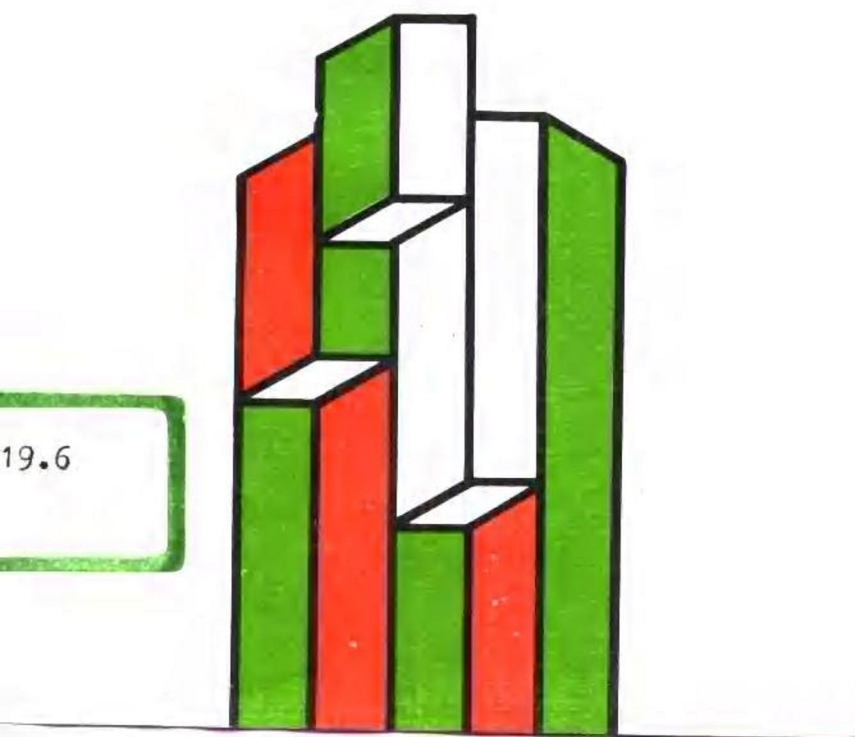


经济政策分析

吴 微 吴春波 著



(京)新登字 073 号

责任编辑:刘树林

责任校对:金 贤

经济政策分析

吴微 吴春波 著

*

中国商业出版社出版发行

(北京广安门内报国寺1号)

邮政编码:100053

新华书店总店科技发行所经销

国防工业出版社印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 4.375印张 70千字

1993年10月第1版 1993年10月第1次印刷

印数:1—5050册 定价:2.80元

ISBN7—5044—1974—5/F·1223

编 审 小 组

组 长 赵国良

副组长 吴 微 沈大风

成 员 古为今 滕四波

总 序

建立和完善社会主义市场经济体制是一项艰巨而复杂的社会系统工程,是建设有中国特色社会主义进程中的一次伟大实践。在当前国内各领域改革开放不断深入、现代化建设步伐加快、国际政治、经济格局重新组合、各国经济贸易联系日益紧密的新形势下,我国改革和发展的实践不断出现新情况、新问题,要求经济管理工作从理论和实践两个方面给予回答和解决。比如:我国社会主义市场经济的理论基础和目标模式;在市场经济条件下,怎样发挥市场和计划两者的长处和作用,综合运用经济手段和法律手段,辅之以必要的行政手段,对宏观经济进行有效管理;在以市场为基础的经济运行机制下,如何对国民经济发展进行形势分析、预测、监测和调控;如何在经济高速增长的情况下,保持地区经济的协调发展;国际贸易新格局的出现对我国对外贸易和国内经济发展有何影响,我国的国有企业如何增强竞争能力进入国际市场,等等。诸如此类的问题对各级各类经济管理工作来说,都是新的课题,许多同志对此并不很了解,有的甚至很陌生。因此,摆在经济

管理工作面前的迫切任务,就是要重新学习,要解放思想、转变观念、更新和扩充知识。只有掌握了新的知识,才能把新思想、新观念、新方法建立在自觉的、科学的基础之上,才能创造性地做好本职工作。

国家计委计划干部培训中心为了推动计委系统培训工作的开展,并满足广大经济管理工作更新知识的需要,组织有关专家、学者和经济管理部门的领导同志,编写了这套《经济管理新知识丛书》,并且在今后还将不断充实这套丛书的内容,这是一件很有意义的事情,我对这套丛书的出版表示祝贺。

如果从国际范围看,从社会经济发展的历程来看,这套丛书中的某些内容也许不一定称得上是新知识。然而,由于我国原有经济体制的特点,许多经济管理工作对这些内容很不熟悉,需要重新学习,因此,这些内容也就成为我们所需要的新知识。丛书的作者们对这些知识并不仅限于描述和推荐,而是经过研究、消化,对如何使这些知识适应社会主义市场经济体制和中国国情的基本要求,进行了有益的探索。从这个意义上讲,它们就更具有了新知识的全部涵义。

这套丛书有明显的特点。它以邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论为指导,以介绍经济管理工作应当掌握的基本知识为

主,侧重于体现实际运用的要求。在内容安排上,以宏观经济管理为主,兼顾微观经济内容,并注意满足地方经济管理的需要。在写作方法上,以阐述新知识为主,同时进行必要的比较研究。一本书,一个主题,几万字,三四个晚上就可以读完,很适合干部自学使用。

相信《经济管理新知识丛书》的出版会受到广大经济管理工作者的欢迎!

陈锦华

一九九三年七月

导 言

自有国家以来,不论在何种社会制度、何种经济体制之下,经济政策总是国家进行经济管理的一种手段。在生产社会化乃至国际化的条件下,一国的内部及国际之间,经济、社会、科技、政治的联系越来越紧密,矛盾越来越复杂,冲突不断加剧,这就更加需要由国家通过经济政策来进行协调、规范和引导,以谋求本国经济的持续增长和社会政治的安定。大家可以看到,经济政策在国家生活中的地位愈益突出了。既然人们不可能不关心经济生活,就不可能不关心经济政策,议论经济政策,对经济政策抱有各自的企望,并热衷参与制订经济政策。至于政府的经济工作人员离不开研究政策,执行政策,制订和调整政策,因而要掌握经济政策的规律,学会成功地运用经济政策,在现代经济生活中有效地进行管理,就更属责无旁贷的事了。

宏观经济管理的四大支柱

党的十四大决定我国的改革以实行社会主义市场经济体制为目标。江泽民同志在阐述这

一目标时提出,“我们要建立的社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义宏观调控下对资源起基础性作用。”他还指出:“同时也要看到市场有其自身的弱点和消极方面,必须加强改善国家对经济的宏观调控。我们要大力发展全国的统一市场,进一步扩大市场的作用,并依据客观规律的要求,运用好经济政策、经济法规、计划指导和必要的行政管理,引导市场健康发展。”这一段话,是关于现代市场经济条件下国家管理经济和我国每年来社会主义经济体制改革经验的概括。从中我们可以看到,关于我国的社会主义市场经济体制,有以下几个基本点:

第一,实行这种经济体制,就是要在社会生产的资源配置中,以市场调节为基础性的调节。为此,要发展市场,扩大市场的作用。

第二,市场调节的这种基础性作用,要在国家宏观调控下进行。国家对经济实行宏观调控的目的是为了引导市场的健康发展。

第三,宏观调控的内容和手段,有经济政策、经济法规、计划指导和行政管理四个方面。

根据上述认识,我们把经济政策、经济法规、计划指导和行政管理看成是在社会主义市场经济体制中,国家实行宏观调控的四大支柱。这四种手段,在宏观调控中的任务相同,但各自具有特殊性质和特定功能,因而在实施形式、范围等方面具有不同的特点,发挥不同的作用。从

总体上说,四种手段要综合起来运用,但经济政策在其中居于首要地位。

经济政策与经济计划

经济政策是一个非常广泛的概念。在高层次上,有国家关于发展经济的总战略、总政策,例如,实现社会主义现代化分三步走,改革、开放等等,这些都是覆盖全局、时间跨度较长的大政策。围绕这些大政策,有一些针对中期性、地区性、局部性的问题,需要有一些中间层次的政策,如加速发展的政策,结构调整的政策,特殊优惠政策,等等。当然还有更为具体的政策,如货币供应、财政收支的紧松政策,农产品收购奖励政策,补贴政策等,这些构成了经济政策的主要内容。

人们常常议论政策与计划的关系,究竟是政策决定计划,还是计划决定政策?我们可以从政策和计划的形成过程来寻求答案。国家制定了重大的经济政策,尤其是发展政策,经济结构和经济利益的调整政策等,为了切实执行,要通过制订国家计划加以具体化、数量化,经过综合平衡,反映到国家计划的内容、指标上。例如,各个五年计划,发展农业、工业、交通运输的计划等中长期计划和专项计划。这是高层次的政策决定了计划。另一方面,实现计划的指导作用,

又要依靠若干具体的政策作为保证的措施。在计划的综合平衡过程中,又将论证经济发展政策的可行性,还会提出补充政策,修订原来的政策。这里,又是计划决定了政策。看来,在经济政策与经济计划的关系中,是互相决定的。但是,从根本上来说,还是由完整的政策体系构成了编制和实现国家计划的依据,经济政策对于有效地进行正确的计划指导,具有决定作用。

经济政策与经济法规

经济政策是经济法规的来源和依据,并通过立法、司法、执法来保证经济政策的贯彻执行。例如,经济活动中各个经济主体的地位及其相互之间的关系,各经济主体活动的权限、程序、责任等政策内容,一般具有原则性、针对性、时效性的特点,需要通过国家立法,把必须明确的基本政策准则和经过实践证明在一定条件下行之有效的正确政策,用法律形式固定下来,使之系统化、规范化、稳定化。政策转化为法规,对经济活动主体来讲,可以在市场活动中有法可依;从国家宏观经济调控来讲,可以依法行事,有利于将市场经济纳入社会主义的轨道。在这里,经济政策是经济法规的渊源,而经济法规又是执行经济政策的保证。

经济政策与行政管理

行政管理作为国家行使职能的一种手段,由行政机构(上下左右的行政组织系统)、行政法规(条例、命令、指示、规定等)、行政职能(监督、协调、服务、奖惩等)组成政府的行政管理体系。行政管理在国家实行宏观经济调控中具有强制、纵向、统一、速效的特点,为实现宏观调控的目标,保持正常的经济秩序,解决那些紧迫性、时效性的问题,是完全必要的。行政管理体系中的核心是行政法规。行政法规虽然也是国家法律体系中的一个部分,但它是行政机关在行使国家职能权限之内的某些规范,作为行政机关执行公务的依据,比其它法规更有普遍性和制裁的多样性。行政管理在经济政策的指引下、行使国家职能,也要遵循经济规律的要求,与经济实力结合起来,解决经济运行中内部和外部的矛盾。行政管理根据宪法、行政法、经济法的规定,按照经济政策目标,制订国家计划,组织实现国家计划。同时,提出经济政策,制定经济政策,也是行政管理的内容之一。

总之,在我国的社会主义市场经济体制中,经济政策、经济法规、计划指导、行政管理这四种手段是宏观经济调控的四大支柱,要依靠它们引导市场经济沿着社会主义轨道健康发展,

实现发展目标的要求。每一手段都因其特定作用而必不可少,而经济政策在其中居于首要地位。

目 录

导 言

一、揭开经济政策神秘的面纱 (1)

(一)一门古老而又崭新的学问..... (1)

(二)“看不见的手”和“看得见的手”
..... (2)

(三)政治经济学使命的延伸..... (4)

(四)既熟悉又陌生的科学范畴..... (6)

(五)经济政策面面观..... (8)

(六)经济政策不是无所不包 (12)

(七)干预是经济政策的灵魂 (18)

二、经济政策主体分析..... (26)

(一)谁是经济政策的主体 (26)

(二)作为经济政策主体的资格 (31)

(三)经济政策是如何出台的 (33)

三、经济政策目标分析..... (39)

(一)如何使经济政策有的放矢 (39)

(二)价值判断与经济政策目标 (44)

(三)经济政策目标间的关系 (46)

(四)经济政策目标的追求 (48)

四、经济政策手段分析..... (56)

(一)经济政策干预经济的工具 (56)

(二)经济政策手段的作用机理	(57)
(三)经济政策是如何干预经济的 ...	(61)
(四)经济政策手段的作用条件	(66)
(五)经济政策手段构成	(68)
(六)主要经济政策手段评价	(70)
五、经济政策效果分析	(86)
(一)何谓经济政策效果	(86)
(二)经济政策的滞后效应	(92)
(三)经济政策效果分析方法	(95)
(四)经济政策的失效.....	(102)
六、经济政策流程分析	(105)
(一)对客观经济事实的准确判断	(105)
(二)对经济政策决策过程中的因素分析	(111)
(三)经济政策制定过程中应考虑的因素	(116)
(四)经济政策组织实施过程中应注意的 问题.....	(117)
(五)经济政策效果评价应注意的问题	(120)
(六)总结评价.....	(121)

一、揭开经济政策神秘的面纱

(一) 一门古老而又崭新的学问

从历史过程来看,经济政策的出现,比经济理论——经济学要早。经济学作为一门独立的科学,是根据扩大商品生产与交换、发展社会化大生产的需要,在资本主义的产生和发展过程中形成的。但是,在资本主义以前的国家中,早就存在经济政策。2000 多年前,我国战国时期的商鞅,提出“重本抑末”的政策,即认为农桑是衣食之本,富国必须“重本”。又认为,工商业是末业,为了牟利,会使人弃农经商,所以要“禁末”或“抑末”,即对工商业的规模 and 行业实行限制。商鞅据当时条件提出的一系列经济政策,在秦孝公的支持下,取得了很大成功,为秦后来统一中国,奠定了经济基础。我国历代封建王朝的许多思想家、政治家,都曾就经济问题提出过一些卓越见解和政策主张。例如“薄税敛”、“等赋”的赋税政策,“平市”、“均市”、“平准”、“均输”的物价政策,“榷酒”、“榷茶”的专卖政策,“田制”的土地政策等,都起到过推动社会生产力的发展,维护封建专制统治的作用。

毫无疑问,经济政策来自经济思想。而一定的经济思想只能是在当时的经济实践和社会矛盾中产生的。在资本主义社会以前,中外思想家面对各种经济现象和各种经济问题,形成了各种经济思想,发表了自己的见解,提出了关于经济政策的各种建议,但都没有形成系统的理论。到 17 世纪中叶以后,随着资本主义生产方式的兴起和发展,以及对封建势力作斗争的需要,才相应地出现和形成了由资产阶级的经济思想上升为理论经济学,至于经济政策学理论,更是以后的事情。

(二)“看不见的手”和“看得见的手”

当资产阶级经济学发展成为完整的理论体系的时候,资本主义被看作是人类永恒的社会经济制度。它把市场机制看作是一只“看不见的手”,赖以支配社会经济活动,并驱使人们充分发挥凭个人秉赋的竞争积极性。为此,它鼓吹自由放任原则,反对国家干预经济生活。19 世纪后期到 20 世纪初,资本主义进一步发展,社会经济矛盾加剧,客观上迫切需要摆脱生产无政府状态和周期性危机的困扰,开始出现了以国家干预反对自由放任的主张。1929 年,资本主义世界爆发了空前规模的世界经济危机,资产阶级经济学关于市场自动调节机制和说教完全破产,而当时的社会主义苏联,根据马克思主义

的基本原理实行计划经济,取得了辉煌成果。在鲜明的对比之下,资产阶级学者虽不能从两种社会制度比较中得出正确的结论,但也认识到,在当代的社会经济中,生产社会化达到如此高度,行业之间、社会集团之间、国际之间,竞争和冲突如此激烈,社会任务如此繁杂,没有政府作为“总管家”,完全听命于市场,其结果是不堪想象的。于是,起用“看得见的手”的主张,应运而生。即认为,政府有必要介入经济,依靠不同的经济政策,运用财政等手段,达到经济增长、就业、社会稳定、经济平等等目标。如果说,以前的政府管理仅是为了有限的目标,那么现在,政府则不能不对这么多的目标负责。此后,现代资本主义经济的各种矛盾加深,经济学遇到更多的复杂问题,对如何维护经济的有效运行,又出现了经济学的各种流派,有的要加强国家干预,有的坚持依赖自由放任为主,但作为政府实行经济管理,不论是笃信哪一个学术派别的理论,在实践中,他们都要采用政策手段,通过政策来贯彻“干预”或“放任”。如果侧重干预,该怎样管理?不该管什么?如果侧重放任,又该管些什么?怎样管理?这些,都得反映在经济政策上。这样的经济政策与古代国家中的经济政策相比,在内涵、意义、使命、手段、作用方式等方面,都大不相同了。