

马德普 霍海燕 高卫星 主编

变革中的 中国公共政策

BIANGE ZHONG DE ZHONGGUO
GONGGONG ZHENGCE

● 中国经济出版社 ●

变革中的中国公共政策

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

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… III. 政策-中国 IV. 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:高书精

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
北京星月印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 17 印张 450 千字

1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月第 1 次印刷

印数:4000

ISBN 7-5017-4092-5/Z · 558

定价:27.00 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的方针、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3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

1997.8

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	(1)
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	(5)
三、十一届三中全会以来的发展战略与战略方针	(13)
第二章 财政政策	(28)
一、改革开放前中国的财政政策	(28)
二、改革开放以来中国财政政策运作的轨迹	(35)
三、国家预算管理体制的改革	(41)
四、税制改革	(44)
五、国营(国有)企业利润分配制度的改革	(47)
六、基本建设投资体制的改革	(49)
七、财政政策实施的成就、存在的问题及改革的方向	(52)
第三章 金融政策	(57)
一、建国后三十年金融政策概述	(57)
二、改革开放以来金融体制的改革	(68)
三、信贷政策的改革	(74)
四、利率、储蓄与保险政策的变革	(79)
五、我国金融政策展望	(84)
第四章 产业政策	(86)
一、改革开放以前的产业政策	(86)
二、改革开放后产业结构政策的变革	(92)

三、其它产业政策	(103)
四、成就与问题	(105)
第五章 区域发展政策	(107)
一、计划体制下的区域发展政策	(107)
二、十一届三中全会后区域发展政策的变化	(111)
三、社会主义市场经济条件下区域发展政策的调整	(118)
第六章 工业政策	(124)
一、建国三十年的工业政策回顾	(124)
二、改革开放以来我国工业发展的方针和目标	(129)
三、转换企业经营机制,建立现代企业制度	(132)
四、加强企业管理,走以内涵为主扩大再生产的路子	(143)
五、鼓励工业企业中多种经济成份发展的政策	(146)
六、工业的发展与制约因素	(150)
第七章 农业政策	(153)
一、十一届三中全会以前农业政策回顾	(153)
二、十一届三中全会后农业政策的重大转折	(157)
三、农业市场政策——有中国特色的农业市场经济 体制的形成	(166)
四、农业政策的成就与农业发展中的问题	(171)
第八章 贸易政策	(176)
一、改革开放前我国贸易政策概述	(176)
二、改革开放后国内贸易政策的变化	(183)
三、对外贸易政策的变革	(191)
四、贸易政策实施取得的成就及存在的问题	(205)
第九章 环境政策	(208)
一、改革开放以前中国的环境保护状况	(208)
二、改革开放后环境保护政策的演变	(210)

三、环境保护的老三项制度	(212)
四、环境保护的新五项制度	(218)
五、环境保护的一些具体政策规定	(225)
六、我国环境保护事业的成就和存在的问题	(230)
第十章 人口政策	(233)
一、中国人口政策的历程	(233)
二、中国人口计划	(239)
三、人口控制的措施	(241)
四、人口政策的效果	(249)
第十一章 劳动政策	(256)
一、改革开放前的劳动政策	(256)
二、十一届三中全会以来的就业政策	(258)
三、用工制度的改革	(263)
四、工资制度的改革	(266)
五、劳动保险与福利政策	(269)
六、成就与问题	(273)
第十二章 卫生政策	(276)
一、改革开放前我国卫生政策的简要回顾	(276)
二、改革开放后我国医疗卫生政策的变革	(278)
三、医疗保健政策及其改革	(285)
第十三章 社会保障政策	(299)
一、改革开放前我国的社会保障政策	(299)
二、十一届三中全会后我国社会救济政策的改革	(304)
三、十一届三中全会以来社会福利政策的发展	(315)
四、十一届三中全会以来的优抚安置政策	(321)
第十四章 民族、宗教政策	(325)
一、十一届三中全会以前我国的民族、宗教政策	(325)

二、新时期我国民族、宗教政策的发展变化·····	(331)
三、改革开放以来我国民族、宗教政策的主要内容·····	(337)
四、我国民族、宗教政策发展展望·····	(347)
第十五章 国家安全政策 ·····	(349)
一、建国后三十年的国家安全政策 ·····	(349)
二、改革开放后国防政策的变化 ·····	(363)
三、十一届三中全会以来国内安全政策的发展 ·····	(374)
四、成就与问题 ·····	(386)
第十六章 “一国两制”政策 ·····	(390)
一、“一国两制”政策的形成背景 ·····	(390)
二、“一国两制”科学构想的提出和发展 ·····	(393)
三、香港基本法的颁布与“一国两制”政策的具体化 和法律化 ·····	(400)
第十七章 外交政策 ·····	(405)
一、十一届三中全会以前的外交政策回顾 ·····	(405)
二、十一届三中全会后外交政策的重大调整 ·····	(412)
三、九十年代对外政策的新发展 ·····	(417)
四、改革开放以来中国的外交成就 ·····	(422)
第十八章 教育政策 ·····	(428)
一、改革开放前中国教育政策的历史回顾 ·····	(428)
二、教育战略地位的确立和教育总方针 ·····	(432)
三、新时期我国的教育政策 ·····	(434)
四、我国教育政策展望 ·····	(448)
第十九章 科技政策 ·····	(451)
一、历史回顾：十一届三中全会以前的科技政策·····	(451)
二、粉碎“四人帮”后科技政策的恢复与发展 ·····	(455)
三、科技体制改革 ·····	(458)

四、科技发展的战略与计划	(465)
五、激励机制的完善:奖励政策与权益保护	(474)
六、科技事业的发展与存在的问题	(476)
第二十章 新闻出版政策	(481)
一、1978 年以前的新闻出版政策	(481)
二、十一届三中全会以来新闻出版政策的发展	(486)
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	(498)
第二十一章 文艺政策	(500)
一、改革开放前我国的文艺政策回顾	(500)
二、改革开放以来的文艺政策	(505)
三、成就与发展趋势	(518)

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。

一、建国后三十年党的 基本路线的演变

党在社会主义初级阶段的基本路线，是在总结建国以来党在路线问题上的经验教训基础上制定出来的。

关于建国以后党的工作的中心任务是什么，早在夺取全国政权前夕，毛泽东同志就作了明确的回答。1949年3月5日，毛泽东在党的七届二中全会上宣布党的工作重心要由乡村转移到城市，这一转移意味着党的中心任务要从武装夺取政权转到掌握全国政权领导生产建设上来。他指出，“从我们接管城市的第一天起，我们的眼睛就要向着这个城市的生产事业的恢复和发展。务须避免盲目地乱抓乱碰，把中心任务忘记了，以至于占领一个城市好几个月，生产建设工作还没有上轨道，甚至许多工业陷于停顿状态，引起工人失业，工人生活降低，不满意共产党。这种状态是完全不能容许的。”他还说“城市中其他的工作，例如党的组织工作，政权机关的工作，工会的工作，其他各种民众团体的工作，文化教育方面的工作，肃反工作，通讯社报纸广播电台的工作，都是围绕着生产建设这一个中心工作并为这个中心工作服务的。”（《毛泽东选集》第四卷，第1318页。）不过，应该承认，当时毛泽东强调生产建设这个中心任务，主要还是从巩固新生的人民政权这个角度来讲的。正是巩固新生政权这一客观要求，加上毛泽东对阶级斗争形势的错误判断，才最终导致后来在路线问题上背离生产建设这一中心任务的全局性错误。

建国以后，面对着国际国内斗争的复杂形势，以及建设和巩固新生政权的艰巨任务，毛泽东和党中央仍然牢牢地抓住经济建设这个中心工作不放手，从而在很短的时间内就使受到战争严重摧残的国

民经济得到了恢复。到1952年,我国工农业主要产品的产量就超过了建国前的最高水平。

随着国民经济的迅速恢复,毛泽东又紧接着提出了党在过渡时期的总路线。他指出:“从中华人民共和国成立,到社会主义改造基本完成,这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务,是要在一个相当长的时期内,基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。”(《毛泽东选集》第五卷,第89页。)很明显,这条总路线实际上规定了两项党的工作的总任务,一个就是工业化,另一个就是生产关系领域里的社会主义改造。按照毛泽东的最初设想,社会主义改造是“一个相当长的时期”,而且明确规定这个时期内要“基本上实现国家工业化”。然而,在后来的实际工作中,并没有按照这个最初的设想去办,而是仅用了三年多的时间就基本上完成了社会主义改造,并且也没有能够使社会主义改造和工业化同步进行。生产资料所有制社会主义改造相对于工业化发展速度的超前进行,实际上为以后“左”的错误埋下了种子。

1956年生产资料所有制的社会主义改造基本完成,标志着我国进入了社会主义的历史阶段。在这个新的历史阶段中,党的工作的中心任务和总的目标是什么,毛泽东和党中央都作了探讨,并在党的八大上提出了一条新的路线。八大的政治报告指出:“现在,革命的暴风雨时期已经过去了,新的生产关系已经建立起来,斗争的任务已经变为保护社会生产力的顺利发展”。八大的决议中,还分析了从民主革命到社会主义革命过程中我国国内主要矛盾的变化,指出新的历史时期的主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾,而是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。因此,“党和全国人民的当前的主要任务,就是要集中力量来解决这个矛盾,把我国尽快地从落后的农业国变为先进的工业国。”八大所提出的这个主要目标和任务,后来的党的文献都称之为八大路线。实践证明,党的八大对社会主要矛盾的分析 and

确定的主要任务都是正确的。遗憾的是，从 57 年反右以后，党的指导思想就发生了转变，“左”的倾向日渐严重，致使八大的路线没能得到贯彻落实。

党的指导思想的“左”倾化发展，与毛泽东对 57 年少数右派分子的进攻估计得过于严重有关，而这种估计又与 1956 年的波、匈事件相联系。这些事件使毛泽东重新开始考虑阶级斗争问题，并开始强调要进行政治上、思想上的社会主义革命。此后，一个接一个的政治运动就逐渐成为各个时期的中心任务。尽管 1958 年党的八大二次会议提出了“鼓足干劲、力争上游，多快好省地建设社会主义”的总路线，但这次会议改变了八大对社会主要矛盾的判断，重新把两个阶级、两条道路的斗争作为社会的主要矛盾来看待。这种“左”的倾向，不仅导致了 58 年“大跃进”中不按客观经济规律办事，搞高指标、瞎指挥、浮夸风和“共产风”的严重错误，而且还逐渐发展成为以后的“以阶级斗争为纲”的所谓“党在整个社会主义时期的基本路线”。

从 57 年到 62 年这一段时期，可以看作是党在经济建设和阶级斗争这两个方面哪个应是重点的问题上摇摆不定的时期。然而，从 1962 年起，毛泽东对阶级斗争就强调的越来越多，经济建设越来越被放在次要地位。在这一年党的全会上，毛泽东提出，在由资本主义过渡到共产主义的整个历史时期里，都存在着无产阶级和资产阶级的斗争，存在着社会主义和资本主义两条道路的斗争，并要求全党对这个问题要年年讲、月月讲。到 1963 年 9 月中央制定的《关于农村社会主义教育运动中一些具体政策的规定（草案）》中，就明确地提出了运动要“以阶级斗争为纲”的方针。“文化大革命”就是这种“以阶级斗争为纲”方针的必然产物，也是把这一方针推到极端的表现。

“文化大革命”是毛泽亲自发动和领导的一场政治运动，他的主要论点是：一大批资产阶级的代表人物、反革命的修正主义分子，已经混进党里、政府里、军队里和文化领域的各界里，相当大的一个多数的单位的领导权已经不在马克思主义者和人民群众手里。党内走资本主义道路的当权派在中央形成了一个资产阶级司令部，它有一

条修正主义的政治路线和组织路线，在各省、市、自治区和中央各部门都有代理人。过去的各种斗争都不能解决问题，只有实行文化大革命，公开地、全面地、自下而上地发动广大群众来揭发上述的黑暗面，才能把被走资派篡夺的权力重新夺回来。这实质上是一个阶级推翻一个阶级的政治大革命，以后还要进行多次。毛泽东的这些论点主要表现在作为“文化大革命”纲领性文件的《五·一六通知》和党的“九大”的政治报告中，从而形成了所谓无产阶级专政下继续革命的理论 and 路线。毛泽东反对的所谓修正主义路线实际上是指 1960 年以后党根据中国的实际情况调整和鼓励发展经济的一些政策措施。这些措施以及主张发展生产的观点，都被“四人帮”作为“走资本主义道路”和“唯生产力论”来批判。他们“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”，把抓经济建设视为罪过，从而全面否定了八大提出的集中力量发展经济的路线。结果，“文化大革命”推行的“无产阶级专政下继续革命”的路线，使中国陷入了全面的内乱，并把国民经济推到了崩溃的边缘，给我国的社会主义事业造成了极大的危害。这期间，于 1975 年主持中央日常工作的邓小平同志曾试图把党的工作重心扭转到经济建设上来，但由于“左”的路线占主导地位，不久邓小平再次被打倒。不过，邓小平这次与“左”的路线的斗争，为后来党的十一届三中全会实现工作中心的转移创造了条件。

二、十一届三中全会后新的 基本路线的形成和确立