

坚持计划经济与市场调节相结合

丙 申

我国社会主义经济，是建立在生产资料公有制基础上的有计划的商品经济。除了所有制性质的根本特征外，在经济运行方面的最大特征是计划经济与市场调节相结合。因此，不断改进和逐步完善计划体制，使计划经济与市场调节之间形成有机结合，互相补充和制约，充分发挥两者在经济运行中的不同作用，实现和保持国民经济的持续、稳定、协调发展，是我国经济体制改革所要达到的一个重要目标，也是治理整顿时期必须遵循的奋斗方向。

一、计划体制改革的成绩与问题

党的十一届三中全会以来，在农村、城市经济体制改革相继展开的同时，对我国过去那种集中过多、统得过死的计划体制也进行了改革。实践证明，计划体制改革的方向是正确的，所取得的成效是显著的。其主要表现是调动了各个利益主体的积极性，增强了经济发展的内在动力与活力，加快了国民经济的总体发展速度。1988年与1980年相比，按可比价格计算，我国国民生产总值增长了1.16倍，提前并超额实现了国民生产总值翻一番的目标。国民生产总值的年平均增长率达到10.1%，成为世界上少数几个经济增长较快的国家之一。这些成就的取得，固然是改革以来多种因素综合发生作用的结果，但是不能不承认在很大程度上是与计划体制的改革有密切关系的。

然而，在利益主体多元化的情况下，由于过分强调放开搞活，放松了计划管理，特别是没有建立起富有成效的宏观调控机制，对经济运行中出现的一些失控现象未能及时纠正，进而导致基本建设规模和消费基金膨胀，并且引发了剧烈的通货膨胀，对国民经济的持续、稳定、协调发展产生了严重的不利影响。具体地说，在计划管理方面主要存在下列问题：（一）指令性计划的范围和比重缩降过快过多，而且缩降后的指令性计划兑现率又明显下降。许多地方和企业片面强调局部利益，没有严格执行指令性计划，致使国家直接掌握的重要生产资料的品种和数量不断减少，国家重点建设项目和大中型企业的需要不能得到保证，大大削弱了宏观调控的手段和能力。（二）基本建设项目审批权限下放过大。预算外的许多地方基本建设项目盲目上马，一再突破中央下达的基本建设投资规模，大大超出资金、能源、原材料供应和交通运输的承受能力，造成了比较严重的重复建设，并且成为消费基金膨胀和市场物价大幅度上涨的重要原因。（三）中央与地方的计划管理权限不明确。尤其在财政、投资、物资和外贸等方面，中央计划管理权限实际上被严重削弱，难以协调解决地方之间的利益冲突，致使某些方面存在的紊乱状况愈演愈烈，极大地损害了我国经济发展的整体利益和长远利益。（四）计划、财政、银行等部门之间的关系没有理顺，没有很好地发挥计划部门综合平衡和综合协调经济杠杆的作用，在宏观调控上时而出现未能很好实现紧密配合、协调一致的状况，从而影响了宏观调控机制本身的效能。总之，在计划管理方面存在着

上述问题，是不符合我国发展有计划的商品经济这个总体要求的。

二、计划体制改革必须遵循计划经济与市场调节相结合的原则

社会主义制度之所以比资本主义制度优越，其中一个很重要的方面，就是能够做到在总体上自觉实行有计划、按比例地发展国民经济，避免资本主义整个社会生产的无秩序状态和周期性的经济危机，以及由此造成的社会物质财富的巨大浪费和损失。但是，在总体上自觉实行有计划、按比例地发展国民经济，本身就明确无误地意味着必须在宏观上坚持计划指导。不但需要把握国民经济发展过程中的总量平衡和重要比例关系，而且需要建立相应的计划体制，以适应国民经济有计划、按比例发展的要求。计划体制应当遵循计划经济与市场调节相结合的原则，既不能集中过多、统得过死，也不能过于分散、放弃管理。

必须看到，有计划的商品经济所要求的宏观调控与放开搞活之间存在着辩证统一关系。宏观调控能力的强弱决定着放开搞活的程度。就是说，宏观调控能力愈强，放开搞活的程度则相应愈大。在宏观调控机制尚未健全、完善，宏观调控能力还比较薄弱的情况下，一味强调放开搞活，片面追求局部利益，势必导致经济紊乱和失控现象的产生，造成有悖于国民经济有计划、按比例发展要求的不良后果。

自党的十三届三中全会提出治理整顿、深化改革的方针以后，多年来逐步形成的经济过热现象得到了一定控制，过于分散、放松管理的情况初步得到了纠正。然而，由于十三届三中全会所处的社会历史环境，所以当时还不可能对前些年放开搞活过程中出现的偏差及其原因作出透彻、深刻的分析，也难以完整地制定杜绝产生经济紊乱和失控现象的根本性措施。尽管一年多时间内治理整顿已经取得了某些成效，尤其是基本建设规模和消费基金双膨胀的状况有了明显改变，市场物价大幅度上涨的局面有了显著好转，但是只能看作一个初始阶段，治理整顿、深化改革的任务仍然相当艰巨。而且，随着治理整顿的深入进行，有可能出现以前尚未出现过的新情况、新问题，需要我们提出和制订新的对策。就治理整顿本身而言，目前只是压住了经济过热的势头，产生经济紊乱和失控现象的基本条件并没有消除。与此同时，工业增长速度下降过猛，以至某些工业部门出现了负增长的情况。这种状况如果持续时间过长，又会对国民经济的持续、稳定、协调发展从另一方面产生不利影响。因此，治理整顿、深化改革的紧迫性和重要性显得更加突出。在目前经济关系尚未完全理顺，宏观调控机制尚未健全完善的条件下，只要紧缩措施一旦放松，经济过热现象仍然会再度发生，而且可能导致更为严重的经济紊乱和失控现象。而如果不在于深化改革上下功夫，不能形成比较合理的产业结构，不能使符合国家产业政策要求的经济活动得以正常进行，又有可能造成经济严重滑坡的危险。为了实现党的十三届五中全会确定的进一步治理整顿和深化改革的预期目标，必须相应改进计划体制，完善计划管理办法，消除经济紊乱和失控现象产生的基本条件，保证国民经济沿着正确的轨道运行，并且得到持续、稳定、协调的发展。

但是，改进计划体制，完善计划管理办法，决不意味着可以回到过去那种集中过多、管得过死的老路上去。前些年在计划管理上出现的某些经济紊乱和失控现象，并不是改革开放本身的必然结果，而只是改革开放过程中的一种伴生现象。如果宏观调控措施比较得当，完全可以大大减缓甚至基本消除这种现象。改进计划体制，完善计划管理办法，着眼点在于建立健全宏观调控机制，为改革开放的顺利健康进行创造更为有利的条件。如果以为改进计划体制，完善计划管理办法，就是恢复和沿用改革以前的旧法，不仅在经济上会导致增长迟

滞，而且在政治上也是极为不利的。十一届三中全会以前的国民经济发展历程早已明确无误告诉我们，那种集中过多、统得过死的计划体制，不可能造就富有内在动力和活力的经济发展机制，归根到底是损害人民根本利益的。如果说改革以前的那种计划体制是完美的话，我国国民经济就不会出现过去那种经济增长迟滞、人民生活改善缓慢的情况，十一届三中全会以来所倡导的改革开放也就没有必要了。

三、改进计划管理的几个具体问题

在治理整顿期间，需要从以下几个方面改进计划管理：

（一）适当增加指令性计划的范围和比重。

指令性计划是进行计划管理的重要形式之一，可以比较有效地保证国民经济有计划、按比例地发展。以前指令性计划的范围和比重过大的状况，确实抑制了经济发展的活力和动力，在十年改革开放期间，适当缩小指令性计划的范围和比重的改革方向是应当肯定的。但是，作为调控经济运行的主要行政手段，在没有找到更合适的替代形式之前仍然应该适当加以利用，并且需要保持适当的范围和比重，特别是对关系国计民生的重要生产资料和生活资料，国家必须根据具体情况和不同要求，在生产领域或流通领域下达相应的指令性计划指标，以保证重点建设项目、大中型骨干企业和人民生活的基本需要，并通过利用财政、信贷、税收、价格、利率、汇率等经济杠杆的作用，使国家指令性计划能够比较顺利地得以实现。

同时，通过依据经济杠杆的指导性计划的引导作用，制约和影响市场调节的经济活动，使其能够成为国家计划（包括指令性计划和指导性计划）的有益补充。这要正确处理计划指导与市场调节的关系，即对于计划指标不要安排过满，除极少数专营产品和生产资料外，绝大多数产品和生产资料都要区别不同情况，给市场调节留有必要的经济空间，以弥补国家计划、特别是指令性计划的不足及其固有的弊端，努力实现计划经济与市场调节的统一。

对于国家、尤其是中央下达的指令性计划，地方和企业必须严格遵守和如实贯彻，保证指令性计划的实现。对那些没有正当理由，片面追求局部利益而不完成指令性计划的地方和企业，必须按照有关政策法规予以追究和处罚，以维护和增强指令性计划的严肃性。

（二）严格执行基本建设项目审批制度。

基本建设投资总规模的大小，对国民经济增长的总量控制，具有决定性的意义。控制基本建设投资总规模，是宏观调控的重要职能之一，也是最富有成效而又最为经济的宏观调控措施。因为它是在产生严重经济损失之前的预防性调控措施，与新增生产能力严重过剩情况下的补救性调控措施相比，确实有着独特的优越之处。

为了有效地控制基本建设投资总规模，使其保持在能源、原材料和交通运输等基础产业和基础设施能够承受的范围以内，必须明确规定建设项目的审批权限，严格建设项目的审批制度。地方只能根据中央下达的基本建设投资总规模和规定的限额，审批基本建设项目。凡属大中型项目和限额以上的项目，都要上报中央审批。对过去下放给地方的建设项目审批权限，应依照中央的有关新规定予以调整和上收。对各个部门分管的行业投资限额，也要根据产业政策要求适当进行调整，以不断优化产业结构和实现行业平衡。对于地方小型项目和限额以下的其他项目的审批权限，原则上应集中到省、自治区、直辖市和计划单列市。

由中外合资、中外合作和外商独资构成的“三资企业”建设项目，对于引进利用国外资金和先进技术，发展外向型经济，提高我国企业素质等，都有不可忽视的重要作用，也是我

国实行对外开放的重要内容。对此，在审批权限和审批程序上适当放宽是必要的。但是，在“三资企业”建设项目的审批问题上，也要根据国家产业政策，对不同行业的建设项目分别规定审批权限，以使新建项目同国内配套资金、原有生产能力布局等相适应，努力避免重复引进，为“三资企业”建设项目能够实现预期目标创造条件。

（三）进一步明确中央与省区市的计划管理权限。

十年改革开放期间，除了计划体制的改革以外，对财政、投资、物资、外贸等方面的管理体制也进行了改革。通过这些改革，在更加广泛的范围内调动了地方和企业的积极性，增强了加快国民经济发展的综合推动力量。但是，这些改革以及计划体制改革也还存在一些问题，其中比较突出的是改革措施不配套，影响了体制改革整体效益的进一步提高。适应财政、投资、物资、外贸体制改革的进展情况，根据有利提高改革整体效益的要求，合理确定中央与地方的计划管理权限，使各个方面的体制改革保持同步，使责任、权力和利益的大小趋于吻合与一致，是今后深化体制改革过程中必须高度重视和致力解决的一个问题。

在进一步明确中央和地方计划管理权限的同时，还需要改进和完善对大中型企业、企业集团的计划管理办法。对大中型企业和企业集团继续实行指令性计划与指导性计划相结合的管理办法，要尊重和保障企业应当具有的自主权和在国民经济中的所处地位，在资金、能源、原材料和货物运输等方面优先给予安排。与指令性的生产、调拨计划相适应，对大中型企业和企业集团完成指令性计划所需要的资金、能源、原材料和货物运输等，也需要作为指令性计划予以保证和落实，并使两者之间保持平衡，做到不留缺口。大中型企业和企业集团必须保证完成国家下达的指令性计划，同时积极完成国家制订的指导性计划，在这个前提下才能进入市场调节。对那些享受指令性投入计划的优惠待遇而又不完成指令性调拨计划的企业，必须查明原因，区别不同情况，对企业经营者和直接责任者进行严肃处理，直至追究法律责任。

（四）继续理顺计划、财政、银行三个宏观调控部门的关系。

既然我国实行的是有计划的商品经济，计划指导在国民经济生活中占据重要地位，那末在计划、财政和银行三个部门之间的互相关系上就应当体现出来。在宏观调控过程中，实行以计划指导为中心，以财政工作、银行工作保证计划指导的实施和兑现，是我国现行经济体制的必然要求。因而，需要根据这个要求，继续理顺计划、财政、银行三个部门的相互关系。财政、银行部门分别掌握着国家宏观调控中最重要的经济杠杆，但是如何发挥经济杠杆的作用才能保证国民经济有计划、按比例地发展，并不是完全由这两个部门自身决定的，而是必须要遵循国家的计划指导，根据计划指导的要求安排财政、金融。

计划部门是制订和贯彻国家计划的综合部门，担负着实现国民经济综合平衡的重大目标的责任。实现国民经济计划的综合平衡，需要具备综合协调经济杠杆的职能，否则就难以发挥计划部门应当起到的综合平衡作用。因此，在赋予计划部门实现综合平衡的责任的同时，也应当赋予计划部门综合协调经济杠杆的职能，并使作用得到应有的发挥。

发挥计划部门综合平衡和综合协调经济杠杆的作用，并不意味着计划工作可以偏离财政、金融的实际可能，更不意味着财政、银行工作完全是被动性的。而是说，计划、财政、银行三个部门之间应当在合理分工的基础上，主动协作，紧密配合，统一步调，统一行动，形成一个健全完善、富有成效的宏观调控机制。计划工作必须充分考虑和顾及财政、金融的实际可能，财政、银行工作也要有利于补充、改进和完善计划工作，以三个部门的通力合作来保证治理整顿和深化改革目标的实现。