



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

当代中国公共政策

(第二版)

刘伯龙 竺乾威 主编



MPA

(公共管理硕士)

系列



fudanpress.com.cn

复旦大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

当代中国公共政策

(第二版)

刘伯龙 竺乾威 主编



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国公共政策/刘伯龙,竺乾威主编. —2版. —上海:
复旦大学出版社,2009.11
(复旦博学·MPA系列)
ISBN 978-7-309-06931-0

I. 当… II. ①刘…②竺… III. 公共政策-研究-中国 IV. D601

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第188959号

当代中国公共政策(第二版)

刘伯龙 竺乾威 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 邬红伟

出品人 贺圣遂

印刷 上海浦东北联印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 18.75

字数 307千

版次 2009年11月第二版第一次印刷

印数 1—4 100

书号 ISBN 978-7-309-06931-0/D·436

定价 31.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

The background of the page features a large, faint circular seal of Fudan University. The seal contains the university's name in Chinese characters '復旦大學' and 'FUDAN UNIVERSITY' in English, along with the founding year '1905'.

“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

主编简介

刘伯龙，现任澳门大学社会及人文科学学院院长，1988年获比利时鲁汶大学社会科学博士学位，曾任澳门大学社会及人文科学学术委员会主任、政府公共课程主任、澳门社会科学学会副会长。著作有《英国、比利时、欧共体对华政策比较》、《经济特区行政比较》等。

竺乾威，全国MPA教育指导委员会成员，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，公共行政系主任，博士生导师。主要讲授公共行政理论、比较行政等课程。在《公共行政与人力资源》和美国出版的《国际公共行政》等有影响的杂志上发表过学术论文，主编的著作有《公共行政学》、《行政学导论》、《组织行为学》等，专著有《官僚政治》等。

内 容 提 要

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材，为复旦大学出版社推出的“复旦博学”精品教材“公共管理硕士（MPA）系列”中的一本。

公共政策是当代MPA（公共管理硕士）专业教学的核心课程和主要内容。本书着重对1949年以来中国政府主要公共政策的产生、演变及发展作了系统性的梳理和描述，内容涵盖工业政策、农业政策、财政政策、环保政策、教育政策、住房政策、社会保障政策等。书中除了对历史演变的总结回顾外，还进行了有一定深度的分析，并就西方公共政策理论的借鉴、引进问题进行了探讨。

本书初版十年来，当代中国公共政策所面临的国内外环境已经发生了很大的变化，相应地公共政策的内容也随之有了非常大的变化与调整。本书第二版与时俱进，将这些重大的政策调整与变化反映在作者的分析与论述中，从而使本书反映了当代中国公共政策的最新发展。与第一版相比，第二版在篇幅上增加了50多页。

当代中国公共政策是高校行政管理类专业学生以及MPA（公共管理硕士）专业教育的必修内容。本书既适宜于作为MPA（公共管理硕士）专业课程的教材，亦适合作为高校相关专业的本、专科专业教材。

第二版序言

本书第一版面世至今已有十年的时间了。在这段时间里,本书所涉及的一些相关的公共政策又有了很大的变化和发展。本书的此次再版就是要记录这一变化,向读者展示相关公共政策更为完整的内容。

本书沿袭了第一版的风格,也就是着重对中国政府的一些主要政策的演变和发展作一系统的梳理和描述,正如本书第一版的序言所说的,历史演变过程的详细描述是进一步进行政策分析的基础,这是一项基础性的工作。

本书在其第一版后的若干年里被不少兄弟院校作为教材使用,修订再版后有幸被教育部列为普通高等教育“十一五”国家级规划教材,所有这些都是对我们的鼓励和鞭策,它激励我们向读者奉献更好的东西。

参与本书(第二版)写作的作者分别是:竺乾威、李瑞昌(第一章),刘虹、张瑞鸿(第二章),刘建军(第三章),苟燕南(第四章),唐贤兴(第五章),邱柏生(第六章),唐兴霖(第七章),胡雨春、李晓光(第八章),刘伯龙(第九章)。本书最后由我们定稿。

本书再版之际,我们还是要对赞助本项目研究和写作的澳门大学表示感谢,对本书的其他几位作者的努力和合作表示感谢。对本书的编辑邬红伟表示感谢。对本书的不足之处,请读者不吝指正。

刘伯龙 竺乾威
2009年6月于复旦大学

第一版序言

公共政策研究自第二次世界大战结束以后,在西方国家尤其是在美国取得了丰硕的成果,为经济的繁荣和政府提高行政效率提供了良好的决策工具。中国大陆开展这方面的研究是在 80 年代中期以后,其主要特点是引进和介绍西方公共政策研究的框架、理论和方法。但迄今为止,对此研究的多,运用于实际的较少;中央政府运用的多,而地方政府非常缺乏人力和财力对官员进行系统的培训,使他们掌握科学决策的基本方法。

本书着重对中国政府的一些主要政策的演变和发展作一系统的梳理和描述,这主要是基于两方面的考虑。首先,从历史来看,中国政府在重大政策上的反复较多,问题不少,因此,对这些政策的演变发展作一番较为系统的总结,以展示一个比较准确和完整的演变过程,这本身就是很有意义的。其次,正如我们所知,历史演变过程的详细描述是进一步进行政策分析的基础。我们希望本书的这一基础性工作(当然也有一定程度的分析)能有助于进一步的政策分析研究。

作为这个研究项目的发起人,我们先确定了本书的框架和写作的指导思想。参与本书写作的诸位作者分别是(按所写章排列):竺乾威、孙关宏、刘建军、唐豫鹏、唐贤兴、邱柏生、唐兴霖、胡雨春、刘伯龙,本书最后由我们定稿。

我们对资助本项目研究和本书写作的澳门大学表示感谢,对诸位作者的努力和合作表示感谢。对本书存在的不足和缺点,我们热忱地欢迎读者提出批评意见。

刘伯龙 竺乾威

1999 年 5 月于澳门大学

目 录

第一章 中国公共政策过程	1
一、导论	1
二、公共政策过程的决策者：角色的确立	6
三、公共政策过程	11
四、公共政策过程中的公民参与	23
第二章 工业政策	26
一、计划经济体制下的工业政策	26
二、改革开放以来的工业政策	28
三、政策效应分析	53
四、趋势与展望	59
第三章 农业政策	65
一、战后重建：以保护富农为中心的土改政策	65
二、集体化进程的开始与结束	71
三、农业政策的全方位转轨：改革与务实	82
四、农业税费改革：工业反哺农业的开始	92
五、当代中国农业政策评析	107
第四章 财政政策	111
一、财政政策的基本功能	111
二、中国财政政策的发展变迁	114
三、中国财政政策展望	137

第五章 环境保护政策	144
一、环境政策变迁的动力	144
二、中国环境政策的演进过程	151
三、环境政策体系及政策工具的运用	157
四、环境政策实施:绩效与困境	167
五、中国环境政策的未来	174
第六章 教育政策	176
一、1976 年至 1978 年中国教育的拨乱反正	176
二、教育体制的改革	180
三、教育立法的推进	183
四、中国教育改革和发展的阶段目标	186
五、问题与抉择	193
第七章 住房政策	204
一、福利住房制度:历史回顾及影响	204
二、向商品化过渡:探索与深化	213
三、住房商品化:发展与对策	224
第八章 社会保障政策	240
一、国家保障:旧体制的内容及特征	240
二、市场经济条件下的社会保障:改革与发展	247
三、对现行社会保障体系的政策评价	269
第九章 西方理论与中国公共决策现代化	276
一、中国公共政策理论的发展现状	276
二、西方理论与中国现实	278
三、目前政府决策能力的概况	282
四、简短的结语	285

第一章 中国公共政策过程

中国公共政策过程是一个半神秘、半封闭和半民主的过程,往往没有一个严格的规定,具有很大的随意性。不同类型、不同层级的公共政策往往都会有不同的政策过程,决策者和参与者在不同层面参与这个过程。当前,中国公共政策过程正进一步朝规范性方向发展,但是依然不够完整和规范。尽管如此,我们还是可以来描绘这一个过程的基本特征,在这里我们谨以中国公共政策中议程设立和决策过程为重点进行相关论述。

一、导 论

对中国公共政策过程的研究,总体上说文献不是太多,而且受到西方公共政策研究路径的影响,表现为阶段论和反阶段论两种倾向。阶段论者沿袭美国学者哈罗德·D·拉斯维尔(Harold Lasswell)、查尔斯·琼斯(Charles Jones)等人关于政策形成是一个连续过程的理论,认为中国既是一个中央集权的国家,又是一个有限分权的国家^①,行政体系结构中既有中央政府又有多层级地方政府^②。中国的行政立法权、决策权分散于不同的政府部门和不同层级政府,因此,针对不同政策问题往往有不同政策过程。但是,总体而言,中国公共政策过程主要包括以下几个政策议程阶段:政策创设阶段、政策制定阶段、政策执行阶段、政策评估阶段,其中重点是政策执行阶

^① Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*. No. 1, pp. 3-14.

^② Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth, Inc.

段,一般很少注重政策评估过程,这一点与西方国家政策过程有较大差别。一般而言,西方国家政策过程注重制定和评估阶段。反阶段论者认为公共政策重头戏不在于决策和执行,而在于议程如何设立,实际议程设立的过程就已经在着手解决公共问题,因此,公共问题能否获得政府的解决,关键之处在于议程能否得到有效创设。事实上,决策过程往往是“暗箱操作”的,难以识别;而评估过程往往是“走过场”,费时费力,缺乏实际意义。由于中国不少决策的民主化程度比较低,无论是中国共产党党内民主还是大众民主都处于一个逐步建设完善的阶段,决策过程公开性程度较差,局外人还难以识别其真实决策过程。因此,研究者发现和引导公共政策议程创设更有利于解决社会公共问题。综合阶段论者和反阶段论者的相关研究,可以发现其具体研究路径主要体现为三条:过程视角、结构视角和议程视角。

(一) 过程视角

复旦大学的竺乾威教授曾从过程的角度,以县级政府决策为研究对象来描述政府的决策过程。县级政府在政府体系中处于第四位(中央政府、省政府、市政府、县政府和乡镇政府),也是具有完整组织系统的最底层级政府,且县一级政权,处在公共权力和公民权利的直接交汇点上,是关系到公民各种具体利益的矛盾最可能集中体现的地带,因此,县级政府决策模式基本上可以看作是政策过程的缩影。竺乾威教授认为,参加县级政府决策过程的参与者就其重要性排列依次为中共县委、县政府、县人大,此外县政协、党的县纪律检查委员会也在不同程度上参与了这一过程^①。从整体上来说,党、政、人大三位一体(其中党、政又是最重要的),以党委为主构成了县级政府的决策模式。从决策过程来看,由县委常委会议、县委全体会议以及县政府全体会议、县政府常务会议和县长办公会议分别对不同问题做出决策。在整个过程中,党委起着关键性的作用,公民和其他团体进入到决策的可能性较少。因此可以概括为“党委决策、政协协商、人大审议、政府执行”^②。由于这种视角描述了县级政府的横向结构中各个决策主体的功能,以及各主体参与到决策过程的先后顺序,因此,被称为过程视角。

① 刘伯龙、竺乾威主编:《当代中国公共政策》,复旦大学出版社,2000年。

② 《百县调查:兴山卷》,中国大百科全书出版社,1991年。

美国学者特纳(Murray Scot Tanner)认为,1991年,中共中央内部出台了9号文件《中共中央关于加强对立法工作的领导工作的几点建议》,加强了人大立法权,尤其将经济立法权不断分派给地方政府,尤其是省和较大市的人大及政府。同时,立法工作的商谈性不断加强,而独断性在不断减弱^①。

(二) 结构视角

华中师范大学的张立荣教授等反对阶段论者将决策和执行分开的思维方式,认为应将决策和执行联系在一起考虑政策过程问题。他将当代中国政府决策和执行的实际结构区分为党政结构和宪政结构(如图1-1所示,人大+政府是宪政结构、政党+政府为党政结构),其中党政结构是决策性结构,宪政结构是执行性结构^②。之所以将这种视角定义为结构视角,其根本原因是它描述了政策在纵向和横向中如何进行决策、执行、再决策、再执行的流程,而且每一层级政府在决策和执行中,对政策本身会做出修改以符合地方实际情况,但是上级政府都保留监督的权力。

过程视角和结构视角都部分地反映中国公共政策的过程,但不能完全反映中国公共决策的现状。第一,由于中国在立法权上由中央向地方进行分权,实际上,拥有立法权的地方国家机关往往会在中央国家机关没有出台公共政策时,进行决策,先行出台公共政策尤其是经济政策。第二,党支持人大及其常委会行使立法权和决策权。人大作为中国国家权力机关,享有各类权力,尤其是立法权和决定权,但是,由于党对人大领导缺乏明确规定,其领导权并没有严格落实。1991年,中共中央内部出台了9号文件后,明确了人大的决策权和立法权。因此,人大及其常委会的决策权和主体资格有所增强,尽管没有改变“以党为重”的模式。第三,公共政策往往是一个制定和执行循环反复的过程,很多时候,往往可能先由国务院出台某一个政策,然后地方政府执行后发现若干问题,全国人大及其常委会再根据实际执行情况,重新决策出台法律,从而导致决策与执行的循环反复过程。公共政策这一特性

^① Murray Scot Tanner. (1994). The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China. *The China Quarterly*, No. 138. pp. 381-403.

^② 张立荣:“当代中国政府决策与执行的结构解析”,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2004年第5期。

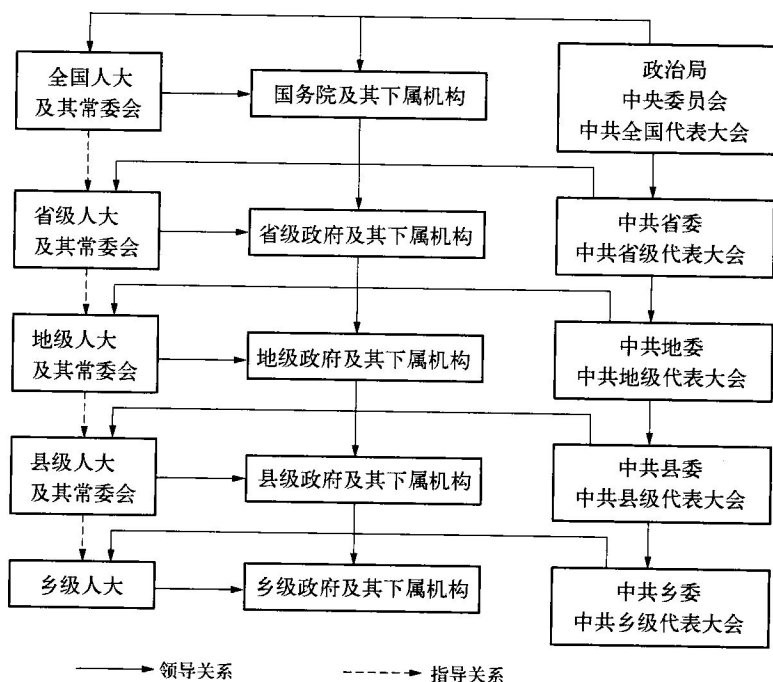


图 1-1 当代中国政府决策与执行的实际结构

在中国公共政策现实生活中非常明显。改革开放之后,在经济、民事和行政等领域由于人大和党委以前该方面的工作经验和专业技能不够,一般都采取政府先行决策,先行执行,然后由党和人大共同推动,出台法规性的文件。因此,中国公共政策决策主体是多元、多层结构,在这种复杂的结构中,中共中央处于最高权威,而在行政系统中国务院作为中央政府处于金字塔的顶端。

(三) 议程视角

从议程视角研究公共政策问题是国外研究中出现比较多的,如金登的政策溪流理论强调政策事业家(policy entrepreneur)在政策议题构建时的开启政策之窗的功能^①,杰克·瓦克(Jack L. Walker)和查尔斯·琼斯(Charles O.

^① 约翰·金登:《议程、备选方案与公共政策》,中国人民大学出版社,2006年。

Jone)及格罗佛·史塔林(Grover Starling)的有关政策创新的议题^①。王绍光认为中国公共政策议程设置根据议程提出者的身份和民众参与的程度两个标准可分为关门模式、动员模式、内参模式、借力模式、上书模式和外压模式^②。关门模式中没有公众议程的位置,议程的提出者是决策者自身,他们在决定议事日程时没有或者认为没必要争取大众的支持。动员模式中决策者确定一项议程后,决策者会千方百计引起民众对议程的兴趣,争取他们对该议程的支持。内参模式中议程不是由决策者提出的,而是由接近权力核心的政府智囊提出。借力模式中政府智囊们决定将自己的建议公之于众,希望借助舆论的压力,扫除决策者接受自己建议的障碍。上书模式曾经是指某个志士提出建议,现在主要是指非政府组织的建议。外压模式主要是指议程提出者注重诉诸舆论,争取民意支持,从而对决策者形成足够的压力,迫使他们改变旧议程,接受新议程。

议程视角比较好地概括了公共问题如何进入公共议程的集中模式,但是依然有三个缺陷:第一,公共问题能否进入政策议程受到很多因素的约束,例如政策问题大小、领导者的关注、媒体的热情度等多个因素影响,因此,考虑到这些因素就可以发现没有哪一项公共问题进入政策议程是由某一个模式所主导的。第二,缺乏对中国政治结构变量的考虑,往往难以对整个议程区分先后顺序。实际上,任何一项重大政策出台,往往会按照一定顺序使用多项政策议程。第三,缺乏对决策者在议程设置中的考虑。中国公共政策议程创设与决策者之间有非常密切的关系,因为决策过程中的外生力量基本上都是由决策者所控制的。

因此,本章将结合公共问题、议程设立和决策执行过程解读中国公共政策整个过程,其中重点关注党的领导体制变革与公民参与渠道扩大对中国公共政策的影响。

^① Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth, Inc. Starling, Grover. (1988). *Strategies for Policy Making*, The Dorsey Press. Walker, Jack L. (1982). "Setting the Agenda in the United States Senate". *Congress and Policy*. Eds. David C. Kozak and John D. Mcattney. Homewood, IL: Dorsey Press, p. 445.

^② 王绍光:“中国公共政策议程设立模式”,《中国社会科学》,2006年第5期。

二、公共政策过程的决策者：角色的确立

中国公共政策过程的决策者就其重要性排列而言依次为中共、政府和人大。此外,政协以及地方层面的党的纪律检查委员会也在不同程度上参与了这一过程。从整体上说,党、政、人大三位一体(其中党、政又是最重要的),以党为主构成了中国公共政策过程中的决策模式。以县级政府而言,其领导体制的特征是“以县委为领导核心,以县政府为指挥中心,以人大为监督机关,以政协、群众团体为联系纽带。县委作为全县的领导核心和决策中心,对人大、政府、政协和全县各项工作实施领导。”^①事实上,这一“县委决策、政协协商、人大审议、政府执行”的模式是中国整个不同层级的政府的公共政策过程决策模式的写照。

中国共产党是中国公共政策过程中的最重要的决策者,这是中国公共政策过程的一个显著特点。共产党不是权力机关,也非国家结构的一部分,那么它作为中国公共政策过程的最重要的决策者的合法性来自哪里?很显然,这一合法性来自共产党在中华人民共和国建国过程中形成的核心地位。中华人民共和国宪法以法的形式确立了共产党对国家的领导,但这一领导方式与西方国家的执政党不同。后者在通过选举赢得政府组建权后即退往后台,党的组织不以自身的身份和形象介入公共管理过程。在政府关系中主要形成的是行政机构和立法机构的关系,而不是党和政府的关系,尽管政府施政的依据是党在竞选中提出的纲领。中共在取得政权、组成政府后并未像西方国家的政党那样退往后台,它依然在前台以国家管理者的身份出现,因而形成的政府关系主要是党和行政机构的关系以及党和立法机构的关系。党是这一关系的支点,尽管中国宪法规定人大是中国唯一的权力机构,政府由人大组成并向人大负责。中国公共政策过程中的二元结构事实上是由共产党对公共事务的直接介入决定的,这就产生了独具特色的中国公共政策过程中的决策模式,也产生了长期来一直作为公共政策制订过程中的一个重要变量的党政关系。

^① 《百县调查：兴山卷》，中国大百科出版社，1991年，第408页。

党对国家事务的领导在新中国建立后曾经经历过三个不同的阶段。第一阶段是在20世纪80年代之前实行的党的一元化领导,这种领导模式首先由毛泽东在1953年全国财政会议上的讲话所确定。毛泽东指出:“一切主要的和重要的问题都要先由党委讨论,再由政府执行。比如,在天安门建立人民英雄纪念碑、拆除北京城墙这些大问题,就是中央决定,由政府执行的。”^①这就为中国政府的决策奠定了框架。这里涉及的两个问题对后来产生了重要的影响。一是对主要的问题和重要的问题的界定(这在20世纪80年代后表现了出来),二是党决定、政府执行。事实上,后来的发展表明,不仅在主要的和重要的问题上,甚至在几乎所有的问题上都形成了党决定、政府执行的状况,出现了后来所称的党的一元化领导。对党的一元化领导的解释是:“在组织上,应体现在两个方面:第一,在同级各组织的相互关系上,工农商学兵政党这七个方面,党是领导一切的,不是平行的,更不是相反的。第二,在上下级关系上,下级服从上级,全党服从中央。”^②尤其需要指出的是,在1954年宪法确定了政府运作的基本框架后,这种党的一元化领导模式非但没有发生变化,甚至还在“文化大革命”中走向极端,以至邓小平后来在指出权力过分集中时说道:“在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。”^③

第二阶段自20世纪80年代初至80年代末和90年代初。改革初期,邓小平对当时党政不分、党的权力过分集中以及由此导致的许多负面现象进行了猛烈的抨击,认为党管了不该管和管不好的事,并提出党政分开。这一点在后来的中共十三大上得到了进一步的体现。十三大报告指出,企业中党组织的作用得保证监督,不再对本单位实行“一元化”领导,而应该支持厂长经理负起全面领导责任。事业单位中的党组织也要随着行政首长负责制的推行逐步转变为起保证监督的作用。党政分开,对党的领导的定义是,“党的领导作用逐步由统管一切的领导向着主要是实行政治思想领导、组织领导和路线方针政策的领导方式转变。”^④以地方层面党的职责而言,中共十三大报告指出地方党的职责有五条:①贯彻执行中央和上级党组织的指

① 《毛泽东选集》第五卷,人民出版社,1990年,第95页。

② 《中国共产党章程汇编》,人民出版社,1979年,第222页。

③ 《邓小平文选》(1975—1982),人民出版社,1983年,第289页。

④ 《百县调查:定州卷》,中国大百科全书出版社,1991年,第91页。