

# 中国计划 管理问题

何建章 王积业 主编



中国社会科学出版社



2 017 1626 9

# 中国计划管理问题

何建章 王积业 主编

中国社会科学出版社

## 中国计划管理问题

\*

中国社会科学出版社出版

新华书店北京发行所发行

中国铁道出版社印刷厂排版

北京市房山县印刷厂印刷

---

850×1168毫米 32开本 2插页 23.25印张 590千字

1984年2月第1版 1984年2月第1次印刷

印数1—42,000册

统一书号：4190·177 定价：2.60元

## 说 明

本书是国家计划委员会计划经济研究所邀请国家计划委员会和有关部门的同志集体编写的。本书的写作，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，力求比较系统地总结我国实行计划管理的经验，从理论与实践的结合上探讨我国计划管理的内容、体制、方法，并提出一些改革的设想。由于编写的时间较紧和编者的水平所限，难免有不妥之处，欢迎读者批评指正。

本书由何建章、王积业任主编。编审小组成员有：何建章、王积业、田方、岳巍、郭子诚、梁秀峰、黄振奇。由何建章、王积业、郭子诚负责修改定稿。

参加本书编写的有（以姓氏笔划为序）：

王向升	王积业					
王永银	王健真	王 泓	文业经	田 方	史清琪	叶长林
刘 洪	刘 晓	刘中一	刘尧传	朱 川	朱文洪	吕忠铎
孙志芳	孙克亮	孙德山	齐 光	庄启东	何建章	何贤能
何廷试	利广安	沈筱蓉	吴国贤	李永新	李德宽	沙吉才
罗精奋	周 荧	周之英	周叔俊	岳 巍	范木荣	苗天杰
林发棠	柳随年	张 琦	张万清	张今友	张良志	张秉珠
郝 钧	高纯德	桂世镛	梁秀峰	钱文渊	郭子诚	凌纯锡
黄振奇	鲁 琦	路 南	蔡宁林	魏礼群		

吴修仁、周建平、吴阿南参加了本书的编辑工作。

编者

一九八三年二月二十五日

# 序 言

薛 暮 桥

社会主义经济是计划经济。社会主义国家由于建立了生产资料的社会主义公有制，全民所有制在国民经济中居主导地位，这就有可能也有必要建立国民经济的计划管理制度。

社会主义国家必须制订科学的、统一的国民经济计划，才能按比例地持续地发展生产，满足人民不断增长的物质文化生活需要，才能动员和组织全国人民步调一致地为一个共同的目标而奋斗。但是，这并不是说，计划必须包罗万象，把各种指标全都硬性地下达到各基层单位去执行。这在实际上是办不到也 行不通的。怎样把中央的集中领导同分级管理结合起来；怎样把中央、地方和企业的积极性结合起来；怎样把国民经济各部门、各地区、各企业的主要经济活动通过行政手段和经济杠杆，纳入国家统一计划的轨道，并使一些次要的经济活动，在国家计划的指导下，通过市场规律自动地进行调节。这些是我国当前计划管理体制改革面临的重要课题。

我国现行的国民经济计划管理制度，基本上是五十年代初期从苏联学来的，中间虽然进行过几次改革，但基本原则并没有多大变化。它的主要缺点是集中过多，管得过死，忽视价值规律和市场的作用。

党的十一届三中全会指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权”。

六中全会又进一步提出：“必须在公有制基础上实行计划经济，同时发挥市场调节的辅助作用。要大力发展社会主义的商品生产和商品交换。”由于存在商品和市场，所以实行计划经济仍然要充分考虑和充分运用价值规律，发挥市场调节的辅助作用。胡耀邦同志在十二大的报告中有一段专门论述如何贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则问题。报告中说：“我国在公有制基础上实行计划经济。有计划的生产和流通，是我国国民经济的主体。同时，允许对部分产品的生产和流通不作计划，由市场来调节。也就是说，根据不同时期的具体情况，由国家统一计划划出一定的范围，由价值规律自发地起调节作用。这一部分是有计划生产和流通的补充，是从属的、次要的，但又是必需的、有益的。”报告中还说：“为了使经济的发展既是集中统一的又是灵活多样的，在计划管理上需要根据不同情况采取不同的形式。对于国营经济中关系国计民生的生产资料和消费资料的生产和分配，尤其是对于关系经济全局的骨干企业，必须实行指令性计划，这是我国社会主义全民所有制在生产和组织管理上的重要体现。对于集体所有制经济也应当根据需要下达一些具有指令性的指标，如对粮食和其他重要农副产品的征购派购。……除了指令性计划之外，对许多产品和企业要实行主要运用经济杠杆以保证其实现的指导性计划。”胡耀邦同志关于正确处理计划管理与市场调节、指令性计划与指导性计划的原则作了全面的、精辟的概括，为我国计划管理体制的改革指明了方向。当前的主要任务是，如何使这些原则能够具体实施。在这方面还有许多问题需要我们进一步深入研究。

比如，实行计划管理需要有指令性的计划。在过去的理论讨论中，有些同志对于指令性计划的重要作用估计不足，甚至还有少数人主张取消指令性计划。问题在于如何实行指令性的计划。这三年我们扩大了地方和企业的自主权，有力地促进了地方生产

建设事业的发展，收到了较好的经济效果。但是在给予地方和企业以不同程度的机动权后，也出现了一些地方、企业违反国家计划和党的方针政策所指示的方向，从局部利益出发，从当前利益出发，盲目生产、重复建设的情况，这就使指令性计划的约束作用受到了一定的削弱。当然，扩大地方和企业自主权的方向我们是应当坚持的，问题在于我们的经济立法和监督管理工作一定要跟上去。我赞成今后业务主管部门要把工作重点转移过来，其主要任务不是自己办厂，而是在全国范围内进行统筹安排，综合平衡，抓好监督、管理、协调工作。其他一些部门，象工商行政管理局，也应当管好这个事情。开办工厂、商店要有开业登记，没有经过登记不准开业；出一个产品要有商标注册，没有注册的商品，就不准在市场上销售。要发挥市场调节作用，必须加强市场管理，这就如目前我们要发扬民主必须要有法治一样。如果没有法律、法院，还怎么谈得上发扬民主呢？除了市场管理之外，还有其他各方面的管理工作都应当跟上去。这样实行国家计划才有保证。

制定经济法规并严格执行，还可以补救指令性计划的某些缺陷。譬如，按旧的体制，生产什么就收购什么，生产多少就收购多少，而不管质量的优劣，产品是否符合市场需要。为了压缩、限制长线产品的盲目生产，减少产品的积压，我们从前年提出，凡库存积压的产品，商业部门可以不收购，银行可以不贷款。这两句话起了很大的作用。执行这两句话，企业就不能不顾市场需要盲目生产了。与此同时，我们也要给企业一条出路，即商业部门不收购的产品应当允许企业自己销售。这样，我们的国家计划即使订得不够完备，也能够在执行中得到调整。

除了指令性计划之外，还有指导性的计划。过去有些同志主张取消指令性计划，只要指导性计划。从我们三十多年的经验来看这是行不通的。在我们国家，指令性计划必须占主导地位。但

是光有指令性计划也不行，还必须有指导性计划，否则就会把经济管死。指导性计划主要是靠价格、税收、信贷等许多经济杠杆的运用来实现的。当然指令性计划的实现也离不开对各种经济杠杆的运用，这也就是胡耀邦同志在报告中所说的，无论是实行指令性计划还是指导性计划，都要“自觉利用价值规律，运用价格、税收、信贷等经济杠杆引导企业实现国家计划的要求”。现在，我们虽然口头上讲要重视发挥各种经济杠杆的作用，但实际上，对各种经济杠杆我们并没有能够很好地加以运用。而在经济杠杆未能充分发挥作用之前，是很难实行指导性计划的。

首先，我们的价格体系不合理，有些长线产品价格高利大，短线产品价格低利小，这就不能限制长线产品的生产，鼓励短线产品的生产。在这样的价格结构下，必然会鼓励企业违反国家计划来组织生产。价格如不作调整，即使是指令性计划也实现不了。比如，去年由于化纤布大量积压，我们曾经用指令性计划来限产。但由于化纤布价高利大，有些地区仍然突破国家计划增产。看来要正确安排化纤布和纯棉布的比例关系，根本办法必须调整价格。

除了价格以外，税收也是一个重要的调节杠杆。过去，我们也曾提出需要注意税收这个经济杠杆作用，但是远不能说我们对税收这个经济杠杆已经运用得很好，还有不少问题需要研究解决。拿烟、酒来说，是高税产品，纸烟税率甲级烟征税60%上下，酒40%上下，这样来限制生产。高税的结果就是高价，高价又限制了消费。过去很长时期内，我们的烟酒税率很高而利润很低，限制了生产的发展，满足不了市场需要。最近几年，地方扩权以后，特别是实行“分灶吃饭”的财政体制（不但分到省，还分到县了）后，情况就发生了新的变化，小烟酒厂遍地开花。因为“分灶吃饭”之后，烟税、酒税属于地方财政收入。从河南省看，烟税大约占财政收入30%，许昌这些地方烟税占财政收入的



比重就更大。由于“分灶”到县，凡县办的烟厂烟税属于县的财政收入，省办的属省的财政收入。这就是说，烟税、酒税的交税人是县，收税人也是县，交税人就是收税人，实际上等于免税，税收也就不可能起到什么调节作用了。所以，如果不把高税商品的产品税直接上交给中央，税收就不可能起经济杠杆的作用。

还有一个重要的经济杠杆就是信贷。这几年由于扩大了企业的财权，实行“分灶吃饭”和企业利润分成，地方和企业的钱比过去多了，银行的各项存款和贷款有了较大幅度的增长，银行在促进生产和流通、支持企业的挖潜、革新、改造方面发挥了积极的作用。可以肯定，今后银行在这方面的作用将会越来越大。但是，现在我们的银行机构还很薄弱，与它所承担的任务很不相称。银行的职能也很不明确。从利率来说，银行难于按国家统一规定来灵活运用。从贷款对象来说，银行虽然可以自由选择，但这个选择也是受到限制的，有许多是“奉命贷款”。资本主义的银行都有一个调查部，调查部里有许多经济专家，研究市场供求的变化，研究贷款对象的经营情况。我们的银行还没有。所以，我们的银行对经济的调节作用虽然发挥了一点，但还是很不够的。

在经济杠杆未能充分发挥作用的情况下，个别同志提倡取消指令性计划，用指导性计划来代替它，这更是一种不切实际的想法。按照目前的条件，我们虽然说要对部分企业和产品实行指导性计划，但实际上很难实行。不充分利用经济杠杆的作用，指导性计划是难于发挥它的指导作用的。

总之，在计划管理方面，我们不但要下很大的功夫来研究划分指令性计划、指导性计划和市场调节的原则和它们各自的范围，而且要下很大的功夫来研究如何正确运用各种经济杠杆来保证这些计划管理形式的贯彻执行。按照客观经济规律来管理经济，这仍然是我们巩固计划经济的不可忽视的原则。

近几年来，在党中央和国务院的领导下，我们对经济体制改

革在理论上进行了一些探讨，在实践上进行了一些改革的尝试，方向是正确的，主流是好的，成绩是主要的。但是，经济体制改革是一项十分复杂的变革，现在世界上还没有一个国家已经把这个问题完全搞清楚了。我们自己经验也不足，在理论探讨中，出现这样或那样的不确切看法，在实际工作中，出现这样或那样的问题，是难以完全避免的。我们的任务是不断总结经验，肯定成绩，克服缺点，努力从理论和实践的结合上，寻求适合我国具体情况的经济管理体制和计划管理体制。

为了使我们的经济管理体制包括计划管理体制的改革不致于迷失方向，为了改进和不断完善计划管理的内容和方法，必须进一步做好理论研究工作。我们的理论研究不但必须遵守马克思主义的普遍原理，而且要从我国的实际情况出发，对马克思主义的原理加以发展。新中国成立以来，在中国共产党的领导下，经过全国各族人民的共同努力，已经把我们的祖国建设成为一个伟大的社会主义国家。我们的成就是巨大的。但是应该看到，我国人口众多，至今生产力发展水平不高，经济文化还比较落后。我们有许多成功的经验，也有不少失败的教训。现在回过头来看，深深感到在我国这样一个国家建设社会主义，实现国民经济的计划管理，是很不容易的。外国的经验可以借鉴，但是中国社会主义建设的道路，只能依靠中国人民自己来开创。任何企图省力气、图现成，从经典作家著作那里找到现成的答案，或者照抄照搬外国的经验，实践证明都是行不通的。

计划管理制度是社会主义经济制度的主要组成部分。在这方面也有许多经验需要总结，许多新的情况、新的问题需要研究。这方面的任务十分艰巨，需要动员广大的经济计划工作者和理论工作者一道来做，光靠少数人是不够的。正是为着这个目的，国家计委计划经济研究所决定，选择计划管理的若干理论和方法问题，邀请国家计委有关同志和所内的一些同志分别写文章

进行探讨，还邀请其他单位的同志撰写了个别的章节。他们力求通过回顾我国计划管理三十多年来走过的历程，从中总结经验教训，提高到理论上认识，并且探索进一步改革的途径和措施。应该指出，计划管理的理论问题和实际问题很多，这本书所涉及的并不全面，而且由于这些问题很复杂，许多问题都还处在探索过程中，并没有公认的定论。我国计划体制的改革刚刚起步，目前还有许多问题正在讨论，一时还难以形成统一的意见。我们提倡在坚持四项基本原则的前提下，贯彻解放思想，实事求是，百家争鸣的方针，全书各章的观点不强求一致。由于这是集体的创作，在文体、文风上难免有所差别，缺点和错误也可能不少，希望读者多多提出批评和修改意见。

我们希望这本书的出版能够引起全国计划系统的干部、其他部门从事计划经济工作和理论研究的同志们的兴趣，大家一起来共同研究，为不断完善计划工作的理论和实践，搞好我国经济管理工作作出自己的贡献。

一九八三年一月十二日

## 目 录

第一章	社会主义经济是计划经济	( 1 )
第二章	发挥市场调节的辅助作用	( 20 )
第三章	经济和社会发展规划与经济规律	( 31 )
第四章	国民经济计划的组织	( 48 )
第五章	国民经济计划管理体制	( 58 )
第六章	中期计划和长期计划	( 79 )
第七章	国民经济综合平衡	( 94 )
第八章	国民经济综合平衡体系	( 114 )
第九章	国民经济计划指标体系	( 127 )
第十章	地区综合平衡	( 144 )
第十一章	地区经济技术协作计划	( 160 )
第十二章	经济发展速度	( 174 )
第十三章	讲求经济效益	( 195 )
第十四章	农轻重比例关系	( 217 )
第十五章	农业内部比例关系	( 232 )
第十六章	工业内部比例关系	( 250 )
第十七章	能源节约和开发计划	( 266 )
第十八章	运输邮电业与国民经济的比例关系	( 280 )
第十九章	积累和消费比例关系	( 303 )
第二十章	经济建设与人民生活	( 330 )
第二十一章	经济建设与国防建设	( 346 )
第二十二章	固定资产投资计划	( 358 )

第二十三章	社会生产力的合理布局·····	( 401 )
第二十四章	生产资料供求平衡·····	( 420 )
第二十五章	社会购买力和商品可供量的平衡·····	( 441 )
第二十六章	对外贸易、利用外资和外汇收支的计 划管理·····	( 462 )
第二十七章	编制综合财政信贷计划，做好财力的 全面平衡·····	( 501 )
第二十八章	劳动就业与劳动力的计划平衡·····	( 528 )
第二十九章	劳动工资计划管理·····	( 546 )
第三十章	价格的计划管理和物价政策·····	( 557 )
第三十一章	科学技术与经济、社会发展的关系·····	( 578 )
第三十二章	发展教育事业与经济建设的关系·····	( 596 )
第三十三章	学会运用经济杠杆·····	( 615 )
第三十四章	开展经济预测·····	( 627 )
第三十五章	新中国计划工作简史·····	( 638 )
附录一	苏联东欧国家的计划工作·····	( 677 )
附录二	苏联东欧国家经济体制改革比较的初步 研究·····	( 694 )

# 第一章

## 社会主义经济是计划经济

党的十二大报告指出：“我国在公有制基础上实行计划经济。有计划的生产和流通，是我国国民经济的主体。同时，允许对于部分产品的生产和流通不作计划，由市场来调节。”“国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。”这是对我国三十二年来社会主义经济建设历史经验的科学总结，特别是党的十一届三中全会以来一系列改革和探索的科学总结，为我国经济管理体制的改革，更好地实行计划经济，指明了正确的方向。在这一章里，我们着重谈谈对社会主义计划经济的几点认识。

### 第一节 计划经济是社会主义 生产方式的必然产物

#### 一、计划经济，首先指的是经济制度

一个国家实行什么样的经济制度，这不取决于人们的主观愿望，而决定于占统治地位的生产关系特别是生产资料占有形式。生产资料社会主义公有制的本质特征是消灭剥削，消灭依靠生产资料的垄断而占有他人的劳动。我国是社会主义国家，建立了生产资料社会主义公有制。由于生产力发展水平不够高，生产社会化程度比较低，生产资料公有制采取了全民所有制和劳动群众集

体所有制这样两种形式。这是我国实行计划经济的基础。没有生产资料社会主义公有制，就谈不上实行计划经济。实行计划经济是生产社会化（尽管程度不高）和生产资料社会主义公有制的必然要求。生产社会化决定了全社会的劳动时间按比例分配于各生产部门的必要性。生产资料社会主义公有制决定了社会有可能对社会再生产进行统一的、有计划的管理。生产社会化程度的提高，生产资料社会主义公有制的发展，又有赖于计划经济制度的加强和完善。

更直接决定经济制度性质的，是劳动者与生产资料结合的方式。结合方式不同，经济制度就不同。马克思说：“不论生产的社会方式如何，劳动者和生产资料始终是生产的因素。但是，二者在彼此分离的状况下只在可能性上是生产因素。凡要进行生产，就必须使它们结合起来。实行这种结合的特殊方式和方法，使社会结构区分为不同的经济时期。”<sup>①</sup>从这个意义上说，人类历史上的原始公社制度、奴隶制度、封建制度、资本主义制度和社会主义制度，都是由劳动者同生产资料具有不同的结合方式来区分的。在不同的经济制度下，人们之间的经济关系、生产的社会联系也不一样。在无政府状态的资本主义经济中，“生产的社会联系只是表现为一种不顾个人自由意志而压倒一切的自然规律。”<sup>②</sup>在社会主义社会，劳动者同生产资料的结合是有计划进行的，人们之间的经济关系、生产的社会联系不再是盲目自发地形成，而是有计划形成的。由于这种有计划的经济关系在我国经济生活中是主要的和主导的，因此我们说，社会主义经济是计划经济，国家实行的是计划经济制度。

## 二、计划经济，也是指一种经济活动

这里，计划经济指的是社会主义扩大再生产，包括生产、分

---

① 《马克思恩格斯全集》第24卷，第44页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，第996—997页。

配、交换、消费等各个环节的整个经济运动过程，都是有计划进行的。由于社会主义社会还存在商品生产和商品交换，国民经济的大部分活动还要通过商品货币关系来实现。那末，可不可以把这部分经济活动叫作商品经济呢？恩格斯曾经把生产和交换称之为“经济曲线的横坐标和纵坐标”。<sup>①</sup>有时马克思也把生产和经济看成是一回事，因此我们也可以把商品生产和商品交换叫作商品经济。近几年经济理论界关于社会主义经济是计划经济还是商品经济或有计划商品经济的讨论，分歧点并不在这里。争论的焦点是，商品经济或有计划商品经济能不能概括社会主义经济活动的本质方面，整个社会主义经济可不可以叫作商品经济或有计划商品经济？我们认为，商品经济或有计划商品经济，说明不了社会主义经济活动中劳动者与生产资料是怎样结合的。尽管生产资料也作为商品，但劳动力并不是商品，所以用商品经济原则解决不了劳动者同生产资料如何结合这个社会主义经济中最本质的问题。从这个意义上说，我国社会主义经济的本质是计划经济，不是商品经济或有计划商品经济。

需要指出，我国实行的计划经济，同马克思恩格斯设想的，生产资料归全社会占有，不存在商品货币关系的共产主义社会的计划经济相比，在原则上是相同的，但也有很大差别。

第一，实行计划经济的广度和深度不同。我国的生产社会化程度和生产资料公有化程度都低于马克思恩格斯所设想的社会主义社会（共产主义社会第一阶段）。马克思说：“只有在生产受到社会实际控制的地方，社会才能在用来生产某种物品的社会劳动时间，和要由这种物品来满足的社会需要规模之间，建立起联系。”<sup>②</sup>而我们对社会生产尤其是对社会需要的了解，往往很不全面，也不十分准确，只能对全民所有制经济的主要产品的生产

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第186页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，第209页。



和需要以及集体所有制的某些产品，实行计划安排。如果脱离实际地去硬行扩大计划管理范围，管得很宽很细，历史经验证明，往往事与愿违，效果不好。

第二，实行计划经济的形式不同。在社会主义社会，劳动还是谋生手段，付出的劳动与劳动报酬直接挂钩，“通行的是商品等价物交换中也通行的同一原则，即一种形式的一定量劳动可以和另一种形式的同量劳动相交换”。<sup>①</sup>在不再存在商品货币关系的条件下，马克思所设想的这种等量劳动相交换的原则，仅仅限于个人消费资料，并且采取劳动直接计算的形式。而在我国经济生活中，由于还存在着商品和货币，等量劳动相交换的原则就不仅适用于个人消费品的生产和分配，同样也适用于生产资料的生产和分配，而且又是采取货币（价值）形态实现的。在价格同价值经常发生背离的情况下，运用货币（价值）形态反映社会劳动量就不可能是很准确的，与此相关，对经济增长速度和重大比例关系的计算和安排，也不可能是十分准确的。这不能不给计划经济管理带来某些困难。

第三，实行计划经济的物质力量不同。实行计划经济，国家必须拥有足够的物质力量，特别是要有充裕的物质储备，用以调节经济发展中可能出现的比例不协调。我国生产力发展水平不高，人口又多，国家难以拥有充裕的物质储备，再加上其他原因（特别是计划上的高指标），以致有些年份经济计划留有缺口，物资供应相当紧张，局部的比例关系失调甚至难以避免。但是全局性的结构性失调，则应当竭力避免。条件之一，就是坚持计划留有余地而不要留有缺口。同时，也应该看到，在我国经济生活中，浪费大，潜力也大。而我们对发展经济的潜力，有的计算不准，有的计算不到，有的难以预料（特别是农业），从而往往出现这样的情况：在计划安排上留有缺口的，由于改善经营管理，

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第3卷，第11页。