



21世纪中国地方公共问题研究系列

公共政策与民族地区 城乡统筹发展对策研究

——以贵州省为例

◎王飞跃 著



经济科学出版社
Economic Science Press

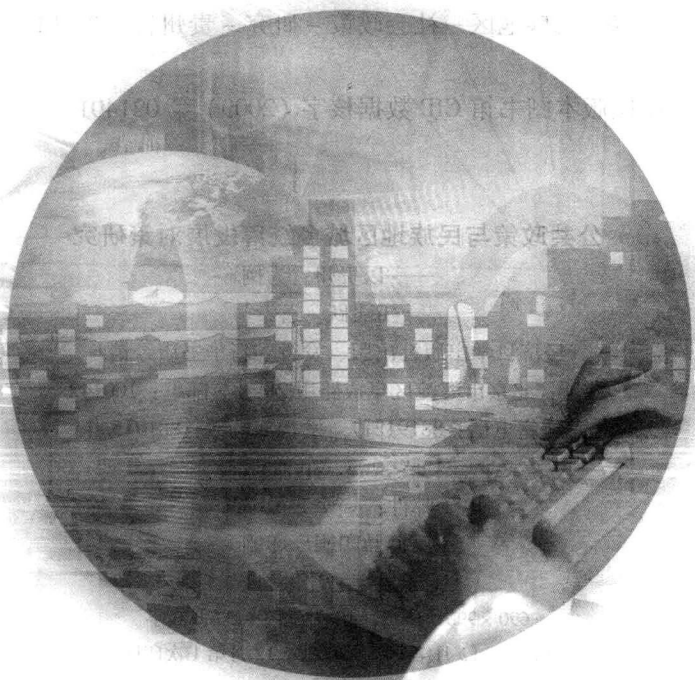


21世纪中国地方公共问题研究系列

公共政策与民族地区 城乡统筹发展对策研究

——以贵州省为例

◎王飞跃 著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：周秀霞
责任校对：徐领弟 李 妍
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目（CIP）数据

公共政策与民族地区城乡统筹发展对策研究 / 王飞跃著.
北京：经济科学出版社，2008. 12
（21 世纪中国地方公共问题研究系列）
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7960 - 7

I. 公… II. 王… III. ①民族地区 - 经济政策 - 研究 -
贵州省②民族地区 - 社会政策 - 研究 - 贵州省 IV. F127. 73

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 021401 号

公共政策与民族地区城乡统筹发展对策研究

——以贵州省为例

王飞跃 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

690 × 990 16 开 19. 75 印张 370000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数：0001 — 3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7960 - 7 定价：34. 00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）



总 序

现代意义上的公共管理研究始于 20 世纪初的西方国家。随着全球经济一体化和信息化的发展，西方公共管理所面临的社会环境已发生了巨大变化，公共管理的观念、理论、方法、模式也都在发展，以适应新环境的变化和新问题的挑战。我国的公共管理研究从 20 世纪 80 年代开始恢复以来，不论在学术研究还是实践应用方面都取得了显著进展，同时也面临转型期的许多问题。2008 年 3 月 18 日，温家宝总理就政府改革和机构改革问题回答中外记者提问时指出：“第一，政府及其所有的机构都是属于人民的，遵守宪法及法律是政府工作的根本原则，政府的任务就是保护人的自由、财产和安全。我们所说的公共服务，就是要为人民的根本利益服务，我们要在继续加强经济调节、市场监管的同时，更加重视社会管理和公共服务进入。第二，要使政府的工作在阳光下运行，这就需要公开、透明。只有政府了解基层和群众的情况，它才能够进步；也只有人民了解政府行为的真实情况，人民才能给政府以有力的支持和合理的批评。我和我在座的同事们都懂得一个道理：只有把人民放在心上，人民才能让你坐在台上。第三，我想讲一个公共财政的问题，这是很少涉及的问题。我们要推进财政体制改革，使公共财政更好地进行结构调整和促进经济发展方式的转变，更好地改善民生和改善生态环境。其实一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，不仅会从中看到经济的发展，而且会看到社会的结构和公平正义。”事实上，公共问题已经成为我国社会主义市场经济建设过程中构建和谐社会的重大问题，同时也是 21 世纪我国公共管理所面临的重大现实问题。

21 世纪，公共管理更成为制约我国经济社会发展的重要因素，可以说，

不同地区经济社会发展的差异性，反映了各地地方公共管理的差异性，以及以地方政府为主的公共组织的创新理念与实践、改革力度和进程、法制化和市场化及其高效的建设与完善，等等。面对我国各种形式的地方公共问题，作为研究地方公共管理的学者，他们自然产生这样的夙愿，试图通过剖析我国地方公共问题的共性和特性，探讨地方公共管理的本质与规律，寻求解决地方特别是落后地区公共问题的有效途径。地方公共问题的解决、地方公共事务的有效治理还不仅仅依赖于地方政府，研究的视野应拓展到地方政府间的纵横关系，以及地方政府与非营利组织、地方政府与私人部门之间的关系。这些地方公共问题有其共性的一面，但更应重视其个性的一面。共性问题如可持续发展问题、就业问题、老龄化问题等，可以放在宏观的背景中用统一的方法加以处理；个性问题则主要针对特殊地区、特殊个案，所涉及的问题则需要通过具体的、适合地区的、个案的方法加以解决。

地方公共问题是一个广阔而深邃的研究领域。“21世纪中国地方公共问题研究系列”在强调理论深度的同时，更强调了实践中的实用性与可操作性。在借鉴各国研究地方公共问题的前沿性理论的同时，充分应用区域经济理论、公共部门经济学、地方治理制度、新公共管理学等理论，将作者独到的观点贯穿其间，并借鉴各国地方政府改革、地方治理、公共管理等方面的成果，与具体问题相结合，为读者提供了解决地方公共问题的新思路与新方法。

本研究系列是贵州财经学院公共管理学院、财政与税收学院的教授、副教授、博士近年来承担省部级科研项目、撰写博士论文、与实际业务部门横向联合研究的成果，是系统研究地方公共问题的开创性著作，涉及内容广、工作量大。本研究系列的顺利出版，得到了许多从事地方公共问题研究的学者们的关键性支持，并获贵州财经学院学科建设基金资助。

陳居文

2008年9月



序

郑功成*

经过 30 年来的改革开放，中国取得了举世瞩目的经济发展成就，将贫穷落后的帽子送进了历史。然而，城乡之间的差距也在发展进程中持续扩大，这种格局不仅直接影响到了乡村与乡村居民的发展，亦正在日益深刻地影响着中国经济社会的持续协调发展。对今天的中国而言，不缩小城乡之间的巨大差距，没有城乡的协调与均衡发展，就不会有真正成熟的市场经济与和谐稳定的社会秩序，也不可能实现中国经济社会的可持续健康发展。因此，尽快打破城乡之间的制度分割，扭转公共资源配置的严重失衡，走城乡统筹、协调发展的道路，客观上具有必要性与重要性，尤其是在遭遇国际金融危机的背景下，统筹城乡发展更是具有紧迫性。

纵观世界，市场化国家的经验和拉美国家的教训表明：当社会经济发展到一定阶段后，及时采取有效的公共政策措施，进行公共制度建设，缩小城乡差距，实现城乡统筹协调发展，是化解社会与阶层矛盾、维系经济持续发展、保持社会稳定和实现国民合理分享经济发展成果的根本保证。因此，要实现城乡统筹协调发展，关键在于制定科学合理的公共政策，建立合理且有效的公共产品供给和服务机制，并需要制定出长远规划，

* 郑功成，全国人大常委会委员，中国人民大学教授。

才能达到预期目的。

王飞跃教授撰著的《公共政策与民族地区城乡统筹发展对策研究——以贵州省为例》一书，从对公共政策与城乡统筹发展的关联机制研究出发，结合贵州民族地区城乡统筹发展的实践，通过实际调研，采用实证分析方法，就民族地区城乡统筹协调发展提出了建设性的对策措施，可以说是一种有益的尝试。该书通过对市场效率与市场失灵的分析，揭示了城乡差别是市场经济发展的必然产物，也是不可逾越的客观现实，城乡社会经济差异除了生产资料和生产组织方式的不同外，最主要的是公共产品和公共服务配置的失衡，以及相关制度建设的缺失。作者依据公共政策体系的构架，通过实际调查采集的数据资料，利用相关的数理分析模型，实施对贵州地区主要公共政策的研究分析，认为统筹城乡发展的根本在于解决农村公共产品的供给和服务水平，提出了进一步完善和改革公共政策的对策措施。该书还以“瓮安事件”为典型案例，率先探讨了公共教育与公共危机预防的关系，丰富了公共管理中危机管理预防机制构建的内涵。在吸收城镇化理论和行政管理理论的基础上，该书还提出了内陆民族地区实施跨越式发展的根本出路在于实施“大镇制”，这一思路为欠发达地区加快城镇化发展和提高行政管理效率，以及增强公共产品供给能力开拓了新的思路和途径。所有这些，均表明了该书是一部有理论价值与实践价值的著作。

在地区发展不平衡且短期内难以改变的现实格局下，在科学发展与统筹城乡发展已经成为国家持续协调发展主基调的时代背景下，在公共政策日益引起社会各阶层高度关注并对城乡与地区之间的发展起着越来越重要作用的条件下，多一些王飞跃教授这样的区域调研成果，对于公共政策的完善以及有效促进城乡之间的协调与均衡发展，无疑具有重要意义。有鉴于此，我对本书的出版表示祝贺，并写下上面一些话，是以为序。

2008年12月



前言

我国社会主义建设通过 30 年的改革与实践，初步构建起了与国际接轨的、具有中国特色的社会主义市场经济体系，并取得了举世瞩目的成就，但客观上由于历史、地理、自然以及资源等方面的原因，在市场机制的作用下，导致了地区、城乡以及地区内部之间社会经济发展的巨大差距。市场化国家的经验和一些拉丁美洲国家的教训证明，抓住时机实现城乡统筹发展是确保社会经济持续、稳定发展，实现国民分享社会经济发展成果的根本保证。为此，我们从 2005 年开始，从事“贵州民族地区城乡统筹协调发展研究和对策研究”课题研究，并获贵州省优秀人才基金和贵州财经学院学科建设基金资助。在调研中，我们认为民族地区城乡差距产生的原因，经济发展水平仅是一个方面，更为重要的是公共产品和公共服务的供给不足和缺失，一定程度导致了“因病返贫”、“农民、留守儿童、老人和农民工保障”、“教育资源匮乏”以及“人口增长与生态环境的矛盾，引起生存和生态环境恶化”等社会问题。这就使得民族地区城乡统筹发展的关键是加强和提高县、乡（镇）公共产品和公共服务的供给，也就是必须通过实施一系列公共政策予以构建。本书便是我们在这方面所做的一些探讨。

本书共分三篇。第一篇，共四章，系统地介绍和分析了公共政策的理论与原理，并介绍一些国家在市场经济建设中实施公共政策，在实现城乡统筹发展，缩小城乡差别，保证社会经济发展的同时，人民生活水平不断提高，以及我国社会主义市场经济建设中的城乡统筹思想与改革实践。第二篇，共四章，全面分析贵州民族地区社会经济发展水平，结合“贵州省‘十一五’发展规划”和城乡统筹发展的具体措施，提出进一步完善民族地区城乡统筹发展的对策措施和建议。第三篇，共九章，主要依据公共政策体系，结合实际调研成果分析当前公共政策和制度中存在的问题，并针对这些问题，提出了完善和改革的设想及措施，以便最终实现民族地

区城乡统筹协调发展。

本书的调研和撰写，得到了贵州省各级县、乡（镇）政府的鼎力支持、配合和帮助，在此表示感谢，同时还要感谢我的研究生，他们是2007届金融学专业保险学方向的陈银、张芙蓉、张丽娜、贾清显和2008届的杨茗、利娜、姚雪松。他们跟随我不辞辛劳，深入到贫困边远的乡镇进行调研，采集第一手资料，为本书的顺利完成付出了的心血。如第九章第一节人口精算部分是由杨茗和利娜完成的；第十一章是陈银同学完成的，后来作为他的硕士毕业论文。

将公共政策与城乡统筹发展整合起来研究，对我们来说是一次全新的尝试和探索，书中不足之处难免，请专家和广大读者指正。

王飞跃

2008年12月

目 录

第一篇 公共政策与城乡统筹分析

第一章 公共政策基本原理·····	1
第一节 国外学者的研究·····	1
第二节 国内学者的研究·····	5
第二章 公共政策的经济社会分析·····	9
第一节 市场与效率及市场经济·····	9
第二节 市场失灵·····	13
第三节 社会公正·····	14
第四节 政府干预与干预失灵·····	15
第五节 公共需要、公共产品和服务·····	17
第三章 公共政策与公共政策体系·····	19
第一节 公共政策的本质·····	19
第二节 公共政策体系·····	20
第三节 公共政策与城乡统筹发展·····	25
第四章 公共政策与城乡统筹发展的理论与实践·····	27
第一节 城镇化与城乡统筹·····	27
第二节 国外公共政策在城乡统筹发展中的实践·····	38
第三节 中国社会主义城乡统筹发展思想及改革与深化·····	45
第四节 小结·····	48

第二篇 贵州民族地区公共政策与城乡统筹发展研究

第五章 贵州民族地区社会经济基本构架	51
第一节 贵州民族分布及人口情况	51
第二节 贵州民族社会经济及文化习俗	55
第三节 贵州民族地区社会经济发展现状	59
第四节 民族社会经济在贵州经济发展中的地位	64
第五节 小结	68
第六章 贵州城乡及少数民族地区统筹发展现状分析	70
第一节 贵州城乡统筹的现状和进展	70
第二节 贵州城乡及民族地区统筹发展水平	78
第七章 贵州实现城乡及民族地区统筹发展的规划与措施	81
第一节 贵州省“十一五”规划中的城乡统筹	81
第二节 贵州城乡统筹发展的相关规划和实施措施	84
第八章 贵州少数民族地区城乡统筹发展的主要问题及对策	97
第一节 城乡经济发展水平存在较大差距	97
第二节 民族地区乡镇社会公共事业发展明显滞后于城市	98
第三节 民族地区与非民族地区收入差距进一步扩大	100
第四节 农村社会保障制度尚处于起步阶段	101
第五节 推进民族地区城乡统筹发展的对策	102

第三篇 公共政策与城乡统筹专项研究

第九章 贵州人口与人口政策	109
第一节 贵州省人口精算模型	109
第二节 人口政策	126

第十章 社会保障政策与贵州社会保障制度改革·····	128
第一节 现行社会保障体系结构分析·····	128
第二节 贵州社会保险制度的沿革·····	131
第三节 扶贫政策——实行农村低保制度与扶贫开发·····	153
第十一章 贵州农村医疗卫生政策·····	156
第一节 贵州农村医疗卫生及保障·····	156
第二节 贵州新型农村合作医疗基金运行现状及平衡测算·····	160
第三节 贵州新型农村合作医疗基金平衡的政策建议·····	179
第十二章 就业政策——构建自主创业机制·····	186
第一节 自主创业难点分析·····	186
第二节 自主创业的风险·····	189
第三节 自主创业政策保障体系的构建·····	194
案例：贵州省大学生创业意向调查·····	195
第十三章 农村发展、农民增收与发展劳务经济长效机制的构建·····	204
第一节 贵州农村特点分析·····	204
第二节 对贵州农村发展、农民增收和发展劳务经济的认识·····	206
第三节 农村发展、农民增收和发展劳务经济长效机制 的建立·····	207
第十四章 高等教育政策——美国加州高等教育模式的启示·····	211
第一节 美国加州和贵州高等教育模式分析·····	211
第二节 高等教育模式的定位分析·····	214
第三节 高等教育培养模式分析·····	217
第四节 贵州民族地区职业教育与扶贫开发·····	219
第十五章 乡镇政府公共管理职能的构建·····	224
第一节 政府管理职能分析·····	224
第二节 政府行政管理的改革·····	225
第三节 贵州乡镇政府管理现状·····	226

第四节 公共服务型政府职能的构建·····	236
第十六章 公共财政金融政策·····	241
第一节 财政政策·····	241
第二节 实施政策性农业保险 推动农村金融发展·····	244
第十七章 民族县社会经济统筹发展个案调研·····	250
第一节 紫云县基本概况·····	250
第二节 紫云县经济发展情况·····	252
第三节 紫云县人口及社会保障情况·····	257
第四节 实现城乡统筹发展的思考·····	260
附录·····	263
附录一：某镇 2005 年财政预决算报告 ·····	263
附录二：某民族县第五次人口普查及人口动态分析·····	270
附录三：某民族县新型农村合作医疗保险制度管理机制·····	291
参考文献·····	302
致谢·····	304

第一篇

公共政策与城乡统筹分析

第一章

公共政策基本原理

公共政策学是建立在政策科学、政策分析、政策研究等理论上，并作为公共管理学的构成之一，通过解决一系列社会问题来不断保障和提高社会公共利益而形成的融多学科理论为一体的一门新兴学科，而今国内外都依据自身的社会经济模式，形成了自身比较成熟的公共政策内容和研究体系，分析和认识公共政策的运行机制，并运用于我国社会主义市场经济建设，是贯彻科学发展观，实现社会经济和谐发展的根本保障。尤其对经济欠发达的民族地区来说，实现民族和谐、共生繁荣具有重要意义。

由于公共政策自身所具有的涉及学科门类的多科性、交叉性和综合性，研究者因视角和意识形态背景不同，形成了不同的研究成果，但目前仍然没有一个公认的、精确的定义，通过介绍和分析国内外学者已有的研究成果，有利于准确把握公共政策这一范畴的内涵。

第一节 国外学者的研究

国外学者对公共政策的研究成果，集中体现在澳大利亚莫纳什大学公

共管理系教授欧文·E·休斯所著的《公共管理导论》。主要有以下几个方面。

一、公共政策的渊源

政府要提供并生产商品和服务，还要制定政策，从逻辑上说，制定政策比政府的其他职能产生得更早，并且可能是没有服务职能的特殊的政府组织仅有的目的。20世纪70年代，有关公共政策的研究有意识地将它与公共行政领域区分开来。大多数实际工作者将公共政策看做是正式的数学方法在公共部门中的运用。这使得公共政策是否与公共行政存在某些区别的同时，经济学家将经济学方法和模型引入政府之中，这是对公共政策手段的运用。立足于经济学基础上的新公共管理的兴起，很可能会使公共政策这一术语得以流行。

公共政策是对政府与其顾客间的相互作用进行研究并揭示其特点的一种方法，政策研究和政策分析只是其不同称谓而已。长期以来，公共部门秉承其公共行政的传统，并一直热衷于形式化的技术方法，而公共政策则被看做是对此作出的反应和批评。

现在有两种公共政策的方法。第一种被称为“政策分析”，该理论坚持使用在公共政策领域开创之初所使用的研究方法并不断拓展该领域，也就是通过较抽象的统计资料和数学模型来研究决策和政策的制定的问题。第二种被称为“政治性的公共政策”。该种观点侧重公共政策的结果、成效、决定特殊事件的政治上的相互作用和政策领域——例如，健康、教育、福利、环境——而不是统计方面的使用。

总的来说，以上这些都意味着，人们开始对传统的公共行政模式感到不满并已经失去耐心，不论对数字还是对结果的关注都被归结为对过程的关注，或许可以将公共政策看做是一种独立的典范，并足以和公共行政和公共管理相抗衡；或者，也可以将其视为对以上二者都能适用的一套分析方法。但另有观点认为，由于公共政策对官僚制模式的固有的继承性以及它的“唯一最佳方法”的思维方式，因此公共政策运动与传统的公共行政模式实际上是密不可分的。对传统模式的批评在于，它更多地是使用经验性方法帮助或甚至取代决策，而不是更多地探讨基础性问题。管理主义模式可能来源于公共政策，但是它的理论在根本上是经济学——并通常是

经验性的——而不是公共政策。^①

依据以上的论述我们可以看出，公共政策源于政府提供公共产品和服务的发展进程，关联公共行政学、政治学、政策学等，运用经济学和管理学等学科技术和分析方法，而渐成体系的融多学科为一体的新的学科。

二、公共政策和公共行政

欧文·E·休斯认为：任何试图以准确的方法给公共政策下定义都是不大可能的。长期以来，进行政府研究的学者们一直在努力探索“政策”和“政策制定”的含义。从各种各样的文献中，看到对公共政策的规定，这些文件的范围包括：“关于目的的声明、目标的计划、关于将来的重要的政策决策行为的一般准则、可选择的行动路线或方针、采取或不采取行动的结果甚至政府的所有行为”。“政策”一词意指：选举中政党的目的声明、政策文献中的政府决定甚至政府所做的一些较为重要的事情。

从公共行政、政治学或新公共管理的角度来描述公共政策的方法会出现许多问题。所有这些都与政府和公共部门的运作有关系。公共政策与公共行政——尤其与本书所论述的传统的公共政策模式——的区别是相当明显的。公共政策则比公共行政更多偏向“政治”，并且更多地强调运用技术的甚至数学的方法来进行决策。由于公共政策的确赋予了官僚决策和政治的角色，因此比公共行政更实际。^②

欧文·E·休斯认为：将公共政策从政治科学中区分出来尤其困难，并且很难断定某项特殊的研究到底是属于公共政策还是属于政治学。公共政策不同于传统的公共行政模式，因为人们意识到在行政部门中存在着产生政策的政治过程。因此公共政策比公共行政更政治化。将政治科学的方法运用到公共政策中是一种尝试，但是它已经涉及官僚制组织内部过程，所以它与公共行政有较强的关联性。

三、政策分析、方法和局限性

公共政策产生于为实现政府目标而对数据进行的系统分析。这种方法

① 欧文·E·休斯著，彭和平、周明德、金竹等译：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2001年版，第151～152页。

② 欧文·E·休斯著，彭和平、周明德、金竹等译：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2001年版，第154～155页。

更多的是在 20 世纪 60 年代以后,随着肯尼迪政府实施大规模的政府计划和约翰逊总统的执政而出现的。很多人认为,政策分析和政策分析人员需要掌握多种经验分析方法和技能,从某种观点来看,有两类技能是不能缺少的。

首先是“科学技能”。它包括三种范畴:信息构成技能、信息收集技能和信息分析技能。

其次是经验性的技能。包括:(1)成本效益分析;(2)决策理论;(3)最佳水平分析;(4)配置理论;(5)时间最优化模式。霍格伍德和冈恩在他们的逐项选择分析——他们认为这是政策分析模型的核心——中列举了各种操作性研究决策分析技术,其中包括:线性规划、薪酬矩阵、决策树、风险分析、排队论和库存模式。

在某种程度上说,政策分析是传统的公共政策模式的一个进步。政府收集各种各样的数据,其中许多都应该是可以按照数学方法处理的,但这种方法在很多方面也是有缺陷的。因为政治问题也不必要像严格的数字所要求的那么理性,在某些政府领域,数字可以在最抽象的层次上发生效用,但若认为这种方法适用于所有的政府领域则是错误的。^①

此外,一些学者从不同角度定义了公共政策,代表性的有:

帕特和斯普林格从政策分析的角度认为,“政策研究的功能在于通过提供准确、有用的决策信息来推进公共政策过程,那些从技术上看来充分有用的信息制度技能则位于政策研究过程的核心地位,而无论适用何种特殊的方法”。该观点得到了奎德的支持,他在政府政策研究方面运用了传统的应用科学和统计学,认为“为了对社会技术问题有更深入的了解并提出更好的解决办法,一种应用性的研究正得以实施。为了帮助政策制定者选择最有利的行动,该方法试图将现代科学和技术引入有关的社会问题,并对可行的行动方针进行政策分析研究,以获得有关运用效果和执行效果的信息并整理证据”。

林恩则强调政治上的相互作用,认为“公共政策可以被不同个体所构成的扩散过程的产出,这些个体在一个正式组织占主导地位的小群体中相互作用。这些组织在一个由政治制度、各种规定和措施组成的体系中运行,它们都处于社会和文化的影响之下”。这一观点表现出三个方面的特征。一是公共政策是政府的“输出信号”。虽然政府提供商品和服务,但

^① 欧文·E·休斯著,彭和平、周明德、金竹等译:《公共管理导论》,中国人民大学出版社 2001 年版,第 157 页。