

发展文库

马洪 孙尚清 主编

蔡玉峰 著

# 政府调节经济学

中国发展出版社

发展文库

马洪 孙尚清 主编

# 政府调节经济学

蔡玉峰 著

中国发展出版社

(京) 新登字 070 号

书 名 政府调节经济学

---

主 编 马 洪 孙尚清

著 者 蔡玉峰

出版者 中国发展出版社  
(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮编: 100035 电话: 601.7895

印刷者 北京二二〇七工厂

发行者 中国发展出版社总发行  
新 华 书 店 经 销

---

开 本 1/32 787×1092mm

印 张 13

字 数 272 千字

版 次 1995 年 1 月第 1 版

印 次 1995 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—15000 册

---

ISBN 7-80087-181-9/F·110

定 价 10.30 元

(如有印刷、装订等差错, 可向本社发行部调换)

## 《发展文库》编委会

主 编：马 洪 孙尚清

执行编委：朱 兵

编 委 会(以姓氏笔画为序)：

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 丁宁宁 | 马建堂 | 王西玉 | 王家福 | 王福如 |
| 王慧炯 | 邓寿鹏 | 方 文 | 宁运久 | 史桂开 |
| 乔 刚 | 乔仁毅 | 刘志华 | 刘延农 | 刘佐卿 |
| 朱 兵 | 朱治国 | 张小济 | 张云方 | 张云凤 |
| 张连顺 | 张卓元 | 张果喜 | 张富珍 | 张德元 |
| 李一奎 | 李克穆 | 李京文 | 李泊溪 | 李剑阁 |
| 吴凯泰 | 吴敬琏 | 杨志英 | 杨志贤 | 陈 仁 |
| 陈吉元 | 陈森辉 | 陈锡文 | 何静芝 | 周叔莲 |
| 周国印 | 武 超 | 林毅夫 | 郑启新 | 岳颂东 |
| 宗庆后 | 易继纯 | 赵维绶 | 赵新先 | 郭伟帆 |
| 章含之 | 黄青禾 | 鲁志强 | 程秀生 | 蒋梦兰 |
| 楼继伟 | 蔡建国 | 戴国庆 |     |     |

# 目录

## 1章 政府的经济职能（1）

|     |                                                                                                                 |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第1节 | 政府经济职能的社会意义（1）<br>政府经济职能是社会经济体制的实现形式（1）<br>政府经济职能影响政府的工作效率（2）<br>政府经济职能在社会中的地位和作用（4）                            |
| 第2节 | 我国政府处于国民经济的总枢纽地位（6）<br>政府是自然资源的宏观配置主体（6）<br>政府的收支活动是社会经济运行的重要变量（8）<br>非经济因素驱使政府对经济活动的干预（10）<br>政府对社会经济环境的塑造（12） |
| 第3节 | 调节社会经济运行的职能（15）<br>保持社会经济的持续稳定协调增长（15）<br>调节社会交换关系（17）<br>制定社会经济规则（19）<br>认识经济规律，创造经济规律的实现条件（20）                |

|     |                                                                                                     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第4节 | 管理国有资产的职能 (23)<br>确立国有资产的管理体制 (23)<br>履行国有资产最终所有权职能, 实现国有资产的保值和增值 (25)                              |
| 第5节 | 参与国际经济竞争的职能 (27)<br>进入国际市场的意义 (27)<br>制定国家的对外贸易发展战略 (29)<br>保持进出口的结构和总量的平衡 (31)<br>设计和操作外贸经济杠杆 (33) |
| 第6节 | 经济体制择优的职能 (36)<br>社会主义经济体制的构造 (36)<br>进行国际间的经济体制比较 (39)                                             |

## 2章 政府行政的调节 (43)

|     |                                                                                    |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------|
| 第1节 | 政府行政调节的特征和作用 (43)<br>政府行政调节的特征 (43)<br>行政调节在市场经济中的作用 (46)                          |
| 第2节 | 行政调节的量度 (49)<br>行政调节的规模 (50)<br>行政调节范围 (52)<br>政府行政资源的供给 (55)<br>调节对象对行政调节的承受 (59) |
| 第3节 | 政府行政调节的组织 (63)<br>行政调节机构的组织 (63)<br>行政调节的基本方式 (65)                                 |

|           |                              |
|-----------|------------------------------|
|           | 政府的分层次调节 (67)                |
|           | 政府行政的“企业化”(69)               |
| <b>3章</b> | <b>政府政策的调节 (76)</b>          |
| 第1节       | 社会主义国家政策的特征和构成 (76)          |
|           | 政府政策的调节特征 (76)               |
|           | 政府政策的构成 (77)                 |
| 第2节       | 政策的社会运行 (80)                 |
|           | 政策运行中的政府主观偏好倾向 (81)          |
|           | 政策运行中的惯性作用 (82)              |
|           | 政策调节的相互制约性 (83)              |
|           | 政策的调节表现为一种趋势调节 (84)          |
| 第3节       | 政策的政府操作 (86)                 |
|           | 以产业政策为基本政策来统率各种经济政策 (86)     |
|           | 管紧行政性政策, 放宽市场性政策 (92)        |
|           | 稳定宏观性政策, 启动微观性政策 (96)        |
|           | 运用倾斜性和短期性政府补充宏观性和长期性政策 (100) |
| <b>4章</b> | <b>政府法律法规的调节 (103)</b>       |
| 第1节       | 法律法规与市场经济的发展 (103)           |
|           | 商品经济的法律法规调整 (103)            |
|           | 社会主义市场经济制度的法律法规保证 (107)      |
|           | 政府调节的法律法规依据 (109)            |
| 第2节       | 法律法规调节的基本特征 (112)            |
|           | 法律法规调节的天然平等性 (112)           |
|           | 法律法规的超经济强制 (113)             |

|     |                     |
|-----|---------------------|
|     | 法律法规调节的相对独立性 (114)  |
|     | 法律法规调节的社会性 (115)    |
|     | 法律法规调节的实践性 (117)    |
| 第3节 | 调节经济运行的主要法律法规 (119) |
|     | 调整经济关系的法律法规 (119)   |
|     | 保护社会经济环境的法律法规 (122) |
|     | 引导经济发展的法律法规 (126)   |
| 第4节 | 法律法规调节的客观运行 (133)   |
|     | 法律法规的内部组合 (133)     |
|     | 法律法规的外部组合 (135)     |
|     | 法律法规的民主参与 (138)     |

### 5章 政府国有资产的调节 (140)

|     |                      |
|-----|----------------------|
| 第1节 | 国有资产的基本属性 (140)      |
|     | 国有资产运营的市场属性 (141)    |
|     | 国有资产的社会属性 (143)      |
| 第2节 | 国有资产的运营特征 (147)      |
|     | 国有资产在宏观经济层次的运营 (147) |
|     | 国有资产在微观经济领域的运营 (151) |
| 第3节 | 国有资产的承包经营 (153)      |
|     | 国有资产产权的分离 (153)      |
|     | 国有资产承包经营的功能 (155)    |
|     | 承包经营的缺陷 (158)        |
|     | 承包经营的发展 (160)        |
| 第4节 | 国有资产的责任经营 (162)      |
|     | 国有资产经营责任制的内容 (162)   |

|     |                                                                                            |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | 国有资产经营责任制的功能 (164)                                                                         |
| 第5节 | 国有资产的股份经营 (167)<br>国有资产股份经营的作用 (167)<br>股份制经济的构造 (171)                                     |
| 第6节 | 国有资产运营的管理 (173)<br>国有资产管理的目标 (173)<br>国有资产运营的分级管理 (177)<br>国有资产的分类管理 (180)                 |
| 6章  | 中央政府调节 (184)                                                                               |
| 第1节 | 中央政府的调节对象 (184)<br>市场 (185)<br>经济杠杆 (186)<br>政府部门和各级地方政府 (187)<br>国家拥有的资源 (188)            |
| 第2节 | 中央政府的调节任务 (190)<br>保持国民经济的基本比例关系 (190)<br>推进产业结构的合理化和高级化 (195)<br>优化资源的配置 (199)            |
| 第3节 | 中央政府的调节原则 (203)<br>符合国力原则 (203)<br>遵循客观经济规律原则 (204)<br>坚持社会主义基本制度原则 (205)<br>调节规范化原则 (206) |
| 第4节 | 中央政府调节的基本方式 (207)<br>中央政府的直接调节 (207)                                                       |

|            |                       |
|------------|-----------------------|
|            | 中央政府的间接调节 (217)       |
|            | 中央政府的随机调节 (219)       |
| <b>7章</b>  | <b>中央政府部门调节 (221)</b> |
| <b>第1节</b> | 中央政府部门的形成 (221)       |
|            | 政府部门的产生和演变 (221)      |
|            | 我国中央政府部门的设置依据 (224)   |
|            | 我国政府部门的合理构造 (226)     |
| <b>第2节</b> | 政府部门的经济职能 (229)       |
|            | 规划部门产业发展 (230)        |
|            | 组织和协调产业的公共活动 (234)    |
|            | 统一产业的科学技术研究 (236)     |
| <b>第3节</b> | 政府综合部门的调节 (239)       |
|            | 综合部门的调节取向 (240)       |
|            | 社会主导产业的选择 (244)       |
|            | 协调产业的发展 (248)         |
| <b>第4节</b> | 政府专业产业部门的调节 (251)     |
|            | 运筹部门发展资金 (251)        |
|            | 调节产品结构 (254)          |
|            | 推进企业的技术进步 (255)       |
|            | 对产业部门中介组织的管理和调节 (257) |
| <b>8章</b>  | <b>省级政府调节 (259)</b>   |
| <b>第1节</b> | 省级政府的经济职能 (259)       |
|            | 承接中央政府调节 (259)        |
|            | 引导省域经济运行 (262)        |
|            | 省域经济的法人代理 (264)       |

|     |                                                                                                               |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | 制定省域市场规则 (266)                                                                                                |
| 第2节 | 省级政府支配的调节资源 (267)<br>中央政府赋予的调节资源 (267)<br>省级政府调控的增量国有资产 (268)<br>省级政府支配的存量国有资产 (270)<br>省级政府操作的经济杠杆 (271)     |
| 第3节 | 省级政府调控目标 (275)                                                                                                |
| 第4节 | 省级政府的调节 (279)<br>省域经济计划 (279)<br>省域不平衡式经济增长 (280)<br>省域的优势产业倾斜 (282)<br>省级调控体系的构造 (283)                       |
| 9章  | 中心城市政府调节 (287)                                                                                                |
| 第1节 | 中心城市在国民经济中的地位和作用 (287)<br>什么是中心城市 (287)<br>中心城市的流通功能 (289)<br>中心城市是国民经济的主要增长点 (292)<br>中心城市是联结调节和被调节的枢纽 (295) |
| 第2节 | 中心城市的经济运行 (296)<br>中心城市经济的相对独立性 (296)<br>产业结构的区位化 (298)<br>中心城市经济的多层次推进 (304)                                 |
| 第3节 | 中心城市的调节 (306)<br>中心城市的择定 (306)<br>构造现代企业组织 (308)                                                              |

|     |                                                                                                   |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | 经济“瓶颈”的疏导 (314)<br>区域支柱产业的构造 (317)<br>经济规模的培育 (321)<br>经济协作的组织 (324)                              |
| 10章 | 县级政府调节 (328)                                                                                      |
| 第1节 | 县域经济特征 (328)<br>县域经济的国民经济基础性 (328)<br>县域经济的开放性 (331)<br>县域经济的经济技术水平的低层次 (333)<br>县域经济的分散性 (335)   |
| 第2节 | 县域经济发展战略 (336)<br>向农业的适度倾斜 (336)<br>以合作制构造县域微观经济组织 (338)<br>劳动技术密集型产业的发展 (341)<br>县域的次优经济规模 (345) |
| 第3节 | 对县域农业生产的调节 (346)<br>农业生产关系的调节 (346)<br>对农业生产条件的调节 (353)<br>调节农业生产结构 (356)                         |
| 第4节 | 对县域工业生产的调节 (361)<br>依托农业发展县域工业 (361)<br>依托农村资源构造多样化产业 (363)<br>培育县域主体经济组织——乡镇企业 (365)             |
| 第5节 | 对县域商品流通的调节 (366)<br>县域商品交换的基本特征 (366)                                                             |

|            |                          |
|------------|--------------------------|
|            | 县域调节的商品流通范围 (368)        |
|            | 对县域商品流通的管理和调节 (369)      |
| <b>11章</b> | <b>乡级政府调节 (372)</b>      |
| <b>第1节</b> | 乡级政府调节的必然性 (372)         |
|            | 乡镇政府所在地是我国农村城市化的中心 (373) |
|            | 农业资源开发利用的乡域性 (375)       |
|            | 乡级政府具有特殊的调节功能 (377)      |
| <b>第2节</b> | 对社区组织的调节 (379)           |
|            | 社区行政组织空间的合理分布 (379)      |
|            | 经济组织运行的协调 (383)          |
| <b>第3节</b> | 对社区生产要素组合的调节 (387)       |
|            | 社区生产要素的多重组合 (388)        |
|            | 社区生产要素组合方式的选择 (392)      |
|            | 社区生产要素的组合经营 (396)        |

# 1 章

## 政府的经济职能

政府的经济职能是研究政府行为的逻辑起点。政府的经济职能决定了政府的规模和政府管理经济的方式,因此研究政府行为必须从研究政府的经济职能开始。

### 第 1 节 政府经济职能的社会意义

#### 一、政府经济职能是社会经济体制的实现形式

新中国成立以来,政府的经济职能是在沿袭传统的原苏联经济模式的基础上形成的。原苏联经济模式的主要特征是实行高度集中的计划管理,政府分工细密,机构庞大,人员众多。管理的范围涉及到国民经济的各个部门。我国曾在 60 年代、70 年代对这种管理模式进行了改造,调整中央和地方、部门和地方的关系,实行精兵简政等,但从总的来说,这些改革的成效微乎其微,政府的经济职能没有得到多大改变,其根本原因就是没有从改革社会经济体制入手。

政府经济职能从属于一定的经济体制，并为巩固和发展一定的经济体制服务。如高度集中的计划经济体制，社会必须要有一个具有绝对权威的调度中心来配置全社会资源，这个责任只有依靠机构严密、功能完整的政府系统来承担。在市场经济体制下，由于社会经济运行主要以市场为中介，市场供求、价格信号、资源配置、劳动力流动等都由市场自动调节，市场取代了政府的物价管理、物资分配等部门的职能，政府的机构设置、人员配备就可以相对精简。经济体制不仅规定了政府职能的基本内涵，而且制约着经济职能的实现形式。计划经济体制下，政府经济职能的实现，一般不需要以商品为媒介，而主要是由中央政府实行直接的经济介入。市场经济体制下，政府的经济职能很大一部分要通过市场来转化，或者说政府对经济运行的调控不是直接的，它是通过间接的方式来影响经济主体的运行。因此转变政府的经济职能，必须先从改革政府职能所依托的经济体制入手。

但是，政府经济职能又具有独立性，与经济体制不是同步发生变化的。因为经济体制的可塑性较大，要经过较长时间的探索和试验，而政府的经济职能却不能中断，需要相对稳定，并有自己的运行规律。如政府机构设置、人员安排呈刚性，不能轻易变动，其职能一般滞后于经济体制的变化。即使一种经济体制基本定型，并得到世界的公认，也不能与不同的国情简单对号入座，因此，各个国家还要依据国家具体的政治、经济状况设计政府的经济职能。

## **二、政府经济职能影响政府的工作效率**

政府不是单一的经济单位，而是建立在千千万万个经济实体之上的经济调节者。政府的工作效率的高低，主要表现在

政府之外的社会经济效率方面。

考核政府工作效率一般可以从两方面进行。一是对政府职能成本的考察。完成既定的政府经济职能需要花费一定的财政支出,这种支出我们称之为职能成本。职能成本的高低能够反映政府内在的工作效率<sup>①</sup>。完成同样的经济职能,如果政府的行政支出低说明工作效率提高,支出高则说明工作效率降低。如果职能增加,行政支出没有提高或提高不多,也反映了政府工作效率的提高;如果政府经济职能减少,政府行政支出也减少,并且支出的减速高于职能的减速也表明工作效率的提高,反之则是工作效率的降低。二是从政府经济职能的外部效率来考察。如果政府经济职能不变,国民经济的整体效率提高则政府工作效率提高,反之则降低。如果政府经济职能减少,行政支出也减少,国民经济整体效率不变或提高,这是在更高的层次上提高了政府工作效率。

这两方面的考察都必须以政府经济职能的明晰化为前提。一方面政府经济职能既是政府设计职能机构,配置人员,进行财政支出预算的依据,又是社会对政府工作效率考察的原始凭证。另一方面,政府经济职能的明晰是经济职能本身合理的必要条件。政府经济职能是否合理,可用多种方式验证,如事前理论的探讨,事后效率的评估等。其中事前理论的探讨是不可缺少的环节,例如政府经济职能覆盖了经济的各个领域,这在理论上是符合高度集中的计划经济要求的。在计划经济体制向市场经济体制转变时期,政府经济职能具有多重性,也是合乎理论逻辑的。而这只有建立在政府经济职能明晰基

---

① 这里抽象了经济职能的合理性问题。

基础上才有分析意义。

很长时期以来,我国政府经济职能究竟有哪些,国家并没有明确规定。我国 1982 年 12 月通过的宪法只对职权作了原则规定,涉及政府经济职能的第 89 条第六、第七款的规定也很抽象。在我国没有另外制定政府的工作职能范围的条件下,这就给考核政府工作效率和监督政府工作带来了一定难度。这是造成我国政企不分、党政不分和政府工作效率低下的重要原因。十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次明确了我国政府管理经济的职能,《决定》第 16 条指出:“政府管理经济的职能,主要是制订和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境。同时,要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争,调节社会分配和组织社会保障,控制人口增长,保护自然资源和生态环境,管理国有资产和监督国有资产经营,实现国家的经济和社会发展目标。”政府的上述职能可以归纳为“调控、管理、服务、监督”,即调控宏观经济,管理国有资产,提供社会服务,监督经济运行等。

### 三、政府经济职能在社会中的地位和作用

政府在社会中的职能是多样的,有维持社会秩序、贯彻政治主张、发展社会文化和推动经济增长等方面的职责。不同性质国家的政府履行社会职能的着重点是不同的。资本主义国家由于生产资料的基础是私人占有,政府对各个经济主体的动员和号召力较弱,因而政府所承担的经济职能相对较少,对社会经济运行比较超脱。而社会主义国家的政府从一开始就面临着管理庞大的公有制资产,赶超资本主义国家的任务,因此政府职能偏重于社会经济的增长,经济职能远比资本主义