

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
2003

中 国
公 共
政 策
分 析

2003 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
香港城市大学亚洲管治研究中心

編

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2003

中 国
公 共
政 策
分 析

2003 年 卷

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策分析.2003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,2003.1

ISBN 7-5004-3703-X

I. 中… II. ①中…②香… III. 公共政策—中国—2003—研究报告 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 109552 号

责任编辑 史基鸿

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 邮编 100720

电话 010—84029453 传真 010—64030272

网址 <http://www.csspw.com>

经销 新华书店

印刷 北京新魏印刷厂 装订 广增装订厂

版次 2003 年 1 月第 1 版 印次 2003 年 1 月第 1 次印刷

开本 787 × 1092 毫米 1/16

印张 20.5 插页 2

字数 365 千字 印数 1—5000 册

定价 36.00 元

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

2003 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

作 者 （按姓氏比划排序）：
丁俊发 马福云 王修达 王振耀 田 昕
白 钢 吕建德 杨玉静 杨 帆 杨宜勇
李 胜 吴运浩 张健峰 陈守信 林志鸿
岳经纶 陶黎宝华 黄燕芬

目 录

导论 2002/2003 年中国公共政策选择的分析与预测

..... 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 2002 年中国公共政策选择回顾 2
- 二 2002 年中国公共政策选择的基本特点 4
- 三 中共“十六大”与 2003 年公共政策选择预测 10

第一章 促进中国政府职能转变的行政审批制度

改革政策..... 田 昕 (17)

- 一 行政审批制度改革背景 18
- 二 行政审批制度改革的启动与相关政策的形成 20
- 三 行政审批制度改革的初步成效 24
- 四 行政审批制度改革中存在的问题及政策走向 28

第二章 中国的婚姻家庭政策..... 杨玉静 (34)

- 一 婚姻法的制定与修改 35
- 二 婚姻家庭政策的基本内容 38
- 三 婚姻家庭政策的实施情况 45
- 四 婚姻家庭政策面临的难点问题与未来政策展望 48

第三章 中国户籍制度改革及未来政策走向..... 马福云 (54)

- 一 户籍政策的初建及二元化 (1949—1977) 55
- 二 户籍政策的松动与改革 (1978—2000) 58
- 三 2001—2002 年户籍政策调整的新措施 63
- 四 户籍制度改革分析 65
- 五 户籍政策未来的发展趋势 68

第四章 中国农村土地承包政策：相对稳定	王修达 (72)
一 中国农村土地承包制度的演变	73
二 《农村土地承包法》确定的土地承包制度	79
三 影响土地承包制度稳定的几个主要因素	83
四 农村土地承包政策的未来走向	93
第五章 城市居民最低生活保障政策的历史性发展	王振耀 (99)
一 制定城市居民最低生活保障政策的社会背景	100
二 城市居民最低生活保障政策的演进过程	102
三 城市居民最低生活保障政策的基本内容	105
四 全国低保工作所面临的严峻形势	109
五 中央政府低保政策的重大调整	111
六 低保与建立具有中国特色的社会救助体系	116
第六章 中国标准化政策方向：采用国际标准 ...	李 胜 张健峰 (121)
一 中国的标准体系与国际标准	122
二 加入 WTO 对中国标准化的影响	124
三 国家标准委的建立	127
四 采用国际标准的效果评估	129
五 标准化政策的走向	133
第七章 中国发展现代物流业政策分析	丁俊发 (139)
一 中国物流业现状与第三方物流的发展	140
二 发展现代物流业的政策导向	144
三 中国物流业的对外开放	150
四 中国物流业发展面临的三道难题	160
五 中国物流业发展展望	162
第八章 规范与发展并重的中国证券市场政策	吴运浩 (165)
一 中国证券市场发展概述	166
二 中国证券市场的监管体制	172
三 中国证券市场目前存在的主要问题及应对政策	176
四 加入 WTO 与中国证券市场对外开放	184

第九章 人民币升值压力与中国的对策	杨 帆 (187)
一 人民币名义汇率由贬值到升值的历史性转折	188
二 人民币实际汇率贬值与名义汇率稳定并存	190
三 资本流动对人民币名义汇率的影响	192
四 港币与人民币	195
五 人民币的未来趋势	199
第十章 就业政策：促进下岗失业人员再就业 ...	黄燕芬 杨宜勇 (203)
一 改革开放以来的下岗失业状况	204
二 再就业政策的具体内容	207
三 再就业政策的实施效果评估	212
四 再就业政策面临的难点问题与政策的相应调整	215
五 未来全面促进就业的基本政策框架	218
第十一章 香港的失业问题与反失业政策	岳经纶 陶黎宝华 (223)
一 失业已成为香港最大的社会民生问题	224
二 香港失业率上升的原因	226
三 特区政府的反失业措施	229
四 分析与讨论	233
五 结语	235
第十二章 澳门的失业问题及对应政策	陈守信 (238)
一 九九回归以来澳门经济环境的转变	239
二 劳工市场的发展	239
三 特区政府的促进就业政策	245
四 结构性失业与培训的政策建议	247
五 结语	249
第十三章 从充分就业到后充分就业： 转变中的台湾就业政策	吕建德 林志鸿 (251)
一 前言	252
二 台湾劳动市场的现况与失业成因的探讨	253
三 台湾就业政策的历史沿革与制度内涵	257
四 公民劳动部门作为在地响应的策略：台湾经验的分析	260

五 主要劳资团体对于现有就业政策的评价 265

六 结论：从失业保险到就业促进 268

附录：简论中国公共政策的决策过程 白 钢 王 君 (273)

一 中国公共政策的决策体制 274

二 政策问题的提出 280

三 政策方案的起草 289

四 政策方案的通过 294

五 公共政策决策过程的发展方向 299

英文提要 (304)

英文目录 (317)

导 论

2002/2003年中国公共 政策选择的分析与预测

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：在政策环境充满诸多不确定性的 2002 年，中国公共政策选择较好地把握了宏观调控的方法和力度，政策规划注重连续性，政策选择注重公共性，政策措施注重创新性，政策过程注重加大各环节的力度，价值取向注重公正与公平，有效地促进了国民经济持续快速增长和社会全面进步，但是在打破行业垄断、整顿和规范市场经济秩序、打破城乡二元结构等具体政策上，还期待对体制性障碍能有突破性的规定出现。

中国共产党第十六次全国代表大会提出全面建设小康社会，到 2020 年国内生产总值力争比 2000 年翻两番的宏伟目标，预示了未来公共政策的取向，要始终围绕保证 GDP 的年增长率不低于 7% 这个主题。因此，2003 年的公共政策选择，只能是在不偏离这个主题的前提下，把握好宏观调控的方向和力度，使行之有效的各项政策保持连续性。

关键词：公共政策选择 宏观调控 扩大内需 国债项目 经济结构调整 公共财政框架 所得税收入分享 收支两条线 小康社会 体制性障碍

一 2002 年中国公共政策选择回顾

2002 年对于中国公共政策选择来说,是一个有特殊意义的一年。国际形势复杂多变,全球经济和贸易增长缓慢,国际市场竞争日趋激烈,贸易保护主义加剧。中国加入世界贸易组织,总体上有利于改革开放和经济发展,但是在近期某些竞争力不强的行业、企业会受到较大冲击;尤其是农民和城镇部分居民收入增长缓慢、失业人员增多,有些群众的生活还很困难;收入分配关系尚未理顺;市场经济秩序有待继续整顿和规范;有些地方社会治安状况不好;一些领导干部的形式主义、官僚主义作风和弄虚作假、铺张浪费行为相当严重,有些腐败现象仍然突出……所有这些,都成为公共政策选择不可避免的政策问题。为了妥善解决这些新的困难和严峻挑战,中国政府从容应对,确立了以下五个方面为公共政策选择的重点。

一是为扩大和培育内需、促进经济较快增长,中国政府实行了一系列配套的宏观经济政策,绩效是卓著的。这首先应当归功于政策选择做到了与时俱进,抓住了中国自身是一个未完全开发的大市场的特点,通过扩大内需,形成消费与投资双拉动,实现经济较快增长。预计 2002 年 GDP 增长可望达到 8% 左右,这不能不说是个奇迹。其次,应当归功于中央政府在实施各项政策过程中所保持的必要的力度。实践表明,政策过程的两个组成部分,即政策制定过程与政策实施过程,对于政策绩效来说,具有同等重要的意义。前者是后者的必要条件,后者是前者的必然归宿。只有保持政策实施过程的必要的力度,才能改变“上有政策,下有对策”的恶习。

二是中国政府继续实行加强农业和增加农民收入的政策,力度大并取得了令人鼓舞的成绩,不仅农民收入增长预计超过 4%,而且由于加大了农村基础设施建设的投入,从而提高了农村防汛抗旱的能力。但是,在发展无公害农产品、加快畜禽疫病防疫体系建设和加强农牧产品质量检验检测体系建设方面的政策选择,还应加大力度,以适应加入世界贸易组织后市场竞争的需要。

三是中国政府为了克服制约经济发展的结构性矛盾和体制性障碍,促

进经济持续增长,提高经济素质和竞争力,继续实施经济结构调整,深化以国有企业改革为中心的各项改革政策,不同程度地取得了进展。尤其是在推行规范化的公司制改造,健全法人治理结构,转换经营机制,强化企业内部改革,进行收入分配制度改革试点,推进企业会计制度与国际会计惯例相衔接,以及推进企业重组改组、破产兼并等方面,政策效果显著。然而打破行业垄断,推进垄断行业改革的政策,力度不尽如人意。电信、电力、民航、铁路等行业的管理和经营,与完善的社会主义市场经济体制的要求尚存在距离。

四是为适应加入世界贸易组织的新形势,中国政府以积极的姿态,按照加入世界贸易组织的承诺,有步骤地扩大对外开放领域,进一步完善了继续利用外资、优化外商投资结构的各项政策,通过继续实施市场多元化战略,积极开拓新市场,落实各项外贸政策措施,使中国对外经济贸易总体运行平稳,进出口增长情况好于预期,预计全年进出口额可望超过6000亿美元,在世界贸易排名的位次有望从第六升至第五。外商投资增长较快,全年可能超过500亿美元,有望首次成为全球吸收外商直接投资最多的国家,加入世界贸易组织的积极效应始现。但是,政府的政策选择,在继续努力扩大出口的同时,应采取有效措施阻止企业间的恶性竞争。要加大对外贸出口企业监管的力度,对那些肆意压低价格、扰乱外贸出口秩序的行为加大惩罚力度,用政策手段保护我国产品的出口竞争力。此外,对其他国家商品和服务进入我国市场,应加紧制定一些措施,如技术标准、技术法规等,以保护我国的生态环境,防止欺诈行为。

五是继2001年国家计委发出贯彻国务院“关于整顿和规范市场经济秩序的决定”的通知(计价检[2001]821号)之后,2002年初,国务院先后统一部署了联合打假、整顿文化市场、严厉打击传销、整顿建筑市场、强化税收征管、集贸市场专项整治、加油站专项整治、旅游市场打假打非等8个专项整治行动,涉及几十个领域,范围之广、力度之大、影响之深,前所未有,促进了市场经济秩序全面好转。

总之,我们认为2002年中国公共政策选择,因应国际、国内复杂多变的形势,进退取舍自如,方法措施得当,政策目标明确,相关配套细则可操作性强,从而为2002年经济的快速发展和社会的全面进步提供了政策保障。我们衡量公共政策选择是否成功的标准主要有三条:一是看它是否有利于推动国民经济的健康发展;二是看它是否有利于推动社会的全面进步;三是看它是否有利于维护社会的稳定。用这三条来检验2002年中国公共政策选择,不能不承认它是成功的。当然,公共政策选择应变曲

当,要与时迁徙。政策问题层出不穷,政策过程则永无完结。宏观政策的要害在于克服体制性障碍,实施细则的关键在于保证政策目标的兑现。以此来反观 2002 年中国公共政策选择,有些具体政策尚有进一步完善的需要,比如打破行业垄断、鼓励民间投资、整顿和规范市场秩序、改革户籍制度等等政策,都期待能对体制性障碍有突破性的规定出现。

二 2002 年中国公共政策选择的基本特点

2002 年中国公共政策选择较好地把握宏观调控的方向和力度,继续按照“十五”计划设定的目标实施相关政策,主动而及时地进行宏观政策调整以适应复杂的国际环境的新变化,从而赋予了 2002 年中国公共政策选择以新的特点。

(一) 政策规划注重连续性

改革开放以来的实践表明,保持经济较快增长是中国宏观经济正常运行的一个基本条件,一旦经济增长失速,就会引发诸多的经济、社会问题,要么利润下降、亏损增加,要么收入增长乏力、失业增加。要避免这种情况的发生,克服困难,最有效的办法就是保持经济的较快增长,因而,这就要求中国公共政策的政策规划必须注重连续性,2002 年中国公共政策选择就充分体现了这一特点。以积极的财政政策和稳健的货币政策为例,从 1998 年开始实行积极的财政政策和稳健的货币政策,到 2002 年已经持续了五年,总计发行长期建设国债 6600 亿元,有效带动了地方、部门、企业配套资金和银行贷款等方面投资的增加,对国民经济保持适度快速增长起到了重要的拉动作用。特别是在亚洲金融风暴的袭击和后来的世界经济增长乏力的条件下,遏制通货紧缩趋势,保证国民经济平稳增长,保持积极的财政政策和稳健的货币政策的连续性功不可没。

从推动经济增长的三种力量的现状来分析,保持积极的财政政策和稳健的货币政策的连续性尤为必要。首先,2002 年的出口形势虽然好于预期,但不确定因素仍然较多。特别是美国经济受美元汇率走低、资本外流、大公司财务丑闻导致公众信心下降等因素影响,对中国依赖出口拉动经济增长显然不利,这不是我们自己可以左右得了的。其次,由于国内就业形势严峻,居民对未来收入预期不乐观,消费行为比较谨慎;增加农民收入缺乏过硬办法,农民还面临加入世界贸易组织的挑战,农产品的价格

受到冲击,扩大农村消费难度很大,靠提高收入、扩大消费来取代国债投资现在也不现实。再次,从投资需求上看,最好是民间投资能替代国债来推动经济增长,但是在目前形势下,即使鼓励民间投资政策立即出台,也远水不解近渴,何况我国民间资本虽然已有相当规模,但每一个个体经济实力毕竟较小,指望他们支持经济增长率持续处在7%以上的水准,恐怕也不切实际。质言之,以上三种拉动经济增长的力量对于中国所面临的现实来说,都不太可靠。只有通过扩大内需,保持积极财政政策的连续性,才是保证国民经济持续快速增长的最佳政策选择。

当然,保持积极财政政策的连续性并非要将它长期化。积极的财政政策实质上是扩张性财政政策,由于扩张性财政政策的负面效应不宜过分积累,所以不能把积极的财政政策长期化,理由有三:一是中国财政的特点,是除了国家债务和财政赤字外,还要考虑到数量巨大的隐性债务,包括国有银行的不良贷款、社会保障基金的欠账、县乡欠账、粮食亏损、企业虚赢实亏等等,所有这些债务合起来,存在不小的风险。二是中国财政在GDP中的比重只占17%左右,既低于发达国家40%左右的水平,又低于发展中国家25%左右的水平,这不能不影响偿还国债的能力。三是中国财政承担的任务和群众对政府财政支出的要求,大大高于其他国家,不仅要保证国家行政的开支,而且要承担各种本来不需要国家财政承担的任务,但这些任务却被群众认为是社会主义国家政府不可推卸的职责。许多本来是企业行为的事情,但出了问题还需要政府来“兜底”。^①

总之,在现阶段,保持积极财政政策的连续性是完全必要的,但是绝对不能把它变成长期的宏观政策,而应当积极创设条件,相机淡出,不使其负面效应过分积累超过警戒线。

政策规划注重连续性,不仅在积极的财政政策和稳健的货币政策中体现出来,而且在前揭各项宏观政策中均有所体现,因此它成为2002年中国公共政策选择的一个突出特点。各项公共政策的连续性,从一个侧面反映了中国政治、社会的稳定。

(二) 政策选择注重公共性

公共性是公共政策赖以存在的基础性原则。2002年中国公共政策选择的另一个突出特点是注重公共性,在加强农业和农村基础设施建设、为

^① 张玉玲:《积极财政政策不应快速淡出——访吴树青》,《光明日报》2002年8月19日《经济周刊》第284期。

农民增加收入创造条件的政策,扩大就业、培育和提高居民消费能力的政策以及加快社会保障体系建设的政策中表现得最为突出。

中国是一个有 9 亿农民的人口超编的国家。农村有巨量剩余劳动力有待转移,农民贫困状况尚未有根本改变,因此涉农政策最具公共性。2002 年中国公共政策选择,十分注重向涉农政策倾斜,加强对农业和农村投资支持。例如,为改善生态环境,2002 年继续实施天然林保护工程,新增退耕还林面积 3400 万亩,新增宜林荒山荒地造林种草面积 3993 万亩,中央财政相应安排支出 206 亿元(不含用增发国债安排的支出)。为改善农业生产条件,中央财政将从国债投资中分别安排加快农村电网改造支出 137 亿元,加强水利设施建设支出 239 亿元。为推进农村税费改革,规范农村收入分配秩序,减轻农民负担,2002 年以省为单位进行农村税费改革试点的范围扩大到 1/3 左右的省份,中央财政将增加专项转移支付 150 亿元。为适应入世后农业发展面临的新形势,增加农业竞争力,2002 年中央财政安排农业综合开发、农业科技、扶贫等支出 274 亿元。为搞好粮食流通体制改革,增加粮食主产区农民收入,2002 年中央财政补助地方粮食风险基金 173 亿元。2002 年中央财政对农业和农村投资支持总计 1179 亿元,与 2001 年总投入的 670 亿元(其中减免受灾地区农业税收 50 亿元中,中央财政安排的补助只有 40 亿元)相比,净增 509 亿元,提高了 76%,政策倾斜的力度是比较大的。

然而,由于农业、农村、农民问题积累甚久,一些体制性障碍影响农民收入的增加,造成贫困人口依然较多,城乡差别越拉越大。因此,要想较快改变农业、农村、农民的面貌,不仅需要在 2002 年政策选择的基础之上,继续加大对农业、农村基础设施建设投资的力度,而且要从体制上重新调整涉农政策,进一步升华政策选择的公共性。应主要解决以下政策问题:一是 1994 年的财政体制改革,造成财政过于向上倾斜,各方面的支出过多地向下推卸,导致县乡基层财政出现了越来越大的困难。财政改革以前的 1993 年全国县乡财政赤字仅为 42.21 亿元,到改革后的 1995 年,县乡财政赤字迅速扩大到 827.7 亿元。这个财政赤字呈 20 倍的增长,作为政策问题,需要从体制上重新考虑解决办法。二是政府的财政支出过于向城市倾斜,造成城乡差别越拉越大。根据国家统计局 2000 年中国统计摘要公布的数据,中国城市的非农业人口仅为 2 亿人,也就是说差不多有 9 亿多人口为农业人口,但政府的财政支出用于农民的不到 5%,换句话说,城市 2 亿多人用去了财政的 95%,而农村的 9 亿人仅享用财政支出的 5%。这种财政支出格局显然有失公平,也极不合理。三是农牧税的增长

速度是所有税种中增长最快的。1998 年同 1995 年相比,农牧税增长 9.5 倍,而此间国家财政总收入增长 5.6 倍,地方财政增长 4.5 倍,国家工商税增长 6.9 倍,由此看出农牧税增幅最高,表明赋税加给农牧民的负担最重。此外,国家对农业和农村基础设施建设支持的力度虽然逐年增加,但是与国家对城市基础设施建设支持的力度相比,差距是不言而喻的。更何况乡镇机构庞大,“吃”财政的人数越来越多,再加上买官、卖官的盛行,最终把负担全转嫁到农民头上。^①平心而论,这些造成城乡差距越拉越大的政策问题,几乎都是体制性的。因此,只有把制约农村发展的体制性障碍统统清除,涉农政策的公共性才能最大限度地体现出来。

(三) 政策措施注重创新性

政策选择的创新性在于突破影响发展的体制性障碍,而政策措施的创新性贵在便于操作,保证执行过程政策不走样。2002 年的公共政策选择,无论是力图克服体制性障碍,还是确保执行过程不走样,其创新性特点都十分引人注目。

构建公共财政框架,是一个努力克服体制性障碍的政策选择。2002 年中国政府加大了此项改革的力度,通过深化“收支两条线”改革,进一步规范财政资金收支行为,明确规定部门的预算外收入全部纳入预算管理或财政专户管理,部门预算全面反映部门及所属各单位预算内外资金收支状况,收支不挂钩,支出要透明;合理核定各部门支出标准,财政部门按标准及时足额供给经费。具体措施:一是将公安部、最高人民法院、海关总署、工商总局、环保总局 5 个部门按规定收取的预算外资金收入全部纳入预算,全额上缴中央国库,支出由财政部按部门履行职能的需要与部门协商核定,确保经费供给。二是对 28 个中央部门的预算外资金实行收支脱钩管理,其预算外收入缴入财政专户,各部门按照核定的综合定额标准,统筹安排年度支出,编制综合财政预算。三是改革预算外资金收缴制度,实行收缴分离,取消现行各执收单位开设的预算外资金账户,改由财政部门按执收单位分别开设预算外资金财政汇缴专户,对预算外资金汇缴专户实行零余额管理,单位不得坐收坐支。四是改革收入征管部门经费收支挂钩的做法,实行“预算制”。五是进一步规范和推动地方“收支两条线”改革。省级和地(市)级公安、法院、工商、环保、计划生育等部门

① 参见任玉玲:《农民问题是中国一切问题中的大问题》,《中国政协》2002 年第 1 期。

预算外资金收入,也要全部上缴地方国库,纳入预算管理,支出由财政安排,并保证供给。除此以外,中央政府还积极推进预算管理改革,在减少资金运转环节、改革财政国库管理制度的同时,试行财政收入收缴制度改革,规范收入收缴办法。2002 年所有中央预算单位都要编制政府采购预算,推行政府采购改革。通过上述努力,中国政府积极构建公共财政框架,用以整顿和规范财经秩序,规范政府行为,从源头上、制度上预防和治理腐败。作为一项政策选择,贯穿着创新性原则。

注重创新性,还表现在积极推进西部大开发政策上。2002 年中国政府把加强西部农村基础设施建设,改善农民的生产生活条件作为政策选择的重点。政策措施充满创新性,提出了“油路到县”、“送电到乡”、“广播电视到村”、“退耕还林到户”的实施要点。就中“油路到县”规定:要对尚无沥青公路与省会城市或地(州)政府所在地城市连接的西部地区 3 个州和 281 个县(团场),进行沥青公路建设与改造,建设总规模 25000 公里,年底基本完成。“送电到乡”规定:要着力解决不具备联网条件、尚未通电 783 个乡的用电问题,采用多种方式,因地制宜发展小水电、太阳能或风能发电。加快实施第二批农网改造,力争用一年左右的时间,基本完成中西部地区 1916 个县的农网改造任务。“广播电视到村”规定:要继续推进村村通广播电视工程和“新西工程”,在新通电的行政村建设广播电视接收设施,使更多的农民听上广播,看上电视。“退耕还林到户”规定:要采取个体承包方式,将任务落实到户,全面启动退耕还林工程,2002 年新增退耕还林面积 3400 万亩。应当承认,这些政策措施不仅政策目标明确无误,而且实现这些目标的方法、措施具体,从而保证政策措施在落实过程中不被篡改或打折扣。

(四) 政策过程注重加大各环节的力度

政策的力度,是政策过程的生命。如果政策制定过程力度不足,就会导致该政策形同虚设,令执行部门无所适从;如果政策执行过程力度不大,则必然造成“上有政策,下有对策”的尴尬局面。2002 年中国公共政策选择,十分注重加大政策过程各环节的力度。

首先是注重加大政策制定过程的力度。我们不妨以中国政府新出台的加快服务业发展的政策为例。2002 年中国政府为促进国民经济持续、快速、健康的发展,提高国际竞争力和国民经济整体素质,缓解就业压力,提出了加快发展服务业的政策选择,一次性出台了十二项政策,加大工作力度和资金投入,推动全国服务业再上一个新台阶。这十二项政策是:

(1) 优化服务业结构；(2) 扩大服务业就业规模；(3) 加快企业改革和重组；(4) 放宽服务业市场准入；(5) 有步骤地扩大对外开放；(6) 推进部分服务领域的产业化；(7) 促进后勤服务的社会化；(8) 鼓励中心城市“退二进三”，调整城市市区用地结构，减少工业企业用地比重，提高服务业用地比重；(9) 加快服务业人才培养；(10) 多渠道增加服务业投入；(11) 扩大城乡居民的服务消费；(12) 加强服务业的组织领导。^① 这十二项政策几乎涵盖了服务业所有领域，政策内容之丰富，政策目标之明确，政策措施之具体，都是前无先例的，足见此项政策制定过程力度之大。

其次是注重加大政策执行的力度，这一点在整顿和规范市场经济秩序方面表现得尤为突出。2002 年，公安部和国家税务总局针对涉税违法犯罪活动，联合组织了专项治理行动。从 7 月开始，持续 6 个月，治理重点是：(1) 虚开增值税专用发票，利用虚假增值税专用发票进行偷税、骗税的违法犯罪行为；(2) 伪造、倒卖、盗窃、骗取增值税专用发票和其他发票的违法犯罪行为；(3) 高收入阶层偷税、逃税的违法犯罪行为；(4) 集贸市场和加油站偷税、逃税的违法犯罪行为。公安部和国家税务总局在开展专项治理行动的“通知”中指出，各地公安、税务机关要会同工商行政管理部门，对本地区重点行业的企业注册、税务登记、申报纳税等情况进行调查摸底。税务机关对在税收征管、稽查中发现的税收违法行为，要迅速实施稽查，依法做出行政处理决定；涉嫌犯罪的要及时向公安机关移送。“通知”还强调，对犯罪嫌疑人逃逸或企图逃逸，转移、隐匿、销毁账簿、记账凭证以及其他相关证据材料，转移、隐匿财产，致使税务机关无法查证、追缴税收款项的，税务机关将及时向公安机关移送案件。公安机关对达到追诉标准的案件，要坚决立案，并迅速控制、获取有关书证、物证和重点嫌疑人。对获取的相关资料，公安、税务机关要密切协作，快查快审，以利于社会主义市场经济秩序的健康发展。对涉税违法行为进行专项治理，甚至不惜对偷逃税的“名人”进行查处，都表明中国政府确实加大了政策执行过程的力度。

(五) 价值取向注重公正与公平

2002 年的公共政策选择，在侧重宏观经济政策调整的同时，还十分注重向各项社会政策倾斜。在努力推进依法行政的同时，大力加强就业和

^① 参见《国务院办公厅转发国家计委关于“十五”期间加快发展服务业若干政策措施意见的通知》及其附件，国办发（2001）98 号，刊于《国务院公报》2002 年第 3 号（总号：1038）。