

新 编 国民经济管理学

冀广才 李德文 主编
刘振平 李 莉

西北大学出版社

序

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的发展阶段。十四大关于建立社会主义市场经济体制的决定,更加明确地提出了我国经济体制改革的目标。实现这个目标是一项前无古人的开创性事业,需要解决许多极其复杂的问题。其中如何转变政府管理经济的职能,建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系,保证国民经济健康运行就是一个新的课题。由龚广才、李德文、刘振平、李莉四位同志主编的《新编国民经济管理学》一书出版,这无疑是一件喜事。这几位同志潜心研究,大胆探索,精神可嘉,因此,我欣然作序。读罢书稿,深感此书很有特色,值得一提。

——体系新颖。本书吸收了以往同类书籍之长,但又不拘泥于旧的体系结构,而以建立社会主义市场经济为主线,设计出了一个崭新的体系结构。全书十八章分为五大块,从国民经济管理总论开篇,到国民经济管理的组织体系、区域经济管理、国民经济管理的职能,落脚在国民经济管理的方法与技术,提出国民经济管理的现代化理论。五大块中部分章节内容又有所侧重:一是用较大篇幅阐明了国民经济管理的主体与客体,区分了计划经济和社会主义市场经济各自不同条件下的国民经济运行与管理的不同特征;二是把宏观调控看成是

国民经济管理的一个重要职能,着重论述了宏观调控的必要性及其政策手段;三是加大了国民经济管理方法的份量,这是适应社会主义市场经济的需要,具有较强的针对性和现实性;四是把国民经济管理实用技术集中在一章,由浅入深地系统介绍,克服了过去将这些实用技术散见于其它章节,不便教学的缺点。

——内容丰富。在本书的编写过程中,恰逢党的十四届三中全会通过《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》把党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的目标和原则具体化、系统化,勾画出了新经济体制的基本框架,对有关的重大问题,都做出了明确的原则性规定。本书作者得益于难逢的机遇,得益于特别的“食粮”,使得《新编国民经济管理学》内容丰富、充实、新颖。我国传统的计划经济体制,国民经济管理主要采取直接行政手段,经济管理部门的干部对此是比较熟悉的。现在要在社会主义制度下实行市场经济,是前无古人的事业,出现了许多新情况、新问题,甚至有人对国民经济管理的必要性也提出了怀疑。因此,急需从理论与实践的结合上做出正确的阐述。从本书的国民经济管理的主客体、国民经济管理体制、国民经济宏观调控以及国民经济管理的方法等几部分内容就可以看出作者鲜明的编著思想。据我所知,在已出版的国民经济管理类图书中,能面对现实,又能充分体现《决定》精神的目前尚不多见。

——适用面广。一本书可满足的读者层次主要由它的体系结构和内容决定。本书作者在编著过程中,既注意到国民经济管理基本理论的系统性,又注意到尽力吸收新的研究成果,阐释出台的重大改革措施;既注意到理论的深度,又注意到它

的普及性；既注意到理论工作者学习的需要，又注意到业务部门工作的需要，突出了实用性和可操作性。改革全面推进，更需努力学习。本书的出版将有助于党政部门，特别是国民经济管理系统的广大干部提高在市场经济条件下驾驭宏观经济的能力，本书对各级党校、行政学院、大中专院校培训经济管理人才也是一本适用的教材或参考书。

当然，由于我国搞社会主义市场经济的实践时间还很短，如何有效地进行国民经济管理还是一个新问题，没有现成的答案，作者在编撰本书时难免有不足之处，如有些地方文字叙述不够简练，有些内容未展开深入分析，也有些章节内容不够匀称，但这些都是瑕不掩瑜，无伤于全书的价值。

我热切希望本书作者继续深入研究下去，为编著出与社会主义市场经济体制更加适应的《国民经济管理学》发挥积极的作用。

国家级有突出贡献专家 樊光鼎
陕西工商学院院长、教授

1994年1月31日
于陕西工商学院

目 录

序.....	1
第一章 国民经济管理学的研究对象.....	1
第一节 国民经济管理的含义和性质.....	1
第二节 国民经济管理的任务.....	3
第三节 国民经济管理原则.....	7
第四节 国民经济管理学的研究对象和方法	11
第二章 国民经济管理的主体和客体	17
第一节 国民经济管理的主体	17
第二节 国民经济管理的客体	25
第三章 国民经济管理体制	39
第一节 国民经济管理体制的含义和内容	39
第二节 建立新型国民经济管理体制的依据和原则	44
第三节 国民经济管理体制改革的	49
第四章 国民经济的组织结构	57
第一节 国民经济组织的含义与基本要求	57
第二节 国民经济的部门体系和生产力的地区布局	60
第三节 国民经济组织的宏观调控	73
第五章 中心城市与经济区	78
第一节 城市在国民经济发展中的地位 and 作用	78
第二节 建设以城市为依托的经济区	87
第三节 国家对城市和经济区的管理	94

第六章 乡村经济管理	103
第一节 乡村经济的地位和作用.....	103
第二节 乡村经济结构及调整.....	108
第三节 乡镇企业的发展与小城镇建设.....	116
第七章 涉外经济管理	127
第一节 涉外经济管理概述.....	127
第二节 对外贸易管理.....	131
第三节 利用外资和引进技术.....	136
第四节 外汇市场与外汇管制.....	140
第五节 经济特区的管理.....	145
第八章 国民经济管理的预测和决策	152
第一节 国民经济预测概述.....	152
第二节 经济预测的基本方法.....	156
第三节 国民经济决策.....	159
第四节 经济决策的程序和方法.....	163
第九章 国民经济计划管理	168
第一节 国民经济计划管理概述.....	168
第二节 国民经济计划管理形式.....	173
第三节 国民经济计划管理内容.....	176
第四节 国民经济计划管理方法.....	183
第十章 国民经济宏观调控	191
第一节 宏观调控的必要性.....	191
第二节 西方国家的宏观调控.....	196
第三节 社会主义国家宏观调控政策.....	204
第十一章 国民经济管理的信息系统	213
第一节 经济信息系统的含义和作用.....	213

第二节	建立经济管理信息系统的原则和意义·····	217
第三节	经济管理信息系统的运行·····	223
第十二章	国民经济管理的经济方法·····	231
第一节	经济方法的含义与作用·····	231
第二节	经济方法的主要内容·····	234
第三节	经济方法的综合运用·····	244
第四节	经济方法的局限性·····	247
第十三章	国民经济管理的行政方法·····	249
第一节	运用行政方法的必要性·····	249
第二节	行政方法的运用范围·····	253
第三节	保证行政管理的科学性和有效性·····	257
第十四章	国民经济管理的法律方法·····	265
第一节	经济法的含义与作用·····	265
第二节	加强经济立法·····	273
第三节	建立和健全经济司法·····	277
第十五章	国民经济管理的思想政治教育方法·····	285
第一节	新形势下思想政治工作的战略意义·····	285
第二节	新时期思想政治工作的特点·····	288
第三节	思想政治工作的任务和内容·····	291
第四节	思想政治工作的原则和方法·····	295
第十六章	国民经济管理实用技术·····	300
第一节	预测技术·····	300
第二节	决策技术·····	305
第三节	网络计划技术·····	316
第四节	投入产出法·····	320
第五节	量本利分析法·····	326

第十七章	现代管理人才	332
第一节	现代管理人才概述.....	332
第二节	现代管理人才的特征.....	336
第三节	现代管理人才的开发与使用.....	342
第四节	加速国民经济管理人才的现代化.....	346
第十八章	国民经济管理的现代化	350
第一节	管理现代化概述.....	350
第二节	管理现代化的主要内容.....	353
第三节	管理现代化的步骤与措施.....	360
第四节	加速中国特色的管理现代化步伐.....	364
后记		367

第一章 国民经济管理学的研究对象

学习和研究国民经济管理学,首先必须明确国民经济管理的含义、性质、任务,弄清国民经济管理学的研究对象和方法,这对于提高经济管理水平,具有十分重要的意义。

第一节 国民经济管理的含义和性质

一、国民经济管理的含义

经济管理,是指生产资料的所有者或者他们的代理人、代理机构,为了一定的经济目的,在所管辖的范围内,使用管理职权,对社会经济活动或生产经营活动所进行的计划、组织、指挥、调节、监督等一系列职能活动。经济管理是管理的一个子系统。经济管理从范围或层次上可以划分为国民经济管理、部门经济管理、地区经济管理和企业的经营管理等。

国民经济管理,是指以国家为主体从整个社会经济活动的角度所进行的全局性、综合性的系统管理。

社会主义国民经济管理,是指代表人民利益的国家,为了保证整个社会经济活动的持续、协调、稳定地发展,不断提高社会经济效益,以满足人民日益增长的物质和文化生活的需要而对整个社会经济生活所进行的全局性的综合管理。

二、国民经济管理的性质

马克思在《资本论》中曾反复阐述管理的二重性原理。他认为,凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态,都具有管理的二重性——自然属性和社会属性。

马克思关于管理二重性的论述,不仅指资本主义管理,也揭示了管理的一般原理。因为,一切生产活动都是社会的生产活动。在一切生产活动中,必然要发生两方面的关系。一方面,要发生人与自然的关系。任何社会生产,都要具有劳动力、劳动手段和劳动对象,只有在三者有机结合起来时,社会生产才能进行,在他们未结合之前,都仅只是生产要素,而不是现实的生产。管理承担着结合生产要素,变潜在的生产要素为现实的生产力的职能。经济管理的自然属性是指经济管理反映和体现生产力性质和要求,并为生产力的发展服务。另一方面,社会要进行生产活动,同时还要发生人与人的关系,主要表现为社会再生产过程中的各种权责利关系。经济管理的社会属性是指经济管理反映和体现生产关系及其相关的上层建筑的性质和要求,并为一定的生产关系及上层建筑的巩固、完善和发展服务。经济管理的二重性同时存在于任何一个生产过程之中,二者紧密相存,密不可分。

经济管理的自然属性,在不同历史发展阶段,不同社会经济制度之间并无本质区别,具有明显的联系性和继承性,它受生产力性质和水平的影响与制约。经济管理的社会属性,却因社会经济制度的不同而有很大的或根本的区别。

马克思的经济管理二重性的理论具有重要意义。经济管理的自然属性告诉我们,社会主义国家可以借鉴国外经济管

理中一切符合科学的东西,结合本国的情况加以消化运用。也应当积极的挖掘、整理我国古代的优秀的管理思想和方法,古为今用。经济管理的社会属性告诉我们,在借鉴和学习国外的、古人的优秀管理成果时,要剔除其压迫和剥削的东西,不应照抄照搬。

第二节 国民经济管理的任务

社会主义经济制度的建立为生产力的发展创造了前提条件。但是,社会主义经济制度对生产力的促进作用却不是自发产生的,它是通过一系列的经济管理活动而实现的。社会主义国家只有通过国民经济的组织领导,选择和确定有效的经济管理体制,正确处理社会经济生活中的各种关系,才能促进社会生产力的发展,使人民生活不断改善和提高,使社会主义制度的优越性充分发挥出来。

社会主义国民经济管理,最根本的任务,就是根据客观规律的要求,科学地组织和有效地协调社会经济活动,从总体上保证国民经济持续、稳定、高速度地向前发展。

一、全面研究情况,提出和确定国民经济的发展与管理目标

从实际情况出发,是实现管理有效性的基本前提。因此,国民经济管理的首要任务,就是要全面研究情况,包括管理主体、管理客体和管理环境的情况。

在社会主义条件下,管理主体由两个部分构成,一是经济

部门的各级领导者、有关职能部门的干部,他们是专门从事管理工作的人员;二是直接从事生产劳动与服务劳动的劳动者,他们作为国家的主人和公有制生产资料的所有者,也以直接和间接的方式参与国民经济的管理活动,处于管理主体地位。国民经济管理客体既是指整个社会经济活动的一切方面及其全部过程,又是指进行国民经济活动所需要和使用的人力、物力、财力、科学技术等经济资源。人力资源是经济活动诸资源中最重要最积极的资源。社会主义的劳动者在作为经济资源时,是管理的客体。社会主义建设事业,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败的基础,而一切劳动者,包括生产、服务劳动者和专门从事管理、领导工作者的劳动者的积极性的发挥,都需要必要的组织、协调、激励和监督,因此,劳动者是特别重要的管理客体。我们在研究管理问题时,既要研究经济资源的数量、质量、品种及其开发利用过程与可能的最佳效果,更要注意研究全体劳动者的实际能力及其可能发挥的程度。

管理环境,是管理的外部条件。就国民经济管理来说,管理环境主要指国际经济、政治联系及国内政治,也还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、一个企业来说,本地区、本部门、本企业以外的社会经济活动,都是自己的环境。因此,系统研究环境,使各个地区、部门、企业相互提供良好的环境,使整个国民经济活动在总体上为每个地区、部门、企业创造良好的环境,是国民经济管理的一项重要任务。

在全面研究情况的基础上,遵循客观规律的要求,把需要与可能科学地结合起来,提出和确定不同发展时期的目标。国

民经济管理目标包括两个方面：一是国民经济和社会发展目标，即在一定时期内，国民经济发展的规模、速度和结构的优化程度，社会事业发展的规模、速度和质量。经济与社会发展互为条件，相辅相成，相互制约；二是国民经济管理体制的完善或管理水平的提高程度。这两个方面的目标也是相辅相成的。

二、完善经济管理体制，理顺各方面的关系

国民经济管理体制，是保证管理职能在整个管理过程中顺利实现，从而促进国民经济高效、有序运行的基本条件。以生产资料公有制为主体基础上的市场经济，是建立我国国民经济管理体制的基本依据。具有中国特色的社会主义国民经济管理体制的基本结构框架是：在所有制结构上，以公有制包括全民所有制和集体所有制为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同发展，不同经济成份还可以自愿实行多种形式的联合经营；在决策体系结构上，实行多层次决策，以保证决策的民主化和科学化，调动各方面的积极性，适应现代化经济的复杂性和多变性。在实行多层次决策的条件下，关键在于落实企业作为独立的商品生产者和经营者的自主权，建立与市场经济相适应的新型宏观调控体制，提高宏观调控的有效性；在分配制度上，以按劳分配为主体，其他分配方式为补充，兼顾效率与公平；在组织管理上，实现所有权与经营权分开，转变国有企业的经营机制。

三、搞好综合平衡，实施有效调控，提高社会经济效益

实现全社会人力、物力、财力的平衡及其相互平衡，即综

合平衡,是社会主义经济发展的客观要求,是提高经济效益的前提。生产资料公有制的主体地位和主导作用为搞好综合平衡提供了基本条件。因此,实现全社会的综合平衡是国民经济的重要任务。国民经济的综合平衡是通过制定国民经济发展计划实现的,主要是通过中长期计划或规划,就全国的社会总资源,总的生产能力与社会总需求进行总体的平衡,在进行综合平衡时,要特别注意以下四点:第一,统筹兼顾当前利益与长远发展,局部利益与整体利益,实现其有机结合;第二,国民经济活动中各个方面、各个环节的比例与衔接是综合平衡的直接目的与核心;第三,由于我国地域辽阔,生产力发展的总水平较低,地区差别又大,因此,在制定国民经济发展计划时,宜粗不宜细;第四,在市场对资源配置起基础性作用的条件下,在具体进行综合平衡的过程中,必须十分尊重价值规律的要求。

市场调节有其自身的弱点和消极方面,最为突出的是社会经济活动主体受经济利益的驱使而容易产生“犯规”行为和脱离社会经济发展的总要求,因此,必须加强和改善国家对经济运行的宏观调控。国家对社会经济运行的宏观调控,主要是通过制定和运用经济政策、经济法规、计划指导和必要的行政管理,引导市场健康发展来实现的。

四、不断总结经验,提高国民经济管理水平

总结管理经验,并使之理论化,是提高国民经济管理水平的重要条件,也是国民经济管理的一项重要任务。从我国三十多年的实践来看,在较长时间里,国民经济管理多次出现失误,其中一个重要原因是未能及时总结经验教训。同时,建立

以市场经济为基础的国民经济管理体制,是一项崭新的实践,前期管理实践中可供直接吸收的东西并不多,市场经济发达国家的管理方法和手段又不能照搬照套,具有极强的探索性,是一项巨大而又复杂的创新实践,需要不断总结经验教训。总结经验,是一个理性认识过程。总结前期的经验,必须拿到后期的管理中去实践,去检验。这样反复地再总结、再实践,以此产生理论升华,从而使整个管理水平得到提高。国民经济管理人才的培养和使用,是提高国民经济管理水平的组织保证,研究培养什么样的和如何培养管理人才,研究如何按照能级原理和管理职能的专业化要求选拔、配置和使用管理人才,也是国民经济管理的重要任务。

第三节 国民经济管理原则

国民经济管理原则是社会主义国家管理经济活动所必须遵守的准则和规范。它是客观规律的反映,是国家、集体和广大人民群众的利益体现。

国民经济管理的总原则是:坚持唯物论,尊重辩证法,一切从实际出发,按客观规律的要求办事。这一总原则与社会主义基本经济制度相结合而形成的基本原则是:

一、获取尽可能多的社会经济效益的原则

以尽可能少的劳动消耗和劳动占用,获取尽可能多的社会经济效益,既是国民经济管理的目的,又是国民经济管理必须遵循的一个重要原则。

经济效益,既是不断改善和提高人民物质文化生活的物

质条件,也是实现社会主义扩大再生产的物质条件。社会主义市场经济体制的建立与此相适应的企业经营机制的转换,既为经济效益的不断提高提供了最基本的条件,也在微观经济效益与社会经济效益的辩证统一关系中产生了新的矛盾和问题。因此,贯彻获取最佳社会经济效益原则要求:执行管理国民经济活动职能的国家及其机构,在制定和执行国民经济发展计划时,把经济效益的提高摆在首位,作为长期不变的指导思想,正确处理发展规模、速度、结构与经济效益的关系;国家为管理国民经济的各个组成部分的经济活动而采取的法规、制度、方针、政策、措施,必须充分体现微观经济效益、中观经济效益与社会经济效益的有机结合,实现在促进社会经济效益提高的前提下,使微观经济效益和中观经济效益最大限度的提高。

国民经济管理要获得最佳经济效益,就必须用系统的理论观点全面地分析影响社会经济效益的一切因素,一切条件以及它们之间的相互关系,拿出多种目标和方案,予以对照、比较、论证,择优采用。在执行中要对国民经济的实际运行情况进行连续的观察和反映,根据情况的变化,及时对方案和目标进行修改。

在国民经济管理中,每一个环节和方面都关系到社会经济效益。要提高社会经济效益就必须从经济决策、确定目标和方案、编制和执行计划,到管理体制、管理制度的建立和管理方法的采用,都做到科学合理,并且使各个管理环节和管理方面的活动互相协调。

在影响社会经济效益的诸因素中,最主要的是人的因素。在人的因素中,管理者的因素又居于极端重要的地位。因此,

要获取最佳社会经济效益,就必须充分发挥各级管理组织和每个成员的作用。

二、民主集中制的原则

国民经济管理,只有实行民主集中制的原则,才能既保证社会主义经济活动的统一性,又充分调动和发挥各方面的积极性。

人民群众是历史的创造者,人是生产力中最革命最活跃的因素,社会主义的劳动者是公有制生产资料的主人,拥有管理国民经济的权力。因此,在国民经济管理中必须实行民主,在政治体制改革和经济体制改革中,寻求更有效的形式和手段,吸收更多的劳动者来管理国家。生产资料的社会主义公有制和社会化大生产同时决定了社会主义国民经济是一个有机结合的统一体。全社会共同利益的存在和高度分工协作的协调性要求,社会主义国民经济必须实行民主集中,民主与集中相辅相成,辩证统一。在处理中央与地方的关系上,也要按照民主集中制的原则,恰当划分二者的管理权限,正确处理集权与分权的关系,既保证全局的统一性需要,又使局部具有因时、因地、因条件不同所需要的应变能力。

在社会主义市场经济体制驾驭国民经济运行能力逐步增强的过程中,要特别注意解决好集中问题,要按照国家管理不妨碍市场机制正常作用和保证全社会经济活动统一的要求,改革和完善经济政治体制。

三、正确处理国家、企业和劳动者个人之间关系的原则

正确处理国家、企业和劳动者个人的关系,既是国民经济