

广西经济政策研究

主 编 张礼正

副主编 戴树人 刘清平

广西人民出版社

前 言

经济政策是党和政府为指导全社会经济活动而制定的行为规范，是达到宏观经济调控、微观经济搞活的重要手段。经济政策是否正确、是否完善，直接影响到经济、生态、社会能否稳定、协调、长期持续地发展和战略目标能否如期实现。

《广西经济政策研究》是广西壮族自治区科委和计委1989年联合安排的软科学研究重点课题。根据两委对本课题的目的和要求，课题组邀请了区直有关委、办、厅、局和一些科研机构的实际工作者和科研工作者49人（其中具有高级职称的14人、中级职称的8人），共同制定研究计划，确定总课题和分课题的基本内容、基本原则、基本方法和基本步骤。经过一年多的共同努力，在反复调查、系统研究、综合分析的基础上，实事求是地总结了广西解放四十年来经济政策的经验教训，特别是改革开放十年来经济政策的得与失，并在肯定基本经验和明确当前存在的主要问题的基础上，根据党的基本路线、基本方针和广西的区情特点、经济发展战略目标，顺应改革开放的大环境、大趋势，按照经济规律、自然规律、生态规律的客观要求，沿着计划经济与市场调节相结合的经济运行轨道，提出了广西今后十年经济政策的建议。在各分课题和总课题写出研究报告的基础上，最后由主编、副主编充实、统纂完成本书。这是一个全面、系统、综合的区域性经济政策研究成果，是群众智慧和经验的结晶。

整个课题研究工作在课题组顾问张敦颢、谢之雄、黄继济等

同志指导下进行。在研究报告定稿之前，左国金、朱鹤龄、何异煌、翁长溥、黄季权、詹宏松、张江垠等专家、教授及有关领导进行审议修改，并给予较高的评价。所有这些审议、修改、评价，都是对本课题的完成和本书的出版的大力支持，我们在此表示由衷的感谢！

诚然，研究某个部门经济政策的机构和行家是不不少的，从事单项经济政策研究并不是什么新课题，但是，系统地、全面地研究一个省、区各部门经济政策的历史、现状和发展趋势，实事求是地分析和探讨它们的得失，综合地考察和研究各项经济政策之间的摩擦和合力效应，同时研究与经济政策密切相关的人口、劳动、教育、人才政策的配套，在广西来说，这是首次，在全国来说，也还是一个新课题。

由于研究对象的时间跨度大，政策内容广泛、复杂、变动多，而我们研究的时间有限、水平有限，加上有的经济政策如生态政策、消费政策、区域政策等，以往没有形成政策体系，也没有单独的文件，许多问题还在探索之中，因此，在本书全部内容中，缺陷、偏差甚至错误在所难免，希望广大读者批评指正。

编者

1990年10月

序

张敦颢

在社会主义现代化建设这一伟大实践中，我们已取得了举世瞩目的成就，积累了丰富的经验。特别是党的十一届三中全会以来，实行了改革、开放的政策，极大地调动了广大人民群众的积极性，促进了整个国民经济的迅速发展。另一方面，由于建设社会主义现代化是一项前所未有的伟大事业，在前进的道路上，我们也存在不少的失误和挫折，使国民经济的发展和改革的深入遇到了困难。因此，科学地总结和分析我们进行社会主义现代化建设中经济政策所发挥的积极作用和现行经济政策中存在的主要问题，并提出今后改进和完善经济政策的建议，对于提高领导机关经济决策的科学化和民主化水平，促进经济和社会的健康发展，具有重要的现实意义。

系统地进行一个省（区）区域经济政策的研究，是一项重要而全新的工作。广西经济政策研究课题组在有关单位领导和专家的热情帮助下，已经完成了广西经济政策研究的软科学任务，于1990年10月24日通过省（区）级鉴定，并得到了鉴定委员会的肯定和好评。本书就是广西经济政策研究总报告和各专题报告汇编而成的。《广西经济政策研究》的编辑出版是一件很有意义的工作。参加本书研究和撰写的同志坚持把马列主义、毛泽东思想同具体实际相结合，在全国性方针政策的指导下，从广西的实际出发，依据《民族区域自治法》的有关规定，着重研究了广西过去

四十年经济政策的沿革、经验教训和当前政策存在的主要问题，结合广西经济改革开放的实践和发展趋势，提出了今后十年的经济政策建议。

本书的内容，体现了理论与实践相结合、定性分析与定量分析相结合、史料性与政策性相结合，既可以供领导决策参考，又能帮助干部群众学习和了解党的方针政策，提高政策水平，同时对于进行政策研究的同志也有一定的参考价值。

目 录

第一篇 综合研究报告

第一章 政策的性质与作用	(1)
第一节 政策的基本概念	(1)
第二节 经济政策在经济社会发展中的作用	(3)
第二章 广西经济政策的发展过程	(6)
第一节 国民经济恢复和“一五”计划时期(1950—1957年)	(6)
第二节 “大跃进”和国民经济调整时期(1958—1965年)	(8)
第三节 “文化大革命”时期和粉碎“四人帮”后的头两年(1966—1978年)	(9)
第四节 十年改革时期(1979—1988年)	(11)
第三章 广西经济政策的现状	(12)
第一节 现行经济政策要点	(12)
第二节 现行经济政策主要效应	(18)
第三节 现行经济政策存在的主要问题	(19)
第四章 广西经济政策体系的构想	(26)
第一节 制定广西经济政策的指导原则	(26)
第二节 完善广西经济政策的建议	(27)
第五章 经济政策的实施途径	(59)
第一节 组织保证	(59)

第二节	建立监督体系·····	(60)
第三节	建立反馈网络·····	(61)
第四节	建立完善机制·····	(61)

第二篇 专题研究报告

第一章	广西农村经济政策研究·····	(65)
第一节	改革前二十九年广西农村经济政策回顾及改革 十年广西农村经济政策的反思·····	(65)
第二节	农村土地政策·····	(68)
第三节	稳定家庭联产承包责任制与完善农村合作经济 政策·····	(74)
第四节	农业经济政策·····	(78)
第五节	农村剩余劳动力转移政策及第二、三产业经济 政策·····	(89)
第二章	广西工业经济政策研究·····	(98)
第一节	广西工业经济政策沿革·····	(98)
第二节	四十年工业经济政策的几点反思·····	(105)
第三节	制定广西工业经济政策的依据和原则·····	(106)
第四节	广西工业经济政策的主要内容和实施途径·····	(107)
第三章	广西国内贸易政策研究·····	(117)
第一节	广西国内贸易政策沿革·····	(117)
第二节	广西国内贸易政策的现状与存在的主要问题 ·····	(128)
第三节	制定广西国内贸易政策的基本原则·····	(130)
第四节	广西国内贸易政策体系的构想·····	(130)
第五节	广西国内贸易政策实施步骤与途径·····	(138)
第四章	广西外经贸政策研究·····	(140)
第一节	广西外经贸政策沿革·····	(140)

第二节	广西现行外经贸政策的基本成就与存在问题	(145)
第三节	广西外经贸政策制定的理论依据	(148)
第四节	广西外经贸政策框架构造	(148)
第五节	广西外经贸政策的实施保证	(162)
第五章	广西收入分配政策研究	(164)
第一节	对广西收入分配政策的评价	(164)
第二节	调整和改善国民收入分配格局的政策措施	(173)
第六章	广西固定资产投资政策研究	(181)
第一节	四十年投资政策的回顾与评价	(181)
第二节	对广西今后十年投资政策的设想	(193)
第三节	投资政策的实施手段和途径	(203)
第七章	广西消费政策研究	(207)
第一节	广西消费政策的回顾与现状	(207)
第二节	广西消费政策的基本框架	(213)
第三节	关于广西消费政策要说明的几个问题	(220)
第八章	广西财税政策研究	(226)
第一节	解放以来广西财政概况	(226)
第二节	十年改革中财税政策存在的问题	(232)
第三节	今后十年广西财税政策的构想	(235)
第九章	广西金融政策研究	(247)
第一节	广西金融政策沿革	(247)
第二节	四十年金融货币政策的主要失误	(250)
第三节	广西现行金融货币政策评估	(252)
第四节	广西金融政策的设想	(259)
第五节	广西金融政策的几点说明	(262)
第十章	广西价格政策研究	(264)
第一节	价格改革前二十九年的回顾	(264)

第二节	改革十年来,广西价格政策的状况和反思·····	(268)
第三节	广西今后价格政策的基本框架·····	(273)
第四节	建立贯彻和实施价格政策的保障系统·····	(286)
第十一章	广西生态资源政策研究·····	(288)
第一节	森林资源政策·····	(289)
第二节	耕地资源政策·····	(295)
第三节	水资源政策·····	(301)
第四节	海洋资源政策·····	(306)
第五节	矿产资源政策·····	(310)
第六节	治理环境污染政策·····	(316)
第十二章	广西区域经济政策研究·····	(323)
第一节	广西区域经济政策的回顾·····	(323)
第二节	广西区域经济政策的特征·····	(332)
第三节	对广西区域经济政策的反思·····	(334)
第四节	制定广西区域经济政策的指导思想和原则·····	(339)
第五节	广西区域经济政策及主要措施·····	(344)

第三篇 相关政策研究报告

第一章	广西人口政策研究·····	(353)
第一节	广西生育政策实施情况的回顾与反思·····	(353)
第二节	广西现行人口政策的基本内容及其特点·····	(360)
第三节	广西现阶段生育政策的依据·····	(363)
第四节	落实现阶段人口政策存在的问题和解决途径 ·····	(365)
第二章	广西劳动就业政策研究·····	(370)
第一节	广西劳动就业政策沿革·····	(370)
第二节	广西劳动就业政策总体设想·····	(377)
第三节	劳动就业的配套措施及基本要求·····	(386)

第四节	关于农村富余劳动力的转移·····	(391)
第三章	广西教育与人才政策研究·····	(395)
第一节	广西教育政策的演变与得失·····	(396)
第二节	现行教育、人才政策的效应分析·····	(402)
第三节	广西教育、人才政策的构想·····	(405)
第四节	几项必要的措施·····	(415)

第一章 政策的性质与作用

第一节 政策的基本概念

一、政策的定义

政策是国家和政党为实现一定时期的总路线、总目标而确定的行动准则，是对人们的利益进行分配和调节的基本措施和主要手段。

二、政策的本质

(一) 政策是一种政治措施。政策的制定与实施无不涉及到社会、阶级、民族的根本利益。因此，政策首先具有政治性质，作为政治措施反映社会生活的本质。政策随着政治的演变而演变，政策的发展变化形成了政策过程。政策过程的基本内容包括：哪些人的利益和要求能够反映到决策中去？反映的渠道和机制是什么？决策者如何制定政策？执行者如何执行政策？政策对象如何接受政策的影响？如何监督和控制决策者的决策和执行者的执行？等等。这些问题实际上关系到党和国家如何建立和实行有效领导的基本问题，是关系到国家的主人如何实行民主的基本问题，也是政治制度和实际政治生活的基本问题。政治制度作为一种基本形式实质上是围绕着上述政策过程建立起来的，作为政治生活实际内容的政治过程主要是政策过程。政治的核心就是政策。毛泽东同志总结了中国共产党几十年政治斗争的历史经验后曾经指出，只有党的政策和策略全部走上正轨，中国革命才有胜利的

可能。政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。这就是对政策与政治的关系，政策作为政治措施的基本概括。

(二) 政策是人们利益的具体体现。利益是人的社会活动的根本动因。在社会现实生活中，人们为了改造自然满足需要而互相联系结成社会，又因为不同利益关系而形成各种性质的社会联系，不管人类社会的发展程度如何，利益问题始终是人类社会的一个根本问题。解决不同层次、不同性质的利益问题，都要通过与社会实际相联系的政策进行引导和制约，运用政策手段和杠杆对人们的各种利益进行分配和调节。如经济政策作为一种宏观控制的工具，它的作用就是对人们在生产、分配、交换、消费不同环节中的利益，对国营经济、集体经济、个体经济等不同经济形式的利益，对中央、地方、部门、企业不同管理层次的利益，以及对目前与长远、局部与整体、微观与宏观的利益进行分配和调节，做到统筹安排、合理兼顾，以调动各方面的积极性，推动社会生产力的蓬勃发展。

三、政策的特点

(一) 政策是行动的原则和指导方针。政策本身既不属于总目标、总方向、总路线一类的最高决策，也不属于具体规划、计划、细则一类的具体问题，而是根据总目标、总路线，为具体的行动计划或规划规定各种基本法则和标准，政策的目的在于为执行总路线、完成总的战略目标确立一个全面的行动指导原则。

(二) 政策具有系统性。政策是一个大系统，大系统又包括许多子系统。政策发挥作用的基础是完备的政策系统。完备的政策系统必须是科学的、严密的、富有效率的。所谓科学，就是各项政策的制定要有充分的根据，要通过科学论证和先期试验；所谓严密，就是各个相关政策之间相互衔接，协调配套；所谓有

效，就是各项政策具有可行性和易操作性，通过具体措施、方案，使之变为实际步骤，从而产生“政策效应”。

(三) 政策的动态性。主要表现为政策的稳定性与变动性的统一。任何一项政策，只有保持相对稳定，才能发挥应有的效力，才能取信于民。但政策的稳定性又是和变动性联结着的，稳定性不是凝固性，在总体上稳定的前提下，应随着客观实际的发展不断地进行调整和修订，甚至增添新的内容使其不断完善，才能充分发挥政策的引导作用。

(四) 政策是由政治性组织制定的。这是因为，一方面政治性组织(主要指国家机关、政党和其他政治集团)具有代表人民群众或一定的阶级、阶层、集团的根本利益，与国家权力有着各种形式的直接关系，活动面向整个社会等特点；另一方面，各种政治组织需要把制定和执行政策作为自己活动的特殊的和重要的形式，以实现它对社会政治经济的全面领导。

第二节 经济政策在经济社会发展中的作用

经济政策是国家或政党为指导和影响经济活动所规定，并付诸实施的准则和措施，是宏观经济调控的手段。

经济政策按层次不同有宏观经济政策、中观经济政策，微观经济政策。按经济部门不同有工业政策、农业政策、商业政策、财政政策、金融政策、外贸政策等。按经济活动范围不同有生产政策、流通政策、消费政策、分配政策等。按不同的标准和要求，经济政策还可以有不同的分类。但是，这些政策都是在一个经济系统中同时起作用的。它们互相联系，互相制约，综合起来构成经济政策体系，发挥其在经济建设和经济发展中的导向作用。

经济政策是调动各方面积极因素，发展社会生产力，改变经济面貌的关键，是经济体制改革的重要内容和坚强后盾。正确制

定和执行经济政策，对广西进一步改革开放，大力发展社会生产力，迅速改变经济落后状况，实现全区经济发展战略目标有着重大而深远的意义。

反映自然规律和生态经济规律客观要求的、体现国家民族和人民群众根本利益的经济政策，对经济社会的发展有着极大的促进作用：

（一）保证经济建设的健康发展。经济政策是利用经济规律，推动社会经济发展，满足人们利益和需要的手段，是用来为整个社会经济系统的运行确立必须遵循的轨道和规则。我们可以在认识经济系统运行规律的基础上，按照党的基本路线，兼顾中央、地方等各方面的利益，提出解决与处理经济领域中的问题和矛盾的方法、措施，主动地自觉地控制某些因素，引导经济发展的正确方向，保证国民经济的健康发展。

（二）合理协调各种利益关系。经济政策的制定、实施、调整，其作用表现为外向和内向两个方面。外向作用主要指经济政策的制定和执行，通过波及、振荡和传递作用，影响和冲击各相关领域，引起人们和经济主体在经济活动中的模仿或抵触行为。内向作用主要指人们在实施经济政策时所取得的利益和需求满足的程度，对调动和发挥人们的积极性和潜在力量的作用，制定科学严密的经济政策，合理界定各产业、各部门、各地区以及国家、集体和个人的利益分配，可以充分有效地调动人们生产建设的积极性，促进社会安定团结，国强民富。

（三）促进经济结构优化和效益的提高。经济政策与产业政策、技术政策，以及中长期规划相配合，形成新的适度的经济倾斜政策，引导资金投向和资源的合理配置，实现结构优化、比例协调、效益提高、经济稳定持续发展。

（四）推动经济体制改革的顺利进行。经济体制改革是生产关系和上层建筑的自我发展和自我完善。因此，改革既不能靠

群众运动，又不能单纯依靠法律手段，必须依靠党和国家制定和实施一系列的改革政策，如简政放权，培育完善市场体系等，逐渐地改造旧体制，确立新体制，最终完成改革的目标。经济要发展，生活要富裕，农村要兴旺，城市要活跃，只有一靠政策，二靠科学，三靠投入。我们经济体制改革从总体上看，要改变过去那种管得过多、统得过死的僵化体制，逐步转向建立充满生机与活力的社会主义有计划商品经济的新体制。国家对经济的管理要由以直接控制为主转向以间接控制为主。在这种情况下，作为对经济间接调控重要手段的经济政策，将成为政府机关行使管理职能的一种主要方式，经济政策在我国的事业和经济发展中显得更为重要，也必将发挥更大的作用。

（撰稿：张礼正 戴树人）

第二章 广西经济政策的发展过程

解放以来，广西经济政策的演变过程，大体经历了四个阶段，兹分四节简述于后。

第一节 国民经济恢复和“一五”计划时期（1950——1957年）

这个时期重大的政策措施主要有：

（一）没收官僚资本，建立社会主义国营经济。没收官僚资本，主要是没收国民党各级政府以及国民党大官僚和桂系军阀经营的企业，其中有银行、铁路、邮电，南宁、柳州、桂林、梧州市的电厂、水厂及合山煤矿、平桂锡矿、柳州农械公司等，没收后改造为社会主义全民所有制经济。在企业内部建立健全各项管理制度，同时整顿、建立工会组织，建立有工人代表参加的工厂管理委员会和职工代表会。在50年代中期曾推行过“一长制”和党委领导下的厂长负责制。这一时期，国营企业职工从1950年的17万人增加到1957年的59万人，国营工业产值在工业总产值中的比重，由16.7%上升到64.1%。

（二）进行土地改革，把封建地主土地所有制变为农民土地所有制。1950年至1952年，广西分期分批进行了土地改革，没收地主阶级的土地、耕畜等生产资料以及多余的粮食、房屋，分配给无地少地的贫雇农。实行保护私有财产的政策，发放土地证，固定土地所有权，稳定农村新的生产关系；实行借贷自由、雇佣自由；采取相对固定的负担政策，严格控制增加农民负担等。

(三) 进行农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。农业的社会主义改造，先是开展以互助合作为中心的生产运动，在土地和其他生产资料私有制的基础上，组织季节性互助组或常年性互助组，按照互助互利的原则进行劳动协作，共同使用某些生产资料。后来，又逐步从试办初级农业生产合作社转变为普遍发展高级农业生产合作社，取消土地分红，将耕畜和大型农具作价入社，产品按劳分配。

手工业的社会主义改造，是从试办不改变手工业者生产资料私有制，维持独立生产、分散经营、自负盈亏的手工业合作小组开始。继而按照自愿互利的原则，组织生产资料折价入社，社员参加集体生产劳动、按劳动量领取工资的手工业生产合作社。政府对手工业的产、供、销纳入地方计划，从资金、原材料供应到产品销售，在地方计划中统一进行综合平衡，扶植手工业的发展。

对资本主义工商业的社会主义改造，主要按照“利用、限制、改造”的政策，通过加工定货、统购包销、代购代销等方式，把私营工商业逐步纳入国营经济领导下，然后逐步实行公私合营。

(四) 稳定物价，统一财经工作。解放初期，为了平抑物价，稳定经济，政府依靠国营商业加强工农业产品的收购调运，掌握货源，增加市场供应，加强市场管理，打击奸商囤积居奇、投机倒把的行为。统一财经，主要是整顿财政和税收，加强现金管理，紧缩银根，压缩机关团体集团购买力等。一些主要消费粮、油、棉、纱、布、生猪等实行统购统销。对一些主要生产资料实行国家统配部管、统一调拨的分配政策。

这一时期广西的经济建设方针和政策是正确的。因而得以全面完成了“一五”计划，人民生活水平得到提高，经济结构也发生了根本的变化。这段时间存在的问题，主要是在社会主义改造高潮中，不恰当地批判右倾保守思想。1956年经济工作中曾出现