

王慧炯 杨光辉 主编

中国科学院国情研究中心
国家社会科学基金重大项目

迈向2000年的中国经济

世界银行、美国经济开发总署、世界银行、
世界银行、美国经济开发总署、世界银行、

各国的投资经验和中国的投资计划

《科学与人》杂志社编辑
气象出版社出版

迈向二〇〇〇年的中国经济

——世界银行对中国经济考察的背景材料

各国投资经验和中国的 投资计划

中华人民共和国财政部
国务院技术经济研究中心 编

王慧炯 杨光辉 主 编

气 象 出 版 社

迈向2000年的中国经济

世界银行对中国经济考察的背景材料

气象出版社出版

(北京西部白石桥路41号)

国营 471 厂劳动服务公司印刷厂印刷

《科学与人》杂志社 编辑·发行

开本 32 字数 共100万

1984年10月第一版 1984年10月第1次印刷

印数 1—2000

统一书号4194—0213 定价(套)14元

编 委 会

主 编：王慧炯 杨光辉

副主编：李泊溪 杨九生

总校译：卢 绪

参加编译人员（以姓氏笔划为序）：

朱 兵 李淑芸 李善同 周 林

郑昭彬 程秀生 鲁志强

出版说明

今年二至五月，世界银行对我国进行了经济考察。这次考察的重点是研究“迈向2000年的中国经济”。为准备这次考察工作，世界银行从去年起就组织行内外一批专家，广泛收集了国际的和中国的大量资料，编写了十六个背景材料，作为和中国政府有关部门讨论的基础。这些材料分析研究了中国经济的现状，介绍了可供我们借鉴的国际经验，预测迈向2000年的中国经济前景，对研究中国经济很有参考价值。因此，特将这些材料加以校订、编辑出版，内部发行，供有关部门研究参考。

材料中引用的许多外国资料，不一定适用于我国的情况；大量的中国资料和统计数字，也未经我国政府有关部门核对。因此，这些材料只能供参考，不宜作根据，不宜公开引用。

编入本书的材料，大都经世界银行译成中文，编辑时作了校译。由于时间仓促，水平有限，可能会有一些错误和不妥之处，谨请读者批评指正。

编者

1984年10月

迈向2000年的中国经济

——世界银行对中国经济考察的背景材料

总 目 录

中国经济结构变化与增长的可能性和选择方案

二十世纪末的中国农业：前景和发展方案

中国能源供应和需求的展望

各国的投资经验和中国的投资计划

消费结构

如何管理技术发展：可供中国考虑的一些问题

经济发展过程中预算方面的国际经验及其对中国的意义

中国的人口、卫生和营养

中国的基础教育、技术/职业教育和师资训练的问题和

前景

中国劳动力的培训、分配和利用——国际经验的意义

老龄化：经济发展和社会保险在中国

几种国际经济战略和可供中国借鉴之处

农村的非农业发展——亚洲的经验与中国的前景

城镇化：国际经验和中国的前景

中国与国际的运输指标研究

目 录

一、引 言	(1)
二、投资计划：方法与经验	(7)
投资项目与计划	(10)
投资战略与计划	(12)
法国	(13)
对法国经验的另一种解释	(15)
日本	(16)
印度	(22)
巴基斯坦，1950—1970年	(31)
1970年以后的孟加拉国	(39)
1967年以后的印度尼西亚	(41)
埃及，1954—1980年	(45)
三、中国的投资体制	(48)
1. 投资计划工作	(49)
投资计划的类别和目标	(50)
投资计划的技术	(53)
优点和缺点	(54)
改革的现状和趋势	(56)
2. 筹集投资资金	(57)
投资筹资类型	(58)

最近的改革.....	(59)
优缺点.....	(62)
3. 短期投资决策和控制.....	(64)
决策和控制机制.....	(64)
项目执行.....	(65)
优缺点.....	(67)
改革现状和趋势.....	(69)
四、供讨论的问题和题目.....	(70)
附表:	
1. 1981—1982年, 基建投资计划完成情况...	(52)
2. 1970—1982年, 中国国营部门固定资产 投资按资金来源分类.....	(60)

一、引 言

1.01 有形资本的投资是国家为将来经济增长和发展增添潜力的关键途径之一。在已有技术水平条件下，增加有形投资的数额能使生产增长，从而造成经济增长。更重要的是，技术的多方改进体现于新的资本货物之中，因而使得每个单位资本能有更多的产出，并且（或者）能够创造新产品，这些新产品将比旧产品有用，或更受人欢迎。

1.02 中国或其它一些国家的经验显示：投资数额并非决定一国长期经济增长成绩的唯一重要因素。1960年至78年间许多发展中国家的投资和产量的数据似乎显示：从各国情况看，由投资率变动造成的生产增长的变动还不到20%。^①从中国的情况看，多年来物质生产净值每增加一元所需的生·产积累额在1.2元和4.8元之间（这里还未计入积累极高、增长极低的1958—62年）。^②最高速度的增长往往发生在投资较少的时期。

1.03 在决定将来的增长与发展可能时，投资的效率

① 在此回归方程中，非独立变数为1960—78年间国内生产总值的增长。独立变数为同时期国内生产总值平均投资份额。因此，每个国家具体情况不同。 R^2 为19.4%。

② 在“一五”期间（1953—57），总的生产积累与物质生产净值增长之比为1.78；“二五”期间（1958—62）为93.8（原文如此一译注）；1963至1965年间为1.16；“三五”期间（1966—70）为2.38；“四五”期间（1971—5）为4.76；“五五”期间（1976—80）为2.82。见《中国统计年鉴》，1983年，22及27页。

(广泛地解释为一定数额的投资所创造的将来的累计价值)比投资额水平重要得多。投资效率深受投资体制的影响:即计划和执行投资计划的错综复杂的机构与个人的影响;上至中央计划部门,下至建造住房的施工队伍,投资计划体制可能起关键作用。

1.04 计划的定义如下:即有目的的、协调的、展望将来的决策行动。其实质是有目的、有协调地引导某一活动领域内今后的发展。计划一方面应同预测(试图认出今后发展趋势,但不去影响该类趋向)严格区分开,另一方面又要同未经计划的行政指令区分开来。可能会有以下的情况:在某种体制下,一切均由行政当局严加控制,但实际上工作几无计划(尤其是中、长期计划)。但也有另一种可能,即在市场经济体制下,政府仍然从事细致的计划工作。

1.05 计划在原则上与做预算不同(虽然两者关系密切);预算涉及资金调配,以完成不同目标。在有的制度下,预算实际上是计划的从属部分,基本上由计划决定,但不能由其代替计划。最后,计划与筹备和评估投资项目的过程也不是一回事。此外还须区分个别企业的项目计划或对今后活动所作的一般性计划与中央或地区计划部门所作的高层次计划工作。后者是本文讨论的重点。

1.06 由于投资涉及创造和扩展将来的生产能力(如果是非生产性投资,则涉及扩大提供非物质服务的能力),因此投资在实质上是面向将来的活动。因此,其本身几乎一定包括了某种计划行动。真正的问题不在于投资是否需要计划,而在于应当如何计划和由谁计划。

1.07 投资计划的范围极广,因此允许投资计划体制千

变万化。从时间视野看，幅度很大，如远景计划，时间上可展视20年或更长时期；中期计划（一般为五年左右）；年度甚至更短时间的计划。至于涉及的空间，可以是全国的，也可以是地区（省）或地方性计划。此外也能按经济部门或分部门制订计划，包括生产部门、服务行业和基础设施等等。如按部门划分，其分门别类的程度又可有各种变化。计划方法，可集中注意于取得前后呼应或最优化方面，或是两者的结合。项目分析涉及后者，而物资平衡、投入—产出分析及“两个缺口的模型”则涉及前者。线性规划和其他技术手段又可把两者结合起来。在实施的程度和方法方面，计划之间差别甚大。一个极端为“纯指导性计划”，这时，所提供的资料数据是主要实施机制。另一极端为经典的“中央计划”，经由行政系统向下属单位发布直接、全面、带法律性的命令，使计划付诸实施。在这两个极端之间，可有各种程度与组合的直接和间接实施计划的机制。

1.08 计划工作既然可有如此众多的考虑方面，随之产生的可能性自然也是千变万化的，使得选择计划体制成为非常复杂和艰难的工作。例如对于中、长期计划主张分部门进行的论点，即应为每一部门（及主要分部门）制定一个首尾呼应的计划，计划既要符合部门之需，又应以该部门如何适应全国发展的宏观经济为基础，这自然是很有道理的主张。然而不同部门需要的是不同类型的计划，时间视野各有不同，又需照顾到地区的大小。因此，如从部门出发，要求各部门统一在一个计划体制之下，那是十分困难的。另一方面，若是制订一个包罗各部门的计划（从时间、空间等各方面衡量），又可能顾不到不同部门的需要。由此看来，作部门性

计划可能还是最好的办法。至于投资计划，因为包含的方面十分复杂，选择时也会遇到同样的困难。

1.09 计划的目标可分两大类：由中央当局和计划部门订立目标，来推进已认定的国家利益；不知不觉地潜入计划过程的目标，对于这类目标，设计该体制和主持工作的人并不知觉，甚至可能与他们的愿望相违背。

1.10 关于前者(投资)，增加消费和提高生活水平也许是最普遍的目标。因为投资往往是降低了当前的消费水平来促进将来的消费，因此必须使用明确的或不言自明的贴现率来比较它对于当前和将来的消费可能带来的好处。计划则不同，计划工作直接注目于生产，以此作为中间目标(那是提高消费的先决条件)，或作为最后目标。在实际中，这两个目标所引出的投资方案可能不会相差很大。以消费为方向的规划工作直接平衡了当前与今后消费的各种考虑。若以最大增长为目标，投资的水平就要受到以下两方面的限制：

(一)维持当前某种最低消费水平；(二)过多的投资仅能造成将来小小的增长，甚至在生产资料工业部门造成不协调的环节(或对国际收支形成压力)，反而拖慢增长速度。

1.11 其他可以通过计划工作来推进的全国性目标还包括全国一体化工作、国防事业和社会改革。不过这些目标往往也可通过其他途径达到，因此就其本身而言，并不证明非需要计划工作不可。

1.12 计划工作的某些大小目标可能成为整个体制的一部分，这常是最高层决策者原先没有意识到的，甚至是违背他们的愿望的。以控制经济为目标的政策即是一例，它可能发展成“为控制而控制”，也不管它推动了还是阻碍了经济

发展。个人和组织如能通过控制得益(物质或其他利益),他们为了自身利益就会努力维持或扩大这种计划体制。有时因为实施计划,使得物资发生短缺,或者不得不通过行政当局来调拨紧缺物资,这时有权调拨物资者可能会反对采取放宽措施,因为放宽之后,他们的权力和特权要受影响。

1.13 另一例子为国际收支稳定的问题。在许多国家里,实行计划投资,部分地是因为有必要将进口货物控制在一个固定汇率体系之下。相反的,也有人认为:计划体制必须保持,因为放松控制将使进口货物的增加漫无节制,对一国的国际收支造成极大压力。

1.14 做计划的技巧与方法论是计划投资的重要部分。这个问题此处不作详细讨论^①。总之计划的细致程度,定量技术的使用和依靠有关过去成绩的详细统计数字等等,这些方面可灵活掌握的幅度很大。计划工作的基本方法倒是一个重要问题。目标是否参考过去成绩加以外推而定,还是希望独立地预报今后发展(这是长期计划的关键环节)?目标是否一般应当定得高一些,以便推动实施者作更大努力;还是订得低一些为好,以便发生意外情况时,能保证有足够资源完成计划?全国性计划不过是区域计划和部门计划的简单总和,还是与这二者性质很不相同?对不同“时间视野”的计划,其间关系如何,这里也有同样的问题。

1.15 就这要谈到计划过程的问题,计划体制的运行形

① 计划工作的数字计算法在以下著作中有广泛讨论: Charles Blitz-er、Peter Clark和Lance Taylor编,《全经济领域模型与开发计划》; Kemal Dervis、Jaime De Melo、和Sherman Robinson著,《发展政策用的一般均衡模型》。其他资料尚有W. Arthur Lewis著,《发展计划: 政策的要素》; Jan Tinbergen著,《发展计划》。

式，也就是根据官方的条例和程序应当如何工作，同计划实际进行之间存在着关键的差别。在讨论中国和其他发展中国家经验的过程中问题就会很明显：以上两者之间常有很大距离。计划过程中的一个重要部分是修订计划，使之适应计划实施期内已变化的形势。这一点即使对年度计划而言也很重要，对于时间跨多年的计划，更是关键。

1.16 计划过程的最后一部分为计划实施。控制计划的手段很多。一个极端是依靠信息流通的计划工作（即指导性计划）。其次是通过非直接手段（全面的货币、财政政策，具体的税收和补贴，关税措施，等等），来影响一个或多或少自由发挥功能的市場。至于直接的控制手段，如果施行于一个功能良好的市場（包括信贷控制、价格管制、进口配额等），即需较多的积极干预。再下一步即为在市場气氛下施行类似的数量控制，但此时已直接影响到生产或投资（如硬性限制某些货品的生产、颁发投资许可证，即如投资于某一部门或行业需获得批准，等等）。

1.17 以上最后提到的那一步，同硬性规定具体生产什么或详细规划投资（市場在资源调拨中起某种边缘作用）之间的差别，有时不如人们想象得那么大。即使在中央计划经济国家，下属单位也有不少自由处置权。同时市場的影响，也常以这种或那种方式体现出来。相反地，在许多市场经济国家（尤其是发展中国家内），行政管制和资源由政府调拨的程度有时很大。

1.18 本文以下包括三部分。第一部分一开始首先讨论其他发展中国家是如何着手进行投资计划工作的，这项工作又是如何演变的，随后再研究一下投资计划工作的一些方

面，其主要内容是研究过去三十年来一些发展中国家和已开发国家进行投资计划工作的经验，也许可供中国参考。第三部分讨论中国的投资体制，根据现有数据资料，重点讨论投资计划工作，但不局限于这一题目。第四部分初步提出中国为今后二十年设计投资计划体制与改进这一体制时可能遇到的一些重大问题与选择。本文附有两个有关进行项目评估的文件：一是《工业贷款项目评估手册》，中国投资银行编；另一个是伍德（Adrian Wood）著：《投资项目的经济评估：将西方的方法运用于中国的可能和问题》。这两个文件可以说是讨论投资规划问题的本背景文件的构成部分。

二、投资计划：方法与经验

2.01 第二次世界大战结束之后，接下来就是一个迅速的非殖民化时期：二十年之后，世界地图完全改观。大量新独立国家登上国际舞台。新的国界的确定不是通过协商便是诉诸武力，在这些国界之内，建立了政治与行政机构以履行自治的职能。在有些情况下，国界在殖民化时期之前本已存在，有相当统一的居民和民族的传统，但在另一些情况下，国界是按殖民地时的情况划分的，这等于建立了没有传统的新国家，人民由不同的部族构成，与不同文化、不同语言的部族合并。但不论是何种情况，这些国家的人民总是处于新的政治实体的管辖之下，不干涉的原则和主权原则是适用于这些实体的。

2.02 就总的收入水平、特别是人民的营养、健康和教育情况来说，许多这类国家过去是，现在仍然是贫穷的。这些国家之间，自然资源包括可耕地的分布是很不平均的。然

而,新的世界秩序的一个基本特点是,每一国家应当为其自身的发展和人民的福利负全部责任。直至本世纪初期为止,通过移民将人民迁至资源相对丰富的地区,这种做法曾起了很重要的作用,但现在不能再依靠这个办法了。在新的世界秩序下,资源有限的国家只能依靠从较先进的国家转移资源——特别是技术能力和资金,这在很大程度上是在政府对政府的基础上进行,因为私人资本不象从前那样可获得全球范围的经济机会。这些新政府往往较弱,行政人才不足,更使得它们的经济依赖于经济上较先进国家的市场,而限制了它们的独立经济政策的范围。

2.03 这些新独立的国家一方面面临这些严重问题,另一方面其可用的资源非常有限,这一矛盾使得它们在对改善它们的经济结构和提高其人民的生活标准的各种选择方案作出评价时,必须十分小心谨慎。许多国家要求它们原来的宗主国——西方工业国家帮助它们分析问题和评估机会。而西方工业国家能提供的帮助相当有限,特别是在非殖民化年代的早期,因为那时它们自己的经济也在按资本主义的方式恢复发展。当时的投资活动大体上是由私人根据市场的信息而进行,政府的作用只是提供一些基础设施,保证市场的效能以及(越来越多地)对在提高经济福利的过程中落在后面的人给予支持。

2.04 对新的投资项目的经济特性进行评定的方法,过去大体是针对私营公司之用而发展起来的。成本/收益分析逐渐变得越来越复杂,但那时它基本上是一种假设在既定经济环境下的局部分析,并没有将单个项目可能对整个经济造成的影响考虑进去。在大多数情况下,只要投资项目对主要

的经济参数如价格和工资的改变仅是边际性的，上述方法曾得到充分的肯定。当时很少人觉得有需要采用一种更全面的方法，如果单个项目与整个经济比较起来是很小的话。但这种方法对许多发展中国家是否适用是大可怀疑的，在这些国家里采用局部分析的道理更为不足。

2.05 对发展中国家投资项目的吸引力进行评价要牵涉到一系列麻烦问题。比如，怎样反映一个发展中国家项目的投入与产出，生产要素的稀缺性？怎样能使稀缺资源投入到最优先的用途去？由于缺少一个足以进行主要投资项目的私营部门，或者即使有也很弱小，政府相应所起的作用便要比西方工业国家政府的作用要大得多，这也有可能在总的发展目标的基础上选择项目并且合理地、节约地使用稀缺资源。

2.06 西方工业国家在评估投资项目的各种可能方案组合也就是说在制订地区、部门或全国性的投资计划方面几乎没有什么经验。在法国，企业曾采用指导性计划，这种计划试图在投资决策方面对私营工业进行指导，政府对优先发展部门作出投资津贴以支持这种指导。有些在政府控制下的基础设施（铁路、电力）按指导性的国家计划提供给需要发展的资源。指导性计划的分析基础逐渐得到改善，并且很明显地必须突破在项目一级上进行局部分析的框框。

2.07 对一些发展中国家来说，苏联和东欧的中央计划经济，看来是更具吸引力的例子。大多数发展中国家公营部门所起的巨大作用使得该部分的工业世界（指苏联和东欧）所采用的方法，看来似乎更适合于它们的需要。在物资平衡基础上的分析技术，可以方便地与东、西方工业国家发展起来的综合性投入—产出法结合起来，看来是一种有用的分