

国家经济职能概论

顾宝孚 主编

中共中央党校出版社

国家经济职能概论

主 编 顾宝孚

副主编 来耀勤

中共中央党校出版社

主 编 顾宝孚

副主编 朱耀勤

刘毓桂

编 写 者

(按姓氏笔划为序)

王 雷	刘毓桂	纪硕敏	应侠君	朱耀勤
李庭辉	吴兆忠	谷 超	杜义平	顾宝孚
周玉蕊	卿天乐	胡耀华	赵 慧	钟光亚
常汝琪	倪新贤	黄文忠	黄荫涛	谢世荣

参加个别章节讨论、修改的有:

冯广纪	辛晓东	陈自芳	陈洪檀	陈飞龙
陈隆庆	桂贤富	黄爱惇		

特约编辑: 拱桥 封面设计: 翟永莲

国家经济职能概论

中共中央党校出版社出版

新华书店经销

北下关印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 12.375印张 300千字

1988年5月第1版 1988年5月第1次印刷

印数: 1—7,350册

ISBN7-5035-0034-4/F·3

定价: 2.30元

国家怎样组织和领导经济 建设的有益探索

(代序)

龚士其

由顾宝孚同志会同中央党校，浙江、甘肃、江苏、上海、四川（二）山东、安徽、重庆等八省（市）委党校部分同志编著的《国家经济职能概论》（以下简称《概论》），这是目前我国第一本全面系统地论述政府机构管理经济职能的专著。他们以《中共中央关于经济体制改革的决定》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》关于国家经济职能和国家管理经济以间接控制为主的论述为依据，把它同我国建设和改革的实践结合起来，对国家如何适应经济体制改革后的新形势去领导和组织经济建设进行了有益的探索。

《概论》分三篇十八章。第一篇，总论。从总体上阐明社会主义国家具有管理经济职能的客观必然性，论述国家怎样去组织、激励经济职能和应遵循的基本原则。这是为国家管理经济职能说明理论依据，带有总纲性质。第二篇，政府机构管理经济的基本职能。这是全书的主体部分。它按照《中共中央关于经济体制改革的决定》所指出的，“根据多年来的实践经验，政府机构管理经济的主要职能应该是：制订经济和社会发展的战略、计划、方针和政策；制订资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传布经济信息，掌握和运用经济调节手段；制订并监督执行经济法规；按规定的范围任免干部；管理对外经济技术交流和合作，等等”针对各项经济职

能,分别从国家为什么具有这方面的经济职能,它的具体内容和特点,以及励行这方面职能所应遵循的基本原则和怎样组织实施等方面深入进行探讨和研究。第三篇,城市政府管理经济的主要职能。它根据城市在国民经济中的地位和作用,集中论述了城市政府管理经济的目标、原则、主要任务和实施办法。这是对国家管理经济职能的进一步展开和补充。这样安排的体系结构,逻辑发展是严密的,也切合实际,既适合于国家综合性经济管理机构的需要,也有利于国家专业性经济管理部门的应用。

无产阶级和全体人民掌握了国家政权以后,国家机构特别是政府部门究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设,以适应国民经济和社会发展的要求,这是一个需要认真加以解决的问题。建国三十多年来,总的来说,我们的国家机构在励行管理经济职能,尽了应有的职责,发挥了重大的作用,但是仍然存在不少问题,突出的主要是两个方面,一是政企不分,二是党政不分。这也是所有社会主义国家存在的带有普遍性的问题。党政怎样分开,涉及政治体制改革,难度比较大,还有待实践探索。解决政企分开,我们党有所突破。这就是根据马克思主义的理论和社会主义的实践,提出了所有权同经营权可以适当分开,和政企职责分开、简政放权的原则,正确处理国家与企业之间的关系,改变全民所有制的各种企业都由国家机构直接经营和管理的状况,国家对企业的管理逐步由直接控制为主转向间接控制为主,主要运用经济手段和法律手段,并采取必要的行政手段,来控制和调节经济运行,以达到既增强企业活力,又加强国家宏观控制,正确发挥政府机构管理经济的应有作用。《概论》不仅从理论与实践的结合上,正确阐述了党提出的这些原则和依据,而且在论述政府机构管理经济的基本职能时把它作为指导思想贯串于始终。《概论》的读者在学习这本书的时候,应该紧紧地扣住这个中心,掌握这个基本线索,就能比较好地理解《概论》的精神和内在联系。

《概论》的作者不是仅仅局限于正确阐述党所提出的原则、方针和政策，而且解放思想，勇于创新，在马克思主义基本原理的指导下，认真总结我国历史上正反两方面的经验教训，探索如何履行管理经济职能的具体形式和道路；针对学术界不同的观点，发表自己的见解，吸收学术研究的新成果；善于通过国内外管理制度、体制的比较、分析、综合，吸收国外先进的科学管理的经验，实现洋为中用，使全书达到一个新水平。这方面的例子很多，我们举其一、二介绍。

如针对过去有种说法，在阶级社会里，国家只有政治职能，或者认为只有社会主义国家才具有经济职能的观点，《概论》认为，自有国家以来，国家就具有经济职能。对于社会主义国家具有经济职能的必然性的探索，认为不能简单地停留在上层建筑与经济基础之间的关系来分析，还必须进一步考察现实的社会主义社会生产力与生产关系的运动规律，特别是生产资料公有制在社会主义国家与所属经济组织及其经济活动的关系上的全部表现来说明。由于社会主义全民所有制采取国家所有制形式，因而国家又是社会主义全民所有制经济的所有者，体现社会主义经济基础，具有作为经济发展的内在主体和组织者的作用。因而决定了社会主义国家机构既具有作为政权、行政机构对经济组织之间一般关系，而且它们又是总体所有者与具体经营者之间关系。社会主义国家经济职能正是这种社会主义经济关系的内在要求。作者对于那种认为社会主义历史阶段国家经济职能将日益缩小的意见作了具体分析，认为国家经济职能消亡之路不是直线型的，是呈抛物线型，随着社会工作重点由阶级斗争为中心转移到以现代化经济建设为中心的轨道上，将不是减弱，而是不断发展和加强。因为，迄今所有的社会主义国家，大都是从经济比较落后的国家转变来的，面临着需要迅速建立赖以存在的社会主义先进的物质技术基础和发展现代化的生产力的艰巨任务。完成这个任务需要

长期的努力。在这种情况下，削弱国家管理经济的职能，无疑意味着放弃无产阶级伟大的历史使命，其结果必然影响社会主义经济的发展。所以，《概论》认为，要如列宁所教导的那样，我们“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。否则，就不能打败他们。应该记住，一定要比以前管理得更严格更坚决。”

《概论》还有意义地把国家经济职能演变的历史过程概括为：干预协调、参与支配、全面干预、全面管理四个阶段。随着社会主义经济制度的建立，才开创了国家全面管理经济的新阶段。

如在揭示协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系的具体内容、形式和特点时，《概论》认为部门经济结构内容是多层次的，但主要包括：（Ⅰ）生产资料生产部类；（Ⅱ）消费资料生产部类；（Ⅲ）为生产和生活服务的部类。它们之间具有相应的联系和比例关系。如第Ⅰ部类生产的生产资料在满足自身补偿之后，还要能够满足第Ⅱ、Ⅲ部类对生产资料的需求；第Ⅱ部类生产的消费资料在满足自身个人消费之后所余，要同第Ⅰ、Ⅲ部类个人消费部分对消费资料的需求平衡；第Ⅲ部类提供的劳务性服务在满足自身需要之后必须与第Ⅰ、Ⅱ部类所需部分相适应。协调部门之间的关系，就是要保持三大部类之间相协调的发展。《概论》限于所探索的对象，对这个问题未能充分展开说明，但在这里给我们提出了一个具有重要理论和实践意义的新问题。

如在制订并监督执行经济法规一章，《概论》考察了中内外历史，认为经济法治是历史的必然要求，也是社会主义现代化建设和管理所必需的。对于什么是经济立法，及其特征、立法的原则、经济法的体系等等论述，作者都花费了心血，力求有所新意。

如管理对外经济技术交流和合作部分，作者全面论述了国际价值规律，并针对学术界对李嘉图的“比较成本说”、引进适用先进技术等不同意见，阐发了自己的观点。《概论》认为，国际经济贸易的过程，是国际价值规律的作用过程。为了积极发展对外经济贸易，尽可能提高对外经济贸易的经济效益，就必须学会掌握和运用国际价值规律。《概论》在分析了我国出口贸易的现状之后认为，当前存在的一个带根本性问题是沒有认真解决出口产品的生产问题。因此，我们应当结合外贸体制和国民经济体制改革，逐步建立和形成一系列具有国际竞争能力和实力雄厚的出口生产体系。为此，《概论》对出口生产体系的基本特征、模式、构成要素、目标和原则都深入作了研究，具有较大实际意义。

如怎样正确对待外国经验，《概论》作了探索性尝试。在政府机构管理经济的体制一章，不仅系统介绍了苏联东欧国家机构管理经济体制的模式，而且根据社会主义经济和资本主义经济都兼有商品经济和社会化大生产的特点，也介绍了资本主义发达国家机构管理经济体制，以吸取和借鉴资本主义国家管理商品经济和社会化大生产的某些具体经验、方法。怎样建立合理的政府经济管理机构，《概论》介绍了西方资本主义国家行政组织理论中具有代表性的一些流派，并运用马克思主义的观点加以分析，了解其中可资借鉴之处，供设置我国合理的经济管理机构参考。在论述各项经济职能的实施办法时，作者更是注意从中国实际出发，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代社会化生产规律的先进经营管理方法。

《概论》还有一个明显的特点：它不仅是一部学术性著作，同时又具有极大的实用性，是指导实际工作者进行宏观经济管理的“科学顾问”。首先，作者坚持一切从中国实际出发，立足于改革、开放、搞活。他们认真总结我国的历史经验，认真研究我

国经济的实际状况和发展要求，努力反映和解决经济建设和体制改革中出现的新情况、新问题、新经验；其次，在论述各个具体经济职能时，作者坚持从抽象到具体，理论与实际相结合的方法，既说明这些经济职能的理论根据、内容、特点，又指明励行这些职能应遵循的原则，怎样去实施这些职能；最后，全书从现有党政干部全面领导的要求出发，既为实际工作需要提供必要的基本原理和专业知识，具有综合性，但又不完全钻到专业知识中间去，停留和纠缠在具体技术问题和复杂的具体编制方法上，它内容适中，适合县级以上广大党政领导干部的现有水平和要求。

总之，《概论》在当前不失为具有一定特色全面论述国家经济职能的一部专著和指导工作的“科学顾问”，我愿意推荐给读者，特别是广大党政领导干部。

目 录

第一篇 总 论

第一章 社会主义国家具有经济职能的必然性 及其内容和依据的基本原则·····	(1)
第一节 国家具有经济职能的必然性·····	(1)
一 国家经济职能的概念·····	(1)
二 社会主义国家机构具有经济职能的必然性·····	(2)
三 组织经济是社会主义国家一项长期的基本职能·····	(6)
第二节 社会主义国家经济职能的性质和特点·····	(8)
一 社会主义国家经济职能的性质·····	(8)
二 社会主义国家经济职能的特点·····	(11)
第三节 社会主义国家经济职能的范围和 内 容·····	(14)
一 国家经济职能的发展过程·····	(14)
二 社会主义国家经济职能的范围和内容·····	(17)
第四节 国家经济职能依据的基本 原 则·····	(22)
一 按照公有制基础上有计划的商品经济发展的要求, 采用间接控制为主,调节经济运行·····	(22)
二 坚持社会总需求与总供给的基本平衡·····	(23)
三 把提高经济效益放在第一位·····	(23)
四 坚持“两个文明”一起抓·····	(25)
第二章 政府机构管理经济的 体 制·····	(27)
第一节 确立政府机构管理经济体制的客观 依 据·····	(27)
一 政府机构管理经济体制的概念和内容·····	(27)
二 建立政府机构管理经济体制的客观依据·····	(29)

三	衡量合理的政府机构管理经济体制的标准·····	(30)
第二节	不同国家的政府机构管理经济体制的 模式·····	(32)
一	经济体制模式的内容·····	(32)
二	苏联东欧国家机构管理经济体制的模式·····	(34)
三	资本主义发达国家机构管理经济体制·····	(39)
第三节	我国国家管理经济体制的改革·····	(48)
一	我国原有经济体制建立和形成的历史条件和特点·····	(48)
二	我国原有经济体制存在的主要弊病及产生的根源·····	(51)
三	我国政府机构管理经济体制改革的方向·····	(53)
第三章	政府经济管理部门及其组织机构·····	(57)
第一节	政府经济管理机构的性质和特点·····	(57)
一	政府经济管理机构的性质·····	(57)
二	政府经济管理机构的特点·····	(59)
第二节	设置政府经济管理机构的基本原则·····	(64)
一	西方国家的行政组织理论·····	(64)
二	设置政府经济管理机构的基本原则·····	(68)
第三节	政府经济管理机构的改革·····	(75)
一	我国经济管理机构的变迁和改革的必要性·····	(75)
二	我国经济管理机构改革的方向与目标模式·····	(76)
第四章	确立国家与全民所有制企业之间的正确 关系·····	(82)
第一节	社会主义企业性质及其与国家之间的 关系·····	(82)
一	社会主义企业是相对独立的商品生产者·····	(82)
二	确立国家与全民所有制企业之间的正确关系·····	(87)
第二节	政企职责分开、简政放权·····	(92)
一	政企职责分开及其分开的客观依据·····	(93)

二 正确划分国家与企业的具体职责·····	(94)
第三节 国家对企业的管理逐步由直接控制为主 转向间接控制为主·····	(97)
第五章 加强和改善党对经济工作的领导·····	(102)
第一节 党的领导是国家管理经济的根本原则·····	(102)
第二节 党对政府机构管理经济的领导内容和方 式·····	(105)
一 党对政府机构管理经济的领导内容·····	(105)
二 党对政府机构经济管理的领导方式和途径·····	(107)
第三节 党和国家领导制度的改革·····	(110)
一 党政不分、以党代政是当前党和国家的领导制度 中的一个主要弊端·····	(110)
二 党政分开是改革党和国家领导制度的一项基本原 则·····	(113)
三 各级党委要认真实行集体领导和个人负责 相结合的制度·····	(118)
四 改党委领导下的厂长责任制为厂长(经理)负责制·····	(120)
第四节 加强社会主义精神文明建设建设·····	(123)

第二篇 政府机构管理经济的基本职能

第六章 制订经济和社会发展战略、计划、 方针和政策·····	(127)
第一节 经济、社会发展战略、计划、方针、政 策的含义和性质·····	(127)
一 经济、社会发展战略、计划、方针和政策的含义·····	(127)
二 经济、社会发展战略、计划、方针和政策的性质、 特点·····	(130)
三 研究经济、社会发展战略、计划、方针和政策 的重大意义·····	(133)

第二节	经济、社会发展战略、计划、方针、政策的客观依据和原则·····	(133)
一	经济、社会发展战略、计划、方针和政策的客观依据·····	(133)
二	制订经济、社会发展战略、计划、方针和政策的指导原则·····	(135)
第三节	经济、社会发展战略、计划、方针、政策的模式选择·····	(137)
第四节	经济、社会发展战略、计划、方针、政策的主要构成和制订的主要方法·····	(140)
一	经济、社会发展战略、计划、方针和政策的主要构成·····	(143)
二	制订经济、社会发展战略、计划、方针和政策的主要方法·····	(143)
三	制订经济、社会发展战略、计划、方针和政策的几点要求·····	(144)
第七章	制订自然资源开发方案·····	(147)
第一节	国家对自然资源开发管理的必要性·····	(147)
一	自然资源及其分类·····	(147)
二	自然资源在国民经济发展中的地位和作用·····	(149)
三	国家对自然资源开发管理的必要性·····	(150)
第二节	合理开发利用资源的原则及其类型的选择·····	(152)
一	合理开发利用自然资源的基本原则·····	(152)
二	资源开发利用类型的选择·····	(155)
第三节	自然资源开发的规划和实施·····	(158)
一	组织有关部门和地区对自然资源进行科学考察,摸清现状,搜集、整理资料,建立自然资源信息	

库，为自然资源的合理开发创造前提·····	(159)
二 对自然资源开发进行规划·····	(161)
三 制订自然资源保护规划·····	(164)
四 统筹和协调各部门各地区的资源开发利用工作·····	(165)
五 制订和实施有关自然资源开发利用和保护的法律、 法规·····	(166)
六 对自然资源开发工作进行监督·····	(167)
第八章 制订技术开发方案·····	(169)
第一节 对技术开发的管理与规划是国家组织经 济文化建设的重要内容·····	(169)
一 科学技术是经济和社会发展的前提·····	(169)
二 技术开发是科技成果转化为生产力的关键性环 节·····	(171)
三 对技术开发进行规划和管理是社会主义国家政 府机构的一项重要职能·····	(174)
第二节 技术开发类型的选择·····	(175)
第三节 技术开发方案的制订与实施·····	(179)
一 社会主义国家制订技术开发方案的性质和特点·····	(179)
二 制订技术开发方案必须遵循的基本原则·····	(181)
三 技术开发方案制订和实施过程中必须注意的几 个关系·····	(183)
第九章 制订智力开发方案·····	(185)
第一节 制订智力开发方案的重要意义·····	(185)
一 智力开发在经济和社会发展中的地位和作用·····	(185)
二 制订智力开发方案是政府机构的一项重要职能·····	(189)
第二节 智力开发方案的制订·····	(191)
一 制订智力开发方案的基础·····	(191)
二 智力开发方案的主要内容·····	(192)

三	制订智力开发方案的原则·····	(194)
第三节	智力开发方案的实施·····	(199)
一	观念更新,是实施智力开发方案的首要条件·····	(199)
二	加强师资队伍和教育、科技基础设施的建设, 是智力开发的重要前提·····	(200)
三	智力开发方案实施的法律保证·····	(201)
第十章	协调地区、部门、企业之间的发展计划 和经济关系·····	(203)
第一节	横向经济联系及其协调职能的客观 必然性·····	(203)
一	横向经济联系的内含和形式·····	(203)
二	协调横向联系是社会化大生产发展的要求·····	(205)
三	协调横向联系是商品经济的内在要求·····	(206)
四	协调横向联系还是经济体制改革的要求·····	(206)
第二节	政府机构协调职能的内容和特点·····	(208)
一	协调职能的内容·····	(208)
二	政府机构协调职能的特点·····	(215)
第三节	政府机构协调职能的实施和方法·····	(217)
一	统筹规划,全面安排,坚持总供需平衡·····	(217)
二	调节地区、部门、企业之间的经济利益·····	(218)
三	采取一定的组织形式·····	(218)
四	协商的方法·····	(219)
第十一章	部署重点工程·····	(220)
第一节	重点工程及国家决策、部署的必要性·····	(220)
一	工程和重点工程的含义·····	(220)
二	重点工程在国民经济中的地位和作用·····	(223)
三	国家决策、部署重点工程的必要性·····	(225)
第二节	决策、部署重点工程的基本原则·····	(227)

一	在综合平衡的基础上确定重点工程的规模 和速度,使其与国力相适应·····	(227)
二	在可行性研究的基础上进行决策·····	(231)
三	根据国民经济发展战略和加速全国经济布局、 经济结构合理化的要求,选择和部署重点工程·····	(233)
第三节	加强领导和管理,确保重点工程建设·····	(234)
一	控制基本建设总规模,集中力量保证重点建设·····	(234)
二	严格按基本建设程序办事·····	(234)
三	继续搞好基本建设管理体制改单,大力推行招 标承包、投资包干责任制·····	(235)
四	对重点工程投资实行“拨改贷”,加强资金的 管理·····	(236)
第十二章	汇集和传布经济信息·····	(238)
第一节	国家汇集和传布经济信息的必要性·····	(238)
一	经济信息及其基本属性·····	(238)
二	国家汇集和传布经济信息的必要性·····	(240)
第二节	汇集和传布经济信息的特点和基本要 求·····	(244)
一	经济信息运行的流程·····	(244)
二	汇集和传布经济信息的特点·····	(247)
三	汇集和传布经济信息的基本要求·····	(248)
第三节	汇集和传布经济信息的实施·····	(252)
一	建立和健全全国经济信息网络系统·····	(252)
二	加强信息流通制度化、规范化·····	(253)
三	改善信息处理和传递手段·····	(253)
四	提高信息工作者的业务素质·····	(254)
五	开拓信息市场,开展信息咨询·····	(255)
第十三章	掌握和运用经济调节手段·····	(256)

第一节 经济杠杆与宏观控制调节·····	(256)
一 经济杠杆及其功能·····	(526)
二 掌握和运用经济杠杆管理经济的必要性·····	(258)
第二节 经济杠杆在国民经济管理中的作用·····	(261)
一 价格杠杆·····	(261)
二 税收杠杆·····	(264)
三 信贷杠杆·····	(266)
第三节 运用经济杠杆的条件和原则·····	(270)
一 建立和健全运用经济杠杆的微观基础和经济条件·····	(270)
二 运用经济杠杆的原则·····	(273)
第十四章 制订并监督执行经济法规·····	(277)
第一节 用经济法规管理经济的客观必然性·····	(277)
一 经济法治是历史的必然要求·····	(277)
二 经济立法是现代化建设和管理所必需·····	(279)
第二节 经济立法的原则和体系·····	(282)
一 经济立法的含义和性质·····	(282)
二 经济立法的原则·····	(283)
三 经济法的体系·····	(288)
第三节 加强经济司法, 监督执行经济法规·····	(290)
第十五章 管理对外经济技术交流和合作·····	(295)
第一节 管理对外经济技术交流和合作的必要性、 原则和形式·····	(295)
一 管理对外经济技术交流和合作的必要性和特点·····	(295)
二 管理对外经济技术交流和合作的原则和形式·····	(297)
第二节 国际价值规律·····	(301)
一 什么是国际价值规律?·····	(302)
二 “比较成本说”是价值规律作用的特殊形式·····	(303)