

经济政策学

刘书祥 主编

JINGJI
ZHENGCEXUE

中共中央党校出版社

95
F120
11
2

经 济 政 策 学

主 编 刘书祥
副主编 杨亚佳
付文明

7437/06



3 0105 5838 9

中共中央党校出版社



C

134592

(京)新登字 100 号

经济政策学

刘书祥 主编 杨亚佳 付文明 副主编

责任编辑:龙润霞

封面设计:刘玉佳

责任校对:刘亚明

版式设计:杨书生

出版发行:中共中央党校出版社 地址:北京海淀区大有庄 100 号

邮编:100091 电话:258.2931 258.1568

经销:新华书店

印刷:中共河北省委党校印刷厂

开本:850×1168 毫米 32 开

版次:1993 年 9 月第 1 版

字数:200 千字

印次:1993 年 9 月第 1 次

印张: 8

印数:9500 册

书号:ISBN7-5035-0891-4/D.444

定价:5.55 元

如印装质量不合格,本社发行部负责调换。

编写说明

为了认真贯彻落实党的十四大提出的学习马列“要联系实际，要精，要管用”和全党同志“不仅要抓紧学习政治，而且要抓紧学习经济，学习先进经营管理，学习现代科学文化，刻苦钻研业务，努力成为本职工作的内行和能手”的指导方针，适应我国改革开放和现代化建设的需要，我们对河北省党校系统大学专科和大专函授课程进行了大幅度调整，尤其加大了经济、管理、政法、科技等课程的比重。为了搞好新设课程教学，不断提高教学质量，我们组织编写了这套适应党政干部学习的大专教材。主要有：马克思主义哲学原理、科学社会主义基本问题、党的建设和党的领导、中共党史、毛泽东思想史、中国特色社会主义理论问题、新编政治经济学教程、生产力经济学、外向型经济概论、西方经济学简明教程、工业企业经营管理概论、国外经济管理、三资企业管理、财政与金融、经济法学、市场学、国际经济活动惯例、公共关系原理与实务、经济谈判、国际贸易理论与实务、经济政策学、领导决策与经济、现代科技与社会、经济应用文写作。全套教材力求准确阐述马克思主义基本原理和邓小平建设有中国特色社会主义理论；理论联系实际地研究、探讨当前我国改革开放和现代化建设中出现的热点、难点问题；系统地介绍经济、管理及现代科技文化知识。

由于水平所限，加之仓促成书，难免有疏漏之处，敬请读者批评指正，以求再版时补充修订。

河北省党校系统大专教材编审委员会

1993年8月

目 录

绪 论	(1)
第一节 经济政策学的研究对象和内容	(1)
第二节 经济政策学与相关学科的关系	(6)
第三节 经济政策学的研究原则和方法	(10)
第二章 经济政策学的制定	(16)
第一节 经济政策制定的依据	(16)
第二节 经济政策制定的原则	(21)
第三节 经济政策制定的程序	(26)
第三章 经济政策的实施	(32)
第一节 经济政策实施的特点和作用	(32)
第二节 经济政策实施的原则	(36)
第三节 经济政策实施的步骤	(41)
第四章 经济政策的控制	(47)
第一节 经济政策控制的特点和作用	(47)
第二节 经济政策控制的过程和手段	(51)
第三节 经济政策控制系统的建立	(55)
第五章 经济政策效应的评价	(61)
第一节 经济政策效应的分类和特点	(61)
第二节 经济政策效应评价的原则和标准	(66)
第三节 经济政策效应评价的方法	(70)
第六章 产业政策	(75)
第一节 产业政策的性质和特征	(75)
第二节 产业政策的目标和内容	(79)
第三节 我国产业结构的调整	(84)
第七章 财政政策	(90)

第一节	财政政策的特点和作用	(90)
第二节	财政政策的内容	(93)
第三节	财政政策的目标及其检验标准	(98)
第八章	金融政策	(103)
第一节	金融政策的特点及作用	(103)
第二节	金融政策的内容	(106)
第三节	金融政策的内容目标和措施	(112)
第九章	税收政策	(116)
第一节	税收政策的性质和作用	(116)
第二节	税收政策的分类	(120)
第三节	税收政策的要求及其完善	(123)
第十章	价格政策	(129)
第一节	价格政策的类型和作用	(129)
第二节	价格政策的制定依据和主要内容	(134)
第三节	价格政策的执行与管理	(138)
第十一章	工资政策	(143)
第一节	我国工资政策的形成和发展	(143)
第二节	制定工资政策的原则和依据	(147)
第三节	我国工资制度的改革	(151)
第十二章	固定资产投资政策	(156)
第一节	固定资产投资政策的内涵和作用	(156)
第二节	固定资产投资政策的制定原则和主要内容	(161)
第三节	固定资产投资政策的执行和管理	(167)
第十三章	工业经济政策	(170)
第一节	工业的特征和作用	(170)
第二节	工业经济政策的主要内容	(175)
第三节	制定工业经济政策的基本依据和原则	(179)
第十四章	农业经济政策	(185)

第一节	农业的作用及农业经济的发展·····	(185)
第二节	农业经济政策的主要内容·····	(191)
第三节	我国农业经济发展的制约因素及其对策·····	(194)
第十五章	商业经济政策 ·····	(199)
第一节	社会主义商业的性质和任务·····	(199)
第二节	商业经济政策的内容及其制定依据·····	(202)
第三节	我国商业体制的改革·····	(205)
第十六章	交通运输经济政策 ·····	(211)
第一节	交通运输在国民经济中的地位和作用·····	(211)
第二节	交通运输经济政策的内容·····	(214)
第三节	我国交通运输的现状及其发展·····	(220)
第十七章	外贸经济政策 ·····	(225)
第一节	外贸经济政策的特征和作用·····	(225)
第二节	外贸经济政策的内容·····	(227)
第三节	我国外贸体制的改革·····	(232)

第一章 绪论

经济政策学是社会科学中刚刚兴起的一门新学科,它主要是研究经济政策的制定、实施、控制等活动的一般规律。学习经济政策学,首先必须了解它的研究对象、研究内容、学科特点,同有关学科的关系,以及研究经济政策学的原则和方法。

第一节 经济政策学的研究对象和内容

一、经济政策学的研究对象

政策,是指政党、国家为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。它对于调整阶级之间、社会集团之间、国家之间的相互关系以及促进社会经济文化等方面的发展,起着主导作用。经济政策,是指一个国家在经济领域中所规定的政策,它是一个国家为了实现经济建设的总目标、总任务而规定的经济活动行为的规范和准则。

在任何社会里,经济活动都是最基本、最主要的活动。经济活动几乎涉及人们的全部生活。作为经济方面的政策也是多种多样。经济政策是一个较大的政策体系,内容繁多。从产业上看,可以分为第一产业政策、第二产业政策、第三产业政策等。而作为第一产业政策的农业政策下面又可分为种植业政策、林业政策、畜牧业政策等,第二产业政策的工业政策又可分为重工业政策和轻工业政策。重工业政策、轻工业政策下面又可分为采矿、冶炼、化工、机械、纺织、食品等方面的政策。从经济活动的过程看,可以分为生产政策、流通政策、消费政策、分配政策等。

一个国家的经济政策,关系到一个国家的经济命脉,决定着国家的兴衰。就我国来说,制定经济政策就是为了根据客观规律的要求和国民经济发展的客观情况,不断调整和完善生产关系,改革上层建筑,科学地组织社会生产力,高效率地组织社会经济活动。党和国家运用经济政策,有效地规范人们的经济活动,调整各种经济关系,正确地处理经济生活中的各种矛盾,把影响国民经济发展的诸多因素统一协调起来,从而促进我国社会主义经济建设的繁荣和发展。

经济政策学作为一门独立的学科,有其特定的研究对象。毛泽东同志曾经说过:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究,就构成了某一门科学的对象。”又说:“如果不研究矛盾的特殊性,就无从确定一事物不同于他事物的特殊的本质,就无从发现事物运动发展的特殊的原因,或特殊的根据,也就无从辨别事物,无从区分科学研究的领域。”^①

经济政策作为规范人们经济活动的准则和调节各种经济关系的手段,它是一个客观存在的系统,按照系统科学的观点,这个系统正是由于其自身的矛盾运动以及同外界环境的物质、能量、信息的交换才得以存在的。经济政策学要研究的矛盾或问题,就是经济政策与所处环境的关系及其自身的运动规律。它不仅要研究各个经济领域的政策,而且更重要的是要从每一项现实经济政策中抽象出它们所共有的东西,找出它们的运动规律。具体地说,经济政策学是一门研究经济政策的制定、实施、控制等项活动中的矛盾运动规律的科学。

我们这里要研究和建立的经济政策学,是具有中国特色的社会主义经济政策学,它是以我国现阶段的经济政策的制定、实施等

^① 《毛泽东选集》(四卷合订本),第284页。

活动的矛盾运动规律,作为自己的研究对象的。它是以现实经济政策的存在作为基础和前提条件的。它的研究范围和领域,同党和国家管理的经济领域是一致的。

二、经济政策学的研究内容

经济政策学不仅有其特定的研究对象,而且有其明确的研究内容。

基本理论。主要包括经济政策的制定、实施、控制及经济政策效应的评价等方面的基本原理。一是经济政策的制定应该考虑的客观依据,应该坚持的基本原则,以及制定经济政策的主要程序;二是经济政策实施的特点、作用、原则和贯彻、实施经济政策的步骤;三是经济政策控制的过程和控制手段,经济政策控制系统的建立;四是经济政策效应评价的意义、原则、标准和方法。这些基本原理,是对经济政策的制定、实施、控制、评价整个活动过程中客观规律的高度概括和总结。它对各个经济领域的具体政策的制定、实施、控制、评价活动,有其理论上的指导作用。任何经济政策的制定、实施、控制等项活动,都必须遵循其客观规律,否则,必然会受到应有的惩罚。

宏观经济政策。它是指国家制定的用来调节各种宏观经济变量,使国民经济协调发展的基本准则。主要包括产业政策、财政政策、金融政策、税收政策、价格政策、工资政策、固定资产投资政策等。宏观经济政策是针对微观经济政策而来,它是指为全社会各个行业、各个领域的经济活动制定的共同政策。而微观经济政策则是指国家制定的用来规范各个不同行业、不同领域的经济活动行为的准则。微观经济政策是宏观经济政策的基础,而宏观经济政策又是制定微观经济政策的依据。宏观经济政策适用于各个不同的经济领域,微观经济政策只适用其特定的经济领域,并且微观经济政策的制定必须以宏观经济政策为指导,不能与其相背离和矛盾。对宏观经济政策的研究,着重研究产业、财政、金融、税收、价格、工

资、固定资产投资等方面政策的性质、特点、作用、内容,以及这些经济政策的进一步发展和完善等。

微观经济政策。主要包括工业经济政策、农业经济政策、商业经济政策、交通运输经济政策、外贸经济政策等。这里所说的微观经济政策也是相对而言。对于产业政策、财政政策、税收政策等宏观经济政策来说,它属于微观经济政策,而对于它们所属的经济领域中的政策,则又是宏观经济政策。比如,工业经济政策,对于重工业中的采矿、冶炼、机械和轻工业中的纺织、食品等方面的经济政策,它属于宏观经济政策;农业经济政策,对于种植业、林业、畜牧业、渔业等方面的经济政策也是如此。工业、农业、商业、交通运输、对外贸易等方面,都在国民经济中占有十分重要的地位和作用,对这些领域经济政策特点、内容、目标,以及这些领域体制改革等方面有关政策的研究,也是经济政策学必须涉及的主要内容。

三、经济政策学的学科特点

经济政策学的学科特点,是由经济政策学的研究对象和研究内容所决定的。

1. 理论性与实践性。从事任何一项工作,都必须以一定的理论作基础。经济政策的制定、实施、控制、评价,以及对经济政策的研究,也必须有一定的理论来进行指导。经济政策学是一门理论性很强的学科,它的任务就在于为制定、实施、控制、评价和研究各项经济政策提供理论指导。

经济政策学也有很强的实践性。社会主义经济政策的制定和实施,都是从经济建设的实际出发的,是符合社会经济发展规律的,因而它能够指导经济建设事业的顺利发展。正确的经济政策,来源于经济建设的实践,是经济建设实践经验的总结。社会主义的经济政策,也是在不断的经济建设实践中形成、发展和完善起来的。而经济政策学,也是人们在经济建设的实践中逐步形成的,它也必将随着社会主义经济建设的实践而不断地完善。由此可见,经

济政策学是一门理论性与实践性相结合的科学。

2. 阶级性与科学性。在阶级社会里,统治阶级总是要以自己的利益和意志为标准来制定经济政策,因而,经济政策是阶级意志的体现,具有强烈的阶级性。历代剥削阶级所制定的经济政策,从来就是代表他们的利益对广大劳动人民的经济活动进行制约的。这是保证他们剥削和压迫广大劳动人民的重要手段之一。社会主义的经济政策,是代表和符合无产阶级和广大人民群众利益的。作为专门研究经济政策现象的经济政策学,它不可能脱离现行的经济政策的性质去抽象的进行分析,而必须紧密联系现行经济政策,并充分反映它的本质。因此,经济政策学的阶级性是客观存在的,承认经济政策学的阶级性,并且在学科内容上反映其阶级性,这也是社会主义经济政策学与资本主义经济政策学的一个根本区别。

社会主义的经济政策,是无产阶级以马克思主义为指导思想,在对社会主义国家是建立在经济比较落后的基础之上的这一客观事实进行认真分析以后,才制定出的符合客观实际的政策,这就决定了它具有很强的科学性。社会主义的经济政策学,由于它是对现行经济政策的客观的分析和研究,它也必然是科学的。因此,阶级性与科学性的统一,也是社会主义经济政策学的显著特点。

3. 系统性与综合性。经济领域十分广阔,经济建设领域的每个部门、每个方面,甚至生产建设的每个环节,都要制定相应的经济政策。并且现代社会的各个环节、各个方面都相互联系、相互制约,形成一个较大的系统,往往牵一发而动全身,因而,每一项具体经济政策的制定和实施,都必然会涉及到它的约束范围之外的其它领域,都是一种系统性的综合性的行为。每一项经济政策的制定、实施、控制、反馈过程涉及各种知识,不仅涉及社会科学知识,也涉及自然科学方面的知识。因此,经济政策学的建立和研究,也必须吸收各门学科的有关知识。经济政策学也是一门系统性和综合性很强的多元交叉科学。

第二节 经济政策学与相关学科的关系

一、经济政策学与政策学

经济政策学属于政策学中的一门分支学科,在学科的本质和特点,研究的原则和方法等方面,都与政策学有许多相同之处。我国现行的各项政策,都是无产阶级的政策,都是代表广大人民群众的利益和意志的。经济政策学和政策学对有关方面政策的研究,都必须以马克思主义理论和具有中国特色的社会主义理论为指导,努力建立具有中国特色的经济政策学和政策学的学科体系。经济政策学和政策学都属于综合性很强的多元交叉学科,都具有综合性、实践性等特点。在研究的方法上,不仅都必须运用辩证唯物主义和历史唯物主义的基本方法,而且还应该吸收和借鉴社会科学和自然科学中众多学科,尤其是当代一些新兴学科的现代的、科学的研究方法。

经济政策学与政策学都是社会科学中新兴的、独立的学科,它们既有共同之点,也有许多不同之处。首先,从研究的领域看,经济政策学主要是涉及国家的经济建设领域,尤其是经济的生产、流通、消费、分配等有关领域。而政策学研究的领域较之经济政策学广泛的多,它与党和国家管理的范围及领域是一致的,它面向现代社会运行过程中所出现的各种矛盾和问题,触及到社会的各个阶层、各个方面,涉及到社会的各个环节、各个领域,甚至社会的各个角落。其次,从研究的内容看,经济政策学主要研究国家有关经济方面的一系列政策,研究如何根据经济运行的客观规律,正确地制定和有效地实施经济政策。政策学研究的内容,包括党和国家的所有政策,国家的经济活动方面的政策,只是其中重要组成部分。除此之外,还有政治活动方面的政策,科学技术文化教育方面的政策,民族宗教事务方面的政策等。第三,从学科的作用看,由于经济

政策学是对经济政策制定、实施、消亡等客观规律的总结,它的作用在于指导经济政策制定机构和部门制定科学、正确的经济政策,规范广大人民执行经济政策的活动,提高经济领域领导者的政策水平。政策学是对党和国家所有政策制定、实施一般规律的抽象和概括,在政策科学的整个学科体系中,它的层次最高,理论性更强。它的任务和作用在于为其他学科的研究提供理论指导,其他学科的研究是在政策学提供的理论和方法的基础上进行的。

二、经济政策学与经济学

经济学的理论主要是研究物质资料的生产、交换、分配和消费等经济关系和经济活动的规律及其应用。经济政策学则是对根据经济学理论制定的经济政策的研究。经济学理论应当是自成体系,相对稳定,不能随时随意调整,经常变化;而经济政策学的研究则不同,由于经济政策是根据经济理论,结合特定的政治经济形势而制定,甚至在执行中还允许有一定程度的弹性,并且经济政策还可以按照客观形势的变化而相应地调整,在政治经济形势发生根本性的变化之后自然而然地被新的经济政策所代替。所以,经济政策学的研究必须随着经济政策的不断调整 and 变化,而相应地变化。

经济政策学与经济学的关系,是由经济政策与经济理论的密切联系所决定的。第一,经济政策的制定必须以科学的经济理论为指导。我国在四十多年的社会主义经济建设过程中,曾有过多次严重的挫折和失误。这些挫折和失误都是和我们的政策,主要是经济政策的错误联系在一起的。而错误的经济政策往往是由于经济理论和指导思想上的偏差造成的。党的十一届三中全会以来,我国的社会主义经济建设所以能发生转机,并且越来越出现好的局面,主要是在理论上进行了拨乱反正,抛弃了一些错误的论断,在经济理论上,突破了把计划经济同商品经济对立起来的观念。党的十四大又突破了把社会主义与市场经济对立的传统观念,明确提出了在我国要建立社会主义市场经济体制的理论。在一系列经济理论的

指导下,逐步制定了许多有关的经济政策。我国及世界众多国家经济发展的经验都充分表明,要使国家的经济能够顺利发展,必须有一套正确科学的经济政策,科学的经济政策的制定和形成有待于科学的经济学理论的完善。国家经济政策的研究离不开正确的经济理论,国家经济政策的制定必须以正确的科学的经济理论为指导。第二,经济政策是经济理论与经济实践之间的中介和桥梁。任何实践活动都必须有正确的理论作指导,否则,其实践就是盲目的,也难以达到预期的目的。而经济理论对经济实践的指导作用是通过经济政策来实现的。经济政策是把经济理论应用于实践并指导实践的桥梁。另外,经济理论是否正确,也必须通过以它为指导而制定的经济政策在实践过程中的执行结果来证明,因此,经济政策不仅是经济理论通向经济实践的桥梁,而且也是经济理论接受经济活动实践检验的桥梁。经济政策与经济理论联系如此紧密,那么经济政策学与经济学的关系也就显而易见了。

三、经济政策学与经济法学

经济政策学与经济法学的区别,主要是由于它们的研究对象的不同所决定的。经济法学是一门以国家的经济法律、法规为研究对象的科学,而经济政策学的研究对象是党和国家的经济政策。经济法规与经济政策相比较,无论其表现形式、职能范围,还是实施方法等方面都明显不同。首先,从表现形式上看,经济法规通常采用法律、法令、条例、章程等形式来表现,它一般都有详细的条文和比较完整的体系。而经济政策的表现形式比较简单,往往是用比较简短概括性强的语言,把经济政策的精神表述清楚。经济政策主要体现在党和政府的重要决议中,当然在一些经济法规中也有所体现。其次,从职能范围看,经济法规是对国民经济管理和各种经济组织在经济活动中所发生的经济关系,实行法律调整,并且比较具体地规定了人们在经济活动中应该做什么,不应该做什么,应该怎样去做,以及违反了规定应该受到何种制裁。而经济政策是比较原

则地确定国家各项经济工作的方针、目标、方向 and 任务,以此来实现国家对经济活动的领导。再次,从作用上来看,经济政策是党和国家为指导国民经济活动而制定的,需要国民经济各部门遵守的经济行为规则,对国民经济发展具有重要的指导作用。而经济法规是从属于经济政策,为贯彻执行经济政策服务的,主要是为经济政策的贯彻落实提供保证条件的。最后,从实施上可操作性看,一般来说经济政策比较原则,它主要是通过宣传教育,依靠广大干部和群众的积极性、自觉性来贯彻实施的。并且,经济政策的贯彻落实还要通过制定有关经济法规予以保证。经济法规比较具体,对在执行中可能会遇到的困难和出现的问题,事先都充分进行了考虑,并对此都用条文的形式,做出了比较具体的详细的规定。在实施中,经济法规比经济政策可操作性强得多。经济政策与经济法规的区别,也就决定了分别对它们进行研究的两门学科的不同特点。经济政策学与经济法学相比较而言,经济政策学研究的内容比较宏观,对某一经济政策的研究,多是从党和政府众多的决议、文件、领导重要讲话,以及一些经济法规中抽象出来的东西,因为许多经济政策是散见于多个决议或文件中的。而经济法学研究的内容相对要微观的多,它是从具体的经济法规中概括出其理论的,并且多是对某一项具体经济法规的研究。经济政策学对一些经济政策贯彻实施的研究,也比较笼统、比较原则,理论性相对也较强。而经济法学对某一经济法规的实施的实施的研究,就比较具体,一些步骤和程序也比较清晰。

经济政策学与经济法学也有着十分密切的联系。在社会主义制度下,它们的研究对象经济政策和经济法规,都是建立在社会主义公有制基础上的上层建筑,都是为经济基础的形成、巩固和发展服务的,都是为加速改革开放和经济建设步伐服务的,都是工人阶级和广大劳动人民群众根本利益的体现。同时,经济政策是经济法规形成的依据,经济法规又是经济政策的条文化、具体化、固定化。

一般说来,经济法规的制定必须以党和国家的现行经济政策为依据,符合现行经济政策的规定。实际上许多经济政策也往往体现在有关经济法规之中。因此,研究经济政策必须研究有关经济法规,同时经济法学也必须研究有关方面的经济政策。另外,经济政策学和经济法学的研究,所涉及的经济领域基本一致,只不过经济政策学研究的是经济领域中的政策现象,经济法学研究的是经济领域中的法律现象而已。

第三节 经济政策学的研究原则和方法

一、经济政策学的研究目的

任何一门学科的建立和研究,都有一定的目的。经济政策学的研究目的,就是为了正确地、科学地制定经济政策,提高广大干部特别是从事经济工作的各级领导干部的政策理论水平,以及适应和促进当前经济体制改革的发展。

1. 科学地制定经济政策。随着改革的进一步深化,我国政府对经济活动的管理,逐步由行政指令性的直接控制为主,向综合运用经济、法律手段的间接调控为主转变。其中经济手段,主要就是通过制定各个不同层次的经济政策,来指导、调控或干预社会经济生活的各个方面,引导整个国民经济的正常运行,从而顺利完成国民经济和社会发展规划,实现既定的战略目标。随着社会的飞速发展,经济政策与国家经济活动的关系越来越密切。我国经济的发展如何,直接取决于经济政策的正确与否。正确的、科学的经济政策就能使我们的经济工作取得成功,反之,就达不到预期的目标。我国经济建设实践,已经充分证明了这一点。既然经济政策在社会经济发展中具有如此举足轻重的作用,就应该努力研究如何科学地制定经济政策的问题。经济政策学建立和研究的主要目的,就在于提示经济政策制定和实施的基本规律,探索经济政策制定和实