

试论进一步改革计划经济与 市场调节相结合的经济运行机制

周开达 储素绚

一、我国当前经济运行机制存在的问题

我国原是实行高度集中的计划经济，党的十一届三中全会以后，对原有经济运行机制进行了改革，先后提出过：计划经济为主、市场调节为辅；指令性计划、指导性计划和市场调节相结合；国家调节市场、市场引导企业三种模式。现在实行的是指令性计划、指导性计划和市场调节相结合的模式。据对24个省、自治区、直辖市的调查，1988年工业生产指令性计划产品产值占16.2%，指导性计划产品产值占42.9%，市场调节部分为40.9%。通过改革，改变了原有计划管理体制集中过多、统得过死的状况，对于增强我国的经济活力，调动企业和职工的积极性起了积极作用。但是从当前情况来看，也存在以下一些问题：

（一）指令性计划出现了“指令不灵”的情况。指令性计划的特点是具有权威性和强制性，是一种刚性调节。但是，近几年来出现了“指令不灵”的情况。1988年，上海一度出现“黑色危机”，南市、杨浦等主要电厂的储煤量只能维持发电机再转四、五个小时。国家给上海的蚕丝是每年2000多吨，而1989年上海几乎一丝也没有拿到。究其原因：一是由于企业实行了承包经营责任制，两权分离后，经营权就归企业了。根据承包合同，企业只要完成承包利润指标就可以了，至于生产什么？生产多少？则完全由企业根据市场情况自行决定。因此，除利润指标外，其他的指令性指标就不灵了。二是由于实行价格双轨制。由于计划价格低于市场议价。因此，企业为了自身利益，往往不愿意履行指令性计划的任务，而把产品向市场出卖。或者要索取超过计划价的价格，然后才履行指令性计划的任务。三是由于地方实行了财政包干制。地方政府对企业不完成指令性计划任务的现象采取了宽容的态度，因而，使指令性计划丧失了严肃性。

（二）指导性计划“名存实亡”。指导性计划主要是依靠运用经济杠杆来实现。但是，现在的指导性计划，主要由计委和企业的行政领导部门发布，财政、金融等经济杠杆部门并没有配合跟上，仍是两张皮。所以，指导性计划等于是产品数量的目录，起不了什么调节作用。目前指导性计划实际上是分化为两极，即一部分指导性计划，上级行政部门强令企业执行，实际上就是指令性计划；另一部分指导性计划，上级行政部门发布后，就不管了，实际上是由市场调节。所以，目前我国的指导性计划，徒有其名，实际上已很少有什么调节作用。

（三）市场调节自发性大，十分混乱。在理论上来说，认为市场调节是由价值规律的自发调节，而实际上现代发达国家都是实行有宏观控制的市场经济，完全自发的市场调节已不存在了。前几年来，我国市场调节部分发展速度很快很猛。实行价格双轨制后，不少重要的甚至于是短缺紧张的物资也进入市场，由价值规律自发调节，并出现了所谓“官倒”。1988

年有些工厂由于购买不到原材料,造成开工不足,甚至于被迫停工。流通领域,出现了投机倒把,哄抬物价,等等。对外贸易,出现了对内抢购,对外相互削价竞争,肥水外流,给国家造成了重大损失。

前几年,我国宏观上出现了国民收入超分配,总供给与总需求不平衡,通货膨胀,物价上涨,产业结构不合理,基础工业、基础设施与加工工业的比例关系严重失调。这些情况的出现,一方面是由于主观决策上的失误;另一方面是由于调节机制不灵,国家宏观调控能力严重削弱有关。所以,我国目前必须进一步改革和探索经济运行机制,使我国的商品经济能够正常的运转,国民经济能够持续、稳定、协调发展。

二、进一步改革我国的经济运行机制

我国目前的经济运行机制是指令性计划、指导性计划和市场调节的模式,它也是计划经济和市场调节相结合的一种形式。现在看来,还存在不少问题。针对这些问题,特提出以下一些改革措施:

(一)指令性计划。针对当前指令性计划出现“指令不灵”的情况:一是要迅速立法。顾名思义,指令性计划就是具有强制性。当务之急要迅速建立《国民经济计划法》,对不执行指令性计划,从而造成国家经济重大损失的单位和法人,要给予必要的法律惩处,以防止“指令不灵”的情况再现。二是要改革和完善企业承包经营责任制。可以吸取国外的经验,把国有企业分为竞争性企业和非竞争性企业。竞争性企业有完全自主经营权,实行两权分离,企业主要根据市场变化进行决策,国家对它除实行利润承包外,没有必要下达指令性计划;非竞争性企业,主要是国防军工、邮电、铁路、航空等基础部门、重要的能源和原材料等工业。国家对这些企业,应下达指令性计划。这些企业一般不搞承包经营责任制,或只搞些部分承包。即不搞完全的两权分离,或搞一些部分分离。

(二)指导性计划。最早实行指导性计划的是匈牙利,实践的结果,并不成功。从我国来看,指导性计划也徒有形式而已,起不了调节作用。因此,可以取消。根据这几年实践中出现两极分化的实际情况,指导性计划的一部分可并入指令性计划,另一部分可划为市场调节。

(三)市场调节。若将指导性计划的一部分划入,市场调节部分将是很大的。借鉴发达国家的经验,对它应实行有宏观控制的市场调节,而决不能象现在那样完全由价值规律自发调节。为了对市场部分进行有效的调控和产业结构的调整,必须增加几种调节机制:

1. 经济杠杆。经济杠杆是国家依据客观经济规律,运用各种价值形式,通过调节物质利益关系,引导经济活动,达到国民经济良性循环的经济手段。日本称为经济诱导。经济杠杆对市场的调节力很强,是发达国家宏观调控的重要手段。经济杠杆调节范围很广,主要有:一是宏观总量的调节,主要是利用货币或财政杠杆来刺激或抑制总需求和总供给,目前我国的“双紧”政策也是总量的调节。二是经济杠杆对生产、流通、分配和消费都有调节作用。三是调整产业结构。运用财政、税收、信贷、利率等经济杠杆,对重点产业实行倾斜政策,对淘汰企业实行抑制政策,这是调整产业结构的一个重要经济手段。因此,它应是我国经济运行机制的一个重要组成部分。

2. 行政指导。行政指导是日本政府实施经济计划的一种柔性调节手段。它不是行政命令,而是通过提出建议、劝告和进行说服等方式,使企业接受政府的意图并付之实施。行政

指导的基础是由于政府官员掌握大量国内外经济信息以及具有高度的才能和威信,使企业家信赖和听从政府的指导。行政指导是柔性的,企业可以听,也可以不听。但是,它柔中有刚,政府握有“没有出鞘的剑”——制裁手段,即政府握有经济实力和财政信贷等工具,不听劝告,企业要吃亏的。所以,一般来说,企业总是要服从的。

行政指导与我国的指导性计划不同:一是行政指导柔中有刚,一般来说企业要听从它的调节和指导。而指导性计划则完全可听可不听。二是行政指导调节面广,可以对国有企业(例如,产业结构调整中,涉及国有企业关、停、并、转),也可以对其他经济成份的企业进行指导。而指导性计划则是对国有企业。三是行政指导是实行重点的、弹性的调节,即哪里矛盾突出,就到哪里去指导,矛盾解决了,就转移对象。而指导性计划,基本上是固定的,不是突出重点,而是面很广,量很大,很难起指导作用。

行政指导如一支轻骑队,经济运行中哪个环节出了问题,就可以到哪里去进行调节。它对国有企业和其他经济成份的企业都可以指导。因此,它的调节范围是比较广的,但又不是很广的。因为,一般没有出什么大的问题的部门和单位,它是不会去指导和调节的。行政指导也是日本进行产业结构调整的一个重要手段。产业结构的调整涉及许多企业的关、停、并、转,各个企业情况不同,处理方法也不能划一。因此,行政指导即对企业进行具体指导和协调,用一把钥匙开一把锁的办法,这就比较容易取得成功。

3. 法律调节。发达国家都有一套完备的法律调节体系,以保障商品经济的正常运行。所谓法律调节就是国家颁布法律、法令、条例等来调节经济运行。法律调节规定哪些经济活动是被允许的,哪些是不允许的,违反以后,要受法律惩处。它实质是用超经济的国家强制力,来控制经济活动,以保证国民经济的运行。在商品经济社会中,商品生产者,由于各自利益的驱动,容易产生盲目竞争,甚至于投机倒把等行为。因此,必须要由法律调节来保障商品经济的正常运行,对违法者,给予严厉的制裁。例如,我国的烟草专卖制度,1983年国务院颁布了《烟草专卖条例》,并在省、市、县设立了烟草专卖局。这对扭转行业盲目发展,促进供销协调起了积极作用。但是,由于法制不健全,外国卷烟通过走私流入国内,无许可证销售卷烟现象屡禁不止。为了更严格、更有效地控制烟草专卖,1991年6月,七届全国人大常委会第20次会议通过了《中华人民共和国烟草专卖法》。这就是说,仅靠行政管理和行政手段,国家不能控制烟草的生产和流通。只有吸取发达国家的经验,运用法律调节手段,对违法者实行严厉的法律制裁,才能控制烟草的生产和流通。所以,在商品经济中,社会必须对商品生产、流通、分配和消费,生产和再生产的各个环节,制订共同必须遵守的法规,以保证商品经济活动的正常运行。

法律调节除了对市场部分进行调节外,还有更广泛的调节作用:一是调整产业结构。产业结构的调整,涉及企业的关、停、并、转,阻力极大。只有运用刚性度高的法律调节才更有效。例如,日本在1956年制定了《机械工业振兴临时措施法》,规定有些同一品种生产的厂家应少于4家。淘汰了一批落后企业,加速了企业合并和规模经济,为日本机械工业振兴和发展奠定了基础,从而为整个国民经济的技术进步奠定了基础。二是调节产品质量。质量和数量是辩证关系。若一个产品提高质量,使用寿命增加一倍,也就是使产品数量增加一倍。我国宏观调控的一个缺点是只追求增加“量”的速度,忽视“质”的提高,更缺少“质”的调节措施。从日本的经验来看,法律是调节“质”的一个重要措施。例如1952年日本制定《工业标准化法》,对每一种工业产品,按其设备、材料、零件、工艺、操作等方面,分别

和世界最先进的生产水平进行比较,为在性能、质量、成本等各个方面赶上或超过世界先进水平,分别一一制订出具体标准,并根据标准对企业提出严格的要求。这个法律对提高日本工业产品质量起了重要作用。三是调节国民经济运行过程中的薄弱环节。由于国际和国内的政治和经济的变化;由于气候变化和自然灾害;由于政府主观决策错误,等等,这些都能引起国民经济运行过程中薄弱环节的产生。法律调节是解决薄弱环节的一个重要手段。如物资短缺,国家可颁布物资管制法;能源短缺,可颁布能源使用合理化法,等等。用法律刚性手段,以克服薄弱环节,从而保证国民经济的正常运转。

法律调节还有一个重要功能,就是对政府及其官员的制约。发达国家都有一套完备的法律调节体系,它是政府制订政策的依据,也是防止官员主观主义决策的重要手段。特别是宏观调控的基本法律,例如原联邦德国的《经济稳定与经济增长促进法》,它规定了宏观调控的基本原则和方向,是保证国民经济稳定协调发展的最重要的法律。从我国来说主要是《国民经济计划法》,它应总结宏观调控的历史经验教训,用法律规定宏观调控的基本原则,诸如坚持财政、信贷、物资、外汇的四大平衡;财政不打赤字;不超量发行货币;坚持社会总供给与总需求的平衡,等等。建立《国民经济计划法》后,政府机关就应该根据法律规定的原则去编制国民经济计划,这将有力地制约长官意志,防止国民经济的重大失控。由此可见,法律调节不仅仅是调节市场,而且也是调节国民经济的一个重要机制。

三、多项机制一体化调节和纵向、横向调节

根据上述新的经济运行机制,计划经济与市场调节相结合的方式,可采取多项机制一体化调节和纵向、横向调节的形式。

(一) 多项机制有机结合成一体化调节。

我国原有高度集中的计划经济,主要是实行指令性计划,采用一种单项的调节手段。后来又提出一种板块式的机制,即一部分由指令性计划调节,一部分由市场调节,另一部分是指导性计划主要由经济杠杆调节。这也是采用一种单项的调节手段。但是实践证明,在商品经济社会里,由于地区、部门和企业间各自利益的驱动,单项调节手段调节力弱,不易收效。因此,必须有多种调节机制紧密配合,构成一个有机调节整体,即一体化调节,从而形成一个强大的合力——调节力。这正如现代化战争,靠单一兵种作战,而不是靠海、陆、空和坦克、炮兵等多兵种协同作战,就很难取胜的道理是一样的。

经济运行机制中,指令性计划需要其他机制相配合。我国当前出现的“指令不灵”就需与法律调节相配合,对不执行指令性计划而造成国家重大损失的,应给予一定的法律惩处,使指令性计划更具有严肃性和强制性。从实践来看,指令性计划也需要利润、工资、奖金和价格等经济杠杆相配合。完全忽视企业的经济利益,对完成指令性计划特别是超额完成计划是有影响的。

经济运行机制中,市场调节部分不能完全由“看不见的手”即价值规律自发调节。为了更好地发挥它的调节作用,使它不冲击国家计划并能按有利于计划实现的轨道运转,也需要法律调节、行政指导、经济杠杆等调节机制相配合。即使是资本主义国家,市场部分,现在也不是完全由价值规律自发调节,而是有一定宏观控制的市场调节。

总之,在商品经济运行中,除一些不需较强调节力的商品或企业采用单项机制调节外,一般都应采用多项机制一体化调节。这种多项机制有机结合成一体化调节,就是计划经济与

市场调节相结合的具体形式。

(二) 纵向调节和横向调节。

经济运转的调节,从纵向来考察,它可分为四个层次的调节,即宏观调节、中观调节(指地方一级)、微观调节(指企业)和个人经济行为的调节。从横向来考察,它可分为生产、流通、分配、消费的四个环节。纵向四个层次的调节和横向四个环节的调节,两者有机地结合在一起,这就构成了一个经济运行的完整调节体系。

1. 纵向调节。它是宏观调节、中观调节、微观调节和个人经济行为调节四个层次及其有机联系。宏观调节是指国家(中央)一级的调节。它的调节内容主要是总量调节。主要有总供给与总需求,国民收入分配,国际收支平衡,财政、信贷、物资和外汇的四大平衡,货币发行总量,价格总水平,工资总水平,产业结构的优化(产业结构比例、战略产业的发展 and 夕阳产业的变动)等。调节手段主要是指指令性计划和经济杠杆,当前的“双紧”政策和微调政策,主要就是运用财政、信贷杠杆来调整总量。

微观调节是指对企业一级的调节。调节内容主要有企业生产规模扩大或缩小,企业产品结构的调整和质量提高,企业成本的降低和效益的提高,企业的合并或淘汰。调节的手段是指令性计划、法律调节、行政指导、经济杠杆调节和市场调节(即看不见的手)等多种手段及其有机结合。

中观调节。它主要是起宏观调节与微观调节之间的桥梁作用。即中央的指令性计划指标分配到企业,或者将中央一级决定的财政、信贷等政策,通过地方一级的相应机构贯彻到企业中去。此外,地方还可根据地区的特点,制订地区产业战略,并相应制订地方性的法规,通过行政指导和经济杠杆调节来实现这个战略。

个人经济行为的调节。个人经济行为是宏观、中观、微观调节的基础。在资本主义国家,经济危机的根源是生产过剩,个人的消费需求是经济调控的一个重点。社会主义国家流行的一种观点是短缺经济,认为不会产生过剩。可是,我国最近几年,市场出现了疲软。显然,短缺经济论是不妥的。市场疲软的出现,必须引起重视对这一级的调控。否则,会严重阻碍整个社会的经济运转。这一级调控的主要内容是使个人的收入投向生产(私人企业主或个体工商户收入投入企业作为生产基金,或者个人收入去购买股票等),还是参加储蓄,或者投入消费。调节手段主要是利息率、股息率、价格等经济杠杆。

2. 横向调节。横向调节有生产、流通、分配和消费四个环节。生产是经济运转中的起点。生产调节的主要内容有:一是产业结构,二是量的增加或减少,三是质的提高,四是生产经济效益的提高。调节手段主要是指令性计划、法律调节、行政指导、经济杠杆调节和市场调节及其有机结合。

流通是生产和消费的桥梁,是经济运转的一个重要环节。流通调节的主要内容是加快商品流转速度,缓解商品供求矛盾。调节的手段,除了有些紧缺的重要的物资和消费品可采用计划供应外,一般商品都应放开流通,让价值规律自发调节。同时要制订相应的法律和加强行政管理及指导,以保障商品正常流通和运转。

分配也是商品经济运行过程中的一个重要环节。它涉及社会各阶层的利益关系,涉及国家、地方、企业和个人的利益关系。调节的内容,主要有国民收入分配,国家财政收入分配,企业和个人收入的分配。调节的手段主要有指令性计划和税收、财政补贴、利率、价格等经济杠杆。

消费的调节。消费可分为生产消费和生活消费，但是归根结底是为了生活消费。它是经济运转中最后的一个环节，也是新一轮经济运转中生产的出发点。消费调节的内容是使个人的收入增加或抑制其投入消费的量。调节的手段主要是经济杠杆，紧缺的消费品也可以实行计划调节。

总之，只有纵向四个层次和横向四个环节的调节内容和调节手段科学地安排好和协调配合好，整个国民经济才能健康地运转和发展。

四、科学的决策和操作

要使国民经济良性运转，一是要有有调节力的机制，二是要有科学的决策和操作。

多项机制一体化调节，这就使调节机制具有强大的调节力。但是，有调节力的机制，还需要有科学的决策。过去“大跃进”等的决策，越是有调节力的机制，后果就越大。因此，科学决策就显得更加重要。从我国来说，特别要强调民主决策，防止少数行政长官说了算。“集思广益”，民主决策是科学决策的重要基础。

有调节力的机制，还需要有科学的操作。譬如一台先进的机器，如果让不懂得这台机器性能的工人去操作，不仅搞不好生产，而且有把机器损坏的危险。科学的操作，主要有：

（一）调节机制的科学组合。例如要抑制总需求。它可以采用指令性计划压缩国家的固定资产投资和集团购买力，也可以采用压缩信贷和提高利息率来抑制投资，又可以采用增加税收或提高价格来抑制需求。采用哪一种或哪几种调节机制来进行协同调节，这将直接影响调节的效果。科学组合是动态的，不是一成不变的。例如美国，一个时期采用财政政策，即侧重用财政税收杠杆来控制总量；另一个时期又采用货币政策，即偏重用货币金融杠杆来控制总量。我国有些同志主张计划与市场机制的调控范围要明确划分，哪些属计划调控，哪些属市场机制调控。例如对宏观总量的调控，就有不少文章主张用指令性计划调控。这种简单化固定不变的做法是不妥的。事实上，目前治理整顿时期，国家主要采用“双紧”政策，即用财政、信贷杠杆来控制总量，启动市场也主要采用金融杠杆来启动。动态的组合是复杂的，难度是大的。这就要求国家的调控部门要密切注意国际和国内经济的变动，及时的改变机制的组合，从而控制国民经济沿着健康轨道发展。

（二）科学地确定“度”。所谓“度”就是指调节的幅度。例如前几年彩色电视机提价，目的是想增加国家和企业的收入，同时适当抑制对彩电的过热的需求。但是，提价幅度太大，严重地抑制了需求，造成彩电市场疲软，现在又不得不降价。这就是说“度”过大了，效果却相反。所以说，科学地确定“度”，这是影响调节机制效果的一个重要关键。总的来说，我国对指令性计划操作比较有经验，而对法律调节、行政指导和经济杠杆等操作缺少经验。这一方面需要自己摸索和不断总结积累经验，另一方面也要借鉴西方国家的有益经验，使我国对调节机制操作得更好。