

政府与公共管理教材系列

政府经济职能 与宏观管理

(第二版)

ZHENG FU JING JI ZHI NENG YU HONG GUAN GUAN LI

郭小聪 编著

中山大学出版社

政府与公共管理教材系列

政府经济职能 与宏观管理 (第二版)

ZHENG FU JING JI ZHI NENG YU HONG GUAN GUAN LI

郭小聪 编著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

政府经济职能与宏观管理/郭小聪编著. —2版. —广州:中山大学出版社, 1999.4

ISBN 7-306-01239-8

I. 政…

II. 郭…

III. ①国家行政机关—行政管理 ②国家行政机关—宏观经济管理

IV. ①D035 ②F123.16

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路135号 邮编:510275

电话:020-84111998 84037215)

广东省新华书店经销

广东省农垦印刷厂印刷

(地址:广州市天河区东莞庄路 邮编:510610 电话:87290773)

850毫米×1168毫米 32开本 15.25印张 1插页 38.4万字

1997年5月第1版

1999年4月第2版 1999年4月第2次印刷

印数:3001—6000册

定价:22.00元

本书如发现有质量问题请直接与承印厂联系调换

内 容 简 介

《政府经济职能与宏观管理》是一本有助于系统掌握政府管理、调控社会经济的基本理论、知识和方法的教科书。其内容包括：政府经济职能的理论探寻，社会主义市场经济对政府职能的新要求，“市场失灵”与政府的经济管理角色，“政府失败”与政府经济管理效能的改进，政府管理经济的体制模式与机构设置，政府管理宏观经济的目标、过程、方法和政策，各级地方政府调控地方经济的职能、机构和工作重点，等等。

本书谋篇布局合理，逻辑严密，较好地把握了政府推动社会经济发展的内在规律和机制；行文流畅，说理清楚，资料丰富，既有一定的理论深度，又有很强的实用性。

本书适合高等院校的学生、各级政府机关工作人员、企事业单位管理人员以及一切社会公共组织的公职人员阅读，它可以作为高等院校文科管理类专业的教科书或参考书，也可以作为政府机关和企事业单位培训管理人员的教材。

这是一个颇有重大现实意义的研究课题

——《政府经济职能与宏观管理》序

夏书章

面对由青年学者郭小聪编著的《政府经济职能与宏观管理》一书清样，我由衷地觉得可喜并乘兴欣然命笔，写几句表示祝贺。

首先，这是一个颇有重大现实意义的研究课题。世所周知，自实行改革开放政策以来，我国一直以经济建设为中心，已取得有目共睹的巨大成就。为了更好地继续前进，如何正确发挥政府作用、加快转变政府职能，也随着深化改革而提上议事日程。这个选题好，很值得进行全面、系统、理论联系实际、中外对比的研究。而本书的编著者正是这样着眼和着手去做的。

其次，全书注意到理论与实践的密切结合，编著者在这方面所作的努力明显可见。在社会主义市场经济条件下，如何正确发挥政府对经济的管理、推动作用，既是一个重大的理论问题，更是一个需要切实解决的实践

问题。因此，研究这方面的问题，坚持理论联系实际的风气是十分重要的。应当认为，该书较好地做到了这一点。例如，关于政府缘何要管理经济的问题，编著者先进行了理论探索——从近现代西方各经济学派的想法到马克思主义（包括了马克思、恩格斯、列宁、毛泽东、邓小平）的理解，然后再从市场失灵的原理论证现代社会经济生活需要政府干预的道理，最后落笔在社会主义市场经济对我国政府经济管理职能的新要求，以及如何避免“政府失败”和改善我国政府管理经济的效能问题上。整个论述过程明显地贯彻了从抽象到具体、从理论到实际的原则。又如，有关政府管理宏观经济的基本原理和政策，编著者没有停留在一般性的介绍，而是结合我国的基本国情和经济状况来论述，并对我国不同级别的地方政府在分级调控体系中的不同调控重点分章介绍。所以，本书不仅有一定的理论深度，而且实践性、可行性、可操作性也较强。

复次，该书在坚持中国特色的同时，未忘借鉴西方有益的经验，并且将两者之间的关系处理得比较好。我们知道，西方国家政府管理经济的理论和体制模式，是在市场经济发展过程中形成的。其中的科学成分可以为我所用，但不能照抄照搬。因为，市场经济虽然有其共性，但我国要建立的是社会主义市场经济，经济基础的差别性必然反映在政府管理经济的制度、体制、方法和政策上。因此，我们既要大胆借鉴西方国家的科学理论和方法以及成功的经验，又要善于总结自己的经验，在

保留过去运用的并被实践证明有效的因素和积累改革开放中形成的新经验的基础上，建立具有中国特色的政府管理宏观经济的理论体系。此书对这两个方面的处理比较恰当。例如，在论述政府管理经济中容易出现缺陷时，既大胆地借用西方的公共选择理论进行分析，又注意了我国的特殊国情，从总结我国几十年经济建设的经验中提出改善政府管理效能的具体途径的可取见解；在论述政府管理经济的体制模式时，既通过比较西方几个发达国家（包括美国、法国、原联邦德国和日本等国）的体制模式提出有启发性的意见，又探讨了我国政府管理经济的体制改革的模式和机构改革的框架；在论述政府管理宏观经济的政策时，虽然按照西方经济理论的要求来叙述其功能，但始终把重点放在社会主义市场经济条件下我国宏观经济政策的特点、选择和实施上；等等。尽管本书的书名没有“中国”二字，但其内容的中国特色则比较浓厚。

最后，全书的篇章结构的布局、安排比较合理。全书共分三篇十四章，以政府经济职能作为逻辑起点，顺次展开了政府经济职能的理论探索、市场经济条件下的政府职能转变、政府经济管理效能的改进、政府管理经济体制和机构设置、政府管理宏观经济的目标、过程、方法和政策，以及中国各级地方政府在分级调控中的职能和运作等内容，较好地体现了政府推动经济发展的内在规律和机制，有利于公共管理类（包括公共行政、行政管理等）专业的学生系统地掌握政府管理宏观经济的

基本理论、知识和方法。

以上可以说是本书给人以较深印象的几个特点。另据了解，该书是作为专题性的教材来要求和设计的。由于强调对教学对象的针对性和受教学目的的限制，因而也难免有一些不足之处。如对个别理论问题和实际问题，分析还不够深入等。当然，政府管理宏观经济的问题，是一个复杂的世界性课题，也是一个长斯性的课题，有许多理论仍有待进一步研究。我们也由衷地希望、期待，并且相信本书编著者一定会继续努力，在此项研究中不断上新台阶、有新突破、作新贡献。

1997年4月于中山大学

前 言

从 90 年代起，我为公共行政管理专业和政治学专业的本科生讲授有关政府宏观经济管理的课程。在教学的过程中，感到需要有一本体现公共行政管理专业特色的政府经济管理教材，把政府经济职能理论和宏观经济管理的基本原理、方法和政策结合起来，使学生能够在有限的学时内系统地掌握有关政府管理经济的职能、体制、机构、过程、方法、政策的基本原理和知识，以满足社会需要。于是，经过几年的准备和一年多的整理，就有了这本《政府经济职能与宏观管理》。

该书由三篇十四章组成。第一篇分四章，主要讲授政府经济职能的理论、政府经济职能在社会主义市场经济中的实践、政府管理经济效益的改善以及政府经济管理体制和机构设置；第二篇共五章，主要包括政府管理宏观经济的目标、过程、方法和政策；第三篇分五章，主要讲授各级地方政府的经济职能和经济调控。这样的篇章结构是根据当代政府推动经济的内在逻辑而展开的。

在政府与经济的关系问题上，西方历来存在两种主张，即自由放任主义和国家干预主义。自由放任主义主张政府不应干预经济生活，认为自由竞争这只“看不见的手”能够自发地调节生产的进行，政府干预私人经济生活会起阻碍作用；政府干预主义则力主政府应该利用行政的、法律的和经济的手段管理经济，以弥补市场经济本身难以克服的缺陷。两种主张之间似乎难以互相说

服，从近代的主张自由放任的古典学派与主张保护主义的重商主义的争论，到现代的凯恩斯主义的国家干预主义与传统的和新的经济自由主义的论战，概莫如此。但只要深入研究，就不难发现，自由放任主义并非完全否定政府对经济的保护、推动作用，并非反对一切国家干预的政策，只是干预的程度和范围非常有限而已（参见本书第一章第二节）。可以说，或多或少地肯定政府对经济的保护和推动作用，是绝大多数经济学家的共识。

至于在实践中，资本主义国家的政府对经济的态度，则表现出极大的灵活性和适应性。资本主义早期的政府，对经济采取少干预的政策，是由当时的经济状况决定的。资本主义经济的初步发展需要政府对经济的某种超然倾向，因而，政府对经济运行的自由放任以及政府经济职能的简单、管理机构的狭小，就构成了早期资本主义政府的特征。但是，随着资本主义经济关系的发展变化，尤其是当资本主义出现经济萧条、经济危机的时候，资本主义各国政府都通过行政的力量来促使经济的正常运转，推动经济的发展。30年代美国的“新政”，第二次世界大战以后西方各国政府普遍采取干预政策的倾向就是明证。最近美国克林顿政府的政策实施，也显示新经济自由主义的衰落与国家干预主义的复出。

当代社会，由于世界经济的日益规模化、一体化和复杂化，又由于政府机构的健全和能量的增强，经济的发展已经无法脱离政府的推动，政府对经济的推动作用也越来越明显和突出。最有说服力的事实，是亚太地区各国政府对经济的成功干预。继亚洲“四小龙”之说后，最近又有“亚洲十国”之说。这10个国家分别是新加坡、马来西亚、泰国、印度尼西亚、菲律宾、越南、文莱、日本、中国和韩国。1994年，上述10个国家与欧洲联盟的贸易总额达2415亿美元，超过了欧洲联盟同美国的贸易额（2350亿美元）。最近5年，“四小龙”和被称为“第二代新兴工

业国”的马来西亚、泰国，其经济以年平均 7% 的增长速度推进。中国实行改革开放以来，更是以年平均接近 10% 的高速发展。在 60 年代初期，亚太地区的国民生产总值仅占世界国民生产总值的 4%，目前这一数字已达 25%，经济学家们估计到本世纪末将增至 30%，到 2023 年将高达 50%。^① 亚太地区经济为何能够获得如此快的增长速度并能够长期稳定地发展呢？多数学者的研究结论是：政府的干预功不可没。政府的成功干预，构成了亚太地区经济高速发展的一大原因和“特色”。

当然，政府干预的成功是有前提条件的，那就是坚持市场导向。就像市场缺陷需要依靠政府力量来弥补一样，政府的缺陷也需要借助市场的力量来克服。亚太地区各国政府干预经济能够获得成功，与各国政府坚持市场导向是分不开的。所以，建立社会主义市场经济体制，是更好地发挥我国政府对经济的推动作用的基本前提。

一般来说，政府对经济的推动作用具体表现在如下四个方面：

第一，职能性推动。职能包含了职责和功能两层意思。所谓职能混乱，实质上是指职责不清导致的功能紊乱。一个政府如果职责界限不清楚，管了许多不该管、管不了和管不好的事情，必然影响其功能的正常发挥。但只要政府的职能明确，职责界限清楚，在其职能范围内高效率运行，就能形成政府对社会经济发展的强有力的推动。我国经济发展中的一个难题，就是政府职能混乱，政府与企业的职能界限不清，政府履行了企业的职能，而企业则履行了政府的部分社会管理职能。结果是各自的力都用到不该用的地方上面，推动力自然难以形成，出现政府对企业推而难

^① 参阅杨雁斌：《稳定调整与高速发展——90 年代前半期的全球经济及亚太区域发展评析》，载《国外社会科学》1996 年第 4 期。

动甚至推而不动的局面。几年来强调的转变政府职能，实质上就是要理顺政府与企业的关系，明确政府的职能方向和界限，让政府在其发挥职能的范围内高效运行，以推动社会经济的发展。

第二，结构性推动。由于政府的结构是履行其职能的组织保证，因而政府管理经济的结构性因素也会对经济发展产生重大的影响。政府管理经济的结构性因素，包括国民经济各部门的组织管理形式、管理权限划分、管理机构设置。它不仅涉及政府与企业的关系、部门与部门的关系、中央与地方的权限划分，也涉及政府管理机构的规模，还涉及不同经济部门、不同经济地区对管理机构模式的不同要求，如工业经济与农业经济要求有不同的管理机构模式，城市与农村、沿海与内陆对管理模式也有不同的要求。只有结构良好的政府，才能推动社会经济的充分发展。过去，我国政府对社会经济的干预度虽然很大，但推动力不大，原因之一是政府经济管理结构不合理。所以，我国十几年来的经济改革和行政改革，很重要的方面就是结构性改革。通过一系列的结构性改革，使我国政府的结构性因素更加符合社会主义初级阶段的经济情况，加大了政府对社会经济的推动力。

第三，管理性推动。管理社会经济是政府应有的责任，但政府采取什么样的管理方式和管理手段，在哪些方面和环节进行管理，以及管理到什么程度，都可能对社会经济的发展产生不同的效果。我国实行改革开放前，政府对社会经济的管理效果不佳的重要原因之一，是政府对经济的管理方法简单化、单一化，以行政方法和指令性计划手段为主；管理范围太宽，几乎包揽了微观经济的所有方面，企业只是被动完成生产计划而已，毫无自主权和主动性可言。结果是政府既管不好宏观，又管死了微观。所以，要提高政府管理社会经济的效果，在方法上必须坚持以经济方法和法律方法为主，辅之以必要的行政方法和计划手段；在范围上要确立“宏观管住管好，微观放开搞活”的原则和市场的主

导地位，让企业真正成为“享有自主经营、自主盈亏权责，具有法人资格的商品生产、经营单位”。我国的实践证明，这样不仅没有削弱政府对经济的作用，相反提高了政府的经济推动效果。

第四，政策性推动。政策是政府在一定时期为达到一定目标、计划而制定的行为准则。政府既是制定政策的主体，又是执行政策的主体。任何一项政府的政策，都能反映政府在提倡什么、支持什么、反对什么、限制什么，反映社会经济资源的分配方向和额度。因而，政府的政策会直接或间接地对社会经济的运作产生重大影响。在市场经济条件下，政府对社会经济的推动作用，主要是通过其宏观经济政策来实现的。宏观经济政策实质上是量化的政府调节经济运行的行为准则。政府根据计划期内宏观经济的各种预期总量与宏观经济的实际运作总量的平衡或偏差状况，规定出宏观经济的实际运行总量的变动方向和程度，并作为政府调节经济运行的基本方针和行为准则，以经济政策的形式发生作用，从而使宏观经济的实际运行总量与预期总量相协调，保证社会经济按预期目标发展。宏观经济政策作为量化的政府调节经济运行的基本方针和行为准则，具有特别强烈和灵敏的调节作用，它无论是比政府的直接行政强制，还是比市场的自发调节，都要优越得多，其推动作用要大得多。

该书的篇章结构正是沿着上述政府对经济的推动作用的内在逻辑而展开的。政府对社会经济的职能性推动和结构性推动逻辑，主要在上篇演绎，其管理性推动和政策性推动则在中篇演绎。至于下篇，主要是根据我国宏观经济实行分级调控的实际需要，结合上述政府的经济推动作用进行综合概述。

本书的编写，既大量地借鉴和吸收了国内外有关政府经济职能与宏观经济管理的著作、论文，也凝结了本人近年来的研究成果。这些成果，主要集中在上篇，如有关国家职能与政府职能的联系与区别，有关政府经济职能的理论发展研究，有关加强政府

权威问题研究，有关改善政府管理效能研究，有关在政府管理中注入市场因素问题研究，等等。但初涉该研究领域，见解尚浅，简陋之处，敬请批评指正。

郭小聪

1996年12月

于广州康乐园

目 录

上 篇

政府经济职能与管理体制

第一章 政府经济职能的理论探寻	(1)
第一节 政府职能的基本概念	(1)
一、国家本质与国家职能	(1)
二、政府职能及其与国家职能的关系	(5)
三、政府经济职能的含义及其性质	(10)
第二节 近现代西方主要经济学派对政府经济职能的看法	(14)
一、自由放任主义	(14)
二、政府干预主义	(16)
三、新自由主义	(21)
第三节 马克思主义对新政府经济职能的认识	(24)
一、马克思、恩格斯的初步设想	(24)
二、列宁在实践中的认识	(29)
三、新中国建立前后毛泽东的认识	(35)
四、改革开放中邓小平的认识	(38)
第二章 市场经济与政府经济职能	(45)
第一节 市场经济与社会主义市场经济	(45)

一、市场经济的含义和特征	(45)
二、社会主义与市场经济的一致性	(48)
三、我国社会主义市场经济的特色	(51)
第二节 市场失灵与政府经济角色	(54)
一、市场失灵的含义及其原因	(54)
二、市场失灵的类型	(57)
三、市场经济中政府的经济角色	(61)
第三节 市场经济对我国政府经济职能的新要求	(64)
一、强化政府对经济的宏观调控职能	(64)
二、强化国有资产的经营管理职能	(66)
三、强化社会管理和公共服务职能	(69)
 第三章 “政府失败”与政府管理效能改进	(73)
第一节 西方“政府失败”理论	(73)
一、“政府失败”的类型与原因	(73)
二、走出“政府万能”的误区	(78)
三、走出市场与政府的二难选择	(81)
第二节 政府经济管理效能的改进	(83)
一、强化政府权威	(84)
二、转变政府职能	(90)
三、提高政府政策能力	(95)
四、利用市场力量改善政府服务功能	(102)
 第四章 政府管理经济的体制与机构设置	(107)
第一节 经济体制的概念与合理化标准	(107)
一、经济体制的含义与内容	(107)
二、经济体制的核心和合理化标准	(111)
第二节 发达国家政府管理经济体制的借鉴与启示	(115)

一、发达国家政府管理经济的体制模式·····	(115)
二、发达国家政府管理经济的体制对我国的启示·····	(124)
第三节 我国政府管理经济体制的改革·····	(128)
一、我国原有经济体制形成的原因和特点·····	(128)
二、我国政府管理经济体制改革的方向·····	(131)
第四节 政府经济管理机构·····	(134)
一、设置政府经济管理机构的基本原则·····	(134)
二、我国政府经济管理机构改革的框架·····	(138)
三、我国政府经济管理机构的改革重点·····	(140)

中 篇

政府管理宏观经济的基本原理与政策

第五章 宏观经济管理的概念与目标·····	(145)
第一节 宏观经济管理的概念与特点·····	(145)
一、宏观经济管理的概念·····	(145)
二、间接宏观经济管理不同于直接宏观经济管理的 特点·····	(150)
三、我国宏观经济管理不同于西方资本主义国家的 特点·····	(152)
第二节 宏观经济管理的目标与变量·····	(157)
一、宏观经济管理的狭义目标·····	(157)
二、宏观经济变量·····	(163)
三、宏观经济管理的广义目标与指标·····	(166)
第三节 宏观经济管理目标的选择·····	(168)
一、宏观经济管理目标选择的必要性与原则·····	(168)
二、宏观经济战略目标的选择依据·····	(171)