

會員委展發作合濟經際國

一十七之刊叢濟經

法方劃計度年區地會經遠

版初月八年九十五國民華中

法方劃計度年區地會經遠

Techniques of Annual Planning
in the ECAFE Region

(告報組小作工法方劃計度年)

月二年九六九一

谷 曼

(Report of the Workshop on the Technique
of Annual Planning)

~~Bangkok, February~~ 1969

者 譯

仁 民 陸

中華民國五十九年八月初版

定價：新台幣拾元

譯者 陸 民 仁

發行者 國際經濟合作發展委員會

台北市懷寧街一一八號

印刷所 其昌印刷有限公司

台北市克難街二六六巷二六弄二號
電話：三六一二二六號

目次

壹、導論.....	一
貳、年度計劃的概念.....	三
甲、中期及長期計劃中的年度計劃.....	三
乙、年度計劃的主要特質.....	五
丙、全面及部份的年度計劃.....	八
丁、全面性年度計劃的關鍵因素與任務.....	九
叁、年度計劃制定的因素.....	一
甲、導論.....	一
乙、年度計劃的時間範圍.....	三
丙、年度檢討.....	五

A、年度檢討的任務·····	一五
B、年度檢討的範圍·····	一六
丁、年度預測·····	一七
A、年度預測的任務·····	一八
B、國民經濟預算·····	一八
(a)、國民經濟預算的概念·····	一八
(b)、折衷法·····	二〇
a、支用法·····	二一
b、生產法·····	二四
(c)、計量分析法·····	二七
a、國民經濟預算投入產出法的應用·····	二七
b、其他的計量方法·····	二八
C、商品平衡法·····	三三
D、結論·····	三五
戊、資源的年度估計·····	三六
A、導論·····	三六

B、全面財源的估計.....	三七
C、年度的外匯預算.....	三八
D、基本的物質資源.....	三九
E、人力資源.....	四〇
己、年度目的與目標.....	四一
A、年度目的及目標的決定.....	四一
B、年度目標序列.....	四三
C、年度目標的本質.....	四四
D、年度目標的一致性.....	四四
庚、年度部門計劃及個別計劃.....	四五
A、部門計劃.....	四五
B、個別計劃.....	四六
辛、年度經濟政策結構.....	四九
A、計劃中年度政策措施的任務.....	四九
B、年度經濟政策結構.....	四九
C、將經濟政策納入年度計劃.....	五〇

肆、年度計劃及政府預算……………五二

甲、導論……………五二

乙、年度計劃與政府預算之間的分歧……………五三

丙、多年期計劃與多年期預算……………五四

丁、預算改革……………五四

戊、會計制度的改進……………五七

己、組織與制度的協調……………五七

伍、制度與組織結構……………六〇

甲、導論……………六〇

乙、共同目標的決定及責任的劃分……………六〇

丙、協調機構……………六二

丁、制定年度計劃的時間表……………六四

戊、研究組織與統計基礎的改進……………六六

己、監督計劃完成的方法……………六八

附錄：年度計劃方法工作小組建議書……………七一

壹、導論

論

一、亞洲大部份國家為加速其經濟成長，及對於其發展方向與形態提供一般性的指導，以各種形式從事計劃。然而此一地區計劃的成就是多樣的，而計劃的熱忱亦隨計劃的成功或失敗而升降。

二、計劃的偶然失敗，不僅降低經濟成長的速度，也危害了未來的計劃。亞洲經濟設計者會議，在一九六七年十一月的第三次集會中，詳細的考察了亞洲及遠東經濟委員會（以下簡稱遠經會）各國未能完成計劃的主要因素。由於年度計劃是完成一國發展政策及方案的主要工具，該會建議本區域各國在其計劃體系內儘速採取年度計劃程序，並逐漸走向更全面性的年度計劃。

三、遠經會各國將年度計劃看作是中期及長期計劃體系中的附屬體系，而未如某些已開發國家將其看作獨立體系。此一附屬體系計劃的合理解釋基於此項事實，即透過年度計劃的中介，對於中期計劃在其實施過程中給予必要的彈性。這些任務通常形成年度計劃體系的一部份，例如定期的檢討及預測，及按當前情況將中期計劃作必要的調整與修正（依據這些檢討與修正，重估實物資源及財源，並修正投資方案的優先次序等，均由中期計劃概念中所包含的彈性需要而產生）。

四、如對各國的研究所顯示，年度計劃的水準在這一區域中有很大的距離，有些國家僅有很少幾項因素以不相關聯的方式提出，而在其他國家大體有全面性的體系，其中所有因素合為一整體，但多數國家則介於此兩者之間。大部份國家當前的任務是儘速而不要太快的縮短此一差距，因此不論所存在的因素為何

，可以納入此制度之中，並與可能建立的新因素適當的結合與統一。亞洲經濟設計人會議警告切勿試圖做得太多，而建議一漸進步驟。換言之，年度計劃其本身即需各國依照其本身的能力、需要、行政傳統、發展程度及政治特色，加以設計與展開。

五、這將要求各國政府及這些國家的人民有一種參與的意識。如果這種參與給予法律的表示，而建立於該國立法權力之上，則更有幫助。僅在此時，年度計劃之制定與執行中所包含的必要行政風氣才能成功的出現。與建立法律地位的同時，在各行政部會，中央銀行以及一般人民之中，必須發展對此一制度普遍的支持。僅有當其已進入一般意識之中認其為一項有極大價值的工具，此一年度計劃的制度才能平穩而有效的實施。

貳、年度計劃的概念

甲、中期及長期計劃中的年度計劃

六、年度計劃的概念，就其最廣泛的意義，包含應用於短期但涵攝全部發展遠景的經濟設計及決策的各方面。嚴格的說，年度計劃不能認為是一項獨立的行動工具而與長期及中期遠景不相連繫。然而年度計劃常獨立於中期及長期計劃而制定：

——有時它在長期及中期計劃之前制定。這發生於後者尚未制定或正在制定中時。

——在缺少發展遠景時，一國經濟活動必須逐年進行。除將年度計劃作為過渡時期的計劃外，年度計劃可能經常制定而與中期及長期計劃並無任何連繫。這方面荷蘭的情況是最佳的歷史例證。荷蘭的年度計劃作為一項反循環政策及保障經濟安定與均衡的協調工具。但是即令在荷蘭，近來有一趨勢，在中期計劃的遠景中發展年度計劃。

——亦可能在緊急情況下年度計劃成為短暫的主要特色，而中期計劃的實施任務暫時減弱。例如，可能發生在某一特定年度之經濟情況與中期計劃所想像者距離甚遠——不論是在有利或不利的方向，整個中期計劃的本身引起問題，需要作重大的計劃修正。或時間不許可，當時的情況不容許立即進行新的中期計劃。在此種狀態下，暫停制定新的中期計劃，年度計劃可能被視作唯一的應付當前情勢的方

法。

七、近來遠經會各發展中國家對年度計劃的重視，大部份是由於對各種執行困難日增了解，以及急於為若干迫切問題尋求迅速的解答所引起。然而在目前需求的壓力之下，可能易於出現對年度計劃的重要性過於高估，而犧牲了中期或長期計劃，常會使經濟的長期基本目的，在當前所經驗的壓力及限制下有被忽略的危險。發展中國家更易於被短期困擾，如旱災、水災、以及在成長過程中必會遭遇的痛苦所影響，而有強大趨勢視均衡問題比成長問題為優先。此種年度計劃的限制僅當年度計劃在中期或長期計劃中實施時能予克服，因為緊急情況的威脅是實際存在的低開發水準的附屬物，需要長期解決以防止其重現，或減少其範圍。

八、包含長期中期及年度計劃的制度代表一項一致的整體，其中所有重要的隨時間而變的因素與問題能予適當的納入。這以對於同一制度中主要部門的個別計劃所應完成的不同任務而表示。長期計劃對短期計劃給予遠程方向，而後者則作為完成前者的工具。此種觀點的基本邏輯是這種事實，即發展本身，以及由已開發國家所產生的經驗，本質上是一長時間的過程，僅能以一定階段的程序而完成。設計不是一次即完的練習。它是連續的過程，需要由技術、經濟及行政的考慮所合理安排而決定的發展方案開始。

九、長期遠程計劃的本質是說明由現在起十五年或二十年所希望的經濟結構。此一說明通常是以主要的社會政治目的而提出——希望的經濟成長率，個人平均所得，個人平均消費及就業等，並在此一遙遠的時間平面上，對於與此一廣泛目標有關的部門產量之結構及數量，儘可能的予以詳列。

一〇、中期計劃代表階段及時間序列。與長期遠程計劃相比較，中期計劃的較短時間使更詳細並更實

際的規定目標成為可能。此外，由於有充分時間能使所制定或考慮的政策或方案孕育並完成，它亦長到能集中注意力於一年或兩年的計劃中所不能納入的可能事件。

乙、年度計劃的主要特質

一、年度計劃本質上是一項執行計劃。在中期計劃的體系內，年度計劃視為下一年經濟成長的行動方案，確定當前的主要任務及問題（包含上一年未解決而本年可能仍繼續存在的那些問題），並以主動的協調態度為該年制定適當的政策與方案，而不是任其與短期分析及決策相聯繫而散漫進行。它亦能預見今後少數幾年經濟體系的需要，並提供準備措施。因此它亦作為預先設計的工具而運用，其利益將在以後幾年收獲。

二、年度計劃另一主要的性質是它是一項調整與修正的工具。計劃不能僵化。它在向發展中的經濟情況調整時必須表現其敏感性及彈性。一中期計劃必然基於一組假定之上。不論在準備這些假定時是如何合理及謹慎，決不可能這些假定都正確出現。此外發展過程的本身亦產生無法預見的新情況，而當其出現時需要加以處理。因此在任何實際情況中，在「嘗試與錯誤」的基礎上，並適應於變化的情況，需要加以修正。包含年度項目在內的中期計劃，在這種意義上主要的是一項初步的近似。彈性措施必須是計劃本身的一部份，而不是特定調整性質。透過將年度計劃作為完成中期計劃機能的一主要部份，此一目標可以達成。在實際生活中，中期計劃的最終目標，不可能如計劃文件中所想像的以明白的形式而達成。輸出計劃可能失敗，外援的期望可能落空，農業可能歉收，而各種個別計劃可能尚未開始並按預定進度完成。因此

事後的年度性部門投資及出產量常與中期計劃中所包含的事前數量有很大差異。因而年復一年，必要以年度計劃程序進行修改中期計劃中的某些部份，作為給予中期計劃接近於一定現實性的自動調節功能。

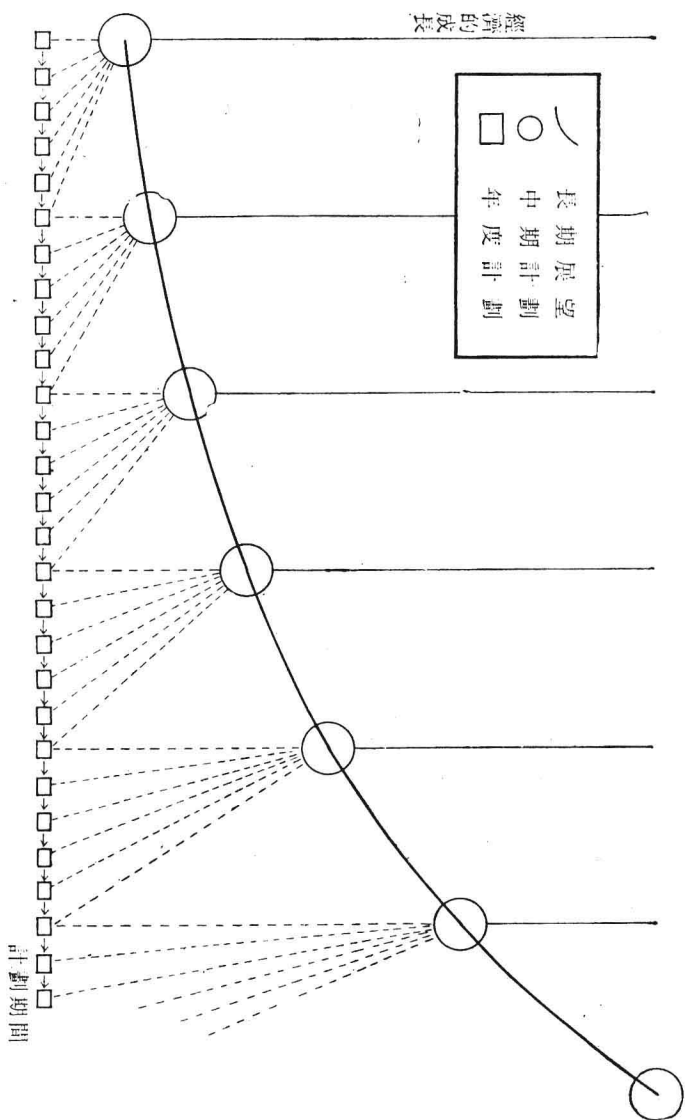
一三、年度計劃除了適應於變化的情況，對於中期計劃提供一有效實現的機能，或為經濟體系所面臨的迫切問題尋求解答外，由完成經濟體系的長期基本需求的觀點，年度計劃也必須當作考核計劃執行的工具。因此年度計劃不是當前情況的被動反映，而應在推動經濟逐漸接近於其長期目標上，擔當一動態任務。

一四、即令在一年的時間以內若干不能預見的變化亦能發生。初級產品的輸出價格可能下跌，資本財及主要中間財的輸入價格可能上漲，農業生產可能歉收，季節性的人力過剩或不足可能出現，重要消費財及資本財產業的當前生產趨勢可能變化，通貨膨脹的壓力可能發生等等。因此即令是年度計劃亦可能需要加以修正，因年度計劃亦是在若干假定及推計基礎上制定的，不可能證明其完全正確。並且年度計劃並非如此詳盡，在其廣泛的各方面考慮其所有可能的經常變化。這是經濟管理及政策的經常事務。但是年度計劃確為當前經濟管理及政策的制定提供基礎。然而如以上所述，當前的決策過程，不能僅限制於解決當前的需要。必須經常保持長期及全面的觀點。年度計劃為當前政策及經濟管理提供一全面觀點及指導——若未予提供時應予提供。

一五、為成功的完成發展過程，當發展在進行，經驗正獲得，而經濟在開發時，在所有此三方面的階段中將繼續不斷要求重要的改進。這主要有賴於計劃及方案——無論是長期中期或短期——制定或付諸實施時之周密性，以及為維持設計過程之持續性，長期目標與短期要求相銜合的技巧。長期遠程計劃中期計

劃及年度計劃之間之關係可用圖形說明如下（見圖一）。

圖一 計劃體系的分層



註：為說明的方便起見，年度計劃均畫在水平線上（橫座標）。實際年度計劃的圖形應以一個規則的向中間計劃所在的長期遠景接近的向上移動的圖形表示。

丙、全面及部份的年度計劃

一六、如導論中所提出者，遠經會地區年度計劃的調查，顯示了年度計劃的現狀，在國與國間有相當程度的差異。在遠經會地區所有國家中，各種形式的年度計劃確已存在，由部份的年度計劃到全面的年度計劃。但最近若干國家已由部份的方式（例如年度政府預算，或公共投資計劃與個別計劃）移向全面年度計劃的方式，包括經濟體系的全面及部門計劃兩者在內（透過國民經濟預算方法的運用）。

一七、部份的年度計劃為年度計劃的早期階段，而全面性的年度計劃則代表年度計劃最進步的形態。全面性年度計劃不必是包含固定程序與方法的強制性的設計。全面觀點在指導性設計中一樣能成功的使用。與部份計劃相比，全面性計劃有一不可爭辯的優點。它要表明為經濟全體而計劃的意義。因其試圖在未來一年評估經濟全體未來的狀態，以及經濟體系中部門之間的關係，它所描繪的藍圖更精確，並為決定年度計劃的目的與目標提供更正確的基礎。

一八、一國所流行的年度計劃的形式，與該國現行社會經濟及政治條件以及行政傳統有密切關係。亦與其經濟發展的階段有關。年度計劃的特質，亦即其目的、方法、執行機構與方式，國與國間不同，而在一國之內，亦隨時在變，以應付變化的情況。在遠經會地區的大部份國家中，此為一新的技術，通常它代表本地區中設計實務及程序上較弱的一環。甚至經濟發展計劃的理論部門，僅在最近始受到注意。由於受一般的社會、經濟及政治環境的限制，全面年度計劃的概念不能在此一地區的所有國家立即引用。為改進年度計劃的效率及在較廣泛的計劃結構上，引用全面年度計劃的整個方略，開始的步驟必須是漸近而富選

擇性的提出。將部份的年度計劃引用於全面計劃將是最好的進行方式。但是為在此一地區所有發展中的國家引用此種年度性的計劃概念，必須採取漸進而決定性的步驟。

丁、全面性年度計劃的關鍵因素與任務

- 一九、全面性年度計劃的重要性質是對分析、規畫與決策提供一項全面而一致的觀點，包括：
 - (1) 對於過去的檢討。
 - (2) 對於最近將來的預測。
 - (3) 設定來年的目的與目標。
 - (4) 估計可用的財源及實物資源。
 - (5) 劃分部門方案與個別計劃。
 - (6) 決定來年應執行的政策措施。年度計劃的變數是目標、方案、個別計劃及政策的範圍與重點，以及在發展藍圖中公共及民間部門的有關地位。
- 二〇、全面年度計劃的任務是：
 - (1) 對於經濟體系的成就及上一年的計劃從事周密的評估。
 - (2) 把握社會經濟及政治情況所出現的變化，並發現其對中期及長期計劃中所採取的長期目的，優先次序，目標及支出將發生何種影響及其意義。
 - (3) 制定適當的政策，將經濟體系由變化的社會經濟及政治情況所產生的短期動態中，置於長期成長

及發展的預定過程中。

(4) 依據對計劃的進度及當前經濟情勢的估測，對需求與供給提供合理的預測與推計，並在一定條件下，制定下一年切實可行的年度計劃。

(5) 估計為完成各項發展方案及個別計劃財源及資源的需求，並動員所需資源，依據所需完成的任務將其分配。

(6) 對於各種發展方案及個別計劃加以估測、分配並提供實質資源——物質資源與人力資源。

(7) 完成年度計劃期間所應完成的方案與個別計劃。