

# 深化公共政策供给侧改革研究

徐燕雯 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

本书受湖北省教育厅科技项目“基于新经济环境下的城市物业业主自治机制研究”（编号：B2016293），武汉研究院一般项目“基于多元治理主体视域下的物业管理制度优化研究”（编号：JHUNWYY2015331）和湖北省省属高校优势特色学科群“城市圈经济与产业集成管理”江汉大学建设经费资助。

# 深化公共政策供给侧改革研究

徐燕雯 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS  
武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

深化公共政策供给侧改革研究/徐燕雯著. —武汉: 武汉大学出版社, 2017. 5

ISBN 978-7-307-19365-9

I. 深… II. 徐… III. 公共政策—体制改革—研究—中国  
IV. D63-31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 108587 号

责任编辑: 黄金涛

责任校对: 李孟潇

版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16

印张: 11.75 字数: 153千字 插页: 2

版次: 2017 年 5 月第 1 版

2017 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-19365-9

定价: 68.00 元



版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

## 致 谢

衷心感谢江汉大学李强书记、张英副校长、钱同慧教授、梁东教授、王文清教授、陈磊教授、统战部吴菊珍部长等领导 and 同事们的悉心指导和大力支持！感谢挂职期间武汉市江汉区新华街办事处杨俊书记、方珺书记、程献主任、张文副书记等领导 and 同事们的工作指导和无私帮助！

由于作者学识和能力有限，本书还存在许多不足之处，恳请读者们批评指正！

## 前 言

当前我国正处于全面深化改革的关键时期，不但新的政策理论不断发布和实施，现有政策理论的制订基础如国际经济政治环境、城乡结构和发展水平、居民人口构成、收入水平、就业状况、政策预期和文化理念等也处于持续的变动之中。因此通过社会调查了解基层群众对一些重点热点政策的认知认同，分析其关注点和需求变化趋势，总结需求状况的新特点和新动向，为进一步做好国家大政方针的宣传贯彻和落地工作提供了重要参考，也为在行政立法层面开展顶层设计，加强制度有效供给，有的放矢地开展供给侧结构性改革，做好政策贯彻衔接和宣传工作提供了良好基础。

本调查采用先集中后分散的行动步骤，以湖北武汉市江汉区新华街和湖北省 T 市国家级工业园区所辖的社区基层干部和普通居民为主要调研对象和案例基础，综合运用问卷调研、实地察看、人员访谈、座谈会等多种调研方式，并运用 SPSS 统计软件对采集的数据进行了系统分析，初步了解了当前政策理论下基层的实施效果，评估了群众政策理论获取状况，探索了群众对政策理论的需求方向及重点。

调查表明基层群众对生育政策、社会保障政策以及教育政策的了解程度比较高，认知最为薄弱的部分分别是土地住房政策和基层政治体制。研究发现湖北基层群众对政策理论的需求状况因居民类型、政治面

貌、职业身份、年龄层次以及政策理论本身属性和类型的不同而产生了差异。比较显著的结果包括：(1)在获取政策精神和信息能力方面，受访者中共党员、基层干部的居民明显高于普通群众。体制内居民在获取政策文件方面优于体制外居民。综合看来，可认为基层党员干部在宣传贯彻政策理论上具有信息和知识优势，可以发挥更大作用。(2)政策面向基层群众传达不到位和政策响应不及时这两个因素成为了制约基层群众了解和领会各类政策理论的瓶颈，受访区域在深入开展政策理论下基层活动和提高基层群众获取政策信息能力两个方面均有待提升。有关部门应进一步面向基层，从群众需要出发开展工作。(3)群众认知度最高的是生育政策、基本社会保障政策和教育政策，最低的是土地房产政策和基层政治类政策。对土地政策、收入分配政策、就业政策在认知程度上具有较大差异，而对基本社会保障政策、教育政策和基层政治体制的认知差异相对较小。(4)城镇居民对当地政府响应群众政策理论需求的评价明显高于农村居民，说明农村基层政权组织在了解农民政策需求、响应农民诉求方面还需进一步加强。(5)受访地区基层群众普遍认为政策理论学习或宣讲活动比预期偏少，与群众的实际需求有较大差距。(6)基层群众在遇到政策理论方面的疑问时，倾向于通过自己查阅或者咨询基层干部和工作人员来寻找答案。基层干部、党员、体制内居民更倾向于自己查阅政策文件。说明在新时期可充分利用各种媒体和工具来做好政策发布和进行沟通互动。在解决政策理解上的困难时，官方的及时回应可较好地解决问题。(7)基层民众在顺畅表达政策需求的渠道方面基础较好，相对薄弱环节仍在农村，体制外居民和低收入者是有待得到进一步政策信息帮扶的群体。(8)群众对“政策理论下基层”活动的认同度较高，但期盼采用三种方式更好地满足需求，一是希望政策精细化，能充分考虑到各个阶层和群体的利益诉求；二是希望政策理论的文风更加通俗易懂，在用词上有所“生活化”，方便理解和掌握；三是呼唤宣传

方式和工具的创新。(9)群众普遍欢迎“广泛利用新闻媒体进行政策宣传”，有利于让政策理论广泛地被知晓和领会，进一步惠及于民。(10)基层群众在政策理论需求上具有层次性，对经济发展以及社会保障两大政策最为关注，然后是和政治、文化、生态有关的政策。群众认为当前最需要改革的政策是收入分配政策、就业政策与基本社会保障政策。认为生育政策与土地住房类政策需要进行改革的相对较少。(11)基层群众对养老与医保两方面的政策具有较大的了解需求，希望政策描述更为清晰和规范；需求相对较小的是户籍、土地政策与法律制度改革，说明这些政策比较稳定和透明，变动方向符合群众预期。

为了进一步加强政策理论的精确供给和定向供给，研究基于基层民众的关注热点和核心诉求，分八个板块重点调查了土地政策、收入分配、精神文化、居民就业、基本保障(社保医保)、基础教育、基层治理、生育政策的实施现状和需求状况，并结合文献研究和跟踪调查，相应地就这八个政策板块提出了及时响应基层政策理论需求、优化政策实施结构、改善制度有效供给、提升政策精准供给、创新沟通互动渠道、深入推进基层群众政策认同的政策建议。

# 目 录

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第 1 章 研究背景           | 001 |
| 1.1 研究缘起             | 001 |
| 1.2 文献综述             | 003 |
| 1.3 研究目的及意义          | 008 |
| 1.4 研究对象和范围          | 010 |
| 1.5 研究过程与方法          | 012 |
| 第 2 章 调查结果及主要结论      | 014 |
| 2.1 问卷调查统计分析         | 014 |
| 2.2 调查主要结论           | 039 |
| 第 3 章 调查反映的问题和主要成因   | 043 |
| 3.1 问题归纳             | 043 |
| 3.1.1 政策理论下基层的实际效果方面 | 043 |
| 3.1.2 政策理论的互动渠道建设方面  | 045 |
| 3.2 原因分析             | 048 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 第4章 提升政策有效供给的理论分析与实践探索             | 051 |
| 4.1 做好政策供给侧改革是以人民为中心的必然要求          | 052 |
| 4.2 处理好顶层设计与政策落实的关系                | 055 |
| 4.3 处理好长效机制和政策宣传阐释的关系              | 059 |
| 4.4 利用互联网大数据等科技手段提高政策信息的高效<br>精准供给 | 062 |
| 第5章 各政策板块调研结果和对策建议                 | 071 |
| 5.1 土地政策篇                          | 071 |
| 5.1.1 土地政策基层群众需求状况                 | 072 |
| 5.1.2 失地农民面临的“三难”困境                | 074 |
| 5.1.3 土地政策实施中存在的突出问题及成因            | 075 |
| 5.1.4 依据群众需求完善征地补偿政策的建议            | 078 |
| 5.2 基层文化建设篇                        | 081 |
| 5.2.1 调查主要发现                       | 082 |
| 5.2.2 农村文化建设相对薄弱的主要原因              | 084 |
| 5.2.3 网络空间成为文化建设的短板                | 086 |
| 5.2.4 通过深化实践提升文化供给                 | 086 |
| 5.2.5 加强基层文化建设的政策建议                | 090 |
| 5.3 收入分配篇                          | 091 |
| 5.3.1 收入分配政策供给的现状                  | 091 |
| 5.3.2 群众对收入分配政策的认知                 | 095 |
| 5.3.3 收入分配政策实施的现状                  | 098 |
| 5.3.4 造成收入差距拉大的主要原因                | 100 |
| 5.3.5 调节收入分配差距的政策供给                | 102 |
| 5.3.6 稳步做优非公经济，切实维护居民合法权益          | 104 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 5.4 就业政策篇 .....                 | 105 |
| 5.4.1 就业政策背景 .....              | 105 |
| 5.4.2 就业情况的现状分析 .....           | 106 |
| 5.4.3 失地农民面临的就业问题 .....         | 109 |
| 5.4.4 就业政策供给建议 .....            | 111 |
| 5.4.5 就业政策调查小结 .....            | 117 |
| 5.5 基本保障篇 .....                 | 118 |
| 5.5.1 基本社会保障政策需求现状和对策 .....     | 118 |
| 5.5.2 基本医疗保障制度需求现状和对策 .....     | 124 |
| 5.5.3 关于基本保障政策需求方面的小结 .....     | 127 |
| 5.6 教育政策篇 .....                 | 127 |
| 5.6.1 教育政策实施中遇到的问题 .....        | 128 |
| 5.6.2 不同群体对教育政策关注程度的差异 .....    | 129 |
| 5.6.3 教育政策存在问题的原因分析 .....       | 131 |
| 5.6.4 深化教育政策改革的建议 .....         | 133 |
| 5.7 基层治理篇 .....                 | 135 |
| 5.7.1 基层群众对政治制度的认知现状 .....      | 135 |
| 5.7.2 群众对基层民主自治体系的态度 .....      | 136 |
| 5.7.3 完善基层群众自治体系的对策建议 .....     | 150 |
| 5.7.4 充分发挥基层党组织和自治组织的积极作用 ..... | 154 |
| 5.7.5 基层干部要充分发挥示范带头作用 .....     | 155 |
| 5.8 生育政策篇 .....                 | 157 |
| 5.8.1 生育政策改革的主要内容 .....         | 157 |
| 5.8.2 生育政策变动可能带来的影响 .....       | 158 |
| 5.8.3 群众对生育政策的了解和关注程度 .....     | 159 |
| 5.8.4 群众对生育政策变动的回应和需求 .....     | 160 |

第 6 章 研究总结与展望..... 164

参考文献..... 167

附件 1 关于基层群众政策供给与需求状况的调查问卷 ..... 173

附件 2 调查基层群众政策需求响应状况的访谈大纲 ..... 179

# 第1章 研究背景

## 1.1 研究缘起

党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,也是实现政府职能转变的应有之义。“‘现代政府’,一个很重要的标志,就是要及时回应人民群众的期盼和关切。”而积极回应民意关切,有助于“坚定社会信心,给市场一个明确的预期”,<sup>①</sup>对于巩固群众对中国特色社会主义的“四个自信”特别关键。2016年中央也从战略高度提出:“从解决好人民群众普遍关心的突出问题出发推进全面小康社会建设,符合推进供给侧结构性改革的要求,有利于创造新的增长点、提高长期增长潜力,而新的增长点就蕴含在解决好人民群众普遍关心的突出问题当中。”<sup>②</sup>“天地之大,黎元为

---

① 中国政府网:《李克强:现代政府要及时回应人民群众的期盼关切》, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/17/content\\_5042673.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/17/content_5042673.htm), 2016年2月17日。

② 新华社:《习近平主持召开中央财经领导小组第十四次会议强调 从解决好人民群众普遍关心的突出问题入手 推进全面小康社会建设》, [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/21/c\\_1120162829.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/21/c_1120162829.htm), 2016年12月21日。

先。”中央要求群众在哪里，领导干部就要到哪里去，群众工作就要做到哪里。同样“民之所望，施政所向”，政府部门就是要真正做到顺民意、从民心、加油干！因此切实以群众的政策需求和共性问题为导向，做好政策理论等制度体系和实施方案的有效供给、精准供给，减少无效、低效供给，纠正供需错配、错位，逐步提升决策部署的质量和效率，对进一步全面深化改革至关重要。

在深入贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中，各级党政组织和有关部门积极行动，以人为本、面向基层开展了大量调研活动，各种立法和行政决策过程，也通过决策咨询、专家调研、征集社情民意、立法听证、公开征求意见建议、第三方调查等多种渠道和方式使得政策理论的酝酿、形成、出台和贯彻实施都充分考虑民众的实际需求和关切。但是也必须看到，要实现从制定和颁布一项“好政策”到实现群众普遍满意、人民拥护赞同的“政策好”还需要付出十分艰苦的努力，同时由于基层情况千差万别，如何“以人民为中心”，以突出问题和群众利益为导向，及时响应群众所需和现实诉求来完善和改进政策体系也需要更多的实践探索和总结归纳。

为了从理论层面探讨公共政策供给侧结构性改革的路径与方式，进一步提升制度的有效供给和精准供给，也为了进一步归纳夯实治理能力现代化群众基础的地方经验和民间智慧，了解基层各界民众关心关注的政策理论热点方向，摸清基层群众接触了解政策理论的渠道和方式，探索基层干群对核心政策理论需求的强度和主要类型，本成果特针对基层社区的干部群众进行了实地调查研究，并依托文献研究和本次调查的结果进行了理论分析，试图为实现从“好政策”到“政策好”的“跨域”与“落地”提供理论支撑。

课题组实地的调查研究过程分为两个阶段，包括团队成员 2015 年 7 月上旬在湖北省 T 市的集中调研和 7—8 月在以湖北省为主的全国六

个省市(湖北、甘肃、重庆、贵州、广西和福建)的分散调研,整个调研共发放调研问卷 900 份,回收 866 份,回收率 96.2%,有效问卷 863 份,有效率 99.6%。<sup>①</sup> 所调查人群从身份上涵盖了基层干部和一般群众;在户籍上包含城市居民、转型社区居民和农村居民;被调查者职业既有体制内居民(在政府机关、事业单位、国有企业工作),也有大量体制外居民(如务农、非公企业、个体经商、自由职业、无业等)。在对基层群众开展问卷调查之外,课题组在地方政府的协助之下,还组织部分政府职能部门、街道和工业企业的干部群众进行了多次座谈。在 2016 年继续开展的调研活动,重点深入武汉市江汉区新华街的新育社区、单洞社区、循礼社区、精武社区等 6 个社区和 T 市工业园区的多个村湾社区,进行了大量社会服务和调查工作,记录原始文字材料 3 万余字,收集相关政策文件、基层汇报材料和图片。研究通过样本统计、分析人员访谈记录以及收集梳理相关政策文件,紧扣调查主旨进行了探索。

## 1.2 文献综述

国内关于基层政策理论需求调查和研究方面的著述较多,下面从制度供需匹配理论、需求调查内容和需求调查方法等方面对现有文献进行简要梳理:

在政策理论需求调查所依据的理论方面,制度供给理论是制度变迁理论的重要组成部分,姚作为和王国庆(2005)回顾了制度供给理论的

---

<sup>①</sup> 因问卷全部采用随机入户调查,受访者不记名填写后立即检查其完整性和评估其有效性,废卷较少。

演变与研究进展,指出以科斯、拉坦与诺思为代表人物,运用个体主义的研究方法,根据交易费用范式建立起经典的制度供给理论。国内学者则主要运用集体主义的方法,重视分析国家及各级政府对制度供给的影响,结合中国国情进行了理论创新。其中最具代表性的是林毅夫(1991, 1994, 2013)提出将制度供给分成诱致性供给予强制性供给。但政策理论的供需并不一定总是自动均衡的,向玉琼(2007)通过文献回顾指出,政策供给通常是针对政策需求而作出的反应。政策供给是政策需求诱发的结果,但政策需求并非政策供给的充分条件,在政策变迁过程中经常出现政策供给失效或政策供给滞后的现象。李明和李慧中等(2011)认为制度变迁存在需求引致型和供给主导型两种模式,后者是指在现有秩序和规范下,做出新的具体的制度安排而推动的制度变迁。由于中国的改革是在党的领导下有步骤有秩序地进行的,属于自上而下的供给主导型变迁,所以一旦权力中心的制度安排与下级组织利益不兼容,总会尝试抵制或变相执行,造成制度的意愿供给水平与实际供给水平不符。汪立鑫和伍柏麟(2015)受到马克思主义关于生产力和生产关系矛盾推动制度变革理论框架的启发,认为社会经济制度的演进动力来自于社会利益主体的博弈,因而完善中国特色社会主义制度需要及时考虑和回应各社会阶层的利益诉求。赵春雷(2015)通过实地走访农业合作社,发现一些合理政策需求(如农民专业合作社以法人身份融资等)早已长期存在却无法得到满足,而已经供给的一些相关政策却显现出很多的负面效应。刘伟和蔡志洲(2016)认为需求管理和供给管理尽管都是宏观经济管理的重要手段,但在经济增长和经济发展的不同时期和阶段,宏观经济管理要采取不同的方式。当前简单的需求管理已经不能满足需要,必须通过强化供给领域的结构性改革来解决发展中长期存在的深层次矛盾。杨宜勇和邢伟(2016)则提出在公共服务体系建设中,从供给侧来看公办机构多于、强于民办机构,这样既不利于市场视角的社

会公平，又不利于公共服务事业的大发展，忽视了社会力量的培育壮大，难以将微观管理权切实移交给各类社会力量。李燕凌(2016)依据对5个省93个样本村调查的实证分析，发现相对于效用感和稳定感，农民更关心农村公共产品的公平供给，而扩大政府供给规模是提高农村公共产品供给模式绩效的重要前提，政府投入规模的适度性仍然是改进农村公共产品供给模式绩效的根本方法。

综上所述，学者们大多认同执政者在建设服务型政府过程中，为了实现最优的制度供给，提高制度供给的有效性和效率，避免决策资源的浪费，就必须及时了解服务对象的诉求与需求，以及政策理论体系供给的真实水平，不断提高公共信息服务供给水平(李想和汪雷，2009；牛红亮和刘静，2011；房桂芝，2012等)，通过对制度需求的预测和信息内容、平台、渠道的创新提升政府信息能力和治理能力(孙宇，2009；金太军和姚虎，2011；周毅，2014)。各项社会建设的健康发展需要制度的及时、有效回应，这也是建设法治国家的重要前提(张欣，2012)。

**在需求调查内容方面**，由于三农问题极端重要，调查难度也比较大，大量基于农村居民的需求调查取得了丰硕成果，如齐城(2009)探索了中国特色现代农业发展的政策需求与供给。赵晓峰(2011)在村级民主自治机制创新研究中，通过对河南省邓州市“四议两公开”工作法的实证分析，肯定了其缓解乡村治理的成效。肖唐镖和孔卫拿(2013)利用2002~2011年全国农村调查数据资料进行分析，将村级民主治理细分为民主决策、民主管理及监督和民主自治三个层面，并以村级基本公共品供给绩效来观测民主治理的实际效果。陈浩天(2014)发现，在农户需求和政策回应间需要国家治理能力的整合和对接，提高政策的响应速度和效度。通过相关政策对农户日常生活的嵌入，可实现政府对农户服务与农村管理双重功能的无缝隙连接。郭素玲(2014)通过对河南某市新型城镇化的调查，对新型农村社区建设的政策需求进行了分析，

发现了农村居民对就业和教育、文化等公共服务方面存在较大的政策需求。方菲和高兴(2015)基于湖北省Z村和X村的调查,分析了新型农村合作医疗制度中的制度供给。许多需求调查得出了有重要价值的发现,如杨颖秀(2013)调查了新生代进城务工农民子女的教育政策需求,发现现有政策与实际的新生代进城务工农民对子女教育政策的急切需求呈现出一定的滞后性。袁媛(2014)发现我国农村基本公共服务供给制度仍旧处于非均衡状态。通过在湖北省的17个市(州)进行问卷调查和入户访谈,徐双敏和宋元武(2015)对农村公共文化服务供需契合状况进行了实证研究,发现农村一直不同程度地存在所供非所需的问题。

在需求调查方法方面,魏毅、金高峰等(2007)采用问卷调查法,辅以个别访谈的形式,研究江西建筑业农民工对转移政策的需求顺序。吴红宇(2008)基于对广东764位农民工的问卷调查,分析了农民工对政府政策的需求调查,发现农村劳动力迁移者和未迁移者对政府政策的需求存在明显不同。叶元龄和赖茂生(2008)基于广东省1990年至2005年统计数据,建立信息需求模型,研究了广东农村居民信息需求的特征。程名望等(2009)应用田野调查和个案访谈的方法,通过对上海321个家庭样本的调查,量化研究了上海市计划生育家庭对优先优惠享有公共政策的意愿和内容,研究发现性别、年龄、文化程度、区域、收入水平等因素的差异,会使得家庭和个人对优先优惠政策的需求和满足程度有所差异。封铁英和戴超(2010)选取陕西省西安市七个非城区县农民为典型调查对象,采用分层整群随机抽样方式,对农村居民养老保险实际需求、参保意愿、模式选择意向作了实态调查。孙德超、宋瑞鲁(2011)采用实地考察吉林省某些高校大学生以及吉林省高校就业中心的方法,就国家新出台的关于大学生就业新政的总体思路、具体措施进行实证调查。彭曦(2012)基于长沙60个样本的深度访谈,从需求层次论出发分析指出湖南新生代农民工的就业需求在某种程度上已不满足从