

二十一世纪丛书

中国： 走向21世纪的 公共政策选择

上

主编 刘溶沧

社会科学文献出版社

· 二十一世纪丛书 ·

中国：

走向 21 世纪的公共政策选择

（上册）

刘溶沧 主编

社会科学文献出版社

《二十一世纪丛书》出版者的话

再过一年多,或者说就在明天,人类不但将进入一个新的世纪,而且将跨越一个新的千年的起点。为了迎接新纪元的来临,巴黎的埃菲尔铁塔,纽约的时代广场,北京的八达岭长城,以及世界的其他许多著名都会纷纷建立起倒计时装置。随着倒计时显示屏上分分秒秒的闪烁变换,我们仿佛听到了一个即将呱呱坠地的新生儿在母腹中的躁动和突突跳跃的脉搏。

在这世纪交替的时刻,人们或多或少都会情不自禁地思索和憧憬新世纪的发展,期盼更加美好的未来。宇宙作为一个整体,其统一性的基本表现形式乃是时间和空间的统一。时间是过去、现在和未来相互联接的长链。未来皆自现在起,现在又出于过去。展望21世纪,镜头不能不闪回20世纪的若干令人难忘的场景。可以说,人类是在动荡不安、焦虑恐惧和战乱苦难中步入20世纪的。人类历史上空前惨烈的两次世界大战,社会主义革命在俄国和东方一系列国家的胜利,组成了20世纪上半叶的“战争与革命”的悲壮交响乐章。稍有历史知识的中国人自然不会忘记,中国是在八国联军践踏下和丧权辱国的耻辱中苦熬过1900年的。在两次世界大战,特别是第二次世界大战中,中国人民用自己血肉构筑新的长城,抵御日本侵略者,浴血抗战八年,以数千万人的生命和无可估量的其他损失换来了最终胜利,为世界反法西斯战争作出了不可磨灭的贡献。

第二次世界大战后不久,当大多数国家正在艰苦地医治战争创伤之际,美国著名学者、控制论和信息科学的奠基人 N. 维纳就富有远见地预言道:“新的产业革命也许将深入许多领域,并将驾驭任何劳动,使劳动变成只是执行某些简单的指令,正如前一次产业革命将人力从一切领域中排除出去一样。”自 50 年代初以来的当代历史充分证实了这位科学家的预言。科学技术的飞跃发展和信息革命使人类在短短的几十年的时间里取得了以往几千年所未有的成就。人类的头脑曾经设计过的最富有幻想的蓝图开始付诸实践。在新的科学技术革命的推动下,当代世界在各个领域都以空前的高速度和紧张节奏迅猛发展。社会的经济结构、政治体制、社会关系、生活方式乃至思想观念都感受到变革的冲击。

展望 21 世纪,经济的全球化将进一步强化竞争和合作的机制。21 世纪的世界将是多极和多元化的世界。全方位的经济竞争将替代军事竞争,而科学技术的竞争和培养人才的竞争在其中将发挥决定性的作用。另一方面,经济全球化的发展要求加强国际间的合作,解决竞争中的矛盾和磨擦,克服面临的共同困难和问题,促进共同的发展。综观世纪之交的国际国内形势,我们既有不可多得的历史机遇,也面临严峻的挑战。中国近百年的历史无可辩驳地证明,经济落后就得挨打。能否加快现代化进程,在国际合作与竞争中取得主动,将决定我国在 21 世纪的地位和前途。我们必须居安思危,奋发图强,抓住机遇,放眼世界,知己知彼,认清现实,预见未来。未来的发展取决于人们对现实及其超前趋势的科学认识,取决于今天富有远见卓识的决策,取决于今天的行动。从这个意义上说,未来是可知的、开放的、可塑的。我们应塑造和建设未来,而不是等待未来。本着这样的精神,社会科学文献出版社着手编辑出版一套《二十一世纪丛书》,作为广大读者和研究者思索和认识世界和我国在新世纪发展的参照。

收入《二十一世纪丛书》的这些著作同 70~80 年代风靡一时的未来学家们的“艺术”描述多于科学分析的预测书籍不同,比较侧重理论层面的论证,力求把分析建立在学理和数据的科学基础上。今后我们将在这方面不断努力,精选立意新颖、见解独到、分析有据、可读性强的描述新世纪方方面面的中外新作,收入这套丛书分辑出版,以期较完整地构建 21 世纪的发展趋势和走向图。

社会科学文献出版社

序

中国社会科学院副院长

王洛林

1998年11月27~28日,由中国社会科学院和美国福特基金会共同主办、中国社会科学院财贸经济研究所承办的《中国:走向21世纪的公共政策选择》国际研讨会在北京召开。来自世界各国的百余位专家学者就中国的公共政策选择问题进行了广泛的交流和讨论。现在摆在读者面前的这本书就是这次研讨会的成果。

我有幸参加了这次研讨会,并聆听了部分专家的发言,会后还认真阅读了代表们提交给会议的论文和评论,的确受益匪浅。

就这次会议的代表而言,我认为这是一次高规格、高层次、高水平的研讨会。大家可以看到,出席会议的中方代表来自中国社会科学院、国务院研究室、国务院发展研究中心、国家发展计划委员会、国家体制改革办公室、财政部、中国人民银行、民政部、北京大学、中国人民大学、中国经济改革研究基金会、当代马克思主义研究所、世界自然基金会等单位;外方代表则来自美国、英国、加拿大、澳大利亚、荷兰等国及世界银行等国际组织。可以说,与会代表均是在公共政策理论研究中有一定建树的著名专家、学者。

就会议讨论的内容而言,读者也能够看出,它涉及到了中国

公共政策理论与实践的方方面面,如公共财政政策、社会政策、环境政策、扶贫政策、就业政策、区域经济协调发展政策、收入分配政策、国有企业改革、民主制度建设等等。特别值得一提的是,会议的“话题”虽然十分广泛,但并不是蜻蜓点水,而是就许多问题进行了认真而深入的讨论,有时甚至是激烈的争论。

从世界各国的历史特别是经济发达国家的历史来看,公共政策已经成为政府调控现代市场经济不可或缺的重要手段之一,而且随着社会经济发展程度的提高,政府宏观调控的重要性更加明显,公共政策的作用和影响也就愈大。可以说,市场越发达,政府越要通过宏观调控、通过公共政策的制定和实施,来克服和矫治市场的固有缺陷,解决市场本身无法解决的难题。

在中国,公共政策问题尽管不是一个完全陌生的话题,但应承认,在公共政策选择中,我们的确还有许多理论问题没有搞清楚。比如,现代国家公共政策的地位与作用问题,公共政策本身的内涵与外延问题,公共政策范围 and 目标的非市场化问题,公共政策效应的灵活性与稳定性问题,公共政策决策的科学化、民主化和公开化问题,市场与政府的功能定位问题,等等。同时,也必须承认,在公共政策选择中,我们也确实面临着许许多多的实际问题亟待解决。比如说,中国的经济体制改革尤其是国有企业的改革、社会经济的协调发展、财政政策与税制改革、收入分配的调整与政策取向、贫困问题及扶贫政策、社会结构变动与社会政策的选择、环境保护政策、失业问题及就业政策等等,都涉及到公共政策的选择问题。毫无疑问,公共政策选择的优劣,直接关系到一个国家和社会的稳定、经济的发展和人民生活的富裕。所以,在世纪之交,在中国的改革开放进入攻坚阶段之际,中外社会科学家集聚一堂,就中国的公共政策选择这样一个事关大局的问题进行深入的讨论和广泛的交流,以促进中国市场经济体制

的早日建立，促进中国公共政策理论研究的深化，促进中国公共政策决策水平的提高，从而促进中国公共政策体系的建立与完善，我想都是很有价值、很有意义的。

另一方面，公共政策作为政府及其相关部门运用其职能来规范、引导市场主体和个人行为，有效调动和利用社会经济资源，实现公平与效率目标，促进经济社会协调平稳发展的主张或决定，在不同的体制背景下，显然有着不同的内涵和特征。从传统的计划经济到市场经济的模式转变，以及由这种转变所引起的一系列制度和社会变革，必将对政策的公共政策基础或政策环境产生决定性的影响，致使公共政策亦需在资源配置方式转变、政府角色转变、宏观经济调控模式转变，以及所有制结构转变中加以重新定位。因此，随着中国从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的逐步转型，对公共政策的重新认识、重新定位，以及政策体系框架、政策工具的重塑与重构，也具有重要的意义。

我相信，本书的及时出版，会对人们更深入地认识 and 了解公共政策有所帮助，也会对中国公共政策的决策与理论研究发挥一定的推动作用。

Preface

Wang Luolin

Vice – President of Chinese Academy of Social Sciences

Form 27 to 28 November 1998, the International Symposium “China, Public Policy Choice Into the 21st Century”, co – sponsored by Chinese Academy of Social Sciences and the Ford Foundation and hosted by the Institute of Finance and Trade Economics, was held in Beijing. More than one hundred experts and scholars from all over the world have had extensive discussions and exchange of views on China’s public policies making. The book now present in front of the readers is of the symposium.

I am very honored that I have attended the Symposium, listened to the lectures of part of the experts and read carefully the papers and comments submitted to the Symposium by the delegates. I am really benefited a lot.

With respect to the Symposium, to me, it is a meeting with high-level delegates, high-level views and high-level standards. As we can see, Chinese delegates attending the Symposium are from the Chinese Academy of Social Sciences, Research Institute of the State Council, Development Research Center of the State Council, State Development Planning Commission, Restructuring Office of the State Council, Ministry of Finance, People’ s Bank of China, Ministry of Civil Affairs, Beijing University, China Peoples University, China Economic Reform Research Foundation, Institute of Contemporary Marxism and World Fund of the Nature.

Foreign delegates are from the United States, the United Kingdom, Canada, Australia, Holland and the World Bank. We may say that all delegates to this Symposium are celebrated experts and scholars who have achievements in the field of theories of public policies.

With respect to contents of discussions of this Symposium, they cover almost every aspect of theories and practices of China's public policies, such as public financial policies, social policies, environment policies, poverty elimination policies, employment policies, coordinated regional economic growth policies, income distribution policies, state-owned enterprises reform, improvement of democratic systems, etc. It is worth while mentioning that although the Symposium covers extensive areas of topics, no topic is tangled superficially. Many agendas have been carefully and deeply discussed and sometimes even heatedly debated.

A study of world history, especially the histories of developed countries, shows that public policies have become one of the requisite important means by the government to administrate and adjust modern market economy. With the advance of social and economic development, macro-governmental management becomes more and more important, and so does the role of public policies. In a more developed market, the government needs more, through macro-management and through the formulation and implementation of public policies, to overcome and rectify inherent drawbacks of the market and to solve difficulties that the market itself can not eliminate.

Although public policy is not completely a new topic in China, we should admit that we are indeed not very clear about many theoretical questions in public policies making, such as the position and role of modern state public policies, connotation and extension of the concept of public policy, non-market-oriented contents and

goals of public policies, flexibility and stability of the effects of public policies, scientific, democratic and open public policies making, function-positioning of the market and the government, etc. At the same time, we must acknowledge that we face in the field of public policies many practical problems requiring prompt solution. For instance, public policies are involved in China's economic restructuring, especially the reform of state-owned enterprises, coordinated social and economic growth, reform of fiscal policies and taxation systems, adjustment of income distribution and policy orientation, poverty and poverty alleviation policies, social restructuring and social policies making, environmental policies, employment and unemployment policies, etc. Doubtless to say, the quality of public policies making is essential to stability of the country and the society, economic growth and welfare of the people's life. Therefore I feel, at the cross of centuries, when China's reform and opening-up are into a crucial stage, the gathering of Chinese and foreign social scientists for deep discussions and extensive exchanges on such a topic of great importance as China's public policies making is very valuable and meaningful in promoting the early establishment of China's market economy system, promoting the deepening of research on theories of China's public policies, promoting the advance of the level of China's public policy making, and thus promoting the establishment and perfection of China's public policy structure.

目 录

序	王洛林 (1)
中国经济体制转型与公共政策的重新定位	刘溶沧 (1)
评《中国经济体制转型与公共政策的重新定位》	王传纶 (42)
经济转轨、社会转型与社会政策选择	李培林 (51)
评《经济转轨、社会转型与社会政策选择》	弗雷德·彼尔德 (85)
社会政策选择和制度结构： 评《经济转轨、社会转型与社会政策选择》	刘世定 (94)
面向 21 世纪的中国环境政策	李京文 张 晓 (104)
评《面向 21 世纪的中国环境政策》	陈吉元 (167)
中国的环境问题：长期展望	瓦克拉夫·斯米尔 (177)
丛林中求生：不断变化的林业与公共政策和 政府的作用	孙昌金 (193)
中国的贫困和扶贫政策	刘文璞 (222)
中国 21 世纪扶贫政策所涉及的问题： 评《中国的贫困和扶贫政策》	沙琳·库克 (262)
转型中的贫困及减贫措施： 评《中国的贫困和扶贫政策》	朱 玲 (287)

财政义务：澳大利亚近年的经验及其对中国	
的启示	夏德维 (298)
地方“乱收费”的治理与地方财政民主制	樊 纲 (341)
中国与东亚经济危机	郜若素 (362)

Contents

Preface	Wang Luolin (4)
The Transformation of China 's Economic System and the Redefining of the Public Policy	Liu Rongchang (19)
Comments on <i>The Transformation of China ' s Economic System and the Redefining of the Public Policy</i>	Wang chuanlun (46)
Economic Transition, Social Transformation and Social Policy Option	Li Peilin (66)
Comments on <i>Economic Transition , Social Trans- formation and Social Policy Option</i>	Fred Bild (89)
Social Policy Option and Systematic Structure: Comments on <i>Economic Transition , Social Transformation and Social Policy Option</i>	Liu Shiding (98)
China's Environmental Policies for the 21st Century	Li Jingwen Zhang Xiao (133)
Comments on <i>China's Environmental Policies for the 21st Century</i>	Chen Jiyuan (171)
China's Environment: A Long - Term View	Veclav Smil (184)
Surviving in the Jungle: Public Policy and the Role of State in a Changing Forest Landscape in China	Sun Changjin (206)
Poverty and the Poverty Policy in China	Liu Wenpu (238)

- Issues for China's Anti - poverty Policy into
the 21st Century: Comments on *Poverty
and the Poverty Policy in China* Sarah Cook (273)
- The Poverty in the Economic Transition and the
Poverty - Relief Measures: Comments on *Poverty
and the Poverty Policy in China* Zhu Ling (292)
- Fiscal Responsibility: Recent Australian
Experience and Implications for China Mick Shadwick (317)
- Local Taxation Autonomy and Local Fiscal
Democracy: Tackling the Problem of Local
"Extra - Levies" Fan Gang (350)
- China and the East Asian Crisis Ross Garnaut (375)

中国经济体制转型与公共政策的重新定位

中国社会科学院财贸经济研究所所长

刘溶沧

内容提要

现代市场经济条件下的公共政策具有3个突出特点：一是公共政策的出发点，以市场为基础；二是公共政策的制定，以法律为准绳；三是公共政策的目标，以实现效率、公平和发展要求为重点。从传统的计划经济、命令经济到市场经济的模式转变，以及由这种转变所引起的一系列制度和社会变革，将对政府的公共政策基础或政策环境产生决定性的影响，致使公共政策亦需在资源配置方式转变、政府角色转变、宏观经济调控模式转变，以及所有制结构转变中加以重新定位。最后，就中国转轨经济的实际情况来看，公共政策转型需重点解决好几个突出问题，即公共政策范围和目标的非市场化问题；公共政策效应的灵活性与稳定性问题；公共政策决策的科学化、民主化和公开化问题。

理论和世界各国的长期实践都充分证明，经济体制类型与公共政策选择之间，有着紧密的内在关联。很明显，高度集中、集权的计划经济条件下的公共政策，同现代市场经济体制背景下的公共政策，就有着基础性乃至根本性的区别。因此，随着中国从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的逐步转型，对公共

政策的重新认识、重新定位，以及政策体系框架、政策工具的重塑重构，就具有必然而重要的意义。

一、现代市场经济条件下的公共政策特点

美国经济学家丹尼尔·W. 布罗姆利 (Daniel.W.Bromley) 对公共政策的理解是：“公共政策本质上是关于规定个体和集体选择的制度安排的结构。因此，政策问题关注的是那些制度安排上的变化。”(1989)^① 这是西方经济学家关于公共政策论说中的一种颇有代表性的定义。据我的研究和理解，简要地说，所谓公共政策，就是政府及其部门或行政机构，运用其职能来规范、引导经济法人实体、市场主体和个人行为，以及有效调动和利用社会经济资源，有利实现公平与效率目标的主张或决定。世界各国的历史，特别是经济发达国家的历史表明，公共政策已成为调控现代市场经济不可或缺的一个重要方面和关键性因素，而且社会经济发展程度愈高，国家宏观调控的重要性愈明显，公共政策的作用和影响也就愈大。

现代市场经济条件下的公共政策特点，主要表现在以下几个主要方面。

(一) 公共政策的出发点：以市场为基础

现代市场经济，就其运行状况或调节方式而言，的确是一种“市场+政府”的混合经济，即一方面是资源配置方式的市场化，把市场作为资源配置的基础或立足点；同时又因市场作用的局限

^① 《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》，第 292 页，上海三联书店、上海人民出版社，1997。