

函授大专教材

国民经济管理学

主 编 傅淑丽
副主编 马 霁 马金书

云南大学出版社

责任编辑：寸开瑞

封面设计：张立明 陆桂英

国民经济管理学

主编：傅淑丽 副主编：马霁 马金书

云南大学出版社出版发行 （云南大学校内）

云南省委党校印刷厂印刷

开本：787×1092 1/16 印张：10.5 字数：240 千

1996 年 5 月第 1 版 1996 年 5 月第 1 次印刷

印数：0001—12000

ISBN 7-81025-677-7/F·108 定价 9.00 元

目 录

第一篇 绪 论

第一章 绪论	(1)
第一节 国民经济管理在社会主义经济建设中的地位和作用	(1)
第二节 国民经济管理的职能、性质和任务	(3)
第三节 国民经济管理的原则	(5)
第二章 国民经济管理体制	(9)
第一节 我国经济管理体制的沿革	(9)
第二节 建立国民经济管理体制的主要依据和基本原则	(13)
第三节 经济管理体制的模式、类型和经济管理体制改革的目标模式	(15)
第四节 保证经济管理体制改革成功的措施	(17)

第二篇 国民经济管理的内容

第三章 对人力资源的管理	(19)
第一节 人力资源是发展生产力的首要条件	(19)
第二节 人力资源开发的途径	(21)
第三节 充分发挥人力资源的作用	(26)
第四章 对物质资源的管理	(31)
第一节 物质资源管理的意义和基本任务	(31)
第二节 对物资的有效管理	(32)
第三节 对能源的有效管理	(36)
第四节 合理开发利用自然资源	(38)
第五章 对科学技术的管理	(40)
第一节 现代科技发展的特点及其在国民经济发展中的地位	(40)
第二节 科学技术管理的主要任务	(43)
第三节 技术开发和科技成果的推广及应用	(47)
第四节 技术改造	(49)
第五节 技术引进	(51)
第六章 财政管理	(55)
第一节 财政在国民经济中的地位和作用	(55)
第二节 财政管理的内容	(57)
第三节 财政管理手段和财税体制改革	(60)
第七章 金融管理	(64)

第一节	银行在国民经济中的地位和作用	(64)
第二节	金融管理的内容	(65)
第三节	金融管理手段和金融体制改革	(69)

第三篇 国民经济管理的过程

第八章	国民经济信息	(73)
第一节	国民经济信息的内容和特征	(73)
第二节	国民经济信息系统的建立	(76)
第三节	国民经济信息系统的运行	(78)
第四节	加强和完善我国国民经济管理信息系统	(80)
第九章	国民经济预测	(83)
第一节	经济预测在国民经济管理中的作用	(83)
第二节	国民经济预测的一般程序和原则	(86)
第三节	国民经济预测的方法	(88)
第十章	国民经济决策	(94)
第一节	国民经济决策的地位和作用	(94)
第二节	国民经济决策的程序和方法	(97)
第三节	建立科学的国民经济决策体系	(101)
第十一章	国民经济监督	(104)
第一节	经济监督的涵义及其作用	(104)
第二节	经济监督的程序和种类	(105)
第三节	经济监督的内容和方法	(106)

第四篇 国民经济管理的方法

第十二章	经济方法	(113)
第一节	运用经济方法管理国民经济的客观必然性	(113)
第二节	经济方法的主要内容	(115)
第三节	经济方法的功能及局限性	(118)
第十三章	行政方法	(121)
第一节	运用行政方法管理国民经济的客观必然性	(121)
第二节	行政方法的主要内容	(123)
第三节	行政方法的作用及局限性	(126)
第十四章	法律方法	(128)
第一节	经济法的地位和作用	(128)
第二节	建立和健全经济司法	(134)
第三节	经济仲裁	(136)
第十五章	思想教育方法	(139)
第一节	思想教育方法在国民经济管理中的地位和作用	(139)

第二节	思想教育工作的主要内容和方法.....	(140)
第三节	思想教育方法的工作程序.....	(143)
第四节	各种管理方法的综合运用.....	(145)

第五篇 经济效益

第十六章	努力提高经济效益.....	(147)
第一节	提高经济效益是国民经济管理的出发点和归宿.....	(147)
第二节	提高经济效益的途径.....	(150)
第三节	正确处理提高经济效益中的各种关系.....	(153)

第一篇 绪 论

第一章 绪 论

国民经济管理学是一门综合性的应用科学,是经济管理科学体系中的一个重要分支。它是在马克思主义基本原理的基础上,在社会主义经济建设的实践中,在现代科学技术和科学管理广泛应用的条件下,逐步形成和发展起来的。加强这门学科的研究和应用,对于贯彻落实党的十四届三中全会《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》精神,提高社会主义经济管理干部队伍的素质和决策能力,提高国民经济管理水平,促进社会主义事业的发展,有着十分重要的意义。

第一节 国民经济管理在社会主义经济建设中的地位和作用

一、国民经济管理的概念

1、经济管理的概念

经济管理,通常是指人们为了达到一定的经济目的,对社会经济活动进行计划、组织、指挥、监督和调节的过程。这里所说的社会经济活动,主要是指人们在物质资料再生产总过程中,即生产、分配、交换、消费过程中的各种经济活动。在进行物质资料的生产活动时,人们还要处理物质资料生产与人类自身生产的关系,要处理社会生产系统与自然生态系统的关系,要处理物质资料生产与上层建筑的关系。在处理这些关系时所发生的经济活动,也属于经济管理的范围。这里所说的计划、组织、指挥、监督和调节,是经济管理的职能。管理的目的是通过它的各项职能的发挥来实现的。这些职能的基本内容,既包括对生产力诸因素的合理组织、配置和使用,也包括对生产关系上层建筑的相应调整。

2、国民经济管理的概念

国民经济管理,是指以国家为主体,为了实现国民经济管理目标,从整个社会生活总体的角度所进行的全局性的统一管理。

国民经济管理的主体可以分为两个层次:首先是经济部门的各级领导者、有关职能部门干部,他们是专门从事管理工作的人员;其次,直接从事生产劳动与服务劳动的劳动者,做为国家的主人,也要参与国民经济的管理,因此也就处于管理主体的地位。

国民经济管理的客体也划分为两个层次:一般地说,国民经济管理的客体,是整个社会经济活动的一切方面及其全部过程;另一方面,由于社会主义建设是作为国家主人

的全体劳动者的共同事业，劳动者积极性的发挥，是这个事业成功的基础。而一切劳动者，包括生产、服务劳动者和专门从事管理、领导工作的劳动者的积极性的发挥，均需要有必要的组织、协调、激励和监督，因此，劳动者就成了特别重要的管理客体。我们在研究国民经济管理时，就要注意充分发挥劳动者的积极性这个大问题。因为劳动者既是管理的主体，又是管理的客体，在整个管理活动的过程中起着举足轻重的作用。

管理环境，一般来说指的是管理的外部条件。从国民经济管理的角度来讲，管理环境主要指国际经济、政治联系及国内的政治环境。广义地说，也还可以包括国内的社会资源与自然资源环境。如果从一个地区、一个部门的经济管理来说，本地区、本部门以外的社会经济活动都是自己的环境。因此，系统研究管理环境，使各个地区、部门相互提供良好的环境，使整个国民经济活动从总体上为每个地区、部门创造良好的环境，是国民经济管理的一项重要内容。

由于国民经济管理涉及生产力、生产关系和上层建筑的各个领域，在管理中，要运用与此有关的多门自然科学与社会科学的知识和技术方法，要按照客观规律妥善处理各方面的错综复杂的关系，才能达到管理的目的。因此，在今天这样一个科学昌明的社会里所进行的有效国民经济管理工作，是一项科学性极强的综合性工作。

二、国民经济管理的地位和作用

国民经济管理在社会主义经济建设中占有重要的地位，列宁在十月革命胜利后曾经强调指出：“要毫不动摇地进行管理，要比以前的资本家更坚决地进行管理”（《列宁全集》第33卷第51页）。可以说，没有科学而又卓有成效的国民经济管理，要想迅速地发展社会主义经济是根本不可能的。

国民经济管理对社会主义经济建设的作用主要表现在以下几个方面：

首先，国民经济管理是组织社会经济活动的重要手段。马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥”。马克思在这里以乐队需要指挥作比喻，形象地说明组织社会经济活动必须借助于科学管理。社会主义经济是建立在生产资料公有制基础上的市场经济，社会主义生产是社会化的大生产，所以，对于社会主义国民经济来说，科学的管理显得更为重要。

其次，国民经济管理是提高社会经济效益的重要途径。社会主义经济建设必须讲求经济效益。社会经济效益是整个社会经济活动中各种因素综合发生作用的结果。在错综复杂的经济活动中，只有加强对国民经济的科学管理，充分发挥一切有利于提高社会经济效益的因素的积极作用，尽量限制并消除不利于提高社会经济效益的消极因素的作用，才能取得最佳的社会经济效益。

再次，加强国民经济管理是实现社会主义现代化的重要环节。实现社会主义现代化，当然要用先进的技术和装备改造国民经济各部门。没有先进的技术和装备，固然无从实现现代化；但是有了先进的技术和装备，如果管理落后，先进的技术和装备也难发挥作用，同样不可能实现现代化。所以，社会主义现代化还应包括经济管理的现代化。先

进的科学技术和现代化的管理可以说是推动经济现代化的两个“车轮子”，两者应该密切配合，相互促进。经济管理现代化不但要求企业管理现代化，而且需要国民经济管理现代化。因为随着技术和装备的现代化，社会生产的专业化水平迅速提高，国民经济各个部门和各个环节的联系更为密切，彼此间相互协作的要求更高，因而更要求实行科学有效的宏观管理。建立在公有制基础上的社会主义经济，只有不断提高国民经济管理水平，才能使各项社会主义建设事业协调一致地顺利发展并不断地加快社会主义现代化的进程。

第二节 国民经济管理的职能、性质和任务

国民经济管理的职能、性质和任务，是国民经济管理理论的重要内容。

一、国民经济管理的职能

经济管理所要达到的目的，总是通过它的各项职能的发挥作用来实现的。因此，经济管理也可以说是它的各项管理职能的总称。国民经济管理的具体职能究竟应该概括为哪几项，至今人们的看法并不完全一致。一般认为，它包括计划、组织、指挥监督和调节控制等五项职能。

1、计划

计划主要是指确定经济和社会发展的目标和实现目标的手段、办法。计划职能是社会主义经济管理的基本职能。我国在十四届三中全会以后，确立了实行社会主义市场经济的新体制，但这不等于不需要计划了。社会主义国家必须制订发展国民经济的统一计划，包括短期计划（年度计划）、中期计划（五年计划）和长期计划（十年以上计划）。国民经济各部门、各地方、各企业，也要在国家统一计划指导下，分别制订各自的中、长期和短期计划，由此组成计划体系，建立一整套反映国民经济连续发展的计划系列，以保证社会再生产各个环节，国民经济的各个部门、各个地区、各个企业经济的协调发展和社会劳动的最大节约。

计划职能与科学预测有着密切联系，预测的可靠性直接影响计划的准确性。因此，国民经济计划必须建立在对国民经济发展作科学预测的基础上。

2、组织

组织，主要是指合理组织、配置和使用社会生产力。广义的组织职能，还包括管理体制的确立、管理机构的设置、管理层次的划分、管理人员的配备以及各方面责、权、利的统一等内容。

组织的目的，是为了更好地调动一切积极因素，使之人尽其才，地尽其利，物尽其用，货畅其流，达到预定的目的，保证计划的实现。社会经济效益好与不好，很大程度上取决于组织水平的高低。

3、指挥

指挥，是指为了实现经济发展计划而进行的有效领导。社会主义社会，应当建立一个高效能的统一指挥全社会经济活动的系统。这种统一指挥必须拥有高度的权威，以确

保紧密协调，令行禁止。当然，无论是高度的权威，还是严格的服从，都离不开科学和民主。不但管理机构的设置和管理制度的制订要讲科学、讲民主，而且各级指挥人员也要懂科学、讲民主，不搞瞎指挥。以利于充分发挥各部门、各单位、各级干部和群众的积极性、主动性。

4、监督

监督的职责是发现、纠正计划执行中的偏差。各级管理机构要经常检查、监督所属系统的生产经营活动。发现问题，要分析原因，采取措施及时消除偏差；对由于原计划不周而造成的脱节现象，则可通过调整计划加以解决。这就是反馈控制。其程序如下：计划（标准）——实际行动——检查——比较——发现偏差——分析原因——反馈（纠正、消除执行中的偏差；调整原有计划使之更切合实际）——达到控制的目的。

5、调节

调节也称协调，主要是指调整、改善国民经济各部门、各单位、上下、左右、内外之间的比例关系和衔接关系，建立起同步发展的良好工作关系，为实现管理目标服务。调节是由计划、组织、指挥、监督四种职能派生出来的经济管理职能。它是比这四种职能更带有综合性特点的职能。

国民经济管理的这些职能是一个整个，既互相依存，又各自发挥作用。在国民经济管理中，只有把它们都充分有效地运用起来，才能促进社会主义经济的不断发展。

二、国民经济管理的性质

马克思主义的经济管理理论告诉我们，经济管理有二重性：自然属性和社会属性。

人们进行经济活动，必然要与自然界发生关系。马克思说：“不论生产的社会形式如何，劳动者和生产资料始终是生产的因素。但是，二者在彼此分离的情况下只在可能性上是生产因素。凡要进行生产，就必须使它们结合起来。”经济的一个基本职能就是处理人与自然的关系，组织社会生产力，把劳动者和劳动手段、劳动对象按照一定的形式结合起来，使社会生产由可能变为现实，这是属于经济管理的一般职能，是经济管理的自然属性。经济管理的一般职能和自然属性，在不同性质的社会经济活动中并无本质的区别。所不同的，只是由于各个社会的生产力状况不同，生产力的具体组织形式也因而有所不同，这是一方面。

另一方面，人们在经济活动中必然要发生人与人之间的关系。这种关系主要表现为人们相互之间的物质利益关系。在阶级社会中，则表现为各阶级之间的物质利益关系。经济管理的另一个基本职能就是维护和处理一定的社会生产关系，使经济活动的结果最有利于这种社会生产关系的巩固和发展。经济管理这一处理社会生产关系的职能，同社会经济制度有着密切的联系，因而在不同的社会形态中，常有很大的甚至是本质的区别。所以，这是属于经济管理的特殊职能，它使不同社会经济制度中的经济管理有其特殊的社会性质，这就是经济管理的社会属性。

此外，在进行经济活动，处理人与自然、人与人之间的关系的过程中，还必须采取属于上层建筑的某些措施进行协调，这也是构成经济管理的社会属性的因素。

明确经济管理的二重性，对于我们认识社会主义经济管理的性质的特点，特别是对

于理解社会主义经济管理和资本主义经济管理的联系和区别，有着重要的意义。资本主义社会和社会主义社会的生产，都是社会化大生产。就组织社会生产力的基本职能来说，资本主义经济管理和社会主义经济管理具有较多的共性，继承性也比较大。就世界范围来说，资本主义管理社会化大生产已有几百年历史，积累了相当丰富的经验。相比之下，社会主义管理社会化大生产的历史比较短，经验比较少。因此，我们应该认真地学习和研究资本主义的经济管理科学和经验，从中汲取对我们有益的东西。但是，就维护社会生产关系的基本职能来说，资本主义经济管理所考虑的是“怎样为掠夺而管理，怎样借管理来掠夺”。这同社会主义经济管理有着本质的区别。总之，对待资本主义经济管理的经验必须采取分析的态度，既不能全盘否定，拒绝学习和借鉴其中合乎科学的和对我们有益的东西，也不能全盘肯定，不加区别地一切照抄照搬。“以我为主，博采众长，融合提炼，自成一家”，是我们学习、借鉴外国经济管理经验时必须坚持的方针。

三、国民经济管理的任务

国民经济管理的基本任务，就是根据经济规律、自然规律和上层建筑对经济基础的反作用规律的要求，科学地组织社会生产力，合理地调整生产关系和上层建筑，以适应生产力发展的要求。通过科学管理，正确处理社会经济活动中的各种矛盾，把影响国民经济发展的各种有利因素结合起来，形成一种合力，以促进社会主义经济事业的持续发展。

在我国，国民经济管理的主要任务如下：

- 1、从我国的基本国情出发，根据社会主义革命和社会主义建设发展的需要，确立国民经济和社会发展目标；并在科学预测的基础上，作出国民经济发展的战略、计划、搞好国民经济的综合平衡。

- 2、不断完善国民经济结构，包括所有制结构、生产结构、流通结构、分配结构、消费结构等等，力求实现这些结构的合理化，使整个国民经济在良性循环的轨道上协调发展；改革国民经济管理体制，建立有中国特色的社会主义经济管理体制。

- 3、不断加强和完善国家对国民经济各部门、地区、单位的管理，把中央、地方、部门、企业和劳动者的积极性都充分调动起来，科学地组织起来，使之发挥其最有效的作用。

- 4、综合运用国民经济管理的各种手段，包括行政手段、经济手段、法律手段，加强思想政治教育，不断提高生产水平、科学技术水平和经济管理水平。

- 5、对影响国民经济发展的各种因素进行综合的、全面的研究，协调其关系，依靠科学技术的进步，不断提高社会经济效益。

第三节 国民经济管理的原则

所谓原则，是指观察问题和处理问题的标准。遵循和坚持社会主义经济管理的原则，是保证社会主义经济顺利发展的重要前提。

国民经济管理是对社会客观经济过程的组织和管理，应该遵循从实际出发、按客观

规律办事的唯物主义原则。无论是经济目标和经济结构的选择，管理方式、管理方法的确定，管理组织的设置，以及进行具体的组织管理工作，都必须从我国的国情出发，符合客观规律的要求。社会经济生活是一个复杂的有机体。影响和支配社会经济活动的首先是经济规律，如价值规律、生产关系必须适应生产力发展的规律以及按劳分配规律等。

同时，经济规律又是与自然规律、上层建筑反作用于经济基础的规律相互交织地发生作用的。一种经济现象的产生、变化与消失，往往是多种因素共同起作用的结果。因此，在国民经济管理中，必须同时考虑各种客观规律的作用以及它们之间的相互作用，既按经济规律办事，又按自然规律办事，还要注意上层建筑反作用于经济基础的规律的作用。必须把调查研究、探索以经济规律为主的各种客观规律的作用状况，放在一切管理工作的首位。只有这样，才能情况明、决策准，效果好，有利于社会主义经济建设的健康发展。

在坚持从实际出发、按客观规律办事的唯物主义原则的前提下，根据我国社会主义建设事业发展的客观要求，在国民经济管理中，要注意掌握下列基本原则。

一、讲求经济效益的原则

社会主义经济，要在生产不断发展的基础上满足人民日益增长的物质和文化生活的需要。而只有不断提高经济效益，尽力降低劳动消耗，用同样的耗费创造出更好更多的物质财富，才能满足人民日益增长的需要，并为扩大再生产提供足够的积累，保证国民经济的迅速发展。所以，提高经济效益是我国社会主义经济建设的核心问题，是必须贯穿于国民经济管理全过程的一个重要原则。国民经济管理的各个方面、各个环节，都要把提高经济效益作为根本出发点。

在社会主义社会中，经济活动是由多层次的经济管理机构组织进行的。因此，经济效益也具有多层次的特点。但社会主义经济是建立在生产资料公有制基础上的经济，提高全国范围的社会经济效益，是全体社会成员的根本利益。社会经济效益是各部门、各地区、各企业的微观经济效益的集中反映。有效的国民经济管理，应当使各级经济组织的微观经济效益按照提高宏观经济效益的客观要求，不断得到提高，并使各级经济组织的各种表现形式的经济效益，能够互相衔接，协调一致，共同提高，努力防止发生相互对立、相互抵销的情况。

二、正确处理三者利益关系的原则

社会主义经济管理的根本出发点是为广大人民谋利益。也就是说，要通过管理尽快地发展生产，并取得最佳的经济效益，使全体人民得到更多的物质利益。但是，人民利益是一个总的概念，它包括人民的集体利益和个人利益、长远利益和眼前利益。这些利益关系具体地表现为国家、企业和个人三者之间的关系。国家是全体人民整体利益的代表者。企业利益则是体现整个利益中的部分利益，或者是代表部分劳动者的利益。国家和企业的关系是整体和局部的关系，它们对于人民群众来说都是集体利益的代表者。人民群众除了集体利益以外，还有个人的利益。国家利益、企业利益和个人利益，对于人民群众都是不可缺少的。三者之间的利益在根本上是一致的，但是又有区别和矛盾。所

以，在国民经济管理中，必须坚持国家、企业和个人三者利益相结合的原则和统筹兼顾的原则，在经济发展的基础上，即使国家和企业的物质利益不断增长，也使人民群众的个人物质利益不断增长。

三、实行民主集中制的原则

社会主义经济管理必须实行民主集中制的原则，这是由社会主义公有制和多种形式的所有制以及社会化大生产的客观要求所决定的。

我国目前实行的是多种所有制、多种经济成分并存的经济管理体制，但这并不等于就不需要民主集中制了，对于国民经济管理和企业管理的重大问题，必须由人民群众当家作主。具体办法就是通过各级人民代表大会、职工代表大会等形式，来行使他们对于各种经济活动的决策权和支配权。只有这样，才能充分发挥人民群众的主人翁积极性，有效地管好社会主义经济。而如果不实行民主管理，不让人民群众当家作主，只让人民群众在少数人的管理下从事各种具体的生产经营活动，就难于充分调动人民群众的积极性，也不利于管理好社会主义经济，人民对于生产资料的所有权也只能成为一句空话。

社会主义经济是建立在社会化大生产基础上的有机整体，各部门、各单位、各个劳动者之间既有一定的分工，又需要密切配合，协同动作，这就在客观上要求必须有统一的领导和指挥。因此，社会主义经济管理，既要强调民主，又要强调在民主基础上的集中。不论是整个国民经济或者是一个企业，都必须实行集中统一的管理和指挥。

在国民经济管理中，贯彻民主集中制的原则，必须实行统一领导和分级管理。国家对于整个国民经济必须实行统一领导。有关全局性的大事，必须由中央掌握，任何部门和地区都不能自行其是。同时，在坚持：“全国一盘棋”的原则下，又要实行分级管理，充分发挥各部门和各地区的作用，把各方面的积极性调动起来和组织起来，促进社会主义经济全面发展。

四、政治和经济相结合的原则

马克思主义的一条基本原理是经济基础决定上层建筑，上层建筑对经济基础又有反作用。根据这一基本原理，在社会主义国民经济管理中，必须坚持和改善党对经济工作的领导，正确处理政治和经济的关系。

为了保证社会主义经济的正确方向和顺利发展，在国民经济管理中必须坚持党的领导。党的领导主要是政治领导，它是通过制定和贯彻党的路线、方针、政策来实现的。至于国民经济管理中的大量行政事务工作，不应当由党组织包办代替，而应当充分发挥国家机关和各种经济组织的作用。

坚持党对经济工作的领导，还必须加强党的政治思想工作，发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。通过他们，教育广大干部和群众提高政治思想觉悟，积极投入到社会主义现代化建设中去。党的政治思想工作必须紧密结合经济工作一道去做，做到生产实践中去，做到各项专业管理中去，做到现实的经济生活中去。只有这样，才能真正发挥政治工作的作用和威力，成为推动经济发展的强大动力。

为了把政治和经济很好地结合起来，还必须采取一套科学的管理方法。要在思想领

先的前提下，坚持用经济手段管理经济、充分发挥各种经济杠杆（包括价格、税收、信贷、利息等）的作用，同时要运用经济法规、行政干预等手段，把上述各种方法有机地结合起来，互相配合使用。

上述各项国民经济管理的原则是互相联系、互相渗透、互相影响、互为条件的。我们不能把这些原则割裂开来，只强调某一项原则而忽视另一项原则，更不能把它们对立起来，以某一项原则去否定另一项原则。只有全面地贯彻上述各项原则，才能做好国民经济管理工作。

复习思考题：

- 1、什么是国民经济管理？
- 2、如何理解经济管理的二重性？掌握马克思关于经济管理二重性的原理对搞好国民经济管理有何意义？
- 3、国民经济管理的职能、任务、作用和原则是什么？

第二章 国民经济管理体制

国民经济管理体制是建立在一定的生产资料所有制基础之上的国民经济管理过程中各种经济关系制度化的表现形式，是实现管理职能的基础与条件。国民经济管理体制是否科学合理，关系到整个国民经济的发展。在建立社会主义市场经济的新体制中，既没有现成的路子可走，又没有现成的模式可照搬。因此，要总结经验，认真研究和投入改革，逐步实现从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨，建立起充满生机与活力的经济体制，推动社会主义现代化建设的发展，这是新时期管理工作的一项重要任务。

第一节 我国经济管理体制的沿革

一、社会主义经济管理体制的建立

我国经济管理的实践始于民主革命时期的革命根据地。由于当时根据地处于国民党反动派重重包围封锁之中，经济建设的基本任务只是打破封锁和支援革命战争，经济管理活动也处于军事共产主义和自给自足的状况，经济管理无规模可言，管理体系也不可能完善。中华人民共和国建立后，在建国初期和第一个五年计划期间，我国社会主义经济管理体制逐步建立起来。1949年至1956年，是我国经济管理体制初步形成时期。没收官僚资本，社会主义国营经济的产生与形成，土地改革的完成，全国实现财政经济统一，才开始为社会主义经济管理体制的形成奠定了基础。

建国初期，全国按六大行政区来管理经济。这对于国民经济的全面恢复，建立新的经济和社会秩序，巩固新生的人民政权，都起到了重要作用。但随着经济的发展，分区管理体制的弱点逐步暴露出来，主要表现在不利于中央的集中统一领导，不利于集中人、财、物力进行重点建设等等。到1954年中央决定撤销各大行政区管理方式，中央把分散的权力收回便于集中统一的直接管理，紧接着，开始实行国民经济的第一个五年计划（1953—1957年）。在此期间，苏联帮助设计了156个重点建设项目，大部分已施工建设，一部分全部建成，为我国工业化进程建立了初步基础。这客观上造成了借鉴苏联“模式”的外在条件，这种体制，即以高度集中的计划经济管理体制在“一五”计划期间建立起来，其主要特征是：以公有经济占绝对优势的同时，允许多种所有制并存；计划经济为主，重视经济杠杆的作用；实行大统一，小自由，大集中，小分散的原则。这种管理体制，是适应我国当时生产力水平低、经济结构简单和需要集中力量进行经济建设的国情的，对促进国民经济的发展具有积极的作用。

但是随经济规模日益扩大，经济联系日益复杂，原经济管理体制统得过多过死的弊端逐渐显露出来。对此，党中央有所察觉。1956年，毛泽东同志在《论十大关系》的论述中，强调要处理好中央和地方的关系，认为发挥两个积极性比只有一个积极性好。刘少奇和周恩来同志分别对保证中央统一领导，发挥好地方积极性方面也作了论述。1957

年10月，扩大的党的八届三中全会通过了陈云同志主持起草的改革工业、商业、财政管理体制的三个规定，标志着我国经济管理体制改革开始起步。

二、“大跃进”时期经济管理体制的变革

1958年至1960年“大跃进”时期，由于整个经济工作在“左”的错误思想指导下，“一五”时期经济体制中一些成功做法和“八大”提出的一些改革经济管理体制的设想，不能得到贯彻与实施。高度集中的经济管理体制的形成，为“左”的思想见诸行动提供了条件。急于求成，急躁冒进，急剧变革，违背了客观规律，拍脑袋订指标，实行人民公社化中追求“一大二公”，急于消灭残存的私有经济，刮“共产风”，搞“一平二调”使经济蒙受了巨大损失。

这时期经济管理体制改革的中心是：下放管理权限，扩大地方权力，工业上中央把部分直属企业下放给地方管理，而且还扩大了地方的计划权、基建审批权、人财物的管理权；在农村实行政社合一，把农村财政、贸易下放给公社管理。总之，在管理体制诸多方面进行了一些改革尝试。

“大跃进”时期的经济管理体制的变革，由于总的指导思想错误，从总体上看是不成功的。其表现主要归结为：一是生产关系变革超前，与生产力发展水平不相适应；二是片面发展重工业战略及追求高指示、高速度，导致农轻重比例失调；三是高积累引发的需求扩张超过了社会的供给能力；四是宏观决策的偏差，盲目下放权力；五是在分配上破坏按劳分配原则，搞“一平二调”使“铁饭碗”、“大锅饭”的思想严重滋长。由此造成建国以来第一次国民经济重大波动，这是酿成六十年代初三年经济困难的主要原因。

三、六十年代初调整时期的经济管理体制改革

“大跃进”带来的严酷事实迫使国民经济发展进行调整。1961年至1965年是我国国民经济的调整时期。

为了纠正“大跃进”期间的错误，1960年9月底，中央在批转国家计委《关于1961年国民经济控制数字的报告》时，提出了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。此后，一系列重要会议，特别是党的八届九中全会，明确提出了这次调整的具体内容：适当调整国民经济各部门的相互关系和发展速度，努力加强农业战线，适当缩短工业战线，将农轻重、积累与消费等重大比例关系严重失调的状况扭转过来。另外针对“大跃进”中出现的问题，采取了一些改革措施。如适当恢复和发展了集体经济，允许城乡个体经济的存在，恢复社员自留地和家庭副业，开放集市贸易等。由于进行了一些改革，理顺了经济关系，使我国国民经济取得了显著的成绩。

在国民经济好转的情况下，进行了一些改革的有益尝试，采取了一些措施，如适当扩大地方管理权；进行一些以经济组织管理经济的试验；改革企业管理体制；建立和恢复各种规章制度。

从1961年开始，经过5年调整时期工作，在经济管理体制方面取得了一定的成绩，作了有益的尝试，对国民经济恢复和发展起了重要作用。但是在经济工作中并没有从指导思想对“左”倾错误进行彻底纠正、因而调整也就难以进行的十分彻底。由于管理权

过分集中，企业自主权过小，加上行政干预力度强、政治干扰较大，调整理论不完善，所以，导致国民经济管理体制的各种矛盾因素，只是暂时有所缓解，并没有消除，从这一意义上说，改革并不十分成功。

四、“文化大革命”时期经济管理体制的变动

1966年至1976年“文化大革命”时期，我国经济管理体制遭到了严重的破坏，比如盲目下放地方自主权，造成国家对宏观经济失控；用经济方法管理经济的形式被取消，批判合理的规章制度；在建设和生产上盲目铺摊子，搞“大而全”，“小而全”；把吃大锅饭的平均主义思想当作共产主义因素加以提倡；大搞“穷过渡”，割“资本主义尾巴”，把调整时期恢复起来的城乡个体经济，家庭副业统统取消。这个时期由于极左思潮泛滥，以政治冲击经济的理论观点混乱，致使国民经济濒于崩溃的边缘。

五、党的十一届三中全会以来经济管理体制的改革

我国经济管理体制几次改革调整，没有跳出原有的高度集中的单一计划经济模式，没有摆脱管理体制中一放就乱，一乱就收，一收就死的恶性循环。1978年底党的十一届三中全会以后，在总结了建国以来正反两方面的历史经验基础上决定将全党的工作重点转移到经济建设上来，确立了改革开放的基本方针，使国民经济发展走上正轨，从此时起也酝酿着全面的经济管理体制改革。

1、从党的十一届三中全会到党的十二届三中全会

党的十一届三中全会以后，中央明确提出“调整、改革、整顿、提高”的八字方针，对国民经济中存在的潜在危险进行调整，调整达到预期目的，整个调整过程“紧而不死，活而不乱。”同时中央对经济管理体制方面也明确指出，要注意研究和解决管理方法、管理制度和经济政策方面的问题，并指出经济体制改革的方向，如扩大企业经营自主权，大胆的放权让利，简政放权；重视价值规律，按经济规律办事；认真解决好党、政、企不分的现象等等。

由于思路正确，改革顺利展开，改革首先从农村开始推行联产承包责任制，并取得巨大的成就。城市经济体制改革围绕调整提出的思路，工业企业重点是以“扩权让利，搞活企业”展开。经过农村改革先行，城市企业的试点，中央对改革的原则、方向、步骤作了进一步的探讨；为党的“十二大”明确提出系统地进行经济体制改革作了准备。

邓小平同志在党的“十二大”开幕词中提出了一个重要思想：建设有中国特色的社会主义的思想。在“十二大”报告中，对经济体制改革的方针作了原则性的论述。1982年底，中央明确提出了要“积极稳妥地加快经济体制改革的进程”，并部署了加快改革的三个重点：对国营企业推行利改税，发挥好城市中心和作用，改革商业流通体制，1983年初，党中央又提出了《四化建设和改革问题》的报告，从理论上和战略上论述了改革的意义、性质和方向。

这一阶段经济管理体制的改革，是在实事求是的科学思想指导下进行的，整个过程注重应用经济手段，能将国内的改革与调整放在国际大环境中去考虑，没有按惯例一概强求集中，而是有统有放，这就为下阶段经济改革的全面铺开了积累了经验。

2、从1984年10月到党的十三届三中全会

1984年10月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，这一重要文献，根据马克思主义基本原理同中国实际相结合的原则，阐明了加快以城市为重点的整个经济体制改革的必要性、紧迫性，规定了改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策，是指导我国全面经济体制改革的纲领性文献。在《决定》指导下，改革从农村到城市，从试点到推广，进入了全面发展的新阶段。

这一阶段的改革包括经济结构、组织形式、决策权限、管理方法等，凡是整个体制中不适应生产力发展的环节与方面都进行了改革。从经济体制的纵向看，无论微观经济还是宏观经济；从横向看，从农村到城市，从运行机制到价格、财政、金融、税务、劳动、工资，从农业、工业、商业到交通运输、建筑、外贸等，都冲破了过去条块分割的界限与所有制界限，按照社会主义有计划的商品经济模式转变，市场作用已明显加强。改革正全面、配套、系统的进行，具有中国特色的社会主义的新型经济体制正逐步建立起来。

3、党的十三届三中全会后的调整

改革取得了巨大成就，但是由于头几年缺乏经验，改革措施不配套，在改革中一些问题逐步显露出来，给国民经济持续稳定的发展带来不利影响。针对经济生活中出现的失控现象，1988年9月，召开了党的十三届三中全会，对当时我国出现的明显通货膨胀和大幅度物价上涨问题采取对策，提出治理经济环境，整顿经济秩序，为今后深入改革做必要调整。国家对整个国民经济采取的措施是：第一、消除经济发展过热现象，使整个经济发展速度与国力相适应。第二、遏制严重通货膨胀，缓解市场物价上涨。第三、压缩固定资产投资规模，消除投资膨胀。第四、逐步缓解社会总需求大于总供给矛盾。第五、调整产业结构，加强农业，能源，交通等产业。第六、加强经济体制建设，加强宏观调控体系，推进社会主义商品经济新秩序的建设。

为了实现上述目标，国家采取了行政、经济、法律等措施。主要包括清理固定资产投资，停缓建一批建设项目，严格控制社会集团购买力，清理整顿公司，对一些商品实行专营、保值储蓄等等。

总之，治理整顿，并不是改革的中断，而是改革的继续和深入。只有在治理整顿中深化改革，才能取得改革开放的成功，国民经济才能健康的运行。

4、党的“十四大”和十四届三中全会后

以邓小平同志1992年年初重要谈话和党的十四大为标志，我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新发展阶段。党的十四大明确了改革的总体目标模式，即建立社会主义市场经济，这就把十一届三中全会以来对这个问题的认识提高到一个新的高度，为我国制定跨世纪的经济体制改革的大政方针奠定了理论基础。

1993年11月14日，党的十四届三中全会通过了《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》。《决定》把党的十四大确定的经济体制改革的目标和基本原则加以系统化、具体化，是建立社会主义市场经济的总体规划，是实现从旧经济体制向新经济体制过渡的宏伟蓝图，是九十年代进行经济体制改革的行动纲领。

会议对构筑社会主义市场经济体制勾画了基本框架，这就是要使市场在国家宏观调