

第一章 社会主义市场经济体制下 计划工作的创新与改革

建立社会主义市场经济体制，就是要“使市场在社会主义国家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基本依据和重要手段之一。计划与市场都是资源配置方式和经济调节手段。实行市场经济不是要削弱甚至取消计划工作，而是要更新计划观念，改革传统的计划内容和方法，重新构造适应市场经济发展之要求，以市场机制作用为基础，有效发挥国家计划在宏观调控中的总体指导和综合协调功能的新型计划体制。

第一节 计划与市场都是经济调节手段

正确认识和处理计划与市场的关系，是我国经济体制改革的重要课题，也是计划工作的根本问题。长期以来，一种传统观念曾占据统治地位，即市场经济是资本主义特有的东西，计划经济才是社会主义的基本特征，搞社会主义只能实行指令性高度集权管理的计划经济。因而在实践中陷入误区，实行过那种排斥市场，忽视价值规律作用，管得过多、统得过死的僵化体制。党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的不断深入，我们逐步摆脱了上述传统观念，形成了新的认识。党的十二大提出计划经济为主、市场调节为辅；党的十二届三中全会提出我国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济；党的十三大提出社会主义有计划商品经济体制应该是计划与市场内在统一的体制；党的十三届四中全会后，提出建立适应有计划商品经济发展的计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制；1992年上半年，中共中

央政治局会议根据邓小平年初重要谈话，提出计划与市场都是经济手段；党的十四大根据社会主义改革实践的发展和认识的深化，明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制；党的十四届三中全会的决定进一步对计划的宏观调控作用和市场配置资源的基础作用作了原则界定，这为我们进一步探讨、研究和正确发挥计划和市场两种调节手段的作用提供了重要的理论依据。

一、计划的内涵与计划观念的更新

（一）计划的基本涵义和性质

计划一词，顾名思义是“计算与谋划”之意，古已有之。“辞源”等词书中释为“谋虑也”。《现代汉语辞典》中把计划定义为“工作或行动之前预先拟定的具体内容和步骤”。英国《牛津词典》则把计划表述为“事先安排”或“系统安排”。可见，计划最基本的涵义是指人们对未来事物发展所作的设想和预先安排，它包括为人们未来行动设计的目标及其实现目标的步骤、措施和方法的总和。因此，上述计划涵义包含有以下三层意思：（1）它是人们对未来事物发展认识的一种主观设想；（2）它产生于行动之前，是人们的一种自觉的事先行为；（3）用以指导人们行动和事物发展的一种手段或工具。中国有句古语：“凡事预则立，不预则废。”“预”即事先计算、谋划之意。可见，自古以来，人们就十分强调计划的重要性。

计划就其性质而言，属于意识形态，是人们主观见之于客观的反映，科学的计划是主观对客观事物未来发展变化的正确反映，是主观与客观的内在统一。“一切根据和符合客观事实的思想是正确的思想，一切根据于正确思想的做或行动是正确的行动”。（《毛泽东选集》第2卷，第477页，人民出版社，1961年，第二版）因此，计划是否符合客观实际，是否符合客观规律的要求，是计划能否正确指导行动的关键。

（二）计划是适应生产社会化和弥补市场缺陷的调节手段

计划作为人类一种有意识、有目的的活动，是伴随着历史发展和社会进步由低级向高级发展的。计划由单项的、局部的活动扩展到对整个社会经济发展的预先安排，只是近百年来社会生产力发展到一定阶段，即生产社会化出现后才有的事情，这时的计划才具有宏观意义。

生产社会化是指社会分工和协作发展到一定的程度而形成的具有复杂而紧密内在联系的社会生产，它是由分散的小规模的个体生产变为集中的、大规模的社会生产的过程。这一过程主要表现为劳动社会化、生产资料使用社会化和产品社会化，即诸多人一起劳动，个人劳动总是社会劳动的一部分；诸多人共同使用生产资料才能生产出产品来；单个产品成为社会总产品的组成部分，单项产品的生产与其他产品的生产紧密联系在一起，成为整个社会生产过程共同成果。随着科学技术的进步，生产规模的扩大和社会分工的发展，为满足社会需要而生产的商品及其市场的范围也日益扩展，从地方性的狭小市场扩展为全国范围的大市场，以至从国内市场扩展到国际市场。生产社会化的发展，把生产、流通、分配和消费在全社会范围内联结起来，整个社会的经济活动成为一个有机整体，客观上要求从总体上按比例协调发展，运用计划手段调节经济运行就应运而生。正如列宁早就指出的那样：“大机器工业和以前各个阶段不同，它坚决要求有计划地调节生产和对生产实行社会监督。”（《列宁全集》第3卷，第500页，人民出版社，1984年，第二版）

计划不仅适应生产社会化的需要，也是弥补市场缺陷、促进生产力发展的调节手段。在市场经济条件下，市场无疑是配置资源的基本方式。市场因它内在的机制，对于生产力的有效发展，有许多天然的优势。市场机制具有自动性、灵活性和适应性的特点，它能激发经济主体的活力和积极性，及时反映需求变化，提高劳动生产率和工作效率，促进技术进步和生产要素的流动等。但市场不是万能的，它也有许多自身无法克服的缺陷，称之为市场失效或失灵。市场失效主要表现在以下几个方面：（1）国防、基础

教育、城市基础设施、公共卫生等供公众集体消费的“公共财物”难以通过正常的市场价格机制来加以调节；（2）市场无法解决某一经济主体的经济活动影响到其他经济主体，而这种影响又不能通过价格反映出来的外部效应，如环境保护和污染的治理等；（3）市场竞争是市场机制有效发挥作用的前提，但是保护竞争、防止垄断却是市场本身难以做到的；（4）市场虽能实现等价交换和一定程度的平等竞争，有利于促进效率的提高，但市场的自发性作用会导致分配不均和贫富两极分化，加剧社会矛盾和冲突，不可能真正实现社会的公平与效率的统一；（5）市场调节是一种事后调节，它必然会引起经济波动，并且这种波动仅靠市场机制是难以熨平的；（6）市场能起调节生产结构的作用，但它的调节过程相对较长。如果一个国家要在短期内进行大的结构调整，仅靠市场机制不行，还是以政府调节为好。市场失效的领域客观上要求政府介入，运用经济政策和计划手段加强宏观调控，以弥补市场的缺陷和不足。

马克思主义在批判资本主义生产方式的基础上首次提出了整个社会生产有计划发展的思想，社会主义革命的成功，使通过制订国民经济计划来实施对经济与社会发展的指导和管理从理想变为现实。然而，社会主义历史阶段广泛存在着商品生产和商品交换，建立市场经济体制是发展社会生产力的必然要求。社会主义国家逐步摒弃了高度集中管理的“计划经济”模式，发挥市场机制配置资源的基础性作用，改革传统的计划内容和方法，促使计划与市场的结合，更好地发挥计划手段在宏观调控中的总体指导和综合协调作用。

早期的资本主义市场经济，强调“看不见的手”的自发作用。但是，1929～1933年爆发的空前严重的经济危机，彻底粉碎了资产阶级“自由王国”的美梦，打破了“市场主宰”的信条，资本主义国家借助于“看得见的手”干预经济成为一种普遍现象。尤其是战后以来，一些发达的市场经济国家和新兴的工业化国家，把经济计划和经济政策作为干预经济的重要手段，促进了战后经济

的复兴和迅速增长，适应了生产社会化的客观要求，弥补了市场的缺陷和不足，也提供了计划预测技术和计划协调方面的成功的经验。

可见，计划作为适应生产社会化发展和弥补市场缺陷的调节手段，是现代市场经济健康发展所必需的，是不同社会制度所共有的。但在不同的国家，由于具体国情和经济发展历史阶段不同，生产社会化和市场发育的程度不同，计划作用的目的、形式、范围和力度有所差异。

（三）计划观念的更新

更新计划观念必须从“计划经济 = 社会主义”；“市场经济 = 资本主义”的传统思想束缚中解放出来。计划经济是指以计划为基础的资源配置方式和管理体制；市场经济是指以市场为基础的资源配置方式和管理体制。计划经济和市场经济本身并不属于社会经济制度的范畴。马克思主义的基本原理告诉我们，社会经济制度的性质是由特定的占主导地位的生产关系的性质决定的，其中，生产资料所有制是生产关系的核心，它构成一定社会经济制度的基础。判断是社会主义还是资本主义，重要的和根本的一条是看其生产资料所有制性质。社会主义是公有制为主体，资本主义是私有制为主体，两者由于所有制的基础不同，从而决定不同社会经济制度的性质。计划与市场作为具体的资源配置方式和经济调节手段，不同的生产方式都能有选择地为其所用。虽然在特定的社会主义生产关系条件下或在不同的社会经济制度和不同的国情条件下表现出不同特点，但并不决定社会经济制度的属性。因此，由计划经济转向市场经济，是资源配置方式和调节手段的根本变革，而不是社会主义经济制度的改变。实行以市场为轴心，以市场机制为基础调节的市场经济，表明市场是社会资源的基本或主要配置者，但并不意味可以放弃国家的计划指导和宏观调控。相反，市场经济的健康发展有待于加强与改善国家计划与宏观调控，为经济活动创造良好的市场环境。

更新计划观念，要明确社会主义市场经济体制下的国家计划

与传统经济体制下的国家计划有着根本的区别。主要表现在：

(1) 计划产生的基础不同。传统体制的计划是以产品经济理论为基础，排斥商品经济，否定价值规律的作用；而新体制下的计划以市场经济理论为基础，把计划建立在市场机制和价值规律的作用之上。

(2) 计划的出发点不同。传统体制下计划的出发点是用统一的计划约束和规范各地区、部门和企业的经济行为，试图通过“命令式”计划实现人力、物力和财力的平衡；而新体制下计划的出发点是在不影响市场发育和市场机制作用的前提下，弥补市场不足，调整市场偏差，侧重为宏观经济运行指明目标，引导企业行为和市场作用符合国家调控的意图。

(3) 计划调节的对象不同。传统体制下计划调节的对象是无数具体企业的产、供、销，必然压抑企业的自主性和创新、竞争精神；而新体制下计划调节的对象是市场，计划所提供的宏观经济信息以及对某些重要决策主体的协调，最终要通过市场来实现。

(4) 计划作用的方式不同。传统体制下计划作用的方式主要是指标分解、资金分配和实物管理，因而具有指令性、强制性和直接性的特点；而新体制下计划作用的方式主要是提供信息、政策引导和利益协调，因而具有预测性、政策性和协调性的特征。

(5) 计划实施的手段不同。传统体制下的计划实施主要通过自上而下的以行政隶属关系为基础的行政手段；而新体制下的计划实施主要依靠宏观经济政策及其杠杆和相应的法律规范。因此，不能将社会主义市场经济体制下作为宏观调控重要依据和手段的计划与传统体制下的指令性计划混为一谈，强调宏观计划的指导与调控不是要回归旧体制，重操旧业。

更新计划观念，有必要根据建立社会主义市场经济体制和加强改善宏观调控的需要，赋予“计划”新的内涵。计划是国家（政府）有意识、有目的对社会经济活动所作的预先安排。从广义的角度理解，科学的计划方案应当是计划目标、政策措施、调控手段一体化。它不只是计划指标的确定和分解，也不仅指单纯的“经济计划”，而是包括经济社会发展计划目标在内的一系列政策、

杠杆、法规和相应的调节手段。从这个意义上讲，计划调节是现代市场经济中政府宏观调控的集中体现。

二、计划与市场作用的特点和功能互补

（一）市场的功能和特点

市场是商品经济的范畴。市场有广义和狭义之分：狭义的市场是指有形市场，即商品交换的场所；广义市场包括有形市场和无形市场。所谓无形市场，指某些技术市场、房地产市场等。市场是随着商品交换的产生而产生，并随着商品交换的发展而发展的。市场在配置资源和调节经济中的功能，是通过完善的市场体系和市场机制的作用实现的。市场体系是指商品市场和生产要素市场构成的相互依存与制约的开放统一的市场系统。市场机制是指在市场上直接发生作用的价格、利率、竞争、供求、风险等要素所形成的制约体系，是价值规律自发作用的形式。

在市场经济体制下，市场的功能主要是：

1. 调整利益功能，即指市场通过商品经济规律调整人们之间经济利益关系的作用。经济利益是经济发展的根本动力，市场是社会经济利益的调整器。市场对经济利益的调整表现在：（1）同一部门不同生产者经济利益的调整。这主要是通过生产商品的社会必要劳动时间与个别劳动时间之间的差别以及供求状况来调整每个商品生产者的利益关系；（2）不同部门生产价格规律来调整。不同生产部门，由于资本有机构成不同，从而有不同的利润率，但通过市场竞争，却可以达到等量资金获得等量利润；（3）生产者与消费者之间经济利益的调整。这主要是通过市场供求和价格机制影响买方和卖方，从而调整生产者与消费者之间的经济利益关系。

2. 调节供求功能，即指在市场经济运行中，市场通过价格信号自动地调节生产和需求的作用。一般说来，价格与供求的关系是：价格决定供求，供求反作用于价格，然后价格又影响供求，供求又反作用于价格。在这个相互影响、相互制约的运动过程中，市

场价格调节供求的功能得以发挥和实现。当某种商品的生产量不能满足消费者的需求量时，这种商品的价格就会相应地上涨。这时，一方面消费者会因价格上扬而减少对这种商品的购买力；另一方面，该种商品的生产者会因价格上扬获得较高的利润而进一步扩大再生产，生产其他商品的生产者也可能受高利润的驱动，转而生产该种商品，扩大这种商品的供给，使供求在新的基础上达到平衡。反之，当某种商品供过于求时，价格下跌会使消费者增加该商品的购买，生产者减少该商品的生产，甚至转向生产其他商品，以减少供给。正是价格这种对需求和供给的逆向调节性，促使商品的供求关系大体协调。

3. 配置资源功能，即指市场根据社会平均劳动耗费和平均利润率合理配置资源的作用。市场通过竞争，使成本低的生产代替成本高的生产，把资源配置到效益较好的环节中去。市场除了通过价格调节资源在同一行业或同一产品中不同企业的配置以外，还通过竞争调节资源在同一行业或同一产品中不同企业的配置，使资源流向效益高的企业。市场要求每个生产厂家都要以最少的资源耗费取得尽可能大、尽可能好的产出，以满足消费者最大的消费效用并实现自身利润最大化。为此，企业必须充分利用各种资源，节约物化劳动和活劳动，提高技术水平和劳动生产率，通过市场尽可能合理地配置经济资源。

4. 优胜劣汰功能，即指市场在竞争过程中培育胜者、淘汰劣者的作用。市场竞争是无情的，每个市场主体面临着成功与失败的选择，迫使每个生产者必须采用先进的生产技术，降低产品成本，提高产品质量。在市场上那些技术先进、设备精良、产销对路、管理水平高的企业在竞争中获胜，得以生存并发展；而那些技术陈旧、产品老化、管理不善、严重亏损的生产者在竞争中必然被淘汰。优胜劣汰有助于培养出大批企业家的冒险精神和创新意识，提高市场主体素质，推动经济发展和社会进步。

上述四种功能相互联系，紧密配合，不可分割，形成市场的整体功能。

市场调节有以下特点：

(1) 主要调节微观经济。市场直接调节生产者和消费者等微观经济主体之间的供求矛盾，达到对社会资源的合理配置。它对宏观经济的影响是通过其对微观经济的直接调节实现的，因而具有分散性。

(2) 表现为事后调节。市场是在经济运行已经发生不平衡之后，作出方向性指示的调节。由于它是通过供求关系在竞争中的变化而引起价格、利率、工资等市场机制的变化来引导经济活动的，因而是一种事后的调节。这种事后的信息反馈，往往使信息具有滞后性和片面性，有可能引起供给和需求脱节，产生社会劳动的浪费，所以单靠市场作用易产生盲目性。

(3) 主要是短期调节。市场通过价格变动调节供求关系，主要是对具体商品的调节，而该种商品变化主要是短期内能够实现的。市场调节经济运行的长期过程——产业结构需要通过利息率对投资的引导而进行，这种调节时间是缓慢的、不确定的，还可能伴有生产资源的盲目流动以及由此引起的社会资源的浪费。

(4) 是自动的调节。市场是在经济利益关系的刺激诱导下，按照价值规律自动地调节，它不以从事市场活动的人的意志为转移。

(二) 计划的功能和特点

在社会主义市场经济体制下，计划的功能主要是：

1. 战略导向功能，即国家计划合理确定国民经济和社会发展战略和宏观调控目标，引导经济健康运行。中长期计划实际上是一种战略性计划，它提出的战略目标、战略重点以及战略部署，成为一定时期国家经济建设、科技和社会发展的蓝图和纲领，并通过若干个年度计划具体组织实施。国家计划不仅提出宏观调控的总体目标，诸如经济增长率、投资总规模等，而且还要确定与之相适应的财政收支、信贷及货币发行量规模、物价上涨率、国际收支平衡及外汇储备等一系列分项目标。计划调控目标通过相应的政策工具和经济杠杆，作用于宏观经济变量，影响市场参数的

变动，把大量的分散的微观经济活动导入宏观经济协调发展的轨道。

2. 政策协调功能，即国家计划提出和运用与宏观调控目标及发展任务相适应的经济政策，使计划的制定和实施过程成为协调经济政策和经济杠杆运用的过程。由于计划部门处于综合管理部门的地位，具有全局性和整体性，研究并提出总量平衡政策和结构调整政策、收入分配政策等，政府各职能部门以国家计划确定的目标、任务和基本政策为依据，提出相应的具体政策。在政策的实施过程中，由计划部门及时提出运用经济杠杆的措施，搞好政策制定与经济杠杆运用的统筹协调。

3. 资源配置功能，即国家计划直接或间接地组织和衔接主要生产要素和主要产品，调节生产比例，推进产业结构调整，优化资源配置。由于市场配置资源的基础性作用主要表现在短期资源配置和个量平衡方面，因而国家计划主要应在长期资源配置和总量平衡方面发挥效用，使有限的社会资源产生最大的效益。

4. 信息服务功能，即政府计划部门通过信息反馈、市场分析与监测为社会各界和企业提供信息和咨询服务。具体地说，就是通过收集、整理各类信息，对国民经济整体运行状况和市场供求变化加强宏观预测分析和跟踪监测，建立预警指标体系，及时发现和掌握经济运行中的情况问题，定期向全社会公布政策趋向，发布重要商品供求信息及重点产业、行业、项目建设情况，为各经济主体提供各种咨询服务，引导企业适应市场需求和调整生产经营活动。

计划的上述功能的发挥有赖于市场的发育、市场机制的完善和国家宏观调控体系的形成和建立。在市场经济条件下，计划调节有以下特点：

(1) 主要调节宏观经济。计划手段着眼于社会再生产全过程或国民经济全局，以市场运行为对象直接调节宏观经济变量，作用于市场参数从而影响企业的经济行为，具有宏观性；

(2) 表现为事前调节。计划为人们的未来行动指明目标，并

围绕一定目标采取适当的手段调节经济运行偏离目标的误差，因此具有预测性和指导性；

(3) 主要是长期调节。计划调节从现象上看有长期调节和短期调节。短期调节表现为需求调控的政策，但无论是需求还是供给调控政策，其效应却是长期的。如一项扩张政策，可以表现为供给调控的长期调节政策，也表现为短期刺激经济的作用，并会影响几年的经济稳定问题。可见，计划调节主要着眼于长期性；

(4) 是自觉的调节。计划是人们一种有意识、有目的的行为，它依存于人们认识和掌握客观规律的程度，其效果表现在人们自觉按客观规律办事的能力上。

(三) 努力实现计划与市场的有机结合

从以上分析，可以看出计划与市场具有不同的功能和特点，各有长短处。有效地配置资源和调节经济必须取其之长，补其之短。计划的长处就在于它的宏观性、导向性和协调性，它能揭示出未来经济发展的趋势和方向，自觉保持宏观经济的大体平衡和重大比例关系的协调，集中力量解决重大经济和社会问题等；计划的不足之处是缺乏灵活性和易产生政策的随意性，一旦主观脱离客观，决策失误将造成重大损失。因此，它主要作用于长期资源配置和总量平衡。市场的长处就在于它的自动性、灵敏性与适应性，它能激发经济主体的活力与积极性，及时反映需求变化，提高劳动生产率与工作效率，促进生产要素的合理流动等；其不足之处是盲目性与滞后性。它主要作用于短期资源配置和个量平衡。只有两者有机结合，才能使有限的资源产生最大的效益，使宏观调节与微观调节，长期调节与短期调节，自觉调节与自动调节，事先调节与事后调节统一起来，相互补充，使计划与市场各自的长处得到充分发挥，将其不足之处限制在最小的限度内。

计划与市场结合的目标模式是“计划市场性与市场计划性”。计划市场性主要是指计划以市场为基础、为对象，反映市场变化，接受市场的检验与校正，通过市场体现出适应性和灵活性。市场计划性主要是指市场在国家的宏观调控、政策法规约束和计划导

向下运行，实现经济有序性和组织性。计划与市场有机结合形成一种合力，共同调节市场经济运行。

三、国家计划是我国宏观调控的依据和重要手段

在我国，计划并非一般意义上的手段范畴。国家计划既是宏观调控的主要依据和实现的目标，又是宏观调控的重要手段之一，具有目标性与手段性的双重特征。其他手段诸如财政、信贷等应当围绕国家计划提出的宏观调控目标和政策措施，发挥各自的调节功能。

（一）国家计划是宏观调控的主要依据

宏观调控总是围绕一定目标进行的，只有目标明确，才能据以把握方向和力度。在现代市场经济国家里，宏观调控大体分为两种模式：一是计划主导型模式，即通过制定和实施国家计划来反映政府期望和意图，并赋予计划机构以较大职权；二是政策主导型模式，即主要通过财政预算、经济政策、发展纲要来反映政府意愿。因而，宏观调控依据的目标形式大体也有两种类型：一类是以国家计划目标为宏观调控的主要依据。因为国家计划体现了政府最高层次的战略指导和政策要求，并且计划目标与政策目标协调一致，使宏观调控既有定性的政策依据，又有定量的综合计划指标依据，如日本、韩国等属于这一类。另一类是以若干宏观政策目标为调控依据，诸如一定的经济增长率、通货膨胀率、失业率和国际收支平衡等。在实践中，有时根据特定需要，突出某个目标和政策走向，如抑制通货膨胀或降低失业率，并兼顾其他目标。德国、美国等属于这一类。我国属于前一种类型，目前列入年度国家计划宏观调控目标主要有国内生产总值增长率、全社会固定资产投资率、财政收支差额、货币发行量、进出口总额、全国商品零售价格总水平上涨幅度、人口自然增长率和城镇新就业人数等八个方面。（参见陈锦华《关于 1995 年计划执行情况和 1996 年计划草案的报告》，载《经济日报》1996 年 3 月 21 日）

宏观调控目标与一定时期党和国家确定的经济和社会发展战

略是一致的。党中央、国务院提出的我国经济发展“三步走”的战略，需要制定分阶段的具体实施目标和步骤，需要通过若干个年度计划、中长期计划得以实现。国家计划就是经济社会发展战略目标的具体化，国家计划规定的某个时期宏观调控目标和政策措施是为实现经济和社会发展战略总目标服务的。

在我国，国家计划在社会各方面形成共识后，经国家最高权力机关——全国人民代表大会审议批准，由国务院组织实施。国家计划是党和国家在一定时期的经济纲领，是指导国民经济发展的路线、方针、政策和部署的集中体现。《中华人民共和国国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》中明确指出：“计划要根据经济社会发展需要和社会财力、物力可能，合理确定经济社会发展战略和宏观调控目标，并通过实施产业政策、区域规划及投资政策，促进经济结构优化。”（《人民日报》1996年3月20日）因此，合理确定宏观调控目标是国家计划的一项重要内容和任务。进行宏观调控，必须以国家计划确定的宏观调控目标为主要依据。

（二）国家计划是宏观调控的重要手段之一

实现国家计划所提出的宏观调控目标，不只是靠计划手段，而必须依靠多种手段的协同作用，尤其要正确发挥计划、金融、财政三大调控支柱的作用，建立三者之间相互配合和制约，能够综合协调宏观经济政策和正确运用经济杠杆的机制。计划部门根据经济运行中出现的新情况、新矛盾和新问题，及时地研究提出宏观调控的目标、方针以及政策措施。计划不仅规定宏观调控的总体目标，诸如经济增长率、固定资产投资率等，而且还要确定与之相应的财政收支、信贷及货币发行量规模、物价上涨率、国际收支平衡及外汇储备等一系列分项目标，并通过制订中长期计划、年度计划使其具体化。国家计划的实施和功能的发挥需要财政、金融等部门的大力支持和通力合作。要根据我国现实情况，探索计划、财政、金融等部门之间协调与制约的具体途径和方式，加强计划手段在宏观调控中的全局性、整体性和综合性作用，真正使

计划、财政、金融这些手段都成为宏观调控中的重要支柱。

宏观总量调控需要计划。宏观总量平衡和调控是市场所望尘莫及的，必须发挥计划手段的作用：（1）在宏观经济调控中，与上所述对经济发展总体战略、规划和重大方针政策的研究提出，对市场的研究和市场体系的培育建设，都需要由计划来安排；（2）在综合平衡中，对经济总量平衡的调控，特别是对投资需求和消费需求的调控，国际收支平衡的调控，以及财政金融政策的协调，还有地区、部门经济发展的协调，尽管都要依据市场供需变化，尽量借助市场机制来调节，但调控目标和手段的选用，却要由计划来确定；（3）市场调节大量微观活动，更离不开宏观计划指导，特别是政策性计划的引导和调控。

还有一些不适宜市场调节的行业仍需计划调控。一些不适宜市场调节的行业，例如以社会公益为目的的某些企业，往往不易盈利，甚至靠国家补贴，因此很难以市场为经营导向。又如铁路、大型水利、电力等自然垄断企业的建设，投资巨大，周期较长，如靠市场聚资，需要很长时间，所以只宜通过中长期计划来解决建设资金等问题。由于这类企业在经营中并不存在竞争，也就是不具备市场调节的条件，所以必须由国家直接管理。还有极少数关系国计民生的重要产品的生产和经营，也需国家计划直接调控。

第二节 外国计划模式的比较借鉴

二次大战后，一些发达的市场经济国家和新兴的工业化国家运用经济计划和经济政策加强了对经济生活的干预，尤以日本、法国和韩国在制定和实施经济计划方面比较成功，各具特色，形成了计划具体运作过程中的不同模式，值得我国重视和借鉴。

一、外国计划模式及其特点

（一）日本：市场经济基础上的诱导性计划

日本在战后仅几十年时间内一跃成为世界第二经济强国，市

场机制在经济活动中发挥了基础作用。但是，日本政府把经济计划作为弥补市场不足，调节经济运行的重要手段。战后日本各届内阁根据经济发展战略和国内外形势，制定和实施了 12 个全国性经济计划。日本政府不仅设有专门从事计划工作的机构——经济企划厅和经济审议会，而且在实践中形成了相当完备和周密的计划体系。第一是年度计划，叫“经济预测与经济运营的基本态度”，它是政府制订财政预算的依据和民间企业确定经营方针大计的重要信息源。第二是中期计划，一般为 5 至 7 年，个别的还有长达 10 年的，如“国民收入倍增计划（1961~1970 年）”。1983 年公布的“80 年代经济社会的发展与指针”是日本的第十个中期计划，它规定政府部门和国营企事业的活动，引导民间企业的经营方向和经济规模。年度计划和中期计划均由总理府经济企划厅负责制定。第三是长期计划，分为两种：一是通产省产业结构审议会制定的“产业结构设想”；一是总理府国土厅制定的“全国综合开发计划”。前者是 10 年计划，后者是 20 年甚至更长的计划。长期计划由于是粗线条的设想，没有明确具体的指标，比其他计划具有更大的灵活性，只作为政府制定产业政策和民间企业确定投资方向的参考。

从总体上讲，日本经济计划的性质是诱导性而非指令性。日本政府在《新经济社会七年计划》（1979~1985）中指出：“我国经济的基调是以自由竞争为基本原则的市场经济，因此，企业基于积极的企业家精神的独立活动，是经济社会发展的必要条件。在这一前提之下制定的我国经济计划，不是要对经济社会的各个领域作出详细规定并严格地强制实施。”计划的目的在于：“根据对国内外各种条件的长期展望，指出理想的、并有可能实现的经济社会变化方向；在规定政府为其实现而应在中长期内采取的经济管理基本方向的同时，阐明重点政策目标及政策手段体系；为家庭和企业的经济活动提供指导方针。”从日本经济计划的内容来看，主要是预测未来经济发展的趋势和方向，提出未来经济发展的理想状态，只在公共部门的计划上是比较具体的。“国民收入倍

增计划”提出：“本计划中，把经济活动的领域分为两部分：主要是由国家持有直接实现手段的领域，如政府公共部门，要制定出尽可能具体的有实现可能性的计划。至于其活动基本上是依靠企业的创造性经营和努力的民间部门，则只要有个预测就行了，同时研究出一个仅在必要的限度内使其向政府所希望的方向发展的引导政策。”从计划的作用来看，它只对政府公共部门有约束力，而对私人企业和民营部门则起诱导作用。也就是说，计划只是向企业展示政府对未来经济发展的预想和政策意图，为其制定权威性的计划提供可靠的信息，诱导它们根据国家的政策意图选择自己的投资方向。因此，就经济计划的一般性质而言，它对于私人企业只具有“诱导性”，对于政府公共部门才具有“指令性”。其中，前者是日本经济计划的主体部分并决定着计划的性质。

日本诱导性计划具有以下特点：

1. 计划具有预测性、政策性和调整性。

经济计划既能为大量企业提供经济预测，具有预测功能，又为国有垄断企业和部门提出可行的实施计划，促进各项经济政策的相互协调和体系化，具有政策性的功能；同时，由于经济计划可以调整各集团之间的利害关系和促进社会经济结构的合理化，因此又具有调整的作用。例如，在日本经济起飞之初，当时预测的主要方面是如何估计经济的增长潜力和发展趋势问题，计划的主要任务也主要在于对经济发展提出预测性的意见。因此“经济自立五年计划”（1956～1960年）就具有预测性特征。60年代初，为适应经济的高速增长，注重采取协调的政策实现计划的主要目标和促进经济增长。因此“国民收入倍增计划”（1961～1970年）具有明显的政策性特征，强化了它同各种政策手段的结合。60年代以后，经济发展带来的各种矛盾日益突出和复杂，于是协调各社会集团的利害关系，调整经济结构的要求日益迫切，因而“经济社会发展计划”（1967～1971年）突出了调整性特征。日本经济计划的这些特点对于市场经济和复杂的经济结构，有着较强的适应能力。

2.

30

3.

1973

12

1700

1973

21%

30%

40%；