



計劃體制改革 及發展戰略

● 廣州市計劃學會首屆年會論文集

華南工學院出版社

计划体制改革及发展战略

广州市计划学会首届年会

论 文 集

华南工学院出版社

责任编辑：简光沂 李景强

封面设计：温 宁

计划体制改革及发展战略

广州市计划学会首届年会论文集

广州市计划学会编

华南工学院出版社出版

（广州市 石牌）

广东省新华书店经销

广州市新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 12.375印张，277千字

1987年8月第1版，1987年8月广州第1次印刷

印数1——3000册

标准书号：ISBNL7—5623—0000—3/F·005 定价：2.30元

目 录

广州市计划体制改革的回顾与近期展望	
.....麦 扬 周任寰 李景强 李 强 (1)	
创立新的宏观调节理论, 形成新的宏观调节模式	
——关于治好企业麻痹症、市场短缺症、宏观失	
衡症的改革战略	王 琢 (19)
对外开放与广州计划管理	关其学 (57)
试论社会主义市场经济	叶维平 王 锐 (67)
广州市对外开放中计划管理工作的回顾与思考	
.....广州市计划学会计划体制改革研究组 (78)	
城市功能与计划管理	谭作平 李明樵 (95)
如何实现指导性计划的指导作用	汪荣修 (108)
正确处理计划体制改革中的几个关系问题	傅 殷 (116)
适应新形势, 做好县级计划工作	孙伟才 (127)
对工贸结合企业计划管理的思索	梁嘉俊 (133)
在新的形势下商业计划体制改革问题的探讨	
.....	陈润森 (144)
.....	
.....	
计划、市场、企业	杨坚白 (154)

从这几年的教训看市场问题	卓 炯 (166)
对加强和改善宏观经济管理问题的探索	周任寰 (172)
对基本建设投资管理的看法	赵元浩 (184)
控制固定资产投资规模要立足于调整投资结构	田江海 杜西平 (189)
在改革开放的新形势下, 加强和改善固定资产投资计 划管理问题的探讨	黎泳林 (200)
对广州市投资规模、投资结构的反思和刍议	余家荣 (211)
宏观管理中消费基金管理的若干数量界线和对策	李学曾 (222)
浅议广州居民消费基金的宏观调节	冯 东 杨 燎 (234)
论广州市价格管理体制改革的的发展方向及模式 ——兼论计划管理体制与价格管理体制改革的 关系	梁之良 叶树滔 (242)
论经济技术开发区的宏观控制政策与市场机制的 充分运用	朱秉衡 (252)
改善对外商投资企业宏观管理问题初探	王广民 李耀辉 (260)
* * *	
建立广州出口生产体系的探索	朱济同 (269)
关于分阶段实现广州经济发展战略目标的设想	广州市经济研究所课题组 (282)
广州经济发展模式的若干问题	方振鸿 王 锐 (307)

浅谈扩大广州市外贸出口李汝陔 (314)

就广州市道路交通建设需要试论“七五”期间

投资重点.....区广权 梁培长 (322)

广州第三产业结构与国民经济的协调发展 ...卢以时 (330)

* * *

论争取财经状况进一步好转的途径罗贺春 (340)

论拆借李子秀 (350)

关于粮食生产问题的调查报告

.....胡象生 曾岳生 林 波 (358)

可行性研究在有计划的商品经济中的某些特性

.....赖维毅 (368)

试论引进技术和设备的消化吸收黎可衍 (381)

编 后 (388)

广州市计划体制改革的回顾 与 近 期 展 望

麦 扬 周任寰 李景强 李 强

本文拟从回顾“六五”期间广州市计划体制改革的初步实践入手，探索新的计划体制的目标模式，并对近期计划体制的改革提出一些设想。借此引起大家的议论，共同为“建立自觉运用价值规律的计划体制，发展社会主义商品经济”作出贡献。

一、“六五”期间广州市计划体制改革的初步实践

党的十一届三中全会以来，我国实行“对外开放、对内搞活经济”的政策。广州市邻近港澳，是华南的经济中心，对外开放较早，给社会经济各个方面带来巨大的变化。从计划经济的角度来说：一是在经济形式方面，从原来的单一的公有制形式向多种经济形式发展，集体经济、个体经济、“三资”企业迅速发展；二是在流通体制方面，为了适应发展商品生产和商品交换的要求，打破了国营商业独家经营，按行政区划、行政层次统购统销的体制，逐步形成开放式、多渠道、少环节的流通体制，形成城乡畅通、四通八达的流通网络；三是劳动工资和分配体制方面，突破了传统的固定劳动制度和单一工资收入制度的束缚，实行劳动工资改革和劳动合同制，调动了劳动者的积极性，促进了社会劳动力的合理

流动；四是在对外经济技术交流方面，出现了新的局面。通过利用外资、引进先进技术，发展对外贸易，加速了国民经济的发展。这些新的变化，使传统的计划体制面临着非改革不可的局面。这是实行“对外开放、对内搞活经济”以后，广州市计划体制改革面临的一个方面的情况。

另一方面，由于广州是华南的经济中心，处于对外开放的前沿地带，它的地位和作用很重要。中央和广东省对于广州的经济发展甚为关注和支持。从1979年开始，党中央和国务院决定对广东、福建两省实行特殊政策和灵活措施，广东省也相应扩大了广州市的经济管理权限，对广州市实行“定额包干，超额分成”的财政体制。1984年，国家又决定将广州市列为进一步对外开放的14个沿海港口城市之一，实行更加开放的经济政策；接着又批准广州市从1985年起实行计划单列，并赋予省一级经济管理权限，批准兴办经济技术开发区。这些优惠政策和放权措施，为广州市进一步对外开放、对内搞活经济，为改革传统的计划体制创造了极为有利的条件。

我们就是在这种情况下，跟随着城市经济体制改革的步伐，逐步深入地开展计划体制改革的。“六五”期间，我市计划体制改革的实践归纳起来，主要表现在以下四个方面：

（一）要求恢复计划单列，充分发挥中心城市的作用。

实行对外开放后，广州同世界经济的联系日趋密切，面对着瞬息万变的国际市场，充分暴露出广州市拥有的经济管理权限，与它所处的地位和作用极不相适应，难以发挥中心城市的多功能的作用。因此，改革广州市的计划管理体制，当务之急就是要求中央实行计划单列，扩大广州市作为中心城市管理经济的权限。从1979年开始，我市曾多次向国家和

广东省建议恢复广州市在国家计划中单列户头。这个要求，到1985年得以实现。这样，广州市享有了比过去较大的自主权，较多的优惠政策，可以根据国家的要求，量力而行地安排全市国民经济和社会发展规划，逐步改善投资环境，运用各种经济调节手段，大力发展社会主义的商品经济。这是广州市计划体制改革迈出的重要一步。

（二）有步骤地缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划和市场调节的范围。

为适应对外对内开放的需要，增强企业的活力，我们按照国家的统一部署，结合广州的实际情况，对计划管理形式进行了改革，特别是对生产和流通领域的指标管理作了较大的改革。除国家、省有明确规定以及本市必不可少的少数产品，仍实行指令性计划管理外，其余大多数产品逐步实行指导性计划和市场调节。市属工业指令性计划产品，由1979年的208种，减少到1985年的20种，产值仅占市属工业总产值计划的4.5%。农业生产计划，全部改为指导性计划。主要商品收购和分配实行指令性计划的只保留17种，其余全部改为指导性计划和市场调节。外贸商品收购实行指令性计划的，由1979年的400种减少到1985年的38种。物资分配计划，除由市计委、市经委主管15种主要生产资料仍按指令性计划管理外，对其超计划部分及其余大多数物资已纳入生产资料市场，通过指导性计划和市场调节来调剂。现在，广州市已经形成了指令性计划同指导性计划和市场调节相结合，以指导性计划为主的计划体制模式。

（三）下放部分计划管理权限，增强企业活力。

增强企业活力是经济体制改革的中心环节。在改革计划体制过程中，我们一开始就把扩大企业自主权，增强企业活

力作为重点来抓。除有步骤地缩小指令性计划的范围、扩大企业生产经营计划权限外，还下放企业技术改造项目审批权、主要物资管理权、劳动工资管理权、出国人员用汇审批权等7个方面的权限，使企业有了初步的压力、动力和活力。

（四）在搞活微观经济的同时，加强和改善对宏观经济的管理和控制。

“六五”期间，我们遵循“大的方面管住管好，小的方面放开放活”、“简政放权”的原则，在搞活微观经济的同时，较早地注意了把“活”与“管”有机地结合起来，因而在宏观经济方面没有发生大的失控现象。主要做法是：

一是控制不切实际的超高速度。在安排经济发展速度时，坚持从广州的实际出发，在做好财政、信贷、外汇、物资四大平衡的基础上求速度，力求实现速度与效益的统一。在执行计划的过程中，及时发现问题，解决问题。1985年第一季度，工业生产曾出现增长33%的超高速度。我们及时采取措施“降温”，使上半年的增长速度降至28%，全年的增长速度降至22%。

二是控制固定资产投资规模。强调量入为出，区别轻重缓急，统筹安排投资项目。对基本建设投资实行指令性计划。银行固定资产贷款必须与市投资计划相衔接。对自筹基建项目，资金必须落实，并实行“先存后用，先批后用”的原则。为适应开放、搞活经济的要求，对技术改造采取适当放宽的政策。引入市场机制，促进固定资产投资效益的提高。

三是控制外汇的使用。我市明确规定外汇主要用于扶持生产、引进先进技术和设备，改造现有企业，发展生产力，

增强物质技术基础。同时加强了对外汇的管理，对地方留成外汇实行“集中开户，分帐管理”的办法。“六五”期间，我市76%的外汇用于引进先进技术、设备进行技术改造，以及进口必需的原材料和零部件；11%用于进口市场轻工物资、侨汇商品；13%用于其他支出（包括印刷、电话改造、出外考察、调剂外汇等），从而保证了外汇使用的正确方向。

四是控制信贷规模。计委会同银行和有关部门加强对信贷资金的管理和筹划，注意搞好投资项目与银行信贷资金的衔接。发放固定资产贷款，贯彻“择优扶持”的原则，实行以销（适销对路）定贷，以新（技术先进）定贷，以优（质量好、效益好）定贷，使信贷资金运用较为合理，效益较好。这几年，我市各项存、贷款稳步增长，存贷收支平衡，资金比较充裕，货币回笼大幅度增长。

五是积极发挥经济杠杆的调节作用。我们在采取上述的行政手段进行控制的同时，积极发挥经济杠杆的调节作用。根据我市职权范围及实际情况，首先是运用价格杠杆，还有税收、信贷、劳动工资等经济杠杆进行调节，收到显著的效果。

从上述四个方面来看，广州市计划体制的改革已经取得了重大突破，进入了一个新的阶段。主要表现在认识上，突破了把计划经济同商品经济对立起来的传统观念；在计划管理形式上，由原来单一的指令性计划，改变为指令性计划同指导性计划和市场调节相结合，以指导性计划为主；在宏观控制手段方面，初步探索了运用经济杠杆进行间接控制的尝试。

但是这些探索还有待于进一步深化、充实和完善。由于

目前处于新旧体制交替时期，计划工作尚存在不少薄弱环节，突出的问题是：第一，指令性计划的实施还缺乏足够的保证条件。尽管目前指令性计划实施的范围已大大缩小，但由于价格关系尚未理顺，造成了承担指令性计划的企业所得的经济利益很不平衡，影响了企业执行计划的积极性；第二，指导性计划由于缺乏相应的引导、监督和调节手段，往往发挥不到应有的指导作用；第三，经济调节体系还没有形成，中心城市经济调节权限甚小；第四，市场体系还处在发育阶段，市场的功能还很不健全；第五，中央和地方、“条条”和“块块”、“块块”内各部门和企业的关系尚未理顺，中心城市难以进行全社会的平衡、规划；第六，以中长期计划为主的计划体系还没有完全形成，经济政策研究、信息收集、市场预测、项目评估等工作还没有跟上来。这些问题都有待进一步探索解决。我们应该努力缩短新旧计划体制改革的交替过程，把以传统模式为主的计划体制尽快转到以新模式为主的计划体制上来。

二、对新的计划体制目标模式的认识

回顾“六五”期间广州市计划体制改革的初步实践，重新学习《中共中央关于经济体制改革的决定》，和赵紫阳总理关于经济体制改革的一系列指示精神，我们对新的计划体制目标模式有了进一步的认识。

中央“决定”指出：社会主义经济“是在公有制基础上的有计划的商品经济”。这一基本理论，勾画出了具有中国特色的社会主义经济体制的蓝图，指出了经济体制改革的核心问题是要从过去的产品经济向有计划的商品经济过渡。这是因为我国目前商品经济还很不发达，而商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段。要发展商品经

济，首先就必须使企业有更多的自主权，要使生产者能够更灵活地适应市场竞争。这是有计划的商品经济模式要实现的第一个层次的重大改革。因此《决定》强调指出，“增强企业活力是经济体制改革的中心环节”。其次，就是要形成统一的社会主义市场，所有的经济活动，都在统一的市场内进行，又都要接受国家的经济和社会发展计划的指导。这是有计划的商品经济模式要实现的第二个层次的重大改革。第三，就是国家对经济生活的管理，要从过去的纵向的直接管理，向横向的、社会的、间接管理过渡。这是有计划的商品经济模式要实现的第三个层次的重大改革。亦是第一、二个层次的重大改革的必然要求。通过这三个层次的“转轨变型”，最后形成社会主义有计划的商品经济模式。

社会主义国家的计划体制，是经济体制的核心。经济体制的改革，关键是要改革计划体制。对旧的计划体制该如何改？对新的计划体制目标模式该怎样设计？这就是本文要探讨的中心课题。

总结我市“六五”期间计划体制改革的实践经验，我们认为，改革旧的计划体制，一定要遵循社会主义经济是“在公有制基础上的有计划的商品经济”这一基本理论，紧紧抓住增强企业的活力、完善市场体系、建立间接控制体系这三个方面，从计划管理的角度来想问题、出主意。我们认为，

“在公有制基础上的有计划的商品经济”这一基本理论，是我们进行计划体制改革的出发点和归宿。其含义表明：第一，社会主义经济是有计划的商品经济，“而不是那种完全由市场调节的市场经济”。我们发展商品经济，是在国家计划或者说是宏观控制下有计划发展的。这就既发挥了计划经济的优越性，又限制了商品经济的盲目性，既有利于微

观搞活，又可防止宏观失控。第二，既然要发展社会主义的商品经济，就必须“建立自觉运用价值规律的计划体制”。这是因为，价值规律是商品经济的基本规律，能否自觉依据和运用价值规律，是关系到商品经济兴衰的大问题。因此，适应发展商品经济的需要，计划管理形式应从以指令性计划为主，转为以指导性计划为主，引入市场机制调节经济运行，促进生产力的发展。第三，指导性计划主要依靠运用经济杠杆的作用来实现。这样，新的计划体制目标模式的基本框架将是：国家主要通过宏观计划来间接调节、控制市场，市场引导企业按照宏观经济发展的要求运行，通过企业的合理行为实现宏观经济目标。宏观计划主要是控制好各重大比例关系，控制好社会总供给和总需求的平衡，以及综合运用各种经济杠杆，来控制 and 影响市场；市场则通过供求价格、竞争、以及信贷、利率等经济杠杆的作用，引导企业的生产经营活动。在通过以发挥宏观间接控制、运用市场机制为主的同时，还必须辅之以必要的行政手段、法律手段和监察手段，以保证微观经济活动沿着宏观计划的轨道发展。

根据这种目标模式，结合广州的实际情况，我们认为，广州新的计划体制基本框架，除了具有我国整体的计划体制模式的共性之外，还应具有与地方经济发展情况相适应的特点。广州市是我国华南最大的沿海中心城市，毗邻港澳，华侨众多。它既是我国经济参与国际分工、国际交换的重要桥梁，又是吸收外资、引进国外先进技术和科学管理经验的窗口。它在发挥中心城市对内对外两个辐射的作用，贯彻“外引、内联、外挤”方针方面肩负着极为重要的任务。因此，广州市计划体制改革的目标模式是要建立一套适应有计划的商品经济和内外向结合、以外向型经济为主的，和全国计划

体制目标模式相衔接，又能发挥中心城市和开放城市优势的城市计划体制。这种新的计划体制应更能有效地协调计划与市场、宏观与微观、集中与分散、经济手段与行政手段的关系，并更强调市场机制的作用，同国际市场的联系也更为紧密。同全国的计划模式相比较，它应更强调灵活性。为此：

第一，在加强宏观计划间接控调能力的前提下，尽可能缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划和市场调节的范围，把微观经济放开搞活。

按照计划控制市场、市场引导企业的原则，以及广州商品经济比较发达，企业的市场观念较强的特点，对计划指标体系的设计，应是逐步缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划和市场调节的范围。但是，这并不意味着国家宏观计划控制调节作用的削弱，而是相反。因为除了指令性计划具有直接控制调节的作用外，指导性计划则是担负着宏观间接控制调节的职能。只是前者带有强制性，后者带有指导性。为了给微观经济活动创造比较宽松的经济环境，在宏观计划的管理形式和控调方式上，必须进行根本性的转变。这就是，国家对企业由直接控制为主转变为间接控制为主；由运用行政手段为主转变为综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段。只有搞好宏观计划的控制和调节，才有可能从根本上放开搞活微观经济，做到活而不乱。因此，在新旧体制的过渡阶段，宏观计划控制和调节的主要任务是，确保社会总供给与总需求的平衡。它的指标体系的主要内容有：固定资产投资规模指标、消费基金总额指标、信贷规模指标、外汇收支总额指标、零售物价指数等项指标。抓好这几项总量指标，就可以通过控调积累和消费的比例，实现总供给与总需求的平衡；通过控调固定资产投资规模和结构，实现财政收

支、信贷收支，主要物资供需的平衡，促进产业结构的合理化；通过控调外汇收支，实现对外经济活动的收支平衡。这样，就能够强化宏观计划的控制和调节能力，保证宏观经济沿着计划目标正常运行。

第二，对宏观经济要实行分层次的计划管理。

我国幅员广大，人口众多，各地自然资源、经济基础、科学文化水平相差悬殊，发展极不平衡，如果在全国范围内实行高度集中的计划调节，不仅会导致“一刀切”的弊病，而且由于市场变化极其复杂，必须具备比现代资本主义所运用的更高级的市场控制手段和科学管理水平，才能实现这一目标，这是我们在一个较长的时期内都还难以做到的。所以对宏观经济实行分层次管理是不可避免的。应该分那些层次来进行管理？我们认为，这个层次必须满足以下条件：（1）生产力发展相对平衡，生产要素相对集中，以便形成具有一定规模的区域性的市场，以减少调控的难度。（2）内部存在着密切的经济联系。（3）交通运输通讯条件较好，商品流通相对通畅，使生产能对市场作出灵敏快捷的反映。（4）本身具有商品经济的凝聚力和辐射力。

根据以上各点，显然，分层次的宏观控制，不宜采用按现行行政区域划分“块块”管理的形式，而应该采取“中央——经济中心城市——企业”这种形式，以充分发挥经济中心城市在宏观经济分层次管理的作用，这是新型计划管理模式在组织结构上的重大转变。经济中心城市是商品经济运行的枢纽。以经济中心城市作为它辐射范围内的经济区实行宏观经济控制和调节的一个层次，而且通过它和经济区内其他中小城市连结起来，形成一个有机的、多层次的宏观控制调节体系。这样，既可使国家的宏观计划管理和地方、企业的微观

活动相互衔接、相互渗透，结合得更加紧密，避免由于过分集中的宏观控调往往造成脱离实际、“一刀切”的损失，有利于促进商品经济的发展，又可以防止形成新的“块块”，逐步解决“条块分割”的矛盾。

第三，建立综合运用经济杠杆的控调体系。

实行以指导性计划为主体的计划体制后，怎样实现对经济的有效控制呢？这要靠综合运用经济调节手段，来实现社会经济按比例地均衡发展。因此，要给予经济中心城市一定幅度内的经济杠杆调节权。主要有如下几个方面：（1）建立以经济中心城市银行为核心的区域金融体系，允许中心城市各专业银行向中央银行分行交存一定比例的准备金之后，实行“实存实贷”，多贷自负的责任制。在此基础上，允许中心城市银行拥有一定幅度的利率调节权。（2）在划分国家和地方税种，并实行以周转税为主的税收体制向以增值税为主的税收体制过渡的同时，允许经济中心城市在一定范围内实行差别税率，掌握一些税种税率一定幅度内的调整权，并可以根据城市的具体情况，开征一些地方税费。（3）在有控制地开放外汇调剂市场的同时，允许中心城市的外汇专业银行掌握外汇调剂汇率的一定幅度浮动权，以利于用好用活外汇资金，促进对外贸易的发展，以及解决“三资”企业的外汇平衡问题。（4）发挥价格杠杆作用，必须有计划有步骤地完成价格体系改革的任务。但在此之前，还存在国家定价、浮动价格、自由价格的状况，因此，应允许中心城市具有较为灵活的价格管理权限，即可以采取国家定价与企业定价相结合，逐步过渡到以浮动价格为主的价格模式。

建立上述经济杠杆调控的子系统，并不等于已经形成开放的、灵活的、高效率的市场调控体系，必须明确计划部门