

建立社会主义市场经济体制系列图书

中国计划体制 改革

● 桂世镛等 主编

ONG GUO
HUA TI ZHI
I GE

中国财经出版社

96
P123.1
3
2

建立社会主义市场经济体制系列图书

中国计划体制改革

桂世镛 魏礼群 郑新立 主编

7AB99/21



中国财政经济出版社



C

224710

(京)新登字 038 号

图书在版编目(CIP)数据

中国计划体制改革 / 桂世镛等主编. —北京:
中国财政经济出版社, 1994.4
(建立社会主义市场经济体制系列图书)
ISBN 7-5005-2597-4
I.中… II.桂… III.经济体制改革—研究—
中国 IV.F121
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 03406 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.875 印张 211 000 字

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6 000 定价: 11.50 元

ISBN 7-5005-2597-4 / F · 2459

(图书出现质量问题,本社负责调换)

建立社會
經濟體制

簿

主義市場
系列圖書

一 波



中國財政經濟出版社

建立社会主义市场经济体制系列图书

《中国计划体制改革》

作者名单

主 编：桂世镛 魏礼群 郑新立
编写人员：魏礼群 郑新立 戴桂英
曹玉书 刘 鹤 武爱民
任 珉 李 镛 李蕴清
袁炳玉 赵世洪 张 峰
周喜安 施子海 李 董
刘松皓 吴 强

出版说明

邓小平同志指出：“改革是中国的第二次革命。”为了有助于完整地准确地宣传和组织实施《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》及各项重大改革，给广大干部群众提供权威的学习贯彻改革方案的指导性读物，我社约请国务院参加制定改革方案的有关部委行局领导分别主编了建立社会主义市场经济体制系列图书。老一辈无产阶级革命家薄一波同志为这套丛书题写了“建立社会主义市场经济体制系列图书”。

最近陆续出版的首批书目有：

《中国财政体制改革》，由财政部部长刘仲藜作序，副部长项怀诚主编；

《中国金融体制改革》，由中国人民银行总行党组书记、副行长周正庆作序，副行长陈元主编；

《中国税收制度改革》，由国家税务总局总经济师张忠诚主编；

《中国投资体制改革》，由国家计划委员会副主任姚振炎等主编；

《中国计划体制改革》，由国家计划委员会副主任桂世镛等主编。

这套系列图书分别全面系统地阐述了有关最新改革内容，具有其他同类书所不可比拟的权威性和可操作性，适合广大干部群众阅读，可作为各级经济管理部门和有关院校的培训教材。同时，也希望听取各种意见，以便再版时加以补充、修改和发展。

中国财政经济出版社

1994年2月

目 录

第一章 我国计划体制改革的概况 ·····	(1)
一、十五年来计划体制改革历程的回顾·····	(1)
二、我国计划体制改革的进展情况·····	(7)
三、目前计划体制存在的问题及其原因·····	(19)
第二章 深化计划体制改革的指导思想和主要任务 ·····	(23)
一、《决定》对计划体制改革的要求和深化改革的指导思想·····	(23)
二、深化计划体制改革必须正确认识和处理的重要关系·····	(27)
三、深化和加快计划体制改革的主要任务·····	(34)
第三章 更新计划观念, 转变计划职能 ·····	(40)
一、建立社会主义市场经济新型计划体制的根本要求·····	(40)
二、树立社会主义市场经济的新计划观念·····	(43)
三、加快计划部门职能转变·····	(49)
四、加强计划部门自身建设·····	(54)
第四章 建立新型的指导性计划制度 ·····	(57)
一、我国指导性计划理论的提出及其发展·····	(57)
二、我国指导性计划的实践和存在的问题·····	(60)
三、深层原因: 理论局限和过渡时期的体制摩擦·····	(63)

四、国外市场经济基础上运用计划机制的实例 分析·····	(67)
五、社会主义市场经济基础上指导性计划制度 的主要内容及特征·····	(72)
第五章 建立国家订货制度 ·····	(77)
一、建立国家订货制度是我国改革工业生产流 通计划管理的重要步骤·····	(77)
二、国家订货制度的内涵及特征·····	(79)
三、中外国家订货性质和功能的比较分析·····	(81)
四、国家订货的类型·····	(84)
五、国家订货的原则和方法·····	(86)
六、国家储备、投放体系的建立·····	(88)
七、建立国家订货制度的配套条件·····	(90)
八、关于建立国家订货制度的几个难点问题·····	(93)
第六章 深化固定资产投资体制改革 ·····	(96)
一、十五年来投资体制改革的主要进展·····	(96)
二、通过市场竞争和产业政策引导形成投资激 励机制·····	(104)
三、推行项目法人责任制，建立投资风险约束 机制·····	(107)
四、对竞争性、基础性和公益性项目投资实行 不同的管理方式·····	(109)
五、改进对投资总规模的调控·····	(112)
六、加快培育为投资主体服务的市场体系·····	(114)
第七章 进一步改革年度计划 ·····	(116)
一、年度计划改革的现状和前景·····	(116)
二、进一步改革年度计划的主要设想·····	(119)

第八章 强化中长期规划, 重视专项规划 ·····	(124)
一、强化和充分发挥中长期规划作用的必要性·····	(124)
二、中长期规划的现状与面临的问题·····	(127)
三、适应社会主义市场经济要求, 全面改造中 长期规划·····	(130)
四、改革计划方法制度, 提高计划的科学性·····	(135)
第九章 以产业政策为中心环节, 综合协调有关经 济政策 ·····	(138)
一、改革开放以来我国产业政策工作的回顾·····	(138)
二、完善产业政策必须解决好几个重要环节的 问题·····	(140)
三、国外产业政策经验的启示·····	(143)
四、进一步开展产业政策工作应考虑的因素及 内容·····	(147)
第十章 培育市场体系, 引导和调控市场运行 ·····	(151)
一、我国市场体系的发育状况·····	(151)
二、进一步完善社会主义市场经济体系·····	(165)
三、完善市场秩序, 引导和调控市场运行·····	(169)
第十一章 建立健全信息、咨询与预警系统 ·····	(173)
一、健全宏观经济信息系统和分析、发布制度·····	(173)
二、稳步发展咨询产业, 健全政策和工程咨询 系统·····	(181)
三、建立健全宏观经济监测及预警、预测系统·····	(186)
第十二章 建立新的国民经济核算体系 ·····	(198)
一、改革我国现行国民经济核算体系的必要性和 迫切性·····	(199)
二、我国建立新的国民经济核算体系的目标和	

主要内容·····	(204)
三、新国民经济核算体系的特点与在宏观管理 中的主要作用·····	(210)
第十三章 合理调整中央和地方的计划管理权限 ·····	(216)
一、中央和地方计划管理权限划分的现状及存 在的问题·····	(217)
二、日本、韩国、泰国和印度处理中央与地方 计划管理权限关系的主要做法·····	(221)
三、进一步理顺中央与地方计划管理权限关系 的基本原则和主要措施·····	(225)
第十四章 提高制定计划的社会参与度 ·····	(230)
一、提高制定计划的社会参与度是改进计划方 法制度的一项重要内容·····	(230)
二、提高制定计划社会参与度的国际经验·····	(233)
三、提高制定计划社会参与度的几点建议·····	(239)
第十五章 加强计划工作法制建设 ·····	(243)
一、加快计划工作立法进程，建立和健全计划 法律制度·····	(243)
二、当前应抓紧制定的计划工作法律和行政法规··	(245)
第十六章 建立计划与金融、财政的新型协调制度 ·····	(255)
一、计划、金融、财政三者关系的现状·····	(255)
二、国外可资借鉴的经验·····	(261)
三、新型协调机制的构想·····	(266)
后 记 ·····	(273)

第一章 我国计划体制改革的概况

中华人民共和国成立以后，我国学习原苏联的经验，实行高度集中的计划经济体制。在这一体制下，国家集中大量的人力、物力和财力进行大规模的社会主义建设，建立起了独立的和比较完整的工业体系和国民经济体系，增强了综合国力，使人民的物质文化和生活水平有了较大的提高。随着社会生产力的不断发展，原有的计划经济体制越来越不适应。主要是集中过多，统得过死，指令性计划比重过大，侧重于用行政的办法管理经济，忽视了价值规律和市场机制的作用，束缚了企业特别是国有大中型企业和劳动者的积极性，影响了国民经济的协调发展和经济效益的提高。1979年党的十一届三中全会以后，随着整个经济体制改革的不断深入，我国的计划体制改革也不断推进，并取得了重大进展。

一、十五年来计划体制改革历程的回顾

党的十一届三中全会以来，我国的计划体制改革主要经历了以下4个阶段：

（一）第一阶段（1978—1983年）

这一阶段主要是进行农村改革和城市改革的试点。根据计划

经济为主，市场调节为辅的原则，与整个经济体制改革相适应，对计划体制进行了初步改革。

1980年，国务院批准国家计划委员会等单位《关于实行基本建设拨款改贷款的报告》，提出从1981年开始，凡是实行独立核算、有还款能力的企业，进行基本建设所需要的投资，除尽量利用企业自有资金外，一律改为银行贷款。

1983年1月，国家计委印发《关于改进和加强计划管理的意见》，其主要内容，一是要逐步实行指令性计划、指导性计划和国家计划指导下的市场调节三种管理形式。对关系国计民生的产品的生产和分配，下达指令性计划；对经济和社会发展中比较重要的任务，下达指导性计划；对不影响全局的其他经济和社会活动，国家不列计划，也不下达计划指标，由企事业单位按照市场需要安排计划。二是完善计划体系，搞好长期规划。实行长、中、短期计划相结合；经济、科技和社会发展计划相结合；全面规划和专项规划相结合。三是提出试编全国综合财政信贷计划、全国综合物资计划、国家收支计划和编制全国固定资产投资计划及地区协作计划的方法和内容。四是改进经济效益指标，建立和完善计划的综合指标体系。五是提出加强计划的科学研究工作，并提出提高计划科学性的具体措施。六是提出要进一步发挥价格、税收、信贷、工资、奖励、财政补贴等经济杠杆和经济政策的作用。七是积极培训计划干部，改进计划部门工作作风。通过对计划、投资体制的初步改革，引入市场机制，在经济活动中开始重视市场调节。

（二）第二阶段（1984—1988年）

这个阶段是全面进行城市改革时期。1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出建立自

党运用价值规律的计划体制，发展社会主义商品经济。1987年，党的十三大进一步提出了“逐步建立起有计划商品经济的新体制的基本框架”，“社会主义有计划商品经济的体制，应该是计划与市场内在统一的体制”，“必须把计划工作建立在商品交换和价值规律的基础上”，“计划和市场的作用范围都是覆盖全社会的。新的经济运行机制应当是国家调节市场，市场引导企业的机制”。按照这些要求，计划体制改革迈出了较大的步伐。

1984年10月，国务院批转国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》。《规定》提出，国民经济和社会发展规划逐步以5年计划为主要形式，简化年度计划，制定长远规划，同时编制行业规划、地区规划、国土规划和若干专项规划。《规定》对生产计划、固定资产投资计划、利用外资和外汇计划、物资分配计划、商业和外贸计划、劳动工资计划、文教卫生计划等进行重大改革。主要内容是：缩小国家对重要工农业产品产量的指令性计划范围，扩大指导性计划和市场调节的范围。扩大地方、部门、企业固定资产投资计划权限，基本建设投资中，国家预算内拨款改贷款的投资，纳入国家信贷计划的基建贷款，利用国际金融组织和外国政府的贷款等安排的基本建设由国家负责平衡，实行指令性计划；生产性技术项目，按资金限额划分的，国家计委的审批限额由现在的1千万元以上提高到3千万元以上；非生产性项目，凡资金、能源、材料、设备能自行解决的，原则上由各部或各省、自治区、直辖市自行审批，但其投资要纳入基本建设总规模；同时，放宽技术改造项目的审批权限。实行多种形式的计划承包责任制，充分利用各种经济杠杆的调节手段。

1984年8月，国家计委发出《关于简化基本建设项目审批手续的通知》。《通知》提出，将需要国家审批的基本建设大中型项目审批程序，由原来的5道减少到2道。1988年7月16日，

国务院转发国家计委提出的《关于投资管理体制的近期改革方案》，主要内容是：(1) 对重大的、长期的建设投资实行分层次管理，加重地方的重点建设责任。总的原则是，面向全国的重点建设工程，由中央或中央为主承担；区域性的重点工程和一般性的建设工程，由地方承担，即实行中央、省区市两级配置、两级调控。(2) 扩大企业的投资决策权，使企业成为一般性建设的投资主体。现有企业的技术改造工程和必要的福利设施，主要由企业投资建设。资金有富余的企业，还可以进行基本建设，搞扩大再生产。(3) 建立基本建设基金制，保证重点建设有稳定的资金来源。从1988年起，建立中央基本建设基金制。(4) 成立投资公司，用经济办法对投资进行管理。(5) 简政放权，改进投资计划管理。(6) 强化投资主体自我约束机制，改善宏观调控体系。(7) 实行招标投标制，充分发挥市场和竞争机制的作用。

上述计划体制改革方案的推行，促进了简政放权，较大幅度地缩小了指令性计划，扩大了地方尤其是企业的自主权，进一步发挥了市场机制的作用，有力地推动了经济体制的全面改革。

(三) 第三阶段 (1989—1991年)

这一阶段主要是配合治理整顿，基本任务是巩固和发展改革的成果，同时不失时机地推出一些新的改革措施。

1989年，国务院颁布《国务院关于当前产业政策要点的决定》。《决定》明确指出，制定正确的产业政策，明确国民经济各个领域支持 and 限制的重点，是调整产业结构，进行宏观调控的重要依据。《决定》同时还提出制定产业政策的原则，并确定了在生产、基本建设、技术改造和对外贸易等领域中产业发展的序列。《决定》的颁布拓宽了计划工作的职能。

为了使国家能调控一批以大型企业为核心的企业集团，并能

引导大量中小企业的经济活动，提高宏观调控的有效性。1991年，国务院批转国家计委、国家体改委、国务院生产办公室《关于选择一批大型企业集团进行试点请示的通知》，决定对55家大型企业集团进行计划单列试点。计划单列的主要内容包括：(1)主要产品产量计划；(2)基本建设和技术改造投资计划；(3)利用外资和技术引进计划；(4)主要物资、能源分配计划；(5)科技计划和教育计划；(6)劳动工资计划；(7)财务计划。并提出要逐步赋予试点企业集团自营进出口权。

1991年7月13日，国务院批转国家计委《关于试编两年滚动计划暂行办法的通知》，决定从1992年起在全国范围内组织试编两年滚动计划。即把两个年度计划衔接起来，一次编制，连续滚动。试编两年滚动计划是计划方法制度上一项重大的改进措施，有利于计划工作更好地瞻前顾后，在年度计划安排上多看一步，用以保持计划的连续性，提高经济工作的预见性，保证宏观经济政策的稳定性。

(四) 第四阶段 (1992年以来)

这是改革开放大步前进的阶段。计划体制改革迈出了较大的步伐。1992年年初，邓小平同志在南巡讲话中指出，计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。计划多一点还是市场多一点，不是社会主义和资本主义的本质区别。在此基础上，党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标模式。指出要“使市场在社会主义宏观调控下对资源配置起基础性作用”，“国家计划是宏观调控的重要手段之一。要更新计划观念，改进计划方法，重点是合理确定国民经济和社会发展的战略目标，搞好经济发展预测、总量调控、重大结构与生产力布局规

划，集中必要的财力、物力进行重点建设，综合运用经济杠杆，促进经济更快更好地发展。”

1993年，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》确立了适应社会主义市场经济体制的新的宏观调控体系，进一步明确了计划在宏观调控中的地位、作用、范围和职能。为深入进行计划体制改革指明了方向。《决定》指出，要“建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制，加强对经济运行的综合协调。计划提出国民经济和社会发展的目标、任务，以及需要配套实施的经济政策；中央银行以稳定币值为首要目标，调节货币供应总量，并保持国际收支平衡；财政运用预算和税收手段，着重调节经济结构和社会分配。运用货币政策和财政政策，调节社会总需求与总供给的基本平衡，并与产业政策相配合，促进国民经济和社会的协调发展。”“计划工作的任务，是合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标和产业政策，搞好经济预测，规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设。计划工作要突出宏观性、战略性、政策性，把重点放到中长期计划上，综合协调宏观经济政策和经济杠杆的运用。”

在投资体制改革方面，一方面，加强了对固定资产投资的宏观调控；另一方面，1993年，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》进一步明确了投资体制改革的具体内容。指出要逐步建立法人投资和银行信贷的风险责任。竞争性项目由企业自主决策，自担风险，所需贷款由商业银行自主决定，自负盈亏。用项目登记备案制代替现行的行政审批制，把这方面的投融资活动推向市场，国家用产业政策予以引导。基础性项目建设要鼓励和吸引各方投资参与。地方政府负责地区性的基础设施建设。国家重大建设项目，按照统一规划，由国家开发银行等政策性银行，通过财政投融资和金融债券等渠道筹资，采取控