

【管理学学术前沿书系】

获教育部人文社会科学研究一般项目
(编号: 09XJAZH001) 资助成果

EMPIRICAL RESEARCH ON THE CONSTRUCTION
OF POLITICAL POWER AT THE GRASS-ROOTS LEVEL
OF OUR COUNTRY AND ITS COST IN TIBETAN AREAS

藏区国家基层政权建设 及成本实证报告 ——以青海藏区为例

沈燕萍 李军 沈博雅◎著



这是片贫瘠而又富有的土地。这里的基层政权建设成本投入才刚刚开始……

成本承载着国家投入资源建设基层政权的瞩目成效，感知基层社会显著的受益。

同时，成本作为管理工具，也见证其低效的轨迹，预见其扩张趋势的不可避免。成本作为专业语言工具，却也述说着建设本身作为资源的短缺现象和多重供需矛盾。并将演绎极端性结构性差异影响因素资源化，强化基层政权建设投入效益的正相关关系的故事……



经济日报出版社

获教育部人文社会科学研究一般项目（编号：09XJAZH001）资助成果

藏区国家基层政权建设及成本实证报告

——以青海藏区为例

沈燕萍 李军 沈博雅 著

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

藏区国家基层政权建设及成本实证报告：以青海藏区为例/沈燕萍著. —北京：经济日报出版社，2014. 12

ISBN 978 - 7 - 80257 - 750 - 3

I. ①藏… II. ①沈… III. ①藏族 - 民族地区 - 地方政府 - 建设 - 研究报告 - 青海省②藏族 - 民族地区 - 地方政府 - 成本管理 - 研究报告 - 青海省 IV. ①D625. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 285557 号

藏区国家基层政权建设及成本实证报告：以青海藏区为例

作 者	沈燕萍 李 军 沈博雅
责任编辑	马 聪
责任校对	徐建华
封面设计	金 丹
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567679 (编辑部) 63516959 (邮购部) 010 - 83559665 63559665 63588445 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店 各大网店
印 刷	
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	16 印张
字 数	200 千字
版 次	2014 年 12 月第 1 版
印 次	2014 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 750 - 3
定 价	39. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

内容摘要

国家投入资源在藏区建设基层政权取得了瞩目的成效，基层社会受益显著，这是毋庸置疑的事实。但是，成本作为管理工具见证了藏区政府行政低效的轨迹，同时作为专业语言工具述说着藏区基层政权建设供需缺口现状。藏区极端的地理环境、自然条件、资源禀赋决定了自给自足的自然经济的结构性差异，决定了依托原材料供应源发展工业产业创造新价值，完成积累，发挥规模效应，承载城镇化和人口生存的结构性差异和局限性，决定了生计模式的结构性差异和对国家投入依赖程度的结构性差异，以及对国家政策产品转化为公共产品需求的结构性差异。正是这结构性差异，及其相互矛盾更多的展示其劣势，决定了国家投入与基层政权建设效益更多的显示非正相关关系，决定了基层政权建设最大的特点是绝对地依靠国家输入经济力量，基层政府行政更多的复制发达地区的以经济力量为主的农耕治理模式。而基层政府权责利扭曲的配比关系，决定了缺乏有效措施将其与当地资源禀赋灵动对接，强化了政策产品向公共产品转化过程中的供需缺口，也强化了基层政权建设的供需缺口。随着社会转型，工业化、现代化、市场化、城镇化给藏区带来好处的同时，科技、通讯、信息、交通等工具打破了传统生计模式，以及与之相适应的价值、信仰体系、传统文化和处世理念等，加剧了公共产品的供需缺口，反映了基层政权建设供需缺口是不容忽视的现实问题。

为了在有限的投入下，以公共产品为载体，进一步提升基层政权建设效益，提高基层社会受益度、满意度和认可度，强化基层政权建设，解决藏区基层政权建设供需缺口问题。本书以青海藏区为例，以成本为核心，选择代表藏区特色的自然生存环境与传统生计模式和城镇化矛盾，多民族构成和意识形态梯度差序分布、贫困的持续性与生态保护和经济发展困境，语言和寺院教育与官方教育问题，政策产品和市场经济问题，宗教、寺庙、僧侣和乡约民俗关系等问题进行专题剖析，通过对成本影响因素的描述，分析其结构性差异的多重功能属性，阐述成本的结构性差异及其功能的差异性。旨在通过本土影响因素对单位成本的调节功能，将单位成本导入投入效益理论模型，通过双重调节功能，调控基层政权建设投入、效益相关关系。在投入加大，总成本增加的过程中，降低单位成本，提升基层政权建设单位效益。本书打破思维定势在假设的前提下，明确成本结构性差异，以单位成本为核心构建基层社会、政府、市场大循环体系。以社会资源发

挥补缺功能，弥补基层政权建设供需缺口。以降低大循环体系生存成本的思路，创新“差异资源化”概念内涵，调节单位成本，进而调控投入、效益相关关系。以此为基础创新基层政权建设模式，为多元化解藏区沟通屏障问题提出了具体的措施。建议完善社区多元文化机制，搭建多民族沟通融合平台，强化各民族文化差异，强化法治建设理念，创建基层社会良性运行的法治环境。建议基于单位成本为核心指标体系的建设，制度设计体外运行的以审计为核心的独立的监督体系和评估体系，保证大循环体系投入、成本、效益为脉络的正相关关系理性运行，低成本高效强化基层政权建设。

目录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景及意义	2
一、研究背景	2
二、研究意义	3
第二节 研究思路、内容框架结构	5
一、研究思路	5
二、内容框架结构	5
三、研究方法	6
第二章 理论依据体系的构建	7
第一节 基本概念界定	8
一、藏区概念界定	8
二、基层政权建设	13
三、西部现象	15
四、政权建设成本假设	15
第二节 国内外理论研究及启发	16
一、国外理论研究现状及启发	16
二、国内理论研究现状及启发	18

第三节 理论依据体系构建	19
一、资源短缺为矛盾源	19
二、成本效益原则是理论模型成立的核心工具	21
三、地理环境决定论说明差异资源存在的客观性	22
四、财政支出增长理论是判断成本增长所处阶段和趋势的依据	23
第四节 投入与效益相关关系理论模型的构建	25
一、国家资源投入、基层政权建设效益关系假设	25
二、成本与投入和效益相关关系理论	26
三、修正后的投入、单位成本、效益关系模型	29
第三章 基层政权建设现状及“西部现象”特征	33
第一节 行政区划现状及基层政权建设模式的特色	34
一、行政区划及其民族区域自治政权建设特色	34
二、青海藏区行政区划及其民族区域自治政权建设特色	36
第二节 基层政权建设节点分布和多元治理模式聚集区	37
一、藏区基层政权建设广泛而深刻	37
二、青海藏区是国家基层政权建设各种治理模式的聚集区	37
第三节 藏区基层政权建设资源不平衡分布“西部现象”特征	39
一、基层政权建设的“西部现象”突出	39
二、基层政权作为资源的短缺现象与可预见的成本增长趋势特点	43
第四章 指标话语基层政权建设投入、成本、效益相关现状	47
第一节 以国家投入经济力量为主要特征的基层政权建设方式	48

一、从固定资产规模看国家经济力量为主的基层政权建设特征 …	48
二、从财政支出看国家经济力量为主的基层政权建设特征 ……	51
第二节 经济指标判断投入与效益的相关关系 ……	53
一、GDP 判断基层政权建设效益与国家投入资源的非正相关关系 …	53
二、财政收支判断政权建设效益与国家投入资源的非正相关关系 …	58
三、支出撬动收入能力下降，综合指标分析投入效益相关关系 …	66
第二节 非经济指标印证投入、成本、效益相关现状 ……	69
一、公共产品单位成本判断基层满意度、受益度、认可度 ……	69
二、内耗成本与“三度”自相矛盾弱化政权建设 ……	72
第五章 不同视角分析基层政权建设成本轨迹 ……	75
第一节 政权建设成本支出“梯形”属性 ……	76
一、从税和工资看基层政权建设成本在藏区的轨迹 ……	76
二、从机构规模人员配备看基层政权建设成本轨迹 ……	78
三、从党员活动室建设过程透视基层政权建设成本支出轨迹 …	79
四、基层政权建设成本“梯形”属性分布 ……	80
第二节 基层政权建设及运行成本的功能 ……	82
一、从基层政权建设成本结构性失衡看挤占功能降低居民受益度 …	82
二、成本转嫁功能的浪费性成本 ……	84
第三节 消极成本功能加大基层政权建设和基层社会生存成本 ……	86
一、基层政权建设成本与资源禀赋的错位加大生存成本 ……	86
二、消极的成本功能加大基层政权建设和基层社会生存成本 …	88

第六章 基层政权建设效益及成本存在的问题	91
第一节 农业区发展治理模式简单延伸与结构性差异的错位	92
一、简单位移——经济力量为主的溺爱发展治理模式	92
二、溺爱模式揭示国家投入与结构性差异的矛盾	94
三、治理方式与资源禀赋的错位强化成本弱化效益	98
四、基层政府反思的发展治理模式	99
第二节 行政主体与行政相对主体平等地位关系的扭曲	99
一、基层政府权责利不对等扭曲行政主体层级之间的关系	99
二、由近距离服务的村官看基层政权建设供需距离	102
第三节 忽略了正向积极的社会资源的补缺功能	103
一、忽略多元多层次供需缺口与民间资源补缺作用	103
二、忽略了解决纠纷模式的特质性	105
第四节 公共产品弱化基层政权建设效益	107
一、大集中小分散的家庭居住模式决定了投入效益分离	107
二、从医疗供求模式看公共产品居民参与错位	108
三、城镇现代化特征提高生活条件加大生存成本	109
第五节 意识形态演进滞后于基层政权建设加大成本	110
一、意识与基层政权建设不同步	110
二、公共产品的价值取向与意识形态差异的矛盾	111
第六节 以重建为例描述效益成本现状和问题	112
一、劣币驱逐良币反观基层政权建设效益现状	113
二、法律被人们遗忘了功能，基层政府疲于奔命	115

第七章 生存环境影响投入、成本、效益相关关系分析·····	117
第一节 生存环境决定生存模式 ·····	118
一、三大地理自然环境区·····	118
二、生存模式结构性差异·····	120
第二节 生存模式结构性差异决定对基层政府依赖度结构性差异 ··	122
一、藏区对基层政府依赖度的结构性差异现状·····	122
二、生存模式结构性差异决定收入来源的结构性差异·····	124
第三节 生存环境与基层政权建设成本效益的关系 ·····	127
一、基层政权建设效益的现实经济基础·····	127
二、自然环境对生存成本的影响·····	130
三、自然环境制约基层政权建设效益·····	130
第四节 生存模式结构性差异决定收支模式结构性差异 ·····	133
一、生存模式结构性差异决定家庭收支模式结构性差异·····	133
二、生存模式结构性差异决定基层政权建设收支模式·····	137
第五节 以村庄为例描述自然环境是成本的决定者 ·····	140
一、自然环境与政权建设的社会基础·····	140
二、经济力量改变家庭生活模式的同时加大了国家财政支出··	144
三、政权建设的基础经济·····	144
第八章 多民族与文化、意识形态梯度差序分布影响因素分析 ·····	149
第一节 藏区多民族梯度差序分布架构 ·····	150
一、藏区藏民族人口概况·····	150
二、以青海藏区为例多民族梯度差序分布架构分析·····	152
第二节 影响相关关系因素——文化、意识形态梯度差序分布环境 ··	154

一、兼容共存的多重文化特征·····	154
二、意识形态架构与成本客观属性和基层政权建设效益的差异··	156
第三节 语言结构性差异与基层政权建设成本效益结构差异·····	158
一、语言结构性差异与民族分布的结构性差异·····	158
二、语言供给与市场需求不对接弱化基层政权建设效益加大其 成本·····	161
第九章 影响相关关系之因素——藏传佛教双重性功能分析 ·····	165
第一节 藏传佛教信仰现状·····	166
一、极端的环境孕育了藏传佛教别样的生命观·····	166
二、本土化的藏传佛教赋予自然宗教生命观·····	168
三、理性与非理性的信仰传承·····	171
第二节 佛教信仰被忽略的内修调和、教育溢出效应和补缺功能··	173
一、藏传佛教信仰的供需现状·····	173
二、藏传佛教教育功能的溢出效应·····	176
三、藏传佛教信仰对基层社会治理的软调控机制·····	178
第三节 最基本的信仰——“民间法”与藏传佛教的相互交融 ···	180
一、“民间法”守护基层社会秩序的启示 ·····	180
二、基层社会的有序性在于众人参与的治理体系发挥作用····	182
第四节 藏传佛教的经济观解读·····	183
一、藏传佛教寺院经济的解读·····	183
二、寺院经济在走向一条不良发展的道路·····	185
三、渗透于生计模式的藏传佛教文化特征·····	188
第五节 现代化与宗教·····	189
一、宗教与经营·····	189

二、市场经济与神圣的宗教信仰之间的矛盾和统一·····	191
第十章 影响相关关系之因素——看得见的政策产品·····	195
第一节 看得见的政策产品 ·····	196
一、基层社会对政策产品转化为公共产品传递信息矛盾的困惑···	196
二、历史角度分析政策产品缺陷造成政权建设成本困境·····	200
第二节 生态移民城镇化适应与基层生存成本困惑 ·····	204
一、生态移民政策产品城镇化与基层生存成本困境·····	204
二、基层生存成本对“生态移民”城镇化的理性思考·····	206
第三节 比较政策产品差异性影响投入、成本与效益 ·····	208
一、差异性资源非差异性政策产品错位差序加大基层政权建设 成本·····	208
二、差异性资源差异性政策产品提升基层政权建设效益·····	209
第四节 人才招聘政策与市场 and 基层政府人才供需矛盾 ·····	211
一、基层政府人才招聘政策产品设计矛盾中的理性·····	211
二、基层政府自治对人力资源要求与人力资源市场供需矛盾···	212
第十一章 强化投入、效益与成本正相关关系的思路及措施·····	213
第一节 以单位成本为核心构建基层社会、政府、市场循环体系 ···	214
一、单位成本调节税收负担强化循环体系内部的相互依存关系···	214
二、以社会资源弥补基层政权建设供需缺口，降低大循环体系 生存成本·····	216
三、依托大循环体系成本效益原则集合多元化公共产品供给 渠道·····	218
四、注重循环体系运行过程的合法性、合规性和科学性、经	

济性..... 219

第二节 明确成本结构性差异奠定大循环体系理论基础..... 220

一、打破思维定势明确成本结构性差异..... 220

二、明确界定成本项目界限..... 221

三、分析成本结构差异严格内部控制责任..... 222

第三节 创新“差异资源化”理念调节投入、效益和成本关系 ... 224

一、构建资源差异资源化理念..... 225

二、差异文化资源化强化基层政权建设的凝聚力..... 228

三、语种多元化发挥意识形态结构性差异资源化的纽带作用... 230

第四节 设计独立的体外监督体系，以差异资源理念强化法治建设

..... 231

一、法治与民主——淡化民族政治化意识，鼓励各民族依法
参与基层政权建设..... 231

二、完善社区多元文化机制，搭建多民族沟通融合平台..... 233

三、藏区基层政权建设效益及成本评估体系思考..... 234

结束语..... 236

参考文献..... 240

后记 246

第一章 绪 论

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

成本作为管理工具见证了政府行政的轨迹，同时作为专业语言工具述说着基层政权建设效益的高低。二十世纪七八十年代，反对浪费、反对低效率的公共行政改革在西方国家兴起，其实质是打破政府行政高效率——低效率——无效率的循环，实现基层政府中心边缘化和边缘中心化的转换，从效率中心主义转向成本中心主义，目的在于低成本高效强化国家政权建设。政府对国家基层政权建设投入和成本降低的双向成本意识理念的实践，显示出成本对投入与效益的调节功能。^①人们看到通过降低单位成本，压缩政府开支，控制建设总成本，可以调节投入与效益空间，强化基层政权建设，这是可预期的，这对我国藏区基层政权建设具有启示意义，有利于基层政权自身可持续性发展。

国家投入资源建设基层政权在藏区取得瞩目的成效，无论广度还是深度其力量基本覆盖基层社会，基层社会因此受益显著，这是毋庸置疑的事实。但是基层政权建设供需缺口相对而言呈现加大趋势，第一，与发达地区、政策产品预期相比效益差距大，影响其覆盖率；第二，政策产品与公共产品和该地区极端属性需求相比供需错位矛盾突出，影响其覆盖有效性，掩去其实际效益的辉煌；第三，效益低与国家高投入呈现非正相关关系（包括负相关关系，即便不是负相关关系，但是空间小到令人质疑），侵蚀其建设绩效，有效覆盖受到制约；第四，从边疆稳固、国家安全、社会稳定分析，可预见充实藏区西部、弱化藏区西部现象需要强化其覆盖范围和建设程度。基层政权自身作为资源，不能满足可持续性发

^① 张康之：论政府的非管理化——关于“新公共管理”的趋势预测，教学与研究，2000（7）：32-34。

展需求的短缺现象在该地区开始逐渐加速凸显。从另一个角度分析,效益问题也是成本问题,它们是一个问题的两个方面。有限的输入资源解决多重供需矛盾,从现实的角度分析,成本将随国家投入程度和速度变动呈现扩张趋势是可预见不可避免的,这就决定在一定投入转化为成本过程中,需要压缩单位成本,增加更多单位效益,从广度深度扩大基层政权的覆盖面,才能解决基层政权建设供需矛盾,改变其短缺现状的要求。而现实中政府自身运行成本对国家投入的挤占和对成本的转嫁功能弱化了满足基层社会需求以及创造新价值的能力,侵蚀了效益。成本的这些消极功能反而加大了基层政权建设的供需缺口,加剧了供需矛盾,与人们的期望背相而驰。本研究认为成本结构性差异决定不同的成本内涵具有消极和积极双重特征,依托后优势发展理论,压缩单位成本,发挥其在成本上升趋势中扩大效益空间的积极调节功能,调节投入与效益的相关关系,探讨低成本强化经济属性和政治属性矛盾统一的基层政权建设模式是可行的,也是必要的。为此,研究构建国家投入与基层政权建设效益模型,导入“成本”理念,将成本作为核心问题,试图借助效益指标完成成本的比较分析,解决基层政权建设投入与效益配比问题和摆脱其结构性差异的现实困境。

基层政权建设是经济属性和政治属性的矛盾统一,经济属性决定了成本是基层政权建设的基础。根据马斯洛需求层次理论可推断出,基层政府对国家投入的行政资源消耗因政权建设需求的强化而不断上升的合理性,从理论的角度分析,这一基础不断加大也是可预见的、不可避免的。而它的高低意味着基层社会对国家投入的受益程度和承载负担的大小不同,涉及其生存成本大小和可持续生存能力高低,决定着基层社会个体(包括个人、家庭、村落、社区、经济主体等)对国家基层政权布局及其建设效益的认可程度,以及对基层政府行政绩效确认的程度,甚至决定着对基层政权建设相关政策产品的赞成和支持力度以及与行政主体的默契配合程度,反过来又影响着基层政权建设。现实中政府自身运行成本对国家资源投入的挤占功能确实削弱了基层社会创造新价值的能力,由于资源配置结构比例失衡,“吃饭财政”弱化了满足基层社会需求的能力。探讨在有限的资源条件下优化资源配置,低成本强化基层政权建设效能,强化基层政权建设的经济属性和政治属性的矛盾统一是课题的缘起。

二、研究意义

藏区国家基层政权建设及成本实证报告(以下简称报告)是现实调研的感悟和思考,研究目的在于逐步形成完整的理论体系,更重要的是对比国家投入与效益配比程度,分析成本调节、挤占和转嫁功能,探讨以成本为核心的投入、效益彼此

为前提的低成本高效建设模式的可行性和必要性。报告从两个层面研究基层政权建设和成本问题。第一，基层政权建设现状。通过现象描述其分布的特点和治理模式凸显的特色，实证其静态现状和动态运行趋势；第二，基层政权建设成本及效益现状。研究以社会转型为背景，通过假设就基层政权建设从广义和狭义两方面梳理比较分析效益和成本数据与国家投入配比现状，以青海藏区为例选择代表藏区特色的自然生存环境与传统的生计模式和城镇化问题，多民族构成和意识形态梯度差序分布、贫困的持续性、生态保护和经济发展问题，语言和寺院教育与官方教育问题，政策和市场经济问题，宗教、寺庙、僧侣和乡约民俗问题等，分析藏区基层政权建设的“依赖型模式”因生计模式不同而存在成本结构性差异的矛盾、困境。

研究为解决矛盾、脱离困境，借鉴国内外理论构建以成本效益理论工具为核心的理论体系，创新理论概念，在可持续发展理论、短缺理论、成本效益理论、后优势发展理论体系的逻辑关系基础上，基于投入与效益正相关关系模型认同基础假设，由投入、成本、效益互为基础的配比关系，首先假设以国家投入为自变量，政权建设效益为因变量的两者之间为正相关关系；其次假设单位成本为自变量，政权建设效益为因变量，在投入一定的前提下，两者之间关系为负相关关系；再假设单位成本为控制变量，总成本与效益是正相关关系，构建投入、成本、效益之间的逻辑模型，由相关关系在藏区的演绎推断假设成立的可能性、差异程度，而这受制于本土资源结构性差异。^① 它与国家投入结构性差异因为农业区的一系列治理政策产品位移到藏区，与本土传统的生产、生活模式出现错位而与公共产品需求不对接，对成本产生消极影响，成本挤占功能加大成本结构性失衡影响基层政权建设获得预期效益。影响成本变动差异对投入与效益调控功能的因素，从信仰到政治，从文化到经济凸显差异性属性，其鲜明特征的双重性和复杂性造成相关关系相互配比的诸多困境。基层治理因为偏重经济力量忽略了本土特色差异性资源与基层政府和基层社会的紧密关联度和复杂度，忽略了因不同区域生计模式而呈现不同的松散程度，忽略了因信任不对称而裹挟预算约束软化，加剧资源短缺下的市场化资源配置缺陷以及基层政权建设弱化现象。因此，相关关系可能呈现与预期不一样的结果。研究区别成本的结构性差异，导入自变量单位成本，发挥其在投入与效益关系模型中的调节功能，基于藏区稳定的思考，介入调节变量，发挥本土禀赋资源的作用控制行政无为的消耗。旨在通过成本与效益相互制衡关系，分析差异性因素的积极和消极作用，规避其客观劣势功能，优化成本结构，强化正相关关系，对西部地区乃至国家完善基层社会秩序治理体系具有理论价值和实际意义。

^① 见第一章理论依据体系的构建“概念界定”