

计划管理丛书

省级计划管理问题探索

6

● 中国计划出版社

省级计划管理问题探索

经济管理出版社

一九八八年一月北京

计划管理丛书
省级计划管理问题探索



《中国计划管理》编辑部编
中国计划出版社出版
(北京西城区月坛北小街2号)
新华书店北京发行所发行
河北省怀来县印刷厂印刷

787×1092毫米1/32 8.25印张 176千字
1988年7月第一版 1988年7月第一次印刷
印数1—2000册



ISBN 7—80058—022—9/F·13
定价： 2.15元

编 者 的 话

省、区、直辖市和计划单列市，在国民经济宏观管理中居于重要地位，党的十一届三中全会以来，省一级在推进计划体制改革和提高计划管理水平方面，取得了很大成绩，对国民经济的发展，起了重要的作用。为了交流这方面的经验，以便把省一级的计划改革推向前进，把宏观调控工作做得更好，我们约请了部分省、区、直辖市和计划单列市的计委同志，联系自己地区的工作实际，撰写了论文。现将这些文章汇编成本书。我们期望这本书的出版，能在促进改革两级计划管理的过程中，起积极的推动作用。本书对从事经济计划管理工作和实际工作的同志，以及大专院校有关系科的教师和学生，也具有重要的参考价值。参加编辑工作的有：利广安、汪清溪、郝成鸣、廉维和、胡韵生、孙晓岩、兆江。由于我们的水平有限，在编辑工作中，难免有不当之处，敬请广大读者批评指正。

1988年1月

目 录

关于转变地区经济计划综合平衡观念问题	
.....刘桂林 高金昌 (1)	
两级调控条件下省级计划部门的职能与作用	
.....曹金章 刘志金 (8)	
辽宁省计划体制改革的回顾与思考	
.....辽宁省计经委综合处 (19)	
浙江省计划体制改革的实践和启示	
.....朱家良 蒋泰维 (29)	
对计划体制改革基本思路的一些认识	
.....王祖康 (45)	
从实际出发, 不断改进地区计划管理	
.....郭世良 (60)	
北京市计划体制改革的回顾	
.....北京市计委 (79)	
适应两级调控完善管理形式	
.....周仲贤 刘建平 (94)	
计划工作职能转变的基本思路和初步实践	
.....王 欣 (103)	
围绕开放搞活, 深入进行计划体制改革	
.....李秀峰 (117)	
从实际出发, 探索有计划商品经济的计划管理形式	
.....何先聪 刘伯华 (128)	

广西计划体制改革的回顾

.....谢之雄 (141)

内蒙古自治区计划体制改革的做法和体会

.....额尔敦 (149)

努力做好新时期的计划工作

.....钟力生 (156)

改善供给管理是计划工作的重要职能

.....陈 健 (165)

加强固定资产投资的宏观指导和管理

.....钟其庆 (174)

建立起适应企业运行机制的计划管理体制

.....余锡欧 (182)

围绕发展外向型经济, 做好计划工作

.....马延农 (188)

对加强外债管理问题的探讨

.....许开瑞 (200)

对调整湖南省工业结构的几点看法

.....许哲明 刘醒夫 (207)

对深化城市计划管理体制改革的看法

.....朱济同 (216)

关于深化城市计划体制改革的若干思考

.....唐守山 (225)

对大城市计划单列的再认识

.....白和金 (235)

计划工作要在改革中前进

.....谭卫平 (244)

力努在计划与市场的有机结合中改进省级计划工作

.....湖北省计划委员会 (250)

关于转变地区 经济计划综合平衡观念问题

吉林省计经委副主任 刘桂林
吉林省计经委总经济师 高金昌

党的十一届三中全会以来，我国实行改革、开放、搞活的方针，国家经营管理体制逐步由直接管理为主，转向间接调控为主。特别是十二届三中全会确立了我国是以社会主义公有制为基础、多种所有制形式并存的有计划的商品经济。由于我国发展的是有计划的商品经济，而不是无政府的商品经济，因而改革计划管理体制的出发点和落脚点，必须从发展有计划的商品经济出发，不断转变传统的计划工作观念，加强宏观管理，自觉地保持主要比例关系的大体协调，通过生产、分配、交换、消费总过程的社会总需求与总供给的基本平衡，促进社会主义商品经济的发展。

综合平衡是实现国民经济计划管理的基本方法，地区综合平衡是全国综合平衡的重要组成部分。当前综合平衡工作的突出矛盾是，由于国家逐年缩小指令性计划指标，扩大指导性计划范围。为了实现地区综合平衡，从地区来讲，则往往要求国家逐年增加对地区的指令性统配，不断缩小地区对国家的指令性上调。具体来说，就是在分配上，所需短线原材料等各项生产条件要求纳入国家统配计划；生产上，对长线产品要求国家列为指令性计划。产品销售纳入国家统配，而紧俏产品则要国家扩大市场议价销售。从国家总体综

合平衡上是逐步缩小指令性计划范围，扩大市场调节，促进商品经济的发展。而地区则存在着依赖指令性计划来参与市场竞争进行地区综合平衡。这显然和发展有计划的商品经济是相矛盾的。其原因，主要是发展地区经济还未突破生产靠计划、材料靠调拨、投资靠贷款、产品靠包销、亏损靠补贴的旧的计划传统观念。

随着国家经济管理体制改革的不断深入，从一个地区来说，必须坚持发展有计划的商品经济的原则，在国家统一计划下，进行地区全社会再生产过程中生产、分配、交换、消费等环节之间及其各自内部的平衡，打破旧的传统计划工作观念，树立市场观念、竞争观念、时间观念和效益观念。从传统的“五靠”进行地区综合平衡，转变为在国家综合平衡前提下，也就是从有计划的商品经济这个基本理论出发，自觉地发挥地区优势，遵照经济规律、自然规律，搞好地区综合平衡。这个转变的关键在于把发展有计划的商品经济作为地区进行综合平衡的出发点和落脚点。从我们在实际工作中的初步体会看，搞好地区综合平衡，促进地区商品经济的发展，从观念上来说，要有六个方面的转变：

一、从靠自给自足平衡本地区的供求，转变为立足于国内国际市场，通过大力发展商品生产和商品交换，取得本地区的社会总需求与总供给的基本平衡。

进行地区的全社会总需求与总供给的综合平衡，其出发点不同，对地区经济发展的快慢有着直接关系。长期以来，由于受自然经济，产品经济模式的影响，从本地区需求出发，力求生产上“自给”，供需上“自足”，自给自足的观念很深，从而影响了地区资源优势、经济优势、技术优势的

发挥。同时也不能完全避开劣势。要发展社会主义商品经济，从一个地区的综合平衡来说，必须突破传统的以实物分配型经济为基础，自我维护的计划意识。树立竞争的观念，自觉地依据和运用价值规律，既重视实物总量的平衡，又重视价值总量的平衡。在国家综合平衡指导下，建立起动态的综合平衡体系，随着国内、国际市场需求变化，调整产业结构和产品结构。在生产领域中采取“扬长避短”的对策，在流通领域中采取“扬长补短”的对策，在国家计划的宏观调控前提下，通过国内、国际市场的商品交换实现地区内的价值形态和实物形态的社会总需求与总供给的基本平衡。

二、从封闭式的自成体系的地区综合平衡，转变为以发挥地区经济优势，建立开放式的优势经济结构的地区综合平衡。

发展有计划的商品经济，是我国经济运行总的模式，也是地区经济综合平衡的前提。长期以来，由于追求封闭式的自成体系的经济格局，在一个地区范围内，局限于从自我需求出发进行综合平衡，既不能“扬长”，也不能“避短”，只能导致单纯追求区域内的“大而全”、“小而全”以及强求农轻重比例关系等等。

地区综合平衡，要以发展商品经济为出发点，就必须在全国社会主义商品经济市场中，从地区之间的激烈竞争形势出发，突出发展本地区优势经济，才能在激烈的市场竞争中立于不败之地。发展优势经济，就要立足于国内、国际市场，打破地区、部门界限，从本地区的资源优势、经济优势、技术优势出发，调整好经济结构，协调好发展优势经济的内部和外部主要比例关系，形成优化产业，才能使地区经

济持续、稳定、协调发展。

三、从单纯注重地区经济效益的综合平衡，转变为注重经济效益、社会效益和生态效益三位一体的综合经济效益的地区综合平衡。

我们发展的商品经济是社会主义有计划的商品经济，而不是资本主义的商品经济。地区综合平衡不能只顾眼前，要从战略高度出发，妥善处理好当前利益和长远利益的关系，既要考虑经济效益，又要考虑社会效益和生态效益，严格按照自然规律和经济规律，统筹兼顾，全面安排。不能只顾当前利益而忽视长远利益，也不能只顾直接经济效益而忽视社会效益和生态效益。在计划管理上要实行经济、社会、生态三位一体的综合效益的综合平衡。地方综合平衡工作，宏观上要从综合效益出发，处理好经济、社会、生态三者之间的关系，微观上也要以综合效益为前提，搞好综合整治、综合开发、综合利用。也就是从地区的总体上实现多效益的统一的地区综合平衡。

四、从“条块”分割的地区综合平衡，转变为打破“条块”分割，建立充分发挥地区资源优势、经济优势、技术优势，以取得最佳经济效益为出发点的、“条块”结合的横向综合平衡。

多年来，由于多种原因，形成“条条”与“条条”、“条条”与“块块”、“块块”与“块块”之间的矛盾，一直是地区综合平衡难以协调解决的问题。从经济建设上来说，由于“条块”分割，自成体系，往往是各建各的项目，资源不能充分利用，生产能力不能充分发挥，投入多，产出少，经济效益不理想，这种格局是和发展商品经济不相适应

的。从发展社会事业来说，也由于“条块”割据，自成系统，往往造成各铺各的摊子，重复建设，利用率低，浪费大，效益差，使本来有限的财力、物力没有发挥应有的作用。

发展社会主义商品经济，其本身就要求进行社会化大生产。这样必然要打破行政性区域的封锁和部门之间的限制。因此在经济运行中，要打破“条块”之间的分割，按专业化协作的原则，组织经济建设和社会发展社会事业的横向联合。以名优、“拳头”产品为龙头，以提高经济效益为目标，广泛组织全民所有制企业、城乡集体企业，逐步按不同层次、不同规模的联合，形成一批具有较强竞争能力的企业群体和企业集团。办社会事业，同样也要打破部门之间的界限，按最佳社会效益，组织起来联合兴办。

地区综合平衡，就是要把各方面的优势和积极性调动起来，通过科学的方式合理地加以组织，有效地推动地区经济和各项社会事业的发展。

五、地区建设要从主要依靠国家投入进行地区综合平衡，转变为动员全社会投入来进行地区综合平衡。

长期以来，地方经济建设和社会事业发展，主要靠国家财政拨款。近年来，固定资产投资实行有偿使用，财政预算内投资变为“拨改贷”，或由银行贷款，这是地方经济建设和社会发展社会事业的主要资金来源。但是，随着有计划的商品经济的发展和经济体制改革的深入，目前已出现了投资主体多元化和投资渠道多来源化的新形势。“拨改贷”投资比重越来越小，预算外资金以比较快的速度增长。从地区来看，单纯依靠“拨改贷”投资，已不能满足经济建设和社会发展

的需要。地区经济建设和发展社会事业的资金平衡，必须从全社会范围着眼，在国家大的综合平衡前提下和投资规模允许范围内，按照产业政策调整和优化产业结构。对通过横向联合发展生产和社会事业，积极给予支持。对预算外资金加以正确引导，使用到国民经济最需要的方向上去，组织和筹集发展地区经济和社会事业的投入。总之，搞好地区综合平衡，一方面要动员全社会各方面的投入，并在使用方向上加强计划指导；另一方面要通过综合平衡，分别轻重缓急，突出重点，组织各方面力量保证重点建设。

六、从以基期水平为主进行地区生产综合平衡，转变为在经济运动中，主要依据对市场的供需预测进行地区生产的综合平衡。

传统的计划方法，一直是采取基期水平加增长率的平衡方法来制订国民经济和社会发展计划。计划一经制定，就不能改变；计划与市场脱节，跟不上市场变化。畅销产品、紧俏产品不能及时组织生产；滞销产品照样生产，造成产品积压和库存增大，既浪费了能源和原材料，又占用大量资金。结果往往出现“供不应求”或“供过于求”的两极现象，多年来的实践证明，计划不与市场有机结合，很难求得最佳经济效益。随着商品经济的发展，产品生产的安排，不论是指令性指标，还是指导性指标，都必须注重运用价值规律，按计划期对市场的供求预测，结合生产能力和生产条件的落实，进行综合平衡，制订出基本符合市场需求的计划。计划安排上，要以“拳头”产品、名优产品和新产品开发为重点，要由单纯产值、产量的生产计划平衡，转为既注重产值，又注重效益；既注重产量，又注重质量；同时又考虑产品

更新换代和升级进档的全面平衡。不能再重复走过去单纯追求产值、追求速度的老路，要以提高经济效益为前提，最终的目的是发展社会生产力，取得经济实惠

上述六个方面的转变，是从组织地区经济综合平衡的出发点和落脚点提出的。地区综合平衡只有树立市场观念、竞争观念、时间观念和效益观念，才能更好地在国家宏观综合平衡的前提下，结合本地区的实际，按照统筹兼顾、合理布局、量力而行、适当安排的原则，在社会再生产的各个方面、国民经济各个部门之间恰当地安排人力、物力、财力等社会劳动的分配比例。

综合平衡工作的主要内容是安排好各种比例关系。在国家统一计划下，从地区综合平衡角度，一是要突出发展优势经济，按优势经济结构，综合平衡分配人力、物力、财力，只有相对集中力量保重点优势，才能在激烈的国内、国际竞争中，使地区经济持续、稳定、协调发展。二是大力发展商品流通，开拓国内、国际市场，通过商品交换，实现地区的社会总需求和总供给的基本平衡。三是在保证生产不断增长和经济效益逐步提高的基础上，恰当地安排各项社会事业以及基础设施建设。总之，随着有计划的商品经济的发展，从计划管理上来说，地区综合平衡的任务越来越重。必须转变旧的计划传统观念，从封闭式的地区综合平衡转变为开放式的地区综合平衡；从传统的综合平衡范围转变为全社会的综合平衡；从静态的综合平衡转变为动态的综合平衡。这样才能更好地在发展商品经济条件下实现计划管理任务。

两级调控条件下 省级计划部门的职能与作用

河北省计经委副主任 曹金章

河北省计经委 刘志金

随着经济体制改革的不断深入，宏观经济管理将实行中央和省两级调控，这既是一个理论问题，又是一个实践问题。本文就两级调控条件下省级计划部门的职能与作用问题谈几点看法。

一、改革以来省级计划部门职能的转变

长期以来，我国的计划体制基本上是高度集中型的，全国上下大体相一致。这种模式的主要弊端在于集中过多，统得过死，指令性计划的范围和比重过大，忽视市场的作用。1984年，按照《中共中央关于经济体制改革的决定》，国家计委提出了《关于改进计划体制的若干规定》，省级计划体制也进行了相应的改革，重点是减少了指令性计划指标，扩大了地、市和基层单位的自主权。从河北情况看：在计划管理方面，农业生产全部实行指导性计划；省管的指令性工业产品由原来80多种减少到40多种；建设领域除全民基本建设实行指令性计划管理外，其余实行指导性计划；流通领域，内外贸易方面，粮、棉、油等主要农产品由统派购改为合同订购，只对柴油、汽油、煤油、润滑油、优质化肥、食盐等6种工业品收购和进口商品用汇额度实行计划直接管理。物资方面，统配物资的种类已从100种减少到23种，多数物资已经

放开。在社会事业发展方面，除人口、全民单位工资总额、新增职工人数和大中专招生与分配实行指令性计划管理外，其它均实行了指导性计划管理。

在计划方法和内容方面，工作重点开始进行转移。一是从注重年度计划，以年度计划为主转到开始重视中长期计划上来。河北省经济和社会发展规划第七个五年计划的制定，先后动员和组织了各方面力量，反复修改与综合平衡，可以说，是建国以来最完整、最好的一个五年计划。二是跳出了注重画表算数的圈子，注重抓了战略性、政策性的大事，1984年组织对省情战略进行了讨论，之后又相继提出了扩大全民大中型企业自主权、大力发展集体和乡镇企业等若干政策性规定，从而为企业注入了新的活力和生机；三是改变平面算帐、传统切块分钱分物的做法，集中资金和物力，保证了重点建设。这几年，我们注意从省情实际出发，发挥了能源、原材料工业的优势，在连续七年没有突破国家核定的投资规模的前提下，突出加快了电力建设，每年约有50万千瓦装机投产，这对全省经济的发展起到了重要作用。四是改变了偏重依靠行政手段、指令性计划管理的做法，加强了协调服务工作，从资金、技术、能源、原材料供应和经济信息等方面，为基层解决了一些实际问题。五是克服了过去只考虑全民企业、只管计划系统内平衡的倾向，开始转向了注意全社会的财力、物力平衡上来，试编了综合财政、综合物资计划。六是克服了单纯产值、产品数量的观念，注意力转向了提高经济效益上来，试编了综合经济效益和部门效益计划。

在计划组织机构方面，从1984年以来，轻重工业、科教劳动等专业处室进行了合并，新组建了研究室、财金处、国

土处、外资处、省经济技术协作办公室、经济信息中心、工程咨询公司等机构,原有的一部分处室的职能作用也发生了变化,经过调整,国民经济宏观管理的职能正在得到加强和改善。

此外,随着市场机制作用加强,投入产出方法推广和现代化计算手段的应用,省级计划部门的工作方法与手段也发生了相应的变化。

二、新形势下省级宏观经济管理的特点与任务

我国目前正处于社会主义的初级阶段,从这个最基本的国情出发,正确分析和认识在新形势下实行两级调控所面临的特点和任务,这对于进一步实现省级计划部门职能的转变,发展有计划的商品经济,加速社会主义四个现代化建设的进程,有着十分重要的意义。作为省一级来说,宏观经济管理具有四个明显特点:

(一)计划整体性。在社会主义有计划商品经济条件下,一个省、一个地区的经济发展,一般来说,都不是一个独立完整的经济体系,它所生产的社会产品同它所需要的社会产品,无论在数量上或构成上都不能恰好自我平衡,只能靠商品的流入流出来调剂解决。与此相适应,在价值量上即货币的流入与流出也会发生一定差额。不仅如此,由于省级财力也不是一个独立的体系,存在着财政净上缴或净下拨的问题,所以,就全国而言,一个省、一个市的经济,只是整个国民经济的一个组成部分。但是,省作为一级调控,客观上既要求区域经济范围内价值上的平衡,又要求使用价值上的平衡,也要求全社会有支付能力的需求与商品可供量及其构成之间的平衡,然而由于地区范围内所创造的国民收入同