

中国 公共政策 分析

中国 公共政策 分析

中国 公共政策 分析

2001年卷

- 中国社会科学院公共政策研究中心
- 香港城市大学公共管理及社会政策比较研究中心
- 中国社会科学出版社

编

2001年卷

中国 公共政策 分析

●中国社会科学院公共政策研究中心 编
●香港城市大学公共管理及社会政策比较研究中心

FF/24 / €

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. 2001 年卷/中国社会科学公共政策研究中心, 香港城市大学公共管理及社会政策比较研究中心编. —北京: 中国社会科学出版社, 2001. 1

ISBN 7-5004-2908-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 82318 号

责任编辑 马晓光
责任校对 李小冰
封面设计 毛国宣
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.cass.net.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 北京广增装订厂

版 次 2001 年 1 月第 1 版 印 次 2001 年 1 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 11.375 插 页 2

字 数 280 千字 印 数 1—3000 册

定 价 20.00 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

前 言

公共政策分析作为政治学领域里的一门独立分支学科，从创立到走向规范化研究，在美国也不过半个世纪的历史。然而，在短短的几十年间，美国学者通过对公共政策过程的观察与研究，已出版了许多有影响的论著，使政策过程的实证分析成为当今美国政治学的支柱学科之一。

从 20 世纪 80 年代起，中国学术界亦以公共政策为研究对象，开展了对公共政策过程的分析与探索，不仅翻译介绍了西方学者（主要是美国学者）关于公共政策理论与模型的论著，还编纂了数目惊人的有关公共政策的讲义、教材和小册子。直到现在，中国公共政策学的研究主流，仍然是偏爱评价外国学者所建立的理论框架、分析模型和评估方法，甚少从中国的政策环境出发，重点对中国公共政策过程进行实证分析。

在新世纪开始的时候，中国社会科学院公共政策研究中心和香港城市大学公共管理及社会政策比较研究中心合作编纂《中国公共政策分析 2001 年卷》，旨在从政策过程的实证分析入手，探索中国公共政策分析的理论架构、分析模型与评估方法，为逐步创建中国公共政策学的学术理论体系，实现“公共政策分析”的中国化，做一些探路工作。

清朝“扬州八怪”之一的郑板桥与友人论文时，写过一幅著名的楹联：“删繁就简三秋树，领异标新二月花”，可以说是这位文坛怪杰著述立论的要诀。按照美籍加拿大政治学家戴维·伊斯顿(D. Easton)所说的“公共政策是对全社会的价值作权威性分

配”^①的观点，公共政策是政府机构活动的产物，是政府体制的函数，它涵盖了公共领域里所有的政策。然而，要用一本 30 万字的书囊括所有的公共政策分析，那是不可能的。所以，我们采取郑板桥的办法，“删繁就简”，分卷出版；每卷选择若干公共政策，请“行家里手”进行分析，以期达到“领异标新”的目标。不过，这只是我们的主观愿望，至于其实现程度，则有待于方家先进检验了。

本卷一共收录了 13 篇研究报告，分别从不同的角度对相关政策过程进行实证分析。

《导论：走向 21 世纪的中国公共政策分析》从宏观角度阐述编者在中国公共政策分析中的基本立场。该文强调“公共性”是体制转轨时期公共政策定位的基准，主张应从中国的实际出发，确立中国公共政策分析的理论模型，努力克服政策过程偏离“公共”原则的倾向，并指出积极开展公共政策绩效评估是推动公共政策决策科学化、民主化的必由之路。

《中国政府机构改革：减员增效》从分析政策环境入手，通过历数前七次机构改革的执行结果，揭示了当前中央和地方各级政府机构改革的过渡性特点，进而提出与经济体制改革协调推进，树立服务的行政观念，合理划分中央与地方的职责权限，实行依法行政，是今后制定机构改革政策的必然选择。

《积极财政政策：拉动经济增长的杠杆》着力分析了积极财政政策的形成过程与执行过程，并对以扩大内需为主旨、以增发国债、扩大政府支出、特别是政府投资规模为主要手段的积极财政政策进行价值判断，认为它拉动和带动了信贷资金和社会资金的投入，促进了企业的生产发展和经济效益的回升，为保持和增加就业岗位提供了机会，促进了农民收入的增加，带动了国家财

① D. Easton, *The Political System* (N. Y: Knopf, 1993), P. 129.

政收入的较快增长，对拉动经济增长起到了关键性作用。

《国有企业改革政策：转型与脱困》追本溯源，以国有企业改革政策的政策环境为切入点，系统描述了从扩大企业经营自主权、试行多种经营责任制的经营形式改革，到加快市场化进程，建立现代企业制度的改革以及实现国有企业“转型”与“脱困”的政策转变全过程，特别是对国有企业“转型”政策的价值取向和绩效进行了并非保守的评估：1998年设定的“三年脱困”的政策目标基本实现。然而，这只不过是一个阶段性的目标，真正建立现代企业制度，从整体上搞好国有企业，还有漫长的路要走。

《电信业：面向市场竞争》指出中国的电信业从由国家高度垄断到面向市场竞争的政策转变，是带有“革命”性的转变。信息产业部对电信企业进行重组，实行政企分开；在政策制定过程中充分吸纳了各界的意见，为建立依法管理、有效竞争的电信市场做出了积极努力。但是，由于“重组”是以专业分工为原则的，因此这种“重组”从专业化方面加强了纵向垄断，没有真正解决竞争问题。特别是电信费用太高，抑制了居民家庭的需求。而大幅度降低通信费用，必须改造传输网络和电信业务合一的体制，这应是电信业政策调整的方向之一。

《土地政策：为了可持续发展》说明《土地管理法》的制定过程也就是新土地政策的形成过程。新土地政策的核心问题是为了可持续发展，必须保护耕地。在明确国有土地和农村集体土地的产权关系前提下，产权代表的职能行使、土地资源管理与土地资产管理的关系以及耕地开发、整理、保护等等，就成为决定土地政策走向的关键之所在。土地政策的公共性应当体现在代际平等上。因此，“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是中国的基本国策”，对于一个拥有10亿农民的国家来说，应当是最佳的政策选择。

《科技政策：实施科教兴国战略》在客观描述科技政策环境的前提下，重点揭示了 1999—2000 年中国科技政策从确立政策议程、规划方案、方案合法化到政策执行的全过程，肯定了促进企业成为技术创新主体、加快科研机构转制改革、加强国家高新技术开发区建设、支持发展多种形式的民营科技企业、大力发展技术中介服务机构、对科技发展实施财税与金融扶持、完善科技人员管理制度、建立新型科技奖励与科技成果评价制度等政策选择，认为“增强科技持续创新能力，加强技术创新，发展高技术，实现产业化”的价值取向，必将推动 21 世纪初中国科技及经济的跨越式发展。然而，随着中国加入 WTO，中国的科技政策面临严峻的挑战，技术引进政策、知识产权保护政策、科技人才培养和使用政策、企业研发政策等等，都应作好相应的调整。

《收入分配政策：从平均走向公平》论及的收入分配政策，指的是居民个人收入的分配，而不是反映国民经济各部门分配格局的对社会总产品的分配。中国居民收入分配政策的政策环境，正经历着逐步摆脱计划经济影响的政策转变。为实现收入再分配政策的公平与公正，中国政府运用政策手段，运用收入再分配政策，保证城镇低收入者增加收入，恢复征收个人存款储蓄利息税；同时，运用收入政策和工资政策，进行工资改革、实行居民储蓄存款实名制；并通过整顿分配秩序，力图解决收入分配关系不合理的状态。然而，在现阶段，改革收入分配政策的关键，是把按劳分配与按生产要素分配有机地结合起来，进一步改革工资制度与税收制度，最重要的还是理顺分配关系，整顿分配秩序。这对于政府来说，任重道远。

《就业政策：全面推行劳动预备制度》指出，由于劳动力素质结构与经济发展不相适应的矛盾日渐突出，导致失业人口数量的增加。为缓和持续增长的就业压力，中国政府从劳动力供给调节方面推出了全面实行劳动预备制度的就业政策。就业机会的扩

展有赖于经济增长和人类基本能力的提高。然而人口基数大、整体质量不高的现实环境，限制了劳动力的供给和市场供需的平衡，必须采取更有效的扩大就业政策，进行增量调整。未来就业政策的走向，一方面，要大力推进城市化进程，创造更多的就业机会，让农民工变成城镇市民，并以提高劳动素质为目标，扩大高等学校、中等专业技术学校的招生规模，以延缓青年就业的年龄；另一方面，在调整经济结构的同时，要注意发展劳动密集型产业和企业，不断扩大就业容量。

《企业职工养老保险政策：共同合理负担》厘清了中国企业职工养老保险制度的政策调整过程：从国家、单位统包到国家、单位、个人共同合理负担，从建立个人缴费制度到实行社会统筹与个人帐户相结合，从市（县）统筹、行业统筹到省级统筹，从国有企业到覆盖城镇各类企业，从企业发放养老金到普及社会发放养老金，等等。不过，面对人口老龄化的危机以及养老保险政策的公共性的内在要求，中国政府应加大养老保险基金投入，调整并完善养老保险政策，使之独立于企业之外，真正实现社会化；除国有企业外，覆盖面要广，使其具备社会共济的特征；同时，在经济上要可持续，不是为了处理短期的支付危机，而要从制度上解决长期的资金平衡问题；当然，养老保险待遇水平应当与经济发展水平和各方面的承受力相适应，不可期望过高。

《医疗保险：在探索中前行》强调了推行新的医疗保险政策的意义：中国的医疗保险政策从实行近半个世纪的“公费医疗”、“劳保医疗”转变为实行社会医疗保险；从国家（企业）对职工的医疗保险所负的“无限责任”转变为“有限责任”，是一项带“革命”性的政策选择。经过一些地方的实践，此项政策已初见成效。但是，从全国范围内来看，来自各方面的阻力却不可小视。有些地方对此项政策持观望态度，“雷声大，雨点小”；有些地方罗织各种借口，迟迟不肯执行；再加上基础管理体制工作薄

弱，配套政策滞后，造成此项政策的执行步履蹒跚。医疗保险政策的公共性特点，决定了执行此项政策是一个系统工程：它不仅需要医疗保险主体的认同与支持，还需要与之相关的部门、系统的认同与支持。因此，进一步完善与健全医疗保险制度，应当成为政府政策规划的重要选项。

《香港医疗融资制度：改革还是改良》指出，为解决公共医疗财政负荷问题，香港特别行政区医疗改革可采取不同的方案；从政策选择的角度来分析，不同的方案各有利弊；《哈佛报告》的融资改革建议存在明显的缺点。一个合理的医疗体制，应该是由一个以照顾市民基本医疗需要为本的公共医疗系统和一个以市场机制为主导的私营系统组合而成的二级体制。香港医疗融资改革不能违背公私并存的二级制原则，而是要通过审慎评估各项公共医疗服务的先后次序和资源分配，调节公共医疗服务的收费，以巩固现行的二级制。

《澳门公务员本地化：平稳过渡的基本保证》讨论的公务员本地化问题，是澳门社会在澳门回归的过渡期内激烈争论的政策性问题。直到 1998 年底，澳门公务员本地化的状况依然差强人意；尤其是司长级的本地化不够理想，华人比例偏低，各部门进展不平衡，由此招致中方及澳门社会的强烈不满。1999 年，澳门当局在公务员本地化方面展开最后冲刺，公务员本地化进程按既定计划一直延续至澳门回归前夜。澳葡当局所主导的公务员本地化进程的仓促和粗糙，为澳门特区的公务运作蒙上了一层阴影，主要表现为公务员本地化的迟缓，令特区公务员整体经验不足；双语公务员比例偏低，令特区与社会的沟通存在困难；公务员高薪及队伍过度膨胀，令特区财政负担加重；司法领域公务员本地化的迟滞，影响了特区的司法质量。

以上，随语切状，速写了本书的轮廓。需要说明的是，《中

国公共政策分析, 2001 年卷》是一项纯学术研究成果, 恪守“不受虚言, 不听浮术, 不采华名, 不兴伪事”的原则,^① 坚持“举大体而不论小事, 务实效而不为虚名”宗旨, 通过政策过程的实证分析, 探索公共政策分析的规律与特点, 力求“事信言文, 乃能表见于后世”。^②

① (汉) 荀悦:《申鉴·俗嫌》。

② (宋) 欧阳修:《代人上王枢密求先集序书》。

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

导论：走向 21 世纪的中国公共政策分析

..... 中国社会科学院公共政策研究中心	(1)
-----------------------	-----

香港城市大学公共管理及社会政策比较研究中心

一 体制转型与公共政策重新定位.....	(2)
二 中国公共政策分析的理论模型.....	(5)
三 政策过程中存在的问题	(11)
四 积极推进公共政策绩效评估的法治化	(18)

中国政府机构改革：减员增效..... 张雅林 (24)

一 机构编制政策回顾	(25)
二 1998 年以来机构改革政策	(32)
三 机构改革的成效和特点	(43)
四 机构改革政策趋势	(49)

积极财政政策：拉动经济增长的杠杆..... 刘溶沧 (54)

一 积极财政政策的政策背景	(55)
二 积极财政政策的主要措施及效果	(61)
三 对积极财政政策的评价	(66)
四 积极财政政策前瞻	(69)

国有企业改革政策：转型与脱困	袁钢明 (75)
一 1978—1993 年国有企业经营形式改革	(76)
二 1994—1998 年国有企业建立现代企业制度 改革	(79)
三 1999—2000 年国有企业“转型”的政策取向	(82)
四 国有企业“脱困”的政策措施及效果	(89)
 电信业：面向市场竞争	钱晋群、张毅、叶小忠 (96)
一 电信改革的相关背景	(97)
二 电信重组政策的制定.....	(106)
三 电信重组方案的主要内容.....	(111)
四 电信重组的实施及成效.....	(115)
五 未来中国电信政策展望.....	(118)
 土地政策：为了可持续发展	李 铃 (125)
一 土地管理面临的难题.....	(126)
二 《土地管理法》修改的指导思想.....	(127)
三 《土地管理法》修改过程.....	(129)
四 新《土地管理法》的特点.....	(141)
五 新《土地管理法》实施后的政策走向.....	(143)
六 土地政策展望.....	(145)
 科技政策：实施科教兴国战略	王汉坡 (150)
一 中国科技政策的历史沿革.....	(151)
二 1999—2000 年中国科技政策的制定	(158)
三 1999—2000 年中国科技政策要点	(160)
四 科技奖励与科技成果评价政策实施过程.....	(172)
五 中国科技政策的走势.....	(177)

收入分配政策：从平均走向公平	常兴华 (184)
一 收入分配政策的演变.....	(185)
二 1999 年以来收入分配政策的出台背景	(193)
三 收入再分配政策的运用.....	(196)
四 收入政策和工资政策的运用.....	(211)
五 收入分配政策的发展趋势.....	(218)
 就业政策：全面推行劳动预备制度	杨宜勇、辛小柏 (225)
一 中国就业政策的变化.....	(226)
二 推动建立劳动预备制度的就业政策.....	(228)
三 就业政策走向.....	(240)
 企业职工养老保险政策：共同合理负担	施朝阳 (250)
一 中国企业职工基本养老保险制度的建立.....	(251)
二 企业职工基本养老保险的主要政策内容.....	(254)
三 关闭破产企业养老保险政策.....	(270)
四 完善企业职工养老保险制度的政策思路.....	(278)
 医疗保险：在探索中前行	周永波 (286)
一 医疗保险制度改革的背景.....	(287)
二 医疗保险制度改革的主要内容.....	(290)
三 医疗保险政策评估：成效与问题.....	(295)
 香港医疗融资政策：改革还是改良？	陈浩文 (299)
一 香港的医疗融资制度.....	(300)
二 医疗融资制度改革的不同方案.....	(302)
三 《哈佛报告》的政策建议.....	(307)

四	香港医疗融资制度改革的对策与展望·····	(313)
	澳门公务员本地化：平稳过渡的基本保证 ····· 刘太钢	(316)
一	艰难的澳门公务员土生化路程·····	(317)
二	过渡期内的澳门公务员本地化政策·····	(321)
三	1980—1998 年澳门公务员本地化的进度 ·····	(329)
四	1999 年澳门公务员本地化实况分析 ·····	(333)
五	公务员本地化政策对澳门特区的影响·····	(341)

导论:走向 21 世纪的中国公共政策分析

中国社会科学院公共政策研究中心

香港城市大学公共管理及社会政策比较研究中心

提要: 改革开放以来,中国所有重大改革措施几乎都是通过公共政策来推动的。为了适应体制转型的需要,应从公共性、与市场经济体制相适应、与国际惯例及世界贸易规则接轨三个方面对公共政策重新定位,以期实现对社会公共利益的权威性分配。

在中国,机关组织决策模型、公共选择模型、辩证唯物主义决策模型、集体决策模型和渐进决策模型等是最常见的公共政策分析理论模型。这些模型各有长处与短处,在实践中不可拘泥于某一种模型,而应根据分析对象选择相关模型进行综合分析。

公共政策过程所存在的主要问题是偏离“公共”原则:在决策过程中表现为价值取向失之公平与公正,或者是行业垄断,或者是地方保护主义;在执行过程中主要表现为“上有政策,下有对策”以及“打擦边球”等。

开展公共政策绩效评估是推动决策科学化、民主化不可或缺的手段。在新世纪开始的时候,应当积极推动公共政策绩效评估法治化,使中国公共政策分析在世界公共政策分析中独树一帜。

关键词: 体制转型 公共领域 公共原则 公共选择 政策分析 理论模型 政策过程 绩效评估 经济人 政府失败

一 体制转型与公共政策重新定位

公共政策，顾名思义是指公共领域里的行为规范、准则或指南。“公共”是一个模糊概念。从词源学上解释，无私谓之“公”；资源合享谓之“共”。公共领域，泛指国家与社会。从比较政治学的角度看，公共政策在中国的政治和公共事务中所起的作用，远远大于其他国家。而且，目前中国正处在由传统的高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过渡时期，几乎所有重大改革措施都是通过公共政策来推动的。因此，提高政策制定水平，实现公共政策的科学化、合理化，帮助社会积极主动地接纳、认可、实施合理的公共政策，有效地应付、处理不当政策可能造成的消极后果，就成为中国公共政策分析必须面对的难题。

为了更好地适应体制转型的需要，要求对公共政策重新定位，以期实现对社会公共利益的权威性分配。

（一）公共性

“公共性”是公共政策所固有的本质特性。“公共事务”是相对于“私人事务”而言的。公共领域是指公民在家庭生活等私人生活领域以外的领域。公共政策的正当性来自于它的问题取向的公共性。

公共性决定了公共政策的制定主体只能是政府，而政府是以公共权力为后盾的。政府作为公共权力的代表机构，它归所有公民共同所有。政府制定的政策应适用于全社会，恩及于所有社会成员，如住房政策、交通政策、消费政策、医疗保险政策等等，

与所有社会成员的生活都息息相关。公共政策不同于企业战略和行业行规，后者不具备公共性。

由于公共政策是政府用以规范、引导机关团体和个人行为的准则或指南，所以它的表现形式呈现出多样性：有法律、法规，有行政命令，有政府首脑的书面或口头声明、指示，还有各种成文的计划、实施方案与策略等等。这种多样性体现了公共政策的公共性本质。

政府制定公共政策就是为了在全社会的范围内进行价值分配。这种价值分配过程，实际上是政府通过选择“作为”或“不作为”来完成利益协调的过程，它必须遵循公平原则，而公平原则的正当性则是以公共事务为前提的，价值（利益）取向具有公共性。

公共政策的权威性与普遍效力亦决定了它的公共性。一方面，公共政策都是公共权力机构制定的。公共权力机构的合法性来自于公民的选择与支持，因而它是社会公共权威，拥有行政裁量权，它所制定的政策具有权威性。另一方面，行政裁量权的行使总是以对社会利益关系的全面调整而实现的，说明公共政策具有普遍效力。公共政策的这种权威性与普遍效力都突显了它的问题范围的取向的公共性本质。

总而言之，在体制转型过程中要对公共政策重新定位，首先应定位在它的“公共性”上。

（二）与市场经济体制相适应

在从高度集中的计划经济体制向现代市场经济体制转型的过程中，公共政策的基本出发点应当是以市场为基础，实现资源配置方式的市场化，政府应当从计划经济时代资源配置方式的主体地位退出来。正如美国学者奥斯本与盖布勒所说：政府的作用不是划桨而是掌舵，不是提供服务而是授权，不是照章办事而是具