

变革中的中国公共政策

马德普 霍海燕 高卫星 主编

- ★ 农业政策
- ★ 工业政策
- ★ 产业政策
- ★ 金融政策
- ★ 财政政策
- ★ 贸易政策
- ★ 劳动政策
- ★ 人口政策
- ★ 环境政策

上

变革中的中国公共政策

中国经济出版社

211100 / - /

变革中的 中国公共政策（上）

主 编 马德普 霍海燕

高卫星

副主编 纪翠荣 景厉剑

韩文甫 李兴光

中国经济出版社

变革中的
中国公共政策（下）

主 编

马德普 霍海燕

副主编

高卫星

纪翠荣 景厉剑

韩文甫 李兴光

中国经济出版社

0072016

图书在版编目(CIP)数据

变革中的中国公共政策/马德普主编. —北京:中国经济出版社, 1997. 12

ISBN 7-5017-4092-5

I. 变… I. 马… II. 政策-中国 N.D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 19960 号

责任编辑:张新安

封面设计:文 艺

变革中的中国公共政策

马德普 等主编

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编:100037

各地新华书店经销

北京市彩虹印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 20.5 印张 450 千字

1998 年 7 月第 2 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

本次印数:3000

ISBN 7-5017-4092-5/Z·558

每套定价:34.80 元

前 言

在风云激荡的 20 世纪即将结束的时候,回首新中国走过的近半个世纪的历程,每一个亲身经历过这段不平凡历史的中国人,都会有许多感想、许多感慨!从“大跃进”和“文化大革命”两度使国民经济陷入崩溃边缘的困境中,从改革开放以来国家的欣欣向荣、蓬勃发展中,我们不难看出这样一条铁律:兴也政策,败也政策。

广义的政策,是任何存在管理活动的组织中,管理者为组织选定的目标和为实现目标而制定的规范、引导组织成员行为的准则(或措施)。大到国家,小到公司企业或社团组织,离开政策,组织就无法运转;没有合理的政策目标,组织就无法健康发展;没有正确的政策措施,组织的目标也难以实现。因此,政策的优劣直接关系到组织的兴衰存亡。毛泽东提出的“政策和策略是党的生命”这一名言,就是从中国共产党的角度揭示了政策对组织的这种重要意义。本书所使用

的“政策”概念指的是狭义的政策,即公共政策。公共政策是一国政府为处理国家的公共事务而制定的政策。中国的公共政策既包括作为执政党的中国共产党的路线、方针和政策(其中的路线和方针可以看作是“总政策”或“大政策”),又包括国家的立法机关制定的法律、法规和行政机关制订的规划、计划及决定、命令、条例、规定等行政规范。

新中国建立以来的政策实践是一份宝贵的历史遗产。它不仅证明了政策对国家兴衰的关键作用,而且其深刻的经验教训对我们今后的政策制定有着极为重要的借鉴意义。历史是一面镜子,历史的经验值得注意,先人们的这些谆谆教诲特别适用于政策领域。要想使我国的现代化建设事业不断地胜利前进,减少挫折和失误,避免重蹈历史的覆辙,我们就必须重视总结建国以来政策实践中的经验教训。只有科学地总结历史,历史才会成为伟大的学校,历史上的挫折和教训才会转化成现在的财富。实际上,最有效的学习就是从教训中学习。我国改革开放以来的伟大成就,就是由于总结了过去的经验教训,改变了过去的错误政策,制定了新的正确政策所取得的。没有这个

总结、学习、转变的过程，我们今天就很可能还在贫困之中徘徊，在政治混乱中消耗着我们的精力。

总结历史上政策实践的经验教训是为了我们现在和将来能够制定正确的政策，而正确的政策能否有效地贯彻落实，在很大程度上取决于政策的宣传和教育。对政策教育的重要性，毛泽东同志曾经有过深刻的认识。他指出：“必须在总路线指导之下，在工、农、商、学、兵、政、党各个方面，有一整套适合情况的具体方针、政策和办法，才有可能说服群众和干部，并且把这些当作教材去教育他们。”他还说：“得不到一整套的教材，得不到系统的政策教育，也就不可能真正有统一的认识和统一的行动。”（转引自江泽民：《坚持把邓小平建设有中国特色社会主义理论的学习引向深入》，载 1997 年 3 月 17 日《人民日报》）。邓小平同志也历来重视思想政治教育，党的路线、方针、政策教育无疑是思想政治教育中最重要的组成部分。早在改革开放之初，在党的理论务虚会上，邓小平同志就强调进行党的方针政策和四项基本原则教育的重要性，指出在新的历史时期，思想理论工作战线的任务特别重大；他希望党的思想理论工作者对形势、任

务、党的方针政策和自己的工作的认识提高一步,更紧密地团结在党中央周围,并通过自己卓有成效的工作,把全国各族人民更紧密地团结在中国共产党的周围。在1989年3月出现动乱萌芽的时候,邓小平就对中共中央的负责同志说:“十年来我们的最大失误是在教育方面,对青年的政治思想教育抓得不够,教育发展不够。”(《邓小平文选》第三卷第287页)。邓小平这段话可以说是一针见血。实践证明,正确的政策如果不能得到很好的宣传教育,广大群众不能很好地理解和认同,那么它的效应就会受到影响,甚至还会引起不必要的误解和矛盾冲突。因此,要想使正确的政策得到有效的执行,就必须对广大群众特别是广大干部经常进行政策教育,提高人们的政策水平,增强执行党的路线、方针、政策的自觉性。只有这样,代表广大人民利益的政策才能真正转换成广大人民的自觉行动。

改革开放以后,以政策为研究对象的政策科学在我国兴起,一批探讨政策科学或政策分析基本理论的著作纷纷问世,对我国政策科学的发展起了很大的推动作用。然而,遗憾的是,目前我国的政策科学研究过

分偏重于理论问题,而忽视对中国公共政策实践的系统总结与分析,以至到目前为止还没有见到一本全面系统总结、介绍和分析新中国成立以来,特别是改革开放以来,中国公共政策的发展变化和实施后果的著作,而这样的研究无论从总结经验教训的角度,还是从宣传教育的角度,在我们看来都应该是我国政策科学研究的重点。基于这种认识,我们在90年代初就开始着手做这方面的准备工作。后来,我到英国做访问学者,专门进修公共政策与行政管理,对国外政策科学的研究情况有了一些了解,对他们在政策实践方面的研究,特别是对中国公共政策的研究,深受启发。回国后,我就立即开始了本书的组织和撰写工作。由于中国公共政策涉及的范围非常广泛,非一个人的力量所能把握,所以我们集中了一批相关专业的学者,分工合作,共同攻关。经过大家两年多的努力,终于完成了这项艰巨的任务。

任务完成以后,我们看着自己辛勤劳动的成果,有着象十月怀胎的婴儿呱呱落地时的欣慰。但,我们的心里明白,任何新生的事物都是不完善的,因此,作为对建国以来特别是改革开放以来的中国公共政策

进行系统总结的初次尝试,本书肯定存在着这样那样的问题。这里,我们真诚地希望广大读者和专家学者不吝指教,以便我们共同努力,把中国公共政策的研究推向深入,为我国的现代化建设做出我们自己应有的贡献。

马德普

1998

目 录

前 言	(1)
-----	-----

第一章 十一届三中全会以来的基本路线和战略方针

一、建国后三十年党的基本路线的演变	(2)
二、十一届三中全会后新的基本路线的形成和确立	(6)
三、十一届三中全会以来的发展战略与战略方针	(14)

第二章 财政政策

一、改革开放前中国的财政政策	(32)
二、改革开放以来中国财政政策运作的轨迹	(40)
三、国家预算管理体制的改革	(46)
四、税制改革	(51)
五、国营(国有)企业利润分配制度的改革	(54)
六、基本建设投资体制的改革	(56)
七、财政政策实施的成就、存在的问题及改革的方向	(60)

第三章 金融政策

一、建国后三十年金融政策概述	(66)
----------------	------

二、改革开放以来金融体制的改革·····	(78)
三、信贷政策的改革·····	(84)
四、利率、储蓄与保险政策的变革·····	(90)
五、我国金融政策展望·····	(96)

第四章 产业政策

一、改革开放以前的产业政策·····	(98)
二、改革开放后产业结构政策的变革·····	(105)
三、其它产业政策·····	(118)
四、成就与问题·····	(121)

第五章 区域发展政策

一、计划体制下的区域发展政策·····	(123)
二、十一届三中全会后区域发展政策的变化·····	(128)
三、社会主义市场经济条件下区域发展政策的 调整·····	(136)

第六章 工业政策

一、建国三十年的工业政策回顾·····	(143)
二、改革开放以来我国工业发展的方针和目标·····	(149)
三、转换企业经营机制,建立现代企业制度·····	(152)
四、加强企业管理,走以内涵为主扩大再生产 的路子·····	(166)
五、鼓励工业企业中多种经济成份发展的政策·····	(170)
六、工业的发展与制约因素·····	(174)

第七章 农业政策

- 一、十一届三中全会以前农业政策回顾 (177)
- 二、十一届三中全会后农业政策的重大转折 (182)
- 三、农业市场政策——有中国特色的农业市场
 经济体制的形成 (192)
- 四、农业政策的成就与农业发展中的问题 (198)

第八章 贸易政策

- 一、改革开放前我国贸易政策概述 (203)
- 二、改革开放后国内贸易政策的变化 (211)
- 三、对外贸易政策的变革 (221)
- 四、贸易政策实施取得的成就及存在的问题 (237)

第九章 环境政策

- 一、改革开放以前中国的环境保护状况 (241)
- 二、改革开放后环境保护政策的演变 (243)
- 三、环境保护的老三项制度 (245)
- 四、环境保护的新五项制度 (252)
- 五、环境保护的一些具体政策规定 (260)
- 六、我国环境保护事业的成就和存在的问题 (266)

第十章 人口政策

- 一、中国人口政策的历程 (269)
- 二、中国人口计划 (276)
- 三、人口控制的措施 (279)
- 四、人口政策的效果 (288)

第十一章 劳动政策

- 一、改革开放前的劳动政策 (296)
- 二、十一届三中全会以来的就业政策 (299)
- 三、用工制度的改革 (305)
- 四、工资制度的改革 (308)
- 五、劳动保险与福利政策 (311)
- 六、成就与问题 (316)

第十二章 卫生政策

- 一、改革开放前我国卫生政策的简要回顾 (321)
- 二、改革开放后我国医疗卫生政策的变革 (323)
- 三、医疗保健政策及其改革 (331)

第十三章 社会保障政策

- 一、改革开放前我国的社会保障政策 (348)
- 二、十一届三中全会后我国社会救济政策的
改革 (354)
- 三、十一届三中全会以来社会福利政策的发展 ... (367)
- 四、十一届三中全会以来的优抚安置政策 (375)

第十四章 民族、宗教政策

- 一、十一届三中全会以前我国的民族、宗教
政策 (379)
- 二、新时期我国民族、宗教政策的发展变化 (386)
- 三、改革开放以来我国民族、宗教政策的主要
内容 (393)

四、我国民族、宗教政策发展展望·····	(404)
第十五章 国家安全政策	
一、建国后三十年的国家安全政策·····	(406)
二、改革开放后国防政策的变化·····	(422)
三、十一届三中全会以来国内安全政策的发展···	(435)
四、成就与问题·····	(449)
第十六章 “一国两制”政策	
一、“一国两制”政策的形成背景·····	(454)
二、“一国两制”科学构想的提出和发展·····	(457)
三、香港基本法的颁布与“一国两制”政策的 具体化和法律化·····	(465)
第十七章 外交政策	
一、十一届三中全会以前的外交政策回顾·····	(471)
二、十一届三中全会后外交政策的重大调整·····	(479)
三、九十年代对外政策的新发展·····	(485)
四、改革开放以来中国的外交成就·····	(491)
第十八章 教育政策	
一、改革开放前中国教育政策的历史回顾·····	(499)
二、教育战略地位的确立和教育总方针·····	(503)
三、新时期我国的教育政策·····	(505)
四、我国教育政策展望·····	(522)

第十九章 科技政策

- 一、历史回顾：十一届三中全会以前的科技政策 (525)
- 二、粉碎“四人帮”后科技政策的恢复与发展 (530)
- 三、科技体制改革 (533)
- 四、科技发展的战略与计划 (541)
- 五、激励机制的完善：奖励政策与权益保护 (552)
- 六、成就问题 (554)

第二十章 新闻出版政策

- 一、1978 年以前的新闻出版政策 (561)
- 二、十一届三中全会以来新闻出版政策的发展 ... (567)
- 三、十一届三中全会以来新闻出版事业的繁荣与存在的问题 (581)

第二十一章 文艺政策

- 一、改革开放前我国的文艺政策回顾 (583)
- 二、改革开放以来的文艺政策 (589)
- 三、成就与发展趋势 (602)

主要参考书目 (612)

第一章 十一届三中全会以来的 基本路线和战略方针

基本路线是中国共产党在社会发展的不同阶段，根据面临的社会主要矛盾和肩负的历史使命所制定的党的工作的总目标、总任务、总方针和总原则等。它是事关全局的一种战略布局，是指导具体工作的总纲和制定具体方针政策的基本依据。由于基本路线（或称总路线）制定的依据主要是对社会主要矛盾和党的历史使命的认识，所以，能否正确地认识不同历史阶段的社会性质和主要矛盾，以及党所肩负的历史使命，就成为能否制定正确路线的基本前提，而路线的正确与否则又直接关系到党的事业的成败。回顾党的历史，凡是党的事业遭受失败和挫折的时期，都是错误的路线占统治地位的时期；而党的事业的成功和胜利，则都要归功于党制定的正确路线。十一届三中全会以来，我国的改革开放和社会主义现代化建设事业之所以取得了举世瞩目的伟大成就，根本的原因就是我们党在邓小平有中国特色社会主义理论的指导下，制定了一条正确的党在社会主义初级阶段的基本路线。