

全 国 重 点 政 法 院 校 系 列 教 材

国民经济 管理学

■
西南政法大学
教材编审委员会
审定

主编/刘吕吉



五

法律出版社

国民经济管理学

西南政法大学教材编审委员会审定

主 编 刘吕吉

副主编 袁永新 钟曼娟

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

国民经济管理学/刘吕吉主编. —北京:法律出版社,
2000.7

西南政法大学教材

ISBN 7-5036-3102-3

I. 国… II. 刘… III. 国民经济管理学—高等学校
—教材 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 09821 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/张宇东

责任校对/杨昆玲

印刷/北京宏伟胶印厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/9.5 字数/215 千

版本/2000 年 7 月第 1 版

2000 年 7 月第 1 次印刷

印数/0,001—3,200

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3102-3/D·2823

定价:16.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

西南政法大学教材编审委员会：

主任委员：田平安

副主任委员：徐静村

委 员：卓泽渊 李昌麒 李开国 杨树明
曾代伟 赵长青 左开大 赵中颖
陈金全 郑传坤 孙宁华 孙启福
管光承 张 英

秘 书 长：杨树明、曾代伟、孙宁华、孙启福

出版说明

世纪之交,我国高等教育正面临前所未有的发展机遇:国家制定了《面向二十一世纪教育振兴行动计划》,描绘了跨世纪教育改革的蓝图;党中央、国务院作出了《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,发出了为中华民族的伟大复兴而奋斗的号召;依法治国的战略决策、西部大开发的进军号角,为法制建设和高等法学教育以及法学高级专门人才的培养提出了新的课题;法学教育如何为西部大开发服务,更是我们西部的法学教育工作者不容回避的时代课题和神圣使命。

教材建设是教学基本建设的重要内容。为了适应新形势下培养具有创新精神和实践能力的新型高级专门人才的需要,学校教材编审委员会决定规划出版一套具有西南特色,体现我校教学、科研最新成果及教材编写水平的高质量的本科系列教材。首批审定的教材,计有《中国民法学》、《知识产权法学》、《商法学》、《刑法学》、《中国法制史》、《劳动法学》、《房地产法》、《合同法》、《中国法律思想史》、《证据学》、《犯罪心理学》、《犯罪学》、《外国宪法》、《刑事侦查学》、《法医学》、《痕迹学》、《文书检验》、《刑事照相》、《侦查策略与措施》、《现场勘查》、《计量经济学》、《比较政治制度》、《公共政策学》、《马列新闻论著选读》、《国民经济管理学》、《文献检索与利用》、《会计学基础》,共 27 种。承蒙法律出版社的大力支持,首批教材将在近期陆续发行;其余课程的教材,也将由学校教材编审委员会审定后,分期分批交付出版。

这套规划教材的特点是注重阐释各部门学科的基本理论和基础知识,吸纳各门学科的最新研究成果和前沿研究信息,突出理论和实践的有机结合,力求科学性、系统性、新颖性和适应性。

本教材供普通高等学校法学等专业必修课和选修课使用,也可作为成人教育本专科各专业的学习用书。

西南政法大学教材编审委员会

2000年5月

导 言

随着社会主义市场经济的逐步建立,我国社会经济领域发生了巨大而又深刻的变化。从微观领域来看,企业逐步从政府的附属物转换为独立决策自主经营的市场主体,人们的消费行为、消费观念及地位发生了深刻的变化,市场体系不断得到发展并日趋完善,市场对经济的调节作用不断加强,在社会经济生活中发挥越来越大的调节作用。从宏观领域来看,在建设有中国特色的社会主义市场经济这一思想指导下,我国政府管理职能及管理方式、机构设置等正在进行转换与调整。与此同时,我国经济理论也发生了巨大变化,新兴学科不断涌现,研究方法日趋多样化与实用化,东西方经济理论相互交流、相互渗透。在这种情形下,国民经济管理学作为一门综合性的应用学科,其研究内容和研究方法也发生了一系列变化。

一、国民经济管理学的产生和发展

人类进行管理的历史,可上溯至几千年前。它是伴随着人类社会劳动分工与协作的产生和发展而发展起来的。早期的管理活动局限于对微观经济的管理,如家政管理与企业管理,是人类对客观经济生活的一种自发能动反应,具有较大的随意性与盲目性,并未形成专门的学科理论。直到 20 世纪初,随着社会生产的大力发展和科学技术的进步,管理才逐步形成一门系统的学科得以产生,并不断得到丰富与完善。

经济管理,是指人们为达到一定的目的,对社会生产、交换、分配、消费所进行的计划、组织、指挥、监督和调节的一种经济活动。

它一般包含四个基本要素,即管理主体、管理客体、管理目标与管理手段。按管理对象的范围进行分类,它可分为国民经济管理、部门经济管理与企业经济管理三种类型。它经历了从简单到复杂、从微观到宏观的发展过程。

在资本主义社会早期,由于生产力发展水平较低,社会分工相对简单,科技水平较为低下,加之资本主义国家普遍盛行以亚当·斯密为代表的自由放任的经济理论,此时的经济管理以微观管理为主。尽管西方国家存在一些宏观管理思想,例如16—17世纪重商学派曾经提出,政府应采取相关措施干预货币运动方向,以保持国家在出口贸易中的顺差。但是相比较而言,这类思想在经济发展过程中并未占据主导地位。政府的作用始终被局限在国家守护神的地位。这种状况一直持续到本世纪30年代。

1929—1933年,爆发了世界范围内的经济危机,这是人类有史以来规模最大、范围最广、破坏最大的一次经济危机,几乎使资本主义世界处于全部崩溃的边缘。资本主义的固有矛盾得到了彻底暴露。在这种情形下,人们不得不对传统的经济理论与管理方式进行反思,谋求一种全新的经济发展思路。在这种背景下,美国率先开始对经济实施国家干预,即历史上著名的“罗斯福新政”。利用政府干预的方式积极参与经济的调控与管理,并收到了积极的效果。随后,西方各国纷纷抛开自由放任的信条,进行国家干预。由此可见,国民经济管理在西方国家的产生与发展,是其经济发展的客观要求,是历史发展的必然。自20世纪30年代以来,西方国家宏观调控的发展,大致经历了三个阶段:

第一阶段,形成阶段(从30年代到第二次世界大战前夕)。宏观经济管理产生时期。在理论上,1936年英国经济学家凯恩斯发表的《就业、利息与货币通论》为国家干预提供了理论基础;在实践方面,美国的干预活动取得了积极的效果。从此以后,西方资本主义国家纷纷走上了国家干预的道路。

第二阶段,发展阶段(从第二次世界大战到 70 年代初)。资本主义国家全面而系统地干预经济运行阶段。1944 年,英国政府发表《就业政策白皮书》,美国政府通过《就业法》等,资本主义国家干预经济发展的范围和力度均大大地拓宽,凯恩斯主义称雄世界经济理论界。

第三阶段,调整阶段(70 年代至今)。70 年代以后资本主义国家普遍出现了高通货膨胀率与高失业率并存的现象。宏观管理的思想、政府的调控作用范围等问题面临新的考验。西方国家的宏观管理不得不进行新的调整,着眼于采取政府调控与市场调节相结合的方式对经济发展进行双方面的管理。政府调节手段和形式更趋灵活化与多样化,宏观经济管理出现了新的特点。

发展到现代,尽管经济理论经历了巨大的变化,国民经济管理也经历了几次变迁。但西方国家利用国家干预经济的发展,是不争的事实,它对于资本主义国家经济的发展起到了不可磨灭的作用。

国民经济管理在社会主义国家的实践,是伴随着社会主义国家的建立而产生,并随着社会主义的发展而发展。早期的国民经济管理以苏联为代表的“中央集权制”为典型代表。1918 年,苏联建国以后,有列宁亲自领导,在苏联建立了国民经济委员会,并提出“按社会主义的原则来组织经济”的思想。这种体制实行“大一统”的管理模式,管理主体单一,权力集中在国家政府手中,通过编制计划并采取层层下达的方式组织社会经济的发展。这种体制的选择一方面是由于当时的国际政治形势所决定的,同时也与当时社会主义国家低下的生产力相适应,因而在当时积极地推动了社会主义经济的发展。我国也受苏联的影响,采取“中央集权制”的管理方式。世界经济发展进入 80 年代以来,国际政治经济关系发生了深刻的变化,东西方冷战的格局被打破,世界各国致力于发展本国经济,国家之间的联系与交往日益紧密,世界经济正朝着一体

化方向发展,同时,随着科技进步与人民生活水平的不断提高,社会需求向多元化方向发展。“中央集权制”的管理方式渐渐地显露出弱点,极大地限制了社会主义国家经济的发展。人们也纷纷寻求新的管理体制与管理方法来发展经济,把目光投向了市场经济,以谋求经济的发展。发生在东欧与苏联的经济改革与政治巨变,90年代以来我国社会主义市场经济体制的改革与确立,均是在这种背景下产生的。

可见,在现代市场经济的运行中,宏观调控是其不可缺少的组成部分。当前,我国在建立社会主义市场经济的过程中,尤其需要坚强而有效的宏观调控,这是因为:第一,我国是以生产资料公有制为基础的社会主义国家,只有通过国家的宏观调控,才能更好的为经济基础服务,巩固我国无产阶级政权;第二,是实现共同富裕目标的要求,只有进行宏观调控,才能调节并逐步缩小社会贫富差距,走共同富裕的道路;第三,是加速我国现代化建设的要求。人口多,经济发展水平落后,正处于向工业化过渡时期,不应该走资本主义发达国家市场经济发展过程中自发的发展历程,可以通过加强市场与计划相结合的方式,加快我国现代化的进程;第四,是加速我国市场体系发育的需要。我国正处于新旧体制转换时期,市场发育不充分,市场机制不健全,市场存在盲目性、自发性与滞后性,只有加强宏观调控,才能正确地引导市场发育,调整社会各方面的关系,缓解重大经济矛盾,促进国民经济健康、稳定、协调地发展。

二、国民经济管理的内容及职能

(一)国民经济管理的概念

国民经济管理是指以国家为主体、为实现预期的发展目标,运用各种手段对国民经济总体发展及其相关总量进行管理的过程。国民经济管理学则是指研究一国政府如何对国民经济进行管理的学科。在理解其内涵时,要注意以下几个方面:

1. 分析方法。国民经济管理采用总量分析与实证分析方法。与宏观经济学一样,国民经济管理侧重于对国民经济运行中的一些重要总量为研究对象,如总供给、总需求、国民生产总值等。二者的不同之处在于,宏观经济学侧重于研究宏观经济总体运行,它要回答宏观经济如何发生及其变化规律,着重对社会经济现象运行机理进行揭示;而国民经济管理则侧重于研究国家如何对国民经济运行进行管理与协调,使之稳定、健康、有序地发展。着重于回答国家“应该做什么”以及“怎样做”的问题,它以宏观经济学的相关理论为基础,只有在弄清经济整体运行的基础上,才能正确地进行国民经济管理。

2. 管理主体。在这里,国民经济管理的主体是指国家。国家泛指代表国家的权力机构。从当前世界上大多数国家的政体来看,国家权力一般包括立法权、行政权与司法权。从经济管理角度来看,我国行使经济管理职能的国家权力机构包括三大部分:一是全国人大。它行使立法权,通过制定或修改相关经济法规等方法为国民经济管理提供依据和手段。二是国务院及附属机构。它依据人大的授权及其立法,运用经济手段和行政手段,对国民经济进行调节与控制。三是法院、检察院等执法监督机构用国家赋予的强制手段对经济活动中的违法行为进行制裁,对市场主体的合法行为及合法权益给予保护的方式保证国民经济的正常运行。上述三个方面的调控主体相互配合、相互渗透,以政府调控为核心,综合利用经济的、法律的、行政的手段对国民经济进行调节与管理。

3. 研究范围。我国国民经济管理的研究范围是国民经济。国民经济是指一国经济生活以及与经济生活直接联系的社会活动的总称。广义的国民经济是个大的社会经济体系,由社会生产力、生产关系及上层建筑构成。生产力决定生产关系,一定的生产关系总和构成经济基础,在经济基础与上层建筑的关系中,经济基础决定着上层建筑的状况与发展。国民经济管理对大的经济系统进行

综合管理,特别是对其中的经济基础进行管理。狭义的国民经济则是指一国范围内社会经济生活的总称。它是由不同的部门、地区、企业及社会再生产诸环节所构成的有机整体。目前,在我国经济建设过程中,经济关系较为复杂,经济问题较为突出,因而国民经济管理的范围较为广泛,在追求经济稳定发展的同时,要兼顾各方面的利益,进行科学的国民经济管理。

(二)国民经济管理的内容

与我国目前经济发展的现实要求相对应,国民经济管理的主要内容包括以下几个方面:

1. 保持经济稳定发展,是进行国民经济管理的首要内容。通过政府的宏观调控,保持经济总量平衡与币值稳定,促进重大经济结构优化,保持国际收支大体平衡,不断提高人民的物质生活水平,力争经济持续、稳定、协调的发展。

2. 制定经济发展规划,制定有关政策。政府通过制定国民经济发展战略和经济发展政策,引导生产力的合理布局,加速经济结构的调整,解决经济发展中的重大矛盾与问题,提高经济发展总体效益与整体素质。

3. 提供公共产品,弥补市场缺陷。世界经济实践的实践证明,市场对于公共产品的提供,作用是有限的,必须依靠国家的力量来实现。公共产品的提供一般包含两大方面,即对内公共产品与对外公共产品。对内公共产品主要包括基础设施、文化教育、体育卫生等方面的建设,保障国内安全,营造一个安定团结的社会环境。对外公共产品主要职责是维护国家领土完整与国家主权,从事外交活动,努力维护一个有利于国内经济建设的和平环境。

4. 维护市场秩序。国民经济管理的另一个主要任务是调节市场行为,国家通过经济立法及执行来引导和规范市场主体的行为,培育市场体系,限制和制止市场违法行为,保护和促进公平竞争。这一点对于我国目前而言,显得尤其重要。

5. 调节社会收入分配,缩小贫富差距。这一点是由我国进行经济发展的基本目标所决定的,国家通过征收所得税、遗产税等措施抑制高收入阶层的收入,另一方面通过政府转移支付、直接补贴等方式增加贫困阶层的收入,缩小贫富差距,实现共同富裕的目标。

(三)国民经济管理的职能

一般而言,国民经济管理行使以下几个方面的职能:

1. 决策。是国民经济管理最为重要也是最基本的职能。它是指国家对未来一段时期内国民经济发展目标和实施方案作出的一种安排,是一国最高层次的决策行为,具有高度权威性与计划性。决策一般又分为两个方面,即战略决策与计划决策。战略决策是指对未来较长时期内社会经济发展总目标的确立和实现目标的途径、手段和方法的总称。战略决策作用时间长,影响面广,一经确定,便成为国家经济发展的基本指导方针和开展经济活动的依据。计划决策则是指依据战略决策,在一定时期内对国民经济、科学技术和社会发展所作的具体安排和部署,是战略决策具体化与数量化的体现。国民经济战略的实现,一般可划分为几个计划决策过程。科学的战略决策与计划决策,不仅可以弥补市场经济的缺陷,而且可以很好地将长远利益与短期利益相结合,促进国民经济的稳定发展。因此,国民经济决策是进行国民经济管理的出发点与核心内容,它贯穿于国民经济管理的全过程,是国民经济管理发挥其他职能的依据。

2. 组织。依据国民经济决策的基本要求,自觉运用各种手段落实决策内容的过程。这一过程包括两个内容,即组织机构的设置与组织行为的分工。只有根据科学的原则设置组织机构,明确组织分工,建立起办事高效、运转协调、行为规范的组织管理体系,才能更好的分配和利用现有资源,积极落实经济发展战略与计划的内容,引导微观经济主体的行为与宏观经济发展目标相一致,促

进经济的顺利进行。

3. 调节。调节,也称协调,就是指依据经济发展的目标,自觉利用经济、法律、行政等手段,直接或者间接地调节国民经济中各层次、各部门、各环节、各地区之间的经济关系,使个人利益、局部利益服从于集体利益、整体利益,引导微观经济主体的行为与宏观经济发展基本方向保持大体一致的过程。国民经济是一个庞大的系统,为了使它充满生机与活力,一方面要充分调动各经济主体的积极性,另一方面又要使各经济主体相互配合、相互协调,服从于国民经济和社会发展的总目标。由于国民经济的各组成部分之间的经济关系是复杂而又微妙的,调节功能能否顺利实现,不仅取决于调节系统本身职能的行使,而且需要相关组织系统和监督系统的积极配合。

4. 控制与监督。国民经济控制是指国家从国民经济发展的总体出发,对经济运行过程中出现的一些异常情况尤其是消极因素进行纠正,排除障碍,把国民经济运行纳入正轨的过程。在市场经济条件下,国民经济控制着重于对宏观经济运行进行控制,不直接干预微观主体的经济行为。控制职能的实现,与国民经济调节职能紧密联系,没有国民经济控制,经济调控可能偏离方向;反之,没有国民经济调节,经济控制便无法实现。另一方面,控制职能能否顺利实现,有赖于国民经济监督职能的行使。国民经济监督,是指通过对国民经济运行进行观察,分析经济发展目标执行情况的过程。通过对国民经济运行进行监督,才能随时发现经济发展过程中的消极因素,为国民经济控制提供依据。

以上几个方面的职能,相互配合、协调一致,共同服务于国民经济发展的总目标,是进行国民经济管理的基本职能。国民经济管理的过程,实质上就是这些功能及其实现方式的不同组合过程。在我国经济转型时期,这些职能的内容和实现方式均发生了显著的变化。主要体现在以下几个方面:

(1)决策权限适度分散。在中央和地区之间,中央进一步下放权限,地方权限作出新的调整,建立起以中央为一级的调控中心和以中心城市为一级的两级宏观调控体系,在微观领域积极加强并完善生产者主权与消费者主权,将其培养成真正的市场主体。

(2)管理组织机构合理化。我国新一轮的政府组织机构改革,改变了原来的单纯依据行政隶属关系进行划分的方式,主要依据市场经济的要求对政府职能部门进行重组,重点强调政府机构的工作效率,适当加强了管理部门的综合性,提高其调控能力,减少了机构设置重叠。

(3)宏观调控的间接性。根据我国进行社会主义市场经济的基本构想,在实施宏观调控的过程中,政府的首要任务便是建立和健全市场体系,政府通过对市场进行调节和控制的方式对微观经济主体的行为施加影响,来达到国民经济管理的目标。

(4)调控手段的多样化。在管理手段方面,计划和行政等直接管理手段被局限在一定范围内。计划管理的内容和范围缩小,转向主要以制定长期性、战略性、指导性计划为主;加强经济性、法律性等间接管理手段的运用,财政政策、货币政策等经济性手段使用范围日渐扩大,调节力度增强;同时,国家积极完善法律体系,加强执法力度,建设法制经济。

三、国民经济管理学的研究对象与学科性质

(一)国民经济管理学的研究对象

如前文所述,国民经济管理学的研究范围是整个国民经济。国民经济管理学是国家如何进行宏观经济管理的科学。在现实经济生活中,国民经济体系庞大、关系复杂。在研究国家进行宏观管理的过程中,必须对其研究对象极其核心内容进行界定。

从人类进行宏观管理的历史来看,导致其产生的直接原因是发生在资本主义国家的经济危机。在对资本主义社会所发生的历次经济危机原因分析中,我们不难看出,其最直接、最根本的原因

是生产与需要的矛盾。在这二者的关系中,生产是为了满足人们的需要,人们的需要即消费反过来决定了生产的方向与规模。企业生产什么、生产多少以及如何生产均建立在满足市场需求这一基础上。这一对矛盾的发展推动了世界经济的曲折向前。当二者相互适应时,经济发展呈现繁荣的景象;当二者出现矛盾尤其是当市场需求不足时,经济便开始萎缩,严重时会导致经济危机的产生。随着世界经济的飞速猛进的发展,社会生产规模的扩大,这一矛盾演化为社会总供给与社会总需求之间的矛盾。世界经济发展进入 20 世纪以来,生产过剩成为西方国家的主要问题。如何扩大社会总需求,缩小生产与消费的矛盾,如何避免经济危机的再度发生,成为 20 世纪以来资本主义国家及其经济理论界所探讨的主要问题。在这种背景下,西方国家才开始了国家干预,与宏观经济管理有关的理论才慢慢开始出现。

其次,从现代开展国民经济管理的实践来看,世界各国也是把解决社会总供给与社会总需求的矛盾以促进经济的发展作为进行经济管理的首要目标。从目前世界范围内普遍盛行的经济调节政策来看,当市场有效需求不足时,基本的办法就是扩大财政支出、降低银行利率等,以扩大市场对资金和商品的需求刺激投资,即所谓的宽松的财政政策与货币政策;当需求过旺时,国家会控制财政支出、提高银行利率以抑制市场对资金和商品的需求抑制投资,即所谓的紧缩的财政政策与货币政策。尽管在具体操作时比较复杂,但其根本目标是为了解决总需求与总供给之间的矛盾。我国经济发展的现实也是如此。

由此可见,在对国民经济管理进行研究时,我们应重点把握社会总供给与总需求这一对基本矛盾的变化与比较,在这个基础上来理解其他相关问题,就显得相对容易了。因此,我们把国民经济管理学的研究对象界定为研究社会总供给与社会总需求这一对基本矛盾的平衡。

(二)国民经济管理学的学科性质

从以上对国民经济管理的基本内容和研究对象的分析中,我们不难看出,国民经济管理学是一门高度综合的多学科交叉的科学。

首先,它是一门经济学科,属于实证经济学的范畴。无论是从其研究内容、研究对象还是从研究方法来看,它都与经济学有密不可分的联系。要正确理解国民经济管理学,必须对国民经济运行原理与规律进行了解。

其次,国民经济管理学又是一门管理学科,是管理学的理论和方法在国民经济和社会发展规划层次上的运用。管理学包括古典管理学派、行为科学学派与管理科学学派,这些学派从不同角度所揭示的关于管理过程、管理组织、管理手段以及管理方法的一般理论和研究管理学的方法,对于国民经济管理学的研究有重要的参考价值。

其三,国民经济管理学还与法学、行政学等其他学科有紧密联系。在研究和确定微观经济主体的行为规范时,必然涉及到有关法律法规的内容;在分析管理机构的行为时,必然要借助有关行政管理与组织法的内容来进行分析。