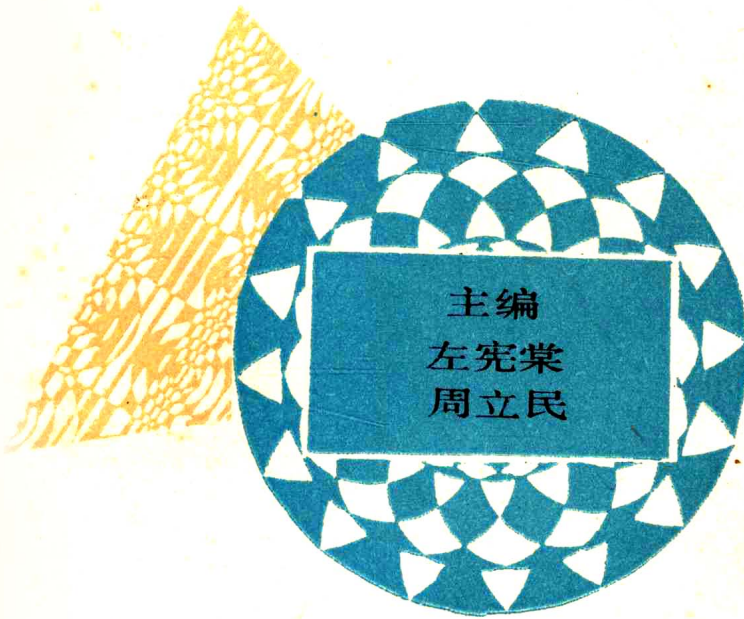


现代贸易经济与管理丛书

商业政策学

经济管理出版社



主编
左宪棠
周立民

高等院校经济类专业教材

商業政策學

经济管理出版社

责任编辑：王世超

书名题签：李需盈（全国硬笔书法比赛特等奖获得者）

商 业 政 策 学

左宪棠 周立民 等

※

经济管理出版社出版发行

（北京阜外月坛北小街1号）

各地新华书店经销 安徽肥西县印刷厂印刷

※

787×1092 1/32 印张7.32 字数：170千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数：1—6000

※

ISBN7-80025-215-9

F·175 定价：2.90元

出版说明

《现代贸易经济与管理》丛书是为了满足我国高等学校经济类专业教学的需要，为了满足我国有关企业、部门的干部、职工专业培训和成人教育的需要，集中全国18所高等院校及有关部门的专家、教授、学者集体编著而成的。本丛书理论联系实际，具有较高的理论水平和较强的实用价值。其中，《商业政策学》、《消费者心理学》、《商业公共关系学》、《商业经济思想史》、《外国商业》等为国内第一次公开出版的新学科，其他各学科在体系、结构和重要观点上，也均有新的突破与发展。

一九八九年元月

《现代贸易经济与管理》丛书编委会

主 编：左宪棠

副 主 编：（以姓氏笔划为序）马世俊 李志强
邵 跋 柳思维 蒋克珍

常务编委：（以姓氏笔划为序）方光罗 王俊恒 左宪棠
江明岳 李志强 刘善康 邵 跋 林铭复
张宝从 张玉杰 柳思维 虞介泉 蒋克珍
廖九如 薛本基

目 次

第一章	政策的形成与分类	(1)
第一节	政策及其性质.....	(1)
第二节	政策与理论、法律和实践的关系.....	(6)
第三节	政策的分类.....	(10)
第二章	商业政策的形成与完善	(14)
第一节	马克思主义关于商业的论述.....	(14)
第二节	社会主义初级阶段的商业运行.....	(28)
第三节	商业政策在实践中的不断完善.....	(38)
第三章	商业政策的制定和检验	(48)
第一节	商业政策的制定和论证.....	(48)
第二节	商业政策的检验.....	(59)
第三节	商业政策的修订与调整.....	(67)
第四章	商业政策的执行与终止	(78)
第一节	商业政策的执行.....	(78)
第二节	商业政策的终止.....	(88)
第五章	商业政策的分类与管理	(94)
第一节	我国的商业管理政策.....	(94)
第二节	我国的商业经营政策.....	(103)

第三节	商业政策的管理与监督·····	(112)
第六章	轻纺工业品经营政策 ·····	(122)
第一节	食品经营政策·····	(122)
第二节	日用百货经营政策·····	(131)
第三节	纺织品经营政策·····	(137)
第四节	五交化与家电商品经营政策·····	(145)
第七章	生产资料经营政策 ·····	(153)
第一节	农业生产资料经营政策·····	(153)
第二节	工业品生产资料经营政策·····	(162)
第八章	农产品经营政策 ·····	(171)
第一节	农产品收购政策·····	(171)
第二节	农产品经营政策·····	(178)
第九章	服务业经营政策 ·····	(184)
第一节	制定服务业政策的客观依据·····	(184)
第二节	饮食服务业经营政策·····	(190)
第三节	旅游业政策·····	(197)
第十章	特区商业政策 ·····	(202)
第一节	我国特区商业政策的特殊性·····	(202)
第二节	我国特区商业政策的内容·····	(209)
第三节	我国特区商业政策的展望·····	(217)
后 记	·····	(227)

第 一 章

政策的形成与分类

第一节 政策及其性质

政策是国家和政党根据一定时期、一定目标制定的协调和约束社会各个领域、各个阶层及社会成员行为的规范与准则，是国家和政党对人民实施领导、管理的有效工具。

政策属上层建筑，它建立在一定的经济基础上，反映经济基础的要求并为经济基础服务。任何政策的形成、实施，都不能脱离现实的经济基础。但政策不仅仅消极地反映经济基础的要求，政策的实施如果适应了经济基础的要求，就能起积极的作用并巩固经济基础的地位；如果政策不能适应经济基础，则会对经济基础产生消极的破坏作用。

政策是一门综合科学，它的形成凝聚了社会科学、自然科学多学科、多门类的最新研究成果。政策是政党治理社会的手段之一，因此，它的形成必须建立在对社会的充分观察和认识的基础之上。不同的学科对社会的观察都立足于本学科的研究范围，因此，对社会的观察通道相对狭窄。由于科学的分界和角度不同，在政策的建议上就容易产生两种倾向：一种是以自身的学科为出发点，提出局限于狭窄视野之内的政策手段。另一种是提出范围广阔但缺乏科学根据的政策建议。总之，从单一学科出发，就会对多维空间产生单维印象，这样，超出本学科可以胜任的范围，就只能提出毫无效应的各种策略。单学科

的有效范围 and 政策的广阔范围之间的矛盾，只有综合各学科知识，然后制定政策才能解决。因此，政策必须建立在广泛的、各类学科研究成果的基础之上。我国的改革实践证明，每一项政策的制定和实施仅仅从经济的角度论证是不够的，经济规律并不能解释诸如人们的“自我牺牲”精神和“心理承受能力”等等现象。因此，制定合理政策，必须综合各学科的研究成果，才能增强政策对实践的相关性和有效性。

政策是一种资源。合理的政策如同矿藏、山水、林木等自然资源一样对经济发展起到推动作用。合理的政策在生产领域可以发挥如下作用：

第一，提高物质资源和劳动资源的使用效率

主要表现为合理的政策可以激发劳动者的生产积极性，从而使生产力中唯一具有能动性和主导性的要素充分发挥作用。因为人尽其力，必然物尽其效。十一届三中全会以来，我们在农业生产中推行了联产承包责任制和一系列鼓励和推动农村商品经济发展的政策措施，如允许农民搞长途贩运，农民离土不离乡到城镇从事各种工商业活动。这一系列政策从社会的角度看，它把束缚在土地上的农民解放了出来，既提高了农业生产力，又发展了城镇工商业，进而繁荣了城乡市场。从农民的角度看，政策给他们带来了较大的物质利益和活动场所。因此，农民的生产积极性高涨，从而使土地资源和劳动力资源使用效率大大提高。

第二，优化一般资源的组合配置

良好的政策不仅可以使劳动者学用一致，取其所长，建立起合理的劳动资源使用结构，而且还可以使物质资源在空间布局 and 流向以及相互结合上趋于合理，从而更好地发挥现有资源的整体效用。国家一系列劳动制度的改革，诸如固定工制变为

合同工制、鼓励企业内部优化组合等，目的就是要鼓励人才流动，激励劳动者奋发努力，从而建立起合理的劳动资源使用结构。而推行推动企业横向联合和“兼并”的政策，目的是在使各项资源在空间布局上趋于合理，逐渐克服“小而全”、“大而全”的传统小生产格局。

第三，扩大一般资源的利用范围

无论是物质资源还是劳动力资源，只有开发使用，才能成为财富之源。合理的政策可以广开源路，变废为宝，变无用为有用。比如，扩大就业政策使大量外国资金和技术为我所用。这些都是符合实际的政策带来的生产力的壮大。

政策不仅在生产领域发挥作用，在流通领域也有其不可替代的作用。合理的政策在流通领域的作用表现为：

第一，拓宽流通渠道，加速商品流通，减少商品损耗，促进社会再生产。合理的政策可以改变流通渠道网络，使货畅其流，从而加速商品从生产领域向消费领域的转移。这样一方面丰富了市场供应，满足了消费需要，另一方面，由于产品价值得以实现，就为社会再生产提供了条件。经济体制改革以来，鼓励多种经济成分经商，补充了主渠道国营商业的不足。按经济区域设置流通环节，则减少了由于商品迂回、倒流而造成的物流时间长、商品损耗大的问题，节约了社会劳动。这就是政策灵活造成的社会效益。

第二，完善市场体系，发挥市场机制的作用，调节市场供求，使之趋于平衡，建立平等的市场竞争机制。合理的政策，有利于促进市场体系的正常发育，并运用价格、利率、税收等机制的作用，使各种生产要素通过市场实现优化组合，促进国民经济各部门以优化比例高速度发展。同时，合理的政策有利于确立商品生产者分工、协作、平等竞争的市场秩序，建立优

胜劣汰的竞争机制,使社会对经济个体的选择、淘汰趋于合理,保证了经济整体的旺盛生命力。比如,国家政策允许信息商品化,建立了信息市场,促进了信息的社会化,推动了社会生产和消费相匹配。政策允许科技成果商品化,建立了科技市场,促进了科学技术尽快转化为生产力。而国家制定的《企业法》、《破产法》等更体现了建立“优胜劣汰”的竞争原则的基本政策。

第三,具有推动实现国家财政收支良性循环的积极功效。合理的流通政策,着眼于促进生产和消费相适应,实现供求平衡,使生产企业上缴的税金成为稳定、可靠的财政收入。在我国经济体制改革前,国家对部分产品实行统购包销政策,这一政策使大量产销不对路的商品在流通领域积压,商品价值并未实现,而生产企业却用商业垫付的、来自国家财政的信贷资金一方面维持再生产,另一方面以税金形式上缴国家财政形成新的“财政收入”。这使整个国民收入的分配和再分配失掉准确性和科学性。统购包销政策的中止,推动了以销定产、以销定购生产经营方针的实行。减少流通领域商品积压,一方面使生产和消费一致,减少了盲目生产造成的浪费,另一方面消除了财政收入中的虚假成分,使国民收入相对真实、可靠。

政策作为一种资源,有着自然资源无与伦比的优势。首先,政策有着无限的威力和惊人的效益。相对于一般资源的投入来说,它是一种近乎于零的投入,而带来的却是成千上万的产出。其次,政策是一种取之不尽、用之不竭的资源。任何国家可以有自然资源多寡之别,却没有政策资源贫富之差,而且仅此一项资源的合理使用,足以使国家自强于世界民族之林。

当然,任何经济活动无不在一定的政策环境下进行,所谓政策是一种资源,只能仅就合理的政策而言。至于不合理的政

策，不仅不会为经济活动提供动力和秩序，而且相反地会制约生产力的发展。因此，开发政策资源意味着摒弃一切不合理政策，用有助于经济发展的合理政策取而代之，尤其在政策出现重大失误的情况下，不仅政策资源的开发更显得迫不及待，甚至成为经济发展的关键因素。

政策的立足点是宏观和未来，政党把对社会发展趋势的认识变为宏观目标，通过政策体现宏观目标的具体内容，并不时地运用政策手段指导社会发展方向。总之，能不断地增强达到宏观目标能力的政策就是好政策。政策的贯彻和预期目标相背离，这时如果目标正确，就必须检查政策本身的正确性和合理性，不断修正和完善，最后达到既定目标。

政策有一定的时效性。任何政策的制定都是相对一定的时间、空间、对象而言的，因此实施政策要因时、因地、因对象而异。但这并不意味着政策和历史没有关联，相反，政策一方面要注重未来，另一方面要注重历史，避免政策的大幅度跳跃，使政策具有连续性。

国家的经济制度不同，政策的性质也不同。政策的性质是由国家的性质决定的。政策仅仅是国家实行管理的手段之一。资产阶级执政的国家，以资本主义生产资料私有制为基础，这就决定了政策的制定、实施无不围绕强化阶级统治，维护资产阶级利益这一目的。在资本原始积累时期，资产阶级运用掌握的政权，实施一系列旨在剥夺农民土地，强迫农民出卖劳动力的政策、法令。政策推行的结果，一方面为资本主义的发展积累了大量货币，另一方面为资本主义生产提供了大量廉价的劳动力，从而推动了资本主义生产方式的巩固和发展。第二次世界大战后，资产阶级面对日益激化的生产社会化同资本主义私人占有之间的矛盾，改变策略。比如，调整劳资关系，扩大就

业机会，推行社会福利政策。这些政策一定程度上缓解了无产阶级和资产阶级的矛盾，维护了资产阶级统治，事实上维护了资产阶级的利益。

社会主义国家的政策以维护全体人民利益为宗旨，以带领人民走向共产主义为终极目标，以满足人民日益增长的物质和文化需要为现实的出发点。1949年，新民主主义革命在我国取得胜利，党对官僚资本实行没收政策，而对民族资本实行“利用、限制、改造”政策，这一政策壮大了无产阶级经济力量，为全国人民进行社会主义建设打下了基础。并且从根本上消除了官僚资本的统治，从所有制上完成了对资本主义工商业的社会主义改造，巩固了无产阶级政权，维护了广大人民的利益。十一届三中全会以后，我国实行以经济建设为中心的一系列改革，实行两权分离的承包、租赁、股份制，搞活了企业，繁荣了市场。提高农产品收购价和有些商品价格放开随行就市，一方面使生产者的经济利益增大，从而刺激了生产的发展，并为扩大再生产创造了条件，另一方面调节了市场供求矛盾，使长期存在的严重供求逆差得到缓和，并且正在向着总量和结构平衡的良性方向发展。可以相信，随着我国体制改革的深化，随着一系列科学的、切实可行的政策的贯彻实施，我国的商品经济发展将会进入到一个新的阶段，无论是在生产、流通，还是其他领域里，都会有一个更加欣欣向荣的气象，同时，城乡居民的生活状况也会更进一步地改善。

第二节 政策与理论、法律 和实践的关系

社会科学的研究、尤其是经济学的研究正在逐渐地立足于

以提出一定的政策主张为其理论研究的根本任务。因为，政治学、管理学、经济学等学科的价值实现，在很大程度上必须通过政策中介才能转化为社会实践。

因此，政策是理论和实践的中介，是理论研究和应用研究这两大常规分支之间的桥梁。政策接受理论指导，并把抽象的理论再加工成具体的政策，面向实践实施。政策的制定只有以成熟的理论和科学为指导，政策实施时才能取得良好的社会效果。反之，过于草率地将某些不成熟的理论付诸实践或是轻视理论，凭经验、拍脑袋、急功好利，就可能导致政策失误，使人民和国家蒙受重大损失。

政策必须建立在广泛的理论研究基础上，打破学科的传统界限，把各种知识融为一体，它不仅吸取社会科学各分支的理论，而且吸取自然科学等学科的适合成份。比如，法国著名数学家托姆提出的“突变理论”，是一门新兴的数学分支学科，但它启示我们，一切社会变革和社会革命，都是不同范围社会系统的状态突变，社会历史前进的步伐就体现为一个又一个的社会突变事件。由此可以看出，人们施加控制因素影响社会状态是有一定条件的，社会状态并不是任何时候都可以被人们所控制，只有在控制因素达到临界点之前，状态才是可以控制的。在革命或改革的状态突变中，总会出现状态失控的局面。这时，组织领导者会身不由己地被一股不可抗拒的汹涌潮流所裹挟，一切限制改变这一潮流的控制都将收效甚微。只有突变完成，进入新的稳定态，才又进入可控阶段。突变理论并非仅仅使人们了解到社会控制的局限性、困难性，更重要的意义在于，制定政策时，汲取其理论精华，了解突变的方向与幅度，从而实现高层次的社会控制。

总之，政策是以多学科理论为基础和指导的，而政策的实

施、修订、完善又为理论研究不断提供丰富的素材和新的、更高的研究课题。

政策和理论都属于上层建筑，但二者是有区别的。主要区别有：第一，理论研究的目的在于揭示事物的本质，研究事物的发展规律。政策的目的是在了解事物本质的基础上，对事物发展过程实施有效控制。

第二，理论研究根据学科的不同，从单一的角度揭示事物本质。政策则是从综合的角度进行社会控制。

第三，理论研究来自于学术界，政策来自于统治阶级、政党、国家。

第四，理论研究没有明显的社会责任和社会后果，可知面小，相对自由。政策则有很大的影响和波及面，有很强的社会责任和社会后果。

第五，理论研究一般是抽象的，政策制定一般是具体的。

政策以理论为基础，丰富的多学科的理论会具体化为社会规范和行动准则。因此，政策是指导社会实践、实现社会控制的手段。一般来说，政策对实践有较能动的支配作用。比如，党的富民政策使一大批能工巧匠在生产和经营中先富起来；对外开放政策，使国际上的一些先进技术和先进设备进入我国企业，从而提高了企业生产率。实践并不仅仅消极地适应政策，同时不断地检验、选择政策。只有经过实践检验的、行之有效的政策才能贯彻达到预期目的，反之，政策就应该中止、修正、完善。仅仅沉浸于理论推理的政策往往是不切实际的。因此，制定政策时，不仅要以多学科的理论为依据，同时要对政策实施的对象如具体的国情、民情、人情进行广泛深入的观察和分析。如果拘泥于对实践的片面观察，那对政策的反复论证和触类旁通将是一种形而上学的限制。因此，必须强调对政策

丰富的理解，从而增加政策设想的复杂性和多样性，这样，政策才会在社会实践中具有可行性和有效性。

法律是经国家制定或认可，体现统治阶级意志并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。法律与政策有相同之处，但它们毕竟是社会生活的不同方面。政策和法律的共同点是：第一，政策和法律都体现统治阶级的意志，维护统治阶级利益，都由国家实施；第二，政策和法律都建立在一定的经济基础之上，属上层建筑领域，并为经济基础服务。政策较多地为形成和巩固经济基础服务，法律较多地为保护经济基础服务；第三，政策和法律都是建立和巩固人民民主专政的工具。

政策和法律的不同点是：第一，制定机关不同。政策是由党的领导机关制定，而法是由国家最高权力机构制定。政党不是政权，党是不能制定法律的。在我国现阶段，只有依法召开的、经过人民选举产生的全国人民代表大会，才是国家最高权力机关，只有它制定的法律才能体现全体人民的意志，才具有法律的强制性和普遍的效力。

第二，表现形式不同。党的政策是经过党的决议、决定、纲领、通知、报告、宣言、声明、号召、口号以及其它文件形式出现的。而法是以法律、法令、命令、条例、规定等规范性的文件形式表现的。区别在于政策具有指导性，说服人们自觉执行，在表现形式上注重理论上的阐述，很少规范性，而多属于原则性要求。而法则是强制性，要求必须遵守执行，它虽有说服教育的形式，但更多部分是用肯定、明确的语言说明普遍适用的规范，用以调整人们之间的关系。正如马克思所说：“法律是肯定的、普遍的规范。”^①政策是动员人们完成一定任务

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第71页。

的行动准则，形式上对全局性的任务提出一般性的号召，允许人们在实践中加以具体化，对群众性的任务也有具体规定，但允许灵活运用。法律则是政策的定型化，形式上较多的是具体的硬性规定，只有较小灵活性，而且在一个相当长的时期内适用。形势不发生根本性变化，法律是不会大变的。政策属于一定政治集团，因而形式上既有公开的，也有暂时只让内部少数人知道的，而法属于国家的，形式上都必须公开发表。

第三，保证实施手段上，政策主要靠说服教育来执行，必要时也靠党的纪律性来保证，而法律则靠国家强制力来保证实施。

第三节 政策的分类

政策总体是对国家各项事务及活动进行宏观管理的有效手段。而从不同的角度、不同的实施范围来看，政策又有着不同的分类。

政策作用范围不同，可以划分为宏观政策和微观政策。宏观政策也可以叫总体政策，这是执政党在较长时期、较大范围内遵循的主要指导原则和行为准则。宏观政策主要包括以下几个方面。

(一)综合目标。它是大量具体政策建立的基础，因此也是宏观政策的一个重要内容。宏观政策的主要结果在将来，所以它必须符合将来的价值准则、社会规律。因而，在选定综合目标时一方面要不脱离现实，另一方面要考虑到当代世界上社会变革的速度。

(二)时机选择。政策目标的时机选择，即人们希望政策的主要成果在什么时间产生。要求立即见效的政策和今后10年、20年产生效果的政策是有根本区别的。因此，宏观政策应当建立