

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程
CIVIL SERVICE TRAINING

宏观经济管理概论

国家人事部原副部长
国家人才研究会会长 徐颂陶 主编

中国人事出版社

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程
宏观经济管理概论

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宏观经济管理概论/王汀汀, 袁平主编. —北京: 中国人事出版社, 2004. 4

国家公务员培训教程

ISBN 7-80189-168-6

I. 宏... II. ①王... ②袁... III. 宏观经济—经济管理—中国—干部教育—教材 IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 017915 号

书 名: **国家公务员培训教程**——宏观经济管理概论
编 著: 王汀汀 袁平
责任编辑: 李惠普

出版发行: 中国人事出版社 邮政编码: 100101
地 址: 北京朝阳区育慧里 5 号楼
经 销: 新华书店
印 刷: 北京忠信诚胶印厂
开 本: 880 × 1230 毫米 1/32 印 张: 10.5
字 数: 235 千字
版 次: 2004 年 4 月第 1 版
印 次: 2004 年 4 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 7-80189-168-6
定 价: 30.00 元

中国人事出版社独家拥有本书中文版版权, 严禁盗版, 侵权必纠。

丛书总序言

自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，党的十六大提出“健全公务员制度”，国家公务员制度不断趋于完善，实施工作不断走向深入。建立和推行国家公务员制度，是党和国家的重大决策，是社会主义政治文明建设的重要内容。

1993年8月，《国家公务员暂行条例》颁布。这10年正是我国承前启后、继往开来、向新世纪迈进的重要历史时期，也是我国干部人事制度改革不断深化、人才队伍不断发展壮大、人事人才工作实现较快发展的时期。在党中央、国务院的领导下，各级组织人事部门认真组织实施，全面贯彻落实，公务员制度取得了显著成绩：完整的法规体系初步形成，公务员管理步入法治化轨道；各项机制开始发挥作用，公务员管理步入科学化轨道；具有公仆意识、高素质、专业化的公务员队伍初步形成，为人民服务的水平不断提高。

今后几年公务员制度建设和队伍建设的总体思路、工作目标是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大提出的要求，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，以建设高素质、专业化公务员队伍为目标，以制度完善创新为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，创新公务员管理机制，优化公务员成长环境，努力创造公务员人才辈出、人尽其才的良好局面，力争再用几年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一支政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍，为全面建设小康社会，为推动我国物质文明、精神文明、政治文明建设，提供有力的组织保障和制度保障。

1996年，国家人事部制定下发了《国家公务员培训暂行规定》，使公务员培训工作步入制度化、规范化、科学化轨道。目前，公务员培训类别体系逐步确立，形成了以初任培训、任职培训、更新知识培训和专门业务培训为主要形式，以出国（境）培训、对口培训、学历教育等为有益补充的公务员培训门类体系。公务员培训基础建设逐步完备，以行政学院和各类公务员（干部）培训中心为主体的施教机构网络初步形成，高等院校也越来越多地承担一些公务员培训任务。我国推行国家公务员制度十年来，全国已开展各类公务员培训1700多万人次。最近几年，中国公务员参训率不断提高，由1996年的26%提高到2002年的62.3%，每年有230万人次参加培训。

通过卓有成效的培训，中国公务员队伍素质、能力明显增强，工作作风也有明显改变。从学历上看，公务员大专以上学历人员占总数比例提高了三十七个百分点；从知识结构上看，公务员在岗位专门业务知识、现代科技知识、现代行政管理知识、依法行政知识以及世界贸易组织知识、市场经济知识、外语、计算机知识等方面均得到有效补充。

国家公务员制度建设和队伍建设面临着新的形势。从世界范围看，经济全球化趋势继续发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。自上个世纪八十年代以来，西方发达国家先后开始了“新公共管理”运动，重塑政府，改进服务，已成为世界性的潮流。在管理思路，引入市场机制和企业管理经验，坚持顾客导向，突出绩效，坚持以人为本，关注职业发展，等等。从国内看，我国已进入了全面建设小康社会、加快推进现代化的新的发展阶段。社会主义市场经济体制初步建立，民主法制建设不断深入，人民群众对政府服务的期望增强，特别是加入世界贸易组织以后，对我国政府管理工作提出了新挑战，对公务员队伍素质提出了新要求，对公务员管理提出了新课题。

当前和今后一个时期是公务员培训工作的重要战略机遇期。党

中央、国务院站在全局和战略的高度，紧密联系国内外发展的新形势，提出要开展大规模的公务员培训。国家将全面贯彻落实“十五”干部教育培训规划和《2001年—2005年国家公务员培训纲要》，以提高公务员队伍素质为目标，以加强公务员能力建设为重点，以改革创新为动力，一手抓扩大培训规模，一手抓提高培训质量，积极探索培训工作新机制，通过5到10年的努力，建成一个管理制度配套、组织机构健全、基地布局合理、内容方法科学、运行机制灵活的培训体系，逐步形成抓重点、分层次、多渠道、大规模、有特色的公务员培训工作新格局，使公务员培训工作走上制度化、科学化和社会化的轨道，为全面实现小康社会的奋斗目标提供高素质的公务员人才支持。

一是要扩大培训规模，确保全员轮训。以公务员四类培训为主要形式，五年内将全体公务员轮训一遍，下大力气使每一名公务员都能参加年均12天以上的脱产培训。首先，要切实抓好初任培训，参训率要达到100%；其次，要突出抓好任职培训，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》和《国家公务员培训暂行规定》，不断提高参训率；第三，根据经济社会发展和政府中心工作，及时跟进更新知识培训；第四，大力推进专门业务培训，鼓励公务员参加公共管理硕士专业教育，为政府机关培养高层次、复合型人才；第五，加大公务员出国（境）培训力度，加强与外国政府所属培训机构及国际著名公共管理院校的联系，探索合作开展公务员培训的路子。

二是要创新方式方法，提高培训质量。首先，要及时更新培训内容。培训内容要贴近改革开放和现代化建设，贴近党委和政府的中心工作，贴近学员需求，围绕提高公务员的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力，适应公务员职业发展的需要，确定培训的内容和重点，“需要什么，学什么；缺少什么，补什么”，提高培训的针对性；其次，要创新培训方式。根据不同的培训对象，采取灵活多样的培训方式，多搞短期强化培训，推广个性化、差别化培

训，积极开展网络教育和远程教育；第三，要改革培训方法。积极采用小组教授式教学、情景模拟和案例教学等现代培训方法，增强培训的吸引力，要结合实际，总结一套效果明显的成型的培训方法，并加以推广；第四，要实行培训质量评估制度。

三是要整合培训资源，加强基础建设。首先，要整合基地资源。开展公务员培训施教机构资格认可工作，选一批信誉好、质量高的培训机构作为公务员培训的基地。鼓励高等院校创办公务员培训基地。人事部将在全国确定 10 个左右国家级公务员培训示范基地。其次，要整合师资资源。建立培训教师到机关挂职锻炼制度。从高校、党政机关和企业等单位聘请兼职教师，建设一支专兼结合、以兼为主的培训师资队伍。

四是要坚持培训与使用相结合，健全培训激励约束机制。改变“学与不学一个样，学好学坏一个样”的现象，建立以能力和工作业绩为导向的用人机制，引导公务员注重自身素质和能力的提升，激发公务员自觉学习、积极参训的内在动力，形成自觉求学、竞争参训的良好局面，树立终身学习、终身教育、“人的全面发展”的意识。要把培训与使用相结合的各项规定落到实处，逐步做到“不经培训不上岗，不经培训不任职，不经培训不提拔”。

为了满足国家公务员培训工作的需要，我们组织中央党校、国家行政学院、北京大学、中国人民大学等院校的专家学者，根据“十五”干部教育培训规划和《2001 年—2005 年国家公务员培训纲要》，参阅了中共中央组织部颁布的《全国公开选拔党政领导干部考试大纲》，经过反复论证，精心编写了本套“国家公务员培训教程”，教程内容都是作为一个国家公务员应知应会的基础理论知识，适合各级国家公务员培训部门和院校作为培训教材，或者有志于提高自己、有所作为的广大公务员进行自学。

前 言

从党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以来，市场机制作为与计划相对的资源配置方式，已经确立了其在国民经济中的基础性地位，并发挥着日益重要的作用。但是现代市场经济并不排斥宏观经济管理，而是必须借助和依靠政府的宏观调控来干预市场的运行，弥补市场的缺陷，使社会化大生产形成的社会分工和专业化协作更加有序地进行。当前，我国在建立社会主义市场经济体制的过程中，尤其要坚持有效的宏观经济管理。只有通过政府的宏观管理，才能更好地协调和处理当前和未来的经济社会矛盾，加速现代化建设。

事实上，宏观经济管理与市场调节相结合是目前世界上大多数国家经济管理的基本特征。宏观经济管理已经成为国民经济正常运行不可缺少的重要组成部分。改革开放以来，特别是在十四大以来，我国在宏观经济管理的理论和实践上都取得了一系列的重大突破，经济建设取得了巨大成就。面对复杂的国际国内经济形势，我们正确处理了改革、发展和稳定的关系，实现了国民经济的持续、快速、健康发展。

但是，由于社会主义市场经济体制是前所未有的创新体制，它的形成和发展需要一个较长的过程。在这个过程中，宏观经济管理模式也需要不断调整，我们将面临许多无法预料的困难和挑战。当前，面对新的全球化浪潮和加入世界贸易组织的挑战，面对完成我国国民经济发展战略目标的重任，如何做好宏观经济管理工作具有十分迫切的现实意义。因此，认真研究中国宏观经济运行的基本规律，探索符合我国国情的宏观经济管理体制，对于促进社会主义市场经济体制的建立和完善，推动国民经济发展，无疑具有重要的理

论和现实意义。这也是我们组织编写这本《宏观经济管理概论》的出发点。

作为一本经济管理的普及读本，本书不是对我国宏观经济管理进行全面、系统论述的教材。本书的目的，是使读者能够对宏观经济运行有一个概略的了解，对宏观经济管理中涉及的原理和方法有初步的认识，希望能够对读者有所帮助。

目 录

第一章 宏观经济管理导论

- 第一节 宏观经济管理的必要性 (1)
- 第二节 宏观经济管理的任务 (5)
- 第三节 宏观经济管理的目标体系 (10)
- 第四节 宏观经济管理体制 (14)

第二章 总供给与总需求

- 第一节 社会总供求及其形成 (18)
- 第二节 社会总供求的平衡与失衡 (25)
- 第三节 总供求平衡的宏观调节 (34)

第三章 消费与储蓄

- 第一节 消费需求的概念和作用 (39)
- 第二节 消费与储蓄比例关系的调节 (43)
- 第三节 消费规模和消费水平 (50)
- 第四节 消费结构 (63)

第四章 投资管理

- 第一节 投资的作用及其宏观管理的内容 (75)

第二节	规范投资主体	(82)
第三节	控制适度的投资规模	(86)
第四节	合理的投资结构	(92)
第五节	投资效益的管理	(97)
第六节	投资体制改革	(103)

第五章 国际收支管理

第一节	国际收支的概念	(112)
第二节	对外贸易管理	(116)
第三节	利用外资和对外投资	(122)
第四节	外汇管理	(129)
第五节	国际收支失衡与调控	(137)

第六章 经济增长与可持续发展

第一节	经济增长的意义和度量	(143)
第二节	经济增长的因素分析	(144)
第三节	经济增长的调控	(151)
第四节	可持续发展	(153)

第七章 产业结构和产业政策

第一节	产业结构	(165)
第二节	产业政策	(175)

第八章 财政政策和货币政策

第一节	财政政策	(189)
-----	------------	-------

- 第二节 货币政策····· (197)
第三节 财政政策和货币政策的协调····· (207)

第九章 通货膨胀与价格政策

- 第一节 通货膨胀····· (212)
第二节 通货紧缩····· (222)
第三节 价格政策····· (227)

第十章 人口与就业政策

- 第一节 人口与经济发展····· (232)
第二节 就业····· (238)
第三节 失业····· (246)
第四节 我国就业和再就业政策····· (255)

第十一章 收入分配和社会保障的宏观管理

- 第一节 宏观收入分配管理····· (259)
第二节 居民收入管理····· (268)
第三节 社会保障制度····· (281)

第十二章 国民经济核算

- 第一节 国民经济核算的基本原理····· (290)
第二节 国民经济基本核算····· (295)
第三节 国民经济附属核算····· (313)
第四节 国民经济账户的综合及其关系····· (319)

第一章 宏观经济管理导论

第一节 宏观经济管理的必要性

一、宏观经济与宏观经济管理

经济运行按其主体和层次的不同可以分为微观经济和宏观经济，微观经济是指单个经济单位，如个别企业和消费者的经济行为及其相应的经济变量；宏观经济是指一个国家社会范围内的经济关系或整个国民经济活动以及相应的经济变量。与之相适应，经济管理也分为微观经济管理与宏观经济管理。

宏观经济管理是一个国家中央政府遵循自然规律和经济规律，运用经济、法律和必要的行政手段，从系统、综合和全局的角度对现代市场经济的运行和发展的总体指导和调控。宏观经济管理的主体是政府。政府不仅具有相应的宏观管理机构，而且掌握着国家财政、金融体系，控制着国家的国有资产和资源，建立了信息网络和数据处理中心等。这些都是政府实行宏观经济管理的重要保证。宏观经济管理的对象是国民经济总体及其运行过程。宏观经济管理涉及的是整个国民经济的可持续发展，经济总量的平衡和经济结构的优化、升级，区域经济的合理布局和协调发展等一系列关系全局的重大问题。

二、宏观经济管理的必要性

宏观经济管理是社会化大生产的客观要求，是现代市场经济的内在机制，是建立和完善我国社会主义市场经济体制的必要前提。

(一) 宏观经济管理是社会化大生产的客观要求

生产社会化是指由分散的小规模的个体生产变为集中的、大规模的社会生产的过程。这一过程主要表现在三个方面：①生产资料在使用上的社会化；②生产过程社会化；③为满足社会的需要而生产，而不是为自给自足而生产。

生产社会化的推进，把生产、流通、分配和消费在全社会范围内联结起来，整个社会的经济活动成为了一个有机的整体。因此，社会生产的联系、交换和协调就有了特别重要的意义。

显然，在这种条件下，如果社会生产处于无政府状态，单靠各经济单位的自发行为，就难以实现稳定、协调、持续的发展。所以，生产社会化要求社会必须自觉地、有计划地对国民经济的总体发展进行指导和调控，也就是说，国家必须进行宏观经济管理。这种客观要求不论在何种社会经济制度下，都是不能改变的。

社会主义生产资料公有制基础上的生产社会化，不仅提出了宏观经济管理的必要性，而且也为宏观经济管理提供了可能性。社会主义公有制经济是和生产社会化结合在一起的。社会主义公有制和生产社会化对宏观经济管理的要求是一致的，因为社会主义公有制本身就要求国家对国民经济总体发展进行有计划的指导和调控。公有制意味着社会占有生产资料，代表社会的国家，必须对宏观经济进行有效管理，以保证国民经济有序地运行。同时，由于社会主义公有制特别是全民所有制经济的存在，使国家能够对宏观经济进行有效的管理。

(二) 宏观经济管理是市场经济的内在要求

市场经济是通过市场机制配置资源的一种经济体制。

宏观经济管理既是社会化大生产的要求，同时也是市场经济的内在要求，特别是现代市场经济的内在要求。

市场经济的一个重要特点，就是市场主体通过交换来实现经济利益最大化，一切经济活动都是围绕着价值增值而展开的。每一个经济单位在追求最大经济利益的目的驱使下，都具有不择手段获取

高额利润的倾向，如不加以限制，市场上的经济秩序就难以维持。只有政府的宏观经济管理，才能超越个别利益之上，有效地规范市场主体的行为，维护市场秩序，保证市场经济的正常运行。

在现代市场经济条件下，广泛发达的社会分工和专业化协作，使各个部门之间、企业之间的相互依赖关系进一步加强，这种通过市场交换形成的相互依赖关系又使经济运行的各个方面、各个环节紧密衔接，成为一个复杂的有机整体。一旦经济运行链条中某个环节出现问题，甚至断裂，势必造成其它环节的连锁反应，从而造成整个经济运行的失衡甚至危机。为了避免这种情况的发生，或者把这种情况造成的损失降到最低，需要市场经济运行本身有个调控系统，要求政府行使宏观经济管理的职能。

(三) 市场缺陷与宏观经济管理

市场本身是有缺陷的，完全依靠市场自发的调节无法实现经济的均衡和经济发展。市场缺陷主要表现在：

1. 市场的功能缺陷。市场机制虽然能在资源配置中有效地发挥作用，但它不是万能的。首先，经济单位的经济行为往往存在外部性（如污染等），外部性一般不能通过市场价格表现出来，难以通过市场机制的自发作用得到纠正。其次，市场机制不能调节公共物品的价格，由于公共物品的非竞争性和非排他性，往往导致公共设施的滥用和破坏。再次，市场机制不能调节个人效益和社会效益之间的矛盾。

2. 自由竞争的结果产生垄断。垄断的存在会使市场竞争受到严重的伤害，资源无法实现有效配置，效率大大降低。

3. 市场经济不能实现公正的收入分配。市场经济实现的只是等价交换意义上的平等，但由于人们的资源禀赋不同，收入水平就会有差异。承认一定程度的收入不平等，在目前是有利于提高效率的，但如果放任市场机制的自发调节，必然偏离社会公平原则，导致两极分化，引发社会矛盾。

4. 市场调节具有短期性、滞后性和盲目性。市场信号只能反

映当前的供求关系，而不能说明将来的、长期的供求关系，这使市场调节具有短期性。其次，生产者的决策只能跟随已经发生的供求变化，而很难超前决策，因而市场调节具有滞后性。最后，市场只能提出供求关系变化趋势的信号，不可能提供供求关系变化规模的信号，使得微观主体的决策具有一定的盲目性。

由于市场经济自身的缺陷，单纯依靠市场本身不能保持宏观经济总量平衡、经济结构合理和经济的持续稳定增长。因此现代市场经济不但不排斥宏观经济管理，而且必须借助和依靠政府来干预市场的运行，弥补市场的缺陷。

当前，我国在建立社会主义市场经济体制的过程中，尤其要坚持有效的宏观调控。只有通过政府的宏观调控，才能更好地协调生产资料公有制基础上劳动者全局利益和局部利益的矛盾、长远利益和眼前利益的矛盾。同时，有效的宏观经济管理是走向共同富裕的要求，只有通过政府制定必要的宏观经济政策，才能调节社会贫富差距，走共同富裕的道路。有效的宏观调控也是加速我国现代化建设的要求，我国作为一个比较落后的工农业国家向现代化过渡，不必也不应该走西方发达国家那种自发的长期发展过程的老路，完全可以通过政府的宏观调控，走出一条自觉快速的道路，充分发挥后发优势。最后，宏观经济管理是加速我国市场体系建设的需要，我国正处于新旧体制转换的时期，市场发育还不充分，市场调节机制还不健全，宏观调控的作用显得更为重要。

总之，社会主义市场经济是在国家宏观调控下的市场经济，社会主义市场经济加强宏观经济管理的必要性是不容置疑的。但是加强宏观调控，决不意味着重新回到传统的计划经济体制下。加强宏观调控，应该是与社会主义市场经济相适应的，充分发挥市场机制配置资源的基础性作用，实行以经济手段、法律手段为主的间接的宏观调控。

第二节 宏观经济管理的任务

宏观经济管理的目的是：在深刻认识国情、国力的基础上，合理而有效地组织宏观经济活动，保证国民经济系统按既定的目标正常运转，以最佳的社会经济效益实现社会经济活动的终极目的。为了实现这样的目标，宏观经济管理肩负着艰巨的任务。宏观经济管理的任务包括：制定经济发展战略和计划，维护产权制度和对国有资产进行管理，对整个国民经济进行宏观调节和控制，规范市场运行秩序，调节社会分配和完善社会保障，提供公共物品，保护环境，维护生态平衡，促进国民经济持续、快速、健康发展和整个社会经济效益的全面提高。

一、宏观经济管理的基本任务

在宏观经济运行过程中，经济总量平衡与不平衡的矛盾贯穿于宏观经济领域所有的矛盾之中。这一矛盾无论是在传统的计划经济体制下，还是在社会主义市场经济体制下都是存在的，在社会主义市场经济体制下，它有时还会表现得更明显、更突出。因此，对国民经济总量进行调控，实现社会总供求在量上和结构上的基本平衡，并在此基础上努力促进国民经济的持续、快速、健康发展是宏观经济管理最基本的任务。

（一）实现宏观经济的基本平衡

经济中的平衡是指经济中各种动态经济变量处于一种相对平稳的状态。在任何动态经济中，平衡总是暂时的、相对的，不平衡则是绝对的、经常的。社会经济的实践表明，经济趋于平衡，有利于资源得到充分利用和优化配置，有利于社会福利水平的提高。宏观经济管理就是要通过对经济的干预和调节，使宏观经济运行向平衡状态趋近，而不是越来越偏离平衡状态。为此，需要实现三个方面的综合平衡：