

2005/2006 年中国公共政策回顾

涂锋*

【摘要】: 2005 年至 2006 年是中国社会发展的关键阶段。如果从中国公共政策出发, 这一阶段的特征将能获得一个清晰的观察视角。本文试图对这两年中国公共政策的基本框架与议题重点作一梳理, 从中理解中国社会中存在的结构性问题和中国政府的政策回应, 并尝试着分析出某种具有前景的解决思路。

【关键词】: “十一五规划” 政策框架 结构性问题

2005 年, 中国完成了第十个五年计划。2006 年, 中国进入了“十一五”规划时期, 并逐步向“和谐社会”的目标迈进。2005 年至 2006 年是中国当代政治、经济与社会发展的重要阶段。正如《十一五规划纲要》中所言, 它“具有承前启后性质的历史地位”。那么, 这一“关键时期”的特征, 在中国的具体政治层面, 特别的在中国公共政策的层面得到了怎样的体现呢? 本文的研究就是试图对这一问题做出回答, 其主体内容是对这两年中国公共政策的具体内容做出一个针对性的梳理, 以及相应的分析。

本文首先将以 2005 年和 2006 年的《国务院政府工作报告》为主要线索, 勾勒出这两年中国公共政策的基本框架与议题重点。其次, 以这一框架所列出的重点为“路线图”, 对各个政府部门在这两年内所出台的主要相关政策法规作一梳理。据此, 我们可以在实际的公共政策层面看出, 那些被公众所强烈关注和讨论的“政策议题”, 在何种意义上被转化成为了中国实际的“公共政策”, 因而切实地影响着普通中国人的现实生活。再次, 本文将对这些具体的政策及其关联作一简略的说明, 并分析这些政策对解决中国当前社会问题的实际效果。在这里, 有两点需要加以说明。其一, 本文的主要内容是进行实证意义上的梳理, 而非侧重规范意义上的评介。后者也许需要更多的介入到具体的政策领域中, 进行更为深入的研究, 并结合中国社会发展的宏观把握来加以进行。在当代中国, 我们需要怎样的公共政策? 这应当是所有有志于中国现实问题的研究者都予以强烈关注的。而本文对于现实层面的描述, 恰恰希望提供的是针对此问题的一个参照体。其二, 本文的主要内容仅仅涉及政策法规层面, 而公共政策研究实际上特别强调一个多维与动态的视角。因此, 那些关乎政策执行、政策工具或者政策范式变化的具体内容, 将留待进一步的研究。本文在文本层面的梳理, 仅仅是为当代中国公共政策提供一个特定的观察视角。

* 涂锋, 中山大学政治与公共事务管理学院博士生。

一、2005/2006 中国公共政策：基本框架

（一）政策依据

纵观过去的 24 个月，虽然分属两个不同的（五年）计划时期，但其政策精神其实很具延续性。这一基本看法来自对中央政策纲领性文件的研究。本文将通过对这些文件的分析，勾勒出一个基本框架及其相关的议题重点。本文所依据的相关政策文件，主要包括国务院政府工作报告、国民经济和社会发展规划执行情况与草案，以及十一五规划纲要。这些文件都在当年的全国人大会议上得到批准，因此具有正式的法律效力，也是中国政府各职能部门制定当年具体政策，并执行其相关的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。以下（表 1）列出这些文件：

表 1 当年政策制定所依据的规范性文件^①

时间	批准的权力机关	提交行政机构	文件名称
2005 年 3 月	十届人大第三次会议	国务院	《2005 年政府工作报告》
2005 年 3 月	十届人大第三次会议	国家发改委	《关于 2004 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2005 年国民经济和社会发展规划草案的报告》
2006 年 3 月	十届人大第四次会议	国务院	《2006 年政府工作报告》
2006 年 3 月	十届人大第四次会议	国家发改委	《关于 2005 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2006 年国民经济和社会发展规划草案的报告》
2006 年 3 月	十届人大第四次会议	国务院	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》

（二）政策议题

对于中国公共政策的框架，我们首先通过当年《国务院政府工作报告》（简称《报告》）中关于“工作总体部署”，并结合次年《政府工作报告》中关于“去年工作回顾”为线索来加以分析。同时，当年的《国民经济和社会发展规划》（简称《计划》）中相应内容将成为重要的补充材料。通过这些分析，我们归纳出当年主要的政策议题、所属的政策领域以及相关的政府职能部门。其次，我们在这一归纳的基础上，得出 2005—2006 年中国政府的政策框架。

^① 资料来源：全国人大网站、中央人民政府网站。

1. 主要议题分析（2005 年）

2005 年《报告》共分为七个部分。其中第一部分为上年工作回顾，最后的六、七两部分是关于政府自身行政以及国防外交的内容。第二部分“2005 年工作总体部署”，是了解当年政府政策的重点。其中说明当年政府工作任务“要突出抓好三个方面”，内容为“一是着力搞好宏观调控……二是着力推进改革开放……三是着力建设和谐社会。”报告接下来的第三、四、五这三个部分，就是对这三个任务的具体说明。此外，当年国家发改委所作的《计划》也有相应的内容。^①这些内容在《计划》第三部分“2005 年经济社会发展的主要任务和措施”。《报告》第三部份标题为“继续保持经济平稳较快发展”。这里特别重要的一点是，《报告》提出要“由扩张性的积极财政政策转向松紧适度的稳健财政政策”，而这一提法是多年来的首次。^②在中央赤字减少的情况下，《报告》明确说明要“加大对‘三农’、社会发展、生态建设和环境保护等薄弱环节的投入，支持西部大开发、东北地区等老工业基地振兴，支持老、少、边、穷地区加快发展”。因此，这些内容可以被认为是从总体上解释了 2005 年中央政府的施政重点。此外，结合过往数年的表述（参注 3），这一提法还在一定程度上提示出，中央政策所发生的某种结构性转变。在具体内容方面，第三部分则包括“坚持加强和改善宏观调控”、“进一步加强‘三农’工作”、“加快推进经济结构调整与增长方式转变”、“积极推动区域协调发展”这四点。其中第一点为宏观调控部分的内容。在 2005 年《计划》中，也有其相对应部分，是在第三部分的第一点，标题为“坚持加强和改善宏观调控”。因此，以《报告》为基础，以《计划》为参照，我们可以列出 2005 年中国公共政策中关于宏观调控部分的确切政策议题。这些议题包括（1）收紧土地审批与信贷以“控制固定资产投资规模”；（2）抑制生产资料及房地产价格过快上涨；（3）调整公共产品价格以“保持价格总产品基本稳定”。

相应的，我们对《报告》第三部分其他三点内容，以及第四部分“大力推进经济体制改革和对外开放”与第五部分“积极发展社会事业和建设和谐社会”也进行同样的分析和总结。前面已经提到，基于本文的研究目的，我们将特别关注那些具体而明确的政策议题，并尝试性的归纳出其所属的公共政策领域以及相关的政府职能部门（见表 2a、表 2b、表 2c）。以此为基础，我们将分析获得一个相应的政策框架，以作为我们对政府各职能部门具体政策内容的一个梳理线索。

^① 在《2005 年国民经济和社会发展计划》的第三部分，标题是“2005 年经济社会发展的主要任务和措施”。

^② 中央政府的财政政策经历了一个从 97、98 年的“适度从紧”，到 99 年开始的“积极”。这一积极的财政政策一直持续到 2004 年，并于 2005 年首次转变为“稳健”。具体参历年国务院政府工作报告。

表 2a 《2005 年政府工作报告》政策议题要点（一）

《政府工作报告》	内容	涉及的主要政策议题	所属公共政策领域	相关政府职能部门
第三部分： 继续保持经济平稳较快发展	（一）坚持加强和改善宏观调控	• 控制土地审批和信贷规模	• 土地政策、货币政策	• 国土资源部、央行
		• 抑制生产资料价格和房地产价格	• 产业政策、住房政策	• 发改委、建设部
		• 公共产品和服务价格调整	• 产业政策、管制政策	• 发改委
	（二）进一步加强“三农”工作	• 加快减免农业税，加大农业投入	• 三农政策、财政政策	• 农业部、财政部
		• 严格保护耕地	• 土地政策	• 国土资源部
		• 扩展就业空间，改善务工环境	• 三农政策、社会保障政策	• 农业部、劳动部
	（三）加快推进经济结构调整和增长方式转变	• 大力发展装备制造业和高新技术产业	• 产业政策	• 发改委
		• 制定能耗标准，发展节能	• 产业政策、环境政策	• 发改委、环保总局
		• 整顿矿产开发秩序，完善资源开发补偿和环境恢复补偿机制	• 管制政策、环境政策	• 发改委、安监总局、环保总局
	（四）积极推动区域协调发展	• 建立资源型城市衰退产业援助机制	• 产业政策、社会保障政策	• 发改委、劳动部、财政部

表 2b 《2005 年政府工作报告》政策议题要点（二）

《政府工作报告》第四部分： 大力推进经济体制改革和对外开放	（一）继续推进农村改革	• 农村税费改革	• 三农政策	• 农业部、财政部
	（二）深化国有企业改革	• 股份制改造，国企政策性破产工作	• 所有制改造	• 发改委、国资委、
	（三）鼓励、支持和引导非公有制经济发展	• 放宽非公有资本进入的行业和领域	• 产业政策	• 发改委
	（四）加快金融体制改革	• 国有商业银行股份制改革	• 所有制改造	• 发改委、银监会、证监会
	（五）推进财税体制和投资体制改革	• 建立政府和国企的投资责任制与责任追究制	• 产业政策、财政政策	• 发改委、国资委、财政部
	（六）加快市场体系建设	• 食品药品市场专项整治	• 卫生政策	• 卫生部、药监局

表 2c 《2005 年政府工作报告》政策议题要点（三）

《政府工作报告》第五部分：积极发展社会事业和建设和谐社会	(一) 大力发展科技、教育、文化、卫生、体育事业，加强精神文明建设	• 在农村贫困县推进义务教育	• 教育政策、三农政策	• 教育部、农业部、财政部
		• 推进新型农村合作医疗制度试点	• 卫生政策、三农政策	• 卫生部、农业部
		• 开展城市医疗服务体制改革试点，规范医疗服务市场	• 卫生政策	• 卫生部
	(二) 进一步做好就业和社会保障工作，提高人民生活水平	• 促进就业，推进分配制度改革	• 分配政策、社会保障政策、劳动政策	• 财政部、劳动部、税务总局、民政部
		• 养老保险个人账户做实，清理历史问题	• 社会保障政策	• 劳动部、财政部
	(三) 加强民主法制建设，切实维护社会稳定	• 加强保障劳动者合法权益立法	• 社会保障政策、劳动政策	• 民政部、劳动部
		• 加强安全生产，支持国有煤矿安全技术改造	• 劳动政策、管制政策	• 安监总局、劳动部

资料来源：中央人民政府网站

2. 主要议题分析（2006 年）

作为“十一五”规划的开局年，2006 年对于实现“十一五”所确定的发展目标具有特别意义。因此，在中央政府所列出的政策议题上，也特别体现了建设小康社会、坚持科学发展观的要求，以符合“保持经济平稳较快发展”、“加快转变经济增长方式”、“提高自主创新能力”、“促进城乡区域协调发展”、“加强和谐社会建设”、“不断深化改革开放”的原则。^①2006 年《政府工作报告》第二部分“今年主要任务”是关于当年主要工作和政府政策陈述。《报告》提出要“继续实施稳健的财政政策和稳健的货币政策”。以此为基础，在稳健财政的情况下，中央政府的投资的几个主要方向将是：社会主义新农村建设、基础教育、公共卫生、区域协调发展；环保与生态建设、水利、交通、能源等重大基础设施建设等。^②这些都表明了，与 2005 年相比，中央政府保持了很明确的政策延续性。对于 2006 年的主要任务，政府工作报告中共列出了八项内容。按照同样的分析方式，以《报告》为主，《计划》的相应内容为补充，我们总结出 2006 年中国公共政策的主要议题（见表 3）。

^① 这五条是作为国家“十一五”规划的五项原则，参《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，2006 年 3 月 14 日第十届全国人民代表大会第四次会议批准。

^② 这一关于中央政府主要投资方向的表述，参《2006 年国民经济和社会发展计划》。

表 3 《2006 年政府工作报告》政策议题要点

内容	涉及的主要政策议题	所属公共政策领域	相关政府职能部门
(一) 继续保持经济平稳较快发展	• 调整分配关系, 最低工资制度和农民工工资问题	• 社会保障政策、劳动政策	• 劳动部、财政部
	• 完善保障体系, 稳定居民支出预期	• 住房政策、医疗卫生政策、教育政策	• 劳动部、建设部、卫生部、教育部
	• 调整住房供应结构, 防止投资过快	• 住房政策、货币政策	• 建设部、国土资源部、央行
(二) 扎实推进社会主义新农村建设	• 增加农业补贴、财政转移支付, 全面取消农业税	• 三农政策、财政政策	• 农业部、财政部、税务总局
	• 农村公共事业发展	• 三农政策、教育政策、卫生政策	• 财政部、教育部、卫生部
(三) 加大产业结构调整、资源节约和环境保护力度	• 调整产能过剩行业	• 产业政策	• 发改委
	• 公布地区和行业的单位产值能耗指标	• 产业政策、环境政策	• 发改委、环保总局
(四) 继续推动区域协调发展	• 厂办大集体改革试点	• 所有制改造	• 发改委、国资委
	• 推进天津滨海新区开发开放	• 区域发展政策	• 发改委、国土资源部
(五) 实施科教兴国战略和人才强国战略, 加强文化建设	• 用两年时间全面实现农村义务教育	• 教育政策	• 教育部
	• 解决低收入家庭和农民工子女上学困难问题	• 教育政策	• 教育部、财政部
(六) 进一步推进改革开放	• 完善国有资产监管	• 产业政策、所有制改造	• 发改委、国资委
	• 推进金融体制改革	• 所有制改造、管制政策	• 国资委、银监会、证监会
(七) 高度重视解决涉及群众切身利益的问题	• 积极的就业政策: 职工再就业、高校毕业生、务工农民	• 劳动政策、教育政策	• 劳动部、财政部、教育部
	• 完善社会保障: 养老保险、低保、社会救助等	• 社会保障政策	• 劳动部、民政部、财政部
	• 新型农村合作医疗和社区首诊制度试点	• 医疗卫生政策	• 卫生部、财政部
(八) 加强民主政治建设和维护社会稳定	• 推进依法行政, 推进相关立法, 扩大民主参与	• 法制相关工作 ^①	• 相关部门

(三) 政策框架

^① 这一部分内容, 主要涉及在立法司法、行政监督与民主参与等方面的工作, 以保证在相关政策的落实。

通过以上政策议题要点的归纳和分析，我们可以把握 2005—2006 年中国公共政策的重点，并以此为基础勾勒出一个基本的政策框架。

这一框架的基本结论是：纵观这两年，中国公共政策的总体特征在于侧重宏观性与结构性的举措。中央政策的重点落在城乡区域、资源调整和社会福利这三个领域，所采取的解决思路主要为整体统筹与结构再调整。从经验总结与实证分析的角度来说，这一特征是以过去若干年的政策实践为基础和依据的。这正如在 2005 年《报告》的开篇所说：“近两年我国经济运行中出现了一些新问题，主要是粮食供求关系趋紧，固定资产投资膨胀，货币信贷投放过快，煤电油运紧张。如果任其发展下去，局部性问题就会演变为全局性问题。”新一届中央政府在 2003 年成功的应对了非典危机，并从这一公共卫生问题有效地解读出存在于中国社会诸领域的结构性问题。而最近两年的政策框架正是体现了对这一问题的充分把握。以下是我们对这一政策框架的归纳：

2005/2006 年政策框架

1. 总体特征：整体统筹与结构再调整
2. 政策重点：城乡区域、资源调整和社会福利
3. 议题分布：见表 4

表 4：议题分布与职能部门综述

议题分布：	政策领域：	职能部门：
城乡区域	三农政策	财政部、农业部等
	区域协调	财政部、发改委等
资源调整	产业政策	发改委、财政部等
	所有制改造	财政部、国资委等
	环境资源保护	发改委、环保总局等
社会福利	劳动政策	劳动部等
	住房政策	建设部等
	教育政策	教育部等
	卫生政策	卫生部等

二、2005/2006 中国公共政策·分类综述

根据上文所作的基本框架分析，我们将围绕相关议题，详细列举 2005/2006 两年中央政府各部门所出台的主要政策法规。^①基于篇幅考虑，我们将列举比较重要的政策文件，并加以简要分析。我们将介绍政策的名称、发布部门和时间，并简要的说明其政策目标与主要内容。关于政策目标一项，我们将主要参考这些文本起始部分的原文表述。根据中国政府文件

^① 相关政策文件均出自中央政府各部门的网站。未有特殊情况，下文中不再重复说明。

的惯例，这些表述在很大程度上说明相关政策的缘起、依据和目标。而主要内容则主要依靠对政策文本的简要归纳，以说明相关政策的要点。通过这一列举，我们试图说明国务院政府工作报告中的要求是如何在各部门的具体政策中得到体现的。以此，我们能对这两年中国公共政策有一个更为清晰和明确的认识。并能使基本框架的脉络得到更好的证实。

（一）城乡区域

1、三农政策。以 2005 年中央一号文件为起点，中央政府从财政支持、转移支付、教育、卫生、就业等各个领域落实三农政策的相关举措，以促进农业进步、农村发展和农民生活水平的提高。

2005 年：《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》（中发[2005]1 号），2004 年 12 月 31 日。政策目标：提出 2005 年农业和农村工作的总体要求。主要内容：2005 年中央一号文件，稳定、完善和强化各项支农政策，切实加强农业综合生产能力建设，继续调整农业和农村经济结构，进一步深化农村改革，努力实现粮食稳定增产、农民持续增收，促进农村经济社会全面发展。

《财政部、国家发展改革委、农业部、国家粮食局、中国农业发展银行印发〈关于进一步完善对种粮农民直接补贴政策的意见〉的通知》（财建[2005]59 号），2005 年 2 月 3 日。政策目标：推进对种粮农民直接补贴（简称粮食直补）工作，调动农民种粮积极性。主要内容：完善省级政府负责的足额及时的直补机制，实行省（市）长负责制，建立由财政部门牵头的直补工作小组。直补资金从粮食风险基金中安排，实现专户管理和财务公开制度。

《关于印发〈2005 年中央财政对地方缓解县乡财政困难奖励和补助办法〉的通知》（财预[2005]77 号），2005 年 5 月 8 日。政策目标：缓解县乡财政困难。主要内容：对财政困难县政府增加税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励。对县乡政府精简机构和人员、产粮大县以及缓解县乡财政困难工作做得好的地区予以奖励和补助。

《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（国发[2005]43 号），2005 年 12 月 24 日。政策目标：强化政府对农村义务教育的保障责任，普及和巩固九年义务教育，促进社会主义新农村建设。主要内容：逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。全部免除农村义务教育阶段学生学杂费，启动农村义务教育经费保障机制改革，到 2010 年，农村义务教育阶段中小学公用经费基准定额全部落实到位。

2006 年：《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发[2006]5 号），2006 年 1 月 21 日。政策目标：保障农民工合法权益，改善农民工就业环境。主要内容：解决农民工工资偏低和拖欠问题，提高农民工工资水平，规范农民工劳动管理，为农民工提供相关公共服务。

《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》(国办发[2006]29号), 2006年4月10日。政策目标: 妥善解决被征地农民的基本生活和长远生计问题, 维护其合法权益。主要内容: 将被征地农民纳入城镇就业体系, 并建立社会保障制度。征地农民就业培训和社会保障资金从当地财政列支出, 或者从国有土地有偿使用收入中解决。

《全国爱卫会关于加强农村爱国卫生工作推进社会主义新农村建设的指导意见》(全爱卫发[2006]4号), 2006年7月5日。政策目标: 贯彻落实中共中央关于建设社会主义新农村的战略部署, 切实改善农村的生产生活环境。主要内容: 在推进社会主义新农村建设中发挥爱国卫生工作的作用。加强农村环境卫生基础设施建设, 进行农村改水改厕、改厨改圈、改炉改灶, 以及环境卫生和污染防治等工作。

2、区域协调。区域协调的重点放在东北老工业基地, 相关政策侧重于技术改造和生活条件的改善。此外, 天津滨海新区也是促进全局发展的重要战略部署。而在推进西部与落后地区发展方面, 有效的人才战略则是成功的关键。

2005年:《财政部、国家税务总局关于东北老工业基地资产折旧与摊销政策执行口径的通知》(财税[2005]17号), 2005年2月2日。政策目标: 落实振兴东北老工业基地企业所得税优惠政策。主要内容: 确定东北老工业基地企业对固定资产缩短折旧年限, 以实现税务减免的具体方式。

《关于推进东北地区棚户区改造工作的指导意见》(建住房[2005]178号), 2005年10月7日。政策目标: 改善城市低收入居民的居住和生活条件, 维护社会稳定, 振兴东北老工业基地。主要内容: 确定东北地区棚户区改造工作在原则方式、居民安置, 配套设施, 管理服务等方面的内容。

《国家发展改革委、国务院振兴东北办关于发展高技术产业促进东北地区等老工业基地振兴指导意见的通知》(发改高技[2005]2257号), 2005年11月1日。政策目标: 充分发挥高技术产业在振兴东北地区等老工业基地中的重要作用。主要内容: 优先发展对经济增长具有突破性、重大带动作用的高技术产业, 实现自主创新与国际化发展并重。

2006年:《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》(国发[2006]20号), 2006年5月26日。政策目标: 推进经济社会全局发展。主要内容: 批准天津滨海新区为全国综合配套改革试验区, 进行金融改革和创新, 土地管理改革。设立天津东疆保税港区, 给予相应的财政税收政策扶持。

《财政部、教育部关于印发〈高等学校毕业生国家助学贷款代偿资助暂行办法〉的通知》

(财教[2006]133号), 2006年9月1日。政策目标: 为引导和鼓励高校毕业生面向西部地区 and 艰苦边远地区基层单位就业。主要内容: 制定《高等学校毕业生国家助学贷款代偿资助暂行办法》。自2006年起, 中央部门所属全日制普通高等学校应届毕业生, 自愿到西部地区和艰苦边远地区基层单位工作到3年以上, 其在校学习期间的国家助学贷款由中央财政代为偿还。

(二) 资源调整

1、产业政策。在产业政策方面, 装备工业和高新技术产业是发展的重点。同时更加重视产业发展中资源和效益方面的考虑, 并对公共产品和服务价格形成机制加以改革。

2005年: 《财政部、国家税务总局关于扶持薄膜晶体管显示器产业发展税收优惠政策的通知》(财税[2005]15号), 2005年2月22日。政策目标: 扶持薄膜晶体管显示器产业发展。主要内容: 确定薄膜晶体管显示器(简称 TFT-LCD 产品)生产企业的折旧年限, 确定原料进口和相关设备的免税措施。

《财政部、国家发展改革委、国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局关于调整煤炭生产安全费用提取标准, 加强煤炭生产安全费用使用管理与监督的通知》(财建[2005]168号), 2005年4月8日。政策目标: 加大煤炭生产企业对安全生产设施的投入。主要内容: 对煤炭生产安全费用提取标准和使用管理等方面的内容进行调整, 确定45户重点监控企业名单。

《财政部、国家税务总局关于调整部分产品出口退税率的通知》(财税[2005]75号), 2005年4月29日。政策目标: 鼓励稀缺资源保护, 引导相关产业发展。主要内容: 确定有关出口退税率调整的产品目录。主要涉及煤炭、稀土金属、木片等。

《国家发展改革委关于改革天然气出厂价格形成机制及近期适当提高天然气出厂价格的通知》(发改价格[2005]2756号), 2005年12月23日。政策目标: 促进节约用气, 优化用气结构, 保证国内天然气市场供应。主要内容: 改革天然气出厂价格形成机制, 并适当提高天然气出厂价格。简化价格分类, 将天然气出厂价格改为统一实行政府指导价, 并建立挂钩机制。

2006年: 《国务院关于加快振兴装备制造业的若干意见》(国发[2006]8号), 2006年2月13日。政策目标: 加快装备制造业的振兴。主要内容: 确立重点产业, 制定措施, 到2010年, 发展一批有较强竞争力的大型装备制造企业集团。

2、所有制改造。针对国有困难企业问题, 实行所有制改造, 减轻不合理负担是其方向。

同时，中央企业的国资监管问题则需要进行规范化操作。

2005年：《财政部、国家税务总局关于债转股企业有关税收政策的通知》（财税[2005]29号），2005年2月5日。政策目标：做好债转股工作，支持企业改革。主要内容：在经国务院批准实施债转股的企业，明确在债转股实施过程中涉及的增值税、消费税和企业所得税等相关政策问题。

《财政部关于企业分离办社会职能有关财务管理问题的通知》（财企[2005]62号），2005年4月30日。政策目标：减轻国有企业的社会负担，做好企业分离办社会职能工作。主要内容：在分离工作中，规范企业财务行为。对于在分离移交资产过程中的财务资产，相关债务及担保，事业单位转制，以及相关人员的劳动工资、社会保险、职工福利的财务处理方面作出规定。

《关于进一步做好在国有企业重组改制和关闭破产中维护职工合法权益工作有关问题的通知》（劳社部发[2005]19号），2005年7月5日。政策目标：做好国有企业重组改制和关闭破产职工安置工作。主要内容：重组改制和关闭破产职工安置方案，要求企业必须提交职工代表大会讨论通过，对重点行业和地区进行监控，维护社会稳定。

2006年：《中央企业投资监督管理暂行办法》（国资委令[2006]16号），2006年6月28日。政策目标：规范中央企业投资活动，有效防范投资风险。主要内容：对企业投资活动与国资监管方式加以规定。

3、环境资源保护。在资源调整中，注重环境和资源因素，是实现可持续发展的保证。发改委、国土资源、环保监管等部门主要侧重于机制建立和严格执法等方面。

2005年：《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》（国发[2005]28号），2005年8月18日。政策目标：保护和合理开发利用矿产资源，全面整顿和规范矿产资源开发秩序。主要内容：确立到2007年底全面完成整顿和规范的各项任务。要求完善矿产资源有偿使用制度，探索建立矿山生态环境恢复补偿制度（具体办法由财政部、国土资源部另行制订）。

《国家发展改革委办公厅、国土资源部办公厅关于做好煤炭资源开发规划管理工作的通知》（发改办能源[2005]1999号），2005年9月21日。政策目标：促进煤炭资源的合理开发。主要内容：编制煤炭资源勘查开发规划的要求，包括煤炭勘查规划、煤炭生产开发规划、矿区总体规划和矿业权（探矿权、采矿权）设置方案。

2006年：《国务院关于同意建立发展循环经济工作部际联席会议制度的批复》（国函[2006]5号），2006年1月27日。政策目标：切实加强对发展循环经济工作的组织领导，增

进部门间的协调配合，推进循环经济发展各项工作主要内容：建立联席会议制度，研究拟订发展循环经济的重大政策措施，协调解决推进循环经济发展中的重大问题。会议召集人为发展改革委副主任姜伟新。联席会议每年召开一次例会，研究发展循环经济的有关问题。

《中国长江三峡工程开发总公司环境违法行为限期改正通知书》(环法[2005]9号)，《中国石油天然气集团公司行政处罚事先告知书》(环法[2005]15号)，2005年1月24日。政策目标：环境执法，规范企业环保行为。主要内容：依据《环保法》和《环境评估法》，对两企业的违法行为作出处罚。

《财政部、国土资源部、环保总局关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》(财建[2006]215号)，2006年2月10日。政策目标：加强矿山环境治理和生态恢复，理顺资源价格形成机制。主要内容：从2006年起要逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制，进行试点矿山评估工作。企业开设矿山环境治理恢复保证金帐户。各级政府要制定矿区环境治理和生态恢复规划。

《关于印发〈环境影响评价公众参与暂行办法〉的通知》(环发[2006]28号)，2006年2月14日。政策目标：推进和规范环境影响评价活动中的公众参与。主要内容：制定《环境影响评价公众参与暂行办法》，规定建设项目环境影响评估中公众参与的具体要求和组织形式，涉及专项规划环境影响评估的规定等。

(三)、社会福利

1、劳动政策。就业和劳动权益是实现社会和谐的关键内容，劳动部门进行了一系列有价值的试点工作，内容涉及再就业，统筹城乡就业等。

2005年：《国务院关于进一步加强对就业再就业工作的通知》(国发[2005]36号)，2005年11月4日。政策目标：做好就业再就业工作。主要内容：多渠道开发就业岗位，发放《再就业优惠证》，提供相应的政策扶持。建立失业预警机制，就业与失业保险、城市居民最低生活保障工作的联动机制。

《关于印发2006年就业再就业专项计划的通知》(劳社部发[2005]34号)，2005年12月16日。政策目标：落实国发[2005]36号文件，做好就业再就业工作。主要内容：各地区制定就业再就业专项计划，确保全年实现城镇新增就业人员900万人，下岗失业人员再就业500万人，加快建立劳动就业监测预警体系。

2006年：劳动部、中华全国总工会、中国企业联合会《关于印发全面推进劳动合同制度实施三年行动计划的通知》(劳社部发[2006]13号)，2006年3月31日。政策目标：加强

劳动合同管理，从源头上规范劳动关系。主要内容：制定全面推进劳动合同制度实施三年行动计划，目标是至 2008 年实现各类企业与劳动者普遍依法签订劳动合同。

劳动部、发改委、财政部、农业部《关于印发统筹城乡就业试点工作指导意见的通知》（劳社部发[2006]27 号），2006 年 7 月 26 日。政策目标：统筹城乡就业，建立城乡一体化的劳动力市场。主要内容：国家四部（委）成立由劳动保障部牵头的统筹城乡就业试点工作指导小组，试点工作由 2006 年至 2008 年底。从组织体系，职业培训体系，公共就业服务体系，劳动用工管理制度和社会保险制度等方面推进试点工作。

《关于实施就业新起点计划试点工作的通知》（劳社部发[2006]30 号），2006 年 8 月 14 日。政策目标：做好国有企业关闭破产需要安置人员再就业工作。主要内容：实施“就业新起点计划”试点工作，至 2008 年底止。采取“七个一”措施，即一个再就业服务组，一个再就业政策指导会，与服务对象签订一个实施协议，提供一份求职补贴、一次个性化职业指导、一次免费职业培训服务、一项免费职业介绍服务，保证关闭破产企业平稳退出市场。

劳动部、中华全国总工会、中国企业联合会《关于开展区域性行业性集体协商工作的意见》（劳社部发[2006]32 号），2006 年 8 月 17 日。政策目标：进一步开展区域性行业性集体协商工作，充分发挥集体合同制度在协调劳动关系中的作用。主要内容：确定区域性行业性集体协商的范围，规定协商代表的产生方式以及相关内容与程序。

2、住房政策。住房问题是近年来的热点，关乎民生，也是中央政策的关注重点。政策抓住了住房供给结构这一关键。同时由于影响面广，因此也涉及到诸多部门的协调。

2005 年：《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》（国办发明电[2005]8 号），2005 年 3 月 26 日。政策目标：抑制住房价格过快上涨，促进房地产市场健康发展。主要内容：提出八条意见，涉及高度重视稳定住房价格工作，切实负起稳定住房价格的责任，大力调整和改善住房供应结构等。

《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》（国办发[2005]26 号），2005 年 5 月 9 日。政策目标：加强宏观调控，解决房地产投资规模过大、价格上涨幅度过快等问题。主要内容：从改善住房供应结构，严格土地管理和税收征管，完善市场信息披露制度等方面入手，解决稳定住房价格的问题，明确相关七部委的工作。

国土资源部等七部委《关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见》（国土资发[2005]196 号），2005 年 9 月 28 日。政策目标：保护基本农田，保障国家粮食安全、维护社会稳定。主要内容：土地利用总体规划中确保基本农田数量不减少，加强非农建设用地审查，开展定期通报动态监督。

2006年：《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》国办发[2006]37号，2006年5月24日。政策目标：调整住房供应结构、控制住房价格过快上涨，促进房地产业健康发展。主要内容：调整住房供应结构，发挥税收、信贷、土地政策的调节作用，合理控制城市房屋拆迁规模和进度，整顿和规范房地产市场秩序，有步骤地解决低收入家庭的住房困难，完善房地产统计和信息披露制度。

建设部《关于落实新建住房结构比例要求的若干意见》（建住房[2006]165号），2006年7月6日。政策目标：贯彻国办发[2006]37号，切实调整住房供应结构。主要内容：自2006年6月1日起新审批、新开工的商品住房总面积中，套型建筑面积90平方米以下住房（含经济适用住房）面积所占比重，必须达到70%以上。

建设部、发改委、工商总局《关于成立房地产交易秩序专项整治工作协调小组及办公室的通知》（建住房[2006]247号），2006年10月13日。政策目标：房地产交易秩序专项整治。主要内容：成立房地产交易秩序专项整治工作协调小组，负责指导、协调、监督各地房地产交易秩序专项整治工作。建设部副部长刘志峰任组长。

财政部、国土资源部、中国人民银行《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》（财综[2006]48号），2006年11月7日。政策目标：保护耕地，加强土地调控管理，控制固定资产投资过快增长。主要内容：明确新增建设用地土地有偿使用费征收范围，新批准新增建设用地的土地有偿使用费征收标准在原有基础上提高1倍。土地有偿使用费地方分成的70%部分，全额缴入省级国库。

3、教育政策。教育政策主要侧重在解决教育负担方面。保障义务教育、规范收费、落实相关支持措施是教育政策的重点。

2005年：《国务院办公厅转发财政部教育部〈关于加快国家扶贫开发工作重点县“两免一补”实施步伐有关工作意见的通知〉》（国办发[2005]7号），2005年2月18日。政策目标：落实中央一号文件，实现“两免一补”。主要内容：从2005年春季学期起，中央对国家扶贫开发工作重点县的农村义务教育阶段贫困家庭学生全部免费发放教科书，地方政府对这些学生要相应落实免杂费、并逐步补助寄宿生生活费的责任。

《教育部、国家发展和改革委员会、财政部关于做好2005年高等学校收费工作有关问题的通知》（教财[2005]10号），2005年5月9日。政策目标：规范高等学校收费行为，治理乱收费。主要内容：稳定收费标准，规范热门专业收费，执行教育收费公示制度。高等学校每年必须从学费收入中提取10%的经费，专款专用，通过各种方式资助贫困家庭学生。

《教育部、监察部、国务院纠风办关于严厉禁止学校违规收费落实政府对教育的投入责

任的紧急通知》(教监[2005]10号),2005年8月16日。政策目标:落实政府对教育的投入责任,有效制止教育乱收费行为,努力减轻学生家庭经济负担。主要内容:义务教育阶段严格执行“一费制”,公办高中招收择校生严格执行“限钱数、限人数、限分数”的政策,高等教育严格执行教财[2005]10号。

《教育部办公厅关于采取措施,进一步推动以国家助学贷款为重点的高校贫困家庭学生资助工作的通知》(教财厅[2005]5号),2005年9月1日。政策目标:推进国家助学贷款计划。主要内容:通报批评措施不得力的八省。如在一个月内还未能加以落实,将实施在招生计划、学位点审批、经费资助等方面的惩罚。

2006年:《教育部办公厅关于进一步做好农村义务教育经费保障机制改革实施工作的通知》(教财厅[2006]1号),2006年2月9日。政策目标:在开学前,确保农村义务教育经费保障机制改革的措施到位。主要内容:建立责任制,组织省内培训和专项督察工作。

《教育部等七部门关于2006年治理教育乱收费工作的实施意见》(教监[2006]6号),2006年4月6日。政策目标:深入开展治理教育乱收费工作。主要内容:规范公办学校办学行为,实施高校招生“阳光工程”,制定服务性收费管理办法。

《财政部、教育部关于完善中等职业教育贫困家庭学生资助体系的若干意见》(财教[2006]74号),2006年7月24日。政策目标:加快中等职业教育发展,繁荣经济、促进就业、消除贫困。主要内容:建立和完善中等职业学校学生资助体系。建立贫困家庭学生助学金制度,安排专项资金。建立奖学金、助学、学费减免和延收制度。

4、卫生政策。卫生政策也是既关怀三农,也关乎城市民生。新型农村合作医疗与社区卫生服务是两大主要政策举措。同时,医院管理也是政策的关注点。

2005年:《卫生部关于印发〈医院管理评价指南(试行)〉的通知》(卫医发[2005]104号),2005年3月17日。政策目标:指导各级卫生行政部门加强对医院的管理,科学、客观、准确地评价医院。主要内容:制定《医院管理评价指南(试行)》,在医院管理,医疗质量管理、医疗安全、医院服务、医院绩效等方面建立评估和考核的标准。

《卫生部、财政部关于做好新型农村合作医疗试点有关工作的通知》(卫农卫发[2005]319号),2005年8月11日。政策目标:做好新型农村合作医疗试点工作。主要内容:规范试点方案,开展评估调查,为2006年扩大试点作好准备。

2006年:《国务院办公厅关于成立国务院城市社区卫生工作领导小组的通知》(国办发[2006]5号),2006年2月10日。政策目标:加强对城市社区卫生工作的领导,积极发展城市社区卫生服务。主要内容:成立国务院城市社区卫生工作领导小组,负责对全国城市社区

卫生工作的宏观指导，由国务院副总理吴仪任组长，副组长包括卫生部部长高强。成立国务院城市社区卫生工作领导小组办公室，作为领导小组的办事机构。

《国务院关于发展城市社区卫生服务的指导意见》（国发[2006]10号），2006年2月21日。政策目标：优化城市卫生服务结构，方便群众就医，减轻费用负担，建立和谐医患关系。主要内容：明确社区卫生服务的原则和工作目标，到2010年建立起全国地级市的城市社区卫生服务体系。要求地方政府建立社区卫生服务发展规划，并落实具体部门的职责。

卫生部等7部委局联合下发《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》（卫农卫发[2006]13号），2006年1月10日。政策目标：推进新型农村合作医疗试点工作。主要内容：明确扩大试点的目标，在2006年实现40%，2008年基本推行，2010年实现全覆盖的目标。加大财政支持力度，完善资金监管和费用补偿方案。

《卫生部关于全面推行医院院务公开的指导意见》（卫医发[2006]428号），2006年10月23日。政策目标：落实公用事业单位办事公开制度，推动和规范医院院务公开。主要内容：明确医院院务公开的总体目标，规定向社会公开、患者公开以及向职工公开的具体内容，建立医院院务公开的领导体制和工作机制。

三、2005/2006 中国公共政策·分析结论

通过以上分析，我们可以更为明确2005/2006中国公共政策的基本框架。在迈向“十一五”规划的关键时期，对于过去几年中国社会发展的成绩与相应问题，需要一个更为清醒的认识。这些问题集中于“粮食供求关系趋紧，固定资产投资膨胀，货币信贷投放过快，煤电油运紧张”等方面。这些问题可能是局部性问题，但如果不加以认真对待，则确实会有“演变为全局性问题”的可能。^①其原因恰恰在于，这些问题都具有相类似的结构性问题，并因此影响到社会全局。这些结构问题的共同之处在于：（1）很难被过去单一的总量视角所观察到。中国的经济一直保持高速增长。^②从总量角度来看，无论生产总值，产业发展还是收入水平都呈现良好势头。但是，从结构角度来看才能发现另外一番景象：经济增长但地区差距巨大，现代都市与贫困农村并存；产业发展迅猛但资源消耗巨大，活跃的高新产业、落后的老工业以及运行不良的垄断国企并存；总收入大幅提高但分配差距过大，公共产品供给严重失衡，奢侈消费与福利不足的并存，这造成高收入与低收入阶层间的日益对立。因此，中国社会的现状也就是总量良好与结构问题的并存。（2）结构失衡起因的类似性。总量良好与结构问题二者并不互相排斥，而是各有其意义。但就结构失衡的原因而言，其问题恰恰出

^① 相关表述，参2005年国务院政府工作报告。

^② 据国家统计局修订数据，2005年的增长速度为10.4%，是近10年来新高，而2006年更加高达10.7%。

在无条件的总量良好。在单一视角下就只有单一衡量标准，这使得我们仅仅追求于某种特定的发展指标。就公共政策而言，则体现在过于偏重总量式思维：规模、速度、绩效等成为了唯一的评价标准。因此，这不仅仅是经济发展与社会分配的问题，也是如何看待“经济发展”这一概念本身的问题。因此，科学发展、可持续发展、节约型社会、创新社会这些概念恰恰是在这一角度特别具有公共政策的意义。(3) 结构性失衡的解决思路也是一致的。我们必须回到公共政策的视角，进而要明确政策的公共属性。只有公共视角，才能免于单一视角的误区。而公共性的集中体现，则表现在政策信息的公开，政策过程的开放以及社会公众对政策的民主参与。公众对公共政策的民主参与，才是通过政策解决社会结构性失衡的有效方式。

综上所述，中国社会发展的结构性问题，所引发的则是社会问题和社会矛盾的形成。其所破坏的，则是社会的和谐与稳定。按照本文的分析，从 2005/2006 年中国公共政策的框架和具体措施来看，中国政府是看到了这一问题所在的。如前所述，从中央政府工作文件中，我们能够理出一个以整体统筹与结构再调整总体特征，以城乡区域、资源调整和社会福利为政策重点，分布于三农政策、区域协调等议题领域的政策框架。从部门的具体措施来看，相关政策重点也确实在一定程度上转化成为了具体政策，并在涉及普通民众现实生活的各个方面，对于解决那些存在的结构性问题发挥了其相应作用。就这一点而言，过去两年中国公共政策是有其成效的。但与此同时，我们也需要指出，就结构性问题的解决而言，相关政策还可以有更为清晰的思路与更为明确的方向。而这一思路与方向也并不复杂。当结构性问题呈现于社会组织内部的差异、分歧与对立时，它实际上也就影响着社会和谐。而公共政策的功能就在于，运用各种有效的知识来解决社会所识别的问题。这也正是公共政策科学创始之初就强调的问题导向、跨学科规范导向的特征。^①在当前我们需要认识的是，民主法治正是解决目前中国社会问题所需要的知识，它要求我们集合全社会的才智与力量来加以实现，同时它也正是我们所期望和需要的规范方向。而也正如中央政府所看到的，民主法治是和谐社会的首要特征，是“社会主义和谐社会”六大基本内涵之一。因此，从公共政策方面，从政策过程方面入手将是值得继续探索的。从议题的设置到方案的选择再到政策的评估，发挥民主以实现法治的方式，有效发挥公共政策的功能，切实有效解决中国社会的结构性问题，也将是中国社会值得期待的前景。

^① 这也是政策科学之父拉斯维尔所认为的“民主的政策科学”所不可缺少的三个条件：跨学科性、问题导向、明确的规范性。

A Review of China's Public Policies in 2005-2006

Feng TU

Abstract: The years of 2005 and 2006 are the key period of China's social development. The review of public policies will offer a clear-cut perspective to understand this period. By examining the basic framework of public policies and the key policy issues in this period, this article tries to understand the structural problems existed in current China and the policy responses of the government.

Keywords: "Eleventh Five-Year" Plan, Policy Framework, Structural Problems