

ZHENG FU
JING JI GUAN LI
LI LUN YU SHI JIAN

政府经济管理 理论与实践

石玉亭 周克全 主编



国家行政学院出版社

甘肃行政学院教材建设项目

政府经济管理理论与实践

主 编：石玉亭 周克全

副主编：李秉文 吕文广

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济管理理论与实践/石玉亭,周克全主编.

—北京:国家行政学院出版社,2007.5

ISBN 978-7-80140-561-6

I. 政… II. ①石… ②周… III. 政府经济学 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 028729 号

书 名 政府经济管理理论与实践
作 者 石玉亭 周克全 主编
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)
(010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2007 年 6 月北京第 1 版
印 次 2007 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 20.75
字 数 501 千字
书 号 ISBN 978 7-80140-561-6/F·52
定 价 35.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

甘肃行政学院教材编审委员会

主 任：石玉亭

副主任：陈 宪 马 方 夏孝义

成 员（按姓氏笔画）：

马 方 王 伟 王俊莲 王继生

史占东 石玉亭 陈 宪 周克全

胡正旭 夏孝义 曹闻民 魏和平



政府失灵与市场失灵是任何市场经济国家不可避免的现象。正像政府失灵需要依靠市场机制调节一样,市场失灵也要依靠政府干预来纠正。中国作为一个由计划经济向社会主义市场经济转轨的转型国家,自然也要面对这两种失灵。但计划经济时期国家管理经济的方式方法和管理水平,显然不能适应市场经济需要,在转型过程中如何提高政府经济管理能力,是转型成功与否的关键。政府如何利用其公共权力资源进行宏观经济调节和微观经济规制,不仅仅取决于执政者的主观意志,更取决于执政者的管理水平和能力。2004年中共第十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,提出必须从五个方面加强党的执政能力建设,其中,第一个执政能力就是“驾驭社会主义市场经济的能力”。加强执政能力建设、提高驾驭市场经济能力,关键是要加强各级政府的经济管理能力建设。这种能力的高低,不仅决定国家转型的进程,也决定转型的成败。

适应社会主义市场经济发展的需要,大力推进行政管理体制改革,建设服务型政府、法治政府、效能政府、责任政府,建设一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的能够善于治国理政的高素质公务员队伍,显得尤为紧迫。中央提出了大规模培训干部、大幅度提高干部素质的要求,大力开展公务员和干部队伍培训,努力提高培训质量,全面提高学员的能力和素质,坚持教学科研并重和教学科研咨询三位一体发展,大力加强教材建设非常重要。

行政学院作为各级公务员培训的主阵地之一,肩负着光荣而神圣的历史使命。加强学科和教材建设,是提高培训水平、增强培训实效的重要途径。甘肃行政学院经济学教研部,为适应新时期干部培训需要,积极组织有关教师编写的《政府经济管理理论与实践》这部教材,不仅囊括了政府经济学的基本理论,更重要的是从政府经济管理角度入手,以科学发展观为指导,对政府经济管理的主要内容、方法和途径等,都作了比较全面、深入的介绍,对政府经济管理中存在的主要问题,也从不同层面进行了有益探讨,其中,既有作者自己观点的阐述,更有当前理论界和学术界基本观点的介绍,这对扩展公务员的知识视野、提高公务员的理论素养、知识水平和政府经济管理能力,无疑将产生积极作用。

当然,由于甘肃行政学院的学科和教材建设起步不久,更由于时间紧、任务重等方方面面的原因,这部教材中仍有瑕疵,但我坚信,这部教材在以后的教学、科研实践中会不断完善、丰富和提高,同时,我也期待着我院能够编写出更好、更多的教材!只要努力,我们的目标一定能够达到!

石玉亭

2006年12月6日

目 录

· 政府经济管理理论与实践 ·

序言 →1

第一章 市场经济条件下的政府与政府经济管理 →1

第一节 市场经济概述 →1

一、市场经济的基本模式 →1

二、市场经济运行的基础和条件 →7

三、市场经济的特征 →10

四、市场经济的功能 →12

五、社会主义市场经济理论 →15

第二节 市场经济条件下的政府与政府经济管理职能 →24

一、市场经济条件下的政府与政府经济 →24

二、市场经济效率、公平标准与市场失灵 →27

三、市场经济条件下的政府经济管理职能 →32

第三节 政府经济管理的主要手段 →35

一、经济手段 →36

二、法律手段 →38

三、行政手段 →40

四、道德手段 →41

第四节 我国转轨时期政府经济管理职能的主要内容 →44

一、建立社会主义市场经济体制 →45

二、宏观调控 →47

三、微观规制 →50

四、保障国家经济安全 →52

案 例: 中国政府的廉租房之困 →66

第二章 政府宏观调控与管理 →69

第一节 政府宏观调控管理政策的目标 →69

一、经济增长 →70

二、保持市场物价稳定 →71

三、收入分配公平 →72

四、充分就业 →75

五、国际收支平衡 →76

第二节 政府宏观经济管理工具 →78

一、财政政策 →79

二、货币政策 →83

三、财政政策与货币政策的差异 →92

第三节 发达国家政府宏观调控的主要模式及
经验借鉴 →95

一、发达资本主义国家的政府宏观调控模式 →96

二、发展中国家的政府宏观调控模式 →104

三、国外政府宏观调控的经验借鉴 →110

案 例: “非典”流行中的市场失灵 →112

第三章 政府收入管理 →117

第一节 政府收入概述 →117

一、政府收入的概念、原则、规模及效应 →117

二、政府收入的内容 →122

三、政府收入对经济的影响	▶122
第二节 政府税收收入	→126
一、税收构成要素	▶127
二、税收制度	→129
三、中国现行税制	▶136
第二节 政府非税收入	→145
一、行政性收费收入	→145
二、国有资产收入	→147
三、政府债务收入	→151
四、公共设施使用费收入	→153
五、其他收入	→154
六、中国非税收入膨胀的原因	→154
案 例：中国税收出现荒唐一幕——香皂征税，私人 游艇免征	→156

第四章 政府支出管理 →159

第一节 政府支出概述	▶159
一、政府支出规模	→159
二、政府支出结构	→163
三、政府支出绩效评价	→170
四、政府采购	→175
第二节 政府购买性支出	→177
一、公共投资与公共事业支出	▶177
二、国防支出	▶182
第三节 行政管理支出	→186
一、行政管理支出的性质	→186
二、我国行政管理支出的内容	→187

第四节 政府转移支出 →188

一、社会保障支出 →188

二、财政补贴支出 →192

案 例:中国财政支出结构的历史沿革 →196

第五章 政府预算管理 →198

第一节 政府预算概述 →198

一、政府预算的体系与原则 →198

二、政府预算的法律规范 →203

第二节 预算管理体制 →206

一、预算管理体制的含义 →206

二、我国预算管理体制沿革 →207

第三节 预算外资金管理 →219

一、我国预算外资金的历史与现状 →219

二、预算外资金的管理 →220

三、当前预算外资金管理中存在的主要问题 →223

四、预算外资金管理的改革与发展思路 →224

第四节 政府预算管理的改革与完善 →226

一、我国近年来预算管理领域的重大改革 →226

二、当前我国政府预算管理中存在的主要问题及

完善思路 →234

案 例:困局中的乡镇财政 →238

第六章 社会保障 →242

第一节 社会保障概述 →242

一、社会保障的含义、内容和功能 →242

二、社会保障的产生和发展 →246

三、当今世界主要的社会保障模式	→254
第二节 我国的社会保障制度	→256
一、我国社会保障制度的产生	→256
二、改革开放后我国社会保障制度的发展	→257
三、我国社会保障体系的主要内容	→260
第三节 我国社会保障制度的目标与完善	→264
一、我国社会保障制度建设的目标	→264
二、我国社会保障制度的完善	→266
第四节 我国农村社会保障制度的发展问题	→270
一、我国农村原有的社会保障制度	→270
二、农村社会保障制度发展滞后的现实	→274
三、国外农村社会保障制度的建立情况	→276
四、改善和加强我国农村社会保障的思路和 对策	→279
案 例：新加坡的养老保险模式——储蓄基金制	→281
第七章 农村经济管理	→285
第一节 建国以来我国农村经济制度变迁	→285
一、改革前的农村制度与农业绩效	→286
二、联产承包责任制与农业绩效	→287
第二节 我国的“三农”问题	→291
一、“三农”问题产生的背景	→291
二、“三农”问题的严重性和解决的难度	→294
三、“三农”问题产生的原因分析	→298
四、解决“三农”问题的政策目标、路径与思路	→300
五、中央采取的治理“三农”问题的措施	→305
第三节 新农村建设与韩国新村建设的经验借鉴	→307

一、社会主义新农村建设 →307

二、韩国的“新村运动”对我国的启发 →312

案 例:临泽整合项目资金推进新农村建设纪实 →321

第八章 对外经济贸易管理 →326

第一节 中国的对外开放 →326

一、我国的对外开放是历史发展的必然 →326

二、我国对外开放的发展历程 →329

三、对外开放的理论根据 →330

四、对外开放的主要内容 →335

五、对外开放的积极意义 →337

六、我国对外开放的程度 →338

第二节 对外贸易管理 →342

一、海关、关税与进出口商品检验 →342

二、对外贸易管理体制 →356

三、对外货物贸易管理 →360

四、对外服务贸易管理 →372

五、对外技术贸易管理 →376

第三节 我国利用外资及其对“三资企业”的管理 →387

一、我国利用外资概况 →387

二、我国对“三资企业”的管理 →392

案 例:中国还需要继续利用外资吗 →396

第九章 国际税收、政府外债与跨国投资管理 →399

第一节 国际税收 →399

一、国际税收的概念 →399

二、国际税收关系的基本内容 →401

三、国际税收惯例 →405

第二节 政府外债 →407

一、国际外债管理体制 →407

二、我国政府外债 →411

三、我国政府外债管理现状和存在的问题 →413

第三节 跨国投资管理 →417

一、中国利用外资环境 →418

二、我国政府利用外资趋向多元化 →422

三、政府利用外资管理 →424

案 例:中国外债规模 →426

第十章 国有企业管理 →428

第一节 国有企业在我国国民经济中的地位和作用 →428

一、国有企业的性质 →429

二、国有企业在我国国民经济中的地位 →431

三、国有企业在我国国民经济中的作用 →431

第二节 我国国有企业改革的进程及其面临的问题 →434

一、我国国有企业改革的进程 →434

二、我国国有企业改革面临的问题 →437

第三节 发达国家国有企业管理经验借鉴 →439

一、适用于公法的国有企业组织管理体制 →441

二、适用于私法的国有企业组织管理体制 →443

三、混合型的国有企业组织管理体制 →444

第四节 我国国有企业改革的政策选择 →446

一、产权及现代产权制度 →446

二、规范的公司治理结构 →449

三、完善的国有资产管理体制 →461



案 例:变味的 MBO →462

第十一章 非公有制经济管理 →467

第一节 非公有制经济的界定 →468

第二节 我国非公有制经济的发展现状 →470

一、我国非公有制经济的发展历程 →470

二、我国非公有制企业的特征 →478

三、我国非公有制企业的发展 →483

第三节 非公有制经济在我国国民经济中的作用 →487

一、非公有制经济的发展促进了国民经济的持续
稳定增长 →487

二、非公有制经济的发展满足了多方面的
社会需求 →488

三、非公有制企业创造了大量的就业机会 →489

四、非公有制经济的税收为国家建设做出贡献 →490

五、非公有制经济的发展支持了国企改革 →490

第四节 非公有制经济发展所面临的挑战 →491

一、非公有制企业自身的综合素质仍普遍偏低 →491

二、非公有制企业比较优势的弱化 →492

第五节 加快非公有制经济发展的措施 →493

一、产权制度改革 →493

二、建立完善的企业组织制度 →494

三、优化企业管理架构 →495

四、科学构建企业经营管理模式 →495

五、引进和充分利用人才 →496

六、完善激励与约束机制 →497

七、强化企业内部的凝聚力 →497

八、做好非公有制企业的融资安排 →498

案 例:蒙牛是怎样炼成的 →498

第十二章 科技创新与国家创新体系建设 →504

第一节 政府的科技管理与技术创新政策 →504

一、政府在科技发展中的权利与责任 →505

二、政府制定科技管理与技术创新政策的

必要性 →507

三、政府作为科技和技术创新事业宏观

管理者的职能 →509

四、构建科技管理与技术创新政策平台,

充分发挥政府职能 →514

第二节 我国的科技体制改革与国家创新体系建设 →517

一、国家创新体系建设是科技体制改革深化的

基本方向 →518

二、加强我国创新体系建设的必要性和迫切性 →520

三、对国家创新体系内涵的再认识 →523

四、继续深化科技体制改革,加强国家创新

体系建设 →526

五、通过加强国家创新体系建设,提高自主

创新能力 →530

第三节 科技成果转化与企业技术创新 →535

一、企业技术创新及其要素分析 →535

二、我国科技成果转化与企业技术创新能力低下的

主要原因 →538

三、提高我国科技成果转化与企业技术创新能力

的对策 →540

案 例:印度政府对科技进行管理的做法 →545

第十三章 区域经济管理 →549

第一节 区域经济管理理论概述 →549

- 一、西方区域经济理论在渊源上最早可以追溯到 19 世纪初创立的区位理论 →550
- 二、地域空间结构理论、现代区位论 →550
- 三、新古典经济学的空间均衡理论 →551
- 四、区域贸易理论和现代区域经济理论 →552
- 五、我国区域经济管理理论的发展 →553

第二节 区域经济管理理论的基本内涵 →555

- 一、平衡发展理论 →555
- 二、不平衡发展理论 →556
- 三、区域分工贸易理论 →557
- 四、梯度转移理论 →558
- 五、增长极理论 →559
- 六、点轴开发理论 →560
- 七、网络开发理论 →561
- 八、累积因果理论 →561
- 九、中心——外围理论 →562
- 十、城市圈域经济理论 →563

第三节 我国区域经济发展战略与现代化的

空间布局 →564

- 一、中国区域发展战略的三次转向 →564
- 二、我国区域经济协调发展战略的基本内涵
及其特征 →566
- 三、我国区域经济发展的四大战略 →567

- 第四节 我国区域经济发展的关键问题及对策 →575
- 一、中国行政区划与经济区划的关系问题 →575
- 二、中国区域差异问题 →576
- 三、国际产业转移与中国现代制造业发展问题 →578
- 四、区域经济合作问题 →578
- 五、中国区域竞争力问题 →579
- 六、中国城市化道路和城市现代化问题 →580
- 七、区域选择创新模式和创新能力问题 →582
- 八、产业集群、新产业区和高新技术产业开发区的
巩固提高问题 →583
- 九、城市人居环境建设与城市可持续发展问题 →584
- 十、区域统筹和城乡统筹问题 →584
- 案 例：某县区域经济发展战略规划咨询项目案例 →586

第十四章 科学发展观与社会经济可持续发展 →589

- 第一节 科学发展观与和谐社会理论 →589
- 一、科学发展观 →589
- 二、和谐社会理论 →593
- 三、落实科学发展观与构建和谐社会 →595
- 第二节 转变经济增长方式 →602
- 一、经济增长方式的内涵与类型 →603
- 二、转变经济增长方式的内涵 →603
- 三、转变经济增长方式的必要性 →604
- 四、“十一五”期间转变经济增长方式的
政策措施 →606
- 第三节 可持续发展与循环经济理论的提出 →610
- 一、环境危机催生了可持续发展 →610