



世界银行第四期技术援助项目

中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究系列教材

主编 周绍朋

The Government Economic Functions in the
Transition Period of China

中国转轨时期

的政府经济职能

主编 周绍朋 汪海波

国家行政学院出版社

The Government Economic Functions in the
Transition Period of China

中国转轨时期

的政府经济职能

主编 周绍朋 汪海波

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国转轨时期的政府经济职能/周绍朋,汪海波主编.

—北京:国家行政学院出版社,2005.8

ISBN 7-80140-423-8

I. 中… II. ①周…②汪… III. 国家行政机关-经济职能-研究-中国 IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 098449 号

书 名 中国转轨时期的政府经济职能
作 者 周绍朋 汪海波
责任编辑 王 兵
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京市秋豪印刷有限责任公司
版 次 2005 年 10 月北京第 1 版
印 次 2005 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 26.25
字 数 499 千字
书 号 ISBN 7-80140-423-8/F·40
定 价 53.00 元

世界银行第四期技术援助项目
中国国家高级公务员市场经济课程
培训能力的开发与研究系列教材编委会

编委会主任：唐铁汉

编委会副主任：周绍朋

顾问：唐铁汉 袁曙宏 楼继伟 许善达

王传纶 周叔莲 汪海波 何振一

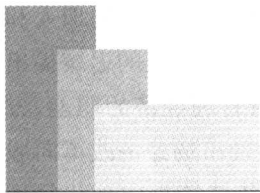
吕政 常修泽 K. Thomas Liaw(美)

Rainer Heufers(德) Xiaodong Zhu(加)

编委：唐铁汉 周绍朋 陆林祥 郎加

王健 汪海波 丁德章 许正中

张孝德



序 言

国家行政学院党委书记、常务副院长 **陈福今**

20 世纪 70 年代末以来,中国坚定实行市场化取向的改革和对外开放政策,大胆借鉴并引进世界各国的先进管理经验和先进技术,在诸多领域逐步突破了长期以来计划体制的严重束缚,确立了竞争型的社会主义市场经济体制框架并开始加以完善。加入世界贸易组织(WTO)使中国经济与世界经济接轨,对外贸易和引进外资规模不断扩大,全方位、宽领域、高层次的对外开放格局已经形成,国民经济市场化程度提高到一个新的水平。2004 年我国国内生产总值已达到 13.65 万亿元,经济发展和社会进步取得了明显成效。具有数千年人类文明的东方大国,聚精会神谋求和平发展的努力,万众一心致力民族复兴的壮举,被国际社会被誉为“中国奇迹”、“中国世纪”。

在发展社会主义市场经济和扩大对外开放的进程中,我国政府管理经济的职能和方式也发生了许多重要变化:计划体制已被摒弃,初步建立了以经济手段和法律手段为主的宏观调控体系;政府不再直接管理企业,企业自主经营、自负盈亏;加强对市场的监管,努力完善市场准入和退出机制;贸易规则不断完善,初步形成了符合国际惯例的贸易和涉外经济管理体制;加快行政审批制度和垄断领域的改革,推进公共服务创新;稳步推进社会保障体系的建设,加快建立健全各种突发事件应急机制;积极推进依法行政,加快建立适应社会主义市场经济体制的法律体系。政府职能的转变,对于我国经济发展和对外经济技术交流合作都产生了积极的影响。

进入 21 世纪以后,处于转型时期的中国经济发展到了一个新的阶段。我们注意到,在中国市场经济体制框架初步形成、中国加入 WTO、中国经济规模总量越过 10

万亿元大关等因素的作用下,中国市场经济系统显现出复杂程度提高、开放度加大和自我调节功能增强等一系列新的特征,并对我国政府职能和管理方式转变的迟缓提出了新的挑战。按照科学发展观与构建和谐社会的要 求,我国政府管理经济的职能、方式还有许多不相适应的地方,迫切需要政府的经济管理职能从启动市场经济改革向服务、完善市场经济体系的转变,迫切需要政府的经济管理方式从传统管理向现代管理的转变。

如何才能实现政府管理职能和管理方式的转变?要靠理论研究的突破,要靠实践中的体制创新,要靠依法行政,要靠公务员素质的提升,等等。这里就有一个系统学习市场经济理论,提高驾驭市场经济能力的问题。国家行政学院作为培养中国高中级公务员、政策研究人才和企业管理人员的重要基地,有责任有义务为中国政府职能和管理方式的转变提供智力支撑和培训服务。在世界银行资助下,开发关于市场经济培训的教材和研究成果,正是适应新时期中国政府职能和管理方式转变的需要而进行的工作。

由唐铁汉同志任编委会主任、周绍朋同志任主编的“中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究系列教材”包括:《国有企业改革与国有资产监管》、《中国转轨时期的政府经济职能》、《监督制度创新》、《现代金融学》、《税收经济学》、《面向二十一世纪的中国税收》、《经济安全:预警与风险化解》等书,是世界银行资助的“中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究”项目的主要研究成果。这个项目的实施,为国家行政学院深入研究市场经济理论和开发提升公务员执政能力的培训课程及教材建设打下了一个很好的基础。这套教材的编撰具有以下几个特点。

其一,注重系统性。中华人民共和国国家行政学院与世界银行在制定项目研究计划时,就明确将如何全方位提高中国公务员驾驭市场经济的能力,提供系统的市场经济知识和培训教材确定为这个项目研究的主要目的。在课题的设计上,从企业改革与国有资产监督研究,到转轨时期的政府职能转变和市场经济条件下的监督制度创新研究,从经济全球化条件下的中国金融政策和监管到转轨时期中国财税政策研究等,所研究的问题既是中国市场经济发展过程中亟需解决的热点、难点问题,也是提高政府驾驭市场经济能力的关键问题。这项研究成果的系统性,不仅体现在宏观层面的知识结构上,也体现在每个分课题的研究上。每个分课题从本领域最基本的知识,到与管理操作有关的政策工具,从中国改革实践经验案例,到不同市场经济国家的经验比较,都进行了系统的研究。既体现了系统的市场经济基本知识和原理,也提供了经济管理中所需要的系统政策工具。

其二,体现前沿性。在整个项目的研究过程中,按照项目规划要求,不仅邀请了国际同行专家参加,而且课题组对欧美等国的市场经济管理有针对性地进行了实地考

察。这种开放性的研究,使课题组在对不同市场经济国家管理政策和管理方式的比较上获得了前沿性的第一手资料。这个项目的前沿性不仅表现在与国际前沿的接轨上,同时也表现在与中国经济前沿问题的结合上。在整个项目历时五年的研究中,始终对中国经济改革出现的新问题保持了跟踪研究,不断将获得的前沿性研究成果补充到课题中。如中国经济系统中的经济安全问题,在原来的课题设计中并没有直接涉及,但却是最近几年我国经济发展中遇到的重要问题。课题组在结合中国经济现实的变化,将中国经济系统的风险防范和预警列入课题进行重点研究,还于2004年10月在重庆组织召开了“经济安全:预警与风险化解”国际研讨会。这些研究成果,弥补了原有的不足,也增强了课题内容的前沿性。

其三,具有适用性。这个项目是为国家行政学院培训高中级公务员提供培训课程和培训能力开发而进行的,由此决定了这个项目的前沿性与高等院校的前沿性学术研究有所不同。该研究把握的前沿性是与应用性密切相关的,是从适应性出发的前沿性,它所关注的内容,主要是围绕与政府管理相关的经济理论、经济政策和经济管理经验的前沿性。为了提高开发教材的适用性,课题十分注重在理论与实践、经济学原理与政策工具、国际的管理经验与本国国情等方面相结合的研究。其中部分阶段性研究成果,已经成为国家行政学院培训课程的重要内容,并得到了学员的好评,有些内容还在教学实践中得到了修改和充实。

这套系列教材的出版,意味着历时五年“世界银行:中国国家高级公务员市场经济课程培训能力的开发与研究”项目的最终完成。按计划虽然项目工作结束了,但研究和合作并没有结束。今后国家行政学院还将对有关问题继续研究,并希望能够与世界银行、国内外专家的合作更加广泛、深入、持续地进行下去。在这套教材出版之际,我谨代表国家行政学院对世界银行的资助表示感谢,对世界银行驻中国代表处和国家财政部对这个项目实施提供的咨询指导表示感谢,对应邀参加这个的项目的国内外专家付出的辛勤努力表示感谢。

2005年5月19日

目 录

第一章 导 论	1
第一节 政府经济职能的历史发展及其一般内容	1
一、古代社会的政府经济职能	1
二、市场经济条件下政府经济职能	3
三、计划经济条件下政府经济职能	9
四、政府经济职能的一般内容及其方法论意义	13
第二节 中国转轨时期政府面临的经济环境	15
一、亟须实现由计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变	16
二、亟须推进社会主义现代化建设	20
三、亟须实现经济和社会的可持续发展	24
四、亟须增强国家经济安全	25
第三节 中国转轨时期政府经济职能的主要内容	27
第二章 转轨时期政府经济职能的内容(1):建立社会主义市场经济	28
第一节 社会主义市场经济的基本内容与建立社会主义 市场经济的主要任务	28
一、社会主义市场经济的概念及其基本特征和基本框架	28
二、建立社会主义市场经济的主要任务及其主要特征	29
第二节 实行社会主义初级阶段的基本经济制度	30
一、实行基本经济制度的客观依据及其在建立社会主义市	
场经济中的作用	30

二、坚持、完善和发展公有制经济·····	30
三、发展非公有制经济·····	40
第三节 建立现代企业制度 ·····	42
一、建立现代企业制度的客观依据及其在建立社会主义市 场经济中的作用·····	43
二、建立现代企业制度的进展·····	45
三、推进建立现代企业制度的措施·····	47
第四节 建立现代市场体系 ·····	54
一、现代市场体系的内容及其在建立社会主义市场经济中的作用·····	54
二、现代市场体系的发展及其完善的途径·····	55
第五节 建立宏观经济调控体系 ·····	60
一、宏观调控体系的内容及其在建立社会主义市场经济中的作用·····	60
二、改革计划体制·····	63
三、改革财税体制·····	65
四、改革金融体制·····	67
五、改革投融资体制·····	71
第六节 建立现代分配制度 ·····	72
一、现代分配制度的涵义及其在建立社会主义市场经济中的作用·····	72
二、现代分配制度赖以形成的经济条件·····	74
三、现代分配制度下各种收入的源泉及其性质·····	77
四、建立现代分配制度的条件·····	78
第七节 建立社会保障制度 ·····	80
一、社会保障制度的内容及其在建立社会主义市场经济中的作用·····	80
二、建立社会保障制度的依据及其目标·····	81
三、社会保障制度改革的进展及其进一步推进的措施·····	84
第八节 建立开放型经济 ·····	91
一、开放型经济的内容及其在建立社会主义市场经济中的作用·····	91
二、发展对外贸易·····	94
三、吸引外资和对外投资·····	100
四、拓展开放地区·····	105
第九节 建立市场中介组织 ·····	107
一、市场中介组织的内容及其在建立社会主义市场经济中的作用·····	107
二、市场中介组织的发展及其进一步推进的措施·····	109

第三章 转轨时期政府经济职能的内容(2):实现社会主义现代化	
建设三步走的战略目标	115
第一节 社会主义现代化建设三步走战略目标的形成及其实施的进展	115
一、社会主义现代化建设三步走战略目标的形成	115
二、社会主义现代化建设第一、第二步走战略目标的实现 及其基本经验	117
第二节 实现社会主义现代化建设的第三步战略目标	119
一、社会主义现代化建设第三步战略目标的发展	119
二、全面建设小康社会的奋斗目标	120
三、全面建设小康社会的艰巨性和可行性	123
四、全面建设小康社会的战略	130
第四章 转轨时期政府经济职能的内容(3):实现经济和社会可持续发展	148
第一节 可持续发展问题的提出及其涵义和框架	148
一、可持续发展问题的提出	149
二、可持续发展的涵义	150
三、中国可持续发展的框架	151
第二节 可持续发展与人口问题	152
一、人口问题的极端重要性	153
二、经济发达国家的实践与人口转变理论	154
三、中国的教训与经验	155
四、解决人口问题的对策	156
第三节 可持续发展与资源问题	156
一、资源问题的重要性	157
二、关于资源问题的理论与实践	157
三、解决中国资源问题的途径	159
第四节 可持续发展与环境问题	161
一、环境问题的成因	161
二、环境问题的迫切性	162
三、解决环境问题的机制和政策选择	164
第五节 可持续发展与政府职能、制度安排	165
一、可持续发展要求加强政府这方面职能	166
二、实现可持续发展的制度安排	167
三、实施可持续发展战略的保障措施	169



第五章 转轨时期政府经济职能的内容(4):保障国家经济安全	172
第一节 经济安全的定义及其重大意义	172
一、经济安全的定义	172
二、经济安全对中国 21 世纪发展的重大意义	173
第二节 中国在 21 世纪面临的主要经济安全问题	175
一、由参与经济全球化引发的经济安全问题	175
二、由经济发展所需资源引发的经济安全问题	178
三、由经济体制转轨引发的经济安全问题	181
第三节 借鉴国际经验:经济发达国家管理经济安全的政府体制与措施	183
一、经济发达国家维护经济安全的管理体制	183
二、经济发达国家维护国家经济安全的主要措施	184
三、值得借鉴的经验	186
第四节 经济安全问题对政府管理的挑战与应战对策	186
一、经济安全问题对政府管理的挑战	186
二、政府应对挑战的对策(1):制定国家经济安全战略	188
三、政府应对挑战的对策(2):调整管理重点、机构设置、 人才配置和运作方式	191
第六章 实现转轨时期政府经济职能的手段(1):经济手段和经济政策	193
第一节 经济手段在实现政府经济职能中的作用及经济政策体系	193
一、经济手段的作用及其发挥的条件	193
二、经济政策体系	196
第二节 财政政策	197
一、财政政策的含义及其作用	197
二、财政政策的选择及其调整	198
第三节 货币政策	203
一、货币政策的含义及其作用	203
二、货币政策的选择和调整	203
第四节 产业政策	210
一、产业政策与产业结构调整	210
二、产业结构调整的政策措施	213
第五节 区域经济政策	213
一、区域经济政策与区域经济协调发展	213
二、区域经济结构调整的政策措施	214

三、西部大开发战略·····	216
四、振兴东北地区老工业基地的战略·····	218
第六节 科技进步政策·····	220
一、科技进步政策的含义及其作用·····	220
二、科技进步的选择与调整·····	220
第七节 收入分配政策·····	223
一、收入分配政策的含义及其作用·····	223
二、收入分配政策的选择与调整·····	223
第七章 实现转轨时期政府经济职能的手段(2):法律手段 ·····	227
第一节 法律手段在实现政府经济职能中的功能及法律制度体系·····	227
一、法律手段在实现政府经济职能中的功能·····	228
二、实现法律手段的条件·····	228
三、转轨时期法律制度体系·····	229
第二节 市场主体法律制度·····	231
一、市场主体法律制度的功能·····	231
二、市场主体法律制度的构成·····	231
第三节 市场行为法律制度·····	236
一、市场行为法律制度的功能·····	236
二、市场行为法律制度的构成·····	237
第四节 宏观经济管理法律制度·····	242
一、宏观经济管理法律制度的功能·····	242
二、宏观经济管理法律制度的构成·····	242
第五节 社会保障法律制度·····	246
一、社会保障法律制度的功能·····	246
二、社会保障法律制度的构成·····	247
第六节 对外贸易法律制度·····	249
一、对外贸易法律制度的功能·····	249
二、对外贸易法律制度的构成·····	250
第七节 政府依法行政·····	251
一、依法行政的重要意义及其基本原则·····	251
二、行政法律制度的构成·····	253
第八章 实现转轨时期政府经济职能的手段(3):行政手段 ·····	259
第一节 转轨时期行政手段的特征及其在实现政府经济职能中的作用·····	259



一、行政手段的基本涵义与转轨时期行政手段的特征·····	259
二、行政手段在实现政府经济职能中的作用·····	262
三、转轨时期运用行政手段的艰巨性和复杂性·····	263
第二节 对企业的行政管理·····	264
一、对企业行政管理的内容·····	264
二、对企业行政管理的规则·····	265
第三节 对市场的行政管理·····	266
一、对市场行政管理的内容·····	266
二、对市场行政管理的规则·····	267
三、对市场行政管理的举措·····	268
第四节 发挥行政手段作用的条件·····	269
一、转变观念:由计划经济体制下的行政命令到转轨时期的 行政手段·····	270
二、合理确定行政手段的功能和运行范围·····	270
三、行政手段的法治化·····	272
四、建立和健全行政管理的机构设置、人力配置和经费保障·····	275
第九章 实现转轨时期政府经济职能的手段(4):道德手段 ·····	278
第一节 转轨时期道德手段的特征及其在实现政府经济职能中的作用·····	278
一、市场经济条件下的经济人和道德人·····	279
二、转轨时期道德手段的特征·····	280
三、道德手段在实现政府经济职能中的作用·····	281
第二节 转轨时期职业道德的地位和内容·····	283
一、社会主义的道德体系·····	283
二、职业道德在社会主义道德体系中的地位·····	284
三、诚信是职业道德的要义·····	286
第三节 转轨时期职业道德建设的框架·····	288
一、坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表” 重要思想为指导·····	288
二、继承优良道德传统与弘扬时代道德精神相结合·····	289
三、注重效率与维护公平竞争相统一·····	291
四、维护个人合法权益与承担社会责任相统一·····	292
五、构筑学校教育、企业文化建设、行业协会自律和社会教育 相结合的职业道德教育体系·····	293

第十章 实现转轨时期政府经济职能的条件(1):建立公共管理体制	295
第一节 建立公共管理体制是中国行政改革的目标选择	295
一、公共管理体制的涵义及特征	295
二、建立公共管理体制的理论依据	298
三、建立公共管理体制与政府经济职能的实现	300
第二节 经济发达国家公共管理体制的发展及其启示	301
一、经济发达国家公共管理体制的发展	301
二、经济发达国家公共管理体制发展的几点启示	304
第三节 中国建立公共管理体制的必然性	306
一、从中国实际的改革进程看公共管理的必然性	306
二、从中国加入世界贸易组织看建立公共管理体制的必然性	307
三、从中国的民主政治建设看建立公共管理体制的必然性	308
第四节 中国建立公共管理体制要解决的基本问题	310
一、转变观念,认识发展公共管理体制的重大意义	310
二、处理好发展公共管理与坚持党的领导的关系	311
三、加强对公务员的教育,转变工作作风	311
四、切实处理好政府和其他各种公共管理组织的关系	312
第十一章 实现转轨时期政府经济职能的条件(2):改革行政体制	315
第一节 改革行政体制的涵义和作用	315
一、公共行政的涵义	315
二、几种政民关系理论的比较及其启示	317
三、正确处理公共行政与公共管理的关系	320
第二节 建设服务型政府是中国行政体制改革的主要内容	321
一、采用服务型政府概念的依据	321
二、服务型政府与管制型政府的核心差别	322
三、区分管制型政府的服务与服务型政府的服务	323
四、区分服务型政府的管制与管制型政府的管制	324
五、国外的服务型政府建设及其启示	325
第三节 改革行政审批制度	327
一、转变政府职能与改革行政审批制度	327
二、改革行政审批制度的举措	329
第十二章 实现转轨时期政府经济职能的条件(3):改革政府机构	332
第一节 中国政府机构改革的动因及特征	332

一、政府机构改革的动因·····	332
二、中国政府机构改革的特点·····	334
第二节 中国政府机构改革的进展及其作用·····	338
一、中国政府机构改革的进展·····	338
二、中国政府机构改革与经济职能实现·····	355
第三节 中国政府机构改革面临的挑战及其发展趋势·····	357
一、中国政府机构改革面临的挑战·····	357
二、中国政府机构改革的发展趋势·····	358
第十三章 实现转轨时期政府经济职能的条件(4):改革政府干部人事制度·····	363
第一节 改革政府干部人事制度的必要性及其内容·····	363
一、政府干部人事制度改革的必要性·····	363
二、改革政府干部人事制度的主要内容·····	364
三、改革政府干部人事制度与政府经济职能的实现·····	365
第二节 改革干部人事制度的目标·····	366
一、改革干部人事制度与公务员制度的建立·····	366
二、中国公务员制度的主要特征·····	369
第三节 进一步推进政府干部人事制度的改革·····	371
一、改革政府干部人事制度的进展及存在的主要问题·····	371
二、建立一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍·····	373
第十四章 实现转轨时期政府经济职能的条件(5):实现政务公开·····	377
第一节 政务公开的涵义与基本要求·····	377
一、政务公开的涵义·····	377
二、政务公开的理论基础·····	379
三、政务公开的基本要求·····	381
四、政务公开与政府经济职能的实现·····	382
五、国外政务公开的情况与启示·····	383
第二节 政务公开在中国的实践·····	385
一、各地政务公开的基本做法·····	385
二、政务公开方面存在的主要问题·····	387
三、推进政务公开的措施·····	388
第三节 政务公开与监督制约机制·····	390
一、政务公开与建立监督制约机制的同步性·····	390
二、监督制约机制的理论基础·····	390

三、监督制约机制的基本条件·····	392
四、中国监督制约机制存在的问题及其治理·····	393
第四节 政务公开与电子政务 ·····	395
一、电子政务的涵义及其兴起的必然性·····	395
二、电子政务的基本特征·····	398
三、推行电子政务的主要措施·····	399
后 记 ·····	401

正确认识中国政府在转轨时期^①的经济职能,对于建立社会主义市场经济体制,实现社会主义现代化建设,推进经济和社会的可持续发展,以及保障国家经济安全等方面,具有十分重要的意义。

任何事物,其现状都是其历史的发展,其个性均寓有其共性。政府经济职能亦是如此。因此,本章以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以国内外历史和现状为依据,首先分析政府经济职能的历史发展及其一般内容,为分析中国转轨时期政府经济职能提供理论基础和方法论。但中国转轨时期的政府经济职能,是由它面临的经济环境决定的。所以,本章接着分析了这种环境。最后,本章依据上述分析阐述这个时期政府经济职能的主要内容,以及与之相关全书结构安排。

第一节 政府经济职能的历史发展及其一般内容

一、古代社会^②的政府经济职能

人类社会历史表明:政府的经济职能,是伴随最先相继产生的两个阶级社会(即奴隶社会和封建社会)而产生和发展的。

诚然,在这两个社会,由于社会的生产力、经济制度和文化的发展水平等方面的差

① 这里所说的转轨时期,是指的从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变时期。

② 这里所说的古代社会,包括奴隶社会和封建社会。