

1983年世界发展报告

世界经济衰退和复苏的前景

开发中的管理问题

世界发展指标



016797

**1983年
世界发展报告**



© 国际复兴开发银行/世界银行 1983 年出版
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433 U.S.A.

版权所有，未经事先准许，本书任何部分不得翻印，或用可复原的设备储存，或以任何形式及方法，如电子、机械、影印、录制，或其它任何方式翻制。

《世界发展报告》地图中所用的名称、分类、所画边界颜色不表示世界银行及其附属机构对于任何领土的法律地位的看法，或者对任何边界的认可或承认。封面上的世界地图是根据公元前550年前后希腊天文学家、哲学家 Anaximander 发明的等距经纬投影法绘制。

本书在中华人民共和国印制

前 言

本报告是每年对世界发展问题进行一次估价的系列报告中的第六次报告。第一部分研究国际经济的最近趋势及其对发展中国家的影响。第二部分如同前几年的发展报告一样，论述一个专题：今年的重点是研讨发展的管理和机构问题。

去年的《世界发展报告》所预见的世界经济将早日复苏没能成为事实。经济衰退比预期的时间要长，而且比大萧条以来的任何时期都更决定性地阻碍了全球的发展。好转的迹象现在更加肯定，但是国际金融体系依然处在紧张状态，保护主义继续是不祥之兆。

第一部分对可选择的政策将怎样影响未来经济复苏的前景进行了研究。本报告得出结论认为，倘使各个国家在国内和国际上都协调努力，当前的金融危机是可以驾驭的。对工业国来说，主要是保持它们经济复苏的势头，促进更自由的贸易，并确保资本流动的增加。对发展中国家来说，同等重要的是应当继续努力调整它们的经济，以适应新的外部情况，从而重新取得它们的债权人的信任。

全球经济相互依存的关系在过去三年中已经变得十分明显。不仅工业化国家的经济衰退使出口市场不景气，并使第三世界的资本流入减少；发展中国家的紧缩也意味着发达国家的就业减少。衰退给所有的国家都带来了严重的损害，穷国就更经受不起经济衰退的冲击。但是，不同国家克服当前困难的能力很不相同。本报告试图说明各国在经济实绩方面存在着的重大差别。

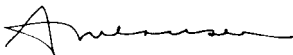
即使对工业化国家今后十年经济持续增长有乐观的设想，资本流入数量有限和贸易增长缓慢可能是发展中国家经济增长的严重限制因素。为了提高生活水平和向贫穷作斗争，发展中国家将

比以往任何时候都更加需要依靠更有效地利用人力和物力的资源。本报告第二部分强调了效率，这并不预示世界银行以贫困问题为中心的工作会有任何改变。

当世界各地的政府试图履行其沉重而多方面的责任的时候，它们不得不全力对付棘手的管理问题。许多国家找到了减轻这种负担的可行方式，即给予公共部门的主管人更大的自主权去决定业务问题，使地方团体参加制订和执行服务项目下放的计划，多运用价格和市场机制来代替行政干预措施；同时使培训与工作更紧密地相结合，建立更加有效的专业晋升制度以及把奖励措施与成绩更紧密地联系起来。这些都是克服技术缺乏和加强公共服务的行之有效的措施。

卓越的经济管理，首要的是依靠采取促使企业提高效率的政策，不过也要依靠负责执行政策和提供服务的政府机构的工作质量。发展中国家的政府通常不得不在什么都短缺的非常困难的条件下工作。更为突出的是过去三十年中它们在建立行政管理制度方面竟然取得了很大的成就。本报告依靠这些经验找出普遍的问题和可能解决这些问题的方法。

本报告讨论的是世界银行以前未曾直接提出讨论过的一个困难而又重要的问题。这是一份世界银行工作人员写的报告，报告中表达的意见并不一定反映执行董事会或它们所代表的政府的观点。如同前几年一样，本报告包括最新的世界发展指标，列出了一百多个国家的部分社会和经济数据。



A · W · 克劳森

本报告是由 Pierre Landell-Mills 领导的小组编写的,小组成员有 Ramgopal Agarwala, Richard Heaver, Dominique Lallement, Geoffrey Lamb, Selcuk Ozgediz 和 Mary Shirley。本报告的编写还得到 Engin Civan, Rahul khullar, Leonie Menezes, Manon Muller, Hossein Partoazam, Joost Polak 和 Paramjit Sachdeva 的协助。经济分析和预测局在 Helen Hughes 指导下为第一部分提供了资料,并为整个报告提供了数据。编写工作是在 Anne O. Krueger 的总指导下进行的,高级顾问是 Peter Wright, 责任编辑是 Rupert Pennant-Rea。

关于第二部分,编写小组要感谢联合国发展行政司、公营企业国际中心、国际劳工组织、国际货币基金组织和经济合作及发展组织的发展援助委员会秘书处的工作人员协助。除了世界银行的工作人员和准备背景文献(列在参考文献中)的工作人员以外,还有许多其他人士对本报告提供了有益的意见和资料,他们是 Jose Abueva, Pierre Amouyel, John Armstrong, Michael Bentil, Rodrigo Botero, Peter Bowden, Robert Chambers, Kenneth Davey, Reginald Green, Metin Heper, Leroy Jones Christopher Joubert, Mahn Jae Kim, David Kortan, Melody Mason, Gabriel Mignot, Jon Morris, David Murray, Bernard Schaffer, Amartya Sen, Frank Sherwood, Arthur Turner 和 Peter Wilenski。不过,前面提到的人员对本报告的观点均不负任何责任。

作者们还想向其他许多对报告作出贡献的人士、校阅者,以及生产和后勤职员表示感谢——特别是 Rhoda Blade-Charest, Banjonglak Duangrat, Jaunianne Fawkes, Christine Houle, Carlina Jones 和 Gerry Quinn。

名词解释

本报告正文和世界发展指标所使用的各主要国家分组名称定义如下:

- 发展中国家分为:低收入国家,系1981年人均国民生产总值低于410美元者;中等收入国家系1981年人均国民生产总值为410美元及以上者。中等收入国家还分为石油出口国和石油进口国,具体划分如下。

- 中等收入石油出口国包括阿尔及利亚、安哥拉、刚果、厄瓜多尔、埃及、加蓬、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、马来西亚、墨西哥、尼日利亚、秘鲁、叙利亚、特立尼达和多巴哥、突尼斯和委内瑞拉。

- 中等收入石油进口国包括未列入石油出口国的所有其他中等收入发展中国家。

- 高收入石油出口国(未列入发展中国家)包括巴林、文莱、科威特、利比亚、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。

- 最不发达国家包括阿富汗、孟加拉国、贝宁、不丹、博茨瓦纳、布隆迪、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、吉布提、赤道几内亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、老挝、莱索托、马拉维、马尔代夫、马里、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、西萨摩亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、索马里、苏丹、坦桑尼亚、多哥、乌干达、上沃尔特、阿拉伯也门共和国和也门民主人民共和国。

- 市场经济工业国即经济合作及发展组织(OECD,见缩略语表中的定义)成员国,其中不包括希腊、葡萄牙和土耳其,这三国已划归中等收入发展中国家。这个组别在正文中一般均称工业

经济国或工业国。

- 东欧非市场经济国家包括下列国家:阿尔巴尼亚、保加利亚、捷克斯洛伐克、德意志民主共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚和苏联。这个组别有时又称作非市场经济国家。

经济和人口统计名词在世界发展指标的技术说明中予以注释。

官方开发援助。世界发展指标表18,正文附表2.11和正文专栏10.2中关于官方开发援助的数据,与正文附表2.12和第三章中官方开发援助的数据是不可比的。前者是根据经济合作及发展组织发展援助委员会的定义作出的,表示捐助国各种类型的拨款。后者则表示反映在发展中国家国际收支中它们已收到的赠款和优惠贷款。主要的区别在于发展援助委员会的定义范围包括对多边机构的技术援助和捐款,其中包括实缴资本在内。官方开发援助收入款项的数据一般不包括这两项,至于多边机构则只包括优惠贷款的拨款额。

十亿为1,000百万。

吨为公吨(t),等于1,000公斤(kg)或2,204.6磅。

经济增长率系指实际增长率,另有说明者例外。

无美元,另有特别说明者例外。

所有图表除另有具体说明者外均根据世界银行资料绘制。表中一个时期的经济增长率是指从基年底到给定的最后一年的年底这段期间的增长率。

缩略语表

CMEA Council for Mutual Economic Assistance

经济互助委员会。

DAC The Development Assistance Committee

发展援助委员会，属经济合作及发展组织(OECD, 见后)，成员包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德意志联邦共和国、意大利、日本、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、瑞士、英国、美国和欧洲共同体委员会。

EEC The European Economic Community

欧洲经济共同体，成员包括比利时、丹麦、法国、德意志联邦共和国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰和英国。

GATT General Agreement on Tariffs and Trade

关税及贸易总协定。

IDA International Development Association

国际开发协会。

ILO International Labour Organization

国际劳工组织。

IMF International Monetary Fund

国际货币基金组织。

NGO Nongovernment organization

非政府组织。

ODA Official development assistance

官方开发援助。

OECD The Organization for Economic Co-operation and Development

经济合作及发展组织，成员国包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德意志联邦共和国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。

OPEC The Organization of Petroleum Exporting Countries

石油输出国组织，成员国包括阿尔及利亚、厄瓜多尔、加蓬、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、科威特、利比亚、尼日利亚、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和委内瑞拉。

SOE State-owned enterprise

国营企业。

UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development

联合国贸易和发展会议。

UNDP United Nations Development Programme

联合国开发计划署。

USAID Agency for International Development, US Department of State

美国国务院国际开发署。

目 录

名词解释 ix

缩略语表 x

第一章 概述 1

1980—82年的经济衰退 1

国际协作 2

国家发展的内部动力 4

第一部分 世界经济衰退和复苏的前景 7

第二章 旷日持久的经济衰退 7

姗姗来迟的经济复苏 8

国际贸易 9

资本流动 16

在经济衰退时期弥补逆差的资金融通 18

国际债务 21

衰退对发展中国家的影响 24

第三章 发展中国家的前景 27

工业国的经济增长 27

能源 28

贸易 29

工人侨汇 31

资金差额 32

低预测的含义 34

经济更快增长的可能性 35

发展中国家经济增长的国内决定因素 37

结论 39

第二部分 开发中的管理问题 41

第四章 讲求效率 41

效率分析 41

争取更大效率的潜力 43

有利于提高效率的体制 45

第五章 政府的作用 47

政府开支 47

政府作为生产者 48

政府作为调节者 52

结论 56

第六章 价格要有利于提高效率 57

价格偏差 57

各种偏差之间的关联 59

价格偏差和经济增长 60

第七章 国民经济管理 64

宏观经济政策和调整 64

经济管理和计划工作 65

捉摸不定时期的管理工作	67
改进计划、预算和评审工作之间的联系	70
改进管理信息工作	71
第八章 国营企业的经营管理	74
越来越重的财政负担	74
国营企业的性质	75
明确目标	76
控制而不干涉	78
政府与企业间的联系体制	78
让经理对经营成果负责	81
清理	85
放弃国营	85
改革的议事日程	86
第九章 项目管理和规划管理	88
有形开发管理	88
以人为中心的开发管理	91
多机构的管理规划	96
若干经验教训：小结	99
第十章 公共事业管理	101
技术能力和分布情况	101
公共服务培训	106
人事政策和管理	109
结束语：文化方面	113
第十一章 改革政府机构工作	115
历史和政治背景	115
行政管理上的改革	116
在管理方面进行精简	117
使政府机关负责	122
结论	123
第十二章 结论性论述	125
技术附录	127
历史数据	127
预测	128
参考文献说明	130
世界发展指标	135
正文附表	
1.1 1973—82 年的主要指标	1
2.1 1960—82 年国内生产总值的增长	7
2.2 1965—82 年发展中国家的出口	10
2.3 1965—82 年按时值美元计算的贸易价格	10
2.4 1973—82 年发展中国家的贸易比价	13
2.5 1970—80 年发展中国家出口的几种农产品在工业国消费中所占份额	13
2.6 1970—80 年发展中国家出口的制成品在工业国消费中所占份额	14
2.7 1970—80 年发展中国家出口的几种制成品在工业国消费中所占份额	14
2.8 1973 和 1980 年工业国向发展中国家出口所占份额	15
2.9 1970—82 年流向发展中国家的工人侨汇	15

2.10	1982 年 12 月末若干发展中国家的负债净额	18
2.11	1970—81 年各主要援助国集团的官方开发援助款项	18
2.12	1970—82 年发展中国家的国际收支	19
2.13	1970—82 年发展中国家的经常帐户差额, 不包括官方转移	19
2.14	1970—82 年所有发展中国家的债务偿还率	21
3.1	1960—95 年, 过去的和预测的国内生产总值的增长	27
3.2	1970—95 年不同国家组别的商业一次能源的生产和消费	30
3.3	1965—95 年, 过去的和预测的出口增长	31
3.4	1980—95 年发展中国家的出口	31
3.5	1970—95 年, 过去的和预测的贸易价格增长	31
3.6	1980—95 年流向发展中国家的工人侨汇	32
3.7	1982—95 年所有发展中国家经常帐户逆差资金	33
3.8	1960—95 年, 过去的和预测的国内经济实绩指标	38
5.1	公共服务费用在国内生产总值中所占份额	48
5.2	若干国家国营企业的投资占固定资本形成总额的百分比	49
6.1	七十年代价格偏差指数和不同组成部分的经济增长	60

正文附图

1.1	1965—82 年国内生产总值增长率	2
2.1	1974—75 年和 1980—82 年, 工业国的两个经济衰退期	8
2.2	1972—83 年的石油价格	8
2.3	1970—82 年的实际利率和名义利率	9
2.4	1965 和 1980 年发展中国家的出口收入	10
2.5	1948—82 年综合初级产品价格指数	11
2.6	1960—82 年几种初级产品的世界价格	11
2.7	1970 和 1982 年所有发展中国家的国际收支资金	16
2.8	1982 年向发展中国家的资本流动	16
2.9	1970—82 年所有发展中国家的经常帐户资金	20
2.10	1970—82 年所有发展中国家的债务和债务偿还率	20
2.11	1970—83 年债务和出口的增长	21
3.1	1970—95 年全球能源消费	29
3.2	1966—82 年工业国国内生产总值的实际增长和发展中国家出口额的增长	29
3.3	1982—95 年若干种初级产品价格指数	32
3.4	1970—95 年所有发展中国家的债务和出口	35
4.1	1960—70 年和 1970—80 年经济增长、投资和投资收益	43
5.1	1960—80 年中央政府的财政收入	47
5.2	1980 年政府开支分类	48
5.3	按部门分的中央政府开支	49
5.4	按部门分的国营企业在国内生产总值中的份额	50
5.5	国营企业在制造业增值中所占份额	51
5.6	非金融性国营企业在国内生产总值中所占份额	51
6.1	七十年代价格偏差与经济增长	62
8.1	非金融性国营企业的预算负担	75
8.2	非金融性国营企业的增长情况	76
9.1	1960—2000 年人口在一百万以上的大城市数	97

正文专栏

2.1	为国际投资实行保险	17
-----	-----------	----

2.2	重新安排发展中国家的债务	22
3.1	工业国保护措施全面增加15%的影响	36
4.1	高效率定价的概念	42
4.2	灌溉设计和管理	45
4.3	公路保养不善的代价	45
5.1	公共汽车业：私人经营的相对优势	52
5.2	象牙海岸供水的管理合同	53
5.3	中国在寻求效率：农村生产责任制	54
5.4	土耳其化肥工业的改革	55
6.1	价格偏差和经济增长：统计分析	63
7.1	斯里兰卡放宽贸易限制	66
7.2	日本：主题性计划和指导性设想	67
7.3	大韩民国：灵活的政策和强有力的计划	68
7.4	巴西：实行工业化中的灵活性和务实态度	69
7.5	政府的监察者：对政府机关效率的监测	72
7.6	管理信息的革命	73
8.1	目标相互抵触：加纳可可销售局	77
8.2	自主权、责任制和刺激手段：肯尼亚茶叶发展局	78
8.3	国家与其企业之间的合同：法国和塞内加尔的经验	79
8.4	巴西对国营企业的控制	80
8.5	埃塞俄比亚电信公司	80
8.6	巴基斯坦国营企业的绩效评价	82
8.7	坦桑尼亚供电公司：一份对机构建设的研究报告	85
9.1	PUSRI：促使管理进步的长期战略	89
9.2	把保养工作转包给私营部门	90
9.3	用职权和资金支持权力分散	91
9.4	菲律宾国家灌溉局：灌溉开发上的一种参与方法	93
9.5	农业推广工作中的培训和访问指导制度	94
9.6	对现场工作人员的物质刺激：私人得益与公共服务的矛盾	95
9.7	为穷人建造住宅：圣萨尔瓦多发挥地方的主动性	96
9.8	项目管理单位：孤立的一体化	98
9.9	哥伦比亚的农业综合发展规划	99
10.1	公共事业的就业趋势	102
10.2	经济开发中的技术合作	104
10.3	人才外流：谁获利？	105
10.4	中等教育的高收益	106
10.5	马来西亚公共管理学院：起作用的培训	108
10.6	改进培训使之更切合实际	109
10.7	孟加拉国的人事改革：坚持就能产生效果	110
10.8	志愿管理人员的服务：技术合作的一种新形式	113
11.1	工业化国家机关体制的发展	116
11.2	腐败现象	117
11.3	进行全面行政改革的经验	118
11.4	泰国实行机构改革的办法	119
11.5	突尼斯的农村发展计划	121
11.6	一个社会主义国家的分权：匈牙利	122

第一章 概述

1980年以来一直折磨着全世界的经济衰退看来终于缓和下来了。但是，从上次《世界发展报告》发表以来，许多发展中国家的经济情况却恶化了。许多中等收入国家由于高利率及出口需求的减少而面临着意料之外的严重的清偿能力危机。依靠原料出口的低收入国家由于原料商品实际价格降到历史最低水平而遭到损失。

发展中国家目前的困难是十多年来事态发展的结果，部分原因是市场经济工业国的情况造成的，另一部分原因则是它们本国的政策。本报告的第一部分，将着重说明贸易增长和资本流动的增长导致了所有国家的相互依存，并对今后十年的世界经济可能发生的演变作出展望。报告的第二部分将讨论发展中国家至今怎样管理它们的发展事业以及应如何加以改进。第十二章列出的几点结论，可结合本概述来阅读。

1980—82年的经济衰退

过去三年的经济衰退并不是七十年代中期的简单重复（见附表 1.1）。随着 1973 年石油大幅度提价后，工业国的国内生产总值增长率在两年中急剧下降，后来在 1976 年又迅速恢复，不过在随后的三年里，增长率仍然大大低于六十年代的平均水平。与此形成对比，1979 年石油价格上涨最初对增长率并没有多大影响，不过后来的增长终不能与 1975 年以后出现的复苏相比。第二次经济衰退比第一次要来得轻缓，但是由于工业国加紧货币控制以降低通货膨胀率，衰退持续时间比第一次要拖得久一些。结果是，工业国在第一次经济衰退后一直高达 5% 左右的失业率又升到 8% 以上。

发展中国家直接受工业国波动的影响（见附

表 1.1

1973—82年的主要指标

(百分比)

指 标	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ^a
世界贸易增长量 ^b	12.5	4.0	-4.0	11.5	4.5	5.0	6.5	1.5	0.0	-2.0
工业国										
国内生产总值增长率	6.3	0.6	-0.7	5.1	3.6	3.9	3.2	1.3	1.0	-0.2
失业率	3.4	3.7	5.5	5.5	5.4	5.1	5.0	5.6	6.5	8.0
通货膨胀率	7.7	11.6	10.2	7.3	7.4	7.3	7.3	8.8	8.6	7.5
发展中国家										
石油进口国										
国内生产总值增长率	6.5	5.3	4.0	5.3	5.6	6.6	4.2	5.0	2.2	2.0
债务偿还率 ^c	12.6	11.4	13.3	12.6	12.7	15.7	14.7	13.9	16.6	21.5
石油出口国 ^d										
国内生产总值增长率	9.1	7.2	3.7	8.2	4.8	2.4	1.2	-1.3	1.5	1.9
债务偿还率	12.2	6.7	7.8	8.4	11.1	14.9	15.5	13.0	15.7	19.1

a. 估计数。

b. 1973 至 1981 年的数据来自国际货币基金组织，1982 年数据来自关税及贸易总协定。

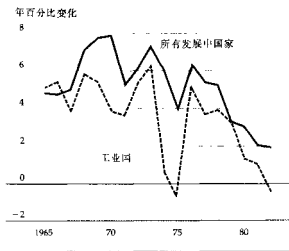
c. 中长期债务偿还额占货物和劳务出口额的百分比。

d. 不包括中国。

图 1.1)。总的说来，它们的增长率比较高，但是即使是那些增长最快的国家也难免不受工业国周期性的影响。同时，他们还受到高利率的影响。在八十年代初，这两种影响都是很大的——许多发展中国家一直受到两个方面的挤压，一方面是外汇收入停滞，另一方面是债务利息猛增。

发展中国家用不同的方法对这些压力作出反

图 1.1
1965—82年国内生产总值增长率



应。那些采取了外向贸易政策的中等收入国家——主要是东亚国家——保持了扩大出口的势头，并避免出现严重的新债务问题。但是有些国家，其中包括在七十年代大量借款而且调整得比较少(或调整不当)的几个拉丁美洲国家，受到了高利率的打击，并且不得不紧缩通货以应付清偿能力的危机。根据初步估计，整个拉丁美洲国家的国内生产总值在1980年和1982年间下降了3.6%。

中国和印度是两个最大的低收入国家，它们以令人鼓舞的活力渡过了这次经济衰退。它们并不过多地依赖对外贸易，商业债务很少，因此受高利率的影响不大。它们在农业上也取得了给人以深刻印象的进步；印度在1982年出现国内生产总值低增长，主要是因雨季气候不正常造成的。

更多依赖初级产品出口的非洲低收入国家因

世界经济衰退而受到很大损失。他们的人均收入继续下降，从目前情况看，到八十年代末，这些国家的人均收入很有可能比1960年还低。为了防止这种情况发生，需要许多非洲国家政府在政策上实行改革，需要恢复初级产品价格以及大大扩大对该地区的国际援助。

所有发展中国家都将发现，由于世界经济的复苏，过去几年的困难会大大缓和。自1983年1月以来，种种令人鼓舞的迹象表明，复苏已经开始。此外：

- 名义利率大大低于1981年达到的顶峰。考虑到发展中国家拥有的外汇，欧洲美元利率每降低一个百分点，它们一年就可以少付利息总额二十多亿美元。债务偿还对出口收入的比例预期可从1982年的20.7%的高峰下降到1984年的17%以下。

- 石油价格下降，部分是由于经济衰退，同时也由于节约石油的措施，对于石油净进口的发展中国家，每桶石油价格降低一美元，他们全年就可以少付出大约20亿美元的进口费用。由于借款过多，有些石油输出国外汇很紧张。但是，如果油价在八十年代中期再度坚挺(看来很可能)，它们就会受益(第三章将论述这个问题)。

现在就假定工业国将会实现它们在五十年代和六十年代那样的持续而稳定的增长，恐怕还为时过早。七十年代初的持续而迅速的增长被1974—75年的经济衰退所打断，随之而来的1976—79年的经济复苏却没有持续下去。现在，通货膨胀被控制住了，但是利率和汇率继续大幅度波动，这反映出(而且往往促成了)一种普遍存在的前途未卜之感。工农业为适应新的相对优势局面所作的调整一直很缓慢。工业国的目标必然是进行结构改革，延续复苏局面。但迄今为止，在适当解决基本结构问题方面，还看不出有多大进展。

国际协作

发展是一项长期的计划；它的动力是宽既能导致根本改变，又在短期内可行的政策来维持的。六十年代，发展中国家作为整体，在提高生产

率和实际收入，在改进诸如提高识字率和平均预期寿命等社会指标方面取得了相当的进展。七十年代还在继续取得进展，但是由于各国遇到了短期的经济困难，进展速度减慢了。从1980年以来，短期性的问题已经更加普遍化，并正威胁着许多国家的发展战略。

有远见的经济复苏战略所需的条件，一部分只能来自发展中国家自身实行政策改革，其余部分则是国际社会、特别是工业国的责任。

过去几年的危机使发达国家和发展中国家经济上的纽带关系更加引人注目。人们谈论得最多的纽带——工业国的银行和发展中国家的借款人之间金融上的联系——曾经一度是最不显眼的。但是这种金融联系是和国际贸易交织在一起的：借款国只有通过出口赚取足够的外汇才能偿还债务。如果不是因为有的政府的政策经常反其道而行之，这些本来是一些不值得重复的老生常谈。

贸易和保护主义

工业国的保护主义情绪一直在增长。其主要原因是失业人数不断增长，以及那些在国际上不再有竞争力的公司遇到了财政困难。通过控制进口以缓解困难的做法具有相当大的，有时甚至是不可抗拒的吸引力。为保护本国虚弱的工业，各国政府采取了许多措施，其中之一是制订了一套令人生畏的管制措施以对付发展中国家的纺织品出口。涉及发展中国家工业制成品出口高达15%的多种纤维协定，是自从各国政府开始解除曾导致三十年代经济萧条的保护主义措施以来所采取的一个最极端的贸易限制的例子。发展中国家的其它工业制成品出口也面临着新的（特别是非关税）贸易壁垒的限制。

尽管如此，如第二章所表明，保护主义并没有妨碍贸易的大量增长。1970—80年间，发展中国家的出口总额每年平均增长5.1%；仅工业制成品一项，年增长率就达到15.9%。它们的工业制成品在工业国市场中占的比重从1970年的1.7%增长到1980年的3.4%。但是危险在于将来。虽然人们仍然普遍认为比较自由的国际贸易能在价格和效率方面带来好处，但发展中国家却

常常成为短视的政府行动的受害者。我们面临的政治性问题是，首先制止，然后扭转这种保护主义的倾向。1982年11月举行的关税及贸易总协定部长级会议为放宽限制进行了准备。发展中国家更多地参与关税及贸易总协定将有助于加强它的作用，使它成为各国为减少贸易壁垒继续进行协商的最理想的讲坛。

债务和资本流动

自从货币自由兑换制度确立以来的二十五年中，资本市场已高度一体化。虽然这种一体化有很多好处；但是国际利率的急剧上升可以使一个发展中国家原来可以承受的债务偿还负担变成一场债务危机。

通观全球，世界债务的形势还是可以驾驭的。不过，由于近年来的困难局面，各国须加强国际合作，以促使国际贸易得以持续恢复，并帮助那些面临着尖锐的债务偿还问题的借款国。问题的产生不外乎以下两个原因之一：或是缺少清偿能力，或是真正无力清偿债务。如果借款国暂时还无法赚到或借到足够的外汇来偿还债务，第一种情况就会发生，这常常是由于利率本身就出乎意外地高。无力清偿债务则有着更为严重和持久的涵义，即：借款国根本就没有偿还债务的财力和物力，虽然它已最大限度地动用了手头的资金。

绝大多数发展中国家的债务问题主要是由于缺少清偿能力，而不是由于无力偿还债务造成的。单是持续的高利率就是把清偿手段问题变为无力偿债问题。世界需求的恢复，利率的降低，以及这些国家坚定地对经济进行结构性改革，将会恢复发展中国家偿还债务的能力。同时，它们需要资本继续流入，以缓和它们缺少清偿能力的问题。

过去一年中采取的一些主动行动表明，人们已认识到这种需要。一些国家的中央银行进行合作，向某些国家提供紧急贷款，特别是通过国际清算银行提供这种贷款。国际货币基金组织的资金有了相当大的增加。在1982年，对12个发展中国家的债务重新安排了偿还期，还有13个国家的债务，在1983年第一季度正在进行谈判。

但是，过去那种对债务临时进行重新安排的做法并不能解决某些国家根深蒂固的问题。债权国政府、商业银行和国际金融机构要密切配合，进行长期的调整，以恢复这些国家金融的活力。

人们正在采取步骤缓和主要中等收入借款国的债务困难，而那些受到1980—82年经济衰退严重影响的低收入国家得到的援助却太少了。它们的外来资本流入有84%是依靠官方援助的，因此它们进口和投资的能力直接受工业国援助计划的影响。1981—82年，在发展援助委员会成员国的国民生产总值中，援助所占的比重(0.37%)并未超过六十年代后期。从各种来源——包括石油输出国组织和经济互助委员会成员国——提供的官方开发援助在七十年代每年实际增长5.7%。如果要使低收入非洲国家的人均收入每年增加2%——这是一个并不过分的指标——对非洲的优惠性援助在今后的十年中需要把上述比重增加大约一倍。

国家发展的内部动力

国际合作的好处仅仅在于补充发展中国家自身所作的努力。以前出版的《世界发展报告》曾经对一些国家的几个部门的经验进行交叉对比，以便弄清楚哪些是能促进发展的政策。今年，本报告的第二部分从更广泛的角度进行考察，探讨涉及所有部门的管理问题。人们主要关心的是，在实现政府的社会目标及经济目标时寻求高效率。当前经济增长速度的减慢使得这项任务更加困难，也更加紧迫。

人们常常只是从政策的角度来论述发展问题，而不去考虑那些决定和执行政策的机构和人。本报告将设法矫正这一偏向。它将考察政府的作用，强调提供适当的奖励手段(特别是价格)以促进发展的重要性，并探讨为制订和执行一项一贯的发展战略所必需的组织机构问题。报告吸取各国的经验以寻求提高国营企业效率、改进项目管理和一般改进政府机构工作的办法。

强调效率和为帮助穷人所作的努力是一致的，尽管在资金紧张的时候，政府常常削减帮助穷人的计划。改进公共项目的经营管理，减少膨

胀的预算逆差，使政府机构反应更加灵敏，限制不必要的活动，与私营部门共同承担管理的担子，以保证主要的公共服务事业经营良好——所有这些计划如果设计得当都是为帮助穷人所作的努力的补充。今天，困难的经济形势要求人们更严格地评价那些从良好的愿望出发但结果归于失败的行动——如发放巨额补贴使富裕者受益，或者国营企业用相对高的工资雇用一大批多余的工作人员。为了提高非常贫穷的人民的生活水平，就必须精心地使用和有效地管理有限的资金。

政府的作用

公共和私营部门之间的界限从来就不那么明确，而且因国家而异。因此，根据所有制的不同来论述效率会把人引入歧途。更重要的是创造条件以鼓励私营和公营部门提高效率。这样的条件主要取决于政府，不是只靠政府通过立法和财政措施来影响私营部门，而且也要靠政府管理自己事务的方式。

国营企业是明显的样板，政府的管理方法可以通过这个样板影响整个经济。发达国家和发展中国家都很热衷于寻找提高国营企业效率的方法。比较成功的方法是规定明确可以实现的目标，给经理以广泛的自主权去实现这些目标，并且确定绩效考核指标使政府能够检查取得的进展。

国家作为雇主所起的作用——在许多发展中国家里，它们是现代化部门中最大的雇主——并且影响整个经济。大多数发展中国家有着大批非技术性工人，却缺少技术人员。其结果是，政治上的原因迫使国营企业的低级层次人浮于事，办事效率低，开支费用大；但在高层，公共和私营企业为了争夺人才展开激烈的竞争。经验表明，公共部门只有靠提供不低于私营部门的工资和其它福利并给主要的专家提供额外报酬，才能留住称职的工作人员。

政府可以改进行政管理的第三个方面就是制订经济政策。当前的结构调整问题表明，需要更加注意进行政策分析。制订计划时，人们一向过分关心制订详细的、长期的发展蓝图，因而既忽视了政策分析，又忽视了制订公共投资计划。制

订计划的过程——制订发展战略、分析政策和选择投资方案——比计划本身更为重要。

许多国家仍然没有把政策分析、投资分析和制订预算三者密切联系起来，而这种联系是确定和执行一项发展战略所不可缺少的。他们也需要更加及时和可靠地搜集执行成果的资料，这些资料可以通过对经济进行更有效的监督获得。有选择地密切注视政府的活动是个关键，可以通过收集资料、审查帐目或者对项目进行评价来做到这一点。特别要指出的是，中央统计机构应该把更多的人力财力物力用于收集关于国民经济核算的主要资料以及与政策分析有关的其它情报方面。

即使各国政府具有管理国营企业、管理政府雇员和制订经济政策的有效方法，它们也会发现承担的责任太重，管的范围太宽了。每个国家的行政管理能力是有限的；在有些发展中国家里，这是它们所最欠缺的。因此，减少高级行政人员的负担是提高效率的先决条件，在公共部门内部和外部实行分权可以得到很大益处。

共同负担

日常工作的决定可以交给那些负责执行工作的人去做。他们的有利条件是，具有在中央工作的那些人所不具备的具体知识。权力分散是使政府对它的服务对象作出更积极反应的一种办法，并可以吸收政府以外的组织，譬如社会团体来参加活动，这些组织的积极支持对促进发展往往是必要的。它还可以采取分包的形式，即由私营企业提供某些公共服务事业。

权力分散并不仅仅是吸收更多的人来承担公共部门的职责。各国政府，包括社会主义国家政府，都可以更多地利用市场和价格，因为这样可以避免因实行集中计划控制而造成的沉重行政负担。虽然过多依赖市场似乎是冒风险的，但是许多政府也懂得了它们自己的干预往往无法奏效。市场缺陷所花的代价需要同政府机构失误的代价相权衡。更多地依赖市场的现实优越性是，公共部门可以集中力量在那些不能依靠市场解决问题

的领域里谋求改进。

但是，仅仅有利用价格来分配人力物力财力的愿望是不够的。政府还必须保证使价格能确实反映相对的匮乏情况。在七十年代，相对价格变化得很快，其部分原因是币值浮动和石油价格的两次急剧上涨。许多国家设有调整本国的价格来适应这种国际变化，因此产生严重的价格偏差。1970—80年的各国对比分析表明，最好的经济境况都和最小程度的价格偏差密切相关（详见第六章）。但是，试图纠正价格偏差的国家都感到很不容易做到这一点。为了取得好的结果，调整计划必须适合每个国家的具体情况，而且要密切注意时间、步调和范围。

政治责任感

本报告的基本假设是，所有发展中国家的政府，不论其政治倾向及对公正原则的态度如何，都首先重视经济和社会发展。然而，各国政府的政治领导人在改善人民的生活条件和鼓励他们积极参与发展进程方面，其责任感在程度上有很大的不同。当政治领导人被公认为正直、有远见和关心公共福利时，这些品质会反映在政府部门的工作作风和工作实绩上，而且会对社会所有部门产生深刻的影响。但是，如果贪污腐化盛行，那么，政府机构很可能就会变得松松垮垮、只图私利。

也许国民经济管理的最重要的任务就是要运用全体人民的技术和力量来提高资本和劳动的生产率。为了实现这些目标所采取的办法必然取决于各国的政治制度的性质，但是劳动大军的士气总是一个决定性的因素。

七十年代的经济波动及其最终酿成的1980—82年的经济衰退，这些都表明经济环境是前途未卜的，而农民、企业和政府都不得不在这种经济环境中活动。因此，具有承受风险的准备以及对意外事件作出反应方面表现出灵活性就成了经营管理获得成功的要素。

