

教育部哲学社会科学发展报告培育项目

中国公共政策发展报告 2014

China Public Policy Studies 2014

吕炜 主编

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



教育部哲学社会科学发展报告培育项目

中国公共政策发展报告 2014

China Public Policy Studies 2014



吕炜 主编



东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策发展报告.2014 / 吕炜主编. —大连: 东北财经大学出版社,
2014.12

ISBN 978-7-5654-1764-1

I. 中… II. 吕… III. 政策科学-研究报告-中国-2014 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 301754 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)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 433 千字 印张: 19 3/4 插页: 1

2014 年 12 月第 1 版

2014 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 高 鹏 曲以欢 贺 荔 责任校对: 那 欣

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

定价: 48.00 元

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

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，通过制定和执行一系列公共政策，政府在宏观经济和公共管理方面的职能得以充分发挥。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对下一步深化各领域改革作出了重要部署，提出处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用的命题。基于上述背景，“改革”二字成为2014年公共政策研究的核心词汇，相应地，公共政策实施理念的转向，就要求各个领域公共政策的实施方向、实施力度均要在原有基础上进行调整。另外，与市场化改革的总趋势相伴随着的，是中国宏观经济运行正在步入由过去的高速增长向中高速增长转变的经济“新常态”时期，而增长速度的换挡期和结构调整的阵痛期的叠加都对下一阶段的公共政策实施提出了更高的要求。

在新阶段和新形势下，《中国公共政策发展报告》系列正是聚焦于“改革”，以“经济新常态”为总背景，旨在研究中国公共政策实施中的理论和现实问题，为推进经济发展和促进社会和谐提供理论支撑与政策思路的年度专题报告。党的十八大、十八届三中全会提出了加强特色新型智库建设的要求，希望通过发挥高校智库的研究优势，为党和政府进行政策分析提供智力支持和决策依据。《中国公共政策发展报告》以当前中国公共政策分析为主题，力图为应对新阶段、新形势，推进经济发展和促进社会和谐提供理论支撑和政策思路，发挥新型智库在政策建言、人才培养、舆论引导等方面的作用。本报告为《中国公共政策发展报告》系列的第一辑，主要从宏观角度研究了2014年中国公共政策改革路径及相关的热点问题。在内容上，报告从分析财政政策入手，系统讨论了包括财税体制改革方向、税制改革、财政支出改革、预算管理改革、土地财政等方面的问题，希望能够深入了解和思考获取可持续财政支持的难点和未来方向。作为公共政策系列报告的第一辑，我们试图尽可能将所关注的公共政策进行全景式的分析和讨论。除财政改革外，还讨论了一些关键领域，如货币政策、收入分配政策、金融政策、对外贸易政策、社会保障政策以及教育、环境政策等。

本报告具有以下两方面的目标：一是立足于分析当前经济与社会中的实际问题，为下一阶段我国公共政策的实施提供智力支持。由于面临着异常复杂的经济形势，我国的公共政策已从过去单纯以经济增长为核心逐渐转向了经济与社会双重发展的目标，而在有限的财力下，我们则需要深入研究怎样来更高效地进行资源配置，如何以公共政策为依托发挥政府职能等问题。二是本报告希望通过对过往公共政策实践的解读和剖析，丰富和完善契合中国实际国情的公共政策理论体系和研究范式。目前，西方公共政策的研究框架无法完全适用于中国的实际情况，这就要求我们建立起一套从中国公共政策的实

践出发，从实践中抽取理论的政策理论体系。

本报告主要涵盖以下方面：回顾我国财政税收、产业、金融、宏观经济、社会保障、环境、教育等多领域公共政策的发展沿革；以经济全球化为背景，对现阶段公共政策领域国内外发展现况和趋势进行分析；选择科学的评估方法，建立多元化评估体系，全面、客观地对我国不同领域公共政策过程的各个阶段和环节进行考察，对政策的效果、效能及价值进行检查、评价和判断。具体来说，报告采取“总—分”式结构。第一章总论，旨在叙述中国政策研究的理论线索和实践特征，明确《中国公共政策发展报告》的研究定位，在总论里，着重论述了公共政策研究在中国兴起的一般规律性和历史性，随后又对整个报告的结构、逻辑线索、研究主题进行了全景式的概括和总览。接下来，在第二章至第十章中，重点分析近两年来公共政策实践中的重点，以财税政策作为本书的专题，具体讨论了新一轮财税体制改革背景下的财税改革趋势及政策导向，并着重分析了事权与支出责任的划分、税制改革、预算管理和土地财政等热点问题；在对财政专题进行阐述之后，报告又以“政策轨迹—改革方向—热点问题”为研究线索，针对除财税政策外的货币政策、金融政策、收入分配政策等年度热点政策展开专题讨论，关注社会热点政策问题，回应公众关心的重大政策问题，对热点政策进行客观、公正的评判，并对未来发展趋势进行展望。

本报告是教育部哲学社会科学发展报告培育项目“中国公共政策发展报告”的阶段性成果。报告由东北财经大学吕炜教授主编，负责全书的组织、统撰工作。其中，本书的第一章总论由吕炜教授撰写；第二章由中国社会科学院高培勇教授，东北财经大学周波教授、许宏伟博士撰写；第三章与第五章由东北财经大学范立夫教授撰写；第四章由东北财经大学刘畅副研究员撰写；第六章由东北财经大学周学仁副研究员撰写；第七章由东北财经大学金鑫博士撰写；第八章由东北财经大学丛春霞教授撰写；第九章由东北财经大学陈长石博士撰写；第十章由东北财经大学王娟博士撰写。报告在撰写过程中得到了东北财经大学出版社的大力支持，在此一并致谢。由于水平有限、时间仓促，错误和不足之处恳请读者批评指正。

吕 炜

2014年12月

目 录

第一章 总 论	1
第一节 中国政策研究的理论线索和实践特征	1
第二节 《中国公共政策发展报告》的研究定位	5
第二章 2014年中国财政政策分析	10
第一节 关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论	10
第二节 财税体制与政策的热点问题之一：调整事权与支出责任	28
第三节 财税体制与政策的热点问题之二：税制改革	38
第四节 财税体制与政策的热点问题之三：预算管理	47
第五节 财税体制与政策的热点问题之四：土地财政	56
参考文献	71
第三章 2014年中国货币政策的演进轨迹与改革方向	73
第一节 概 述	73
第二节 货币政策的实践背景与演进轨迹	76
第三节 货币政策的改革方向与要求	89
第四节 货币政策热点问题之一：人民币汇率浮动幅度扩大，推进人民币 国际化	93
第五节 货币政策热点问题之二：“钱荒”保持定力，定向降准精准发力	96
第六节 货币政策热点问题之三：公开市场由“放短锁长”到“平短放长”	99
参考文献	102
第四章 2014年收入分配政策剖析与改革实践	103
第一节 概 述	103
第二节 我国现阶段收入分配的现状、问题及原因分析	106
第三节 收入分配政策的改革趋势	128

第四节 收入分配政策实施的热点问题之一：财税体制改革与收入分配	133
第五节 收入分配政策实施的热点问题之二：国有企业改革与收入分配	135
参考文献	137
第五章 2014年金融政策的实施与改革导向	139
第一节 概 述	139
第二节 金融发展的现状	143
第三节 金融发展的政策实施与总体改革方向	153
第四节 金融改革中的政策热点问题之一：银行业改革开放	168
第五节 金融改革中的政策热点问题之二：IPO注册制	171
第六节 金融改革中的政策热点问题之三：国债期货重启	173
第七节 金融改革中的政策热点问题之四：互联网金融	175
第八节 金融改革中的政策热点问题之五：影子银行	177
参考文献	180
第六章 2014年中国对外贸易政策分析	182
第一节 中国对外贸易政策演进与对外贸易发展	183
第二节 中国对外贸易面临的挑战与政策改革方向	189
第三节 对外贸易政策热点问题之一：上海自贸区贸易便利化改革	194
第四节 对外贸易政策热点问题之二：中国跨境电子商务零售出口	198
参考文献	201
第七章 2014年教育政策改革与困境破解	202
第一节 深化教育领域综合改革之背景与方向	202
第二节 教育政策热点问题之一：“后4%”时代的教育投入	208
第三节 教育政策热点问题之二：现代职业教育体系建设	214
第四节 教育政策热点问题之三：考试招生制度的改革	220
参考文献	225
第八章 2014年社会保障政策分析	226
第一节 社会保障政策的实施情况	226
第二节 社会保障政策的改革趋势	246
第三节 社会保障政策实施的热点问题之一：社会养老保险“并轨”	252

第四节 社会保障政策实施的热点问题之二：延迟退休年龄	256
参考文献	259
 第九章 2014年产业政策与经济结构调整	 261
第一节 产业政策实施的背景与现状	261
第二节 中国产业政策未来改革方向	272
第三节 产业政策热点问题之一：应对产能过剩的产业政策	274
第四节 产业政策热点问题之二：信息消费引领产业转型与创新	277
第五节 产业政策热点问题之三：推进战略性新兴产业发展	281
参考文献	285
 第十章 2014年环境公共政策与可持续发展	 286
第一节 环境公共政策的历史与现状分析	286
第二节 环境公共政策的改革方向与要求	301
第三节 环境政策热点问题：低碳税收政策的若干问题与改革方向	302
参考文献	306

第一节 中国政策研究的理论线索和实践特征

公共政策研究是因应 20 世纪政治和经济交互作用日益加深、政府广泛介入经济社会领域的背景下,亟须关注和研究国家行为正当性尤其是政府经济行为合理性的现实需求而发展起来的新兴学科领域。20 世纪 80 年代以来,中国随着市场化改革和市场经济体制基本框架的建立,公共政策研究也逐渐成为实践和理论上的热点领域,受到广泛关注。因此,公共政策的出现本质上是政府-经济关系在市场经济条件下转化为政府-市场关系的产物。作为一个建立在对公共政策与市场转轨基础上的学科领域,市场体制的演进和制度条件的不同,使研究本身具有很大的差异性。因此,公共政策研究不应局限于照搬从西方译介而来的理论的框架,在市场经济的既定前提下分析市场失灵、政府与市场关系、政府政策影响及行政管理的绩效等,而是应该从改革过程与发展阶段的全局立意,探讨社会主义市场经济发展背景下中国政策行为的理论和实践问题。

一、伴随市场机制由形成到发展,公共政策研究逐步形成与完善,是西方发达国家公共政策发展的一般线索

西方意义的政策,是以市场经济体制的运行基础为前提的,其产生与受重视的过程也是与市场机制的演进相适应的。自由竞争时期,市场的效率是主要的被强调对象,政府职能尤其是经济职能十分有限,公共政策依附于财政政策,尤其是税收政策,局限在“守夜人”的职责内研究。进入垄断阶段,尤其是 20 世纪 30 年代大萧条以后,对市场机制运行的效率追求被推到极致,其缺陷和负效率的破坏力也随之暴露到极致。正如萨缪尔森所总结的,“一旦抛弃了完全竞争,那个推断自由放任的作用很可能导致以最有效率的方式来满足需要的看不见的手的原理就不复存在”^①。凯恩斯政府干预理论的提出试图解释和解决传统理论的实践危机,也由此奠定了公共经济与政策在经济运行中的地位。政府的介入,在微观领域以效率准则为主导,关注公共产品提供的效率和政治决策

^① 萨缪尔森.经济学[M].高鸿业,译.北京:商务印书馆,1979:62.

的效率；在宏观领域以公平准则为主导，关注收入再分配和宏观调控问题，通过政策调控稳定经济运行。

成熟市场经济制度的演进线索表明，市场经济在发展的过程中，其配置资源高效率的一面不断提高，其配置失灵和无效的一面也不断显现。这种失灵由传统的公共性产品的提供扩大到市场运行的机制性、功能性障碍，突出表现在宏观经济运行的不稳定和收入分配不平等方面。政府对资源配置的范围，呈现出从国防、行政管理等“守夜人”职能到大量的政府投资、公共产品的生产、收入分配的公平，再到以福利化为导向的社会保障等特征。可以说西方公共政策的发展史，实际上是政府适应市场经济发展要求不断发展和完善职能的历史。政府对资源配置的意义，除了简单地应对市场失灵与提供必要的公共产品外，更主要是作为保证市场机制顺畅运行不可分割的组成部分，作为驾驭市场的一种积极手段而存在。政府职能范围的扩大和作用的增强使财政逐渐走向公共经济化。政府行为的研究也从对财政收支保障的要求发展到对调控经济运行的政策目标、实施手段和经济后果的关注，从而公共政策成为西方国家社会科学重要的新兴研究领域。

二、伴随市场机制由建立框架到逐步完善，逐步加大公共政策的配套和保障，是中国和其他转轨国家经济转轨的实践需要

转轨国家市场化改革的启动，即意味着与之匹配的政府职能公共化进程的开始。传统计划体制下的经济运行是由政府主导的，经济运行的评价范围与政府行为的评价范围基本是同一的。只有经济运行以市场作为基础配置方式时，私人部门及利益成为微观经济活动的主体和普遍存在时，才会出现与私人部门行为相对立而存在的公共政策和政府行为。从这个意义上讲，公共政策是一个相当宽泛的研究领域，简单地可描述为市场运行基础上的一切政府行为及其经济影响，或基于公共目标的政府行为及其经济后果。

经济转轨实质上是两种体制与运行机制之间的转换，市场配置资源范围的扩大必然伴随着政府从大部分资源配置领域的退出，退出的实质是政府职能分解、调整、转换、适应的过程。通过政府-市场关系的动态过程，由渐进积累而达致质的变迁，完成体制的转轨。因此，从前述一般意义而言，这一过程必然伴随政府在适应市场机制要求过程中其本身职能的公共化取向。这也是西方公共经济学研究的内容，即政府做该做的事情，弥补市场失灵，提供公共产品和服务。但是在体制转轨过程中，这并不是最重要和核心的公共经济与政策问题。由于缺乏稳定、成型的市场体制这一基本前提，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、实现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，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，应该始终成为主要的职责。因此，研究如何平稳、持续、快速推进转轨的政策，才是这一时期最大的公共经济与政策。由此延伸出来的对本国国情民意的判断、对体制转轨目标的确定、对改革步骤的安排、对各项政策的预见和把握、对矛盾与冲突控制和化解的能力、对相关政策之间的统筹和协调等，也自然成为公共政策研究的主要内容。

这一特殊过程与研究领域的重要性事实上已经在不同国家的转轨绩效中显现出来。“休克疗法”的失败除了目标设计上的脱离实际，其实施的路径一开始就排斥和否定政府在转轨中的作用，否定政府在市场制度形成中的作用，一味地追求理想市场条件下的理想结果，即只要让市场机制充分发挥作用就可以达到经济的均衡发展。结果导致了新旧制度衔接上的制度真空，引发资源的非法配置，公共政策无法实施有效的干预。与此同时，政府在宏观调控方面和保护本国经济方面软弱无力，经济衰退引发社会动乱和政治动荡。中国的经济改革是在政府主导下进行的，为了能够充分利用已有的组织资源，保持制度变迁过程中社会的相对稳定和新旧制度的有效衔接，政府在改革出台的时机、步骤的把握、利弊的权衡、变迁进程的调整等方面都起着决定性的组织和领导作用，公共部门也为推动制度变迁掌握着资源配置权限与范围的进退尺度，在市场培育和市场弥补两方面发挥了较好的作用。

随着转轨进程的深入，我们将发现这一实践过程的理论价值最终会朝着两个方向归结：一是作为一个特殊阶段纳入经济史的研究中；二是作为一个特殊阶段纳入公共经济与政策的研究中。在某种程度上我们可以将转轨定义为一个特殊的公共政策过程。所谓“华盛顿共识”“后华盛顿共识”，以及中国改革的独特方式，都可以作为公共政策来进行比较和评价。

三、发展战略的制定和发展阶段的升级，必然需要相应的公共政策来推进和驾驭，这是中国经济发展的过程特征

生产力水平的落后决定了我国的经济发展和市场发育还处于一个较低的水平，在通过体制创新提高激励效果的同时，还需要适合的发展战略来推进发展的速度。因此中国1978年以来的经济运行，始终是一个改革与发展相伴随的过程。30多年来中国最大的发展战略可以归结为“让一部分人先富起来”，即非同步致富的非均衡发展战略。邓小平称这种战略是“一个大政策，一个能够影响带动整个国民经济的政策”^①。其实质是通过放松管制和政策引导，让资本、劳动、技术等要素在具有较好环境和较高效率的地区、领域先行聚集、配置，产生强劲的支撑和拉动作用。在实际的发展过程中，我们又将改革的步骤与节奏贯穿其中，通过激进与渐进政策的搭配，形成对发展的不同刺激，产生跳跃式发展的局面，使非均衡的战略得到更大的推进。邓小平将这种方式描述为“可能我们经济发展规律还是波浪式前进。过几年有一个飞跃，跳一个台阶，跳了以后，发现问题及时调整一下，再前进”^②。

这一战略的基础是旨在激发市场机制的效率因素，但推进和驾驭这一过程的则是政府的公共政策。非均衡意味着对效率的倡导，同时也意味着打破均衡必将带来的种种冲突与矛盾，政策选择的难度在于既要推进发展，又要控制其反向冲击可能对发展绩效的吞噬。加快发展与治理整顿的交替出现，正是体现了推进与控制的政策驾驭过程，其核心是解决发挥市场机制效率与市场规则不健全下寻租、非法等行为之间的冲突。就中国

① 邓小平.邓小平文选（第三卷）[M].北京：人民出版社，1993：143.

② 邓小平.邓小平文选（第三卷）[M].北京：人民出版社，1993：368.

而言，这一驾驭是十分成功的，保证了国民经济的持续、快速、健康增长。在二十年左右的时间里，基本消除了短缺现象，实现了GDP翻两番的目标，极大地提升了经济总量和国际竞争力。

随着发展阶段的升级，20世纪90年代中后期开始，中国的公共经济与政策对发展的驾驭开始转向对公平与效率矛盾激化的处理，同一时期开始的长达六、七年的经济增长动力不足，虽有多种原因，但不能说与此无关，这一点从财政政策上可以得到印证。人们对于1998年以来积极财政政策的关注与评价，大都集中于对经济运行的反周期调控，尤其是国债投资、政府投资的正负效应、短中期影响，关于其功过的评说也大都源于此。未被关注的是在此期间支出方面一系列着眼于福利与公平的力度颇大的举措。比如在巩固农业基础地位方面，2001年国家财政用于农业方面的投入达到2 573亿元，比1990年增加3.52倍，农业综合开发、扶贫、水利建设、农业产业化建设、农业科技方面的支出都有较大增长。在支持就业和社会保障方面，2002年中央财政用于社会保障的支出达1 362亿元，是1997年的9.5倍。通过持续增大社会保障支出，形成了国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障“三条保障线”。在教科文事业发展方面，2001年全国用于教育、科技、文化广播事业的财政支出分别比1990年增加5.3倍、4.4倍和2.7倍。在生态保护和建设方面，1998—2001年中央财政共安排资金427亿元，用于天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理等林业重点生态建设工程，促进了社会经济可持续发展。而同一时期预算安排的基本建设支出比重则已由1980年的55.3%下降到了1999年的16%，2000年预算安排进一步下调为10.9%，基本建设支出的投资重点也更多转向农业、交通、能源等行业。

这些举措反映了政策对经济失速后社会矛盾激化的关注，对保证这期间的经济社会稳定、推动经济恢复和新一轮启动起到了重要作用。更具深远意义的影响则在于，它昭示着下一阶段经济发展战略和公共政策选择方面的深刻变化。虽然目前这方面的公共支出在数量和体制上还缺乏规范的保障，多少具有“送温暖”的味道，但作为未来政策的重要取向则是确定无疑的。

四、社会制度和执政党的性质，决定着公共政策的内容、目标、组织与实现，这是中国公共政策研究的制度本质

市场经济条件下，不同的制度属性、政治体制和执政党目标，决定着特定的政府—市场关系以及公共经济与政策。政府对资源的配置，从方式上讲不是以价格波动和市场出清来进行，而是通过政治程序来完成；从目标上讲并不局限于经济增长和效率最大化，还有特定的国家利益和社会利益。加上社会、历史、文化等因素的影响，公共经济与政策的实践框架呈现出多样性和特殊性。在中国，社会主义制度和中国共产党的性质决定了人民当家做主、立党为公、执政为民的思想基础，政府应以人为本来制定和实施政策。市场调节作用的发挥必须在国家法律、法规和计划指导下进行，必须考虑特殊的政治制度。引导非公有制主体在追逐利润目标的同时兼顾社会福利目标，消除经济运行的盲目无政府状态和保证社会资源的配置效率，要通过利益机制和制度约束来实现。邓

小平对中国经济转轨的制度性界定是,“我们的改革,坚持公有制为主体,又注意不导致两极分化……这就是坚持社会主义”^①。建立社会主义市场经济体制要取得成功,必须把社会主义市场经济体制同社会主义基本制度有机地结合起来。这是中国公共经济与政策的政治内涵。

中国改革与发展的实践正是从考虑如何解决十多亿人的吃穿问题起步的。为了使人民群众的生活水平不断得到提高,我们进行了打破传统体制、建立新体制的探索。我们对改革开放每一项政策的评价,始终以经济绩效是否改善、人民是否满意为标准。我们用了二十多年的时间分阶段地解决了人民群众的温饱问题,实现了基本小康,又准备再用二十年左右的时间分阶段达到全面小康,实现现代化。在遵循上述原则和渐进实践的过程中,我们的党和政府逐渐形成和发展了一整套的执政思想,其核心内容包括从邓小平理论解答什么是社会主义、怎样建设社会主义,到“三个代表”重要思想解答建设什么样的党、怎样建设党,再到在社会主义现代化建设中树立和落实科学发展观的要求。这些思想形成了中国公共经济与政策在理论与实践方面的基础,对政府-市场关系的认识、对发挥市场效率与驾驭市场机制的认识、对公共部门及其发展的认识等,都将以此为基础形成自身的特色。

公共政策在西方的发展和中国的兴起,既反映了一般规律性,更内含着历史性。对于中国公共政策的研究,至少应从转轨、发展、制度三个不同的角度去探索和把握,再综合起来形成基本的框架。而这一层次的研究显然具有战略和总揽的意义,是基础性的建设。只有完成了全局意义上的定位,对西方较为成熟的部门政策分析和技术内容的借鉴才具有生命力,才能着眼于回答中国现实经济中的问题。

第二节 《中国公共政策发展报告》的研究定位

党的十八大、十八届三中全会提出加强特色新型智库建设,为党和政府科学决策提供高水平智力支持,发挥高校智库战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导、公共外交的重要职能。《中国公共政策发展报告》(以下简称《报告》)系列正是着眼于中国公共政策发展中的理论和实践问题。《报告》以当前中国公共政策问题为主题,兼具学术价值与政策参考价值的年度专题报告,力图为应对新阶段、新形势,推进经济发展和促进社会和谐提供理论支撑和政策思路。

在研究立意上,《报告》主要基于两个层面的考虑:一方面,理论研究立足于分析当前经济与社会中的实际问题,为指导我国公共政策实践提供理性认知。自20世纪90年代中后期开始,我国的公共政策从单纯对经济增长的诉求逐渐转向了经济发展与社会和谐的多重目标,而有限的资源则要求我们深入研究怎样才能更好地配置政策资源,最大限度地发挥政策作用,获得更好的政策效果。当前,我国所存在的财政体制改革、收入分配制度改革、社会保障以及教育、环境政策等一系列社会公共问题都迫切需要进行

^① 邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993:139.

细致调查、系统研究和深入论证，因而，公共政策的实践问题也成为本报告研究的重点。另一方面，通过对公共政策实践问题的思考和分析，丰富和完善我国公共政策的理论体系和研究范式。目前，我国对于公共政策的研究分析通常是借鉴西方的研究框架，因而无法完全契合中国的实际国情，而《报告》则将从中国公共政策的实践出发，从实践中抽取理论，总结政策的实践过程，因而，其能够为中国在特定历史时期合理进行政策安排提供理论依据。

在研究思路上，《报告》力求以中国公共政策发展为着眼点，立足于中国国情，坚持学术研究和现实问题两个导向，结合公共政策研究跨学科、综合性研究趋势，综合利用文献研究、案例分析、基于数据描述性统计的现状分析以及实证分析来展开研究，采取“总-分”式结构，以“全景式”与“主题式”相结合的方式编写，形成“专题”与“热点”相结合的结构，从而在多维度研究与综合分析中国公共政策的发展沿革、现状与趋势基础上，结合国际经验，对中国公共政策的总体绩效进行评价，对具体政策领域展开专题性、主题性的梳理与分析，并对中国公共政策的未来战略选择进行展望。

《报告》研究认为，公共政策是我国政府推进和驾驭转轨进程、保障经济发展以及促进社会和谐的重要方式。从1978年开始到20世纪90年代中期，中国政府坚持“效率优先，兼顾公平”的改革方向，施政重点放在经济政策上，旨在加速经济发展，社会建设所取得的进步都与政府主导下的公共政策实践密不可分。在这一时期，中国公共政策更多为经济政策，社会政策较之甚少。进入新世纪，面对越来越多且越来越严重的社会问题和社会矛盾，已往的公共政策模式逐渐遇到了新的问题，在制度层面上，转轨进入中后期，驾驭新建立的体制和深化改革已成为当务之急，亟待我们对中国公共政策发展的历史、现状与未来进行评估和展望，并对中国的公共政策进行重新定位；而在发展层面上，当前经济社会中存在的矛盾已经无法通过经济增长来自动解决，国内所出现的诸如收入分配、金融与货币政策、社会保障、产业政策、教育与环境等难题也都需要我们对公共政策安排加以重新论证。我们注意到，中国政府开始将更大的注意力转移到社会政策上来，并将更多的资源投入社会政策领域。可以说，中国的公共政策格局正在出现从偏重经济政策到重视社会政策的转变过程。

《报告》研究认为，中国社会矛盾的凸现是出现公共政策格局转变的社会经济背景，政府财政汲取能力的增强则为这种转变提供了财政基础和必要条件。从20世纪80年代初开始，中国政府的汲取能力一路下滑，到20世纪90年代初已跌入谷底，维持国防、治安和政府日常运作的经费都已严重不足。有鉴于此，中国政府在1994年对财政体制作出重大调整，过去20年，很明显分税制取得了巨大的、超乎预料的成功，政府的综合财政收入飞速增长。财政汲取能力的增强使得政府有可能将更多的资源投入这个领域，为更多社会政策的出现奠定了财力基础。值得注意的是，对社会政策需求的不断增加已经形成了新一轮财税体制改革的倒逼局面。新一轮财政体制改革是公共政策格局调整的重要基础，同时也是诸多社会政策改革获得持续推动力的关键保障。基于此，本报告从分析财政政策入手，系统讨论了包括财税体制改革方向、税制改革、财政支出改革、预算管理改革、土地财政等方面的问题，希望能够深入了解和思考获取可持续财政

支持的难点和未来方向。作为公共政策系列报告的第一辑，我们试图尽可能将所关注的公共政策进行全景式的分析和讨论。除财政改革外，还讨论了一些关键领域，如货币政策、收入分配政策、金融政策、对外贸易政策、社会保障政策以及教育、环境政策等。

财税体制与政策是本报告的核心专题。自1994年财税体制改革为我国搭建起现行财税体制基本框架，迄今已经运行20年。随着时间的推移和改革开放的进程，当前中国财税领域面临着诸多难以在现行体制框架内解决的难题。对此，中共十八届三中全会在深刻分析现行财税体制利弊得失的基础上，站在新的历史起点上，以全新的理念和思维对深化财税体制改革做出了系统部署。以此为出发点，本报告的第二章围绕《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》（以下简称《决定》）关于深化财税体制改革所做出的系统部署，对我国现行财税体制与政策进行了系统剖析。第二章具有两个互为关联的研究线索：其一，将其放入全面深化改革的总棋局，从总体规划和顶层设计中，定位新一轮财税体制改革；其二，将其同1994年的财税体制改革相联系，在比较中归结新一轮财税体制改革的新特点、新变化、新举措。循着上述线索，第二章在总括性地分析新一轮财税体制改革的基础上，择其主要热点，依次讨论了事权与支出责任的调整、税制改革、预算管理和土地财政等几个主要问题。

除财政政策外，货币政策与金融政策也是国家宏观调控的政策工具，二者的实施均是为了维护金融稳定，促进金融业和整个国民经济的健康发展。货币政策与金融政策之间联系紧密，更有相互交叉之处，因此，本书的第三章和第五章分别对2014年货币政策和金融政策进行了剖析。其中，第三章系统梳理了2013年和2014年我国货币政策的实施和调整情况，对央行的主要货币政策思路 and 方向做出了深入细致的解读，随后，除常用的货币政策工具外，还分析了近期货币政策创新工具“短期流动性调节工具（SLO）”和“常备借贷便利（SLF）”的运用，并以“人民币国际化”“定向降准”“公开市场由‘放短锁长’到‘平短放长’”为热点，提出了央行未来的调控重点和方向。

收入分配是关系人民群众切身利益，体现社会公平正义，影响经济与社会可持续发展的难题。第四章从近两年的收入分配政策和改革实践出发，明确阐述了我国现阶段收入分配的现状与问题，又从城乡居民收入分配、地区收入分配、行业收入分配、国民收入分配格局几个角度分别对相关问题产生的原因进行了深入分析。随后，本章又分别从财税体制改革和国有企业改革两个政策背景出发，着重研究了财税体制改革与收入分配、国有企业改革与收入分配之间的关系。

金融政策是政府为了实现金融业的发展目标而制订的对金融产业发展方向、产业结构安排、产业技术手段提高等有关金融业发展的一系列重大问题提供明确指引的政策。第五章从金融发展的角度，主要分析的是政府如何通过各种制度规则的建立与实施，改革金融行政审批制度，降低市场进入壁垒，着力为金融主体造就公正、公平、透明的市场竞争环境，以保障公平竞争，推进金融创新，提高金融资源的配置效率。第五章在对金融政策进行总述的基础上，又对商业银行理财业务、银行业流动性风险管理、利率市场化改革、民营银行准入政策、资产证券化、上海自贸区挂牌成立、新股发行制度注册制改革、互联网金融、影子银行、社区银行等近两年金融改革中的政策热点问题进行了

详细解读和分析。

第六章是对中国对外贸易政策的系统分析。2013年是中国对外贸易取得重要突破的一年,中国不仅成为世界第一货物贸易大国,而且成为首个货物贸易总额超过4万亿美元的国家。但与此同时,中国对外贸易发展面临的环境虽有所改善,但仍面临着诸多挑战和压力。对此,结合保持传统出口优势、稳定对外贸易增长、进一步优化进出口商品结构、进一步完善对外贸易发展的空间布局几个发展方向,第六章又详细地讨论了“上海自贸区贸易便利化改革”和“中国跨境电子商务零售出口”两个对外贸易政策的热点问题。

党的十八届三中全会通过的《决定》对“深化教育领域综合改革”提出了总体要求,明确了教育改革的攻坚方向和重点举措。当前,中国教育正面临着新的形势,发展机遇和发展难题都前所未有,许多新情况、新问题亟待我们去正视,去调研、去思考、去解决。深化教育领域综合改革不仅是全面深化改革的重要组成部分,也是解决我国教育发展中各类阶段性问题的主要途径,又是满足人民群众对多样化高质量教育需求的可靠保障。基于上述深化教育领域综合改革的攻坚方向,并综合考虑《决定》关于深化教育领域综合改革的新部署、新要求,第七章系统论述了今后教育领域以改革推动发展、提高质量、促进公平、增强活力的总体思路,并对于如何深化教育领域综合改革,找准那些属于牵一发而动全身的问题,如何取得实质性、历史性进展等问题做出了解答。此外,第七章还对“后4%”时代的教育投入、现代职业教育体系建设、考试招生制度改革等教育政策的热点问题进行了详细分析。

社会保障制度是经济社会运行的“内在稳定器”,在我国,社会保障制度不完善所带来的负面影响日渐突出,尤其是近两年来,企业由于承担过重的社会保障缴费负担而影响到经济效益的提高;居民由于存在对未来收入不稳定的心理预期而自愿进行强制性储蓄;政府财政由于承担过重的负担,致使财政赤字不断攀升。针对上述问题,第八章从社会救助政策、社会保险政策、社会优抚安置政策几个角度,探索了社会保障制度的政策措施和改革趋势,尤其是针对当前社会保障政策的关于“社会养老保险‘并轨’”“延迟退休年龄”这两个现阶段的社会热点问题进行了多角度剖析。

改革开放以来,产业政策一直成为政府引领产业发展、优化产业结构、调控产业布局的重要政策手段。2014年,随着国际金融危机影响日益加深,国内外经济环境愈加复杂,可以说,我国经济结构转型与调整压力骤增,已对产业政策提出了更高的要求。基于上述背景,第九章从我国产业政策实施的背景与历史出发,结合当前我国产业发展形势,对2014年我国产业政策实施情况与面临的问题进行总结,并对产业政策的未来改革方向和相关的热点问题进行探讨。立足于当前产业政策的实施机制和效果,可以发现,其根本性的制约来自于经济转轨过程中的体制问题。改革的不彻底性、政策施行和执行的时滞性也影响了产业政策实施的效果。新形势下,通过进一步的深化改革、解决经济转型过程中的体制性和结构性矛盾,是解决问题的关键。同时,产业政策是一个整体形势的政策,长期的任务必须有其他政策的相互配合,才能避免经济问题短期内的爆发。同时产业政策的实施是一个循序渐进的过程,政策的制定和实施仍然要坚持在发

中解决实际问题，审时度势、因地制宜的执行、监督政策的施行。

我国的环境保护政策理念经历了局部环境污染治理—先污染后治理—边污染边治理—可持续发展的政策演变过程；环境政策工具也随之由单一行政指令控制向行政管理、市场化工具与公众参与等多种工具综合运用过程演变。这一演变过程与我国经济体制转轨与经济发展方式转型过程息息相关。第十章系统梳理了20世纪70年代以来我国环境政策的演变历程，指出了近两年来我国环境保护各项工作取得的积极进展和环境污染治理投资现状。通过借鉴世界发达国家环境政策的相关经验，提出了环境政策的改革方向和具体方向。随后，本章研究了热点问题“低碳税收政策”的相关问题与改革方向，提出了构建以减少碳排放和保护环境为目标的环境税政策体系的思路。