



智库报告

New 新开放论丛
Opening Up

张幼文 徐明棋 主编

内嵌的自由主义

——全球经济治理的折中之道

孙伊然 著



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

Embedded Liberalism



智库报告

New 新开放论丛
Opening Up

张幼文 徐明棋 主编

内嵌的自由主义

——全球经济治理的折中之道

孙伊然 著



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

图书在版编目(CIP)数据

内嵌的自由主义:全球经济治理的折中之道/孙伊然著. —上海:上海社会科学院出版社, 2014

(新开放论丛/张幼文, 徐明棋主编)

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0609 - 4

I. ①内… II. ①孙… III. ①世界经济-研究
IV. ①F11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 111894 号



内嵌的自由主义

——全球经济治理的折中之道

著 者: 孙伊然

责任编辑: 王 勤

封面设计: 陆红强

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 排: 南京理工出版信息技术有限公司

印 刷: 上海商务联西印刷有限公司

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 18.75

插 页: 2

字 数: 310 千字

版 次: 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0609 - 4/F · 241

定价: 59.80 元

版权所有 翻印必究

总 序

当下的中国,正全面寻求以创新驱动发展。在全面的创新中,开放的创新无疑具有广泛而深刻的意义。开放的创新是国家整体进入新的发展阶段的需要,是对外开放战略面向新目标的需要,是中国应对经济全球化新挑战的需要。中国需要培育参与全球化的新优势,构建国际合作的新平台,开辟经济增长与发展的新空间,即打造对外开放的“升级版”。这就是所谓的“新开放”。

在未来 5—10 年中,需要推进新开放,其核心是构建以开放促改革、以改革迎挑战的内外联动机制,构建东南部创体制、中西部上层次的东西并进格局。

一、以完成 BIT 谈判和参加 TPP 合作为动力构建 开放倒逼改革的新机制

近年来,经济全球化出现了一个新动向:区域经济一体化与双边投资协定谈判成为重要现象。这一趋势将大大提高对各国开放与市场准入的要求,并因其在内容上更多涉及各国国内体制和政府职能而成为对改革的压力。对中国来说,特别相关的则是中美双边投资协定(BIT)与跨太平洋战略伙伴关系(TPP)。有效应对这两个谈判将构建以开放促改革的内外联动机制。

在经济全球化的最新发展态势中,国际投资自由化与国际贸易自由化并行发展、相互促进,在 WTO 多哈回合受阻、多边贸易体制受挫的情况下,双边投资协定谈判与自由贸易区谈判成为各国推进国家间经贸与投资合作的重要选择。

对中国而言,推进中美双边投资协定谈判具有推进开放与改革的双重意义。就对外开放而言,这将有利于提高利用外资的水平,拓展对外投资的空间。现代服务业扩大开放利用外资是中国发展新阶段的需要,也是美国等发达国家对中国的要求。这一领域扩大开放也是我国与发达国家实现相互开放、互利共赢的机遇,中国有条件要求美国等发达国家对我平等互利,公平对待我对外投资扩大,并尽早承认我市场经济地位。

就国内改革而言,推进 BIT 谈判有利于推动国内改革。经济制度应与经济发

展阶段相适应,但是诸如目前普遍存在的审批制以及政府职能上的多方面问题,已经远不适应我国经济发展的需要。国内经济的发展需要进一步的制度改革,释放新的制度红利,而以 BIT 和 TPP 为代表的经济全球化新趋势新要求正与国内改革需要相一致。完成中美 BIT 谈判能够有效地倒逼机制、推进改革。

中国要发挥社会主义市场经济的体制优势,在开放中赢得竞争。在大部分主题上双边投资协定和区域一体化与我国开放型市场经济体制建设的方向是一致的,在充分利用以开放促改革的同时,只要我们坚持发挥社会主义市场经济的体制优势,就能够在开放型的竞争中赢得主动。我国的市场经济有其特殊性。以公有制为主体,多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度,这一点必须坚持。市场能够有效地配置资源,但是也要看到政府对经济的积极作用,要正确看待市场与政府的作用,区分政府主导和政府干预之间的差异。国有企业是我国经济的一个重要特征,具有重要的作用。在中美双边谈判中,我们要坚持原则,并要求美方承认我国经济的完全市场经济地位。

二、以探索沿海自由贸易试验区建设为 平台形成开放型经济新体制

在成为世界第二大经济体以后,中国的发展进入了一个新的历史阶段,以改革开放推动发展也进入了一个新的阶段。尤其是改革进入攻坚期再次提出了“以开放促改革”的课题。沿海地区的开放不仅有着对外开放转型升级的意义,而且承担着开放型市场经济体制建设改革、探索、试验的责任。

在新的阶段上,开放升级的内涵包括开放型经济的体制建设。开放战略升级的本质是从政策性开放上升到体制性开放。1979 年搞经济特区是政策性开放起步的标志,政策的特殊性是特区的核心。在这以后沿海地区的发展中,各种意义上的特殊政策成为发展的主要动力和基本特色。以特殊政策推进开放在前 30 多年对外开放中发挥了基础性作用,也对旧体制的瓦解具有重大意义。但是,随着整个经济走上开放道路,政策差异日益缩小,继续以特殊政策推进开放作用有限,对外资的超国民待遇在一定程度上对民营资本不利,地方政府间的政策竞争降低了开放的整体效益。特别是特殊政策存在着较大的不规范性、不透明性、不确定性,不

符合国际规则与市场准入的要求。提高开放水平对政府职能与政策规范透明的制度安排的要求日益明显。与此同时,金融货币市场与服务业的低开放度都制约了完整意义上市场经济体系的形成。因此,要把体制性开放作为实施新开放的基本要求。所谓体制性开放,就是按照国际规范建立市场经济体制以及相应的政府管理体制。既要坚持发挥中国特色社会主义市场经济的优势和特点,发挥各级政府在经济发展中的积极导向作用,发挥多种经济成分在经济运行中的互补作用,又要把建设高效、透明、服务型政府放在首位,充分发挥开放型市场在全球资源配置中的作用,消除商品和资本在跨境流动中的各种障碍,从体制机制上确保中国经济与世界经济更紧密地融合在一起。

正是从体制性开放的意义上,可以更深刻地表明沿海自由贸易试验区建设的目的在于体制探索。沿海地区自贸区建设是新开放的标志,是对外开放的升级版,是整个国家从政策性开放走上体制性开放的试验田。要从开放型经济体制建设上明确自由贸易区的功能定位,以使自由贸易区试验真正产生全局性的意义。为此,对自由贸易区应明确以下要求:

第一,体制机制的可复制性。要明确自由贸易区是体制机制探索的试验田,而不是特殊政策的飞地。因此,更优惠的税收、关税、政府补贴或土地价格不应作为自由贸易区发展的主要政策手段,因为全局性的政府减少收入不具有可行性。可复制性的关键在于自由贸易区的各项制度安排具有逐步推广的意义和可能。因此,自由贸易区的重点要放在国家未完成的各项改革的探索上,以发现新的改革的可行方案。自由贸易区的思路在于“以开放促改革”。一方面通过更高水平更宽领域的对外开放发现各项改革的必要性,构造改革的动力,减少改革可能带来的冲击。另一方面发现改革的方向与重点,通过参照国际规范与惯例形成各项改革的有效举措。通过试验到复制推进全国改革是新开放的顶层设计,因而“可复制性”必然是对自由贸易区的第一要求。

第二,自由贸易区的功能是对尚未开放的领域和尚未完成的改革进行试验。从外资外贸的规模上讲,中国的开放度已经不低,但是从产业上讲,中国尚有一批领域没有开放。发达国家要求中国开放,特别是金融与现代服务业,而这些又正是中国形成完整的市场运行体系和提升产业结构的方向。要通过自由贸易区对这些领域进行先行先试的开放检验的方式,发现外部冲击,制定有效的防范措施。在金

融领域,利率市场化、资本市场开放与人民币国际化等都是国家开放型市场经济体系建设的必要组成部分。要通过自由贸易区的操作性试验发现其中的难点与问题,为国家全面推进这些市场化重大举措提供依据。因此,新开放也是更高水平的市场化与更深度的改革。

第三,探索政府职能转变的路径。进一步转变政府职能,建设服务型政府是深化改革的一大主题,新开放就在于利用国际规范与外部动力推进这一改革。变审批制为备案制,并在此基础上构建更高效的监管体系与服务体系,是市场开放国民待遇和透明度的要求,也正是我国政府职能改革的要求。根据国际投资制度安排新趋势,随着国际社会的进步和对跨国公司约束要求的增强,东道国政府要防止跨国公司环境倾销,损害劳动者权益等;要监督跨国公司履行社会责任,关注公共利益,有效推动相关产业进步和人才成长,在开放中实现可持续发展和包容性增长。新开放就在于探索各级政府如何在坚持开放中有效形成这些职能,提高开放水平。

由此可见,科学推进自由贸易区试验,有利于建设开放型的经济体系。由于自由贸易区并非传统意义上的境内关外保税区,不是封闭的,而是试验性的,因而运行模式在一定时期内相对隔离,而在有效掌控下逐步扩散将是其重要特征。科学有效地把握自由贸易区对相邻地区的带动作用,及时发挥自由贸易区体制的模式传递作用,应作为自由贸易区建设的指导方针。从试验到推广既是国际社会的期待,也是我国自身改革的需要。

以沿海自由贸易区为抓手推进新开放,将带来整个沿海地区开放的升级和改革的深化,为全国改革开放创造新局面。

三、以形成沿海、内陆、沿边各具特色, 联动发展为目标,创造全面开放新格局

在 30 多年后的今天,当国家已经摆脱了贫困,面向全面小康和中等发展目标迈进阶段到来之时,我们又必须看到国家各地区之间发展的巨大差距。

在实现沿海、内陆与沿边均衡发展的国家战略上,对外开放战略的总体部署应当考虑以下原则:

第一,开放是基本国策,但各地区的开放却不能采用同一模式。内陆和沿边地

区都不能简单重复东部开放的道路。中国开放的基本经验和东部模式的核心是以政策激励促进外资流入以及出口导向型模式,这不当直接作为内陆或沿边地区的模板。国家整体致力于地区间均衡发展之时,也正是中国沿海出口高速增长面临调整转型之际。与沿海当年的出口导向型相比,内陆地区要实现内需主导型战略,以巨大的内需潜力拉动发展,而这正是引进外资新的动力。在国家整体上已经取得贸易巨额顺差的发展条件下,内陆地区获得了以进口实现产业结构升级和自主创新的新的机遇,即以进口关键装备、零部件实现自主投资与创新条件下的产业发展,从而形成与东部出口导向完全不同的进口促进发展模式。与此不同,沿边地区则既不可能是外资拉动型的,也不可能是出口导向或进口推动型的,而应当以与相邻国家的双边或诸边合作为特点,其具体模式因地制宜。

第二,国家对外开放的整体水平要提升,目标要升级,由此决定了各地区开放战略的目标定位。从国际上看,经济全球化新形势对中国发展提出了挑战,中国对外开放必须实现战略升级才能有效应对,其中沿海、内陆和沿边地区以及各战略经济区域都需要实现升级,才能形成各地区协同升级,各战略经济区差异化发展的对外开放新格局。对外开放的目标既取决于国家长期发展目标,又要从地区特点和发展阶段出发确定相应目标。沿海、内陆和沿边各地区都要从各自的发展阶段出发确定不同的开放目标。现代服务业实现在开放条件下的发展是沿海地区未来开放的主题,在产业结构升级中面向外部市场也仍然是沿海地区的特点。内陆地区幅员辽阔,差别巨大,以成渝地区为代表的工业化高速发展地区有条件在现代制造业上实现全面进步,需要围绕现代制造业实现开放式发展,并形成一批战略性新兴产业,实现中国在新兴产业上国际分工地位的提升。内陆其他地区则更多需要致力于资源产业和农业的现代化。沿边地区有的要开辟资源与能源通道,有的要以双边诸边经济合作推进稳定周边环境的建设,从而启动各具特色的发展。

第三,各地区开放格局要形成一个新的协同与互动关系。国家发展是一个大局,各地战略与开放模式上需要形成协同与互动关系。前30年开放中内陆地区劳动力流向沿海曾经是沿海地区形成廉价劳动力加工出口优势的重要原因,也提高了内陆地区劳动者的收入,推动了脱贫事业。随着劳动力结构与数量的变化以及内陆发展机遇的扩大,这种协同与互动关系已开始发生变化。一方面,沿海出口加工型产业特别是轻型低运输成本类产品向内陆转移既可以为内陆地区开放创造条

件,又可以为沿海地区腾出空间实现结构进步。沿海地区现代服务业既要走开放型发展模式,又应当充分利用内陆巨大市场,形成沿海服务与内陆制造的协同发展,相互支撑。在沿海提升开放水平的同时,内陆体现开放型竞争的實力。沿海和内陆地区又能为沿边地区的对外合作提供强大的经济技术支撑,从基础设施建设,资金供给,产业配套和人才流动等各个方面增强沿边对外合作的水平。从总体上讲,优化国家的区域开放格局要形成三个战略的协同:一是深化改革,使沿海参与国际合作与竞争;二是扩大内需,将外资引向内陆地区;三是创新模式,以多样化构建沿边对外合作。

第四,衡量开放推进的指标需要历史性地改进。在中国经济从封闭走向开放中,沿海地区以外资外贸规模作为开放度指标是完全正确的,但是今天国家已经基本建成了一个开放型经济体系,国家发展新阶段上的主要任务也不同,内陆地区应探索以新的指标来鉴定开放水平。在新阶段上,沿海地区开放要以现代服务业外资引进为重点,同时关注现代制造业外资对中国经济贡献方面的各种国民经济效益指标。沿海中心城市还要关注离岸贸易、离岸金融的发展进程和人民币国际化等的实施进程,以此提升国家的整体竞争力。在沿海地区建立跨国公司总部,推进中国走出去进程和主动构建国际分工能力,获得中国高级稀缺要素,应成为沿海大城市的战略重点。在一个时期内,内陆地区仍然需要以外资与外贸来体现开放度的提升,但在制造业出口上要更多注重现代高端产业和附加价值高的产业,在贸易方式上要体现在一般贸易发展相对更高的速度,加工贸易国内价值链的延长和增加值的提升。进口既是中国市场优势的体现,也是内陆地区在开放中发展的路径之一,内陆以进口而不是单纯以出口体现开放,是与以往东部沿海地区开放的一个重要区别。沿边地区与周边国家的合作要注重具体合作项目的数量和规模,而不是外资外贸,以此来体现其经济与政治辐射的影响。

第五,对外开放战略是整个国家经济社会发展与国际总战略中的一个方面,要服务服从于国际总战略,为总战略的需要定位。区域战略的选择同样要贯彻这一原则。沿海地区的对外开放走在全国的前列,现代服务业和金融业的开放要成为与发达国家之间利益交换的一个重要举措,事实上这也是中国自身结构进步和开放领域扩大的需要。更重要的是,经济全球化的深化发展已经向国内体制改革提出了更高的要求,更公平合理的竞争环境,更高效透明的政府行为,更安全规范的

法律制度,是全球化对中国的新要求,也是改革的新课题。以开放促改革是国家战略,需要在沿海先开放地区先行先试。制度优化将成为沿海地区开放战略的最大主题,这将对国家国际地位的提升和国际战略的推进起到非常重要的作用。内陆地区的市场战略同样是国家大战略的一个组成部分。在沿海地区体现水平的同时,内陆地区要体现规模与实力,沿边地区要体现策略与多样化,共同构建中国开放的整体部署。大西南是中国沿边地区开放的一个重点,其与东盟地区的合作既将改变东南沿海地区的开放格局,深化中国东盟合作这一国家战略,又将对内陆地区产生积极影响。

张幼文 徐明棋

2013年9月

目 录

总序..... 001

导论..... 001

第一节 基本概念 003

第二节 分析框架 006

第三节 研究预设 007

第四节 主要观点 008

第一部分
折中的意义与内在逻辑

第一章 全球化之动力、反冲及其分野 015

第一节 全球化之动力:被忽视的问题 015

第二节 解读全球化的不同视角 017

第三节 谁支持? 谁反对? 019

第四节 动力与反冲的转化 024

第二章 全球化进程中的社会冲突与化解机制 027

第一节 理论模型 029

第二节 案例分析 035

第三节 应对模式与启示 039

第三章 全球化进程中的再分配与传导机制 043

第一节 补偿需求溯源 045

第二节 从补偿需求到再分配政策 050

第三节 “开放—补偿”关联的阐释框架 056

结语 059

第二部分
折中获得的认可及其范围

第四章 全球化、社会保护及其正当性 063

第一节 正当性：“全球化—福利国家”研究的盲区 064

第二节 福利国家的正当性来源 066

第三节 全球化导致福利国家正当性的式微？ 070

第四节 福利国家正当性的彰显 074

结语 078

第五章 全球化时代的福利国家 079

第一节 “全球化—福利国家”的因果关联 082

第二节 收缩还是扩张？ 093

结语 096

第六章 发展中国家与内嵌的自由主义 099

第一节 内嵌的自由主义之适用范围 100

第二节 内嵌的自由主义：社会目标、内在张力与维系 105

第三节 发展中国家的信念与诉求：解读联合国发展议程 115

结语	124
----------	-----

第三部分

折中在国际层面的实践

第七章 联合国全球契约	129
第一节 全球契约的原则与使命	129
第二节 全球契约的成效	132
第三节 全球契约的发展前景	138
结语	141

第八章 联合国发展议程	143
第一节 联合国发展议程的目标与原则	143
第二节 联合国发展议程的当前形势	148
第三节 联合国发展议程的未来走向	154
结语	157

第九章 全球征税方案	158
第一节 全球金融交易税的渊源	158
第二节 全球金融交易税引发的国际争论	160
第三节 争论的根源:经济、政治与价值观	165
第四节 全球金融交易税的前景	169

第四部分
折中的困境与重振

第十章 全球化、双重运动与内嵌的自由主义 175

第一节 内嵌的自由主义之困境 176

第二节 困境的成因:不同视角下的解释 180

第三节 内嵌的自由主义之前景 191

结语 198

第十一章 全球金融危机的国内根源:以美国为例 200

第一节 金融危机的传导链条 202

第二节 泡沫何以破裂:对“过度消费”的再审视 203

第三节 泡沫何以形成:平等与效率之争 207

第四节 政治经济学视角下的解决之道 210

第十二章 全球经济治理的体系特征 212

第一节 全球经济治理的体系背景 212

第二节 国际体系中的全球经济治理 214

第三节 世界体系中的全球经济治理 218

结语 227

第十三章 全球经济治理的观念变迁:重建内嵌的自由主义 228

第一节 全球经济治理的主导观念 229

第二节 内嵌的自由主义时期 232

第三节 新自由主义时期	237
第四节 观念竞争的不确定时期	243
结语	248
参考文献	250
后 记	285

导 论

本书旨在探讨“折中”对全球经济治理的意义、效用及其实现途径。由于“折中”在“内嵌的自由主义”这一主题中的关键地位,本书也可被视为关于内嵌的自由主义的一部研究性著作。具体而言,我们试图考察:“折中”在全球经济治理进程中发挥的重要作用;“折中”被国际社会接受的范围、程度与表现方式;以及“折中”所经历的起伏与发展前景。有必要强调的是,我们使用的“折中”一词蕴涵着观念及实践两个层面的含义:观念体现于实践,而实践折射着观念。在本书中,观念、实践乃是一体之两面。

提及全球经济治理或国际经济治理,就不能不关注布雷顿森林体系(the Bretton Woods system)。正是这一体系,奠定了1945年之后国际经济秩序的基石,并且造就了国际经济关系的根本格局。可以说,自此之后直至当今全球经济治理的诸般成败得失,皆与布雷顿森林体系及其机构、制度有着千丝万缕的关系。而“折中”即是该体系的核心要旨。罗伯特·W.考克斯归纳道:布雷顿森林体系意味着各国政府所肩负两种责任之间的折中或曰妥协:其一是政府对世界经济机构负有的责任;其二是政府对国内民众负有的责任——如维系经济发展、保障公民福祉等。换言之,国家在国内经济与世界经济这两者之间起着调和的作用;不仅如此,世人也相信它有足够的资源与时间来实现两者之间的和谐。^①类似地,G.约翰·伊肯伯里也指出:战后国际经济秩序的总体框架反映出一个新的、位于放任自由与干预主义之间的“中间地带”;在这一框架内,相对开放的贸易与支付体系与支持国内充分就业和社会福利的安排并行不悖,自由主义的经济目标与社会福利的目标相互融合。^②

① [加]罗伯特·W.考克斯著,林华译:《生产、权力和世界秩序:社会力量在缔造历史中的作用》,世界知识出版社2004年版,第182页。

② G.约翰·伊肯伯里:《创造昨天的世界新秩序:凯恩斯的“新思维”与英美战后安排》,[美]朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·O.基欧汉编,刘东国、于军译:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,北京大学出版社2005年版,第60—61页。

然而,在相对顺畅地运转了数十年之后,曾经卓有成效的折中安排逐渐在英、美等主要国家遭到毁弃,曾经广为世人接受的折中共识也越来越多地面临全球化进程中强势力量的质疑乃至攻击。20世纪90年代,随着新自由主义、华盛顿共识在国际经济体系内成为主流思潮,原先的折中理念与实践逐渐淡出各国决策者的视野;相应地,其在全球经济中的影响力也日趋减弱。用杰弗里·弗里登的话说:经过数十年的国际经济一体化之后,许多人开始相信全球化是天经地义、不可逆转的。^①20世纪90年代中期,玛莎·芬尼莫尔注意到:市场在现代生活中的合法性已显得如此理所当然、不言自明,以至于人们开始忘记它需要规范,需要社会的广泛支持。^②

这种遗忘导致了严重的后果。21世纪的首个10年尚未结束,一场堪比20世纪30年代大萧条的全球金融危机就已席卷整个资本主义世界,再次表明了失控的市场体系会造成何等剧烈的动荡与损害。危机之后,深受震动的各国政府与学者,开始反思、省察此前全球经济治理的内在缺陷,重新关注并试图理解折中在国际经济体系中的价值与效用。其实,这一教训或可谓深刻,但决不算新鲜。全球化的负面冲击或消极影响并非前所未见,相反,历史经验早就告诫过人们:在推进国际经济一体化的同时,如若对与之相伴的社会成本视而不见,那么终将招致巨大的灾难。^③新千年伊始,斯蒂芬·D.克拉斯勒(Stephen D. Krasner)在其名著《结构冲突:第三世界对抗全球自由主义》的序言中写道:“只有在具有稳定的国内支持基础时,市场自由化才会成为可能。政府必须提供安全网,也必须致力于缓和外部打击。”^④对照其后爆发的全球危机来看,克拉斯勒的这番见解与判断可谓发人深省。

如果说之前的全球经济治理存在着深刻而严重的缺陷,那么更为适合的治理应当呈现为怎样的图景?如果内嵌的自由主义确实是一种更为可取、更具折中性

① [美]杰弗里·弗里登著,杨宇光等译:《20世纪全球资本主义的兴衰》,上海人民出版社2009年版,“自序”第1页。

② [美]玛莎·芬尼莫尔著,袁正清译:《国际社会中的国家利益》,上海人民出版社2012年版,第124—125页。

③ 杰弗里·弗里登还总结道:各国政府在全球经济一体化进程中负有双重责任。“第一,它们必须维护本国参与世界经济的现状,制定并执行适合于本国经济增长和繁荣的政策。第二,它们必须保护本国人民,包括最不幸的穷人,免受国际经济变幻无常的影响以及为此付出的代价。第一种任务得到广泛的认同。第二种却常常遭到忽视。”[美]杰弗里·弗里登著,杨宇光等译:《20世纪全球资本主义的兴衰》,“中文版前言”第2页。

④ [美]斯蒂芬·D.克拉斯勒著,李小华译:《结构冲突:第三世界对抗全球自由主义》,浙江人民出版社2001年版,“中文版自序”第17页。