

工商行政管理干部培训教材

工商行政管理 领导干部基础知识

国家工商行政管理总局培训中心 编

中国工商出版社

工商行政管理干部培训教材

工商行政管理领导干部基础知识

国家工商行政管理总局培训中心 编

中国工商出版社

责任编辑 李稳定

封面设计 中通世奥图文设计中心

图书在版编目(CIP)数据

工商行政管理领导干部基础知识 / 国家工商行政管理总局培训中心编. —北京: 中国工商出版社, 2003.12

ISBN 7-80012-896-2

I.工... II.国... III.工商行政管理—中国—干部教育—学习参考资料 IV.F203.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 117399 号

书名/工商行政管理领导干部基础知识

编者/国家工商行政管理总局培训中心

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32 印张/12.875 字数/280 千字

版本/2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印数/01—5000 册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,63748686

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 7-80012-896-2/F·465

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

《工商行政管理领导干部基础知识》 编委会及撰稿人

主 审 赵俊山
 （国家工商行政管理总局培训中心主任）

主 编 王予集
 （国家工商行政管理总局培训中心副主任）
 张国山
 （首都经济贸易大学工商行政管理研究所
 所长）

撰 稿 人 付小均 刘林清 卢春山
 冯 浩 郑文科 赵韵玲
 潘宏筠

编辑人员 李建宇 董书涛

随着工商行政管理事业的改革和发展,进一步加强干部教育培训工作,提高队伍的整体素质,努力建设一支高水平的市场监管和行政执法干部队伍日显迫切而重要。当前,摆在我们面前的首要任务是深入学习贯彻“三个代表”重要思想和党的十六大及三中全会精神,进一步解放思想,更新观念,与时俱进,进一步学习和掌握工商行政管理理论知识,增强依法行政的能力和水平,扎实工作,不断创新,努力开创工商行政管理工作新局面。

近年来,总局培训中心为适应工商行政管理教育培训工作的需要,曾组织编写了一部分教材,受到全系统的基本肯定,在一定程度上满足了工商行政管理干部培训的需要。为及时更新、丰富工商行政管理干部的理论知识,不断提高各级领导干部的市场监管和行政执法水平,我们在总结近年来教材建设经验的基础上,邀请国内的专家、学者和系统内的业务骨干,组织编写了《工商行政管理领导干部基础知识》、《工商行政管理依法行政基础知识》和《工商行政管理监管与执法知识》三本培训教材。该套教材紧密围绕当前工商行政管理中心工作,立足于工商行政管理干部特别是处级以上干部岗位培训和学习的需要,力求做到理论与实践相结合,内容新,体系全,信息量大,使工商行政管理系统干部培训、学习能够学有所用,学有所成。

作为工商行政管理干部培训的试用教材,我们将在使用过程中,及时广泛地征求有益的建议和意见,并不断补充、修改和完善。

编者

2004年1月

C 目录 Contents

第一章 我们应知道的经济学	(1)
一、西方经济学	(1)
二、政府经济学	(21)
第二章 现代市场经济“现代”在何处	(42)
一、探索市场经济之路是当今世界的主流	(42)
二、现代市场经济的基本格局	(45)
三、现代企业制度	(51)
四、现代市场体系	(57)
五、社会保障制度	(61)
六、市场竞争原则	(66)
七、信用与法治	(70)
八、全球分工与合作	(74)
第三章 政府分析的主要理论	(79)
一、经济博弈论	(79)
二、委托-代理理论和信息经济学	(87)
三、公共选择理论	(94)
四、新制度经济学	(105)
第四章 市场监管新趋势	(119)
一、现代市场监管:学习、完善、创新的过程	(119)
二、监管对象:从单一市场转向复合市场体 系	(122)
三、监管环境:从封闭市场转向开放市场	(123)
四、监管手段:从行政命令转向依法监管	(124)

C 目录 Contents

五、监管目标:从合规性监管转向防范性 监管	(127)
六、开发和利用信息监管资源	(128)
七、建立以信用监管为主导的机制	(129)
八、创建现代监管组织体系	(131)
九、建设政府专业监管机构	(135)
 第五章 也谈市场经济的“法制”与“法治”	(136)
一、法、法制与法治	(136)
二、建设法治社会面临的问题	(145)
三、实现法治国家的基本条件	(153)
四、法治与德治	(161)
五、法律与道德	(166)
第六章 民法、商法、经济法:市场经济的法律 支柱	(170)
一、民法的基本精神、基本价值与市场经济 的本质属性	(171)
二、商法:规范市场主体身份和商行为之法	(185)
三、经济法:维护经济秩序之法	(196)
第七章 把脉工商行政管理法	(207)
一、何为工商行政管理法	(207)
二、工商行政管理法的构成体系	(209)

C 目录 Contents

- 三、工商行政管理法与相关部门法之关系 … (213)
- 四、工商行政管理法的主要执法机关 …… (215)
- 五、把脉主要工商行政管理法 …… (219)

第八章 公共行政,是现代管理职能,更是现代

管理思路 …… (233)

- 一、公共行政的概念 …… (234)
- 二、公共行政学的产生与形成 …… (236)
- 三、公共行政学的修正与完善 …… (245)
- 四、公共行政学的繁荣与发展 …… (252)
- 五、我国行政体制改革的历程 …… (258)
- 六、新世纪公共行政学面临的课题 …… (264)

第九章 公共政策是工具,政策运用讲科学 …… (271)

- 一、政策科学的诞生及基本理论范畴 …… (271)
- 二、决策民主化,重在观念创新和制度建设 … (279)
- 三、公共政策讲科学,政策制定是基础 …… (288)
- 四、从“上有政策,下有对策”看公共政策
的有效执行 …… (294)
- 五、公平与效率既是政策评估的标准,也是
政策价值观的反映 …… (302)

第十章 公共部门的人力资源更需开发 …… (307)

- 一、人力资源开发在当代 …… (307)
- 二、公共部门人力资源亟须开发 …… (311)

C 目录 Contents

三、公务员制度与人力资源开发	(317)
四、领导科学与人力资源开发	(327)

第十一章 诚信机制应该怎么建	(333)
一、诚信是什么	(333)
二、诚信做什么	(339)
三、诚信怎么了	(342)
四、诚信机制怎么建	(350)
第十二章 危机管理与应急机制	(368)
一、危机:社会管理新课题	(368)
二、诱因:解剖机制识危机	(375)
三、应对:成效来自制度化	(380)
后记	(402)

第一章 我们应知道的经济学

在中国,经济学可分成两个体系,一个是我们大家所熟知的马克思主义政治经济学,另一个是西方经济学。马克思主义政治经济学从20世纪初传入中国到现在,无论在理论还是在实践上都有了很大的发展,其基本原理也被人们所熟悉或了解。西方经济学在中国改革开放之后才为国人所知,但在20多年里,它已经成为高等院校的核心课程之一,并同马克思主义政治经济学一道,成为指导中国改革开放和决策的具有方法论意义的理论。

除了马克思主义政治经济学和西方经济学,还有一些带有中国特色的经济理论和一些与部门经济密切联系的经济学科,比如社会主义市场经济学、公共经济学、政府经济学、管理经济学、公共部门经济学等等。这些理论极大地丰富了经济学的内容,对中国市场经济的发展和完善具有重要意义。这里,我们主要介绍西方经济学、政府经济学两门学科。

一、西方经济学

西方经济学,在美国、英国等发达国家被称为经济学(Economics)。在中国,为了同马克思主义政治经济学相区别,在大学教学中,将欧美国家的“经济学”这门学科,表达为西方经济学。

西方经济学,听起来深奥,看起来复杂,似乎与我们无关。

其实,在我们的日常生活和工作中,经济学的道理无处不在,在我们面对问题寻找原因和制定政策的时候,很可能就在无意中运用了西方经济学的基本原理、思考理念和分析方法。而且,如果我们能够有意识地运用西方经济学的理论和方法分析问题和决策的话,会大大地提高工作效率,会提高行政的科学性和准确性。比如面对繁重的任务,在是否应该增加人员编制的问题上,大家会有意无意地将增加人员编制后所带来的工作效率的提高同这个增加的编制所付出的额外的工资、福利以及管理成本等进行比较,其实这里使用了西方经济学里成本-收益的分析方法,也使用了西方经济学边际的概念;又比如行政机关的食堂是否应该供应免费工作性午餐,在研究决定的过程中,领导们就有意无意地运用了西方经济学里机会成本的概念。

那么,什么是西方经济学?按照教科书的典型定义,西方经济学是研究稀缺资源在多种经济用途之间进行合理配置的学科。西方经济学由微观经济学和宏观经济学两部分组成,分别从个体和整体两个方面,对资源的合理配置、均衡的状态、均衡实现的条件和过程进行了分析。同时西方经济学又是一门选择学科,通过科学地选择,以使资源得到有效地利用。

西方经济学研究的出发点和着眼点,是人类在任何经济社会中都要面临的基本问题。即生产什么和生产多少、怎样生产、为谁生产的问题。也就是说,西方经济学要研究资源应该被配置在哪个方面更有效率,研究如何配置资源和资源配置之后最大的受益者是谁等问题。

人类社会无论处在现代经济发达的时期还是处在早期的刀耕火种的生产力十分低下的时期,无论是处在奴隶制还是

处在封建制,无论是社会主义所有制形式还是资本主义所有制形式,在经济上之所以面临相同的问题,主要是由于资源的稀缺。

资源的稀缺,是相对于人类欲望的无限性和资源的有限性而言的。从个人的角度看,个人的欲望总在扩大,而个人所占有的资源却是有限的。个人总期待购买更多更好的东西,但又总是不得不考虑自己的收入,这说明钱是稀缺的;胸怀大志的年轻人或新人在单位里最多的抱怨是怀才不遇,说明较高层次的岗位和被提拔重视的机会是稀缺的;大家见面常抱怨实在太忙,说明时间的稀缺。从社会的角度看,人们的要求越来越高,但全社会的资源是有限的。尽管有科技的创新,可以找到新的资源来替代原来相对稀缺的资源,但是,人们新的欲望和要求无限地膨胀是绝对的,资源永远处在相对短缺的状态的趋势也是绝对的。于是,资源的这种稀缺性被称为“稀缺法则”。稀缺法则的存在,是人类总是面临如何对资源进行合理配置问题的主要原因,也是西方经济学研究和讨论问题的一个基本出发点。

一般地讲,西方经济学所包含的基本理论,可以归纳为人们做出什么样的决策以及人们如何做出决策两大方面的问题,并且大致可从十个方面对其进行概括:

原理一:人们面临着替代关系。

由于资源是稀缺的,使得人们面临的多种选择之间存在着替代关系。比如个人要在钱的用途上和时间的分配上进行选择,国家要在不同的政策中进行选择。

对政府的政策制定而言,许多政策都面临着替代关系。比如云南德钦州政府就曾面临是让滇金丝猴生存还是破坏滇金丝猴的栖息地,修一条穿越原始森林的公路改变人的贫穷

状况的政策替代选择。一个使几代人受益的政策可能会对当代人的福利产生不利的影响。使当代人得到好处的政策可能会因为污染等问题而遗害后代。

原理二:选择某种机会而必须要放弃另一种机会就要付出成本。

由于人们面临替代关系,于是在选择的时候就要考虑不同方案的成本和收益,就要将选择某种机会而必须要放弃另一种机会所付出的成本考虑到成本的范畴中,这种为取得一个机会或得到某种东西所必须放弃的另一种机会或东西,被称为机会成本,或者说机会成本是做出一项决策时所放弃的其他可供选择的最好用途。

比如一个年薪3万的有公职的人选择下海经商,经营一年下来除掉所有费用,获纯利润3万元。他选择下海获利3万元的机会成本就是他所放弃的做公职人员所获得的3万元的年薪。不考虑他的价值观的偏好给他带来的收益,他的经济利润等于零。

又比如在机关中开长会是常事。领导可能想反正也是上班,召集大家开会和干别的一样并没有额外的支出。但是机会成本的存在使开长会变得很不合算,因为机关的工作人员可以利用开会的时间为公民做更多的事情,开长会的成本是政府机构工作效率的降低。

机会成本的存在使人们在做出任何选择的时候对选择的效率多了一份理性的思考。任何决策的结果都应该尽量使决策收益大于或者至少是等于机会成本。如果结果不是这样的,从经济的角度看,这个决策是不合理的,或者说是一个不经济的决策。

原理三:理性人考虑边际量。

西方经济学最重要的概念之一就是边际。边际的概念是一个增量的概念,人们要做出最优决定,就要考虑边际量。

比如我国要在 2003 年实现的一个重要经济目标是增加就业。考察这一目标的时候,不仅要考察当年增加的就业人员数量,同时要考察当年增加的失业人员的数量,并将两个增量进行比较,才能看出经济目标实现的情况。如果一个单位增加人员编制的结果是增加的各方面的成本要高于增加的收益的话,这个增员是非常不经济的。

边际的概念帮助人们决策。个人和企业通过考虑边际量可以做出更好的决策。

原理四:人们会对激励做出反应。

从经济学的角度考虑激励,是考虑成本和收益之比对人们行为的影响。人们通过比较成本与收益做出决策,当成本或收益变动时,人们的行为也会发生改变。比如严惩酒后驾车的法律使得酒后驾车的成本增加,从而使违规人数减少;但保险公司为酒后驾车伤人提供保险,又会使一些不自觉的人肆无忌惮地酒后驾车。这就是人们对激励做出的反应。

对于政府部门的公职人员而言,决定公共政策时一定要考虑决策的激励作用,即考虑决策给人们的收益成本比带来的变化和人们可能对此做出的反应。人们的反应可能实现决策预期的效果,但也有可能会产生决策时意想不到的情况,甚至完全和预期目标相悖。

原理五:贸易能使每个人的状况变得更好。

在一个分工越来越细化的社会里,无论是国家还是家庭都不可能生产自己需要的所有产品。国内和国际贸易使各地和各国可以从事自己最擅长的活动,并享有更多、更多样化的商品和劳务。每一个国家和家庭都能从相互的贸易中获益。

受益的载体就是市场。

原理六：市场通常是组织经济活动的一种好方法。

经济活动可以通过计划的方法来组织，也可以由市场自行地组织。比如在有需求的时候市场会自行地产生供给。虽然中央计划的经济制度有许多好处，比如可以在非常时期在短期内调齐处理危机所需的人力、物力、财力。但理论和事实都证明，对于经济效率的提高来说，市场制度是很有效的制度。经济的基本原则是：市场第一，政府第二。

原理七：政府有时可以补充市场的不足和改善市场的结果。

尽管市场制度是有效率的制度，但是市场有时是失灵的，市场本身有时不能有效地配置资源。如社会上存在的贫富不均、两极分化问题，如垄断的出现等，都是市场失灵的表现。政府要对市场失灵的部分进行修补并改善市场的结果。

原理八：一国的生活水平的高低取决于该国生产产品和劳务的能力。

一个国家年 GDP 的高低说明这个国家的国力和富裕程度。国家生产产品和劳务的能力高，GDP 就高，这个国家就富裕，反之亦然。政府的一项公共政策，会影响这个国家许多人的就业状况，并影响生产产品和劳务的能力。

原理九：当政府发行过多的货币时，物价就会上升。

如果政府发行过多的货币，会使人们手里有更多的钱，使经济中有太多的货币流通，经济会出现通货膨胀，同理，较低的通货膨胀与货币量的缓慢增长有直接的关系。

原理十：通货膨胀与失业之间在短期存在着交替关系。

在短期，如果物价持续上涨，通货膨胀率较高，就业率同样较高；如果失业率较高，通货膨胀率往往较低。两者之间在

短期内呈替代的关系。

应该说明的是,西方经济学原理中所表达的所有结论,都建立在一定的假设条件的基础上。由于经济问题极其复杂,涉及的变量多,设定条件可以使对复杂的经济现象的解释变得更容易一些。不同的假设得出的结论不尽相同,因而企业、个人和政府各自的决策也不尽相同。经济学家一般认定的经济学的假设条件有:

第一,充分就业。即指市场能够自行实现均衡的状态,从而使资源得到充分利用,不存在资源闲置和浪费的问题,当然也没有失业。

第二,完全理性。即指在市场上每一个个人和厂商都是具有完全理性的经济人,都知道自己的最大利益所在,并知道如何实现自己的利益。

第三,完全信息。即指消费者和厂商能够免费而迅速地了解各种市场上的信息。

西方经济学使用一定的方法来研究稀缺资源的合理配置和利用的问题。最主要的分析方法是实证和规范的分析方法。

简单地讲,实证分析方法超脱和排斥一切价值判断,仅分析和预测行为的效果,也就是要回答的“是什么”的问题,实证的过程,是一个“试错”的过程。用实证方法决策的特点,是在先并不知道或不肯定政策的价值,而是用结果检验政策的正确性和有效性,然后根据结果对政策进行调整。比如中国改革开放初期大家常说的“摸着石头过河”,就是用实证的方法来探索建设具有中国特色的社会主义市场经济的道路。又比如“非典”时期对发烧病人的诊治和处理方法的出台,就经过了一个实证的过程。一般而言,我们制定政策很多是用实证

分析的方法。

规范分析方法则以一定的价值判断为基础,在进行分析之前,提出一定的标准作为分析的前提。规范分析的方法回答的是“应该是什么”和“好不好”的问题。

此外,经济学还有均衡分析方法、边际分析方法等分析方法。

西方经济学按其研究对象,可分为微观经济学和宏观经济学。一般地讲,微观经济学研究个别经济单位的经济行为。微观经济学的基本理论可概括为供求理论、消费理论、生产理论和分配理论。

价格理论是微观经济学的基本理论,研究的核心问题是价格的决定。价格理论的基础是需求定理和供给定理。

需求是决定价格的关键因素之一,是指人们在某一特定时期内,按照某一价格愿意并且能够购买的商品量。需求是购买愿望和支付能力的统一,两者缺一不可都不能构成需求。比如现在许多家庭都希望购买家庭轿车,但经济上还难以达到,因而不构成对家用轿车的需求。汽车厂商不能仅仅根据居民有购买愿望就得出市场很大应扩大生产的结论。

在日常生活中,当某种商品价格较高时,人们购买的量较少,而当商品的价格较低时,人们愿意购买较多的量。商品的价格同需求量是反方向变动的。由于这种现象普遍存在,被称为“需求定理”。

供给是指厂商在某一特定时期内,在每一价格水平上愿意而且能够供应的商品量,供给是供给愿望和供给能力的统一。

在日常经济中,厂商供给某种商品。当商品的价格较高时厂商供给的量较大,而当商品的价格较低时,厂商愿意供给