

前沿理论课题研究丛书

市场经济与政府 职能及机构设置

S C J J Y Z F Z N J J G S Z

傅明贤 张怀平 等著

湖北人民出版社



S
C
J
J
Y
Z
F
Z
N
J
J
G
S
Z

前沿理论课题研究丛书

市场经济与政府 职能及机构设置

S C J J Y Z F Z N J J G S Z

傅明贤 张怀平 等著
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

市场经济与政府职能及机构设置

傅明贤等著
张怀平

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：武汉市汉桥印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印张：17

字数：417 千字

插页：5

版次：1997 年 12 月第 1 版

印次：1997 年 12 月第 1 次印刷

印数：1—1 000

定价：22.00 元

书号：ISBN 7-216-02178-9/F·365

5.4.195

序

建国以来,我国政府的机构改革,如果以 1992 年 10 月中国共产党第十四次代表大会至 1993 年 3 月全国人民代表大会第八届第一次会议为分界,明显呈现出两个主要阶段。在此之前,虽然提出要政企分开,转变政府职能,承认国有企业是独立的商品经营者,但基本上仍然是按照社会主义计划经济体制的要求而进行的机构调整、整编和精简,在此之后,才完全明确行政管理体制和机构改革的目标是要适应社会主义市场经济体制的建立。

这两个阶段的改革进程,既有一般共性,又有质的区别。总结已有的经验教训,我们所获得的基本结论就是:要避免重走过去那种“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的老路,就必须从根本上抓住政府职能要适应社会主义市场经济要求这个关键的中心环节;按照政企分开和精简、统一、效能的原则,切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率。

如何正确认识和实践转变政府职能,搞好机构改革,以适应社会主义市场经济体制的建立、健全和发展?那就既要不断总结我们自己的经验,又要适当借鉴国外的经验,这也是一个逐步探索、恰当结合的过程。现在学术界有人主张“小政府、大社会”,“小机构、大服务”;有人提出要重塑、重构、重建政府职能;有人提倡“行政化

国家”和“企业家政府”；有人认为宏观调控是政府的基本职能，不仅表现于经济管理，而且表现于其他各个方面；有人认为转变政府职能主要是在经济管理中实行政企分开、宏观调控，如此等等。在这诸多的学术探讨中，傅明贤教授主编的《市场经济与政府职能及机构》一书，比较全面系统地研究、概括了不同国度为适应市场经济的需求、政府职能和机构设置的不同特点和共同规律性，颇有学术价值。我有机会先睹为快，很受启发，特别是在宏观上它将给人们以重要的启示。

在我国，机构改革，精兵简政，既是政治体制改革的紧迫任务，也是深化经济改革、建立社会主义市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。当前的行政管理体制和机构改革，必须着重强调要适应市场经济体制要求，但却不能孤立、局限于此，而应使社会、政治、经济、文化等各方面的改革和需求与之配套、协调进行。

按照我们现在的预计，社会主义市场经济体制要在下个世纪初才能基本建立起来，大约需要 15 年左右的时间。同这个体制转型的进程相适应，政府职能的转变与配置，政府机构的调整与增减，必然带有一定的过渡性质，不可能完全一步到位，既有基本稳定的一面，又有尚待探索的一面。改革要积极，但在操作上要留有余地，尽量避免可能出现的反复。

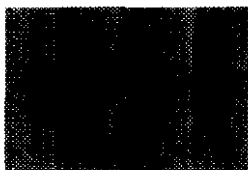
即使将来社会主义市场经济体制建立、健全了，与之相适应的行政管理体制和机构也比较稳定、巩固了，那也不是一劳永逸的。新的经济体制、行政体制和职能配置、机构设置，还必然在其运作内涵和外延上产生阶段性的发展变化，还要有阶段性的调整 and 改革。发达资本主义国家二三百年来市场经济发展的历史经验就是证明和启示。

我们现在的行政管理体制和机构改革，正在积极推进。作为阶段性任务，中央政府已经基本结束，各级地方政府也将先后完成。

但从长远来看,“国家机构的问题,这是个老问题,也永远是个新问题”(列宁语)。要使我们的政府机构,永葆高效与活力,就必须立足国情与现实,放眼世界与未来,讲究科学与法制,保持自己的特色,只有如此,才能得以持续、健康的发展。

刁田丁 1997 年 3 月 10 日

于武昌蛇山南麓



第一章 绪 论	1
一、市场经济	1
(一)市场经济的基本特征.....	1
(二)市场经济的正负功能.....	3
二、政府职能及机构	6
(一)政府弥补市场经济不足的条件及局限性.....	6
(二)市场经济下政府的一般职能.....	8
(三)市场经济下政府机构设置的主要依据	10
三、研究市场经济与政府职能及机构的意义和方法.....	13
(一)研究市场经济与政府职能及机构的意义	13
(二)研究市场经济与政府职能及机构的方法	15
第二章 自由型市场经济与美国政府职能及机构设置	17
一、美国政府职能的社会背景分析.....	17
(一)国家垄断资本主义的出现导致美国政府经济职能	
地位的上升	17
(二)典型的现代市场经济	18
(三)分权制衡的政治体制	20
(四)自由主义的传统价值观与“有限政府”的政治哲学观	

.....	20
二、美国自由型市场经济模式的发展与政府职能的演变.....	22
(一)自由竞争市场经济体制的建立与“无为政府”.....	22
(二)自由竞争向垄断经济的转变与政府的反托拉斯行为	24
(三)罗斯福“新政”与当代美国政府职能的形成.....	25
三、美国联邦政府的职能及机构设置.....	27
(一)联邦政府的经济职能.....	28
(二)联邦政府的社会事务职能.....	30
(三)联邦政府职能实施的程序化、法制化.....	33
(四)联邦政府机构的设置与变革.....	35
四、美国州和地方政府的职能及机构设置.....	39
(一)州政府的经济职能及其机构.....	39
(二)州政府的社会事务职能及其机构.....	41
(三)市政府的职能及体制模式.....	42
(四)特别区政府.....	44
五、美国政府职能及机构设置的特色.....	45
(一)“非计划”的经济调节手段及机制.....	45
(二)联邦政府在各地遍设分支机构,与地方政府分别为 两个独立系统.....	46
(三)地方政府的建制各不相同.....	47
(四)联邦政府通过财政补助加强对地方政府的控制.....	48
(五)独立行政机构的广泛职权范围与极强的专业技术... ..	51
第三章 混合型市场经济与英国政府职能及机构设置.....	54
一、英国市场经济体制的形成与政府职能的演变.....	54
(一)市场经济的萌发与贸易保护主义.....	54
(二)自由放任的市场经济与“无为政府”.....	56

(三)垄断经济的产生与国家干预的加强	58
(四)战后混合型市场经济的形成与发展	59
二、英国中央政府的职能及机构设置	61
(一)英国中央政府的组成与部体制	61
(二)英国中央政府的经济职能及其机构	64
(三)英国中央政府的社会事务职能及其机构	72
(四)英国中央政府的地方事务管理职能及其机构	75
三、英国地方政府的职能及机构设置	76
(一)英国中央政府与地方政府的关系	76
(二)英国地方政府的职权	79
(三)英国地方政府的机构设置	83
四、英国政府的行政改革	86
(一)英国政府的机构改革	86
(二)英国政府的管理方式改革	88
(三)英国的文官制度改革	89
五、英国政府职能及机构设置的特色	91
(一)英国的内阁委员会制度	91
(二)英国中央政府的超级部体制	92
(三)英国的地方自治体制	94
(四)英国政府行政改革的经验	96
第四章 “加拿大化”自由主义市场经济与加拿大政府职能及 机构设置	98
一、“加拿大化”市场自由主义经济模式的发展过程	98
(一)资本主义的发展与国家保护阶段	99
(二)经济的快速发展与不完全自由主义阶段	101
(三)“加拿大化”市场自由主义阶段	103
二、加拿大中央政府的经济职能	104

(一)制定并推行经济国策,对经济进行总体调控	105
(二)直接参与、控制资源性产业和基础设施,实现资源 合理配置	110
(三)对国民收入进行再分配,以稳定社会 and 经济发展 ...	113
三、加拿大中央政府的经济管理机构	116
(一)综合经济管理部门	118
(二)行业经济管理部门	123
(三)相关辅助机构	126
四、加拿大中央政府经济职能及机构设置的特色	129
(一)中央政府对经济的控制程度介于日、法和英、美 之间,以产业政策为主导,对经济进行了有力的 干预	129
(二)对经济的宏观控制权高度集中在中央政府及其 分支机构,同时兼顾地方利益,注重扶持后进地 区的发展	130
(三)对市场秩序的管理职能,高度集中于中央政府的 一个部门,保证了管理的统一性、有效性	133
(四)对外经济职能的重要性及其管理机构的多重性	134
(五)对农业经济的重视与扶植,是中央政府重要的经济 职能	135
第五章 政府主导型市场经济与日本政府职能及机构设置	139
一、日本政府主导型市场经济模式的形成	139
(一)从明治维新至 20 世纪 30 年代的国家资本主义阶段	140
(二)从 30 年代至 50 年代的统制经济阶段	142
(三)50 年代中期以后的赶超阶段	143

(四)日本政府主导型市场经济模式的特点·····	144
二、主导型市场经济模式下的日本政府职能·····	145
(一)经济职能·····	145
(二)社会事务职能·····	155
三、日本中央政府机构·····	157
(一)经济管理机构·····	158
(二)社会事务管理机构·····	165
四、日本地方政府机构及其与中央政府机构之间的关系···	167
(一)地方政府的层级及其与中央政府的事权、财权分配 ·····	167
(二)两级地方政府机构的设置·····	169
(三)中央政府机构与地方政府机构之间的关系·····	170
五、战后日本的行政机构改革·····	172
(一)美军占领初期的机构改革(1949—1949)·····	173
(二)美军占领政策转变时期的机构改革(1950—1954) ·····	174
(三)适应日本经济高速增长所进行的机构改革(1955 —1974)·····	174
(四)经济低速增长期间的机构改革(1974—)·····	175
六、日本政府职能及机构设置的特色·····	176
(一)对经济的宏观管理高度集权于中央,对社会事务 的管理高度分权于地方·····	177
(二)机构设置实行大部制,事权集中,综合协调能力强 ·····	178
(三)健全的咨询、信息系统,为“官产协调”的政府决策 制定及贯彻提供了组织保证·····	179
(四)严格的组织法规,精干的政府机构,健全的监督	

网络,使政府廉价而高效	181
(五)适时地实施行政机构改革,不断推进日本市场 经济的发展	184
第六章 国家主导型市场经济与法国政府职能及机构设置	187
一、法国国家主导型市场经济模式的形成与特征	187
(一)源远流长的国家干预传统	187
(二)战后法国国家主导型市场经济模式的曲折发展	190
(三)法国国家主导型市场经济模式的特征	192
二、法国中央政府的职能及机构设置	194
(一)法国中央政府的组成与部体制	194
(二)法国中央政府的经济职能及机构	197
(三)法国中央政府的公共保障职能及机构	211
(四)法国中央政府的文化、教育与科技职能及机构	213
三、法国地方政府的职能及机构设置	215
(一)法国中央政府与地方政府的关系	215
(二)法国地方政府的职能	218
(三)法国地方政府的机构设置	220
四、法国政府的行政改革	223
(一)法国中央政府的权力下放改革	223
(二)法国的公务员制度改革	225
五、法国政府职能及机构设置的特色	228
(一)政府对国有企业分类分层管理的成效	228
(二)比较完善的计划管理体制	229
(三)中央集权体制的优劣	231
(四)政府权力下放改革的经验	233

第七章 社会福利型市场经济与瑞典政府职能及机构设置

.....	236
一、瑞典社会福利型市场经济的发展沿革	236
(一)20 世纪以前——福利制度萌芽时期	236
(二)20 世纪 30 年代至 50 年代——福利制度确立时期	238
(三)20 世纪 60 年代至今——福利制度全面发展时期	239
(四)当代瑞典社会福利型市场经济的构成	241
二、瑞典王国中央政府的职能	242
(一)经济职能	242
(二)社会保障职能	251
(三)文化、教育、科技管理职能	256
(四)环境保护职能	258
三、瑞典王国中央政府机构设置	259
(一)经济管理机构	260
(二)社会保障事务管理机构	261
(三)文教管理机构	262
四、瑞典王国地方政府职能及机构设置	263
(一)地方政府的自治权	263
(二)中央政府与地方政府的关系	264
(三)省政府的职能及机构	265
(四)市政府的职能及机构	267
五、瑞典王国政府职能及机构设置的特色	270
(一)以社会福利职能为主轴展开的经济社会职能	270
(二)以社会福利职能为主轴的经济社会职能的成就与 问题	275

(三)对国有企业管理的经验·····	279
(四)中央集权与地方分权相结合·····	281
第八章 从混合经济到市场化改革的印度政府职能及 机构设置·····	284
一、印度混合经济的形成与改革 ·····	284
(一)50—70 年代混合经济的形成与发展 ·····	285
(二)80 年代以来向自由市场经济体制的转变 ·····	286
二、混合经济体制下印度政府的职能 ·····	287
(一)经济职能·····	287
(二)社会事务职能·····	296
三、印度联邦政府机构 ·····	297
(一)经济管理机构·····	300
(二)社会事务管理机构·····	302
四、印度邦及邦以下地方政府机构与体制 ·····	304
(一)邦级政府机构体制及其与联邦政府的事权划分·····	304
(二)邦以下地方政府机构与体制·····	306
五、印度联邦政府的行政改革 ·····	307
(一)独立初至 70 年代的改革 ·····	307
(二)80 年代以来的改革 ·····	309
六、印度政府职能及机构设置的特色 ·····	310
(一)紧跟时代的需要推进机构改革和行政改革·····	310
(二)联邦政府各部机构规模各异,不求一律 ·····	311
(三)相对精干的机构与“叠床架屋”的管理层次并存·····	312
(四)中央与地方分权不完善·····	313
(五)频繁的行政改革与不明显的成效并存·····	313
第九章 韩国市场经济的发展与政府职能及机构设置·····	314
一、韩国市场经济体制形成、发展的背景·····	314

(一)战后至 60 年代初自由型市场经济模式的确立及其 背景.....	314
(二)60 至 70 年代政府主导型市场经济模式的形成及 背景.....	317
(三)80 年代以来向民间主导型市场经济模式的转变及 背景.....	321
二、自由市场经济模式时期韩国政府的职能及机构设置 ...	323
(一)政府的主要职能.....	323
(二)中央政府的机构设置.....	327
三、政府主导型市场经济模式时期韩国政府职能的变化 及其机构的调整	331
(一)政府职能的变化.....	331
(二)中央政府机构的调整.....	342
四、向民间主导型市场经济模式转变时期韩国政府职能 的变化及机构的调整	352
(一)政府职能的变化.....	352
(二)中央政府机构的调整.....	357
五、韩国地方政府与中央政府的关系	362
(一)地方自治的演变.....	362
(二)地方政府的层级及其与中央政府的权限划分.....	365
(三)中央政府对地方政府的控制.....	368
六、韩国政府职能及机构设置的特色	372
(一)根据市场经济发展的需要不断调整政府的职能及 机构.....	372
(二)作为超级部的企划院及较完善的经济企划体制保证 了韩国经济计划的顺利实现.....	375
(三)中央政府的机构设置综合性强及其在各地设置分	

支机构,保证了中央对宏观管理的高度集中	377
(四)建立了适应决策民主化、科学化的宏观经济决策 机制	378
第十章 拉丁美洲国家市场经济的曲折发展与政府职能及 机构设置	381
一、拉美国家市场经济曲折发展的历程	382
(一)拉美国家市场经济的初步发展	382
(二)政府干预下的内向型市场经济模式的确立和局部 调整	385
(三)向外向型自由市场经济模式的转变	387
二、拉美国家市场经济条件下的政府职能	388
(一)经济职能	388
(二)社会事务职能	402
三、拉美国家的中央政府机构	407
(一)拉美国家的政体和国家结构形式的特点	407
(二)拉美国家的中央首脑机构	410
(三)拉美国家的中央经济管理机构	413
(四)拉美国家的中央社会事务管理机构	420
四、拉美国家地方政府与中央政府的关系	423
(一)两级地方政府及其与中央政府的权限划分	423
(二)拉美国家中央政府对地方政府的干预和联系	429
五、拉美国家政府职能及机构设置的特色	433
(一)政府的经济职能和机构设置及其调整大致与市场 经济发展的要求相适应	433
(二)中央宏观经济管理部门的设置以综合性为主,有利 于政府对宏观经济实施集中管理和调控	435
(三)中央集权与地方分权相结合	436

(四)由于行政系统内外种种原因,使其行政效率低下 ...	438
第十一章 市场经济的曲折发展与非洲国家政府职能及 机构设置	442
一、非洲不发达市场经济的形成及现状	442
(一)奴隶贸易和殖民统治对非洲经济的影响	442
(二)独立后非洲经济发展的两条道路	446
二、非洲国家中央政府的职能及机构设置	449
(一)非洲国家中央政府的职能	449
(二)非洲国家中央政府的机构设置	456
三、非洲国家地方政府的职能及机构设置	458
(一)非洲国家地方政府的职能	458
(二)非洲国家地方政府的机构设置	462
四、非洲国家政府职能及机构设置的特色	466
(一)各国行政区划的确定深受原宗主国的影响	466
(二)政府体制的多变性、不成熟性和低效性	467
(三)地方政府机构有着较深的传统烙印	470
(四)中央政府的过多集权和地方政府的分散主义并存	471
(五)财政的普遍困难阻碍了中央和地方政府职能的履行	472
第十二章 市场经济条件下政府职能和机构设置的历史经验	475
一、关于市场经济模式选择的原因	475
(一)美国选择自由型市场经济模式的原因	475
(二)日本、法国选择政府主导型市场经济模式的原因 ...	476
(三)瑞典选择社会福利型市场经济模式的原因	477
(四)不少发展中国家由计划经济模式转向政府主导型	