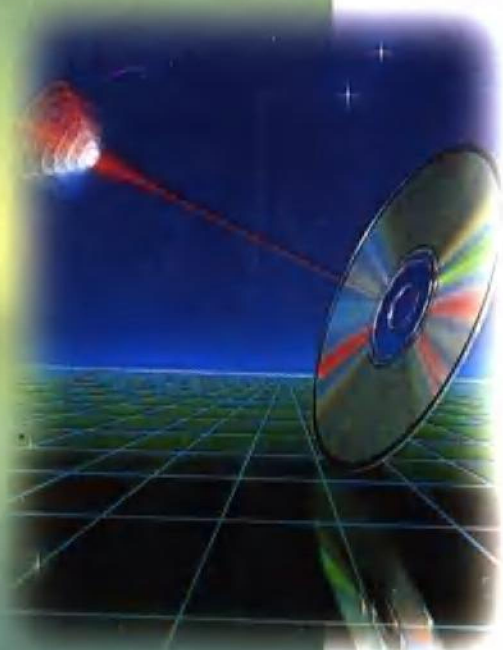


JINGJI ZHENGCE LUNANG

经济政策论纲

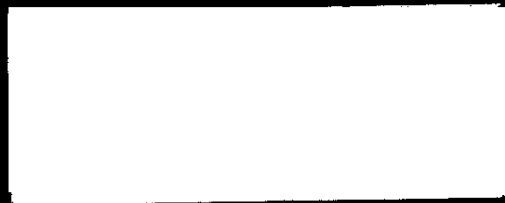
● 安增军 林金忠 著



人民出版社

经济 政策 论纲

安增军 林金忠 著



福建人民出版社

经济政策论纲

JINGJI ZHENGCE LUNANG

安增军 林金忠 著

*

福建人民出版社出版发行

(福州东水路 76 号 邮编:350001)

福州市屏山印刷厂印刷

(福州市铜盘路 278 号 邮编:350003)

开本 787 毫米×1092 毫米 1/32 11.625 印张 2 插页 251 千字

1998 年 8 月第 1 版

1998 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—2000

ISBN7—211—03259—6

F·167 定价:13.80 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换。

序

陈训敬

呈现在读者面前的这本《经济政策论纲》是由安增军、林金忠两位学者合作的产物。此书所要回答的是两个问题：经济政策是什么？怎样制定及分析经济政策？

1992年中国共产党召开了十四大，明确提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这对于我们是一个全新的课题。目前我国正处于由传统计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。坦诚地说，这种转变的理论准备是不足的。过去是计划经济，政府直接管理的那一套做法，今天肯定不适用。政府必须转变观念，转变管理方式和方法，从原来的直接管理模式转变为间接管理模式，从原来靠指令计划、靠行政命令转变为主要靠经济政策、经济杠杆、政策法规来调节经济。这是一个何等重大的转变！

就我国而言，对经济政策的研究刚刚起步，经济政策仍是一个新的研究领域。美国学者拉斯韦尔(H. Lesswell)和勒纳(D. Lerner)的《政策科学：近年来的范畴与方法上的发展》一书出版于1951年，它标志着政策科学的诞生。但这门新学科真正引起人们的兴趣，却是在60年代后半期；普遍被人们所接受，则是70年代后的事情。在我国，经济政策学科的研究是

近几年才出现的。就研究现状讲,我国才刚刚开始,还谈不上深入。

但是政策实践在我国却具有悠久的历史,留下了大量的历史经验。著名的“隆中对”就是诸葛亮向刘备提出的政策建议。《战国策》则是战国时期各路诸侯的谋士们所提出的政策建议之汇编。这些政策建议不仅反映了古人的认识结果,而且也告诉后人形成这些认识的过程。在《孙子兵法》、《史记》、《资治通鉴》等典籍中,不仅记载了许多政策建议,还记述了这些政策建议的形成过程,因而给后人留下丰富的历史经验材料。尽管历代帝王将相及其谋士们的政策实践是为了维护他们的阶级统治,但他们留下的许多历史文献,却是可供借鉴的历史遗产。

古语道:工欲善其事,必先利其器。经济政策研究仍是一门新的学科,其中许多新观念、新知识、新方法对于诸多经济工作者来说,还是知之不多,识之未深的。唯有通过不断学习、探索,方能掌握这方面的新知识。此书正是应这种需要而写的,相信它将有助于广大经济工作者对经济政策的系统了解。

我们常说,从事经济工作(包括管理工作)要按客观经济规律办事。那么各级政府所制定并实施的经济政策与经济规律之间又是什么样的关系呢?在这本书中就有这方面的论述。经济规律如自然规律一样,都是不以人的意志为转移的。但是在市场经济的条件下,经济规律是在市场运行中发挥作用的,而市场运行又往往表现出本身固有的自发性和盲目性,市场时而也会失灵。这正是经济政策的用处之所在。

比如产业政策。我们知道,产业结构自身的发展变化总是会出现不平衡状态,有些产业发展快,有些产业发展慢,有些产业甚至停滞不前。市场经济规律具有调节产业结构的功能,

使产业结构从不平衡趋于平衡,又从新的不平衡趋于新的平衡,如此循环不已。但这种调节所靠的是外在的强制力,而且总是事后的,它不仅伴随着如经济危机、企业倒闭、大量失业等资源浪费现象,而且调节所需的时间较长,短则数年,长则十多年。可能世界上没有一个国家的政府会仅仅任凭市场经济规律去调节本国的产业结构;相反,政府要通过相应的产业政策去调整产业结构。通过制定和实施产业政策,可在产业结构失衡的信号刚刚发生时采取必要的政策措施加以调整,从而避免资源的浪费。事实上,经济政策在许多场合下是同经济运行的“自然”过程“对着干”的,而这正是经济政策不同于经济规律之处。

这本书有如下几个特点:其一,此书是一本较为系统研究经济政策的专门著作,论及经济政策的基本理论以及政策制定、分析和评估等一系列过程。其二,此书的体系和结构比较新,全书共分三大部分,即:经济政策的基本理论、若干主要的具体经济政策,以及经济政策的制定与分析过程。全书总体布局较合理,章节之间的衔接较好,读后令人有系统及连贯之感。其三,此书包含了作者的某些新观点。例如有关经济政策的特点、规律性等认识,有关收入分配政策、技术政策的论述,以及政策制定和政策分析方法的见解,等等。这些观点是作者多年的研究心得,反映出他们在经济研究领域所作出的探讨,但这些新观点未必都很成熟,应留给读者去评判。

无论如何,这本书还是值得一读的。

1997年5月

目 录

第一编 经济政策导论

第一章 经济政策的基本含义和内容	(3)
第一节 经济政策的基本含义	(3)
一、政策的基本含义	(3)
二、经济政策的基本含义	(4)
三、经济政策与经济措施	(6)
四、经济政策与经济法规	(6)
五、经济政策与经济学	(8)
第二节 经济政策的分类	(9)
第三节 经济政策的意义	(14)
第二章 经济政策的目标与手段	(17)
第一节 经济政策的目标	(17)
一、政策目标	(17)
二、经济政策的目标	(19)
第二节 经济政策目标与手段的关系	(21)
一、经济政策手段	(21)
二、政策目标与政策手段的关系	(23)
第三节 经济政策的功能	(24)
第三章 经济政策的特点和规律性	(27)
第一节 经济政策的特点	(27)

第二节 经济政策的规律性	(33)
一、政策效应递减规律	(33)
二、政策过程的多变性规律	(35)

第二编 基本经济政策

第四章 财政政策	(39)
第一节 财政政策概述	(39)
一、财政政策的内容	(39)
二、财政政策的目标	(40)
三、财政政策的手段	(42)
第二节 财政政策的调控	(45)
一、财政政策的类型	(45)
二、财政政策执行中的难点	(51)
第三节 财政政策的特点和作用	(52)
一、财政政策的特点	(52)
二、财政政策在市场经济中的作用	(53)
第五章 货币政策	(55)
第一节 金融制度框架	(55)
一、银行体系	(55)
二、货币与信用货币的创造	(58)
三、金融市场	(60)
第二节 货币政策的目标	(60)
一、最终目标	(60)
二、中间目标	(63)
第三节 货币政策工具	(65)
一、货币政策工具的种类	(65)
二、货币政策与财政政策的配合使用	(73)

第六章 产业政策	(77)
第一节 产业政策概述	(77)
一、产业政策的内容	(77)
二、产业政策的实质与目标	(78)
第二节 产业政策的特点和作用	(80)
一、产业政策的特点	(80)
二、产业政策的作用	(81)
第三节 产业政策的制定和实施	(82)
一、产业政策制定的依据	(82)
二、产业政策的制定	(83)
三、实施产业政策的手段	(86)
第四节 产业政策实施中的难点、重点与对策	(87)
一、产业政策实施中的难点	(87)
二、我国实施产业政策的重点及对策	(89)

第三编 其他经济政策

第七章 技术政策	(95)
第一节 技术政策概述	(95)
一、技术政策的制定依据	(96)
二、技术政策的作用范围	(97)
三、技术政策的作用	(99)
第二节 技术政策的目标	(103)
一、产业优化升级	(104)
二、产品技术结构优化	(108)
三、资源优化利用	(110)
第三节 技术政策的主要措施	(113)
一、技术进步的体制框架	(113)

二、新技术开发的风险管理措施	(116)
三、加快技术更新改造的措施	(119)
四、技术引进的管理措施	(120)
第八章 区域经济政策	(124)
第一节 区域经济政策概述	(125)
一、区域经济政策的涵义	(125)
二、区域经济政策的作用	(128)
第二节 生产力总体布局战略	(132)
一、我国生产力布局的历史沿革	(132)
二、布局战略的目标选择	(136)
三、布局战略的设想	(138)
第三节 区域开发与协调政策	(142)
一、区域发展优势的确定	(142)
二、问题区域的分析	(147)
三、区域开发政策的目标——手段系统	(149)
四、开发式扶贫的政策界限	(151)
第九章 收入分配政策	(153)
第一节 收入分配政策概述	(153)
一、收入分配政策的内容	(153)
二、收入分配政策的作用	(154)
三、制定收入分配政策的基本原则	(154)
第二节 收入分配政策的目标选择与实施	(157)
一、收入分配政策的目标选择	(157)
二、收入分配政策的实施	(159)
第三节 建立完善的社会保障制度	(162)
一、社会保障制度的内容	(162)
二、建立社会保障制度的基本原则	(164)

三、新型社会保障制度的框架	(166)
第十章 价格政策	(170)
第一节 价格形成原理	(170)
一、价格、价值及价值规律	(170)
二、决定和影响价格变动的因素	(171)
第二节 价格政策的内容	(173)
一、价格政策的含义和特征	(173)
二、价格政策的分类	(174)
三、我国的主要价格政策	(174)
第三节 价格政策的目标与手段	(176)
一、价格政策的目标	(176)
二、价格政策的手段	(178)
三、政府调控市场价格的保障制度	(183)
第十一章 外贸政策	(186)
第一节 外贸政策概述	(186)
一、外贸政策的内容	(186)
二、外贸政策的目标和手段	(187)
第二节 外贸政策的类型	(190)
第三节 外贸政策工具	(196)
一、关税的调整	(196)
二、汇率的调整	(198)
三、非关税措施	(201)
第十二章 环境政策	(204)
第一节 环境政策概述	(204)
一、环境问题及其实质	(204)
二、可持续发展战略	(206)
三、环境政策的内容	(207)

四、环境政策的作用	(209)
第二节 环境政策的目标选择.....	(211)
一、目标选择的适度原则	(211)
二、目标选择的客观依据	(213)
三、我国环境政策的目标选择	(217)
第三节 环境政策措施.....	(220)

第四编 政策过程与政策分析

第十三章 经济政策的制定过程.....	(231)
第一节、经济政策问题	(231)
一、问题与经济政策问题	(231)
二、经济政策问题的分析	(235)
三、政策问题纳入政策议程	(238)
第二节 经济政策规划.....	(240)
一、政策规划的概念	(240)
二、政策规划的程序	(241)
三、一般原则与实际做法	(245)
第三节 经济政策的采纳与执行.....	(248)
一、经济政策的合法化.....	(248)
二、经济政策的采纳	(250)
三、经济政策的执行	(253)
第十四章 经济政策分析.....	(260)
第一节 政策分析的意义.....	(260)
一、政策分析的概念	(260)
二、政策分析的作用	(262)
三、政策分析的常见失误	(265)
第二节 经济政策分析过程.....	(269)

一、阐释目标	(269)
二、寻找方案	(271)
三、预测效果	(272)
四、择优论证	(274)
第三节 经济政策分析的方法.....	(275)
一、预测分析方法	(275)
二、规划分析方法	(280)
三、决策分析方法	(289)
第十五章 经济政策的评估	(299)
第一节 政策评估概述.....	(299)
一、政策评估的概念	(299)
二、政策评估的作用	(301)
三、我国政策评估制度的建立	(303)
第二节 经济政策评估过程及方法.....	(305)
一、评估系统与步骤	(305)
二、评估分析方法	(310)
三、经济政策评估工作的难点	(316)
第三节 经济政策的去向.....	(319)
一、政策的延续	(319)
二、政策的改进	(321)
三、政策的终止	(324)
附录 主要名词解释	(327)
参考文献	(354)
后记	(357)

第一编 经济政策导论

第一章 经济政策的基本含义和内容

经济政策理论的研究在我国还是一个新领域。在计划经济向社会主义市场经济体制的转换过程中,如何系统地把握经济政策的运行规律和技巧,是宏观经济管理的一个重要问题。只有更深入地研究经济政策的理论,科学地、有预见地制定和运用经济政策,才能把经济工作搞得更好。

第一节 经济政策的基本含义

一、政策的基本含义

什么叫政策?政策的基本含义是什么?尽管我们许多人天天都在和政策打交道,在日常生活中也经常提到“政策”这两个字,但并不是人人都能从理论上明确地理解政策的基本含义。

政策,政治策略也。政,在古代一直是指政治及其行政管理事务。如《论语·为政》说:“道之以政,齐之以刑。”这就是说,靠政治来治理国家,靠刑律来规范人民。《韩非子·五蠹》中说:“今欲以先王之政,治当世之民,皆守株之类也。”这里的“政”,也指“政治”而言。策,在古代书中则有计谋、策划、办法等意。策与政结合起来,则具有治理国家大事的谋略之意。所

谓政策,即国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行为准则。^①而英文“policy”一词可以在3个层面上理解或使用:用在个人层面上,它是指某人实现某种目的(或目标)行动的选择;用在组织或团体层面上,它是指在给定条件下由众多备选方案中选择出特定的行动步骤和方法,有“决策”、“策略”或“谋略”之义;用在公共层面上,它是公共决策者(主要指政府)所制定的包含目标与实现目标程序的总计划,用以指导和决定当前及今后的决策。

若把“policy”译为“政策”,这时政策一词的词义主要限定在上述第3个层面上使用,即政策是特指公共政策或政府制定的政策。在极少数情况下,也把政策使用在第2个层面上,即组织或团体所制定的政策。

由于“policy”译为“政策”其含义的宽泛性,所以人们对于政策所理解的角度略有不同。我们认为,较为贴切的定义可以这样来表述:政策是决策者为了实现某种目标,通过合法的程序而作出的决定,用以规范或引导有关社会团体或组织及个人行动的准则或指南。其中的决策者即决策主体,包括政府、政党、领导人、组织等。政策的现实形式主要有法律、规章、方针、路线、策略、规划及政府、领导人的公开声明与讲话等。

二、经济政策的基本含义

对于什么是经济政策,不同的人有不同的理解。有人认为,经济政策是国家或政党为指导、影响经济活动所规定并付诸实施的准则和措施。还有人认为,所谓经济政策,即政府为了实现国家现代化一定时期所要达到的目标,依据客观规律

^① 《辞海》1979年版,第3355页。