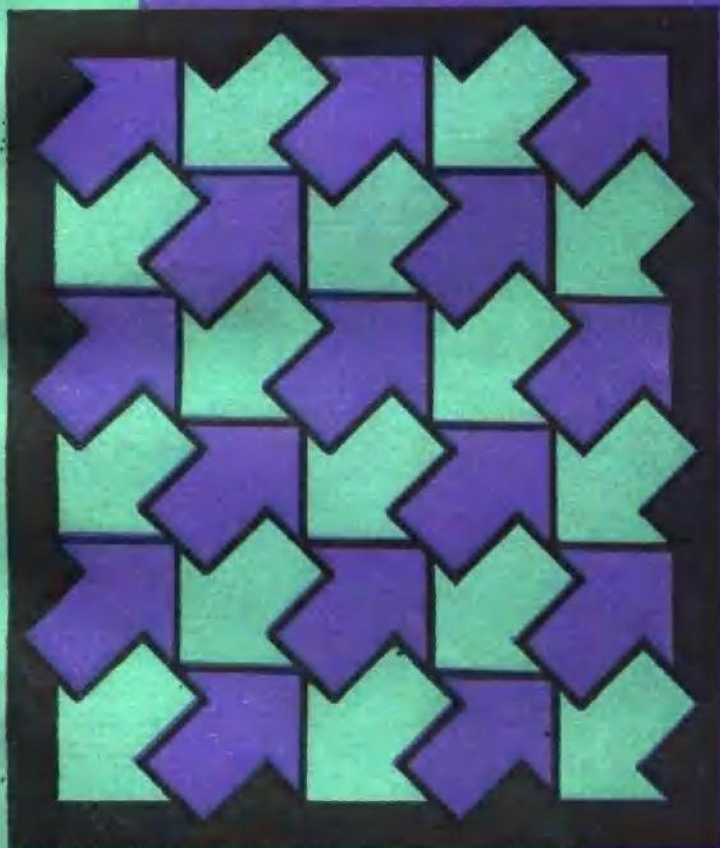




经济政策学



周炼石·张祖国 著 重庆出版社

内 容 提 要

本书在有选择地吸取西方经济政策学思想的基础上，较为系统地论述了经济政策目标，手段与工具的各自规定性，目标与工具的逻辑结构，经济政策机构特征等，并对创建社会主义经济政策学作了原则思考。

本书的叙述，为人们提供了科学制定经济政策的理论依据，以及熟练运用各种政策工具实现经济目标的基本方法。它适应于经济理论工作者，各级政府的各部门领导以及大专院校经济类学生阅读。

责任编辑 黄长军
封面设计 徐赞兴
技术设计 忠 凤

周炼石 张祖国 著

经济政策学

重庆出版社出版、发行（重庆长江二路205号）
新华书店经销 重庆新华印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 印张9.875 插页2 字数241千
1991年8月第一版 1991年8月第一版第一次印刷
印数：1—(2,000)

*

ISBN 7-5366-1579-5/F·83

定价：3.85元

前 言

经济改革给社会主义经济带来了勃勃生机，但也引来了诸多的矛盾，出现了一些困难。近年来，通货膨胀、在职失业、短缺和滞销、分配不公等经济问题阻扰着社会主义国家的经济发展。为着解决存在的问题，广大的经济理论工作者进行了种种探索，并取得了一定成果。

早在20世纪80年代中期，我们就注意到一块被人忽视的领地，即研究政府有意识地运用经济政策控制经济的学科——经济政策学。经济政策学作为西方50年代的一门新兴学科，是以荷兰的经济学家、诺贝尔奖获得者J·丁伯根的经济政策理论专著的问世为独立的标志。经济政策学产生的社会原因是资本主义进入国家垄断资本主义阶段之后，国家在对经济的干预中遇到大量的政策矛盾，需要有政策目标、政策工具以及协调目标之间、目标与工具之间的矛盾的理论指导。到70年代，经济政策学已成为所有经济学科中发展最快的一门科学。在相当一部分国家，经济政策学成为高等院校经济类专业学生的必修课，并出现了专门研究经济政策学的学术团体。

社会主义经济是有计划的商品经济。社会主义国家越来越意识到，运用行政手段管理经济，是不能创造高于资本主义的劳动生产率的。要顺利地进行经济建设，必须运用大量的经济手段。随着经济体制改革的深入，运用经济手段管理经济已成为公认的方向。但是，对于经济手段的特征，经济手段之间的组合和协调、目标和手段之间的协调方面的研究到目前为止还是薄弱环节。由

于理论落后于实践，在社会经济生活中出现了种种矛盾。反通货膨胀与经济增长的政策矛盾，效率与平等的政策矛盾，地区与中央的政策矛盾，特区与非特区的政策矛盾等等频频发生。

本书的目的在于通过对西方经济政策学的引进和介绍，为我国经济政策的制定者提供借鉴，并对建立社会主义的经济政策学提出自己的建议。本书将一些主要经济政策学创建者的思想编入自己设计的体系中，如包尔丁关于经济政策目标、手段、工具等较为系统的思想，丁伯根关于政策目标、工具之间彼此相容的逻辑结构等思想等等。这样做，在于帮助我国读者了解和重视这门学科，并期望我国经济理论界的学者们为创立独具风格的社会主义经济政策学而努力。为了给实际工作部门的同志提供可借鉴的政策理论和方法，我们力求避免盲目引进和全盘照搬。我们期待着经济政策学这块学术园地奇葩争艳、硕果累累，期待着经济政策成为人们运用自如的操纵杆，驾驭社会主义经济的航船破浪远航。

本书第二、四、五、六章由周炼石撰写，第一、三章以及第五章第二节中“货币金融政策主体”由张祖国撰写，周炼石统稿。在写作过程中曾得到上海社会科学院世界经济研究所张幼文同志的大力支持和指教，并得到华东师范大学李仁鑫、李时珍和上海市计委王瑞芳等同志的热情帮助，在此谨表衷心感谢。

由于对经济政策学的研究起步较晚，书中缺点错误在所难免，敬请读者指正。

作者

1990年9月于上海

目 录

第一章 经济政策学总论	1
第一节 经济政策的定义、分类和构成要素	1
一、经济政策的定义及经济政策学的研究对象.....	1
二、经济政策的分类和经济政策学的研究内容.....	2
三、经济政策的构成要素.....	6
第二节 经济政策的社会和政治因素	13
一、经济政策形成的社会动因.....	13
二、经济政策与社会心理承受力的关系.....	14
三、经济政策与社会政策的协调.....	15
四、社会利益集团对经济政策的影响.....	16
五、领导者的个人决策与决策的民主化.....	18
六、政府系统信息工作在经济决策中的作用.....	21
第三节 经济政策学的研究方法	22
一、实证研究和规范研究的结合.....	22
二、经济理论与政策实践的结合.....	25
三、比较方法与历史方法的结合.....	28
四、其它方法的运用.....	30
第四节 经济政策学的产生和发展	31
一、西方经济政策学产生和发展的三个阶段.....	31
二、社会主义国家经济政策学的萌芽.....	35
第二章 经济政策目标	38
第一节 经济政策目标含义	38

一、经济政策目标研究重心·····	38
二、经济发展战略目标：计划目标、经济政策目标 ·····	41
第二节 经济政策的纯经济目标和非经济目标·····	44
一、纯经济目标和非经济目标的划分及其关系·····	44
二、诸种纯经济目标·····	45
三、价格稳定目标·····	57
四、充分就业目标·····	61
五、收入均等目标·····	68
第三节 经济政策目标的层次性·····	75
一、基本目标·····	75
二、中间目标·····	78
三、经济政策目标的不相容与选择·····	87
第三章 经济政策手段 ·····	103
第一节 经济政策手段的一般理论 ·····	103
一、经济政策手段和工具 ·····	103
二、政策手段的选择和组合 ·····	107
三、经济政策手段和经济模式 ·····	111
第二节 货币金融政策 ·····	114
一、货币金融政策总论 ·····	114
二、货币金融政策的手段和工具 ·····	119
第三节 汇率政策 ·····	140
一、汇率变动手段的作用机制 ·····	140
二、发展中国家运用汇率变动手段的特殊性 ·····	143
三、人民币汇率政策手段的运用 ·····	145
第四节 财政政策 ·····	150
一、财政政策总论 ·····	150
二、财政政策和金融政策的一体化 ·····	152

三、财政政策手段和工具	158
第五节 行政管制	178
一、信用管制	178
二、外贸和外汇管制	180
三、价格和工资管制	183
第六节 经济法制	186
一、经济法制手段的运用是国家干预经济的产物	186
二、经济法制手段的特点	188
三、运用经济法制手段的方式	189
第四章 经济政策的逻辑与设计	195
第一节 逻辑的形成、分类和标准	195
一、政策逻辑的形成	195
二、经济政策逻辑结构的分类	196
三、经济政策逻辑的标准	196
第二节 单目标下单工具的选择	199
一、充分就业目标 X_1	199
二、经济增长目标 X_2	202
三、收入均等目标 X_3	205
四、物价稳定目标 X_4	207
第三节 多目标下的工具选择	210
一、多目标下工具选择的原则	210
二、双目标下的工具选择	211
三、多目标下的工具选择(两个以上目标)	228
第五章 经济政策主体	236
第一节 集权和分权下的政策主体	236
一、集权和分权政策主体的含义与形成	236
二、集权和分权下政策手段运用的性质与后果	237
三、集权政策制定者对资助性或抵触性手段的运用	

.....	239
第二节 经济政策机构	239
一、职能机构和协调机构	239
二、各职能机构	242
第三节 经济政策程序	246
一、经济政策的计划	246
二、决策	247
三、实施	248
四、监督	248
第六章 对建立社会主义经济政策学的思考	250
第一节 建立社会主义经济政策学的必然性	250
一、当代经济中国家干预和市场机制相结合的趋势	
.....	250
二、社会主义理论经济学的归宿与核心	254
三、社会主义经济运行的操纵器	258
第二节 社会主义经济政策学的性质、地位和作用	261
一、社会主义经济政策学的性质	261
二、社会主义经济政策学的地位和作用	264
第三节 关于社会主义经济政策学基本要素的若干思考	
.....	265
一、社会主义经济政策的实质与作用	266
二、关于社会主义经济政策的目标与工具	275
三、社会主义经济政策体系的基础结构	288

第一章 经济政策学总论

第一节 经济政策的定义、分类和构成要素

一、经济政策的定义及经济政策学的研究对象

(一) 经济政策的定义

在明确经济政策的定义之前，有必要先明确一下，什么是政策。美国著名经济政策学家包尔丁(K·E·Boulding)在1958年出版的《经济政策原理》一书中给政策下了如下的定义：“所谓政策就是支配为既定目标而采取行动的各种原则。”一般来说，讲到政策的时候，总是意味着是“行动的计划或方针”。而所谓计划或方针即是指在某些既定的条件下，预先有意识地形成怎样做某件事的步骤和方法。由此，日本经济政策学家后藤昭八郎在《经济政策的基础理论》一书中指出：“政策即是政策主体用某些方法去有意识地改变某客体，也可以说是想要实现某种目标的指针”。

但是，上述政策的概念都是比较抽象的概念，需要具体化、限定化。政策主体从大范围来看，是人类；进一步细分，把政策主体限定化，那么可以成为政策主体的是个人、企业、集团、政府、国家乃至国家集团。因此，政策可以有企业政策、集团政策、国家政策以及国家集团政策。但是，我们在通常意义上所说的政策是指以国家或政府为主体的政策即国家政策，也就是国家或政府在国内、外诸种条件之下，为了达到或实现通过国家利益、国民福利而表现出来的国家目标而采取的政策。下面，我们把国家这一政策主体的有意识的行动领域，限定于某个具体的问题，

如果限定于社会问题领域，叫做社会政策，相应的有国防政策、外交政策、文教政策等；如果限定于经济问题，这种政策就叫做经济政策。因此，归纳起来，我们把国家或政府有意识地去解决各种经济问题的行动指针叫做“国民经济政策”或者称为“经济政策”。当然，不同的经济政策学家对经济政策下的定义也是有所差异的。许涤新说：“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”。^①西方学者沃特森(D·S·Watson)和诺顿(H·S·Norton)则给经济政策定义为“政府以对生活施加影响为目的而采取的行动。”^②基斯钦说，“经济政策是政府为追求一定的目的而采取的行动，”“是政府总政策中的经济方面”，“是政府为达到自己的目的在经济事务中的有意识的干预。”^③

(二)经济政策学的研究对象

经济政策学是一门以经济政策为研究对象的学科。“经济政策学是说明实行经济政策的主体行为及其应有方针、规范而组成的知识。”^④当然，经济政策原理或经济政策学的对象是现实的经济政策实践，而且，它是从经济政策实践产生理论，又从理论再次回到政策实践。在这个意义上，它具有理论和实践相结合的媒介体的属性。总之，作为一门学科的经济政策原理，虽然必须和政策实践相区别，但同时又不是纯粹的理论，而是理论的应用，它具有应用性理论的性质。

二、经济政策的分类和经济政策学的研究内容

(一)经济政策的分类

经济政策本身是一个大的系统，对经济政策系统地进行分类，

① 许涤新主编《政治经济学辞典》上册，第104页。

② 转引自〔日〕守谷基明《现代经济政策论》第8页～第9页。

③ 基斯钦等《当代经济政策》1964年，第3页。

④ 《六五社会科学大辞典》第5卷，第366页。

明确这些政策类型之间的相互关联，不仅在学说上，而且在实践上均具有极其重要的意义。

第二次世界大战后，在德语系各国相当广泛采用的分类方法是将经济政策分为经济过程政策、经济秩序政策和经济基础政策三大类别。经济过程是指经济的日常运行，经济秩序是指支撑经济运行的实质性的形式和框架，经济基础则是指在经济以外的但在现实中是支撑经济总体存在的基础性的各种要素。

1. 经济过程政策。

(1) 对个别经济活动实施的政策。如微观企业政策等。

(2) 对总体经济过程实施的政策。如宏观经济运行中的反通货膨胀政策等。

2. 经济秩序政策。

(1) 经济结构政策——①个别经济结构政策。②产业结构、产业组织政策。③总体经济结构政策。

(2) 经济体制政策——需求供给调整方式、生产手段所有制方式、货币体制、财政体制等方面的政策。

3. 经济基础政策。

(1) 自然基础政策，如自然资源、自然环境方面的政策。

(2) 人口政策，如对人口的数量和质量方面的控制政策。

(3) 文化基础政策，如科学、技术、教育等方面的政策。

除了上述政策分类方法以外，还有更多的分类方法。如按社会再生产过程分，可以分为生产政策、流通政策、分配政策、消费政策；如按经济空间分，可以分为农村经济政策、城市经济政策；如按经济政策目的分，有经济增长政策、经济稳定政策、最优资源配置政策等；如按经济政策手段分，可分为财政政策、货币政策、汇率政策、外汇管制政策、工资管制政策、价格管制政策等；如按产业或经济部门分则有工业政策、农业政策、商业政策、交通运输政策等；如按影响的范围分，则可分为宏观经济政

策和微观经济政策；如按各个时期所需要解决的特别问题(专题)分，则有反垄断政策、战时经济政策、充分就业政策、物价稳定政策、反通货膨胀政策、地区开发政策、中小企业政策等。此外还有经济学家丁伯根提出的量的政策、质的政策、改革政策的分类法。总之，当我们从不同的角度来考虑经济政策问题时，我们就需要运用不同的分类法。

与经济政策的分类相适应，经济政策原理作为一门学科也有不同的类型。目前比较流行的是将经济政策学分成特殊经济政策理论和一般经济政策理论。其中，特殊经济政策理论主要是以经济部门和按经济专题划分的经济政策作为自己的研究对象；而一般经济政策理论则主要是以按政策目标、政策手段划分的经济政策作为自己的研究对象，同时还要研究经济政策中的一些带普遍性和带共性的问题，如经济政策的客观性和价值判断问题、经济政策实践的最适度均衡化问题、经济政策之间的整体性协调问题、经济政策理论的体系化问题等。本书的侧重点则属于一般经济政策理论的范畴。

(二)经济政策学的研究内容

经济政策学的研究内容是研究特殊政策理论和一般政策理论的具体内容。从经济政策理论的发展来看，最初的研究大多局限于特殊政策理论的研究，在战前和战时，德国和日本对有关具体部门的特殊经济政策研究较多，其研究的对象领域涉及到农、林、渔业政策、工矿业政策、商业政策、通商政策、保险政策等。而美国则对有关经济专题的特殊经济政策研究较多，其对象领域涉及到垄断、战时经济、充分就业、地区开发、物价稳定等。从特殊经济政策理论发展到一般经济政策理论(在德国是1930年以后，在美国是进入50年代以后)。这一转变，标志着经济政策研究的进一步成熟化和系统化，其比较突出的是丁伯根的《经济政策—原理和设计》(1956年出版)和包尔丁的《经济政策原理》(1958年出版)

等著作的出版。

对一般经济政策理论的理论体系，不同的经济学家也有不同的看法。包尔丁认为，经济政策这门学科研究的是经济政策的手段而不是它的目的。关于目的即我们需要什么的研究，超出了经济政策学的界限而属于伦理学的范围。他又认为，经济政策学的研究主要应当包括三个问题：第一，需要达到什么目标，必须对希望的变化和可能的变化有所了解。第二，如何达到这些目标，即必须研究那些规定着经济和社会可能状态的各种法律和关系、研究政策制定者的行动和这些行动的结果的关系。第三，政策为谁谋利益，与政策有关的有组织的社会集团的性质和行动。^①丁伯根也认为，经济政策学着重研究的是为了达到某些政策目标而采取的手段及其效果，而并不研究应当提出什么目标，但是经济政策学可以对目标的讨论作出贡献。^②

我们认为，应当从经济政策研究的各个阶段出发来构筑一般经济政策理论的理论体系。在经济政策研究当中，通常有以下四个阶段：(1)经济的社会的矛盾的提出和各种社会需要的评价；(2)为了解决矛盾，根据社会需要，明确政策课题或政策目标，同时选择政策手段；(3)决定政策目标的优先顺序以及根据优先顺序来探讨政策目标与政策手段之间的整体化和效率化。(4)谋求政策决定过程及体系的改善，寻求政策实施方面效率化的途径。

从上述四个阶段出发，作为推进政策研究不可缺少的支柱，一般经济政策理论需要构筑四个理论基石：即经济政策基础理论、经济政策基本目标理论、经济政策手段理论，以及经济政策设计和决策理论。其中，经济政策设计和决策理论，其重点主要是探求政策制定的政治、行政体系的效率化，归根到底是政策主体以

① 参见包尔丁《经济政策原理》第1—2页。

② 参见丁伯根《经济政策—原理与设计》第21页。

及决策方面的理论体系，而且是超越学科领域的综合性的理论体系。一般经济政策理论的四个理论基石构成一个循环系统，它反过来可以在政策研究实践的各个阶段，根据需要提供研究成果，从而有利于在科学的基础上提出适当的政策提案。

三、经济政策的构成要素

经济政策的构成要素是指每一项具体政策当中所包含的最基本的因素。对经济政策构成要素的认识，也有一个发展的过程。较早提出经济政策构成要素问题的是包尔丁。他在1958年出版的《经济政策原理》一书中，提出经济政策目标、经济政策手段、经济政策主体是经济政策的构成要素。以后沃特森在1960年出版的《经济政策·企业与政府》一书中，对经济政策的构成要素又作了进一步的补充，他认为经济政策要素归纳起来主要有(1)政策对象；(2)政策主体；(3)政策目标；(4)政策手段；(5)紧急事态。在这当中，他之所以把紧急事态作为经济政策的构成要素，因为他认为在紧急事态发生后，往往会出现与此相适应的各种经济政策。他以美国20世纪前半期一系列紧急事态发生后与此相应出现的各种新的经济政策的事例来表述和论证他自己的观点，见下表：

在沃特森之后，诺顿在1966年出版的《经济政策：政府和私营企业》中将经济政策的构成要素规定为以下4个：(1)经济政策目标；(2)经济政策主体；(3)经济政策手段；(4)经济政策的必要性。

我们认为对经济政策的构成要素可以进行更加细致的归纳，包括以下8个方面：

(1) 政策存在的理由或政策的必要性。任何一项经济政策在制定时总要首先考虑政策出台的理由和必要性。例如，我国1988年决定实行治理经济环境、整顿经济秩序以及实行财政、金融双紧的全面紧缩政策，其原因就在于国民经济中出现了严重的通

紧急事态和政策产生的关系表：①

紧急事态	作为结果的经济政策
股票市场崩溃 (1929年)	《证券法》(1933年颁布)《证券交易法》(1934年颁布)信托抵押金需求的管制(1934年制定)
银行停止支付 (1929年—1933年)	扩大联邦准备局权限(1935年制定)
严重失业 (1930年以后)	联邦救济(1933年制定)劳动救济(1934年制定) 失业保险(1935年制定)
农产品价格下跌 (1929年—1933年)	《农业调整法》(1933年颁布)

货膨胀及其它混乱局面，影响到了经济生活的稳定。

(2) 经济政策目标或目的。包括最终目标、基本目标或者改善现状、防止现状变坏以及进入更加良好的新的状态等各种提案。

经济政策目标是经济政策构成要素中的一个最重要的要素之一，政策目标的设定是经济政策的主要课题，不同的社会制度下可能有不同的政策目标，这是规范研究的社会差异性，原因在于政策目标的设定离不开价值判断。有学者指出，即使研究者完全作为假设来确定政策目标，也不可避免地要加入价值判断的因素。但是，不可否认，政策目标也有共性的地方，一般认为可以提出的主要经济政策目标是：①充分就业；②物价稳定；③国际收支均衡；④生产的扩大；⑤生产要素的最优配置；⑥社会需求的充足；⑦收入和财富的公正分配；⑧特定地区和产业的保护、培育；⑨个人消费方式的改善；⑩供给的确保；⑪人口的数量和结构的

① 资料来源：Watson, Economic Policy, Business and Government, 1960, P120)

改善；⑫劳动时间的缩短。⑪上述政策目标可以分为能够用数量表现的量的政策目标(如充分就业、物价稳定、国际收支、经济增长等)和不能用数量表现的质的政策目标(如资源配置改善、收入分配改善等)。

在政策目标确定以后，关于达到目标的方法基本上分为两大类，即固定目标法和机动目标法。所谓固定目标法，即首先确定要实现的固定目标变量的具体水平，然后为实现这一水平而定量地运用各种工具。机动目标法采取的则是当所有的目标不能同时实现时，便运用优先函数法和效用函数法进行选择，以实现目标的最优化。

(3) 经济政策针对当时或将来预想的经济和社会的矛盾，包括经济生活所受到的威胁和混乱现象。经济政策所针对的经济和社会的矛盾无疑也是经济政策构成的要素之一，它往往是一项新的经济政策形成的前提。

(4) 经济政策主体，包括政策制定者以及对政策决定能够产生重大影响的“压力集团”。关于政策主体，有的学者作了过于广义的理解，如诺顿认为，广义上来说，无论谁都是政策制定者，都是政策主体，因为他们可以通过投票、给政治家写信等政治行为或贮蓄、买卖、经营企业等经济行为影响政策的制定。② 资产阶级学者的这种过于广义的理解完全抹杀了在资本主义制度下政策主体的阶级性，似乎广大劳动人民都能够影响政策的制定。

实际上，政策主体一般来说，主要是指政府，在资本主义民主政治下的政府，被认为是以自由投票、自由竞争为基本原则的公共政治机关。但是，所谓政府，本来不过是国家的行政机构，在资本主义民主政治下一般的政策决定过程，作为原则，必须通

① 参见加藤宽、五井一雄《经济政策论を考へる》第323页。

② 参见Norton, Economic, Government and Business, 1966版, 第5页。