

辽宁行政学院公务员培训系列教材

# 政府经济管理

刘太忠 鄂玉江 等编著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济管理/刘太忠,鄂玉江等编著. —长春:吉林大学出版社,2005.12

ISBN 7-5601-3378-9

I. 政... II. ①刘... ②鄂... III. 政府经济学 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 157067 号

政府经济管理

刘太忠 鄂玉江 等编著

---

责任编辑、责任校对:张显吉

装帧设计:水木时代(北京)图书中心

---

吉林大学出版社出版  
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行  
安徽省蚌埠市广达印务有限公司印刷

---

开本:787×960 毫米 1/16

2006 年元月第 1 版

印张:15

2006 年元月第 1 次印刷

字数:258 千字

印数:1—3000 册

---

ISBN 7-5601-3378-9

定价:32.00 元

# 序 言

由辽宁行政学院组织编写的《公共行政》、《政府经济管理》、《行政法律实务》、《领导力发展》和《公务员初任培训教程》等公务员培训教材正式出版发行了。这是推动全省广大公务员深入学习、提高公务员队伍整体素质的一项基础性、战略性和前瞻性的工作，很有意义。

广大公务员是我国干部队伍的重要组成部分。建设高素质、专业化的公务员队伍，是实施新时期党的建设伟大工程的重要内容之一。胡锦涛同志指出，新世纪的新形势和新任务，对干部队伍的理論素养、知识水平、业务本领和领导能力提出了新的、更高的要求，加强干部的学习比以往任何时候都更为重要和迫切。党的十六届四中全会作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，要求全党深刻认识新形势下加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性，注重在实践中掌握新知识，积累新经验，增长新本领，不断提高“五大能力”。这是党中央从全面建设小康社会的全局着眼，对全党干部提出的严肃政治要求，也为我省今后开展干部培训工作指明了方向。

当前，全省上下正同心协力地推进老工业基地振兴的伟大实践工作，目标宏伟，任务艰巨。要实现辽宁老工业基地的振兴，培养人才是关键。不断提高各类人才特别是广大公务员的素质和水平尤为重要。我们一定要从推动辽宁老工业基地振兴和全省经济、社会、快速、持续、健康、协调发展的战略高度，充分认识到这一点并认真抓好公务员队伍整体素质的提高，从而使之转化为政府公共管理能力的提高，加强领导，扎实推进，务求培训工作取得实效。

搞好公务员培训工作，首先要有好的教材。本次出版的这批培训教材，紧密结合我省公共管理和公务员队伍建设实际，以提高公务员的实际能力为核心，充分吸收公共管理最新研究成果和新知识、新方法、新技术，重点突出，内容精炼，实用性强，是比较适宜公务员培训的教科书。

希望广大公务员牢固树立终身学习的观念，成为勤于学习、善于学习的典范。要把加强学习与振兴辽宁工业基地的实践紧密结合起来，真正做到学有

所思、学有所获、学以致用,不断提高解决实际问题的能力和做好本职工作的能力。广大培训工作者也要针对干部学习和工作的实际需要,统一规划,总结经验,推陈出新,不断完善,努力把教材编写工作做得更好。

中共辽宁省委常委、常务副省长

辽宁行政学院院长

许卫国

2005年12月

# 目 录

<b>第一章 导 论</b> .....	(1)
第一节 政府及政府形式.....	(1)
第二节 社会经济活动形态和种类.....	(8)
第三节 政府经济管理方式.....	(12)
第四节 政府经济管理(本书)的内容体系.....	(14)
复习思考题.....	(15)
<b>第二章 市场经济一般原理</b> .....	(16)
第一节 市场经济的产生和发展.....	(16)
第二节 市场机制及其功能.....	(20)
第三节 市场经济特征及运行条件.....	(24)
第四节 市场经济的失灵.....	(28)
复习思考题.....	(31)
<b>第三章 市场经济的宏观运行</b> .....	(32)
第一节 宏观经济运行的衡量.....	(32)
第二节 宏观经济运行的模式.....	(35)
第三节 宏观经济运行的影响.....	(40)
第四节 宏观经济运行的标志.....	(45)
第五节 宏观经济运行的病症.....	(50)
复习思考题.....	(59)
<b>第四章 政府经济管理思想历史变迁</b> .....	(60)
第一节 自由市场经济秩序确立中体现的国家权力.....	(60)
第二节 凯恩斯主义兴起中的国家权力.....	(64)
第三节 新古典综合学派的 国家管理主张.....	(68)

---

第四节	新自由主义的国家管理主张 .....	(70)
复习思考题 .....		(73)
<b>第五章</b>	<b>社会主义市场经济体制的建立 .....</b>	<b>(74)</b>
第一节	社会主义市场经济从理论到实践 .....	(74)
第二节	社会主义市场经济体制的基本框架 .....	(77)
复习思考题 .....		(89)
<b>第六章</b>	<b>政府经济职能 .....</b>	<b>(90)</b>
第一节	政府经济职能转变 .....	(90)
第二节	政府经济职能 .....	(91)
复习思考题 .....		(103)
<b>第七章</b>	<b>政府经济管理目标 .....</b>	<b>(104)</b>
第一节	经济管理目标的特点、原则和功能 .....	(104)
第二节	政府经济管理的具体目标 .....	(109)
复习思考题 .....		(127)
<b>第八章</b>	<b>政府宏观调控 .....</b>	<b>(128)</b>
第一节	财政政策调控 .....	(128)
第二节	货币政策调控 .....	(134)
第三节	产业政策调控 .....	(140)
第四节	收入分配政策调控 .....	(144)
第五节	对外经济政策调控 .....	(147)
复习思考题 .....		(152)
<b>第九章</b>	<b>政府宏观管理的内容与方法 .....</b>	<b>(153)</b>
第一节	工商行政管理 .....	(153)
第二节	国土资源管理 .....	(156)
第三节	质量技术监督管理 .....	(164)
第四节	国有资产管理 .....	(172)
复习思考题 .....		(178)
<b>第十章</b>	<b>政府公共财政管理 .....</b>	<b>(179)</b>
第一节	公共财政 .....	(179)

---

第二节 公共财政支出·····	(183)
第三节 公共财政收入·····	(191)
第四节 政府预算管理·····	(197)
复习思考题·····	(200)
<b>第十一章 中央与地方政府经济管理权限</b> ·····	(201)
第一节 中央政府与地方政府的权限划分·····	(201)
第二节 中央与地方政府经济管理权限的历史演变·····	(205)
第三节 市场经济条件下中央与地方政府经济管理权限划分 的基本趋势·····	(209)
复习思考题·····	(211)
<b>第十二章 政府经济管理效能</b> ·····	(212)
第一节 政府经济管理的有限性和有效性·····	(212)
第二节 政府经济调节的局限性·····	(215)
第三节 改进政府经济管理效能的途径·····	(220)
第四节 政府经济管理效能须有民主政治保障·····	(227)
复习思考题·····	(229)
<b>后 记</b> ·····	(230)

# 第一章 导论

什么是政府经济管理？政府经济管理就是指政府对社会经济活动所进行的管理。管理的主体是政府，管理的客体或对象是社会经济活动。这里涉及政府经济管理因由等有关理论，也涉及政府经济管理体制、内容、方式等实践问题。

## 第一节 政府及政府形式

### 一、政府的概念

政府是由人民或各社会成员按照共同意愿和一定规程推举、组建起来的社会公共权力机构。政府的定义还可以大致分为以下两类：

一类是指广义的政府（~~早期政治学~~泛指一切国家机关包括立法机关、司法机关、行政机关及其他一切公共机关。议会、内阁、总统、法院等机构都属于广义概念上的政府。有代表性的定义如《大英百科全书》解释：政府是由政治单元在其管辖的范围内制定规则和实行资源分配的机构。政府的功能是：立法、司法、执行、行政管理。

另一类是指狭义的政府（~~狭义政治学~~），专指国家权力机关的执行机关，即国家各级行政机关。如外国的内阁、首相、总统、国务院、地方政府等，我国的国务院、地方各级人民政府。

在单一制国家中分中央政府和地方各级政府，在联邦制国家中分联邦政府和邦（州）政府及其以下各级地方政府。

### 二、政府何以产生

政府不是天然存在和从来就有的，它是在自然社会的矛盾中产生和发展起来的。英国资产阶级学者约翰·洛克<sup>①</sup>认为，在政府产生以前，人们各自拥有自由、平等的权利，并且各自独立地自由适用这些权力，因而处于自然状态，

---

<sup>①</sup> 约翰·洛克（~~1632-1704~~），17世纪英国资产阶级自由主义思想家。所引观点参见其著作《政府论》。

形成自然社会。但是,自然状态存在着缺陷,人们之间广泛存在着体力、智力、理性、品行、勤奋等方面的差异,对相处的自然法则的共识程度有限,缺少确定公认的准则或法律;人们之间发生冲突时,没有公正的仲裁机构来裁判,只能靠双方各自认定的自然法则去自决,其结果导致暴力,弱肉强食、险象环生,人们天生应有的生命权、自由权和财产权不能得到保障。为克服自然状态的缺陷,救济自然社会的危机,人们出让了自决权,创造了公共权力机构,形成了国家和政府。国家和政府的创生,人类就脱离了自然状态,而进入了政治社会或公民社会。国家和政府经过当初的氏族公社原始部落、民族共同体这些准形式后,又经过征战、兼及及交往关系和生产力的发展而逐步扩大、演变,并最终定型为现代的各种形态,即由原来的奴隶制、君主制、集权制国家和政府,演变为现代的共和制、民主制国家和政府。

按照洛克的观点,人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的主要的目的,就是为了更好地相互保护他们的生命、自由和财产。在此方面,自然状态有着许多缺陷。这就是国家和政府产生的原因。反过来也可以说,国家和政府存在的目的,就是要克服自然社会的不便,实现公众利益,就是要根据公众意愿,制定共同认可的法律,并根据法律公正裁决纠纷和执行判决,对外防止或索偿外国对本国所造成的损害,保障国家不受入侵和侵略。这一切的目的,只是为了人民的和平、安全和公众利益。

### 三、政府的内涵

我国《宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。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。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化及事业,管理社会事务。”《宪法》还规定:“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。”《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定:“地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作,县级以上各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间,对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院领导下的国家行政机关,都服从国务院。”宪法和有关法律还规定了政府行政管理的对象和范围:“依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业,城市建设事业和财政、民政、公安、民族事务,司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

根据上述法律规定,我国政府的基本含义包括以下几方面内容:

(夙)国家及地方各级人民政府都由相应的人民代表大会产生,是国家权力机关的执行机关。这体现着我国议行合一,一切权力属于人民的原则。各级政府的一切行政权力都来自人民代表大会的授予,都要接受本级人民代表大会的监督,并对其负责和报告工作。政府最终必须真正代表和反映广大人民群众意志和利益,在实施行政管理时,既要切实保证实现人民的意志,坚决执行权力机关的决议,又要切实保障人民的民主生活,自觉接受人民群众的有效监督,畅通民主政治渠道。

(圆)政府不仅要向本级权力机关负责,而且要向上一级政府负责,向其报告工作并接受其监督。这表明国家行政管理体系是一个下级服从上级、政令畅通的组织体系,各级政府的行政管理是整个国家行政管理的组成部分,地方各级政府都要接受国务院的统一领导,任何政府的行政管理,都不应当也不允许有悖于国家行政管理的基本原则和总体规划与要求,更不得各自为政、我行我素。

(獭)各级政府的行政管理是全方位的,但其特定任务是领导、组织和管理国家公共行政事务。同中央政府相比,除不能管理外交、国防事务及制定全国性行政法规外,各级地方政府依法管理经济、政治、教育、科学、文化、卫生、建设、环境、财政、民政、公安、行政司法和监察等各项事务,要针对全社会全面行使市场监管、经济调节、社会管理和公共服务职能。因此,政府行政管理任务是繁重的,是保证社会经济协调运转所不可或缺的。

(源)政府依法行政,拥有法定的行政管理和执行权力,依法运用行政手段对社会生活进行指挥。根据宪法和有关法律的规定,政府有权采取行政措施,制定行政法规,发布决定和命令等,指导所属各部门、下级政府、企事业单位、社会团体和公民的社会活动。政府可以运用行政法规、行政措施、行政命令等手段,利用行政管辖和隶属关系,对整个国家的组织和行政事务管理进行指挥,并且对整个社会都有着普遍的约束力和强制力。

(缘)为人民服务是我国国家和各级政府的宗旨,是一切行政管理行为的出发点和落脚点。如前所述,人民权力是原生的,而政府权力是次生的,它是人民为克服共同生活关系的不便而出让的一部分权力,它本质上仍是人民之权,主权在民。因此,在政府行政管理中,人民既是被管理的对象(客体),又是管理的主人(主体);人民有权对政府及其工作人员进行监督、批评、建议,有权对政府及其工作人员的失职、渎职和违法行为向国家机关提出申诉、检举和控告;人民有义务服从自己授权制定的公共行政法规和其他法律的约束,人民违反了法律法规也要受到相应处罚。

#### 四、我国政府行政组织体系

我国政府层级有以下几个层次：国务院、省政府（直辖市、自治区、特区政府）、地市政府（自治州政府）、县政府（县级市、城区、郊区政府）、乡镇政府（城镇街道政府）。向下延伸、辐射管理农村自治组织和城市社区自治组织。

我国政府组织结构根据其对社会经济活动管理的实际需要而设置，随着所管理的社会经济活动内容的变化而不断完善。1998年第十届全国人民代表大会审议批准的新一届国务院机构设置如下：

中华人民共和国国务院办公厅

国务院组成部门（28个）

中华人民共和国外交部

中华人民共和国国防部

中华人民共和国国家发展和改革委员会

中华人民共和国教育部

中华人民共和国科学技术部

中华人民共和国国防科学技术工业委员会

中华人民共和国国家民族事务委员会

中华人民共和国公安部

中华人民共和国国家安全部

中华人民共和国监察部

中华人民共和国民政部

中华人民共和国司法部

中华人民共和国财政部

中华人民共和国人事部

中华人民共和国劳动和社会保障部

中华人民共和国国土资源部

中华人民共和国建设部

中华人民共和国铁道部

中华人民共和国交通部

中华人民共和国信息产业部

中华人民共和国水利部

中华人民共和国农业部

中华人民共和国商务部

中华人民共和国文化部

中华人民共和国卫生部

中华人民共和国国家人口和计划生育委员会

中国人民银行

中华人民共和国审计署

(监察部与中共中央纪律检查委员会机关合署办公,机构列入国务院序列,编制列入中共中央直属机构。)

~~猎~~国务院直属特设机构

国务院国有资产监督管理委员会

~~猎~~国务院直属机构(员个)

中华人民共和国海关总署

国家税务总局

国家工商行政管理总局

国家质量监督检验检疫总局

国家环境保护总局

中国民用航空总局

国家广播电影电视总局

国家新闻出版总署(国家版权局)

国家体育总局

国家统计局

国家林业局

国家仪器药品监督管理局

国家安全生产监督管理局

国家知识产权局

国家旅游局

国家宗教事务局

国务院参事室

国务院机关事务管理局

~~猎~~国务院办事机构(源个)

国务院侨务办公室

国务院港澳事务办公室

国务院法制办公室

国务院研究室

~~猎~~国务院直属事业单位(员个)

新华通讯社

中国科学院  
中国社会科学院  
中国工程院  
国务院发展研究中心  
国家行政学院  
中国地震局  
中央气象局  
中国银行业监督管理委员会  
中国证券监督管理委员会  
中国保险监督管理委员会  
国家电力监管委员会  
全国社会保障基金理事会  
国家自然科学基金委员会

地方政府组织机构的设置,一方面要与中央政府部门的工作关系相对应,另一方面要适应当地实际工作内容的需要。辽宁省新一届政府的机构设置情况如下:

辽宁省政府组成部门(17个)

辽宁省人民政府办公厅  
辽宁省发展与改革委员会  
辽宁省经济贸易委员会  
辽宁省财政厅  
辽宁省国土资源厅  
辽宁省建设厅  
辽宁省交通厅  
辽宁省信息产业厅  
辽宁省中小企业厅  
辽宁省农业与农村发展委员会  
辽宁省水利厅  
辽宁省林业厅  
辽宁省海洋与渔业厅  
辽宁省对外贸易经济合作厅  
辽宁省商业厅  
辽宁省审计厅  
辽宁省国有资产管理委员会

经济管理及调节部门

- 辽宁省教育厅
- 辽宁省科学技术厅
- 辽宁省民族事务委员会(宗教事务局)
- 辽宁省公安厅
- 辽宁省国家安全厅
- 辽宁省监察厅
- 辽宁省民政厅
- 辽宁省司法厅
- 辽宁省人事厅(机构编制委员会办公室)
- 辽宁省劳动和社会保障厅
- 辽宁省文化厅(文物局)
- 辽宁省卫生厅
- 辽宁省人口计划生育委员会

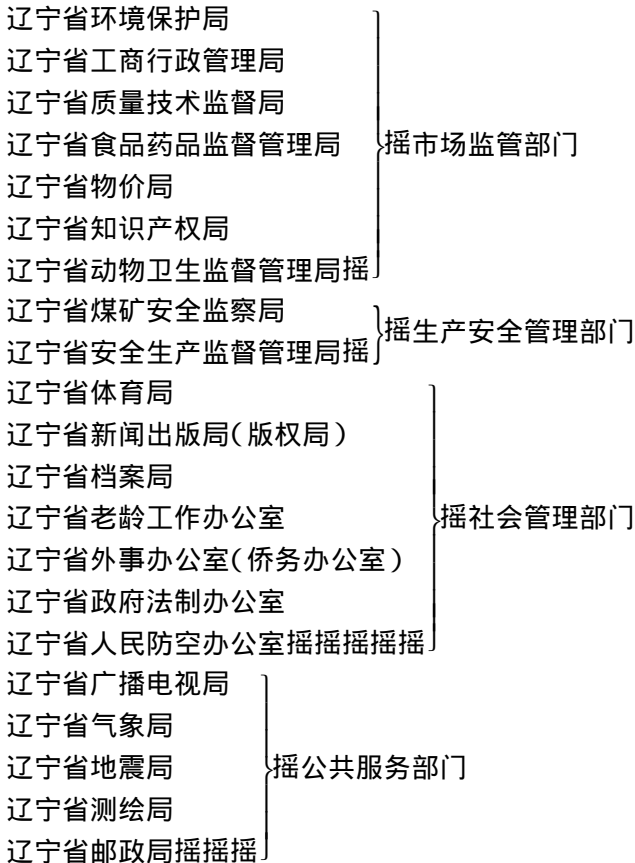
社会管理部门

辽宁省政府直属机构(17个)

- 辽宁省社会保障局
- 辽宁省国家税务局
- 辽宁省地方税务局
- 辽宁省统计局
- 辽宁省粮食局
- 辽宁省烟草专卖局
- 辽宁省煤炭工业局
- 辽宁省旅游局
- 辽宁省供销社
- 辽宁省农垦局
- 辽宁省通信管理局
- 辽宁省机械设备成套局
- 辽宁省储备物质管理局
- 辽宁省黄金管理局
- 辽宁省金融办公室
- 辽宁省经济协作办公室
- 辽宁省人民政府研究室(经济体制改革办公室)

经济管理及调节部门

辽宁省国防科学技术工业办公室



省以下市、县、乡基层政府的机构设置,都是根据当地实际工作内容的需要,结合上级工作关系对应的要求而定,一般越向下越合并、精简。

以上是我国现实政府结构概况。现实中由这些政府组织机构,对社会政治、经济、文化等活动实施管理。

## 第二节 社会经济活动形态和种类

### 一、社会经济活动形态

人类社会的经济活动呈现着一种由低级到高级的自然生态过程。

#### (一)自然经济

人类通过劳动取得物品来满足自身的生存需要,这就是最自然的、最原始的经济活动。人们根据自身需要,直接配置资源,安排生产,从事劳动,所得产

品直接满足自身消费,而不经交换环节。这就是所谓的自给自足经济,亦即自然经济。

在古代,一个单独的家庭通过自给自足的生产经营,可以形成自然经济。一个原始共同体内部,人们共同从事生产劳动,取得产品,共同自给自足,这也是自然经济,是扩大了的自然经济。奴隶制时代以奴隶劳动成果供养奴隶主;封建制时代佃农向地主缴纳实物地租,以及领主向国王、诸侯向君主、臣民向皇帝逐级纳贡等生产消费形式,也都是自然经济,也是扩大了的形式稍有变化的自然经济。

在现代社会,特别在发展中国家的偏远农村,也存在着大量的自给自足的自然经济形态。在我国现时广大农村中也存在着自然经济和大量的半自然经济形态。自然经济活动也是现代政府经济管理中不可忽略的内容。

## (二)市场经济

市场经济起于商品经济。最早的商品交换的目的是互通有无、互济余缺,人们用一种物品直接换取另一种物品或经过货币换取另一种物品,用于自身消费所需。交换的结果和目的是物品,是使用价值,这就是所谓的简单商品经济。随着商品交换活动的增加,特别是货币作为一般等价物和财富的代表出现,诱发了人们单纯积累财富的欲望。于是,为了获取货币而积累财富的交换活动产生了。交换的目的是货币,是价值。这就逐渐发展成现代的发达的商品经济。

商品交换的场所和商品交换关系的总体叫做市场。市场上商品供求力量的作用形成价格,价格作用于人的逐利心理形成市场机制。市场机制包括供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制,其中价格机制是核心机制。当人们都按市场上的供求信息、价格信号或按市场机制的作用去配置资源,安排生产,生产出的产品又经过市场交换而分配于社会,满足于人们的各种消费需求时,这样一种经济形态就叫做市场经济。当这样的商品交换活动在整个社会经济活动中占据主体地位时,同时社会也为它的运行提供了一定的制度保证条件时,市场经济社会就产生了,市场经济时代也就开始了。

简而言之,市场经济就是以市场或市场机制作为社会经济资源配置的主要方式或基本手段的经济。或者说,市场经济就是由市场机制在社会经济资源配置当中发挥基础性作用的经济。这种经济,自世界资本主义经济制度建立以来,迄今已有猿园多年历史。这种经济形态,在当今世界各国都在倡导和流行。就目前情况来说,市场经济是成功的。既然市场经济是当今社会经济活动的主体形态,那么毫无疑问,现代政府经济管理的主要对象就是市场经济。

### （三）计划经济(或统制经济)

这种经济是由国家和政府对社会需求进行测算,统一编制计划,用行政执行的方式配置资源,安排生产,对生产出来的产品也是按计划以行政调拨和配给的方式分配于社会,以满足社会生产和人们的消费需求。

这种经济形态中没有商品交换,整个社会像个大企业,政企不分,国家和政府是社会生产和分配的直接组织和管理者。苏联、东欧各国和改革前的中国经济都属这种形态。这类经济后来由于体制僵化,缺乏活力,效率低下,产品短缺,不能调动人的积极性,不能满足社会多样化的需求而解体和变革,进而不同程度地被市场经济所取代。但是作为宏观资源配置力量的计划机制并未完全消失,特别是在中国经济改革过程中,计划体制得到成功转型,被保留到合理的作用领域,被转为合理的作用方式,并与市场机制有机结合,发挥了积极的宏观调控作用。在我国社会主义市场经济中,计划经济仍是一部分社会经济活动(例如提供公共产品);计划还是必要的,甚至是主导性的宏观经济调控手段,亦即宏观经济管理手段。

### （四）混合经济

其实,不单社会主义国家搞计划经济,资本主义也有计划。在当代发达资本主义国家经济中,除了有完全受市场机制驱动的私人经济活动之外,也有由国家和政府通过计划预算配置和政策引导的公有经济活动。这两种经济活动交织在一起,被称为混合经济。我国经济改革开放以来,市场机制在国民经济中的作用和领域越来越大,越来越宽,民营经济迅速发展壮大,比重越来越大,与国营部门、国有企业等公有经济对比已成半壁河山,已发展成为现代的混合经济形态。

在混合经济形态上,政府经济管理体现为双重性的特点:一方面,政府作为国有资产的出资者,专门成立国资管理机构,对公共部门和国有企业进行管理和参与经营;另一方面,政府作为全社会经济管理者的身份出现,制定统一规划、法规、政策等来管理所有企业和社会经济活动。

## 二、社会经济活动种类

从政府经济管理的角度出发,人们将社会经济活动区别成三类:公共产品生产、私人产品生产和对外经济活动。

### （一）私人产品生产

所谓私人产品,是指在消费上可以分割的,具有竞争性和排他性的产品或服务。对于纯粹的私人产品而言,某一商品的总量就等于各个单个消费者所