

浅论经济政策倾斜

曾德国

改革开放以来,领导人的讲话和报刊上的文章中,常常提到经济政策倾斜这个术语,但它并没有在理论上被系统地论述过,人们对其社会效果议论颇多,有褒有贬,看法也不尽相同;它的社会实践的广度与深度的发展势头不减,但实践经验尚未总结。如果它是微不足道的事物,就没有必要耗费脑力和笔墨去论及它;但从其社会实践对整个社会经济和人民经济生活的影响日益巨大来看,经济政策倾斜决不是小事,而是政党、政府及社会组织的有计划、有目的、有组织的,影响既广又深的社会行为或社会活动。对它的实践过程和结果的内在规律性进行分析与理论上的探索,显然是十分必要的,尤其是对它的正负效应进行科学分析以及科学地掌握和运用经济政策倾斜这个重要社会杠杆,去促进整个社会经济的繁荣与发展,更是当前和今后长期所必需的。

一、经济政策倾斜的概念和内容

经济政策倾斜就是其制订者(主体)依据经济规律和人民利益的需要,运用一定的经济、行政、法律等手段,对政策覆盖对象(客体)有选择、有侧重地施加影响,提供优惠条件,激励人民的生产积极性,促进整体经济发展。

经济政策倾斜是对社会具有重大影响的社会行为和活动,它包含着多方面的内容:

1. 它的目的、任务和客观依据。经济政策倾斜的目的是激励人民的积极性,解放生产力。它的任务是通过解决关系全局的主要矛盾或局部矛盾去达到目的。它的客观依据是经济规律和人民利益的

需要。我国的中央和地方政府制订的重要经济政策倾斜的决策,一般不是单凭主观想出来的,而是必须依据客观经济规律的要求和人民利益的需要,立足于两个相对一致性:一是主观与客观的相对一致性。倾斜政策制订者首先要排除主观随意性,决不可根据少数个人偏见去做出倾斜决策,必须尽可能多而准确地把握客观经济规律的要求和人民利益的需要的各种资料,去科学地制订经济政策倾斜决策;二是经济规律的要求和人民利益需要的一致性。一般地说,符合经济规律要求的经济政策倾斜决策有利于生产力的发展和整体经济水平的提高,因而也有利于全体人民生活水平的提高,二者是一致的,这个一致性只是从整体来看,但局部上有时却不一致。不可牺牲整体利益去制订满足局部利益的片面倾斜决策,也不可置众多局部利益于不顾或长期不过问局部利益,而必须划分不同层次和先后,逐步调整满足所有局部利益,使整体利益和局部利益不仅在宏观上一致,而且在微观上逐步一致。

2. 经济政策倾斜的内容和形式。经济政策倾斜的内容不是空虚的,而是有实在内容的,其内容分为精神和物质两方面。党和政府对某一领域、阶层或地区制订了经济政策倾斜的决策,首先表现在指导思想和理论上开辟道路予以支持,扫清精神上的障碍,并利用传播媒介进行舆论宣传,从舆论上给予支持和鼓励,同时还要制订法规和采取行政措施予以保证。然后才表现为物质上的支持与优惠。精神和物质两方面的政策倾斜是缺一不可的,只有精神上的倾斜而没有物质上的倾斜,是空虚的

倾斜政策,对社会经济的发展和人民生活的改善不会起实际作用;只在物质上倾斜而不在精神和舆论上进行政策倾斜宣传,没有法规和行政组织上的保证,物质倾斜就有可能被反对倾斜的思想和舆论所否定,物质倾斜可能半途而废。

经济政策倾斜的物质内容是多样性的,包括在物资供应、资金贷款与援助、土地、劳力、文化、技术、信息、税收、交通与通讯网络、流通网络、公共关系网络等方面的优惠待遇。然而,并不是所有经济政策倾斜都包括如此多的物质内容。只有各种经济政策倾斜形式和方式的所有物质内容之和才包括上述的一切物质优惠,而每一种经济政策倾斜形式和方式只包括其中的大部分或一小部分物质内容。经济政策倾斜的形式和方式也是多种多样的,有战略性倾斜和战术性倾斜;一时性倾斜、短期性倾斜、中期和长期性倾斜;一次性倾斜和多次性倾斜;单项(部分)倾斜、多项倾斜和全面倾斜;轻度倾斜(小幅度倾斜)、重点倾斜(大幅度倾斜)和完全倾斜(一边倒式倾斜)等等。从众多的倾斜模式中挑选一种或几种去实施,不是凭政策制订者的个人爱好或个人利害关系去决定,而是主要根据经济政策倾斜覆盖对象需要解决的矛盾和问题的难易复杂程度、时间长短和规模大小来决定。

3. 政策覆盖对象的转移和选择。中央或地方政府制订某些倾斜性经济政策以后,下属机关就按此政策执行,只要这些政策不修改、不取消,下属就一直执行下去,相应地就会产生许多新问题:(1)原来的主要矛盾已解决,主要任务已完成,再继续执行原订的政策就成为多余或不合理,不改变、调整政策,人民就会有意见;(2)原有的经济不平衡问题已解决,新的不平衡又出现了,不调整和修改原有的政策,就可能阻碍生产力的发展;(3)原来的次要矛盾和局部问题上升成为带全局性的主要矛盾和主要问题,原来的政策不能解决新矛盾和新问题,只有调整、修改和制订新政策才能解决新的主要矛盾和主要问题;(4)政策覆盖区内多受益者和少受益者差距扩大,该受益者不受益或少受益和不该受益者多受益的不合理性增大,政策覆盖区受益过多和非覆盖区不受益甚至受损太大,致使贫富差距扩大等等已影响到全局经济的进一步发展。所有这些新矛盾、新问题都表明了经济发展的规律要求调整修改原来的政策,制订新政策,对政策作用的对象加以重新选择,让政策的

走向适当改变,使之偏重于需要解决的新矛盾和新问题。这就是为什么要实行经济政策倾斜的原由。只要这些原由是真实可靠的,在此基础上做出的倾斜决策,一般是能比较好地解决新矛盾和新问题,进而促使经济发展和人民生活改善的。

二、经济政策倾斜的正负效应

经济政策倾斜的实施是重大的社会实践活动,它必然对社会经济产生影响。从整体和长远看,其积极的社会效果是主要的,对社会经济发展的推动作用巨大的。

1. 对某些地区实行经济改革倾斜改变了地区经济格局,

解放以后,由于帝国主义的封锁和左倾思想的影响,我国长期以来没有对外开放,沿海地区经济增长不快。内地各省许多城市原来几乎没有什么工业,由于国家的发展重点放在内地,所以内地许多城市比沿海发展快,各省都出现了一批新兴工业城市。但1978年实行改革开放后,沿海作为开放区,设立了一批特区,政府制订了向沿海地区倾斜的经济改革措施,经过十几年的实践,沿海地区各行各业都飞跃发展,人民迅速富裕起来,正在向“四小龙”看齐,创造了世界奇迹。而内地各省由于没有受到倾斜改革的覆盖,受益不大,经济增长和人民生活水平的提高相对较慢,差距扩大。这是国家对沿海地区实行政策倾斜打破原来的地区经济格局,形成了沿海发达,内地落后的新的不平衡的经济格局。这是好事,不是坏事,这种政策倾斜的功劳是不可低估的。沿海的发展给内地树立了榜样,指明了致富的道路,同时,沿海富裕后又反过来有能力支援内地的经济建设,富帮贫,贫学富,全国共同富裕就有希望了。

2. 对某些薄弱的经济领域和行业实行经济政策倾斜,可以改变原有不合理的经济结构,形成新的现代化经济结构。

解放后由于帝国主义的战争威胁和学习原苏联经济建设的经验,我国长期以发展重工业为中心,结果使我国的经济结构形成了重工业比重过大,轻工业和农业比重小且落后的头重脚轻的经济结构。如1980年我国重工业占工农业总产值的比重高达40%,轻工业只占35%,农业占24%。这种结构不利于发展轻工业和农业,也不利于整个国民经济的发展和人民生活水平的提高,尤其不利于增加就业

和出口创汇。1978年党的十一届三中全会确定了以经济建设为中心的指导思想,全部政策向经济建设倾斜,突出发展轻工业和农业,经过十几年的实践,重、轻、农的结构发生了变化,头重脚轻的局面已改变。1991年同1980年比较,轻工业产值在工农业总产值中所占的比重由35%上升到38%,而重工业则由40%下降到39%,轻工业和重工业已处于平起平坐的地位。这种结构的变化不是简单削减重工业产值所形成的,而是轻工业和重工业都在高速增长的情况下形成的。例如,1991年轻工业产值达13796亿元,是1980年2344亿元的5.8倍;1991年重工业产值达14429亿元,为1980年2648亿元的5.4倍。可见新形成的轻重工业结构是一种高效和现代化型的新型结构。

农业在国民经济中的比重越大,越显得整个国民经济的落后。近十几年来我国的经济政策向农业大力倾斜,使我国农业不仅飞跃发展,而且农业同工业正在形成新的现代型结构。1991年农业总产值达8008亿元,是1980年1627亿元的4.9倍,10年间农业产值增长近4倍,是世界少有的。更可喜的是农业产值在工农业总产值中所占的比重下降,由1980年的24%下降到1991年的22%,不要把这种下降看成坏事,相反,是大大好事。发达资本主义国家农业产值在国民经济中的比重都很低,我们的农业产值绝对增长数在国民经济中的比重相对下降,表明我国在1980年时需要农业产值占工农业总产值24%的比重才能养活全国10亿人口,而到1991年农业产值只需占22%就能养活11.4亿人口。同时现在中国的农业已不是过去的单纯的农业生产,而是已有超过1万亿元产值的多项工业企业的农业。没有向轻工业和农业十年倾斜的政策,绝不可能有今天的高效而正在迅速现代化的新型农、轻、重经济结构。

政府对非公有制经济实行政策倾斜,改变了我国单一的所有制经济结构。1956年以后,我国建立了全民所有制和集体所有制经济形式,几十年的实践表明有两大缺点:一方面,这种单纯的公有制形式并不完全适合我国生产力的发展。只有当所有制形式适应于生产力,才能解放生产力,促进生产力的发展。而用单一的公有制形式去强行适应不同的生产力水平,不可能使生产力活跃发展;另一方面,建立单纯的公有制经济,过于简单地否定了其它一切非公有制对生产力的促进作用。社会主义要全面地解放一切生产力,就必须保留一部分非公有

制经济成份,对它们实行经济政策倾斜,并给予一定优惠待遇,支持和鼓励它们发展。事实充分证明,政府的这项政策倾斜的社会效果是非常好的。自80年代以来,我国的非公有制经济(个体、私营、合作、合资、独资等)如雨后春笋般地发展起来,极大地促进了生产力的发展。据国家统计局公布,1991年我国个体工商户已达1414.5万户,从业人员2246万人;私营企业10.8万户,从业人员184万人,个体和私营企业向国家缴纳的税款超过160亿元。“三资”企业达37139户,其中中外合资企业22731户,中外合作企业8497户,外商独资企业5901户,“三资”企业1991年产值比上年增长55.8%,出口创汇120亿美元,并使几千万人获得就业机会,过上了相当富裕的生活。

3. 在国民收入的分配中对搞活经济的人实行一定的经济政策倾斜,把人民引上先富带后富,不断求共富的良性循环轨道。

据我国统计部门统计和计算,自1978年以来我国的国民收入的分配实行了向企业和个人倾斜的分配政策,国家所得的比重由1978年的31.6%不断下降到1990年的14.5%;同期企业所得由19.1%逐步上升到23.8%;个人所得由49.3%逐步上升到61.7%。这些数字表明我国的国民收入通过分配偏重于向企业和个人流动。企业的资金多了有利于调动企业的积极性,更快地发展企业经济;个人的收入增加了,有利于改善人民生活,调动广大人民的积极性,体现社会主义优越性,巩固社会主义的安定团结局面。

4. 对国营大中型企业实行经济政策倾斜,不仅能促进它的效益提高,而且可增强综合国力。

我国大中型国营企业是国民经济的主体,1991年统计共有13400多家,其总数在全国工业企业中虽只占3.2%,但拥有的固定资产却占全国的67.4%,工业总产值占54.9%,上交国家的税利占61.1%以上,是国家财政收入的主要来源,是国家的经济命脉。然而就是这个支柱存在着严重的问题,国家统得过死,没有自主权,脱离市场,缺乏活力和动力,经济效益普遍较低,亏损面太大。据统计部门调查估计,按效益分类,全国大中型国营企业好、中、差各占三分之一。例如北京,有活力而效益好的只占10%,活力不足而效益差的占70%,无活力、亏损、面临破产倒闭的占20%。针对这种状况,中央专门制定了对国营大中型企业实行倾斜政

策的决定,实行一年后,收到良好效果。据国家统计局公布,1991年我国国营工业企业新增产值占全国工业新增产值的比重由1990年的37.8%上升到43.7%,大中型国营企业开始摆脱了徘徊不前的困境,其产值比上年增长9.2%。可以肯定,对国营大中型企业的战略倾斜政策持续下去,必将带来良好的经济效益,从而使整个国民经济跨上一个新的台阶。

以上几方面的分析充分表明,国家的重大经济政策倾斜,对全国的经济发展和人民生活的改善,起到了不可低估的巨大作用,其成绩是有目共睹、世人公认的。然而事物总是一分为二的,辩证地、发展地去看问题,就会发现经济政策倾斜也带来了不利效果,即产生了一定的副作用。

①产生新的经济不平衡,扩大地区间的贫富差距。政府的经济重点向沿海和特区倾斜,这些地区的经济发展快,人民生活水平提高也快,而非倾斜的广大内地经济发展慢。倾斜与非倾斜地区的经济差距日益扩大。短时期内非倾斜地区人民可以忍受,但时间长了就忍受不住了,因此矛盾会随之扩大,这不利于国家的安定团结和经济的均衡协调发展。

②国民收入不够合理地向部分个人倾斜,不利于国家的整体利益和生产力的发展。80年代以来国民收入分配向部分个人倾斜有些过头致使分配不合理:一是国家所得相对下降过多。国家没能掌握足够的资金,国库空虚,财政收不抵支,赤字难以消除,无力投资于大的建设项目,也无钱提高职工工资;二是先富起来的人多是个体户、私营企业主、“三资”企业、部分集体企业和部分国营企业中的个人,其中有合法富起来的,也有不少是钻国家经济体制和政策的空子,或非法经营、走私、偷税、漏税而富起来的,后者对国家无益而有害。从全国来说,还有不少劳苦功高而该富的人没有富起来,如真正代表先进生产力水平的科学技术人员、知识分子、在第一条线艰苦奋斗的干部与职工,他们为国家创造的财富最多,但他们并没有分得最多,体脑倒挂,按劳分配的原则没有在这里真正实现,这无疑会极大地挫伤他们的积极性。若长此下去,后患无穷。

③经济政策倾斜使一些地区以及这些地区的人民产生依赖思想。由于政策倾斜容易使受益地区经济迅速发展,人民迅速富裕起来,有些非倾斜地区就完全把眼睛盯着政府,盼望政策向自己倾斜,产

生了严重的依赖思想,失去了自力更生、自强不息的精神;而从政策倾斜中受益颇多的地区也会滋长一种依赖思想,希望政府的倾斜政策不要改变,如果政府一旦改变,就象孩子失去娘一样没有了依靠。这两种依赖性思想都是不利于发展生产力的。

④经济政策倾斜长期不调整会激发非倾斜对象的不同程度的反弹行为和趋向。当经济政策没有向某些地区或领域倾斜时,短时间内是不会有问题的,但这些地区的领导和群众要维护自己的利益,就会采取贸易保护主义:一方面控制本地地区的原材料、粮食、棉花、煤、水、电、木材等,不使其流向沿海地区和特区,或者把价格抬得很高,逼得沿海地区向国外谋求原材料;另一方面经济政策倾斜地区把非倾斜地区的人才吸引过去,使这些地区人才缺乏,经济上不去,就业机会减少,无法控制劳动力外流,于是干脆放手不管,结果大批劳动力向沿海流动,以致造成盲流过多成灾,社会秩序混乱,这种现象是非倾斜地区产生的一种社会性反弹行为或趋向。这种现象要随着政策倾斜的调整才会减少。

三、怎样掌握经济政策倾斜

政策倾斜是执政党和政府运用上层建筑对经济基础的能动反作用,以促进经济发展的重要战略和策略。掌握得好,国家和人民受益无穷;掌握得不好,不仅难以避免消极作用,而且消极作用会对国家产生严重危害。因此,应当很好地研究和掌握政策倾斜,使其正效应得以充分发挥,负效应尽力缩小到最低限度。

1. 要倾斜到“增长点”、“发展极”和“经济线”上。一个国家的经济是一个活的有机体,它由千千万万的经济细胞和各种经济因素构成,这些因素和细胞在整个经济发展中起的作用是不同的,其中一些经济细胞是经济发展的“领头羊”称为“增长点”;少数“领头羊”组成经济集团或经济中心,往往主导一个地区或一个部门行业的经济发展,称为“发展极”;许多“增长点”和“发展极”沿着某些特殊的线路串连成“经济线”,一条线的经济高涨会带动整个社会的经济起飞。经济政策倾斜要运用这种“点、极、线”理论作具体指导,不可随意确定倾斜的点、极、线,而要进行实事求是地科学分析,确定真正的“增长点”、“发展极”和“经济线”,然后才能制订科学的倾斜决策,把国家有限的物力、财力、人才、

技术、信息等比较集中地向这些“点、极、线”倾斜使用，使整个经济得以发展。我国的地区经济政策倾斜战略是符合这些要求的。我们把沿海中心城市设为特区，又把内地一些关键城市、地区和行业作为经济开发重点，就是让经济政策向“增长点”和“发展极”倾斜；开放沿海、沿边、沿江、沿铁路线，就是使经济政策向这些“经济线”倾斜，以促使整个经济面的发展。

2. 掌握倾斜的“度、活、效”。政策倾斜要掌握一个“度”字，这是因为我国是一个比较贫穷的发展中国家，物力、财力、技术有限，不可能因政策倾斜而无限地向某一倾斜对象供应，让非倾斜对象“饿死”，而应该留一点让它们维持正常的生存与发展；同时，被倾斜对象也不能无止境地享受倾斜优惠，应实事求是，适可而止。另外，只有在数量、时间、范围上掌握政策倾斜的“度”，才能恰到好处地执行倾斜决策。

掌握政策倾斜还要注意一个“活”字，即要灵活执行，发现倾斜对象选错了的要及时收回来，倾斜不足的继续倾斜，倾斜过头的及时改正，该倾斜而遗漏的要及时补上，否则就会造成灾难，害国害民。有些国家的经济发展战略一直向重工业和军事工业倾斜，始终不改过来向民用轻工业和农业倾斜，使经济变成畸形怪状，不能满足人民的生活需要，使人民不满。美国能灵活调整经济政策，根据实际需要转变政策倾斜的方向，使全国经济高度繁荣。美国政府最先是把大西洋沿岸13个州作为经济发展重点，待这里的经济发展起来以后，约在十九世纪末政府就鼓励向中部和西部移民，开发中西部，制订向中西部倾斜的政策，规定谁向中西部修一哩铁路，政府就给他奖励16000—48000美元和该段铁

路两旁10哩的土地。这一倾斜政策对开发中西部起了巨大作用。二次大战后，美国南部阳光地带适合现代工业发展，美国政府又大力向南部投资，使南部成为高度现代化的尖端工业地带，现在美国各州的繁荣程度比较接近，应该说政府的经济政策倾斜的灵活调整是起了重要作用的。我国也应灵活掌握地区经济发展的战略倾斜政策，先以沿海为重点，然后向沿边倾斜，最后向沿江和内地省市倾斜，一定会使全国共同富裕。

经济政策倾斜的最终目的和结果是提高效益，不注意这个“效”字，没有效益或效益低，一切政策倾斜就失去了本来意义。效益好是衡量政策倾斜的衡量标准，掌握政策倾斜的“度”和“灵活性”都是为了提高政策倾斜的效益，决不可忽视这一点。

3. 制订和实施政策倾斜最忌“私、赐、均、虚”。由于政策倾斜会使覆盖对象受益，因此各部门、各行业和各地区，都会伸出手来向中央政府要求政策向自己倾斜。政策制订者秉公按客观经济规律要求，以科学态度办事，一般不会使政策倾斜出偏差。但若缺乏这种精神就会走入邪路。倾斜政策的制订和实施有四忌：一忌利用倾斜政策谋私，把国家的优惠投向有私人关系的地区和个人，这是违法行为，应依法处理；二忌利用政策倾斜把利益恩赐给不该享受优惠的对象，这是浪费国家的有限财富；三忌政策倾斜的平均主义，象撒胡椒面一样满足四面八方伸手要倾斜的欲望，结果是大家受穷；四忌空虚倾斜，纸上谈兵，不解决实际问题，这会降低和损害政策倾斜的威信。

(责任编辑 王雪松)