

白 钢 史卫民 主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2006

**中 国
公 共
政 策
分 析**

2006 年 卷

中国社会科学出版社

主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2006

中 国
公 共
政 策
分 析

2006 年 卷

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. 2006 年/白钢、史卫民主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2006. 1
ISBN 7-5004-5438-4

I. 中… II. 白… III. 方针政策—分析—中国—2006
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 011813 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 尹 力
封面设计 王 华
技术设计 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) 010—64031534(总编室)
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 2006 年 1 月第 1 版 印 次 2006 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710×980 毫米 1/16

印 张 19.5 插 页 2

字 数 344 千字

定 价 39.00 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

2006 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(按姓氏比划排序)：

王修达	王 钦	王增勇	史卫民	白 钢	李桂馨
刘仁文	关志辉	朱亚鹏	杨惠如	吴运浩	汪利娜
宋洪远	何颖贤	张照新	周振杰	岳经纶	赵长保
胡 希	郭巍青	涂 锋	殷剑锋	萧国亮	隋福民

目 录

导论 2005 年/2006 年中国公共政策选择的走向

..... 白 钢 史卫民 (1)

- 一 宏观调控的政策走向与政策效果 2
- 二 人民币汇率形成机制改革政策 5
- 三 “新三农政策”的发展 8
- 四 农村改革的政策导向 12
- 五 建设节约型社会和发展循环经济的政策取向 20
- 六 “十一五规划”的政策选择 22

第一章 区域经济发展战略与中国经济发展的政策选择

..... 萧国亮 隋福民 (25)

- 一 中国区域经济发展战略的历史沿革 26
- 二 区域经济战略对经济发展的意义 27
- 三 中国区域经济的发展状况及存在问题 30
- 四 中国区域经济发展的路径选择与政策建议 37

第二章 中国能源产业政策分析 胡 希 王 钦 (47)

- 一 中国能源政策的回顾 48
- 二 中国能源产业发展面临的主要问题 55
- 三 中国能源政策的未来走势 64

第三章 农业结构战略性调整的政策分析

..... 宋洪远 赵长保 张照新 (73)

- 一 深化农业结构战略性调整的背景和原因 74
- 二 农业结构战略性调整的目标和主要内容 77
- 三 农业结构战略性调整的政策措施 79
- 四 农业结构战略性调整的初步成效 83
- 五 农业结构调整面临的问题与未来政策走向 85

第四章 乡镇行政管理体制改革的政策选择走向 王修达 (90)

- 一 税费改革背景下的乡镇机构改革 91
- 二 乡镇行政管理体制改革面临的政策问题 99
- 三 可供选择的政策性建议 103
- 四 政策性建议的可行性分析 106
- 五 乡镇行政管理体制改革的政策走向 114

第五章 食品安全问题及其政策工具选择 岳经纶 (122)

- 一 中国食品安全的现状 123
- 二 中国现行食品安全法律体系及存在的问题 126
- 三 中国食品安全政策执行体系及存在的主要缺陷 130
- 四 近期政府强化食品安全治理的若干举措 133
- 五 从政策工具角度思考食品安全问题 136

第六章 中国住房市场的调控措施与政策取向 ... 汪利娜 殷剑锋 (145)

- 一 住房市场存在的主要问题 146
- 二 转轨与发展过程中的房地产景气及调控措施 153
- 三 住房市场政策的未来取向 157

第七章 从政策网络视角看中国房地产与住房政策

..... 朱亚鹏 涂 锋 (162)

- 一 政策网络理论及其适用性 163
- 二 住房制度改革与住房政策的市场化导向 164
- 三 当前住房领域的主要问题与政府的努力 166

四	住房政策的网络分析	169
五	打开住房政策的封闭网络	174
第八章	中国金融衍生品市场发展的政策选择	吴运浩 (177)
一	金融衍生品的概念和涉及的相关问题	178
二	金融衍生品市场发展的两种模式	185
三	中国金融衍生品市场发展的政策选择	192
第九章	中国内地禁毒政策分析	周振杰 刘仁文 (205)
一	改革开放以前的禁毒政策	206
二	现行禁毒政策产生的背景	208
三	现行禁毒政策分析	210
四	当前毒品形势及政策调整建议	219
第十章	香港禁毒政策：再思“减低伤害”模式	何颖贤 (223)
一	香港滥药模式的转变	224
二	香港的禁毒政策方向与立法理念	232
三	被遗忘的政策支柱——“减低伤害”	236
第十一章	澳门滥药问题与禁毒政策评析	关志辉 李桂馨 (243)
一	回归后澳门毒品问题概况	245
二	澳门禁毒政策：目标、策略与法例	249
三	澳门的禁毒工作评析与建议	252
第十二章	台湾反毒政策的实施现状与评估	王增勇 杨惠如 (260)
一	台湾反毒政策的演变	261
二	病人与犯人兼具的反毒政策	265
三	政策评估：摆荡在病人与犯人、理想与现实之间的反毒政策	270
四	《毒品危害防制条例》修正：走向刑罚主义的老路？	274

五 维权是病人与犯人之间的第三条道路 276

第十三章 公众充权与民主的政策科学：后现代主义的视角

..... 郭巍青 (281)

一 以“后”之名，重新定向 282

二 政策失败与方法论觉醒 285

三 推论式政策分析与政策过程民主化 292

Table of Contents

Introduction

The Basic Directions of China's Public Policy Choices in Year 2005/2006

Bai Gang and Shi Weimin (1)

1. The Directions of the Macro-level Control Policy and the Policy Effects
2. The Policy of the Formation Mechanism of the Renminbi Exchange Rate
3. The Development of "New Sannong" Policy
4. The Policy Orientation of Rural Reform
5. The Policy Orientation of Building an Energy-Saving Society and Developing Recycling Economy
6. The Policy Choices of the "Eleventh Five-Year Plan"

Chapter One

The Development Strategy of the Regional Economy and the Policy Choices of Chinese Economic Development

Xiao Guoliang and Sui Fumin (25)

1. The Historical Evolution of the Strategies of the Regional Economic Development in China
2. The Impacts of the Regional Economic Strategies on the Economic Development
3. The Current Situation and Problems of the Regional Economic Development in China
4. The Path Options and Policy Suggestions on Chinese Regional Economic Development

Chapter Two

An Analysis of the Energy Industry Policy in China

Hu Xi and Wang Qin (47)

1. A Review of the Energy Policy in China

2. The Main Problems Facing Chinese Energy Industry Development
3. The Future Trends of Chinese Energy Policy

Chapter Three

A Policy Analysis of the Strategic Adjustment of the Agricultural Structure

Song Hongyuan, Zhao Changbao and Zhang Zhaoxin (73)

1. The Background and Reasons for the Further Strategic Adjustment of the Agricultural Structure
2. The Goals and Main Contents of the Strategic Adjustment of the Agricultural Structure
3. The Policy Measures of the Strategic Adjustment of the Agricultural Structure
4. The Preliminary Effects of the Strategic Adjustment of the Agricultural Structure
5. The Problems Facing the Agricultural Restructuring and Its Future Policy Direction

Chapter Four

The Policy Choices of the Administrative Reform at the Town and Township Level

Wang Xiuda (90)

1. The Town and Township Administrative Reforms in the Context of the Tax and Fee Reform
2. The Policy Problems Facing the Administrative Reforms at the Town and Township Level
3. The Alternative Policy Suggestions
4. Studies on the Alternative Policy Suggestions
5. The Policy Direction of the Town and Township Administrative Reform

Chapter Five

The Food Safety Problem and the Relevant Policy Instrument Options

Ngok Kinglun (122)

1. The Current Situation of the Food Safety in China

2. The Existing Legal Framework of the Food Safety and Its Pitfalls
3. The Policy Implementation System for the Food Safety and Its Main Defects
4. The Recent Policy Measures for Strengthening Food Safety Adopted by the Government
5. Rethinking the Food Safety Problem from the Perspective of Policy Instrument

Chapter Six

The Control Measures and Policy Orientation of the Property Market in China

Wang Lina and Yin Jianfeng (145)

1. The Main Problems in the Property Market
2. The Prosperity and Control Measures of Property Market in the Context of Transformation and Development
3. The Future Trend of Property Market Policy

Chapter Seven

China's Housing and Real Estate Policy: A Policy Network Perspective

Zhu Yapeng and Tu Feng (162)

1. The Policy Network Theory and Its Applicability
2. The Housing System Reform and the Marketization of Housing Policy
3. The Main Problems in the Current Housing Sector and the Efforts Made by the Government
4. A Policy Network Analysis of Housing Policy
5. Opening the Closed Network of Housing Policy

Chapter Eight

The Policy Options of Developing Derivative Financial Product Market in China

Wu Yunhao (177)

1. The Concept of Derivative Financial Product and the Related Problems
2. The Two Models of Developing Derivative Financial Product Market
3. The Policy Choices of Developing Derivative Financial Product Market

in China

Chapter Nine

An Analysis of Drug Policy in Mainland China

Zhou Zhenjie and Liu Renwen (205)

1. Drug Policy Prior to the Reform and Opening to the Outside World
2. The Background of the Making of the Existing Drug Policy
3. An Analysis of the Existing Drug Policy
4. The Current Situation of Drug Abuse and the Relevant Policy Suggestions

Chapter Ten

Drug Policy in Hong Kong: Rethinking "the Harm Reduction" Approach

Cecilia Ho Wing-yin (223)

1. The Change of the Drug Abuse Patterns in Hong Kong
2. The Policy Direction and Lawmaking Conception of Drug Policy in Hong Kong
3. The Forgotten Policy Pillar—the "Harm Reduction" Approach

Chapter Eleven

The Drug Abuse and Drug Policy in Macao

Samson C. Kwan and Lee Kuai Heng (243)

1. An Overview of the Drug Abuse Problem in Macao after the Handover
2. Drug Policy in Macao: Goal, Strategy and Law
3. An Evaluation of the Anti-Drug Work in Macao and the Policy Suggestions

Chapter Twelve

Drug Policy in Taiwan: Implementation and Evaluation

Frank T. Y. Wang and Yang Hui-Ju (260)

1. The Evolution of the Drug Policy in Taiwan
2. A Drug Policy Treating a Drug-user as both a Patient and a Criminal
3. Policy Evaluation: A Swaying Drug Policy
4. A Return of Criminalization in Drug Policy in Taiwan?

5. The Third Way: Seeing the Drug-user as an Individual with Self-Transformative Capacity

Chapter Thirteen

Empowering the Public and Policy Sciences of Democracy

Guo Weiqing (281)

1. Redefining in the Name of "Post"
2. Policy Failure and the Awakening of Methodology
3. Discursive Policy Analysis and the Democratization of Policy Process

导 论

2005 年/2006 年中国公共 政策选择的走向

白 钢 史卫民

提要：2005 年中国政府继续实行宏观调控政策，但是重点有所变化。2005 年提出了“四大区域”协调发展的新理念，并正式启动人民币汇率机制改革。建设节约型社会和发展循环经济，已经成为具有战略性意义的政策选择。

2005 年继续推行的“新三农政策”，对加强农业基础设施建设、加快农业科技进步和提高农业综合生产能力给予更多的关注，并在乡镇机构改革、改革县乡财政体制、限制乡村新增债务等方面出台了一系列新政策。

“十一五规划”的编制，不仅要确定各项发展指标，还要针对当前存在的主要问题，确定未来发展的主要目标和政策走向，实际上是一个重要的政策选择过程，这一过程在 2005 年已经基本完成。

2006 年公共政策选择的走向，将是继续进行宏观调控，使国家经济运行平稳回落；把“新三农政策”与建设社会主义新农村的发展目标联系起来，重点将转向农村改革；经济体制改革与建立节约型社会和发展循环经济相结合，将成为新的政策着力点；以公共安全、危机处理、社会保障、收入分配等为核心内容的构建和谐社会的政策走势，亦将进一步加强。

关键词：科学发展观 和谐社会 宏观调控 人民币汇率形成机制改革 新三农政策 农村改革 节约型社会 循环经济 十一五规划

2005 年的中国公共政策选择,除了继续进行宏观调控和实行“新三农政策”并在侧重点上有所调整外,重点着力于人民币汇率形成机制改革和农村改革,并将持续进行的经济体制改革与建设节约型社会和发展循环经济联系起来,既显示了必要的政策稳定性,也表现出选择最佳时机进行政策调整的灵活性。在《国民经济和社会发展第十一个五年规划》的制定过程中,更展现出了新的政策思维。

一 宏观调控的政策走向与政策效果

2004 年中国政府的宏观调控政策取得了明显效果,经济运行中的一些不健康不稳定因素得到了抑制,实现了“四个遏制”和“一个避免”,即粮食种植面积和粮食产量连续五年大幅减少的趋势得到遏制,固定资产投资过猛上涨特别是一些行业盲目扩张的势头得到遏制,信贷货币一度增长过快的势头得到遏制,乱占滥用耕地严重势头逐步得到遏制,避免了一次经济上的大起伏。在实施宏观调控过程中,经济的基本面并没有受到伤害,尽管 2004 年的 GDP 增长 9.5%,高于年初提出的 7% 的目标,但国民经济保持了增长速度较快、活力较强、效益较好的良好势头,财政收入增长 21.4%,工业企业实现利润增长 38.1%,人民生活水平得到了明显提高。^①

2005 年中国政府继续实行宏观调控政策,但是重点有所变化,为进一步消除经济运行中的不稳定不健康因素,强调推进经济结构调整和增长方式转变,既要保持经济平稳较快发展,亦要保持价格总水平基本稳定。2005 年确定的经济发展目标是国内生产总值增长 8% 左右,城镇新增就业 900 万人,城镇登记失业率控制在 4.6%,居民消费价格总水平涨幅控制在 4%,国际收支保持基本平衡。为实现这些目标,2005 年除了继续把好土地审批和信贷投放两个闸门,坚持实行最严格的土地管理制度和着力优化投资结构,继续实行稳健的货币政策,确保金融安全高效稳健运行,以及继续搞好经济运行调节,进一步缓解煤、电、油、运输紧张状况外,在政策上有以下调整:

^① 见“人民网”2005 年 3 月 7 日载文《马凯:宏观调控取得明显成效,认识趋向统一》。

(一) 实施稳健的财政政策。在投资规模已经很大、社会资金增加较多的条件下, 2005 年由扩张性的积极财政政策转向松紧适度的稳健财政政策, 适当减少财政赤字, 适当减少长期建设国债发行规模, 并认真做好财税工作, 确保财政收入稳定增长, 严格控制一般性支出增长, 保证重点支出需要。

(二) 积极扩大消费需求。实行有利于扩大消费的财税、金融和产业政策, 稳步发展消费信贷等新型消费方式, 努力改善消费环境, 尤其是加快改善农村公共基础设施, 进一步搞活农村流通, 开拓农村市场。培育新的消费热点, 扩大服务性消费。引导消费预期, 增强消费信心, 增加即期消费。

(三) 保持价格总水平基本稳定。保持粮食等主要农产品价格在合理水平上基本稳定, 重点抑制生产资料价格和房地产价格过快上涨, 把握好公共产品和服务价格调整的时机和力度, 加强市场和价格监管, 坚决制止哄抬物价行为。^①

2005 年除了继续强调推进经济结构调整和增长方式转变外, 还提出了新的区域协调发展理念, 将过去的“东中西”三个区域划分改为东部、中部、西部和东北老工业区四大区域, 实行符合各地特点、发挥比较优势、各有侧重又紧密联系的区域发展战略, 既有利于充分调动各地区的积极性, 又有利于各大区域互动, 优势互补, 相互促进, 共同发展。对各区域的发展, 提出了总体目标。西部地区应继续加强基础设施建设和生态环境建设, 做好退耕还林、退牧还草工作; 大力开发优势资源, 发展特色产业, 提高加工增值能力; 加快推进重点区域、重点地带开发, 积极扩大对内对外开放, 加强与周边国家和地区的经济技术合作; 中央政府则要在总结实施西部大开发战略五年经验的基础上, 继续从政策措施、资金投入、产业布局、人才开发等方面加大对西部地区的支持, 并抓紧建立西部开发长期稳定的专项资金渠道。东北地区应大力发展现代农业, 加强国家商品粮基地建设; 加快产业结构调整升级和重点企业改革改组改造, 研究建立资源型城市衰退产业援助机制, 促进经济转型, 并认真做好增值税转型试点和完善城镇社会保障体系扩大试点工作; 东北等老工业基地要在加快改革、扩大开放中, 主要依靠体制机制创新, 走出一条实现振兴的新路子。中部地区应充分发挥区位优势 and 综合经济优势, 加强现代农业特别是粮食

^① 见温家宝:《政府工作报告》(2005 年 3 月 5 日在第十届全国人民代表大会第三次会议), 人民出版社 2005 年 3 月版, 第 13—17 页。

主产区建设;加强综合交通运输体系和能源、重要原材料基地建设;加快发展有竞争力的制造业和高新技术产业;开拓中部地区大市场,发展大流通;中央将从政策、资金、重大建设布局等方面给予支持,并抓紧研究制定促进中部地区崛起的规划和措施。东部地区加快发展,有利于增强国家实力和竞争力,也有利于支持和带动其他地区发展,所以东部地区应在优化经济结构、深化体制改革、转变增长方式等方面走在前面,更加注重提高经济整体素质和国际竞争力,进一步发展外向型经济;更加注重促进城乡、经济社会协调发展,切实加强耕地保护、资源节约和生态环境建设,积极支持和帮助中西部地区发展。

在宏观调控的大背景下,经济学家继续围绕中国经济形势和经济走向等问题展开讨论。2005年7月3日,清华大学中国与世界经济研究中心推出的基于中国宏观经济计量模型所得出的预测表明,2005年中国的GDP经济增长将为8.6%,呈现下滑态势;城市居民的价格指数也将出现比较大的下滑,到年底是略微为负的水平;货币M2供应增长连续下滑,到年底降到10%以下。尽管有不少学者对这样的预测提出质疑,但是中国经济将呈现下滑态势,得到了大多数学者的认同,并有人指出中国的“经济拐点”已经出现。对中国经济是否已经实现“软着陆”,则有不同看法,有人认为中国经济已经实现软着陆,宏观调控已经到位;有人则认为说经济已软着陆还为时尚早,还有很多政策没有出台,宏观调控还没有到位。尽管经济学家普遍认为物价会有一个下行趋势,但对中国是否会出现通货紧缩,仍有不同看法,有人强调1998—2002年中国已经连续5年紧缩,通货紧缩问题不可忽视,政府应通过政策解决这些背后的问题;有人则认为目前经济的高增长、低通胀是非常好的组合,形势可以说是1998年以来最好的一年,现在连续两个月的物价在1.8%,如果剔除去年同期基数较高的影响,物价增幅并不是很低,全年物价会保持在2.2%—2.4%之间,发生通货紧缩的可能性不大。^①

尽管不少国内经济学家认为2005年中国GDP会有所下降,但是根据国家统计局2005年10月20日发布的统计数据,2005年第一、二、三季度中国GDP分别增长9.4%、9.5%和9.4%,呈现出稳定增长态势;全社会固定资产投资前三季度同比增长26.1%,增幅比2004年同期回落1.6个百分点;社会消费品零售总额前三季度增长13.0%,扣除价格因素

^① 见《中华工商时报》2005年7月4日载文《20学者激辩达成惟一共识,我国经济增速将减缓》;《第一财经日报》2005年7月4日载文《学者官员继续会诊 经济冷热定论难寻》。