

地区计划 与 地区综合平衡

彭春成 编著

经济新论社

前 言

马克思恩格斯为计划经济的建立奠定了坚实的理论基础，而计划经济这一概念则是列宁在1906年首先提出来的。列宁说：“只要还存在着市场经济，只要还保持着货币权力和资本力量，世界上任何法律也无力消灭不平等和剥削。只有实行巨大的社会化计划经济制度，同时把所有的土地、工厂、工具的所有权转交给工人阶级，才能消灭一切剥削。”（《列宁全集》第10卷，第407页。）1922年列宁又指出：“……资本主义必不可免地要为新的社会制度所代替，这种制度将实行计划经济。”（《列宁全集》第35卷，第555页）应该把计划经济了解为一种社会经济制度。计划经济和市场经济都是一种经济制度。计划经济是国民经济在国家统一计划指导下按比例地发展的经济制度，是社会主义经济的基本特征之一。

有同志把计划经济说成是在任何社会制度下都可以实行的一种经济管理方法，这就混淆了经济制度和管理方法之间的界限。计划经济制度只有在社会主义的生产资料公有制的基础上才能实行。在计划经济的条件下，国家要根据社会主义基本经济规律、国民经济有计划按比例发展规律、价值规律等的要求，制定出统一的国民经济计划，用来调节各方面的比例关系，指导各部门、各地区的经济协调地发展。计划经济不是指个别经济单位的计划性，而是指整个社会再生产

的计划性。在小农经济条件下，个体农户的生产有自己的计划性，资本主义企业内部也有自己的计划。但这些计划性都只是生产单位内部的计划性，而不是整个社会生产都有了计划性。现在一些资本主义国家内也有形形色色的“国家计划”、“社会计划”，这是资本主义国家对经济生活的干预。他们的目的有时也能部分地实现，但是无论如何也得出资本主义社会也可以实行计划化的结论。他们的计划是各个资本集团在利益冲突的条件下暂时妥协的产物，是企图借助资产阶级政府的干预去缓和一下矛盾和危机，但根本不可能解决生产社会化与资本主义私人占有的矛盾。只要资本主义制度存在，就不可能实行计划经济。

什么是国民经济计划？所谓国民经济计划是指社会主义国家对未来时期国民经济各部门、再生产各个环节的发展方向、重点、规模、速度及相互关系等方面所作的综合部署。作为计划，它是属于上层建筑的范畴。社会主义国家制订的国民经济计划反映了人们对于客观实际的认识和对于国民经济发展所作的设想和部署，这种设想和部署往往集中反映在国家所编制的各种计划方案上。

国民经济计划管理是社会主义计划经济的实现形式，是计划经济制度得以发挥作用、显示其优越性的一种具体形式。国民经济计划管理的中心任务和基本内容是实现国民经济的综合平衡，也就是从国民经济总体上对社会再生产全过程中各个环节、各个部门的相互联系和比例进行预先的和自觉的全面的平衡。国民经济综合平衡是国民经济计划管理的集中的体现，也是社会主义计划经济的集中体现。正如陈云同志所说：“搞经济不讲综合平衡，就寸步难移。”（《陈

云同志文稿选编》1956—1962年，第177页）。

我国的国民经济计划的组织与管理，通常由两个系统（即部门系统和地方系统）的计划结合组成。地方的国民经济计划是全国国民经济计划的组成部分，同全国的计划是局部和整体的关系，但它本身又包括着社会再生产各部门和各个环节的综合计划体系。要组织好本地区内各部门之间，生产、流通、消费各个环节之间，中央与地方之间，地区之间一系列的平衡工作。所以地区计划在整个国民经济计划中占有非常重要的地位。

我国的计划经济管理体制，从上到下垂直纵向的联系比较密切，但部门之间、地区之间的横向联系较薄弱。长期以来，地区综合平衡工作被忽视，是计划管理工作中的一个薄弱环节。地方自主权小，难以搞好地区综合平衡工作，所以需要进行计划体制的改革。

地区综合平衡同全国的综合平衡既有紧密的联系，又有许多特点。地区生产的社会产品在实物形态上的平衡，除了要安排本地区生产和需要的平衡外，还须要考虑调出、调入的因素，考虑和全国以及其它地区的经济联系。由于地区经济有一定的局限性，发展本地区经济所需的物资不一定都要靠本地区生产来满足，要发展商品生产和商品交换。地区在财政上也不是一个独立的体系，财政收入不可能全部归地区使用，有财政上缴的任务，而地区所使用的资金中，又包括一部分国家财政拨款。这些特点说明，地区在财政收支间、信贷收支间，以及物资的生产与需要之间，往往是不一致的。因此，在地区综合平衡中，要特别注意安排好“调出与调入”的关系，以及“上缴与下拨”的关系，以保证地区社

会再生产的顺利进行。

要搞好地区综合平衡，重要的是确定各个地区经济发展战略，因为制定各个地区的经济发展战略，发挥各地区的经济优势，为创造最大的社会经济效益创造条件，这是搞好地区综合平衡的主要任务。战略问题是指全局性的谋划。由于“全局性”中的这个“局”它本身的范围有大有小，那就有不同范围内的发展战略，有不同层次的战略问题。全国有许多省、市、自治区，省下面有地、市、县，各省、地、市、县都应该有自己的经济发展战略。各地区的理论工作者和实际工作者要去研究不同层次的经济发展战略问题，以便加快各地区的经济发展。

在地区综合平衡工作中有两种不同的指导思想，一是各地区都搞自给自足的“万事不求人”的经济结构，缺什么，补什么，不惜工本；另一种指导思想是根据本地区的资源条件和经济条件，建立扬长避短的各具特色的地区经济结构。前一种办法势必把大量人力、物力、财力去专攻短处，而不是用在长处上，这样就会妨碍地区优势的发挥，降低经济效益。我们主张用后一种办法。各地区的经济条件、自然条件不同，各有自己的优势，也有自己的劣势。要加快地区经济发展，就要扬长避短，发挥优势。要把有限的人力、物力优先安排到能提高经济效益的部门或产品上，发挥地区优势是经济发展战略问题的一个组成部分。要把发挥地区优势和地区综合平衡工作统一起来，两者不是对立的而是统一的。

搞好地区综合平衡不仅是必要的，也是可能的。这项工作虽然涉及的问题比较复杂，碰到的矛盾也比较多，只要认真总结历史经验，从理论与实践的结合上，实事求是地解决

一些认识问题和实际问题，通过经济体制的改革，是能够把地区综合平衡工作很好地开展起来的。

此书是从省、地、市、县的地区角度去论述地区计划与地区综合平衡工作的。第一章论述了地区综合平衡的作用、特点和重点问题；第二章讨论发挥地区优势问题；第三章论述发挥中心城市作用问题；第四、五章研究地区农轻重、积累与消费比例关系的确定问题；第六、七章谈主要工农业部门产品的地区产销平衡问题；第八、九章谈城镇集体经济与乡镇经济发展规划问题。后面各章还论述了地区运输问题、地区商品供求平衡问题、地区财政信贷平衡问题以及开展地区经济技术协作等问题。第十七章论述了如何运用指令性计划、指导性计划、市场调节来指导地区经济发展问题。最后是讨论了地区综合平衡的总程序和省、地、市、县综合平衡的主要内容问题。抛砖引玉，以便同搞计划的实际工作者和理论工作者一起研究讨论。

目 录

前 言	(1)
第 一 章	地区综合平衡平衡的作用、特点和重点问题.....	(1)
第 二 章	地区经济社会发展战略与发挥地区经济优势.....	(30)
第 三 章	发挥中心城市作用,逐步过渡到按经济中心进行地区平衡.....	(53)
第 四 章	地区农轻重比例关系的确定.....	(74)
第 五 章	地区积累与消费比例关系的确定.....	(82)
第 六 章	因地制宜地调整农业经济结构和建立农产品的产销平衡.....	(89)
第 七 章	主要工业生产部门的地区平衡问题.....	(103)
第 八 章	城镇集体经济发展计划.....	(177)
第 九 章	乡镇经济发展计划.....	(188)
第 十 章	调整工业经济结构问题.....	(200)
第 十 一 章	开展地区经济技术协作促进各地区经济共同发展.....	(241)
第 十 二 章	生产力合理布局与地区平衡问题.....	(254)
第 十 三 章	交通运输业的地区平衡问题.....	(274)
第 十 四 章	地区零售商品供求平衡问题.....	(303)
第 十 五 章	人口劳动力的地区平衡问题.....	(342)

第十六章	地区的财政、信贷与物资平衡问题……	(360)
第十七章	要善于运用指令性计划、指导性计划、 市场调节来指导地区的经济发展……	(369)
第十八章	地区综合平衡的总程序和省、地、市、 县综合平衡的基本内容……	(381)
后 记	……	(390)

第一章 地区综合平衡的作用、特点和重点

社会主义经济区别于资本主义经济的一个主要特点，是它的计划性。什么是计划性的实质呢？列宁说：“经常地、自觉地保持平衡，实际上就是计划性”。（《列宁全集》第三卷，第566页）什么叫作平衡？陈云同志提出：“所谓综合平衡，就是按比例，按比例，就平衡了。”（《陈云同志文稿选编》1956~1962年，第177页）为了使国民经济有计划按比例地发展，就要做好综合平衡工作，正确地规定国民经济主要比例关系，求得社会生产和社会需要的平衡，从而保证国民经济持续地、稳步地、高速度地发展。

国民经济计划通常由两个系统的计划交叉结合组成。一是部门系统，一是地方系统，即省、市、自治区及其下属各级的地区国民经济计划。地方的国民经济计划，一方面是全国国民经济计划的组成部分，同全国的计划是局部与整体的关系，另一方面，地区计划本身又是一个包括有社会生产各个部门和各个环节的综合性计划体系。它不仅和国民经济各部门计划有着不可分割的联系，而且要求组织好本地区内各个部门之间以及区内与区外等一系列的平衡关系。

搞好全国综合平衡是搞好地区综合平衡的前提条件，地区综合平衡要以全国综合平衡为指导。但全国的综合平衡

又不能代替地区的综合平衡。地区综合平衡的必要性，目前还没有被人们普遍所重视。有的同志说：搞地区综合平衡就会助长自给自足的自然经济思想，会阻碍商品生产的发展；也有的同志说：地区不存在独立的农轻重体系，缺乏衡量地区经济比例是否合理的客观标准，无法进行综合平衡。还有同志认为，党的十二届三中全会关于经济体制的改革的《决定》中指出，要缩小指令性计划指标，要扩大指导性计划指标，一部分商品实行市场调节，又指出国家计划是粗线条的，有弹性的，这样综合平衡就不重要了，甚至认为是可有可无了。这些看法是不对的。国家计划的粗线条并不意味着计划工作越做越粗，不需要综合平衡了，而是要着重注意宏观经济的平衡。实施指导性计划后，也不会削弱计划的综合平衡，而是对宏观决策和综合平衡要求越来越高。1985年中共中央制定的国民经济和社会发展第七个五年计划的建议（以下简称《建议》）中也指出：“随着市场体系的逐步完善，要有步骤地适当缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划的范围，加强综合平衡，将计划工作的重点转到运用经济政策和经济手段进行间接的、更全面的宏观控制的轨道上来。”有人说，地区经济的主要比例关系是由国家统一计划安排决定的，地方不必搞地区综合平衡工作。对这个观点，我们也是不同意的。目前存在地区分割、部门分割等现象，“条条”与“块块”间、“条”与“条”间、“块”与“块”间矛盾多，扯皮现象多，地区综合平衡工作难以开展，这是事实，但不能据此来否定地区综合平衡的必要性。

我国现行的经济管理体制，从上到下垂直的纵向的联系比较密切，但部门之间、地区之间横向联系很薄弱。长期以来

地区综合平衡工作被忽视，是计划管理工作中的一个薄弱环节，表现在下列方面：首先是国家计划权力过于集中，实际上是集中在各部，单一依靠部门这个条条制订计划，下达计划，几十只手插到地方，地方自主权很小。有同志说：“各部门条条计划加起来就是地区计划，地方计委是计划转运站”，部门计划代替了地区计划，地区综合平衡有名无实；其次，在“左”的思想影响下，有的同志总想把经济建设搞快些，不顾主客观条件，犯急性病，习惯于搞大计划，高指标，计划上搞“钓鱼”项目，“头戴三尺帽，准备砍一刀”，指标留缺口。有的地区存在着“书记挂帅，各砍一块”的现象，工业书记管工业，农业书记管农业，互不联系，计划综合部门无法搞好综合平衡；再次，各级搞自成体系，自给自足，片面地强调地区配套。由于国家物资供应紧张，需要的物资往往调不进来，“大食堂”不开饭，地方就开“小灶”，不关心全局的综合平衡工作。为了提高我们的地区计划工作水平，研究地区综合平衡的必要性及其作用，研究地区综合平衡的特点和重点等问题就有非常重大的政治经济意义。

一、地区综合平衡的必要性及其作用

全国统一的国民经济计划是由部门计划和地区计划组成的，全国的综合平衡不仅要搞好部门间和部门内部各生产环节之间的平衡，还必需搞好地区平衡，安排好地区间和地区内部的平衡关系。全国的综合平衡，从空间上说，是通过地区的综合平衡来具体实现的，整个国民经济综合平衡和布局，总要落脚到一定的地区，通过地区综合平衡，全面安排国家重点建设与地区经济事业的发展，才能保证全国国民经

济计划的顺利完成。

我国是一个大国，一个省就相当于世界上一些中等国家，各地区经济发展不平衡，地区内各部门、再生产各方面的情况非常复杂。全国的综合平衡，只能平衡全国社会生产和需要的主要方面，不可能包罗万象地安排好各地区的全部经济活动。为了发挥地区经济优势，使地区经济各部门、再生产各环节有计划按比例地协调发展，就需要做好地区的综合平衡工作，来加速我国的经济发展。具体来说，地区综合平衡的必要性和作用主要表现在下列方面：

（一）一个地区不可能建立独立完整的经济体系，划地为牢，自给自足，也不可能实行高度专业化的单一的生产经营，每个地区都有可能也有必要根据当地的自然资源与经济技术条件，实行不同程度的综合发展，以达到地尽其利，物尽其用，人尽其才的目的，这在客观上就产生了进行地区综合平衡的要求。

为了使地区经济顺利发展，要研究地区专业化与相应的综合发展问题。这里说的综合发展同自给自足的自然经济不是一回事，长期以来，我国在发展地区经济方面的教训是没有确定各个地区的专业化发展方向，没有把各个地区组成一个有机分工的体系，听任各地区去致力于建立自给自足的经济体系。这样就造成大量的重复生产，浪费资金，阻碍技术进步，抑制了优势。地区经济一般由三类部门组成，首先是确定各地区经济建设的专业化部门，保证优势部门得到优先发展。这个优势部门的产品同其它地区这类产品相比，它的投资少，产品成本低。其次，重点部门不能孤立地发展，还需要有为专业化部门提供协作配套或综合利用专业化部门的

副产品或进一步加工的部门；再次，还需要有为以上两个部门和人民生活需要的基础结构部门。上述三类部门要协调地组成地区经济综合体。如河南省的平顶山、焦作、鹤壁等是以煤炭工业发展起来的煤炭基地，除了要加快煤炭工业发展外，围绕着煤炭工业还要发展电力、化工、建筑材料等工业部门，不能单打一地只发展煤炭工业。

（二）在实行统一计划、分级管理这种经济管理体制下，中央只能直接管理其直属企业、事业单位，还有大量的地方企业、事业单位和计划指标，需要通过地区综合平衡，来加以反映和作出具体安排。中央部属企业离不开地方在社会经济等方面的支援，就一个生产企业来说，它在某个地区的生产建设，一般地说，也只是具备基本的生产条件，在许多方面还需要地方的协作和配合。如一般劳动力就是要由地方调配，至于粮食、商品供应、文教卫生设施、城市公用事业、建筑材料等都不可能一一由国家生产企业自己解决，而必须依赖于地方。过去就是由于只顾生产企业本身的建设，而不顾地方上商业网点、服务行业、文教卫生等的发展，以致形成了所谓“骨头”与“肉”的矛盾。离开地方的支援，中央企业是难于独自行动的。土地资源、水资源、水土保持、环境保护、交通运输等，也只有地区规划中才能做出合理、全面的安排。部门间、企业间的协作，也往往需要地方予以统筹规划，以避免各部门各自为政，降低社会经济效益。如水电建设上不能只顾装机容量的多少，应该对电力、水利、运输的综合利益进行全面考虑。这些情况，地方比部门看得更清楚，更有发言权。这些问题也只有做好地区综合平衡的基础上，才能得到妥善解决。

党的十二大提出了我国到本世纪末经济发展的战略目标和战略重点，下决心加强重点建设。能源、交通等重点项目建设，关系到国民经济建设的全局，对于八十年代打好基础、理顺关系，九十年代出现经济振兴，具有重大战略意义。地方要支援重点建设，重点建设上去了，它会带动全国经济的发展。搞好重点建设，中央主管部门有责任，有关地方政府也有责任。重点项目摆在哪里，哪个地方的人民政府就有责任支援国家重点建设，搞好条条块块之间的综合平衡。如中原油田处在人烟稠密、耕地紧缺的豫东北地区，现在河南省濮阳、范县、清丰、兰考等县的地方政府和人民正积极支援中原油田的勘察、钻探、采油等工作。从征用土地、调拨建设物资到安排职工生活等，要处处为重点项目的建设创造各种有利条件。河南的地方铁路——汤阴经濮阳至清丰的汤清铁路，为油田的开发承运了大量的管道、燃油、木材、钢材、钻杆、机器设备、石料等各种物资。支援重点建设必然会给地方工作带来一定麻烦和困难，如有的村庄耕地已被占用得只剩下平均每人一分地了，但我们权衡局部和整体利益得失时，要以国家利益为重，树立全国一盘棋的思想，“两害相权取其轻，两利相权取其重”。现在有些地方，乘国家在当地进行重点建设之机，以种种借口提高地价，索取财物，提出种种无理要求，敲国家的竹杠，揩国家的油等。这种现象必须坚决反对和消除，地方计委有必要做好条块间的协调平衡工作。

（三）长期以来我国的国民经济只注意纵向联系而不注意横向联系，条块分割的体制割断了经济内在联系，不同部门、地区之间进行综合利用和组织专业化协作相当困难。如

河南焦作矿区是全国有名的大水矿区，每分钟排水500多吨（八个多流量），每采一吨煤要排水60吨，每吨煤排水费5元多（全国平均为0.5元），占吨煤成本的20%，每年排水费2,000多万元，这是焦作矿务局长期亏损的主要原因。附近的许多企业需要大量用水，若能综合利用矿务局的矿坑水，排供结合，共同分担排水费用，利益均占，这样就可以节省各自去打井取水的投资，能提高企业的经济效益和社会效益。但由于条块间、条条间的矛盾，好事多磨，同在一个城市的企业，综合利用矿务局的矿坑水问题，长期就没有解决，井下排出的大量地下水，没有综合利用，大部分都浪费了。最近这个问题已基本解决。

不同地区间、部门间搞技术经济协作能够大大地提高社会生产力。马克思在论述协作对于提高生产力的作用时指出：“这里的问题不仅仅是通过协作提高了个人生产力，而且创造了一种生产力，这种生产力本身必然是集体力。”（《马克思恩格斯全集》第23卷，第36页）我国各地区生产力发展不平衡，这种不平衡性可以看作是我国经济的一种潜力，因为把先进地区的科学技术向后进地区转移，转化为直接生产力，就能加快国民经济的发展。要组织科学技术由沿海向内地转移，省内先进地区向后进地区转移，单纯的军用向军民需用转移，由实验室向生产转移，由外国向国内转移，重视地区综合平衡工作就能促进地区间技术经济协作的发展。但当前经济技术协作存在“一慢、五多、五少”的情况，即进展慢；低级协作多，高级协作少；计划外协作多，计划内协作少；与集体企业协作多，与全民企业协作少；民间自由结合多，“官”方计划结合少；全能性整机成品协作多，专业化

分工协作少。其根据主要在于经济体制不够合理。

通过地区综合平衡，突破行政系统之间的界限，就地组织当地有关中央直属企业、事业单位之间，以及中央直属企业、事业单位同地方企业、事业单位之间进行协作，就地区建立供产销之间的联系，能缩短运输距离，加快资金周转，提高经济效益。如果放弃地区综合平衡，不注意就地就近组织与建立各单位的协作和供产销的平衡，而是满足于全国范围内建立各部门之间的平衡关系，就可能出现大量的过远运输，重复运输等，会降低经济效益。

（四）加强地区综合平衡工作，有利于发挥地区经济优势，建立和形成最优的经济结构。过去在片面地强调“以钢为钢”的思想指导下，不考虑经济效益问题，在缺乏铁矿石和煤炭资源的地方也大打钢铁之仗。如河南的豫东地区，缺乏煤、铁资源，但过去都也在哪里“大炼钢铁”，结果得不偿失，浪费惊人。有些地区片面地理解发挥地区优势，不考虑国家全局的需要和整个国民经济效益，只顾本地区的利益，本地出产什么，就办什么，大量减少原料外调，与大厂争原料，致使一些设备与技术条件好、消耗低、产品竞争力强的大厂吃不饱，生产能力不能充分发挥，而那些技术条件差、消耗大，成本高、产品质量低劣的小厂却到处搞，这样会损害整个国民经济利益。这些年来，许多地方兴建了不少计划外的小烟厂，其产品质量低，消耗大，偷税漏税现象严重，以次充优等，对这种情况最近已进行整顿，河南省关闭了100多个计划外的小烟厂。

地区综合平衡是建立和形成合理的地区经济结构的重要手段。地区经济是一个具有紧密联系的经济综合体。在地区

平衡中，要求安排好地区经济发展的各项重要比例关系，确定地区经济发展的规模和速度，以及同全国和其它地区的经济联系，为制定地区的生产建设计划，为全国平衡和生产力的合理布局，为形成地区的合理经济结构提供依据。

地区经济发展是由多种因素综合作用的结果，因而评价地区经济优势发挥得如何，也必须从多方面进行衡量：一是地区的生产总成果与所投入的各项资源的比例，是否以最少的人力、物力、财力消耗取得尽可能多的生产成果；二是地区经济发展中主导部门的选择是否与其它部门的发展相协调，地区经济结构是否合理；三是地区再生产各方面、各环节是否协调发展，再生产循环能否顺利进行；四是在全国统一计划和分工协作的条件下，地区之间的经济联系是否合理；五是是否有利于环境保护和资源合理利用，保持自然生态的平衡等。要充分发挥地区经济优势，就要对影响地区经济发展的自然资源、经济基础、技术装备和经营管理水平等各种因素进行全面研究和综合分析，合理地组织生产力，使生产力发展的各种因素做到最优的结合，选择和确定最好的经济结构。

马克思说：“一个民族的生产力发展的水平，最明显地表现在该民族分工的发展程度上。”（《马克思恩格斯全集》第3卷，第24页）各地的自然资源和经济条件不同，有适合自己发展的产品，也有不适合自己的产品。那么如何做好既要发挥优势，扬长避短，又要搞好地区综合平衡工作呢？这是一个值得认真研究的问题。

一个地区发挥哪些方面的优势，固然主要取决于本地的自然条件和经济条件。但还必须从全国着眼，考虑到产品供