

高斌 张国福 著

经济政策导论

经济科学出版社

经济政策导论

高 斌 张国福 著

经济科学出版社

(京)新登字 152 号

责任编辑:刁其武

封面设计:卜建晨

经济政策导论

高 斌 张国福 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京东华印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开 9.5 印张 206000 字

1993 年 12 月第一版 1993 年 12 月第一次印刷

印数: 0001—1600 册

ISBN 7-5058-0657-2/F·520 定价:7.40 元

前 言

80年代后半期,我国更加注重运用经济政策调节国民经济运行,使改革开放取得了巨大成就,国内社会经济生活发生了重大变化。特别是国家颁布了系统的科技政策和产业政策后,“政策”已成为人们的热门话题。

制定政策不仅要面向实际,而且要有理论依据。目前,我国已经面世的关于经济政策的著作可分为两类:一类是专门介绍、解释、论证党和国家正在实施的经济政策;另一类是专门介绍西方发达资本主义国家可资借鉴的经济政策理论。这两类著作,应当说对我们的经济工作都具有理论意义和现实意义。但是,我们认为仍有必要依据我国国情实际,着手建立一个有中国特色社会主义的经济政策理论体系。

建立有中国特色社会主义的经济政策理论体系,是一项非常复杂的系统工程,需要几代人的艰苦努力才能完成,而且有待于社会主义经济建设实践经验的丰富和积累,不是一两部著作即能一蹴而就的。本书命题为“导论”,用意就在于此。我们不称之为“经济政策学”或“经济政策学概论”,是因为设想的有中国特色的经济政策学的完整体系尚未最后形成。我们试图通过写作本书,推动我国经济理论界进一步重视对经济政策方面的研究,同时,在目前尚无系统研究社会主义经济政策理论著作的情况下,暂时填补一个空白。这是我们写作本书的基本目的。

本书的特点之一是它的历史感,强调借鉴历史经验和对前人理论遗产的继承既要继承社会主义经济政策研究的成果,又要吸收西方经济政策理论中有益的东西。本书的第二个特点是它紧密联系中国的社会主义经济建设实践。虽然这样做有一定的“风险”,因为我国的经济体制改革进程日新月异,有些内容会随着时间的推移而变得陈旧,但我们认为,研究经济政策理论脱离了实践活动,尤其是脱离了本国的具体国情,就会变成无源之水、无本之木。

实际上,对于社会主义经济政策理论研究,前人已经做了大量工作,本书的许多内容,都是对前人研究成果的概括和总结。我们希望,今后能有大批专家在这一领域的研究走在我们前面。作为社会主义新中国的同龄人,我们既受到过传统教育的熏陶,又面临着当代新思潮的冲击,我们意识到,由于个人经历和知识结构的局限,我们的研究带有过渡性质,是一种承上启下的工作,这是我们所处的特殊历史环境决定的。

党的十四大确立了我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制,从而使我国的改革开放与经济发展进入了一个新的历史时期。改革的实践对经济政策理论研究提出了比以往更迫切、更高的要求。如果本书能为现实的经济体制改革和发展社会主义市场经济中的宏观经济决策提供一点有价值的东西,那将是我们的最大欣慰。希望它能经受住实践、历史的检验。本书从选题、写作到完稿历时三年之久,由于水平所限,其中难免存有不妥之处,欢迎经济界的同志们及广大读者批评指教。

—
作 者

1992年1月

绪 论

自 20 世纪 70 年代末以来,中国的经济学界发生了翻天覆地的变化,出现了空前繁荣的景象。在此之前,经济理论工作者们也尽了自己的巨大努力,在对中国特色社会主义经济理论的若干问题进行的研究和探索中,做出了一定的贡献。但是由于众所周知的原因,人们的思想受到束缚,新的思想难以产生和发展。仅以经济学理论与经济政策之间的关系而论,就能充分说明这一点。马克思主义经济学理论是党和国家制定经济政策的理论依据,经济政策是经济理论研究的对象,经济理论研究的任务之一就是分析经济政策的合理性,为正确制定和执行经济政策提出建议。但是在 70 年代末以前的经济学论著中,我们只能看到论证正在执行的政策的正确性,以及被领导机关否定的政策的错误和不合时宜。理论与实践的关系颠倒了,理论跟在实践后面,成为实践的注脚,在一定意义上讲,仅起到了宣传的作用。列宁、毛泽东都曾反复论证过,理论必须走在实践的前面,否则它就失去了指导意义。

从新中国成立到 70 年代末的 30 年中,经过艰苦卓绝的努力,尽管走了许多弯路,但毕竟奠定了一个初步的工业化基础,使我们有了一个前进的阵地。进入 80 年代之后,人们乘改革的春风,在党中央提出的分三步走实现现代化的战略目标鼓舞下,焕发出前所未有的积极性,国民经济有了长足的发展,呈现了经济起飞的态势。据世界银行统计,整个 80 年代中

国经济的发展速度始终居世界前列。美国的兰德公司曾预测，在综合国力的竞赛中，唯独中国有希望在 21 世纪赶上美国。此前也曾有人预测，21 世纪将是“中国世纪”。

几十年来，为尽快地在经济上赶超最发达的资本主义国家，以证明社会主义制度的优越性；为洗刷近百年来因经济落后而遭受的耻辱，重振中国领先于世界的历史雄风，举国上下形成一个共识，即要高速度发展我国的经济。但这些年来，我们的经济走了一条曲折的道路，一方面取得了巨大的成果，另一方面也有惨痛的教训。国民经济的轨迹是大起大落：起时，世界为之震惊；落时，国人大失所望。追根朔源，人们的注意力逐渐集中到国民经济宏观调控中所执行的政策上。一个国家经济发展的快慢，当然与其自然条件、社会制度、人口素质、国际环境等等有关。但在以上条件为既定的情况下，执行不同的政策，会取得不同的效果。历史上不乏初始情况类似的两个国家，经过几十年之后出现巨大差距的例证。究其原因，人们无不异口同声强调两国实行了不同的政策！经济上曾领先于世界的英国、德国、美国以及当今的日本和亚洲“四小龙”，其成功的背后虽然都有许多特殊背景，但实行恰当的政策，对其经济发展的作用则是举世公认的。

近年来，我国理论界已开始重视对经济政策的研究，并已取得了一系列成果。我国政府在经济政策制定方面也已取得了大量成果，国家已系统地制定、颁布了技术经济政策和产业政策，流通、消费、分配、环保方面的政策也正在逐步系统化。但经济政策的理论研究方面，专门研究某一方面政策的论著较多，却很少见到系统全面的经济政策专著。为弥补这一缺门，我们做了这次尝试。希望我们的劳动能为这一学科的发展起到铺路石的作用。

关于本书的思想方法,这里需要做一些说明。

首先,要明确马克思主义经济学与西方经济学的关系。我们认为,社会主义制度是马克思主义理论指导下建立起来的。我们制定经济政策的基本依据,首先是马克思主义经济学。但是,我们决不能排斥对西方经济学的借鉴。因为,社会化大生产、商品经济运行必然有一些共性的东西,不以人们意志为转移的客观规律。而当代西方经济学在为维护西方资本主义制度而进行的努力中,也必然在一定程度上反映这些规律的要求。西方经济学中的科学成分是人类的共同财富,我们没有任何理由将其拒之门外。但是,如果完全照搬西方经济学的理论观点,则势必造成思想上的混乱,甚至可能将我们的经济引到邪路上去。马克思主义是指导思想,当代西方经济学只是在一定意义上有借鉴作用。两者的位置必须摆正。那种将马克思主义经济学降低到与西方经济学同样是一个学派,处于同等地位,认为彼此只是互相借鉴关系的观点是错误的。

其次,要认清社会主义经济政策与资本主义经济政策的关系。在我们酝酿写此书的过程中,曾征询过一些同志的意见。有个别同志曾提出不必分别论述二者,认为二者并无大的区别。其实这种观点是大错特错了。由于制度不同,其政策的根本目标就不可能相同。由于根本目标的不同,其实行的手段就不可能完全相同。历史上也确有同一种具体政策分别被用于不同的社会制度的例证,但这绝不能说明整体上社会主义经济政策和资本主义经济政策是相同的。政策具有阶级性、政治性、党性,是阶级、国家意志的体现。社会主义国家与资本主义国家政权性质不同,代表的阶级利益不同,因此其政策在整体、本质上、目标上是不可能一致的。当然,在政策的具体形式上,所采取的工具上,在操作技术和艺术方面,会有许多共通

的地方,可以互相借鉴的地方,尤其是在明确了我国经济体制改革的方向是实行社会主义市场经济体制之后。社会主义市场经济与资本主义市场经济还是有许多共性的东西的。如价值规律、供求关系、价格信号、竞争机制在资源配置中的作用等。

第三,必须指出,我们的研究和论证方法,仍必须坚持马克思强调的唯物辩证法和科学抽象法。但我们还清楚地记得,马克思曾论证过他的方法是逻辑的方法,是由抽象到具体的方法,也就是演绎推理的方法。而马克思之所以能够以演绎法为主,而没有更多地运用归纳方法,是因为古典政治经济学家尤其是亚当·斯密已对资本主义社会及前资本主义社会的大量历史事实进行了归纳与分析。马克思主义政治经济学的思想体系,正是在对原有的古典政治经济学思想体系进行批判继承的基础上形成的。而今天的社会主义经济尚处于初创阶段,到目前为止,还没有一个国家建成了成熟的社会主义经济。社会主义经济还处在成长、发展中,新事物是层出不穷的。要在社会主义经济学科研究中形成马克思的《资本论》那样严密的逻辑体系,还有待于一代人甚至更多代人对社会主义的实践进行总结、归纳、分析,然后在综合的基础上再进行演绎推理,逐步形成完整的理论体系。因此,在我们这里将较多地运用归纳方法。即从客观事实或各国、各时期政策的比较中得出结论。

第四,我们还特别强调现代决策科学的重要原则,有限性原则。一个国家的国力是有限的,因此国家只能承担有限的经济责任。忽视国力的有限性是一些社会主义国家长期以来在决策方面失误的重要原因之一。人们在进行决策时,收集信息的全面程度、精确程度是有限的,对信息进行处理的能力也是

有限的,因此我们的决策目标也应是有限的。在我们研究一种经济政策时,或研究别人对某一种经济政策的运用时,都应该持这样一种客观的态度,只有这样,才能得出正确的结论。

第五,我们还注重与当前中国经济的具体实践相结合。无论是前苏联和其他社会主义国家过去曾实行的行之有效的政策,还是我国建国几十年中曾被证明是正确的政策,或者是西方发达国家的成熟政策,我们一律要加以分析,看其是否适合中国当前的实际。《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。”我们当然不能再做守株待兔的愚人。每一项经济政策都有其产生或与之相适应的历史经济条件,如果这种条件发生变化或不存在了,政策就应及时改变。一种新的政策代替旧的政策,并不一定是因为旧政策是错误的,而往往是由于客观条件发生了变化。最典型的就是80年代末在中国鼓吹全面私有化的人们,竟以西方80年代的私有化浪潮为论据。这里我们姑且不去谈中国国情与西方的不同,就是西方国家本身,若没有50~60年代的国有化浪潮,今天的私有化又以谁为对象呢?!还应强调指出的是,50~60年代西方国家的黄金时代,其经济高速发展恰恰正是伴随着国有化浪潮到来的。而克林顿的上台又将意味着一个时代的结束,新的强调国家干预的政策时代又将开始。

第六,本书不仅是要进行规范研究,即指出要在一定条件下达到既定目标,应如何去做,如何制定政策,如何执行政策,如何运用政策、工具等,还要进行一定的实证研究,描述性、比较性的研究。也就是论证、描述、比较人们实际上是怎样做的,结果怎样,从中可汲取哪些经验教训。在这里,政策发展的历史是非常值得研究的。例如,从工场手工业时期的重商主义到今天的贸易保护主义;从马尔萨斯到凯恩斯;从萨伊到今天的

供给学派；从斯密的“看不见的手”到今天的新自由主义，既可以看出西方资本主义国家政策体系发展的脉络，也可看到这中间各种政策之间的相互否定。但每一次否定之否定，正如老黑格尔所指出的，都不是简单的历史重复，而是更高水平上的回复。这就是历史与逻辑的统一。

目 录

绪 论	1
第一章 对经济政策的理论探讨	1
第一节 经济政策的性质和特点	1
第二节 经济政策的制定	6
第三节 经济政策的实施、控制和调整	10
第四节 经济政策的分类	15
第二章 产业政策	17
第一节 产业政策总论	17
第二节 产业组织政策	20
第三节 产业结构政策——产业均衡与产业倾斜	29
第四节 产业升级——产业高度化——产业结构转换能力	40
第五节 区域经济政策——生产力布局	48
第三章 技术政策	59
第一节 技术政策的作用范围及其与产业政策的关系	59
第二节 制定并实施技术政策的理论依据和重大意义	64
第三节 国家的技术政策目标	67
第四节 技术政策的实施手段	80
第四章 流通政策	90
第一节 货币政策	90
第二节 价格政策	103
第三节 商品流通管理政策	119
第四节 对外贸易政策	131

第五章 分配政策	152
第一节 劳动工资政策	152
第二节 非劳动收入政策	181
第三节 财政政策	190
第四节 预算外资金的管理	211
第六章 消费政策	218
第一节 发展中的社会主义国家制定消费政策	
必须考虑的特殊因素	219
第二节 消费政策目标	221
第三节 消费政策措施	231
第七章 环境政策	241
第一节 环境危机	242
第二节 环境政策目标	245
第三节 环境政策措施	248
第八章 经济特区政策	256
第一节 经济特区的产生和发展	256
第二节 经济特区的模式	259
第三节 经济特区的性质和历史地位	263
第四节 经济特区政策目标	267
第五节 经济特区政策措施	272

第一章 对经济政策的理论探讨

第一节 经济政策的性质和特点

政策是现代人在议论国家大事时经常使用的一个词。但真正问起来,“政策是什么?”则能够圆满回答的人却不多。政策是政党或国家政权为实现自己的纲领、路线和目标而制定的行为准则、规范和指导原则。是政党、国家发挥领导作用的重要方式。任何国家都有一个政策系统,有政治政策、经济政策、科技政策、文教政策等。其中,经济政策的地位可以说至关重要。因为,国家政治政策目标要依靠执行正确的经济政策为其创造物质基础,而科技、文教政策的目标在很大程度上是围绕经济政策目标制定的。而且,随着历史的发展,人类文明的进步,世界各国在实现政治目的时越来越少地使用政治、暴力手段,而是更多地采用、借助于经济手段。国家经济职能的范围,国家对经济进行调控的水平也不断扩大与提高,越来越多的国家将发展经济作为其政权的中心任务。一个政党、一个国家政权的行为特征,往往首先表现在其执行什么样的经济政策。

经济政策的范围越来越广。早期的经济政策,主要在分配和流通领域的某些特定范围发挥作用。到了现代,各种不同社会制度的国家都在运用经济政策调节控制经济。经济政策的调控范围已推广到社会经济活动的生产、分配、流通、消费各

个环节。而社会的上层建筑各个领域,包括文教、卫生、科研、意识形态以及国家机器的活动,实际上都是建立在经济基础之上的。因此,国家的经济政策影响的范围实际上已不仅是在经济领域,而是影响到全社会所有的机构,所有的人。

一般来说,经济政策有以下特点:一是系统性。由于经济问题的复杂性、多变性,决定了国家调节和管理经济的政策不可能是单项的,而是一个系统。系统内的各项政策之间有着相互依存、相互补充和相互制约的作用和关系。只有将各项政策合理地相互配套、有机组合,才能对经济发挥强有力的调节作用,也才能灵活地反映经济的变化。甚至在同一领域内,可以采用作用方向相反的政策,即所谓“两手政策”,如货币政策、税收政策等都有松、紧这“两手”。国家可根据战略目标和实际情况的转变,重新调整各项经济政策的相互关系和地位,或者交替使用作用方向相反的两手政策。二是阶级性。由于政党、国家具有阶级性,其经济政策必然主要反映政党和国家政权所代表的那个阶级的经济利益。根本经济利益的不同决定着纲领、路线、目标的不同,因而为实现这些纲领、路线和目标而制定的政策也不相同。但这里所讲的区别是从总体而言的,而不是指每一项具体政策,这如同大自然运用碳水化合物、蛋白质、脂肪、各种维生素和矿物质的不同组合构成了千差万别的生物一样。同一政策在不同的组合系统中起的作用是不同的,就某一具体政策而言,可以同时为不同的政党、政权所采用。三是历史继承性。经济政策产生和发展的历史证明,在以往社会中被运用的政策中,那些适应经济发展的精华往往被后人所继承。正象人类文明的其他领域一样,经济政策中有价值的内容是不会随着创造它的人们的离去而消失的。经济政策的这一特点,要求我们要特别重视对经济政策发展历史的研究

究。四是强制性。国家职能的特点之一就是强制性。国家为推行某项政策,总是要采用各种强制措施,如行政手段、法律手段。有些经济手段如发行纸币、价格管制、税收等,也带强制性。这种强制性,是依靠国家的权威实现的。如果完全放弃强制手段,政策的贯彻就会变得软弱无力。五是宏观指导性。经济政策是为宏观经济管理提供指导原则,而不是针对具体的某项经济活动和经济事件提供解决办法。所以,经济政策不能规定得过于具体,如果太具体就变成了规章制度,失去了宏观指导意义,其作用范围也就变得非常狭小;但是,政策的规定也不能太抽象,否则就令人难以掌握。

成熟的经济政策,一般要包含以下一些最基本的要素。第一个基本要素是经济政策目标。经济政策制定的依据是国家的发展战略目标,而国家总的战略在实行过程中需要分步骤分解为一些具体目标。因为各项经济政策是分别在不同的领域中发挥作用的,因而必须在某种政策作用的范围之内确定具体目标。如货币政策目标、产业政策目标等。这些政策目标总的来说,是服从总的战略目标的,但有些政策目标本身是长期存在,并具有相对独立性的,如货币政策目标中稳定物价的目标、税收政策目标中缩小个人收入差距的目标等。第二个基本要素是为实现政策目标要求人们必须遵循的原则,这些原则是政策的主体,是政策目标实现的保证。这些原则、行为准则规定得越抽象,就越能全面地反映问题,但执行的难度也就越大;规定得越具体,就越便于执行,但往往容易产生片面性、僵化。因此,掌握二者之间统一的度,就成为领导水平、领导艺术的集中体现。这些原则,可以直接通过行政命令的方式,或制定法律、规章制度去强制推行,也可以采用一系列政策工具去贯彻执行。第三个基本要素是经济政策的组合配套,即要确

定各项政策之间的地位和相互关系。首先,要根据国内国际政治经济状况及经济发展战略目标,确定核心政策。有的国家以货币政策为核心(如美国),有的国家以产业政策为核心(如日本),有的国家以分配政策为核心(如瑞典)。然后,其他政策配合核心政策发挥其作用,其政策目标服从于核心政策的政策目标。如日本在50年代确立重化工业化产业政策目标后,其国内外各方面的政策目标一律服从于重化工业化这一目标,为这一目标服务。经济政策的第四个基本要素是政策工具,即用于贯彻经济政策目标和原则所采取的技术手段。这些技术手段可对经济起到杠杆作用,一旦运用就直接表现为经济力量。这是经济政策与政治政策的一大区别。政治政策往往直接要求人们怎样去做,而经济政策则主要依靠政策工具去影响人们,在国家运用这些政策工具的操作过程中,集体或个人会为经济利益而主动、自发地去实现经济政策目标的要求。经济政策工具是政策体系中最具操作性的要素。

经济政策作为国家在经济领域的行为规范和准则,具有多方面的功能和作用。

首先是指导性功能,这种指导性作用可以表现在提供指导思想方面。譬如我国社会主义初级阶段要坚持以公有制经济为主体,全民所有制为主导,多种经济成分并存;再进一步,分配方面就要以按劳分配为主,多种分配形式并存。这就要制定推行鼓励多种经济形式共同发展的政策,同时要制定推行一系列保护并不断扩大国有资产的政策。在分配方面,也要规定对哪些非劳动收入实行保护政策,而对哪些非劳动收入不予保护,以及怎样调节人们的收入以缩小差距。这一系列政策,就为人们提供了统一思想、统一认识的依据。指导性功能还表现在为经济立法、经济方面的各种规章制度提供指导性