

再论构建“以市场调节为基础、以国家调节为主导”

的新型调节机制

程恩富 施镇平

在社会主义初级阶段，必须实行公有制基础上的计划经济和商品经济的有机组合。这种经济组合要求内生相应的计划与市场相结合的调节机制。对这一调节机制进行科学设计，使之具有现实操作意义，已成为经济理论界和实际经济部门高度重视的探讨课题。在我们看来，社会主义经济运行的调节机制，原则上不应是计划调节和市场调节各管一块的板块式结合机制，也不应是让市场进行第一次调节、再由计划或政府担当补缺性的第二次调节的时序性结合机制，而只能取“以市场调节为基础、以计划调节为主导”的功能性结合机制，即“基础——主导型”调节机制。这是深化我国经济体制改革的基本方向和目标模式。^①

现行调节机制和体系的不成熟性和不完善性，明显地表现在三个方面：（1）指导性计划、指令性计划和市场调节这三种调节形式，各自对被调节的经济活动的受体，缺乏匹配的针对性和具体性，因而调节受体可在不确定性情况下，受自我利益偏好的左右，不理或更改原定的调节形式，而择用其他的调节形式。（2）整个调节系统，仅有三种原则性的调节形式组成。对于处在指令性计划与指导性计划，指导性计划与市场调节之间的中介性经济活动，没有适合的调节方式。这样，由这三种调节形式构成的调节系统就缺乏配套的系统性和周密性。（3）整个调节系统尽管是以间接调节为根本特征的，但它实际上涉及三个领域，即间接计划调节领域、直接计划调节领域以及市场自发调节领域。三种调节形式即指导性计划调节、指令性计划调节、市场调节则相应对口归入三个领域，一个领域只有一种调节形式，就缺乏调节展开形式的多样性和实现方式的灵活性。由此可见，这种以指导性计划调节为主、包括指令性计划调节和市场调节相结合的调节机制体系，因存在上述缺陷而在调节转轨时期的经济运行中，已相当乏力。倘若不加完善，就直接置入有计划商品经济运行的新机体，其调节效应就会更加衰减。为推动社会主义经济运行高效化，我们要从国情出发，对改革中业已形成的三种经济调节形式加以扩展、完善和发展，创设出一个“以市场为基础、计划为主导”的经济调节形式体系。

现阶段，市场调节与计划调节的结合形式总体系，从抽象意义上，可以化解成直接计划调节领域、间接计划调节领域和市场自发调节领域三个领域的调节形式的子体系；在每种调节形式的子体系中，均有市场调节和计划调节相结合的两两具体形式，从而构成了涉及三个调节领域、由六种具体形式组合而成的调节形式体系。

注：①本文是主要执笔者程恩富在1990年第12期《财经研究》上发表的《构建“以市场调节为基础、以国家调节为主导”的新型调节机制》一文的续篇。由于国家调节的精髓是计划调节，因而“以国家调节为主导”的提法也可以转换成“以计划调节为主导”，二者有时通用。

一、直接计划调节领域的结合形式：指派性国家定货和协商性国家定货

在传统的计划调节领域，是排斥市场机制的指令性计划主宰一切。在体制转轨时期，我们采取有限度的指令性计划，并注意结合利用价值规律和市场关系。从目前我国经济的发展和发育的程度看，现实经济生活中不能完全取消指令性计划，但是这种指令性计划的实现形式应有所革新，这种革新后的实现形式将是指派性国家定货和协商性国家定货。

所谓指派性国家定货，就是对极少数主要工程、特殊企业和稀缺性极强的商品，由国家一方按照等价交换的原则，依据计划法规，通过强制性的合同定货关系，直接指派企业生产经营任务。所谓协商性国家定货，就是对某些重点工程、重点企业和重要性突出的商品，由国家和企业双方，按照等价交换的原则，依据计划法规，通过协商达成企业有一定可接受意愿的合同定货协议，再由国家直接委定企业生产经营任务。

指派性国家定货和协商性国家定货，作为指令性计划新的实现形式，其共同点是：第一，不管进行指派性国家定货，还是协商性国家定货，国家主要不是以国有企业生产资料的所有者的身份，而是以定货人（实际为顾客）的身份出现在市场上，国家从游离市场到进入市场，这就为社会主义市场经济的生成和市场组织体系的发育，相应地准备了最重要的主观条件。第二，价值基础性和等价交换性。实施国家定货的这两种形式，政府当然要依据国民经济有计划按比例发展规律，同时也必须自觉运用价值规律和市场关系，把国家的计划定货活动逐步从传统指令性计划下产品的实物基础移放到商品的价值基础上，国家定货的工程和商品，必须客观地评估投入产出，并以合理的价格在市场上结清。价格制订得过高，势必侵蚀国家经济利益；反之，价格制订得过低，又势必挤占和牺牲企业的经济效益，这都是同国家定货的两种形式内在的等价交换性相违背的。第三，企业对国家定货要求的不可拒绝性。指派性国家定货内含强制性，即使是可讨价还价的协商性国家定货，其定货的产品，也是国家非订不可，企业非完成不行，同样具有一定的强制性。第四，国家订货的双方即国家定货人和企业生产者都拥有相应的义务和权利。国家有要求企业完成订货合同的权利，同时有保证企业生产条件得到适当满足的义务，如在原材料、资金供应和产品运输等方面提供优质服务。同样，企业有全面完成定货合同的义务，同时，也有要求国家提供原材料、资金和运输等保证企业生产条件的合理权利。为保证国家订货合同的完满兑现，国家和企业都应承担相应的法律责任。

指派性国家定货和协商性国家定货，作为指令性计划新的具体形式，当然也有区别。两者的不同点在于：第一，确定国家定货的方式不同。指派性国家定货指标，如确定产品的种类、数量和价格，是由国家单方独自确定的。协商性国家定货指标，尤其是价格，则由国家和企业双方协商确定，只是在协商确定的过程中，国家方居于协商的主导方面。比较而言，指派性国家定货，较多地体现了经济的集权性，而协商性国家定货，则较多地体现了经济的民主性。第二，对接受国家定货的企业利益的认可度存有差别。国家下达指派性订货计划，当然会综合考虑宏观经济效益（有时还兼及社会效益和生态效益）和微观经济效益，但一般来说，二者权衡，宏观为重。受国家利益的偏好，政府下达的指派性订货计划，难免偏重宏观整体利益，对企业经济利益的认可和兑现程度往往不能令该企业满意。而国家协商性订货计划，对企业利益的认可度有相当弹性，企业受追求利润极大化和职工收入极大化的“天然”本性制约，会表现出本位利益偏好的倾向。这样，在国家利益偏好和企业利益偏好的交互作

用下,国家利益和企业利益的分割,可能更为合理,对企业利益的认可度可能达到最佳水平,但又不碍及国家的整体利益。第三,从开始签约到实际供货的时间跨度也有差异。实行指派性国家订货,企业讨价还价的余地较小,主要是在国家给定的订货合同书上履行签约手续,签约过程迅速、简洁,因而从开始签约到产出供货,时间跨度一般短些,这在某些特殊情况下尤为有效。而施以协商性国家订货,企业要加入国家的议约、修约活动,签约过程相对长些、复杂些,因此,在其他条件相同的情况下,从开始签约过程到产出供货的时间跨度就可能长些。

在我国现阶段,直接计划调节对社会经济的运行仍是不可缺少的调节器。问题在于要破除直接计划调节只能是指令性计划的传统偏见,对指令性计划的形式加以革新,创设和完善计划与市场相结合的直接计划调节新形式——指派性国家定货和协商性国家定货。国家通过对订货的总量、结构及品种的变更,吸引和调控企业的生产经营,进而有效地驱使整个国民经济有计划地运行。

二、间接计划调节领域的结合形式: 指导约束性计划和参数诱导性计划

尽管指令性计划的实施要经过市场,也要利用市场机制,但市场机制的弹性不足以修饰计划机制的刚性,价格、供求、竞争等市场机制要素的内在联系往往被外在的人为因素强行割裂,没有市场机制的独立运动,容易压抑企业的生机和活力。从长远看,这种直接计划和直接调控的机制不能是社会主义经济调节机制的主体。唯有间接计划和间接调控的机制,才能充当社会主义经济调节机制的“主机”。我国计划和市场有机结合的关键领域是间接计划调节领域,关键环节是指导性计划的健全和有效实施。改革以来,政府和经济界人士对指导性计划普遍寄予厚望。据国家计委体改法规司对全国生产的大规模调查,1989年工业生产中,指令性计划在全国占17%左右,列入国务院各部门和各省市计划本子的指导性计划占43%,市场调节占40%。指导性计划虽占一大块,但人们普遍把它看作没有约束力的计划,因而实际执行中已经走样变形,流于形式,往往裂变成指令性计划和完全的市场调节。这样,指导性计划调节相当程度上成了对经济运行的“空调”。在我们看来,指导性计划实施的不尽人意,原因有三:首先,对指导性计划的内涵理解有片面性。所谓指导性计划,按现在通行的理解,是指国务院和各级计划主管部门制定并下达的,不靠行政命令,而主要依靠运用价格、税收、信贷等经济杠杆来实现的计划。正因为国家借助经济杠杆来引导企业总体实现国家计划,人们往往误认为它是可睐可不睐的、毫无约束力的。这是对指导性计划的曲解。指导性计划固然不象指令性计划那样,具有行政强制力,但它毕竟是实现国家整体计划的基本组成部分,也要有一定的约束力,包括企业的产业归属约束、法律规范约束、经济杠杆约束和必要的行政意愿约束。这些外部的约束力应当诱发企业的自我约束机制,使企业在谋求利润极大化的同时,促进国家指导性计划目标的实现。其次,指导性计划调节要建立在国家计划对“总市场行情”测算比较准确、企业拥有独立决策和经济杠杆的适时变异的基础上。而做到这一点必须创造某些条件,这将是一个渐进的过程,不可能一蹴而就。再次,目前指导性计划的付诸实施过于原则化,没有形成操作性较强的具体实现形式。我们认为,为了部分地解决上述问题及与资本主义国家“指导性计划”相区别,间接计划调节拟裂变出两种实现形式,即指导约束性计划调节和参数诱导性计划调节。

指导约束性计划,就是国务院和各级计经委等有关部门,在主要依靠经济政策、经济杠

杆来引导企业实现国家计划的过程中，有意识地形成法律的、舆论的约束环境，启动企业的自我约束力，促使一切相关企业所选择的生产经营活动与国家的指导性计划目标的意愿接近或吻合，概言之，这是一种服从计划目标的经济杠杆力和企业自我约束力的结合，因而是有约束的指导性计划调节。例如，一些重要的农用机械和化肥供不应求，国家可对乐于生产这些产品的企业，提供价格、信贷方面的优惠，但国家平衡全局或因财力所限，提供的经济优惠并不一定能达到企业的满足度，这就需要同时辅以约束性措施，如纵向对企业发布国家计划意向，向某些重要骨干企业“打招呼”，直至必要时对少量企业实行定点定量不定价。在现阶段，计划机制和市场机制的成熟度不会很高，无约束的指导性计划调节的机理缺乏现实的经济基础，至于主张毫无约束力的指导性计划调节，更是一种乌托邦的空想。

参数诱导性计划，是间接性计划调节的又一实现形式。经济学意义上的参数是宏观可控的经济变量的数学语言表述。这是由国家掌握的可控变量，如货币发行、再贷款、再贴现率、存款准备金率、基准利率、外汇汇率、税种、税率、财政支出、国家投资、产业政策等构成的参数体系。这些参数对于市场机制是既定的量，同市场机制的所有变量具有函数联系。社会主义国家根据宏观计划和宏观价值管理的要求，调整和改变上述参数，把它们输给市场，就能使市场转译成符合国家计划目标要求的价格、利率、工资等市场信号，再将市场信号转输给企业，企业根据这种含计划因素的市场信号，相应组织生产经营。这种国家计划通过参数调节市场，市场通过市场信号诱导企业，并具有利益诱导力，而基本上没有约束力的间接计划调节，我们不妨称它为参数诱导性计划调节。这种调节形式，一方面保障企业握有完全的市场选择权，启动经营的主动性、创造性，使企业行为充满活力；另一方面又使宏观计划和市场参数协同起来，使国民经济计划目标顺利实现，给整个国民经济注满活力。不过，参数诱导性计划调节机理的形成，要以计划机制和市场机制的相对成熟为前提，这又只有经过不断改革才能全面生成。参数诱导性计划调节将会随着社会主义有计划商品经济的发展而逐渐显示其强大的调节效应。目前，在体制转轨时期，这种调节形式，在计划管理、市场组织程度较高的地区和领域，可以探索性地实施。但就国民经济全局而言，还不能放开实施，不然，“性急喝热粥”，眼下的国民经济机体是承受不了的。

指导约束性计划和参数诱导性计划，作为广义指导性计划的两种新的形式，有相通的地方，两者的共同点是：第一，计划层次的宏观性。我们知道，指令性计划的新形式，不管是指派性国家定货，还是协商性国家定货，宏观计划指标是通过层层分解，与企业订立合同予以确保的。显然，企业的微观计划直接被囊括在宏观计划指标体系之中，使这两种国家定货形式，既有计划的宏观性，又有计划的微观性。与此相反，指导约束性计划和参数诱导性计划的指标体系均由国家原则框定的指标构成，并不包括企业的微观计划，是单一的宏观层次的计划。这种计划形式的宏观化，能把国家从层层分解指标的繁琐程序中解脱出来，集中精力解决国民经济发展中的重大问题，提高计划管理的水平，进而也就为企业微观计划的科学选择准备了良好的外部经济条件。第二，微观确定计划的参照性。国家对比较重要的产品 and 经济活动，实行指导约束性计划和参数诱导性计划时，会发布有关的宏观计划指标和采取相应的经济政策措施，如财政、货币、产业、收入分配、价格、外贸等具体政策。企业据此结合本企业的实际情况，就可作出同国家计划要求相吻合的经营决策，并及时投入生产运营。这样，指导约束性计划和参数诱导性计划，就成为微观经济运行的参照系统。企业的运营就会瞄准宏观计划参照系统的动态变化而有弹性地自主进行，显然这种参照性不具有行政强制

性。这种经济环境或许更有利于企业自觉置入国家计划参照系统，去选择恰当的经营目标。它同行政对经济的强制性干预，是截然不同的。

上述指导约束性计划和参数诱导性计划的共同点，表明它们都具有间接计划调节的功能，都是广义指导性计划的新形式。同时还须指出，这两种形式为适应间接计划调节领域的复杂经济运行需要，各有不同的调节最佳适合区位和调节受体。其区别体现在：第一，对企业运营有无外在的约束力，是指导约束性计划和参数诱导性计划的根本差别。指导约束性计划对企业尽管不带行政强制性，但对企业的生产运营还是有一定程度的约束力。国家为实施指导约束性计划，须从舆论、法律、劝导、参数、企业及产品荣誉、企业上等级、干部考核等方面形成外在约束力系统，再由这种外在约束力去沟通企业自我约束力，对企业生产经营活动起到计划的约束规范作用。而参数诱导性计划，国家重在塑造能体现国家计划目标的经济参数诱导机制，通过科学合理的经济参数诱导效应，使参数经过市场自觉诱导微观经济运行的过程，成为企业自觉迎合参数诱导，作出符合国家计划目标要求的微观经营选择和转换的过程。显然，这种调节形式具有企业自觉意愿性的特点，而没有对企业外在约束。第二，二者的经济调节链及其效应上也有差别。指导约束性计划调节，是国家从计划目标出发，启用经济杠杆，影响市场内在机制，引导市场向计划要求的均衡态趋动，间接地调整经济利益，促使企业生产经营活动与国家的计划目标相衔接，其内在的经济调节链就是：计划目标—→经济杠杆—→市场均衡—→调整利益—→企业活动。这种经济调节的波幅效应受制于计划的原则规定，是由计划规定市场波动幅度的有限性调节。如价格调节，采用此种方式，就具体表现为安全线价格调节，即每当价格波动越出国家计划的安全线，国家就采用经济性或间接行政性措施，将价格波幅调控在安全线幅度以内，成为计划规范的有波幅调节。而参数诱导性计划调节，先从国家计划目标出发，然后根据国家计划调节信号，择用相关的经济参数输入市场，经过市场机制功能把国家计划意愿“翻译”成企业所需要的“市场语言”，然后发出同国家计划吻合的价格、利率、工资等市场信号，企业依据市场信号及时组织和调整生产经营。其内在的经济调节链就是：计划目标—→经济参数—→“市场语言”—→市场信号—→企业活动。这里，计划并不具体规定市场波幅，市场的波幅状态完全由同计划目标相一致的市场自适应变量的状态来决定。由此可见，市场的波幅度是由计划作原则性规定，还是由市场对计划的自适应功能来调节，是形成指导约束性计划调节和参数诱导性计划调节差异性的一个重要特征。一般来说，前者在垄断竞争的经济环境中调节效率较强，而后者在充分竞争的经济环境中调节效率占优。我们应视经济发展的时期、地区和对象的不同，施以不同的调节形式。

三、市场自发调节领域的结合形式：不完全市场调节和完全的市场调节

现阶段对生产和流通的调节，固然要实行间接或直接的计划调节，并把间接计划调节作为更主要的调节手段，但这并不排斥、也不可能排斥市场机制的自发调节。这是因为现阶段的计划（包括间接计划和直接计划）总有其调节力达不到的“死角”，或调节效应较差的领域，如部分农副产品、日用小商品、小百货的产销活动、服务修理业的劳务活动，就是借助于最先进的电子计算机，也难以纳入宏观经济计划指标体系。这就应当充分发挥市场自组织功能，放手让市场以“盲目”、“无政府”的办法进行调节。就基本性而言，这种调节是自发的，而不是自觉的，但它是庞大而复杂的社会主义经济运行体系所必需的，是对计划性

的必要补充。当然，就是在市场自发调节领域，计划和市场也不是对立的。因为市场的自发调节总是处在社会主义国家计划引导和经济法规约束之下的，只不过它以市场与计划相结合的弱形态出现而已，严格说来，自发的市场调节也不是“铁板一块”，而是有内在差别的。从现阶段我国国情出发，自发的市场调节可以裂变成两种不同的实现形式，即不完全市场调节和完全的市场调节。

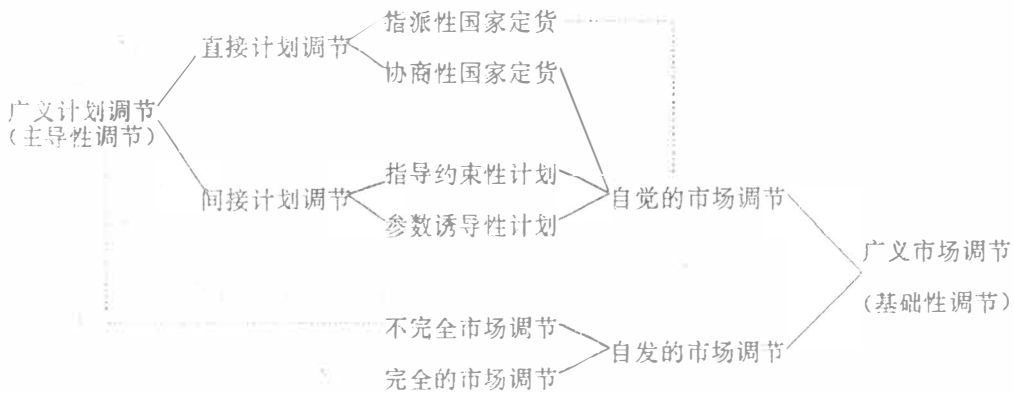
不完全市场调节，是在国家总体计划引导和市场管理约束下，以市场价值为核心，通过随行就市的价格变动进行有限性的市场调节，即商品和劳务的市场价格的波幅调节，要受间接计划价格（如国家指导价）的影响而有轻度的修饰。从现象看，不完全市场调节同参数诱导性计划调节很接近，但质上是不同的。首先，不完全市场调节是以放开市场、放开价格为前提的，这与有计划地搞活市场、搞活价格的参数诱导性计划调节，是不一样的。其次，不完全市场调节的主导面是市场自发性，这与以计划自觉性为主导面的参数诱导性计划调节又不一样。再次，对不完全市场调节的商品和劳务，国家拥有限价和核定提价申报的职权，这与以指导价为基准的价格波幅的参数诱导性计划调节，也不一样。而完全的市场调节，是商品生产者直接依据市场变化独自决定价格的市场调节。由它调节的商品和劳务的市场价格的波幅不受指导价直接影响，是社会主义条件下完全放开市场和价格在调节机制上的具体反映。

不完全市场调节和完全市场调节，构成社会主义条件下市场自发调节的总体，两者具有的共同点表现在：第一，调节层次的微观性。由国家出面的经济调节，一般都是关系国民经济发展和总体运行方面的重要经济活动，一般通过间接的或直接的计划调节予以解决。即使这种调节涉及微观企业，但总体上仍以宏观性或宏观性与微观性相结合为基本特征。而不完全市场调节和完全市场调节，是市场机制的内在自发力量对企业和商品生产者所从事的大量一般性的日常生产经营所进行的自动调节。例如，市场的供求信息，引导企业自发倾向从事热销产品的生产而不从事呆滞产品的生产；市场的价格自发涨跌，引导企业生产价高利大的产品而不生产价低利微的产品；市场的竞争态势，使企业时时感受获取利益的刺激性和失去利益的危机感，从而严格经营管理。这些都涉及企业直接借助市场自发力量，来寻觅近期生产经营目标，实施企业生产要素、产品结构的及时调整和转换。这些动态性个体经济运行是由市场的自发力量调节的。它固然需要宏观计划的引导和规范，但无需宏观计划调节的直接介入，更不必由宏观计划调节越俎代庖，损伤市场自发调节内在机理的活力。由此可见，调节层次的微观性是不完全市场调节和完全市场调节所拥有的一个鲜明的共性。第二，自发调节的两面性。不完全市场调节和完全市场调节内生两重作用，即有活跃经济运转的作用，又有扰乱经济运转的作用。当这种自发性调节发挥着活跃市场正效应时，同社会主义经济发展的方向是一致的，起着积极作用；但当它内在自发性或迟或快地诱发市场失灵负效应时，这又同社会主义经济发展的方向相矛盾，甚至处于对立状态，起着消极作用。因此，我们在启用不完全市场调节和完全市场调节时，亟需提高启用艺术，既要充分放大它们活跃经济运转的功能，给社会主义经济注入生机和活力，又要尽力缩小它们扰乱经济运转的功能，保证社会主义经济的正常有序地运行。

当然，不完全市场调节与完全市场调节本身存在差异，具体表现为两者在市场自发因素的构成上有所不同。虽然它们都以市场自发因素为其基质，但在不完全市场调节中，自发因素是主体性因素，同时又不拒绝计划机制因素对它的示范效应。它是计划影响下的市场自发

调节,是计划与市场的低层次的内在结合形式,同计划具有一定的内在联系。而在完全的市场调节中,是把自发形成的价格作为唯一的经济信号,自发因素是盈满性因素,这种调节器内部均被市场自发因素所嵌满,可以拒绝计划机制因素的某些示范和影响,只是它必须接受国家法规和工商行政的必要管理。这种情况在我国个体经济、私营经济、外商独资企业等的生产经营中将较为普遍,而在经济特区,尤其是保税区直接面向国外市场的生产经营中最为典型。

把以上市场调节与计划调节相结合的具体形式有机组合起来,就形成“基础——主导型”调节机制的结合形式总体系(见下图)。



“基础——主导型”调节机制的结合形式总体系

“基础——主导型”调节机制的结合形式体系的基本点表明:从总体上看,由指派性国家定货、协商性国家定货、指导约束性计划、参数诱导性计划、不完全市场调节和完全的市场调节这六种结合形式组合成的调节形式体系,是在社会规模上自觉运用价值规律和有计划发展规律的配套的实现形式。调节形式的具体多样性,适合现阶段我国社会生产力系统的层次性和不平衡性以及生产关系的多元性和公有制内部的差别性。这既不同于改革以前排斥市场调节的单一指令性计划调节机制,也不同于实行以市场调节为主体的西方市场经济模式,而是对党的十一届三中全会以来逐渐确立的计划与市场双重调节机制的丰富和发展。