

國際經濟合作發展委員會

經濟叢刊之五

印度計劃方法

中華民國五十五年六月

法 方 劃 計 度 印

The Planning Process

者 著

Government of India
Planning Commission

者 譯

處 三 第 會 合 經

中華民國五十五年六月初版

定價：新臺幣捌元

譯者 經合會 第三處

發行者 國際經濟合作發展委員會

臺北市懷寧街一一八號

印刷所 永茂印刷廠

臺北市涼州街一三四巷四三號
電話：四〇二〇七號

印度計劃方法

目次

導言

一、計劃在印度經濟中之任務

(一) 印度五年計劃

(二) 歷史背景

(三) 計劃之任務

(四) 計劃發展之條件

(五) 計劃主要目的

(六) 長期經濟發展策略

(七) 計劃設計的可能性與限制

二、中期計劃與長期計劃的製訂

(一) 主要決定因素

(二) 經濟診斷方法

(三) 經濟發展潛能的估計

四	主要的經濟與社會目標之考慮	二六
(五)	確立部門計劃目標	二七
(六)	資金之動員	三一
(七)	政府部門財源	三二
(八)	民間部門財源	三五
(九)	存 貨	三七
(十)	外 匯	三七
(十一)	計 劃 步 驟	三九
(十二)	州計劃與地方計劃	四二
(十三)	年度計劃與年度預算	四四
三	計劃之執行	四六

(一)	政策與組織	四六
(二)	計劃執行的一般方面	五二
(三)	個別部門計劃之執行	五三
四	計劃進度之評估	五八

附錄一	工業政策決議	六一
附錄二	一九五一年工業(發展管制)法	六三

印度計劃方法

導言

本文是想把印度在最近十幾年來所發展的計劃方法作一簡略的說明。此類文件早在若干時日以前即為印度以及其他地方學習計劃人士所感覺需要了。

本文最初是由設計委員會 (Planning Commission) 委員 Shri Tarlok Singh 編製的。Shri Tarlok Singh 係聯合國研究各國經濟計劃經驗與技術專家小組 (Expert Groups) 委員之一。該專家小組係由十個國家的人員組成。他們根據其各該國家的計劃方法與技術，共同擬定了一個綱要，然後再根據這個綱要撰寫成報告。該工作小組所編製的「經濟發展計劃小組報告」，已由聯合國秘書長提出一九六三年十月第十八屆安理會年會。由上述專家小組各委員對各國計劃經驗研究所提出的報告，以及其他國家應聯合國要求提出之有關研究報告，均已刊載於「專家小組報告」第二卷。

Shri Tarlok Singh 最早提出的初稿，曾獲得其在設計委員會的幾位同僚以及中央各部會與印度準備銀行等提供建議的便利。

設計委員會出版本文的目的，是由於本文匯集了有關印度五年計劃編製和執行方式的主要資料。本文

也對於現有的設計技術與觀念需要進一步藉經濟、統計與技術資料的分析，提出改進的方向。設計委員會希望考慮這些以及其他有關的建議，編製第四期五年計劃。第四期五年計劃初步編製工作現已開始進行。

一九六三年十月

設計委員會

一、計劃在印度經濟中之任務

(一) 印度五年計劃

一、印度已經完成了十二年的計劃發展工作。這包括第一期五年計劃（一九五一年四月至一九五六年三月），第二期五年計劃（一九五六年四月至一九六一年三月），以及第三期五年計劃（一九六一年四月至一九六六年三月）的一、二兩年計劃。無論從投資或從效益而言，這幾期計劃都是連續的。這幾期計劃也顯示出印度基本經濟與社會政策的連續性與進步。當然，在計劃期間對計劃難免有重大的修改，但這也反映出經濟與社會情況以及問題的改變，與新經驗和進化的結果。

二、每期五年計劃都以長期發展目標作為設計的根據。第一期計劃是根據一九五一年至一九八一年三十年期間簡單的經濟成長預測設計的，第二期計劃是按照到一九七六年的成長趨勢編製的，而第三期計劃，無論在編製上或執行上，都當作是一九六一年至一九七六年十五年長期計劃的第一階段計劃。此一期間的長期計劃初步編製工作業已完成，這對於第四期五年計劃（一九六六年四月至一九七一年三月）的編訂，應能提供極大的便利，因為只須要根據長期計劃把第四期計劃詳細計劃填入，就很容易完成了。

(二) 歷史背景

三、在印度長期的爭取自由鬥爭時期，對於人民大眾的貧窮問題，對於農民與工匠的保障，對工業化的需要，以及對社會與政治生活結構的重建，都寄予深切的關懷。歷年來爭取自由獨立的領袖們，都把政

治上的自由視作解決這些基本問題的主要手段。例如，甘地(Mahatma Gandhi)認為自由不僅是政治上的目的，而且也是人民大眾解除貧窮困難的重要條件。爭取自由鬥爭的社會與經濟目的，在二十世紀三十年代，已更具有確切的意義。在一九三八年底，也就是去印度獨立前九年，由印度國民大會(India National Congress)設立的全國設計委員會(National Planning Committee)，即指出了社會與經濟目標的重要性，而且也指出了蘇俄五年計劃已開始影響及於印度了。

四、由於第二次世界大戰的爆發，全國設計委員會的工作並未完成。這一九四四年大戰尚在進行期間，由當時的印度政府，在工業界以及其他各方面的支持下，設立了設計發展處(Planning & Development Department)。而該處又促成了中央各部會以及省、地方政府對戰後重建計劃的編製。若干省份及地方在戰時曾累積了相當數量的資金，因此即利用這筆資金融通發展計劃。這個階段，所有的計劃主要是集合了若干值得執行的發展方案或單元計劃，大多數並沒有擬訂詳細計劃。然而，第一期五年計劃期內若干開始執行的單元計劃，都可追溯於這個階段內的重要活動。一九四七年八月十五日，也就是印度獲得獨立的前一年，印度政府又設立了設計顧問委員會(Advisory Planning Board)，一方面收集了可供使用的資料，並且提出設立全國設計委員會(National Planning Commission)的建議。由國民議會(Constituent Assembly)制訂的新憲法，已於一九五〇年一月生效。印度政府旋於二月間宣佈設立「設計委員會」(Planning Commission)。

五、印度計劃的目標以及其社會目的，係從其憲法所規定的「全國政策指導原則」中引伸而來，該原則曾謂：

「政府將盡可能有效地使人民在社會正義、經濟及政治等方面獲得並保障其社會秩序。」

該原則又稱：

「政府將特別在政策方面達成：

(一) 全國男女公民都有適當的生計權利；

(二) 全國資源的所有權與控制權的分配，應以獲致最大利益為原則；

(三) 經濟制度之運行，應勿使促成財富與生產手段之集中，而致危害公共利益。」

六、依據這些政策原則，設計委員會經賦與以下各項職能：

(一) 對全國所有的原料、資本與人力資源，包括技術人員在內，作一全面性的估計，並就全國需要不足的部份，研究其擴大供應之可能性；

(二) 編製一有效的、均衡的利用全國資源計劃；

(三) 按照優先次序的決定，確定計劃的執行階段，並厘訂為完成每一階段發展應有的資源分配計劃；

(四) 指出對經濟發展有阻礙作用的因素，並就當前社會與政治觀點，決定為使計劃執行成功所應建立之經濟發展環境；

(五) 決定為執行計劃所需要的執行機構之本質；

(六) 隨時評估每一階段計劃執行之成果，並據以建議所需要的調整政策；

(七) 為便利其職務之執行，或者由於對現行經濟情況、政策、措施與發展方案的考慮，或者由於對中

央或州政府交付研究特殊問題之檢討，提出臨時性之建議。」

七、自一九五〇年以來，每一期五年計劃對於印度經濟發展史都顯示一個重要階段。計劃的開始與結束，對於整個國家都是一個重要的節日。每一期五年計劃，都是對過去情況的評估，對未來行動的藍圖，

而且也都是根據經驗以及國家所面對的問題，對基本國策的重新制訂。計劃的進度已較前幾年為快，而短期間的調整，也更加重要了。

(三) 計劃之任務

八、在任何社會制度內，計劃是提供社會基本價值與目的的重要工具。為人民爭取自由、民主與福祉，是印度標榜已久的目的。而五年計劃的目的，即在對進一步達成這些目的提供一種經濟力量與社會動機。其中若干在性質方面是屬於社會的、經濟的，而且也是屬於政治的。

九、在發展落後國家內，不僅是在過去已有相當發展，但其人口已屬過多的地區，而且是在自然資源尚未開發，而其人口密度又不太高的地區，一直都是處於貧困的境地。這代表同一個問題的兩個不同方面。同樣的，這般國家的國內儲蓄太低，經濟開發一旦認真的進行，外匯的短缺即將成為急迫的繼續存在的問題。勞工與設備低的生產力，已成為農業和工業生產以及各種服務業的特徵。社會結構的缺乏彈性，以及非經濟方面的限制因素，在每一點上都成為技術進步的障礙；計劃的目的，即在若干點上，尋求突破這些社會限制的方法。所以，計劃方法是和政治上的種種設施、和各種不同集團的壓力與動機以及和社會利害衝突，都有十分密切的關連。

一〇、一個尋求快速經濟成長的國家，對於其遭遇困難的克服，並沒有捷徑可走。其原因與結果是相互作用的。一個社會除非能突破其本身的束縛，克服其內部的阻力，並解放出新的革新力量，便無法達到高度的經濟成長。經濟的快速擴充，對於落後社會固有的政治、經濟與社會困難問題的解決，將有極大的便利，並且可以幫助調和利益的不均，激發人民的支持與參加。經濟的快速成長，必須能維持相當長久的

時間，才有真正的意義。因為在當前的貧困水準與人民最低福祉的要求之間的差距太大，對於這樣大的差距，絕非短期內所能消除。只要經濟能繼續發展，經濟本身即可達到自力贖身的成長。這就是說，對國外資源的依賴將逐漸消失，而最後整個社會也就獲得了所需要的技術、基本建設以及技術能力，邁向自力更生的途徑。此將對發展中國家帶來更大的安定，並開啓了國際交往的新機會。

(四) 計劃發展之條件

一一、印度獨立時，整個印度包括了若干以前在行政上各自為政的省份，以及幾百個大小不一、參差不齊、而自成一個行政單位的王侯封地；但在極短時期內，印度竟達成了政治上的統一，這實在超出了一般人的意料之外。印巴分離問題竟拖延了若干年，但是數百萬的流離失所的人民很快就獲得了安置。一九五〇年一月，印度憲法頒佈後，印度即成為一個有共同經濟與社會目標的統一結合體，它擁有一個廣大的行政和技術工作體系，這種條件對印度計劃發展工作提供了一個有效的開始。第一期五年計劃接收了早幾年已經開始或認為應進行的若干單元計劃。從這個觀點看，第一期計劃是和以前相銜接的。如果沒有政治上的統一、安定與決心，第一期計劃便無法編製起來，而且也不可能執行。與全國各地及全體人民結為一體的領導，為共同目的而提供的行政上與技術上的服務，以及國內自願的為社會、政治與經濟改革的運動，也都是經濟發展重要的，雖然並非充分的可供利用的資產。就整個而言，在通往各個港口與主要的城市之間，都有良好的鐵路連貫，但是在鐵路系統方面，尚存在大的缺陷，而在其他運輸及公共設施方面，包括不足十萬英里的公路，二百餘萬瓩的發電設施在內，也都有重大的缺陷。在普通及技術教育以及公共衛生設施方面，也更有嚴重的落後。在全國若干地區的農業方面，仍然存在著封建式的租佃制度。在這個

階段，印度只有小規模的工業階級，而且若干人在工業經營方面，仍然抱持小商人的觀點與作風。在整個國家內，無論政府部門或民間部門，管理人才都相當缺乏。

一二、在每一方面都必須鋪設新的路途，以便個別的、整體的使彼此互相會合，以擴大全體的努力，並為整個經濟進步建立一條快速的道路。印度每期五年計劃都特別注意計劃方面政治上與社會上的需要，尋求加強改進制度的途徑，建立新的行政管理方法與機構，擴大人力資源基礎，改進計劃設計機構。第一期五年計劃首先開始了社區發展與農村推廣工作，並且建立了工業登記與計劃所需的立法基礎。第二期五年計劃使發展觀念益趨完備，更動力化，並且已開始對工業問題與經濟發展採取長期觀點的處理方式，在各方面也採取立法上以及其他行動，並且也擴大了教育與其他服務的提供。第三期計劃採用了過去十幾年來的經驗，而且把目前計劃當作未來計劃的一部份。計劃方法上主要的改進，已顯示出把計劃當作政治、經濟與社會改進手段的進步。茲將其主要改進部份，就以下各問題的處理方面，分別說明如下。

一三、集中計劃與分層計劃：

集中與分層計劃問題，主要涉及三個方面。第一是關於計劃過程內所有的政治與行政結構。印度政府是屬於聯邦性質的結構，中央政府與州政府的權力與職能，都在憲法內有明確規定。而推行「經濟與社會發展計劃」所涉及的行政職權，實際上和憲法所規定的完全相同。但是主要的發展計劃，例如公共衛生、教育、土地、農業、灌溉、電力以及屬於工業與運輸方面範圍較廣泛的其他活動，都是屬於州政府的職權範圍。事實上，五年計劃包括了全國整個的發展活動，而且也超越了憲法所規定的各級政府的權限範圍。換言之，印度的五年計劃，使中央政府與州政府的職權互相交織在一起。也就是說，中央政府主要是在厘訂政策與編製總計劃方面承擔了大部份責任，而州政府則繼續擴大其行政與計劃發展的職能。但是由於縣

市鄉鎮方面也有許多重要的發展計劃，計劃發展的結果，也使中央政府深入到地方上和人民直接接觸的機構去，藉以執行地方性的計劃，並動員地方上的資源。

一四、集中與分層計劃問題的第二方面，是有關整個經濟管理方面所使用的技術。如同後文將要提出解釋的，既然涉及直接計劃的部門非常廣泛，因此大部份經濟活動都是由民間從事而需要靠市場機能間接的指導。而且在若干地方固然也需要利用管制措施，但是這並無損於一般的結論。

一五、集中與分層計劃問題的第三方面，是有關政府公營事業的經營。印度大部份公營事業都是按公司方式經營，他們都有其獨立自主的董事會與經理部門，都按一般營利事業方式經營，也都照章納稅，而且也都累積其本身的財源經營事業；他們除了尚不能自行決定其價格與投資政策外，在公司內部管理方面，已逐漸享有較大程度的自由。

一六、公經濟部門與私經濟部門：

在計劃發展方面，公經濟部門與私經濟部門是具有互相補充作用的。私經濟部門不但包括工業，而且尚包括農業、小工業、商業以及大部份住宅與營建活動。在私經濟部門包括的大部份活動中，都需要依靠個人的努力與創業能力，政府政策的目的，只是在最大範圍的自願合作基礎上，提供種種必需的幫助。政府藉提供運輸、電力、教育、社會服務與基本工業設施等方式所從事的若干活動，使個人與各團體方面的經濟活動獲得了有力的支持，而且也更普遍化了。

一七、在大規模工業經營方面，需要確立一種工業究竟應民營抑公營的政策。印度政府在一九四八年四月頒佈了「工業政策決議」(Industrial Policy Resolution)，迄一九五六年四月，相去八年之後，又頒佈了新的「工業政策決議」，目前此種政策仍繼續生效。制訂此種工業政策的目的，是在把「社會主義型

態社會」觀念具體化。在此目標之下，政府把工業分成三類。一九五六年新工業政策決議有以下的說明：

「為建立社會主義型態的社會，並且為達成加速經濟發展目的，對於全國有基本重要性的工業，或公用事業，都應該放在公經濟部門，對於其他重要的，但以其需要大量投資而目前只能靠政府提供的一類事業，也應該放在公經濟部門。所以，政府在今後工業發展方面，必須在比較大的範圍內，承擔直接經營的責任。然而由於許多因素的限制，政府在現階段必須確定其獨自承擔發展工業責任的範圍，並且選擇若干其將承擔重要發展責任的工業。這些問題考慮過之後，再參照設計委員會的意見，由政府決定把工業分作三類。這種分類方法，其彼此之間難免有若干程度的重疊，而且由於過於硬性規定，執行上也許有困難。但是，這不過是一個基本的原則與目標，代表今後發展的一般方向。但無論如何，這也表示政府有權經營各種不同種類的工業。」

一八、第一類是完全歸政府經營的工業，第二類是由政府負責創立而後來需要依靠民間經營的工業，第三類是由民間負責創立經營的工業。第一、二兩類工業名單詳見附錄一。

一九、尚須補充說明的，事實上，工業發展的範圍非常廣闊，而且其發展範圍尚在繼續不斷的擴大。民間部門與政府部門在計劃執行方面的任務是彼此補充的，因此也形成了若干的共同問題。在計劃的執行過程中，民間部門與政府部門都有繼續不斷的成長，其彼此補充活動的能力也有持續的增加。但鑒於經濟發展所獲致的成就，以及工業結構的日趨複雜，對於原先按照「工業政策決議」對工業的分類，必須對各階段的發展以及每一行動過程對經濟上與財務上的影響作詳盡的研究，以從事必需的補充。

二〇、政策工具的選擇：

在工業發展方面，對新工業或已有工業擴充的登記、外匯的核配、進口許可制度以及股本發行的管制

等等，都是主要的促進發展的政策手段。原料核配制度，主要限於鋼鐵與水泥方面，但有時也需要對電力分配加以管制。此外也利用金融與財政政策，以鼓勵投資或限制消費。至於把利率和價格調整到甚麼程度才能適合於經濟發展的用途，這是時常引起爭論的問題。但是，就整個而言，對這些政策性工具的使用，經常需要謹慎將事。由於計劃的範圍已日趨廣闊，所以今後可望多依賴於間接的方法與管制。

二一、公衆的參預與合作：

獲取全體國民自動的努力與參預，是印度計劃的主旨。第一期五年計劃曾謂：

「公衆的合作與輿論，構成了計劃的主要幕後推動力量。一個為達成社會目的的民主制度，其基礎是人民的意願，而不是國家的強制力量……政府在計劃編製與執行上的行動，都需要靠人民對其任務的瞭解，以及以實際步驟去獲得人民熱誠的參預與支持，才能發揮其力量。」

二二、對於每期五年計劃，對於公衆的合作與全國經濟與社會發展方面所有的優點與缺點，都曾加以詳細的評估，並且隨時發掘擴大公衆合作的新途徑。對於民間自動的組織也大量予以鼓勵，並且透過公衆合作顧問委員會 (National Advisory Committee for Public Cooperation)，對其工作予以密切的連繫。每一期五年計劃的編製與執行，無論在中央、州或地方階層，都盡量獲取全國各界的合作、批評與具體建議。所以每期五年計劃都經過一個長期的諮詢與公開的討論，當計劃形成之後，即能以一個超越黨派和階級界限，以全國一致意見的姿態出現。

二三、在農業制度方面，需要採取三個主要的步驟：(1) 建立農業推廣組織；(2) 土地改革；(3) 農業金融、市場以及生產等其他活動方面合作的促進。在第一期五年計劃內，在這方面曾制訂了若干重要措施，而且在第二、三期計劃內，又繼續厘訂了許多措施。

二四、在工業方面，一九五一年頒佈了「工業發展管理法」(Industrial Development and Regulation Act)，該法對於新設工業與舊工業擴充的許可辦法，均有詳細規定。該法也規定設立「全國工業指導委員會」(Central Advisory Council of Industries)與「工業發展委員會」(Development Councils)。目前全國共組設了十九個工業發展委員會，其範圍已包括了印度工業的大部份。工業發展委員會是由政府指定業主、技術人員、工人與代表消費者利益的有關人士組成。其職權包括的範圍很廣，詳見附錄二。

二五、由於國營事業在整個經濟中所佔地位之重要，因此決定所有公營事業都應該依照公司法登記的公司一樣，按照一般營利原則經營。最近幾年來，對於公營事業管理問題，一直都表示極大的關懷，這提出了公營事業政策、組織、技術與人員訓練等重要問題。

二六、在整個計劃內，對每一部門發展成功有基本關係的，是在早期階段內，在行政上設立必需的行政機構組織。以往對這種工作推動的範圍也很廣泛。例如，中央政府負責經營的主要灌溉與發電計劃，都設有管理委員會(Control Board)。為促進對外貿易，特別是出口貿易的拓廣，則設有出口貿易發展委員會(Export Promotion Councils)。對於小工業的發展，也由官方與有關民間方面組成的許多小型工業局(All India Boards)負責推動。行政上的改革，也是制度改革方面的重要問題，並且也是自第一期五年計劃以來各方面主要關懷的問題。

二七、均衡的發展：

整個計劃內各部門的均衡發展問題，在各不同發展的過程中，是需要藉資源分配優先解決的問題之一。每期計劃內，都必須就急切需要達成的目標與各方面所達成的發展階段考慮之後，對這個問題作一決定。