

计划经济体制改革 若干问题探讨

李振东 主编

3

JIHUAJINGJI TIZHIGAIGE RUOGANWENTI TANTAO

计划体制改革若干问题探讨
Jihua Tizi Gaige ruegan Wenti Tantao
李振东 主编

辽宁人民出版社出版、发行
(沈阳市南京街6段1里2号) 朝阳新华印刷厂印刷

字数: 119,000 开本: 787×1092 $\frac{1}{16}$ 印张 6
印数: 1—2,000
1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

责任编辑: 邵连凯 责任校对: 穆 青
封面设计: 赵多良

ISBN 7-205-001421/F283 (ZF)

定 价: 1.50 元

编 者 的 话

《计划体制改革若干问题探讨》一书，今天与广大读者见面了。这本书是根据国家计委关于开展工业生产指令性计划情况调查的要求，由辽宁省计划经济委员会组织辽宁省计划经济委员会计划经济研究所、辽宁省经济干部管理学院和各市计委（计经委）等单位参加，经过2个多月的调查，在写出调查报告的基础上，经过筛选，入选21篇文章，汇编而成的。文章作者中有专门从事计划体制研究和多年从事计划工作的同志。本书针对当前计划体制改革过程中的若干问题，从不同的侧面、角度、层次上，从理论与实践的结合上进行了认真调查、分析、研究和探讨，提出了一些颇有见地的意见和设想，对加强和完善工业生产指令性计划管理、深化计划体制改革、推进治理整顿、加强宏观调控等工作，具有重要的学术参考和实际应用价值。

最近，江泽民同志《在庆祝中华人民共和国成立40周年大会上的讲话》中指出：我们的社会主义经济，是公有制基础上的有计划的商品经济。这种商品经济，同私有制基础上基本由市场自发调节的资本主义商品经济。有着本质的区别。在总体上自觉实行有计划、按比例地发展国民经济，是社会主义制度优越性的体现，是社会主义经济的一个基本特征。同时，又指出：如果一味削弱乃至全盘否定计划经

济，企图完全实行市场经济，在中国是行不通的，必将导致经济生活和整个社会生活的混乱。在学习和贯彻江泽民同志讲话精神的热潮中，认真回顾、总结、研究、探讨计划体制改革问题，是当前深化经济体制改革中的一个重要问题。尤其我省是全国的重工业基地，在国民经济中处于举足轻重的地位，搞好我省计划体制改革，更具有紧迫感和必要性，同时，也是历史赋予我们的重任。在坚持四项基本原则的基础上，大胆探索与推进计划体制改革，是我们义不容辞的责任。正是基于这种思想，我们向广大读者奉献这本书。但愿它能够起到抛砖引玉、启迪思想、促进交流、推动改革的作用，那将是我们莫大的快事。

本书由辽宁省计划经济委员会范世铎、龚国瓚、张庆勇三位同志进行修改，它是集体编写。许多同志参加了课题调查，并提出不少有益的意见，在此一并表示感谢。

计划体制改革正置深入发展阶段，由于我们研究的尚不深透，书中所涉及的一些数据，使用时仅供参考。由于编写时间仓促，书中的缺点乃至错误在所难免，敬请批评指正，不胜感谢。

编 者

1989年9月于沈阳

目 录

综 合 篇

对指令性计划机制的再认识.....	1
改进和完善工业指令性计划管理的思考.....	9
煤炭、电力工业指令性生产计划现状及问题.....	25
关于石油工业指令性生产计划的现状和改进意见.....	30
完善原材料工业指令性计划管理的途径.....	40
对改革加工工业生产指令性计划管理问题商榷.....	52
从海城市、辽阳县、清原县指导性计划试点看建立指导性计划调节体系的重要性.....	65
在转轨时期必须强化分级管理——对政府职能的再认识.....	78
发挥计划指令作用必须加强经济法规工作.....	90
宏观经济调控系统的完善与计划目标的实现.....	98

市 地 篇

浅谈完善工业指令性计划管理.....	104
--------------------	-----

对完善机械、电子、轻纺行业指令性计划管理 的探讨.....	112
简述指令性计划管理.....	122
遵循社会主义商品经济规律实施和完善生产指 令性计划	
——对原材料企业实施指令性计划的几点建议	128
改进指令性计划管理的设想.....	133
谈目前工业指令性计划存在的问题及 今后改进意见.....	139
指令性计划是必不可少的宏观调控手段.....	146
实施工业生产计划的思考.....	153
浅谈增强承担生产指令性计划产品企业活力的 几点意见.....	165

企 业 篇

试论企业承包经营与执行指令性计划.....	172
如何在有计划的商品经济发展中搞好企业计划.....	179

+++++

综 合 篇

+++++

对指令性计划机制的再认识

经济体制改革之前，对国民经济实行单一的指令性计划管理。通过计划体制改革，对国民经济实行了指令性计划、指导性计划和市场调节三种管理形式。这一改革，虽然减少了一些指令性计划，但没有改变其主导地位，指令性计划仍然决定着我国经济发展的方向和速度。因此，必须很好研究如何正确发挥指令性计划的作用，并要相应地建立一套完整的科学的计划管理制度和管理形式。

一、指令性计划的前提条件

研究指令性计划的机制和作用必须坚持动态的观点。体制改革后的指令性计划和体制改革前的指令性计划是不同的。改革前的

指令性计划是建立在产品经济基础上的，改革后的指令性计划是建立在有计划商品经济基础上的。前者是管理产品经济的工具；后者是管理有计划商品经济的工具。同时，企业微观基础也相应发生了变化。改革前的企业是一个单纯的生产单位，财务上由国家统负盈亏；改革后的企业是一个相对独立的商品生产者，由生产型转变为生产经营型，由统负盈亏变成了自负盈亏。这一变化说明，改革前的指令性计划和改革后的指令性计划具有本质的不同。改革前的指令性计划可以不考虑企业的经济利益，因为企业的盈利全部交给国家，亏损全部由国家补贴，因此，指令性计划的大小，产品出厂价格的高低，对企业的利益没有什么影响。在这种情况下，下达的指令性计划，只考虑生产能力的大小，基本上不考虑产品的出厂价格是否合理，企业是否盈利。改革后的指令性计划，必须考虑企业的利益，因为企业的发展要靠自有资金或贷款来解决，企业亏损要由自己负担，因此，出厂价格的不合理或指令性计划比重过大，企业就无法生存，所以改革后的指令性计划要特别注意制定合理的产品出厂价格，处理好国家和企业的利益关系，使企业得到合理的利润，逐步增强自我发展的能力。指令性计划前提条件的变化充分说明，进一步完善指令性计划的机制，不应该是简单的继承，而是要进一步深化改革。在确定指令性计划的原则和形式时，要充分考虑前提条件变化后提出的新要求。

二、实行的必要性

体制改革以来，有些人总把过去经济上出现的问题，归咎于指令性计划。实际上，这种看法具有极大的片面性。过去几次大的折腾，都是由于瞎指挥、违反客观经济规律造成的。计划属于意识形态，它能否对经济发展起到正确的指导作用，取决于领导集团的指导思想。领导集团不顾客观经济规律的要求大干快上，急于求成，搞大跃进，拟定的计划一定是个冒进的计划。领导集团尊重客观经济规律，以稳步增长的思想来指导经济的发展，拟定的计划就会是实事求是的。这一观点，已为我国经济发展的四十年历史所证明。它说明，指令性计划本身决定不了经济发展的快慢，决定经济发展快慢的是领导集团的指导思想。计划是管理国民经济的一种工具，这种工具能否正确地发挥作用，决定于操作者的技能。我认为，我们过去的指令性计划有时对经济发展起不到正确的导向作用，主要责任不在计划制度的本身，而是人的指导思想和水平问题。

在我国究竟要不要实行指令性计划？从国内外的经验来看，在一部分经济活动中实行指令性计划是必要的。指令性计划能不能发挥指令性的作用，关键在于能不能依据客观经济规律来拟定计划。根据客观经济规律制定的指令性计划就会正确的指导国民经济稳步发展；反之，用错误的思想和政策去指导国民经济的发展，搞什么计划也会使经济的发展遭到挫折。在计划体制改革中，有人提出要逐步走向以指导性计划或间接计划为主，这是不现实的。1. 基层企业尚未建立起自我约束的机制。实行间接计划的前提条件，就是建立起公有制企业的自我约束机制。改革十年已作了多种实验，

但取得的效果都不理想。目前看，还没有找到基层企业自我约束的理想机制，所以，在短期内还不能实现间接计划为主的计划体制。 2. 指令性计划对经济发展还起着宏观调控的作用。建国四十年，由于头脑过热在经济上出现过六次大起大伏，给国民经济带来了重大损失。在国民经济六次起伏的调整中，都发挥了指令性计划的调控作用，缩短了走出谷底的时间，减少了经济损失。历史的经验说明，指令性计划在宏观调控中还发挥着重要的作用。 3. 具有解决问题的高效率。指令性计划也是行政手段之一。体制改革以来，一再强调要用经济手段代替行政手段，但取得的效果不太明显。例如为了控制固定资产投资规模，国家制定了征收建筑税和能源交通建设基金的政策。实行这一政策以来，不仅没有把建设规模压下去，而且越来越大。所以喊了几年压缩固定资产投资规模也压不下来。在以往调整中，凡是国家采取严格的指令性计划来控制基建规模，都在当年取得了满意的效果。这说明，用指令性计划去解决已发生的问题具有较高的效率。

指令性计划可多可少，但是不能取消。指令性计划的多少取决于我们的计划管理水平。计划管理水平低，就要少管一些指令性指标；计划管理水平高，就可以多管一些指令性指标。

三、确定指标的原则

过去确定指令性计划指标，主要根据关系国计民生的重要程度来确定。目前看，只根据这一条来确定指令性指标适

应不了发展有计划商品经济的要求。从计划体制改革的要求看，确定指令性指标应遵循以下原则： 1. 选择具有宏观调控作用的指标。这类指标可分为两种：一是以价值反映的指标，如财政收支、信贷收支、固定资产投资、货币投放、外汇收支、职工工资等。这些指标对宏观调控具有重要作用，所以，要把这些指标列为指令性指标。二是以使用价值反映的指标。这种指标比较多，但不是所有的指标都能对宏观调控发挥较大的作用。在这种指标中，能发挥调控作用的，主要是能源和一些主要原材料。目前看，能源和主要原材料都是短缺的，列为指令性指标进行管理，通过其分配就可以把那些不该上的产品压下来，把那些应该上的产品保上去，以发挥宏观调控的作用。 2. 供求不平衡的主要产品。社会产品的平衡经常处于三种情况：供不应求，供过于求和供求平衡。不仅要把供不应求的产品列为指令性指标，而且还要把供过于求的产品列为指令性指标。这两类产品列为指令性指标的比例，应该有所不同。供不应求的产品，列的指令性指标应少一些，适当扩大市场调节的比重，运用价值规律的作用，动员社会上的财力发展短缺产品的生产，尽快解决供不应求的矛盾。供过于求的产品要多列一些指令性指标，以防止随意压价过度竞争，破坏了生产力，造成不应有的损失。通过计划分配，使那些供过于求的产品，根据市场需要进行生产。 3. 专用的大型设备。这类产品生产周期长，周转资金多，需要的客户少，不宜搞市场调节。这种产品必须列为指令性指标，实行计划生产、计划分配，既有利于企业安排生产，又有利于建设单位安排好建设施工，以保证加快建设

速度，更好的发挥投资效益。 4.重要的军工产品。这类产品的用途和用户都有其特殊性，不能实行市场调节，必须列为指令性指标。

四、计划的形式

过去，指令性计划在实际执行中是有一定弹性的。从六十年代中期到现在，也可以说许多指令性计划没有起到指令性计划的作用。从严格的意义上讲，指令性计划是必须完成的计划，如果完不成就要受到一定的惩罚。实际上指令性计划完成也可，完不成也可。过去经常出现完不成计划或不按计划办事的情况，其主要原因，就是存在一些需由上级提供的条件没有提供，有些产品出厂价格不合理。为了保证指令性计划发挥应有的作用，建议采取以下形式： 1. 有保证条件的指令性计划。目前这种指令性计划仍占主导地位。上级对企业下达指令性计划，要同时明确给企业的主要保证条件。要依据保证的程度下达指令性计划，不下达没有保证条件的指令性计划。 2. 按照双方协议价由国家优先选购的指令性计划。有些重要产品，上级下达的指令性计划，不能保证所必须的主要条件，但国家的重点建设、重点生产又特别急需，不纳入计划统一分配又保证不了。在这种情况下，按国家统配价收购，企业承受不了，需由双方根据进料的价格商定合理的出厂价，由国家优先选购，以保证重点建设、重点生产的需要。这种形式有利于发挥生产单位的积极性和主动性，在一定时期内有可能成为指令性计划的一种主要形

式。 3. 逐步创造条件以合同制代替指令性计划。从计划体制改革的情况看，生产计划均已改为指导性计划，只把调出部分列为指令性计划。调出属于流通环节，所以，以合同来代替指令性的生产计划，更为适当。用合同代替指令性的生产计划，能够把双方的条件明确的写在合同上，这有利于加强计划工作的严肃性。 4. 协调性的指令性计划。某些企业要超额完成计划，尚有少数条件不具备，可由地方政府采取措施解决不具备的条件，并下计划收购超计划的产品。为了区别国家下达的指令性计划，可把这种计划称为协调性指令性计划。这种计划由地方政府在调查研究的基础上，根据保证条件的可能性来制定。

目前看，指令性计划的多少，要看以哪种指令性计划为主来指导经济活动。如果以有保证条件的指令性计划为主，就要少列一些指令性计划，因为现有的指令性计划所需的条件尚得不到充分的保证。如果以第二或第三种形式的指令性计划搞多少，都不影响企业利益，对发展生产有利。

五、采用科学的指标概念

指标的概念必须是科学的。没有一个科学的指标概念，就无法研究计划体制的改革。在计划体制改革中创造了许多计划指标的新概念，有些是正确的，有些是不够科学的。

从指标设计看，指令性计划和指导性计划就分不清。例如钢材的产量为指导性计划，其中调出部分又为指令性计划，指导性计划又包括了指令性计划，指导性计划的概念就

说不清了。要解决这个矛盾，必须把调出部分改为合同制。这个合同由国家有关部门同企业或地方主管部门签订。这样改变，不仅有利于指标概念的科学化，而且还可以加强国家有关部门的责任感，提高计划工作的科学性。指导性计划等于间接计划的说法，也是不科学的。指导性计划可以是直接的，也可以是间接的。一般的说，间接计划只能下达到具有经济管理职能的某一级政府或主管部门，不能下达到企业。目前看，由于经济手段不起太大作用，指导性计划不下达到企业就起不到对经济发展的导向作用，所以现行的指导性计划，都是逐级下达到层基企业。可见，指导性计划不等于间接计划。

综上所述，我认为在合同制代替指令性计划之后，应取消指令性计划和指导性计划的概念，保留直接计划和间接计划两个比较科学的概念。

（作者：辽宁省计经委计划经济研究所 于仁川）

改进和完善工业指令性计划管理的思考

一、工业生产指令性 计划管理的现状

1. 我省工业地位和工业指令性产品现状。我辽宁省是全国最早建设起来的重工业基地。国民收入、国民生产总值和工农业总产值均占全国的6%左右，工业总产值占全国7.5%左右，重工业产值占全国10%左右。人均工农业产值、人均国民收入为全国平均水平的2倍左右，是全国经济水平最高的地区之一。同时，我省又是全国著名的原材料工业基地和机械工业基地，工业固定资产原值占全国第一位。在原材料工业方面，生铁、钢、钢材产量占全国的15~21%，居全国首位。原油和天然气产量占全国的8.6~13%，居全国第三位。石油加工量占全国1/4，居全国首位。发电量占全国7.7%，居全国第

一位。基本化学材料纯碱产量占全国30%，居全国第一位。硫酸产量占全国的7.8%，居全国第四位。化学纤维占全国12.4%，居全国第二位。建材工业中水泥、平板玻璃占全国6%左右，产量一直居于全国前列。在机械工业方面，我省是全国著名的机械工业基地。在全国机械工业159大类产品中，我省能够承担生产133类，其中，金属切削机床占全国13.7%，居全国第二位。造船、机车、电缆、变压器、水泵、鼓风机、气压机等产量均居全国前列。同时，有相当一批企业是全国同行业中的第一大厂或母厂。多年来，我省调出了大量的冶金、化工、石油、建材、机械等工业产品，有力地支援了全国的经济建设。

辽宁在全国经济建设中处于举足轻重的地位，长期以来实行的是产品经济体制。党的十一届三中全会以后，特别是党的十二届三中全会以来，在党的改革、开放总方针的指引下，遵循社会主义有计划商品经济体制的要求，对经济体制进行了改革，在缩小工业生产指令性计划、下放计划管理权限、改进调节手段、加强宏观管理、搞活微观经济等方面取得了一定的进展，迈出了重要的步伐。截止1988年底，全省（调查13个工业部门，下同）工业指令性计划产品306种（其中国家计委下达的46种，中央各部下达的256种，省下达的4种），工业产值235.5亿元，占全省工业总产值的36.6%，指导性计划1002种（国家计委下达的52种，各部下达的680种，省下达的270种），产值321.8亿元，占全省工业总产值的50.1%。在指令性计划中，原材料、能源工业产品99种，产值187.8亿元，占产值比重58.3%；轻纺、机械、

电子、医药工业产品207种，产值47.7亿元，占产值比重14.9%。从行业情况看，冶金工业指令性产品11种，产值63.7亿元，占冶金工业产值的64.9%；石油工业（包括石油加工）产品21种，产值69亿元，占石油工业产值的72.8%；煤炭工业产品1种，产值8.68亿元，占煤炭工业产值的78.5%；电力工业产品1种，产值17.6亿元，占电力工业产值的62.2%；有色金属工业产品15种，产值7.38亿元，占有色工业产值的31.4%；建材工业产品14种，产值4.4亿元，占建材行业产值的29.5%；化学工业产品36种，产值17亿元，占化学工业产值的33.2%；机械工业产品125种，产值37亿元，占机械工业产值的37.3%；轻工业产品4种，产值2.05亿元，占轻工业产值2.2%；纺织工业产品5种，产值3.9亿元，占纺织工业产值的5%；电子工业产品51种，产值2亿元，占电子工业产值的6%；医药工业产品22种，产值2.76亿元，占医药工业产值的13.4%。通过计划体制改革，指令性计划产品的数量和比重在全国仍居前列

2. 统配调拨产品现状。据对全省钢材、煤炭、水泥、铝、硫酸、烧碱、纯碱、燃料油8种国家下达统配调拨计划产品的调查统计，1988年全省钢材（县以上企业，以下相同）销售量为858.5万吨，其中国家指令调拨465.9万吨，占全部钢材销售量的54.3%；煤炭销售量2519万吨，国家全部指令调拨；铝销售量4.24万吨，国家指令调拨3.3万吨，占铝销售量78.6%；硫酸销售量为49.7万吨，国家指令调拨37.9万吨，占硫酸销售量的76.3%；烧碱销售量23.8万吨，国家指令调拨16.4万吨，占烧碱销售量的68.9%；纯碱销售量73.1