

经济政策的制定 过程

朱晓黄 著

中国财政经济出版社

经济政策的制定过程

朱晓黄 著

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

经济政策的制定过程

朱晓黄 著

*

中国财经出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京市通县永乐印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 8.5印张 170 000字

1993年3月第1版 1993年3月北京第1次印刷

印数: 1—3 500 定价: 5.80元

ISBN7-5005-1980-X/F·1871

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

前 言

作者从事经济政策方面的工作数年，感到我们国家一些经济政策的产生带有很大的盲目性，这给经济实际工作带来许多问题，由此而产生了研究经济政策的冲动。

经济政策的研究，既是经济理论研究的延伸，也是政治学和经济法研究的延伸。经济理论的完整体系应该包括纯经济理论和应用经济理论两个系统。经济原理的应用，必须升华为经济政策，这种升华的过程也需要理论的指导。在经济法研究中，一个重要的课题就是要研究经济法与经济政策的关系。由于政策属于政治学范畴，经济政策的研究同时也是经济学与政治学的边缘学问。

研究经济政策的意义还表现在对实际经济工作，特别是经济体制改革的指导作用上。经济政策的正确与否，直接关系到经济工作是非成败。党的中心工作转移以后，经济政策的有关知识应当成为各级党组织、政府机关及各级领导干部的必修课。遗憾的是，这一点没有得到足够的认识。

经济体制改革实际上是新旧政策体系的转换，因此，经济政策的理论应是经济实际工作的指导性理论，也是经济体制改革理论的一部分。

根据以上的想法，本书所研究的主要内容确定为三个方面：一是研究经济政策本身的性质和与其他经济、法律范畴的关系；二是描述我国经济政策的制定过程和执行的手段、方式等内容；三是提出制订最佳政策所必须考虑的外部因素。

经济政策的研究在我国刚刚开始，还有许多的问题需作深入讨论。本书也是很浅显的。经济政策研究的光大，还有待于学者们的共同努力。谨以这本小书做引玉之砖，希望得到批评。

作者

1991年11月

目 录

第一章 经济学应用研究：经济政策	(1)
1.1 经济政策与经济学	(1)
1.2 经济政策与经济实务	(4)
1.3 政府的意志	(7)
第二章 什么是经济政策	(11)
2.1 政策的初步印象	(11)
2.2 经济政策的概念和分类	(12)
2.3 经济政策的作用和社会功能	(13)
2.4 为什么要研究经济政策	(16)
2.5 结论：经济政策的定义	(20)
第三章 经济政策与经济法	(21)
3.1 经济政策与经济法的联系与区别	(21)
3.2 经济政策规范与经济法律规范的协调	(23)
3.3 执政党的政策和国家政策	(24)
第四章 经济政策的本质、特点和规定性	(28)
4.1 经济政策的起源和社会属性	(28)
4.2 经济政策的本质	(34)
4.3 经济政策的特点	(37)
4.4 经济政策的规定性	(41)
4.5 经济政策与经济规律	(46)
第五章 社会主义经济政策的基本目标	(54)

5.1	实现社会主义生产目的	(54)
5.2	经济持续稳定发展	(56)
5.3	实现按劳分配	(59)
5.4	不断提高经济效益	(62)
第六章	制定经济政策的依据和方法	(65)
6.1	制定经济政策的依据	(65)
6.2	经济政策依据与立法依据的比较	(71)
6.3	制定经济政策的方法	(71)
6.4	制定经济政策的技术性要求	(74)
6.5	经济政策的载体	(75)
第七章	制定经济政策的程序	(77)
7.1	制定经济政策应当规范化、程序化	(77)
7.2	制定经济政策的行政程序	(79)
7.3	决策学原理的运用	(84)
第八章	经济政策的执行	(89)
8.1	贯彻经济政策是首要的经济工作	(89)
8.2	执行经济政策的原则	(90)
8.3	执行经济政策的手段	(95)
8.4	经济政策执行中的政策配合效应	(98)
8.5	执行经济政策的方法	(101)
第九章	经济政策传递机制	(105)
9.1	经济政策的传递和传递的条件	(105)
9.2	经济政策的传递要素	(107)
9.3	经济政策的传递方式	(108)
9.4	经济政策如何影响经济生活	(110)
9.5	经济政策传递损耗律	(112)
9.6	经济政策传递与法律传递的比较	(114)

第十章	宏观经济政策与微观经济政策	(115)
10.1	宏观经济	(115)
10.2	宏观经济政策及其特点	(115)
10.3	宏观经济政策的内容	(117)
10.4	微观经济	(131)
10.5	微观经济政策及其特点	(131)
10.6	微观经济政策的内容	(132)
第十一章	经济政策与经济体制改革	(136)
11.1	新旧经济政策体系的交叉	(136)
11.2	经济体制改革及其相应的政策转换	(137)
11.3	改革中的法律与政策的衔接	(146)
第十二章	经济政策中的相悖现象	(149)
12.1	经济政策的相悖	(150)
12.2	经济政策相悖现象的原因	(156)
12.3	良性相悖和非良性相悖	(168)
第十三章	反浪费政策研究	(173)
13.1	反浪费思想的历史考察	(173)
13.2	触目惊心的浪费	(176)
13.3	造成浪费的十大原因	(179)
13.4	被掩盖的负经济现象	(182)
13.5	反浪费政策应成为一项基本国策	(185)
第十四章	我国新经济政策评介	(189)
14.1	新的经济发展战略	(189)
14.2	以提高经济效益为中心的政策	(199)
14.3	多种所有制并存的政策	(206)
14.4	农村新经济政策	(218)
14.5	新收入政策	(227)

14.6 对外开放政策·····	(235)
第十五章 经济政策相关专题研究·····	(246)
15.1 经济政策与人·····	(246)
15.2 经济政策与政治·····	(243)
15.3 经济政策中心话题变化规律·····	(249)
15.4 “土政策”问题·····	(251)
15.5 经济政策的时间滞后·····	(253)
15.6 经济政策的民主决策和公开化·····	(255)
15.7 经济政策与官僚主义·····	(258)
15.8 经济政策和数据·····	(259)
本书主要参考书目 ·····	(261)

第一章 经济学应用研究：经济政策

经济学的任务是正确地表述经济活动的各种规律和各种关系。经济学的原理对于经济活动的影响，一般来说可以区分为两个方面，一是作为知识对于经济主体，特别是人的观念和价值判断标准发生影响，通过人去指导经济活动。二是演变为经济政策或经济法律，成为各类经济主体的行为规范，直接影响经济活动。这里所要研究的是第二种情况。

1.1 经济政策与经济学

经济学的研究对象是人们在生产中的社会关系，即生产关系和生产力。在我国，长期以来经济学研究中，存在着两个方面的不足：

一是把社会主义经济学研究局限于对马克思主义经典著作的释义，作为阐述马克思主义经典作品的工具。这种释义的学问带有很大的随意性和实用性，有时候同样一句原著上的话可以引证为几种不同的见解，这难免造成学术的混乱，从而也就逐步形成了一些僵化的训诂考究的研究方法，凡文章必引马列原著，常常是断章取义，学风浮华，学术成果大都是述而不作。当然，对马克思主义经典著作的宣传、解释，是很重要的学术活动，必须投入一定的精力，但是，在马克

思主义经济理论指导下，探索社会主义条件下的各种经济理论也是很重要的学术活动，是不可偏废的。

二是把经济理论完全变成了对政策的解释。回顾一下我国几十年来的经济理论研究工作，从根本上讲，还是对党和国家某一时期的政策的注释。在集中体制下，有一套计划经济的理论，特别强调有计划按比例规律的作用，分权体制下，又大谈企业自主权和地方经济特点，经济改革中，为了政策的通顺，又大讲市场的作用、价值规律的作用，大讲所谓计划 and 市场的有机结合。一有新的政策，经济界名流便大作文章。把经济学的研究之车套在了党和国家政策的大车上。政策的不断变化和调整，则导致了经济理论的不确定性，产生骑墙学风和模棱两可的学术。这种现象也证明了经济学研究与经济政策研究的混淆。

这些弊病在很长时期内阻碍了社会主义政治经济学的研究发展。做这样的批评，并不是说社会主义经济学可以不研究马列主义经典，不研究党和国家的经济政策。正相反，理论的驻足不前，说明我们对经济学理论与经济政策之间的关系缺乏认识，至少是缺乏正确认识，或者说，我们对经济政策本身的认识还需要深入，常常把政策问题当做理论问题来讨论，或是颠倒过来，把理论问题当作政策问题来讨论，或是颠倒过来，把理论问题当作政策问题讨论，没有认识到经济政策是跨经济理论与经济实务两大领域的独立的科学范畴。长期以来，理论工作者致力于从理论上阐明社会主义经济发展的规律，揭示它的各种矛盾的性质，但却没有很好地对经济政策本身的内在规律进行研究，也没有仔细考虑过经

济政策与经济理论的关系。

笔者提出以下几个观点作为这项研究工作的补充：

（一）经济政策是一个独立的经济科学范畴，是无法被经济学研究取代的

经济学的研究对象是社会各种经济关系、经济因素和经济主体，是为了得出它们存在和发展的规律。而经济政策的研究是以社会经济主体的行为为对象的，政策属于社会规范体系，必然直接对社会成员，包括各种法人、自然人、团体、政府等的行为发生影响。经济理论对社会成员行为的影响则是间接的，要以经济政策做桥梁，因而，两者是不能互相取代的。

（二）经济理论是指导，经济政策是应用

任何理论要成为社会实践活动，必须借助于某种权力渠道。经济理论要对社会发挥影响，必须升华为政府意志或政党的意志，借助于行政权力，演化为具体的政策。一种好的理论不能停留在文书上，只有被运用的理论才是真正的理论。经济政策正是运用经济理论的工具，从这个角度看，经济政策的研究，也就是经济学应用研究。因而，经济政策研究必须解决好两个问题：一是被运用的某种理论、技术的可靠性，要用科学的办法得到证实。二是运用某种理论在经济上的收益性。经济政策中只能应用那些对社会有经济利益的理论。应该说，没有理论含义的经济政策是注定要失败的，而任何一种经济理论最令人满意的归宿就是升华为经济政策。

（三）经济理论不具备可操作性，需要政策化

理论要付诸实施必须满足可操作的条件，犹如给一部汽车安装上车轮和启动装置一样，没有操作系统，是不能派用

场的。因而在应用经济理论的过程中，经济政策工作者的任务，就是为之安装一套操作系统，使之可以成为社会行为的规范。

（四）经济政策是经济理论的政治化

因为经济理论如果上升为政策并加以运用，必经借助政权的力量。政策的运用仍然是政治范畴的事情。

（五）经济理论揭示经济问题的本质，为经济政策的制定提出了方向性的根据

要知道，不能借助理论透视经济问题的本质，就无法成功地制定经济政策。也不可能通过经济政策找到解决经济问题的途径。

经济理论纵然对经济政策大有帮助，但并非以理论为基础而产生的经济政策就能解决任何经济问题。这是因为经济理论本身要受到历史条件的局限性和研究方法、研究者水平等方面的局限性。

1.2 经济政策与经济实务

经济政策是经济实务直接的依据和指南。由于社会经济资源总是不足的、短缺的，从这个意义上讲，经济就是选择最佳资源配备和结构的全过程。经济政策实际是为经济活动提供了选择的渠道和标准。

所谓经济实务，是指整个国民经济各个部门、各行业、团体之间的各种经济行为及结果的总和。经济实务的总目标是由经济政策决定的。经济政策则必须反映经济实务中的问题、矛盾及其解决方式和手段。经济政策不光是来自经济理

论。经济理论是成体系的、稳定的，而经济政策则是根据特定时期的政治、经济、形势而制定的。在执行中还允许有某种程度的弹性，可以而且必须按照客观政治经济形势的变化而相应地调整。政治经济形势一旦发生根本性的变化，旧的经济政策便会被新的经济政策所代替。

经济生活十分复杂，各种关系错综，千头万绪，牵一发而动全身。国家对经济活动的管理，无论是宏观经济管理还是微观经济管理，都有两个层次上的管理要求，一是硬性管理要求，即以经济法律、法规、规章形式颁布的要求，二是软性的管理要求，不宜和不适应普遍强制实行的某些管理目标，以领导人讲话、决议、倡议、宣传稿等形式灌输给人们，作为人们从事经济活动的准则。这便是经济政策。因此，经济政策对经济实务的影响主要有四方面：

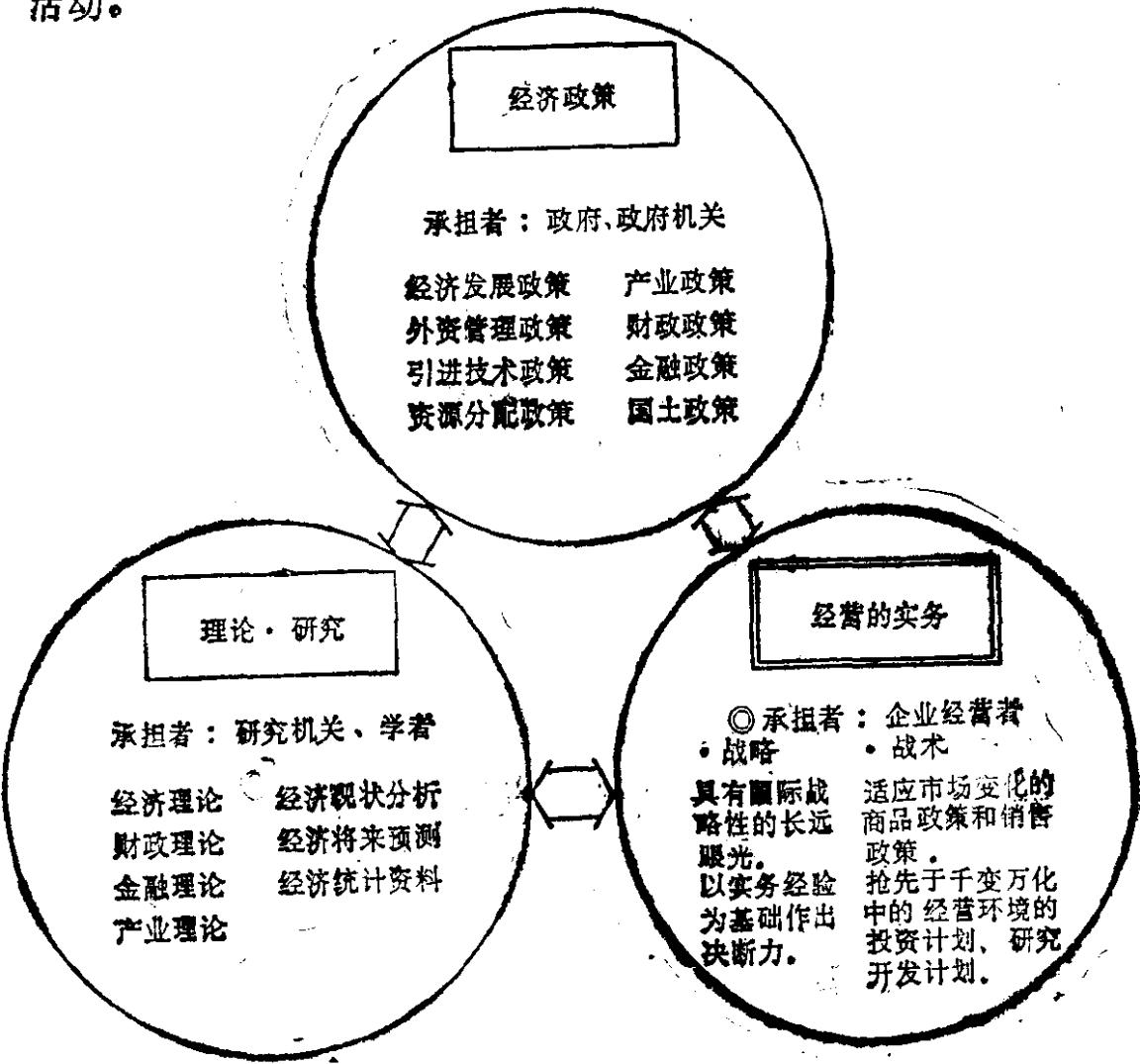
一是经济政策充当管理手段。企业管理的目标和手段是依据国家经济政策确定的，国家宏观经济管理的手段就是利用政策的约束力达到宏观目的。经济政策作为一种社会行为规范，其作用的对象在社会主义条件下，主要是企业。国家一方面通过宏观经济政策引导企业的经济行为，另一方面也通过微观经济政策直接调整企业行为。

二是通过政策的产生和变换，确定或改革某种管理体制，从根本上对经济活动发生影响。一套新的经济政策，或是旧政策的变换，常常是体制改革的外部表现。我国经济体制改革就是随着一套新经济政策的产生而逐步开展的。

三是直接影响经济活动操作者的心理。政策的宣传使得政策的内容深入人心，不能不对每个人的心理和经济行为产

生影响。从而影响到经济生活的各个方面。

四是经济政策的内容决定了经济结构、生产力布局、利益分配以及各种部门经济、企业经济等经济活动的各个领域的操作要求。在从事经济实务工作时，必须依据政策来决定操作程序和手段、方法、内容。在我国计划调控体制下，政府对经济活动的影响是十分深刻的，经济政策的内容和调整范围也是十分广泛的，因此，经济实务工作的各个领域都无法避开经济政策的锋芒。也只有依靠政策才能顺利开展经济活动。



在经济发展成功的国家里，大都比较重视经济政策对经济发展的促进作用。日本野村证券公司的专家总结的基本经验，认为日本经济的发展依靠三大支柱，即经济政策、理论研究和经营实务的配合。如图1-1所示。

图1-1深刻地说明了经济政策与经济理论、经济实务的内在联系。经济政策吸取了经济理论研究的成果，并对经济实务发生实质性影响，从而又推动经济理论研究的进展和深化。

1.3 政府的意志

没有哪一个政府没有自己的经济政策。一种不被政府采纳的方略，只能叫做政策建议。

任何国家的政府都负有经济管理职能，区别只是由于经济制度和政府的政策不同而管理的方式和深度不同。在社会主义国家由于国家所有制的作用，政府的经济管理职能就更明显、更细致。西方的政府大多是内阁制，在经济管理上一般负责国家重要方针的决策和重要经济内容的管制如财政预算、货币、海关、进出口贸易等等。但不直接对企业和地方的经济活动进行干预。社会主义国家则有很大不同，政府直接控制经济活动，不仅在政策上对经济计划、货币政策、企业经营、进出口贸易、税收等进行管制，还把企业领导人纳入政府工作人员范围，可以任免一些国家重点企业、厂矿和公司的厂长、经理。经济政策在资本主义国家不完全是政府的意志，但必定是政府的意思表达，也就是说，政府所发表的经济政策可能是政府领导人的意志，也可能不是。在议会

制国家，各种政党力量都通过议会对政府的行为发生影响，不执政的政党所提出的政策建议，也可能形成法律，约束政府的行为。但在社会主义国家则有所不同，政府的意志与政治决策力量的意志大体一致，经济政策彻底体现了政府的意志。

但是体现了政府意志的经济政策并不纯粹是政府的行政行为的目标和内容的表述。而是经济管理中对自身和全社会制定的仅次于法律的规则。因此，政府不能以完全行政化的方法制定和推行经济政策。

政府可以有自己的经济观点，也可以应用于经济政策。经济政策虽然是政府的意志，但不是仅仅以行政手段为背景的，对此应有深刻的认识。应该说，纯粹以行政手段为背景的经济政策在计划经济体制下，是有其合理性的。因为计划本身具有两种特征，一方面，计划是由政府下达的行政指令，另一方面它又是体现经济政策，贯彻经济政策的工具，因而，在计划经济体制下，经济政策必然是行政性的。在市场和商品经济体制下，如果经济政策不摆脱其行政性的痕迹，就难免使政策脱离经济规律而约束经济发展。

政府是经济政策研究的主要承担者。在一定意义上，政府的意志就是政策。什么是政府的意志呢？

所谓意志，本是对自然人而言的，指人所特有的对客观世界的主观意识和愿望。政府的意志是将政府人格化的表述。政府意志受以下几个因素的影响：

（一）受执政党的路线方针的约束

在社会主义国家，受共产党的约束，也就是受马克思主