

# 政府经济管理

主编：邓 微 张湘涛

副主编：赵运明 叶民英 谢芬芳

湖南人民出版社

## 序

在社会主义市场经济条件下，政府在社会经济中的作用、所担负的责任、角色定位、管理原则及其管理方式均发生了巨大的变化。认识市场经济的运行机理、掌握市场经济的内在规律、找准政府在社会经济运行中的角色定位，提高政府驾驭市场经济的能力，充分利用市场经济这一经济运行形式，优化配置社会资源，是加快我国社会经济发展速度，确保社会主义生产目的的实现，保证我国现代化宏伟大业顺利实现的极其重要的工作。

市场经济是以市场为基础配置资源的社会经济运行方式。市场经济通过市场机制调节经济运行、引导资源流动。市场机制是通过供求关系的变化、市场价格的波动、市场主体利益的竞争调节经济运行的机制，其实质是以价值规律为核心的市场规律发生调节作用的机制。市场机制起调节作用的经济前提是：社会上存在众多经济上独立的直接依赖于市场的商品生产者和经营者，市场价格在市场上的商品、劳务、要素需求和供给的变化中波动，并反映资源的稀缺性，进而由价格变动引导着资源在各产业、部门、企业之间流动。市场经济条件下投资者追求利润最大化、消费者追求效能最大化、劳动者追求收入最大化的利益驱动，使资源的这种流动是由经济效益低的部门流向经济效益高的部门，从供给过剩的部门流向供给不足的部门，从而达到资源利用的节约及其在各部门的配置，以适应社会需求的变化。当商品、劳务、要素的需求和供给又发生新的变化从而改变价格水平时，新一轮的资源配置又重新开始。

在市场经济条件下，虽然由于投资者、经营者、消费者主权和市场机制的调节，使经济活动过程之内的效率和增长可能得到比较理想的结果，但是，市场经济作为一种资源配置方式却存在着其自身无法克服的缺陷——“外部不经济”。例如：企业在追逐利润最大化的冲动下，会置资源浪费与环境污染于不顾，造成外部不经济，破坏可持续发展的态势。利益驱动通常使企业急功近利，积极追求短期利益，对投资周期长和预测利润不确定的长期项目一般不很关心，造成市场调节目标与长期增长目标的矛盾。同时，市场竞争导致垄断出现，垄断破坏了利益均沾的原则，扭曲了价格，破坏了由价格灵活反映资源的稀缺性和真实性的价值量，从而使资源配置达不到最优状态。又如：社会的文明进步要求社会全方位协调发展，为此国防、公安、市政建设、环境保护、文化、教育、卫生设施等具有共享性特征的社会公共物品均不可或缺，然而从经济利益角度看则投入回报极低或没有回报，对这类公共产品市场调节的作用极为有限。再如：市场经济是竞争的经济，其基本功能是效率优先，竞争和示范效应促使人们永不满足地追求财富，其结果往往是有的人富有，有的人贫穷，致使收入分配不平等扩大，甚至出现两级分化，也即市场只能够解决效率问题，不能解决平等问题。既然市场经济存在缺陷，“外部不经济”的问题市场经济本身无法解决，因而仅仅让市场机制单独时经济活动实施调节，对资源进行配置是无法达到理想效果的，由此便需要有非市场的力量来校正，弥补市场经济的不足。

从历史的过程看，最初起来主动弥补、校正市场缺陷的是市场主体。生产者自发地组织行业协会，就有关涉及各个生产者共同利益的问题，如价格、市场销售配额、交货条件等进行协调；消费者

成立消费者保护协会等各种自我保护组织，共同抵御市场上不法行为对自己利益的侵害。但上述方法终究由于各利益主体间的利益发生冲突时，无权威机构出面仲裁而不能很好地弥补市场缺陷。于是，作为社会共同利益的集中代表——政府被历史地推上了弥补市场缺陷，维护市场运行秩序的调节者和管理者的舞台。市场经济需要政府，这不仅是政府干预主义经济学家的主张，也是当代自由主义经济学家并不反对的。

当然，在社会主义市场经济条件下，政府绝不能再计划经济条件下以行政手段直接干预经济活动的方式管理社会经济，政府的经济职能必须转变！政府经济职能的转变应注意以下几点：（1）转变政府职能的原则是政企分开。从政企不分到政企分开，是区别政府新旧经济职能的基本标准，也是从计划经济到市场经济给予政府的不同任务。（2）坚持间接宏观调控为主。转变后的政府经济职能，不是不管经济，而是由直接干预微观主体的经营活动，转变为制定和执行宏观调控政策，规制微观经济秩序，主要用间接的方式，用经济的手段，用法律的手段管理社会经济。（3）提供服务，创造良好的社会环境。市场经济条件下，“服务”是政府最重要的经济职能之一。政府通过提供社会公共产品，加强基础设施建设，制定社会经济发展计划，提供信息、政策咨询服务等大量的服务工作，创造良好的社会经济发展环境。（4）摆脱不应行使的职能，培育社会动力机制。随着政府经济职能的转变，政府必须摆脱“不该管，管不了，管不好”的那些事，并将其转移给企业、市场和市场中介组织，充分发挥企业、市场和市场中介组织的作用，使其各施其职、各显其能、各得其所，从而形成具有生机活力的社会动力机制。

市场经济条件下的政府不可能不管理经济，事实上，政府干预和管理经济已成为现代市场经济发展的一个必要前提。其必要性主要表现为：在市场功能不能有效发挥的领域，政府必然担负起责无旁贷的使命。为弥补市场功能在宏观活动层次上盲目性的缺陷，政府必然加强对宏观经济总量和产业结构比例的调节；为维护市场竞争的公正性，政府必然在规范市场行为、维护市场秩序方面发挥作用；为防止市场使得社会收入差距过份悬殊，政府必然通过再分配手段，通过建立和完善社会保障制度维护社会公平。

为弥补市场缺陷，转变后的政府经济职能即推动社会经济健康发展而进行的政府经济管理。这种政府经济管理就是政府依照法律法规，运用法律手段、经济手段和行政手段对宏观经济进行调控，对微观经济进行规制的过程。对宏观经济调控是从社会整体角度调节社会经济总量，侧重运用经济手段，辅之以法律和行政手段调节社会总供给和总需求、物价总水平、社会就业总量等，达到社会经济总量平衡、物价稳定、适度充分就业、优化产业结构等目标。微观规制则是从宏观经济发展的要求出发，从微观的角度调节微观经济行为。政府在这类经济管理中侧重于运用法律和行政的手段，辅之以经济手段规范市场经济主体活动，管理市场客体和市场主体，以维护正常的市场秩序，保护公平竞争环境。宏观经济调控和微观经济规制是政府经济管理相互依存，相互制约的两大组成部分，二者分别从总量和个量的角度调节和管理经济，从而确保社会经济快速、稳定、健康发展。

当今的市场经济，事实上是有政府广泛作用其间的现代市场经济，然而市场配置资源的基础性地位是不能动摇的，“市场第一原则”是政府经济管理必须遵循的首要原则。市场经济本身存在

的缺陷为政府介入经济提供了可能性，但是市场经济的作用却是政府无法替代的。所以，政府经济管理必须尊重和遵循客观经济规律，注意充分发挥市场机制的作用，始终坚持市场作用是基础性的，政府作用是指导性的根本原则。

实现社会主义市场经济条件下政府经济的有效管理，是政府在新的历史条件下面临的重大的新的历史课题，也是从事政府经济管理工作者责无旁贷的责任。为适应市场经济对政府工作的要求，我们编写了《政府经济管理》一书。由于我国刚刚建立起社会主义市场经济体制，适应社会主义市场经济的政府经济管理亦正在探索之中，因此《政府经济管理》一书中定有许多不成熟之处。然而该书对实现政府经济的有效管理进行了有益的思考和研究，并进行了系统的阐述，希望本书能够成为从事政府经济管理人员的一本有益的参考书。

编 者

# 目 录

第一章 市场经济与政府经济管理 .....	( 1 )
第一节 政府经济职能 .....	( 1 )
第二节 市场经济条件下政府角色定位 .....	( 6 )
第三节 市场经济条件下的政府经济管理 .....	( 14 )
第二章 政府经济管理的性质与任务 .....	( 21 )
第一节 政府经济管理体制 .....	( 21 )
第二节 政府经济管理的性质 .....	( 27 )
第三节 政府经济管理的任务和原则 .....	( 30 )
第三章 政府经济管理目标 .....	( 37 )
第一节 政府经济管理目标及其特点 .....	( 37 )
第二节 政府经济管理目标的确定 .....	( 43 )
第三节 政府经济管理目标的实现 .....	( 47 )
第四章 政府经济管理与社会经济发展计划 .....	( 51 )
第一节 社会经济发展计划的地位和作用 .....	( 51 )
第二节 社会经济发展计划的形成 .....	( 56 )
第三节 社会经济发展计划的组织实施 .....	( 62 )
第五章 财政管理 .....	( 65 )
第一节 财政管理的基本原则 .....	( 65 )
第二节 财政管理的内容 .....	( 68 )
第三节 财政管理体制 .....	( 72 )
第四节 财政政策 .....	( 76 )
第五节 财政监督 .....	( 84 )

第六章	税收管理	( 92 )
第一节	税收和税收制度	( 92 )
第二节	我国现行主要税种	( 98 )
第三节	税收管理的内容与作用	( 111 )
第四节	税收管理体制	( 117 )
第七章	金融管理	( 122 )
第一节	金融管理内容与原则	( 122 )
第二节	金融管理体制	( 129 )
第三节	金融市场管理	( 132 )
第四节	金融政策与金融立法监管	( 135 )
第八章	劳动就业与收入分配管理	( 143 )
第一节	劳动就业与收入分配管理的意义与原则	( 143 )
第二节	劳动就业管理	( 148 )
第三节	收入分配管理	( 154 )
第九章	社会保障管理	( 164 )
第一节	社会保障及其体系	( 164 )
第二节	社会救助管理	( 171 )
第三节	社会保险管理	( 181 )
第四节	社会福利管理	( 190 )
第五节	社会优抚安置管理	( 194 )
第十章	经济法规监督	( 197 )
第一节	经济监督	( 197 )
第二节	法规监督	( 208 )
第十一章	国土资源管理	( 217 )
第一节	国土资源管理的意义与原则	( 217 )
第二节	土地资源管理	( 220 )

第三节	矿产资源管理.....	( 233 )
第十二章	区域经济管理.....	( 239 )
第一节	区域经济与国民经济发展.....	( 239 )
第二节	区域经济发展战略.....	( 244 )
第三节	区域生产力的合理布局.....	( 253 )
第四节	区域经济政策.....	( 257 )
第十三章	产业管理.....	( 262 )
第一节	产业管理对象与作用.....	( 262 )
第二节	产业政策.....	( 266 )
第三节	产业结构的优化.....	( 269 )
第十四章	国有企业管理.....	( 281 )
第一节	政府与国有企业的关系及管理模式.....	( 281 )
第二节	国有企业资产管理.....	( 287 )
第三节	国有企业布局 and 结构管理.....	( 295 )
第十五章	农业经济管理.....	( 301 )
第一节	农业经济管理的任务与原则.....	( 301 )
第二节	农业经济管理的内容.....	( 309 )
第三节	农业经济管理的实施.....	( 317 )
第十六章	对外经贸管理.....	( 322 )
第一节	对外经贸管理的必要性.....	( 322 )
第二节	对外贸易的管理.....	( 327 )
第三节	引进技术和利用外资的管理.....	( 336 )
第十七章	工商行政管理.....	( 344 )
第一节	工商行政管理及其地位.....	( 344 )
第二节	交易主体的工商行政管理.....	( 348 )
第三节	交易对象的工商行政管理.....	( 353 )

第四节	交易秩序的工商管理.....	( 360 )
第十八章	科学技术管理.....	( 364 )
第一节	科学技术管理的意义与原则.....	( 364 )
第二节	科学技术管理的职责与政策.....	( 369 )
第三节	科学技术管理的实施.....	( 374 )
主要参考文献.....		( 381 )
后 记.....		( 385 )

# 第一章

## 市场经济与政府经济管理

### 第一节 政府经济职能

#### 一、国家职能与政府职能及其关系

掌握政府经济职能的含义，首先必须了解与其密切相关的两个基本概念：国家职能和政府职能。

##### （一）国家职能

国家职能是国家本质的外在表现。关于国家的本质，理论界存在两种不同的观点。一种观点认为：国家是阶级专政的工具，是统治阶级镇压被统治阶级的机关，国家的本质属性是阶级性。其基本职能：一是镇压被统治阶级的内部职能，二是侵略别国或保护本国不受侵略的外部职能。另一种观点认为：国家本质上是社会公共利益的代表，是一种中性的社会设施，即管理社会公共事务的机关。20世纪30年代以后，随着凯恩斯主义的盛行，资本主义国家大规模地介入社会经济活动，承担越来越多的社会管理职能，使后一种观点获得了广泛的认同。

事实上，上述两种对国家本质的认识都有其片面性，二者都割断了国家本质的阶级性与公共性的统一，前者是用国家的阶级

性来排拆国家的公共性，后者是用国家的公共性来否认国家的阶级性，事实上国家的阶级性与公共性是统一的，相互依存的。一方面国家作为阶级社会的特有现象，总是代表统治阶级的利益；另一方面任何国家只有进行社会经济活动和社会公共事务管理，才能最终实现统治阶级的利益。所以，国家的本质是阶级性与公共性的有机统一，是经济上占统治地位的阶级进行阶级统治和社会公共管理的工具。

国家的职能实质上是实现国家本质的功能，是国家本质的具体展开。具体地说，国家职能可以划分为三个方面：（1）国家的政治职能。其功用为：对内控制被统治阶级，镇压敌对势力的反抗，协调统治阶级内部的利益冲突和各类矛盾，维持统治秩序；对外维护国家的统一和领土完整，为实现统治阶级的统治和社会经济发展创造良好的外部环境。（2）国家的经济职能。其功用为：干预社会经济活动，维护社会经济活动的秩序，为实现阶级统治促进社会发展创造物质基础。（3）国家的公共管理职能。其功用为：管理社会公共事务，发展社会科教文卫事业，以适应社会的政治、经济和文化发展的需要。国家上述三个方面的职能是相互联系、相互制约和相互促进的。

## （二）政府职能

“为了使国家意志得到表达和执行，必须建立、维持并发展一个非常复杂的政府组织”。国家的职能必须通过一定的国家机关方可实施，国家机关是实施国家职能的物质载体。这个国家机关的总和即政府。

关于政府的定义，理论界有许多不同的意见，大致上可以将其归纳为广义与狭义两种。广义的政府泛指一切国家政权机关，包括立法机关、司法机关、行政机关以及一切公共机关。狭义的

政府专指一个国家的中央和地方的行政机关。我国宪法中的“人民政府”是指各级行政机关，即狭义的政府。

政府的职能应国家本质的要求与国家的职能相对应也有政治职能、经济职能和社会公共管理职能。从国家职能与政府职能的关系看：（1）在权力性质上：国家职能包括政府职能，政府职能从属于国家职能；（2）在职能的履行上：国家职能侧重于整体职能的把握，政府职能则侧重于干预社会经济生活，处理和管理社会公共事务；（3）在权力功能上：国家职能的发挥能表达国家的意志，如我国的人民代表大会不仅集中着国家的最高权力，而且代表着国家的整体职能，它拥有国家意志的表达功能和把握国家整体职能分解的权力。政府职能的发挥能执行国家的意志，为实现国家职能而承担服务。

正确理解国家职能和政府职能及其关系具有重要的现实意义：（1）有利于准确把握转变政府职能的真正内涵。转变政府职能是政府工作适应我国经济体制改革要求的必行举措。但是不少人认为转变政府职能就是要弱化政府的经济职能，强化其社会管理职能。事实上，政府政治、经济、社会公共管理三大职能是一个有机整体，不能偏废其中任何一个职能，否则社会就无法正常运行和全面发展。我国在改革开放中强调政府职能的转变，既不是指政府职能从一个方面向另一个方面转变，也不是指政府职能重心的转移，更不是政府职能基本性质的改变，而是要求政府适应市场经济的要求，转变其履行职能的方法、方式和手段。只有正确把握转变政府职能的内涵，才能保证政府职能的顺利转变，否则，将会导致政府职能的残缺和权威的削弱。（2）有利于理顺政府与其他国家机关的关系。我国的国家机关是按照民主集中制的原则建立起来的，实行议行合一的人民代表大会制度，分设权力机关、行政机关、检察机关、审判机关和军事机关。在这五种国家机关中，依据其履行职责的功能状况分类，政府（行政机

关)处于两类关系之中,一类是与权力机关之间的隶属关系。我国宪法规定:“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”,“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督”。我国政府在履行职能时,要接受权力机关即人民代表大会的领导、指导,向它负责并报告工作,受它监督,依照它制定的法律进行活动。但是,政府在履行职能进行具体事务的活动过程中,仍然拥有制定法令权,只是这种权力必须置于人民代表大会的控制之下,其制定的法规必须符合人民代表大会制定的一般原则。另一类是政府与其他国家机关的平等合作关系,即审判、检察、军事机关与政府(行政机关)一样从属于人民代表大会,是平等并行,分工协作的关系。在社会分工上,审判、检察、军事机关负责维护社会秩序和国家安全,政府则负责组织干预社会经济生活和管理社会公共事务。这些国家机关各自具有相对的独立性,但又相互配合、相互制约、相互作用,共同实现人民代表大会表达的意志,推动社会物质文明和精神文明全面发展。

## 二、政府经济职能及其性质作用

### (一)政府经济职能的含义

概括地说,作为政府职能重要组成部分的政府经济职能即:政府从社会经济生活宏观的角度,履行对国民经济进行全局性的决策、规划、调节、监督和服务的职责和功能。政府经济职能通过政府的经济管理行为履行。

### (二)政府经济职能的性质

政府经济职能的性质具有二重性。马克思曾经指出:“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态,而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方,都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。一方面,凡是有许多个人进行协作的劳动,过程

的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上，就像一个乐队要有一个指挥一样。这是一种生产劳动，是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动。另一方面，——完全撇开商业部门不说，——凡是建立在作为直接生产者的劳动者和生产资料所有者之间的对立上的生产方式中，都必然会产生这种监督劳动，这种对立越严重，这种监督劳动所起的作用就越大。” 这段论述生产过程二重性的经典原理告诉我们：政府经济职能的二重性是由生产过程的生产力和生产关系的统一性决定的。一方面社会的经济活动是通过生产力各要素的组合、运动进行，另一方面这种社会经济活动总是在一定的生产关系的制约下进行的。所以政府经济职能必须包含两个方面的功能：一是合理组织生产力，把劳动力、劳动手段和劳动对象结合起来进行社会化大生产的功能；一是维护生产关系，实现社会生产目的，维护现存财产关系的功能。前一种功能是一切社会生产共同具有的，可视之为政府经济职能的自然属性；而后一种功能决定于生产关系的性质，所以称之为政府经济职能的社会属性。

理解政府经济职能性质的二重性，一是有利于在政府经济职能的履行中既注重发展生产力这个首要的问题，又注重在组织社会经济活动中国家性质的维护、生产目的的实现。例如：我国是人民当家作主的社会主义国家，我国社会的生产目的是最大限度地满足人民日益增长的物质与文化生活的需要；社会主义的根本任务是要“解放生产力，发展生产力”；我国坚持“以经济建设为中心”。这便决定了我国政府经济职能一方面必须确保生产要素的优化配置，获取最佳经济效益，推动社会生产力迅速发展；另一方面必须维护最广大人民的最根本利益，抑制分配不公，防

止两极分化，确保社会主义生产目的的实现。二是有利于不同国家的政府之间在履行经济职能时在经验上相互借鉴。由于政府经济职能的自然属性，使不同国家的政府和管理经济的具体方法、方式和手段上存在许多共同之处，所以可以相互吸收和借鉴别国的一切符合现代社会经济运行规律的成功经验和管理方法。

### （三）政府经济职能的作用

政府经济职能的作用可定位于增进经济的效率、公平和稳定，具体可归纳为7条：（1）宏观调节作用，目的在于促进稳定增长和充分就业并防止通货膨胀；（2）结构调整作用，通过产业政策调节生产，实现产业结构优化，并对落后地区适当扶持；（3）生产作用，组织和促进公共基础设施的生产，确保人民生活水平和社会生产力可持续增长；（4）需求作用，政府作为特殊的消费者购置商品和劳务，构成社会总需求的一部分，并随经济状况的需求扩大或缩小购买量，以对经济的良性发展起调节作用；（5）再分配作用，通过税收、社会保障和各种补贴进行社会收入再分配，维护社会公平；（6）秩序作用，通过经济立法和监督协调保障社会经济的运行秩序；（7）社会安定与发展作用，包括防止出现资源耗竭、环境污染和生态失衡等社会问题。

## 第二节 市场经济条件下政府角色定位

### 一、市场经济及其特征

#### （一）市场经济的含义

市场经济是以市场为基础配置资源的经济运行方式。市场经济是社会化大生产的产物，其产生的基本条件是：（1）存在社会分工。社会化大分工将劳动者分配在不同的生产领域从事不同产品的生产劳动，任何一个社会成员都必须通过交换才能满足自身

的生活需求，社会各部门也必须通过交换才能实现正常运行。分工的存在使社会广泛存在交换成为可能。（2）生产资料属于不同的所有者。社会分工虽然是市场经济存在的条件，但其却不是商品经济产生的唯一或主要条件，在存在社会分工的同时，存在生产资料属于不同的所有者才是市场经济存在的决定性条件。交换采取商品、货币形式，是由交换客体属于不同的所有者决定的。生产资料属于不同的所有者带来的直接结果是社会利益主体的多元化，不同的利益主体获取最大的经济效益的冲动导致市场竞争，从而引发市场机制的形成。

市场经济之所以具有配置资源的作用，是市场机制作用的结果。市场机制是由价值规律为基本规律的，价格规律、竞争规律、供求规律等商品经济的规律体系共同作用的市场经济运行的机理。市场机制以利益最大化为目标，以竞争为动力，用价格传递信息，引导各种市场主体主动地作出生产什么、生产多少、怎样生产；以及消费什么、消费多少、怎样消费等一系列决策，从而引导资源在各个经济领域、地区、部门、行业、企业乃至个人之间的自由流动，实现资源优化配置。其具体表现为：（1）市场机制将资源配置到人们最需要满足的商品生产领域，因为该商品价值实现速度快。（2）市场机制将资源引导到效益高的生产部门（行业）中去，因为那里能获得最大的利润。（3）市场机制将资源配置到最能采用先进生产技术和先进经营经验的企业中去，因为那里资源的使用效率最高，从而利润也最高。

## （二）市场经济的特征

市场经济作为一种与社会化大生产紧密联系的资源配置方式，主要有三个方面的基本特征：

1、市场经济基本属性方面的特征。市场经济基本属性方面的特征是市场经济的本质特征，其主要表现为：（1）利益主体多元化。市场经济利益主体多元化的特征是生产资料属于不同的所