

公共管理与政策分析丛书

公共政策

——转轨时期我国经济社会政策研究

朱崇实 陈振明 等著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策：转轨时期我国经济社会政策研究/朱崇实 陈振明等著

北京：中国人民大学出版社，1999

(公共管理与政策分析丛书)

ISBN 7-300-03129-3/D · 400

I. 公…

I. ①朱…②陈…

II. ①经济政策-研究-中国②社会政策-研究-中国

N. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 17014 号

公共管理与政策分析丛书

公共政策

——转轨时期我国经济社会政策研究

朱崇实 陈振明等著

出版发行：中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

发行部：62514146 门市部：62511369

总编室：62511242 出版部：62511239

E-mail: rendafx@263.net

经 销：新华书店

印 刷：北京鑫鑫印刷厂

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：17.25

1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月第 1 次印刷

字数：428 000

定价：23.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

出 版 说 明

公共管理及政策分析是当代社会科学和管理科学的研究与教学的一个重要领域。它以公共部门的管理（主要是政府管理）作为研究对象，其前身是传统的公共行政学。在国外尤其是西方，公共管理及政策分析研究已取得长足的发展，学科的理论和方法的体系已趋于完善。人们普遍认为它是当代西方社会科学中发展最快、最富有活力的学科领域之一。特别是近二三十年来，该领域的研究生教育迅猛发展，取得令人惊叹的成就。在美国大学中，公共管理硕士（MPA）与工商管理硕士（MBA）、法学专业硕士三种学位并驾齐驱、三足鼎立，成为美国文科职业研究生教育的三大支柱。

80年代中期，我国恢复了行政学（公共管理学）的研究与教学。经过学界和政界15年的努力，该领域的研究与教学已经起步，学术研究、学科建设和人才培养特别是研究生教育取得了显著进展，政府管理研究领域已经成为我国社会科学与管理科学研究的一支生力军，MPA学位正日益成为我国大学研究生教育的一个热门专业。1996—1997年，国家学位委员会组织修订了我国研究生专业目录，在新增列的管理学门类中，设立公共管理一级学科（行政管理是其中的一个二级学科、专业）；最近，国家学位委员会又批准设立了一批公共管理学科特别是行政管理专业的硕士点；此外，全国的MPA专业硕士学位的建设也已提上国家主管部门的议事日程。

目前，我国的公共管理与政策分析正处于发展的关键时刻，处

于突破的前夜。世纪之交我国改革开放和现代化建设尤其是市场经济的发展和政治一行政体制改革的深化，对公共管理学科的学术研究和人才培养提出了更高的要求，也提供了极好的发展机遇。这就迫切要求我们迅速改变现有公共管理领域的教学与研究比较落后的局面，克服学术研究中的低水平重复，学科理论体系单一，课程设置老化，知识内容陈旧，理论研究落后于实践发展，针对性、应用性不强，缺乏对国外公共管理学科的新思潮、新分支及新理论新方法的全面跟踪研究等弊端，迅速提高我国公共管理及政策分析的研究与教学水平，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。

为此，我们约稿出版这套由青年学者陈振明博士（厦门大学政治学与行政学系教授）组编的《公共管理与政策分析丛书》（MPA Series），丛书选择了公共管理与政策分析中的一些重要的新的学科分支以及与目前我国的公共管理实践密切相关的重要课题进行研究，形成专著，分批出版。这套丛书将作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训以及公共管理专业本科生相应课程的教学用书；也可以作为MPA专业研究生入学考试和国家公务员考试参加者的参考资料，以及作为党政干部和一般读者了解公共管理的理论与实践的读物。

中国人民大学出版社

1998. 8

前 言

作为政策科学的一个基本分支，“公共政策”以实践中的政策或实质性的政策领域为研究对象，其范围涉及一个国家或地区的大政方针（总政策）、基本政策、各政府层次或部门的具体政策，其中尤以基本国策的研究最为重要。它力求将政策科学理论和政策分析方法应用于实际政策领域的研究，目标是提高政策制定与执行的质量，有效地解决各种现实社会问题。与“公共政策”相对应的另一个政策科学的基本分支是“比较公共政策”，它所涉及的是各国或地区的公共政策，即对各国或地区的公共政策作比较研究。

本书是对中国现实的公共政策——转轨时期我国的基本国策的研究。我们选取了与我国改革开放、市场经济发展和现代化建设密切相关的若干基本的经济、社会政策领域（包括财政、货币、产业、外资、外贸、特区、社会保障、人口、科技和可持续发展等十大政策）进行专题研究，力图就每项政策的理论基础、演变、实施效果及存在的问题，转轨时期政策的调整与完善等方面的问题作出深入的分析和说明，以便让读者较好地理解和把握现阶段我国的公共政策及其未来走向。

本课题的研究及本书的写作任务由厦门大学政法学院和经济学院的中青年学者所组成的课题组集体完成。作为课题的召集人和本书的主要作者，朱崇实、陈振明负责确定大纲、统稿和定稿工作。各章的撰稿人分别是：

绪 论 陈振明（厦门大学政治学与行政学系教授、博士）；

第一章 张 馨 (厦门大学财金系教授、博士),

郝联峰 (厦门大学财金系博士研究生);

第二章 郑 鸣 (厦门大学财金系副教授、硕士);

第三章 陈其林 (厦门大学经济研究所副研究员、博士);

第四章 沈 萍 (福建省工商管理学会秘书长、硕士),

庄宗明 (厦门大学经济学系教授、博士);

第五章 杨美景 (厦门大学经济学研究所副研究员),

许红兵 (厦门大学出版社经济编辑室编辑);

第六章 朱崇实 (厦门大学法律系教授、博士);

第七章 张小金 (厦门大学哲学系社会管理专业副教授、硕士);

第八章 米 红 (厦门大学人口研究所副教授、博士);

第九章 徐 辉 (厦门大学政治学与行政学系副教授、博士);

第十章 姚立新 (厦门大学国际贸易学系副教授、硕士)。

本课题的研究及成书历时三载。各专题的研究及写作的承担者大都是在所涉及政策领域以及相应学科上有造诣的中青年学者。他们除了各自的研究成果外,其中的相当部分作者曾经共同参加了多项国家、省、市政策调研课题的研究工作。这些课题中有:“特区发展政策研究”(1994年中国改革发展基金会课题,其成果《跨世纪的中国经济特区:政策回顾与展望》一书1998年获得福建省第三届优秀社科成果二等奖)、“厦门实施自由港某些政策研究”(1993年中共厦门市委重点调研课题,其成果《中国经济特区发展的一个战略选择》一书1995年获得中国城市出版社优秀图书一等奖)、“‘复关’对厦门经济的可能影响及其对策研究”(中共厦门市委1992年重点调研课题,其研究报告获得1995年中国厦门“特贸杯”征文一等奖)、“我国外商投资的经济社会效益评价”(1991年度中华社科基金项目,其成果《外商投资的经济社

会效益评价》一书获得 1994 年孙冶方经济学奖专著类一等奖)等。课题组及其成员在财政、货币、产业、特区及自由港、外商投资、外贸、社会保障、可持续发展等政策领域以及政策研究的基本理论和方法论等方面有坚实的研究基础(有些领域的研究处于全国的前沿或领先水平)。这为高质量完成本课题的研究创造了必要的条件。

实质性公共政策领域的研究是一项十分重要而又困难的工作,公共政策的内容十分广泛、复杂和多变,有大量的理论与实践问题需要加以研究。因此,如何为社会科学和管理科学的各个学科、专业的研究生和本科生(特别是公共管理各专业的研究生和本科生)、党政干部和其他读者提供一本高水平、有分量的关于中国现行公共政策的专著或教科书,并非一件易事。本书可以说是一个尝试,它既是一本研究性论著,又可以作为教科书使用。我们诚望得到读者们的批评指正,以便今后进一步完善。

最后,要感谢中国人民大学出版社为本书提供出版机会以及王霁社长、杨耕总编对本书及本丛书出版的关心;特别要感谢责任编辑李艳辉女士一如既往对我们的书稿所倾注的心血,所做的认真细致的编辑工作!

作 者

1999.2.20

目 录

绪论 理解公共政策.....	1
第一节 政策主体与政策过程.....	1
一、政策概念.....	1
二、政策主体.....	3
三、政策过程	12
第二节 政策的类型、目标和手段	17
一、政策分类	17
二、政策目标	21
三、政策手段	31
第三节 市场经济与公共政策	38
一、市场失灵与政策干预	39
二、政策失败与政策分析	43
三、转轨时期我国的政策调控与政策研究	49
第一章 财政政策	56
第一节 财政政策概论	56
一、宏观调控与财政政策	56
二、财政政策的目标、工具和传导机制	59
第二节 我国财政政策的演变及基本内容	65
一、税收政策	65
二、国有资产收益政策	67
三、政府收费政策	70
四、财政支出政策	72

五、狭义财政政策	74
六、财政体制政策	78
七、国债政策	80
第三节 我国现行财政政策介评及完善	83
一、我国现行财政政策概况	83
二、今后我国财政政策的改革完善与发展趋势	94
第二章 货币政策	107
第一节 货币政策的目标和工具	107
一、货币政策的概念与特点	107
二、货币政策的目标	108
三、货币政策工具	111
四、各国货币政策的比较	117
第二节 我国货币政策的构成与演变	120
一、我国货币政策最终目标的选择	120
二、我国货币政策中间目标的选择	124
三、我国货币政策工具的选择	125
四、我国货币政策的传导机制	129
第三节 我国货币政策的调整与完善	130
一、“适度从紧”的货币政策及发展趋势	130
二、我国货币政策中间目标的调整与完善	133
三、我国货币政策工具的调整与完善	134
四、外汇政策及其调整	138
第三章 产业政策	145
第一节 产业政策及其作用	146
一、产业政策的概念	146
二、产业政策的作用	149
第二节 产业政策实施效果的评价	156
一、“八五”期间产业政策的主要内容及其实	

施情况.....	157
二、制约产业政策实际效果的因素.....	166
第三节 转轨时期我国产业政策的调整	176
一、转轨时期我国产业结构调整急需解决的问题.....	176
二、转轨时期我国产业政策调整的要点.....	179
第四章 外资政策	182
第一节 开放经济与利用外资政策	183
一、开放经济与利用外资政策.....	183
二、国内环境与利用外资政策.....	186
三、利用外资政策的类型.....	188
第二节 外商直接投资政策的沿革及其评价	189
一、外商直接投资政策及其效应回顾.....	189
二、外商直接投资政策取得的成就.....	197
三、外商直接投资政策存在的主要问题.....	201
第三节 外资政策的完善与发展	204
一、国际环境与政策调整依据.....	204
二、国内环境与政策调整依据.....	210
三、进一步完善外商直接投资政策.....	215
第五章 外贸政策	228
第一节 全球化时代与外贸政策	228
一、世界经济的全球化趋势不可逆转.....	228
二、全球化对发展中国家的影响.....	231
三、发展中国家贸易政策的选择.....	233
第二节 我国的外贸体制改革与外贸政策的发展	238
一、我国外贸体制改革的历程.....	238
二、现阶段我国的外贸政策及其评价.....	246
第三节 转轨时期我国外贸政策的调整	258

一、外贸政策调整的基本方向·····	258
二、若干亟待解决的外贸政策问题·····	261
第六章 经济特区政策 ·····	277
第一节 对外开放与经济特区 ·····	277
一、经济特区的概念及其特点·····	277
二、对外开放与我国经济特区的设立·····	281
三、中国经济特区在中国经济中的地位·····	282
第二节 经济特区政策的形成、演变及评价 ·····	285
一、经济特区政策的形成·····	285
二、经济特区政策的演变·····	288
三、经济特区政策的主要内容·····	291
四、对经济特区政策的评价·····	307
第三节 经济特区政策的重新规范 ·····	314
一、重新规范经济特区的动因·····	314
二、重新规范经济特区的要点·····	319
第七章 社会保障政策 ·····	324
第一节 经济社会转型对社会保障改革的要求 ·····	325
一、传统社会保障政策的弊病和问题·····	325
二、转型中的经济制度与传统的社会保障体制 之间存在着尖锐的矛盾·····	329
第二节 社会保险政策沿革及评价 ·····	335
一、城镇职工养老保险制度改革·····	336
二、失业保险制度改革·····	342
三、医疗保险、工伤保险和生育保险制度 的改革·····	346
四、农村社会保险制度改革·····	353
第三节 社会福利和社会救助政策沿革及评价 ·····	358
一、社会福利政策的沿革·····	358

二、社会救助制度的改革·····	365
第四节 转型时期社会保障政策及制度的完善 ·····	372
一、社会保障政策应适合生产力发展水平·····	372
二、进一步完善社会保障的管理·····	374
三、改革社会保险基金的筹资与管理·····	378
四、妥善解决转型过程中的两个难题·····	384
第八章 人口政策 ·····	394
第一节 人口政策的演变 ·····	394
一、近现代中国人口与我国人口政策·····	394
二、我国实行人口政策的必要性和可能性·····	402
第二节 我国人口政策实践的实证分析 ·····	403
一、基本成就·····	403
二、中国人口政策实施有效性的评价·····	407
三、中国人口政策效用的量化分析·····	413
第三节 我国人口政策的调整与完善 ·····	416
一、人口政策存在的主要问题·····	416
二、关于中国人口与资源、环境可持续发展的 思考·····	418
三、控制人口数量、提高人口素质的若干对 策·····	421
第九章 科技政策 ·····	429
第一节 科技发展与现代科技政策 ·····	429
一、科技政策的历史变化·····	429
二、科技政策的含义、形式与内容·····	430
三、科技政策的作用·····	435
第二节 我国科技政策与科技体制的演变 ·····	437
一、改革开放前的科技政策和科技体制·····	437
二、新时期科技政策的颁行·····	442

三、科技体制改革的进展·····	455
第三节 新时期科技政策施行与体制改革效果评价·····	462
一、科技政策施行与体制改革的成效·····	462
二、科技政策施行与体制改革中存在的问题·····	466
第四节 转轨时期我国科技政策的进一步完善·····	468
一、关于“科教兴国”战略的贯彻落实·····	468
二、关于技术政策的完善·····	471
三、关于科学政策的制定·····	473
四、关于科技体制改革的继续深化·····	474
第十章 可持续发展战略·····	480
第一节 可持续发展战略的理论基础·····	480
一、可持续发展理论的兴起·····	480
二、可持续发展的基本内涵·····	486
第二节 我国可持续发展战略的制定、实施与评价·····	491
一、我国可持续发展战略的制定及其主要内容·····	491
二、我国可持续发展战略的实施·····	502
三、我国可持续发展战略——《中国 21 世纪 议程》的特点·····	510
第三节 具有中国特色的可持续发展战略的完善·····	512
一、抓住机遇，迎接挑战，实现经济持续、 快速、协调发展·····	512
二、实现经济体制和经济增长方式的根本转变 是当前我国实施可持续发展战略的关键环 节·····	515
三、制定符合可持续发展战略的经济发展战略·····	519
四、在可持续发展战略决策中统筹协调人口、 资源和环境政策，促进社会、文化与环境 的协调发展·····	522

五、加强法制建设与政策引导，切实做好环境 保护工作·····	526
六、把人的发展与增强国民现代综合素质提到 更加突出的战略地位·····	528
七、提高全民可持续发展意识，加强实施可持 续发展能力建设·····	530
八、加强国际合作，推进可持续发展战略的实 施·····	531

绪论 理解公共政策*

本书是对中国公共政策，即转轨时期我国的若干基本经济社会政策的研究，它以实质性的政策领域为主题。在具体探讨各项现实的基本经济社会政策之前，有必要先对公共政策及政策分析的基本理论问题作简要的讨论，为以后各章提供一个理论基础。

第一节 政策主体与政策过程

政策科学及政策分析以公共决策系统及其运行（政策系统及政策过程）为研究对象。政策系统是由政策主体、政策客体和政策环境三种因素及其相互作用所构成的社会政治系统。在该系统中，政策主体是最基本或首要的因素；而政策系统的运行即是政策过程，它由若干活动环节或阶段所组成。因此，要理解公共政策，首先要了解政策的实质、政策主体和政策过程等一般的问题。

一、政策概念

什么是公共政策？政策研究学者并没有形成一致的看法。下面是若干典型定义：

拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）和卡普兰（Abraham

* “绪论”利用了《政策科学》、《政策分析的理论与方法》和《公共管理学》中的相关资料，阅读过这三本书的读者可以浏览或略过这一章（尤其是第一节、第二节的一、二目）。

Kaplan): 公共政策是“具有目标、价值与策略的大型计划”。

托马斯·戴伊 (Tomas R. Dye): “凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”

罗伯特·艾斯通 (Robert Eyestone): 公共政策就是“政府机构和它周围环境之间的关系”。

戴维·伊斯顿 (David Easton): “公共政策是对全社会价值作权威性的分配。”

夏坎斯基 (Ira Sharkansky): “政府的重要活动即为公共政策。”

詹姆斯·安德森 (James E. Anderson): “公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策”; 而“政策是一个有目的的活动过程, 这些活动过程是由一个或一批行为者, 为处理某一问题或有关事务而采取的。”

我们姑且抛开上述定义的差异及优劣不论, 综合公共政策的基本含义: (1) 公共政策是由政府或其他权威人士所制定的计划、规划或所采取的行动; (2) 公共政策不只是一种孤立的决定, 而且是由一系列的活动所构成的过程; (3) 公共政策具有明确的目的、目标或方向, 并以一定的价值观作为基础; (4) 公共政策是对全社会的有价值之物所作的权威性分配, 即涉及人们的利益关系。

参考国外学者的看法, 我们可以将公共政策界定为国家 (政府) 执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则, 它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。公共政策具有如下四个基本特征:

第一, 公共政策由特定的主体, 即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行。它是一种公共决策, 是统治阶级意志的集中体现; 与个人决策、企业或市场决策不同, 具有法定的

权威性。

第二，公共政策具有特定的价值取向，要实现特定目标或目的，政策主体尤其是执政党和政府总是试图通过制定和执行政策来实现自己的价值目标。同时，政策总是在一定的时期起作用，具有很强的时效性。

第三，公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动，是与谋略、法令、措施、办法、规定等密切相关的政治行为。公共决策是一种政治过程，按照政治的程序和原则运转，这又明显地区别于企业或市场决策。

第四，公共政策是一种行为准则或行为规范。它总有具体的作用对象或客体（即目标团体），规定目标团体应做什么或不应做什么，鼓励或限制这些团体去做某事。政策作为一种规范或准则，带有强制性，必须为目标团体所遵守。

政策的本质及功能集中地体现在三个方面：一是它集中反映或体现统治阶级的意志和愿望，是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段；二是政策作为执政党、国家或政府的公共管理的手段，服务于社会经济的发展 and 文化的进步；三是政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段，是各种利益关系的调节器（所有政策最终都表现为对利益关系的处理，总要给一些阶级、阶层或团体带来好处，而对另一些阶级、阶层或团体带来损害或不增加利益。当然，也有少量的政策会给全社会都带来益处）。

二、政策主体

一般而言，政策主体是指直接或间接地参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织。尽管各国的公共决策体制和政策过程存在区别，政策主体的构成因素一般都包括立法机关、行政机关、司法机关、政党、利益团体、思想库、大众传媒和公民