

中国社会科学院公共政策研究中心 编
香港城市大学亚洲管治研究中心

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2004

中国
公共政策
分析

2004 年卷

中国社会科学出版社

中国社会科学院公共政策研究中心 编
香港城市大学亚洲管治研究中心

D601
28

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2004

中国
公共
政策
分 析

2004 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. 2004 年/中国社会科学院公共政策研究中心, 香港城市大学亚洲管治研究中心编. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.2

ISBN 7-5004-4374-9

I. 中… II. ①中…②香… III. 公共政策—分析
—中国—2004 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 004916 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 尹 力
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

电 话 010—84029453

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

版 次 2004 年 2 月第 1 版

开 本 710×980 毫米 1/16

印 张 20.75

字 数 370 千字

定 价 39.00 元

邮 编 100720

传 真 010—84017153

装 订 广增装订厂

印 次 2004 年 2 月第 1 次印刷

插 页 2

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

2004 年卷

执行编委：白 钢 史卫民 陶黎宝华 岳经纶

编 委：负 杰 张辰龙 吕 芳

作 者 （按姓氏笔画排序）：

王修达 王振耀 尹中立 李英才 李 莉
刘金玉 关志辉 朱亚鹏 余兴安 张雅林
陈孝平 岳经纶 胡继晔 郭巍青 高书国
席 涛 陶黎宝华 隆国强 曾 刚

目 录

导论 2003/2004 年中国公共政策选择的价值基点

..... 中国社会科学院公共政策研究中心
香港城市大学亚洲管治研究中心 (1)

- 一 改革国有资产管理体制及其相关政策 2
- 二 危机管理政策 5
- 三 出口退税及深化外贸体制改革政策 8
- 四 保持人民币汇率稳定的政策 10
- 五 废止收容遣送办法, 出台便民利民新策 11
- 六 深化行政管理体制改革的政策 13
- 七 2004 年中国公共政策选择的走向 14

第一章 中国事业单位改革政策分析..... 张雅林 (17)

- 一 事业单位改革政策的制定背景 18
- 二 1978—1996 年事业单位改革政策的变化 19
- 三 1997—2002 年事业单位改革政策的发展 22
- 四 2003 年事业单位改革的政策要点 25
- 五 事业单位改革的政策走向 27

第二章 中国高等教育政策: 从精英教育走向大众教育..... 高书国 (35)

- 一 2002 年中国实现高等教育大众化的政策目标 36
- 二 中国高等教育大众化进程中的政策走势 40
- 三 高等教育政策的效益评估 51
- 四 中国高等教育发展趋势预测 55

第三章 21 世纪初的中国人才政策: 创新与整合

..... 余兴安 刘金玉 (61)

- 一 改革开放以来的中国人才开发政策 62
- 二 中国的人才现状与面临的挑战 67
- 三 人才开发中存在的体制性障碍 70
- 四 整合推进: 21 世纪初中国人才政策的基本走势 73

第四章 面向知识型经济时代的香港人口政策..... 岳经纶 (81)

- 一 政策背景: 经济结构调整和人力资源错配 82
- 二 政策过程: 人口政策专责小组及其工作 85
- 三 政策目标及主要内容 87
- 四 对香港人口政策的几点分析 91
- 五 结语: 把输入内地人才与培养内地专才结合起来 95

第五章 中国出入境管理政策..... 李英才 (98)

- 一 改革开放前的中国出入境管理政策概述 99
- 二 出入境管理法律、法规的颁行 101
- 三 中国公民出入境政策的变化 103
- 四 内地公民往来香港、澳门地区管理政策的变化 106
- 五 中国公民往来台湾地区的政策 110
- 六 外国人入出境政策的改革 111
- 七 出入境管理政策效应评价 113
- 八 中国出入境政策的走向 118

第六章 中国区域合作政策的新发展:

从 APEC 到 CAFTA 隆国强 (122)

- 一 中国与周边国家(地区)的贸易关系 123
- 二 中国区域合作政策的演变 126
- 三 中国重视制度性区域合作的原因 128
- 四 中国区域合作政策分析与展望 132

第七章 上市公司国有股转让相关政策分析 尹中立 (145)

- 一 国有股的定义及其形成背景 146
- 二 2003 年上市公司国有股转让的特点 147
- 三 国有股转让的价格确定 154
- 四 受让国有股的动机分析 157
- 五 国有股转让过程中存在的法律问题 159
- 六 国有资产监督管理暂行条例对国有股转让的影响 160

第八章 中国房地产金融政策的变化及其走向 曾 刚 (162)

- 一 1984—2002 年房地产金融政策的变化 163
- 二 房地产金融存在的问题 166
- 三 2003 年新房地产金融政策的出台 167
- 四 房地产金融政策的未来走势 170

第九章 中国社会保障基金政策分析 胡继晔 (173)

- 一 社会保障基金的基本分类 174
- 二 中国社保基金的历史回顾 180
- 三 减持国有股充实社保基金的公共政策分析 183
- 四 社保基金政策确定过程中的问题 185
- 五 发展中国社保基金的政策建议 186

第十章 中国农村社会救助政策的调整 王振耀 (191)

- 一 农村灾害紧急救援能力的提高 192
- 二 沿海地区普及农村最低生活保障制度 193
- 三 农村特困户救助制度的全面展开 194
- 四 农村医疗救助制度的探索 196
- 五 农村五保政策的调整 197

第十一章 SARS 危机应对政策:

从灾难中学习 郭巍青 朱亚鹏 李莉 (199)

- 一 危机与政策学习 200
- 二 中国内地抗击“非典”的大致经过 203
- 三 强化突发事件的应急机制 208
- 四 社会动员与公共卫生教育 215
- 五 积极参与全球合作 219
- 六 法律法规缺失的弥补 223
- 七 基本的教训 227

第十二章 香港:从 SARS 分析危机管治的伦理 陶黎宝华 (230)

- 一 危机管治政策分析的不足 231
- 二 “沙士”事件涉及的道德伦理问题 233
- 三 香港危机管治政策的伦理分析 234
- 四 重建社会信任 240

第十三章 从抗击 SARS 看澳门特区政府的危机管理 关志辉 (243)

- 一 新兴的知识:危机管理学 244
- 二 澳门特区对抗 SARS 危机的管理工作 248
- 三 澳门特区对抗 SARS 危机的表现评析 253
- 四 结论与建议 255

第十四章 SARS 灾难下的台湾公共政策分析 陈孝平 (258)

- 一 前言 259
- 二 台湾 SARS 疫情的经过与冲击 260
- 三 灾难下的公共政策分析 266
- 四 政策与决策响应的分析——医政与防疫体系 269
- 五 政策与决策响应的分析——医疗与健保 271
- 六 政策与决策响应的分析——经济与社会 274
- 七 结论与建议 275

附录 中国公共政策的执行过程 王修达 (277)

- 一 公共政策的执行主体 278
- 二 公共政策的执行过程 285
- 三 公共政策执行的监督 288
- 四 公共政策执行的主要问题及其原因 294
- 五 公共政策执行的未来走势 301

英文提要..... (305)

英文目录..... (319)

导 论

2003 年/2004 年中国公共 政策选择的价值基点

中国社会科学院公共政策研究中心

香港城市大学亚洲管治研究中心

提要：面对纷繁复杂的国际形势，面对突如其来的“非典”疫情，面对国内频繁发生的多种自然灾害，新一届中国政府以“立党为公，执政为民”作为公共政策选择的价值基点，在改革国有资产管理体制、危机管理、出口退税及深化外贸体制改革、保持人民币汇率稳定、废止城市流浪乞讨人员收容遣送办法以及深化行政管理体制改革等一系列政策中，都把“以人为本”作为政策过程的基本出发点和归宿，标志着中国公共政策选择，尤其是政策过程，加快了民主化、科学化的进程。

中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，涉及重大理论创新、方针政策、体制建构等十二个方面的政策问题，为今后的政府公共选择指明了方向，尤其是为了克服经济社会发展中的非均衡现象，实行五个“统筹”，即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放，将成为 2004 年公共政策选择的非常关注点，预示了中国公共政策的基本走向。

关键词：公共政策选择 价值基点 “以人为本” 国资委 危机管理 经常性项目 资本项目 出口退税 收容遣送办法 行政许可

2003 年,中国以其非凡的发展轨迹展示了政府在公共政策选择上的辉煌成就。三月上旬,“两会”召开,新一届政府的公共政策选择突显了“立党为公,执政为民”的价值基点,“以民为本”成为检验公共政策出发点和归宿的标杆。在这一年里,值得特别关注的热点政策和政策问题,一是国务院新一轮机构改革,尤其是国有资产监督管理委员会的设立,为深化国有资产管理体制改革找到了一条切实可行的途径;二是在“非典”疫情的严重威胁下,新一届政府果断决策,初步建立起了危急管理体制;三是中国国际收支出现经常性项目和资本项目双顺差,进出口带动经济高速增长,国际上要求人民币升值的压力直指中国的汇率制度;四是财政鼓励企业出口产品,而进出口企业的退税补贴却加重了财政负担,同时为回应国际社会对人民币升值的要求和调整外贸体制,国务院做出了改革出口退税的决定;五是规范政府与市场的关系,酝酿七年之久的《中华人民共和国行政许可法》终于在 2003 年 8 月 27 日通过,将于 2004 年 7 月 1 日施行;六是中国共产党十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,以建设完善的社会主义市场经济体制为目标,对深化改革,完善新体制进行了全面部署,从而为今后的公共政策选择指明了方向。面对国际国内诸多不确定因素的挑战,中国政府审时度势,适时出台和调整符合国情的公共政策,使国民经济保持了快速健康发展的良好势头,2003 年国内生产总值增长率预计将超过 8.5%。

2004 年的中国公共政策选择,必将是在中国共产党十六届三中全会所营造的政策环境基础上,坚持“以民为本”,着力加强宏观调控手段,努力实现全面、协调、可持续发展。

一 改革国有资产管理体制及其相关政策

如何深化国有资产管理体制改革,始终是近年来党和政府以及全国人民所关注的一个焦点问题。为了进一步搞好国有企业,推动国有经济布局 and 结构的战略性调整,发展和壮大有经济,更好地坚持政企分开,实行所有权和经营权的分离,真正使企业自主经营、自负盈亏,实现国有资产保值增值,国务院决定设立国有资产监督管理委员会(简称国资委)。国资委的成立,有利于坚持国家所有和预防国有资产的流失,有利于发挥中

央和地方两个积极性,使国有资产管理体制改革纳入制度化轨道。

遵循政府社会公共管理职能和国有资产出资人职能分开的原则,国资委专门承担监管国有资产的职责,根据国务院授权代表国家依法履行出资人职责,依法对所出资企业的国有资产进行监督管理。国资委既不同于对全社会各类企业进行公共管理的政府行政机构,也不同于一般的企事业单位,是国务院直属的正部级特设机构。

国资委的监管范围是中央所属企业(不含金融类企业)的国有资产,目前直接监管的企业共有 196 家,截至 2002 年底拥有资产总额 6.9 万亿元,所有者权益 2.5 万亿元。国资委作为新组建的机构,其政策选择就是在依法履行出资人职责的基点上,科学界定与所出资企业、政府有关部门、地方国有资产监督管理机构的关系,确定职责范围和权利、义务、责任。

国资委与所出资企业的关系,是出资人与所出资企业的关系,是出资人所有权与企业法人财产权的关系。改革开放以来,随着国有企业改革的不断深化,国有资产管理体制改革尽管在不断推进,但总体上看所面临的体制性障碍没有真正解决,政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能没有真正分开,一方面造成国有资产出资人不到位,国有资产监管职能分散,权利、义务和责任不统一,管资产和管人、管事相脱节;另一方面导致政府对企业进行行政干预,多头管理,影响了政企分开,制约了国有企业建立现代企业制度。克服体制性障碍,最根本的就是坚持所有权与经营权分离,依据《公司法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规,国有资产监督管理机构根据授权,按照“权利、义务和责任相统一,管资产与管人、管事相结合”的原则,依法履行出资人职责,依法对企业国有资产进行监督管理,享有所有者权益,承担相应的法定义务和法律责任,但不直接干预企业的生产经营活动。

国资委与政府有关部门的关系,是履行国有资产出资人职责与行使社会公共管理职能的关系。国资委专门履行出资人职责,不承担政府的社会公共管理职能。政府有关部门分别行使社会公共管理职能,按照国有资产管理法律法规的规定和政企分开的原则,使国有企业自主经营,自负盈亏;按照国民待遇的原则,对各类所有制企业进行统一的社会公共管理。

国资委与省、市(地)两级国有资产监督管理机构的关系,是经国务院授权和省、市(地)两级政府授权,分别代表国家履行出资人职责的关系。2003 年 5 月 27 日颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》规定,企业国有资产属于国家所有,国务院代表国家对关系国民经济命脉和国家

安全的大型国有及国有控股、国有参股企业,重要基础设施和重要自然资源等领域的国有及国有控股、国有参股企业,履行出资人职责。省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州人民政府分别代表国家对由国务院履行出资人职责以外的国有及国有控股、国有参股企业,履行出资人职责。国资委和省、市(地)两级国有资产监督管理机构,都要按照《公司法》等法律法规履行出资人职责,享有所有者权益,承担相应的义务和责任,并对本级政府负责。国资委除对所出资企业履行出资人职责外,还依法对地方国有资产管理进行指导和监督;省、市(地)两级政府国有资产监督管理机构必须严格执行国有资产监督管理的法律法规。

国有资产监督管理机构主要通过行使企业出资人权利对所出资企业国有资产实施监督管理,其监督管理主要有三项内容:一是对所出资企业负责人实施管理,国有资产监督管理机构任免国有独资企业的总经理、副总经理、总会计师及其他企业负责人;任免国有独资公司的董事长、副董事长、董事,并向其提出总经理、副总经理、总会计师等的任免建议。二是对所出资企业重大事项实施管理,国有资产监督管理机构依照法定程序,决定所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司的分立、合并、破产、解散、增减资本、发行公司债券等重大事项;作为出资人,决定国有股权转让;被授权的国有独资企业、国有独资公司应当建立和完善规范的现代企业制度,并承担企业国有资产的保值增值责任。三是对企业国有资产实施管理,国有资产监督管理机构负责企业国有资产的产权界定、产权登记等基础管理工作;协调其所出资企业之间的企业国有资产产权纠纷;对所出资企业的企业国有资产收益依法履行出资人职责,对所出资企业的重大投融资规划、发展战略和规划,依照国家发展规划和产业政策履行出资人职责;为防止企业国有资产流失,要求国有资产监督管理机构建立企业国有资产产权交易监督管理制度,加强对企业国有资产产权交易的监督管理。

科学评估企业和有效激励企业管理层,是国有企业发展的两个重要前提。国资委近日宣布从 2004 年开始与所有中央企业签订业绩考核合同,从薪酬和升迁等各方面激励企业高级管理层。鉴于国资委直接监管的中央所属企业没有经营目标要求的现状,国资委将在 2004 年全面启动目标管理,根据出资人有权对经营者提出目标要求的原则,国资委作为国务院授权履行出资人职责的特设机构,将通过与国有企业签署合同等方式对其提出经营目标,建立有效的企业负责人激励约束机制。

在新政策下推行的国有资产管理体制改革,其政策目标是促使国有资

产从分布广泛的领域中更快转化,并改善需要保存下来的国有企业的治理结构,政策的核心点是划分中央和地方产权边界。中央对地方政府行使产权的资产应只保留四项权力,一是由中央统一确定须由国有资本控制的领域;二是由中央统一确定国有股转让的程序,使其符合公开性、竞争性原则,以保证不发生大规模的国有资产流失;三是由中央统一确定国有股转让收入的使用办法,以保证职工分流和社保以及国有企业显性和隐性债务能得到优先解决;四是由中央统一确定国有资产经营预算的内容和格式。只要中央掌握这四项目权力,地方就可以大胆地“转化”,使国有资产的“促退”不会出大的问题。

从价值取向上判断,国资委的设立,符合国家和人民的根本利益。可以说是 2003 年中国公共政策选择的一个亮点。

二 危机管理政策

2003 年初春,正当举国上下共谋发展的时刻,一场突如其来的“非典”疫情袭来,人民的生命安全受到了严重威胁,突发性灾难考验中国政府管理危机的能力。

中国的危机管理机制是根据中国自身的特点建立的。从立法角度来看,已经先后制定了应对社会动乱的《戒严法》,应对重大自然灾害的《防震减灾法》、《防洪法》和《消防法》,应对安全事故的《安全生产法》,应对公共卫生事件的《传染病防治法》等,不过这些法律本身均具有较强的独立性,造成的事实是危机管理分行业、分部门进行,涉及地震灾害的,由抗震救灾指挥部统一管理;涉及防洪的,由防洪救灾指挥部统一指挥;涉及传染病的,由防疫指挥部处理。这样的危机管理机制,专业性比较强,有利于发挥专业救灾的优势,在重大危机发生的一段时间内,紧急调动所有可能调动的人力(包括武装警察、军队和地方的一切人员)、物力和财力,在短时期内解决危机,并在事后的反思中进行体制上的修正、完善。但是在这样的危机管理体制下,由于没有统一规定各种危机事件的“紧急状态法”,导致政府在处理不同危机事件时所根据的法律依据有所差异,政府所能采取的应急措施也不尽一致,特别是以部门和专业危机处理模式为基础的危机管理机制难以应付灾害并发的局面,如果同时发生两种以上的危机事件,政府就没有办法依法迅速建立统一的危机处理机构;此外,分散型的危机管理机制也很容易使政府在处理危机事件中的自由裁量

权过大,公民无法根据统一有效的法律来对抗政府行使行政紧急权的行为,不利于保护公民的权利。

从快速反应机制来看,中国尚未建立不同危机事件之间的协调机制,分部门、分灾种的危机管理体制使得应对复合型和国际型危机事件效率低下。在多年的计划经济体制影响下,中国一直采用分部门、分灾种的单一灾情的救援体制和危机管理模式,大规模地区性自然灾害仍用“人海战术”,投入最多的是军队,并且没有完全建立处理不同危机事件的协调机制(包括同级政府不同职能部门之间的协调机制和上下级政府之间的协调机制等),在防灾救援时,政府有关部门由于“责权利”等诸多因素,在应对复合型灾害时,就出现了既不能形成应对极端事件的统一力量,也不能及时有效配置分散在各个部门的救灾资源,一旦多种危机事件并发,可能会使政府在处理危机事件中的政策不能很好地加以协调,从而严重地影响政府处理紧急事务的效率。

国家最高管理层充分认识到了“非典”危机的严重程度。2003年4月14日,国务院总理温家宝在国务院常务会议上确定了建设和完善国家突发公共卫生事件应急反应的原则:中央统一指挥,地方分级负责;依法规范管理,保证快速反应;完善监测体系,提高预警能力;改善基础条件,保障持续运行。在此基础上,全国防治“非典”型肺炎指挥部于4月24日成立,国务院副总理吴仪出任总指挥。与过去不同的是,政策和机制方面的修补与问题解决的过程同步进行,《突发公共卫生事件应急条例》迅速出台。

2003年5月12日,国务院颁布《突发公共卫生事件应急条例》。与过去等问题解决之后再总结反思、作政策和机制方面的修补完全不同,该条例从起草到发布开创了我国立法的“非典型速度”。《突发公共卫生事件应急条例》(以下简称《应急条例》)的出台,标志着将突发公共卫生事件应急处理工作纳入了法制化的轨道,使应付突发事件的“信息畅通、反应快捷、指挥有力、责任明确”的应急处理机制得以建立和完善。该条例依照《传染病防治法》等有关法律的规定,针对“非典”防治工作中暴露出来的薄弱环节,着重解决突发公共卫生事件应急处理工作中存在的信息不准、反应不快、应急准备不足等问题,在应急性、统一性和信息透明性等方面做出了明确的规定。

《应急条例》强调随时应对突发性公共卫生事件,中央和地方政府必须制定常备应急预案、建立应急报告制度并规定在突发公共卫生事件发生后设立全国突发事件应急处理指挥部,尤其是要求突发公共卫生事件发生

地的政府,在接到报告后 1 个小时内必须向国务院卫生行政主管部门报告,充分表现了应急性和快速反映的特征。

在公共卫生行政领域,虽然有《传染病防治法》,但该法仅针对传染病防治,未涉及其他公共卫生问题,如食物中毒问题、农村公共卫生问题、进出口检疫问题等。国务院及其部委如卫生部、教育部、国家质量监督检验检疫总局也曾经颁布相关的行政规章,但缺乏统一性。《应急条例》克服了行业上各自为政的弊病,为各领域涉及公共卫生问题的突发性危机设置了统一的操作和处理机制。

以前的法律、法规忽视了信息透明,《应急条例》对突发性公共卫生事件的信息公开、透明有了比较详细的规定,隐瞒信息的制裁也有明确具体的规定,反映出决策部门已经通过“非典”危机汲取教训,充分认识到了信息公开在应对突发性公共卫生危机事件中的重要性。

为进一步落实《应急条例》,卫生部部长吴仪于 2003 年 5 月 12 日签署《传染性非典型肺炎防治管理办法》(卫生部第 35 号令,自发布之日起施行),将传染性非典型肺炎列入《传染病防治法》法定传染病管理,强调传染性非典型肺炎防治工作坚持预防为主、防治结合、分级负责、依靠科学、依法管理的原则,由卫生部对全国传染性非典型肺炎的疾病防治工作实施统一监督管理;县级以上地方卫生行政部门对本行政区域传染性非典型肺炎的疾病防治工作实施监督管理,各级疾病预防控制机构按照专业分工,承担责任范围内的传染性非典型肺炎监测管理工作,各级各类医疗机构承担责任范围内的传染性非典型肺炎防治管理任务;任何单位和个人,必须接受疾病预防控制机构、医疗机构、卫生监督机构有关传染性非典型肺炎的查询、检验、调查取证、监督检查以及预防控制措施,并有权检举、控告违反本办法的行为。该办法还对各级疾病预防控制机构、医疗机构的职责、法律责任以及有关单位和个人的法律责任作了详细的规定。

国务院办公厅于 2003 年 9 月 29 日发布了《国务院办公厅关于转发发展改革委、卫生部突发公共卫生事件医疗救治体系建设规划的通知》(国办发〔2003〕82 号),要求用三年时间基本建成一个适合国情、覆盖城乡、功能齐全、反应灵敏、运转协调、持续发展的医疗救治体系,并强调要重点解决增强应对能力、提高救治水平,调整资源结构、促进合理布局和健全救治体系、完善救治功能等三方面的问题。按照《突发公共卫生事件医疗救治体系建设规划》,2003—2004 年的建设任务有四项:一是在各直辖市、省会城市和地级市,分别完善或建立一个规模不同的紧急救援中

心；二是直辖市、省会城市、地级市分别建设一个病床规模不等的传染病医院（病区）或后备医院，在县级区域依托综合医院建设病床规模不等的传染病病区；三是依托实力较强的综合医院，在全国建设若干个职业中毒、核辐射应急救治基地；四是建设医疗救治信息网络。建设所需资金，由中央预算内专项资金（国债）、地方财力和利用国内外优惠贷款等多种渠道筹措解决。

“非典”疫情引发了政府危机管理政策选择的调整，推动了政府危机管理机制的健全与完善，从而提高了政府管理危机的能力。不过，“非典”不会是中国政府所要面对的最后一场危机，应当从中汲取教训，加快构筑突发公共卫生事件及其他灾害应急响应体系，确保国家经济社会、环境保护的协调发展，确保人民的生命财产安全。

三 出口退税及深化外贸体制改革政策

2003 年 10 月 13 日，国务院发布《关于改革现行出口退税机制的决定》（国发〔2003〕24 号），对出口退税做出了重大的政策调整。

出口产品实行退税，是国际通行做法，符合世贸组织规则。中国从 1985 年开始实行出口退税政策，1994 年财税体制改革以后继续对出口产品实行退税。出口退税政策的实施，对增强出口产品的国际竞争力，扩大出口，增加就业，保证国际收支平衡，促进国民经济持续快速健康发展发挥了重要作用。但是，现行的出口退税实行指标计划管理，由于退税指标的增长与出口退税率上调和出口增长相一致，导致出口退税指标与应退税额的缺口逐年增大，到 2002 年底，累计应退未退税额高达 2477 亿元，成为中央财政的一笔巨大的隐性负债。按照 2003 年财政预算，出口退税指标比上年增长 2.4%，预计 2003 年年底出口应退未退税总额将达到 3400 多亿元。从表面上看，出口欠退税问题是由于中央财政没有能力足额安排出口退税资金来满足出口贸易迅速增长的需要，但从深层次分析，是出口退税机制不合理并与外贸经营体制改革要求不相适应，主要表现为出口退税结构不合理，不适应产业结构调整优化的要求；出口退税数额超出了中央财政承受能力；出口退税的负担机制不够科学，不利于出口贸易的科学、规范管理。由于企业增值税收入由中央和地方分享，而企业出口退税由中央财政全额负担，势必导致出口增长越快，中央财政负担越重，难免产生欠退税问题。这些问题的存在使出口退税资金无法得到保证，导致欠