

白 钢 史卫民 主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2010

**中 国
公 共
政 策
分 析**

2010 年 卷

中国社会科学出版社

白 钢 史卫民 主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2010

**中 国
公 共
政 策
分 析**

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, 2010 年卷/白钢, 史卫民主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2010. 7
ISBN 978-7-5004-8893-4

I. 中… II. ①白…②史… III. ①方针政策—分析—中国—2010
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 125507 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 刘俊
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—84029450 (邮购)

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京新魏印刷厂

装订 广增装订厂

版次 2010 年 7 月第 1 版

印次 2010 年 7 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 21.75

字数 389 千字

定价 42.00 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

2010 年卷

主 编 白 钢 史卫民
编 委 郭巍青 岳经纶 张辰龙 朱亚鹏 吕 芳

作 者 (按姓氏笔画排序)

马蔡琛	王修达	史卫民	白 钢	吕恒立	李国强
刘向晖	刘 辉	陈 晨	杨思派	杨雪冬	岳经纶
郭巍青	俞可平	姚建平	涂 锋	景天魁	燕继荣

目 录

导论 国际金融危机影响下的 2009 年/2010 年中国

公共政策选择 白 钢、史卫民 (1)

- 一 宏观调控政策与“保八”目标的实现 2
- 二 金融危机影响下的“新三农政策” 10
- 三 农村新型养老保险试点 12
- 四 应对甲型 H1N1 流感和医疗体制改革 14
- 五 党政领导干部问责制 18
- 六 “学习型政党”的政策走向 20

第一章 市场化进程中的中国财政政策 马蔡琛、刘 辉 (23)

- 一 市场化进程中的中国财政政策回顾 24
- 二 本轮金融危机与“大萧条”中财税政策的比较与启示 30
- 三 中国财政政策实践的制度演化特征 37
- 四 中国财政政策展望 40

第二章 过去十年中国的政府创新：对 114 个中国地方

政府创新奖入围项目的评析 俞可平 (44)

- 一 公共服务 45
- 二 行政审批 46
- 三 弱势群体权益 47
- 四 社会保障 48
- 五 乡村治理 49
- 六 竞争性选举 50
- 七 政府自身建设与绩效评估 51

- 八 民主决策或协商民主 52
- 九 社会稳定 53
- 十 政务公开 53
- 十一 权力监督 54
- 十二 国有资产管理 55
- 十三 社区管理 56
- 十四 公民参与 56
- 十五 民间组织管理 57
- 十六 电子政务 58

第三章 市场经济、压力型体制与地方政治变化的逻辑：基于三个地方过去 12 年发展经历的分析 杨雪冬 (60)

- 一 市场经济与政治转变的基本关系 61
- 二 路径依赖与压力型体制的形成 66
- 三 市场经济的发展与压力型体制的扩散：对三个案例的分析 71
- 四 地方政治变化的逻辑 94

第四章 政府社会性规制：新近发展、规制重点及政策趋势 刘向晖、姚建平 (101)

- 一 政府社会性规制的缘起与发展 102
- 二 20 世纪 90 年代中国社会性规制的兴起 104
- 三 现阶段社会性规制政策针对的重点领域及其实现方式 109
- 四 政府社会性规制政策变迁的未来趋向 128

第五章 群体事件频发的政治学解读 燕继荣 (136)

- 一 案例分析：社会群体性事件及其特性 138
- 二 诊断群体事件的政治学依据 143
- 三 群体事件折射出什么问题 148
- 四 结论 153

第六章 论政府投资的公共性 吕恒立、陈 晨 (156)

- 一 政府投资及其公共性分析 157
- 二 中国政府投资公共性的凸显 159
- 三 政府投资公共性的流失问题 160
- 四 提升政府投资公共性的方向 161

第七章 公众舆论对中国公共政策的影响 杨思派 (164)

- 一 公众舆论的概念 165
- 二 近年公众舆论影响公共政策的典型事例 167
- 三 公众舆论影响政府决策的作用机制分析 172
- 四 公众舆论影响公共政策的特征 178
- 五 公众舆论影响公共政策的未来走势 184

第八章 中国社会政策的成长与现状 景天魁 (187)

- 一 观察中国社会政策成长与现状的基本视角 188
- 二 中国社会政策成长的阶段 198
- 三 中国社会政策成长历程的特点 200

第九章 户籍制度改革述评 王修达 (213)

- 一 现行户籍制度的形成原因及过程 214
- 二 “农转非”相关政策 220
- 三 户籍迁移相关政策 231
- 四 户籍政策的改革方向 240

第十章 后金融危机时期中国城市工作贫困者问题与积极
社会政策 姚建平、刘向晖 (250)

- 一 产业结构、就业方式变化与中国城市工作贫困者问题形成 251
- 二 城市工作贫困者群体特征及其受金融危机影响的差异 256
- 三 后金融危机时期应对城市工作贫困者问题的积极社会政策 264

第十一章 城市化进程中的治理与维稳问题 李国强 (273)

- 一 城市化与社会稳定 274
- 二 应对城市化挑战:国家能力、治理结构与创新精神 278
- 三 中国的城市化及应对之道 282

第十二章 2000—2010 年中国公共政策研究

综述 郭巍青、岳经纶、涂 锋 (288)

- 一 2000 年前的中国公共政策研究 289
- 二 新的研究视角和研究取向 291
- 三 公共政策理论和研究方法 295
- 四 政策过程研究 299
- 五 “本土化”政策研究的拓展与缺陷 307

第十三章 《中国公共政策分析》十年 白 钢、史卫民 (315)

- 一 《中国公共政策分析》基本情况 316
- 二 公共政策与中国共产党的执政能力 319
- 三 宏观经济政策主导下的中国经济发展 321
- 四 “三农”政策的根本性改变 324
- 五 政策主导下的社会进步 326
- 六 维系社会安全的政策体系 329
- 七 公共政策的“法治化”与政府改革 331
- 八 中国公共政策发展的特点 332

Table of Contents

Introduction

2009/2010 China's Public Policy Choice under the International

Financial Crisis

Bai Gang and Shi Weimin(1)

1. Macro-control Policies and the Achievement of the 8% Growth of GDP 2
2. The “New Sannong” Policy under the International Financial Crisis 10
3. The Pilot of the New Rural Old Age Insurance Scheme 12
4. Coping with the H1N1 Flu and Health Care System Reform 14
5. The Accountability System for Leading Cadres 18
6. The Policy Direction of the “Learning Party” 20

Chapter One

China's Fiscal Policy in the Market Transition

Ma Caishen and Liu Hui(23)

1. The Review of China's Fiscal Policy in the Market Transition 24
2. The Comparison of the Financial Policies Adopted in the Current Global Financial Crisis and the “Great Depression” and the Implications 30
3. The Characteristic of the Institutional Evolution of China's Fiscal Policy Practices 37
4. Prospects for China's Fiscal Policy 40

Chapter Two

China's Government Innovation in the Last Decade: Evaluation and Analysis of the 114 Nominated Projects in China Local Government Innovation Award

Yu Keping (44)

1. Public Services 45
2. Administrative Approval 46
3. Rights of the Vulnerable Groups 47
4. Social Security 48
5. Rural Governance 49
6. Competitive Elections 50
7. The Government's Own Construction and Performance Assessment 51
8. Democratic Decision-making or Deliberative Democracy 52
9. Social Stability 53
10. Openness in Government Affairs 53
11. Power Supervision 54
12. State-owned Assets Management 55
13. Community Management 56
14. Civic Participation 56
15. NGO management 57
16. E-Government 58

Chapter Three

Market Economy, the Pressurized System and the Logic of Local Political Change: Based on the Analysis of the Development Experiences of Three Localities in the Past Twelve Years

Yang Xuedong (60)

1. Relationship Between Market Economy and Political Transition 61
2. Path Dependence and the Formation of the Pressurized System 66
3. The Development of Market Economy and Diffusion of the Pressurized System: the Study of Three Cases 71
4. The Logic of Local Political Changes 94

Chapter Four

Governmental Social Regulations: Recent Developments, Regulation

Priorities and Policy Trends *Liu Xianghui and Yao Jianping*(101)

1. The Origin and Development of Governmental Social Regulation 102
2. The Rise of China's Social Regulation in the 1990s 104
3. The Key Areas of Social Regulation Policy and the Forms of its Implementation at the Current Stage 109
4. The Future Trends of Governmental Social Regulatory Policy Change 129

Chapter Five

The Political Interpretation on the High Frequency of the

Group Incidents *Yan Jirong*(136)

1. Case Analysis: Social Group Incidents and Their Features 138
2. The Political Science Basis for the Diagnosing of Group Incidents 143
3. The Problems Reflected from the Group Incidents 148
4. Conclusion 153

Chapter Six

On the Public Ness of Government Investment Lv Hangli and

Chen Chen *Lv Hengli and Chen Chen*(156)

1. Government Investment and the Analysis of its Public Ness 157
2. The Salient Public Ness of the Government Investment in China 159
3. The Loss of the Public Ness of Government Investment 160
4. Promoting the Public Ness of Government Investment 161

Chapter Seven

On the Impacts of Public Opinions on China's Public Policy

Yang Sipai(164)

1. The Concept of Public Opinion 165

2. The Typical Cases of the Influences of Public Opinion on Public Policy 167
3. The Analysis of the Impact Mechanisms of Public Opinion on Government Decision-making 172
4. The Characteristics of the Impacts of Public Opinion on Public Policy 178
5. The Future Trends of the Impacts of Public Opinion on Public Policy 184

Chapter Eight

The Growth of China's Social Policy and Its Current Situation

Jing Tiankui(187)

1. The Basic Perspectives of Observing the Growth of China's Social Policy and its Current Situation 188
2. The Stages of China's Social Policy Development 198
3. The Characteristics of China's Social Policy Development 200

Chapter Nine

Comments on the Reforms of the Household Registration System

Wang Xiuda(213)

1. The Causes and Process of the Establishing of the Existing Household Registration System 214
2. Policies on "the Transfer from the Agricultural Household Registration Status to the Non-agricultural One" 220
3. Policies on the Change of Household Registration 231
4. The Reform Direction of the Household Registration System 240

Chapter Ten

China's Urban Working Poor Issues and the Active Social Policy in the Post-Financial Crisis Period

Yao Jianping and Liu Xianghui(250)

1. The Changes of Industrial Structure and Employment Patterns and the

- Forming of the Urban Working Poor in China 251
2. Urban Working Poor Group's Characteristics and the Differences of the Impacts of the Financial Crisis on Them 256
 3. The Active Social Policy on China's Urban Working Poor Issues and in the Post-financial Crisis Period 264

Chapter Eleven

How to Harness the Rapidly Changing Urban Societies: the Issues on Governance and Maintaining Social Stability in the Urbanization Process

Li Guoqiang (273)

1. Urbanization and Social Stability 274
2. Responding to the Challenges of Urbanization: State Capacity, Governance and Innovation 278
3. China's Urbanization and Coping Measures 282

Chapter Twelve

The Review on the Study of Chinese Public Policy in 2000—2010

Guo Weiqing, Ngok Kinglun and Tu Feng (288)

1. China Public Policy Research before 2000 289
2. New Research Perspectives and Research Orientation 291
3. Public Policy Theory and Research Methods 295
4. Policy Process Research 299
5. The Expansion of "Localized" Policy Research and its Defects 307

Chapter Thirteen

Ten Years of Analysis of Public Policy of China

Bai Gang and Shi Weimin (315)

1. Brief Introduction of Analysis of Public Policy of China 316
2. Public Policy and the Governing Capacity of the Chinese Communist Party 319

3. China's Economic Development Dominated by the Macro-control Policy 321
4. The Fundamental Change of the "sannongs" Policy 324
5. Social Progress Dominated by Public Policy 326
6. Policy System of Maintaining Social Safety 329
7. "Legalization" of Public Policy and Government Reform 331
8. The Characteristics of Chinese Public Policy Development 332

导 论

国际金融危机影响下的 2009 年/2010 年中国公 共政策选择

白 钢 史卫民

提要：2009 年以宏观调控政策应对国际金融危机，完成了国内生产总值增长 8% 的预期政策目标，并在“新三农政策”中重点保证农民增收，使农村人均纯收入突破了 5000 元。2009 年爆发的甲型 H1N1 流感，在中国亦得到了较有效的遏制。2009 年公共政策选择的另一个重点是改革，既启动了新一轮的市场经济体制改革，也开始进行医疗卫生体制改革和新型农村社会养老保险试点，还出台了问责制的规范性文件。

中国共产党十七届四中全会提出建设“学习型政党”的战略目标，对公共政策的科学化、民主化具有重要意义。2010 年公共政策选择的重心，仍是以宏观调控政策保证中国经济平稳较快发展，并要重点解决经济发展的结构性问题。按照建设“学习型政党”的要求，以科学的态度制订“十二五规划”，将是 2010 年的重要任务。

关键词：国际金融危机 宏观调控 新三农政策 新农保 防控甲型 H1N1 流感 医疗卫生体制改革 问责制 学习型政党

一 宏观调控政策与“保八”目标的实现

为应对国际金融危机,2008年12月8日至10日的中央经济工作会议已经明确了“保增长、促发展”的政策取向,并确定2009年经济工作的五项重点任务:一是加强和改善宏观调控,实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策;二是巩固和发展农业农村经济好形势,保障农产品有效供给、促进农民持续增收;三是加快发展方式转变,推进经济结构战略性调整;四是深化改革开放,完善有利于科学发展的体制机制;五是着力解决涉及群众利益的难点热点问题,切实维护社会稳定。^①

尽管2008年中国经济仍保持了平稳较快发展的势头,但是中央政府还是对经济发展的政策问题作出了基本判断:一是国际金融危机还在蔓延,仍未见底,国际市场需求继续萎缩,全球通货紧缩趋势明显,贸易保护主义抬头,外部经济环境更加严峻,不确定因素显著增多。二是受国际金融危机影响,经济增速持续下滑已成为影响全局的主要矛盾;一些行业产能过剩,部分企业经营困难,就业形势十分严峻,财政减收增支因素增多,农业稳定发展、农民持续增收难度加大。三是长期制约中国经济健康发展的体制性、结构性矛盾依然存在,有的还很突出,消费需求不足,第三产业发展滞后,自主创新能力不强,能源资源消耗多,环境污染重,城乡、区域发展差距仍在扩大。四是一些涉及人民群众切身利益的问题没有根本缓解,社会保障、教育、医疗、收入分配、社会治安等方面存在不少亟待解决的问题。五是市场秩序不规范,市场监管和执法不到位,社会诚信体系不健全。在基本形势判断的基础上,中央政府明确提出了“保八”的政策目标,即2009年国民经济和社会发展的主要预期目标是国内生产总值增长8%左右。^②

为增强应对国际金融危机的信心,胡锦涛在2009年的元旦祝词中明确表示,中国将积极参与国际社会应对国际金融危机的努力,致力于促进世界经济增长。^③温家宝亦在2009年的《政府工作报告》中明确提出了

① 见《中国公共政策分析,2009年卷》“导论”。

② 温家宝:《政府工作报告》(2009年3月5日第十一届全国人民代表大会第二次会议),引自“新华网”。

③ “新华网”2008年12月31日载文《胡锦涛发表新年祝词,共同促进世界和平稳定繁荣》。

应对国际金融危机的四个原则：（1）扩内需、保增长。坚持把扭转经济增速下滑趋势作为宏观调控最重要的目标，把扩大国内需求作为促进经济增长的长期战略方针和根本着力点，增加有效需求，加强薄弱环节，充分发挥内需特别是消费需求拉动经济增长的主导作用。（2）调结构、上水平。坚持把推进经济结构调整和自主创新作为转变发展方式的主攻方向，变压力为动力，坚定不移地保护和发展先进生产力，淘汰落后产能，整合生产要素，拓展发展空间，实现保增长和调结构、增效益相统一，增强国民经济整体素质和发展后劲。（3）抓改革、增活力。坚持把深化改革开放作为促进科学发展的根本动力，进一步解放思想，加大重点领域和关键环节改革力度，消除体制机制障碍，激发创造活力。（4）重民生、促和谐。越是困难的时候，越要关注民生，越要促进社会和谐稳定。坚持把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点，实行更加积极的就业政策，把促进增长与扩大就业、改善民生紧密结合起来，让人民群众共享改革发展的成果。

应对国际金融危机的宏观调控政策和相关政策，主要包括六方面的内容：^①

（一）实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。为尽快扭转经济增速下滑趋势，保持经济平稳较快发展，除了强调加强产业、贸易、土地、投资、就业政策与财政、货币政策的一致性和协调性，形成调控合力外，在积极的财政政策方面，一是大幅度增加政府支出，并将其视为扩大内需最主动、最直接、最有效的措施；二是实行结构性减税和推进税费改革；三是优化财政支出结构，继续加大对重点领域投入，严格控制一般性开支，努力降低行政成本。在适度宽松的货币政策方面，一是改善金融调控，保证货币信贷总量满足经济发展需求；二是优化信贷结构，加强对信贷投向的监测和指导，加大对“三农”、中小企业等薄弱环节的金融支持，人民银行和银监会为此特别发出了《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》（2009年3月18日）；^②三是进一步理顺货币政策传导机制，保证资金渠道畅通；四是加强和改进金融监管。

（二）积极扩大国内需求特别是消费需求，增强内需对经济增长的拉动作用。为扩大内需，中央政府强调了四个重点领域的需求：一是消费需

① 未注明出处的政策内容，均见温家宝2009年《政府工作报告》。

② 《中华人民共和国国务院公报》2009年第17号（总第1304号，2009年6月20日）。