

開發設計

Development Planning

Translated from the Dutch by N. D. Smith

Jan Tinbergen 著

李洪鰲 譯

World University Library

McGraw-Hill Book Company
New York Toronto; 1967

經濟學名著翻譯叢書第七十九種

開 發 設 計

中華民國六十二年六月出版

原 著 者	Jan Tinbergen	著
翻 譯 者	李 洪 鰲	鰲
編 印 者	臺灣銀行經濟研究室	
	臺北市重慶南路	
發 行 者	臺 灣 銀 行	行
	臺北市重慶南路	
經 售 者	中 華 書 局	局
	臺北市重慶南路	
	中央文物供應社	社
	臺北市仁愛路	
印 刷 者	臺灣省政府印刷廠	廠
	臺中縣大里鄉中興路	

開發設計目錄

第一章 經濟開發問題.....	(1)
第一節 富有國家和貧窮國家.....	(1)
第二節 開發中國家的共同特色.....	(4)
第三節 有助於經濟發展的因素.....	(14)
第四節 經濟開發的願望.....	(16)
第五節 經濟開發的需要.....	(18)
第二章 經濟設計是釐訂政策的準備工作 ...	(21)
第一節 公共活動與民間活動.....	(21)
第二節 公共部門與民間部門之間的分工.....	(22)
第三節 短期、中期及長期的政策.....	(23)
第四節 社會政策和經濟政策的目標.....	(24)
第五節 經濟政策的方法.....	(26)
第三章 作爲一個過程的設計工作.....	(29)
第一節 從沒有計劃的政策到有計劃的政策.....	(29)
第二節 經濟設計機構的功能.....	(30)
第三節 設計的方法.....	(31)
第四節 設計程序.....	(32)
第五節 設計組織.....	(33)
第四章 開發設計的功能.....	(35)
第一節 長期計劃.....	(35)
第二節 中期計劃.....	(36)
第三節 年度計劃.....	(37)

第四節	準備性的研究工作.....	(37)
第五節	投資前的研究.....	(40)
第六節	個案計劃的擬訂.....	(41)
第七節	規章與標準的制定.....	(42)
第八節	對政府初步的建議.....	(43)
第五章	開發計劃質的一面	(45)
第一節	適當的社會結構.....	(45)
第二節	福利經濟學爲一種方法.....	(46)
第三節	對問題的經驗分析.....	(49)
第四節	開發中國家的基本改革.....	(50)
第六章	開發計劃的量的方面：總體階段	(53)
第一節	設計的階段.....	(53)
第二節	總體階段：理論的分析.....	(54)
第三節	總體階段：從資本產出率所作的實際分析.....	(55)
第四節	總體階段：實際分析與交替的成長率.....	(56)
第五節	總體經濟面的擴展.....	(61)
第七章	中期階段	(65)
第一節	區域性的目的.....	(65)
第二節	部門的型態.....	(66)
第三節	輔助性的投資.....	(68)
第四節	不同區域部門的選擇.....	(72)
第五節	價格在部門選擇中的作用.....	(78)
第六節	技術係數的互相依賴性.....	(79)
第七節	包括幾個部門的模型.....	(80)
第八節	不能分割的資本財的投資計劃.....	(81)

第九節	成品需求的估計.....	(82)
第八章	教育及其他社會服務的設計	(85)
第一節	一般性的社會設計.....	(85)
第二節	教育設計：質與量方面及長期與短期設計.....	(86)
第三節	具有資格人員的存量與流量.....	(95)
第四節	人力存量與一國經濟水準的關係.....	(98)
第五節	其他係數及其數值.....	(99)
第六節	教育體系的順利發展.....	(103)
第七節	將經濟轉變爲一種不同成長率的辦法.....	(105)
第八節	關於教育發展的具體建議.....	(111)
第九章	個體階段	(113)
第一節	個案計劃評估的標準.....	(113)
第二節	關於標準計算的細節.....	(115)
第三節	會計價格.....	(117)
第四節	個體及區域性計劃.....	(120)
第五節	計劃的修訂.....	(122)
第十章	經濟政策的設計	(125)
第一節	經濟政策的一般性質.....	(125)
第二節	公共投資.....	(125)
第三節	其他公共開發活動.....	(126)
第四節	租稅及貼補.....	(126)
第五節	市場管理.....	(127)
第六節	國外部門及營建業的管理.....	(128)
第七節	工資及價格政策.....	(128)
第八節	財政及金融政策.....	(129)

第九節	臨時性的措施	(130)
第十一章	國家設計的程序	(131)
第一節	一些習慣的程序	(131)
第二節	最佳的程序及程序的原則	(132)
第三節	應予諮詢的團體	(135)
第十二章	設計機構	(137)
第一節	全國性的設計機構	(137)
第二節	外在組織	(137)
第三節	內部組織	(139)
第四節	人員的教育	(140)
第十三章	國際性的設計機構	(143)
第一節	對於超國家機構的需要	(143)
第二節	世界各地區的國際性設計	(144)
第三節	世界性設計的開始	(145)
第四節	最適當的國際經濟政策及其設計	(146)
第五節	在不理想情況下的國際設計	(149)
第十四章	計劃與實績	(151)
第一節	測驗的需要	(151)
第二節	已開發國家年度計劃的測驗	(152)
第三節	開發中國家長期計劃的測驗	(155)
第四節	設計數字與實際數字差異的更精確分析	(157)
第十五章	開發設計中有待解決的問題	(159)
第一節	生產定律	(159)
第二節	人民羣體的偏好	(160)

第三節	我們對於最適度的秩序的瞭解	(161)
第四節	資料的科學處理	(162)
第五節	設計的程序與組織	(162)
第十六章	西方科學設計的發展	(165)
第一節	科學的設計	(165)
第二節	數理經濟學的三個浪潮	(165)
第三節	統計的觀察	(167)
第四節	數理統計	(168)
第五節	計量經濟學之興起	(169)
第六節	用於解釋與預測的計量經濟模型	(170)
第七節	短期經濟政策決策的計量經濟模型	(172)
第八節	長期開發模型：總體模型	(174)
第九節	長期開發模型：個體模型	(175)
附 錄		(177)
附錄一	在世界十二個地區人口，平均每人所得及平均每人所得的成長率	(177)
附錄二	主要部門的平均每人產值與平均每人所得及人口規模之間的關係，此種關係以對平均每人所得及人口規模的生產彈性表示	(177)
附錄三	某些工業的平均每人產值與平均每人所得及人口規模之間的關係，此種關係以對平均每人所得及人口規模的生產彈性表示	(178)
附錄四	最近五至十年期間，若干國家邊際資本產出率進一步的資料	(179)
附錄五	印度各部門資本產出率更進一步的資料	(179)

附錄六	中期階段運用線型規劃學例.....	(180)
附錄七	陳納禮所列舉的工業化的原因.....	(186)
附錄八	投入產出表的實例.....	(187)
附錄九	經濟活動地理分佈的假設模型.....	(189)
附錄十	荷蘭若干產業的淨附加價值中，勞力所得所佔的比率.....	(191)
參考書目		(193)
中西名詞對照表		(197)

第一章 經濟開發問題

第一節 富有國家和貧窮國家

在過去若干年，富有國家和貧窮國家之間的福利差距，在政治家之間，曾引起國際性的關切。當技術已開發的國家日趨繁榮、近年且以更快的速率趨向繁榮之際，非洲、亞洲及南美洲多數的國家在提高他們的生活水準方面，却十分的吃力。津莫爾曼 (L. J. Zimmerman) 教授曾試圖對本世紀三個不同的時期：1913年，1929年及1957年 [29] (註) 世界上十三個不同地區作一比較，俾對此情況作一廣泛的描述。正如每一個統計學家所知，這樣做，僅能提供我們一個非常概略的輪廓，但即使如此，也值得從事這項研究。津莫爾曼教授的結論要點如第一表所示，此表僅列示對我們研究目標最關重要的項目。由表中可以明顯地看出，西方國家及共產黨控制的國家在這一段期間按1953年價格計算的平均每人所得都已大為提高，而後者的平均每人所得增加更是顯著。但在東南亞地區，却呈普遍的停滯現象。不過，印度自1950年起已有若干進步，儘管它在近幾年又再度地發生了某種程度的停滯。

(註)：括號內的數字是指本書正文之後所附的參考書編號。

這些數字必然是非常粗略的，其部份原因是對各國間的價格差異沒有加以調整——這也是蘇俄數字偏高的原因之一。不過，這些數字都明確的顯示，在已開發國家和開發中國家之間 (註)，其平均每人所得的金額有很大的差異，而且這種差異仍在擴大之中。例如，歐洲經濟社會 (即歐洲共同市場) 各會員國的平均每人所得，在過去10年中每年約增加 3%，而印度每年最多只增加 1.5% (見圖一及附錄一)。

(譯者註)：作者在本書中，對於 “developing countries”，“underdeveloped countries” “developing market economies” 三個名詞係交互使用，因其原意均係指經濟開發的不足，譯者乃一律譯作「開發中國家」，以資統一。

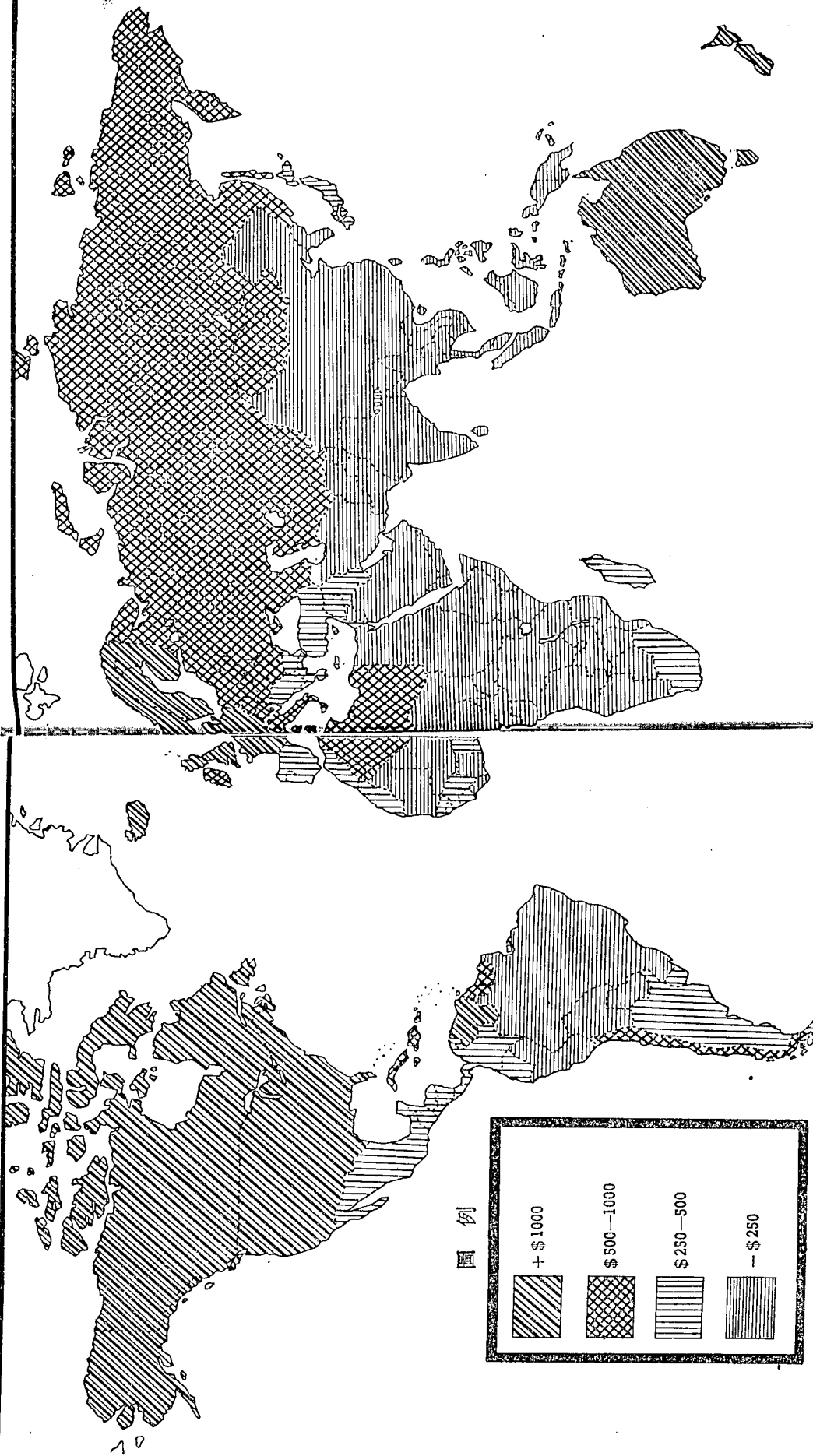


圖 1 世界各國的平均每人所得。第一組國家包括北美洲及西北歐；第二組國家為東南歐及蘇俄；第三組國家為拉丁美洲及日本；第四組國家為東南亞各國。一般而言，世界上貧窮的國家集中在東南地帶，富有國

家集中在西北地帶，與這一型態乖離的國家，通常是由於明顯的地理的或歷史的因素所致。

表 1 世界某些地區的平均每人所得

地區或國家	1913~1957年 單位：美元（按1953年購買力計）		
	1913年	1929年	1959年
北美	917	1,243	1,868
西歐	454	528	790
蘇俄	162	178	750
東南歐	200	181	360
拉丁美洲	170	196	300
日本	85	152	240
東南亞	65	68	67
中國大陸	50	50	61

資料來源：L. J. Zimmerman, *Arme en rijke landen*, The Hague, 1959, pp. 29及31。此表並沒有將津莫爾曼教授研究的所有地區包括在內。

第二節 開發中國家的共同特色

低度平均每人所得的國家，在地理、文化及歷史各方面，彼此都有很大的差異。例如，有的地區雨量很少，有的地區每年的雨量却很充沛；有的地勢很高，有的地勢很低；有的人口稀少，有的人口稠密。雖然拉丁美洲國家的上層社會人口是來自歐洲，但其中許多國家的人口，大部份仍為印第安人。北美洲、西亞、巴基斯坦及印尼的人民為回教徒，印度則大部份為印度教徒。非洲及亞洲又屬各種種族雜處。儘管在1850年南美洲只有少數國家是殖民地，而直到1930年非洲及亞洲仍分別有一部份及一大部份是殖民地。二次世界大戰後，亞洲的殖民地即告紛紛獨立，而非洲殖民地的獨立則為1950年以後的事。

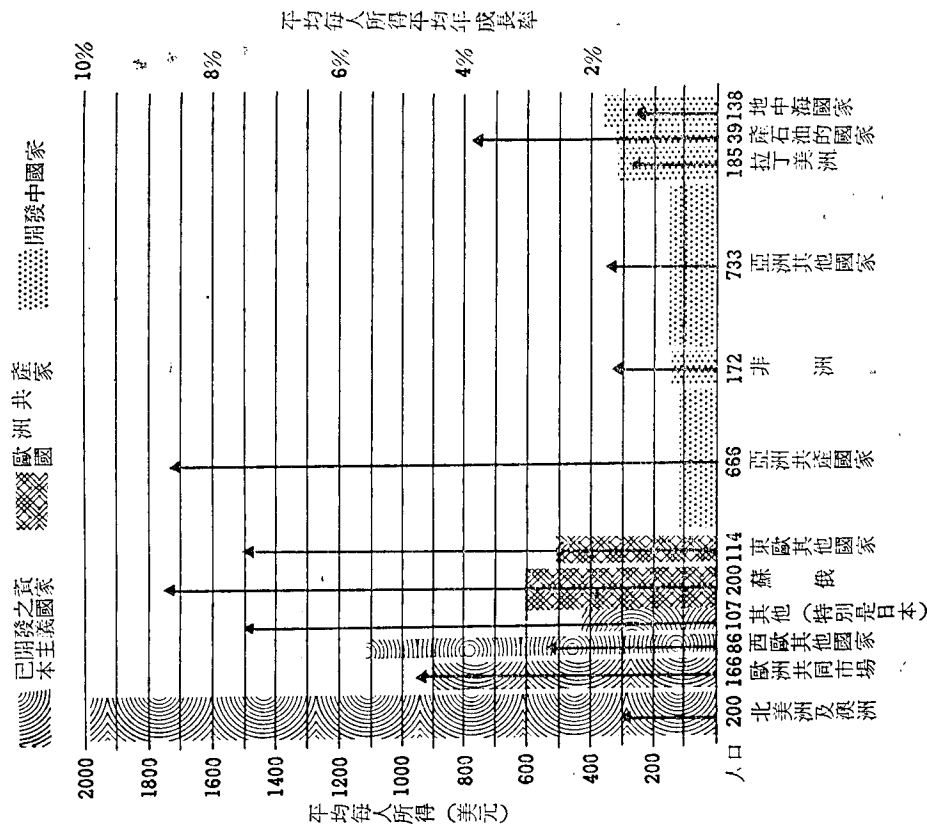


圖 2 世界十二個地區的人口（1957年）、平均每人所得（1957年）及平均每人所得成長率。圖中長條的寬度代表人口（單位：百萬人），左邊縱橫數字所對應的長條高度表示平均每人所得，因此，長條的面積即代表每一標示地區的總所得。所得的成長率以箭頭表示，在所得水準與所得成長率之間並無相關，共產國家的成長率最高，以下依次為共同市場國家、產石油的國家。諸開發中國家及美國（以及少數其他富有的國家）的所得成長率最低。這說明貧窮和富有兩大極端的國家，在

這方面頗為類似，不過富有國家的平均每人所得絕對增加額卻遠較貧窮國家為大。

儘管如此，所有的貧窮國家仍有許多共同的特色，而這些特色主要是在社會和經濟方面。他們的氣候一般都是屬於熱帶性，他們的平均每人所得一般也都很低——雖然其間也有很大的差異——這些國家的大部份人口是從事農業和礦業，而這兩個產業也可以視為是他們的主要產業。因此，他們大多數的產品是來自天然資源。這些國家的技術和經濟教育水準與已開發國家比較是很低的，一般的健康情形也極差——各種疾病流行，死亡率很高，平均預期壽命 (average expectation of life) 僅約45歲，而已開發國家則已達70歲。這些國家的經濟活動的目的在於謀求短期的利益，而這種利益又常是藉投機取巧的手法去獲致；此外，個人主義也極流行；所得的平均水準不僅一般都很低，而且遠不及已開發國家分配的平均。這些特色，其中若干已根據聯合國的資料列在表2〔28〕。

表2 每年平均每人所得不同的各組國家的經濟及社會資料 (1955~1960年)

組別	每年平均每人所得 (美元)	預期壽命	每一醫生對 人口的比率	文盲率	來自農業的 國民所得比率
1	7 — 1,000	71	885	2	11
2	576 — 1,000	68	944	6	11
3	351 — 575	65	1,724	19	15
4	201 — 350	57	3,132	30	30
5	100 — 200	50	5,185	49	33
6	< 100	45	13,450	71	41

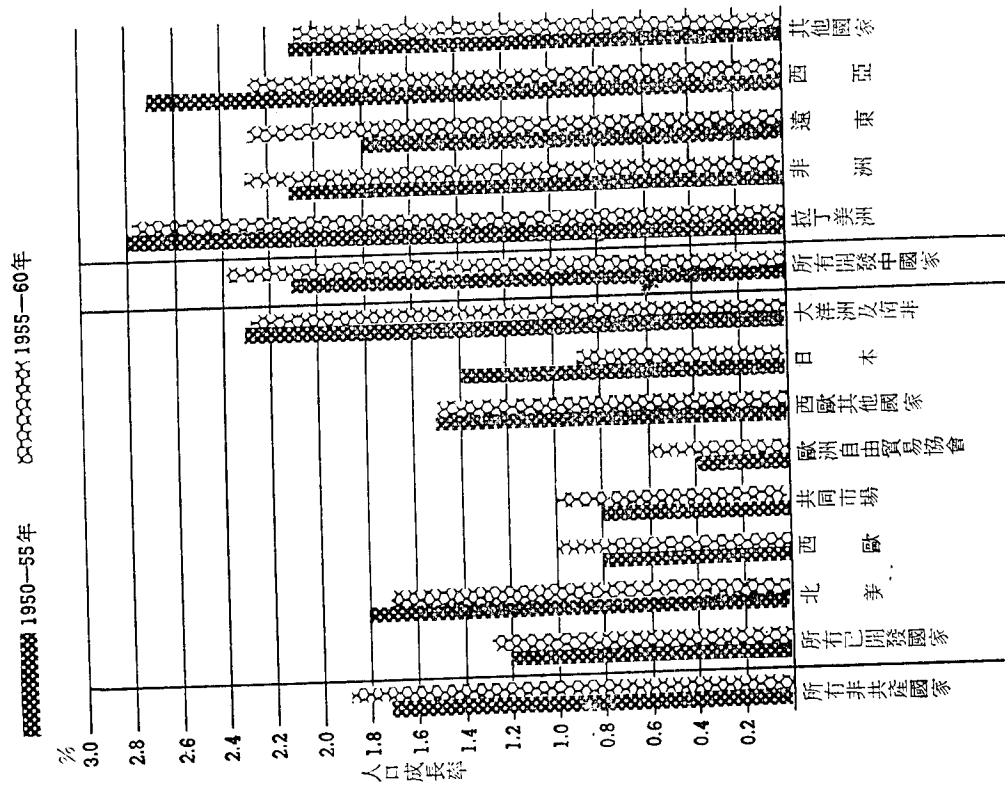


圖3 1950~55年及1955~60年世界非共產地區的人口成長率，開發中國家的人口爆炸現象在非洲及遠東實際上仍在日趨嚴重，此二地區的人口增加率仍在有增不已。在社會方面最進步的國家，人口成長率極低，在此期中，日本的人口成長率下降頗多，而其生活水準却已上升。

由表2可以明顯地看出，每一項目下列示的數字均與其平均每人所得的水準有關。

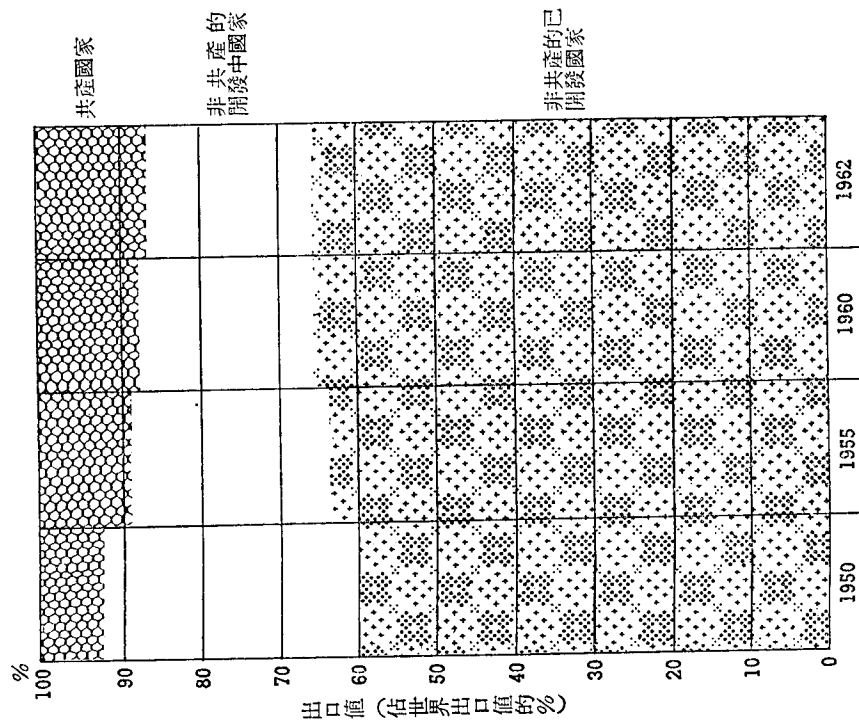


圖4 共產國家、非共產的開發中國家，以及已開發國家的出口值佔世界總出口值的百分比。在這裡我們可以看出開發中國家出口值所佔的比例正在下降，此因受共產國家及非共產的已開發國家壓擠之故，而後兩類國家出口值所佔的比例則在上升。

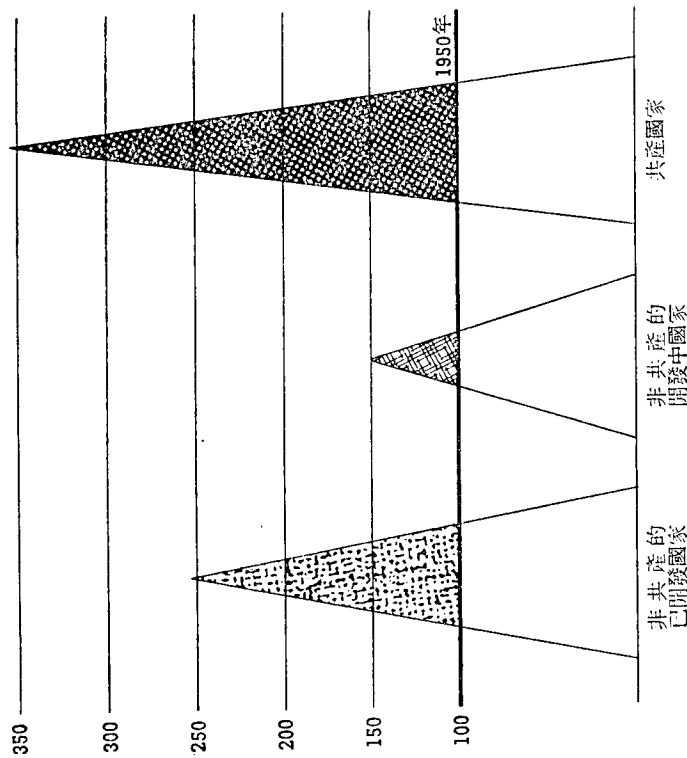


圖5 在1950年（基年：1950=100）及1962年期間，共產國家、非共產的開發中國家、以及已開發國家的貿易發展（以佔1950年的百分比表示）。共產國家係自1950年的極低水準而發展，當時在合理水準上有某一程度的自給自足。

我所提到的大部份特色，其構成的原因彼此之間都有密切的關係：在平均每人所得低的地區，所得中的大部份必須花費在農產品方面，因為這是人生首要的必需品，尤其是在熱帶國家；在教育水準低的地區，人民的生產能力主要是來自天賦；一個國家的平均每人所得如果很低，在教育及保健方面的支出必定很少，因之使他們的國民缺乏遠見而趨向急功近利。貧窮國家今天每一個人所有的只是苦難，某些人的巨大財富，是由於他們本身具有稀少性價值的直

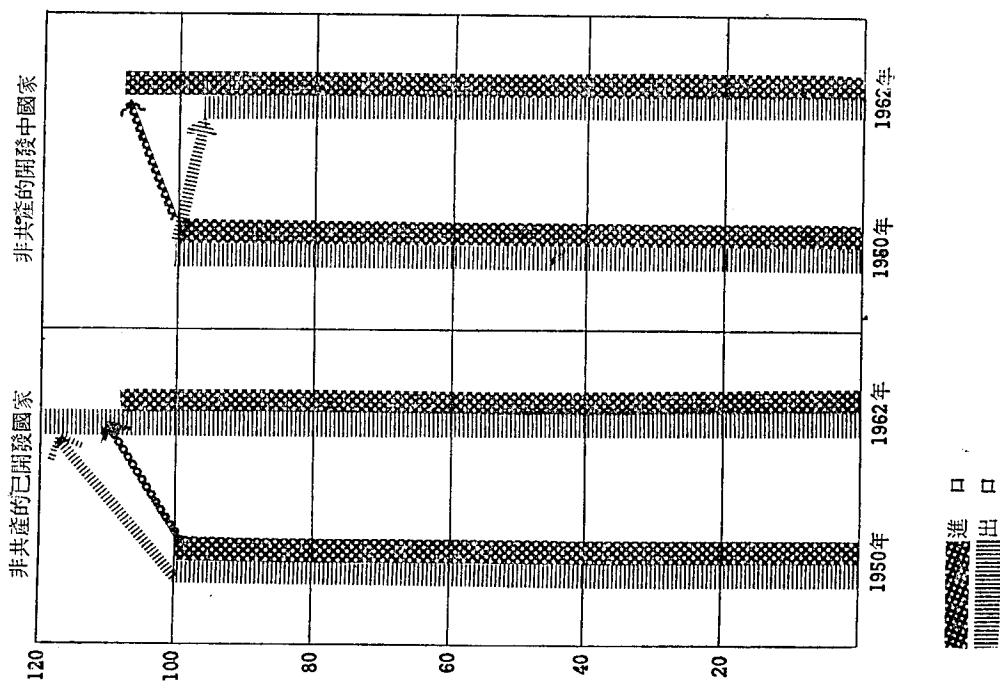


圖 6 在1950年及1962年期間（基年：1950=100），已開發國家及開發中國家的進出口品價格。已開發國家的出口價格已告上升，開發中國家的出口價格則已下降，兩者的進口價格都已上升，但已開發國家進口價格的上升幅度不及其出口價格的上升，致使富有國家的貿易條件（出口價格除以進口價格）上升，貧窮國家的貿易條件下降。

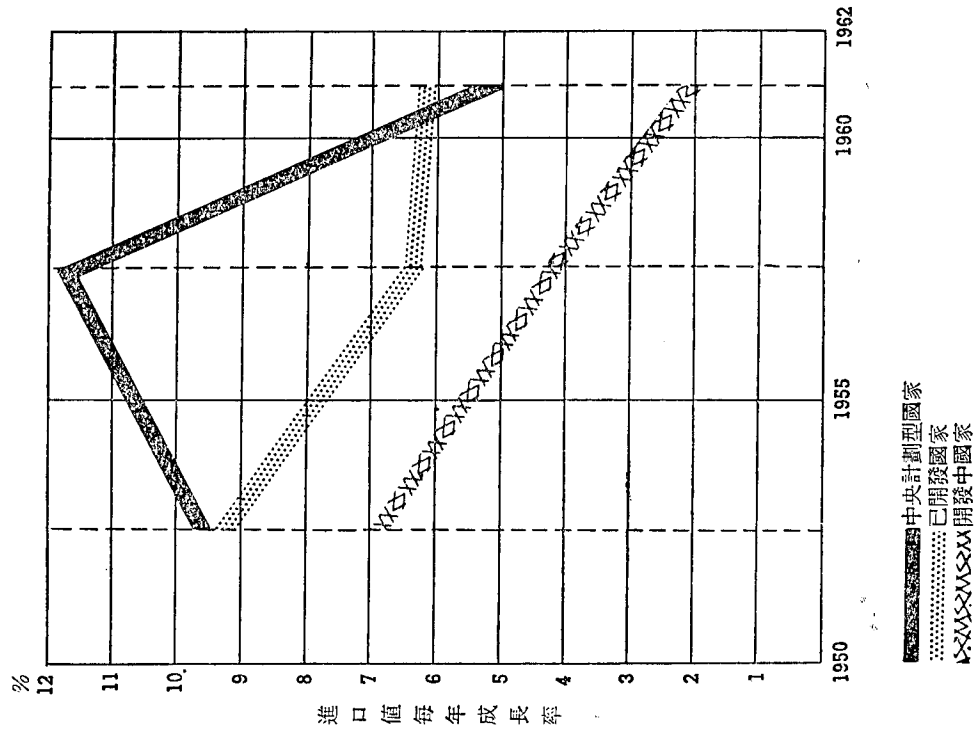


圖 7 中央計劃型國家（譯者按：即指共產國家而言）、已開發國家、開發中國家的進口值每年成長率。已開發國家及非共產的開發中國家的進口值成長率已告下降，而中央計劃型國家在1953至1958年則急劇上升，以後又直線下降，致使全期的成長率仍屬下降。

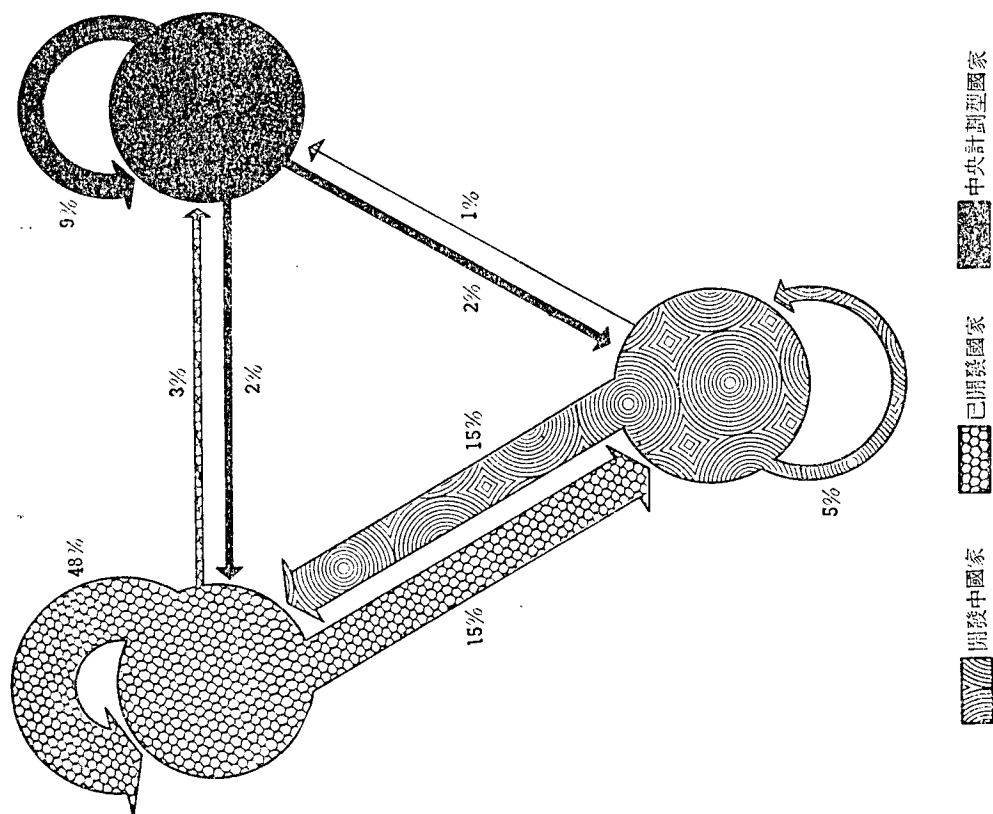


圖 9 1962年（總額=100）按來源及出口目的地的出口分配情况。由圖中可以看出已開發國家與開發中國家之間的貿易流量很大，特別是在已開發國家與已開發國家之間；開發中國家間的貿易流量甚低；共產國家與世界其他國家的貿易量也很小，但在共產國家與共產國家間的貿易量却較多。

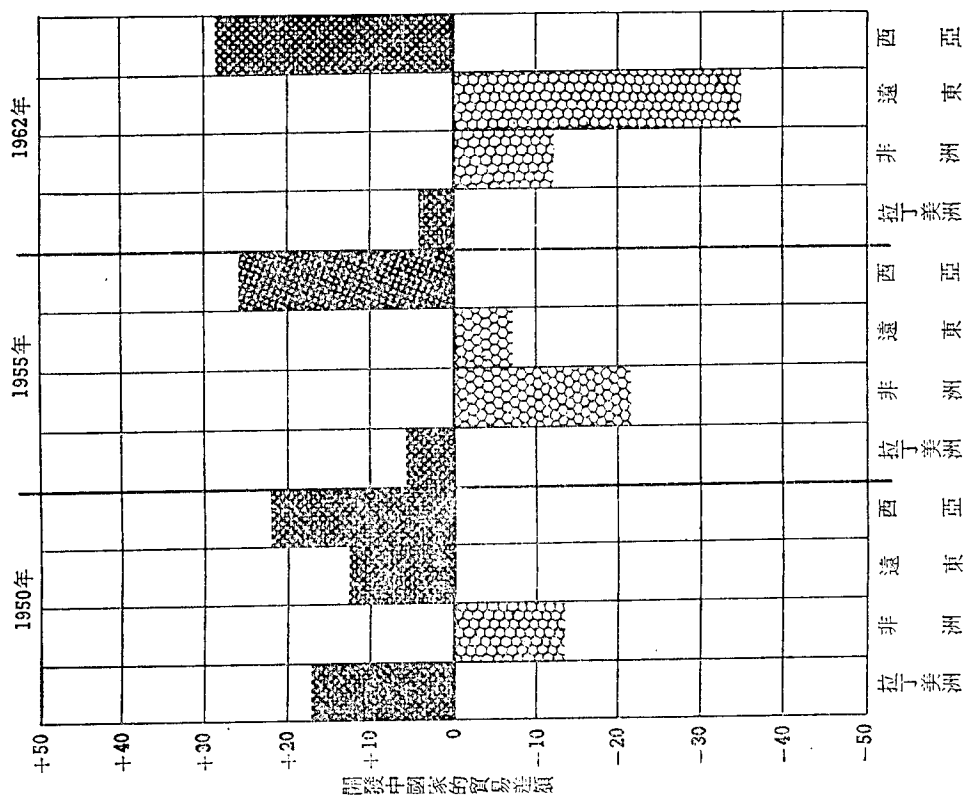


圖 8 開發中地區以佔出口百分比表示的貿易差額。下圖顯示遠東的貿易差額已激勵惡化，在所列示的期間內，它自正差變成巨大的負差；西亞主要由於石油的出口，其正差已有所改善；拉丁美洲的正差也在逐漸消退之中；非洲僅使負差沒有繼續惡化。

接結果，因為只有這少數的人才具備實際的知識或者資本，或兩者兼而有之。

上述的所有特色，儘管彼此之間有密切的關聯，但仍難指出何者是構成某一國家貧窮的原因。

第三節 有助於經濟發展的因素

如果要對已開發國家與開發中國家間的差異有適當的瞭解，則開發現象比未開發現象需要作更多的解釋。在自然和人類的歷史中，存在於生存與死亡分界線上的現象，實比今天已開發國家一般都存在於繁榮之中要常見得多。雖然已開發國家的繁榮是直接由於他們擁有智識及大量的資本財，而智識和資本財又是因為具有其他因素的結果，這些因素可以廣泛的分爲：一個可使人類積極發揮的環境；純粹的人的因素。當然，要使一個現代的已開發的社會適當地發揮其功能，某種程度的人力素質顯然是必需的。今天這一類的社會就是同時使用耐久性資本財及大量人力以生產的社會。因為這個緣故，已開發社會對大部份人口所要求的素質，是他們對物質福祉的熱衷，對技術及創新的熱衷；一種具有遠見的能力，願意擔當風險和堅忍的精神；能够與他人合作並遵守一定的規章。

基於各種理由，我們可以看出這五項素質是必要的：第一、因為它提供一種動機；第二、因為許多不同的技術協助已用在現代產業之中，而這些技術且在不斷地改進之中；第三、因為資本財的設置需經過相當長的時間始會產生結果；第四、因為這些結果可能會令人失望；第五、因為整個的過程如果希望它能够順利地運行，需要不斷地協調合作。同時，很顯明的，一個社會的發展，也只有與上述五項人的素質相反的因素能够克服時，始可獲致。這些相反的因素可列舉於下：對於改善個人的物質條件漠不關心，對複雜技術的厭惡，傾向於慣常的習慣，短視，對不確定事物的畏懼，缺乏活力以及個人主義。

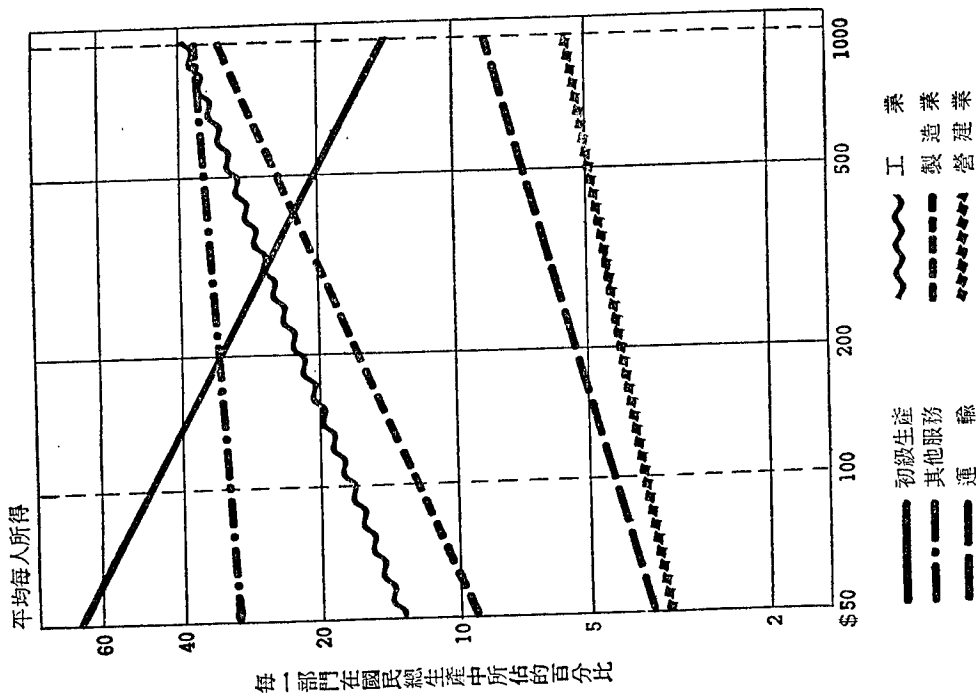


圖10 在開發各階段，最重要的部門在國民總生產中所佔的比重，最突出的是農礦業（初級產業）所佔比重的下降；製造業增加最多，其次為工業及運輸業。

衝突。

我們可以將這一問題與社會問題作一比較，後者在十九世紀和本世紀初在已開發的國家已日趨嚴重，這一問題今天顯然已是一個世界性的問題。在已開發國家內，物質福祉的懸殊已日見縮小，這是政治安定的原因。如果整個世界在未來能够享受政治和平，則世界上富裕與貧窮之間的差距的縮小，至少會對此一和平有所貢獻。我們可以將此一比較與社會問題作更進一步的推演；這一問題只有在富裕國家財富不平均分配的受害者自行組織起來為他們本身的利益而奮鬥時，才能獲得部份解決。落後國家的問題，也只有有他們的人民團結起來為本身的利益而奮鬥時，才能够獲得解決。這種奮鬥已於 1964 年在日內瓦發動，在聯合國貿易暨發展會議（United Nations Conference on Trade and Development）（即世界貿易會議）的過程中，落後國家已團結起來，[七七集團]（譯者按：即由七十七個落後國家所組成的集團，也有人稱之為「七七俱樂部」）處理比一新組織事務的技巧，已使許多與會的代表驚異，因之需要一個堅強的開發政策的時代已告來臨。

結果，使落後國家的居民現在已更瞭解在一個已開發的社會裡，那些事情事實上是可能的，他們之中且有少數的人——幾乎全部是上層社會的人物——甚至已經接受了富有國家的習俗，儘管他們並不一定真的具有此種經濟能力。尤其是外國觀光客到過的落後地區，情況更是如此。

這些人民日漸強烈地堅持經濟開發的另一原因，是他們經過多年的殖民之後，有許多在最近才成為獨立的國家。贏得獨立鬥爭的民族運動，它所致力的是國家民族自由的獲得，而不太注意經濟開發的工作，他們的國民也相信，殖民制度至少應為造成其貧窮負一部份責任。現在這一制度因獨立的獲得而告廢除，人民希望他們的情況能够獲得改善，而新的政府也迫切需要一個能够導致經濟發展的計劃。

最後，已開發國家兩種不同的社會和經濟體制——西方的制度和共產制度——在某種程度上又相互競爭，每一種制度的領導者都會推薦它的制度是最好的制度，這種競爭增添了貧窮國家致力於經濟開發的力量，這些貧窮的國家，一般而言並不傾向於仿效某一種範例或其他的制度，而是準備向兩種制度學習。

第五節 經濟開發的需要

但是，對整個世界而言，貧窮的國家應該變得更为富裕，實在十分的重要。世界如果分為兩半，一半貧窮，一半日趨富裕，這個世界必不安定，這種情況遲早會發生衝突。更進者，貧窮的國家如果不能分享一般的繁榮和富裕，他們的境況將不可避免的日漸困苦，因為他們的人民對於社會中富裕和貧窮部門的相對差異將有所滿足或有所不滿。最後，當富裕與貧窮的差距日漸擴大之時，則此世界兩半之間的相互瞭解將日益淡薄，而貧窮國家的緊張情勢將促使它對富有國家作更多的需求。歷史上不少的例證指出，許多國家的政府在不能解決其國內困難之時，常將其注意力轉向對其他國家的

第二章 經濟設計是釐訂政策的準備工作

第一節 公共活動與民間活動

開發政策爲一般經濟政策的一部份，複雜而廣泛。開發政策必須在各方面影響及指導現代社會的全部活動，這種活動一部份發生在社會的公共部門，一部份發生在社會的民間部門，但它最重要的一面，還是藉公路、鐵路等在工廠、工場、辦公室、學校等場所進行的生產活動。這種生產活動的成果，也就是產品的本身，有的是銷售給作進一步加工之用，有的是供家庭、醫院及軍營等最終消費。國家也參預一些生產活動，如電力供應工業及煤業，或對貨幣及典章制度加以調節和管理，政府也從事教育活動，而社會中的軍事部門也有所消費。在西方國家，雖然仍有相當大的部份的生產活動——甚至可能達到總生產的 $\frac{1}{4}$ ——是由國家直接經營，但大部份的生產活動仍是由民間經營。然而在共產國家，由國家經營的生產事業的比例却較大：在南斯拉夫，50%的生產是直接由政府控制，而蘇俄的民間生產活動僅限於自由職業、建築業、一部份農業及零售業。波蘭是官式的共產集團（南斯拉夫不是此一集團的成員）中，農業幾乎全部由民間經營的唯一國家。某些非共產國家如土耳其及印度，工業中由政府經營的部份也較之大多數已開發國家爲大，在這兩個國家，一般都覺得民營工業缺乏主動精神；在土耳其，國家所創立的工業雖與社會主義無關，但在印度，社會主義對國營工業的建立却具有影響力；美國的公營部門較西歐爲小，社會主義黨的影響力也微不足道。

幾乎所有國家的政府，對於民間的經濟活動都具有間接的影響力，在許多方面，它是藉以下的方式對民間的活動加以控制，如規定某一行業的工作時間、征稅、或頒佈貿易或農業政策，因此，即使公共部門較小，今天政府對社會整個經濟生活的影響力一般都是

整個經濟發展過程最佳的途徑和方向。一般人都認為，計劃只要能够說明這些經濟事件的過程即可，但事實上却並不如此，計劃的最重要部份還應指出政府應當採取的措施，也就是在這一方面，西方的民主制度與共產國家間顯出顯著的差異。共產國家的政府在經濟中所擔負的任務甚為廣泛，此因在共產國家中，大部份的生產活動是由政府控制和週密地指導。

第三節 短期、中期及長期的政策

政府的經濟政策通常是先由完成此一政策目標所需的時間長度決定。目標的本身事實上是何種政策最重要的部份，此點將在本章第四節中討論。在這裡可以這樣地說，政策可以是以着重於最近的將來經濟情況的改善，也可以是較遠或更遠的經濟情況的改善。最近的將來通常是指下一個曆年或預算年度，在此一有限期間內，政策上的各項措施對於國家經濟的可能影響，稱為短期政策；目的在發展未來五年左右的經濟情況的政策，稱為中期政策；目的在影響未來15年、20年或20年以上的國家經濟發展的政策，稱為長期政策。經濟政策所涉及的時間長度可予區分，因為某些因素對於經濟發展的影響是逐年的，而有的因素的影響力則是中期或長期的。例如收成及工商業所需存貨的波動，可能會影響來年的經濟情況，但是它們的影響力可能為其他的變動所抵銷，這些變動，由於它們漫無目的的特性而無法預知，影響國家經濟情況的偶然變動如進口稅的變更，情形也是如此。應付此類變動所應採取的措施，均包括在短期經濟政策之中，而這種政策的擬訂，需要有一個為期一年的計劃，甚或是一個臨時計劃作為準備工作。

為期五年的經濟發展端視在最近的未來所作的投資而定，特別是那些僅需數年就能够產生收益的投資；而此一情況却適用於絕大多數的投資。此外，在最近的未來所建立的新制度，對於未來五年該國的社會及經濟生活，也可能有相當的影響，而五年計劃通常是

很大的。

第二節 公共部門與民間部門之間的分工

政府當局對社會經濟生活日增的影響力，特別是在共產國家是有意如此作的，在西歐也是如此。但是政府對經濟事務的干預，也是因為對某些困難最自然的解決方法而在無意之間產生的。長期以來人們就接受這樣的事實：法律和秩序的維持，不能由私人主其事；貨幣的流通不能委諸相互競爭的銀行，而應由單一的中央銀行制度負責。在西歐，中央銀行已由政府接管。在1930年代經濟大恐慌期間，政府也曾對某些不穩定的市場加以調節，尤其是對於農產品的調節，自此以後，所有的國家一直在執行這種調節辦法。在二次大戰期間，消費品實行配給，原料的供應受到管制，而所有的營建工程必須獲得准許。已開發國家在二次大戰後已將這些政府的干預解除了許多，但其他的項目如營建的許可和進口限制則仍然維持，特別是在未開發的國家。因此，政府活動和民間活動的分野，原先多少是憑經濟劃分的，至於在這兩者之間是否有一比較有系統的分界，當然也是一個非常合理的問題。我們將在第五章再來討論這一問題。我們必須滿意這樣的說法：某些工作如經濟政策的擬訂，由政府主其事當較合適。今天幾乎一致公認，政府應當對一國的經濟生活作相當程度的控制，或這種控制的程度至少應當使經濟政策成為一個繁複的過程。如果這一過程未經過細密的準備，各部門之間就不可能有適當的配合，這一準備工作，就是我們所指的「設計」。我們可以對計劃作這樣的界說，它是表達各種事件最佳發展過程的整個事實和數字的結合。對各種事務均可擬訂計劃——渡假計劃、製造業生產過程的計劃、公營事業的業務計劃——政府在社會及經濟生活中所擔當的任務，也應有所計劃。由於政府在一國經濟生活中的任務，是要使經濟儘可能的運行得良好，所以為此目的所擬訂的計劃，不僅要表達政府本身要做些什麼，同時要指出