

政府经济管理

主编 周绍朋
王健

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府经济管理 / 周绍朋, 王健主编. - 北京: 经济科学出版社, 2000.

ISBN 7-5058-1954-2

. 政... . 周... 王... . 宏观经济 - 经济管理 - 中国 微观经济 - 经济管理 - 中国 . F123.16

中国版本图书馆CIP数据核字 (1999) 第51826号

前 言

在建立社会主义市场经济的过程中，政府不仅承担着领导经济体制改革、培育市场体系、确立市场竞争规则和维护公有制主体地位等职能，而且必须对宏观经济进行调控和对微观经济进行规制。由于市场机制内在的缺陷和外部性影响，存在着市场失灵，政府作为社会大多数成员利益的代表，承担着修正市场失灵的任务。政府通过经济管理，可以规范市场主体行为，纠正市场失灵，提高资源配置效率，增进社会成员的福利。

政府经济管理，就是政府依据法律法规，运用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。宏观经济调控是从宏观的角度调节经济总量，侧重运用经济手段、辅之以法律和行政手段调节总供给和总需求、物价总水平、社会总就业量等。宏观经济调控政策有相机抉择性、间接引导性，政府根据国民经济的状况，及时调整计划、财政和货币政策，以调节社会总供求，引导企业投资和个人消费，实现经济持续快速增长、物价稳定、充分就业和国际收支平衡等目标。微观经济规制是从微观的角度

调节微观经济行为，侧重运用法律和行政手段、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。微观经济规制政策有稳定性和直接强制性，政府根据法律和法规强制性地规范市场主体行为，在一定时期内这些法律和法规是既定的，不能根据市场的变化相机地变化，对微观经济规制有稳定性。宏观经济调控和微观经济规制是相互依存、相互制约的，两者分别从总量和个量的角度调节和管理经济，实现共同的经济目标。

本书的理论体系是根据政府经济管理的职能和主要任务确立的。全书分为三篇：第一篇是原理篇，阐述社会主义市场经济条件下政府的经济职能，政府进行经济管理的基本理论；第二篇是宏观调控篇，论述政府进行宏观经济调控的理论和方法；第三篇是微观规制篇，论述政府对微观经济进行规制的理论和方法。

本书在编写过程中，参考和借鉴了近十年来国内外经济学界关于政府管理经济的丰硕研究成果，吸收了理论研究新进展的精华。

本书较好地反映了政府在社会主义市场经济条件下转变职能，适应新的情况不断调整和完善经济管理体制及管理手段等方面的最新动态，吸取了政府部门管理经济工作的实践经验，现实感较强。

本书注重理论联系实际，有效实用，是新型的公务员培训教材。本书每章的理论介绍深入浅出、简明扼要，注重应用理论研究现实经济中的问题，对经济体制改革中的重大问题都有专

题研究，同时集萃了政府部门管理经济的主要政策，有关部门解决现实经济问题的政策措施和深化改革的新举措，有可操作性。适应公务员培训的特点和行政学院教学需要。

本书由国家行政学院经济管理教研部主任、教授、博士生导师周绍朋博士和教授王健博士主编。各章的编著者分别为（按篇章排序）：王健（第一、三、四、十三章）；上海行政学院徐根兴（第二章）；甘肃行政学院经济管理教研部主任郝永勤副教授、李秉文（第五章）；国家行政学院经济管理教研部邵智宾博士（第五章）；湖南行政学院经济管理教研部谢芬芳（第六章）；重庆行政学院经济管理教研部主任周道坤副教授（第七章）；山东行政学院经济管理教研部主任徐迎春副教授、徐晓鹰（第八章）；河南行政学院经济管理教研室赵兴浩（第九章）；广东行政学院经济管理教研部副主任黄丽霞副教授（第十章）；青岛行政学院刘文俭（第十一章）；安徽省工商局程胤（第十二章）；安徽行政学院公务员培训部主任胡海放（第十二章、第十三章）。

编者

2000年2月

目 录

第一篇 原理篇	1
第一章 市场经济与政府经济管理	3
第一节 市场失灵与政府经济管理	4
第二节 政府经济管理的目标和手段	15
第三节 政府经济政策	17
第二章 社会主义市场经济中政府的作用与职能	25
第一节 社会主义市场经济中政府的作用	25
第二节 政府经济职能	30
第三章 宏观经济调控原理	45
第一节 宏观经济分析	45
第二节 宏观经济调控政策	55
第四章 微观经济规制原理	65
第一节 微观经济规制理论	66
第二节 现代经济规制政策与产业发展	76

第二篇 宏观调控篇.....97

第五章 计划调控	99
第一节 计划管理的地位和任务	99
第二节 宏观经济计划管理体系	107
第三节 计划管理的实施过程	112
第四节 改革和完善计划体制	116
第六章 财政调控	123
第一节 财政调控的一般原理	123
第二节 财政调控的形式	133
第三节 财政管理体制	148
第七章 金融调控	157
第一节 金融调控概述	157
第二节 金融政策	164
第三节 金融体制改革与完善	172

第三篇 微观规制篇.....183

第八章 国土资源和自然资源管理	185
第一节 国土资源管理	186
第二节 自然资源的开发与管理	193
第九章 行业管理	206
第一节 行业管理概述	206
第二节 行业管理的内容	215
第三节 行业管理的政策和措施	221
第十章 市场管理	232
第一节 市场管理概述	232

第二节	市场管理的原理、原则和方法	251
第三节	市场管理的内容	269
第十一章	价格管理	285
第一节	价格的基本理论	285
第二节	政府价格管理	299
第十二章	经济合同、广告和商标管理	318
第一节	经济合同管理	318
第二节	广告管理	323
第三节	商标管理	329
第十三章	劳动力市场管理	350
第一节	劳动力市场概述	350
第二节	政府对劳动力市场的管理	355
第三节	劳动力市场管理的改革与完善	364
主要参考文献	372

第一篇

原 理 篇

政府经济管理就是政府依据法律法规，运用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。

第一章

市场经济与政府经济管理

在市场经济中，由于市场机制内在的缺陷和受外部性影响，市场机制可能以高效率、低效率、无效率的方式配置资源。市场机制低效率或无效率地配置资源，被称为市场失灵。市场失灵需要非市场的力量来纠正，政府作为社会最大多成员利益的代表，被视为公平、公正的非市场主体，承担着修正市场失灵的任务。政府经济管理，可以规范市场主体行为，纠正市场失灵，提高资源配置效率，增进社会成员的福利。

政府经济管理，就是政府依据法律法规，运用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。宏观经济调控是从宏观的角度调节经济总量，侧重运用经济手段、辅之以法律和行政手段调节总供给和总需求、物价总水平、社会总就业量等。宏观经济调控政策有相机抉择性、间接引导性，政府根据国民经济的状况，及时调整计划、财政和货币政策，以调节社会总供求，引导企业投资和个人消费，实现经济持续健康增长、物价稳定、充分就业和国际收支平衡等目标。微观经济规制是从微观的角度调节微观经济行为，侧重运用法律和行政手段、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。微观经济规制政策有稳定

性和直接强制性，政府根据法律和法规强制性地规范市场主体行为，在一定时期内这些法律和法规是既定的，不能根据市场的变化随机地变化，所以，微观经济规制政策有相对的稳定性。宏观经济调控和微观经济规制是相互依存、相互制约的，两者分别从总量和个量的角度调节和管理经济，实现共同的经济目标。如为了实现控制物价总水平的目标，从宏观调控来说，政府要运用紧缩的财政货币政策控制总需求；从微观规制来说，政府通过物价管理部门对物价水平影响比较大的商品进行限价，两者相辅相成地控制物价上涨，实现稳定物价的目标。

第一节 市场失灵与政府 经济管理

一、市场类型与市场效率

在市场经济中，市场机制对资源配置起着基础性作用。市场机制包括价格机制、供求机制、竞争机制、利益机制等。市场通过由供求决定的价格引导追求自身利益最大化的市场主体进行竞争，最优化地利用资源。市场机制通过自发的事后调节，配置社会资源。然而，在市场经济中，有不同的市场类型，各类市场配置资源的效率有很大的差别。市场经济有四种典型的市场类型：完全竞争市场、垄断市场、垄断竞争市场和寡头市场。每种市场都有其自身的特征，市场效率各不相同，其中效率最高的是完全竞争市场，效率最低的是垄断市场。

完全竞争市场的效率最高，消费者得益最大。完全竞争市场的特征是：在市场上存在着大量的相互独立的买主和卖主；行业中的产品都是高度标准化的或均质的产品；各种资源具有完全的流动性，买者和卖者都能自由地进入或退出市场，不存在行业壁垒；买卖双方在市场交易时，对价格、质量等信息都充分地了解；作为卖者的企业无力影响市场价格，企业只是市场价格的接受者。消费者

在市场中处于主动地位，消费者对市场经济中生产什么、生产多少、怎样生产等基本经济问题起着决定性作用。生产者必须按照消费者的货币投向安排生产，以取得最大化利润。在完全竞争市场中，价格等于边际成本，也等于最低的长期平均成本。企业只有最优化地利用资源，才能在生产中将成本降到最低长期平均成本水平，价格等于边际成本使消费者能以最低的价格购买产品。因此，竞争市场是最有效率的市场，当企业实现利润最大化时，消费者也从市场中获得最大的利益。

垄断市场的效率最低，消费者获益最少。垄断市场是指一家企业控制一个行业的全部销售量。垄断市场的特点是：对垄断企业的产品来说，不存在良好的、性能接近的替代品，市场上只存在惟一的卖者；垄断市场上存在着各种经济的、技术的、法律的以及其他方面的限制或障碍，使得其他企业无法进入垄断行业，存在着巨大的行业壁垒；垄断者是价格的制定者，拥有价格决定权。我国的铁路、邮电、电力、自来水、煤气等行业的企业都是垄断企业。在垄断市场上，企业可以通过限制产量和提高价格实现利润最大化，企业不必最优地利用资源也能取得超额利润，产品的边际成本远高于竞争市场中的边际成本，平均成本也大大高于竞争市场中的最低长期平均成本，资源浪费比较大，资源配置效率很低。企业为了获得超额利润，其定价高于边际成本，这就要限制产量。消费者在垄断企业处购买产品的损失是双重的：一方面垄断者将低效利用资源、资源浪费的损失转移给消费者；另一方面，垄断企业的定价高于边际成本，消费者从市场中的得益大为降低。

寡头市场的经济效率远低于完全竞争市场，略高于垄断市场。寡头市场指一个或几个厂商控制一个行业的大部分或全部供给。寡头市场的特点是，少数几个大企业控制了大部分市场份额或囊括了全部市场；由于少数企业占有相当大的市场份额，寡头企业都拥有较强的定价权，同时，企业之间的价格、产量决策要相互影响；寡头企业的产品可能是相同的，也可能是有差别的；由于寡头企业

掌握着某种专利，控制着原材料、销售网点或良好声誉的品牌等原因，新企业进入寡头行业十分困难，行业壁垒很高。我国航空等行业的市场是典型的寡头市场。由于进入寡头行业有各种障碍，寡头企业可以在长期中获得超额利润，寡头市场中产品平均成本和边际成本都高于竞争市场，但低于垄断市场。寡头市场定价高于边际成本，资源配置效率低下。然而，由于寡头企业必须重视竞争对手的反应，寡头市场的价格稍低于垄断市场，资源利用效率也略高于垄断企业。消费者从市场中的获益也比垄断市场多些。

垄断竞争市场的效率低于完全竞争市场，但高于垄断和寡头市场。垄断竞争行业中存在着许多企业，它们各自生产着相似但不相同的产品。垄断竞争市场的特点是：一个行业中，各企业生产的同种产品有差别；每个企业占有的市场份额都较小，企业调整价格的能力很弱，企业之间价格竞争的余地很小，一般通过促销、加强售后服务和提高产品差别等方式进行非价格竞争；垄断竞争中存在着较小的行业壁垒。电子、服装等行业是典型的垄断竞争市场。垄断竞争企业不能将生产成本降到最低长期平均成本点，同时，企业进行过度的非价格竞争也要耗费资源。因此，资源利用率低于完全竞争市场，但高于寡头市场。垄断竞争企业的定价也高于边际成本，但其利润率低于寡头市场，产品价格也低于寡头市场。消费者在垄断竞争市场上得益多于寡头市场，少于完全竞争市场。然而，消费者在垄断竞争市场上有更多的选择自由，可以从有差别的产品中选择更适合自己的产品。

二、市场效率与市场失灵

市场有效地配置资源的状态被称为帕累托最优状态或市场最优状态。达到市场最优状态的条件有三：最优交换条件；最优生产条件；交换和生产的最优条件。最优交换条件说明消费者中从市场交换中得到的使用价值最大化；最优生产条件说明所有的生产者都最佳地利用资源；交换和生产同时最优的条件说明不仅社会资

源得到最优化的配置，而且消费者得到的使用价值极大化。这三个条件中任何一个条件不满足，市场都处于低效率或无效率状态。显然，能同时满足这三个条件的市场只有完全竞争的市场，其他的市场都是失灵的市场。

市场失灵是指市场机制低效率或无效率地配置社会资源。导致市场失灵的主要原因有八个：垄断，公共产品，外部效应，不完善的市場，经济周期性、失业、通货膨胀和通货紧缩，收入分配不公和非优效品。其中，前六项影响直接市场经济效率，后两项影响社会成员的利益，对经济效率有间接的影响。

1. 垄断。垄断的定义有狭义和广义之分：狭义的垄断指一个行业只存在惟一卖者的市场结构；广义垄断是指一个或几个企业控制一个行业的大部分或全部供给的情况，它包括垄断市场、垄断竞争市场与寡头市场。垄断市场中存在着垄断力，与垄断力量相联系的是进入壁垒，它排斥其他的企业进入行业市场。影响进入壁垒的主要因素为：

(1) 规模经济效益。规模经济效益是指企业的效益随着企业规模的扩大而变化。有些行业的生产成本随着生产规模的递增而递减，企业的效益随着企业规模的扩大而提高。如，一个城市设立一个大电厂给全城供电，比在每个街道都配备一个小电厂要省很多费用，因此电厂的规模越大、效率越高，成本越低，供电市场上最终只有一家电厂取得垄断地位。这种由不断增长的规模效益引起的垄断，又被称为自然垄断。

(2) 资本需要量。某些行业需要大量的初始资本投资，潜在的竞争者无力筹集进入该行业所需的大量资本，只得望而却步。所以，这些行业中的企业能够维持其垄断地位，长期获得垄断利润。

(3) 控制重要资源。如一个企业控制了该行业生产过程中必不可少的原材料的全部供给，那么，这个企业就取得了行业垄断地位。企业的垄断地位能够维持到这种原材料的替代品被发现、或不需要该种资源的技术被开发出来。

(4) 政府创造的垄断，它包括授权、特许和专利等。政府授权烟草公司有烟草专卖权，该公司就具有行业垄断地位；劳动保护用品事关工人在生产过程中生命安全，只有劳动管理部门发放许可证的企业才有资格生产，获得生产劳动保护用品许可证的企业就具有一定的垄断能力；专利局赋予发明者在一定期限内保护他们的发明创造不被模仿，使他们拥有专利产品的垄断权，生产专利产品的企业有一定的市场垄断力，产品价格比较高。

(5) 广告、产品差异。因为做广告需要较高的成本，具有长期持续的效果和规模经济，所以，广告阻止了新企业的进入；产品的差异，尤其是通过创名牌而形成的差异，有效地阻止了竞争对手的进入，新企业必须比现有企业花更多的广告宣传费，导致新开办的企业需要更多的资本，提高了进入壁垒。

(6) 过剩生产能力。某些行业中的过剩生产能力也是阻碍新企业进入的壁垒。如果新企业试图进入该行业，那么，这个行业中的现有企业会利用过剩的生产能力增加产量，同时大幅度地削减价格，使得新企业无利可图，从而把竞争对手挤出市场，在竞争对手退出市场后再提高价格。

在寡头市场中，企业还会以固定价格阻止新企业的进入，这种价格又被称为限制定价。该行业中的企业通过固定各种价格，实现利润最大化，在这个价格水平上，企业能获得部分超额利润，然而，这个利润对潜在竞争者来说太小，不足以吸引竞争者进入该行业。

2. 公共产品。公共产品是指私人不愿意生产或者无法生产而由政府提供的产品和劳务，包括国防、空间研究、邮政、气象预报、灯塔、道路桥梁等等。

公共产品有两个显著的特点：一是非排他性，二是非竞争性。非排他性是指，难以排除或无法排除其他人从公共物品中获得好处。如：国防成功地抵御了外国的侵略，每个公民都受到保护，没有办法排除任何人从中受益。非竞争性是指，消费者的增加不会引起生产成本的增加。如：无线电视节目接受者的增加，不会引起制

作无线电视节目成本的递增；在多岩石航道设置浮标的成本与通过航道的船只数量无关。公共物品的非竞争性意味着新增加消费者享受公共产品的好处不花任何成本，或者说，新增加消费者引起的社会边际成本为零。

由于公共产品的非排他性和非竞争性等原因，市场难以提供公共产品。如，对海上航标灯收费是非常困难的，或是不可能的，然而，建立航标灯的代价高昂，在此航道上行驶的每条船都能获益，但修建者个人收益甚微。所以，各船主都希望建立航标灯，但都不愿意出资修建。即使是一个有很多条船的大船主，也要考虑其建立航标灯的成本与收益之比，仅在收益大于成本时，设置数量有限的航标灯。因此，市场一般不提供或只提供数量极少的公共产品，绝大部分或全部的公共产品都是由政府提供的。

3. 外部效应。外部效应是指，在有相互联系、相互作用的经济单位之间，一个经济单位的活动对其他经济单位产生影响，而该经济单位又没有根据这种影响从其他经济单位获得报酬或向其他经济单位支付赔偿。外部效应有积极的影响和消极的影响：好的影响或积极的影响被称为外部经济；坏的影响或消极的影响被称为外部不经济。根据经济活动的主体分类，又可分为：生产的外部经济和消费的外部经济；生产的外部不经济和消费的外部不经济。

生产的外部经济是指，生产者的经济行为产生了有利于他人的影响，而生产者却不能从中获得报酬。如，甲企业培训的职工跳槽到乙企业去工作，甲企业无法从乙企业索回培训费，甲企业的经济行为对乙企业产生了有利的影响，就出现了生产的外部经济。

生产的外部不经济是指，生产者的行为给他人造成了损害而又未给他人以补偿。如，位于上游的钢铁厂排放的废水污染了下游的养鱼场，使鱼的数量减少，钢铁厂又没有给养鱼场赔偿。钢铁厂的产量越高，养鱼场的损失越大。

消费的外部经济是指，当一个消费者采取的行动对他人产生了有利的影响，自己却不能从中得到报酬。如，一个人养花种草，给