



中國

公共政策分析

2005年卷

香港城市大學亞洲管治中心
中國社會科學院公共政策研究中心 合編



香港城市大學出版社

中國公共政策分析

2005 年卷

香港城市大學亞洲管治研究中心
中國社會科學院公共政策研究中心



香 港 城 市 大 學 出 版 社
City University of Hong Kong Press

© 2005 香港城市大學

本書版權受香港及國際知識版權法例保護。除獲香港城市大書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何媒介或網絡，任何文字翻印、仿制、數碼化或轉載、播送本書文字或圖表。

國際統一書號：962-937-109-X

出版

香港城市大學出版社
香港 九龍 達之路
香港城市大學
網址：www.cityu.edu.hk/upress
電郵：upress@cityu.edu.hk

© 2005 City University of Hong Kong

Analysis of Public Policies of China 2005

(in traditional Chinese characters)

Edited by
Governance in Asia Research Centre,
City University of Hong Kong
and
Centre for Public Policy Study,
Chinese Academy of Social Sciences

ISBN: 962-937-109-X

Published by

City University of Hong Kong Press
Tat Chee Avenue
Kowloon, Hong Kong
Website: www.cityu.edu.hk/upress
E-mail: upress@cityu.edu.hk

Printed in Hong Kong

香港城市大學亞洲管治研究中心

亞洲管治研究中心是香港城市大學人文及社會科學院特設的科研機構，原名公共管理及社會政策比較研究中心，成立於 1999 年，2002 年 7 月改為現名。

亞洲管治研究中心的宗旨是成為 21 世紀亞洲地區管治制度、政策和倫理比較研究的重要學術機構，為亞洲地區的管治提供新的理論、範式和創新工具。

亞洲管治研究中心的研究集中在應用哲學和應用社會科學領域，橫跨倫理學、政治學、公共管理和政策研究等專業，研究項目可歸納為管治倫理與文化、制度與管理以及政策與過程三個主要範疇。

亞洲管治研究中心主任為陶黎寶華博士。

地址：中華人民共和國香港特別行政區

九龍達之路香港城市大學教學樓 B7522 室

電話：(852) 2784-4533

傳真：(852) 2784-4288

網頁：www.cityu.edu.hk/garc

電郵：ga@cityu.edu.hk

中國社會科學院公共政策研究中心

中國社會科學院公共政策研究中心 1995 年成立於北京，是一個非盈利性的科研與教學組織。該中心面向國內外政界和學術界，在政治學與政策研究領域主辦研究課題、開展研討、組織實地調查研究並出版研究成果。

中國社會科學院公共政策研究中心致力於充當學術界與政界溝通的橋樑，為政府決策過程注入新的思想，並為中國向市場經濟和公民社會轉型期的有效改革政策奠定堅實的知識基礎。

中國社會科學院公共政策研究中心主任為中國社會科學院政治學研究所研究員白鋼。

地址：北京市建國門內大街 5 號

郵編：100732

電話：86-10-64460057

傳真：86-10-68472032

本書編者、作者名單及所屬工作機構

執行編委

陶黎寶華	香港城市大學亞洲管治研究中心
岳經綸	香港城市大學亞洲管治研究中心
白鋼	中國社會科學院公共政策研究中心
史衛民	中國社會科學院公共政策研究中心

編委

張辰龍	中國社會科學院公共政策研究中心
呂芳	中國政法大學政府管理學院

作者

白鋼	中國社會科學院公共政策研究中心
史衛民	中國社會科學院公共政策研究中心
蕭國亮	北京大學經濟學院
隋福民	北京大學經濟學院
袁鋼明	中國社會科學院經濟研究所
張小琦	中國信達資產管理公司
黨國英	中國社會科學院農村研究所
王修達	北京市農委農村處
溫鐵軍	中國人民大學農業與農村發展學院
高書國	國家教育發展研究中心
張本清	國家安全生產監督管理局政策法規司
陶黎寶華	香港城市大學亞洲管治研究中心
馬小玲	中國國家環境保護總局華南環境科學研究所
何建宗	香港公開大學科技學院環境學系
馬雅燕	香港城市大學亞洲管治研究中心
謝新民	中國水利水電科學研究院
韓素華	中國水利水電科學研究院
王浩	中國水利水電科學研究院
宋國君	中國人民大學環境學院
蔣楠	中國人民大學環境學院
肖紅	中國人民大學環境學院
郭巍青	中山大學政治與公共事務管理學院
文嘉榮	中山大學政治與公共事務管理學院
朱法華	國電環境保護研究所
王聖	國電環境保護研究所

前 言

2003 年中國人均 GDP 超過了 1,000 美元。歷史經驗表明，世界上許多國家和地區在人均 GDP 達到 1,000 美元之後，往往會出現社會階層分化、中產階級勢力壯大、民主意識增強、各種文化思潮泛起、收入分配差距擴大等現象，極易產生政治動盪、社會矛盾突出、民族關係緊張等問題。也就是說，人均 GDP 達到 1,000 美元後的社會具有高度不和諧性的風險。歷史經驗同樣表明，不同國家和地區對這個風險社會的不同處理，往往導致截然不同的結局。

從這個角度着眼，21 世紀初的中國也是一個具有高度不和諧性的“風險社會”。貧富分化、三農問題、貪污腐敗、失業下崗、圈地運動等都是這個風險社會的構成要素。風險社會的出現，可以說是市場失靈（market failure）和政府失靈（government failure）的產物。而突發性的政治事件和公共安全危機則有可能觸發深刻的社會危機和分裂。為降低社會風險，防範社會危機和動亂，民主和科學的公共政策制定和實施具有重大的意義。

如同我們在 2004 年卷前言中所指出的，2003 年的 SARS 危機推動了中國政府和人民對風險社會的認識，也推動了對中國政策範式的改變。中國政府在總結 SARS 經驗教訓的基礎上，於 2003 年 10 月提出了以人為本，全面、協調、可持續的科學發展觀。這種發展觀要求在以人為本的基礎上，全面統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放。到 2004 年 9 月，中共中央進一步提出了構建社會主義和諧社會（harmonious society）的要求。中共十六屆四中全會通過的《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》指出，中共要按照推動社會主義物質文明、政治文明、精神文明協調發展的要求，不斷提高駕馭社會主義市場經濟的能力、發展社會主義民主政治的能力、建設社會主義先進文化的能力、構建社會主義和諧社會的能力、應對國際局勢和處理國際事務

的能力。很明顯，構建和諧社會與物質文明、政治文明和精神文明具有同等重要的地位。

如果說科學發展觀的提出是對過去片面追求經濟效率和經濟增長率的發展觀的修正，那麼，和諧社會的構建則是對風險社會的具體回應。而和諧社會的構建和執政黨執政能力的提高在很大程度上取決於執政黨的公共政策能力（policy capacity）。從科學發展觀的提出，到倡導和諧社會的構建，體現了中國公共政策在新世紀的新的價值取向。在這一新的價值取向下，不僅公共政策的制定過程更注重民意，有了更多的公眾參與，而且公共政策的目標也更注重效率之外的社會價值，如個人尊嚴（human dignity）、社會正義（social justice）、人與自然、經濟與社會的協調發展（co-ordinated development）。因此，三農問題、環境保護等日益成為中國公共政策的目標對象。

本卷年報是香港城市大學亞洲管治研究中心（原香港城市大學公共管理及社會政策比較研究中心）和中國社會科學院公共政策研究中心合編的中國公共政策年度分析報告的第五本。本卷年報選擇了 2004 年度有重要意義的公共政策領域進行分析，充分反映了中國公共政策對科學發展觀和構建和諧社會的積極回應。

本卷年報的主題涉及宏觀經濟調控、三農問題、環境保護和可持續發展等公共政策領域，具體包括宏觀調控、國有企業改革、土地制度、農村教育、糧食安全、減輕農民負擔、水資源保護、安全生產、電力發展、粵港環境管治合作和泛珠江三角洲區域合作等內容。

三農問題是中國現代化進程必須正視和解決的重大問題，也是胡溫新政府最關注的公共政策議題。2003 年以來，為解決三農問題，特別是增加農民收入，胡溫新政府採取了若干重大政策，涉及農業結構、土地制度、糧食生產、農民稅收負擔、農村教育、農民工保護等方面，被稱為“新三農政策”。“新三農政策”以促進農民增加收入為突破口，是具有戰略意義的公共政策發展。為全面認識“新三農政策”，本卷年報以四章的篇幅，深入分析了農村土地制度、糧食生產、農村教育和農業稅收減免等具體政策領域。

隨着粵港合作的深化，特別是“更緊密經貿關係安排”（CEPA）的實施，南中國的區域經濟合作的深度和廣度不斷加強。其標誌性事件就是2004年6月3日正式簽署的包括香港和澳門在內的11省區的《泛珠三角區域合作框架協定》。“泛珠合作”是中國的中央政府與相關各地方政府以及特區政府聯手推動“區域化”進程的重要努力。“泛珠合作”不僅涉及經濟和社會領域，作為一種“區域化”的努力，它也深刻觸動了傳統的“國家—地方”架構，要求在“次國家層次”上發展複合型、橫向型的管治結構。也就是說，“泛珠合作”提供了跨境管治（cross-border governance）的新實驗場。與“全球議程”中的重要議題一樣，跨境管治也涉及統一市場、基礎設施和環境保護等重大領域。這些問題的解決，要求有超越單個地方政府層次的區域性協調與管治。從這個角度來看，“泛珠三角區域合作”框架含有制度創新的重要內容。為探討跨境管治問題，本卷年報不僅分析了“泛珠合作”的政策過程及其隱含的跨境管治問題，而且以環境政策為例，深入分析了粵港之間在環境保護領域跨境管治的機遇和挑戰。當然，跨境管治在中國還是一個嶄新的研究領域，本年報的探討還是初步的，期待有更多的學者加入這一領域。

與過往一樣，本卷年報的出版得到了北京和香港方面有關人士和機構的大力支持和協助，在此謹表示誠摯謝意。香港城市大學出版社社長鄭子器先生和編輯陳家揚先生為本書的出版付出了不少心血，在此特別表示謝忱。歡迎各界對本書提出批評和指正。

香港城市大學亞洲管治研究中心

陶黎寶華

岳經綸

謹識

2005年春

目 錄

前言	xi
----	----

導 論	2004/2005 年中國公共政策選擇的 基本走向	1
-----	------------------------------	---

香港城市大學亞洲管治研究中心	
中國社會科學院公共政策研究中心	
加強宏觀調控的政策選擇	5
“新三農政策”	12
能源政策的調整	18
危機管理與公共安全政策	23
2005 年中國公共政策選擇的走向	27

第一章	處於十字路口的中國經濟—— 2005 年宏觀調控政策分析	31
-----	---------------------------------	----

蕭國亮、隋福民	
從世界經濟發展史看中國經濟發展的兩種可能性	35
中國經濟持續高速發展的重要條件	37
“中華經濟圈”	45
宏觀調控政策與中國經濟發展	49

第二章	中國所有制改革的進展與矛盾	57
-----	---------------	----

袁鋼明	
所有制改革進展及所有制結構的變化	61
所有制改革的理論突破及其積極作用	65
所有制改革進程中的矛盾	73

第三章	中國債權轉股權政策分析	83
-----	-------------	----

張小綺	
債權轉股權的基本含義	87
債轉股的政策環境	89

債轉股的政策目標和政策效果	92
債轉股面臨的主要問題及原因	94
解決債轉股問題的政策建議	97

第四章 當前中國農村土地制度改革的現狀與問題 101

黨國英

2004 年農村土地政策的變化及其背景	105
對現行土地法律法規的評論	110
土地制度的經濟影響	117
土地制度改革的政策建議	126

第五章 減免農業稅的政策效果分析 139

王修達

農業稅減免的基本情況	143
減免農業稅對農民收入的影響	152
減免農業稅對地方財政的影響	159
減免農業稅對糧食生產的影響	167
農業稅制的未來發展	173

第六章 中國的“糧食安全”問題——糧食與人口結構變化之間的相關政策問題分析 179

溫鐵軍

中國 2004 年的宏觀調控是否源自農業問題	183
中國特色——人口與糧食增長同步	185
市場經濟——城鄉人口的結構變化和糧食商品量的增加	190
國際貿易——90 年代糧食大規模進口對國內的影響	194
簡單結論	198

第七章 中國農村教育政策分析 199

高書國

中國農村教育發展的政策選擇	203
中國農村教育面臨的政策問題	215
未來中國農村教育發展的宏觀政策選擇	221

第八章	中國安全生產發展趨勢及政策取向	229
	張本清	
	中國的安全生產形勢	233
	制約安全生產狀況根本好轉的原因分析	237
	安全生產的重要地位與政策目標	241
	安全生產的主要政策取向	246
	安全生產的主要政策措施	249
第九章	環保政策、環境經濟、區域合作及 跨境治理的挑戰	255
	陶黎寶華、馬小玲、何建宗、馬雅燕	
	變革中的中國環保體制、政策和法制	260
	環境經濟及中國排污權交易的分析	269
	發展區域環境合作及粵港排污權交易的背景	272
	粵港排污權交易的機遇及挑戰	275
	粵港排污權交易與跨境環境治理的改革	278
	結語	280
第十章	中國可持續發展的水資源政策	283
	謝新民、韓素華、王浩	
	中國水資源開發利用形勢	287
	水資源開發利用存在的主要問題	295
	水資源戰略的政策選擇	303
	以水價作為經濟杠杆的政策效應評估	312
第十一章	中國流域水環境保護政策分析—— 以淮河流域為例	331
	宋國君、蔣楠、肖紅	
	水環境政策與水環境管理體制	335
	淮河流域水污染防治管理行動	343
	淮河流域水質狀況評估	347
	總量控制和進入淮河流域水體的污染物量分析	352
	淮河流域水污染防治行動的投資分析	364
	評估結論分析	367
	存在問題與建議	369

第十二章	中國電力發展與電力政策走向	375
	朱法華、王聖	
	中國的能源資源與電力發展	379
	電力管理體制與電力政策變化概述	382
	“電荒”及其成因	385
	中國電力政策的走勢	391
第十三章	“泛珠三角區域合作”——區域發展與區域管治	403
	郭巍青、文嘉榮	
	區域合作的基礎條件	407
	區域合作的倡導與推動	412
	區域合作的框架原則	416
	區域合作——初步經驗與前瞻	419
	本書統計圖表	426
	英文目錄	429
	英文提要	434
	索引	447



導論：2004/2005年中國公共政策選擇的基本走向

導論

2004/2005 年 中國公共政策選擇的基本走向

香港城市大學亞洲管治研究中心
中國社會科學院公共政策研究中心

1. 加強宏觀調控的政策選擇	5
2. “新三農政策”	12
3. 能源政策的調整	18
4. 危機管理與公共安全政策	23
5. 2005 年中國公共政策選擇的走向	27

提要

2003-04 年中國經濟運行中出現的不健康、不穩定因素逐漸顯現，並呈日益蔓延之勢。為防止苗頭性和局部性問題演變為全局性問題，中國政府主動進行宏觀調控，使經濟增長過程中出現的投資、工業和貨幣信貸增長過快及煤電油運緊張的矛盾得到明顯緩解，糧食生產出現重要轉機，生產資料價格漲勢趨緩，並保證了發展速度，全年國內生產總值預計增長 9% 左右，宏微觀效益均呈現良好態勢。

以促進農民增加收入為突破口，從根本上解決“三農”問題，既是宏觀調控的重要內容，也是 2004 年一項重要的政策選擇，可以視之為“新三農政策”。通過保護和提高糧食綜合生產能力、推進農業和農村經濟結構戰略性調整、推進農村稅費改革、搞活農產品流通、加大對農業和農村投入力度等措施，尤其是“三項補貼”（糧食直接補貼、良種推廣補貼、農機具補貼）的發放，使農民種糧積極性明顯提高，耕地大量減少的勢頭得到初步遏制，不僅使農業發展獲得必要的動力和保證，亦使農民的人均收入明顯提高。

針對連續發生的公共安全事件，中國政府不僅進一步完善了危機管理體制，還使醞釀已久的“問責制”、新聞公佈制度等進入實際運作層面。

2005 年公共政策選擇的走向，將是繼續進行宏觀調控，進一步落實“新三農政策”，並圍繞“十一五規劃”的制訂，構建經濟社會和諧發展的政策體系。

關鍵字

宏觀調控 糧食增產 壓縮投資規模 三項補貼
最嚴格的土地管理 新三農政策 節能型經濟
節能型社會 公共安全 問責制

2004 年的中國公共政策選擇，有兩大重點，一是主動面對中國經濟運行中出現的不健康、不穩定因素，進行宏觀調控，以保證經濟社會穩定、健康發展；二是為解決農民增收問題，進行必要的政策調適，以緩解“三農”問題的壓力。在政策制定、調適和政策執行過程中，不僅擴大了政策諮詢的範圍，還導入了公開討論機制，圍繞宏觀調控和國有資產流失等政策問題展開了激烈的爭論，這是以往政策過程中較少見到的，顯示中國公共政策選擇，尤其是政策過程，已經在民主化、科學化方面取得了實質性的進展。

1. 加強宏觀調控的政策選擇

改革開放以來，中國政府根據經濟運行態勢，共進行了五次緊縮型的宏觀調控（1979–81 年、1985–86 年、1989–90 年、1993 年下半年至 1996 年），均未引起國際上的廣泛關注，但 2003 年下半年開始並且在 2004 年強力進行的宏觀調控，不僅產生了重要的國際影響，亦在國內經濟界引發了一場二十多年來最為激烈的爭論。¹

宏觀調控政策的提出，有其重要的背景因素。

隨着中國城鄉居民消費結構升級，工業化、城鎮化進程加快，社會投資增多並趨於活躍，加上在經濟全球化背景下國外一些產業加速向中國轉移，經濟發展進入了一個新的上升期。但是在經濟快速增長中，出現了一些不穩定和不健康因素，最突出的是兩個問題。一是糧食問題，糧食供求關係趨緊的問題逐步突顯，糧食播種面積連年減少，糧食產量連續下降，人均糧食佔有量大幅度減少。二是投資問題，固定資產投資增長過猛，新開工項目過多，在建規模過大，一些行業和地區投資過度擴張。2003 年全社會固定資產投資完成 5.5 萬億元，增

1 劉樹成：《五次宏觀調控力推中國經濟》，《國際金融報》2004 年 8 月 13 日，轉引自新華網。