

中国经济行政管理学

蒋云根 编著



中国纺织大学出版社

中国经济行政管理学



中国纺织大学出版社

内 容 提 要

经济行政管理是行政管理专业的一门重要课程,主要研究作为“经济人”的政府如何管理经济的问题。

本书共分十章,是以中国社会主义市场经济体制的发展和政府职能转换为社会背景,从政府职能创新入手,具体分析了政府所承担的经济政策管理、国有资产管理和经济行政管理手段;从政府组织和政府公职人员两个角度对政府自身的“经济性”作了研究,提出对政府实行经济约束和效率要求的设想;围绕政府形象和政府能力两项要素探讨了政府自身资源开发问题;并从行政组织、行政决策与行政人事三个方面探索了经济行政管理现代化的发展途径。

全书在理论框架、内容设置、观点表述等方面都颇有新意,可以引发同行专家学者对有关课题作进一步的探讨。本书主要适合大学文科师生,党政机关领导干部,企业管理人员以及对政府管理问题感兴趣的对象阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国经济行政管理学/蒋云根编著. —上海:中国纺织大学出版社,2000. 8
ISBN 7-81038-297-7

1. 中… I. 蒋… II. 经济管理:行政管理-中国
N. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 31801 号

责任编辑 石红敏

封面设计 张一杨

责任校对 季丽华

中国经济行政管理学

蒋云根 编著

中国纺织大学出版社出版

(上海市延安西路 1882 号 邮政编码:200051)

新华书店上海发行所发行 中国纺织大学印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:6 字数:160 千字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

印数:0 001—2 500

ISBN 7-81038-297-7/F·042

定价:14.80 元

前 言

在市场经济体制下,政府的经济职能、政府与市场的关系总是成为政治学、经济学及行政管理学研究的热门课题。我国自1949年确立高度集权的计划经济体制后,政府长期成为调节经济活动的唯一主体,这样,无论在经济行政管理体制,还是管理政策、管理方法等方面,都相对比较简单,从而在理论研究方面也没有受到太多的关注。随着社会主义市场经济体制的确立与发展,政府不再是调节经济的唯一力量,作为第二种调节力量的市场,在经济活动中开始发挥着越来越重要的作用。市场力量的介入,促使政府职能发生相应转变,客观上要求政府在经济行政管理体制、经济行政管理政策、经济行政管理手段等方面有所更新。面临这些新的情况、新的课题,作为同我国社会主义市场经济发展及政府职能转变要求相适应的经济行政管理学科便应运而生。

近几年来,国内一些相关学科的学者重视政府调节经济课题的研究,陆续有专题性的研究成果面世。部分高校已对本科生或研究生开设经济行政管理课程,促进了该课程的学科建设。作者在经过对几届学员实施教学的基础上,编著了《中国经济行政管理学》这本教材,一方面可为有关课程的教学提供参考资料,另一方面,也是想为这门学科的建设与发展起到抛砖引玉的作用。

由于西方市场经济体制确立得比较早,因而对这方面问题的研究起步也要早得多。实际上,自16~17世纪开始,随着资本主义经济的发展与自由竞争的市场经济体制的确立,一些古典经济学家就已开始重视对政府同经济关系的研究,逐渐形成了经济自由主义的理论,其中尤以亚当·斯密的“看不见的手原理”和萨伊的“萨伊定律”

影响最为深远。尽管经济自由主义思想在西方经济学理论和经济行政管理实践中曾占据相当长的统治地位,但这种以“市场万能”为基础的理论毕竟不是绝对可靠的,在种种因素的考验下,这种理论的缺陷日趋明显地暴露出来,尤其是20世纪30~40年代发生于资本主义世界的经济危机,更是打破了经济自由主义“微观机制自动解决宏观经济问题”的神话,从而孕育出凯恩斯“有效需求不足”的理论,强调了政府对经济活动干预的必要性。凯恩斯的理论奠定了政府经济行政管理的基础,开创了资本主义国家对宏观经济实施行政管理的先河。而自20世纪70年代后,欧美一些国家出现了失业与通货膨胀并存的“滞胀”局面,以美国经济学家弗里德曼为代表的经济学家提出“新经济自由主义”理论,对市场与政府在经济活动中的功能极其缺陷提出了一些新的看法。

纵观西方经济行政管理理论的发展轨迹,可以看到各种理论的形成与更替都同市场经济发展过程中所出现的情况与问题密切相关。尽管西方一些资本主义国家在资源的优化配置上充分发挥市场的基础性作用方面具有不少共同特性,但由于各国的历史、社会、文化背景方面的差异以及市场发育程度上的不同,政府对经济实行的行政干预在广度、深度和干预方式等方面都各有自身的特色。中国是社会主义国家,有着独特的国情,社会主义市场经济体制刚刚处于起步阶段,因而,在建构中国经济行政管理理论过程中,一方面,需要参考与借鉴国外某些合理的思想、观点及行之有效的做法,另一方面,必须从中国实际出发,注意分析我国社会主义市场经济发展过程中所出现的现实问题,进行有针对性的、有价值的理论研究。

本书第二、第三章主要对西方经济行政管理理论发展概况及部分资本主义国家经济行政管理实践作了梳理、整合;在此基础上,第四章分析了我国经济体制转轨同政府职能转换之间的内在联系,特别是从经营职能更新、调控职能更新、服务职能更新和制度创新等四个方面探讨了政府职能创新问题;第五、第六章具体考察了政府如何

运用各项经济政策实施对社会经济活动的调节与管理,突出了始终困扰着我们的对国有资产的管理问题;在随后的第七章中,主要探讨了经济行政管理的手段,在对行政、法律、经济这三种调控手段的作用分析之后,专门提出了道德手段的调控价值问题;第八、第九章集中对政府自身作了分析研究。作为经济行政管理的主体,政府自身的形象如何?自身的能力怎样?如何优化政府自身的整体素质?这一切,都直接关系着政府能否有效行使其经济职能,因而有必要进行思考与探索;最后一章,对我国经济行政管理现代化问题作了一些分析。

对尚处于经济体制转轨过程的中国来说,经济行政管理学只能说是一门正处于发展中的新兴学科,不仅在学科体系、内容设计方面需要不断完善,对于一些基本的理论和实践问题,更需要作进一步的探讨。在此,恳切希望能够得到专家、同行以及读者的指教。

作 者

2000年6月

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
一、行政管理和经济行政管理	1
二、经济行政管理的特征	4
三、经济行政管理的主要功能	6
第二章 西方经济行政管理主要理论及演变	14
一、经济自由主义理论	14
二、凯恩斯的“有效需求不足”理论与政府干预思想	16
三、新经济自由主义	18
第三章 国外经济行政管理模式比较借鉴	20
一、美国政府的经济行政管理模式	20
二、日本政府的经济行政管理模式	23
三、德国政府的经济行政管理模式	27
第四章 中国市场经济体制和政府职能创新	32
一、政府经济职能	32
二、转变政府职能是社会主义市场经济体制的内在要求	34
三、政府职能创新	39
第五章 经济政策管理	56
一、产业政策	56
二、财政政策	60
三、货币政策	75
四、收入政策	79

第六章 国有资产管理	84
一、完善国有资产的管理体制	84
二、资产经营管理	86
三、加强国有资产的监管	100
第七章 经济行政管理手段	106
一、行政手段	106
二、法律手段	112
三、经济手段	120
四、道德手段	129
第八章 政府自身的经济研究	138
一、作为“经济人”角色的政府	138
二、政府公职人员的经济性	139
三、对政府的经济约束	140
四、对政府的效率要求	146
五、政府采购管理	151
第九章 政府自身资源开发	156
一、政府形象资源开发	156
二、政府能力资源开发	163
第十章 经济行政管理现代化之路	167
一、行政组织现代化	167
二、行政决策现代化	173
三、行政人事现代化	180

第一章 绪 论

一、行政管理和经济行政管理

马克思主义认为：“行政是国家的组织活动。”^① 这意味着，自有国家以来，也就随之产生了行政活动，国家与行政具有一种内在的必然联系。现代行政管理主要是指国家通过行政机关对国家的政治、经济、文化、教育等方面事务的管理，它所涉及的范围包括国家机构的设置、人员编制、人事管理、财政管理、经济管理、企事业单位的行政管理以及行政立法等等。

在行政管理活动中，政府工作的重点应放在管理经济方面。马克思恩格斯曾指出：“亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能，即举办公共工程的职能。”^② 在古代东方一些国家的政府机构中，设有财政、军事、公共工程三大部门，其中管理经济就占了两个，可见其地位之重要。我国西周初年，姜尚提出“大农、大工、大商谓之三宝。——三宝安，则国安”。^③ 将农、工、商三种经济的完善发展，作为国家管理经济的主要目标，并将此与国家的长治久安联系起来。秦汉时期，中央专门设立经济管理机构，秦时名治粟内史，汉景帝时更名为大农令，汉武帝时更名为大司农，该管理机构“掌诸钱谷金币，郡国四时上月旦见钱谷簿，其逋未毕，各具别之。边郡诸官请调度者，皆为报给，损多益寡，取相给足”。^④ 凡国家财政收支、军国用度，包括田租、口赋、盐铁酒专卖、均输平摊、货币管理等，均为大司农职掌范围。

① 《马克思恩格斯全集》第一卷第 479 页。

② 《马克思恩格斯全集》第二卷第 64 页。

③ 《六韬·文韬·六守篇》。

④ 《后汉书·百官志》。

三国时,魏于尚书台始设度支尚书,掌管财政收支;盐铁自汉武帝时收为官营。三国时蜀、魏均设有专门机构管理。至宋代,设置三司使为财政长官,三司为:盐铁司,管理工商收入和兵器制造等;度支司,掌管财政收支和漕运等;户部司,管理户口、赋税等。这样,三司使实际上成为宋代经济行政管理的指挥中心。明代设吏、户、礼、兵、刑、工六部管理政务,其中户部和工部是管理经济的主要部门,户部主管户口、田赋、垦荒、纱锭、物价、关市、坑冶、盐课、漕运、采买、禄廩等等,集中了全国的财政经济、金融贸易和交通运输的决策权;工部则主管全国的官营手工业,同时兼管农业屯田。

历史告诉我们,任何性质、任何朝代的国家机构都需要实施对经济的管理,通过确立经济行政管理的体制,制定经济政策,建立田亩制度,实行对国民经济的调节、控制和监督,增加生产,征收赋税,满足统治阶级的需要,维护社会的生存、稳定与发展。

对于资本主义国家来说,国民经济发展的速度、比例及财政收支状况,直接关系到统治阶级自身利益与执政地位的稳固性,故而成为关注的焦点。一些资本主义国家每逢大选,下台者往往是由于经济方面发生了麻烦,出现诸如通货膨胀、市场、物价、失业等等问题;而能够连任或上台者,一般都是在经济方面获得某些成功或提出复苏经济的有力措施,从而争取到了民众的选票。例如美国总统克林顿虽发生了对莱温斯基的性骚扰案,但是,由于他在担任总统期间,美国经济连年持续增长,这一“政绩”在相当程度上帮了克林顿大忙,使其免受弹劾而侥幸过关。资产阶级政府为了获取更大的经济利益,为了赢得更多的政治资本,为了更久地维护统治权力,也需要大力发展生产,创造出更高的劳动生产力,为此,他们必然要重视政府对国民经济的管理职能。

列宁指出:“在任何社会主义革命中,当无产阶级夺取政权的任务解决以后,随着剥夺者及镇压他们反抗的任务大体上和基本上解决,必然要把创造高于资本主义社会的社会经济制度的根本任务,提

到首要地位。”^①“如果对于产品的生产和分配不实行全面的国家计算和监督,那么劳动者的政权,劳动者的自由,就不能维持下去,资本主义压迫制度的复辟便不可避免。”^②俗话说:“创业难,守业更难。”夺取政权只是万里长征第一步,如何管理好政权,有更长、更艰巨的路需要我们去走,其中,如何管理经济、发展经济,直接关系到政权的巩固与否。1992年初,邓小平在南方谈话中明确指出:“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^③2000年2月,江泽民同志在出席广东茂名高州市领导干部“三讲”教育会议发表的重要讲话中指出,要把中国的事情办好,关键取决于我们党。只要我们党始终成为中国先进社会生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益的忠实代表,我们党就能永远立于不败之地,永远得到全国各族人民的衷心拥护并带领人民不断前进。经济基础决定上层建筑,“三个代表”中,首要的是做先进生产力发展要求的代表。有了先进的生产力,又有先进的社会制度,就能创造更多更好的物质财富和精神财富,就能在与不同国家、不同力量的竞争中站稳脚跟、走在前面,就能更有力量地提高综合国力。我们党的一切奋斗,归根到底都是为了解放和发展生产力,党的一切方针政策都是要最终促进生产力的不断发展,促进国家经济实力的不断增强和人民生活水平的不断提高,从而更好地代表人民的利益。可以说,重视经济行政管理,解放和发展现代生产力,这是社会主义本质所规定的,而政府,则自然应成为国民经济的管理中心。因此,经济行政管理一般是指政府依法对社会经济事务实行宏观的、综合的、适度的及科学而有效的管理,不断解放生产力,促进社会经济健康而全面的进步与发展。

就一般意义而言,任何一种管理活动都包含有管理主体、管理客

① 《列宁选集》第三卷第509页。

② 《列宁选集》第三卷第506~507页。

③ 《邓小平文选》第三卷第373页。

体以及管理目的、管理方法等基本要素。在社会主义市场经济体制下,实行政企职责分开,所有权与经营权分离,政府将不再对企业经营进行直接干预,但它仍承担经济行政管理的职能,这就是说,在市场经济体制下,政府仍然担负着一定的经济管理职能,各级政府依然是经济行政管理的主体。

二、经济行政管理的特征

从市场经济发展的要求和一些国家实际经验来看,经济行政管理主要体现出以下特征:

(一)行政性

经济行政管理的主体为国家各级政府,这是一种政府凭借行政权力在一定范围内对经济实体所实行的行政性管理。在经济行政管理关系中,尽管各级政府不直接干预企业经营,但这种间接管理依然具有一定的行政权威性。在经济行政管理体系中,各级政府之间的关系是统一领导、分级负责的关系:中央政府是最高行政管理机构,对于中央政府制定的各项有关经济管理政策,各级地方政府必须认真贯彻执行;各级地方政府可以拥有相应的管理地方经济的自主权,但必须以服从中央政府的统一管理为前提。

(二)经济性

政府本身可说是一个经济单位,需要一定的经济投入才能运转,从而行使其经济行政管理职能;同时,政府又是建立在千千万万个各种类型经济主体之上的经济调节者。这样,在经济行政管理过程中,必然贯穿着“经济”这样一条主线。

经济行政管理的经济性特征,包含着对政府活动的两方面要求:其一,政府的职能成本。完成既定的政府经济管理职能需要花费一定的财政支出,这种支出一般称之为职能成本。在政府经济职能合理性的基础上,职能成本的高低能够反映出政府内在的工作效率。这里有几种情况:①完成同样的经济职能,如果政府的行政支出低,说明工

作效率较高,支出高则说明工作效率较低;②如果政府经济职能增加,行政支出没提高或提高不多,也能反映出政府工作效率的提高;③如果政府经济职能减少,政府行政职能也减少,并且支出的减速高于职能的减速,表明工作效率提高,反之则是工作效率降低。其二,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,国民经济的整体效益提高,则政府的效率提高,反之则降低;如果政府经济职能减少,行政支出也减少,国民经济整体效益不变或提高,这是在更高的层次上提高了政府工作效率,这也是政府经济行政管理所要追求的最终经济目标。

(三)政治性

经济行政管理的基础是政府的行政权力,而政府的行政权力是国家政治斗争的产物,应当为国家特定的政治目标服务。经济行政管理是按照一定的法律、法规,运用行政权力对经济事务进行管理的一种组织活动,它在执行自己的经济职能过程中,始终坚持四项基本原则,为我国最大的政治——实现四个现代化服务。恩格斯指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”^① 历史经验告诉我们,任何国家的政治统治都要首先通过执行经济职能得以巩固,只有经济的稳定发展,才能实现政治稳定与政治统治的合理性、连续性。经济发展固然有其自身的规律性,但任何经济管理都必须坚持国家的政治目标,在经济行政管理活动中,坚持社会主义方向,坚持解放和发展生产力,坚持维护和发展社会整体利益,这是始终不能忽视的一项政治目标。

(四)科学性

现代经济行政管理必须排除传统的单凭主观经验的管理模式,建立在现代科学技术、科学成果和科学原则的基础上,使得管理体

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷第54页。

制、机构设置、政府职能、管理方式以及其它各项经济行政活动,都能符合现代社会条件下经济行政管理的客观规律性,符合科学性与合理性。在网络信息时代来临之际,将网络技术应用于经济行政管理过程,对管理体制的完善与管理方式的更新必然带来积极效应,从而增强经济行政管理的科学性。

(五)规范性

经济行政管理作为政府有组织的行为,应形成严密的组织系统和完善的决策、运行、监督及反馈的行政程序,并建立相应的法律程序体系,依法行政,违者必究。政府重大的经济计划、经济决策一般都得经过人民代表大会审查批准,并在执行过程中定期向人民代表大会汇报,接受人民代表的视察和检查。当然,由于受国内外各种因素的影响,社会经济生活本身往往会发生计划与经济预测之外的情况,对此,政府可充分发挥职能部门的独立自主性,以确保经济运行的正常进行。

三、经济行政管理的主要功能

在计划经济体制下,我国的经济行政管理表现为政府对社会经济生活实行直接的、“一揽子”的管理与控制。1992年10月12日,中国共产党第十四次全国代表大会提出了建立社会主义市场经济的改革目标,由此使政府经济行政管理面临新的任务与要求,即如何使管理职能适应市场经济发展的需要。十四大报告提出:“我们要建立的社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益好的环节中去,并给企业以压力和动力,实现优胜劣汰,运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点,促进生产和需求及时协调。同时也要看到市场有其自身的弱点和消极方面,必须加强和改善国家对经济的宏观调控。”

在古典经济学家理想主义的市场经济模型中,市场机制具有自动调节供求的功能,每一个参加市场活动的经济主体,在价格的逐步变动下,能够根据自己的偏好调整供给与需求,从而使两者不断保持一致,并且在这种供求均衡发展,实现资源配置的最优化。由此论及,政府对经济活动的干预便成为多余。

对市场实际功能的进一步分析,可以看到,市场机制对资源自身实现最优配置,并不是无条件的,它要求:第一,市场的普遍性。所有物品和人力资源都可以进入市场,通过市场进行交易;第二,市场的完善性。能够为进入市场的所有经济个体提供公平竞争的环境条件,经济个体对市场具有理性的认识,并能理性地从事交换行为,市场大门畅通,可确保经济个体自由进出;第三,信息的完备性。能够及时为经济个体提供各类详细而准确的经济信息,价格信息准确而可靠。然而,在现实经济活动中,上述条件并不具备:首先,市场的普遍性要求各类物品和资源都能进入市场,但实际上,不少资源和物品根本无法进入市场交易,或者不必实行交易;其次,市场的完善性也只是具有理论上的可能性,由于进入市场的交易者总是有限的,由于买者和卖者不可能总是理性地作出选择,他们所追求的往往首先是自我的经济利益,而不太会将社会经济目标作为最高目标,由于现行的价格体制并不总是灵敏、公正与有效,故而完备的市场活动、市场竞争只能是一个难以实现的理想;再次,信息的完备性要求各类经济信息完整而准确,但由于信息渠道缺乏畅通,使得市场交易双方对交易物品的质量、价格、供求状况常常不能获得充分而可靠的了解。

这样,就理论上而言,古典经济学说所设计的完备的市场机制可以实现市场供求关系的均衡化与经济资源配置的最优化,但是,这种完备的市场机制所必须具备的一系列条件在现实经济生活中又是不可遇也不可求的。这说明,在实现供求均衡、资源配置最优化方面,市场机制尽管具有不可忽视的作用,但这种作用毕竟是有限的。为此,需要采取市场以外的有效措施,对市场缺陷予以弥补,这样,政府干

预便成为发展与完善社会主义市场经济过程中不可缺少的组成部分。

在建立与完善社会主义市场经济过程中,政府经济行政管理的主要任务与功能有:

(一)弥补市场调节缺陷

市场调节是一种以价格为杠杆,以经济效益为驱动力的自发调节活动,它通过社会各经济个体对各自利益的追求来实现调节过程。市场调节有利于社会资源和自然资源流向那些经营出色、利润较高的企业,从而达到资源的合理利用,但这种利益导向的市场调节也存在着一些自身难以克服的矛盾:其一,经济成分的多元性必然导致经济利益的多元化,政府、个人、国有企业、集体企业、私营企业等都各有自己的利益导向目标,因而对市场信号的反应不统一;其二,通过市场调节而发生的商品交换只承认个人劳动结果的差别,而不考虑这种差别产生的社会原因;市场利益的获得者既可能是公平劳动竞争的结果,也可能程度不同地掺杂有非劳动性的因素,从而导致市场利益与社会公正之间的矛盾;其三,在整个国民经济发展过程中,有些赢利大的行业或产品的生产不一定为社会所必需,甚至可能为社会带来公害;有些利小或无利的行业或产品的生产,如公共服务、基础设施等又是社会所必需的。在市场经济作用下,由于利益的驱动,容易产生利大大干、利小小干、无利不干的倾向,由此带来经济效益与社会效益、局部效益与宏观效益的矛盾与冲突;其四,市场调节从价格形成、信息反馈到产品生产,都有一定的时间差,具有一定的滞后性,这种滞后性容易造成企业决策失误和生产的盲目性,这对于一些生产周期较长的部门影响尤其明显,并可能会带来一系列其他社会问题;其五,市场调节某种程度的自发性、盲目性、自利性,在一定范围内会导致社会过度竞争,从而引起资源配置的过高成本,不利于经济的有序和持续发展。

(二)维护市场秩序,保证市场的公平竞争

保证市场的公平竞争,这是发挥市场调节优越性的基本条件之一,而要保证市场公平竞争,必须完善公平竞争的规则,并实行严格的市场监管。然而,仅仅靠市场的自发调节,并不能完全保证市场的公平竞争,甚至可能形成市场垄断、行业垄断,从而破坏市场公平竞争机制,引起市场竞争秩序的混乱。只有当社会各个经济个体具备了充分的自主性,市场体系健全,法律法规完备,市场经济体制的各个要素自然成熟,各个要素之间能够高度耦合,才能形成公平竞争的良好环境,维护正常的市场秩序。要达到这一目标,需要政府在经济行政管理中完善法制,加强监督,这样一方面可以引导市场的健康成长,另一方面通过市场规则的公开,使各个经济主体自觉的接受市场规则约束,减少进入市场的一些盲目行为。

维护市场经济正常秩序的行为规则一般应具有以下特点:第一,普遍有效性。市场经济运行规则应适用于所有经济个体,不能有任何例外,例如,产品商标不许假冒,这条行为规则应具有普遍约束力。有些地区出于地方保护主义的立场,对制造假冒产品的不法行为听之任之,甚至予以扶植,这就破坏了市场经济运行的必要规则,损害了市场的公平竞争;第二,同经济发展规律的一致性。市场经济规则的目的在于完善市场活动,促进经济发展,取得最大的经济效益,这就要求这些规则与经济发展规律具有一致性,例如:等价交换、契约合同、公平竞争、股票、利息、价格等等。这些行为规则对于维护经济生活的正常秩序都具有重要意义。

市场经济中维护经济行为规则的力量主要有:

1. 良心

经济个体的良心是市场经济中维护经济行为规则的力量之一。的确,经济个体要比其他领域的人可能更看重经济效益,但是,作为一个有理智、有眼光的经济人,他必然会懂得商业道德、商业信誉同经济发展、经济效益之间的依存关系,从而在经济活动中注意自觉地