

各类经济政策的分析要点 当前国家政策的机遇挖掘

China



如何读懂 国家经济政策

商界 政界 学界 投资界 人士必备

【先看国家政策，再定手中对策】

孙健 宋美丽◎编著



如何读懂 国家经济政策

孙健 宋美丽◎编著

图书在版编目(CIP)数据

如何读懂国家经济政策/孙健,宋美丽主编. —北京:企业管理出版社,2008.9

ISBN 978 - 7 - 80255 - 053 - 7

I. 如… II. ①孙… ②宋… III. 经济政策 - 基本知识 - 中国
IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 138787 号

书 名:如何读懂国家经济政策

作 者:孙 健 宋美丽

责任编辑:盛 乐

书 号:ISBN 978 - 7 - 80255 - 053 - 7

出版发行:企业管理出版社

地 址:北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编:100044

网 址:<http://www.emph.cn>

电 话:出版部:68414643 发行部:68414644 编辑部:68428387

电子信箱:80147@sina.com zbs@emph.cn

印 刷:河北固安保利达印务有限公司

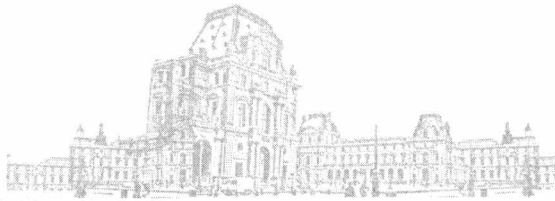
经 销:新华书店

规 格:710 毫米×1000 毫米 16 开本 25 印张 400 千字

版 次:2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

定 价:39.80 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换



序言

著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森曾说，“当今没有什么东西可以取代市场来组织一个复杂的大型经济。问题是，市场既无心脏，也无头脑，它没有良心，也不会思考，没有什么顾忌。所以，要通过政府制定政策，纠正某些由市场带来的经济缺陷”。

这种强调政府对经济的干预，自凯恩斯宏观经济理论产生以来，显得愈发重要。

政府对经济的干预主要是通过经济政策来进行的。目前在我国，经济政策已受到政府部门、学术界及企业界等社会各界的充分重视。许多高等院校的经济学或经济管理专业开设了经济政策学课程，经济政策学已是当今经济科学研究的一个重要领域。我国政府部门对经济政策的研究也越来越重视，不少政府部门设有各种各样的政策研究室或研究所。另外，有些大型企业，为了利用好政策，也成立政策研究部门。经济政策作为政府调整经济活动的主要手段越来越重要，因此，人们对经济政策也越来越重视。

不可否认，经济主体的各项经济活动，都是在宏观经济大环境下进行的，自然离不开经济政策的指导与约束。曾有一个形象的比喻是这样说的，如果我们把经济活动比作阿基米德所说的地球，经济理论则是一个支点，那么经济政策就是撬动地球的杠杆。而经济活动是充满变数的，当今国内外经济环境复杂多变，新情况、新问题不断出现，需要用新的方法去思考，用新的理论去回答，用新的政策去解决。因此，政府对经济政策也应不断调整和更新，以调整各种经济关系、有效引导经济活动。在经济发展过程中，各经济主体的矛盾和利益相互交织，而经济政策的每一次调整，几乎都涉及到利益的分配和格局的调整，这给经济调控带来了一定的难度。通过解读经济政策，

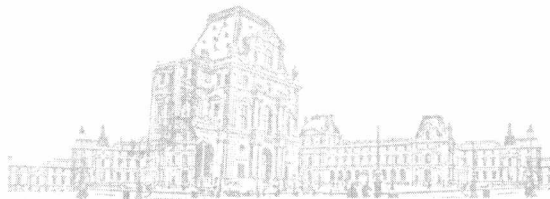
有利于政府更好的发挥政府调控的作用,更好的制定经济政策。

本书的内容主要由七章组成。其中第一章对经济政策的内涵、目标、功能、特征以及分类等方面做了介绍,以便读者从总体上了解经济政策,充分认识解读经济政策的重要性。第二章至第七章是本书写作的重心。这六章分别对财政政策、货币政策、收入分配政策、产业政策、社会保障及就业政策和外贸政策进行了详细的分析和解读。此外,本书还有一个附录,介绍了主要热点经济政策词汇,了解这些词汇同样有利于读者更好的解读经济政策。本书最大的特点是理论与实践相结合。在解读经济政策过程中,不仅注重理论方面的分析,而且还注重用国、内外有代表性的事例来剖析政策,加深读者对经济政策的了解和吸收,培养和提高读者解读、分析经济政策的能力。

随着经济“全球化”步伐的加快,任何一个国家都不会是经济的孤岛,国内经济的运行受国际环境影响的广度和深度越来越大。当前全球经济充满高度不确定性:美国“次贷危机”对全球影响到底如何,美国经济是否会陷入衰退,东亚经济能否与美国经济“脱钩”而保持自主性增长,国际油价持续攀升对通货膨胀的影响如何,全球经济增速放缓程度有多大,全球流动性过剩对商品市场和资本市场等的影响如何,等等。与此同时,中国经济也呈现出一些众所周知的新特点,这使得我国经济同样面临着不确定性。在这种情况下,政府会不断调整和更新经济政策,有效指导经济活动。通过解读经济政策,不仅可了解政府制定经济政策的真实意图,还可预测在何种经济形势下会采取何种政策措施,做到未雨绸缪。

本书在写作过程中,参阅了大量的资料、文献,在此向有关文献的作者致谢。希望本书的出版能为经济政策的发展与进一步研究起到抛砖引玉的作用。值全球经济不确定性加剧之时,将本书呈献给商界、政界、投资界以及其他社会各界人士,希望能为他们提供有益的帮助。本书同样适用于所有对中国经济问题有兴趣的读者阅读。

由于作者水平有限,诚恳欢迎广大读者批评和指正。



目录

Contents

第一章 经济政策 /1

- ◆第一节 经济政策的内涵及其分类 /2
 - 经济政策的内涵 /2
 - 经济政策的功能及其特征 /4
 - 经济政策的分类 /5
- ◆第二节 国内外经济政策的传递效应——以“次贷危机”对中国的影响为例 /6
- ◆第三节 经济政策的重要地位 /7
- ◆第四节 经济政策是一把双刃剑 /9

第二章 财政政策 /15

- ◆第一节 新《企业所得税法》营造公平竞争起跑线 /16
 - 内资企业实惠多 /16
 - 外资企业能承受 /18
 - 产业优惠为主区域优惠为辅 /20
 - 有效遏制“假外资” /22
- ◆第二节 稳步推进增值税转型 /24
 - 我国生产型增值税弊端凸显 /25
 - 增值税转型——我国新一轮税改的最重要内容 /26
 - 增值税转型可带来什么影响 /27
- ◆第三节 关系百姓切身利益的个人所得税 /36
 - 个税起征点调整的政策意图 /37

新规定下如何计算个税——以个人工资、薪金所得为例 /39

对税务部门的挑战 /40

个税之一——利息税 /44

◆ 第四节 财政支出关注“民生” /47

取之于民用之于民 /48

民生的正外部效应 /51

保障“民生财政”不缩水 /52

◆ 第五节 财政补贴倾向“三农” /56

种粮农民补贴多 /57

“家电下乡”——补贴从生产领域走向消费领域 /59

“三农”补贴惠及全民 /63

第三章 货币政策 /71

◆ 第一节 利率调整的策略和影响 /72

“非对称调整”的意图 /73

利率调整的影响如何 /75

利率调整需综合权衡考虑 /79

SHIBOR——利率市场化 /80

◆ 第二节 信贷总量与信贷结构的调整 /82

正确面对宽松或紧缩的信贷政策 /83

“房贷新政”及对其引发的思考 /86

绿色信贷 /89

融资新渠道——以应收账款担保 /91

◆ 第三节 四两拨千斤的存款准备金率 /93

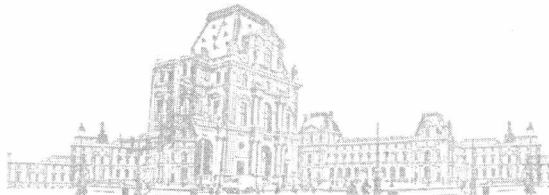
存款准备金政策的利弊分析 /95

对银行体系流动性的影响 /97

银行体系的流动性与盈利性密切相关 /98

存款准备金率调整对企业、楼市和股市的影响 /99





目 录

Contents

- 差别存款准备金率 /102
- ◆ 第四节 不可不知的公开市场业务 /103
- 公开市场业务的目标及其优、缺点 /104
- 公开市场业务一级交易商 /106
- 公开市场业务的交易品种 /107
- 特别国债——公开市场操作工具愈加丰富化 /110
- 与再贴现政策相佐而行 /112
- ◆ 第五节 人民币汇率升值的利弊 /113
- 人民币对美元汇率升值缘何加快 /114
- 人民币升值与抑制通货膨胀 /115
- 人民币升值与“热钱”流入 /116
- 人民币升值考验中国出口企业 /117
- 人民币升值的其它影响 /120
- 第四章 收入分配政策 /127**
- ◆ 第一节 “财产性收入”使居民收入多样化 /127
- 被政府寄予厚望的“财产性收入” /128
- 个人投资——财产性收入增加的主渠道 /130
- 农民财产性收入来源——土地 /132
- 全方位保证居民财产性收入 /133
- ◆ 第二节 缩小居民收入分配差距 /138
- 我国收入分配制度发展历程 /139
- 我国收入分配现状——收入差距过大 /141
- 全方位缩小收入差距 /144
- “提高两个比重”势在必行 /147
- ◆ 第三节 通货膨胀牵动“民生” /150
- 价格飞涨事出有因 /152
- 通货膨胀之争 /153

通货膨胀影响深远 /155

多举措缓解通货膨胀压力 /159

第五章 产业政策 /168

◆第一节 节能减排刻不容缓 /169

节能减排备受关注 /170

企业早执行早受益 /171

投资者的新淘金领域 /176

政府应以身作则 /178

◆第二节 房产调控之“房贷新政” /181

过热的房地产业 /182

房地产行业的政策综述 /183

“房贷新政”政策介绍 /185

“房贷新政”波及广泛 /186

◆第三节 《反垄断法》维护市场经济秩序 /194

反垄断法由来已久 /194

我国反垄断核心是反行政性垄断 /200

反垄断法需进一步深化 /202

看似限制实则督促 /204

◆第四节 “三农”政策下的农业产业化 /206

我国农业产业化成绩斐然 /207

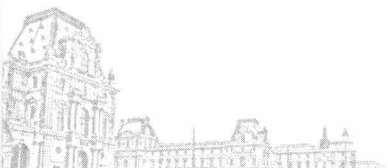
农业产业化的模式 /209

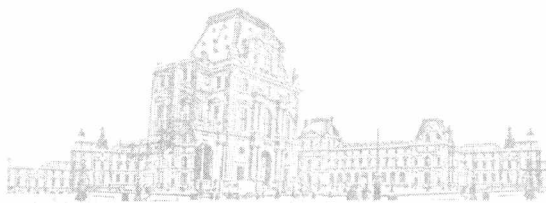
农业产业化必须发展龙头企业 /215

◆第五节 破解中小企业困局 /219

中小企业融资 /220

中小企业自主创新 /225





目录

Contents

第六章 社会保障及就业政策 /237

◆第一节 “上海案”后社保金的动荡 /237

“上海社保案”背后 /238

“上海社保案后”各界回应 /240

全国社会保障基金理事会——全国最大的机构投资者 /246

◆第二节 《劳动合同法》下中小企业生存 /253

《劳动合同法》背景 /253

地方政府、企业、劳动者三者关系的再平衡 /258

《劳动合同法》执行下的中小企业 /263

◆第三节 保障性住房拉开第三次房改序幕 /267

新房改潮政策记录 /268

政府供需双面做文章 /271

保障性住房撼动房地产市场 /275

◆第四节 “新医改”谨慎行进 /280

新医改政策逐步细化 /280

各相关主体疑惑“公益性” /283

地方政府摸索“主导”方法 /286

“医药分开”重组利益分配网 /289

第七章 对外贸易政策 /298

◆第一节 加工贸易被动回应出口退税调整 /299

加工贸易业出现政策拐点 /299

加工企业的政策困境 /301

加工企业趋于分化 /304

◆第二节 国际新环境助推“两高一资”企业蜕变——以钢企为例 /312

钢铁政策两步走 /312

国际新环境启动我国钢企新改革 /316

国有企业与民营企业在钢铁新政下的战略选择 /320

◆ 第三节 当前对外贸易中的三个战略问题 /326

优化进出口结构 /326

提升服务贸易经济拉动效应 /331

构建我国贸易多元化格局 /335

附 录 主要热点经济政策词汇 /346

参考文献 /373

后 记 /380





第一章 | 经济政策

曾有一个形象的比喻是这样说的，如果我们把经济活动比作阿基米德所说的地球，经济理论则是一个支点，那么经济政策就是撬动地球的杠杆。由此可见，经济政策在经济活动中是多么重要。

本章首先对经济政策的内涵、目标、功能、特征及其分类进行了介绍，以便读者从总体上了解经济政策。另外，以美国针对“次贷危机”采取的经济政策对我国经济运行的影响为例，分析了国内外经济政策的传递效应。本章还提出，政府对经济的干预主要是通过经济政策来进行的，经济政策在国家宏观经济管理中占有重要地位。最后，本章提出经济政策是一把双刃剑。每一次经济政策的出台，几乎都涉及到利益的分配和格局的调整，都意味着机遇或挑战，如何解读经济政策，与每个人、每个单位的利益和前途息息相关。因此要充分利用好经济政策这把双刃剑。

第一节 经济政策的内涵及其分类

◎ 经济政策的内涵

我国对政策研究的历史源远流长。《论语》《战国策》《孙子兵法》及《资治通鉴》中都包涵了丰富的政策思想。所谓“政策”，一般是指一个国家的政府、政党和其它团体在特定时期所要达到的目标及其实现这些目标的手段，它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。

经济政策(Economic policy)是国家或政府从一定时期的国情出发,根据客观经济规律的要求,对经济发展目标及实现目标的手段措施等所做的各种规定的总和(侯荣华,1999)。也就是说,经济政策就是国家或政府有意识的去解决各种经济问题,以增进国民福利的行动方针和措施。^①

经济政策一般是由经济政策主体、经济政策工具、经济政策目标三大要素构成的。

经济政策主体是指经济政策的制定者和执行者,具体是指国家或各级政府及其代理机构。国家或政府主要是通过制定经济政策来干预经济的。

经济政策工具是指实施经济政策的手段或措施。如货币政策是通过法定存款准备金率、利率、公开市场操作等工具来实施的。

任何政策都是根据一定的目标来制定的,经济政策也是如此。经济政策目标是国家或政府在某一时期对经济发展的某一方面所要达到的要求的规定。经济政策目标是经济主体的要求,政策工具也要为目标服务。经济政策目标是经济政策的出发点和归宿,制约着经济政策从制定到实施的全过程。经济政策的目标分为最终目标和中间目标。

现在学术界一般认为,宏观经济政策的最终目标有四个方面,即经济增长、

^① 袁国敏:《经济政策评价》,中国经济出版社,2006年12月第一版,第21页。

物价稳定、充分就业、国际收支平衡。

经济增长是指国民经济要保持一定的增长速度,避免经济停滞或下滑。保持经济持续稳定快速增长是宏观调控的重要任务。目前各国衡量经济增长的指标一般采用人均实际国民生产总值的年增长率,即用人均名义国民生产总值年增长率剔除物价上涨率后的人均实际国民生产总值年增长率来衡量。

物价稳定是宏观调控的重要目标之一,它并不是指物价总水平的固定不变,而是指保持物价总水平的相对稳定,避免物价大的波动,当然并不排斥个别商品价格的剧烈波动。物价总水平的上升或下降幅度过大,持续时间过长,会影响社会经济的正常发展和人民生活水平的不断提高。因此要保持物价总水平的相对稳定,防止通货膨胀或通货紧缩。从各国的情况看,衡量物价稳定与否,通常使用的指标有三个:一是消费物价指数,它以消费者日常生活消费为对象,能较准确地反映消费物价水平的变化情况。二是批发物价指数,它以批发交易为对象,能较准确地反映大宗批发交易物价水平的变动情况。三是 GNP(国民生产总值)平均指数,它以构成国民生产总值的最终产品和劳务为对象,反映最终产品和劳务的价格变化情况。

充分就业目标不是指每个人都有工作,也就是说,并不意味着失业率等于零,而是保障有劳动能力的公民享有就业机会。从经济效率的角度看,美国学者多数认为 4%的失业率即为充分就业,而一些较保守的学者则认为应将失业率压低到 2—3%以下。失业,理论上讲,是生产资源的一种浪费,失业率越高,对社会经济发展越是不利,因此,各国都力图把失业率降到最低水平,以实现其经济增长的目标。我国目前正处于经济体制转轨和增长方式转型的过程中,失业问题不仅是一个十分重要的经济问题,而且也是一个关系稳定与发展的政治问题,因而解决失业问题在宏观政策目标中占有重要地位。

国际收支平衡是指保持国际收入与国际支出的相对平衡,尤其是保持经常项目与基本项目的基本平衡,避免出现大幅度的、长期的国际收支逆差或顺差。一国国际收支出现失衡,无论是顺差或逆差,都会对本国经济发展造成不利影响,长期的巨额逆差会使本国外汇储备剧烈下降,从而承受沉重的债务和利息负担;而长期的巨额顺差,会使一部分外汇闲置,如果因大量

外汇的购进而增发本国货币,则可能引起或加剧国内通货膨胀。当然,相比之下,逆差的危害更甚,因此各国调节国际收支失衡一般致力于减少或消除逆差。

宏观经济政策四大目标之间的关系是比较复杂的。有些政策目标之间是统一的,而有些政策目标之间则是冲突的、互相矛盾的。其中经济增长与充分就业是基本统一的,存在正相关关系:经济增长,就业增加;经济衰退,失业增加。除此之外,其余目标之间的矛盾更为突出。表现为稳定物价与经济增长的矛盾、稳定物价和充分就业的矛盾、经济增长和充分就业与国际收支平衡的矛盾等等。经济政策多目标之间的相互矛盾,要求政府在制定政策时对目标进行协调,并确定重点政策目标,这也给宏观调控和政策的实施带来了一定的难度。

◎ 经济政策的功能及其特征

经济政策的功能是指经济政策的功效和作用,它是经济政策实施的结果。经济政策主要有导向功能、协调功能、控制功能和分配功能等。经济政策能引导企业、团体和个人经济行为的方向,规范其经济行为;协调人与社会、人与事物或事物与事物之间的相互关系,保持经济系统内部以及经济和社会协调发展;对企业、团体和个人的经济行为和经济发展起到控制作用;调整各经济主体的经济利益关系,从而起到分配的功能。

经济政策作为公共政策的一种,除具有一般公共政策的特点以外,也有其自身的特征。

第一,灵活性。经济政策并不是一成不变的,它随着国家政治经济文化环境的变化而作出相应调整或变动,随着对经济规律认识的逐渐深化而不断进步。通过经济政策的实践检验和经验总结,那些错误的或过时的政策将会逐步改变,取而代之的是新的政策内容。例如我国 2007 年的货币政策在国内外环境的变化下,就经历了稳健、适度从紧、从紧三种形式。对经济政策正确的调整或更新,将有助于社会生产关系的调整和社会生产力的发展。

第二,连续性。经济政策在制定和实施过程中,包括制定、执行、评估、终结等四个过程,是一个完整的系统。随着时间的推移,内外环境的变化,总会使政策出现不适应经济发展的情况,此时,需要对经济政策进行调整。因此,经济政策的制定和实施是一个连续的、具有动态调整动能的循环运动。

第三,经济政策的影响因素多,具有多变性。经济政策受国内环境影响,即经济政策的制定和实施不仅受到宏观因素的影响,而且还受到微观经济运行主体所做出的各种反应的影响。除此之外,在经济全球化的大环境下,经济政策同样受国际环境的影响。而当今国际环境的不确定性因素增多,更是增加了经济政策的多变性。

第四,经济政策间具有关联性。就一个国家来说,市场经济运行系统是一个庞大的复杂的交叉整体,任何一项经济政策都不可能独立的发挥作用,也就是说,经济政策之间是相互关联的。前面已经说过,宏观经济政策的目标包括充分就业、经济增长、稳定物价和国际收支平衡等方面。其实,每一项目标的实现都需要配以一系列相互关联的经济政策的实施。

◎ 经济政策的分类

由于经济政策涉及范围广,表现形式多样,国内外学术界对经济政策的分类方法也很多。例如按经济政策的层次,可分为总政策、基本政策和具体政策;按经济政策包括范围,分为宏观经济政策和微观经济政策;按经济政策的最终目标可分为实现经济稳定、增长、协调和公平分配的政策;按经济政策所属范畴可分为体制政策和运行政策;按经济政策调节对象可分为调节社会总供给、社会总需求及社会总供求结构政策;按经济政策的手段特点可分为财政政策、货币政策、价格政策、产业政策、社会保障政策、就业政策、收入分配政策、外贸政策等。

本书是按最后一种分类法分别对各种经济政策进行阐述的。本书阐述的经济政策包括财政政策、货币政策、收入分配政策、产业政策、社会保障政策、就业政策和外贸政策。

第二节 国内外经济政策的传递效应 ——以“次贷危机”对中国的影响为例

随着经济“全球化”步伐的加快,任何一个国家都不会是经济的孤岛,每个国家的经济运行都会不同程度的受到其他国家政策的影响,尤其会受到世界大国的影响。可见,国家之间的政策是不断传递和相互影响的。我们不仅要了解我国的经济政策,同时还要了解世界一些大国及与我国有密切联系的国家的经济政策,对我们是不无利处的。

世界上每一个国家,都有自己的经济政策。世界大国的重大政策,是各个国家要多加研究的。美国是当今最强大的国家,是世界的“领头羊”。美国是一个法制社会,其经济政策的制定和出台都比较成熟,会对其他国家经济乃至世界经济产生影响(积极影响或消极影响)。我国要密切关注美国当局所出台的一系列经济政策,关注这些政策对中国经济的影响。

众所周知,美国针对“次贷危机”给美国造成的经济衰退,制定了一系列经济政策,这些经济政策的实施对很多国家的经济运行有着十分重大的影响。下面以对我国的影响为例进行说明。

——美国“次贷危机”是从2006年春季开始逐步显现的。2007年8月席卷美国、欧盟和日本等世界主要金融市场。之后,美国针对“次贷危机”对本国造成的经济衰退迹象,采取了一系列经济政策来提振经济。由于国内外经济政策的传递效应,这些经济政策对我国影响深远。

第一,为缓解美“次贷危机”造成的全球金融市场动荡,美国、欧洲、日本的中央银行纷纷向金融系统注入巨资。这些注资行为及美国其它放松银根的措施,使全球性的流动性过剩问题会变得更加突出。中国的流动性过剩本来就 and 全球的流动性过剩有关系,如果全球流动性过剩的问题还可能进一步加深的话,那么中国的货币政策也会受到进一步的影响。