



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL  
A/36/69  
13 January 1981  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

---

第三十六届会议

训练和研究

发展分析和规划的统一办法

秘书长的报告

81-00767

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一. 导言 .....	1 - 4	3
二. 制定使用统一办法的发展目标 .....	5 - 9	5
A. 发展目标的全面性 .....	5 - 6	5
B. 各种目标的特性 .....	7 - 8	6
C. 各种目标间的相互关系 .....	9	7
三. 在政策和方案的制订、执行和评价方面应用统一办法....	10 - 16	8
A. 政策和方案的制订 .....	10 - 13	8
B. 将审查和评价活动纳入决策程序内 .....	14 - 16	10
四. 制订体制安排和提供资料方面的需要以促进规划和 决策的统一办法的适用 .....	17 - 25	11
A. 扩大参与范围的体制安排 .....	17 - 18	11
B. 增强中央规划机构协调作用的体制安排 .....	19	11
C. 区域计划一体化的体制安排 .....	20 - 22	12
D. 将审查和评价活动并入决策过程的体制安排 .....	23	14
E. 资料方面的需求 .....	24 - 25	14
五. 摘要 .....	26	15

## 一. 导 言

1. 大会和经济及社会理事会，对发展分析和规划的统一办法的关心，至少已有十年的时间了。<sup>1</sup> 最近的表现是，大会就发展中国家和发达国家各国政府在社会—经济发展过程中适用统一办法的问题，分别于1975年11月28日和1977年12月8日通过了第3409(XXX)号决议和第32/418号决定。按照该项决议和决定，秘书长于1976年向所有会员国政府送交了一项1976年2月17日的备忘录（于1978年再次散发），请求各国提出在适用这种统一办法方面的实际应用情况。已经编制了两份载有25国政府提供的有关资料的报告。<sup>2</sup>

2. 大会在其第三十四届会议上又通过了一项决定（1979年11月29日第34/419号），请那些对该项备忘录尚未答复的政府提出答复。1980年9月22日，又收到了七国政府的答复，它们是：阿根廷、塞浦路斯、伊拉克、约旦、马来西亚、巴基斯坦和苏里南。<sup>3</sup> 同时，还请秘书长根据这些答复和以往的答复，拟订一项新的报告，其中载列在社会—经济发展过程中使用统一办法的实际结论和建议。本报告所提出的结论和建议，包含了适用统一办法所必须满足的某些要求。

---

<sup>1</sup> 参见大会1970年12月11日第2681(XXV)号决议和经济及社会理事会1970年5月26日第1494(XLVIII)号决议。

<sup>2</sup> 秘书长关于各国政府适用发展分析和规划的统一办法的报告(E/CN.5/540和E/CN.5/566)。

<sup>3</sup> 卢森堡政府也提出了答复说，卢森堡的发展援助方案一般都与受援国家的发展计划相吻合的。此外，挪威政府也说，挪威的发展援助政策旨在援助发展中国家所进行的努力。

3. 就此专题拟订的一系列报告<sup>4</sup>，对统一办法的概念有诸多解释，其中强调重点的不同，这是由于各国的政治、经济和社会条件以及这些方面的需要的不同所致。但是，在适用规划和决策的统一办法时，至少有三个基本的共同要求是必须予以满足的。它们是：(a) 扩大发展目标的范围，使之尽可能地全面，以便包括诸如收入保险、社会公正、发掘人的潜力和更广泛地参与发展等方面，并确定这些目标间的相互关系，以便了解它们相辅相成和相互冲突的作用；(b) 制定一整套的政策、计划和方案，充分了解它们之间的相互作用，以能评价它们在促成其各自部门的目标和其他有关的目标方面的效用；(c) 通过有效的组织机构和程序，作出始终如一的决定，在全国、部门、地区和地方各级执行各项政策和计划，并作出评价。

4. 上述范围内的大多数（如果不是全部的话）要求，在以往有关本专题的一些报告中，已经进行过讨论。关于制定、执行和评价发展目标、政策和计划的一整套办法以及为了便于适用这一整套办法而作的体制上的各种安排，下列各段以各国的经验为例，再次讨论其中的一些要求。本报告由国际经济和社会事务部发展研究和政策分析处编写。

---

<sup>4</sup> “关于发展分析和规划的统一办法的报告：秘书长的初步报告”（E/CN.5/477）：“秘书长关于讨论发展分析和规划的统一办法的专家小组会议的报告，1972年11月6日至10日在斯德哥尔摩举行”（E/CN.5/490）；“关于发展分析和规划的统一办法的报告：秘书长的说明”（E/CN.5/519）；“关于实际适用发展分析和规划的统一办法试点方案的建议：秘书长的报告”（E/5791和Add.1及Corr.1）；“关于实际适用发展分析和规划的统一办法的方案：秘书长的报告”（E/5974）；和秘书长关于各国政府适用发展分析和规划的统一办法的报告（E/CN.5/540和E/CN.5/566）。

## 二. 制定使用统一办法的发展目标

### A. 发展目标的全面性

5. 与统一办法相连系的全面性概念，常被解释成这样的意思，即这种统一办法要求进行分析，作出决定，而这些分析和决定要考虑到全体人民，或至少绝大多数人民。正是在这个意义上，统一办法直接解决同社会上大部分通常也是较贫困部分人民有关的各种问题，它不同于某些比较传统的“以经济增长为主”的战略，这些战略往往只是间接地解决那些部分人民的问题。因此，在适用统一办法时，显然就需要考虑到社会公正、提供就业机会和群众参与规划和决策，而且事实上，许多国家已经把社会公正，或公平地分配收入和消费，或机会均等和充分就业等，作为一整套目标的一部分。因此，绝大多数和较贫困的人的福利就成了发展政策的主要焦点。例如，某些发展中国家，如阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚和阿拉伯叙利亚共和国，它们计划中的主要目标就是提供各种社会服务，以改善那些部分人民的营养、健康、教育和住房水平或状况。

6. 发展的统一办法还同需要明确表达全面的目的和指标连在一起。例如，在苏维埃社会主义共和国联盟，国家计划，根据所有制的形式、生产资源的类别和地理区域，在总的、部门的和分部门的各级，包括了社会主义再生产过程的所有重要方面。各种社会—经济目的，各个国民经济各部门、各工业部门、生产设施的扩大和科学技术知识的发展等都订有计划指标。计划指标还涉及生产要素的空间位置、按照全国优先次序在专业化基础上各别地区的发展、国民经济范围内各地区间的各种联系，以及有关投资、人力资源、物质资源、技术资源和资金资源等的指标。

## B. 各种目标的特性

7. 发展中国家已经确定并采用了广泛的发展目标。 这些明文规定的目标中包括“实现社会主义”，“建立最终的福利国家”，“消灭贫困”，“改善人民的生活”和“达到自力更生”，它们都是基本的目标，因为反映了社会—政治愿望，但也只能用来作为规划和决策过程中必须遵循的总方针。 这些目标需要得到中期计划和短期计划中多少比较具体的目的和指标的补充，事实上通常也确是这样，诸如提高物品的生产水平、服务水平和收入水平，比较公正地分配收入和消费，为低收入那部分人提供较好的教育、保健、住房和生活水平方面的其他需要，创造就业机会，保持物价稳定，对外收入平衡，或促使人民较广泛地参与规划和决策过程。 这些一套一套的目标需要象积木那样加以明确规定，如果能达到，将会有助于最后达到那些比较基本的发展目标。<sup>5</sup> 例如，印度在决定以消灭贫困作为基本目标之后，即规定迅速的经济进展、较低的人口增长和较公正地分配收入和消费作为比较明确的组成目标。 另一个例子是蒙古，它是一个正在发展的中央计划经济国家，为了确保“进一步改善人民的物质生活和文化水平”，它的组成目标是，在现代科学和技术进步的基础上发展生产力，确保高速的经济增长以发展和改善社会主义文化，改进社会主义的社会关系和加强工人的共产主义教育。

8. 为了有助于分析各种目标间的相互关系和制定明确的政策、计划和方案，这些目标需要尽可能地明确具体。 有些目标可以用数量来表示，而且使之变成具体的指标；这种情况特别适用于经济目标，诸如总产量及其各个组成部分的增长、

---

<sup>5</sup> 要分清下列两种目标之间的界限，即那些描述社会所希冀的未来状况的最终形式的和那些指出达到这些最终形式而要采取的办法的目标。 这里要说的是，后一种目标必需十分明确，日后可用以分析这些目标间的相互关系和制定政策和计划。 因此，这种特性要求乃是适用统一办法的一个前提。

资本构成、储蓄和贸易及收支平衡。这些目标在大部分发展中国家的发展规划中都已有了规定。但是，不是所有的目标都要以数量来表示的，这主要是指社会、政治和文化方面的目标。在衡量这些目标对个人和整个社会的影响方面存有某种困难。过去的做法一直是明确规定为提供完成这些目标的各种服务所需的各种投入，作为同这些目标有关的指标，如每个人口单位医院病床数和学校的招生比率。另一种做法是根据某一必须克服的特定问题来制定目标。例如，需要降低由于诸如疟疾和肺结核等主要疾病引起的死亡数，就可以确定为有关健康的目标之一。

### C. 各种目标间的相互关系

9. 在各种发展目标中，有些可以被认为是相辅相成的，另一些是互不相容的。但是，这些关系不可轻易统而言之，特别是在考虑到时间因素的情况下。例如，加速经济增长这一目标被认为是同提高诸如健康和教育等社会服务这一目标相冲突的，因为增加投资的需要同增加消费的需要是不可能同时满足，而要任择其一的。在规定的时限短近时情况尤其是这样。从长期来看，譬如10年到15年或更长一些时间，经济增长将会产生必要的额外资沅，俾能提供更多的这类服务；同时，人民的健康状况和教育成就，特别是在劳动力方面得到提高，无疑将推动加速经济增长的进程。统一办法要求比较确切地了解各种目标间的这些关系，短期的和长期的，以便能够规定各种目标间在某一段时限内的优先次序。嗣后，在制定和选择各种计划和方案时就需要这种优先次序的概念。

### 三. 在政策和方案的制订、执行和评价 方面应用统一办法

#### A. 政策和方案的制订

10. 前面曾强调指出，需要尽可能把目标叙述得具体些。不仅在审查各目标的相互关系方面需要这么做，而且在制订旨在支助这些目标的具体政策措施和方案时更要这么做。阿拉伯利比亚民众国的经验就是为达到具体目标而详细制订一套措施和方案的例子。该国为了将收入和财富作更公平的分配，在农村地区执行了具体的大型投资计划，把非常低的生活水平加以提高，并建立新的人口中心，以缓和城市地区人口的聚集和拥挤情况；向农村，包括游牧人口和住在分散的小居民区的人们提供初等和中等教育，以及三级教育学习奖学金；增加保健服务，提供免费医药，特别是在人口密集地区和边远地区；增加并改善住房设施；将全国各地用良好的通讯和运输系统连系起来。

11. 当然，执行政策和方案以达到某个目标可能和为达到其他目标而作的努力相支持或相冲突。例如，在丹麦所作的长期调查研究结果表明，教育对工业发展成绩和公共服务事业的质量有重大的影响。另一方面，它指出在公共服务业方面应用免费原则虽然符合维持社会公平的目的，但却越来越和维持财政平衡的目标相冲突。一个相互有加强作用的方案的反面例子是，旨在增加妇女和女子识字能力的教育方案对出生率的减少有所贡献。如果不考虑教育或识字教育方案的作用单就人口方案的作用来看，其予期的效果可能比实际效果低很多。

12. 值得特别提一提有需要将区域计划纳入国家计划内，因为许多发展中国家发现，各区域在自然资沅、基础设施、收入水平、人口密度和其他因素等方面的差异，构成了严重的社会政治问题。另一方面，这个制订综合计划的概念可能发



展得最不足。在推行中央集权制度的国家里，需要把各区域的因素考虑在内，强调的首先是将国家集体计划和部门计划按区域予以重新分配，以便将各部门的方案和计划作区域性分配。可以制订有关特定的落后区域或城市地区的计划，而不必把它们完全纳入国家计划内。甚至在一个权力更为分散的联邦制度下，联邦政府往往在制定发展计划时担负主要的任务，原因是政府有大量的资沅，包括在中央有比较充足的发展规划人力，还有在它管制下的国家政策规定等。因此，制定国家计划比制定区域或州的计划更重要。

13. 因此，要将区域和地方计划纳入总的国家发展计划，就需要在统一办法中加上地域因素。但是，这个因素不能只是把国家/部门方案和项目在形式上作地域分配就行了。在把区域发展计划纳入总的国家计划时，必需区域计划的目标和国家计划的目标一致，并且在区域一级和国家一级执行的政策，方案和项目彼此相关。这种一体化才有可能在总的国家发展计划范围内把国内各区域在资沅和需要方面的差异列入考虑。德意志民主共和国使用的方法有：(a) 进行小区域分析工作，调查各地区和地点的条件、资沅和发展潜力；(b) 进行区域分析工作，制定各区域有关生活水平、生产结构、资沅、人口和基础结构的现有水平与发展潜力；(c) 在劳工、建筑能力、水资沅和能沅、私人和地方政府的收入和支出以及区域一级制定计划和协调工作的能力方面达到区域平衡；(d) 批准区域资本投资计划的地点和协调工作的程序。此外，芬兰为了在规划中对区域和国家的考虑取得适当的平衡，曾就区域发展计划中生产、就业和人口集中地点、人口的就业和给养、平等和享有的服务事业、通讯和运输设施、商业服务、保健、教育、住房与环境、文化与休闲时间以及社会保险等各方面的目标与措施的相互关系进行了分析。

B. 将审查和评价活动纳入决策程序内

14. 使用统一办法制订政策和方案的一个目的是为了保证根据实际和予期的情况来作出决定。政策和方案是根据有关外在因素的影响和执行机构的能力的某些假设而制订的。如果这些假设的任何一项与事实不符，就得不到予期的结果。审查和评价活动的任务就是对各种发展进行监测和评价，根据逐渐显露的情况提供修订政策、方案或甚至目标的基础资料，因此才能保持计划的灵活性，不断为决策工作提出较好的指导。

15. 发展中国家早已认识到有需要对各项政策、方案和项目的执行情况进行监测。经济情况的短期波动使得政策的评价工作成为必不可少，以便将政策、方案、甚至短期目的和目标随着情况的改变而加以调整。早已在制订年度预算作业的范围内对方案和项目的执行情况进行监测。但是，许多国家采取的作法似乎和决定采取改正行动的程序无关。

16. 从主要用途的观点来看，审查和评价行动有两种形式。第一种形式要求对执行的进展情况进行频繁的定期监测，以便对短期政策、方案或项目的效用作出评价。在这个情况下，如果进展不合事前的期望，则评价工作能够找出产生偏差的一些因素，以便决策者可以采取适当的改正行动。据说有若干国家，如马来西亚，早已经建立这种制度。第二种审查和评价的形式是对各项政策、方案和项目的短期影响，以及更重要的长期影响进行更全面、更深入的调查，来改进制订新计划时使用的内容、方法、规章组织和程序。例如印度对高产种籽方案就作了这种评价工作。

#### 四. 制订体制安排和提供资料方面的需要 以促进规划和决策的统一办法的适用

##### A. 扩大参与范围的体制安排

17. 上文指出,发展的统一办法这个概念的内在要素,是广泛参与规划和决策的过程,以及确定各项发展目标的优先次序。由于不同的优先次序产生不同的政策和方案,因此对于按区域或社会经济分类的各个阶层会带来各种不同的利益。执行这个统一的办法必须有一个体制上的安排,这种安排必须适合该国的政治行政制度,使一般人民群众能够了解不同的选择会牵涉何种不同的问题,并使他们能够畅所欲言,发表意见,对目标、政策和方案的决定作出影响。可以理解的,这个原则主张把决策权力分散到区域机构、地方机构和私营部门中。举例说,在芬兰全国范围内,雇主组织、雇员组织、农产品生产者组织和政府已就诸如工资、税收、工时、养恤金、职业卫生和劳资民主关系等问题拟订了集体的协定。这种做法显示议会的权力已转移到有关的社会伙伴身上。在丹麦,权力分散的趋向日益明显,地方政府在拟订公共部门总开支方面分享越来越大的权力。

18. 发展中国家也设法在计划的拟订方面扩大参与的范围。举例说,在象牙海岸,各经济部门的代表已成立了工作组,协助拟订长期的目标,然后以这些目标为基础编制有关的政策和方案。最后这些政策和方案将提交象牙海岸经济及社会理事会和国民议会审议。在塞舌尔,乡村组织以及政治、劳工和青年组织开始在规划过程方面贡献力量。在阿拉伯利比亚民众国,为了提供广泛参与的机会,人民可以通过都市人民委员会、阿拉伯社会主义联盟基本会议这一机构和地方单位等渠道,提出各种优先次序以及制订与他们有切身关系的方案和项目,特别是拟订自助办法,以便他们能够理解本身的贡献与由此得来的好处之间的关系。

##### B. 增强中央规划机构协调作用的体制安排

19. 大多数发展中国家似乎正在开始拟订各种体制安排,以便公共部门的行

政结构能够更好地结合和协商起来。它们的第一项工作是加强各部门和机构的规划能力，以及制订适当的程序，以便将部门和国家两级的目标、政策和方案结成一体。举例说，在尼加拉瓜，公共部门的所有投资项目都向国家规划机构——国家规划理事会提出，以保证这些项目符合规划的目标。在菲律宾，为了争取公共部门以外的单位参加，政府举办了部门规划讲习班，使关心某些部门的利益集团的代表能够在一起，评价现有的政策和项目，以便找出在目标和政策方面可能存在的不协调之处，以及制订新的指标和办法。一般说来，要做到这一点，就必须增强国家规划机构对协调和结合国民计划中各个不同方面的作用。举例说，在阿拉伯叙利亚共和国，国家规划委员会事先制订了有关的指标和指示，然后请各部门、机构、工会和企业就计划草案有关部分进行讨论，以此拟订各自的计划。各机构、工会和企业的计划将由有关部门结合起来，上交国家规划委员会作更全面的审议。在瑞典，经济规划委员会是由政府、私营企业、工会组织及其他团体的代表组成的。委员会是一个咨询机构，主要是讨论各种经济问题的论坛。

### C. 区域计划一体化的体制安排

20. 最近曾经设法制订各种符合政治行政制度的机构和程序，以便利区域政策方案与国家及部门政策方案的一体化。这项工作曾经发生延误，部分原因是区域政府一级缺乏规划方面的专门知识，同时也可能归咎于区域计划是国家部门计划的一部分的这种想法。某些国家正设法制订符合国家计划的区域计划，例如，阿拉伯叙利亚共和国在拟订地方性的五年计划时，由国家规划委员会制订的指标和指示是通过省级政府下达地方行政机构的。地方行政机构草拟的计划，将由省级政府结合起来，上交国家规划委员会审查，以便与其他地方计划合并起来。

21. 在索马里，促进区域规划决策与国家规划决策一体化的方法是，加强国家规划机构——规划协调理事会所属各区域办事处的规划能力，以及将监督和协调的整个责任交给各个地区的革命委员会，由它们管理各部门的方案项目。区域主

管担任地区革命委员会的主任，与内政部联系。在行政区一级，行政区革命委员会担任类似的工作。同样地，在菲律宾，规划工作正在国家、区域和地方三级展开。中央规划机构——国家经济发展局拟订了一套宏观经济计划，列出各项总指标。区域一级的协调工作则由各区域发展委员会执行，由委员会将国家目标转化为区域目标和计划。一体化工作不仅透过各委员会执行，而且由当选的地方政府官员和国家部门的各区域主任参与执行。最后区域计划和地方计划将由中央规划机构加以协调和合并。

22. 要使区域计划和国家计划的一体化能够更趋紧密，似乎必须将更多改善当地生活条件的责任和权力交给区域和地方政府，以及制订各种有关的程序，以便在拟订国家计划时，更明确地考虑到区域和地方两级的需要和资源，反过来也是一样。举例来说，德意志民主共和国在1973年就采用了这个措施，开始将更大的权利和义务交给地方政府，以改善当地的工作和生活条件，建立适当的技术和社会基本设施，以及协调所有企业和机构，以保证每个区域有切实平衡的发展。在规划过程中，县级理事会将在部长理事会一名成员的领导下进行县级的全面协商工作，以确保各项决定得到适当的协调，在协商过程中，各部、各综合工业、企业以及县级和行政区的计划草案，将按照区域一级的人力均衡状况、建设能力、水源和能源、私人和地方政府的收支情况，同国家经济需要及各区现有的资源协调起来。

D. 将审查和评价活动并入决策过程的  
体制安排

23. 一个将审查和评价活动切实地并入决策过程的体制办法和程序，在原则上必须促进在执行政策方案方面的资料交流，便利对执行过程中产生的问题和障碍的分析，以及及时提出各种选择办法以求克服这些障碍。监测执行进度的工作通常是由执行机构进行的。但是人们日益认识到，评价执行过程的工作由执行机构以外的机构进行，将会更为有效。例如马来西亚已为此目的设立了另一个机构，附属于总理部门，叫做执行、协调和发展行政股，承担评价主要政策和方案执行情况的工作，直接向政府最高权力机构负责。但是，由于许多发展中国家缺乏熟练人力，这种体制安排不能用来审查和评价所有政策、方案和项目。

E. 资料方面的需求

24. 制订和评价符合本报告所述的统一办法的政策、方案和项目，需要大量适当的分析和统计资料。这些资料工具应以指示数字和模型方式提出，用来研究发展的范围和过程，能够扩大及加深政策方案的分析内容和技术内容，同时考虑到政策方案之间可能存在的部门间、区域间和两段时期之间的相互关系。许多国家都认识到，在规划和决策方面使用统一办法，必须有一套详尽准确和适合时宜的资料。在苏联、乌克兰社会主义共和国、德意志民主共和国和捷克斯洛伐克等中央规划经济国家，使用可靠详细的指示数字对全面的规划是极其重要的，例如苏联已制订了一套关于各种收入、养恤金、货物劳务的总需求、价格、贸易、住屋、电力、能源、汽油、水、运输、通讯、文教、保健和医疗服务的指示数字。大多数这些指标都列明全国、个别区域、各大社会阶层和收入不同的家庭所产生的变化，此外还采用定期抽样调查的方法来收集关于某些问题的资料，例如关于体力劳动、非体力劳动和集体农工的家庭预算的资料。为了评价长期的社会过程，苏联已加紧利用科技机构对特定社会问题所作的研究。

25. 在芬兰，社会政策的统计发展方案，着重于衡量人民生活条件，强调社会公平。另外，芬兰还使用一体化办法制订了中期和长期规划的模型，这些模型是以对影响社会发展的几个因素同时进行观察的结果为依据。另一方面，智利、索马里和象牙海岸等若干发展中国家指出，它们的资料基础有某些方面必须改进。据称资料贫乏的主要原因是缺少资金和熟练人员以及体制安排有欠妥善。发展中国家也努力改进本国的资料基础。举例说，塞舌尔正在展开人口普查和户口调查工作，以求增加用于规划方面的资料。菲律宾已在体制安排上展开革新工作。设立由资料编制人和使用人组成的机构间委员会，以便分析和评价涉及各种资料交流的现有安排，以及就此提出改善的办法。

## 五、摘要

26. 各国已在不同程度上按照它们的政治、经济、社会和行政情况及需要，采用了规划和决策的统一办法。制订的发展目标比以前更为全面和明确，大大有助于拟订适当的政策和方案；某些特定的政策和方案已在考虑到它们之间相互关系的情况下予以编制；并已设法将区域方案并入国家计划中；审查和评价活动已成为决策过程的一部分。体制安排力求扩大地方机构的参与，预料这些机构将会更能响应人民的需要；加强中央规划当局的有效协调；促进统一办法在区域计划和地方计划的拟订和执行方面的适用；增强审查和评价活动的效果。最后，设法改善资料的供给——在适用发展分析和规划的统一办法上，资料的供给是必不可少的。

- - - - -