

发展文库

马洪 孙尚清 主编

蔡玉峰 著

政府调节经济学

中国发展出版社

《发展文库》编委会

主 编：马 洪 孙尚清

执行编委：朱 兵

编 委 会(以姓氏笔画为序)：

丁宁宁	马建堂	王西玉	王家福	王福如
王慧炯	邓寿鹏	方 文	宁运久	史桂开
乔 刚	乔仁毅	刘志华	刘延农	刘佐卿
朱 兵	朱治国	张小济	张云方	张云凤
张连顺	张卓元	张果喜	张富珍	张德元
李一奎	李克穆	李京文	李泊溪	李剑阁
吴凯泰	吴敬琏	杨志英	杨志贤	陈 仁
陈吉元	陈森辉	陈锡文	何静芝	周叔莲
周国印	武 超	林毅夫	郝启新	岳颂东
宗庆后	易继纯	赵维绶	赵新先	郭伟帆
章含之	黄青禾	鲁志强	程秀生	蒋梦兰
楼继伟	蔡建国	戴国庆		

(京)新登字 070 号

书 名 政府调节经济学

主 编 马 洪 孙尚清

著 者 蔡玉峰

出版者 中国发展出版社

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮编: 100035 电话: 601.7895

印刷者 北京二二〇七工厂

发行者 中国发展出版社总发行

新华书店经销

开 本 1/32 787×1092mm

印 张 13

字 数 272 千字

版 次 1995 年 1 月第 1 版

印 次 1995 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—15000 册

ISBN 7-80087-181-9/F·110

定 价 10.30 元

(如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换)

目录

1章 政府的经济职能 (1)	
第1节	政府经济职能的社会意义 (1) 政府经济职能是社会经济体制的实现形式 (1) 政府经济职能影响政府的工作效率 (2) 政府经济职能在社会中的地位和作用 (4)
第2节	我国政府处于国民经济的总枢纽地位 (6) 政府是自然资源的宏观配置主体 (6) 政府的收支活动是社会经济运行的重要变量 (8) 非经济因素驱使政府对经济活动的干预 (10) 政府对社会经济环境的塑造 (12)
第3节	调节社会经济运行的职能 (15) 保持社会经济的持续稳定协调增长 (15) 调节社会交换关系 (17) 制定社会经济规则 (19) 认识经济规律, 创造经济规律的实现条件 (20)

第4节	管理国有资产的职能 (23) 确立国有资产管理体制 (23) 履行国有资产最终所有权职能, 实现国有资产的保值和增值 (25)
第5节	参与国际经济竞争的职能 (27) 进入国际市场的意义 (27) 制定国家的对外贸易发展战略 (29) 保持进出口的结构和总量的平衡 (31) 设计和操作外贸经济杠杆 (33)
第6节	经济体制择优的职能 (36) 社会主义经济体制的构造 (36) 进行国际间的经济体制比较 (39)

2章 政府行政的调节 (43)

第1节	政府行政调节的特征和作用 (43) 政府行政调节的特征 (43) 行政调节在市场经济中的作用 (46)
第2节	行政调节的 <u>量度</u> (49) 行政调节的规模 (50) 行政调节范围 (52) 政府行政资源的供给 (55) 调节对象对行政调节的承受 (59)
第3节	政府行政调节的组织 (63) 行政调节机构的组织 (63) 行政调节的基本方式 (65)

	政府的分层次调节 (67) 政府行政的“企业化”(69)
3章	政府政策的调节 (76)
第1节	社会主义国家政策的特征和构成 (76) 政府政策的调节特征 (76) 政府政策的构成 (77)
第2节	政策的社会运行 (80) 政策运行中的政府主观偏好倾向 (81) 政策运行中的惯性作用 (82) 政策调节的相互制约性 (83) 政策的调节表现为一种趋势调节 (84)
第3节	政策的政府操作 (86) 以产业政策为基本政策来统率各种经济政策 (86) 管紧行政性政策, 放宽市场性政策 (92) 稳定宏观性政策, 启动微观性政策 (96) 运用倾斜性和短期性政府补充宏观性和长期性政策 (100)
4章	政府法律法规的调节 (103)
第1节	法律法规与市场经济的发展 (103) 商品经济的法律法规调整 (103) 社会主义市场经济制度的法律法规保证 (107) 政府调节的法律法规依据 (109)
第2节	法律法规调节的基本特征 (112) 法律法规调节的天然平等性 (112) 法律法规的超经济强制 (113)

	法律法规调节的相对独立性 (114) 法律法规调节的社会性 (115) 法律法规调节的实践性 (117)
第3节	调节经济运行的主要法律法规 (119) 调整经济关系的法律法规 (119) 保护社会经济环境的法律法规 (122) 引导经济发展的法律法规 (126)
第4节	法律法规调节的客观运行 (133) 法律法规的内部组合 (133) 法律法规的外部组合 (135) 法律法规的民主参与 (138)
5章	政府国有资产的调节 (140)
第1节	国有资产的基本属性 (140) 国有资产运营的市场属性 (141) 国有资产的社会属性 (143)
第2节	国有资产的运营特征 (147) 国有资产在宏观经济层次的运营 (147) 国有资产在微观经济领域的运营 (151)
第3节	国有资产的承包经营 (153). 国有资产产权的分离 (153) 国有资产承包经营的功能 (155) 承包经营的缺陷 (158) 承包经营的发展 (160)
第4节	国有资产的责任经营 (162) 国有资产经营责任制的内容 (162)

	国有资产经营责任制的功能 (164)
第5节	国有资产的股份经营 (167) 国有资产股份经营的作用 (167) 股份制经济的构造 (171)
第6节	国有资产运营的管理 (173) 国有资产管理的目标 (173) 国有资产运营的分级管理 (177) 国有资产的分类管理 (180)
6章 中央政府调节 (184)	
第1节	中央政府的调节对象 (184) 市场 (185) 经济杠杆 (186) 政府部门和各级地方政府 (187) 国家拥有的资源 (188)
第2节	中央政府的调节任务 (190) 保持国民经济的基本比例关系 (190) 推进产业结构的合理化和高级化 (195) 优化资源的配置 (199)
第3节	中央政府的调节原则 (203) 符合国力原则 (203) 遵循客观经济规律原则 (204) 坚持社会主义基本制度原则 (205) 调节规范化原则 (206)
第4节	中央政府调节的基本方式 (207) 中央政府的直接调节 (207)

	中央政府的间接调节 (217)
	中央政府的随机调节 (219)
7章	中央政府部门调节 (221)
第1节	中央政府部门的形成 (221)
	政府部门的产生和演变 (221)
	我国中央政府部门的设置依据 (224)
	我国政府部门的合理构造 (226)
第2节	政府部门的经济职能 (229)
	规划部门产业发展 (230)
	组织和协调产业的公共活动 (234)
	统一产业的科学技术研究 (236)
第3节	政府综合部门的调节 (239)
	综合部门的调节取向 (240)
	社会主导产业的选择 (244)
	协调产业的发展 (248)
第4节	政府专业产业部门的调节 (251)
	运筹部门发展资金 (251)
	调节产品结构 (254)
	推进企业的技术进步 (255)
	对产业部门中介组织的管理和调节 (257)
8章	省级政府调节 (259)
第1节	省级政府的经济职能 (259)
	承接中央政府调节 (259)
	引导省域经济运行 (262)
	省域经济的法人代理 (264)

	制定省城市场规则 (266)
第2节	省级政府支配的调节资源 (267) 中央政府赋予的调节资源 (267) 省级政府调控的增量国有资产 (268) 省级政府支配的存量国有资产 (270) 省级政府操作的经济杠杆 (271)
第3节	省级政府调控目标 (275)
第4节	省级政府的调节 (279) 省域经济计划 (279) 省域不平衡式经济增长 (280) 省域的优势产业倾斜 (282) 省级调控体系的构造 (283)
9章	中心城市政府调节 (287)
第1节	中心城市在国民经济中的地位和作用 (287) 什么是中心城市 (287) 中心城市的流通功能 (289) 中心城市是国民经济的主要增长点 (292) 中心城市是联结调节和被调节的枢纽 (295)
第2节	中心城市的经济运行 (296) 中心城市经济的相对独立性 (296) 产业结构的区位化 (298) 中心城市经济的多层次推进 (304)
第3节	中心城市的调节 (306) 中心城市的择定 (306) 构造现代企业组织 (308)

	经济“瓶颈”的疏导 (314) 区域支柱产业的构造 (317) 经济规模的培育 (321) 经济协作的组织 (324)
10章	县级政府调节 (328)
第1节	县域经济特征 (328) 县域经济的国民经济基础性 (328) 县域经济的开放性 (331) 县域经济的经济技术水平的低层次 (333) 县域经济的分散性 (335)
第2节	县域经济发展战略 (336) 向农业的适度倾斜 (336) 以合作制构造县域微观经济组织 (338) 劳动技术密集型产业的发展 (341) 县域的次优经济规模 (345)
第3节	对县域农业生产的调节 (346) 农业生产关系的调节 (346) 对农业生产条件的调节 (353) 调节农业生产结构 (356)
第4节	对县域工业生产的调节 (361) 依托农业发展县域工业 (361) 依托农村资源构造多样化产业 (363) 培育县域主体经济组织——乡镇企业 (365)
第5节	对县域商品流通的调节 (366) 县域商品交换的基本特征 (366)

	县域调节的商品流通范围 (368) 对县域商品流通的管理和调节 (369)
11章	乡级政府调节 (372)
第1节	乡级政府调节的必然性 (372) 乡镇政府所在地是我国农村城市化的中心 (373) 农业资源开发利用的乡域性 (375) 乡级政府具有特殊的调节功能 (377)
第2节	对社区组织的调节 (379) 社区行政组织空间的合理分布 (379) 经济组织运行的协调 (383)
第3节	对社区生产要素组合的调节 (387) 社区生产要素的多重组合 (388) 社区生产要素组合方式的选择 (392) 社区生产要素的组合经营 (396)

1 章

政府的经济职能

政府的经济职能是研究政府行为的逻辑起点。政府的经济职能决定了政府的规模和政府管理经济的方式,因此研究政府行为必须从研究政府的经济职能开始。

第 1 节 政府经济职能的社会意义

一、政府经济职能是社会经济体制的实现形式

新中国成立以来,政府的经济职能是在沿袭传统的原苏联经济模式的基础上形成的。原苏联经济模式的主要特征是实行高度集中的计划管理,政府分工细密,机构庞大,人员众多。管理的范围涉及到国民经济的各个部门。我国曾在 60 年代、70 年代对这种管理模式进行了改造,调整中央和地方、部门和地方的关系,实行精兵简政等,但从总的来说,这些改革的成效微乎其微,政府的经济职能没有得到多大改变,其根本原因就是没有从改革社会经济体制入手。

政府经济职能从属于一定的经济体制,并为巩固和发展一定的经济体制服务。如高度集中的计划经济体制,社会必须有一个具有绝对权威的调度中心来配置全社会资源,这个责任只有依靠机构严密、功能完整的政府系统来承担。在市场经济体制下,由于社会经济运行主要以市场为中介,市场供求、价格信号、资源配置、劳动力流动等都由市场自动调节,市场取代了政府的物价管理、物资分配等部门的职能,政府的机构设置、人员配备就可以相对精简。经济体制不仅规定了政府职能的基本内涵,而且制约着经济职能的实现形式。计划经济体制下,政府经济职能的实现,一般不需要以商品为媒介,而主要是由中央政府实行直接的经济介入。市场经济体制下,政府的经济职能很大一部分要通过市场来转化,或者说政府对经济运行的调控不是直接的,它是通过间接的方式来影响经济主体的运行。因此转变政府的经济职能,必须先从改革政府职能所依托的经济体制入手。

但是,政府经济职能又具有独立性,与经济体制不是同步发生变化的。因为经济体制的可塑性较大,要经过较长时间的探索和试验,而政府的经济职能却不能中断,需要相对稳定,并有自己的运行规律。如政府机构设置、人员安排呈刚性,不能轻易变动,其职能一般滞后于经济体制的变化。即使一种经济体制基本定型,并得到世界的公认,也不能与不同的国情简单对号入座,因此,各个国家还要依据国家具体的政治、经济状况设计政府的经济职能。

二、政府经济职能影响政府的工作效率

政府不是单一的经济单位,而是建立在千千万万个经济实体之上的经济调节者。政府的工作效率的高低,主要表现在

政府之外的社会经济效率方面。

考核政府工作效率一般可以从两方面进行。一是对政府职能成本的考察。完成既定的政府经济职能需要花费一定的财政支出,这种支出我们称之为职能成本。职能成本的高低能够反映政府内在的工作效率^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提高,支出高则说明工作效率降低。如果职能增加,行政支出没有提高或提高不多,也反映了政府工作效率的提高;如果政府经济职能减少,政府行政支出也减少,并且支出的减速高于职能的减速也表明工作效率的提高,反之则是工作效率的降低。二是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,国民经济的整体效率提高则政府工作效率提高,反之则降低。如果政府经济职能减少,行政支出也减少,国民经济整体效率不变或提高,这是在更高的层次上提高了政府工作效率。

这两方面的考察都必须以政府经济职能的明晰化为前提。一方面政府经济职能既是政府设计职能机构,配置人员,进行财政支出预算的依据,又是社会对政府工作效率考察的原始凭证。另一方面,政府经济职能的明晰是经济职能本身合理的必要条件。政府经济职能是否合理,可用多种方式验证,如事前理论的探讨,事后效率的评估等。其中事前理论的探讨是不可缺少的环节,例如政府经济职能覆盖了经济的各个领域,这在理论上是符合高度集中的计划经济要求的。在计划经济体制向市场经济体制转变时期,政府经济职能具有多重性,也是合乎理论逻辑的。而这只有建立在政府经济职能明晰基

^① 这里抽象了经济职能的合理性问题。

基础上才有分析意义。

很长时期以来,我国政府经济职能究竟有哪些,国家并没有明确规定。我国1982年12月通过的宪法只对职权作了原则规定,涉及政府经济职能的第89条第六、第七款的规定也很抽象。在我国没有另外制定政府的工作职能范围的条件下,这就给考核政府工作效率和监督政府工作带来了一定难度。这是造成我国政企不分、党政不分和政府工作效率低下的重要原因。十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次明确了我国政府管理经济的职能,《决定》第16条指出:“政府管理经济的职能,主要是制订和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境。同时,要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争,调节社会分配和组织社会保障,控制人口增长,保护自然资源和生态环境,管理国有资产和监督国有资产经营,实现国家的经济和社会发展目标。”政府的上述职能可以归纳为“调控、管理、服务、监督”,即调控宏观经济,管理国有资产,提供社会服务,监督经济运行等。

三、政府经济职能在社会中的地位和作用

政府在社会中的职能是多样的,有维持社会秩序、贯彻政治主张、发展社会文化和推动经济增长等方面的职责。不同性质国家的政府履行社会职能的着重点是不同的。资本主义国家由于生产资料的基础是私人占有,政府对各个经济主体的动员和号召力较弱,因而政府所承担的经济职能相对较少,对社会经济运行比较超脱。而社会主义国家的政府从一开始就面临着管理庞大的公有制资产,赶超资本主义国家的任务,因此政府职能偏重于社会经济的增长,经济职能远比资本主义

国家政府承担的多。

政府经济职能的多少,对于政府在国民经济中的地位和作用有较大影响。一般地说,经济职能多,政府在国民经济中承担的任务和责任就重。但不是说政府经济职能越多,就越能证明政府在国民经济中的重要地位。政府职能的内涵十分丰富,职能之间可以相互替代,简单的可以替代复杂的,高级的可以替代初级的。例如政府直接规定银行信贷规模的职能可由政府控制银行再贴现率的职能来替代。社会职能也能够替代经济职能,如政府扩大社会救济和社会保险,可以在一定程度上替代政府管理经济的职责。只要替代科学合理,政府即使少承担经济职能,同样可以在经济生活中发挥重要作用。同时,政府经济职能与政府的行政能力有一种对应关系,一定的行政能力只能承担一定的经济职能。如果经济职能合理,而政府行政能力不足,再好的经济职能也不能实现。如果政府具备了相当的行政能力,而经济职能设置不合理,政府所承担的经济职能越多,就越有可能阻碍经济的运行,并危及到政府在社会上的威信和地位。因此政府经济职能不仅是经济的问题,而且是一个社会问题。

在政府的多重职能中,经济职能只是其中的一个部分。政府在社会中的地位也是多方面的,经济地位也仅仅是一个方面。如何确定政府各种职能之间的关系,或者说政府在不同领域中应取得什么地位,发挥什么样的作用,都不是政府单方面的选择,而是社会发展的客观需要。而社会的发展对政府的需求是全面的、综合的,如果政府把职能局限在某一个方面,就会使政府在社会生活中的地位倾斜。如果这种倾斜偏离了社会客观要求,那么造成的社会损失也是多方面的。