

白 钢 史卫民 主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2009

中 国
公 共
政 策
分 析

2009 年 卷

中国社会科学出版社

白 钢 史卫民 主 编

ANALYSIS
OF
PUBLIC POLICIES OF CHINA
2009

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. 2009 年卷/白钢, 史卫民主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-5004-7732-7

I. 中… II. ①白…②史… III. 方针政策—分析—中国—2009
IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 060178 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 2009 年 4 月第 1 版

印次 2009 年 4 月第 1 次印刷

开本 710 × 980 1/16

印张 21

字数 373 千字

定价 39.00 元

目 录

导论 2008 年/2009 年应对灾变和金融危机

的中国公共政策选择 史卫民 潘迎春(1)

- 一 抑制 CPI 上涨的政策效果 2
- 二 减弱金融危机影响的股市和房市政策 5
- 三 宏观调控政策的调整 9
- 四 面对重大自然灾害的危机管理政策 11
- 五 “三鹿奶粉事件”与食品安全法 14
- 六 “新三农政策”的重点 15
- 七 深化行政管理体制改革的政策取向 20
- 八 2009 年中国公共政策的基本走向 25

第一章 2008 年中国宏观经济变动与宏观政策调整 袁钢明(28)

- 一 经济高速增长与“两防”政策出台 29
- 二 食品价格上涨,通货膨胀风险增大 31
- 三 从紧货币政策重在控制通货膨胀 34
- 四 经济增长从调整性减缓变为急剧下滑 37
- 五 宏观调控政策由紧缩变为宽松 43
- 六 经济下滑超出预想 45
- 七 关于紧缩货币政策的讨论 47

第二章 外部环境变迁与中国长期发展

的机遇及挑战 张宇燕 高 程(50)

- 一 世界格局的现状与特征 52
- 二 世界格局的变化及长期趋势 58
- 三 中国与其外部环境相互影响的长期趋势 64
- 四 中国长期发展面临的外部机遇及挑战 71

第三章 2008 年中国货币政策分析…………… 杨 涛(78)

- 一 2008 年货币政策实施的经济背景 79
- 二 2008 年货币政策实施的金融环境 80
- 三 2008 年货币政策实施情况 88
- 四 2008 年货币政策的深层思考 94

第四章 中国实现可持续能源发展的政策选择…………… 刘向晖(105)

- 一 中国经济社会发展和能源需求基本形势 106
- 二 中国实现可持续能源发展面临的挑战 115
- 三 中国确保可持续能源发展的政策措施 126

第五章 中小企业政策:历史沿革与发展趋势…………… 张俊伟 陈 浩(142)

- 一 中小企业在国民经济中占据重要地位 143
- 二 中小企业政策的演变轨迹 145
- 三 中小企业政策的基本国际经验 153
- 四 中国中小企业政策的发展前景 157

第六章 巨灾之年的政府应对与公共政策调整:

2008 年中国自然灾害救援实践分析…………… 王振耀 田小红(160)

- 一 2008 年中国自然灾害的基本特征 161
- 二 中国灾害应急救助政策框架:四级应急响应体系 164
- 三 南方低温雨雪冰冻灾害与汶川大地震灾害的紧急救援过程 170
- 四 巨灾救灾中的多重调整:从体制、政策到工作机制的系统改善 176
- 五 2008 年救灾对中国公共管理的深远影响 183

第七章 中国土地管理政策酝酿重大转变 党国英(185)

- 一 2008 年中央土地管理政策的重大转变 186
- 二 政策调整的社会反应 188
- 三 若干关键问题的讨论 190

第八章 农村社会救助的政策选择及可持续发展 朱勋克 高华俊(198)

- 一 农村税费改革初期社会救助面临的挑战 201
- 二 农村社会救助制度的历史传承与转型 205
- 三 农村社会救助制度的功能评估 214
- 四 农村社会救助制度的价值评估 220
- 五 机遇与路径:农村社会救助制度可持续发展建议 225

第九章 中国控烟政策的问题及挑战 ... 黎汉基 郑婷茹 郑芸芸(231)

- 一 迎合国际规范的控烟政策 232
- 二 近年来中国控烟政策的新发展 233
- 三 当前控烟运动的问题和特点 241

第十章 从倡议联盟框架的视角分析香港控烟政策 简明宇(249)

- 一 倡议联盟框架 251
- 二 香港控烟政策转变概览 253
- 三 控烟政策的倡议联盟 255
- 四 《吸烟(公共卫生)条例》:控烟政策主战场 256
- 五 外部变动、策略性互动及妥协 262

第十一章 澳门控烟政策简析 李 略(265)

- 一 澳门人口的吸烟状况 266
- 二 《烟草控制修订法律咨询文本》的特点 268

三 澳门控烟法律的历史演变 270

四 禁烟的其他政策措施 277

第十二章 台湾地区的烟害防制政策 胡益进(282)

一 控烟历史回顾 283

二 《烟害防制法》的制定 285

三 未来的发展 288

第十三章 政策变迁及其理论:

基于美国的文献综述 岳经纶 庄文嘉(299)

一 国家中心与决策理论 301

二 精英主义、新马克思主义与多元主义理论 304

三 循环理论与政策过程 307

四 折中性理论 311

Table of Contents

Introduction

Public Policy Options in China in 2008 and 2009: In Response to Natural Disasters and Financial Crisis

Shi Weimin and Pan Yingchun(1)

- 1 Policy Effects of Suppressing the Rise of CPI 2
- 2 Filtering Impacts of Financial Crisis: Stock Market Policy and Property Market Policy 5
- 3 Adjustments of the Macroeconomic Control Policy 9
- 4 Policy on Crisis Management amidst Natural Disasters 11
- 5 "Tainted Milk Powder" Crisis and Food Safety Law 14
- 6 The Emphases of "New Sannong" Policy 15
- 7 Policy Orientation of Further Reform on Public Administrative System 20
- 8 Basic Trends of Chinese Public Policy in 2009 25

Chapter One

Macroeconomic Changes and Macro Policy Adjustments

in China in 2008

Yuan Gangming (28)

- 1 Rapid Economic Growth and the Introduction of the Anti-overheated and Anti-inflation Policy 29
- 2 Rising Food Price and the Growing Risk of Inflation 31
- 3 Tackling Inflation as the Core of a Tightening Monetary Policy 34
- 4 Economic Growth: from slowdown to sharp drop 37
- 5 A Loosening Macro-control Policy: From Tightening to Loosening 43

- 6 Economic Slowdown Worse than Expected 45
- 7 A Discussion on Tightening Monetary Policy 47

Chapter Two

Opportunities and Challenges to China's Long-term Development in the Context of a Changing External

Environment

Zhang Yuyan and Gao Cheng(50)

- 1 The Current Situation and Features of World Pattern 52
- 2 The Changes and Long-term Trends of World Pattern 58
- 3 The Long-term Trends of the Interactions between China and its External Environment 64
- 4 External Opportunities and Challenges to China's Long-term Development 71

Chapter Three

An Analysis on China's Monetary Policy in 2008

Yang Tao(78)

- 1 The Economic Background in which China Implements its Monetary Policy in 2008 79
- 2 The Financial Environment in which China Implements its Monetary Policy in 2008 80
- 3 A Detailed Analysis on China's Monetary Policy Implementation in 2008 88
- 4 Deeper Thoughts on the Implementation of Monetary Policy in 2008 94

Chapter Four

Policy Options for China's Sustainable Energy

Development

Liu Xianghui (105)

- 1 A General Description of China's Socioeconomic Development and Energy Demand 106
- 2 Challenges Facing China's Desire towards a Sustainable Energy Development 115
- 3 Policy Measures to Assure Sustainable Energy Development in

China 126

Chapter Five**SME Policy: Historical Evolution and****Development Trends**

Zhang Junwei and Chen Hao (142)

- 1 The Importance of SMEs in National Economy 143
- 2 The Trajectory of the Evolution of SME Policy 145
- 3 International Experience on SEM Policy 153
- 4 The Future of SEM Policy in China 157

Chapter Six**Government Responses and Public Policy Adjustments in a Year of Disaster: An Analysis on the Practices of Natural Disaster Assistance****in China in 2008**

Wang Zhenyao and Tian Xiaohong (160)

- 1 An Account of Natural Disasters in China in 2008 161
- 2 Policy Framework for Disaster Emergency Aid in China: A Four-Layer Responsive System 164
- 3 The Process of Emergency Assistance in Response to the Snow Storms and Earthquake in 2008 170
- 4 Multiple Adjustments in Disaster Relief: A Systematic Betterment on the Institutions, Policies and Delivering Mechanism 176
- 5 The Long-term Impacts of The Disaster Relief Practices in 2008 on China's Public Administration 183

Chapter Seven**Major Changes of Land Management Policy****in China Is Brewing**

Dang Guoying (185)

- 1 Major Changes of the Land Management Policy of the Central Government in 2008 186
- 2 Public Responses towards the Policy Adjustments 188
- 3 A Discussion on Some Key Issues 190

Chapter Eight

Policy Options and Sustainable Development of

Social Assistance in Rural China

Zhu Xunke and Gao Huajun (198)

- 1 Challenges Emerged in the Early Period of the Reform of Rural Taxes and Administrative Charges 201
- 2 The Historical Legacy and Transformation of Rural Social Assistance Scheme 205
- 3 A Functional Evaluation on the Rural Social Assistance Scheme 214
- 4 A Value Evaluation on the Rural Social Assistance Scheme 220
- 5 Opportunities and Paths: Suggestions for the Sustainable Development of the Rural Social Assistance Scheme 225

Chapter Nine

The issue of Tobacco-control Policy and its

Challenges in China

Li Hanji, Zheng Tingru and Zheng Yunyun (231)

- 1 A Tobacco-control Policy that Meets International Standards 232
- 2 Latest Developments of Tobacco-control Policy in China 233
- 3 The Problems and Features of the Current Tobacco Control Movement 241

Chapter Ten

Tobacco-control Policy In Hong Kong: A Advocacy Coalition

Framework Perspective

Mingyue Kan (249)

- 1 Advocacy Coalition Framework 251
- 2 A General Review on the Changes of Tobacco-control Policy in Hong Kong 253
- 3 Advocacy Coalitions in Tobacco-control Policy 255
- 4 Smoking (Public Health) Ordinance: The Battlefield of Tobacco-control Policy 256
- 5 External Changes, Strategic Interaction and Compromise 262

Chapter Eleven

A Brief Review of Tobacco-control Policy in Macau Li Lue(265)

- 1 The Population of Smokers in Macau 266
- 2 Key Features of the Tobacco-control Ordinance (Amendment) Consultation Paper 268
- 3 The Development of Tobacco-control Legislation in Macau 270
- 4 Other Policy Measures on Tobacco-control 277

Chapter Twelve

Tobacco-control Policy in Taiwan Hu Yijin(282)

- 1 A Review of the History of Tobacco-control in Taiwan 283
- 2 The Making of Tobacco-control Law 285
- 3 Future Developments 288

Chapter Thirteen

Policy Changes and its Theories: A Literature Review Based on the U. S. Experiences Kinglun Ngok and Zhuang Wenjia(299)

- 1 State-centered and Decision Theory 301
- 2 Elitism, New Marxism and Pluralism 304
- 3 Cyclical Theory and Policy Process 307
- 4 Eclectic Theory 311

导 论

2008 年/2009 年应对灾变和金融危机的中国公共政策选择

史卫民 潘迎春^①

提要：面对全球性金融危机，2008 年中国的宏观调控政策及时进行了调整，不仅有效控制了居民消费价格指数上涨，还保持了经济平稳较快发展的势头；虽然政府干预股市、房市的政策效果并不明显，但是 40000 亿元政府投资计划的提出，应能对经济增速下滑起到一定的遏制作用。2008 年爆发的风雪灾害和地震灾害，使中国政府的危机管理政策有了新的进步。食品安全法在全国范围内征求意见，以及“三鹿奶粉事件”等食品安全事件的发生，加速了食品安全政策的调整和完善。土地流转、农民工和城乡一体化等，成为“新三农政策”关注的重点问题。政府换届后推行的旨在建立服务型政府的行政改革，也是 2008 年值得关注的政策走向。

2009 年中国政府的公共政策选择，扭转经济增速下滑趋势是宏观调控最重要的目标，医疗政策、教育政策、就业政策、社会安全政策甚至危机管理政策，都可能成为 2009 年社会关注的热点问题。

关键词：金融危机 宏观调控政策调整 控制 CPI 上涨 危机管理 行政改革

^① 潘迎春，浙江财经学院财政与公共管理学院讲师。

2008 年年初的风雪灾害和 5 月 12 日四川汶川发生的大地震,使中国政府的危机处理政策面临重大考验;由美国次贷危机引发的全球性金融危机,对中国经济带来一定的冲击,亦使宏观调控政策面临一系列新问题;“三鹿奶粉事件”使食品安全再次成为全社会关注的重大政策问题。尽管 2008 年中国经济社会发展面临的问题多于往年,但是第 29 届奥运会的成功举办,在反恐、安全、协调等方面都为中国乃至世界积累了必要的经验。

一 抑制 CPI 上涨的政策效果

2007 年居民消费价格指数(CPI)大幅度上升,使中国面临通货膨胀风险。尽管 2007 年全年居民消费价格指数只比 2006 年上升 4.8%,但是已高于同比增长 3% 的警戒线,并且 2007 年 8 月至 12 月 CPI 同比增长都在 6% 以上(8 月 6.5%,9 月 6.2%,10 月 6.5%,11 月 6.9%,12 月 6.5%)。抑制居民消费价格指数上升趋势,保证市场基本稳定,防范通货膨胀,在 2007 年已经成为需要认真面对的政策问题。^①

2007 年 12 月,国家发改委指出 2008 年抑制 CPI 上涨将采取六项政策措施:(1) 增加粮食、食用植物油、肉类等基本生活必需品和其他紧缺商品的生产和供应,确保供应不断档、不脱销;切实落实“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制,强化政府保障居民生活必需品供给和稳定物价的责任;严格控制工业用粮和粮食出口,坚决制止玉米深加工能力盲目扩张;完善储备体系;适当增加国内紧缺重要消费品进口。(2) 严格控制政府管理的商品和服务价格,正确把握政府调价的节奏和力度,对中央管理的成品油、天然气、电力价格,地方管理的城市供电、供气、供水、供暖、公共交通等公用事业价格,以及游览参观点门票价格,近期一律不得提高,各级各类学校的学费、住宿费收费标准不得提高,继续稳定医疗收费价格;对必须调整的资源性产品价格和公共服务收费也要严格控制,防止出现轮番涨价。(3) 强化市场价格监管,认真落实对部分重

^① 参见《中国公共政策分析,2008 年卷》导论,中国社会科学出版社 2008 年 3 月版,第 1—26 页。

要的居民基本生活必需品实行临时价格干预措施；继续抓好教育收费、医药价格、通信资费、农资价格及涉农收费等的监督检查，依法严厉查处捏造散布涨价信息、串通涨价、囤积居奇、哄抬价格等行为。（4）加强市场价格监测，健全大宗农产品、初级产品、重要农资产品供求和价格变动的监测预警制度，引导企业按照公平、合法、诚实、信用的原则定价，做好应对市场供应和价格异常波动的预案。（5）完善对低收入群众的补助办法，特别是增加对生活困难群众和家庭经济困难学生的补贴，并及时落实到位。（6）正确引导社会舆论，稳定消费者心理预期。^①

由于 2007 年已经确定了“防止经济增长由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀”的政策目标，2008 年 1 月 9 日召开的国务院常务会议就强化对价格的管理、监督和必要的调控，维护正常的市场价格秩序，保障广大消费者的利益，提出了四条具体政策措施：

第一，稳定政府定价和政府指导价，要求近期成品油、天然气、电力价格不得调整，供气、供水、供暖、城市公交等公用事业价格以及学校的学费、住宿费收费标准不得提高，保持医疗服务价格稳定；尿素、磷肥等化肥价格也要保持稳定，确因成本上升需调整的，必须按规定报政府价格主管部门批准。

第二，加强对重要生活必需品价格监管，根据《中华人民共和国价格法》的规定，近期采取临时价格干预措施，对达到一定规模的人民群众生活必需品生产企业实行提价申报，达到一定规模的生活必需品批发、零售企业实行调价备案制度。政府价格主管部门要对重要商品、服务价格的变动进行监测，加强价格和成本调查，促使企业合理定价，并注意维护企业的合法权益。

第三，对相互串通、操纵市场价格，捏造、散布涨价信息，哄抬价格，非法牟取暴利，以及不按规定履行提价申报、备案程序等违法违规行为，要依法严厉查处。

第四，企业不仅要追求经济利益，也要自觉承担社会责任，要遵循公平、合法、诚实、信用的定价原则，为消费者提供价格合理的商品和服务。行业协会要加强自律，强化管理，遵守价格法律法规，并积极引导企业合法经营，共同维护市场物价稳定。要正确发挥新闻舆论的价格监督和

^① 见“华夏物业信息网”2007 年 12 月 14 日载文《2008 年采取六项措施抑制价格上涨》。在 2008 年 3 月的《关于 2007 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2008 年国民经济和社会发展计划草案的报告》（引自“新华网”）中，对六项政策措施作了进一步说明。

导向作用。^①

2008 年 1 月 CPI 同比上涨 7.1%，比 2007 年 12 月提高 0.6 个百分点；2008 年 2 月 CPI 同比上涨 8.7%，比 2008 年 1 月提高 1.6 个百分点；2008 年 3 月 CPI 同比上涨 8.3%，虽比 2008 年 2 月下降 0.4 个百分点，但 2008 年第一季度 CPI 同比上涨 8.0%，上涨幅度大大高于 2007 年第四季度。尽管如此，温家宝总理还是在 2008 年 3 月明确提出了将居民消费价格总水平涨幅控制在 4.8% 左右的政策目标，要求以大力发展生产、严格控制工业用粮和粮食出口、加快健全储备体系、把握好政府调价的时机和力度、健全大宗农产品、初级产品供求和价格变动的监测预警制度、加强市场和价格监管、及时完善和落实对低收入群众的补助办法、遏制生产资料尤其是农业生产资料价格过快上涨、坚持实行“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制九项政策措施达到稳定市场物价的政策效果。^②

2008 年 4 月 CPI 同比上涨 8.5%，比 2008 年 3 月提高 0.2 个百分点。2008 年 5 月 CPI 同比上涨 7.7%，比 2008 年 4 月下降 0.8 个百分点；2008 年 6 月 CPI 同比上涨 7.1%，比 2008 年 5 月下降 0.6 个百分点。尽管 2008 年上半年 CPI 同比上涨 7.9%，但是从 5 月开始的涨幅下降，显示价格干预政策已产生一定效果。2008 年第三季度 CPI 涨幅继续下行（7 月同比增长 6.3%，8 月同比增长 4.9%，9 月同比增长 4.6%），将 2008 年前三季度 CPI 同比上涨的幅度拉低到 7.0%。2008 年第四季度 CPI 涨幅已回归到 3% 警戒线下（10 月同比增长 4.0%，11 月同比增长 2.40%，12 月同比增长 1.2%），将 2008 年全年 CPI 同比上涨的幅度拉低到 5.9%，虽然略高于将居民消费价格总水平涨幅控制在 4.8% 左右的预期目标，但总体达到了控制物价上行、防范通货膨胀的政策效果。

2008 年居民消费价格指数仍是结构性上涨，食品价格上涨 14.3%；固定资产投资价格上涨 8.9%；工业品出厂价格上涨 6.9%，其中生产资料价格上涨 7.7%，生活资料价格上涨 4.1%；原材料、燃料、动力购进价格上涨 10.5%，农产品生产价格上涨 14.1%，农业生产资料价格上涨 20.3%；70 个大中城市房屋销售价格上涨 6.5%，其中新建住宅价格上涨

^① “中央政府门户网站”2008 年 1 月 9 日载文《温家宝主持国务院常务会议部署保持物价稳定工作》。

^② 见温家宝：《政府工作报告》（2008 年 3 月 5 日第十一届全国人民代表大会第一次会议），引自“新华网”。

7.1%，二手住宅价格上涨 6.2%，房屋租赁价格上涨 1.4%。^①

2008 年政府干预物价能够取得明显效果，除了相关政策发挥重要作用外，与因全球性金融危机引发的国内消费不足和市场走向疲软有密切关系。由于在短期内实现了对 CPI 涨幅的控制，使 CPI 在 2009 年可能出现负增长，宏观调控的重点将由防范通货膨胀转向防范通货紧缩，相关政策亦要作进一步调整。^②

二 减弱金融危机影响的股市和房市政策

由美国次按贷款引发的金融危机，在 2008 年演变为席卷全球的“金融海啸”，使中国的股市和房市受到较大冲击，需要相应的政策回应。

上证指数 2008 年 1 月 2 日以 5265 点开盘，1 月 14 日达到年内最高的 5522.78 点，但随即持续下跌，1 月 21 日跌破 5000 点，3 月 13 日跌破 4000 点，4 月 22 日跌破 3000 点，9 月 11 日跌破 2100 点，10 月 28 日跌至全年最低的 1664.93 点，12 月 31 日以 1820.21 点收盘，全年上证指数下跌 3702.57 点，跌幅为 65.43%。深证指数 2008 年 1 月 2 日为 17856.15 点，1 月 14 日达到年内最高的 19141.13 点，随后也持续下跌，3 月 10 日跌破 15000 点，3 月 13 日跌破 14000 点，6 月 13 日跌破 10000 点，8 月 8 日跌破 9000 点，11 月 4 日跌至全年最低的 5668.81 点，12 月 31 日以 6485.51 点收盘，全年深证指数下跌 11379.4 点，跌幅为 63.68%。^③

中国股市由“牛市”转向“熊市”，使股民尤其是中小股民蒙受重大损失，政府不得不面临日益增强的“救市”压力。从 2008 年 4 月开始，中国政府相继采用了以下“救市”政策：

(1) 规范大小非。2008 年 4 月 20 日，中国证监会发布《上市公司解除限售存量股份转让指导意见》，要求 1 个月内减持超过总股本 1% 的，需通过大宗交易进行，随后沪深交易所都细化了大小非减持的规定。

(2) 印花税下调。2008 年 4 月 24 日，经国务院批准，财政部、国家

① 见中华人民共和国国家统计局：《中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报》（2009 年 2 月 26 日），引自“人民网”；下文涉及 2008 年经济社会发展的统计数据，未标明出处者，均来自本公报。

② 参见“中国网”2009 年 2 月 23 日载文《CPI 为何持续回落？专家：中国经济回稳曙光初现》；《信息时报》2009 年 1 月 19 日载文《CPI 或负增长严重通缩房子变“负资产”》。

③ 见“新浪网”2009 年 1 月 2 日载文《2008 年股市收盘回顾》。