

中观经济调控



李 仲 柳纪申 阎荣城 著
周颖敏 郭行哲

改 革 出 版 社

中观经济调控

李 仲 柳纪申 阎荣城 著
周颖敏 郭行哲

改革出版社

(京)新登字 053 号

责任编辑:长 和

封面设计:李宜昌

中 观 经 济 调 控

李 仲 柳纪申 阎荣城 著
周颖敏 郭行哲

*

改革出版社出版

(北京安德里北街 23 号)

河北邮电印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 7.5 印张 195 千字

1991 年 5 月第一版 1991 年 5 月第一次印刷

1—1000 册

ISBN 7-80072-260-O/F · 145

定价:4.95 元

序

廖季立

社会主义国家如何有效地进行协调、控制和管理经济活动,使之控而不死、活而不乱,是我们一直所要探究和解决的问题,也是当前乃至今后一个较长时期如何进一步深化经济体制改革,克服经济运行中的矛盾,实现经济稳定、协调、持续发展所亟待解决的一个重大课题。《中观经济调控》一书,以马克思主义理论为指导,运用系统论、控制论等最新科学研究方法,从我国实际出发,按照有计划商品经济的要求,创造性地提出了一种颇具新意的享权导向型中观经济调控模式。作者从静态分析的角度,理顺了中央(宏观经济调控)、地方(中观经济调控)和企业三者的关系,确立了中观经济调控的地位、权限、职责和内在机理;从动态分析的角度,指明了中观经济调控政策和手段有效运用的轨迹;用规范分析方法探究了中观经济调控的体系构成、结构功能和调控规则;按照理论和实践相结合、改革与发展相结合的原则,对中观经济调控模式实现的步骤和措施,以及调控运作的条件和方式,做了大量实证性分析,具有较强的现实性和可操作性。这是一部既有理论价值又有实用价值的著作。

众所周知,传统的经济管理体制的特征是高度集中、政企不分,地方政府和企业基本上没有决策权,只能服从中央的指令。各级政府直接经营和管理企业,严重地窒息了地方和企业的生机与活力。所以,必须对传统的经济管理体制进行改革。

1978年以前我国曾进行过四次以解决中央和地方、条条和块

块管理权限为内容的调整,但一直没有触及企业自主权这个要害问题,因而未能走出“放收——收放”的盲区。党的十二届三中全会揭开了以搞活企业为中心的全而改革,经过十多年的努力,冲击了传统的高度集中的管理体制,赋予了地方政府和企业一定的自主权和经济利益,调动了他们的积极性,促进了我国经济的迅速发展。这是有目共睹、勿庸置疑的。但是我们也必须清醒地看到经济运行中出现宏观管理失控、投资和消费双膨胀、物价上涨、结构失衡、地方封锁、市场分割等不容忽视的问题。这些问题的出现是诸多因素作用的结果,但与地方政府行为失衡、宏观调控不利有很大的关系,而且在解决这些问题时同样遇到了地方政府的逆调控。这说明,时至今日我们依然没有走出“一管就死、一放就乱”的管理格局。那么,如何进一步深化经济体制改革,克服经济运行中存在的问题,实现经济的良性循环?实践证明,恢复高度集中的管理体制,不发挥地方政府调控和管理经济的作用不行,而无规则、无条件地发挥地方政府的作用也不行。唯一的选择就是构建起符合有计划商品经济要求的规范的中观经济调控,以合理地传导中央宏观经济调控的指示,积极地组织地方经济高效有序运作。这已成为当务之急。七届人大四次会议通过的《关于国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要报告》指出,要“建立和健全直接调控和间接调控相结合的中央与省、自治区、直辖市两级经济调控”,这表明建立中观经济调控(省级经济调控)是我国九十年经济体制改革的一项重要内容。正是在这样的条件下,《中观经济调控》一书与读者见面了。

诚然,目前对中观经济调控的研究尚处于初始阶段,这部著作不可能臻于完善,但它的问世,填补了我国经济理论的一个空白,对于推动理论工作者和实际工作者更好地认识和研究中观经济调控,必将产生积极的作用。

一九九一年五月

目 录

序.....	1
第一章 概论.....	1
第一节 构建中观经济调控的缘由和可能性.....	1
一、构建中观经济调控的缘由.....	1
二、构建中观经济调控的可能性.....	8
第二节 中观经济调控的内容、特征及研究方法	12
一、中观经济调控的内容	12
二、中观经济调控的特征	14
三、中观经济调控的研究方法	15
第三节 中观经济调控的任务	16
一、实现国家宏观经济目标	16
二、实现地方经济的稳定、协调、持续发展	17
三、组织协调跨行业、跨地区的企业联合、企业 集团、企业兼并和各种生产要素的流动	18
四、培育和管理市场	18
第二章 中观经济调控模式选择	19
第一节 我国中观经济调控方式的沿革	19
一、第一个五年计划时期为集权服从型模式	19
二、“大跃进”时期实行分权自主型模式	20
三、三年调整时期集权服从型回归及其变革	21
四、“文革”时期经济调控杂乱无章	23
五、十年改革集权与分权结合型初探	23
第二节 享权导向型中观经济调控方式构建的基本 思路	33

一、享权导向型调控模式构建的基本思路	33
二、构建享权导向型调控方式应遵循的原则	34
三、中观经济调控的目标要求	35
四、地方政府应具有的权限与责任	37
五、中观经济调控体系的组织构成	45
六、调控方式	47
七、调控手段	49
第三章 中观经济调控目标模式的转换	51
第一节 现实经济条件及体制状况	51
一、经济增长情况	51
二、总供给与总需求状况	52
三、国营工业企业经济效益状况	53
四、财政状况	53
五、金融状况	54
六、市场状况	54
七、结构状况	55
八、价格状况	55
第二节 模式转换的经济环境	57
一、经济稳定增长	57
二、财政收支状况难有较大改善、控制财政赤字仍十分艰巨	58
三、继续控制货币发行量和信贷规模	58
四、中度的价格上涨	58
五、人口增长的压力逐步增大，失业率将有所上升	58
六、人民生活水平继续改善	59
七、实现国际收支基本平衡	59
第三节 模式转换的步骤和措施	59
一、模式转换的战略思考	59
二、模式转换的步骤和措施	62

第四章 中观经济调控的微观基础	73
第一节 中观经济调控对微观基础的要求	73
一、自主经营、自负盈亏	74
二、自我积累、自我改造、自我发展	74
三、市场导向	75
四、具有强大而持久的竞争能力	75
五、能够充分发挥企业全体职工的积极性、主 动性和创造性	75
六、具有较高的经济效益	75
第二节 微观基础的构建	77
一、承包经营责任制	77
二、股份制	82
三、企业集团	89
第三节 微观基础的构造方法	94
一、国家所有制的实现方式与企业体制改革	94
二、建立和完善社会主义市场体系	96
三、加强法制建设	99
第五章 中观经济调控的传导机制	100
第一节 中观经济调控的组织体系	100
一、准中观经济调控组织的现状	100
二、中观经济调控组织体系的构造	101
第二节 中观经济调控传导机制所要求的体制环境 和条件	105
一、社会主义有计划商品经济的发展	105
二、中央宏观调控的高效性和正确性	106
三、微观基础具有自主经营、自负盈亏的能力 和较为灵敏地接受经济调控指令的能力	107
四、以经济手段为主的调控体系的建立	109
五、经济综合部门形成合力	109
六、市场体系的发育	110

第三节 中观经济调控传导机制运作的基本原则·····	111
一、计划经济与市场调节相结合的原则·····	111
二、服从中央调控与因地制宜促进地方经济发 展的原则·····	111
三、直接调控与间接调控相结合的原则·····	112
四、以市场为中介的原则·····	112
五、层次性原则·····	113
第四节 中观经济调控的传导功能·····	113
一、接收执行功能·····	113
二、加工转换功能·····	115
三、传输回归功能·····	117
第六章 中观经济调控手段的运作·····	119
第一节 中观经济调控手段运作的方式·····	119
一、目标运作·····	119
二、程序运作·····	120
三、随机运作·····	120
四、综合运用·····	120
第二节 中观经济调控手段的具体运作·····	122
一、经济手段的运作·····	123
二、行政手段的运作·····	142
三、法律手段的运作·····	143
第七章 中观经济调控政策·····	148
第一节 地方经济的特点·····	148
一、从社会再生产的角度看,地方经济不是一 个封闭的、自求平衡的完整体系·····	149
二、从财政角度看,地方财政不是一个完整独 立的体系·····	149
三、从金融信贷角度看,各地区的信贷规模和 货币流量不可能是一个封闭的系统·····	150
四、地方物资、财政、信贷三者之间不能形成	

综合平衡.....	150
第二节 国民收入分配政策.....	150
一、互补均衡政策.....	150
二、制约紧缩政策.....	151
三、发展扩张政策.....	153
第三节 产业组织形式和产业结构规划.....	155
一、产业组织形式.....	155
二、产业结构规划.....	162
第四节 财政政策.....	167
一、总收入扩张和总支出紧缩政策.....	167
二、总支出扩张和总收入紧缩政策.....	168
三、总收入与总支出大体平衡政策.....	169
四、结构调节政策.....	169
五、调节本地区各经济利益主体间的利益分配 关系.....	171
第五节 投资政策.....	172
一、总量控制政策.....	173
二、总量扩张政策.....	174
三、适度投资政策.....	174
第六节 消费政策.....	175
一、抑制型消费政策.....	175
二、扩张型消费政策.....	176
三、适度消费政策.....	176
第八章 中观经济调控决策.....	177
第一节 中观经济调控决策的内容、体系和程序.....	177
一、中观经济调控决策的内容.....	177
二、中观经济调控决策的体系.....	179
三、中观经济调控决策的程序.....	180
第二节 中观经济调控决策的形式、特点及其作用.....	187
一、中观经济调控决策的形式.....	187

二、中观经济调控决策的特点·····	189
三、中观经济调控决策的作用·····	191
第三节 决策者的素质·····	192
一、要有良好的马克思列宁主义理论修养·····	192
二、要有勇于创新的素养·····	193
三、要有现代科学的素养·····	194
四、要有民主决策的素养·····	195
五、要有善于决断的素养·····	196
第九章 中观经济调控的横向协同·····	198
第一节 中观经济调控横向关联的现状 & 成因·····	198
一、中观经济调控横向关联的现状·····	199
二、“诸侯经济”的成因分析·····	200
三、现行体制下中观经济调控横向关联的主要 弊病·····	205
第二节 中观经济调控横向协同机制形成并发生作 用的条件·····	207
一、区域共同市场的建立是中观经济调控横向 协同的前提·····	207
二、国有制的新型财产组合方式是中观经济调 控横向协同的基础·····	210
三、正确的区域政策的制定是中观经济调控横 向协同的保证·····	215
第三节 中观经济调控横向协同的手段和措施·····	220
一、建立省际间的协调组织机构·····	220
二、拆除封锁屏障·····	221
三、制定市场规则·····	221
后 记·····	224

第一章 概 论

中观经济调控是宏观经济调控体系的重要组成部分,是经济管理科学中的一个重要分支。社会主义国家在经济体制改革中几乎都触及到这一问题。但是对于为什么要构建中观经济调控,构建什么样的中观经济调控,它应具有什么样的内容、特征和功能,尚处于模糊状态。由于未能很好地构建起有效的中观经济调控,使得社会主义国家的改革始终未能走出“放收——收放”的盲区。如何走出改革的困境,显然需要从深层次上探寻在有计划商品经济体制下,社会主义国家管理经济的新思路、新途径,构建有效的中观经济调控,以合理地传导中央宏观经济调控的指示信号,积极地组织地方经济的高效有序运作,使整个经济活而不乱,活而有序。

第一节 构建中观经济调控的缘由和可能性

一、构建中观经济调控的缘由

1. 经济科学发展的必然要求。

由模糊到清晰、由混杂到系统是揭示事物发展规律的必经之路。经济学的发展也不例外。早期的经济学并没有微观、宏观的明确划分,无论是经济学的开山鼻祖配第,还是被马克思称之为古典经济学的杰出人物斯密、李嘉图,他们都是既研究宏观经济运行又研究微观经济行为。只是到了十九世纪末,英国剑桥学派奠基人马歇尔在以市场均衡论为前提,研究个量经济的生产费用、资本利润时,才创立了微观经济学的理论体系。二十世纪三十年代,发生了震撼资本主义世界的经济大危机,凯恩斯在研究拯救资本主义世界的济世良药时,针对有效需求不足、经济衰退、失业等问题,提

出国家对经济活动进行必要干预的理论。他所发表的《就业、利息和货币通论》，标志着宏观经济学的诞生。当然，不论是马歇尔的微观经济理论，还是凯恩斯的宏观经济理论，都是站在资产阶级的立场上，目的是维护资本主义私有制，因而不可能使资本主义经济从根本上实现合理运行，只能是缓解一时的矛盾。但就他们将经济学划分为微观和宏观这一点而言，对经济学理论的发展起到了重要的推动作用。

苏联社会主义革命的胜利，揭开了人类历史的新纪元。根据马克思主义理论和列宁的建国学说，苏联创立了一套集中管理的社会主义经济运行体制，即国家直接运用行政手段经营和管理企业。理论上则把政府行为与企业行为融为一体，认为政府的行为就是企业的行为，企业的行为也即政府的行为，并不存在微观和宏观的划分。这一体制在斯大林时期得到强化。不可否认，这种管理体制在社会主义国家建立初期，对于集中有限的财力、物力、人力，加快社会主义经济建设起到了积极的作用。随着社会主义经济的发展，这种高度集中的经济运行体制的弊端逐步暴露出来。于是从本世纪五十年代末，一些社会主义国家开始对传统的苏联模式进行反思，揭开了社会主义经济体制改革的序幕。我国从1978年起，经过拨乱反正，开始了被小平同志称之为“第二次革命”的改革，在对社会主义传统的经济体制和国情深刻反思的基础上，充分认识到在一个较长的时期内多重利益存在和多种经济成分并存的客观必然性，认识到商品经济是我国社会生产力发展不可逾越的阶段，提出了社会主义初级阶段理论和有计划商品经济的运行体制。思想的解放，社会经济的变革，使社会主义经济理论空前繁荣。人们普遍认识到，要使企业充满生机和活力，就必须使其摆脱国家行政机关附属物的地位，使其成为相对独立的经济实体和利益主体，成为能够自主经营、自负盈亏、自我激励、自我发展的商品生产者和经营者。经济学家们在对社会主义企业的性质、地位、作用、运行规则、经济行为系统研究的基础上，逐步创立了社会主义微观经济理论体系；与此相应，在对社会主义国家管理经济职能、方式、手段，经

济运行体制,社会总供给与总需求的平衡,国民收入的分配与再分配,劳动力就业,货币的发行、供应,信贷政策的运用,财政的调节与平衡,价格体系的形成等的研究基础上,形成了社会主义宏观经济理论体系。

由于社会主义国家从总体上讲实行的是有计划的商品经济,这就需要国家对整个经济活动,实行计划经济与市场调节相结合的管理方式,也即既要体现社会主义经济运行的计划性,又要充分发挥市场的调节作用,实现二者在深层次上的有机结合。这种管理方式,只依靠中央一级政府的管理是行不通的,因为商品经济的发展使得整个经济活动变得更趋复杂,对成千上万个相对独立的商品生产者和经营者,对成万上亿个产品,对众多的区域市场,如何进行管理,使之活而不乱、活而有序,这就需有一个中间层次的调控体系来进行具体的调节和管理。

此外,我国是一个幅员广大、人口众多的国家,国民经济系统结构非常复杂,地区间的经济发展水平、经济条件、技术水平、资源状况、产业构成、地理环境、文化水准等各不相同,而且这种不平衡是绝对的。随着社会经济的发展,量的差别将有缩小的趋势,但质的差别会不断扩大。要保持国民经济管理的有效半径,单纯依靠中央一级的宏观调控不可避免地要产生脱离客观实际的主观主义,抹煞地方经济的特点,难以走出“一刀切、切一刀”的管理格局。因此,必须建立中观经济调控,才能使我们的经济发展和经济改革稳步前进,才能使经济管理工作适应复杂的经济运行情况和各地的特点,把统一性和灵活性结合起来,有效地调节和管理分散在不同区域、具有不同特点的个量经济。经济实践的发展,呼唤中观经济调控理论的创立和发展。

2. 进一步深化经济体制改革的必然要求。

我国在 1978 年以前的经济体制调整和改进,都是局限于中央与地方、条条与块块管理权限的划分和企业隶属关系的变动方面。在第一个五年计划时期,逐步形成了以“条条”为主的管理体制,即中央各部门直接管理企业,1953 年中央直属企业达 2800 个。1954

年以后,随着六大行政区的撤消和社会主义“三大改造”的进行,到1957年中央所属企业猛增到9300个。在宏观管理权限上,财政、税收、金融等均由中央直接控制。在“大跃进”时期,开始把中央所属企业下放给地方管理,并相应地扩大了地方政府的管理权限。到1958年底,中央直接管理的企业下降为1075个,比1957年减少了88.55%。六十年代初的调整时期,又把大批企业重新收归中央直接管理。1965年中央直属企业达10530个,产值占工业总产值的42.3%,并相应地把下放给地方的管理权收归中央。“文化大革命”时期,几乎把所有的中央直属企业,包括鞍钢、大庆油田等在内的大型骨干企业都下放给省、市、自治区管理,而且不少企业还从省一级层层下放给地(市)、县管理。1976年中央直属企业仅为1674个,产值占全部工业总产值的6%。与此同时,再次实行经济管理权限的下放。从第一个五年计划到“文革”结束,我国的经济调整和改组,大体上经历了两放两收。

粉碎“四人帮”后,对原有的经济格局进行了局部调整,加强了铁路、邮电、民航等部门的集中统一领导,调整了一部分企业的隶属关系。1981年部属企业增加到2681个,产值占全民所有制企业产值的10.2%,地方所属企业的产值占全民所有制企业产值的89.9%。上收了部分财政、税收、物资等管理权。就是在这样的基础上,1984年开始了以城市为重点的全面的经济体制改革。在深刻总结历史经验基础上产生的《关于经济体制改革的决定》,成为中国经济体制改革的纲领性文件,指明了改革的方向。《决定》指出,增强企业的活力是整个经济体制改革的中心环节,过去“多次实行权力下放,但都只限于调整中央和地方、条条和块块的管理权限,没有触及赋予企业自主权这个要害问题,也就不能跳出原有的框框”。那么,现在改革要跳出原有的框框,就应该把改革的焦点放在扩大企业自主权上,同时要实现政企分离,逐步建立起统一性和灵活性相结合、能够自觉依据和运用价值规律的计划体制,要充分发挥经济杠杆和市场调节的作用,明确界定了政府管理经济的职能和企业的职责、权限,今后各级政府原则上不再直接经营管理企

业。从此开始了全面的以放权让利为主思路，侧重解决国家与企业关系的改革。经过十多年的实践，企业有了一定的经营自主权，积极性和创建性得到很大的发挥，宏观管理方式发生了很大的变化，经济建设取得了举世瞩目的成就，工农业生产得到了突飞猛进的发展，城乡人民生活水平有了明显的提高。然而，在这十多年的改革中，先后出现了三次较大的宏观经济失控，经济陷入“膨胀——压缩——再膨胀”的循环圈中，经济生活中出现了投资膨胀、消费膨胀、物价指数不断上涨、通货膨胀严重、财政连年赤字、总量与结构不断失衡、流通领域秩序混乱、地方封锁、市场分割等问题，严重制约了经济的发展和改革的进程。到1988年下半年，我们不得不进行治理整顿，再度上收某些管理权限。出现这些问题的症因何在？人们有不同的看法，有的认为与指导思想偏差和政策失误有关，如片面追求产值翻两番所提出的带有指导性的适度通货膨胀有利于经济增长和高消费有利于促进经济发展等理论，诱发了投资规模和社会消费的一再膨胀。有的认为是改革的措施不配套、改革的步子不到位、政策脱节和疏漏所致，在强调放权让利时，没有相应地建立起有效的约束机制，致使双轨体制运行中原生因素、伴生因素和逆生因素相互掣肘，出现了管理上的“真空”。有的则认为是改革时序选择上存在失误，对改革措施的相互关联功能和推进上的临界速度没有把握好。以上这些看法都有一定的道理，但仍未揭示出问题的深层症因。总结我国十年改革的经验，其深层症因实际在于：在解决国家与企业的关系，侧重解决企业自主权这个要害问题时，未能同时很好地解决中央宏观经济调控与地方中观经济调控的关系。原来设想的要跳出调整中央与地方、条条与块块管理权限的框框，事实上这种思路是不自觉地由一个极端走向了另一个极端。改革过程中并没有跳出原有的框框，也不得不对地方实行放权让利。这说明处理好中央与地方的关系是我们在改革中绝对绕不开的问题。经过十年的改革，无论情感上是否能接受，我们都不得不承认，已经在某种意义上变成了以地方政府为基本决策主体和经济职能中心的一种“诸侯经济”，这就是我们进行治理整顿

步入新一轮放权循环的直接动因。因为在放权让利的改革中，我们并没有从根本上动摇原有的企业隶属格局，而在中央与地方的关系上同样注重的是放权让利，如财政包干、利税包干、外汇包干等，并将投资等某些审批权急剧地下放给地方，这样又使地方政府和地方所属企业融为一体。中央要求下放给企业的权利被地方政府层层截留，出现权利流向上的“断层”。企业实行利润留成制度后所获取的财权以及经营上的自主权，被地方政府以不断增加的“税外税”（各种摊派和征用）逐步收走，而且企业的经营活动实际上仍由地方政府指挥和支配。企业在产权制度未能改革，市场不发育，尤其是生产资料市场残缺的情况下，也只得依靠地方政府。现在的企业是要市场没有，只得要市长。地方政府实际上成了放权让利改革中的主要受惠者。有的同志责难财政包干体制是一切矛盾的根源，事实上仅财政包干体制本身并不能产生多大的副作用，只有它和企业隶属融为一体时才是矛盾的根源。当地方政府在放权让利的改革中尝到甜头之后，介入地方企业的活动和扩大企业的数量与规模的冲动就变得更为强烈。为了扩大自己可支配的权力和收入，便开始争投资、争贷款、争项目、争资源，竞相攀比扩大投资规模，实际上地方政府是投资膨胀的主体，制造经济过热的主要因素。尤其是在价格体系不合理、市场误导和预算外资金不断扩大的情况下，各地纷纷把大量投资涌向价高利大的“短、平、快”项目，致使能源、交通等基础设施建设日渐薄弱，原材料工业发展不足，而加工工业却急剧膨胀，在低水平上的重复投资日趋严重，不仅使经济总量失衡，而且使经济结构不断恶化。在以市场为取向的改革中，本来是要打破旧的行政性资源配置机制和条块分割对资源流动的制约，实现资源的合理流动和优化配置，但实际上同样遇到了地方政府的逆调控。在中央扩大地方政府在分配、统派物资的品种和数量时，真正的生产要素市场并没有得到形成和发育，各地站在各自的利益角度，对紧俏的原材料、燃料、动力等，用行政手段实行地区保护政策，限制外流；对深加工产品采用多种方式和手段（如销售费用包干、回扣等）鼓励外销，同时限制外地加工产品的流入，有的地