

# 社会主义市场经济中的计划调节方式研究\*

赵锡斌

## 一、计划和计划调节方式定位

我国经过 20 年的改革,人们在认识到计划经济体制弊端的同时,有些同志又产生了另一极端,即对计划和计划调节的作用也一概否定,认为在社会主义市场经济中,不必再强调计划和计划调节的作用。这实际上是混淆了计划、计划调节、计划经济这三者的界限,仍然是把计划与市场对立起来的观点。不同的是,过去是从计划经济的角度出发,把市场作为对立面,而现在是从市场经济的角度出发,把计划作为对立面。

应该说,产生以上认识,除主观因素外,也是有一定的客观原因的。随着改革的深入,我国逐步改变了单纯运用指令性计划的方式,实行指令性计划、指导性计划和市场调节三种调节方式。这对解放和发展生产力起了重要作用,但同时也产生了一些问题。一是改革计划调节方式基本上只局限在指令性计划、指导性计划和市场调节三者的调节范围上做文章,而没有找准计划和计划调节本身在经济运行中的方位。例如,多年只是强调缩小指令性计划范围,扩大指导性计划和市场调节的范围,而如何在理论上和实践上认识和运用计划调节方式,则没有进行更多的深入研究。二是指导性计划也仍多采取层层下达计划指标的形式,指望能像传统的指令性计划一样,基层单位按计划从事生产经营活动。由于没有明确指导性计划的性质与作用,加之也没有相应地采取有效政策措施,实际上,指导性计划形同虚设。三是即使是指令性计划,也由于在市场经济中企业自身的利益与国家计划存在着矛盾性,以及执行计划的有关条件不到位,使指令计划也难以完全实现。这些,便进一步形成了否定计划和计划调节的作用的观点。

因此,这里有必要讨论计划、计划经济和计划调节的定位问题。

所谓计划,就其最一般的意义而言,是指未来的行动方案。经济计划,就是指未来经济活动的行动方案。这种计划,无论是企业、部门、地区、国家,也无论是在何种社会经济制度中,都是客观存在的。不同的是,在不同的社会经济环境中,计划的范围和重要程度有区别。

而计划经济,是指计划管理在整个国民经济活动中占据支配地位的一种经济制度或经济体制。在计划经济中,要求整个国民经济实行计划化管理,或者说,计划管理在国民经济活动中,无论从范围上,还是在经济运行中所起的作用上看,都起着支配的作用。正因如此,一些资本主义国家,在宏观经济管理过程中,虽然也在不同范围、不同程度上实行计划管理,但由于计划管理在整个国民经济运行中不是起支配的地位,因而通常就不认为这些国家是实行计划经济,只能说是“资本主义也有计划”。

计划和计划经济的关系,如同商品和商品经济的关系。作为商品,在人类出现了商品生产的社会中就存在,只是在人类社会发展到资本主义阶段,商品生产与交换在经济活动中占据主导的、支配的地位时,我们才称之为商品经济。

所谓计划调节,它既不同于计划,更不同于计划经济。它是为实现计划目标而采取的调节方式或调节手段。例如,在计划经济中,计划目标的实现主要是运用下达指令性计划指标来进行调节;在计划与市场相结合的体制中,计划目标的实现则运用市场调节、指令性指标调节和指导性指标调节这三种调节方式。

可见,计划、计划经济、计划调节是三个不同的概念,它们各自具有不同的内在规定性。计划经济是一种经济制度或经济体制,计划是一种目标管理,计划调节是一种过程管理。三者不能混同。过去我们把计划与市场对立起来,排斥市场的作用,结果是减少了本来可以利用的手段,产生了不少问题;现在,我们不能再仍然把这两者对立起来,去排斥计划和计划调节的作用,从另一极端减少本来可以利用的手段。第二次世界大战后,西方一些国家都不同程度地利用计划和计划调节的手段,以弥补市场失效,取得了明显的成绩,说明计划和计划调节也是配置资源的有效手段。

由此看来,计划、计划调节同市场一样,不具有社会性质属性。我国在建立社会主义市场经济的过程中,也应充分重视计划和计划调节方式的运用。改革计划体制,是改革计划经济,而不是改掉计划和计划调节本身所具有的功能。不同的是,在社

\* 本文系国家社会科学基金“九五”重点项目“充分发挥市场机制作用,健全宏观调控体系研究”的内容之一。批准文号:98AJY002

社会主义市场经济条件下,市场调节是基础性的调节,计划和计划调节都应根据市场运行状况,根据市场变化而进行相应的调整或变化。

## 二、计划调节方式的选择

社会主义市场经济中计划调节方式的选择,首先要考虑计划调节方式赖以发挥作用的微观基础结构和市场主体行为特征。因为,微观基础结构与市场主体行为对计划调节方式及其实施效果直接相关。

在计划经济中,计划调节的微观基础是公有制经济组织,企业基本上没有独立的经济利益。因此,企业的行为目标是完成国家计划任务。在这种运行机制中,计划调节目标与企业行为目标是基本统一的,即统一到国家计划目标上。

在计划与市场相结合的双重体制中,微观经济主体多元化,企业有相对独立性和自身的利益,因而企业的行为是双向的。当计划调节对其有利时,则接受计划调节,以取得企业自身的利益;而当市场调节对其有利时,则利用市场调节。因此,是接受计划调节还是市场调节,往往不取决于政府,而是取决于企业对自身利益的权衡。结果是,某些计划调节方式尚能取得一定的效果,而某些计划调节则失效。

在社会主义市场经济中,企业是独立的商品生产者与经营者,是市场竞争的主体,市场发挥着配置资源的基础性调节作用。企业的行为目标是追求利益最大化。在这种情况下,如果仍不适当地沿用传统的计划调节方式,无论是采用指令性指标调节还是指导性指标调节,都将难以发挥计划调节应有的作用,甚至常常会出现所谓“上有政策,下有对策”,出现企业行为目标与计划调节目标相背离的情况。

因此,在社会主义市场经济中,在选择计划调节方式的过程中,应转变思想观念,明确市场调节是资源配置的基础性调节,企业行为主要取决于市场。所谓“上有政策,下有对策”,是企业在社会主义市场经济中,为追求利益最大化而对市场状况所作出的某种必然反应。问题在于,在社会主义市场经济中,在选择计划调节方式时,如何事先考虑企业行为的上述特征,如何考虑某种计划调节方式与政策实施后,企业可能会采取什么行为或采取何种“对策”,从而对计划调节的实施效果可能会产生的影响,使计划调节方式具有科学性、合理性和有效性。

鉴于此,在社会主义市场经济条件下,应适应市场经济的特点,选择独特的计划调节方式,以发挥计划调节的积极作用。

首先,宏观计划是必需的。但它不再是作为层层下达、微观基层单位必须完成的强制性计划,而是根据市场状况作出的、体现宏观性、政策性、战略性的计划,用以指示未来经济发展的方向或目标。其基本性质是指示性的,同时也是选择计划调节方式或制定宏观调控政策的依据。但宏观计划又决不仅仅是指示经济运行的方向或目标,而是要付诸实施。否则,计划就毫无意义。这就需要在经济运行中选择适当的实现计划目标与方向的调节方式。这种调节方式,按其重要的程度和先后次序,可具体分为三类,或可称为“三次调节”。

第一类亦或第一次调节是市场自动调节。这是基础性的调节方式。既然计划是根据市场状况而制定的,就一定要或一定是反映市场机制的运行规律,因而市场的自动调节的结果就可以实现计划的某些目标。

第二类亦或第二次调节是计划政策调节。这是社会主义市场经济中计划调节的主要方式。计划和政策是一个整体。经济政策的本质是发展计划,或者说,经济计划是“计划性的经济政策”。日本经济学家渡部经彦认为,经济计划是根据对国民经济的综合预测而制定的一系列经济政策。百百和也认为,“所谓经济计划就是经济政策的总体”,“是政府制定的综合性经济政策体系”。综合这些认识,我们提出了计划政策这一概念。所谓计划政策,是为实施计划或实现计划目标与方向所制定的宏观调节政策,也就是说,制定或选择这些调节政策的重要依据是国家的宏观计划而不是偏离计划。计划政策是一个政策体系,它包括货币政策、财政政策、产业政策、贸易政策、价格政策、收入分配政策等。其性质与作用是向市场输入信号,间接地引导微观主体行为,以弥补市场自动调节的某些缺陷,从而使经济运行在市场自动调节和政府计划政策调节的整合作用下,大体符合宏观计划的目标与方向。

第三类亦或第三次调节是计划指标调节。即对某些关系国民经济全局的重大经济活动,采用计划指标分解并下达到计划执行单位,计划执行单位必须完成的一种计划调节方式,或称为指令性计划指标调节。其基本特征是直接干预经济活动的过程和结果,以保证某些计划目标的实现。采用这种调节方式的前提是,国家或政府应保证计划执行单位完成计划指标的条件,并承担计划执行单位由此而可能发生的责任与后果。

采用这种计划调节方式也是必要的。因为,市场调节是自发地发生作用的,它不可能自然而然地完全实现计划目标与方向。而计划政策调节是通过市场中介,间接地对微观主体的行为发生作用。由于在社会主义市场经济中,微观主体的行为目标是追求利益最大化,加之计划政策本身不可能完美无缺,因此,在实际经济运行中,严重偏离某些计划目标与方向,以致妨碍宏观经济正常运行是不可避免的。因此,对某些关系国民经济全局的重大经济活动,适当采用计划指标调节这一方式就成为必要,它可有效地保证市场自动调节和计划政策调节难以达到的某些计划目标的实现。即使实行政府采购制度,情况也是如此。

当然,这种计划调节方式不是主要的调节方式,而应当只是在市场自动调节方式和计划政策调节方式都失效的条件下所采用的一种特殊的调节方式,或者说是一种补充性的调节方式。如果过多地采用这种调节方式,将会破坏市场经济运行机制,违背建立社会主义市场经济的基本原则。

上述三类调节方式,是相互补充的。其中,第一类调节方式是市场的自发行为;第二类和第三类调节方式则是计划调节方式,体现的是国家对经济活动的自觉调节行为。三者各自发挥特定的作用,从整体上实现国家的计划目标。

## 三、关于计划政策的决策结构协调问题

如前所述,在社会主义市场经济中,计划调节的主要方式

是计划政策调节。但有一个重要的问题是,如何使各项计划调节政策相互协调,提高计划调节政策的实施效果?这就涉及到计划政策的决策结构(包括政策执行系统)的协调问题。没有政策的决策结构的协调,也就难有政策的相互协调。

从我国目前的情况看,虽然各项经济调节政策总体上是要服务于国家的整体计划目标的,但由于政策制定和实施的组织结构与决策结构还不尽合理,政府机构重叠和职能的纵向交错与横向交错问题,虽经1998年的政府机构改革,有了明显的改善,但仍没有根本解决。加之政府部门利益的存在,不可避免地会使计划调节政策不协调,对政策实施效率产生消极影响。

例如,产业政策的制定与实施,按我国现行的部门职能分工,归国家经济贸易委员会。但国家发展计划委员会又有“研究提出总量平衡、发展速度和结构调整的调控目标及调控政策”,“研究提出利用外资的发展战略、总量平衡和结构优化的目标和政策”,“安排国家拨款建设项目和国家重大建设项目以及重大外资项目、境外投资项目”,“提出高技术产业发展战略,衔接平衡高技术产业的发展规划,……推动国民经济新产业的形成,提出相关政策,安排高技术产业的重大项目”等职责。从表面上看,这种政策的决策结构,好象是各有分工,各有侧重。但在现实中,“结构调整的调控目标及调控政策”、“利用外资的“结构优化的目标和政策”、“安排内外资重大建设项目、高新技术产业发展的相关政策等,与产业政策根本上就是一个有机的整体。因为,产业政策制定与实施的过程,同时也是结构调整、项目建设、高新技术发展的过程。因此,很难把制定和实施产业政策的职责同结构调整、项目建设、高新技术发展政策制定与实施的职责分开。如果仅从权力与利益分配的角度考虑,人为地把它们分开,就可能使政策不协调。

又比如,国家计划目标的实现,需要产业政策、财政政策、货币政策、价格政策等多项政策的协调配合,否则,就会产生计划虚置。我国目前产业政策、财政政策、货币政策、价格政策等项政策的制定与实施权,是分属经贸委、财政部、人民银行、计委等不同的决策部门的。应该说,从职责分工本身的角度看是必要的,不可能设想由一个部门制定与实施所有的经济政策。但如何建立一种政策协调机制,使各项政策形成一种合力,共同为国家计划目标的实现服务,则是现实中提出的一个急需解决的问题。

根据我国现行各部门的职责分工,国家发展计划委员会除了“研究提出国民经济和社会发展战略、中长期规划和年度计划”,“做好社会总需求和总供给等重要经济总量的平衡和重大比例关系的协调”等等职能外,还具有“负责汇总和分析财政、金融等部门以及其他国民经济和社会发展情况,分析研究国际、国内经济形势,进行宏观经济的预测、预警。参与研究财政政策、货币政策,研究提出运用税率、利率、汇率和价格等重要经济手段的政策建议”等职责。并在计委内设有经济政策协调司,负责“研究和分析全社会资金平衡,研究财政政策和货币政策,对财政政策和货币政策的执行情况进行动态分析并提出建议;提出直接融资的发展战略和政策建议,参与确定有价证券的发行总规模、结构和投向;商中国人民银行提出企业债券和

产业投资基金发行总量,确定资金投向,监督使用情况。研究提出价格总水平的调整目标和调控政策;监测、预测物价总水平的变动”等。

国家对发展计划委员会的上述职能分工,可以认为是希望计委能作为一个超部门的政府机构,根据国家计划目标和市场运作状况来协调各项经济政策。但实际上,由于等级观念、门户之见以及部门利益的存在,国家发展计划委员会往往难以完全起到国家所希望起的作用,各项经济政策的制定与实施中仍会因部门之间的职能横向交错而存在着不协调,甚至彼此摩擦的现象,从而降低了政策的实施效率。

因此,为了更好的协调计划政策,可考虑借鉴德国的“协调行动”(即由经济部、财政部、联邦银行代表、企业协会和工会代表定期召开碰头会,共同参与决策和协调过程)、部际委员会(其职责是进行各部门政策目标、手段的协调)、日本的经济审议会(审议会委员由产业界、金融界、学术界、工会、新闻界等方面的人士及消费者代表组成,主要任务是根据内阁总理的质询,对经济计划及重要经济政策的制定进行调查和审议)和美国的制定与执行政策分开的成功做法,成立国务院经济政策协调委员会,由总理兼任该委员会主任。该委员会的成员由企业界、理论界人士和计委、经贸委、财政部、人民银行等各主要部门的负责人组成,其职责是调查、研究、协调、审议各项重要经济政策,并监督政策的执行和评估政策的实施效果。成立这一机构,同时可撤销国务院经济体制改革办公室、国务院研究室、国务院发展研究中心、货币政策委员会等机构,将它们原有的职能归并到国务院经济政策协调委员会。这样做,我认为有诸多好处:(1)政府机构与人员不仅不会增加,反而会进一步精简;(2)国务院经济政策协调委员会是一个超脱于各部门之外的专门从事政策的调研、协调、审议和政策执行的监督和评估机构,不参与具体经济活动的组织与管理,从而可更好地从服务于国家计划目标的大局出发,协调各项经济政策,提高政策的科学性和政策的实施效果;(3)各部门对重要的经济政策只具有建议权和经审议通过后的政策的执行权,把重要的政策决策与实施权分开,既可避免政策决策的横向交错,也可减少因部门利益的存在而对政策的制定与实施效果产生的不利影响。

#### 注释:

威廉·刘易斯:《发展计划》,中文版,2页,北京,北京经济学院出版社,1991。

简·丁伯根:《中央计划》,英文版,8页,耶鲁大学出版社,1964。

百百和:《经济计划论》,中文版,10页,西安,陕西人民出版社,1986。

赵锡斌、费显政:《政府利益及其对经济政策的影响》,载《中州学刊》,1999(2)。

国务院办公厅秘书局、中央机构编制委员会办公室综合司:《中央政府组织机构》,111~113、124页,北京,改革出版社,1998。

(作者单位:武汉大学工商管理系 武汉 430072)

(责任编辑:金萍)