21世纪 经济与管理精编教材

政府经济管理

Government Economic Management

郗永勤 主编

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

政府经济管理

本书的主要特色：

◎ 适应本科教育的特点，突出教材的系统性和规范性以及基本理论的普及性，力争使学生通过学习，打下扎实的理论基础。

◎ 在内容的编排上充分体现党的十七大以来政府经济管理的最新动态和公共管理等相关领域的最新研究成果，突出时效、实用的特点。

◎ 在内容设计方式上注重了中外的比较和结合，选取了一些国内外典型实例，以期达到领会、借鉴等多重效果。

◎ 本书作为精品课程的建设成果，在编写过程中参阅了大量的文献资料，进行了比较充分的酝酿和准备工作，及时根据国家出台的最新政策和公共管理学科的发展实践补充相关内容。

上架建议 公共管理
ISBN 978-7-301-20128-2
9 787301 201282 >
定价：33.00元

政府经济管理

Government Economic Management

郗永勤　主编

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府经济管理/郗永勤主编. —北京:北京大学出版社,2012.2
(21 世纪经济与管理精编教材)
ISBN 978-7-301-20128-2

Ⅰ. ①政… Ⅱ. ①郗… Ⅲ. ①国家行政机关-经济管理-中国-高等学校-教材
Ⅳ. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 015582 号

书　　名:政府经济管理
著作责任者:郗永勤　主编
责任编辑:郝小楠　杜明冲
标准书号:ISBN 978-7-301-20128-2/C·0738
出版发行:北京大学出版社
地　　址:北京市海淀区成府路 205 号　100871
网　　址:http://www.pup.cn
电　　话:邮购部 62752015　发行部 62750672　编辑部 62752926　出版部 62754962
电子邮箱:em@pup.cn
印　刷　者:北京鑫海金澳胶印有限公司
经　销　者:新华书店
787 毫米×1092 毫米　16 开本　17.25 印张　395 千字
2012 年 2 月第 1 版　2012 年 2 月第 1 次印刷
印　　数:0001—4000 册
定　　价:33.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究
举报电话:010-62752024　电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

前　言

21 世纪将人类社会带入了一个更加复杂和更具挑战性的时代，全球化、信息革命、知识经济与资源共享等一系列重大变革和问题对世界各国和地区的政府治理提出了空前的挑战。为此，世界各国的公共部门及其职能也正在发生着重大变革，正如欧文·E. 休斯所言：‘近年来所发生的变革比 20 世纪其他任何时期都要广泛得多。”可以说，我们已经进入了一个组织、管理和战略变革的新纪元。

当前，随着科技革命高潮的迭起和人类社会向综合化推进与发展，公共管理领域也呈现出一些新的变化：一是公共管理范围空前扩大，社会公共事务的内容日益增多，如人口的增长与流动、资源的开发与利用、生态环境的保护问题等；二是公共管理主体多元化，“有所为有所不为”将成为提高政府行政效能和有效处理政府与非政府组织之间关系的基本原则；三是公共管理手段更趋多样化，简便、快捷、低成本以及规范化将成为政府管理的新特征。然而，“市场失灵”和“政府失败”现象的存在是市场经济体制的基本特征，面对新的形势和环境，政府职能和角色的再定位便成为当代社会亟待解决的重大问题。

公共管理学科产生于西方发达国家，作为一门独立的学科，虽然已经初步形成了一套较为完善的理论体系，但总体上还需要随着社会的不断进步而创新和发展。在我国，公共管理学科引进和发展的时间还不是太长，客观上存在着更大的发展空间和与国内环境相适应的要求。而我国社会主义市场经济体制的建立和完善还有很长的路要走，政府管理的“越位”、“错位”与“缺位”，经济粗放式增长，市场行为的失范，政府管理的低效率等重大问题一直是困扰我国市场经济健康发展的主要障碍，同时，随着我国经济体制改革的进一步深化，中国的经济社会在不断地发生变化，政府经济管理的内容和方式也随之变化更新。因此，我们认为单纯推动公共管理学科发展或者市场机制创新是不够的，至少在我国目前是这样。理论来源于实践又指导实践，把学科发展和实践运行结合起来将更有实用性。政府经济管理职能是政府的最基本职能之一，政府经济学又是公共管理学科的核心课程之一，而综观相关领域的教材和著作，将政府经济管理职能与政府经济学科融为一体的可谓凤毛麟角，于是我们产生了编写《政府经济管理》教材的想法。

政府经济管理课程是公共管理类专业教学环节中的一门重要的专业核心课程。通过本课程的学习，可以使学生在已有的马克思主义哲学、邓小平理论、政治经济学、管理学、行政学、行政法学、行政公文写作等先导课程的学习基础上，较为全面、系统地了解和掌握政府经济管理的理论和方法，并结合政府管理实践提高认知能力，从而夯实公共管理类专业学生的理论基础，提高从事政府管理工作的能力和素质。

在《政府经济管理》教材编写的过程中，我们重点突出了以下几个方面：一是适应本科教

育的特点，突出教材的系统性和规范性以及基本理论的普及性，力争使学生通过学习，打下扎实的理论基础；二是在内容的编排上充分体现党的“十七大”以来政府经济管理的最新动态和公共管理等相关领域的最新研究成果，突出时效、实用的特点；三是在内容设计方式上注重了中外的比较和结合，尤其是政府宏观调控和微观管理部分，我们在每个章节中都选取了一些国内外典型实例，以期达到领会、借鉴等多重效果。

《政府经济管理》一书的主要特点是：（1）以政府经济体制改革为研究主线，运用理论研究和实证分析相结合的方法探讨我国政府经济管理中存在的主要问题，着重论述：社会主义市场经济条件下政府与市场的关系；政府经济调控原理；政府的宏观经济调控手段及其运用；政府微观经济规制手段及其运用；产业政策；国民收入分配等问题。（2）坚持理论与实践相结合、宏观与微观相结合的原则。其内容力图体现社会主义市场经济条件下政府经济管理的一般范畴、相关理论和政策体系，强调理论联系实际，力求尽可能地适应公共管理类专业的特点和大专院校的教学需要。（3）根据政府经济管理的职能和主要任务来确立其理论体系。整个课程内容共分为三部分：第一部分为原理部分，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；第二部分是宏观调控部分，论述政府进行宏观经济调控的理论和方法；第三部分是微观规制部分，论述政府对微观经济进行规制的理论和方法。

本教材是在精品课程建设过程中产生的，在近十年的教学实践中，不断总结经验，发现问题及时研究解决，并进行相关理论与实践的探索。在教材编写过程中，我们翻阅了大量的文献资料，进行了比较充分的酝酿和准备工作，及时根据国家出台的最新政策和公共管理学科的发展实践补充相关内容。随着精品课程建设的不断深入，该教材的相关内容亦得到了逐步的充实和完善。需要说明的是，为了突出教材的整体效果和理论体系的认同性，我们在融入自己一些见解的同时，也借鉴、吸收了一些相关领域专家、学者的不少研究成果（谨将所参考的一些著作、教材和论文在书后列出，如仍有疏漏，恳请谅解），在此深表感谢。

本教材的编写得到了福州大学教务处、人事处和公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中，王俊琰、忻海然、丁宗银、高磊、张小玲、陈耀辉、李双荣、赵宏宇、王守龙、郭璐洁等同志参与了文字编辑和校对工作，为教材的出版付出了辛勤的劳动，在此一并致以深深的谢意！

由于我们水平有限，时间仓促，书中难免存在纰漏或错误之处，敬请各位专家学者和广大读者批评、指正。

编　者

2011 年 10 月于福州

目 录 contents

第一篇　政府经济管理基础理论

第一章　市场经济与政府经济管理　/ 3

第一节　市场经济概述　/ 3

第二节　市场经济中政府经济职能的地位与作用　/ 10

第二章　“政府失灵”与政府管理效能改进　/ 21

第一节　公共选择理论与“政府失灵”　/ 21

第二节　政府经济管理效能的改进　/ 26

第三章　政府宏观调控原理　/ 39

第一节　宏观调控的内涵及其依据　/ 39

第二节　宏观调控的目标与管理　/ 45

第三节　主要市场经济发达国家宏观调控模式及经验借鉴　/ 53

第四节　我国宏观经济调控的改革和发展　/ 57

第四章　政府微观规制原理　/ 65

第一节　政府微观规制的理论基础　/ 65

第二节　政府微观规制的界定　/ 74

第三节　国际政府规制的发展及我国政府规制改革　/ 77

第二篇　宏观调控理论与实践

第五章　政府计划管理　/ 87

第一节　政府计划管理的必要性及特点　/ 87

第二节　政府计划管理的内容和形式　/ 90

第三节　政府计划的制订和实施　/ 97

第四节　深化计划管理体制改革,提高计划管理效率　/ 101

第六章　财政政策与财税调控　/ 105

第一节　财政收支活动的经济效应　/ 105

第二节　财政政策概述　/ 109

第三节　财政政策工具及其各自的功能　/ 111
第四节　财政政策的类型选择与运作　/ 114
第五节　市场经济体制下我国财政政策的转型与调控实践　/ 116
第六节　国外的财政税收实践　/ 119

第七章　货币政策与金融调控　/ 125
第一节　货币政策的基本内涵　/ 125
第二节　货币政策工具　/ 131
第三节　货币政策与财政政策的配合　/ 134
第四节　我国的金融调控改革　/ 137

第八章　产业政策　/ 143
第一节　产业政策概述　/ 143
第二节　产业政策理论　/ 149
第三节　产业政策的选择和运用　/ 154

第九章　国民收入分配管理　/ 161
第一节　国民收入分配的基本内涵　/ 161
第二节　收入分配差距及其测定　/ 165
第三节　我国的收入分配问题和政策制定　/ 169

第三篇　微观规制理论与实践

第十章　价格管理　/ 183
第一节　价格管理概述　/ 183
第二节　主要市场经济发达国家的价格管理　/ 188
第三节　我国的价格管理改革　/ 191

第十一章　行业管理　/ 198
第一节　行业管理概述　/ 198
第二节　市场经济发达国家政府的行业管理　/ 202
第三节　我国行业管理的改革与发展　/ 204

第十二章　合同、广告和商标管理及消费者权益保护　/ 212
第一节　合同管理　/ 212
第二节　广告管理　/ 214

第三节　商标管理　/ 217
第四节　消费者权益保护　/ 222

第十三章　市场管理　/ 229

第一节　市场管理概述　/ 229
第二节　市场管理的内容和手段　/ 232
第三节　我国的市场管理体制变革　/ 237
第四节　国外的市场管理　/ 240

第十四章　资源管理与环境保护　/ 246

第一节　人力资源开发与管理　/ 246
第二节　资源管理　/ 255
第三节　环境保护　/ 259

主要参考文献　/ 265

第一篇

政府经济管理基础理论

第一章 市场经济与政府经济管理

[学习目标]

1. 掌握市场经济的基本含义和主要特征
2. 明确市场经济中政府经济职能的地位与作用
3. 了解市场经济的功能与缺陷

[开章引言]

胡锦涛总书记在十七大报告中强调指出，实现未来经济发展目标，关键要在转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出，以更大决心和勇气全面推进各领域改革，完善社会主义市场经济体制。市场经济是以市场机制配置社会资源的一种经济运行形式。市场经济从其发展历史来看，主要经历了两个基本阶段，即以市场自由放任为主的阶段和以政府宏观调控为主的阶段。以市场自由放任为主的阶段的主要特征是经济的运行在很大程度上是由市场机制决定和配置，政府的介入被局限在很小的范围和领域；以政府宏观调控为主的阶段则是在维护市场机制的基础上强调政府有目的、有针对性地对经济运行过程进行宏观管理。当前，中国已初步建立起社会主义市场经济体制，但仍不完善，改革攻坚任务尚未完成，市场配置和政府管理各自的介入程度、范围便成为当代经济运行和政府管理的主要矛盾和突出问题。

第一节 市场经济概述

一、市场经济的含义与特征

（一）市场经济的基本含义

市场经济是商品经济的现代形态和发达形态，是一种以市场为中心来组织社会经济，以市场机制为基础来配置社会资源的经济运行形式和资源配置方式。

“市场经济”一词是19世纪末新古典经济学兴起之后才流行起来的。有商品就有市场，商品需要交换，交换要通过市场，只有在市场上才能充分体现出商品生产者之间的经济关系。因此，没有商品经济就没有市场经济，商品经济是市场经济的内核和基础。但是，从经

济发展史来看，商品经济与市场经济并不是一回事。商品经济已经存在了几千年，商品的历史更长，而市场经济却只是在资本主义生产方式确立前后才开始形成的。也就是说，只有在发达的商品经济阶段，才具备市场经济所赖以生存的充分条件。因为这时社会生产力以社会化大生产为基础，生产率高、规模大，社会分工发达，突破了自然经济的限制。商品经济占据统治地位，商品货币关系充分发展，一切产品、生产资料、生产要素均已商品化，市场成为整个社会经济运行的轴心。所以，市场经济作为一种经济运行方式，是商品经济发展到一定阶段的产物，是商品经济的现代形态和发达形态。在市场经济条件下，市场就成为各种经营主体的起点和终点，成为整个社会经济运行的中心和渠道。市场经济的基本功能是以市场机制为基础来配置社会资源，而市场机制实际上就是价值规律作用的机制和实现形式，它是由三大要素构成的，即供求、价格和竞争。在三个要素中，供给与需求是市场机制的基本要素，是由社会分工形成的相互对立又相互联系的两个方面。价格是市场机制的核心要素，是联结供求双方利益的纽带，是价值的实现形式。而竞争是市场发挥作用的重要条件，是卖方之间、买方之间、买卖双方之间，围绕商品价格和质量而进行的较量。市场机制的三个要素相互联系、相互依存并相互作用，发挥着合理配置社会资源的两大功能：一是通过促进技术进步，节约社会资源或减少劳动消耗；二是通过价格的核心作用，调节社会资源或劳动时间在部门之间的合理流动和分配。

市场经济产生的条件和根源是：(1) 社会分工。它是市场经济产生的基础。因为有了社会分工，才提出了进行交换的要求，也才有了进行交换的可能。社会分工的特征，表现为每一个劳动者只从事某种局部的、单方面的劳动，只生产某些甚至某种单一的产品。而人们的需要或需求则是多方面的。为了满足多方面的需求，生产者便必然要相互用自己生产的产品去交换自己不生产而又需要的产品。这种商品生产和商品交换的形式就是市场经济。(2) 不同所有制或不同利益主体的存在。私有制和社会分工把人们划分为不同的利益主体，造成了个别劳动和社会劳动之间的区别，使得不同利益主体之间有进行商品交换的需要。(3) 社会分工中的个别劳动、局部劳动和社会劳动之间存在着矛盾和差别。这一矛盾和差别是商品内在各种矛盾的根源，决定着市场经济产生和发展的全过程，决定着商品生产者的命运。(4) 市场体系的建立。

(二) 市场经济的主要特征

市场经济作为一种经济运行方式，它具有如下特征：

1. 自主性

在市场经济的运行过程中，参与市场活动的各种市场主体，包括自然人(劳动者和消费者)与法人，都有自己独立的意志和自由，以获得最大的利益。在市场交易中，最主要的市场主体是经济实体，即各类企业。企业作为市场主体，其自主性包括三个方面：一是经营自主，即具有独立的市场行为的能力，能自主地做出经营决策；二是利益自主，即其利益目标、利益追求、利益实现和利益分配，在法制范围内由自己支配和负责，并受法律保护；三是产权自主，即拥有不同任何组织或个人发生纠纷的独立财产的所有、支配、收益和处分的权利。没有拥有自主性的市场主体，就没有真正的市场经济。

2. 竞争性

在市场经济中，交易主体之间存在着多方面的竞争，有价格竞争、质量竞争、信息竞争、

服务竞争等，其中价格竞争最为关键。价格既是反映供求关系、竞争力度的信号，又是调节供求、决定盈亏从而改变资源配置的主要手段。价格信号充分反映了产品及资源的稀缺程度，社会资源的配置则根据市场供求关系和价格变化来调整，从而形成资源配置的市场性。竞争的存在，是市场运行得以延续、社会资源得以有效配置的前提。没有竞争的经济，就不是市场经济。

3. 平等性

在市场经济的运行过程中，各种交易主体之间的交易，不仅是自愿的，而且是平等的。在这里，没有高低贵贱之分，没有社会地位的差别，只有等价交换的原则，任何人都不能通过非经济的方式和手段，占有其他交易主体的劳动。而交易主体之间的竞争也是平等的，这里的平等体现为公开、公正和公平的原则。其中，公开是关键。公开，就是要求交易主体双方按照透明的通行原则进行竞争。只有公开的竞争，才能保证公正和公平。因此，可以说平等性是市场经济的灵魂。

4. 开放性

在市场经济的运行过程中，市场应向所有的生产者、经营者和消费者开放，向所有的不同所有制、不同规模的企业开放。不仅向国内市场开放，而且向国外市场开放。只有开放，才能把国内市场统一起来，把国内市场和国际市场联系起来，以达到更合理地配置国内资源和利用国际资源的目的。

5. 系统性

市场经济的运行是一个庞大的系统工程。仅从结构来看，它不仅包括消费品市场和生产资料市场的运行，而且包括资本市场、劳动力市场、技术市场、信息市场和房地产市场等所有要素市场的运行。这些要素市场之间相互依赖、相互制约、相互促进，任何一种要素市场发育不完全或发展滞后，都会影响到整个市场的发育及其功能的发挥，进而影响到市场经济的运行秩序。市场经济的系统性，要求有一个统一、自由的市场，首先是一切生产要素都要成为商品，都要进入市场；其次是所有商品都可以自由流动，不受任何封锁、垄断和分割。

二、市场经济的主要功能

（一）自动促进资源配置效率的提高

市场经济能够自动促进资源配置效率的提高，可由以下几个方面来解释。首先，市场经济是自由经济，在市场经济中，经济资源可以自由流动，经济资源的自由流动为资源配置效率的提高提供了必要条件。其次，市场经济是交换经济、竞争经济。在市场经济中，生产要素和产品的市场价格能够为资源的有效配置提供正确的价格信号，稀缺度越高的生产要素和产品，其价格越高，稀缺度越低的生产要素和产品，其价格越低。这样，要素的供应者与消费者、产品的供应者与消费者会从自身利益出发，根据价格的高低来做出相应的决策，使经济资源能够向着合理的方向流动。再次，市场经济是自利经济、竞争经济，趋利与竞争会使经济资源不断地由一个部门流到另一个部门，从而使经济资源在各部门得到合理配置。

（二）自动促进技术创新和生产效率的提高

市场经济之所以能够自动促进生产效率的提高，是因为：(1) 市场经济的自利性质会驱使生产者自发地提高生产效率，从而提供了技术创新的动力。同时，市场经济中消费者的自

由选择权、交换的广泛性、普遍性(消费者主权)与市场竞争又会迫使生产者不断提高生产效率。(2) 市场经济的自利性质、资源的自由流动与市场竞争则会使经济资源不断地由低效率单位流向高效率单位。(3) 市场经济的自由性质提供了技术创新的必要条件。自由是创新的必要条件,市场经济的自由性提供了创新所需要的必要条件。

(三) 自发地促进积累的增长

市场经济能够自发地促进积累的增长,主要原因在于:一方面,市场经济的自利性质提供了商品生产者自发地进行积累的内在动力;另一方面,市场经济的竞争性质提供了商品生产者不断进行积累的外部压力,因为在竞争的条件下,没有积累,或者在积累竞争中处于劣势,就会被市场所淘汰。

(四) 自发地促进经济持续、有效增长

由于市场经济能够自动促进资源配置效率的提高、自动促进生产效率的提高、自发地促进技术创新、自发地促进积累的增长、自动地促进产品生产结构与需求结构相适应、自发地促进产业结构的升级,因此它就能够有效地促进经济增长。

市场经济的这些功能根源于市场经济本身的性质,正是因为市场经济具有这些内生的功能或优势,才使得在计划经济与市场经济这两种经济体制的竞争中,市场经济最终取得了优势。也正是因为市场经济具有这些内生的优势,我国才会最终确定要以市场经济体制来取代计划经济体制。

三、市场经济的缺陷

西方自由主义经济学家一直认为,市场一旦建立起来,它就可以非常有效地运行,可以自我调节。通过建立在总均衡理论上的普遍市场与具体市场,可以一劳永逸地解决所有问题。但是,自 20 世纪 30 年代以来,市场经济自发活动造成了许多负面效应,形成集中垄断、经济结构畸形、社会分配不公、总供给与总需求失衡等问题。也正是因为人们对市场的缺陷看得越来越清楚,从而对"市场万能论"提出质疑。最早对"外部性"问题进行研究的是剑桥学派的两位奠基者亨利·西奇威克和艾尔弗雷德·马歇尔,尤其是马歇尔,他在 1890 年问世的巨著《经济学原理》中首创了"外部经济"与"内部经济"这一对概念,但马歇尔仅仅研究了"外部经济性"。到 20 世纪 20 年代,美国经济学家庇古出版了《福利经济学》一书,补充了"内部不经济"和"外部不经济"这一对概念。庇古认为,在经济活动中,如果某厂商给其他厂商或整个社会造成了不需付出代价的损失,那就是外部的不经济,这时厂商的私人边际成本要小于社会边际成本,私人边际经济福利大于整个社会的边际经济福利。庇古认为,当出现上述现象时,依靠市场竞争可能不起作用。市场经济的缺陷集中体现为"市场失灵"。

(一) 市场失灵的含义及其原因

1. 市场失灵的含义

所谓市场失灵,是指由于内在功能性缺陷和外部条件缺陷引起的市场机制在资源配置的某些领域运作不灵。它有狭义和广义两层含义。狭义的市场失灵主要表现在对外部负经济效应、垄断生产和经营、公共物品的生产、不对称信息情况下的商品交易以及社会收入分配不均等问题的调节上运作不灵。

广义的市场失灵,除了包括狭义市场失灵的内容外,还包括由宏观经济总量失衡导致的

经济波动。

2. 市场失灵的原因

造成市场失灵的原因既有内在性因素，也有外在性因素。狭义的市场失灵，主要是由市场的外在性和市场的不完全性或不充分性造成的，即市场机制发挥最佳功能所需要的若干市场条件在现实的经济运动中往往不具备或不完全或不充分，由此引起市场失灵。

广义的市场失灵，主要是由市场机制作用的自发性、盲目性和滞后性引起的。由于市场机制作用的滞后性和不确定性，常常导致虚假需求和生产的盲目性，对经济活动的远景缺乏导向；市场机制容易助长投机行为，从而破坏市场运行的有序性和稳定性；等等。市场机制作用的这些特点会造成社会经济运行的紊乱，使市场总供求关系发生以超额供给或超额需求为特征的总量失衡，引发严重的通货膨胀、失业和经济衰退等。

（二）市场失灵的类型

由于市场机制达到最优状态的前提条件在现实的经济运行过程中难以满足，因而市场在许多领域都会失灵。与市场失灵的原因相关，市场失灵的类型大致有如下几种：

1. 宏观性失灵

宏观性失灵表现为市场总供求关系发生以超额供给或超额需求为特征的宏观经济总量失衡。当存在超额供给时，国民收入以小于充分就业的水平达到均衡，从而引起生产过剩、经济衰退和大量失业；当存在超额需求时，以货币计算的国民收入增长超过以实物计算的国民收入增长，国民收入超额分配，诱发过度需求，引起严重的通货膨胀；当两者交替出现或同时并存时，又引起“滞”、“胀”的交替出现，或同时并存。

2. 信息性失灵

信息性失灵表现为在交易过程中，交易双方对于商品质量、性能等信息的了解程度不同，出现“信息不完全”或“信息不对称”的现象。这种现象在市场持续一段时间后，就会破坏市场机制“优胜劣汰”的作用，以致出现了“劣胜优汰”的怪现象。当交易前卖方比买方更多地了解自己商品的质量和性能，而买方只有将商品买回去后才能真正了解商品的好坏时，就会出现劣等商品赶跑优质商品的“柠檬”（lemon）市场。而当交易双方在交易后（这里的交易不是仅指买卖关系，还包括委托代理等更广泛的各种关系），甲方因不能掌握足够的信息去监督乙方的行为时，乙方可能发生为一味追求自身利益而损害甲方利益的道德违规行为，这种现象西方经济学称之为“道德风险”。道德风险破坏了市场经济中的社会利益最大化的原则，使社会资源无法实现最优配置。

3. 公共性失灵

公共性失灵表现为在国防、市政建设、生态环境保护、教育和医疗保健等公共部门或准公共部门的产品，不能像面包、电冰箱等私用产品那样，在市场上被自发有效地生产出来。这是由于公共物品消费具有非竞争性和非排他性的特点。首先，公共物品的消费具有非竞争性，而这与私人物品的消费的竞争性有所不同。如一盏路灯，当别人使用它时，并不能使它对你的效用降低；消费它的人多了，也不会使所有使用它的人的消费水平受到影响。其次，公共物品的消费具有非排他性。私用物品都具有排他性，而公共物品则不同，只要它被生产出来，人们就可以免费使用，如果强行收费，或不让人们免费使用，则会使整个社会支付的成本上升或使整个社会得到的好处（福利）降低。所以，市场不可能自发地、有效地提供公

共物品。

准公共物品可以在市场上由私人来提供，如教育、医疗、公路、自来水、煤气等，每个人都可以享用，但如果不付款就无法享用。同样，准公共物品不能完全由私人按市场自由选择的原则来提供，因为市场上的准公共物品相对于需求来说，其供给不足，如果完全由私人按自由选择原则行事，则消费者对准公共物品的需求会受到其收入水平的制约，即只有收入较高的人，才能获得他想要的商品。可见，在准公共物品领域，市场的自由选择原则是行不通的，市场机制在这里无法实现社会资源的最优配置。

4. 垄断性失灵

垄断性失灵表现为市场上只有为数很少的几家供应商，甚至出现独家垄断的局面，垄断厂商通过操纵物价，牟取暴利，使市场均衡作用失灵，资源不能得到合理配置。市场本身有一个悖论：市场的良好状态是竞争状态，不管是完全竞争的理想状态，还是垄断竞争这种市场状态，只有保持竞争，市场机制才能有效地发挥作用。可是，对于规模经济敏感的部门，市场竞争有一种趋势——生产经营规模越大，效益越高。这种趋势导致积聚、集中和垄断，从而抑制竞争。例如，高档电器、汽车等产业部门，生产规模大的厂商往往比生产规模小的厂商享有成本低廉的优势，从而可以“以大欺小”，击败对手，垄断市场，降低市场机制的作用。由此可见，市场竞争本身具有走向垄断的趋势，尤其是在规模经济意义显著的行业，这种趋势更为明显。而垄断反过来又抑制竞争，抑制市场机制的有效运作，妨碍经济效率的提高。

5. 外部性失灵

外部性失灵表现在当某些市场主体的活动给社会或其他主体带来经济损失时，通过市场机制的自发调节作用将难以达到有效配置社会资源的目的。在市场经济中，资源的有效配置，要求市场价格等于社会成本。当不存在外部的消极影响时，生产者的私人成本等于社会成本，即一个生产者给其他生产者造成的没有补偿的损失为零。又由于生产者的产品价格总是等于其私人成本，因此，当社会成本等于私人成本时，其产品价格也就等于社会成本，而这也符合有效配置资源的要求。但是，当存在消极的外部影响时，私人成本和社会成本在量上就会出现差异，即社会成本大于私人成本。比如，当化工厂将污水排放到河流中，给下游的养鱼场带来损失时，化工厂的私人成本并未增加，而养鱼场却要为此支付更多的成本。从全社会的角度来看，鱼场主多支付的成本就是社会成本的一部分，即社会成本是化工厂的私人成本加上他强加给养鱼场的成本。由于私人成本等于价格，因此社会成本必然大于价格，这样就不符合有效配置资源的要求。虽然当私人成本等于价格时，私人生产者可获得最大利益，但由于社会成本高于私人成本（或价格），社会便会因价格不能补偿社会成本而遭受损失。外部性失灵的另一种表现形式是有益效应得不到鼓励，比如一项新发明在给社会带来较大的生产力时，其他人也跟着受益。虽然社会得到的外部收益远远大于发明者为发明所付出的成本，但在许多情况下，发明者只能够得到他的发明带给社会利益报酬的一部分，这样不利于鼓励有益的外部效应，同样达不到资源的最优配置。由此可见，无论是有害还是有益的外部效应，市场配置都不是有效的。

6. 分配性失灵

分配性失灵表现为在分配领域，单纯依靠市场机制的自发作用不可能完全实现公正的收入分配。造成这类失灵的原因，与上述几种失灵类型的原因密切相关。一是在存在垄断

的条件下，价格会严重背离价值，从而使部分人获得不合理收入。二是在市场机制的自发作用下，生产要素供求状况的不平衡必然导致要素收入的不合理差距。三是市场竞争的初始条件不均等会导致收入上的差别。市场交易在原则上是平等的和等价的，但由于人们资源禀赋的不同，权力分配的不公平，收入水平就会存在差距。四是由于收入分配具有公共性、外部性等特征，因而市场本身无法保证其公正性。五是在市场纯经济效益的作用下，各经济利益主体追求各自利益最大化的结果，会使收入不均衡的差距不断拉大，以致出现富者更富、贫者更贫的“马太效应”。六是经济运行时间和空间上的不均衡导致非个人原因的收入差距。例如，经济萧条时期导致的失业问题，经济在部门和地区的不均衡发展等。由此可见，市场机制虽然也有分配功能，但就其公正性而言，它几乎是无能为力的。

四、市场经济中政府的经济角色

市场失灵的存在决定了政府介入、干预经济活动的必要性。政府在市场经济中的经济角色是由弥补市场的缺陷或不足等情况所决定的。

（一）调控人角色

调控人角色的职责是对宏观经济总量进行调节和控制。宏观调控有两大目标：一是宏观总量的平衡，即保持社会总供给和总需求的基本平衡；二是产业结构的调整和优化。社会资源的有效配置和利用，是通过三个层次来实现的，即微观层次、结构层次和宏观层次。在市场经济体制下，政府的调控人角色，主要是针对宏观层次而言的。政府通过经济政策、经济杠杆、经济立法和行政手段来调控经济总量，以实现宏观层次的资源优化配置。至于微观层次和结构层次上的资源优化配置，主要由市场机制来完成。但政府可以利用其在信息方面的优势，通过间接调控手段，制定经济发展计划和产业政策以及相关的税收政策，来引导资源的流向和微观经济主体的经济行为，指导产业结构的优化和促进产业的升级，以配合宏观经济总量的控制。

（二）公益人角色

履行公益人角色的职责是实现并维护一定的公共目标，而公共目标主要有三个：其一，提供公共物品和准公共物品。实现这个目标的前提是政府建立起公平、合理的税收制度。因为政府生产和资助公共物品的财力，主要依靠各种税收。对于准公共物品，政府一方面通过制定相应的政策，鼓励民间、社会和市场参与部分物品的生产和提供，如教育、医疗、卫生等；另一方面又要提高科学决策水平，制定具体的制度，防止由于利润最大化的市场原则造成对公共利益的损害。其二，鼓励和保护有益的外部效应，预防和制止有害的外部效应。对于有益的外部效应，比如科学研究、发明创造、环境治理等，政府通过各种奖励性政策来鼓励，并通过各种法规如专利法等来保护知识产权。对于有害的外部效应，如环境污染、噪音等，除少数可以通过界定产权的办法让市场去调节外，大多数需要政府借助行政、财政和税收等手段来处理。其三，调节收入分配，避免个人收入差距过分拉大。在初次分配领域，政府通过各种经济法律、法规，来保证微观主体竞争机会的平等，鼓励微观主体获取合理、合法收入，严格限制非合理、非合法收入。在再次分配领域，政府一方面通过个人所得税和消费税来调节收入差别；另一方面还应建立完善的社会保障制度，为市场竞争提供基本的安全保障。

（三）管制人角色

管制人角色的职责是对私人经济部门（厂商或家庭）的活动进行的某些限制和规定。管制的目的主要有三个：一是防止自然垄断。如通过限制个别垄断企业的规模和市场占有率，打破垄断造成的“进入壁垒”，鼓励其他企业进入市场，保证正常的竞争。二是防止过度竞争。如通过价格规制等，把价格的下限定在平均成本以上，以避免因过度竞争而造成企业之间的“自相残杀”和资源的浪费。三是保护消费者、雇员的利益。如对商标、广告等实行规制，以防止企业用种种手段欺骗消费者；对劳动时间、劳动报酬设置“上限”和“下限”，以保护雇员的基本权益。

（四）仲裁人角色

仲裁人角色的职责是超越于各个经济主体之上，从而协调、处理经济主体之间的利益冲突。在市场经济中，相互竞争的各经济主体一旦发生利益冲突，当事人自己是无法界定各自的利益分界的，因为市场本身不具备划分经济主体利益界限的机制。各经济主体在竞争中发生利益冲突是难以避免的，但同时又不具备化解冲突的能力。所以，需要政府来设定划分经济主体利益的规则，并根据既定的规则，来确定经济主体之间冲突的经济利益，保证各经济主体能在公平的条件下竞争，防止超经济的强制发生。

（五）守夜人角色

守夜人角色的职责是防止和打击经济领域的违法犯罪行为，维护社会经济生活的正常秩序。在市场经济中，竞争的残酷现实，很容易诱发一些人铤而走险，产生非法侵犯他人权益的动机，导致经济违法犯罪行为的发生，扰乱社会经济秩序。对于违法犯罪行为，经济主体既缺乏保护自己的有效手段，又没有足够的力量来打击对方。但政府可以依靠强有力的国家暴力机关为各经济主体充当“守夜人”，通过施行资格认定、行政许可等制度约束来预防经济犯罪行为的发生，并严格依法查处经济违法行为，为经济主体的竞争提供安全保证。

第二节　市场经济中政府经济职能的地位与作用

一、政府经济职能及其发展变化

（一）政府经济职能的内涵

概括地说，政府经济职能是以政府机构为行为主体，从社会生活总体的角度，对国民经济进行全局性的规划、协调、服务和监督。它是为了达到一定目标而采取的协调和组织经济活动的各种方式、方法的总称。这种界定包括以下几点含义：

1. 行为的主体是政府机构

政府经济职能是指政府机构作为行为主体对经济的组织和协调活动。在现代社会中，一些行业协会组织、社会福利机构、各种基金等组织，多多少少都具备一些协调经济生活的功能，并起到越来越重大的作用，履行着准政府的职能。

2. 行为的目的是为达到一定的政府目标

在不同历史时期，由不同的政治力量所组成的政府都会有各自不同的目标。然而，在社会主义市场经济条件下，政府是代表国家和公众利益的，其经济职能也一定是为达到政府目

标和维护公众利益而施行的，而绝不是为了实现某些特定的组织、单位或个人的目标和利益。

3. 行为的实施范围具有全局性

现代经济社会的重要特征之一，就是高度复杂、明细的社会分工，由此使得政府经济职能也具有综合性和复杂性的特征。

（二）西方国家政府经济职能的发展变化

政府经济职能由于经济体制的不同而不同。这里仅考察西方国家市场经济体制下政府经济职能发展变化的简单历程。

1. “国家主义经济”阶段

资本主义原始积累时期，资本短缺是经济发展的严重障碍。资本最初总是以货币形式出现的，因此，对短缺资本要素的追逐必然导致对货币的追求，而新兴资产阶级认为货币就是财富。这一原则一经确立，对那些无金银矿山的欧洲国家来说，只能经由贸易顺差而输入金银。从这一原则出发，“重金”和“贸易顺差”便成了当时重商主义经济理论的两大支柱。

为了达到“贸易顺差”、“积累货币资本”和“增加社会资本供给”等目的，几乎所有的重商主义都倾向于政府规制。这是因为，在市场经济发展的早期阶段，生产力水平低下，市场机制尚不完善，仅凭市场力量难以实现“贸易顺差”，政府便开始大规模地干预甚至参与社会的经济活动。所以，在资本原始积累时期，重商主义成为各国的官方经济学，各国的政府经济职能有所加强。政府权力在当时主要起着以下两方面的作用：对内建立资本主义市场经济新秩序；对外保护本国的商业利益，积极推行“贸易顺差”政策，增加金银的输入和国内资本供给。从历史发展的角度看，重商主义和政府干预经济是相辅相成的，如果没有这样强有力的政府经济职能，则不可能完成从传统的封建经济到成熟的市场经济的历史性转变。

2. “守夜人”阶段

18 世纪中叶，上升时期的资本主义经济已经日渐成熟，市场机制也日趋完善。这种变化的主要标志是：资本主义已走出原始积累阶段，资本短缺现象已基本消除；私有产权制度已牢固树立，并受到法律保护；市场竞争规则比较健全，整个社会经济活动也已高度商业化；市场机制的自我调节力量基本形成，价格机制和竞争机制已在实际经济生活中发挥着十分重要的作用。随着市场经济日渐成熟，重商主义政策不符合经济发展的需要，国家干预经济不仅不利于市场经济的进一步发展，而且日益成为资本主义制度发展的障碍。因此，以亚当·斯密为代表的古典经济学家们竭力主张“自由放任”的经济政策，要求政府为了商业和贸易的自由而尽可能地缩小其经济权限。

古典经济学的创始人亚当·斯密关于政府经济职能的学说可归结为“守夜人”理论。自由放任是亚当·斯密整个经济学说的中心思想，也是他所主张的经济政策的基本原则。按照亚当·斯密的见解，政府最好的经济政策是让市场机制这只“看不见的手”自由调节经济的运行，而政府的职能也仅限于下述方面：保护本国的社会安全，抵御侵略；保障私有财产的神圣不可侵犯，设立一个严正的司法行政机构；建设并维持某些公共事业和公共设施。

可见，亚当·斯密所规定的政府职能就是保证资产阶级有一个发展生产、积累财富的外部“和平环境”，它起到的只是一个“守夜人”的作用。处于上升时期中的资产阶级接受了以亚当·斯密为代表的经济自由论的思想，开始构建一个以自由企业为基础，充分发挥市场机

制作用，以经济主体追求各自利益为动力源泉，以增加国民财富为目标的自由市场经济体制。政府干预比重商主义时期大为减少，资本主义各国先后进入了一个市场经济高度发展的时代。

自由市场经济以其较高的经济效率急速地增加了西方国家的国民财富，并使这些国家率先走上了工业化的发展道路。但是，自由市场经济体制并不是完美无缺的，社会财富分配不公、市场垄断、失业、公共性失灵等问题的不断涌现都使资本主义内部的矛盾日益激化，经济危机接连爆发。

3. “全面干预”阶段

众所周知，1929—1933 年间，资本主义世界发生了历史上最深刻、最持久、最广泛的经济危机，生产缩减和失业加剧达到前所未有的程度。正是在这种经济环境和背景下，资产阶级经济学家关于政府经济职能的学说发生了重大的转变。英国著名经济学家凯恩斯在 1936 年发表了曾在资本主义世界引起“凯恩斯革命”的《就业、利息和货币通论》一书，在书中他主张政府干预经济。凯恩斯认为，“为确保充分就业所必须有的中央统治，已经把传统的政府机能扩充了许多，……不能让经济力量自由运用，须由政府来约束或指导”，“这是唯一切实办法，……可以让私人策动力有适当运用”。他还认为，由于通常情况下就业不充分的根源在于经济自由运行下的有效需求不足，传统的观点认为资本主义经济会自行达到充分就业，不需要政府干预的做法就显然等于听任有效需求不足继续存在，听任危机、失业持续和恶化。所以，凯恩斯主张，为了解决危机和失业，必须提高有效需求，而其最佳选择是政府干预和调节经济活动。政府通过宏观经济政策调节经济，如直接投资于公共工程的财政政策和增加货币数量、降低利率的货币政策，刺激消费，增加投资，提高总需求水平，使经济重新繁荣。而在经济繁荣高涨时期，政府采取紧缩的宏观经济措施来压缩过度的需求，从而使供求平衡、物价平稳。

急于摆脱经济危机的西方国家接受了凯恩斯的经济理论。继 1933 年美国推行“罗斯福新政”之后，各国政府开始了政府全面干预经济活动的新时代，资本主义国家的政府经济职能进入了不断扩张的阶段，市场经济的观念也由企业、市场的两极结构转化为企业、市场、政府的三角结构。

4. 走向“混合经济”

20 世纪 50 年代和 60 年代，政府干预的市场经济使西方国家经历了一段空前繁荣的时期，物价稳定，失业率低，经济快速增长。人们普遍认为，强大的政府经济职能是解决“市场失灵”的有效手段。然而，进入 70 年代以来，西方发达国家又面临着新的更加复杂的经济问题，先是通货膨胀加剧，随即出现了在物价总水平急剧上升的同时失业也大量增加的“滞胀”现象。这一问题的出现使人们对政府干预调节的功效很快失去了信心。减少政府干预，主张经济自由化的理念重新充斥着经济学界。

当凯恩斯的政府干预理论陷入危机以后，新自由主义思潮经济学派如货币学派、供给学派、新制度学派、公共选择学派、新古典宏观经济学派相继成为西方资本主义国家的官方经济学派。新自由主义思潮积极提倡自由企业制度，强调让市场机制重新成为经济运行的基本调节机制，加强市场的作用。鉴于现代资本主义经济的特点，新自由主义者不可能完全否定政府干预的作用，西方国家实际执行着“没有凯恩斯主义的凯恩斯政策”。进入 90 年代，

在凯恩斯主义基础上发展起来的主张政府干预的新凯恩斯主义学派重新成为官方经济学派，该学派的许多理论和主张成为“克林顿经济学”的基础，这个学派的代表人物成为克林顿政府经济顾问委员会的成员或世界银行首席经济学家。实际上，西方社会已静悄悄地完成了政府经济职能的再次调整，那就是综合自由市场经济与政府干预的特点，走向政府与市场结合的“混合型”经济。

二、体制转轨和完成时期我国政府的经济职能

政府经济职能是我国政府管理最重要的职能之一。在我国经济体制转轨和完成时期，政府既是国有资产的所有者，同时也是国民经济的管理者。这种双重的社会组织者角色，决定了政府拥有以下几方面的经济职能：

（一）制定经济社会发展战略和规划的职能

从经济运行方式看，社会主义市场经济是以市场机制配置资源为特征的，但从经济的运行状态看，它是有计划按比例发展的，这就要求政府具有制定经济发展规划的职能。政府应对涉及经济社会发展的可见的、潜在的、有利的、不利的多种因素和条件加以综合研究，并制定战略规划。规划只是指导性的，它指出发展方向和所要达到的目标，其主要功能在于综合统筹和配置经济资源、资本的流转，实现经济结构的协调和优化以及经济总量整体平衡，从而保证国民经济的持续、稳定发展。

（二）宏观调控职能

依靠宏观调控手段，保证社会经济的全面、协调和可持续发展，是市场经济条件下政府的一项基本职能。这种通过宏观调控对市场经济的干预，从而促进市场发展、保持国民经济平衡稳定的作用是积极的、必不可少的。对于我国社会主义市场经济来说，更是如此。纵观现代市场经济发展的进程，政府无时无刻不在对市场机制的培育和发展进行着干预和调控，只是因市场经济在时空上分布的不均衡性，而使这种干预或调控的程度有所不同罢了。宏观调控职能是政府为了克服市场自发力量所造成的市场缺陷或市场失灵，而在一定限度内对市场运行进行调节和控制的职能。宏观调控的过程也是政府通过实施一系列的政策，以保证市场高效运行、创造公平竞争的市场环境的过程。

（三）促进市场发育，规范市场发展，建立和维护市场秩序的职能

市场经济的深入发展不但需要相对发达、完善的市场体系，而且还需要市场体系能够健康地运行和发展，这就相应地赋予了政府建立和维护市场秩序的职能。政府建立和维护市场秩序职能的履行，应主要借助于建立一套比较完备的经济法律制度，其基本内容包括：

1. 民事法律制度

该法律制度的核心，是保障各利益主体财产神圣不可侵犯和契约自由。其中主要有：第一，财产法。财产既包括自然人和法人拥有的有形资产和权利，还包括无形资产和姓名权、专利权、债权、商标拥有权等。通过财产法，可以确立和保障市场活动主体的财产及各种权利不受侵犯。故意或过失行为而侵害他人财产和权利者，应受到法律制裁和承担赔偿责任。第二，契约法和合同法。契约法是规范个人之间所达成的转移私有权或物权的协议、契约的法律，如雇佣契约、借贷契约等。合同法是规范企业、公司之间为实现某种经济目的而签订协议的法律。它们都是调整、处理市场经济中商品货币关系的重要的经济法规，这对保护不

同经济成分的利益主体，维护市场经济秩序，规范企业行为具有重要的作用。第三，知识产权法。它包括著作权法、专利法和商标法等。其作用是确认专著、科学技术发明等脑力劳动和科学技术的成果为特殊商品，维护这些特殊商品所有者的利益以及市场上进行正常交易的权利。

2. 商事法律制度

这是调整、处理市场经济主体内部和外部关系的基本法律。其主要内容有：第一，公司法。它具体地规定公司的注册设立、组织类型、生产经营、收益分配、权利义务、对外事务、负债责任等对内对外的法律关系。第二，交易法。它规定了市场经济活动中最基本的行为规范。第三，票据法。该法对票据的发行、转移、交易和使用进行了规范。第四，破产法。它是对市场中宣告破产的企业、公司进行债务清偿的法律规定。通过依法清偿，对债权人的利益进行补偿，帮助债务人摆脱困境，也使市场经济能保持较稳定的运行。

3. 政府宏观的法律制度

一般有两大类：一类是为建立有序竞争市场的宏观环境方面的法律，其内容包括基础建设、国民教育、科学研究、医疗卫生、环境保护等社会经济条件方面的法律；另一类是为了建立和维护市场秩序方面的法律，如反垄断法、反不正当竞争法、税法、价格法、保护消费者权益法、银行法等。

（四）提供公共产品和公共服务的职能

公共产品和公共服务与一般市场交易商品和服务所不同的特点是：成本高而风险大，投资巨大而收益甚小，一般市场行为主体不愿投资或无力投资，但又为社会所必需。政府有必要参与公共部门的经济活动，为市场经济的发展创造必要的和良好的基础设施条件以及信息沟通、交流网络，以降低企业生产成本、提高整个社会的福利水平。

政府履行该项职能的主要活动包括：第一，基础设施的建设和基础产业的研究开发。这是社会经济发展和各市场行为主体进行经济活动的根本条件，其主要内容有：交通运输设施和通信设施的建设；能源、自然资源的开发和利用，如水电设施建设和矿山开发；市政服务，如城镇供水、供电、供气设施建设，排水排污设施建设等。第二，信息的咨询和服务活动。这是指政府凭借其拥有的行政权威和广泛的信息网络，为生产者和消费者提供信息的咨询和服务，并通过信息的传递和采用，来传达和贯彻政府指导经济发展的某些意图，如政策变动、重点产业开发、投资热点转移、主要资源的供求状况等较宏观的信息。信息的接受者可以从中对宏观经济运行状态做出自己的判断，从而做出自己的抉择或经营决策。由于这些信息往往是通过政府的权威媒介来传达的，因而传递速度快，传递面广，可以减少不同的市场行为主体决策的盲目性，减少资源浪费和损失，从而提高市场效率。

（五）管理国有资产的职能

从特殊性的角度来考察，政府的经济职能主要体现在国有资产所有权的行使与实现上，即建立适合市场经济发展要求的国有资产管理体制。政府行使所有权职能应解决好以下三个问题：

1. 将政府所有权职能与社会管理职能区别开来

即必须对两种职能的性质、法律地位、管理目标、作用范围等诸方面加以区别。从性质上看，所有权职能产生的根据是财产权利，而社会管理职能产生的根据是行政权力。从法律

地位上来看财产权利属于民事权利，因而政府作为财产所有权主体同各类占用国有资产的经营实体之间应遵循平等、有偿的民事原则，以确保国有企业相对独立的经营权；而社会管理职能则是凭借行政权力，通过法规、法律、命令等方式来行使的。政府与各利益主体之间的地位是不平等的，是规制与被规制的关系。从管理目标上看，政府行使所有权职能是为实现国有资产的保值和增值；而行使社会管理职能，其目标则是社会的公平、效率、秩序和发展。从作用范围来看，政府作为所有者，其作用范围仅限于占有和使用国有资产的企业和单位；而作为社会管理者，其管理范围则覆盖全社会。政府只有将两种职能区别开来，才能保证国有资产的保值与增值，使所有权职能得以实现，也才能更有效地实现社会管理职能，并实现两种职能最有效的组合。

2. 将政府对国有资产行使的管理职能与经营职能区分开来

政府的国有资产管理部门担负着管理国有资产的职责，但它并不直接经营国有资产，无权直接向国有企业下达计划和命令，它只能在国家的宏观政策指导下，制定国有资产的经营、管理的宏观政策，运用间接调控的方式，帮助国有企业构筑现代企业制度，从而促进国有资产在产业结构、地区分布、产品组合、技术构成上的合理化和现代化。

3. 构建国有资产管理体制

在市场经济条件下，国有资产管理体制应由三个系统组成：国有资产管理系统、国有资产营运系统和国有资产监督系统。三者的职能是：国有资产管理系统统一指导，国有资产营运系统多角经营，而国有资产监督系统则实行平行和垂直的双重监督。

国有资产管理系统主要是指各级行使国有资产管理职能的行政机构。它具有相对独立性、完整性和科学性的特点。相对独立性是指各级国有资产管理机构在政府的领导下，相对独立地行使所有权职能。完整性是指要建立国有资产管理的信息传递系统，以及国有资产整体相对独立的运作机制。科学性是指整个国有资产管理系统应具有效率性，应该严密、合理、规范。

国有资产营运系统包括两个层次：一是国有资产产权经营层，这一层次包括各种形式的投资控股公司、资产经营公司、企业集团的核心公司，以及某些国家垄断经营的特殊企业或部门。这些公司或部门，对它们所投资、控股和直属的企业资产的经营负管理责任，并向政府国有资产管理部门负责。二是企业生产经营管理层次，这个层次的企业在上一层次的管理下自主组织企业的生产经营，自负盈亏。

国有资产监督系统的职责是监督国有资产的管理和营运是否符合国有资产保值增值的目的。宏观上是监督国有资产的管理系统在日常管理中是否存在疏漏、错误、渎职和越权行为，监督其制定的有关国有资产政策是否与政府社会经济发展目标相一致，是否切实可行，监督其管理工作是否有效率，并对此做出评价；微观上则监督国有企业的营运行为及行为效果，也可以直接对具有自然垄断性的行业进行监督，如交通、通信、邮政、电力等部门。因此，该系统设有独立的国有资产清查、稽核的审计监督机构，以保证监督的客观公正性。

三、市场经济的深入发展对我国政府经济职能的新要求

（一）强化政府对经济的宏观调控职能

建立完善的社会主义市场经济体制，必须通过改革，使市场在资源配置中发挥基础性作

用的同时强化政府的宏观调控职能。在社会主义市场经济体制下，之所以必须强化政府对经济的宏观调控，除了市场本身具有缺陷这个理由外，还有如下理由：

1. 现代意义上的市场经济，是一种既要市场调节又有政府宏观调控的经济模式

当今世界上，没有百分之百的自由市场经济，所有西方国家都用相当的政府干预手段来调控经济，其做法主要有：制订经济规划，确定经济中长期发展目标；运用税收、金融等手段对经济进行间接干预，确保整个经济基本上符合经济规划；制定有关法律规范经济活动；在不同时期制定不同的产业政策，合理调整产业结构；发挥民间各个行业中介组织的职能和作用，架起企业与政府、微观经济与宏观经济之间的联系桥梁。值得注意的是，宏观调控不仅在西方市场经济国家的国内发挥重要作用，而且有些还跨越不同国度发挥着调节作用，如石油输出国组织欧佩克，就对国际石油的供求关系、生产规模、价格等发挥了很大的协调和平衡作用。

2. 实行政府主导型的市场经济，是后发展国家实施赶超战略的成功经验

日本和韩国经济发展的经验以及其他新兴工业化国家和地区的经验都证明，后发展国家要实施赶超战略，在较短的时间内走完发达国家用两三百年走完的道路，必须发挥政府的主导作用，依靠国家的力量来弥补市场的不足，把资源集中配置到经济效益最好的地方。如果没有政府强有力的宏观调控，仅仅依靠市场的自发调节，那么，工业的发展必然要走一条漫长的道路，即先是大量低水平的重复建设，然后再通过竞争，不断提高生产的技术水平和集中程度，这样，后发优势就不可能得以发挥。我国是一个发展中的社会主义国家，要发挥后发优势，加快经济发展，就必须借鉴国际上后发展国家实行政府主导型的市场经济、实现赶超发达国家的成功经验，强化政府对经济的宏观调控，争取在较短时间内走完发达国家用几百年才走完的道路。

3. 我国的市场经济还处于发育、完善阶段，因而更需要强化政府的宏观调控功能

自20世纪90年代确立建立社会主义市场经济的目标以来，我国的市场体系和环境得到了很大改观，但从目前国际、国内形势和市场的发展状况来看，我国的市场经济还处于一个进一步发育、完善的过程当中。首先，我国的市场主体还不够成熟，主要表现在三个方面：一是占国民经济主导地位的大多数国有企业还没有真正成为自主经营、自负盈亏的完全市场主体；二是部分国有企业内部管理水平与市场经济还不相适应，生产经营行为还不规范，生产效率低，市场竞争意识淡薄，尤其是一些具有一定市场垄断优势的企业，如城市供水、公共交通等行业；三是作为消费主体的广大城乡居民，市场经济意识还比较薄弱，市场参与和承受能力还比较差，这在一些经济落后地区就更为突出。其次，我国的市场是一个市场体系不完善的市场，主要表现在市场体系不健全和发育不良上，如生产资料市场、金融市场、技术市场、劳务市场、产权市场等生产要素市场发育还比较滞后，使市场在配置资源和调节生产要素流动方面难以有效发挥作用。再次，我国的市场是一个市场机制不健全的市场，如利益驱动机制、竞争机制、价格机制、风险约束机制、破产机制等都不健全，这在某种程度上不但降低了资源配置效率，而且还增大了社会不公平分配的机会，并最终影响经济发展和社会稳定。以上这些情况都说明我国的市场经济还是不成熟的市场经济，因而，强化政府对经济的宏观调控显得更为重要。

（二）加强和完善政府的社会管理和服务职能

在社会主义市场经济中，政府既是管理者，又是服务者。政府管理的根本目的是实现社

会的共同利益，政府不应该追求自身单独的利益，而应该以实现社会公共利益为出发点和最终归宿。当前，我国政府必须加强和完善社会管理和服务职能。

1. 培育市场体系，规范市场运行机制

在社会主义市场经济中，要充分发挥市场机制在社会资源配置中的基础性作用，就必须有一个完善的市场体系。但是，培育市场体系单靠市场主体的力量是远远不够的，必须靠政府规划、引导、投资、筹建各级各类市场。市场体系如果自发形成，那将是很缓慢的，而且具有盲目性。政府作为社会主义市场经济中的社会管理者，应该承担起培育和完善市场体系的任务。为此，必须打破地区、部门的分割和封锁，既要建立发达的商品市场，又要建立发达的资金、劳动力、土地、技术和信息等生产要素市场；既要繁荣国内市场，又要开拓国际市场；既要发展现货市场，又要建立各种期货市场（商品期货市场和金融期货市场等）；既要发展有形市场，又要发展无形市场等，逐步建立起全国统一、开放、完善的大市场。

市场的规范运行，还要依靠政府制定各种各样的法规和规章。政府的社会管理的一个重要方面，就是建立健全市场经济法律体系，加强对市场的管理和监督；建立正常的市场进入、市场竞争和市场交易秩序，保证公平交易，平等竞争，保护经营者和消费者的合法权益；坚决依法惩处生产和销售假冒伪劣产品、欺行霸市等违法行为；提高市场交易的公开化程度，建立有权威的市场执法和监督机构，加强对市场的管理，发挥社会舆论对市场的监督作用；同时，大力发展市场中介组织，发挥其服务、沟通、公证、监督的作用。当前要着重发展会计师、审计师和律师事务所，公证和仲裁机构，计量和质量检验认证机构，信息咨询机构，资产和资信评估机构等，发挥行业协会、商会等组织的作用。中介组织要依法通过资格认定，依据市场规则，建立自律性运行机制，承担相应的法律和经济责任，并接受政府有关部门的管理和监督。

2. 加强基础设施建设，创造良好的经济发展环境

社会主义市场经济的发育和发展，需要一定的社会环境和基础设施的支持。国内外的情况表明，那些市场经济比较发达、经济发展较快的地区，基础设施的建设如交通、通信、能源、水利等，一般都走在前面。由于基础设施建设投资大，回收周期长，个别企业难以承担，只有政府才具备筹集资金、组织力量、合理规划、动员社会力量给予支持的能力。所以，市场经济要求政府履行基础设施建设的职能。此外，市场经济发展的其他外部环境，也必须由政府直接参与或提供帮助。这里包括：一是为人力资源开发和社会事业发展提供所需的资金、物品和服务，主要包括教育发展、职工培训、文化建设、医疗保健、环境保护、国土整治、人口控制等。这些人力资源开发和社会协调发展的投资，对促进经济健康发展和社会全面进步具有重要意义。二是帮助和支持某些战略部门的发展，主要包括基础研究、关键技术开发、支柱产业和高新技术产业的开拓等。三是合理布局生产力，支持和帮助经济欠发达地区发展经济，促进全国各地区经济共同发展。这些方面的工作做好了，就可以创造良好的经济发展环境，保证整个经济更好更快地发展。

3. 进行信息引导，促进信息畅通

市场经济实际上是多种利益主体进行分散化决策的经济，要使数以亿万计的经济主体的决策和行动与国家宏观经济目标和政策的要求相协调，一个重要方面是及时准确地发布和传递各种信息，引导部门、地方、企业、个人进行合理决策。由于各种条件的限制，形成经

济信息传递和市场反应的迟钝和不确定性，会给国民经济造成一定的损失。政府给企业提供与它的生产经营决策有关的全部信息，可以使单个企业的生产经营更符合社会需求，更接近政府引导选择的发展方向，从而使整个国民经济的运行比较协调。改善市场的信息结构，减少经济活动的不确定性和校正市场协调失灵的信息，可以减少市场经济波动的幅度。世界经济发展表明，及时提供大量的信息服务，促进各类信息通畅，是政府调控和管理经济的极为有效的形式和手段。市场经济越发达，信息的快捷传递就越为重要。

4. 维护社会公平，促进和谐发展

社会公平正义是社会和谐发展的基本要求和目标，也是一个社会文明进步的重要标志。以胡锦涛为总书记的党中央立足中国特色社会主义事业的伟大实践，明确提出要在构建社会主义和谐社会中切实维护与实现社会公平与正义。党的十七大报告明确指出，必须坚定不移地坚持解放思想，坚定不移地推进改革开放，坚定不移地落实科学发展、社会和谐的要求，坚定不移地为全面建设小康社会而奋斗。和谐社会的构建和现代市场体系的建立与完善是高度一致的。和谐社会的构建和社会的公平发展应以市场取向的改革为根本方向，改革的大方向仍然是建立与完善现代市场经济制度，以实现社会公正为着力点。政府在制定决策时尽量为建立现代市场体系创造有利条件，尽可能地为市场的平等竞争提供一个公平的起点。

[复习思考题]

一、名词解释

市场　有形市场　无形市场　市场经济　市场失灵　政府经济政策

二、简答题

1. 简述市场经济的基本含义。
2. 市场经济的主要特征是什么？
3. 如何理解社会主义与市场经济的相容性？
4. 试论市场失灵的主要类型及其含义。
5. 如何理解市场经济中政府的经济角色？

三、论述题

1. 试通过市场失灵来分析政府干预经济活动的必要性。
2. 试论述构建和谐社会对我国政府经济职能的新要求。

案例

中国结构调整谨防老生常谈“政府主导”莫如“政府引导”

路透北京12月10日电——中国刚刚闭幕的中央经济工作会议再次将结构调整列为明年工作重点，但要避免沦为老生常谈，政府最重要的恐怕是要转变思路，由“政府主导”转向“政府引导”。

从近期中国明确将旅游业升至战略支柱产业的高度，并将在刺激消费扩大内需方面继

续加力不难看出，中国正在稳中渐进经济结构调整。不过，对于一些亟须完善的机制，包括理顺价格以及调整方式，“改革”的呼声逐渐转强。

“目前来看经济企稳向好的主要原因不是由于外需和内需所致，而是由于政府的投入所导致的。”国务院发展研究中心宏观经济部副部长魏加宁称，“但这种好转形势能否持续下去，不是要看政府的投资力度能否坚持，而是要看政府投资能够带动多少民间的投资，这是最关键的。”

他指出，大家目前都认识到了结构调整的重要性，随之而来一个新问题就是怎么调，是政府关停并转，亲自去操刀；还是政府把价格信号捋顺，由价格信号引导企业调整结构。

结构调整涉及面广，涵盖产业结构、经济结构、收入分配、区域经济结构等诸多领域，且相互纠结。而涉及基础产品，尤其是价格体系的改革尤为敏感。

中央经济工作会议明确提出明年经济工作的主要任务，包括提高宏观调控水平，保持经济平稳较快发展。要处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构、管理通胀预期的关系，巩固和增强经济回升向好势头。

得益于中国政府去年四季度出台的两年4万亿人民币政策投资及一揽子刺激经济计划，中国已率先从金融危机中复苏。中国人民银行副行长朱民周二称，中国经济已开始企稳，表现出很明显的V形反弹态势，今年增长完全可以达到和超过8%。

“亲自操刀”还是“放水养鱼”？

分析人士认为，面对过剩的产能，不完善的制度安排，欠公平的市场环境，以及愈演愈烈的“国进民退”等诸多问题，与其政府亲自操刀上阵，莫如从制度完善，打破垄断，理顺价格机制等入手，为经济持续增长“放水养鱼”。

人大财经委的一位人士就指出，道理很明白，但在实际操作中，“有时不是跑偏了就是矫枉过正，下去调研时经常听到企业的抱怨，听话的没赚钱，不听话的反而赚得满满当当。”

他以钢铁和汽车产业为例，这都是几年前相关政府部门就一直提示面临产能过剩的行业，看到目前中国的汽车消费市场，几年前听了限产令的汽车生产商现在都在后悔。

据中国汽车工业协会初步统计，今年1—11月国产汽车产销双超1 200万辆，预计全年将突破1 300万辆，中国成为世界第一大汽车生产国和最大新车消费市场。

而钢铁行业也面临同样的问题，政府一直鼓励企业生产高附加值产品，减少低端产品，但在4万亿的政府投资计划下，铁(路)公(路)基(建)项目需要的多是低端产品，催生的这些企业眉开眼笑。

“而高端产品的厂商却是愁眉苦脸，因为出口受阻，”他称，“这也是为什么中国年年都在喊关停并转却年年都面临产能过剩的原因所在。”

国研室一位官员指出，这也反映出调控水平问题，“过剩不过剩不应该是政府说了算，而是市场说了算，况且有些数据本身也有问题，……关键是转变思想观念，我们的官员总认为自己比企业家精明，结果变成了不知道谁调控谁。”

应转变政府职能

面对中国13亿人口的现状，若将“保增长调结构”的关系喻为先“吃饱”再“吃好”似乎并不为过。不过经历金融危机的冲击，在全球倡导低碳绿色环保经济时，“吃饱”与“吃好”对中国同等重要。

中国国家发展和改革委员会副秘书长杨伟民此前称，目前中国政府已开始启动第十二个五年规划（2011—2015 年）的研究编制工作，决心对自身经济结构进行重大调整已成共识。

招商局集团董事长秦晓此前接受《财经》杂志采访时就曾表示，应转变政府职能。政府主导经济并直接控制经济资源、参与经济活动的弊端就是权力和资本相结合，导致腐败和大量寻租活动；而庞大的官僚机器和过度干预、规制大大增加了市场运行的交易费用，压抑企业家的创新精神，造成效率和效益的损失。

上述国研室官员认为，对政府部门而言最重要是搭建公平的市场环境和提供良好的服务平台，尽快打破垄断，降低门槛，并给企业松绑，并在制度设计上给企业更大的发展空间，只有这样，结构调整才有真正意义。

而上月中国爆发的天然气荒已凸显中国能源定价机制不合理以及垄断不破的弊端。发改委的一位官员就认为，这与一些政府职能部门“不舍得也不愿意放权”的偏好有关。

秦晓指出，政府直接控制经济资源、参与市场交易混淆了政府与企业的两个不同功能的角色，破坏了市场公平竞争的规则；工作重点的偏离和资源错配削弱了政府提供公共产品的能力。中国应尽快推进生产要素和公用事业价格的改革，其中主要包括土地、能源、原材料和资本。

（案例来源：中国金融网，2009 年 12 月 10 日。）

[思考题]

1. 结合该案例，试分析如何界定政府与市场作用的边界。

2. 结合该案例，说明当前我国政府应如何加强和完善社会管理和服务职能。

第二章 “政府失灵”与政府管理效能改进

[学习目标]

1. 掌握公共选择理论的基本内涵
2. 明确政府失灵的基本理论及其运用
3. 了解政府管理效能改进的途径和方法

[开章引言]

近几年来,各种各样的食品问题、药物事件等层出不穷,2008 年的三鹿奶粉事件更是让人记忆犹新。2008 年 9 月 16 日,国家质检总局紧急在全国开展了婴幼儿奶粉三聚氰胺含量专项检查。阶段性检查结果显示,包括三鹿、伊利、蒙牛、雅士利、光明等知名企业在内,有 22 家婴幼儿奶粉生产企业的 69 批次产品检出了含量不同的三聚氰胺。至此,三鹿毒奶粉风波演变成国产乳业群体灾难事件,举世震惊! 在倍感痛心的同时,食品安全问题引发了我们对政府失灵及其补救措施、改进政府管理效能等问题的思考。如何正确把握和运用政府经济管理职能,合理有效解决政府与市场的关系,具有十分重要的理论价值和现实意义。

第一节 公共选择理论与“政府失灵”

一、公共选择理论

20 世纪五六十年代以来,随着政府对市场干预的增强,其局限性和缺陷也日益显露出来,政府财政赤字与日俱增,大量政府开支落入特殊利益集团的私囊,政府的社会福利计划相继失败,经济停滞膨胀。布坎南等人创立公共选择理论,其目的正是在于揭示“政府失灵”并试图克服政府干预的缺陷。正如布坎南所说,“市场的缺陷并不是把问题交给政府去处理的充分条件”,“政府的缺陷至少和市场一样严重”。

美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·M. 布坎南等人创立的公共选择理论是一种不同于凯恩斯主义的新公共经济理论,其突出的特点是把政治决策的分析和经济理论结合起来。按照布坎南的说法,公共选择理论“是经济学在政治学中的应用,公共选择的主题就是政治科学的主题:国家理论选举规则、选民行为、党派政治、官僚体制等”。

所谓公共选择是指非市场的集体选择，实际上就是政府选择。公共选择理论的基本特点是以“经济人”假定为分析武器，将选民、官僚、政治家等都看成是自利的理性“经济人”，探讨在政治领域中“经济人”行为是怎样决定和支配集体行为，特别是对政府行为的集体选择起到制约作用的。

二、“政府失灵”的含义及原因

市场失灵的种种类型以及原因，说明了政府通过介入、干预经济活动来弥补市场缺陷的必要性。但是，用来弥补市场经济缺陷的政府行政职能本身并不是完美无缺的。在现实的经济运动中，人们期望政府能够做好市场做不到或做不好的事，结果却发现政府不仅不能补救市场失灵，反而降低了社会效益。这种现象在公共选择理论中称为“政府失灵”。

布坎南认为，人们必须破除凡是政府都会一心一意为公众利益服务、都会把公共事务办好的观念，因为政府是由政治家和公务员等个人组成的群体。首先，政府在理论上是一个抽象的概念，但在现实中，它却是由一个个活生生、有血有肉、有感情、有欲望的政治家和公务人员组成的行政组织。因此，政府也是“经济人”，作为“经济人”都有自己的私欲，因而都会以追求自身利益最大化作为行为的准则，所不同的是这种追求私利的欲望有时是有意识的，有时则是无意识的。“人非圣贤，孰能无过。”政治家和公务人员在为社会公众工作时，并不能排除对自身利益的追求。当“私欲”战胜“公理”时，就会出现某些“过失”甚至“罪过”来。其次，政治家和公务人员并不是无所不知、无所不能的，他们同样拥有人类所共有的一些弱点，如知识、智能和才干上的有限性，加上现实社会又是如此复杂，即使有的政治家主观上想把事情办好，也会由于种种局限而难以做到，或是出现好心办坏事的现象。公共选择理论认为，如果说市场机制是一种极不完善的机制，那么政府作为一种替代和补救，在行使经济职能以弥补市场缺陷时，往往也会出现种种“政府失灵”的问题。

三、“政府失灵”的类型与表现

根据公共选择理论的研究，“政府失灵”的现象有如下类型：

（一）政府的政策偏差

要衡量政府的政策是否有偏差，首先必须确定政策好坏的标准。评定政策的好坏，取决于一项政策对社会的贡献与社会为它所付出的代价之间的差别。所谓好政策，是指这样一种立法或政府行为：一方面，它带给社会中一部分人的额外满足，大于那些为了支持这种立法或行为而做出牺牲的人所付出的代价；另一方面，由于一项政策的实施，是以放弃若干其他同类政策作为代价的，因此，与其他具有同类特点的政策相比，这种政策所带来的净收益（一部分人的额外收益之和减去另一部分人所付出的代价之和）最大。而坏政策带来的正好是与好政策相反的结果。

政府政策之所以会发生偏差，以致出现坏政策，主要原因是：一是由于改变某种体制或政策的代价与人们预计从这种改变中得到的好处相比太高了，因而人们不愿或实际上不可能改变这一体制或政策。特别是那种政策的改变所带来的长期效果比较好，但短期效果不太明显，而代价却很高的政策，如我国的价格改革。二是由于某个环节出了毛病，体制或政策的运转没有起到应有的作用，而是变得只有利于某些特殊利益集团。这些集团一方面利

用国家机器来寻求自身利益的极大化，损害公众利益；另一方面，还利用其特殊地位，给人们造成一种假象，似乎他们是在为国家、集体谋福利，与此同时公众则因为信息不灵而无法识别这种欺骗行为。

（二）政府政策的低效率

所谓政府政策的低效率是指所执行的政策不是最好的政策，即这种政策不能确保资源的最优配置，或指政府做出决策的时间和有关效率方面的限制。

第一，政府政策的选择之所以难以达到最优状态，是由民主决策程序本身固有的弱点决定的：其一，选民和政治家都是“经济人”。一方面，政治家们会利用他们对相关信息的垄断性以及政治家之间的合作，尽可能地提出一些能够体现自身利益的提案，然后对选民进行劝说，使提案得以通过。另一方面，作为选民，虽然也有追求自身利益极大化的愿望，但是他们既无途径，也无经济实力去获取有关提案的详细内情，因而很难有效地运用其选举权来制约政府。其二，简单多数规则。即使政府提供的政策、方案确实是最好的，但由于选举中较多使用的是简单多数规则，而这种规则最终所体现的只是中间选民的意愿，因此最终的决策结果也难以达到最优。其三，利益集团的影响。选民的意识常常受到组织良好的利益集团的影响，有的利益集团可能还拥有不正当的政治权势，他们利用这种权势影响政府的议案与选民的投票选择行为，从而使政府做出不利于公众的决策。其四，主管部门领导人自身利益的驱动。对于由政府主管部门独立地、全权制定与实施的政策来说，由于每个政府部门或公共事业部门所遵循的政策，通常是由该部门领导人根据自己对共同利益的理解来决定的，他们的行为具有相当大的自由度和灵活性，有意或无意地为自身的“经济人”动机所驱动，因而他们对公共利益的理解常常难以真正符合公共利益的要求，其行为也难以为最大限度地增进共同利益而服务。

第二，政府做出一项决策要比私人部门的决策慢得多，因为政府决策存在三个时滞：（1）认识时滞，即从问题的产生到进入政府考虑的这一段时间；（2）决策时滞，即从政府认识到某一问题一直到政府最后得到解决方案的那一段时间，这其中可能会有反复的讨论、争论；（3）执行与生效时滞，即政府公布某项决策到付诸实施以致引起社会反应的那一段时间。任何公共政策都不可避免地存在上述时滞，时滞的存在使得政府政策不可避免地存在着低效率的问题。

（三）政府机构工作的低效率

所谓政府工作机构的低效率是指政府机构的官僚作风严重，时间观念淡薄，工作拖拖拉拉，办事效率极其低下。而这必然影响政策执行的结果，有可能使好的政策产生坏的结果，从而导致“政府失灵”。

造成低效率的原因有三个：（1）政府工作缺乏竞争压力。从纵向看，在政府机构中由于采取逐级任命的形式，部门领导不会因为效率低而遭到上级的解雇，因而也就没有压力去促使他们高效率工作。从横向看，由于约束政治家个人活动的限制体制不以营利为目的，提供公共服务的各部门之间不存在竞争，因此，政府官员拥有的自由比私人企业经理要大得多，而过多的自由又使他们缺乏提高效率的动力。（2）政府行为趋向于资源浪费。首先，政府官员花的是纳税人的钱，即“用他人的钱，为别人办事”，由于没有产权约束，其一切活动根本不必担心成本问题。其次，政府行为没有利润的含义，官员从个人的得失出发，为追求选票

和政绩，尽量满足来自方方面面的要求，结果使公共产品超量供应，社会福利费用增高，造成了资源浪费。再次，官员的权力是垄断的，有“无穷透支”的可能，他们一旦决策失误，由此造成的资源浪费可能远远大于一个企业家的投资失误。（3）监督信息不完备。在市场体制中，政府是一种不完全的经济组织，市场中存在的各种经济约束对政府并无多大的作用。为了制约政府，人们设计了各种监督机制。从理论上说，政治家及公共服务机构并不能为所欲为，而是必须服从公民代表的政治监督及司法、审计监督等。然而在现实中，这些监督的效力很可能因为信息的不完备而失去效力，因为管理运行信息的正是被监督部门，他们利用本身所处的垄断地位来封锁有关信息，监督者极有可能反被监督者所操纵，从而使监督部门无法有效地监督被监督者。

（四）政府的专制倾向和政治偏好

从政府干预、调控的效果评判来看，除了作为干预、调控主体的政府外，没有任何机构对调控决策的效果进行验收，也没有机构对这些决策效果进行明确的、独立的、公正的经济分析，这样就有可能使政府趋向于经济专制而形成经济干预过程中的失效。此外，政府在发挥其职能作用时具有双重身份，它既是社会行政的管理者，又是宏观经济政策的制定者和执行者，但由于利用所控制的资源去追求更大权力的强烈的政治偏好，政府在考虑经济问题时就不完全是从效用最大化和利润最大化的原则出发，而是首先着眼于一些政治目标，在此之后才考虑经济效率，这样制定出的经济政策就不一定是客观存在的诸多方案中的最优选择。

（五）政府部门的自我扩张

政府部门的自我扩张包括两个方面，即政府部门组成人员的增加和政府部门支出水平的增长。这两种情况不仅在西方国家存在，在我国也严重存在，尤其是政府支出增长的情况更为普遍。那么到底是什么原因导致政府支出的相对规模迅速增长呢？

公共选择理论把政府扩张分为五个方面：（1）政府在供给公共物品和消除外部效应时的扩张；（2）政府在收入与财富再分配时的扩张；（3）利益集团存在时的政府扩张；（4）作为官僚机构的政府扩张；（5）非财政性政府扩张。就扩张的基本原因来说，政府部门追求自身利益、简单多数的投票规则、利益集团的压力、政府部门的权力垄断等都是促成政府扩张的重要因素。当今社会政府扩张的一个直接结果就是财政赤字的不断扩大。财政赤字是一种国家负债，而国家的负债能力是无限的，国家一般不会破产，国家信用很好，因而可以借到钱，用于超前支出，现在花掉了将来的钱，于是增加了目前的福利，政府的许多目标也在赤字政策的实施中得以实现，何乐而不为呢？但财政赤字的积累达到一定程度就会以令人吃惊的形式表现出来，造成极为严重的经济社会后果，长期损害经济增长和公众福利。

（六）政府的寻租活动

在经济活动中，租金概念是随处可见的。一般而言，租金是稀缺资源的使用转让费，即自用所得与他用所得之差。天然稀缺的资源存在租金，可以促进稀缺资源的最优配置，但是稀缺的资源存在租金，则会人为提高经济生活的非生产性成本。

寻租活动是指为了维护自己的经济利益或者为了对现有经济利益进行有利于自己的再分配而从事的非生产性活动。寻租活动可以采取合法的形式，也可以采取非法的形式。合法的寻租活动如企业向政府争取优惠待遇，利用特殊政策维护本身的独立垄断地位；非法的寻租活动如行贿受贿、走私贩毒。现代社会中最多见的寻租活动是利用行政法律的手段来

阻碍生产要素在不同产业之间自由流动、自由竞争，以维护既得利益。寻租活动会使政府决策和运作受利益集团或个人所摆布。

最常见的政府寻租活动的来源有：其一，政府的特许权。指政府对某类商品发放的特别生产许可权或特别销售许可权，获得许可的单位或个人能够凭借其垄断地位寻得租金。其二，政府的关税与进出口配额。政府的关税政策主要是为了保护民族工业的发展，但当国内市场被少数几家企业垄断时，这些企业可能就没有很强的动力去改进技术，提高产品质量，这样就使得关税政策成为寻租活动的保护伞。当某些产品在国内十分畅销，而一些关键部件或原材料需要进口时，得到进口配额许可的厂家就有机会获得高利，从而引起寻租活动。其三，政府订货。政府订货并不是每个厂商都能得到的，而且，所承包工程和产品的质量同时又是由政府工作人员负责验收的，当双方形成某种默契时，厂商就有机会通过虚报成本或降低工程与产品质量等来寻求租金。

上述“政府失灵”的种种类型，是公共选择理论的学者们通过对美国政府的基本情况分析后得出来的。它对分析我国政府经济行为具有一定参考价值，但不能机械照搬，因为两个国家的政治制度等国情是互不相同的。

四、治理“政府失灵”的政策主张

公共选择理论在深入剖析了政府失灵及其根源之后，就如何对这种失灵进行补救提出了颇有启发性的政策主张。

首先，在提供公共物品的政府各部门之间创设竞争机制。通过允许若干部门在某一公共服务的生产上彼此竞争，从中可得到有关各部门生产公共服务的实际成本的准确信息，保证监督的效率。同时，各部门之间的竞争还会刺激在公共物品的生产中降低生产成本的动机，形成一种与“利润”类似的约束机制来控制公共部门的行为。虽然在公共部门引入竞争需要恢复双重甚至多重职务，并由此引起不必要的浪费，从而降低了这种做法的实际成效，但这种浪费将由竞争带来的收益而得到加倍的补偿。

其次，改革政府决策规则，克服政府的“自我扩张”逻辑。这一方面的措施有两点值得一提：一是让最高负责人占用本部门资金的节余，这部分节余资金既可以作为奖酬回报给部门负责人并将其作为晋升的一项重要标准，也可由部门负责人用做其他投资活动的资金，如参与公共产品生产方面的竞争。公共选择理论认为，通过实行这一制度可望克服政府部门的扩张逻辑。二是采用新的决策规则来弥补“多数规则”的缺陷。这一方面最具实际意义的成果就是“需求显示法”。所谓“需求显示法”就是提供这样一种机制，使所有参与集体选择的个体都有充分的激励，说出他对某一公共物品的真实需求状况，从而使投票者得到公共物品的数量与质量，最大限度地接近投票者的实际偏好结构，因此它将大大提高制定集体决策的社会效率。

再次，提倡公共事业私营化，鼓励由私营企业承包公共物品的生产。公共选择理论认为，政府并不具有垄断某项公用事业的合理性，也不能高效地生产公共物品。如果将之推向市场，由市场中的私人企业在竞争机制下提供公共物品，不仅可降低生产成本，而且还能使社会获得“价廉物美”的物品。

最后，强调用制度改革的宪法主义观点来规范、指导政府行为。“宪法主义”思想的核心

就是宪法(基本法)来自社会关系的基本道德准则,一般的法律来自宪法,服从宪法。公共选择理论认为,经济学的任务就是要构造一种道德上等同的个人按一致同意的契约规则行事的相互作用环境,建立一种约束机制使人的行为具有可预测性。只有在这样的环境下,个人自愿的交易行为才会导出一个高效率的市场过程和结果。同样,以交易范例来看,政治过程是一个更为复杂的交易过程,政治过程要想获得效率,也有必要建立一套完整的契约规则——"道德规则"来规范各种政府行为。为此,布坎南指出:"要改进政治,有必要改进或改革规则,改进或改革政治游戏的构架。一场游戏由它的规则限定,而一场较佳的游戏只产生于改变规则。"这种宪法主义观点要求政府在干预经济活动时,要着眼于改进和完善约束经济行为的各种限制规则,即着眼于市场前的状况,而不是要政府通过各种提取和再分配行为来积极调整市场后的结果,虽然这在一定程度上是必要的。但实际上,政府的各种干预活动并未遵循宪法主义的要求去改进规则,而是直接指向市场的结果,并且这种对市场结果的矫正往往达不到初始目的(如再分配通常有利于特殊利益集团)。更为严重的是干预还会扰乱市场规则,使市场结果不能反馈真实的信号,从而破坏市场自发的调节机制。

需要指出的是,政府失灵的防范是相对的,事实上不可能完全消除,就像市场失灵的防范一样,防范的结果又会产生一些新的问题。对此,西方一些经济和政策学家着手从经济与政治整合的途径来综合防范市场和政府失灵,这无疑对我们是一个新的启示。

第二节　政府经济管理效能的改进

当前我国正处于从传统计划经济体制向现代市场经济体制转轨的过程之中,其政府经济管理中的弊端如机构臃肿、人浮于事、职能不清、关系不顺、行政效率低下,甚至贪污、公款吃喝、行贿受贿等腐败现象仍然严重存在。同时我国的政治过程与经济过程相互联结在一起,政治过程中存在的一些缺陷对经济发展产生了不良影响。这主要表现在:(1) 少数行政机构与行政官员的不良表现破坏了经济效率;(2) 制定政策的决策过于集中且无规则可循,决策往往取决于决策者对经济的主观评价,难以切合实际,从而制约了经济增长方式的转变;(3) 现行政治规则难以约束少数当权者的利己主义,进而对经济发展产生了许多不良影响;等等。而且,基于传统经济体制之上的政治体制与行政体制均存在诸多不适应,有些因素也导致了不同程度的"政府失灵"等。这些都需要进一步通过改革,从而使政府经济管理效能不断得到提高。

如何改进政府管理效能,是20世纪70年代以来引起各国政府高度重视的问题。美国管理学家彼得·德鲁克指出:"近两个世纪以来,我们热烈地讨论了政府应该做些什么,我们几乎从未问一问政府能够做些什么。现在,政府的局限性或功能日益成为讨论的问题了。但是,抽象地讨论政府能够做些什么,也是毫无意义的,关键还在于如何提高政府管理能力和管理效能。"管理效能是一个综合性概念,它包括了管理效果、管理质量、管理数量、管理效率和管理功能等。在经济全球化的今天,政府管理经济效能的高低,受到多种因素的制约,如为适应社会发展的需要政府管理体制的不断创新,政府职能的合理性和明确性,政府政策能力的高低,政府功能的完善与否,等等。

一、政府管理体制的创新

科学的政府经济管理方式，必须构建于新型的政府行为理念和政府行为方式之上。首先是“管什么”的转换，政府不是无所不为、无所不能、无所不管的“万能政府”，它只能办它应该办的、能够办好的事情，要以服务导向代替传统的政府中心主义，即政府从私人领域、竞争性领域、微观领域转到社会公共领域、非竞争领域、宏观领域。随着市场化进程的不断深入，政府应逐渐承担起公共服务的职能。其次是“怎么管”的转变，要将传统的直接控制、直接管理转变为以间接调控为主的管理模式，即从直接的、行政的、参与式的、人治的、随机式的管理转到间接的、经济手段为主的、裁判式的、法治的、规范程序化的管理。可以看出，随着社会主义市场经济体制的不断完善，政府职能不是弱化，而是转化，该弱化的要弱化，该强化的要强化，笼统强调政府职能弱化是不全面的。因为在“有进有退”、“有所为有所不为”的转换中，政府的经济责任会变得更大，经济建设的主导作用有可能得以真正发挥。

（一）更新政府治理理念，重塑行政文化

理念的更新，促进行政文化的发展是政府管理体制创新的前提条件。政府管理体制创新是建立在计划经济体制向市场经济体制转轨时期的基础上，计划经济体制中的思想理念——权威主义政府治理理念还存在着很大的影响力。为了顺应经济全球化潮流，结合我国实际情况，政府在公共政策的决策与实施的全过程中，必须确立符合经济全球化发展趋势与现代市场竞争需要的民主政府治理理念，抛弃传统的权威主义政府治理理念，提高服务和效率意识。切实强化法治意识，树立依法行政观念；正确看待政府的作用，树立“有限政府”、“小政府”、“责任政府”的观念；不断强化政府的服务意识和成本效益意识，树立自由贸易观念，公开、公平、公正竞争观念，互惠互利观念，等等。

（二）建立现代公共管理机制，健全行政管理体制，切实加强政风建设

按照市场经济对政府职能的要求，依据政府职能来设置机构、确定编制、安排人员。建立现代公共管理机制，提供最优服务，最大限度满足全体公民的公共需要。“入世”后我国经济加入全球化、与国际经济接轨的进程不断加快，这对政府经济职能的转换提出了更高的要求，尤其要求加强对外开放管理，扩大开放服务范围，为企业和个人提供更多、更好的对外开放服务。此外，在深化政府机构改革的同时，大力加强政风建设，坚持以人为本、执政为民。严格执行统计法，抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系。坚决反对形式主义和虚报浮夸，不搞劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”。减少会议和文件，改进会风和文风。以改革和制度建设为重点，加强廉政建设和反腐败斗争。

（三）增强政务信息能力，切实提高政府效率

信息化社会的一个重要特征是变化快，作为宏观管理者的政府行为要快，反应要敏捷、及时，决策要果断、迅速，但又不能出现明显失误。这不仅要求各级政府在坚持国家利益至上的原则下，具有对国民经济进行现代管理的才能、技巧，又要求简化政务工作程序，在将“决策”和“秘书”工作进行严格分工的基础上，让决策者从繁杂的一般性事务中解脱出来，以便有更多时间专注其管辖的范围，有更多时间从更多渠道获取有利于所管辖范围决策的信息，并根据这些信息做出及时报告和决策，因为在现代信息化社会中，如果没有足够的信息量，政府决策失误的概率会很高。

（四）加快社会保障体系建设，保证构建社会主义和谐社会的顺利进行

社会主义和谐社会是人类社会发展的崭新境界。但是，要把这种美好目标变成现实，还需要做出长期艰苦的努力。在全球化过程中，市场盲动力量将不可避免地造成边缘化问题，加剧人类的不安全，并由此产生多方面的负面影响。特别是随着世界经济一体化进程的加速，全球化对我国以下方面的负面影响将越来越突出：结构性失业人数增加，传统部门淘汰的失业人口将很难在新兴部门就业；加剧地区发展差距，东西部差距有可能进一步拉大；贫富差距扩大；加重环境和资源的负担，导致生态环境恶化；外部冲击对我国客观经济的影响越来越大。政府应贯彻以人为本的指导方针，最大限度地解决人类不安全问题，可行的措施是：推行就业优先的策略；实行有利于穷人的发展政策；缩小地区差距，保持地区间平衡发展，实行可持续发展政策；保持宏观经济稳定。我们认为政府如能实施好这些措施，将十分有利于社会的稳定与发展，为构建社会主义和谐社会提供保障。

二、政府职能的进一步转变

政府的管理效能，实质上就是政府权力运行的有效性问题。而任何权力都是由职能决定的，只有履行一定职能的主体才能拥有某些特定的权力。所以，一般来说，政府权力必须与其职能相适应，当政府权力总量超过所承担的职能总量时，会造成政府权力运行的困难和障碍。但是，政府的职能并不是固定不变的，而是随着社会经济、政治、文化的发展而变化。当政府能够适应社会的发展，及时调整自己的权力和职能范围、内容时，政府的权力运行就能有效地提高，否则就会降低效能，甚至有可能走向瘫痪而停止运行。

我国在建立和完善社会主义市场经济体制的进程中，政府职能的转变仍然显得不彻底，主要表现在如下几方面：其一，政府干预企业的现状还没有完全改观。企业 14 项经营自主权虽然多数得到了落实，但普遍到位不足。众多的政府主管部门仍然在或明或暗地侵犯着企业的经营自主权，如通过翻牌公司继续掌握企业的经营权，通过项目审批，能源、运输和重要物资的分配，以及人事任命等方面进行直接或间接干预等。其二，政府管理经济的行为不规范。政府的职能不规范，不该管的事仍在管，该管的没有管好，政府效率仍较低；政府的权力不规范，如仍在干预企业的自主权；政府的责任和义务不规范，不必要的责任义务过多，加重了政府的负担，影响了政府的效率。其三，政府机构改革还不尽人如意。行政机构臃肿，政府职能交叉，行政指令紊乱等现象，严重阻碍了企业经营机制的转换和新体制的建立进程。因此，加速政府职能的转变对于提高政府管理效能具有特别重要的意义。

（一）实行政企分开，建立现代企业制度

政企不分，是政府职能错位、效能低下的根本原因。要转变政府职能，其根本的途径就是政企分开，解除企业对政府的依附关系，切断政府和企业的脐带。

实行政企分开，要求政府把属于企业的生产经营权还给企业。要按照《中华人民共和国全民所有制工业企业法》和《全民所有制企业转换经营机制条例》的要求，认真落实企业生产经营决策权、投资决策权、产品定价权、进出口经营权、人事劳动权、工资奖金分配权等权利，推动企业转变经营机制，激发经济运行的活力，真正发挥市场在资源配置中的基础性作用。与此相对应，企业必须强化自主意识，自觉以市场为导向安排生产经营活动。同时，要深化企业内部改革，全面推动产权改革，鼓励租赁、兼并、拍卖，实行企业产权合理转让，逐步

建立完善科学的决策机制、内部竞争机制、抵御风险机制、用人约束机制等，用足、用实、用活企业应有的自主权，不断增强企业活力。

实行政企分开，关键是进行企业制度的创新，即建立现代企业制度。一是要以产权制度改革为突破口，按照《中华人民共和国公司法》进行公司制改组，使企业建立起产权关系明晰、法人制度健全、政企职责分开、经营机制灵活、管理科学规范的机制和体制，最终成为自主经营、自负盈亏，并依法享有民事权利、承担民事责任的法人实体和市场竞争的主体。二是要通过企业领导制度创新来淡化企业领导人的行政“官念”，强化其职业意识。要彻底废除以行政级别为核心的旧的企业评级制度，代之以利益型激励和事业型激励为核心的评级制度，完全以经济效益、社会效益和服务质量来评定企业领导人的绩效和待遇，并使企业及其领导人的级别单列，人事部门不再给企业领导人规定行政级别。三是建立新的企业家的流动升级制度，把企业家的选拔与升级推向市场，让人才市场的竞争机制来调节企业家的流动以及企业与企业家之间的供求关系。

（二）加强和改善以间接手段为主的宏观调控体系

实施稳健的财政政策，适当减少财政赤字，适当减少长期建设国债发行规模。认真做好财税工作，依法加强税收征管，全面清理和规范税收优惠政策，严格控制减免税，确保财政收入稳定增长。严格控制一般性支出增长，保证重点支出需要。全面厉行节约，反对铺张浪费。继续实行稳健的货币政策，合理调控货币信贷总量，既要支持经济发展，又要防止通货膨胀和防范金融风险。

（三）加快行政审批制度改革

在经济全球化条件下，市场在社会资源配置中发挥基础性作用，我国原有的行政审批制度越来越凸显其弊端，成为制约我国社会进步的绊脚石。我国政府应按照国际市场经济通行规则，依照合理性、有效性、公开性和责任性原则，对现有的各种审批进行系统清理，对保留下来的审批事项，应进一步规范程序、时限和责任，增加透明度，健全监督机制；对取消的审批事项可以改为“注册制”、“登记制”或“备案制”，逐步同国际接轨。

（四）精兵简政，优化政府经济管理机构

机构是职能的载体，什么样的职能，决定什么样的机构设置。所以，转变政府职能，必然要求精简政府机构。党的十七大报告明确指出：“要规范垂直管理部门和地方政府的关系。加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。”

精兵简政，要注意做好如下工作：

1. 积极推进干部人事制度的改革

制约政府机构改革的关键问题是干部的安排问题，如果机关工作人员得不到安置，被精简的机构就必然会重新膨胀。干部人事制度的改革，主要应解决干部能进不能出、能上不能下的问题，增强干部的流动性。

2. 积极推进干部工资制度的改革

主要应结合推行公务员制度，实行公务员工资制。在实行职务工资制的同时，建立干部工资的正常升级制度。凡经过考核能够胜任本职务的，在担任本职务一定时间后即使不升

职务，也能提高工资待遇。这就可以解决以前只有通过机构升格、干部升职才能增加工资的问题，从而减少政府机构自我膨胀的内在冲动。

3. 积极推进事业单位的改革

事业单位也属于政府机构的编制，也吃财政的“皇粮”，因而只改革政府的行政机构，不改革事业单位，就不可能真正转变政府职能，精简政府机构。事业单位的改革，要按照政事职责分开的原则，结合经济、科技、教育、文化等体制改革而进行。

4. 坚决大幅度裁减各种非常设政府机构

在政府机构中，除常设机构外，还存在着大量的非常设机构。为了减少管理层次，减轻财政负担，提高政府部门的工作效率，就应大幅度削减非常设机构，其职能该下放给企业的就下放给企业，该合并到常设机构的就应合并，清退临时工作人员。

精兵简政过程中还有一个优化机构问题。其主要内容：一是逐步减少专业经济部门，加强综合经济部门。前者指政府原先按产业设置的部、委要减少，组建企业自己管理自己的行业性组织。行业协会的主要职能是技术咨询、专业培训、供销衔接、提供信息。后者是指物价、税收、工商管理、中央银行、计量、标准、质量、专利等管理部门要不断强化和扩充。二是执行系统要简化、下放、转型，信息反馈系统要不断完善、加强，即政府的统计、审计和咨询研究等部门要充实、完善、加强；统计、审计的范围要扩大，权威性要加强；经济社会发展的咨询研究机构要大力发展。三是政府管理体制必须精干、高效、廉洁。

三、政府政策能力的提高

众所周知，政府的生命力是以各种切合实际的政策来体现的。所谓政府的政策，是政府为实现一定时期的任务，为调整各种利益关系而规定的行为规范和行动准则。政策具有三大功能：一是导向功能，即对人们的行为和事物的发展方向具有引导作用；二是协调功能，即协调社会发展过程中各种利益主体的关系；三是控制功能，即通过政策对人们的行为和事物的发展产生制约，以实现对整个社会和经济的控制。由于政策具有特殊功能，政府管理经济的效能的高低，在很大程度上取决于政府政策能力的高低。

我国政府的政策能力总的来说是比较强的。但也存在一些降低政府政策能力的实际问题，如由于制定政策的程序不健全，缺少决策责任制度和法律制度，以及决策的民主制度不完善等，造成政策变形、走样，甚至出现对抗“政策”。具体地表现在“三灯效应”：(1)“见到红灯绕道走”，即搞“上有政策，下有对策”，使政策失效，以致出现“有令不行，有禁不止”的现象。(2)“见到绿灯挤着过”，即不顾政策的范围和时效性，搞“一哄而上”、“一阵风”，以致出现“过热”、“过多”、“过滥”的不良后果，导致宏观失控。(3)“见到黄灯抢着过”，即钻政策的空子、走政策的夹缝。要克服上述现象，提高政府政策能力，关键是要从制度上确保政府决策的科学化、民主化和法制化。

(一) 政府决策的科学化

政府决策的科学化有两重基本含义：(1) 客观，即政府的决策必须符合客观规律。就政府代表公共利益而言，政府做出调节收入分配、调整产业结构等宏观调控的决策，做出保护自然资源和生态环境的决策，都必须符合并且自觉运用客观经济规律。另外，政府作为经济主体利益冲突的裁判者和社会经济生活秩序的维护者，其决策也必须符合实际，反映客观规

律的必然要求。(2) 公正,即政府要代表社会公共利益,必须站在社会大众的立场,既不能偏向于某一地区,更不能谋求自己的私利。部门利益、地方保护以及形形色色的腐败行为,都会使政府不可能站在公正的立场,实现科学决策。政府要裁判经济主体之间的利益冲突,维护社会经济生活秩序,就必须超脱于当事人之上、利益之外。否则,必然在裁判经济主体之间的利益冲突时,或偏袒一方当事人,或损害另一方当事人;在维护社会经济生活秩序时,出现或宽或松、或枉或纵的情况。而政府决策的不公正将大大降低政策的有效性,最终损害政府的权威和能力。

提高政府决策的科学化程度,可以从如下四方面来加强建设:

1. 形成科学的决策机制,建立一套科学的决策系统和决策程序

科学的决策机制是提高政府决策科学化程度的有力措施,具体应包括:(1) 科学的决策手段,利用现代化的科学技术进行决策;(2) 科学的决策系统,具有完善的决策支持系统、决策咨询系统、决策评估系统、决策监督系统、决策跟踪和反馈系统;(3) 科学的决策程序,使决策的各个环节之间环环相扣;(4) 具有科学知识和决策思维理论的决策主体队伍。

2. 建立严格的决策责任制度

所谓决策责任,是指决策主体在履行决策职责和行使权力时所必须承担的后果。决策责任制度,就是保障决策主体履行和承担决策责任的各种规定。责任与权力是密不可分的,正如法国管理学家法约尔所言:"责任是权力的寄生物,是权力的当然结果和必要补充,凡权力行使的地方,就有责任。"建立严格的决策责任制度,有助于政府慎重决策,促使政府总结经验,不断提高决策质量。决策责任制度应该包括以下内容:(1) 决策报告制度。即政府的决策主体要把决策的目标、过程、效果,如实向授权的组织(如人民代表大会)进行报告。报告制度一方面能督促决策主体认真履行职责;另一方面便于授权的组织及其领导了解情况,实施指导和控制。(2) 决策检查制度。即负有授权责任的组织,对政府运用决策权的集体或个体进行定期检查,看其权力运用是否恰当有效,有无滥用决策权的现象,并根据检查情况采取相应控制措施。(3) 决策奖惩制度。决策责任制的实质是对决策行为后果负责。所谓对后果负责,就是对决策后果实行奖惩,当奖即奖,当惩即惩。没有严格的奖惩制,也就无所谓决策责任制。(4) 决策引咎制度。决策主体因失职造成严重的决策失误,已经得不到人民或组织的谅解,失掉了决策权威。这时,主要的决策主体应主动引咎辞职。(5) 决策弹劾制度。对那些严重官僚主义、渎职失职、一再决策失误、造成重大损失的决策主体,人民有权依法对其进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免。

3. 充分运用例行决策方法

决策方法一般分为两种:例行决策和个案决策。例行决策是对同类事项运用同样的规则进行决策,并在决策时注意与其他同类事项的联系的决策方法。个案决策则是就某一特定事项进行决策,既不适用普遍适用的规则,也不考虑与其他事项联系的决策。例行决策的优越性在于:(1) 行为主体事先表明了自己如果采取某一行为,政府的决策将会是什么,使主体对其行为预期有准确的把握;(2) 避免政府行为的主观随意性,防止不公正决策的出现;(3) 具有很高的透明度,当事人也能知道政府决策所适用的规则,从而便于对政府决策进行监督。市场经济尤其希望政府尽可能运用例行决策方法,因为经济主体在竞争中,最关心其行为预期。经济主体知道政府调节社会经济生活的规则,既能准确把握其行为预期,又

能对政府决策进行有效监督。

4. 切实降低政府决策的成本

政府职能的转变很重要的一点就是为了降低行政成本，制度创新就是要选择一个能够有效降低行政成本的新制度，所以一项政策科学与否，一个标准就是看能否切实降低行政成本。实事求是，不断推进制度创新，尽可能把行政成本降到最低点的决策才是比较科学的决策。当然政府决策时还要做到集思广益，建立公众参与决策的制度，赋予公众在国家政策上的发言权。公众按照法律赋予的民主权利，通过各种形式反映社会生活中的各种问题，提出各方面的建议、主张。

（二）政府决策的民主化

所谓决策民主，泛而言之，是就某一特定的事项做出决策时，所有有关的人都有机会参与决策过程，并根据最能反映民意的规则做出决断的方法。民主是实现决策科学化的手段，要使决策符合实际，仅凭个别人拍脑袋是不成的，必须综合所掌握的各方面的有关实际情况，吸收所有有关人士的正确意见，才能使决策建立在客观实际的基础上，使其符合客观规律的要求。

实行决策的民主化，是社会主义市场经济的内在要求。社会主义市场经济必须允许经济主体之间自由竞争，而竞争必然使得经济主体利益分化、独立，并以社会承认经济主体分化、独立的利益为前提。既然承认经济主体分化、独立的利益，就必然允许经济主体自己处置自己的利益，按自己的意志做出决定；在社会事务中，也必然要求与该社会事务有利益联系的经济主体，参与该项社会事务的决策。

实现决策民主化，最直接的办法，是在界定经济主体的利益的前提下，引入司法机制。因为司法机制具有公开、平等和确定等特点：（1）公开性。司法机关办理案件的程序是公开的，所适用的法律是公开的，所做出的决定也是公开的。这样，当事人就可以知晓司法机关通过怎样的程序，对自己的利益根据什么法律，做出了什么样的决定。（2）平等性。在司法程序中，原、被告之间是平等的，谁的利益应该得到主张，谁的利益应该受到拒绝，这一结论只能产生在双方当事人平等地阐述自己的理由之后。而在此之前，当事人有平等的机会充分地就自己提出的主张进行论证，不允许在审判过程中发生歧视一方当事人的情形。（3）确定性。在司法机制中，司法机关办理案件的程序是确定的，只能按照诉讼法的规定进行；司法机关做出决定适用的法律也是确定的，对某一事项的决定，只能对号入座，以既定的普遍适用的某法某条某款作为依据，不允许援引不相干的条文。司法机制公开、平等、确定的特点，表明司法机制完全符合民主决策的要求。所以，引进司法机制，建立政府决策的准司法制度，可以保证政府决策的公正性和各种利益主体的平等性，以及处理利益冲突程序的确定性。

在政府的决策程序中引进司法机制，需要建立如下三种制度：

1. 决策听证的准司法制度

即政府在进行决策时，邀请利益有关各方的代表和有关专家学者出席决策听证会，让他们各抒己见并展开辩论，最后再做出决策，使决策能最大限度地包含各有关利益主体的意见。当政府就社会公共利益做出决策时，由于涉及许多方面的利益关系，因而特别需要这样的决策听证制度。

2. 仲裁、调解的准司法制度

它适用于政府就有关经济主体之间的利益冲突做出决策。由于当处理经济主体之间的利益冲突时，只有充分体现当事人的自由意志，才能得到最有效的解决。因此，政府就经济主体的利益冲突进行决策时，应当尽可能采取仲裁、调解制度，尽量避免使用行政裁决制度。

3. 接受司法审查的制度

当做出决策的政府机关或其工作人员与决策发生利益关系，或者认识发生偏差，从而导致决策失误，损害当事人的利益时，很需要有一种救济程序，即能提起不服行政机关决策的当事人参与决策过程的准司法程序，使政府就有关维护社会经济生活秩序的事项做出的决策，接受司法审查。而且一旦行政机关做出错误的决策，给当事人的合法权益造成损失，还应予以赔偿。行政诉讼制度和国家赔偿制度正是适应这一需要而产生的。在行政决策与行政诉讼之间，还有行政复议制度，这是行政机关借鉴司法制度而建立的、自行处理当事人就行政机关对维护社会经济生活正常秩序的事项所作的决策不服提出申诉的准司法制度。

总之，在政府决策的过程中，引进司法机制，有利于提高政府决策质量，维护社会公共利益。

（三）政府决策的法制化

从某种意义上说，市场经济是一种法制经济。与此相适应，在社会主义市场经济条件下，可以把法律机制引入政府的决策程序，确保政府决策做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。具体地说，可以使政府决策做到：其一，符合法律规定的权限。政府只能就法律规定的权限范围内的事项做出决策，不能超越权限做出决策。其二，符合法定程序。政府决策必须依照法定的程序，如该由集体讨论决定的就由集体讨论决定，应当在某日内做出决定就不超过这一时限，等等。其三，符合法律规定的事项。政府决策不能与法律规定相冲突，对于法律禁止的事项，政府就不能做出许可的决策；对于法律鼓励的事项，政府就不能做出禁止的决策。其四，承担法律责任。如果政府决策失误，应当依法追究法律责任，包括政府机关领导人的政治责任，政府机关领导人或工作人员的行政责任甚至是刑事责任等。

实行决策法制化，是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。由于社会主义市场经济要求经济主体之间自由竞争，承认经济主体独立、分化的利益，因而客观上要求政府在决策时要做到：

1. 不能任意侵犯其独立、分化的利益

政府哪怕是为了实现公共利益、维护社会经济生活的健康秩序，也不能任意妨碍经济主体的利益，必须依据法律，并以此作为共同的守则，才能做出实现公共利益、维护社会经济生活健康秩序的决策。

2. 严格遵守法律的行为规范

经济主体独立、分化的利益，是通过交换、竞争、联合等方式的经济联系才得以实现的。经济联系需要共同的行为规范，否则，公说公有理，婆说婆有理，经济联系必然无法实现，而法律即是这种最高形式的共同的行为规范。政府裁判经济主体的利益冲突，也必须适用法律这一行为规范。在社会主义市场经济条件下，经济主体最关心其竞争的行为预期，政府决策只有实现法制化，经济主体才能得知政府对其行为将做出何种决策，以明确其行为预期，实现其合法的利益。

3. 大力推进依法行政，进一步加强民主法制建设

我国加入世贸组织，标志着中国对外开放进入一个全新的发展阶段，同时也必将有力地推动经济全球化进程。根据世贸组织要求，政府要保证世贸规则在全国的统一实施，政府依法行政将提到一个前所未有的高度。首先，要加强政府立法工作。政府在制定行政法规、规章及其他规范性文件时，不仅要结合我国实际而且必须注意与世贸规则相协调。其次，政府的管理活动要有法有据、受制于法，遵循法的实体性与程序性规定，按照法的原则与精神，不失职、不越权、不滥用权。同时要强化行政执法监督，对各项管理活动设定严密的监督机制，并要求对其违法行为承担相应的法律责任，推行行政执法责任制和评议考核制。

四、利用市场力量改善政府服务功能

之所以提出在政府管理中注入市场因素，根本原因就在于市场力量是医治政府服务机构低效率的良药。通过转变政府职能、引入竞争机制、增强用人弹性等措施，提高政府行政效率，改善政府服务功能。

（一）在政府管理中注入市场因素的必要性

造成政府服务机构办事效率低的原因很多，但最本质的原因在于政府服务机构的固有特性，即其“垄断性”和“预算性”。“垄断性”是指政府服务机构一般是“独此一家，别无分号”。当社会公众去找政府机构办事时，不可能因为其服务态度不好、作风拖沓、效率低下而去换“另一家”。由于社会公众不可能“货比三家”，也就无法形成促进政府服务机构提高服务质量和办事效率的外部竞争压力。“预算性”是指政府服务机构的经费来源靠“拨款”，实行“预算制”。由于其生存和发展的经费来源于“拨款”，而不是来源于社会公众的“付款”，因而难以形成自觉提高效率的内在机制。一是难以形成视社会公众为“上帝”的自觉性；二是难以形成节约经费的自觉性。而且，很容易出现“帕金森定律”：每当工作和任务紧缩的时候，反而扩大预算和扩充人员，甚至争取“多花钱，少办事”，“年终突击花钱”，以求下一年增加“预算”。

所以，要提高政府的服务质量和办事效率，就必须借助市场的力量来打破政府服务机构的“垄断性”，并改变其对“预算”的过分依赖。具体说，市场力量对提高政府服务质量和管理效能具有如下作用：

（1）打破政府公共服务机构的垄断性，给社会公众自由选择服务机构的市场权利，使外部的竞争压力和内部激励机制相融合，迫使政府公共服务机构竭力改善服务质量，提高办事效率以吸引更多的“顾客”。

（2）使政府的公共服务业务公开化，有利于社会公众对其工作效率和服务质量实施有效的监督；还有利于政府公共服务机构及时掌握服务信息，提高信息利用的有效性。

（3）减轻国家的财政预算压力，降低政府公共服务机构对“拨款”的依赖性，有利于培养政府公共服务机构的成本意识，促使其自觉节省开支、提高行政效益。

（二）在政府管理中注入市场因素的可能性

要求企业完全按照市场规则来运转是可能的，但要求政府也完全按照市场规则来运转则是不可能的。因为“政府和企业是根本不同的两种机构组织。企业领导者的行为动机是取得利润，政府领导者的行为动机是再次被选上连任。企业的大部分收入来自顾客，而政府

的大部分收入则来自其纳税人。企业的动力通常来自竞争,政府则来自种种垄断”。但是,把市场因素和企业家精神引入政府管理中,不仅完全可能,而且十分有效。这已为近30年来发达国家政府改革的实践所证实。

从20世纪70年代末以来,以英美为代表的西方国家掀起了一场政府改革运动。这场改革有两个重要内容:其一,把市场机制引入政府管理,提高政府的整体管理水平。具体做法是:建立外部市场,将政府的某些服务项目向社会出售,交由私人管理,如垃圾处理、环境保护甚至罪犯管制等;建立内部市场,将某些政府公共事务在政府机构内部出售,如将医疗服务、学校教育等服务项目,通过地方相关部门与医院、学校签订合同,根据市场需要制定具体政策以实施管理;鼓励地方政府与地方政府之间、政府内部各部门之间、政府与社会之间展开竞争,在竞争中提高服务质量,降低管理费用。其二,把企业家精神引入政府管理,树立“顾客至上”的新理念。许多改革者主张,政府中的文官应该像私人企业中的经理,公共行政的运作可以划分为各种不同的义务,公众则是他们的顾客。政府官员在履行义务时,应像私人企业的经理对待客户一样,热心为公众服务。在这个理念指导下,一些西方国家在政府改革中,十分注重政府形象的塑造,同时也尽量满足社会公众的要求。

由于英美等国的改革取得明显的成效,越来越多的国家和地区加入到了这场政府改革的潮流之中。

(三)我国政府改革的“市场导向”

几乎在西方国家推进政府改革的同时,我国在全方位改革中也把政府改革作为一项重要内容。特别是十四大之后,我国政府改革的“市场导向”更加明确,即在建立社会主义市场经济体制的过程中,按照市场经济规律的内在要求,来确定我国的政府职能、机构设置、运行机制和管理手段。

市场经济是当代世界各国采用最普遍的一种经济形式。作为社会主义国家,我国的市场经济虽然从所有制形式到市场作用的范围和力度等,都与资本主义国家有所不同,但其市场的作用和运作则无本质差别。而且,在市场经济得到充分发展的今天,政府应该如何更好地适应市场经济发展的要求,有效地管理各项社会事务,已经成为各国面临的共同课题。因此,西方各国实行政府改革、在政府管理中注入市场因素的做法,对我国同样具有借鉴意义。

首先,根据我国的实际需要和具体条件,探索适合我国国情的把市场机制引入政府公共行政管理的形式和方法,进一步推进政府改革,使政府机构的服务质量和办事效率适应经济发展的要求。

其次,树立政府管理是一种服务的意识,回归我们立党、立国的本意。把管理变为服务的政府改革,西方国家与我国的出发点未必相同,但在政府必须不断满足社会公众的要求,为社会公众提供良好的服务方面则是一致的。而且,这方面的改革,我国比西方各国更具优越性,因为我们党历来把全心全意为人民服务作为各级政府机关和全体公务员的基本宗旨,作为政府改革必须遵循的基本准则。

必须特别指出的是,把市场因素注入政府管理中,并不等于要搞私有化,也不能搞成私有化。这一点,即使在资本主义私有制的国家里也是如此。所以,对于我国来说,任何假借把市场因素注入政府管理之名来鼓吹和推行私有化的观点、做法,都是应该反对和制止的。

如何处理好我国政府改革的“市场导向”,上海财经大学田国强认为:关键是政府职能的

两个转变。一是从发展型政府向服务型政府转变。政府应大力促进收入分配改革、财政税收政策改革等措施的实施，最大限度地缩小自身的“经济人”角色，扩大公共服务范围和力度，在考量政府绩效的时候，不单纯依靠 GDP 指标，社会公共服务指标应成为硬约束，让财富更多地流向百姓，以最大化社会经济福利。二是从全能型政府向有限型政府转变。政府应加快转变全能政府管理模式，建立有限政府和有效政府管理模式，由微观管理为主转为宏观管理为主，由直接管理为主转为监督管理为主，从而为经济体制改革、社会体制改革和更高层次的政治体制改革奠定坚实可靠的基础。

要做到以上两个转变，则需处理好十大关系：(1) 正确处理政府与市场的关系，加快推进深层次市场化改革；(2) 正确处理国富与民富的关系，加快推进财政税收体制改革；(3) 正确处理效率与公平的关系，加快推进收入分配体制改革；(4) 正确处理投资与消费的关系，加快推进内需结构均衡发展；(5) 正确处理内需与外需的关系，加快推进需求结构均衡发展；(6) 正确处理城市与农村的关系，加快推进市场导向的城市化；(7) 正确处理沿海和内地的关系，加快推进区域经济协调发展；(8) 正确处理发展与稳定的关系，加快推进社会福利系统改革；(9) 正确处理发展与教育的关系，加快推进科教兴国战略实施；(10) 正确处理发展与生态的关系，加快推进生态环境保护工程。

[复习思考题]

一、名词解释

公共选择理论　政府失灵　寻租活动　政府管理效能

二、简答题

1. 在市场经济中，“政府失灵”有哪些类型？造成“政府失灵”的主要原因是什么？
2. 政府机构工作低效率的含义是什么？造成政府机构工作效率低的原因是什么？
3. 在市场经济中，最常见的政府寻租活动表现在哪些方面？
4. 在社会主义市场经济中，如何正确处理市场与政府的关系？
5. 提高政府决策的科学化程度，需要从哪些方面入手？
6. 在政府的决策程序中引进司法机制，需要建立哪些制度？

三、论述题

1. 试结合实际情况，分析如何规范政府行为、改善政府管理效能。
2. 你对从制度上确保政府决策的科学化、民主化和法制化有哪些认识？
3. 你对“利用市场力量改善政府服务功能”有什么认识？

案例

“炒煤团”的非典型撤退

显赫一时的温州“炒煤团”如今已成热锅上的蚂蚁，他们正面临着被“清理”出山西煤炭行业的命运。

“没有办法，我只能选择退出并重新寻找新的投资渠道。”温州煤老板黄宣荣日前在电话

里告诉记者，话语中有些无奈。

黄宣荣曾经是温州当地小有名气的人物，20世纪90年代，他卖掉了当地一个大型娱乐场所，用积攒多年的资本买下了山西阳泉的一个煤矿。在煤海中折腾十多年后，黄宣荣积累了亿万身家。但眼下似乎好景不再。

这半年来，一场声势浩大的小煤矿重组运动正在产煤大省山西轰轰烈烈地进行。按照该省的整合方案，至2010年年底，山西全省矿井总数将由2598座压缩到1000座，煤炭企业数量将从目前的2200个锐减至1000个左右。此举意味着，浙商在山西投资的几百家中小煤矿将被兼并或被关闭，温州“炒煤团”或将从此退出历史舞台。

“炒煤团”始末

“温州人在山西开采煤矿已经有20多年的历史了。”黄宣荣介绍说。

20世纪80年代，温州一批又一批的井巷施工队开始出去“讨生活”。当时正值山西新建煤矿的高峰期，由于技术好、肯吃苦，温州施工队在山西大显身手。黄宣荣称，当时山西境内从统配煤矿到地方矿，从乡镇煤矿到民营矿，有相当部分的井巷工程都由温州籍的施工队伍承担，“温州人当时是靠苦力赚钱”。由于当时国内煤炭市场普遍低迷，很多煤矿投资者资金困难，矿井建成后，无力支付工程款。无奈之下，温州施工队的老板们自己垫付了工人工资，然后“零成本”承包煤矿，“被迫”做起了矿主。

90年代末，煤炭市场连续不景气，山西众多小煤矿出现经营困难，煤老板开始四处低价兜售手中的产业。“市场持续走低并开始见底，温州人看到了商机。”黄宣荣说，当时很多煤矿只要几百万元的投资，这对已经积累原始资本的温州老板们来说，“诱惑太大了”。黄宣荣就在这时候斥资2000万元买下了山西阳泉的一个中型煤矿。本世纪初，煤炭市场开始复苏，黄宣荣的煤矿不断增值，财富也开始出现爆发式增长。由于有了老乡们的“示范效应”，加上山西各产煤大市到浙江频繁招商，更多的温州老板开始涌入山西，煤炭市场开始走向繁荣，温州“炒煤团”开始出现。

根据浙江省协作办2005年披露的数据，当时在山西，由温州籍投资者经营的中小煤矿有300多座，累计投入资金约30亿元，占山西煤炭年产量的4.5%。而据温州中小企业促进会会长周德文透露，在2003年前后的鼎盛时期，山西约有逾2400座各类煤矿都是由温商经营，占山西中小煤矿的60%左右，年产煤炭8000万吨。

大多数人选择撤退

“好景不再，今年上半年，几乎每天都是亏损。”黄宣荣告诉记者，2003年的时候，他的矿每天都给他带来几十万元的收入。这一方面是因为金融危机后煤炭市场的不景气，另一方面也是由山西合并小煤矿的行动所致。

2009年3月25日，山西省国土资源厅出台《关于煤矿企业兼并重组所涉及资源权价处置办法》，山西省境内的小煤矿将由大型国有煤炭企业进行全面的整合重组，山西省政府提出，到2010年，全省仅保留1000座煤矿，兼并重组整合后的煤炭企业，规模原则上不低于年产300万吨，单井生产规模原则上不低于90万吨。

黄宣荣已经与当地国企签订了转手煤矿的框架协议，对价是在由当地国资委指定的评估公司评估煤矿资产价值基础上，以一比一的标准补偿。黄宣荣又回到了温州。他透露，尽管还有一部分老板在坚守，但大多数人还是选择了撤退。

连锁反应忧虑

温州“炒煤团”撤退,引起了浙江官方的担忧。报告称,“2008 年浙江省煤炭消耗量约 1.2 亿吨,省内基本无煤可采,100% 依赖省外、国外供应。客观地说,在山西浙商返销煤炭占我省消耗煤炭总量的 30%,为缓解省内能源紧张状况和解决劳动就业做出应有的贡献。”

“浙江是资源小省,一旦断供,浙江省内能源紧张状况或将再度显现,对于经济社会健康发展造成消极影响。”浙江省经济和信息化委员会相关人士对记者表示,目前,浙商控制的煤炭年产量 5 000 多万吨,其中 3 000 万至 3 500 万吨直接或间接销往浙江省。更重要的是,温州资本的仓促撤退,或将危及银行的信贷安全及民间融资链条。此前记者获得的一份材料显示,仅温州平阳县水头镇上的两家国有商业银行,截至 2005 年 10 月底,个私贷款余额分别为 1.3 亿元和 2.1 亿元,其中投向煤矿开采项目的分别占到 70%、65% 以上,总计约有 2.3 亿元。

报告称,“这些投资者资金均来自省内的千家万户,若投资血本无归或损失惨重,则可能引起省内一系列的诉讼,涉及企业、有关事业单位和银行等。”

煤矿没了,煤老板的出路也就成了问题

“我也不知道自己该干点什么了。”黄宣荣说,他开始出现前所未有的迷茫。他表示,自己已经不可能从头开始创业,而目前,又找不到一个“看得见摸得着”的投资渠道。“在近十年中,从来没有见地方政府下过这样的决心。”黄宣荣说,他的煤矿在今年 5 月份停产。这个时候,很多温州老板开始考虑该不该卖矿。有些温州老板觉得补偿太低。按照山西省的有关政策,此次小煤矿被并购的补偿分为三块:资产、已缴纳矿山资源费的返还和其他损失补偿。黄宣荣称,三块加起来,每座投资亿元以上的小煤矿只能得到 5 000 万元左右的补偿,“补偿款也不可能一次性付给被兼并企业。”

上述报告也称,“根据山西省当地浙商反映,这种补偿不足浙商实际投资的 50%。”

黄宣荣至今还在懊恼,2006 年在煤炭市场十分景气的时候,有温州老乡曾愿意以 4 亿元的价格买下他的煤矿,但他一直没有同意。“现在想卖也卖不出这个价格了。”

(案例来源:《大众数字报经济导报》,2009 年 10 月 16 日。)

[思考题]

1. 有媒体评论,“炒煤团”凸显的是市场和政府的双失灵,你同意这一说法吗?为什么?

2. 试结合案例回答,在全球金融危机的背景下,如何提高政府政策能力以引导民营资本投资?

第三章 政府宏观调控原理

[学习目标]

1. 掌握宏观调控的概念、特征和政府宏观调控的必要性

2. 了解经济周期及其阶段特征，熟悉经济周期的主要成因理论

3. 明确宏观调控的目标和内容，具备运用宏观调控工具对经济措施进行分析的能力

[开章引言]

2011 年政府工作报告指出，今年国民经济和社会发展的主要预期目标是：国内生产总值增长 8% 左右；经济结构进一步优化；居民消费价格总水平涨幅控制在 4% 左右；城镇新增就业 900 万人以上，城镇登记失业率控制在 4.6% 以内；国际收支状况继续改善。要实现上述目标，要保持宏观经济政策的连续性、稳定性，提高针对性、灵活性、有效性，处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构、管理通胀预期的关系，更加注重稳定物价总水平，防止经济出现大的波动。而我国经济运行中一些长期问题和短期问题相互交织、体制性矛盾和结构性问题叠加在一起的情况，将加大政府进行宏观调控、实现预期目标的难度。

第一节 宏观调控的内涵及其依据

一、宏观调控的概念与特征

（一）宏观调控的概念

从一般意义上说，宏观调控是指在市场经济条件下，以中央政府为主的国家各级政府，为了保证整个国民经济平稳较快发展并取得较好的宏观效益，主要运用间接手段，对一定范围内经济总体的运行进行引导和调节的过程。在这一概念中，以中央政府为主的国家各级政府是宏观调控的主体；一定范围内经济总体的运行是宏观调控的客体；保证整个国民经济平稳较快发展并取得较好的宏观效益是宏观调控的目的；主要运用间接手段进行引导和调节是宏观调控所采取的主要方式和发挥的作用。

（二）宏观调控的特征

从宏观调控的概念和国内外实践经验来看，对宏观调控应该强调以下特点：

1. 经济体制的特定性

宏观调控是市场经济体制下的一个特定概念。宏观调控是指在市场经济条件下，即市场对资源配置起基础性作用的条件下的政府行为，而不是一切经济体制条件下、一切资源配置方式下的政府行为。在过去的计划经济体制下，政府直接配置资源、直接经营企业、直接指挥生产、直接调拨物资，所有这些行为都不能称为真正的宏观调控。市场经济所要求的宏观调控是以经济手段为主的合乎市场发展规律、优化资源配置和经济发展结构的政府总体上的调控。

2. 调控方式的间接性

宏观调控要以间接手段为主。所谓间接手段，主要是指运用经济政策和法律规范，通过利益调节和行为引导进行调控的方式。在过去计划经济体制下，政府主要运用行政命令、行政会议、行政审批、指令性计划等直接手段进行控制。在社会主义市场经济条件下，这种控制方式必须要从根本上进行改变。当然，宏观调控在强调以间接手段为主的同时，并不否定在必要的时候使用直接的行政手段，只是强调不能以直接手段为主，或尽量减少直接手段。

3. 调控任务的宏观性

所谓调控任务的宏观性，主要是指宏观调控要以总量平衡为主、以结构调整为主、以长远的规划和战略部署为主，而不能以直接管理微观经济为主、以实物管理为主、以短期计划和项目审批为主。为此，政府在宏观调控中，一定要分清哪些是政府应当担当的任务和做好的事情，哪些是应由市场和微观管理担当和做好的事情。

4. 调控目的的全局性

宏观调控与微观经济管理相比，要更侧重考虑国家的整体利益和国民经济发展的总体效益。为此，进行宏观调控要树立全局观念、系统观念、战略观念。在社会主义市场经济体制下，国家的全局利益和国民经济的整体效益与各个微观经济单位的局部利益和局部效益从根本上说应该是一致的，但在实际中也往往发生矛盾。这是因为在市场经济条件下，各个微观经济单位都是独立或相对独立的利益主体，它们的行为，有些在局部看来是合理的，但从全局来看则不一定是合理的。因此，通过种种政策和手段，不断协调局部利益和全局利益、微观效益和宏观效益之间的关系，是宏观调控的重要任务之一。

二、政府进行宏观调控的必要性

（一）为了弥补“市场失灵”，政府必须进行宏观调控

经济学中所谓的市场失灵，主要是指市场有做不到、做不好的事情。所谓做不到的事情，首先是指那些具有非竞争性和非排他性产品的生产和服务，如公共产品、公共设施等；其次是指一些经济活动所产生的有害和有益的外部效应，如污染和治理污染等。由于这些经济活动和产生的后果很难与经济利益挂钩，因此市场也难以发挥其调节作用。所谓做不好的事情，主要是指市场调节有一定的盲目性和滞后性，单纯的市场竞争容易产生垄断，因此单靠市场调节不能保证供需平衡和公平竞争。上述“市场失灵”以及由此可能产生的各种问题，虽然有些可以借助市场的力量加以解决，但主要还是需要依靠政府的宏观调控予以弥补。

（二）为了维护市场秩序，有必要搞好宏观调控

在市场经济条件下，发挥市场配置资源优越性的重要条件之一，就是要保证市场的公平

竞争。但是,单靠市场的自发调节,并不能确保市场的公平竞争,相反还容易形成市场垄断和过度投机,从而破坏公平竞争机制,造成市场秩序的混乱。因此,为了保证市场的公平竞争,为了维护良好的市场秩序,国家必须在宏观调控中完善法制、加强监督,从而保证企业依法经营,保护广大消费者的合法权益。为此,建立社会主义市场经济体制,政府必须要建立健全相应的法规体系,其中包括反不正当竞争法、反垄断法、消费者权益保护法、广告法和产品质量法等。

(三) 为了维护公正分配和国家整体利益,有必要搞好宏观调控

建立社会主义市场经济体制,发展社会主义市场经济,从根本上说有利于资源的优化配置、有利于经济的发展、有利于微观经济效益和宏观经济效益的提高,因此也为公正分配、社会稳定创造了基本条件。但是,单靠市场调节和市场竞争,并不能保证公正分配和国家整体利益,相反还会拉大收入差距,甚至产生两极分化,从而影响社会稳定。为此,为了保证社会公正分配,为了正确协调和处理局部与整体、宏观与微观的经济利益和经济效益,必须要加强宏观调控。在市场经济条件下,国家对于收入分配和各种利益的调节,主要是通过制定各种经济政策,其中包括财政政策、货币政策、收入分配政策、社会保障政策等来实现。

(四) 为了应对经济周期性波动的需要

任何事物的发展都不可能是平坦的、笔直的。社会经济的发展过程同样也会出现波折和反复,因此在宏观经济运行中发生周期波动是必然的。经济周期性波动是经济运行中的一个基本规律和现象,它的发生既可以给经济发展带来一些积极因素,也会带来巨大的冲击和破坏。所以,研究经济周期性波动的特点和规律并采取有效的应对措施,应该是政府进行宏观调控的一个重要方面。

三、经济周期理论

(一) 经济周期及其阶段特征

1. 经济周期概念

马克思分析资本主义的经济运动时,使用了“经济周期”概念。他在《资本论》第一卷中,曾专门考察了英国从 1825 年爆发第一次经济危机至 1863 年的 38 年中以棉纺织业为中心的工业周期波动的历史。

凯恩斯于 1936 年在他出版的《就业、利息和货币通论》中,也曾讲道:“所谓循环运动,是指当经济体系向上前进时,使其向上前进之力初则逐渐扩大,相互加强;继则逐渐不支,到某一点时,向下力乃代之而起。后者也是初则逐渐扩大,相互加强。达到最高点,然后逐渐衰退,最后也让位于相反力量(即向上力)。”

1946 年,美国经济学家米契尔(W. Mitchell)和伯恩斯(A. Bums)在《衡量经济周期》一书中给经济周期作了如下解释:经济周期是在主要按商业企业来组织活动的国家的总体经济活动中所呈现出来的一种波动,而一个周期由几乎同时在许多经济活动中所发生的扩张,随之而来的同样普遍的衰退、收缩和与下一个周期的扩张阶段相连的复苏所组成。这种变化的顺序反复出现,但并不是定时的。

美国经济学家小罗伯特·卢卡斯在《经济周期理论研究》中的解释是:“某种类型的价格与其他变量协同运动相关联的就业、产出及产出组合的反复波动。”

综上所述，我们认为，经济周期是指宏观经济在增长中的扩张与收缩的交替波动。它反映的是国民经济在动态增长中出现的扩张—收缩—再扩张的反复的周期性变化。

2. 经济周期的阶段特征

经济周期一般是从繁荣开始，经过衰退、萧条和复苏四个阶段，再到下一轮繁荣。

（1）繁荣。繁荣是指宏观经济由复苏到衰退之间的顶峰阶段，这一阶段是经济处于高水平并持续增长时期。繁荣阶段的特征是：总需求达到最高水平，经济资源得到充分利用，用于增加新的生产能力的资本投资率高，生产不断增长，生产者和消费者对经济发展的前景均持乐观态度，投资活跃，信用扩张，物价上涨，失业率很低。经济繁荣阶段是在经济复苏阶段的基础上发展而来的。

（2）衰退。衰退是指宏观经济由繁荣到萧条之间的过渡阶段，这一阶段是经济处于全面下降的时期。衰退阶段的特征是：销售疲软，生产缩减，资本投资减少，信用收缩，价格下跌，失业增加，企业停产倒闭率上升。经济衰退阶段是经济高速增长过程中潜伏的负面因素发展所带来的结果。

（3）萧条。萧条是指宏观经济由衰退到复苏之间的经济谷底阶段，这一阶段是经济停滞甚至全面倒退时期。萧条阶段的特征是：总需求严重不足，生产者和消费者对经济发展前景持悲观态度，商业萎缩，生产停滞，资本投资稀少，信用收缩，企业大批倒闭，工人大量失业。经济萧条阶段是经济衰退所造成的严重后果。

（4）复苏。复苏是指宏观经济由萧条到繁荣的上升过渡阶段，是经济全面重新增长时期。这一阶段的特征是：市场逐渐活跃，生产持续恢复，信用逐渐扩大，物价稳步攀升，资本周转加快，利润不断增加，就业日益增多，个人收入持续提高，整个经济逐步地恢复到原有的水平。经济复苏阶段是经济萧条后的经济全面扩张。

以上经济周期阶段可用图 3-1 表示（注：横轴代表动态时间（一般为年度），纵轴代表经济活动水平（一般为经济增长率）；虚线代表经济长期增长趋势，虚线以下为衰退和萧条区域，虚线以上为复苏和繁荣区域。）：

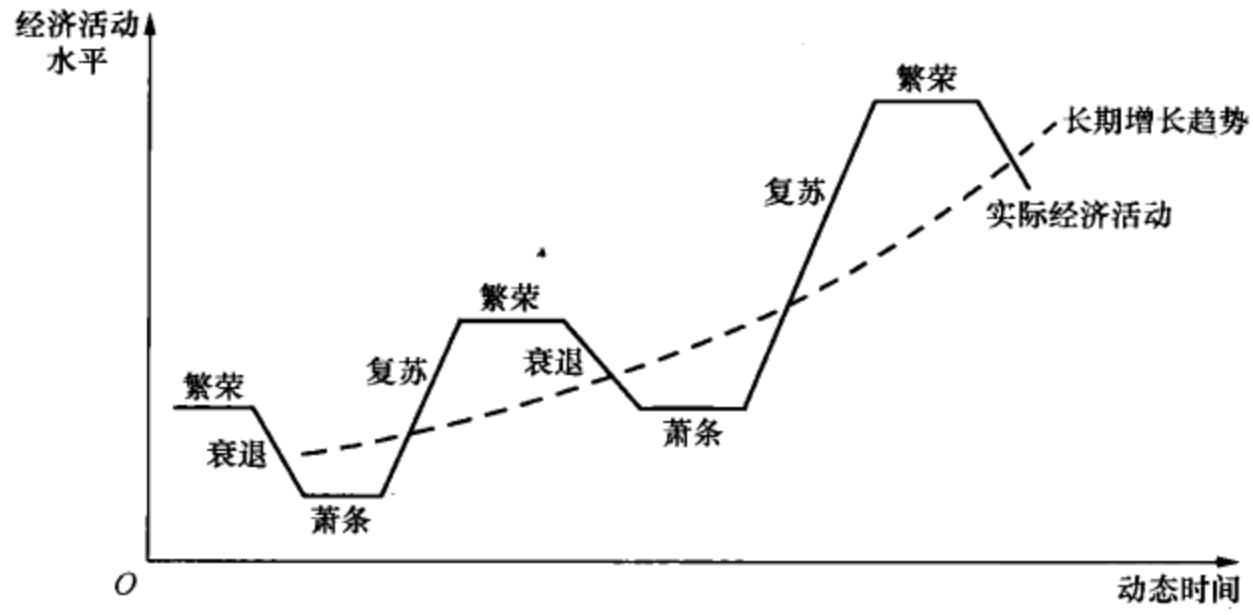

图 3-1　经济周期阶段特征

从图 3-1 中我们可以看出，每个经济周期均有两个明显的转折点：一是起始阶段由繁荣到衰退的转折点，二是中间阶段由萧条到复苏的转折点。前一个转折点称为上转折点，后一

个转折点称为下转折点。而在实际的经济生活中，衰退或复苏一般都有几个月的临界期，所以人们又把这个期间称为转折带。上转折点的标志通常是产量和就业达到最高值，商品价格和股票价格开始下降，存货大量增加。下转折点的标志正相反，产量和就业达到最低值，商品价格和股票价格开始回升，存货开始减少。对此，社会应建立一套预警系统，以延长上转折带，缩短下转折带，同时尽可能熨平经济波幅，保持宏观经济持续增长。

3. 经济周期与经济波动

经济周期与经济波动是既有内在联系又有明显区别的两个概念。经济周期是指按一定规律重复发生的经济发展过程，经济波动是指经济发展呈波浪起伏的状态。经济波动表现为经济的非均衡增长，是更为广泛的概念，是不同经济周期的复合，而经济周期本身属于经济波动的序列，许多经济周期共同构成经济波动。

然而，经济周期并不是指经济波动完全有规则的简单重复，它是指反复出现的经济繁荣到萧条的诸多循环。在现实生活中，每个经济周期都有其自身的特点，不可能在时间长度方面具有固定的规则性，不可能以同一形式、同样情况反复出现。无论是在时间长度上，还是在振幅、波形、波峰的高度、谷底的深度、波动的平均位势等方面都有明显的区别。如期限，美国的各个经济繁荣阶段就各不相同，有的两年就消失了（1924—1926 年，1927—1929 年，1958—1960 年），有的则持续较长时间（1938—1945 年，1961—1970 年，1991—2000 年，2001—2004 年）。从一个周期来看，经济时起时伏，有升有降。但从整个发展过程来看，国民经济总体生产能力呈现上升趋势。因此，可能出现第三个周期的萧条阶段的经济活动水平（谷底）比第一个周期的繁荣阶段的经济活动水平（波峰）更高的情况。同样，即使在同一个周期内，各要素的波动状态也不一致。可能的情形是，诸多经济变量、经济活动波动的时间、程度参差不齐，它们并非同节拍同步调地波动，甚至可能出现一些“逆流”。因此，对经济周期的考察，问题不在于周期时间长短方面的确定数字，而在于如何把握经济波动中一起一落的交替性、波动性及其不断的重复性，以探索其背后的机制及其发生作用的必然性。

（二）经济周期的主要成因理论

经济增长的周期性波动是一个客观的经济现象。那么，产生这种现象的原因是什么呢？这就是经济周期成因理论要说明的问题。

1. 消费不足成因理论

这种理论以消费不足为由说明经济的周期波动。早在 19 世纪初期，英国经济学家马尔萨斯（T. R. Malthus）和西斯蒙第（I. Sismondi）等人就提出了消费不足理论。由于这种理论仅仅从解释经济周期中萧条阶段的成因入手，因此，它实际上是一种危机理论。该理论认为，经济活动中之所以会出现萧条，就是因为消费需求的增加赶不上消费品生产的扩张，造成生产过剩，引起工业停滞、商业萧条与整个经济的恐慌。当其他原因再一次把工业和商业推向繁荣时，消费不足会再次成为主要矛盾，从而引发再一次出现经济萧条。

20 世纪初英国经济学家霍布森重提此说，并加以充实和完善。关于经济发展过程中为什么会出现消费不足，这一学派有各种不同的解释，其中最有说服力的是储蓄过度。他们认为，收入中储蓄增多，消费支出就会减少，从而导致消费需求不足。另一方面，储蓄一般又用于生产性投资，消费品生产能力提高使得消费品供给过剩，加剧了消费需求不足现象。根据这种理论，繁荣之后走向衰退，是由于消费品生产快速增长造成的消费需求不足所形成的。

2. 投资过度成因理论

投资过度成因理论强调经济周期波动的根本原因在于投资过多。该种理论认为，投资的增加首先引起对资本品需求的增加，导致资本品价格上涨，由于资本品价格上涨，又会进一步刺激投资的增加，如此反复进行，推动经济走向繁荣。值得注意的是，在投资不断增加的过程中，消费品的生产没能得到同样程度的扩张，消费品需求没有随着资本品需求的增加而同步增加，消费品价格没有随着资本品价格的上涨而同步上涨，资本品生产与消费品生产比例失调导致经济结构扭曲，资本再继续投资就愈发加剧经济结构的比例失调，最终将会导致繁荣终止，经济萎缩和衰退。

投资过度理论有两个分支，一是货币投资过度理论，二是非货币投资过度理论。

（1）货币投资过度理论认为，经济周期的出现是由于各种货币因素造成的。这一理论的代表人物是奥地利经济学家哈耶克（F. A. Hayek）和米塞斯（L. E. Von Mises）。哈耶克于1929年出版了《货币理论与经济周期》一书，在书中系统地阐述了他们的观点。他用均衡利率与实际利率之间的关系来解释经济周期。他认为，均衡利率是货币资本正好等于储蓄供应时的利率，实际利率是银行政策影响下的市场利率。在均衡状态下，均衡利率等于实际利率，生产要素得到充分利用。当投入资本市场的储蓄增加时，会引起实际利率低于均衡利率，从而引起投资需求增加。投资品价格上涨，引起投资品工业对货币资金的需求，银行信用对投资品工业给予更多的青睐，出现信用膨胀。与此相反，由于投资增加使消费支出减少，消费品工业的发展受到限制。结果在扩张时期，只是投资品工业的扩张，而消费品工业并没有随之扩张，甚至有可能出现萎缩，使生产结构处于头重脚轻状态。由于生产结构失衡，已经扩张的较前的生产阶段不能发挥作用，较后的生产阶段又推波助澜要扩大规模，过度的投资风起云涌。过度的投资需求使银行无力或者不愿意继续扩张信用，结果导致经济衰退。哈耶克在1974年获诺贝尔经济学奖时，评委们对他在经济周期理论方面的贡献给予了高度评价。

（2）非货币投资过度理论则强调非货币因素在经济周期形成中的作用。这一理论的代表人物是瑞典经济学家卡塞尔（C. Cassel）、威克塞尔（K. Wicksell）和德国经济学家斯皮托夫（A. Spiretuoff）。该理论并不否认货币因素对引起投资过度的作用，但认为这种影响是次要的，导致投资过度的主要因素是新发明、新发现、新市场的开辟，以及农产品的丰收等。他们认为，在扩张时期，需求增长首先集中在资本品，然后才是消费品。它的表现是资本品过剩，消费品短缺。在萧条时期，由于工资削减，原材料价格下跌，使资本品生产成本降低，为恢复投资提供了有利条件。但要真正使生产快速发展，最主要办法还是依靠采用新技术和开辟新市场。

3. 技术创新成因理论

这种理论是用生产经营领域中的创新来解释经济周期。其代表人物是美籍奥地利经济学家熊彼特（J. A. Schumpeter）。熊彼特的“创新”含义包括：技术发明和技术革新在生产中的应用，新生产方法的采用，新产品的推广，新市场的开辟，新企业组织形式的创造等。熊彼特的创新概念实际上是一个经济概念，即认为创新来自经济自身内部的创造性突变。

熊彼特在他1939年出版的《经济周期》一书中，用“创新”来解释经济周期的原因。在他看来，社会上有少数富有想象力和冒险精神的企业家，他们能够成功地把新的技术发明和

革新运用于经济活动之中。由于新技术、新工艺的应用，使生产要素获得更为合理的配置，产生更多的经济效益。新的盈利机会吸引了后来的模仿者，开始是少数，接着是蜂拥而至，形成“创新”浪潮。由于创新浪潮的出现，使银行信用扩张，同时对生产资料的需求激增，从而造成了生产资料价格的大幅度攀升，推动经济走向繁荣。随着这种创新浪潮的平息与新的生产方法的普及，大量产品涌进市场，盈利机会逐渐消失，对银行信贷资金和生产资料的需求便随之减少，导致经济收缩并渐趋萧条。由于繁荣时期的盲目投资造成的产业结构失衡和投资过度现象，只有经过衰退之后的萧条和复苏阶段的经济调整才能消除，在这个过程中，创新动力不足，创新进程缓慢，直到通过经济衰退达到新的均衡，创新活动才会再次活跃起来。

在熊彼特看来，不但创新引起经济周期，而且创新的大小及其重要性的不同，还决定了经济周期的时间长短的差别。他认为，创新的引进不是连续平稳的，而是时高时低、有时密集有时稀疏的，而且创新又呈现出多种多样、千差万别和相互联结的形式，不同的创新对经济增长的影响程度和影响范围是不一样的。这种创新的多样性和相互依存性导致了经济周期的出现和不同周期之间的交错关系：大创新引起长周期，中创新引起中周期，小创新引起短周期。

4. 纯货币成因理论

这种理论认为经济周期变化的主要原因在于货币因素，在于货币需求与不稳定的货币供给之间的不协调，其代表人物是英国经济学家霍特里(R. G. Hawtrey)。

霍特里认为，经济周期是一种纯货币现象，是银行信用扩张和收缩的反映。银行扩张信贷，就会增加货币供应量，以货币表示的商品需求就会随之增大，商业日趋活跃，商业繁荣推动生产扩张，带来生产繁荣。但是银行信用具有不稳定的特征，即现代金融具有一种内生的波动趋向。创造信用并调节信用量的是银行体系，调节手段是贴现率。银行家根据现有准备金的状况，决定降低利率还是提高利率，增加贷款还是减少贷款，一般来说，银行体系也会在经济高涨时由于大量货币出笼而被迫收缩信用，以减少货币供应量，而在经济萎缩时由于大量货币回笼而扩张信用。由此产生的银行信用的扩张与收缩，通货膨胀与通货紧缩导致经济出现周期波动。

第二节　宏观调控的目标与管理

一、宏观调控的目标和内容

宏观调控目标应是指一定时期内，国家政府对一定范围内经济总体进行调控所要达到的预期结果。不同国家由于社会制度、经济体制和具体国情的不同，其政府进行宏观调控的目的也会有所不同，因而宏观调控的目标也会在内容上有所区别。资本主义国家从其宏观调控的目的和特点出发，一般都把经济增长、充分就业、物价稳定、国际收支平衡作为宏观调控目标的基本内容。从社会化大生产和市场经济发展的一般要求来说，把上述四项内容作为宏观调控目标有其内在必然性和合理性。但从实质上说，它也有一定的局限性。

从我国社会制度、经济体制和目前国情出发，我国宏观调控目标总的概括应是：在有利

于发挥市场基础调节作用和企业自主经营、增强活力的情况下，通过正确发挥政府宏观经济职能，保证整个国民经济平稳较快发展，以达到不断取得较好宏观效益、提高人民物质和文化生活水平的目的。具体说，宏观调控目标可以分为以下四方面内容：

（一）经济稳定目标

根据影响经济稳定的因素，经济稳定目标主要包括以下内容：

1. 经济总量平衡

主要是指社会总供给与社会总需求在总量与主要结构上的基本平衡。其中总量平衡主要包括财政平衡、信贷平衡、商品供应量与货币购买力的平衡等；结构平衡主要包括部门结构平衡、产业结构平衡、地区结构平衡、产品结构平衡等，但综合性的结构平衡主要是指投资品与投资需求及消费品与消费需求的平衡。

2. 国际收支平衡

主要是指一个国家对其他国家或地区贸易、非贸易和资金往来等的收支平衡。国际收支平衡实际是经济总量平衡的一个组成部分。只有在这一平衡关系对一个国家的经济总量平衡影响较大时，才把它作为宏观经济管理目标的一项独立的内容。

3. 物价稳定

物价稳定主要有以下三种含义：一是指物价总水平的稳定；二是主要商品特别是某些主要消费品物价水平的稳定；三是物价上升水平稳定地低于居民平均收入增长的水平。物价稳定作为宏观经济管理目标的一项内容，不能仅看上述某一方面，而是要看上述三方面的综合情况。

（二）经济增长目标

宏观调控不仅要保证整个国民经济的稳定，更重要的还要促其不断发展。一般来说，经济增长是指一定时期内以价值量表现的社会总产品或最终产品总量及人均量所要达到的新水平。在实际中影响经济增长的因素主要有：

1. 适度投资规模

适度投资规模是影响经济增长的直接因素。所谓适度，就是既能满足一定的经济增长需要，又充分考虑一定时期内人力、物力、财力的可能，而由此所形成的投资率和投资总额就是适度投资规模。

2. 合理的产业结构

合理的产业结构，包括合理的产业投资结构、产业技术结构、产业组织结构，是经济稳定的重要因素，也是经济增长的重要因素。为此，要保证整个国民经济稳定增长，必须要在宏观调控中制定正确的产业政策，以保证产业结构的合理性。

3. 科学技术进步

在现代社会，科学技术和管理是推动经济发展的两个轮子。因此，要促使经济增长，必须要重视科学技术的发展，追求科学技术的进步，使一定时期内基础科学、技术科学的研究，新技术新工艺的开发、推广和应用等不断达到新水平。

4. 资源合理配置

资源合理配置是影响经济增长的重要因素，也是提高宏观经济效益的重要因素。在社会主义市场经济条件下，虽然市场对资源配置起基础调节作用，但是，为了弥补市场调节的

不足，克服市场调节的局限性，国家政府也应把资源合理配置作为重要的宏观调控内容和追求的目标。

（三）宏观效益目标

宏观调控所追求的效益是宏观效益。所谓宏观效益，主要包括以下内容：

1. 宏观经济效益

简单地说，宏观经济效益是指在整个国民经济发展中社会总投入与社会总产出的比值。它既表现为一个国家一定时期内国民生产总值或国民收入的增加，又表现为一个国家一定时期内人民物质文化生活水平的总体提高。宏观经济效益是国民经济各部门、各单位微观经济效益的综合。在一般情况下宏观经济效益与微观经济效益是统一的，但在有些情况下也存在矛盾。这是因为，有些经济活动在局部看来是合理的，而在全局看来是不合理的，因此其局部经济效益的提高就不会促进宏观经济效益的提高。在这种情况下，国家政府就要运用一定的宏观调控手段，引导其行为，使微观经济效益与宏观经济效益尽量达到统一。

2. 社会效益

这里所说的社会效益，是指在经济发展中，某些经济行为，如产品的生产、利润的增加、技术的采用等，对整个社会的发展和进步所产生的作用和影响，其中主要表现在精神文明建设方面。如果某种经济行为对社会发展和进步，对人类精神文明建设有积极作用和影响，称为正社会效益，否则就是负社会效益。在一般情况下，经济发展对整个社会发展和精神文明建设有正面的推动作用，但不可否认，有些单纯以营利为目的的经济行为有时也会对社会发展和精神文明建设产生负作用。因此，宏观调控不仅要追求较好的宏观经济效益，而且也要追求较好的社会效益。

3. 生态效益

生态效益主要是指经济发展对生态平衡、环境保护所产生的影响。现代化生产为自然资源的合理开发创造了条件，但是也为环境污染和生态平衡的破坏提供了可能。

环境保护、生态平衡是关系资源再生和人类生存的大事，因此在宏观经济发展中不仅要追求经济的快速发展、先进技术的采用和劳动效率的提高，而且要注意生态效益，使经济发展有利于环境保护和生态平衡。

（四）生活水平目标

不断满足广大人民日益增长的物质文化生活的需要是社会主义生产的目的，也是社会主义国家宏观调控的最高目标。在整个国民经济发展中，经济稳定、经济增长和宏观效益的提高都是人民物质文化水平不断提高的直接影响因素和前提条件。除此之外，与提高人民物质和文化水平有关的还有以下因素：

1. 充分就业

充分就业是使人民物质文化生活水平不断提高的基本保证条件，因而也应是宏观调控目标的重要内容之一。在西方经济学中，把失业区分为摩擦性失业、自愿性失业、非自愿性失业等多种情况。只有非自愿性失业，即由于需求不足，生产萎缩，工人被解雇而无就业机会，才算真正的失业。所以，所谓充分就业并不等于是“全部就业”，它是指在一定经济发展水平的条件下，任何愿意接受现行工资水平和工作条件的求职者都能找到工作的一种状态。因此，一个国家要不断提高就业率，就必须要在发展经济、提高工资水平、改善就业条件和控

制人口增长等多方面下工夫。

2. 公平分配

社会主义国家所谓人民物质文化生活水平的提高，不是指简单的平均水平提高，也不是指贫富两极分化，而是指广大人民物质文化生活水平的普遍提高。因此，为了做到这一点，除了要通过发展经济、达到充分就业从而为普遍提高物质文化水平创造条件以外，还必须要按照平等、效率的原则进行公平合理的收入分配。这种分配既不能是不讲效率、不讲贡献的平均主义的分配，也不能是不讲平等、不顾稳定的差距过大的分配。

此外，社会保障制度，包括社会保险、社会福利、社会救济、社会公益等方面的制度，是在广大人民面临生、老、病、死、伤、残、丧失劳动能力或因自然灾害、失业等困难情况下，保障其基本生活需要的一种制度。因此，建立和完善这一制度也是提高人民物质文化生活水平的一项不可缺少的内容。

二、宏观调控的政策工具

宏观经济管理的目标是多重的，上述政府宏观调控的四大目标主要是总供给与总需求的平衡。总供给与总需求的平衡，是实现宏观经济良性循环和微观经济有效运行的基础，是国民经济平稳较快发展的重要保证和必要条件。宏观经济调控目标所要实现的社会总供求平衡，包括供求总量和结构两方面的平衡。供求总量平衡，是市场的商品和劳务供给总量与对这些商品和劳务需求总量的平衡；供求结构平衡，是指供给结构与需求结构之间的平衡。总供给的商品中有生产资料与消费资料的需求所形成的需求结构，因而在生产资料的供给总量与需求总量之间，在消费资料的供给总量和需求总量之间应保持基本平衡。同时，供求结构平衡还应保持生产资料的供给品种结构与其需求品种结构之间的基本平衡。在现实经济生活中，由于经济因素和其他因素的复杂影响，特别是因为社会生产和需求随时都在发生变化，社会总供求的平衡只是相对的，而且会出现总量失衡和结构失衡，因此国家要通过宏观调控使其达到新的平衡。

在西方宏观经济理论中，社会总供给与总需求的平衡，只是宏观分析和管理的手段，而不是目标。这是因为在高度分散决策的市场经济中，政府无法对总供给和总需求进行事前的控制，而只能运用各种财政金融措施，对总供给与总需求进行事后的调节，通过干预经济以熨平周期波动、减少失业和抑制通货膨胀。因此，西方宏观经济理论认为总供给与总需求的均衡只是一种理想的经济状态。均衡分析和现实生活证明，在宏观经济管理中，只要能保持总供给与总需求的大体一致，经济发展就不会出现大的问题和波动，经济就能比较平稳地发展。因此，在社会主义条件下，总供给与总需求的均衡必然成为重要的宏观管理目标。

政府对宏观经济进行干预和调控，需要借助于各种手段和工具，它们主要包括各种政策工具、法律工具、制度约束、政府规制等。

（一）需求管理政策

需求管理是指政府采取有效的经济政策刺激或抑制需求，从而实现充分就业、物价稳定、产出增加等宏观经济目标。需求管理政策产生于凯恩斯的宏观经济理论。该理论认为，市场机制并不是理想的，主要表现在由于价格刚性而难以实现充分就业。因为在经济衰退时，价格刚性使得价格水平处于总需求等于总供给的水平以上，从而使总需求小于总供给，

那么产品产出只能等于该价格水平下的总需求水平，这样的需求水平小于厂商愿意提供的数量，也低于充分就业所需要的水平。而在短期内，厂商的生产技术条件，资本设备的质量与数量，劳动力的质量与数量是不变的，也就是说总供给是不变的，那么制约产出的是需求。政府应在供给既定的条件下，对总需求实行积极主动的管理。需求管理的内容包括财政政策和货币政策。

1. 财政政策

财政政策所依据的是乘数原理。在封闭条件下，总需求由居民消费支出(C)、国内私人投资支出(I)和政府支出(G)三部分组成。由于总需求决定总产量，故：

$$Y = C + I + G \tag{3.1}$$

其中 Y 为产出。等式右边三个变量中任意一个的增长都会引起经济的增长。其中消费变量与投资变量是由居民和企业独立决定，政府是不能直接进行干预的。同时，消费和投资又都受到产出的影响，当产出增加时消费和投资都会相应增加，这种增加我们称之为引致作用。因此，消费和投资都可以分为两个部分：引致部分和自发部分。写成简单的消费函数和投资函数就是：

$$C = C_0 + c(1 - t)Y$$

$$I = I_0 + eY$$

其中 C_0 是自发消费；c 为常数，数值在 0 和 1 之间，称为边际消费倾向；t 为税率，数值在 0 和 1 之间，$(1-t)Y$ 为居民的可支配收入。I_0 为自发投资；e 为常数，数值在 0 和 1 之间，称为边际投资倾向。将消费函数和投资函数代入(3.1)式，得到：

$$Y = \{1/[1 - c(1 - t) - e]\}(C_0 + I_0 + G) \tag{3.2}$$

这就是著名的乘数定理，$1/[1-c(1-t)-e]$ 称为乘数，它显然大于 1。在(3.2)式中有两个变量是由政府来控制的，一个是税率 t，一个是政府支出 G。这两个变量称为政策变量，它们体现了政府的财政政策。因而，政府的财政政策包括税收政策和支出政策。

(1) 税收政策。政府的税收政策可以通过改变乘数来调节产量。税收的作用表现在：第一，在每一国民收入水平上，税收增加，可支配收入减少，从而消费减小，导致总支出曲线向下移动；第二，当税收随着收入增加而增加时，乘数会降低(总支出曲线的斜率变小)。

具体来说，在没有税收时，当投资增加 1 美元时，收入也会增加 1 美元，收入增加引起消费增加，消费增加量由边际消费倾向 c 来决定，消费增加又会引起下一轮的国民收入的增加。如果政府对每增加 1 美元收入征税时，可支配收入减少，消费会减少，消费倾向为 $c(1-t)$，消费函数变得平坦(如图 3-2 中的 A 图)。

总消费函数的斜率平坦了，总支出曲线 $C+I$ 也会变平坦(如 B 图)。由于总支出曲线平坦了，乘数变小，总产出因而也会减少，但减少的幅度究竟有多大归根结底还是取决于乘数。由于税收，税后收入是税前收入的 $(1-t)$ 倍，边际消费倾向为 $c(1-t)$，现在的乘数是 $1/[1-c(1-t)-e]$，增加税收后，乘数明显变小。由于乘数作用，产出会减少。

因此，政府在经济高涨时，可以提高税率，降低乘数，抑制产出增加；在经济衰退时，可以缩减税率以提高乘数，扩大产出。

(2) 支出政策。政府支出 G 的变化可以通过乘数的放大来改变总支出的水平。我们假定政府支出是一个固定水平。当税收使总支出曲线下降而且变得平坦时，政府支出增加却

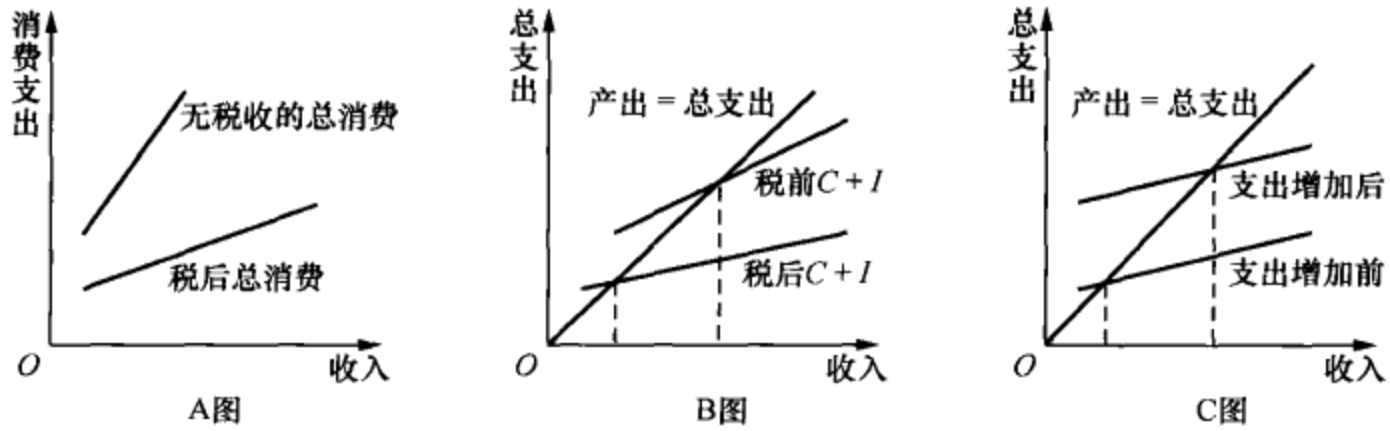

图 3-2　政府介入经济时的收入—支出分析

使总支出曲线向上移动(如 C 图)。这里的总支出曲线是 B 图中由于税收向下移动以后的总支出曲线。政府支出使总支出曲线上升而没有改变斜率,C 图的斜率与 B 图的相同,即 $1/[1-c(1-t)-e]$。所以,当产出低于充分就业的产出水平时,政府可以采取扩张性的财政政策——增加财政支出,使产出增加以达到充分就业;反之,当经济过热出现通货膨胀时,政府可以通过收缩性的财政政策——缩减财政支出,使需求下降以减少通货膨胀压力。

总之,财政政策变化是政府通过税收和政府支出来改变总产出,以达到稳定经济的目的。但是,财政支出与税收的作用是相反的,如果政府财政赤字受到约束,则政府通过增加支出来扩张经济的能力也相应受到约束。此外,政府财政支出对经济调整的效力取决于乘数的大小,当乘数较大时,较小的财政支出变化就会引起较大的产出变化,特别是自发消费和自发投资都是政府不能够直接控制的变量,因此较大乘数会降低经济的稳定性,所以也并不希望乘数太大。所幸的是对一个国家而言乘数是比较稳定的,这是因为居民的边际消费倾向、税率和边际投资倾向在一定时期内不会有很大变化。

2. 货币政策

需求管理的另外一个重要途径是通过调整货币需求来调节投资需求。凯恩斯主义者传统上强调货币需求依赖于利率。当利率较高时,投资成本上升,投资缩小;反之,利率下降时,投资就会上升。因此,投资函数应写为:

$$I = I_0 + eY - br$$

其中 b 是大于 0 的常数,r 是利率。将这一投资函数代入(3.1)式,消费函数不变,则有:

$$Y = \{1/[1-c(1-t)-e]\}(C_0 + I_0 + G) - \{b/[1-c(1-t)-e]\}r \qquad (3.3)$$

在(3.3)式中,利率 r 代表了货币政策,利率降低,经济将通过乘数扩张;利率升高,则经济通过乘数紧缩,且利率的乘数低于财政支出乘数。实际上在市场经济国家利率并不是直接的货币政策变量,政府通常是通过货币供应量来改变利率的。其机制是货币市场上供需均衡过程。

货币需求量由三个因素决定,一个是价格水平,一个是产出,还有一个是利率。货币需求量与价格水平成正比;货币需求量与产出呈正向关系,这是由于产出增长,会引起交易的增长,从而作为交易手段的货币的需求量也会上升,反之亦然。货币需求量与利率呈反向关系,因为利率是持有货币的机会成本。货币供给量则由政府决定,属于政策变量。当货币的供需不相等时,利率就会发生变化将其调整到供需均衡状态。这一均衡状态写成方程就是:

$$M = (kY - hr)P \qquad (3.4)$$

式中 k、h 为大于0的常数，P 为价格水平。式中的左边是货币供给，由政府决定；右边是货币需求，由市场决定。将(3.4)式代入(3.3)式，得：

$$Y = [1/(Q+S)](C_0 + I_0 + G) + [b/(Q+S)]M/P \qquad (3.5)$$

其中 $Q = 1 - c(1-t) - e$，$S = bk/h$。可以看出由于货币市场机制的存在，乘数缩小了。(3.5)式表达了财政政策和货币政策对产出的调控机制。

图3-3描述了货币供给变化如何影响利率变化。最初货币供给处于 M_0，而均衡利率是 r_0，当政府将货币供给提高到 M_1 时，利率下降到 r_1。由于货币需求缺乏弹性，因此在给定收入水平的情况下，货币供给增长导致利率的大幅度下降。如果通货膨胀预期没有发生变化，名义利率的变化就会被转为实际利率(名义利率减去通货膨胀率)的变化。随着利率的下降，投资上升。随着投资支出的增长，收入(与产出一致)将通过乘数作用增加。如图3-4中的A图所示，投资增加将使总支出曲线向上移动，导致了一个更高的均衡产出水平，产出从 Y_0 增加到 Y_1。

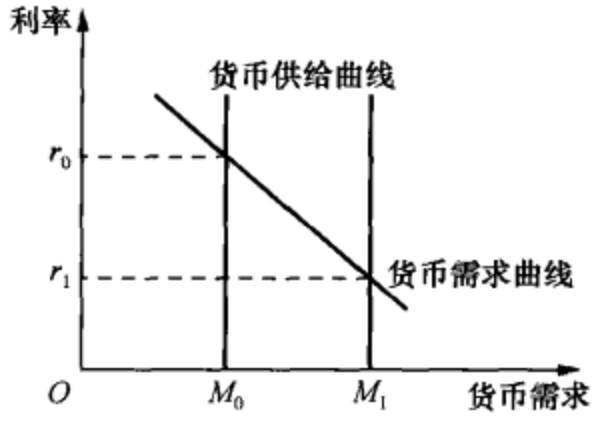

图3-3 均衡利率的变化

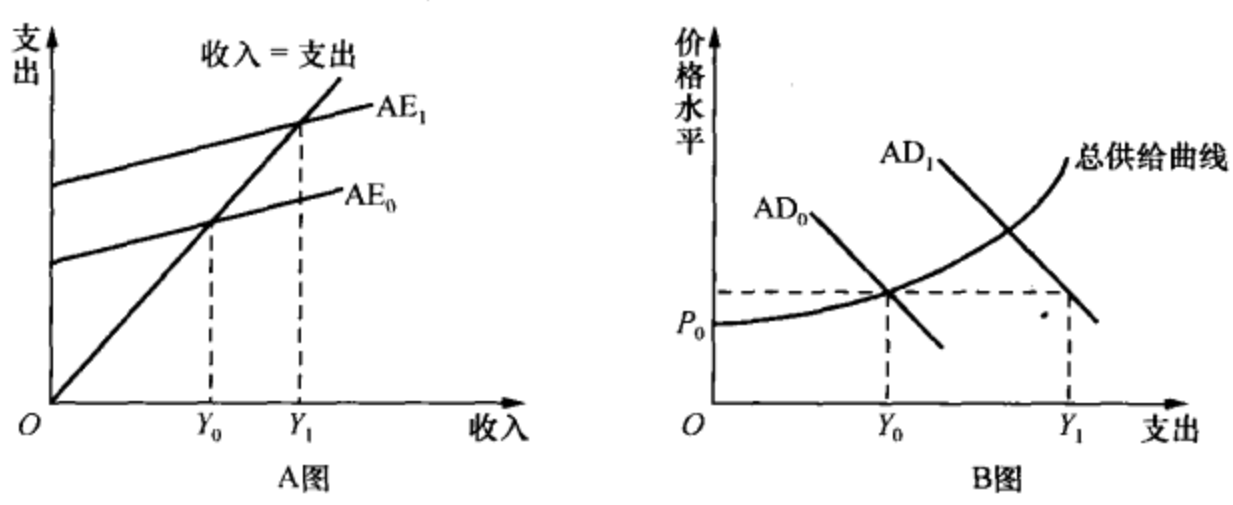

图3-4 货币政策的刺激

在每一个价格水平都会出现同样的结果，相应的总需求曲线移动到右方(如B图所示)。在此初始均衡点上存在超额生产能力的情况，即总需求曲线与总供给曲线的交点出现在总供给曲线水平部分的情况。因此，总需求曲线的移动在不影响价格的情况下提高了产出。

(二) 供给管理政策

供给管理是指通过对总供给调节来达到一定的宏观经济目标的政策工具。供给管理政策是20世纪70年代石油危机时期流行起来的经济政策。70年代初期，石油价格的大幅度上升和需求管理政策的运用使经济中通货膨胀严重。因为通过需求管理调节需求，不仅会

影响产量水平，而且会影响价格水平和工资水平。实施扩张性财政政策和货币政策，虽有助于失业问题的解决，但会引发成本推动型通货膨胀，即来自供给方面的成本提高引发的通货膨胀。

与需求管理政策不同，供给管理不受产量与通货膨胀率之间的竞争性关系的困扰，它着眼于增加社会潜在的生产能力，增加供给以消除通货膨胀。一个好的供给政策使得潜在的生产能力增长较常规情况下要快，这意味着在经济扩张时会有较高的产量和较低的通货膨胀率，同时也对应着较低的失业率。因此，必须从供给方面进行管理。

一个社会在一定时期内的总供给能力决定于它在该时期内所拥有的生产要素的数量和质量，以及这些要素的配置状态，如产业结构的调整、技术的进步、知识的生产和人才的培养以及制度的优化等。供给方面的这些变化都不是短期内可以完成的，因此供给政策往往与经济增长政策界线不清。作为短期的宏观经济政策的供给管理政策应当是那些能够在短期内较快发生作用的政策。它主要指税收政策和减支政策。

1. 税收政策

由于税收会使生产成本和市场销售价格的差距扩大，因而税收通常会使市场机制发生扭曲，降低市场效率，从而降低产量水平。拉弗曲线表现了税收的这一作用。根据拉弗曲线，政府的税收收入与税率的关系中存在着一个极值点，即当税率达到某一值时，政府可得到最大的税收收入，低于或高于这一税率时，税收收入都会下降。特别是当税率超过最低税率时，由于税收的负面作用显著上升，从而使总产量下降过多而使税收减少。因此，减税成为刺激经济增长的重要手段之一。

2. 减支政策

减支政策是指减少政府的支出，即通过减少财政赤字来减少通货膨胀和增进生产的扩大。

显然供给管理与需求管理有明显的不同，需求管理政策和供给管理政策致力于需求与供给这个剪刀的两个不同方面来调节宏观经济。需求管理是通过增加税收减少需求来抑制通货膨胀，而供给管理则是通过减少税率增加供给抑制通货膨胀。然而，两者只不过从不同的经济主体的积极性高低上来认识宏观经济。需求管理政策注重调动居民消费的积极性，而供给管理注重调动厂商生产的积极性，目的都是最终实现宏观经济的平衡。供给管理的意义在于它能对经济滞胀——经济停滞伴随较高通货膨胀——做出应对，而需求管理对于这方面则缺乏有效的政策手段。

三、法律工具

法律也是政府的管理工具，法律工具同政策工具不同，一般具有普遍的约束性、严格的强制性和相对的稳定性等特点。法律规定国家、企业和个人各自的责权利关系并为确立各种合法关系提供依据，为各种经济主体之间的矛盾的解决提供法律准绳。法制以国家强制力量为后盾，不允许任何利益群体或个人有超越法律的特权，法律的权威性维系着各种经济关系的正常发展，同时约束着政府的行为。因此可以说，运用法律工具是市场经济的内在要求和有机组成部分，市场经济在某种意义上就是法制经济。

法律工具是国家通过经济立法和经济司法活动来规范各类经济活动主体的行为，限制

各种非正常经济活动使国民经济正常运行。法律工具从其内容、动机和作用效果来看，包括保护和制裁两个方面。通过经济立法，制定和实施各种市场经济主体具有严格强制性和普遍约束力的经济法规，保证各种经济政策、措施和经济合同的贯彻执行，确保市场主体的合法权益。通过经济司法，审查各种经济纠纷案件，维护市场秩序，制止和消除不正当竞争和非法的经济活动。

随着我国加入世界贸易组织，我们应当加快修订我国已有与之相关的经济法规，清理、废除与世贸组织规则相冲突的相关法规，建立一个透明的、统一的、公正的、可预见的法律体系。

四、制度约束

制度是社会游戏的规则，是人们创造的、用以约束人们相互交流行为的框架。制度与制度安排在推进经济发展、约束和影响人们的经济行为方面起着重要的作用。著名经济学家诺思在其著作《制度变迁与美国的经济增长》中对制度在经济增长中的作用作了非常深入的论述，他认为对经济增长起决定性作用的是制度性因素而非技术性因素。他在《西方世界的兴起》一书中指出："有效率的经济组织是经济增长的关键，一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在。"人类社会的任何经济活动都离不开制度，什么事能做，什么事不能做，实际上就是一个制度问题。人们在各种经济活动中总是追求效用的最大化（或利益的最大化），但追求利益最大化是在一定的制约条件下进行的，这些制约条件就是人们"发明"或"创造"的一系列规则、规范等。如果没有制度约束，那么人们追求最大化的结果，只能是社会经济生活混乱或低效率。因此，政府在管理经济，对宏观经济进行干预时，要充分运用制度手段，发挥制度的作用。众所周知，经济政策是政府干预经济的重要工具。但任何经济政策总是在一定的制度背景下发挥作用的，制度的变更会直接影响政策目标的传导机制，甚至会影响到政策目标的实现，因此我们要加快体制改革，不断地进行制度创新。

第三节　主要市场经济发达国家宏观调控模式及经验借鉴

一、主要发达国家宏观调控模式

（一）美国的宏观调控模式

人们把美国的宏观调控概括为微调型的市场经济模式。美国政府对市场经济的调节主要是采用财政政策和金融政策。

1. 财政政策

美国主要是通过财政收入和财政支出来实现对市场经济的调控。第二次世界大战以后，美国政府一般用税收政策来鼓励和扶持在国民经济中占据重要地位的产业和部门，限制那些不宜发展的产业和部门，以推进政府产业政策和区域政策的实施。具体而言：一是利用加速折旧，促进企业设备更新，加速新技术的推广和应用；二是利用减免税来刺激企业投资和私人消费。减税主要表现在 1986 年美国国会通过税制改革方案把公司所得税的最高税率由原先的 46% 降低为 34%，通过减税鼓励资本家投资；免税主要指企业投资税、利润税和

个人所得税的免除。美国的财政支出主要包括以下几个方面：一是政府投入，这部分资金主要用于科学研究、基础设施、交通运输和环境保护等部门；二是政府采购支出；三是转移支付，转移支付包括社会保险和社会福利两大类；四是财政补贴，即政府通过直接或间接财政拨款对一些私人经济部门和企业予以支持，达到扶植重要部门的目的。

2. 金融政策

美国政府运用金融政策调节市场运行的手段主要有三个：一是中央银行调整商业银行的法定存款准备金率。商业银行的法定存款准备金率由联邦储备委员会制定，它是指商业银行必须根据中央银行规定的法定比率将吸收存款的一部分上缴中央银行。1975 年美国联邦储备委员会根据商业银行吸收活期存款的数量规定不同的存款准备金率。吸收的活期存款越多，存款准备金率越高；吸收的活期存款越少，存款准备金率也越低。通过改变存款准备金的比率，美国联邦储备银行可以达到控制货币供应量，控制金融活动的目的。二是变更贴现率。贴现是指商业银行将未到期的票据到中央银行进行再贴现或中央银行对商业银行的贷款。降低贴现率，商业银行向联邦储备银行借款增加；提高贴现率，商业银行向联邦储备银行借款减少。因此，贴现率可以影响商业银行的借款数量。美国政府时常根据经济运行情况来调整贴现率，从而控制银行信贷规模来抑制通货膨胀或促进经济增长。三是通过公开市场业务来影响货币供给量。公开市场业务是指中央银行根据一定的货币政策目标，在金融市场上买进或卖出政府或政府机构发行的各种有价证券，以控制货币投放。当中央银行买进有价证券时，流通中的货币就会增加，反之，就会减少。通过流通中货币量的增减，可以对经济活动起到促进或抑制的作用。公开市场业务是美国联邦储备委员会影响金融市场、实现货币政策各种目标的最有力也最经常使用的工具。

（二）瑞典的宏观调控模式

瑞典政府对市场经济的干预主要是采取缩小收入差距的措施，推行高度的社会福利化。因此，人们把瑞典的宏观调控模式称为社会福利调节模式。瑞典政府利用社会福利手段对市场经济的调节主要表现在以下几个方面：

1. 实行分配社会化，努力缩小居民的收入差距

瑞典政府利用税收政策、社会政策以及扩大对公共部门的投资政策对社会财富进行重新分配，达到缩小贫富差距的目的。瑞典政府十分重视国民收入分配的社会化，以期实现收入均等化的国民收入再分配的目标。实行收入均等化的主要措施就是实行累进所得税和举办社会福利事业。瑞典的高税收是举世闻名的，个人所得税的最高税率达到 67.6%，税收占国民生产总值 50% 以上，远远高于其他发达国家的水平。瑞典的政府支出中，社会保险、教育、住房、劳动市场等社会福利事业所占比例很大。通过国民收入的再分配，瑞典政府基本实现了缩小收入差距和财富差距的目标。

2. 完备的社会福利制度

在瑞典从出生到老年可以享受到终生福利。瑞典的社会福利制度十分完备，概括起来包括以下几个方面：一是养老金制度。对 65 岁以上的老人实行退休和养老制度。退休养老金包括基本退休金和补充退休金。二是医疗保险制度。它包括三个部分，即医疗补助，一家人只要将有正式收入的家庭成员收入的 12.8% 缴纳医疗保险税，全家人就可享受免费医疗待遇；疾病津贴，劳动者因病不能上班时可享受该津贴；产妇津贴，这是对生育孩子和养育孩

子家庭的补贴。三是住房津贴。这是根据每个家庭的收入、抚养孩子的数量和老年人情况由中央政府、市政府给居民提供的津贴。四是失业保险和津贴。除此之外还有对16岁以下儿童的家庭补贴以及中小学免费教育制度等。

3. 政府对私人企业的财政支持

瑞典政府十分强调运用财政手段对私人企业予以扶植。财政支持包括两个方面，一是政府有针对性地向亏损企业提供补贴，也向中小企业和出口企业提供补贴；二是对特别项目和产品提供特种补贴。

（三）日本的宏观调控模式

日本政府以强有力的财政政策、经济计划和产业政策对经济进行干预，人们将日本的宏观调控称为政府主导型的宏观调控模式。

1. 财政投融资政策

日本的财政政策是有限分权制，即地方掌握的事权和财源以不妨碍政府的宏观调控为限度；同时，中央虽然保持对财政的控制，但又不包揽地方事权。日本的财政政策由税收政策、财政支出政策和公债政策构成。日本除了利用财政补贴、税收等手段以及向私人经济部门和企业提供短期、中长期贷款等活动外，还采取具有日本特点的财政投融资政策。这是日本政府通过公共金融机构为公共基础设施和需要扶植的民间产业筹资、融通资金以及直接进行投资的金融活动。资金来源有四个渠道，即产业投资特别会计、大藏省管理的资金运用部资金、邮政部门控制的简易保险资金和政府担保的债券和借款。这笔资金随着国家调节市场经济的不断加强而日益增加。

2. 具有诱导性的经济计划

日本的计划分为中长期计划、年度计划、国土开发和地区开发计划。日本的经济计划具有以下几个特征：第一，基本上是诱导性的。计划的宗旨是指明经济走向，表明政府的政策主张，向企业提供信息，协调多方面的利益，统一各界认识。日本的计划虽然不具有法律上和行政上的约束力，但政府的诱导性非常强。政府在制定计划目标的同时，还制定相应的政策手段体系。私人企业可以根据政府提供的经济预测来确定投资和经营方向，也就是说政府制订的经济计划为企业经济活动提供了比较真实的经济信息，对企业有较高的参考价值。同时，政府常常以官助民办的行业组织作为联系企业的纽带，对企业实行行政指导，并在指导的过程中辅之以必要的经济手段，根据企业接受计划的程度给予奖惩。第二，具有较大的灵活性。日本政府根据不断变化的新情况对原计划适时进行修订。第三，经济计划的重点放在公共部门。

3. 有效的产业政策

产业政策是日本政府干预经济的一个重要方面。日本政府通过经常的、全面性的行政指导方式来实现产业政策目标。日本的各个经济行政机构都可以对民间企业进行行政指导，但对企业最具有影响的是通产省。指导的方式有：其一，劝导和说服。通产省根据国内外经济情况的变化提出产业发展的中长期目标以及许多具体措施如国家提供低息贷款和税收优惠，诱导民间企业投资和经营。其二，政府与企业的协商制度。这里的企业主要是指具有垄断性的大财阀，他们掌握着日本的经济命脉。第二次世界大战之后，日本经历了产业复兴阶段、产业合理化阶段、产业振兴阶段、产业结构高级化阶段、产业结构知识密集化阶段和

产业结构高度化阶段。战后日本的复兴和强大与产业政策有着密切关系。

（四）法国的宏观调控模式

法国是战后西方国家中推行国家计划调节的典型。人们将法国的宏观调控称为政府指导性计划调节模式。作为政府干预和调节经济的手段，法国的宏观经济计划主要有两方面的功能：一是提供国家未来几年经济发展信息，为垄断资本集团决策时参考；二是通过实施一套相应的政策措施促进经济增长和社会公平。

法国政府对市场经济的计划性调节，有以下几个突出特点：

1. 坚持以市场经济为基础，计划调节与市场调节相结合

国家计划不是要取代市场机制的作用，而是在市场经济的基础上发挥计划调节的功能。利用计划指导经济发展，减少市场的盲目性，促使部门、地区和企业经济活动按照国家规定的方向发展，确保国民经济的“稳定”、“协调”和“社会和谐”，从中“求取高速增长”是法国计划追求的最终目标。

2. 计划调节的指导性质

法国政府实行的是指导性计划，即政府在制订经济计划时，只是规定一些中期指导性指标如中期的国家发展战略和目标、经济发展方向、宏观经济的一些总量指标、部门发展的先后主次以及为实现这些目标应采取的政策。通过中期计划对私人经济和企业活动实行间接调控。

3. 计划的时间和内容的灵活性

法国计划的时间是不固定的，短的只有 2 年时间，长的有 6—7 年。计划内容也根据国民经济发展情况而不断调整。如在 1947 年至 1960 年的三个中期计划中，法国政府把复兴经济和加快工农业发展作为指导性指标；在第四至第六个计划中，法国政府把工业现代化和增强对外竞争力作为主要目标；在第七至第九个计划中，把发展高新技术产业作为主要目标；在第十个计划中把促进经济稳定发展作为指导性指标。计划的内容不仅包括经济增长目标，从第四个计划期开始把社会发展如收入分配、就业、物价、住房、社会保险、科研、文教和生态环境也列入了国家计划。

4. 计划的协商性

法国政府有高效率的计划总署进行计划的组织和编制。为使计划反映不同社会利益集团的要求，法国还成立了由社会各界的经济学家组成的计划工作委员会，下设几十个专门委员会，讨论中央提出的方针政策，协商和起草本领域的计划。特别是从 20 世纪 80 年代初期开始，法国还对计划体制进行改革，通过改革使法国的计划更加体现战略性；加强了计划编制的民主基础和议会监督；向地方放权，加强区一级的地位和作用；推行计划合同制，由直接调控向间接调控转变。

二、主要市场经济发达国家的宏观调控经验

（一）竞争性的市场经济必须与政府的宏观调控相结合

凡是实行市场经济的国家，都有政府对市场经济的宏观调控。到目前为止，还没有发现哪一个国家的政府不干预经济运行的。当然市场经济条件下政府的宏观调控与传统的计划经济是完全不同的，世界各国即使以自由放任为基础的市场经济国家，也有政府的宏观调

控。宏观调控的对象是市场，其目的是为了弥补市场的不足，无论是德国的反托拉斯法，还是法国的经济计划，通过政府的干预不是取消了竞争而是保护了市场竞争，弥补了市场缺陷。其手段是经济的、法律的和必要的行政手段。而在传统的计划经济体制下，政府直接干预的对象是企业行为；目的是使企业行为符合政府意志；手段以行政指令为主。

（二）各个国家政府的宏观调控都是建立在市场机制充分发挥作用的基础上

无论是奉行自由竞争的美国，还是实行国家强有力干预以政府主导著称的韩国，都把政府对市场的干预置于市场机制充分发挥作用的基础上。国家的宏观调控建立在市场经济规律的基础上，是保护市场，而不是要取代市场。近半个世纪以来，不少国家也在对政府管理体制和方式进行改革，目的也是要充分发挥市场的作用。

（三）经济和社会发展计划不具有强制性

不少国家也制订了经济和社会发展计划，但都具有指导性而非强制性，而且即使是国家的计划也是灵活的，可以根据变化了的情况适时地进行调整。计划的内容不仅涉及经济，逐步地把社会发展指标也纳入计划的内容。

（四）不同时期、不同国家宏观调控的目标和手段各不相同

宏观调控的目标主要是根据一个国家在一定时期遇到的主要问题而制定，有时是刺激经济增长，有时又是防止通货膨胀。与此相适应，宏观调控的方式也在不断地变化，如有时表现为扩张性的财政和金融政策，有时表现为紧缩性的财政和金融政策。

（五）把宏观调控纳入法制轨道

许多国家宏观调控政策都是建立在法制轨道基础上，任何一项经济政策，通常由政府提出，经过充分的可行性论证，再提交立法机构审议。通过以后，就以立法形式确立下来，以保持宏观经济政策的严肃性。

第四节　我国宏观经济调控的改革和发展

一、20 世纪 90 年代以来的宏观调控

进入 20 世纪 90 年代，伴随着经济的高速增长出现了比较严重的通货膨胀，面对再次过热的国民经济，党中央、国务院及时加强了宏观调控，经过三年的努力，1996 年终于成功实现经济“软着陆”，经济增长幅度回落到 9.6%，通货膨胀率降到 6.1%；1997 年进一步巩固“软着陆”的成果，实现了“高增长、低通胀”；1998 年由于国内遭遇百年不遇的特大洪涝灾害和亚洲金融危机的影响，使本应再次回升的经济出现了新变化，经济存在振荡衰退、大幅下滑的危险，对此，党中央、国务院果断地做出以扩大内需为主、促进经济发展的重大决策，采取了一系列切实可行的措施，避免了我国经济可能出现的大幅下滑局面。2003 年至全球金融危机之前，我国迎来了新一轮经济周期增长阶段，经济发展出现了局部过热，国家在 2005 年实行了“双稳健”的宏观调控政策，以应对投资增长过快、流动性过剩等问题。自 2008 年以来，面对百年罕见的国际金融危机冲击，国家果断实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，成功地扭转经济增速的下滑趋势。而在“十二五”开局之年，面对新的经济形势，国家将实行积极的财政政策和稳健的货币政策，以巩固和扩大应对国际金融危机冲击的成果，促进

经济长期平稳较快发展。

（一）“八五”时期的“软着陆”

在“八五”初期，面对涨价、抢购、挤兑以及经济秩序混乱等所带来的严重影响，党中央、国务院果断采取措施对经济全面进行治理整顿，把稳定通货、物价作为宏观经济政策调控的首要目标。采取的主要措施归结为：加强和稳定农业基础，控制固定资产投资的过快增长，采取适度从紧的宏观经济政策，尤其是总量控制、结构调整和改进调控方式等经济政策。在财政政策方面，通过税制改革、清理预算外资金、增收节支等手段，将财政赤字控制在预算规模之内。在货币政策方面，中国人民银行运用多种手段改进金融调控方式，注重对货币供应量进行调整，改变货币供应量增长过快和货币结构不合理的局面，一是针对外汇储备增加引起人民币外汇存款不断增加的情况，采取“对冲”措施，相应大量收回中央银行再贷款，以减少基础货币投放；二是针对广义货币供应量增长幅度较低，企业流动性支付较弱等情况，通过两次利率下调，调整了货币结构；三是通过控制固定资产和消费基金的过快增长，在农产品收购资金大幅度增加的情况下，将现金发行控制在预定的调控目标之内，为抑制通货膨胀创造了条件。这个时期宏观调控的效果是：经济实现“软着陆”，既降低了通货膨胀率，又保持了经济持续、快速、稳定增长。

（二）“九五”时期及“十五”时期的扩大内需

这个时期，由于国内特大洪涝灾害和亚洲金融危机的影响，加上体制转轨、经济转型和经济国际化进程加快，国内商品供求矛盾逐步由卖方市场转向买方市场，需求不足的问题成为主要矛盾。根据这一形势的重大变化，党中央、国务院及时调整宏观调控政策，由“适度从紧”、“稳中求进”转向了“扩大内需”。主要采取了积极的财政政策和稳健的货币政策。积极财政政策的核心内容是增发长期建设国债，扩大政府支出，加强基础设施建设。在连续实行五年的积极财政政策过程中，又推出了一些其他配套的政策，使得积极财政政策内容更加丰富，如：增发国债用于企业技术改造贷款贴息；调整收入分配政策，提高国有企业下岗职工、失业人员以及城镇居民最低生活保障对象等低收入者的生活水平，增加机关事业单位职工工资和离退休人员的养老金；提高部分产品出口退税率，加大退税力度，支持出口；国债投资向中、西部倾斜，支持西部大开发；等等。除此之外，财政政策方面，还进行了分税制和税制改革，加强预算外资金的管理，加快“费改税”步伐，扩大中央财政收入，强化转移支付制度，加大对社保基金的支持。在货币政策方面，主要是执行稳健的货币政策，强化中央银行宏观调控能力，中央银行停止向财政透支，中央银行的货币政策目标是稳定币值、支持增长，对内保持物价稳定，对外保持汇率稳定。通过取消贷款规模限额管理，代之以资产负债比例管理，注重运用存款准备金、再贴现、再贷款等多种手段对货币供应量的调节，灵活运用利率手段，积极试点公开市场业务；发行特别国债充实银行资本金，降低不良资产，防范金融风险。这一时期宏观调控取得了明显效果：既成功地抵御了亚洲金融危机和自然灾害的不利冲击，又有效地克服了世界经济衰退带来的困难，国民经济保持了持续稳定快速增长，宏观调控也积累了防止通货紧缩的经验。

（三）“十五”后期的局部过热调控

在国家总的扩大内需政策的作用下，自 2003 年以来，经济运行中出现了房地产投资过热的趋向，钢铁、水泥、电解铝、汽车等行业也出现了重复建设的现象，针对这些新情况，中国

人民银行自2003年9月以来连续三次调高了商业银行的存款准备金率，并允许其在一定范围内提高贷款利率，以控制贷款增速过快。商务部降低了企业出口退税率。国务院还适当提高钢铁、电解铝、水泥、房地产开发行业固定资产投资项目资本金比例。进入2004年以后，中国市场上钢材和电解铝价格终于大幅下跌，房地产投资增幅下降较明显，贷款增速下降明显，新开工项目得到初步控制。这是在新一轮经济周期上升阶段中，针对局部行业过热进行的调整。但经济局部过热的势头还没有完全控制，所以央行在2004年下半年还明确提出稳健货币政策的近期取向是适度从紧，表示将通过控制货币信贷过快增长、加强信贷结构调整等手段来坚决遏制投资过热，有关部门也联合发文，把禁止或限制投资的项目扩大到机械、石化、轻工、纺织、医药、印刷等行业。到了2005年，国家开始实行“双稳健”的调控政策。

（四）“十一五”时期的适时调控

“十一五”规划是党中央提出科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想后编制的第一个五年规划。“十一五”前期，针对投资增长过快、贸易顺差过大、流动性过剩，以及结构性、输入性物价上涨等问题，政府采取正确的政策措施，有效防止了苗头性问题演变成趋势性问题、局部性问题演变成全局性问题。“十一五”后期，面对百年罕见的国际金融危机冲击，党中央和国务院沉着应对，科学决策，果断实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策。坚持实施一揽子计划，大规模增加政府支出和实行结构性减税，大范围实施重点产业调整振兴规划，大力推进自主创新和加强科技支撑，大幅度提高社会保障水平。坚持扩大内需的战略方针，采取鼓励消费的一系列政策措施，增加城乡居民特别是低收入群众收入，消费规模持续扩大，结构不断升级。实施两年新增4万亿元的投资计划，其中，新增中央投资1.18万亿元，保障性安居工程、农村民生工程和社会事业投资占43.7%，自主创新、结构调整、节能减排和生态建设占15.3%，重大基础设施建设占23.6%，灾后恢复重建占14.8%。政府投资引导带动社会投资，国内需求大幅增加，有效弥补外需缺口，较短时间内扭转经济增速下滑趋势，在世界范围内率先实现回升向好，既战胜了特殊困难、有力地保障和改善了民生，又为长远发展奠定了坚实基础。

（五）“十二五”规划的新特点

“十二五”是全面建设小康社会的关键时期，也是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。巩固和扩大应对国际金融危机冲击的成果，是“十二五”时期的重要任务。规划要求处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，增强针对性和灵活性，提高宏观调控的科学性和预见性，防范各类潜在风险，避免经济大的起落。把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来，加强各项政策协调配合，促进经济平稳较快发展。规划同时要求继续加强和改善宏观调控，保持价格总水平基本稳定，把短期调控政策和长期发展政策结合起来，坚持实施扩大内需战略，充分挖掘我国内需的巨大潜力，加快形成消费、投资、出口协调拉动经济增长的新局面。另外，“扩大内需”首次在规划中成为独立章节；同时，作为拉动经济发展的三驾马车之一，“消费”也首次被提到了第一的位置。

二、进一步加强和完善宏观调控

20世纪90年代以来我国宏观调控的过程表明：我国对经济形势的总体把握是成功的，

具备和积累了比较成熟的经济调控能力和经验，但是，短期内经济的频繁波动也暴露出了我国在经济管理体制和政府职能改革方面存在一些滞后和弱点。因此，随着市场经济的进一步发展，我们必须进一步加强和完善宏观调控。

（1）进一步健全国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。应当从经济预测与规划、政策研究与方案设计、决策程序与责任制度、机构合理精简与提高效能等方面，进一步改进和完善宏观管理体系。宏观调控水平的提高，离不开决策的科学化、民主化和政府公职人员知识的更新、素质的提高，这些都需要以相关的制度创新来统领，如政府公共信息披露制度、公共财政管理制度、政府项目可行性论证制度、公职人员考试与考核制度，等等，需要积极建立、发展和完善。

（2）积极探索政府调控方式的创新。财政投融资、贴息、信用担保等与市场兼容的政策倾斜做法，是在向间接调控为主的宏观管理体系转变中应当特别重视的方式方法创新，应当积极探索，逐步健全。在不少“准公共品”基础设施建设项目中，还应试验和推行 BOT、TOT 方式，引入民间资本和外国资本，这样一方面可以发挥政府财政资金“四两拨千斤”的乘数效应，另一方面可以促进市场经济内生性力量的成长和壮大。同时，在我国继续实施积极财政政策的过程中，应着力将阶段性的反周期操作与长远的、更具根本性的经济结构调整和体制改革深化，紧密地结合起来，以谋求通过化解深层矛盾支持经济的长期持续稳定增长。下一步，还应审时度势考虑引入多样化的政策手段，如必要的结构性税收减免和税制改进，以及积极稳妥的金融市场化措施。

（3）高度重视收入分配方面的问题，力求通过统筹兼顾的宏观管理与调控，实现经济平稳增长与社会全面发展的和谐统一。收入分配问题的存在和收入分配差距的扩大是实行市场经济体制国家的普遍特征，同时又是必须认真面对和有效处理的重大问题。收入分配实际上包括两个问题，一是收入分配不公，二是收入差距过大。这两个问题既有联系，又有不同。收入分配不公更多的是强调收入分配机会和过程的不平等，而收入分配差距过大更多的是反映收入分配结果的不平等。收入分配不公在很大程度上导致了收入分配差距过大，并使这个差距不断加大。现阶段收入分配不公问题主要表现在三个方面，利用行政权力进行“权钱交易”；依靠行政垄断获得垄断利润；造成机会的不均等获得不平等收入。这三个问题引起的收入分配不公，都是政府的不当行为造成的，亟须政府进行自我完善，建立健全市场化的收入分配制度。正确处理收入差距主要是推进社会保障体系的完善，为低收入者提供“低保”、完善收入调节机制、控制过高收入以及正确选择调节收入差距的公共政策等。

（4）按照市场经济的客观要求切实转变政府职能，合理界定各级政府的职能边界，纠正政府职能以往的越位和缺位。其中的重点内容包括：政府从一般竞争性领域退出，以维护市场规则、提供公共产品和公共服务为己任；实质性地推进行政审批制度改革，清除各种不必要的行政规制，提高政府机关办事效率，为不同所有制、不同经济成分的各类企业创造公平竞争的市场环境，促进国内统一大市场的发育和成长；加快社会保障体系的建设，为社会中的低收入阶层和弱势群体构筑基本生活保障的安全网；调整和加大对农业、科技、教育、卫生、生态环境保护等方面的政府指导、支持力度，追求经济、社会协调的可持续发展。

（5）突出供给管理推进结构调整。鉴于中国现阶段经济发展与体制转型的特点，结构性失衡问题非常突出，需求管理局限性尤为明显。因此，要通过供给面的管理推进结构调

整。在未来宏观调控中突出供给管理，就意味着调控当局要更多关注供给面，特别是供给面的结构与效率。这就要求：首先，从供给面看，调整结构应从优化投资结构入手。投资结构是抓手，它会带动产业结构与需求结构的调整。其次，推进价格和财税改革，提供有利于结构调整的激励机制。结构调整尽管需要政府的引导，但更重要的是依赖市场机制。最后，打破垄断，增加有效供给。当前经济中，一方面存在着大量的产能过剩，另一方面也存在着供应短缺的情况。因此，要打破垄断，加强竞争，淘汰落后，这样才有利于增加有效供给。

[复习思考题]

一、名词解释

宏观调控　经济周期　经济波动　需求管理　供给管理

二、简答题

1. 在市场经济条件下，宏观调控的主要特征有哪些？

2. 为什么说现代市场经济都是由政府进行宏观调控的经济？

3. 经济周期的阶段性特征是什么？

4. 试分别用消费不足成因理论、投资过度成因理论、技术创新成因理论、纯货币成因理论分析产生经济周期的原因。

5. 现阶段我国宏观调控的主要目标是什么？

6. 政府进行宏观调控的主要政策工具有哪些？

三、论述题

1. 试从经济周期及其成因理论说明政府干预经济的必要性。

2. 中外市场经济国家宏观调控模式的比较分析及借鉴。

案例

把握好宏观调控的方向重点和力度

今年上半年，我国经济平稳较快发展，夏粮丰收，工业增长态势良好，服务业发展加快，财政收入大幅度增加，城乡居民收入有一定提高，价格调控总体有效，经济运行态势总体良好。但是，经济发展中的一些深层次矛盾依然存在，还出现了一些值得重视的新情况、新问题，如高耗能产业发展速度加快，供电紧张矛盾加剧；小企业、微型企业经营环境趋紧；居民收入增长速度低于财政收入增长速度，低于企业利润增长速度，也低于 GDP 增长速度；物价上涨幅度趋缓的基础还不牢固，存在反弹的可能；等等。做好下半年经济工作，需要正确判断经济形势，把握好宏观调控的方向、重点和力度，处理好速度、结构、价格之间的关系。

正确判断经济形势，把握好宏观调控的方向

目前，社会上对我国经济状况和下半年经济走势有许多议论。有人认为，我国经济正朝硬着陆的方向发展，而且认为这是必然趋势，不可阻挡；有人认为，我国经济有可能出现二次探底；也有人认为，我国经济出现了滞胀的征象；甚至有人认为，我国经济已经出现了滞胀。对这些意见应该高度重视，但绝不能轻信。今年上半年，我国经济增长速度虽然有所回落，

但不存在二次探底的问题，也不存在硬着陆的问题。

在国际金融危机冲击下，我国2008年四季度和2009年一季度经济增长速度分别下探到6.8%和6.1%的低点。很显然，说二次探底应该是指GDP的增速降到7%以下。今年上半年，我国GDP的增速达到9.5%。

据一些国内外知名研究机构预测，今年我国GDP的增速虽然会比去年有所回落，但仍有望达到9.3%左右。从季度看，第一、二季度GDP的增速分别为9.7%和9.5%，预计今后两个季度GDP的增速也会保持在9%左右，不可能出现二次探底的问题。

硬着陆是一些经济学家对某个经济体的经济从过热急剧转变为过冷的一种形象说法，今年我国经济也不会出现这种现象。从年度看，去年我国GDP增速为10.3%，如果今年我国GDP的增速达到9.3%左右，就只比去年回落1个百分点；从季度看，今年一季度我国GDP同比增长9.7%，二季度增长9.5%，从去年第三季度到今年第二季度已经连续4个季度保持在9.5%至10%之间，即便第四季度的增速降低到9%左右，回落的幅度也只在1个百分点左右；从月度看，三次产业中对GDP贡献最大的是第二产业，而第二产业中规模以上工业企业增加值从1月的14.1%回落到5月的13.3%，只回落了0.8个百分点，6月还出现了反弹，增速达到15.1%，而且从去年6月到今年6月规模以上工业企业增加值增速一直保持在14%左右，预计今年下半年仍会保持这种态势。可见，工业增加值和GDP回落的速度是缓慢的、合理的，并不会出现硬着陆的问题。

那么，我国经济是否出现了滞胀呢？回答是否定的。滞胀，全称为停滞性通货膨胀，是西方一些经济学家解释上世纪70年代美国经济出现的一种特有现象时使用的一个概念。当时由于发生世界石油危机，石油价格大幅度上涨，美国经济增长速度大幅度下降，失业增加，物价却上升很快。经济学家使用这个概念时一般会强调两个前提：一是经济增速降到潜在的GDP增速以下甚至停止增长，物价快速上升且居高不下；二是这种现象一般要持续数年，而不是短期性的波动，如美国上世纪70年代石油危机后这种现象就持续了10年左右。

许多经济学家测算，我国潜在的GDP增长率在8%左右。所以，“十二五”规划纲要把经济增长的预期目标定为7%，年度预期目标定为8%。预计今年我国GDP的增速还会保持在9%以上，仍在合理的增长区间内。经济增速从10%以上回落到9%左右是高位上的回落，属于正常波动，不存在经济增速大幅度下降的问题。当前我国物价虽然偏高，但也属于正常波动。而且，无论是经济增长速度下降还是物价上涨，都还没有迹象表明它们会长期持续下去。因此，那种认为我国经济已经出现滞胀的观点是站不住脚的。

综上所述，我国经济受到国际经济形势的影响，受到资源、环境的约束，受到物价上涨的压力，经济增长速度适度回落是正常的，也是可以接受的。目前的经济增长速度并不算低，而且经济增长的动力还很强劲。上半年固定资产投资同比增长25.6%，社会消费品零售总额同比增长16.3%，出口同比增长24%。如不注意，经济增长速度和物价上涨还有出现反弹的可能。所以，当前宏观调控的方向不是放松调控促增长、防止二次探底和经济硬着陆，而是使经济增长速度在适度回落中逐步趋稳，最好能保持在8%至9%之间，从而为治理通货膨胀、调整经济结构、转变经济发展方式创造良好的宏观环境。

我们不能再重复过去一热就紧、一紧就叫、一叫就松、一松又热的怪圈。过快的经济增长速度压不下来，调整经济结构和转变经济发展方式就很难取得实质性进展，经济发展中的

一些深层次矛盾就会更加尖锐，不利于深化改革，进而还会影响经济长期平稳健康发展。

突出宏观调控的重点，千方百计稳定物价

中央把稳定物价总水平作为今年宏观调控的首要任务，这个决策是非常正确的，并且经过几个月的努力已经初见成效，物价快速上涨的势头得到一定程度的抑制。但经济发展形势表明，宏观调控的重点仍不能改变，稳定物价仍然是宏观调控的首要任务。目前物价总水平仍在高位运行。上半年居民消费价格上涨5.4%，除1、2月保持在4.9%的水平外，其余4个月都在5%以上，其中6月创今年最高水平，达到6.4%。今年下半年物价涨幅虽然有可能趋缓，但全年仍可能达到5%以上。今年上半年，工业生产者出厂价格总水平平均上涨7.0%，6月份达到7.1%。物价上涨的压力没有大的缓解，又出现了一些新现象。在居民消费品方面，价格呈现普遍上涨态势。据国家统计局公布的数据，纳入消费品价格指数统计的39项主要商品类别中，1—5月月度价格环比上涨的分别为32项、31项、29项、33项、33项。

从月度环比看，消费品价格涨幅趋缓，但6月出现反弹，比5月升高0.3个百分点，食品价格上升0.9个百分点，其中新涨价因素扩大了0.4个百分点，特别是猪肉价格上涨很快，6月比5月上涨11.4%。这说明价格上涨幅度趋缓的基础还不牢固，稍微放松就会出现反弹。而且3月到5月，非食品类价格环比上涨加快，对价格总水平上涨的影响增大。造成物价快速上涨的主要因素没有大的变化，稳定物价面临很多挑战。

一是流动性过剩问题并未根本改变，因长期外贸顺差多发的货币和2008年、2009年投放的大量贷款还需要较长时间进行消化，美国实行量化宽松货币政策造成的全球性流动性过剩对我国还在发生影响。二是我国农业的基础不牢固，农业劳动生产率低，农畜产品的商品率低。我国人口多，对农畜产品的需求旺盛，农畜产品的供需矛盾将长期存在，价格必然呈上升趋势；如遇大的自然灾害，这种供需矛盾更加突出，价格也会加快上涨。此外，农业生产资料和劳动力成本的上涨也在推高农畜产品的价格。三是成本上升仍是推动价格上涨的重要因素。提高居民收入在国民收入中的比重、提高劳动报酬在初次分配中的比重是国家既定的大政策，随着这一政策的逐步落实和劳动力人口增速的下降，职工工资必然呈上涨趋势；推进价格改革，理顺不合理的价格关系，也会增加部分企业的产品成本；今年上半年受宏观调控暂缓涨价的部分商品和服务，随着经营成本的上升，下半年可能进行调价，增加新的涨价因素。四是输入性通胀压力仍然很大。原油、铁矿石、粮食、油料、棉花等大宗进口商品的价格仍在高位波动，推高国内商品的价格。

增强宏观调控政策的协调性，掌握好调控力度和节奏

当前，我国经济发展又到了一个关键时刻。如何既坚持宏观调控的方向、突出宏观调控的重点、保持宏观调控的连续性，又掌握好宏观调控的力度、节奏，需要认真研究、审慎决策。今年以来，央行已经连续6次提高存款准备金率，3次提高银行基准利率，力度很大，对控制经济过快增长、抑制通货膨胀起到了重要作用。央行出台的紧缩银根政策，有的已经显现出效果，有的要在今后几个月逐步显现出效果。积极的财政政策对缓解国际金融危机对我国经济的影响、促进经济结构调整、改善民生起到了重要作用。

目前，国际经济走势还面临许多不确定因素，美国经济恢复乏力，日本经济由于受地震、海啸、核事故的影响复苏受阻，欧洲一些国家的主权债务危机还在发展，主要发展中大国面临通胀压力。这些问题必然对我国经济产生不利影响。因此，下半年宏观调控政策应该以

稳为主。第三季度可以静观其变，在第三季度结束后再对宏观调控政策的效果进行全面评估，并决定是否进行微调。

经济增长速度回落到8%到9%之间，通货膨胀率降到4%左右，宏观经济政策就应该保持中性。解决当前经济中的问题，需要进一步增强宏观调控政策和手段的协调性。应把宏观调控与深化改革结合起来，增强各种宏观经济政策和调控手段的协调性，提高其有效性。加强财政政策和货币政策的协调、配合。

改变过去偏重需求方调控、忽视供给方调控的情况。逐步改变货币政策偏重利用存款准备金率手段、忽视利用资金价格手段的情况，特别在当前仍是负利率的情况下，应积极推进利率市场化改革。改变积极财政政策偏重扩大政府债务、增加政府投资，而相对忽视税制改革、减轻企业税负的情况。在调控手段的运用上，改变偏重运用行政性办法的一些做法。某些行政性办法表面上看起来见效快，实际上掩盖和积累了矛盾，会带来不良后果，不宜过多采用、长期采用。

（案例来源：《人民日报》，2011年8月5日。）

[思考题]

1. 试结合该案例，分析我国宏观调控的方向和力度。

2. 试结合该案例，谈谈在当前形势下我国政府应如何发挥宏观调控职能来稳定物价。

3. 试结合该案例，分析随着市场经济的进一步发展，我国政府如何进一步加强和完善宏观调控。

第四章 政府微观规制原理

[学习目标]

1. 了解政府微观规制的基本概念和国际上政府规制的发展历程
2. 熟悉政府微观规制的相关理论
3. 掌握政府微观规制的特点、分类及领域
4. 明确我国政府规制改革应坚持的基本原则和思路

[开章引言]

和宏观调控一样，微观规制也是政府的一项重要经济职能。近年来，我国的规制改革呈现出经济性规制放活、社会性规制从紧的特点。2010 年中央政府工作报告指出，“进一步减少、简化行政审批，坚决清理和取消不合理收费”，从而“促进中小企业发展”，从中明显可见我国政府放松经济性规制的政策趋势。而 2011 年发生的双汇“瘦肉精事件”与玉米热狗肠“食品门”、山西老陈醋“勾兑”事件等再次引发了人们对于食品质量状况的担忧，频发的食品问题、矿难事故和污染事件使加强社会性规制成为必然。如何既盘活经济又保障社会的和谐、安定、公平，已成为当前我国政府规制改革面临的重大课题。

第一节 政府微观规制的理论基础

政府微观规制是指借助有关法律和规章直接作用于企业，规范、约束和限制企业的行为。就发达国家而言，系统的政府规制理论的形成晚于宏观经济理论，然而，在政府干预经济的政策体系中，政府规制政策却早于宏观经济政策。宏观经济学和宏观经济政策诞生于 20 世纪 30 年代，当时资本主义世界的经济大萧条，催生了凯恩斯主义，并长期成为发达市场经济国家制定经济政策的依据，甚至当凯恩斯主义无力解释 20 世纪 70 年代经济滞胀现象而衰落后，发达市场经济国家仍然执行着“没有凯恩斯主义的凯恩斯政策”。20 世纪 80 年代后，宏观经济理论有了长足发展，产生了缤纷繁杂的宏观经济学流派。与宏观经济政策出现相比较，发达国家政府规制政策的出台要早得多。1887 年，美国国会通过《州际商业法》，并根据该法律成立了州际商业委员会，这是美国历史上第一个独立的联邦经济规制机关。随后，发达国家政府加强微观规制的政策延续数十年，然而，政府规制的理论研究却长期裹

足不前，直到20世纪70年代末80年代初，在众多学者的努力下，才形成了政府规制的系统理论。

与发达国家不同，中国的政府宏观调控，不论是理论还是政策，都先于政府规制。自1978年改革开放以来，中国政府和学术界长期重视宏观调控，忽视政府规制，因而，中国的宏观调控理论和政策的研究起步早，政府规制的理论和政策的研究起步较晚。概括来说，中国学术界对于国内政府规制理论和政策的研究大体经历了三个阶段：第一阶段是20世纪80年代末90年代初，国内学术界开始翻译和介绍外国的政府规制理论和著作，属于政府规制理论引进阶段；第二阶段是20世纪90年代中后期，研究国内垄断产业阶段，主要集中于研究民航、电信、电力等产业的经济规制政策；第三阶段是21世纪初，中国加入WTO后拓展了政府规制理论研究的领域，研究成果也日臻丰富。

当前，中国的政府规制理论呈现出如下特点：重经济规制，轻社会规制，几乎不论述行政规制（对规制者的规制）；在研究经济规制时，重垄断产业规制，轻竞争产业规制；认同简化规制者众，赞同强化规制者寡；数学化倾向明显，理论观点创新少。

尽管政府微观规制的理论研究涉及政府规制的各个环节和领域，但政府规制的理论基础无非是对其存在的合理性与必要性的探讨。在现代市场经济国家，作为政府规制对象的经济活动，涉及生产、交换、分配、消费等经济循环的全过程，并包括与此有关的金融、运输等。经济学认为，如此大量的政府规制，其存在的理论基础是市场失灵而导致的经济秩序的盲目无序发展和社会不公平现象。后来人们发现，市场本身并非尽善尽美，存在着缺陷。这种缺陷主要表现为：（1）交易双方存在信息不对称问题，这将导致交易成本的提高（花费成本获取对等信息），在极端情况下会使某个市场逐渐消失（放弃交易）；（2）外部性问题，这会导致市场对资源的配置缺乏效率，会出现具有负的外部性的产品供给过多，而具有正的外部性的产品供给不足的问题；（3）市场垄断问题，垄断者按照他的收益最大化来定价，这个价格可能远远高于边际成本，导致“资源配置非效率”，并且垄断还可能导致“生产无效率”。所以，市场失灵既是政府对经济实施宏观调控的基本理由，也是政府微观规制行为的理论基础。相对而言，垄断，特别是自然垄断、外部负效应和信息不对称是政府微观规制行为的直接原因。换言之，政府微观规制的主要目的是防止垄断或寡头滥用市场力量，纠正诸如污染之类的负外部性问题，矫正信息的不完全。

一、过度竞争与垄断理论

竞争与垄断是市场经济条件下两种常见的经济现象。根据西方经济学理论，在市场结构中，完全竞争市场能使资源得到最有效的配置和社会福利的最大化，但是，完全竞争市场在现实经济生活中很少见。而大多数是垄断，即单个或少数企业凭借自身的资本、经营实力和规模，控制一个或几个部门的生产与销售，从而获得高额垄断利润。事实上，阻碍市场优化资源配置的除垄断之外还有过度竞争行为。要避免和消除这两种经济行为，政府必须进行干预，以实现市场的有效竞争，也就是说，达到既能维持竞争又能产生规模经济效益的目标。

（一）过度竞争

竞争是市场发挥优化资源配置的基础，它推动着社会经济健康有序的发展。但是竞争

超过了一定的限度，即过度竞争就会损害竞争的作用，使资源得不到最优配置。过度竞争表现为以下两种现象：一是进入该行业的企业数量过多，超过了所能容纳的企业数量；二是存在退出壁垒，企业想退出该行业，但受多种因素制约，专用性固定资产、劳动力、产权等生产资源却不能顺利转移出去。过度竞争给经济的正常运行带来了许多不良影响，体现在：（1）大量厂商过度进入，导致重复建设、产业结构趋同化日益严重。结果造成地方保护和行业封锁，制约了资源在不同地区和行业的自由流动，不利于全国统一市场的形成。（2）难以对市场需求形成准确的估计，有损资源的合理配置。由于厂商数量过多，如果所估计的需求过高就会出现生产过剩、库存大量积压的现象。而退出存在壁垒，沉淀成本大，生产者将蒙受沉重损失。相反，如果厂商过低估计了市场的有效需求，大量生产设备闲置，又满足不了市场需求。（3）众多中小生产者为求生存必然会加大竞争成本，利润率下降，企业缺乏技术创新的资金条件，影响该行业的发展。在过度竞争市场上，厂商为了占有一定的市场份额，必将展开激烈的价格大战，为了促销而让利，造成厂商的利润下降甚至亏损，减少了投放到技术开发创新上的资金。（4）出现价格垄断。在过度竞争条件下，各企业对市场份额没有控制权，而且差距不大，某个企业降价而引致的价格大战会造成两败俱伤。于是，同一行业的少数大企业会结成价格联盟，以达到增加利润的目的，这就有可能严重侵犯消费者权益。

（二）垄断

1. 垄断的分类

导致垄断的因素很多，如专门技术、规模经济、营销策略、政府法律等。经济学家一般把垄断分为三类：

（1）自然垄断。自然垄断是规模经济造成的一种状况。规模经济是指某些行业有着生产量越大、平均成本越低的特点。邮电、通信、供水、供电、铁路等行业具有这一特点。这一特点决定了这些行业只有在一个企业生产的时候才是最有效率的。一般而言，自然垄断是自由竞争的结果。假定两家或若干家厂商同时进入具有规模经济的某一行业，由于市场千变万化，也由于厂商间的实力不可能完全相同，因此它们不可能完全平分市场份额，市场份额多的厂商的平均成本会低于其他厂商的平均成本，这样就可依靠价格优势在竞争中打败对手，把其他厂商挤出该行业，一旦自然垄断行业只剩下一个企业，别的企业就更不可能进来了，因为已进入的垄断企业产量大、成本低，其他想进入的企业难以与之竞争。从理论上讲，在自然垄断行业，只有一个企业时才能实现资源有效配置。若两个以上企业进入就无法达到资源有效配置。从这一角度讲，自然垄断行业应该只允许一个企业进入。但是若只有一个企业，又会出现垄断定价，垄断定价往往高于边际成本，造成资源配置无效率。同时，由于缺乏竞争，垄断企业没有动力进行技术改造、降低成本，这对社会来说也是一种损失。

（2）行为垄断。行为垄断多存在于寡头垄断市场（指少数几家厂商控制整个市场产品的生产和销售）。在这种市场上，垄断厂商们为了得到垄断利润，相互联合起来共同制定一个价格，即垄断价格，由于垄断价格高于边际成本，资源无法达到有效配置，消费者的利益会遭受损失。在这种情况下，西方国家一般通过反垄断法、反托拉斯法进行规制。

（3）法定垄断。法定垄断是指由于国家权力或通过专门的法律规定而形成的垄断，如专利法使享有专利技术的企业形成垄断。另外，政府还可通过进入规制只允许一家或几家企业经营某些市场业务而形成垄断。如许多国家的政府把电话服务、闭路电视、供电、供水

等通过合同的形式授予某个厂商独家经营，或者由政府直接经营，不许其他厂商进入。

2. 垄断的效率损失

垄断会造成资源配置的低效率。我们通过图 4-1 来分析。

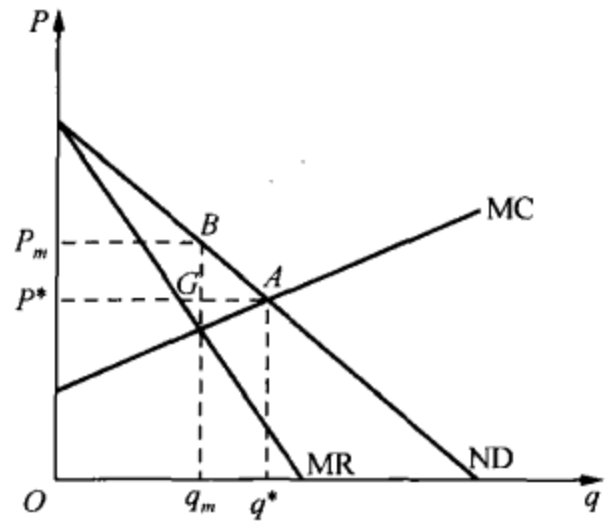

图 4-1　垄断和低效率

在图 4-1 中，横轴表示某垄断厂商的产量，纵轴表示价格，曲线 ND 和 MR 分别为该厂商的需求曲线和边际收益曲线，MC 表示该厂商的边际成本曲线（为简单起见，假定平均成本和边际成本相等且固定不变，即 AC = MC）。从图中可以看出，垄断厂商的利润最大化产量（MC = MR）是 q_m，在该产量水平上，垄断价格为 p_m，垄断价格高于边际成本。这时，存在帕累托改进的余地。

在该图中，垄断厂商的边际成本曲线与需求曲线 ND 相交于 A 点，这时产量为 q^*，价格为 p^*，在 A 点上达到了帕累托最优状态，因为在该点上，消费者为额外一单位产量愿意支付的价格等于生产该额外产量的成本。因此，q^* 是帕累托意义上的最优产出。由此社会福利净损失为区域 ABG（包括消费者剩余损失和垄断者限制生产而损失的利润），当然，垄断者之所以限产，是因为它能通过限产得到四边形 $p_m p^*$ GB 的垄断利润，但总体来看，在垄断条件下，虽然厂商能获得垄断利润，但消费者损失了消费者剩余，两者相抵，整个社会的福利遭到了净损失。

垄断导致低效的资源配置，这是政府干预的主要原因，垄断除了导致效率损失外，还有其他两个弊端。一是导致收入不平等。垄断被认为是导致收入不平等的主要原因之一。由于垄断企业能获取高于平均成本的价格，因此可获得长期经济利润。这些利润被公司股东和高级管理人员所占有，这些人成为高收入者。二是具有政治风险。在西方发达国家，大公司能够依靠其强大的经济实力向政府施加影响，使政府制定有利于大公司但不符合公众利益的政策，大公司能凭借其对政府的影响获得国防合同、关税政策倾斜和配额保护以及其他补贴和特权。

（三）竞争秩序的规制

无论是过度竞争还是垄断，都难以实现资源的最优配置。要使市场达到有效竞争状态，政府必须采取措施来规范竞争秩序，限制过度竞争和垄断行为。

1. 限制过度竞争行为

政府可以通过直接规制政策来制止过度竞争行为的产生，即对特定的行业和领域，政府借助相关法律赋予的权限，通过许可或认可的方式予以具体规范和制约。主要有以下几种

形式：

（1）提高进入壁垒。政府根据各行业的性质特点实施不同的准入限制。对事关国家安全和社会稳定的核工业、军工业、烟草、航空航天等行业实行特许经营制。对那些易于发挥规模经济效益的行业，如电信、金融、汽车、石化、电力等制定较严格的准入标准。通过限制新企业的进入，减少生产资源的无端浪费。

（2）降低退出壁垒。当某行业发展已成熟，厂商进入过多产生了过度竞争以后，许多厂商将面临亏损而难以生存下去的困境。政府应设法降低退出壁垒，使一部分厂商顺利退出。可以通过建立完善社会保障制度，使劳动力的退出有保障。同时，建立健全的市场体系，培育发达的要素市场，促进生产资源的合理流动。

（3）实施规模经济战略。政府支持企业规模的适度扩张，将过于分散的生产能力集中起来，提高规模经济的利用水平。

2. 限制垄断行为

由于垄断对竞争造成了极大的破坏力，各国政府都把反垄断作为干预经济政策的一个重要组成部分，同时也只有政府才能有效抑制垄断的产生，保持良好的竞争环境。政府干预垄断的主要方式是：

（1）制定和实施反垄断法。反垄断法是世界上大多数国家常采用的防范和制止垄断行为的政策，对垄断的产生有很强的约束力。第一部反垄断法于 1890 年产生于美国，即著名的《谢尔曼反托拉斯法》。虽然美国后来的反垄断法律随着经济形势的发展不断地修改，但是《谢尔曼反托拉斯法》的两个关键性条款构成了它们的基础。一条是定义何种经济行为是违法的，另一条是更加全面地禁止这种行为。由于反垄断法的颁布与实施在一定程度上缓解了资本主义发展中垄断与竞争相对立的尖锐矛盾，其他资本主义国家纷纷仿效，先后制定了与本国国情相符的反垄断法律。德国在 1909 年颁布了《禁止不正当竞争法》，1957 年又颁布了《反对限制竞争法》，法国 1930 年颁布了《竞争法》，英国在二战后也颁布了《垄断的合并委员会法》。

（2）对企业进行规制。政府对企业的规制是出于保障消费者合法权益的考虑，通过制定法规来控制垄断力量的可能滥用。政府规制包括经济性规制和社会性规制。

二、信息不对称理论

传统经济学理论的完全竞争模型的一个重要假定是完全信息，即假定在完全竞争市场上，市场的供求双方对于所交换的商品拥有充分的信息，所有与商品有关的信息都是完全公开的，生产者和消费者可据此做出正确的决策。显而易见，上述关于完全信息的假定并不符合现实，在现实经济中，更多的是市场交易者之间的信息不对称现象。所谓信息不对称，是指市场交易的各方所拥有的信息不对等，买卖双方所掌握的商品或服务的价格、质量等信息不相同，即一方比另一方占有较多的相关信息，处于信息优势地位，而另一方则处于信息劣势地位。

信息不对称问题是普遍存在的。例如，在产品市场上，市场交易各方——生产者、销售者、消费者所拥有的信息是不对等的，其中，生产者在其所生产的产品的质量、性能、成本状况等方面具有信息优势，销售者对于自己所经营的各种品牌、质量、可操作性、市场需求状况

方面与消费者相比也具有信息优势，而消费者对产品有关信息知道得最少，完全处于信息劣势。正因为如此，消费者在市场交易中常常处于弱势，被欺骗的现象时有发生。在保险市场上，也存在明显的信息不对称现象，以医疗保险为例，投保人对于自己的健康状况很了解，而保险公司却很难了解众多投保人的身体健康状况，在此，投保人处于信息优势地位，而保险公司则处于信息劣势地位。在劳动力市场上同样存在信息不对称现象。总之，在各种交易市场上，都不同程度地存在着信息不对称问题。

信息不完全带来许多问题。市场机制本身可以解决其中的一部分。例如，为了利润最大化，生产者必须根据消费者的偏好进行生产，否则，生产出来的商品就可能卖不出去。生产者显然很难知道每个消费者的偏好的具体情况。不过，在市场经济中，这一类信息的不完全并不会影响他们的正确决策——因为他们知道商品的价格。只要知道了商品的价格，就可以由此计算生产该商品的边际收益，从而就能够确定它的利润最大化产量。但是，在很多情况下，市场的价格机制并不能够解决或者至少是不能够有效地解决信息不完全问题。信息不对称会导致市场失灵，带来逆向选择和道德风险问题，在这种情况下，可能需要政府进入市场。

（一）逆向选择问题

所谓逆向选择，简单地说就是由于信息不对称，市场交易双方中的一方比另一方知道的信息少，因而承担了较高成本的现象。有关逆向选择问题的经典论述首推美国加利福尼亚大学的乔治·阿克洛夫在1970年发表的著名论文《次货市场：质量不确定性与市场机制》。在这篇经典文章中，作者设计了一个旧车市场模型。在旧车市场上，每个卖主都知道每辆车的真实质量，但买主只知道车的平均质量，只愿意按照平均质量支付价格。这样，车的质量优于平均质量的卖主由于不会同意按平均价格卖出而退出交易市场。这样，旧车市场上的车的平均质量会下降，价格也降低，车价的降低迫使更多的质量较好的车退出旧车市场。劣等车驱逐优等车，这一现象就是逆向选择。这种状况甚至可能导致整个旧车市场的崩溃。

（二）道德风险问题

所谓道德风险，一般是指交易双方达成一项合同或契约后，一方以另一方的利益为代价改变自己行为的倾向。道德风险问题发生在契约签订之后，而逆向选择发生在契约签订之时。当存在严重的道德风险问题时，私人市场分配给某一特定商品或服务的资源可能不足。我们看这样一个例子：假定保险公司不提供自行车保险，消费者将会尽最大可能采取行动保护自己的自行车，如使用昂贵的车锁、把自行车停放在更安全的地方。倘若情况发生变化，消费者能够买到自行车失窃保险，那么自行车的主人可能会因嫌麻烦而不给自行车装锁或仅仅使用易损的轻便锁，或随便将自行车停放在某个地方，这样，自行车被盗的可能性就会增加。这种购买保险后投保人降低了自己防范风险发生的努力程度的现象，就是道德风险。道德风险问题的存在，降低了提供这类保险服务的保险公司的盈利可能性。在其他保险业务中同样存在道德风险问题：购买了失业保险的人不努力工作；购买了健康保险的人采取不利于健康的生活方式，司机因上了汽车保险而不小心。除了保险市场，在其他市场上也存在着大量的道德风险问题，如在汽车和家用电器等修理市场上，在确定了修理价格后，修理商可能会使用一些劣质零配件；在房屋装修市场上，装修公司和客户谈妥价格后也可能用劣质材料替代合同规定的优质材料；在劳动力市场上，被雇用的工人可能会偷懒。

通过上面的分析可知，信息不对称引发了逆向选择和道德风险问题，而逆向选择和道德风险都会阻碍市场的公平交易，降低资源配置效率。为了减少逆向选择和道德风险现象，必须从根本上缓解信息不对称问题。缓解信息不对称的途径通常有两种：利用市场机制和利用政府规制。利用市场机制缓解信息不对称的基本思路是：在交易者之间加强信息沟通，如拥有信息优势的交易方能主动地将有关信息传递给缺乏信息的交易对方，或者处于信息劣势的交易方发现或诱使对方暴露有关信息。当在利用市场机制缓解信息不对称现象时会出现一些问题，如虚假广告、对产品担保的承诺与实际之间的差异，假冒产品等现象的存在大大降低了广告、产品保证和信誉在信息传递方面的功能，这使得政府对信息不对称实施规制成为必要。政府可以运用其公共权力，整治虚假广告，打击假冒伪劣产品，强制生产经营者落实产品担保承诺等。政府还可以制定行政法规，强制生产经营者向市场提供真实的、比较全面的信息，如要求有关企业在药品包装上注明配方、适用范围、使用方法、有效期、批号等。此外，政府也能直接提供信息，如通过产品质量检查、市场调查等方式收集有关信息并公之于众，这些都有利于缓解市场交易者之间的信息不对称问题。

三、外部效应

外部效应是市场失灵的主要表现之一。微观经济学认为，在完全竞争的市场条件下，当外部效应存在时，实现资源的帕累托最优配置将是不可能的。因此，要想达到资源的帕累托最优配置，就需要政府组织的介入来解决这一问题，在政府和市场机制的共同作用下实现外部效应的内在化。

（一）外部效应及其分类

外部效应指的是私人边际成本与社会边际成本之间或私人边际效益与社会边际效益之间的非一致性。也就是说，某些经济主体的经济行为影响了其他经济主体，却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬的现象。

外部效应有“外部经济”和“外部不经济”之分，若从其活动中得到的私人利益小于该活动所带来的社会利益，这种性质的外部效应被称为“外部经济”；若其活动所付出的私人成本小于该活动所造成的社会成本，这种性质的外部效应被称为“外部不经济”。根据经济活动的主体是生产者还是消费者，外部经济可以分类为“生产的外部经济”和“消费的外部经济”，外部不经济也可以视经济活动主体的不同而分为“生产的外部不经济”和“消费的外部不经济”。

1. 生产的外部经济

当一个生产者采取的经济行动对他人产生了有利的影响，而自己却不能从中得到报酬时，便产生了生产的外部经济。生产的外部经济的例子很多。例如，一个企业对其所雇用的工人进行培训，而这些工人可能转到其他单位去工作。该企业并不能从其他单位索回培训费用或其他形式的补偿。因此，该企业从培训工人中得到的私人利益就小于该活动的社会利益。

2. 消费的外部经济

当一个消费者采取的行动对他人产生了有利的影响，而自己却不能从中得到补偿时，便产生了消费的外部经济。例如，当某个人对自己的房屋和草坪进行了保养时，他的隔壁邻居

也从中得到了不用支付报酬的好处。此外，一个人对自己的孩子进行教育，把他们培养成更值得信赖的公民，这显然也使其隔壁邻居甚至整个社会都得到了好处。

3. 生产的外部不经济

当一个生产者采取的行动使他人付出了代价而又未给他人以补偿时，便产生了生产的外部不经济。生产的外部不经济的例子也很多。例如，一个企业可能因为排放污水而污染了河流，或者因为排放烟尘而污染了空气。这种行为使附近的人们和整个社会都遭到了损失。再如，生产的扩大可能造成交通拥挤以及对风景的破坏等。

4. 消费的外部不经济

当一个消费者采取的行动使他人付出了代价而又未给他人以补偿时，便产生了消费的外部不经济。和生产者造成污染的情况类似，消费者也可能造成污染而损害他人。吸烟便是一个明显的例子。吸烟者的行为危害了被动吸烟者的身体健康，但并未为此而支付任何补偿。

上述各种外部影响可以说是无所不在、无时不在。尽管就单个生产者或消费者来说，他造成的外部经济或外部不经济对整个社会来说也许微不足道，但所有这些消费者和生产者加总起来，所造成的外部经济或不经济的总的效果将是巨大的。例如，由于生产扩大而引起的污染问题现在已经严重到了危及人类自身生存环境的地步。

（二）外部效应和资源配置失当

各种形式的外部效应的存在造成了一个严重后果，完全竞争条件下的资源配置将偏离帕累托最优状态。换句话说，即使假定整个经济仍然是完全竞争的，但由于存在着外部影响，整个经济的资源配置也不可能达到帕累托最优状态。也就是说，外部效应会导致资源配置失当。我们先来考察外部经济的情况。假定某个人采取某项行动的私人利益为 R_1，该行动所产生的社会利益为 R_2。由于存在外部经济，故私人利益小于社会利益：$R_1 < R_2$。如果这个人采取该行动所遭受的私人成本 C_1，大于私人利益而小于社会利益，即有 $R_1 < C_1 < R_2$，则这个人显然不会采取这项行动，尽管从社会的角度看，该行动是有利的。显而易见，在这种情况下，帕累托最优状态没有得到实现，还存在帕累托改进的余地。如果这个人采取这项行动，则他所受损失部分为 $C_1 - R_1$，社会上其他人由此而得到的好处为 $R_2 - R_1$。显然，前者小于后者，为使社会上的某些人的状况变好而没有任何人的状况变坏，可以从社会上其他人所得到的好处中拿出一部分来补偿行动者的损失。这样，一般而言，在存在外部经济的情况下，私人活动的水平常常要低于社会所要求的最优水平。

再来考察外部不经济的情况。假定某个人采取某项活动的私人成本和社会成本分别为 C_1 和 C_2，由于存在外部不经济，故私人成本小于社会成本：$C_1 < C_2$。如果这个人采取该行动所得到的私人利益 R_1，大于其私人成本而小于社会成本，即有 $C_1 < R_1 < C_2$，则这个人显然会采取该行动，尽管从社会的观点看，该行动是不利的。显而易见，在这种情况下，帕累托最优状态也没有得到实现，也存在帕累托改进的余地。如果这个人不采取这项行动，则他放弃的好处即损失为 $R_1 - C_1$，但社会上其他人由此而避免的损失却为 $C_2 - C_1$。显然，前者小于后者，故如果以某些方式重新分配损失的话，就可以使每个人的损失都减少，亦即使每个人的“福利”增大。一般而言，在存在外部不经济的情况下，私人活动的水平常常要高于社会所要求的最优水平。

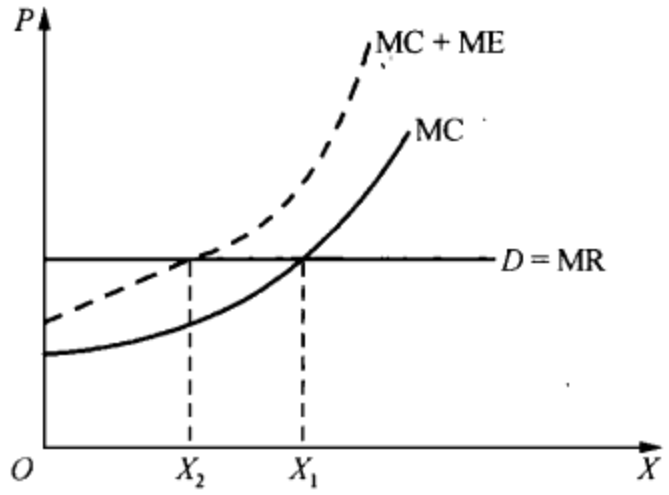

图 4-2　资源配置失当:生产的外部不经济

在上面分析的基础上,再利用图 4-2 具体说明在完全竞争条件下,生产的外部不经济是如何造成社会资源配置失当的(其他类型的外部影响亦可同样分析)。图中水平直线 D = MR 是某竞争厂商的需求曲线和边际收益曲线,MC 则为其边际成本曲线。由于存在着生产上的外部不经济(例如生产造成的污染),故社会的边际成本高于私人的边际成本,从而社会边际成本曲线位于私人边际成本曲线的上方,它由虚线 MC + ME 表示。虚线 MC + ME 与私人边际成本曲线间的垂直距离,亦即 ME,可以看成所谓边际外部不经济,即由于厂商增加一单位生产所引起的社会其他人所增加的成本。竞争厂商为追求利润最大化,其产量定在价格(亦即其边际收益)等于其边际成本处,即为 X_1;但使社会利益达到最大的产量应当使社会的边际收益(可以看成为价格)等于社会的边际成本,即应当为 X_2。因此,生产的外部不经济造成产品生产过多,超过了帕累托效率所要求的水平。

(三) 外部效应的纠正

外部效应的纠正目标就是外部效应的内在化。外部效应的内在化过程,也就是外部效应得到矫正、资源配置从不具有效率到具有效率的过程。负的外部效应的内在化就是把外部边际成本加到私人边际成本之中,从而使物品或劳务的价格得以反映全部的社会边际成本;正的外部效应的内在化就是把外部边际效益加到私人边际效益之中,从而使物品或劳务的价格得以反映全部的社会边际效益。外部效应的内在化过程正是通过私人部门自身与政府部门共同完成的。主要方法有:

1. 使用税收和补贴

对造成外部不经济的企业,国家应该征税,其数额应该等于该企业给社会其他成员造成的损失,从而使该企业的私人成本恰好等于社会成本。例如,在生产污染情况下,政府向污染者收税,其税额等于治理污染所需要的费用。反之,对造成外部经济的企业,国家则可以采取补贴的办法,使得企业的私人利益与社会利益相等。无论是何种情况,只要政府采取措施使得私人成本和私人利益与相应的社会成本和社会利益相等,则资源配置便可达到帕累托最优状态。

2. 组织的一体化

针对外部效应问题,可通过扩大企业规模,组织一个足够大的经济实体来将外部成本或收益内在化,从而纠正外部效应带来的效率损失。例如,一个企业的生产影响到另外一个企业。如果影响是正的(外部经济),则第一个企业的生产就会低于社会最优水平;反之,如果

影响是负的(外部不经济),则第一个企业的生产就会超过社会最优水平。但是如果把这两个企业合并为一个企业,则此时的外部影响就"消失"了,即被"内部化"了。合并后的单个企业为了自己的利益将使自己的生产确定在其边际成本等于边际收益的水平上。而由于此时不存在外部影响,故合并企业的成本与收益就等于社会的成本与收益。

3. 界定产权

产权通常是指对资源的所有权、使用权以及自由转让权等。某些经济学家认为,外部效应实际上是产权界定不够明确或界定不当所引起的。所以,只有界定并保护产权,市场交易才会达到帕累托最优状态。按照科斯定理,外部效应问题可以通过重新分配产权得以解决,即只要产权已明确界定并受到法律的有效保护,那么交易的任何一方拥有产权都能带来同样的资源最优配置的结果,这可通过双方之间的谈判自然地实现,产权赋予不同的人只会带来收入分配结果的不同。

4. 政府规制

为了解决外部不经济问题,政府可以选择政府规制的方法。政府规制的形式主要有两种:(1) 规制外部效应水平。即规定一个法定的效应标准,如汽车排放废气的标准等。(2) 规制生产过程。主要是对产品生产及其质量方面的要求。

第二节　政府微观规制的界定

一、政府微观规制的含义

政府微观规制,又称政府规制(government regulation),是指具有法律地位的、相对独立的政府规制者(机构),依照一定的法规对被规制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理行为。政府规制包括三个构成要素:第一,规制的主体是政府行政机关,这些行政机关通过立法或其他形式被授予规制权,通常被称为规制者。第二,规制的客体是各种经济主体(主要是企业),通常被称为被规制者。第三,规制的主要依据和手段是各种规则或制度,明确规定限制被规制者的决策,如何限制以及被规制者违反规则将受到的各种制裁。

从规制的含义可以看出:(1) 规制是政府经济职能的内在组成部分。在市场经济条件下,政府的经济职能大致可以分成三类:一类是基础性职能,如提供产权界定,管理社会经济事务,为市场经济有序运行提供最基本的条件;一类是调节性职能,如政府通过财政、货币政策对市场进行干预,以影响市场参数、市场条件,也就是人们所说的狭义的宏观调控;一类是规制性职能,即政府为实现特定目标,对某些企业及其他市场主体的部分行为直接施加影响。可见,政府对企业和社会的规制是政府经济职能的内在组成部分。(2) 规制是政企关系的组成部分。政府和企业是现代社会的两大活跃因素,它们不断变化两者之间日益复杂的关系,对经济绩效和居民生活都会产生重大影响,政府和企业以多种方式相互作用。显然,在政企关系这一问题上,政府如何规制企业直接关系到政企关系的合理性和有效性。因此,政府对企业的作用,既有宏观调控,也有直接规制。

宏观调控采取宏观经济与国际经济视角,对宏观经济因国内市场宏观失灵与国际市场失灵而受到的消极影响进行矫正;而微观规制则采取微观视角,对国内产业与民族企业因国

内市场微观失灵和国际市场失灵而遭受的损害予以纠正。政府微观规制与宏观调控既紧密联系又互为补充，是个有机的整体。由于市场经济是个高度复杂而又瞬息万变的体系，因而政府要对这样的一个体系进行管理，单靠宏观调控而不进行必要的微观规制是不可能实现的。例如，产权制度、企业组织制度的实施是财税政策以及其他各项宏观政策实行的基础；对某些商品的进出口数量限制，是实施总供给与总需求平衡的保证。有些微观规制措施直接就是宏观经济目标的实现手段，例如，必要的工资规制、价格规制等，是遏制严重通胀的一剂猛药。

事实上微观规制、宏观调控与市场机制，是市场经济运行的三大要素；三者相互依赖、相互补充，缺一不可。微观规制与宏观调控都是市场发展所需，是市场经济中政府最基本的两项职能。

二、政府微观规制的特点

（1）是一种特殊的公共产品。政府规制不是针对某一经济主体的，而是针对众多经济主体的，同时，政府规制在运用中不具有排他性，可以同时作用于所有的被规制对象，但政府规制只能由政府提供和运用。同时，政府规制要受到价值观、意识形态、政治制度等因素的影响，具有一定的“地域专用性”。

（2）必须依法规制，也即通常所说的依法行政。这里的“法”必须是合理的法，是所有相关利益集团都接受的法。否则依法行政或依法规制就成为少数强势利益集团侵害弱势利益集团的“合法”工具。

（3）规制方式多样化。一般来说，政府规制的方式既有禁止性、限制性的消极规制，也包括通过优惠、鼓励、促进、保护等政策进行的积极规制。

三、政府微观规制的分类及领域

根据政府规制的特点，我们可以把政府微观规制划分为经济性规制与社会性规制这两大类型。经济性规制与社会性规制的区别在于：经济性规制直接影响市场主体的经济决策；社会性规制则旨在保护诸如健康、安全、环境等公众利益及社会的安定。一般意义上的政府规制，侧重于指经济性规制。

（一）经济性规制的概念与规制领域

经济性规制是指在自然垄断和存在信息偏差的领域，主要为了防止发生资源配置低效率和确保利用者的公平利用，政府机关用法律权限，通过许可和认可等手段，对企业的进入退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务等有关行为加以规制。经济性规制包括结构规制与行为规制两种类型。结构规制指对市场结构的规制，例如，市场进入与退出的限制，禁止未具有相应资历条件的个人提供专业服务等。行为规制指对市场行为的规制，例如，价格控制，广告的限制规定，最低数量要求标准等。经济性规制主要应用于自然垄断行业或者竞争不足、竞争过度的行业。

经济性规制的领域主要包括自然垄断领域和存在信息不对称（信息偏差）的领域。自然垄断的基本特征在于其成本弱增性，具有显著的规模经济、范围经济、网络经济性和资源稀缺性，其典型产业包括有线通信、电力、铁路运输、自来水和煤气供应等产业。在这些产业的

主要业务领域，由一家或极少数几家企业提供产品和服务，通常比多家企业提供相同数量的产品和服务具有较高的生产效率。但由于这些产业的经营企业具有相当大的市场垄断力量，如果不对它们进行政府规制，这些企业就会利用其垄断力量，通过制定高价而取得垄断利润，从而扭曲社会分配效率。在自然垄断产业，存在着企业和消费者之间的信息不对称问题，而在另一些产业，虽然不具有自然垄断性，但也存在着严重的信息不对称问题，企业往往是信息的发出者和操纵者，而消费者则只是信息的被动接受者。这使消费者未必拥有充分的信息以决定在多种多样的服务和价格中选择哪一种为好，结果难以实现帕累托最优那样的资源配置效率。而且，企业为了实现其利益最大化目标，完全有可能通过信息误导、欺诈消费者。因此，也需要政府对这些产业实行政府规制。这些产业主要包括银行、证券、保险等金融业和航空运输等运输业。

经济性规制内容主要包括：(1) 价格规制。政府规制者要制定特定产业在一定时期内的最高限价(有时也要制定最低限价)，规定价格调整的周期。(2) 进入和退出市场规制。为了获得产业的规模经济性和成本弱增性，政府规制者需要限制新企业进入产业。同时，为保证供给的稳定性，还要限制企业任意退出产业。(3) 行业投资规制。政府规制者既要鼓励企业投资，以满足不断增长的产品或服务需求，又要防止企业间过度竞争和重复投资。还要对投资品的最优组合进行规制，以保证投资效率和效益。(4) 工商行政规制。主要包括经济合同、广告和商标管理。

美国是最早实行经济性规制的国家之一，特别是在 19 世纪 70 年代，两个重要事件导致美国重视政府规制：一是美国最高法院的一项重要决定为对垄断的规制提供了依据；二是在铁路运输产业形成了明显的垄断力量，从而使这一产业成为美国联邦政府实行经济性规制的第一个主要产业。到 20 世纪 30 年代，美国出现了经济性规制的浪潮，从 1933 年一直持续到 1940 年，其间颁布了《银行法》、《证券法》、《电信法》、《汽车运输法》、《民用航空法》、《天然气法》和《运输法》等法律，设立了联邦通信委员会、联邦电力委员会、证券交易委员会和民用航空管制局等政府规制机构。1940—1970 年，美国的经济性规制继续加强，但在 1971—1989 年，出现了放松经济性规制的浪潮。

(二) 社会性规制的内容与领域

社会性规制是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生，保护环境和防止灾害为目的，对产品和服务的质量和伴随着为达到这些目的而制定一定的标准，并禁止、限定特定行为的规制。社会性规制包括对环境、劳动条件(职业卫生与安全)、消费者权益保护以及就业(机会平等)等领域的规制。主要的规制措施包括：对环境有害物质的收费规制、工厂与车间的安全规制、产品包装或标签上的信息披露要求、禁止提供特定商品或服务的规定以及禁止录用人才时的肤色、宗教、性别或国籍歧视等。

社会性规制的研究领域主要包括卫生健康、安全和环境保护。与经济性规制不同的是，社会性规制是一种较新的政府规制，社会性规制不是以特定产业为研究对象，而是围绕如何达到一定的社会目标，实行跨产业、全方位的规制。其中，外部性理论与信息不对称理论是社会性规制的基本理论。虽然在 20 世纪初就存在对食品、药品等方面的规制，但直到 70 年代，美国等经济发达国家才开始重视社会性规制，理论界才开始较为系统地研究社会性规制问题。在 70 年代，美国设立了许多有关健康、安全和环境保护的政府规制机构，如美国环境

保护局、国家高速公路交通安全管理局、消费品安全委员会、职业安全与健康管理局和原子能规制委员会等政府规制机构都是在这一时期产生的。

第三节　国际政府规制的发展及我国政府规制改革

一、国际上政府规制的发展

由政府对经济活动进行规制，最初并非政府的主动行为，而是由企业需求推动的。美国联邦政府对行业的规制始于1887年州际贸易委员会的成立及对铁路运输业的规制。19世纪下半叶，美国铁路运输业快速发展并出现了过度竞争现象。例如，1880年在亚特兰大和圣路易之间营运的铁路达到了二十多条，而过度竞争使车票价格猛跌，也使各铁路公司损失惨重。为提高票价，铁路公司尝试过组建卡特尔，但卡特尔很不稳定，极易垮台。万般无奈之下，铁路公司转向政府请求援助，一致要求政府出面对票价做出必要规定，以免票价过低引致公司亏损。于是，才有了政府对铁路运输业的规制。

政府规制并非市场经济生来就有的现象，而是当经济运行出现偏差之后为了对其进行纠正才应运而生的。绝大多数市场主体都是希望经济能够平稳、健康发展，然而由于经济的外部参数波动与市场机制的内在功能性缺陷的存在，“市场失灵”不可避免，也因而政府规制才有了可能。

实行政府规制的根本目标就是有效弥补市场不足，维护社会公正，保护消费者权益，提供优质公共服务。就发达国家而言，20世纪30年代的经济大萧条使人们从自由经济转向政府干预，政府开始致力于扩张经济规制范围、制定强化规制政策。不过，人们发现，政府规制不是万能的，也并非总是有效的。在一些领域和环境下存在着规制失灵。规制失灵就是指政府规制未能到达预期目的或造成负面效应，引致经济绩效与社会福利的损失。规制失灵主要体现在规制规则失灵与规制执行失灵两大方面，前者表现为集团利益侵蚀公共利益、问题诊断错误、表述失当、规则冲突与规则落伍等；后者表现为腐败、无效率与过度控制、保护不力、再分配偏差与得不偿失。20世纪六七十年代以后，规制失灵的种种弊病逐步被各国政府所认识，为克服规制失败，各国都进行了不同程度的规制改革。从20世纪80年代起，各国的规制经历了从“解除规制”、“改革规制”到“管理规制”三个阶段。“解除规制”改革的目的在于提高国民经济效率及其适应变化的能力，维护自由竞争，并切实提高政府实现公共政策目标的能力，这场规制改革的覆盖面非常广，涵盖了农业、制造业、电信业、民航、环境保护、卫生安全等领域，放松规制成为这场规制改革的主旋律。但是，“解除规制”作为一项政府基本策略，尽管在部分产业中获得成功，但总体上却是失败的：首先，“解除规制”策略只是对过去产生问题的回应，而没有着眼未来；其次，“解除规制”策略只关注审视规制所造成的后果，而不关注如何进行规制等更广阔的系统问题；再次，“解除规制”策略遇到极强的政治阻力。于是，“解除规制”推行不久，“改革规制”阶段便开始了。“改革规制”阶段的原理是，如果更多的规制不可避免，则规制应该是更好的规制，加拿大称为“更为灵敏的规制”。“改革规制”的努力不是追求解除或减少规制，而是寻求如何进行更加有效率、更加有弹性、更加有成效的规制，同时探索更好的非规制手段。“改革规制”的标志是1995年OECD会议

通过了《提高政府规制质量的建议书》,这是政府规制质量的第一个国际标准。该建议书强调高质量的规制对政府效率、经济运行至关重要,并敦促成员国提高其各级政府机关规制的质量与透明度。尽管"改革规制"更着眼未来而且关注如何进行规制,但这一阶段的注意力集中于规制工具的应用,而忽视了一些更为急迫的问题,例如:多项规制措施的总体成本,规制规则的复杂性、可靠性与协调性,立法的明确性、整体性、可稽查性与开放性,以及对私法领域的介入等问题。这些问题的产生来源于作为一个整体的规制体系的运作与发展,而非来自单项的孤立的规制规则,这便进入了"管理规制"阶段。事实上,世界发达国家已经重视和在运用"管理规制"了。

二、我国的政府规制改革

自20世纪80年代起,随着改革开放、经济体制转变以及入世等重大政策、环境的变化,我国政府也在不断地进行政府规制的改革与探索。一方面转变经济职能,规范政府干预经济的行为,使政府角色从"越位"向"定位"转变;另一方面,加强政府社会性规制职能,使政府角色由"缺位"向"到位"转变。实践证明,中国的政府规制对于促进市场经济发育成长与维护社会公正起到了积极作用。然而,中国的政府规制的负效应也比较明显。政府经济规制的负效应表现为:垄断权力滥用、垄断企业阻断正常的市场竞争;许多竞争性行业秩序混乱;产品质量与服务质量得不到保证,消费成本增加;健康、完善的市场机制迟迟建立不起来。政府社会规制的负效应表现为:规制存在很多盲区,公民的许多权益得不到保障;消费者权利缺乏有效保护;公民的安全、健康仍然受到威胁;职业安全、卫生水平下降;生态环境恶化;等等。与西方发达国家相比,中国政府规制体系存在的问题较为复杂,既存在规制过度又有大量规制不足的问题;而中国现存的大量经济、社会问题的解决离不开高质量的政府规制。

当前中国政府规制主要面临如下问题:

在经济性规制领域面临的问题主要有:(1)国内垄断行业定价及补贴等问题突出。一是公用事业费涨价。消费者面对无从选择、无力抗争的"价格听证会",只能无奈地接受"价格听证会"预定的结果——涨价。二是垄断企业补贴。如中国成品油价远低于国际水准,为了防止油价上涨加剧通胀压力,我国对成品油采取补贴的政策,同时,政府对成品油进行严格的价格规制。其后果是,国内过度消费成品油,而境外飞机、轮船和汽车在内地加油的时候相当于间接地得到了补贴。(2)竞争性行业的问题较多。一是资本市场监管制度不健全,导致市场秩序混乱;二是市场准入和市场运营规制不到位;三是经济规制缺位;四是经济规制缺失,影响中国产品国际市场竞争力。

社会性规制领域面临的问题主要有:(1)国内社会规制问题频发,食品问题、矿难事故、污染事件频繁发生;(2)社会规制国际化问题增多。例如,2007年中国出口产品频频遭遇"质量门",出现了美国召回受污染的宠物食品、美泰公司召回中国生产的玩具和水产品等一系列事件,这严重打击了相关的出口厂商,损害了中国产品的国际竞争力。

结合国际上政府规制的发展及趋势,我国的政府规制改革必须少走弯路,注重效用,解决好当前政府规制面临的一系列问题。

（一）我国的政府规制改革应坚持的原则

1. 高效原则

政府规制是为了弥补市场失灵，争取更大的效率，但政府规制也有成本，所以，是否实施政府规制以及实施的范围、程度、方式必须以高效为基本准则。同时，高效性原则还要求规制机构具备高度专业化的行政官员，以及在专业化的基础上建立合理配置的知识结构（技术、经济、法律、审计、管理）。

2. 独立原则

无论在经济性规制领域（垄断产业）还是在社会性规制领域（居民安全和健康），我国目前的行政规制机构都不同程度地存在政企不分、政事不分、政资不分和政社不分的事实。它们的职能结构基本是宏观政策调控（如行业规划和产业政策）、微观管理和行政规制的混合体。如果不改变这种状况，行政机构就很难具备独立性和摆脱部门偏好，从而难以在中立的立场上公正执法，或者难以有效利用有限的行政资源，难以从源头上遏制寻租和腐败行为。因此，建立独立于各种利益集团的规制机构是深化政府机构改革的首要任务。

3. 公开、公正原则

大量事实证明，规制机构在缺乏有效制衡和监督的条件下，很容易做出不作为、滥用权力、歧视性执法和违背程序等行政违法行为，从而影响政府规制效率。为防止这些行为的产生，一方面，要建立完善的行政程序制度和外部监督机制；另一方面，要最大限度地强制行政机构公开其内部信息，对外提供知情权和接受监督；此外必须加大行政违法行为的法律责任和惩治力度。

4. 合法性原则

这项原则要求，所有的规制权及其执行，都必须立基于严格的法律界定。这实际上是政府规制的法律合法性完善的问题。行政规制的法律合法性完善，有两层含义：一是要根据行政规制的经济合理性，严格界定其职能范围及其行使方式，并通过新的立法或修改现有实体法，对缺乏经济合理性的规制制度给予废除，同时保留和完善合理的规制制度；二是通过制定行政程序法或专门的行政许可法，建立政府规制的合理程序和规制者的规制结构。

（二）我国政府规制改革的基本思路

我国政府规制改革的总体思路是：放松经济性规制，加强社会性规制；在经济性规制领域有效引入竞争，在社会性规制领域加强规制机构和方式的改革。

1. 适时剥离垄断性业务，有效引入竞争

就经济规制领域来说，政府应以自然垄断业务作为规制的重点，建立模拟竞争机制的管理机制，而对非自然垄断性业务应推进实现竞争性经营。对自然垄断合理性已经不存在的产业或某些业务环节，要适时剥离出去，防止该行业处于垄断地位的经营者为了谋取附加业务领域的暴利而进行垄断势力的延伸，造成对竞争秩序的破坏和对消费者权益的损害。

2. 改革规制机构，提高规制效率

现有的政府规制机构总体上存在政企不分、政资不分、明显偏向既得利益集团的倾向，固化了行政垄断，加剧了政府失灵。因此，建立一个独立、公正、高效的新的规制机构是必要的也是必需的。首先，规制机构应该独立，尤其要独立于各种既得利益集团而不受其左右，在行政框架内建立相对独立的规制机构，实现政策、规制相对分离。同时赋予规制机构必要

的权力和资源。与职责相一致的权力和资源是规制机构实行独立规制的基本条件。其次，建立完善的行政程序和外部监督机制，并加大对行政违规和行政违法行为的责任追究与惩罚力度，从制度上保证规制机构的公正性。再次，坚持职权法定原则，根据行政规制的经济合理性严格界定规制机构的职责范围和行使职权方式，通过修改法律或新立法废除没有经济合理性的规制制度。最后，以法规为基础建立规制体系。立法是基础，在立法滞后的情况下，可以先设立行政性条例。法规要对规制机构的权力、资源、责任、程序、重要原则做出规定。法规有助于增强规制机构的独立性，减少规制随意性。另外，建立社会监督体系，充分发挥社会监督的重要作用。

3. 改革规制方式

规制方式的改革与规制机构的改革同等重要。规制的核心是协调社会福利与被规制企业之间的矛盾，既让被规制企业提高效率，又有可能极大地增加社会福利，同时又不至于让被规制企业过多吞噬消费者福利。科学的规制方式可以较好地解决这个矛盾，而不合理的规制方式则可能成为维护行政垄断、牟取暴利的合法工具。以下几种国外规制方式值得我们借鉴：

（1）绩效规制。绩效规制即政府规制部门为规制对象设定标准化、可测量的绩效目标，规制对象必须在限定时间内达到既定的绩效水平。绩效规制意味着绩效指标在规制体系内部占据基础性地位，绩效指标成为强制性规制要求的基础，成为配置资源与规制执行的指南，并派生出其他相关的规制标准，最后还是评价规制政策与规制者效能的核心依据。与传统的命令—控制式规制相比，绩效规制关注的是个人、群体与组织行为的结果而并不试图控制与限定规制对象的行为方式；绩效规制赋予个人、组织更大的弹性空间，有助于被规制者选择更为经济的行为模式。绩效规制成为规制改革过程中各国政府普遍偏好的选择之一。绩效规制主要包括收益上限规制与价格上限规制，目前在对输配电企业的规制实践中，菲律宾、澳大利亚、挪威等国采用收益上限规制，荷兰、英国、丹麦等国采用价格上限规制，均取得了良好成效。

（2）过程规制。过程规制即政府规制部门通过制定规范性的步骤与程序，要求规制对象采取最适当的行为方式，而对规制对象行为结果达成何种状态并不做出强制性的规定。与传统的命令—控制式规制相比，过程规制也是一种更富有弹性的新型规制；与绩效规制相比，过程规制是过程导向的规制形式。过程规制强调政府规制部门为规制对象设定最符合成本—效益分析标准的行为方式，以此规范规制对象的行为与活动。美国在涉及药品、卫生、生产安全问题的部分领域都采用过程规制，过程安全管理就是这样的范例。

（3）选择性服从。选择性服从是指规制者增加规制的弹性，给予规制对象多种选择项，由规制对象自主选择。从某种意义上讲，可以视选择性服从为一种更具有灵活性的过程规制。选择性服从减少了强制规定行为方式而引致的风险，给予了规制对象最大的自由度。以美国环保署（EPA）为例，EPA 在新的环境规制中放弃了传统的强制性规制模式，推出了 XL 计划，向英特尔公司等六家公司与两家政府部门提供了不同的环保战略。

（4）联合规制。联合规制是指政府与企业等其他组织通过谈判协商达成一致，双方分工合作，共同制定与执行规制政策。联合规制与传统政府规制的最大区别在于政府不再是唯一的规制主体，例如社会性、行业性、专业性或技术性的社会机构（如某些自发的行业组

织、技术性规范鉴定和认证机构等）也成为规制主体的一部分；意味着规制主体的多元化与网络化，反映着统治到治理的转变进程。对于专业性很强并且行业组织等第三部门发达的领域，联合规制通常是政府的选择。如 1995 年英国司法部进行改革，英国政府不再垄断对于法律职业的规制权，而是通过成立法律实践部进行联合规制。

（5）自我规制。自我规制是指政府将规制规则的制定权与执行权交给原先的规制对象，由其进行自我管理、自我规范与自我约束。自我规制意味着政府完全从规制主体的行列中抽身而出，通过一定的法定程序将原先垄断的规制权力授予其他非政府组织，由这些非政府组织履行规制的职责；而原先的被规制者往往依托一定的组织掌握并行使规制权，成为自我规制的规制主体。自我规制在美国有较为常见，美国的保险业实验室与美国牙医协会等都是自我规制的典型范例。

以上几种规制方式对于我国规制方式改革具有较好的借鉴意义，不过有一点需要注意的是，我们很难找到所谓的“最佳规制模式”，也很难发现通行于世界的“国际惯例”，因为每一种规制方式都各有其利弊。影响规制方式选择的条件可以是宏观经济、人口、交通、市场和行业结构、技术发展水平、政治和法律格局、居民消费习惯等因素的任何可能的组合，因而在规制方式选择时我们应就各项规制所要达到的主要目的进行具体分析，分清主次、抓住重点，再结合各规制方式的优缺点进行综合考量，从而提高决策的科学性和规制方式改革的成功率。

目前，我国政府在借鉴、引进和应用国外规制方式方面已有了一定的尝试，例如对部分电信业务的价格上限规制；再如 2009 年年初国家发改委、财政部发布的《关于改革化肥价格形成机制的通知》，正式宣布化肥生产由“政府指导价”改为“市场调节价”，但化肥的进出口依然由政府部门控制，亦即由政府和市场对化肥企业进行联合规制。灵活多样的规制方式在强化市场机制、提高经济效率、节约规制成本和增进社会福利方面成效显著，我国的规制改革必将为国民经济发展注入新的活力，同时也将进一步提升我国的社会和谐度与人民满意度。

[复习思考题]

一、名词解释

社会性规制　经济性规制　过度竞争　逆向选择　道德风险　外部经济

二、简答题

1. 政府微观规制的理论基础是什么？
2. 外部影响的存在是如何干扰市场对资源的配置的？
3. 政府规制的特点是什么？
4. 我国的政府规制改革应坚持的原则是什么？

三、论述题

1. 试论述我国政府规制改革的基本思路。
2. 联系实际，论述社会性规制的现实意义。

中国取消化肥价格规制

2009 年 1 月 24 日，中国正式宣布取消实施多年的化肥价格规制，化肥生产由“政府指导价”改为“市场调节价”。此举有利于化肥行业和粮食生产的长远发展，但化肥的进出口依然由政府部门控制。在等待了整整一个月后，中国化肥生产企业终于等到了化肥市场化定价的实施细则，亦即国家发改委、财政部发出的《关于改革化肥价格形成机制的通知》（下称《通知》）。

《通知》指出：自 2009 年 1 月 25 日起，国产化肥出厂价、进口化肥（钾肥除外）的港口交货价，由政府指导价改为市场调节价。同时，取消提价申报、调价备案、最高限价以及流通环节价格差率控制等各项临时价格干预。

这标志着中国在推进农业生产资料市场化改革方面迈出了重要一步，长远看对整个化肥行业和农业生产具有积极影响。中国自 2008 年年底实行成品油税费改革，作为农业生产资料之一的柴油已实行了“有限市场化”。

化肥作为“粮食的粮食”，是中国农业成本的主要部分。也正因此，中国政府长期对化肥出厂价和进出口实行严格的控制。1998 年中国把化肥出厂价由政府定价改为政府指导价，放开化肥零售。但 2004 年后，随着化肥大幅涨价，中国又实行了临时价格干预。

2008 年下半年至今，国际市场化肥及其原料价格持续下降，国内市场化肥价格也全面回落。目前，中国国内的氮肥和磷肥产能过剩，供过于求，生产企业亏损严重。但是，钾肥则主要靠进口，2007 年中国 70% 以上的钾肥依靠进口。

上述改革是对一月前国务院常务会议决策的具体落实。2008 年 12 月 24 日，国务院常务会议已经决定，鉴于国内化肥“供需总量基本平衡”，应“加快建立以市场为主导的化肥价格形成机制，适时将所有化肥出厂价格及除钾肥以外的一般贸易进口化肥港口交货价格，由政府指导价改为市场调节价”。

发改委有关负责人指出，实行出厂市场定价后，“化肥价格大幅上涨的可能性不大”。首先，“中国化肥供求总量基本平衡，氮肥、磷肥等主要品种均供大于求”；其次，中国对主要靠进口的钾肥依然实行港口到货价格控制，同时还将储备 1 600 万吨的化肥用于春耕生产，这占到整个春季用肥的 20%。

国务院发展研究中心农村部研究员崔晓黎指出，2008 年下半年，由于国内外化肥价格大跌，过去“政府指导”的“化肥出厂价”已偏高，目前面临难以销售的困境。这可能是化肥价格市场化改革的原因之一。

但崔晓黎指出，中国三大化肥品种中，只有氮肥（以尿素为主）能出口一部分，而钾肥则超过 60% 以上的需要进口，同时磷肥的出口空间也不大。这次取消价格规制，如果国内价格低于国际市场，中国或能出口一部分氮肥。

但是，专家也指出，生产尿素的原料主要是天然气，而中国的天然气价格依然由政府控制，实际上价格偏低，从而降低了尿素生产的成本。随着中国 2008 年年底取消尿素的出口特别关税，并加上取消化肥的“出厂限价”，这反过来等于刺激尿素等出口，这与 2008 年严格

控制化肥出口截然不同。

（案例来源：中国农资网。）

[思考题]

1. 试结合该案例分析何谓“经济性规制”。
2. 结合政府规制的相关理论基础，试分析为何之前政府需要对化肥进行价格规制。
3. 试结合该案例分析，取消对化肥价格规制后采取了哪种新的规制方式。

第二篇

宏观调控理论与实践

第五章 政府计划管理

[学习目标]

1. 掌握政府计划管理的必要性和特点
2. 明确政府计划管理的内容和形式、制订与实施
3. 了解当前计划管理中存在的问题及对策

[开章引言]

据新华社北京2011年3月16日电 新华社受权于16日全文播发《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。十一届全国人大四次会议3月14日表决通过了关于国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要的决议,决定批准这个规划纲要。纲要全文约6万字,共分为16篇,是我国在2011年至2015年期间国民经济和社会发展的宏伟蓝图,也是我国政府计划管理的典型运用。由此可见,计划管理是市场经济条件下政府宏观调控的一项重要职能。但市场经济条件下的计划管理不等同于计划经济中的计划管理,市场经济条件下的计划管理是宏观性的,中长期的,是着眼于全局的。

第一节 政府计划管理的必要性及特点

一、政府计划管理为市场经济体制所必需

市场经济体制与计划经济体制最大的区别,就是对经济的调节所运用的手段不同,前者以市场式的自发调节为主,后者以人为的计划调节为主。但是,这并不等于说市场经济体制不需要计划管理。恰恰相反,政府计划管理为市场经济体制所必需。这是因为:

1. 市场机制调节不能解决国民经济发展的战略性、全局性和长远性问题

市场机制往往只偏重短期、局部和事后的调节,而不能对有关国民经济发展的长远目标、产业结构和经济结构的调节发挥很好的作用。这就需要国家以较长期计划的形式对资源总配置和国民经济整体结构做出规划和调整,以寻求经济的综合、平衡发展。

2. 市场机制不能保证宏观经济的稳定性

市场机制运行的盲目性、短期性、局部性和近利性,容易导致其内在功能的紊乱,使市场

结构失衡，引起经济大起大落，使供求严重失衡，引发通货膨胀、失业和经济衰退等大的经济社会问题。而政府的计划管理可以有效地解决这个问题。

3. 市场机制不能保证基础设施和公用事业的发展

对于交通、通信、能源、水利等为国民经济发展提供物质基础的基础设施建设，由于投资大、周期长、见效慢，完全依靠市场是难以做到的，这就需要政府通过确立发展规划，以经济的或者行政的手段加以干预和引导。同样，公用事业的发展更需要政府的引导和支持。

4. 市场机制不能保证经济决策的正确性、准确性和及时性

由于市场调节往往是一种事后调节，从价格形成、信号反馈到产品生产，有一定的时间差，加之企业和个人掌握的经济信息不足，微观决策带有一定的被动性和盲目性，这在那些生产周期较长的部门，如粮食生产、畜牧养殖等部门表现得尤为明显。因此，单靠市场本身并不能保持国民经济总量的综合平衡和经济的稳定增长。

5. 市场机制无法调节关系到国计民生的公共物品的供给

市场机制对公共物品的供给总是显得苍白无力，如国防产品、公安、消防、城市卫生、社会保障、文化体育设施等，而这些方面又为全社会所必需。此外，有些产品的个体效益和社会效益互相冲突，如麻醉品、武器弹药等，经营者可大获其利，但公民健康、社会安全和社会风尚则会受到严重侵害。因此，必须由政府有意识、有计划地介入，以有效保证社会整体利益。

二、计划管理在西方市场经济国家中的实践

西方国家的市场经济过去完全靠“看不见的手”调节。20 世纪 30 年代，西方国家出现经济大萧条之后，所有市场经济国家都认识到了政府干预和调节经济运行的必要性，并根据各自特点制定宏观调控措施，由此孕育出凯恩斯主义，它宣告放任市场经济完全自由运行的终结。凯恩斯及其支持者们提出了对市场经济进行全面调控的一系列理论和方法，为政府干预经济活动和实施宏观调控提供了理论基础。只是由于各国政府干预的范围、形式、程度有所不同，宏观调控的方法和手段也有所差别。

第二次世界大战以后，西方一些国家开始制订计划，用计划指导经济活动。最初是英国、法国采用国民经济的“计划化”来管理经济，以补充政府财政、金融调节手段的不足；后来日本、意大利、德国也用计划管理经济，特别是日本政府采取“诱导性”计划和产业政策对国民经济进行干预，被称为强政府下的市场经济亚洲模式；60 年代中期，德国、英国正式确立计划机制。到目前为止，法国、荷兰、挪威、瑞士、日本等国家实行指导性计划，美国、德国用长期计划方式调节经济，亚洲“四小龙”也致力于实施长期和短期计划。总的看来，西方发达国家经过几百年的发展，在形成比较成熟和健全的、微观与宏观有机结合的现代市场机制的同时，也形成了保证整个经济持续、稳定和协调发展的计划调控机制。

据有关资料介绍，西方国家计划管理的内容和方式一般是：(1) 提出社会经济发展的中长期目标；(2) 提供经济信息和预测；(3) 制定竞争规则，维护市场秩序，完善竞争机制；(4) 直接干预经济活动，如兴建基础设施和提供公共事业服务，直接投资国防工程和国有企业，兴办教育、文化和卫生事业等；(5) 必要时也干预某些稀缺资源的产量或提出干预价格、利率、汇率及税收政策；(6) 通过税收和社会保障体制来调节收入，纠正市场分配不公的结果；等等。

三、我国社会主义市场经济需要政府计划管理

经济发展的计划性是生产力发展到一定阶段的产物，是社会化大生产的必然要求。西方市场经济国家政府参与经济生活的一个重要方面，就是制订国民经济计划，用经济计划来达到调节经济运行、促进经济发展的目的。社会主义市场经济也需要而且必须有经济计划。虽说在社会主义市场经济下，市场机制对资源配置起基础性作用，但“市场失灵”所反映出的某些盲目性、局限性、近利性等缺陷和不足，需要靠计划管理来克服；市场调节难以实现的社会经济目标，需要靠计划管理来选择；社会基础设施建设、公用事业的发展和公共物品的供给，需要靠计划管理来保证。因此，在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，更需要注意加强国家计划对国民经济的宏观指导，发挥计划调控的应有作用。

第一，我国坚持以生产资料公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。十七大提出要“健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”，“整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距扩大趋势”，而目前我国地区间和城乡间经济发展水平差异仍然很大，这就要求政府在分配领域中通过计划管理，发挥宏观平衡、协调和调节的作用，实现劳动者收入分配的公平合理和他们在联合劳动中的平等协作关系。

第二，我国是一个发展中国家，经济发展起步晚、水平低，目前生产力布局还不够合理，商品经济不发达，市场体系不完善，企业缺乏激励机制和约束机制，经济发展处于非均衡的环境中。要在尽可能短的时间里赶上西方发达国家，必须通过政府计划调控，统筹规划和集中必要的资源，根据全局利益，从总体上规划和协调经济布局等重大经济活动，充分发挥社会主义能够集中力量办大事的优势，兴办一些使用市场手段根本难以办到或短时间内不可能办到的大事，不断增强我国的综合国力和经济实力。

第三，我国现阶段经济发展的重要目标是要在本世纪头 20 年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会；到本世纪中叶基本实现现代化，把我国建成富强、民主、文明、和谐的社会主义国家。因而经济发展的目标就不应局限于满足当前的市场需求，而应当在充分满足市场有效需求的同时，重视宏观调控和计划管理在经济发展中的作用，着眼于经济发展的全局和长远目标，促进资源合理配置和结构不断优化升级，促使生产力布局的合理化，从宏观上保证国民经济按比例协调发展。

第四，我国已加入世贸组织，面对经济全球化的新形势，只有在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作和竞争，充分利用国际国内两个市场，优化资源配置，拓宽发展空间，以开放促改革、促发展，才能实现国内经济与世界经济的互接互补。为了在激烈的国际经济科技竞争中立于不败之地，更多更好地利用国外资金、资源、技术、市场、人才和管理经验等，也需要加强国家对涉外经济活动的宏观引导和计划调控。

第五，我国在由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨过程中，随着原有资源配置方式、经济运行机制以及利益分配格局的变化，难免会出现国民经济运行和发展的混乱及偏差。因而，在建立和完善社会主义市场经济体制过程中，必须重视政府对经济的宏观调控与计划管理，以纠正市场调节的偏差，弥补“市场失灵”的缺陷，促进国民经济持续稳定

健康发展。事实上,计划管理已经成为我国社会主义市场经济体制的重要组成部分。

四、社会主义市场经济中计划管理的特点

计划管理是市场经济条件下政府宏观调控的一项重要职能。经济体制不同,计划管理的方式、范围也截然不同。市场经济条件下的计划管理不等同于计划经济中的计划管理。从根本上看,前者是宏观性的,中长期的,而后者却更注重微观和短期。具体而言,与计划经济体制中的计划管理不同,社会主义市场经济中的计划管理具有以下主要特点:

(一) 战略性

所谓战略性,主要是指把宏观计划置于战略的高度,着重解决经济社会发展中的一些重大问题。它根据不同时期国内外环境条件的变化,从国民经济总体和长远利益出发,提出经济、社会发展目标及实施对策,从而为国民经济持续、快速、健康发展提供重要保证。因此,它重点在于制订中长期计划,对国民经济发展进行总体规划、经济预测和战略部署上,而不是放在短期的生产调度和物资分配上。

(二) 宏观性

所谓宏观性,主要指社会主义市场经济条件下的计划制订者和管理者是以中央政府为主体的宏观决策者,因此,它不是对微观经济主体规定具体计划任务,而是对全社会经济发展在综合平衡基础上的总体安排,对国民经济发展的比例、速度、结构、规模、布局及国家重点建设项目等进行总体规划。宏观计划在充分发挥市场调节基础性作用的前提下,对市场调节的缺陷进行事前预测、事中监控、事后矫正,从而对整个市场经济的运行发挥指导性作用。

(三) 政策性

所谓政策性,就是将一定时期国家的战略意图、发展目标转化为强有力的政策体系,用可操作的政策体系来引导社会经济活动。这就要求,一方面把统一制定国家主要社会经济政策作为国家计划的基本任务,并把这项任务建立在国家战略的基础上;另一方面,应把这些政策的执行过程纳入国家宏观调控体系。在社会主义市场经济条件下,宏观经济计划是集预测性、导向性、服务性于一体的总体上的指导性计划,它不是通过指标的分解层层下达,逐项落实,而主要是通过经济政策、经济信息和经济杠杆组织引导基层企事业单位来实现的。

(四) 指导性

所谓指导性,就是将政府在一定时期的经济和社会发展战略意图,转化为一定的指标和市场信号,传达给各类经济活动的主体,使其预知并规范自身行为。在市场经济条件下,宏观计划从总体上是指导性的。当然,对某些极少数重要的经济活动,不完全排除带有强制性,有的甚至是通过行政和立法的手段来推行。但就总体上说,宏观计划功能的指导性是主要的,其形式和方法也主要是指导性的。

第二节　政府计划管理的内容和形式

市场经济中政府计划管理的性质、作用及任务,主要体现在其内容和形式上。中国特色

的社会主义市场经济，其政府计划具有丰富的内容和形式。

一、发展战略规划：方向性计划

（一）发展战略的特性和作用

经济发展战略，是指一个国家或地区在较长时期内，对国民经济发展所做出的全局性总体谋划和总体对策，是方向性的计划。经济发展，无论是量的增加和规模的扩大，还是质的提高和结构的优化，对于我们这样一个经济不够发达的发展中国家来说，都是首要的和根本的任务。

发展战略的特性为：一是全局性；二是长期性；三是层次性（包括若干子战略）；四是阶段性（通过各个阶段实现长期战略目标）；五是相对稳定性。

发展战略的作用是：首先是作为政府组织和管理经济的基本依据；其次是作为政府经济计划管理的纲要；再次是政府制订具体的中长期计划的直接依据；最后是实现速度、比例、效益三者统一的关键。有了经济发展战略关于增长速度、比例调整和结构优化以及效益提高等全局性、长期性的规定，具体的和短期的关系就容易把握和实现。

（二）发展战略的内容结构和类型

1. 基本内容和结构

经济发展战略的基本内容包括：（1）战略指导思想。它包括制定战略的理论依据、主要意愿和基本目的，贯穿于战略制定和实施的全过程，指导着战略目标的选择、战略重点和其他重大战略对策的确定。（2）战略目标。它是根据战略指导思想和本国国情确定的，是理想与现实、先进性与可行性的统一。它规定着一个国家或地区较长时期经济发展的方向和预期达到的结果，指明了奋斗目标，描绘出人们追求的和将要实现的理想蓝图，具有极大的激励作用。（3）战略重点。它是指那些对实现战略目标具有决定性影响的社会经济部门或环节，是经济发展的主攻方向。（4）战略步骤。分阶段实现战略目标的具体步骤，它包括各个发展阶段起止的时间，以及每一个发展阶段在整个发展时期中的地位和作用。（5）战略措施。实现战略目标和战略重点的对策、办法与手段等。它包括经济增长方式的选择，经济结构的调控，产业政策的制定，经济体制的改革，资源的开发、利用和保护，对外经济关系的发展等。

以上是经济发展战略的纵向结构。从横向的角度来考察，它包括产业结构转换战略、区域经济发展战略、国土及自然资源开发利用战略、科技发展战略、人力资源开发战略、社会发展战略和环境保护战略等。

2. 发展战略的主要类型

发展战略类型的选择，主要依据发展的指导思想和目的意图，以及国内条件、发展规律和国际环境等。发展战略的主要类型具体包括：（1）实现不同发展战略任务的不同战略类型。它包括以赶上和超过先进国家为首要任务的赶超战略，以满足人们的基本需求为首要任务的满足需要战略，以实现社会经济现代化为首要任务的现代化战略或综合发展战略。（2）走不同发展途径的不同战略类型。它包括主要借助对外开放来实现发展战略任务的开放战略，主要依靠采用新技术和实行技术革新来实现发展战略任务的新技术战略等。（3）形成与世界经济相关联的不同战略类型。它包括大力发展内销的产业部门，主要满足国内

市场需要，出口的目的是为了进口的内向型发展战略，或进口替代战略；大力发展出口产业，用工业制成品替代农矿初级产品出口的外向型发展战略，或出口替代战略；进口替代和出口替代相结合的战略。

二、整体框架设计：纲要性计划

整体框架设计体现社会主义的规定性，包含纲要性内容的战略性或方向性计划。其指导思想、主要内容和实施途径为：

（一）指导思想和方针

战略指导思想是指贯穿于纲要性计划目标、内容、战略重点和措施的基本理论构想。我们以《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年计划纲要》（以下简称《纲要》）为例进行分析。制定《纲要》是为了使它成为“十二五”期间（2011 年至 2015 年）“国民经济和社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同奋斗的行动纲领”。因而它必须是具有系统性、战略性或方向性的计划。《纲要》提出的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，适应国内外形势新变化，顺应各族人民过上更好生活新期待，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革开放，保障和改善民生，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。基本要求是：坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向；坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑；坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点；坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点；坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。由此可见，《纲要》主要阐述国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为方向，所提出的产业发展方向和重点，是对市场主体的指导性意见，政府将运用经济政策等手段加以引导；在基础设施、科技和教育、生态环境、社会保障以及公共服务等领域提出的任务，政府将运用所掌握的公共资源，切实履行职责，努力完成。

（二）主要内容和特点

纲要性计划的特点是国家主体性、全局性、长期性和战略性。如《纲要》提出了“十二五”期间经济社会发展的主要目标是：经济平稳较快发展；结构调整取得重大进展；科技教育水平明显提升；资源节约环境保护成效显著；人民生活持续改善；社会建设明显加强；改革开放不断深化。其特点不仅突出了宏观性、战略性和政策性，而且具有明显的集约性、综合性和协调性。

（三）实施方法和途径

制订纲要性计划必须包括计划实施的方法和途径。《纲要》提出的实施方法和途径为：一是要完善规划实施和评估机制。推动规划顺利实施，主要依靠发挥市场配置资源的基础性作用；各级政府要正确履行职责，合理配置公共资源，引导调控社会资源，保障规划目标和任务的完成。具体包括要明确规划实施责任、强化政策统筹协调、实行综合评价考核、加强规划监测评估等。二是加强规划协调管理。推进规划体制改革，加快规划法制建设，以国民经济和社会发展总体规划为统领，以主体功能区规划为基础，以专项规划、国土规划和土地

利用规划、区域规划、城市规划为支撑，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系，完善科学化、民主化、规范化的编制程序，健全责任明确、分类实施、有效监督的实施机制。国务院有关部门要组织编制一批国家级专项规划特别是重点专项规划，细化落实本规划提出的主要任务。国家级重点专项规划，要围绕经济社会发展关键领域和薄弱环节，着力解决突出问题，形成落实本规划的重要支撑和抓手。地方规划要切实贯彻国家战略意图，结合地方实际，突出地方特色。要做好地方规划与本规划提出的发展战略、主要目标和重点任务的协调，特别要加强约束性指标的衔接。加强年度计划与本规划的衔接，对主要指标应当设置年度目标，充分体现本规划提出的发展目标和重点任务。年度计划报告要分析本规划的实施进展情况，特别是约束性指标的完成情况。

三、总量规模控制：调控性计划

（一）总量平衡

1. 总量平衡计划

纲要性计划包含总量平衡的内容。总量平衡计划是关于各种总量指标平衡关系和相互参数协调关系的计划。其总量指标主要属于预测性和指导性，而参数主要是技术性的。总量平衡计划是关于各个总量的平衡和协调关系的计划。因为它以市场的相互关系的作用为基础和主导。政府在市场个量的相互关系形成社会总量关系的基础上，制订有关总量平衡和协调的计划，并主要通过利用和改变市场的相互关系来实现计划。由于所有个量以及由它们形成的总量关系都是发展和变化的，因此，总量平衡计划只起调节和控制的作用，即为调控性计划。

2. 总量平衡内容

它主要包括总供给与总需求，以及经济增长率与物价总水平上涨率，国民收入的生产与分配使用，工资收入增长幅度与劳动生产率提高幅度，投资增长率与储蓄增长率，国际收入与国际支出，通货膨胀率与就业率，国民经济增长与社会事业发展等。总量平衡包括绝对量的平衡和相对量的平衡。绝对量平衡是静态的，相对量平衡是动态的。

3. 总量平衡方式

我国社会主义市场经济总量平衡的方式，除了市场经济的一般调控，即适应性、控制性和促进性的调控外，还表现为根据社会客观需要的增长和资源可供量的增加，制订经济增长和总量平衡计划，实行引导性的需求和供给管理。

（二）规模计划

1. 规模计划的性质

规模计划从属于总量平衡计划。因为经济活动总量是处在总量关系之中，同时它又是由企业和市场形成的。之所以要实行规模计划，是因为企业和市场形成过程中一些经济总量存在不足，或者由于部门垄断，造成有效供给不足，或者过分竞争损害规模经济效益，或者市场关系不发达、机制和性能不良，缺乏内在的稳定性，经常出现过度的扩张和收缩等问题。当然，规模计划必须是指导性的。

2. 规模计划的内容

对那些具有特殊性的经济总量实行规模计划：一是国民经济总量，包括国民生产总值和

货币供应总量等；二是特殊部门或行业的经济总量，主要是粮食、棉花、原油、化肥、钢材和发电量等的总产量或总供给量；三是特殊社会经济活动的总量，主要是基本建设投资总规模和信贷总规模等。

3. 规模计划的方式

规模计划在总量关系中的确定，是它的基本方法。例如，国民生产总值计划的制订，一方面要考虑总人口规模和人均收入水平；另一方面还要考虑到总资源规模和技术水平等，以及两方面的平衡。又如，货币供应总量计划，必须依据国民生产总值及其结构，货币种类、流通方式和速度，国民经济货币化的广度和深度等来制订。再如，粮食总产量计划的制订，要考虑到全社会对粮食的需求，粮食生产的手段和条件（包括耕地总面积、土地自然生产力、化肥等农业生产资料供应、种子和耕作方法等粮食生产技术、劳动力和粮食生产组织等），粮食价格水平和粮食进出口情况等。

（三）个量选择

1. 计划分配与市场选择

由于规模总量是由其各个量构成的，因此规模计划必须通过相应的手段和措施来实现。计划经济是把总规模分解为各企业生产和供给的个量。而对于市场经济来说，总规模是由各个量总和而成的，并以市场选择各个量为基础。同时，普遍的市场供求、价格和竞争形成各种基本的总量关系。在这个基础上，国家为了克服市场缺陷，保证和促使总量平衡关系的实现，运用财政和金融等手段促使个量的增加或减少以影响总量及其关系。这就是通常所说的宏观调控或总量调节。不仅如此，国家还可能采取一些特殊措施，促使或限制某些特殊行业的发展，实现规模调控和结构调整。

2. 计划选择的性质和特点

计划分配与市场选择是对立和排斥的，而在现代市场经济条件下，两者可以统一起来，即形成计划指导下的市场选择，或运用市场机制的计划选择。

3. 计划选择的内容和形式

其一，依据一种总量规模（如基本建设投资规模和信贷规模）内部各构成方面的不同特性及其相关性，制定分类标准（如商业经营标准和政策业务标准）和结构计划，然后运用市场机制，对属于各个类别的不同对象，分别进行统一的评价和选择。其二，依据一种总量规模及其结构关系和性能（主要是自然垄断行业），制定个量规模和数目的计划，以及规定准入资格和行为标准等，然后对要求进入的厂商按市场竞争和优胜劣汰原则，进行公开、公平和公正的评价、选择和监督。

四、公共资源动员安排：介入性计划

（一）特殊要求和性质

1. 特殊要求

发展战略规划，主要是解决市场机制作用的瞬时性和滞后性问题；整体框架设计，主要是解决市场机制作用的局部性和分散性问题；总量规模调控，主要是解决市场机制发育不足及其作用的局限性问题等。此外，还存在市场机制无法消除的自然垄断，产生的外部性和收入分配不公，不能充分提供公共产品等问题，这就需要实行公共资源的动员和运用计划。

2. 特殊性质

公共资源动员计划，是纠正市场失灵的计划，是直接介入市场的政府计划。

（二）基本内容和结构

1. 收入分配和社会保障计划

基于我国的条件，收入分配公平化的程度和社会保障的标准必须适度，过高会造成社会包袱，不利于经济发展。

2. 公共产品和公用事业计划

政府依据全社会对公共产品的需要，制订其生产和供给计划。公共产品分为两大类或两大部门，一类是纯公共产品，如国防、外交、法律、法规和灯塔等；另一类是准公共产品。它又可以分为自然垄断性产品（如下水道、供水、供电、铁路运输、公路交通运输、天然气、煤气和电话电信系统，以及道路照明和警察、消防服务等）和福利性产品（如卫生保健、住房和中小学教育等）。对于不同的公共产品和公用事业，往往实行不同的政府计划。

3. 国有经济计划

以公有制为主体的社会主义市场经济，要求国有企业控制国民经济的命脉，要求国有经济形成具有国际竞争力的规模经济。但是，国有经济不能排斥市场竞争，不能降低经济效率，所以必须对组织、规模、结构和分布等进行计划。

（三）主要手段和方式

1. 分配

政府参与国民收入分配，一是使部分收入从富有者转给贫困者，实现收入公平化计划；二是形成公积金，实现社会保障计划；三是积累国家建设资金，实现国有经济计划。

2. 投资

政府对基础设施、基础产业、公用事业、支柱产业和先导产业等进行投资，实施公共资源运用计划。但是，必须改变政府投资的方式，即变直接无偿投资为间接有偿投资，组建具有法人资格和地位、能够承担投资责任、保证实现投资效益的国家投资公司，由它们代理政府进行投资。

3. 经营

包括政府生产和供给、政府采购（主要是采购一些特殊商品以保障供给和实行储备等）、政府购销中介（为一些关系重大，主要发生在地区之间和部门之间的大宗商品买卖充当中介，促使购销双方签约，保证购销合同的履行，从而减少或取消行政调拨），以及准政府机构和国有企业独立自主经营。

五、政策型和指标型的计划

（一）政策型计划

1. 政策与计划的关系

政策的最一般定义是国家或政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则。而计划则被一般地定义为工作或行动之前预先拟定的具体内容和步骤。在一定的意义上，政策可以成为计划的内容和实现计划的手段。

2. 政策型计划的性质和特点

政策型计划，是指把政策作为计划的主要对象、基本内容和表达方式，即确定政策目标，

通过对各种主要政策的规划设计，运用各种政策手段来指导和调节经济运行的一种计划形式。

政策型计划的特点，一是规则性。它以法律和法规等形式确定社会经济活动主体的行为规则。二是指导性。通过确定政策目标和任务，以指导企业的生产经营活动，而不直接给企业下达指标。三是弹性约束。以企业的独立性、自主经营和自动反应为前提和基础，如果企业自觉和主动地反映政策要求，那么其约束力就小；如果企业抵制政策，那么其约束力就大。四是全社会性。它面对整个社会，制定和实行统一标准。五是突出重点和难点。没有重点就没有政策，政策往往是为了解决某些普遍存在的社会突出问题而制定的。

3. 政策型计划的内容和结构

其一是发展战略政策；其二是整体框架政策；其三是总量规模政策；其四是实施手段政策。它除了政府动员、组织和运用公共资源的政策型计划外，主要还包括产业政策、区域政策、财政政策、货币政策和价格政策等。这些政策具有内在的有机联系，形成一个完整的体系。

（二）指标型计划

1. 指标型计划的特性

指标型计划是以指标为计划的内容和表达形式。计划指标是计划目标、任务、内容和结构的数量反映和表现。一个完整的计划指标，是由指标名称和指标数值两部分组成。指标名称反映经济和社会发展的内容及其特征，指标数值是指标名称的具体数字，它包括绝对数和相对数。指标型计划主要通过指标的制定和发布或下达，来组织和指导经济活动。

2. 指标型计划的内容

计划指标可分为预期指标和即期指标、数量指标和质量指标、实物指标和价值指标等。

预期指标是体现政府宏观调控所期望的计划指标。它一方面是以科学预测为基础，力求准确反映经济社会发展和市场运行的实际情况；另一方面又反映政府宏观调控的效应。预期指标体系可分为两个层次，一是宏观经济调控目标；二是重要经济活动和社会发展的预期指标，如粮食、化肥和石油的预期总产量等。即期指标是关于政府掌握的组织和从事经济活动，对市场进行即期调控的物质力量的计划指标。它包括国家生产计划和任务，国家采购和销售，国家储备和投放，财政投融资、政策性银行投融资和国外（境外）借款等。关于数量指标、质量指标、实物指标和价值指标，参见本章第三节。

3. 指标型计划的实施

它有两种主要的途径和方式，一是行政命令；二是经济手段。按行政方式和用行政手段实施的指标型计划，也就是指令性计划；而按经济方式和运用经济手段实施的指标型计划，与指导性计划密切相关。

4. 预测型计划

预测型计划，是指以企业自主行为和市场自发运行为前提，以科学预测为主要内容，以信息发布为主要形式的经济计划。通过预测，计划着重展示计划期国民经济的概貌，发现计划期经济发展的主要问题，强调解决问题的必要性。依据我国的实际情况，预测型计划主要是作为政策型计划和指标型计划的基础和补充。当然，随着我国经济市场化的拓展、深入和提高，预测型计划的独立性及其作用会不断加强。

第三节　政府计划的制订和实施

一、政府宏观经济计划指标体系

（一）计划指标体系的内涵

政府宏观经济计划的目标和任务是通过文字说明和计划指标两部分内容表现出来的。计划的文字说明部分，主要用来分析当时的政治经济形势，阐明计划期国民经济和社会事业发展的主要目标、方针和任务。计划指标是计划文件的基本内容，它是计划目标和任务的具体数量表现，具体反映计划期经济和社会发展所要达到的规模、速度、比例、布局和经济效益等。计划指标由指标名称和指标数值两部分组成，同时要涉及一定的时间和空间范围。指标名称是经济和社会活动的表象特征，表现一定经济和社会活动的量，可以用绝对数或相对数表示。

（二）计划指标体系的分类

政府宏观经济计划的众多指标，实际上是一个有机联系的庞大的指标体系。这些指标从不同的角度可以分为以下类型：

1. 数量指标和质量指标

数量指标是反映国民经济发展水平、规模及速度的指标。它可以是绝对数，如产品产量、产品产值、投资额等；也可以是相对数，如产量、产值的增长速度等。

质量指标是反映产品质量、建设效率、人财物资源的利用等各项经济效益和生产、工作质量的指标。这类指标较多地使用相对数，如合格品率、一级品率等；也可以使用绝对数，如劳动生产率、单位成本、原材料消耗定额等。在质量指标中带有经济技术性质的那部分指标，称为经济技术指标，是质量指标的一种特殊形式，如设备、燃料、动力的利用率，以及与改善产品功能和挖潜、革新、改造技术有关的指标等。经济技术指标科学性强，难度大，其准确性极为重要。经济工作要以经济效益为中心，就必须重视和加强研究经济技术指标，建立一套行之有效的国民经济技术指标体系。

数量指标是质量指标的基础。质量指标往往是建立在两个数量指标对比分析的基础之上的，如果数量指标不准确，以此为依据的质量指标也不可能准确。

2. 实物指标和价值指标

实物指标是使用价值指标，它是反映产品或劳务量的自然状态或自然属性的指标，以重量、面积、长度、体积、件数等为计量单位。

价值指标是以货币为计量单位的指标，如国民生产总值、国民收入、固定资产投资额等。由于不同产品、不同劳务量的价值指标都表现为统一的货币量，因此，可以加总起来综合反映生产、建设以及各项工作的总成果，以符合宏观经济分析的需要。价值指标有两种计算方法：一是按现行价格计算的非可比性价值指标，主要用于对同一时期的结构、比例分析；二是按不变价格计算的可比性价值指标，即不论哪一年的产品或劳务量，都按某一年的单价来计算，使不同时期的指标具有可比性。

实物指标是价值指标的基础。没有实物指标，就不可能有价值指标，因为价值指标正是

实物指标和单价的乘积。价值指标是实物指标的货币量表现，反映了复杂的社会生产关系，具有综合性。在市场经济条件下，价值指标比实物指标更能从深度和广度上反映社会经济关系。

3. 预期指标、考核指标和核算指标

预期指标是在一定时期内对市场运行态势和政府期望的经济、社会发展的状态所确定的预期值。预期指标主要包括一些反映宏观经济总量的指标。

考核指标是对计划执行单位的生产建设经营成果以及国民经济各部门、各地区成绩优劣进行考核的指标。

核算指标是指编制国民经济计划过程中进行平衡核算所依据的指标，如各种产品的单位物量消耗定额、单位生产能力投资等。核算指标有不少是经济技术指标，一般不作为计划任务下达。

4. 单项指标和综合指标

单项指标是指某一个经济项目的指标，如某一项生产量、投资量或销售量指标等。实物指标、价值指标都可以表现为单项指标。

综合指标是指由某一类或若干个相互联系的单项指标组成的反映总量关系的指标。单项指标是综合指标的核算基础，但综合指标并不是单项指标的简单加总，而是不同权重的单项指标的加权之和。

二、政府计划的制订

（一）编制计划的程序

编制计划是计划管理过程的开始。为了保证计划的科学性，必须做好以下工作：

1. 调查研究，掌握基本情况，正确预测未来

首先，要了解计划报告期国民经济发展水平、重大比例关系、产业结构以及财政、信贷、外汇平衡等状况，结合计划期国内外政治经济形势、科学技术发展趋势做出正确估量。然后，根据预测的结果展开各种形式的征询、调研活动，广泛听取意见，汇集实际情况，为着手制订计划做好准备工作。

2. 提出计划任务，确定计划期国民经济和社会发展的具体指标

一个科学、完整的计划方案，一般要阐明计划的指导思想、奋斗目标、主要任务及采取的方针、政策等；指标体系则要将计划目标、任务具体化，说明计划期内经济、社会、科技等发展要达到的水平。计划期内具体计划指标的确定必须服从于社会主义的生产目的，即从社会需要出发，在综合平衡的基础上，根据可能正确地确定各项计划指标。另外，宏观经济计划指标体系的制定，不但要制定绝对数指标，而且还要制定相对数指标，以表明本期计划与上期计划相比的增减幅度和发展变化情况。

（二）编制计划的方法

编制计划的方法很多，概括起来有两大类：一类是基本方法；一类是辅助方法。

1. 基本方法——综合平衡法

所谓综合平衡法，就是根据客观规律的要求，从国家的自然条件和经济、技术状况出发，借助各种平衡表的编制和建立综合平衡数学模型，从数量平衡关系上进行计算、安排、对比、

分析，以揭示和确定国民经济各个领域之间的客观联系，从而做到合理安排各项比例关系和协调衔接各项计划指标。

综合平衡的实质和核心是价值形态的总量平衡，主要是总需求与总供给的平衡。综合平衡的关键是重点平衡，包括国民经济中主要比例关系的平衡、社会生产中基本生产要素和重要产品的供需平衡。重点平衡是总量平衡的支柱和骨架。综合平衡的实现方式是动态平衡。无论是总量平衡还是重点平衡都必须留有余地，具有一定的弹性，在经济和社会发展的实际过程中接近预期目标。

综合平衡的保证是政策平衡。为做好经济政策与经济杠杆和经济指标之间的平衡协调，就必须做好各项政策及其效应之间的平衡协调。利率、汇率、税率和价格等，既是客观经济关系的数量反映和经济杠杆，又是经济政策的量化指标和操作手段。这些经济杠杆之间的平衡协调，是实现综合平衡的直接保证和途径。

2. 辅助方法

运用综合平衡法时，在数据的收集和分析加工、指标的推算和预测等过程中还需要配合使用其他一些辅助方法。这些辅助方法主要有：

（1）因素分析法。这是一种把质的分析和量的计算有机结合起来测算计划期经济总量的方法，即根据影响经济总量的具体因素的变化和相互关系，以及它们同总量的依从关系，建立计算公式来推算经济总量。

（2）定额法。定额是对生产经营活动中有关产品数量、质量以及人力、物力、财力利用和消耗等方面规定的标准。它是编制计划、实行经济核算的重要经济技术依据，是计划管理的一项基础工作。定额反映了一定时期国民经济整体、部门和企业生产的技术水平、经营管理水平和经济效益，所以又称技术经济定额。计划工作中使用的应该是平均先进定额，即必须具有先进水平，又切实可行。

（3）系数法。系数法是根据反映国民经济相关指标之间联系的相对稳定的比例系数来测算计划期有关指标的方法。常用的系数法有运输系数法和能源弹性系数法。以运输系数法为例，所谓运输系数，是指产品的运输量占生产量的比例。根据运输系数，可以从已知的运输量推算生产量。

除以上方法外，还有比较法、比重法、目标推算法、现代数量分析法等。

三、政府计划的实施

编制计划，只是政府计划管理工作的一部分，更重要的是使计划得以贯彻执行。有效地组织国民经济计划的实施，是科学的计划方案产生以后计划管理的关键一环。政府计划的实施内容和方式主要有以下三个方面：

（一）执行和调控

政府计划实施的首要内容是执行计划。执行计划的基本方式是调控，包括间接调控和直接调控，以间接调控为主。间接调控是通过运用经济政策和经济杠杆，改变市场环境，调节经济利益关系，影响市场主体的决策和行为，以实现政府计划的目标。直接调控是政府运用行政手段或下达具有强制性的计划任务，以实现政府计划。介于间接调控与直接调控之间的是信息导向和行政中介。所谓信息导向，是指政府通过定期和不定期地向社会发布计

划目标和经济政策等，向企业公开展示政府的宏观调控意图和政策环境，为企业决策提供宏观经济信息，以引导其按国家计划的要求行事。所谓行政中介，是指政府按照经济原则，介入市场经济活动，即采取经济手段和方法，动员和运用公共资源，组织生产和投资，参与或委托经营，实现计划目标。

（二）协调和修正

政府计划的实施包括协调和修正。协调的内容之一，是综合协调经济政策和经济杠杆的作用。它包括纵向协调和横向协调。纵向协调主要是中央政府计划与地方政府计划的协调，横向协调既是计划部门与政府其他部门的协调，又是计划手段与财政手段和金融手段的协调。协调的内容之二，是计划与市场的协调。政府计划不仅在制订时要协调与市场的关系，而且在实施时也应协调与市场的关系，即引导市场和调整计划。由于制订的计划不可能完全和准确地反映市场，尤其是市场的变化，因此在实施计划时要根据对市场状况和态势的新的正确认识，及时地修正计划。

（三）检查、监督、评估和转换

计划检查和监督，主要检查计划执行和落实情况，监督计划部门和执行单位的行为，检查计划手段和政策措施的到位情况以及所产生的客观影响，检查计划任务和指标的实现情况。计划评估是对计划实施结果以及目标实现程度的评议和估价，是对计划制订和实施后的评价，以检验计划目标、手段、内容和形式的正确或合理与否。如果经检验和评估，制订和实施的计划远未达到预期目标，即是不成功或失败的，那么就必须制订新的计划以替代旧的计划，实现计划的转换。

四、政府计划的社会参与制度和依托系统

（一）社会参与制度

1. 社会参与的意义和作用

首先，社会参与政府计划的制订和实施，体现社会主义的特性和要求，使社会主义的优越性能够在政府计划中得到充分发挥；其次，社会参与政府计划的制订和实施，体现市场经济的特性和要求，使政府计划能够尽可能全面、客观和准确地反映市场的状况和趋势。因为在市场经济中，社会各方面和各阶层人民与政府处于不同的地位，有着不同的特殊利益和要求，思想和行为方式也往往有差别。所以，社会主义市场经济条件下的政府计划要有广泛的和很高的社会参与度。

2. 社会参与的制度安排

有关计划的法律必须规定社会参与政府计划制订和实施的范围、程度、途径和方式等。具体的社会参与制度安排，可以根据我国的实际情况，借鉴日本的“咨询”制度、法国的“协商”制度和韩国的“民间自主创意”方式等经验，在调查研究、预测分析、计划编制、审议批准、方案实施、政策协调、检查监督、评估考核等各个阶段或环节，安排不同内容和方式的社会参与，使社会参与贯穿计划制订和实施的全过程。社会参与制度主要包括计划内容协商对话制度、计划信息交流反馈制度、计划方案讨论优选制度和计划咨询制度等。

（二）社会依托系统

1. 完整的市场体系和枢纽

市场经济中的政府计划只有具备相应的和良好的社会依托，才能有效地发挥作用，甚至

可以起到事半功倍的作用。包括商品市场和要素市场，区域性市场和全国性市场，批发市场和零售市场，物流市场、商流市场和信息流市场，有形市场和无形市场的市场体系，其内容的丰富程度、范围的广阔程度、联系的密切程度、结构的合理程度和作用的相关程度等，决定着政府计划依托的有效程度。市场枢纽主要指中心城市，它是各种市场聚集的地方，是市场联系和作用的中心。同时，中心城市往往还是产业中心、金融中心、人才中心和信息中心等。因此，中心城市自然也是政府计划的重要社会依托。政府可以从中心城市迅速获得所需的市场信息，并通过中心城市把政策措施及其作用迅速地全方位地传导和辐射出去。

2. 重要的市场主体和结构

政府计划无论采取什么方法和措施，最终都要通过市场主体的行为来实现。对于无数分散的小企业，政府计划的作用只能是间接的，往往难以把握和控制，很难有良好的效果。而对于大中型企业尤其是全国性的大企业集团则不同，可以通过直接协商和对话，达到协调行动，使计划与市场获得和实现直接的同一性。再加上全国性的大型企业集团往往在一些主要领域起主导作用，不仅占有大量的市场份额，而且影响市场的走势，甚至左右市场发展的态势，政府计划对它们的作用直接影响整个市场。但是，政府与大型企业集团可能形成一种利益共同关系，甚至可能产生政府—企业联合垄断，从而破坏或削弱市场机制。因此，作为政府计划依托的大型企业集团，应该具有合理的内部结构关系和必要的外部市场竞争关系。

3. 市场中介组织和政府中介组织

市场中介组织是专门代理厂商和消费者进行销购活动，以沟通和拓宽市场联系的经济实体。由于它集中联系和反映市场关系，密切供求关系和流通环节，因此它可以而且应该成为政府计划的依托机构，把计划的作用传导到广泛的市场关系和内在的市场机制中去。政府中介组织主要是指政府介入市场的准企业组织，如国家投资公司，国有资产控股公司，国家订货、储备和投放机构，国家政策性银行等。它们既执行政府的计划和政策，又按市场经济原则和办法，直接从事资产、商品、服务、投资和信贷等经营活动，从而把计划与市场直接统一或融合起来。所以，我们必须重视和加强市场中介组织和政府中介组织的建设，规范其行为，培育政府计划赖以有效贯彻和实施的依托组织。

第四节　深化计划管理体制改革，提高计划管理效率

一、当前计划管理中存在的问题和原因

就我国情况而言，是在计划经济体制的基础上建立政府宏观调控式的市场经济体制的。严格地说，没有经历过市场经济体制的初级阶段。于是，在社会主义市场经济体制的建立和完善过程中，一个不容回避的问题就摆在了我们面前，即市场调节和计划调节如何有机结合以及如何科学、有效地进行计划管理，做到既脱离旧体制的束缚又能有效地推动经济发展。实践表明，我国各级政府在改革开放的过程中，对经济发展进行宏观调控的自觉性在增强，计划管理的有效性在提高；但我国经济存在大起大落的状况也同时说明，宏观调控并未臻于完善，计划管理还不能适应社会主义市场经济深入发展的需要，同21世纪新发展战略的要

求尚存在比较明显的差距。具体表现在:(1) 微观经济放开搞活的同时,国家计划对其缺乏有效的宏观指导和调控,计划管理的综合平衡职能难以充分发挥,对发展极不平衡的部门和"瓶颈"产业的政策倾斜和直接资源配置往往心有余而力不足;(2) 在组织社会范围内资源的合理配置,优化产业结构,使产业结构科学化、高度化、现代化方面还不尽如人意;(3) 在宏观调控过程中,计划、财政、金融和产业等相关政策及措施的协调还不够完善;(4) 国家计划的制订与执行缺乏科学性和合理性;(5) 计划工作的民主化和法制化建设仍有待加强。

出现上述问题的主要原因是:人们在思想上对计划管理在社会主义市场经济条件下的特点、地位、作用、任务等缺乏深刻的认识,缺乏科学的领会和把握;政府管理职能改革相对经济体制改革滞后,实际中存在政府管理与市场调节的矛盾,存在部门利益摩擦和行政扯皮、制衡的问题;从开展计划实际工作情况来看,一些部门还倾向于指令式的细微管理,而忽视信息、政策、法规、规划等的宏观指导作用,客观上阻滞了计划管理工作新机制的形成。

二、加强和完善政府计划管理的对策思考

基于上述分析,在新形势下搞好计划管理要真正实现如下几个转变:

1. 切实转变思想认识,不断深化计划管理体制改革

计划管理体制改革的方向,必须坚持从偏重于以指令性为主体的计划体系和方法制度转向以全局性、战略性、政策性和预测性为基本特征的指导型计划体系和方法制度;从偏重于生产建设的微观管理活动转向搞好综合平衡和宏观经济调控;从偏重于指令性计划管理和资源配置转向注重价值管理和政策性、预测性计划指导;从偏重于运用行政手段进行直接管理转向主要运用经济政策、经济杠杆、经济法规和经济信息进行间接管理,从而在充分发挥市场对资源配置起基础性作用的前提下,不断加强和完善计划管理在国家宏观调控中的综合作用。

2. 切实转变计划管理职能,重视发挥国家政策和信息手段的导向作用

在市场经济中,计划管理职能必须由行政本位的调节转变为市场本位的调节。在这种情况下,计划管理必须要以市场机制为基础,要面向市场,反映市场,引导和调控市场。为此,必须充分发挥指导性计划的职能作用,计划部门要加强对宏观经济运行和市场走势的预测、跟踪和监测,搞好国民经济核算;大力发展信息产业,拓宽信息来源渠道,特别要加强市场、金融、投资、消费、国际经济等方面信息的收集、加工、传递和反馈,与各大型生产、贸易企业集团和预测机构等建立直接的信息联系,建立并完善国民经济信息网络系统,为市场经济提供更为便捷、快速、准确的信息咨询服务;建立健全宏观经济信息和政策的发布制度,努力使计划管理工作具有超前性、预见性和导向性。

3. 切实转变计划管理方式,不断提高计划管理的科学性

提高计划管理的科学性,要求计划目标的制定不能从主观愿望出发,而应从现实可能出发,把发展的需要与发展的条件结合起来,把当前的需要与长远发展的要求结合起来,把全局利益与局部利益结合起来,一切按经济规律办事,统筹兼顾,搞好预测和规划;做好经济信息咨询工作,为社会和企业提供服务;加强对经济运行总体态势的跟踪分析,对出现的重大问题及时提出政策建议。

提高计划管理的科学性,要求集思广益,深入调查研究,广泛收集信息,认真听取各方面

的意见，运用创造性思维，充分发挥智囊团的参谋作用，让群众依据法律程序参与计划的制订，监督计划的执行，以增强计划管理的透明度、开放度和社会参与度。为了减少失误，避免盲目性，计划的制订和执行，也可引进竞争机制，如采取招标方式或者提出多种方案进行比较，以便从中择优选用。

提高计划管理的科学性，要求运用科学的计划管理程序和方法，使用先进的科学技术和设备工具，应用现代经济数学方法和电子计算机网络技术，建立完善的计划管理决策支持系统，其基本功能包括：宏观经济分析和预测，长远规划和年度计划方案的优化，经济总量平衡测算，经济发展趋势预警分析，经济景气动向监测分析，部门（或地区）技术进步、经济效益的有效性评估，重大投资项目的宏观效益分析评估，国际经济环境对国内经济影响的预测及研究等。从而实现数据处理电子化，信息传输网络化，预测分析模型化，方案设计科学化，实施途径现代化。不断通过技术进步，提高计划管理工作的质量和水平。

4. 切实转变工作思路，重视国家规划的引领作用

社会主义市场经济条件下的计划管理是国家宏观调控的组成部分，必须重视国家各项规划的引领作用。一方面，规划本身就是计划管理的表现形式。比如，我国“十二五”规划为我们描绘了2011年至2015年期间国民经济和社会发展的宏伟蓝图；中长期人才规划，为我们指引了之后十年的重大人才工程战略。另一方面，各级政府职能部门的具体计划管理活动，应以国家和各级政府的规划纲要为指导，进行科学的计划管理，确保计划管理的正确方向。

5. 积极推进政府职能转变，切实提高行政效能

计划管理的执行效果如何，在很大程度上取决于相关管理部门的协调和配合。一方面，要彻底解决行政“越位”和“缺位”的问题，坚决抵制不作为和作为过头的问题，突出引导和服务的特色；另一方面，要解决好行政权力的组合、协调问题，保证政府决策行为的统一性和连续性。消除权责关系不规范，以至于在一些领域政府权力可以无限大，责任可以无限小等现象。

[复习思考题]

一、名词解释

发展战略规划　纲要性计划　调控性计划　介入性计划　政策型和指标型的计划　计划指标体系

二、简答题

1. 为什么说政府计划管理为市场经济体制所必需？
2. 如何理解计划与市场的关系？
3. 对当前我国政府计划管理中存在的问题及原因进行分析。
4. 试述西方国家计划管理的主要内容和方式。
5. 试述市场经济条件下政府计划管理的性质和特点。

三、论述题

1. 试分析市场经济体制中的“计划”与计划经济体制中的“计划”的区别。
2. 你对新时期加强和完善政府计划管理有什么认识？

案例

昆明:有奖征集市"十二五"规划意见建议

据悉,从2009年11月26日至2010年1月20日,昆明市民可围绕优化空间布局、打造品质春城、做强做大产业、加强区域合作、统筹城乡发展、提高创新能力、加快社会建设、建设生态文明、加大改革开放、构建和谐昆明十个方面,通过信件或电子邮件等方式提出意见建议。昆明市政府将设立一至三等奖共45名,对统一征集到的优秀意见建议给予1 000至5 000元不等的现金奖励。

11月25日上午,昆明市副市长周小棋在市"十二五"规划建言献策活动新闻发布会上,向市民发出了"科学发展、构建和谐——我为昆明市'十二五'规划建言献策活动"的邀请,对有创新性、突破性、针对性和操作性的优秀意见建议,将给予适当奖励,总奖金为75 000元。

今年是昆明"十一五"规划实施的第四年,昆明市经济指标呈两位数增长,无论交通城建还是绿化创卫,都取得了巨大成就。在此情况下,昆明"十二五"规划编制工作于今年6月份全面启动,各方面工作正在有序推进。

即将进入的"十二五"时期,是昆明市实现全面建设小康社会奋斗目标承上启下的关键时期,是深入贯彻落实科学发展观,构建和谐社会的重要时期,也是深化重要领域和关键环节改革的攻坚时期。为进一步完善重大决策的科学化、民主化、规范化决策程序,提高规划编制过程的社会参与度和透明度,集思广益、博采众长,更好地编制出符合市情、顺应时代要求、凝聚人民意志的"十二五"规划,市政府决定开展"科学发展、构建和谐——我为昆明市'十二五'规划建言献策活动"。

活动时间从2009年11月26日至2010年1月20日,活动公告将在《云南日报》、《昆明日报》、昆明信息港、昆明市发改委网站等媒体上刊登。活动结束后,市政府将统一对征集到的意见和建议进行认真研究,对有创新性、突破性、针对性和操作性的优秀意见建议,将给予适当奖励,设一等奖5名,每名奖金5000元;二等奖10名,每名奖金2000元;三等奖30名,每名奖金1000元,获奖名单将在有关媒体上进行公布。

公众意见或建议可以信件或电子邮件方式提供,需注明联系方式,信件以邮戳为准。

(案例来源:新华网,2009年11月25日。)

[思考题]

1. 试结合该案例,谈谈社会参与政府计划的意义和作用。社会参与能够通过什么样的制度进行?

2. 简述如何推进政府计划管理中的重大决策问计于民。

第六章 财政政策与财税调控

[学习目标]

1. 掌握财政政策的含义、财政政策工具及其各自的功能
2. 熟悉财政收入活动的经济效应、财政政策的类型选择与运作
3. 了解市场经济体制下我国财政政策的转型与调控实践

[开章引言]

党的十七大报告在阐明未来完善宏观调控体系的具体任务时强调，要“综合运用财政、货币政策，提高宏观调控水平”。当前我国面临国际收支失衡、流动性偏多的双重挑战。与此同时，经济运行中的矛盾和问题还比较突出，集中表现为经济增长由偏快转向过热趋势尚未缓解，通胀压力不断上涨。面对复杂的经济金融局面，单靠货币政策已经难以稳定通胀预期，一个更重要的课题是如何进行财政税收政策的有效配合。为配合国家实现宏观调控目标，我国财政政策近年来也经历了一系列调整，从1998年为解决国内总需求不足转向扩张性的积极财政政策，到2003年为预防出现通胀又逐步转向稳健财政政策。近年来，我国通过调整出口退税等一系列财税政策配合国家产业调整政策。面对经济发展中出现的新问题和新挑战，我国宏观调控政策的未来走向引人关注。

第一节 财政收支活动的经济效应

一、财政收入活动的经济效应

一般来说，财政收入包括税收、国有资产经营收益、国债以及规费和其他收入等四个部分。但从总量比例来看，税收收入占到财政收入总额的90%以上，而且其对经济运行的影响越来越大。所以，下面单独就税收的经济效应进行分析。

（一）税收的微观经济效应

税收对微观经济主体的影响可通过其收入效应和替代效应来反映。

收入效应是指征税对纳税人的商品购买行为产生影响，体现为纳税人收入水平下降，进而纳税人支出水平降低。可以通过图6-1来说明。

图中横轴、纵轴分别表示A、B两种商品的数量。纳税人原有的预算线CD与无差异曲

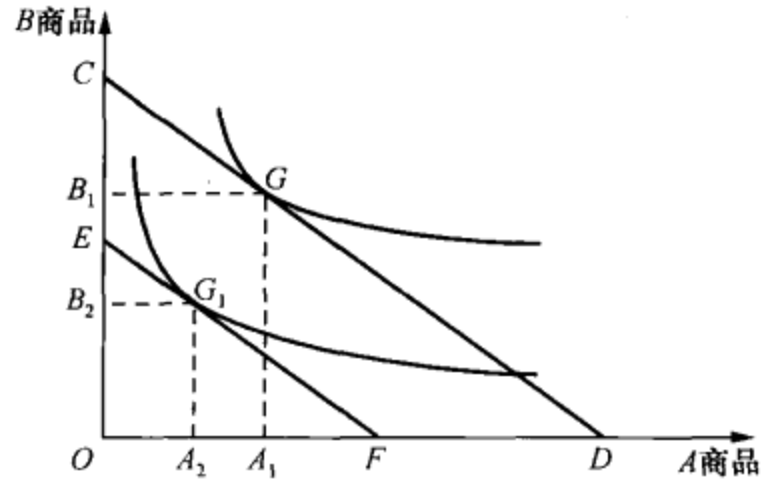

图 6-1　税收的收入效应

线相切于 G 点，这时纳税人对 A、B 两种商品的均衡购买量分别为 OA_1、OB_1。现在，如果政府决定对纳税人课征一次性税收（如个人所得税），这对商品的相对价格不会产生影响，却将使纳税人的预算线向下平行移动到 EF，与较低的无差异曲线相切于 G_1。此时，纳税人均衡购买量分别为 OA_2 和 OB_2，A、B 两种商品的需求量减少。

替代效应是指税收变动影响商品相对价格，从而引起不同商品购买量的变化。如图 6-2 所示：纳税人原来的预算线 CD 与无差异曲线相切于 G 点，此时，商品 A 的需求量为 OA_1，商品 B 为 OB_1。现在，假定政府对商品 A 减税而对商品 B 增税，这样商品 A 价格下降，商品 B 价格上升，使预算线变为 EF，与原来的无差异曲线相切于 G_1，这时，A 商品需求量上升到 OA_2，而 B 商品需求量下降到 OB_2。此种变化说明减税使 A 商品均衡购买量增加，而增税使 B 商品均衡购买量减少。

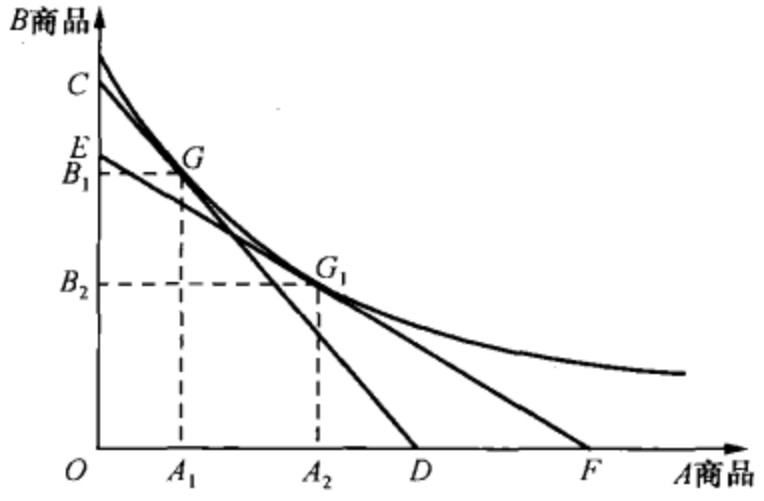

图 6-2　税收的替代效应

由此可以说明：税收可以通过“收入效应”和“替代效应”来发挥对经济调控的作用。

例如开征利息税，一方面，引起个人消费和储蓄水平的同时下降，说明征收利息税对储蓄具有收入效应；另一方面，降低了储蓄对纳税人的吸引力，导致纳税人以消费来代替储蓄，说明征收利息税对储蓄又具有替代效应。

又如开征燃油税，一方面，引起消费的下降，体现了税收对消费的收入效应；另一方面，降低了汽油对纳税人的吸引力，导致纳税人以天然气、太阳能来替代汽油，则体现了征收燃油税对消费的替代效应。

（二）税收的宏观经济效应

政府通过税收政策来影响经济增长或经济稳定的过程就是税收所具有的宏观经济效应，税收的这种效应主要是由税收乘数这一因素引起的。

税收乘数是指政府税收变动所引起的国民收入变动的倍数，可由下面的公式推导出来。因为存在税收，消费 C 取决于可支配收入，假定税收为 T，投资为 I，政府购买为 G，则：

$$Y_d = Y - T$$

在封闭经济条件下，国民收入决定方程式可表述为：

$$Y = C(Y_d) + I + G$$

$$Y = C(Y - T) + I + G$$

假定 I、G 不变，上式对 T 求导可得

$$dY/dT = -C/(1 - C)$$

表达式前的负号表示税收乘数的值为负，即税收与国民收入变动方向相反，起着收缩经济的作用。国民收入随着税收的增加而缩减，随着税收的减少而扩张。税收乘数也在两个方向上起作用：税收增加，国民经济收缩的幅度大于税收增加的幅度；税收减少，国民经济扩张的幅度大于税收减少的幅度。

税收与经济增长的关系可通过拉弗曲线来说明，如图 6-3 所示：

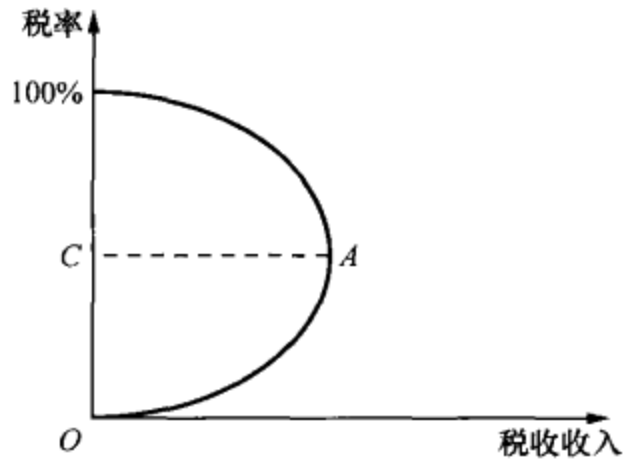

图 6-3　税率与税收收入的关系

拉弗曲线说明，税率为零时，税收收入为零；随着税率的提高，税收收入逐渐增加，当税率达到 C 点时，税收收入最大；但是税率超过 C 点以后，将导致经济主体积极性降低而使经济衰退，从而削弱税基，税收收入反而减少；当税率达到 100% 时，无人从事生产经营活动，从而无税可征。可以看出，拉弗曲线表明了高税率不一定能取得高收入。税率、税收收入和经济增长三者相互依赖、相互制约，适度的税率才有利于经济增长。

税收还可以通过自动稳定器机制和相机抉择机制来发挥稳定经济的作用。在经济高涨时期，国民收入增加，以国民收入为源泉的税收收入会随之自动增加，自动稳定机制相对地减少了个人的可支配收入，在一定程度上减轻了需求过旺的压力；此时，如果总需求与总供给的缺口仍然很大，政府则要采取相机抉择的税收政策，或扩大税基，或提高税率，或减少税收优惠等。在经济萧条时期，税收收入会自动减少，自动稳定机制相对地增加了个人的可支配收入，在一定程度上缓解了有效需求不足的矛盾，有利于经济复苏；此时，如果经济依然不景气，政府可进一步采取税收措施，或缩小税基，或降低税率，或增加税收优惠措施等。

二、财政支出活动的经济效应

财政支出的经济效应是指财政支出对国民产出增长及稳定经济方面所产生的作用。财政支出是财政活动的一个重要方面。不仅财政对经济社会的影响作用主要体现在财政支出上，而且政府对宏观经济的调控职能也主要是通过财政支出来实现的。可以说，财政支出的规模和结构状况，既反映着政府介入经济社会生活的广度和深度，亦反映着财政在经济社会生活中的地位和作用。按照支出性质划分，财政支出可分为转移性支出和购买性支出两个部分。

（一）财政支出乘数

1. 政府购买乘数

政府购买乘数表示政府购买的变动引起国民收入变动的倍数，其值可由下述公式推导出。

国民收入 Y 等于消费 C、投资 I 和政府购买 G 之和，即：

$$Y = C + I + G$$

假设 $C = C(Y)$，投资 I 固定不变，则

$$Y = C(Y) + I + G$$

对上式进行全微分，得

$$dY = (dC/dY) \cdot dY + dG$$

政府购买乘数 $K_g = 1/(1 - C)$

C 为边际消费倾向，举例来说，若 $C = 0.8$，在其他条件不变的情况下，乘数 $K_g = 5$，因此，政府购买增加 200 亿元，则国民收入可增加 1 000 亿元，相反，政府购买减少 200 亿元，则国民收入将减少 1 000 亿元。

2. 转移支付乘数

转移支付乘数是指政府转移支付的变动引起国民收入加倍变动的效应，可对其值 K_{TR} 作如下推导。

$$Y = C + I + G$$

由于存在转移支付，因此消费 C 不再是 Y 的函数，而是可支配收入 Y_d 的函数，$Y_d = Y + Tr$，其中 Tr 为转移支付的值，因此

$$Y = C(Y_d) + I + G$$

现假设投资 I 和政府购买 G 为常数，对上式进行全微分，得

$$K_{TR} = C/(1 - C)$$

可见，政府转移支付乘数值的大小是边际消费倾向与购买乘数的乘积。可知 $K_{TR} < K_g$，即政府转移支付变动对国民收入变动产生的效应小于政府购买变动对国民收入变动产生的效应。举例来说，若 $C = 0.8$，在其他条件不变的情况下，乘数 $K_{TR} = 4$，因此，政府转移支付增加 200 亿元，则国民收入可增加 800 亿元，相反，政府转移支付减少 200 亿元，则国民收入将减少 800 亿元。

（二）财政支出的经济稳定作用

财政支出对经济稳定的作用体现在财政支出与财政收入之间的对比进而对国民收入产

生的效用。根据西方经济学原理，当一国出现通货膨胀缺口时（总需求的注入量大于漏出量），政府有意识地使财政支出小于财政收入的差额正好等于注入量与漏出量的差额，那么就能达到社会总供给与社会总需求相反的财政支出与财政收入的对比关系。

另外，完善的财政转移支付制度也具有对经济的“自动稳定器”作用。当经济衰退时，社会失业人员增加，从而政府对这部分人的失业救济支出增加，以增强社会有效需求，抑制经济衰退。相反，在经济扩张和通货膨胀时期，失业率下降，居民收入上升，政府的转移支付支出减少，有利于抑制经济过热，缓解通货膨胀压力。可见，财政支出的转移支付制度对经济波动具有一定的减震作用。

第二节　财政政策概述

一、财政政策的含义

（一）财政政策的含义

所谓财政政策，是政府为实现总供求的均衡，侧重于总需求的变化，对财政收支关系进行调整的准则和措施的总称。换言之，财政政策是国家运用财政政策工具，调节财政收支规模、收支结构，以实现宏观经济调控目标的一系列方针、措施。

财政政策是经济政策的重要组成部分。经济政策涉及的范围十分广泛。国外从事经济政策研究的学者们，起初将经济政策按行业划分为工业政策、农业政策、贸易政策等，财政、货币政策未被作为经济政策的重要组成内容。随着经济的发展变化和经济理论研究的深化，特别是在1929—1933年间的资本主义经济危机发生以后，国家对经济的干预日益显得重要，财政和金融手段成为重要的宏观调控手段，于是具有现代意义的财政政策和货币政策才为人们所认识，并成为经济政策体系中的重要组成部分。

（二）财政政策的构成要素

财政政策一般由三个要素构成：一是财政政策目标；二是财政政策主体；三是财政政策工具。

财政政策目标，就是通过财政政策的实施所要达到的目的或产生的效果，它构成财政政策的核心内容，具体如经济增长、价格稳定、充分就业、公平分配等。财政政策目标是随着经济发展和社会政治状况的改变而不断进行选择和确定的。在自由资本主义时期，政府基本不干预经济，任由市场机制这只“看不见的手”发挥作用，政府担当“守夜人”的角色。到了20世纪30年代，资本主义经济危机频繁发生，危害程度也越来越大，客观上需要政府进行干预。在凯恩斯理论指导下，西方国家政府运用财政政策，扩大财政赤字，刺激消费需求和投资需求，实现经济稳定和均衡。财政政策目标突破了原来的实现收支平衡的层面，朝着经济和社会目标转变。后来随着社会分配不公、通货膨胀等问题的日益突出，财政政策目标的种类进一步增加，内容也更为丰富。广大发展中国家为了加快发展步伐，纷纷实行政府主导型发展战略，经济增长成为财政政策的首要目标。从各国财政政策目标演进的过程来看，目标的选择受社会、政治、经济、文化等因素的影响和制约。在现代社会里，财政政策目标是多元的，而不是单一的；在不同的国家、不同的时期、不同的发展阶段，财政政策的目标选择也不

尽相同。

财政政策主体，就是财政政策的制定者和执行者。财政政策主体行为是否科学化、民主化和规范化，对财政政策的制定和执行具有决定性作用，并直接影响财政政策的效率和有效性。

财政政策工具，就是财政政策主体所选择的用以达到政策目标的手段和方法。财政政策工具主要包括税收、公债、经常支出、资本支出、转移支付、贴息等。

在政策要素进行组合发挥作用的过程中，要注意政策运行环境。财政政策的运行和传导，主要通过经济利益机制间接实现。因此，市场经济体制成熟和完善的程度直接制约着财政政策运行的质量。当前，我国正处于经济转轨时期，市场经济体制尚未完善，所以在加快体制改革步伐的同时，也要注意避免和克服体制因素对财政政策的扭曲。

二、财政政策的功能

财政政策作为宏观调控的重要手段，主要具有四种功能。

1. 导向功能

财政政策的导向功能就是通过对物质利益的调整来调节个人和企业的经济行为，进而引导国民经济的运行。具体表现在两个方面：第一，配合国民经济总体政策和各部门、各行业政策，提出明确的调节目标。例如，在经济过热、通货膨胀盛行时期，为实现宏观经济政策的经济稳定发展目标，财政政策就要确定抑制通货膨胀的目标。第二，财政政策不仅规定应该做什么，不应该做什么，而且通过利益机制，引导人们的经济行为。如通过加速折旧、免税期、投资税收抵免等办法引导资本投向。这种导向功能主要有两种形式：一是直接导向，即财政政策对其调节对象直接发生作用。例如，加速折旧的税收政策，可以激励投资者增加固定资产投资，加速固定资产的更新改造。二是间接导向，即间接对调节对象发生影响。例如对某行业或产品课以高税，不但对该行业或该产品直接产生抑制作用，而且还会间接影响其他企业的投资选择，影响消费者对该行业产品的消费数量。

2. 协调功能

财政政策的协调功能是指对社会经济发展过程中出现的某些失衡状态的制约和调节能力，它可以协调地区之间、行业之间、部门之间、阶层之间的利益关系。这一功能首先源于财政本身的调节职能，财政通过一收一支，改变集体和个人在国民收入分配中所占的份额，达到调节和规范社会分配关系的目的。其次，全面、系统的财政政策为这一功能的实现提供了可能性。在财政政策体系中，税收政策、支出政策、预算政策和国债政策各司其责，从不同侧面协调人们的物质利益关系，只要彼此间相互配合，相互补充，协调运作，就能发挥政策的整体效应。

3. 控制功能

财政政策的控制功能是指政府通过调节企业和居民的经济行为，实现对宏观经济的有效控制。例如，对个人所得征收超额累进税，可以防止两极分化；政府对退耕还湖、退耕还林的企业和个人给予财政补贴，可以恢复和保护生态环境。

4. 稳定功能

财政政策的稳定功能是指国家通过财政政策调节总支出水平，使货币支出水平恒等于

产出水平，实现国民经济的稳定发展。例如，在经济萧条、社会资源闲置时，政府通过增加财政支出，增加总需求，实现充分就业；而在经济过热、出现通货膨胀时，政府通过减少财政支出，控制总需求，抑制经济过热和通货膨胀。财政政策的稳定功能主要体现为实施反周期操作。经济发展具有一定的周期性，总是经历由平衡到不平衡再到平衡的过程，表现为经济景气与不景气、繁荣与衰退、增长与停滞。财政政策的反周期性一方面通过内在稳定性自动地发生作用，另一方面通过主动调整财政政策发生作用。

第三节　财政政策工具及其各自的功能

财政政策在保持经济总量平衡和促进结构优化等方面担负着重要任务。财政政策的作用，主要是通过财政政策工具而实现的。财政政策工具既可以单独使用，也可以相互配合协调使用。

一、国家预算

国家预算是财政政策的主要手段。国家预算的调控功能，主要表现在以下两个方面：

1. 国家预算收支的规模及其平衡状态可以有效地调节社会总供求的平衡关系

当社会总需求大于社会总供给时，可以通过实行国家预算收入大于支出的结余政策进行调节；而社会总供给大于社会总需求时，可以实行国家预算支出大于收入的赤字政策进行调节；在社会供需总量大体平衡时，国家预算应实行收支平衡的中性政策与之相配合。

2. 国家预算的支出结构可以调节国民经济中的各种比例关系和经济结构

国家预算支出的是资金，增加对某个部门的资金供应能促进该部门的发展，而减少对某个部门的资金供应就能限制该部门的发展。因此，调整国家预算支出结构就能够起到调节各种比例关系和调节经济结构的作用。国家预算支出结构的内容主要有：积累性支出和消费性支出的比例关系，用于国民经济各部门支出的比例关系，等等。调整国家预算支出中的这些比例关系和结构，会相应地影响国民经济中的有关比例关系和经济结构。

国家预算手段的调控功能的大小，与财政收入占国民收入的比重关系极大。比重愈高，国家预算调控的力度就愈大；比重愈低，国家预算调控的力度就愈小。另外，国家预算的编制方式也会影响其作用的发挥。例如，将单式预算改为复式预算，分别编制经费预算和经济建设预算，使各自资金来源的支出反映清晰，有利于实行不同的财政政策。对经费预算，应压缩支出，做到收支平衡并有结余；对经济建设预算，应根据社会经济发展情况适时地恰当地筹措资金和进行合理调节，使经济建设预算与社会发展计划相吻合。为了使两者有机地结合起来，要尽快改进和规范复式预算制度，建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可以根据需要建立社会保障预算和其他预算。

二、税收

税收是国家凭借政治权力参与社会产品分配的重要形式。它具有强制性、无偿性、固定性等特征。税收具有广泛的调节功能。就其作为财政政策的一个手段来说，它具有如下功能：

1. 调节社会总供求的平衡

社会总需求是由消费需求和投资需求构成的，税收在这两个方面都可以发挥一定的调节作用。例如：通过征收奖金税和工资调节税，可以控制企业单位的奖励发放和工资基金的过快增长；通过向个人征收个人所得税和个人收入调节税，可以进一步调节和控制居民个人收入；通过征收建筑税、土地税，有利于控制投资规模的膨胀。从调节供给方面来看，主要涉及税负政策问题。税负过重，使企业支配的税后留利过低，会影响企业投资和生产的发展，从而减少供给；降低税负，增加企业支配的收入，则有利于刺激投资和增加供给。因此，从原则上说，为了增加社会供给，应采取减税的政策。但这需要有一定的条件，首先要有刺激企业投资的机制。

2. 调节产业结构和产品结构的平衡

产业结构和产品结构的发展取决于该产业和产品的盈利水平。而税收水平对盈利水平有重要影响。在价格不变的条件下，增加税收会减少利润，从而限制某种产业和产品的发展；相反，减少税收会增加利润，从而鼓励某种产业和产品的发展。就消费结构看，当某种产品供求不平衡时，既可以通过调节产业结构和产品结构来实现，也可以通过调节消费结构来进行。例如，通过征收特种消费行为税，可以限制对某种产品的需求，从而调节消费结构。适时开征遗产税和赠与税，可以限制对某些商品的需求，促进消费结构的合理化和缩小少数人收入畸高形成的两极分化。目前我国税收的这种结构调节效应，主要是靠产品税和增值税来实施的。我国公布的《中华人民共和国消费税暂行条例》，也是促进结构平衡和限制两极分化的手段之一。

3. 调节各种收入分配

国家征收的各种所得税是对企业和居民收入的直接的最终的调节。通过制定适当的税率，一方面要使收入分配体现按劳分配的原则，拉开一定差距，以提高效率；另一方面，收入分配上的差别又不能过大，要体现社会公平的原则，防止贫富悬殊，分配不公。税收的这种调节作用，是任何其他调节手段所不能代替的。

三、国债

国债是国家按照有偿的信用原则筹集财政资金的一种形式，同时也是实现宏观调控和财政政策的一个重要手段。国债的调节功能主要表现在：

1. 调节国民收入的使用结构

国民收入从最终使用来看，可分为积累基金和消费基金两部分。国债可以在调节积累和消费的比例关系方面发挥一定的作用。例如，国家向居民发行公债，是在不改变所有权的条件下，将居民尚未使用的消费基金转化为积累基金，用于生产建设的需要。

2. 调节产业结构

企业投资和银行投资更多地注重投资项目的微观效益和偿还能力，这往往同宏观经济目标发生矛盾，而国家通过财政信用形式筹集的资金可以投放到那些微观效益不高，但社会效益和宏观经济效益较高的项目上。例如，将国债用于农业、能源、交通和原材料等国民经济的薄弱部门和基础产业的发展，就能够调节投资结构，促进国民经济结构的合理化。

3. 调节资金供求和货币流通

在发达国家中国债是调节金融市场的重要手段，通过增加或减少国债的发行，以及调整

国债的利率和贴现率，有效地调节资金供求和货币流通量。这是货币政策手段中公开市场业务的主要内容。

正确发挥国债调节作用的条件是，合理确定国债发行量，使之与社会应债能力和财政偿债能力相适应；合理安排国债偿付期，避免出现偿债高峰；改革和完善国债发行制度，按经济原则确定合理利率，提高国债信誉，开拓和健全国债流通转让市场等。

四、财政补贴

财政补贴是国家为了某种特定需要，提取一部分财政资金无偿补助给企业或居民的一种再分配形式。它是配合价格政策和工资政策发挥调节作用的一种政策手段。财政补贴大都与价格政策有关。我国的财政补贴主要包括：价格补贴、企业亏损补贴、财政贴息、房租补贴、职工生活补贴和外贸补贴等。财政补贴的功能有：

1. 配合价格政策以稳定价格

在一定时期，财政政策可以配合价格政策，通过转移性支付，调节个人收入，以稳定价格，避免社会震荡。

2. 促进外贸收支平衡

可以通过对出口商品实行补贴，扶持出口商的生产发展，促进对外贸易收支的平衡。

3. 调节社会总供求的平衡

增加财政补贴，可以刺激总需求，同时也可以刺激生产，达到增加总供给的目的；减少财政补贴，可以抑制生产和减少供给。

正确运用财政补贴手段使其发挥调节作用的条件是：补贴要适当，要合理规定补贴的范围和数额；补贴要灵活，要适应经济改革和发展变化情况，有升有降，有增有减，不能把补贴凝固化；要改革补贴的方式，尽可能改暗补为明补，提高补贴效应，为经济发展创造良好的宏观环境。

五、转移支付

财政的转移支付，是指财政资金的单方面转移，它是财政支出体系的一个重要组成部分。从世界各国情况来看，转移支付主要包括中央政府对地方政府拨付的各项补助、政府对企业的补贴以及政府向个人提供的社会保障方面的资金。我国的转移支付是专指中央财政将集中的一部分财政资金，按照一定的标准拨付给地方财政的一项制度。它也是实施财政政策的一个重要手段。

转移支付的功能，主要是调节中央政府与地方政府之间的财政纵向不平衡和地区间的财政横向不平衡。财政的纵向不平衡，是指不同层次政府的收入与它们各自承担的事权所需要的支出不相等；财政的横向不平衡，是指同级政府之间在收入能力和支出规模方面存在差异。

第四节　财政政策的类型选择与运作

一、财政政策的类型

财政政策的类型有很多，可以按照不同的标准来进行划分。常见的主要是以下两种：

（一）自动稳定财政政策和相机抉择财政政策

根据调节经济周期的作用来划分，财政政策分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策。

自动稳定的财政政策是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策，它无须借助外力就可产生调控效果。这种自动稳定性主要表现在三个方面：一是税收的自动稳定性。税收体系，特别是公司所得税和累进的个人所得税，对经济活动和收入水平变化的反应相当敏锐。二是财政支出的自动稳定性。如果国民经济出现衰退，就会有一大批居民具备申请失业救济金的资格，政府必须对失业者支付救济金，以保障他们必要的生活支出，使国民经济中的总需求不致下降过多；同样，如果经济出现繁荣，失业者可重新获得工作机会，在总需求接近充分就业水平时，政府就可以停止这种救济性支出，使总需求不致过旺。三是农产品价格维持制度。经济萧条时，国民收入下降，农产品价格下跌，政府依照农产品价格维持制度，按扶持价格收购农产品，可使农民收入和消费维持在一定水平上。经济繁荣时，国民收入上升，农产品价格上涨，这时减少对农产品的收购，限制农产品价格上升，也就抑制了农民收入的增长，从而也就减少了总需求的增长。

相机抉择的财政政策是指政府根据一定时期经济社会的情势，主动灵活选择不同类型的反经济周期的财政政策工具，以实现财政政策目标。一般来说，这种政策是政府根据当时的经济形势，相机采取的财政措施，以消除通货膨胀或通货紧缩，是政府利用国家财力有意识干预经济运行的行为。西方学者汉森提出的汲水政策和补偿性政策都是典型的相机抉择财政政策。汲水政策是应对经济萧条的政策，主要是在经济萧条时进行公共投资，以增加社会有效需求，使经济恢复活力的政策。补偿性财政政策，或叫周期性平衡的财政政策，是指政府以繁荣年份的财政盈余补偿萧条年份的财政赤字，使财政收支平衡以年度为目标变为从整个经济周期来考察。

（二）扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策

根据财政政策在调节国民经济总量和总体结构等方面的不同功能，财政政策可区分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策。

扩张性财政政策又称膨胀性财政政策或松的财政政策，是指通过财政分配活动来增加和刺激社会总需求。在总需求不足时，通过扩张性财政政策能使总需求与总供给的差额缩小以致平衡。扩张性财政政策主要通过减税、增支进而扩大赤字的方式实现。采用减少税收、降低税率、扩大减免税范围等措施，可以取得增加微观经济主体的收入、刺激微观经济主体的投资需求和扩大社会供给的效应；采用扩大财政支出和增加财政赤字的措施，具有扩大社会总需求，从而刺激投资和扩大就业的效应；通过财政补贴使财政支出扩大和财政赤字增多，可以收到扩大社会总需求和刺激供给增加的效应。

紧缩性财政政策又称盈余性财政政策或紧的财政政策，是指通过财政分配活动来减少和抑制总需求。在总需求大于总供给时，通过紧缩性财政政策有助于抑制和消除通货膨胀，达到供求平衡。紧缩性财政政策主要通过增税、减支进而压缩赤字或增加盈余的方式实现。增加税收、提高税率和缩小减免税范围，其效应是减少微观经济主体的收入，抑制其投资需求，从而减少供给；压缩财政支出、减少财政赤字，其效应是缩小社会总需求，抑制经济过热；减少财政补贴，使财政支出得到控制、减少财政赤字，其效应是减少社会总需求，抑制经济的过热增长。

中性财政政策又称均衡性财政政策或平衡性财政政策，是指财政收入等于支出，财政收支平衡的政策。但是，收支平衡的财政政策并不意味着对国民经济的影响呈中性，政府实行中性财政政策时，只要税收增加的数量和财政支出增加的数量相等，仍然可以通过增加税收和财政支出，刺激经济增长。

二、财政政策的运作

（一）短期目标的运作

从短期来说，财政政策的目标是通过调节总需求来实现社会总供求的基本平衡，以达到经济的稳定增长。要实现这个目标，财政政策的运作必须发挥“相机抉择”的作用，即政府根据宏观经济运行状况来选择相应的财政政策。主要有以下几种情况：

（1）当社会总需求不足时，单纯使用扩张性财政政策，通过扩大支出，增加赤字，以扩大社会总需求；也可以采取扩大税收减免范围、增加财政补贴等措施，刺激微观经济主体的投资需求。

（2）当社会总供给不足时，单纯使用紧缩性财政政策，通过增加公开市场上出售国债的数量和减少财政补贴，压缩社会总需求。

（3）当社会总供给大于社会总需求时，可以搭配运用“松”、“紧”政策，一方面通过增加赤字、扩大支出等政策来刺激总需求增长；另一方面采取扩大征收税种范围、调高税率等措施来抑制微观经济主体的供给。

（4）当社会总供给小于社会总需求时，也可以搭配使用“紧”、“松”财政政策，一方面通过压缩支出、减少赤字等政策缩小社会总需求；另一方面采取扩大税收减免幅度、调低税率等措施来刺激微观经济主体增加供给。

（二）长期目标的运作

财政政策的中长期目标是实现资源的合理配置和收入的公平分配。要实现这一目标，财政政策的运作的主要方式是调整财政支出结构和改革、调整税制。具体有四个方面的做法：一是按照国家产业政策和产业结构调整的要求，在预算中优先安排国家鼓励发展的产业投资；二是运用财政贴息、财政信用支出以及通过国家政策性金融机构提供投资或者担保，支持高新技术产业和农业的发展；三是通过合理确定国债规模，吸纳部分社会资金，列入中央预算，转作政府的集中性投资，用于能源、交通的重点建设；四是调整和改革整个税制体系，或者调整部分主要税制，以实现对收入分配的调节。

三、财政政策实施的制约因素

实施财政政策是一个复杂的系统工程，在实施的过程中，必然会遇到来自各方面的阻

力，制约着财政政策的贯彻执行。这些制约因素大体有以下几种：

（一）居民的行为可能偏离宏观经济政策的目标

在经济处于波动时期，居民会表现出各种心态。根据永久收入的消费理论，消费是以永久的收入作为消费决策的依据，政府旨在影响总需求的政策不是一定能奏效的，因为人们增加的收入并不会立即用来增加消费。从财政政策角度来分析，如果经济处于“滑坡”时期，即使政府增加对居民的转移支付，但居民不一定像政府所希望的那样，把增加的个人收入用于消费性的支出，购买消费品，而往往是作为储蓄存起来；从税收政策角度来分析，如果经济处于“滑坡”时期，即使政府减少征税，以便提高总需求水平，但居民不一定像政府所愿望那样，把通过少纳税而多得的钱用于消费性的支出。由于这些因素，宏观经济政策的实施并不一定就保证能够提高总需求水平，或者提高不到应有的程度。其结果是，企业产品的销路仍无大的起色，投资不能有较大的增加，宏观经济的调控意图难以实现。

（二）不同的政策会遇到不同阶层和不同层次人的反对

从理论上来讲，宏观经济政策具有较大的灵活性，政府可以随时根据需要机动灵活地增加或减少财政收入和财政支出。而实际情况并非如此。在实际经济生活中，税收宜减不宜增，而政府对居民的转移支付和政府的购买宜增不宜减。增加税收会引起普遍反对，增大“税收摩擦”，甚至引起社会动乱；削减转移支付则会受到一般低收入阶层及其同情者的反对；减少政府的购买尤其是西方资本主义国家减少政府的军事支出，会遇到强有力的垄断资本家的反对；增加公共工程的开支会刺激通货膨胀，引起社会的波动等。

（三）“时滞”会给财政政策的实施带来不利影响

任何一项宏观经济政策，从方案的提出到讨论批准，最后执行，都会有一个过程，此即“时滞”。在这个时期内，宏观经济政策很难立即见效，于是有可能出现意想不到的形势变化，从而影响到财政政策的实施。

（四）财政政策的实施会受到国内外政治因素的干扰

政治和经济是紧密相联的，如果政治上发生变化，必然影响经济的变化，给实施经济政策带来困难。例如，西方国家在大选前，无论经济形势如何恶化，也不会实行增税和减少政府转移支付之类易于引起居民不满的政策；在国际形势比较紧张时，无论经济形势如何，也不会减少政府的军事开支。在西方国家的竞选过程中，对选民的“许愿”也为正确实施宏观经济政策带来难度。因此，政府在运用财政政策时，要充分考虑到各种因素，合理搭配使用各种政策措施，以收到预定的效果。

第五节　市场经济体制下我国财政政策的转型与调控实践

就我国情况而言，财政政策作为国家宏观经济调控的重要杠杆，在传统的计划经济和社会主义市场经济两种不同的经济体制下，它的内容和作用过程是不相同的。在传统经济条件下，财政政策对宏观经济的调节采取大一统的形式，内容单一，基本上只是国民收入的统配计划。随着市场经济的建立，财政政策已不可能再用大一统的形式统揽国民收入的分配过程及整个国民经济活动，而是主要通过各种政策手段来调节经济的运行。这就是说，市场经济的发展，不仅丰富了财政政策的内容，而且在一定程度上增加了财政政策运用的难度。

一、1993—1997 年适度从紧的财政政策的实施

1993—1997 年,为抑制通货膨胀,实施了适度从紧的财政政策;1993—1997 年我国宏观调控的着力点是控制通货膨胀。20 世纪 90 年代初,我国经济发展过程中出现了较为严重的通货膨胀,主要表现为以下三个方面:一是四个“热”:房地产热,开发区热,集资热,股票热;二是四个“紧张”:交通运输紧张,能源紧张,原材料紧张,资金紧张;三是一个“乱”:经济秩序混乱,特别是金融秩序混乱。为此,国家从 1993 年开始,推行了适度从紧的财政政策,其着力点是控制通货膨胀。到 1997 年,国民经济成功实现了“软着陆”,宏观经济运行环境的紧张程度得到明显缓解,物价涨幅回落到较低水平,形成了“高增长、低通胀”的良好局面。

二、1998—2004 年积极财政政策的实施

自 1997 年国民经济成功地实现“软着陆”以来,我国经济继续保持稳定增长,总的形势是好的,但也存在一些明显的问题。一是从 1997 年下半年起东南亚一些国家和韩国相继爆发的金融危机,严重冲击了亚洲和世界经济,使我国面临着前所未有的极其复杂的国内国际经济环境。由于我国经济的外贸出口依存度处于较高水平,亚洲金融危机的不断加深,不可避免地给我国经济带来较大的影响。二是改革开放以来特别是进入 20 世纪 90 年代后,我国经济持续快速增长,总供给水平不断提高,长期存在的“短缺”经济发生了很大变化,多数产品由卖方市场转变为买方市场,经济发展也由传统的供给型制约转变为市场需求型制约,居民储蓄倾向增强,明显出现了需求不足、通货紧缩、经济增长乏力的迹象。三是长期以来盲目重复建设带来的结构不合理等严重后果,在国际经济环境急剧变化和国内市场约束强化的情况下,更加突出地表现出来,再加上相当一部分国有企业对国内外市场需求变化缺乏应变能力,导致企业经济效益下滑。这些都对实现我国经济持续稳定增长的目标提出了严峻的挑战。

因此,1998 年下半年,国家决定实施积极的财政政策,并与货币政策相配合,以刺激国内需求,拉动经济增长。积极的财政政策包括以下主要内容:一是增发国债,加强基础设施建设。二是防范金融风险,充实国有独资银行资本金。国家财政为国有独资商业银行发行 2 700 亿元特别国债,充实银行资本金。三是调整税收政策,以支持出口、吸引外资以及减轻企业负担。四是增加社会保障、救灾和科教等重点领域的支出。从 1998 年到 2004 年,国家共发行 9 100 亿元长期建设国债,有效抵御了亚洲金融危机的冲击,每年拉动 GDP 增长 1.5—2 个百分点,推动了经济结构调整,有力地促进了经济持续稳定快速发展。

三、2005—2008 年实施稳健的财政政策

根据经济形势的发展变化,财政政策应及时转向,这是贯彻科学调控观和加强财政宏观调控的重要表现。2004 年 12 月召开的中央经济工作会议,确定了 2005 年调整财政政策取向,由扩张性的积极财政政策转向稳健财政政策,即“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”。这主要是由于与 1998 年实施积极财政政策时的情况相比,我国宏观经济形势已发生重大变化,财政政策运行又到了一个转折点。

首先,经济自主增长机制初步形成。一是市场机制作用明显增强。目前我国民营经济

迅速发展,供求机制、价格机制和竞争机制在资源配置中发挥着越来越重要的作用,是推动经济增长的基本力量。二是城镇化进程明显加快。近年来我国城镇人口比重年均上升1.4个百分点,2003年城镇化率达40.5%,表明我国正处于城镇化加快发展的重要时期,对需求的拉动作用直接而明显。三是消费结构加速升级。2003年我国人均GDP已达1 090美元,消费结构正处于由以"吃穿用"为主向以"住行游"为主转变的时期,并带来重化工业化趋势,成为推动经济持续增长的内生变量。四是开放型经济进一步发展。2004年我国外贸依存度达70%左右,可望跃升为世界第三大贸易国;同时,作为外商直接投资的主要流入国,我国对外直接投资也开始较快增加,说明开放因素已成为经济发展的重要推动力。

其次,经济增长进入新一轮周期的上升阶段。一是经济增长接近潜在水平。2003年GDP增长9.3%,2004年增长9.5%,部分行业"瓶颈"约束或资源约束的出现,表明GDP增幅已接近潜在产出水平。二是物价趋于上升。2003年居民消费价格和商品零售价格指数分别上涨1.2%和0.1%,2004年则分别上涨3.9%和2.8%。三是失业率升势趋缓。2003年全国城镇就业增加859万人,城镇登记失业率为4.3%;2004年城镇新增就业人员980万人,城镇登记失业率为4.2%,比上年下降0.1个百分点。四是国际收支保持盈余。2003年实现外贸顺差255亿美元,年末国家外汇储备达4 033亿美元;2004年贸易顺差320亿美元,国家外汇储备增加到6 099亿美元。

再次,经济运行中的深层次问题凸显。一是"五个统筹"成为结构调整的基本目标。财政政策作为政府配置资源和宏观调控的主要手段,要在优化结构方面发挥重要作用,这将是今后一个时期财政政策的主要任务。二是经济增长方式与资源、环境约束的矛盾更加尖锐。目前我国石油、天然气、煤炭、铁矿石、铜和铝等重要矿产资源人均储量分别相当于世界人均水平的11%、4.5%、79%、42%、18%和7.3%,特别是2003年我国GDP占世界的4%,但消耗占世界的比重:石油为7.4%,原煤为31%,铁矿石为30%,钢铁为27%,氧化铝为25%,水泥为40%,说明促进经济增长方式转变已成为宏观调控的一项紧迫任务。三是体制改革滞后已成为影响科学发展观落实的根本性掣肘因素。主要表现在:政府职能转变不到位,仍过多地介入竞争性领域的资源配置;要素市场价格机制不完善,使投资的私人成本严重低估,成为经济增长粗放的重要因素;企业改革相对滞后,预算约束软化,经营行为存在扭曲。因此,支持改革,消除体制性障碍,将是财政政策优先考虑的重点。

最后,2003年下半年以来,我国经济开始走出通货紧缩的阴影,呈现出加速发展的态势。但也出现了部分行业和地区投资增长过快等问题,资源对经济增长的制约越来越明显,并带来煤、电、油、运供求紧张的局面。同时,农业特别是粮食生产连续多年减产,粮食供应靠挖库存维持平衡,粮价逐步攀升,带动了居民消费品价格的明显上升,通货膨胀压力逐渐加重。基于上述原因,国家从2005年开始实行了稳健的财政政策。

稳健(中性)财政政策的主要内容概括起来,就是四句话,十六个字:控制赤字、推进改革、调整结构、增收节支。控制赤字,就是适当减少中央财政赤字,但又不明显缩小,松紧适度,重在传递调控导向信号,既防止通货膨胀苗头的继续扩大,又防止通货紧缩趋势的重新出现。具体来说,就是中央财政赤字在2005年3 000亿元的基础上,保持稳定或逐步缩小。调整结构,就是要进一步按照科学发展观和公共财政的要求,着力调整财政支出结构和国债资金投向结构:对一般竞争性领域的"越位"投入,要退下来,压下来,对属于公共财政范畴

的，如农业、就业、社会保障、环境、公共卫生、教育等经济社会发展薄弱方面，要加大投入和支持力度。推进改革，就是转变主要依靠国债项目资金拉动经济增长的方式，按照既立足当前，又着眼长远的原则，在继续安排部分国债项目投资，整合预算内基本建设投资，保证一定中央财政投资规模的基础上，适当调减国债项目资金规模，腾出更多财力，用于支持体制改革和制度创新。增收节支，就是在总体税负不增或略减的基础上，严格依法征税，确保财政收入稳定增长，同时严格控制支出增长。

四、2009 年至今向积极财政政策的转变

2008 年由美国次贷危机引发的金融危机席卷全球，为抵御国际经济环境对我国的不利影响，为保持我国经济平稳较快发展，党中央、国务院及时调整宏观经济政策，将稳健的财政政策调整为积极的财政政策。

首先，积极的财政政策分为两个阶段。2008 年 11 月到 2010 年年末是第一阶段，这一阶段积极的财政政策有两个特点：一是由建设财政向民生财政转移，二是为配合经济发展方式的转变和产业结构的优化升级，出台了大量支持科技创新型企业和节能减排型企业的政策。具体体现在：一是扩大政府公共投资，加强重点建设。从 2008 年 11 月到 2010 年年底，总共投入 4 万亿元，其中中央财政安排 1.18 万亿，吸收、吸引地方政府和社会投资 2.82 万亿。政策的投向主要考虑到当前和我国中长期发展阶段的现实需要，针对的是制约经济发展的部门和影响经济中长期发展的重点领域和重大问题。二是实行结构性减税。自 2008 年以来，积极的财政政策以综合性的需求改革和结构性减税为主。当时，我国的财政收入已经占 GDP 的 20%，充足的财力保障为政府提供了比较大的调控空间。所以，税收调控在积极财政政策中发挥着非常关键的作用。三是提高低收入群体收入，大力促进消费。四是优化财政支出结构，保障和改善民生。五是推动经济结构调整和发展方式转变。

从 2011 年至今，积极的财政政策进入了第二个阶段。随着我国经济在此次金融危机中率先企稳回升，经济增长的内在动力在逐渐恢复，经济过热的内在因素也在增长，物价上涨开始不断攀升到新的高水平。今年以来，我国“双积极”的财政货币政策搭配开始逐步转变为“一积极、一稳健”的政策搭配，即积极的财政政策和稳健的货币政策。从现在的做法来看，主要是在保持财政政策的积极姿态前提下，几次提高存款准备金率，控制物价上涨。

第六节　国外的财政税收实践

一、美国的财政税收体制

美国财政体制是一种联邦、州和地方三级财政综合体，三级财政体制相对独立。

（一）美国财政体制

从财政收入的来源方面看，除关税收入完全属于联邦政府外，美国财政收入在三级政府中交叉重复的较多。其主要税种都由二级或三级政府交叉征收，比如个人所得税、公司所得税、工薪税、遗产和赠与税、财产税、销售税及国内货物税。美国政府曾试图使各级政府在征收税种上有明确的划分，但地方政府强烈反对，使许多方案均不能实施。在长期执行过程

中，美国三级政府对税收来源还是有不同的侧重：联邦政府主要征收个人所得税和公司所得税，这两项占全部税收的64%，此外联邦政府也征收工薪税和国内货物税；州一级政府主要征收销售税，所得税在州一级征收只占28%；地方政府的主要税收来源是财产税和少量销售税，非税收收入也是地方政府的重要收入来源，如对各种公共设施的使用收费。

三级政府在财政支出方面的范围和责任比较明确：联邦政府的支出主要用于国防费用、社会保险和保健、教育、就业和社会服务、支付公债利息、一般行政费和发展对外关系等；州和地方政府的财政支出主要用于本州、本地区的福利事业，如公共设施、教育卫生和治安消防等。1998年，美国联邦预算实现了自1956—1997年以来的首次盈余，1999年，财政盈余从1998年的692亿美元上升至1 240美元，2000年财政盈余进一步上升至2 370亿美元，3年财政盈余分别占GDP的0.8%、1.4%和2.5%。财政状况的改善大大降低了政府债务，使公众持有的联邦债券从1998年的3.5万亿美元，降至2000年的3万亿美元，联邦债务占GDP的比重也从1994年最高时的49%降至2000年的34%。但是2003年的美伊战争使联邦和地方政府财政赤字大幅度恶化。战争费用和战后的伊拉克重建，加之布什政府的大规模减税计划，致使美国联邦政府的财政赤字问题进一步严重。同时，地方州政府在2003年7月1日开始的新财政年度前将面临近700亿美元的财政亏空。由于美国法律规定，州政府在财政年度结束前不许有财政赤字，所以众多的州和其他地方政府在新财年到来之前，将采取裁员、降低支出，以及提高地方税收的做法弥补亏空。如2003年纽约市就再裁减3 400名市府工作人员，教育系统也将再裁减数千人。联邦和州政府的财政问题，对经济恢复和快速增长正在形成近期的掣肘和远期的威胁。

（二）美国的税制

联邦税以个人所得税、社会保险税、公司所得税为主，此外还有遗产与赠与税、消费税（包括一般消费税及专项用途消费税）、暴利税、印花税等。关税是由关税署负责的税种。州一级税制中，各州不完全一致，一般有销售税、所得税、财产税、遗产税和继承税、机动车牌照税、州消费税等。地方主要以财产税为主，此外有对旅馆营业、供电、电话使用征收的营业税、许可证税等。美国各级政府的税收总收入占财政总收入的80%以上，联邦政府税收收入则占财政收入的90%以上（1993年高达98.4%）。联邦、州、地方三级政府根据权责划分，对税收实行彻底的分税制。联邦与州分别立法，地方税收由州决定，三级税收分开各自进行征管。

二、英国的财政税收体制

（一）英国的财政管理情况及特点

1. 中央财政占绝对份额的财政体制

英国中央财政掌握着大部分财力，对地方实行大量补助，中央财政支出的30%用于补助地方，地方财政支出中的40%以上依靠中央补助和其他拨款，这种财政体制保证了中央的权威性，为中央对地方的经济调控提供了坚实的基础。如英国里丁市政府1998年的一般性预算中44%来源于中央政府的一般性拨款补助。英国中央政府与地方政府的事权划分比较明确。地方政府的法定职责为地区的发展与规划、道路交通、住房建筑、预防灾害和应急计划、贸易标准、公葬及墓地、污水处理及收集、公共运输、18岁以下青少年的教育、社区服务、图

书馆、选民登记、生死婚嫁、文体娱乐、环境卫生、消防治安、征收议会税和工商财产税，等等。除此之外的外交、国防、高等教育、社会保障、健康医疗、皇室支出以及大伦敦市的治安等均属中央政府职能。

财政收入方面：英国实行分税制。除议会税属于地方税外，其余税收如个人所得税、公司所得税、资本利得税、遗产税、印花税、增值税、消费税、石油收入税、关税、工商财产税等均为中央所有。

财政支出方面：中央预算支出主要为国防、外交、高等教育、社会保障、国民健康和医疗、中央政府债务还本付息，以及对地方的补助支出。各级地方政府的预算支出主要包括七项：中小学教育、面向个人的社会服务、地方治安、消防设施、公路维护、其他区域性服务和少量的资本开支。

英国在协调中央与地方财政关系时，中央财政部并不直接与地方发生联系，而是由环境部来具体处理。财政部不同各级地方财政部门打交道，只同环境部一家算账。但在处理中央与地方财政关系时，环境部也不直接同地方政府打交道，而是通过5个地方工作委员会。这5个地方工作委员会是由地方自愿结合组成的政治团体，负责集中所属各地方的意见，定期与环境部召开协商会议，代表地方的利益同中央谈判，以求统一，并把中央的政策、意见和各种数量指标传递给各地方政府。

环境部的基本职能是：负责审编地方财政收支计划，测算、拟定地方年度预算指标，办理中央财政对地方的补助，检查监督地方预算的执行，收集、听取地方意见上报财政部，并同财政部共同拟订对地方补助支出的方案。每年中央对地方的补助，大部分由财政部转拨给环境部，再由环境部核拨给各地方，少部分是通过教育、工贸、交通等部门分配给地方政府。

2. 中央对地方预算实行严格的控制

英国的地方政府预算是纳入中央预算之中的。中央规定地方不能出现赤字预算。英国议会设有审计、监察和信访三个委员会，负责监督和审查地方政府是否有违法行为。审计和监察委员会在各地方政府有派出人员，有权审核地方的财务报告，如发现有不合理的收入和支出，有权禁止其征收或使用，甚至上诉法院。信访委员会主要负责听取各地区公民对当地政府的意见，如发现问题，即责成当地政府向该委员会解释、澄清，并向公众说明。

中央政府主要通过计划控制、信贷控制、“戴帽”控制、再分配控制、最高限额的奖励制度等手段，对地方预算实行严格的控制与管理。

（二）英国财政部与税务部门的关系

英国的税收主要由两个征税部门负责征收。

1. 国内收入署负责征收直接税

主要税种为：个人所得税、公司所得税、资本利得税、个人财产收益税、遗产税和印花税等。

2. 关税和消费税署负责征收间接税

主要税种为：增值税、消费税、关税。

（三）英国的税制结构状况

英国的财政收入主要来源于税收。按照西方税收理论，英国将税种按税收负担性质分为直接税和间接税两大类，共有16个税种。其中收入最大的主要税种为5个，其收入占总

税收收入的比重达83%，其他11个小税种收入占17%。

三、法国的财政税收体制

税收在法国国家宏观经济管理中占有重要地位。1917年以后法国建立了现代税收制度，成为一个高赋税、多税种的国家。法国政府的税收政策是政府用于调节总需求的一种财政手段，20世纪80年代以来为适应国内外经济形势的变化，法国政府对税收体制进行了广泛的改革，税收调控功能大大增强。

（一）税收管理

法国在战后建立了中央、省和市镇三级管理的财政体制，中央政府的财政预算约占国家全部预算额的80%，地方政府的财政预算占20%。如果地方财政出现亏空，国家则给予调剂、补贴。法国对税收实行集中、统一管理，财政立法归属中央。政府为此建立了比较严密的税收征管机制。法国宪法明确规定，开征税种、税额分配及税率标准等均由中央统一制定和颁布，并授权政府以立法形式加以实施。具体税收细则由国家财政部统一制定，一旦颁布，地方必须严格执行。

（二）主要税种

法国现行税制分为国家税收和地方税收，包括50多个税种。其中国家税收分直接税收和间接税收。国家税收主要有所得税、公司税、动产资本收入税、工资税、增值税、国内石油制品税、注册税、印花税、烟草消费税、关税等。直接税的主要税项包括所得税、公司税、学徒税、车辆注册税、建筑投资税等。其中所得税和公司税占份额最多，所得税一般占国家预算税收总额的1/5左右，公司税约占1/10。间接税主要包括增值税、国内石油制品税、注册税、印花税、烟草消费税、关税和其他营业税。1990年间接税合计约占国家财政预算中税收总金额的62%，直接税约占38%。法国历来把间接税作为课税的重点项目，并成为政府税收收入的最主要来源。地方税归属地方财政预算收入，主要有地产税、住房税、行业税、国家转移的工资税、财产转移税、娱乐税、电税、海外领地海洋税等。1982年3月，社会党政府颁布权力下放法令。自此，国家税收比重呈缩小趋势，地方税收比重则相应扩大。到2000年，前者约占3/4，后者升至25%—28%。

（三）法国的税收制度规定

与美国等国家不同，法国大部分税收是由国家征收的，如所得税、增值税和移转税。它们是中央政府收入的重要来源。各地区、省、市或其他地方政府所征的税目是财产税和交易税。法国的税收约占国民生产总值的20%。

[复习思考题]

一、名词解释

财政政策　政策时滞　自动稳定器　税收替代效应　税收收入效应　政府购买乘数

二、简答题

1. 财政政策具有哪些方面的调控功能？
2. 国家预算、税收、国债、财政补贴、转移支付及其各自的功能是什么？
3. 扩张性财政政策及其效应是什么？

4. 试根据宏观经济运行状况来分析如何选择相应的财政政策。

三、论述题

1. 结合实际，对近几年我国财政政策工具的使用情况进行分析。

2. 试论发达国家财税体制的主要特点及其对我国财税体制改革的启示。

案例

财政政策换挡　扩大内需提速

国庆长假虽已结束，但在北京朝阳区的苏宁电器大卖场里，却依然呈现出节日般火热的气氛。正在挑选洗衣机的王女士笑容满面地告诉记者："北京启动家电'以旧换新'之后这是自己第二次'换家电'，因为可以享受到电器价格10%的国家财政补贴。"记者通过卖场工作人员还了解到，像王女士一样来"换家电"的不在少数，自8月份以来，已经有过万的消费者进行了登记，预约参加此项活动。

无独有偶，在国美、大中家电卖场也同样迎来了销售浪潮。北京国美公布的数据显示，从9月25日至10月8日，销售额比去年同期增长135%，其间平均每一秒钟就有1.5件商品从各门店卖出。

对此，有专家分析，随着中国经济逐渐进入上升通道，积极财政政策的内涵也将更加丰富，财政政策本身也在进行着结构调整，从"投资驱动"到"消费驱动"的倾斜已经显而易见。

"补贴"流通促消费

如果扶持政策能促使其全部更新，预计将拉动消费5 000亿元。积极的财政政策今后对流通和消费领域的支持力度还可持续加大。

事实上，商务部已有消息称，今年中央公共财政累计将投入330亿元，以支持流通产业的发展。记者从商务部获悉：以旧换新补贴所能带动的消费额相当可观。今年全国汽车报废量将近279万辆，家电报废量将近9 000万台，如果扶持政策能促使其全部更新，预计将拉动消费5 000亿元。

另据商务部消息人士向记者透露："330亿元中有部分是今年中央财政对商务部启动多年的促农村消费各项工程的资金追加。而在城市流通方面，中央财政资金将主要用于扶持城市流通网点建设、再生资源回收体系建设；完善流通领域市场监管公共服务体系，加快'放心肉'服务体系建设；完善城乡市场信息服务体系；早餐示范工程建设和应急商品商业代储体系建设等。"

对此，清华大学中国与世界经济研究中心教授袁纲明在接受记者采访时表示，作为对居民消费需求的补贴，上述政策措施的效果将是"以一当十"。他还进一步指出，直接补贴消费的政策，作用已经开始显现，尤其是拉动农村消费方面。此外，财政支持流通和消费，对生产企业的正面刺激也会比较大，因此积极的财政政策今后对流通和消费领域的支持力度还可持续加大。

袁纲明对财政政策调整的分析和预测，记者在财政部相关领导方面得到了印证，并指出下一步财政政策将着力扩大消费。

调整资金投向

积极财政政策不能变,但是投向需要调整。财政政策应该增加民生方面的支出。

通过"财政补贴"扩大消费可算是"立竿见影",但是要想长期取得扩大内需的效果,财政政策还需要有哪些具体的调整?记者就此问题展开了进一步采访。

在日前举行的G20峰会上,国家主席胡锦涛表示,各国应该保持经济刺激方案力度,无论是发达国家还是发展中国家都应该采取更加扎实有效的举措,在促进消费、扩大内需上多下工夫。

那么,究竟该如何在财政政策上体现出"多下工夫"呢?

著名经济学家茅于轼在接受记者采访时表示:"从财政政策来讲,总量上不应该放松,但是结构上可以有所调整。财政政策应该增加民生方面的支出,政府多支出,老百姓少支出,就节约一部分购买力,相当于增加收入,从而增加消费。另外一方面,政府承担的多,老百姓承担的少,这样百姓对未来的预期就好,就敢于消费。我认为,财政政策调整最关键的点应该是加大农村公共服务方面的投资。"而对于家电"以旧换新"的政策,茅于轼并不赞同,他认为此种举措侵犯了大多数人的权利,不应当拿全体纳税者的钱来满足少数人的利益。

渣打银行中国区宏观研究分析师李炜向记者表达了自己的观点:"积极财政政策不能变,但是投向需要调整。必要的基础设施建设还需要继续,但在储蓄率和投资率过高的情况下,投资对经济的拉动只会有短期效果。要保证持续增长,必须调整消费与储蓄结构,至少使居民消费的增长率与经济增长率相适应。"

"怎样才能进一步通过积极财政政策扩大消费?财政政策的重心转移是关键,需要有针对性的面对市场需求采取刺激措施,适当缩减非必需的固定资产投资,增加社会保障和公共服务支出,一方面要加大对教育、医疗等公共服务和社会保障的投入,另一方面要加快收入分配体制的改革,缩小收入差距,增加大多数中、低收入居民的收入。此外,在收入调节方面,可以大规模对居民减税,通过降低个人所得税的征收额增加居民消费能力。"李炜对本报记者说。

在此方面,袁纲明向记者指出:"政府在经济低迷时大力以投资刺激经济,是因为居民和企业投资比较低迷,而经济形势出现好转的情况下,企业和居民投资将会加快,也能够弥补政府投资有所减缓的影响。目前情况下财政政策要做的可能是微调,明年财政走出增量应该更多转向刺激消费,投资支出应予以适当控制。"

(案例来源:《中国联合商报》,2009年10月19日。)

[思考题]

1. 试从不同财政政策类型的角度来分析案例中的财政政策。
2. 试说明案例中所体现的财政政策工具的作用。

第七章 货币政策与金融调控

[学习目标]

1. 掌握货币政策的基本内涵、目标体系和货币政策的种类及其效应
2. 明确货币政策工具，理解各类货币政策工具的优缺点
3. 熟悉财政政策和货币政策各自的优势和局限，以及它们的组合形式
4. 了解我国金融调控的发展成就、我国应如何进一步完善金融调控

[开章引言]

中国人民银行行长周小川2011年7月在《中国金融》发表题为《建立符合国情的金融宏观调控体系》的署名文章，文中指出："面对国际收支失衡问题不断加剧和国内外各种不确定性因素日益增多的严峻挑战，人民银行在党中央、国务院的坚强领导下，深入贯彻落实科学发展观，加强对经济金融运行的监测、分析和研究，综合运用多种货币政策工具，合理把握货币政策的方向、重点和力度，着力提高政策的预见性、针对性和灵活性，有力促进了国民经济又好又快发展。"可见，充分把握货币政策和金融调控对国民经济的发展具有重要的作用。

第一节 货币政策的基本内涵

一、货币政策的含义及其调控作用

货币政策的含义有狭义和广义之分。狭义的货币政策是指中央银行根据一定时期经济和金融形势，对货币、信贷总量与结构进行控制与调节的行为准则。广义的货币政策，不仅包括中央银行在短期内对货币、信贷进行调控的行为准则，还包括中央银行对货币、信贷控制与调节的一般行为过程。

货币政策对经济的调控是总体上和全方位的，货币政策的调控作用突出表现在以下几个方面：

（一）通过调控货币供应总量以保持社会总供给与总需求的平衡

在现代经济社会中，社会总需求总是表现为货币的总需求，没有货币供给总量的增加，社会总需求的增长不可能实现。货币政策可通过调控货币供应量达到对社会总需求和总供

给两方面的调节，使经济达到均衡。当总需求膨胀导致供求失衡时，可通过控制货币量达到对总需求的抑制；当总需求不足导致经济滑坡时，可通过增加货币供应量，提高社会总需求，使经济继续发展。同时，货币供给的增加有利于贷款利率的降低，可减少投资成本，刺激投资增长和生产扩大；反之则相反。

（二）通过调控货币总量和利率来控制通货膨胀，以保持物价总水平的稳定

形成通货膨胀的原因无论多么复杂，从总量上看，都表现为流通中的货币超过社会在不变价格下所能提供的商品和劳务总量。提高利率可使现有货币购买力推迟，减少即期社会需求，同时也使银行贷款需求减少；降低利率的作用则相反。中央银行还可通过金融市场直接调控货币供应量。

（三）引导储蓄向投资的转化并实现资源的合理配置

储蓄是投资的来源，但储蓄不能自动转化为投资，储蓄向投资的转化依赖于一定的市场条件。货币政策可以通过利率的变化影响投资成本和投资的边际效率，提高储蓄转化的比重，并通过金融市场的有效运作实现资源的合理配置。

（四）调节国民收入中消费与储蓄的比重

货币政策通过对利率的调节能够影响人们的消费倾向和储蓄倾向。低利率鼓励消费，高利率有利于储蓄。

二、货币政策的目标体系

一般而言，货币政策目标体系是由最终目标、中介目标和操作目标三个层次有机组成的。其中最终目标是中央银行通过货币政策操作所最终要想实现的宏观经济目标，如币值稳定、经济增长、充分就业以及国际收支平衡等。中介目标是介于最终目标与操作目标之间的目标，它既与最终目标有较强的联系，同时又与货币政策操作有着较短的时滞，有利于货币政策的灵活运用。一般而言，中介目标主要有货币供给量、利率、汇率等。而操作目标是与货币政策操作密切相关的变量。它是中央银行通过货币政策工具能直接准确控制的一组指标，如准备金、基础货币等。最终目标、中介目标和操作目标的宏观性由强到弱，而可控性则由弱到强。货币当局运用货币政策调节经济实际上就是通过货币政策操作，来直接影响操作目标，进而间接影响中间目标，从而实现最终目标的过程。货币政策目标体系如图 7-1 所示。

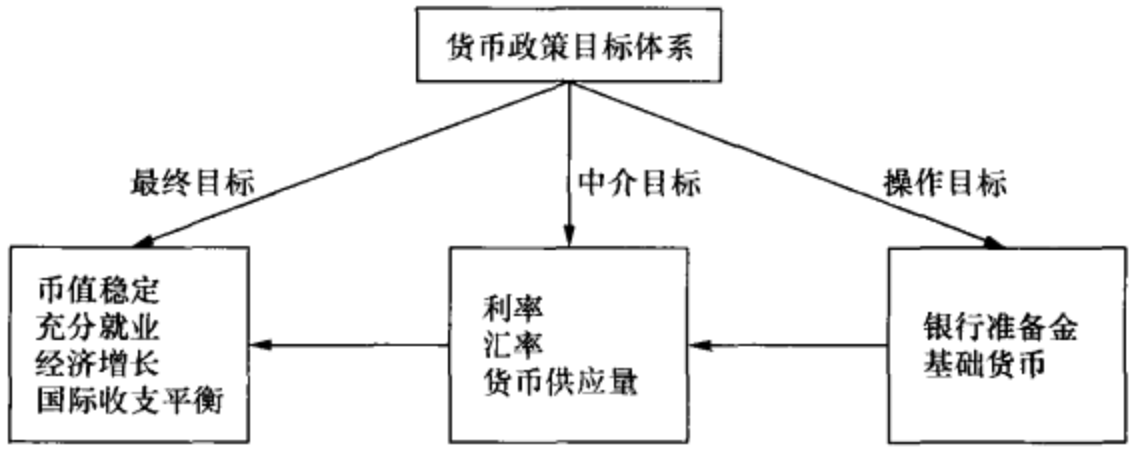

图 7-1　货币政策目标体系示意图

（一）货币政策的最终目标

1. 币值稳定

由于币值稳定与物价稳定是对同一现象的两种表述，因此这一目标又可称为物价稳定目标。币值稳定是最早出现的货币政策目标，这一目标的确立可以追溯到20世纪30年代。众所周知，30年代以前自由主义经济思潮盛行，西方经济学家普遍持“货币面纱观”，主张货币中性论。在这种理论中，货币对实物经济领域没有实质的影响，货币数量的变动只是影响社会一般物价水平。因此西方经济理论界就认为中央银行的基本职责就是保证流通的货币量适应商品流通的需要，以防止货币贬值和物价上涨。币值稳定或物价水平稳定，就其本身要求而言是既要防止物价上涨又要防止物价下跌。从历史上货币政策的实践来看，稳定物价水平主要是解决物价上涨问题，因此在许多国家货币当局的最终目标中只提反对通货膨胀，比如德国、日本等。近几年来，全球性通货紧缩的出现，已引起货币当局的高度重视，许多国家已开始将反对通货紧缩列为和反对通胀同等重要的货币政策目标。2011年8月5日，面对国内经济疲软，意大利政府为了阻止国内经济进一步下滑，甚至宣布提前一年实施财政紧缩计划。

2. 充分就业

20世纪30年代，经济形势的变化和经济理论的发展使货币政策又有了新的内容。这主要是大危机的出现导致大量失业的出现，高失业率成为当时政府面临的最重要的问题，因此如何降低失业率、实现充分就业就成为宏观经济政策的主要任务。凯恩斯顺应这一实践的需要，在其1936年发表的《就业、利息和货币通论》中从理论上阐述了货币政策在国家干预经济、实现充分就业中的积极作用，从而赋予了货币政策新的职能。1946年美国国会通过了《就业法》，正式将充分就业确定为货币政策的一个目标。

3. 经济增长

经济增长通常是指一国国民生产总值的增长。保持经济增长是各国政府追求的最终目标，因而经济增长就成为货币政策的重要的调节目标。衡量经济增长最常用的方法是以剔除价格因素后的国民生产总值增长率来衡量一国的经济增长状况。

4. 国际收支平衡

这一货币政策目标确立于20世纪70年代初。由于自50年代开始美国的国际收支出现逆差，且不断扩大，最终导致了布雷顿森林体系的崩溃，美元大幅贬值。因此美国在70年代初将国际收支平衡列为货币政策目标。国际收支平衡是指一国在对外经济往来中全部货币收入和货币支出大体平衡或略有顺差或略有逆差。一定时期的国际收支平衡反映了该国经济发展状况以及对外经济往来状况。国际收支平衡、保持合理的储备是一国国内经济稳定发展以及对外往来的一个重要条件。一些经济学家希望各国的国际收支都能达到平衡。但事实上，国际收支不平衡是普遍存在的，从整个世界经济情况来看，一个国家的国际收支有顺差，就意味着另一个国家有逆差。因此每个国家都要做到有顺差或者收支相等，从而达到完全平衡，这是难以实现的。

（二）货币政策的中介目标

1. 货币供给量

这是以弗里德曼为代表的货币主义者所推崇的中介指标，把货币供应量作为中介目标

的理由是:(1) 就该指标的可测性而言,指标随时都能反映在中央银行和商业银行及其他金融机构的资产负债内,分别表现为中央银行的负债、商业银行的负债和其他金融机构的负债,可以进行量的测算和分析。(2) 就该指标的可控性而言,货币供应量是由通货和各种存款货币组成,通货直接由中央银行发行并进入流通,其可控性最强。而各种存款货币则是商业银行和其他金融机构的负债,中央银行可以通过控制基础货币来间接地进行控制。(3) 就该指标的相关性而言,一定时期的货币供应量代表了当时社会的有效需求量和社会的购买力,直接影响着货币政策目标的实现,货币供应量与货币政策目标之间存在非常紧密的联系。由于货币供给是分层次的,因此若要以货币供给量作为中介指标,就存在以哪一层次的货币供给量作为指标的问题。从发展趋势来看,越来越多的国家已把控制的重点从 M_1 转向 M_2,有的国家如美国已经放弃了货币供给量作为中介指标,转而使用利率指标。我国在20世纪90年代初期和中期还是以 M_1 作为控制重点,而从90年代末期开始逐步将控制重点转向了 M_2。(4) 就该指标的抗干扰性而言,货币供给完全取决于货币当局的决策及银行制度,即货币供应是外生变量。因此,把货币供应量作为中介目标能使货币政策在干扰度较低的情况下对社会经济发生影响。但是,随着金融创新和金融开放程度的加深,使得以货币供给量作为中介目标的作用被削弱了。具体表现在:各种类和各层次货币量的界限日趋模糊,加大了对货币量进行测定的难度;货币内生性特点越来越显著,从而降低了央行对其进行调控的难度;货币供应量与货币政策最终目标的相关性减弱,进而加大了运用货币供应量以实现最终目标的难度。

2. 利率

这是凯恩斯学派所推崇的货币政策中介目标,因为利率具备作为中介目标的特点:(1) 可控性强。中央银行可以直接通过调节再贴现率,或者通过公开市场业务影响市场利率的走向。(2) 可测性强。中央银行在任何时候都能观察到市场利率的水平和结构,可随时收集这些利率的资料并进行分析。(3) 相关性强。市场利率作为经济的一个内在因素,总是随着社会经济的发展状况而变化的。当经济萧条时,利率呈下降趋势,当经济复苏以致高涨时,利率则趋向上升,反过来利率的升降也会对经济的景气产生重要的影响。但利率作为中介目标也存在一定的问题,因为利率同时也是内生变量,这样使得货币政策在传导过程中将受到影响。一方面,货币当局很难判断利率的变化究竟是经济过程本身推动的还是外部政策造成的。例如,当经济萧条时,利率会因为资金需求减少而下降。如果货币当局为刺激经济增长,采取扩张货币政策,结果利率下降了,但这时很难判断政策操作是否达到了预期的目的;另一方面,利率作为中介目标在影响货币政策最终目标实现上不会像凯恩斯学派所说的那样显著。在新的金融形势下,相比货币供应量,利率作为货币政策中介目标应更为合适。

3. 汇率

目前以汇率作为货币政策的中介目标的往往是一些实行开放经济的国家和地区。这些国家和地区的中央银行确定本国同另一个较强国家货币的汇率水平,并通过货币政策操作,盯住这一水平,以此实现最终目标。实行盯住汇率的国家要求具备一些条件:第一,经济开放程度高,对外贸易是其宏观经济的重要组成部分;第二,金融对外开放程度高,资本可以自由流入与流出;第三,经济规模小并且对一个较大国家的依存度高。目前,西方发达国家较

广泛使用的中介目标主要是利率和货币供应量，少数国家以汇率作为中介目标。

在70年代以前，凯恩斯主义占统治地位，各国中央银行大多将利率作为货币政策的中介目标；70年代中期以来，弗里德曼为代表的货币主义流行一时，各国中央银行纷纷将中介目标由利率改为货币供应量。到了80年代末，特别是90年代以来，金融创新、金融放松管制和全球金融市场一体化，使得各层次的货币量之间的界限更加不确定，基础货币的扩张系数也失去了稳定性，货币总量与货币政策最终目标之间的关系也变得更加不确定，许多国家又纷纷从以货币供应量为中介目标转为把利率作为中介目标。因此，一个国家到底选择什么指标来作为货币政策的中介目标，要根据自己的实际情况以及经济、金融的发展状况，但也会受到主流经济思想的影响。

（三）货币政策的操作目标

1. 准备金

准备金是中央银行通过各种货币政策工具影响中介目标的主要传递目标。通过法定准备金率的变动可直接引起准备金的变动，再引起中介目标的变动；公开市场业务可以改变商业银行的非借入储备再影响中介目标等。准备金有不同的统计口径，如准备金总额、法定准备、超额准备、借入储备、非借入储备等。在选择具体的准备金目标上，货币学派认为准备金总额合适，而美联储则先后分别采用了非借入储备和借入储备作为准备金目标。我国主要是以超额储备作为准备金操作目标。

2. 基础货币

中央银行可以通过控制基础货币来间接影响货币供给量等中介目标。并且中央银行对基础货币的控制能力更强于对准备金的控制。因此，基础货币也是中央银行可选择的重要操作目标。我国也将基础货币列为操作目标，主要是因为我国目前的货币乘数相对稳定，基础货币在货币供给中具有关键的作用，因此，将基础货币作为操作目标有着实际意义。

三、货币政策的种类及其效应

货币政策一般分为三类，即扩张性货币政策、紧缩性货币政策和均衡性货币政策。三种货币政策在不同的经济环境下，会有不同的效应。

（一）扩张性货币政策

所谓扩张性货币政策，是指货币供应量较大地超过了货币需要量，使货币供应量与货币需要量之间形成了前者在较大程度上大于后者对比关系的政策。由于货币供应量是同社会总需求联系在一起，而货币需要量则是同社会总供给联系在一起，因而扩张性货币政策的主要功能是刺激社会总需求的增长，使社会总需求较大地超过社会总供给。

扩张性货币政策对于不同的经济状况具有不同的调节效应：

（1）在有效需求不足，社会总需求严重地落后于社会总供给的状况下，扩张性货币政策会刺激有效需求的增加，促使社会总需求与总供给趋于平衡。

（2）在有效需求开始出现过快的增长趋势，社会总需求已明显超过社会总供给，但社会生产能力却还没有充分发挥出来的状况下，扩张性货币政策会刺激有效需求进一步增加。

（3）在供不应求与过剩积压同时并存，超负荷运转与生产开工不足同时并存，即结构性总需求膨胀存在的状况下，扩张性货币政策会在一定程度上减弱总需求膨胀的压力，有利于

促进供求趋于平衡。因为，扩张性货币政策会使单位货币在供不应求的市场上和供过于求的市场上的购买收益差距拉大，从而使人们选择供过于求的收益较大的市场购买，最终促使整个供求的平衡。

（4）在社会总需求与总供给大体上平衡的状况下，扩张性货币政策会刺激总需求增加，打破现有的平衡。如果现有的总需求与总供给的平衡，是在生产潜力还未能充分发挥的条件下形成的，即在平衡条件下还存在着部分剩余生产能力，那么扩张性货币政策就会通过刺激有效需求来促进总供给的增加，使剩余生产能力充分发挥出来，从而形成更高层次的平衡。如果现有的平衡是建立在生产能力已经充分发挥的基础上，那么扩张性货币政策就会带来总需求膨胀，最终引起通货膨胀，打乱整个国民经济的正常运转，造成社会秩序的混乱。

（5）国民经济遭到破坏，在总需求膨胀已非常严重，并且生产能力已超负荷发挥的状况下，扩张性货币政策会进一步加剧总需求膨胀，给整个国民经济带来一系列的严重恶果。

（二）紧缩性货币政策

所谓紧缩性货币政策，是指货币供应量过分地小于货币需要量，即要缩小货币供应量的政策。在这种情况下，货币供应量所形成的总需求，必然小于货币需要量所代表的总供给，即总需求相对于总供给而减少。这就表明，紧缩性货币政策的主要功能是抑制总需求的增长，使社会总需求的增长落后于总供给的增长。紧缩性的货币政策一般包括以下几项内容：第一，进一步提高利率。提高储蓄存款利率有助于促进储蓄存款的增长，缓解消费需求膨胀，同时调高贷款利率，可促进企业提高资金利用效率。第二，中央银行可采取各种方式抽紧资金。如发行融资券、清理拆借等，削弱金融机构的信用扩张能力，从而达到控制货币供应的目的。第三，适当时候可考虑开办一年期的保值储蓄，同时改革保值贴补率的计算方法。

紧缩性货币政策的这种调节功能，在不同经济状况下的效应是不同的，需要我们根据实际情况来判断它的作用是否有利于供求平衡。具体来说，在不同的经济条件下，主要有以下几种效应：

（1）在货币发行过量，形成总需求膨胀，社会总需求严重超过总供给的情况下，紧缩性货币政策会使货币供应量小于货币需要量，从而使货币供应量所代表的总需求减少，最终会有效地抑制总需求的过快增长，使社会总需求与总供给趋于平衡。

（2）在货币发行适度，使社会总需求与总供给大体上平衡的条件下，紧缩性货币政策会使货币供应量小于货币需要量，这就使总需求的正常增长被抑制，进而会打破原有的平衡，使社会总需求的增长低于总供给的增长，其结果必然是使有些产品的实现发生困难，最终造成经济停滞和资源的严重浪费，给国民经济带来损失。

（3）在货币供应量小，有效需求不足，社会总需求过分地小于总供给的条件下，紧缩性货币政策会使货币供应量相对于货币需要量显得更小，这就使总需求更小，会进一步抑制总需求的增加，造成有效需求的极度疲软，使产品实现的困难更为严重，其结果是使生产受到需求的强烈约束，最终会造成生产能力的大量闲置和资源的极大浪费，国民收入增长当然也不会达到应有的水平。由此可见，紧缩性货币政策，只有在总需求严重膨胀时使用才有利于经济的运行，而在社会总需求与总供给大体平衡和有效需求不足的条件下，一般不宜使用。

（三）均衡性货币政策

所谓均衡性货币政策，是指货币供应量大体上等于货币需要量，货币供应量与货币需要

量之间形成了一种对等的政策。在这种对等的情况下，货币供应量所形成的社会总需求与货币需要量所代表的社会总供给，大体上是平衡的。由于均衡性货币政策是按照货币需要量规定货币供应量的，而货币需要量又主要是由待流通的商品量决定的，因而均衡性货币政策实际上是按照社会总产值或国民收入增长率来控制货币供应量的。所以，均衡性货币政策的主要调节功能是促进或保持社会总需求与总供给的平衡。

（1）在社会总需求膨胀，总供给严重落后于社会总需求的条件下，中央银行依据均衡性货币政策，按照社会总产值或国民收入增长率控制货币供应量，对于过度的市场需求可以起到两个方面的抑制作用，从而能够有效地促使社会总需求与总供给趋于平衡。

（2）在有效需求不足，社会总供给严重超过总需求的条件下，中央银行依据均衡性货币政策，按照社会总产值或国民收入增长率供应货币，可以扩张自己的资产业务规模，增加货币供应量，并可借助于倍数放大效应机制的媒介，通过专业银行资产业务规模调整的传递，多倍地增加货币供应量。这样，就可以使流通中保持足够的货币量，改变货币供应量不足而使需求萎缩的状况，使得与社会总产值或国民收入增长相适应的货币供应形成有效的社会总需求，促使社会总需求与总供给达到平衡。

（3）在社会总需求与总供给大体平衡的条件下，中央银行依据均衡性货币政策，按照社会总产值或国民收入增长率控制货币供应，会起到继续维持社会总需求与总供给平衡的作用。当然，也应该看到，如果社会总产值或国民收入增长率是在社会生产能力还没有充分发挥出来的条件下提供的，那么均衡性的货币政策把社会总产值或国民收入增长率作为货币供应尺度，就不可能形成需求的强大拉动力，从而也就无法通过需求拉动而使那部分还没有充分发挥的生产潜力释放出来。相反，如果社会总产值或国民收入增长率是在社会生产超负荷的条件下提供出来的，那么均衡性货币政策把社会总产值或国民收入增长率作为货币供应量的尺度，就会促使这种超负荷的状况加剧，最终将破坏总供给的有效增加，导致总需求膨胀的发生。因此，对于均衡性的货币政策的效应，应该结合具体情况进行分析，不能盲目地进行判断。

第二节　货币政策工具

货币政策的意图一般是通过货币政策工具来实现的。货币政策工具从广义上说，应该包括全部金融调节手段，但从严格意义上来说，则是指中央银行调整和控制货币供给的手段。一般来说，中央银行可以通过改变基础货币和改变存款准备金来调整货币供应量，而改变基础货币的方法主要是所谓公开市场业务和调整再贴现率。因此，货币当局有三个重要的货币政策工具：公开市场业务、再贴现政策和存款准备金政策，除此以外还有直接信用控制和间接信用控制等工具。

一、公开市场业务

公开市场业务是市场经济国家中最重要的货币政策工具。当中央银行企图改变基础货币数量以调整货币供应量时，并不是直接发行货币或者回收货币，而是通过所谓的公开市场业务达到改变货币供应量的目的。所谓公开市场业务就是中央银行在金融市场上买卖各种

有价证券，从而扩大或缩小商业银行的准备金，进而扩大或缩小货币供应量的一种行为。这种工具是中央银行控制信贷和货币最常用的手段，主要是依靠市场力量来进行调节。它的原理是这样的：当经济萧条时，中央银行在金融市场上买入政府债券，只要中央银行出价足够高，它总可以实现这一交易。由此会产生两种效应：第一，个人和团体卖出政府债券，获得的是货币，这些货币会被存入商业银行，势必会增加商业银行存款，从而促进商业银行增加放款，并通过派生存款的作用，进一步增加市场上的货币流通量，同时也扩大了投资的资金来源，最终使得货币供应量增加。第二，中央银行在金融市场上买入政府债券，将直接推动债券市场价格上升，银行利率相对下降；市场货币流通量的增加也会改变货币供求关系，迫使利息下降，减轻投资者借款的利息负担，刺激投资意愿上升。在资金来源扩大、投资意愿上升的双重作用下，投资规模趋于扩大，社会总需求也会相应扩张。当经济过快增长和通货膨胀发生时，中央银行在金融市场上卖出政府债券，只要政府出价足够低，也总是能够成交的，由此可以回收货币，使市场出现与上述情况完全相反的效果，随着货币供应量的减少，从而达到抑制社会总需求的目的。

与其他工具相比，公开市场业务的优越性在于：一是主动性。由于中央银行的业务操作目标是控制货币供应量，而不是营利，因此它可以不计证券交易的价格，完全掌握交易的主动权。二是缓和性。由于公开市场业务是以交易行为出现的，不带强制性，加之操作灵活，因此对社会经济和金融机构的影响比较缓和。公开市场业务作为中央银行的重要政策手段，在西方国家得到了相当广泛的运用，对平抑经济的周期性波动起到了良好的作用。三是连续性。中央银行可以根据金融市场的信息不断调整其业务，一旦经济形势发生改变，能迅速作反方向操作，还可以及时改正在货币政策执行过程中可能发生的错误，因而能产生一种连续性的效果，这种效果使社会对货币政策不易做出激烈反应。我国自 1981 年恢复发行国库券至今，已发行了国库券、国家重点建设债券、财政债券等多种政府债券。并且，随着政府债券的发行种类和发行量的不断增加，一方面，我们在政府债券的发行过程中逐步实现了从行政摊派到自愿认购的转变；另一方面，也逐步培育和建立起了政府债券的发行市场和交易市场。所有这一切都为中央银行开展公开市场业务创造了条件。随着我国证券市场的进一步发展和完善，公开市场业务必将成为我国中央银行的一种重要的宏观调控手段。

二、再贴现率

贴现是银行放贷的一种形式，是指商业银行向中央银行借款时支付的利息率。所谓贴现政策是指中央银行通过变动贴现率以调节货币供应量与利息率的政策。再贴现是指商业银行将贴现收进的合格票据，如国库券、短期公债、短期商业票据，再向中央银行贴现。商业银行向中央银行再贴现时所支付的利率称为再贴现率。再贴现率或中央银行贷款利率的高低直接影响商业银行的资金成本，中央银行提高贴现率，就是不鼓励商业银行向中央银行借款，限制商业银行的借款愿望，这就影响到商业银行的资金成本和超额准备金的持有量，从而影响商业银行的融资决策。同时，商业银行就会因融资成本上升而提高对企业放款的利率，从而减少社会对借款的需求，达到收缩信贷规模和货币供给量的目的。反之，中央银行降低贴现率，则会出现相反的效果。贴现政策是一种介于信贷数量控制和利率调节之间的调节手段。

但再贴现率作为货币政策工具也有一定的局限性。这主要体现在:再贴现率的作用往往只是表明中央银行的意图,随着货币市场的发展和效率的提高以及出于对自身经营目标的考虑,商业银行对再贴现率的敏感度减弱,这使得在实际操作过程中这种政策工具的影响力很难得到体现。即使有影响,这种影响的范围也是有限的。特别是再贴现率往往不是独立的货币政策,它的变化有时与其说是货币政策的体现,不如说是市场的被动反应。例如当中央银行通过公开市场业务减少货币供给时,市场利率会上升,这时如果再贴现率不变,则商业银行会转而向中央银行借款,这将迫使中央银行提高再贴现率,以便保持与市场的一致关系。所以再贴现率不是一个非常有力的货币政策工具。

三、存款准备金率

法定存款准备金率作为货币政策手段,是建立在实行法定存款准备金制度的基础上的。将商业银行等金融机构的存款准备金集中于中央银行,最初始于英国,但以法律形式将此种做法确定为制度,则始于1913年美国的《联邦储备法》。在市场经济条件下,商业银行吸收存款后,总要保留一部分存款准备金不再贷出,用于满足正常经营的需要。这些准备金或由商业银行自己直接持有,或者存入中央银行。

按照现代货币理论,在市场的货币供应量中,如果中央银行扩大(或缩小)货币供应量,商业银行的资金来源就扩大(或缩小),对工商企业的贷款也就增加(或减少),从而刺激经济扩张(或收缩)。在这种传导过程中,中央银行没有必要控制货币供应量的全部,只需控制一部分,就能发挥调控经济的作用,原因就在于货币乘数效应。根据这个效应,存款准备金率与货币乘数是反比关系,存款准备金率越高,货币乘数越小,商业银行派生存款(即扩张信用)的能力也缩小。派生存款的计算可用公式来表示:

$$\text{派生存款} = \text{原始存款} \times (1/\text{法定准备金比率})$$

根据该公式,存款的准备金率越小,存款扩大的倍数越大,反之则越小。

这一政策手段对经济的调节过程是:中央银行提高或降低法定准备金率,扩大或缩小商业银行及其他金融机构存放于中央银行的现金准备数量,相应减少或增加商业银行的可贷资金,影响货币供应量,从而对国民经济收缩或扩张起调节作用。中央银行正是根据上述原理,运用法定准备金率这一货币政策手段对经济进行调节:在经济滑坡时期,中央银行可以降低法定存款准备金率,使商业银行上交中央银行的准备金减少,扩大商业银行信用并增大货币供应量,使投资增加,促进经济复苏。在经济繁荣时期,往往会出现信用膨胀,中央银行为了抑制经济过热增长,则可以紧缩银根,提高法定存款准备金率,相应起到减少商业银行信贷供给、提高市场利率的作用,以抑制总需求,从而维持市场的供求平衡。

但是这一政策工具也会产生较大的负面影响。一方面,中央银行难以确定调整准备金率的时机和调整幅度;另一方面,许多商业银行也难以迅速调整准备金以符合变动了的法定限额。由于商业银行一般只保留少量超额准备金,因此,法定准备金率的变化可能会对商业银行造成巨大影响。人们通常认为这一政策工具效果过分猛烈,它的调整会在很大程度上影响整个经济和社会心理预期,一般对此工具的使用都持谨慎态度。

我国从1984年开始实行法定存款准备金制度。开始时对不同性质的存款分别规定上交存款准备金率,企业存款为20%,储蓄存款为40%,农村存款为25%。其后实行统一的存

款准备金率，并下调上交比率。存款准备金制度的实行，首先确保了中国人民银行集中相当数量信贷资金，再通过对专业银行的贷款返还给专业银行。因而存款准备金制度的实行，强化了我国中央银行的作用。中国人民银行结合宏观审慎理念和流动性管理的需要，从2011年起对金融机构引入差别准备金动态调整机制，配合公开市场操作、存款准备金率、利率等常规性货币政策工具发挥合力。

四、其他工具

以上三种工具主要是对国民经济总量进行调节，即对货币供应总量和利率总水平发生直接影响。至于对于经济结构的调节，则主要依靠以下几种货币政策工具来实现。

1. 道义上的劝告

所谓劝告，是指中央银行对商业银行在放款、投资等方面应采取的手段和行为给予指导或劝告，希望商业银行与中央银行在货币政策方面相互配合。这种手段虽然对商业银行没有法律上的约束力，但也能起到一定的效果。

2. 间接信用控制工具

这类工具的主要特点是：作用过程是间接的，要通过市场供求关系或资产组合的调整途径才能实现。这类工具主要有以下几种：优惠利率、证券保证金比率、消费信用控制、预缴进口保证金制度和房地产信贷管制。

3. 直接信用管制手段

直接信用管制是指中央银行以行政命令的方式，直接对银行放款或接受存款的数量进行控制。最普遍的工具是银行贷款量的最高限额和银行存款利率的最高限额。

4. 直接管制

主要是指中央银行以行政命令方式直接对商业银行和其他金融机构存放款的数量进行控制。

上述所分析的各种货币政策工具，各有优缺点，需要配套使用。事实上，一国中央银行使用什么样的货币政策工具来实现货币政策最终目标，并不存在最优或者普适的模式，要根据不同时期的经济金融发展水平、宏观调控的现实需要及经济主体对政策的敏感性等多种因素确定。

根据国务院关于金融体制改革的决定，中国人民银行今后使用的货币政策工具主要有：法定存款准备金率、中央银行贷款、再贴现率、公开市场操作、中央银行外汇操作、贷款限额、中央银行存贷款利率等。中国人民银行根据宏观经济形势，灵活地、有选择地运用上述政策工具，调控货币量。

第三节　货币政策与财政政策的配合

在市场经济体制下，货币政策与财政政策是国家对国民经济进行宏观调控的主要手段，两大政策手段只有协调配合，才能有效地调节利率、投资、国民收入、储蓄、货币需求、货币供给，从而使国民经济保持均衡发展。财政政策与货币政策的目标总的来说是一致的，但各自的功能不同、作用机理不一样，调节的重点有差别，各有优势和局限，因此，在宏观经济调控

中，必须注意配合使用这两大政策手段。

一、财政政策和货币政策各自的优势和局限

（一）财政政策的优势和局限性

1. 财政政策的优势

与货币政策相比，财政政策的优势主要表现在：（1）在调节国民收入和财富分配，特别是在调节级差收入、调节贫富差距、避免两极分化、实现社会公平和共同富裕等方面作用更明显；（2）弥补市场缺陷，对私人不愿投资（如各类公益事业）和私人不适合投资（如一些自然垄断行业）的领域能更有效发挥资源配置的功能；（3）通过税收优惠、转移支付等手段，能更有效调整和优化经济结构，促进区域经济协调发展；（4）通过财政收支的变动，直接影响社会总需求；（5）通过运用国家储备、财政补贴等措施，可以实现在特殊情况下的特殊调控；（6）财政支出直接刺激消费和投资，见效快，时滞短。

2. 财政政策的局限性

与货币政策相比，财政政策的局限性主要表现在：（1）财政政策对社会总需求的调节不如货币政策直接，前者一般只是改变总量中的比例和分布，后者则直接作用于总量。同样，财政政策对物价的调控效果一般也不如货币政策明显；（2）财政政策对经济的调节作用力度较大，但容易对市场机制形成冲击，引起较大的震动，不容易形成“微调”的效果；（3）财政政策对提高资金的使用效率缺少刺激力，因为它的作用过程主要不是靠经济行为主体的竞争，也不是靠市场的供求关系和市场机制；（4）财政政策制定既是一个经济决策过程，也是一个政策决策过程，需要经过一定的法定程序，实行起来灵活性较小。

（二）货币政策的优势和局限性

1. 货币政策的优势

与财政政策相比，货币政策的优势主要表现在：（1）能够通过货币供求总量，保持社会总供给与总需求基本平衡；（2）对调节物价总水平的作用突出；（3）通过调整利率，可以调节国民收入中消费与储蓄的比重，从而引导储蓄倾向和投资倾向的相互转化。一般是通过高利率鼓励储蓄，低利率刺激消费和投资；（4）货币政策的操作是一种经济行为，对经济的调节作用比较平缓，有利于市场机制发挥作用，而且具有较高的灵活性。

2. 货币政策的局限性

与财政政策相比，货币政策的局限性主要表现在：（1）货币政策对于弥补市场机制的缺陷，推动各部门经济的协调发展，不如财政政策直接和有效。如货币政策对推动那些私人不愿投资（如各类公益事业）和私人不适合投资（如一些自然垄断行业）的事业发展的作用不如财政政策明显。（2）货币政策在调整经济结构和促进区域经济协调发展方面难以直接有效地发挥作用，因为货币政策传导的环节多，时间长，容易受各种因素的干扰。特别是在国民经济结构严重失调的情况下，单靠货币政策难以有效解决问题。（3）货币政策难以解决国民收入分配不公问题。

总之，在宏观调控过程中，应根据货币政策与财政政策各自的优势和局限性，以及它们之间很强的互补性，协调运用好两种政策。

二、货币政策与财政政策的相互配合

与财政政策相类似，货币政策也可以分为扩张性或松的货币政策、紧缩性或紧的货币政策和中性政策。货币政策与财政政策相配合运用，一般是指货币政策与财政政策之间的松紧搭配关系，通常有四类组合形式：

（一）松的货币政策和松的财政政策

这一政策组合即“双松”政策，松的财政政策主要通过减少税收和扩大财政支出规模来增加社会总需求；松的货币政策主要通过降低法定准备金率、利息率等来扩大信用规模，增加货币供应量。在社会总需求严重不足，生产能力和生产资源大量闲置的情况下，宜于选择这种政策组合，从而刺激经济增长，扩大就业。同时也应注意，如果调控力度过大过猛，也可能带来严重的通货膨胀。

（二）紧的货币政策和紧的财政政策

这一政策组合即“双紧”政策，紧的财政政策主要通过增加税收和削减财政支出规模来减少消费和投资，抑制社会总需求；紧的货币政策主要通过提高法定准备金率、利息率等来增加储蓄，减少货币供应量，抑制社会投资和消费需求。这种政策组合可以用来治理需求膨胀与通货膨胀，但如果调控力度过大过猛，也可能造成通货紧缩、经济停滞甚至滑坡。

（三）松的货币政策和紧的财政政策

紧的财政政策可以抑制社会总需求，防止经济过热，控制通货膨胀；而松的货币政策可以保持经济的适度增长。这种政策组合应是在控制通货膨胀的同时，保持适度的经济增长。

（四）紧的货币政策和松的财政政策

松的财政政策可以刺激需求，对克服经济萧条较为有效；紧的货币政策可以避免过高的通货膨胀。但如果长期运用这种政策组合，会积累起大量的财政赤字。

从以上几种政策组合可以看到，所谓的松与紧，实际上是财政与货币政策在资金供应上的松与紧，凡是使社会资金供应增加的措施，如减税、增加财政支出、降低准备金率与利息率、扩大信贷支出等，都属于松的政策措施；而凡是使社会资金供应减少的措施，如增税、减少财政支出、提高准备金率与利息率、压缩信贷支出等，都属于紧的政策措施。至于到底采取哪一种政策组合，则取决于宏观经济运行状况及其所要达到的政策目标。一般来说，如果社会总需求明显小于总供给，就应采取松的政策措施，以扩大社会总需求；而如果社会总需求明显大于总供给，就应采取紧的政策措施，以抑制社会总需求的增长。另外，还应看到，财政政策与货币政策的调节作用不仅影响到总需求，还会影响到总供给，因此，在社会总需求大于总供给的情况下，既可以用紧的政策来抑制总需求，也可以通过松的政策来促进供给的增长。如果从结构方面看，即使在总供求大体平衡的情况下，也会存在供给与需求之间结构上的不平衡，还需要有针对性地采取松或紧的政策措施进行结构调整。所以，货币政策与财政政策在实际运用中应根据经济情况适时进行协调和调整，才能达到有效调控国民经济运行的目标。

第四节　我国的金融调控改革

一、我国金融调控的发展

相对而言，金融调控侧重于国民经济的总量和近期目标，金融调控主要包括以下内容：一是制定和实施货币政策。中央银行运用基础利率、存款准备金率及公开市场业务操作等货币政策工具，调节货币供求以实现宏观经济调控目标。二是制定和实施汇率政策。汇率政策的主要内容包括选择适当的汇率机制，促进人民币汇率达到合理均衡水平并保持基本稳定，使国民经济在对内对外两方面同时实现平衡。三是维护金融体系的稳健运行。化解金融系统性风险，防范金融危机，是中央银行实施货币政策和汇率政策，实现调控目标的基本前提。

金融调控是政府宏观经济调控的重要组成部分，同时也是市场经济健康发展的根本需要之一。改革开放30多年来，我国在金融调控方面进行了不断的改革，尤其是在20世纪90年代以来配合建立市场经济体制，我国在金融调控方面确定了市场化和间接调控的改革方向，取得了很大的成功。既成功地治理了通货膨胀，又有效地抑制了通货紧缩趋势，保持了物价基本稳定，维护了国际收支平衡。

1. 金融组织管理体系进一步完善

主要是：中国人民银行撤销了省级分行，取而代之的是按行政区划设置人民银行分行，上海、天津、南京、沈阳、广州、济南、武汉、西安、成都9家分行相继成立，标志着金融体系建设进入新的阶段；在证券业方面，调整了证券监督管理委员会职能；保险业成立保险监督管理委员会，完善了分业经营、分业监管的体制；进一步规范和发展了证券类和保险类金融机构，对证券机构进行合并重组，开展证券投资基金试点，财险和寿险分离，成立保险经纪公司、代理公司和评估公司。与此同时，四大国有商业银行改革步伐也不断加快：发行特别国债补充国有商业银行资本金，合并国有商业银行省分行与所在城市分行，精简地市分行在同一地点重复设立的机构，成立金融资产管理公司处置国有银行不良贷款，国有独资商业银行逐步改革为经营货币的现代金融企业。2010年7月15日，中国农业银行在上海证券交易所正式挂牌上市。在国内外经济形势异常复杂、资本市场持续低迷的背景下，农行展开全球首次公开发行(IPO)，在万众瞩目下顺利登陆上海资本市场。这是农行发展史上的重要里程碑，也是中国国有商业银行股改上市的圆满“收官”，标志着中国银行业改革迈上新台阶、进入历史新阶段。经过分离、组建、引进、重组、关闭，我国已经形成了以人民银行为中央银行，各监管当局分工协作的监管体系；以国有金融机构(包括股份制金融机构、外资金融机构、各种非银行机构)为主体的功能互补的金融服务体系；以市场为基础的门类齐全的金融市场体系；以全社会为服务对象的支付清算体系。

2. 金融市场体系日趋完善

近年来，货币市场、资本市场、外汇市场、黄金市场、期货市场和保险市场在创新中发展壮大，多功能、全方位的金融市场体系逐步形成，市场深度与广度不断拓展。我国于1994年建立了全国统一的银行间同业拆借市场，1997年成立银行间债券市场；截至2010年年末，同

业拆借累计成交 27.9 万亿元,银行间市场债券回购累计成交 87.6 万亿元。外汇市场交易活跃,2010 年人民币外汇掉期交易累计成交金额折合 1.3 万亿美元。同时,资本市场也得到快速发展,到 2011 年 6 月底,中国境内上市公司已达 2 229 家,市价总值 26.42 万亿元,流通市值 20.09 万亿元。上海黄金交易所黄金市场运行平稳,2011 年第一季度黄金累计成交 1 424.6 吨,成交金额为 4 214.4 亿元。期货市场持续发展,2011 年 6 月商品期货交易总额为 10.4 万亿元。保险市场保持较快发展速度,2011 年 6 月全国原保险保费收入 8 065.6 亿元,保险资产总额为 5.7 万亿元。

3. 金融监管工作明显加强

目前已初步形成了以《中国人民银行法》、《商业银行法》、《证券法》和《保险法》等金融法律为核心的金融监管法律体系框架。采取的主要措施有:重点整顿了信托投资公司、城乡信用社,撤销一部分资不抵债的金融机构和全部农村合作基金会;清理整顿期货市场、投资基金和非法股票交易场所,纠正证券公司挪用客户交易结算资金的行为;查处保险公司不正当竞争以及各种非法经营或变相经营商业保险业务的行为;加大对银行账外经营、擅自提高利率、乱拆借、乱担保等违规经营问题的检查处罚力度,依法严厉打击金融"三乱"。这些措施使多年积累的金融风险得到逐步缓解,金融市场秩序明显好转。

4. 金融运行质量大大提高

经过多年的改革,我国的金融运行质量得到大大提高,特别是最近几年,货币政策的连续性、稳定性、市场化程度明显增强,银行、证券、保险法律法规不断完善,大量行政审批项目陆续被废止,金融市场迅速发展,金融调控和金融监管的透明度明显提高,一套既反映市场经济基本要求又适合我国实际情况的金融运行规则初步形成。目前,我国金融宏观调控已实现以间接调控为主的转变,金融监管向依法审慎性监管转变,金融运行由封闭型向开放型转变,这一金融体制与我国经济体制是适应的,它为经济长期平稳较快发展做出了历史性贡献并将继续为其提供持续的动力和支持。

二、我国金融调控的进一步完善

虽然经过 20 多年的改革,我国的金融调控取得了很大发展,但是也要看到,我国的金融调控改革还需要进一步深化,尤其是全球市场一体化和外资金融机构的进入,使我们面临更大的风险和压力。为此,今后应当以围绕中央银行职能改革这个中心来完善金融调控。

1. 完善中央银行调控职能和手段,进一步增强金融宏观调控效能

一是货币政策工具的运用,要由常规性工具的交替运用提升到多样性工具的综合运用,提高货币政策对经济的调节渗透力和控制力。在经济结构和货币分布结构极不平衡的经济格局中,中央银行对商业银行与金融市场中心进行公开市场操作,其影响力不足以快速、灵敏地影响到经济活动的不同层面与不同区域。可以考虑把操作平台向下延伸,充分发挥央行组织体系的整体作用,适时适度、有张有弛地发挥货币政策的调控效能。二是要下大力气完善货币政策传导机制,努力实现由狭小的机构传导向广阔的市场传导的转变。推进利率市场化和人民币汇率形成机制改革,完善货币政策传导的价格基础;深化金融机构和国有企业改革,健全货币政策传导的微观基础;大力发展金融市场,显著提高直接融资比重,完善货币政策传导的市场基础;全力推进金融生态建设,优化货币政策传导的外部环境。

2. 赋予中央银行更大的自主权，保持货币政策的独立性和权威性

一是加强金融立法，以法律的形式确保央行的独立性和权威性，消除干扰金融宏观调控的外部因素，避免各种不正常的干预，保证中央银行金融宏观调控政策的正确制定、顺利下达和全面贯彻执行，为金融宏观调控创造良好的外部环境，防止和尽力避免因宏观经济政策波动而给国家经济造成巨大震动，降低宏观调控成本，提高调控效果。全国人大、国务院应赋予人民银行更大决策权，要能够独立选择和制定货币政策取向，决定利率、汇率水平和货币供给数量，使央行在整个宏观经济调控中的地位和作用更加突出。二是货币政策委员会应当提升为决策机构，并通过优化组成人员结构，建立规范的决策机制，以加强货币政策委员会的权威性、公正性、科学性。

3. 健全市场运行机制，完善金融宏观调控的市场基础

一是继续深化大型商业银行改革，不断推进政策性金融机构改革。促进大型商业银行完善公司治理，不断提高决策水平和效能；强化资本、成本和风险约束意识，全方位调整优化资产、负债、收益结构，严防不良资产反弹，确保稳健经营。深入研究论证中国进出口银行和中国出口信用保险公司改革方案，推动中国农业发展银行继续深化内部改革。抓紧研究和论证农村金融改革总体方案，继续做好农村信用社改革试点的资金支持工作，切实发挥资金扶持政策对转换经营机制、完善治理结构的正向激励效应，培育和发展具有生机和活力的金融微观主体，解决货币政策在金融机构这一环节上的传导阻滞问题。二是以加大金融产品创新为重点，进一步加强市场透明度建设，推动金融市场全面协调可持续发展。充分发挥金融市场在资源配置中的基础性作用，有序发展和创新金融产品和服务，积极稳妥推进综合经营试点，稳步推进资产证券化，推进期货金融衍生品发展，促进创业股权投资健康发展，规范发展私募基金市场，推动金融产品适合中小企业特定的直接债务融资创新，按照统筹规划有序拓宽对外投资渠道，完善资本流入流出均衡管理。同时不断完善金融市场制度和基础设施建设，稳步扩大在境内发债的境外主体范围，积极、稳妥地推动银行间债券市场对外开放。

4. 完善金融监管，维护金融稳定

首先，强化对宏观经济形势的分析与预测，将监管的力度和银行的承受度、经济发展的需求度等有机结合，以寻找金融调控最佳点。不搞“急刹车”、“一刀切”，把握好调控的力度和重点，避免因政策因素导致的贷款不良率上升，使金融调控产生最佳效应，推动国民经济平稳较快发展。其次，强化银行监管的手段创新，变单一的滞后性监管为超前预警性和综合性并重的监管。从各地银监部门的成功实践看，当前需要创新两大监管方式：其一，要将银行不良贷款指标与资本金充足率指标并重；其二，在强化贷款总量监测的同时，加强对特定种类贷款的监测。最近暴露的一系列金融案件表明，当前的不良贷款往往高发在某些特定种类的贷款上，如固定资产贷款、向关联企业发放的大额贷款等，因此，加强对固定资产等在内的特定种类贷款的监管，不仅有利于强化贷款管理，防范金融风险，也有利于宏观调控的实施。再次，强化风险警示，充分发挥“窗口指导”作用。监管部门应在加强政策研究、经济金融形势分析的基础上，运用“窗口指导”的手段，及时对被监管机构进行风险警示。督促银行业金融机构加强信贷政策和产业政策的协调配合，按照“有堵有疏、有控有保、区别对待、注重效益”的工作思路，实事求是地采取灵活有效的信贷调控措施，防止信贷投放大起大落。目前，监管部门应对关联企业多头授信、高风险企业贷款集中、个人贷款用途失控风险激增、

地方政府超负债能力贷款等突出问题进行梳理，向银行业金融机构提示风险，督促被监管机构统一风险认识，严格授信管理，规范审贷放贷，切实防范风险。最后，强化用市场手段进行金融调控。在金融调控和监管过程中，要强调用市场手段进行调节。可以通过加大公开市场操作、票据发行等市场化手段对货币和贷款进行总量调控和结构调整。在金融监管过程中，还要突出信息收集分析工作的地位和作用。针对当前我国银行业暴露出的贷款集中度风险、关联交易风险和大额客户恶意违约道德风险突出的问题，银监会已经建立了客户大额授信和重大违约事项两项统计制度，帮助被监管银行加强对集团客户授信业务的风险管理，注意控制贷款集中度风险和关联交易。

5. 加强和改进外汇管理，建立调节国际收支的市场机制和管理体制，推动贸易投资便利化

首先，促进国际收支趋于基本平衡，增强货币政策的自主性和有效性。继续加大结构性政策调整力度，全面改进和落实扩大消费的政策，促进经济增长由主要依靠投资和出口拉动向消费、投资和出口、内需和外需协调拉动转变，实现经济的内部均衡和外部均衡。其次，进一步完善人民币汇率形成机制，发挥市场供求在汇率形成中的基础性作用，参考篮子货币进行调节，增强汇率弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。在风险可控的前提下，按照“循序渐进、统筹规划、先易后难、留有余地”的原则，有序拓宽对外投资渠道，完善资本流出入均衡管理，逐步实现资本项目可兑换。稳妥推动人民币用于跨境贸易与投资，拓宽人民币流出和回流渠道，促进人民币离岸金融市场稳步发展。再次，要整顿和规范外汇市场秩序。加强跨境资金流入和结汇监管，合理引导跨境资金流动，防范违法违规资金流入；同时进一步加强银行结售汇综合头寸、转口贸易收结汇管理。

[复习思考题]

一、名词解释

货币政策　公开市场业务　再贴现政策　法定存款　准备金率　派生存款　道义劝告

二、简答题

1. 货币政策的目标是什么？
2. 货币政策目标的选择和运用有哪些基本内容？
3. 货币政策的种类及其效应是什么？
4. 货币政策的选择与运作包含哪些基本内容？
5. 货币政策与财政政策的协调政策有哪几类以及具体内容是什么？

三、论述题

1. 试对当前我国政府宏观调控过程中货币政策的实施情况进行分析。
2. 试分析传统三大货币政策工具的优缺点。

案例

金融宏观调控的重要实践

改革开放以来，我国宏观经济总体上平稳较快增长，但也出现了几次明显的通货膨胀和通货紧缩。相应地，金融宏观调控也经历了几次比较重大的转变。特别是2002年以来，面对国际收支失衡问题不断加剧和国内外各种不确定性因素日益增多的严峻挑战，人民银行在党中央、国务院的坚强领导下，深入贯彻落实科学发展观，加强对经济金融运行的监测、分析和研究，综合运用多种货币政策工具，合理把握货币政策的方向、重点和力度，着力提高政策的预见性、针对性和灵活性，有力促进了国民经济又好又快发展。

2002年下半年，我国经济走出了持续多年的通货紧缩的困扰，开始进入新一轮的经济上升周期。2003年年初，出现了部分行业投资增长过快、能源资源紧张、国际收支顺差扩大、货币信贷增长偏快等问题，经济过热的苗头开始初步显现，同时又出现了“非典”疫情、伊拉克战争爆发等不确定性因素。按照党中央、国务院统一部署，人民银行在2003年4月及时调整货币政策操作，加大基础货币回笼力度，启动央行票据收回流动性，并上调存款准备金率1个百分点，此后综合运用存款准备金率、利率、窗口指导等多种工具加强金融宏观调控，抑制货币信贷增长偏快的势头。2005年，消费物价走势趋于稳定，为当年平稳推出人民币汇率形成机制改革创造了良好环境。然而，在经济高速增长的背景下，2006年经济运行中贸易顺差过大、固定资产投资增长过快、货币信贷投放过多的“三过”问题再次抬头，特别是国际收支顺差导致的银行体系流动性偏多问题继续加剧。人民银行继续采取存款准备金、利率、窗口指导等综合措施，加强流动性管理和货币信贷调控。2007年，经济运行出现了由偏快转向过热的风险，并且在输入性通胀和食品涨价引发结构性通胀的叠加影响下，通货膨胀压力明显上升。2007年第三季度，货币政策及时由“稳健”调整为“适度从紧”和“从紧”，至2008年上半年累计10次上调存款准备金率共6个百分点，累计4次上调金融机构人民币存贷款基准利率分别1.08个百分点和0.9个百分点，调控的频率和力度都是历史上少有的。这些措施有效控制了通货膨胀，CPI同比涨幅在2008年2月达到高点后开始下行。

2008年，国内外形势急骤变化。国内发生汶川特大地震等严重自然灾害，国际上美国次贷危机加剧并在9月中旬演变为国际金融危机，对我国的负面影响逐步加重，经济增速下滑压力明显加大。为应对百年一遇的国际金融危机，人民银行坚决贯彻落实党中央、国务院应对危机的一揽子计划，实施适度宽松的货币政策，多次下调存款准备金率，及时调减公开市场对冲力度，相继停发3年期央行票据、降低1年期和3个月期中央银行票据发行频率，连续下调存贷款基准利率，并引导商业银行扩大信贷投放，优化信贷结构，及时释放确保经济增长和稳定市场信心的信号。

2009年下半年，随着经济逐步企稳回升，内需对经济增长的拉动作用明显增强，通货膨胀预期压力有所加大。人民银行把处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系作为金融宏观调控的重点，继续实施适度宽松的货币政策，2009年第三季度即开始酝酿防止流动性过剩，适当加大对冲力度，同时进一步加快建立宏观审慎管理政策、防范系统性风险的有关政策建议。2010年1月份开始，全年先后6次提高存款准备金率共3

个百分点，重启发行3年期央行票据，深度冻结银行体系流动性；两次上调存贷款基准利率共0.5个百分点，缓解负利率程度。同时，加强窗口指导，实施差别存款准备金率，引导金融机构合理把握信贷投放总量和节奏。2011年以来，尽管国际金融危机导致的急剧动荡逐渐缓解，世界经济缓慢复苏，但复苏的动力不强，还存在很多不稳定、不确定性因素，特别是一些国家主权债务危机隐患仍未消除，国际大宗商品价格大幅震荡，国内通胀预期增强，外汇净流入压力较大，各种长期矛盾和短期问题相互交织，体制性矛盾和结构性问题叠加在一起，加大了宏观调控的难度。为此，人民银行坚持把稳定价格总水平放在更加突出的位置，实施稳健的货币政策，按照总体稳健、调节有度、结构优化的要求，把好流动性闸门，更好地服务于保持经济平稳较快发展。2011年以来，已经累计6次上调存款准备金率共3个百分点，累计2次上调存贷款基准利率共0.5个百分点，有效控制了物价过快上涨的货币条件。

总体来看，2002年以来，在应对日益复杂严峻的国际国内经济金融形势过程中，我国金融宏观调控表现出以下几个显著特点：一是更加注重政策的前瞻性和科学性，加强对经济金融运行状况的全面监测、科学分析和预测，并在经济运行出现苗头性问题时，就及时采取调控措施。二是更加注重把握好调控的力度和节奏，适时适度进行微调预调，防止经济“大起大落”。三是更加注重政策的针对性和灵活性，坚持区别对待、有扶有控，在外汇占款大幅增加被动形成基础货币投放压力的大背景下，既坚持对冲操作的大方向，又适时灵活操作，满足金融机构短期流动性需求，同时还通过实施差别存款准备金率等加大对灾区、农村等地区的支持，引导金融机构增加对重点行业产业的信贷投放。四是更加注重货币政策与财政政策、金融监管政策、产业政策等的协调配合，发挥好多种政策的调控合力，提高宏观调控的协调性、有效性。

近年来，我国国民经济保持较快增长，物价水平得到有效控制，金融宏观调控为熨平经济周期波动、实现经济平稳较快发展发挥了重要作用。2003—2010年，广义货币供应量(M2)年均增长18.6%，人民币贷款余额年均增长17.7%，国内生产总值(GDP)年均增长10.9%，消费者价格指数(CPI)年均上涨不到3%。剔除应对国际金融危机时期货币信贷超常规增长等特殊因素，货币信贷供应比较好地适应了经济增长和稳定物价总水平的需要，实现了货币政策的调控目标。

（案例来源：周小川，“建立符合国情的金融调控体系”，《中国金融》，2011年第13期。）

[思考题]

1. 试结合该案例，分析货币政策对经济的调控作用。
2. 试结合案例和实际，说明存款准备金率是如何对经济进行调节的。
3. 试结合该案例，谈谈你对我国金融宏观调控实践的看法。

第八章 产业政策

[学习目标]

1. 了解产业政策的由来、含义、内容和不同层次产业政策配套运用的基本原则
2. 熟悉产业政策的相关理论及其运用
3. 明确产业政策的特征、产业政策的功能与合理化要求
4. 了解我国经济发展中应选择的产业政策和不同层次产业政策之间的关系

[开章引言]

产业政策是促进产业发展的各项政策的总称，是国家干预社会经济生活、引导经济结构优化和高级化、保证供给结构与需求结构相适应的政策。2010 年中央政府工作报告对新的一年里我国产业政策的论述可提炼为三个要点，一是继续推进重点产业调整振兴；二是大力培育战略性新兴产业，“大力发展新能源、新材料、节能环保、生物医药、信息网络和高端制造产业。积极推进新能源汽车、‘三网’融合取得实质性进展”；三是加快发展服务业，“大力发展金融、物流、信息、研发、工业设计、商务、节能环保服务等面向生产的服务业，促进服务业与现代制造业有机融合。大力发展市政公用事业、房地产和物业服务、社区服务等面向民生的服务业，加快发展旅游业，积极拓展新型服务领域”。由此可见，战略性新兴产业与服务业将会成为今后一段时间内我国的社会投资热点与国民经济发展的重要推动力量。

第一节 产业政策概述

一、产业政策的由来

虽然产业政策的概念在近几十年才出现并被广泛使用，但是产业政策的实践随着农牧业的出现和政府的诞生就已存在了。据一些学者的研究，早在中国的春秋战国时期、古埃及和古巴比伦时期，就存在一些有关产业的政策。

现代意义上的产业政策思想及其实践是从现代大工业发展的时期开始的。17 世纪的英国政府就采纳了重商主义者通过国家干预来促进本国的生产和进出口的政策建议。英国正是通过政府的政策干预，奠定了经济强国的基础。美国第一任财政部长亚历山大·汉密

尔顿在1791年向国会提出的《关于制造业的报告》中指出，制造业能促进社会分工，推广机器使用，扩大就业，提供开创各种商业的机会，对国家利益关系重大，好处很多。但是市场价格只在调节短期的供求方面才是有效的，而在对有关新技术的投资决策、产品选择、10—15年的生产规模的决策指导等方面则很难完全有效。他认为：资方在进行新的投资时，既是捉摸不定的，又是胆怯的。政府应当通过一定产业政策使资本家增强信心，以保护和促进本国制造业的发展。

19世纪，经济学家李斯特(F. List)发表了他的名著《政治经济学的国民体系》，他比较了各国的经济和政策，特别是对比了英国的自由贸易政策和帝国主义政策，以及新兴国家美国的关税保护和产业扶持政策，指出各个国家在经济发展的不同阶段应当实行不同的政策。李斯特的一个重要观点就是认为，要想发展生产力，必须借助国家的力量，而不能听任经济自发地实现其转变和增长。

马克思在其《经济学哲学手稿》中则是从资本统治的发展角度来看这一问题的。他认为，“只要资本力量还薄弱，它本身就还要在以往的或随着资本的出现而正在消逝的生产方式中寻求拐杖。而一旦资本感到自己强大起来，它就会抛开这种拐杖，按它自己的规律运动”。按照马克思的观点，自由经济的早期发展是需要依赖国家干预这根“拐杖”的。

像在美国这样一个以自由经济著称的国家里，在其发展之初，为了推动各经济行业发展，曾采取过诸如保护关税、赠与各铁路公司土地、颁布有关国有土地上自然资源保护和所有权的法律等政策措施。后起的日本就更不用说了。在明治18年，日本政府就组织大量人力，对日本社会经济实况和国内资源状况进行了调查，提出了把各产业改造为现代化经济部门的庞大的兴业改革方案。二战后的日本通产省中有一些专业人员，专门从事研究制定如何加快日本产业发展的政策，解决产业发展中不断遇到的问题。

发展中国家中的印度在战后宣布了第一个产业政策，对私营企业的活动范围作了界定，强调发展小工业和家庭工业，实现外国企业印度化。在第一个五年计划完成后，印度又宣布了新的产业政策，强调国营企业与私营企业要相互依存，缩小地区差别。在中国，比较明确提出和实行产业政策是在20世纪80年代后半期。过去，中国实行高度集权、包罗万象的计划经济，产业政策包括在经济计划中。1978年开始进行经济体制改革，提出产业政策是国家进行国民经济管理和调节的不可或缺的重要方面，1989年2月14日国务院颁布《中国产业政策大纲》。这是我国政府文件中首次使用“产业政策”一词。1989年3月15日国务院又做出《关于当前产业政策要点的决定》，这是我国第一个正式的产业政策。进入90年代以来，我国产业政策工作逐渐步入正轨。国家先后制定并颁布了一系列的产业政策、规划，如《90年代国家产业政策纲要》、《90年代中国农业发展纲要》以及汽车、电子等专项产业政策。步入21世纪，我国产业政策愈益成熟和完善。当前，我国产业政策系统而全面地反映在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中，其基本内容包括我国现阶段的产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和产业布局政策。《规划》指出我国在新形势、新阶段产业结构调整的目标是：“加强农业基础地位，提升制造业核心竞争力，发展战略性新兴产业，加快发展服务业，促进经济增长向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变。”

二、产业政策的概念、内容和特征

（一）产业政策的概念

产业政策由于研究的角度不同，在国际上尚没有统一的定义，主要有以下几种：

其一，将之理解为各种指向产业的特定政策，即政府有关产业的一切政策的总和。例如："产业政策是与产业有关的一切国家法令和政策。"

其二，将其理解为弥补市场缺陷的政策，即当市场调节发生障碍时，由政府采取的一系列补救的政策。如日本学者认为"产业政策是政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策"。

其三，将之理解为产业赶超政策，即工业后发国家为赶超工业先进国家而采取的政策总和。如中国有些学者定义为"产业政策就是当一国产业处于比其他国家产业落后状态，或者可能落后于其他国家时，为加强本国产业所采取的各种政策"。

从以上对产业政策的各种定义可以看出，各种定义的差别主要在于定义的角度不同。但是，无论什么形式的产业政策，有一点是共同的，即政策的作用对象都是产业。本书的产业政策是指国家干预或参与经济的一种形式，它是国家（政府）系统设计有关产业发展，特别是产业结构演变的政策目标和政策措施的总和。它包含以下几方面的含义：

（1）产业政策的对象是产业结构或产业组织。这是产业政策与其他经济政策的主要区别，也是产业政策能够比其他经济政策更加深入社会经济运行的内部结构，直接干预产业间和产业内部资源配置的原因。

（2）产业政策的核心是经济结构转换问题，特别是产业结构高级化问题。通过对产业结构自觉地设计和调整，实现社会经济快速、高效、协调发展。

（3）产业政策欲通过国家（政府）介入资源分配，来弥补市场机制的不足，实施某种程度的计划化。但这种计划化的措施与传统计划经济体制下的计划管理有着本质的差别，它不排斥市场机制，而是以市场机制为基础发挥其作用。

（4）产业政策的目标是产业发展的合理化，即产业结构合理化和高级化，以及产业内部组织结构的优化。因而产业政策的效果往往是中长期的，它对短期经济活动的影响比较有限。

（5）产业政策不是一项或几项经济政策，而是一组具有相互关联的经济政策的总和。它涉及财政、货币、国际贸易、收入分配、反垄断等各个领域，需要综合运用法律、经济、行政等各种手段才能得到实现。

（二）产业政策的内容

产业政策覆盖面宽，调整范围大，因而内容也相当广泛。一般认为，产业政策主要由产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和产业布局政策等几部分组成。

1. 产业结构政策

产业结构政策的目标是使产业结构高级化。产业结构政策也是一个政策系统，其中包括产业结构长期构想，对战略产业的保护和扶植，对衰退产业的调整和援助政策等。

（1）产业结构长期构想是根据现阶段发展水平和进一步发展的要求，根据产业发展演变的规律，提出在较长一段时期内产业发展的目标和方向。

（2）对战略产业的保护和扶植，这是产业结构政策的重点。这里的战略产业是指具有较高需求弹性和收入弹性，能够带动国民经济其他部门发展的产业。对战略产业的保护政策包括：限制所保护的同类国外产品的进口，限制国外私人直接投资等。扶植政策的形式较多，主要有财政投资、倾斜金融、倾斜税收以及行政性干预等。

2010 年 10 月发布的《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》指出，到 2020 年，七大战略性新兴产业中的节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造产业将发展成为“国民经济的支柱产业”，新能源、新材料、新能源汽车产业将发展成为“国民经济的先导产业”。为加快培育和发展战略性新兴产业并顺利实现产业发展目标，《决定》提出了六大政策措施：立足国情，努力实现重点领域快速健康发展；强化科技创新，提升产业核心竞争力；积极培育市场，营造良好市场环境；深化国际合作，提高国际化发展水平；加大财税金融政策扶持力度，引导和鼓励社会投入；推进体制机制创新，加强组织领导。

（3）对衰退产业的调整、援助。对衰退产业及时进行救援和调整，有利于减少经济损失和社会动乱。对衰退产业的调整、援助，包括限制进口、财政补贴、减免税等。

2. 产业组织政策

产业组织是指同一产业内企业的组织形态和企业间的关系。这里所谓的“同一产业”是指具有相同使用功能和替代功能的产品或劳务的集合，实质上就是具有竞争关系的卖方企业的集合。产业组织政策正是调整和处理同一产业内各企业之间关系的政策。其目的在于实现产业组织的合理化。产业组织政策主要分为三类：（1）市场秩序政策，其目的是鼓励竞争、限制垄断；（2）产业合理化政策，主要是确保规模经济的充分利用，防止过度竞争；（3）产业保护政策，目的是减小国外企业对本国幼稚产业的冲击。

3. 产业技术政策

产业技术政策是产业政策的重要组成部分，它包括两个方面的内容：一是产业技术结构的选择和技术发展政策，主要涉及制定具体的技术标准、规定各产业的技术发展方向，鼓励采用先进技术等方面；二是促进资源向技术开发领域投入的政策，主要包括技术引进政策、促进技术开发政策和基础技术研究的资助与组织政策。

4. 产业布局政策

产业布局是产业存在和发展的空间形式。产业布局政策主要解决如何利用生产的相对集中所引起的“集聚效益”，尽可能缩小由于各区域间经济活动密度和产业结构不同所引起的各区域间经济发展水平的差距，实现产业布局的合理化。

产业布局政策有以下原则：（1）经济性原则，保证那些投资效率高、经济效益好、发展速度快的地区优先发展；（2）合理性原则，鼓励各地区根据自身资源、经济、技术条件，发展具有相对优势的产业；（3）协调性原则，促进地区间的经济、技术交流，形成合理的分工协作体系；（4）平衡性原则，在加快先进地区发展的同时，注意扶持落后地区发展，逐步缩小落后地区与先进地区的差距。

（三）产业政策的特征

产业政策与其他经济政策相比，具有以下明显的特征：

1. 具有更深层次的国家干预经济的色彩

产业政策与以往其他经济政策相比较，更加深入地干预了社会再生产过程，干预了产业

部门之间和产业内部的资源分配过程。其目标是通过调整产业结构来改善供给结构，促使社会总供给与总需求的结构平衡。因而产业政策的实施，有力地冲击了古典经济学中亚当·斯密的“看不见的手”的传统教条束缚，冲击了李嘉图的“国际分工和贸易理论”的羁绊。比凯恩斯主义实施宏观需求管理，通过国民收入的再分配，间接干预社会再生产的经济政策又跨进了一步，由需求转向了供给。实施产业政策是现代经济发展的客观要求，也是国家直接干预社会再生产过程的重要反映和表现。

2. 具有明确的政策目标

产业政策作为一种赶超政策，其宗旨在于优化产业结构，加速经济发展，对于本国的战略产业，实行优惠政策，在资金、技术、原材料等方面予以保证，积极鼓励发展战略产业尽快达到领先水平。相反，对于长线产业，就要调整、压缩，通过截长补短，重点发展的政策，优化产业结构，实现经济高速增长。产业政策凝聚着一个国家和民族的强烈赶超意识和愿望，而把国家的宏观决策和经济主体的经济利益联系在一起，也有利于实现政策目标。

3. 具有引导和诱导的性质

产业政策强调通过引导和诱导，使政策目标化为经济主体自己的目标，尽量避免国家直接分配资源，实行简单的行政干预。在社会主义市场经济条件下，市场机制对资源配置发挥着基础性作用。产业政策的目标，主要应当通过市场机制来实现。国家的作用仍在于通过调控市场影响企业行为。国家运用指导性计划引导、经济利益诱导，以及经济立法等措施将企业经济活动纳入政策预期的轨道，使产业政策目标的实现，转化为市场经济运作的内在机制。这样，产业政策的实施，才能收到预期的效果。那种简单地通过行政命令调整产业结构的错误做法，不能再重复了。

三、产业政策的功能与合理化

（一）产业政策的功能

学术界认为，产业政策有如下作用：以“看得见的手”在出现“市场失灵”时弥补市场的不足；战时经济需要强有力的产业政策规制；病态经济需要强有力的产业政策规制；帮助发展中国家或经济后发国家实行超越战略；提高一国企业和产业的国际竞争力。

至于产业政策的基本功能，则可依次递进地表述为以下三个方面：

1. 规范企业行为

在社会主义市场经济条件下，产业政策是国家指导性计划与市场机制有机结合的统一体。产业政策规定产业结构的发展目标，但这一目标的实现不是靠指令性计划，而是通过市场机制实现的。这样，产业政策就成为衔接国家计划与市场机制的中介，其基本作用包括指导市场机制的作用方向，规范企业行为，为产业结构的协调发展提供必要的促进条件和约束条件。产业政策连同与其相适应的利益机制，会促使企业基于经济利益的考虑，趋利避害，选择有利于自身发展的生产经营决策，将企业行为纳入产业政策总体目标。这样，产业政策的实施就能发挥规范企业行为的功能，避免由于企业盲目发展而造成的结构失调。

2. 调整产业结构

从产业政策的视角观察，规范企业行为的目的在于调整产业结构。产业政策从国民经济的全局利益和长远利益出发，对所有产业部门进行调查研究和综合分析，确定影响经济发

展全局的主导产业、瓶颈产业和支柱产业。在上述战略产业确定之后，就可以对整个产业结构有一个总体调整方针，确定哪些产业需要保证投资以便超前发展，哪些产业应尽快进行技术改造，从而确定投资政策、技术改造政策以及其他产业结构调整的有关政策。这样的产业政策只要认真组织实施，注意充分发挥市场机制的作用，就能发挥取长补短、重点发展的功能，就能促使产业结构的优化和协调，并使之不断提高到新的水平。

3. 促进供求结构平衡

调整产业结构，归根结底就是为了促进供求结构平衡，加速经济发展，因为供给结构与需求结构的矛盾是经常存在的。一般来说，解决供求结构的矛盾，不应该也不可能采取迫使需求结构去适应供给结构的办法，而是应该通过调整供给结构的办法，来促使供给结构与需求结构的平衡。社会总供给就是产品和劳务的供给，供给结构就是产品和劳务的供给结构，而产品和劳务的供给总量与结构，又是由生产状况及其生产结构所决定的。这就是说，供给结构方面引起供求结构失衡的深层原因，在于生产结构。解决这种供求结构失衡，最终需要通过调整产业结构来实现供求平衡。产业结构政策作为通过对生产结构的调节进而实现供求结构平衡的宏观经济政策，具有通过促进供给结构的协调从而达到实现总供给与总需求平衡的功能。产业政策是国家谋求实现供求平衡的有力工具。

（二）产业政策合理化

1. 产业政策必须符合产业结构演变的趋势和规律，能够促进产业结构高级化

世界产业结构演变呈现如下两方面的趋势：（1）第二、三产业在国民生产总值中所占比重的演变，由第一产业为主过渡到第二产业为主，再过渡到第三产业充分发展的阶段。目前世界发达国家第三产业在国民生产总值中的比重已上升到70%，中等发达国家也已上升到50%左右。因而第三产业持续发展便成为一种不可逆转的趋势。（2）从资源结构演变过程来看，产业结构已从劳动密集型阶段发展到资金密集型阶段，进而向技术密集型阶段发展。技术密集型产业的进一步发展是产业结构演变的大势所趋。产业政策的制定和实施，必须符合上述产业结构演变的历史趋势，就是说要能够顺应业已呈现出来的发展规律，有利于加速发展第三产业和技术密集型产业，把我国的产业结构一步一步引导到高级化的程度。与此同时，产业政策的制定和实施，还必须符合产业结构演进自身的规律。产业结构的调整和演进，应当遵循国民经济各部门有秩序、按比例协调发展的规律。不尊重这一规律，产业政策就会最终归于破产。在这方面，我们是有过沉痛教训的。因此，战略产业的确定必须瞻前顾后，找准能够影响和带动全局的产业作为发展重点，以此带动国民经济各部门协调发展。只有这种尊重客观规律的产业政策，才能在实践中收到预期的效果。

2. 产业政策必须从国情出发，能够充分发挥本国的资源和经济优势

制定产业政策，调整产业结构可以而且应当借鉴别国的成功经验，但是绝不能抄袭别国的模式。这是因为一国与他国的国情状况不同。产业政策要求从国情出发，扬长避短，发挥自己的优势，这就需要对国情状况作深入的调查。影响和制约产业结构调整的主要因素是资源状况和经济发展水平，资源包括自然资源和社会资源，诸如人力、物力、科技、文化、信息等。经济发展水平包括生产力发展水平、人均国民生产总值水平、消费水平、综合国力等。只有从国情出发，充分了解和把握本国在资源和经济方面的优势和劣势，把产业政策建立在实事求是的基础上，才能真正做到扬其所长，避其所短，产业政策的实施才能收到实效。不

符合国情的产业政策是徒劳无益的。同时还必须看到，资源与经济发展水平对产业结构的制约都是相对的，只要能够实现有限资源在全社会范围的优化配置，充分有效地利用资源，真正发挥了经济优势，在已定的资源和经济条件下，产业结构调整就一定会有所作为。

3. 产业政策必须适应世界经济发展的要求，有利于参与国际分工

世界经济一体化是当今世界经济发展的历史潮流。如果一个国家孤立于世界经济发展潮流之外，闭关自守，就不能得到发展。产业政策在立足国情的同时，还必须瞄准世界市场，引导本国经济投入世界经济之中，积极参与国际分工。发展中国家参与国际分工，产业政策向出口导向发展战略倾斜，是一项成功的选择。出口导向发展战略，就是指以本国生产的工业制成品的出口来代替原来的初级产品出口，通过发展出口产品的生产，来带动其他经济部门发展的战略。第三次科技革命使发达国家利用它们的技术优势，集中发展新兴工业，一些劳动密集型的传统工业已开始失去优势，并开始向发展中国家转移，这给发展中国家参与国际分工，进入国际市场提供了契机。因此，发展中国家应当抓住机遇，积极谋求发展，力争在世界市场中占有一定份额。同时，也要积极发展技术密集型的新兴工业，争取在国际市场中占有一席之地。参与国际分工，进入和占有国际市场，是产业政策谋求的目标之一。

4. 产业政策必须遵循市场经济的运行要求，通过市场机制的功能实现对产业结构的调整

实践证明，利用行政手段调整产业结构是行不通的。行政手段不可避免地会产生决策失误，不利于结构优化。产业政策绝不等同于行政手段，而是一种把宏观经济指导与微观经济行为通过市场机制联结起来的宏观调控方式。宏观经济指导通过市场机制，转化为引导企业行为的经济信号，这种经济信号一方面体现宏观指导意图，另一方面又指示企业生产经营的决策方向。整个产业政策的实施过程，都是在市场运作的范围内，通过市场机制的功能实现的。当然，在尊重市场机制的前提下，实施产业政策需要借助一定的立法手段，乃至必要的行政手段，但是就整体而言，产业政策是通过市场机制实现的，如果离开了这一点，产业政策就变成单纯的行政指令，也就不会收到预期的效果。

第二节　产业政策理论

一、产业政策的理论依据

（一）后发优势理论

根据英国古典经济学家李嘉图的“国际分工和比较生产费用理论”，各国在不同产业的生产费用，决定着各国都应优先发展本国在生产费用上拥有优势的产业；在多项产业部门都拥有优势时，优先发展优势最大的产业；在多项产业部门都处于劣势时，优先发展劣势最小的产业，即优先发展相对优势产业。这样，各国都能通过国际交换获得比较利益。这就是“比较优势”说。但是，像日本这样一个资源贫乏的后起国家，仅仅按照比较优势来参与国际分工，势必使所获得的比较利益远低于先发国家，并使自己长期处于落后地位。这种国际分工格局显然不符合正处于赶超阶段的日本的利益要求。于是一些学者又找到对李嘉图理论有所发展又有所批判的德国经济学家李斯特的“动态比较费用学说”。李斯特认为，工业化

起步较晚的国家，有可能经过国家产业政策的保护与培育，发展起新的优势产业；后起国家只有以这种优势产业参与国际分工，才能打破旧有的国际分工格局，以先进的生产结构占据有利的国际分工地位，在此基础上进一步提出，后起国家由于可以直接吸收和引进先进国家的技术，技术成本要比最初开发的国家低得多；在同样的资金、资源、技术成本的条件下，还具有劳动力成本便宜的优势；只要在国家的保护与扶持下达到规模经济阶段，就可能发展起新的优势产业，与先进国家在其传统的资本或技术领域一争高低。这就是“后发优势理论”。

（二）结构转换理论

结构转换理论也称“产业结构高级化理论”。它的基本思想是：一个国家的产业结构必须不断实行从低级向高级的适时转换，才能真正实现赶超和保持领先地位。产业结构未能实现及时转换，是历史上一些老牌的发达国家趋向于衰落的基本原因之一。英国的克拉克、德国的霍夫曼和美国的库兹涅茨等人都曾对经济增长与收入提高过程中的产业结构变化规律进行过深入研究，并提出了“配第—克拉克定理”、“霍夫曼比率”、“库兹涅茨增长理论”等学说。更重要的是，结构转换是一个重要的利益再分配过程，需要有政府的产业政策干预，才能适时、顺利地完成。例如，对衰退产业的调整就需要政府的援助政策，而且结构转换不应是一个被动的结果，需要在产业政策的指导下主动实施。例如，按照下一阶段国际收入弹性最大和技术增长率最高的原则选择战略重点部门。

（三）规模经济理论

规模经济理论在西方经济学中的基本内容是：由于生产费用中固定费用和可变费用的构成受市场开辟的过程性等因素的影响，产业发展客观上存在着生产费用最低的最优经济规模；在达到最优规模以前，单位生产费用处于递减过程，继续扩大规模是有利的。在西方国家中，产业政策研究的注意力主要集中于反垄断，对规模经济理论并未给予很大重视。日本的经济学者则充分利用并进一步发展了这一理论。他们认为：（1）产业内部客观上存在着工厂规模和企业规模的区别。前者决定生产费用，后者决定竞争秩序。在赶超阶段，当两者发生矛盾时，国家应当利用产业政策首先保证工厂规模达到最优，宁愿暂时容忍发生寡头垄断和牺牲竞争活力也在所不惜。这样才能保证产业迅速成长和获得国际竞争力，使社会获得最大的发展好处。（2）当某一产业的国际或国内市场已经被外国企业垄断，即存在着“先动优势”（First Mover Advantage）时，本国企业需要一段发展过程，达到一定的规模，才可能打破“进入壁垒”与外国企业抗衡。为了本国的长远利益，政府应当通过产业扶持政策负担这些产业的振兴费用。（3）在通信、运输交通等最优规模很高的产业，由于达到最优规模前的社会收益率远高于企业收益率，政府在一段时期内直接投资或直接出面组织国有企业是必要的。

（四）技术开发理论

技术开发理论是产业政策的一个重要依据。它的基本内容是：技术是一种难以按一般市场原则进行交易的知识财富。这种知识财富具有三个特点：一是技术本身常常具有公共物品的特征，二是技术开发伴随着技术与市场的双重风险，三是技术的开发与应用具有学习过程和规模经济的特征。所以技术的开发过程或开发结果经常存在着社会收益率大于企业收益率的可能性，而这种可能性会削弱企业技术投资的积极性。因此，在技术开发过程中，政府的产业政策干预是保证技术不断进步的必要条件。

（五）国家竞争优势理论

国家竞争优势理论是哈佛大学的迈克尔·波特教授20世纪80年代在《国家竞争优势理论》一书中提出的。“国家与产业竞争力的关系，也正是国家如何刺激产业改善和创新的关系，要建立竞争优势，单凭察觉一个新的市场需要或新科技是不够的。”一国产业的竞争优势，不是固有的，而是创造出来的，取决于国家能否创造一个适宜创新的环境。可以用四类要素（要素条件、需求条件、相关产业和支持产业、企业战略）和两个辅助要素（机遇和政府）组成的钻石结构来形象地描绘竞争环境的组成（图8-1），这就是“钻石理论”。

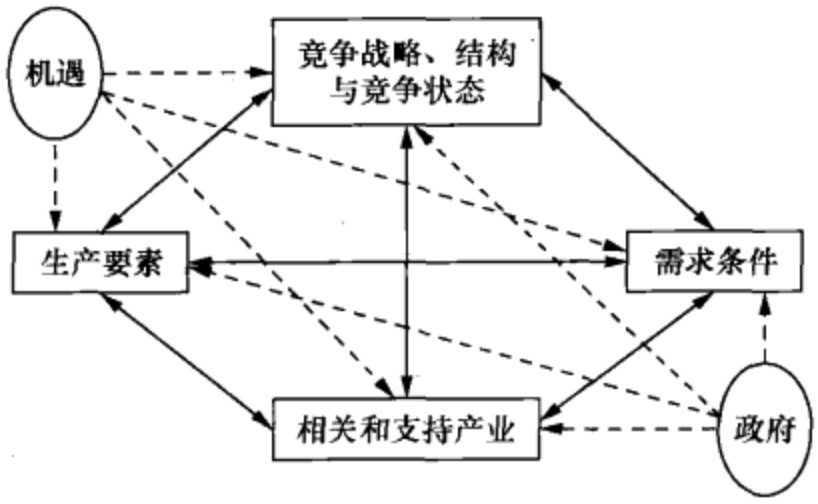

图8-1　波特的国家钻石模型

波特认为这六个因素共同构成一个动态的、激励创新的竞争环境，并构成一国产业国际竞争力的来源。

波特教授认为，除了要素条件、需求条件、相关产业和支持产业、企业战略这四种决定因素外，机遇和政府这两个变量也会对国家的竞争优势产生重要影响。政府可以通过创造一个支撑生产率提升的良好环境，比如补贴、教育投资、制定本地产品规格标准、运用税收、反垄断法等政策工具影响企业的战略和行为，提升产业竞争力。

由于产业竞争力涉及国家间产业竞争优势的比较问题，因此国家竞争优势理论也是产业政策的重要依据之一。

（六）企业能力理论

企业能力理论是目前产业经济学和战略管理理论研究的热点和前沿。它是随着企业战略管理理论关于企业竞争优势根源的探讨而发展起来的。由于企业能力理论尚未形成统一的理论体系，因此不同的流派在称谓上也各不相同，主要有基于资源的企业理论、基于核心能力的企业理论、基于动态能力的企业理论、基于知识的企业理论等几种理论，但是，这些理论总体上都是一致的，即认为企业的竞争优势主要来源于企业内部。

基于资源的企业理论认为，企业是由一系列资源和能力组成的，其持续的竞争优势主要来自于企业拥有并控制的以无法复制、难以交易为特征的特殊资源，包括实物资源、人力资源和组织资源等。

基于核心能力的企业理论认为，企业拥有的资源多种多样，并非所有的资源能够带来企业的竞争优势，只有企业的核心能力才是最重要的。1990年，普拉哈拉德和哈默在企业资源论的基础上提出该理论，认为核心能力是“组织中的积累性学识，特别是关于如何协调不同的生产技能和有机结合多种技术流派的学识”。

基于动态能力的企业理论从环境变化和外部不确定因素的角度出发，指出核心能力并不能够保证企业获得持续的竞争优势，企业竞争优势的关键在于培养适应环境变换的动态能力。

企业知识理论认为，隐藏在企业能力背后并决定企业能力的是企业掌握的知识。首先，企业是一个获取、吸收、利用、共享、保持、转移和创造知识的学习性系统，是一种使知识一体化的制度。企业内部知识的积累是企业获得超额收益和竞争活力的关键。其次，知识能给企业创造竞争活力，企业学习、创造知识是企业维持活力的基础。再次，由于隐性知识是高度个别化甚至个人化的，且难以交流，隐性知识往往伴随行动才会产生及重现，因此，必须建立一种使隐性知识转化为显性知识的机制，培育组织单位的紧密关系，开发团队的学习能力，营造互动交流知识的良好氛围，使知识能够在企业内部实现共享，通过“干中学”和“干中教”，提升团队学习的实效和协同度。

由于企业能力理论从企业内部成功解释了企业竞争优势的源泉，因此在实际微观企业决策和政府宏观政策研究中，企业能力理论已经逐渐取代产业经济理论的领导地位。

二、产业政策的基本理论

（一）产业结构演进的一般规律

经济学家通过大量的统计分析认为，经济增长不仅是总量增长的过程，而且也是一个产业结构的不断演变和成长的过程。纵观发达国家以及新兴工业化国家经济发展与产业结构演变和成长的关系，可以对产业结构演变和成长的规律作以下概括：

（1）产业结构的演变是一个动态过程，产业结构演变的实质是一个不断趋于高级化的进程，具有明显的阶段性和较强的有序性。

（2）从三次产业结构演变的历史进程来看，随着经济的发展（即人均国民生产总值的逐步提高），对应于不同的经济发展阶段，各国都大致经历了由“一、二、三”到“二、一、三”再到“三、二、一”的转变。

（3）产业结构演变发展可以分为三个阶段：农业化、工业化、信息化（即后工业化）。其中工业化作为经济发展中极为关键的一个阶段，又可分为重工业阶段、高度加工阶段和集约化阶段。在工业化的初期，一般是农业和轻纺工业在经济发展中起主导作用，基础工业和基础设施得到一定的发展；在工业化的中期，产业结构明显向重化工业倾斜，石油、化工、电力、钢铁、机械制造业等成为经济生活中的主导产业，基础工业和基础设施迅速发展；在工业化的后期，以汽车、家用电器为代表的耐用消费品和以微电子技术、信息技术、航空航天、光电子技术、办公自动化设备、信息处理系统、生物工程、新能源和新材料为代表的新兴产业和高新技术产业得到飞速发展，并成为这一阶段的主导产业。

（4）生产要素方面，从劳动密集型向资本密集型再向技术知识密集型产业转变；在产品的加工程度方面，由采掘产业向原材料产业、初加工工业再向深加工工业转变；在产业的技术含量方面，由传统产业向新兴产业、高新技术产业转变；在产业的附加值方面，由低附加值向高附加值再向更高附加值方向发展。

工业化国家的发展经验表明，不同国家产业结构的演进过程具有明显的阶段性和一致性的特点。这使后进国家有可能根据自身发展水平，结合产业结构的演进规律，制订出符合

本国实际的产业长期发展规划，从而促进本国的产业结构比较顺利地向高级化方向转换。

（二）主导产业的选择理论

经济学家在研究产业结构演变规律时还发现，一个国家或地区，在不同的发展阶段上往往存在一个或几个“主导产业”或“主导部门”。这些主导产业或主导部门对其他产业的发展具有较强的带动作用，因而在很大程度上决定着这一时期产业结构特征及其发展演变的趋势。因此，主导产业或部门的选择便成为产业结构政策的重要内容。目前，选择和确定主导产业的理论主要有以下几种：

1. 收入弹性基准

该理论认为：凡是收入弹性大于 1 的产业，其增长速度高于人均国民收入的增长率，因此，随着人均收入的提高，收入弹性高的产品在产业结构中的比重将逐步提高。选择这些产业作为重点产业，符合产业结构的变动方向。

2. 生产率上升基准

这里所说的生产率是指全要素生产率，即产出对全部投入要素之比，而不仅仅是对某一种投入要素（如资本）之比。全要素生产率的上升主要取决于技术进步。所以，以生产率上升为基准选择重点产业，就是要优先发展代表先进技术的产业。

3. 产业关联度基准

所谓产业关联度就是指各产业之间的相关程度。产业关联度高的产业对其他产业会产生较强的前向影响、后向影响以及侧向影响，选择这些产业为重点产业，可以带动整个经济的发展。产业关联度基准的理论含义很明显，即政府应重点支持那些能带动其他产业发展的产业。

以上选择主导产业的理论，都是撇开很多因素抽象出的理论模式，它们中包含着这样一些理论前提：一是基础产业相当完善，不存在“瓶颈”约束。或者说，即使存在一定程度的“瓶颈”部门，但要素具有充分的流动性，资源能够在短期内迅速向“瓶颈”部门转移。二是这些基准都把任何产业部门发展所必需的技术条件看做是已经具备的或可得到的，即产业发展中不存在技术约束。三是不存在资金约束。在实践中，一个国家要正确选择主导产业，除了要考虑产业发展的一般规律和选择主导产业的基准外，更为重要的是要结合本国的具体情况，要从本国产业发展的现实水平、技术条件、资金约束条件，以及资源赋予状况等实际情况出发确定主导产业。

（三）产业生命周期理论

经济学家经过研究发现，产业的发展和人的生长过程相似，也有一个从幼稚到成熟，从成熟到衰老的过程。有的学者把产业发展的这一过程形象地比喻为“产业生命周期”，并把产业生命周期划分为五个阶段：

（1）新兴阶段，指由于在某一科学技术领域内出现重大突破，围绕着该项科技成果出现了一个新产品群而导致一个新的产业部门的出现。由于该产品刚刚投放到市场，市场需求情况不明，故处于小批量生产阶段。在这一阶段，由于新产品的试制费用较多，小批量生产成本高，再加上广告费用大，故该产业整体上处于亏损状态。

（2）朝阳时期，指该产业的产品经过试销后开始为顾客所接受并进入成批扩大销售阶段。在这一阶段，销售额急剧增长。由于产量增大，专用设备和工艺装备逐渐投入使用，成

本逐步下降，该产业在整体上开始转亏为盈。随着销售的增加，利润不断增长。

（3）支柱时期，指产业的主导产品已稳定进入市场并达到畅销阶段。此时，市场销售量大而稳定，但增长率已不如朝阳时期。由于这一时期产量大、工艺稳定、主导企业内部经营管理趋于合理，设备和劳动力的效率得到较好发挥，成本降至最低水平，产业利润达到最高水平。

（4）夕阳时期，指产业主导产品的销售处于停滞，甚至趋于下降阶段。这时，主导产品已基本完全普及，并可能出现性能好、价格低的替代产品，产业利润开始下降。

（5）衰落时期，指产业主导产品由于技术、经济，特别是市场的原因，无论是销售额还是利润都大幅度下降，产业发展呈现萎缩的趋势。

正确认识特定产业所处的发展阶段，是制定相应产业政策的前提。一般而言，对于新兴产业，特别是高技术产业，要采取某些保护和扶植措施，尽快缩短该产业从新兴阶段向朝阳时期的过渡时间。对于朝阳时期或成熟时期的产业要给予重点扶持，促进产业整体规模的扩张，使其发挥最大效益。对处于夕阳时期的产业要引导挖掘产业内部潜力，提高效率。对处于衰退时期的产业，要下决心“促退”，并采取限制发展的政策。

第三节　产业政策的选择和运用

一、产业政策的选择

产业结构的合理化和高度化即产业结构的优化，需要正确的产业政策支持。我国产业政策的正确选择必须符合国际产业政策的演变趋势和本国经济发展阶段重大变化的客观要求。

（一）国际产业政策的演变趋势

由于经济全球化和世界区域大市场的形成，传统倾斜式产业政策的作用与影响发生了变化。乌拉圭回合协议限制采用关税与非关税壁垒的保护措施：WTO 限制采用与贸易有关措施来影响外国直接投资。跨国联系、垂直联系、熟练劳动力的供给，较之政府的财政、金融等优惠政策对产业布局有更大的影响。

国际上产业政策的演变有以下四种趋势：（1）产业政策从向部门与行业倾斜转向更一般的产业政策，即促进国民经济总体竞争力的提高，包括改进基础设施，促进教育、高新技术的研究与开发；对促进产业技术开发及技术转移给予更大的支持，发展和提高与工业有关的服务业等。（2）促进面向出口市场产业的发展，不断提高出口市场占有率。出口市场占有率是指一国出口总额占世界出口总额的比例，它包括在开放的国际市场上，一国某种产品销售额占世界该类产品总销售额的比重、一国某种产品出口额占世界该类产品总出额的比重。一个产业的国际竞争力大小，最终将表现在该产业的产品在国际市场上的占有率。（3）更强调区域目标，即帮助国内相对不发达的区域。（4）对支持微观层次产业的发展具有更大的自动控制性，例如支持具有发展潜力的中小企业的发展或现有企业的结构重组等。总的来说，各国经济结构的大调整和产业政策的大演变是经济全球化的一个重要内容。

（二）我国经济发展阶段的重大变化需要选择新的产业政策

我国国民经济经过 30 多年的高速增长，其运行态势从整体上由卖方市场进入了买方市

场，供求关系发生了重大变化，这是我国经济发展的一个质的飞跃，应该说是一个极为深刻的变化，产业之间的收入弹性结构、比较效益结构都已发生显著变化，生产要素对经济增长的贡献率结构以及经济增长点也已发生明显转移。这使得中国经济的总量政策、结构政策和市场政策等在内的经济政策体系，面临一系列新的课题，产业政策工作必须有所变化，需要有些新的思路。

在国民经济处于总体卖方市场时，政策的结构导向其特点表现为“瓶颈突破”，经济发展的最大制约因素一般表现为基础产业和基础设施部门的产品供给不足。因此，其经济增长方式不可避免地表现为数量型经济增长。在此经济发展阶段，行业的进入壁垒一般都较低，因此，企业组织结构的散、乱、小是很难完全避免的。

当国民经济进入买方市场时，产业政策的结构导向应转向产业振兴（支柱产业的振兴）与产业调整（衰退产业的压缩）并举，产业结构的优化导向应是国民经济各行各业的“深加工化”，也就是增长方式的集约化。问题的焦点在于提高所有产品的质量、技术含量，降低成本，开展必要的价格竞争。

中国国民经济从整体上已经开始步入买方市场时期。因此，国民经济不仅需要培植新的经济增长点，也需要加速淘汰和压缩一批衰退产业、过时的产品和技术。中国在《90 年代国家产业政策纲要》中突出提出，振兴一批支柱产业作为 20 世纪 90 年代的经济增长点，应该说这是有预见性的，但是对强调产业调整的紧迫性有不足之嫌。国家产业结构政策显然应包括产业振兴政策和产业调整政策这两个子政策，作为产业结构政策的两个轮子。在 21 世纪初期产业政策工作应加大产业调整的政策力度，出台一批有关产业调整的政策措施，加紧推进产业结构的战略性调整。加强结构优化的“深加工化”导向，将使产业技术政策的地位更加突出。加强产业技术政策的研究和制定，也应是 21 世纪初期产业政策工作的又一个重点。

另外，中国国民经济也已进入产业竞争力与产业集群密切关联的阶段。为此，产业发展还应特别重视产业集群发展政策。产业集群是指在特定地域范围内，具有相当数量的不同类型的产业部门，依托一定的社会经济环境，以一个或两个以上产业部门作为特定区位产业发展的核心，借助于国民经济中各产业部门间密切的经济联系（功能联系与空间联系），发生与发展着产业部门间的经济联系，共同构成一个相对完整的产业“集合体”。如何进行产业集群政策的选择，将是 21 世纪初期产业政策领域的一个新课题。

“十二五”是全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，世情与国情继续发生着深刻变化，我国经济社会发展呈现出新的阶段性特征，而经济发展阶段的重大变化需要选择新的产业政策。“十二五”规划立足新形势、新阶段、新特点，高屋建瓴、统筹全局，将产业振兴政策和产业调整政策有机结合起来，较好地凸显出产业技术政策与产业集群政策的地位，为“十二五”时期产业政策的选择指明了方向。

（三）中国经济发展应选择的产业政策

中国市场经济体制已初步建立，但健全和完善现代市场经济体制仍然需要一定的时间。在这一过程中，中国产业政策的演变，也将有一个过程。概括来说，中国经济发展应选择的产业政策是：

1. 总体的产业政策

产业政策的最根本目标在于促进产业竞争能力的提高，技术创新能力的提高，特别是企

业创新能力的提高，以及促进现有企业结构的重组。这在中国包括促进国有企业形成产业集团，从而扩大其规模经济和范围经济，这些都是在新的发展阶段产业政策应该注意的方面。

中国在21世纪之初的前十年，根据“科教兴国”的发展战略，更多地强调人力资源的开发，更多地强调高新技术的发展，更多地强调技术创新能力等，并把所有这些与“科教兴国”战略密切联系起来。

而今，在21世纪之初的第二个十年，在“十二五”规划和2020年的远景发展目标中，要根据可持续发展战略，把资源节约与环境保护作为新的经济增长所需着重考虑的因素，重视培育和发展低碳产业，重视节能降耗和淘汰落后产能，谋求经济又好又快发展，这是所选择的产业政策中需要更新观念的重要方面。国际上以“碳关税”为名义的新一轮贸易保护主义已有所萌动，如不能尽早对此有所准备，我国在将来的国际贸易中有可能处于被动地位。

另外，在产业集群培育与发展方面，我国应秉承蓝海战略的精神，采取如下的产业政策方向：第一，大力提高产业集群的技术矩阵水平，亦即降低物耗水平、推动产业技术进步。第二，着力提升产业集群行业结构关联的整体功能，亦即促进产业集群内各行业之间交易规模扩大、交易环节增加和交易数量增多。第三，大力发展需求拉动和需求依赖型产业集群。对于受需求拉动作用大的产业集群，应特别注重需求对这些产业集群乃至整个国民经济的正面拉动作用；对于依赖需求程度大的产业集群，则应在注重适应需求的同时，勇于创造新的需求，发挥这些产业集群对国民经济的推动作用。第四，将中枢行业和结节行业作为产业结构调整与升级的关键行业。加强中枢行业的需求管理，减少或消除“牛鞭效应”影响；通过提高中枢行业附加值，促进产业链向高端攀升，创造新的产业竞争优势。加强对结节行业的培育和扶持力度，促进地区产业集群竞争力的提升。第五，大力发展产业集群的推动行业与带动行业。一方面应大力发展产业集群的推动行业部门，由此增加供给、刺激需求、推动其他行业的发展；另一方面大力发展产业集群的带动部门，产出更多的最终产品，这些最终产品通过生产过程中的波及效应扩大对其他产业部门的投入需求，带动后者以更大规模发展。

2. 大力促进第三产业、农业、高新技术产业和基础设施的建设和发展

中国相当部分农产品的价格目前业已与国际市场价格相接近。对中国这个13亿人口的大国来说，农产品是一种特殊产品，农业对于中国来说是需要重点关注的产业，需要相应的扶持政策。其他的如机电、化工、造船等，均有一定潜力。但要正确确定这些具有潜力的行业，需要考虑其关联度、国内外市场等因素。国内某些部门的产出数据，在详细程度和国际可比性方面仍有一定差距。因此，还需要更完善的与国际分类相一致的基础资料，才能适应全球经济一体化及区域经济进一步一体化的要求。要不失时机地、有选择地加快发展高新技术产业，发挥高新技术对经济结构变化和经济增长的强大推动作用，使技术升级成为经济结构升级的基础。大力发展服务业，特别是信息、金融、旅游、科教等产业，广开就业门路，消除制约经济快速发展的“瓶颈”。努力改善基础设施和生态环境，加强环境、经济、社会的协调发展，走可持续发展之路。

3. 既应研究产业政策，特别是一般的产业政策，也应研究竞争政策

根据国际经济发展形势，要从国内外市场需求出发，在市场竞争中进行产业结构的调整和优化。竞争性产业的调整要在国家产业政策的指导下，由市场调节。基础性产业，也要引

进市场机制，面向市场需求。企业是产业结构调整的重要切入点和着力点，产业结构调整的真正活力，最终产生于企业之中。因此，要进一步深化国有企业的改革，使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体，也就是成为产业结构调整的主体。

二、产业政策的运用

产业政策是政府根据国民经济的客观要求，调整和改善产业活动，促进产业发展，从而提高有效供给的政策。产业政策是包括结构政策、组织政策等政策的完整体系。因此，必须对这些具体政策进行综合研究，实行有机的配套运用。

（一）不同层次产业政策配套运用

1. 不同层次产业政策配套运用的意义

从世界各国产业政策实施的经验来看，强调不同层次产业政策的配套运用，具有重大的现实意义。在这方面比较成功的典型首推日本。日本在20世纪50年代后期与60年代初期进入了经济高速增长阶段，为了适应由轻纺工业为主的工业化阶段向重化学工业为主的工业化阶段的转变，改变当时落后的产业结构，扶植一批在国际贸易中占有和将能占有较大比重的“战略产业”，打入国际市场，日本政府选择了机械工业等战略产业，颁布了著名的《机械工业振兴临时措施法》。但日本政府并不限于这种战略产业选择的产业结构政策，而是把产业组织政策与之紧密地结合起来。为了振兴战略产业，日本政府当时所采取的产业组织政策，偏重于限制竞争，促进资本迅速集中，通过推进“合理化卡特尔”的形成，组织大批量生产体制。例如以重化学工业为中心重新集结成的三菱、住友、三井等企业集团，以及日立制作所、新日铁、松下电器公司、日产汽车公司等金字塔结构的机能型企业集团。为了建立大规模生产体制，日本政府还采取了一系列扶植中小企业的政策，提高中小企业素质，同时促使这些中小企业围绕大企业按生产技术协作关系实行专业化生产。这些产业政策的配套运用使日本以低成本的竞争优势，在机械、钢铁、汽车、家用电器等行业迅速扩大国际市场份额，打入国际经济，并由此带动国内工业持续高速增长。因此，产业结构政策、产业组织政策、产业关系政策的综合配套运用，成为二战后日本经济迅速发展乃至跻身于世界经济大国之列的重要秘诀之一。

2. 不同层次产业政策配套运用的基本原则

不同层次产业政策的配套运用非常复杂，但是，我们还是可以提出一些不同产业政策合理配套运用的基本原则。

第一，共生性原则。产业结构政策、产业组织政策、产业关系政策必须同时产生，一起运用贯彻，不能单独运用其中某一政策。为此，在制定政策时，要全面考虑不同层次的产业政策，把其作为一个完整的政策体系来加以实际运用。

第二，同向性原则。在某一特定时点，不同层次产业政策的目标必须是同向性的，政策侧重点一致。例如，当产业结构向重化工业为主的目标转变时，产业组织政策应偏向于抑制竞争，加速生产集中，追求规模经济，而不应偏向于反垄断，发展过度竞争。

第三，同步性原则。在政策目标同向性前提下，不同层次产业政策的运用要同步进行，有机配合，以形成整体效应。其中任何一项政策的滞后运用，都将削弱其他政策的政策力量。

第四，调和性原则。不同层次产业政策之间的内在矛盾要加以调和，使宏观、中观、微观的关系趋于协调。在一般情况下，这种政策调和以低级层次服从高级层次为准则。

上述基本原则对于产业政策的配套运用是很重要的。为了在实际工作中贯彻这些基本原则，我们必须在产业政策制定与实施过程中处理好不同层次产业政策之间的关系。

（1）以产业结构政策为其政策体系的核心，围绕这一核心展开产业政策的配套运用。产业结构政策是产业政策体系中最高层次的政策，这一政策所要推进的产业结构高级化是一个根本性的战略问题。因此，规划产业结构的前景和目标就成为制定经济发展战略的核心问题之一。显然，在产业政策体系配套运用中，产业组织政策和产业关系政策的目标和侧重点应趋同于产业结构政策目标与重点，产业组织政策和产业关系政策的具体内容应服从于产业结构政策的要求，产业组织政策和产业关系政策的实施应配合产业结构政策的贯彻。

（2）以产业关系政策为其政策体系的基础，在此基础上有效实施产业结构政策和产业组织政策。产业关系政策的直接调节客体是企业，而企业是国民经济的细胞，是生产力的载体，企业状况将直接影响产业结构与产业组织的调整。从这一意义上说，增强企业活力，提高企业素质是顺利调整产业结构和产业组织的基础。因此，采取有效的产业关系政策，促进企业发展，才能奠定产业结构政策和产业组织政策有效实施的微观基础，从而发挥产业政策的作用。否则，再好的产业结构政策和产业组织政策，也将在实施中变形，难以取得应有的政策效果。

（3）以产业组织政策为中介，联结产业结构政策和产业关系政策的配套运用。产业组织政策既可以促进良好的竞争环境，有利于企业的发展和规模经济的利用，又可以引导社会资源的投入方向，通过促进企业间的兼并与联合实现资源的重新组合，推动产业结构向高级化转换。因此，以产业组织政策为中介是实现产业政策体系配套运用的有力杠杆。以产业组织政策为中介，把产业结构政策与产业关系政策有机地联系起来，其实质是通过合理的政策结构，发挥不同层次产业政策的整体效应。如果不以产业组织政策为其中介，不同层次的产业政策就很难达到有机的配合。

（二）产业兴替、资产重组与区位置换三者相联系，促进立体结构优化

产业政策在加强资源配置结构优化的导向上，首先应加强系统性，也就是把涉及国民经济的资源配置的各个子系统有机地联系起来，进行系统调控和系统优化。这一点，应成为产业政策工作一个重要的指导原则。

国民经济资源配置是由产业结构、区位结构和企业结构这三者构成的三维系统。资源配置结构的战略调整就是把产业结构、产品结构的优化（产业兴替）同企业结构的优化（资产重组），以及区位结构的优化（区位置换）有机地结合起来。产品结构属于产业结构的微观层次。在优化经济结构的过程中，必须把这三者有效地联系起来才能奏效。

无论是实施产业振兴，还是实施产业调整，都需要和资产重组、区位置换相联系。实践证明，只有资产重组、区位置换与产业结构、产品结构的优化与调整相配套，产业结构与产品结构的优化和调整才能卓有成效。

实现经济结构重组的重头戏在于国有经济，而国有资产配置结构的优化，实现国有资产的重组，关键在于建立以国有资产经营为主要任务的国有企业，在于建立有效的资产管理体制。依托有效的国有资产管理体制，建立高效率、高流动性的国有资产运行机制，不断进行

国有资产的重组，这是重塑国有经济优势的重要支点。

培植新的经济增长点、实施产业区位置换，也是实现产业结构、产品结构优化的调整的必要条件。因此，以结构整体优化为依据，搞好产业布局规划和城市规划，也是经济结构调整的一个重要环节。

[复习思考题]

一、名词解释

产业政策　产业结构政策　产业组织政策　产业生命周期

二、简答题

1. 简述产业政策的由来。
2. 产业政策具有哪些主要特征和功能？
3. 产业政策合理化的含义是什么？
4. 试论述产业结构演进的一般规律。

三、论述题

1. 试分析发达国家产业政策的运用及其启示。
2. 结合实际，谈谈如何科学运用产业政策，推动经济发展。

案例

多晶硅陷"产能过剩"怪圈

"抑制多晶硅生产规模的过度扩张，我们作为需求方，责无旁贷。"在2009年9月初召开的鲁台会两岸光伏产业合作恳谈会上，主要从事光伏产业投资的英利集团首席战略官马学禄如是评价时下新能源行业——多晶硅产能过剩，"光伏生产商应该尽快掌握核心技术，发展少用甚至不用多晶硅作原料的二代光伏产品"。

他的观点也成为包括8名台商在内的两岸光伏生产商的共识。即使是新兴产业，同样存在技术低下的软肋，造成低水平的重复建设。山东财政学院经济学院副院长王传荣教授向记者表示，光伏产业也不例外，只有进行技术升级和产品换代才能克服产能过剩的顽疾。

低端产能过剩已现

就在上月26日举行的国务院常务会议上，不仅多晶硅被从"鼓励进口目录"中剔除，整个行业也被点名警告，并将执行更为严格的市场准入标准。

曾经的新能源投资宠儿，如今却面临产能过剩的风险，唇齿相依的光伏产业也不禁打了一个冷战。"光伏产能过剩吗?"合肥阳光电源公司山东分公司总经理王克岭发出这样的疑问和担忧，"压力是全行业的，多晶硅的产能过剩或许很快就要蔓延至太阳能电池生产环节上。"

光伏业内人士如此担忧并无夸大之嫌。太阳能光伏产业链主要涵盖5个环节，从上至下为多晶硅(单晶硅)、硅片、太阳能电池、电池组件和系统安装，目前国内的光伏生产商一般是购买成品的晶体硅或硅片，直接进行太阳能电池的研发和安装。正是由于他们对原材料

持续不断的旺盛需求，才引致多晶硅生产加工企业如雨后春笋般涌现。

台湾工研院陈荣显博士认为，目前只是低端光伏产能过剩，而高端产能还远远不能满足需求，光伏产业市场前景仍旧十分广阔。目前两岸共有将近100家太阳能电池生产商，光伏产业发展速度非其他国家和地区所能及。陈荣显认为，2008年两岸太阳能电池在全球市场的占有率只有40%左右，这与扶摇直上的产能并不相符，一个重要的原因就是相较于德国等光伏生产和应用大国，我们的电池生产技术还未能达到世界领先水平，而能够占领全球市场的势必是高端产品。

产业升级破解过剩难题

产能过剩和重复建设是国内众多行业的通病，而当前，这个老问题又被“复制”到新兴行业，是什么导致新能源行业的投资冲动“刹不住车”？

光伏产业园遍地开花，每个城市或省份都在争当光伏产业第一大基地，地方政府“推波助澜”的责任不可推卸。中国社科院工业经济研究所民间投资研究室主任曹建海表示，“在政府人为刺激下的需求是不可持续的，很容易导致产能过剩。”

在“保增长”的目标推动下，个别行业出现重复建设、产能过剩的现象不可避免，王传荣认为，虽然以多晶硅、风电为首的新兴行业患上“老毛病”让人遗憾，但经过国家产业政策的积极引导和行业自身的升级换代，其破解过剩问题的难度，较之传统行业要小。

多晶硅被从《鼓励进口技术和产品目录》中删去，意味着其技术、装备都不再享受进口贴息等优惠政策，国家抑制其产能、提升企业自主创新能力的产业政策引导之用意很明显。

光伏行业自身的升级换代也正在悄悄地进行着。正如陈荣显的建议，太阳能电池制造商应尽快革新技术，发展二代光伏产品，如生产过程污染低、多晶硅用量少的薄膜太阳能电池或聚焦型太阳能电池。山东潍坊孚日光伏已建成全国首家薄膜太阳能电池生产企业，不过新产品的产量仍存在较大难度。9月7日，其技术科一位李姓负责人告诉记者，薄膜太阳能电池最关键的技术是提高从太阳能到电能的转换率，目前各国生产商都在力争使其量产后，还能达到在实验室里实现的19%的高转换率。

（案例来源：《经济导报》，2009年9月8日。）

[思考题]

1. 试结合该案例，分析什么是“产业政策”，以及产业政策有哪些特征。

2. 试结合该案例，就国家将多晶硅产业列为产能过剩产业这一政策的合理性谈谈自己的观点。

第九章 国民收入分配管理

[学习目标]

1. 掌握国民收入分配的基本概念
2. 明确国民收入再分配和初次分配的区别
3. 熟悉决定和影响国民收入分配的基本要素
4. 了解我国收入分配领域存在的突出问题及其原因

[开章引言]

收入分配问题是关乎社会公平与可持续发展的重要民生问题,也是关乎是否实现和谐社会目标的重要问题。全面建设和谐社会是党在新时期的重要目标,而社会公平正义与否是能否实现和谐社会的关键,其中收入分配是否合理、公平是社会是否公平正义的重要组成部分。同时,调整国民收入分配关系关系到我国经济增长方式的转变,关系到经济发展后劲。2010 年 10 月 18 日,党的第十七届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,提出把合理调整收入分配关系作为加强社会建设,实现社会公平正义,促进社会和谐稳定的一项十分重要的工作。因此,国民收入分配管理是政府经济管理的一个重要方面。

第一节 国民收入分配的基本内涵

一、国民收入分配的含义

(一) 国民收入分配的概念

在联合国新修订的 SNA 中,国民收入是指一国在一定时期内以不变价格计算的用于生产的各种生产要素所得到的全部报酬,即等于工资、利息、租金和利润的总和。或者说,国民收入是指一定时期内各物质生产部门所创造的价值的总和,它是物质生产部门所创造的总产值减去物质消耗的净产值之和。国民收入产生以后,就要在社会成员之间进行分配,以维持社会消费和再生产。

国民收入分配,是指按照一定的原则和通过一定的机制,把国民收入分解成不同经济主体收入的过程。它一般包括初次分配和再分配两个环节。

（二）国民收入的初次分配和再分配

按照分配的重点和分配主体的不同，把国民收入分配分为初次分配和再分配两个层次和范畴。国民收入初次分配，是指通过市场机制的作用把国民收入分解成工资、利息、利润和租金等生产要素报酬的过程。显然，这与传统社会主义计划经济条件下的国民收入初次分配有所不同。第一，初次分配的领域并不局限于物质资料生产部门，而是包括直接面对市场、为市场提供产品和劳务的所有经济部门。第二，初次分配的参与主体都是以某种生产要素所有者的身份取得参与分配资格的，他们之间的关系不是国家、企业和个人之间纵向的分配与被分配的关系，而是独立的经济主体之间的平等交换关系。即使是在国有经济中，国家也仅仅是以生产资料所有者的身份通过平等的交换参与国民收入的初次分配。第三，初次分配过程中并不存在计划机制或行政机制的直接作用，而是通过生产要素市场上的供求、竞争和价格的相互作用，即通过市场机制的调节来实现的。第四，初次分配的结果所形成的收入是不同要素所有者凭借其要素所有权而取得的，表现为工资、利息、利润和租金等基本的原始收入。

国民收入再分配，是政府以社会管理者的身份通过税收和财政支出等形式参与国民收入的分配。国家之所以必须在国民收入初次分配的基础上进行再分配，主要理由是：（1）提供公共产品，用于经济社会发展。公共产品因其消费非排他性和非竞争性的特点，不能由市场有效地提供，但公共产品对于一国经济社会发展又是必不可少的，所以，必须由政府通过再分配形式取得收入来源，以便专项提供公共产品用于经济社会发展。（2）贯彻政府政策偏好。政府实现经济社会的全面协调发展，往往需要制定和实施一系列产业政策和区域经济发展政策，而国民收入再分配则是实施这些政策的基本工具之一。（3）实现社会公平。社会的健康运行和发展需要政府通过社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚等方式来提供社会保障，以实现社会公平。

这里需要说明的是，随着我国分配制度改革的深入和社会收入分配问题的日趋突出化，现在有一种新的说法，就是国民收入分配包括三个过程和层次，即初次分配、二次分配和三次分配。第三层次分配是指以社会慈善救助、道德、爱心为基础的分配机制。

（三）国民收入再分配与初次分配的区别

1. 国民收入再分配与初次分配具有不同的性质

国民收入再分配与初次分配不仅在分配环节上有所区别，更主要的是两者分配性质不同。（1）从分配领域看，初次分配是在直接从事生产经营的经济领域内进行的，再分配则是在全社会范围内进行的；（2）从参与分配的主体看，国民收入的初次分配是在各生产要素所有者之间进行的分配，再分配则表现为国家和政府以非所有者身份作为分配主体对其他经济主体进行的分配；（3）初次分配不管是按劳分配或是按生产要素分配，都必须通过市场机制来实现，再分配主要是通过政府行政机制实现的；（4）初次分配形成的是各类要素所有者的原始收入，再分配形成的是所有经济主体的最终可支配收入。

2. 国民收入再分配与初次分配的手段和机制不同

收入分配过程实际就是资源配置过程，既然市场机制是资源配置的基本手段，也就必然是收入分配的基本手段。特别是在初次分配中，必须充分利用市场机制的作用。政府不直接干预国民收入初次分配，而是通过提供强有力的法律保障，维护公平竞争的市场环境，通

过优胜劣汰，实现资源的优化配置。

维护社会的正常运转，实现社会的公平公正，是市场经济国家政府必须履行的公共职能。政府从提高全社会公共福利水平的目标出发，以财政等经济手段直接参与国民收入的再分配，是国民收入再分配与初次分配不同的另一个特点。国民收入再分配的基本手段或机制是政府财政。财政收入的主要部分是税收，也包括一些定向征收、专款专用的附加费。财政支出的再分配功能，主要是通过政府在不同地区、不同产业和不同个人之间的转移支付来实现的。

二、国民收入分配管理的目标

市场经济本质上是一种自由选择经济，不同经济主体在市场机制的引导下，自发地依据市场供求状况调整自己的供给和需求，但由于市场机制本身的缺陷以及市场竞争规则的影响，容易出现效率问题、社会公平问题以及效率与公平相互冲突问题。所以，在市场经济条件下，国民收入分配管理的总体目标是协调国民收入分配中的公平与效率关系，保证效率优先的前提下实现社会的公平公正。

（一）国民收入分配中的公平与效率问题

效率问题是从经济学角度提出的，经济学所考虑的效率是指资源的有效利用。由于资源供给的有限性和需求的无限性，客观上要求对资源的利用做出最优选择。福利经济学代表人物庇古认为，资源实现最优配置的标准是：任何一种生产资源，在其所有用途当中，最后那个单位提供的边际社会纯产值（边际社会纯产品乘以市场价格）均相等。市场的作用，就是通过自由竞争、通过资源在不同部门的自由转移，达到最优配置，实现各部门边际社会纯产值相等。新福利经济学代表人物帕累托提出了资源最优配置的另一个标准：假如任何重新改变现有资源配置的方法，已经不可能在无损于任何一个人的前提下使任何一个人的处境较以前变好，这就意味着一个社会在既定的生产技术条件和消费者偏好函数条件下，生产资源已达到了最优配置的经济状态。资源最优配置的实质，就是社会所拥有的各种资源，在国民经济各部门、各地区和各企业之间的分配，符合生产技术要求和客观实际需要，达到以最少的资源生产出最多的商品，提供最佳的服务。

公平问题是从社会学的角度提出的，国民收入分配所追求的公平，总是具体的、历史的，从而是相对的。国民收入初次分配中的平等包含两种不同的含义：在社会主义公有制范围内，收入分配的公平反映的是以生产资料占有公平为基础的按劳分配的公平。而在大量的非公有制范围内，资源配置以市场机制为主，与此相适应的个人收入分配也只能以市场机制为主。要素所有者从市场获得的收入，部分取决于个人和家庭的要素禀赋、要素市场价格，部分还取决于要素配置过程中个人做出的不同选择。个人收入分配的公平，体现的是机会均等基础上适用竞争规则的公平，注重的是收入分配过程的公平、公正性。国民收入再分配所强调的公平，则更注重收入分配结果的公平——要求不同个人之间收入差距不至于过大，贫富不能过分悬殊。

（二）国民收入分配管理的目标——效率与公平兼顾

收入分配中的公平与效率是一对矛盾，它们具有双重标准。一方面，从政治和社会角度观察，这个社会要求所有成员都享有“平等权利”的原则。但另一方面，从经济角度观察，竞

争原则需要人们力争超过别人。

市场经济根据效率原则向生产要素供给者提供报酬，效率越高，报酬越多。要想促使经济效率的增长，必须使报酬有所差别，从而收入也有所差别。对优胜者和劣汰者分别给予奖惩，结果出现了贫富悬殊。这种收入分配上的“不平等”，是通过竞争追求“效率”的结果。如果一味追求经济上的“平等”，使各生产要素供给者的积极性降低，势必挫伤人们追求“效率”的积极性，从而损害经济的发展。收入分配均等化，很难保持资源配置的高效率。经济“平等”和“效率”之间互为代价的“替代关系”，是每一个市场经济国家都面临的两难选择。为了强调平等，就得牺牲一定的效率；为了强调效率，就需要保持一定的收入差距。考虑公平与效率之间这种重大的交替性——降低要素供给者的实际收入会减少要素的供给量，生产减少不仅使富人收入减少、失业增加，也会使穷人消费水平降低。而且，再分配过程越大，占用的社会资源越多，又可能进一步加剧资源利用的紧张局面。分配最终结果的绝对平等，显然有损于资源配置的效率要求。

既然平等与效率是国民收入分配管理的目标，那么在制定相关经济政策时，必须做到两者兼顾。具体采取什么政策协调国民收入分配中的利益关系，取决于更大平等和更高效率之间的均衡关系。

首先，为了保证资源配置的高效率，与市场机制相联系的效率目标是政府参与国民收入再分配优先考虑的政策目标。共同富裕的实现只能是一个渐进的过程，离开生产力的发展，离开社会财富极大的涌流，公平公正只能是一句空话。效率是社会公正公平最有效的物质保证。在微观收入分配领域，提高稀缺资源配置的效率，基于个人实际竞争能力不同、个人要素的拥有量和要素的边际生产力不一样，贯彻按劳分配和按要素分配的原则，实行优胜劣汰，按对生产经营的贡献率分配个人财富，必然造成个人收入之间的差距。市场经济在一定程度上正是依靠这种差距产生的刺激，达到促进效率提高的目的。个人收入实行按劳分配或是按要素分配所体现的平等，与资源配置的效率具有直接的一致性。

其次，过分强调效率，就容易导致收入差距扩大，收入和财富差距的累积效应会使贫富过分悬殊，导致社会购买力低下，阻碍经济发展，并且还会带来社会的不稳定。为了使社会保持更高水平的繁荣，维持正常的工作与经济秩序，必须使收入分配差距保持在适度的范围内，从而保持一定程度的社会公平。

三、决定和影响国民收入分配的基本要素

（一）生产要素的所有制关系

生产要素是形成国民收入的最基本的前提，所以，对生产要素的拥有程度和占有关系状况就决定着国民收入分配的基本问题。马克思在《哥达纲领批判》中指出：“消费资料的任何一种分配，都不过是生产条件本身分配的结果；而生产条件的分配，则表现生产方式本身的性质。”这里所说的生产条件本身的分配，是指物质的生产条件（土地、资本）和人身的生产条件（劳动力）的归属，即作为生产关系基础的各种生产要素的所有制关系。马克思认为，在分配是产品的分配之前，它既是生产工具的分配，也是社会成员在各类生产之间的分配。有了这种本来构成生产的一个要素的分配，产品的分配自然也就确定了。比如在资本主义社会，资本和土地等生产要素分别掌握在资本家和地主手里，劳动者只有人身的生产条件，

即劳动力。既然生产要素是这样分配的，那么，劳动者只能凭借着自己的劳动得到工资收入，资本家和地主则分别凭借着资本和土地所有权得到利息和地租。

（二）生产要素的贡献大小

生产要素的贡献大小是确定各种收入份额的依据。在多种生产要素参与国民收入形成的过程中，由于特定的生产要素在具体的生产过程中所处的地位和发挥的作用不同，从而决定了国民收入在初次分配中只能按各生产要素在财富的创造中所做出的实际贡献来进行。既然生产各要素对物质财富的生产都做出了各自的贡献，那么，各种生产要素的报酬即各要素所有者的收入份额的确定，也就自然应以各要素的贡献大小为主要依据。如果某种生产要素在生产中所起的作用是可有可无的，或者该要素虽然对财富的创造来说必不可少，但这种要素的数量却是取之不尽的（至少相对于人们的需要来说是无限的），人们可以随便地无偿取用，那么，对这种生产要素的任何占有（假如存在着这种占有的话），也不会给所有者带来什么收益。所以，任何形式的生产要素的所有权都不是凭空产生的，它必然要以某种生产要素的稀缺性和有用性为前提。

（三）经济体制的影响

经济体制对收入分配的影响主要体现在对效率与公平关系的处置和国家的强制性力量上，其中，市场经济体制下的收入分配通常体现出效率优先的特色，而计划经济体制下的收入分配则通常体现出公平优先的特色。

（四）社会政策及其目的影响

不同的社会政策及其实施的目的会对国民收入的分配产生不同的影响，如以共同富裕为目标的社会政策，必然在分配领域强化对国民收入的公平分配，反之则弱化收入的公平分配。

第二节　收入分配差距及其测定

收入分配差别或收入差距，通常是指规模分配范畴内的相对收入分配差别，即以收入比重（百分比）或相对份额表示的收入差别，而不是以实物或货币表示的绝对收入差别。相对收入差别与绝对收入差别有密切关系，但其变动情况并非总是一致的。当总收入水平一定时，相对差别与绝对差别的变动方向是一致的，即绝对差别大，相对差别也大。当总收入水平处于变动之中时，则有可能出现绝对差别缩小时相对差别反而扩大，或相对差别缩小时绝对差别增大的情况。在国民收入的分配中，由于诸多因素的影响，必然会产生收入分配差距现象，引发一系列经济社会问题。在市场经济体制下，国民收入初次分配的范围和深度都空前扩大，所以，收入分配差距问题既是其正常发展的一个客观现象，又是必须认真对待的一个主要经济社会问题。如何通过对国民收入分配的管理，实现共同富裕的目标，首先必须对引起收入分配不均等的原因进行分析。

一、收入分配不均等产生的主要原因

不同市场经济国家，由于国内经济发展水平和其他方面的差异而导致收入分配不平等的原因，有其相似的一面，也有其特殊性。

（一）生产要素占有的不均等，是导致收入分配不均等的重要原因

按生产要素进行初次分配是当代市场经济国家普遍的做法，通过市场机制实行按要素分配，生产要素所有者得到的收入是付给劳动者的工资（包括薪水和其他报酬），付给资本所有者的利息（包括红利），以及付给土地和其他资源所有者的租金。其中，劳动收入在总收入中占有最大的份额。收入在不同家庭与个人之间的分配，取决于他们所提供的劳动量、资本量和自然资源量，以及工资率、利率或红利率和租金率。我们一般将生产要素分为两大类：劳动要素和其他要素，收入也就分为劳动收入和其他资产性收入。个人收入的多寡，与个人或家庭拥有要素数量的多寡和质量的高低有着直接联系。在要素市场上，人们通过出售自己拥有的生产要素以获取收入。要素收入的多少，由要素市场供给量和要素市场价格来决定。从要素供给量分析，凡是影响要素形成或获得的因素，都是影响个人收入最根本的因素。从要素市场的价格分析，劳动是社会收入最主要的来源。每个人拥有的时间资源是相等的，工作意味着必须放弃一定时间的闲暇休息。人们愿意放弃多少闲暇时间去工作，这取决于出售时间的价格，即工资率，工资率取决于劳动的边际产量。劳动的边际产量，部分取决于人的自然能力，部分取决于运气和机遇，部分又取决于他所积累的人力资本。从工作中得到的收入，是人力资本收益与放弃闲暇时间得到的补偿的混合体。人力资本的形成具有较长周期，劳动力供求结构的不合理引起的价格与价值的矛盾、导致的收入分配差距，是在短期内难以改变的。

（二）公民受教育的机会和参与竞争的机会不均等，是导致收入分配不均等的另一个原因

纵观市场经济国家的发展历程不难发现，市场机制不完善，法律法规不健全，特别是公民受教育的机会和参与竞争的机会不均等，是引发收入分配不均等的另一个重要原因。劳动力或人力资本价值的大小，直接取决于劳动者的受教育程度和工作经验。另外，实现资源的有效配置，必须允许资本和劳动力自由流动，否则就不能为投资者和劳动者提供“机会均等”的条件。机会均等意味着一切职业和盈利机会向公民平等开放，允许“优者获胜”。限制流动等于取消了机会均等的公平性，实际上是通过限制他人参与竞争，给资源配置的无效率者提供生存的空间与环境。

（三）社会政策因素的影响

实践证明，社会政策也是形成或造成收入分配不公的一个因素，尤其是与国民收入相关的一些政策。例如，在市场经济发达国家，它们的再分配手段和功能比较完善，所以，国内的收入分配问题就不太突出，而在发展中国家则恰恰相反。我国近几年的收入分配问题就比较提出，其中一个重要因素就是我国的较长期的经济倾斜政策和体制转轨过程中配套政策跟进不够。

二、测量收入分配不平等的主要指标和理论

在分析和计算个人收入差距方面，不同国家使用不同的方法。例如，我国统计部门主要采用的方法，既有国际上通用的基尼系数、五等分法，也经常采用七等分、十一等分法。但近几十年来国际上通用的指标理论主要是基尼系数、洛伦兹曲线和倒“U”理论。

（一）洛伦兹曲线

洛伦兹曲线以美国经济学家 C. 洛伦兹命名，是根据一个国家在某一年的收入分组资

料，绘出一条曲线来表示该国某年的收入分配差距，如图 9-1 所示。图中纵轴为收入百分比，横轴为人口（户数）百分比，45°线（*OD*）为平均分配线，虚线即是洛伦兹曲线。洛伦兹曲线的弯曲度越大，则收入差别越大，反之收入差别就越小。

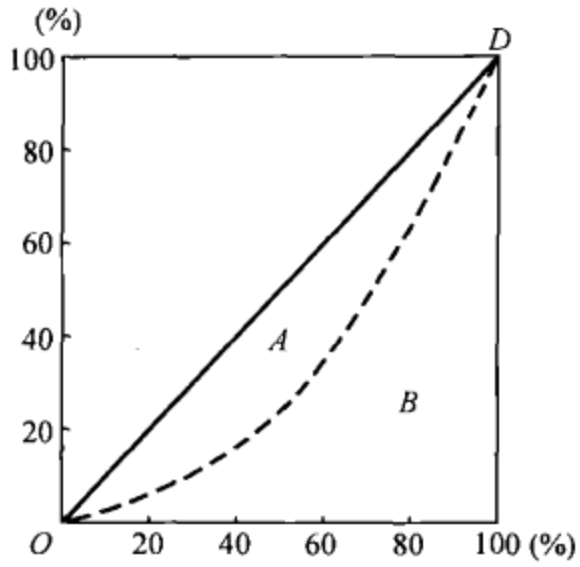

图 9-1　洛伦兹曲线

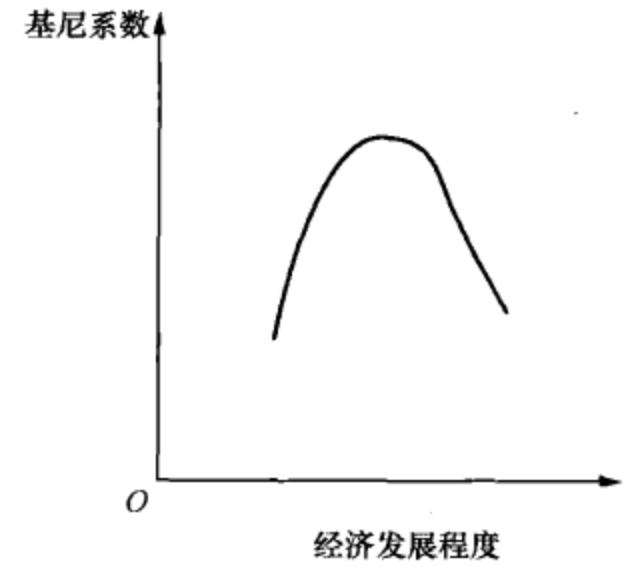

图 9-2　倒“U”形理论

（二）基尼系数

基尼系数是以一个数值来反映收入分配差距情况。由意大利统计学家科拉多·基尼于 1912 年首次推出。如果我们用 *A* 来表示洛伦兹曲线与 45°线所围成的面积，用 *B* 表示洛伦兹曲线与横轴之间的面积，则 $A/(A+B)$ 就是基尼系数，简称基尼值。基尼值为 0 时，收入差别为 0，即收入绝对平均；基尼值为 1 时，收入绝对不平均。实际上的基尼值总是大于 0 而小于 1。基尼值越小，分配越平均；基尼值越大，收入差别越大。现在国际上一般公认，基尼系数在 0.2 以下，表明收入分配高度均等；基尼系数在 0.2—0.3 之间为相对均等；基尼系数在 0.3—0.4 之间被认为是收入差别的适度范围；基尼系数在 0.4 以上被认为是收入差别太大。目前许多发达国家的基尼系数大都在 0.3—0.4 之间。

（三）库兹涅茨的倒“U”形理论

美国经济学家西蒙·库兹涅茨通过比较某些发达国家和发展中国家在某一时点上的基尼系数，于 1955 年提出“倒 U 假设”，认为一国经济在其发展之初，收入分配比较平等，随着经济发展由起步阶段（低收入阶段）进入快速发展阶段前期，收入差别逐渐扩大，并在进入快速发展后期（中上收入阶段）时达到最大值。然后，收入差别会逐步缩小，在经济发展进入大众消费时期（高收入阶段）以后回落到经济发展之初的较平等水平，如图 9-2 所示。在整个经济发展过程中，收入差别（基尼值）的变化曲线，颇似英文字母 U，因此这一假设被称为 U 形理论。由此看来，发展中国家在向发达国家过渡的长期过程中，居民收入分配差距“先恶化”、“后改善”的变动趋势是不可避免的，中国目前正处于从起步阶段进入快速发展阶段的前期。

三、政府干预收入分配的基本经验

针对收入分配差别问题，市场经济体制下的各国政府对收入分配过程的干预包括两个方面，一是在微观层次上对初次分配过程进行干预，称为狭义的政府干预；二是在宏观层次上对收入再分配的调节，称为政府调节。

（一）微观层次的政府干预

微观层次的政府干预，主要是指对具体的劳资谈判、工资和福利决定活动等的干预。干预手段多样，包括劝说、舆论诱导、协议性指导、行政性和法定性的硬性规定等。劝告的办法虽然不常用，但有时能产生一些特殊作用，而且不用花费什么成本。美国肯尼迪政府就曾采用这种方式使钢铁行业的价格上涨趋势得到控制，原联邦德国政府也常采用这种方式控制工资涨幅。政府通过制造舆论诱导工资决定过程在西方各国是一种比较普遍的干预方式，其作用与劝告一样，主要目的是把工资收入水平控制在政府所希望的范围内，以免过快或过大的变化会影响经济稳定。

协议性指导是政府出于多种考虑，提出参考性或指导性标准，并与工会和雇主达成某种协议，希望其遵守。政府往往也同时做出一些承诺，对遵守协议方给予一些优惠。这种方式近似于行政性干预，往往在物价上涨过快、行业性不景气等经济状况不理想时使用。

当政府劝告、制造舆论和协议方式不起作用时，国家立法机关通过其收入分配政策对劳动工资、价格决定过程进行干预。这种方式往往很有效，但要付出一定的政治、经济成本。

（二）宏观层次的政府调节

政府在微观层次上干预个人收入分配主要是出于社会经济稳定的考虑，政府在宏观层次的调节措施目标主要是为了维护社会公正，缩小收入差别。调节手段包括财政政策、长期性收入分配政策和个人捐纳。调节的范围和内容，往往通过具体的法律条文体现出来。

西方各国的税收是个人收入分配的最主要调节手段。税收调节以个人所得税为主，辅之以遗产税、赠与税、消费税等。这些国家的个人所得税一般占国家财政收入的40%以上，有时甚至超过60%。近年来，美国个人所得税一直占联邦税收的40%以上。2003年美国国内收入总局总共收到1.3亿多张报税的表格，共征收个人所得税9 872亿美元。而在英国，1799年就正式颁布了所得税法，1973年英国加入欧洲经济共同体之后，开始实行累进税率，税收制度进一步完善。年薪在4 800多英镑的低收入者不用纳税，超过的部分分三个等级按不同比例纳税，最高收入的所得税税率为40%，这个标准随着每年的通货膨胀率调整。

遗产税和赠与税也是一个重要手段。按照英国税法规定，遗产税和赠与税合并一起征收。为防止富人通过提前转移财产逃避遗产税，税法规定，继承人除了要对死者遗留的财产缴纳遗产税外，还要对死者7年内赠与的财产，根据赠与及死亡的年限，按不同的税率缴纳赠与税。2004年12月，英国财政部在公布2004财年预算报告时，提出了一个新方案，政府将对那些打算或已经预先将资产赠与出去、之后仍继续享用这些资产的人，就其部分收益征收一项所得税。

西方各国的社会保障法还规定了雇主和雇员的捐纳义务。有些国家的捐纳虽不实行累进率制，而是按雇员收入的统一比率缴纳，但高收入者由于收入高而捐纳总额大。对于低收入者，各国均规定不必捐纳。英国等国家的捐纳率也像个人所得税一样，实行累进制。而对雇主的捐纳比率调整，还可构成政府在微观层次上干预劳资工资谈判的一个重要因素。

社会福利支出是西方各国政府财政支出的主要项目。美国1985年用于社会保障的支出占联邦财政总支出的47%，而地方政府的教育、保健和公共福利支出所占地方财政支出的份额则超过了60%。联邦政府的福利支出主要用于一般性社会保险方案，针对穷人的政府救济只占政府总支出的8%左右。增加政府的福利支出具有缩小名义收入差别的作用，削减

福利开支则不利于低收入阶层。

税收、捐纳和福利支出的综合效应是明显的。以1986年的英国为例，税前20%的最低收入家庭平均每户年收入才130英镑，占社会收入总额的0.3%，经过再分配后，平均每户年收入增加到4 130英镑，占社会总收入的6%；而20%最高收入家庭则由平均每户年收入24 790英镑降为17 260英镑，占社会总收入的份额相应地由51%降至42%。除了财政政策，最低工资立法等有关维护劳工收入利益的长期性政策，对缩小收入差别也有一定作用。“通过赋税实现平等；通过市场实现效率”是一句颇为流行的口号，但政府干预在矫正收入分配的同时也会降低效率。奥肯的漏桶理论较好地分析了这个问题。他指出，再分配过程中政府从富人那里拿走的1元钱，也许只有0.5元落入穷人手中，因为再分配这只水桶上有漏洞。再分配导致低效率的原因大致有三：首要的原因是高税率阻碍了储蓄和投资；其次是它同时打击了富人和穷人的工作积极性，这两方面的作用都将减少国民收入的总量；三是再分配本身需要成本。美国国内收入署每征收1美元税金的成本约为5美分。

第三节　我国的收入分配问题和政策制定

一、改革开放以来我国收入分配政策的演进

党的十一届三中全会之后，我国逐步打破平均主义的分配方式，实行了以按劳分配为主体、多种分配方式并存的多元化的分配格局。纵观改革开放以来我国分配体制改革的历史，不难发现我国的分配政策在不断地朝着科学化、合理化的方向发展，分配体制也在不断地与经济体制紧密结合。我国收入分配政策的演进有以下几个突出的标志：

（一）第一次提出了要克服平均主义

在1978年12月召开的党的十一届三中全会上，第一次提出了要克服平均主义。由于长期“左”倾思想的影响，平均主义成为我国改革开放之前分配体制的最根本特征。平均主义分配严重地挫伤了广大劳动者的积极性和创造性。党的十一届三中全会针对平均主义分配方式，首先以农村为突破口，在农村普遍地推行了土地家庭联产承包制，实行“缴够国家的、留够集体的、剩下都是自己的”原则，从根本上打破了农村的平均主义分配方式，贯彻了按劳分配的原则，极大地调动了农民生产经营的积极性，农民的生活水平有了极大改善，农业生产跨上一个新台阶。

（二）第一次提出了允许一部分人先富起来，最终达到共同富裕

在1984年10月召开的党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》）中，第一次提出了要让一部分地区和一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来，然后带动更多的人走向共同富裕。

党的十二届三中全会总结了党的十一届三中全会之后农村经济体制改革成功的经验，提出经济体制改革的重点要由农村转向城市，把如何增强企业活力作为经济体制改革的中心环节。要增强企业活力就需要扩大企业自主权，在企业内部贯彻按劳分配原则，打破平均主义。要打破平均主义，必然会有一部分人和一部分地区先富起来，这就要求破除同步富裕的观念。也只有让一部分人和一部分地区先富起来，才能实现共同富裕的这一宏伟目标。

《决定》分析了新中国成立之后我国生产力发展缓慢，企业经济效益差的重要原因之一就是分配中的平均主义严重。为充分调动企业生产经营的积极性，十二届三中全会提出了要“建立多种形式的经济责任制，认真贯彻按劳分配原则”，通过多种形式的经济责任制，做到“责、权、利相结合，国家、集体、个人利益相统一，职工劳动所得同劳动成果相联系”，并从微观上对城市分配制度改革作了原则性的规定，这就是：(1)“企业职工奖金由企业根据经营状况自行决定，国家只对企业适当征收超限额奖金税。”(2)“将采取必要的措施，使企业职工的工资和奖金同企业经济效益的提高更好地挂起钩来。”(3)“在企业内部，要扩大工资差距，拉开档次，以充分体现奖勤罚懒、奖优罚劣，充分体现多劳多得、少劳少得，充分体现脑力劳动和体力劳动、复杂劳动和简单劳动、熟练劳动和非熟练劳动、繁重劳动和非繁重劳动之间的差别。当前尤其要改变脑力劳动报酬偏低的状况。”可以说，企业内部的平均主义的分配方式从此就彻底失去了制度基础。

党的十二届三中全会在十一届三中全会提出的反对平均主义的基础上第一次提出了让一部分个人、一部分地区通过诚实劳动和合法经营先富起来，最终走向共同富裕的政策。这也标志着我国的收入分配政策向前迈进了一大步。

（三）第一次提出了实行以按劳分配为主体，其他分配方式为补充的分配制度

1987 年 10 月召开的党的十三大，在分配问题上第一次提出了实行以按劳分配为主体、其他分配方式为补充的分配制度。具体而言，就是：(1) 在收入分配方式上以按劳分配为主体，其他分配方式为补充。(2) 非劳动收入“只要是合法的，就应当允许”。(3) 社会主义初级阶段的分配政策是“既要有利于善于经营的企业和诚实劳动的个人先富起来，合理拉开收入差距，又要防止贫富悬殊，坚持共同富裕的方向，在促进效率的前提下体现公平”。(4)“对于过高的个人收入，要采取有效措施进行调节；对以非法手段牟取暴利的，要依法严厉制裁。”(5) 当前收入分配中的主要问题仍然是“吃‘大锅饭’，搞平均主义，互相攀比”，要在思想上和实际工作中加以克服。(6) 从分配量上来看，要保证两个不超过，一个就是“保证社会消费基金的增长率不超过可分配的国民收入的增长率”，另一个就是“职工平均工资奖金的增长率不超过劳动生产率的增长率”。这样才能保证国民经济的持续发展，使生产和分配建立良性互动关系。

党的十三大报告在收入分配问题上的突破主要就是提出了在坚持以按劳分配为主体的前提下，允许其他分配方式存在和在促进效率提高的前提下促进社会公平，这是效率优先、兼顾公平的雏形，是收入分配理论的巨大进步，多种分配方式更进一步的具体化。

（四）提出了我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制

1992 年 10 月召开的党的十四大，提出了我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制。这是社会主义理论和实践的一个重大突破。这就要求进一步回答在社会主义市场经济体制下应执行什么样的分配政策。1993 年 11 月召开的党的十四届三中全会上通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了社会主义市场经济体制下分配体制的框架。主要包括以下几个方面：(1)“个人收入分配坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度”，可见，其他分配方式与按劳分配的关系是并存的，而且作为一项制度被确立下来。(2) 在公平和效率的关系上，首次提出了“效率优先、兼顾公平”的原则。(3) 在市场经济条件下，“劳动者的个人劳动报酬要引入竞争机制，打破平均主义，

实行多劳多得，合理拉开差距”。（4）在继续执行鼓励一部分地区、一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来的政策的前提下，“提倡先富带动和帮助后富，逐步实现共同富裕”。（5）建立正常的企业职工工资增长机制。（6）行政机关实行公务员制度。（7）“事业单位实行不同的工资制度和分配方式，有条件的可以实行企业工资制度。”（8）提出要实行最低工资标准，推进个人收入的货币化和规范化。（9）建立多层次的社会保障体系，重点完善企业养老和失业保险制度，建立统一的社会保障管理机构。

党的十四届三中全会在分配政策上主要有两大突破：一是突破了党的十三大提出的其他分配方式为补充，第一次提出了“多种分配方式并存的制度”，其他分配方式在整个分配方式中的地位发生了重大变化；二是在公平和效率这个两难选择上，突破了以前的兼顾效率与公平，第一次提出了效率优先，兼顾公平的原则。

（五）进一步完善了分配结构和分配方式

1997 年 9 月召开的党的十五大，以邓小平理论为指导，在收入分配问题上总结了新中国成立以来特别是改革开放以来的经验教训，坚持从中国的实际出发，完善分配结构和分配方式，提出了比较详细和完善的分配政策：（1）继续坚持“以按劳分配为主体，多种分配方式并存”的制度。（2）“把按劳分配和按生产要素分配结合起来”。（3）坚持“效率优先，兼顾公平”。（4）依法保护合法收入，允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配。取缔非法收入，整顿不合理收入。调节过高收入，规范收入分配，防止两极分化。（5）“建立健全社会保障体系，实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度，完善失业保险和社会救济制度，提供最基本的社会保障。”党的十五大报告第一次提出了“在以按劳分配为主体的前提下，允许生产要素参与收益分配”。

1999 年 9 月召开的党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，在国有企业的分配问题上有了突破，第一次提出了“建立与现代企业制度相适应的收入分配制度，在国家政策指导下，实行董事会、经理层等成员按照各自的职责和贡献取得报酬的办法”，突破了长期以来国有企业经营管理者和普通工人一样只获得工资，收入与贡献不挂钩导致的收入偏低的问题，这也是贯彻生产要素参与分配政策的具体体现。

（六）将分配制度和分配体制改革推向一个新的高度

2002 年 11 月召开的党的十六大，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，将我国的分配制度和分配体制改革推向一个新的高度。主要包括以下几个要点：（1）调整和规范国家、企业和个人的分配关系；（2）确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则并继续完善以按劳分配为主体，多种分配方式并存的分配制度；（3）继续坚持党的十四届三中全会提出的效率优先、兼顾公平的分配原则，贯彻这一原则的途径就是在初次分配中注重效率，发挥市场的作用，再分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入；（4）规范分配秩序，合理调节少数垄断性行业的过高收入，取缔非法收入；（5）以共同富裕为目标，扩大中等收入者比重，提高低收入者收入水平；（6）建立健全同我国经济发展水平相适应的社会保障体系。党的十六大报告在分配问题上的突破主要表现在提出了要确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则和提出了以共同富裕为目标，扩大中等收入者比重，提高低收入者收入水平。

（七）初次分配和再次分配都要处理好效率和公平的关系

2007 年 10 月 15 日召开的党的十七大报告中明确提到："要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。"报告重点强调在收入分配中要实现公平，十七大报告中的初次分配和再分配都要处理效率和公平的关系，区别于十六大报告中的初次分配注重效率和再分配注重公平。十七大报告突出强调了在初次分配中注重公平，这是一个很大的进步，既坚持了效率优先、兼顾公平的原则，又增强了解决收入分配领域矛盾和问题的针对性，是从实际出发对效率和公平关系认识的不断深化和完善。

（八）新一轮收入分配制度改革的推行

2010 年 10 月 18 日党的第十七届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，对"十二五"时期经济社会发展提出了五大目标，其中居民收入较快增加是一个重要的目标。居民收入分配改革，以及居民收入预期指标的设计，在"十二五"规划中应有具体的、明确的指标，特别是根据中央《建议》提出的城乡居民收入的增长与经济发展同步，劳动报酬的增长与劳动生产力的提高同步等重要原则。提高居民收入在整个国民收入中的比重，提高劳动报酬在国内生产总值中的比重。

二、当前我国收入分配领域存在的突出问题及其原因

自改革开放以来，我国的收入分配制度发生了很大的变化，极大地促进了生产力的发展，同时也调动了人民的积极性和创造性。但也暴露出一些问题，尤其是在体制转轨的过程中，由于配套政策和制度的跟进不够，在收入分配领域出现了一些突出的问题，直接影响到经济的发展和社会的稳定，亟待解决。

（一）收入分配领域存在的突出问题

1. 收入差距明显扩大

（1）居民总体收入差距在扩大。衡量居民收入差距的指标主要是基尼系数和居民金融资产。从我国基尼系数来看，据国家统计局的测算，改革开放之初的 1978 年我国农村居民的基尼系数大致为 0.21—0.24，城市居民的基尼系数大致为 0.16—0.18，说明当时我国居民的收入分配基本上呈现一种平均主义的趋向。从 2000 年开始，我国基尼系数已越过 0.4 的警戒线，并逐年上升，2006 年已升至 0.496，2007 年达到 0.48，而且从居民收入差距的变动曲线来看，我国居民的收入差距仍将呈现继续扩大的趋势。从与世界各国基尼系数的比较来看，我国的基尼系数要高于欧洲和北美洲的发达国家，但低于南美洲和非洲的发展中国家。世界银行的报告同时显示，最高收入的 20% 人口的平均收入和最低收入 20% 人口的平均收入，这两个数字比在中国是 10.7 倍，而美国是 8.4 倍，俄罗斯是 4.5 倍，印度是 4.9 倍，最低的是日本，只有 3.4 倍。另外，从中国的富豪阶层的财富变化来看，居民收入差距正在逐渐扩大。福布斯富豪榜显示近年来中国富豪上榜门槛不断抬高，2009 年，中国大陆 400 名富豪的上榜门槛，从 2008 年的 12.2 亿元跃升到历史高点 20.5 亿元；据招商银行与贝恩管理顾问公司联合调查发布的《2009 中国私人财富报告》显示，2008 年中国可投资资产 1 000 万元人民币以上的高净值人群达到 30 万人，共持有可投资资产 8.8 万亿元，而 2009 年全国

城乡居民储蓄余额是21.8万元,千万富豪的财富占比为40.37%。

(2) 城乡收入差距进一步加大,特别是近几年农民实际收入增加缓慢,城乡居民收入差距很难从根本上改变。据国家统计局资料显示,2010年,城镇居民人均可支配收入19 109元,农村居民人均纯收入5 919元,前者是后者的3.2倍,相差绝对数13 190元。2009年,全国城镇居民人均可支配收入17 175元,农村居民人均纯收入5 153元,前者是后者的3.3倍,相差绝对数12 022元。从统计数据上看,2010年相比较于2009年城乡收入差距倍数减小,但是绝对数却增加了1 168元。如果再加上城市居民享受到的各种补贴和福利,城乡居民的实际收入差距要更大,高于世界上经济水平同我国类似的国家或者工业化先行国家在其经济水平同我国目前类似的阶段城乡居民收入比为1.7:1的水平。

(3) 地区之间以及地区内部之间收入差距也呈现出扩大的趋势。随着我国经济稳步快速的增长,各地区居民的收入都有了较大幅度的增长,但是这种增长极不平衡,东部地区居民收入增长最快,中部地区次之,西部地区最慢。据国家统计局资料显示,2010年,我国东部地区城镇居民人均可支配收入为23 273元,中部地区人均可支配收入为15 962元,西部地区人均可支配收入为15 806元,东北地区人均可支配收入为15 941元。东部地区、中部地区、西部地区、东北地区人均可支配收入比值由2009年的147.4:101.1:100:100.8变为2010年的147.2:101.0:100:100.9。人均消费支出绝对数全国最高的前三位地区分别为上海31 838元,北京29 073元,浙江27 359元,全国最低的前三位分别是甘肃13 189元,新疆13 644元,青海13 855元,东部地区的上海市人均消费支出是西部地区甘肃省的2.41倍。另外,不同地区之间城乡居民人民币储蓄存款余额差距明显,广东位居全国首位,居民人民币储蓄存款余额达到31 411.4亿元,西藏仅226.4亿元,前者是后者的139倍。地区内部城乡人均可支配收入差距很大,2009年,全国城镇居民人均可支配收入17 175元,农村居民人均纯收入5 153元,城乡居民收入比为3.3:1。农村居民人均纯收入最高的是上海12 324元,最低的是贵州3 005元,前者是后者的4.1倍。全国各省、市、自治区城乡居民收入之比最低的为天津2:1,最高的是贵州4.3:1。统筹城乡发展,缩小城乡收入差距,让城乡居民共享改革发展成果,显得非常必要、非常紧迫。

(4) 行业之间的收入差距扩大。改革开放以来,我国由世界上居民收入最平均的国家之一,变成世界上居民收入差距较大的国家之一,行业之间的收入差距持续扩大——我国不同行业职工的收入差距最高已达10倍。2000年,我国行业最高人均工资水平是行业最低人均工资水平的2.63倍,到2005年增至4.88倍。而国际上公认行业间收入差距的合理水平在3倍左右,超过3倍则需要加以调控。据统计,目前,电力、电信、金融、保险、烟草等行业职工的平均工资是其他行业职工平均工资的2—3倍,如果再加上工资外收入和职工福利待遇上的差异,实际收入差距可能在5—10倍之间。

2. 居民整体收入结构不合理

从整体来看,我国居民的收入结构是:以工资表现的收入低且比较平均,而工资外的收入高且管理混乱。例如在机关事业单位现行的工资制度中,不同级别、同一级别中不同档次的工资差距过小,没有反映出不同级别、不同职务、不同职称之间的贡献、责任与收入的关系,工资档次的确定未能充分考虑学历、贡献等因素,奖金、补贴和津贴主要采取平均主义的分配方式,而且在收入中的比重较大,进一步强化了平均主义分配。另一方面,国家机关和

事业单位普遍存在“小金库”，严重地扰乱着分配秩序。职工的工资外收入大致可以分为以下几种类型：一是本单位发放的未纳入工资计划的各种收入，包括津贴、福利和超额奖金；二是职工利用业余时间从事第二职业获得的收入；三是利用公款消费。职工工资外收入中有些是合理的，属于职工工资的补偿部分，主要问题是不合理部分在迅速膨胀，相当多的单位或提高奖金、津贴的发放标准，或扩大范围、巧立名目增大工资外各种灰色收入。

3. 税收对收入差距的调节力度不足

一是企业或法人的偷漏税现象比较严重，从目前暴露的问题来看，相当一部分的乡镇企业、个体、私营和三资企业都存在偷漏税的现象。有些私营或个体企业利用国家对引进外资的优惠政策，搞假合资、假联营、假出口，以达到降低税率或骗取出口退税的目的，使国家税款大量流失。二是目前征收的个人所得税大部分来源于职工的工资收入，这表明税收没有调节到应该调节的重点，即各种工资外收入和各种高收入者，造成个人应纳税款的大量流失。三是调节个人收入的税种单一，缺乏遗产税、赠与税、特别消费税等从不同环节对个人收入进行调节的税种。

4. 一些非法活动严重扰乱着分配秩序和环境

当前，由于制度和人为因素产生了少数人获取非法收入而暴富的现象。少数人搞权钱交易、走私贩私、出口骗税、制黄贩黄、贩卖毒品等违法犯罪活动，攫取大量非法收入，扰乱了分配秩序，加剧了分配方面的矛盾。

（二）收入分配问题产生的主要原因

1. 市场趋向的改革必然导致收入差距的扩大

首先，在市场经济规律的作用下，必然会产生收入差距的扩大。市场经济最基本的规律就是价值规律，其他规律还包括竞争规律、供求规律、法制规律等。收入差距的扩大乃至两极分化是市场经济规律作用的结果。其次，生产要素参与分配进一步拉大了收入差距。

2. 历史、制度原因

首先，我国的城乡收入差距、区域收入差距、脑体倒挂等问题在历史上就长期存在，在交通、通信等条件不发达的情况下，要从根本上解决这些问题还需要比较长的时期。从国外来看，无论是发达国家还是发展中国家城乡差距和区域收入差距等都还不同程度地存在着，脑体倒挂等问题会随着市场经济体制的逐步完善加以解决。其次，国家长期执行的倾斜政策一定程度地造成了收入分配问题。如工农业“剪刀差”价格政策以及东部的优先发展政策。再次，由于制度不完善形成的管理漏洞：（1）垄断充斥市场，排斥竞争，有些部门和单位凭借行业垄断和某些特殊条件而获得垄断利润，为其职工发放额外收入，基本分配失去控制。（2）劳动报酬尚未完全工资化、货币化，养老、医疗等社会保险项目还没有完全独立于企业之外而实现社会化，因而造成初次分配与再分配的错位。（3）有的行政机关把属于职责范围内的工作“商品化”，强行向服务对象收费或摊派，有些行政事业单位凭借行政权力获得创收收入，有些地方和部门把预算内收入转到预算外，造成预算外的分配失去控制。（4）有些部门和单位的分配失去控制，有人侵吞公有财产和利用偷税漏税、权钱交易等非法手段谋取个人私利，造成部分社会成员之间的收入差距过大。

3. 区域经济因素

区域经济发展水平的历史差异，是构成地区收入水平差距的重要因素之一，著名发展经

济学家 M. P. 托达罗特别重视经济发展的初始条件，他说："各种经济增长理论的阶段及其有关迅速实现工业化的各种模式，对今日发展中国家在经济、社会和政治方面的最初条件强调得太少。事实是，这些国家今日的增长状况同当代发达国家着手现代化经济增长的时代相比，在许多重要方面都有值得注意的差别。"1949 年新中国成立至 1978 年改革开放开始的 30 年，在区域发展上，中国实行了平衡发展战略。尽管如此，内陆地区与沿海地区仍存在着较大的发展差距。在历史基础诸因素中，对地区收人起决定作用的是区域经济结构。区域经济结构是一个与区域产业结构、区域技术结构密切关联的概念。区域经济结构是指区域内人力、物力、财力的空间分布状况。

4. 区域文化因素

区域文化对区域经济的发展有着重要影响。一般来说，先进的文化造就高收入的发达经济，落后的文化只能伴随着贫困的经济。目前，长江三角洲的上海及江浙地区是我国最重要的经济增长区域，也是人均收人较高的地区。其经济迅速增长的原因中，历史传统、科技人文等地域文化因素即是重要的一个方面。自宋代以来，该地区即是中国经济最为富庶、文化最为发达的地方。该地区的文化水平高，商品意识浓厚，又有着经营工商业的经验，所有这一切都对该地区改革开放以来的起飞和发展提供了文化资源。

三、制定科学的收入分配政策，解决我国的收入分配问题

（一）科学的收入分配政策的衡量

1. 能否有利于促进生产力的发展

任何一项经济政策都要能够促进生产力的发展。作为宏观经济政策重要组成部分的收人分配政策，同样要有利于促进生产力的发展。特别是我国现阶段的生产力水平还比较低，就需要充分调动各种资源发展生产力，收人分配的方式、范围也要跟着调整。例如，我国现在的按劳分配和按生产要素分配政策就是这一要求的具体反映。

2. 收人差距适度

收人差距是收人分配政策作用的直接结果和客观反映。适当的收人差距可以促进生产力的发展。收人差距过小不利于调动人们的积极性；收人差距过大同样会伤害劳动者的积极性和影响经济社会稳定。因此，通过收人分配政策的调节，应该把收人差距控制在合理的区间。

3. 国家、企业和个人在国民收人中所占的比例适当

国民收人的分配最终形成国家、企业和个人三大利益主体，而国民收人是一个既定的量，国家、企业和个人三者任何一个所占比例过高或过低都会给国民经济的发展和人民生活造成不利影响。所以，应当保持一个比较合理的比例。

（二）我国收入分配政策的具体选择

1. 发挥市场机制的调节作用

市场机制是现代经济运行过程中合理配置资源的一种有效机制，在市场经济中，市场运行的主体都是具有自身利益的经济主体。市场机制的作用正是通过影响经济活动主体的经济利益而实现的，也就是说，它是通过影响人们的经济利益来实现对资源的有效配置的。市场机制调节收人分配的重要作用在于：一方面，通过高效配置生产要素和劳动力资源提高整

个社会的经济效益，它能够使生产要素配置的效率最大化，最大限度地增加整个社会的收入分配量；另一方面，使高效配置生产要素和劳动资源的市场主体在提高经济效益的同时，能够获得最大的经济利益，实现最大化收入，并使由效率最大化造成的利益的差距扩大，进一步激励市场经济活动主体更合理高效地配置资源。这两个方面都是在市场供求和竞争条件下通过价值规律的作用而实现的，二者的实现相辅相成。因此，要充分发挥市场机制对于收入分配的四个方面的调节作用：

（1）通过优化生产要素或资源配置，调节国民经济布局和产业结构，提高经济效率，调节资源收益。

（2）健全和完善市场体系。首先，健全和完善的市场体系有助于形成均衡的市场价格，进而有助于抑制因垄断造成的垄断高价，使个别部门、个别行业尤其是个别企业获得垄断利润，并形成畸高收入。同时也有利于各类稀缺资源通过市场得以合理的配置，促进经济增长，提高居民的收入水平，为解决贫困和收入分配的合理化提供充分的物质基础。其次，完善的市场体系必然意味着具有健全、规范的市场规则，这样可以防止市场主体获取非法收入和不合理收入，有助于消除不必要的市场障碍，为每个人提供均等的竞争机会，为收入分配的公平提供必要的前提条件。要建立完善的市场体系当前需要努力做到：一是要努力构建各类要素市场，特别是劳动力市场、技术市场、信息市场、企业家市场、资本市场和金融市场等。二是要制定相关的政策和法规，既要鼓励生产要素的有序流动，又要规范市场主体的行为，使要素市场繁荣而有序，对于违规行为给予严厉的制裁。

2. 发挥政府的调节作用

政府在调节居民收入差距中所具有的明显的重要优势就是它可以利用多种手段来调节居民收入差距，因为它作为公共权力机构，享有其他任何机构和个人都不能享有的立法权。它享有司法权、行政权，享有合法的强制力，其制定的规则具有普遍的适用性，因而具有超出任何机构和个人力量的调节居民收入的能力。政府用来调节居民收入分配，缩小居民收入差距的主要政策手段有以下几个方面：

（1）制定扶贫性质的区域经济政策。主要是：① 支持落后地区的基础设施建设；② 给予落后地区企业优惠性的税收政策，以吸引外资流入；③ 对在落后地区的投资实行优惠性的信贷政策；④ 提供科技资源。总的目标是促进落后地区的经济发展，通过经济发展带动生产率的提高和劳动力需求的增长，以此促进居民收入水平的提高。

（2）实行城乡平衡发展战略，缩小城乡差距：① 建立保证农民收入稳定增长的机制。如稳定农产品价格，建立健全粮食储备调节制度；增加国家对农业的投入，改善农业生产条件；切实减轻农民负担等。② 保持城乡收入差距的合理界限。一方面加快劳动和其他生产要素市场化进程的改革，解除劳动力与生产要素自由流动的制度化障碍；另一方面改变当前收入分配有利于城市的不平等格局，逐步缩小工资收入以外的各项福利补贴在城乡之间的差距，为城乡居民提供追求自身发展的同等机会和条件。

（3）加强税收的再分配调节功能。首先，完善税收制度，建立一套与市场经济相适应的个人税收系统，增加直接税税种，有效地调节个人收入分配。为此要在继续规范个人所得税征收管理的基础上，改革和规范我国财产税收体系：在原有房产税、车辆使用税、契税的基础上，增加不动产税、土地税。房产税不宜与土地税合并征收，尽早开征遗产税和赠与税，两者

一般同时开征，防止纳税人用生前大量转移财富的办法逃税。其次，收入分配的宏观调控主要是国家采取经济的、法律的和必要的行政手段对各个行业、各个阶层的收入分配进行的调节、引导和控制。具体而言：一是要依法保护合法收入；二是加强税收的征管力度，规范税收环境，坚决打击偷税漏税等非法税收活动，实现整顿不合理收入、调节过高收入的总体目标。

（4）调整经济结构、扩大就业。调整国民收入分配结构，必须着眼于整个经济结构，从调整相关经济结构和深化体制改革着手，调整出口、投资、消费等重大比例关系。通过变粗放型生产方式为集约型，促进产业升级换代、推动产品由低端进入中高端、压缩过剩产能等来提高生产效率；通过大力发展第三产业扩大就业，减轻第二产业人力资源市场过度竞争。引导和促进劳动密集型企业、中小企业、民营经济、各种服务业加快发展，制定和实施小企业、服务业战略规划。

（5）提高劳动者报酬。长期以来，劳动收入在财政收入中所占比重较低；在居民收入中，工资性收入所占比重偏低。因此，提高劳动者报酬是我国深化收入分配改革的重点和关键。提高劳动报酬有多种办法，目前可从三方面入手：一是建立劳动报酬的增长机制；二是重点解决当前劳动报酬偏低的突出问题；三是加强政府对初次分配关系的调控。与此同时，加强国家对企业工资的调控和指导，发挥工资指导线、劳动力市场价位、行业人工成本信息对工资水平的引导作用，并通过完善法律法规、深化改革和加强宏观调节，进一步规范初次分配秩序。

（6）建立健全社会保障体系。近年来，一方面结构调整使下岗人员增多，职工货币收入增幅下降，导致社会中低收入阶层规模急剧扩大；另一方面企业保障制度正向社会保障制度转变，旧的福利制度被打破，新的社会保障制度尚未形成，就业制度、医疗制度、养老制度、教育政策等一系列制度建设结果尚不明朗，使大多数人心存疑惑。解决这一问题的根本途径是建立健全社会保障制度。完善的社会保障制度既是解决失业、疾病、年老等因素所带来的贫富不均的有力措施，同时也可以尽快消除消费者在新旧制度交替时期的不安全感。一般而言，现代社会保障主要包括社会保险、社会救助和社会福利。社会保险是指政府充当组织者，以立法的方式强制实施，以居民作为保险对象，给予居民以基本生活保障的制度。社会保险基金一般仍由雇主或企业、个人缴付，政府提供补助。政府一般以征收社会保险税（费）的方式集中社会保险基金。社会保险税（费）遵循横向公平原则，而社会保险金的发放则以保险事件的发生为原则。社会救助是通过对完全无收入来源或收入不足以满足生存之需的居民提供援助而发挥作用的。居民在获得政府救助下，收入水平得以提高，有利于居民的生存保障。社会福利是指政府为保障居民的基本生活需要或提高居民的物质生活水平而提供的社会支出。

[复习思考题]

一、名词解释

国民收入分配　初次分配　再分配　洛伦兹曲线　基尼系数　倒U假设
中等收入者　效率优先　兼顾公平

二、简答题

1. 国民收入分配的基本含义是什么？

2. 收入分配不均等产生的主要原因是什么?

3. 你怎么认识倒"U"形理论?

4. 简述我国收入分配体制变化过程。

三、论述题

1. 试分析收入分配差距对经济社会发展的影响。

2. 谈谈你对我国当前存在的收入分配问题的认识。

案例

公平是"收入分配调节"的民生标尺

2009 年 4 月,国务院常务会议通过了《关于 2009 年深化经济体制改革工作的意见》,提出加快出台《关于加强收入分配调节的指导意见及实施细则》。8 月 25 日,国家发改委主任张平提出,将深化收入分配改革,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动者报酬在初次分配中的比重。相关报道也是言之凿凿,但是"只听楼梯响,不见人下来",收入分配改革并未取得实质性的进展。

从 1978 年到 2006 年,我国居民收入年均增长 6.7%,这与高达两位数的经济增长速度形成鲜明对比。国家统计局平均工资数据更是公布一次被质疑一次。国际上通常把基尼系数 0.4 作为收入分配差距的"警戒线"。发达国家的基尼指数多在 0.24 到 0.36 之间。据世界银行的报告,从 2000 年开始,我国基尼系数已越过 0.4 的警戒线,2006 年更是达到了 0.496 的高位。进行收入分配改革,缩小贫富差距,特别是缩小收入份额差距和城乡收入差距,已经形成了共识。

今年以来,我国应对国际金融危机取得积极成效,经济回升向好的势头明显。有消息说,今年经济增长"保八"已无悬念,但是金融危机也给民众生活带来了冲击。房价从回暖到疯涨,水电气等民生产品价格上扬,成品油价格频繁调整,税收政策改革,通胀压力尚存。由于未来收入与物价指数的不可预知性,使得民众消费观念趋向保守。在这样的大背景下,及时调节收入分配,不仅可以增强中低收入人群的消费信心,扩大内需,更是体现了政府的公共责任担当。

张平表示,将深化收入分配改革,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动者报酬在初次分配中的比重。基尼系数不会随着收入分配调节方案马上降低,但是,从政策层面引导公平分配,逐步降低基尼系数,避免收入分配差距衍生马太效应,应该是收入分配改革的方向。

虽然收入分配调节方案并未拿出来征求民众意见,收入分配到底如何调节,什么时候开始执行,都还是未知数。但是,收入分配改革要着眼于缩小贫富差距,特别要注重公平导向,避免收入分配差距扩大。虽然去年两会期间,有政协委员提出的全民发钱的"大锅饭"分红方案被否定,但是其中传递的公平分配的朴素理念值得肯定。发改委在制定相关政策时,应该思考如何让每个公民特别是低收入公民从中获得普世实惠。

在当前经济环境下,大规模提高社会工资水平并不现实,但是把握公平导向,逐步理顺

收入分配关系，应该能够做得到。比如，顺应民意落实国企高管的限薪措施，压缩“三公消费”，修补税收漏洞，改革个税征收方式、提高个税起征点，给企业减税。给高管限薪、压缩“三公消费”的意义自不必说。给企业减负可以为“涨工资”提供动力支撑，减征个税，更是让职工直接受益。

当然，收入分配改革，如果只是简单的“限薪”、“涨薪”、减税，失业者、农民等弱势群体根本享受不到其中的政策好处。而且，除了机关事业单位与国有企业以外，如果没有制度驱动力，让企业给职工加工资，也不现实。

为了让普通民众享受到收入分配调节的实惠，除了把握分配公平导向以外，还有两个具体的工作可做。一是保护农民的生产积极性，加快产业结构调整，转移农村剩余劳动力，帮助他们尽快致富，逐步缩小城乡差距。二是加大公共事业的投入力度，补齐公共服务短板，提高公共服务水平。让更多人感受到“收入分配调节”的实惠。

（案例来源：《中国经济周刊》，2009 年 10 月 26 日。）

[思考题]

1. 试结合该案例，分析为什么需要进行国民收入再分配。
2. 试结合该案例，探析我国应如何进行国民收入的分配调节。

第三篇

微观规制理论与实践

第十章 价格管理

[学习目标]

1. 了解价格体系及其分类
2. 熟悉政府价格管理的目标、内容和手段
3. 明确我国价格管理改革的目标和主要任务

[开章引言]

价格管理是指在社会主义制度下，国家通过制定价格政策和价格计划，颁布价格管理法规，建立价格管理体制，健全价格管理规章制度，对价格的制定、调整和执行进行有效的组织领导、协调和监督的总称。它是社会主义国家的一项重要经济职能，是国民经济管理的重要组成部分，只有对价格进行科学管理，才能避免市场机制的盲目性，抑制垄断，保护公平竞争，规范市场秩序，维护消费者和经营者的合法权益，促进市场经济的健康发展。

第一节 价格管理概述

一、价格的形成

价格是商品价值的货币表现，是商品同货币交换比例的指数。价格与市场密不可分，在市场经济条件下，价格信号实际上反映和带动着各经济单位或个人利益的调整。

价格的形成是指商品在生产和流通过程中的价格确定。它涉及价格形成的基础以及制定价格的依据和标准。

价格的形成，一方面要以价值为基础，包括三层含义：(1) 价格形成的质的基础是凝结在商品中的一般人类劳动，这是商品价值的实体。一般来说，没有价值的物品也没有价值的外在表现——价格。(2) 价格形成的量的基础是由生产商品的社会必要劳动时间所决定的价值量。(3) 价格运动的轴心是商品价值或其转化形式。另一方面要受政治、经济、自然、社会等因素的作用。在诸多因素中，商品供求和货币币值是决定一定时期市场价格水平高低的关键因素。除此之外，货币价值、国家的经济政策、国际市场价格、市场的竞争与垄断、社会心理等因素也影响价格的形成。

制定价格的依据和标准一般有:按平均成本盈利率定价;按平均工资盈利率定价;按平均资金盈利率定价;按工资和资金的平均盈利利率定价。由于社会主义市场经济要求等量资本获得等量利润,因此,用平均资金盈利率制定商品尤其是工业品价格是定势。按平均资金盈利率定价,就是在部门平均成本的基础上,加上按平均资金盈利率计算的盈利额来制定价格的一种方法。实质上是按生产价格理论定价,其计算公式为:

商品价格 = 某产品部门平均成本 + 某产品部门平均占用资金 × 社会平均资金盈利率

其中:

社会平均盈利率 = 社会产品盈利总额 ÷ 社会产品占用资金总额 × 100%

二、价格体系

价格体系是指国民经济各部门和社会再生产各环节中不同的市场价格种类及它们有机组成的网络和相互关系的总和。不同种类的商品一般具有不同的价格,同一种商品因其质量、规格、品种、季节不同也体现不同的价格高低。并且,它们之间不是孤立存在的,而是相互制约的,一种商品价格的变化往往会引起其他商品价格的变化。所以,在各种商品价格之间存在着有机的联系,形成了一个完整的价格体系,它的合理与否直接关系到市场体系的合理与完善。价格体系可以从不同角度划分为若干个分支体系:

(一) 按生产要素构成划分的价格体系

1. 资金价格

资金价格就是利息,它是借用资金的使用费。利率的高低调节着市场货币量的多少,从而影响需求,进而影响价格总水平。

2. 劳动力价格

劳动力价格通常以工资性收入表示,由基本工资加奖励组成。劳动力价格与商品价格的关系是:在生产率既定的条件下,工资水平直接影响商品价格;价格总水平的变动直接影响实际工资,以及实际工资与名义工资的差距;社会工资总额的增减影响市场有购买能力的需求,从而影响商品价格。

3. 技术价格

技术可分为物化的技术产品(如新产品、科技设备)、借助某种物质载体显示的技术方案(如图纸、配方)和人们的技术经验(如生产技能)三类,分别以实物形式、书面形式、技术服务表现出来,通过商品、专利、技术转让、技术服务进入市场并形成价格。

4. 土地价格

让渡土地的占有权、使用权须支付的费用构成土地价格。一级市场土地价格由政府通过协议或拍卖方式确定。二级市场的土地连同地面建筑一起允许在国家管理的房地产市场中自由定价。

5. 信息价格

信息价格以信息咨询费、信息资料价格表示。

6. 生产资料价格

包括原材料价格、生产设备价格等物质产品价格。

（二）比价体系

商品比价是指在同一市场、同一时间，不同商品价格之间的比例关系。商品比价体现商品价格的横向联系，反映生产不同商品的国民经济各部门、各行业之间的经济关系。比价体系主要包括：

1. 农产品比价

农产品比价是指在同一市场、同一时间，不同农产品价格之间的比例关系。农产品比价主要研究农产品生产者价格之间的比例关系。可以分为三大类：一是农、林、牧、副、渔各业产品的比价，如粮鱼比价；二是各业之间的比价，如粮棉比价；三是业种内部各品种之间的比价，如稻麦比价。

2. 工业品比价

工业品比价是指在同一时间、同一市场上，不同工业品价格之间的比例关系。可以分为两大类：一是纵向工业品比价，主要有基础产品、中间产品、最终产品之间的比价，原材料与成品之间的比价，零配件部件和整机的比价。二是横向工业品比价，主要为互相替代的商品之间的比价。如国内商品与进口商品的比价、同类商品不同品牌的比价等。

3. 工农业商品比价

它是指在同一时间、同一市场，工业品的零售价格与农产品收购价格之间的比例关系。它反映农民用一定数量的农产品能换回工业品的数量，以及用一定数量的工业品交换农产品的数量，所以也称为工农业商品交换率。可以分为单项比价和综合比价两种：工农业商品的单项比价是指在同一时间、同一市场上，某种农产品收购价格与某种工业品收购价格的比例关系；工农业商品综合比价是指农村工业品的零售价格指数与农产品收购价格指数之间的比例关系，反映了工农业商品交换变化的情况。

（三）差价体系

差价体系是指流通领域内相互联系、相互制约的各种商品差价形成的商品差价体系。商品差价是指同一商品在流通过程中，由于购销环节、购销地区、购销季节和商品质量等差别而形成的价格差额。商品差价是价格体系的重要组成部分，体现价格运动的纵向联系，其种类主要有五种，即购销差价、地区差价、批零差价、季节差价和质量差价。

1. 购销差价

购销差价也称进销差价，是指同一市场的同一商品，在同一时间内，批发企业购进价格与销售价格之间的差额。它由批发企业的利润和流通费组成。购销差价分两种：一为产批差价，是指同一商品同一产地市场批发企业向生产单位购进和批发转售之间的价格差额；二为批零差价，是指同一商品在同一市场大批量购进与小批量销售之间的价格差额。

2. 地区差价

地区差价是同一时间内、同一种商品在流转环节相同条件下，不同地区之间的价格差额。它有两类：一是同一商品在地区之间流通所形成的地区差价，主要发生在地区间的批发贩运，由运费和其他流通费用及利润组成；二是同一种商品在地区之间存在的价格差别，它是指商品相同、产地不同而出现的收购价格之间或出厂价格之间，或批发价格之间，或零售价格之间的差价。

3. 批零差价

批零差价是指同一商品在同一市场、同一时间内批发价格与零售价格之间的差额。它由搬运费、损耗、其他流通费用和合理利润组成。

4. 季节差价

季节差价是指同一种商品在同一市场上不同季节收购价格之间或销售价格之间的价格差额。季节差价可分为三种形式：一是储存性季节差价，由于储存而增加费用，产生季节差价；二是生产性季节差价，如农产品淡季产量少、旺季产量多，生产成本不同而形成淡旺季差价；三是经营性季节差价，如有些地区天然气实行季节差价，使用旺季价格提升。

5. 质量差价

质量差价是指同一商品在同一时间、同一市场上因质量差别而形成的差价。它是由商品原材料、生产工艺、劳动技术、商品运输储存和自然条件等因素造成的。

三、政府价格管理

（一）政府价格管理的必要性

在社会主义市场经济条件下，大部分产品的价格是由经营者自主决定的，政府对价格的管理主要是纠正市场失灵、保护公众利益、实现国家宏观调控目标。

1. 保护生产者和经营者的定价权

企业定价可能会受到社会各方面的非正常的干扰，只有在国家保护下企业才能正常行使法律赋予的自主定价权。

2. 避免市场机制的盲目性

市场供求变化在前，价格形成在后，市场价格是对市场供求的事后反应。完全根据市场价格确定生产，往往滞后于实际供求状况，出现供求不平衡的现象，造成社会资源浪费。因此，政府必须在一定程度上调控和指导市场价格，才能避免价格机制的盲目性。

3. 抑制垄断，维护市场竞争和消费者利益

在市场经济中，一些具有垄断性质的行业企业或具有规模优势的企业，可能会采取不正当的竞争手段损害其他竞争者或消费者的利益。对此，国家要确定或引导这些行业的价格，促进市场充分竞争、资源合理配置和保护公众的利益。

4. 规范市场秩序，完善市场价格机制

市场体系是否健全，市场秩序是否规范影响和决定着合理的价格机制的形成。当前，公平、公正、公开的市场竞争秩序还没有完全建立起来，各种要素市场还不健全，经济主体行为尚未完全规范，价格垄断、价格歧视、价格欺诈现象还比较多。因此，政府有必要运用经济、法律和必要的行政手段，对经营者的市场价格行为进行管理。

（二）政府价格管理的目标、内容和手段

1. 政府价格管理的目标

（1）有效地发挥市场价格配置资源的作用，保证价格能灵敏地反映市场供求变动和资源稀缺的程度，向社会传递正确的资源流向信号，合理调整各方面的经济利益，实现资源优化配置。

（2）克服市场价格弱点和不足，保证社会经济稳定协调发展。

2. 政府价格管理的内容

（1）规范价格行为、价格运行秩序和价格运行环境。规范市场行为，创造市场平等竞争的价格运行环境，是充分发挥市场价格机制作用的基本前提。规范价格运行的环境，是现代市场经济体制下价格管理的基础和基本方法。

（2）管理宏观价格。对市场物价总水平进行调控，使之保持相对的稳定，是市场经济条件下价格管理的主要内容。一般认为，经济稳定与物价稳定是相辅相成的关系，从一定意义上说，只有保持市场物价总水平的基本稳定，才能保证经济的稳定增长。

（3）管理微观价格。管理与居民生活密切相关的基本生活必需品的价格，以保障人民生活水平的稳定；管理市场机制不能发挥作用的基础设施产品和服务价格，以及垄断经营性强的产品价格，以保证社会利益的实现和宏观经济活动的有序进行；管理非再生性资源、某些稀缺的初级产品和农产品价格，以保护资源，减少市场震荡和周期性波动。

（4）直接制定少数商品和服务的价格。这里的少数商品和服务，主要是指那些在生产经营中具有高度垄断性、在市场供求中具有长期的弱弹性、对国民经济和居民生活特别重要，而且市场机制一般无法有效或充分有效地发挥作用的商品和服务。

（5）约束价格主体的行为。通过制定相关的法律、法规，对价格的管理者、价格制定者和价格接受者的价格行为进行约束。同时，依法对价格行为主体的价格行为实施必要的检查监督，对价格为违法行为实施行政处罚，以维护市场价格秩序，保护经营者和消费者的合法权益，保证价格法律法规的贯彻执行。

3. 政府价格管理的手段

政府对价格进行管理的手段，可以分为经济手段、法律手段和行政手段。其中，尤以经济、法律手段为主。

价格管理的经济手段是指政府根据社会主义市场经济的内在要求和客观经济规律，运用经济杠杆和经济措施对价格进行指导和调节。具体地说，就是政府采用财政、信贷、税收、货币、工资、投资等经济杠杆，以及掌握必要的物力财力资源参与市场调节，促使社会总供给与总需求平衡，稳定市场价格总水平，从而达到管理价格的目的。这是市场经济条件下，政府管理价格的基本手段。

价格管理的行政手段是指国家各级行政部门管理和协调价格时使用的行政强制性措施、方法等的总称。现行的方法主要有：将价格管理形式划分为政府定价、政府指导价、市场调节价，实施不同程度的管理；当重要商品和服务价格显著上涨或者有可能显著上涨时，采取限定差价比或者利润率、规定限价、实行提价申报制度和调价备案制度等干预措施和采取临时集中定价权限、部分或者全面冻结价格的紧急措施。建立物价检查机构，推行对价格违法行为的举报制度和打击活动。

价格管理的法律手段是指国家用法律规范来调整价格关系，对价格进行管理，它是行政手段的高级形式。用法律手段管理价格的方法有：通过立法确定价格制定、调整和执行过程中的重要原则和程序，对生产、经营中的价格问题进行仲裁；对违反物价政策和法规的生产经营者，政府有关部门予以经济、行政的制裁；根据市场的变化及时调整价格促使稀缺原材料和能源的合理利用；划定各部门和各企业物价管理的职责和权限等。

第二节　主要市场经济发达国家的价格管理

一、美、德、日、法等国的价格管理

（一）美国的价格管理

在美国，联邦政府一级没有专门的价格管理部门，各部门除农业部外一般也都不管具体商品价格。在多数情况下，美国的价格管理由州与地方政府设立的消费局负责，该局负有保护消费者利益和监督企业价格行为的职责。此外，美国的各大城市和州政府都设有专职的物价检查员，对市场价格行为进行监督，并有处罚权。

美国由政府直接干预价格决定的微观产品只有三类：公用事业的服务、农产品以及军工产品。

1. 公用事业价格的管理

对公用事业价格执行规制的机构在联邦一级有联邦能源委员会、联邦通信委员会等，在州一级有州公用事业委员会、公共服务委员会等，州以下政府有的设立了小的机构负责规制工作，但权力有限。这些委员会依法设立，主要对立法机关负责，因此相对独立。根据法律，管制委员会兼具准立法、准司法和行政的职能。长期以来，美国一直对交通、邮电、电力、自来水等公共事业的价格进行着管理，但20世纪80年代下半期以来却出现了逐步放松的迹象，如电力、铁路运价、航空运价、长途电话收费、热力及天然气等供应价格。对目前仍受政府规制的公用事业，主要实行以成本为基础的价格制定方法。如“公正报酬率定价法”，其核心是“成本＋合理利润”。运用此方法时，委员会要核定公用事业公司的合理经营成本，再加上对公司投资的公平合理利润，即为公用事业服务价格。此外，还应根据成本变化而及时调整公用事业价格。但是，公正报酬率定价方法的缺点是固定的利润率使公用事业企业缺乏改善经营管理、降低成本的动力。所以，以绩效为基础的价格规制方法正得到越来越多的应用。该方法主要是事先确定一个合理的年度成本预算，当经营年度结束时如果由于企业经营的改善而降低了实际成本，则由企业和消费者共享其差额。

2. 农产品价格的管理

美国农产品价格政策的核心就是间接影响价格的价格支持政策，主要手段是以各种方式向农场主提供补贴。从1930年起，美国长期通过限制生产、减少供应、鼓励出口、实行价格补贴等政策措施影响农产品价格。先后实行了平价制、目标价格制、无追索贷款、限产休耕补贴等一系列具体措施，对稳定美国农产品供应、保证美国农业的长期发展起了巨大作用。但是，对农业的价格支持政策同时也造成了巨额的财政负担，使得改革势在必行。1996年美国总统克林顿签署了《1996年联邦农业完善和改革法》，这标志着美国农产品价格体制开始了全面改革。该法从根本上推翻了多年来逐步形成的农产品价格支持政策，规定要在7年内完全取消政府对农场主提供的收入与价格补贴，使之完全面向世界市场。新法律也取消了对农作物耕作面积的限制，农场主可根据世界市场对美国农产品的需求决定自己种植的品种和种植面积。新法律保留了基本的无追索贷款，但方法上有所修正，允许农场主储存农产品以待价格较高时出售。

3. 军工产品的价格控制

美国对军用品的价格控制主要是通过国防部对私人企业的军事订货完成的。国防部进行公开招标，与中标企业签订订货合同，按照合同规定的价格进行采购。但在某些情况下，企业可根据原材料价格变动提出价格调整意见，经过政府有关部门和企业双方协商后确定一个可以接受的价格。此外，在特殊时期也会根据实际情况对具体商品实行价格规制。

（二）德国的价格管理

价格管理是德国最早的经济政策之一，随着自由主义的兴起，德国的价格政策干预有所减少，但这种干预从未停止过。德国价格管理所依据的基本原则是：国家对价格形成的干预，在不干扰、不阻碍市场机制正常发挥调节作用的情况下，才是可以接受的。从总体上讲，德国的价格管理大致可以归结为三个方面：

1. 价格总体水平管理

即在广泛实行自由的价格形成、国民经济的供需平衡主要依靠市场价格调节的基础上，国家通过经济政策措施影响价格水平。其目的主要有：① 通过稳定物价水平以稳定币值，以此消除通货膨胀对企业投资、收入平衡、储蓄者信心和需求平衡等的不利影响。② 规定最低价格，亦即相对提高某些种类商品的价格水平，是国家从社会经济和其他因素出发对某些商品的生产者予以保护的措施，属于国家间接干预经济的手段。③ 规定最高价格，亦即相对降低某些种类商品价格，以保护消费者利益，提高消费者的购买力。

2. 价格比例关系管理

即影响两种或多种商品价格之间的比例关系，目的在于理顺价格关系，使价格之间的比例关系协调，更加灵活和富于弹性，使价格机制能更好地完成其调节功能。

3. 单价政策管理

单价政策的目的是通过调节个别重要商品的价格来影响整个价格水平，它往往被视为价格比例关系管理，因为对某一种价格的影响也必然使它与其他价格的比例关系发生变化。

德国以市场自由价格为主体，对价格实行间接控制，但在国民经济的一些领域中，也由国家对价格实行直接控制。国家直接干预价格的主要领域为同居民日常生活关系密切的部分商品和劳务。根据联邦德国经济发展专家委员会的划分，可按政府干预的形式和程度，将国家对价格的调控程度分为四大类：

1. 直接行政价格

包括公共交通、铁路、邮政、广播电视、歌剧院、剧院、游泳池及幼儿园的收费等。此类最强硬的行政价格只影响到生活费用指数的5%左右。

2. 部分行政价格

包括天然气、水、电供应的收费以及福利住房的房租。这些只是局部或间接地由政府制定。此类价格在生活费用指数中所占比重为15%左右。

3. 类似行政价格

包括烟、酒、汽油、茶和咖啡等。国家对这些产品征收很高的消费税。

4. 间接行政价格

这是由于欧共体农业协议造成的，农产品如糖、面食、蔬菜等都由欧共体制定价格。此类价格在生活费用指数中约占13%左右。

总的说来，在德国的价格形成和价格管理中，工业品价格形成基本上是自由的，竞争较强，国家实行价格管理相对较少。但由于垄断等因素的作用，受到种种形式的“价格约束”商品还是不少的。

（三）日本的价格管理

日本的价格管理体系是在《物价统制令》的基础上发展起来的。其特点是：

1. 价格受政府的影响较大

由于日本过去长期实行的是“政府主导型”市场经济体制，政府对价格的干预程度也较许多市场经济国家高。其形式包括：一是政府直接定价，如各种公共事业收费；二是间接介入，即通过对生产者、生产量和销售量以及进口量的管理，间接地调节价格；三是确定支持价格区间，如农产品的支持性定价等。

2. 实行法制化的价格管理

1946 年 3 月，日本就发布了《物价统制令》，以后又根据实践的需要，先后 8 次修改，在价格的形成、价格行为、对价格违法行为的处罚等方面都做出了法律规定，很大程度上将价格管理纳入了法制化的轨道。

3. 价格管理组织体系灵活有效

日本价格管理组织是以内阁首相主持的价格问题阁僚会议为最高决策机构，以“国民生活安定审议会”、“物价安定政策会议”为决策咨询机构，以经济企划厅物价局为核心，各省厅物价管理部门为主体，以财政、银行、公正交易委员会为协调、监督的多层次的价格管理体系，各机构职责分明、运转高效、价格信息通畅。

4. 价格管理的主要种类

主要种类有：（1）对电力、交通、能源等重要资源及水、大米、房屋等关系民众生活的重要产品直接进行“价格规制”；（2）对除大米以外的其他农产品、石油及与石油有关的产品的价格进行所谓“严格的物价控制”；（3）对纤维、化学制品、金属及金属制品价格进行“间接的一般控制”；（4）对其他产品“自由定价”。

（四）法国的价格管理

法国非常重视国家对经济的指导作用，长期以来一直对价格进行着管理。但随着客观情况的变化，法国从 1986 年开始全面放开价格，物价管理体制发生了重大变化，只保留了在必要情况下管理价格的权力。1986 年法国颁布《价格放开与竞争条例》后，价格管理机构也作了相应调整。原价格管理局与反欺诈局合并成立了竞争消费反欺诈总局，隶属于经济财政预算部，价格管理的职能就属于这一机构。各大区和省设有分支机构，实行垂直领导，不受地方政府管辖。除了竞争消费及反欺诈总局外，法国涉及价格的管理机构还有国家竞争委员会，这是介于政府和法院之间一个相对独立的机构，具有裁决处罚权和咨询权，主要任务是保护竞争。其 16 名成员分别来自法律、政府和产业三方面，委员会主席来自政府，由总理任命，两位副主席分别是法官和私营企业或行业的代表。该委员会还参与政府决策，对放开或管理价格提出自己的意见。

在微观价格管理方面，主要是对农产品和公用公益产品价格的管理。

1. 农产品价格管理

法国执行的农产品价格是欧盟统一制定的标准，欧盟制定的价格有三种：（1）目标价

格，这是农产品价格变动的上限；（2）干预价格，是农业生产者保证可以得到的最低价格；（3）闸门价格，是外来农产品到达口岸的最低进口价格，是专为防止国外低廉农产品进口影响欧盟内部农产品价格水平而设定的。法国每年都要对农产品进行大量补贴。

2. 公用公益产品价格

除了农产品价格外，法国政府还对许多公用产品的价格进行着管理，如公用自来水、公有房租、公共交通、国营电力、保险医疗、药品、公立教育收费、军工产品等。对这些公用产品和服务价格的管理形式主要有三种：（1）制定价格水平；（2）确定价格调整幅度，一般规定参照通货膨胀率来确定调幅，且必须小于通胀率；（3）提价申报，投资者要调整价格，需要与行业协会代表研究后与主管部门拟出调价方案报财经部审批。

3. 特殊时期对特定商品的价格规制

法国在实行价格改革后，放开了绝大部分商品的价格，却保留了在出现危机局面、公共危害或某个领域市场明显不正常等情况时，政府决定采取临时性措施限制价格过度上涨的权力。但这些措施的有效期最多不得超过 6 个月，例如 1991 年海湾战争期间，法国政府就对汽油价格规定了最高限价。

二、美、德、日、法等国的价格管理的特征及启示

（1）在价格管理手段运用上主要以经济手段为主，而这要依赖市场体系的健全和国家宏观调控机制的完善。

（2）价格管理的机构一般具有较高的层次和相对独立性，这是保证管理效率的重要条件。当然，加强对价格管理机构的监督和约束也是必不可少的。另外，一定程度地引入中介组织更具有效率。

（3）加强法制建设，强化法制管理是在市场经济体制中搞好价格管理的基础和根本。

（4）加强对农产品价格的管理和保护，是稳定经济和价格环境的关键所在。

（5）加强对垄断领域的价格规制，有利于净化价格环境和促进企业合理竞争。

（6）强化价格监测、预警等信息服务。

第三节　我国的价格管理改革

一、我国价格管理改革过程及现状

（一）价格管理改革的进程

我国价格管理改革先后经历了以调为主的初始阶段，以放为主的展开阶段，以管为主，调、放、管相结合的整顿阶段，建立和完善市场价格机制的阶段，和市场经济体制深化和完善阶段。

1. 以调为主的初始阶段（1979—1983 年）

在这一阶段，国家以大幅度提高农产品价格为重点，进行了 6 次大规模的价格调整，放开了部分次要的农副产品价格，实行议购议销，并试行放开小商品价格，由市场调节，对某些供求变化较大的商品试行浮动价格。同时，对价格管理体制作了某些探索性的改革，下放了

部分价格管理权限，允许企业自定新产品试销价格，赋予企业一定的价格自主权等。这些初步改革措施是对传统僵化的计划价格管理体制的突破。

2. 以放为主的展开阶段(1984—1987 年)

1984 年 10 月，中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着以城市为中心的经济体制改革全面展开，价格改革也相应进入展开阶段。在这个阶段，主要出台了三次较大的改革措施，即放开大部分农产品价格，放开十多种工业消费品价格，工业生产资料实行价格“双轨制”。同时对价格结构也作了部分调整，主要是适当提高粮食收购价格。1986 年国务院物价部门分别修订了国务院有关部门分工管理农产品、工业消费品和重工业产品目录，下放和放开了大部分商品价格，从而把市场机制引入价格形成机制和管理过程，初步形成了国家定价、国家指导价和市场调节三种价格形式并存的价格形成机制和价格管理体制新格局。

3. 以管为主，调、放、管相结合的治理整顿阶段(1988—1991 年)

从 1988 年起，我国价格改革进入以治理整顿为主的深化改革阶段，按照治理整顿、深化改革的方针，从正确处理改革、发展、稳定三者关系出发，国家采取调、放、管相结合的改革方式，以建立完善价格间接调控体制为改革重点，增强对价格的宏观控制能力和综合管理能力，不失时机地对价格结构进行重大调整，提高了粮棉收购价格、粮油统销价格以及煤炭、石油、电力、钢铁、运输、邮电等基础工业品价格. 通过健全和强化以经济手段为主，包括法律和行政手段在内价格调控管理体制，起到了巩固、完善、深化价格改革成果的作用。

4. 建立和完善市场价格机制的阶段(1992—2001 年)

1992 年以来，价格改革进入了以建立健全适应发展社会主义市场经济要求的新的价格机制和价格管理体制为主的阶段。在这一阶段，针对经济发展中价格上涨幅度较大的问题，政府加强了对价格的宏观调控。从总体上看，价格改革运转基本正常，迈出了向社会主义市场经济体制过渡的决定性步伐，高度集中的政府定价制度已被打破，市场机制开始在价格形成中起主导作用，绝大多数商品和服务的价格已由市场形成。到 1995 年年底，政府直接定价的比重，在社会商品零售总额中仅占 8.8%；在农副产品收购总额中仅占 17%；在生产资料销售收入总额中仅占 15.6%。近年来，政府直接定价的比重仍在逐步下降，同时也加大了对公共和自然垄断领域商品的价格引导和规制。

5. 市场经济体制深化和完善阶段(2002 年至今)

这一阶段，改革的重点是政府对价格体制的管理由以前的直接管理转向间接管理。主要通过一系列法律法规来规范市场对价格的形成作用。政府采取宏观调控来引导市场对价格的形成，从经济总量方面来平衡供求关系，达到价格稳定和正确反映价格规律的目的。

(二) 价格管理改革的成就与问题

1. 价格管理改革的成就

经过上述五个阶段，我国价格管理改革取得了巨大的成就，主要表现在：(1) 价格管理观念发生了深刻变化。由不重视市场的作用，过分强调价格管理的集中和统一的传统观念转变为尊重价值规律和供求规律，重视发挥价格作用的新观念。正确的价格观念的形成，成为推动价格改革和进行价格管理的动力与指南。(2) 价格机制发生了根本变化。打破了高度集中的计划价格管理体制，基本形成了以市场为导向的价格形成和运行机制。(3) 初步

理顺了严重扭曲的价格结构。通过发挥价格杠杆的调节作用,有计划、有步骤地调整了价格体系,严重扭曲的价格结构得到明显改善,促进了农业和能源、交通等基础产业的发展,推动了经济结构的调整,进而保证了国民经济的持续、快速、健康发展。(4) 以《价格法》为核心的价格管理法律体系框架基本确立,为以法律为主要手段的新的价格管理提供了法律依据。(5) 价格监督检查机制和法制建设逐步加强。在处置价格违法行为、清费治乱、整顿和规范市场价格秩序和收费行为、创建良好的市场环境、维护消费者和经营者的合法权益等方面,都起到了很好的作用。(6) 价格服务系统逐步完善。形成以价格监测为本,以价格调研、价格培训、价格信息和价格认证、价格评估、价格咨询为主要内容的价格服务体系,价格服务水平不断提高,取得了可喜的成绩。

2. 价格管理改革中存在的问题

在看到我国价格管理改革取得的巨大成就的同时,我们也应该看到由于价格立法滞后,依法治价水平不高,以及改革配套措施不健全等原因,当前还存在不少问题亟待解决。

(1) 管理的"越位、错位和缺位"

所谓越位,是指管了那些不属于政府或价格部门管理的事情。主要表现:① 搞行政性的价格垄断,运用行政手段干预企业自主定价。如利用行政手段强制地方产品按政府意图定价,强制企业联合定价等,阻碍甚至干预正当合法的市场竞争。② 随意扩大管理范围,把应由其他相关主管部门管理的价格纳入价格主管部门管理。其表现之一是以政代企。一些应放开由市场形成价格的商品或服务没有及时放给企业自行定价;表现之二是定价权过于集中。按照现行的做法,只有中央和省(自治区、直辖市)两级价格主管部门有定价权,省以下的价格主管部门没有定价权。这在通货膨胀、乱收费恶性膨胀的情况下是可行的,但在通货膨胀消除、出现通货紧缩趋势、需大力扩大内需搞活市场的情况下,继续使定价权高度集中,不利于中央和省两级价格主管部门集中精力做好"定规则、当裁判"的工作。也不利于那些区域性特点十分明显的商品(如公用事业产品)和服务价格制定的科学性和合理性。

所谓错位,是指运用不当的手段或办法对价格进行管理。当前的问题主要是依法治价不足,行政管价过滥;国家定价存在二元化,价格形成或价格审批不科学、不合理。此外,由于政府价格主管部门与企业或行业主管部门管理价格的职责界限不清造成政出多门,政策生产过剩,导致管理效率低下。

所谓缺位,是指该管的没有管好,甚至是没有去管。具体表现为:① 定价管理上的缺位,仍然存在一些该管而没有管的情况,其中一个突出的问题是垄断行业的定价成本没有进行必要的监管,导致与被管理者的信息不对称,使价格和收费的调整不能反映企业的真实合理的成本,也难以科学合理地确定其价格水平。另外,对主要由政府投资的大型工程项目的成本也未进行监管,以致造成"一厂一价"、"一机一价"的价格混乱现象,进而又加大了价格管理的难度。② 管理执法上的缺位。主要是管理力度不够,对价格违法行为查处不力。③ 管理办法上的缺位。管理较注重行政手段,运用法律手段严重不足。④ 定价规则的缺位。这是目前政府价格管理的核心问题,主要表现为定价机制不灵活,定价程序不规范、不透明,没有形成规范的运作机制、操作程序、定价方式和有效的成本约束机制,影响了政府管理价格的效率和效果。

(2) 管理的方法手段有待于进一步完善

① 对某些商品或管理尚未建立科学的规制价格模型。目前,在我国的自然垄断经营产

品的价格规制中，尚未建立科学的规制价格模型，规制价格的形成在相当程度上取决于政府与企业之间讨价还价的能力和各利益集团之间的协调程度。而在发达市场经济国家，一般都实行一定形式的规制价格模型，从而做到有规范的公式。价格调整的因素和系数公开，不是规制具体的价格界限，而是价格上涨幅度，重视对企业的激励及规制的透明性，有利于促进企业努力提高生产效率，保护消费者的利益。我国应该借鉴国外相关的有益的经验，从本国的实际出发，研究制定适合于我国的科学的规制价格模型。② 管理的科学化、民主化有待完善。其一，对政府定价的听证会办法，在听证会程序、代表产生、成本审核、专家论证等方面都还不够规范；其二，对政府定价目录的确定没有通过一定的程序，仅由政府说了算，缺乏民主化；其三，政府定价产品和服务价格，缺乏动态管理。一旦审定，很少进行定期复查，不能及时掌握并根据企业的经营状况进行调整，使之更加符合实际情况。更缺乏相应的实行动态审价的法规或管理办法及相应的审价机构，也使定价缺乏相应的制约。

（3）现行的价格管理体制不尽合理，还未完全适应社会主义市场经济体制的要求

主要表现：一是价格管理主体多元化，从而导致价格管理的弱化；二是价格管理主体与价格形成主体同一化，造成价格管理上的政企不分，也就难以对本行业的价格进行有效的、公正的管理；三是价格执法体制不健全，价格检查执法机制运转不畅。价格检查监督机构缺乏相对独立性，在执法过程中处处受制于地方政府，难以有效行使价格执法的权力，价格违法案件检查难，处罚结案更难的现象比较突出。

（4）管理的法律法规体系的建立滞后

我国价格法律法规建设主要包括以下内容：制定和完善规范政府定价行为的法律法规；制定和完善规范市场主体价格行为的法律法规；制定规范政府收费行为的法律法规；制定和完善规范价格行政执法行为的法律法规。这几方面的价格立法，虽然做了许多工作，但远不能适应和满足价格管理的需要。

（5）尚未形成高效的价格管理机构

主要表现在：① 管理机构的二元化，政府价格主管部门与行业价格主管部门同时对同一商品或服务的价格进行管理的办法，不利于增强政府价格主管部门管理价格的权威性和提高管理的效果。② 现有的管理机构的设置已经不适应市场经济体制的需要。例如，现在的价格管理部门，既管政府制定某些行业或产品和服务的价格，又施行价格执法的监督检查工作，还兼任制定价格管理法规的任务，在程序、规则上是否合理、合法，能否有利于价格管理公平、公正，需要研究。此外，还存在价格机构的隶属关系不顺的问题。

二、深化价格管理改革的目标和主要任务

（一）深化价格管理改革的目标

建立科学、合理、规范的价格形成机制和价格管理机制，使价格能够起到以下作用：合理配置资源，满足社会需求；激励企业提高生产和服务的质量和效率；抑制浪费，促进经济的和效益的消费；实现消费者和经营者之间收入的合理转换与再分配。

（二）深化价格管理改革的主要任务

1. 明确政府价格管理定位，转换政府管理价格职能

（1）政府必须增强法制意识，坚持依法管理价格。政府的价格管理行为必须接受法制

的约束，不能超越法制行事。政府对价格的管理必须主要依法进行，改变以权代法主要用行政手段管理价格的做法。

（2）从定调价为主转变为“定规则、当裁判”为主，为价格竞争营造良好的市场环境。为此，需要做好以下工作：① 完善价格形成主体，真正放开价格，尤其是对自然垄断行业中非垄断生产经营环节，应尽快放开，引入竞争机制，使其价格由市场竞争形成。② 完善市场环境，规范市场运行规则，使价格竞争有序进行。③ 明确政府职能，既要为价格发挥作用创造条件，又要减少不必要的行政干预。④ 建立和完善企业进退市场的机制。

（3）明确价格管理部门的职能范围。① 要严格划分中央与地方的职权。处理中央政府价格主管部门与地方政府价格主管部门的关系。必须依据法律的规则行事。而划分中央与地方管理权限应以垄断程度和“溢出效应”为标准。凡属全国联网的自然垄断行业，应由中央政府定价，凡属地方性垄断的，则应由地方政府定价。对于那些不成网的特殊行业则按溢出效应大小来判断是中央政府定价还是地方政府定价。② 正确处理政府价格主管部门和行业主管部门的关系。

（4）完善价格监测预警系统，加强市场价格动态的检测分析。① 要建立完善的价格调查、监测体系。健全价格监测分析和成本调查制度，及时了解市场价格和成本的变化情况，做好价格趋势分析和预测。② 加强价格信息服务工作。在充分利用现有价格信息网络的基础上，开辟更加广泛可行的信息源，形成快速的信息服务网络。在目前已经开通的网络的基础上，大力发展与因特网相联的价格信息网，提高信息传输速度和质量。还要通过政府上网和政务公开，提供网上检索查询，把国际、国内最有价值的价格信息及时提供给各级政府和其他市场主体。③ 建立和完善重要商品监测分析体系和预警体系，要加强对国际市场价格波动、主要商品进出口数量及价格的监测，及时分析预警，通过完善价格信息披露制度，规范和引导市场主体的价格行为。

2. 加快价格管理法律法规建设，完善价格管理的法律法规体系

一方面，根据价格管理的新情况、新问题、新要求，修改《价格法》，补充新的条款和新的内容；另一方面，制定和完善价格法规，细化《价格法》的原则规定，使之明晰化、具体化、可操作化。主要做法是：制定和完善有关制止垄断、保护竞争的法律法规；完善政府制定价格集体审议制度，制定和完善分行业、分品种的商品和服务的政府定价办法；科学制定自然垄断行业、公用事业、公益等服务价格；完善政府价格决策听证办法等。

3. 改革政府价格管理机构

考虑到国内外价格管理的发展趋势以及借鉴发达国家的管理经验，机构设置可以考虑按以下模式进行：

（1）设立一般竞争产业价格管理机构。一般竞争产业，其价格在市场竞争中形成，属微观行为。政府的责任，一方面是建立市场竞争规则，使微观主体在公平公正的规范原则下运行。另一方面是建立市场管理机制，监督市场主体遵守规则进行公平竞争，维护市场机制正常运行。（2）设立特殊产业价格监管机构。对于不适用一般竞争规则的垄断性产业，如电力、铁路、公用事业等，很难运用一般规则进行一般管理，必须针对各行业的不同特点、不同的垄断方式和垄断程度，制定相应的法律法规，依法设立专门管理机构，从市场准入、企业经营方式及规模、产品和服务质量标准、成本规则、规制价格的制定到调整的程序、方法，企业

执行情况的监督等进行全方位管理。

4. 加快培育市场体系

建立统一、开放、竞争、完备的现代市场体系是价格改革和搞好价格宏观调控的基础性工作。要进一步开放商品市场，打破地区封锁、部门分割，建立各种类型的、多层次的批发交易市场。重点组织和培育生产要素市场，建立一定规模的金融市场、劳动力市场、技术市场等，逐步使各种生产要素能够按照市场供求变化和价格变化合理地流动。

[复习思考题]

一、名词解释

价格管理　比价体系　差价体系

二、简答题

1. 简述政府价格管理的必要性。
2. 政府价格管理的主要内容是什么？
3. 简述我国价格管理的历程。

三、讨论题

1. 联系实际，谈谈我国价格管理的改革问题。
2. 试述国外价格管理对我国的启示。

案例

宁夏银川供暖价格随煤价回落而下降　获百姓好评

2009 年 10 月 31 日，一场冷空气袭来，宁夏首府银川的气温骤然降至冰点。11 月 1 日，银川开始供暖。

“回到家里可暖和了！”家住银川市北京路南侧地震局小区的礼牧小姐这样说。还有更令她高兴的事：“今年银川市的供暖价格开始往下降了。这对老百姓来说，是个好消息。”

价格联动才是良性循环

“价格只能上，不能下？那不是良性循环！”银川市住房保障局局长白建平说。“上去了的价格，通过市场调节也完全可以再降下来！”.

银川市许多年来一直执行稳定的供暖价格。究竟多少钱一平方米算合适？有没有一个科学的计算方法给人民群众一个明白账？一旦供热企业利润高了，百姓利益必然受影响；或者煤电价上涨给供热企业造成压力，企业高额亏损，供暖跟不上，到头来受影响的还是普通老百姓。

据了解，银川市政府一直在供热企业和群众利益间寻找平衡，靠政府补贴来平衡供热企业与群众之间因价格产生的矛盾。但在政府成本约束机制下，这种平衡到什么时候是个止境？每年由几百万上升到千万元以上，财力难以支撑。

情势所迫，政府不得不寻求新的解决办法。“这种有效办法就是价格联动。”具体说，就是在能源价格出现波动时，兼顾企业和群众利益决定供暖价格，确保供暖价格的良性循环。

“坦诚地说,价格联动,是市场‘逼’出来的!”白建平说。

煤价回落致供暖价格下调

银川市发改委工作人员具体讲述了价格联动机制:2008 年,因煤炭市场供应紧张和价格大幅上涨,银川市及时举行供暖价格调整听证会,4 个小时的听证会成为“激辩会”,每平方米的供暖价格由过去 2.8 元上升至每平方米 4 元,尽管群众一时难以接受,但还是这么执行了。

而今年以来,全国煤炭供应价格回落。银川市发改委及时提出了银川市集中供热价格的调整意见,经市人民政府第四十二次常务会议研究决定,对 2009—2010 年供热季供热价格做了调整:将每平方米 4 元供暖费用降至 3.8 元。

银川市政府相关部门为此次调价做了充分的准备。首先是对供热企业的成本进行监审,对市场波动的煤价进行调查,结合煤热价格联动机制,落实普遍服务补偿机制和优质优价的定价原则,最后形成了银川市城市集中公共事业价格。这一价格实行按燃料类型(燃煤集中供热、热电联产集中供热、天然气集中供热)分类定价。

这一回,银川的百姓终于相信,供暖价格也是可以随市场波动的。今年,2009—2010 年度供热季的价格,经调整后为:居民住宅每月每平方米由 4 元全部调整为 3.8 元;办公楼由 5.3 元分别调整为燃煤供热 4.9 元、热电联产供热 5.3 元、天然气供热 5.3 元;商业用房由 6 元分别调整为燃煤供热 5.5 元、热电联产供热 6 元、天然气供热 6 元。

与此同时,银川市对供暖不到位和供暖不热问题进行整顿。副市长代荣民表示:“即使只有 0.1% 的遗留问题,也要用 100% 的努力去解决,要保证让全市居民都能温暖过冬!”

(案例来源:《人民日报》,2009 年 11 月 3 日。)

[思考题]

1. 试结合该案例,分析价格联动对价格管理的作用。
2. 政府在价格管理过程中,如何平衡群众利益与企业利益二者之间的关系?
3. 试结合该案例,谈谈如何进一步推进我国的价格管理。

第十一章 行业管理

[学习目标]

1. 了解行业管理的基本概念
2. 熟悉行业管理的作用和职能
3. 明确我国行业管理的改革和发展方向

[开章引言]

党的十七大报告明确提出，要“加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系，发展各类生产要素市场，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，规范发展行业协会和市场中介组织，健全社会信用体系”；要“加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为的干预”。行业管理要求政府行业管理机构和行业协会要树立全局意识、责任意识、任务意识、层次意识，切实加强“行业规划、行业法规、行业政策、行业标准、行业监督”，全面履行好“经济协调、市场监管、社会管理、公共服务”职能。

第一节 行业管理概述

一、行业和行业管理

行业，一般来说是指生产相同使用功能或使用目的的产品，以及提供相同性质服务的企业系统。行业分类就是有规则地按照一定的科学依据，对从事国民经济生产和经营的单位或者个体的组织结构体系的详细划分，如林业、汽车业、银行业等。行业的作用在于解释行业本身所处的发展阶段及其在国民经济中的地位；分析影响行业发展的各种因素以及判断对行业的影响力度；预测并应引导行业的未来发展趋势；判断行业投资价值，揭示行业风向，为各组织机构提供投资决策或投资依据。行业的产生与发展和社会分工密切相关，行业遵循由低级的自然资源掠夺性开采利用和低级的人工劳务输出，逐步转向规模经济、科技密集型、金融密集型、人才密集型、知识经济型；从输出自然资源，逐步转向输出工业产品、知识产权、高科技人才等。

行业管理是经济管理的重要方式，是构成社会主义市场经济体制的有机组成部分。行

业管理有两层含义:一是政府对行业的管理,主要是引导和规范行业发展行为以及处理行业间的关系;二是行业内的管理,主要是处理企业间的经济关系和行业的综合发展。概括起来讲,行业管理就是以国家产业政策为指导,通过政府职能作用的发挥,采用有效的组织形式和手段,理顺行业关系,激发企业活力,合理而有效地利用社会资源等一系列活动的总称。

行业管理的组织机构主要有两个:政府行业管理机构和民间行业协会。行业管理是政府宏观调控的重要组成部分,国家和地方都设有专业部门来具体实施。行业协会是民间机构,它的组织形式可根据行业特点和需要而多种多样。有的行业可先成立全国性行业协会,然后按生产分工成立若干附属分会或区域分会;有的可以在各地先成立地方性协会,然后联合起来成立全国性协会。区域协会可以是一个地方的,也可以是跨省、跨地区的。它的主要功能是:作为政府行业管理部门和企业之间的桥梁和纽带,协助政府了解本行业的发展情况,把政府的意图及时转达给全行业的企业,同时对本行业发展中的重大问题进行调查研究,并向政府有关部门提出建议,主动反映企业的意见和要求。在当代,通过行业管理来干预经济已成为一个重要方式。例如,日本政府指导的各种行业组织2万多个,美国有10万个行业协会,德国90%以上的企业加入了各种行业协会,意大利每一行业协会参加的企业通常占本行业企业总数的70%—80%,产量占本行业的70%以上。

行业管理是宏观调控与微观经济活动之间的结合部,有着三个方面的特性。

一是社会性。从管理对象来看,行业管理对社会分工所形成的以专业技术为基础的所有同类生产经营和服务,实行统一规划、统一发展战略、统一行业技术经济标准、统一调控和监督服务等宏观管理,指导它们分工协作、合理布局、联合发展、优化组合,保证全行业最终实现全社会的高效率和高效益。

二是间接性。从管理方式上看,行业管理实行政企分开,管理部门与企业之间不存在行政隶属关系,而主要运用产业政策和经济法规来规范企业行为,通过市场机制引导企业,使企业的活动符合宏观经济的目标。

三是协调性。从管理的组织结构来看,行业管理大体由政府层次和社会中介层次两个部分组成。对于政府,除了一般地运用经济杠杆对国民经济进行宏观调控,运用法律手段规范市场秩序和竞争规则外,很重要的一环就是在一定时期,根据社会经济发展的需要判定或调整产业政策,确定国民经济各行业的发展目标、任务、方向和规模等,并运用财政、金融、环保、资源开发和综合利用等政策手段予以调控和实施。而政府制定的政策是否科学,能否有效地得以实行,需要行业协会等社会中介组织的参与和配合。行业协会等中介组织,主要是在政府与企业之间发挥桥梁和纽带作用。

二、行业管理的作用

(一)促进社会资源的优化配置,提高资源的使用效率

在一定时期内,社会资源量是一个既定的量,而社会资源投入的方向、规模直接影响着国民经济格局和产业结构,进而影响着社会的供需平衡和经济的稳定与发展。所以,合理分配和有效使用这些有限资源的意义重大,而行业管理的重要任务之一便在于此。行业管理,一方面通过设置适当的市场准出入条件,可以约束社会资源的流向、规模;另一方面,在行业内部,可以一定程度、一定范围地提高行业集中度,使社会资源向规模经济效益好、技术水平

先进、综合利用程度高的企业领域倾斜，这样就可以促进企业充分利用资源，提高资源的使用效率。

（二）促进产业结构的调整和合理化

产业结构是影响生产力布局和经济平稳发展的重要因素，只有不断调整产业结构，才能使国民经济充满活力。行业结构是产业结构的基础，产业结构的调整最终要通过行业结构的变化来实现。行业管理就是要在准确把握科技发展趋势和市场变化动态的基础上，根据国家产业政策制定行业政策，通过设置进出壁垒、提供有利发展政策和条件等措施限制某些过时的、落后的行业的发展，鼓励和扶持那些有前景的新兴行业的发展，最终实现产业结构的调整和优化。

（三）促进行业内的专业化协作，提高企业的规模效益

根据经济学原理，资源只有在适当集中和一定的专业化生产条件下才能产生规模效益。单纯就某个行业来说，一般都具备了资源适当集中的条件，而在一定的社会范围内提高专业化生产水平，必须发展企业间的协作。专业化生产越发展，对企业间协作的要求就越高，通过行业管理，可以较好地解决这一问题。例如，实行标准化，减少同类产品不必要的品种规格；限制落后技术、落后设备的使用，甚至将其强行淘汰；限制单个企业的原材料和零部件的采购方法和采购数量起点等。通过这些手段，能够促进企业实行专业化分工，实现大批量生产，提高企业的规模经济效益。

（四）促进有序竞争，增强企业活力

企业要发展，就必须内有动力、外有压力。其内部动力是企业的自身利益，外部压力就是企业间的市场竞争。行业管理的重要作用之一，就是打破少数企业对行业的垄断，建立公平竞争的行业市场秩序。只有这样，才能促使企业不断改善经营管理，想方设法提高技术水平，提高企业产品或服务质量、降低生产成本，这样就能够不断提高整个行业乃至整个国民经济的水平。

三、行业管理的职能

行业管理是由政府行业管理机构和行业协会运用行业规划、技术标准等手段协调行业间和企业间的发展关系的活动。政府的行业管理机构不再承担直接管理经济运行的职能（诸如物价、财税、金融等调节手段的运用，物资、能源、资金等生产要素的计划和分配等），也不应具体掌握企业资产的运营（如企业利润投向与投量的分配），而是作为一种介于宏观和微观层次之间的中观管理活动，并借助社会中介组织承担任务和职能。具体如下：

（一）通过制定行业发展的总体规划和有关政策、法规，引导行业发展

1. 通过行业总体规划，提出行业发展的目标、重点

行业发展的总体规划是指政府为优化社会资源的合理配置，处理行业内企业间的关系，实现资源的有效利用，从而推进行业发展所做出的总体安排。行业发展总体规划一般期限较长，并采用分阶段实施的办法。

行业发展规划是企业发展选择的目标，是企业发展规划的基本依据，是全行业寻求整体最优发展、提高行业发展质量的主要手段。在市场经济条件下，行业发展规划的重点是指导性的中长期规划，主要包括：行业发展战略和发展目标、技术进步发展规划、国内外市场开拓

规划、产品发展规划等。制定行业发展规划，首先，要以经济发展和行业结构发展的阶段为依据。任何国家经济的发展都有明显的阶段性，在一个特定的阶段内，都要有一个相对合理的行业结构和行业组织与之相适应，这是经济发展所具有的内在规律性。其次，要充分利用市场机制的积极作用。因为行业规划是在市场经济条件下形成并实施的，离开了价格机制、供求机制、竞争机制、利率机制、风险机制等机制的作用，规划也就成了“空话”。再次，要明确不同行业最大规模和最小规模限制。最大规模限制是反对行业垄断的要求，一定行业内的企业要有最大规模的要求，该行业的企业一旦超过最大规模，企业就能垄断该行业或垄断某种产品市场。最小规模限制是规模经济的要求。一定行业内的企业要有最小规模的要求，达不到最小规模要求，或者不准开办，或者通过其他途径扩大规模。

2. 通过制定政策、法规，规范企业的经济活动

市场经济是法制经济，无论是政府行为，还是各类经济组织的活动，都需要政策法规来约束、规范和引导。同一行业的企业，其经营活动有许多相似之处，对这些相同或近似的行为进行统一规范，有助于创造平等竞争机会和提高行业劳动效率。因此，行业政策法规的制定实施就成为政府行业管理的一项重要工作。制定政策、法规要以贯彻国家产业政策为核心内容，包括发展什么、扶持什么、抑制什么、禁止什么等都需要具体的体现和实施。

（二）综合协调各种关系

企业尤其是同行业的企业在市场经济活动中容易产生诸多矛盾，如争取资源、竞销产品过程中的矛盾等，如果这些矛盾都仅仅靠市场调节来解决，将付出较大代价。而通过行业管理主动干预，则可以使矛盾在事先得以协调，保证行业得以健康有序地发展。行业管理的综合协调，既有本行业内部的协调，也有不同行业间关系的协调，还有行业发展与国家整体经济运行政策的配合与协调。具体包括：垄断与竞争等政策性协调；国内外市场份额、价格竞争、经济规模等方面的经营性协调；专利和新技术的保护与推广等技术性协调；执行国际法规、公约、协定的法律性协调等。

（三）组织行业监督检查

行业管理组织通过一定的手段，依照法律、法规对微观经济活动实行必要有效的监督，是保证行业持续、稳定、协调发展的重要条件。它包括竞争环境、产品质量、环境保护、安全生产、工业卫生等方面的内容。市场经济发达的美、英、法等国家、政府对行业、企业的管理是依据行业性质与功能的不同，采取不同方式。对一般性行业、企业多采取行政性指导的方式，如日本政府对企业的管理，就采取召开各种会议讲解政策意图，谋求取得共识，并在编制计划中围绕有不同意见的矛盾，进行广泛的接触和游说，缩小分歧，取得谅解。政府对一般行业企业需要进行监督控制的，主要是对生产的许可和认可，对产品技术质量和价格的监督控制，对环境保护和劳动条件的监督控制等。对某些特殊行业企业，政府就采取行政手段进行严格的监督控制。如美国对仪器药品的监督控制就非常严格，他们不惜重金建立健全强有力的仪器药品监管机构（FDA），机构中设有立法事务、法令条例事务、卫生事务、政策协调、管理、计划评定等专业办公室。主要管理目标是：确保全国食品安全和精美、确保全国药品安全和有效。

（四）提供行业发展服务

主要包括：第一，提供经济信息。政府经济部门通过经济白皮书等形式，发表对经济趋

势的预测，并收集消费者对商品的意见和要求，向行业及相关企业提出改进生产的建议。行业协会经常发布行业信息，介绍国内外行业现状和发展趋势、消费动向和市场需求，正确引导本行业的投资、生产和经营。第二，调查研究。注意总结、交流和推广企业改革发展的好做法、好经验，并不断提出安全性、战略性、政策性问题，更好地指导行业工作。第三，专家“会诊”。针对行业内存在的焦点问题或疑难杂症，组织内行、专家咨询“会诊”，具体问题作具体分析，切实解决问题。第四，科教服务。根据行业发展的需要和可能，搞好新技术、新工艺、新材料、新产品的开发与推广。同时加强对职工的技术培训和教育，大力推进科技进步和提高劳动者素质。第五，培育市场。按照大流通、大市场、公平竞争、畅通有序的原则培育和完善专业市场，使行业生产与市场需求相吻合，资源配置达到最佳状态。

第二节　市场经济发达国家政府的行业管理

一、市场经济发达国家政府行业管理的特征

综观西方市场经济发达国家的行业管理，具有如下重要特征：

一是政府不按行业设置专门的管理机构，而由带有综合性的经济部门行使行业管理的职能。从目前的情况看，美、英、法、德、日等国都是这样安排的，这些国家对工业行业管理职能部门设置共有三类：英、法、日的工业行业管理是由工业部门和贸易部门统一管理；德国的工业行业管理由政府综合经济部门负责；美国的工业行业管理则由商务部负责。

二是政府管理行业不包揽行业管理的全部职能，只集中搞好决策性职能的履行，而把非决策性的大量行业管理事务交由行业协会和其他民间组织承担。具体说来，包括以下四点：第一，各国政府都很重视加强和行业协会的联系，帮助它们加强组织建设，使行业协会不仅能进一步做好行业自律管理、协调和服务工作，而且能担当起某些政府管理行业的职能。政府在方针政策上给予行业协会指导，对需要行业协会承担的任务，通过相互磋商，形成一致意见，帮助协会完成。第二，政府大力扶植各种研究咨询机构的发展，促其有效地为行业、企业服务。第三，在政府机关下设置公共事业团体，确认其特殊法人地位，赋予其部分政府管理职能，以求建立富有活力的管理体制。政府作为决策机关，主要进行法律规范、政策指导和预算协调。大量的组织管理和监督等职能由依法成立的公共事业团体承担。第四，充分发挥民间企业的自主活力。实行市场经济的西方国家是以私有制为基础的，其政府在此基础上实行行业管理，就往往会与企业活动的方向发生矛盾。因此，政府在行业管理中必须寻求与企业合作，共同解决好政策性问题，使企业既能根据自己的决断进行自主活动，又符合政府行业管理要求的发展方向。

二、市场经济发达国家政府行业管理的职能及其作用

当代市场经济发达国家政府不直接经营企业，但有管理经济的职能。政府的经济管理职能主要是对经济进行引导、服务、协调、控制。政府在行业管理中的职能，主要是引导、扶持、服务、促进和监督。

1. 政府通过制定行业规划、政策、法规对各行业的发展进行引导

首先，通过行业规划，提出行业经济发展的目标、重点、趋势及保证其实现的措施，引导

行业、企业的经营活动，保证国家宏观发展目标的实现。尽管市场经济发达国家政府制定的行业规划以私有制为基础，但它是运用市场机制并按照市场需求变化趋势制定的，因此仍能对行业、企业的发展起到一定的引导和约束作用。其次，通过制定经济法规，规范经济活动的合法范围，使行业、企业在合法的范围内充分发挥自身的能动性。再次，通过制定和运用产业政策对行业的发展和企业的经营活动进行指导。通过政府的年度经济报告、经济咨文等，明确经济发展的取向，引导行业、企业向符合社会经济要求的方向发展。

2. 政府为行业、企业的发展提供各种服务

主要包括：(1) 经济信息服务。政府经济部门通过经济白皮书等形式，发表对经济趋势的预测，并收集消费者对商品的意见和要求，向行业、企业提出改进生产的建议。(2) 培训服务。政府主要是帮助各行业、企业培养各个层次的技术人才和管理人才。(3) 科研成果服务。政府利用国立和私立大学以及研究机构等方面的科研力量，研究国家急需解决的经济技术问题，并把研究成果提供给行业和企业。(4) 设施服务。政府拨出巨额资金兴办那些投资多、利润少、周期长、风险大的公用基础设施，为行业、企业的发展创造有利条件。(5) 贷款服务。政府帮助一些行业、企业解决急需发展而资金不足的问题。

3. 促进行业企业各项结构合理化

市场经济发达国家的政府都有调控经济发展的职能和手段。它们可以利用这种宏观调控职能和手段，解决行业企业在产业结构、产品结构、技术结构和组织结构等方面存在的问题，特别是中小企业与大企业之间发展不协调的矛盾。它们可以通过制定和实施产业政策、反垄断法以及扶持中小企业的政策，推动行业企业产业结构、产品结构、技术结构和组织结构的合理调整和优化升级，实现各项结构由低层次向高层次转换的目标。为了抑制垄断，促进有效竞争，各国政府都制定了《反垄断法》。政府还利用贷款、税收等经济杠杆的作用，促进产业结构合理调整，实现行业组织管理现代化。如日本非商业性银行都设有特殊贷款，其中包括促进行业现代化贷款和行业转换、结构改善贷款。总之，各国政府都很注意处理好形成规模经济和推动有效竞争的关系，这对促进各种结构调整和行业现代化实现起了重要作用。

4. 政府对行业、企业的监督和控制

市场经济发达的美、英、法等国家，政府对行业、企业的管理是依据行业性质与功能的不同而采取不同方式进行的。对一般性行业、企业多采取行政性指导的方式进行，对某些特殊行业企业，政府就采取行政手段进行严格的监督控制。政府对一般行业、企业需要进行监督控制的，主要是对生产的许可和认可，对产品技术质量和价格的监督控制，对环境保护和劳动条件的监督控制等。

三、市场经济发达国家行业管理的重要经验

依据前面的分析，可以把市场经济发达国家的行业管理经验概括为以下几点：

第一，市场经济发达国家在重视加强对宏观经济管理的同时也注重对行业和行业组织的微观经济管理；第二，当代市场经济发达国家虽然重视对行业和行业组织的管理，但并不是按行业设置专门的部门来管理，而是由综合的经济部门来承担这项职能；第三，当代市场经济发达国家政府对行业组织的管理，一般并不采取直接的行政命令手段，而主要是通过制

定法律、法规和政策对行业组织进行引导、扶持和保护，并规范和监督行业组织的行为；第四，市场经济发达国家的行业组织，除了在特定情况下承担政府授予的某些行政管理职能以外，一般都把自己的工作重点集中在为本行业组织成员企业服务方面，而不是把自己的注意力分散到分享政府的行政管理权力上。这是市场经济发达国家行业组织在组织较为松散的情况下能深得企业成员拥护的根本原因，也是它拥有强大生产力的关键所在。

第三节　我国行业管理的改革与发展

一、我国行业管理的历史沿革

（一）新中国成立之前的行业管理

最早开始于春秋战国时期的中国行会——“肆”，是先秦时候的称呼。汉代到隋唐时期分别被称呼为“行列”、“市列”、“行”。到了宋代，行业协会就已经初步具备了相当的水平，而到了明清时代，行会则得到了更进一步的发展。总的来说，唐宋时期是我国封建行会发展的初期，那时候，由于交换的扩展，商品经济已经得到初级的发展。在那时的市场上，从事商品生产和交易的人员数量不多，很多地方仅仅限于一地一城，行会组织的数量也寥寥可数，而且功能也多局限在帮助政府管理日常事务，同时，这些交易人员本身的维护自我的思想十分淡化。伴随着交换的进一步发展，市场慢慢地在扩展，商品经济也得到进一步发展，导致行会的数量也慢慢增多。到了明代以后，行会组织逐渐开始完备，但是，市场交易的范围毕竟有限，地方狭窄，加上各行业的组织行会都力图对市场进行垄断，这就加剧了市场的竞争程度，它们都使出了层出不穷的手段，借机要维护自己的已形成利益。到了后来，政府对行会的管理开始严厉，实行当行制度，就是每一户都必须登记注册。很显然，政府的这种制度规定，主要是为了方便征收行银。而各行的同行业户组织，不自觉地成为帮助政府从事相关管理事项的机构。整体来看，作为工商业者集合体的同业组织中的封建行会组织，也是为了保护工商业者自己的利益诉求，也是为了维护产品质量的信誉，也是为了应对逐渐激烈的竞争市场，封建行会能够做到保证产品质量、维护商业道德、抵制不法侵害，对工商业的发展做出了突出的贡献，此外，行会组织也为社会的稳定贡献了自己的一份力量。

（二）新中国成立之后的行业管理

新中国成立之后行业协会几乎没有什么发展。从 1956 年社会主义改造完成开始，我国全面形成了高度集中的计划经济体制，政府的职权涵盖了社会生活的各个方面，行业组织的管理自然失去了存在的意义。行业协会名存实亡。缺少了自由的发展空间，真正意义上的交易市场也不复存在，缺少立足之地和前景的行业协会的发展受到了巨大的打击。这种状况一直延续至 1978 年。随着改革开放和社会主义市场经济体制的逐渐确立，国家的管理逐渐由部门层面转为行业层面，市场主体也逐渐多样化。尤其是这几年的政府机构改革，政府的管理从直接层面转为间接层面，这就为行业协会能够进一步发展提供了难得的机遇。这一时期的行业协会的发展有三个阶段的内容：第一，为开创时期。1979 年，国务院明确了“按行业组织、按行业管理、按行业规划”的精神，实行企业扩权、针对条块分割，相继设立了跨地区和跨部门的行业组织。1984 年，十二届三中全会明确提出：“实行政企分开，正确发

挥部门内部机构管理经济的职能”。1988 年,机构改革过程中撤并了一批司局,在地方上,也撤并了一批行政部门,中央及地方行业协会随后组建起来。第二,为壮大时期。1993 年,中央再一次对经济管理体制进行重大改革。不同的是,改革专业经济管理部门有以下三类:一类是改后建为经济实体,不再行使政府行政职能;一类是改后建成行业总会,代行政府行政职能,这就是国务院的行政直属事业单位;还有一类是重新撤并的行政管理机构,它们的任务是协调、规划和监督。本次改革,为经济管理体制的全面改革提供了明确的标的,具有重要的意义。第三,为完善时期。这次改革是迎着政企改革的春风,转变企业与政府之间的隶属关系,改革分别撤掉了一批工商业主管部门,由此又成立一批行业协会。加入 WTO 后,行业协会的作用不断扩大和加强,名类繁多的行业协会快速发展起来。据有关数据,到 2006 年年底,我国的行业协会登记在册的就有三万多家,几乎覆盖了各行各业。很明显,行业协会已经越来越成为协调政府和企业关系的桥梁,并在国际竞争与合作事务中发挥着不可替代的作用。

二、我国行业管理的改革与发展

借鉴市场经济发达国家行业管理的重要经验,结合我国的实际情况,我国行业管理的改革与发展方向、措施如下:

(一) 调整管理机构

行业管理,是顺应社会分工和市场经济发展的一种新型管理方式。我国政府对企业的管理方式,是在长期的计划经济体制条件下形成的。其主要特征,就是政府包揽了企业的主要方面和主要过程的事务。几乎所有企业都“归口”于相应的部门或地方厅局,成为各级政府的附属物。随着科学技术的发展和生产效率的提高,社会分工不断深化,不断有新的行业出现,这些新兴行业与原有行业有着显著不同,不便于把它们归入原有的部门或厅局,于是,只能设立新的部门、厅局,来对新出现的行业进行管理。于是,行业类别越来越多,政府的部门、厅局越来越多,政府机构越来越庞大。这不仅对发展社会主义市场经济无益,其庞大的供养费用也使我国有限的财政收入不堪重负。因此,国家应设立统一行业管理机构,归口口径宜宽。地方,主要是省和地、市应从实际出发,按照大对口、小区别的原则设置,不强调上下一律,但都应在业务上接受国家机构的指导,避免新的条块分割。

在机制组建和运行过程中应做好以下几项工作:一是实行政企分开,把微观管理职能下放给企业、让位给市场,与经济实体脱钩。把资产管理的职能转交相应的专门机构,把由政府承担的具体管理事务通过委托或授权移交给行业自律组织。政府只管行业的“准入”和“逐出”。只管协会,由协会或执业人员实施具体管理。二是要加强对行业协会的业务指导。对现行的行业组织进行检查指导和清理整顿,对不合格的要进一步规范提高,对行业协会机构人员不全的要抓紧调整充实,对尚未建立行业协会的行业,要抓紧做好筹备工作。要健全规章制度,特别是要充实惩戒条例,引导它们向专业化、规范化方向发展,使之与国际惯例接轨。三是完善法制建设。对现有的法律法规进行梳理,对已经不适合形势的内容,属地方职权范围的,要提出修改意见,按规定程序做出相应的修改、补充;属中央职权范围的,要向有关部门汇报,为将来修改做好准备。

(二) 推进行业协会的发展

实践证明,行业协会在行业管理中具有不可替代的积极作用,而要发挥行业协会的作

用，离不开行业组织的建设和发展。总体上说，我国行业协会的组织还不够健全，行业协会的作用还没有有效地发挥出来。总结以往经验，在行业组织的建设中应坚持做到：一是要坚持民主自愿的原则，不搞“拉郎配”。企业可根据自己的需要参加一个协会，也可以同时加入几个协会。二是要防止一哄而起。从实际需要出发，在充分准备的基础上加以组建，保证协会质量。三是要避免大企业对协会的包办代替。大企业实力雄厚，协会要积极争取它们入会，取得它们的支持，但协会必须保持自己的独立性，不能成为大企业的附属物和代言人。四是要严格执行规章制度。如政府公职人员不得担任行业组织的领导成员，行业组织的领导成员必须按章程规定的民主程序产生或罢免，建立严格的民主决策程序等。

（三）行业管理中的政府职能界定

1. 制定政策

这包括公共政策和行业政策。公共政策是指对所有企业都适用的政策，如中长期经济和社会稳定发展的政策，维护市场经济运行的政策，构造市场主体公平竞争、公正交易的政策，保证市场公开、公平和有序的政策等。行业政策则是指对特定行业有导向性作用的政策，如行业技术政策、行业布局政策、行业组织政策、行业结构政策、行业规模政策等。

2. 行业规划

即对行业发展进行总体布置。任何行业都是国家经济和社会发展的有机组成部分，其发展状况对国民经济整体都有重大影响作用。只有政府才有能力从全局的、长远的、战略的高度对行业发展做出规划，否则，就会造成行业发展的混乱局面，造成社会资源的巨大浪费。至于规划的实施，则可以充分利用市场机制的作用，发挥企业的积极性。

3. 协调服务

即利用政府权力，协调企业间的、行业间的关系，为企业提供必要的服务。如协调企业纵向的、横向的经济技术合作，提供政策咨询与技术服务，组织产品质量评定，实施产品与服务质量的优化，推广应用国际、国内先进标准，以及参与发放生产许可证，搞好就业培训和岗位培训等。

4. 监督检查

即对企业活动进行定期或不定期的监察督导。了解和掌握企业生产经营活动是否符合国家政策规定，其产品或服务是否符合国家标准等，通过外部力量对企业形成一定的制约机制，以确保我国市场经济的正常运行。

（四）创造良好的行业发展环境

行业发展条件，主要是指整个行业的发展所需要的环境条件。影响行业发展的环境条件主要有：规模经济问题、行业集中问题、合理分散问题、部门地区的分割垄断问题和不完全竞争问题。

1. 规模经济问题

我国企业的规模不经济主要表现为：一是达到适度生产规模的企业占企业总数的比例较小；二是达到起始规模的产品产量比重不高；三是生产设备的小型化和专业化分工水平低。因此，发展规模经济是我国行业发展首先要解决的一个问题。

2. 行业集中问题

行业集中是指在行业内，大企业积聚和组织的生产要素在行业全部经济资源中所占比

例增大的现象。行业集中程度也可以以产品产量或产品的市场占有情况来衡量。我国的行业集中度与经济发达国家相比是较低的，这与我国企业规模较小有着密切关系。行业集中度低所带来的不良后果，一是不利于国家对宏观经济的有效调控和干预，因为面对众多的中小企业，难以迅速有效地收到调控效果；二是容易造成本行业的过度竞争；三是不利于降低成本，提高产品质量和劳动生产率，从而不利于开展竞争。只有改变这种状况才能使我国行业获得有利的发展条件。一些企业可能由于行业集中度提高而不复存在，但却有利于整个行业的发展。

3. 合理分散问题

合理分散是指在专业化分工与协作基础上的分散，而不是生产规模的分散。它表现为大型企业的生产要扩散到与它协作的小型企业，这是与生产的集中化并存的现代社会工业发展的一个重要趋势。即使在发达国家，小企业的发展与大企业的扩张也是并行不悖的。如500人以下的小企业占全部企业数的比重，美国为98.4%、日本为99.5%、法国为99.7%。小企业的从业人数比重及产值比重一般在这些国家也达到50%左右。可见在发达国家小企业也有相当的地位，并没有被现代化浪潮所吞没。问题的关键在于要做到“小而精”、“小而专”，而不是“小而全”，这就要以专业化分工协作为基础。如日本松下电器公司的零部件外购率达80%，美国通用汽车公司的外协小厂大约有4.5万家。所以，以“专”和“精”为基础的小企业不仅不会与大企业争资源、争市场，反而有利于大企业上规模、上水平，大与小相得益彰，各得其所，进而促进行业发展。

4. 部门、地区的分割垄断问题

行业发展要求有统一的国内市场，不是某个部门内的行业发展，也不是某个地区内某行业的发展。从我国的部门与地区的发展情况看，实际上已形成了严重的分割，各守一方，各占一块，而且这不是通过市场竞争形成的，而是通过政府权力，从“条条”、“块块”利益出发形成的。这种分割，实质上是一种垄断，这种垄断代表了部门和地方的利益，有更大的权威性和强制性，较之市场竞争条件下形成的经济性垄断有更大的危害性。垄断企业不必努力降低成本、提高效率，不必搞市场调研、认识行情，不必提高产品或服务质量等，就可以获得能够预期的利润。部门、地区的相互分割，不仅使市场机制难以建立，也促成了各地区的重复建设，重复引进，造成资金和资源的巨大浪费。总的来看，条块分割，一方面形成行政性垄断，另一方面也引起了行政性竞争，无论从哪个方面看，都不是发展市场经济所需要的，对行业的发展都是一种严重障碍。要使各行各业健康发展，就必须改变这种状况。

5. 不完全竞争问题

各行各业应该在市场竞争的条件下求得发展。而我国目前的市场竞争则属于不完全的竞争。主要表现在：

（1）竞争主体变形。市场竞争的主体应该是企业，但目前我国多数企业仍然不同程度地依附于各级政府部门。如在20世纪90年代左右，当时彩色电视机的生产、VCD影碟机的生产等，大都是由政府行政部门的热情投资而点燃了竞争烽火，最终又都严重过剩，多数厂家只好停产或半停产，这种竞争的特点是谁都不负责任。政府用权力支持企业，企业赔赚都由政府承担，从投资一开始就种下了失败的祸根。

（2）竞争起点不公。首先是有行政依托的企业与纯粹的民营企业之间的不公，其次是

行政部门的权力差别所引起的下属企业之间的不公。行政部门权力的大小、跟企业关系的亲疏等人为因素必然会造成企业生产条件有好有坏，享受政府优惠有多有少，企业得到的好处有大有小，资金使用利息有低有高等，这种种的不公平实质上筑起了市场竞争的壁垒，不利于开展真正的市场竞争，从而不利于行业的发展。

以上五个方面问题的最终解决，需要市场体系的不断健全，需要政府经济管理职能的彻底转变以及行业组织效用的有效发挥。

[复习思考题]

一、名词解释

行业　行业管理　行业协会

二、简答题

1. 国外行业管理的基本特征是什么？
2. 我国行业管理的改革思路是什么？
3. 怎样创造良好的行业发展环境？

三、论述题

1. 试对政府职能转变与行业协会发展之间的关系进行分析。
2. 我国当前行业协会发展中存在的主要问题有哪些？

案例

中国铁路改革难题：铁路何时不做自己的法官

2006 年元旦假期过后的第一天，中国社会科学院法学所助理研究员黄金荣跑了两家法院，在北京市铁路运输中级法院就一审败诉的“火车票强制保险案”提起上诉，然后又到北京市第一中级人民法院起诉中国保监会，但起诉没有被受理。

黄金荣是第一个以火车票价包含强制保险费用侵犯了消费者知情权将铁路部门告上法庭的人。

告铁路的两个人

2005 年 8 月 8 日，黄金荣购买一张从北京至义乌车次为 K101 的火车票，票价为 203 元，此后他偶然间得知票价中包含了金额为基本票价 2% 的意外伤害强制保险费，但车票上没有任何告知信息。这是任何一个乘坐过火车的人都经历过的情况，但是黄金荣没有默认。

9 月 27 日，他向北京市铁路运输法院起诉北京市铁路局，提出三项诉讼请求：依法确认被告在收取意外伤害保险费时未履行告知义务；依法判决被告返还强制收取的意外伤害保险费 3.98 元人民币；依法判决被告承担本案的诉讼费。与此同时，黄金荣还向中国保监会提交了申请书，请求保监会对铁路旅客意外伤害强制保险进行审查并将其撤销。

这两次出击均已受挫告终。2005 年 12 月 12 日，北京铁路运输法院以政务院（国务院的前身）财政经济委员会 1951 年 4 月 24 日颁布的《铁路旅客意外伤害强制保险条例》为依据，驳回了黄金荣的诉讼请求。

中国保监会的回复也已经送到黄金荣的手中，保监会在回复中说，该委员会从未在任何文件中确认铁路客运应进行强制保险，同时询问了中国人保和中国人寿，这两家公司也没有收取强制保险费用。但对于申请书中的请求，保监会没有直接回答，而是建议黄金荣向有关部门反映。黄金荣认为，保监会依法具有审查、审批强制保险的法律职权和职责，就是“有关部门”本身，于是他到北京市一中院起诉保监会行政不作为，但一中院立案庭的法官没有受理他的诉讼。

以法律的手段向铁路垄断发起冲击，黄金荣并非第一人，中国政法大学硕士研究生郝劲松已经连续三次就铁路发票使用不规范状告北京市铁路局，事实分别是：2004 年 9 月，郝在北京开往上海的列车餐车上消费 100 元，索要正式发票时，服务人员只给了一张收据；2004 年 11 月，郝在办理退票过程中，被收取两元退票费却无正式发票；2005 年 2 月，郝乘坐北京西开往太原的 N275 次列车，在列车上先后买了价值 60 多元的物品，在索要发票时，只拿到了列车员手写的“白条”。

“前两场官司均以二审败诉告终，但赢了‘白条’官司，并且是一审就胜诉了。”郝劲松对记者说。对此，他的解释是——铁路运输法院在裁决中明显偏袒被告即北京铁路局，而“白条案”引起了舆论的广泛关注，最高人民法院网站也对庭审进行了网上直播，北京运输铁路法院才在压力下判决他胜诉，由北京铁路局向他出具 60 元正式发票。

几场官司下来，他将矛头指向了法律纠纷的仲裁者本身，即铁路运输法院。2005 年 10 月，郝劲松向全国人大常委会递交了建议书，以《中华人民共和国宪法》第一百二十六条的规定，“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”为依据，要求撤销铁路运输法院。

在中国现行的法院组织体系中，除地方法院外，还存在着若干专门法院系统，铁路运输法院就是其一，另有军事法院、海事法院、森林法院、农垦法院、石油法院等。地方人民法院按行政区划设立，专门法院则按特定的组织或特定范围的案件而设，如铁路系统，按铁路局和铁路分局的建制分别设立铁路运输中级法院和基层铁路运输法院。

在计划经济时代，国家相继批准建立了铁路公安处、铁路检察院、铁路运输法院等执法、司法机构，自成一体。按法律规定，铁路运输法院系统有权审理由铁路公安机关侦破、铁路检察机关起诉的发生在铁路沿线的刑事案件和与铁路有关的经济纠纷案件。各铁路法院在行政、党务、人事关系等重大事项受同级铁路局、铁路分局领导，办公经费、工资、福利待遇受其经济效益的影响，可以说是专为铁路系统服务的机构。

铁路法院的法官虽适用于《法官法》和《人民法院组织法》，但只在司法实践上接受最高人民法院的指导，组织关系在各所属的铁路局或铁路分局，享受铁路职工的待遇，人员的任用也基本在系统内部遴选。

“计划经济时代的资源大都在系统内部统一调拨，铁路系统跟其他部门发生往来的机会不多，所以那时铁路运输法院的主要功能是解决铁路系统的内部纠纷，作用相当于行政复议机构。”中南财经政法大学教授乔新生认为，随着我国向市场经济的转型，铁路已经转向企业化经营，和外部的往来越来越多，当纠纷发生时又只能由铁路运输法院裁决，这就难免出现偏袒一方的问题，影响司法公正。铁路运输法院受案范围小，所以负面影响也没想象中那么大，但它的存在已经不合时宜了。

被建议撤销的法院

撤销铁路运输法院的声音早在2003年就出现了，提出者是天津市红桥区政协委员、民建天津市红桥区区委委员马增悦。身为金蔚律师事务所的律师，他经常在铁路运输法院办案。

他对记者说，他最直观的感受是“跟铁路打官司很少会赢，铁路运输法院的法官住铁路的房开铁路的车拿铁路的钱，怎么可能不按铁路系统的利益来判案呢”？马增悦的基本观点是，企业不能办法院。随着各铁路局逐步从政府管理体系分离出来，步入企业化经营，其管理的学校、医院等附属的社会服务性机构应逐步分离出来，交由地方政府管理，铁路运输法院也在应剥离之列。法院是审判机构，应当体现司法公正，当法官的任免权乃至工资福利都依附于一个企业时，这样的法院很难体现出司法的公正性，即使审判人员做到秉公执法，也很难让人相信其司法程序公正。

2003年，在调研的基础上，马增悦写成了《关于优化法制环境取消铁路运输法院的建议》，通过天津市民建转给全国政协。他提出三种改革办法：第一，撤销铁路运输法院，将其审判业务范围划归各铁路局所在地的地方法院，原有人员按照地方法院的录用标准，充实到地方法院；第二，将铁路运输法院从铁路系统分离出来，利用其长期审理运输案件的专业知识，组建运输民事法院，审理辖区内公路、铁路、航空、内河航运引起的各种民事（经济）纠纷；原来由其管辖的刑事案件，则按发生地原则交地方法院审理；第三，铁路法院将民事经济审判智能剥离出来，只负责审理涉及铁路的刑事案件。建议递交上去以后，“引起了一点小小的轰动”，马增悦分别接到了来自民建中央、全国政协、全国人大法工委等机构的电话，进一步咨询他的意见。

若干学者在马增悦之后发出了类似的声音，他们不约而同地呼吁破除铁路这块计划经济的活化石，取消铁路法院，改变“自己做自己的法官”这种与法理相悖的司法体制。《中国检察日报》主办的《方圆》杂志第133期刊出了一组文章，探讨铁路公检法体系的改革，其中引用一位“在铁路检察系统高层工作多年的专家型业内人士”的话：“不能……把检察院、法院完全交给地方算了。原因是铁路运输是一种跨省的大规模调动，其犯罪的运动速度极快，交给某一个地方来管，特别是公安和检察都会变得难以执行。这就需要国家宏观的整体上的调整。”这位“业内人士”虽未言明是对马增悦等人的回应，但可以视为另一种声音的代表。

对这个观点，乔新生教授不以为然，他说，这个问题早已经解决了，《刑事诉讼法》规定了属地原则，即在哪里犯案在哪里审判，以跨地区作为保留铁路法院的理由是不足的，“中国人还有在美国犯罪的，难道还要在美国设个法院吗？”铁路法院的任务地方法院完全可以承担。

黄金荣目前还没有把精力转移到对铁路运输法院体制的批评上来。郝劲松笑着说，那是因为他跟铁路打的官司还少。黄金荣本人的看法则是“不能树敌太多”，官司还要在现行的法律框架下来打。他曾试图绕开铁路法院告北京铁路局，直接将“火车票强制保险案”起诉到北京市高级人民法院。按法律规定，高级法院可以受理辖区内有重大影响的案件，但是高法的工作人员对起诉书连看都没看就把他打发出来，于是他只好回到北京铁路运输法院。据黄金荣了解，最高人民法院早就开始就专门法院体系进行调研，进行体制改革方面的研究，最终将部分专门法院并入地方法院系统。事实上，铁道部也已经开始了改革的尝试，

2003 年 12 月 18 日，铁道部出台了《关于推进铁路主辅分离辅业改制和再就业工作的指导意见》（第 117 号）文件，指定由济南、兰州、上海三地的铁路局为改革试点，尝试将公检法、医院和学校等社会性、事业性单位剥离出铁路系统，交由地方管理。

可惜的是，两年过去了，人们还没有看到改革的具体进展。不过现有的形势似乎表明，铁路运输法院的撤销只是一个时间问题。

（案例来源：中国经济网。）

[思考题]

1. 试结合该案例，对加强我国铁路运输行业管理的必要性进行分析。
2. 试结合该案例和我国实际情况，谈谈应如何推进我国行业管理改革。

第十二章 合同、广告和商标管理及消费者权益保护

[学习目标]

1. 掌握合同管理、广告管理、商标和消费者权益保护的基本概念
2. 熟悉合同管理、广告管理和商标管理的基本内容
3. 明确实行消费者权益保护的基本策略

[开章引言]

国家工商行政管理总局发布的“十二五”时期消费者权益保护工作规划提出,“十二五”时期消费者权益保护的工作目标为:更新消费维权工作理念,实现消费维权工作“关口”前移;完善流通领域商品质量监管手段和措施,加大商品质量监管工作力度;规范服务行业消费维权工作,促进现代服务业的发展;畅通消费维权渠道,健全消费维权工作网络,12315 行政执法体系基本建立;加快消费维权信息化建设,提升市场监管效能和消费维权工作现代化水平;完善消费维权法律法规和规章制度,扎实推进消费维权长效机制建设。当前,随着社会主义市场经济的发展,经济交往日益频繁,合同、广告和商标的作用越来越大,加强相关管理,有利于促进社会主义市场经济的健康、快速发展。另外,由于市场机制的缺陷及市场范围的不断拓展,消费者权益保护问题已成为政府管理工作中的重要部分。

第一节 合同管理

一、合同的概念和特征

合同又称契约,是指两个或两个以上当事人之间经过协商一致,就设立、变更、终止相互权利义务关系而达成的协议。它是人们相互之间建立财产联系和进行经济交往的工具,合同的主体包括自然人、法人和其他组织,标的主要有物、行为和智力成果。

合同具有以下特征:

1. 合同是一种民事法律行为

民事法律行为是指当事人之间通过一定的意思表示而实施的能够引起一定法律后果的行为。

2. 合同是双方(或多方)当事人意思表示一致的协议

民事法律行为分为单方民事法律行为和多方民事法律行为,单方民事法律行为是指仅有一方当事人意思表示即能成立的民事行为,多方民事法律行为则是指必须有两个或两个以上当事人共同实施的民事行为。

3. 合同以设立、变更、终止民事权利义务关系为目的

二、合同管理

(一) 合同管理的定义和意义

合同管理是指国家各级工商行政管理部门和其他有关主管部门依据法律、行政法规规定的职责,对合同的订立、履行情况进行监督、检查的一种活动。实行合同管理,可以促使合同当事人依法订立和履行合同,保护当事人的合法权益,从而有力地打击违法活动,维护社会主义市场经济秩序。

合同管理具有以下几个特征:

1. 管理的主体具有特定性

根据《合同法》的规定,合同管理的主体仅指县级以上的工商行政管理部门和法律、行政法规授权的其他有关主管部门,并非任何单位或部门都可成为合同管理的主体。

2. 合同管理是一种行政行为

首先,合同管理机关的任务是为了实现国家通过合同管理而反映出来的对经济活动的宏观调控,维护国家利益和社会公共利益,保障社会主义市场经济秩序,维护合同当事人的合法权益。其次,合同管理机关代表国家依法实施行政管理行为,其产生的法律后果,由国家强制力保证实施。

3. 合同管理是一种以事后管理为主,事后管理与事前、事中管理相结合的管理模式

合同管理机关的主要职责是监督合同,对利用合同危害国家利益、社会公共利益的违法行为依法进行查处,这是一种事后管理。但并不是说合同管理机关在合同的订立、变更、履行、解除、终止过程中一点也不介入。事实上,在合同订立之前,工商行政管理部门要拟定示范合同文本;在合同订立、履行中,要实行抵押物的登记,要根据自愿进行合同的鉴证,要调解合同的纠纷等,显然合同管理也要进行事前与事中管理。可见,合同管理是以事后管理为主,事后管理与事前管理、事中管理相结合的管理体制。

4. 合同管理具有系统性特征

合同管理是一个系统工程,它并不能由哪一个部门独立完成。合同管理是由多个部门共同进行管理而形成的一个社会性管理体系,其中以县级以上工商行政管理部门为最主要的管理子系统,它们履行着十分重要的管理职能,所以,我们必须重视工商行政管理机关的合同管理工作,积极履行合同管理职能,维护社会主义市场经济秩序。

(二) 合同管理体制

根据《合同法》和其他法律、行政法规规定,我国现行合同管理体制由行政管理体系、司法管理体系、当事人管理体系三大部分构成。

1. 行政管理体系

行政管理体系主要由县级以上工商行政管理部门和法律、法规授权的其他主管部门等

行政机关组成。工商行政管理机关主要负责合同法制的宣传与指导;做好合同示范文本的制定、印制、发放和运用工作;开展重合同守信用活动;鉴证合同;进行抵押物的登记;调解合同争议;查处利用合同进行的违法行为等。法律、法规授权的其他主管部门如金融监管部门、建设主管部门、外贸主管部门、科学技术主管部门等主要负责对相关合同的监管与指导,利用行业管理的优势,维护合同秩序,促进社会主义市场经济的健康发展。行政管理体系是合同管理中最重要的一种管理形式。

2. 司法管理体系

司法管理体系主要是通过对合同的公证、仲裁以及对合同争议的审理而形成的一系列管理制度。公证具有"准司法"的性质,而仲裁与诉讼都具有裁判作用,因此,我们把对合同的公证与仲裁也列入司法管理体系。

3. 当事人管理体系

主要是指企业的合同管理,即企业对以自身为当事人依法订立、变更、转让、履行、终止的合同进行审查、监督、控制等一系列职能活动的总称,它是合同行政管理、司法管理的内在基础。企业合同管理是发挥市场导向功能的关键一环,是企业生产经营市场化的重要手段,是企业参与市场竞争必不可少的条件。

第二节 广告管理

一、广告的含义和特征

广告有广义和狭义之分。广义的广告,指广告主以付出某种代价的形式,通过一定媒介和形式向大众传播信息,以达到改变或强化人们观念和行为目的的一种活动。狭义的广告,专指商业广告,即指商品经营者或者服务提供者承担费用、通过一定的媒介和形式直接或者间接地介绍自己的商品或者所提供的服务的广告。

广告具有以下特征:(1) 它是一种有偿信息传播活动。广告的信息是广告经营单位提炼或加工后传播的,它需要研究制作的费用。同时,广告经营单位自身也需要营利,所以广告宣传首先必须由广告主来支付费用。(2) 它是广告主的自愿行为。广告主在遵守国家法律、法规的前提下,有权根据自己的实际需要和意愿决定是否参与某项广告活动,或以何种形式参与广告活动。任何单位或个人都不得以任何方式加以强制。(3) 必须通过一定的媒介和形式。媒介是指广告主与广告宣传对象之间起媒介作用的传播载体,包括广播、电视、刊物等。

广告的形式多种多样,内容也很广泛,因此,按照不同的标准,广告有多种分类方法。如按照广告的性质可分为:

(1) 商业广告。宣传商品或服务信息等的广告。

(2) 社会广告。向社会提供福利、服务等方面的广告,如行医、征婚、挂失、招生、人才流动等广告。

(3) 文化广告。传播教育、科学、技术、文学、艺术、新闻出版、卫生、体育、图书馆等各种文化广告。

（4）政治广告。政府以付费的方式对社会公开发布的文告，如法庭判决、交通管理、税务征收、环境保护等各种广告。但不付费的政府公告不属于广告范畴。

（5）企业广告。以树立企业良好形象为目的，介绍企业的生产和技术方面的情况，宣传企业的经营哲学与企业精神等为主要内容而做的广告。

（6）公益广告。以与社会公共利益有关的主题为主要内容，侧重于诱导与说服的一种广告。这种广告不具有营利目的。

广告的活动主体除了广告主，还包括广告经营者和广告发布者。广告经营者是指受委托而进行广告设计、制作、代理等一系列服务的法人、其他经济组织或者个人，主要是指各种类型的广告公司或者其他广告设计、制作单位。广告发布者为广告主或者广告主委托的广告经营者发布广告的法人、其他经济组织。广告主、广告经营者和广告发布者都是广告活动的主体，三者在广告活动中发挥着不同的但都很重要的作用。广告主决定广告的内容和投资规模；广告经营者为广告主提供广告设计、制作代理服务；广告发布者提供广告发布服务，以帮助传递信息。

二、广告管理

（一）广告管理的意义

广告管理是指国家广告监督管理机关依法对广告内容、广告活动主体的资格和市场准入条件、广告活动过程及广告行为等进行的监督管理。按照《中华人民共和国广告法》（以下简称《广告法》）的规定，县级以上人民政府的工商行政管理部门是广告的监督管理机关。

广告管理的依据是《广告法》和其他广告管理的规章以及政策规定。工商行政管理部门对广告的管理必须以法律为依据，依法管理。1994 年 10 月 27 日中华人民共和国第八届全国人民代表大会常委会第十次会议通过《中华人民共和国广告法》，从 1995 年 2 月 1 日起施行。《广告法》是广告管理的主要依据，是我国广告管理的基本法规，是广告活动的基本准则。

广告事业对于促进经济发展、引导消费、活跃市场、交流信息、方便人民生活起着非常重要的作用。但是，在实际当中，在广告的内容、设计、经营等方面，往往出现一些混乱和失实现象。如在广告内容上弄虚作假、欺骗公众；在设计上格调低下、粗俗；在经营上采取不正当手段进行竞争；等等。造成这些现象的一个很重要的原因，就是广告管理缺乏力度。因此，必须加强对广告业的管理，使之健康地发展，对社会经济发展起到应有的促进作用。加强广告管理的重要意义有：

1. 维护消费者利益

广告对消费者的购买心理和购买行为起着诱导、引导作用，而弄虚作假的广告往往令消费者上当受骗，蒙受经济损失。加强广告管理，可以打击虚假广告，避免误导，维护消费者的利益。

2. 维护企业利益

在市场经济中，企业为了生存和发展，必须争夺市场，而争夺市场就离不开广告的竞争。因此，在广告经营和宣传方面往往会出现一些不正当竞争，如互拉广告、任意压价等。加强广告管理，可以维护合法经营，防止不正当竞争，使企业的合法权益不受违法广告的侵犯。

3. 维护社会公德和美德

真实、健康的广告可以起到宣传美好的事物、正确的生活方式和思想行为等作用，引导并强化公众的社会道德观和审美观，而不健康的广告或水平低劣的广告则会造成精神污染或败坏公众的审美观。因此，加强广告管理，就可以及时批评水平低劣的广告，取缔不健康的和有损社会公德的广告，以促进社会主义的精神文明建设。

4. 促进市场经济发展

广告市场是社会主义市场体系的一部分，加强广告管理，建立完善的广告市场，可以有力地促进大市场的发展，使社会主义市场经济的发展更加完善和富有活力。

（二）广告管理的内容

广告管理包括四个方面内容，即广告准则、广告活动规范、广告审查以及对广告违法行为的查处。

1. 制定并监督实施广告准则

广告的基本准则是真实、合法、符合社会主义精神文明建设的要求。广告的一般准则是指对广告的内容和形式提出的要求。

关于广告内容的准则，主要有两个方面：

（1）法律、法规要求广告中必须表达清楚的内容。包括：广告中对商品的性能、产地、用途、质量、价格、生产者、有效期限、允诺或者对服务的内容、形式、质量、价格、允诺有表示的，应当清楚、明白；广告中表明推销商品、提供服务附带赠送礼品的，应当表明赠送的品种和数量；广告中使用有关数据、统计资料、引用语等，应真实、准确，并标明出处；广告中涉及专利内容的，应当标明专利号和专利种类；广告内容应当有利于人民的身心健康，应当遵守社会公德和职业道德，维护国家的尊严和利益。

（2）法律、法规禁止出现的内容。按照《广告法》，广告不得有的情形包括：使用中华人民共和国国旗、国徽、国歌；使用国家机关和国家机关工作人员的名义；使用“国家级”、“最高级”、“最佳”等用语；妨碍社会安定和危及人身、财产安全，损害社会公共利益；妨碍社会公共秩序和违背社会良好风尚；含有淫秽、迷信、恐怖、暴力、丑恶的内容；含有民族、种族、宗教、性别歧视的内容；妨碍环境和自然保护；法律、行政法规规定的其他情况。《广告法》还规定，广告不得损害未成年人和残疾人的身心健康，不得贬低其他生产经营者的商品或者服务等。

关于广告形式的准则，主要是要使广告在形式上与新闻报道和其他宣传区别开来。要求广告除了应当具有科学性、艺术性，还必须具有可识别性，能够使消费者辨明其为广告。

2. 制定各种行政措施，规范广告活动主体的行为

包括对广告主的广告活动的规范，对广告经营者的广告活动的规范和对广告发布者的广告活动的规范。

3. 开展广告审查工作

所谓广告审查，就是在广告发布前对广告内容的审查。依照《广告法》的规定，利用广播、电视、电影、报纸、期刊以及其他媒介发布药品、医疗器械、农药、兽药等商品的广告和法律、行政法规规定应当进行审查的其他广告，必须在发布前依照有关法律、行政法规由有关行政主管部门即广告审查机关对广告内容进行审查，未经审查，不得发布。广告主申请广告

审查，应当依照法律、行政法规向广告审查机关提交有关证明文件。广告审查机关应当依照法律、行政法规做出审查决定。

4. 查处广告违法行为

查处广告违法行为，是工商行政管理机关的重要职责。对违反法律和行政法规有关规定的广告所进行的处罚方式有：停止发布广告，责令公开更正消除影响；没收非法所得并处以罚款；情节严重的，依法停止其广告业务；有侵权行为的，依法追究民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

三、日本的广告管理

日本广告审查机构的英文名简称 JARO，是 1974 年 10 月由日本的广告主、报社、出版社、广播公司、广告公司、广告制作公司以及与广告相关的企业自发组织成立的一个民间组织，属社团法人。

建立 JARO 的目标是：通过公正的广告活动，培育正确优良的广告，消除不好的广告，保护消费者利益，促进社会经济健康发展，提高国民生活水平。

JARO 的主要职责：(1) 受理有关广告的咨询、申诉及有关广告的审查和指导；(2) 利用对广告审查的经验，制定广告的有关标准；(3) 和广告主、广告媒体及广告行业自主约束团体保持经常地联系和合作；(4) 将消费者对广告的想法和希望传达给企业；(5) 和与消费者有关的行政机关、消费生活中心交换意见和信息；(6) 和消费者团体保持协商，加强联系；(7) 对企业和消费者进行宣传教育，努力加深对广告的理解；(8) 收集信息，供有关部门使用。

JARO 对广告表示的审查原则：(1) 必须公正、真实；(2) 不得给受方带来利益损害；(3) 必须考虑对儿童青少年的影响；(4) 必须保持较高的品位，尊重健康的风俗习惯；(5) 必须遵守有关的法规和社会公德。

JARO 将不正当广告共分为 11 类，主要有：虚假、夸大、夸张、希望被误认、可能被误认、说明不充分、违反相关法律、中伤其他商品、对青少年有不利影响、违背社会道德、违反公共秩序和风俗习惯的广告等。其审查处理有四种方式：(1) 警告。对虚假、违反法律的广告一经发现，要求立即废除，如不按警告行事，广告审查委员会采取公布或告发措施。(2) 劝告。对夸大、夸张或希望被误认的广告等，要求其撤回该广告。(3) 希望。对可能造成不良影响的广告要求其进行修正。(4) 提醒。对可能造成误认的广告，要求其加以检讨。

第三节 商标管理

一、商标及其特征

(一) 商标

商标是指由文字、图形或者其组合等构成，使用于商品或服务项目上，用以区别企业、事业单位和个体工商业者对其生产、制造、加工、拣选或经销的不同商品以及提供的不同服务项目的显著标记。简言之，商标是区别不同商品或服务的标记。

“商标”,俗称“牌子”,历史上曾先后出现过“牌”、“贸易牌号”、“商牌”、“货牌”、“品牌”等提法,鸦片战争后,我国法律才开始使用“商标”一词。商标以简洁、明快、独特的文字和图形注明在商品及其包装上,与商品物质实体一起参与市场商品流通。

(二) 商标的主要特征

商标是一种标志或标记,它独特醒目,背后凝结着商品的信誉等内涵。在法律制度上,商标是一种专有标志,受法律的保护。因此商标与其他标志相比,具有鲜明的特征。

1. 商标是商品或服务的标记,它与商品和有偿服务密不可分

商标是商品经济发展的产物,商标依附于商品物质实体参与商品流通。商标不同于政治领域中的国旗、国徽等权威标志,也不同于其他文化体育事业的标志。商标具有浓厚的经济属性,它与商品和有偿服务紧密相联。

2. 商标一经注册,即具有排他性,是商标所有者专用的标志

商标是独占专用的标志,商标法所保护的不仅是商标的文字、图形,更重要的是保护凝结在商标背后的商标信誉。商标权只有在注册后才有效,才受法律保护,商标权与专利权一样是一种排他性的独占权,只有商标权所有人才有权合法使用。受法律保护的商标,别人不得仿冒。

3. 商标权是一种产权和无形资产

商标权本质上是一种产权,具有专有性、时间性、地域性等特征。商标权的专有性是指商标权的内容为商标所有人独占;商标权的时间性是指商标权是一种有期限的权利,在有效期内受法律保护,但由于有效期届满前可以续展,并且次数不限,因此商标权可以成为一种永久产权;商标权的地域性是指商标只在注册国范围内受法律保护,要取得哪一国家的法律保护,就要在哪一国家申请注册,符合国际注册条件的,可以一次性在多个国家同时申请注册,扩大商标权保护的地域范围。商标代表着商品、服务形象和企业形象,取得了商标权,商标就成为企业的一种无形资产,一种财富,可以进行交易和有偿转让。

二、商标的种类和作用

(一) 商标的种类

随着商品经济的发展,商标的使用范围日趋扩大,商标的种类也越来越多,商标的种类可以根据需要,按不同的标志划分。主要有以下分类:

1. 商标的类型

根据商标结构,可以划分为文字商标、图形商标、字母商标、数字商标以及上述要素的组合等。

(1) 文字商标。文字商标是以文字组成的商标。这里的文字既包括汉字、少数民族文字,也包括外国文字。文字不分字体,外国文字不分横书、直书,如“红梅”、“COCACOLA”、“SONY”、“三洋”。在使用文字组成商标时要注意不得使用本商品的通用名称和法律禁止使用的词语,如不能在肥皂上使用“肥皂”商标,因为使用本商品的通用名称就没有显著性。

(2) 图形商标。图形商标是指用图形构成的商标,如飞禽走兽、花鸟鱼虫、天象地理、山川河流、仙境名胜、塔台楼阁。图形商标不受语言文字的限制,不论在使用什么语言的国家或地区,图形商标易于识别,但表意一般不如文字商标准确。

（3）字母商标。字母商标是指拼音文字或注音符号的最小书写单位，包括拼音文字、外文字母等构成的商标。

（4）数字商标。数字商标是指由阿拉伯数字或中文大写数字构成的商标。

（5）组合商标。组合商标是由文字、图形、字母、数字等要素中的两个或两个以上要素构成的相同或不相同的任意组合。

2. 商标的用途

根据商标用途，可以划分为商品商标和服务商标。商品商标是我们通常所指的使用在商品上的商标，这点已很明确。服务商标是指提供服务的经营者，为将自己提供的服务与他人提供的服务相区别而使用的标志，亦称服务标记。服务商标同样由文字、图形、字母、数字以及上述要素的组合来表示。

3. 对商标管理的分类

根据对商标的管理，可分为注册商标与未注册商标。其中注册商标是依法定程序，由国家商标主管机关核准注册的商标。在注册商标有效期内，注册人享有该商标的专用权，受国家法律保护。而未注册商标是未经核准注册而在市场上使用的商标，这种商标没有专用权。注册商标包括商品商标、服务商标、集体商标、证明商标：（1）集体商标是指以团体、协会或者其他组织名义注册，供组织成员在商事活动中使用，以表明使用者在该组织中的成员资格的标志。（2）证明商标是指由对某种商品或者服务具有监督能力的组织所控制，而由该组织以外的单位或者个人使用于其商品或者服务，用以证明该商品或者服务的原产地、原料、制造方法、质量或者其他特定品质的标志。

4. 根据使用人的动机的商标分类

根据使用人的动机划分，可分为联合商标、防御商标：

（1）联合商标。联合商标是指同一个商标所有人，在相同商品上注册的几个近似的商标或在同类的不同商品上注册的几个相同或近似的商标，这些相互近似的商标称为联合商标。联合商标中以一个商标为主，称为主商标（也称正商标）。注册联合商标的目的是为了保护其他商标，不是为了使用，因此，即使联合商标中的某个商标未被使用也不会被撤销。联合商标是个整体，相互近似，不能分割转让。

（2）防御商标。防御商标是指商标所有人在非类似商品上将其商标分别注册。这种商标一般是驰名商标。这是为了防御他人在不同类别的商品上使用商标，影响其信誉而采取的措施。这种商标一般不易注册，一旦作为防御商标的注册，则不会导致因不使用而被撤销。目前有一些外国企业在自己并未生产、经营的商品上注册同一个商标，有的企业甚至注册上百个防御商标。

（二）商标的作用

1. 区别不同商品和服务

商标是商品上的一种标志，用以区别不同企业生产或经营的同一种或同类的商品。商标的区别功能并不意味着商标直接指明了商品的生产者或经营者，而是指使用同一商标的商品必定出自同一家企业，商标将某种商品与生产者或经营者联系在一起，商标将众多相同商品或类似商品区别开来，商标使商品个性化。商标标志较之企业名称更加简洁、生动、传神，它的标记功能是企业名称无法替代的。

2. 促进生产者或经营者努力提高商品或服务的质量

商品或服务的质量是商标信誉的基础。有信誉的商标可以为商品质量提供一定的保证。商标不是商品质量的标志,但它能在一定程度上对消费者起到保证质量的作用,同时也促使企业为创名牌产品、建立商标信誉而不断加强生产管理、改进技术条件、努力提高产品质量。

3. 便于广告宣传,鼓励正当竞争

商标信誉一定程度地代表企业的声誉和形象。消费者习惯于根据商标选购商品,而生产者利用商标进行广告宣传,易认、易记、易于被消费者接受,因此往往能收到良好的市场效果。通过商标广告宣传,使消费者产生好感,激发其购买欲望,从而促进商品的生产和流通。商标信誉直接关系到商品市场竞争能力的强弱,一个信誉较高的商标,对于提高产品的竞争能力,打开市场起着重要的作用。

三、商标管理

(一) 商标管理的含义

商标管理是指商标管理机关依法确立、保护商标专用权,指导、监督商标使用的过程。《商标法》及其相关法律、法规是商标管理的主要依据。

(二) 商标管理的机构

根据《商标法》的规定,商标管理的机构是各级政府的工商行政管理部门。具体来说,是国家工商行政管理总局下属的商标局和商标评审委员会,以及地方各级工商行政管理局。实行集中注册、分级管理、审查与评审相结合的制度。

集中注册,是指全国商标注册工作由国家工商行政管理总局商标局办理;分级管理是指各级工商行政管理机关依照法律,在本地区开展商标使用管理工作和注册商标专用权的保护工作。

商标注册和商标管理工作由国家工商行政管理总局商标局负责,商标的复审、商标争议的裁定工作由国家工商行政管理总局商标评审委员会负责。商标具有表示并担保商品质量的功能。

(三) 商标管理的内容

商标管理的主要内容有:保护注册商标专用权;对注册商标使用情况的管理;对未注册商标使用的管理;对商标使用许可的管理;对商标标识印制的管理。

1. 注册商标的使用管理

对注册商标的管理是围绕保护注册商标专用权的有效性和维护公共利益的目的来进行的,我国《商标法》对使用注册商标作了如下规定:

(1) 依法使用注册商标。《商标法》规定以下行为违反商标法:① 自行改变注册商标的文字、图形或者其组合;② 自行改变注册商标的注册人名称和地址或者其他注册事项;③ 自行转让注册商标;④ 连续3年停止使用。根据商标法实施细则规定,对有上述①、②、③项行为之一的,地方工商行政管理机关应责令商标注册人限期改正,拒不改正的,由商标注册人所在地工商行政管理机关报请商标局撤销其注册商标。

(2) 对使用注册商标,不标明注册标记的管理

《商标法》第三十七条　使用注册商标,可以在商品、商品包装、说明书或者其他附着物

上标明“注册商标”或者注册标记。注册标记包括 ㊟ 和Ⓡ。使用注册标记，应当标注在商标的右上角或者右下角。

2. 对未注册商标的使用管理

我国《商标法》采用自愿注册原则。企业的商标是否申请注册，完全由企业根据需要自主决定。对未注册商标进行管理，其目的不是对其进行法律保护，而是为了保护注册商标专用权，维护消费者利益。

管理未注册商标是商标管理的重要方面，包括如下内容：(1) 违反禁用条款的；(2) 冒充注册商标的。所谓冒充注册商标是指在使用的未注册商标上标“注册商标”字样或 ㊟、Ⓡ 字样。另一种情况是注册商标所有人超出了指定商品范围使用注册商标。

3. 保护注册商标专用权

保护商标专用权，是我国《商标法》的核心。为了对注册商标专用权进行法律保护，国家运用立法手段，制定了一整套包括行政与司法程序在内的保护措施，以防范来自各方面的商标侵权行为。我国《商标法》对商标侵权行为、商标假冒行为以及对这些违法行为的处理都作了明确的规定。

(1) 侵犯商标专用权行为的形式。根据《商标法》第五十二条的规定，商标侵权行为有以下几种：① 未经商标注册人的许可，在同一种商品或者类似商品上使用与其注册商标相同或者近似的商标的；② 销售侵犯注册商标专用权的商品的；③ 伪造、擅自制造他人注册商标标识或者销售伪造、擅自制造的注册商标标识的；④ 未经商标注册人同意，更换其注册商标并将该更换商标的商品又投入市场的；⑤ 给他人的注册商标专用权造成其他损害的。

(2) 商标侵权行为的处理。查处商标侵权行为，必须严格依照商标法及其实施细则的规定，任何其他的处理规定凡与商标法及其实施细则有冲突的，一律依《商标法实施细则》的规定处理。工商行政管理机关一旦认定侵权性质，可以采取责令立即停止销售、收缴并销毁侵权商标标识等措施。

4. 商标印制管理

商标的使用是从商标制作开始的，把好商标印制关，对指导企业正确地使用商标，防止商标侵权、假冒具有重要意义。2004 年国家工商行政管理局修订了《商标印制管理办法》，实行新的企业印制商标单位证书制度和商标印制业务人员资格证书制度。

四、加拿大的商标管理

在加拿大，商标作为知识产权的一部分，其注册和管理工作由商标管理办公室负责，它隶属于联邦政府工业部的知识产权办公室。公司、个人、合作伙伴、贸易团体以及合法社团只要符合商标法的规定，均可以为其商品和服务项目申请注册商标。注册商标的有效期为 15 年，自核准之日起计算。注册商标有效期满，需要继续使用的，必须申请续延注册。

在加拿大，申请商标注册，一般是由委托商标代理人办理。这种商标代理人有很严的资格限制，一种是律师或公证人，一种是在已被核准的商标代理人手下工作 2 年以上并通过商标代理资格考试的人。商标办公室备有商标代理人名单，申请商标注册人需要委托代理人时可以通过这个名单查寻确定，但商标办公室不得为其推荐代理人。

在加拿大，商标禁止使用下列文字图形：

（1）类似官方象征的国旗、皇室的服饰外衣、武装部队和 R、C、M、P 的标章；质徽、旗帜及其他国家的象征；省、市名称及公共团体的象征。

（2）不得有淫秽不道德的内容，包括污秽言词、淫秽景观、种族歧视言语等。

（3）活人及逝世不到 30 年的人的签名及肖像，一般不得作为商标，除非经过当事人或其继承人的正式允诺并报经商标办公室批准。

为了保证公正，商标办公室的官员在受理申请前不能对申请人的商标能否注册提出意见，只有在受理商标申请以后的审查核准阶段，商标官员才有权评判。

在加拿大，著名公司的名称也常被作为商标的一种象征，或被直接当做是一种商标。当你申请的注册商标无意中与其相类同，就会遇到麻烦。

商标办公室对受理的申请，依照有关法律按如下程序进行审查：

（1）检查资料库中的已往商标记录，看该申请书所提交的商标是否与其他商标存在冲突，如果发现这种情况便及时通知当事人；

（2）检查申请书内容是否符合商标法的要求，如有不符要通知当事人；

（3）通过以上检查后，在每周发行的（商标杂志）上刊出该申请书；

（4）对该申请提出异议的应向商标办公室提交一份异议声明书；

（5）对申请人没有提出异议的，商标注册即被允许。申请人在提交一份商标使用声明书及注册费后，该商标注册即生效。

加拿大的《商标法》要求，申请人在取得商标注册权时，还要发表一个弃权声明，表明你可以使用某一通用字或图案作为你的注册商标内容的一部分，但你对它并不存在独占权，这部分通用内容不受法律保护。

加拿大商标办公室的职能之一就是拒绝对与已注册商标相同或易混淆的商标进行注册，但它不负责处理侵犯商标专用权行为。他们认为，保护注册商标专用权是其持有人自己的责任，当发现有商标侵权行为时，被侵权人可以向法院起诉，要求侵权人停止侵权行为和赔偿因侵权所造成的损失。

第四节　消费者权益保护

在商品市场上，由于生产经营者与消费者之间存在明显的信息不对称，生产经营者就会利用信息优势侵犯消费者权益，采用欺诈、降低产品质量、涨价等手段使消费者蒙受损失。市场无法制止和杜绝这些有损公平交易的行为，政府必须进行干预，通过立法、提供商品信息、鼓励和支持成立消费者权益保护组织等方式来维护消费者权益。

一、信息不对称与消费者权益侵犯

信息不对称是导致市场失灵的一个重要因素，在商品交易过程中表现得更为明显。商品的生产者和经营者一般都是该商品成本、性能等各方面的专家，获取有关商品信息具有得天独厚的优势和条件。相对而言，消费者对商品专业知识了解较少，而且缺乏获取相关商品信息的便利条件。因此，商品供给的一方就比消费者拥有更多的商品信息。生产经营者在利润最大化动机的驱使下，会利用信息优势做出种种有损消费者权益的行为，具体表现为：

1. 提供假冒伪劣商品

消费者对商品的质量及性能了解不充分，这为生产者的这种违法行为提供了条件。在市场需求量很大的情况下，厂商为了获得更多利润而降低成本、增加产量，有意忽视产品质量管理，从而导致劣质产品充斥市场。同时，为了获得暴利，一些逐利者会仿制商品，以假乱真，导致产品质量越来越低。消费者在使用过程中将受到低劣商品的困扰，甚至会危及人身安全。

2. 抬高售价

由于消费者对商品成本了解甚少，不清楚商品价格的实际水平。生产者和中间商获利的最简单和直接的办法就是提高售价，甚至严重脱离商品价值。提价违背了平等交易原则，侵害了消费者主权。

3. 信息欺诈

生产者或销售商为了扩大销售量，不仅不提供真实信息，而且传播虚假信息，夸大商品功能，隐瞒商品缺陷，使消费者不明真假，达到引诱消费者购买的目的。

4. 配套服务低劣

与销售的物质商品相对应，生产者必须提供相应的售后服务，如举办咨询活动、保修等。但生产者故意不注明生产日期和厂地，企图逃脱维修责任。

二、我国消费者权益保护的主要行政部门及其职责

消费者问题已不仅仅是涉及具体消费者与经营者的利益平衡问题，而是一个重要的社会问题，保护消费者利益已被视为国家和有关社会组织的基本职责。我国《消费者权益保护法》第二十八规定："各级人民政府工商行政管理部门和其他有关行政部门应当依照法律、法规的规定，在各自的职责范围内，采取措施，保护消费者的合法权益。"

（一）工商行政管理部门

工商行政管理部门是我国《消费者权益保护法》确定的保护消费者权益的主要部门，其主要任务之一是依据《消费者权益保护法》履行保护消费者权益的职责，制止和查处侵犯消费者合法权益行为，具体包括：

（1）通过对市场经营主体的监督管理，制止违法经营，防止损害消费者权益行为的发生。

（2）通过对各类市场的监督管理，保护合法经营，查处各种市场违法行为，维护市场交易秩序，为消费者提供公平、安全的消费环境。

（3）通过保护名牌商品，打击商标侵权行为，维护商标信誉，为消费者购买优质商品创造条件。

（4）通过对广告的监督管理，查处虚假广告和引人误解的宣传行为，维护消费者权益。

（5）通过制止各种不正当竞争行为，打击和查处侵害消费者权益的各种违法违章行为，保障消费者权益。

（二）技术监督部门

技术监督部门是统一管理标准化、计量和产品质量监督工作的政府职能部门。其职能直接关系到消费者的人身和财产安全，主要包括：

（1）实行标准化管理。通过制定保障消费者人身、财产安全的一系列产品质量标准，并监督质量标准的实施，保护消费者的权益。

（2）实施计量监督。通过建立计量基准器具、计量标准器具并实行计量强制检定，以及对计量器具的制造、修理、销售、使用进行监督管理和对违反计量法规的行为进行查处，保护消费者权益。

（3）推行企业质量体系认证制度和产品质量认证制度。通过促使企业维护自己的信誉和产品质量信誉，提高产品质量的活动，间接维护消费者的权益。

（4）对产品质量进行监督。通过产品质量监督活动以及对违反产品质量法行为的处罚，保护消费者的合法权益。

（三）卫生监督管理部门

卫生监督管理部门保护消费者权益的职责主要包括：

1. 对食品卫生进行监督

（1）进行食品卫生监测、检验和技术指导；（2）协助培训食品生产经营人员，监督食品生产经营人员的健康检查；（3）进行食品卫生评价，公布食品卫生情况；（4）对食品生产经营企业的新建、改建、扩建工程的选址和设计进行卫生检查并参加验收；（5）对食物中毒和食品污染事件进行调查，并采取控制措施；（6）进行现场检查，对违反食品卫生法的行为予以行政处罚。

2. 对药品的生产经营进行监督管理

（1）对药品的生产、经营和医疗单位的药剂进行监督管理；（2）审批药品、颁发药品标准；（3）负责药品的认证工作，提出淘汰药品品种；（4）管理麻醉药品、精神药品、毒性药品和放射性药品；（5）取缔假药、劣药；（6）监督进出口药品的质量；（7）查处违反药品管理法的行为。

（四）进出口商品检验部门

我国设立了国家商检局，各省、自治区、直辖市都设有商检局及其分支机构。它们的基本职责是依法对进出口商品实施检验，保证进出口商品质量。某些进出口商品品种，必须经过商检机构或其指定的检验机构检验，否则不准出售、使用或出口。实施检验的内容包括：商品的质量规格、数量、重量、包装以及其是否符合安全、卫生的要求。对于违反有关规定的要予以处罚。

（五）价格监督部门

我国县级以上各级人民政府价格主管部门的主要职责是依法对价格活动进行监督检查，并依照《价格法》的规定对价格违法行为实施行政处罚；建立价格违法行为的举报制度，并对举报人的投诉、举报进行分析、调查和处理。价格监督工作的重点是规范经营者的价格行为，制止价格垄断、价格欺诈、价格歧视、价格倾销和牟取暴利等违法行为，以维护正常的竞争秩序和消费者的合法权益，制定保护消费者权益的政策。

三、消费者权益保护的基本策略

1. 立法保护

在市场经济条件下，实行政府规制和防范市场失灵的根本就是立法，以法律的权威来约

束和规范各种行为。在国际上,各国都通过颁布有关保护消费者权益的法律来保障消费者主权。如美国先后颁布实施的《谢尔曼法》、《克莱顿法》、《联邦贸易委员会法》等,我国在1993年也颁布了《中华人民共和国消费者权益保护法》。在跨国界的立法联合保护方面,欧盟也开了先例,规定成员国居民在欧盟15国中任一国购买商品都受相关消费者权益保护法保护。保护消费者权益方面的法律主要包括以下内容:(1)明确消费者在商品交易过程中享有的权利。例如安全权、自主选择权、知情权、损害赔偿权、公平交易权、监督权、依法结社权等。(2)侵权赔偿。当生产者或中间商侵犯了消费者权益时,应依法向受害者承担赔偿责任,赔偿的形式有物质赔偿、精神损失和惩罚性加倍赔偿。消费者索赔的途径包括:与经营者协商和解;向有关行政部门申诉;请求消费者协会调解;根据与经营者达成的仲裁协议请仲裁机构仲裁;向人民法院提起诉讼。单独的消费者权益保护法并不能全面、合理地保护消费者,一般都配合其他的法律,如产品质量法、价格法等来共同维护消费者权益。

2. 提高商品信息的知情度

消费者权益受侵犯的根源在于交易双方的信息不对称。要使交易行为公平和规范,必须要缩小信息差距,具备发达的信息市场。但是商品信息具有非排他性和非竞争性,是典型的公共物品,私人部门无法提供,只能由政府投资。近一二十年来,西方发达国家竞相开发信息高速公路,有效地促进了经济的发展,同时也极大促进了消费者对商品信息获取的速度,对保护消费者权益发挥了重要作用。所以,政府应加强在商品信息的收集、发布和传播方面的投资,从根本上消除侵犯消费者权益的障碍。

3. 支持消费者组织的建立

消费者组织,即消费者保护团体,是指依法成立的对商品和服务进行社会监督从而保护消费者合法权益的社会团体的总称。消费者组织是消费者运动发展的产物,是消费者行使结社权的结果。消费者组织最初在美国出现后,迅速在世界各地蓬勃发展起来。各国政府都在法律和行政方面鼓励和支持建立消费者组织。这种组织是非官方性质的,但与政府的有关职能部门有较强的联系。我国的消费者组织是随着商品经济的发展和经济体制改革而建立和发展起来的,我国的消费者组织有两种:一种是消费者协会,这是目前我国最主要的消费者组织;另一种是依法成立的其他社会团体。消费者组织可以对消费者进行消费教育,增强对商品的了解;定期或不定期出版宣传资料,记载有关商品的性能、质量及价目表;接受消费者投诉。消费者组织将单个分散的消费者集中起来,成为了维护消费者权益的一支重要力量。

四、加拿大的消费者权益保护

加拿大消费者权益的保护工作体现在国家立法之中,有多个法律的内容都包含有保护消费者权益的条款,同时,联邦政府部门各负其责,依法维护消费者权益。加拿大十分重视行业自律与社会的监督,商家、经营者十分重视树立企业形象,“形象就是效益”。为此,千方百计满足消费者的需要,从而使市场秩序处于稳定、公平、诚实的良性循环之中。

1. 保护消费者合法权益是政府部门的重要职责

在加拿大,联邦政府把保护消费者合法权益纳入各项职能之中,各部门都执行相应的专门法案,如卫生部负责药品检验,制定了医药卫生经营的行为规范,即《食物与药物法》;工业

部负责商业行为，制定并执行《商业竞争法》，宣传市场竞争的好处，维护和鼓励正当的经济竞争，统一规范上市商品的重量、度量标准等。

联邦政府负责协调省际消费者权益保护的关系，并监督各省之间发生的消费者投诉的调解情况，同时指导处理消费者投诉。保护消费者利益的商品与服务之数据是由政府提出的，经营者与消费者交易的合同样本也由政府制定，目的是使商家依法履行合同、协议，并依照国家法律来监督商业道德和商业行为。

2. 保护消费者权益正在成为企业的自觉行为

20 世纪初，加拿大联邦政府的管理涉足于商业企业，人们很难发现在商品生产和经营中存在的问题。随着市场经济的发展，一些大的公司、企业集团等，为证明自己的诚实度，扩大知名度，自发地组织起来，形成一个整体，向社会宣传自己的诚实，自觉维护消费者权益。渥太华地区商业服务质量促进局就是这样一种组织（简称是 BBB）。该组织成立于 1937 年，是由经营者主动申请，按照条件接纳会员。凡参加的企业每年交会费，标准根据会员的数量而定（260—295 元加币），其主要职能是督促商家解决好消费者的投诉。如果消费者的投诉未得到商家的答复，该组织帮助协调，若协调后仍未解决，该组织便有权通过媒介将情况向社会公布。同时，它还指导消费者知道自己的权利，并正确地投诉。该组织经常印刷一些小册子，进行法规和商品知识的宣传及消费信息的传播，成为沟通商家与消费者之间的渠道。该组织对入会的企业颁发 BBB 证书和标记，企业将 BBB 标记贴在门前，一方面增强商业企业荣誉感，严于律己；另一方面，帮助消费者选择诚实信用的经营者。该组织对会员单位的管理颇为严格，如果会员单位未及时答复消费者投诉，就会被取消会员资格，这样也会失去消费者。该组织经常利用电台、电视台公布一些商业中的不诚实、收了钱未付货或服务不到位的经营者的行为，如粉刷房子拿了定金就不见了，这样的行为是受到公众指责的。加入 BBB 组织是有一定条件的，要求企业必须开业不少于 6 个月，并且为消费者服务必须有良好的声誉，BBB 组织可以通过国家信贷局（该组织会员）考察任何一个公司的信誉度。

3. 发挥社团组织的监督作用，保护消费者合法权益

加拿大消费者协会成立于 1947 年，开始是由 40 个关心消费者保护事业的妇女（大多是农村妇女）组成，是二战后为保证食物供应和质量而自发成立的一种志愿者组织。1962 年组成全联邦性社会团体，是经登记注册的非营利组织，目前会员已达一万人。经费来源除会员自己交纳外，有些热衷于消费者权益事业的人也自愿交费。政府对于这种群众组织非常支持，像对待医院、福利院等其他公益事业一样，每年从政府税收以外的其他收入（预算外收入）中支出一部分钱支持消费者协会。协会的主要职责是协助政府制定法律，教育消费者正确消费，他们通过印刷一些小册子来宣传消费者的权利、义务，倡导做聪明的消费者。协会还经常开展社会调查，了解会员及消费者对其的希望和要求，以及工作的注意力应集中于哪些方面，并以此为依据决定第二年工作的重点和主题。另外还沟通政府、企业同消费者的关系，向消费者宣传政府企业的方针政策、服务宗旨，同时经常邀请政府和企业座谈，反映消费者的要求愿望，以便做出符合消费者利益的经济决策、经营战略，加强协作，密切配合，共同保护消费者利益。加拿大消费者协会不直接受理和调解消费者投诉，而是告诉消费者到哪里去投诉，如何投诉。

[复习思考题]

一、名词解释

合同管理　广告管理　商标　消费者权益保护

二、简答题

1. 简述商标管理的基本内容。

2. 简述合同管理的基本内容。

3. 怎样进行广告管理?

三、论述题

1. 联系实际,谈谈实行消费者权益保护的现实意义。

2. 试述搞好广告管理的社会必要性。

案例

破解"达芬奇密码"　维护消费者权益
工商机关调查达芬奇家具事件

央视2011年7月10日曝光达芬奇价格动辄几万元甚至几十万元,号称"意大利原产、实木制作"的"进口"家具,实则是在东莞生产,使用的是密度板等材料,家具奢侈品牌达芬奇"伪洋事件"一时引发轩然大波,社会各界广泛关注,全国部分地区工商机关介入调查,及时破解"达芬奇密码",规范市场秩序,维护消费者合法权益。

7月11日,重庆市工商局组织观音桥工商所执法人员对全市唯一一家达芬奇家居店突击检查。检查发现,该店销售的家具主要有卡布丽缇、好莱坞、瑞瓦等国际品牌,现场标称所有家具均为实木,卡布丽缇、瑞瓦是100%意大利进口产品,好莱坞则是全球采购的美国品牌。然而,该店工作人员无法向执法人员提供相关产品的进关手续、品牌代理合同及授权书、产品质检报告等材料。执法人员依法对该店销售的卡布丽缇、瑞瓦、好莱坞3个品牌共计12件家具就地登记封存,货值逾500万元。重庆工商机关表示将对达芬奇家具的销售情况和产品来源及产地进行调查,并将部分产品送检。

7月11日,上海市工商部门对达芬奇家居公司位于上海的母公司、两家分公司、3个展示厅以及两个仓库紧急检查。检测人员在仓库现场检查后初步判定,至少有一件号称是实木的卡布丽缇床头柜,并非实木材质。上海市工商局依法封存了188件卡布丽缇产品,并向有关部门送检。当天下午,工商执法人员在达芬奇家居店检查,发现达芬奇家具标签与标志存在问题。

7月11日下午,四川省成都市青羊区工商局执法人员对成都达芬奇家居店进行现场调查。工商执法人员提出暂停受理卡布丽缇品牌订单的行政建议,并表示现场调查取证后,将根据上海工商部门的调查结果展开进一步调查。如果消费者所购卡布丽缇家具存在商品质量问题,可向各级工商部门12315指挥中心申诉。

7月14日,广东省广州市工商局执法人员对广州达芬奇家居店内大部分产品进行查封。7月15日上午,广州市工商局消保处负责人表示,根据查扣的广州达芬奇家居店的相关账册

和资料，工商部门已经对广州达芬奇家居店涉嫌伪造产地行为正式立案调查。在调查中，广州工商部门与上海、北京等地的工商部门保持协调和沟通。

7月15日，上海市工商局接到上海国家建筑工程材料质量监督检验中心检测报告。该中心提供的这份报告显示，达芬奇款式编号为CF/30-CH002-101的卡布丽缇系列床头柜总体判定为“不合格”。上海市工商部门有关人士表示，达芬奇家居公司可确认的违法事实有3项：卡布丽缇系列家具产品中的部分产品经检测为不合格产品；门店中展示的大部分产品标签标志标注不规范，未标明产品材质、实际产地等信息；在其网站上宣传使用如“亚洲档次最高的家具”等绝对化用语。

据了解，目前，上海市工商机关已扩大抽检范围，对卡布丽缇系列的其他家具产品进行检测。此外，上海市工商机关还将会同行业协会，对家具产品尤其是进口高档家具进行全面排查，重点整治产品标签不规范、不标注产地和材质、虚假宣传等行为。

目前，达芬奇家居公司北京店内卡布丽缇、好莱坞两种品牌的所有家具都已贴上了“暂停销售”的标签。北京市工商局相关负责人表示，对达芬奇家具的具体调查正在进行中，调查结果确定后，将第一时间对外公布。

各地工商机关介入调查后，7月13日，达芬奇家居公司在北京、上海、广州、杭州、重庆、成都同时召开情况说明会。在北京的情况说明会上，达芬奇家居公司总经理潘庄秀华与其所代理的国外品牌的16个负责人出席。潘庄秀华在会上强调达芬奇的“代理商”身份，表示所代理的意大利品牌均在意大利生产、原装进口，而代理的美国品牌，如好莱坞等，则是全球采购，产地包括中国、越南、菲律宾、印度及印尼等地。她承认公司此前和包括东莞长丰在内的国内家具厂商有过合作。然而，对于消费者和媒体关心的央视曝光的一款卡布丽缇家具究竟是否该公司所代理的产品，是否意大利生产，以及公司对这件事情如何处理等问题，她没有正面回应。

（案例来源：《中国工商报》，2011年7月20日。）

[思考题]

1. 试结合该案例，谈谈实行消费者权益保护的现实意义。
2. 试结合该案例，分析目前我国消费者权益保护存在的主要问题及其成因。
3. 试结合该案例，分析我国政府应从哪些方面入手，进一步加强消费者权益保护。

第十三章 市场管理

[学习目标]

1. 了解我国市场管理体制的形成过程
2. 熟悉市场管理的内容和基本手段
3. 明确市场管理的必要性及其任务

[开章引言]

加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系，是完善社会主义市场经济体制、促进经济又好又快发展的重要内容，是党的十七大报告强调的一项重要任务。改革开放以来，我国的市场体系有了很大发展，但要形成统一开放、竞争有序的市场体系还需一个过程，近年来出现的“蒜你狠”及“豆你玩”等现象也进一步说明了我国的市场体系还很不完善。进一步加强市场管理，促进现代市场体系的早日形成，对建设有中国特色的社会主义，构建和谐社会具有重要的意义。

第一节 市场管理概述

一、市场管理的定义

市场管理是指对包括商品生产、交换、分配和消费在内的社会商品经济活动的管理。是国家运用其权威，对市场经济活动进行监督、控制、协调和疏导等职能的体现。它主要是从社会商品经济活动的外部联系上，对商品经济的生产、交换、分配和消费的活动进行行政监督管理，保障商品经济活动参加者的合法权益，协调它们的经济关系，维护正常的经济秩序，促进商品经济的发展。

二、市场管理的必要性

1. 市场管理是社会主义市场经济条件下市场正常运行的客观要求

市场经济是建立在社会分工与协作基础上的高度社会化的商品经济。市场一方面为它提供各种生产要素，并将不同的生产环节、不同的生产资料所有者联系起来；另一方面使生产出来的商品价值得以实现。由于参与市场经济活动的各个主体追逐经济利益的天性，以

及存在各自利益上的差别，他们之间客观地存在着各种矛盾，并因此构成影响国民经济发展的重要因素，甚至关系到社会经济和政治秩序的稳定。而这些矛盾是市场自身无力解决或反应滞后的，因此要求国家运用经济管理的职能，对市场经济活动实施必要的控制和管理，保护正当交易和合法利益，取缔非法经营活动，维护正常的经济秩序。这是任何以社会化大生产为基础的市场经济社会的共同客观要求。

社会主义市场经济是与社会主义基本制度结合在一起的市场经济。它首先是市场经济，具有市场经济的一般特性。因此，它客观上也要求实施市场管理。而从社会主义基本制度的特殊性来看，社会主义市场经济是建立在以生产资料公有制为主体，多种所有制经济共同发展的所有制结构基础之上的，在国家的宏观调控下使市场在资源配置中发挥基础性作用的经济。这一性质决定了社会主义的生产目的是为了更好地满足全体社会成员日益增长的物质和精神生活的需要；社会主义国家是代表全体社会成员的共同利益和整个社会的利益。但是，市场经济先天就是一种趋利经济，遵循优胜劣汰的规律，而各方面的物质利益相互交织形成错综复杂的物质利益关系网。因此，为了维护社会主义基本制度，社会主义国家更应该高度重视对社会主义市场的管理。通过制定和贯彻执行国家的政策、法律和法规，运用经济的、法律的和行政的手段，对市场的经济活动进行有效的组织、指导、协调、疏导和监督、控制及管理。如果生产者、经营者和消费者在国家的政策、法律、法规的规定范围内进行活动，则对其给予支持和保护；反之，则对其进行监督、干预和制裁，以保护合法经营，规范市场经济秩序，促进商品生产持续发展，保证市场经济活动与国家经济发展的协调一致。

2. 调节商品的供求矛盾需要管理

商品的供求平衡是经济发展的关键和根本。但是，引起供求双方变化的因素是复杂多样、经常变动的，市场机制对供求变化的作用存在着滞后性，这使得供求经常处于不平衡的状态。如果这种不平衡持续的时间长或幅度大，势必严重影响人民生活和整个经济的发展。为解决这种商品供求之间矛盾所引起的问题，要求国家发挥经济管理职能，对市场机制的作用进行管理、引导和调节。既利用价值规律、供求规律和竞争规律刺激商品生产发展，增加满足市场需求的商品可供量，又利用国家经济政策、法规和法律，限制和打击破坏市场经济秩序的活动，维护市场主体的合法权益。

3. 市场竞争需要管理

市场竞争是商品经济的共生物，每个市场主体都必然要接受市场竞争的检验和裁决。市场竞争既是市场经济活动中优胜劣汰的客观要求，也是市场经济活动中趋利本性的一种必然表现。市场经济讲究的是公平、平等、合法、合理的竞争。在市场竞争机制的作用下，不断增强生产者、经营者的实力，激发他们的主动性、创造性和积极性，提高企业劳动生产率和社会生产力。但是，市场经济活动中每个市场主体的基础、能力和发展各不相同，在利益机制的影响下，往往会引发一些不正当的交易行为，产生不正当的竞争。轻者，损害消费者、经营者、生产者的利益；重者，则危害国家利益，危及整个经济的发展。因此，国家必须借助行政手段和权力，规范市场竞争行为，保护合法竞争，保证整个经济的健康发展。

4. 稳定市场秩序需要管理

稳定经济秩序是国家安定和发展的一个重要保证。稳定经济秩序的主要内容在于稳定市场秩序。通过建立市场运行规则，对市场主体及市场客体进出市场做出限定，将不利于市

场正常运行的不良因素阻截在市场之外，并清除市场经济活动运行中出现的违背市场运行规则的市场行为，如以次充好、假冒伪劣的商品经营及生产，欺行霸市的垄断经营，不正当的竞争行为等。市场规则的制定、执行和监督管理是国家实行市场管理的主要职责。在客观上，改革和强化市场管理、稳定市场秩序是建设和发展社会主义市场经济的重要保证。

三、市场管理的任务

市场管理任务是指市场管理主体在管理市场过程中要实现的目标和应承担的责任。概括来说，就是根据市场经济客观规律的要求，通过有效地执行各种管理职能，运用一系列相应的方法和手段，掌握市场发展方向，调节商品供求关系，维护市场秩序，合理组织和发展市场经济活动，及时地调整和变革与市场经济发展要求不相适应的市场管理体制。

1. 维护市场秩序

这是政府管理市场的一项基本任务。因为，在市场经济活动中，市场主体之间的经济往来既有互惠互利的一面，又有相互侵犯对方利益的一面。如果单纯听任市场机制自发发挥作用，必然会强化相互侵犯的利害矛盾，使商品供求矛盾尖锐化，导致市场秩序紊乱，从而影响社会安定。因此，国家市场管理一要建立起对市场的规范、引导机制，通过各种手段，协调市场主体各构成部分内部之间及构成部分相互之间的经济关系；二要保护合法的市场竞争和经营活动，充分发挥各种管理方法的积极作用，取长补短，互相促进；三要建立相应的制度和机构，明确管理方法之间的关系，经济方法和行政方法都必须在符合市场管理法律法规规定的范围内运用，同时又要依靠法律法规来协调和保证；四要为综合运用各种管理方法创造必要的基础性条件。

2. 掌握市场发展方向

我国的市场经济建立在社会主义基本制度基础之上，市场上的一切经济活动及其经营思想、经营方式、经营作风都要以有利于社会主义生产目的的实现为基本出发点和归宿，即社会主义市场管理应当以党和国家的路线、方针、政策和法律为依据，通过对市场主体的经营范围、经营方向和经营方式等的管理，及时发现并纠正、制止市场经济活动中的违法行为，为市场经济活动的发展导向把关。

3. 调节市场商品供求

市场经济条件下，市场上商品的供求关系是由市场机制自发调节的。市场经济活动是复杂的，影响市场经济活动的因素更是复杂的。这些复杂性加上市场机制对市场供求关系的反应存在滞后性和盲点，引导市场主体在市场经济活动中做出不正确的判断和选择，而导致市场商品供求经常处于一种不平衡的状态。供求的经常不平衡将导致社会资源的浪费，从而影响社会经济发展和人民生活水平提高。因此，社会主义市场管理机构既要充分利用市场机制的自发调节作用，协调产销关系和供求关系，又要通过宏观调控引导、组织、协调、控制市场商品流通，解决市场调节无法解决的总量平衡问题，保证社会主义市场的繁荣稳定发展。现今很多一线和二线城市出台的“限购令”就是政府对房地产市场进行的一种商品供求的管理。

4. 稳定市场商品价格

商品价格是市场供求关系的一个“寒暑表”。商品价格的变动会引起市场主体利益的变

动，由此诱导市场主体经济行为的变化。由于商品差价的存在以及与之相应的超额利润的存在，一方面诱导商品生产者、经营者为其冒险，甚至不惜违法；另一方面导致消费者因此蒙受损失或威胁。因此，市场管理机构既要利用强制性的行政权力，坚决打击破坏市场商品价格正常变化的违法行为，又要通过吞吐库存、调节供求、提供服务等手段和方式参与市场竞争，相对稳定物价，使社会主义市场和经济持续不断地发展。近年来出现的“蒜你狠”及“豆你玩”等现象均是由于对农产品市场的管理不够合理所导致的个别商品价格超过自身价值的典型案例。

5. 培育市场

培育市场主要包括两个方面，即完善市场机制和市场体系。市场机制是市场经济活动实现自发调节的手段，市场体系是市场经济运行不可缺少的条件；市场机制只有在不断完善的市场体系下才能更充分地发挥作用，市场体系的完善程度又取决于市场机制发育的程度。为了发展社会主义市场经济，国家应该把完善市场机制和市场体系作为市场管理的一项重要任务，为市场经济提供健全、齐备的条件和服务。

市场管理的方法不是一成不变的，随着市场经济的发展，市场管理的方法也应该不断地丰富、创新和提高。这是实现市场管理科学化的客观要求。

第二节　市场管理的内容和手段

一、市场管理的内容

市场管理包括市场主体的管理、市场客体的管理和市场载体的管理三个基本方面。市场主体是市场运行的基础。市场主体管理，也就是对参与市场交易的当事人及其行为的管理。市场客体管理，就是对市场主体之间交易对象的管理。市场载体管理，就是对供市场主体进行商品交换活动的一切物质设施的管理。

（一）市场主体的管理

市场主体是指通过参与市场经济活动以实现经济利益的经济组织和个人。不同的市场主体在市场经济活动中发挥着不同的作用，并支配着市场客体，成为市场交换活动中最活跃的因素。对市场主体的结构可以从不同的角度考察。从参与市场活动的身份来看，市场主体可以分为居民、企业两种类型，它们在市场交换关系中处于平等地位。从在社会再生产中的作用来看，市场主体可以分为商品生产者、商品经营者、商品消费者和市场管理者。

1. 商品生产者的管理

商品生产者是一切从事商品（包括物质与非物质）生产活动的经济组织或个人。商品生产者的管理是从源头上对市场主体进行管理，对商品生产者的管理主要包括：

（1）商品生产者的资格审查

为维护正常的市场秩序，凡要从事商品生产的各类经济组织或个人，必须按照国家的有关规定，经有关部门审批，由相应的市场管理机关（我国是由工商行政管理机关）依法审核、登记、发给执照，取得合法的资格后，才能从事商品生产活动。商品生产者资格的法定条件，国家都有相应的法律条文分别作了具体的规定。商品生产者只有具备了这些条件后，才能

申请设立登记。因此,商品生产者的资格审查是保证市场主体结构合理化和市场运行有序化的前提。

(2) 商品生产者的合同管理

市场经济条件下,商品生产者之间、生产者与经营者之间为实现各自利益而发生的重要经济往来,往往都是以具有法律效力的、明确相互权利义务关系的合同来建立的。合同一经签署,就具有法律效力。合同对保障分工协作的社会化大生产的发展,保护合同当事人的合法权益,维护社会经济秩序,起着非常重要的作用。因此,合同管理是市场管理的一项重要内容。对商品生产者合同管理的主要内容包括了监督合同的签订,监督合同的履行,调解、仲裁合同纠纷以及查处利用合同危害国家利益、社会公共利益的违法行为等四个方面。

(3) 生产行为的约束

商品生产者的生产行为,是指商品生产者在生产活动过程中所发生的一切行为。为保证商品生产者的生产行为有利于社会主义市场运行的有序化和稳定化,国家必须建立和完善对生产行为的约束系统,规范商品生产者的生产行为。对生产行为的约束系统包括财税政策约束,价格政策约束,信贷政策约束,行政约束和法律约束等五个方面。

2. 商品经营者的管理

商品经营者是一切从事商品(包括物质与非物质)交易活动的经济组织或个人。在市场交换活动中,商品经营者既是商品的购买者,又是商品的出卖者,双重身份交替出现。对商品经营者的管理主要包括:

(1) 商品经营者的资格审查

市场经济是以利益为动力的经济。为了维护正常的市场秩序,维护消费者的利益,保证商品流通的顺畅循环,促进商品生产的发展,必须严格审查商品经营者的经营资格,确保商品经营者的合法性。国家通过相应的法律条文,对商品经营者的资格、条件做出具体的规定,由工商行政管理部门对其进行统一的、全面的资格审查,符合条件的确认其法人资格并颁发营业执照,还要监管其经营方式、经营范围是否超越了核准的内容,以维护正常的市场秩序。

(2) 商品经营者的购销合同管理

购销合同是供需双方为实现商品买卖的经济目的而明确其权利、义务关系的协议。购销合同连接着生产与销售。因此,为了维护市场商品交换的正常秩序,保护商品生产者、商品经营者和商品消费者的合法权益,必须加强对商品经营者购销合同的管理:一是监督、检查购销合同的签订;二是监督、指导签约双方认真履行合同;三是调解、仲裁购销合同的纠纷。在商品经营者购销合同的管理中,监管应该与指导、服务相结合,这既能保护商品经营者的利益,又能更好地维护正常的市场秩序。

(3) 市场交易行为的管理

市场交易行为是市场主体在市场交换活动过程中所发生的一切行为。在市场主体多元化的情况下,必须建立和完善市场交易规则,才能实现市场交易行为规范化。市场交易规则就是国家对市场交换活动确定的准则。市场交易规则的建立主要包括:① 市场准入规则。从市场"入口处"规范商品经营者入市的条件和程序,以及明确商品经营者的经营范围。这是保证市场交易行为合理化、市场运行有序化的前提。② 交易行为规则。公平交易是一切

商品交换的一般原则，也是市场交易行为的基本准则。③ 市场竞争规则。其核心是保证市场竞争公平、平等，防止垄断。④ 交易价格规则。价格是市场经济的核心机制，直接影响市场主体的利益，制约市场主体的交易行为。交易价格规则是价格决定与价格运动的规则。现代市场经济条件下，价格的决定与运动主要由市场来完成。价格规则主要是限制垄断高价和过度竞争的低价倾销。

3. 商品消费者的引导与保护

在市场交换活动中，商品消费者属于商品需求一方，其作用是完成商品流通过程，保证社会再生产顺利进行。因此，商品消费者的购买行为是市场存在的必要条件之一。引导商品消费者，保护他们的合法权益，是市场管理的重要内容之一。

（1）引导商品消费者

引导商品消费者，就是对其消费进行合理的引导和适当的调控，使消费真正起到促进生产发展的作用，反对铺张浪费、超前消费及消费不足。合理引导和适当调控商品消费者的行为，可采用政策导向、市场引导、舆论倡导和法规督导等方法。这些方法都是通过改变消费结构、消费方式来最终影响生产的。

（2）保护商品消费者的合法权益

商品消费者的权益，就是商品消费者在商品消费过程中应当享有的权利和根据这种权利所应得的利益。保护商品消费者的合法权益，贯穿于市场管理活动的全过程。在社会主义市场经济条件下，要有效地保护商品消费者的合法权益，国家必须建立商品消费者保护体系：一是建立和健全保护商品消费者的法律体系，二是建立和健全保护商品消费者的行政体系，三是建立和健全保护商品消费者的社会保护体系。

（二）市场客体的管理

1. 商标管理

商标是商品生产者或经营者用以标明自己所生产或所经营的商品与其他人生产或经营的同一商品相区别的标记。商标是商品生产与交换发展到一定阶段的产物，并在商品交换和市场竞争中起着不可或缺的识别作用。

所谓商标管理，是指国家市场管理机关依据商标法，对注册商标和未注册商标的使用以及商标印刷所进行的管理活动。

2. 产品质量管理

产品质量，是指产品在一定使用条件下适合一定的用途，满足人们需要所具备的特征和特性的总和。产品的质量特性包括了功能性、适用性、安全性、可靠性、经济性和外观性等六个方面。在现代经济生活中，产品质量问题日趋重要，追求产品优质化已成为一种国际性趋势。提高产品质量，既要强化企业的质量管理，也要加强政府对产品质量的监管，建立和完善适合社会主义市场经济运行机制的产品质量管理体系。

3. 产品计量管理

产品计量，就是用一个规定的已知量为单位和同类型的未知量进行比较，从而加以检定的过程。它是进行技术监督的基础，也是进行技术仲裁的主要法律依据。

所谓产品计量管理，是指国家计量部门以及有关的业务部门对产品计量器具的准确程度以及产品计量器具的使用情况进行管理的过程。产品计量管理的主要内容包括：强化计

量器具产品质量的监管;加强以流通领域为重点的产品计量监督;大力发展和规范中介计量服务机构;切实抓好计量检定工作。

4. 商品价格管理

商品价格,是指各类有形产品和无形服务的价格。所谓商品价格管理,就是为了维护市场正常的价格秩序,对价格行为实行管理、监督和必要的调控,依据国家相关法律法规查处价格垄断、欺诈、歧视、牟取暴利和低价倾销等不正当价格行为,保护消费者和经营者的合法权益,促进和支持公平、公开、合法的市场竞争。

5. 商品广告管理

商品广告,是指由商品广告客户承担费用,通过一定的媒介形式,向有关公众传递商品或服务信息,以期达到特定目的的一种宣传手段。广告客户、广告费用、广告媒体和信息是构成商品广告的基本要素。市场经济条件下,商品广告是联结生产、流通、消费的纽带,是传播经济信息的宣传手段。商品广告管理,就是为了规范商品广告活动,使商品广告发挥积极的作用。

(三) 市场载体的管理

市场载体是提供市场主体对市场客体进行交易的一切物质设施,是市场交易活动得以顺利进行的物质基础。市场载体包括网点设施、仓储设施、运输设施、通信设施和商品交易场所设施等。没有市场载体,市场交易活动就难以进行;市场载体落后或不完善,市场交易活动就会受阻。市场载体作为市场基础设施,其特点为服务性、整体性和协调性。所谓市场载体管理,就是对提供市场主体进行商品交换活动的一切物质设施的管理。包括商品流通网点的合理布局、商品运输的管理组织、商品交易场所的管理等。

二、市场管理的手段

根据市场管理的一般方法,市场管理的手段可以相应地分为行政手段、法律手段、经济手段三种基本类型,其中经济手段是市场管理的首要手段。

(一) 经济调控手段

经济调控手段是国家运用经济杠杆对市场运行实行宏观调控的手段。在经济调控中具有显著作用的经济杠杆有:

1. 价格杠杆

价格杠杆是通过价格波动调节市场的一种手段。由于价格具有调节利益分配的功能,因此它是最灵敏、最有效的调控手段。国家通过制定各种价格政策,如计划价格政策、价格支持政策、价格保护政策、价格干预政策等,协调市场供求关系,影响商品与货币流向,调节利益分配。

2. 税收杠杆

税收杠杆是通过税种、税目和税率的变动调节市场的一种手段。由于税收杠杆的运用必然要通过国家的税收法律体现出来,因而它具有经济手段和法律手段的双重性,是一种强制性的经济调控手段。国家通过制定各种税收政策,调节企业的利润水平,影响市场主体的经济行为,控制市场运行的方向。

3. 信贷杠杆

信贷杠杆是通过信贷资金运动调节市场的一种手段。国家通过制定各种货币政策,对

货币流通进行调节和控制，以此影响市场运行。它包括：一是控制货币发行量，调节社会总需求；二是控制货币投向，以保证有限资源的优化配置，实现市场运行的均衡和稳定。

4. 利率杠杆

利率杠杆是通过利率变动调节市场的经济手段。利率的变化直接决定利息额的高低，使原有利益格局重新分配。国家采用差别利率政策，影响经济主体的行为与决策，调控市场结构，引导生产要素的流向，以鼓励和限制各种不同的经济行为，从而实现调控目标。

5. 汇率杠杆

汇率杠杆是通过汇率变动调节市场的经济手段。由于汇率变动会对国内市场和国际市场产生联动调节，因而受到多种因素的制约，是最为复杂也是应该特别慎用的一种调控工具。汇率变动将对经济运行产生以下影响：一是通过进出口商品价格和换汇成本的变化，影响国际市场价格和市场竞争力；二是改变国内市场供求关系，影响国内市场价格；三是通过外汇储备水平的变化，影响国内市场货币投放与货币流通量；四是对资本流动尤其是短期资本和投机资本的流动产生影响。

（二）法律调控手段

市场经济的发展离不开完备的法律保障体系，因此，不断强化运用法律调控手段是完善市场宏观调控的重点方向。

法律调控手段是国家以国民经济和社会发展的总体目标为基础，对市场运行实行的强制性规范和管理。它主要运用法律规范的形式调整各种市场经济关系，保护公平交易、平等竞争，维护良好的市场秩序，对破坏市场运行的各种因素进行法律干预和制裁。

法律调控手段包括经济立法、经济司法、经济执法等形式，其核心是经济立法。

经济立法是由国家立法机关依照立法程序制定和颁布有关经济法律规范的行为。市场宏观调控的法律手段正是以此为依据，对市场运行过程进行的干预和调控。可见，完善的市场法律体系是运用法律调控手段的基础条件。

（三）行政调控手段

行政调控手段是国家依靠行政组织，通过行政干预、行政措施等方式约束和调控市场运行的手段。具体表现在：批准和颁布具有强制执行效力的市场条例和规章制度；制订和下达指令性计划；制定和实施约束性政策；监督检查计划及政策的执行情况等。如制订国民经济和社会发展计划、颁布行政规章、行政命令、开展市场布局规划、建立市场组织机构、在非正常市场状况下的直接干预等，都属于市场宏观调控的行政手段。

行政手段是传统宏观调控中的主要手段，具有实施便捷、约束性强、时效显著等优点。但长期实践证明，过多使用行政手段容易割断经济运行的内在联系，造成地区封锁、市场分割，违背客观经济规律的要求，导致市场运行阻滞、市场经营僵化、市场功能萎缩、经济效率低下的严重后果。因此，在市场经济条件下，宏观调控应以经济手段和法律手段为主，有限制地使用行政手段，要严格控制行政调控的范围、对象、运用条件和时空区域，并使行政调控逐步走向法制化、规范化和制度化。

第三节　我国的市场管理体制变革

一、市场管理体制改革

新中国成立以来，我国市场管理的发展可以大致分为五个阶段：

（一）国民经济恢复时期的市场管理（1949—1952 年）

这一时期市场管理的基本任务是：稳定市场物价，反对投机商业，逐步控制批发环节，加强社会主义经济对市场的领导权，组织和活跃城乡内外的物资交流，以保证国民经济的迅速恢复和发展。市场管理的对象，主要是私人资本主义企业。

（二）社会主义改造时期的市场管理（1953—1957 年）

根据党在过渡时期的总路线和第一个五年计划的要求，这一时期市场管理的中心任务开始转向适应大规模经济建设的需要，稳定市场、活跃流通，维护社会主义统一市场和国家计划，限制城乡资本主义的发展，对私营工商业进行社会主义改造，重点抓了以下几项工作：

（1）维护国家对主要农产品实行的统购统销政策，保证城乡人民生活必需品的供应，稳定市场物价；

（2）全面安排和改造私营批发商，由社会主义国营商业取而代之；

（3）对个体手工业、小商小贩进行社会主义改造，通过登记管理进行清理整顿，规定经营范围、经营地区和经营形式，并引导他们走合作化的道路；

（4）对资本主义工商业进行社会主义改造，加强对流通领域的控制；

（5）加强对行商和居间商的管理，稳定市场秩序。

（三）国民经济调整时期的市场管理（1958—1976 年）

这一时期，由于受“左”倾思想的影响，市场管理工作以限制为主，管理很严，尤其是在十年“文化大革命”时期，在理论和实践上否定商品经济的存在和发展，使得刚刚开始走向繁荣的城乡集贸市场遭到了无情的摧残，市场基本处于消亡状态。总之，这段时间的市场管理工作是限制过严，打击过宽，管理过死。

（四）改革开放时期的市场管理（1977—2001 年）

十一届三中全会以后，我国进入了实行改革开放、全面推进社会主义现代化建设的新时期，市场管理工作不但从十年“文革”中迅速恢复起来，而且随着经济体制改革的不断深化、市场体系的建立和完善，市场管理的地位和作用不断提高，管理的范围和内容不断扩展。主要表现在：

（1）改革商品流通体制，取消统购统销政策，逐步缩小指令性计划分配，扩大市场调节范围；

（2）改革价格管理体制，实行了价格双轨制并逐渐向市场形成价格体制过渡，使市场机制充分发挥作用；

（3）培育和完善市场体系，初步形成了包括各类商品市场和要素市场在内的比较完整的市场结构；

（4）改革市场管理体制，强化市场宏观调控，重视市场监督管理；

（5）围绕市场经济秩序的建立和维护，规范市场主体行为。

（五）党的十六大以来的市场管理（2002年至今）

2002年11月召开的党的十六大提出了建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系；2007年胡锦涛总书记在十七大报告中强调，实现未来经济发展目标，关键要在转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展，市场管理的地位和作用进一步得到提高，同时也进行了一系列的改革，主要表现在：

（1）完善国有资产管理体制，深化国有企业改革；

（2）完善市场体系，规范市场秩序，加快形成现代市场体系；

（3）继续改善宏观调控，加快转变政府职能；

（4）完善财税体制，深化金融改革；

（5）深化涉外经济体制改革，全面提高对外开放水平；

（6）深化计划和规划体制改革以及投资体制改革，进一步完善产业政策；

（7）深化行政管理体制改革，完善经济法律制度。

二、我国新市场管理体制的形成及其状况

随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善，市场在社会经济发展中的作用日益突出，政府对市场管理的认识已经突破传统观念的束缚而不断深化，由主要管理小市场、小流通转向全面管理大市场、大流通；由抑制型管理转向促进型管理。管理对象的转变、管理范围的拓宽和管理内容的丰富使原先那种单一型的市场管理体制很难适应新形势要求，新的市场管理体制应运而生。新体制与传统体制相比发生了很大变化：一是形成了完整的市场管理组织结构体系，出现了众多的管理主体，既有专业管理部门，又有综合管理部门；既有组织管理机构，又有监督管理机构。二是市场管理体制的运行机制由单一的行政管理转向多种方法有机结合的依法管理，由侧重于微观控制转向宏观管理，由直接干预转向间接调控。

（一）市场管理的组织结构

我国市场管理的组织结构按市场管理层次的不同可以分为行业市场管理主体的组织结构、分类市场管理主体的组织结构和市场体系管理主体的组织结构。

行业市场管理是以国民经济的行业分类为依据所进行的市场管理。它是建立在维护一定的行业利益基础之上，属于基础层次上的管理，具有管理效果极为细化的特征。行业市场管理主体的组织结构一般由政府的行业主管部门和一定的行业组织共同构成，着重承担对本行业的市场活动进行组织和协调的职能，负责收集、整理、分析行业市场运行动态，制定行业市场的管理政策和规章制度，维护本行业市场秩序，促进市场公平竞争，加强行业内部的约束控制。

分类市场管理是由若干个具有相同或类似市场形态的行业市场组合而成的有限集合体，如粮油、食品、家电、服装、日用品等行业市场的集合构成了消费品市场，钢材、水泥、汽车、木材、石油、机电设备等行业市场的集合构成了生产资料市场，除此以外，还包括金融市场、劳动力市场、技术市场、文化市场等。对这些市场形态所进行的管理就是分类市场管理。与行业市场管理相比，分类市场管理是中间层次上的管理，是建立和培育市场形态的主体，具有维系市场运行的管理特征。分类市场管理主体的组织结构分别由各分类市场的管理机

构所构成，主要是对分类市场的运行进行必要的组织和管理，培育、建设和完善市场形态，组织市场交易活动，制定分类市场管理的政策、法规，保障市场的稳定运行，平衡市场供求，抑制市场风险。

市场体系管理是对全部行业市场和分类市场的集合体所实施的管理活动，是总体层次上的市场管理，是调节市场运行、维护市场秩序的主体，具有管理的综合性、强制性、规范性等特征。市场体系管理主体的组织机构由市场调控主体和市场监督主体所构成。市场调控主体通常包括国家发改委、中国人民银行、财政部、国家税务总局等，它们主要运用一定的经济政策或经济杠杆对市场经济活动进行有目的、有意识的引导、调节和控制。市场监督主体是以国家工商行政管理机关为主，配合物价、卫生、技术监督、商品检验、海关、审计等经济监督部门，形成一个完整的市场监督管理的组织体系。它们承担着对国民经济活动和市场运行过程进行全面监督管理的重要职能，监督检查的目的在于随时了解和掌握经济发展动态特别是市场运行动态，贯彻执行国家有关经济计划、经济政策和经济法规，对偏离正常轨道的市场行为予以控制和纠正，从而维护良好的市场秩序，保证市场管理目标的顺利实现。

（二）市场监督管理

市场监督管理是市场管理不可缺少的重要环节，市场管理作为一个完整的过程，主要包括计划、组织、监督控制、调节等职能，这些职能是由市场组织、市场调控、市场监督等管理环节通过合理的分工协作共同完成的。其中市场组织管理的主要任务是培育和建设各类市场，提供必要的市场交易场所和设施，组织市场交易活动，促进市场的繁荣发展；市场宏观调控的主要任务是贯彻国家的经济社会、发展计划、国民经济政策等，对市场经济活动进行宏观引导、调节和控制，维护市场运行的总体方向；市场监督管理的主要任务则是根据国家的法律、法规，规范市场交易行为，维护市场交易秩序，制止和查处损害国家、社会公共利益以及其他经营者、消费者合法权益的违法违章行为。市场管理的各环节之间相互联系、相互制约、相互依存。组织管理是调控和监督的前提、基础，市场调控为组织和监督指明了方向，监督管理又保证了组织和调控目标的实现。由此可见，市场监督管理在市场管理过程中具有非常重要的地位，是一个不可缺少的管理环节。

经过十几年改革开放的历史进程，社会主义市场体系不断完善，与之相配套的市场监督管理体制也已经初步形成。在这一体制中，工商行政管理机关是国家授权的主管市场监督管理和行政执法的专门机构，承担着对社会主义市场体系（包括商品市场和要素市场）实行全方位、综合性行政监督和执法的重要职能，在市场监督管理过程中处于核心的地位。除工商行政管理机关外，物价、卫生、技术监督、商品检验、海关、证券监督等部门也是这一体制的组成部分。同时，银行、劳动、土地、建设、环保、科技、文化等行政管理部门以及行业主管部门也承担着一定范围内的监督管理职能。这种体制有利于广泛运用社会力量、充分调动各方面的积极性，参与市场监督管理。然而，从实践看，现行体制在运行过程中也暴露出了许多比较突出的问题，主要有：市场监督机构过多，业务交叉，职能分散；各监督机构各自为政，自成体系，缺乏必要的协调与合作；市场监督机构缺乏应有的独立性。

当前，完善市场监督管理体制的措施主要是：

第一，立足于充分行使现行法规赋予工商行政管理机关监管市场的职权，树立行政执法的权威性，发挥工商行政管理的整体功能，从而进一步强化工商行政管理机关在市场监督管

理中的主导地位。

第二，实现市场组织与市场监督的切实分离。有关行政管理部门在职能转换过程中，要强化市场组织管理职能，弱化市场监督管理职能；而工商行政管理机关则应通过市场管办脱钩等途径，将自身承担的市场建设服务职能彻底转换出去，集中精力强化市场监督管理，提高行政执法水平。

第三，各管理部门之间要理顺关系，明确职责，尽量减少摩擦和冲突。要加强法制建设，用法律形式明确规定各部门职责，严格依法行使职权，分工负责，协调配合，为实现市场管理的目标共同努力。

第四，工商行政管理机关应以介入生产要素市场的监督管理作为市场统一监管的突破口，当务之急是争取通过立法，明确自身监督管理生产要素市场的基本职责，特别是要赋予工商行政管理机关全面承担各类市场监督管理机构的统一协调职能。只有这样，才能保证新的市场统一监管体制的规范、权威、顺畅、高效。

第四节　国外的市场管理

一、美国政府对市场的管理

1. 美国政府对市场的管理概况

美国是自由市场经济国家，政府主要通过市场机制影响经济过程。在美国，企业在投资、财务、生产、经营战略决策等方面，享有比较完整的自主权利，政府一般很少介入企业决策的领域。政府与企业之间除了税收之外很少发生直接联系，企业所受的政府直接管理较弱。政府宏观调控基本上是市场行为，宏观调控一般以立法为基础，面向市场展开，通常是依据市场分析和预测，采用财政政策和货币政策，使之在市场上发挥作用，然后传递给企业，让企业自主抉择。同时，美国政府对市场的管理和干预正在加强，现代美国经济是在市场的“看不见的手”与政府的“看得见的手”的共同支配下运行的。美国是不成文法的国家，但世界第一部成文的公平交易法是美国的反托拉斯法，从《谢尔曼法》、《克莱顿法》到《联邦贸易委员会法》，反对垄断、维护公平竞争、规范市场秩序的法律日臻完善。美国商品价格一般由市场决定，但政府对一些商品的价格又进行必要的宏观调控，如对电力等部分商品实行价格申报制度，对农产品则实行支持价格制度。美国政府还通过政府采购来调控市场，刺激经济增长。据介绍，美国各级政府的年采购金额超过 1 万亿美元，约占国民生产总值的 1/5，其中联邦政府约占 40%。联邦贸易委员会作为担负保护消费者权益职责的独立机构，主要担负两种职责：一是制止市场的不公平竞争；二是满足消费者需求，保护消费者权益。该委员会是联邦政府中对消费者权益实施司法保护范围最宽的部门，除保险、银行对消费者的侵害不在其管辖范围外，对其他行业欺诈、侵害消费者权益的行为，负责搜集证据，对工业生产部门提起诉讼，保护消费者利益。该委员会设有消费者保护局，主要通过对违规行为执法、对商业界进行教育、鼓励企业自我约束和宣传有关法令政策等四种方式保护消费者权益。为了适应网络时代保护消费者权益的新需要，美国从 1992 年开始建立网络试验室，已上网收集了 2 000 多万不受欢迎广告的证据，及时发出限期改正的要求，监督检查其改正的情况，并对

250 个网上广告欺诈的案例进行了处罚。

美国政府对市场管理的内容可归纳为几个方面：一是禁止垄断，保护竞争；二是维护公正交易和信贷，确保市场秩序；三是保护消费者权益和安全；四是扶助中小企业；五是提供咨询服务。

2. 美国政府贸易市场管理的主要特点

（1）完整的法律体系，以法律手段为主协调市场。美国政府在管理贸易市场的过程中，利用其强大的立法机构和完善的执法机构，使形形色色的法律涉及美国贸易市场的各个领域。分别发挥市场自身内在的调节功能。

（2）美国政府对市场的干预仅限于制定市场规则，为市场主体提供活动依据和行为准则，解释和强制执行既定的市场“竞赛规则”，调解纠纷，解决矛盾，其根本目的在于为市场机制运行创造良好的环境。只有当市场的作用受到阻碍或市场无能为力时，政府才出面加以干涉。

（3）贸易市场管理机构健全，分工精细。美国在进行经济立法的基础上，设立了庞大众多的贸易市场管理机构。其中，既有综合性职能部门，如联邦贸易委员会；也有一些专门的管理机构，如食品和药物管理局、消费者保护局、消费品安全委员会等。这些机构都是依据专门的法律设立的，美国国会在行政经费和人员配置上都给予充分保障。美国联邦商务部有 4 万名工作人员，其中人员最少的国际贸易局也有 1 500 多名工作人员，主要负责帮助中型企业进入国际市场，协调解决其出口中的困难与问题。在美国，贸易市场管理机构组织健全，组织内、组织间分工精细，对市场中出现的各类问题进行着分门别类的管理。

（4）政府部门之间建立起了综合协调的工作机制。美国政府部门内和各部门之间建有综合协调的工作机制。为制定对外贸易政策、协调对外贸易关系，在美国联邦政府行政部门之间，组成了由国务院、财政部、农业部、商务部等 19 个行政部门参加的贸易政策协调委员会（TPCC）。这个委员会针对不同行业、不同企业在国际市场上遇到的不同问题，研究提出有关对外贸易政策，经总统批准，交国会讨论通过，然后付诸实行。

二、日本的市场管理

（一）日本的企业登记与市场主体结构

1. 企业登记管理

在企业登记管理方面，日本采取许可设立和核准设立相结合的做法。除部分企业，如证券交易公司、期货经纪公司、电力公司、银行、建筑公司等一些涉及国计民生的企业要由主管部门许可外，其余企业只要符合条件，均可直接登记注册。

日本企业登记主管机关为法务局。登记的主要依据是《商业登记法》。企业登记要提交章程、经营目的、出资人姓名、资本金、商号、企业组织形式和责任形式、经营期限等。有关登记项目的资料要经公证机关公证。企业办理登记大部分由律师代理。虽然开办企业必须登记，但政府并不重视登记，更重视的是登记后对企业行为进行规范。

2. 市场主体结构

日本形成了以六大企业集团为主体，众多的中小企业为基础，相互依存、相互竞争的市场格局。大企业是日本经济的支柱。六大企业集团及所属企业虽然只占日本企业数的

0.8%，但其资本金、销售额却占15%左右。中小企业是日本经济的基础。《中小企业基本法》规定：工、矿、运输行业企业，资本额或出资额在一亿日元以下，从业人员在300人以下；批发企业出资额在3 000万日元以下，从业人员在100人以下；零售、服务企业资本额在1 000万日元以下，从业人员在50人以下。

（二）日本禁止垄断及确保公平交易的立法与实施

1. 禁止私人垄断与确保公平交易

在日本，反垄断法上的罚款称为“课征金”。之前，由于垄断行为主要以行政处罚为主，且仅限于排除措施命令，同时刑事处罚及民事损害赔偿均没有被灵活运用，致使垄断行为所获得的不正当经济利益无法被有效剥夺，违法行为不能得以根治。为此，日本政府为剥夺垄断行为的不正当利益，于1977年修改《禁止私人垄断及确保公平交易法》（以下简称《禁止垄断法》）时引入罚款制度，一方面规定可以命令独占企业放弃部分营业，控制企业持股数量，限制大规模垄断；另一方面加重处罚力度，实行课征金制度，并于1993年将其征收比率由原来的1.5%提升为6%。2005年，为了进一步加大对恶性垄断行为的制裁，对罚款的征收比率及适用对象等进行了改革，同时引入了罚款减免制度。

《禁止垄断法》是日本经济法领域的基本法。在禁止私人垄断、确保公平交易方面，日本还制定了若干单项补充规定。主要有《不正当竞争防止法》、《不公正的交易法》、《不正当赠品及不正当表示防止法》、《防止延迟支付转包法》等。日本禁止垄断法有三大支柱。一是禁止不正当的交易限制；二是禁止私人垄断；三是禁止不正当的交易方法。这三大支柱包括了日本禁止垄断法的全部禁止内容。其中前两大支柱属于垄断的内容，第三大支柱属于反不正当竞争的内容。对垄断和不正当竞争行为，日本有三种处罚方式，即行政处罚、民事处罚和刑事处罚。

2. 日本禁止垄断法的实施

为执行禁止垄断法，日本政府专门设置了公正交易委员会。它由一名委员长和4名委员组成。内设事务局，负责处理公正交易委员会的事务。还有官房、经济部、交易部、审查部和七个地方事务所。公正交易委员会是一个准司法机构，独立行使职权。其职责是保证禁止垄断法的实施。它虽然设在总理府，但不受内阁总理大臣的指挥和监督。委员长和委员除身体原因外，不受罢免。

（三）日本市场管理的特点

总体上看，在市场管理方面，日本采取政府监督与市场中介组织自律相结合的方法。

1. 政府监督

日本政府监督以公正交易委员会为主，没有统一的市场执法部门。其中，垄断和不正当竞争行为由公正交易委员会处理。农产品批发市场和工业品批发市场分别由农林水产省和通产省管理；涉及不正当竞争的，交公正交易委员会处理。对证券市场的管理实行监督与监视分离。证券交易局负责对证券市场的监督。除东京证券交易局外，还有8个地方事务局。其职责主要是对违反证券交易法的行为进行调查，提出处理建议，实施监视之职。期货交易市场也分别由农林水产省和通产省管理，农林水产省负责管理农产品期货交易，通产省负责管理工业品期货交易市场。

日本政府管理市场采取先“指导”后处理的做法。根据惯例，大量运用行政指导，用书

面、口头和事前审查的方式，凭借贷款、补助金、许可证、税收等手段，对企业进行劝告、指示、训示、警告等，迫使企业就范。这是具有日本特点的行政管理方式。

2. 中介组织自律

日本政府管理市场往往通过市场中介组织进行。发挥中介组织的作用，自律规范经营者的经营行为，是日本监督管理市场的另一条重要途径。各种行业协会、经济团体遍布日本的各行各业。各个地区，既有行业专业组织，又有跨行业综合性组织；既有特殊法人，又有任意法人。他们一方面积极开展技术、信息、融资等服务，制定团体规约或行业规范，规制本组织的经营活动；另一方面收集反映组织成员的意见和要求，通过参加政府审议会等途径，影响政府决策。而一旦政府的政策下达后，又帮助政府进行宣传，体现到本行业团体的决议中，协助政府做好贯彻落实工作。从而承担了政府的大量外围工作，真正起到了自我服务、自我约束、自我发展、自我管理的作用，成为政府与企业之间的纽带和桥梁。

[复习思考题]

一、名词解释

市场管理　中介组织　市场体系　市场机制　市场主体　市场客体　市场载体

二、简答题

1. 简述市场管理的基本内容。
2. 谈谈对国外市场管理的认识。
3. 市场管理的必要性是什么？

三、论述题

1. 在新形势下我国如何搞好市场管理？
2. 联系实际，谈谈怎样处理搞好市场管理和推进市场发展的关系。

案例

成分标识“浮夸”市民一头雾水

2008 年 10 月 1 日起，国家质监总局颁布的《化妆品标识管理规定》正式实施，它将彻底解决化妆品行业中消费者知情权缺失的问题。新规规定，化妆品标识应当标注全成分表，所标注的名称应按照加入量降序排列。

昨日记者走访深圳各大超市、商场的化妆品专柜发现，仍有相当多的化妆品外包装并未进行“换装”，未标出全部成分。有些品牌只是以“独特配方”或“含天然萃取因子”等词语一笔带过，更多的则是含糊其辞。

成分“美化”居多

目前，市场上化妆品标识仍然存在“浮夸成风”的现象，记者走访深圳各大商场的化妆品专柜及超市卖场发现，深圳市面上相当多的化妆品上未标出全部成分，取而代之的是各种诱惑十足的表述。例如李医生一款美白洁面乳上称“润泽美白配方”；玉兰油包装上只有“维生素 B”、“矿物质”等字样。控油因子、竹萃精华等词语更是让人摸不着头脑，记者就此成分

询问超市专柜销售人员，她也无法清楚解释。记者随机采访了部分消费者，其中75%的人表示虽然对“活性成分”等宣传语感到不知所云，但仍然会受这些宣传的误导。

当然，也有部分化妆品标出了全成分。记者走访时发现，屈臣氏在售自主品牌化妆品都标识了化学成分。

市民：改版后全化学标识更难懂

“标注全成分，一定程度上能消除虚假宣传的行为。”正在华强北茂业百货购物的宋女士认为，但她同时指出，如果公布的成分全是专业的化学名称，普通市民也很难理解具体的功效，如果可以配合着解释就更好。

在福田水围人人乐欧莱雅专柜购物的朱小姐也表示，她的皮肤比较敏感，所以对护肤品比较挑剔，但目前化妆品的化学成分标示又不够透明，因为大部分化妆品没有标出成分，只能看产品描述，把自己的脸当“试验田”来试用。“就算一些化学成分我们不懂，但商家也应标明，消费者完全可以通过多种渠道了解各种成分的作用。”

企业：已开始改标识

记者还采访了几家深圳本地的生产厂家。位于龙岗同乐村同路工业区的深圳市某化妆品有限公司的工作人员介绍，新规意见稿出台至今他们已多次更换标签的设计，并对设计一些敏感的字眼多次修改。但其实化妆品的很多成分都是保密配方，一旦进行全成分标注，企业的商业秘密就有暴露的危险。

深圳市柔迪实业有限公司负责产品销售的赵先生表示，公司产品外包装库存还要销售约半年时间，换外包装工作已在进行中。赵先生告诉记者，全成分标注对规范行业来说是件好事，但外包装更换需要时间，企业需要一个缓冲期。

另外，赵先生还表示，对于企业来说，做到标明全成分并不需要太多的成本，但化妆品销售卖的不只是产品，还包括“美的希望”。他认为，如果“萃取植物精华”此类的宣传语不能再使用在外包装上，产品的想象空间将受到挤压，从而影响一些产品的推广。

相关部门：建议标注产品细节信息

对于消费者中存在的种种疑问，卫生部化妆品标准专业委员会副主任委员刘玮告诉记者，10月1日推出的化妆品新规要求在化妆品销售包装的可视面上真实地标注化妆品全部成分的名称，但对于大部分消费者来说，并不知道如氨甲基丙醇、三乙醇胺等化学成分的作用，这些化学名词甚至会引发一些消费者的恐慌。除了让消费者增加一些化妆品的基础知识外，企业或可标出产品的适用肤质、适用年龄、适用季节及使用时间等细节信息，帮助消费者了解产品。

新规两大热点：全成分标识尚有缓冲期

据了解，去年9月1日，国家质检总局颁布了《化妆品标识管理规定》，其中引起业内广泛关注的一点就是要求化妆品包装上必须标明所有成分。同时，所标注的名称应按照加入量降序排列，所标明的成分名称按照国际标准标注。化妆品标志将直接标注在包装上，进口化妆品也不例外，届时违反相关规定将依法处以1万元以下罚款。

由于当时各家企业未标注成分的包装库存还有很多，为了避免资源浪费，因此新规规定执法查处期是从今年的10月1日开始，而过渡期限内生产加工的化妆品不用依据新规查处，可以继续使用原有包装标识。

记者昨天咨询了宝洁、联合利华等公司的免费咨询热线。服务人员表示,“我们已经接到了通知,但库存的外包装也需要一定的时间消化。”

据服务人员介绍,目前部分消费者存有误解,根据相关规定,更换化妆品全成分表的时限要求是明年6月17日,即此前生产加工的化妆品可以继续使用原有包装标志。

牙膏也属化妆品

规定还有一点最受关注,首次把牙膏正式列入化妆品的管理范畴。记者昨天在卖场看到,包括一些知名牙膏在内的众多牙膏,干脆将其作用(疗效)列举出来,包括增白、防蛀等,一些更可以治疗牙周炎、牙龈出血、口腔溃疡等口腔疾病,煞是诱人。

据悉,新规实施后,打擦边球宣传医疗效果的广告将得到有效控制。此外,一旦消费者在使用化妆品的过程中,出现过敏或不适,相关部门能够对照成分表,调查是否存在导致副作用的成分存在。

(案例来源:《广州日报》,2009年10月15日。)

[思考题]

1. 你认为案例中所述事实属于市场客体管理内容的哪一方面?
2. 针对出现的问题,应采取哪些手段对化妆品市场进行有效管理?

第十四章 资源管理与环境保护

[学习目标]

1. 了解人力资源管理的发展概况
2. 熟悉资源管理与环境保护的基本内涵
3. 明确环境保护的重要性

[开章引言]

2010年7月12日，紫金矿业集团公司旗下紫金山铜矿湿法厂污水池发生渗漏，污染了汀江，造成重大环保事故。事故导致汀江流域仅棉花滩库区死鱼和鱼中毒约达378万斤，当地水产业陷入瘫痪，闽粤两省跨界水域受到严重污染。自20世纪80年代以来，经济快速增长给社会带来的一系列负面影响日益突出：人口过度膨胀，自然资源遭到毁灭性破坏，生态环境日益恶化，人类生存和发展的环境面临极其严峻的挑战。协调人口、资源、环境与经济社会发展的关系，建立一种全新的人口、资源、环境、经济社会协调发展的经济发展模式，已经成为各国政府经济管理的重要内容。2008年8月，我国颁布了《中华人民共和国循环经济促进法》这一具有指导意义的可持续发展文件，表明了中国政府在解决环境与发展问题上的决心与信念。

第一节 人力资源开发与管理

一、人力资源开发与管理的基本含义

人口问题，是影响可持续发展最重要的问题。人口是人力资源的自然基础和前提，人口的数量、质量和结构直接制约着人力资源的数量、质量和结构。

人力资源，是由一个国家或一个地区一定时期内符合就业年龄并具有劳动能力的人口所构成，其中包括符合就业年龄已参加社会劳动的人口，也包括符合就业年龄尚未参加社会劳动的人口（有的理论认为还包括未达到或超过就业年龄但实际参加劳动的人口）。所以，人力资源与通常所说的劳动力资源是相通的。与其他生产要素比较，人力资源具有自身的一些特点：

（1）人力资源的开发具有深刻的时代特征，不可能摆脱当时社会经济、政治、文化发展

水平的影响。

(2) 人力资源的形成具有周期性,这既包括人自身循环的周期——人们在工作一定时间后,总需要有一个体力和脑力的恢复时期,也包括人力资源更新换代、新陈代谢的周期——劳动能力的形成有一个生长培育、开发利用、衰老退化的过程。

(3) 劳动者既是社会财富的创造者——开发自然资源、创造物质财富、积累社会资本都离不开人力资源,又是社会财富的消费者——人口的数量与质量必须与社会经济的发展水平保持均衡的关系。

(4) 人力资源既具有自然生物的属性,又具有社会属性,人力资源的形成受社会经济状况、生产方式和上层建筑的制约。

(5) 人力资源具有可再生性,人们在生产活动中既不断地付出自己的体力和脑力,同时又不断充实、提高和完善自己,再生产出新的具有更高水平的劳动力。

(6) 人力资源是一种流动性资源,但与自然资源流动的纯自然现象不同,它的流动是带有附加值的流动,朝着最有利于发挥自己体力和脑力的方向流动。

人力资源开发是人力资源问题的一个重要方面,是指通过投资(包括物质、精神和时间等的投入),利用教育等方式促进和诱使人的潜在体力、智力、知识和技能的形成、发展和提高的过程。人力资源开发的内容包括:第一,数量控制,是指对人力资源赖以产生的人口规模进行适当的控制;第二,素质提高,指的是通过教育和培训等手段,全面提高人力资源各方面的素质,包括科学文化知识、劳动技能、职业道德及身体素质等;第三,合理配置,是指通过相关政策、制度的有效安排,把人力资源配置到合适的岗位上,使能者在其位,贤者在其职。

二、人力资源管理发展概况

(一) 人力资源管理在西方的发展

人力资源管理的发展大致可以划分为三个阶段,即二战前期的早期人事管理活动阶段;二战后至70年代末的人事管理阶段;而80年代以来出现的人力资源管理为第三个阶段。

1. 早期人事管理活动

(1) 工业革命导致了劳动专业化和生产率的提高,从而节省了学习和劳动所需的时间,减少了原材料的耗费,通过合理地安排工人的工作,节约了开支,也因此产生了以技能为基础的工资等级。在这一时期,还产生了由罗伯特·欧文创建的可以说是最早的工作绩效评价系统。他用一块木块,四边分别涂上四种颜色,以表示由好到差四种工作表现,并安装在机器上,每天将对应于工作表现的颜色转向通道以示激励。这种做法激发了工人工作的积极性,收到了很好的效果。欧文也由于是第一个较为系统地研究工作中的人的管理问题而被称为"人事管理之父"。同时,泰勒(F. W. Taylor)所开创的科学管理运动,使管理成为一门真正的科学。科学管理所取得的一系列成果中也包含了对人力资源管理的研究。

(2) 德国心理学家雨果·芒斯特伯格是将心理学运用到工业领域的第一人,从而开创了工业心理学。当时,工业心理学关注的主要是职业选拔和职业培训问题。芒斯特伯格在1912年出版的《心理学与工业生产率》一书中,论述了用心理测验方法选拔合格工人等问题。此外,他也研究疲劳、劳动合理化等问题。总之,早期工业心理学主要是解决人适应机器的问题,但是实际上,这些研究已经开始涉及人力资源的管理问题。

(3) 行为科学理论在人力资源管理的理论和实践中也有所贡献。行为科学是以心理学、社会学、社会心理学和文化人类学为理论基础的研究人类行为规律的一个学科群,有关人力资源管理的很多知识应用都来自以上行为科学的分支。

2. 人事管理阶段

一般认为,从第一次世界大战到第二次世界大战期间,人事管理渐渐成形,并逐渐成为企业管理的一个支持体系。公司组织规模的扩大是这一发展阶段中的主要作用因素。最初的人事管理主要关注的是人员招聘、上岗培训、工作记录、报酬支付体系、在岗培训及人事档案管理。

二战后到50年代,人事管理又纳入了更多的内容,包括工资管理、基础培训和劳资关系咨询,但仍局限在战术而非战略水平上。此阶段内,组织规模的扩张又促进了劳资关系的变化,如劳资交涉从行业层转向公司层,结果是在人事管理层中出现了劳资关系专家。

60和70年代,越来越多的人介入人事工作,一批酬劳与福利专家、赞助性行动专家,以及劳工关系专家和培训与发展专家纷纷出现,说明此阶段人事管理的职能进一步强化。这部分归因于政府对人事立法的重视及人事立法数量的增加。所以,有人称此阶段为人事管理的"政府职责"阶段。

3. 人力资源管理阶段

80年代以来,人力资源管理兴起,逐渐取代了人事管理,这不是简单的名称更换,而是赋予了全新的概念和内容,主要表现在:(1) 认为人是企业最宝贵的财富和资源;(2) 人力资源管理在企业管理中的地位上升;(3) 更加重视人力资源的开发;(4) 提出了人力资源战略性管理的观点;(5) 提出了人力资源管理的最高使命。

把全面提高员工的工作生活质量作为人力资源管理的最高使命。为完成此使命进行了全面筹划,提出了许多新的方法和措施,如改善奖酬福利及所有权参与、改善工作生活条件、对员工合法权益提供保障等。

(二) 人力资源管理在我国的发展

我国人力资源管理的发展大致分为四个阶段:近代劳动人事管理、新中国成立后劳动人事管理、改革开放后的劳动人事管理以及新时期的公务员制度。

1. 近代劳动人事管理

中国近代企业是由官僚买办资产阶级和民族资本家兴建的一些工厂,在劳动人事管理方面具有两个特点:

(1) 带有浓厚的封建色彩。在许多企业实行包工制度,由包工头与企业签订承包合同,领取全部包工费用,并招收工人、组织生产、进行监督、发放工资,直至处分和解雇工人。有的包工头还以封建行会、地方帮会来控制工人。许多企业由亲戚、同乡掌握管理大权,带有浓厚的家族企业色彩。

(2) 引进了一些资本主义的管理手段和方法。1914年,泰勒的《科学管理原理》一书由民族资本家穆藕初翻译出版。一些企业派员出国留学,带回了科学管理的制度和方法。一些规模较大的企业封建色彩淡化,资本主义色彩渐浓。有的任用外国人担任管理职务,改造原有的管理制度;有的起用工程技术人员管理企业,废除了包工制;有的建立了职能管理机构,制定规章制度,并在员工选用上实行标准化、制度化的考工制。例如,天津东亚毛纺厂按

照“雇佣程序图”招工，举办艺徒训练班、职业养成所和工商中学等，培养了一批熟练技术工人和管理骨干。该厂还引进了“时间动作研究”来确定劳动定额，实行“差别计件工资制”。

2. 新中国成立后至“文革”结束时期的劳动人事管理

这一时期的劳动人事管理与我国政治、经济形势同步，经历了“两上两下”的过程。

（1）新中国成立之初到50年代中期：这是企业劳动人事管理健康发展的时期。此期间彻底废除了封建包工制，工人在企业当家做主，实行“低工资、高就业”政策；1952年、1956年进行了两次工资改革；以苏联经济为模式，在企业建立了一整套社会主义的劳动人事管理制度，这一系列举措在当时收到了良好的效果。

（2）从1958年开始的“大跃进”时期：这一时期使劳动人事管理受到很大冲击。此期间企业增员过多，使劳动计划和定员定额制度失效；与此同时还取消了计件工资和奖励制度，造成了平均主义泛滥，按劳分配原则受到冲击。

（3）1961—1966年为第二个健康发展时期：1961年，“大跃进”时期“左”的错误得到纠正，劳动人事管理制度又得以恢复和发展，企业压缩了非生产人员，精简了大批富余职工，恢复了计件工资制度并健全了奖励制度，使劳动生产率有了很大提高。

（4）1966—1976年的“文化大革命”时期：这一时期使劳动人事管理遭到严重破坏，各项合理的规章制度遭到全盘否定，企业人员猛增，分配中的平均主义愈演愈烈。

3. 1977年以后的劳动人事管理

“文革”结束后，我国的工作重点转移到经济建设上，劳动人事管理再次纳入正轨。特别是改革开放以来，劳动人事管理在改革、转轨中迅速发展。主要特征有：

（1）用工形式多样化，实行“企业劳动合同制”；

（2）实行“先培养，后就业”，大力发展职业教育、成人教育、继续教育；

（3）实施管理方法标准化，制定了劳动定额管理、定编定员管理、人员培训、技术职称评聘、岗位责任制等劳动人事管理制度；

（4）工资、资金管理逐步合理化，企事业单位普遍实行工资总额随单位总体效益和绩效浮动，工资模式走向结构化，实行岗位技术工资和其他结构性工资相结合，增加了工资的激励作用；

（5）由就业保障为失业保障，劳动力进入市场，实行平等竞争，允许企业倒闭和解雇工人，社会已由“就业保障”向“失业保障”逐步过渡。

4. 新时期的公务员制度

从我国公务员制度建立的历史进程来看，主要经历了调研准备（1984—1989年）、试点运行（1989—1993年）、推行实施（1993—1999年）、建立完善（1999年至今）四个阶段。我国的公务员制度继承和发扬了党和国家干部人事工作的优良传统，总结吸收了干部人事制度改革的经验，同时也借鉴了外国公务员制度中一些有益的科学管理办法，形成了中国特色的公务员制度。同西方的文官制度相比，具有以下鲜明的特征：

（1）坚持四项基本原则，坚持党的基本路线，而非政治中立；

（2）坚持党管干部的原则，而非超越党派；

（3）坚持德才兼备的用人原则，并把政治素质放在首位，而非仅强调个人能力；

（4）坚持为人民服务的宗旨，而非特殊的利益集体。

同传统的干部人事制度相比，具有以下鲜明特征：初步实现了分类管理；注重对个人权益的保障；在入口处，公开考试录用；在出口处，破除人事管理，实现了人事法治。

三、我国人力资源的开发与管理

（一）当前我国人力资源的开发与管理面临的形势

人力资源开发与管理是20世纪80年代出现的，并日益受到全世界重视和关注的一个领域。它已经被全世界的政府、企业和各种组织作为发展的新战略，作为提升竞争力的核心武器。目前，随着国际社会对人力资源开发战略地位认识的不断强化，人力资源发展理论研究的不断深化，以及人力资源开发工作在世界范围内的不断展开，在整个世界范围内，人力资源的发展无论在观念形态上，还是在实际行为上，都出现了一些新的趋向。如在当代世界，“投资于人力资源并使之优先发展”已成为大多数国家的战略共识，培训教育作为社会发展战略的一个有机组成部分正在被越来越多的国家纳入法制化与制度化的轨道，培训教育也逐步国际化。

21世纪头20年是中国可以大有作为的重要战略机遇期，也是中国全面开发人力资源和发展教育的黄金时期。然而面对世界的急剧变化，面对我国全面建设小康社会的战略目标以及发展过程中客观存在的大量问题，我们必须认识到我国开发与管理人力资源的必要性和紧迫性。

首先，我国有世界上最多的人口和最大的人力资源潜在优势，要使劳动力水平适应小康社会的目标要求，使劳动力受教育年限达到OECD国家20世纪末和美国20世纪60年代末10.5年左右的水平，意味着我国将在20年内完成美国大约50年时间人力资源开发的历程。

其次，经济转型和产业结构升级需要进行人力资源开发与管理。2002年《国际竞争力报告》的数据表明，我国现代化建设进程中的多项发展指标均处于后列。经济转型和产业结构升级相关的人力资源水平极不理想，教育的人才培养数量、规格、层次、类型以及质量都不能满足社会经济发展的需求。在现代化建设进程中，信息、农业、金融、财会、外贸、法律和现代管理等领域都急切需要高素质的专业人才，国家重点发展领域的生物技术、环保技术、新材料方面更是需要高层次的跨领域、跨行业、跨学科复合型人才。

再次，可持续发展给教育与人力资源开发提出了新要求。长期以来，我国经济发展主要是依赖于大量消耗的自然资源和廉价的低素质的人力资源，劳动力密集和物质资本高成为传统经济的主要增长方式。这种增长方式一方面在短期内消除贫困、提高人民生活水平上获得了一定的发展，但同时也因过度开发等原因给整个生态环境带来长期的、严重的负面影响。要实现社会、经济的可持续发展，实现资源与环境的合理保护和利用，需要在全体国民中树立可持续发展的意识和观念，需要在劳动力的培训中提高“洁净”生产的能力，需要有更高层次的全民受教育水平和全面提高社会、经济的可持续发展以及人与自然环境主动协调发展的能力。

最后，高水平人力资源的国际竞争日益激烈。当前，世界各国都把人力资源开发作为主要施政内容予以规划和落实，美国等发达国家和一批新兴工业化国家都高度重视发展教育和提高人力资源水平，围绕人力资源开发和人力资本的国际竞争展开争夺。与之相比，我国科技原创能力、高新技术成果转化能力还存在较大差距。快速培养和吸引大批高素质创新

人才，给我国教育发展与人力资源开发提出了严峻的挑战。经济全球化的发展，必将消除一些地域之间、国家之间的保护性屏障，优质教育资源的跨国配置也将带来范围更大和频率更高的人才全球流动，竞争与合作将进一步要求人才培养的通用性和开放性。从经济全球化和国家经济发展的需要看，没有足够数量的高水平人力资源支撑，我国就难以继续有效吸引和利用国外的资金和技术，也很难占据世界制造大国的地位，更难以从根本上持续提高我国的经济追赶速度和综合国际竞争实力。

（二）我国人力资源开发与管理的主要内容

1. 加强人口控制

人口的数量和质量直接决定人力资源的数量与质量，人们求学、就业、养老、就医无一不与人口有着密切关系。我国长期以来实行的计划生育是我国的基本国策，在过去高度重视控制人口数量的基础上，国家下一步更多的是要把精力放在提高人口质量上来。

2. 教育管理

教育是有计划、有系统，以传授或获取知识、思想、技术、技能为目的的社会实践活动。教育是人力资源开发的核心，是提高人力资源综合素质的根本途径。在许多国家，用于教育的公共资金一般都占国民生产总值的3%—5%，我国自20世纪90年代以来，只维持在2.4%—2.9%的水平，距离经济社会可持续发展的要求还有相当差距。“十一五”期间，国家明显加大了对教育的投入，从2004年到2008年，我国财政性教育经费年均增长23.7%，占GDP的比重从2.79%提高到3.48%，年平均提高0.17个百分点，并且在“十二五”规划中提出到2012年教育经费支出占GDP比重要达到4%的目标。这说明我国对人力资源的开发与管理有了一个新的认识。

3. 医疗保健管理

这部分开支和教育开支一样，日益成为人力资源投资不可或缺的部分。医疗卫生保健投资，是国家、社会和个人用于维持、提高人力资源身体素质，保障人力资源健康支付的费用。医疗卫生保障管理的目标，是提高国民的生活质量和身心健康水平。近年来，我国医药卫生体制改革已产生了巨大影响，得到社会的高度认同，不仅在医疗保障方面取得了重大突破，而且在基本药物制度建立、基层医疗卫生服务体系完善、促进基本公共卫生服务均等化和公立医院改革试点等方面都已取得了重要进展，我国医疗保健管理逐步走向了正规。

4. 人力资源流动管理

人力资源流动是人力资源为寻求与其他要素更合理的配置，而在不同工作岗位、不同职业和不同区域之间的迁移或流动，是有一定劳动能力的劳动者为获得较高的预期收益而积极寻找工作的过程。通过人力资源的合理流动，可以实现人力资源与物质资源的有效结合，既维护了劳动者的权益，又有利于劳动力素质的提高。

（三）我国人力资源开发与管理的政策

胡锦涛同志在十七大报告中把“优先发展教育、建设人力资源强国”置于以改善民生为重点的社会建设的六大任务之首，这是新时期新阶段党中央为进一步实施科教兴国战略和人才强国战略提出的新的重大战略目标，这对人力资源开发提出了新的更高要求。建设人力资源强国，是我国在新时期新阶段的重要奋斗目标，是时代赋予我们的新的伟大使命，将对全面建设小康社会、中国社会主义现代化产生重要而深远的影响。

为了改进我国人力资源的开发与管理，我们除继续执行稳定人口数量的政策外，还修改、制定了一系列有利于人力资源开发与管理的政策。

1. 建立健全人力资源教育培训体制

人力资源的开发是对人的能力的发现、鼓励、提高和科学使用。优化人力资源开发政策，首先要优化我国的教育政策。一方面要继续重视学校教育包括继续普及九年制义务教育，提高高中、大学的招生率和普及率；要改革和调整现行的教育体制，改革目前的专业设置，使大学教育面向市场、面向经济建设主战场，以提高人力资源素质为己任；要变应试教育为素质教育、变精英教育为普及教育。另一方面，要建立和完善现有的继续教育体制，提倡终生学习、终生教育和终生培训的观念，提高公民再教育水平。

2. 促进人力资源的合理流动

人力资源的流动是市场经济发展的必然要求，产权经济学研究表明，资源的初始配置也许并不尽如人意。但只要明确界定产权，保证资源自由交易的权利，最终就有可能实现资源的优化配置。在促进人力资源流动方面，我们除了要建立各种不同类型的人才市场外，还应当积极发展和规范各种就业中介服务，为人才流动提供宽松便利的条件和强有力的法律保护。

3. 强化人力资本投资政策

人力资源是一定范围内人口总体所具有的劳动能力的总和，包括不经过任何教育和培训自然形成的人的劳动能力。人力资本(Human Capital)则不同，它是表示经济活动中作为劳动主体的人的体力和智力尤其是智力投入作用的概念。对于现代经济而言，人的健康、知识、能力等因素的提高，对经济增长的贡献远比物质资本、劳动力数量的增加重要。科学技术越发达，人口质量的决定作用就越大。无论是产业结构的升级换代和高级化，还是缓解人口众多、资源相对匮乏的矛盾，都只有通过提高人力资本的素质、增加人力资本的存量才能实现。

人力资本投资包括正规教育、职业技术培训、卫生健康保健和劳动力流动四种主要形式。投资的主体可以是国家、社会团体，也可以是家庭或个人，但相对于社会公共教育需求而言，国家始终是人力资本投资最重要的主体。由于劳动力所特有的主观能动性，人力资本投资的产出比例远高于其他物质要素的投入回报率，投资于教育可以获取更大的、更为长远的经济利益。二战后日本、韩国等一批迅速崛起的发达、较发达国家成功的经验清楚地说明了这一点。

4. 加强农村人力资源开发

总体上说，我国在人力资源开发方面与世界形势的发展存在着差距，而由于长期的二元经济结构的影响使得我国的城乡差距特别明显，这当然会反映到人力资源开发方面，如城乡居民的平均受教育年限的差距、健康状况的差距等。因此，我国人力资源开发的关键和重点是农村人力资源开发。另外，全面建设小康社会是我国在21世纪的根本奋斗目标，全面建设小康社会所讲的“全面”有两重基本含义：一是覆盖面上的全面，即小康是全国各个省区全体人民的小康；二是建设领域的全面，即小康是涉及社会、经济、政治、文化、环境等多领域的小康。就中国现实情况来看，农村发展和西部发展问题是我国全面建设小康社会的难中之难和重中之重。而要很好地解决我国的农村发展和西部发展问题，首先必须在人力资源开

发上下工夫。可以说，搞好农村人力资源开发也是我国全面建设小康社会的关键和根本。

四、美国人力资源的开发与管理

美国人力资源管理模式是在19世纪末20世纪初形成的，它的形成有着深刻的历史原因。从19世纪中期开始，技术上的两大革命性进步——铁路和电报使美国的国内市场由地方性的、受交通条件限制的小市场变成了全国性的大市场，人们可以在很短的时间内在全国实现其产品价值，也可以随时掌握全国各地市场发展的新情况，一大批现代化大型企业应运而生。这些现代化大企业，在劳动组织和人事管理的设计上进行精细分工，一方面使每个工人的工作内容尽量简化，使得企业很容易从劳动力市场上找到工人；另一方面，大大简化了的工作内容使之很容易实现规范化和制度化，从而摆脱了经验管理方式的限制，新工人招进来后，很容易掌握生产内容和程序，进入工作状态。

（一）基本概况

1. 美国地方政府雇员管理

美国地方政府普遍建有管理政府雇员的人力资源部，直属副市（郡）长领导。人力资源部根据政府规模的不同，设置有不同的内设机构，规模大的下设处，规模小的由部长直接领导工作人员。人力资源部一般具有以下职能：雇员的岗位设计、雇用、福利待遇、健康保障、劳资关系、信息管理系统、奖励措施、培训等。与我国政府公务员录用、使用、管理的方式不同，美国地方政府不采用统一的管理标准和管理方式，各市（郡）完全是根据自身的情况自己确定，依据法律规定和政府预算安排来运作。

同我国政府公务员管理相比，美国的政府雇员与我国有四个明显的不同：一是与我国公务员制度相比，美国没有公务员、工勤人员和事业单位人员身份之分，凡为政府工作的人员统称为政府雇员；二是美国各地方政府对政府组织机构设置、雇员数量有决定权，人员的录用、薪金、福利等安排根据预算确定；三是美国政府雇员普遍参加工会组织；四是美国地方政府人力资源部还负有为雇员及家属提供健康、医疗服务咨询等职责。

2. 美国人力资源行业协会运作

美国人力资源行业管理协会一般具有以下几个共同特征：第一，在组织机构上，建立有董事会，董事会聘有执行总裁、副总裁及专门机构开展工作；第二，在工作职能上，主要为会员提供所需要的服务，出面代表并维护、保障会员的利益；第三，在实际运作上，通过多种途径为会员提供信息咨询、交流、培训等，并代表会员利益游说议会或政府，影响通过或修正某些法案。但不同的人力资源行业协会运作差别很大。

3. 美国人力资源中介组织、猎头公司、企业单位的人力资源开发与管理

美国是一个人力资源开发与管理中介组织建设十分发达的国家，它们主要有以下几个职能：一是帮助寻找专业人员、管理人员、法律顾问、财务（金融）人员；二是提供（减员企业）对外安置服务、人事管理咨询服务、人事测评；三是帮助企业雇用临时工，提供培训服务等。美国的人才猎头经理一般需要具备大学本科毕业学历、销售和电话营销经历、非常的交际能力、忍受职业环境的压力、有成功的经历、有电脑知识和从事过理论科研方面的经历等方面条件。

美国人力资源中介组织、猎头公司、企业在人力资源开发与管理方面有四个显著的特

征:一是人力资源管理和人才开发,体现以人为本的思想。不论是政府还是企业,其人力资源管理的体系严密,对雇员的录用、职位安排、培训、业绩考核、晋升、福利计划等都注重发挥人的自觉能力和对人的潜能的挖掘,其管理体系严密到为每一个雇员的发展都创造条件。二是人力资源管理和人才开发,体现着法律精神。美国是一个法律制度和法律体系都十分完备的国家,美国不论政府还是企业,都不需要与雇员通过签订劳动合同明确双方的权益。企业与雇员的权益,完全是由美国的有关法律来保障,政府、企业和中介组织都聘有专门的法律顾问,在管理雇员时必须十分小心,人力资源管理和人才开发运作都必须符合法律精神,否则,一旦出现严峻的法律问题,不论是政府还是企业,将会面临成本极高的经济赔偿责任。三是人力资源管理和人才开发,体现平等公正。在美国的一般城市,除了市长及城市书记(独立的城市档案记录员)和市议会成员(区长)是民选的之外,副市长(英文直译城市经理)是由市长聘任的具体执行城市管理的专业人才。政府、中介组织和企业所管理的人员都是雇员,各自按照各自的职位要求工作,在不同机构、不同岗位中不允许出现信仰、种族、性别、年龄、残疾等方面的歧视,在具体的管理中,人员的录用、选拔、考核等人事管理的方方面面都必须遵守公平原则。四是人力资源管理和人才开发,都必须要体现务实创新的精神。国内相同的行业往往工作模式千篇一律,而在美国,政府机构、人力资源中介组织、企业则根据不同的管理要求,寻求不同的管理方式,根据经济发展要求采取适合的人力资源管理新模式。城市、中介组织、协会和企业,都没有相同的管理机构和管理模式,内部情况千差万别。美国的中介组织、企业的机构设置和工作运作,完全是根据客户的需要和中介组织、企业能够提供的专业服务的要求进行的。

(二) 几点启示

美国在人力资源管理方面,政府、企业及员工之间已经形成了较为成熟和完备的、符合市场经济特点的一整套人力资源管理法规、机制和办法,其经验值得借鉴。概括起来有以下几个方面:

1. 以人为本的管理理念是美国人力资源管理的基础

现代人力资源管理与传统人力资源管理最根本的区别就在于是以人为本,还是以权为本。美国的以人为本的人力资源管理理念,在实践中主要体现为以下两点:一是注重把公司的目标变为员工的行动;二是注重研究和发掘影响员工情绪的深层次原因,并有针对性地激发调动员工发自内心的积极性。美国公司除了执行国家规定的福利外,还紧紧地围绕员工的家庭、个人需要,开发一系列员工资助项目。另外,美国的培训也注意研究雇员的内在需要。在培训内容的设置上,不仅强调员工工作所需要的各种知识和技能,而且特别注重员工自我保护、自我调节以及合理理财和安排生活等方面的培训。

2. 完善的社会保险体系是人力资源管理的重要保障

在美国,社会保险项目种类很多,大致可分为就业保障与失业保险,老年、残废与遗属保险,健康保障。美国的社会保险具有以下共同特征:第一,社会保险具有强制性,由政府依照法律强制执行;第二,享受社会保险福利金的资格和程度在一定程度上取决于个人过去的贡献;第三,只有能够清楚鉴别的事件发生加失业、患病或退休,才能获得有关福利;第四,与收入水平无关。例如本人是富是穷与享用医疗保险的程度完全无关。完善的社会保险使得美国基本上能够做到老有所养、病有所医、失有所保,这就为美国整个社会提供了一个良好的

人力资源调配和管理的大环境。

3. 新颖的用工方式增加了人力资源管理的活力

近几年美国公司更加注重不同层次人力资源使用方式,用工更加讲究实效。他们根据企业的需要,确定了长期工、合同工、临时工、业余工、租赁工等多种用工方式。这些不同的用工方式,保证了雇主可以根据自己企业的需要自由选择,在不同的发展时期选择不同的人力资源。

4. 发达的人力资源中介服务体系盘活了人力资源市场

美国的人力资源中介服务体系有三大特点:一是历史悠久,数量较多;二是人力资源服务机构具有专业化、职业化、网络化的特点;三是人力资源中介机构与公司结成共同体。各中介机构均已与自己的服务对象保持着紧密的联系,同时不同的中介服务机构也相互联系,实现业务互补。这种联系紧密、网络化的中介服务体系已经成为公司人力资源管理不可缺少的技术支撑。美国的许多大公司如摩托罗拉公司等都从人力资源中介机构中获得了良好收益。

第二节 资源管理

一、资源与经济发展

资源(Resources)是人类社会生存和发展的基本要素。广义的资源包括物质资本、人力资本、自然资源和生态环境等。狭义的资源特指自然资源,包括在一定经济技术条件下自然界一切可以被人类用于生产、生活的物质和能量。相对于人类需求而言,自然资源既具有稀缺性,又具有动态变化的特征。本节所探讨的资源管理,是指狭义的自然资源。

根据资源增值性能的不同,我们一般将自然资源分为三大类。一类是可再生资源,如太阳辐射、风力、水力、地热、温泉等都是可反复连续使用的资源;另一类是可更新资源,这主要是指生物资源,如各种动植物等具有自我繁殖能力的生命有机体;还有一类是不可再生资源,地下埋藏的石油等各种矿产资源形成需要数百万年乃至更久,人类对其开发的速度早就超过了其自然形成的速度,利用越多剩余部分就越少,最终有可能被耗竭。土地资源形成周期虽较矿产资源短,但开发利用后地力恢复十分缓慢,本质上也属于不可再生资源。

自然资源是人类生产生活的物质基础,是生产力的物质要素。它产生的经济价值,可以提高人类当前和未来的福利。因此,拥有丰富的自然资源已成为一国经济发展的潜在优势。例如,拥有丰富自然资源的国家,可以通过原料出口获得较高的经济收益。石油输出国组织成员就是因为拥有丰富的石油资源,一跃成为世界上人均收入最高的富国。优越的自然资源还可以为一国以资源为基础的工业化提供不可或缺的物质条件,加快该国工业化、现代化的步伐。当然,仅仅拥有自然资源还不足以构成经济发展的全部条件。有些土地资源丰富的非洲国家农产量很低,自然资源相对稀缺的日本却一直保持较高的经济发展水平,究其原因关键还在于人类如何认识和利用有限的资源环境。

近几百年来世界经济的发展,大大改变了人类拥有的资源状况:人口膨胀导致人均资源拥有量急剧减少,经济增长对资源产生极大的依赖和消耗,资源开发过程中的浪费和破坏加

剧了资源的衰竭，环境污染和生态破坏使原有资源的可再生性下降。从20世纪60年代到80年代，在经历了一系列全球性生态环境问题对经济发展所带来的影响的痛苦后，人们开始反思传统经济发展模式的内在缺陷，力求找到新的发展模式，探索在提高资源配置效率的同时，如何能够更有效地保护和改善资源与生态环境。

二、我国自然资源的特点

从世界范围来看，我国的自然资源条件是较为优越的，无论是耕地总面积，农业生产必需的光、热、水等条件，还是矿产资源的品种和贮藏量，以及约300万平方公里范围有待开发的海洋资源，都可以称得上“地大物博”。但是，我国自然资源有以下几个特点：

（1）资源的总量虽然丰富，但由于人口众多，因此人均占有水平低。例如，我国国土面积位居世界第三，而人均耕地面积只相当于世界人均占有量的32%；森林面积位居世界第四，而森林覆盖率只相当于世界平均水平的13%；可开发的水资源位居世界第一，而人均拥有水资源仅为世界平均水平的28%。

（2）我国各类资源在地区分布上很不理想，影响了资源的合理开发利用。以水资源为例，长江流域以南地区，水量占全国80%；而耕地只占36%；长江流域以北地区水量仅为全国的20%，而耕地面积占全国的64%，这种水土资源的不匹配条件，造成了北方地多水少，缺水严重，南方水多地少，能源不足。

（3）开采和利用水平不高，生产中的消耗量过大，同时，“三废”排放率过高，综合利用水平低。近年来，我国能源利用效率明显提高。从能源消费来看，按1990年不变价格计算，每万元GDP能耗从1990年到2007年降幅超过60%。从能源生产来看，2007年我国平均每千瓦时发电煤耗为357克。但与发达国家相比，我国的总体能源利用效率仍偏低，为33%左右，低约10个百分点；电力、钢铁、有色、石化、建材、化工、轻工、纺织8个行业主要产品单位能耗平均比国际先进水平高40%；机动车油耗水平比欧洲高25%，比日本高20%；单位建筑面积采暖能耗相当于气候条件相近发达国家的2—3倍。

（4）我国的再生资源的资源化水平低，大量可以利用的资源作为废弃物白白浪费掉。发达国家再生有色金属的产量占其有色金属总产量的30%—40%，而我国仅为15%—20%。我国每年都有大量的废弃有色金属、废纸及废塑料、废玻璃等没有回收利用。

三、我国的资源管理的主要政策和手段

人均资源的不富裕和实施可持续发展战略要求我们必须慎重选择经济发展模式，尽量合理开发利用我们拥有的自然资源，建立自然资源核算体系，运用市场机制和政府宏观调控相结合的机制，促进资源合理配置。运用经济、法律、行政手段，对现有资源实行保护、利用与增值并重的政策。

（一）以明确产权为契机，加强资源有效利用和保护的管理意识

为了制止公共资源（特别是那些不可再生或生长周期过长的资源）过度利用，关键是将资源利用过程中的外部性问题内在化，一个简单而有效的办法就是明确资源的产权。科斯定理证明，一旦产权明确规定，各利益相关者之间能够自由交易且交易成本足够低，则无论将产权划归给谁，最终总能达到该资源的最优使用和配置。要尽快推出资源产权界定、产权

登记、资源资产评估、开发和利用权益的考核指标方法，推出产权有偿出让、转让与产权交易收益的管理法规、条例，形成合理的市场交易、分配格局，创造自律、有序的资源交易市场环境。对一些公共资源的产权难以具体落实的情况，政府可以通过有偿使用、发放许可证、规定渔业捕捞量和休渔期等其他手段来增加企业或个人使用资源的成本或达到控制公有资源使用量的目的。

（二）注重资源的综合和有效利用

一方面，要充分利用和发挥资源的比较优势。我国地域辽阔，各地的资源禀赋大相径庭。如有些地区在粮食生产上具有比较优势，另一些地区则在非粮作物或其他产品生产上具有比较优势。伴随市场经济条件下的统一市场的逐步建立，具有不同资源禀赋的地区，完全可以通过地区间贸易，发挥各自的比较优势，以市场为纽带，让各地区按照比较优势发展经济。产业结构和其资源禀赋相吻合，是有利于各类资源的最佳配置和可持续利用的。另一方面，对自然资源要注意多目标开发，综合利用，提高单位资源的综合生产力。每一种资源都有多种用途，根据生产技术要求实施多目标开发利用，可以大大提高经济效益，产生综合效益。例如，大型矿床往往是多种矿物共生的，如果只是对其矿体进行单一的开采利用，就会降低其利用价值，因此应该综合开发，综合利用。

（三）加强交通运输等基础设施建设，为资源的合理流动创造条件

亚当·斯密在《国富论》中论证了经济学的一个基本原理：分工的程度和市场的规模成正比。各个不同地区能将其资源的比较优势发挥到什么程度，实际上决定于市场的规模——市场的运输成本、仓储成本、通信成本等。发挥各地的比较优势，不仅要考虑各地区自然禀赋、人口和资本存量，而且还要考虑市场交易的成本。如果基础设施不完善，交通运输非常困难，即使政府没有诸如粮食自给自足之类的政策限制，当地居民也可能将大量的土地用来种植粮食而不是发展其他经济作物或从事其他产业。因此，加强和改善交通、通信以及一切与市场交易有关的基础设施建设，将有利于各地区发挥比较优势，进而有利于提高可持续发展的能力。

（四）通过技术进步提高对资源的利用率

能否做到合理使用和保护自然资源，还取决于经济发展和技术进步的程度。经济越发展，人均收入水平普遍提高，对自己生活质量的要求也就越高，这将推动全社会将更多的资源投入到环保技术、环保产品的研究、开发、推广和运用中去。最初对自然资源的破坏，通常是由于人们直接以自然资源作为生产的投入要素。在经济发展的低水平阶段，大量的人口都只能从事于以自然资源为直接投入要素的农业、采矿业。技术进步则为产业结构升级换代和向高级化发展提供了强有力的物质技术保证。通过技术进步，使资源型经济过渡到技术型经济。

（五）加强法制建设，提高资源保护的执法力度

对我国的自然资源实行有效的保护和管理，除了运用经济的方法和行政的方法，更重要的是要依靠依法治理，提高执法力度，把资源的开发利用纳入法制化管理的轨道。因此，必须加快资源综合利用基本法和资源综合利用单行法的制定工作。规范资源综合利用标准的法律法规，使《资源综合利用法》以及《共伴生矿产综合利用法》、《工业“三废”综合利用法》和《废旧物资回收利用法》三个子法早日出台，以推动再生资源综合利用健康有序的发展。

同时，要解决执法不严的问题。多年来，国家及有关部门在自然资源的开发利用问题上制定了一系列的法律法规，如《环境保护法》、《水污染防治法》、《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《水土保持法》等。现在普遍存在的问题是：执法力度不够，执行不力，从而使自然资源遭到破坏的事件屡有发生。加大执法力度，做到有法必依、执法必严、违法必究，才能有效地保护我国宝贵的自然资源，促进国民经济的持续发展。

四、德国的自然资源管理

（一）自然资源管理的相关政府部门设置与职能

1. 联邦政府

联邦政府由 14 个部组成，其中与自然资源管理关系较为密切的部有：财政部、司法部、环境保护部、经济技术部、消费者保护部、食品和农业部、经济合作与发展部。德国的农业和林业由消费者保护、食品和农业部负责管理，其他自然资源（土地、矿产、海洋、水等）没有单独设立内阁级管理机构，而是在相关部内设立相关司（局）或部门管理，由各部的隶属单位负责具体工作。

（1）联邦经济合作与发展部。联邦经济合作与发展部于 1961 年成立，原来是经济合作部，1993 年起加上“与发展”，成为经济合作与发展部，使发展合作首次在世界上提升到了内阁级。联邦地球科学和自然资源研究所（BGR）隶属该部，负责地质矿产、地下水、海洋等自然资源工作的原民主德国的地质部成为 BGR 在柏林的分部。联邦经济合作与发展部负责规划和执行德国政府的开发政策，其使命的相关领域有：致力于设计全球框架；发展双边和多边的支持战略，支持伙伴国家的开发项目和工程；支持非政府组织的开发合作项目；评估和监测基金的使用。

（2）经济和技术部。经济和技术部的活动领域宽广，能源管理是其中一部分。经济技术部通常会为德国政府提交关于能源管理的相关报告或规划，为德国政府的能源计划制订指明方向。

（3）联邦环境、自然保护和核安全部。联邦环境、自然保护和核安全部建立于 1986 年 6 月 6 日，负责（核心管理）国家环境政策。环境部从环境的角度参与管理水域、海洋、能源、矿产等资源。环境部的责任范围还包括三个联邦局：环境局、自然保护局和核防护局。该部还接受以声明和专家意见的形式来自几个独立的专家机构和全球变化咨询委员会的咨询。

2. 州政府

在德国，各州是管理自然资源的具体单位。德国由 16 个州组成。

（1）州地矿管理。州地质调查所的具体业务内容有：① 国土规划：包括州规划、区域规划、地表利用规划、建筑规划等内容；② 州内地质工作；③ 矿产勘查：金属、非金属、天然气等矿产的勘查；④ 水文地质；⑤ 土质和土地利用工作：编制农业土地利用规划，进行土木工程地质方面的调查研究；⑥ 环境地质：地面沉降、地震预报方面的调查。

（2）州土地管理。德国的土地管理主要是州政府的职责，并按管理内容由州政府的几个部委分管。其中土地登记由法院主管，基层法院设立土地登记局，承担地产、房产以及其他项权力的登记业务。

（二）德国与自然资源相关的政策目标

1. 环境保护

环境和资源保护的目的是保护自然生存基础，在伙伴国家使经济发展在生态上能够承受，并使它们有可能参加全球的环境保护。负责联邦环境保护的是联邦环境部，在它管辖下有柏林环境局、波恩的自然资源保护局以及萨茨基特德联邦发射防护局。几个联邦州也有自己的环境部，地方一级环保方面的主要任务由城市和乡村负责。环保涉及的范围包括土地、水域、建筑物及艺术文物，保护包括海洋在内的水域。

2. 保护自然和持续利用

自然保护的首要任务是保住尚存的自然或接近自然的地区，如有困难则通过自然化措施恢复此类地区，将它们连成一片并减少有害物质损害的影响。对自然保护和保存生物多样性领域的持续发展来说，重要的是 1992 年在里约热内卢通过的带有不仅保护和保住，而且持续地利用生态多样性这个双重的国际协定，这个公约在德国坚定不移地贯彻落实，遏制了特别是近 50 年内出现的野生动物和植物种类及其生存空间的减退，以及动植物基因资源的损失。

3. 废料经济与土地保护

1994 年制定、1996 年 10 月生效的《循环经济法》与《废料法》取代了到那时为止有效的《废料法》。循环经济意味着从清除废料的路子回归循环经济，其结果使原料的资源得到有效的保护，废料少的产品得到了开发，从长期来看，消费和生产系统将从而被改造成为一种循环经济。联邦政府 1985 年的土地保护方案第一次对保护土地这个环境介质拟定了要求，随着 1998 年联邦土地保护法草案的产生，为有效的土地保护创造了前提条件。该法律在全联邦范围内提出的这些统一要求构成了官方采取行动的基础。其宗旨是持续地或重新恢复土地的功能效果，并使这一功能成为动物、植物以及土壤微生物的生活基础和生存空间。为此德国采取了一系列防止和消除危险的措施以及预防未来对土壤造成不良作用的措施。

第三节　环境保护

20 世纪 70 年代以来，环境问题成为经济发展战略和政策中的重要组成部分。经济的发展依赖于自然环境的支持，但经济发展的同时又对环境带来破坏。目前，人类的发展已经在全球范围内威胁到人类自身的生存环境了。中国的环境问题就相当严重，已经是当今世界上环境恶化最严重的国家之一。为此，中国政府提出了经济发展与资源、环境相协调的可持续发展战略，但是这个战略真正产生效果还有一段艰难的路程要走。

一、环境及环境保护

（一）环境

在环境科学中，环境一般指以人类为主体的外部世界，即人类赖以生存和发展的各种物质条件的综合体，它包括自然环境和社会环境。环境具有整体性、变动性和资源性等特征。整体性是指环境各要素之间是一个有机的整体，在不同的空间中，大气、水体、土壤、植被乃至人工生态系统等环境组成部分之间，有着确定的空间位置排列及相互作用关系，形成一个

有特定结构的系统。由于这一整体可大可小，人们直接感受到环境的整体性是环境的区域性。变动性是指在自然和人类社会的共同作用下，当这些作用不超过一定的限度时，环境的内部结构和外在状态始终处于不断变化的过程中。环境系统的自动调节功能，可以使这些作用引起的变化逐渐消失。但当外界作用超过这一限度时，环境系统可能向两个方向变化，或者是使环境状态得到改善，或者是使环境状态恶化。资源性是指环境能给人类提供赖以生存和发展的物质性资源和非物质性资源。环境的资源性及其带来的环境的价值性，为环境资源的有偿使用即谁污染谁负责的环境保护制度提供了理论依据，如排污收费、排污许可证、排污权交易等。认识和把握环境的这些特性，有利于正确对待和处理人与环境之间的相互关系。

（二）环境保护

环境保护（Environmental Protection），是利用现代环境科学技术的理论和方法，协调人类与环境的关系，解决各种环境问题，达到保护、改善和建设环境的人类各种具体实践活动的总称。在这里环境保护强调的是保护自然环境，使其免受人类的污染和破坏，更好地适应人类生产、生活和自然界生物生存的需要。环境保护不仅包括“三废”治理和噪声控制，还包括运用环境科学的方法和理论，有计划地保护环境、预防环境质量恶化，促进人类与环境协调发展。环境保护包括合理利用资源、防止环境污染和在产生环境污染、破坏后如何做好综合治理工作两个方面。

当代环境保护，是从治理污染和消灭公害开始的。1962 年美国海洋生物学家卡逊（R. Carson）出版了《寂静的春天》一书，这是人类对以往发展模式进行全面反省的信号，也是当代环境科学产生发展的标志。1972 年联合国于瑞典的斯德哥尔摩举行人类环境会议后，“环境保护”这一术语才被广泛应用，内涵也日渐明确。

当代环境保护大体经历了三个阶段：第一阶段是直接运用地学、生物学、化学、物理学、公共卫生学和工程技术手段治理污染。第二阶段是将污染和防治结合在一起，阐明环境污染的机理和危害、环境污染的程度，探索治理环境污染的措施和方法。第三阶段，是以污染防治的系统规划和综合管理为主要标志。把经济发展、社会进步与环境的协调演化作为研究对象，综合考虑人口、资源和环境等因素的制约关系，从较深层次探讨如何实现人与环境协调发展和共同演进的具体途径。现阶段的环境保护，正处于由第二阶段向第三阶段过渡的时期：环境保护已成为世界各国政府和人民的共同行动；环境污染“预防为主”的观念逐步取代“先污染、后治理”的观念，成为环境保护的主体观念；环境保护从单一地运用技术手段进行防治，发展到运用综合化、系统化手段进行防治的阶段；环境保护在注重防止污染的同时，更注重协调经济社会与环境的发展。

二、我国的环境保护管理

（一）我国的环境问题

我国的环境问题主要表现在以下两个方面：

其一，过度的开采和使用资源，造成生态的破坏。在上文我们也谈到资源问题，但那是资源作为经济用途发生的作用，而这里则是指自然资源对生态环境的作用。例如大量的森林砍伐、水资源的过度使用，都会带来环境的破坏。

其二，向自然界排放污染物。例如人们对金属、化石燃料、水等资源的利用会导致其中的一部分转化为废料，大量废弃的核废料、重金属、农药和石油等都对土地、河流和海洋造成严重污染。

（二）我国的环境保护管理

我国从20世纪70年代以来，开始对环境实行管理和保护的政策。环境管理是实现环境保护的重要手段，它是按照经济规律和生态规律，根据国家政策和可持续发展的要求，运用法律的、经济的、行政的、技术的和宣传教育的手段，对影响环境质量的社会经济活动和行为进行调节和控制。环境管理的基本目标是贯彻执行环境保护的战略、方针和政策，促进经济社会与环境协调发展，保障国家可持续发展。

为了做到不因经济发展而牺牲和破坏我们的生存环境，我国推出了经济发展与环境保护同步发展的全新概念。1973年8月，召开了第一次全国环保工作会议。1983年召开了第二次全国环保工作会议，明确“环境保护是我国的一项基本国策”，制定了我国环境保护事业“同步发展”的战略，即经济建设、城乡建设和环境保护同步规划、同步实施、同步发展；经济效益、社会效益和环境效益相统一的原则。1989年年底在全国第三次环保工作会议的基础上，全国人大七届十一次会议通过了《中华人民共和国环境保护法》。它以可持续发展战略为指导思想，确立并形成了我国“预防为主、综合治理和强化管理”的政策管理体系。21世纪我国更加强调要坚定不移地执行环境保护的基本国策，使经济增长、社会发展与环境保护、资源利用保持协调的关系。当前，我国应采取的主要政策手段是：

1. 贯彻实施好《环境保护法》及相关法律

市场经济是法制经济。完善的法律法规是保证正常市场秩序的重要途径，也是克服“市场失灵”的重要手段。环境保护法，是调整人们在开发利用和改善保护环境活动中所产生的各种社会关系的法律法规的总称，对公民和社会具有普遍的约束力。环境保护法保护的对象，包括各种影响人类生存和发展的天然的环境因素，也包括经过人工改造的环境因素，内容涉及非常广泛，如环境污染和其他公害的防治、自然环境和文化环境的保护、环境保护法律责任的认定与承担、环境保护标准的规定等。制定环境保护法，是为了调整人们在开发、利用、改善和保护环境过程中的各种关系，协调经济发展、社会进步与环境保护的关系。我国已经颁布了几十项与环境保护有关的行政法规，700多项地方性环境法规，200多项国家环境标准，基本形成了比较完备的环境保护法律体系。加入WTO后，有关部门正在对现有的一些环境和资源保护法进行进一步的修改和调整，使我国对环境保护的要求与国际标准保持相对的一致性。

2. 运用经济手段，提高环境保护的管理效能

环境保护需要大量的投入，在环境保护中利用经济手段影响企业生产经营成本和经济效益，引导其经济活动朝着有利于改善和保护环境的方向发展，是我国环境管理制度的重要组成部分。《中国21世纪议程》提出，按照资源有偿使用的原则，国家将着手研究并试行把自然资源和环境因素纳入国民经济核算体系；研究提高排污收费标准；对环境污染治理、清洁能源开发利用、废物综合利用和自然保护等社会公益性项目，在税收、信贷和价格等方面给予必需的优惠；改革资源价格体系，促进资源的节约利用和保护增值。环境保护的经济手段主要包括：(1) 环境资源和能源的价格政策，即依靠供求关系调节资源能源价格，使市场

价格能反映环境资源和能源的真实价值，改变价格扭曲、环境资源低价或无偿使用现象；(2) 实行环境税收或收费政策，克服外部不经济性，如提高排污收费标准，扩大征收面，逐步建立环境资源税，征收生态环境补偿税，用税收限制或鼓励不同的生产经营活动；(3) 实行新的环境投资和信贷政策，如建立环保基金，环保投资有偿使用，利用市场机制提高投资效益，实行投资受益政策等；(4) 经济刺激政策，包括排污权交易、环境保险制度、推广绿色产品等；(5) 国家建立包括环境在内的经济核算体系。

3. 大力发展环保产业

一方面，环境保护作为一种特殊产品，其需求弹性是比较大的——随着收入的提高，人们越来越重视生存和发展的质量，对资源与环境保护的需求也就越大，环保产业不可避免地会成为21世纪国民经济的支柱产业；另一方面，也有利于提高资源利用和减少“三废”的排放。因此，我们要通过完善现行政策和法规体系，扶持和鼓励环保产业的发展。

三、日本的环境保护管理

日本环境保护自50年代发生震惊世界的公害病（汞污染引起水俣病、二氧化硫污染引起哮喘病、镉污染引起疼痛病）后，受害公民状告法庭。由此，政府开始重视环境保护、治理环境污染，制定一系列环境保护与治理的相应的法律、法规，使日本从深受环境污染危害的污染大国发展成为高速发展的经济与高质量的环境相协调的经济强国。日本加强环境保护的主要做法是：

(1) 完善法律、法规体系，推动环境保护工作的顺利开展。日本的环境保护、污染治理发展过程，既是法律、法规逐步完善的过程，也是国民环境意识同步提高，推动经济快速发展的过程。日本的公害规定大体上在20世纪50年代始于地方政府，1970年国家成立环境厅，出台了一套比较完整的环境保护法律法规。主要是环境基本法。以环境法为基本法相应制应了各种公害防止法，主要有防止空气、水质、土壤、噪音、振动、地面沉降、恶臭以及其他污染（如化学物质）的法律、条例。特别是“对公害纠纷处理和对受害者的补偿、对公害犯罪的处罚与基本法、公害防止规定”等实施细则与上述法律同步出台，且定量化、数值化特征明显，各级政府、企业及企业法人的法律义务的责任明显，易于监视、监测和监督。

(2) 明确法律责任，分清权利、义务，形成监督体系，促进国民环保意识的提高。日本政府、企业、国民在环境保护工作中承担着各自的职责。中央政府主要是建立基本结构与框架以及综合性协调。政府的主要职责一是制定相应的法律、法规、条例。二是进行环境质量、污染源的监视、监测。三是制定环境保护的具体目标与措施及指导。四是制定相应的鼓励、限制政策（金融、税务、技术援助）。五是严格实施环境影响评价。地方政府也在国家法律范围内，根据地方的特点，制定地方条例，促进以国家措施为基础的各项事业的落实，组织实施各项措施与指导工作。企业的职责主要是采取妥善的措施防止公害，保护自然环境和制定环境保护计划及措施减少制造、使用、丢弃等各阶段的环境负荷，促进资源的再生利用。国民的职责主要是在日常生活中减少环境负荷，配合国家和地方政府落实各项措施，对政府和企业的行为进行监督。

(3) 政府在财政上的支持是搞好社会公益事业、美化环境质量的基本前提。日本环保事业属公益性事业，得到了国家地方等各级政府财政的全力支持。如横滨市现有的城市污

水处理厂、污泥处理中心其投资和运行费用都来自于财政预算，人员也是通过考试录用。

（4）制定切实可行的法律，完善配套的监测手段，积极鼓励防止公害。防止公害，促进社会的进步和发展，需要正确处理好环境标准、监测手段和各项法规之间的关系。在日本的环保体系之中，为了使环保法律、规定能顺利贯彻执行，在制定污染物排放标准的过程中，做到切实根据当时的社会经济发展和科技进步水平以及在企业能够完成的范围内逐步提高污染物排放标准的要求。同时，日本的环保污染体系中还相应制定了比较完善的公害治理补助金、税收政策和技术援助政策等。

[复习思考题]

一、名词解释

人力资源　自然资源管理　环境管理　环境保护

二、简答题

1. 简述人力资源管理的基本内容。
2. 简述实行环境保护的重要性。
3. 简述我国资源管理的基本手段。
4. 简述搞好环境管理的现实必要性。

三、论述题

1. 试对自然资源管理与发展循环经济的关系进行论述。
2. 试述发达国家人力资源管理、自然资源管理和环境保护管理的特点及其启示。

案例

立足循环科学发展，发展循环经济

材料一：环境保护是我国一项基本国策，是实施可持续发展的国家战略

近年来，国家采取一系列措施，不断加大防治污染和保护环境的力度。特别是在国际金融危机的背景下，更是将加强生态环境建设作为扩大内需、保持经济平稳较快发展的重要措施，把大力发展循环经济作为新时期节能减排的重要手段，取得了积极的成效。

从20世纪90年代起，短短10多年的时间，我国循环经济经历了由理念先导、国家决策和试点示范三个阶段。目前我国已经制定了建设生态文明、发展循环经济的战略目标，《循环经济法》也于2009年1月正式实施。这些都标志着我国的循环经济已经进入了全面推进的阶段。

一是开展循环经济试点。到目前为止，已经批准建设国家生态工业示范园区33个，其中有3个已经通过了验收，这是由环境保护部、商务部和科技部共同组织实施的。2005年到2007年，国家先后启动了两批循环经济试点，涉及钢铁、有色金属等11个行业。

二是严格环境准入。在应对国际金融危机的过程中，坚持将“保增长”和“调结构”相结合，坚决控制“两高一资”的项目，控制行业的过快增长，推动经济发展方式的转变和产业结构的调整，对重点污染的行业和重点流域制定了更加严格的排放标准。

三是强化环境影响的评价制度。新建和改建各类工业园区必须依法进行环境影响评价,并严格落实循环经济的相关要求、标准和配套措施。在重点行业建设项目的审批过程当中,对循环经济内的项目给予重点和优先的支持。

四是大力推进生态省和生态市建设。目前,全国已有海南、吉林、黑龙江等14个省开展了生态省建设,有500多个县市开展了生态市、县、区的建设。国家还批准了389个国家级生态示范区,629个环境优美乡镇。

五是积极推进国家环境模范城市的创建工作。目前,已有67座城市被授予"国家环境模范城市"的称号,128个城市正在积极地开展环境模范城市的创建工作。

材料二:牡丹江发展循环经济促进经济增长与环境保护双赢

近年来,黑龙江省牡丹江市在保持经济发展的同时,走循环经济发展之路,促进了经济增长与环境保护双赢。

发展循环经济,使工业废弃料变废为宝是牡丹江市经济保持大发展的重要举措之一。牡丹江对俄经济技术开发区是全国13个循环经济试点园区之一,区内工业企业108户,依据自身的资源优势,逐步形成了煤化工、造纸、无机硅材料、废渣资源化、农林副产品深加工等五大主导产业链,并把企业之间的"小循环"提升到产业之间的"中循环",然后到区域之间的"大循环"。

对于过去高耗能、高污染的化工行业,牡丹江市通过发展循环经济的模式,建成了煤化工产业链,把污染降到最低。华能牡丹江第二发电厂中远实业集团利用企业粉煤灰资源开发出的"粉煤灰砖",每年可"吃掉"电厂年产粉煤灰总量的60%以上,已成为循环经济试点园区的工业废渣处理中心。

循环经济为牡丹江市带来显著的经济效益。今年前9个月,牡丹江市规模以上工业企业累计实现工业增加值57.2亿元,同比增长26.7%。上半年万元GDP综合能耗降低率达到5.7%,规模以上工业万元增加值能耗降低率超过7%。

(案例来源:新华网,2009年11月4日。)

[思考题]

1. 试结合材料,分析说明我国为什么要发展循环经济。

2. 试对牡丹江市在保持经济发展的同时,走循环经济发展之路,促进经济增长与环境保护双赢的原因及手段进行分析。

主要参考文献

[1]〔英〕安东尼等:《公共经济学》,上海三联书店出版社 1992 年版。

[2] 安福仁:《中国市场经济运行中地政府干预》,东北财经大学出版社 2001 年版。

[3]〔美〕布坎南:《自由、市场与国家》,上海三联书店 1989 年版。

[4] 曹沛霖:《政府与市场》,浙江人民出版社 1998 年版。

[5] 陈东琪:《新政府干预论》,首都经济贸易大学出版社 2000 年版。

[6] 陈富良:《我国经济转轨时期的政府规制》,中国财政经济出版社 2000 年版。

[7] 陈共:《财政学》,中国人民大学出版社 2001 年版。

[8] Corsetti, Pesenti(1998), "Fundamental determinants of the Asian crisis: a preliminary empirial assessment." Roubini Easia Homepage.

[9]〔美〕丹尼尔·A. 雷恩:《管理思想的演变》,中国社会科学出版社 1986 年版。

[10] 党仁先、陈小强:《加拿大的商标管理》,载《北京工商》,1996(2)。

[11]〔美〕道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店 1994 年版。

[12] 丁冰:《当代西方经济学流派》,北京经济学院出版社 1993 年版。

[13] 方崇桂、尹伯成:《经济学说史教程》,复旦大学出版社 1989 年版。

[14] 付庆云:《德国的自然资源管理》,载《国土资源情报》,2004(3)。

[15]〔美〕F. W. 泰罗:《科学管理原理》,中国社会科学出版社 1984 年版。

[16] 高鸿业主编:《西方经济学》(上,下),中国经济出版社 1996 年版。

[17] 顾海兵、徐忠海、马燕敏:《法国价格管理价格管理经验及对我国的启示》,载《北京行政学院学报》,2002(5)。

[18] 顾海兵、徐忠海:《日本价格管理及启示》,载《经济研究参考》,2003(29)。

[19] 国家工商局调研处:《日本的市场管理》,载《工商行政管理》,1994(10)。

[20] 国家经贸委行业规划司国有经济局战略调整调研组:《对美国市场管理的考察及体会》,载《中国经贸导刊》,2003(5)。

[21] 韩丽华、潘明星主编:《政府经济学》,中国人民大学出版社 2003 年版。

[22]〔美〕赫伯特·A. 西蒙:《管理行为》,北京经济学院出版社 1988 年版。

[23] 胡象明:《公共部门决策的理论与方法》,高等教育出版社 2003 年版。

[24] 黄达强、刘怡昌主编:《行政学》,中国人民大学出版社 1988 年版。

[25] HongKong Institute of Bankers(1996), Banking Certificate Economics.

[26]〔美〕加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小 G. 宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社 1987 年版。

[27] 加拿大的消费者权益保护考察团:《加拿大的消费者权益保护》,载《北京工商》,1998(2)。

[28] 金硕仁:《政府经济调控与市场运行机制》,经济管理出版社 2000 年版。

[29] 李健主编:《货币银行学》,中共中央函授学院 1999 年版。

[30] 李小宁:《政府经济学》,团结出版社 2000 年版。
[31] 李兴山主编:《宏观经济运行与调控》,当代世界出版社 2001 年版。
[32] 刘续涛:《政府绩效管理——制度、战略与方法》,机械工业出版社 2003 年版。
[33] 〔美〕罗伯特·J. 巴罗:《现代经济周期理论》,商务印书馆 1997 年版。
[34] 〔美〕尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》(第八版),中国人民大学出版社 2002 年版。
[35] 〔澳〕欧文·E. 休斯:《公共管理导论》(第二版),中国人民大学出版社 2001 年版。
[36] 彭和平、竹立家等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社 1997 年版。
[37] 《社会主义市场经济体制下的行业管理》课题组,《市场经济发达国家的行业组织和政府的行业管理》,载《国家行政学院学报》,2002(6)。
[38] 施雪华:《政府权能理论》,浙江人民出版社 1998 年版。
[39] 施宇箭、李国旺主编:《产业升级路径研究——黄岩专题报告》,复旦大学出版社 2006 年版。
[40] 〔美〕斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中国物资出版社 1998 年版。
[41] 孙学玉:《公共行政学论稿》,人民出版社 1998 年版。
[42] 陶良虎、周军主编:《产业结构优化与产业政策调整》,武汉理工大学出版社 2004 年版。
[43] 汪海波等:《社会主义市场经济体制下的行业管理》,载《国家行政学院学报》,2002(2)。
[44] 王传纶、高培勇:《当代西方财政经济理论》,商务出版社 1995 年版。
[45] 王积业:《我国产业结构的基本特征和战略性调整》,载《宏观经济研究》,2002(2)。
[46] 王健主编:《当代西方经济学流派概览》,国家行政学院出版社 1998 年版。
[47] 王健主编:《政府经济管理》,经济科学出版社 2009 年版。
[48] 王军:《为竞争而管制:出租车业管制改革国际比较》,中国物资出版社 2009 年版。
[49] 吴佩伦:《当代西方行政改革的理论与实践》,改革出版社 1993 年版。
[50] 吴淑萍:《日本环境保护管理的启示》,载《计划与市场》,2001(5)。
[51] 吴孝政:《政府经济学》,湖南大学出版社 2003 年版。
[52] 夏鸣、陈军:《美国的人力资源开发与管理》(上、下),载《人才开发》,2004(10)。
[53] 夏业良、何奇松:《论政府行业的市场导向与制度创新》,载《江苏社会科学》,2002(2)。
[54] 项怀诚主编:《领导干部知识读本》,经济科学出版社 1999 年版。
[55] 谢自强:《政府干预理论与政府经济职能》,湖南大学出版社 2004 年版。
[56] 许光建主编:《工商行政管理概论》,中国人民大学出版社 2003 年版。
[57] 许文惠等:《行政管理学》,人民出版社 1997 年版。
[58] 杨公朴、夏大慰主编:《现代产业经济学》,上海财经大学出版社 1999 年版。
[59] 叶振鹏、张馨:《公共财政论》,经济科学出版社 1999 年版。
[60] 曾国安:《政府经济学》,湖北人民出版社 2002 年版。
[61] 〔美〕詹姆斯·M. 布坎南:《自由、市场和国家》,北京经济学院出版社 1988 年版。
[62] 〔美〕詹姆斯·加尔布雷斯等:《宏观经济学》,经济科学出版社 1997 年版。
[63] 张泽一:《产业政策与产业竞争力研究》,冶金工业出版社 2009 年版。
[64] 赵秋成:《人力资源开发研究》,东北财经大学出版社 2001 年版。
[65] 赵全新:《德国的价格管理和价格调控》,载《价格月刊》,2003(5)。
[66] 周绍朋、王健主编:《政府经济管理》,经济科学出版社 2000 年版。
[67] 周绍朋、王健主编:《中国政府经济学导论》,经济科学出版社 1998 年版。
[68] 周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社 1999 年版。
[69] 朱英明:《中国产业集群分析》,科学出版社 2006 年版。
[70] 竺乾威主编:《公共行政学》,复旦大学出版社 2000 年版。

[71] 祝少军:《日本的广告管理一瞥》,载《北京工商》,1996(2)。

相关法律、法规和政策目录

1.《中华人民共和国民法通则》
2.《中华人民共和国公司法》
3.《中华人民共和国合伙企业法》
4.《中华人民共和国个人独资企业法》
5.《中华人民共和国中外合资经营企业法》
6.《中华人民共和国中外合作经营企业法》
7.《中华人民共和国外资企业法》
8.《中华人民共和国反不正当竞争法》
9.《中华人民共和国合同法》
10.《中华人民共和国商标法》
11.《中华人民共和国广告法》
12.《中华人民共和国消费者权益保护法》
13.《中华人民共和国价格法》
14.《中华人民共和国产品质量法》
15.《中华人民共和国计量法》
16.《中华人民共和国行政诉讼法》
17.《中华人民共和国药品管理法》
18.《中华人民共和国食品卫生法》
19.《中华人民共和国公司登记管理条例》
20.《中华人民共和国企业法人登记管理条例实施细则》
21.《中华人民共和国商标法实施条例》
22.《特殊标志管理条例》
23.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》
24.《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》
25.《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》
26. 温家宝:《2010 年政府工作报告》
27. 温家宝:《2011 年政府工作报告》

[General Information]
书名=政府经济管理
作者=郗永勤主编
页数=267
出版社=北京市：北京大学出版社
出版日期=2012.02
SS号=12920569
DX号=000008241377
URL=http://book.szdnet.org.cn/bookDetail.jsp?dxNumber=000008241377&d=6D2D7A54BCAB3AE0B331AFAA1B6AD0D1