

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。

和经济状况而制定的规范和指导经济活动准则。也有人把经济政策定义为一个国家在经济领域方面所规定的政策，是调整人们的经济关系、经济活动的规范和准则。以上这些定义从不同侧面反映了经济政策的基本含义，但又不够全面、完整。

我们认为，经济政策应如下表述：经济政策乃政府或组织为了达到某种目标而制定的，用于规范和指导经济活动的方针和准则。这样表述能较全面地表达经济政策的基本含义。

经济政策包含如下 5 个基本要素：

(1) 政策主体。即政策的制定者、决策者和实施者，一般来说，它主要指各国的政府、领导人等。政策是由他们制定出来的，又靠他们监督和实施。

(2) 政策客体或政策对象。就是政策所规定、制约、指导、调整的经济运行过程以及与之相关的组织和个人。

(3) 政策目标。即政策所要达到的目的或标准。这是制定政策的首选要素。制定政策时，首先要了解它要达到一个什么目标。任何一项政策都必然要有这一要素，没有这一要素，就不可能成为政策。政策目标就是要把人们组织起来，从事共同活动，把每个人的行动统一于共同目标之下，使个体目标服从共同目标。只有每个人都按照共同目标来统一行动，才能保证共同活动有节奏有成效地进行，从而达到预期的结果。

(4) 政策内容。即实行何种政策。政策内容同时也反映了经济政策的倾向、性质、种类、结构等。例如战后西方国家采用了凯恩斯的经济理论，制定了“国家干预经济”的政策。它具有具体的内容：①扩大政府财政预算开支，增加公共工程设施的投资，增加采购，刺激私人投资；②对失业工人进行社会救济，增加社会福利开支，扩大消费，刺激经济，缓和阶级矛盾。

(5) 政策手段或政策工具。即为了实现既定的政策目标和

政策内容，所采取的各种具体的措施。它既可以指采用经济的、法律的或行政的手段，也可以指一些具体的经济政策，例如货币政策、税收政策、价格政策等。

三、经济政策与经济措施

经济政策的范围越来越广，经济政策的调节对象越来越复杂。早期的经济政策主要是在流通领域或分配领域发挥作用。当代各种不同社会制度的国家都在运用经济政策调控经济，经济政策的调控范围已推广到社会经济活动的各个领域，调节难度增强，有时会混淆了经济政策和经济措施之间的区别。实际上，经济政策和经济措施是一个既相关联又不能混同的概念。作为经济管理，它必须通过各项措施来实施。而经济政策也要通过经济措施得到贯彻和体现，二者密不可分。但是，两者的区别又是本质性的：①经济措施只是管理的手段或者是政策的工具，它体现了经济政策的内容，是政策的载体，而不等于政策本身。②经济政策在经济管理中处于决定的、主导地位，经济措施是根据经济政策的目标和内容确定的，处于从属地位。经济措施作为手段和工具，其本身是中性的，它可以对经济进行不同方向、不同程度的调节，经济政策却是政府的主观选择，有明显的倾向性，并且在一定时期中是相对稳定的。经济措施要依据经济规律、依据市场法则发挥作用，它同经济规律、市场法则的运动方向大体一致，经济政策的形成过程，则渗透着许多非经济因素的影响，它同经济规律、市场法则的运动方向往往相反。

四、经济政策与经济法规

经济政策与经济法规都是国家或政府管理国民经济的两

种重要手段。两者既有共同的地方，又是严格区别开来的。在管理国民经济过程中，要把两者有机地结合起来，就必须弄清两者的关系。经济政策和经济法规两者的主要联系表现在：

(1) 如果从经济政策的广义范畴来理解，经济法规也算经济政策中的一部分。但如果从狭义的经济政策来理解，经济法规不属于经济政策。本书主要从狭义的角度来阐述经济政策。

(2) 经济政策和经济法规两者都带有政府的价值判断，具有鲜明的阶级性，表现为统治者的意志。两者都属于上层建筑的范畴。

(3) 两者都是经济活动的行为规则，都带有强制性，都要求行为对象必须遵守。

经济政策和经济法规两者的区别表现在：

(1) 制定程序不同。经济政策的制定通常由政府或组织完成；而经济法规一般是由国家立法机构制定出来的。

(2) 实施手段不同。经济政策的贯彻执行靠政策工具如利率、税收等，大部分通过改变对象的经济利益使之按照政策的目标行动。有的主要配合行政的手段以及宣传、教育的手段来约束。经济政策在执行时有一定的选择性，使政策具有弹性。而法律法规的执行则具有很硬的强制性，违反了就要受到惩罚。

(3) 稳定性不同。经济政策虽具有相对的稳定的，但它又必须随着客观条件的变化而进行调整或修改。法律法规则比较稳定，有着严格的时效规定，并有着复杂、繁琐的法定程序，对法律法规的修改、补充周期较长。如《中华人民共和国刑法》是 1979 年制定的，事隔 18 年后的 1997 年才进行修订。

经济政策和经济法规的关系还可以从更深层次上来理解：① 当对某项经济法规有争议、有不同的理解时，可以从经

济政策的角度加以判断。由于法律规定需要经历一定时间和一定程序，经济中出现的新情况在没有法律规定的时候，可以先制定政策按政策规定办事。有时我们可以这样理解经济法规是成熟的经济政策，但不能反过来。

五、经济政策与经济学

经济政策是一个独立的经济科学的范畴，也是一个独立的研究领域。它是无法被经济学的研究所取代。经济学的主要任务是研究经济活动或经济运行过程的各种经济关系及其变化规律。它的研究涉及到生产过程、分配过程、交换过程和消费过程各领域。经济政策和经济理论的区别如下：

(1)经济理论是指导，经济政策是应用。当然这只是一个原则的区分，并不是说经济政策就没有理论，因为每个政策都有本身的理论，如货币政策理论、财政政策理论等。但就经济理论而言，经济政策更注重具体操作。任何经济理论要有用，要对社会发生影响，必须被运用。经济政策正是运用经济理论的工具，从这个意义上甚至可以说，经济政策的研究正是经济学应用的研究。

(2)经济理论的正确性，需要经济政策的证明。任何经济理论都要在实践中体现出它的正确性。经济理论是否具备可操作性，必须经过政策的运用来体现。好比一架飞机，如将理论比喻成飞机机身的话，政策好比飞机的操纵杆，飞机本身通过操纵系统来控制飞行，飞机能否飞行自如，遨游蓝天，不是取决于操纵杆，而是取决于飞机本身。理论正确与否，是靠理论本身，政策仅仅是检验理论的正确性。

(3)经济理论是揭示经济问题的实质，而经济政策总是带有一定的倾向性。理论是对客观事物的正确表述，一般不带有

倾向性。正确的理论必然是对客观世界的正确的表述。但政策却不同，它总是带有政府的价值判断，带有思想倾向性。政策可以说是理论的政治化。当然，如果人们不能借助于理论透彻地分析经济的本质，那么制定出来的政策也只是空中楼阁，不能用，也只能束之高阁。

当前，在研究经济理论和经济政策方面有一个突出的问题，就是理论本身缺乏创新，往往变成了对现行政策的解释。许多“新”理论，不是对经济规律的描述，而是对党和国家某一时期的政策的注释。一有新政策出台，一些人便大作文章，把经济学的某些原理套在出台的政策上，说明政策的正确性，或者反过来，说明这些政策在理论上的正确性。政策终究是要变化的，政策变动和调整，又造成了理论的不确定性，这也是导致了我国长期没有自己成熟的经济理论的重要原因之一。这种现象的发生，实际上是混淆了经济理论和经济政策之间的区别。把经济理论问题当作经济政策问题来研究，或者反过来，把经济政策问题当作经济理论问题来研究，结果往往只能是：既没有正确的理论，也不可能高水平的政策。这是我们在今后的研究中必须注意的。

第二节 经济政策的分类

经济政策本身是一个体系庞大、结构复杂的系统，只有深刻地了解它的内部构造，才可能合理、有效地制定经济政策并灵活地运用经济政策进行调控。由于人们理解角度不同，对经济政策也有不同的划分方法。

第一，按政策目标的综合程度分类，可分为基本经济政策

和具体经济政策。

基本经济政策是政府或组织对有关团体和个人的行动的总体规定或指明大方向的经济政策。它主要是“确定具体政策应采取的态度、应依据的假设、应遵循的指导原则 是一种主导政策”。^① 基本经济政策又分为两类：一类是具有全面性和广泛性的 针对所有机构和部门的根本的指导原则。通常 我们也把这类基本经济政策称之为基本路线、基本方针。如 1979 年后 我党的基本路线概括为“一个中心 两个基本点”。另一类是某一领域各部门开展工作的根本指导原则，例如在经济改革中 抓住国有企业改革这个中心环节。两类经济政策必须相互一致 而不能发生冲突。基本经济政策所涉及的问题主要是确定政策的总体目标，政策的作用范围等一些政策的战略问题、方向问题 相对比较原则。基本政策还涉及到有关国民经济的总量变化的政策 如货币政策、财政政策等。

具体经济政策是指政府或组织为解决具体问题而对国民经济某个方面及有关部门、企业或个人规定的行动准则。具体经济政策还可分为比较广泛的具体政策和更为具体的政策。例如政府制定的长远规划或收入分配政策就是一个比较广泛的具体政策 而年度计划、价格政策、住房政策则是更为具体的政策。

基本政策同具体政策两者关系极为密切。通常 基本经济政策为具体经济政策指明了方向，基本经济政策是制定具体政策的基础和出发点。具体政策不能背离基本经济政策。在特定情况下，有些具体经济政策可能不完全同基本经济政策

叶海卡·德罗尔：《政策科学的构想》美国艾尔希维亚出版公司 1971 年版 第 63 页。

方向一致，但也不能相悖，而只能为最终实现基本经济政策所规定的目标服务。具体政策是贯彻执行基本政策的工具，而策略、程序与措施又是实施具体政策的工具。

第二，按政策作用的性质分类，可分为市场性政策和行政性政策。

政策作用性质是指政策调节时的本质特征，它制约着政策作用的基本范围、程度及所采取的形式。

市场性政策是政府借助于市场的中介力量完成政府的调控目标，政府仅给予一定的帮助和支持，而主要是发挥市场作用的政策。例如市场交易政策，主要是在交易中已经约定俗成的许多交易规则通过政府进一步明确。政府完全可根据市场经济的需要，利用市场经济的原理来设计市场性政策。其目的是充分发挥市场功能，促进经济增长。

行政性政策是政府运用行政力量对经济部门或某些经济活动直接干预的政策，也可称之为政府直接调节的政策。例如财政政策、价格政策等，政府可以利用税收杠杆、物价杠杆直接干预经济活动。

行政性政策和市场性政策都在一定程度上表达了政府的主观倾向，但两者程度上有区别。由于行政性政策是政府为保证自身调节的畅通，维护政府调节的高效率而相应制定的，他所表现的政府的主观意图更强。而市场性政策由于经过市场中介作用，政府的主观意图受到市场行为的过滤，其主观程度较弱。

第三，按政策作用过程长短分类，可分为长期政策、中期政策和短期政策。

政策的作用过程是动态的，动态性就必须体现在政策作用的时间上，即各种各样的政策都是在一定的时间和空间内

发生作用，各种各样政策之间的差异，时间也是一个主要标志。所谓长期政策指政策作用过程时间较长，一般它对应着多种经济变量，因而它的内容通常具有高度概括性，带有指导性、方向性和目标性。例如改革开放政策、经济发展政策、环境保护政策等。

中、短期政策是指政策只在一定的阶段（或时期）内发生作用 这个阶段 或时期 过后政策的作用便告终结。例如 5 年规划 紧缩型货币政策等。中、短期政策一般比较具体 政策针对性强，可操作性强。长期政策和中、短期政策的时间界限是相对的，大致区别是 10 年跨度以上的政策可称为长期政策；10 年以内、1 年以上的政策可以称为中期政策；1 年以内的为短期政策。

在某种意义上 长期政策和中、短期政策可以是目标和手段的关系。长期政策是为实现总体的、长远的目标而设计的，中、短期政策对每个时期的长期政策给予补充和支持 长期政策奠定了方向 中、短期政策以长期政策为指导 逐步达到长期政策所指引的目标。

第四，按政策的覆盖面分类，分为宏观性政策和微观性政策。

所谓宏观性政策 是指其作用于整个社会 影响经济整体运行 并同经济总量平衡相关的经济政策。宏观性经济政策又可以分为两类：一类是能够涵盖所有微观经济在内的宏观性政策 例如所有制政策 产业发展政策等。这些政策对宏观经济领域和微观经济领域都起作用。另一类宏观性政策是仅针对宏观经济运行层次的政策 例如财政政策、货币政策等。这些政策不直接介入到微观经济领域。

所谓微观性政策 是指其为特定的对象制定和服务 仅影

响个量经济运行的经济政策，例如物价政策、工资政策中的部分政策。

宏观性政策和微观性政策的区分是相对的。大多数经济政策是既包含宏观的内容，又涉及到微观的内容。在宏观性政策和微观性政策中，宏观性政策起统率和指导作用，它决定着微观政策的调节目标和调节方式。微观性政策是为宏观性政策服务的，它在不同的方面具体落实和贯彻宏观性政策。当两者发生矛盾时，微观性政策应改变自己的方向，服从宏观性政策。

第五，按政策的内容构成分类，可分为目标性政策、动力性政策、约束性政策和协调性政策。

目标性政策是指决策者对所要达到的目标而做出的各种规定和行为准则。目标性政策给人以方向明确，具有统一经济合力，协调各方面经济利益的作用。如经济发展战略、长远规划等。

动力性政策是决策者为了实现预定的目标而采取的激励手段。政策自身不能激励，但可通过物质的（奖励、提级提职）和精神的（授勋、表彰等）的手段来达到激励的目的。激励性政策通常为目标性政策服务。

约束性政策是决策者对经济主体和个人的行为规范的一种规定。它要借助于行政的、物质的和法律的手段来达到约束目的。例如住房政策、领导干部用车政策。

协调性政策是指决策者为协调经济运行中的各种矛盾所规定的原则和方法。例如对老、少、边、贫地区投资的倾斜政策、产业政策等。协调性政策主要靠经济活动主体的利益机制发挥协调功能。

政策的划分不仅限于以上几个方面。经济政策按产业的

性质还可分为农业政策、工业政策、商业政策、财税政策、交通运输业政策等或叫作第一产业政策、第二产业政策和第三产业政策。按经济运行的过程看还可分为生产政策、流通政策、分配政策和消费政策等。按制定政策的权力主体可分为中央政策、部门政策和地方政策等。按所用政策的性质可分为量控政策、质控政策和改革政策。量控政策是通过改变政策手段（或工具）的值（价格、利率、税收等）进行调控的；质控政策是通过政策手段的重新组合达到调节目的；改革政策是通过经济管理体制的变革来达到目标。按政策的手段可以分为财政政策、货币政策、信贷政策、产业政策、价格政策等。

第三节 经济政策的意义

经济政策同其他政策一样，都是政府或组织对社会经济活动的一种干预方式。所不同的是，它所针对的是经济领域的活动。一般地说，经济政策对经济活动的干预总是同经济的运行过程相反。西方人称“逆经济风向行事”。经济运动本身是一个“自然”的平衡发展过程。只有这个平衡发展受到破坏，政府的经济政策干预才显得必要。正像一个人的机体，只有在他生病的时候才有必要寻医问药。

从本质上，经济政策干预经济的意义有两个基本的方面：

第一，是为了贯彻决策者的价值观念。经济政策表现为政府或组织制定政策的重要组成部分。在经济条件和规律的支配或制约下，各国的经济发展表现为不同的发展阶段，相同的发展阶段表现为不同的发展状态。这种自发的发展过程，并不一定符合各国政府经济发展的目标和经济发展的要求，即

经济的自发展的结果，可能偏离社会或组织的已经设定的经济目标，或者远达不到这个目标。这就需要采取某些方式调整经济的发展方向或状态。而且设定的政策目标中除了经济目标外，还包含非经济目标。这些都包含政府或组织对经济发展的价值判断问题。这也提出了进行政策调节的必要性。经济政策干预就成为提高实现社会、经济发展目标的自觉性和有效性，排除经济自发发展状态的盲目性和缓慢性的必然选择。

第二，弥补市场机制的缺陷。市场机制对于经济运行起着不间断的自动调节作用。但是市场机制的调节本身存在许多缺陷：①市场功能有缺陷。例如，有些当事人不付代价便可得到来自外部的经济好处。如兴建道路使附近地价上涨，出现所谓‘搭车’（free-rider）现象；有些当事人的活动会造成外部主体的经济损失而没有补偿，如工厂排放污染物对附近居民的损害。这类外部影响难以通过市场机制的自发作用得到补偿和矫正。市场机制会失败。在存在较大的外部经济和外部不经济时，如在公共物品的供给方面，在平均成本递减的产业，以及在进行不确定性较大的大规模投资时，市场机制往往不能把资源配置调整至最佳状态，甚至有时不起作用。③市场竞争会失灵。市场机制的自发作用往往导致垄断，而垄断反过来又会破坏市场机制，排斥竞争，从而导致效率的丧失。市场经济本身的盲目性和滞后性。由于市场调节是一种事后的调节，从价格形成、信号反馈到投资直至产品生产，有一定的时间差，而企业或个人掌握的信息经常不足，使微观决策带有一定的被动性和盲目性。这在生产周期较长的部门，例如粮食生产、畜牧养殖、基础产业部门表现尤为明显。经济大起大落所表现的经济的周期性运动，是市场机制自发作用的必然结果。这些均会影响经济持续、稳定的增长。

市场机制本身的弱点和缺陷，是导致世界上大多数国家出现周期性经济衰退及其他经济的、社会的尖锐矛盾的一个重要原因，也是世界各国逐步走上政府通过经济政策干预经济道路的重要原因。

第二章 经济政策的目标与手段

经济政策的目标是政府或组织的政策行为的出发点，是经济政策理论中首先要讨论的问题，也是政策制定中首先要遇到的问题。但是，更重要或者是更困难的问题，可能并不是选择目标，而是以何种方式去实现政策目标，即正确地选择和运用政策手段。在此，我们对经济政策的目标、政策手段以及它们之间的关系进行探讨。

第一节 经济政策的目标

一、政策目标

政策目标即决策者期望通过政策的实施所达到的预期的效果。

决策者通过制定政策把人们组织起来从事共同活动，把每一个人的行动统一于共同的目标之下，使个体目标服从共同目标。只有大家都按照共同目标来统一行动，才能保证共同活动有节奏有成效地进行，从而达到预期的效果。政策目标规定着人们活动的方向，成为每个人的行动纲领。如果没有目标，人们的行动就会无所适从，相互消耗、造成浪费，甚至发生冲突。因此，任何一项政策的制定，都必须首先有一个明确的