

计划体制改革 若干问题的研究

桂世镛 刘 洪 利广安 主编

经济体制改革丛书

5.9

中国财政经济出版社

经济体制改革丛书
计划体制改革若干问题的研究
桂世镛 刘 洪 利广安 主编

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销
天津新华印刷四厂印刷

787×1092毫米 32开 7.125印张 158,000字
1986年10月第1版 1986年10月 天津第1次印刷
印数: 1-7,000
统一书号: 4166·710 定价: 1.20元

作 者 的 话

计划体制改革是个极其重要而又复杂的问题，需要从各个方面深入探索。在学习《中共中央关于经济体制改革的决定》的过程中，我们联系实际，对计划体制改革的一些问题进行了初步研究，并分专题把一些体会写出来，汇编成这个集子。由于水平所限，不妥之处在所难免，欢迎读者指正。

参加本书撰写的有：桂世镛（一、二），利广安（三），王永银（四），魏礼群（五、六），孙建（七），李铁军（八），廉维和（九），刘洪（十），戴桂英、任珑（附录一），武爱民（附录二）。

一九八五年六月

目 录

一、计划体制改革的必要性和重要性·····	(1)
二、计划体制改革的理论依据·····	(17)
三、实行粗线条的和有弹性的国民经济计划·····	(33)
四、计划体制改革的基本原则和方向·····	(47)
五、缩小和改进指令性计划·····	(66)
六、指导性计划的特点和实施·····	(84)
七、积极发挥完全市场调节的辅助作用·····	(107)
八、充分重视和自觉运用经济杠杆·····	(122)
九、加强经济信息和经济预测工作·····	(136)
十、把国家计划工作重点转到中长期计划上·····	(153)
附录·····	(167)
一、我国计划管理体制的沿革·····	(167)
二、东欧和苏联运用经济杠杆的一些做法·····	(199)

一、计划体制改革的必要性和重要性

《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》）的公布和执行，标志着我国经济体制改革进入了全面展开和深入发展的新阶段。如果说，过去几年改革主要在农村进行，那末，今后改革的重点将转向城市，扩展到经济体制的各个领域。这就从客观上提出了加快计划体制改革的迫切要求。积极而又审慎地搞好计划体制改革，已成为我们面临的一项关系改革全局的重大任务。

（一）

我国是在公有制基础上实行计划经济的社会主义国家。三十多年来，我国经济发展所取得的巨大成就，已经生动地证明了社会主义计划经济的优越性和生命力。我们在旧中国遗留下来的极端贫穷落后的基础上，主要依靠自己的努力，建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。我们的农业、工业和整个国民经济有了很大增长，使十亿人口吃饭、穿衣和居住等条件得到了明显的改善，同时也显著地增强了国家的经济实力和国防实力。在这个过程中，我们曾经战胜了帝国主义封锁和霸权主义威胁等严重困难，几次比较快地扭转了由各种原因造成的比例严重失调的被动局面，使国民经济逐步走上了健康发展的轨道。显然，如果不是在公有制基础上实行计划经济，坚持对国民经济实行计划管理，要

做到这一切是不可能的。但是，也应当看到，在过去长时期内我国计划经济的优越性并没有得到应有发挥，国民经济的发展也没有取得本来应该取得的更大成绩。之所以造成这种状况，除了其它的原因之外，一个重要原因是我们的计划体制存在严重的弊端，束缚了生产力的发展。

我国的计划体制，是在第一个五年计划时期逐步形成的。建国初期，人民民主专政的国家政权和社会主义国营经济的诞生，为逐步实行计划经济提供了条件。但由于当时人民解放战争还在进行，土地改革没有完成，工商业没有得到合理的调整，社会秩序还不安定，因此不能立即开始大规模的经济建设，也不可能确立起全面的计划管理体制。1949年底，国家制订了1950年度的全国财政收支概算，在一定范围内对国民经济作了统筹安排；1950年3月，开始实行全国财政经济工作的统一管理；1951年颁发了工农业生产建设指标；1952年国家正式下达年度的发展国民经济的控制数字。此后，随着第一个五年计划的制订和执行，对国民经济实行计划管理的体制逐步确立起来。

“一五”期间建立起来的计划体制，就其主要方面来说，是一种高度集中的、以行政手段和实物调拨为标志的体制。对于这种体制的形成和作用，我们应当作历史的、辩证的分析。一方面，它的形成有一个过程，是逐步形成的；另一方面它同经济发展不相适应的矛盾，也有一个发展和显露的过程。在建国初期和“一五”时期，我们面临着统一国家财政经济和改造资本主义工商业的任务，面临着集中有限的财力物力进行经济建设的任务，因此总的说建立集中统一的计划体制是必要的。同时，由于当时存在着多种经济成分，由于我们在社会主义改造的方法和步骤上从中国实际出发有

很大的创造，因此计划管理体制上的这种集中统一在一段时间内还有一定的限度。例如，当时对国营企业和实行定息的公私合营企业实行直接计划，企业的生产任务由国家指令性计划规定，所需的主要物资由主管部门按计划供应，产品由商业和物资部门收购；而对于农业、手工业、私人企业和低级形式的公私合营企业，则实行间接计划，国家主要通过经济政策、经济措施和经济合同等手段把它们的生产 and 经营大体纳入计划，它们所需的生产资料是通过市场供应的。就是说，在那时市场机制和市场调节还在相当一个范围内发挥着作用。加上当时经济工作的指导思想正确，计划的综合平衡做得比较切合实际，因此经济生活是比较协调又比较活跃的，发展的速度快，经济效益也好。在生产建设大踏步前进的同时，城乡人民生活水平也有了很大提高。这是人所共知的历史事实。

应当指出的是，即使在那个时期，对于国营企业的计划管理已经内含着过于集中的弊病，只是由于国营经济的比重当时还不象后来那样大，因而影响并不严重。更主要的是，当时在思想理论上并不认为对一部分经济活动实行间接计划，运用经济手段进行调节和发挥市场的作用，是社会主义计划经济的客观要求，而是自觉不自觉地把这看作是多种经济成分对计划管理局限的表现。正因为这样，随着生产资料所有制社会主义改造的推进，过去对于国营企业和高级公私合营企业所采用的计划管理办法就逐步被扩展到整个工业和交通运输业，有些办法还被用之于农业，直接的指令性计划成了相当普遍的形式，计划体制也就越来越集中。到1957年，中央部门直接管理的工业企业，由1952年的2,800个增加到9,300多个；中央统一分配的物资由220多种增加到530种。

基本建设项目的绝大部分，包括城市建设，也直属中央部门管理，投资和建设任务由中央有关部门直接安排。全国财政收入，绝大部分归中央支配。在计划体制日趋集中的同时，经济发展的规模不断扩大，各种经济活动之间的联系日益复杂，这样计划体制过于集中所造成的弊端就逐渐显露出来。对于这种情况，1956年召开的党的第八次全国代表大会以及在这次会议前后，党中央特别是中央主持经济工作的领导同志已经有所察觉，并提出了一些改进的意见和措施。例如，毛泽东同志在《论十大关系》中提出，要正确处理中央和地方的关系，发挥中央和地方两个积极性；要在国家统一计划和领导下赋予企业必要的自治权，使企业具有与统一性相联系的独立性。陈云同志提出，在工农业生产的主体是有计划生产的条件下，要允许有一部分在国家计划许可范围内按市场变化进行的自由生产。他还认为，国家市场是社会主义统一市场的主体，但要附存一定范围内国家领导的自由市场作为补充。毫无疑问，这些都是改进计划体制的正确方针，但由于我们对于如何实行计划经济还缺乏经验，由于当时已经在对社会主义的理解上形成了一些不切实际的固定观念，特别是由于1957年以后党在指导思想上的“左”倾错误的影响，这些意见都没有认真付诸实施。在1957年以后的二十多年间，尽管在计划管理中也进行过多次权力下放，但都只限于调整中央和地方、条条和块块计划管理的权限，没有触及企业自主权这个要害问题，没有在发挥市场作用上取得突破，因而也就不能跳出原有的框框。

纵观长期的实践结果，我国原有的计划体制尽管有利于集中力量保证重点生产建设，在历史上起过积极作用，但却存在严重缺陷，越来越不能适应经济发展的要求。

1. 计划决策权过于集中，严重束缚了企业的积极性、主动性，并且造成计划指导思想主观与客观脱节。在原有计划体制下，不仅国民经济的发展方向和重大比例关系由国家决策，企业的生产经营任务也由国家用指令性计划加以规定，这就否定了企业作为相对独立的经济实体的地位，压抑了它们的生机与活力。同时，企业的生产条件各不相同，社会需求又多种多样，而且两者都在经常地发生变化，企业的生产经营活动由上级主管部门来计划和安排，既不可能把它们的生产经营活动衔接好，也不能对各种不断变化的情况及时作出灵敏反应，又不允许企业自己根据变化的实际情况进行调整。这就必然造成许多产销脱节的现象，导致社会劳动的损失和浪费。

2. 片面注重行政手段，忽视运用经济手段，排斥市场调节。企业的生产任务由国家规定，所需的主要物资由国家供应，产品由国家收购，价格由国家规定，这就切断了企业与市场的直接联系，使企业缺乏经营观念、市场观念，也无法在企业之间开展有益的竞争，导致技术停滞、效益低下。长期以来，我国工业产品的质量和品种之所以进步不快，许多产品几十年一贯制，几乎没有什么改进，这同忽视市场作用的计划体制是密切相关的。同时，由于单纯依靠行政指令和指标管理来推动经济运行，忽视运用价格、税收、信贷等经济杠杆，加之价格管理体制也过于集中，结果使价格体系长期不合理，许多产品的价格既不反映价值，又不反映供求关系，税收制度和信贷体系也很不健全，这就不但不能从经济上鼓励企业按照社会需要从事生产经营，还使分析、比较和评价企业效果与部门效益失去了基准。这些都严重地影响了国民经济按比例、高效益地发展。

3. 统收统支、统负盈亏，否定了企业应负的经济职责和应有的经济权益。由于产供销活动由国家安排，企业的盈利要上交国家财政，亏损由财政补贴，企业的经营成果就不可能同企业及其职工的经济利益挂钩，只能躺在国家身上吃“大锅饭”。企业吃国家的“大锅饭”是原有经济体制的主要弊端之一，而造成这种弊端的根本原因在于计划体制不合理。既然企业的生产和经营都要听命于上级的计划安排，企业当然不能在经济上对自己的经营状况负责，也就不可能去努力改善经营管理，提高生产技术，增进经济效益。

4. 行政系统的纵向指令割断了社会经济的内在联系，导致条块分割，既不利于发展联合、协作和综合利用资源，又造成不必要的重复建设，浪费社会劳动。在原有计划体制下，计划的制订和执行都是通过部门和地方的行政隶属关系进行的，而部门与地方力求自成体系，互相封锁，这就必然导致部门与地区分割，不利于发展企业之间的横向联系。许多本来可以由企业自己协商解决的事情也要层层上报审批，既延误时日，又助长计划管理中的官僚主义和主观主义。

原有计划体制的上述弊端，说明它不符合社会主义经济发展的要求，也不符合我国的国情，必须进行根本性的改革。就是说，不是小的、局部性的改革，而是大的、全面性的改革，要改变旧的僵化的模式，实行新的充满生机与活力的模式。这样做，是不是意味着要削弱和否定计划经济呢？恰恰相反，这正是为了更好地坚持社会主义计划经济，促进社会生产力的发展。在这里必须把计划经济的本质要求同它的具体形式区别开来。社会主义社会在公有制基础上实行计划经济，可以避免资本主义制度下社会生产的无政府状态和经济危机，使社会生产符合不断满足人民日益增长的物质文化

生活需要的目的。这是社会主义经济优越于资本主义经济的根本标志之一。我们要坚持社会主义制度，就必须坚持计划经济，这是不能有丝毫怀疑和动摇的。但是，实行计划经济决不等于必须采用僵化的计划体制。计划经济的本质要求，是自觉地保持重大比例适当，促进国民经济大体按比例地协调发展。什么样的计划体制能够更好地实现这个要求，就应当采取什么样的体制；什么样的体制不利于甚至有碍于实现这个要求，就必须加以改革。三十多年的实践证明，我国原有的计划体制不利于促进经济的协调发展，是酿成多次比例严重失调的重要原因之一。因此，对这种体制进行全面改革，从根本上说乃是社会生产力发展的客观要求，是社会主义计划经济自我改进和自我完善的表现。

(二)

正如《决定》所指出的，我们改革经济体制的基本任务，是要打破过去那种束缚生产力发展的僵化体制模式，建立具有中国特色的、充满生机与活力的社会主义经济体制，促进社会生产力发展。实现这个任务的中心环节，是要增强企业活力特别是增强全民所有制的大中型企业的活力。这是因为，企业是最基本的生产经营单位，是发展社会生产力的直接承担者，只有企业具有充沛的活力，在企业中进行劳动的广大劳动群众才能充分发挥自己的聪明才智和创造力，整个社会生产才能生机盎然，迅速地向前发展。原有体制之所以束缚了生产力，其集中表现就在于它束缚了企业的积极性，压抑了企业的生机与活力。因此，我们的改革把增强企业活力作为出发点和落脚点，就抓住了问题的要害，无论在

理论和实践上都是一个突破。

那么，改革计划体制对于增强企业活力从而对于建立充满生机与活力的社会主义经济体制，具有什么作用呢？它在整个经济体制的改革中居于什么地位呢？为了弄清楚这个问题，我们应当首先分析一下在原有体制下企业缺乏活力的原因，以及为了增强企业的活力所必须进行的改革。

在原有体制下，企业缺乏应有活力的原因，归结起来不外有两个方面，一是国家和企业的关系没有处理好，国家对企业管得过多、过死；二是企业和职工的关系没有处理好，在分配上存在着严重的平均主义。这两方面的原因是相互联系、相互影响的。为了改变这种状况，正确处理国家与企业以及企业和职工的关系，就必须冲破长期形成的许多不切合实际的传统观念和在这些观念影响下形成的一系列管理体制。

1. 改变把全民所有制企业的所有权与经营权混为一谈的观念和做法，明确认识所有权和经营权是可以适当分开的，从而改革现行企业管理体制，使企业在国家的计划、政策、法令的指导、管理和调节下，真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有必要的自我改造和自我发展的能力。

2. 改变把计划经济与商品经济对立起来的观念，明确认识社会主义计划经济是建立在公有制基础上的有计划的商品经济，从而改革过分集中的、以行政手段和实物调拨为主的计划体制。在计划管理中自觉依据和运用价值规律，把国家统一计划和企业自主经营结合起来。

3. 改变把国家管理经济的职能同直接经营企业混为一谈的观念，坚决按照政企职责分开、简政放权的原则，改革国家机关管理经济的体制。

4. 改变社会主义就是要平均的观念，坚决贯彻按劳分配原则，把企业职工的工资和奖金同企业的经济效益联系起来。同时在企业内部实行合理的工资制度，体现多劳多得、少劳少得，体现脑力劳动和体力劳动、复杂劳动和简单劳动、熟练劳动和非熟练劳动、繁重劳动和非繁重劳动之间的差别。

5. 改变脱离生产力水平盲目追求“一大二公”的观念，坚持在全民所有制经济占主导地位的前提下发展多种经济成分和多种经营方式，使生产关系适应生产力发展的水平与要求，调动各方面的积极性促进社会主义经济建设。

上述这些改革，是互相联系、互为条件的，而改革计划体制在其中具有特别重要的意义。这是因为，我们是实行计划经济的国家，计划管理是整个经济管理的中枢，其它各个方面的管理体制无不在这样或者那样的范围内受制于计划体制。在一定意义上说，原有经济体制之所以对企业管得过多过死，缺乏活力，在很大程度上是由于实行了呆板僵化的计划体制造成的。因此要改革这种体制就非改革构成这种体制模式的主体和骨路的计划体制不可。例如，由于计划决策权高度集中，企业的产供销活动都由国家下达指令性计划规定。这就必然会否定企业的经营自主权，使它处于一切要听命于上级安排的境地。显然，这种计划体制不改变，企业就不可能成为相对独立的经营主体，不可能成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者。

同样，由于计划管理片面强调行政手段，是按行政系统、行政区划来组织进行的，这就必然要求部门、地方等政府机构直接经营企业，采用行政手段干预企业的人财物、产供销和内外贸等具体活动，并导致条块分割，互相封锁。因此，如果计划体制不改革，要实行政企职责分开，简政放

权，正确发挥国家管理经济的职能，改变条块分割的状况，也是不可能的。

由于计划体制上的大包大揽，必然导致财政分配上的统收统支、统负盈亏，企业的经营成果就无法同企业及其职工的经济利益挂钩，企业就势必要躺在国家身上吃“大锅饭”。可以说，企业吃国家“大锅饭”的分配体制，是同单纯实行指令性计划的计划体制相配套的。同时，在企业干好干坏一个样的条件下，企业内部的按劳分配也必然要受到影响。所以，不改革现行计划体制，就不可能打破吃“大锅饭”的局面，也难以真正贯彻按劳分配原则和物质利益原则。

至于发展多种经济形式和经营方式，同改革计划体制也有密切联系。不顾生产力发展水平急于向单一的全民所有制过渡，是和实行高度集中的计划体制互为条件的。前者为后者提供依据，后者则在事实上要求限制和否定集体经济和个体经济，一切由国家来指挥和平调。因此，计划体制不改革，要广泛地发展多种经济形式和经营方式是困难的。

综上所述，围绕着增强企业活力所必须进行的一系列改革，都要求相应地改革计划体制。而计划体制的改革也必然会影响到其它各个方面的改革。这就说明，改革计划体制具有全局性，它是整个经济体制改革中有着关键性意义的重要一环。我们要把经济体制改革健康地推向前进，就必须十分重视计划体制的改革，认真地把它搞好。

(三)

党的十一届三中全会以来，经济体制改革经过几年的酝酿和实践，已经取得了明显的成效。改革首先在农村进行，

由于实行了以联产承包责任制为中心的一系列改革，从根本上改变了束缚农业生产力的旧体制，广大农民的积极性日益高涨，农业生产以前所未有的活力蓬蓬勃勃地发展起来。从1979年到1984年，农业生产总值以平均每年9%的速度持续增长，到1984年，粮食产量突破4亿吨，棉花突破550万吨。农村多种经营有了很大发展，商品经济越来越活跃，广大农民的生活也得到了显著改善。与此同时，城市的改革也进行了许多试验和探索，取得了显著成效和重要经验。特别是1984年，国务院从正确解决国家与企业、企业与职工的关系入手，在国营企业实行利改税，进一步扩大企业自主权，以及在改革建筑业体制、商业体制、外贸体制、金融体制和进一步发展城乡多种经济形式与经营方式等方面，采取了一系列重大措施，使城市改革取得了突破性进展，城市经济开始出现了多年未有的新局面。

以城市为重点的经济体制改革已经取得了突破性的进展，集中的表现是企业开始有了活力。这几年随着各项改革的进行，企业在生产经营计划、产品销售、物资采购、资金使用、人事劳动管理和工资分配等方面的自主权不断扩大，企业内部各种形式的经济责任制逐步得到建立和健全，它们正在从行政机构的附属物转变为相对独立的经济实体。特别是为数众多的国营小企业和集体企业，已经显示了很大的活力。随着企业自主权的不断扩大，地区、城乡、企业之间的横向经济联系不断发展，各种形式的经济联合和生产协作大量涌现，城镇个体经济也有了显著的增加。所有这些，都使商品经济在广泛的领域内迅速地发展起来，价值规律发生作用的范围和程度大大扩大和增强，市场机制正在对经济运行发挥越来越重要的作用。在这种形势下，原来那种计划体制

就越来越不能适应经济发展的要求了，必须加快进行改革，才能同其他方面的改革相配合和衔接，以促进整个经济体制改革的健康发展。在计划体制改革中，要解决好以下几个问题：

1. 指令性计划制度同农村商品经济发展的矛盾。对主要农副产品实行统购派购，是在农副产品供应不足的情况下，为了保证有计划的经济建设所采取的措施。这在历史上是必要的，起了积极作用。随着农村改革的深入和农业的迅速发展，农业生产形势发生了很大的变化，粮、棉等主要农产品大幅度增长，商品率迅速提高，普遍产生了卖粮难、卖棉难的矛盾，而某些社会需要的农产品又发展不快，不能满足社会需要。这就是说，农业内部各方面的发展还不够协调，农村的产业结构和产品结构同需求结构不相适应，需要进行及时的调整。但是，统购、派购制度割断了农民同市场的直接联系，全国统一的收购价格又难以对市场供求的变化作出灵敏的反映。这既不利于农民按市场的需求组织生产以调整生产结构，又使国家承受了以相对固定的价格敞开收购农产品的责任，从而造成大量物资积压和沉重的财政负担。这种状况，无论对于整个国民经济还是对于农业的发展都是不利的，必须加以改革。改革的方向是要在国家计划指导下扩大市场调节，让农民直接面对市场进行生产，以促进农村产业结构和产品结构的合理化。

2. 对企业管得过多、过死的工商业计划体制同企业自主权不断扩大的矛盾。随着利改税的全面推行和企业自主权的扩大，国家同企业之间的经济关系发生了深刻的变化，企业已在逐步成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者。这种发展，必然要求

企业具有更多的计划决策权，要求逐步缩小指令性计划的范围。这几年，为适应企业扩权的需要，对计划体制进行了一些改革，指令性计划的范围也有所缩小。但是，总的来说，计划权下放得还不够，指令性计划的范围仍然偏宽。1984年国家计委管理的指令性计划工业产品为123种，其产值约占工业总产值的40%；中央各部门管理的指令性计划产品为1,700种，其产值约占30%。此外，地方各级主管部门也规定有一部分指令性计划。以上各项加起来，指令性计划的产值约占工业总产值的80—90%。显然，在这种情况下，企业的经营自主权会受到很大的限制。它的一个突出表现，就是全民所有制的大中型企业特别是大型企业活得不够。这些企业有着较先进的生产设备和较强大的技术力量，承担着能源、原材料和机器设备等许多重要产品的生产任务，是推进现代化事业的骨干，是国家的经济命脉所在。然而正是这些起骨干作用的大企业承接的指令性计划任务多、担负的上交税利任务重，因而在生产经营上反而没有小企业的活动余地大。这种状况不改变，显然是不利于促进技术进步和产业结构、产品结构合理化的。而要改变这种状况，一个重要的方面，就是改革计划体制，进一步缩小指令性计划的比重，扩大指导性计划和市场调节的范围。

3. 微观经济逐步放活同宏观的控制和调节未能相应加强的矛盾。越是搞活经济，就越需要加强宏观的控制和调节，只有这样才能保证国民经济既生动活泼又相互协调地向前发展。这几年随着多种经济形式的发展和企业主权的扩大，经济生活是逐步活跃起来了，但宏观的控制和调节都没有能在新的形势下采用新的方法相应地得到加强。突出的表现，一是计划综合平衡的范围相对缩小，致使计划低、实绩高