



江西财经大学学术文库

JIANGXI UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

J
JINGJI FAZHANZHONG DE
ZHENG FU ZUOYONG HE ZHENG FU GAIGE

经济发展中的 政府作用和政府改革

—— 基于我国加入WTO的一种长期分析

张进铭 / 著



中国财政经济出版社

WTO



江西财经大学学术文库

本书得到了国家社科基金和江西财经大学
经济与社会发展研究院的资助

经济发展中的政府 作用和政府改革

——基于我国加入 WTO 的一种长期分析

张进铭 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济发展中的政府作用和政府改革：基于我国加入 WTO 的一种长期分析/张进铭著. —北京：中国财政经济出版社，2008.5
(江西财经大学学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0614 - 1

I. 经… II. 张… III. 世界贸易组织 - 规则 - 影响 - 国家
行政机关 - 政治体制改革 - 中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 046812 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.375 印张 244 000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

印数：1—3 000 定价：22.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0614 - 1 / F · 0501

(图书出现印装问题，本社负责调换)

前言

在经过了 15 年的艰难谈判以后，我国终于在 2001 年底加入了 WTO。在很大程度上，加入 WTO 的漫漫旅程是与我国由传统计划经济逐步向现代市场经济转变的过程密切相联的。成功地加入 WTO，意味着 WTO 成员国对我国目前正在进行的市场经济改革的一种认同。而且，在加入 WTO 后的几年中，我国对外贸易实现了更高的增长速度，其中出口增长尤为迅速。目前，我国的对外贸易已经跃居世界第 3 位。同时，我国已经超过美国，成为世界上吸收外资最多的国家。而且，我国的外汇储备已经超过了日本，居世界第 1 位。我国的外贸依存度（进出口总额占 GDP 的百分比）也由 1978 年的 14% 上升到 70% 以上。从这些数据来看，我们在加入 WTO 以前所担心的“狼来了”、“短期中的损失将大于利益”等问题似乎是过于忧虑了。

但是，如果从更深的层次考虑的话，我们将发现加入 WTO 后中国所面临的困难和体制上的挑战依然是巨大、严峻的。时至今日，我们还没有能够建立起真正意义的市场经济。造成这种局面的一个重要原因是我国的政府改革相对滞后。在一定程度上，我国政府之所以选择加入 WTO，就是因为加入 WTO 可以促进我国的政府改革，从而加快我国经济转轨的进程。这是因为，WTO 建立和运行的基石就是自由竞争的市场经济体制。从某种意义上讲，WTO 就是将市场经济的一些原则上升到国际惯例的高度，使之成为一种

国际性的正式制度安排，并对其所有成员具有普适性的约束力。作为规范各成员方国际贸易行为的 WTO 规则，是 WTO 成员必须遵守的正式的制度安排。而 WTO 规则是按照市场经济的要求设计的，充分反映了市场交易所需要的自由、平等、公开、公正。非常重要的一点是，加入 WTO 为推进我国的政府改革提供了一种强劲的外部动力。因为 WTO 协议及其所有规则首先都是针对政府的：WTO 协议规范了每一个成员方政府对国际贸易的管理，几乎影响到成员方行政管理的各个层面。在 23 个 WTO 协议中，有 21 个是针对政府的，只有 2 个是针对企业的。而且，加入 WTO 协议，是由政府签字，是政府作出的承诺。也就是说，WTO 法律义务主要是由政府承担的。

在一个国家的经济发展过程中，政府的作用是非常重要的。如果没有有效的政府，经济社会可持续发展是不可能实现的。有效的政府——而不是小政府——是经济社会发展的关键。政府在经济社会发展中的中心地位，不是作为增长的直接提供者，而是作为合作者、催化剂和促进者而体现出来的。因此，发展中国家应该以市场机制作为实现经济发展的主要工具。政府的作用在于补充市场，而不是代替市场。不过，对许多发展中国家特别是那些经济转轨国家来说，它们正面临着一个非常严峻的问题，即它们不能坐等市场机制自动地运行。它们必须建立起一个制度框架以促进市场最有效地运转。市场的质量取决于这种制度框架，因为市场正是在其中运行的。由于制度框架在很大程度上是由政府决定的，所以市场的质量事实上也是由政府决定的。为此，政府应该建立那些支持市场而不是反对市场的制度。

在 20 世纪 70 年代末 80 年代初，我国政府确立了改革开放的基本国策，启动了我国改革的进程。政府的这次重大抉择不仅为我国重新选择了一条不同于以往的、正确的经济发展道路，而且也意味着我国将全面地开展一种根本性的制度改革和制度变迁。随着改

革开放的深入，我国经济实现了前所未有的高速增长。进入 20 世纪 90 年代以后，在经济持续、高速增长和渐进式改革不断推进的情况下，我国政府又作出了一项重大决策：由传统的计划经济全面转向社会主义市场经济。这不仅是对当初改革开放这一重大制度选择的一种历史的、逻辑的必然延续，而且明确了我国改革的目标和方向，全面地推动了我国经济转轨的进程。

从经济转轨的路径而言，当初我国政府选择的是一种渐进式的改革和制度变迁方式。毫无疑问，这对于保持社会的稳定和实现经济的持续、高速增长是很有帮助的。但是，随着时间的推移，这种渐进式改革的弊端也逐渐暴露出来：我们在市场经济所要求的一些重要的、根本性的制度安排和制度变迁方面已经相对滞后了。其中，一个非常突出的问题是，我们在国有企业、银行和政府这三个最为重要的改革方面一直未能取得实质性的进展和突破。而且，由于政府在制度方面始终没有找到真正实现“政企分开”的有效办法，加上自身仍然有着通过干预、控制国有企业来影响整个国民经济运行的习惯和动机，导致国有企业改革、银行改革和政府自身改革三者相互交织、纠缠在一起，从而使政府、国有企业和银行之间形成了一种“铁三角”的关系。结果，不仅国有企业改革和银行改革未能取得大的进展，政府也由于身陷其中而无法对自身进行根本性的改革。这种困难的局面表明，在我国的改革已进入攻坚阶段时，作为改革主导者的政府发现已经难以从现有的制度安排和工具中找到进一步改革的动力和有效途径。在这种情况下，我国政府又毅然作出了一个重大抉择：加入 WTO。这是在我国经济高速发展、对外开放不断扩大而国内的经济转轨难以进一步推进的背景下，政府又一次作出了正确的、至关重要的选择。加入 WTO，不仅体现了我国政府继续进行市场化改革的坚定决心，表明我国的市场化改革将是不可逆转的，而且为我国的进一步改革提供了一种强大的外部动力和压力。

4 经济发展中的政府作用和政府改革——基于我国加入 WTO 的一种长期分析

与大多数关于加入 WTO 后我国政府作用的研究不同，我们不是围绕 WTO 规则和加入 WTO 对我国产生的各种影响展开分析，而是把加入 WTO 放在我国整个经济改革和经济转轨的背景下加以分析。我们没有简单地把我国加入 WTO 的时刻作为一个实质性的分水岭，而单纯地分析加入 WTO 后我国政府作用和政府改革问题。我们是把加入 WTO 界定为继“改革、开放”和由计划经济全面转向市场经济这两项正确决策之后我国政府作出的又一项重大的战略抉择。也就是说，我们是从分析改革开放以来我国整个经济发展和经济转轨进程的角度来探讨这一问题的。我们认为，加入 WTO 是我国渐进式改革和制度变迁过程中一种合乎经济发展规律和历史逻辑的必然选择。因此，我们试图从这样一种连续的、长期的角度来研究这一问题，以便更好地认识政府在长期经济发展中的作用以及加入 WTO 对我国政府改革的影响。

目 录

第一篇 经济发展中的政府作用： 理论与历史的分析

第一章 经济发展中市场与政府关系的理论分析	(3)
第一节 政府与市场：经济学中永恒的话题	(3)
第二节 作为经济发展工具的市场机制	(7)
第三节 市场缺陷与政府干预	(9)
第四节 政府干预的问题	(13)
第五节 对市场与政府关系的重新认识	(17)
第二章 政府、制度与经济发展	(19)
第一节 稳定、强有力的政府：经济发展的前提	(19)
第二节 制度与经济发展	(21)
第三节 产权制度与经济发展	(27)
第四节 政府在建立制度结构中的作用	(30)
第三章 长期经济发展中的政府作用：一种历史分析	(35)
第一节 创办“世界工厂”的英国政府	(35)
第二节 美国政府与世界第一经济强国	(45)

2 经济发展中的政府作用和政府改革——基于我国加入 WTO 的一种长期分析

第三节 政府在长期经济发展中的作用：理论总结 … (62)

第二篇 我国的改革和经济转轨的分析

第四章 从计划经济向市场经济转轨 …… (69)

第一节 经济发展计划及其失败 …… (69)

第二节 由计划经济转向市场经济的条件 …… (74)

第三节 经济转轨的途径 …… (77)

第五章 我国经济改革主要内容和绩效的初步分析 …… (80)

第一节 改革开放前后我国经济发展绩效的比较 …… (80)

第二节 我国经济改革的主要内容 …… (85)

第六章 我国经济改革过程的分析 …… (94)

第一节 我国经济改革的基本特点 …… (94)

第二节 我国改革的一些成功因素分析 …… (96)

第三节 我国三大改革的分析 …… (110)

第三篇 加入 WTO 后我国面临的问题和挑战

第七章 加入 WTO 和我国的深化改革 …… (123)

第一节 WTO 简介 …… (123)

第二节 加入 WTO 是我国经济融入世界经济的客观要求 …… (129)

第三节 加入 WTO 与深化我国三大改革 …… (134)

第八章 加入 WTO 后我国所面临的挑战 …… (146)

第一节 “中国奇迹”的背后：实力和发展的差距 …… (146)

第二节 我国资源和环境面临的挑战	(152)
第三节 收入分配：日益严重的两极分化	(160)
第四节 “三农”问题：无法回避的挑战	(167)
第五节 加入 WTO：正确的选择和严峻的挑战	(175)
 第九章 加入 WTO 后我国政府体制中的主要问题	(180)
第一节 我国加入 WTO 后的基本义务	(180)
第二节 我国经济发展中的政府主导及其弊端	(183)
第三节 我国政府支出结构的分析	(192)
第四节 地方政府保护与国内市场分割	(198)
第五节 加入 WTO 给我国政府带来的挑战	(206)
 第四篇 加入 WTO 后我国的政府改革 和政府作用	
 第十章 加入 WTO 后我国的政府改革	(213)
第一节 建立具有法治精神的政府	(213)
第二节 政府应该树立的理念	(220)
第三节 由经济主导型政府向公共服务型政府转变 ..	(226)
 第十一章 加入 WTO 后我国政府的主要职能和作用	(242)
第一节 加入 WTO 后我国政府的主要职能	(242)
第二节 转变经济增长模式	(244)
第三节 加快农村发展，提高农民收入	(255)
第四节 大力发展教育事业	(262)
第五节 建立全国统一市场和转变经济增长模式	(273)
 主要参考文献	(283)

第一篇

PART ONE

经济发展中的政府作用： 理论与历史的分析

第 一 章

经济发展中市场与 政府关系的理论分析

第一节 政府与市场： 经济学中永恒的话题

在经济学产生和发展的过程中，市场和政府始终是经济学家们极为关注的主题。伴随着长期的经济发展和社会进步，现代经济学对于市场、政府的作用及其两者的相互关系有了更为深刻的认识。

对市场机制在一个国家经济增长和经济发展中的重要作用的强调首先源自于现代经济学之父亚当·斯密。在其巨著《国民财富的性质和原因的研究》（简称《国富论》）中，斯密对当时英国政府的低效和腐败进行了猛烈的抨击，同时大力呼吁发挥市场机制的作用和给予人民经济自由。他把市场机制形象地比喻为一只“看

不见的手”，依靠这只“看不见的手”就可以实现一个国家的经济增长和发展。他这样论述道：“在这场合，像在其他许多场合一样，他受着一只看不见的手支配，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的……他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。”“禁止人民大众制造他们所能制造的全部物品，不能按照自己的判断，把自己的资财和劳动，投在自己认为最有利的用途上，这显然是侵犯了最神圣的人权。”^①

斯密的主张是政府应该实行“自由放任”的政策。也就是说，最好的政策是充分给予人们经济自由的权利，包括：取消限制劳动力迅速流动的一切措施、土地买卖的充分自由、取消政府规定的工业和国内贸易管理法的剩余部分、实行对外自由贸易等等。

在斯密之后的很多古典经济学家继承和发展了其“自由放任”的观点。例如，李嘉图就认为，干预经济违反“最大多数人最大幸福”的原则；萨伊则强调，需要“不起什么作用的国家”，主张国家对经济的干预缩减到最低限度；马歇尔的一个著名观点是“自然不能飞跃”，他对经济活动采用的是“边际”分析的方法，反对政府干预经济。尽管也有少数经济学家强调政府干预的作用，例如，德国历史学派的代表人物李斯特主张在国家发展的初期阶段应该实行贸易保护主义，但是，从古典经济学到新古典经济学的主流思想仍然是：市场是完美的，政府不应干预经济，而只是充当一个“守夜人”。其政策主张是“自由放任”，对外实行自由贸易。

在 20 世纪 30 年代以前，西方一些主要资本主义国家成功的经济发展绩效似乎也证实了古典和新古典经济学家的观点。例如，在

^①（英）亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆 1994 年版，第 27、153 页。

20 世纪 20 年代末，美国经济呈现一片繁荣的景象。时任美国总统胡佛宣称：在可见之日，我们将目睹贫穷从这个国家绝迹。当时，美国的股票市场也正处于“牛市”，耶鲁大学一位经济学教授甚至断言：我们正迈向一个“永恒的高原”。

但是，就在 1929 年 10 月的最后一个（黑色）星期四，美国股市突然崩溃。在随后的两个月里，股市中的 400 亿美元化为乌有。随之而来的是整个经济的大萧条。1929 ~ 1933 年，美国的 GDP 大约下降了 30%，投资减少了 75%，失业率接近 25%，一般人的生活水准倒退到 20 年以前。而且，在这一时期，整个资本主义世界都陷入了严重的经济危机之中。

面对世界经济大萧条的严酷现实，人们开始怀疑他们曾经一直信奉的主流经济学的观点：市场是完美的，市场机制能够实现资源的有效配置并保证充分就业，因此，政府不应该干预经济，而应采取“自由放任”的政策。

正是在这种情况下，著名经济学家凯恩斯在 1936 年出版了划时代的著作《就业、利息和货币通论》（简称《通论》）。凯恩斯指出，资本主义经济不存在着一种“自我协调”的机制以确保实现充分就业。他认为，萨伊法则“供给创造其自身的需求”是不正确的，相反，需求会创造其自身的供给。由于有效需求不足，资本主义经济往往处于低于充分就业状态的均衡，而充分就业则是偶然的、短暂的。因而，在经济存在失业时，政府就应该采取积极的财政政策，提高社会的有效需求，从而实现充分就业。简单而言，凯恩斯认为，市场难以保证经济实现充分就业，所以政府应该对经济进行积极的干预。在《通论》出版之前，凯恩斯在给他的好朋友、世界著名戏剧家萧伯纳的信中写道：“你必须知道我相信自己正在撰写一本颇具革命性的经济理论的书，我不敢说这本书将会立即改变世界对经济问题的看法，但是在未来十年间，它对经济理论必然会产生革命性的影响……在现阶段里，我不能期望你或任何人

相信这一点，但我自己对这一点是深信不疑的。”^① 后来的事实证明凯恩斯的预见。《通论》出版以后，一门新的经济学学科——宏观经济学诞生了。而且，凯恩斯关于“政府应该积极干预经济”的主张也被二战后美、英等西方资本主义国家的政府所采用，并且被越来越多的经济学家所接受。凯恩斯主义经济学成为战后的主流经济学。

到 20 世纪 70 年代初以后，伴随着石油危机，西方资本主义国家纷纷出现了“滞胀”（停滞与通货膨胀并存）的局面。对此，强调以需求管理为主的凯恩斯主义经济学无法提出有效的对策来解决这一经济困境。在这种情况下，其他经济学派，如以弗里德曼为首的货币主义学派、以卢卡斯为首的新古典宏观经济学派^②，纷纷对凯恩斯主义经济学进行批判。这些学派重新强调了市场的有效性，认为只要让市场机制充分发挥作用，市场是能够更好地运行的；而且，它们强调寻找宏观经济学的微观基础。另一方面，以萨缪尔森为代表的正统凯恩斯主义宏观经济学（新古典综合派）在修改自己的理论上做了许多努力，注意吸收其他学派的一些新的观点，同样强调了“看不见的手”（市场机制）与“看得见的手”（政府干预）对于经济增长的重要性。

通过以上的论述可以发现，对于经济发展中市场与政府的作用及其相互关系的研究始终贯穿于经济学的形成和发展过程中。直到今天，这一方面的问题仍然是现代经济学的一个非常重要的研究领域。目前，我国正处于由传统的计划经济向现代市场经济转变的过程中，而且我们已经加入了 WTO。在这种背景下，要研究加入 WTO 后我国政府作用和政府改革问题，首先就必须从理论上弄清

① 欧文等：《经济魔杖》，中国出版社 1997 年版，第 333 ~ 334 页。

② 国内的大多数教科书往往把这一学派（New Classical Macroeconomics）称“理性预期学派”，但其更准确的名称应该是“新古典宏观经济学派”。

政府与市场的关系以及政府在国家的长期经济发展过程中应该发挥什么样的作用。

第二节 作为经济发展工具的市场机制

经济环境本身不可避免地具有较大的不确定性。尽管信息技术发展很快,但任一时期的关于供给和需求的知识都是不完备的。随着新技术和新的生产者的出现,产品会发生变化,生产产品的方法和成本会发生变化,并且,由于时尚和收入的变化导致消费者偏好的变化,需求也在不断地发生变化。众所周知,预测下个星期、下一年会发生什么样的变化都是很困难的(9·11事件就是一个很好的例证),更不用说10年以后的事了。然而,生产者和消费者都必须不断地进行这种预测,通常是每天须作出几次预测。尽管本身并非完美,但市场机制却能够使许多个别的错误相互抵消,这样就减少了风险从而使市场价格保持着出奇的稳定。近五十多年来的经验表明,与市场的不确定和不完善相比,集中计划的绩效还是要差得多。

经济学家哈利·约翰逊对市场机制如何促进经济效率和经济发展作了比较详尽的阐述。他指出,作为经济发展的一种工具,市场机制比详细的计划更为有效。首先,在一个发展中国家,要想通过控制的方法取得理想的经济成果看来是特别困难的,而且是缺乏效率的。经济学祖师亚当·斯密正是由于看到了他那个时代政府的低效和腐败,才竭力支持自由竞争的。其次,为消除市场机制带来的主要弊端而采取的一些措施,对于那些渴望取得高速发展的发展中国家来说,其代价是极其昂贵的,也是无法负担的。例如,如果采取严厉的收入再分配政策来矫正市场机制所产生的收入不平等,就会导致经济停滞。