

白 钢 史卫民 主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2008

**中 国
公 共
政 策
分 析**

2008 年 卷

中国社会科学出版社

中国政治学研究会 主办

中国政治学

第1期

（总第100期）

2018

中国 公共政策 分析

2018年第1期

中国政治学研究会 主办

白 钢 史卫民 主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2008

中 国
公 共
政 策
分 析

2008 年 卷

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策分析. 2008 年卷/白钢, 史卫民主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-5004-6846-2

I. 中… II. ①白…②史… III. 方针政策—分析—中国—2008 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 045414 号

责任编辑 史慕鸿

责任校对 修广平

封面设计 王 华

技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 3 月第 1 版

印 次 2008 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 21

插 页 2

字 数 371 千字

定 价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

中国公共政策分析

2008 年卷

主 编 白 钢 史卫民

编 委 郭巍青 岳经纶 张辰龙 朱亚鹏 吕 芳

作 者(按姓氏笔画排序)

王修达	史卫民	白 钢	李文锋	许力平	刘喜堂
祁 斌	朱亚鹏	肖飞飞	陈益民	陈 晨	陈尊裕
陈溢宁	张轶男	罗运阔	周 岚	邹文开	岳经纶
赵树凯	郭元之	郭巍青	党国英	萧国亮	彭兴韵

目 录

导论	2007 年/2008 年中国公共政策选择的基本立足点:加快转变经济发展方式,实现全面协调可持续发展	白 钢 史卫民(1)
一	宏观调控下的经济发展速度	3
二	CPI 上涨的应对措施	8
三	饮用水安全成为突出的政策问题	11
四	产品、食品安全与安全生产问题	14
五	社会保障政策的新发展	18
六	发展现代农业的政策取向	21
七	服务型政府的政策目标	23
第一章	2007 年的宏观调控与 2008 年的经济走势	萧国亮(27)
一	2007 年宏观经济发展与存在的问题	28
二	能否保持中国经济又好又快发展是检验财政政策与货币政策有效性的唯一标准	32
三	促进充分就业是宏观调控的关键	36
四	中国经济在 2008 年定会再铸辉煌	38
第二章	2007 年中国货币政策分析	彭兴韵(40)
一	货币政策的实体经济背景	41
二	货币政策的金融环境	42
三	货币政策的操作	51
第三章	健康稳定发展的中国资本市场	祁 斌 陈益民 郭元之(62)
一	资本市场总体运行情况	63
二	主要政策措施	64
三	资本市场对中国经济和社会发展的推动作用	75
四	中国资本市场面临新的挑战	76

五 进一步推动中国资本市场健康发展的对策建议 78

第四章 中国边境贸易政策分析 李文锋(82)

- 一 边境贸易成为中国开展周边经贸合作的主要形式 83
- 二 发展周边经贸合作的问题与政策分析 87
- 三 重视发挥边境省区在周边经贸合作中的作用 90

第五章 内蒙古自治区发展边境贸易的经验、问题及

思考 周 岚(92)

- 一 内蒙古自治区实施“走出去”战略及发展边境贸易取得的初步成效 93
- 二 内蒙古自治区“走出去”和发展边境贸易面临的主要问题 94
- 三 大力发展内蒙古自治区边境贸易的政策建议 95
- 四 进一步提升内蒙古自治区对外开放水平的思考 96

第六章 中国食品安全问题的公共政策分析 陈 晨(98)

- 一 中国的食品安全形势 99
- 二 中国食品安全问题产生的原因 104
- 三 中国实施食品安全问题治理的政策建议 107

第七章 中国煤矿安全治理:劳动政策的视角 岳经纶(114)

- 一 中国煤矿安全生产的现状 & 主要治理政策 115
- 二 矿难绵绵,不同的解说 119
- 三 作为劳工问题的煤矿安全问题 122

第八章 重审中国住房保障政策:问题、对策与

趋势 朱亚鹏 肖飞飞(125)

- 一 中国住房保障政策的背景:从福利分配向市场供应转变的住房改革 126
- 二 后房改时代的住房问题:中低收入家庭的住房困境 130
- 三 中国住房保障政策的实践:成就、局限与趋势 135
- 四 未来的住房保障政策:思路与建议 148

第九章 城市贫困治理中的居民最低生活保障制度	刘喜堂(153)
一 改革开放以来中国的城市贫困问题	154
二 城市低保制度的创立与发展	156
三 城市低保制度的现状评估	161
四 城市低保制度存在的问题及政策建议	166
第十章 中国农村医疗救助政策分析	邹文开(170)
一 中国农村医疗救助政策背景分析	171
二 中国农村医疗救助政策的内容	175
三 农村医疗救助制度取得的巨大成就	178
四 农村医疗救助制度存在的不足	183
五 完善农村医疗救助的政策建议	187
第十一章 中国征地补偿政策分析	王修达(192)
一 中国征地补偿制度的沿革	193
二 征地补偿应依据的标准	197
三 征地补偿的使用方式	209
四 征地补偿安置制度的发展趋势	217
第十二章 烟草行业反哺农业的机制与模式	许力平 党国英(223)
一 烟叶生产的基本形势	224
二 烟草部门反哺农业的主要方式	226
三 烟草种植业的“扶贫产业”性质及其在国家扶贫战略中的地位	233
四 烟草行业反哺农业的“外部效益”分析	236
五 烟叶种植的成本收益分析	241
六 烟草行业面临的挑战及其对反哺农业的影响	254
七 建设“和谐烟草”,推动烟区经济发展	259
第十三章 香港空气质量管理与控制政策:回顾与挑战	罗运阔 陈尊裕 张轶男 陈溢宁(263)
一 管理机构与体制改革	264
二 环境空气质量管理目标与政策	265
三 环境空气质量现状及空气污染控制措施	267
四 空气质量控制与管理面临的挑战	271

第十四章 泛珠三角区大气污染的合作治理:公共政策的

视角 陈溢宁 陈尊裕(275)

- 一 大气污染及其治理:简要的回顾 277
- 二 泛珠三角区的大气污染形势 280
- 三 治理大气污染的公共政策 282
- 四 公共政策面临的问题 286

第十五章 参与式预算与公共政策选择 赵树凯 史卫民(289)

- 一 参与式预算的不同模式 290
- 二 参与式预算对公共政策选择的影响 296
- 三 参与式预算试点面临的问题 298

第十六章 理解政策网络 郭巍青(301)

- 一 政策网络的概念化进程:理论源流与社会背景 303
- 二 政策网络对政策过程的影响:权力结构分析 310
- 三 博弈分析与政策网络管理 313
- 四 政策网络研究的启示 317

Table of Contents

Introduction	The Basic Stance of the Public Policy Choices in China in Year 2007—08: To Speed Up the Transformation of the Mode of Economic Growth and Achieve the Well-rounded, Coordinated and Sustainable Development	 Bai Gang and Shi Weimin (1)
1	The Pace of Economic Growth in the Context of Macro Control	3
2	The Coping Measures Against the Rising CPI	8
3	The Safety of Drinking Water becomes the Salient Policy Problem	11
4	The Safety of Products and Food and the Production Safety Problem	14
5	The New Developments of the Social Security Policy	18
6	The Policy Orientation of Developing Modern Agriculture	21
7	The Policy Objectives of the Service-oriented Government	23
Chapter One	The Macroeconomic Control in 2007 and the Economic Trends in 2008	 Xiao Guoliang (27)
1	The Development of the Macro-economic Development in 2007 and the Problems Existed	28
2	The Sole Criterion to Test the Effectiveness of the Fiscal and Monetary Policy Is Whether China Can Maintain a Sound and Fast Economic Growth	32
3	The Key of Macroeconomic Control Is to Promote Full Employment	36
4	China's Economy Must Have a Bright Future in 2008	38
Chapter Two	An Analysis of China's Monetary Policy	 Peng Xingyun (40)
1	The Substantial Economic Context of the Monetary Policy	41
2	The Financial Context of the Monetary Policy	42

3 The Operation of the Monetary Policy 51

Chapter Three Capital Market in China: Towards Healthy and Stable

Development ... Qi Bin, Chen Yimin and Guo Yuanzhi (62)

- 1 The General Situation of the Operation of Capital Market 63
- 2 Main Policy Measures 64
- 3 The Driving Role of Capital Market in China's Economic and Social Development 75
- 4 The New Challenges Facing China's Capital Market 76
- 5 The Policy Suggestions of Pushing Forward the Healthy Development of China's Capital Market 78

Chapter Four An Analysis of the Border Trade Policy

in China Li Wenfeng (82)

- 1 The Border Trade Policy Has Become the Principal Form of Developing Cross-border Economic and Trade Cooperation in China 83
- 2 The Analysis of the Problems and Policies of Developing Cross-border Economic and Trade Cooperation 87
- 3 Much Attention Should Be Directed to the Role of Border Provinces in the Cross-border Economic and Trade Cooperation 90

Chapter Five The Experiences and Problems of and Reflections on the Developing Border Trade in Inner

Mongolia Zhou Lan (92)

- 1 The Implementation of the Strategy of "Going Outward" and the Preliminary Achievements of Developing Border Trade in Inner Mongolia 93
- 2 The Salient Problems Facing the "Going Outward" Strategy and Developing Border Trade in Inner Mongolia 94
- 3 The Policy Suggestions of Developing Rigorously the Border Trade in Inner Mongolia 95
- 4 Some Thoughts on Further Lifting the Level of Open to the Outside in Inner Mongolia 96

Chapter Six China's Food Safety Problem: A Public

Policy Analysis Chen Chen (98)

- 1 The Situation of China's Food Safety 99
- 2 The Reasons of the Food Safety Problem in China 104
- 3 The Policy Suggestions of Solving the Food Safety Problem 107

Chapter Seven The Regulation of Coal Mine Safety in China: The

Prospective of Labor Policy NgokKinglun (114)

- 1 The Situation of Coal Mine Safety in China and the Main Government Policy Responses 115
- 2 Different Explanations on the Reasons of the High Frequency of Coal Mine Accidents 119
- 3 The Coal Mine Safety Problem as a Labor Problem 122

Chapter Eight China's Public Housing Policy Revisited:

Problems, Countermeasures and

Trends Zhu Yapeng and Xiao Feifei (125)

- 1 The Background of China's Public Housing Policy: the Market-oriented Housing Reform 126
- 2 The Housing Problems in the Post-housing Reform Era: the Housing Shortage of the Middle-and Low-income Families 130
- 3 The Practices of China's Housing Policy: Achievements, Limitations and Trends 135
- 4 The Future Public Housing Policy: Some Thoughts and Suggestions 148

Chapter Nine The Minimum Standards of Living Scheme and the Urban

Poverty Reduction in China Liu Xitang (153)

- 1 The Urban Poverty Problem in China Since the Economic Reform 154
- 2 The Construction and Development of the Urban Minimum Standard of Living Scheme 156
- 3 An Assessment of the Current Situation of the Urban Minimum Standard of Living Scheme 161
- 4 The Problems Existing in the Urban Minimum Standard of Living Scheme and the Related Policy Suggestions 166

Chapter Ten An Analysis of the Rural Medical Aid Policy

in China Zou Wenkai (170)

- 1 The Analysis of the Background of the Rural Medical Aid Policy in China 171
- 2 The Contents of China's Rural Medical Aid Policy 175
- 3 The Great Achievements Made by the Rural Medical Aid System 178
- 4 The Limitations of the Existing Rural Medical Aid System 183
- 5 The Policy Suggestions 187

Chapter Eleven An Analysis of the Land Compensation Policy

in China Wang Xiuda (192)

- 1 The Brief History of the Land Compensation Policy in China 193
- 2 The Standards on Which the Land Compensation Is Based 197
- 3 The Forms of Using of the Land Compensation 209
- 4 The Trends of the Land Compensation and Settlement System 217

Chapter Twelve The Mechanisms and Models of the Feedback of the Tobacco Industry to the Agriculture

..... Xu Liping and Dang Guoying (223)

- 1 The General Situation of the Tobacco Production 224
- 2 The Main Forms of the Feedback of the Tobacco Industry to the Agriculture 226
- 3 The Nature of "Poverty Alleviation" of the Tobacco Planting and Its Role in the National Strategy of Poverty Alleviation 233
- 4 The Analysis of the "External Effect" of the Tobacco Industry's Feedback to the Agriculture 236
- 5 The Cost-benefit Analysis of the Tobacco Planting 241
- 6 The Challenges Facing the Tobacco Industry and Their Impacts on the Agriculture 254
- 7 To Build a "Harmonious Tobacco Industry" and Promote the Economy of Tobacco 259

Chapter Thirteen The Policy of the Management and Control of Air Quality in Hong Kong: Review and Challenges

..... Luo Yunkuo, Chen Zunyu, Zhang Yinan and Chen Yining (263)

- 1 Managing Organizations and Institutional Reform 264
- 2 The Objectives and Policies of Air Quality Management 265
- 3 The Current Situation of Air Quality and the Measures of Air Pollution Control 267
- 4 The Challenges Facing Air Quality Control and Management 271

Chapter Fourteen The Cooperation in the Regulating of Air Pollution in the Pan-Pearl River Delta: A Public Policy Analysis Perspective Chen Yining and Chen Zunyu (275)

- 1 Air Pollution and Its Regulation: A Brief Review 277
- 2 The Current Situation of Air Pollution in the Pan-Pearl River Delta 280
- 3 The Public Policy of Air Pollution Control 282
- 4 The Problems Facing Public Policy 286

Chapter Fifteen Participatory Budget and Public Policy

Choices Zhao Shukai and Shi Weimin (289)

- 1 The Different Models of Participatory Budget 290
- 2 The Impacts of Participatory Budget on Public Policy Choice 296
- 3 The Problems Existed in the Trials of Participatory Budget 298

Chapter Sixteen Understanding Policy

Networks Guo Weiqing (301)

- 1 The Process of the Conceptualization of Policy Networks: Theoretical Sources and Social Contexts 303
- 2 The Impacts of Policy Networks on Policy Process: Power Structure Analysis 310
- 3 Game Analyses and the Management of Policy Networks 313
- 4 The Implications of Policy Network Studies 317

导 论

2007 年/2008 年中国公共政策 选择的基本立足点:加快转 变经济发展方式,实现全 面协调可持续发展

白 钢 史卫民

提要:在经济运行中,一些长期积累的突出矛盾和问题还没有得到根本解决,2007 年又出现了一些值得注意的新情况新问题,国内生产总值增长速度大大高于预期,经济增长由偏快转为过热的趋势尚未缓解;居民消费价格指数在结构性物价上涨的带动下快速增长,中国股市出现跳跃式发展,沪深股市总市值已经超过 2006 年国内生产总值;大中城市房价不断上扬。为防止经济“过热”和防范通货膨胀,在相关政策上已有所调整,但是政策效果还不够明显。饮水安全、食品安全、产品安全和安全生产等,成为 2007 年中国政府重点关注的政策问题;在建立社会保障体系和“三农”问题等方面,则有了更为明确的政策目标。

2007 年 10 月召开的中国共产党第十七次全国代表大会,为中国未来的公共政策选择确定了方向。加快转变经济发展方式,走中国特色新型工业化道路;坚持好字优先,努力实现速度质量效益相协调,消费投资出口相协调,人口资源环境相协调,改革发展稳定相协调,是 2008 年宏观调控政策的基本立足点。按照控总量、稳物价、调结构、促平衡的思路,实施稳健的财政政策和从紧的货币政策,重点不仅是控制经济发展速度,还要抑制居民消费价格指数上升的趋势,保证市场基本稳定,防范通货膨胀,并密切关注股市、房价等的涨落状况,及时出台相应的调控措施。

2008 年还将继续强化对食品安全、产品安全、饮水安全、环境安全以及安全生产等的监管,着力于建立覆盖全社会的安全保障体制,并切实加强农业的基础地位,着力保证社会建设和新农村建设等既定年度目标顺利实现。

关键词: 宏观调控 居民消费价格指数 安全与社会保障 新农村建设

2007 年的公共政策, 伴随经济社会发展所出现的新形势, 在宏观经济政策和社会政策等方面均作了相应调整, 尤其是针对生活物价上涨、房价持续走高、股票市场投资过大以及可能出现的经济“过热”等问题, 出台了一系列措施, 以加大宏观调控的力度, 保证经济平稳运行, 落实社会保障政策的各项目标, 并在饮水安全、食品药品安全、产品安全和安全生产等方面有了重大进步。

2008 年, 我们将迎来改革开放 30 周年, 并且举办北京奥运会。完善和落实宏观调控政策, 保证经济平稳较快发展, 已经成为当务之急。为此, 中国公共政策选择的取向, 将把防止经济增长由偏快转为过热, 防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀作为宏观调控的首要任务, 按照控总量、稳物价、调结构、促平衡的思路, 实施稳健的财政政策和从紧的货币政策, 合理把握财政支出规模, 优化支出结构, 较大幅度增加对社会保障、卫生、教育、住房保障等方面的支出, 发挥货币政策在宏观调控中的重要作用。同时, 要切实加强农业的基础地位, 创新“三农”工作的思路, 加大节能减排的攻坚力度, 推进以改善民生为重点的社会建设, 全面贯彻科学发展观。

一 宏观调控下的经济发展速度

2006 年的中国国内生产总值 (GDP), 最初统计为 20.94 万亿元, 比 2005 年增长 10.7%。^① 2007 年 7 月, 国家统计局对 2006 年的 GDP 初步核算数进行了修订, 2006 年 GDP 实际总量为 210871 亿元, 比初步核算数增加 1464 亿元, 按不变价格计算, 比 2005 年增长 11.1%, 比初步核算数提高 0.4 个百分点。^② 2005 年预期 2006 年国内生产总值增长

① 见温家宝:《政府工作报告》(2007 年 3 月 5 日第十届全国人民代表大会第五次会议), 载《中华人民共和国国务院公报》2007 年第 13 号(总第 1228 号, 2007 年 5 月 10 日), 下文所述 2006 年经济社会发展的统计数据及 2007 年的发展目标, 未注出处者, 均来自本报告。

② 见“中国新闻网”2007 年 7 月 11 日载文《中国 2006 年 GDP 增长 11.1%, 比初步核算数提高 0.4%》; 具体数据, 见《中国统计年鉴, 2007》, 中国统计出版社 2007 年版, 第 26—27、57 页。