

论指导性计划

桂世镛 主编

中国财政经济出版社

论 指 导 性 计 划

桂世镛 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 各地新华书店经售

江苏省海门县第二印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 9.25印张 133,000字

1986年6月第1版 1986年6月江苏省海门第1次印刷

印数: 1—8,200

统一书号: 4166·657 定价: 1.55元

编者说明

1984年12月23—27日，中国计划学会、国家计委计划经济研究中心和计划经济研究所联合发起在福州召开了全国指导性计划讨论会，本书是这个讨论会的主要发言和论文选集。

论文作者大多是长期从事经济计划管理的实际工作者和长期从事计划体制方法研究的理论工作者。他们从理论与实践的结合上，对指导性计划的性质、作用、实施范围、编制程序、实现条件和运用经济调节手段等问题，作了比较深入的探讨。

指导性计划是计划管理的重要课题，而且又是一个新课题，怎样才能扩大和正确有效地实施指导性计划，还有待进一步研究和实践，使之逐步具体化。

由于编者水平有限，时间仓促，不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

本书由桂世镛同志任主编。

编审小组成员：（按姓氏笔划为序）王积业、吴修仁、郑力、罗精奋、黄振奇、魏礼群。

参加编辑工作的有于小冬、周建平、郑景历、荀大志、张国福等同志。

1985年2月

目 录

全国指导性计划讨论会纪要

.....全国指导性计划讨论会会议秘书处 (1)

加快计划体制改革步伐, 积极开展指导性计划问

题的研究..... 柳随年(16)

计划体制改革的新课题..... 薛暮桥(25)

计划体制改革要采取放的方针..... 项 南(32)

关于三个市场价格问题的初步调查..... 宋劭文(37)

对指导性计划的认识和探讨..... 吴俊扬(43)

计划体制要走改革与开放的路子..... 蔡宁林(55)

全国指导性计划讨论会五个小组讨论情况简介

指导性计划的客观依据和性质..... 潘学敏(63)

指导性计划的特点和实施的条件..... 郭子成(69)

指导性计划管理中如何运用经济杠杆的

问题..... 宋劭明(73)

实行指导性计划后评价、考核企业问题..... 陈 炎(77)

实行指导性计划出现的矛盾和解决措施..... 汪廷忠(81)

在全国指导性计划讨论会结束时的讲话..... 柳随年(85)

计划的性质和实现计划的方法..... 吴 徽(90)

在社会主义商品经济下改革计划管理形式

.....潘学敏 蔡来兴(98)

指导性计划是一种灵活的计划管理形式..... 沈立人(108)

实施指导性计划的几个问题..... 魏礼群(118)

对指导性计划几个问题的认识·····	陈 炎(137)
关于指导性计划的几个问题	
·····	荀大志 张立群 叶柏寿 涂剑城(146)
对指导性计划的初步探讨·····	胡 瑛(161)
指导性计划的几个问题·····	田方 范茂发 吴修仁(165)
实行指导性计划与计划体制的全面改革·····	李铁军(175)
计划工作应着眼于宏观经济·····	周光春(185)
福建省应该真正成为计划体制改革的试验基地	
·····	沈 着(188)
更多地依靠和运用经济杠杆·····	许荣昌 罗精奋(199)
用活经济杠杆, 落实指导性计划·····	刘晓 王建 刘夏平(218)
宏观经济计划管理中运用经济调节手段的几个	
问题·····	郑景历 陈东威(225)
依据指导性计划特点运用经济杠杆的几点看法	
·····	陈武 易昭荣(233)
指导性计划与价格手段的运用·····	廖君沛(237)
银行要有活力·····	刁守研(246)
广东经济发展与经济杠杆的作用	
·····	江志兰 王海文 常敏(252)
经济调节手段在基建投资管理中的运用··	张平路 刘翠景(258)
实行指导性计划后对企业的评价和监督问题·····	郑 力(263)
关于指导性计划问题的一些观点简介·····	李铁军(269)
近几年运用经济调节手段的情况·····	许荣昌 罗精奋(275)
经济杠杆问题讨论综述·····	张立群(281)

全国指导性计划讨论会纪要

中国计划学会、国家计委计划经济研究中心和计划经济研究所联合发起的全国指导性计划讨论会，于1984年12月23—27日在福州市举行。这次讨论会，是为了贯彻执行《中共中央关于经济体制改革的决定》和国务院批转国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》，加快计划体制改革，促进国民经济顺利发展而召开的。会议的主要任务，是从理论与实践的结合上研讨扩大和正确实施指导性计划的有关问题。会议贯彻了解放思想、实事求是和百家争鸣的方针，对于交流思想、推动计划体制改革，将起到积极的作用。但指导性计划毕竟是一个新课题，有待于进一步研究和实践，使之逐步具体化。

现将会议讨论的几个主要问题纪要如下：

一、扩大和正确实施指导性计划是计划体制改革的主要环节

与会代表比较一致地指出，指导性计划是我国实行计划经济的重要形式，计划体制改革能否取得突破性进展和重大成功，在很大程度上取决于我们能否广泛地和正确有效地施行这种计划形式。这是因为，指导性计划比较好地反映了有计划的商品经济的客观要求。扩大和实施指导性计划，就意味着扩大

企业自主权，增强企业的活力，意味着自觉依据和运用价值规律，重视发挥市场机制的作用，为有计划发展国民经济服务，意味着增强整个经济计划的弹性，促进国民经济大体协调地、按比例地发展。指导性计划这种形式，有利于把计划经济和商品经济、计划机制和市场机制、国家决策和企业决策、整体利益和局部利益恰当地结合起来，比较好地体现社会主义计划体制统一性和灵活性相结合的要求。因此，要从根本上改革原有的那种忽视商品生产、价值规律和市场作用的计划体制，建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义计划体制，做到国民经济活而不乱、管而不死，就必须有效地、成功地扩大和实施指导性计划。

正确地认识指导性计划的性质及其特征，从而找到其行之有效的具体形式和实施办法，是成功地扩大和实行指导性计划的首要问题。许多同志认为，指导性计划是实行计划经济的一种特定的具体形式，它既不同于指令性计划，又不同于完全由市场调节，也不同于单纯的经济预测。与指令性计划相比，指导性计划不具有行政强制性和直接性。指令性计划固然也要自觉运用价值规律和经济杠杆，也要考虑执行单位的经济利益，但它主要是国家从全局利益出发作出决策，并且用直接下达具体计划指标或直接干预企业经营活动的方式来推行的，计划一经确定，执行单位必须执行，不得随意修改。在这种计划管理中，经济横向联系和市场机制的能动作用比较弱。指导性计划的制定和执行，是由国家和企业共同决策，国家一般不采取直接的强制性规定来干预企业经营活动，而是通过调整经济利益的间接方式对企业进行引导和控制，造成必要的经济压力和经济刺激，促使企业把自己的计划与国家的计划目标衔接起来。

国家计划调节和管理的重点，不在实物指标而在价值指标，它的调节不是刚性和静态的而是弹性和动态的。因此，这种计划形式具有很大的适应性和灵活性，主要依靠横向联系和市场来实现。这些是指导性计划区别于指令性计划的重要特性。与完全由市场调节相比，指导性计划不是那样放开，而具有一定的经济约束性和规定性。完全由市场调节的经济活动，是由价值规律自发起作用，国家不提出计划任务和要求，也不需要组织实现。而指导性计划是国家自觉地和有计划地运用价值规律和市场机制作用，并通过经济措施和组织措施以及必要时采取行政措施，力图加以实现的。与单纯的经济预测相比，指导性计划的制定和推行，虽然要凭借于广泛的经济信息，但它不是经济信息的单纯发布，也不只是经济发展趋势的客观描述，而是同时要反映党和政府发展国民经济的方针、政策 and 目标，体现社会主义多种规律和综合平衡要求的。因此，在实际工作中，不能把实行指导性计划同单纯的经济预测或资本主义国家的经济预测计划混为一谈。

指导性计划的施行范围，包括指令性计划和完全由市场调节以外的广阔领域。在划分指导性计划范围时，应该把握好以下几个方面：（1）要从增强企业活力和促进商品经济发展着眼，有步骤地逐步扩大指导性计划的范围。（2）指导性计划不仅适用于生产领域，而且适用于流通、建设领域；不仅适用于经济活动，而且适用于科技、文教和其它各项社会发展事业；不仅适用于实物管理，而且适用于价值管理；不仅适用于管理微观经济活动，而且适用于管理宏观经济活动。（3）各个方面指导性计划范围的大小，不是一刀切和固定不变的。而要根据不同行业、不同时期和不同条件加以适当确定并进行适时适度的

调整。(4)指导性计划同指令性计划和完全由市场调节的各类经济活动，不是截然分开、孤立运行的，而是彼此交叉、互相渗透的，所以指导性计划的范围只能作出大体的划分，在一定意义上是属于“模糊数学”。在实际工作中，必须把各种管理形式范围的经济活动有机地结合起来，灵活地加以运用。

指导性计划的编制程序和方法，应该是上下结合、以下为主、逐级协调。具体地说，国家事先要根据经济预测和经济整体发展的要求，提出计划建议，作为下级单位编制计划的重要依据和参考。国家的计划建议，要根据需要和可能，区别不同情况，有的只是全国总量指标，不加以具体分解；有的不仅有总量指标，还要分解到有关地区、部门和重点企业，以有效地发挥国家计划指导的作用，并便于做好各方面的协商和协调工作。企业计划的最后确定，由企业自行决策、自己负责。在执行指导性计划过程中，可以根据社会经济生活和市场的新变化，灵活地加以调整，并使国家计划得到合理的补充和完善。实行这样的程序和方法编制计划，有利于整个经济的有计划发展，也有利于价值规律、商品关系和市场机制作用的发挥，从而把计划经济和商品经济，统一性和灵活性有机地结合起来。

对于上述这些问题，在讨论中也有一些不同的认识。有的同志认为，指导性计划只是一种信息的发布和参考性东西，不具有约束力，否则就容易成为变相的指令性计划。有的同志主张，指导性计划只应该提出全国的总量要求，主要控制价值指标，而无须把指标进行分解，企业计划也不必上报和由上级进行协调。有些同志认为，实行指导性计划的产品，应由国家区别情况，对其中部分重要产品规定浮动价格，以调节企业的活动，而有的同志则主张价格应全部放开，让企业按照经济信息

和市场供求状况自行决策和组织经济活动等等。

二、当前实施指导性计划需要采取的步骤和措施

大家认为，扩大和实施指导性计划，是计划体制和整个经济体制的重大改革，涉及面广，情况复杂，需要从多方面创造条件，并从实际出发，勇于探索，开拓前进。

许多代表指出，要广泛地和正确有效地实施指导性计划，必须具备以下一些条件：（1）企业要真正成为相对独立的商品生产者和经营者。这样，企业才能在国家计划和经济政策的指导下，在经济杠杆和其它经济手段的调节下，独立自主地作出决策，充分发挥积极性、创造性和进取性，并把自己的计划决策和国家计划的要求很好地结合起来。（2）社会总需求与总供给大体平衡，国民经济要有一个正常运转的环境。如果总需求大于总供给，整个经济生活绷得太紧，国家在缺少必要的财力、物力作后盾的情况下，经济杠杆的运用就会受到很大的限制，这样，无论指导性计划还是指令性计划都难以实现。同时，没有一个适度的“买方市场”，也很难发挥竞争的积极作用。（3）价格体系和价格管理体制趋于合理，各种经济杠杆能够灵活有效地发挥调节作用。指导性计划的根本特点和优点，就是可以在更大程度上发挥价值规律和经济杠杆的作用。在价格体系不合理，价格管理过度集中，以及税收、信贷、财政补贴、工资奖金等经济杠杆不灵活的情况下，就不可能正确发挥以价格为代表的各种经济杠杆的调节作用，就不可能使它们有计划地发

展商品经济服务。(4)社会主义统一、开放市场的形成和扩大,国民经济真正成为一个脉络贯通的整体。实行指导性计划,企业生产经营所需要的一些基本要素,从物资采购到产品销售,从资金筹集到技术的取得和使用,都需要通过多种渠道来实现,相当的部分需要直接在市场上解决。因此,只有全面搞活流通,健全和扩大社会主义的统一的开放的市场,包括物资市场、资金市场、技术市场等等,才能为指导性计划的施行开拓广阔的道路。(5)经济信息网络和反馈系统的完善,经济、技术、市场变动信息能够及时、准确地搜集、分析和发布。这是提高宏观计划和微观计划决策水平的基本前提,也是有效地实施指导性计划的重要基础。(6)经济法治的强化,经济监督制度化、普遍化。这样,才能在扩大指导性计划范围、经济活跃发展的情况下,使各项经济活动有所遵循,做到活而不乱,既可以使企业充分行使自主权,又可以保证整个经济的健康发展。总之,只有上述这些条件成熟了,指导性计划这一新的重要形式才能趋于完善,才能在我国社会主义经济中成功地和牢固地确立起来。

许多同志指出,严格地说,目前我国要实行完全意义的指导性计划,有不少条件尚未完备。例如,政企职责不分的现象还没有很好解决,扩大企业自主权的许多措施尚未落实。又如,包括价格、税收、信贷、工资等经济杠杆本身都存在不少问题。许多商品的价格既不反映价值,也不反映市场供求关系,加之相当普遍地存在着一种产品多种价格,而有些重要产品的国家牌价与议价、市场价相差悬殊;税收、信贷、工资制度不能起到鼓励先进、鞭策落后和奖优罚劣的作用。再如,条块分割、互相封锁的现象还比较严重,物资、资金、技术等方面还没有形成统一的和开放的市场。经济信息和预测预报工作还

刚刚起步,经济立法和司法以及经济监督制度还非常薄弱等。在这种情况下,扩大和实施指导性计划不能不遇到许多困难和矛盾。但是,大家也一致认为,我们不能坐待条件完全具备以后再行动,必须立志改革,大胆实践。创造指导性计划实施的充分条件需要有一个过程,因此,指导性计划范围的扩大和实施办法的完善也必然有一个过程。只有把指导性计划付诸于实践,才能推动其它方面的改革,为更加广泛和正确有效地实施指导性计划创造相应的条件;也只有在实践中探索,才能不断取得经验,丰富和提高现有的认识,使指导性计划这种形式日臻成熟和完善。

那么,在现实条件下如何实施指导性计划呢?许多同志指出,应当在坚持扩大指导性计划的正确方向和原则的前提下,从实际情况出发,采取适当的步骤,实行一些过渡性的措施和办法。第一,指导性计划范围的扩大要有步骤地进行。目前可以先把供过于求或供求大体平衡的产品,由指令性计划管理改为指导性计划管理;对于关系国计民生的重要产品,要在保持必要的指令性计划的前提下,逐步地扩大指导性计划的品种及其数量。在固定资产投资、财政收支、信贷收支以及价格管理等方面,也要根据经济活动的性质和重要程度,有区别地逐步扩大指导性计划的范围。第二,运用经济杠杆调节经济活动的程度应逐步加强。要积极而又审慎地扩大价格杠杆的功能。在价格体系扭曲状况没有得到应有改善的情况下,要更多地运用税收、信贷、工资等杠杆,这几种杠杆的作用要大大强化,以缓解价格不合理所造成的矛盾,逐步改变“大锅饭”的现象。第三,重视运用国家直接掌握的部分投资、外汇和重要物资,以引导和调节指导性计划经济活动的方向。应加快改革重要生产资料分配和流通的组织管理制度,国家要运用统一调拨分配的物资积极参与生产资料交易

中心的交换活动和市场竞争，以平抑市场物价，引导和调节社会生产和流通。第四，在供求关系紧张、价格体系不合理、物资流通渠道尚未合理改变的情况下，企业的供、产、销活动还难以完全自理，为了避免企业之间已有的协作关系突然中断所引起的混乱，国家在一个时期内还要对有些企业的指导性计划活动供应一部分重要物资，以后逐渐取消供应物资的办法。第五，在经济调节手段不能充分有效运用的情况下，行政手段的作用应逐步淡化，不能放得过快；同时，要特别注意搞好计划的上下协商和左右协调。此外，不少同志认为，在目前过渡阶段中实行指导性计划的一些措施，还不能不带有指令性计划形式的某些色彩和痕迹，但我们决不能就此止步，必须随着整个经济体制改革的全面展开和各方面条件的成熟，不失时机地按照指导性计划的特征及其内在要求，不断完善和改进指导性计划的实施办法。

三、关键在于学会和善于运用 经济调节手段

大家一致认为，灵活地和有效地发挥经济手段特别是价格、税收、信贷等经济杠杆的调节作用，是实施指导性计划的核心，要广泛地和正确地实施指导性计划，关键在于学会和善于运用经济调节手段。对如何更好地运用经济手段，与会代表提出了一些值得重视的意见，主要是：

（一）要全面理解经济调节手段的范围

许多同志指出，经济调节手段至少包括两个方面，一是价格、税收、信贷、财政补贴、工资、奖金、利润等，它们从价

值形态上联系着各方面的经济收益，是经济手段的主要方面，二是国家直接掌握的一部分资金、外汇和重要物资。在过去相当长的时期里，我们虽然也运用价格、税收、信贷、补贴、利润等价值范畴，但更多地是作为平衡财政收支、核算企业盈亏的工具，没有把它们作为调节经济运转的手段，因此这些价值范畴在经济生活中的应有作用没有得到充分发挥。同时，国家把直接掌握的资金、外汇和重要物资用在煮“大锅饭”上，今后应当把它们作为引导、调节、控制经济活动的重要手段。有的同志还提出，经济手段也包括经济政策和其它经济措施等。

（二）要正确认识经济杠杆的功能和作用

许多同志认为，经济杠杆具有调节社会经济生活整体运转和个别部分运转两方面的功能，也就是说，经济杠杆的作用既首先体现在宏观经济方面，又同时体现在微观经济方面。从调节国民收入在积累与消费之间，国家、集体与城乡劳动者之间的分配，以及保证国家财政收入、控制物价总指数等方面看，是从宏观经济上发生作用；从调节某种产品的产需和劳务活动方面看，是从社会再生产过程中个别环节或个别部分上发生作用。在经济计划工作中，应该同时重视经济杠杆这两个方面的功能和作用，不能偏废。

（三）要真正把运用经济杠杆同国家计划密切结合起来

不少同志提出，这方面应当注意掌握好以下三点：一是要把握好各种经济杠杆的独立性和联系性。各种经济杠杆都具有自己独特的功能和作用，必须根据它们的特点灵活运用；同时，

各种经济杠杆又都处在统一的国民经济整体中，它们作用的结果又必然相互影响，因此又必须注意各种经济杠杆作用的联系性、协调性和组合性，避免互相掣肘，抵消力量，甚至造成经济生活的混乱。二是要把握好经济杠杆的经济性和行政性。有些同志认为，经济杠杆具有经济性和行政性两重属性。实行指导性计划运用经济杠杆时，从调节经济利害关系来引导企业活动纳入国家计划轨道方面来看，它们体现着经济性。但在我国社会主义条件下，经济杠杆的作用都是由国家规定，体现着政府的意图，通常以行政办法颁发施行，从这方面看，它们又具有行政属性。不过这种行政属性对生产经营者的作用，不是直接的，而是通过经济利益的调节，采取迂回形式实现的。正确认识和处理经济杠杆的这两重属性在计划调节和市场作用中的关系是十分重要的。如果国家对各种经济杠杆管理太死，它们在实际上就变成行政性的了；反之，如过分强调经济杠杆的经济性和市场作用，就很难使它们成为国家实行计划管理的重要手段。比较妥当的办法，应是在服从国家计划和政策的前提下，使各种经济杠杆灵敏地发挥自己的作用。例如，银行信贷在保证执行国家计划和政策的前提下，银行可以区别不同对象，灵活地决定贷款的额度、期限和利率。三是要把握好经济杠杆运用和国家计划运行的同步性和统一性。大家认为，要使经济杠杆成为实现国家计划的有效手段，必须将经济杠杆的运用以及有关方面的价值指标，纳入统一的国民经济和社会发展规划。把运用经济杠杆贯穿于指导性计划的编制、执行、调整的各个环节，真正使之成为国家计划的有机组成部分。

（四）要正确实行经济杠杆分级管理的原则

大家认为，不改变目前各种经济杠杆管理过分集中的体制，指导性计划的扩大和实施就难以有效地进行。如何实行经济杠杆的分级管理？有些同志从不同侧面提出了一些原则界限。例如对价格管理，有些同志提出，可以按照商品在国计民生中的地位，分为人民生活必需品、一般消费品和属于享受资料的一些高中档消费品三个层次，结合计划管理的三种形式，分别由中央、地方和企业进行管理，并相应实行国家统一价、浮动价和自由价。有的同志提出，可以按照一个时期的市场供求状况，划分商品价格的分级管理权限。对供不应求的部分，由国家统一订价；对供大于求和供求大体平衡的部分，可以分别由地方、城市和企业订价。有的同志还提出，应该以经济活动所涉及的地域范围来划分各种价格分级管理权限。属于全国性平衡和管理的商品价格由中央统一订价；凡是区域性、局部性的经济活动，其商品价格则可以分别由各级地方或企业订价。其它经济杠杆，如税收、信贷、财政补贴等，原则上也可以按照经济活动的重要程度、市场供求状况和区域范围大小等情况，采取分层分级管理的办法，把一部分运用经济杠杆的权力下放给省、自治区、直辖市以及中心城市，以充分有效地发挥经济杠杆的应有作用。

在讨论中，有些同志对于价格放开的做法算不算自觉地运用经济杠杆的问题，进行了商讨。有的同志认为，通过有计划地把某些商品价格完全放开，让这部分商品价格随市场供求关系变化自由涨落，促进或抑制生产与消费，仍然算作自觉地运用经济杠杆。有的同志则认为，经济杠杆的作用应当是客观经济规律在人们主观世界上的反映，必须按照政府的意志和国家计

划的要求加以规定。如果价格可以随行就市，自由涨落，这种经济活动已经不是由国家计划指导，这种价格已经不再起经济杠杆的作用，而是属于完全由市场调节的范围了。

（五）要加强经济杠杆的综合研究和运用

这方面大家一致认为，从组织上采取措施，加强各种经济杠杆的综合研究和运用，势在必行。国务院已明确规定由国家计委牵头综合研究和运用经济杠杆，但在目前的体制下，要真正实行还有困难。许多同志根据有些地方的经验，提出了两个可供选择的建议：一个是由各级计划部门牵头召开各种经济杠杆职能部门的联席会议进行协调，一个是由各级政府成立一个有权威的经济杠杆综合研究和运用的专门机构，相应地把各级计划部门作为这个专门机构的具体办事部门。这样做，有利于改变目前存在的各自为政的现象，提高国家综合研究和运用经济杠杆的水平。

四、计划部门必须努力实现 一系列根本性的转变

会议代表提出，扩大指导性计划的范围，对大量的经济活动实行指导性的计划形式，这是我国实行计划经济方式的重大变革；适应这种变革，计划部门必须从计划思想、工作重点、活动方式、机构设置和队伍建设等方面，下决心实现一系列根本性的转变。