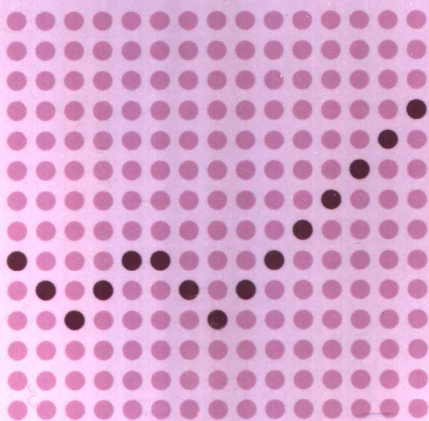


转轨与公共政策研究书系

# 中国公共政策：

演进、评价与展望

吕炜 主编

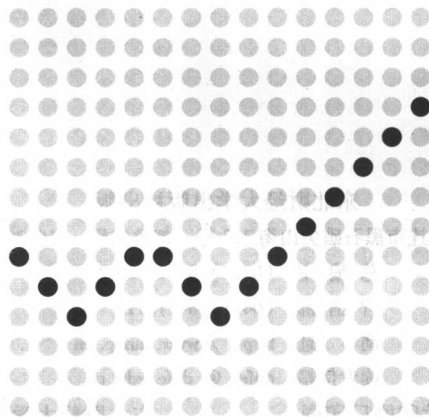


**FE** 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

转轨与公共政策研究书系

# 中国公共政策： 演进、评价与展望

吕炜 主编



**FE** 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

© 吕炜 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共政策：演进、评价与展望 / 吕炜主编. —大连：东北财经大学出版社，2006. 12

(转轨与公共政策研究书系)

ISBN 7-81084-619-1

I. 中… II. 吕… III. 公共政策-研究-中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 080646 号

东北财经大学出版社出版  
(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室：(0411) 84710523

营销部：(0411) 84710711

网址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：[dufep@dufe.edu.cn](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

东北财经大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：185mm×260mm

字数：615 千字

印张：27

印数：1—2 000 册

2006 年 12 月第 1 版

2006 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑：李彬 张晓鹏 卢悦 石真珍

责任校对：四 仁

封面设计：张智波

版式设计：钟福建

定价：58.00 元

# 前 言

公共政策是政府制定并付诸实施的旨在解决某一问题的具有权威性的行动准则，政府正是通过制定和执行一系列公共政策来实施其宏观调控职能的。公共政策理论以及与此相对应的政策体系，有时也被称为政策科学。公共政策是第二次世界大战后在西方国家（主要是美国）的思想库和大学兴起的一个全新的跨学科、应用性的研究领域。它的出现被视为“当代公共行政学的最重要的发展”、当代政治学的“一次最重大的突破”以及当代西方社会科学领域的一次革命性变化。政策科学的迅速成长以及它对各国政府政策制定和社会经济发展所产生的巨大影响，使它成为各国政界和学界共同关注的学科。现在，政策科学已成为当代公共管理学乃至整个社会科学中的一个极为重要而富有活力的部分。

对公共政策的分析和研究在西方发达国家已有时日，在研究方法上经历了一个从简单到复杂、从定性到定性与定量相结合的演进发展过程，形成了相对比较完备的理论体系和相应的政策操作体系。但是不得不承认的是，中国在很长一段时期内很少关注公共政策的理论问题，在这一领域的研究还很薄弱，尤其缺乏基于中国现实的研究成果。造成这种状况的原因应该说是多方面的，仅从体制方面来看，政府行政决策的方式是一个重要因素。在原来高度集中的计划体制下，一切市场行为都在政府的计划之中，而政府计划或决策往往带有明显的指令性特点，即计划或决策很少从理论根基上去寻找其合理性和科学性的强力支持，而主要是决策者（至多包括一部分经济学家）纯个人意志的体现。这种情况普遍盛行的结果是可想而知的：一部分政府政策的出台是缺乏理性的，因而被实践证明是不够有效的，从而严重损害了政府的声誉和形象。

1978年我国开始实行改革开放，经济体制方面也逐步由原来的计划体制向市场体制转轨，在全面推进社会主义现代化建设的伟大征程中，中国政府在没有现成经验可循的情况下“摸着石头过河”，在公共政策方面遵循谨慎性原则，有步骤、有秩序地推进各个方面的改革实践，20多年来取得了经济高速增长、人民生活水平不断提高等举世公认的成就。这就为我们今天对中国公共政策进行经验总结提供了可能，同时也为公共政策理论

研究提供了宝贵的实践材料。进入 21 世纪以来，中国进入了体制转轨的中后期，在全球一体化发展趋势的大背景下，如何巩固经济转轨已有成果并全面推进小康社会建设，如何进一步发挥政府在完善社会主义市场经济建设中的作用，如何通过制定和执行切实有效的公共政策来管理公共事务，提高公共行政服务的质量和效率，这是摆在国人面前的现实而又紧迫的问题。问题的答案只有从政策科学中寻找，而这又需要对政策科学进行深入的研究和探索。在当前复杂的社会条件下，对政策科学进行研究和探讨，必须把它放在公共管理的大视野中加以考虑，这有助于把握政策科学发展的未来取向，拓宽政策科学的研究主题，引入新的研究方法，加快政策科学的知识创新。

值得指出的是，国内学者在公共政策研究中，就如同在其他许多领域的研究一样，必须始终注意两个方面的问题：其一，必须借鉴和引进西方公共政策方面的成熟理论和具体做法。西方发达国家对公共政策理论研究较早，形成了比较成熟的理论体系，而且其政府当局相当长时期的公共政策实践提供了大量可资借鉴的经验教训。而中国正处于由计划经济体制向市场经济体制转轨的进程之中，市场经济发育还不成熟，法制还不完善，政府在公共政策的驾驭上缺乏足够的经验积累，在全面建设小康社会的道路上适当地借鉴西方公共政策的某些有价值的见解和做法不仅是可能的，而且也是中国融入经济全球化、加快推进现代化建设的必然要求。其二，必须从中国实际出发，体现中国特色。中国正处于经济转轨进程之中，在经济运行方式、经济运行效率、政府行政能力以及行政习惯等诸多方面都呈现出了明显的特殊性，与西方发达国家成熟完善的市场经济相比存在着巨大差异。在这种情况下，我们又绝不能把西方国家现成的公共政策理论与做法生搬硬套到中国的公共政策制定和执行中去。相反，我们必须站在中国自身的思维视角，紧密结合本国的国情，有选择地借鉴和吸收，从而形成有中国特色的公共政策理论与政策实践。

本书由东北财经大学经济与社会发展研究院编著，对从计划经济体制向市场经济体制转轨和全面建设小康社会的大背景下中国公共政策的理论与实践进行了比较全面和深入的研究。本书由吕炜主编，参加编写的作者分别是：第 1 章吕炜、赵佳佳、王强，第 2 章吕炜、韩红，第 3 章齐海鹏，第 4 章张海星，第 5 章谷成，第 6 章肖兴志、王伟同，第 7 章齐鹰飞、庞明川，第 8 章陈艳利、王晔，第 9 章周淑景，第 10 章曹志来、钱勇，第 11 章宋旭光、张正宗。

我们希望本书的出版能够使人们对基于中国实际情况的公共政策有一

个相对全面的理解和把握，为公共经济与公共政策专业的研究生的教学和  
研究工作提供参考；同时也希望吸引更多的专家学者来研究和探讨中国的  
公共政策，为中国政策科学作出新的贡献。

**编 者**

2006 年 11 月

# 目 录

<b>第1章 经济转轨的公共政策分析</b> .....	1
1.1 作为一种公共政策安排的转轨 .....	1
1.2 转轨的公共政策分析方法 .....	8
1.3 中国转轨的公共政策线索 .....	17
1.4 政府的公共政策能力建设 .....	31
参考文献 .....	34
<b>第2章 财政支出政策</b> .....	36
2.1 财政支出政策的基本内涵 .....	36
2.2 国内外财政支出政策理论综述 .....	38
2.3 中国财政支出政策的演进 .....	52
2.4 中国财政支出政策的核心问题分析 .....	67
2.5 中国财政支出政策展望 .....	79
参考文献 .....	80
<b>第3章 社会保障政策</b> .....	85
3.1 社会保障政策的基本内涵 .....	85
3.2 国内外社会保障理论综述 .....	87
3.3 中国社会保障政策的演进 .....	96
3.4 中国社会保障政策的核心问题分析 .....	103
3.5 中国社会保障政策展望 .....	116
参考文献 .....	121
<b>第4章 国债政策</b> .....	124
4.1 国债政策原理 .....	124
4.2 国债政策文献综述 .....	132
4.3 中国国债政策的实践 .....	140
4.4 中国国债政策的热点问题分析 .....	144
4.5 中国国债政策展望 .....	157
参考文献 .....	161
<b>第5章 税收政策</b> .....	163
5.1 税收政策概要 .....	163
5.2 税收政策文献综述 .....	168

5.3	中国税收政策的实践 .....	179
5.4	中国税收政策的热点问题分析 .....	181
5.5	中国税收政策展望 .....	193
	参考文献 .....	198
<b>第6章</b>	<b>产业政策</b> .....	<b>199</b>
6.1	产业政策的基本内涵 .....	199
6.2	国内外产业政策理论综述 .....	203
6.3	中国产业政策的演进 .....	209
6.4	中国产业政策的核心问题分析 .....	213
6.5	中国产业政策展望 .....	227
	参考文献 .....	230
<b>第7章</b>	<b>公共投资政策</b> .....	<b>232</b>
7.1	公共投资政策的基本内涵 .....	232
7.2	公共投资与经济发展文献综述 .....	234
7.3	中国公共投资政策的演进 .....	239
7.4	中国公共投资政策的核心问题分析 .....	245
7.5	中国公共投资政策展望 .....	262
	参考文献 .....	264
<b>第8章</b>	<b>教育政策</b> .....	<b>271</b>
8.1	教育政策的基本内涵 .....	272
8.2	国内外教育政策理论综述 .....	282
8.3	中国教育政策的演进 .....	286
8.4	中国教育政策的核心问题分析 .....	292
8.5	中国教育政策展望 .....	310
	参考文献 .....	314
<b>第9章</b>	<b>农业政策</b> .....	<b>317</b>
9.1	农业政策的基本内涵 .....	317
9.2	国外农业政策问题综述 .....	322
9.3	中国农业政策调整的背景依据 .....	330
9.4	中国农业发展的社会支持政策设计 .....	336
9.5	中国农业产业发展保障政策设计 .....	343
	参考文献 .....	351
<b>第10章</b>	<b>科技政策</b> .....	<b>353</b>
10.1	科技政策的基本内涵 .....	353
10.2	国内外科技政策理论综述 .....	359
10.3	中国科技政策的演进 .....	366
10.4	中国科技政策的核心问题分析 .....	371



10.5 中国科技政策展望·····	379
参考文献·····	382
<b>第11章 可持续发展政策</b> ·····	<b>384</b>
11.1 可持续发展政策的基本内涵·····	384
11.2 中国可持续发展政策的演进·····	390
11.3 中国可持续发展政策核心问题分析·····	397
11.4 中国可持续发展政策展望·····	412
参考文献·····	416

# 第 1 章

## 经济转轨的公共政策分析

对转轨进行公共政策视角的分析，一方面是因为转轨过程总体上是由政府设计、推进、驾驭的，是集体行动的结果，具有公共政策的一般性特征；另一方面则是因为从政策角度研究转轨，可以发挥政策分析工具的长处，为尚在中途的转轨国家提供切实有益的思考和指导。应该说这方面的工作过去一直有人在做，但置于较为严格、系统的公共政策框架中来梳理和评价，以使转轨本身的实践积累变得清晰和完整，迄今为止则还是一种尝试。本章试图以纲要的形式进行一些粗线条的探索，以期引起更多的关注。

### 1.1 作为一种公共政策安排的转轨

转轨是一个由一系列公共政策连续实施所推动的制度变迁过程。本节在讨论公共政策和转轨的内涵的基础上，提出对转轨进行公共政策分析的可能性；转轨的特殊性决定了其作为一个公共政策过程的特殊性；从公共政策角度对转轨进行研究具有特殊的意义。

#### 1.1.1 公共政策的一般分析

公共政策是政府制定并付诸实施的旨在解决某一问题的具有权威性的行动准则。公共政策的主体是政策制定者，包括直接或间接地参与、影响公共政策的过程并对公共政策过程有直接或间接决定作用的组织或个人；客体是政策所发生作用的对象，包括政策所要解决的问题与政策所影响到的目标群体。

一般来说，公共政策是公共意志的体现，它要求公共政策客体同政策制定者、政策实施者具有行为一致性，这是公共政策具有权威性的行为特征。同时，它是政府处理社会问题、进行社会控制、鼓励目标群体产生期望行为以及调整人们之间关系，特别是利益关系的工具或手段，这是公共政策的价值和导向特征。

公共政策不仅是一种手段或行为准则，也是政府为了达到某一目标而采取的一系列活动。公共政策主体和公共政策客体及其与公共政策环境的相互联系和相互作用，使得公共政策有其自身的发展周期，呈现为一个由公共政策问题的形成、公共政策制定、公共政策执行、公共政策评估、公共政策调整和公共政策终结等功能环节组成的动态的运行过程。所谓政策环境，是影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和，如社会经济状况、制度或体制条件、政治文化等。公共政策的过程特征体现为：政策环境首先把种种要求传导给

政策主体，包括政府对整体经济的考虑和个人、团体为了满足自身的利益而向政府提出采取行动的主张；这些要求通过政治体系内部转换，变成公共政策方案输出，作用于环境，引起环境变化，产生新的公共政策安排要求；新的公共政策安排要求又反馈到政治体系，进一步导致政策输出。在这种循环往复中，政策源源不断地产生，公共政策过程的运行得以持续进行。公共政策分析是对公共政策过程的调查、检验和发展，是关于政府做什么、怎么做和为什么这样做的研究。

公共政策是由具有不同政策效力的各项公共政策构成的一个统一的、相互作用的政策体系。我们可以从不同的角度来认识公共政策的构成问题。<sup>①</sup>以下列出了三种主要的公共政策分类：

(1) 以同一政策体系内的各项政策相互间是否存在着涵盖与衍生的关系为标准，公共政策一般可以分为总政策、基本政策和具体政策。总政策是指在一个国家或地区带有全局性、根本性，能决定社会发展基本方向的政策，有时称为“总路线”、“总方针”和“基本路线”等。它属于主导性政策，决定了基本政策和具体政策的制定原则和发展方向。基本政策是政府按照总政策的要求，为了协调社会各方面的利益关系和实现社会的整体利益，而对社会生活中的某一领域、某一方面的发展所规定的行为规范和行动准则，如经济政策、政治政策、文化政策和社会政策。它们还可以进一步细分，如经济政策可分为财政政策、货币政策和可持续发展政策等。具体政策是指实现基本政策目标的手段，或者说是基本政策的具体执行，是为落实基本政策而制定的具体实施细则，如中国改革开放之初实施的家庭联产承包责任制的具体细则。

(2) 属于同一政策体系的各种政策，如按时间效力分，有即时的、短期的、中期的、长期的政策；如按空间效力分，有全局的与局部的政策。将两种划分综合起来，公共政策一般可以分为战略性政策、策略性政策和战术性政策。战略性政策是政策主体在一个较长的时间阶段内所要达到的主导全局的根本目标以及为目标的实现所作的资源配置和行动步骤的设想，也就是邓小平讲的“大政策”。策略性政策是政策主体对某一特定形势制定的具体行动路线。策略是战略的一部分，是服从并服务于战略的。战术性政策是指按照总战略规划或战略部署，针对一个个具体问题制定的行动方案。

(3) 由于政策通常是针对特定的社会领域、为解决特定的社会问题制定的，因此，按社会内容的不同，政策可分为政治政策，经济政策，社会政策和教育、科技、文化政策。政治政策是指一定的政策主体在政治生活领域里为达到一定的政治目标针对相关对象制定的行为准则与规范。它是政治体系得以存在、维持和发展的根本举措。经济政策是指政策主体在经济领域为达到一定的经济、政治与社会目标而制定的调整人们的经济关系、经济活动的准则与规范。宏观调控与微观管理是经济政策的两个层次。社会政策是政策主体以解决社会问题、促进社会安全、改善社会环境、增进社会福利为目标，经由国家立法与行政，以促进社会各阶层均衡发展的一种途径。教育、科技、文化政策是指政策主体在教育、科技和文化领域里为达到一定的目标而制定的发展规划、指导原则和行为规范。

<sup>①</sup> 宁骚：《公共政策学》，219页，北京，高等教育出版社，2003。

### 1.1.2 转轨的公共政策特征

转轨旨在改变经济资源的基础配置方式，其基本内涵是将经济运行机制从计划控制为主的轨道转变到由市场调控为主的轨道上去。结合中国的实践，转轨实质上是为实现经济增长和社会发展，通过政府所采取的政治行动或规定的行为准则，对国民经济进行从计划经济体制向市场经济体制转化的政策过程。

从传统的计划经济体制向市场经济体制的转换是由政府主导的，政府把转轨作为促进国民经济增长和社会发展的一种工具或手段。中国转轨最根本的动力来自于政府在一定前提下允许公众（企业、个人等）以自身利益增长为目标的行为或活动，以及政府不断为其创造条件和改善条件的行动。从这个角度进一步提出，政府放弃传统计划经济体制下自己作为单一利益主体组织和主导经济运行的格局，放权让利于公众，承认公众利益的合理性，并在一定条件下鼓励和引导公众以追逐自身利益为目标来调整自己的行为。这种制度调整的结果是经济活力的增加，经济效率的提高，市场的扩大和功能的完善。因此，转轨作为一种工具或手段，其相关的政策安排要求公众与政府在重要问题上保持行为的一致性，通过政策的制定、执行，鼓励目标群体产生预期和行动，从而实现利益关系的调整和体制结构的转换。这个过程使得转轨具有符合公共政策的基本特征。

转轨作为一种政策安排有着明确的目标。转轨根源于传统社会经济状况与既有体制的不协调，从而产生了破除旧的生产模式，重新建立新的生产原则以推动经济社会更好发展的要求。在过程上，转轨是一个从“（计划）→（计划 > 市场）→（市场 > 计划）→（市场）”的线性过程，是从计划的逐渐退出到市场的逐渐形成和占据主导地位的过程。设计、推动和驾驭这一过程，确保其顺利实现的关键，是服从于转轨目标的特殊的公共政策安排。

转轨旨在解决传统社会中超前的生产关系设计与落后的生产力水平之间的不协调，以及由于这种不协调所导致的经济增长和社会发展问题。也就是说，政策作用的对象是体制本身，政策的有效性表现为对再生产的重新组织和恢复，表现为旧体制逐步退出经济运行过程和新体制逐步主导经济运行，政策运行的环境是新旧体制交织、市场与计划共同作用的过渡区间。转轨经济的深刻继承性、转轨过程的相对长期性，以及人们社会生活准则、思想观念调整的缓慢性，决定了转轨政策安排的长期性、复杂性和不稳定性。因此，在转轨过程中，当转轨政策的执行引起经济运行变化之后，正确认识和及时评估转轨政策的绩效，评估具体政策、阶段性政策与转轨的全局性、战略性和根本性政策的适应程度，及时调整下一阶段的公共政策制定、执行就成为关乎战略全局的事情。只要转轨没有完成，确定转轨中出现的新问题、制定转轨政策、执行转轨政策、评估和调整转轨政策的行动就会持续进行。

### 1.1.3 转轨是一个特殊的公共政策过程

在转轨特殊性的作用下，转轨的公共政策过程在不同的阶段上体现出许多特殊性，而阶段的特殊性又通过公共政策过程的内在逻辑演进，使整个过程异于一般的公共政策过程。因此，关于转轨的公共政策过程的研究不能局限于传统理论或已有体制的视角，而应

该立足于转轨国家已经走过的实践历程。

(1) 特定的政策目标和区间。转轨的公共政策安排具有特定的目标，即在经济运行过程中实现一种体制向另一种体制的转换。在起始体制和目标体制既定的情况下，转轨的公共政策过程的研究重点，在于从理论和实践上探索政府通过公共政策安排成功实现转轨的规律性内容。例如，探寻转轨时期的经济增长原理；如何通过公共政策进行适宜的制度安排，消除计划经济体制下的制度均衡，以产生向市场经济变迁的动力；制度约束向激励转化所进行的经济市场化次序、路径选择和政策搭配、创新；宏观调控和社会稳定的公共政策方案制定等。

转轨的公共政策实施的环境十分特殊，即主要运行于两种体制之间，并通过其作用使经济的运行与经济组织从区间的一端向另一端逼近。作为一种制度变迁，转轨并不是一个自然演进的过程，而是一种自觉选择的结果，是在使认知基础、路径选择和政策取向等与实际经济状况（资源基础、技术条件等）相适应的条件下完成的，是通过一系列相互关联和制约的制度安排，从计划经济体制向市场经济体制的整体性的制度变迁。由于缺乏稳定、成型的市场经济体制这一基本前提，政府在大多数时候并不具备按照成熟市场条件界定自身职能、选择公共政策的目标和公共部门发展的环境。既然市场不可能在计划体制下自发产生，不可能自发地设定转轨的路径，也不可能自发地推动转轨向前演进，政府就必须始终对体制转轨的秩序进行控制和调节。政府作为新制度的供给者，应该始终把通过逐步制定和完善一系列符合市场经济的规则来组织市场，完成制度变迁作为主要目标。

与既定的市场经济体制下的公共政策分析和成熟的公共政策理论不同，政府所应该做的事情，并不是简单地弥补市场失灵，提供公共产品和服务。政府在转轨的区间内，其自身也参与了对公共政策的反应，也成为公共政策的对象。也就是说，政府不仅制定出一系列的公共政策，同时，其本身也成为公共政策的客体，要参与对自己制定的公共政策进行反应的过程。特别是在“计划 > 市场”时期，政府的许多公共政策安排是为了迫使自己将所掌握的资源逐渐移交给公众，以发展市场的力量。但这种主客体的错位很容易形成公共政策与政策对象的价值冲突，也使公共政策过程变得更为复杂。

(2) 特殊的政策运行环境。转轨的最终目的是通过体制的变革推动经济更好地发展，即矫正传统计划体制与较低的社会经济发展水平之间存在的时空错位，使目前的发展水平与一定的制度安排相适应，从而发挥制度的激励效果。这就意味着超前安排的计划体制需要向后调整，以便生成市场体制，经济的发展则需要在此基础上更快地向前追赶。传统社会中生产力与生产关系之间的错位，使“逆向生成市场机制”与“顺向赶超经济发展阶段”成为转轨阶段的基本特征。

经济转轨作为一个过程，标志着一个特殊经济形态存在的客观性。转轨的过程性是由社会发展的客观性或者更直接地说是由社会再生产的连续性所决定的。无论是实行“激进改革”方案还是“渐进改革”方案，从计划经济向市场经济的转轨总体上说都不可能有一步到位的方法。既然经济转轨要经历一个较长的历史时期，就必然要内含着一个转轨经济形态的运行过程，必须要研究转轨时期的经济发展问题。从另一个方面来讲，既然转轨是特定的，在目标明确的前提下，过程的意义往往显得更为重要。如何在这一过程中保持经济的持续发展、降低经济转轨的成本、减小体制间的磨擦、让公众能不断分享

改革带来的利益等问题，就构成了转轨经济形态公共政策的价值取向。

转轨经济作为两种经济制度或运行机制的中间状态，其基本前提就是制度的不稳定性。也就是说，在整个运动过程中一直发生着量变与部分的质变，其基本特征是运动的非平衡性。这种非平衡性的动力机制是两种体制的相互作用。一般的公共政策理论通常是研究既定制度条件下的相关问题，转轨的突出特点在于制度的不断变化，制度被作为一种内生变量来处理。因此，既有理论常常不能把握转轨的内在规律，现实操作性也变得很弱。一般的公共政策理论主要强调均衡状态的分析，即在几个变量的基础上加上一定的条件“求解”一种均衡状态。在转轨中，非均衡成为常态，对政策的效果常常不能简单地用对错来评价，而应该立足于如何使由于制度的内生生化所导致的非均衡的点、非平衡的力量向一个期望的均衡状态移动，通过程度和方向等矢量来把握。因此，转轨的公共政策的求解是一个方向，即考查制度演进中的不可逆因素，也就是平衡、持续、快速推进发展的方向。

(3) 特殊的政策运行周期。政策规划、政策执行、政策评估、政策调整和政策终结构成了一般的公共政策周期，转轨过程由一系列特殊的公共政策周期连续运动所形成。

从转轨的过程和公共政策的一般周期出发，一个转轨的公共政策周期可以被描述为“增长的目标→新的制度安排的需要→进行转轨的需要（新的公共政策安排的需要）→新的公共政策安排→新制度框架形成→人们对绩效的考核（对增长目标的认可）……”的过程。

增长的目标或人们对绩效的考核是改革的参照系或标准，可以看成是整个过程的起点或动因。20世纪50年代伊始，世界上30多个国家约16.5亿人口开始了转轨探索，其动机是在旧体制对资源、技术基础不适应的情况下，试图通过适宜的制度安排，寻求改变国民经济增长现状的机会。用新制度经济学的制度变迁理论解释，转轨的动因是旧的经济体制阻碍了人们对潜在的获利机会的把握，影响了经济系统的活动，人们通过转轨建立起来的新体制所能带来的预期收益将高于旧体制带给人们的实际收益，也就是实现经济的增长。

这个起点引发了“新的制度安排的需要→进行转轨的需要（新的公共政策安排的需要）”。这种“需要”的初始动机潜在于民众之中，但改革的发动和实施则必须通过政府的途径来实现。政府通过其可控制的工具——公共政策，来满足这种“需要”，也就是说建立新的制度安排。这种安排包含三个层次的问题：一是公共政策安排实质上决定了制度安排集合的大小、内容，也就是说，直接或间接地孕育新的制度框架，并且通过连续运动形成制度变迁<sup>①</sup>。政府制定公共政策时必须考虑从起点到终点的路径选择，这个问题处理的好坏决定着经济增长与社会稳定等，从而影响到转轨的成败。二是按照转轨的特殊性，公共政策划分为总政策和具体政策。总政策形成了对具体公共政策的统揽，是纲领性的公共政策安排。其主要体现的是一定阶段公共政策安排的一种原则和思路，是政府对自

<sup>①</sup> 制度变迁可以分为两种类型：强制性制度变迁和诱致性制度变迁。强制性制度变迁是由政府法令引起的，诱致性制度变迁也需要政府的行动来加以促进。制度变迁是一系列制度安排连续运动的产物，而制度安排又是政府运用公共政策的结果，具有公共物品的属性。这样，政府的公共政策安排实质上决定了制度安排集合的大小、内容，进而影响整个制度变迁的成本、收益、进程以及能否成功。

己行为的一种宏观把握，也可以说是“政策之上的政策”。例如，我国改革开放过程中不同时期出台的《中共中央关于经济体制改革的决定》、《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》、《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》等重要纲领性政策便主导了随后一个阶段一系列的公共政策的取向。具体政策在总体上服从于转轨目标，应用于不同的阶段、部门，但都具有转轨经济的特征，是政府各部门针对当时的特殊情况，对社会生活中的某一领域、某一方面的发展所规定的行为规范和行动准则，如经济政策、政治政策、文化政策和社会政策。进一步细分，经济政策中还有财政政策、货币政策和可持续发展政策等。三是转轨作为一个过程，还决定了政府需要对公共政策的进程进行把握。政府不仅要负责制定政策，还要负责对整个政策执行过程进行监督，防止政策效果扭曲；对释放出来的“资源”的活力进行引导，保证经济发展的实现；负责对政策绩效进行考核，与改革的参照系或标准进行比较。如果政府发现政策执行上存在扭曲，或选择的政策安排导致了转轨过程处于远离参照系的趋势，必须随时通过新的公共政策安排进行矫正。

在上述的关系描述中还应该注意几点：一是转轨是一个客观存在的过程，但由于每个公共政策周期参与主体的主观行为，会使转轨过程出现波折与反复，甚至使其出现逆转。二是转轨是一个不断的运动过程，因此是一种连续的变化。而公共政策安排或制度安排是一种相对离散的变化，或称为相对静态的变化，但其从长期看也是一种变迁的过程，并且通过转轨的公共政策周期连续演进成为一个转轨的公共政策过程。

(4) 特殊的公共政策过程。公共政策周期的循环往复构成转轨的全过程。从公共政策角度考虑，转轨过程可分解为目标确立、公共政策方案的选择、转轨的公共政策执行、转轨的公共政策评估、转轨的公共政策驾驭和转轨终结。

转轨以目标确立为开端。无论采取哪一种方式，20世纪以来社会主义国家所进行的经济变革都是放弃旧制度、建立新的市场经济体制，都是由各国政府来执行“向市场经济过渡”的纲领和计划。例如，中国在1978年提出将“工作重心转移到经济建设上来”，1992年提出“经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”等。

在转轨目标确立和进一步明确的过程中，各个国家根据各自的历史背景和国情选择了不同的公共政策方案。例如，波兰转轨的稳定化和自由化计划由美国经济学家萨克斯设计，俄罗斯和大部分东欧国家采取了“华盛顿共识”，中国则根据自己的国情采取了渐进、实践的思路。

公共政策的执行是转轨过程当中最复杂的一个阶段。问题的多样性、复合性和解决方案的不确定性都使得转轨经济的运行状况变化万千，制度变迁所具有的路径依赖特性也使得各国转轨的执行和绩效差异很大。例如，经济各个领域的市场化次序安排：在俄罗斯和中东欧采取的是首先快速私有化，然后在企业重组和结构调整上采取渐进方案，俄罗斯在20世纪90年代的经济转轨差强人意，进入新世纪后才开始恢复性地增长；中国从1978年改革开放以来一直保持着经济增长率“一枝独秀”的良好绩效，它的市场化次序是首先从计划经济体制薄弱的农村入手，试点进行农村家庭联产承包责任制，取得良好的效果后，在全国推广并使政策合法化，然后进行城市、宏观管理体制的改革。市场化在一部分经济领域里取得一定进展后，针对各个领域发展步伐不一致的冲突进行公共政策调整，如

为缩小东中西部差距和沿海内陆差距而出台的西部大开发战略和振兴东北老工业基地战略。

转轨的公共政策评估是指对转轨经济指标进行分析。通过充分吸收转轨经济的实践经验，补充和发展理论，寻找转轨经济的规律，为实施进一步转轨的政策变化、改进和创新提供依据。

在转轨经济中，市场经济体制的不完善、市场失灵和政府失灵会同时存在，既得利益偏好、信息不对称、“寻租”，以及不能完全预测转轨经济的实施情况的有限理性，都需要对转轨经济的制定、执行和评估等环节进行全程监督和控制，以保证转轨经济目标的实现。要提高转轨经济的绩效，政府对公共政策的驾驭能力十分重要。这种能力包括对经济运行的基本判断、对转轨进程的把握、对利益冲突的协调、对各项改革政策的统筹与配套，以及对社会经济稳定局面的基本控制等。

转轨终结是转轨的最后一环，也被认为是承上启下的一环。按照理想的设计，对转轨结束时的评价应该包括三个方面：一是是否建立了一个好的市场经济体制；二是是否确立了一种好的经济社会发展模式；三是是否为未来的经济社会发展奠定了一个好的现实基础。在此基础上决定下一步公共政策的取向。如果转轨结束，未来的公共政策安排将不再具有体制变革的特征，制度重新成为外生变量，公共政策重新成为既定制度下的分析。

#### 1.1.4 转轨的公共政策分析的意义

将转轨看作一个公共政策过程并加以研究是一个具有应用价值的领域，其意义主要有：

(1) 较深入地认识中国的现实问题，提高政策系统运行的效率。转轨是存在的客观与行为的主观的结合，从这两个角度综合考虑能够较好地把握转轨的整个过程，认识公共政策在转轨过程中所能起到的作用，使政府更好地驾驭公共政策，驾驭转轨。各国到目前为止的改革实践从某种程度上说明，政策要想取得好的绩效，单凭良好的主观愿望和热切的心情是远远不够的，尤其在经济全球化、一国的内外经济环境日益复杂的情况下，还需要弄清楚哪些因素影响着转轨的过程和决定着转轨的绩效，这种影响是如何传导、发生的，影响的程度有多大，在政策系统中有没有改进绩效的方法，这种改进的方法如何等。

(2) 提供理论联系实际的契机，推动某些领域的社会科学或自然科学的发展。转轨是一个长期的过程，没有现成的经验可循，这实质上提供了一个检验和发展理论的平台以及理论联系实践的契机。科学研究的宗旨之一是认识世界和改造世界。转轨的公共政策分析，从实践出发，纠正思想中形而上学的、片面的部分，不仅推动了学科的完善发展，而且为人们提供了一个联系世界、认识世界和改造世界的桥梁。

(3) 保证转轨的顺利进行，经济的持续健康发展。充分了解转轨过程中的实践和理论命题，加深对其认识，有助于转轨中的行为主体在制定、驾驭新政策和既定政策上，采取相对正确的自觉行为。通过揭示公共政策系统和转轨运动的规律，更好地利用公共政策来为转轨服务，以科学的发展观实现人民群众的根本利益，保证经济的持续健康发展。

(4) 是对转轨进行科学研究的重要环节。从哲学的基本原理来讲，实践与理论的关系中有一个中介，这就是政策，实践—政策—理论构成了归纳—检验—指导的关系。转轨



作为一个复杂的过程不可能迅速而直接地形成实践上升到理论、理论指导实践的对应，而必须有一个政策的积淀过程，在一定时期内实际上是实践—政策的对应关系。目前的转轨进程应该说总体上还处于这样的阶段，中国的改革以及其他国家的转轨实践，其贡献和意义主要还凝聚于政策层面。由于这样的特征，关于转轨的研究必然面临两难的局面：既没有一种现成理论能够解释已经发生和正在发生的转轨实践，实践本身的积累也还不具备上升到理论层面、自成体系的条件。因此，关注改革政策，分析政策的实践背景及其演进的逻辑，是进行转轨研究的一条捷径。

## 1.2 转轨的公共政策分析方法

转轨的特殊性决定了转轨的公共政策分析方法与内容的特殊性。本节试图在转轨国家已有实践的基础上，分别从目标设计、路径选择、政策执行和绩效评估等方面对其进行阐述。

### 1.2.1 转轨目标的设计

转轨的首要任务是正确选择一个社会经济制度模式，即放弃计划体制，向市场化方向迈进。总政策制定主要围绕转轨的界定和目标展开。从各国的转轨历程来看，在转轨的总政策设计上主要有两种方案：一种是将转轨界定为从计划—集权化体制向市场—自由化体制的制度变迁的单视角政策设计；另一种是将经济体制的转轨与发展阶段的转型同时作为转轨经济的总政策。

(1) 单视角的转轨总政策设计。单视角的转轨总政策设计，是基本上将计划—集权化体制向市场—自由化体制的制度变迁或者转轨作为转轨经济中的唯一任务，以体制转轨作为唯一评价标准的设计。这种政策既将转轨作为手段，也将其作为目的，其基本出发点是基于市场体制效率 > 计划体制效率、迅速转轨导致的收益不确定性 < 缓慢转轨导致的收益不确定性。也就是说，假定旧体制的特征消失得越快、越干净越好，新体制的预设指标生成得越快、越全面越好。

(2) 双视角的转轨总政策设计。转轨经济政策设计的另一种研究思路，是将经济体制的转轨与发展阶段的转型同时作为这一特殊经济形态的政策目标，并且研究二者之间的互动关系。这种总政策的设计思路基于如下判断：制度选择和发展阶段之间需要契合。几乎所有的转轨国家在转轨前都处于较低的经济社会发展水平，计划体制无法通过效率带来发展水平的迅速、持续提高。转轨因此具有了通过公共政策选择改善发展的激励条件的含义，发展也同时对体制的转化形成反作用。当制度模式与发展模式的契合没有完成、定型时，转轨过程中的二者就处于动态和不确定的状态。二者同时受到重视并匹配得当时，经济运行绩效就比较明显、全面；反之则可能带来矛盾的累积和结构性失衡。

原则上，公共政策是长期稳定的，制定公共政策的关键是选择一种方法，权衡效率和社会公正。这个标准放在转轨的公共政策安排问题上，也就是着眼于如何解决发展层面的转型问题与体制层面的转轨问题所构成的矛盾运动。