

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



政策引致性扭曲： 开放效益的体制因素

王庭东 / 著

ZHENGCE YINZHI XING NIUQU;
KAIFANG XIAOYI DE TIZHI YINSU



经济科学出版社

政策引致性扭曲：开放 效益的体制因素

王庭东 著

经济科学出版社

责任编辑：吕萍 王娟

责任校对：杨海

版式设计：代小卫

技术编辑：邱天

图书在版编目 (CIP) 数据

政策引致性扭曲：开放效益的体制因素 / 王庭东著.

北京：经济科学出版社，2008.9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7523 - 4

I. 政… II. 王… III. 区域发展 - 经济体制 - 研究 - 中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 134745 号

政策引致性扭曲：开放效益的体制因素

王庭东 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京欣舒印务有限公司印刷

德利装订厂装订

850 × 1168 32 开 11.25 印张 280000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7523 - 4 / F · 6774 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

中国的改革开放已经走过了辉煌的30年。在此之际，总结历史经验，探索新的战略无疑是理论研究的核心课题。

开放效益的探索是近年来开放战略与政策研究的一大主题，大量实证研究既证明了对外开放在当代中国发展中的巨大历史作用，也揭示了其中存在着的一些效益问题，为优化开放战略，提高开放水平提供了极为有益的启示。

值得注意的是，在这一研究中，关于发展中国家对外贸易的扭曲理论具有十分重要的价值。扭曲理论是发展中国家经济学家对国际经济学的重要贡献，具有显著的政策意义，因为它可以通过扭曲的存在与否及其严重性来判定开放经济是否达到了最佳状态和实现了最好的效益，相应地得出消除扭曲是提高开放效益的原则，为分析开放效益提供了一个有用的分析工具。同样值得注意的是，由于中国是一个从计划经济经过改革而来的市场经济国家，并处于经济全球化调整发展时期，同时政府在推动高速增长中具有极为重要的作用，因此，不仅扭曲现象有更宽的外延，而且如何对待扭曲也有更复杂的政策选择。扭曲理论不仅是有效的分析工具，而且也是政策选择的核心。

运用扭曲理论分析，改革开放的增长效益都可归结为扭曲的减少和消除。计划经济存在着普遍的扭曲，所有的要素按照计划要求配置，产品与要素的价格由计划价格决定，对外贸易与要素

政策引致性扭曲：开放效益的体制因素

流动严格控制，这些都导致了普遍的生产与要素扭曲，而封闭又决定了对外扭曲。改革开放的每一步都意味着对扭曲的减少与消除，要素价格决定要素配置，产品价格由市场决定，国内价格受国际影响。但是，由于改革开放是一个长期过程，在转型期的双重体制下，扭曲依然是普遍存在着的。更重要的还在于，由于对外开放是在政策激励下推进的，因而，在消除计划经济的体制性扭曲的同时，也不断创造着新的政策引致性扭曲，并成为当前中国开放型经济的重要特征。

政策激励是中国从计划经济走向市场经济的主要动力，也是从封闭型经济走向开放型经济的主要动力。各种特殊政策以不同方式推动了发展，同时也形成了新的政策引致性扭曲。

20世纪70年代发展起来的扭曲理论主要集中在对贸易扭曲的分析，并没有包括对国际资本流动的分析。事实上这是可以用统一的扭曲理论来回答的。资本在全球配置的优化消除了资本价格扭曲，从而产生更高的效益，而这种效益是要在全球范围中分配的。更重要的是，资本流入国对内外资本要素制造的政策引致性扭曲成为开放经济扭曲的新的重要形式。

中国各个方面的巨大发展证明了30年的改革开放是正确的，但对于开放中存在着的效益问题的揭示大部分也是有依据的。二者看起来是矛盾的，但关键在于，改革开放政策在消除旧体制扭曲从而创造发展成果的同时，也制造了新的政策引致性扭曲，影响了开放效益。这些扭曲广泛涉及外资激励政策下的各类要素扭曲。出口退税等政策和低汇率政策既实现了出口的高速增长，也导致了这种增长中的效益损失。汇率低估形成了汇率扭曲，从而形成了对外扭曲。生产性扭曲即企业个别成本大于社会成本，负外部性是导致效益损失的主要原因。对出口与外资企业负外部性补偿的不足直接导致了开放效益的下降。等等这些表明，中国现行的扭曲既来自于经济转型未完成的原因，也来自于开放与改革

下的政策激励，从而有政策引致性与体制性双重原因。消除现有扭曲的根本道路在于建设开放型经济体制。

中国开放经济中的扭曲是与“区域发展导向型”的市场经济体制相联系的。在这个体制中，各级地方政府有强大的经济职能和发展动力，政策激励成为发展的主要手段，吸引外资是发展的主要途径。这一体制是中国在过去 30 年中实现高速发展的秘密所在，同时也是政策引致性扭曲的主要来源。寻租是导致扭曲的重要原因，因为寻租通过对直接非生产性利润的追求影响了资源配置。寻租活动不可避免的是社会福利和开放效益的损失。地方政府行使特殊政策必然导致资源的政策引导性流动，这种配置不必然是最优的。特别是在引进外资的竞争中，地方政府的设租与分配租的特殊权力直接导致了对外竞争的过度让利和放松监管，从而导致开放福利的损失。当然也需要指出，与西方市场经济的重要不同点在于，中国转型期经济中的寻租具有二重性，在非生产性的同时有着其生产性。

从封闭经济向开放经济转型中扭曲的变化，是一个否定之否定的过程。政策引致性扭曲打破了旧体制，使经济走上了从封闭向开放，从计划向市场转型的轨道。但是，只有政策引导的资源配置不可能达到帕累托最优，市场在资源配置中的基础性作用仍然需要培育，而且只有在政策配置资源力量的真正退出以后才会更加有效。也可以说，政策引致性扭曲完成了它的历史使命，也到了需要退出的时候。

加入 WTO，承诺市场经济体制与对外经济关系的国际规范，意味着中国从政策性开放转变为体制性开放。从特定意义上讲，开放型经济体制建设的核心就在于消除政策引致性扭曲，实现以市场配置资源的要求，开放成为体制的本质特征而不只是其政策取向，从而形成开放型的最优资源配置。开放型经济并不排斥特殊政策。从要素差别政策向发展差别政策的转变，以产业政策、

政策引致性扭曲：开放效益的体制因素

地区政策替代外资外贸政策，是开放型经济体制的政策特征。

对特殊政策历史作用的评价并不意味着彻底否定政策在发展中的地位与作用，而是要以发展政策取代要素政策。要素政策是特殊政策的本质所在，即政策在于激励要素的流入与集聚，在于根据要素所有者的差别激励稀缺要素所有者。对特殊政策的否定在于否定其作为要素政策，却不应当排斥其作为发展政策，即以发展目标为导向的政策。

在我国发展的新阶段上，对外开放归结为以深化国内改革来提高开放效益，而不是开放政策的强化。政策激励型的开放模式应当结束，开放政策的稳定，开放型体制的规范已经是当前阶段的关键问题。要依靠体制、政策与行政管理上的规范化来营造更好的投资环境，切实地从依靠政策优惠转变到依靠体制规范的轨道上来，从依靠激励措施转变到依靠投资发展环境建设上来，从依靠更多让利吸引外资转变到依靠产业集群和发展机遇上来，实现从封闭型体制转型到开放型体制建设的阶段性进步。一句话，提高开放效益的战略重点要从开放政策的自身优化拓宽到以改革深化来促进开放，实现从政策型开放到制度型开放的转变。

以上分析表明，无论是在认识改革开放已经走过的道路上，还是在探索中国未来发展的战略上，扭曲理论都具有特殊的理论与政策意义。

王庭东博士长期致力于国际经济理论研究。自2004年来到上海社会科学院世界经济研究所攻读经济学博士学位起，更加致力于中国对外开放战略与政策的研究。在撰写博士论文中，他果断地选择了以现代扭曲理论为基础，分析中国对外开放中存在的体制、机制与政策问题。这一研究从一个更加符合现代经济学的规范分析方法上推进了几年来我国关于对外开放效益问题的讨论，使开放效益的评价有了一个更为客观可信的原理与准则，特别是使开放效益问题的研究与国内体制改革深化问题更紧密地结

合到了一起。因此，其研究成果不仅使我们在开放取得的巨大成就的同时存在的问题能有一个更深刻的认识，而且也使我们看到了提高开放效益的政策原理。开放经济的扭曲理论在国际上有不少研究成果，但用来分析中国的特殊情况仍然需要从中国的实际出发，本书正是这一努力中的一个值得高度关注的理论成果。正因为从中国的实际出发，扭曲现象在本书中得到了更符合实际的揭示，扭曲理论本身也得到了新的发展。

作为王庭东博士的导师，在他这本专著出版之际，我借此序言向他所获得的成果表示祝贺。相信这一成果对广大专业人员与实际工作者都将具有重要的启迪意义和参考价值。

张幼文

2008年8月10日

于上海社会科学院世界经济研究所

摘要

本书的基本任务是运用西方扭曲理论研究我国区域发展导向型体制对开放效益的影响。尽管扭曲理论源于对一般市场经济的分析，但对于分析发展中国家在对外开放过程中由激励型外资与外贸政策所导致的各类扭曲同样具有适用性。所不同的是，像中国这样的转轨经济国家，除具有一般市场经济的各类扭曲之外，还存在着更广泛的从计划经济向市场经济转变过程中的体制性扭曲，并且体制性扭曲成为导致政策引致性扭曲的重要根源。因此，发展中国家不仅要在微观层次上消除经济中的各类扭曲，而且还要以西方扭曲理论所未有的角度（例如体制转轨的视角）探索中观与宏观领域的各类扭曲现象及其矫正问题。

首先需要明确的是，我国的区域发展导向型体制在激发地方政府发展经济的积极性、促进地区经济发展方面起到了积极推动作用，例如通过政策优惠积极开展对外贸易与大力引进外资从而消除了我国改革开放初期资金短缺的瓶颈，为我国经济高速增长做出了贡献。同时，政策引致性扭曲在破除传统的计划经济体制障碍、建立市场经济体制方面也发挥了巨大作用。地区竞争不仅刺激了经济增长，而且创造出多个充满活力的区域发展模式（如长三角模式、珠三角模式等），其制度创新机制在路径上与熊彼特式制度创新范式是一致的。就其实质而言，这是以一种较少扭曲的对外开放政策取代另一种较多扭曲的旧的计划经济政策，从而实现资源的优化配置与经济增长。

然而，必须看到，随着对外开放的深入发展与经济高速增长

政策引致性扭曲：开放效益的体制因素

长，我国早已经跨越资金瓶颈，对外资、外贸的过度政策优惠导致的要素扭曲与生产扭曲，不仅带来国民利益的对外流失，而且令内资与外资处于不公平的竞争环境之下，从而产生外资对内资的“挤出效应”，并且导致内资在价值链分工中出现低端锁定倾向，以及内资企业技术创新能力的下降。因此，所谓的出口比较优势是建立在价格扭曲即低成本基础之上的虚假比较优势，是不可持续的。

从表面上看，地区恶性竞争是导致政策引致性扭曲的根源，但实际上，地区恶性竞争却源于区域发展导向型体制。因此，区域发展导向型体制“塑造”了政策引致性扭曲的如下特征。第一是区域发展导向型体制下的财政分权与政绩观，激发了地方政府对税收的追求与对以 GDP 增长为核心的政绩追求——包括对其他非经济目标的追求，如就业、城市建设等，从而导致政策引致性扭曲，使地方政府呈现出“公司化”倾向；第二是政府职能的越位、缺位、错位，如替代企业招商引资、对外资监管不力、对跨区域公共产品供给存在搭便车行为等，这使得政策引致性扭曲具有了政府职能“失灵”的特征；第三是改革过程中，部分领域改革滞后，例如要素市场与金融市场的改革滞后加剧了要素扭曲等，从而使政策引致性扭曲具有“非市场性”与转轨特征；第四是区域发展导向型体制下地方政府面对国际垄断势力在谈判中处于弱势地位而产生的政策引致性扭曲，从而使政策引致性扭曲具有了外部干预的“非自主性”特征。

从开放效益的角度看，政策引致性扭曲不仅造成国民利益的外流，还造成宏观上总体经济的内外失衡，例如地区差距不断扩大、“双顺差”等，这也在一定程度上降低了对外开放效益。

根据扭曲理论消除扭曲的对症规则，政策建议是明确的。首先是完善财政分权并转变政绩观，即完善区域发展导向型体制的激励机制。其次是转变政府职能，在现阶段主要是进一步完善政

府的监督职能,提高其科学决策能力。再次是通过调整对外资、外贸的优惠政策制约地方政府的恶性竞争,提高外资质量,并通过实行地区差异性优惠政策来达到协调地区经济发展之目的。最后是对竞争优势进行培育。在当今全球化时代,决定各国收益分配份额的是稀缺要素,谁拥有稀缺要素谁就能够获得竞争优势以及更为丰厚的利润。对于发展中国家而言,尽管对外开放是一条引进稀缺要素(如先进技术与管理)提高国际竞争力的捷径,然而其前提条件是发展中国家本身吸收能力的提高(如高的人力资本),而这是无法通过开放来满足的,必须要通过本国的精心培育才能得到。根据扭曲理论,通过择定扭曲能够实现培育本国稀缺要素的目标,从而最终建立本国的竞争优势。

主题词: 政策引致性扭曲 区域发展导向型体制 开放效益
竞争优势

Abstract

This thesis applies the western distortion theory to systematically analyze the effects on the benefit of opening up induced by the region-oriented development system in China.

Although the distortion theory derives from the analysis on the general market economy, it is also suitable to analyze the distortion caused by the incentive foreign capital and trade policy adopted in the process of opening up to the outside world. In transition economies like China, besides distortions in the general market economy, there is a system inherent distortion due to transition from planned economy to market economy, which is the main root of the above policy imposed distortion. Therefore, the developing countries need not only eliminate the distortions in the micro-area, but probe into and rectify those in the middle-and macro-area from new angles, say system transition, where the western distortion theory says nothing.

First, it needs to clarify that the region-oriented development system has played a positive role in stimulating the local authority's enthusiasm for developing the economy and promoting the local economic development. For example, the local authority facilitates foreign trade and foreign investment through preferential policy, which has eliminated the capital bottleneck in the early period of reform and opening-up

政策引致性扭曲：开放效益的体制因素

and has contributed to the fast growth of the economy in China. In addition, the policy imposed distortion has played an important role in breaking the traditional planned economic system and setting up the market economic system. The inter-regional competition has not only accelerated the economic growth, but also created several energetic regional development patterns, e. g. the Changjiang River Delta pattern and the Pearl River Delta pattern. The institution innovation path is consistent with the Schumpeterian notion of "creative destruction". Essentially, the mechanism is to use an opening-up policy to replace the planned economy policy, where the former has less resulting distortions while the latter has more, so as to optimize the allocation of resources and stimulate economic growth.

Nevertheless, along with the development of opening up to the outside and the fast growth of the economy, China has already overcome the capital bottleneck. Therefore, the production and factors distortion, caused by extremely preferential policy of foreign trade and investment, not only leads to national wealth outflow, but also puts domestic capital in an environment inferior to that of foreign capital. It then leads to the "crowding out effect" on native capital by foreign capital, and causes the native capital to show a low end locking tendency in the value chain as well as a decline of innovative capacity. Therefore, the so-called export comparative advantage is based on low cost due to price distortion, which is unreal and unsustainable.

It seems that the root of the policy-imposed distortion is inter-regional malignant competition, but this competition actually derives from the region-oriented development system. Therefore, the region-oriented development system has produced the following characteristics of the policy-imposed distortion. First, the decentralized public fi-

nance system and the appraisal system of achievements under the region-oriented development system make local government personnel pursue high tax income and achievements in their post, with the core of high GDP growth rates and including other non-economic targets, for example, employment rates and city construction. The resulting policy-imposed distortion makes local government take on the tendency of "corporationalization". Second, the offside, vacancy and dislocation of local governments, of which examples include attraction of foreign capital in place of enterprises, inadequate supervision over foreign capital, and "free-ride" actions in supply of inter-regional public goods, has made the policy-imposed distortion take on the characteristic of "malfunction of local governments". Third, during the reforming process, reform in some fields like production factors market and financial market lags far behind, which has intensified some phenomena such as production factors distortion and has characterized the policy-imposed distortion with the feature of "non-market" and transition. Fourth, under the region-oriented development system, local governments are at a disadvantage in negotiations with foreign monopolistic powers, which has made the policy-imposed distortion possess the feature of "non-autonomy" owing to outside interference.

In the view of opening-up benefit, the policy-imposed distortion not only leads to wealth outflow, but to unbalance of the macro-economy, e. g. the expansion of inter-regional gaps and "double favorable balances", which has reduced the opening-up benefit to a certain degree.

According to the Specific Rule in the distortion theory, whose function is to eliminate distortions, the policy suggestions are straightforward. First, the central government should struggle to perfect the

decentralized public finance system and change the appraisal system of achievements during one's post, that is to perfect the incentive mechanism of the region-oriented development system. Second, local governments' functions must be transformed. For the present period, they should be transformed into stricter supervision functions and to promote the scientifically decision-making capability. Third, the authorities should restrict local governments' malignant competition by adjusting the preferential policy towards foreign capital and foreign trade, so as to enhance the quality of foreign capital and make different regional economies develop harmoniously through the application of diversified preferential policies for different regions. Fourth, the competitive advantage should be fostered.

In the present globalization period, it is the rare factors in different countries that determine their shares of total profit in the world. Those countries who hold more rare factors will gain competitive advantage and more profit. For developing countries, although opening up to the outside is a short cut to attract rare factors, like advanced technology and management methods, the prerequisite is the increase of their absorption abilities, which can be realized not by opening up to the outside, but by studious accumulation in the home country. According to the distortion theory, the target of fostering home country's rare factors can be realized by selective distortion, and consequently the home country's competitive advantage can be established.

Key words: Policy imposed distortion Region-oriented development system Benefit of opening up Competitive advantage

目 录

第1章 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 本书的研究思路与结构	7
1.3 本书研究方法 with 基本概念	12
1.4 本书创新	15
第2章 开放经济扭曲理论的主要成果	18
2.1 开放经济扭曲的形成	18
2.2 价格扭曲下的国际贸易福利分析	25
2.3 国际资本流动对产品贸易的替代及其福利分析	32
2.4 扭曲理论与发展中国家经济增长	38
2.5 消除扭曲的“直接针对性”原理	54
本章小结	58
第3章 减少扭曲：发展导向型体制的增长之源	59
3.1 区域发展导向型体制的形成、特征及其动态演进	60
3.2 政策引致性扭曲：区域发展导向型体制的制度创新效应	69
3.3 政策引致性扭曲：区域发展导向型体制的	

经济增长效应	83
本章小结	96
第4章 区域发展导向型体制中政策引致性扭曲的特征	97
4.1 政策引致性扭曲：财政分权与政绩观	97
4.2 政策引致性扭曲：转轨经济过程的非 均衡特性	104
4.3 区域发展导向型体制中的政府职能	114
4.4 政策引致性扭曲：国际竞争环境中的 垄断因素	128
本章小结	139
第5章 区域发展导向型体制下开放效益的损失： 中观视角	140
5.1 过度外资、外贸激励政策下的利益流失	140
5.2 非经济目标追求下的政策引致性扭曲	163
本章小结	174
第6章 区域发展导向型体制下开放效益的损失： 宏观视角	175
6.1 政策引致性扭曲：对外经济失衡与开放效益	175
6.2 政策引致性扭曲：内部经济失衡与开放效益	191
6.3 政策引致性扭曲对竞争优势的影响	209
本章小结	232
第7章 区域发展导向型体制下的对外开放效益提高	233
7.1 继续消除体制性扭曲	234
7.2 不断消除政策引致性扭曲	251