

ZHONGGUOGONGCHANDANG ZHIZHENG NENGLI JIANSHE LILUN YANJIU CONGSHU

中国共产党执政能力建设理论研究丛书



党领导经济工作的 体制机制和方式研究



杨欢进 何 焱 高钟庭 著

河北人民出版社

河北省哲学社会科学规划研究项目

中国共产党执政能力建设理论研究丛书

党领导经济工作的 体制机制和方式研究

中共河北省委宣传部组织撰著

杨欢进 何 焱 高钟庭 著

河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

党领导经济工作的体制机制和方式研究/杨欢进,何焱,高钟庭著. —石家庄:河北人民出版社,2006.6
(中国共产党执政能力建设理论研究丛书)
ISBN 7-202-04271-1

I. 党… II. ①杨…②何…③高… III. 中国共产党-经济工作-研究 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 052336 号

丛 书 名	中国共产党执政能力建设理论研究丛书
书 名	党领导经济工作的体制机制和方式研究
作 者	中共河北省委宣传部组织撰著 杨欢进 何 焱 高钟庭 著

责任编辑	赵锁学
美术编辑	李 欣
责任校对	张三铁

出版发行	河北人民出版社(石家庄市友谊北大街330号)
印 刷	河北新华印刷一厂
开 本	880×1230毫米 1/32
印 张	9
字 数	155,000
版 次	2006年6月第1版 2006年6月第1次印刷
印 数	1—1 100
书 号	ISBN 7-202-04271-1/D·424
定 价	17.00元

版权所有 翻印必究

《中国共产党执政能力建设理论研究丛书》
编委会名单

主 任 张群生

副主任 周振国 戴长江

编 委 郭金平 任树江 赵金山

闫春来 王新明 李社军

总 序

中国共产党第十六次全国代表大会面对执政条件和社会环境的深刻变化，着眼于解决提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险的能力这两大历史性课题，向全党提出了“加强党的执政能力建设”的重大战略任务。党的十六届四中全会专题讨论研究加强党的执政能力建设的若干重大问题，并且作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（简称《决定》）。这是我们党的历史上第一个全面总结党的执政经验、指导全党担当起执政兴国历史使命的纲领性文件，是一个理论性和实践性都很强，继往开来、与时俱进、求真务实、锐意创新的文件，对于以提高党的执政能力为重点，全面推进党的建设新的伟大工程具有十分重要的指导意义。

党的十六届四中全会《决定》，集中反映了我们党在新世纪、新阶段对党执政的历史经验的科学总结和执政党的建设理论的与时俱进，也为党建理论研究开辟了新的领域，提出了新的课题。中共河北省委宣传部在推动广大党员干部学习贯彻十六届四中全会精神过程中，决定组织专

业理论工作者，在深入研究的基础上编写一套《中国共产党执政能力建设理论研究丛书》。在丛书编委会主持下，四个省级邓小平理论和“三个代表”重要思想研究基地的领导和研究人员以及宣传部理论处的同志，参与丛书的选题策划和写作大纲研究，历时数月，几经讨论，确定了丛书的选题和每一本书的要点。

党的执政能力建设在执政党建设中处于什么位置？它同党的思想建设、组织建设、作风建设是什么关系？这是执政能力建设研究必须思考的问题。无产阶级政党执掌政权以后，加强党的执政能力建设就成为党的建设的重点和核心内容，规定了党的思想建设、组织建设和作风建设的目标，具有全局性、根本性和综合性的特征。但是，执政能力建设又依赖于党的思想、组织、作风建设，并贯穿其中。执政能力的提高取决于我们党对执政规律的科学认识和把握，从而不断创新执政观念，完善执政方略，健全执政体制，改进执政方式，改善执政环境。执政能力建设离不开马克思主义党建理论和执政理论的指导。丛书首先确定了《党的执政理论科学体系研究》、《党的执政规律研究》两项选题，带有统领的性质。

党的执政能力，就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，

建设社会主义现代化国家的本领。简言之，所谓执政能力就是执政兴国的本领，就是领导发展的本领，或者说是领导发展中国特色社会主义事业的本领。党的十六届四中全会《决定》所确立的五大重要任务即五大能力，总揽了中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程，贯穿其中的主线是科学发展，实质是领导发展中国特色社会主义经济、政治、文化和社会建设以及为发展争取良好的国际环境和周边环境的能力。丛书据此设计了五项选题，每项选题不可能全面研究某一方面能力问题，只是选择提高这方面能力的关键问题。这五项选题是：《党领导经济工作的体制机制和方式研究》、《发展社会主义民主政治的根本问题研究》、《建设社会主义先进文化的重大问题研究》、《构建社会主义和谐社会的基本理论研究》、《正确应对国际局势问题研究》。提高党的执政能力，关键在于搞好党的建设。党的十六届四中全会《决定》对以提高党的执政能力为重点，全面推进党的建设新的伟大工程，作出了周密的部署。思想理论建设始终处于党的建设的首要位置，《决定》根据时代发展的要求，进一步强调“努力建设学习型政党”的任务，这对于始终坚持用马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想武装全党，始终坚持立党为公、执政为民，完成党的执政使命，保证党始终走在时代的前列，具有战略性的意义。丛书选择了《学习型政党建设研究》课题，作

为丛书的终篇。

本丛书的各位作者都是中国特色社会主义理论研究方面有成就的学者。他们以严谨的态度深入研究所承担的课题。紧密联系中国特色社会主义建设和党的建设的实际，注重总结新鲜经验，着力揭示党领导发展社会主义市场经济、发展社会主义民主政治、建设社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会以及应对复杂国际局势的规律性认识，凸现了本丛书理论探讨性特征，对问题的研究，不求全面详尽，但求有所开拓挖掘，对继续探讨有所启迪。

中国共产党是一个善于把马克思主义普遍原理与中国实际相结合，不断进行理论创新的无产阶级先进政党。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，在继续推进伟大事业和伟大工程的实践中，不断推进理论创新。科学发展观反映了理论创新的最新成果，实现了我们党领导现代化建设指导思想的与时俱进。科学发展观对党和国家的各项工作包括对党的建设都提出了新的要求，也为党的建设理论研究提出新的任务。以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，紧密结合新的历史条件和历史任务，加强党的建设理论研究，是理论工作者的重大责任和光荣任务，也是马克思主义理论研究和建设工程的重要内容。2005年12月30日，胡锦涛同志在接见全国党建研究会第四次会员代表大会代表时，发表了重要讲话，提出了一系列重要研究课题，对深入开展党建理

总 序

论研究具有重要的指导意义。我相信，河北省的理论工作者，和全国同行共同努力，在党的建设理论包括执政能力建设和党的先进性建设理论研究方面，一定会不断地取得新的成果，为加强和改进党的建设提供理论支持，作出自己应有的贡献。

经过一年多的艰苦劳动，《中国共产党执政能力建设理论研究丛书》终于完成，在即将付梓之际，我深感欣慰，写了上面的话。是为序。

周振国
2006年元月

目 录

第一章 完善党领导经济工作的体制机制和方式

的缘由 (1)

第一节 完善党领导经济工作的体制机制和方式是
当代经济体系发展的客观要求 (2)

第二节 完善党领导经济工作的体制机制和方式是
经济全球化发展的客观要求 (6)

第三节 完善党领导经济工作的体制机制和方式是
完善社会主义市场经济体制的客观要求 ... (9)

第四节 完善党领导经济工作的体制机制和方式是
加强党的执政能力建设的重要方面 (12)

第二章 党领导经济工作体制的形成与演变 (15)

第一节 党领导经济工作体制的概念与形成 (15)

第二节 改革开放前党领导经济工作体制的演变 ... (29)

第三节 改革开放以来党领导经济工作体制的改革 ... (36)

第三章 党领导经济工作机制和方式的形成与

演变 (62)

第一节	党领导经济工作机制的概念、形成与演变	··· (62)
第二节	党领导经济工作方式的概念、形成与演变	··· (68)
第四章	党领导经济工作的职能定位	····· (77)
第一节	把握方向 谋划全局	····· (77)
第二节	提出战略 制定政策	····· (91)
第三节	推动立法	····· (103)
第四节	营造良好环境	····· (109)
第五章	地方党委领导经济工作的着力点	····· (123)
第一节	领导经济工作是地方党委的一项根本职责	··· (123)
第二节	确定本地经济社会发展的基本思路和工作重点	····· (135)
第三节	加强和改进对经济社会重大事务的综合协调	····· (149)
第四节	确保中央的方针政策和各项部署的贯彻落实	····· (156)
第六章	党政领导经济工作的职责分工	····· (166)
第一节	建立科学的决策机制是完善党政职责分工的基础	····· (167)
第二节	党政职责分工是领导体制、方式改革的重要内容	····· (184)
第三节	加快政府职能转变,深化行政体制改革是党政职责分工的目的	····· (195)
第七章	政府管理经济工作的原则	····· (218)

目 录

第一节	世界各国政府管理经济行为的比较研究 …	(218)
第二节	运用经济和法律手段管理经济工作是提高 领导经济工作能力的保证	(231)
第三节	抓好经济的宏观调控和市场监管是政府管 理经济工作的主要职能	(241)
第四节	政府履行社会管理和公众服务的职责是构 建和谐社会的要求	(257)
参考文献		(272)

第 一 章

完善党领导经济工作的 体制机制和方式的缘由

党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（简称《决定》），提出要不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、不断提高发展社会主义民主政治的能力、不断提高建设社会主义先进文化的能力、不断提高构建社会主义和谐社会的能力、不断提高应对国际局势和处理国际事务的能力这五种能力。在这五种能力当中，提高驾驭社会主义市场经济的能力居于首要地位。这是由党的基本路线规定的全党要以经济建设为中心的指导思想所决定的。在提高驾驭社会主义市场经济的能力问题上，《决定》提出了五个方面的任务：一、牢固树立抓住机遇、加快发展的战略思想，抓住经济建设这个中心不动摇；二、坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，更好地推动经济社会发展；三、坚持社会主义市场经济的改革方向，始终站在时代前列领导和谋划改革；四、掌握对外开放的主动权，全面提高对外开放水

平；五、按照发展社会主义市场经济的要求，完善党领导经济工作的体制机制和方式。这五个方面中的前四个方面，人们的著述已经很多，但对于第五个方面，无论是对于经济学还是对于党的建设来说，却都是一个崭新的提法、崭新的课题。所以，本书就专门从这一个方面即完善党领导经济工作的体制机制和方式问题，展开我们的研究。

第一节 完善党领导经济工作的体制机制和方式是当代经济体系发展的客观要求

一、从“无为而治”到“看不见的手”

社会经济体系，作为众多社会成员共同参与的社会活动，总是需要国家来进行管理，从而赋予国家以经济管理的职能。然而，在自给自足的自然经济时代，各个经济主体之间没有多少经济联系，经济活动分散且简单。在这样一种经济基础之上，国家的经济职能是非常简单的。国家对经济活动的管理，主要是对税赋的调整和对土地制度的微调。因此，许多朝代都采取“无为而治”的策略。这一历史时期的国家经济职能主要是在社会经济生活之外和社会经济生活之上，发挥简单的作用。

古老而传统的自然经济在转向以交换为特征的市场经

济之后，商品交换规模的扩大和商品交易频率的增加，使得各个经济主体之间的经济联系越来越密切，各个社会成员之间、各个企业之间、各个行业之间、各个部门之间相互联系，相互影响，相互制约，使得整个国民经济形成一个相互依存的整体。当然，这是一个逐步的历史发展过程。在市场经济发展的初期阶段，由于各经济主体之间的经济联系的密切程度还不是很高，国民经济的整体性也只是初步的。所以，国家的经济职能主要是通过立法来规范市场经济秩序，调整各个市场经济主体的经济利益关系，还不必直接地介入到经济生活当中来。

所以，在这一时期，以亚当·斯密为主要代表的经济学家主张经济自由主义，让“看不见的手”自发地去调节经济的运行，反对国家干预经济体系的运行。斯密认为，政府不必过多地干预经济，其职责就是充当一个“守夜人”。他把政府的经济职能具体界定为三项：第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；第二，尽可能保护社会上各个人，使其不受社会上任何其他人的侵害与压迫。这就是说，要设立严正的司法机关（这一职能可进一步分解为：用警察维持良好的社会秩序，设立公正的司法机关仲裁商务纠纷，制定制度规则以利自愿交易）；第三，“建设并维持某些公共事业及某些公共设施”。斯密对政府职能的这种设定，基本上代表了古典经济学家对政府经济职能的基本看法。

二、当代经济体系赋予国家更大的经济职能

交换范围和规模的不断扩大，流通的日趋活跃，市场经济的发育，使国民经济的整体性越来越强。在整个国民经济的运行中，所有的经济变量如储蓄、投资、就业、产出、价格等，在许许多多的行为人各自分散的独立的决策中被决定。在市场经济固有的客观规律的支配下，国民经济运行过程中形成了由萧条、复苏、高涨、危机所构成的经济周期。周期而至的经济危机，对社会经济生活造成了极大的危害。特别是在超越了自由竞争的阶段之后，企业与其他社会经济力量的垄断性、组织性不断加强，周期而至的经济危机所造成的破坏性越来越大。特别是1929年爆发的席卷资本主义世界的大危机，使资本主义世界的工业生产下降了44%，经济发展水平倒退了大约20年，企业大量倒闭，工人大量失业，造成了极大的危害。

在严酷的事实面前，一些经济学家开始对“看不见的手”的“无所不能”产生怀疑，并对经济运行过程进行更为深入细致的研究。1936年，英国著名的经济学家凯恩斯出版了他的大名鼎鼎的《就业、利息和货币通论》一书。在这部划时代的著作中，他纠正了市场机制能够保证“总供给=总需求”的“萨伊定律”，指出在三大心理规律的自发作用下，必然出现有效需求不足，进而导致就业不足、生产设备闲置与产出不足。消费不足和投资不足

所形成的总需求不足的缺口，只能由政府来补充，由政府通过货币政策和财政政策来调节总需求，使之与总供给相适应，从而保持宏观经济平衡，熨平经济周期的波动，达到经济增长和充分就业的目的。这样一来，凯恩斯就从经济运行的内在机制与内在矛盾，揭示出了政府宏观经济管理职能的必然性。

在微观经济学的领域，以皮古为代表的福利经济学家认为，由于存在垄断和外在性，市场机制的自由运转并不能保证资源的最佳配置。因此，政府还应履行一些微观经济方面的职能：第一，反垄断职能。一是政府颁布和实施反垄断法；二是实行政府管制，对垄断行业的价格、利润和服务质量进行控制，或在规模经济的限度内由政府强行拆散大型企业；三是对具有自然垄断性的行业实行政府直接经营。第二，纠正外在性职能。在存在外在性的场合，政府对经济主体实行补贴制度；在存在负外在性的场合，政府征收额外税金。第三，调节收入分配职能。征收遗产税和收入累进税，对穷人给予救济，对生活必需品给予价格补贴，等等。

整体性越来越强、内部构造越来越复杂的现代经济体系，依靠自身的力量难以实现自发的均衡运行，难以实现稳定、均衡的发展。这样一种复杂的当代经济体系，要求国家介入经济运行，发挥国家的经济管理、调节职能，通过宏观政策的调节，来实现国民经济的均衡运行和稳定发