



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

9162-C

联合国工业发展组织

发展中国家 工业的优先次序：

巴西、印度、墨西哥、大韩民国
和土耳其的选择过程

009162

INDUSTRIAL PRIORITIES IN DEVELOPING
COUNTRIES: THE SELECTION PROCESS IN BRAZIL,
INDIA, MEXICO, REPUBLIC OF KOREA AND
TURKEY.

UNIDO-ID/217, UN-E.78.II.B.12

2/29



联合国

发展中国家工业的优先次序

联合国工业发展组织
维也纳

发展中国家 工业的优先次序：

巴西、印度、墨西哥、大韩民国
和土耳其的选择过程



联合国
1985年·纽约

本出版物中所表示的意见纯属作者本人的意见，并不一定反映工发组织秘书处的观点。

本出版物中对于国家和领土的叙述和分类以及资料的安排，并不意味着联合国秘书处方面关于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或者关于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物中所有材料均可随意引用或翻印，但请说明来源，并请寄送一份刊载有所引用或翻印材料的出版物。

ID/217

说 明

元(\$)系指美元。

两个年份用连字号相连(如 1960 - 1965),表示包括始末两年在内的整个时期。

小数点(.)用于表示十进小数。

逗号(,)用于分开千位和百万位数字。

原文“ billion ”是指十亿。

表中六个连续的点(.)表示无资料或未单独报道。

总数可能因四舍五入而有出入。

除一般通用的缩写、符号和术语外,本报告采用以下的缩写:

一 般 缩 写

ASI	亚洲统计研究所
DRC	外汇的本国资源成本
EEC	欧洲经济共同体(欧经共同体)
ECLA	拉丁美洲经济委员会(拉美经委会)
GDP	国内生产总值(国内总产值)
GNP	国民生产总值(国民总产值)
ISIC	国际标准工业分类
ERP	有效保护率
MVA	制造业增值
n. e. c.	不另分类
NSP	社会纯盈利率
OECD	经济合作发展组织(经合发组织)
SITC	国际贸易标准分类
USAID	美国国际开发署
GATT	关税及贸易总协定(总协定)

各国的组织机构

巴西

BNDE	国家经济开发银行
CACEX	巴西银行对外贸易处
CDI	工业发展委员会
SUDENE	东北部开发管理局

印度

DGTD	技术发展总监
PAD	项目评价司
PIB	公共投资委员会

墨西哥

CANACINTRA	全国加工工业协会
CEDIS	通税证书
CONCAMIN	工业协会联合会
FOGAIN	中小工业保证与发展基金
POMEX	墨西哥促进制成品出口基金(出口基金)
FOMIN	墨西哥工业发展基金
FONEP	全国投资预研究基金会
NAFINSA	全国金融公司

土耳其

AP	正义党
CHP	共和人民党
DPT	国家计划组织
DYB	国家投资银行
KIT	国营经济企业
SKYB	工业信贷投资银行
TSKB	土耳其工业发展银行

序 言

1975年在利马举行了联合国工业发展组织(工发组织)第二次大会,会议确定到2000年在世界制造增值中发展中国家所占的比重要达到25%(比1975年约提高三倍)。为了实现这一指标和他们本国的其他工业指标,需要对工业大大增加投资和其他投入。发展中国家要达到他们国家的工业目标而又不浪费,就需要仔细考虑一个重要的问题:在工业内部如何分配这些财力和物力,怎样选择工业的优先次序。

本研究报告在实践上而不是在理论上审查和估价选择工业优先次序的过程,希望对选择过程中的实践经验提高认识,会对实际决策人员有帮助,并会引出更有意义的理论分析。本研究报告相当重视决策人员的组织背景、他们的目标和影响决策与选择政策手段的因素的性质。这份研究报告同大多数关于发展的研究报告不一样,这里主要关心的是选择工业优先项目的过程本身,而不是其结果。

这份研究报告作为今后决策的指南集中研究五个主要发展中国家——巴西、印度、墨西哥、大韩民国和土耳其——近年(即到1975年前后)是怎样选择工业优先次序的。

这五个国家人口合计8.5亿(1975年),占同年发展中国家制造业增值的一半。此外,它们还拥有相当先进的工业部门,广泛的工业发展经验,分析它们的经验是经济学家、管理人员以及其他关心发展中国家的工业化的人士所普遍感兴趣的。

乔尔·伯格曼(世界银行)在他关于巴西的文章中介绍了一种适用于企业界并为企业界有效地实施的一种制度。迪帕克·拉尔(伦敦大学学院)在关于印度的文章中分析了决策时缺乏经济理论基础的问题,并且要求更多地强调社会可盈利率。墨西哥城的墨西哥银行副行长莱奥波尔多·奈利斯在关于墨西哥的文章中说明决策受私人利益集团的影响很大,而且这种决策的主要根据是商业可盈利率。伊尔马·阿德尔曼(马里兰大学,学院公园)和拉里·韦斯特法尔(世界银行)在关于大韩民国的文章中指出,在那里通过采用规划模式的办法大大改进了决策。安妮·奥·克鲁格(明尼苏达大学)和巴拉思·顿杰尔(博阿乔索大学,伊斯坦布尔)强调了决策的针对性。

目 录

章次	页次
一、统计和方法	
工发组织秘书处	1
工业发展的统计指数	1
估价工业优先次序的方法·短评	7
选择过程概述	9
二、巴西工业的优先次序	
乔尔·伯格曼	12
体制与手段	12
如何确定优先次序	16
影响评定优先次序的事实	19
结论	20
三、印度工业的优先次序	
迪帕克·拉尔	23
1951 - 1975年印度的工业规划和控制措施	23
决定投资模式的因素	28
“最佳”投资计划	37
前景	43
四、墨西哥工业的优先次序	
莱奥波尔多·索利斯	48
背景	48
组织机构	49
工业政策	51
工业政策的手段	55
公营部门企业对确定优先次序的影响	87
政策对确定工业优先次序的影响	99
结论	109
五、大韩民国工业的优先次序	
伊尔马·阿德尔曼和拉里·B·韦斯特法尔	111
背景	111
计划机构和执行措施	112
第二个五年计划	113
第三个五年计划	118
从第二和第三个五年计划中吸取的教训	122

章次

页次

六、土耳其工业的优先次序

安妮·O.克鲁格和巴兰·顿杰尔	125
土耳其经济的结构和增长	125
促进增长的政策	127
国营经济企业	129
经济目标及决策人员	131
外国的影响	136
确定工业的优先次序：计划阶段	137
公营部门年度计划的编制和实施	141
私营部门资源分配的决定因素	146
对私人投资的鼓励措施	157
贸易政策对资源分配的影响	159
土耳其优先次序选择的有效程度	161
结论	167

图

选择过程示意图	10
---------------	----

表

1. 1975年五国在整个发展中国家制造业增值中所占比重和1960年至1975年的制造业增值的增长率	2
2. 1960年和1975年五国和所有发展中国家制造业的增值在国内生产总值中所占的比重	2
3. 1970年五国制造业增值的部门构成，按主要组别分类（国际标准工业分类3）	4
4. 1973年五国制成品出口在发展中国家制成品出口总数中所占比重、1973年占制造业增值的比率及1969·1973年制成品出口的增长率	6
5. 1973年五国制成品出口的构成（按国际贸易标准分类）	6
6. 某些工业的生产能力和产量计划的完成情况和指标	29
7. 印度工业中的社会收益率和私人收益率	38
8. 墨西哥发展工业的财政刺激措施的主要类别	56

<u>章次</u>	<u>页次</u>
9. 促进工业发展的主要财政手段	70
10. 1960年的名义关税和有效保护(按产品分类)	72
11. 出口值超过其总产值40%的工业部门的资本密集度	94
12. 工业在地理上集中的程度	97
13. 工业部门的结构	103
14. 资本货工业	106
15. 客户工业	107
16. 实际国民生产总值及其某些组成部分(某些年份)	126
17. 土耳其工业的国营经济企业在四个年份中的相对重要性	130
18. 三个五年计划期间的计划投资分配	138
19. 土耳其工业发展银行1974、1975两个年度(八月起止)资助的项目的估计 经济收益率	153
20. 1965-1970年期间各部门固定投资的分布	162
21. 某些工业项目的经济、财政收益率和有效保护率的估计数字	168

第一章 统计和方法*

本研究报告首先指出,许多发展中国家(也许是大多数)是逐个选择工业的优先次序的,而且同实现全国性的目标关系不大。参与选择过程的机构往往不是合作而是起反作用。单独的决定,由于常常是孤立地建立在狭隘的取得利益的基础上,故而总是互相抵触。这种决定并不是从可行的方案中进行合理选择的坚实的基础上逐渐形成的。然而,迫使需要这样一种基础,经济理论家近年所提出的方法的标准也只在很有限的范围里付诸实施。之所以如此,部分原因是由于资料需求量(获得可靠资料的费用)和训练有素的人力的需求量(培训或从国外聘请经济分析人员的费用)可能很高,另一部分原因是,这种标准一般注重经济效益,而不充分考虑社会目标如收入分配和就业、影响政策变化的政治压力和与缺乏体制基础结构关联的问题。这种标准应该是较易应用,较多地考虑政治现实,较集中于社会经济问题而不只是集中于经济问题。

现实的问题,也就是选择工业优先次序的实践与理论之间的分歧,可用下列虚构的对话来加以说明:

著名的经济顾问:部长先生,您必须改变政策,以促进工业的优先项目,限制那些非优先的工业。

工业部长:您的建议很好,但是我怎么知道哪个是优先的工业,哪个不是优先的呢?

著名的经济顾问:根据我的万无一失的线性规划模式,A、B和C是您的工业优先项目。

工业部长:但是C不能提供就业,B的亏损愈来愈大,而A是一个支持政治反对派的家族所拥有的。看来这一回我们不用看你那万无一失的线性规划模式了!

本研究报告表明,要改进这些国家选择工业的优先项目的过程,至少对所审查的某些国家来说,实际工作者与理论家在观点上的这种分歧,或者说在政治决策人员与经济专家之间缺乏对话的现象,可能是一个需要解决的严重问题。

本章在比较的基础上对巴西、印度、墨西哥、大韩民国和土耳其的工业发展的统计指数。其次扼要分析由经济理论家最近所建议的作为选择工业优先项目的基础的各种主要方法。最后提出这种选择过程的基本概念。这里的概念可与第二至六章所调查的五个国家的经验进行比较。

工业发展的统计指数

表1-5按照制造业部门在巴西、印度、墨西哥、大韩民国和土耳其五国的重要性、相似之处与不同之处来说明这五国工业发展的某些主要指数。印度同大韩民国在制造业部门中的差别尤其显著。印度制造业部门在其国内生产总值中所占的比例很小,但在发展中国家制造业增值中的比重相对来说却是大的。另外,印度制造业增值很薄,而且制成品出口在发展中国家的同类出口中所占比重较小;而大韩民国的情况则正好相反。

* 工业组织秘书处。

† 例如:项目评价准则中所建议的迭代逼近法(联合国出版物,出售品编号:72.11.11)。

第一章

表1说明1975年的情况,在亚洲除实行中央计划经济的国家外,在发展中国家制造业的增值总额中,这五国约占一半。巴西约占总额的五分之二。在1960至1975年间,大韩民国的制造业部门增长得特别迅速,每年的平均增长率几乎为19%。而印度的制造业增值的增长率仅为4%,比平均增长率低得多。

表2说明大韩民国在国内生产总值中制造业增值的份额增长显著,从1960年的11%增加到1975年的32%。1975年土耳其的制造业增值在国内生产总值中所占的份额几乎为22%,也比1960年多得多。在巴西、印度和墨西哥,变化却小得多,但是,即使在这三个国家,制造业部门对国内生产总值所起的作用也愈来愈重要了。

表1. 1975年五国在整个发展中国家制造业增值中所占比重
和1960至1975年的制造业增值的增长率
(百分比)

国家	1975年在整个发展中国家中所占的比重	1960 - 1975年制造业增值的平均年增长率
巴西	19.52	8.33
印度	9.80	4.22
墨西哥	11.08	8.38
大韩民国	4.76	18.61
土耳其	4.32	10.06
总计	49.48	7.86
发展中国家合计	100.00	7.42

资料来源:联合国统计处。

表2. 1960年和1975年五国和所有发展中国家
制造业的增值在国内生产总值中所占的比重
(百分比)

国别	制造业增值在国内生产总值中所占的比重	
	1960年	1975年
巴西	21.45	24.86
印度	12.43	15.22
墨西哥	19.03	23.03
大韩民国	11.10	32.31
土耳其	12.88	21.53
五国平均:	16.23	21.91
发展中国家合计平均	15.40	19.06

资料来源:联合国统计处。

第一章

表3说明1970年五国制造业增值的部门构成情况。在每个国家中,食品、饮料和烟草工业;纺织服装和皮革与皮革制品工业;化学工业;金属制品、机械和运输设备工业(国际标准工业分类第31、32、35和38组)占整个制造业增值的75-80%。其中,食品、饮料和烟草在土耳其占制造业增值的33%,在大韩民国占22%,在墨西哥占21%,在巴西占17%,在印度占14%。服装和皮革与皮革制品占印度制造业增值的31%,墨西哥24%,大韩民国23%,土耳其18%,巴西13%。化学制品占巴西制造业增值的19%,印度的12%,墨西哥的16%,大韩民国的20%,土耳其的17%。金属制品、机械和运输设备占巴西制造业增值的26%,印度和墨西哥的19%,大韩民国的14%,土耳其的12%。象烟草加工和石油冶炼这样一类产品在制造业增值中所占的比重,国与国之间的差别尤其大,这可能是影响工业优先次序的因素,诸如各地的爱好不同和能得到的资源不同所造成的。

再看看制成品的出口,表4说明,1973年这五国在发展中国家制成品出口总额中占26%。制成品出口在制造业增值中所占的比率为7-18%不等,仅大韩民国例外,该国的比率高达82%。在1968至1974年期间,大韩民国制成品出口的年平均增长率也很高,为51%。同期内增长率很高的国家还有巴西(44%)和土耳其(40%)。

1973年在大韩民国总出口中制成品占84%,墨西哥和印度略多于一半,但土耳其和巴西仅为总出口的五分之二左右(见表5)。土耳其和印度大部分的出口制成品主要是按照材料分类的(见国际贸易标准分类6),几乎一半的巴西出口制成品也是如此。对大韩民国来说,国际贸易标准分类6和8很重要,而对墨西哥来说,国际贸易标准分类6和7很重要。

表3. 1970年五国制造业增值的部门构成,按主要组别分类(国际标准工业分类3)
(百分比)

国际标准工业分类主要组别 ^(a)	国 家				
	巴西	印度	墨西哥	大韩民国	土耳其
311-312 食品制造业	13.32	8.31	18.24	14.13	15.94
313 饮料工业	2.27	1.16	2.05	4.50	4.34
314 烟草制成品	1.41	4.27	1.02	3.80	13.02
321 纺织制成品	9.14	21.77	9.94	15.70	13.92
322 服装制造业,鞋类除外	1.68	3.79	8.09	6.70	2.32
323 皮革和皮革制品、皮革代用品及毛皮制造业,鞋类和服装除外	0.63	1.63	1.43	0.33	0.40
324 制鞋业,硫化的或模压的橡胶或塑料鞋除外	1.65	3.61	5.02	0.66	0.91
331 木材和木材与软木产品的制造业家具除外	2.53	4.23	1.54	2.89	1.41
332 家具和室内装置的制造业,不包括主要是属于金属的制品	2.05	0.80	0.51	0.53	0.20
341 纸体和纸制品的制造业	2.59	1.28	2.46	2.28	1.72
342 印刷、出版及其有关的工业	3.58	2.09	3.07	3.15	1.51
351 工业用化学制品制造业	5.83	4.03	2.56	6.45	0.81
352 其他化学制品的制造业	4.87	4.68	5.22	3.82	3.83
353 炼油厂	2.01	1.33	5.84	5.46	10.08
354 各种石油和煤制品的制造业	2.01	0.10	0.20	1.09	0.20
355 橡胶制品的制造业	1.94	1.41	1.33	1.58	1.82
356 不属于其他组别的塑料制品的制造业	1.87	0.26	0.41	1.59	0.70

制 鞋 业

(续表 3)

国际标准工业分类主要组别 ^a	国 家				
	巴西	印度	墨西哥	大 韩 民 国	土 耳 其
361 陶器、磁器和陶土制品制造业	1.39	0.45	0.10	0.45	0.91
362 玻璃和玻璃制品的制造业	0.94	0.85	1.64	0.77	0.80
369 其他非金属矿产品的制造业	3.61	4.09	3.28	4.38	3.33
371 钢铁基础工业	4.01	5.74	3.89	2.53	6.66
372 有色金属基础工业	4.01	1.34	1.33	0.34	1.81
381 金属构件产品制造业, 机械和设备除外	3.35	5.70	4.10	1.64	4.24
382 机械制造业, 电器除外	7.35	4.08	3.07	1.93	2.62
383 电器仪表、电器生活用品的制造业	5.34	3.33	4.81	4.17	1.82
384 运输设备制造业	8.69	3.34	6.66	5.44	3.33
385 不属于其他组别的专业和科研设备以及测量和控制设备的制造业, 摄影和光学产品制造业	0.95	2.55	0.41	0.34	0.10
390 其他制造业	0.95	3.73	1.74	3.32	1.20

资料来源: 联合国统计局。

(a) 见《全部经济活动的国际标准工业分类》(联合国出版物, 出售品编号: E.68.XVII.8)。

第一章

表4. 1973年五国制成品出口在发展中国家制成品出口总数中所占比重、
1973年占制造业增值的比率及1969 - 1973年制成品出口的增长率
(百分比)

国家	1973年 制成品出口在 发展中国家总 数中所占的比 重	1973年 制成品出口占 制造业增值的 比率	1969 - 1973年 ^a 制成品出口的年平均 增长率
巴西	8.02	7.64	44.21
印度	4.62	18.15	18.02
墨西哥	4.36	14.84	23.08
大韩民国	7.93	82.46	51.03
土耳其	1.34	7.02	39.56
五国合计	26.27	17.51	34.28
发展中国家合计	100.00	20.49	22.98

资料来源：联合国统计处。

(a) 巴西、大韩民国和土耳其是1968 - 1974年；印度是1969 - 1974年；墨西哥是1968 - 1973年。

表5. 1973年五国制成品出口（按国际贸易标准分类）
(按国际贸易标准分类0 - 9的百分比)

国家	制成品出口 (国际贸易 标准分类5- 8)	化学制品 (国际贸易 标准分类5)	主要根据材料	机械和运输	其他制成品 (国际贸易 标准分类8)
			分类的制成品 (国际贸易标 准分类6)	设备 (国际贸易 标准分类7)	
巴西	19.82	1.77	9.19	4.90	3.96
印度	53.09	1.97	40.60	4.22	6.30
墨西哥	51.93	6.42	20.44	17.62	7.45
大韩民国	84.21	1.51	34.10	12.25	36.36
土耳其	18.06	1.06	11.94	0.68	4.38

资料来源：联合国统计处。

第一章

估价工业优先次序的方法：短评

近年来，在优选法和经济增长模式、国际贸易理论和应用福利经济学的基础上逐步形成了评价资源分配备选方案的各种方法。其中有些是用来进行国家的总均衡分析的，有些是进行部门的或产品一级的分析的，还有一些是进行项目分析的。下面是讨论同估价工业优先次序问题关系最密切的那些方法。

一般来说，随着分析范围的扩大，人们对政策目标、手段和经济结构的看法愈来愈简单了。线性规划模型以制约资源的利用来实现“最佳的”总均衡的解决，为国家的分析提供了主要依据。但是，因为这种方法假设的限制大，且缺乏详细的部门分类，所以在估价工业优先次序时很少采用（埃卡乌斯和帕里克（1968年）、格普克斯和曼内（1973年），曼内（1974年））。象人们所熟悉的本国资源成本（布鲁诺1972年，克鲁格1972年），有效保护（科登1971年）和半投入产出（凯文霍文1976年）这些方法根据相对有利条件的概念提供部分均衡的解决，已用于部门或产品一级的分析。在以成本利得分析法为基础的项目分析中，《项目评价准则》和《实用项目估价指南》，由利特尔和米尔利斯修订的书（1974年）以及由斯夸尔和范德尔塔克修订的书（1975年），可能是当代最有代表性的学派了。²

这些方法有几个共同的特点。首先，选择一个目标函数或者说明什么是最受重视的——例如经济效益、计划人员的偏爱或社会福利（不管定义如何）。第二，选择一整套政策手段，它们要反映出认为可行的政策控制的范围。根据特定情况，可以选择假设要受到个别政策措施微小改变的限制，或者实际上不受限制。第三，采用了诸如投入—产出的方法分析，来确定可能的政策变化对商品流通和生产要素流通的直接和间接影响。第四，计算一整套的商品和生产要素的影子价格（即社会核算或计划价格）。比如说，如果把经济效率当作唯一的目标，并且把政策改变的制约因素当作零，影子价格就反映了机会成本，包括那些可能从贸易中衍生的成本。在某些情况下，可以把市场价格和影子价格等同起来，这就是说，市场力量反映了社会价值。第五，提出资源分配的标准和一套相应的决策规定。由于有上述相似之处，使用显然不同的方法所得到的结果在实际上往往是十分接近的（尽管在处理时间之类的问题上的差别会影响结果）。

下面研究一下在由项目评价得出的社会纯盈利率（NCP）和外汇的本国资源成本（LRC）以及有效保护（EP）这三者之间的数学关系。³

社会纯盈利率是在进行业务活动时的一种成本利得标准，这个标准只适用于下列情况：商品产出的价值至少等于商品和生产要素投入的价值，而且所有的价值都是以影子价格来表示的。社会纯可盈利率可以简单地表示为：

$$NCP = B - (C_1 + C_2) \quad (1)$$

这里，B是产出价值，C₁是商品投入价值，C₂是直接生产要素投入价值，均以当地货币表示。

² 在项目评价的“效应法”中采取的方法多少有些不同。

B. 巴拉萨的“再谈项目评价的‘效应法’”以及M. 物维尔的“效应法的原理：答贝拉·巴拉萨”，《牛津经济与统计通报》，第39卷，1977年。

³ 为分析简便起见，这里不考虑半投入—产出、由线性规划模型得出的社会纯盈利率和各种项目评价方法之间的差别。此外，不计时间尺度，影子价格用来反映国际贸易机会，并且假定产出是可以买卖的产品。

第一章

换一种说法,成本可以表示为本国生产要素成本和外汇成本的和,这样:

$$C = C_1 + (C_2 - C_1) \quad (1)$$

这里 C_1 (本国生产要素成本) 和 C_2 (外汇成本) 是通过把 C 和 C_1 分解成它们直接和间接的本国生产要素成本和外汇成本后得出的。^{*} 例如, C_1 中还应加上国外投资直接收回的利得和包括在 C 中的间接用于生产投入的进口材料。 C_2 中还应加上 C_1 的其他成分和 C 的间接的本国生产要素的内容。

等式 (1) 还可以用外币来表示利得和外汇成本而改写成:

$$\bar{C} = \bar{C}_1 + (\bar{C}_2 - \bar{C}_1) \quad (1')$$

这里 \bar{C}_1 和 \bar{C}_2 是以外币表示的利得和外汇成本, X 是影子外汇汇率。

本国资源成本是衡量直接和间接使用国内资源的某种活动的费用(按当地货币计算),它与通过出口或进口取代所得的外汇(按外币计算)有关。如果本国资源成本小于影子外汇汇率,活动应该进行。因为 $C < X$ 就意味着同其他活动中可获得外汇的机会相比,这种获得外汇的本国资源成本太高了。^{*} 因此,本国资源成本的定义可表示为:

$$R = C - X \quad (2)$$

本国资源成本一般用于部门或产品级,作为一项简化了的成本利得标准(没有时间范围,本国生产要素的影子价格一般是作为已知的,除了效率以外很少强调目标)。但是采用本国资源成本基本上相当于采用社会纯盈利率。^{*} 如果从公式 (2) 中求得代表 R 的式子并把它代入等式 (1), 则得:

$$R = C - X = C_1 + (C_2 - C_1) - X \quad (3a)$$

再整理, 则得

$$R = (X - C_1)(C_2 - C_1) \quad (3b)$$

从等式 (2) 可以看出, 如果外汇净收入 $(\bar{C}_2 - \bar{C}_1)$ 是正值,^{*} 那么 $R > 0$ 。另外, 从等式 (3b) 可以看出, 如果 $C_1 < X$, 那么 $R > 0$ 。因此, 如果用本国资源成本标准, 只要在接产一项活动的 $R > 0$, 或采用社会纯盈利率标准, 只要 $C_1 < X$, 则工业的优先顺序, 在这两种标准下一样。

过去人们在本国资源成本和有效保护之间的关系问题上, 曾有很大争论, 有的说两者相等, 也有的说两者之一为评价工业(和其他的)的优先次序提供了更优越的标准。尽管如此, 现在问题清楚了, 有效保护按照一般定义并不等于 R ,^{*} 没有给评价工业优先次序提供可以采纳的标准(皮尔松 1976 年; 斯里尼万森和巴格瓦蒂 1978 年)。

有效保护可以按下式表示,

$$\frac{V^*}{V} - 1 \quad (4a)$$

这里 V 是国际(影子)价格的增值, V^* 是国内(市场)价格的增值。如按照前面等式中的成本-利得项来表示, 有效保护等于:

* 如果 $(\bar{C}_2 - \bar{C}_1)$ 是负值, 那么按照本国资源成本和社会纯盈利率的标准, 这项活动可以否定。

第一章

$$\frac{(\text{---} \cdot \text{---} \cdot \text{---})}{(\text{---} - \text{---})} = 1 \quad (4)$$

这里“·”和“-”是按照国内(市场)价格衡量的。因此,有效保护仅仅是个以百分比表示的比值,它是在不考虑本国生产要素成本的情况下某项活动的商业净利润与社会净利润的比值。有效保护可以用来表示国际增值与国内增值之间差别的程度,然而它并未给分配顺序的先后次序提供令人满意的标准。即使把有效保护公式改一下,让它包括国内生产要素成本,使之(在分母中)按影子价格表示,生产按市场价格(在分子中)表示,生产社会净可溢利率(分母)仍为正值;但是有效保护是正值还是负值,取决于分子,即商业净利润。许多发展中国家都已在工业分支部门一级进行过有效保护和本国资源成本的计算(利特尔,塞杜夫斯基和斯科特(1970年),巴拉萨(1971年),巴格瓦蒂和克鲁格等(1975-77年))。

尽管计划和评价工业发展政策的这些方法比从前已有了很大进步(切纳里1961年),但却由于对目标、手段和经济结构所作的假定而招致许多批评。有争议的方面包括可以获得详细而又准确的经济数据的范围,分析中各种(常常是暗含的)价值判断的可靠性以及政策变化在行政上的可行性。看来问题的实质是,取用以帮助选择工业优先次序的标准是在没有充分注意到主要被使用于的现实世界的情况下制定出来的。

选择过程概述

对选择工业优先次序的过程的分析要求我们能识别决策人员、他们的目标和政策控制领域,决策人员间可能有的斗争和在几种工业优先次序的方案中进行选择的标准。我们还需要注意选择的结束,即选出的优先项目和投资办法,与它对工业结构和工业增长以及对收入的多少和收入的分配所产生的影响。

我们可以问问,什么机构对决定工业优先次序起作用(计划委员会、财政部、工业发展部、国际贸易部、政治机构、区域组织、公营企业、商会,世界银行等等);它们的职能和权力是什么?它们互相依赖的程度如何?它们之间的关系合作到什么程度。或对立到什么程度;个人的作用是否重要;市场上的私人力量参与的程度如何;

我们还可以问一问,可用哪些具体的标准和方法,如果有的话,来确定工业优先次序。除经济增长之外,在多大程度上涉及到象就业增加或各社会集团或地区之间收入分配的平衡这样的目标;各项标准是否一直在采用;不同机构所接受的标准互相抵触到什么程度;各优先项目在多大程度上受到特别判断的影响;受雇进行疏通的人和政治压力集团能起什么作用;而无知、腐化和行政障碍又起什么作用;

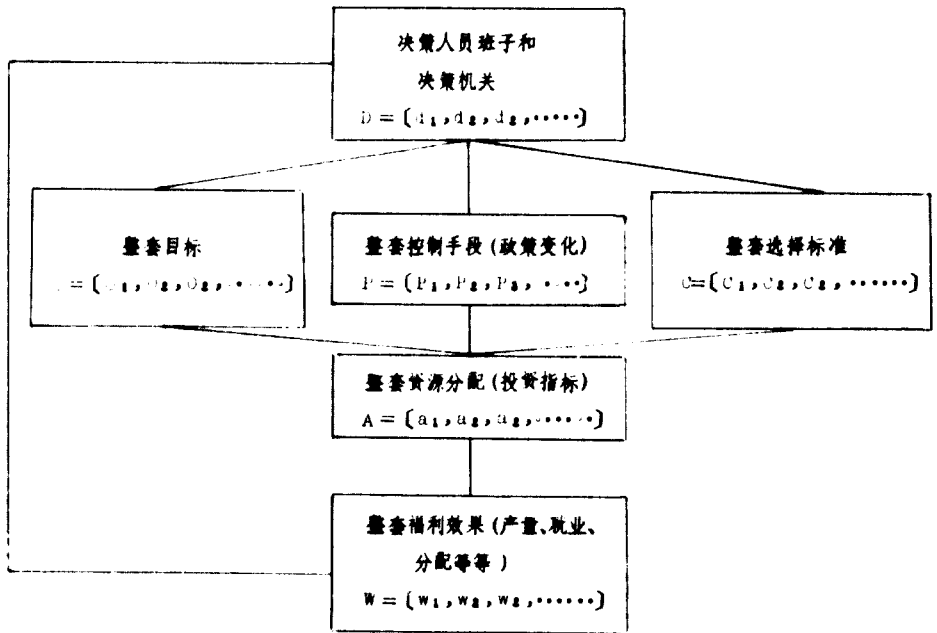
关于执行和结束,我们可以问,已确定的工业优先次序是否已经成为有效地实现国家目标的投资决策了;如果没有,为什么;在特定的方面(贸易、外汇率、货币供应、税收、投资许可、工资和价格控制等等)的现行政策与已确定的工业优先次序是互为补充还是相互冲突;可以最终控制投资决策的私营部门的目标与营利政策目标在多大程度上是抵触的;这种制度是否已导致了工业部门内资源的合理分配;如果没有,其原因是否在于优先次序的安排不当;如果是,那么,怎样做才能够改进选择工业优先次序的现有办法;

第一章

下图对选择过程作一极其简单的概括。让我们从上往下看，首先看到的是决策人员和决策机关。其次我们明确了他们的目标、控制手段和选择的标准。这些结合在一起确定工业部门内部的资源分配，这又转化成福利效果，即资源分配决策对经济结构的影响。最后，图中看到经济结构又对决策人员、他们的目标、手段和选择标准以及由此产生的资源分配提供反馈。

为了与图示的抽象概念进行对比，我们现在来讲讲巴西、印度、墨西哥、大韩民国和土耳其在七十年代中期选择工业优先次序时的实际做法。

选择过程示意图



参 考 书 目

- B. 巴拉萨：“再谈项目评价的‘双应法’”，载《牛津经济与统计通报》（牛津）39，1977年。
- J. 巴格瓦蒂和T.N. 斯里尼瓦森合著：“在有偏差的情况下项目选择的影子价格：有效保护率和本国资源成本”，载《政治经济学杂志》（芝加哥）86，1978年。
- M. 布鲁诺：“本国资源成本和有效保护：说明和综合”，载《政治经济学杂志》（芝加哥）80，1972年1月/2月。

第一章

- H. 切纳里：“相对有利条件与发展政策”，载《美国经济评论》（纳什维尔，田纳西州）51，1961年3月。
- M. 柯维尔：“效应法原理：答贝拉·巴拉萨”，载《牛津经济与统计通报》（牛津）39，1977年。
- W. 科登：《保护理论》：伦敦，牛津大学出版社，1971年。
- B. 埃克斯和E. 帕里克：《计划增长》，坎布里奇，马萨诸塞理工学院，1968年。
- J. 巴格瓦蒂等合著：《外贸制度与经济发展》，纽约，哥伦比亚大学出版社，1975-77年。
- L. 戈鲁克斯和A. 曼内，合编：《多级计划：墨西哥的案例研究》，阿姆斯特丹，北荷兰出版社，1973年。
- A. 克鲁格：“评价限制主义制度：理论与计量法”，载《政治经济学杂志》（芝加哥）80，1972年1月/2月。
- A. 凯文霍文：“项目与部门分析的结合：续评节录”，载《牛津经济与统计通报》（牛津）38，1976年。
- I. 利特尔和J. A. 米尔利斯合著：《发展中国家项目评价和规划》，伦敦，海涅曼教育图书公司，1974年。
- I. 利特尔、I. 塞托夫斯基和M. 斯科特合著：《一些发展中国家的工业和贸易》，伦敦，牛津大学出版社，1970年。
- A. 曼内：“发展计划的多部门模式”，载《发展经济学杂志》（阿姆斯特丹）1，1974年。
- S. 皮尔逊：“社会纯利润率、国内资源成本和有效保护”，载《发展研究杂志》（伦敦）12，1976年7月。
- L. 斯夸尔和H. 范德塔克合著：《项目的经济分析》，巴尔的摩，约翰斯·霍普金斯大学出版社，1975年。
- B. 巴拉萨等合著：《发展中国家的保护结构》，巴尔的摩，约翰斯·霍普金斯大学出版社，1971年。
- 联合国：《项目评价准则》（由F. 达斯古普塔，斯蒂芬·马格林和阿马泰亚·森编写）
 出售品编号：72. II. B. 11。
- 《项目估价实用指南：发展中国家社会利得成本分析》（由J. 汉森编写），中文本已由中国对外翻译出版公司出版。

第二章 巴西工业的优先次序*

体制与手段

在任何一个国家，要决定由谁来规定工业优先次序，首先遇到的问题就是，投资在公营和私营部门之间是如何分配的。在巴西，公私部门的决策人相互影响很大，因而往往难于，确定无法中肯地，断定哪个部门是主，哪个部门是从。政府通过许多手段施加影响，其中不仅包括政府的直接投资并对半公营企业的投资施加影响，而且还通过政府和私人银行提供资金的贷款和股票。特种鼓励，对国内生产和贸易的税收以及价格控制来施加影响。同时，近年来私营实业家对政府政策也有着普遍的影响。

在钢铁、石油和化学工业中直接的公共投资有重要地位，但在其他制造业部门则并不重要。当然，政府对交通、电力、其他基础设施和铁矿业的大量投资也影响着整个制造业。

政府是在钢铁业已经发展到相当大的规模之后才实际上参与这一产业的活动。钢铁冶炼业是在巴西还是个葡萄牙殖民地的時候由私人企业家开创的。到1930年钢铁工业提供生铁表面消费量的95%，钢表面消费量的85%。⁵ 这是在当地的消费和当地原料（丰富的铁矿和炭资源）的基础上发展起来的。早期炼铁几乎全部用炭而不用煤，起初取自森林，后来则建立桉树种植园专门为烧炭提供烧炭木料。有人曾指出钢铁工业是“自然”发展的：就是说，这是比较有利的条件和市场力量而不是深思熟虑的政策造成的结果。

但是，从四十年代以来，在建立现代化的更大规模而且资本更加密集的综合性工厂来继续扩大钢铁工业的过程中，政府起了主要的作用。现在，政府企业占钢铁工业生产的一半以上。⁶ 三家最大的公司是国家钢铁公司（SIDERBRAS，四十年代建立的完全为政府所有的企业），圣保罗钢铁公司和米纳斯吉拉斯州钢铁公司（SIDERBRASA和SIDERMINAS，为五十年代和六十年代建立的由政府控制的企业）。

目前石油的生产和提炼水平已大大高于没有政府直接干预所能达到的水平。1953年建立的一家名为巴西石油总公司的国营企业现在是巴西最大的公司，控制着巴西的石油部门。巴西石油总公司垄断了石油开采——私人企业开采是难以想象的，它并占现有的和全部新建炼油能力的一半以上，约占销售量的一半。1968年，巴西石油总公司真正进入石油化工部门，建立了自己下属的石油化学公司。

政府决定进入这些部门有两个基本原因：(1) 它认为只有采取高度自给自足政策国民经济才能发展；(2) 这个政府具有强烈的民族主义性质。也就是认为通过出口和国际专业化来实现增长在很大程度上是行不通的，因此，发展进口取代就需要本国生产基本的投入物以减少对外汇的需求；自给自足和独立自主的民族主义愿望也导致采取这样的政策。由于这些想法，在这些方面进行大量的公共投资与私人投资比较而言显然就几乎是必要的了。广泛地开采石油其次还有石油加工

* 乔尔·伯格曼（世界银行）。本研究报告写于1975年，在作者到世界银行工作之前完成。

⁵ 沃纳·贝尔：《巴西钢铁工业的发展》（纳什维尔，田纳西，范德比尔特大学出版社，1969年）第87页。

⁶ 沃纳·贝尔、艾萨克·凯尔斯特纳斯基和安妮休尔·V·维列拉：“国家在巴西经济中的作用的变化”，载《世界发展》，1973年11月。

第二章

似乎是很难赢利，所以要吸引私营活动就需要采取真正严峻的刺激措施。其中几乎肯定要包括提高市场价格，而在石油产品的行业，这是同实现进口取代思想相违背的一种结果。在钢铁工业中，私营企业的收益率很好，但私人方面并不乐于提供建设大型、现代化联工厂所需要的巨额资本。⁷ 政府股本的参与减轻了对私人资本的需求量而且意味着政府将来不会亏待钢铁工业。

现在要把直接公共投资变成政府银行活动，只有国家经济开发银行才能对工业的优先次序产生主要影响。在国家经济开发银行建立的初期，即1952年—1964年，该银行资金的59%用于能源和交通，37%用于制造业。这37%的百分比中，25%用于钢铁业、4%用于化学工业。其余的大部分用于汽车、有色金属、造船、纸张和纸浆以及其他金属产品。1964年后，国家经济开发银行从向大的基本建设项目提供主要援助转为向更多工业部门的更多的企业提供周转资金及小笔贷款，向购买巴西制造设备的买主提供援助是这项业务的中心，国家经济开发银行在过去的十年中就是这样大大帮助了这个部门，尽管该银行报告的部门拨款没有表明这种作用。从1966—1969年期间国家经济开发银行将其全部资金的三分之一到二分之一用于钢铁工业以外的其他工业部门，用于钢铁工业的资金减少到10%以下。电力、交通和通讯又一次提到重要地位，投资增至三分之一以上。⁸

国家经济开发银行在基本设施中的投资额是对基本设施需要的必然反应。前面几段已解释过，早期给钢铁工业的拨款还是反映了该部门对公共投资的需要，而1964—1966年投资的转移现在可以看成是为了降低公共资本在经济中的作用的暂时愿望——这愿望后来被忘记了。

政府投资总额低——五十年和六十年代只占国内总产值的4%—6%（资料来源：国民核算）其中用于制造业的份额低——1969年中约占2%。⁹ 这就可以看出在制造业的其他部门中政府投资无关紧要。这样，在具有代表性的1969年，制造业中公共投资约占国内总产值的0.12%（即6%中的2%）。莫利和史密斯¹⁰ 所报告的工业计算数字也是进一步的证明，在这些计算数字中甚至提到政府企业的那些部门仅仅是金属、化学（包括石油）和运输设备（其中政府的股份额为3%）；《视界》（如1973年2月26日版），“年度经济综述”和“巴西经济名人录”也是证明，它们表明仅在采矿、金属、公用事业和石油部门的十大企业中有公营企业。

这样，公共投资已明显影响了制造业的投资拨款——主要是有利于钢铁和石油，其次是某些化学工业。公共投资还通过对电力、交通和其他具体基础设施进行大量投资来增加对整个制造业的投资。对基础设施的公共投资已成为1967—1974年“巴西奇迹”的一个重要部分。但是制造业中的其他大部分投资并没有受到直接公共投资的重大影响。

但是，政府的其他政策对工业的优先次序已有显著影响。这是由于使用了诸如关税和出口刺激的手段以及不太复杂的但至少是同样重要的手段例如通过协商小组批准的特许（主要是免税和优惠资金）、价格控制或其他作法。

⁷ 详见沃纳·贝尔：《巴西钢铁工业的发展》（纳什维尔，田纳西，范德比尔特大学出版社，1969年）第29—83页。

⁸ 《国家经济开发银行的年度报告》（作者的计算）。

⁹ 费尔南多·A·雷森德·席瓦尔：《对巴西经济中公营部门的评价》（里约热内卢，农牧业调查和实验所，1974年），第73页。

¹⁰ 塞缪尔·A·莫利和戈登·史密斯合著：“进口取代和外国在巴西的投资”，载《牛津经济论文文集》，1971年3月。

第二章

巴西绝大多数工业投资决定在形式上仍是为私人掌握，但企业家却受到政府强有力而深入的影响。因为私人投资者要贷款，而信贷来源主要是公方。50%以上的商业银行业务（按贷款价值计算）是由政府控制的。其他的信贷来源是国家经济开发银行、巴西东北银行和州办开发银行。如果希望得到免税进口的设备，须由巴西银行对外贸易处批准豁免。生产开始后，政府可以检查将索取的最初价格及以后的任何一次提价；如果不能满足价格委员会的要求，就会招致要求偿还贷款和令人不快的其他措施。简而言之，政府有权力也有手段来促成、规定其形式或者导致关闭国内任何的工业企业，尽管考虑使用这种权力，在特定情况下，仅限于一小部分投资。

过去，政府是通过正式协商施加影响的，在五十年代，与某些部门投资有关的政府协商政策是由“执行小组”制定的。在汽车、造船、资本货物、化学制品和铁矿开采部门行使职权的这些小组都是由政府有关各部、国家经济开发银行等的有权威的的代表组成的高级机构。他们与私营企业代表密切合作，制定各该部门的发展计划和制定促进发展的政策。

在五十年代，某部门一旦成立一个执行小组就意味着已决定要促进对该部门的投资。小组的目的是协商批准信贷和税收，进口和其他有利措施。并为对这些优惠的交换条件，政府得到它所需要的投资，另外，投资者所同意的条件中还包括逐步以国内投入取代进口投入。在绝大部分情况下，这种小组制定了一整套有利措施其中包括信贷拨款和赋税刺激，于是这项工业得以建立。

执行小组并不在分析促进整个工业部门的决定，或待批准的各个项目的社会效益和成本上花费很多时间。他们只是考虑市场、企业的管理能力和项目的技术、财政的可行性。预期的财政收益如同小组作为审议的议题一样，也就是小组作出的决定的结果。

六十年代，执行小组不那么重要了。到六十年代末至七十年代初有不少变动。由于1970年在工商部建立了工业发展委员会下属的新的组，才出现了目前的情况。现在大部分重要的制造业部门有了小组，巴西对制造业的全部投资有一半以上是由一个有关的小组审查的。¹¹但工业发展委员会是以从不否决一个项目而闻名的，当然，即使它批准了也并不特别重要，因为这些小组不再代表决定免税，优惠贷款等问题的政府各部和银行讲话了。这样，尽管现在看起来比五十年代似乎更协调一些，但事实上恰恰相反。

近年来，政府通过税制对工业的优先次序施加最重要的影响。手段是征收进口税和免税（非征税进口条例也依重要）以及几乎是完全免税的鼓励出口办法。

巴西对进口，作为保护措施，不仅靠税收，而且靠其他影响价格的措施。其在制造业内部各部门之间的保护措施的差异也很大。按在制造业所分成的43个部门计，1970年的产品保护措施如从-25%至158%不等，按总供应额平均值为36%。¹²1973年的变化增大了差异，

¹¹ 工业发展委员会批准的项目大约是经济中总的固定投资的20%。爱德玛尔·L·巴沙等合著《政府关于在巴西投资项目的分析》，第2版（里约热内卢，农牧业调查和实验所，1972年），第33页和34页。

¹² 齐尔·伯格曼：“对外贸易政策和发展”载于H·亦思·罗森鲍姆和威廉·D·泰勒合编的《当代巴西：经济和政治发展中的问题》（纽约，普雷格出版社，1972年），第86页。

第二章

但这个公布的平均值却无大变化；最近，平均值几乎肯定有了增长。对1949年——1962年期间保护措施的效果作量的分析表明，在制造业所分成的20个部门中，有10个部门在这一时期的初期进口量很大。其中三个受保护最多的部门（电力设备、交通运输设备和塑料）实现的进口取代也最多。而另外七个部门（非金属矿产品、金属、机械、纸张、化学制品、药物和杂类）¹³受保护较少，实现的进口取代也较少。

保护主义政策旨在促进迅速工业化，这不仅包括制成品，而且还包括生产物资，这些政策是行之有效的。过去的十年里，在巴西除了重型设备和一些化学制品之外工业制成品的总供应中进口并不占重要部分。这一时期的结构性变化较缓慢；1967年开始的工业繁荣更多地反映了国内需求的变化，而不是反映制定了以拨款指标为重要目的政策。

联邦国内货物税也许对工业拨款影响很小。各种产品中税率也不一样，但除了如烟、酒等几种产品外，税率都不超过20%。

鼓励制成品出口的措施从1968年采用以后，逐步加强，这主要包括免税和信贷，并因产品不同而有很大差异。1970年，它对各部门间的影响的差异大约为一与四之比。也就是说，这种鼓励措施使某些部门的出口盈利率为另一些部门的四倍。得利最多的部门是烟草制品、有色金属、食品、棉线和棉纱、纺织品、金属制品、造船和铁路车辆。得利最少的是糖米、鞋、木材产品和家具及非金属产品。¹⁴这种鼓励措施大大影响制成品的利润。以1970年为例，如果取消这种措施，就会使销售价格/可变成本比率从1.5下降到0.7，使整个制造业的利润下降350%（注意：大于100%就要亏损）。但是，在制造业内部出口奖励的分配完全是无计划的，而且，一般来讲，在奖励最高的那些部门，出口的增长率并不是最大的，出口增长最多的倒是那些条件比较有利的部门。

在巴西政府里，哪些部有权决定工业优先次序，不是固定不变的。自从1964年军事政变以来，谁有决策权取决于谁处在什么地位，而不取决于任何其他因素；但在任何情况下，政府的行动都是非常统一和一致的。在1964年——1967年间计划部是最高决策机构；从1967年以来，财政部成了最重要的，虽然1974年以后，它那几乎是绝对至高无上的权力已经减弱了。国家经济开发银行初建时属于总统办公室，现在则隶属于计划部。但是，计划部益已变成总统办公室的一个经济执行秘书处性质的机构了。工商部通常有着相当重要但是辅助性的作用。中央银行主要是由财政部控制。决定关税、免税等等的权力掌握在目前属于财政部的关税政策委员会和巴西银行对外贸易处两个机构手中。这些机构并不总是完全一致，但财政部长在作任何重要裁决时都能取其所需。

¹³ 乔尔·伯格曼：《巴西：工业化和贸易政策》（伦敦，牛津大学出版社，1970年）第102-110页。

¹⁴ 乔尔·伯格曼“对外贸易政策和发展”载于H. 乔恩·罗森鲍姆和威廉·G. 泰勒合编的《当代巴西：经济和政治发展中的问题》（纽约，普雷格出版社，1972年），第83-85页。

第二章

为了全面观察各机构和各种手段，还应该提一下国际贷款机构（美国国际开发署、世界银行）和国外私人投资者。

似乎有理由认为这些机构的贷款标准、内部工作程序和利率会影响受援国投资总的分配。过去，这些机构和投资者优先对制造业的项目（以及支持制造业的基础设施）投资是符合巴西工业化的利益的；援助机构正在把重点转到农业、农村发展和收入的再分配，这种变化可能会影响巴西将来的资金分配。制造业跨国公司提供资本、技术和专家，对巴西的吸引力已促使巴西自觉地努力实现工业化。这样，外国投资者的拨款重点和巴西政府的拨款重点通常是相当接近的，并且外国投资的效率一般是促进政府目标的实现而不是改变政府的目标。

最后，应该指出，在整个经济范围内或制造业部门的投资分配方面还没有许可制、配额制或其他政府直接干涉。政府的影响尽管很广泛，但只在一部分制造业部门是直接的，在其他方面都是间接的。

本研究报告的分析涉及部门之间的优先项目。不过，在过去10年中，巴西把主要重点放在地区性发展上而且将来更会如此。一些方案，最明显的是根据著名的第34 - 18条制定的那些方案鼓励在东北地区的投资。最近，因圣保罗城市区的巨大发展而产生的问题促使人们注意制定政策，以求在将来把这种发展部分地转到其他地区去。

如何确定优先次序

过去的30年的大部分时间里，巴西的决策人都赞成以工业增长为努力的目标，执行了争取实现这个目标的政策，并取得了成功。他们采取这个方针似乎有些原因：他们看出了以本国产品取代进口货的必要（五十年代的拉丁美洲经济委员会——普雷维什理论）；他们希望走工业国的道路实现现代化；他们受民族主义的影响，甚至也受到这种思想的影响：即需要的收入弹性和/或跨部门的“工业增长类型”¹⁵应该决定一个发展中国家的增长结构。因为，所有这些因素都导致制定同样的政策，所以不可能分别地确定各个因素的重要程度。

过去在工业部门内确定优先次序是没有经过协调的。任何人或机构都不曾想到要规定一些目标，执行一些方案以实现某个特定的工业增长类型。实际增长是随着一种典型的或者自然的顺序出现的。这个过程首先是从进口取代着手，从非耐用消费品到耐用消费品，从中间货物到资本货物。在实际完成进口取代之后，制成品的出口便开始增长。¹⁶这样，这种类型与“后向联系”的逻辑一致了。巴西的发展结构似乎不是按照静态相对有利条件的直观认识形成的。

¹⁵ H. 切纳里，“工业增长类型”，载《美国经济评论》，1960年9月。

¹⁶ 伯格曼，《巴西，工业化和贸易政策》（伦敦，牛津大学出版社，1970年），第89-95页。

第二章

六十年代晚期以前的政策是以自给自足的思想为基础的。这样，本国工业先于农业和矿业得到促进。在工业中，凡有可能，就不仅本国生产制成品，而且还生产重要原料和加工的投入物。这种战略并非完全忽略了相对有利条件（例如，巴西在钢铁方面有相当的竞争能力），而主要是忽略了这些有利条件。近来，鼓励制造业出口取得的成功大大改变了人们对自给自足的态度，但实际应用的政策只是一个把旧政策拼凑起来的混合物，其目的是要向更加自给自足的方向发展。这自，从1957年以前起，不论是新兴工业还是老工业都受到了高度保护（尽管支持新兴工业的论据对老工业来说显然是毫无道理的，政治影响可能是这种政策的主要原由）。在出口方面，刺激措施主要借道为达到其他目的而制定的税收结构，所以，它们的结构与私人能不能盈利，也可能与相对有利条件或其他可能想象的经济基本原理关系很小，甚至毫无关系。

当然，巴西的这种增长顺序的产生并非偶然。大家已注意到，汇率政策、关税和其他进口管制、税收和财政补贴在整个过投时期都有助于资源的分配。然而在政策设计中，究竟什么是因、什么是果，或，谁是发起者，谁是响应者还不十分清楚。

国家的进口单是一个很好的市场调查，对这一点商人比决策人更了解。因此就出现了一个问题：是政策顺从私人投资者的愿望，还是颠倒过来？观察巴西的人在这个问题上见解不一。政府官员对在不同部门中确定优先次序必定已有一些看法。例如，如何并且在什么程度上促进国内资本货物的生产，少说也是近八年到十年来一直在争论的问题。但是有关关税、某些进口商的免税和信贷限制政策的制定至少要感谢这些政策关系着他们赚钱或赔本的企业家，还有政府官员们认为什么是对国家“最好”或“有效”的意见。的确，从六十年代末期以后工业迅速发展一个主要原因，正是政府听取了私营部门的意见，并在很大程度上考虑了它的愿望。早期的观察家也强调了五十年代充分的协商和让步。¹⁷

因此，在近30年的大部分时间里，工业部门的优先次序是由政府官员和私营部门的投资者相互影响形成的。政府官员在几件大的事情中起了决定性的作用，如在建立汽车制造业和直接促进钢铁的增长方面起的作用，与此同时私人对获利机会的反应，在决定优先次序具有重大作用并大大影响了那些反过来又影响着利润的政策。得到国家有力支持的私人资本主义的模式很符合巴西的情况。

正式的经济分析在决定优先次序方面所起作用，如果说能起作用的话，并不大。在国营部门，人们注意到已采用了把各种手段有力地结合起来的办法以促进整个制造业又促进制造业中的某些部门。这些手段的计划并非产生于任何正式的分析，如最佳发展理论、静态和动态计划、物质平衡或社会边际生产率。巴西的政府决策人同他们在私营部门的对手一样，通常是考虑市场、投

¹⁷ 例如，见卡洛斯·莱萨“巴西四十五年的经济政策”，载《拉丁美洲经济公报》（联合国出版，出售品编号：65.II.1.3），1964年11月。一个观察家提出了相反的意见，他强调，1947-1964年间是专家治国论者在决定政策，而相对地不受当时的政治压力的影响。纳撒尼尔·H·莱夫：《巴西的决策和发展，1947-1964》（纽约，威利出版社，1968年）。作者同其他怀疑莱夫论点的观察家一起对他们的前辈在五十年代那种政治空气极浓的情况下能有那样的独立性的表示怀疑。

第二章

入的可获得程度和财政与技术的可行性；政府官员有时也遵循现代化、“自然”发展顺序或威望等概念。巴沙等撰写的¹⁸的研究报告相当详细地论述了1970年公共机构使用的评价方法。他们发现市场和企业家资金的活力是国家经济开发银行的重要标准；其它大部分公共投资银行也使用类似的标准，只是不那么苛刻。1974年，作者调查了许多同样的机构以及同这些机构有业务关系的私营部门的商人，虽然国家经济开发银行通常需要根据市场价格对内部收益率进行分析并且需要时重大项目进行敏感性分析，而且把借方的管理能力作为一个关键的标准，但是他没有发现一个公共机构正式使用了计划模式、影子价格或其他非市场价格标准。

对社会成本的考虑正确非正式地影响了优先次序。在某些地区，为了避免发生大量失业，能让效率低的煤矿和盐矿继续维持好些年还有些别的例子。但看来，迄今还没有人利用经济学家为这些情况设计的定量评比进行过正式分析。在几个明显的例子中，到岸价格进口费用可以取代某种商品的国内价格，例如，巴西石油总公司的官员在计算时从不忽略原油的世界价格。然而，进口费用总按借方的汇率，折算成本国货币，这就说，忽略了由于保护而造成的定价过高，这在目前可达20%左右，过去对比这还高得多。

东北部开发管理局负责巴西东北部的开发工作，并负责批准使用34—18条中规定的资金以及国家经济开发银行提供的资金。该机构根据项目是否符合某些标准，使用一种有趣的打分制度，以确定项目的优先等级。这些标准包括在该地区特别贫穷的地方、劳力吸收量、公共机构是否能得到股票等等。然而，可以看出，凡是在资金方面看来可行，管理人员又不是特别不能胜任的项目，东北部开发管理局都会批准。这种优先制度只确定特许权可能有多大，大多数项目给的优先等级都低。¹⁹东北部开发管理局的技术人员要对那些走重点部门提出意见，但是这些意见对投资的分配没有明显的影响。管理局的考虑对东北部甚至全国而言，未必不好；这里的问题，仅仅是对分配投资的效率尚未进行系统的评价。

政府官员和私人投资者都知道，影响利润的政策是可以改变的。因此，对许多大型公私项目的设计和评价来说，产品和重要投入的价格、税率往往是政策手段而不是外来的固定参数，同时，利润或现金流常常是预定的而不是内部的变数。²⁰

¹⁸ 爱德玛尔·L·巴沙等合著：《政府关于在巴西投资项目的分析》，第二版（里约热内卢，农牧业调查和实验所，1972年）。

¹⁹ 爱德玛尔·L·巴沙等合著：《政府关于在巴西投资项目的分析》，第二版（里约热内卢，农牧业调查和实验所，1972年），第56—65页。

²⁰ “……政府有权突然使它一切所要付诸实施的投资项目有利可图并使那些它不愿资助的投资项目在资金方面不可行……”。因此，实际上，在巴西投资项目中的私人可盈利率是实施政府经济政策手段的副产品”。巴沙著；见注19，引书，第21和第22页。虽然，这不影响估计社会收益的能力，但它的确使人们更加相信可盈利率的计算不过是人造的。

第二章

影响评定优先次序的事实

几千年来，政治家和政府官员已经知道社会并不是单一的，决定或接近“上述”社会目标的办法远非十全十美。甚至经济学家也知道这一点，至少在读了阿罗的著作之后知道了这一点。²¹一些自认为懂得如何评定工业重点的经济学家承认这个事实，另一些却不承认²²可是没有一个人能真正令人满意地处理这个问题。一些经济学家谈到要对各种可供选择的办法进行技术分析，把结果提交政府官员。这一建议意味着要接受碰巧在有关职位上的某个政府官员的目标。但无论如何，这个办法通常行不通，因为政府官员一般不按这种分析考虑问题，往往不需要让这些各种方案研究完毕。经济学家的关键问题是在大部分项目中，有些项目比其他项目收益大，分析家所能作的全部事情只是提出他的估计，而不要提出任何无条件的建议——除非他愿意摆出他有权选择他自己的目标的样子。（当然，这种选择是要由许多贷款机构作出的。）

正如马伦指出的那样，这一个问题不限于如何明确处理社会目标的办法。任何一套价格，不论是市场价格还是影子价格，一般同某些目标的函数一致，而同其他的函数不一致，不管这种推导法是否明确表现出来。

下一个影响确定优先次序方法的事实是不确定性。不确定这个幽灵，几乎遍及成本利得分析的各个方面。对投资费的估计往往误差很大——而这不仅仅是因为通货膨胀。项目的执行更重要受不确定性的限制，将来的需求模式和投入与产出的价格简直不可能预测。

这些不确定的因素可以通过敏感性分析得到解决，这种办法呆板但令人满意，有时甚至实际上有帮助——了解项目A的收益率很可能在-20%到+60%之间是很有用的。但是一个更为严重的问题是在未知的将来条件中有一些条件本身取决于项目是否进行以及该项目是怎样设计出的。“边干边了解”的现象只是这种从属性的一个方面。从技术上讲，说需要有更大范围的决策模式是正确的，但是如不了解这种从属关系也无济于事。

另外一个事实是，不管用什么办法作出的正式项目评价，几乎总是来证明已经作出的决定是正确的，而不是为决策提供基础。这种情况在公共机构、国际贷款机构及那些作用显而易见的类似机构里尤其普遍。在这里进行优先项目分析过程本身即产生了制约决定的压力，而决定本应出自分析。许多这样的机构以促进部门性的研究来对付这个问题，以期改善它们将在有压力的情况下筹措资金的项目并通过预作可行性研究，在快到非承担义务不可之时，至少有了一个初步评价。这两种办法都有道理，但是它们解决不了由于多种目标和不确定性而造成的问题。

公共机构的项目评价通常是要证明已经作出的决定是正确的，或者在将来决定作出后需要证明其正确。这就强烈地刺激人们使用市场价格而不用影子价格。市场价格可以不同程度地在客观上得到证实，因而容易站得住脚；而影子价格则不然。（在那些必须防范其攻击的人中很少有关心市场价格和社会价值之间差别的经济学家。）分析一定要站得住脚，这一点的重要性不应低估。

²¹ 肯尼思·J·阿罗：《社会选择和个人价值：第二版》（纽黑文，康涅狄格州，耶鲁大学，考尔斯基金会，1963年）。

²² 一篇关于最近一本项目评价手册的巴西优秀短评就是以此为基础的。佩德罗·马伦：“从宏观经济学，投资项目的盈利性”，载《调查及计划经济》，1972年12月。

第二章

结论

虽然人们可以发现在巴西制造业中存在着大量的低效率的情况,但这种情况很少是由于部门的分配失误造成的,分配失误约为国民生产总值的0.2%或更少,大约相当于制造业中增值的0.7%(或更少)²³。然而,同一部门中各个工厂的效率大不相同;在大多数部门中,一些公司的效率按国际标准是非常之高的,而其他公司则不然。甚至在汽车制造业部门——这在发展中国家一直是处境困难的部门,在巴西却有这么一个厂,六十年代末期的实际生产成本超过国际水平不过15%,所有部件的成本合计比母公司本国工厂的同类部件的出口成本低15%,税后收益率估计至少是25%。²⁴在直接公共投资向来是非常重要的那些部门中,成果也是令人满意的。自来钢铁业的效率相当高,石油可能也是这样,虽然后者未见诸文献。

近五、六年来,制造业出口的趋势同这一看法是一致的。制成品出口(不包括半加工制品)从1967年的20,200万美元逐步上升到1973年的136,600万美元,相当于出口总值增长12%—22%。²⁵在美国出售的福特(平托)发动机和皮靴轮胎都是巴西制造的,美国许多百货商店出售巴西的毛巾和鞋。然而,每个部门的制成品出口价值只是巴西全部生产中的一小部分²⁶。

甚至在象巴西那样的大搞工业化的情况下,都没有发生严重的分配失误,这有几个基本因素。第一,巴西具有工业效率所需要的“自然”条件。主要是市场大。它也有丰富的原料。其他有利条件是工业化开始得早,有作为的移民继续在巴西定居。第二,各届政府对开放市场的适当数量已进行了干预。宣传工作灵活有力,足以促使工作开展并持续下去。巴西有协商、作非正式安排的传统和政府支持商业的基本态度,这同比如印度的情况(另一极端)形成了鲜明的对照。印度则善于资本主义的一切弊病和同时又善于政府对进口和投资控制过细所致的一切低效率。

工业和农业之间的分配效率也许更加难以估价。这里只要说一下巴西农业看起来是足以养活迅速增长的人口,同时还能维持兴旺的出口。巴西的营养不良是由于收入分配不当,而不是由于粮食匮乏。

²³ 乔尔·旧格斯曼:“商业政策,分配的效率和未知效率”,载《经济学季刊》1974年8月。

²⁴ 旧格斯曼:《巴西:工业化和贸易政策》(伦敦,牛津大学出版社,1970年),第128—130页。

²⁵ 巴西政府统计数字;巴西银行对外贸易处。

²⁶ 由于分配失误没能找到超过国际竞争水平的成本,当然不是最佳分配。

第二章

效率的另一个方面，虽非本研究报告的中心问题，但也值得一提，即资本和劳力的比价以及吸收劳力造成的问题。由于政策降低了资本价格，提高了劳动力价格，其后来之一就是制造业的就业增长较为缓慢。⁴⁷ 与此相反，如采取不偏不倚的政策，制造业就可能已增加 100%。过去确实存在的有倾向性的政策当然影响了巴西的收入分配，但是是否大大降低了静态分配效率和国民生产总值的增长，这一点还不清楚。不仅如此，到 1974 年，由于国民生产总值的增长吸收了那么多劳力，以致圣保罗都缺少不熟练工人，甚至（根据一些报告）东北部一些地方的农业劳动力也感不足。

考虑到确实出现过分配失误，人们可能要问：如果有较好的分配，那么能把这种局面改善到什么程度？迹象表明不会有多大区别。例如，成本利得研究或一个计划模式作出的不利结论是否就会说服塞利诺·库比契克总统不去发展汽车制造业（汽车制造业的一种早期产品就叫“C. E.”库比契克名字的缩写），这一点令人怀疑。而且，实践证明，汽车制造业在巴西并不是效率低的工业。人们确实看到了巴西存在着严重的分配失误，但其中大部分是政治或民族主义的原因造成的。因此没有多大理由可以认为，一种较好的计价办法会改变这种局面。

如果我们把计价标准从分配效率和国民生产总值增长转到收入分配，就可以作出以下结论：巴西的发展道路及其推行的政策可能加剧了这种不平等的程度。然而，对决策人来说这种结果显然是可以接受的，在某些情况下，还是他们在积极追求的；在这种情况下，对各种方案进行事先分析能对政策产生很大的影响，这也是令人怀疑的。正如一位前任部长在别人，要他评论巴西的收入分配时所说的，资本主义在巴西差不多同在其他国家一样行得通。

在结束这一章时，我们可以考虑一下怎样才能改善巴西工业优先次序的安排。集中注意改善新投资的分配技术不是提高工业效率的最重要的办法，虽然合格的部门性研究可以就规模、时间选择和有关的投资地点问题提出初步而有用的指导，而且对讨论中的几个相互依存的项目（至少其相互依存性在技术上的也是已知的）也是有价值的。比如说，对扩大一个象巴西这样大的国家电力工业的计划进行一次合格的部门性研究，可以节省上百万或上亿美元。然而，在象巴西这样的国家的经济中，市场价格具有最重要的意义，应把主要注意力从不确定的而且分配了新投资后尤其重只会有很小改进的方面转向差不多有把握能做到的事，争取在整个制造业部门将成本削减 10%，20% 或 30%。这样做在进口取代的早期是正确的，现在就更为重要，因为进口取代几乎是完成了，将来的结构改革将在国内需求或出口需求的变化方面更起作用。这种政策的重点是：(一) 在近期，使相对价格和相对可盈利率向目前和估计的相对有利条件更趋一致；(二) 积极支持提高技术上的效率。这种政策要求明智和及时地减少保护，结合改善基础设施、发放重新装备贷款和其他必要的支持，进而实行出口刺激，以打开更大市场并且创造有利于竞争的条件。这种办法虽非完善，但已在巴西实施而且从增长率和效率看，显然收到了相当大的效益。照此办法采取进一步的行动，包括保护和出口刺激的合理化，可能将在增长率和效率方面得益更多。

⁴⁷ 乔尔·旧格斯曼和阿尔·坎达尔：“工业现代化：过去的成就和将来的问题”，载霍华德·C·埃利斯编辑，《巴西的经济》（旧克利，加里福尼亚大学出版社，1969年）第36 - 40页；旧格斯曼：《巴西：工业化和贸易政策》（伦敦，牛津大学出版社，1970年），第158 - 162页。

第二章

参 考 书 目

- 沃纳·贝尔：《巴西的工业化和经济发展》，霍姆伍德，伊利诺斯，欧文出版社，1965年。
- 沃纳·贝尔和迈克尔·赫夫：“发展中国家的就业和工业化”，载《经济学季刊》（纽约），1966年2月。
- 加格迪什·S·布哈格瓦蒂和帕德马·代赛：《印度：工业化计划》，伦敦，牛津大学出版社，1970年。
- 威廉·克莱因：《收入再分配对经济增长的潜在影响：拉丁美洲案例研究》，纽约，普雷格出版社，1972年。
- 艾伯特·菲什洛：“巴西：按权值大小的收入分配”，载于《美国经济评论》双月刊（纳什维尔）1972年5月。
- “对1964年以后巴西经济政策的一些想法”，载于艾尔弗雷德·斯蒂彭编辑的《权力主义的巴西》，纽黑文，耶鲁大学出版社，1973年。
- 艾伯特·赫希曼：《评发展项目》，华盛顿，布鲁金斯研究所，1967年。
- “以进口取代实行工业化的政治经济”，载《经济学季刊》（纽约），1968年2月。

第三章 印度工业的优先次序*

印度制定了一个计划、工业许可证、外汇、价格和分配控制的综合体系。各种计划原则上应该通过工业发展五年计划来确定工业的优先次序，而且应使这种控制体系把投资引向重点工业。然而，计划与实际出现了明显的差距这在很大程度上是因为执行中使用的手段不合适。除此之外，确定计划指标根据也还值得讨论分析。目前这个工业计划和控制体系中许多这一类的缺点已尽人皆知。而且几年来这个体系一直受到人们的怀疑，因而这个体系的整个前途，目前尚不得而知。

1951—1975年印度的工业规划和控制措施

自1951年以来，印度一直试图在那些被认为是“社会需要”的工业进行直接投资。1951年的工业法和1956年工业政策决议为这种投资方向提供了法律依据。计划委员会于1950年成立，迄今已制定了五个五年计划，工业投资的指导方针就是由这个委员会确定的。

计 划

第一个计划（1951/52年度至1955/56年度）中只有几个工业指标。这个五年计划的工业方案中的大部分项目都是正在执行的或即将开始执行的项目。整个工业投资中约有三分之一是采取援助私营部门的形式，其余投资的大部分则用于公营部门中已经开始的工业项目。在私营部门中主要是把重点放在增加现有工业产量以达到设计能力，而不在的造新的生产能力。⁹⁸因此，第一个计划中规定的工业指标只是些初步设想，而没有什么其他的东西。

第二个五年计划（1956/57年度至1960/61年度）第一次有了一个解析框架——即马哈拉诺比斯的一个部门以及后来四个部门的模式，⁹⁹这种模式在分阶结构方面与苏联经济学家费尔德曼的模式相同。¹⁰⁰它为偏重重工业和进口取代的工业化方案提供了基本原理。从逻辑上讲，这种模式只适用于在经济中完全由政府控制消费与储蓄平衡的封闭性经济。¹⁰¹后来又有人提出，由于世界对印度出口货的需求不景气，这种发展模式很适合处于外汇控制很严（这使其发展问题与封闭性的经济问题很相似）的印度。马哈拉诺比斯设想的是四个部门（资本货物、工厂生产的消费品、包括农业在内的家庭生产的消费品和服务部门）之间的投资分配。。库米比很快就证明了这种投资分配效率低而且不合理。

* 迪帕克·拉尔，伦敦大学学院。

⁹⁸ A.H. 汉森：《计划的过程》（伦敦，牛津大学出版社），第96页。

⁹⁹ P.C. 马哈拉诺比斯：“对国民收入增长过程的几点意见”，载《数论派》，1953年9月；“印度计划的运筹学入门”，载《数论派》，1955年12月。

¹⁰⁰ E.D. 多马，“苏联经济增长的模式”，引自他的《经济增长理论论文集》（伦敦，牛津大学出版社，1957年）。

¹⁰¹ 见M. 布龙弗朗布伦纳的一篇明白易懂的论文：“简化的马哈拉诺比斯发展模式”，载《经济发展与文化变迁》季刊，第8卷，1960年。

第二章

在第三个计划（1961—62年度至1965—66年度）里，已明确地考虑到外汇障碍，“但是对重工业投资的大小以及作为对这种投资和其他部门投资的模式的选择仍然是与经济计算的静态毫无关系的”。³²计划的指标，如同第二个五年计划一样，规定得很具体。

连同第四个计划（1969年度至1973—74年度）一起，计划委员会确实公布了具体指标的来源，以期取得内部的一致性。第四个五年计划的总设计师，已故的计划委员会成员皮塔姆·潘特的话非常恰当地描述了这一过程。

“制定一个详细而内部一致的方案，这个方案要符合一系列既定的收入、投资、储蓄、外贸和付款的目标，首先就要制定总收入和总支出的平衡表，又把收支分为不同类别的最终需求。然后必须估计最终需求的每一种商品结构。这和各部门的投入需求结构一起就为估计最终货物和中间货物的内部一致的总需求提供了根据。在这个阶段，必须考虑到对进口的全面的制约因素以及技术上可行、经济上合理的进口取代的方向和程度。要求国内各部门生产和生产能力增长的量是估计投资需求量的基础。这样估计出来的投资需求总额必须与宏观经济计划中的累计投资一致。而总投资量又必须与计划的储蓄和外援相等”。³³

这种类型的计划在第五个五年计划（1974—75年度—1978—79年度）单案指标的规定方面，形式上达到了最高峰。按照开放的列昂节夫投入产出的静态模式，按66个部门的投入产出模式确定了这些指标。其目的是根据政府规定的全面的增长率指标确保在最后一一年里各个部门的产出水平取得一致。为了达到最后一年的投资水平，便使用了一种宏观经济增长模式。为了估计消费，制定了一种特殊的模式，这种模式把按人口分类的消费再分配直接与行业之间的模式联系起来。进口则是根据进口的内部因素用编制适当的进口系数矩阵来估算的。

这样概括印度在过去二十年中作计划的分析基础，可能使人觉得确定指标的方法变得比较“科学”了，但是，实际状况完全不是这样。最新的“计划框架”（第五个计划单案）只不过提供了检验被称之为“规划”模式范围内各行业之间指标是否一致的主要原则。³⁴但是，部门间的一致性或许是人们对一项计划所提出的最低限度的要求，而可行性和最佳性则是更重要的问题。

关键性的工业部门的指标是根据计划委员会在制定计划的早期成立的工作小组的报告确定的。每一个工作小组有10至15名成员，都是从政府各部和中央政府其他有关机构以及计划委员会本身抽调的。在行使职责时，他们奉命把物质需求看成是制约因素而不要当作财源。不过，每一个工作小组都要估计由该小组建议纳入计划的那些项目的成本其中包括外汇。工作小组还要估计额外需要多少技术人员。

有关燃料、化肥、机械和钢铁（重工业司）的各工作小组在工业、运输和动力规划指导委员会的指导下工作。这个委员会拟定初步指标，送交各个工作小组，作为确定投资、外汇和辅助服务的暂定需要量的指导。而且还就平衡新企业和经过扩大的现有企业之间的增产问题提出临时性建议。

³² J. N. 巴格瓦蒂和E. 德赛合著：《印度——工业化计划》（伦敦，牛津大学出版社，1970年）。

³³ 远景规划司，1966年。

³⁴ 见A. 鲁德拉：《印度的计划模式》（孟买，联合出版公司，1975年）。

第三章

这些工作小组在完成它们的调查研究之后向筹划指导委员会汇报，筹划指导委员会向他们指出可能获得的财政资源以及怎样将这些资源分配给各个部门。以后，工业工作小组考虑财力的限制再修改他的原先的建议。

不作为关键的工业部门都由商业和工业部以及计划委员会自己处理。商业和工业部咨询19至20个工业发展理事会，每一个理事会都是由雇主、工会会员、技术人员、政府官员和计划委员会工作人员组成。从理论上说，这些理事会为他们各个工业部门制定发展计划，这些计划交由商业和工业部进行仔细检查，然后送交计划委员会进行最后处理。实际上，“有组织的私营部门”的指标是由商业和工业部的权力很大而且人员充实的发展组制定的，该组与雇主及其有关的社团保持密切的联系。虽然发展组和计划委员会共同进行这项工作的，但这两个组织彼此间有矛盾。没有发展理事会的工业部门在与印度工商会联盟委员会进行非正式协商时遵照发展组单独的计划办。⁸⁵

除了这种投资计划过程所造成的各部门之间不一致的压力之外，还有其它一些压力，因为印度是一个联邦制政体。在工业计划方面，这些压力基本上是通过设法影响公营部门和私营部门办厂的选址问题表现出来。印度计划的的目的之一就是得工业分散在各个区域，而且工业许可证制以及公营部门工业选址已受到各邦的政治压力，最明显的一个例子就是向敏性地进行鼓动，迫使政府将钢厂设在某一个邦内。

私 营 部 门

1951年工业发展和管理法案和1956年工业政策决议规定了印度工业政策的基本原则。1951年法案规定所有私营部门进行以下活动时都需要有许可证。(a) 建立新单位；(b) 大大扩建现有的单位；(c) 改变现有单位的产品结构。这样，从1951年法案获得通过以来，印度政府就在通过发放许可证，调整几乎整个大型工业部门的投资。1956年决议划分了全由国家发展的工业领域，逐渐成为国有的工业领域，和留待全由私营企业开发的工业领域。要私营企业成为国营的补充。

实行工业许可证制的目的是：(1) 实行有计划的投资办法；(2) 抵制垄断和财富集中的倾向；(3) 保持工业布局的区域平衡；(4) 保护小生产者的利益并且鼓励新企业家开业；(5) 确保工厂的最佳规模和采用先进技术以促进工业的发展。

为了促进以上多种目标的实现，各个官方机构首先要审查工业许可证的申请书，他们要对诸如下列问题作出评语：资本货物和保养所需要的外汇、设想中与国外进行的合作、与大企业集团的联系、拟议中的资本结构和资金来源、经技术发展总监和其他技术管理部门评审的项目的技术上的可行性以及对小企业部门的影响（经小型工业发展专员评审）。

经过各部门批准的申请书连同评语一起提交许可证委员会审议。该委员会由工业部、计划委员会和各邦政府的官员组成。未经批准的申请书都提交否决委员会（该委员会的成员与许可证委员会的成员相似）审议。然后许可证委员会和否决委员会的建议都提交工业部作最后决定。

⁸⁵ A. B. 汉森：《计划的过程》（伦敦，牛津大学出版社）。

第三章

在这一过程结束时，企业家接到的可能是一份许可证，或一份否决书，或最近的做法是一份意向书，意向书中官方提出如果实现某些条件就发放工业许可证。

如果未来的生产者要求进口资本货物或是保养投入，他必须经受贸易控制制度的严格审查。要进口资本货物，须经过跨部门的资本货物和大功率电力项目委员会批准才发放许可证。该委员会的重要任务之一就是说服生产者使用吸引力不大的国外信贷资源，从而争取不同类别的有附带条件的信贷的供求保持平衡。至于申请进口保养货物的许可证，一个重要的附加手续是要由技术发展总监发给“国产可用性”的批准书，其目的在禁止进口可在国内买到的货物。

由于要经过几个官方委员会而造成的效率低和延误受到批评，已经作出各种努力，放宽和简化这些程序。自1966年以来，已经逐渐放松了工业许可证制度。投资在5,000万卢比以上的核心工业则需要申请许可证。1,000万到5,000万卢比之间的非核心工业也需要申请许可证，但发放限制不严，其余的工业则不需要许可证。但是，即使在不需要许可证的工业中，依然对资本货物和保养货物实行进口控制，而且继续实行“国产可用性”的标准。

在放宽许可证制的同时，还限制大工业企业只对“核心”部门的投资和对大企业实行新制造的垄断和限制性措施法（实际上这个法意味着对这些企业的投资设置又一个障碍），试图以此来减少经济力量的集中。此外，自第四个五年计划以来只对核心工业规定固定指标。其余工业的计划预计数不过是象征性的。

减少拖延简化程序的最重要的措施是在1973年11月在工业发展部设立了一个项目批准委员会

最近发放许可证的程序又进一步放宽了，这种程序的最终效果是要大大减少许可证仍在阻碍建立、扩大生产能力或使之多样化的工业范围。但是，最近国大党许诺要促进小型工业，它并且把工业划分为适合于新规定的“小型”“家庭”或“极小型”等类这样就出现了政府机构进行更多干预的可能性。

发放许可证当局在发放许可证时采用了各种各样的标准。对那些计划中已规定指标的工业，指标就成为许可证发放量的初步根据。但是，印度政府从来不公布能使潜在的申请人了解批准申请书时采用的标准的具体方针。有关颁发许可证的表中把工业分成禁止的、不受工业限制的 and 值得提倡的几类，这样，为潜在的申请人提供了一些指导。这种表由一个官方委员会每六个月制定一次。表中禁止的工业是那些被认为颁发的许可证已提供了足够的生产能力的工业，因此，不需经过许可证委员会就可以否决申请书。在值得提倡的工业的表上列着属于此类的工业的申请书，其余则都属于不受限制的工业。

但是，计划并不给所有的工业都规定指标。对于那些设有规定指标的工业，许可证委员会考虑估计的产品需求，地区平衡发展的目标、出口的可能性，避免垄断以及1956年工业政策决议中规定的其他基本原则。

更糟糕的是没有规定工业部门内部不同公司间的投资分配标准，即便计划中已明确规定了指标的部门也没有。

第三章

实际上，工业中发放许可证遵循的一项规则就是根据“先到先办”的精神按时间先后的选择。由于在发放许可证之后没有后续措施，这种做法导致少数几个并不打算建立计划规定的生产能力的厂家抢先占据指标规定的生产能力，这样许可证就不能被充分利用，从而在许多工业部门中已有的生产能力和计划的生产能力之间就出现缺额。因此，当局往往在许多工业部门中发放的许可证超过了计划指标，这样也就不可能精确地通过立法确立计划投资模式。

公营部门

随着一个接一个的五年计划的实行，公营部门在工业投资总额中所占的份额不断增加，而私营部门的投资却受到影响。公营部门在第一个计划的大型工业投资总额中约占25%，到第三个计划结束时已提高到约占50%。第五个计划草案设想，在预计约为1,350亿卢比的工业投资总额中将近62%要投入公营部门。因此需要简述一下对公营部门投资的程序。

虽然工业许可证制不适用于公营部门，但是该部门的资本货物和维修货物的进口同私营部门同类进口一样要按规定办理。此外，公营部门企业必须遵循的进口许可证程序比对私营企业规定的程序更为麻烦。

五年计划为扩大公营部门中主要工业的生产能力规定了指标。但是，在有些情况下，公营部门企业本身也提出一些未在计划中列出的新的生产能力。这些建议应送交政府有关的部和计划委员会征求意见。随后由财政部各种财政顾问来核对和评定这些意见和建议，财政顾问还评定这些项目在财政上是否可行。直到最近为止，关于批准公营部分项目所采用的标准和程序基本上还是临时性的，所未用的主要标准是粗略估计的财务收益率和计划规定的具体的生产能力指标。但是决策时特别受到政治压力，尤其是来自各邦政府的压力的影响。有些邦政府把在它们邦内设立公营钢铁厂看作是它们取得成就的标志。

自1972年11月以来，对决定公营部门投资，采用了另一种程序。公营部门企业仍然主要是按照计划指标拟定项目。然而这些建议的项目由计划委员会的项目评价司进行评价。然后将该司的建议连同各部门对全部1,000万卢比以上的投资项目的建议送交公共投资委员会。这是一个高级委员会，其主席是财政部开支秘书，成员有：（财政部）经济司，秘书；工业部秘书；计划委员会秘书；总理秘书；以及财政部公营企业局局长。该委员会的组成反映了在其审议时需要做的有关公共开支、外汇供应、计划指标和政治因素的各种考虑。所有5,000万卢比以上的项目如经公共投资委员会推荐，尚需进一步得到内阁批准。

目前唯一明确的经济评价是由项目评价司作的。该司通常假定计划指标属实，对税收和津贴进行一些调整，并且利用世界价格的粗略估计数来估算贸易投入直的价值，以推算出项目的经济收益率。目前该司正在设法为该司的估价规定一个一致的方法，这一种估价基本上是利特尔-米尔

第三章

利斯(1974年)程序的一个变式。在这一方面,1974年间项目评价司编制了评价程序的初步说明并根据利特尔—米尔利斯方式提出了影子价格的估计法。目前项目评价司并不想探究计划指标问题,而是要向制定计划指标的那些人提出计划中的项目的经济收益率问题,以便根据项目评价司计算出来的经济收益率重新评价这些项目。

决定投资模式的因素

正如前面所指出的那样,制定计划指标就应该确定理想的工业投资模式。然而,制定指标往往兼好也不过是根据一种具有连贯性的具体计划方法,同时也在一定程度上也力求在经济增长率如人们所虑的情况下(通过工作小组的办法)保证指标的切实可行。但经济增长率是政治情况决定的。因此,从经济上看,不能说这样制定的指标是最好的。

然而,尽管采用了大量的控制办法,实际上连这种理想的投资模式也没有实行。因此,在前三个五年计划中(同在第四个五年计划中一样),计划生产能力和实现了的生产能力之间存在很大差异。在制碱工业和化肥工业中,获得许可证的生产能力大大超过了新建的生产能力,而制碱和同美化学工业的情况正好相反。在铸造、影造和管理工业中,实际生产能力(和产量)远远达不到指标。而烧碱和纯碱的情况恰恰相反。这种局面在第五个五年计划期间没有明显改变。表6列举了第四五年计划结束时的产量和生产能力指标以及已达到的产量和生产能力,同时又列出第五个五年计划规定的指标。表6说明在许多核心工业(里工业和金属制品)中,实际产量和指标之间的差额总是最大。

表6还说明,许多工业(按从第四五年计划开始的做法)没有规定具体的指标。但是这并不意味着这些工业不受管理印度工业投资和决定生产的控制网的管制。如上所述,许可证委员会仍然管住这些投资,但是所使用的标准是不明确的。

然而,有关当局对超过某一最低限额的项目发放许可证,这就对较大项目征收了一种内含的税,除了通过财政金融措施之外,对较小项目投资的决定则放松了控制,这种做法本身就意味着大大削弱了在实施计划投资方式上所做的努力。

在没有可从几项投资方案中进行选择的标准的条件下,备选投资的相对私人可盈利率便确定了私营部门的投资方式。

由于计划实施已中止,随着五年计划草案未能最后定案以及许可证制度的普遍放松,这种趋势突出了。虽然国大党宣布了新工业政策,其中划分出了哪些工业要象小型工业一样得到促进,可以地觉得未来还要通过进一步的官僚制的许可证法来实现这个目标。即使有一个依起作用制度,及以工业许可证办法作为投资的渠道,基本上是个消极的工具,它不能激发投资的要求。投资还是取决于各工业部门的相对的私人可盈利率。

决定这种相对可盈利率的两个主要的公共政策工具是贸易控制制度和适用于许多商品的各种价格和分配上的控制。

表6 某些工业的生产能力和产量计划的完成情况 and 指标

工业 (0)	单位 (1)	1965/66				1968, 69				1973/74				1978/79	
		产量		生产能力和指标		产量		生产能力和指标		产量		生产能力和指标		指标	
		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
1. 钢铁															
钢铁	百万吨	6.53	66.5	12.0	10.8	10.6	7.14	15.15	12.77						
制成钢	百万吨	4.51	4.7	9.0	8.1	8.1	5.44	11.7	9.4						
商品生铁	百万吨	1.2	1.3	4.2	3.8	1.65	1.8	1.28	2.5						
合金特种钢	千吨	40	43	250	220	450	400	900	752						
有色金属															
2. 铝															
铜	千吨	62.1	125.3	230	220	195	190	400	370						
镍		9.4	9.4	47.5	31	57	18	57	45						
锌		...	...	...	...	...	...	4.8	1.5						
铅		...	26.3	76	70	38	28	165	100						
3. 工业机械															
化工厂和制药设备 (包括重型装配机械)															
印刷机	百万卢比	74	133	600	515	762	300	150	800						
橡胶工业机械		...	1	100	80	25	15	160	110						
造纸和纸浆机械		1.4	1.7	150	120	122	50	250	180 ^B						
机床		16.8	27	150	135	130	100	450	360 ^A						
重型冶金机械	千吨	294	247	760	650	950	650	1600	1370						
煤和其他采矿机		11	25	...	75	90	30	120	75						
棉纺织机械		30.6	48	...	130	290	120	350	240						
水泥机械	百万卢比	216	138	...	450	500	350	800	560						
制糖机械		49	81.8	...	190	260	50	400	280 ^B						
		77	118	...	210	230	200	450	400 ^B						

表6(续)

工业	单位	1965/66			1968/69			1973/74			1978/79		
		产量		指标	产量		指标	产量		指标	产量		指标
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)			
4. 造船业	总吨位:千吨	28.3	18.7	53	100	46	475	475	475				
5. 农用拖拉机	千台	6.3	15	50	47	40	125	80	80				
6. 电动脱柄	千	...	0.5	25	36	2	36	20	20				
7. 履带式拖拉机	台数	...	...	b	1 200	340	600	490	490		
8. 翻斗车和铲运机	台数	...	...	b	500	520	650	590	590		
9. 铸铝件	千吨	57	50.4	b	225	160	250	230	230				
10. 铸钢件	千吨	68	44.5	b	220	200	300	240	240				
11. 电焊条	百万米	200	182	b	b	400	...	550	550				
12. 滚珠和滚柱轴承	百万个	8.3	12.7	b	20	23.45	45	43	43				
13. 汽车和辅助设备工业													
商用车辆	万辆	35.3	35.6	b	85	73.4	140	110	110				
大客车	万辆	24.79	37.3	b	b	47.4	65	60	60				
摩托车、轻便摩托车和 机动自行车	万辆	40.7	85.6	b	210	200	700	570	570				
汽车辅助设备	百万卢比	497	842	b	b	2 000	8 200	7 400	7 400				
14. 压路机	台数	1 116	198	b	b	1 900	2 500	1 790	1 790				
15. 铁路车辆及部件													
内燃机车	辆数	39	87	204	184	211	211	211	211				
电力机车	辆数	32	48	70	65	152	152	152	152				
客车	辆数	1 401	1 275	1 450	1 450	1 700	1 700	1 700	1 700				
货车(按四轮车计算)	万辆	33.5	16.48	17	30.8	13	45	40	40				

资料来源

表6(续)

工业	单位	1965/66			1968/69			1973/74			1978/79		
		产量		生产能	产量		生产能	产量		生产能	产量		生产能
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)			
16. 大功率发电设备													
涡轮机(水力)	} 百万千瓦	-	-	0.1	b	1.65	1.4	0.53	1.7	1.4	1.7	1.4	
涡轮机(热电)		-	-	0.4	b	1.3	2.7	1.7	2.9	2.2	2.9	2.2	
发电机锅炉		-	-	0.4	b	1.3		1.1	3.5	2.5	2.5	2.5	
17. 变压器													
33千伏以上	} 百万千伏安	1.2	3.5	b	b	6.4	18.38	12.5	30	20	30	20	
22千伏和22千伏以下		4.46	4.8	b	b	3.5							
18. 电动机													
200马力和以上	} 百万马力	0.5	0.5	b	b	0.68	5.45	3.6	6.5	5.8	6.5	5.8	
200马力和200马力以下		1.75	2.13	b	b	2.72							
19. 电缆和电线													
铜芯铝线和AA导线	千吨	40.6	62.5	b	b	125	104	85	200	170	200	170	
聚氯乙烯和硫化橡胶绝缘													
电缆	百万米			b	b	b	900	600	1 250	900	1 250	900	
20. 电扇(有组织的部门)	千个	1 358	1 481	b	b	3 000	3 000	2 625	4 400	4 000	4 400	4 000	
21. 电灯													
白炽灯类	} 百万	72.14	96.85	b	b	b	13.4	12.8	18	17	200	190	
荧光灯													
22. 干电池	百万	283	436	b	b	600	1 162	670	1 700	1 300	1 700	1 300	
23. 蓄电池(有组织的部门)	千	708	940	b	b	1 800	1 300	1 100	2 000	1 600	2 000	1 600	

续

表6 (续)

工业	1965, 66 1968, 69				1973, 74				1978, 79		
	单位	产量	生产能力	产量	生产能力	产量	生产能力	产量	生产能力	产量	生产能力
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
24. 化肥 (以含氮量计算)	千吨	232	541	3 000	2 500	2 284	1 162	6 000	4 000		
氮肥 (以含氮量计算)		{ 123	210	1 200	900	560	350	1 715	1 250		
25. 氢氧化钠	千吨	218	304	b	500	518	450	1 000	785		
26. 纯碱	千吨	331	405	b	550	618	500	1 100	880		
27. 硫酸	千吨	662	1 038	c	2 500	2 225	1 400	4 000	3 200		
28. 工业用气体 (氧气)	百万立方米	29	34.4	c	50	85	62	165	110		
29. 热塑性树脂	百万立方米					130.5	128	325	280		
30. 合成橡胶	千吨	14.3	26	70	70	30	30	55	48		
31. 乙烯	千吨	...	...	22	20	24	10	57	50		
32. 己内酰胺	千吨	...	...	23	23	20	20	20	20		
33. 甲醇	千吨		14.9			30	25		60		
34. 杀虫剂 (基本化学制品)	千吨	13	19	69	85	50	30	90	70		
六氯化苯		18.2	18.2			23.8	18	30	25		
滴滴涕		3.0	3.0			4.2	3.8	9.2	8		
35. 石油产品	百万吨	3.02	6.06	...	8.5	...	7.7	...	12		
石油钻探和原油产量		9.4	15.4	28	26	24	21.5	39	34.6		
包括润滑油在内的炼油厂产品		30.3	31	165	150	75	43	205	151		
36. 新闻纸	千吨	558	646.6	b	850	1 025	830	1 400	1 200		
37. 纸和纸板	千吨										

等 上 等

表 6 (续)

工业	单位	1965.66		1968/69		1973.74		1978/79	
		产量		生产能力和生产		估计数		指标	
		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
38. 汽车轮胎	百万个	2.31	3.75	b	6	5.2	5.2	11	10
39. 自行车轮胎 (有组织的部门)	百万个	18.46	24.57	c	35	31.3	25	35	30
40. 橡胶鞋靴	百万双	52.7	55.8	f		52.0	43	70	60
41. 水泥	百万吨	10.8	12.2	f	18	19.76	16	29	25
42. 耐火材料	千吨	695	629	f	1 250	1 311	830	2 000	1 600
43. 铁矿石	百万吨	24.5	28.1	f	51.4	...	37	...	58
44. 煤 (包括焦炭) 其中焦炭	百万吨	67.74	71.41	f	93.5	...	79	...	135
45. 褐煤	百万吨	16.96	17.1	f	25.4	...	17	...	32
46. 棉纺织品	百万吨	2.56	3.98	f	...	...	3.4	...	6.0
棉纱	百万公斤	907	959	b	1 150	...	1 000	...	1 270
棉布 (工厂部门)	百万米	4 401	4 297	b	5 100	...	4 200	...	5 200
47. 刺绣纺织品	百万米	870	1 090	f	1 500	...	1 500	...	2 000
48. 人造丝	千吨	36.2	37.5	f	64	42	42	55	50
人造纤维	千吨	38	60	b	90	82	80	145	130
人造纤维轮胎帘子线	千吨	10	13.5	b	...	19	17.5	25	23
49. 合成纤维	千吨	...	...	b	...	...	...	...	...
尼龙丝和纤维	千吨	...	...	b	...	...	...	...	...
尼龙轮胎帘子线和其它工业用纱	千吨	1.5	6.5	f	29	2.4	2.4	10	9
聚酯丝和纤维	千吨	1.4	4.8	f	22	25.5	20.0	59	43
丙烯酸纤维	千吨	...	...	f	...	...	...	16	14

续

表6(续)

工业	单位	1965.66			1968.69			1973.74			1978.79		
		产量	生产能 力	指标	产量	生产能 力	指标	产量	生产能 力	估计数	产量	生产能 力	指标
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
50. 黄麻制品	千吨	1 399	3 1 088.5	:	1 400	1 300	1 220				1 500		
51. 毛织品	百万米	9.2	12.6	:	20		17				27		
52. 自行车(有组织的部门)	万辆	1 574	1 990	b	3 200	4 030	2 630	4 030			3 500		
53. 缝纫机(有组织的部门)	万台	430	427	b	600	537	415	730			670		
54. 药品和成药	百万卢比	1 500	2 000	b	2 500		3 000				5 000		
55. 玻璃	千吨	296	250	c	450	345	340	673			520		
56. 肥皂(有组织的部门)	千吨	163	219	:	250	225	300	340			340		
57. 合成洗涤剂	千吨	8.4	17	:	b	108	85	350			300		
58. 反鞋靴(有组织的部门)	百万双	16	21	b	25	23	16	21 5			21 5		
59. 油漆和清漆	千吨	68	65	b	140	118	70	250			108		
60. 打字机	千吨	39.6	46.9	b	c		45	81			81		
61. 糖	百万吨	3.54	3.56	c	4.7	4 3	4.3	6 0			5 7		
62. 人造植物黄油	千吨	401	466	:	625	1 250	575	1 250			740		
63. 电子设备	千吨	43	106	:			2 570	760			1 330		
电子消费品													
医用电子设备													
仪器													
计算机和计算器								390					
控制和工业电子设备													
元件								540			1 820		
材料								100			320		
通用设备											30		

续

表 6 (续)

工业	单位	1965/66 1968/69		1973/74		1978/79			
		产量	生产能力	产量	生产能力	产量	生产能力		
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
63. (续)									
测距和双向通信	} 百万卢比								170
民用导航									40
广播电视									190
电讯设备									730
其他									50
									1 910

资料来源：第五个五年计划草案，第二卷，有关工业问题一章的附录三，第 156 至 159 页。

- a 标准的购入项目除外。
- b 具体指标尚未确定。
- c 生产能力按初步生产量计算。

第二章

从1956、57年度以来，普遍使用进口配额制来求得支付平衡。这种办法同建立在高价外汇率基础上的进口许可证制带来了广泛有效的保护率（见表7）。这些保护性不同的比率决定了实际的投资形式。因为允许进口资本货物和中间产品而禁止进口消费品，结果总的说来是高效保护率，从而刺激人们向国内消费品工业投资。这样实际的投资就同基于促进重工业的计划型投资相矛盾了。

此外，许多本来认为是应予优先投资的货物也正是受到价格和分配控制的货物。这包括钢铁、纸张和水泥。由于这种控制所带来的效果只是减少了它们的相对可盈利率并因此使人们不应对它们投资，从1965年以来，对某些这样的核心工业实行了部分地免除控制的政策。

由此产生的私人可盈利率与社会可盈利率没有什么关系。表7列举了1968年印度某些工业的私人收益率和社会收益率。社会收益是根据柯特利·米尔利斯（1974年）方式计算出来的并用影子工资率的估计数来表示社会收益。很明显，社会可盈利率与私人可盈利率相差很大，而且主要决定私人可盈利率的有效保护率决不是为校正这种差距而设计的。

此外，按时间顺序在工业内部选择投资的做法就需要在每一个五年计划开始时成批地发放许可证，这意味着在每一个五年计划的计划期内不是分阶段进行投资的。这对本来不多的资金来源在计划的头几年受到的压力很大。而实际的阶段性安排也并不是根据经济标准定的，倒是因为短期因素的考虑，例如在哪儿哪里可获得外汇。

最后，对于（为当前的生产）要进口保养货物，是根据“公平”或“历史”份额的原则以及生产者已有的生产能力发放许可证的。这样做就冻结了有些工业和公司的有关产品和市场份额。这样做还导致建立过多的生产能力，因为当前产品是依进口配额而定的，而进口配额又是以已有生产能力的百分比为依归的。

总之，在印度无论是期望的或者是实际的工业投资模式都不能说是符合任何合理的经济或技术标准。因此就不能做这样的推论，工业计划提高了工业投资的社会效率，说这比本来是纯市场力量的结果更好。事实上可能恰恰相反。工业计划所要促进的目标有许多是含糊而且前后矛盾的。条件是在联邦和民主政体中进行计划，人们经常应用许多互不相容的压力，进一步冲淡公开宣布的计划目的。毫不奇怪，到1975年底，整个计划一直是威信扫地，而且好象就是一份表示虔诚的希望声明。已经建立起来的控制网虽然最近有些松散，但还没有取消，并且基本上以特定的和武断的方法继续影响着投资的模式。曾试图消除官方对这个制度的不满，例如行政改革委员会报告⁶⁶表明，只要粗略地修改一下计划的行政体制即可，即认为，可以通过改进官员的工作效率和希望于消除目标上的许多不一致并消除扰乱印度计划的相互抵触的政治压力来克服执行上的不彻底和计划与实践之间的差距。不过，问题仍然存在，到底这些失败是由于计划或控制制度中那些可以改正的缺点造成的呢？还是由于安排工业优先次序的基础本身——这是争取实行工业计划的佐证——就不合理。

⁶⁶ 参看《计划机制》（行政改革委员会，1968年3月）。

第 三 章

“最佳”投资计划

印度工业计划中的缺陷只有一部分是由于行政上和其他方面的无知造成的。大部分的原因则是由于误用了多部门计划模式。对印度计划模式提出的理论性批评主要涉及的是制定和评价这些模式。然而，这些模式的发明者的要求却比印度计划者力求根据这些模式所做的事情有节制得多。鲁德拉在他对印度官方计划模式和学术性计划模式两方面所做的调查中作出如下结论，这些模式 (a) 对判断用不太正规的方法确定的计划指标是否合理所提供的协助不能令人满意；(b) 对成为确定行将实施的计划指标没有令人满意的手段；(c) 对评价项目没有提供一个令人满意的机构。⁸⁷

虽然一些模式制定者和印度的实际计划者似乎都希望到时候模式改进了，数据收集及处理设备更好了，也许就可能得到被认为是“最佳”的投资计划了。但是从目前的认识水平，要获得一个“最佳”计划——最终证明多部门模式处理计划财力物力分配的正确——简直是白日做梦。

⁸⁷ 《计划机构》（行政改革委员会，1968年3月），第211-212页。

表7 印度工业中的社会收益率和私人收益率 (1968年)
(SWE: 影子工资率; W: 市场工资率)

(0)	社会收益率(百分比)			(4)	(5)	(6)
	SWE=0.6W (1)	SWE=W (2)	SWE=0 (3)			
1. 印刷和出版 (28)	97.25	62.80	148.93	17.71	39.30	-21.0
2. 酒 (212)	58.68	35.85	93.39	63.49	1.06	81.6
3. 非金属矿产品, n.e.c. (339)	49.92	28.28	64.85	16.25	19.68	1.2
4. 烟草制造业 (220)	49.82	33.59	74.17	66.38	32.72	113.5
5. 针织厂 (232)	32.86	16.23	57.79	17.88	1.54	26.6
6. 软饮料和碳酸水 (214)	32.07	22.54	46.37	33.91	3.86	81.6
7. 有色金属 (342)	24.91	17.54	35.97	17.52	71.44	37.9
8. 酿酒厂和麦芽作坊 (213)	22.09	17.13	29.34	23.21	5.18	81.6
9. 杂类化学品 (319)	21.62	9.46	39.84	28.60	141.33	104.1
10. 皮革制品 (鞋类除外) (293)	20.00	4.55	45.45	35.89	0.22	120.0
11. 软木及木制品, n.e.c. (259)	19.44	-0.70	49.29	21.73	1.42	80.0
12. 油漆及清漆 (313)	19.10	3.95	41.93	35.45	9.11	141.0
13. 玻璃及玻璃制品 (332)	18.47	-1.79	48.80	12.17	16.25	47.7
14. 纺织品 n.e.c. (239)	18.22	1.41	43.43	29.62	14.85	118.1
15. 锯木厂 (251)	17.46	4.28	37.22	11.36	9.59	43.1
16. 橡胶制品 (300)	16.95	-3.79	48.04	35.65	45.33	140.0
17. 摩托车和自行车 (385)	16.68	0.87	40.41	14.36	24.20	61.2
18. 水泥 (水海水泥) (334)	16.43	9.55	26.76	11.98	84.62	43.8
19. 木制和藤编包装箱, n.e.c. (252)	14.62	-23.08	73.07	19.14	0.26	80.0
20. 各种食品配制品 (209)	14.31	4.35	29.26	13.12	128.16	65.2

续
川
*

表7 (续)

(0)	社会收益率 (百分比)			私人收益率 (百分比)	资本价值 (按世界价格估计) (百分比)	有效保护率 (百分比)
	(1)	(2)	(3)			
21. 蒸馏、净化和配料 (211)	12.79	4.09	26.02	14.19	5.38	81.6
22. 机动车辆 (383)	12.16	1.87	27.59	10.50	151.69	61.2
23. 家具和固定装置 (260)	10.15	-9.66	39.90	14.48	10.35	89.3
24. 建筑用粘土制品 (331)	10.06	-8.07	37.31	8.65	17.85	62.5
25. 肉类 (241)	9.56	-16.81	49.55	25.06	2.26	124.0
26. 造船和修船 (381)	6.42	-16.64	40.97	4.70	16.23	61.2
27. 机器 (电动机除外) (360)	5.75	-5.33	22.37	8.06	259.22	87.8
28. 制革厂 (291)	5.35	-6.05	22.39	12.72	8.26	127.6
29. 谷物磨粉制品 (205)	4.70	-5.04	19.26	13.06	13.29	146.7
30. 铁路设备 (382)	4.48	-20.97	42.63	2.82	97.76	61.2
31. 罐头及储藏鱼及海味 (204)	2.93	-4.72	14.62	11.90	212	179.8
32. 糖和粗糖 (207)	2.54	-4.14	12.55	14.24	174.96	235.1
33. 电动机 (370)	2.54	-7.17	17.10	7.50	258.11	119.6
34. 飞机 (386)	2.54	-18.42	33.91	1.32	13.95	61.2
35. 纸和纸制品 (271)	2.52	-5.03	13.84	10.48	103.42	171.3
36. 陶器、瓷器和瓦器 (333)	2.43	-12.99	20.05	6.85	14.01	125.9
37. 纺织和编织 (231)	2.11	-20.50	36.03	10.34	582.01	107.8
38. 炼油厂 (321)	1.82	-1.39	6.64	19.19	95.52	535.1
39. 各种石油和煤产品 (329)	-0.79	-3.14	2.70	1.16	41.38	192.2
40. 钢铁 (341)	-1.72	-7.51	6.98	1.74	866.91	151.9
41. 奶制品 (202)	-2.20	-9.93	9.33	21.74	16.71	521.8
42. 蔬菜、动物油和脂肪 (312)	-2.51	-8.50	6.40	0.31	7.18	139.5
43. 基本的工业用化工产品 (311)	-2.53	-7.66	5.16	9.11	366.93	461.8

美
国
制

表7 (续)

(0)	社会收益率(百分比)		私人收益率 (百分比)	资本价值 (按世界价格计) (百分比)	有效保护率 (百分比)
	SWR=0.6W (1)	SWR=0 (2)			
44. 可可、巧克力和糖(208)	- 6.00	- 23.00	9.00	1.00	644.1
45. 服装(243)	- 8.30	- 28.36	21.79	3.35	225.0
46. 罐头及罐藏水果和蔬菜(203)	- 8.40	- 15.44	2.39	4.60	179.8
47. 运输设备(389)	- 9.90	- 27.74	12.37	0.97	61.2
48. 金属制品(机械和运输设备 除外)(350)	- 10.28	- 36.21	27.66	64.84	133.5
49. 烘烤产品(206)	- 13.53	- 35.94	20.16	6.15	644.1
50. 绳索和细绳(233)	- 14.04	- 29.79	9.21	1.41	705.2
加权平均数	5.4	- 6.1	22.6	10.00	

资料来源: D. 拉尔, “印度制造业的私人和社会收益率”, 载《经济和政治周刊》, 1975年, 12月27日。

注释: 第(1)栏和第(5)栏中的估计数来自《工业年鉴》(ASI), 1968年, 人口统计部门(初步结果), 概论第1-10页, 按拉尔(1975年)提出的大纲。第(6)栏的估计数来自 V. 潘奇穆基的“印度贸易政策的定量分析”, 孟买大学, 经济系, 纪念“印度经济—现状与前景”五十周年讨论会, 1972年3月25日至28日。

第三章

下面考虑一下主要根据利特尔和米尔利斯研究出来的程序形成的一种比较现实的备选方法。

先仔细看一看一个有相当大的公营部分与居支配地位的私营部门共存的经济。政府的主要控制手段是财政和行政方法(税收、补贴、价格和分配控制,发放进口和投资许可证以及公共支出的模式和数额)。用这些方法,它可以(a)改变货物和劳务交换所依据的暗含的和明确的条件;即:改变货物和劳务的有关价格,(b)在某种程度上直接确定可以生产的货物和劳务的相应数量。如果可以推导出一项最佳计划的话,通过政府直接用立法规定各种货物的相应数量或者是利用税收和补贴使得比价符合经济模式的双重解决,并可同时完成(a)项和(b)项中的任务。

没有这么一项最佳计划,政府就必须对当前和长远消费决定一种可行而适当的分配方法,并决定可行的和适当的中期到长期的经济增长率。这就需要一种中间暂存模式(按照它最初的哈罗德-多马型)。这个模式考虑到多方面的制约因素,如现有技术结构、目前可获得的资本和劳力的资源以及随着时间推移这些制约因素可能发生的变化,为经济编制了一份可供选择的可行的、时间进程表。最乐观的估计,可以制定出一个最佳增长模式。这个模式根据既定的各种政策目标和技术参数值(例如边际资本/产出比率)可以提出某种经济最佳增长轨迹的意见。从这个模式可以推导出各种全国性参数,这些参数反映了在一段时间内的既定政策目标和总的技术和资源制约因素的估计数,因而在项目评价中是有用的。

如果政府对适当的储蓄和投资水平作了某些选择,这个长期或远景计划就会预报可能的经济增长轨迹,因而也就(从各种可行的增长率中推导)预报了理想的经济增长率。

必须将这个远景计划变成部门计划,以达到以下两个目的:(a)根据政府认为对部门货物和劳务来说是可行的而且适合的经济总增长率来提供需求预测;(b)为公营部门安排的来自各方面的供应品的估计数,指出哪些方面由于预见到供求将出现失调而需要公营部门投资的领域。为了进行这种预测,必须要有一份投入产出表。因此,编制有意义的部门计划的一个先决条件就是不断更新投入产出表。有各种多样的总体计划模式可以利用。¹⁰ 模式(米尔利斯和汉,即将发表)试图根据相对有利条件来确定面向出口的,取代进口的,和非贸易的部门。这个模式力图促进解决整个经济的模式的问题。在这个模式中,贸易货物价格与边界价格是等同的,然而非贸易货物价格是按影子生产要素价格比率(影子工资率和会计利率)的不同价值而确定的,这样,外汇供应几乎就很灵活了。显而易见,这个模式在部门一级使用了利特尔-米尔利斯项目评价规则。

关于总体远景计划和部门远景计划不论选择什么样的模式,都不应该忘记其结果完全是试探性的。结果可能是:

“……如果认真对待,以避免最惨重的失败,就要深入了解在广泛的部门基础上经济上可能获得的理想的发展。待到用于各个部门时,这些结果就没有用了。”¹¹

就后一项任务而言,必须有一种项目评价体系,为此就需要一套会计价格。由于实际上不能从解决最佳计划模式的方法中求得这些价格,

¹⁰ A-曼内,“多部门发展计划模式的考察”《发展经济杂志》,第一卷,1974年。

¹¹ I. M. D. 利特尔和 J. A. 米尔利斯,《发展中国家的项目估价和计划》(伦敦,海涅曼教育出版公司,1974年),第92页。

第三章

“……人们必须用间接方法猜测适用于一项最佳解决方法的会计价格。这样做应从实际价格开始，因为市场机制的确提供了“解决”实际经济问题的办法，而且确实是随时随刻都有新的解决办法。但是，大家已知道，有充分理由可以认为这些都不是最佳解决办法。考虑到这些原因，人们可以仔细估计一下怎样修改实际价格以使它更接近于——假设为实现客观要求，经济管理得很得当有效时——可能占支配地位的价格。”⁴⁰

利特尔-米尔利斯项目评价规则可能应用于各种各样的仅次于最佳的一般均衡模式，这种模式适合许多发展中国家。

现在，我们可以描述一下总体远景计划、多部门中期（比方说五年）计划和项目评价制度之间相互影响的过程。

我们可以假定我们现在已经有了一份经济投入产出表。这张表和一个长期宏观模式一起已被用来编制一次广泛的部门五年计划。在这项计划中，我们将给经济中的各种货物和劳务订出一整套的生产指标。显然，生产不能完全相信这些指标就能作为最佳计划的基础。但是，考虑到可获资源的估计数以及可能进行的国内生产和对外贸易，可以把这些指标看作是计划人员对今后可能的需求发展和随之而采取的生产 and 贸易模式这种预测的第一个近似值。

根据远景计划，可推导出各种国家参数如会计利率、同一时期不同收入集团的分配权重和影子工资率。这些参数连同利特尔-米尔利斯关于确定影子价格的规则一起，可以用来制定一个公共投资（如直接受政府控制——比方说通过某种发放工业许可证的方法——的部分私人投资）的项目评价制度。然后公营部门公司就开始提出初步符合五年计划“指标”的项目。审核这些项目的办法将通过对投入量和产出量定出影子价格，如果项目的社会净现值是正值，这些项目便可以得到认可。在项目的社会净现值是正值的情况下，则体现在计划中初步的部门概算（反映了计划人员对有关部门投资的社会需要所作的初步判断）证明是正确的。然而如果结果表明某一部门的项目的社会现值是负值，那么就这个项目就要被否定并且将这一情况（其中包括技术和价格数据）传达给负责草拟五年计划的人，这样他们便可以修订他们的部门拨款和从而也修订五年计划。这种办法基本上是运用迭代法。在这个过程中，计划办公室随着时间的推移可以获得较好的微观资料以拟订其部门计划和远景计划而且在实际选择投资项目时，也可以比较有信心地让能使社会得利的项目通过鉴定试验。因此就应该有一种自动校验来防止由于初步的部门五年计划所依据的情况不足和不全面而造成社会不需要的投资拨款。

从上述“理想化”的计划过程的情况来看，似乎项目估价将在公营部门（或者政府控制的部门）的资金分配中所起的即使不说是核心作用，也是关键的作用。事实上，可以说，虽然部门计划和总体计划为确定项目估价程序所需的主要社会目标和国家参数提供了基础，在这个体系中，项目评价起着重要的作用并且是确定投资拨款的一个中心手段。此外，根据这一论点的要求，中期（五年）计划需要按照项目评价中随时出现的情况不断予以修订。但是，从根本上看，计划的主要作用是(a)制订一定的战略目标，例如理想的（和可行的）经济增长率和随着时间的推移、消费和储蓄的变化；和(b)向有关方面（部门）的项目拟订者发出信号，根据政府最乐观的估算，在哪些方面公营和私营部门投资会使社会得利。然而，最终测定的是否适合投资要以明确的项目估价为基础。

⁴⁰ 同注 39。

第三章

除此之外，从项目评价中得来的情报对制定其他公共政策来说也是很宝贵的。例如，私人和社会可盈利率之间出现的差距。这表明应该通过适当的财政或行政干预改变市场比价结构使其更接近于有关的社会价格结构。其次，根据会计价格评价过去和现在的公共投资可以较好地估量公营部门的经营状况，而且这种评价也可用来作为检查和改进公营部门经营状况的一种手段。这种评价在印度可能特别重要，对其他国家市场价格和社会价格之间差异很大并且通常给公营部门产品的定价低于其社会价值的国家也一样，目前的计算可盈利率的尺度很不准确，不能作为对评价公营部门过去和现在的经营状况的指针。第三，政府在掌握总需求量和模式的宏观经济政策方面，必须经常修改公共支出的水平。这样它自然就会面临着决定哪一个部门的公共开支要改变（增加或减少）这个问题。一般来说，作这种决定要根据特定的规则，例如对全部公共开支按某种百分比增加或减少。然而这不过是一种次最佳政策，因为考虑到构成公共开支的项目各不相同，要削减开支而实行一刀切就要切到某些边际部门和项目。这意味着政府在削减其开支时首先应该提高经认可的投资项目所依据的贴现率（即利率），而所有过去根据旧的（和较低的）贴现率社会可得利而现在根据较高贴现率不能得利的项目则应停办或缓办。显然，当以较高贴现率计而被否定的边际项目的开支等于预期的开支削减总额时，就说明对贴现率的增长量的估计是正确的。这样就可以用迭代法确定所需要增加的贴现率，与理想的公共开支削减总额相当的那种为社会需要的开支削减模式也就确定下来了。

实际并不是所有这类问题都可以在印度（和其他许多发展中国家）采用的总体计划型做法的范围内辅之以一些特定的项目估价所能解决的。因此，我们总的结论是：如果要作投资计划的“总设计”，也许还是采用以项目为基础辅之以审慎地采用计划模式方法的总设计比较好，而不要采用主要以计划模式为基础的总设计，因为按区种模式，部门的数量指标规定下来了，而且项目估价仅限于按成本效率的体系型式在选址和技术等次要问题上作抉择。本文这一部分所说明的宜采用项目处理法而不用计划处理法的基本理由就是，原则上最佳计划同时确定了数量和价格，但实际上由于情报和计算上的严重制约，是得不出这种最佳计划的。不过，如果能够估计得出而且解决一个全面的、一般均衡的次最佳模式，那么在现实世界的许多情况下，有可能相当正确地猜测出可能得到的最佳价格。因此，以这些影子价格或会计价格做起点，就可以分阶段确定数量。简而言之，当在现实生活中不能同时确定最佳的投资和生产计划的主要的和双重的解决办法时，我们论证了确定最佳价格（即项目处理法）的可行性，而不赞成确定最佳数量（亦即计划处理法）。

前景

上一节讨论的那种较合理的工业计划制度被采纳的可能性有多大？这项制度的通过将对已经建立的控制制度和政府对确保更好地分配资源而制定的政策中的其他手段的部署意味着什么？

首先，拟定以项目为基础，分散的工业计划的体制上的要求早已有之。计划委员会的项目审核司和远景计划司可以成为中央权力机构，共同确定非贸易会计价格下达给政府控制的公司。这些公司将根据上述非贸易会计价格和预计的边界价格作出投资决定，判断这些决定的标准是按上述影子价格计算出的社会可盈利率。但目前依然存在着如何估计变动中的官方贸易和金融政策对某

第三章

些影子价格的影响问题。从印度过去的情况看，由于管理部门各执一端相互牵制，政府政策的多种手段缺乏有效的协调表现在计划的投资型式未能充分贯彻。然而，为稳定项目估价中要采用的有关影子价格，有关数量的限制是必须协调的唯一的政策性政策。在可贸易货物有固定进口限额的范围内，它们就部分地是贸易货物。因此，有些货物可视贸易控制制度不执行情况在贸易的、部分贸易和非贸易货物这三类之间随便转换。当然理想的解决办法还是用关税代替限量。在印度目前这种发展阶段，这个步骤从其他方面看也是理想的，因为限量和在确定能否进口竞争性货物时随之采用的“国产可用性”的标准是提高印度现有工业效率和促进出口（印度政府对此是作了保证的）的主要障碍。

因此，如果能够用关税代替限量而使贸易控制制度合理化，那么次最佳投资计划的问题就不会强加于森着重强调的“控制领域”型的问题了。因为根据达斯科普塔—斯蒂格利茨⁴⁴的案例说明，对任何商品或所有商品都是按任意的（非最佳的）等级规定税款（和差额）的，可以认为利特尔—米尔里斯的确定影子价格的规则对确定政府控制下的部门的投资决策依然是正确的。

在目前人们对传统的工业计划方法已不抱有任何幻想的情况下，比较合理的、以项目为基础拟定投资计划法还有希望，至少证明对公营部门还是可用的。如果越来越放宽发放工业许可证，越来越依靠用价格手段控制经济，那么也就可以在比较健康的经济原则的基础上试图影响私人投资型式。归根结蒂，印度过去二十年的经验表明，只有在提高私人可盈利率的情况下，才能将私人投资引导到使社会得利的方面来。这意味着要使市场价格尽可能接近于影子价格。近期内就要这两种价格完全相等是不太可能的；但是决定部署影响私人投资的各种财政和金融手段时，有必要使各种工业最终的私人可盈利率接近于有关的社会可盈利率。如果要继续实行工业许可证来调整私人工业的话，那么在各种可选择的方案中做抉择的明确标准必须是按在公营部门投资时使用的社会价格来衡量社会可盈利率。

但是在这种工业计划体制下，工业的优先次序是怎样呢？正如前面所强调的那样，鉴于不可避免的不确定性，各级掌握的资料中存在的有关问题，以及由此造成的中央机构难以取得有关的资料，所以还没有以中央集权的方式确定这种优先次序的现实基础。虽然印度似乎不乏办企业的才能，但从计划者和公营部门管理人员过去的作为来看，就算影子价格定得很正确，也没有多少理由可以认为，根据中央集权政府的预测所作的投资决策将表明比根据许多私人企业家的分散预测所作出的投资决策好。但是，就印度已经承担要促进公营部门投资的政策的义务而言，政府必须至少对公营部门生产的货物未来的供需作些预测以便为公营部门管理人员提供指导。应该把这些看作是指示性的预测，然而，对公营部门实际的投资决定和实际执行情况都要以按影子价格计算的社会可盈利率来判断。

对于印度这样一个拥有技艺较高的劳动力和品种相当多的自然资源基础以及现在拥有多种工业结构的大国来说，要为私人部门规定工业的优先次序就要对成千上万种商品进行预测。不可能想象现有的任何方法能够合理地进行这种预测。因此，还是让私人工业结构通过私人企业家在他们

⁴⁴ 达斯科普塔和 J. E. 斯蒂格利茨：“利得成本分析和贸易政策”（《政治经济杂志》，1974年，1月/2月）。

第三章

面临的实际价格日益接近影子价格的环境中做出自己的预测的前提下去发展进化要好得多。反过来影子价格则包含着要贸易控制制度合理化,有可能采取工资补贴来纠正市场工资率和影子工资率之间的差额,并且用增值税代替极复杂而又繁多的现行执照税制度。

在这种工业计划制度下,依然会对各种商品的部门之间的供求,能否取得具体的一致表示怀疑,这是印度计划人员强调的一个问题。这些担心是多余的。因为只有封闭性经济中才需要取得这种一致。在开放经济中,对外贸易允许各部门供养的超量与对外和对内的全面平衡共存。唯一仍要求达到这种一致的方面是非贸易货物。因为这类货物的大部分是由公营部门提供的,所以中央的集中预测和为了确保供应满足今后的需求而制定这类货物的计划还是必要的。(公营部门投资计划,这对印度的计划性是个限制,即从一致性意义上讲在一个仍然是十分重要的方面),政府因袭地犯了个最严重的错误。

由于预测的错误和执行中的效率差,印度在过去十年中有计划地增加工程师,结果工程师大批失业,同时电力不足,多年来影响了工业生产。

因此,总起来说印度要逐步实现一种更加合理的工业计划制度,在现有体制和官方机构的基础上还是有一些可行的方法的。人们在日益认识到1965年以来工业产量和工业投资一直陷于停滞状态部分地是由于过去草率地采取进口取代的战略所造成的限制的结果。规定指标这种旧办法的思想基础和通过复杂的控制制度来执行计划投资型式的实用性也受到人们的怀疑。因此,虽然不应十分低估一切,从旧的控制方法的缝隙中获得利益的人们可能作出的强烈反对,但印度还是有希望在不久的将来逐步实现本章简要论述的更合理的工业计划形式。

第二章

参 考 书 目

- 《评价发展中国家的外国投资》，D. 拉尔等合著，伦敦，海涅曼出版社，1975年。
- R. J. 阿罗和 L. 林维茨：《资源分配的分散和计算》，载于 H. W. 福茨编辑的《计量经济学论文集》，查佩尔希尔，北卡罗来纳大学出版社，1966年。
- J. N. 巴格瓦蒂和 P. 查克拉瓦蒂：“对印度经济分析的贡献——一份考察报告”载《美国经济评论》（纳什维尔）1969年9月。
- P. A. 戴蒙德和 J. A. 米尔利斯：“最佳征税和公共生产”，载《美国经济评论》（纳什维尔）1971年3月。
- B. K. 哈扎里：《工业计划和发放许可证政策——最后报告》，新德里，计划委员会，1967年。
- D. M. 希尔：《经济计划理论》，阿姆斯特丹，北荷兰出版公司，1973年。
- 印度工业发展和公司事务部估价委员会：《工业许可证制，第九号报告》，新德里，1967年。
- 工业和供应部，马图尔委员会：《研究小组关于技术发展指导部的报告》，新德里，1965年。
- 远景计划司：《第四个计划草案：1964—65，1970—71和1975—76年的材料和财政的平衡》，新德里，1966年。
- 计划委员会：《印度1974—79年第五个五年计划方法的技术说明》，新德里，1973年4月。
- 《1974—79年第五个五年计划草案》，新德里，1973年。
- A. K. 汉：《孟加拉国的经济》，伦敦，麦克米伦出版社，1972年。
- H. A. 科米亚：“对马哈拉诺比斯教授的印度经济计划模式的说明”，载《经济学与统计学评论》（阿姆斯特丹）1959年2月。
- T. J. 库普曼：《关于经济学状况的三篇论文》，纽约，麦格鲁—希尔出版社，1957年。
- D. 拉尔：“许可证和许可——供选择的意见”，发表于讨论会（新德里）1972年6月。
- 《人或机器》，日内瓦，国际劳工局，1978年。
- “项目分析方法——评论”，载《世界银行工作人员不定期刊物》，第16号，11月16日，巴尔的摩，约翰·霍普金斯出版社，1974年。
- 《印度的新经济政策》，伦敦，费边社，1973年。（费边社研究丛刊311）。
- “印度制造业的私人和社会收益率”，载《经济与政治周刊》（孟买）1975年12月。英文本。
- 《项目评价和次最佳理论》，华盛顿，国际复兴开发银行，1973年9月。油印品。
- 《印度的社会价格》，新德里，计划委员会，项目审核司，1974年。油印品。
- “再论外汇造成的障碍——几何学的说明”，载《经济发展与文化动态》（芝加哥）1972年7月。
- O. 兰格：“论社会主义的经济理论”，载《经济研究评论》（爱丁堡）第4卷1和2（1936年10月/1937年2月）。
- A. P. 勒纳：《控制经济学》，纽约，麦克米兰出版社，1946年。
- V. 卢茨：《市场经济国家的中央计划》，伦敦，朗曼出版社，1969年。
- E. 马林沃德：“计划的权利下放程序”，载马林沃德和 M. O. L. 巴卡拉克合编的“按增长和计划的理论进行活动分析”，伦敦，麦克米伦出版社，1967年。

第三章

- J. A. 米尔利斯和A. 汉:《发展中国家经济的最佳价格》,伦敦,海涅曼出版社,即将出版。
- J. A. 米尔利斯和N. H. 斯特恩:“相当好的计划”,载《经济理论杂志》,(纽约)1972年4月。
- D. M. G. 纽伯里:“双重经济的公共政策”,载《经济杂志》(伦敦)1972年6月。
- H. K. 白春辉:《计划委员会》,新德里,印度公共行政研究所,1964年。
- 《改组了的计划委员会》,新德里,印度公共行政研究所,1970年。
- M. P. 斯科特, J. A. 麦克阿瑟和D. M. G. 纽伯里:《实用项目估价》,伦敦,海涅曼出版社,1976年。
- A. K. 森:“项目、部门和总体计划的相互关系”,载《亚洲与远东经济通报》,第21卷1/2,1970年6月/9月。联合国出版物,出售品编号:70. II. F. 15。
- N. H. 斯特恩:“双重经济的最佳发展”,载《经济研究评论》(爱丁堡)1972年4月。
- L. 泰勒:“理论基础与技术问题”,载《C. B. 布利策尔, P. B. 克拉克和L. 泰勒合编的《经济范围模式和发展计划》,伦敦,牛津大学出版社,1975年。
- G. 马滕杜卡尔:“第五个五年计划中的增长,再分配和自力更生计划”,载《经济与政治周刊》(孟买)1974年1月。

英文本。

第四章 墨西哥工业的优先次序*

背景

墨西哥的工业是在法律规定了公有、私有和社会所有制并为国家干预该国经济领域奠定了基础的条件下，在混合经济体制内发展的。自1917年开始实行的宪法的第27条保留了国家对水力、矿产和地下资源——即某些具有最大工业潜力的自然资源——的所有权；同时宪法规定国家有权特许私人开采这些除石油和碳氧化物之外的资源。私有财产本身作为一种权利是得到承认的，但经常被国家按照公众利益加以控制和监督。社会所有制系指公共的开发制度。

留归国家专有的领域有石油和其他碳氧化物、基础石油化工产品、放射性矿产的开采和核能发电、有关法律所指情况下的采矿业、电力、铁路、电报和无线电报通讯以及单行法律具体规定的其他行业。^①

此外，公营部门还同私人的积极性一起逐步扩大了对某些制造业部门的参与，其中包括钢铁、化肥、造纸、制糖、食品、纺织、金属加工和工程以及印刷和出版业。1974年时，有790个实体受国家控制，其中65个是半自治组织，258个企业的大部分股份为国家所有，46个联邦和市级公共工程，387个由联邦政府建立的信托基金，另有35个企业的小部分股份为国家所有。总而言之，国家对这种混合体制的运转是有着广泛的直接影响的。

至于政府的经济管理活动，它掌握着许多传统手段，例如关税、物价控制以及税收和货币措施，用以纠正可能会损害某些社会部门或者可能会在总的供求方面造成经济工作发生偏差的经济状况。

本研究报告将分析墨西哥在其混合经济体制内确定工业优先次序的过程。

工业优先次序体现在两个不同的层次。第一，对在被认为是优先的部门中新建和（或）扩建企业准予特别奖励。第二，国家的直接投资，通过促进利用某些投入、刺激特定市场的供应、促进或允许具体工业部门内部各种类型的竞争等方式决定性地影响工业发展的方向。工业政策带来的所有这些推动作用决定了该部门在实现该国发展模式范围内所预期的目标方面的有效程度。

工业优先次序的确定一直是在配合松散的机制下同时工作的管理机构、推广机构以及公营和半公营工业企业发挥效能的结果。工作准则在大多数情况下都是在临时基础上规定的。原来是为了其它目的而制定的政策手段也被用作制定工业方案的方法，即进口许可证，而就某些目的而言则尚未制订出任何专门的方法。

* 莱奥波尔多·索利斯，墨西哥城墨西哥银行副主任。

^① 见“促进墨西哥投资和管理外国投资法”，载《官方日报》（墨西哥城），1973年3月9日。

第四章

组织机构

在确定工业优先次序中起作用的机构主要可分成四类：(a) 具有工业政策职能的国家的部；(b) 管理向工业提供信贷的金融机构；(c) 在公营部门中专为直接支持或通过基础部门进行生产性投资来支持工业活动的其他组织；和(d) 能对政府政策的制订施加影响并为附属企业的行动制订指导方针的工业家联合会。

国家的部

具有工业政策职能的国家的部有四个，即工商部、财政和公共信贷部、国家财产部和总统府办公厅。

工商部负责保护和促进工业；管理和促进技术与工业研究；与财政和公共信贷部协商规划和确定关税；对进出口作出数量限制；干预工商资产事务；促进对外贸易；就建立新公司问题向私营企业提供技术咨询；以及一般地说，在生产、分配和消费影响到整个经济时为之进行干预。

工商部因此是负责确定工业优先次序的主要机构。它执行工业关税保护政策，并与财政部一起确定工业关税和赋税刺激办法。此外，它已设立了管理技术转让和外国投资的专门机构。

财政和公共信贷部负责征收联邦税和为联邦政府的开支编制预算，监督公营部门主要企业的预算，贯彻货币和信贷政策，管理海关和联邦政府的查税工作，以及执行其他一切与税收有关的职能。财政部在通过管理赋税刺激办法以促进工业的分散，制成品的出口并规定通过该国银行系统向工业提供信贷的标准。这些使它在促进工业发展方面起着重要作用。

国家财产部负责获取、监督、维护和管理公有财产和可再生及非再生自然资源，负责批准开采这些资源并监督其开采。它还负责监督半自治组织、开采该国自然资源以及联邦政府在其中拥有股份或权益的公司和资产的经营情况。这样，公营企业的购置、扩大和业务均须受国家财产部的监督。

总统府办公厅负责协调公营部门各组织的投资，规划和监督政府投资和各半自治组织和国家在其中拥有股份的企业投资。通过这些协调和规划职能，总统府办公厅对公营部门企业的投资和基本设施方面的投资加以管理。后者是工业活动潜在发展的条件，而前者则通过自然资源的开采和工业基本投入的供应对确定工业的优先次序有着强大的影响。

金融机构

墨西哥银行系统由国家银行系统和私营部门金融机构组成。国家银行系统由全国性信贷机构组成，其中除墨西哥银行，即中央银行外，还包括全国金融公司和全国外贸银行。这些机构主要是把它们的资金引入经济中其资金需求未能由私营部门充分满足的关键性工业中去。最近有了与私人股东联营的“混合银行”，这是国家参与墨西哥金融部门的一种新形式。

第四章

国家的银行系统不论是在得到资金方面还是在给予信贷方面都是以专业为基础来经营的。但是，这种专业化是相当灵活的，它允许几种职能并列。⁶⁶

私人银行系统在1940至1970年间有了显著发展。在此期间，经济的平均年增长率为6.5%，信贷机构的可用资金增长率却达到18%以上。

管理向工业提供信贷的机构是墨西哥银行和国家金融公司。

墨西哥银行有权调节支付手段和国内清偿能力以及用于促进经济增长的信贷政策与种类。该银行还掌握着几种管理手段——它能够改变再贴现率，在公开市场上买卖证券，改变强制存款率和规定私人银行最高和最低现行利率。但是，诸如证券市场薄弱和高利率等这些发展中经济的典型特点使人难以利用公开市场的活动和再贴现率的变化作为控制手段。因此，该银行主要是利用储备金需要量的变化作为其行使管理职权的一种手段。该银行的直接业务并不涉及整个银行系统，但它也间接地扩大了它的影响，特别是在私营部门更是如此。

全国金融公司原作为一家开发银行来经营的，它的主要职能是作为该国经济增长所需的基本工业界筹集资金——以长期信贷为主——的渠道。为此目的，它调节全国证券市场，以联邦政府的国际金融代理机构的身分进行活动，并为金融或投资公司的信贷担保。

公营部门的其他组织

墨西哥政府在不同的时期建立了多种半自治组织和国有企业以支持工业的活动。

在某些情况下，政府对诸如石油、基础化工产品、铁路和电力工业等被认为具有战略性或构成自然垄断的部门实行直接控制。在石油部门，创建了名为墨西哥石油公司的企业，而在石油化工部门则建立了石油化工工业委员会，其职责就是决定哪些门类的活动可由私营企业进行，哪些必须由国家经营。在铁路部门，建立了全国铁路局，在电力工业部门则建立了联邦电力委员会。

在其他部门中，政府设法促进诸如钢铁、化肥和造纸等工业，这些工业对国家发展十分重要而所需投资之巨超过了私营部门财力所及。政府已开办了墨西哥冶炼公司拉罗·卡德纳斯·拉斯·特鲁希斯钢铁联合企业、人造肥料和化肥联合企业以及图斯特佩克（Tehuacan）造纸厂。

在制糖和食品工业方面，国家结合土地改革或采取供应必需品的措施已吸收了工业单位。公营部门制糖厂的产量在全国总产量中占50%；此项活动是通过全国制糖工业金融机构和全国制糖者联盟来管理的。在食品工业方面，国家经营着全国消费必需品销售公司。

其他如在纺织工业及金属加工和工程工业中，国家挽救了它认为对其活动值得支持的、破产的私营企业。在纺织工业中，政府只拥有一家企业——阿约特拉纺织厂（Ayotla Textil），而在金属加工和工程工业中则拥有一家制造铁路车辆和汽车部件的大型联合企业——萨阿贡城工业联合企业。

⁶⁶ 马里奥·拉蒙·蒙特塔：《墨西哥银行系统和中央银行》，拉丁美洲货币研究中心研究报告汇编（墨西哥城，拉丁美洲货币研究中心，1964年）。

第四章

在军事、印刷和出版等方面，政府为本身的需要，已建立了国营企业。

工业家联合会

代表私营工业企业的有两个全国性组织，即工业协会联合会和全国加工工业协会。工业协会联合会代表大企业，其中包括有外资参与的公司。全国加工工业协会原为工业协会联合会的组成机构之一，它代表中小企业的观点。这两个团体常常在国家的工业政策上，特别是在保护政策和外国投资方面，采取对立的立场。工业协会联合会的成员有较多机会得到外国收入，就不大重视保护或工业一体化。但它却很关心设法更有效地参与制订关税政策。全国加工工业协会，其成员主要是靠国内投入来制造各种产品，则支持限制进口的政策，反对无限制地扩大外国直接投资。

这两个团体利益上的差异集中在数量控制的管理工作上。全国工业协会联合会反对普遍地采用数量控制，而全国加工工业协会则赞成这样做。有些文献认为，这一分歧妨碍了私营工业企业在与政府的交涉中采取共同立场，其最终后果就是限制了企业家对确定工业优先次序的影响。⁴⁴

工业政策

近来墨西哥工业政策的演变可理解为该国全面发展战略的一部分。工业化进程的适当方针和要求工业部门实现的目标已由被采用的发展模式确定了。

发展战略

七十年代以前，墨西哥所实施的发展战略叫做“稳定发展”战略。⁴⁵其基本目标是促进经济高速增长，与此同时维持汇率和价格的稳定。实现这些目标的基本办法主要是通过大量进口取代来确保维持私人投资的高收益率；对基本设施进行公共投资；实行狭小的税基和不分级的征税结构，使优惠待遇扩大至利润、再投资、利息和未得到的收入，以及有节制地增加实际工资。

由于实行旨在促进私人投资的税收政策在公营部门造成越来越大的估算赤字，这笔帐是通过扩大国内外贷款安排得来的资金解决的。国内资金主要来自由金融和银行机构汇集的国内储蓄金，通过中央银行的所需储备金系统转入公营部门。价格稳定使得墨西哥金融系统财力更加坚强雄厚，其增长率提高到按目前价格计算的国内产值的一倍以上。这使得向公营部门提供的资金数额能够

⁴⁴ 莱奥波尔多·索利斯编辑的《墨西哥经济评论》一书（墨西哥城，经济文化基金会，1973年）中拉斐尔·伊斯基耶多著“墨西哥的保护贸易主义”一文。

⁴⁵ 安东尼奥·奥尔蒂斯·梅纳著“稳定发展：墨西哥十年经济战略”，在国际复兴开发银行/国际货币基金组织年会上提出的论文，墨西哥城，1969年9月。

第四章

连年增加，同时也向私营部门输送了越来越多的资金。与在第二次世界大战及其后数年的情况相比，在此期间内没有再使用通货膨胀的发行新货币的办法来资助国营部门的亏损经营了。⁴⁶

与制定发展战略相联系着，工业化同四十年代以来一样，仍然被认为是发展的必要条件。由于加强了进口取代，扩大了保护，加速了工业的增长。对比之下，农业和畜牧业的增长率有所下降。主要由农产品构成的出口也有所衰退，这不仅是由于农业和畜牧业部门的活力减退，而且也是由于工业保护本身造成了对出口的偏见。

墨西哥经济的进口进程变得越来越内向。它通过进口取代和发展尽可能广泛的工业基础，而得到很好的保护不受外来竞争的影响。因此，工业资源的投入价格（包括那些用于农业的），以及同一阶级的消费品价格都上涨了。由此造成的财力从农民和消费者向制造厂商转移意味着工业的利润增多。而由于对资本收入准予优惠，对这种利润抽税并不重。

上述所有因素都促进了工业活动的加速发展和多样化。此外，国家还通过其直接干预该部门发展而人为地加强了工业化。

生产工业的基本投入特别是能源领域的基本投入——即石油及其衍生物和电力——的国营企业，不仅以加速扩充工业所要求的速度提供这些货物和劳务，而且还得遵循一种不受生产成本影响的固定的价格政策。事实上，这些投入物的价格在整个六十年代实质上保持不变。这种政策是墨西哥在此期间实现价格稳定的决定性因素（在1960至1970年期间，国内生产总值的暗含减缩指数的年平均增长率为3.5%），除此以外，这种政策还意味着给工业提供越来越多的补助，从而带来了更大的利润，并因此而提高了储蓄能力，也因此而扩建工厂。不仅如此，政府在此期间还建立和扩大了各种行政机构，专门为了促进工业活动并使之多样化。

总而言之，墨西哥在六十年代所采取的发展战略的本质或是鼓励工业的加速发展和多样化，但损害了其他部门，特别是农业和畜牧业的生产活动。此外，为了实现多种目标，即改善国家的对外的地位，提高工业在生产本国产品中所占相对比重使经济的生产活动现代化，以及提高全国人民收入水平国家所采取的鼓励工业发展的各种手段都促进了不加区别地建立和扩大进口取代工业。⁴⁷这一时期所遵循的工业化政策不大重视工业的地域分布，不大重视出口、竞争性和被支持的工业的经营效率；不大重视外国对企业资本的参与；也不大重视工业结构的一体化。

⁴⁶ 塞塞波尔多·索利斯坦：《墨西哥经济：回顾与展望》（墨西哥城，经济文化基金会，1971年），第108—123页。

⁴⁷ 墨西哥银行，年度报告。

⁴⁸ 由于工业生产率高于其他活动，所以所采取的政策重视工业而轻视农业和畜牧业部门，以最大程度地增加收入。但是，对农业和畜牧业的投资能够大大提高该部门的产品——资本比，并可取得比许多工业投资还高的生产率，因为它对达到增长目标的贡献比工业所做的贡献还要大，且不仅在创造就业机会上，它具有明显的相对优越性。

近来经济政策的演变

到六十年代末期，这一发展战略造成的许多不平衡现象明显地表现出来了。收入分配并未随着时间的流逝而改善，生产越来越趋向迎合消费方式和居民中收入较高层的偏好。进口取代的办法加强了把新消费品——照抄发达国家消费者社会发明的新花样——引进国内市场的倾向。

生产这些物品的技术也来自国外，而且几乎不是要进口机械设备就是要外国直接投资。对这种进口的技术，原是根据工业化国家生产要素相对充裕的情况设计的，对墨西哥来说则过分昂贵，因为这需要很高比例的资本投入和国外生产的零部件。不仅如此，为促进工业发展的保护主义措施和其他办法在鼓励进口资本事实上达到了失调的程度，其单纯的意图是要人为地减少制造过程中的私人资本费用来促进有利投资。

墨西哥的人口增长率为世界最高者之一。而上述诸因素的结合就使得生产系统长期不能提供充分的就业机会。大量的失业和部分就业就反映了这个问题。此外，由上述因素恶化的国际收支中货物和劳务帐目上的逆差，不得不以越来越多的外债来弥补，墨西哥就越来越依赖外国。在消费品方面的进口取代使它越来越需要更多的外国资本货物、投入和技术，并助长了跨国企业越来越多地参与其国内生产系统（首先是在最有活力的制造业）的经营和扩大。

对外逆差的增加，不是由于国外需求不足，而是由于生产系统无力按必要的速度增加出口。出口供应的问题主要在汇率不灵活，农业和畜牧业部门不活跃以及由于不加区别的进口取代政策而造成的工业效率低和竞争力差。

越来越大的财政赤字还限制了公营部门参与经济活动，使得公营部门难以抵销——至少是部分地抵销——由于它遵循的发展模式所带来的收入分配中存在的社会的和资产的平衡。公共投资需要更加活跃，既是为工业扩展创造必要的有形基本设施，也是为保证公营企业所生产的基本投入的供应。反过来，人口的持续增长，对社会性的投资和经常费用的需求也越来越大。不过，与处于类似的发展水平或甚至更低发展水平的国家相比，税收水平还是低的。公营企业的赤字越来越大，限制了它们实现扩建方案，并在生产结构中造成越来越多的瓶颈式障碍，其结果是增加进口并且意味着从本国财政部门调拨和资助的资金愈益增多。

不仅如此，促进经济活动的办法，特别是选择性不很强的减税刺激政策和运输价格结构，加强了有利于经济活动在地理上的集中和经济活动的两极分化。墨西哥工业的增长集中在主要的城市消费中心，特别是墨西哥城。而且由于其他类型的活动，特别是服务业的集中，使得生活水平的差别更加严重。所有这些因素都促使主要城市的人口过度增长。

因此，七十年代初期，岁入赤字和对外赤字之大使墨西哥很难维持经济的高速增长，又保持价格和汇率的稳定，^①从而造成发展战略中各项目标的相互冲突。个人收入趋于集中的偏向以及

① 能减少经常帐户逆差而同时保持固定汇率的唯一的短期调整手段是降低本国产品的增长率以减少进口品的增加。1971年使用了这种手段，结果是国内生产总值实际增长率急剧下降，从六十年代的平均增长率6.8%下降到1971年的3.2%。

第四章

这种制度虽然不能创造新的就业机会而造成人口中的大多数购买力的下降，使得这种以内向增长模式为特征的发展战略行不通。农业和出口部门的不活跃就限制了继续提高国民产值增长率的可行性。① 正因为如此，六十年代采取的经济政策已不可行。

近几年来，为工业部门的发展确定了新的指导方针和优先项目，以纠正工业化开始阶段出现的不平衡，来更有效地促进本国各项目标的实现，并且发展资本货物部门。

工业政策的目标可简要地概括如下：

- (1) 提高创造就业机会的能力；
- (2) 保持过去工业已达到的高增长率；
- (3) 通过出口制成品来补偿为发展工业所需的外汇；
- (4) 实现较为平衡的工业地理分布并在落后地区建立新的发展中心；
- (5) 使工业生产更面向绝大多数人口的需要；
- (6) 减少工业对外国资本的依赖，特别要减少对跨国企业的“成套”服务的依赖；
- (7) 发展墨西哥本国的资本货物工业，使其所用资本不受世界经济周期性波动的影响。

这些目标将作为评价工业优先次序的参考标准。

关于外国投资和技术转让的政策

在生产、就业、资金和税收方面，外国直接投资曾对墨西哥的发展作出了重要贡献。但是，它也造成了工业的高度集中，对国内收支状况产生不利影响，导致购买了不适用的和价格昂贵的技术，并对本国财力造成了越来越大的压力。^②

工业中的外资增加主要是支持工业化的结果（特别是以保护和赋税刺激的形式），也是墨西哥政府对1973年为止所奉行的关于外国投资的政策的结果。1973年颁布了“促进墨西哥投资和外国投资管理法”。

新立法力图加强墨西哥与外国资本的谈判地位，以便能够有选择地并尽可能以最低的价格获得发展所需的外国服务。这项法律还要重述并对以前各个不同时期的条例作了补充，即规定了可以允许外国直接投资的具体活动和合乎这种投资需要的条件，并作为一条总则规定，在所有其他部门中，外国投资所占份额不得超过墨西哥各公司资本的49%。

这项法律把外国投资规定为以下的几种投资，即外国法人团体和自然人的投资、没有法人资格的外国经济实体的投资以及“外国资本在其中占有大部分份额的墨西哥商业企业或外国人以任何身分有权对该企业的经营问题作出决策的墨西哥商业企业”（第2条）的投资。它对外国投资者的下列货物、财产、或与权利有关的行力进行管理：（1）购买现有或即将建立的墨西哥企业的资本或固定资产；（2）控制企业的管理或对企业经营的决策权力；（3）建立新企业；（4）经济活动的新领域；（5）产品的新品种。

^② 费尔南多·法赫恩西尔维和特立尼达·马丁内斯·塔拉戈：《跨国公司：世界水平的发展和墨西哥工业规划》。（墨西哥城，调查和经济教学中心，1975年），第187-196页，油印品。

第四章

根据这个法规，建立了外国投资全国登记处和外国投资全国委员会。前者作为一个控制机关和有关外国投资信息的中心；后者则是负责协调在此领域内联邦各机构的行动和处理涉及上述五个方面有关投资的申请事宜和机构。

评价申请书主要根据下列标准进行：外国投资和本国投资能否互为补充；与所涉业务部门结合的规模和程度；对国际收支的作用；创造就业机会和培训墨西哥技术人员与管理以及技术的发展；投资来源的多样化；用外国资金为业务活动提供资金的程度；最后，是否有利于工业的分散化以及把本国投入和构成部分结合到所制产品中去。

总的说来，政府关于技术发展和转让的政策一直是消极的、勉强的。尽管在1972年——这一年内颁布了有关此问题的具体法律¹¹——之前也曾尝试过在工业发展政策中引用技术标准，但没有关于技术转让的全面政策。

现行立法是打算对技术流程中的一个方面，即购买技术，进行管理，以避免付出过多的不合理的专利权使用费和消除一般都包括在技术转让合同中的限制性条款。这种管理是通过在工商部管辖下的技术转让全国登记处来实行的。

工业政策的手段

到目前为止墨西哥为管理工业活动所使用的主要办法包括在保护政策中所用的手段——关税、进口数量控制和制造方案；为促进制成品出口、工业的地域分散和利润的再投资而实行的各种赋税刺激；以及财政刺激、价格管理和外国投资和技术转让的办法。

表8和表9概括了工业发展的主要手段。

关 税

进口关税一直没有起到非常重要的、作为一种保护办法的作用。1929年，首次制定了带有真正保护主义目的的税率表；但税率平均水平还是相当低微，而且征税的范围很窄。多年来关税的变化主要反映了与政府的收入、国际收支或改善行政管理有关的目标。但是，税率表上的许多具体标题的改变是政府和许多企业家团体进行不断谈判的结果，目的是给新产品以保护或扩大现有产品的销售赢利。从1964年到1970年，征税物品的数量每年要增加1,000种以上；在1970年时，有12,900种货物是要征税的。对如此大量的货物所使用的各种关税水平差异极大，因为关税要达到许多不同的目的，例如：保护本国生产、阻止不必要的进口和支持进口国内不制造的产品。由于在1962年对进口奢侈品征收10%的附加税——把来自附加税的收入用于资助本国制成品的出口，更加剧了这种差异。

¹¹ 在技术发展和转让丛书第1号（联合国出版物，销售品编号：78.II.17）《各国获取技术的办法》中对此法的条款进行了详细分析。

第四章

表 8 墨西哥发展工业种类

促进工业的手段 要求、刺激措施和受益者种类	促进新兴和必要工业法	出口和边境地区销售补贴	临时进出口
要 求	<ul style="list-style-type: none"> * 按直接生产成本计算, 最大进口成分为 40% * 在厂加工最少为 10% (灵活的) * 国民占有份额最少为 51% * 用于技术援助和开发以及使用专利和商标的向国外汇款不超过销售额的 3%。 * 根据外国信贷国际市场的最大利率(可变的) 	<ul style="list-style-type: none"> * 最低本国成分为 50% * 根据新关税 (L.C.E.) 将适用于 1975 年 1 月 9 日《官方日报》所列产品 	<ul style="list-style-type: none"> * 最低本国成分为 40% (如果有正当经济理由, 则可接受较低的百分数) * 相当于 100% 营业税并加 10% 支付罚款的保证金 (预防性措施)

第四章

的财政刺激措施的主要类别

客户工业的管理	为促进地区发展 而使工业分散的 刺激措施	条 例 八	再投资的刺激措施
* 根据管理临时进口 品条例所规定的要 求进口	* 民族资本至少占 51%	* 需要一体化方案	* 需申报财政和公共 信贷部批准
* 产品出口	* 为使用专利、商标 和技术援助对国外 汇款将个别地确定， 但不得超过销售额 的3%	* 一体化方案须经工 商部批准	
	* 规定对使用专利、 商标和技术援助付 款的合同不得对出 口进行限制		
	* 筹集外国贷款须事 先获准		
	* 产品必须有60% 的本国成分（在有 一体化时间表的条 件下可允许较低数 字）		

第四章

表 8 (续)

促进工业的手段 要求、刺激措施和受益者种类	促进新兴和必要工业法	出口和边境地区销售补贴	临时进出口
	<ul style="list-style-type: none"> * 雇用外籍人员合同限期一年, 可续订, 薪资在工资总额的 10% 至 20% 之间 * 销售价格将取决于产地国的价格波动 * 2% 的纳税储蓄充作管理费用 		
刺激措施	<ul style="list-style-type: none"> * 全部退还机械、设备和备件的进口税款 * 按照递减比例退还 100% 至 25% 的原料和部件进口税款 * 全部退还贸易收入税款 	<ul style="list-style-type: none"> * 退还间接税款中联邦净份额的一部分直至全部 * 退还相当于 11% 的工厂交货销售价格 (实际上所有产品均是如此) * 全部退还进口投入的税款 (当这些投入不属临时进口制度管辖时) 	<ul style="list-style-type: none"> * 100% 免收一般进出口税

第四章

客户工业的管理	为促进地区发展 而使工业分散的 刺激措施	条 例 八	再投资的刺激措施
* 退还占进口税总额 40%的保证金	* 企业的管理人员和 董事必须是墨西哥 人	* 须按照新的总进口 关税表中关税项目 规定的体积单位课 税	* 对通过加速折旧方 式形成再投资的储备金 的所得税可打高达 100%的折扣
* 可补偿企业美国对美国 原产的原料和零部 件的国外增值所征 收的进口税款	* 所获利润不免征州 税	* 进口可通过一处或 多处海关以一次或 多次发货的方式办 理	
	* 4%的纳税储蓄充 作管理费用 二类地区		
	* 对一般进口税打 50%至100%的 折扣		
	* 对劳工税打50% 至100%的折扣		
	* 对所得税打60% 至100%的折扣		
	* 加速折旧		
	* 对贸易收入税打50% 至100%的折扣		

第四章

表8(续)

促进工业的手段 要求刺激措施和受益者种类	促进新兴和必要工业法	出口和边境地区销售补贴	临时进出口
	<ul style="list-style-type: none"> * 全部退还印花税款 * 在40%的范围内回扣所得税 	<ul style="list-style-type: none"> * 允许不累计退款数额来计算整个公司税(作年度调整) 	
		<ul style="list-style-type: none"> * 有关技术援助专利权使用费和股息、劳工税和销售税也可包括在退款之中 	
		<ul style="list-style-type: none"> * 各州政府承认退税证明为所有贸易收入税的付款证明 	
		<ul style="list-style-type: none"> * 退税证明可在国家外贸银行兑换现金(如在支付税款后有余额的话) 	

第四章

客户工业的管理	为促进地区发展 而使工业分散的 刺激措施	条 例 八	再投资的刺激措施
	三类地区		
* 本国国民无须掌握 资本的大多数	* 对一般进口税打 60%至100%的 折扣 * 对劳工税打60%至 100%的折扣		
* 在提供劳务期间为 外籍人员提供设施	* 对所得税打60% 至100%的折扣 * 加速折旧 * 对贸易收入税打 60%至100%的 折扣		
* 批准可在国内市场 出售制成品条件为, 该制成品: (a) 不与本国货物 竞争; (b) 可代替进口; 和(c)符合各项财政 要求规定			
* 在符合要求的情况 下可把不是为了来 料加工业务而建立 的制造厂用于来料 加工业务			

第四章

表8 (续)

促进工业的手段 要求、刺激措施和受益者种类	促进新兴和必要工业法	出口和边境地区销售补贴	临时进出口
		<ul style="list-style-type: none"> * 减收 2.5% 的铁路运输费 * 退还 1.1% 的墨西哥技术和劳务出口商经营总值的间接税款 * 根据国际竞争情况, 以 1.1% 的工厂交货价值作为进口取代的间接税退款 * 在支付国外与出口有关劳务的佣金方面, 所得税和贸易收入税全免 * 允许出口公司使用直接成本计算方法 	
<p>受益者</p> <p>新兴工业: 基础工业</p>	<ul style="list-style-type: none"> * 在头四年内一般进口税全免, 在以后三年内免收 5.0%, 在最后三年免收 2.5% * 贸易收入税全免 * 印花税全免 * 在 4.0% 的范围内回扣所得税 	<ul style="list-style-type: none"> * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 	<ul style="list-style-type: none"> * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施

第四章

客户工业的管理	为促进地区发展 而使工业分散的 刺激措施	条 例 八	再投资的刺激措施
---------	----------------------------	-------	----------

* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施

* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施

* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施

第四章

表8(续)

促进工业的 要求、刺激措施和受益者种类	促进新兴 和必要工业法	出口和边境地区 销售补贴	临时进出口
半基础工业	<ul style="list-style-type: none"> * 在头三年内一般进口税全免, 在后两年内免收50%, 在最后两年免收25% * 贸易收入税全免 * 印花税全免 * 在40%的范围内回扣所得税 	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
辅助工业	<ul style="list-style-type: none"> * 在头二年内一般进口税全免, 在以后两年内免收50%, 在最后一年的免收2% * 贸易收入税全免 * 印花税全免 * 在40%的范围内回扣所得税 	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
“必要”工业: 基础工业 半基础工业	<ul style="list-style-type: none"> * 同新兴工业 * 同新兴工业 	<ul style="list-style-type: none"> * 同新兴工业 * 同新兴工业 	<ul style="list-style-type: none"> * 同新兴工业 * 同新兴工业
辅助工业	* 同新兴工业	* 同新兴工业	* 同新兴工业

第四章

客户工业的管理	为促进地区发展 而使工业分散的 刺激措施	条 例 八	再投资的刺激措施
	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
	* 同新兴工业	* 同新兴工业	* 同新兴工业
	* 同新兴工业	* 同新兴工业	* 同新兴工业
	* 同新兴工业	* 同新兴工业	* 同新兴工业

第四章

表 8 (续)

促进工业的手段 要求、刺激措施和受益者种类	促进新兴和必要工业法	出口和边境地区销售补贴	临时进出口
专业贸易公司		* 另退还按工厂交货值的 4% 间接税款	
出口工业		* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
客户工业			
在市区从事新活动的企业	* 同新兴工业		* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
使用本地区产品的企业			* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
在农村从事新活动的企业	* 同新兴工业		* 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施
填补供应差距的企业			* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施

第四章

客户工业的管理	为促进地区发展 而使工业分散的 刺激措施	条 例 八	投资的刺激措施
---------	----------------------------	-------	---------

- | | | |
|------------------------|------------------------|------------------------|
| * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 |
| * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 |
| | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 |
| | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合要求的情况下采用相同的一般刺激措施 |
| * 在符合条件情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合条件情况下采用相同的一般刺激措施 | * 在符合条件情况下采用相同的一般刺激措施 |
| | | * 在符合条件情况下采用相同的一般刺激措施 |

第四章

表8(续)

促进工业的 要求、刺激措施和受益者种类	手段	促进新兴 和必要工业法	出口和边境地区 销售补贴	临时进出口
使其生产民族化的企业				* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施
扩大其生产能力的企业				* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施
将其利润投资到建立或扩大工业企业的企业				* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施
具有特别民族利益的企业		* 同新兴工业		* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施

* 只指商业性企业。

第四章

客户工业的管理	为促进地区发展 而使工业分散的 刺激措施	条 例 八	再投资的刺激措施
	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施
	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施
	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施
	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施	* 在符合条件的情况下采用相同的一般刺激措施

表9 促进工业发展的主要财政手段

促进手段 要求和 鼓励方式	全国投资预研究 基金会	全国工业设备基金	中小工业保证与 发展基金	墨西哥工业发展基金	墨西哥促进制成 品出口基金
要求	未规定具体要求。无论公营或私营部门的有关方面均可向该基金会提出申请。	资本的大部分必须由本国国民掌握。要求援助的企业目标必须是完全生产出口产品和(或)为实现进口取代。基金委员会将对项目进行评价以确定是否可以接受。所有贷款将通过银行或金融机构办理。	使用这种援助方式的企业在1区必须至少有300,000比索,2区和3区25,000比索的净值。	当基金提供的款额达100万至300万比索时,有关企业须提供交一份技术、经济和经营可行性研究报告,不足此数者无须提出研究报告。	国内产品至少占出口的50%。 国内产品至少为进口取代的60%。 向国外提供技术服务的企业必须是根据现行立法建立的。

资料来源

第四章

<p>鼓励方式</p>	<p>最低资助额为25,000比索。按未付差额计算年利率为7%。根据研究报告的费用,偿还期为3至8年,宽限期可长达24个月,随每项研究的期限而定。在进行研究方面,从最初规划到最后评价都提供技术援助。</p>	<p>资助是为购买固定资产:机械、设备、建筑物等。按未付差额计算,年利率为12%,不同利息是:按未付差额计算,每年10%归作为中西人的机构,其余2%归工业家,偿还期可达13年,其中包括3年宽限期。资助额为350万至3,750万比索。</p>	<p>年利率1区为11%,2区和3区各为10%和9%。要求贷款的申请者通过国有信贷机构以及私营机构提出。在贷款不超过15万比索,而且企业位于2区和3区的条件下,该基金可向工业家提供高达75%的贷款作为保证。所提供的贷款种类有: (a)可高达250万比索的设备贷款,(b)高达350万比索的日常费用贷款和(c)高达600万比索的抵押贷款。如申请者中两种以上贷款时贷款总额不得超过800万比索。向要求者提供技术援助。</p>	<p>最高限额为企业资本的30%。企业开始公布股息时,该基金便出售其股票。</p>	<p>年利率为6%。为出口提供即期贷款,给予保证,偿还90%。在业务终止和从国外收到付款期间的即期贷款(临时资助),为延期付款销售提供资金,为出口产品生产提供资金,为维持出口货物存货提供资金,为盘存费用提供资金,为出口劳务提供资金,为进口取代提供资金。</p>
-------------	---	--	--	---	--

第四章

关税的财政作用也是相当微小的，并随时间的流逝而降低。联邦政府收入中进口税所占比重从1930年的38%下降到1951年的21%，1968年又下降到13%。降低的主要原因是扩大了进口的数量控制。在墨西哥，关税的主要目的是保护消费品的生产并对进口中间货物和资本货物实行开放制度。

在考虑到广泛使用数量控制的情况下，准确确定工业通过关税所得到的保护水平是重要的。在这方面进行过的一项研究报告使用了1960年的资料。⁶² 报告表明，按部门总生产量加权平均名义关税1960年为22%。但是，按这种部门分类的办法以国内价格与国际价格进行比较后得出的关税为15%，大大低于名义关税。

过度保护界限主要是在墨西哥传统生产并在国内工业生产中占有巨大份额的制成品方面。相反的情况——隐含的保护超过名义保护——则发生在面对来自进口或走私的真正竞争的产品方面，如耐用消费品和设备。（见表10）。

表10 1960年的名义关税和有效保护（按产品分类）
（百分数）

按生产部门分类 的产品	名义保护		有效关税保护		有效隐含保护	
	关税	隐含	巴拉萨法	科登法	巴拉萨法	科登法
总平均数（一至，）	22.0	15.0	35.0	31.0	28.0	25.0
制成品平均数	35.0	24.0	74.0	64.0	49.0	42.0
一 农业	6.7	6.5	3.9	3.7	3.1	3.0
二 加工食品	21.2	18.3	23.0	23.0	4.7	5.7
三 饮料和烟草	69.8	28.8	257.8	204.5	48.1	42.4
四 采矿和能源	4.1	4.4	-6.6	-5.9	-5.1	-4.9
五 建筑材料	26.3	-3.6	97.0	72.6	0.6	0.8
六-1 简单中间产品	24.4	21.8	58.0	49.8	42.2	37.1
六-2 复杂中间产品	33.5	24.6	67.0	59.3	42.0	37.8
七 非耐用消费品	63.9	25.4	129.2	112.0	31.9	29.9
八 耐用消费品	40.8	49.0	86.7	78.3	100.9	83.0
九 机械	10.6	28.8	10.1	9.5	40.6	37.8
十 运输设备	18.0	26.0	29.6	26.3	41.8	37.0

资料来源：赫拉尔多·M·布埃诺所著“墨西哥的保护结构”，1970年。（英译者注：此处所指可能是贝拉·巴拉萨等合著的：《发展中国家的保护结构》一书中赫拉尔多·布埃诺所写的“墨西哥的保护结构”一文。）

⁶² 赫拉尔多·布埃诺：“墨西哥的保护结构”，载于贝拉·巴拉萨等合著：《发展中国家的保护结构》（巴尔的摩，约翰·霍普金斯出版社，1973年）。

第四章

在许多工业部门广泛存在着剩余保护。这就有了可能在1975年1月对总进口税率表做重大修改，以简化和更新税率表并消除关税保护作用中存在的缺点。

重新调整之后，规定的税率等级如下：

- (a) 对拟用于农业和畜牧业活动的产品，关税率为0至5%。由于粮食自足是突出的重点，所以对农业机械免税；
- (b) 防治流行病和制备抗生素所必需的化学和医药产品须交7%以下的关税；
- (c) 进口本国不生产的基础原料按5-10%的税率征税。对于次要原料或本国很可能会制造的原料，这一类包括大多数工业使用的中间产品，税率为1.5%；
- (d) 制成品按2.0-3.5%的税率征税，其中资本货物的税率为2.0-2.5%，其他制成品的税率为2.5-3.5%；
- (e) 奢侈品的税率为50-100%。国外组装的轿车几乎是唯一按100%的最高比率征税的产品，⁶⁵所以可以说，新税率表的最高一级税率是7.5%。

课税品种的数量减少了36%，即减少到7,273种。取消了当时对某些进口货仍然施行的从量税，所有进口货只需交纳从价税。关税是根据有关产品的加工程度来确定的，这样，把进口货的数量限制作为保护工业的基本手段就显得更加重要了。考虑到墨西哥工业发展已达到的阶段，以1.6-1.7%从价税为进口税的平均水平从保护的意义上说已是极低的了。

最重大的变化发生在机床和机械一类。尽管现在的税率与以前税率大致相同，即在10-25%之间，但是以前的税率表对各类机械的进口税均给以6.5%的补贴，这样，实际税率就不是20-25%，而且7-8.75%了。从大约增加了200%的名义保护看，墨西哥的资本货物的制造被定为新的优先项目了。

到1974年为止，在考虑了认为受到进口税制度影响的企业所提出的要求之后，有财政部和工商部参加的一个负责海关政策的机构，即联合关税委员会，经常地对纳税商品项目的数目及课税水平进行修改。当有某项投入在国内不生产，或者即使生产，但它达不到作为进口投入的代用品的某些技术要求时，则规定一种新的，低税率纳税商品项目，以便利其进口并降低有此要求企业的生产成本。在其他情况下，当国内已开始制造一种以前需进口的产品，而如果数量控制制度又不能完全防止这种产品的进口时，则可提高关税水平来为工业家提供额外的保护。

新税率表大大减少了纳税商品项目的数量，而且对包括多余和不注册产品在内的每一分类都只规定了一种税率。⁶⁶这一措施，除了便利结关之外，其目的显然还在于消除为了改变特定产品的税率而规定新纳税商品项目那种旧习。这一改革标志着关税政策的一种重要改变，因为它取消了根据个别企业的要求给予特殊待遇或酌情逐项处置的办法，而这种做法常常造成工业中资金分配的混乱。

⁶⁵ 和其他一些情况一样，在这种情况下关税保护是不起作用的，因为禁止轿车进口。

⁶⁶ 以前的税率表对不注册商品项目所规定的税率高于多余商品项目。

第四章

总而言之，关税政策并不追求达到保护主义的目标，这个目标留待进口的数量控制来实现。在关税改革中，对歧视农业和畜牧业活动的倾向是制止了，结果降低了对农业机械制造业的保护。此外，把关税提高约200%来保护本国资本货物制造业部门，使该部门享有明确的优先地位，而且正在试图取消施行税则上的逐项处置的做法，以免对个别工业给以不合理的鼓励。

数量控制

实行数量控制的途径是：由公营部门实施(a) 进口许可证制和(b) 进口控制。

进口许可证

自1948年以来实行的进口许可证制度已成为保护工业的主要手段。同时也用这种制度来指导投资，使它投向认为具有优先地位的各工业领域和部门。此外它还对外国在工业企业资本中的参与、价格水平、生产效率以及在工业中使用本国投入起了调节手段的作用。在双边国际贸易谈判中也用到它。

进口许可证制度主要是用来应付由于一时经济状况所造成的国际收支的各种困难，而且受到影响的产品范围在此期间也大量增加。1970年，据估计，占进口总值65%的货物和占有纳税项目的三分之二的商品都得要求有进口许可证。在1973年，共办理了25万多件进口许可证。由于在1975年1月对总进口税率表进行了调整，进口许可证制所包括的产品范围又进一步扩大，而且把某些原来不受控制的商品项目与其它需要许可证的一般性的商品项目划成一类。1975年7月，据颁布的法令规定，所有纳税商品项目均须受此项要求的限制，以便把看起来显得过度的进口品流量控制住。

工商部负责管理进口许可证事务。在审查申请书方面协助该部工作的有40多个进口协商委员会。这种委员会由工商部本身代表和有关进口或加工有数量控制的货物的工业家团体代表所组成。通过这种机构，各有关团体可以发表对进口的看法，表示不同意见也有了正式的渠道。但是，这些委员会的建议没有约束力，因为工商部对于提请其审议的申请书保留有酌情批准或否决的权利。

国内是否有代用品是评价进口许可证申请最常用的标准。在进口许可证的管理工作中，人们公认一种叫做进口取代的自然理论，根据这一理论，“如果国内市场受到保护，就必然会有无形的力量出来利用政府造成的机会”。⁵⁵看来存在着这样一种倾向，往往支持本国生产厂商而不支持潜在的进口商，并且凡有本国生产的代用品，即使它没有竞争力，也都要禁止进口。有一份研究报告似乎可以加强这一结论，该报告根据一项进口申请的例子表明，批准发给进口许可证的主要理由是没有本国生产的代用品。在受审议的1,367件申请中，只有两件是出于价格的考虑才批准进口的。这两例是，国内价格比进口价格约高出200%。⁵⁶

⁵⁵ 伊斯基耶多，见注44引书中的一文，第267页。

⁵⁶ 贝拉·巴拉萨：《墨西哥的对外贸易和工业政策》（墨西哥城，1974年3月），油印品。

第四章

此外,还存在一种正式的价格标准,根据这项标准,如果进口货的本国代用品的价格超过该进口货原产国市场价格的90%,那么就发给进口许可证。1970年曾宣布90%这一数字将一点一点地逐步降低,以逐渐减少对工业的保护。近年来由于贸易平衡方面的严重失调,这一百分数不仅不能降低,而且连价格标准也不再正常实行了。当出现国外报价反映出进口货与本国生产的代用品的价格差别很大时,国内制造厂商总是通过各进口委员会工业家协会代表争辩说,这里面有倾销。但是,进口厂商对此可以行使举证责任,他们必须证明,在货物原产国所得价格接近其申请书中所载各项报价的价格,并大大低于本国代用品的价格。简言之,即使主管当局决定实行这项标准,这种价格剪刀差的标准也不是非常有效的。

在逐项办理的基础上评价进口申请书时必须加以考虑的许多因素中必然包括一些主观标准,从而引起了一些不良的副作用。例如:许多工业部门一体化程度低;工厂中存在闲置生产能力;对各种工业部门的保护水平差别很大;许多工业部门形成了垄断,而且竞争水平低;由于制造进口代用品所需的中间货物奇缺而产生各种瓶颈式障碍;由于正常供应的不稳定造成对进口货物存货的过多投资;政府部门和进口企业方面的官僚主义手续造成了资金的大量浪费,等等。

当这些问题明朗化时,负责管理进口许可证的当局就试图用改进和增加关于管理进口的专门条例的方法加以纠正。而这样做却往往加剧在分配资源方面的误差并且造成更严格的控制。对不能用公认的技术标准鉴定的非标准化产品尤其如此。

在实行进口许可证制度方面的一个严重问题是必须处理的申请书数量日益增多。1973年,当时大约有70%的纳税商品项目受数量的控制,估计工商部批准了25万件进口许可证。1975年,为了应付贸易差额的日益恶化,规定所有纳税商品项目均需申请进口许可证。

只有进口拉丁美洲自由贸易协会(拉美自由贸协)属下的产品豁免此项要求,因为在该协会内已协商过对数量控制的自由化问题。

鉴于每天大概要处理4,000件申请书行政管理有困难,工商部已把一些纳税商品项目纳入电子处理系统。这一系统对每种产品都显示出批准或否决以加速对申请书的处理。只对否决的才在重新考虑申请的基础上进行详细审议。在这种情况下,任何使评价进口申请过程合理化的企图都是不大实际的。

各种控制还有一种时间限制。须受许可证要求限制的产品所享有的保护期限(3至5年)只够巩固其在国内市场的地位。尽管这一规则已使用了好些年,而且各有关决定的有效期正接二连三地满期,但还没有看到任何已取消限制的例子。不仅如此,现在仍然有2,000种以上纳税商品项目是在1970年以前就须受进口许可证要求限制而无确定时间限制的,而且没有规定放宽这些项目进口的最后期限。

因此,可以得出结论:进口许可证本身并不是一种表示投资优先次序的适当手段。在实施这种制度中一贯采取的许多特定的标准以及执行中案件办理所必然涉及的各种问题已使得这种控制主要是为了解决国际收支的问题,即使这些标准已在工业资金的分配方面造成了混乱。

第四章

制 造 方 案

为调整想生产某种向来是靠进口的商品的工业家的活动，自1965年以来，工商部一直在使用制造方案，即企业与政府间的协议。这些方案的管理是与进口许可证紧密配合之下进行的。每项方案都规定了本国制造厂商所承担的义务，以便得到国家通过数量控制给予保护。

采取这种办法的目的是要引导生产者和进口者在当地生产需要他们经营的投入和零件，以指导和促进进口取代，并以此提高国内成分。凡愿意利用制造方案的企业可取得独家控制国内市场的保证，进口它要在国内制造的那种产品就必须有进口许可证。此外，制造方案被接受后，如果制造商的总体时间表里有其制造活动所必需的进口投入，那他保证能得到这种投入的进口许可证。最后，申请制造方案的企业还可以得到减税刺激的照顾。

制造方案是调整工业的最重要的手段。近年来，凡打算在国内制造某种产品而申请关闭边界的企业都必须提出制造方案。

外资掌握大部份的企业要作新的投资，提出制造方案也是一项必要的条件。不仅如此，当一个企业申请特别的减税刺激和财政奖励时，往往也需要提交一份制造方案好对其项目进行评价。实际上，制造方案常被当作工业投资许可证使用。因此，制造方案在确定工业优先项目方面的作用是最为重要的。

工商部批准制造方案所使用标准如下：

(一) 为特定要制造的产品制订一份一体化、即墨西哥化的时间表，并规定在新的生产中必须使用国内投入的具体目标，这要考虑到有关的辅助工业的制造厂商在价格、质量和供货所需时间等方面已经达到或能够达到的条件；

(二) 还要规定进口取代所允许的最大限度价格超额。近年来普遍使用的限度是，与进口产品原产国的价格相比，差价在2.5%左右。在一些特殊情况下，所批准的价格超额要小些，有时规定低到1.5%；

(三) 还要求制订有适当时间表的出口方案，通过出口该项目所产产品赚取外汇以抵偿，至少部分地抵偿这项新生产所必需的进口费用。尽管在许多情况下希望能够在一定时期内全部抵偿该项目所用外汇，但是出口方案都须经过谈判，已达成协议的有关测定出口数量的更为具体的标准尚不得而知；

(四) 方案还要求企业具有一定的资本结构。所使用的标准是外国投资法中规定的一般标准。根据这个外资法，企业的公司资本至少有51%必须由墨西哥投资者掌握。通过这种方案规定出为外国人控制的企业的墨西哥化的最后期限和步骤；

(五) 此外，项目需要的有关专利、商标和技术援助方面的开支，根据技术转让法所规定的准则进行管理。一般标准是：技术方面的费用不应超过接受技术援助项目净销售额的3%；

(六) 方案中还有一些次要条件，例如要求在新产品的制造和销售过程中在劳务、维修方面提供适当的技术依据；要求向标准总局注册一种“官方质量标准”，以便对该产品的某些质量特性进行管理；以及要求制造厂商在产品供应方面给以其他各种保证。

第四章

毫无疑问，这些条例的实施意味着较之传统的进口取代制度有了很大改进，特别是前三条，因为这三条包括了确定进口取代对本国经济的作用的最重要因素，即价格超额、一体化和出口。

第四和第五条是关于外国资本与企业资本和技术转让合同问题，这两条是在就这些问题作出具体规定之前就已开始实行的，目的是管理工业发展的质量方面。在有关外国投资和技术转让的法律生效后，这些标准在制造方案中的用途就变得有限了，因为它们只能对为了调整有关问题的特殊情况而制定的具体办法加以补充，以求得国家对工业部门调整活动的一致性。

需要对这些标准，特别是头三条标准的经济合理性进行评价，以便得出关于确定工业优先次序的结论。

第一条标准是为在制造进口取代货物中增加国内投入而制订的时间表。政府以此方法对工业施加压力，迫使它把向国外供应厂商购买重要投入转到向国内供应厂商购买，因为作用于传统的进口取代政策的市场力量未能将工业引向这个方向。电子工业便是政府施加强大压力以达到其目标的一个例证。

多年来，政府曾努力用说服的方式促进一体化。所有企业都是生产最简易的产品——箱子和柜子，其余部分靠进口。在十三、四年的时间里，墨西哥制造的零部件在材料费中所占比例及超过20%。私营部门的抗拒一刻也未停止，直至政府毫不含糊地宣布进口许可证只发给真想实现本国一体化的企业。不久就见到效果了。在从1959至1962年的大约三年内，按费用计算，又有60%的材料买的是国产的。企业感到非得去找，去推动本国供应厂商不可了，于是开始生产某些类型的电子管。生产的这些电子管在1959年需要的进口价值为4,400万比索¹⁰。

在这种情况下，电子部门比起其他部门来就更有可能进一步地向一体化方向前进。这可能是由于电子投入具有的特殊性，它可以按标准技术规格并根据该工业中竞争情况来制造，因为产品的变异不是主要的。在不具备这些条件的部门（汽车、出版），政府则必须以批准由各具体部门方案所掌握的特别刺激措施来更有力地强制推行一体化。

规定了最大限度的价格超额就能够确定国家在每一进口取代项目方面所承担费用的限度。但是，在不考虑一个项目根据其生产量所需潜在全部费用的情况下，这种限度也仅仅是在相对意义上确定的。换句话说，当进口取代生产的价值很大，或者估计在一定的时间内要大大增加时，就必须降低所允许的价格超额，以调整给该项目的奖励和调整其全部的营业费用。同样，由于国内市场的初始限制，在开始时价格超额定得比较高可能是合理的，但是随着产量的增加和从规模经济得到的好处加大，可以降低初始的价格超额和与保护有关的补贴。

出口的义务促使生产进口取代货物的企业要讲效率，因为它们必须参加国际市场上的竞争，而且要按照本国的相对有利的型式调整其投入需求。出口方案的谈判一般是与国内一体化时间表结合进行，以便考虑该项目对外汇净收益的全面影响。因此，对生产过程中取得高度一体化，从而有大量外汇节余的企业比国内一体化程度较低的另一企业要求其产品出口的比例可小些。

对保证其一定比例的产品实际上要满足国际市场上竞争的大型出口方案，并不严格要求履行。同样，也不引导从事进口取代货物生产的企业去注意利用本国丰富的生产要素（如劳动力等）或去节约使用本国缺少的生产要素（如资本和外汇）。

¹⁰ 伊斯基耶多，注44引书中的一文，第265页。

第四章

此外，对联系到增加生产过程的资本密集程度而削减奖励也没有任何标准。换句话说，用于评价制造方案的标准并不影响技术的选择，也不具体地刺激创造就业机会，而这是办工业的一项优先考虑的目标。

所订的标准中没有一项考虑到由于执行项目所产生的投入需求的一般结构。现在努力通过本国一体化方案来限制在进口取代项目中直接使用外国投入。但是，由于缺乏一种合适的制订工业方案的结构，所以没有对全面的进口需要加以考虑，更不必说工业间的联系所造成的对劳动力或资本需求的乘数效果。⁸⁸

对大部分产品供出口的项目来说，就产生了评价在出口货中所用原料的需求问题。近来的研究报告都努力说明称之为墨西哥的列昂节夫的似非而是的论点，它和赫克谢尔-奥林定理所提出的一样，认为该国制成品的出口是资本密集型而不是劳动密集型的。⁸⁹但是，这些研究报告并未研究对该国丰富的原料或自然资源的利用上的相对密集性。这一点适用于大量使用石油衍生物的化学工业、钢铁工业、采矿和其他部门的出口货。在用来评价制造方案的标准中这些考虑也被忽略了，造成了为增加制成品出口而过度开发国家非再生自然资源的危险。

制造方案的办法还促进了工业在规划水平上的垂直合并：因为当国家为了允许制造某种产品，特别是中间产品而关闭边境时不言而喻地刺激了需要把这种投入直接制造出来的工业，因为这样一来，这些工业要保证对它们所需投入的质量管理，同时自己也得到保护中所附带的补贴。大型工业企业的投资项目以在内部制造其最重要投入的方式来补充其生产流程，这样的事是常见的。即使进口这一新的生产线所需机械要受进口许可证制的限制，一般也都能以本国不制造该机械为由颁发给许可证，而不考虑在本国已有制造同一种投入的类似项目。这又造成生产能力的闲置，也妨碍了投入专业供应厂商的发展。

在考虑整个制造方案制度时，就可明显看到一种重要的缺陷：只有打算从事进口取代生产和需要关闭边界或需要某些其他特别支持以使其投资有利可图的工业企业才被迫按方案执行。一旦某种产品受进口许可条件的管理，任何企业都可在国内加以制造而不须工商部的明确认可，因此也就无须提出制造方案。这种制度意味着惩罚最富有革新精神的制造厂商，即那些主动要制造原来是靠进口的国产货物的厂商。从一方面看，这一制度也具有建设性，因为它并不正式地保护国内市场的垄断；⁹⁰但是另一方面不可能调整进口取代货物出售价格的差异，也不能调整有关工业部门的一体化方案及其促进出口的作用。

⁸⁸ 投入-产出分析技术可提供这些背景资料。

⁸⁹ 见罗伯特·W·博特勒，“贸易理论的预言和墨西哥制成品出口的增长”，载《经济发展与文化动态》，第23卷，第3期（1975年4月），第491-506页；和苏苏姆·瓦特纳贝“墨西哥劳动密集型出口工业的制约因素”，载《国际劳工评论》，第109卷，第1期（1974年1月），第26-39页。

⁹⁰ 但是，在许多情况下，由于国内市场的限制，只允许一个具有适当规模的本国工厂来从事某种进口取代货物的生产。在这种情况下，而且在此外没有该产品近似代用品的情况下，制造方案确实助长和保护了垄断。

第四章

此外，也没有任何适当的监督和控制的办法来保证各企业执行制造方案规定的价格、本国一体化、出口货等方面的要求，只是偶尔检查一下这些是否与制造方案相符，例如，受制造方案约束的企业要向当局申请某些额外的照顾，或在规定的期限已讨，要申请继续享受已批准的奖励时。

公营部门的进口

公营部门各组织的进口，无论是直接进行还是通过进口企业进行的，均须按财政和公共信贷部、总统府办公厅和国家财政部的各种控制制度办理。公营部门各组织要购买受工商部控制的货物时，必须申请进口许可证。但是，除此之外，公营部门各组织的进口还必须得到公营部门进口委员会的批准。该委员会成立于1959年，它对这种进口进行比许可证制度更为严格的审查。

近年来，公营部门进口显得比私营部门活跃得多，在墨西哥进口总额中占40%左右，而在1968年时仅为22%。在进口许可证的申请中，被进口委员会否决的不到1%。

关于保护手段的结论

进口取代刺激措施即使是通过制造方案的办法来加以管理的话，也不能确定明确的工业扩充的优先项目。因此，投资的优先并非出自适当的工业计划。主动性常常来自想得到保护以抵制外国货进口的工业家，而并不是根据国家确定的优先项目。

此外，为应付保护本身产生的偏差而制定的越来越多的条例所带来的结果就是要逐项审批投资刺激。这就更难于应用一般的规定来指导工业发展达到计划的目的。

总而言之，保护手段没有一贯地用于促进在国家发展的优先领域中的工业投资。保护不加区别地提供了投资刺激，而所用的选择性标准也只能对私人投资者一开始做的投资选择的某些不良副作用加以调整。

赋税刺激

税收政策一直是促进国家经济发展最重要的直接手段之一。它对于工业活动有着积极影响，因为与其他经济活动相比，制造业获准优惠制。不仅与工业化国家、而且与处于相同发展水平的国家相比，税收都是较低的。毫无疑问，制造部门由于比较活跃，从低税政策和资本收入优惠待遇中得益也最大。

下面介绍为促进实现工业发展的目的所使用的主要赋税刺激办法。它是以各种赋税刺激方案的目标进行分类的，特别是促进出口、工业企业的建立和扩建、工业的分散、利润的再投资和促进具体的活动部门。

促进出口的刺激措施

直到六十年代末期，通过财政方式使用了三种手段来促进出口，即所谓的三重补助、临时经营制度和来料加工工业方案（见下文）。1971年，作为对促进出口政策大检查的一部分，对这些制度作了重大修改。

主要方法是向制成品出口厂商退还包括进口税在内的间接税款。通过这种安排，向出口厂商付还根据符合关税及贸易总协定的协议对产品及其投入所征收的间接税，以便使其他国家对墨西哥出口货不课收抵消关税。如果出口厂商不趁机利用下述临时进口制度的话，偿还的范围包括原料进口税。此外，如果货物是通过财政部批准的出口企业集团出口的，还可多退4%的款项。

为了退税的目的，财政部发行了退税证书。证书不得转让，有效期五年，而且可能只适用于某些联邦州的付款。对于在国家北部边界自由区中的销售，也向工业家退还间接税，以鼓励工业家在这些传统上由进口货供应的消费中心去进行竞争。

临时经营制度的目标是通过更好地利用现有的工业生产能力来促进出口。按制造成本计算，如果将制造的出口产品中的本国原产成分不少于40%，则全部免除用于其中的外国投入的进口税。⁶¹

适用于来料加工工业的制度是对来料加工工业为了加工或组装然后重新出口所购置的外国材料和零部件免收进口税。供出口的来料加工业务的定义就是那些临时利用进口机械、出口其所有产品（不论其本国制造成本占多少份额）的企业所进行的业务活动。到目前为止，大多数来料加工工业都是北美各种企业的辅助企业，主要是建立在沿墨西哥北部边境地区，因为有关税收制度只适用于该地区内宽度为22公里的一个狭长地带。自1972年以来，来料加工制度所提供的好处全国各地工厂也可以享受。根据这项制度而制造的产品只要是取代进口货或者是用作生产出口货的投入，均可在国内市场销售。

除此之外，对制造厂商把本国内地制造的产品运往北部边界或自由区一一供自由区的消费或供出口一一的铁路运费给予25-50%的津贴。

其他赋税刺激方案施行于某些工业部门，其中包括汽车工业，最近还有出版工业，作为支持这些活动的特别方案的一部分。对于这些特殊部门的出口刺激与上述一般制度所提供的刺激相同，但另有专门的审批程序。

建立和扩大工业企业的刺激措施

到1972年为止，兴建和扩建工业企业的主要赋税刺激是由1955年颁布的促进新兴和必要工业法规定的。工商部与财政和公共信贷部负责执行。

尽管由于促进工业分散措施的重要性的加强，这项法律的意义在减弱，但考察一下它的规定仍然是有益的，因为它是在批准工业投资刺激时使用选择性标准方面最完整的例子。而且，在运用后来产生的手段中还采用了这种标准。

⁶¹ 国内制造成本是把国产投入值、所付工资和固定资本的折旧费全部加起来计算的。

第四章

这项法律规定的各种刺激只提供给“新兴”或“必要”的工业。“新兴”工业是指那些从事制造迄今国内不生产的产品的工业，条件是这些产品不仅仅是已经在制造的其他货物的代用品。

“必要”工业是那些其产量不足以满足国内需求的工业，如果其差额很大，而且不是由于暂时原因造成的。

上述规定说明了实行进口取代的明确方针，而没有考虑每一个项目潜在的经济意义。它也很不重视实现国内竞争的适当水平，不重视引导技术改革，因为规定并不支持这些企业：它们的产品是取代已有人在制造的货物，而且是通过价格、质量和更先进技术来同老企业进行竞争。

准予免税的期限用次级分类法来确定。一开始，免税期限为10年、7年或5年，视有关企业被认为是基础、半基础、还是辅助企业而定。此外，主管当局还可酌情准予延长免税期或展期，最多为五年的时间，但这只给定为基础或半基础类的工业。

基础工业是那些生产用于对国家工农业发展来说最重要的一种或多种活动所必需的原料、机械、设备和车辆的工业。半基础工业是那些生产旨在直接满足全国人口必需品的工业，以及那些生产机床、科学仪器或者可能在其他重要工业部门后续加工中使用的物品的工业。辅助工业是那些制造不在以上两类范围内产品的工业，这些定义并不表明必须按对工业发展来说的“重要的活动”或者“重要工业部门”来理解。由于刺激措施要逐项审批，所以这项法律和主管当局都没有明确确定出优先的工业部门。

这项法律规定的批准免税的两项附加标准是：本国原产的投入在直接制造成本中至少要占60%，以及，工厂加工程度或增值至少要达到10%。

这些标准进一步加强了上述促进进口取代工业的倾向，强调了制造难以取代的投入。这种办法对使用国产投入比例很大的工业产生了更大的刺激，这就促进了在工厂一级的垂直一体化。而这对工业结构来说代价一般是非常昂贵的。它并且妨碍了利用规模经济的优越性，这种优越性可通过为所有的工业用户提供专业化制造的投入来实现。除强调进口取代外，这种办法表示的方针很明确，即要不加区别地实现工业生产的多样化。

工业分散化法令（见下文）实际上接过了本文已谈到过的制造方案所使用的全部标准。其中最重要的如规定企业的公司资本中墨西哥的比重不得少于51%；向国外支付专利权使用费等的限额为净销售额的3%；调整新产品的价格范围必须与国际市场价格联系起来。

此外，在直接制造成本中的本国成分至少要达到60%；而且主管当局可以限制企业签订的外国贷款合同的金额以及对此贷款要付的利息。这些规定把刺激的范围只适用于一体化水平至少已达60%的企业，从而进一步把保护主义的手段引向尽可能地实现最大程度的本国一体化。另一方面，对外国信贷的规定则是这个领域内的一项革新，其目的是防止外国在墨西哥各公司的参与程度超过在多数情况下正式规定的49%这一最高水平。同时也防止用支付利息的办法抽取企业从赋税刺激中得到的照顾。

在批准促进制成品出口的赋税刺激时（主要是采取退税证书形式），所考虑的有关因素是：企业资本的结构，可以接受的国内供应的出口产品，该项目对国际收支状况所起的作用以及在生产中本国投入的利用程度。除了在国内制造的出口货的数量外，执行上述要求不规定任何数量标准。凡产品的本国成分不少于60%者准予按规定全部退还税款；凡产品的国内成分达到50-59%者，则退还税款的50%。

尽管有关法律的规定，为了批准退税，财政部“须考虑企业的资本结构”，但实际上，外国资本占较大部分的企业似乎并未受到歧视。然而，有了这一规定，财政和公共信贷部认为墨西哥资本

第四章

不占多数的企业就可能得不到资助。因此，主管当局在批准刺激措施时保留着相当大的酌情决定的权力，而把重点放在工业生产的本国一体化，甚至放在为出口上。

促进工业分散的刺激措施

墨西哥的工业发展明显地表现出在地理上集中的趋向。1970年，联邦区和四个最发达的联邦实体生产的工业产品约占68%，雇用了工业从业人员的61%，并占有全国总固定资产的62%。这种增长型式是多种因素促成的，其中除了地理上和历史上的偶然因素外，还包括在促进工业化初期所实行的消费品的进口取代政策——这一政策鼓励人们在主要的城市消费中心设立大工业企业；鼓励对基本投入的供应和公共服务业给予补助的做法；而且对国家的主要制造业领域的基础结构方案规定了过于优先的地位。

由于在批准赋税刺激时，没有对企业的地理位置附加任何条件，这种工业增长型式仍然没有改变。不过，到七十年代初期，颁布了两项法令要抑制造成工业过度集中的各种经济力量。

1971年11月25日和1972年7月20日颁布的工业分散法令和地区发展法令宣布，在经济不发达地区建立和扩大工业企业并给这类企业以鼓励是符合公众利益的。

两项法令规定，凡具备以下条件的工业企业可获得鼓励：为从事新兴活动或利用地区资源而在地方建立企业者；把出售不动产所得收入在国家的较不发达地区投资建立或扩大工业企业者；从事在本国是一种新兴的活动者；填补了供应上的某种缺口者（其前一年的短缺至少为20%）；在扩大其生产能力者；在使其生产合理化并提高生产率者；最后，对国家的经济具有特别的重要性者。⁶²

受益者享受免税优惠的程度和期限因企业的地点、其活动对国家或地区在经济方面的重要性或生产合理化的程度不同而有差别。在达到上列标准的基础上，给予奖励和援助的期限为3年至10年。

显而易见，准予免税的基本标准是企业的所在地点，对较不发达地区准予优惠待遇。根据这一原则，全国划分为三个区。一类地区，建设得较好，较为发达，包括联邦区、蒙特里和瓜达拉哈拉及其周围城镇。二类地区包括一类地区的城市和工业中心周围的城镇和四个建设得具有中等水平的城市。三类地区为该国土其余部分，其发展享有高度优先的地位。

除了促进工业分散的一般鼓励外，后来又向以下两方面提供工业分散化的特定奖励：（1）在发展中工业、渔业、林业和特旺特佩克地峡旅游业方面起作用的企业；（2）在北部边界和自由区内的中小型工业。

再投资刺激措施

为鼓励为工业化而储蓄和形成本国资本，采用了几种税收措施，其中包括免税。各贸易公司有权从其应纳税利润中按财政部规定的百分比留储备金，这种情况就自动免征有关税金。具体地说，要促进向机械与设备方面投资，刺激措施就包括增加应税利润的扣除部分，以加速公司资产的折旧。

⁶² 企业为了享有所规定的免税而必须满足的补充条件基本上与新兴和必要工业法规定的条件相同。

第四章

对特定部门的刺激措施

已采取了一些措施来刺激和调整特定部门的发展，其中主要是汽车、软饮料和出版业。

自1962年以来，政府即打算促进汽车工业的发展。最近的法令（即1972年法），具体的目标为：扩大在这个部门的就业人数，建立一种令人满意的车辆供应型式，增大汽车工业产品的出口并减少进口以及扩大汽车零部件制造部门中墨西哥资本所占的比例。

至于软饮料部门，1974年12月开始对那些使用商标（最好是本国商标）并属于墨西哥人的个体或公司的小企业实行补贴。这是保护本国装瓶商对付历来控制着墨西哥这个部门的跨国大企业的竞争。这项补贴只用于那些属于墨西哥人个体或公司财产的商标而不联系外国牌名、符号、图样或人名。取得补贴的条件是，该企业必须使用国内的投入制造它所申请制造的产品，并不得对国外支付专利权使用费、技术援助费以及商标使用费等。

为了促进墨西哥出版业以及有关的书画刻印艺术部门的发展，1975年在这方面成立了一个具有广泛的促进和管理权限的协商机构。此机构的某些职能是：通过对这个行业进口用纸的管理和进口取代以及制定出口和国际贸易的方案使这个部门的贸易达到平衡；对建立造纸厂提出建议；并审批给予出版、印刷和装订书籍与小册子的企业以鼓励、帮助和便利。

财 政 措 施

在墨西哥，部分是由于一些因素具有发展中经济的特征，货币政策在促进经济增长方面较税收政策更为有效。这些因素往往使货币政策主要是解决信用贷款的问题，而不是通过质量管理调整其费用的变化。为满足工业经费的需要，货币当局已经为发展工业活动使用了间接和直接的手段。

强 制 储 备 率

从1936年以来，中央银行为行使其管理权所采用的主要措施是强制储备率的变动。1948年以后，除此办法外，又增加了许多与利用银行资产有关的办法。这些办法就是实行选择性信用贷款管理的开始。

到现在，强制储备率已经过多次调整，它的范围也有所扩大。目前，存款银行和储蓄银行、金融公司和抵押公司必须在中央银行存有现金和证券储备。储备的数量根据某些准则而有所不同，如机构的类别、资金的来源、债务或存款的期限以及信用贷款的用途等。

通过这种措施，并结合由墨西哥银行所掌握的其他手段，墨西哥银行确立了由银行系统对各个经济部门给予贷款的优先标准。然而，由于信用贷款管理的选择性不够，致使“资金的分配在一定程度上与发展工业政策的优先次序并不相符”。⁶³ 为此，政府制定了某些直接的财政促进措施。

⁶³ 全国金融公司——拉丁美洲经济委员会，《墨西哥经济发展中的工业政策》（墨西哥城，1971），第304页。

第四章

直接的财政支持

工业，特别是中小型工业，要得到本身发展所需要的资金就会遇到各种各样内部和外部的問題。内部的問題有生产上和组织上的缺点，缺乏财政计划以及对资金的来源和类型毫无所知等。外部的问题则有结构上是少数寡头垄断的金融市场的情况以及金融机构所采取的、涉及市场分割或价格差别的信贷政策。这些使得贷款既昂贵又不易获得。

为了解决这些問題，国家确定按特殊条件批准给它希望促进的工业企业以贷款，贷款可在企业的各个阶段（从项目设计到生产以及产品的销售）获得。

在目前，为此目的而由财政部以法定的信托⁸⁴形式建立了一些公共基金。这些基金主要是由全国金融公司或墨西哥银行管理。

投资前研究全国基金于1968年1月建立，由全国金融公司管理。其主要目的是按照经济活动一视同仁地对公营和私营部门的技术、经济和财务的可行性研究，提供资金、予以促进并且作出估价。

到1974年8月，投资前研究全国基金会已发放了1亿4190万比索的信用贷款。在批准的82个项目中，60%为工业项目，15%为农业调查，18%为服务性企业的研究，2%为林业项目，余下的5%为一般项目的研究和对金融机构的信贷限额。

自1971年6月以来，全国金融公司已推动全国各地区建立了投资前研究的共同周转基金，以促进各州和各地区的工业发展。挑选工业项目所遵循的部分标准是：自然资源的利用；提供就业机会；对改善国际收支、促进出口或进口取代的作用以及对最终产品价格的影响。可行性很大的项目的投资前研究费用由该项目的提出者承担，而没有表现出需要的最低限度的可行性的项目研究费用由基金承担。

自1972年建立并在全国金融公司管理下的墨西哥工业发展基金会的目的是支持建立新兴工业企业或者扩建和改进现有企业，办法是以基金本身临时提供部分的公司资本或者通过信贷机构向企业提供资金（股本）。

由上述两个来源提供的支援，其性质、条件和目的是一样的。所提供的企业资本的股份最多可达33%。提供的资本必须是占少数份额的并是临时性的，目的是从资金上支持公司渡过扩建和扩建的困难阶段不代替私人的积极性。一旦渡过了困难阶段，墨西哥工业发展基金会就卖掉它的股份。它将优先卖给原先的投资者，如果不行，则卖给所在地区的投资者。如果信贷机构持有某企业资本的股份，则墨西哥工业发展基金会可以保证它们有可能购买它的投资。

墨西哥工业发展基金在评价它考虑给予支持的工业项目时所依据的主要准则是，是否有助于地区性发展和工业的分散，能否提供就业机会以及是否有助于国际收支情况。

到1974年8月，墨西哥工业发展基金已发起认购了117家企业的资本。这种支持包括价值24,920万墨西哥比索⁸⁵的基金资金的义务，这反过来又动员其他股东进行了31,870万比索的额外投资和24,840万比索的信用贷款。

⁸⁴ 信托基金是一种机构。信托基金的建立者通过它向受托人转让构成其财产的货物和权利，以便受托人实现由信托建立者明确指示的目标。

⁸⁵ 以下简称比索。

第四章

中小工业保证与发展基金由全国金融公司管理，自1954年以来一直在进行其业务活动。基金的宗旨主要是支持拥有25,000—25,000,000比索净值的企业，向它们提供在数量、费用和偿还期限上优惠的信用贷款。由于这些中小工业在整个工业中所占的比例甚大，向它们提供这种支持非常重要。最近，这类工业企业占工业企业总数的64.6%。它们的产量占总产量的73.4%，投入的资本占工业总投资的69.8%，雇用的职工占制造业就业总人数的83.2%。

第九次工业普查数字表明，1970年小企业的从业人数占工业劳动力总人数的55%以上，增值占工业增值的42%。小企业付出的年平均工资比大工业少10%，而贷款的利息支付额，以资产总额的百分比计，却比大工业高50%。中小工业保证与发展基金收取的利率视企业的地点而异。1972年7月的促进工业分散的法令规定的利率为：一类地区11%，二类地区10%，三类地区9%。而且，信贷机构向这类工业提供的贷款时，该基金有权担保企业债务总额的50%。如果向位于二、三类地区工业提供的贷款在15万比索限额以内，该基金可以担保75%。

中小工业保证与发展基金从其建立到1974年8月已向8,500家企业提供了16,200笔贷款，金额达45亿比索。其中大多数是向资本在100万比索以下的小企业提供的。接受该基金资助的企业占墨西哥中小工业企业的11%。它们的产量所占的比例为17.1%，从业人数占这一部门就业总人数的22.7%。

为了支持税收机构促进工业分散，1970年建立了工业联合企业、公园、地产和商业中心基金会。该基金隶属全国金融公司，目的是向企业家提供所需要的工业基础设施，以促进在较不发达的地区建立企业。它为工厂获得土地和建筑物提供了方便；提供电、水、下水道和通讯方面的服务，并就技术、管理和推销等问题提供咨询服务。

促进制成品出口基金会（墨西哥出口基金）于1962年建立，隶属财政部和墨西哥银行。它的主要目的是资助销售、提供出口前所需资金、为出口信贷提供担保、支持进口取代工业，用这些办法来促进墨西哥在贸易和劳务上的均衡。

资助销售包括为制成品和半制成品的出口销售及墨西哥企业向国外提供劳务筹措资金。资助出口前的业务是指为出口制成品的生产和储存保养提供资金。提供担保的目的是保护出口商或向他们提供资金的信贷机构使他们免受与出口包括原料在内的各种货物或劳务有关的信贷所面临的风险，如外国买方付款的非视换性和/或非转让性或不承担贷款。资助设备方面的进口取代采取的形式是再贴现或提供援助，以弥补其他来源的信贷与那些可以与外国贷款竞争的信贷之间在利率上的差别。⁶⁶

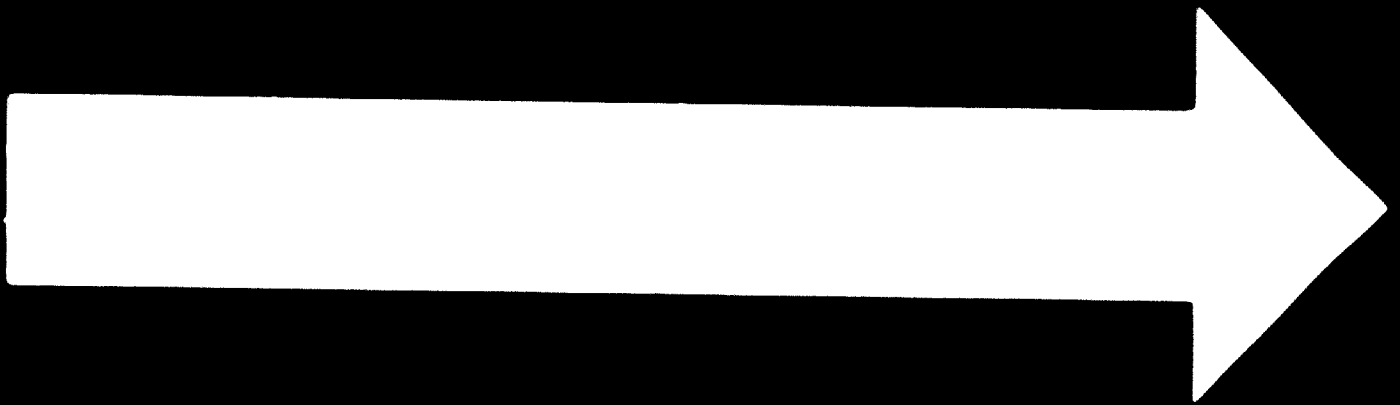
墨西哥出口基金批准的贷款的利率自1963年最初规定了该基金在其业务中可收取的最高利率以来就一直未变。销售信贷的最高利率为6%—8%；为出口前活动提供资金的最高年利为8%；进口取代的利率是按能与外国利率竞争的水平确定的。

工业设备全国基金于1972年成立，隶属墨西哥银行。同墨西哥出口基金一样，其基本目的是加强国际收支的平衡。只是使用的方法与墨西哥出口基金不同。它的资金专用于促进建立和扩大旨在出口和（或）进口取代的工业企业和服务机构。

⁶⁶ 墨西哥出口基金，《支持出口的十年，1964—1973年》（墨西哥城，1974年），第3页。

G

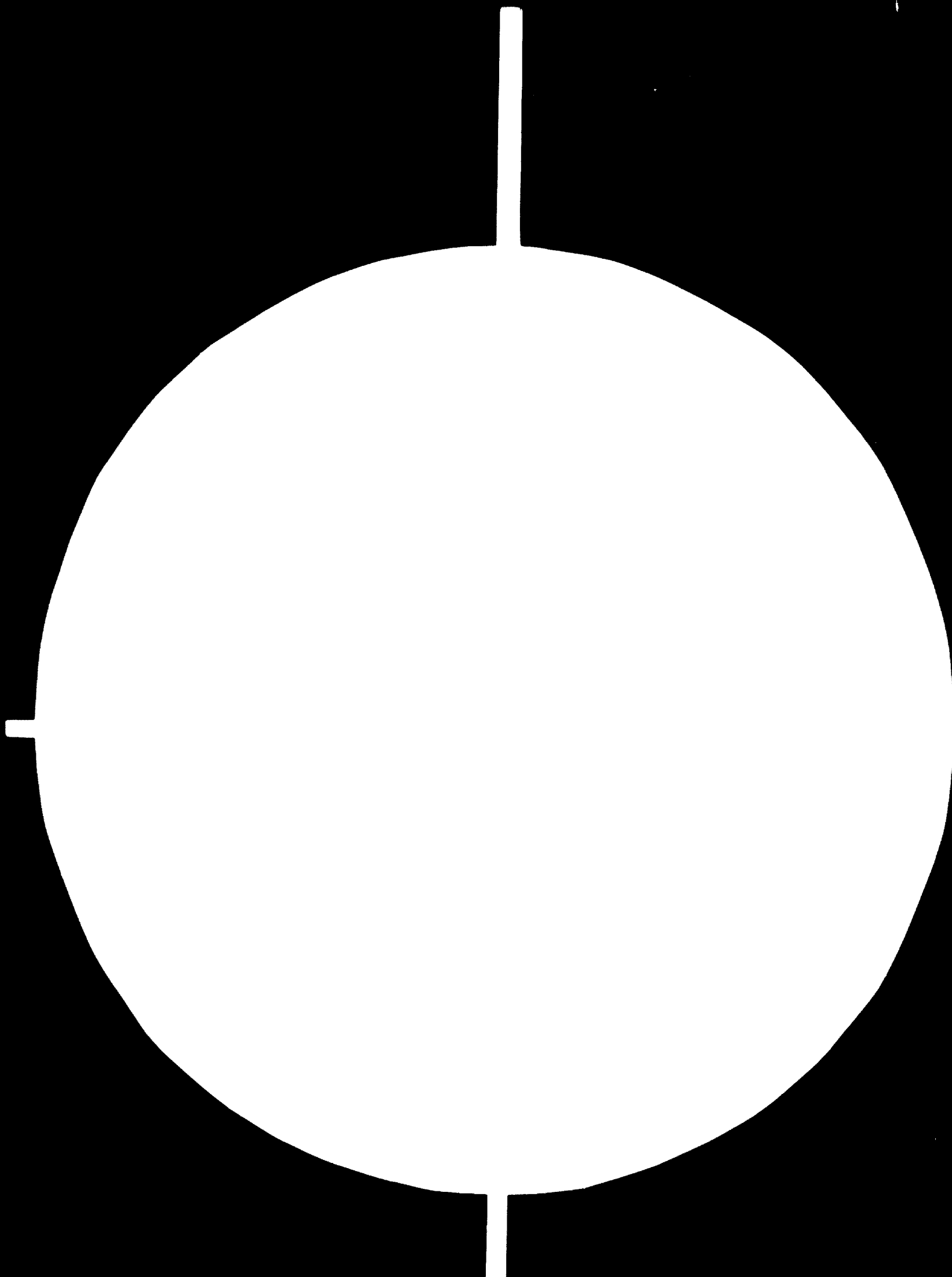
T805



91 11 08

AD 92 03

CAL 940

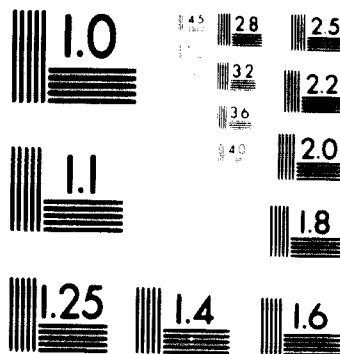


2 OF 2

U
N
I
D
O

24X

G



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1010a
(ANSI and ISO TEST CHART No. 2)

第四章

为了达到这个目的，该基金的受托管理机构墨西哥银行为参加该基金金融支持事务的中间机构提供贴现、信贷和资金再筹集。该基金在选择支持项目时所考虑的主要标准是是否能够创汇或节约外汇，提供就业机会，有助于增值价值，促进工业分散和地区发展。

采购、销售、租赁和海运及港口设备信贷基金于1971年成立，隶属全国金融公司，目的是向持有进行墨西哥的公共海运业务特许证或许可证的人提供海上贸易所需要的港口设备和船只。用这种办法来鼓励开辟推销渠道。

与促进工业发展的其他手段相比，这些以优惠利率提供信贷的特殊基金所涉及的范围比较有限。在许多情况下，设立这些基金是为了向某些工业部门提供特殊的支持，例如中小工业或者为出口或进口取代建立的企业。在其他情况下，设立基金是为了对企业的特殊活动提供资金，而不论其属于哪一个工业部门。总的来说，提供资助方面所应用的合格标准反映了为促进工业发展使用的其他手段所规定的原则。

因此，对确定工业优先次序有决定性影响的是这些基金所涉及的范围，而不是它们的业务规则。还必须考虑到向某些工业部门或活动提供优惠贷款对工业发展的影响。由于墨西哥财政制度的业务活动方式，支援性贷款对于扩大包括农业在内的各项经济活动是个重要的鼓励措施。尽管银行业发展迅速，特别是在过去十年内发展很快，⁶⁷但是提供的贷款常常是集中在现代化的大企业，⁶⁸因为人们考虑得更多的是安全，而不是利润。小企业和那些从事传统活动的企业的贷款障碍重重，而且它们贷款的条件就比能够提出较好的担保的贷款接受人的条件更麻烦。

在这种情况下，特别基金对受益人不仅能起补贴的作用，⁶⁹而且也常常作为获得银行贷款的一个渠道。这在信贷紧缩和信贷定额分配的时候尤其重要。而且，这些基金的业务是灵活的，因为作为信托基金，它们可以使自己的业务准则适合于它们专门活动的市场的具体情况。

然而，这个问题仍然存在：这种信贷支持通过提供资金，给予补贴是否不鼓励资本密集；直接支持生产，或根据相对的劳力密集程度决定支持的金额是否更有效，以抵消目前工业部门吸收劳动力少的偏向。⁷⁰无论如何，这里必须强调的是，在提供财政资助方面，没有明确的标准可以防止它对技术的选择以及对接受支持的部门必然向生产机械化方向发展而产生的消极影响。重要的是把提供工业财政支持这套办法完善起来，以保证维持这些部门的相对优势。这些部门因其吸收劳动力和节约外汇的程度等等而享有优先地位。

⁶⁷ D. 布拉泽斯和 L. 索利斯：《墨西哥的财政发展》（得克萨斯，奥斯汀，得克萨斯大学出版社，1966年），第144—151页。

⁶⁸ 阿曼多·奥尔特加为国际银行进行的一项研究计算出，在1974年，1%的接受人得到了50%的贷款。

⁶⁹ 墨西哥出口基金对出口销售提供的信贷是一项重大的补贴，因为6个月信贷适用的利率是6%—8%，而市场利率是15%—18%。

⁷⁰ 见绍尔·特雷霍·雷耶斯：《墨西哥的工业化和就业》（墨西哥城，经济文化基金会，1973年）。

第四章

价格调整

一些宪法条文授权政府管理由于经济或社会原因被定为优先的部门的生产和分配。⁷¹ 据此，政府执行着一项定价政策，即规定其中的某些部门，尤其是农业的最高批发价和零售价。为了加强与长期的国内通货膨胀进行斗争的国内措施，1974年10月建立了新的价格管制和调整制度。这一制度把受工商部控制的产品价格的差异同其生产成本的波动联系起来。

企业可以根据成本波动不受定价的限制，条件是工商部根据它们的销售量，它们在该部门的相对重要性、它们的地理位置或其他因素，也认为应该免受此限制。

公营部门企业对确定优先次序的影响

属于公营部门的工业企业以两种方式影响着工业优先次序的确定。首先，它们做的直接投资的决定为它们所控制或指导的部门里的工业发展定了型。但可能更为重要的是，公营企业的活动本身，通过其生产、分配、价格和其他政策，刺激了私人投资并从而确定了工业的优先次序。

一份分析国家直接参予工业生产的报告表明，政府作为生产者直接参予的部门是根据许多标准选定的。

国家直接参予工业的主要原因是：

(a) 控制认为那些对保证国内可以自主地决定工业发展具有战略意义的工业部门。这说明明了政府为什么要控制石油工业、发电和铁路，这是把外国企业收归国有的结果；⁷²

(b) 补充私营部门在投资领域的努力，这些领域由于其范围广大，超出私人投资者的能力所及，或者一直没有得到足够的重视，例如造纸和钢铁工业；

(c) 作为土地改革的一个必要的补充手段，支持农业在供应基础工业投入物和加工农产品方面的活动；前者可以化肥生产为例，后者可以加工植物油及其衍生物和制糖厂为例；

(d) 维持提供就业机会的重要来源的活动。这些来源可能由于私人企业失利而消失。例如公营部门接收了许多糖厂、金属加工业和工程业的几家工厂以及一些纺织企业；

(e) 供应公营部门本身。公营部门自身的发展产生了投入的需求，这些需求可以直接由国家参与的企业来满足，例如军需工业、出版业和某些生产资本货物的企业。

目前国家直接参与工业活动的这种型式并不表明已经采用了一整套一致的标准来掌握有关公营部门投资的政策，而是表明投资决定是根据具体情况做出的，唯一不变的因素是国家认为其投资的政策是不可变更的。换言之，一旦做出决定在某企业中获得绝大多数的股份，那么，这项投资就巩固下来了，这个企业无论如何也都不能回到私人投资者手里了。

⁷¹ 供一般消费或使用的食品和服装，工业原材料，基础工业的产品，以及有助于发展这些领域活动又没有规定比例的劳务。

⁷² 米格尔·维翁奇克：《外国投资和技术在拉丁美洲》（墨西哥城，若阿金·莫里茨，1970年），第22-29页和第136-166页。

第四章

近年来，人们经常强调需要制定公营部门的工业投资政策，以便有可能为国家直接参与工业活动制订规划。1975年成立了公营部门工业政策协调委员会，⁷³ 负责“为执行新工业项目或与扩大和发展现有业务有关的项目确定优先次序，通过这个办法来制定公营部门的工业政策并加以部署”，并负责分析、评价并在适当的时候批准新的工业项目，以扩大联邦机构、半自治机构、国营企业和有国家入股的企业。⁷⁴ 必须对该委员会的活动观察一个时期，才能对它为公营部门实施工业项目确定优先次序的工作得出比较全面的结论。

但是，在核准公共投资预算前需要对投资项目做出评价，从这种评价可以看出一些总的指导方针。除了按一般项目评价方法进行估价的可行性和财务盈利性的因素外，某些重要投入的影子价格，如外汇、资本和劳力，也用来评价项目的社会成本和利得，尽管没有指出具体的价值。由公共投资管理董事会发的一份备忘录答复一个半自治企业提出的如何正确使用影子价格的问题时说，指出影子价格的具体价值是不妥当的，因为这样可能造成机械、错误地评价项目。因此应该谨慎地根据具体情况评价，考虑到许多不能以量表示的质的因素。

避免使用固定的参数来评价各种各样的项目，这是毫不足怪的。不过，使用影子价格方面已经采用的某些原则拿出来作了例子。必须把稀缺而又具有很大增值性的外汇考虑在内并给进口成分的成本加上一个勘误值。勘误值有时可高达50%。至于资本的机会成本，除了在项目寿命期间因通货膨胀进行必要的校正外，还要有10%—15%的实际贴现率。最后，关于不熟练劳力，由于其人数较多，还应该假设他们的社会成本要低于法定的最低工资。

使用这些社会成本的标准表明，通过对公共投资项目进行技术性评价，要谋求公营部门的直接投资决定符合工业政策的目标，特别是在工业提供就业机会的能力以及合理利用资本与外汇这几方面的目标。然而，对实际投资进行的观察表明，对投资项目进行技术和经济评价不过是做出公共投资决定的一个组成部分，其规划和最后的实施取决于当时的经济情况。换句话说，政府进行公营部门投资的标准并不是始终如一的，因此国家的直接投资政策并不是说明工业部门中投资优先次序的主要媒介。

如果对石油检查国家直接参与工业活动的情况，可以看出，由公营部门生产出来的货物和劳力的生产及分配手段对于制定工业优先次序来说比投资决策更为重要。

尽管详尽地审议公营部门工业企业的业务活动将超出本研究报告的范围，但是简短地提一下那些生产基础工业投入物的最大国营企业所奉行的价格政策是有益的。这有两个原因。首先，通过提供石油、电力这样基本的投入物和提供运输服务，这些企业能对工业活动施加决定性的影响。第二，正是在这些投入物的价格领域内，主要公营企业实行了与众不同的办法。换句话说，这些企业如果由私人企业家控制，其价格政策将是不同的。

人们已经确认，稳定的发展战略通过在能源、运输和其他国营企业提供生产要素方面实行固定价格这一政策，保证了私人投资的高收益和国内价格的稳定。这些投入物的价格与它们的边际

⁷³ 国家财产部长任该委员会主席；财政部长、工商部长和总统府秘书长，以及全国金融公司和墨西哥工业信贷协会的董事长任常务委员。

⁷⁴ 《官方日报》，1975年7月7日。

第四章

成本相脱离，因此在分配资金方面，特别是在那些生产过程中需要大量能源的工业部门，出现了某些偏差。例如，看一看给予供电部门某些企业的巨额补贴表明，某些企业的建立和扩大是人为地促成的——也造成了能源的浪费。

这种固定价格的政策还间接影响了工业活动。首先，公营企业创造收入的能力差意味着这些企业必须比私人企业使用更多的外来资金，⁷⁵从而，一则，在本国货币市场和资本市场上以其占有的优势进行竞争，损害了其他的经济活动。再则，长期来，公营工业企业的再投资能力都是相当有限的，造成投资计划的推迟，从而常常造成某些产品或劳务供应的困难。后来加速实行提高某些公营企业生产能力的计划则造成了成本的提高和进口成分的增加。

近年来已经修改了这种价格政策，电费、铁路运费、石油产品以及其他货物和劳务的价格大幅度上涨。以后经常调整由公营部门提供的这些投入物的价格，使之能够接近地反映其生产成本的增加，这样做是可取的。

政策对确定工业优先次序的影响

墨西哥工业化政策一直遵循一个传统的型式，其基础是通过保护主义实行进口取代。最初是取代制造简单的消费品，逐渐发展到需要日益复杂的生产技术的领域。在实行保护非耐用消费品的政策的同时，实行了自由进口资本货物和原料的政策，结果是非常有效地保护了消费品的生产。这一政策对贸易的平衡产生了重大的影响：非耐用消费品在进口总量中所占的比例下降了，而机器设备的进口则相应地增加了。1940、1950、1960和1970年四年，非耐用消费品在进口总额中分别占14%、13%、6%和5%，而机器设备所占的比例在1950、1960和1970年三年分别为23%、31%和36%。耐用消费品的进口量也相对减少了。更笼统地说，消费品所占的比例在1940—1970年间从28%下降到16%，而资本货物和中间产品所占的比例则从27%增加到50%。

很难对幼稚工业的传统论点做出判断。根据这个论点，可以证明暂时的保护是正确的，这种保护的目的是要实现一个足够大的市场，以便进口取代工业能够从规模经济中受益，并为经济的活跃发展准备条件。这个论点所依据的假设是，随着时间的推移，工业家将会获得更多的专门知识，并实行可以使工业在国际上具有竞争能力的技术革新和改进。但是，墨西哥的“幼稚工业”一般都没有达到“成熟”的程度，即使按照限期规定可以颁发为不超过三至五年的许可证，它一次也没有取消过进口数量的限制。

某些增长最快的经济部门正是那些享受最高标准的保护的部门，但是这种快速增长并没有在技术和改造方面带来令人满意的进展。结果是，为了继续鼓励这些工业，不得不保持或提高有效保护的程度。而且，就是那些一直在这种保护主义壁垒保护之下发展其业务的工业家们现在已经形成了一个赞成在这一领域维护现状的重要的压力集团。

保护促成了工业阶级的出现，并使得工业有可能发展前进，但这有时要付出高昂的经济代价，并形成·一个难以控制其内部动力的生产体系。

⁷⁵ 全国金融公司——拉美经委会：见脚注63引书，第305页和306页。

第四章

货物市场中的偏差

反出口偏向

实行工业保护主义的结果是，涉及货物和劳务出口的活动吸引力不大了，因为出口商必须使用成本不断提高的国内投入物，而出口货的价格却仍然是世界市场定的。

从适用于出口活动的有效暗含保护率为-5%就可以看出这种明显的反出口偏向。与之形成鲜明对比的是对进口取代工业的有效暗含保护率为39%。⁷⁰因此，制成品的出口占国内制造业的比重还不到4%，这是毫不足奇的。与其他发展中国家相比，按已经实现的工业发展程度来看，这个比例是极低的。⁷¹

墨西哥的通货膨胀率比美利坚合众国还要高，这促使人们更加过高地估价汇率，从而对出口多加了一道障碍。⁷²

反农业偏向

此外，由于工农业之间贸易条件的恶化、工业部门生产的农业投入物价的上涨以及严格的农产品保证价格政策，工业得到了保护但却造成了不利于初级产品部门的偏向。联邦政府在水利工程上的拨款、对化肥和科学研究给予补贴的政策，部分地抵销了这种反农业的偏向。然而，这些措施没有完全补偿初级产品部门在一段时间内所受的歧视。据赫拉尔多·布埃诺计算，1960年，对初级生产的有效暗含保护只有1%，而对制造业的有效暗含保护率却在20%以上。⁷³

初级产品的出口受工业化政策的影响最为严重。1960年，对这些出口产品的有效保护率是-7%，属于最低一类。⁷⁴

工业化政策带来了生产结构的变化，使生产资金从农业、出口和其他部门流向进口取代工业。这种变化付出了经济的代价，它改变了投资和资金分配的形式，并把资金从本来可为社会造福做出更大贡献的方面转移到别处去了。由于夸大了工业化作为产生和传播技术革新手段的功效，以及它为就业不足的劳动力提供就业机会的能力，因此关税保护在工业投资和生产的利得与私人利得之间造成并发展了差距。工业化的代价来源于高于国际上通行的生产成本以及工业投入物的用户和制成品的消费者所支付的更高昂的价格。

⁷⁰ 见赫拉尔多·布埃诺：“墨西哥的保护结构”，见注52引书，第198页，表8.10。

⁷¹ 见贝拉·巴拉萨，“经济结构、增长和贸易的型式”，载于贝拉·巴拉萨等合著，见注52引书，第29页，表2.1。

⁷² 见赫拉尔多·布埃诺，“墨西哥购买力的对比和进出口的弹性”，《经济季刊》，第四十一卷，第162期（1974年4—6月），第313页。

⁷³ 见赫拉尔多·布埃诺：《墨西哥的保护结构》，见注52引书，第190页，表8.8。

⁷⁴ 见注52引书，第198页，表8.10。

第四章

人为的垄断权力

工业化政策导致了恒常不变的低效率，它造成为主要代价并不在于关税本身的作用，而在于给予这种保护的同时所提供的垄断权力。对希望保护的产品实行“关闭边境”的政策鼓励了本国垄断的出现，特别是在只要几家工厂就足以供应国内市场的情况下。¹¹

乔尔·伯格曼在对包括墨西哥在内的六国商业政策的效果进行比较时，将资金分配方面的低效率和其他形式的低效率加以区别。¹²他指出，商业保护允许提高价格，这可以因于不可避免的高成本，可避免的高成本和垄断收益。在最后一情况下，商品的生产成本与通过关税或商业保护的商品的成本费用相比，更接近于国际上通常的成本费用，但是这种情况被利用来保持高工资高薪金或高利润了。伯格曼的计算表明，同其他情况一样，资金调拨方面的低效率是不明显的，而技术性的低效率或由于垄断偏向造成的低效率则更为严重。他发现在墨西哥，由于保护造成在国民经济福利方面付出的代价为国民生产总值的2.5%；其中0.3%要归因于资金调拨方面的低效率，2.2%——几乎是0.3%的八倍——则要归因于技术方面和垄断所造成的低效率。这说明了由于商业政策造成的缺少竞争是怎样导致垄断利润和可避免的生产成本的。

工业部门之间的不平衡

迄今为止举行的工业化政策促使某些工业部门的发展超出了人们的愿望。保护的程度明显提高，这有利于那些生产消费制成品的部门，而不利于那些生产资本货物和中间货物的部门。保护消费品工业不仅损害了初级产品部门，而且也损害了工业内部的某些部门。其后果之一就是资本货物工业没有得到充分的发展。有人曾为加强保护措施进行辩护，其理由是，加强保护意味着工业各部门有效保护率是一样的。不错，可这只在很少有的情况下才能实现，即在生产过程是由线性连锁组成的情况下，也就是说，只有在生产过程的每个连接着的工序都使用着挨着的前道工序生产出来的投入物的时候才能做到。¹³因此，保护主义的结构造成了不同工业部门中投资和劳动生产率的偏差，增加了经济所要付出的代价。

- ¹¹ 对于一个面对事先确定好的国际价格的小国来说，关税的存在本身并不能产生垄断势力，即使只有一个生产商供应当地市场。
- ¹² 乔尔·伯格曼：“商业政策，调拨效率和X效率”，《经济学季刊》，第八十八卷（1974年8月），第409—433页。
- ¹³ 哈里·J·约翰逊：“关税结构，特别是贸易和发展方面的理论”，载于他的著作《关税理论纵横谈》（马萨诸塞州，坎布里奇，哈佛大学出版社，1972年）。

第四章

发放许可证方面的低效率

由于缺少一种办法（例如，对许可证进行竞争性的投标）来保证向最有效率的企业家颁发许可证，因此，根据大量特定的标准来批准进口申请，其效率就相当低。因为有可能随意分发进口许可证，所以也产生了获得垄断利益的机会，结果是实际的资金都用来为获得许可证的竞争中去了。这样，在暗含的等量关税所造成福利上的损失外，又增加了一笔福利上的损失。而且，随意发放许可证，而不把许可证卖给出价最高的投标人，这使政府减少了收入，也造成了外汇调控制度不如用关税代替配额有效。

生产要素市场方面的偏差

与使用劳力的成本相比，经实行了工业优先次序，几乎毫无例外地降低了使用资本服务的成本。⁶⁴这一政策往往使资本价格维持在低于它在资本货物也得到象其他进口货一样高的有效保护的情况下原可达到的水平。因此，市场价格并不能恰当地反映出墨西哥相对的天赋资源。

保护主义政策通过实行低于其他进口货的有效关税和慷慨地颁发进口许可证产生了补贴资本货物进口的效果。与其他进口货相比，这一补贴意味着对实物资产的价格给予补贴，因此对使用这一生产要素的成本给予补贴，从而鼓励在资本和劳力的使用比率方面发生变化。

旨在促进工业化的其他赋税刺激对生产性服务的相对成本产生了类似的作用。促进新兴工业和必需工业法规定豁免高达100%的机器进口税，和豁免高达40%的所得税。同样，通过制造方案，对进口原材料和机器提供了方便。此外，还有一些财政上的办法，在加速公司资产折旧给以资本补贴的同时把免税作为一种手段来鼓励投资储备的形成。

为促进工业化而使用的金融办法也有助于同一现象的出现。旨在促进工业投资和生产的发展基金的各项政策的主要基础是通过以补贴利率发放贷款来给予刺激。这一来，与劳力成本相比，资本服务的成本就降低了。

另一方面，由于社会保险费用、工资税以及工会保障通过限制性雇佣的做法而实现的高工资，劳工政策和收入政策的效果一直是在提高劳力的价格。

对经济提供生产性就业机会的能力的影响

工业生产在过去三十年间的平均年增长率超过了7%，这有助于就业人数的增加。其主要原因不是替代的作用，而是规模的作用。目前，工业部门提供的收入占国民收入的33.7%，它提供的就业机会占就业总人数的23.5%。然而，墨西哥工业按每一产品单位提供生产性就业机会的能力在过去25年却降低了15%以上。

⁶⁴ 安·德赖登·威特：“发展中国家经济制造业部门的就业：对墨西哥、秘鲁和委内瑞拉三国的研究报告”，博士论文，北卡罗来纳州立大学，1971年，第74页。

第四章

与劳力成本相比，资本服务成本的降低对经济吸收现有劳动力进行生产活动的能力有重大影响。⁸⁶ 甚至在企业一级根本没有资本——劳力替代可能的情况下，相对的生产要素成本的变化削弱了工业部门提供就业机会的能力；由于人们喜欢采用资本密集技术的工业，对资本的需求增加了，而对劳力的需求却减少。

生产结构向有利于资本——劳力比率较高的部门变化意味着每一产品单位要增加劳力的需求下降了，这就损害了该部门在增产时提供更多就业机会的能力。工业化刺激的同接效果是人们倾向于使用非劳力密集的技术，主要是在那些可以在短期进行较广泛替代，长期效果较一般的生产过程或阶段，甚至在那些技术要求更严格的生产过程中。

进口取代政策引起了生产结构的变化，使之有利于那些使用资本密集方法的部门，这样，工业保护主义歧视农业，因为农业是劳力密集度最高的部门，⁸⁷ 换句话说，投资于整个经济的单位资本提供的生产性就业机会已经越来越少了。工商部的报告表明，1973年批准的用于进口取代工业的投资的资本——劳力平均比率为163,000比索，同1970年占工业出口总量70%的一些工业部门的平均资本需求为92,000比索成鲜明的对比。（见表11）。

降低与劳力成本相对的资本服务成本还有一个在促进增加资本需求的过程中发生的替代作用，结果是在牺牲工人收入的情况下增加对这一生产要素的补偿。对资本需求的增加和对劳力需求的减少的另一个原因是资本密集部门的生产扩大（在歧视劳力密集部门的同时），其后果是收入的职能分配恶化。在工业化政策降低了资本的应用费用的同时，资本的收益却增加了。而其提供就业机会的能力之低是对劳力收入不利的另一个因素。

对工业化政策的这种批评并不意味着，从社会的角度看，劳力密集的技术更有利可图。资本密集的技术涉及到技术革新，尽管技术革新需要劳力较少，也可以节省资本，这样就比劳力密集的技术更能降低生产的社会成本。⁸⁷ 对应加以促进的技术进行选择，必须以社会评价为基础，而社会评价是使用生产要素影子价格的。

对技术选择、改造和革新的影响

由于墨西哥经济是个混合经济，因此市场提供企业家使用各生产要素服务的相对成本就是私人选择和改造生产、运输和推销工业产品的方法和技术时的关键因素。在生产某些阶段，技术

⁸⁶ 同注84引文，第83—94页。

⁸⁷ 100万比索的产值所需要的工人数，农业为100，食品工业为55，纺织工业为42，化学工业为23，基础金属工业为15。根据索菲亚·门德斯·比利亚雷亚尔的研究报告，“技术和就业”，载《人口统计学和经济》，第八卷，第1期（1974年）。

⁸⁸ 约翰·谢汉：“革新和就业”，载《人口统计学和经济》，第五卷，第1期（1971年）。

第四章

表11. 出口值超过其总产值4%的厂工业部门的资本密集度

部 门	出口值在总产 值中的比重 (百分比)	在工业出口总 值中的比重 (百分比)	工人人均固 定资产值 (千比索)
化工原料和化工产 品的制造	4	13.9	100
基础金属工业	5	16.6	135
电气和电子机械、 仪表、附件、零 件的制造	6	9.2	33
煤和石墨的精选	9	0.1	55
机械设备的制造、装配 与修理(电气机械设备 不在内)	10	6.5	52
金属采矿和选矿厂 的经营	18	8.8	66
石油产品和煤产品 的加工	35	5.7	180
其他非金属矿物的提炼 和精选	60	9.1	105
加权平均数	8	79.2	92

资料来源：根据1971年第九次工业普查，出处同前并根据《1970年对外贸易年鉴》，工两部统计总署。

第四章

是不能改变的，而在另一些阶段，如运输、管理和推销阶段，却存在着许多资本—劳力相互替代的机会。⁹⁸

公营部门企业所采用的技术种类是影响工业优先次序的另一个决定性因素。一对国营企业使用的机器和其他设备的进口实行了较多的优惠，等于对资本的价格实行了巨额补贴。这也影响了公营工业企业的决策。由于可据以支付进口税的预算补偿制度和公营企业在这些进口税方面得到的特别补贴，某些公营企业比私人企业在进口方面享受更加有利的条件。此外，公营企业的工会往往更强大，保证使工资和其他福利大大高于市场的一般水平。

生产、运输、管理和推销方面的新技术和新方法来自比较发达国家，主要是美国。⁹⁹ 发展这些技术是为了节约劳力。劳力是那些国家最不丰富的资源，而墨西哥充足的劳动力与之形成鲜明的对比。

转让成套新技术的主要媒介是外国直接投资。尽管外国直接投资所涉及的技术是资本密集技术，¹⁰⁰ 但是工业化政策由于没有使这一生产要素的价格符合墨西哥的天赋资源，因此阻碍了为利用墨西哥的人力而没有使进口技术有效地适应本国情况。¹⁰¹

通过鼓励使用资本密集的方法，引进了更先进的技术，而这往往是劳力密集程度最低的技术，技术适应的可能性也减少了。但是，一项具体的资本密集的技术比之劳力密集的技术可使社会成本降低（按影子价格计算）。不过还有第三种可能性，即劳力密集的程度高于最低的那种可能性，因此对社会更有利，可是没有使之适用于墨西哥的正是这一种。

主管技术转让的国家注册局以及全国科学技术委员会，在执行新技术政策，特别是使技术转让符合墨西哥的天赋资源，提高墨西哥在通过合同和许可证办法来获得外国技术的谈判地位方面发挥了重要的作用。

工业优先次序和经济的相互关系

进口取代增加了为国内市场，而不是为对外贸易而生产的可盈利性。在向地方生产提供保护时，并不考虑投资者是墨西哥人还是外国人。工业保护主义限制了跨国公司从海外向墨西哥输出的机会，但是却为通过在墨西哥直接投资来取代出口提供了非常好的机会。这种直接投资的目的是在免受国际竞争的当地市场销售，在某些情况下这种投资还可以得到垄断性的收益。

自第二次世界大战以来，享有最高水平的保护并面向国内市场的经济活动中外国直接投资大大增加了。1940年，工业中引入的外国直接投资只有7.1%。到1950年，这个数字上升到26%。到1970年，达到74%。另一方面，对初级产品部门的投资从1940年的26%下降到1970年的

⁹⁸ 一个企业的总的生产函数在资本和劳力之间可能具有不等于零的生产弹性，尽管生产过程的一个阶段或几个阶段的生产函数可能有固定的系数；由固定资产产生的需求的价格弹性由于规模的作用而不等于零。

⁹⁹ 过去十年在墨西哥注册的专利中，有90%属于外国国民。

¹⁰⁰ 见费尔南多·法赫恩西尔维尔和马丁内斯·塔拉戈，注50引文。

¹⁰¹ 赫尔曼·冯·贝尔特拉夫：“技术和工业化”，《对外贸易杂志》第十九卷，第1期（1969年1月）。

第四章

伴随外国投资而来的技术转让的显著特点是资本——劳力比高，比整个工业的平均比率数高一倍多。此外，跨国公司的支配地位大大促进了工业的集中，从而改变了市场的结构。⁴³

全国外国投资委员会的建立和相应法令的颁布，满足了制定有关外国投资的经济政策的需要。

经济活动在地理上的集中

经济活动，特别是工业活动在地理上的分布（见表12）受到以进口取代政策为基础的工业发展总战略的影响。权力的集中和地区政治集团施加的压力加强了这种分布。

由于采取进口取代的办法推动工业化，国内的消费市场更加重要了。它成为工业布局的一个关键因素。工业发展集中在已经具有相当规模消费市场的较大城镇，因此工业能够利用与城市地区相联系的有利条件和经济力量。由于强调消费品生产，商业政策使已经提供了广大市场的已经存在的大城市更为重要；所以，这些政策巩固了传统的城市结构。

过分的工业保护主义，由于其反农业的偏向，造成了越来越多的人口从农村向城市迁移，使过度城市化的问题更加严重。

对城市集体服务事业的公共投资以及大城镇交通运输设施的改进增加了在大城市建立工业和服务业的吸引力。国家在基本设施方面的投资，以及所提供的大多数财政刺激，都是为了降低大城市制造业的成本。有了较好的城市服务，就鼓励了向城市集中，而这种集中又孕育了新的社会压力和对公用事业的新需求。各城市的政治集团和工业集团大力要求更多的基本设施项目，这样，一个能够自己维持，逐步积累的机制运转了，使工业和人口的集中达到了惊人的程度。工业集中发展到如此程度，以致几个大城市继续扩展所付出的很高的经济和社会代价远远抵消了城市集中带来的一切好处。

少数几个城市的产值几乎占了国民生产总值的80%。1970年，工业集中在拥有人口10万以上的几个城市。在联邦区和墨西哥州内，就业的工业工人占工业工人总数的46%，增值占制造业增值的55%。⁴⁴

尽管过度城市化的社会成本很高，企业的集中还在继续。原因是企业家并不直接支付社会为提供运输设施、城市通讯系统、动力、教育和其他服务所必须承担的很高的费用。此外，政府机构和金融机构的集中也使地区发展不平衡问题和工农业之间存在的平衡更加严重了。

墨西哥立法规定的工业投资刺激是鼓励了人口、服务业和工业的集中。

工商业促进政策的指导方针和优先次序没有考虑到地域的因素。促进新兴工业和必需工业法以及各种保证基金所起的作用一直是鼓励集中：1940—1964年期间，对设在墨西哥中心地区的工业所批准的免税占免税额的70%以上，所提供的贷款，占贷款额的60%以上。高等教育和公共管理的集中也使这个问题更加难办。

⁴³ 见B.塞普尔维达和A.丘马塞鲁：“墨西哥的外国投资”，（墨西哥城，经济文化基金会，1973年）。

⁴⁴ 见P.法林恩西尔维尔和T.马丁内斯·塔拉戈，注50引文上。

⁴⁵ 根据1971年第九次工业普查（墨西哥城，工商部，1972年）。

表12 工业在地理上集中的程度

地区	固定资产总额 (1970年)	固定资产总额除以			资本净额除以普 查出的增值总额	总产值/雇员
		列入普查中的 企业数	就业劳动 力人数	(千比索)		
联邦区	19,835,313	673	40.3	1.59	138	
哈利斯科	6,685,139	728	68.8	2.00	124	
墨西哥(州)	18,561,095	2042	80.9	1.93	173	
新莱昂	13,130,837	2902	104.4	2.13	191	
以上四个地区	58,212,384	1114	61.6	1.80	152	
全国	100,937,933	797	62.0	1.90	134	

资料来源：1971年第九次工业普查。

第四章

在推动墨西哥工业发展的初期，不平衡的增长是不可避免的；但是这种不平衡现在已达到了危害着持续增长的程度。确定工业优先次序，应该使农业和制造业之间、传统的发展中心和发展潜力迄今被忽略了的新地区之间能够平衡。

规模经济学、生产能力过剩和纵向结合

生产进口取代产品的工厂的特点一直是生产规模不符合墨西哥市场的规模。通常从美国进口的机器设备，其设计能力远远超过墨西哥市场的需求，而且往往未经必要的修改使之适合于墨西哥的相对的生产要素条件就安装了。⁹⁵

工业化的社会成本提高了，这是因为生产规模并不适当，往往需要更多的保护才能使进口取代有利可图，甚至在不必要的重复投资的情况下也这样。由于大规模工厂的不可分性，因此在某些部门中，只有几个企业或一个企业能赢利，这造成了有利少数制造商控制市场和垄断的局面。

为了以扩大市场来利用规模经济的优越性，就鼓励进口取代工业将产品出口。但是受保护的工业很难在国际上竞争，要出口，就更难，代价也更高。

由于墨西哥经济的迅速增长，近年来这种情况已经有所改善。例如，化肥工业已成功地将规模相当大的工厂按国际标准进行生产，而成本却低于国际成本，因此它有了国际竞争能力。类似的发展也见之于钢铁工业。

目前有些工业的名义保护率高于暗含的保护率，这表明其生产效率和国内竞争能力已有了提高。赫拉尔多·布埃诺把名义关税保护、即税率表中的各项标准和国内价格与国际价格相关的名义的暗含保护进行了比较。⁹⁶他发现，在初级部门（农业、林业、渔业、采矿业和能源），关税保护和暗含保护是相等的。而在制造业部门，平均的名义关税大大超过了暗含保护（33%—35%），尽管各类工业超过的程度很不一致。就食品加工、饮料和烟草、建筑材料、中间产品和非耐用消费品工业而言，名义保护高于暗含保护。资本货物的情况显然不同，尽管墨西哥的价格低于美国的价格，资本货物的平均关税为26%。

由于实行工业保护主义，许多企业能够在生产能力过剩的情况下进行生产，并且其私人盈利率仍然很高。⁹⁷

进口机器设备所享受的补贴和使用资本密集的技术促使某些工业生产能力过剩，因此使得单位投资资本能提供的就业机会很少。生产能力过剩不是偶然产生的，也不是任何荒唐行为的结果。

⁹⁵ 但是，应该指出，在某些技术要求不大严格的部门中，由于在使用主要从美国进口的机器方面具有丰富的经验，一些企业实行了重大的革新。然而，由于能力不足，这些革新的传播没有如希望那样的快。

⁹⁶ 赫拉尔多·布埃诺：“墨西哥的保护结构”，载注52引书，第169—202页。

⁹⁷ 保罗·斯特拉斯曼，《技术改革和经济发展：墨西哥和波多黎各制造业的经验》（纽约州，伊萨卡，康奈尔大学出版社，1968年）。

第四章

从私人盈利性的角度来看，这是企业为解决它们面对的投入和生产要素成本问题所找到的最令人满意的解决办法。

生产能力过剩和就业不足的存在使墨西哥某些经济学家错误地断定，只要通过增加赤字支出和实行更自由的信贷政策而加大货币供应量，从长远来讲就可以实现更充分的就业。但是就业不足从本质上来讲是个结构问题，并不是有效需求不足所造成的。更多地利用工业生产能力和提供生产性就业的机会需要改革劳动力市场的结构，并采取行动纠正生产要素市场上的各种偏差。

其他因素

迄今为止，已经不言而喻地假定，在确定工业优先次序方面使用的各种办法是中性的，即在实行过程中不会产生更多的偏差。然而实际上，这些办法如果用得不当或用得无效就会增加社会的代价。

工业政策的特点是使用那些能够随意地并逐一地根据具体情况来实行的手段。人们不相信那些客观地付诸实施的与人力无关的手段。似乎存在这样一种看法，即只有在人的估价的基础上加以实行的办法才有效，这种办法也加强了公营部门对私人部门讨价还价的力量。实行这种办法的结果是在管理工业时不能有效地利用市场机制。

举凡要想提高生产，就使用机械，这影响生产成本的各个组成部分，而不考虑这种办法使生产要素脱离社会最佳关系所带来的低效率。在选择手段时，既不分析其对实现不同目标的相对有效性，也不分析使用其他可供选择办法的社会利得和成本。没有根据各种办法可能增加的社会成本以及它们是否适于纠正现有的偏差来对它们进行分类排队。

工业政策的另一缺点是各机构采用的办法不协调。已经出现了逐步接近和相互调整的过程。这从长远来说产生了积极的效果，但代价是相当高的。

在实行稳定发展模式期间，曾努力实施所有能够降低利用资本服务的成本的办法，目的是提高投资率和就业。仍然有人坚持这种意见，凡要增加资本成本就会阻碍创造就业机会。这种意见没有考虑到生产技术发生变化的可能性。

负责掌管这些办法的官员经常抱怨工业家们没有利用赋税刺激措施。他们没有考虑到在扣除符合刺激措施的条件所需的成本后，这些刺激措施的净值是多少。除此之外，他们还过于相信任何对投资的刺激都会提高国民收入。而实际上，这种刺激的效果可能仅仅是将资金转移到更有利的部门。

部门的优先次序

政策制定者用来指导部门增长的方法之一是确定部门的优先次序，即确定或促进他们认为其生产对于实现经济和社会发展目标具有关键性意义的工业部门。用来刺激这些工业部门发展的主要促进手段是补充性的公共投资、信贷补贴和免税。

第四章

工业化和农业发展之间的矛盾是在权衡分配公共资金时始终存在的一个因素。正如人们设想的那样,工业得的是大头。然而,墨西哥还没有象其他拉丁美洲国家那样严重地忽视农业,最近已经采取措施通过各种手段促进这个初级产品部门,其中包括重新引进公共资金,调整保证价格、放宽农业信贷、免租进口农业机械和实行化肥补贴政策。象前面所分析的那样,显然已经开始纠正反农业的偏向。

确定部门的优先次序以补贴工业生产,如果目的在于弥补由于货物和劳务市场的偏差所引起的生产结构的不平衡,那么这样做是有意义的。但是,在生产要素市场也有偏差时,部门的优先次序就变为一个次要的标准了,在某些情况下,它还可能进一步加剧已出现的不平衡。如对本国进口取代政策使失业更加严重,因为人们忽视了纠正生产要素价格这一更普遍的目标。

不能充分地利用劳动力,其中就业不足占了较大比例,导致了更大的社会浪费。在过去几年中,传统的标准已有了修改,人们终于把提供就业机会和外汇看成是新经济政策重要的附属目标,新经济政策的目的是改进收入的分配,减少墨西哥的外债和在经济上的依赖性。

工业中那些比一般部门能提供更多就业机会和出口的各部门或各行业被给予较高的优先地位。这样做,部门的优先次序就如同为纠正经济不平衡所制定的一项更一般的政策在目标上恰好一致。但是,这两种办法并不能完美地相互取代。解决以上所分析的不平衡的真正办法是采用一种直接纠正市场上已出现的偏差的政策。

促进劳力密集的工业部门和行业引起了生产结构的变化,这种变化,总的来说是涉及到劳力取代资本。⁹⁸ 然而,在部门一级或企业一级自然存在着生产要素的最佳结合。⁹⁹

对利用人力给予直接补贴有以下优点:从长远看,除了对劳力数密集的部门的生产构成暗合的补贴(尽管程度上较小)外,它能使劳力取代资本;从短期看,它能使生产增加,¹⁰⁰ 从而增加对劳力的需求。

在支持吸收劳力最多的部门时,不仅应考虑到被支持的部门能直接提供的就业机会,而且应该考虑到一系列向该部门供应投入的工业由于增加生产所开辟的就业门路。

计算就业乘数的方法是由生产一定的产品的价值而直接创造的就业人数除以间接创造的就业人数。它是假定仅仅需要增加有效需求来增加国民的就业机会,而不论由于就业不足而出现的生产能力过剩是否属凯恩斯型,如果没有公开的失业,被支持的部门的增产和增加的就业机会就会由其他工业同样的系数的下降而全部或部分地抵销了。但如果工业就业人数的增加在广大的就业不足的工人中,那么资金已转移到更具生产性的用途了。然而,货币需求的增加并不意味着就业不足的减少,这个现象取决于前面讨论过的结构因素。

⁹⁸ 尽管在企业一级或工业部门存在着固定的技术系数,这种情况还是有。

⁹⁹ 对生产的补贴相当于以同样的比率对使用资本和劳力的补贴。

¹⁰⁰ 对生产的最后影响取决于最后需求的价格弹性。

第四章

促进被认为在战略上有重要意义的工业是使用部门标准的另一个办法。“战略”工业是指那些其产品是其他许多部门投入物的工业，例如电力和钢铁。如果这类工业所产生的一些积极的表现效果，不反映在私人可盈利性上，那就说明这一标准是正确的。没有理由先验地认为，所有受到保护的工业都是如此。

促进“最活跃的工业”是确定部门优先次序时所使用的又一个标准，但是它没有把失业考虑在内。尽管增产速度超出一般水平的部门也就是那些对资本和劳力的需求大大增加的部门，它们加大了工业部门的资本——劳力比。如果这些工业的活力来源于实行降低生产成本的技术革新，或是鼓励在其他工业中传播这些新技术，那就说明促进这些工业是正确的。

中 小 型 工 业

通过中小型工业保证与发展基金提供的补贴信贷和免税，一直是为促进中小工业而实行的主要刺激措施。尽管补贴信贷和免税意味着给生产以暗含的补贴，但也促使资本密集的程度更大了。

向小工业提供信贷支持，作为补偿这些工业在信贷和资本市场上遇到的歧视的措施之一，是有一部分道理的，因为私人银行对小工业规定的风险系数要高于实际的社会风险，这也是因为银行主要关心的不是投资的社会生产率，而是其贷款的有保证的偿还能力。

小企业的劳力成本低于大工业企业。部分原因是小企业能在不须严格遵守最低工资法和劳工福利法的条件下经营；它们往往是家庭经营的企业。小工业是个不受保护的部门，其劳动力的来源比大企业更有竞争性，但在获得资金方面则困难较大。所有这些总的的作用是，与较大企业相比，是要提高资本对劳力的低成本。

降低使用资本服务的相对成本有利于资本密集的大工业企业，也鼓励从中小工业奖励办法中受益的企业实行机械化。¹⁰¹

中小工业的资本密集度低于大企业。¹⁰² 因此，某些经济学家断定，有技术上的二重性问题，而且小工业家往往效率较低，投资收益也较少。¹⁰³ 在混合经济中，现代化和竞争的进程使得较有生命力的企业取代效率低的企业。但是，对社会来说，却有一个大企业对小企业的最佳比率。因此，在促进中小工业的办法中必须要有一些标准，以保证给予的刺激能保持这个部门的相对优势。

¹⁰¹ 在大工业企业与大量中小企业并存的部门，这个促进办法加强了使小企业现代化的经济刺激。

见绍尔·特雷霍·雷耶斯，注70引书。

¹⁰² 根据1971年第九次工业普查，估计资本少于100万比索的小企业的资本——劳力比率为42,000比索，而大企业的比率为86,000比索。整个工业的平均数为62,000比索。

¹⁰³ 引起这一比例变化的主要原因是采取了结合到人力资源中去的技术改革。

第四章

资本货物工业

1970年以前，实际上并不存在资本货物工业。这个事实可以用保护主义制度对这一工业的歧视来解释。

1970年，工业固定资产的投资中只有8.7%用于资本货物的生产。资本货物工业提供的就业人数占工业劳动力的7.7%，产量不到整个工业部门产量的10%。资本——劳力的比率非常接近于整个工业的平均数字，但比大工业或进口取代工业却低得多（见表13、14）。

七十年代初期资本货物生产的增长率超过了10%，把这些货物的进口取代放在主要的优先地位。1975年初，废除了关于对进口工业机械设备实行补贴的“第十四条规则”。自1975年8月底以来，对进口用于生产出口资本货物的机器给予补贴。¹⁰⁴ 促进制成品基金提供的资助增加了三倍。目前，资本货物出口占制成品出口的四分之一。

这些措施正在纠正保护主义政策在对待不同工业方面所造成的偏向，并且有助于减少对资本货物进口的补贴，使其价格更符合这些货物相对短缺的情况。按单位投资资本计算，资本货物部门雇用的工人多于大工业和进口取代工业。¹⁰⁵ 因此，扩大资本货物的生产，减少对取代其他类型进口的工业的鼓励，将会增加对产业工人的需求。

对促进资本货物工业的生产给予直接补贴可以纠正工业内部的不平衡。但是保护主义政策给予资本的补贴及其在生产要素市场上造成的偏差还会持续下去。这是个矛盾的事，由于存在着双重的偏差——工业结构上的偏差和生产要素市场上的偏差，对资本货物的进口取代征收关税的办法比提供补贴，对墨西哥会更有利。

客户工业

客户工业主要是由根据国际分包合同经营、从事生产过程中劳力密集阶段的装配工作的外国公司组成。客户工业的纳税办法规定，进口用于制造整体出口的产品的所有机器和原料可暂时免征进口税。此外，按照美国的关税规定，对墨西哥客户工业输入美国的产品，只征收其在墨西哥增值部分的关税，而相当于从美国进口的投入和机器的成本的那部分，则予以免税。

1965年，制订了北部边境工业化计划，其主要目的是建立客户工业。到1968年，已经成立了40个企业；到1970年，又增加到179个；1974年为495个；1975年5月为546个。这些公司已经提供了大约9万个就业机会，并为墨西哥增值18,700万比索。它们支付的工资和薪金1971年为6,500万比索，1974年为18,200万比索。它们在墨西哥出口总额中所占的比重1970年是2.7%，1974年增加到7.1%。客户工业创造的增值占制成品出口总额的28%。

¹⁰⁴ 这一决定公布于1975年8月28日的《官方日报》。

¹⁰⁵ 在资本货物工业部门，按工人人均计算的资本为70,000比索，大工业（资本超过100万比索的）为80,000比索，进口取代工业为160,000比索。这些数字均根据1970年第九次工业普查。

表13 工业部门的结构 (单位: 千比索)

	固定资产总额 (1969-1970年) ^a	固定资产总额除以			信贷或借款 利息
		工业企业数	工业企业数	工人人数	
中小工业企业	36 217 909.5	107 663	366 400	59 916	1 519 943
大工业企业	59 434 232.0	12 300	4 832 051	112 455	2 288 000
共计	95 652 141.5	119 963	797 347	84 424	3 807 944
生产资本货物的工业企业	8 390 615.0	3 178	2 640 218	59 806	525 978
中小工业企业占总额的百分比	37.8	89.7	42.1	68.4	70.9
大工业企业占总额的百分比	61.1	10.2	606.0	138.9	133.2
生产资本货物的工业企业占总额的百分比	8.7	2.6	331.1	112.6	113.6
					39.9
					60.0
					13.8

表 13 (续)

	机械设备 (1969-1970年) ^a		机械设 备工 人数	总产 值	消 耗 的 零 件	就 业 劳 动 力 薪 资 总 额	固定资产总额	
	23 981 170.0	46 344 503.5					就业劳动力	就业劳动力薪金总额
中小工业企业	23 981 170.0	46 344 503.5	39 672	89 690 338	1 371 809	14 566 428	2 486	
大工业企业	46 344 503.5	64 325 673.5	76 335	122 713 607	2 509 617	18 426 368	3 225	
共 计	64 325 673.5	4 747 208.0	56 775	212 404 445	3 881 426	32 992 796	2 899	
生产资本货物的工业企业	4 747 208.0		54 290	21 056 529	176 970	298 057	28 151	
中小工业企业占总额 的百分比	37.2		69.8	42.2	35.3	44.1	35.7	
大工业企业占总额 的百分比	62.7		134.4	57.7	64.6	55.8	111.2	
生产资本货物的工业企业 占总额的百分比	7.3		95.6	9.9	4.5	0.9	971.0	

表13 (续)

平均年工资 (按1970年 比率计算)	普查得出的 增加值总额		普查得出的增 值总额		来料加工工 业所占份额		来料加工工业所 占份额		信贷或贷款利 息		就业劳动力 (1969-1970年)
	34 722 919	47 659 722	0.387	0.338	2 098 274	2.33	2.27	0.0437	853 455		
中小工业企业	35 297	47 659 722	0.387	0.338	2 098 274	2.33	2.27	0.0437	853 455		
大工业企业	40 105	82 332 641	0.337	0.337	4 895 710	2.30	2.30	0.0462	690 281		
共计	37 797	511 240	0.024	0.024	137 220	0.55	0.55	1.0288	1 543 736		
生产资本货物的工业企业	41 676	42.1	100.0	100.0	42.8	101.30	101.30	94.58	120 198		
中小工业企业占总额 的百分比	93.3								55.2		
大工业企业占总额 的百分比	106.1	57.8	100.2	100.2	57.1	93.69	93.69	103.89	44.7		
生产资本货物的工业企业 占总额的百分比	110.2	0.5	6.2	6.2	2.8	28.26	28.26	2 226.83	7.7		

资料来源：1971年第九次工业普查。

a 1969年和1970年的数字是经过计算的平均数字。

表14 资本货工业 (单位: 千比索)

组	固定资产总额除以		
	固定资产总额	企业数	就业劳动力人数
36 ^a	1 975 891	49 873 050	571 063
37 ^b	711 353	6 114 977	93 742
38 ^c	5 703 371	311 173 840	1 038 318

资料来源: 1971年第九次工业普查。

a 包括361、362、363和365四个分组, 其中有农机具的制造与装配; 木工和金属加工机械的制造与装配; 专用工业机械设备的制造与装配; 其他机械设备的制造、装配与修理。

b 包括第371分组, 其中有电气工业机械、仪器和附件的制造。

c 包括第381、382和383三个分组, 其中有船只的建造、改建与修理; 铁路设备的制造、改造与修理; 汽车的制造与装配, 以及汽车零部件的制造。

表 15 客户工业

	1971年7月	1972年8月	1973年6月	1974年10月	与前一年相比增加的百分比		
					1972/71	1973/72	1974/73
客户企业数	251	339	370	495	35.0	9.1	33.7
工人人均固定资产 (千比索)	-	5.2	14.7	9.3	-	182.6	-36.7
增值价值(千比索)	-	750 428	1 084 413	1 646 376	-	44.5	51.8
工人人数	29 214	48 060	51 184	86 688	64.5	-0.12	69.3
月发放工资总额 (千比索)	65 198	68 885	76 384	182 508	-	-	-
工人人均工资 (比索)	2 231	1 433	-	-	-	-	-
工人人均增值额 (千比索)	-	16	21	74	-	31.2	252.3

资料来源：财政和公共信贷部，墨西哥银行。

第四章

1974年，投入加工工业的资本投资为79,600万比索。使3万工人就业，也就是说，资本对劳力的比率低于1万比索，远远低于墨西哥工业的平均比率，这个平均比率在1970年为62,000比索。¹⁰⁶（见表15）

客户企业中大多数工人是16—24岁的青年妇女。她们需要的训练时间不过1—3个月。人们已经发现，就简单作业而言，墨西哥女工比美国女工的生产效率高。

客户工业的成功说明，墨西哥可以从密集使用其充足的劳动力中得到巨大的比较利益。在某些活动中或在生产的某些阶段（不一定是某一产品的整个生产过程）利用这批劳力可以取得良好的效果。此外，这一成功也暴露了保护主义政策的反出口偏向所加强的社会成本，因为要增加制成品的出口，在供应国内市场的工业自有闲置生产能力时，就必须建立一个完全致力于出口并与国内生产完全隔绝的工业部门。

外汇的社会价格高于法定价格，而劳动力的社会价格却低于市场价格。这一事实增加了客户工业的社会盈利性，因为这个工业的主要作用是创造就业机会和外汇收入。然而，在考虑社会盈利性时，必须想到，客户工业的就业和生产完全取决于美国市场的周期性波动的。美国的经济衰退对这项工业有重大的影响。例如，1974—75年度，由于美国的经济衰退，35,000名工人失业，许多企业被迫倒闭。其他国家为吸引客户工业类型的分包工业而提出同等或更优越的刺激条件，这种竞争也是这种工业脆弱性另一个因素。

计算客户工业的社会盈利性时必须反映出它固有的风险和不确定性，以便确定是否应该给这种工业以优先地位。

其他工业

近年来刺激农业工业的生产被放在非常优先的地位。因为它将对利用许多自然资源和墨西哥农村大量就业不足的劳动力有重大影响。除此之外，农业工业可以促进土地改革，大大提高农村人口增加收入的能力，因此有助于抑制越来越多的农村人口向城镇迁移。

由于巨额的公共投资，钢铁工业有了很大发展。1970年，钢铁产品的产量为250万吨；到1975年，增加到500万吨；据计算，到1980年，其设备能力将达到900万吨。目前，墨西哥在这一部门已实现自给自足。

化学工业和石油化学工业被视为争取经济发展的关键工业，因此也被放在很高的优先地位。从1970年到1973年，这两个部门在国民生产总值中所占的比例超过了7%。尽管现在国家在辅助石油化学工业参与并不多，但是在今后几年中将会增加。这是国家对这些活动给予优先地位的必然结果。

近年来对食品工业相当重视，因为它对于广大的人口非常重要，而且它对收入的分配也有影响。食品工业在制造业中是提供就业机会最多的部门，1970年占制造业就业人数的22%。它是按单位资本计算就业率最高的工业部门。它所生产的日用食品的价格对工人的实际工资有重大的影

¹⁰⁶ 这些数字是根据工商部和墨西哥银行的资料。

第四章

响。近年来它发展很快，但是技术上却没有多大进步，其产品的质量差和出口困难就反映了这一点。

跨国公司越来越多地参与这项工业¹⁰⁷引起墨西哥当局的关注，因为政府的目标是保证经济发展不依赖外国。

就纺织工业而言，1970年在这一部门工作的工人占制造业各企业雇用的全部工人的10%。它的扩建也很快，但是生产率提高不多，在地理上却很集中。人们认为，促进这一部门的发展是向就业不足的人口提供更多生产性的工作和降低以群众消费的日用食品为基础的生活费用指数的一个手段。

就工业就业而言，继食品和纺织业之后居第三位的是服装和制鞋工业，其劳动力在1970年占制造业全部劳动力的8%。这些工业的资本密度很低——1970年为从业人均4万比索。它们发放的工资额在增值价值中占较大比例。它们在地理上非常集中，并有大约25%的闲置生产能力。这个问题需要采取行动加以解决。

可以看出，作为改进确定优先次序程序的一个手段，需要对工业的各个部门逐一进行详尽的分析。当然，这个过程必须考虑各个部门增长的适当特性，还要考虑在各种情况下最有效的促进和管理手段。

结 论

制定工业优先次序是几个官方机构的共同职责。为此，使用了各种直接和间接的手段来管理工业，其中最值得注意的是关税保护、赋税刺激和财政支援限定由公营部门供给的货物和劳务的价格以及国家的投资。从来没有明确的工业规划，也没有共同的准则来控制各种办法的实施，主要的做法是使用某些特定的标准，并由主管当局酌情行使广泛的权力。

已经在工业的部门一级确定了优先次序，但不大注意由此而造成的全面的生产结构。所挑选出来加以特别促进的工业是那些人们认为对经济发展具有战略意义的工业，因为它们与其他活动的联系是非常重要的。

在被称为“稳定发展”的时期，采取了以进口取代战略为基础的工业化政策，结果是加强了保护主义制度，产生了一系列旨在降低资本服务的成本、鼓励储蓄的刺激措施。与这些措施同时实行的是稳定价格和刻板的汇率的政策。人们相信，工业的增长会提供足够的就业机会来吸收越来越多的劳动力，各个阶层的人都会从中受益。

过去三十年的工业化政策导致了不同工业部门之间在资金分配方面的不平衡，并造成了有利于在企业一级和工业一级使用资本密集办法的生产要素市场的偏差。此外，还必须加上工业在地理上的集中、垄断势力、缺少技术革新和改造，生产能力过剩以及其他可归因于工业化战略本身以及不能有效地利用工业政策手段的缺点所造成的社会成本和低效率。

所有这些静态和动态的低效率都反映在工业制度不能将越来越多的劳动力用于生产，不能使

¹⁰⁷ 这一部门增值价值的25%是由跨国企业生产出来的。

第四章

墨西哥的经济摆脱对外国技术和资金的依赖，以及墨西哥工业在国际市场上没有竞争力。

在过去几年中，发展战略已有了明显的变化。除了增长之外，公平的收入分配和经济独立也被列为中心目标。实现这些目标需要工业部门把工作集中于提供更多的就业机会，增加外汇收入，分散工业，进行技术改造和满足人口的基本消费需求。

然而，由于在应用工业政策手段方面仍然存在着许多传统的标准和办法，因此过渡到工业部门发展的新阶段是不容易的。二十多年来，工业化政策本身已经产生了强大的经济利益集团。它们正在通过各种压力集团，企图保持使它们受益的过分的保护，而不惜加重工业的不平衡。

不同公共机构所控制的政策手段不能充分协调以及以前政策的巨大影响也妨碍了这一过渡。某些负责在这一领域做出决策的官员不能与传统的方式决裂就证明了这一点。

近来已经采取了几项具体的措施，以便更有效地利用墨西哥丰富的自然资源和人力，并纠正初级部门与工业部门之间存在的不平衡。已设想了一些促进进出口的刺激措施，并成立了专门的机构来管理技术转让，技术改造和外国直接投资。

在挑选被划为有优先地位的工业活动时，没有考虑到生产要素的影子价格，也没有考虑由此而产生的部门结构。很少应用利得成本分析，在进行项目评价时，没有共同的贴现率，也没有共同的劳力和外汇的影子价格。挑选工业活动是依据某些特定的标准，并联系到这些活动对增加就业机会、增加或节约外汇这些目标的相对贡献如何，例如设想它们能不能在国际上生存。在挑选用于促进工作方面的手段时，没有考虑到这些手段对所希望纠正的具体偏差有什么潜在的影响。利用多种投资促进手段所引起的问题尚待解决。

如果要使新的发展模式符合为工业制定的指导方针，应该提出一个工业规划制度，明确规定工业各部门应该对工业总目标做出的适当贡献。同时，对使用直接或间接的工业政策手段也必须加以规划，以便影响私人投资方面的决策，使这些投资成为有效的投资。必须制定符合工业化目标的部门的优先次序，明确规定国营工业在新工业政策体制内的作用。

参 考 书 目

- L. 布拉沃·阿吉莱拉：“墨西哥进出口总税目新税率表”，载《对外贸易杂志》。1975年3月。
 安妮·O. 克鲁格：“谋求租金的社会政治经济”。《美国经济评论》（纳什维尔）64：3，
 1974年6月。
 雷蒙德·弗农：《墨西哥经济发展的困境。公营部门和私人部门的作用。》马萨诸塞州，坎布里奇，
 哈佛大学出版社，1965年。

第五章 大韩民国工业的优先次序。

背景

“最佳”的计划过程是随着计划所针对的问题和制定计划时的情况而变的。直到人们认识到许多经济学家所主张的在任何情况下都应采用正统的计划方法时为止，这种说法看来是“老一套，但却是实在的。”

大韩民国投资计划的历史极好地说明了计划的方法与所要解决的问题之间的相互关系。第二个五年计划和第三个五年计划所使用的方法差别很大，而且这种差别并非偶然。这恰恰表明，计划的方法是符合目标和制定计划当时的情况的。

计划的方法可以通过许多方式加以对比。也许大家最熟悉起点是确定该计划在投资项目方面的具体情况如何。一种极端是，只对与公共投资方案有关的部门性投资情况作详细说明。另一种极端是，所有的投资，包括私人企业家的投资，都以项目的形式作了详细说明。第三点要确定的是计划的制定是如何组织的——集中对分散——以及参与制定计划的单位之间传递信息的信息流和信息网是什么性质。第三点要确定的是执行计划的主要方法：一方面是中央的资源调拨和执行指标（中央管制制度），另一方面是奖励制度。中央管制经济主要依靠产出指标，结合资源调拨以实现这些指标。混合经济依靠的是中央资金调拨以及价格刺激和非价格刺激相结合的办法。

正统的综合计划法很适合于那些依赖资源分配（包括部门性产出指标）来执行的各种计划。这种方法称为“资源计划”法。其目的是在于确定一套一致的或最佳的资源分配方法，以便在假定的技术和比价流动的条件下实现计划目标。但这种方法很不适合于设计出成套的为实现计划目标所必需的刺激办法。另一方面，目前适合于设计奖励制度的方法是经济政策各种手段的典型部分均衡分析：赋税刺激，贸易刺激，货币政策刺激。这些手段相互之间并没有结合起来，也没有明确注意到资源和产品的供应和使用之间平衡的必要性。这种方法——可称为“奖励制度计划”法，其长处正是资源计划法的弱点，反之亦然。¹⁰⁰

以上所谈到的方面在所有的计划中都可以找到，尽管侧重点可能不同。大韩民国投资计划最令人感兴趣的方面是第二个五年计划体现的作计划的主要方法与第三个五年计划的主要方法在上述所有方面都不相同。第二个五年计划一个项目一个项目地规定了每个部门的投资方案，而第三个五年计划只规定了几个主要的投资项目。第二个五年计划是中央规划局制定的；第三个五年计划是几个部以分散形式制定的。最后，第二个五年计划主要用资源计划法，尽管在制定正式计划之前生出了两个重要的价格刺激研究报告，对比之下，第三个五年计划基本上使用了奖励计划法。虽然它有一个关于增长率、国内外储蓄和外汇需求之间相互关系的宏观经济研究报告作为补充。在两个五年计划期间无论是计划人员，还是政权结构均无任何变化，所以大韩民国在做计划的方法、问题和环境的相互作用问题上提供了一个有趣的实际研究。

* 伊尔马·阿德尔曼，马里兰大学，拉里·R·米斯特法尔，世界银行的工作人员。

¹⁰⁰ 资源计划和政策计划之间在形式上的差异比实际情况更为明显。从计划的技术术语上看，此即是彼。但是，从应用计划上讲，资源计划法比政策计划法要发达得多，而且更加广泛地为人们所知晓。此外，实际上，计划模式通常是为了得出要末是好的影子价格，要末是好的资源分配，但并非两者得兼。

第五章

两个五年计划制定期间所发生的变化正是计划人员所面临的主要问题。第二个五年计划（1967—1971年）关心的是较大量的公共投资额的分配和选择适当的经济增长率问题。对这些问题同选定对外贸易型式和国内生产型式一起进行了分析。实现这个计划所需要的私人投资也计算过，同时还对吸引私人投资所必需的刺激措施作了评价。因此，第二个五年计划中工业优先项目的选择是以综合的形式进行的，着重于使部门活动、宏观经济目标和资金取得内部一致并使经济刺激合理化。

对比之下，自1972年开始的第三个五年计划中公共投资只起很小的作用。因此，计划工业优先项目的主要目标是按资源需求和可获得情况向私营部门提供适当的刺激。这就调动了私营部门的积极性。任何人都不会怀疑，只要刺激措施得当，私人企业总是能够适当响应的。因此，计划的主要问题选定适当的刺激措施和确定宏观经济的增长限度。计划的连贯性就不是必要的了。公共部门的作用是制定刺激措施，并在需要对私人在信贷、补助金和外汇分配等方面提出的要求作出反应。因此，在这个时候做计划的重要任务就是发挥一级的项目评价能力和决策能力。

乍一看，大韩民国所采用的计划方法的次序与教科书上讲的次序相反。韩国从具有部门计划、宏观计划和项目计划之间相互作用配合得很好的统一计划制度转为主要在那一级进行专题研究和项目计划的不那么统一的计划制度，而从连贯性上看，只受宏观计划和中央监督的资源预算的限制。在投入—产出范围内的部门计划降到次要地位，而刺激办法结构的政策研究则得到了加强。

制定这两个五年计划所处的背景基本上是一样的，这个背景的特征是中央强有力地指导着一个私人资本主义在其中蓬勃发展的经济。不同之处是经济问题的性质、解决这些问题的可能性以及干预的手段。正是这些方面的变化导致了决策的变化。

计划机构和执行措施

大韩民国的“中央计划人员”在经济企划院的经济企划局，距最高决策机构至少还差三级。兼任经济企划院长官的副总理负责协调经济政策。当他作为协调员时，副总理便受主管经济问题的各部负责人的制约。处于最高地位的是总统，正象所有的决策者一样，他受政治现实的制约。因此，经济企划局决不能认为它的计划会自动地得到执行。计划人员的权力在很大程度上取决于与预算局（在企划院也派有代表）的合作，因为预算人员控制着对各个部和各个项目的资金分配。这种预算控制同经济企划局的行动一样，同属中央管制的连锁，过去只有经过副总理的指示才实现合作（是偶尔的事）。

中央计划人员对各个部，特设办事处、开发银行和自治政府的公司的活动要起到两个协调作用。第一是协调作为公共货物和劳务（教育、公共卫生、农村电气化等等）生产者的各个部的资源分配，因此也就是协调对相互竞争着的社会方案的资源分配。第二是协调各个机构对私营部门的各项政策。这后一类协调工作几乎是大韩民国的中央计划工作专门关心的事。有趣的是，中央计划在施行于各个部之间的资源分配时比施行于私营部门时往往更容易成为一个具有政治敏感性的问题。

第五章

能影响私人决定的政府措施是：(1) 对某些重要资源和货物的定价，例如外汇、投资资金、运输和大米；(2) 通过免税、差价或直接受益支出的办法提供的补助金；(3) 对货物和资本的输入，对通过银行系统对投资资金的分配，以及对运输设施的使用所采取的数量限制；(4) 出口品和间接投资的数量指标。补助金、数量限制和数量指标均由几个部，主要有农业部、商业和工业部、财政部，以及特别机构，例如国家税务局在中央规定的限度内施行。主要价格的决定权高度集中，即在部一级和总统一级。此外，在第二个五年计划的头两年，经济规划局积极地执行其审查由外国资本资助的未来投资项目的任务，以确立这些投资项目有助于实现国家政策的目标。

第二个五年计划

中心问题

在制定第二个五年计划时的问题是：“这个国家的发展速度究竟能有多快？”从五十年代早期到六十年代早期，人均国民总产值实际每年增长还不到2%，这样低的增长率太不能令人满意。1963年增长速度加快了，使人觉得希望更迅速的增产并不是不现实的。1965年底和1966年初所制定的计划集中于制定恰好能够与经济储蓄和出口潜力相适应的有连续性的投资方案。这种集中反映了当时预见到的制约增长的主要因素：关于工业项目的建议可行的很少，国内投资资金不足，以及缺少进口原料和资本货物所需的外汇。

计划组织

第二个五年计划是企划院制定的。经济规划局协调制定计划的技术工作以及协调机构间联合委员会和私人工业委员会的工作。这些委员会提供了必要的资料。在执行这个计划中，尤其是在头两年，即在计划项目和计划实施之间的矛盾还不严重的时候，经济规划局发挥了重要的作用。

计划的方法

制定第二个五年计划采用的是正统的全面的资源计划法。该计划的分析基础有三个主要组成部分：一个综合宏观经济模式；一个49个部门的动态投入—产出计划模式；以及一个为进行项目估价所使用的280项投入—产出表。这是对第二部分的补充。由于资料不全未能在此时及时制定一个完整的总模式，因此，部门模式就成为供勾画各种可行性增长轨迹的关键的分析因素。这个模式也为综合制定一套有效率的投资项目提供了一致的基础。

部门模式完全是一种传统的动态投入—产出模式，即一种开放的模式，因为除了投资和进口之外，最后需求的部分是根据外部因素来进行计划。进口额是借助于投入—产出矩阵来预计的。

第五章

投资是联想到动态规划程序，因反复的逆向解法来估算的：假设最后需求的非投资部分的增长率，并且（在开始时）将投资定为零，该计划各个阶段所需总产量是一个部门一个部门来计算的；然后把所需的部门生产能力与折旧调整后的现有能力进行比较；经过这种比较就产生了对所需计划投资的最初估算值。然后，使用贴现间隔时间的资料，分阶段地调拨所需投资，这种模式再一次地解出了部门的生产，而最后需求向量现在已包括了所需投资。此外，还要反复进行股本比较，得出所需投资的第二个近似值，直到每个阶段部门所需投资和“实际”投资相符，以及部门生产和部门生产能力在内部完全取得一致时，模式也就解出了。一般来说，要求出收敛点只需两次迭代计算就够了。

计算所使用的投入—产出矩阵包括43个部门；但是为了更加一致起见，生产能力的的需求情况还要根据280个部门这一项进行审查（见下述情况）。部门模式结构中的主要技术革新转面也就是试图按动态的方式设计投入—产出矩阵的系数。此外还建立了由工程师、商业专家、经济学家、各部官员和技术专家组成的十个工业委员会以估计各部门的生产技术和产出组合可能发生的变化。这些委员会的工作是按280个部门进行的，然后又合并到43个部门去重新计算。投入—产出矩阵的动态预测消耗了大量的资源——大约五个人年。但是在对校正的矩阵和未校正的矩阵的预报性能进行的事后分析表明，用未经调整的矩阵的预报比使用已调整的矩阵的预报更加接近些。很显然，这些委员会过高估计了变化对生产结构发生的影响，这部分地因为它们对一些主要项目的实际时间的选择和先后次序作了错误的判断。

尽管资源计划法用在制定第二个五年计划工作中占了大部分的工作量。但是，在它以前，却先做了重要的制定刺激办法的工作。先做的这部分工作导致了1964年的外汇政策和1965年的利率政策。

1964年5月的外汇改革使得圆与美元之比从130:1贬值到255:1，并且大大放宽了外汇管制。这次贬值是以对大约300种规定的商品的世界价格和国内价格进行比较的一项研究为基础的。该项研究表明，1963年年底，居于中位数的购买力平价比率使得圆与美元的适当汇率略低于255:1。此外，这次贬值仅仅是一系列政策变化之中的一项变化。这些政策变化逐步地导致采取由价格刺激（间接税回扣和关税回扣，利率津贴和通胀直接税，以及若干其他次要津贴）所组成的一项全面的促进出口方案，并且导致建立象韩国贸易协会这样的机构以便提供技术援助和促进销售援助。

1964年之后，实行出口刺激措施维持了较长一个时期，与此同时，偶尔也做了一些减少进口限制的工作。1965年大大放宽了进口数量限制。同时还进行了一项关于关税结构的研究。¹⁰⁰这项研究表明，即使按照国际标准，平均关税已经相当低了（1965年平均约为9%），但是这些税率仍造成了偏害，对某些工业给予很大的有效保护，而对其他工业的后向合并却起了抑制作用。然而，要维持对维持现有关税结构的政治压力是相当强的，以致于不得不放弃采取统一保护关税率的努力。

¹⁰⁰ 参见：麦金农：“韩国关税及商品税改革：一些具体建议”（华盛顿，美国国际开发署，1967年）。

第五章

1965年9月的利率改革使六个月的定期存款利率提高了一倍，每年达24%（实际利率大约为11%）。借款利率，专用借款除外，也相对有所增加。¹¹⁰ 这次改革是要确定一个更加符合国内实际资本收益率的实际利率，使定量的信贷配给能够转为“市场”分配，并且鼓励国内储蓄。此外，还希望较高的利率将会减少通货膨胀。采取这一行动是在进行一项研究之后，研究报告说计划制造业资本的实际总收益率大约为15%。¹¹¹ 如果事先确定的通货膨胀率为10%，那么25%的名义比率——接近于所选定的比率——就是所指的适当比率。

要把经济从进口取代战略转向促进出口战略，贸易改革是关键措施。财务改革是筹集资源、稳定价格和促进投资这一成功政策的最好的例子。1965年实际国内储蓄增加了一倍，到1967年又增加了一倍；货币流通速度减慢，使通货膨胀率比在没有因利率改革而引起的流通速度的情况下本来可能出现的膨胀率减少了一半；资本—产出增长比率下降了30%；投资比率上升之快达到了储蓄增长所允许的程度。

这两项改革减少了政府对经济的干预，¹¹² 并且使主要资源的价格与有关的资源的匮乏的情况相一致。因为必须用价格来衡量在使用中的资源的价值以代替该调查中的资源，如果价格的误差很大，要做出适当的资源计划，实际上是不可能的。从这个意义上说，1964年和1965年的两次改革是制定有意义的资源计划的先决条件。但是，这两次改革的重大意义远不止此。因为资源计划对经济工作的积极影响很多都是来自这些改革。大韩民国经济发展的基本动力是私人部门对价格刺激和非价格刺激的反应。因此，如果在实施发展目标的过程中没有反映相对匮乏的资源的价格（如受补贴、税收和数量控制影响的价格），那么占优势的私人经济的持续发展是不可能的。

在制定计划的过程中，计划人员试图将项目估价与部门模式结合起来。计划工作既是“自上而下”的，又是“自下而上”的。部门模式是用来求得总数值，以及用估计需求量的办法来确定可能投资的方面。另一方面，也看到这一套可行的增长率轨迹要受到在计划期间可能设计和执行的有效项目的数量和类型的限制。

建立上述10个工业委员会的目的就是为了使项目估价与部门模式一致。这些委员会是早在计划制定期内建立的，并且成为制定计划工作上最富有革新性的一个方面。各委员会的首要任务是编制工业概况，概况是对一些工业的主要生产活动的流程的分析。工业概况是非常广泛的，并预期在技术方面会出现一些重大的变革。

¹¹⁰ 关于利率改革的效益的讨论，见J.布朗，《二十世纪六十年代韩国价格政策和经济发展》（巴尔的摩，约翰斯·霍普金斯出版社，1973年）。

¹¹¹ 其他一些研究将总利率定为20%或者更多。J.布朗，注¹¹⁰引书，第200页，并将净利率定为8%。韩国银行，《每月统计评论》各期。

¹¹² 这次利率改革减少了对资本配给的需要，尽管信贷配给与对几种借款人的优惠利率一道还继续存在。

第五章

编制工业概况结果起了两个作用：预测了多数（资本-产出系数和边际投入-产出系数），确定了部门模式的初步条件。回过头来再看，后者是最有用的结果。估计部门模式投入-产出系数的最好数据只有1963年投入-产出表。计划人员曾预期，有选择地使用从工业概况推导出的投入-产出系数以代替1963年的系数将会大大改进这种模式的预报能力。正如上面所表明，结果并非如此：如果仍然使用1963年的系数而不加以变动，那么部门模式的预报几乎总是更加接近的。但是，编制工业概况给予工业专家一个必要的机会来审查各种工业的投资前景；而且是在强调必需保持一致性的情况下这样做的。

在编制工业概况完成之时，各工业委员会必须把从部门模式所求得的需求预测作出分析，作为对确定后的投入-产出预测的投入以及对项目估价的投入。而这样做，工业委员会必须一个部门一个部门地对各部门的预测进行剖析，以便审查商品的需求。看来参与者一致认为，各委员会未能获得足够的分类预测，而且基本上不可能在项目估价中使用这种模式的结果。这部分地是因为工业概况几乎消耗了各委员会预算中安排的全部努力。此外，大多数委员会成员在概念上又不能将部门模式的总体评价为项目估价所需要的更详细的生产、贸易和需求的各项预测。幸运的是，由于制定了投资方案，工业概况提出了一系列可行的项目，尽管该方案的范围是有限的。但是，鉴于工业概况是在部门模式解出之前编制的，因此它只是半迭代的结果，因为后来没有根据部门模式的预测来修订概况。

经济成效

第二个五年计划及与之相联系的政策上的变化对经济产生了重大影响。对外贸易的重点从进口取代为扩大出口，并且集中注意劳力密集工业。国民总产值的实际增长率已从前几年的不到2%增长到计划期间的10%以上。国民平均收入在不到8年的时间里增加了一倍；出口额每年增长30%；通货膨胀率从10%以上降低到6%以下。最贫困者的实际收入的增长率与国民总产值的增长率相同，并且精确的失业率从8%左右降低到4%左右。

对计划工作方法的评论

尽管已经取得了引人注目的经济成效，但是在头两三年之后就对计划工作的方法产生了忧虑，这种忧虑部分地就是由于计划的成功本身所引起的。已经实现的比较高的增长率¹¹³

¹¹⁴ 即使在1965年，这种较高的增长率也并非不可预料。但是由于某些政治原因，副总理强迫计划人员把他们的预测建立在比他们认为可达到的增长率要低2%的基础上。实际增长率比该计划中所使用的百分比要高3%。作者将实际的执行情况与达到较高增长率的部门模式的运算加以比较，并发现，如果使用更加切合实际的增长率，这种模式预测实际的执行情况的正确程度会是很大的。

第五章

使得计划中关于投资项目的资料在两、三年之内就过时了。这时本应该制定一套修订的投资项目，重复使用早先设计的方法。然而，计划人员不愿意付出如此大的努力，尽管初期计划提出了把年度计划的修订分期编进预算周期的办法和程序。而他们仍然跳不出原计划的框框。经过一段时间后，这个计划显得不能产生有价值的资料，并且造成决策上的过分刻板。

尽管在制定第二个五年计划中所采用的一致体制突出了各部门综合指标的相互依赖关系，但看来，这并没有提供在许多情况下都能够直接应用的信息。如果问题是要不要建立韩国的第一座水泥厂（炼油厂、钢铁厂、石油化学联合企业等等），那么一个具有单独的水泥部门（石油、钢铁等等）的部门模式就以需求预测的形式提出直接可应用的信息。鉴于随着发展而出现的结构变化，在那种情况下部门模式的需求预测很可能比从比较片面的方法求得的需求预测更好。但是在多种部门中项目评价的需求预测是否恰当则是另外一回事了。这些部门有着多种多样的产品，每种产品都有几种用途。把这些部门予以分门别类本来是审时度势而定的，尤其在那些基本上是以进出口决策为中心的部门更是如此。此外，部门模式所规定的在总体上一致的体制不足以保证按各单独项目和商品均衡这种分类水平上的一致性。这些因素说明了，部门模式在制定一系列一致的投资项目中的效用必然是十分有限的。当然，如果有充足的人力和计算设备，也许有可能接近在任何一级的综合计算的一致。但是，关键问题恰恰是把较不发达经济的有限的计划资源分配到哪儿去。

通过编制第二个五年计划确实弄清了一系列可行的投资项目（来自工业概况），而这正是制定五年计划的主要任务。当然，最后“核定”投资项目的清单决不是详尽无遗的。在计划执行期间，要有企业家提出投资申请，要求计划人员核准（出于进口资本设备和保证得到外来资金所需），那么这项申请首先要对照已核准项目清单。如果发现清单上有，就可以接受。如果没有，那么计划人员就不能肯定究竟是批准还是拒绝该项目。

由于某种原因，计划人员不愿意估价计划外的项目，即使在该计划制定期间已经选定在这类情况中本来能够应用的利得或成本评价办法。这个办法的基础是现有价值和实际利率、外汇率和工资率（有人认为，这些比率在改革之后更加接近其影子比率）。对于不同使用寿命的工厂和设备进行折旧的办法已经制定了顺利的插值法，并且整个过程用电子计算机处理可以进行敏感性分析。但是，计划人员认为，使用部门模式是求得一系列有效而一致的项目所必需，因此他们对单独使用项目评价感到犹豫不决。更加困难的是，在某些部门，从计划开始起18个月内所批准的项目总额已达到或超过计划指标要求的生产能力。计划人员不知道是否应冻结这些部门的额外项目，或者是否应认为，“超额的”申请表明能盈利的投资机会要比原先所预期的数目大得多。

这个问题的解决办法是很清楚的：计划需要彻底修订，但是由于现有的计划人才有限，特别是在外援工作小组不能再为主要的计划工作提供工作人员之后，重复一遍原来的计划程序（甚至缩小规模）都是不切实际的。此外，修订计划所需要的基本数据也没有。政府（故意）不使用可以很容易与计划预测进行比较的投入—产出式的数据系统来监测计划的执行情况。

计划修订了，但仅仅是总体上的修订。没有去修改要进行的投资项目的清单，也不打算按部门来重新确定投资指标。在这个问题上，计划人员认为，全面计划没有帮助他们达到目的，因为全面计划没有再为政策的目的提供有用的资料。计划已被束之高阁，偶尔取下来也只是为了骄傲地指着那令人难以置信地超额完成大多数指标。

第五章

第三个五年计划

到1969年，这一年开始了制定第三个五年计划的工作。要计划的问题和定计划的环境都有了很大变化。计划人员也相应地改而采取一种粗略形式的奖励计划法并转而使用分散的程序来制定新的计划。

中心问题

到1969年，大韩国快速增长的潜力已经变为无可争辩的事实。因此，中心问题已不再是可能实现多快的增长率。然而，正是增长迅猛造成了多种失调现象：瓶颈式阻塞、效率差、压力和极度紧张。其中某些紧张情况在1969年夏季显得最突出，那是因为第二个五年计划时期建立的或扩建的一些公司拖欠了外债。高速增长造成了外债债务迅速高筑的危险，而且刺激了通货膨胀。农村和城市收入的悬殊加深了，通货膨胀有加剧之势。因此，主要的政策问题已转变为：如何才能使增长更加协调，减少浪费，基础更加牢固？一个附带的问题是：增长率是否应当降低？但是在这一情况下，只有在增长率、效率和分配三者相互联系的范围内，增长率的问题才是重要的。鉴于瓶颈式阻塞和过度紧张主要来源于私营部门的活跃而不协调的活动，计划人员于是集中注意这样一个问题：如何才能使私营部门的各项活动合理化和协同行动以求得协调一致的增长。

组织和计划

随着关键性的政策问题发生了变化，计划的过程也发生了根本性的变化。鉴于制定第二个五年计划的工作中经济企划院，排除了其他方面的正式计划，第三个五年计划的制定工作则以某种方式几乎把所有的部都包括进去了。有些部，主要有文教部和国家建设部，在其职责范围内独立地制定综合计划。

第二个五年计划的后几年里，实际与计划之间的不一致使计划人员对要做的事情感到没把握，因此也就不可能促进计划的执行。相应地，经济企划局的权力也逐步削弱，虽然情况比所计划的要更好，而不是更坏。与此同时，各个部也开始在计划工作领域内要求有自己的权利。由于计划的明显成功反映在经济成绩里，也反映了赋予经济企划局作计划的权力，计划工作已成为经常见诸报端的有声望的活动。更重要的是博得了总统的关注和保护。其结果是各部竞相编制计划。经济企划局已不能够再简单地根据将来要有一致的规划来施加影响了。因此，令人啼笑皆非的是，计划工作在“普及”，但经济企划局的协调能力却在削弱。

在某种程度上，向权力分散的转变就是承认各个部对决策的影响力的增大。此外，权力分散有着良好的经济意义。由于经济的迅速发展，经济状况已经比第二个五年计划初期要复杂得多了。1965年，制造业的状况是，少数几个部门只有一些小型的、多半是传统的工厂，而其他部门也没有几个工厂或者根本没有工厂。一些工业不是极度缺乏专门技术知识，就是完全没有专门技术知识。因此，

第五章

在那时候中央计划人员在项目一级上进行选择不是没有道理的。他们相对地缺乏专门技术知识，影响不大。由于中央计划人员从部门模式推导出的经济具备全面观察力这种更加有利的条件，因此他们也许要胜过尚未完全建成的工业中的任何潜在的专家。到1970年，工业结构已经变得更加复杂，涌现出一批以管理人员、技术人员以及工业专家组成的新干部。这时候，中央计划人员可以依靠这些专家来获得关于生产技术的技术信息和市场信息。此外，由于经济结构的日益复杂，正在逐步使建立在中型投入—产出模式总关系基础上的宏观计划对草拟具体的投资政策不那么有用了。

根据制定第二个五年计划的经验，中央计划人员现在认为，制定计划的最大好处之一是增长了他们本人的政策责任范围内的知识。如果由执行机构来做计划，那么从培养教育的角度来做计划就能最直接地帮助决策。此外，人们对某些机构较低层的计划工作真正感兴趣，（接近在组织系统图中的部一级的计划工作往往不过是表面好看的陈设罢了。）因此，经济企划局派自己的工作人员给其他机构培训成批的计划人员，特别是农业渔业部，那里十分需要比较好的计量经济学预测技术。

计划的方法

人们公认，计划工作必需注意以下两个主要方面：（i）必须设计韩国政府协调私营部门各项活动所使用的指导办法；（ii）必须确定和协调韩国政府各部所要进行的投资项目。第一项任务主要由经济企划局执行（或者由经济企划局的顾问执行）；环绕着以政策手段、部门或经济的主要特征为中心的各专题研究采取委托办法处理。第二项任务可一分为二：（i）项目的鉴定和制定，由各部执行；（ii）项目的估价和协调，由经济企划局执行。

指导系统

根据第二个五年计划的经验，计划人员很希望使第三个五年计划具有灵活性。他们鲜明地反对规定这个计划期间所要进行的投资项目的清单（部分的或全面的），也不赞成规定一套详细的按部门分类的投资指标。投资分配仍然是一个重要的问题，但是该计划在实现有效投资分配方面的作用既是指示性的，又是为了确定一系列适当的刺激措施，以引导私人决策者作出正确的决定。项目估价的目的就是要确定应当在哪些方面施以刺激促进投资，以及对建议在第三个五年计划中使用的利得成本标准，应规定什么“社会价格”。第三个五年计划的文件必须集中于做决定所依据的政策和标准，而不是具体的投资分配。

第二个五年计划是以多部门计划模式为基础制定的。在制定第三个五年计划的过程中就不采用这种模式了。由于经济企划局的中央计划人员使用资源计划法遭受过挫折，也由于他们认识到经济更加复杂和更不均衡的发展，他们在制定第三个五年计划时转而采用奖励计划法。此外，他们还推理说，奖励计划法对决策者会更有价值，因此，依据这种计划法制定的战略最终必将导致决策者将更多的资源用于计划工作。

第五章

然而，计划人员对于应当遵循的计划程序却感到有点不知所措，这主要是由于当时实际上没有全面的关于计划法的具体办法。唯一能迅速选定和充分斟酌的因素是宏伟模式。到那个时候，这方面的数据已相当准确，足以证明使用这种模式来研究经济的各种任务和某些政策问题（最重要的是外汇上的水平）是正确的。建立部门模式的工作没有进展，也没有花功夫去估价这种模式的参数。使用部门模式的根本原理变了，它已经从制定详细的投资分配转变取得准确的总投资额的预测。经济计划局采用的其余的计划工作程序包括：一方面与各部就各部本身的方案进行联系，另一方面委托进行各种专门的研究。

这类专门研究一直是大韩民国政策咨询的关键性环节。在编制第三个五年计划中，专门研究尤为重要。进行专门研究是为了估计有效保护率（审查刺激政策），审查进出口税（帮助制定国际收支政策），重新估价税收结构（了解它对刺激和储蓄的影响），调查资金流动情况（估计政策以避免混乱，因为美国援助要逐步停止，国内储蓄在总额中变得更为重要），估计储蓄率，估计货币对价格水平的影响，估计生产能力利用率，调查利率政策等等。

专门研究在范围和影响方面有很大的差异。最重要的是关于有效保护、税收、信贷利率的政策研究。有效保护的研究表明，平均有效保护率仍然是低的，但是部门与部门之间相比差别又很大。因此，采取了行动使保护率均等，从而减少分配上的偏差。税务研究导致了税收结构中前进程度的增大；提高了最低可信税收入，适用于最高收入的边际税率也提高了。动员储蓄的研究表明，公司的借款结构严重倾向于短期信贷和外债。结果，这些公司的金融结构不稳定。因为这项研究做了一些改革，旨在控制短期外国信贷的流入。关于利率政策的研究表明，尽管国内大米价格高，农民仍然受着歧视。这就导致强制实施更高的大米价格和购买大米备用的安排。

制定第三个五年计划没有制定第二个五年计划时方法上的完整性和一致性。由于第二个五年计划全部集中注意部门划分并曾使得计划人员忽视了某些对决策者极为重要的问题。这次，情况则完全相反：由于重点几乎全部集中于广泛的各种各样的问题，这就损害了第三个五年计划的一致性，而且对主要项目（例如在机械部门）的资金分配所设置的调查网络得也不够。在制定第三个五年计划过程中，计划人员采取了“笨拙的”做法，迫使一致结构的性质降低到最小的程度。1970年计划人员所关心的种种问题当时是不可能用单一的方法来解决的，而且对许多兼而问题进行投入。产出分析可能产生的有益作用最多也不过是兼而人意的。适当的做法应当是，计划工作必须针对各种关键问题；因此，即使第二个五年计划的资源计划法，并不能解决这些关键问题。因为按计划的资源实在太少了。

公共投资方案

涉及制定公共投资方案的主要机构是以经济计划局和韩国银行为“核心”，以商工部、农业部、教育部、建设部以及交通部为“外围”。即使工业的优先次序反映了出口的潜力和劳动的密集，但还是要通过补助金和贸易刺激促进进出口和就业，而不是通过直接的公共投资。公共投资必须兼

第五章

中于基本设施的投资（运输、电力、输油管，以及为劳动密集出口货加工而设的免税区的自由港设施，农业基本设施等等）和公私合营的几个大型中间货物工业（化肥、造船、扩建的钢铁联合企业）。因此，这就要靠私营部门对刺激性措施作出响应，以实现第三个五年计划中的重点目标。

前面已经说过，制定公共投资方案的积极性在各个部，制定方案的工作是以权力分散的方式进行的。以权力分散的方式制定计划的实质是各个机构和协调机构的计划工作人员之间的信息传递。但是，传递未来方案的信息给一个机构会带来危险，因为在内部会议上暴露意见会招致粗暴的批评。象要求下级机构向中央计划人员上报信息一样，权力分散方式的计划工作也要求将各种“指导方针”向下级传达。许多应当向下级传达的指导方针是高度机密，在政治上很敏感的。国民总产值增长率指标这个数字本身在政府的最高政务会最后批准以前，就是个敏感性数字。但是，更具有敏感性的是预计的外汇、投资基金以及其他广泛利用的匮乏的资源的价格。这些预计价格必须向各个机构传达，使它们能够按照适当的价格来评价各种不同的方案。因为参与以权力分散方式进行计划工作的人数多，所涉及的利害关系大，因此发生“泄密”的危险性也很大。

分散的计划体制内泄露情报所带来的政治风险，不利于在制定第三个五年计划中充分实现权力分散。滑稽的是，看来仍然需要强大而可靠的中央控制力来实现制定计划中有效权力分散。在大韩民国，竞争之支配着机构间的交往。看起来似乎只有总统才有权威迫使它们合作；但是他并不使用这种权力。结果是在集中计划和分散计划之间达成一种折衷程序，这种折衷正如在技术问题上大多数折衷一样对这两种体制的好处保留得不多。主要资源的价格都没有给予各个机构，因此每个机构都是根据本机构的价格预测作计划的。为了确保对各机构的方案在内部估价上的一致，经济企划局负责对各个机构的项目进行评价。对各个机构来说，项目评价是个“黑箱子”，因为主要资源所采用的价格没有透露。这种做法使得中央计划人员能够提供以下信息取得对各种资源均衡价格的估计数，即按主要资源的不同价格决定取舍的项目类型的信息和每一种主要资源在不同价格下使用可以盈利的数量的信息。但项目评价采用“黑箱子”的方法却失去了每个机构估价本机构的项目所具有的教育意义。尤其是，各个机构不能够发现主要价格的变化是怎样使得对某些方案的估价发生变化的。因此，它们就失去了诸如怎样应付环境变化的这种可能很有价值的知识，这也减少了人们所希望的在计划程序中应有的灵活性。

最后，对这部分讨论作个小结：中央计划人员在开始编制第三个五年计划时，坚决支持确定以权力分散的方式制定计划。然而，最高决策人员恐怕分散计划工作有风险，而且不相信它有价值。但是经济企划局能够使各部在经济企划局工作人员指导下编制其本部的计划来推动各部进行某些合作。无可争辩的是，第三个五年计划的工作做得很不协调。相比之下，第二个五年计划的工作却是一个组织安排的模范。但制定第二个五年计划的极端集中化使得只有少数几个人受到计划的教益。而且也使计划思想就不出中央计划机构的范围。而第三个五年计划的制定工作则将计划思想传达到广泛的决策人员之中，使他们有了作为计划人员的某些经验。

第五章

从第二和第三个五年计划中吸取的教训

说来也怪，正是第二个五年计划的成功本身才使它过了时。加速的增长不可避免地是通过不平衡而出现的。在非国家管理的经济中，这种不平衡是向有关的经济力量发出信号，这些力量于是进行调整来适应不平衡，重新建立一致增长所需要的体制。但是在象大韩民国这样的半国家管理经济中，某些主要价格（例如外汇率、利率、米价）通常是硬性规定的。因此，必须通过定量配给匮乏的资源、由财政拨款给指标和内部作些小调整来适应官方价格这几办法结合起来以适应受影响的数量上的不平衡。正是在决定如何调整这些手段过程中才发现增长速度快这类主要的政策问题。建立计划模式是为了探索均衡的、一致的和有效的增长的后果。如果是迅速增长了，那么这种增长是不均衡的、不一致的和低效率的。如果用综合计划模式在充分的范围内探索出各种均衡增长轨迹，那么就能够推导出与出现不均衡增长有关的把成本降到最低限度所必需的调整办法。但是，用这种模式来探索替代办法，需要将大量的资源用于计划工作。

正是因为用于计划工作的资源太少了，所以大韩民国的最高决策人员并不认为综合计划实际上有助于政策的决定和执行。此外，用于对决策人员进行综合计划的潜在效益教育的资源就更少了。在经济企划局之外，懂得部门模式的官员很少；他们不知道部门模式能够解决什么问题，而且如果没有技术人员的协助，他们也无法理解模式的解法。因此，大韩民国第二个五年计划的一个可能提供的教训就是不要对综合计划过早地丧失信心。

但是，还有其他一些教训。可以断定，综合计划完全适合于制定简单经济的发展方案，因为在简单经济中，经济控制系统主要集中于直接的资源分配。但综合计划并不是分析刺激问题的最好体制，并且以综合计划中所获得的知识很多只能应用于中央管制经济。

当经济变得更为复杂，更加活跃，并且更适应市场刺激的时候，计划应该有灵活性，并且应当是指示性的，而不是综合性的。看上去这个阶段的政策研究比较好，因为这些研究互相结合得好，它们对将来的分析是根据彼此一致的预测并有广泛的备选方案。在这个时刻建立投入—产出模式的目的应当仅仅是提供彼此一致的预测的基础，而不应当涉及综合计划阶段的精确程度和分类程度。

计划不仅应该适合其针对的经济，而且也应该适合该国的政治气候和组织机构。第二个五年计划初期大体上有以下几个特点：(1) 根据政令制定公共政策；(2) 中央集中政策；和(3) 各部和公众都有在更大程度上参与制定计划的要求，但都愿意把这个要求服从于其经济增长的愿望。因此，集中注意于中央集权的、全面的、详细的资源分配计划，与政治形态和经济结构都是一致的。

到1970年，经济增长的成功本身已经产生了：(4) 政治方面更多地参与制定计划的要求；(5) 更广泛地分配加速增长的经济利益的潜在要求；(6) 主要资源供求的失调，这造成通货膨胀压力的再现以及对外汇收支的潜在压力；(7) 长期失调中的既得利益集团；和(8) 最高决策人员普遍感到唯一能应付这种经济失调时又能满足更多地参与计划的要求的途径就是更多地依靠集中控制资源分配。这些相互矛盾的要求对计划工作造成了相互矛盾的压力。因此，第三个五年计划所采取的计划办法则代表着涉及到执行计划期间直接资源分配中许多因素的集中计划与分散计划之间的一种不稳定的折衷，这也并非偶然。

第五章

回顾大韩民国第二个五年计划和第三个五年计划的计划的性质，人们得到的结论是，计划方法的变化应该适应制定计划所处的经济环境和政治环境的变化。制定第三个五年计划过程中所面临的问题正是随着在比较复杂的、高度活跃的、开放性的经济中的成功增长所引起的典型问题。在这种经济中，发展的主要动力来自私营部门。第三个五年计划的经验突出强调有必要发展切实可行的奖励制度的计划办法，这种办法是植根于一种内部一致的、活跃的、总均衡的体系内的。¹¹⁶此外，它还指出了在公私混合经济中应用分散办法所引起某些实际困难。

¹¹⁶ 目前已有一种适当的方法。关于这种方法的详细介绍见：阿德尔曼和J. 鲁宾逊、《发展中国家的收入分配政策》（斯坦福大学出版社，1977年）。这种方法是能以能进行计算的、总均衡模式为基础的。这种模式是以模拟能取得最大利润的企业和能取得最大效用的家庭生产要素市场和产品市场的活动而起作用的。它的特点是：(i) 它能求出在生产要素市场和产品市场内形成的价格；(ii) 其解法是以许多作用者（家庭、企业）按其最大的自身利益所采取的行动而达到的一致度量为基础；(iii) 它包括收入分配、货币现象以及对外贸易；(iv) 它是动态的模式、具有不完全的间歇性的一致；和(v) 它把市场结算和体制行为的不同原则，以及不同价格和非价格政策措施都考虑进去了。

参 考 书 目

1. 阿德尔曼, “南朝鲜”, 载于H. P. 切内里等合著: 《随着增长的再分配》, 牛津大学出版社, 1974年。
- “公平增长战略”, 载于《挑战》月刊, 1974年4月号。
1. 阿德尔曼, 编: 《发展计划的实际方法: 韩国第二个五年计划》, 巴尔的摩, 约翰斯·霍普金斯出版社, 1967年。
1. 阿德尔曼和J. J. 莫里斯: 《发展中国家的经济增长和社会公道》, 斯坦福大学出版社, 1973年。
2. 巴拉萨: 《台湾和韩国的工业政策》, 载于《世界经济文献》(蒂宾根, 德意志联邦共和国), 106: 1: 55-77, 1971年。
3. J. 科尔和J. H. 莱曼: 《韩国的发展: 政治和经济的相互影响》, 坎布里奇, 哈佛大学出版社, 1971年。
1. 哈塔达: 《韩国历史》, 纽约, 俄亥俄出版社, 1969年。
1. 亨德森: 《韩国: 旋涡中的政治》, 坎布里奇, 哈佛大学出版社, 1968年。
2. J. 金: 《评价韩国的高利息战略》, 威廉斯敦, 马萨诸塞, 威廉斯学院, 发展经济学中心, 1968年, 油印件。
1. J. 肖: 《韩国的金融格局和政策》, 华盛顿, 美国国际开发署1967年, 油印件。
1. H. 韦斯特法尔: “计划发展的多部门模式: J. 艾伦·曼尼的一项调查研究”, 载W. D. 莫特里盖特和J. A. 肯德里克斯编的《数量经济学的新领域》第2卷, 阿姆斯特丹, 北荷兰出版社, 1974年。
1. H. 韦斯特法尔和J. 阿德尔曼, “谈谈计划的政治经济学: 韩国实例”载《东西方研究杂志》(延世大学, 汉城) 95-116, 1973年。英文本。
1. H. 韦斯特法尔和J. 金: “韩国的工业政策及发展”, 载世界银行工作人员工作文件第263号。华盛顿, 世界银行, 1977年。

第六章 土耳其工业的优先次序*

本研究报告的目的是探讨土耳其选择工业优先次序的方法，并且评价工业部门内资源分配的决定因素。为此，首先应探讨决定工业政策目标的机构和办法，然后考查用来实现政策目标的手段及其效率，以及影响工业部门行为的其他政策。

土耳其是属于发展中国家，但有若干不同于一般发展中国家的特点：它作为现代的民族国家诞生于1923年，因此它致力于提高生活水平比大多数发展中国家早了整整一代；三十年代的早期发展政策的重点是建立国营经济企业，这些企业至今仍在制造业中发挥重大作用，这样使它的公营部门与大多数非中央计划经济国家相比有更重要的作用；而且，尽管政治上存在明显分歧，土耳其人对于经济政策的总的方面还是相当一致的。这些及其他的因素表明，以对土耳其经济的简要叙述作为开端将不无裨益。

土耳其经济的结构和增长

50多年前土耳其共和国成立时基本上是个农业国，人均收入极其低。国家在独立前遭到战争破坏，希腊人和土耳其人的交错移居又加剧了混乱。

第二次世界大战以前时期缺乏可靠数据。二十年代看来是从前十年的冲突破坏中恢复过来的年代。

大萧条是发展过程中的一大倒退。1929年至1932年的实际国民生产总值事实上是原封不动，这意味着人均收入下降了。然而1932年至1939年国民生产总值增长了74%，¹¹⁵这是一个重大的进展。

第二次世界大战对土耳其经济是又一次严重冲击。1948年的实际国民生产总值看来最多比1939年高8%，这意味着人均收入大大下降。

土耳其在1948年以后的增长率同1923年至1948年期间形成鲜明对照。1948年至1971年期间的实际人均收入的年平均增长率约为3.5%。虽然这期间的增长率有些波动，五十年代前五年比后五年增长得更快，六十年代比较稳定，增长率为6-7%，但是经济增长速度在整个时期是很快的。¹¹⁶增长速度如此之快带来了结构的变化，表16列出的若干指数说明了这种变化。

* 安妮·O·克鲁格，明尼苏达大学经济学教授，巴兰·顿杰尔，伊斯坦布尔阿齐奇大学经济学教授。本文写于1975年及1976年初，因此大部分的论述系依据1974年和前些年的数据以及1975年进行的采访。

¹¹⁵ 国民收入数据引自顿杰尔·布卢塔伊、亚赫亚·泰泽尔和努里·伊尔德鲁姆合著，《1923-1948年土耳其国民收入》（安卡拉大学政治系，1974年）。

¹¹⁶ 数据引自国家统计局研究所《1948-1972年土耳其国民收入和支出》（安卡拉，1973年）。

第六章

表 1 6 实际国民生产总值及其某些组成部分 (某些年份)

项 目	1950	1955	1960	1965	1970	1975
实际国民生产总值 (十亿里拉, 1968年的币值)	38.5	56.6	70.9	90.4	125.2	157.3
占国民生产总值的百分比						
固定资本形成	10	14	15	15	21	18
农业生产	52	46	44	34	29	28
制造业生产	9	10	9	16	16	18
出口	7	4	6	6	5	4
进口	8	7	8	7	8	7

资料来源: 实际国民生产总值, 农业生产、制造业生产及资本形成的数字引自国家统计局, 《1948—1972年土耳其国民收入和支出(安卡拉, 1973年)》; 国家计划组织, 《经济报告》, 第1450号(1975, 秋), 表2; 国家计划组织, 《1975年计划》, 表2.6。进出口数字引自安妮·奥·克鲁格, 《土耳其的对外贸易制度及经济发展》(纽约, 哥伦比亚大学出版社, 1974), 表1—4; 国家计划组织, 《1975年计划》, 表1.7、2.8、3.0。进出口额按官方汇率计, 由于同实际汇率差别很大, 因此与各年度进行比较时带来许多问题。

从上表可以看出, 随着产出的快速增长, 固定资本形成与国民生产总值的比率也急剧提高。由于国民生产总值急剧增长, 1948年至1971年期间, 实际投资的年平均增长率为8%。正如通常在增长率迅速提高时发生的情况那样, 农业占国民收入(及就业)的比例急剧下降了。然而, 由于农业实际产出的平均年增长率为3.5%, 农业生产本身的增长速度也相当快。应该指出, 较之大多数发展中国家, 土耳其由于气候良好, 邻近欧洲, 在农业方面具有更好的、长远的、相对有利条件。地中海沿岸、安纳托利亚高原及黑海地区由于气候不同, 可发展多种多样的农业生产。农作物包括棉花、烟草、甜菜、柑桔、榛子、小麦及其他谷物。林业和畜牧业也有很大潜力。

制造业生产二十五年来增长得也很快, 在生产中所占比率也从五十年代初期的9—10%提高到六十年代后期的16%。

土耳其有4,000万人口, 但它的外贸所占的份额却很小。出口向来不到生产量的8%, 而且连这个比率在这个期间也下降了一些。1953年至1958年的出口收益实际上下降了, 直至1964年才恢复到1953年水平。相反, 进口额相当稳定, 为国民生产总值的7—8%。进出口差额反映为五十年代的国际收支困难和举债, 六十年代多半时间内外援的流入(尽管还存在着外汇困难, 尤其是在那十年的后五

第六章

年)，以及1970年后工人汇款的大量流入。¹¹⁷

如同大多数发展中国家的出口一样，土耳其的出口大量集中在初级商品方面，虽然土耳其幸运地拥有数种主要出口货——它的棉花、烟草、榛子、铜、铬总是不时被列入出口最多的三种产品中。近年来，制成品出口的比重有所增长，然而到1970年在总出口额中仍不到12%，直到1973年才达到出口总额的33%。

在国民生产总值增长的同时，战后时期工业部门的就业人数也有相应的增长。然而，由于人口的增长加上农村人口涌入城市，就业的增长率仍然远远低于城市劳动力的增长率。在发展中国家中，土耳其人的识字率是比较高的，几乎所有的城市工人都受过至少五年的学校教育。凡念完小学继续学习的人一般是想取得大学学位，因此，这支劳动大军可充分向工厂提供劳力和受过高度训练的人材，但却介于两者之间的熟练工人。然而，这个问题并未严重地妨碍经济的增长，国外土耳其工人的生产率说明了这一点。在德意志联邦共和国和其他西欧国家可以找到工作，这是吸收工业部门剩余后备工人的一种方法。¹¹⁸

因此，1945年以来土耳其的经济增长情况是良好的。虽然许多的问题不断地使土耳其的政策制定人和计划人员很伤脑筋，但仍然应把土耳其列入中等发展中国家；1975年，土耳其人均收入约88.5美元，并以每年5%的速度增长。看来，增长的前景是良好的。

促进增长的政策

自共和国成立初期至今，政府经济政策首要的两个目标是使总产量迅速增长，以提高生活水平并实现工业化。至于把工业化看作目的本身，或仅仅是实现迅速增长的手段，这个问题却无法回答，虽然下面将详细论述目前的态度。就当前的目的而言，重要的是，当必须在这两个目标和其他目标之间作出选择时，结果总是选择经济增长和工业化这两个目标。

按通常简便的办法，可把土耳其经济政策的形成划分为五个时期：1923年至1932年，这一时期基本上是奉行放任政策；1932年至1940年，是奉行国家主义政策；四十年代的特征主要是战争对破坏及其后果；五十年代，为后来私营部门的发展打下基础；1980年以来的这个时期，计划化被认为是经济政策的中心环节。

关于第一个时期，无所赘言，这个新兴独立国家领导人的注意力主要集中在政治和社会改革上废除苏丹和哈里发的统治；借用欧洲国家的法典取代伊斯兰教的法律制度；采用拉丁字母、国际历

¹¹⁷ 六十年代初期，土耳其工人开始向西欧、尤其是向德意志联邦共和国移民。至1973年年底，在国外的土耳其工人约85万。可向劳动就业局索取有关在国外工人人数的数据，数据载于“国外工作，工资和劳动市场”（安卡拉，1974）。土耳其工人汇款的外汇，1964年为9000万美元，1970年增至2.73亿美元，1974年又增至15亿美元。

¹¹⁸ 虽然这对本文的主要目的来说不是主要的问题，但很明显，今后土耳其工人在西欧的机会将受到较多的限制。所以失业也许会成为比过去更大的问题。

第六章

法、时租和包租计划，同西方的模式一样，土耳其的主要职能是担任前位使经济增长。土耳其受到一些严重的困难，根据洛桑条约（1923年），条约在1929年以前不允许自行更改关税或用其他方式于规定的对外贸易；三十年代一直在对世界贸易的严重限制进行斗争，这种债务经济造成沉重的负担。

在大萧条到来和对外贸易政策所受到的重税取消后，情况似乎表明，三十年代推行的放任政策太助于实现和快的增长；三十年代的世界经济形势决定了需要改变政策。同时，由于三十年代实行的政治和社会变革得到巩固，政府能够更多地把注意力转向经济事务。经过许多讨论之后，国家主义又成为经济发展的手段，政府将投资并经营国有经济企业，以确保人们希望实现的工业化和经济增长。三十年代中期及后期，在纺织、木材、制糖及其他一些行业中出现了国营经济企业。如上所述，经济增长率提高了，但是，这种发展受到第二次世界大战的爆发而告结束。¹¹⁰

三十年代末期也充满警告，因为战争造成了严重的经济困难。战后的最初几年是致力于重新建设和政治改革。至1946年，出现了多党制。1950年，阿塔图尔克领导的民主党在选举中获胜，从而使凯末尔·阿塔图尔克的党自1923年以来第一次失去政权。

民主党在竞选过程中提出削弱国有企业的地位，更多地依靠私人企业。该党在选举中主要获得农村人口的拥护。该党在执政初期的特点是对农业进行大量投资，安卡拉和亚盖尔格已实现了机械化，牧场也变成了小麦产地，至少在1953年，土耳其已成为一个主要的小麦出口国。

然而，事实证明，从政治上来说，国有经济企业是不能解决的。1954年农作物严重欠收，导致一系列经济政策的变化。由于种种原因，通货膨胀成为以后几年的主要问题。政府力图抑制通货膨胀，对所有商品价格进行管制，让国营经济企业承担大量损失，这便使得中央银行只好举债来弥补巨额损失，从而加剧了通货膨胀。通货膨胀的压力也是表16所示出口状况很糟的原因。外国重新繁荣，国内通货膨胀，进口昂贵，使得政府在1958年采取了稳定与自由化的计划。然而，政府在1959年又重新采用膨胀性的金融政策。1960年5月，军方领导的不流血革命推翻了政府。

这次革命的领导人及他的大多数土耳其人普遍认为五十年代的经济困难主要是“无计划”造成的，总以信奉自由企业；投资决定是零敲碎打作出的。政府的经济活动没有统一计划。因此，1961年新宪法规定设立国家计划组织，负责制定五年计划。

因此，六十年代初期标志着在政策上向第五个时期过渡，在这个过渡时期，五年计划被视作制定并协调经济政策的主要手段。自1963年以来，已实行了三个五年计划（1963—1967年，1967—1972年，1972—1977年）。表16表明，六十年代及七十年代初期的经济增长率比五十年代高一倍。在土耳其，人们普遍认为，制定计划是产生这种变化的重要原因。因此，建立了国家计划组织，作为实现目标的手段，被认为，先前由于缺乏充分的协调，因而妨碍了目标的实现。

¹¹⁰ 三十年代曾制定两个工业发展计划，这两个计划只涉及工业部门，不涉及整个经济。仅执行了一个计划，第二个计划由于战争爆发而废弃了。

第六章

的确,自六十年代以来,由于政策和手段的变化,国家计划组织的任务和职能也有了变化。六十年代初期,国家计划组织开始是单纯的计划机构,然而到1967年,该组织也负责管理出口信贷和投资的刺激。六十年代后期发现国际收支困难是制定政策的主要制约因素,因此成了人们关注的一个问题。然而,在七十年代初期,由于有利的世界市场条件加上1970年实行货币贬值,土耳其符合实际,使出口和大量增加,同时,工人汇款大量增加,因此,国际收支状况明显好转。在这种情况下,部分地由于短期内国际收支紧张状态有所缓解(如果达到了全部平衡的话),部分地由于其他原因,国家计划组织失去了大部分行政职能。该组织的任务仍然是负责编制设计和制定计划,然而作用了如以前那样大。因此,在本文所要探讨如何实行政府目标所采取的方法和程序时,国家计划组织的影响不如初期大。然而,人们可以看出,该组织仍是负责公共部门工业投资资金分配的中介,而合营部门本身由于国营经济企业的存在,仍是重要的。

国营经济企业

本文一开始就指出,土耳其不同于其他发展中国家的一方之一,是工业中的国营部门比重大。从表17可以看出,国营经济企业的相对重要性随部门年份的不同而异。一般说来,国营经济企业比通常的私营部门公司大得多。国营经济企业生产的产品范围包括国家表明和工厂的开工。六十年代后期,制造业中公营部门和私营部门的比例大不相同。土耳其国家计划,有一条不成文的规则,即这两个部门的利益应大致相当。然而,由于1973年国营经济企业在制造业生产中的比例为37%,这种看法看来已不能成立。¹²⁰

前面已经指出,在五十年代,国营经济企业被用作限制通货膨胀的手段,法令规定它们的价格很低。同时,由于经济的“计划性”,国营经济企业能自由地进行投资。这些企业的经济活动在高度通货膨胀,因此,在六十年代初期作出了努力,去限制国营经济企业投资并提高效率。国家应如何组织国营经济企业从而得到它的经济、社会效用,这是1950年以来不断出现的一个重大问题。国家投资和计划组织在很大程度上都参与制定公用部门投资的条件和程度。之所以实行这种控制,一方面是为了确定工业的优先次序,另一方面也是由于控制了五十年代以来的投资。与私营部门企业的组织和职能有关的一些问题同决定工业的优先次序密切相关。然而,实际上这两个问题是互相关联的,当用以改变私营部门行为的现有手段不能获得预期效果时,尤其是如此。像

¹²⁰ 国营经济企业在采矿业(及公用事业)中也居重要地位,这些企业完全属于国家所有财产。非国营经济企业的若干政府机构在土耳其的经济生活中也发挥了重大作用。在制造业部门,专卖管理局是个重要的机构,它是烈性酒及烟草产品的唯一生产者。一些重要机构负责与农产品的购买、销售、分配。然而在制造业中,只有专卖管理局是重要机构。国营经济企业和其他政府经济实体的区别是,国营经济企业是不列入总核算内的。

第六

表17 土耳其工业的国营经济企业在四个年份中的相对重要性

(部门产出百分比)

部 门	1950	1963	1967	1973
食品	48	34	42	32
饮料	98	89	87	60
烟草	68	77	88	81
纺织品	42	25	22	17
服装	95	75	58	17
木材产品	54	56	43	27
家具	0	0	0	32
纸张	90	91	81	69
印刷	15	11	18	8
皮革产品	0	0	0	0
橡胶和塑料产品	0	0	0	0
化学制品	9	30	17	21
石油产品	100	100	98	90
非金属产品	20	38	40	24
钢铁	91	86	74	61
金属产品	60	38	32	3
机械	78	26	16	27
电机及电子设备	0	1	1	2
运输设备	99	60	39	26
其他制造业	0	0	0	1
全部制造业	51	44	48	37

资料来源：乌尔·科鲁姆：“土耳其制造业中公营部门和私营部门的结构及相互关系”（1975），

表18。

第六章

如，当私营部门未能在某部门或某地区完成投资指标，那么政府，特别是国家计划组织即可把国营经济企业用作实现该指标的另一种手段。

经济目标及决策人员

目 标

上面已指出，自二十年代以来，历届政府的首要目标都是提高生活水平和实现工业化。在土耳其，人们并未考虑过是否有可能通过其他战略进一步加快增长速度。人们认为这两个目标在实际上是一回事。由于本研究报告主要是论述决定工业部门内的优先次序问题，所以这种可能性无在此进行讨论。

某些考虑有时对工业部门优先次序的控制影响很大。这些考虑来源于一些相互关联的方面——扩大进口取代、鼓励出口、创造就业机会、获得“现代技术”、实现自给自足、改进地区及个人的收入分配。下面逐一加以简略论述。

进 口 取 代

奥斯曼帝国时代，苏丹把经商权利，包括进口权利卖给外商。前面已指出，洛桑条约中的投降条款被解释为，土耳其政府在1929年以前不得干涉对外贸易。土耳其人对于他们不能控制对外贸易手段的记忆犹新；土耳其在实行放任政策期间经济未获发展，这一事实有目共睹；其时对外贸易主要是有利于外国人；希望土耳其在“基本”制成品方面不全完全依赖外国人供应——所有这些因素合起来使得人们对国际交易持根深蒂固的怀疑态度。这些基本态度有助于说明为什么进口取代成为工业发展战略的主要组成部分。

在三十年代，看来除了开始工业化之外别无他途。在缺乏制造能力的情况下，工业化的方向必须是进口取代。五十年代和六十年代，由于希望保持工业的高速增长，加上国际收支的沉重压力，使得人们更加相信，实现工业化必须依靠国内市场。这些考虑反映在对第二个五年计划目标的说明上。

“第二个五年计划的目的是使经济的年增长率达到7%，并把实行根本性的变革也确定为一项目标，以确保并维持这一增长率。总的说来，经济活动的现代化，一方面取决于在农业中采用现代技术和专门知识，以代替传统方法，另一方面取决于迅速提高工业部门在国民生产总值中所占的比重。为了实现这个目的，第二个五年计划期间将居于主导地位的生产率增加12%，它在国民生产总值的比重将从1967年的16.3%增至1972年的20.5%。为实现这一增长，必须扩大普遍就业机会，将剩余劳动力从农业部门转移至非农业活动；更有效地利利用熟练劳动力；逐步减少土耳其经济对外国资源的依赖；缓和国际收支困难；总之，必须加快工业活动的迅速，以实现高速发展，在为工业化而努力的同时，促进城市化的实现。”¹²¹

¹²¹ 国家计划组织，《第二个五年计划》。

第六章

这段引文说明，减少对外国资源（指外国援助）的依赖和改善国际收支状况总是明确地被视为实现工业化的手段，而非目的本身。

如果得出结论，说工业化和进口取代实际上被视为同义语，那是完全错误的。这种结论主要来源于土耳其国内广泛流传的这种观点，即认为发展制成品出口，使之达到能够大量增加外汇收入的规模，是很不可能的事。

鼓励出口

如果要在工业化的总目标之下指出其具体目标之间的一个重要矛盾的话，那么这个矛盾就是在强调进口取代的同时，又在作出安排，让土耳其加入欧洲经济共同体。正式表示土耳其将参加欧洲经济共同体的第一个议定书是在1963年签署的，其预备性阶段于1964年年底开始。规定经过22年的过渡期，土耳其将成为正式成员国的第二个协定在1971年至1973年期间分阶段生效。已经制订了取消贸易数量限制和逐步降低关税的时间表。¹²²

这些措施是在继续强调进口取代的同时采取的。尽管近年来曾为鼓励制成品出口作出一定努力，但仍比不上在进口取代方面所作的努力。

当然，可以说，未能对刺激出口和进口取代加以平衡是经济政策上的一个错误，也可以说是手段（即进口取代）而不是目的本身出了毛病。这种意见在某种程度上是对的。土耳其人对制成品出口的前景一直持悲观态度。如果能使决策人相信，只要他们采取充分措施，制成品出口的前景是美好的，他们也许愿意采取充分措施。但是，从土耳其在实行计划化期间实际遵循的战略看，进口取代仍居主导地位。

创造就业机会

土耳其的劳动力每年增长近3%。同大多数发展中国家的情况相同，在土耳其，人们对这一事实也表示了关注。参加劳动力大军的人们（以及已经进入劳动大军，但有可能以更高的生产率完成工作的人们）能否获得满意的工作。关于这个问题的严重程度实际上尚无可靠资料。失业人数本有可能上升，但由于工人向西欧移民，这个问题在现在已有缓和。1973年，在国外工作者约占劳动力总数的6%，占国内工业劳动力的40%。

所有三个发展计划都把创造就业机会作为主要目标。但是，未制订任何具体政策或方案来缓和失业问题；创造就业机会向来被视为实际国民生产总值和工业化中的一个函数，当创造就业机会看来同工业化目标相冲突时，就让它服从工业化。第三个五年计划明确指出，应谋求提供就业机会，但不得与工业化速度或采用最新技术发生冲突。

获得现代技术

从上面第二个五年计划的引文可以一目了然地看到对获得现代技术的重视。大体上说，唯一的矛盾

¹²² 比尔根·凯莱什，“土耳其和欧洲经济共同体的关系”（国家计划组织，1974年2月）。

第六章

发生在外国投资方面，因为土耳其极其重视国家独立，这在很大程度上妨碍了外来私人投资。然而，除此之外，在“技术”方面的目标一般同以工业化和进口取代为重点的方针是一致的，而且，由于促进出口和创造就业机会被置于相对次要地位，获得现代技术的目标同其他的政策目标之间也就没有冲突了。

实现自给自足

这个目标是基于，(i) 不信任对外贸易和国际市场；(ii) 希望取消外援；(iii) 不愿在土耳其存在外国人拥有的生产性资产。关于第一点前面已有论述。

由于第二个五年计划的目标中已表明了取消外援的愿望，这就增加了进口取代的重要性，因为外援在六十年代中期最多时几乎达国民生产总值的3%，取消外援就要求外汇支出的增长率低于外汇收入的增长率，还因为人们对出口前景持悲观态度，这一点前面已提及。

相比之下，由于不愿接受外国所有权，有时造成了目标之间的冲突。在下文中可以看出，外国私人投资在土耳其一向是较小的生产要素。可以说，在各种目标的先后次序中，对外国所有权的厌恶居相当领先的地位；有些投资项目，如果是由本国公司开办的话，可以获得较优先的照顾，但当想要成为该项目的外国投资者坚持拥有51%的所有权时，就遭到拒绝了。

改进地区及个人的收入分配

实现个人及地区收入分配较大的平等是贯穿计划时期的既定政策目标。大体说来，为实现这个目标而采取的各项政策并不与工业部门内的优先次序发生冲突，¹²³而且与高速增长和工业化这两个主要目标相比，这些政策是不太受重视的。

然而，在第三个五年计划期间，政府已比较重视地区的工业分布问题，并正在采取一些措施，以促进主要工业区以外地区的工业发展。¹²⁴这个目标在某些情况下可能与提高效率 and 增长速度发生冲突。下面将讨论为谋求分散工业而采取的办法。看来，决策人已认识到，为了进行工业的重新布局，在各项目标之间作出取舍是必要的。在其他方面，一般都是单一的目标决定了政策，因此不存在取舍问题。

对政策的影响

本节集中论述政府用以影响工业部门间资源分配的机制。然而，政府既非铁板一块，又不真空中行动，所作出的决定受到政府内外各种集团的影响。因此，看来似应首先介绍政府内的主要机构及其对政策的兴趣和影响，然后再介绍与决策有关的私营部门和外国的有关方面。

¹²³ 已作出努力改善贫穷地区的卫生、教育、运输状况。本文仅涉及工业的优先次序。

¹²⁴ 1965年，土耳其收入的2.2%是集中在车马尔马拉地区（包括伊斯坦布尔市），但该地区的人口仅占全国人口的12.5%。

第六章

政 府

根据宪法，土耳其共和国议会经普选产生，分为国民议会和参议院。政府由总理及其内阁组成，必须获得国民议会的多数支持。上面曾提到，土耳其在1960年发生革命，此后，各政党重新进行了组合，通过了新宪法。自1960年以来，土耳其有两大政党及若干小党。一般说来，两大政党所获得的选票占总票数的75—85%（并且在议会中一般拥有较多席位），票数分配势均力敌，因此，在历届联合政府中，往往使得一个或数个政党起了关键作用。

就本文而言，对两大政党只要作一简略介绍即可。共和人民党和正义党自1961年以来一直在争夺权力。1961年，为了还政于民，即为了实行经民主选举的统治，举行了选举，共和人民党获得多数席位。自1961年至1965年，以伊诺鲁总理为首的共和人民党领导了三届联合政府。1965年，正义党在选举中获得多数席位。苏莱曼·德米雷尔担任总理，直至1971年在军方压力下辞职。此后，曾有几届联合政府。1973年，比伦特·埃杰维特领导共和人民党在选举中获得多数，组成了由他任总理的政府。政治动荡未已，政府接连更替。当然，塞浦路斯问题是人们在政治上关注的中心，所以经济政策问题近年来一直未能受到重视。

正义党和共和人民党的区别并不十分明显。一般说来，两者相比，正义党获得农村地区的支持较多，而城市地区的支持较少。正义党倾向私营部门和自由企业，而共和人民党向来赞成让政府在资源分配中发挥的作用更大一些。

在本文着重论述的那个时期，主要是正义党控制了经济政策。较之五十年代和六十年代初期，土耳其较多地依靠私营部门和市场机制，虽然政府的干涉也不少，这在下文中可以看到。

在论述政府各部之前，首先应说一下武装部队的作用。长期以来，军方扮演着家长的角色，把自己视作凯末尔·阿塔图克传统的维护者。当军方认为基本形势需要它时，它曾两次以这种身分干预议会的进程。第一次干预是在1960年，它领导了一次革命，此后又重新举行选举，恢复了文职政府。第二次干预是在1971年，总理被迫辞职。1973年后，军方的直接影响再度削弱。然而，武装部队由于能够进行干预已成为政治决策中的一种明显的势力。在制定第三个五年计划时，执政的是军方支持的政府。要找出武装部队在经济政策方面的影响是困难的，所以本文不打算这样做。

在政府内部，国家计划组织是制定经济政策的中心。国家计划组织根据总理的意向，受总理或副总理监督，由一位次长领导。从技术上说，国家计划组织由两个机构组成，即最高计划委员会和中央计划组织。

最高计划委员会由以国家计划组织监督员为首的、通常包括财政部长在内的四名部长组成。此外，国家计划组织的次长以及下面介绍的三个司的司长也是成员。因此，委员会共有八名成员。

第六章

最高计划委员会负责向政府提出五年计划和年度计划的建议（这是经济政策的主要协调手段），因此，在决定优先次序方面具有关键性作用。该委员会也审查国家计划组织工作人员编写的执行报告，并向政府提出采取建议的措施。

中央计划组织分为三个司，司长是上述最高计划委员会的成员。这三个司是：经济计划司、社会计划司、综合协调司。从名称上可以看出，前两个司负责编制各自领域内的五年计划和年度计划、进行研究和分析及提出政策建议，后一个司则负责实施计划的后续行动以及协调政府各机构的工作。截至1975年年底，国家计划组织共有205名专业工作人员，他们的分布情况如下（百分比）：经济计划司，38；社会计划司，24；协调司，21。¹⁰

在决策过程中也发挥相当大作用的，还有三个部：财政部、工业和技术部、商业部。其他许多部主要负责某些具体方面的经济决策与实施（例如，农业，能源和自然资源），对总政策无多大影响。财政部历来是很有声望的一个部，集中了土耳其许多最干练的文官，并同国家计划组织争夺对经济政策的控制权。就本文而言，工业和技术部是十分重要的，这不仅因为该部负责对投资的鼓励，影响当前工业发展的方向，而且因为该部对工业部门的国营经济企业进行监督。商业部在制定对外贸易政策方面发挥作用，实施出口鼓励，决定支持农业的政策。在六十年代，该部的作用不如现在。

除各部外，在确定工业优先次序中发挥作用的，还有一些别的政府机构，其中主要有中央银行、国家投资银行、国营经济企业。

五十年代的中央银行权力较小。六十年代，由于革命引起的变化，也由于它有权颁发外汇许可证和进行外汇管制，它的地位有所加强。目前，中央银行在这些方面保持了一定重要性，虽然1970年以来，外汇许可证的放宽在很大程度上削弱了它的作用。中央银行另外还有一项能对工业部门内资源分配发挥重大影响的职能，即分配信贷。中央银行的一项重要责任是向各工业部门分配贷款，并提出向各个公司分配贷款的指导方针。利率一般略高于通货膨胀率，有时也低于通货膨胀率。

对国家投资银行毋庸赘言。六十年代初期，在彻底审查了国营经济企业的财务结构并清理合并其债务之后，成立了国家投资银行，以便根据这些企业的信誉向它们放款。当时设想，国营经济企业在投资前必须首先找到资金来源。因此，国家投资银行是影响公营部门内资源分配的一个部门。

最后，国营经济企业一方面通过自己的投资直接影响资源分配，另一方面通过其工作人员同国家计划组织及其他部的官员相互作用，间接影响资源分配。国营经济企业进行的任何投资事先须经国家计划组织核准。如果国营经济企业能从经营中获得资金，那就自己进行投资，但通常情况下，这些企业的大部分投资项目都依靠外部资金。因此，国家计划组织除在开头核准项目外，还影响筹措资金阶段的决策。国家投资银行也有影响，但较小。

¹⁰ 六十年代后期和七十年代初期，国家计划组织曾设立第四个司，该司负责执行五年计划和年度计划规定的出口和投资的鼓励措施，但在1971年，该司的该执行职能已移交工业和技术部及商业部。那一年，政府还下令设立贫穷地区发展司。

第六章

私营部门

私营部门对于经济政策的方向的关心是多种多样的。它能够而且的确正式或非正式地影响决策。

不久以前，主要的正式机构是工商会联盟，这是私营部门公司的组织。各工业部门都有自己的工商会，按地区组成。这些工商会集于安卡拉，组成了工商会联盟。联盟在几方面正式代表私营部门利益。例如，在外汇短缺时，联盟可出席向相互竞争的申请人分配外汇的那时委员会会议。联盟可取分配给私营部门的外汇，再把这笔外汇按进口配额表分配给各公司。

七十年代初期，工商会联盟的正式影响大为下降。在分配进口许可证的职能移交工业部后，外汇日益充足，联盟的工作方式也受到各种批评。虽然联盟作为私营部门的发言人仍有某些影响，但涌现了诸如工业家联合会等类私营部门组织。这些组织同样就经济政策发表意见并代表私营部门利益。

当然，除工业家外，还有工会，经济政策方向与他们密切相关。一般说来，工会关心的是提高工资，集体谈判的权利，退休金以及其他影响工作条件和报酬的问题。如果说，工会对于工资发挥作用，那么它们可能同样地影响了各种工业的相对利润率，从而影响了工业部门内的资源分配，也许还影响了对技术的选择。然而，要找出工会在工业构成中的直接利益是不容易的，工会无疑会影响经济政策的其他方面，但也许不应把它们视为决定工业部门内的优先次序的一个起作用的因素。

外国的影响

五十年代后期及整个六十年代，土耳其接受了巨额外国官方贷款。1962年，债权国在经济开发组织的发起下组织了一个国际财团。美国是财团中最大的捐助国，其次是德意志联邦共和国。美国国际开发署还在安卡拉设有正式办事处。1962年，在外围贷款数额达到高峰时，通过该财团提供的贷款每年平均为2.5亿美元。此外，土耳其还从财团以外，主要是苏联和日本获得双边贷款，并通过多国渠道，主要是世界银行获得贷款。

虽然难以确切地说明外国的影响，但1968年，进口额的28%是由官方信贷补偿的，贷额数额如此之大，必定使资源分配受到一定程度的外国影响。首先，土耳其的优先项目总是那个财团会议讨论的主题。更重要的是，不下40%的财团贷款是用于这样一些项目，对这些项目，债权人在如何使用贷款的问题上有很大的发言权。由于某个项目获得贷款，腾出了本国的资金，因此，人们对项目的资金筹措产生错觉，误认为它对资源分配能起作用。然而，比较容易获得这笔贷款必然会影响投资的方式，在外汇问题的严重时尤其如此。

第六章

近年来，各国官方对土耳其提供的贷款急剧下降，那个国际财团也丧失了它的重要性。然而，世界银行及某些项目贷款仍起作用。世界银行对工业部门的援助几乎全部是通过土耳其工业发展银行提供的。

上面已指出，土耳其对外国私人投资疑虑重重，外国私人公司的影响很小。当然，不积极谋求外国私人投资的作法是会影响工业生产的构成的，对此，下面将予以论述。

确定工业的优先次序：计划阶段

本节的主要是五年计划的制定。五年计划是按宏观经济的规模和具体部门的投资及生产来规定整个计划期间的的基本指标。尽管计划规定了各年度的某些总的数额，但并不注意整个计划期间投资或生产的时间安排。

在五年计划拟定完毕并经议会通过后，即着手编制年度计划。五年计划在年度计划编制和实施阶段仍然是基本文件。五年计划的各项规定对年度计划和各种鼓励办法都有影响。年度计划包括该年度应进行（或继续进行）的项目清单，公共部门每一项目的预计投资额，以及部门投资的预期水平。年度计划还包括有关私营部门的具体促进措施，以及适用这些措施的工业部门。实施阶段则包括对公营部门的财务安排和对私营部门提供适当的鼓励的办法，其中包括投资鼓励、外汇、出口鼓励和信贷安排。

五年计划中的工业优先次序

表 1-8 按部门列出三个五年计划中工业投资指标的分配并同各计划期的基准年（1962 年，1967 年，1972 年）的实际生产分配作比较。数据清楚地表明，趋势是不断向进口取代发展。第一个五年计划开始时，62% 的工业生产来自食品、饮料、烟草、纺织品及服装等传统工业。即使在第三个五年计划开始时，也有 47% 的生产来自这四个部门。作为对比，这些部门在计划投资仅占工业总投资额的 16.6%。

头两个五年计划决定把重点放在进口取代上，是出于两点考虑，一是认为增加出口不能为预期进口的资本货和中间产品提供足够资金，二是认为对任何工业化战略来说，重要的是工业的多样化和获得现代技术。这实际上把工业化目标和进口取代等同起来了，因为人们设想，如果把工业投资大部分分配给四个传统工业，这些工业的产品是不可能找到市场的，这种设想是相当符合事实的。当时并未认真考虑是否可以把新投资集中用于适当扩大以出口为目标的传统工业的生产，同时对那些从一开始即可大大发展出口市场的新工业进行有选择的投资。

本文绝不是同土耳其在三个五年计划期间应该实行某些进口取代的观点进行争论。但值得商榷的是对进口取代是如此强调，但对其效果如何却相对地未予重视。采取不同的办法，经济上要付出的代价下面将加以论述。这里要强调的是，在土耳其国内，在进口取代是否合乎需要问题上

第六章

表 18 三个五年计划期间的计划投资分配

	第一个五年计划			第二个五年计划			第三个五年计划		
	百分比			百分比			百分比		
	计划投资 (百万里拉, 按 1965 年币值计)	工业投资	基准年 1962年 的产量	计划投资 (百万里拉, 按 1965 年币值计)	工业投资	基准年 1967年 的产量	计划投资 (百万里拉, 按 1971 年币值计)	工业投资	基准年 1972年 的产量
食品	994	7.8	56.1	1850	7.4	29.2	4870	5.6	24.8
饮料	159	1.3	1.9	320	1.3	1.8	500	3.6	1.2
烟草	209	1.6	5.3	190	0.8	3.7	400	0.9	4.0
纺织品及服装	1563	12.3	18.9	2400	9.6	18.2	8750	10.1	16.5
木材产品	269	2.1	4.0	440	1.8	3.8	1250	1.4	3.4
造纸	317	2.5	1.0	1850	7.4	1.0	4250	1.9	1.4
印刷	162	1.3	0.7	200	0.8	0.9	350	0.4	1.0
皮革制品	47	0.4	3.2	150	0.6	2.4	700	0.8	2.0
橡胶制品	430	3.4	0.4	700	2.8	1.6	700	0.8	1.4
塑料制品	108	0.9	0.5	235	0.9	0.7	400	0.5	1.0
化工产品 ¹⁾	1829	14.4	{ 3.6 }	4250	17.0	{ 4.7 }	3850	4.4	6.1
石化产品										{ 0.1 }	{ 0.1 }	4550	5.3	0.4
石油产品	782	6.2	7.1	1150	4.6	7.8	3750	7.8	9.1
化肥 ²⁾			0.2			0.4	4670	5.3	0.9
水泥	633	5.0	1.2	950	3.8	1.4	2060	2.4	1.7
粘土及水泥制品	191	1.5	0.9	60	0.2	0.9	490	0.6	1.0
玻璃	174	1.4	0.7	240	1.0	0.2	650	0.7	1.1
陶瓷品	290	2.3	0.1	40	0.2	0.3	270	0.3	0.3
钢铁	2752	21.7	3.1	4200	16.8	7.0	15400	17.8	0.9
有色金属	115	0.9	1.1	1500	6.0	1.5	2450	9.6	1.6
金属制品	667	5.2	3.3	1150	4.6	3.3	4100	3.7	3.1
机械	302	2.4	1.4	1550	6.2	2.3	6700	3.9	2.2
农业设备	34	0.3	0.4	150	0.6	0.9	1550	1.8	1.3
电机	272	2.1	0.6	450	1.8	1.1	1550	1.8	1.1
电子产品	50	0.4	0.4	150	0.6	0.4	1550	1.8	1.0
公路车辆	152	1.2	2.9	350	1.4	3.0	1080	1.3	4.6
铁道车辆	137	1.1	0.6	110	0.4	0.4	300	0.4	0.5
造船	85	0.7	0.1	350	1.4	0.2	1020	1.2	0.3
总计	12703			24985			96250		

资料来源：基准年产量引自国家计划组织，第三个五年计划，按 1971 年不变价格计的表 189。第三个五年计划投资额引自表 190。分配给小企业的 15 亿土耳其里拉计入总数。第一和第二个五年计划投资额引自第二个五年计划，表 199。第一个五年计划的飞机维修投资额 1,700 万土耳其里拉和第二个五年计划的飞机维修投资额 1,500 万土耳其里拉未列入表中。

1. 第一、第二个五年计划的化肥投资列入化工产品项。

第六章

的意见是一致的。尽管土耳其决定要加入欧洲经济共同体，实际上一切也没有改变三个五年计划的进口取代的总方针；学者、计划人员、政治家、政府官员等都赞成这一政策的总目标。

三个计划在确定部门指标时用的办法大致相同。因此，可以简便地着重介绍编制第三个五年计划的方法，对第一、第二个五年计划使用的方法只需简略提及即可。

第一个五年计划的基本方法在该计划中已有很好的描述：

“为确定各部门的生产指标，编制了15个部门的投入产出表。

“最后总需求分为七个组，对每组采用了适当的分析方法。这七组包括：私人消费、出口货、竞争性进口货、私人投资、公共投资、库存变化……私人消费，这是最后需求的最重要组成部分，是根据过去十年的消费需求的收入弹性估计的……”¹²⁶

然后根据投入产出表计算中间要求，并计算部门指标，当然，在计算时把注意力放在各工业部门的具体情况上，包括存在的过剩生产能力和可预见的情况变化上。

就本文而言，值得指出的是，这样得出的部门需求的估计，其中包括了进口“需求”的估计。这些进口需求加上对可能流入的外援的估计和根据外部因素作出的出口额估计，表明国际收支有可能发生困难。第一个五年计划期间的出口大大超过计划指标，这说明对出口潜力估计不足。在尽一切努力减少进口时（计划对此估计严重过低），却忽视了增加出口的可能性。

第二个五年计划是在1965年至1967年期间编制的，当时，同第一个五年计划（和汇率定值过高）有关的外汇困难达到高峰。这些困难部分是由于国际财团提供援助的延迟造成的。无论什么原因，第二个五年计划对外汇问题比第一个五年计划重视的多。所编制的投入—产出表大大地改进了。在估计生产指标时再次使用了根据该表推导出来的工业部门间的需求和外部的最终需求。虽然重点仍放在进口取代上，增加出口收入问题已得到一定重视。¹²⁷

到制定第三个五年计划时，国家计划组织已取得了丰富经验，并且也积累了符合要求的数据，远远胜过编制第一、第二个五年计划之时。然而，不同与第一、第二个五年计划的是，第三个五年计划看来的确规定了工业的优先次序：重点是发展重工业和国防工业。这个重点自然意味着继续依靠进口取代。在某种程度上，这是沿前两个计划的方向继续前进。表18表明，在前两个五年计划期间，中间货物生产的相对重要性一直稳步上升；如果土耳其不转向重视出口，那么要继续向工业化这个方向推进，就可能有必要把重点放在表18中自金属产品起往下所列的那些工业部门上。

关于第三个五年计划以重工业为重点的原因，这个问题有几种解释。一种说法是，到了土耳其加入共同体的时间，尚无发展的新工业就可能永远发展不起来了，因此，第三个五年计划应把重点放在这些工业上。第二种说法是，这些工业部门的指标是前两个计划时所采用的方法造成的。还有一种解释是，在土耳其军方大力支持下的现政府，由于它承担了发展国防工业的义务，因而要把重点放在重工业上。

¹²⁶ 国家计划组织《第一个五年计划》第118页。

¹²⁷ 第二个五年计划相当重视把投资结构和出口结构从建筑业和初级产品转向工业部门。

第六章

在某种意义上说这三种解释并不矛盾，而是互为补充的。前面已指出，全力以赴地进行工业化被视为头等重要的事。虽然有关加入共同体的最初协定已在六十年代初期签订，但1973年才开始过渡阶段；加入共同体已不是遥遥无期的事了。对于决心进行工业化的绝大多数的土耳其人来说，他们真正忧虑的是，土耳其成为正式成员后会妨碍新工业的建立；这件事好象是“机不可失，时不再来”。虽然有人争辩，说土耳其在这些工业中有长期的相对有利的条件，但是没有人系统地对工业前景进行估价。看来，要求奠定现代工业基础的愿望可能使人们愿意先开办这些工业，然后边干边看。

编制计划的方法得出了相同结果，这一点也起了作用。如果要使工业成为领先增长的部门，那么，任何以国内市场为基础的工业部门间计划模式的逻辑，就是必须建立新工业；鉴于现有的对工业品需求的收入弹性，没有新工业，增长速度就快不了。¹²⁰

在编制第三个五年计划时所依据的工业部门间的模式比以前更为复杂。首先，有了1967年的投入—产出表，表上列有37个部门，每个部门包括一个两位数的制造业。第二，根据以往经验，计划人员根据指标的不同增长率提出了资源分配的可供选择的方案。在所有这些方案中，国内对中间货物的需求是从最终用途中推导出来的，而最终用途本身又是（收入弹性决定的）最终消费；根据外部因素估计的出口额和根据内部因素估计的投资额的作用。进口取代是根据外部因素确定的，这种作法是使进口额和出口额、工人汇款、资本流入取得平衡。

替代方案的增长率是6.9—9%，而前两个五年计划规定（并达到的）指标是7%。较高的增长率指标自然意味着较高的储蓄率和更多的公共投资；此外，还需要提高工业增长率，进而增加进口取代和发展重工业。尽管如此，所有替代方案都以重工业为重点，这是从工业化战略理论必然得出的结论。选择何种方案的最后决策是根据它所包含的在税收、外援和储蓄指标方面存在的差别，它所包含的以重工业为重点不是选择时所考虑的因素。最后，决定把国民生产总值的增长率定为7.9%。¹²⁰

因此，就计划而论，在确定优先次序上的意见是一致的。对于通过进口取代实现工业化，几乎不存在异议。鉴于前两个计划的成就，下一个步骤当然是向重工业的目标迈进；同时，加入共同体的前景更进一步促进了这方面的努力。

¹²⁰ 如果没有外贸，工业部门的增长可能比农业部门快。原因很简单，因为工业货物需求的收入弹性较高。然而，如果因资源转移，使贸易条件不利于工业，鼓励消费中的替代办法，工业的发展就快不起来了。在开放经济的工业部门间模式中，各部门的按比例增长意味增加传统商品的出口，在这种情形下，只有进口取代或对出口额施以内在的限制才可以使工业部门增长率高于平均水平。

¹²¹ 若干观察家对为实现该目标而采取的宏观经济措施持怀疑态度。然而，这些问题不属本研究报告讨论范围。

第六章

在编制年度计划时，五年计划规定的各工业部门的指标具有重大的影响。因此，可以把五年计划中规定的优先次序视为要实现工业化的一种特殊保证，并使用投入—产出法来确保部门间的平衡。如果说进口取代和出口指标是由外部因素决定的，那么人们可以说，在计划编制的办法范围内改变优先次序的余地还是存在的。实际上并未利用这种可能性。在土耳其，在发展政策和工业化方向问题上存在的惊人的一致，使得各种因素也趋于一致，即对工业的优先次序都作出了同样的选择。¹³⁰

应提一下五年计划的另一个方面，对公私两部类投资内部的处理办法。各个五年计划对私营部门和公营部门都分别规定了投资指标。然而，这些指标未按行业划分。计划规定了工业投资总额，并有公营部门和私营部门的分类，但这两个部门之间没有具体的行业分配额。

关于如何划分公共投资和私人投资的问题，国家计划组织的工作人员的回答是，在计划阶段既不可能也无必要为私营部门确定固定数字。根据过去的趋势和国家计划组织通过“专门的部门委员会”收集的资料，对工业中私营部门可能的投资额大小作了估计。这些委员会是由国家计划组织主持成立的，由实业界、政府各部、国营经济企业、大学的代表、以及通晓某一专题的人士组成。大多数工业部门都成立了这种委员会。委员会的任务是就本工业部门的需求，生产能力及有关因素作出估计、审议本工业部门的状况，提请国家计划组织注意在编制发展计划时应加考虑的其他具体问题。

然后把这样作出的私营部门投资估计数加起来，再从工业投资估计总额中减去这个总数。然而，前面已经指出，在五年计划中，制造业不存在以公私企业划分的部门投资分类表。这项工作

公营部门年度计划的编制和实施

年度计划

协调五年计划规定活动的主要手段是年度计划。年度计划于每年年底颁布，规定第二年的活动。年度计划包括公营部门和私营部门。虽然五年计划对公营部门和私营部门的活动，至少在工业内部没有作多大区分，但是，年度计划对公私两个部门的处理办法有很大的不同。因此，最好是把两者分别加以论述。

然而，首先必须对确定各工业部门的年度投资额，然后把这种投资在公营部门和私营部门进行分配的方式加以说明。在编制下年度的投资额和指标的计划时，第一步是把工业的投资及产出执

¹³⁰ 六十年代中期，在发展装配工业的问题上出现了一次重大的例外。许多人认为，重工业应有最优先地位，发展装配工业要依靠进口部件、元件，因而无助于发展目标的实现。鉴于六十年代中期的外汇困难，反对发展装配工业的某些意见是正确的，尽管这些工业使用国内资源的花费也很高。特别是这些工业已成为获得进口商品的手段、在进口权利极其宝贵的时期，人们常常把这类工业视为奢侈。

第六章

行情况的记录同计划指标进行比较。把实际产出和总投资数字以及计划规定数字换算成同一价格单位，其方法是根据可以得到的数据，把计划指标换算为最近一年的价格。在此过程中，计划指标常有不大的变动，这是因为从过去的执行情况可以看出，最初目标定得过高或过低，不切实际，或者计划的其他参数很不正确。

如果部门的过去执行情况大大超过计划水平，一般就要缩减它的下年度投资指标，但不致达到砍掉一切将进行的投资的程度¹⁴¹。如果投资额低于计划指标，则增加投资。在这种情况下，有许多办法可以投资。

国家计划组织也对私营部门工业进行年度调查，其目的是对下一年度计划的私营部门投资作出估计。把过去的执行情况同五年计划对照，然后同经过修订的五年计划指标结合起来进行评价，得出私人投资占总投资的按部门的比例估计。私营部门投资的第一个比例值就可从余数中推算出来。

然后，根据已知的国营经济企业计划和拟议中的项目，订定公营部门投资的上述估计数。国营经济企业每年都有很大一部分的投资，这些企业提出的报告可以相当准确地确定可能进行的投资额。然后，可在投资总额中再加入国营经济企业计划在下一年度开办的投资项目。选择和评价项目的程序将在下面讨论。

在许多情况下，国营经济企业投资总额加上私营部门投资总额接近计划投资指标。然后把这些数字列入年度计划。项目评价是单独进行的。然而，还可能出现另外两种情况。

计划的公营部门投资加上计划的私营部门投资可能超过修订的计划指标，如发生这种情况，就再次削减公营部门投资。决定削减哪个项目的办法将在下面讨论，但这类削减可能采取推迟，而非取消的形式。此外，也可能考虑采取节制私人投资的措施，并相应削减年度计划的私营部门投资预算。

计划的私人投资加上公共投资也可能低于计划指标。这时，国家计划组织可能请国营经济企业在项目前阶段提出项目建议，这类项目很可能列入年度计划。当然，由于为使投资总额达到要求的水平而在别处增加某些部门的总额，由此而造成的差异，有可能使具体部门的合计投资额重新进行调整。

对于理解用来决定工业优先次序的办法，区别超额完成指标的和落后于指标的工业部门是很重要的。前一种情况比后一种情况更依靠基于项目的类别标准。1975年秋，纺织业的投资和生产能力均超过第三个五年计划的指标，而投资货工业，特别是内燃机、减速器、铝、钢铁、机床、石化和造纸业的投资都大大低于指标。因此编制年度计划编制（及实施）的办法就是要节制纺织业投资，鼓励投资货工业。因此，项目选择的办法差别很大。

¹⁴¹ 显然，这无论如何不可能，因为拟议中的投资毕竟是很多的。然而，对于那些投资额大大超过计划水平的工业部门，一般都削减一定数量的投资指标，而对于投资额大大低于计划水平的工业部门则增加其指标。因此，年度计划指标的实现意味着在期中超过五年计划的工业部门到五年计划末仍将超额完成计划。

第六章

项目标准

未经国家计划组织批准，国营部门企业不得投资。也就是说，一切项目均必须提交国家计划组织批准并列入年度计划，然后国营经济企业才可着手进行。项目被列入年度计划并不自动保证提供资金。资金有三种可能的来源：国营经济企业保留的收益，国家投资银行贷款，通过财政部从总预算中提供的拨款。如果国营经济企业自己出资投资，那么除这些企业自己要进行的审查外，唯一的项目估价就是国家计划组织的审查。¹³²然而，如果需要国家投资银行或财政部提供资金，则应再作一次评价。

国营经济企业60%的投资是自己提供的，20%的投资是国家投资银行提供，还有20%来自总预算。由于国营经济企业知道哪些项目最有可能获得国家投资银行批准，所以国家计划组织的批准和国家投资银行的批准这两者的相对重要性同这两个机构在总数中所占比例并不相称。

提交国家计划组织批准的项目列在一份表上，表上附有有关资料，如投资先后次序的估计和项目细节，包括增值，可提供的就业人数，预计工厂开工后的外汇和本国货币支出、工厂生产能力，等等。

国家计划组织项目评价的标准有六项：(1) 每单位资金的增值；(2) 劳动—资本比例；(3) 投资所需外汇；(4) 所用技术的性质以及拟议中投资的经济规模的限度；(5) 销售方面的问题；(6) 项目地点。

单位资金的增值按本国货币计算；不使用国内外价格的区分。对劳动—资本比例的估计表明对就业问题的关注。外汇问题，特别是项目的外汇节余是六十年代后期使用的一项重要标准。前面已经指出，外汇短缺是那时政策的中心问题，但到七十年代几乎不再注意投资的这方面问题了。¹³³技术的性质和工厂经济规模的大小等标准在七十年代初变得更加重要。国家计划组织官员及其他人员都指出，他们的专家已开始收集有关公司经济规模的资料，如果所设想的规模不够最低限度，项目提案就予以退回，并要求重新加以考虑。工厂经济规模的大小这个尺度和技术上的考虑对私营部门投资的刺激也有重大影响。

项目方案中的销售问题看来主要是关于该项目预计的投入产出价格的现实性。一般说来，在评价阶段若发现项目计划不现实或不可行，多半是要求把方案加以修正，而不采取其他行动。

项目地点在七十年代初期才成为重要标准。在那以前，人们已认识到地区的增长率和生活水平的不平衡是个问题，但是没有作出什么努力来改变工业投资的布局，以减少不平衡现象。七十年代初期，由于伊斯坦布尔周围马尔马拉地区的拥挤，国民生活水平得到提高，加上外汇情况的明显缓和，这样就使得国家能更加注意工业的地区分布。地区分布在决定给予私营部门公司的鼓励时，成为重要的标准。

¹³² 在六十年代，所有国营经济企业都成立了项目编制单位，项目先由这些单位编制，再提交国家计划组织。项目部门的专家使用国家计划组织提供的项目编制表格。

¹³³ 在1975年本文写作期间，土耳其再次开始面临相当大的国际收支赤字。

第六章

值得注意的是在这些标准中没有出口潜力这一项，国营经济企业出口方面的可能性未得到认真考虑。

除上述标准外，国家计划组织官员还根据国营经济企业提供的资料试验了他们可以计算的各种利得成本比率。¹³⁴ 迄今为止尚未在决策中使用这种比率。之所以不能较早开始使用这些经济标准，有两个多少有联系的原因：(1) 要获得项目的申报是极其困难；(2) 申报的估计，差别很大，以致对利得成本比率进行估计变得毫无意义。当然，项目没有经过精心制订是土耳其计划工作中的重大问题。这样，对今后的投入和产出的估计，误差的幅度可能要大于利得成本比率的误差。¹³⁵

看来国家计划组织在评价项目方案时使用了全部六项标准。如果方案显得极不合理或极不可行，则退回修订。方案一般不放弃，常常是在要求大量增加投资额的情况下重新提出。

在上述六项标准中，最可能使得国家计划组织将报批项目退回（要求修订）的是有关工厂经济规模的标准。根据现有材料看，所用的这项标准完全是工程的标准，有关其他生产要素密集的问题均未考虑。

然而，如果有人问，方案是否曾经遭到拒绝，答复是这要看投资是超过还是低于计划指标。如果公营部门所提出的项目很少，国家计划组织就要求它提交项目，甚至要求它提交超前项目，以列入年度计划。在这种情况下，项目可不经通常的审查即可列入年度计划，虽然在开始投资前还要进行评价。所以，对于投资不足的部门（例如1975年的投资货物部门），六项标准的意义在于影响国营经济企业提交有希望最后获得国家计划组织评价通过的提案，此外没有其他作用。

然而，如果所需投资（公营部门加上私营部门）超过计划指标，标准的重要性就大大增加。在这种情况下，看来国家计划组织官员即可对项目进行选择，并更加有选择地运用他们的标准。看来没有任何公式来确定各项标准的高低，因此无法指出各项标准的相对重要性。可以指出的是，外汇方面的考虑在六十年代居首要地位，至七十年代初其重要性已大大下降。“销售方面的考虑”看来是用以确定估计的可靠性，而不是提供选择的基础。关于其他几项标准，可以明确指出的是，如计划把项目设在已经工业化以外的地区，该项目将比拟设在马尔马拉地区的项目得到优先的选择。除此之外，就没有别的可说了。

国家投资银行关于为国营经济企业投资提供资金的审查程序与国家计划组织的程序相似。前面已经指出，国家投资银行不能给未列入年度计划的项目提供资金。国家投资银行还能拒绝向已列入年度计划的项目提供资金，并且显然在若干情况下，通常是非正式地这样做了。国家投资银行的投资资金来自本行资源（即待偿贷款的利息，而贷款基本上是由总预算的首次拨款提供的资金）和工人的养老金。国家投资银行的业务与私人银行一样，以银行可承兑性为主要放款条件。一般说来，除非项目的资金收益率高于利率，否则国家投资银行不向国营经济企业贷款。但在个别情况下也可破例。例如，生产煤炭的国营经济企业的产出一度曾受物价管制。如果煤的价格符

¹³⁴ 自然，国家计划组织有权改变关于申报项目所需资料的要求。

¹³⁵ 官员们指出，成本利得比率的计算极易受关于生产能力利用率的设想的影响。

第六章

合实际，该企业所提议的投资经济上本来是有吸引力的，但是由于人为地压低价格，这项投资便丧失了吸引力。尽管如此，国家投资银行仍为该项目提供了资金。

显然，国家投资银行从技术、资金和经济三个方面来评价国营经济企业的建议。技术审查实际上是可行性研究，审查集中于拟议中的投资的现实性（有无足够的水的供应、运输问题，厂址问题，等等）和时间安排这些因素。只有在项目在技术上是完善的明确了以后，才能进行财务审查，重点是前面提到的资金收益率。对“经济收益率”的估计是最近的一项革新，同国家计划组织的作法一样，正处于试验阶段。资料表明，至1975年止，很少使用经济收益率估计，这种估计考虑到生产要素的影子价格，但不考虑国内外价格的差异。

项 目 实 施

国家计划组织对年度计划规定的项目实施监督。一切国营经济企业均须每三月向国家计划组织报告各企业投资的状况。国家计划组织对重大项目实行经常的监督。

曾发生过列入年度计划的项目从未加以实施的情况。其原因看来是在提出完整的项目方案后，发现该项目在技术上不可行或“不现实”。这种“不现实”是否包括费用过高这类因素尚不清楚。然而，有相当的根据可以推定，列入年度计划的项目将会得到实施。有时，一个项目开办时间推迟了，这样就可能几次列入年度计划后才得到实施。推迟的原因并不明确，但肯定其中包括关于项目细节的谈判，资金的获得，以及从技术或资金的角度看可使项目得到改进的其他方面的问题。

但是，项目未经国家计划组织的明确批准即不得超过其规定的投资限额。国家计划组织有权批准的增加的经费最多为30%。超过这个数额的投资须经最高计划委员会批准。看来项目一旦开始进行不会因费用超过而放弃。

最后一个问题是，是否对项目的经济影响，特别是项目的建成后的性能与载于项目方案中的性能的相互关系作事后评价。在国营经济企业的情况而论，回答显然是否定的。但是，在土耳其工业发展银行资助的私营部门的投资方面，却作过一次这样的评价。因此以下将考查一下后续评价的经验。

国营经济企业投资标准的使用

评价公营部门投资看来没有采用什么确定的方法，在评价投资项目时也未使用利得成本或本国资源成本等这类经济标准。即使某一部门对投资的需求超过了限额，也是根据上述几项考虑来进行判断的。

可从两方面看这个问题。可以说，既然不使用正式标准，那么整个项目编制过程就是一种浪费，但是也可以说，这个过程本身使得项目有了改进，因为国营经济企业必须提交必要数据（并且了解国家计划组织感兴趣的那些迫切需要）还因为所进行的非正式谈判使项目大有改进。

第六章

这两个论点各有一定道理。无疑，在确定资本货物的需求，以及规定项目细节等这一制定项目的过程中，国营企业的经理人员可受到良好训练，也可防止开办某些不合要求的企业。此外，国家计划组织专家和国营企业官员之间的讨论也许有助于使用劳动密集技术，在不发达地区设立适当项目，按照计划人员希望的方向制定投资计划。

然而，不注意相对于国际市场的比较成本却是土耳其项目评价工作的严重缺点。

私营部门资源分配的决定因素

影响私营部门决定的因素远远比决定公营部门投资和产出的因素复杂，而又较少协调。这种情况当然是由于私营部门和公营部门企业的差别造成的；对私营部门企业的控制不是那么的直接，而且很难精确预测市场力量、政府干预和实施措施这几方面结合在一起的对这类企业的影响。

私营部门

当然，政府对决定私营部门产出的各种因素不去施加影响的事是没有的。但是人们想知道，如果没有政府干预，私营部门将会如何行事。这可以为评价政府各项政策的效果及它们对私营部门的影响提供一个根据。用什么办法来估计没有政府干预会发生什么情况，这还尚待研究，但是从说明土耳其的市场力量以及它们在私营部门中的作用开始是有益的。

也许三十年代私营部门中的企业潜力确实不大，但是从那以后，企业家集团的蓬勃发展，根本改变了这种局面。自1950年以来，私营部门对改变了的鼓励措施的反应变得越发老练和迅速了。这是由于以下三个因素：(1) 进口商迫于各种压力，改行作了工业家；(2) 开发本地资源具有吸引力；(3) 土耳其现有的实业家和未来的实业家的模仿能力很强。

大多数观察家会同意，第一个因素可能是决定一些新的工业发展的最重要因素。在外汇短缺的五十年代和情况更为严重的六十年代，进口量，特别是消费品的进口量大大减少。六十年代期间，在一些国内开始生产的部门，这种削减甚至变成了禁止进口。依靠进口来赚钱的商人逐渐注意到，消费品的进口量迅速减少，而刚刚开始进口的中间产品和资本货物则直接分配给企业家。

进口商变为工业家究竟是因为受到国内市场高水平的保护的吸引，还是因为他们看到自己所获的利润正在减少而且预料还会更糟，这都是无所谓的。不论怎样，原先从事贸易的人逐渐转而从事国内生产了。目前在土耳其工业中占统治地位的多数大工业控股集团似乎都是这样起家的，并且往往与它们以前进口的外国公司达成了协议。

一旦建立了控股公司，两种压力就会诱使它们把自己的活动扩大到其他活动领域，有时甚至是毫无关系的活动领域。压力之一是知道某些商品一旦开始国内生产就要禁止进口，因此担心别人可能会先开始在国内生产。在对中间产品实行进口取代的情况下，人们似乎一直担心，如果只能

第六章

从另一家大工业企业获得商品，在该集团领域内的某些产品的生产就会受到损害。另一个引诱他们从事新产品生产的因素是人们还没有认真考虑扩大现有的产品品种用于出口。¹³⁶

总的来说，这种引诱的根源在于外贸政策，这一点将在下面讨论。第二个因素，即本地资源的吸引力，在建立某些加工业方面是重要的。许多食品加工业开始时都是以土耳其的农产品为原料的。番茄产品、橄榄油、油渣饲料和其他许多工业发展了，有几种产品全部销于国内市场，有几种部分用于出口。矿产品的加工也很重要，尤其是铜的加工。同时，土耳其纺织业的起源，起码部分应归功于土耳其的棉花。

至于第三个因素——模仿，人们普遍承认，如果某个公司开办了某个新行业，而且赚了利，其他许多公司就会蜂拥而至。人们害怕这种模仿行为会使生产能力过剩。对使用“工厂经济规模”作为项目评价的标准之一的关注，其部分原因是人们认为，小商人将在效率低、经济效益差的小工厂里模仿大公司。“经营的经济规模”是工业部在颁发投资鼓励证书时应当注意的标准。这一点以后再作解释。由于大控股公司施加了压力，七十年代初出现了这个标准。大控股公司提议，某个行业一旦建立并有足够的生产能力供应国内市场，希望进入这一行业其他公司就不应再享受适用该行业的投资鼓励。政府虽然希望鼓励竞争，但是它显然认为以下说法是有某些道理的，即小企业愚蠢地进行投资，直至出现生产能力过剩，并认为大家都能够获得利。尽管政府并不接受在—项工业建立后——在大多数情况下，大股份公司总是建足先送——就完全取消鼓励的要求，但它还是作了让步，规定新的投资必须具备一定的经济规模。

难以估价“模仿”在多大程度上损害了市场的功能。正如舒伯特很久以前就指出的那样，在健康的经济中，任何利润大的投资都会有人模仿。据说，高利利润的引诱是市场力量借以在适当领域内提高生产，将资源吸引到社会所需领域的机制。但是，如果模仿的速度很快，而且缺少别人也在同一领域进行投资的情报，健康的市场仅应就会被滥用。¹³⁷ 1975年，人们普遍认为，由于1970年贬值后有利可图，纺织业的生产能力在两三年内就从一百万锭增加到三百万锭。似乎并没有多少人相信，保持适当的实际汇率可能维持纺织品的出口。¹³⁸

一切都证明，私营部门在过去二十五年中有了相当大的发展，反应更加机敏，生产能力大大提高，所建立的各种工业的范围明显扩大。七十年代中期，土耳其的私营工业部门已经远远超过一代人以前的情况。许多人津津乐道地宣称，私人公司中很大一部分已可以同欧共体经济共同体的公司竞争，这在六十年代中期是根本谈不上的。然而，这种说法是否确切还有些问题，特别是不够

¹³⁶ 从下文可以看出，对稀少的银行贷款实行分配的办法可能加强了这种特殊力量。

¹³⁷ 但是，土耳其的某些人认为，大多数企业家都是闭目塞听，而且懒于在投资前进行调查。

¹³⁸ 1975年，欧洲的纺织品市场萧条，这可能引起了强烈反应。但是许多人认为，即使市场情况仍允许纺织品出口，大大增加生产能力会使土耳其“过于依靠”纺织品的出口。

第六章

全面。缺乏成本观念是国营部门企业决策中普遍存在的情况，也是私营部门的一大问题。这主要应归咎于政府对私营部门采用的那一套鼓励措施。

政府干预的范围

实际上，政府的每一个行动都会以这种或那种方式影响私营部门。例如，消费税的整个结构无疑以各种方式影响着私营部门产出的构成。其他许多行动，包括对农业的价格支持措施和干预、社会保险法和物价管制都影响着对企业采取的鼓励措施和企业对这种措施的反应。

关于工业的优先次序，人们可以集中考虑影响土耳其实业家的五个因素：(1) 五年计划和年度计划及其规定的政策，包括为国家经济企业制定的计划；(2) 国家计划组织制定的关于投资的具体鼓励措施；(3) 贸易体制，它以多种方式影响资源的分配；(4) 与私营部门打交道的金融机关，包括中央银行、工业发展银行和工业信贷投资银行；(5) 外国的影响。

要估计五年计划和年度计划对私营部门的影响是困难的。这些计划阐明了政府的意图和政策，并向私营部门指出了政府可能鼓励的活动的种类。这样，私营企业家在考虑扩大活动或增加新的活动时，无疑就要考虑这些计划。但是，除此之外，其他就很难说了。

但是，政府的五年计划和年度计划在一个方面确实是有比较明显的影响，这就是国营经济企业的存在和活动。实际上，国营经济企业在某个工业部门的存在就保证了那个部门的企业家将受到优待，价格政策也会对其有利。爱冷嘲热讽的人宣称，国营经济企业的成本如此之高，以致一旦在某个行业建立了这种企业，国内公司就有了价格不会下跌的保证，这是连禁止进口都办不到的。

上述说法过于夸张了。例如，五十年代末，与国营经济企业在相同的行业中从事生产的某些私营部门的公司实际上就倒闭了，因为国营企业能够以控制价格出售产品，并通过中央银行提供的资金来弥补损失。私营部门则没有这种选择，它们产品的价格不可能与国营企业的价格竞争。¹³⁹然而，国营经济企业的投资仍有某些“听天由命”的成分，因此私人企业家并不忌讳在国营经济企业正在生产或计划生产的部门进行投资。

除了这类一般情况外，关于五年计划、年度计划和国营经济企业对私营部门的总的影晌可说的就不多了。相形之下，第二个因素——投资鼓励措施——却是非常具体的。年度计划规定了各种鼓励措施以及其所适用于那些工业的名单。这种鼓励可使投资成本降低50%甚至更多。这在资本市场极不完善、贷款实行定额分配的情况下是很重要的。当然，贸易体制在调整私营工业部门使之面向国内和吸引资金用于进口取代工业方面一直是极为重要的。

还有影响着私营部门资金来源的信贷机构。自1950年以来，贷款一直是定额分配的。实际利率一直低于市场票据清算率，但几次政治动荡造成了轻微、短期的衰退，这几段时间是例外。

¹³⁹ 当然，曾有过商品供不应求的现象，这使得黑市活动泛滥，所以对私营部门的影响也不是象上文所描绘的那样悲惨。

第六章

在那种环境下，为某一目的分配信贷，例如从农业银行向工业发展银行转移信贷资金，就会把资金吸引到该部门，而且会超过市场金融体系下所能达到的程度。当然，当企业家为了能获得贷款的目的以及为了那种信贷价值也许不大的自筹资金项目进行借款时，这些信贷是可以互相替代的。

分配贷款一般是根据过去的分配额并且照顾到全面情况。中央银行规定了私人企业借贷的限额，一般为该公司净资产的60%。如果某一企业正在赔钱，分配给它的贷款就可减少；而赢利多的企业则可以得到高于60%的贷款。不过这种例外似乎很少出现，规律是按比例分配。

决策人知道土耳其没有发挥良好作用的资本市场。1972年，中央银行确认，如果将资金作为中期贷款分配，就多少可以改进一下局面。因此颁布法令：至少10%的银行贷款为中期贷款。这无疑将资金引向私营工业，但是并未在各工业部门之间规定优先次序。

除了中央银行在分配中期贷款和规定私人企业主要的限额方面起作用之外，还有两家金融机构值得一提：它们是工业发展银行和工业信贷投资银行。工业发展银行为土耳其全部私营工业投资提供资金约20%。所以在自筹资金在资金总额中占比例很大的情况下，这家银行是相当重要的。工业发展银行在使用各种标准进行项目评价方面也有很多经验。工业信贷投资银行也向私营工业提供贷款，但数额比工业发展银行要少得多。

最后一个因素——外国的影响——一直在以各种方式影响着土耳其的企业。我们将在下面讨论外国私人投资的问题。

公私企业的相互作用

在成立了国营经济企业的工业部门中，私人企业经营时所处环境显然不同于该工业部门整个属于私营部门的环境。上面已经提到了某些不同，例如国营经济企业可以保证同一行业中的私人企业受到优待。如上所述，人们已经注意到，如果国营经济企业在某一领域开始生产，土耳其企业家就会加以模仿。¹⁴⁰可能更重要的是，国营经济企业必须服从议会规定的公职人员工资级别规定。大多数大学毕业生开始都是由政府雇用的。而私营部门在工资方面的灵活性较大，可以在已有某些经验并显示了才能的这些大学毕业生中进行选择。这一现象使某些观察家认为，国营经济企业可能成为为私人企业培训人员的场所。尽管如此，这并不能证明，出现这种现象就会影响资金在工业中的分配。

问题仍旧是国营经济企业的存在在多大程度上影响私营部门内的资金分配。第一点需要注意的是，某一部门存在国营经济企业并不证明资金就已经被吸引向该部门。相反，在没有国营经济企业的地方，私营部门的产出可能会更大，特别是如果国营部门在总数中占相当大比例的话。如果该行业根本没有国营部门，私营部门的产出无疑会更大。国营部门生产纺织品并不证明资金已流向该行业。

¹⁴⁰ 可以想象，国营部门投资也推动了私营部门投资，但是在采访时没有这方面的报道。

第六章

然而，正如已经看到的那样，公营企业被用来鼓励在那些私人企业似乎不能完成计划指标的工业中进行投资。已经引证了第三个五年计划中的投资货物工业作为这方面的例证。公营部门在这些工业中的投资是否带来以后私营部门投资，重工业是否仍旧是公营部门的独占领地，还有待观察。¹⁴⁸

土耳其工业发展银行

工业发展银行——土耳其的开发金融公司——是私营部门投资资金的一个重要来源。如上所述，它在近年来提供的资金约占全部私营工业投资的20%。从许多方面来说，它的影响甚至大于这个数字所表明的情況，因为它还为关键性的公司和部门提供技术援助、外汇和支助。它的经历本身就具有重要意义，因为它的借贷和资助决定对私营部门产出的构成具有重大的影响；此外，它与政府机构的关系，特别是与国家计划组织和工业和技术部的关系，为土耳其怎样将优先次序变为实际决定提供了一个有趣的例证。

或许更为重要的是，工业发展银行自1968年以来一直在应用这一种或那一种不同的投资经济标准。因此，它过去和将来在项目评价方面的经验是值得考虑的，既因为它实际上是土耳其系统地试图根据这些标准做出决策的唯一机构，而且因为它的经验可能与其他机构和其他国家实行的别的投资标准的潜在适用性有关系。

工业发展银行和政府制订的优先次序

土耳其工业发展银行于1950年在世界银行的支助下成立。它的资金来自世界银行、土耳其政府（它参加了最初为该银行筹措资金）、本国股本、在国内市场上销售债券及银行自己的利润。尽管是一家私人银行，但是它的管理部门早就承认了它的半官方作用。该银行初期的主要工作是获得编制完善的项目方案；项目编制得不充分是该银行职员和未来借贷者全力对付的主要问题。如上所述，五十年代末期，土耳其的经济状况是不稳定的。那时该银行发展缓慢、影响也很小。六十年代初，开始了一个快得多的发展阶段。该银行以前在项目编制和评价方面的经验使得它在完成自己的使命方面处于十分有利的地位。随着第一个五年计划的开始，董事会宣布它愿意按照这个计划的指标在工业各部门中分配它的贷款。1967年第二个五年计划开始时，它又通过了一个类似的决议：

¹⁴⁸ 由公营部门生产纺织品，否则这项产品将由私营部门生产，这个事实并不证明当公营部门开始生产纺织品时，资金没有被吸引到纺织业。实际上，纺织业的国营经济企业苏梅尔银行的建立表明三十年代资金被吸引到纺织业，这是无可置疑的。很可能而且应该这样预料，某些工业在发展的某一阶段可能无利可图，但在以后却是赢利（和经济）的。某项工业在某一时期是可行的，这并不能证明最初进行的投资当时从经济上说就是合理的。

第六章

“在工业各部门之间分配资金时，要努力与发展计划中的年度计划保持一致。”¹⁴²

因此，它的投资优先次序是按照计划指标，面向进口取代的。正如工业发展银行解释的那样

“……在（其业务活动的）第二个十年中，贷款不再分配给简单的工业，而是转向分配给使用较先进技术的越来越复杂的工业。纺织业仍然名列前茅，紧接着就是水泥、石器和陶瓷、玻璃和瓷器工业；同时，它所资助的与钢铁、非铁金属、金属制品和机械等分支部门有关的项目也很多，而这在第一个十年中是很少有的。在第二个十年中，消费品工业占贷款总额的32%，中间产品工业占47%。投资货物工业在贷款总额中所占的比例从第一个十年的7%增长到18%。”¹⁴³

在该银行成立的初期和整个六十年代，其借款总额中很大一部分是向伊斯坦布尔和马尔马拉地区的企业提供的。这一地区的收入比土耳其其他地区高得多。由于工业发展银行以前资助的小企业已经兴旺起来，所以在向成功的企业家继续提供贷款时，即便是为了按照五年计划或年度计划规定的优先次序向新的工业提供资金，在许多情况下也必然是将贷款给了已经很有钱的人。

1970年至1975年，政策发生了明显的变化。正如工业发展银行总经理1974年解释的那样：

“土耳其政府最近已开始实行特殊的鼓励措施，旨在刺激对土耳其欠发达地区进行投资。

为了支持这些鼓励措施，工业发展银行把重点放在不发达地区的项目上，并向那些可能在这些地区投资的未来的企业家提供技术援助。”¹⁴⁴

工业发展银行采取的几项措施反映出发展重点是在马尔马拉地区以外：(1) 在土耳其各地开设地区办事处；(2) 成立技术援助小组，从各方面帮助项目的编制和实施；和(3) 在工业发展银行内成立一个部门，编制那些可以由一位企业家在一个或几个不发达地区实施的项目。

项目评价部门负责人的一次谈话表明，制定项目的工作实际上已进行了九个月。在这九个月里，提出并调查了32个项目，并对它们进行了迅速、初步的评价。某些项目被否定了。认为合适的项目共有16个。他们是根据以下几个因素来评价这些项目的：(1) 原料的来源如何；(2) 有无竞争者；(3) 产品可能的销售价格；(4) 有否足够大的市场来建立一个具有经济规模的工厂。在许多情况下，项目的性质随着时间的推移发生了变化。到1975年10月那次谈话时，在16个项目中共已有14个被接受。

按照工业发展银行的政策，不得为马尔马拉地区制定项目。在一个项目制定后，地区办事处就要寻求一个合适的企业家。有时，一个项目要搁置很久才能找到合适的人选。

由于工业发展银行一直使它的贷款努力符合政府的政策，所以它在进行自己的工作方面拥有很大的独立性。例如，工业发展银行拥有货物结算的权力。六十年代末期，对于许多企业家来说，

¹⁴² 工业发展银行：《第二十五次年度报告》（安卡拉，1975年），第21页。

¹⁴³ 同上，第21页。

¹⁴⁴ 同上，第23页。

第六章

获得进口必需商品的进口许可证和结关证书是极为困难的。所以工业发展银行能够批准结关无疑加快了至少反寄项目的完成。¹⁴⁶ 同样，工业发展银行对向它申请贷款的项目可以建议进行修改。当它开始注意到一个项目时，未来的企业家就得到获得投资鼓励所必需的许可证了。工业发展银行往往建议对项目进行修改，这意味着该企业家必须获得一个有关修改的新的许可证。工业发展银行的官员认为，它会自动获得批准，无牵无挂。据说工业和技术部会批准工业发展银行建议的每一项改动。

总而言之，工业发展银行试图按照五年计划和年度计划规定的优先次序制定自己的贷款计划。这样做肯定影响了资金在工业中的分配。目前，它对工业的布局也有重要的影响。所以它为实行五年计划和年度计划所规定的优先次序提供了一种方法，并自己确立了某些标准。

工业发展银行在应用经济标准方面的经验

自1968年以来，工业发展银行为每个项目是否合乎需要计算了，或试图计算出一个或几个经济指数。一开始是努力使用本国资源成本这一标准。对所有项目都认真制定了本国资源成本预算。总的来说，（也包括以后的标准）存在一个截止点：本国资源成本高于这个截止点的就要进行调查，以确定是否合理。尽管项目有时会被放弃（有时是非正式撤销），但通常会发现技术上的缺点，并予以纠正。总的来说，本国资源成本这一标准有助于更好地进行项目编制，而不是用以决定项目的取舍。

但是，要估计本国资源成本是非常困难的，特别是在存货、周转资金、国内电费价格等方面。工业发展银行的官员们现在仍然记得为确定某些关键价格要费多么大气力。他们估计，当时为一个项目收集必要的资料需要专业人员平均花费8—10天的时间。因此，工业发展银行转到为可能进行的项目计算有效保护率。象本国资源成本一样，有效保护率也是用作截止点。有效保护率高于这个点的项目就予以缜密的审查。显然，根据有效保护率这个标准，约有六个项目被否决了。

有效保护率估计经过两年使用后，工业发展银行的专家们认识到，他们应该再次改用另一种标准。1972年，他们改为利用边界价格对“经济收益率”进行估算，现在仍在使用这一办法。这个方法可能特别有益于对待与利用生产能力时机有关的问题。工业发展银行的经验表明，项目收益率对于项目存在期间生产能力如何加以利用极其敏感。这个因素在影响收益率的估算这个方面至少与国内外价格差异有同样的重要性。生产能力的利用率假设可以从30%提高到70%，后来到90%，对此如果估计错误，可能是事关重大的。但是本国资源成本和有效保护率估计都没有表明有这种情况。

¹⁴⁶ 但是有一个时期，所有超过20万美元的外币贷款必须经国家计划组织明确批准。这就是国家计划组织自己掌握投资鼓励措施的时期。现在已经取消了这一要求。但是工业发展银行希望自己的借贷计划符合政府的目标，这可能是导致取消这一要求的一个重要因素。

第六章

计算经济收益率要使用贸易货物的国际价格(目前仍是很难收集的),各生产要素的影子价格,尤其是非熟练劳动的影子价格。

表19提供了工业发展银行对其1974、1975两年资助和某些项目所计算的财政收益率和经济收益率的数据。当然,应该记住,这些都是估计数字,可能并不反映实际的结果。可以看出,财政收益率的估算数字与经济收益率的估算数字差异很大。例如,石棉、水泥管项目的经济收益率估计为44%,而财政收益率却只有28%;螺栓和螺母的财政收益率是40%,而经济收益率却只有19%。

表19. 土耳其工业发展银行1974、1975两个年度
(八月起)资助的项目的估计经济收益率

(百分数)

部 门	收 益 率	
	财 政	经 济
1974年的项目		
食品加工	25	15
饲料	26	.....
轧棉机	41	.....
机床、车床	16	13
铸钢	35	12
螺栓和螺母	40	19
干电池	28	24
水泥	19	27
牛皮纸袋	31	.....
石棉水泥管	28	44
文具	54	.....
纸板	23	19
波面纸板	35	25
地毯	24	18
粗纺毛线	28	.....
皮革	25	15
食品加工	15	.....
葵花子油	45	36
食品加工	27	.....
肥皂	32	.....
食品加工	19	33
食品包装、罐头	26	.....

第六章

表19 (续)

部 门	收 益 率	
	财 政	经 济
棉纱	22	11
棉纱	29	14
丝绒	23	17
食品包装、罐头	28	.....
食品加工	.....	65
番茄酱	30	21
番茄酱	34	23
燃料油泵	32	32
农业机械和设备	27	18
燃料油泵	23	37
电子设备	30	56
支票	25	13
塑料管	25	18
1975年的项目		
陶瓷制品	33	18
瓶盖	29	37
食品加工	25	13
食品加工	30	25
食品加工	30	25
眼镜框	58	40
阀门	.....	.....
螺栓和螺母	26	16
电子设备	33	13
电冰箱	30	18
薄铁	28	30
水泥	12	60
螺栓和螺母	20	13
陶瓷制品	24	10
拉杆	31	15
工作服	27	29
纺织品(地毯)	25	18
纺织品(内衣)	40	45
铲车	34	16
输电线	26	22
木制品	46	89

资料来源：工业发展银行提供的资料。

第六章

工业发展银行的官员们断定，使用一种经济标准对评价新的投资项目非常重要，因为它有助于确定项目的缺点。在这方面，人们认为本国资源成本，有效保护率和经济收益率标准这三方面都说明了获得具有适当能力的投资（最小经济规模）的重要性。然而，一旦已对某项工业进行投资，使用经济收益率估计显示出的该项工业的各种特性已为人所知，那时使用这样一个标准对扩大工厂规模或再建一个同样的工厂就都不会增加什么新的投资信息了。

尽管工业发展银行的官员们承认，使用经济标准使他们能够改进项目编制，而且有时能使他们拒绝某一不合格的项目，但是这些标准却有某些缺点。前面已经指出，经济收益率标准是反映工厂建成后生产能力利用的预期增长率，而一个项目在财政和经济上实际是否合乎需要则取决于工厂建成初期的利用率。如果预计与实际利用之间的差距比利用率本身的变化还要大，那么使用建立在预计基础上的数字只会导致制定过于乐观的项目方案，而不利于制定合乎实际的项目方案。私人 and 公职官员在讨论项目评价中是否使用经济标准时，一再提到要估计项目方案中可能出现的偏差是很困难的。

除了与工厂开工后的设计收益率有关的问题外，还可以提一下其他三个与使用经济标准有关的问题。第一，要获得有关国际价格方面的情报既困难、又费时。第二，除了非常标准化的商品之外，也许就不存在一种国际价格。例如，在确定某一种机器的价格时，讨价还价可能起重要的作用。第三，至少由于两个原因，经济收益率可能不能反映出一个项目的实际出口潜力。即使某一项目对出口市场来说有很高的经济收益率，出口产品的对政收益率也可能不高。如此，尽管有其社会效益，私人公司也可能也不愿出口。此外，另一国家可能同时也在发展其进入出口市场的生产能力，而土耳其的价格，即使低于“那种国际价格”，也不见得能够低于另一国家所订的价格。当然，这一点总的来说是由于国际价格不稳定，但也有具体原因，即单个的竞争者也可能严重损害本地市场。不过，使用一种经济标准之难并不证明不使用这种标准就能使情况有所改善。

工业信贷投资银行

工业信贷投资银行建于1962年，目的是向私营工业提供中期投资贷款和周转资金信贷。该银行投放的投资贷款的偿还期最长为12年，并有三年宽限期。该银行在其营业的头十二年中，其贷款额达到每年25亿土耳其里拉，即约1500万美元。在这个总额中，半数以上是投资信贷，约10%是外汇发放的。¹⁴⁶因此，该银行发放的投资信贷占私营部门制造业投资的3%。纺织业一向是该银行贷款的主要接受者，接下来是钢铁、机械、水泥和化学工业。

工业信贷投资银行在进行项目评价时，似乎比国家计划组织更依靠一种标准，但可能不如工业发展银行做得那样系统。银行官员们依靠收益率的估计，但是他们还考虑劳动与资本、劳动与增殖率资本与增殖率的比例。收益率达到26%或更高的项目可以被接受。如果收益率低于这个数字，他们并不立即就拒绝这个项目，而估算该项目的利润率，并坚持利润率不得低于15%—18%。

¹⁴⁶ 工业信贷投资银行，《1974年年度报告》（伊斯坦布尔，1975年）。

第六章

外国私人投资

正如上面提到的那样，由于土耳其在奥斯曼帝国时期对外经济关系方面的经历，历届政府在五十年代以前都不愿接受外国私人资本。1950年开始执政的民主党对外国资本采取了不同的态度，并在1951年颁布了私人资本鼓励法。这个法具体规定了对私人投资开放的领域，并将每年的利润汇款限额为自有资本的10%。尽管如此，外国资本的流入量还是很小。为了增加外国私人投资，1954年放宽了这个法规定的限制。

这个法现在仍旧有效，多年来只有一些很小的修改。它现在不再限制对外国投资开放的领域，也不再限制任何一年利润的转移。但是，根据该法的规定，未来的投资者必须先获得官方的许可才有资格进行投资。该法宣布，接受申请的主要标准是看预期的项目“是否有益于土耳其的经济发展”。但是近年来，对如何评价投资申请已加上若干新的标准。它们包括要求外国投资带进新的技术，项目必须具备足够的生产能力，能在国际上进行竞争。真正具备出口潜力的项目则应得到优先考虑。评价投资申请所使用的详细标准是由国家计划组织决定的，它有权决定该项目是否应提交部长委员会批准（商业部就申请事进行程序性工作）。

外国私人所有权在土耳其工业中所占的比例始终很小，但是在某些关键性工业中，外国投资却很重要。目前还没有近年来的估计数字，但是1963—1965年，外国私人投资在私人制造业投资中所占的比例只有7.7%。如果问到现在的情况怎样，那么可以说外国资本在制造业中的重要性已多少下降了一些。

尽管总数很小，但75%的外国私人投资在1951—1966年期间集中于四类工业，橡胶和轮胎、医药、电器、食品和饮料。¹⁴⁰在前三项工业中，外国公司占统治地位。六十年代末和七十年代初，汽车工业吸引了很大一部分进入土耳其的外国资本。

从外国私人投资占比例很小这种情况看，1954年法对资金的吸引力不可能很大。即使在影响很大的地方，如上述四项工业中，人们也可以辩解说，外贸政策才是真正的决定因素。如上所述，投资集中的领域基本上是生产以前由外国进口的消费品的工业。它们的出现是由于外贸体制中施行的进口限制。在某一时期向土耳其出口的外国公司发现由于进口限制，它们的销售额下降了，于是它们就与进口它们产品的进口商组成合资经营企业。因此，这实际上是反映在外围私人投资方面的另一种以进口取代实现工业化的道路。

这些进口取代工业对土耳其其他活动的影响似乎并不很大。这些工业严重依赖进口的原料，例如橡胶和轮胎工业以及制药工业。电子设备和汽车工业是依赖半制成品。因此，尽管由于1954年法和贸易制度上的各种鼓励措施，使外国私人投资在土耳其建立了几种新的工业，但是外资对制造业生产格局的影响一直是很小的。

¹⁴⁰ 巴兰·顿杰：“外国私人投资对土耳其经济的影响”，《土耳其国际关系年鉴》，1973年。

第六章

对私人投资的鼓励措施

国家计划组织不能象管理国家经济企业的投资那样地管理私营部门的活动。相反它制订了一系列“鼓励措施”，并决定哪些工业部门有资格获得哪种鼓励。

在第一个五年计划期间，鼓励措施主要是用来使人不去对非制造业进行投资（通过税收），以期使可投资的资金转向制造业。也是在那个时期，采取了第一批措施来发展至今仍旧有效的鼓励制度。当时采取的措施包括：(1) 对投资采取税收减让的办法。如果投资者将其收益再次投资的话，他们所付的公司税或所得税就可以减少；(2) 实行加速折旧制度；(3) 对资本货物进口实行免除或推迟交纳关税的制度，根据对投资所确定的优先次序而定。近年来，最后一个措施一直是极为重要的。

在第二个五年计划期间，上述的三个鼓励措施又有所演变，应用时也更有选择性了。1967年，通过了发展计划实施原则法。该法授权国家计划组织管理所有现行鼓励措施，为此在国家计划组织内设立了一个新的部门。在那一时期中，由国家计划组织的专家们决定什么样的私人活动才有资格获得鼓励。1969年，宪法法庭裁决，对不同的申请者给予不同等级的鼓励是违反宪法的。从那以后，就根据要未都有要未没有的原则给予鼓励。申请者或者获得指定等级的鼓励，或者是什么也得不到。由于这个裁决，产生了年度计划可以直接提出鼓励措施的制度。

目前，可以提供具有不同重要性的六种鼓励。每年的年度计划中都列有一张总促进表，纵栏中列出六种鼓励措施，横列中列出制造业的各个部门。横列中的“X”表明某项工业有资格获得纵栏中的鼓励，但标明延期交纳关税年数的纵栏除外。

第一个鼓励措施——投资税收减让方法——是1963年开始实行的。实际上这一方法是对必须交纳所得税和公司税的当事人在某年把他们的收益再次投资的那个数额实行部分减免。就工业而言，这种税收减让只适用于自有资本提供的投资。自1963年以来，减税率变化了几次。目前的减税率为30%，即从一个公司应纳税收入中除去其由收益提供资金进行的总投资的30%。如果在条件不好的地区进行工业投资，减税率更多，目前为50%。在机械、设备、车辆以及建筑（住房除外）业进行投资，就有资格得到减税。然而，购买土地和零件则无权享有减税，并规定了最低投资额。对于制造业来说，投资额必须超过25万土耳其里拉（约等于16,000美元），除非是在条件不好的地区进行投资。在这种情况下，最低投资额为125,000土耳其里拉。

第二个重要措施是，如果在总促进表中规定的部门进行投资，可以得到关税豁免。即使是上述表上已指明的部门，工业技术部在批准免税之前也可以要求提供出口保证书和（或）要求该公司表示愿意向公众出售部分股份。1967年这个措施开始实行的时候，它也规定对国家计划组织批准的项目予以部分关税豁免。这使得国家计划组织能够有选择地对各个项目实行不同等级的关税豁免。但是如上所述，1969年宪法法庭发现提供部分豁免是违反宪法的，于是停止实行。所以现在要么全部豁免要么一点儿不免。

第三个鼓励措施是允许用分期付款的方式交纳关税，付款期五年。这当然只有在在不实行关税豁免的情况下才是一个鼓励措施。在各年度计划中，总促进表都要列出有资格从这一措施中获益

第六章

的部门以及分期付款的数目。这一措施显然没有免去投资者的全部财政义务，因为他最终还是要交纳税及其利息的。实际上，这一措施是一种条件较宽的分期付款，因此包含补贴的成分。

根据投资定额分配外汇被用作另一个鼓励措施。六十年代末，外汇情况非常紧张，这个措施在当时是很重要的。但是，自1970年以来，外汇储备情况有所改善，投资的外汇分配或多或少变为自动的了。投资者的项目如果是在总促进表所示的领域之内，而且需要进口的产品又是国内不生产的，那么他们的投资就会自动得到外汇分配。

最后两个鼓励措施是提供低利息分期付款和允许使用外国贷款。它们的重要性要小一些，有权得到鼓励支持的公司可以得到抵押贷款，并允许投资者对中期贷款支付补助利率。对比之下，使用外国贷款是被禁止的，除非总促进表列出允许这样做。即使如此，还要求这些投资包括新技术，外国贷款不得超过总投资额的60%，偿还期至少超过两年，而且利率不得高于欧洲市场通行利率的1%。

自1968年以来，国家计划组织的经济规划司每年都制订一份总促进表。该司内有一个小单位负责审查企业家和工业技术部提出的非正式建议，并在总促进表定稿时与国家计划组织内各部门的负责人和各行业的专家进行磋商。这个单位对投资货物、中间产品和消费品进行区分。所有生产投资货物的项目都自动列入有资格获得鼓励一类。大部分生产中间产品的部门也可以获得所有的鼓励，但也有例外。但对生产消费品的部门提供的鼓励，在实施时选择比较严格。只鼓励那些生产“重要”消费品的部门和生产具有“特殊问题”的商品的部门，如奶制品。

管理这些鼓励措施是工业和技术部的职责。这项工作似乎并不复杂。该部在迅速检查某一项目是否在财政、经济和技术上都能被接受后，签发投资者申请的“鼓励证书”。

如果有选择的使用，鼓励措施在影响投资格局方面可以成为强有力的工具。但是一般认为，土耳其的鼓励制度已经没有什么选择性了。首先，促进表中列入的部门逐年增长，已经没有什么部门不在其中了。其次，目前采用的措施使用时没有任何灵活性。向某一部门或某一项目实行某一措施时，没有任何等级差别。

鉴于鼓励措施的这种性质，可以说，该制度总的来说对工业投资，特别是对投资货物工业提供了巨大的鼓励。这是符合土耳其规划的全面战略的。

另一方面，应该指出，从未对各种鼓励措施的实际成本和有效性，以及对整个制度进行过全面的审查。对这一课题进行研究无疑会有助于估价该制度的有效性，从而使该制度得到改进。

贸易政策对资源分配的影响

前面已经指出，六十年代末，土耳其里拉贬值过高，国际收支方面的困难被认为是限制经济增长的主要因素。但是在1970年8月土耳其里拉贬值后，外汇情况就大大改善了。中央银行的黄金和外汇储备在1970年6月底为2.18亿美元，到1973年12月已增至21.2亿美元。1974年期间基本上保持同一水平，尽管那一时期里实际进口量增加了一倍。

第六章

六十年代期间，可能进行的投资在外汇方面的影响是做出投资决定时衡量的主要标准。1971年以后，这些标准实际上被抛弃了。不过在六十年代和七十年代期间，国内是否已生产该产品仍然是在决定颁发进口许可证时所使用的—项标准；如果国内厂商可以供应这一商品，则不颁发进口许可证。尽管六十年代比七十年代更严格地使用这一标准，但国内一旦开始，便禁止这种产品的进口，就成为该工业部门中吸引资金的唯一最重要因素。同禁止进口比较，在六十年代外汇标准的使用并不那么重要。

六十年代和七十年代的投资标准

如果本研究报告写于六十年代末，那么有关各工业部门的外汇标准实际上就是要加以研究的唯一题目，而1975年所经常讨论的问题，如技术的种类、投资的经济规模和其他因素就几乎不值一提了。

原因在于，在土耳其，在工业生产方面进行的投资大都离不开资本货物的进口。由于六十年代外汇匮乏，颁发进口资本货物的许可证就等于是批准了一个投资项目。这使得政府大大控制了私营部门的投资。如果外汇短缺不是政策中一个主要的考虑因素，政府控制就不会这样大。当然，这种控制是消极的：政府可以阻止投资，却不一定能够诱使私营部门在某一工业中去投资。

七十年代期间，只是在具体部门的投资项目建议超过了五年计划和年度计划规定的指标时，才偶而使用投资标准。即使如此，这些标准也主要是用于公营部门的投资。总的来说，七十年代的投资标准似乎是一种核查表，如果答案是令人满意的，便构成了批准项目的基础：除非调查证明该项目不符合一个或几个标准，否则就可以进行资本货物的进口和投资。六十年代末期，由于缺少外汇，限制了资本货物的进口，因此“节约外汇的标准”是首先考虑的问题，它适用于私营部门的程度远远超过七十年代。

当然，在决定颁发资本货物进口许可证时，也要在某程度上考虑各种投资在就业和其他方面的影响。但是，如果某一项目需要进口很多的原材料和中间货物，而另一个项目则不需要，可能就会批准后者而不顾另一项目所使用的国内资源。除了一般的标准之外，政府还为各项工业规定了具体的目标，以便节约外汇。例如，不断要求装配工业增加国内成分。由于这些工业落后于年度计划为它们规定的指标，所以遇到了巨大的困难。

由于里拉定值过高，而且制造商因为国内生产某些中间产品而不能以国际上的竞争性价格购买它们，所以人们强烈倾向于按照六十年代的标准接受进口取代项目。尽管根据节约外汇的标准可以轻易批准出口项目，但是工业部门很少提出，因为这种项目无利可图。针对这种情况，政府在六十年代中期开始向各种工业实行出口鼓励措施。这些鼓励措施理论上是减免这些工业应缴纳的税款。然而，实际上这种鼓励往往超过“实际的”税款数额，是以促使人们去生产出口商品。

的确，到六十年代末期，某些非传统工业产品的出口量开始迅速增加，尽管它们增长的起点特别小，而且这种工业出口的绝对数量是很小的。因此，制成品出口（按美国国际开发署分类）在

第六章

1963 - 1968年期间每年为2,000万 - 3,000万美元; 1969年增至5,000万美元; 1970年增至9,400万美元。部分原因是1970年贬值后并没有取消鼓励措施(宣布以里拉换取相当于多少外汇的百分率)。因此,非传统出口货的有效汇率从1970年6月的10.52里拉增长到8月的16.50里拉; 这比某些工业产品的汇率甚至更高。

允许进口的标准

六十年代期间把节约外汇作为向投资项目分配外汇的标准,这无疑大大影响了工业产品的构成。政府通过对资本货物颁发许可证的政策直接控制了投资,并使用这个政策来保证实现它的目的。¹⁴⁸但是,即使可能,也很难将这种相当严格的控制所产生的影响与六、七十年代贸易政策提供的鼓励措施对进口取代所起的比较一般的影响分开。

在六十年代和七十年代这两个时期,把一项商品列入合格的进口商品名单的必要的,但不充分的标准,是因为国内生产“不足”。如果一项商品没有列入合格进口商品的名单,就不能颁发进口许可证,必须通过国内来源获得这种商品。生产以前需要进口的商品的厂商将自动得到保护。不论保护程度如何,这对进口取代工业都是一冲强大的推动力。¹⁴⁹

从某种程度上说,在一个受到保护的市场上对进口取代工业进行投资是很吸引人的。土耳其的情况当然是这样,因为要从合格进口商品的名单上取消一项商品,一条不变的标准就是国内有了生产能力。

传统的制造业,如食品加工、纺织和木制品工业,显然由于实行这个标准而受到很大损失。由于它们无法进入出口市场,它们的发展就一直受到国内需求增长的限制,不论对因为生产力的增长而导致的国内价格的下跌反应如何。在汇价定值过高的情况下,同生产以前需要进口的商品的吸引力相比较,这种工业发展的盈利性主要限于国内市场。甚至出口回扣也只能抵销盈利性方面的一小部分差异。

六十年代期间,而且直到1975年,在做出禁止进口的决定时,很少注意到成本。偶而,政府认为国内厂商正在赚取不适当的垄断利润,于是就威胁要允许进口,作为强迫这些厂商降低或不抬高价格的手段。但是只是在很少情况下真正允许了进口。¹⁵⁰

¹⁴⁸ 这并不是说,所有关于节约外汇的估计数字都是精确的,实际上,正如装配工业的情况所表明的那样,一般比估计的数字要低。

¹⁴⁹ 如装配工业出现的情况一样,这一措施也是鼓励进入最后加工业的一个有力措施,以便获得进口中间产品许可证的好处。例如进口电视机的厂商事实上就获得了高额利润。这能使得建立本国装配工业的厂商获得部分的高额利润,因为他们能够获得进口各种零部件的许可证。

¹⁵⁰ 当然,这种竞争无论如何是有的,因为需求的交叉弹性很大,进口商想方设法来进口那些可以在国内高价出售的商品。有些办法是合法的,例如尽管国内生产,仍旧允许外国工人带回汽车和耐用消费品,在其他情况下是不允许进口的。此外,走私非常重要,例如香烟。

第六章

土耳其优先次序选择的有效程度

可以使用两个标准来评价工业优先次序的选择的有效程度：(1) 实际完成指标的程度；(2) 这些指标在多大程度上表明经济上做出了明智的决策。还应考查可通过什么途径来改进制定优先次序的制度。这些问题将在下面论述。

指标的实现

现在还没有任何理想的办法来衡量一种计划与执行制度在实现它所制订的目标方面的有效程度。例如，指标可能仅仅是对未来情况的预测。在这种情况下，把计划数字与实际数字进行比较可能显不出什么差异（除非预测有误差）。因此，人们很难判断计划和执行是否有效。另一方面，人们可以发现，计划人员选择了一些极其难以实现的指标，然后又选择了一些大大改变了产出和投资格局的办法。但是人们仍然可以看到计划的产出与实际产出之间有明显差别。

尽管有这些困难，努力将计划结果与实际结果进行比较仍旧是有益的。但是必须谨慎地并且根据当时的经济情况来解释从中得出的结果。在缺少令人满意的技术来估价计划及执行是否有效时，我们别无其他选择。

还有其他困难。各项指标总是以计划执行前的价格为标准制订的，而实际数字总是按不同的价格表现的。当价格水平和比较价格正在变化时，解释计划数字和实际数字就很困难了，即使所希望调查的全部事情只是这两类数字接近的程度如何。

幸运的是，国家计划组织以1963—1970年期间的可比价格（时价）对实际投资和年度计划中预计的水平进行了比较。表20列出了1965—1970年这一时期的比较结果。各年表格的头三栏列出了各年度计划中的计划数字，¹⁴ 其中又分为私营部门与公营部门。后三栏列出了国家计划组织估计的实际数字。最后一栏是实际投资占计划投资的百分比。当然，尽管生产指标已经达到但在估计具体项目的资本与产值的比例时出现的误差可能表明投资指标与实际情况之间有很大差距。不过土耳其的情况似乎不是这样。

价格数据年年不同，这样就很难进行不同时期的比较。然而，从这些数据中似乎可以看出某些倾向。首先，大体上说，制造业的投资总额一直相当接近计划的总额。差额最大的是1965年，那一年的实际投资额只有计划投资额的82%。然而，这个差额实际上不能仅仅从公共部门的投资减少来解释，那一年，私人投资超出计划13%，公共投资则仅为计划水平的54%。公营部门执行情况如此糟糕应归咎于为1965年规划的几个大项目。此外，土耳其进行项目编制和国际财团提供项目贷款都很慢。

¹⁴ 当然，应该指出，计划本身就与上述方式表示的计划数字有些不同。对实际数字与计划数字进行比较会揭示出更大的差距。不能按不变价格进行调整，就不能进行任何有意义的比较。

第六章

表 20 1965—1970 年期间各部门固定投资的分布

部 门	计 划 投 资			实 际 投 资			实际投资 占计划投 资的百分比
	私 营	公 营	总 额	私 营	公 营	总 额	
(a) 1965 年 (百万里拉)							
1. 食品	62	113	175				
2. 饮料	36	25	61	160	128	288	122
3. 烟草	...	91	91				
4. 纺织和服装	99	91	191	300	27	327	171
5. 林业产品	21	36	57	20	7	27	47
6. 造纸	31	116	147	8	12	20	14
7. 印刷	26	19	45	40	12	52	115
8. 皮革制品	5	1	6	8	...	8	133
9. 橡胶制品	115	...	115	115	...	115	100
10. 塑料	52	...	52	20	...	20	38
11. 化学制品	156	341	497	90	103	193	39
12. 水泥					86		
13. 非金属矿产品	104	104	208	115	30	231	111
14. 钢铁	156	182	338	155	184	340	101
15. 金属制品	68	30	97	100	24	124	128
16. 机械	104	33	137	15	3	18	13
17. 农业机械	5	2	7	8	5	13	186
18. 电气机械	73	5	78	76	...	76	97
19. 电器	31	25	56	70	20	90	160
20. 其他制造业	...	23	23	...	26	26	113
21. 炼油	...			...	...	...	...
总计	1146	1238	2384	1300	665	1964	82

(b) 1966 年 (百万里拉)

1. 食品	85	87	172	197	97	294	171
2. 饮料	11	22	32	11	17	28	88
3. 烟草	5	42	48	2	39	41	85
4. 纺织和服装	212	70	282	407	93	500	177
5. 林业产品	69	18	87	34	19	53	61
6. 造纸	5	107	112	7	49	56	50
7. 印刷	16	15	31	68	14	82	264
8. 皮革制品	5	4	10	17	1	18	180
9. 橡胶制品	69	...	69	147	...	147	213
10. 塑料	27	...	27	28	...	28	104
11. 化学制品	175	384	559	148	289	437	78
12. 水泥							
13. 非金属矿产品	101	143	244	170	126	344	141

第六章

表20(续)

部 门	计划投资			实际投资			实际投资 占计划投 资的百分比
	私 营	公 营	总 额	私 营	公 营	总 额	
(B) 1966年(续)							
14. 钢铁	106	129	234	102	123	225	96
15. 金属制品	149	2	151	119	8	128	85
16. 机械	106	23	129	50	22	72	56
17. 农业机械	5	2	7	5	6	11	157
18. 电气机械	79	2	81	51	...	51	63
19. 造船	32	54	86	17	41	58	67
20. 其他制造业	16	...	16	22	...	22	138
21. 炼油	...	...	...	...	...	...	...
总计	1270	1105	2375	1600	933	2593	109

(C) 1967年 (百万里拉)

1. 食品	135	150	285	178	141	319	112
2. 饮料	22	23	45	67	26	93	207
3. 烟草	5	55	61	5	36	41	67
4. 纺织和服装	323	69	392	432	75	505	129
5. 林业产品	81	43	123	48	11	59	48
6. 造纸	11	120	131	18	122	140	107
7. 印刷	16	16	32	45	10	55	172
8. 皮革制品	13	7	20	8	6	14	70
9. 橡胶制品	134	...	134	87	...	87	65
10. 塑料	32	...	32	42	...	42	131
11. 化学制品	183	560	743	204	169	661	89
12. 水泥	162	261	422	159	141	300	127
13. 非金属矿产品				157	82	240	
14. 钢铁	248	140	388	245	99	344	89
15. 金属制品	172	11	183	146	...	146	80
16. 机械	52	44	96	49	43	92	96
17. 农业机械	7	2	8	12	12	24	300
18. 电气机械	54	2	56	84	...	84	150
19. 造船	47	81	128	127	33	160	125
20. 其他制造业	27	8	35	20	8	28	80
21. 炼油	...	...	...	...	...	...	...
总计	1724	1592	3316	2134	1300	3434	104

第六章

表20(续)

部 门	计 划 投 资			实 际 投 资			实际投资 占计划投 资的百分比
	私 营	公 营	总 额	私 营	公 营	总 额	
(1) 1968年 (百万里拉)							
1. 食品	152	179	331	188	190	378	114
2. 饮料	21	35	56	73	21	94	170
3. 烟草	1	31	32	7	29	36	110
4. 纺织和服装	498	104	601	417	92	509	85
5. 林业产品	52	39	91	50	32	82	90
6. 造纸	31	271	302	30	277	307	102
7. 印刷	31	12	43	39	12	51	120
8. 皮革制品	16	2	18	10	2	12	65
9. 橡胶制品	78	...	78	42	...	42	54
10. 塑料	26	...	26	75	...	75	290
11. 化学制品	394	402	796	330	492	822	103
12. 水泥	} 341	139	479	240	151	392	} 216
13. 非金属矿产品				162	51	212	
14. 钢铁	415	140	555	350	170	520	94
15. 金属制品	189	16	205	154	11	165	80
16. 机械	183	23	206	68	35	103	50
17. 农业机械	36	7	44	41	3	44	100
18. 电气机械	99	2	100	86	...	86	86
19. 造船	124	56	180	129	49	178	99
20. 其他制造业	52	9	60	10	7	17	29
21. 炼油	75	264	339	100	123	223	66
总计	2811	1730	4541	2600	1748	4348	96

(2) 1969年 (百万里拉)

1. 食品	210	169	379	288	134	422	111
2. 饮料	95	39	134	114	28	142	106
3. 烟草	1	34	35	4	22	26	75
4. 纺织和服装	483	72	555	505	69	574	104
5. 林业产品	65	74	139	46	43	90	65
6. 造纸	58	522	572	55	690	745	129
7. 印刷	58	7	66	70	8	78	118
8. 皮革制品	18	4	22	4	2	6	26
9. 橡胶制品	94	...	94	44	...	44	47
10. 塑料	80	...	80	44	...	44	55
11. 化学制品	839	364	1203	450	511	961	80
12. 水泥	105	107	212	366	107	473	223
13. 非金属矿产品	85	13	97	164	27	191	196

第六章

表20(续)

部 门	计划投资			实际投资			实际投资 占计划投 资的百分比
	私营	公营	总额	私营	公营	总额	
(a) 1969年(三)							
14. 钢铁	298	202	500	342	285	627	126
15. 金属制品	159	53	191	142	22	104	54
16. 机械	145	15	159	155	16	170	107
17. 农业机械	47	4	51	48	2	50	98
18. 电气机械	129	8	138	66	7	73	53
19. 造船	223	75	299	122	42	164	55
20. 其他制造业	24	7	32	4	9	13	42
21. 炼油	57	325	366	127	341	468	129
总计	5253	2073	5326	3100	2363	5463	103
(b) 1970年 (百万里拉)							
1. 食品	219	246	465	253	152	405	87
2. 饮料	77	37	114	50	19	69	60
3. 烟草	2	35	37	5	24	29	78
4. 纺织和服装	334	69	403	401	92	493	122
5. 林业产品	82	74	156	73	28	101	65
6. 造纸	106	482	588	140	464	604	103
7. 印刷	44	6	50	61	8	69	138
8. 皮革制品	22	4	26	8	5	13	50
9. 橡胶制品	60	...	60	34	...	34	57
10. 塑料	66	...	66	74	...	74	112
11. 化学制品	820	505	1325	467	509	976	74
12. 水泥	339	114	453	225	102	327	72
13. 非金属矿产品	273	...	273	230	...	230	84
14. 钢铁	558	677	1235	591	807	1398	113
15. 金属制品	230	15	245	158	22	180	73
16. 机械	230	11	241	222	13	235	98
17. 农业机械	82	2	84	34	2	36	43
18. 电气机械	126	8	133	105	15	120	90
19. 造船	229	117	347	300	48	348	100
20. 其他制造业	27	9	36	50	7	57	158
21. 炼油	154	414	568	408	545	953	168
总计	4080	2825	6905	3889	2862	6751	98

资料来源：1970年数字摘自《1972年年度计划》，第39页。1965年—1969年数字摘自《1971年年度计划》，第57—61页。

第六章

表中数字表明,国营经济企业在六十年代末非常接近于完成并且开始超过了为它们规定的指标。这一变化反映出国营经济企业编制和执行项目的能力有所提高,也反映出国家计划组织对公私两个部门的相对投资前景做了比较现实的估计。六十年代末,国营经济企业在工业投资计划总额中所占的比例减少了。

至于各部门的执行情况,正如可以预料的那样,完成指标的情况低于总计数字。这种差额似乎不是由于时滞造成的,因为如果时滞是导致计划投资与实际投资产生差额的唯一原因,那么一般来说,如果某一年没有完成指标,第二年就会出现超额完成指标的现象。

例如,纺织和服装部门除一年以外,似乎每年的投资都能超出计划,1965和1966两年还超出了很多。而化学制品、金属制品、电气机械和机械工业的情况却相反,这些工业的投资六年中有五年低于计划的水平。

很难根据表2.0中的数据归纳出什么结论,特别是在缺少近几年比较数据的情况下。然而,检查一下这些数据却为以下看法提供了某些根据。这个看法是:特别是在该时期的初期,是进口取代部门多少落后于计划的指标,而比较传统的工业,如纺织和食品业,却超过了指标。六十年代末期出现计划的投资比较接近于实际投资的趋势,可能是由于以下几个因素: (一) 根据以前的经验修改了年度计划; (二) 针对某些部门表现较差,增加对这些落后部门投资的鼓励; 和 (三) 由于六十年代末外汇短缺更加严重,政府对投资严加控制,所有部门的投资都不得超过所颁发的外汇许可证的许可限度。六十年代末计划投资比较符合实际投资,这可能仅仅反映出当局比较容易地制止了超过指标的部门,因为所有部门对投资货物都有超额的需求。

人们得出的印象是:年度计划实际上并没有约束力,各个部门的力量可以与计划大不相同,例如1969年水泥工业私营部门的投资是36,600万里拉,计划的指标是10,500万里拉;而化学工业私营部门的投资只有45,000万里拉,计划的指标却是83,900万里拉。差别如此悬殊远远超出了估算资本—产值比例的误差范围,而且几乎肯定反映出年度计划与实际结果之间在投资和产出两个方面的实际差距。

没有什么根据表明计划投资和实际投资的一致是合乎需要的。一方面,意外情况可能改变制订年度计划时所希望实现的指标。而且,如上所述,计划人员往往把私营部门投资的估计数字作为热门,而不是作为希望达到的水平的声明。

另一方面,毫无疑问,正是在那些努力进行进口取代的部门,投资落后了。六十年代的化学、机械及其有关部门就是如此。而且如上所述,第三个五年计划期间要发展的重工业也是如此。政府正试图将资金吸引到这些部门,问题是这些部门将会落后多少时间。

由于本研究报告(或现有的经济分析法)的范围有限,不能提供一个明确的答案。但是,有相当多的证据表明,发展进口取代工业所付出的代价远远超出预料。这就是本文以下要讨论的问题。

第六章

制订优先次序的代价

表20中的数据既反映出资金投入进口取代工业的情况,又反映出这种流量并不象各年度计划和五年计划预期的那样多、那样迅速。政府官员在1975年秋发现了类似的现象。一切都表明,重工业的投资完全不能按第三个五年计划预测的速度进行。因此,进行了额外的努力来开办公共企业项目。投资低于计划水平意味着任何一个可行的项目方案都会取得同意。

在这个意义上说,由于过去和现在实施工业优先次序的办法是运用很不精确的项目评价标准,所以完成指标的困难增加了。这在六十年代末是很明显的,当时所有的估计都指出了国内外价格差别悬殊,有效保护率(包括限额和税收的作用)和本国资源成本都很高。

随着七十年代初外汇情况的好转,有一定的根据可以认为,价格差别和成本方面的悬殊缩小了,因为已经比较容易获得进口许可证了。由于实行了自由化,对本国制造商提供的暗中保护减少了;对可出口产品的刺激和对进口取代产品的刺激之间的差别也减少了。当然,继续禁止进口国内能够生产的商品抵消了这一趋势。

然而,关于七十年代初的成本和价格差别,至今仍没有什么根据。土耳其工业发展银行和世界银行进行了一项研究,在该研究中使用了1972年的价格。表21提供了该研究的结果,其中表明各种商品的有效保护率以及由工业发展银行贷款获得一部分资金的项目的财政和经济收益率。该研究提供的资料是1970年以后关于有效保护率现有的唯一资料。

表21表明有效保护率的变化极大,从金属筒的11%到钢坯的1.911%。没有提供计算这些有效保护率所依据的资料,但是自六十年代末以来,情况似乎大大改观了。如果是这样,造成有效保护率高的原因就是国内生产国际上增值较小的商品,而且使用了相当多的土耳其资源来取外国加工。

总的来说,根据土耳其仍旧依靠禁止进口来保护国内生产的产品来推论,也可以从世界银行和土耳其工业发展银行研究报告提供的少量从实际工作得出的数据看出,土耳其发展的主要缺点似乎仍然是出于强调进口取代。

结 论

如果人们按照系统使用本国资源成本、利得——成本或经济收益率(按影子价格计算)这些标准的程度来评价工业优先次序的选择,那么土耳其的决策过程是不及格的。只有工业发展银行使用了文献中建议使用的标准。其他机构仅仅是开始试用一些计算方法。因此哪一个经济理论家都会断定,这方面存在着严重的缺点,这种判断并不完全错误。

本研究报告通常提出的证据和其他许多研究的结果都表明,土耳其工业发展的主要弱点是项目之间缺乏选择,特别是过于注意进口取代工业,不考虑和土耳其长远的相对有利条件如何。

但是,必须说明两点。第一个有关项目选择和投资标准在土耳其应用的历史发展。第二个有关工业发展银行在依靠正式标准的程度方面的经验以及一些细心的决策人的质疑。

第六章

表 2.1 某些工业项目的经济、财政收益率和有效保护率的估计数字

(百分比)

工业项目	有效保护	财政收益率 (公司税交纳以前)	经济收益率
金属筒	- 1.1	3.3	1.2
变压器	- 2	2.1	4.9
轮胎	- 1	1.2	3.1
化学制品	0	4.1	4.4
机动泵	0	2.1	1.0
罐头蔬菜	0	2.7	3.3
玻璃纤维	6	7	1.4
蕃茄酱	1.5	1.6	2.2
木材/胶木	2.4	4.4	1.8
水泥	2.9	1.9	2.8
纺织品	4.0	1.9	1.4
水泥	4.2	3.0	1.9
管道设备	5.3	2.0	1.2
纺织品	9.6	9	0
灯泡	11.8	6.3	4.8
纺织品	15.3	5.2	2.2
纺织品(合成纤维织物)	19.7	2.9	9
金属零件	27.6	3.3	1.2
钢丝/钢条	29.1	1.2	页数
铜丝/铜丝	29.4	3.6	2
陶瓷制品	36.3	10.0	页数
塑料	106.0	2.6	页数
钢坯	191.1	4.4	页数
平均数	4.2	2.6	

资料来源：国际复兴开发银行，《土耳其：发展经济的前景和问题》。世界银行国别经济报告。（巴尔的摩，约翰斯·霍普金斯出版社，1975年2月）。

第六章

项目选择的历史发展

经济理论提出的正式标准并未在土耳其一致应用。的确，项目方案中有时没有某些必需的数据（尤其是国际价格），但是这种情况包含着相当重要——即使不能用数量来表示——的一点：项目编制是土耳其选择优先次序的过程的一个重要部分。

五十年代期间，上述的“无计划性”尤其造成了不能在审查公营部门的投资方面进行协调。在私营部门内，决定优先次序的主要因素是各种投资的盈利性（而盈利性主要是由贸易和支付制度来决定的）以及能不能获得必要的资本货物，尤其是在这些货物只能从国外进口时。六十年代初，随着计划的开始，立即出现的问题是控制国营经济企业的投资，并对该体系实行某些合理化措施。如上所述，项目编制方面的延误使得国际对团的援助流量大为放慢。阻碍更迅速发展的障碍之一是适当的项目方案很难得。随着六十年代的过去，编制项目方案的能力提高了，这一特别的障碍也就不那么严重了。

尽管没有精确的经济标准，项目编制的过程本身就会导致更加审慎地根据经济条件选择项目，这一点是可以肯定的。由于管理人员必须编制项目方案，他们就必须要认真考虑自己的投资计划，即使批准这些方案几乎是当然的。在审查的过程中，可以发现导致成本上升的技术上的缺陷和其他因素。为此而与国家计划组织和其他机构的专家进行的讨论可以提供更多的情报，从而使项目得到改进。此外，管理人员当然知道资本—产值比例和其他数据将会受到审查。因此在一定程度上会促使他们去编制从这个角度来看是令人满意的项目方案。

因此，可以说，项目选择和优先次序的决定都比以前更审慎了。虽然没有应用精确制定的标准，但是仍然取得了进展。这些年来，人们逐渐认识到项目编制和项目评价的重要性，效率标准开始受到了重视。正如已经看到的那样，七十年代中期，几乎所有与项目评价有关的机构和人员都开始试验使用代用标准来进行项目选择了。

尽管不可能根据一国的经验引出一般的结论，但土耳其的发展却肯定伴随着编制项目和方案能力的提高实现了。如果下一步是更加重视成本，特别是重视土耳其的相对有利条件，那么很可以断定，工业发展的标志之一就是鉴别不同方案的能力的提高。

这并不是说，以前土耳其决定工业优先次序的方法是不可避免的。例如，尽管在六十年代时不可能使用精确的项目公式，但是至少可以审查所提议项目的成本结构。的确，如果说“道义上的劝告”与国家计划组织审查各种比例相结合是很重要的，那么当然就应该在项目方案表中对投入产出的可能的成本和价格对照国外有关情况某些调查。即使没有使用这些资料，它也可以提醒有关人员注意国内公司与西欧公司之间在成本方面存在巨大差异的情况。象对其他比率一样，可以对产生这些差异的原因进行调查。

使用经济标准的问题

如果说随着项目编制和项目选择的能力与技术的提高，确实实现了土耳其工业的发展，那么下一步就必然是应用比较正式的投资标准。各种迹象明显表明，事情正是这样发展的。

第六章

关于投资标准的用处，已经产生了两个问题，特别是关于项目方案的可靠性以及这些方案对各种设想的敏感性。真正的问题是项目方案究竟能够在多大程度上可靠地指出未来可能发生的情况。有些人比较乐观。有些管理人员认为前途一帆风顺。他们预料他们的工厂将迅速建成，投入的价格会很有利，而且工厂投产后的成本会很低。另一些人则比较悲观（现实）。他们较精确地预定施工期的长短，考虑到不可避免的成本增加。不管使用何种项目选择方法，如果不考虑到项目方案中的这种差异，就会选择那些最乐观的人提出的方案，而不顾该项目的性质如何。¹⁵²

项目方案按照任何一种令人满意的经济标准评价之后，对以下两点就会极为敏感：(1) 施工时间和实现全部生产能力利用率的速度；(2) 人们对未来国际价格的估计。关于第一个问题，对施工延迟和实现计划生产能力利用方面的错误估计会造成严重的后果。工业发展银行的经验表明，这种延误虽然从性质上说是无法预测的，但它是最可能影响项目经济盈利性的因素。因此，漫长的酝酿期以及在实现充分利用生产能力方面的困难同充分发挥生产能力进行生产一样重要。使用国际价格也有困难。这些价格不稳定；投入的价格（和资本费用）在谈判之前是未知数，产出的价格是会发生波动的。所以有人说，1971年看起来成本很高的化肥厂，到1974年就显得很经济了。

尽管在使用经济标准时，这些都是实际困难，但也不应该把这种困难作为根本不使用经济标准的借口。如果可能得到的结果无论就未来的国际价格而言，或是就生产能力利用率和酝酿期的推迟而言，是正常的，那么使用经济标准来选择项目仍旧是值得的，能够识别出偏差则更好。但是，只要必须就各种项目做出决定，那就应当说是使用了某种根据，不论是公开的也好，含蓄的也好。而且，关于国际价格不稳定的说法可能也有点过份。人们一直认为，土耳其在五十年代建造的水泥厂当时成本很高，但到七十年代就显得很经济了。当然，这种论点的难以成立之处是，它似乎认为最好是五十年代在其他部门投资，以后再在水泥厂投资。事实是，七十年代在某一部门投资很经济并不证明以前也是经济的。

其他类型的困难也可能出现。假设我们评价某一出口项目，在采用当时的离岸边界价格作为产品的影子价格时认为该项目是经济的。但是，产品单位出口的实际收入低于影子价格，因为出口税很高，使得该项目在商业上成为赔本的项目。在这种贸易政策与社会利得成本分析相冲突的情况下，该项目可能得不到实施。即使根据项目评价认为该项目从商业和社会两方面来说都是赢利的，然而，也可能出现这种情况。另一个国家的计划人员也同时在审查一个类似的但是成本更低的项目，这个项目如果得到实施，其产品在国际市场上的售价就会低于土耳其公司的产品。当然，这种可能性提出了情报不完善的问题。任何市场经济中的投资者，不论在国内还是在国际市场上，都会遇到这个问题。另一方面，修改政策以反映影子价格，这起码可以在原则上解决项目评价与贸易政策（和其他政策）之间的矛盾。人们不能要求项目标准成为实现所有目标的唯一手段。

¹⁵² 有人表示了另一种与这种忧虑不尽相同的担忧，即如果按照某一标准进行项目评价，而管理人员又了解这一标准，这就促使他们提供符合这一标准的估计数字了。

第六章

无论如何，这些问题是相互关联的，特别是提出涉及出口的项目时。实际上，在土耳其，对产品大部分供出口的项目是很少进行投资的。除非大大地改变土耳其经济的进口取代的方针，否则，在土耳其的情况下，就不可能存在这类问题。即使出现这类问题，也有办法（例如与外国买方签订销售合同）使这种不稳定现象大部分得到避免，而且，象上述其他类型的问题一样，考虑出口潜力是减少人们机械使用投资标准的另一个因素，但这并不表明应完全放弃使用这个标准。

所有这些考虑以及其他因素都表明，需要就一些有关的问题，特别是就项目方案是否能够可靠地对结果作出预测进行研究。把原来的各种方案的可靠性和等级与根据其实际运转情况而确定的等级进行比较是有益的。如果它们的等级大体一致，这一研究就可以相应肯定：上述的不稳定可能与其他的可变因素没有系统的关系。但是，如果它们的等级相差很远，可以检查出现这种差别的原因，并把结果用来校正未来的项目评价。

表21中列出的工业发展银行的研究结果中的这一点是很有意义的，即工业发展银行的官员们并不认为财政和经济收益率的计算结果达到了精确的要求：(1) 在某些情况下，算出的数字在计算中可能出现重大的错误，数字可能不一致；(2) 在某些情况下，选取了某一项目最初的一年或该公司业务遇到不寻常困难的一年。

对表21中的数据的解释也很成问题。当然，如果价格不稳定，某些项目的情况必然不妙，而且并不是所有的工业发展银行资助的项目都能取得同样的收益率，这一事实本身并不能证明生产情况不好，或项目选择的不明智。而且，由于工业发展银行只是从1968年才开始使用经济标准，更有意义的试验应是根据1968年以后项目的经济收益率与其他没有使用经济标准的投资项目的收益率进行比较。¹⁵⁸ 可以进行的另一试验是挑选那些实际上没有使用经济标准就得到批准的项目，考查一下如果使用了通常的标准，这些项目的等级如何。然后将这种等级与这些项目的执行情况进行比较。进行这种比较非常困难，特别是因为它需要起码在某种程度上估计计划与实现之间的“可预见的”差距，并估价“外部”情况的变化。

本研究提出的问题并不是要表明现行的项目评价标准不能令人满意，也不表明在进一步研究未取得结果时就不应该使用这些标准。但是，它们确实指出了，一旦更系统地使用投资标准，经过进一步的研究，采取哪些办法能提高这些标准的使用价值。

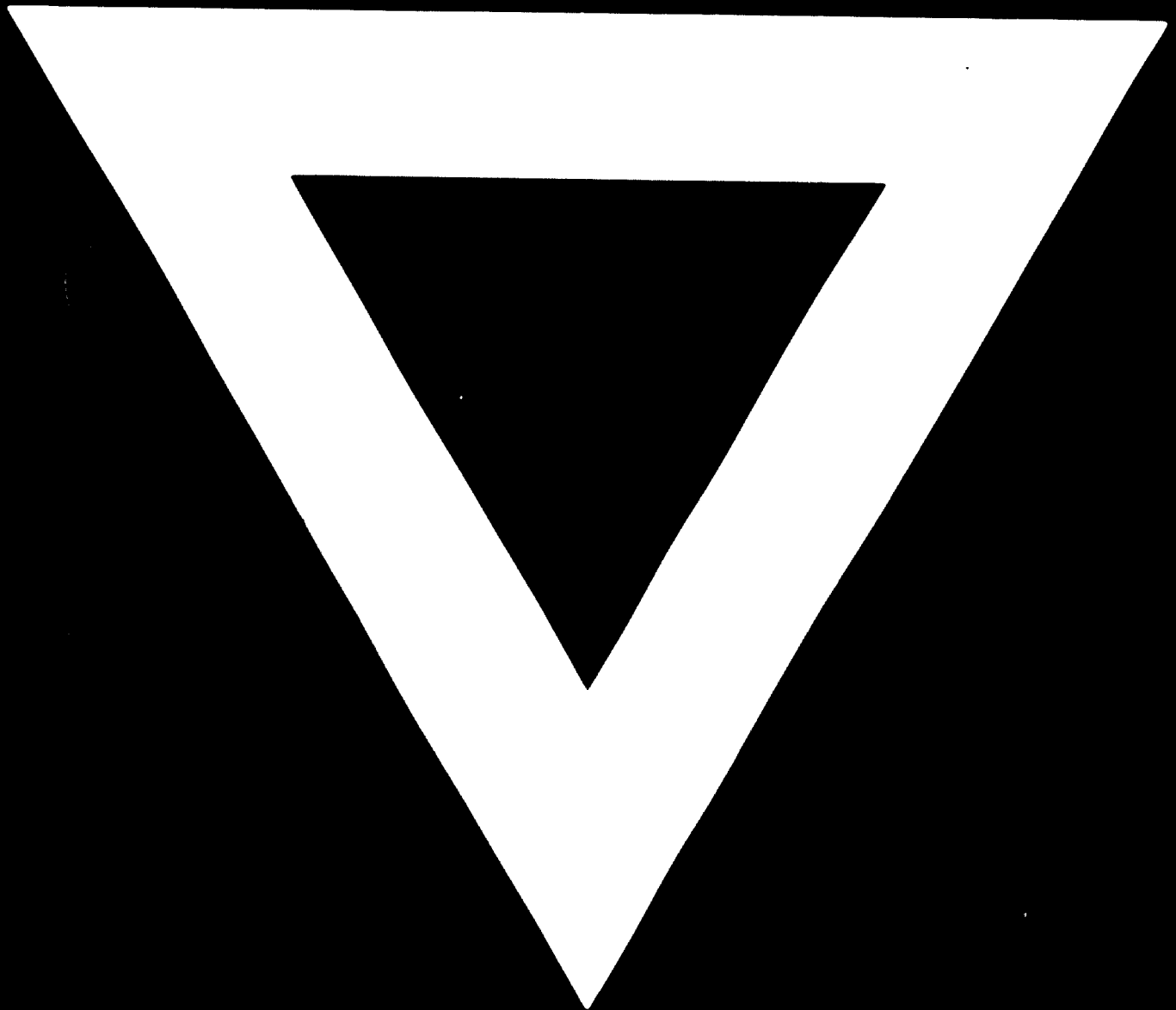
参 考 书 目

- 马克斯韦尔·弗赖依：《土耳其的财政和发展规划》。莱顿出版社，荷兰，布里尔，1972年。
- G.Y. 赫希拉格：《土耳其：对增长的挑战》。莱顿出版社，荷兰，布里尔，1968年。
- 国际开发复兴银行：《土耳其：发展经济的前景和问题》。世界银行国别经济报告。巴尔的摩，约翰斯·霍普金斯出版社，1975年。
- A.O. 克鲁格：《土耳其的对外贸易制度和经济发展》。纽约，哥伦比亚大学出版社，1974年。
- “土耳其高等教育的收益率”，载《人力资源杂志》，（麦迪逊出版社，威斯康星），1972年秋季号。

¹⁵⁸ 乍一看，人们可能认为把1968年以后投资的执行情况与1968年以前几年的情况进行比较是有用的。但是这种试验也应注意在土耳其经济中影响各公司比较行为的其他因素。

G

T805



91 11 08

AD 92 03

CAL 940