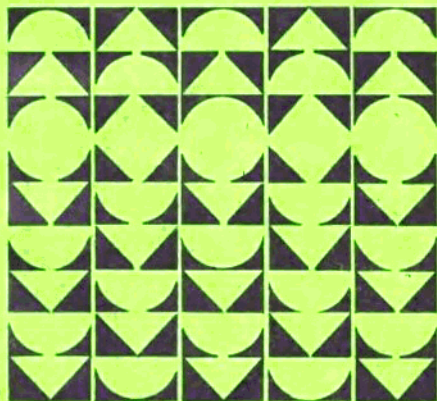


河北省财政系统岗位职务培训教材

财经改革与管理现代化

(专题讲座)

《财经改革与管理现代化》编写组 编著



中国经济出版社

河北省财政系统岗位职务培训教材

财经改革与管理现代化

(专题讲座)

《财经改革与管理现代化》编写组 编著

中国经济出版社



B 607730

责任编辑：刘一玲

封面设计：姜德海

财经改革与管理现代化

（专题讲座）

《财经改革与管理现代化》编写组编著

中国经济出版社出版发行

（北京市百万庄北街3号）

北京新华印刷厂印刷

各地新华书店经售

787 × 1092毫米 1/32 10.6印张 225千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数：00,001—10000

ISBN 7-5017-0472-4 / F · 371

定价：3.80元

河北省财政系统
岗位职务培训教材
编审委员会成员名单

主任委员：王家林

副主任委员：张增山 齐竹林
张希儒 郭长悟

委员（按姓氏笔划为序）：

王家林	王晓轩	古伍峰	宁金彪
齐竹林	齐守印	吕国欣	李希贤
李荣凯	吴秀英	杜津生	宋德祥
郑立会	张希儒	张增山	徐广俊
郭长悟	裘祖赉	詹树惠	

前 言

随着我国经济体制改革的深入和社会主义现代化经济建设的发展，财政工作在国家建设中的地位和作用日益重要，对财政工作者的要求也越来越高。财政队伍的素质高低，直接关系到能否更好地完成日益繁重的财政任务，也关系到能否通过做好财政工作，更好地促进国民经济的健康发展。因此，尽快提高广大财政工作者的政治和业务素质，加强财政队伍的建设，是当前财政教育工作的紧迫任务。根据国家教育委员会关于《改革和发展成人教育的决定》精神，为适应我省财政系统岗位职务培训的需要，我们组织编写了这套财政系统岗位职务培训教材。

本系列教材由理论工作者、教学工作者和实际工作者共同研究编写。在编写中，坚持以我国社会主义初级阶段的理论为指导，吸收了近年来有关财经管理方面的研究成果和实践中的新经验，紧密结合现行的财政法规和政策，用尽量短的篇幅，较系统地阐述了各学科的基本理论、基本知识和基本技能，并注意理论的系统性、方法的科学性、突出教材的实用性。本系列教材包括：《社会主义政治经济学简明教

程》、《财政基础知识》、《会计学基础》、《财经应用文写作》、《国家预算管理》、《工商企业财务管理》、《农业财务管理》、《行政事业财务管理》、《乡财政管理》、《财经改革与管理现代化》（专题讲座）、《财税职业道德》。

《财经改革与管理现代化》（专题讲座）一书，具有较强的研究探索性质。其中提出的许多观点和设想，虽有一定的理论和中央精神作依据，但毕竟属于研讨性意见，不可能与现行体制及具体政策完全相符，对今后的改革实践也只具有参考价值。各项财经改革的实施，应以中央及地方政府的有关指导文件为准则。本书各专题的作者分别是：经济体制改革（宁金彪）、财政体制改革（第一、第三讲，齐守印；第二讲，石树鹏）、财税管理现代化（第一、第二、第三讲，郑立会；第四讲，齐守印；第五讲，高景良）、领导科学（第一、第四讲，郭立田；第二、第三讲，王晓轩；第五讲，马誉峰）。教材编审委员会委托张希儒、齐守印、郭长悟同志对全书进行了修改和总纂。经编委会审定，作为全省财政系统岗位职务培训教材。

由于编写时间仓促，加之水平所限，书中不妥之处在所难免，敬请广大读者指正。

河北省财政系统岗位职
务培训教材编审委员会
一九八九年六月

目 录

第一部分 经济体制改革.....	1
第一讲 改革的发起.....	1
第二讲 改革的回顾.....	8
第三讲 改革的经验教训.....	30
第四讲 问题和展望.....	71
第二部分 财政体制改革及 今后设想.....	84
第一讲 财政体制改革的目的、 内容、地位和作用.....	84
第二讲 十年来财政体制改革的 回顾与反思.....	102
第三讲 今后财政体制改革的 基本设想.....	141
第三部分 财税管理现代化.....	167
第一讲 财税管理现代化及其 必要性.....	167
第二讲 理财思想的现代化.....	176
第三讲 财税管理组织的现代化.....	189
第四讲 财税管理方式的现代化.....	200
第五讲 财税管理方法和手段的	

现代化.....	228
第四部分 领导科学.....	250
第一讲 领导科学的一般问题.....	250
第二讲 领导职能.....	262
第三讲 领导素质与领导班子 结构优化.....	281
第四讲 领导艺术.....	298
第五讲 领导绩效考评.....	314

第一部分 经济体制改革

经过十年改革的探索，我国的政治、经济、社会、文化结构发生了巨大变化，在许多方面取得了举世瞩目的成就。在这个由计划产品经济模式向有计划的商品经济模式过渡的过程中，我们既有成功的经验，也有失误的教训；既有理论和实践上的突破，也有不少困惑和难题。目前，改革已进入关键时期，能否迅速有效地摆脱这种胶着局面，决定着改革的成败。为此，系统地探讨改革的原因、回顾改革的历程、总结改革的经验、展示改革的未来是极为必要的。

第一讲 改革的发起

一、我国原有经济体制的形成背景

经济体制，是关于生产与再生产各环节、国民经济各部门、各个社会经济行为主体内部及彼此间责权利关系规定的总和。体制的形成是由多种因素决定的，就我国建国初期的体制形成来看，其主要影响因素有如下几种。

（一）当时的国内政治经济条件

新中国是在一个半封建、半殖民地基础上和极其落后的

经济条件下建立起来的，要巩固社会主义制度并提高人民的生活水平，必须尽快地组织起已有人力、物力和财力，迅速建成一个相对完整的经济体系。此时若仅靠市场机制去自发调节，不仅各种资源难以按照合理的方向配置和流动，且本身也需要一个相当长的时期，因此，政府唯有借助集中的行政管理和指令性计划才可望达到目标。

（二）苏联模式的影响

新中国诞生后，急需建立一套管理制度，此时借鉴社会主义阵营中兄弟国家的经验是极为明智和必要的。但当时除了苏联建国时间较长、有一定的管理历史和经验之外，其它诸国大都诞生于二次大战之后，没有成熟的经验和有效的方法。特别是鉴于当时的国际政治、军事及经济压力，苏联“老大哥”自然成了各国的样板，我们也唯有向苏联学习。从而不仅在技术上聘请了大批苏联专家，而且在管理体制上也基本照搬了苏联模式。

（三）对社会主义内涵的理解

科学社会主义理论的奠基人马克思在《哥达纲领批判》中指出，未来社会是“一个集体的、以共同占有生产资料为基础的社会的”，在那里“生产者并不交换自己的产品；耗费在产品生产上的劳动，在这里也不表现为这些产品的价值。”基于这一理论，社会主义的基本经济特征可概括为两个方面，即生产资料的公有制和按劳分配。可以说，对这两个方面的绝对性理解，是我国的管理体制呈集中计划性特征的理论渊源。

（四）新民主主义革命时期革命根据地的经济管理经验

早在第二次国内革命战争时期，就已出现了红色政权倡导组织或直接管理的合作经济与国营经济；抗日战争时期，陕甘宁边区还出现了更高水平的农业生产合作社，建立了国营工业及粮食调剂局；解放战争后期，共产党领导下的民主政府又有组织、有步骤地没收了一大批原属国民党政府及官僚资产阶级的工厂、银行、铁路、矿山、商店以及其他企业，扩大了新民主主义国营经济的规模。这些在战争年代所从事的生产经营活动及其管理，由于外界环境作用而必然带有计划性特征，由此，积累的经验和培养的人才也对建国后体制的形成产生着影响。

二、原有经济管理体制的基本特征及其弊端

（一）原有经济管理体制的基本特征

在以上因素的交互作用下，经过中国共产党的领导和全国人民的努力，只用了短短几年时间，我国经济管理体制的基本格局便初步形成。这一框架虽然在二十多年的时间里有部分的结构变化，但基本格局却是始终一致的，其总的特征是权力高度集中、指令性计划为主、主要用行政手段实现管理。从纵向行政系统来看，权力高度集中于中央，地方政府权力相对较小；从横向来看，政府构成了整个社会的运行轴心，不仅掌握着生产资料所有权，且有着经济管理权；不

仅有宏观管理职责，且具有微观管理功能。企业只是各级政府的附属物，既无相对独立的物质利益，也没有足够的经营自主权。财政、金融、工资、物资、物价、产品、外贸、流通、生产等均实行集中的行政管理。具体包括如下几个方面。

1. 在所有制结构上，生产资料完全公有，国营经济占绝对优势。1965年，全民所有制工业企业及集体工业企业总产值分别占社会全部工业总产值的90.06%和9.94%，城镇个体及其它经济类型几乎为零。

2. 在决策和管理模式上，经济决策权集中在各级国家行政管理部门。在中央和地方、部门之间，实行“统一领导、分级管理”，经济活动以纵向联系为主，主要按行政系统和行政区划、行政办法管理经济。

3. 在国家与企业的关系上，产、供、销、人、财、物等权大多集中在国家，企业主要依据国家下达的计划指标进行产品生产和调拨。国营企业的利润和折旧基本全部上缴国家，基建投资、技术改造等费用由财政拨款。1978年，国家派购的农产品为200多种，国家计划委员会的指令性计划工业产品126种，国家统配物资256种，国家计划管理的指令性计划出口商品70种。

4. 在计划和市场关系上，国民经济运行主要依靠年度计划调节；计划大多数具有指令性质；物价由国家主管部门规定，长期固定不变。市场机制无从发挥作用，价格既不反应产品的价值，也不反应市场供求。

5. 在对劳动者的激励方式上，物质利益原则在激励过程中的作用被抑制到最低限度，各种形式的精神激励手段占绝对优势地位；全国范围内统一工资标准、统一升级时间、

统一提资幅度，并往往多年不升不降。

6. 在财政与金融对调节国民经济运行的职能分配上，注重财政收支；建设资金主要靠国家预算拨款，银行只起出纳和结算作用。

（二）原有经济体制的弊端

这一体制基本上适应了当时集中财力、物力和人力优先发展重工业和争取较高经济发展速度的需要。但无论是从当时的实践还是从结果来看，它都存在着种种严重的缺陷和弊端，其主要表现如下：

1. 这种体制把各类公有制（全民和集体）企业作为各级行政机构的附属物，否定了它们的相对独立性，与发展社会主义商品经济的要求不相适应。国营企业没有计划权，事无巨细均由主管部门决定；企业没有产品销售权，产品由国家的商业、物资和外贸部门统一购销；企业没有固定资产更新权，固定资产基本折旧全部上交国家财政；企业财权过小，利润全部上交；企业无“人权”，干部和工人均由劳动人事部门控制；工厂对闲置的设备也无处置权。对于城镇集体企业，国家基本上象对待国营企业一样管理；对人民公社集体所有制经济的管理也大致如此。这样，企业因缺乏自主权和独立的物质利益，而没有根据市场等实际情况从事生产经营活动的积极性和主动性，成了一个纯粹意义上的“算盘珠”。

2. 这种体制按行政系统、行政区划管理经济，各自自成体系，割裂了经济的内在联系，与社会化大生产的要求不相适应。这种过分强调垂直领导的管理体制，造成了部门之间、行业之间、地区之间划地为牢、壁垒森严、关卡重重，

阻碍了合理的横向经济联系，从而迫使各部门、各行业、各地区力求自成体系，搞“大而全”、“小而全”，不利于搞综合利用和专业化协作，进而造成各部门、各行业、各地区重复建设，重复生产，浪费人力、物力和财力。譬如，1979年全国有汽车制造厂130个，经初步调整还有100个，其中年产100辆以下的17个。批量不同的汽车厂所造汽车的成本、价格相差悬殊。如跃进牌2.5 t车，南京汽车厂年产11811辆，每辆成本9698元，单价11000元；洛阳汽车修理厂年产100辆，每辆成本17800元（比南京高8102元），单价15500元（比南京高4500元）。而且，这种体制还造成了企业间办事的困难，使经济活动效率难以提高。

3. 这种体制实行自上而下的指令性计划控制，排斥市场机制的作用，与复杂多变的社会需要不相适应。企业生产什么、生产多少，均由国家指令性计划决定，企业无法根据市场需要灵活地安排自己的生产。一方面是产品的大量短缺，另一方面是产品的严重积压。譬如，锦州市商业部门库存的单开小刀141万把，按市场销售情况看，够销三十多年，但多年仍安排生产40万把。诸如此类事例，数不胜数，这确实成了经济发展的阻力和障碍。

4. 这种体制大包大揽，捧“铁饭碗”，吃“大锅饭”，搞平均主义，责、权、利关系极不对称，与提高经济效益的要求很不适应。“大锅饭”使企业不再关心经济核算和效益的提高，“铁饭碗”使劳动者没有压力和动力，平均主义的“奖懒罚勤”和“奖劣罚优”性限制了劳动生产率的提高，这成了人力、物力、财力浪费的重要根源。

三、改革——旨在建立一种更有效的体制

由于集中计划体制在一些方面符合我国的国情，因此，新中国成立后我们取得了相当大的成就。1952—1978年，基本建设投资总额累计完成约6200亿元，工业总产值从343亿元增加到4231亿元，以占世界7%的耕地养活了占世界近1/4的人口，基本上解决了绝大部分人的温饱问题。从总量上看，很多指标处于世界前列；从纵向比较看，也取得了不小的进步。但是，我们的人均水平却并不理想，1980年人均国民生产总值290美元，在世界174个国家和地区中占第151位。1978年，全国人均国民收入只有315元，农村人均纯收入只有134元。这表明，我国的经济发展速度和水平并不是十分理想的。其影响因素当然很多，但其中管理体制不合理则是基本原因之一。有鉴于此，我们于1978年宣布对原有经济管理体制实行改革。改革的基本目的是促进我国经济的良性发展及人民生活水平的提高。基本任务是建立一种更符合我国实际、更加合理有效的管理体制。

第二讲 改革的回顾

我国的改革是从1978年党的十一届三中全会开始的。十年的改革可大致分为四个阶段：第一阶段从1978年12月到1984年10月。重点是对原有体制进行剖析，提高对改革重要性和必要性的认识，探讨经济体制改革的目标模式及实现目标的方法、途径。从空间上，该阶段的改革主要在农村进行，城市改革也进行了充分的酝酿、论证、探索和试验。第二阶段从1984年10月党的十二届三中全会到1986年六届人大四次会议。是城市经济体制改革的全面展开阶段，在理论和实践的結合上，基本上解决了经济体制改革的重要性、迫切性、性质、任务、目的、原则、方法和步骤等一系列重大问题。经济体制改革在计划、工业、财政、金融、流通、劳动人事、物资、分配等领域全面展开。第三阶段从1986年六届人大四次会议到1988年第三季度。是城市经济体制改革的进一步深化阶段，主要从搞活企业特别是大中型全民所有制企业、完善企业经营机制、建立和开放社会主义统一市场和实现对国民经济的宏观间接管理等三个方面深化。加快了改革步伐，以尽快塑造“国家调控市场，市场引导企业”的新的经济运行机制。第四阶段从1988年9月党的十三届三中全会至今。主要是“治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革”。开始对改革进行回顾和反思，大的改革措施暂停出台，以便为下一步改革创造一个宽松的社会、经济、政治环境并积聚力量。

一、农村经济体制的改革

农村经济体制的改革主要是改变了“三级所有，队为基础”的人民公社管理体制，实行了不同形式的“联产承包责任制”，其发展过程大致分为如下几个阶段：

（一）包干到组阶段

承包制并不是一种新形式，它曾在“三年经济困难”时期不同程度、不同范围地试行过，取得了一定的经验。1978年，四川、安徽、吉林、北京等省市的农村在较大范围内试行了分组作业、联产计酬的“五定一奖”等包产到组责任制，小范围内还出现了联产到户责任制形式。虽然在此过程中有不少人对它提出了批评或非议，但实践却证明了它的生命力和有效性。在1980年1月国家农委召开的农村经营管理座谈会上，与会多数同志肯定了这一形式。

（二）从1980年1月到1981年10月的 包产到户阶段

在1980年4月党中央召开的经济发展长期规划会议上，邓小平同志提出，甘肃、内蒙古、云南、贵州等省区的一些农村，生产落后，经济困难，应当实行包产到户。虽然当时有人怀疑，但经实践证明和调查研究，使人们消除了疑虑。到1980年11月，全国已有15%的生产队实行包产到户，到1981年10月，全国已有81.3%的生产队实行了各种联产计酬