

经济合作与发展组织发展中心研究报告

# 走向新世纪

发展中国家改革与发展的经验

伊安·戈尔丁等著

· 盖建玲译 · 李德伟 吴明远审校



西北大学出版社





国防大学 2 062 4715 9

---

●经济合作与发展组织发展中心研究报告

---

# 走向新世纪

——发展中国家改革与发展的经验

伊安·戈尔丁等 著

盖建玲 译  
李德伟 校  
吴明远 审

西北大学出版社

(陕)新登字 011 号

走向新世纪

伊安·戈尔丁等著 盖建玲译

责任编辑 王进成

封面设计 王作 版式设计 鲁水情

西北大学出版社 (西安市太白路西北大学内)

新华书店经销 西北工业大学印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 5.5 印张 143 千字

1993 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—5 000

ISBN 7-5604-0660-2/F·106

定价: 平装 8.00 元 精装 11.50 元

## 译 者 的 话

人类经过数千年探索、奋斗、开拓，终于要在关贸总协定的总体原则指导下，建立起现代市场经济的宏伟体系，尽管各民族、特别是发展中国家在走向全球经济一体化过程中，还会经历许许多多意料之中或之外的艰难困苦，但体系运转的“第一推动”已发出，人们现在再不必去就目标 and 手段的问题进行无休止的争论，现在剩下要做的只是，按照既有的成功经验，去做历史赋予我们这一代的每一桩事。经济合作与发展组织(OECD)发展中心及时地考证了一系列典型发展中国家向现代市场经济转轨经历过的困难过程，详细地分析了人们采取的每一对策及对策体系的作用与副作用，以丰富、实证的经验与教训，向发展中国家(包括中国)提供了这一系列政策指导，尽管读者不一定完全同意作者的意见，但作者无论如何是应该得到读者真诚的感谢的。

经济问题，是现代社会中人们面临的基本的问题，是国政、市政乃至家政都摆脱不了的与人们的利益休戚相关的问题。人类历史舞台上已经或正在演出的一出出可歌可泣的正剧，令人捧腹、烦心或恐惧的笑剧、闹剧，无一不可在经济上找到其解释。甚至那些最不可捉摸的抽象王国中的景像也总可以从同一基础上找到原因或线索。古希腊文明那种无拘束的开放性、黄河流域华夏文明的温文尔雅的稳健性、东西方文明结合将产生的未来世纪新文明，都是立足于与之相应的经济的基础之上。在这个意义上，我们都是“小

人”，都不能只“喻于义”；都不能不也“喻于利”。

现代市场经济建立与发展遇到的第一个问题就是其合理性或目的性问题，这个问题在历史过程中以不同的形式提出过多次：在现代社会人们通常不愿意盲目地接受一个新事物，而总爱提出这一事物为什么要存在，有什么价值或意义之类的问题。经济学家则通常用其专业术语，将这类问题归结为在公平与效率目标之间进行合理选择的问题。

公平或平等从远古就一直是人类梦寐以求的目标，它因而往往超出经济范畴而具有伦理的或社会政治的意义。这种意义使得任何一个社会，不论其实质是多么等级森严，都标榜自己是最公平无偏的。正因为如此，它也成为每种新社会力量的旗帜。然而，对于什么是真正的公平则有相去甚远的理解，仅就起点的公平还是终点的公平而言，就代表了完全不同的社会和时代观念。

效率则通常具有更严格的经济学意义。一个完全没有效率的经济根本就不是经济。而效率为负的社会甚至没有生存的权利。

既是最公平又是最有效率的社会无疑是人类可以设想的最好的理想社会。然而由于人类所拥有的主观与客观条件的时代限制，二者兼而优之通常只是理想。人们在现实中的每一暂时阶段所能建成的只能是公平与效率二者组合之某一形式。

现代市场经济，至少从目前所知的现实状况而言，是人类已成就的公平与效率组合得较为成功的社会。正因为如此，那些刚刚从中世纪挣脱出来还带有浓厚的古朴气息的发展中国家才要竭尽全力，向现代市场经济过渡。

为了向现代市场经济过渡，发展中国家必须打破旧的经济秩序，建立市场经济运行体系，这就需要破坏旧的平衡，走向新的平衡，这就意味着调整或改革。然而危险的是，在朝着新的平衡过渡的阶段似乎总是充满着冲突、矛盾和危机。这使得某些民族宁愿守旧、停滞也不愿或不易推进改革过程。

经济合作与发展组织发展中心通过深入的实证分析证明,调整并不一定带来危机,即使是发生动荡,这也比拒绝调整、固守旧制,终于难免灭顶之灾的代价要小得多。而危机前的调整则可以减轻危机到来时人们将付出的社会代价。一些结构调整,如果处理得好,可以在不损害任何人的既得利益的条件下,使大多数人都受益。因此,政策选择是至关重要的。正确的调整政策或稳定政策可以以最小的代价达到最大的目的,而政策失误则会增加调整与改革的代价,甚至引发社会动乱。在调整与改革过程中,国际援助是十分重要的,一般来说,这种援助是指发达国家对发展中国家的援助。但应当指出的是,发展中国家之间相互援助也是不可缺少的,特别是那些在经济上具有互补关系的国家之间,相互帮助往往可以使援助行为的双方均能受益。

发展中国家在争取民族独立和经济发展的初期往往诉诸国有经济的发展,第二次世界大战以后,直到六七十年代,国有经济在大多数发展中国家仍然成倍增长。然而,近一二十年来,大多数发展中国家又发起了将国有企业转归私有的雄心勃勃的计划。国有企业管理不善、行政干预严重、预算约束松弛、经济效益低下是对国有企业实行私有化的主要原因。

国有经济私有化是一个十分复杂、困难的过程。事实上,许多发展中国家的私有化计划没有达到预期的效果。其原因这是由于这些国家存在许多阻碍私有化的因素。本政策概要在对典型国家进行实证分析的基础上,提出了关于私有化成功的基本条件:简单地说,一方面是企业要自负盈亏;另一方面是国家不干预企业经营。企业自负盈亏就可以隔断它对国家的依赖,对其经营活动真正关心、负责;而国家不干预企业经营才能保证企业自主经营。

在此条件下,成功与否就取决于私有化计划的设计和时间的选择。没有一个全盘的考虑,私有化决不可能顺利成功,而困难在于,由于大多数发展中国家的经济结构、基础设施和环境使得许多

国家难以正确地制定一个合乎其国情的私有化计划,其结果往往是尽管经过努力,私有化取得了一定成效,但付出的经济成本和社会成本很大。一些国家因此而犹豫不决,这就使得私有化进程成为不连续、不完整的过程,以至于引起严重后果。

政策配套也是全盘考虑的重要内容,因为改革和调整往往导致利益分配的变化,而这就会引发甚至激化某些隐含的矛盾和冲突。

一个常常被忽视的问题是在私有化之后带来的某些副作用的处理问题,例如,由于追求经济效益而忽视环境保护,引起环境污染;某些与公共利益有关但经济效益不佳的项目被放弃,给有关方面造成不便。所有这些都需加以通盘的考虑和规划,并制定相应的调整措施予以解决。

发展中国家要从相对封闭性经济过渡到融入国际市场体系的开放性市场经济的一个重要步骤是消除对资本流动的控制,然而这是一个十分复杂的问题。消除资本控制,开放资本帐户,应当使交易双方都能获利。一般来说,由于不同的国家和地区有不同的要素价格和需求,发达国家往往有过多的储蓄,而发展中国家则通常缺少使之经济现代化的资金,因此,放开对资本流动的控制,可以给交易双方带来经济上的收益。但是,要达到这种目的需要克服许多障碍,需要具备许多条件。而这些条件不是可以一蹴而就的。因此,本政策概要提议:资本帐户开放应采取循序渐进的方式,首先须弄清各种资本控制的差别,针对实际宏观经济和国内金融业的情况,制定最适当的时间表。这样才能够避免过渡时期的混乱并确保资本开放达到预期目的:在不牺牲稳定的前提下提高经济效益和增长速度。

贸易自由化和关贸总协定经历了艰难的曲折过程。工业化国家虽然在理论上赞成贸易自由化,但在实践上却犹豫不前,贸易保护主义严重扭曲着它们的经济。与此相对比的是,发展中国家在这

方面却作出了最大的努力。这种不同步严重威胁着贸易自由化的实现,围绕着关贸总协定的争论正是这种不同步的反映。本政策概要则以精确的分析比较在关贸总协定原则指导下各国从贸易自由化获益的程度。

本报告系列还专门涉及了发展中国家的环境管理,这使得这一系列报告成为十分全面的政策指导。环境问题在发展中国家变得日益严重,因为这些国家一心注重于经济发展,而没有精力和财力来关心环境问题。然而,日益严重的污染最终将危及这些国家的经济发展。本报告引人注目地指出,市场机制与环境管理并不一定矛盾,采用市场机制不仅可以减少污染,而且可以创造收入并为环境保护提供资金。

从上面简述的几个方面内容看,本报告系列是一本十分全面、细致的关于经济改革与调整的政策指导,不仅如此,各部分的不同详尽程度的论述也使得本报告序列成为一个互相连贯的整体。

本报告序列所论及的各个方面对于中国正在进行的经济体制改革和社会主义市场经济建设具有的意义是显而易见的。中国正是一个与书中所述的发展中国家情况类似的国家,而它的改革遇到的问题也正是书中所论及的问题,其中很大一部分尚未得到解决,有一部分甚至还未被意识到。因此,本报告注定要为中国改革作出其应有贡献,它将给改革的决策者们(不仅是政府部门的决策者而且包括所有社会阶层、集团和个人,因为他们正是在不同范围、层次,参与经济总运行中的对自己行为负责的决策者)带来参考。当然,中国的读者在阅读此书时,不应当忘记他们自己所遇到的问题的具体个性,而一般性的原则和它国的经验与自己本国具体情况总是有距离的。

**盖建玲**

1993年8月

于英国牛津大学

## 序 言

经济合作与发展组织发展中心非常荣幸地出版这套政策概要的中译本,这5份政策概要介绍了发展中心有关发展中国家面临的某些问题和国际经济关系中的某些问题的最新研究成果和政策结论。

本发展中心成立于1962年,它主要是作为经济合作与发展组织的发达的工业化成员国与发展中国家之间的桥梁和双向沟通的渠道。这一角色体现在我们的工作活动中,它们包括政策性研究和与发展中国家之间各种形式的接触和合作。

研究的目的是有几种:第一,扩大和加深我们——以及我们的成员国——对发展中国家的社会和经济问题以及它们在执行发展政策和战略时面临的困难的知识和理解;第二,通过提供客观深入的分析 and 实用的建议,并通过非正式的政策对话对此进行讨论,向发展中国家的决策者们提供帮助;第三,我们试图找出经济合作与发展组织与发展中国家之间的经济关系中出现的問題,研究这些问题的潜在含义,并提出预防性地处理这些问题的政策选择方案。

尽管发展中心是经济合作与发展组织的一个有机的组成部分,并对其成员国政府负责,但为了客观地开展工作,它享有必要的自主权和学术上的自由,而且,它自由地发表其成果。

发展中心的基本目的之一,是作为交流思想和经验的聚会的场所和论坛。在这里,来自发展中国家的人——他们也许是研究人员,私有部门的代表,公务人员或者政府的高级官员——都能自由地表达他们的观点。在这个意义上,我们最重要的活动之一,是组织各种正式会议和讨论会,其中包括有关具体问题的非正式的政

策对话的专题讨论会,后者的目的是要以深入研究的成果为基础,通过使决策者和专家们坐在一起开诚布公地进行讨论,影响政策并希望改进政策。

这套中译本汇集的政策概要提取了未经删节的研究报告的成果和结论的精华。未经删节的研究报告是分开发表的,研究的问题如下:

- 调整计划的社会效果;
- 国有企业的私有化过程和政策;
- 资本帐户自由化的先决条件及其改革的顺序;
- 贸易自由化对发展中国家的含义;
- 发展中国家环境重点的确立、计划、政策制定和管理。

这些只是发展中心业已研究或正在研究的问题的一部分。其它的问题包括经济的全球化和区域化及其对发展中国家的含义;公共财政问题如资源的配置、债务管理、公共支出和私有投资政策;计划经济向市场经济转型的有关问题;增长政策;就业政策;非正式部门的发展;国际移民和持续发展。其中某些研究将产生新的政策概要,我们期望将来同中国学术界和政策部门的同行们一起分享。

我代表发展中心对盖建玲女士勤奋认真和高水平的翻译这套政策概要表示感谢。我们也非常感谢李德伟先生和吴明远先生在这一工作中的合作。

**江·博文 (Jean Bonvin)**  
**经济合作与发展组织发展中心总裁**  
1993年10月27日

---

## 发展中心政策概要

经济合作与发展组织(OECD)发展中心在其研究活动中,寻求认同那些在不久的将来日益受关注的问题,而这些问题的含义对经济合作与发展组织成员国和非成员国的利益都是休戚相关的。这项工作自然产生了出版物和文件,其中包括研究结果和提供应付所涉及到的问题的政策指导。

这本政策概要旨在以简明适时的方式让决策者以及其他平时无法经常接触或无暇阅读全部研究结果的人们了解经研究得出的政策结论及意义。目的在于引起反思和讨论,以便更好地理解这些问题并有助于解决某些关键问题。

# 目 录

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| <b>第一章 调整与公平</b> .....         | ( 1 ) |
| 一、危机的起因 .....                  | ( 4 ) |
| 二、调整,对危机的反应 .....              | ( 6 ) |
| 三、调整时期的收入和贫困:每个国家都有自己的历史 ..... | (12)  |
| (一)就业倾向 .....                  | (13)  |
| (二)收入倾向 .....                  | (15)  |
| (三)生活标准倾向 .....                | (17)  |
| (四)贫困倾向 .....                  | (20)  |
| 四、不调整的危险后果 .....               | (21)  |
| 五、预先调整的利益 .....                | (24)  |
| 六、怎样以最小社会成本达到稳定 .....          | (27)  |
| 七、结构调整的利益与社会成本 .....           | (30)  |
| 八、援助国能做些什么 .....               | (32)  |
| <b>第二章 发展中国家的私有化</b>           |       |
| ——关于万应灵药的思考 .....              | (36)  |
| 一、私有化政策的起源 .....               | (37)  |
| (一)国有经济的蔓延 .....               | (38)  |
| (二)私有化出现的问题 .....              | (40)  |
| 二、对私有化政策的评价 .....              | (41)  |
| (一)分析的范围和局限 .....              | (41)  |
| (二)私有化的程度 .....                | (42)  |
| (三)目标的实现 .....                 | (44)  |
| 三、私有化政策带来的问题 .....             | (46)  |

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| (一)抑制所带来的负担 .....           | (46) |
| (二)政府的态度 .....              | (48) |
| (三)结构政策的互相依赖 .....          | (50) |
| 四、私有化行动成功的条件 .....          | (51) |
| (一)有效的私有化的定义 .....          | (51) |
| (二)私有化计划的准备 .....           | (53) |
| (三)私有化计划的执行 .....           | (56) |
| <b>第三章 资本帐户的改革与开放</b> ..... | (60) |
| 一、引言 .....                  | (60) |
| 二、为什么开放,何时开放 .....          | (63) |
| (一)实行资本帐户开放的依据 .....        | (63) |
| (二)告别金融抑制,迎来的是金融混乱吗? .....  | (65) |
| (三)改革的时间选择 .....            | (69) |
| 三、障碍 .....                  | (71) |
| (一)宏观经济自治性的丧失 .....         | (71) |
| (二)国内金融业的限制 .....           | (73) |
| 四、走向资本帐户可兑换性的政策 .....       | (76) |
| (一)宏观经济管理和市场深化 .....        | (76) |
| (二)银行竞争和监督 .....            | (79) |
| (三)解决“坏帐”问题 .....           | (82) |
| (四)逐步取消资本控制 .....           | (84) |
| <b>第四章 贸易自由化的得失</b> .....   | (86) |
| 一、内容介绍 .....                | (87) |
| 二、关贸总协定 .....               | (88) |
| 三、乌拉圭回合和农业 .....            | (89) |
| 四、协议的含义:定量分析 .....          | (91) |
| (一)蓝图 .....                 | (91) |
| (二)结果 .....                 | (92) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 五、不稳定性、存货、食品援助和食品进口国 .....    | ( 97) |
| 六、贸易和环境 .....                 | (100) |
| 七、谈判与发展中国家 .....              | (101) |
| 八、结论：保护主义和贫困 .....            | (104) |
| 表 1 .....                     | (107) |
| 表 2 .....                     | (108) |
| 图 1 .....                     | (109) |
| 附录：城乡——南北模型(RUNS) .....       | (110) |
| 表 A1 .....                    | (115) |
| 图 A1 .....                    | (116) |
| 注释和参考 .....                   | (117) |
| <b>第五章 发展中国家的环境管理</b> .....   | (122) |
| 一、对持续发展的威胁 .....              | (123) |
| 二、问题的起因 .....                 | (124) |
| (一)市场失误 .....                 | (124) |
| (二)政策失误 .....                 | (125) |
| (三)资源限制 .....                 | (126) |
| (四)行政约束与管理疲弱无力 .....          | (126) |
| 三、确立行动的优先权 .....              | (127) |
| (一)国家环境研究(CES) .....          | (128) |
| (二)聘请私人部门和民间组织参加 .....        | (131) |
| 四、改革管理体制：需要新的开端 .....         | (133) |
| 五、激励基础方法 .....                | (134) |
| (一)政策手段的范围 .....              | (134) |
| (二)市场基础手段相对命令与控制的优势 .....     | (136) |
| (三)经济合作与发展组织运用市场基础手段的经验 ..... | (136) |
| (四)在发展中国家应用市场基础手段 .....       | (139) |
| 六、走向更有效的治理 .....              | (143) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| (一)确立合乎现实的目标.....     | (144) |
| (二)工作方法:合作与共识 .....   | (144) |
| (三)提高对问题的认识.....      | (147) |
| (四)建立治理构架.....        | (147) |
| (五)执行治理规则.....        | (149) |
| 七、保证环境管理的持续能力 .....   | (151) |
| (一)增加收入.....          | (152) |
| (二)资助环境投资.....        | (153) |
| (三)协调与规划.....         | (153) |
| 八、环境管理和发展援助 .....     | (154) |
| (一)双边援助机构.....        | (155) |
| (二)多边开发银行(MDBs) ..... | (156) |
| (三)国际政策议事日程.....      | (157) |

---

# 第一章 调整与公平

---

克里斯丁·摩尔逊

- 调整并非一定加剧贫困。
- 危机前的调整会减少社会代价。
- 拒绝调整和暂停进口会导致社会代价更大的自给自足型不发展。
- 稳定性宏观经济措施的选择至关重要:达到同样的结果付出的社会成本有高有低。
- 一些结构性调整措施有益于社会,但其它像重组国有企业一类措施则包含着高昂的代价。
- 为了弥补与稳定性措施和国有企业就业削减有关的贫困加剧,援助国的行动是必不可少的。

调整政策的社会内容已成为引起激烈争论的题目,它经常导致矛盾和非科学的结论。发展中心就调整与公平的课题进行了涉猎广阔和竭尽全力的工作,在本章中,克里斯丁·摩尔逊就发展中心的结论,提出了一个简明的解释,并且得出了某些令人信服的科学结论,虽然如此,其中某些结论仍然是可讨论的。

“调整”这个词就其实质而言注定不受人们欢迎，因为它是“限制”的同义词。让我们举个最简单的例子，比如一个国家收入大量减少，当即的反应是必须为收支平衡而调整，或更直接地说，就是必须削减某些支出；从另一方面看，当收入增加时，决不会有人说要如何调整支出；作出这些决定是心安理得的，无需进行任何讨论。

调整不受欢迎集中于社会方面决非偶然。按国际货币基金组织协定的严格定义，调整一般会大量减少国际收支的逆差和预算赤字。就严重的国际收支不平衡而言，这些目标的合理性显而易见并且往往能够达到，因此，从经济意义上讲难以引起争议。但从另一方面看，由调整措施引起的总需求减少，会导致失业增加，实际工资减少。由于政府不得不减少过于庞大的预算赤字，因此它们紧缩教育、保健和社会福利开支。取消食品补贴则会引起穷人生活必需品价格的急剧上涨。在这种形势下，对调整的批评集中在社会代价方面，是可以理解的。调整政策的反对者们指出，调整导致失业增加、工资下降，更严重的是贫困加剧，从失业、基本必需品涨价和社会开支减少中受害最大的是穷人。不断加剧的贫困化经常触发城市中出现示威、甚至骚乱，因此，调整被描述为打击发展中国家的最新灾难，——一个由国际组织和债权银行强加的，完全不顾人民基本需要的灾难。

最初作为技术问题的调整会成为主要的政治问题。在一个国家，无论是民主国家或是专制国家，只要有起码的新闻和言论自由，调整的社会副作用就会成为最有利的对立目标，而政府将发现自己面临着困难的选择：是放弃调整计划，回到失控的不平衡状态；还是继续调整，给对手输送打击自己的新弹药。

即使假定政府与支持它的利益集团完全不考虑贫困加剧，实施调整政策，无疑也要付出政治代价，或者引起贫困地区的社会骚乱，或者为反对派提供新的把柄。只有独裁者才能避免付出这个代