

中国社会科学出版社

经济 政策 研究

刘晓君 朱广忠 王春福 等著

经济政策研究

刘晓君 朱广忠 王春福 主编

787.3/12



3 0105 5859 5



C. 黑龙江人民出版社
443816

责任编辑：王桂芝

封面设计：安玉滨

经济政策研究

主编 刘晓君 朱广忠 王春福

黑龙江人民出版社出版发行

(哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼)

哈尔滨印刷二厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 8.875

字数：20 000

1996年7月第1版 1996年7月第1次印刷

印数 1—3 000

ISBN7-207-03521-7/F·700

定价：10.00元

《经济政策研究》编写组成员

主 编：刘晓君 朱广忠 王春福

副 主 编：梁 亮 张 超 吕春发

参编人员：高占国 林 军 柳立刚

吴 扬 孙险峰 刘玉成

韩丽杰 刘译芝 林 江

宋桂兰 王晓明

目 录

第一章 经济政策研究概述	(1)
第一节 经济政策学的产生和发展	(1)
第二节 经济政策学的研究对象	(8)
第三节 经济政策研究的意义	(12)
第二章 经济政策体系	(16)
第一节 经济政策体系一般分析	(16)
第二节 经济政策体系的结构与经济政策工具的 运用	(25)
第三章 经济政策环境	(32)
第一节 人口、资源因素	(32)
第二节 经济环境	(36)
第三节 政治环境	(39)
第四节 文化环境	(41)
第五节 国际环境	(44)
第四章 经济政策比较研究方法	(48)
第一节 比较研究方法	(48)

第二节 比较方法应用原则	(55)
第五章 经济政策结构研究方法	(64)
第一节 结构——功能研究方法	(64)
第二节 非平衡结构研究方法	(72)
第六章 经济政策优化研究方法	(84)
第一节 一般优化方法	(84)
第二节 资源优化方法	(91)
第七章 经济政策控制研究方法	(107)
第一节 整体控制研究方法	(107)
第二节 因素控制研究方法	(119)
第八章 经济发展战略	(126)
第一节 经济发展战略模式	(126)
第二节 我国经济发展战略选择	(133)
第九章 产业政策	(147)
第一节 产业政策的内容和作用	(147)
第二节 我国产业现状和政策选择	(151)
第三节 西方的产业理论与产业政策	(160)
第十章 国民收入分配政策	(164)
第一节 国民收入分配的种类及作用	(164)

第二节	国民收入分配的目标和政策选择·····	(177)
第十一章	财政政策·····	(187)
第一节	财政政策目标和调控手段·····	(187)
第二节	我国财政政策选择·····	(193)
第十二章	金融政策·····	(202)
第一节	我国金融政策选择·····	(202)
第二节	金融政策的目标和措施·····	(208)
第十三章	投资政策·····	(228)
第一节	投资政策的目标和实施手段·····	(228)
第二节	我国投资政策的选择·····	(240)
第十四章	消费政策·····	(255)
第一节	消费政策的内容及作用·····	(255)
第二节	消费政策的选择和发展趋势·····	(264)
第十五章	对外贸易和经济技术合作政策·····	(271)
第一节	对外贸易和经济技术合作政策的基本 类型·····	(271)
第二节	我国对外贸易政策的选择·····	(278)

第一章 经济政策研究概述

第一节 经济政策学的产生和发展

一、经济政策学的产生和发展

人类社会从一开始就在进行着经济活动,但经济政策却是在人类社会产生了阶级和国家,出现了社会化大生产之后才产生的,在阶级和国家产生以前,没有经济政策。

在原始社会里,生产力水平十分低下,生产工具极端简陋,单独个人根本无法同自然界和野兽进行斗争。人们为了获取生活资料和生产资料,只有依靠集体的力量,这样,当时的生产工具和劳动产品也都归集体所有。这个时期的集体,是以血缘为基础的氏族。氏族是原始社会的基本单位,它既是经济组织,又是政治组织。氏族在原始社会里经历了母系氏族、父系氏族、胞族、部落、部落联盟等几个发展阶段。由于当时生产力水平十分低下,还没有剩余产品,没有剥削,没有国家,也就没有体现统治阶级意志的政策和法律。经济活动的管理,主要是通过习惯、默契等形式来实现的。

随着社会生产力的发展,出现了社会分工,人们的劳动开始有了剩余产品,战俘不再被杀,而用来作为奴隶使用,军事领袖和氏族贵族逐渐变得富有,权力不断增大,社会上逐渐形成了奴

隶和奴隶主阶级。由于奴隶和奴隶主之间阶级利益的根本对立，他们之间的阶级斗争日益激烈。经过三次社会大分工，生产和交换都得到了发展。在这种社会巨大变革条件下，氏族制度已不能适应社会生产力水平的发展，客观上要求用新的行为准则来调整人们之间的相互关系，因而出现了国家和法律。但法律规范仅仅是对现有的经济关系进行调整，而任何统治阶级都会利用自己行政权力来干预或指导经济活动，控制社会经济，因此，代表统治阶级利益的政府必然要制定某些经济政策来维护自己的阶级利益和政治统治，于是经济政策就应运而生了。

经济政策在我国由来已久，殷周时期的“井田制”反映了奴隶社会时期经济政策的概貌。西周时期的“贡助彻”即以若干年收成的平均数作为一种定额贡纳，可以说是原始形式的财政政策。进入封建社会，各个封建王朝为了维护统治集团的利益，需要调整不同时期的经济关系，都曾采用了各种不同的经济政策。如春秋时期鲁国推行的“初税亩”，北宋时期的“均田制”、“永田制”、“市易法”、“青苗法”，唐朝时期的“租庸调制”和“两税法”，明朝时期的“一条鞭法”，清朝时期的“摊丁入亩”等。

经济政策在漫长的社会经济发展中不断得到发展。但是，在小生产情况下，经济政策仅仅是附属于法律、制度、经济思想和经济理论之中。只有在社会化大生产阶段，才真正地表现出它的价值。因为，社会经济发展使过去单纯的、直接的社会经济关系变得错综复杂起来，领导集团对社会经济活动和经济关系的直接行政干预的难度越来越大，只能转向其它的调节手段和方式。同时，以往相对平稳的经济运动和相对固定的经济关系变化多动性，仅仅依靠和使用法律手段也显得不足，因为具有相对稳定性和普遍性的法律不能很好地适应多变性和具体性的经济活动

和经济关系，所以还得借助于制定种种相关的经济政策来调节社会经济活动和经济关系。第二次世界大战后，资产阶级经济学发展的特征是注重经济理论对经济政策的实际指导意义，使经济分析和经济计划向定量方向发展，用经济计量模型把经济理论和经济政策具体化、定量化。这不仅使资本主义经济理论有了新的发展和变化，同时也开始形成了经济政策的理论和方法。经济政策作为经济理论和经济实践的中介，它把经济理论具体化，把经济理论应用到社会经济实践中去。经济政策在现代经济社会中的作用及其丰富的内容，使它从经济学中独立出来，与其它学科渗透交叉，形成了一门新的综合性的边缘学科。

二、建国以来，我国经济政策的发展状况

建国以来，我国社会主义建设各个不同时期都采用了不同的相应的经济政策。不同的经济政策产生的效果是不同的。

我国的经济政策大体分为五个阶段。

（一）“一五”时期的经济政策

“一五”时期的经济政策主要受到两个方面的影响，一是由于长期的革命战争，广大解放区和根据地处于分割和包围的状态下，经济工作必须是为了满足战争的需要，经济政策也是为战争服务的，在那特定的历史条件下，战时供给制和集中领导是经济政策的主要特点。这对建国初期我国经济政策的形成产生了较大影响。当时我国的农业政策、商业政策、财政政策、金融政策、物价政策基本上是在解放区管理经验的基础上，再结合我国解放后的新情况制定的。二是受到前苏联的影响，苏联较长时期经济建设的实践和经验，形成了一套比较完整的社会主义经济政策模式，而我国刚刚解放，缺乏社会主义建设的现成经验，在

建立社会主义经济体制和经济政策体系方面，模仿和借鉴苏联的模式。苏联的经济政策体系有其积极的一面，但也有消极的一面。如对国民经济宏观控制的政策，无论是当时，还是现在，都有着积极意义。但是否定市场机制、单一的公有制结构、对企业统得太死等政策，却对我国经济体制的形成和经济政策体系产生了重大影响。

我国“一五”时期的主要经济政策是：在公有制占绝对优势的基础上，允许多种经济成份并存，对国营经济实行“统一计划，分级管理”，对私营工商业、手工业实行引导和改造，在这一政策思想的指导下制定了相应的价格、税收、信贷等政策。这些政策指导思想和具体的政策对当时的经济社会情况来说，基本上是适应的。这一时期的经济政策也呈现出来某种灵活性，统中有放，放中有统。当社会主义改造进入高潮中出现对私营工商业、手工业盲目合并的过急过左倾向时，国务院及时制订了停止盲目合并的政策，规定了能否合并的政策界线，还规定企业在公私合营之后半年内保持原经营方式不动，以利于把生产名牌、特色产品和资本家的技术、经营管理经验等保留下来。显然，这些政策在一定程度上修正了苏联的政策体系，对建立有中国特色的经济体制作了必要的探索。1957年社会主义改造基本完成，仍然保持了多层次的经济结构，个体手工业产值占手工业总产值的4.8%，个体零售商业占社会商品零售额的4.2%。在农业上，除粮、棉、油、猪等几项主要农产品实行统购统销的政策外，其它实行间接计划。在企业的自主权和分配权上也适当放松。由于这一时期的政策能结合当时的实际情况，并随着实践的深入发展不断地进行修正和调整，从总体上看，是比较稳定的，也是比较正确的，政策的效应也明显表现出来。“一五”时期工农业总产

值年均递增 18%，农业总产值年均递增 4.5%，市场物价稳定，职工实际工资五年增长 30.5%，农民收入增长 20%。

“一五”时期的体制和政策存在中央集权过多的倾向。1956 年毛泽东同志在《论十大关系》中提出了正确处理地方和中央的关系，要适当放宽地方和企业的一部分管理权限。1957 年，中央和国务院通过了《关于改进工业管理体制的规定（草案）》，提出了扩权的改革性政策。这显示了我国的经济管理体制开始由条条管理向条块结合的管理体制转变的趋势。

（二）“大跃进”时期的经济政策

由于在“左”的思想指导下，这一时期的经济体制和经济政策呈现出三大特点。

1. “左”的倾向是这一时期的主要特点之一。集中表现在一系列的政策上，搞“一大二公”、政企合一，集体商业、手工业合作转入国营商业和地方国营工厂、合作工厂，把多种经济结构改变为单一的经济结构，试图一个晚上实现共产主义。

2. 过分扩权也是这一时期的体制和政策的特点。如减少税种、下放税权、下放基本建设管理权等。

3. 盲目追赶是第三特点。在“大跃进”和“超英赶美”等脱离实际的政治口号下，出现了盲目生产，重复建设，开始形成了一味追求高速度，不讲求经济效益的恶习。

从这一时期的经济政策效应看，财政连续三年出现赤字，1958 年～1962 年农业净产值平均每年下降 5.9%，轻工业年平均下降 2%，重工业只增长了 3%，职工每人平均实际工资降低了 20%。整个国民经济结构出现畸型，农轻重比例严重失调。这一时期的政策失误，给国民经济带来了灾难性的后果。

（三）60 年代调整时期的经济政策

为恢复和发展国民经济,这一时期对“左”的政策进行了纠正。再一次采取加强宏观控制的政策,缩小地方管理权限,控制了投资规模的过度膨胀,改革单一的经济结构,适当放宽发展集体经济和个体经济的政策,制定了《农业六十条》、《工业七十条》、《商业四十条》、《财政六十条》、《银行六条》等一系列政策规定。

这一时期在政策上重新调整,很快地促进了国民经济的恢复和发展,促进了生产力的发展。1963年~1965年,工农业总产值年均增长15.7%,职工人均实际工资三年增长了34.5%,农民收入增长15%左右。但是,这一时期“左”的思想并没有根本排除,中央集权仍然过多,条块的关系仍然没有很好解决。

(四)十年动乱时期的经济政策

文化大革命否定了17年来的方针政策,自然经济和“左”的思想急躁膨胀,整个经济体系和政策体系遭到极大破坏。在经济上推行“穷过渡”、“割资本主义尾巴”、“吃大锅饭”等政策,取消个体经济,用阶级斗争来统帅经济工作,用政策口号来代替经济政策,完全违背了经济社会运动的客观规律。在极左路线的影响和破坏下,全国亏损企业达三分之一以上,亏损金额达73亿元,1976年全国工业企业资金利润率仅有1965年的一半,经济效益大幅度下降,整个国民经济处在崩溃的边缘。

从十一届三中全会以前的几个时期看,指导思想不同,经济政策各异,由此而产生的社会经济效益也不同。经济效益和效果是经济政策的“晴雨表”,历史上正反两个方面的经济教训说明,经济政策既可以给整个经济带来振兴,也会给经济造成重大损失。

(五)十一届三中全会以来新时期的经济政策

党的十一届三中全会决定对经济体制进行改革。十几年来，改革不断深化，不断从低层次向高层次，从简单向复杂，由点到面，由浅入深地发展，各项经济政策也不断地在改革实践中丰富和发展。大批的经济政策群体的形成和完善，又有力地推动了经济体制改革的深入进行，各种经济杠杆在经济政策杠杆的启动下，正在发挥它的应有的作用，整个国民经济正在发生深刻的变化。从总体上看，十一届三中全会以来的经济政策主要有以下几个方面的内容：

1. 以公有制经济为主体，实行多种经济形式和多种经营方式并存的政策。在所有制结构上，以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同发展，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营。这项政策使我国的国民经济得到持续、健康、稳定的发展。

2. 实行计划经济与市场经济相结合的政策体系。改革开放十几年来，市场范围逐步扩大，大多数商品的价格已经放开，计划直接管理的领域显著缩小，市场对经济活动调节的作用大大增强。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。大力发展全国的统一市场，进一步扩大市场的作用，并依据客观规律的要求，运用好经济政策、经济法规、计划指导和必要的行政管理，引导市场健康发展。

3. 实行搞活、开放、扩大企业自主权政策。国有企业、集体企业和其他企业都进入市场，通过平等竞争发挥国有企业的主导作用。在分配制度上，以按劳分配为主体，其他分配方式为补充，兼顾效率与公平。实行分税制，统一了国内企业所得税。转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，增

强它们的活力,提高它们的素质。通过理顺产权关系,实行政企分开,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体,并承担国有资产保值增值的责任。国有大中型企业正在积极试点,进行股份制改造。国有大型企业,有些可以出租或出售给集体或个人经营。

4. 实行调整产业结构政策。根据我国经济的现实情况和发展趋向,着力提高第一产业即农业的质量,稳步增加产量;继续发展第二产业,积极调整工业结构;大力促进第三产业的兴起。第三产业的兴旺发达,是现代化经济的一个重要特征。发展我国商业、金融、旅游、信息、保险、法律和会计审计咨询、居民服务等第三产业,对于促进市场发育,提高服务的社会化、专业化水平,提高经济效益和效率,方便和丰富人民生活有着重要意义,而且可以广开就业门路,为经济结构调整,企业经营机制转换和政策机构改革创造重要条件。

在总的政策基础上,在《中共中央关于经济体制改革的决定》指导下,以及在党的十四大、十四届三中全会、十四届五中全会精神指导下,财政、金融、税收、劳动人事、流通、外贸等方面都派生出一系列政策。各项经济政策都在调节经济社会运动中显示出重要的作用,推动着经济体制改革的深入发展。

第二节 经济政策学的研究对象

一、经济政策的概念和分类

(一)经济政策的概念

经济政策是指国家、地区或部门在总的政策、方针、路线的指导下,为实现一定时期的经济目标所作出的行动原则和具体规定,并用这些原则和规定来管理社会经济运动和调节经济关系。

在经济政策的概念中,包含着以下几个内容:

1. 经济政策是政治和经济的具体表现,是一定的领导集团和政党为实现自己的经济利益和经济目标而制定的,它代表了一定阶级和集团的立场和思想,是为了一定的生产关系服务的,属于上层建筑。

2. 经济政策是在一定时间和空间范围内的经济管理手段,但它不对具体的经济活动进行管理,而是通过大政方针、规定和原则,对具体的经济管理活动作出指导和制定行为规范,它是具体经济管理活动的依据。

3. 经济政策是用来调节社会各阶层、组织和部门之间在生产、利益分配等经济关系方面的重要杠杆。

(二)经济政策的分类

政策可以作各种分类,从而形成不同的政策概念。

1. 宏观经济政策:决定宏观经济活动的管理方式、方法和主要内容。如财政政策、金融政策、投资政策、国民收入分配政策、价格政策、产业政策、消费政策、对外贸易政策等等都是宏观经济政策。宏观经济政策产生于政党和国家最高领导机构、党的中央委员会、政治局和国务院、国务院综合经济部门。宏观经济政策对经济生活有着深远的影响,时间长,内容广泛。但宏观经济政策一般不直接影响企业行为。往往通过间接的调节来实现宏观经济目标。

2. 微观经济政策:决定微观经济活动的管理方式、方法和

主要内容。如企业投资的资金来源、企业利润的分配方式、企业与国家的关系、市场物价浮动比率等等。微观经济政策产生于各级党和国家的领导机构和企业领导机构,直接影响企业经济行为。

3. 长期经济政策:决定几年内或几十年内的经济目标发展方向。如五年计划、十年规划、“九五”计划及2010年远景目标等等。

4. 短期经济政策:决定年度内的经济目标和宏观目标的方法。如年度计划、进出口计划、年度预算计划、钢铁生产计划、年货币发行量、投资规模、人口出生率、工资增长率等等。

5. 部门经济政策:决定某一管理部门系统内的经济活动的目标、方法和步骤。

6. 行业经济政策:决定某一行业经济活动的目标、方法、步骤。如农村经济政策、冶金经济政策、机械业经济政策、基本建设经济政策、商业经济政策等等。

此外,还可以区分为地区性经济政策、涉外经济政策、横向联合经济政策、定量经济政策等多种不同调整对象的政策。

二、经济政策学的研究对象

经济政策学作为一门独立的学科,它有着自己的研究对象。总的说来,经济政策学的研究对象是经济政策形成的和运动的规律,以及如何运用这些规律来解决现实经济生活中的问题。

经济政策学是从基础理论和应用理论两个方面对上述对象进行研究的。基础理论研究主要包括经济政策的形成过程,即研制、决策、执行、监督控制、反馈、修正的规律;以及对经济政策的概念、性质、原则,对经济政策的方法论,对经济政策的评价分