

市场经济与政府经济职能

马德安 黄丽霞 李 欣 编著

中国人事出版社

市场经济与政府经济职能

马德安 黄丽霞 李 欣 编著

广东省国家公务员任职培训
教材编写委员会

主 任：游国经

副主任：林烈发

编 委：陈太芳 庞康 罗显志

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

市场经济与政府经济职能/马德安等编写. —北京:
中国人事出版社, 1998.9
ISBN 7-80139-265-5
I. 市… II. 马… III. 人民政府职能—研究—中国
IV. D623

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 22984 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

广东省商业印刷厂印刷

1998 年 9 月 第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

开本:850×1068 毫米 1/32 印张:9

字数:210 千字 印数 1-0000 册

定价:13 元

谨以此书献给十一届三中全会召开二十周年

序

努力提高国家公务员素质

广东省副省长 游宁丰

在一切资源中，人力资源是最为宝贵的。而人才资源则更为宝贵。邓小平同志指出：“中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人”。当今世界，科学技术突飞猛进，国力竞争日益激烈。这种竞争，说到底就是人才的竞争。谁拥有高素质的专业技术、管理等方面的人才，谁就拥有在竞争中的主动权，谁就拥有对未来的发言权，谁就拥有世界舞台的主宰权。

人才重要，而开发、优化人才资源的继续教育和培训工作，则更为重要。教育、培训同工业设备、建筑物和土地改良一样，是一种可以赚取利润的投资，是乘数效应在管理世界中有代表性的实现形式。所以，作为现代社会的人事管理工作，不能仅仅停留在单纯的人员录用和调配使用上，特别是面对知识经济时代的挑战，我们更应把重点放在人力资源的开发与优化，不断提高人的素质上来。积极开展晋升领导职务公务员的任职培训，是人才培养工作之一，是加快推进和完善国家公务

员制度，促进公务员队伍优化、廉洁，建设高素质专业化国家行政管理干部队伍，全面提高行政领导效能的重要途径；是广东实施科教兴粤战略，实施可持续发展战略，力争 20 年基本实现现代化的需要。

公务员培训，是针对性地提高公务员职业素质的培训，要与公务员本人的职业需求紧密地联系起来，真正实现政府人力资源的开发利用，避免毫无选择地给公务员盲目灌输不相干的知识。要做到这一点，就必须有一套好的教材。这次省人事厅组织广东行政学院及政府有关部门的专家 and 实际工作者编写了《市场经济与政府经济职能》、《行政法制与依法行政》、《行政领导理论与实践》、《行政组织管理》等四本教材。这是我省继公务员初任培训、更新知识培训教材之后编写的第三套培训教材，它是我省人事管理理论工作者和实际工作者辛勤劳动的结晶。我相信，这套培训教材将在公务员任职培训工作中，发挥应有的作用。

目 录

第一章 建立社会主义市场经济体制是我国的历史选择	(1)
第一节 市场经济是以市场为资源配置基础的经济体制	(1)
一、经济体制与资源配置	(1)
二、资源稀缺性是产生经济问题的根源	(3)
三、市场经济体制能较好解决资源稀缺性问题	(5)
第二节 计划经济难以创造出社会发展的更大优势	(6)
一、计划经济难以作到资源的优化配置	(6)
二、计划经济理论是尚待完善的理论	(9)
第三节 建立社会主义市场经济体制是我国人民的历史选择	(13)
一、我国经济体制改革的历史沿革	(13)
二、邓小平理论是建立社会主义市场经济的理论基础	(17)
第二章 市场经济特征与市场结构	(24)
第一节 市场经济体制的体制性特征	(24)
一、分散的系统结构是建立市场经济体制的社会基础	(24)
二、横向的信息传递方式是市场经济运行的特点	(25)
三、自动控制是市场经济的基本原则	(26)

第二节 市场结构	(28)
一、完全竞争型市场	(28)
二、完全垄断型市场	(31)
三、不完全竞争型市场	(34)
四、寡头垄断型市场	(36)
第三节 市场体系	(38)
一、商品市场	(38)
二、资金市场	(40)
三、劳动力市场	(42)
四、房地产市场	(43)
五、技术、信息市场	(45)
六、期货市场	(49)
第三章 市场经济机制与市场运行规则	(52)
第一节 市场经济运行机制	(52)
一、什么是市场经济运行机制	(52)
二、市场机制的内容	(53)
第二节 市场经济的一般规律	(59)
一、价值规律	(59)
二、供求规律	(62)
三、价格决定规律	(64)
四、资源配置规律	(66)
第三节 市场经济运行的一般规则	(68)
一、市场规则的意义	(68)
二、体制性规则	(70)
三、运行性规则	(73)
第四章 社会主义市场经济是政府调控下的市场经济	(79)
第一节 政府必要的宏观调控是社会主义市场经济顺利 运行的前提	(79)

一、国家参预管理是市场调节的必要条件	(79)
二、国家必要的行政管理是市场经济顺利运行的保证	(82)
三、提供法规管理和法律保障是政府特殊的服务功能	(84)
第二节 “赶超型”经济要求政府实施必要的集中管理	(85)
一、“赶超型”经济与政府管理.....	(85)
二、“后发展国家”政府必要的集中管理，是发挥“后 发展优势”的重要条件	(91)
第三节 政府对市场经济调控的基本手段及实施范围 ...	(94)
一、计划手段的内容、特点和实施范围	(94)
二、经济手段的内容、特点和实施范围	(99)
三、法律手段的内容、特点和实施范围.....	(102)
四、行政手段的内容、特点和实施范围.....	(108)
五、市场经济体制和计划经济体制在调节管理上的不 同.....	(112)
第五章 社会主义市场经济的基本框架.....	(115)
第一节 社会主义市场经济基本框架的构想.....	(115)
第二节 社会主义市场经济体制经济基础部分的基本框 架.....	(117)
一、建立以公有制为主体多种经济成份并存的所有制 结构.....	(117)
二、建立统一开放、竞争有序、城乡结合、内外结合 的市场体系.....	(123)
三、建立以间接手段为主体的政府对市场的监管体系	(132)
四、坚持以按劳分配为主体，多种分配方式并存的分	

配制度·····	(136)
五、建立多层次的适合我国城乡居民要求的社会保障制度·····	(140)
第六章 社会主义市场经济体制下政府的经济管理目标 ·····	(148)
第一节 正确区分市场经济的一般管理目标与社会主义的特定管理要求·····	(148)
一、社会主义市场经济体制是市场经济体制的一种形式·····	(148)
二、社会主义市场经济体制又不同于资本主义市场经济体制·····	(149)
第二节 市场经济体制下政府的一般管理目标·····	(150)
一、适度的经济增长·····	(150)
二、总量平衡与物价稳定·····	(153)
三、充分就业·····	(159)
四、环境保护和生态平衡·····	(163)
五、国际收支平衡·····	(168)
第三节 体现社会主义制度要求的经济社会发展的战略目标·····	(172)
一、经济社会发展战略目标概述·····	(172)
二、我国经济社会发展的战略目标·····	(175)
第七章 当前各级政府的核心任务是实现“两个转变” ·····	(178)
第一节 实现“两个转变”是时代对各级政府的基本要求·····	(178)
一、“两个转变”的基本内容 ·····	(178)
二、“两个转变”的内在联系 ·····	(179)
三、实现“两个转变”的基本要求·····	(181)

第二节 认真处理好“改革、发展、稳定”的关系是实施“两个转变”的前提·····	(185)
一、处理好“改革、发展、稳定”的关系·····	(185)
二、必须创造性地去解决“改革、发展、稳定”的关系·····	(186)
第三节 在实施“两个转变”中地方政府应重视的几个问题·····	(189)
一、建立支柱产业问题·····	(189)
二、经济结构的合理配置和农业现代化问题·····	(191)
三、大力发展中小城镇，走城乡一体化道路·····	(194)
第四节 实施“可持续发展”战略是各级政府实施管理的基本方针·····	(197)
一、什么是“可持续发展”战略·····	(197)
二、“可持续发展”是各级政府都必须坚持的发展战略·····	(198)
第八章 社会主义国家对国有资产的监督与管理·····	(201)
第一节 在管理上分开政权系统与产权系统，是政府实施两种经济职能的前提条件·····	(201)
一、政权系统的经济职能与产权系统的经济职能是两种性质不同的经济职能·····	(201)
二、两种管理职能分离，是市场经济调节功能深化的要求·····	(207)
三、政府两种管理经济职能的组织结构·····	(212)
第二节 按现代企业制度要求改革国有企业·····	(216)
一、关于现代企业制度·····	(216)
二、现代企业制度的基本形式：公司制·····	(221)
三、加快推进对国有企业的改革·····	(224)
四、在搞好国有企业改革和改组基础上，大力加强企	

业内部管理·····	(227)
第三节 发挥国有企业在社会主义经济中的主导功能 ·····	(231)
一、国有企业是社会主义制度的基础·····	(231)
二、国有企业是承担着主导社会发展功能的经济组织 ·····	(232)
第四节 加强社会主义国家对国有资产的监督管理, 不 断完善市场经济的微观基础·····	(235)
一、加强对国有资产监督管理, 是各级政府的重要的 经济职能·····	(235)
二、不断探索市场经济条件下国家如何对国有资产监 督管理是体制改革的重要内容·····	(238)
三、国有企业管理体制完善状况是我国市场经济完善 程度的主要标志·····	(242)
第九章 政府经济职能的运作·····	(244)
第一节 政府的经济职能应与市场调节要求相一致·····	(244)
一、摆正政府管理与市场调节的关系·····	(244)
二、政府要把握好自己在促进经济社会发展中的角色 ·····	(246)
三、政府一般应通过市场中介实施对经济的管理·····	(248)
第二节 实现政府调节职能的关键是处理好各种利益关 系·····	(251)
一、宏观发展与微观搞活的关系·····	(251)
二、各级政府间的关系·····	(254)
三、处理好经济发展和社会发展的关系·····	(256)
第三节 加大政府管理中的服务力度是政府职能转变的 核心·····	(257)
一、提供服务管理, 是政府实施经济管理的中心职能	

.....	(257)
二、管理就是服务的另一含义：强调提高管理过程中的服务精神.....	(259)
三、在服务中实施管理是提高政府管理者素质的基本要求.....	(261)
第四节 政府的监督管理，是社会主义市场经济顺利运行的保证.....	(262)
一、监督管理是政府的基本管理职能之一.....	(262)
二、监督管理的基本内容.....	(264)
三、完善监督体制是政府管理职能完善的重要标志.....	(266)
四、加大对政府行为的自律自检机制.....	(268)
后 记.....	(270)

第一章 建立社会主义市场经济体制是我国的历史选择

第一节 市场经济是以市场为资源配置基础的经济体制

一、经济体制与资源配置

(一) 什么是市场经济体制

市场经济体制简称为市场经济 (market economy) 或称市场取向经济 (market-oriented economy), 它是以市场为资源配置的基础。在这种体制中是由市场导向的, 即由市场来调控着社会生产和分配的基本秩序。

市场经济是商品经济发展的特定阶段。

商品经济作为经济运行的社会形式比市场经济更久远, 早在原始社会末期, 自然经济还占统治地位时商品经济开始萌发, 稍后简单的商品经济形态产生, 到封建社会已有相当发展。但从整个社会经济特点来看, 市场作为资源配置主体地位尚未形成, 只是对部分产品和在个别地方起作用, 所以还不能把商品经济统称为市场经济。只有商品经济发达到特定阶段, 整个社会的生产经营活动基本上都由市场来导向, 即市场需要什么就生产什么, 市场成为社会资源配置的基础。这时的商品经济发展才真正进入了市场经济阶段。所以, 市场经济是商品经济的发达阶段。

市场经济一词, 在 19 世纪末, 新古典经济学派兴起后便开始流行。过去人们多用商品经济概念, 很少用市场经济概念, 原因在于强调的角度不同。商品经济是从生产产品的社会形态区

分，即生产品是商品还是供直接消费的产品，商品强调要经过市场交换后才能进入消费；市场经济强调社会资源的配置方式，在此是以市场为资源配置的基础，即市场需要为资源配置的依据。它区别于其他配置方式，如自然经济是以生产和管理者的自给性需要为基础；计划经济是以政府的计划为基础。

（二）经济体制与资源配置

经济体制是资源配置的社会实现形式。

资源配置最简单的理解就是资源如何使用，即社会资源被用来生产什么？生产多少？如何生产？为谁生产？这也就是如何安排社会生产和分配的基本秩序。所以，资源配置问题也就是经济体制问题。

人类社会迄今为止大体已经过三种经济体制：自然经济、商品经济（含特定的市场经济阶段）、计划经济。这三个阶段都是不同的资源配置方式，它们依据一定的生产力发展水平而存在，在特定阶段都有它存在的必然和必要。所以，经济体制也是历史范畴。

经济体制是一种社会行为，即社会在总体上如何调动资源的配置，不是单一对生产的组织功能。它一般是由各种经济组织（运行载体），按照一定的社会原则（运行机制），在一定社会条件下（外部约束条件）运行。这三者共同组成经济体制。所以，它是对社会如何调配资源从事经济活动的概括，是纯粹的方法论的概括。

经济体制决定于生产力发展水平，它不是单纯的社会组织形式，是不可超越的。经济体制应属于社会生产方式范畴，即在一定生产力水平基础上，社会是如何生产和怎么生产的。它同社会生产力和生产关系都有一定联系，但又非它们关系的简单重复。

二、资源稀缺性是产生经济问题的根源

(一) 什么是资源的稀缺性

资源：通俗地说，就是指人力、财力和物力，但在此我们泛指一切生产要素。资源随着生产力的发展和人类科技水平的提高，在数量和品位上是不断变化的。一般来说，随着人类认识和控制自然能力的提高，资源的种类和数量都在扩大和增加。资源分为自然资源和社会资源两大类。自然资源是人类社会赖以生存和发展的基础。因为，物质资料的生产是人类生存的基础。

自然资源主要是指自然界和宇宙给我们提供的一切生产条件，但它又不是指原始古朴的自然环境和自然条件，而是经过人类加工后（如分类、开采等）成为可以被人类直接利用的劳动对象和其他生产条件。自然资源又分为可再生性资源和不可再生性资源两大类。

社会资源是指人类社会的再生产过程中创造的各种知识、经验和成果积累后形成了现代生产的各种条件，如知识、经验、信息、技术、人才、设备等等。这也是人类社会进行生产的重要条件。

资源，是人类为满足自己需求，经过开发并为人类利用的生产条件。但是，能够被人类利用的资源和利用的程度都受到当时生产力发展水平和科学技术开发能力的制约。人类为不断满足日益发展的需求，把劳动力和生产资料相结合，生产出供自己需要的产品和劳务。这便构成了人类社会从事经济活动的基础——物质资料的生产活动。

然而，人类的需求是不断发展的，人类社会总是处在原有需求的满足和新的需求又不断产生的变动之中。需求成为推动人类社会发展的动力。除非受到限制，这种欲望是不会终止的。但是，在人类发展的特定阶段，可以被人们利用的资源总是受到限

制的。尽管科学技术的发展给人类开发利用自然资源提供了有利条件，从理论上说，依靠科技发展能够被人们利用的资源也难以穷尽，现代人所利用的资源也是以往时代所难以比拟的，但是，人类也为此付出了更高的代价。人类社会将始终面临着需求无限和资源有限的矛盾，这个矛盾将是引发一切社会矛盾的基础。

资源稀缺性问题，是人类社会共同面临的问题。自然界可被人们利用的资源，无论从种类或数量上都是有限的，人类在利用时还将受到各种条件的制约。我们将资源的稀缺性概括为以下两点：①资源有限，需求无限，有限对无限，所以资源始终处于稀缺位置；②在特定的时点上，能够被人们利用的资源无论在数量上或种类上都要受当时具体环境和条件的限制，所以资源总是处于稀缺的位置。

（二）资源稀缺性问题是经济问题产生的根源

资源的稀缺性是社会经济中的共同问题，因此也就产生了如何将有限的资源最妥善的利用，才能发挥最大效能问题。这都是一般常识上所谓的“经济问题”。

资源的稀缺性是人类社会不可改变的事实。在此基础上如何使用，才能使有限的资源最大限度地满足人们的需求，是人类社会共同探讨的“经济问题”。此问题的核心，是如何解决现有资源的使用问题，即“排序”问题，将有限的资源用来生产什么？生产多少？如何生产？为谁生产？这四个问题是相互联系又互不相同的问题。这正是经济体制首先应解决的问题。由于资源有限，不能想生产什么就生产什么，想生产多少就生产多少，而应该根据社会需求、资源条件和社会达到的生产能力，统筹兼顾、合理安排，尽可能满足社会最紧迫的需求。对社会来说，满足最紧迫的需求，就是经济效益和社会效益最佳的选择。