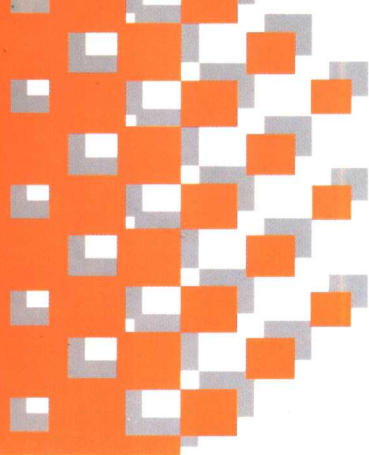
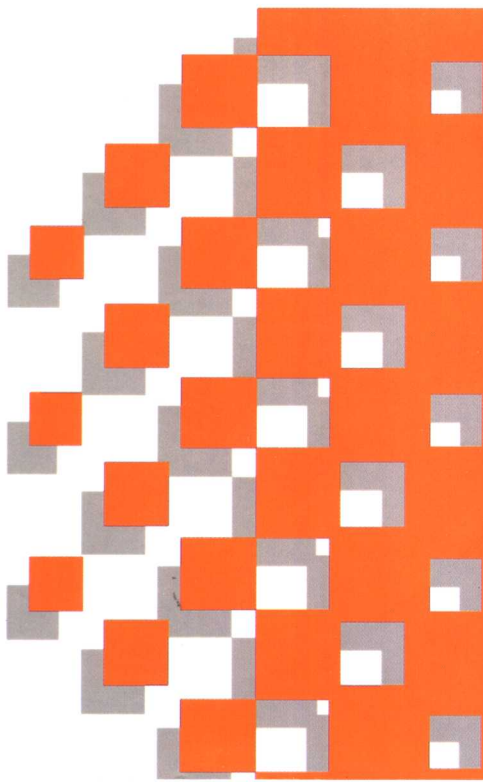




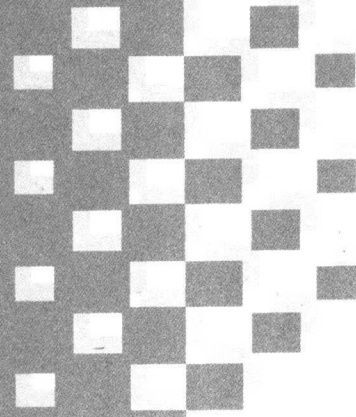
ECONOMIC
POLICY

经济政策学

蔡荣生 编著

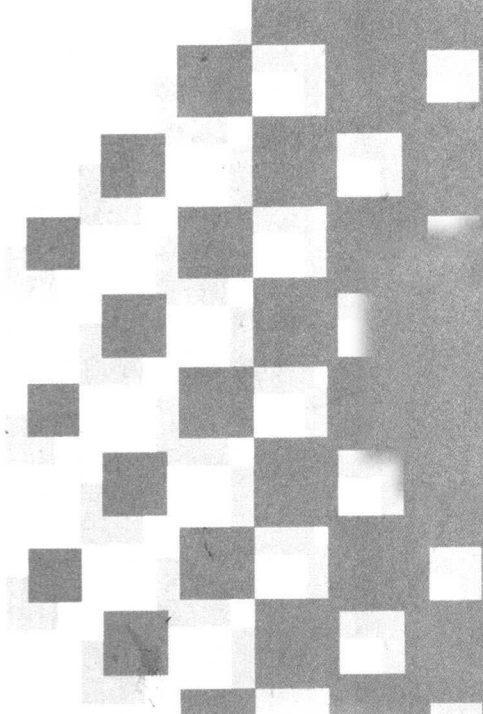


经济日报出版社



经济政策学

蔡荣生 编著



经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济政策学/蔡荣生编著. —北京:经济日报出版社,2005

ISBN 7-80180-469-4

I. 经... II. 蔡... III. 经济政策—经济理论 IV. F019.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 032908 号

经济政策学

编 著	蔡荣生
责任编辑	崔亚欧
责任校对	徐建华
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮政编码:100054)
电 话	010-63567690 63568136(编辑部) 63567683(发行部)
网 址	edp.ced.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京鑫正大印刷有限公司
开 本	710mm × 1000mm 1/16
印 张	15.5
字 数	290 千字
版 次	2005 年 5 月第一版
印 次	2005 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-469-4/F·185
定 价	28.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

前 言

经济政策学是关于经济政策设计制定、表述形式、论证实验、执行实施以及经济政策体系内部相互关系、结构配套等问题的一门应用性学科。它涉及的学科范围非常广泛,包括了经济学、自然科学、哲学、逻辑学、政治学、管理学、统计学以及系统科学、决策科学等许多方面。经济政策学既具有系统的理论性,又具有很强的实践性,是联结经济理论与现实经济活动的“桥梁”。经济政策学中阐明的思路、工具与方法对我国政府决策部门根据实际情况制定恰当可行的经济政策、各个行动层面执行经济政策、提高政策运行的效率与效果都有积极的促进作用。

我国是在改革开放以后才开始经济政策学研究的。经济政策学研究在短时间从内从无到有并得到了一定的普及。许多高等院校的经济学或经济管理专业都开设了经济政策学课程,相关的教材或著作也不断涌现。经济政策学在我国经济政策的制定、执行等方面都起到了积极的促进作用。我国的经济体制改革需要一个较长时期的过程。在这一过程中,会不断出现一些新现象、新问题,需要用新的方法去思考,用新的理论去回答,用新的手段(包括政策)去解决(事实上,寻求切实的新政策、进行配套改革和循序渐进的改革一直是我国需要解决的现实问题),而要更好地解决这些问题就需要以经济政策学作为依据与指导。特别是由于经济政策所涵盖的非常广,内容非常多(如产业政策、财政政策、税收政策、金融政策、贸易政策等等),各项政策又都有它们不同的特征、功能以及体系结构,掌握经济政策学,有助于在一定的高度、以系统的思路、科学的方法发现经济问题、分析经济问题,并以相应的政策解决经济问题。

进入 21 世纪以来,我国的经济和政策环境又发生了诸多变化。随着经济全球化发展、互联网的普及,国内经济的运行受国际环境影响的广度和深度越来越大;就国内各个行业内部来说,相应的变化也是巨大的。这就需要不断制定或调整经济政策,以调整各种经济关系、有效指导经济活动。正因为如此,需要进一步深入研究和广泛推广经济政策学的研究与应用。时下有一种观点:2005 年是政策年,这在一定程度上反映出政策作为政府调整经济活动的主要手段将越来越重要。我们认为,我国已经到了应该强化人们对经济政策学的重视,推动经济政策学的普及与应用的阶段。

本书的研究内容主要由两部分构成:一是系统介绍经济政策过程。包括:经济政策制定,主要介绍经济问题的提出、经济政策目标确定、经济政策方案设计、经济政策方案评估选择以及经济政策合法化。经济政策执行,主要介绍什么是经济政

策执行、经济政策执行的过程与手段以及与经济政策执行相关的其它问题。经济政策评估,主要介绍经济政策评估的含义及其基本类型、经济政策评估的主体、经济政策评估的方法、经济政策评估程序以及在经济政策评估中可能遇到的障碍等。经济政策终结,主要介绍经济政策终结的含义、经济政策终结的类型、方式与过程、经济政策的生命周期以及与经济政策终结相关的问题等。二是重点介绍几种主要的经济政策。包括:产业政策,在阐述产业政策一般理论、产业政策体系结构的基础上,介绍和分析我国的产业政策,并通过我国 2004《汽车产业政策》的介绍与分析,说明产业政策的功能与作用。财政政策,阐述财政政策及其功能、财政政策的体系结构,介绍与分析我国目前的财政政策,并通过日本 90 年代财政政策进一步说明财政政策的作用。税收政策,阐述税收政策及其作用、制定税收政策依据与原则、介绍我国的税收政策。金融政策,主要介绍货币政策、汇率政策、利率政策的基本特点、功能与作用以及现阶段我国的政策及实施情况,并通过我国汇率政策的发展变化了解政策的规律及特征。贸易政策,介绍贸易政策特征与功能、贸易政策体系结构,归纳和分析现阶段我国的贸易政策,通过加入 WTO 与我国的农业贸易政策的调整进一步说明贸易政策的发展变化。

本书的特点是突出科学性、系统性、实践性与趣味性。早在 20 世纪 80 年代末就有人提出了建立经济政策学的主张。此后,以经济政策学以及相关内容命名的著作不断出现。我们不仅继续重视规范性的研究,进一步阐述“决什么策”、“谁来决策”、“如何决策”等基本问题,而且主要是结合现实经济生活中的实际案例进行介绍和分析,以提高读者对这一学科的进一步认识与理解。与其他同类教材相比,本书的落脚点更明确,即作为经济政策活动的规范与指导,将经济政策学的科学性与实践性紧密结合在一起。突出科学性、系统性、实践性、趣味性是本书的核心特征。本书的结构基本分为系统知识和实际政策两大板块。在每一章的内容中尽量以现实政策诠释规范性的知识,通过活生生的例子吸引读者,使其产生学习经济政策学的兴趣,加深对经济政策学的了解与吸收,培养和提高在经济政策制定、经济政策执行、经济政策分析等方面的素质与能力。

本书适宜作为高等院校本科经济专业与经济管理专业的教材,也适宜于经济管理类大专学生及社会上从事经济和管理活动的人员使用。

编者

2005 年 3 月

目 录

第一章 经济政策与经济政策学

第一节 经济政策的含义与本质特征	1
第二节 经济政策的类型与结构	5
第三节 经济政策学概要	17
复习思考题	20

第二章 经济政策制定

第一节 经济问题的提出	21
第二节 经济政策目标	28
第三节 经济政策方案设计	32
第四节 方案评估选择以及合法化	36
复习思考题	42

第三章 经济政策执行

第一节 经济政策执行概述	43
第二节 经济政策执行的过程与结果	51
第三节 经济政策执行的相关问题	57
案例1:我国货币政策执行面临的五大挑战	60
案例2:农业税减免政策执行中面临的问题	63
复习思考题	64

第四章 经济政策评估

第一节 经济政策评估的含义及基本类型	65
第二节 经济政策评估的主体	68
第三节 经济政策评估的方法	69
第四节 经济政策评估程序	73
第五节 经济政策评估的障碍	79
案例:我国宏观调控政策的综合效力评估	81
复习思考题	82

第五章 经济政策终结

第一节 经济政策终结概述	83
--------------------	----

第二节 经济政策终结的类型、方式与过程·····	88
第三节 经济政策终结的相关问题·····	96
第四节 经济政策生命周期·····	100
复习思考题·····	103
第六章 经济政策分析的方法论基础	
第一节 经济政策分析的一般原理·····	104
第二节 经济政策分析的基本模型·····	107
第三节 定性分析方法·····	110
第四节 定量分析方法·····	115
复习思考题·····	126
第七章 产业政策	
第一节 产业政策一般理论·····	127
第二节 产业政策体系·····	131
第三节 我国的产业政策·····	134
案例:我国 2004《汽车产业发展政策》·····	139
复习思考题·····	142
第八章 财政政策	
第一节 财政政策及其功能·····	143
第二节 财政政策的类型·····	151
第三节 我国目前的财政政策·····	155
案例:日本 20 世纪 90 年代财政政策·····	158
复习思考题·····	165
第九章 税收政策	
第一节 税收政策及其作用·····	166
第二节 制定税收政策依据与原则·····	174
第三节 我国的税收政策·····	179
案例:关于燃油税的征收·····	184
复习思考题·····	186
第十章 金融政策	
第一节 货币政策·····	187
第二节 汇率政策·····	193

第三节 利率政策	197
案例:我国汇率政策的转变	201
复习思考题	203
第十一章 贸易政策	
第一节 贸易政策特征与功能	204
第二节 贸易政策体系结构	206
第三节 现阶段我国的贸易政策	212
案例:WTO 与我国的农业贸易政策	218
复习思考题	223
附录一 我国 2004《汽车产业发展政策》	224
附录二 2004 年我国重要的金融政策	234
附录三 2004 年我国十大经济政策	236
参考文献	239
后记	241

第一章 经济政策与经济政策学

经济政策(英文 Economic policy, 德文 Wirtschafts politik)是政府调整与规范经济活动的重要手段。经济政策学就是专门研究经济政策的学问。本章主要介绍经济政策的含义与本质特征、经济政策的类型与结构、经济政策学的学科基础、主要研究内容等。

第一节 经济政策的含义与本质特征

发展生产力,增加国民生产总量,提高经济发展水平,改善人民物质生活条件是人类社会发展的永恒主题。在当今市场经济的条件下,市场对资源配置起着基础性的作用。虽然市场机制相比计划体制更有效率,但它仍然存在缺陷。例如,市场经济具有自发性和盲目性,这是市场机制自身固有的,在市场经济条件下是不可避免的。因此,经济运行客观上就要求作为宏观管理者的国家或政府对市场进行调控与管理,以弥补或消除其缺陷,促进经济的协调发展。而这种强调国家对经济的参与,自凯恩斯经济学产生以来,显得愈发的重要。

国家对经济的管理主要是通过制定并实施各种经济政策来进行的,针对不同的目标,政府可以采取不同的经济政策,而这也是现代政策的主要特征。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现今经济活动中的重要性。

人们在寻求符合本国需要的发展经济的道路时,常常把经济政策的出台作为一个先决条件。当今世界各国,不管意识形态、社会制度、民族特点如何不同,几乎都把经济政策放在国家政策体系的中心地位或首要地位上。我国正在进行以经济建设为中心的社会主义现代化建设,经济政策在我国政策体系中的重要地位和作用是不言而喻的。

既然经济政策如此重要,而现实又要求我们运用好经济政策,那么我们就充分地认识经济政策。首先,就是要了解经济政策的含义和特征。这不仅是政策科学研究的需要,也是现实社会发展的需要。

一、经济政策的含义

(一) 经济政策的定义

关于经济政策的定义,国内外学者有以下几种不同的表述:经济政策是国家或政府有意识地去解决各种经济问题的行动方针;是政府以对经济生活施加影响为目的而采取的行动;是政府为达到自己的目的在经济事务中的有意识的干预。上述定义虽各有特点,但大多是从政府影响和解决经济问题所采取的行动方针、准则和措施的角度来谈的。这些虽然也是经济政策的重要内容,但是却均忽略了经济政策的目标和任务,这主要是与当今世界许多研究经济政策的学者的理论认识有关。因为目前大多数学者认为,经济政策主要是为了说明经济政策的主体行为及其应有的方针、规范而组成的知识,研究政策目标实现的可能性和基本方法,而不是一门提出目标的科学。

如果经济政策这门科学只研究手段,不研究目标,这是不够全面的,其结果就会是为行动而行动,为手段而手段了。人类社会的经济活动总是为了达到一定的经济目标,完成一定的经济任务。因此,我们对经济政策的定义主张表述为:经济政策,也称为国民经济政策。它是国家或政府在一定时期所确定的经济目标、任务、行动和措施,是国家有意识的去解决各种经济问题的行动指南。首先,经济政策是一种公共政策,具有公共政策所具有的公共性、整体性、动态性、规范性、目的性、权威性等基本特征。而且,随着经济政策在促进经济发展方面作用的程度的提高,经济政策也越来越成为公共政策中非常重要的一个部分。其次,经济政策是一个国家在经济领域方面所规定的政策,是调整人们的经济关系、经济活动的规范和准则。虽然经济政策只限于经济领域方面,但是在一个社会中,人们的经济活动是最主要的社会活动,经济活动几乎涉及人们的全部生活。因此,经济政策是一个国家最主要的政策之一,它关系到一个国家的经济命脉,决定着国家的兴衰。第三,经济政策是一种政治行动。经济政策实际上是国家在政党和各个利益集团的压力下所采取的经济行动,是国家或政府的经济意志的体现。而且,经济政策作为国家着眼于现实的经济状态,是诱导经济向特定方向发展的、有意识的施政形态,是国家单方面做出的政治决定,体现着强烈的公民权力意志。近代的经济政策起源于欧洲各国,在现代国家中,经济政策集中地反映了国家在经济生活中的意志。国家通过各个不同层次经济政策的贯彻与实施,指导、调控或干预社会经济生活的各个方面,引导着整个国民经济和社会发展计划的方向,以实现既定战略目标。

(二) 经济政策的内涵

一般讲,经济政策是指经济政策主体在某种特定的经济秩序和经济结构的基础上,采用经济手段,以实现某种经济目标的行动准则或者行动方针。经济政策的构成要素包括:经济政策主体、经济政策对象、经济政策目标与经济政策手段。这

些要素构成了经济政策系统,成为政府调节经济运行的重要途径和政府行为的支撑体系。

对经济政策内涵界定的宽窄会直接影响到经济政策主体的定位及政策手段、工具的选择。如果简单地认为经济政策是政府对经济运行施加的影响、进行的干预,那么,很容易出现经济政策制定不当、经济政策选择的针对性不强、经济政策之间配套合力不大、经济政策主体行为不当等情况。在现实经济生活中,存在着经济政策主体对经济政策认识不清而导致政策主体之间的矛盾,以及由此而产生的经济政策之间的不协调。所以,首先应该对经济政策内涵有清楚的认识:

从政策制定的主体和程序来看,经济政策是由国家或政府依照其职权制定的。而从实施的方式与机关来看,经济政策由国家或各级政府行政机关依赖经济手段来加以实施。经济政策制定和实施的主体必须是国家或政府。中央政府所属部门及其机构应分清责任层次,定好管理位置,完成相应的职能,保证经济政策按照预定的调控目标落到实处。

从政策的对象来看,经济政策的对象主要是经济活动。经济活动是现代社会的重要活动,与国家以及人们的日常生活都密切相关。经济生活包含了经济领域方面的所有活动,因此经济政策的对象也非常复杂多变。

从政策的目标来看,经济政策是一个体系,包括最高目标、功能目标和具体政策的领域目标。经济政策的最高目标取决于社会基本价值观念,功能目标与政策调节的基本功能相连,而具体政策目标则与具体政策的作用领域有关。在经济政策目标体系中,最高目标是各种经济政策行为的基本规范和最终标准,功能目标和领域目标也占有重要地位。

从经济政策调整的工具来看,体现出多样性特征。因为经济政策中的产业政策、财政政策、税收政策、金融政策、贸易政策等各自都有自己的调整对象,所适用的政策工具不同。如,财政政策是通过增税和减税及税种的选择来调节投资和消费;通过财政补贴调整结构失衡、扶持相关产业行业和地区;金融政策是通过利率、汇率等的变动对宏观经济活动进行调节。

从表现形式来看,经济政策表现为:决议、方针、指示、纲领、命令、宣言、声明等等。它们的特点是具有引导性、原则性、强制性。

二、经济政策的本质特征

现代市场经济条件下,经济政策的实施是促进市场平稳运行,保证资源最佳配置的重要手段。经济政策是一系列为实现一定的社会经济目标而由政府设计并推行的行动准则、方案等。它的实施有比较系统的理论基础,在实际的决策过程中又结合特定的时间、环境等因素,各方面相互配合、系统化地在经济运行过程中发挥着调控的作用。

作为调节社会经济关系的重要手段,经济政策既有一般公共政策的特点,又有自身的特征。归纳起来,经济政策有以下几个方面的特征:

第一,经济政策具有一定的灵活性和时效性。我们可以把经济政策的时效性理解为任何一项经济政策总是在特定的时期内发挥作用。超越时间维度的经济政策是不存在的,即不受时间维度约束的经济政策是不存在的。经济政策并不是一成不变的,随着外界环境等的变化,经济政策也会随之发生相应的变动,即经济政策必须适时调整与更新。例如,我国在1998年以前物价高涨,治理通货膨胀是当时的主要任务。随着亚洲金融危机的爆发以及1998年洪水灾害的发生,原来的经济过热变成了需求不足,因此经济政策也要随之发生改变。

第二,经济政策相互间具有关联性。任何一项经济政策都不可能是孤立地发挥作用的,在一个复杂的市场经济运行系统中,一个政府实施各种经济政策的目的是为了实现在一个体现社会进步的多元目标体系。这一目标体系包括充分就业、经济增长、物价稳定、对外收支平衡等多个方面。每一项目标的实现都有一套相应的经济政策,因而就一个社会而言,经济政策是以一种群体状态同时出现的。在这一群体中,每一项政策都是在与其他政策发生关联的情况下发挥作用的,这是一个基本的经济现实。虽然在某些情况下,政府宏观调节的基本目标会有所侧重,但这并不影响经济政策之间关联性的成立。

第三,经济政策的制定和实施本身是一个连续的、开放式的、具有动态调整功能的循环运动。经济政策从制定、执行、评估到最终终结,是一个完整的过程。在这个过程中,需要根据情况不断进行调整。

第四,经济政策的影响因素多、变动性大。换句话说,经济政策具有一定对外界环境的适应性。经济政策从制定、执行、评估到最终终结,是一个完整的体系,虽然经济政策从制定时起就对其进行了认真审定,但是在执行过程中依然会面临一系列的问题和障碍,而且外界环境也是瞬息万变的,必须根据外界环境的变化对经济政策进行评估,并不断对其进行调整,以使其发挥出更大的效应。经济政策的实施、修改和调整的目标就是为了要使经济政策的预期绩效能够达到最大化,并对经济活动起到良好的指导作用。

除此以外,经济政策的执行、宣传、控制、调整、绩效的评价等,都会对经济政策本身产生影响,使经济政策发生相应的变动。经济政策也受到经济运行系统中由微观经济运行主体所做出的各种反应的影响,即经济政策的制定与实施不仅受到宏观因素的影响,同时也受到微观因素的影响。所以经济政策比其他政策更具有多变性。

第五,经济政策具有特殊性与原则性相结合的特点。公共政策从其本质特征来说,是具有很强的原则性的,但作为公共政策的经济政策的原则性并不如其他政策那么强,而是根据不同的环境和影响因素发生一定的变化。而且政府在制定和

实施经济政策时,除了通过行政指令等直接的方式来进行外,更多的是通过经济杠杆来实现其目的。

第二节 经济政策的类型与结构

经济政策涉及的范围广,表现形式多种多样,形成了一个完整的政策体系。为了制定有效的经济政策,充分发挥经济政策的功能与作用,就需要认识了解与研究经济政策的类型和结构。经济政策的类型与结构的重要意义有几个方面:

第一,可以检验各相关部门经济政策职能的发挥和应用是否齐全和到位。例如,政府必须在农业、商业、工业、金融贸易、财税等方面发挥经济政策职能,如果现实中起作用的政策中财税政策不全面,甚至一点没有,就表明政府在财税方面的政策职能没有得到发挥。

第二,有利于了解该社会不同时期的政策重点,同时也有助于了解各不同层面的政府部门的经济政策权限。例如,把经济政策分为元政策、总政策、基本政策和具体政策,就可以通过对一个国家一段时间的基本政策和具体政策进行考察,也就可以判断政府机关对重大经济政策问题的认识 and 态度,以及某段时间政府经济政策的重点所在。例如,将经济政策分为中央政策、地方政策和基层政策,就可以判断不同层次的政府部门经济政策权限的划分是否合理和恰当。当中央权力过分集中时,它会把一部分经济政策决策权下放,地方政府的经济政策权限就相应扩大,这样原本要由中央政府制定的经济政策,现在就可能改为由地方政府制定。

第三,可以了解该社会的经济政策在不同的社会发展态势下的总体特征。在对经济的影响方面,有的经济政策主要起到维护、改良的作用;有的起到调整、限制的作用;还有的可能会发挥创新、导向的作用。并且在不同的经济发展情况下,它们也会呈现出不同的总特征。例如,在社会处于经济稳定增长时,经济政策就会表现出平稳性的总特征,无论哪个层次或领域的经济政策都要服从这一要求,以实现各个方面的协调和平衡;相反,当社会处于经济变革转型时期(如中国社会由计划经济制度向社会主义市场经济制度的转型)时,经济领域的许多方面都面临着巨大的调整,这时,经济政策就发挥着更多的创新与导向作用。

研究经济政策的类别,首先应确定经济政策类型划分的标准。分类标准的确定应满足几个基本原则:一是简单、明了。经济政策的分类标准没必要太多,有些没有意义的分类标准没有必要去研究,选择几个重要的、有价值的分类标准即可。二是不交叉,即经济政策的分类标准不可重复。按照不同的标准划分出的经济政策类型尽量不要出现重叠的现象。三是实用,即选择的分类标准要对经济政策的制定、实施、评估具有实际意义,要对一个社会的经济增长研究真正发挥辅助作用,并能有助于人们科学、正确地把握经济政策过程。

一、经济政策的类型

经济政策属于公共政策范畴。对经济政策的分类,应该符合公共政策分类的一般要求。同时,经济政策的内涵与作用又决定了它与其它公共政策的区别,因而在分类时体现出它的特殊性。综合起来看,对经济政策的分类主要可以从以下几个方面进行。

(一)按经济政策的层次,可以分为元政策、总政策、基本政策和具体政策。这是经济政策最基本的分类方式,也是所有公共政策最基本的分类方式。

1. 元政策

(1)元政策的含义

元政策是一种相对于总政策、基本政策和具体政策来说的政策。它是规范和引导经济政策过程中经济政策制定、执行、评估行为的准则和指南。元政策在过去就被人们认为是“关于政策的政策”,现代的政策研究也把元政策扩展到了整个的政策过程,主要是为人们制定、执行、评估、分析经济政策提供正确的指导思想、价值标准、行为准则、程序步骤和模型方法等。

(2)元政策的主要内容

在整个经济政策结构体系中,元政策是处于基础层面的政策。它涉及的主要内容有:各种与经济政策相关的理念、思想和基础理论等因素,以及关于这些因素的知识整合;在经济政策过程中,如何选择、更新、配置所需的各种方法、途径、手段和工具等;经济政策运行中的各种模型、模式的构造、选择、优化和合理应用。

(3)元政策的作用

一般而言,经济政策的制定、执行和评估都是按照元政策的有关规定来进行的。元政策是人们遵循的一个固定模式。它相对比较稳定,但是随着人们认识的不断提高和完善,对经济政策的本质、过程、模式、方法的认识也是逐渐深入,当积累到一定程度时,元政策就很有可能获得突破性的进展,必然引起经济政策科学的“革命”,所以,人们要尽量深入到元政策的层面进行研究、创新,创造新的模式作为经济政策过程的依据。

2. 总政策

(1)总政策的含义

有时也被称为总路线、总方针、基本路线、总任务。在经济政策体系中,总政策是政策体系中处于统帅地位的、对一个国家经济领域起决定性作用的政策。它是国家在一个较长的历史阶段上所确定的战略目标和根本任务。由于它是一种在全局上起决定性作用的政策,是总的战略目标和总的原则,因此,也常常被称为“战略决策”。

(2)总政策的作用

对于经济政策来说,总政策具有指导性和原则性,它是一定时期内人们行动的

准则和处理一切经济问题的总方针。总政策是其他各种经济政策的出发点和落脚点,是制定其他经济政策的依据,其他经济政策不能和总政策发生抵触,必须要服从并服务于总政策。总政策的主要内涵是指示一定历史阶段的大方向,它一旦确定,就会贯穿于特定历史时期的始终,在该历史阶段结束之前很难发生改变,因而具有较强的总括性和较大的稳定性。

一个国家的经济总政策是执政党和中央政府在一定时期所要努力实现的社会经济发展的战略任务和根本目标,集中体现为阶段性的战略决策。因此,它对一个国家的社会生活、经济发展有着巨大的影响。总政策的正确与否,会对国家的经济局势和发展情况造成重大的影响,它甚至可以决定一个国家的成败、兴衰。正确的经济总政策可以促进一个国家经济的蓬勃发展,错误的政策则会对经济活动产生负面的影响。例如,1958年我国制定了“鼓足干劲,力争上游,多快好省地建设社会主义”的总路线。由于忽视了客观经济规律,在执行中又存在急于求成、严重夸大主观意志及主观努力的作用,发动“大跃进”和人民公社化运动,搞高指标、瞎指挥、浮夸风,结果使我国的国民经济陷入严重困难,国家和人民遭受了重大的损失。

(3) 总政策的表现形式

总政策的表现形式多种多样,包括有:宪法,执政党的党纲(在实行政党制度的国家),执政党领袖、国家元首、政府首脑的重要施政纲领和正式报告,执政党、政府的正式文件等。具体来看,在不同的国家或者同一个国家的不同历史时期,由于经济现状、具体目标任务存在差异,总政策也会表现为不同的类型和形式:

第一种是内涵广泛而又高度概括的总政策。它有两方面的特点:①居于领导地位或统治地位的意识形态取向的具体体现。无论在哪个国家,它们的总政策、总方针都会服从并服务于各自国家的指导思想,以其国家的政治信仰为指导;②体现了一个国家在一定历史时期内经济发展的大方向、总目标和总任务。在具体执行过程中常常是大方向不变,但具体的细节和内容往往随客观环境的变化而变化。例如,党的十一届三中全会以来中国政府关于“改革开放”、“以经济建设为中心”的决策,就是典型的方向性总政策。

第二种是关系全局的紧迫任务。这时总政策会表现为特殊时期内一项非常具体的任务。它的主要特点是任务和目标长期不变。

第三种是部门政策。各个国家的具体情况不同,经济发展的重点也不同。有的国家可能会把实现国家工业化作为总政策,也有的国家会把实现农业现代化作为总政策。比如,在我国20世纪50年代后期提出的工业“以钢为纲”、农业“以粮为纲”的产业政策及优先发展重工业的政策,等等。

3. 基本政策

(1) 基本政策的含义

基本政策就是通常所说的基本国策、大政策和部门政策。它是指执政党和政

府为维护和协调事关国家全局和整体利益,而对社会某一领域、某一方面发展所规定的主要目标、任务和行动准则。经济政策中的基本政策通常是指国家管理经济部门的政策,在国家政策体系中处在仅次于总政策的层次上。这种基本政策往往呈现出若干层次,从客观上来讲还有分类的必要和可能,例如可以把它按工作领域划分为工业政策、农业政策、商业政策、交通运输政策、货币政策、金融政策、财政政策、税收政策等。

(2) 基本政策的类型

基本政策通常可以分为两类:①制度性政策,它通常对社会经济的各个领域的关系、结构、运行程序加以规定,稳定性较强;②方针性政策,它通常是对经济各个领域中的基本矛盾和问题加以协调,带有变动性的特征。通常情况下,一项特定的基本政策既包括制度的因素,也包括方针的因素。

(3) 基本政策的特点

基本政策的特点体现在:①层次较高。通常是中央制定的政策;②范围较广。通常针对的是某一领域、方面或某一部门管辖的具有一般性或原则性的问题;③时效较长。通常为三年、五年、十年,有些则是“百年大计”;④权威性较强。有些还是基本国策,在某一阶段显得特别重要,对整个国家的发展具有重要的意义。

(4) 基本政策的作用

其一,中介作用。指基本政策作为连结总政策和具体政策的桥梁,发挥着承上启下的作用。基本政策是联系总政策和具体政策的中间环节。它既从属于总政策,又统属于具体政策。基本政策不能与总政策规定的大方向和基本原则相抵触,它是总政策的具体化,是贯彻执行总政策的重要环节和基本工具。总政策要想实现自己的目标和任务,必须把它落实到各个经济部门,各经济部门、各个时期所制定的基本政策便是总经济政策落实的具体表现形式。在一定的时期内,只有各经济部门的目标和任务都完成了,经济总政策的目标和任务才能算完成。但是,基本政策是关系到整个经济部门的目标和任务,仍然很抽象,因此,在基本政策下面还设有具体政策,具体政策必须要服从基本政策的原则和方向,不能发生抵触。基本政策处在总政策和具体政策之间,是连结总政策与具体政策的桥梁。

其二,协调作用。指基本政策由政府制定并组织实施,从而发挥着从全局与整体的角度求得经济各领域持续、平衡发展的作用。一个国家和社会的发展应该是各领域、各部门组成的整体的协调发展,而不是单独某个领域、某个部门的发展。整个社会经济的发展要依靠各经济部门、领域的均衡发展来维持。例如:当农业、轻工业、重工业比例出现失调的时候,为了保证国民经济正常、有序、健康、发展,必须根据相关的基本政策压缩、减少或者扩大、加强某些部门,把各部门的发展速度和规模控制在大体平衡、协调的状态,从而保证国家各阶段经济发展目标的实现。

其三,倾斜作用。指政府可以借助于基本政策来规定一段时期需要重点加以

扶持的领域与部门,在资源配置上优先照顾、在利益分配上优先考虑的作用。它便于国家解决经济发展中不同时期的战略重点问题,处于不同的发展阶段,各个国家所面临的主要问题、任务也是不同的。对应于这些不同的问题和任务,国家制定经济发展计划时所确定的战略重点也是不同的,国家通过基本政策来体现对列为战略重点的部门的重视和加强,对那些战略重点部门实行政策倾斜,在资源配置上给予优先或特殊的照顾,以有利于解决那些重点问题,从而带动并促进整个国家经济的发展。例如,20世纪80年代初期,我国面临着“文化大革命”造成的经济长期停滞徘徊的困境,为了加速我国经济的发展,弥补“文化大革命”带来的巨大损失,国家把经济的迅速增长作为战略重点,把主要力量放在能促进经济较快发展的各项经济政策的制定和实施上,经济增长的政策受到了特别的重视和加强,从而促进了经济的迅速发展。这是基本政策倾斜作用的一个很好的体现。

4. 具体政策

(1) 具体政策的含义

具体政策一般是指中、下层管理部门在特定时期、特定范围,为解决特定问题所规定的行动目标、任务和准则。它包含三个方面的含义:①具体政策的制定主要以基本政策的方针和原则为依据,它是基本政策的具体化;②具体政策是将基本政策所规定的目标和任务付诸实施的工具与手段;③具体政策是同特定时期特定范围内的特定问题联系在一起的,是解决实际问题的依据,在时间和空间上具体而明确。

(2) 具体政策的特点

执行性和操作性强。通常我们所说的政策执行,绝大多数体现为具体政策的执行。具体政策的目标比较明确,不确定因素相对少,再加上它解决问题的方式、方法必须是可以操作(包括操作程序、规则、手段、方法、步骤)的,所以,具体政策是执行总政策和基本政策最直接、最具体的形式、手段和方法。例如,国务院在1988年5月发布的《关于鼓励投资开发海南岛的规定》中,关于税收优惠方面有如下明确规定:在海南岛兴办的企业(国家银行和保险公司除外),从事生产和经营所得以及其他所得,均按15%的税率征收企业所得税、按应纳税额附征10%的地方所得税,并按经营年限和产值数额继续给以优惠。这项具体政策对如何鼓励投资、开发海南作了详细、具体的规定,充分显示了具体政策操作性强的优点。

涉及面广、形式多样。经济政策中的具体政策的内容涉及到经济领域的方方面面,只要出现了经济政策问题,相关部门就需要制定和实施相应的经济政策予以解决。它的表现形式也是多种多样的,有计划、法规、章程、方案、说明、规定、措施、项目、办法和细则等等。

针对性强。具体经济政策是根据实际存在的经济问题制定出来的规范、准则。它面临的经济政策问题很明确,面对的公众要求也很清楚。例如,一些具体的再分配性政策主要是政府针对调控分配和缩小贫富差距所制定并执行的。