



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL
A/38/176
E/1983/50
16 May 1983
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第三十八届会议
暂定项目表* 项目 1 2
经济及社会理事会的报告

经济及社会理事会
1983年第二届常会
临时议程**项目 3
国际经济和社会政策的一
般性讨论,包括区域
和部门发展情况

公共部门在促进发展中国家
经济发展方面的作用

秘书长的报告

* A/38/50.

** E/1983/100.

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 3	3
二、 调动自然资源	4 - 17	4
三、 规划、管理和促进	18 - 34	17
四、 公共企业作为公共部门的主要工具	35 - 53	25
五、 加强公共部门	54 - 59	31
六、 发展中国家的经验	60 - 66	33
七、 结论	67 - 70	36

一. 引言

1. 这是根据大会要求，通过经济及社会理事会向大会提交的秘书长关于公共部门在发展中国家经济发展方面的作用的第二次详尽报告。大会1979年12月14日第34/137号决议已注意到第一次报告(E/1979/66)并请秘书长向大会第三十八届会议提出详尽的报告，尤应特别注意下列各项：公共部门在调动自然资源以促进社会 and 经济发展方面所起的作用；作为公共部门主要工具的公共企业所起的作用和增进其功效的方法；公共部门作为实行国家发展计划和建立社会 and 经济发展优先次序的工具所起的作用；公共部门对经济活动其他部门所起的作用。重点也应放在加强公共部门作为制订国家和国际措施的基础的方法上和促进发展中国家间交换公共部门所起作用的经验和资料的方法上。

2. 在1979年7月31日第1979/48号决议中，经济及社会理事会注意到关于公共部门在促进发展中国家经济发展方面的作用的第一次报告(E/1979/66)后，请秘书长向1981年理事会第二届常会提交进一步的进度报告。在1981年7月20日第1981/45号决议中，理事会注意到这一进度报告(E/1981/66)，并且建议将此报告连同按照大会第34/137号决议要求提交的详尽报告一并提交大会。

3. 本报告直接谈及上述第1段所列举大会第34/137号决议内所指定的公共部门所起作用的各个方面。第二节谈的是公共部门在调集国家资源促进社会 and 经济发展方面所起的作用；第三节是关于公共部门在计划、调节和促进其他部门中所起作用；第四节是关于作为公共部门主要工具的公共企业所起的作用和增进其功效的方法；第五节是关于如何加强公共部门作为制订适当的国家和国际措施的可能工具；第六节涉及发展中国家关于公共部门所起作用的经验和资料交流。第七节是结论。

二. 调动自然资源

4. 公共部门在调动资源以促进经济和社会发展方面所起的作用是多方面的。公共部门通过提高收入和向其他部门借款调动资源为自己使用。它也贷款出去，这样做的同时也调动了资源。通过鼓励储蓄帮助筹集资源积累资本。公共部门也在地方的公共工程中直接调动劳力并且唤起公众对它的计划的热情和承担义务。

A. 政府的收入

5. 公共部门主要依靠增加收入来调动资源。在有数据可查的47个国家中，45个国家的政府总收入同国内生产总值（国内总产值）的比率1978年超过了10%（参看表1）。阿拉伯联合酋长国是0.4%，尼泊尔是7%。有15个国家的比率从15%至19%不等；其他30个国家均匀地分布在10—14%或20—24%之间或超过25%。政府的岁入包括所有的税收、财产收入和服务费用。政府调动资源的这一措施得到推广是有若干因素的。按人口平均计算，国内生产总值（国内总产值）高的国家，在调动资源的努力下，大体上比率较高：如巴巴多斯、智利、摩洛哥、巴拿马、突尼斯、委内瑞拉和赞比亚。相反，最不发达国家——贝宁、尼泊尔、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和上沃尔特——却比率较低。然而，显然矛盾的是，发现低收入的毛里塔尼亚和斯里兰卡，却比率较高，而高收入的哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥和巴拉圭，却比率最低。

表1. 1978年在选定的国家政府
总岁入占国内总产值的百分比

10-14%	15-19%	20-24%	25%以上
哥伦比亚	贝宁 ^a	巴西	巴巴多斯
厄瓜多尔	缅甸	印度尼西亚	智利
萨尔瓦多	布隆迪 ^a	肯尼亚	埃及 ^a
危地马拉	哥斯达黎加	利比里亚 ^a	毛里塔尼亚
洪都拉斯	多米尼加共和国	马来西亚 ^a	摩洛哥
印度	斐济	毛里求斯 ^a	阿曼
尼加拉瓜	墨西哥	尼日利亚 ^a	巴拿马
巴基斯坦	巴布亚新几内亚	新加坡	斯里兰卡
巴拉圭	秘鲁	阿拉伯叙利亚 共和国	突尼斯
菲律宾	大韩民国	乌拉圭	委内瑞拉
卢旺达	塞内加尔 ^a		赞比亚
泰国	塞拉利昂 ^a		
	坦桑尼亚联合共和国		
	上沃尔特		

来源：国际货币基金组织，《政府财政统计年鉴》第六卷（1982年，哥伦比亚特区，华盛顿）和《1979年国民核算统计年鉴》第一卷。（联合国出版物，出售品编号，E.80.XVII.11）。

a 1977年数据。

6. 每个国家的经济对国际贸易开放也是促成岁入与国内总产值高比率的一个因素。对国际贸易开放的低收入国家的公共部门，如斯里兰卡或毛里求斯的公共部门，可能比收入水平类似但对国际贸易较少开放的经济，如印度，更易为公共部门调动资源。对出口的商品征税，即便是对许多小型企业生产的出口商品征税，在大多数国家是很方便进行的。同样，对进口商品可在入境地点执行征税。第二个有关因素可能是立法和执法当局有效制订和执行税务法的能力。最后，各国政府对公共部门在经济中所起作用的不同看法也可说明调动资源的措施所以有所差别。因偏向于私人企业提供货物和服务的看法与鼓励公共部门大规模调动资源的观点是对立的。

B. 税收和其他收入

7. 在为公共部门调动资源时，各国之间所使用的手段有许多不同的地方。征税是最重要的手段（参看表2）。在52个国家中，有39个国家的税收是政府岁入的主要来源。非税收收入主要是从财产和支付服务和执照费而来的收入。财产收入和其他非税收来源的收入是这52个国家中6个国家政府岁入的最主要部分。来自开采石油资源的利润或专利权使用费是构成巴林、伊朗、科威特、阿曼、阿拉伯叙利亚共和国和阿拉伯联合酋长国政府岁入的主要部分。在印度尼西亚和委内瑞拉，石油工业是岁入的主要来源。然而，由于这些资源作为税收收入而非作为财产收入，印度尼西亚和委内瑞拉同上述六个国家不属一类。财产收入和其他非税收收入在21个国家的全部收入中占10%弱。比例很低可能是因为公共部门拥有的财产很少和它们自己在这种投资中收回的利润极少。占最多数的国家——有25个国家——均处于这两个极端之间，其中包括博茨瓦纳、缅甸、新加坡、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯和阿拉伯也门共和国，它们的政府岁入中20-40%为财产收入和其他非税收收入。在这些国家中，来自财产而非其他非税收收入的收入较高，因此，同18个来自这两个来源收到的收入点占岁入10-20%的国家相比，则属较高的一类。

表2. 1980年在选定的国家内非税收
收入占政府总收入的百分比

10%以下	10-19%	20-39%	60%以上
巴西 ^a	阿根廷	博茨瓦纳	巴林 ^b
哥伦比亚	巴哈马 ^a	缅甸 ^a	伊朗 ^a
哥斯达黎加	玻利维亚 ^a	新加坡	科威特 ^b
多米尼加 ^a	多米尼加共和国 ^a	多哥 ^b	阿曼 ^b
萨尔瓦多 ^a	斐济	特立尼达和多巴哥 ^a	阿拉伯叙利亚 共和国
加纳	海地	也门 ^b	阿拉伯联合 酋长国
危地马拉	印度		
印度尼西亚	约旦 ^a		
象牙海岸	肯尼亚		
利比里亚 ^b	马拉维		
马来西亚 ^a	摩洛哥		
巴拉圭 ^a	尼泊尔 ^a		
卢旺达 ^a	尼日尔		
塞拉利昂 ^b	巴基斯坦		
斯里兰卡	菲律宾		
斯威士兰	苏丹		
喀麦隆联合共和国	泰国		
上沃尔特 ^a	委内瑞拉		
乌拉圭			
扎伊尔			
赞比亚			

来源：国际货币基金组织，《政府财政统计年鉴》第六卷（1982年，哥伦比亚特区，华盛顿）。

a 1982年数据。

b 1981年数据。

C. 公共部门的借贷

8. 岁入和赠款不是动员财政资源的唯一办法。 1979年,有数据可查的大多数发展中国家的政府花费大于它们收到的岁入和赠款(参看表3)。有六个国家的政府开支和贷出,减去还款后,超过岁入和赠款的50%或50%以上。有14个国家超过的百分比从25%到49%不等。在最大的一批发展中国家(19个),24%的开支是由贷款提供的;有15个国家在付出总开支和借出款项,和减去还款后还有结余。超过岁入和赠款的资源由贷款中支付。同自岁入和赠款中支付这些开支相对照,借贷有两大结果。第一,政府的公共财政活动成为促进总需求的重要方面。在大多数发展中经济中,这种要求使价格提高和进口增加。第二,公债增加,需要支付更多的利息。资金借自海外,对国外的支付也相应增加。利用借贷为公共部门调动资源常常同总需求的其他重要部分相抵。

表3. 1979年在选定的国家内支出和借出
减去还款占总岁入和赠款的百分比

100 %以下	100—124 %	125—149 %	150 %以上
巴哈马	阿根廷	玻利维亚	加纳
巴林	巴巴多斯	哥斯达黎加	利比里亚
博茨瓦纳	巴西	多米尼加共和国	毛里求斯
缅甸	多米尼加	埃及	巴基斯坦
智利	厄瓜多尔	圭亚那	巴拿马
哥伦比亚	萨尔瓦多	海地	坦桑尼亚联合共和国
吉布提	斐济	印度	
科威特	危地马拉	肯尼亚	
阿曼	印度尼西亚	马拉维	
巴拉圭	马来西亚	摩洛哥	
秘鲁	毛里塔尼亚	尼泊尔	
新加坡	墨西哥	塞拉利昂	
阿拉伯联合酋长国	巴布亚新几内亚	斯里兰卡	
喀麦隆联合共和国	菲律宾	泰国	
委内瑞拉	塞内加尔		
	特立尼达和多巴哥		
	上沃尔特		
	乌拉圭		
	也门		

来源：国际货币基金组织，《政府财政统计年鉴》第五卷（1981年，哥伦比亚特区，华盛顿）。

D. 政府储蓄

9. 在动员资源时，公共部门也为资本总积累提供资金。表 4 提供的资料说明了由政府储蓄资助的总积累所占份额，即经常收入和经常政府支出之间的差额。政府储蓄加上其他部门的国内储蓄和在国际收支资金帐目上海外资源的转入净额，为整个经济的总积累提供了资金。政府储蓄水平高表明政府为提高岁入和控制经常开支作出了努力。在政府提供服务义务不加限制的经济中，要限制经常开支是不容易的。当政府岁入遇到严重障碍而不能扩大时，政府必须求助于大规模的借贷。

10. 在 13 个有数据可查的国家中，有 7 个国家的资金积累的重要来源是公共部门（参看表 4）。然而有 4 个国家的公共部门是靠其他部门的储蓄来资助其经常支出的。在另外两个国家，靠公共部门为筹集资金动员的资源是很少的。尽管有数据的国家数目很小，但除了坦桑尼亚联合共和国外，它们都不属于低收入国家。由于数据系来自两个完全独立的来源，可能有些不一致之处，尽管如此，表 4 说明了公共部门为资金积累作出的各种努力及其程度。构成资金的资源绝大部分是由私人部门调集的。而公共部门的贡献，从多到无却各不相同。

表4. 1978年在选定的国家中
资金总积累的来源
(百分比)

国名	政府	私人	外来
巴西	8	78	14
哥斯达黎加	-6	106	-
多米尼加共和国	22	46	32
尼加拉瓜	-18	122	-4
巴拿马	-4	104	-
巴布亚新几内亚	-22	115	7
巴拉圭	25	75	-
菲律宾	10	90	-
大韩民国	13	87	-
突尼斯	29	37	34
阿拉伯联合酋长国	21	78	1
坦桑尼亚联合共和国	4	62	34
委内瑞拉	31	69	-

来源：《1979年国民核算统计年鉴》第一卷（联合国出版物，出售品编号，E.80XVII.11）；和国际货币基金组织《政府财政统计年鉴》第六卷（1982年，哥伦比亚特区华盛顿）。

注：政府为总积累提供的资金是经常项目的结余，如《政府财政统计年鉴》第六卷各国简表所述。各国的外来资源参看《1979年国民核算统计年鉴》中表3。私人部门的捐款是余数。

五. 向银行系统借贷

11. 宁愿借贷而不愿用税收和其他办法的一个后果是，政府可能成为银行系统中独一无二的最大债务人。表5表明这确实是许多国家的情况。因此，1980年在有数据的72个发展中国家中，有10个国家在银行系统中的过半资产都是向政府的贷款。有11个国家，这种份额占三分之一或三分之一强。这种情况的一个后果是将私人部门自信贷市场上挤出去。当然，在没有任何私人部门要求贷款时，就不会发生这种情况。更为普遍的影响可能是，可说服政府保持低利率，以减少公债利息。保持低利率还可使资本费用保持在低水平，并从而鼓励投资，向小农或手艺人提供低价贷款或使借自个人的农业贷款的费用不要变得太昂贵。

12. 然而，低利率可能使贷方和储蓄者得不到实际利润，因而可能妨碍动员资源投资的努力。如表4所示，在政府本身通过公共储蓄作不出什么贡献时，情形可能变得很严重。当通货膨胀率持续保持高水平进一步降低实际利润时，问题变得更为尖锐。实际上在表6所示的所有国家中，1980年消费品价格的增长率超过了中央银行的利率或国库券的利率。尽管支付给存款人的利息可以较高，但这一差别并不可能否定如下意见，即实际利率（指减去通胀率后而得到的利率）高得不足以鼓励储蓄。储蓄者和贷方收回的利润如此之低，使他们不愿为投资调集资源。此外，实际利率减低可使资本成本降低，并促使资源分配失调。

表5. 1980年在选定的国家内
对政府的贷款占银行系统资产的百分比

0-9%	10-29%	30-49%	50%以上
巴林	阿富汗	孟加拉国	玻利维亚
贝宁	阿尔及利亚	埃及	民主也门
博茨瓦纳	阿根廷	埃塞俄比亚	加纳
巴西	巴哈马	印度	圭亚那
哥伦比亚	巴巴多斯	利比里亚	牙买加
厄瓜多尔	布隆迪	马拉维	毛里求斯
印度尼西亚	中非共和国	墨西哥	塞拉利昂
科威特	智利	尼泊尔	索马里
阿曼	刚果	巴基斯坦	苏丹
巴拉圭	哥斯达黎加	斯里兰卡	赞比亚
卡塔尔	多米尼加共和国	扎伊尔	
卢旺达	萨尔瓦多		
沙特阿拉伯	斐济		
塞舌尔	冈比亚		
新加坡	危地马拉		
苏里南	洪都拉斯		
斯威士兰	约旦		
特立尼达和多巴哥	肯尼亚		
阿拉伯联合酋长国	马来西亚		
喀麦隆联合国共和国	马里		
委内瑞拉	毛里塔尼亚		
	尼加拉瓜		
	巴布亚新几内亚		
	秘鲁		
	菲律宾		
	泰国		
	突尼斯		
	乌拉圭		
	也门		

来源：国际货币基金组织，《1981年政府财政统计年鉴》（1982年，哥伦比亚特区华盛顿）。

表 6. 1980年在选定的国家内
消费品价格和中央银行利率增加情况
(百分比)

国 别	消费品价 格的增加	利 率	国 别	消费品价 格的增加	利 率
孟加拉国	13.2	8	马拉维	18.4	6-10
巴巴多斯	18.3	5-8 ^a	毛里塔尼亚	9.9	5.0
博茨瓦纳	13.9	5-7 ^a	毛里求斯	42.7	6-10.5
巴西	82.8	18-33 ^a	墨西哥	26.4	4.5
哥伦比亚	26.5	20-30	尼日尔	10.3	10.5
哥斯达黎加	18.1	7-8	巴基斯坦	11.7	9-10
厄瓜多尔	13.1	8	秘鲁	59.2	9-29.5
埃及	20.6	5-11	卢旺达	7.2	4.5
加纳	50.1	8-13.5	塞内加尔	8.8	8-10.5
危地马拉	16.7	5-8.5	斯里兰卡	26.2	6.5-13.0
圭亚那	14.1	6-12.5	阿拉伯叙利亚共和国	19.0	5
印度	11.5	9	泰国	19.7	11-13.5
伊朗伊斯兰共和国	20.7	8-9	特立尼达和多巴哥	17.5	6
象牙海岸	14.6	8-10.5	突尼斯	10.0	5.5-7.5
牙买加	26.8	8-11	上沃尔特	12.3	8-10.5
约旦	11.0	5-6	委内瑞拉	21.6	7-13
马达加斯加	18.3	5-5			

来源：国际货币基金组织，《1981年国际财政统计年鉴》（1982年，哥伦比亚特区华盛顿）

a 国库券利率。

Ⅱ. 货币和资金市场

13. 在发展中市场经济国家中，信贷和资金市场可以是调动资源的主要途径。许多国家的政府都试图发展金融机构和证券来促进储蓄。为扩大金融市场，中央银行对金融机构网来说是必要的。因此，大多数发展中国家都设立了中央银行。这些中央银行除了象已有成熟的货币和资金市场的发达国家中中央银行所具有的惯常功能外，一般还履行促进金融市场成长的功能。许多发展中国家的中央银行都对金融机构的资金作出捐助并且补助积极发展信贷市场的那些金融机构的收入。它们在开始的阶段提供专长和专门知识，并训练人员来履行银行职务。

14. 许多国家的政府也设法设立金融机关，为某些选定的经济部门服务。例如，在一些亚太经社会国家（缅甸、印度、印度尼西亚、马来西亚、巴基斯坦和斯里兰卡），政府的银行试图使农村地区和受到各种限制而无法得到银行便利的人享受到银行的便利。农村地区的银行与合作企业一起，都在动员以前无法进入有组织的金融市场的大多数小生产者从事储蓄。或许更为重要的是，这样提供的信贷有助于为小生产者动员补充资源，提高他们的产量和生活标准。

15. 在城市和工业区，也在提供类似便利，办法是创立发展金融机构，由公共部门捐助部分资金。虽然这些不是主要用于调动财政资源的手段，它们却通过捐助少量资金和在企业初阶段提供宝贵的管理专长，作出了贡献。另外一种动员财政资源的手段是设立和扩大人寿保险机关。这类保险机关——特别是为公共部门所拥有或领导的保险机关——都出售为人寿保险，并使保险费适合低收入者的能力。在有些发展中国家，还设立了单位信托公司或类似机构以动员主要是城市中的小数额储蓄。此外，还向雇员节约储金作出捐献，以动员正常就业者从事储蓄。

16. 许多发展中国家现已设立或加强³证券交易所，来推动金融资产市场。在非洲经委会区域内的象牙海岸、摩洛哥、尼日利亚和突尼斯；在亚太经社会区域的印度、马来西亚、菲律宾和泰国以及在拉美经委会区域的阿根廷、巴西、智利和墨

西哥等国，这些交易所已开办了二十年有余。进行交易的金融证券主要是公债券。各个企业获得的高利润常使它们能在自己的盈余中为扩大方案提供资金。然而，随着企业的增长和在产品市场和金融市场上的竞争力越来越强，证券交易所对动员和分配所起的作用也越来越大。这些市场也使得动员中等收入者将手中的储蓄投资在经济企业成为可行。

G. 公共工程方案

17. 公共部门通过雇用否则闲居在家的劳动力参加公共工程方案，在动员资源中发挥了作用。这种性质的项目已在孟加拉国、肯尼亚和印度执行得很成功。在主要劳力从事农业的大多数发展中经济国家，季节性失业为农村地区公共工程方案所需的劳动力提供了机会，其工资较政府以别的方法雇用的劳力为低。这种季节性失业期可能由于干旱、洪水等灾害无法耕作而延长，在这种情况下，公共部门即便介入，一方面为农村家庭提供购买力，一方面调动他们的劳力进行筑路、建设灌溉设施和能够提高生产能力的其他基础设施。大多数建筑工作不需要复杂的工程技术，因此，无需采用较稀有的高价技术劳工。虽然为了支助穷人的购买力可引起公共部门在这方面的开支大量增加，但根据这些计划对政府形成的资本资产的机会成本可以是很低的。不过，为尽量减少大批使用管理和组织人员和降低劳工的运输和住宿费用，这类项目应以小规模为佳。但这却限制了这种调集资源办法对地方有利的小型项目的效用。

三. 规划、管理和促进

18. 无论是在国家之间还是在同一国家的不同时期之间，公共部门对其它经济活动部门所起的作用是多多种多样的。这些其它部门的特征有别是依公共部门的目标和政策而定的。在制定宏观经济目标时，例如在规划和财政及货币政策方面，私营部门成了另一部门。在私营部门内，有些其它集团成为公共部门政策所针对的目标。多国公司或外国人拥有和经营的企业和活动可属这一类。在国内注册，为本国国民所拥有并比经济体系内其它企业大的企业则可属另一类。它们可能成为旨在减少生产和贸易方面垄断和限制程度的政策的目标。同样地，公共部门可对某些工业内生产规模较小的企业予以区别对待。合作企业进行的活动是公共部门政策所针对的目标的另一个部门。同样地，有可能找出可以不同方式与公共部门有关系的许多部门。本节将就其中一些关系进行讨论。

A. 规划社会和经济发展的优先次序

19. 几乎所有发展中国家的公共部门都在作出认真努力，指导和协调经济活动，以实现发展目标和确立社会及经济优先项目。对于这些目标的性质或可取性以及实现它们的方式，并没有协商一致意见，而是因各国经济的初步条件、各国政府对某些目标的承诺程度以及各国政府制定和执行政策的能力而异。政策制定和估价方面的努力和政策执行和评价方面的努力都往往形成为具不同技术深度的正式计划。

20. 这类计划一般将占不同比例的目前产出引入投资，对目前消费量和今后消费量之间的优先次序加以确定。在许多国家，这类计划也是在向国内不同地区分配资源时决定优先次序的工具。对特别落后的地区则给予高度优先考虑，例如巴西东北部、菲律宾的棉兰老和苏丹南部。计划中也可把提高某些人群收入水平给予高度优先考虑。印度将资源转用于小农发展方案和马来西亚新经济政策中提

高土族人民生活水准的措施都是这方面的一些例子。公共部门还在对农业、工业、建筑及其它部门分配资源方面确定优先次序。在每一部门中，也要进一步决定哪些活动应当得到优先考虑。在农业部门，可根据个别情况对出口对粮食作物或对用做工业原料的作物给予高度优先考虑。在工业部门，许多较大的发展中国家公共部门都决定以轻工业来生产当前消费品和在重工业方面投资和生产中间货物为优先考虑。公共部门在为社会服务——教育、卫生、住房和福利设施分配资源中比以往更加给予优先考虑。在教育部门，还需要对不同级别（初等、中等和高等）和须提供的教育种类（普通、职业和技术）之间的优先次序作出进一步决定。同样地，在卫生部门，现已在预防服务与治疗服务以及提供服务的地点（农村和城市）上确定了优先次序。

B. 对规划的限制

21. 在制定计划和确定优先次序方面，公共部门的作用由于若干因素而受到约束和限制。第一个因素是可由公共部门支配的物资资源数量。在那些有较大比例的资源（根据政府支出占国内生产总值的比率计算）流入公共部门的国家经济中，公共部门在一般确定优先次序方面的作用较大。如表7显示，几乎有半数国家的比率介乎10%和20%之间。有10个国家的比率超过30%；有些国家的比率特高：阿曼（55%）、斯里兰卡（40%）、摩洛哥和毛里塔尼亚（36%）、突尼斯（35%）。另有10个国家的公共部门在确定社会和经济的优先次序方面比第一组的18个国家有更大的影响力，原因是它们对资源的支配有更大的控制权。

表7。1978年在选定的国家内中央政府支出总额在国内生产总值中所占比率

10-19%	20-29%	30%以上
缅甸	巴西	巴巴多斯
哥伦比亚	哥斯达黎加	毛里塔尼亚
多米尼加共和国	斐济	摩洛哥
厄瓜多尔	洪都拉斯	阿曼
萨尔瓦多	印度尼西亚	巴拿马
危地马拉	肯尼亚	巴布亚新几内亚
海地	新加坡	斯里兰卡
印度	坦桑尼亚联合共和国	阿拉伯叙利亚共和国
墨西哥	乌拉圭	突尼斯
尼加拉瓜	委内瑞拉	赞比亚
巴基斯坦		
巴拉圭		
秘鲁		
菲律宾		
大韩民国		
泰国		
阿拉伯联合酋长国		
上沃尔特		

来源：《1979年国民核算统计年鉴》第一卷（联合国出版物，出售品编号E.80.XVII.11）；和国际货币基金组织，《政府财政统计年鉴》第六卷（1982年，哥伦比亚特区华盛顿）。

注：此数据仅涉及中央政府的支出。就政府其它重要单位而言，确实比率可能报导不足。

22. 然而，如果以为动员和分配资源的全部功能便是公共部门在确定资源的优先次序中唯一或甚至是最强有力的手段，那是错误的。公共部门可采用许多措施来影响私营部门资源分配的优先次序。最有力的两个措施是税收和补助，它们常被用来调节生产者的利润率，以便鼓励他们放弃种植无利润的作物而改种有利润的作物。同样地，政府为对付国际竞争而提供的保护，导致优先考虑生产迄今需要进口的商品；对出口商品生产者的补助也同样帮助了资源的转移。税收和补助——特别是补助——是在不同收入水平的人群中流转收入的最有效方式。确定优先次序的另一个影响力较小但广为使用的措施是向经济活动的各部门分配信贷。借助于这些属于公共部门的中央银行和其它金融机构的支持，政府可以将资源从经济的一个部门转到另一个部门，或从一个地区转到另一个地区。

23. 但公共部门本身在利用这些措施来确定优先次序的效率，却受到政府机器的能力的限制。因此，体制方面的因素以及公共部门职员的动力、技术和能力是决定公共部门是否有能力实施已确定的优先次序的重要因素。体制方面的因素包括公共行政管理的结构和权力分权的程度。比起其他国家，最不发达国家的限制更多，因为一般来说，它们没有象其他国家那样多的受过训练和熟练的公共部门职员。

C. 外来因素

24. 除了这些大部分是发展中国家经济内部的因素以外，还有其他经济因素严重削减了公共部门确定适当优先次序的能力。对出口货物的需求，出口品价格和进口能力是公共部门所难以控制的三个因素；它们严重妨碍公共部门在经济和社会发展中确定优先次序的能力。在出口货物是主要需求中占巨大组成部分的经济国家，需求的波动或长期下降严重地削弱了公共部门规划和确定优先次序的能力。在出口税收入占政府岁入很大比例的经济国家，出口品价格的迅速下降使得预算和财

政政策极易受到这些变动的 影响。 在进口货物是满足广泛消费需求的重要供应来源并且是保持生产和投资水平所需中间货物和资本货物的重要来源的经济中，公共部门在确定发展的优先次序时，也同样地受到外来力量的支配。

D. 最不发达国家

25. 在最不发达国家，国家在经济和社会发展中的作用是非常重要的。¹ 私营部门缺乏必要的结构、体制和人力。 私营部门的企业可能没有能力调动资源、组织生产活动和引进技术。 在大多数情况下，政府为促进经济和社会发展提供的体制最为周密最有组织。 但是，公共部门本身也由于其体制结构和性质方面的弱点和人员缺少而受到影响。 由于收入水平低，没有可以便利征税的高收入飞地，金融市场发展情况不佳等原因，资源的动员要比其他发展中国家更困难。 这些弱点着重指出有必要改进最不发达国家的政府机器。

E. 其他干预形式

26. 公共部门对其他经济活动部门的作用可从许多角度来分析。从工业内部的各种关系这一角度来看，有些发展中国家的公共部门是关键性投入的来源。 在主要由公共部门生产煤、电、钢和水泥的情形下，关于制造和建筑活动的其他部门在十分依赖公共部门的表现。 同样地，在由公共部门生产农业用肥料和化学品的情形下，私营部门也十分依赖公共部门的供应。 对公共部门的另一种依赖是，国家贸易组织掌握进口贸易，从而也就掌握来自国外的供应。 公共部门一般掌握关键性企业；这在许多情况下，可能是远程铁路运输。 公共部门拥有权并控制关键性投入的供应，因此它对其他部门活动的方向和程度有很大的影响力。 控制其他部门的一个同样有力的办法是公共部门可以使用调配信贷的权力。 这一权力部分来自于中央银行作为储备来源和银行体系的管制机构的职能。 此外，银行和其他金融

机关为公共部门所拥有的经济国家例如印度、墨西哥和巴基斯坦，公共部门可以用来影响其他部门的权力要大好几倍。

F. 价格管制

27. 除了投入的拥有权和控制对其他部门活动所产生的这些关系以外，许多发展中国家的公共部门都对某些商品的投入和产出价格作出规定。通过实施最低工资法而对工资加以管制以及对利率加以管制所涉后果几乎遍及整个经济。常常补助农业所需用品——如肥料、杀虫药和种子——是为了提高土地生产率。许多发展中国家农业发展政策的一个共同特点是确定最低限价以保证合理利润。同样地，对重要消费品实行最高限价是为了节制生活费用的增长。对制造者和消费者价格的补助可在公共部门不作干预的情况下调节有些经济活动可能在受影响地区牟利情形。但在某些情况下，受管制的价格所涉复杂性和普遍性大大减少了以价格作为分配资源的市场信号的效力。

G. 管制

28. 大部分发展中国家的公共部门出于各种原因，对其他部门的企业实行管制。在大多数情况下，公共部门规定设银行、保险公司和其他金融机构的条件，并为其作业制定规则。这些规则通常包括所需最低资本数额、应能承担的负债种类、指明可能拥有的资产以及必须维持和提供给公众的帐目的性质。这些管制条例是通过公共部门的机关如中央银行、监督保险公司和金融公司的各机构和其他类似的政府机关来实施的。在这些情况下，公共部门最起码的目标是保护公众不受欺诈和错误管理。在许多情形下，还可扩大目标，以包括其他目的在内。例如对有些经济活动的特定团体控制信贷或延长信贷，目的是鼓励或节制它们。可以指定保险机构的资金用于特定的目的，如购买政府证券和国库券。可以管制消费金融的供给和条件，以便管制所有部门或某些部门的需求。

29. 管制的另一个目的是保证工作场地的安全和最低限度的舒适。制订许多“工厂法例”和进行检查也都是为了这些目的。在矿业和同样危险的行业中这些规则显得尤其重要。

30. 近来，公共部门已着手管制其他部门特别是大型工业企业的活动，以减少对环境的影响。大规模制造工业给环境带来有毒废物，危及动植物的生存。破坏的形式还涉及土壤流失、盐碱化和沙漠化——这主要发生在非洲。公共部门为防止环境退化或减少生产活动中引起的危害而进行的管制会越来越受到公共部门的重视。

31. 公共部门实行管制的一种普遍形式是管制外汇提供和价格。大多数发展中国家政府时常直接将外汇分配给不同的使用者，而不通过价格结构进行分配。许多国家还确立多种汇率，把汇价作为一种补充办法。但由于管制办法十分复杂，而且有人担心公共部门容许私营部门规避管制会引起腐败现象，有些国家最近已更多地依赖于价格结构。

32. 公共部门还管制其他部门的市场经营，以保证节制垄断势力。限制势力雄厚的企业，扩大某些活动作业范围，是要使它们不能进一步提高其市场份额。此外，对小型的和新进入市场的企业，则提供较有利的条件。

H. 外国企业

33. 公共部门和外国企业之间的关系，在发展中国家的情况大不一样。一方面，外国企业引进技术，包括引进管理知识和资本，并打开出口市场。另一方面，它们削弱公共部门对经济的控制，因为它们的作业和决定往往受其总部全球规则所需的影响。近来正在针对发展中国家的忧虑迅速形成的一种方式建立联合企业，使本国和外国企业合作开展经济活动。在其他情况下，公共部门已开始限制外国企业对本国经济的渗透，并鼓励正在竞争中的本国企业。

I. 合作企业

34. 合作企业与公共部门之间的关系是多种多样的。大部分国家的公共部门鼓励和促进合作企业的形成。合作企业常常是政府在基本消费品的分配、向农业提供信贷和其他投入方面推行政策的直接工具，并且充当其他合作企业成员的产品的销售机构。因此，合作部门对于想促进大众参与发展过程的政府具有特别的吸引力。

四、公共企业作为公共部门的主要工具

A. 公共企业日益扩大的作用

1. 公共企业的扩展

35. 以公共企业作为推行公共政策的工具几乎是目前的普遍现象。除了中央计划经济国家普遍利用外，发达和发展中市场经济国家也都广泛地将公共企业作为推行公共政策的工具。在发展中市场经济国家内，不论是在非洲、西亚、拉丁美洲或亚洲和太平洋区域，从长期趋势看，都将更广泛地利用公共企业作为公共部门的工具。

36. 无论是联邦（或中央）、州或市政府各级均广泛用公共企业。公共企业存在于经济各主要部门中几乎已是普遍现象。在发展中国家内，公共企业在公用事业（水、电和通讯）、运输（陆运、水运和空运）、制造业等方面最为普遍。在矿业方面，公共企业在巴西、圭亚那、印度、伊拉克和赞比亚这类国家尤其重要。在建筑业方面，对正进行大规模灌溉工程和开垦土地的若干国家如马来西亚和斯里兰卡而言，公共企业极为重要。在制造业方面，伊拉克、约旦、摩洛哥和阿拉伯叙利亚共和国均以公共企业为主。在银行业方面，公共企业在印度、墨西哥、巴基斯坦和乌干达等许多国家内都很重要，有时产生主导作用。在印度和斯里兰卡等国内，保险业中大部分为公共企业拥有，由公共企业经营。在旅游业方面，公共企业经营旅馆和旅游服务，如牙买加和泰国等。在许多国家内，由国家贸易组织主管出口和进入贸易。在国内贸易方面，公共企业是若干国家推行政府政策的主要工具，虽然其重要程度远不及在国际贸易方面。但在农业雇用大多数劳工而且是对国内生产总值贡献最大的单一部门时，公共企业在农业方面的作用却远不及它在许多其他部门的作用重要。若干辅助服务是由公共企业经营，例如肥料、种籽或拖拉机的供应或产品销售等。西非的销售理事会、印度肥料公司或斯里兰卡的稻米销售理事会都已成为推行公共部门政策的有效工具。

2. 公共企业的迅速成长

37. 公共企业在大多数发展中国家内的成长也可看出其扩展情况。在西亚区域,巴林、科威特、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国和沙特阿拉伯等国,1975年共有65个公共企业,但在1960年时公共企业也没有。自1964年伊拉克的私人企业大规模国有化以来,基于各种需求,现已形成许多新的公共企业。在民主也门,自1976年起就不再产生任何新的大规模私营企业。在亚太经社会区域,公共企业数目显著增加:在印度,从1951年的5个增至1978年的153个;在马来西亚,从1951年的10个增至1979年的701个;在印度尼西亚,从1960年的103个增至1979年的168个。在拉丁美洲的圭亚那、牙买加、墨西哥、特立尼达和多巴哥,公共企业在1970年代内迅速成长。在非洲经委会区域,在阿尔及利亚、加纳、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国也迅速创立公共企业。关于公共企业在经济上的重要性,可引墨西哥在1975年的一些数字为例:公共企业增值数占国内生产总值的11%;公共企业所付的税占总税收的13%;公共企业的出口额占有所有商品出口总额的37%,其进口额占有所有商品进口总额的30%;并且公共部门投资总额的50%来自公共企业。²

3. 公共企业作为推行政策的工具

38. 在各种政策领域,公共企业乃是公共部门的工具。许多发达和发展中国家政府长期以来的政策是对电力、电话服务、其他通讯系统及铁路实施“自然”垄断。在另一政策部门,公共企业则是生产对国防和自立的经济发展具有战略价值的商品的有效工具。在有的情形下,这些需要可借助某些商品为手段来满足。公共企业也被用来防止外国占有重要经济部门,例如,巴西的巴西石油公司,印度尼西亚的印尼石油公司以及1976年阿尔及利亚国家宪法下成立的若干企业即属这类。

39. 公共企业也可用来减少经济力量集中在私营部门的现象。巴基斯坦在

1972年根据《经济改革法令》保留了10个基础工业，部分原因是为减少制造业和金融方面的经济力量掌握在少数企业家手中的现象。另有些公共企业则用来争取对“经济制高点”的控制。公有制及其所附带的控制某些企业业务方向的能力，可在政府设法管理和支配私营部门的这些企业时，加强政府的力量。银行以及钢铁、水泥和电力企业正是这方面恰当的例子，因这些企业可为大多数经济活动提供一般投入。

40. 公共企业也可作为推行政府政策的工具，以促成均等的发展模式并使某些商品的价格稳定。这方面最为人熟知的例子或许是非洲国家在出口贸易方面关于各种不同商品的销售委员会。许多国家的国家贸易组织也是推行国际贸易和管理外汇储备方面政策的工具。此外，技术和产品的研究与发展也属于公共企业领域。

41. 作为向私营企业提供资本政策的执行工具，公共企业发挥了根本作用。例如，1950年成立的巴基斯坦工业发展公司向私营部门各企业提供创办资本，以助其成长。

42. 在促进和维持就业方面，公共企业在若干发展中国家内也发挥了重要作用。在许多情况下，还成立公共企业使那些濒于失败或正在计划裁员的私营部门企业活动得以继续下去。

43. 上面列举了公共企业对政府的多种功能，虽不够详尽，但足以突出公共企业作为推行公共部门政策的工具的重要性。关于公共企业在各国的不同功用方面所具重要性的有系统的比较资料虽然不足，但显而易见地，在大多数发展中国家，但从涉及工业化到金融方面创造就业机会到调整对外贸易方面的各种政策看来，公共企业的确是公共部门的重要工具。

B. 增进公共企业功效的办法

44. 在各种情况下，增进公共企业功效是实现政府政策目标的主要工作。在广泛的经济和社会条件和政策范围内，各国政府都在努力使公共企业成为更有效的

工具。同效率偏低有关的问题可分别从企业外部及企业内部两方面来看。外在问题来自各种公共企业目标的冲突以及领导和管理当局的多重化。内部问题则源自公共企业对混合经济中市场信号的反应，属于管理技术、管理资料和缺乏有经验的管理人员方面的问题。许多发展中国家已着手改善这一切问题，但这方面还有许多工作要做。

1. 相互冲突的目标

45. 各国政府使用公共企业是为了许多目标，这些目标涉及政府在经济和社会发展方面的大量活动。在多数情况下，公共企业须同时追求多种上述目标。其中有些目标是相互冲突的。在谋利和兼顾其他经济及社会目标这两种需要之间经常发生冲突。通常指望公营银行能够获利，但政府也许要求这些银行向农村地区提供信贷便利，即使导致亏损也在所不惜。连接人口稀少住区的公车服务也许入不敷出，但基于社会和政治理由，必须提供这种服务。此外，又如公共企业购买粮食谷物的最高限价也许定得太低，以致对生产者没有激励作用，但低价格却是保持生活费用低廉及减少政府财政赤字的政策之必要成分。发展和采用先进技术至少在短期内也可能同提供更多就业机会的政策背道而驰。

46. 这种冲突的后果之一就是无法对公共企业的功效作出正确评价。投资所获利润多少是衡量公共企业是否成功的一般标准，这是很容易理解的，如果这正是公共部门所要达成的目标；但如上所述，实际情况未必如此。有些公共企业类似政府部门，不以营利为目的。另一些公共企业则类似私营企业，以利润挂帅。在这两者之间，则为这些目标不同比例的结合。如不解决这些冲突或至少指明其间的优先次序，则公共企业难以具有明确目标。

47. 不论从原则或实际方面来看，都不容易解决这些冲突。在若干地区，这些复杂问题极为普遍，足以采取用于项目评价和审查的技术来评价公共企业的绩效。³

根据项目评价工作的经验，应用这些技术未必能够产生普遍适用的结果。从另一方面看，如果运用得法，这种办法很可能比单从利润得失来衡量公共企业功效的办法优越。

2. 指导、控制和监督

48. 发展中国家的公共企业须受政府其他各机构的各种控制和指导。对照之下，私营部门企业却为获取利润而存在。其改动趋势可根据谋利需要来衡量，由此产生一套相互连贯、前后一致的控制和监督程序。公共企业的公共目的的概念则无一定方向、难以清楚说明并易于改变。公共企业所出产商品的价格可能由贸易或粮食供应部来决定，也许以压抑价格为其目标。工资也许由劳工部来决定，以维持令人满意的工资和工作条件为其目标。经济事务部也许规定由国内生产某些货品，即使这样要比进口代用品的费用高也在所不惜。财政部也许想从公共企业经营中得到盈余，但这些相互冲突的优先次序可能是无法协调的。担任这种职责的机构众多，彼此间的各种冲突，可对公共企业造成代价高昂的延误和无效率。

49. 有的发展中国家利用一些机构安排来负责控制和监督公共企业。在南亚的若干发展中国家（印度、巴基斯坦和斯里兰卡），将公共企业分配给一个部的部长来控制 and 监督。此外，在财政部内设立一个中央局，负责收集和分析资料及执行其他任务。譬如在印度和斯里兰卡，其中一项任务是向立法机构的常务委员会提供服务——有点类似公共决算委员会提供的服务。监督机构也可从一个部中撤出，而归属于持股公司，在新加坡和赞比亚即如此。有些持股公司（如印度尼西亚的印尼石油公司）在从矿业或石油方面开发资源时，有更多活动自由，较不受立法机构牵制。最后，由审计长向立法机构提出各企业的报告和决算也是一种控制和监督方式。

50. 许多发展中国家想要在政策的制订、控制和监督同公共企业的管理之间划分清楚。虽然一般认为前者完全属于政府体制内各中央机构的范围，但有人认为除特殊情况外，后者在不受中央机构干预的情况下才能发挥最佳工作效率。管理自主一直是创办公企业的论点，以有别于其他政府机构。有人辩称特别干预会把适用于政府各部门的程序轻率地引入公共企业。

3. 有效的管理

51. 由于有必要提高公共企业的内部效率，这种企业一直相当受重视。因大多数发展中国家都属于混合经济，为提高企业效率而采取的措施是公共企业应更密切注意市场信号和市场规律。因此，在若干国家内，公共企业可从市场贷款而不必依赖财政部提供工作资金。在许多情况下，已将公共部门拥有的公共事业的较低价格提高到同私营部门顾客所付价格同一水平，并将免税规定也予取消。

52. 此外，由于在投资决策和管理方面采用了新式技术，公共企业的效率有所提高。更普遍地采用项目分析来协助预算决策，加上实行有系统的规划，都有助于公共企业的经营更为经济有效。提供资料以改进管理决策是另一项有用的革新。在大宗交易和周转迅速的企业中（如银行和电力、电话公司等）计算机的使用使得为顾客服务和现金资产管理更为有效。

53. 在多数国家内，管理人员的供应是公共企业中长期存在的问题。一项长期的解决办法就是训练工作人员以及采取各种政策保住技术熟练、经验丰富的管理人员。另一权宜之计就是以合同方式从私营部门聘请管理小组，通常是从国外聘来。另一变通办法是同私营部门举办联合企业，由私营部门提供管理。

五. 加强公共部门

54. 正如本报告前几节所述, 公共部门对所有发展中国家的经济发展都具有深入的影响。公共部门能提供货物和劳务, 运输和买卖这些货物和劳务, 并且还消费其中一些, 它是一个重要的财政来源, 但也向社会借取。此外, 公共部门还计划、管制和监督经济的运行和发展, 它是同其余世界交易往来的一个主要代理。它也是起着重要的革新作用, 并能传播技术。公共部门通过上述这些和其他种种方式, 促进发展中国家的经济和社会发展。

A. 行政改革

55. 提高公共部门的效率和功效能使这方面的工作得以大大改进。一般说来, 需要改进的方面是政策的制订和执行及其对社会的影响。从政策分析可看出常被忽略的一些关系——例如同其他政策的关连, 并可发展应与哪些机构合作以避免冲突和浪费。审查政策执行情况——对这一点向来是十分重视的——有助于提高资源的使用效率并可提高实现政策目的的可能性。尽管还没有什么深入调查各项政策和方案对社会的影响, 但是已有的分析结果却对许多发展中国家以后的政策产生了影响。这方面研究的一个突出例子是“绿色革命”在亚洲发展中国家的影响。这些和其他类似政策对收入、教育程度和财富不等的人群产生的不同影响已导致各种政策和方式, 以嘉惠各个目标人群。

56. 公共部门在制订、执行和评价政策方面的实力主要依靠政府机构。发展中国家曾不断努力提高公共管理的效率, 但就问题而言, 仍有许多要改进的地方。大部分发展中国家都定期审查公共管理的结构和各分支系统的工作状况。有的审查已注意到财务和人事管理方面, 以查明哪些系统可以在哪些发展中国家产生最高效率。由于管理机构和公共企业成长迅速, 所以政府机构所达到的范围有了扩大。不过, 公共管理不得不面对复杂的新问题, 例如, 改善贫穷阶层取得服务的机会以及如何采用新技术。因此, 发展中国家的行政改革现出现新的意义和新的形式。

B. 培训人材

57. 要以此种方式来加强公共部门就必须有大量资源和努力来培训人材。最不发达国家需要培训尤其迫切。在其他国家，例如印度尼西亚和尼日利亚，公共部门的员工人数在过去这几年中急剧增加。发展中国家几乎都需要培训一些新人材来担任新扩大的公共部门职务。但是加上处理管理资料的技术和设备发展迅速，为此需要进一步培训人材，于是使得情形更加复杂。

C. 财务管理

58. 公共部门工作人员必须掌握的各种技能和技术之中，管理、编制预算、会计和审计等也许最为繁重。大规模计划项目和公共企业的管理都必须配合精密的预算编制技术才能有效使用资源。要利用新技术来编制、执行和评价预算，还必须继续保持会计和审计作用以提供上述目的所需的资料。因此，在一个财政管理方案中须同时采用编制方案和执行情况预算、成本会计和审计执行情况的技术。由于发展中国家具备人材的情况各不相同，所以对培训的需要程度也不一样。有些国家可能最需要会计和管理审计方面的人材。而在这些方面已具备充分人材的国家，才有可能培训更高级的技术人材。

59. 要培训财务管理人材，各大学、培训学校和类似的机构等都必须发挥重要作用。这些机构的教学设备集中，便于有效利用师资，不象在其他情况下，培训人员必须兼顾培训工作和其他活动。培训人员可以配合每一国家的特征编写教材而无抄袭他国。教学机构的专业人材所提供的专门技术也有助于一般政府机构审查问题和提出补救办法。

六. 发展中国的经验

60. 一项有益的国际活动是：发展中国家间就公共部门在经济和社会发展方面所起作用及其遇到的问题交流经验和资料。这方面的交流尤其重要是因为可从历史上直接吸取教训不多，而当前公共部门的介入范围和性质都是前所未有的。同时还必须强调，应深入分析和了解每一个发展中国的经验，以利于其他发展中国家。发展中国家特分关注的问题均可成为他们之间进行有益交流的主题，这包括：体制结构；不同公共管理机构、公共企业之间的关系；以及政府机构如何处理发展和培训方面各种新观念下出现的任务。

A. 公共部门的干预形式

61. 上文所述，发展中国家公共部门为促进发展可采取许多干预办法。对生产活动的直接干预，可以公共企业在这些部门的扩大为例。发展中国家对经济和社会活动都订有严厉程度不一的经济管制办法。公共部门还有另外一种干预形式，那就是发出市场信号以提供特别鼓励。干预的选择是根据下列这些因素：公共部门的体制实力、公共部门人员担负繁重任务的能力、是否有其他体制办法——例如是否有发展健全的私人部门、以及执政政府的政治倾向。每一种干预形式都引起一些涉及不同解答办法的问题。因此，对关注公共部门在促进经济发展方面所起作用的人来说，更好地了解选择某种干预形式的理由，成功因素和所引起的问题，将是十分有用的。

B. 评价公共企业

62. 公共部门作用扩大的一个明显后果是，公共企业迅速成长，公共企业同公共部门其他主要机构之间出现的各种关系，继续受人关注是因为公共企业的效率部分取决于它们之间的体制安排。由于公共企业已迅速成为政府机构的一个重要组成

部分，改善其效率对公共部门是很重要的。这项任务既复杂又不容易，是因为还没有订出评价公共企业执行情况的适当措施。但公共企业在这方面的经验对发展中国家则是有益的。

C. 分散权力

63. 公共部门面对的一项重大挑战就是分散权力。分散政府机构的权力，目的是要使行政当局接近民众。分散权力也能更加促进民众利用公共部门的服务。而且早就有人认为，分散权力以后，可使程序简化并可提高效率。发展中国家已在分散公共行政权力的努力上获得许多经验。有两个问题应进一步加以讨论：第一，分散权力和取得成功所需的条件；第二，权力分散的性质、机构、系统和人事方面所需改革和调整，以及权力分散引起的财务程序改革。

D. 课程和教材

64. 为解决发展的日益需要而培训人材，是公共行政主要关切的一个问题。从某一角度来看，这是指在短期间内培训出更多人材的问题，例如在公共部门扩展迅速的那些国家。但是，更重要的是发展中国家教育机构使用的课程和教材所涉基本问题。它们虽从发达国家采用了不少教材，但是也在设法编制新的课程和教材。

E. 联合国系统的活动

65. 联合国系统内的各组织都在促进交流发展中国家公共部门所起作用的经验和资料。联合国秘书处技术合作促进发展部同巴基斯坦政府合作，于1981年11月在伊斯兰堡召开了一个关于公共企业经济执行情况的国际座谈会。这是一个试办性的座谈会，主要重点是东道国的经验。1981年7月，技术合作促进发展部还在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行关于发展管理的课程设计讨论会。⁴ 1983年5月定在曼谷举行关于发展问题的管理机构区域间座谈会。1981年10月，

联合国工业和发展组织在维也纳召开了关于公共工业部门在发展方面不断改变的作用和职务的专家小组会议。⁵ 这些会议的讨论突出了一系列有关公共部门作为公共政策工具的问题。1980年12月，发展中国家公共企业国际中心在丹吉尔举行了关于公共企业的概念、定义和类别的专家小组会议，并在会上对有关公共企业的广泛问题进行了讨论。联合国秘书处也发行了许多专题研究，提出关于发展中国家公共部门所起作用的资料和经验。

66. 这些座谈会和出版物都十分重视公共企业部门，主要是因为这些企业对民众十分重要，而且涉及公共企业的问题很严重。如大会第34/137号决议所提到，对发展中国家获得的宝贵经验进行了广泛的讨论。因此，如果能提供机会在国际座谈会上交流这方面的经验将是十分有用的，然后把交流结果传播给广大群众。

七. 结论

67. 公共部门对发展中国家的发展可起主导作用，在一国经济里，它以政府收入或贷款形式，可调动大量资源，占一国经济资源总额的一大部分。在对各种用途分配资源方面，公共部门可多半决定经济和社会发展的总方向。在政府拥有主要金融机构的经济国家，私营部门本身的资源调动须通过属于公共企业的银行进行。公共部门的货币和信贷政策可影响资源调配的决定。

68. 公共部门的大小及其参与的活动种类，是在经济和社会发展中把经济推向所欲目标的一大动力。规划、奠定经社基本建设，决定重要价格以及管制其他各部门的活动，都是公共部门可予以支配的，一套有力的政策工具。在许多最不发达国家，公共部门是促进结构改革的主要公共机构。但是，由于本国经济缺少资源、体制上太死板以及缺乏管理能力，并由于世界局势影响，致使公共部门的力量大受限制。

69. 公共企业是向公共部门提供力量的又一来源。公共企业普遍地被政府当作推行政策的工具，帮助政府的力量扩大到其他体制和机构不容易接触到的政策领域。由于公共企业同时具有公共部门机构和商业企业的性质，所以也是同其他经济部门进行合作的有效工具。可是，至于公共企业作为公共部门的工具有多大效率，却存在许多问题。例如从需要更明确规定和突出各种目标、制订有系统和有效的管制和监督办法以至改进内部管理都存在问题。

70. 关于发展中国家公共部门在经济和社会发展方面所起作用的经验已积累得不小，但没有系统地提供给最能从中得益的那些国家。对这类资料作出分析、讨论和传播实有助于进一步了解公共部门在促进经济和社会发展方面所起的作用。

注

- ¹ T. H. Green 著“ Role of the State as an agent of economic and social development in the least-developed countries ” 见《 Journal of Development Planning 》 No. 6 (联合国出版物, 出售品编号 E. 73. II. A. 13)。
- ² “ Public enterprise as an economic policy instrument in Mexico ” (ID/ WG. 298/5)。为 1978 年 8 月 14 — 18 日在维也纳举行的发展中国家公共部门在工业化方面所起作用的专家小组会议编写的文件。
- ³ Leroy P Jones , “ Towards a performance evaluation methodology for public enterprises, with special reference to Pakistan ”。向 1981 年在伊斯兰堡举行的公共企业经济执行情况国际座谈会提出的文件。
- ⁴ 《关于发展管理的课程设计: 1981 年 7 月 20 — 24 日, 在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的专家小组讲习班的报告》(联合国出版物, 出售品编号: E. 82. II. A. 18)。
- ⁵ 1981 年 10 月 5 — 9 日在维也纳举行的关于公共工业部门在发展方面变化中的作用和职务的专家小组会议的报告 (ID/WD/343/18)。
