



种形式，尽管是主要形式，所以过去指令性计划留下的痕迹依然非常明显。这致使它在实践中因为坚持其计划属性而与指令性计划没有多少差别。第二，对计划指导性属性的理解过于狭窄导致指导性计划实践进入误区。关于计划指导性的认识部分地来自于国外计划管理的某些成功经验，例如法国指导性计划实践、韩国政策性计划实践，因为这些市场经济国家的计划注重计划对市场、企业的引导作用，并获得了较好的计划效应。但是，这些国家的计划管理实践有一个共同点，就是基本上不存在我国那样的指令性计划。我国设计指导性计划时，力图在计划管理中区分两个部分：一部分是指令性的；一部分是指导性的。这种在一个计划体系中人为分成两种不同的运行机制、方式的做法，不仅加大了体系统一协调的难度，而且还产生出此前没有遇到的伴随两种运行方式并存而来的新问题。关于国家计划总体上是指导性的认识，与强行将计划管理分成两个平行部分的做法产生了冲突。这使得指导性计划要么倾向指令性，要么倾向市场调节。指导性计划的实践陷入了一种困境，而打破这个困境的是第二阶段计划管理的实践理论互动，这个互动的结果使得国家计划的指导性属性得到了真正的落实。

二、第二阶段实践与理论互动：从计划管理到宏观调控

由于长期以来对马克思主义经典著作的教条主义式学习和拘泥于对苏联计划经济模式的信奉，大多数人都不能超越计划经济体制去认识社会主义经济本质。这使得我国计划管



理体制改革一度陷入停滞不前的困境。打破这个困境的是我国改革总设计师邓小平同志。早在改革开放的第一阶段中期(1987年),邓小平在内部一次小范围谈话中就提出了“市场经济不等于资本主义”,“计划经济不等于社会主义”的“两个不等式”观点^①,这已经跨越了历史的局限性。五年后,他在1992年的南方谈话中再次重述了著名的“两个不等式”论断,打破了人们思想上的禁锢,使我们对计划与市场关系的认识产生了新的飞跃。

学术理论界关于计划的认识集中在如下方面。

(一) 对计划经济与市场经济的认识

十四大以后,一般不再将计划经济、市场经济同社会基本制度等同起来,而认为它们是反映资源配置方式和经济运行方式的中性的概念。无论是资本主义还是社会主义,都可以利用计划与市场两种手段来配置资源。

对计划经济,存在广义和狭义的理解。其中,狭义的理解认为计划经济是指依靠行政手段配置资源的经济,是由中央计划部门通过各级计划、专业管理部门,用指令性指标安排经济活动的资源配置方式,即西方所称的“命令经济”;而广义的理解认为计划经济是一种以指令性计划的行政命令和指导性计划的经济调节手段对经济进行调控的社会经济运行方式。

对市场经济的理解,一般认为,市场经济是以市场机制为基础调节资源配置的经济形式。但现代化大生产条件下的市场经济,不是放任的自由市场经济,而是由国家

^① 参见《邓小平文选》,1版,第3卷,373页,北京,人民出版社,1993。



调控和管理的市场经济。

（二）社会主义市场经济体制中存在计划管理的必要性

尽管市场具有积极作用，但一般普遍地认为，市场也有其不能克服的局限性，如，重视自身利益，忽视社会利益；生产经营的盲目性；收入过分悬殊；商品拜物教等。因此需要用计划引导和宏观调控来纠正其偏差。计划与市场各有所长，各有所短，片面追求完全的计划经济和完全的市场经济都是不切实际的。应扬长避短，摸索出一条适合中国国情的，既能保证高效率的市场经营水平，又能保证为多数人所满意的，公平的经济体制。

（三）计划与市场的结合关系

这一阶段关于计划和市场的结合，有以下观点：内在统一或有机结合论^①，认为坚持计划与市场的内在统一或有机结合，在于通过计划市场化、市场计划化，取两者之长，补两者之短，相互之间不可须臾分离；计划反映市场、以市场为基础，认为在社会主义市场经济条件下，计划管理必须以市场机制为基础，实行市场本位的一元调节，计划的职能就不再是取代市场而是面向市场、反映市场、引导和调控市场，计划必须在科学预测宏观经济环境和市场供求变化趋势的基础上制定；计划作用于宏观经济、市场作用于微观经济，认为以市场作为配置资源的基础方式，主要是对企业，对微观经济的运行而言，因为企业是国民经济的基础，企业

^① 参见魏礼群等：《社会主义市场经济与计划模式改革》，35页，北京，中国计划出版社，1994。



的生产经营活动应由市场调节，由市场作为企业间资源配置的主要方式，而国家的宏观调控包括计划调节，主要是对宏观经济大的方面如比例关系、产业结构、生产力布局、重大项目等进行调节，以及对市场偏差的调节和协调^①；计划与市场无主辅、无优劣的功能型互补性结合论，认为有计划的活动也可能产生消极的、不确定的后果，可称之为有计划的盲目性，而无计划的自发活动也可能产生出积极的、令人满意的后果，称之为无计划的计划性，因此，计划和市场的结合是一种无所谓主次之分的功能型结合，是一种无所谓优劣之分的互补性结合，计划与市场的结合是对所谓不确定性的一种科学的正视。

（四）宏观调控逐渐成为新体制下的核心命题

尽管宏观调控概念早在改革开放的第一阶段就已提出^②，但是在实际部门和理论界全力关注计划与市场关系的讨论时，宏观调控还并不是一个热门话题。然而，随着建立社会主义市场经济体制目标的正式确立，原来关于市场与计划关系的讨论的眼界就显得过于狭窄了。有关宏观调控的讨论热度和起伏从论文发表数据可见一斑（见表 3—2）。表中显示，我国关于宏观调控的讨论有两个高潮，第一次是在 1994—1996 年间，这是确定建立社会主义市场经济体制的目标之后第一次讨论高潮。这个高潮主要关注在计划管理淡化之后，国家如何防止经济失衡，宏观调控如何与市场经济

① 参见钟朋荣：《中国：通向市场经济之路》，载《我的市场经济观》，435 页，南京，江苏人民出版社，1993。

② 参见刘瑞：《宏观调控的定位、依据、主客体关系及法理基础》，载《经济理论与经济管理》，2006（5）。



结合。第二个高潮是 2004—2005 年间，这个高潮开始深入探讨如何提高宏观调控的科学性和艺术性。宏观调控与市场经济的结合问题已经不是一个话题，换言之，宏观调控已经取代国家计划管理的主导地位。

表 3—2 清华同方期刊数据网标题含“宏观调控”和“宏观经济调控”的文章篇数

年份	篇数	年份	篇数	年份	篇数
1986	1	1993	133	2000	196
1987	2	1994	986	2001	164
1988	9	1995	647	2002	165
1989	33	1996	519	2003	159
1990	29	1997	370	2004	815
1991	33	1998	290	2005	555
1992	33	1999	274		

资料来源：清华同方期刊网全文数据库。

放眼世界，在所有的市场经济国家，计划管理或许是一些国家的主要管理方式，但是其他大多数国家普遍存在的是宏观经济管理。因而，在十四大以后的讨论中，明显地出现了有关宏观调控的话题。一开始，还是把“宏观调控”作为广义的“计划管理”来理解，以区别于狭义的“指令性计划”。但是人们渐渐地发现，宏观调控是含义比计划管理更广的命题。宏观调控不仅涵盖计划，更为重要的是还包含了过去政府管理所不看重的内容，如财政政策、金融政策、土地政策等。同时，宏观调控需要间接化、手段多样化、体系化，传统的以行政指令性计划为主的直接管理必须根本转



变，代之以通过制定经济政策，运用各种经济杠杆为主，以法律手段和必要的行政手段为辅的间接调控体系。在设计指导性计划时，已经提出了要借助经济手段、经济杠杆即宏观经济政策来实现计划目标，但是思考的思路依然没有脱离计划框架。现在社会主义市场经济条件下，如何建立和完善一个集计划和政策于一体的宏观调控体系就显得更为必要了。这样在第一阶段讨论的指导性计划命题的基础上，宏观调控命题成为了第二阶段讨论的主题。计划与市场关系的命题被宏观调控与市场关系的命题所替代。这一转变实际标志着我国社会主义市场经济体制的形成，标志着关于社会主义市场经济的实践与理论的互动进入了一个新的阶段。

这种变化集中在编制第九个国民经济和社会发展五年计划时期。当时的政府主要领导人提出市场经济条件下的国家计划不同于计划经济时期，要着力体现国家计划的宏观性、战略性和政策性^①，提出计划要体现发展社会主义市场经济的要求：“要注重市场在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用，突出国家计划的宏观性、战略性和政策性，发挥社会主义能够集中力量办大事的优势。计划指标总体上是预测性、指导性的，着重提出经济、社会发展的方向、任务以及相应的发展战略和措施，提出反映经济社会发展和结构变化的总量指标，以及若干具有全局意义的重大项目，其他一些指标和项目在今后的年度计划中安排。”^② 这种重大的计划理念和性质转变实际上已经为后来计划变规划奠定了基础。

① 参见李鹏：《李鹏经济日记：市场与调控》，1206页，北京，新华出版社，2007。

② 李鹏：《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》，17~18页，北京，人民出版社，1996。



这样，有关社会主义市场经济条件下的国家计划的特征及基调就设计完成了：第一，国家计划总体上是指导性的。要求中长期计划是粗线条的（不求详尽）、有弹性的（目标是一个允许浮动的区间）计划。详尽和具体的特点在年度计划中反映。这就与计划经济的国家计划总体上是指令性的、强制性的有了根本性区别。第二，国家计划是宏观性的。计划在内容方面突出把握宏观大局，在实施计划方面突出依托宏观经济手段，在目标确定和政策选择方面突出国家的全局利益。这就与计划经济的国家计划事无巨细、指标分解到微观主体、计划细化到微观领域相区别。第三，国家计划是战略性的。计划要与战略保持统一，编制中长期计划实际上就是制定发展战略，年度计划不过是中长期发展计划或发展战略的具体化。这就与计划经济的国家计划与发展战略相互脱节有了区别。第四，国家计划是政策性的。计划要与政策保持协调，各项政策不仅是保障计划目标实现的手段，同时在编制计划时也要把制定政策同时考虑进来。这就与计划经济的国家计划与宏观经济政策相互脱节有所区别。

由于从“九五”计划时期开始就努力实现从计划经济体制向市场经济体制的转型，经过“十五”计划时期，国家计划的性质越来越变成市场经济的计划，所以到“十一五”计划时期，中长期计划就更名为中长期规划，从形式上完成了从计划经济的计划向市场经济的计划的过渡。与此同时，主管计划管理的机构也逐步实现了计划委员会（1998年以前）→发展计划委员会（2003年以前）→发展与改革委员会（2003年以来）的过渡。目前只有年度计划和个别领域、区域沿用计划一词。在中文中，第一次有必要对“规划”和“计划”加以区别，而这在英文中是不需要刻意加以区分的。