

公共管理(MPA)系列教程

Government Economics

政府 经济学

李小宁 编著

团结出版社

政府经济学

李小宁 编著

团结出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/李小宁编著. - 北京:团结出版社,2000.8

公共管理(MPA)系列教程

ISBN 7-80130-363-6

I.政… II.李… III.政府经济学-高等学校-教材 IV.F2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 72690 号

出版:团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号)

[电话(010)6513.3603(发行部)6524.4792(编辑部)]

http://www.tuanjiechs.com

E-mail:unitypub@public3.bta.net.cn

经销:全国新华书店

印刷:东方印刷厂

开本:850×1168 毫米

印张:9.25

字数:220 千字

印数:6000 册

版次:2000 年 8 月 第 1 版

印次:2000 年 8 月(北京)第 1 次印刷

书号:ISBN 7-80130-363-6/F·36

定价:15.00 元(平)

(如有印装差错,请与本社联系)

总 序

随着改革开放不断走向深入,用人制度的科学化、规范化已成为大势所趋。在这方面,全社会各领域都逐渐形成了一整套比较规范的用人制度,即所谓的“持证上岗”。例如,从事律师工作必须有律师证,从事会计工作必须有注册会计师证,从事教育工作必须有教师证等等。但是,“持证上岗”在管理领域基本上是空白。行政机关和事业单位在招收公务员和管理人员时,往往要求应招人员参加公务员或类似考试,如果考试合格,其他基本条件满足要求就可录用。这种方式规范性不高,公务员的晋升则更加不规范。解决这个问题的现实途径是实施应用型公共管理学位教育,相应学位证书可以作为公共行政和公共管理从业人员录用的资格证书。这一举措可使我国行政机关用人制度走向科学化、规范化和制度化。

党的十五大以来,我国各级政府机构改革取得了实质性的进展,政企分开,行政人员大量分流,为建立高效、务实、科学、民主的现代行政管理体系奠定了坚实的基础。精减机构、下岗分流不是目的,提高管理水平才是根本。在这一新形势下,迫切需要对政府机关和公共事业部门的用人制度和行政管理人才培养模式作实质

性改革,使中、高级公务员和各类公共事业管理人才的培养更科学化、实用化、规范化和制度化。通过设立公共管理硕士培养计划,可以不断为各级行政机关和公共事业部门输送大批高素质的应用型管理人才,可以经常性地为现职公务员和其他行政管理人员提供高质量再培训、再充实的机会。只有大批规范性地培养中、高级行政管理专门人才,才能满足机构改革的需要,适应管理现代化的要求。

在政府机构改革和政府职能转变过程中,必须注意这样一个发展趋势:随着政府机构的改革和政府职能的转变,社会公共事务管理将日益扩大其范围,成为真正的非官方、非营利、服务于社会的专门领域。这个领域是介于政府行政与营利性工商管理之间的宽广的中间地带,起着联系政府与公民、政府与企业、政府与社会的桥梁和纽带作用。

公共管理专业学位教育在国外特别是美国已有相当长的历史。这一专业对培养高级公务员和行政管理人员起到极大作用。资料表明,近20多年来,美国高层管理人员中具有公共管理硕士学位的比例不断上升,在政府就职的公务员约有10~20%获得了公共管理或相近专业学位。政府在招聘公务员时,某些职位要求必须有公共管理硕士学位。哈佛大学肯尼迪政府学院自成立后,培养的学生中出过5位总统和1位国务卿。法国政府行政学院截止1996年培养的4200名毕业生中,有80%在政府和公共部门工作过,1900人为高级公务员,有40人成为国会议员,法国总统希拉克就是该校毕业生。我国应当充分借鉴国外的经验,通过兴办公共管理学位教育为国家政府和公共部门培养大批高级管理人才。

公共事务管理既不同于行政管理,也不同于工商管理,与传统的事业单位管理也有很大区别,它与管理学、政治学、法学、经济学等具有广泛联系,是这些学科在较高层次上的交叉性、综合性、应

用性学科。在推进改革开放、改革管理体系、提高管理水平的进程中,公共事务管理将发挥越来越大的作用。加强公共事务管理可以缩小政府规模,提高政府效率,转变政府职能,把大量过去由政府统揽的社会公共事务“转移”或“承包”给社会非营利机构。当前,许多专家学者极力呼吁在国内兴办公共管理高层次学位教育,国家教育部也计划在一些高校开展试点工作,这些举措对于培养新型的公共事务管理人才、强化社会服务意识以及完善管理学科体系都具有非常重要的意义。公共管理包括公共行政、公共政策和公共事务三个组成部分。这些方面的研究不但能够大大推进公共管理学科的发展,也有助于促进政府行政的改革与发展。

目前,我国公共管理学科尚属草创阶段,教材建设也处在初级阶段。一些单位抓住了这个机遇,参照国外著名大学的课程体系和教材,组织编写了一批公共政策、公共管理类教材。北京航空航天大学也在这方面做了大量有益探索。由沈士团校长领衔,该校从事管理科学研究与教育工作的一批中青年学者,借鉴了国内学者的一些研究成果,阅读了大量中外文献,并结合自己的工作,编写出了具有相当水准的公共管理类系列教材。从选题来看,这批教材较好地反映了公共管理学科的主要内容和基本特点。我们期望,这套系列教材的出版问世将为我国公共管理学科建设、促进行政管理学科的发展作出应有的贡献。我们真诚地将这套教材推荐给广大读者。

丛书编委会

1999年12月 北京

目 录

第一章 政府的经济管理工具	(1)
第一节 政策工具.....	(1)
第二节 法律工具.....	(6)
第三节 直接经济参与.....	(9)
第二章 宏观经济管理	(12)
第一节 稳定经济	(12)
第二节 开放经济	(20)
第三节 经济增长	(30)
第三章 产业和区域经济管理	(36)
第一节 经济发展与产业结构变迁的 一般趋势	(36)
第二节 产业管理	(40)
第三节 区域经济政策	(43)
第四章 微观经济管理	(48)
第一节 竞争性管理	(48)
第二节 价格管理	(51)
第三节 科技管理	(57)
第四节 工商行政管理	(72)
第五章 金融经济管理	(76)
第一节 货币供给管理	(76)
第二节 资本市场管理	(82)
第三节 金融危机的防范与治理	(86)
第六章 财政与税收管理	(89)

第一节	公共财政	(89)
第二节	税收	(93)
第三节	补贴	(98)
第四节	赤字与公债	(101)
第五节	社会保险	(104)
第六节	中央与地方的财政关系	(107)
第七章	中小企业政策	(112)
第一节	中小企业特点	(112)
第二节	中小企业融资政策	(116)
第三节	中小企业的技术创新政策	(119)
第八章	国有资产管理	(124)
第一节	国有资产管理的基本内容	(124)
第二节	国有资产管理体制	(130)
第三节	国有资产的微观管理	(134)
第九章	人力资源、自然资源、环境保护	(140)
第一节	人力资源	(140)
第二节	资源	(147)
第三节	环境	(151)
案例		(156)
案例 1	日本政府对通货膨胀的治理	(158)
案例 2	匈牙利经济转轨时期的经济政策	(170)
案例 3	洪灾与中国宏观经济	(193)
案例 4	经济发展战略与产业政策	(196)
案例 5	中国的价格体制改革	(205)
案例 6	技术创新体制	(213)
案例 7	法国的国有企业管理	(226)
案例 8	匈牙利的债务整顿	(230)
案例 9	香港生产力促进局	(241)

案例 10 匈牙利的私有化	(247)
案例 11 从赶超战略到可持续发展战略	(273)
主要参考文献	(282)
后记	(284)

第一章 政府的经济管理工具

第一节 政策工具

政府的政策又称为公共政策，公共政策中有关经济的部分一般通称为政府的经济政策。经济政策是政府对国民经济进行管理的日常工具。政府的经济政策表示了在社会政治过程中所形成的政府经济目标——这些经济目标是参与这些政治过程的各利益主体的社会期望的经济表现，以及政府决策层为达到这些经济目标所采取的操作程序。例如政府的一项支持高新技术发展的政策，包括了高新技术产业的预期规模和竞争力指标，以及政府将开办几个高技术产业开发区，区内企业将享受较低的土地费用和较低的税收待遇。

经济政策具有一般公共政策的性质，这主要包括以下几点：

1. 政策的合法性。政策的合法性是指社会对于政府发布的政策在法律意义上的认同，具体讲就是政府政策的内容、操作主体、操作程序以及产生政策的主体和程序都不能与国家法律相冲

突。从政体稳定角度出发任何政府都必然追求政策的合法性，否则政策的效力，甚至政府的权威都会受到损害。实际上政府的合法性是政策的合法性的基础，一个不具合法性的政府的政策是不会被社会认同的。当然这也并不意味着具有合法性的政策就一定会被认同，合法性只是一个必要条件。这就是说具有合法性并不代表它一定会被社会所喜欢或接受，合法性只是表明政府有权制定这样的政策，尽管这个政策可能是被大多数人反对的。为了使政策不至于由于过多的反对而引起激烈的社会对抗和不稳定，现代国家中政策的合法性通常都是通过一系列的合法程序取得的，这种程序包括调研、会商、论证和审批等程序，在组织上这些程序的执行往往是分权的。例如政府的税收政策，就要经过财税和政府其他有关部门的研究和论证，由政府行政首脑机构批准，最后还要经过立法机构的批准。

政策的合法性带来了政策的权威性，因此政策具有强制性。对于任何对政策的对抗行为，法律都赋予政府一定的行政惩罚权力。例如，政府对某些商品价格实行管制时，对于违背者政府价格管理部门可以进行某种处罚。

2. 政策的时效性。一般讲政策总是有时限的，从政策的制定、执行到政策的结束总是在有限的时间范围内。这是因为政策总是针对某个特定的社会问题，如经济衰退、通货膨胀、人口过剩等，当问题发生时就会出现相应的政策，而当问题结束时政策也就终止了。当然，根据问题的不同政策的时效性也不同，有些政策可能只持续较短时间，如反通货膨胀政策，当通货膨胀结束后政策也就结束了，代之而起的可能是相反的扩张性政策；而人口政策则可能是一项长期政策，无论是抑制人口增长还是刺激人口增长。对于某些反复出现的问题或周期性的问题，一些政策也会被反复和周期性地使用，当然，政策在反复使用中也是有修正的。

3. 政策的可操作性。政策一定是具体的和可运作的。因此它一定表现为一系列的具体的行政指令、实施方案和可观测到的政府机构和官员的行动。这是政策不同于一般战略和思想之处。例如，计划生育如果没有配套的指标和行动，则只是一个战略或思想。因此，政策也可以理解为政府的战略或思想的具体体现和实施计划。如可持续发展战略是一个战略思想，并不是政策，为了实现这个战略，相应地应制定资源环境保护政策和人口政策。没有政策的战略就是一纸空文。政策的可操作性不仅决定了政策是实际有效的，同时也为政策的评估奠定了基础，只有具备了可操作性，政策的实施和效果才能够观测，从而才能够对政策进行评估。

4. 政策的系统性。系统的一个一般性定义是：相互联系的要素的复杂组合。因此政策的系统性是指政策往往是成组出现的，每个政策并不是相互独立的，而是相互关联和交叉的。之所以出现这种情况在于社会事物的复杂性。政府的某一个政策目标，可能需要一系列的配套政策，而不是仅仅一个政策，例如，产业结构重组政策同时要求有失业保险政策的配合。政府的目标是多元的，如在经济发展中至少有经济增长率、环境保护和社会公平三个目标，为了均衡这三个目标需要上述三个方面的政策系列相配合。因此，所谓系统分析的方法在政策分析中得到了广泛的使用。

5. 政策的成本性。世界上没有免费的午餐，政策也不是免费的。政策的制定和执行过程中需要耗费不等的人力和物力资源。这包括：制定政策过程中的信息费用、分析咨询研讨费用、审批过程的费用；执行过程中花费的劳务和物质资料；执行监督和评估过程的信息费用和咨询研讨费用等。一个非常明显的事实是，政策成本中与信息有关的费用占有相当的比重，相对于经济主体而言，政府关于信息主体的信息是偏弱的，而政府关于全局

的信息是偏强的，特别重要的是信息成本的增长速度快于政府信息获得的增长速度。由于信息的限制，制定完备的政策和对政策执行过程进行完全监督和评估是不可能的，因为，这意味着无限大的政策成本。所以，政策的成本性又可以称为政策的非完备性。需要说明的是，这里的意思不是不需要向政策的完备化努力，而是指由于政策成本的性质，只能在完备性和成本性之间做出一个均衡选择，使政策资源达到最优配置。

以上谈到的是经济政策作为公共政策所具有的一般性质。然而经济政策还有其特有的性质。这主要有以下三个方面：

1. 对经济理论的依赖性。经济政策与其它社会政策的一个显著不同点是它与经济理论的紧密联系。实际上政府对宏观经济的调控始于凯恩斯的宏观经济理论。尽管经济理论尚不能满意地解释人类的全部经济行为，但是这些理论的确已经成为经济政策制定与经济政策分析的基础，主要的经济政策已经表达为经济模型中的政策变量。因此，在分析政府的经济政策时，所依赖的经济理论背景是一个重要的因素。

2. 经济政策的可观测性。经济政策具有较好的可观测性，这是由于经济行为的结果和经济状态比其它社会行为容易量化。如价格、产值、利润、成本等都是数量指标。也正是由于经济变量的易于量化，所以经济理论才比其它社会科学理论更接近自然科学形态。经济政策的可观测性，使得经济政策的监测、模拟试验和预测成为可能，从而也使得经济政策的成本可以相对降低，政策的效力可以提高。目前，各主要发达国家和包括中国在内的一些发展中国家，都建立了国民经济预警系统和经济模拟试验室，大大提高了经济政策的效率。

3. 经济政策的杠杆性。前面谈到政策的合法性时曾提到政策是具有强制性的。经济政策中也有一些是管制性政策，因此具有强制性，如政府对进出口产品的许可证制度，又如政府对某些

产品和服务的管制性价格政策等。但是在经济领域内大量的是一些杠杆性的诱导政策，这些政策本身并不是以政策对象为直接目的，而通过政策起到对经济的调节杠杆作用。这种政策实际上有自由市场经济的背景。例如，当政府为增加自己收入而加税就属于强制性政策，而如果是为了通过提高税率来稳定经济则属于杠杆性的诱导政策。又如政府增加支出可能并不是政府的需求增长，而是由于刺激经济的需要，因此这种财政行为就是政策性财政行为。对杠杆性的政策，经济主体有权不与理会，政策并不能强制企业在加税时减少投资，也不能强制企业在政府支出增加时增加自己的支出，但是由于经济法则，在上述情况出现时，企业出于自己的经济利益一般是倾向于按照政策制定者的期望去做的。

4. 经济政策的博弈性。在经济领域中，经济主体都是追求自身的利益最大化的，因此在一般情况下经济主体与政府间是非合作的。由于经济政策所具有的上述杠杆性质，所以大部分经济政策只是构成了经济主体的经济环境或边界条件，而不是对经济主体行为的直接干预。这就决定了经济政策的制定和执行是政府与经济主体——政策调控对象之间的经济博弈过程。所谓“上有政策，下有对策”是一个客观实在。由于政策成本的存在，政策制定者不可能搜集和分析全部的信息，而政策调控对象通过对不断重复政策行为的学习，也在改进自己的知识，因此总会使政策的效率降低。宏观经济学中的理性预期学派所描述的就是一个极端的情况，宏观经济政策在经济主体的理性预期下可能完全失灵。

第二节 法律工具

法律一方面为政府的存在和行为提供合法性基础，另一方面在一定程度上也是政府的管理工具。

严格地区分法律与政策是困难的，在政策学中有学者认为法律就是政策的法律化。但是作为政府管理工具，法律工具与政策工具是有一些明显区别的，这主要表现在以下几个方面：

1. 时间上的稳定性。在时效上法律要比政策稳定得多。例如它不随着政府的更迭而变化，而政策则往往随着政府的更迭、领导人变换而发生变化。

2. 空间上的普遍性。尽管法律也有地区性、行业性，但是法律要比政策有更大的普遍性。法律作为一种行为规范，规定了人们能做什么，不能做什么，对所有公民和法人一视同仁。在法律里面是不能有例外的，法律中的调整余地也是很小的。形象地说法律是更倾向于“一刀切”的管理。

3. 强制性。与政策相比法律是完全强制性的。法律以国家的强制力为后盾，国家司法机关对违反法律的行为将依法给予强制性的惩罚。而我们在前面说过政策虽有强制性，但是并不是所有的政策都是强制性的，特别是经济政策更是如此。

4. 操作主体不同。法律与政策的操作主体不同，从而操作的程序也不同。首先，法律是由国家立法机关制定的，或者由立法机关授权的机构制定的。法律的制定、修改和废止要依照严格的立法程序。而政策的制定机构是政府行政机构，政策的制定、修改和废止是按照行政程序，行政程序也不如法律程序严格。其次，法律的执行和监督是由司法机构进行的，而政策的执行和监

督是由行政机构进行的。例如政府对违反政策的主体只能实行基于行政权的行政处罚，而对于违法的主体则必须由司法机构按法律进行司法处罚，严重者则要定罪。由于操作主体的不同，政府行政机构运用法律工具时，必须通过立法和执法机关，以及通过一定的立法和司法程序。

由于上述区别的存在，法律工具的成本一般要高于政策工具。但是随着社会的发展，需要规范的社会关系，特别是经济关系越来越多，而这些关系单纯的使用政策工具又不能适应需要（如强制性不够、清晰程度不高等），于是需要以法律形式来加以规范。这就大大增加了立法的工作量，进而增加了社会成本。为了提高社会管理效率，立法机构就授权政府行政机构立法或者宪法允许行政机构在职权范围内立法。实际上行政立法才是政府手中最重要的法律工具。行政立法的主要范围是一些政府管理范围内专业性和技术性较强的事务，以及一些可能的突发事变。

行政立法的存在加强了政府的管理工具，提高了法律的适应性和灵活性。但是为了保证法律的严肃性，行政立法仍然要依据严格的程序。行政立法基本程序步骤是：

1. 调研与制定立法计划。在立法前有关的行政部门首先要对所需立法的社会问题、社会领域和社会关系进行细致的调研，并对有关的法律和国家的其它同类法律进行分析比较。在此基础上提出立法的计划。这一计划要报请政府审批。

2. 法律文件的起草。由政府的法律机构会同与该法律有关的主要负责部门草拟法案。在法案的起草过程中，特别注意的问题是立法机构的法律权限，以及与其它相关法律的协调。一般讲起草过程中必须有法律专家的参与。

3. 征求意见和协商。法律草案形成后需要向社会和有关机构征求意见，并与相关的行政机构进行广泛的协商。征求意见的方式，可以是散发书面材料，也可以是听证会。总之这是一个很

花费时间的过程。

4. 审查。法律草案拟定后应送到有关的机构进行审查。例如中国国务院的法制局。审查的主要方面有：制定法律的必要性和可行性；是否符合宪法；与其它法律的协调；文字和逻辑体系；相关的手续和程序是否合法等。

5. 通过。在法律草案通过审查后交由立法机构的正式会议通过。例如中国国务院制定的行政法规由国务院全体会议通过，而国务院各部委制定的法规，则由各部委部务会议通过。

6. 审批和备案。行政法律草案通过后，应报请上级机关审批和备案。审批与备案的区别在于，审批的草案要批准后才能生效，而备案则无需批准即可生效。

7. 公布。经过上述程序后，行政法规必须向公众公开。公开的方式通常是通过政府公报和权威性的新闻媒介。

通过上述行政立法程序的介绍，可知它仍然是一种较政策工具昂贵的管理工具。但是尽管法律工具的“价格”较高，但是它的效率并不一定低，如果法律具有较高稳定性，不用做频繁的修正，则其单位时间的成本就会很低，这类似于企业的固定资产投资。因此制定一个好的法律尽管开始时费用是高的，但是从长期看效率也是高的。

最后需要说明的是，过多的行政立法会造成政出多头，影响到法律的统一性和相互协调，而且有可能使权力过多地集中于政府，影响法律的公正性。特别是在经济体制方面，会造成政府对经济的过多管制和干预，影响经济的活力和资源配置的效率。因此法律工具不应成为政府经济管理的主要手段。