



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/36/497  
14 September 1981  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议  
临时议程项目 69 \*

发展和国际经济合作

1981年9月10日

以色列常驻联合国代表给秘书长的信

我谨随函附上以色列政府所编制的题为“推动过渡性经济以促进发展的纲领”。本报告论及如何根据展望中的全球谈判和南北对话，促进发展中国家的发展活动。

谨请将这封信和所附报告在临时议程项目 69 之下，作为大会正式文件分发。

以色列常驻联合国代表

大使

耶胡达·布卢姆 (签名)

\* A/36/150.

N8123180

附件

以色列国

推动过渡性经济以促进发展的纲领

1981年6月

## 要点总结

过去二十年第三世界成绩斐然的经济增长往往掩盖了以下的事实：较贫穷的较不发达国家，特别是最不发达国家和新兴工业化国家外围部门的经济增长，至少可以这样说，一直是令人失望的。

目前大多数分析家总会同意第三世界这种不平衡的发展的纠正方法只能是在全国的范围内直接地处理发展不足的生产力和生活素质问题。然而，调查结果显示，能为此目的提供的资金和人力资源远远不够执行正统的发展方案。

因此有必要设计出一些新原型方案。这些方案在现时的资源限制之下，能够几不延误地，在全国的范围内，改善外围部门的生产力和生产素质。为达成这一目的，必须应用那些首先创造社会学习环境以缓解资源限制的方案。各种新原型与正统方案有以下四点不同之处：

第一，正统方案往往不顾转移进程两端人力资源的能力限制，但新原型一开始将调整作业使之与（发展机构和对象人口的）人的局限性相适应，并且通过促进社会学习，按照方案进一步进展的需要，同时努力提高人的能力。

第二，各种新原型不会试图将生产型态和社会行为强加于人——这是家长作风，而是尽一切努力动员基层参与并且促使对象人口共同承担起设计、执行和其后经营项目的责任。

第三，正统规划采取了缺乏灵活性的蓝图式办法。其特点是不顾一些无可避免的不确定性，新原型为了给这些不确定性留下余地，必须采取实验性作风，广开回馈之路。

第四，正统规则所采用的主要选择准则之一，即：与改善特定生产综合体（例如灌溉设施）的投资相关连的个别项目的最佳利益——费用关系，必须搁置一旁。应当采用的替代准则是，在一流域或区域之内可供利用全部自然资源、失业及就业不足的劳工以及可通过强调社会学习和参与动员起来的对象人口的潜在贡献的综合

利用。这一准则旨在有限制下，达成流域或地区最大可能的连续利益及最令人满意的社会分配以及最迅速地转化为能自我维持的经济增长。

虽然发展工作诚然不应，也不能，仅限于外围部门，在一定期间内，过去二十年来对现代部门的偏重必须代之以对外围部门的偏重，以期纠正过去发展工作的不平衡现象。全部依赖正统的发展作风已创造了准封闭性的现代部门孤立经济。应当同时建立起准封闭性的外围经济，即本文所说的‘过渡性经济’。过渡性经济主要是为其本身消费而生产；只有在需要支付进口的范围内，才为部门间和国际出口生产。

新原型方案将集中在农业的生产力和生产、农村行业和工场的非农务工作的开创、农村社会服务和基础设施。应在城市贫民窟所谓“非正式部门”促进这种平行的方案。

过去几年，在世界银行的主持下，在许多国家的灌溉地区执行了这类大规模农业生产方案，结果非常成功，在雨育农业地区则正在执行规模较小的项目。在其他部门，如初级保健和教育，通过采用类似的方法同样有了充满希望的开端。所有这些方案有若干共同点：选择符合上述准则的技术、提高和扩充支助推广服务、提高和扩充作为必要技术转让的媒介的类似机构、规划和执行方面的灵活性以及政府采取适当经济政策。

不论新兴工业化国家或者较不发达国家都没有所需的资金或受过训练的人力资源同时所有部门发起方案。因此，初始方案必须限于最尖锐的问题，其设计旨在动用可获提供的资源，就尽可能广泛的各个方面取得了大量初始利益。其后的方案旨在尽可能充分利用在部门内或部门间可达成的促进效果。

所提议的再订战略方针大概会受到很多方面的抵制。为了克服这一抵制，将有必要创立强烈的国家和国际鼓励。国家鼓励将重新设计经济政策来赞助，以便扭转目前对现代部门的偏重。国际鼓励可采取以下的形式：为较不发达国家和最不发达国家的新原型指定由国际、区域或双边融资机构提供减让性基金或者按照霍

罗威茨计划，在包括政府融资机构和商业银行的共同融资机构之内，为新兴工业化国家的‘过渡性经济’方案提供利率支助。经济鼓励将须辅之以具有下列性质的措施：通过将新策略提到国家和区域专业讨论论坛的议程上等手段，使这种规划方法途径在本行内受到尊重。

过去二十年对现代部门的偏重的“涓滴”效应并没有缓减外围的贫穷或者有关的地方问题，例如大量的乡城迁移和人口增长。农业新策略方面令人鼓舞的记录显示，将类似方法应用到其他部门——如乡村服务、非农业职业的开创、城市贫民窟的基本住房和职业开创——为在最少可能延误和最大可能规模的情况下将外围部门纳入经济，提供了充满希望的策略。

外围的迅速、大量发展无疑创造出大量的涓流效应，不久也将惠及现代部门。此外，预期几个国家成功采用新策略将创下示范作用，引起‘横向’涓滴效应，促进这一信息更广泛的传播。以色列在国内及其在第三世界的许多与外围的合作方案中，一直应用这一方法的某些组成部分。

可利用以色列以及在这一领域活跃介入的其他国家的经验和专业知识来协助第三世界国家加速对“过渡性经济”策略的转移。

### 目标范围

在论及发展策略，不提到目标是不可能的。然而，很难指认为一般所接受的对在较不发达国家出现的多样社会经济及文化条件、期望、意识形态和政治制度均能合适的整套目标。我们所能希望的就是整套目标的定义相当广泛，使其能为大多数较不发达国家所接受，但又不能过于广泛，以致缺乏任何明确意义。

本备忘录所指的目标的广泛范围是导致至少是言辞上的一致意见，即：较不发达国家目前的主要期望应当是促进最穷阶层的经济整合，协助他们大量地进入“过渡性经济”，协助已成为过渡性经济中的一部分的人口迈进生产力的更高发展水平。以及促进‘过渡性经济’中的上层人口迈进现代经济。

此处所用的‘过渡性经济’概念意谓在改善技术、投入和生产工具的持续动力进程（而不是目标）——连同文化、机构和政治适应的相关进程——其强度则应能在现有的限制下在全国的范围内持续下去。过渡性经济指的是经济方面的‘增长’，而相关的进程指的是非、经济方面的‘增长’。我们期望目的——发展将取决于如何所能确保增长的这两方面协调进展的方式安排资源的分配。

### 判断分析

尽管许多较不发达国家达成相当高的经济增长率，较低收入国家的增长则颇落后，而且事实上在所有较不发达国家，外围人口的发展至少可以说令人感到失望。在南北对话中，这项失败造成了以下四类主要缺陷。

- (a) 外围——传统部门与中心——现代部门之间资源分配的不平衡（造成经济增长几乎唯一的凝固）以及无法制定外围部门经济和社会——文化发展的有效原型方案。
- (b) 对最有此需要的最不发达国家的减让性和商业财务支助不足以及贸易机会之不足；发达国家‘滥用’国际机构的决策权。
- (c) 主要由于当事方对其本身利益和当事他方的利益的看法有差异而造成无法沟通，‘种族中心’的意识形态和论据更进一步使之恶化。
- (d) 用以下办法来推卸失败的责任：‘投影法’即：将内部失败归因于外部作用者和他们之间勾结；‘货物崇拜’逃避主义即借口外部作用者拒绝承认其对过去和现在的‘行为和不行为的罪过’负有责任而将本身疏忽不采取必要行为一事正当化并且断言相当规模的行动有赖于就这些罪过作出补偿。

在南北争议中，发达国家常常将第三世界发展方案令人失望的结果归因于上列第一类缺陷，较不发达国家则将之归因于第二类。而两者每每忽视第三类缺陷。较不发达国家通常被控沉缅于第四类毛病，但发达国家也不能声称能完全免除这类缺点。

## 任择的发展策略

若说有一个单一的发展策略能适合较不发达国家中多种多样的条件和期望，此乃无稽之谈。显而易见的是，没有单一策略可提出能满足低收入和中等收入国家最贫穷亿万人口的需要，同时又满足中等收入国家现代部门人口和盛产石油国家人口的需要的可行解决办法。

本备忘录专门讨论第一类人口，即较不发达国家的贫民的发展问题。本文所概述的策略仅涉及这一社会阶层，因此，很明显的是，它们不能变成唯一策略，大多数较不发达国家——特别是新兴工业化国家——将须继续沿袭其强调出口的正统发展政策。

不过，有人认为，修正优先次序惠及外围人口以及彻底地再构想出一些方法同发展这一社会阶层所出现的各种条件相协调，不仅会导致更多福利及其更好的分配，而且就长期来说，为现代部门的进一步扩展提供更坚实的基础。确实，经济发展史显示，在大多数的情形下，大规模农业发展是工业化的先声。自第二次世界大战以来一直宣传两个基本的政策任择办法——它们建立在两个相反的关于国家贫穷原因的假说之上。

- (a) 强调发展现代部门和有关基础结构和服务，其假设是：传统部门假以时日将受‘涓滴’效应之惠；这一任择办法重点在于旨在生产出口替代和（或）出口的城市工业化，来源于将国际不平等主要归因于全球结构因素的假说。依照这一假说，较不发达国家所以贫穷，乃是由于发达国家彼此‘勾结’，推行‘新殖民地剥削’。这一勾结包括操纵贸易条件、正式或非正式贸易壁垒、将不公平的国际分工强加于南北方、北方对国际财务市场和国际融资机构滥施控制等等。
- (b) 强调直接努力打破外围传统部门贫穷的恶性循环。这一发展策略的根源在于将贫穷主要归因于国内结构因素——政治、经济、社会、文化和意识形态——的运作。它将从事改造的棘手工作的责任完全放在各国政府身

上。

在战后头三个十年，无条件地强调第一个现代部门战略，在某些国家，这带来现代部门惊人的发展。然而，所承诺的关于惠及外围部门的‘涓滴’效应并没有实现，而是发展出一个双重的经济型态，其特点是中心不断扩展的现代部门与外围停滞的传统经济不自然地并存。

第二个发展策略只是到了最近才成功地争取得到一些支持，这是对外围部门发展的普遍停滞——唯一强调第一项假说的结果——的反作用。

早可看出在分配政策方面逐渐有转变，然而，对外围部门的资源分配和关注仍然很不足，差不多完全集中在为物质增长创造基本设施，而很少注意社会文化适应的互补性事项。

#### 提议的战略：促进一种“过渡经济”

回顾过去三十年的经济史，我们可以看到，经济政策和发展战略很少平衡，而且相继的政策往往相反，所谓的定期发生的辩证摇摆。这里强调的定期性，其根源可以追溯到社会——经济和政治及心理动机等因素。一个平衡的方案可能缺少魅力，其华丽的词藻无关重要；相反的，重点如果有急剧的转变，往往可以勾起想象力，而且提供容易动员的口号。

为了平衡过去三十年偏重现代部门的情况，必须把资源分配转向传统部门和外部。偏重中央的情况，剧造了‘近乎封闭’的现代部门岛屿，主要只为自己的消费而生产，对外部产生的利润极少，但利用外部的出口收入来资助发展现代部门所需要的资本进口。把倾向转向外部，会类似地促成一个（暂时性的）近乎封闭的外部经济，主要为自己的消费生产粮食和非农业货物和服务，并利用其以农业为主的剩余，支付来自现代部门和世界市场的进口。“过渡经济”这个概念同“基本需要”的概念不一样，它不附有外来强加指标的强烈涵义，使得穷人没有权利期望超出仅仅是生存的侮辱，但是却勾划出不断独立增长和适应的形象，它并不建议把一



些低级的办法硬塞给流氓无产阶级，使得发达国家资本转移不足的情形合法化，（这可能是“基本需要”这个概念要求做到的一点），它却建议为大多数的穷人创造机会和提供支持，使这些穷人能参与经济，不断自食其力地改善条件。发展“过渡经济”的情形可以同一条传送带比拟。即“乘客”在一头踏上传送带和开始其旅途，那些已经踏上传送带的人继续前往其中途目标；那些到达另一头、走完传送带的人，可以踏上下一段行人道，即现代部门。

按照现代部门的战略，传统经济应断断续续地跃进到现代经济，由于资源需求量大，这方面的跃进不得限于狭隘的人口。现代部门的战略还要求制订稳固和具体的目标，但由于没有更好的选择，往往会生搬硬套工业化国家平常采用的增长目标——这一点很讽刺，因为工业化国家正对它们的选择是否明智，深表置疑。

正因为过渡经济的战略目标订得比较低，国家一级具有大幅度采取发展措施的选择，不需要拖延，而且开始时也不需要作出超出所有战略共有的最明显的指标的承诺。于是，最不发达国家可以在其发展过程中试着改变目标，以制订其自己长期目标的概念

#### 新的发展战略的影响

按照世界银行1979年关于世界发展的报告，2000年时，大约仍有6亿人口必须在赤贫线下生活，即便我们假定的情况是中等乐观和“毫无异外”的情况。如果情况更坏些，上述数字很可能超过7亿。以上报告最强调的建议就是，大大提高流向最不发达国家的资金及扩大最不发达国家对发达国家的出口。但鉴于经合发组织各国在最近将来的经济前景，报告编撰者不认为有这种变化的可能。由于报告编撰者认为今后的发展战略继续着传统趋势，因此不得不采用一种不同的“法宝”心境：除非发达国家改变它们对全球责任的看法，否则不可能充分地改善穷人的福利，但是编撰者不认为这是可能的。

代表最不发达国家的组织都很愿意采用这种论点来说明它们自己的“法宝”态

度；为进一步加固它们的说法，它们表示最不发达国家的发展得视如何彻底改革全球政治和国际体系的管制而定，而这种改革是提供大部分资金的发达国家几乎不能接受的。

“法宝”论点的要点是，“结构论者”假设最不发达国家的穷困同发达国家的富裕之间具有彻底引起相互关系的直接原因。不论这个论点有多么真实，现在大部分的分析家都会同意这对外围部门不会起什么作用。外围部门穷困的根本原因在于本国，而不是全球的结构问题。因此，要减轻最不发达国家外围的穷困情形，而不首先解决有关本国的结构问题，是错误的。

要避免“法宝”的心境，就必须重新划定问题，和纠正解决问题的态度。我们不当问：要达到指标，我们应该满足那些条件和调动那些资源？而应该提出下列问题：怎样最好地利用现有的资源，以尽可能在最广的范围内推行“过渡经济”，使外围人口能够提升到赤贫线以上？由于常用的几套方案显然不能够实现上述目标，那么在目前的压力之下，还有那些其他的方案模式能够提供更美好的前景？应该采用那些宏观经济政策，及各国政府和国际机构应该提出那些奖励和便利的条件，来推行更有希望的方案模式？

经验告诉，现在从事的发展很可能在无法以长期目标相称的速度和程度来推进社会之前，就耗尽资源。传统的规划虽然耗费资源来供应硬件和增加人员，但是小心翼翼地避免采取难以进行的、同行为体系改革有关的措施。规模较大的计划列明了后一类的一些措施，但是一直到最近为止，设计这种计划时，都没有照顾到发展体系和人口指标方面的限制。

按照拟议的方案模式，衣服应该依照手上的衣料剪裁，而不应该依照专业传统或时髦剪裁。新的方案模式的最初阶段都配合了发展体系和人口指标方面的限制；但是，利用最初阶段的成果和条件，创造必要的动机、专门知识和行为上的适应措施来辅助以后采取的、规模较大的措施。当然，社会——经济的福利本身就有其优点；但是也可以作为推行自给自足的发展过程及组织工会的工具。

更具体地来说，比较更穷的最不发达国家，其缺乏资源的情形不仅限于资本，但亦涉于解决问题和决策工作及中央的管理能力；调动工作及业务改革方面的效率；人口指标适应革新的能力，及冒风险的倾向。

因此，各项计划是利用稀有资源，以改善全国穷人的福利的最佳方式。各项计划的最初阶段会同时限制措施的多少，并挑选简单而且经济能力所及的技术，一旦产生了调动效果，而且行为上能够配合及初步措施产出了资料，就应该能够在下一阶段朝着规模较大的目标和技术，增加计划的数字及处理计划之间的相互关系。

要大致了解种种的国家发展问题之间的相互关系，就必须对发展问题有一个全面了解。在规划短期和中期发展战略方面，即使现有的资源和能力有限制，必须挑选出同外围人口的福利有关的少数几个严重问题，在合理的时间内全国大搞改进工作。

#### 现行计划的优先项目同拟议的优先项目之间的差别

许多外围人口的发展计划的实施结果令人失望的主要原因，似乎同资料 and 资源的集中程度、时间、密度、结合情况和流动情形，及同未能把各项计划列入更综合的、更有意义和更鼓舞的愿望等有关。资料和资源流动的时间和流动情况往往是成功的关键。在提高（在没有的情形下，就创造）农业、工业、保健和其他支助推广服务的效率这段期间从事的“发展前工作”，不仅会大大提高产量和改善生活素质，而且最重要的，还有助于加快以后的灌溉投资，从而减少成熟期间的大笔费用。事实上，规划者不太认识到减少“发展前工作”被拖延后在就业、生产和改革方面受到的严重损失。

另一个缺点是，以社会、经济方面有意义的标准来衡量成绩回馈情况不受重视。因此，学习方面没有什么改进，即使有明显的失败，同一类的计划仍然可能重复使用几十年。

另有一项缺点也很重要，即投入量过份集中。每一项计划有其具体的投入

“标准量”，即为产生明确反应所必要的资源和资源下限。如果选择标准量高的计划（例如公共部门的安置计划），那么发展体系会把它拥有的资源用于狭隘的人口，而大多数人口无法从中受益。这种家长式的作风会加剧利益分配不公平的情况，无法动员处于静止状态的人口指标的能力，从而削弱了公共部门各项措施的标准量。传统的发展已成为发展体系玩的游戏，它们奉行的规则永远不变，使得本国的长远目标没有丝毫配合的可能。

现行的资本和资源流动量过份集中，不仅影响公平分配的情形，而且也影响经济利益。最不发达国家的“生产作用”一方面代表资本和资料投入之间的关系，另一方面代表获得的利益，因此，在大部分情况下，开始的时候，其作用很大，随后即逐渐走下坡；换句话说，只要投入的密度保持在下限以上，投入量的分配愈广——最好在全国——其收获（不论是社会方面还是经济方面）都要比集中的投入量大。因此，应该比较重视下限价值较低及相对的产出较高的计划。资源分配如果采用这种选择标准，其在社会经济目标方面的成就远比“尽量提高”下限标准高而又传统的狭隘计划的成本效益大。世界银行大规模推行的项目，即在灌溉农业方面采用“培训和访问”低下限型的推广计划，（以以色列为先锋）或按照母校决议，采用类似的结构措施，以推行卫生组织的基本保健利益等令人鼓舞的结果，都说明了这种选择原则的效力。

最后要提出的一项缺点似乎有一点“抽象”，但是损害很大，即不重视有连续性的、复杂的、非直线的和不明确的发展过程。西方的发展模式大体上来说是指出在现有的经济、文化、社会和政治范围内可预测的增长过程。发展体系可以不管适应各种态度和行为的复杂问题，因为通常，会自然而然地适应。就这方面来说，人是一种容易适应经济增长的投入，而社会体系是变数。如果把上述模式放在最不发达国家的发展问题上来说，这已成为最不发达国家的发展思想上最严重的缺点之一，因为（不幸的是，不能够完全预测）行为的适应及态度的转变是首要目标。

## 目标形象的订正

在发展中国家，态度行为和体系结构的转变都是极及重要的和实实在在的（即同人有直接关系的）目标。因此，为达到经济目标而走的轨道，即转变的类型和程度、创出的“潜力”都很重要，有时比达到目标的水平还要重要。从这方面来看，最不发达国家发展工作的首要目的应该是，展开有日益自给自足希望的改革过程。

当然，目标形象对资源分配工作十分重要。一直到前些时候为止，发达国家普遍认为，发展目标就是无限制地增加物质福利。今天，甚至连那些顽固的保守派也会对这个目标专有的效力感到疑惑。最不发达国家的目标形象仍然处于成形阶段，但是现有的趋势很明确，即反对“生搬硬套”发展国家的目标形象和反对采纳发达国家文化固有的目标。可以辩护的一点是，由于最不发达国家眼前的指标显然是冲破穷困的恶性循环，因此，最终指标的性质不过只是修辞上的问题。但是，低估目标形象可能带动的魅力以及这种魅力在发展过程中可能造成的影响，是不明智的。至于许多发展中国家不能够把目标形象设想为具体计划的架构，是它们不能影响外围人口的失败原因之一。

因此，中期发展计划的最初阶段就提出，并且可以随着经验的积累而逐渐成形。

## 新的计划模式

至于如何克服目前发展工作特有的缺点及如何冲破穷困的恶性循环，并没有绝对的好办法。象许多规模过大的计划一样，并列“必须做到”的清单或猜测“如果”等，是没有任何用的。如果一个国家能够把所有的“必须做到”都加以实现，则这个国家就学到了教训，不再是“发展中”国家。

不过，还是可列出一些改进发展过程的基本政策及制定推广方针，而且说明这些政策用于代表性的计划的情况。本节及下列几节都会谈到这一点。

总言之，这种政策的静止方面是：发展游戏要配合选手的各种限制，但是同时不要忘记长期目标。动力方面是：选手要配合发展游戏的规则，即把学习因素列入计划，以改善人力和体系资源的效率，从而减轻压力，监测时必须同时兼顾到上述两种条件。

要遵守静止政策的第一部分，规划工作首先必须让有限制的政治过程能够一次有效处理多个有限的政治问题。因此，注意力及资源应该首先集中在少数几个重要的问题上。能够减少对中央依靠的计划可以减轻政治动荡的不良影响，例如，促使筹资机构参加筹资工作及鼓励组成计划“赞助者”。

官僚过程在业务上的限制、人口指标吸收能力低、资本稀少及政治不稳定等，都需要简单、低成本、短期和高度有效的初期计划，以充分利用各组成因素之间的互补增强作用，而且，即使在目前的压力之下，也可以迅速扩大到更大，或甚至全国范围。

为保证目前的成绩能配合全国的长期目标，必须把一种永久性的、有系统的和有等级的监测、评价和修正过程列入计划：在较低阶层，这种过程会配合执行具体短期或中期指标有关的情况；在较高阶层，它必须配合长期目标进行监测工作。

为了满足政策动力的需要，计划设计必须体现许多阶层的学习过程。在第一阶层，地方上减少危险的示范效果和措施应能动员群众（包括改革人员）同意听取基本发展原理，即学着如何学习。在下一个阶层，必须创立推广服务，即在外围阶层搞活动的支助组织，以便争取解决问题、决策和手工等技能。为了发展体系，这一阶层的学习工作必须配合能同时满足静止政策和动力政策等需要的规划能力。在更高阶层，学习工作必须配合有计划地使用发展过程，以促成有助于计划所必要的社会—文化适应类型的范围。

最后，在更高阶层，学习工作必须配合——由全国中央执行人员、区域或国家集团组织，国际、区域和双边筹资机构及专业界创立的——经济、意识形态、专业气氛，以便政治上能够接受新的计划模式。创造上述推广气氛的有效方式是：由

国际筹资体系指定那些减让性资金用于新的项目模式；这种激励作用不仅应该有能够推动政治阶层来采用新的发展战略，而且还有能力造成政治上不予以接受而为难的情况。

在经济领域内，改革人员和人口指标获得了新的能力之后，就能够面对更复杂的发展问题，并更详细地考虑如何使用各种计划之潜在的互补增强作用。在政治领域，外围体系的成立及工会的组成，会创立新的选区，务必会产生一些政治上的影响。

#### 一个典型的促进过渡经济方案

促进“过渡经济”的方案一段集中于五个主要问题：农业生产（包括灌溉，如果相关的话）；创造农场外对农村工作；在城市贫民区内创造就业、住房和服务；人口控制。由于政治和后勤的理由，通书证明很难同时对所有问题展开行动。延迟的方案应该在执行中的方案能提供适当有利条件时开始进行。例如，如果最初指定的最高优先是农业生产（这往往是一个明智的选择），在农业方案早期出现的某些类型的农业合作组织将使人们可以选择利用它作为核心组织来提供农村社会服务。

当资本投资同推广业务相结合，以促进充分利用投资所需的技术转让和行为改变时，这种相互补充将对创造“过渡经济”作出最大的贡献。

一般而言，可以在三个层面上达到相互补充的增强作用。在部门间一级上：在一个部门达到的行为和机构调整可能可以促进另一部门内需要的改变，例如，农业合作组织的存在将可以用它们来提供农村社会服务。在部门内一级上：生产设施的资本投资同推广作业上的改进投入相结合将可以大幅度改善投资的成本效益；例如，将灌溉设施的投资同农业推广相结合，或农村供水设施同推广清洁卫生相结合。在个人一级上：在某一部门个人取得的技能和态度将有利于接受其他部门的革新。同样地，学习较简易的技能将有利于掌握较复杂的技能。此外，一旦有

了革新的态度并且取得了成功，它可能会变成一种习惯，甚至成为一种嗜好。

若干农业发展项目中以新类型的推广方案作为促进灌溉农业生产力的主要特征，它们在大规模上显示了互补的重要和潜在的的决定性贡献。最近雨灌农业方面的作业也得到了令人鼓舞的结果。我们可以不跨大地说，大量利用这类方案可以产生同主要技术突破，如改良种子方面的主要技术突破的成果。当两者互相结合时（就象若干主要项目中所作的），其效果将会真正是令人注目的。

非农业部门内互补作用的经验虽然较少，但也是足以证明这种作法一般是有效的。此外，这方面经验显示，不同部门的基本方法并不一定是不同的，在农业部门内证明有效的方法可以比照适用，成为其他部门方案设计中常有用的方法。经过一些调整试验后，这种部门间的移植成功的希望可能是很大的。

### 促进农业生产力和灌溉的方案

提高农业生产力的方案包括若干相连的越来越复杂阶段。在早期阶段里，工作主要是在设立和精简方案中协助农业推广服务，技术扩散和行为调整的注意力则集中在少数简单但十分有效且后勤需求少的介入因素上。在许多情况下，展开这类方案需要对不定问题的办法、工作方式，组织，组织内的沟通和作业设备等方面作出重大改变。让农民们看到采用简单、低成本和低风险的技术可以大量提高生产力的示范作用以及让他们可以利用到这些技术，将可以创造出利用潜在能力的动机，从而大幅度提高变化因素直接干预的效果。在这类方案内，有系统地监测、持续的评价和定期审查是维持适当的成绩和收集宝贵的资料所不可少的。

第一阶段巩固后，将要在当地应用研究的支持下进行其他更复杂的干预，以促进多样化，提供改良的投入和生产工具，和改善销售服务。这些发展将涉及到更复杂的后勤工作，乡村一级的体制建立，组织信贷设施，流畅同较高专业级别和研究的来往通讯。还可能是以有关其他部门的方案来补充农业方案的恰当时机。



在许多较不发达国家中，气候条件、不利的土地与人的比例或其他经济或政治考虑因素可能需要更密集地利用和恢复现有的灌溉设施，或建造新的灌溉工程。但是，灌溉是个出了名的高成本投资项目，除非能保证充分利用各农业生产方案的所在增强作用，否则不应进行该项工作。只要可能，生产就应优先于灌溉方面的主要投资。

一项提高费钱的灌溉工程真正的成本效益的新办法（有别于表面好看的根据假设和预测的主观研究的成本效益）需要修改它们的工程设计。正规的项目设计旨在尽量减少保持和分配主要（通常是以河水为基础的）水资源的费用。因此，这种设计往往只为最接近水资源的上游土地提供灌溉用水，而下游农民通常是流域大部分人口——却得不到任何好处。这种水资源保护设计也大大地减少了利用下游小型分散的水资源的工程和经济的可行性。而且，灌溉方法、作物选择的农业技术和可能的劳动密集程度往往是分别加以考虑的（而没有得到最好的考虑）。最后但不是最不重要的，许多国家的经验显示，这一类不可分割的项目成熟期很长而且酝酿费用极高。

经济和社会的考虑因素都显示出，更广泛的分配，整个流域的综合水资源维护，对设施、转变、水资源应用各方面进行联合评价是比较可取的。这将导致有更多的水可供利用，水资源分配将更为广泛而使生产力达到更高的劳动力饱和，将选择能配合资源基础的灌溉方法、作物和农业技术，并将可以较快地在整个流域内开始部分发展和转变的工作，更早得到利益——预期所有这些都将导致更大的经济总利益，大大减少项目投资的酝酿费用，更公平的分配利益，更广更快地改进整个区域内的一般社会经济气氛。

#### 工业化带来的农场外农村就业机会

减少地方性的农村失业和就业不足（将来肯定将会上升）以及提高农村收入水平都需要以制造农村农场外工作来补充农业发展。如果适当地考虑到经济、社会

环境和安定等因素，那么使用中级技术，小规模 and 地理分布广渗的制造设施在许多情形下将会比发展中国家习惯地将设施集中在一地的作法更为可取。

中级技术并不一定是指传统技术，而是指最有效地结合最新的低成本（往往是小型的）技术——当这种选择会大幅帮减少投资时——同最新的高级技术，如果增加的费用和更多的维持负担是有理由的话，例如利用电子控制或生物学上的革新。无论如何，选择的技术应该是后来可以进行改进而且不会使已作的投资受到太大损失的那种技术。这种发展形式的成功将取决于是否采取了适当的推广政策，是否出现了企业人材，是否提供了基本的基础结构，是否设立了广泛的支持服务。来提供技术管理指导，和是否能得到特别财政工具的协助。

这部门如得到充分发展将可提供大量裁村环境的就业机会，并对减轻重要的社会、经济问题，例如城乡收入间的差距和联带而来的农村——城市人口流动等问题作出贡献。

农场外方案可以包括许多产品，可以位于乡村也可以位于附近的地方中心。最明显的当然是那些同农产品加工本身有关的工作——包括‘上游’事项如投入、工具、修理车间、和‘下游’事项如加工（如简单的提练油，装罐等）、包装和运输，较远一点的有生产纺织品和皮革制品。则造农场外就业方案可以由建立工业国（具有重要的基础结构）为若干乡村服务的方式来推进。以色列和其他国家在合作性的农村工业化方面的经验（配合采用适当的技术）对于设计这种项目将是有益的。

简单的非农业消费品、建筑材料和住房构成）第二类产品。签订分包合同，为较大型的工业生产简单的配件可以成为第三类产品。

强调农场外就业可以大幅度提高农村经济在农业生产和为农村人口生产消费品方面更有利可图元素上所占的比例，从而大幅度改善收入水平和工作机会。同其他农村发展方案一道，它可以大大地减少城乡之间的差距，从而控制住城市工业中心的吸引力。

## 农村服务和基础结构

农业生产力和农村工业化提高了农村的收入，对于各项农村服务的需求将随之增加，虽然文化的偏见可能会暂时歪曲需求的型式。因此必需配合社会经济的发展来发展农村服务。同时大规模发展农业生产力和农村服务对于较不发达国家是特别重要的，因为人们发现，减轻许多较不发达国家面临到的最令人不安的社会问题，例如农村城市的人口移动，人口过度增长等在很大的程度上取决于减少城乡收入之间的差距和改善农村的生活品质。

这里我们再次需要考虑在‘硬件’和‘软件’之间，设施和行为调查之间进行协调补充。缺少资本和人才可能比面向生产的作业中更为严重。战略因此仍将是首先使各方案能配合各种限制因素，利用外在的变化因素主要作为技术转让的催化剂，以促进外围的合作，创造学习的环境，通过它逐渐减少各项限制因素。

在社会服务的领域内同“过渡经济”平行的是“过渡服务系统”。设计和执行的原则同经济领域内扼要提出的相类似：第一优先是协助贫穷的和没有得到服务的人进入“过渡服务系统”，并促使已经利用了一些该系统的人进入更高的服务水平。最初的方案同样包括数目极有限的，简单的，低成本，需要很少训练的经常服务，就象农业方案中采用的“训练和访问”方案那样。

服务可以达到的发展率在很大的程度上将取决于对象人口是否有积极参与方案的动机。常规化之后，这种方案将可以不再依靠中心，它很有可能可以经受得住政治动荡。

对象人口同改变的动因合作，他们不需要接受外面规定的“基本需要”的服务系统，他们可以决定立即建立一个所有人都可以参加的“过渡系统”，并且可以不断向更高的服务水平提升。

展开“过渡服务系统”第一阶段的最佳时机可能是在首次取得农业生产力增长之后不久，那时对象人口将会愿意进行农村体制的建立以支持进一步的经济成长。

最初阶段的焦点将是严重的保健问题，例如婴儿和幼年儿童的免疫和口服体液补充，和克服地方性疾病的预防性环境措施和简单的治疗措施。在下一个阶段内，个人卫生、清洁和农村供水措施或许应受到优先注意。然后，可以对地方保健工作人员进行更多训练，并将他们纳入分层的查询系统。对于农村基础结构（公路、能源、改善住区环境，通讯等）的投资的时间安排必须与生产方面相对应的发展协调。

“过渡农村服务系统”的其他问题，例如职业训练，教育和休闲活动，也应视情况需要，并在对象人口愿意参与的程度内纳入系统中。

### 人口控制

人口控制虽然是“过渡服务系统”的一部分，这里单独提出加以特别注意是因为它对于任何发展方案是否能取得社会经济的成功具有基本的重要性。尽管进行了广泛的研究，我们对于影响生育率和接受生育控制措施的经济、社会和心理动机仍然所知甚少。显然若干原因发生了相互作用，但对于它们相互作用的模式仍然了解得不完整。已建立了某些相互关系，它们对于战略计划人员是有帮助的。例如已显示生育率将随着生活水平的提高，生活品质的改善，教育和教育的机会，和提出有效的节育方案而降低。

考虑到最近的技术，最实际的办法因此是把特定的节育因素纳入社会经济项目，以它们本身会带来的好处作为这样做的理由，但假设它们会产生降低生育率的动机。从可以得到的证据看来，接受“过渡经济”和“过渡服务系统”也是降低生育率的一个极有效的战略。

相似的考虑也适用于降低农村——城市迁移率和相关的城市化的速率。采行“过渡经济”和“过渡服务系统”将再次证明是一个减低迁移的有效战略。

## 城市贫民窟

虽然城市贫民窟内的人口平均收入比农村人口为高，但他们的贫穷，以及所谓的“非正式部门”同经济系统之间的薄弱关系所构成的问题的严重性可以与农村的贫穷相比。

很不幸，将城市贫民纳入经济活动方面的经验比农村环境内类似问题的经验少得多。但没有明显的理由我们不能在经过适当的调整后采用类似的战略原则。

由于在大部分较不发达国家内仿照发达国家进行工业化和提供社会服务的速率赶不上城市化的速率（它受到城市人口增长的控制），我们不得不再次采用暂时的解决办法，即建立一个“过渡城市经济”。

在此经济内，战略仍将是把希有的资源和人才主要用来把绝大多数就业不足和失业的人口尽快纳入生产过程。为了做到这一点，创造工作机会的基础必须是可以负担得起的，并且可以及时在损失不大的情况下予以升级的劳动密集技术。重点仍应放在主要是供市区目标人口的直接消费和向国民经济其他部门（例如农业）的出口或由于需要支付进口而向其他国家的出口，特别是来自国家农业部门的粮食和原料等的生产上面。

虽然若干国家自发地出现了这种发展——往往是农业迅速发展的一项副产品——但对于主要公共部门项目至今仍未收集到多少资料。最广泛的项目是在住房方面的，这方面可以负担得起的技术包括从“地点和服务”同购买建筑材料的少量贷款到建造“核心住房”。最近执行了建造工业国的项目。有些组织已在处理创造供资刺激因素以鼓励农村和市区工业化以及工业推广服务以提供技术和管理指导等主题，但对它们的探索仍然很少。

## 促进经济财政政策

许多较不发达国家的经济政策明白或暗中鼓励现代部门内资本密集的投资，特别是在工业内，而不鼓励在边缘部门内进行低成本，劳动饱和的投资。为了替“过渡经济”创造主要的推动力，这个方向错误的偏见必需要扭转过来。最近一位分析人员比较了发达国家和较不发达国家的经济政策，他指出，发达国家内农业在就业和生产中所占比例很小并且还在下降，但它们已对它们的经济作了调整，以有利于农业，因此它们的农业十分繁荣。而另一方面，在较不发达国家中农业占去了劳动力中很大的比例，生产了出口的大部分，但却矛盾地使它们的经济不利于农业，结果造成了农业的停滞。

造成现代部门偏差的原因同经济、思想和文化的因素有关。因此不依靠外来因素的协助可能很难铲除这种根深蒂固的偏差。在较低收入的较不发达国家中，外来因素对促进“过渡经济”战略可以提供的最重要的协助可能是由国际、区域和双边供资机构将大量减让性发展资金指定用于符合这项战略——农村和市区的战略的要求的项目。

对经济上比较先进的较不发达国家为促进这类项目提供特别协助可以采取利率支助的方式，这可以联合筹资财团，结合国际、区域、双边和商业筹资活动，按许多年前当时的以色列银行总裁 David Horowitz 提议的路线予以实施。事实上大部分发达国家采取了一种不同的利率支助政策即为向较不发达国家的出口（事实上也为向发达国家的出口）以高度补助的利率提供供应者借贷，并以补助的出口风险保险作为支持。将减让性资金指定用于发展将使各国家政府产生强大的政治动机，采纳“过渡经济”的办法。

促使人们对发展政策按照这里所建议的路线重新加以思考的另一种力量较小，但仍然很重要的方法是使它具有专业的尊严。由专业组织、国际筹资机构和基金会举办国际、区域和国家会议将可以大大推进这项进程。在许多较不发达国家里，

专业人员对政策的形成有相当大的影响力，如果他们接受了提议中的发展方向，很快就会发生影响的。

## 结 论

提议中的“过渡经济”战略试图将全面的、部门间的发展进程的设想同实际的权力下放的规划、方案制定和执行结合起来，同时铭记着普遍存在的各种限制因素。“过渡经济”战略要求展开数目有限，同最严重的社会经济问题相关的项目方案，其最初阶段的复杂程度是同各发展机构、变化动因和目标人口当时的能力相配合的。方案内部设立的学习功能将缓和这些限制因素，并将导致作出必要的补充性调整，使投资迅速取得充分成果以及有利于以后采取更复杂的方案。因此技术、行为和组织上的调整将随着生产工具和投入的改善，资本投资和补充推广作业的配合和随着边缘体制的建立而同时发展起来。

稀有的资本和更稀少的人才将被用来对满足物质和非物质需要和促进调整和创造能力方面作出最大贡献。

提议的战略不仅是达到某种程度的，同国际相互依存相配合的国家自力更生的最有效方法，而且也是减少国家边缘部门对中心的依赖和促进社会平等最迅速的途径。

发展的形象将从接受国眼中受到怀疑的作业变成能产生动机和组织的动力以达到自立的参与过程。规划和执行——虽然面向具体目标，并按计划将利用某些特定的方法——仍将保持足够的伸缩性，以应付各种不确定的因素，特别是在行为和组织方面对成绩的回馈反应。

“过渡经济”最初时利用国家某一方面可以维持的技术水平并随着发展过程产生出新资源和新能力而加以逐渐提高，形成这种经济是有希望将边缘人口的绝大多数团结起来的。将协助人口中已经参与“过渡经济”的比较先进的成份进入更先进的水平，最后进入“现代部门”的水平——不论那个国家对该词选择了什么含意，

— 并且更加强调贸易。

然而，“过渡经济”战略社会和经济上的好处可能并不足以使它在政治上成为可行的。可能需要国际和区域机构提供大量支助来改变对发展的传统看法。国际、区域和双边供资机构及其他经济机构必须接受“过渡经济”和“过渡服务系统”的概念作为推进较不发达国家1980年代农村和城市边缘人口的全球战略。它们必须同意采取协调一致的行动，有力地推展这种战略，创造强大的财政刺激，例如减让利率或利率支助等来促使较不发达国家接受这种战略。在同全球发展需求相当的规模上创造这种刺激因素需要国际、区域和双边供资机构同商业银行和其他机构之间进行新形式的合作。

需要扩大推广工作使得专业人员支助这项战略。将战略转变为具体的国家方案当然仍应完全是各国的政府的特权。

如果我们希望到2000年时，不会有多达7亿的人生活在贫穷线以下，那么第三世界国家必须更加强调把焦点直接放在边缘和贫穷人口上面的各个方案，给予这些方案适当的资源，并从而改变分配资源的优先秩序。以往期望会发生的，先进部门的涓滴作用并没有实现。

从对新的国际经济秩序的理论过激的解释可以得出的发展战略恐怕也同样是会使人失望的。它可能会改善新兴工业化国家的经济成长前景，最多还会帮助少数较不发达国家提升到新兴工业化国家的经济地位，但在短期和中期内，它对新兴工业化国家、较不发达国家和最不发达国家中贫困人口不会有太大帮助。

而另一方面边缘部门通过“过渡经济”和“过渡服务系统”而实现的社会经济起飞可能在它们的直接社会经济成果之外产生“溢出”和“涓流”的作用。

“过渡经济”方案不需长时期的准备。在得到较不发达国家和主要供资机构的接受后，大规模的方案在很多国家可以很快推展起来。但把它推广到全球的规模则需要提高发达国家和其他资本来源增加对较不发达国家的资本转移。大量增



加资本转移将取决于贷方和借方是否能就具体的，对所有各方都有显著好处的国际金融和经济安排达成一致意见。

就这样一个总和为正数的安排达成一致意见可能并不容易符合双方现在的经济思想，但它肯定是在可能的范围之内。

-----