



国家行政学院学科教材

# 政府经济管理

张占斌◎主编

国家行政学院出版社



国家行政学院学科教材

# 政府经济管理

张占斌◎主编

国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府经济管理/张占斌主编. —北京:国家行政学院出版社,2015.11  
ISBN 978-7-5150-1477-7

I. ①政… II. ①张… III. ①国家行政机关—经济管理 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 252908 号

书 名 政府经济管理  
作 者 张占斌 主编  
责任编辑 陆 夏  
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  
<http://cbs.nsa.gov.cn>  
编 辑 部 (010)68928764  
经 销 新华书店  
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司  
版 次 2015 年 12 月北京第 1 版  
印 次 2015 年 12 月北京第 1 次印刷  
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开  
印 张 25.25  
字 数 438 千字  
书 号 ISBN 978-7-5150-1477-7  
定 价 76.00 元

《政府经济管理》是一本具有创新意义、系统化的、有中国特色的研究型教材。作者根据政府经济管理学科的要求和逻辑体系,充分地汲取国内和国外相关领域的最新研究成果,从政府管理经济的实际出发,分析在开放市场经济条件下政府经济管理的主要职能和内涵,融合经济学和管理学的基本理论、理念和方法,构建政府经济管理的新理论框架,系统地论述社会主义市场经济和开放经济条件下政府经济管理的一般范畴、理论及政策体系。

## 一、政府经济管理的四大理念

国际视野、以人为本、持续发展、依法行政是政府经济管理的四大理念。

国际视野,就是放眼世界,遵守和利用国际经济规则,主动参与国际经济治理,应对国际经济社会格局变化,调整国内经济政策。加入世界贸易组织后,中国对外开放度提高,中国经济逐步融入世界经济,国内经济与国际经济的关系越来越密切。中国在出口增加和外商直接投资大量进入的同时,也面临国际贸易摩擦增加、对外直接投资受阻等问题。因此,政府要统筹国内发展与对外开放,立足扩大内需,提高对外开放水平,推动引进来和走出去更好结合,形成全方位开放新格局,积极参与全球治理,促进国民经济稳定健康发展。

以人为本,就是保护民族利益和改善民生。政府经济管理,要立足于保护民族利益,帮助民族企业成长,扩大民族企业在国内和国际的市场份额,这是中国自立于世界民族之林最深厚的经济基础。立国之道,唯在富民。改善民生是政府经济管理的另一立足点,中国经济社会发展的最终目标是满足人民群众日益增长的物质和文化需要,实现国强民富是政府经济管理的重点。在经济发展过程中,要以增进民生福祉为目的,千方百计增加居民收入,加快发展社会事业,让人民群众分享

经济社会发展的成果,实现国力强盛、人民富裕。

持续发展,就是资源与资本的可持续发展。按照生态文明的理念和原则,要合理利用自然资源、保护生态资本、壮大民族企业资本、培育人力资本。合理利用自然资源和生态资本,政府要践行绿色发展,统筹自然资源开发利用和生态保护政策,约束有限的自然资源过度开发和盲目出口,倡导节约使用自然资源和保护环境,为经济社会可持续发展提供资源和生态基础。壮大民族企业资本,政府不仅要刺激民族企业发展有形资本,而且要鼓励民族企业培育无形资本,激励越来越多的民族企业拥有自主知识产权和民族企业品牌。培育人力资本,政府要营造一大批中产阶层,提高最低工资标准,完善社会保障,提高劳动力再生产水平和提升人口质量,促进中国从人口大国转向人力资源大国,进而转向人力资本大国。

依法行政,就是全面推进依法治国,促进国家治理体系和治理能力现代化。政府经济管理,要立足法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府的建设,提升政府经济管理的科学规范和效率效能。坚持依宪施政,依法管理,把政府经济管理工作全面纳入法治轨道。法无禁止即可为和法无授权不可为。大道至简,有权不可任性。简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少政府对微观经济活动的干预。加强行政监察,发挥审计监督作用,对公共资金、公共资源、国有资产严加监管。坚持创新管理,强化服务,着力提高政府效能,积极推进决策科学化民主化,重视发挥智库作用。

## 二、市场经济与政府经济管理

市场经济有利也有弊,政府经济管理是扬长避短,化弊为利。政府经济管理是扬市场经济之长,充分发挥市场经济有利之处,特别是市场激励机制作用。政府经济管理是避市场经济之短,克服市场经济的弊端,特别是纠正市场失灵,提高市场经济效率。

### (一)市场经济的利与弊

市场经济,是以市场机制配置社会资源的经济运行形式。市场机制是市场运行的内在功能。市场机制包括供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制。供求指市场供给和需求,由社会分工形成的供求关系的变动影响价格变动,从而调节社会资源配置,供求机制是市场的基本机制。价格是连接供求双方利益的纽带,传递市场信息和调节供求双方利益,价格机制是市场的核心机制,是价值规律作用的表现形式。竞争机制是供求双方追求自身利益最大化和有利的市场地位,围绕市场产

品价格和质量进行较量、竞争,从而促进市场优胜劣汰的机制,是市场的动力机制。风险是市场不确定因素导致市场主体从事市场盈利活动中面临损失的可能性,市场风险迫使市场主体审慎决策、防范和化解风险,风险机制是市场的制衡机制。

在市场经济中,市场机制自发地配置社会资源,促进效率提高和经济增长。市场供求机制迫使产品供给者为满足市场需求进行生产,以不断增加的质优价廉的产品满足市场需求,增加自身利润。市场价格机制以价格信号引导生产要素在不同生产部门之间的流动,实现社会资源在部门之间的合理配置。市场竞争机制激励市场主体自主研发和采用新技术、提高效率和改善经营,扩大资本积累和市场份额,市场优胜劣汰促进市场主体和整体经济素质的提高,实现公平竞争。风险机制使得市场主体谨慎行事,以避免决策失误,减少决策失误导致的损失和浪费。

在市场经济中,由于市场机制内在的缺陷,市场可能以高效率或低效率、无效率的方式配置资源。市场低效率或无效率地配置资源,被称为市场失灵。市场失灵表现为宏观经济失灵和市场微观失灵。在封闭经济条件下,宏观经济运行会出现周期性波动、失业、通货膨胀或通货紧缩等失灵现象;在开放经济条件下,国际经济失衡、国际市场失灵等都会影响国内宏观经济运行,导致宏观经济失灵。影响市场微观失灵的因素主要是:垄断、公共产品、外部效应、不完全信息、收入分配不公和非优效品,前四项直接影响市场经济效率,后两项影响社会成员的利益,对经济效率有间接的影响。

## (二)政府经济管理的作用

科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥市场经济优势的内在要求。市场自发机制能够调节经济和社会资源的配置,然而,市场机制不能自动地纠正市场失灵,也不能自发地修正市场失灵带来的消极后果。市场失灵需要非市场的力量来纠正,政府作为社会最大多数成员利益的代表,承担着修正市场失灵的任务。所以,无论是发达市场经济国家,还是欠发达或不发达的国家,政府都对经济进行管理。

在市场经济条件下,政府经济管理通过对宏观经济进行调控和对微观经济进行规制,调节和规范市场主体行为,纠正市场失灵,提高资源配置效率,增进社会成员的福利,促进经济持续稳定地发展。

## (三)中国政府经济管理的职能

政府经济管理总的要求是处理好政府与市场的关系,使市场在资源置中起决

定性作用和更好发挥政府作用。政府经济管理的主体是政府,政府经济管理的客体是市场经济运行,政府经济管理的手段是经济手段、行政手段和法律手段。考虑到政府经济管理的作用和中国社会主义市场经济条件下政府经济管理的特殊性,中国政府经济管理的职能主要是政府运用经济手段、法律手段和必要的行政手段,通过国家规划、财政政策、货币政策等相互配合,对社会总需求和总供给进行调控,调整和优化经济结构,促进区域经济协调发展和国民收入合理分配,保持经济平稳较快增长,物价稳定、国际收支平衡和促进充分就业。

#### (四)中国政府经济管理的主要内容

中国政府经济管理主要包括宏观经济调控的理论与政策、加快转变经济发展方式、统筹城乡与城镇化发展、产业结构调整与升级、区域经济发展与主体功能区建设、资源节约和环境保护、劳动力市场与就业、收入分配与社会保障制度、金融发展与金融监管、国有经济与民营经济、能源与粮食安全、全球经济治理等内容。

### 三、本书的特色

#### (一)理论框架新颖

根据中国经济进入新常态的特点,作者融合经济学和管理学的基本理论、理念和方法,立足于著,在阐明市场经济国家政府经济管理的职能和内涵的基础上,构建了一个全新的政府经济管理学科理论框架,为政府分析经济社会变化发展规律,制定和执行管理经济政策提供理论指导和分析思路。

#### (二)理论色彩鲜明

中国经济进入新常态,中国的经济社会已经发生了翻天覆地的变化,政府经济管理的内容和方式也随之变化更新。然而,理论之树常青,随着中国社会主义市场经济体制不断完善、更大程度地融入国际经济社会,研究中国经济新常态下政府经济管理的理论日益显现出其旺盛的生命力和对现实的解释力。因此,与现行的同类书相比,本书不仅更新了理论框架,而且增加了理论内容,尤其是前沿理论和探索性理论。

作 者

2015年4月

## 前言 政府经济管理的理念和内涵 / 1

## 第一章 政府与市场的关系 / 1

### 第一节 市场机制与市场经济 / 2

#### 一、私人产品与市场经济 / 2

#### 二、市场经济与资源配置效率 / 3

#### 三、市场失灵及其校正 / 4

### 第二节 政府经济职能与政府治理 / 7

#### 一、政府职能的理论阐释 / 7

#### 二、公共物品与政府的经济职能 / 8

#### 三、政府规制及其效率 / 11

#### 四、政府规制失灵及其校正 / 12

#### 五、政府规制的“成本收益”分析 / 15

### 第三节 政府与市场的边界 / 16

#### 一、政府规模的无序扩张 / 17

#### 二、政府规模扩张的理论阐释 / 18

#### 三、公共选择与政府干预经济的有效性 / 19

### 第四节 政府与市场的博弈 / 21

#### 一、政府与市场博弈的理论分析 / 21

#### 二、政府与市场完全博弈的动态分析 / 22

## 第二章 公共财政与公共预算 / 25

### 第一节 公共支出及其效益 / 26

#### 一、公共支出的分类 / 26

二、公共支出的增长理论 / 28

三、公共支出的效益评价 / 31

## 第二节 公共收入及其效应 / 33

一、公共收入的构成与特征 / 34

二、税收制度及其效应 / 34

三、债务收入及其效应 / 36

## 第三节 公共预算与收支管理 / 40

一、政府预算管理 / 40

二、国库集中支付 / 47

三、政府采购制度 / 48

四、财政支出绩效评价 / 50

五、财政审计与财政问责 / 51

# 第三章 宏观调控的理论与政策 / 53

## 第一节 宏观调控基本理论 / 54

一、宏观调控目标和政策 / 54

二、国民经济核算指标 / 56

三、国民收入决定论 / 58

## 第二节 宏观调控政策 / 63

一、货币政策的目标、类型和工具 / 63

二、财政政策的目标、类型和工具 / 65

三、国际经济政策 / 74

## 第三节 宏观调控政策协调 / 80

一、宏观经济政策的目标协调 / 80

二、财政政策和货币政策协调 / 81

三、财政政策、货币政策和汇率政策协调 / 82

## 第四节 我国宏观调控的实践 / 84

一、国际金融动荡对世界经济的影响 / 84

二、国际金融动荡对中国经济的影响 / 85

三、应对国际金融动荡之策 / 86

## 第四章 政府规制理论与实践 / 91

### 第一节 规制理论的起源与基本概念 / 92

- 一、政府规制的起源 / 92
- 二、规制的概念、特点与分类 / 93
- 三、政府规制的目标及手段 / 96

### 第二节 政府规制理论的发展 / 97

- 一、强化经济规制的理论 / 97
- 二、简化政府规制的理论 / 98
- 三、我国政府规制理论的特点 / 101

### 第三节 我国政府规制面临的问题 / 102

- 一、经济规制领域的问题 / 102
- 二、社会规制领域的问题 / 102
- 三、行政规制领域的问题 / 103

### 第四节 政府规制理论对我国的启示 / 103

- 一、经济体制基础不同 / 103
- 二、简化理论与强化理论并用 / 104
- 三、完善监督机制和公众参与机制 / 105
- 四、引进和推动激励性机制 / 106

## 第五章 经济发展战略与发展方式转型 / 107

### 第一节 经济发展战略转型 / 108

- 一、从“三步走”到中国梦 / 108
- 二、经济发展战略转型的必然性 / 109
- 三、经济发展战略转型的基本内容 / 109
- 四、经济发展战略转型中的关系 / 111

### 第二节 转变经济发展方式 / 112

- 一、经济增长方式与经济发展方式 / 112
- 二、转变经济发展方式的重要性 / 113
- 三、转变经济发展方式的主要内容 / 113
- 四、转变经济发展方式面临的难点 / 114

### 第三节 经济结构调整 / 115

- 一、加快经济结构调整的重要意义 / 115
- 二、需求结构调整 / 115
- 三、供给结构调整 / 116
- 四、要素投入结构调整 / 116
- 第四节 创新驱动与深化经济改革 / 117
  - 一、加快技术创新驱动 / 117
  - 二、国有企业改革 / 120
  - 三、垄断行业改革 / 122
  - 四、投资体制改革 / 125
  - 五、财税体制改革 / 126
  - 六、金融体制改革 / 127
  - 七、价格体系改革 / 127

## 第六章 统筹城乡与城镇化发展 / 129

- 第一节 统筹城乡发展的主要任务 / 130
  - 一、破解城乡二元结构难题 / 130
  - 二、统筹城乡发展的主要任务 / 131
  - 三、统筹城乡发展的实践模式 / 133
- 第二节 走新型城镇化发展道路 / 135
  - 一、推进新型城镇化的战略意义 / 135
  - 二、新型城镇化的基本特征 / 138
  - 三、推进新型城镇化的基本思路 / 140
- 第三节 推进城乡基本公共服务均等化 / 142
  - 一、建设的重点任务 / 142
  - 二、建设的政策措施 / 147
- 第四节 创新统筹城乡和城镇化发展的体制机制 / 149
  - 一、统筹推进户籍制度改革 / 149
  - 二、创新土地管理制度改革 / 150
  - 三、完善城镇住房制度改革 / 150
  - 四、深化财税金融体制改革 / 151
  - 五、稳妥推进行政区划改革 / 151

## 第七章 产业结构调整与升级 / 153

### 第一节 工业化进程中的产业结构升级 / 154

- 一、新阶段我国工业化的特征 / 154
- 二、产业结构升级存在的问题 / 154
- 三、产业结构升级的战略紧迫性 / 155

### 第二节 加快若干重点产业发展 / 156

- 一、大力发展先进制造业 / 156
- 二、加强现代能源产业 / 158
- 三、加强综合交通运输体系建设 / 159
- 四、加快国家信息基础设施建设 / 160
- 五、积极推进文化产业发展 / 161

### 第三节 发展战略性新兴产业的政策 / 162

- 一、发展战略性新兴产业的紧迫性 / 162
- 二、发展战略性新兴产业的重点 / 163
- 三、发展战略性新兴产业的政策 / 167

### 第四节 加快服务业的大发展 / 171

- 一、我国服务业发展的现状 / 172
- 二、服务业发展的战略重点 / 173
- 三、加快服务业发展的制度和政策保障 / 175

## 第八章 主体功能区建设与区域协调发展 / 177

### 第一节 我国区域协调发展的宏观背景 / 178

- 一、我国区域发展取得明显成效 / 178
- 二、我国区域发展面临新挑战 / 184

### 第二节 推进区域协调发展的战略思路 / 185

- 一、区域平衡发展战略 / 186
- 二、区域非平衡发展战略 / 187
- 三、区域协调发展战略 / 188
- 四、国家五年计划与区域协调发展 / 192
- 五、促进区域协调发展的政策目标 / 194

### 第三节 主体功能区战略与区域协调发展 / 196

一、《全国主体功能区规划》的主要内容 / 196

二、把握主体功能区建设中的关系 / 198

### 第四节 区域协调发展的实现路径 / 200

一、发挥市场的决定性作用和提高政府调控能力 / 201

二、整合区域规划和加强法制建设 / 201

三、充分发挥新型城镇化作用 / 202

四、统筹“四大板块”和“三个支撑带” / 203

## 第九章 资源节约和环境保护 / 207

### 第一节 生态文明与可持续发展 / 208

一、生态文明的起源与内涵 / 208

二、生态文明建设与中国可持续发展 / 211

三、建设生态文明的战略对策 / 214

### 第二节 循环经济 / 216

一、循环经济的内涵与起源 / 216

二、发展循环经济的重要意义 / 217

三、发展循环经济的路径与政策 / 222

### 第三节 低碳发展 / 223

一、“国际低碳经济”的起源与内涵 / 223

二、中国低碳发展的现状与问题 / 224

三、低碳发展国际态势及主要经验 / 225

四、中国低碳发展的路径与政策选择 / 230

## 第十章 劳动力市场与就业 / 233

### 第一节 劳动力市场概述 / 234

一、劳动力市场的特征与问题 / 234

二、中国劳动力市场的兴起与发展 / 235

三、经济全球化时代劳动力市场的新发展 / 236

四、劳动力市场主要理论与研究前沿 / 237

### 第二节 构建和谐劳动关系的挑战与对策 / 239

- 一、劳动力市场面临的问题与困境 / 239
- 二、过渡时期的劳动力市场特征 / 241
- 三、建立和谐劳动力市场的制度保障与对策 / 242

### 第三节 就业理论与政策 / 243

- 一、就业理论及其新发展 / 243
- 二、经济全球化下的就业特征与就业安全 / 245
- 三、中国就业的现状与问题 / 246
- 四、中国的就业政策 / 247

### 第四节 当前劳动力市场与就业的突出问题与改进对策 / 248

- 一、统一劳动力市场与就业发展中的制度性、体制性障碍 / 248
- 二、“人口红利”变化对劳动力市场与就业的压力挑战 / 249
- 三、人口老龄化对就业的冲击与影响 / 250
- 四、全球化对中国劳动力市场与就业带来的挑战 / 251
- 五、改革中国劳动力市场与就业制度的思考 / 252

## 第十一章 收入分配与社会保障制度 / 255

### 第一节 收入分配的基本问题 / 256

- 一、收入分配的基本概念 / 256
- 二、收入分配的基本理论 / 257
- 三、收入分配差距的衡量 / 259
- 四、收入分配的国际比较与借鉴 / 261

### 第二节 中国收入分配现状、问题与认识 / 262

- 一、我国收入分配制度的历史演变 / 263
- 二、收入分配现状与问题 / 264
- 三、对收入分配差距问题的再认识 / 265

### 第三节 中国收入分配改革的基本构想 / 267

- 一、明确树立公平的分配价值理念 / 267
- 二、健全功利与道义相结合的分配体系 / 267
- 三、实现政府职能的准确定位 / 268
- 四、实现按劳分配与按要素分配相结合 / 268

### 第四节 现代社会保障制度概述 / 270

- 一、现代社会保障制度的产生与发展 / 270
- 二、中国社会保险制度的主要内容:社会保险法 / 274
- 三、中国社会保险法评述 / 281

## 第十二章 金融发展与金融监管 / 283

### 第一节 金融发展与金融创新理论 / 284

- 一、金融发展与经济发展 / 284
- 二、金融创新理论与内容 / 287

### 第二节 中国金融体制改革与发展 / 289

- 一、我国金融体制改革的历程 / 289
- 二、当前金融体制存在的问题 / 294
- 三、当前金融体制改革的方向 / 295

### 第三节 系统性金融风险与宏观审慎监管 / 295

- 一、系统性风险和宏观审慎的含义 / 295
- 二、宏观审慎监管的政策架构 / 296
- 三、加强宏观审慎监管国际经验 / 298
- 四、构建宏观审慎监管框架的探索和实践 / 300

### 第四节 外汇储备的使用与管理 / 302

- 一、中国外汇储备的规模与属性 / 302
- 二、外汇储备使用 / 303
- 三、外汇储备管理模式 / 306

## 第十三章 坚持和完善基本经济制度 / 309

### 第一节 中国基本经济制度的形成与完善 / 310

- 一、中国基本经济制度的内涵 / 310
- 二、中国基本经济制度的形成 / 310
- 三、中国基本经济制度的建立与完善 / 313

### 第二节 积极发展混合所有制经济 / 314

- 一、混合所有制经济的概念与形成 / 314
- 二、基本经济制度的重要实现形式 / 315
- 三、积极发展混合所有制经济 / 316

### 第三节 推动国有企业完善现代企业制度 / 317

一、完善现代企业制度的重要意义 / 317

二、完善现代企业制度的重点 / 318

三、完善现代企业制度的主要措施 / 320

### 第四节 支持非公有制经济健康发展 / 321

一、非公有制经济的历史地位演进 / 321

二、非公有制经济的发展与贡献 / 322

三、支持非公有制经济健康发展 / 323

### 第五节 完善国有资产管理 / 325

一、改革国有资产管理体制 / 325

二、推行国有资本经营预算制度 / 329

## 第十四章 能源与粮食安全 / 333

### 第一节 概述 / 334

一、能源安全的基本内涵 / 334

二、粮食安全的基本内涵 / 335

### 第二节 全球能源格局与中国能源政策取向 / 336

一、全球能源供求格局变化与各国能源政策调整 / 336

二、中国能源安全现状 / 342

三、中国能源战略及其相关政策 / 347

### 第三节 全球粮食供求格局与中国粮食安全战略 / 348

一、全球粮食市场的变化趋势 / 348

二、中国粮食供求格局变化与面临的挑战 / 350

三、中国粮食安全战略选择 / 351

### 第四节 国家能源与粮食储备 / 353

一、国家战略物资储备的基本内涵 / 353

二、能源储备与能源安全 / 353

三、粮食储备与粮食安全 / 355

## 第十五章 积极推进全球经济治理 / 359

### 第一节 全球经济治理概述 / 360

- 一、全球治理的提出及其发展历程 / 360
- 二、全球经济治理的必要性与重要意义 / 361
- 三、中国应积极参与全球经济治理 / 363

## 第二节 全球贸易治理与中国参与 / 364

- 一、WTO 在全球经济治理中的重要作用 / 365
- 二、中国积极参与 WTO 并发挥重要作用 / 367

## 第三节 国际金融体系调整与中国参与 / 369

- 一、国际金融体系存在的问题 / 370
- 二、国际金融体系的调整 / 371
- 三、中国积极参与国际金融体系改革 / 374

## 第四节 全球能源治理与中国参与 / 375

- 一、全球能源治理的历史与框架 / 375
- 二、全球能源治理面临的挑战 / 377
- 三、中国积极参与全球能源治理的考量 / 379

## 后记 / 381