

中国政府 竞争力提升的战略分析

—— 基于经济全球化的张力

王金水 著

中国社会科学出版社

中国政府 竞争力提升的战略分析

—— 基于经济全球化的张力

王金水 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府竞争力提升的战略分析: 基于经济全球化的张力/王金水著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6516 - 4

I. 中… II. 王… III. 国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 171193 号

出版策划 任 明
责任编辑 王半牧
责任校对 韩天炜
封面设计 弓禾碧
技术编辑 张汉林

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 84029450 (邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2007 年 11 月第 1 版	印 次	2007 年 11 月第 1 次印刷
开 本	850 × 1168 1/32		
印 张	9.5	插 页	2
字 数	261 千字		
定 价	25.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

中国政府经过长期的努力，终于在 2001 年底加入了世界贸易组织（WTO），这对我国政府管理将会提出更高的要求，政府必须高瞻远瞩，对自己的地位和角色重新进行战略定位；必须借鉴其他国家成功的经验和做法，少走弯路，要在战略层面上重新设计、规划和选择，集中资源和精力提升自己的政府竞争力，才能确保我国经济在全球经济竞争中赢得主动，从而在经济全球化的激烈竞争中维护本国人民的根本利益和国家的经济安全。在此背景下，王金水同志所著的《中国政府竞争力提升的战略分析》一书的出版，无疑具有十分重要的理论和现实意义，是经济政治学研究领域的一项新成果。

（一）视角新颖。通过分析经济全球化给世界带来的深远影响，得出了经济全球化张力的概念。用经济学的有关方法来分析中国政府竞争力这样一个政治问题，尤其是从战略层面来进行定位，通过对经济全球化张力内涵的分析，阐述了它对当今政府管理产生的全面影响。只有明确中国政府在经济全球化中所处的战略地位，分析提升中国政府竞争力的主要因素，以构建良好的政府竞争机制，才能应对经济全球化的张力，提升中国政府的竞争力。

（二）分析得当。在方法论方面，采用了最新的学术成果和分析手段，主要是应用新制度主义研究方法、公共选择理论、新公共管理理论和政府竞争理论等，来分析构建政府竞争力的各种因素。

（三）具体实用。理论的最大价值在于能够有效地指导人们的实践，对于经济政治学这门应用性很强的学科更是如此。通过对新公共管理所依托的经济学理论的考察，解析了给政府带来高效率竞

争机制的主要因素。同时，利用迈克尔·波特的国家竞争优势理论，通过价值链分析到钻石体系说的研究，分析了中国政府在经济全球化中所处的战略环境和地位，构建起中国政府竞争力之公共物品——市场模式，从而引导出中国政府竞争力提升的四种战略定位和选择。所以本书具有较强的可操作性，可以为我国政府进一步完善行政管理体制，提高政府管理效率提供有益的启示。

当然，本书也存在不足之处，比如，书中对某些理论问题和现实问题的分析，有待进一步深化，政府发展战略的理论如何与政府实践有机的结合有待深入研究，相信日后作者在这些方面会作进一步的研究和探索。

张永桃

2007年8月

（作者系南京大学公共管理学院教授、博士生导师）



目 录

导 论	(1)
一、问题的缘起	(1)
二、研究现状	(4)
三、本书的视角及方法	(10)
第一章 经济全球化张力与中国政府面临的挑战	(15)
第一节 经济全球化张力的意涵	(15)
一、经济全球化张力的产生	(15)
二、经济全球化张力的多维度诠释	(23)
第二节 经济全球化张力不断强化的背景	(37)
一、WTO 强化了经济全球化张力	(37)
二、跨国公司的全球经营	(42)
三、国际组织的扩张趋势	(46)
四、发达国家的积极推动	(48)
五、资本的全球运作	(50)
六、人员全球流动的加速	(51)
第三节 中国政府管理面临的挑战	(52)
一、政府的管理能力遇到挑战	(52)
二、政府的安全维护能力受到挑战	(59)
三、政府管理理念、行为和方式受到冲击	(63)
第四节 提升政府竞争力应对经济全球化张力	(67)
一、政府竞争力的认知	(67)
二、制度竞争是政府间竞争的核心	(71)

三、战略分析的工具	(73)
第二章 发达国家政府应对经济全球化张力的战略分析	(79)
第一节 经济全球化张力对传统政府治理的冲击	(79)
一、发达国家传统政府治理范式面临挑战	(79)
二、政府控制风险的能力急需加强	(83)
三、超国家组织的全球活动迫使政府应对改革	(84)
四、传统科层制失效要求政府组织重构	(85)
第二节 发达国家应对经济全球化张力的措施	(87)
一、以市场化和分权化为导向改变政府权力的边界和 结构	(88)
二、改革政府权力的运行机制和方式	(96)
三、发达国家政府治理范式的创新	(101)
第三节 对发达国家治理措施的评估	(105)
一、有关新公共管理理论的质疑	(106)
二、对我国政府管理的启迪	(109)
第三章 发展中国家政府面对经济全球化张力的选择	(116)
第一节 发展中国家政府职能的扩展	(116)
一、发展中国家政府面临的挑战	(116)
二、发展中国家政府职能的扩展	(121)
第二节 发展中国家政府职能的加强	(126)
一、加强政府的保护职能	(126)
二、完善政府的培育职能	(132)
三、健全政府的创新职能	(138)
第四章 中国政府在经济全球化中所处的战略地位	(143)
第一节 中国政府承受的张力远远大于西方政府	(143)
一、中西方有着不同的行政文化和理念	(143)
二、面临不同于西方国家的改革环境和内容	(148)
三、政府组织机构方面的差异	(149)
第二节 中国政府竞争力“缺乏”因素分析	(154)

一、政府干预的公正性并非必然	(157)
二、政府的“内部性”问题	(159)
三、行政垄断的负面影响	(159)
四、分利联盟的外部负效应	(163)
第三节 中国政府面临的任务尤其艰巨	(166)
一、中国政府的职能转变相对迟滞	(166)
二、同时面对全球化和市场化的双重压力	(167)
三、需要克服原有体制的巨大阻力	(168)
四、“二元结构”特征对政府管理提出更高要求	(169)
第四节 与现代市场经济体制的差距	(170)
一、政府管理体制的差距	(171)
二、政府管理行为的差距	(172)
三、政府管理目标的差距	(173)
四、政府管理方式的差距	(174)
第五章 改革开放以来我国政府管理的战略调整	(176)
第一节 缩小政府管理经济的范围和权力	(177)
一、政府决策方式的重大转变	(177)
二、逐步放松对经济社会运行的行政控制	(182)
第二节 建立与市场机制相适应的政府管理	(184)
一、对国有经济进行彻底的调整 and 改革	(184)
二、政府积极构建与市场经济相适应的管理体制	(188)
三、经济运行的制度成本大幅度下降	(196)
第三节 政府体制改革取得重大进展	(197)
一、政府体制改革不断推进的动因	(197)
二、政府体制改革的基本阶段	(202)
三、政府体制改革的价值取向和基本走向	(208)
第六章 中国政府竞争力提升的战略定位和选择	(212)
第一节 基于提升中国政府竞争力之因素分析	(212)
一、政府功能国际化	(213)

· 4 · 中国政府竞争力提升的战略分析

二、共同治理“世界市场失灵”	(217)
三、积极参与国际制度供给	(219)
四、缩小与发达国家的知识差距	(223)
五、拓展维护国家利益的职能	(228)
六、扩展培育政府竞争力的职能	(230)
第二节 基于提升中国政府竞争力的战略选择	(233)
一、制度供给是政府最重要的公共物品	(233)
二、公共物品——市场模式	(247)
三、防御退却战略	(249)
四、巩固补位战略	(256)
五、稳中求进战略	(261)
六、全球经营战略	(268)
结 语	(277)
参考文献	(280)



导 论

一、问题的缘起

21 世纪伊始，中国经过 15 年的艰苦历程，终于在 2001 年底正式成为世界贸易组织的成员。加入世界贸易组织（WTO），对我国政府管理将会提出更高的要求，对经济社会亦会产生深远的影响。它标志着中国全面融入世界经济潮流，进入到一个多角度、全方位、深层次开放的新领域。在此进程中中国政府发挥了主导作用，但随着经济全球化的深入，政府的功能和方式也会发生相应的转变，政府和其他主体的传统等级秩序将被新的以利益为基础的平等竞争关系所替代。如果政府不能高瞻远瞩，对自己的地位和角色重新进行战略定位，不能明确自己与其他主体之间关系的转变，不能提高政府的竞争力，其行政能力将会不断退化，行政权威也会受到挑战，并最终失去执政的根基和活力，使国家错失发展的良机。

从 13 世纪后期到 16 世纪，资本主义由于文艺复兴的推动逐渐在欧洲兴起和发展。经济全球化是伴随着资本主义生产方式的产生发展和向全球扩张而逐渐形成和发展的，它是与资产阶级所开拓的世界市场，以及资本主义的工业化、近代化进程紧密相连的。因此，经济全球化过程某种程度上既是资本主义生产方式不断扩展的过程，也是民族历史不断走向世界历史的过程，同时又是一个充满矛盾和冲突的过程。

马克思、恩格斯早在 150 年前就曾指出：“随着美洲和通往东印度的航线的发现，交往扩大了，工场手工业和整个生产运动有了巨大的发展。从那里输入的新产品，特别是进入流通的大量金银完

全改变了阶级之间的相互关系，并且沉重地打击了封建土地所有制和劳动者；冒险的远征，殖民地的开拓，首先是当时市场已经可能扩大为而且日益扩大为世界市场，——所有这一切产生了一个历史发展的新阶段……”^① 新兴的资本主义工业已经突破了其民族界限，古老的民族工业逐渐被新兴的近代工业所代替，新兴工业的建立促进了人类文明的巨大进步。任何一个国家或民族的历史都不再是狭小的地域性、民族性的历史，而是日益被不断发展的生产力及世界市场紧密地联系在一起。“各个相互影响的活动范围在这个发展进程中越是扩大，各民族的原始封闭状态由于日益完善的生产方式、交往以及因交往而自然形成的不同民族之间的分工消灭得越是彻底，历史也就越是成为世界历史。”^②

在早期殖民主义阶段，由于工业革命和殖民扩张使得西欧资本主义与世界其他地区的力量对比发生了很大变化，殖民主义是造成殖民地长期处于落后状态的一个主要原因，这些影响“不仅表现在从沿海贸易商人、航运商和领事的‘非正式影响’到对种植园主、铁路建造人和采矿公司进行更直接控制的各种经济关系中，还表现在对探索者、冒险家和传教士的渗透、西方弊病的传入以及对西方的信仰中。……如果说，‘西方人的影响’，譬如英国在印度建设公路、铁路网、电报装置、港口和土木工程，最后留下的纪念物给人以深刻印象，那么，它在这一时期多次殖民战争中制造的流血、抢劫和掠夺，更令人毛骨悚然”^③。第二次世界大战以后，随着殖民地和半殖民地国家纷纷走上了民族独立和解放的道路，西方资本主义国家不可能再通过武力征服的方式向外扩张，只能借助经济全球化的张力来寻找新的发展方式和途径。战后快速发展的跨国公司和资本输出既是推动经济全球化发展的重要力量，又是西方国

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第110页。

② 同上书，第88页。

③ 保罗·肯尼迪：《大国的兴衰》，中国经济出版社1989年版，第186页。

家对外扩张、维持不平等国际经济政治秩序的重要工具,“战后西方资本的大规模跨国运动,使资本主义生产方式出现了向全世界的内涵式的扩张,使得世界范围内的生产活动内化于资本再生产过程,资本增殖的循环与周转在全球范围内进行,即形成了资本的国际循环”^①。

中国在农业文明时代曾经是一个成功者,曾经较长时期保持着一个可与罗马帝国相匹敌的先进文明体系,从价值理念到政治制度都自成体系,经济生产总值在18世纪占全球的1/3。^②同时,由于地理上与西方国家相距遥远,对西方近代文明缺乏了解,总以为天朝上国,物产丰盈,无所不有。1792年英国派使臣马嘎尔尼访华请求平等通商被乾隆皇帝拒绝,实际上这意味着,拒绝了了解西方世界近代文明的一次机会,同时,也失去了和平地与西方文明交往的一次较早的机遇。此后西方殖民者便决定以武力征服中国,1840年英国人用炮舰打开了中国的大门,用武力将“天朝上国”强行推到了经济全球化的过程中来。经过痛定思痛,中国人逐渐抛弃了传统的体制,开始学习西方的近代文明,从维新变法到辛亥革命,近代中国的有志之士前赴后继,不断探索,终于推翻了帝制,建立了共和国,建成了近现代工商业和初级的市场经济体系。到第二次世界大战结束时,中国由于赢得了战胜国大国的地位,成为联合国的创始国和宪章起草国,并成了联合国安理会常任理事国,开始在国际社会中有了一席之地。1949年新中国成立后,因受东西方冷战影响,在经济和政治上一度被排挤在经济全球化主流进程之外,1971年中华人民共和国在联合国取代台湾当局正式成为联合国的成员国后,新中国才真正开始正常地参与国际事务的规则制定和世

① 房宁、王小东:《全球化阴影下的中国之路》,中国社会科学出版社1998年版,第266页。

② 赵诚:《全球化及其规则文明》,2005年4月14日, <http://column.bokee.com/69327.html>。

界政治经济活动。尤其是从 1978 年开始的改革开放,使中国经济全面融入世界经济潮流,2001 年中国加入世贸组织标志着中国真正步入了经济全球化时代。邓小平同志曾指出:“现在的世界是开放的世界。中国在西方产业革命以后变得落后了,一个重要的原因就是闭关自守。新中国成立以后,人家封锁我们,在某种程度上也还是我们闭关自守,这给我们带来了一些困难。三十几年的经验教训告诉我们,关起门来搞建设是不行的,也发展不起来。”^①面对经济全球化中国政府责无旁贷,只有积极调整发展战略,运用世贸组织的普世规则发展中国经济,才能实现社会主义现代化建设的宏伟目标。

同时,我们必须清楚地认识到经济全球化是一把双刃剑,面对经济全球化的张力,西方发达国家政府纷纷进行变革。兴起新公共管理运动、私有化运动等。在政府组织中引入大量私人部门中成功的模式和方法,这些做法使政府提供公共物品的质量和效率大幅度提高,促进了政府整体行政能力的提升。与此同时,发展中国家也加快国内经济结构调整,加强金融监管力度,防范金融危机的冲击,促进地区经济一体化等来提高政府竞争力。中国政府要参与全球竞争就必须借鉴其他国家成功的经验和做法,少走弯路,要在战略层面上重新设计、规划和选择,集中资源和精力提升自己的政府竞争力,以便在经济全球化进程中求得主动,处于有利的战略地位。

二、研究现状

“经济全球化”这个词最早是由 T. 莱维于 1985 年提出的,对于经济全球化的定义国内外学术界没有一致的定义。经济全球化反映了生产要素国际性流动趋势的加速和经济文化联系的日趋增强。

^① 《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社 1993 年版,第 64 页。

它指的是“经济增长要素特别是资本要素、技术要素乃至人力要素在市场法则的驱动下出现的全球性流动和组合，以至于国别经济和区域经济越来越多地被纳入一个一体化的全球经济体系之中，人类社会经济发展的互补性、关联性和依赖性也由此增强；各种商品互通有无，竞价出售，享”^①。国际货币基金组织（IMF）认为，经济全球化可以看做是“通过贸易、资金流动、技术涌现、信息网络和文化交流，世界范围的经济高速融合。亦即世界范围内各国成长中的经济通过正在增长中的大量与多样的商品劳务的广泛输出，国际资金的流动，技术被更快捷地传播，而形成的相互依赖的现象”^②。在许多学者看来，这种经济全球化已经是无法回避的客观现实，是世界经济发展的必然趋势。中国参与经济全球化进程不仅有着无法回避的必然性，而且也是实现经济现代化的必经之路。经济全球化的最大好处是实现了世界资源的优化配置，对于发展中国家来说，经济全球化还为它们赶超发达国家提供了前所未有的大好机遇，是它们在经济上后来居上的必由之路。^③

经济全球化是一个整体性的历史发展过程，一方面要求不同的国家遵循共同的游戏规则和制度安排，另一方面它反过来也势必要影响世界范围内的政治生活和社会结构。经济全球化对国家权力构成严重的冲击已是不争的事实，但对于如何看待民族国家的前途，学术界的看法存在着很大的分歧。一些极端全球化论者提出“民族国家终结”、“国家权力衰落”的论断。如大前研一（Kenichi Ohmae）提出从四个 I（Investment, Industry, Information technology, Individual Consumers），可以看出国界的作用正在消失，民族国家正在终结。“简单地说，从经济活动的真实流动角度讲，民族

① 穆光宗：《经济全球化与中国人口》，《当代世界与社会主义》，1998年第3期。

② 国际货币基金组织：《世界经济展望》，中国金融出版社1997年版，第45页。

③ 刘力：《经济全球化：发展中国家后来居上的必由之路》，《国际经济评论》，1997年第11期。

国家已经失去了它们作为今天无国界的全球经济中的有意义的参与单位的作用。”^① 苏珊·斯特兰奇认为，在经济全球化的各种结构性力量冲击下，国家权力已经中空化，国家已经变成空心的和不完全的机构，国家权力出现了明显的衰落趋势。^②

经济全球化是一个既是全球化又是民族化的矛盾过程，世界经济的全球化并不意味着各国经济失去了独立的意义，恰恰相反，各国都力图加强自己民族经济的实力。世界经济越是全球化，经济中的民族利益就越是突出，民族化倾向就越明显。所以，“那些片面强调开放而忽视保护民族经济思想和做法是绝对要不得的，只有发展民族经济才是个根本的硬道理”^③。经济全球化的矛盾运动导致了经济全球化张力的产生，从而对世界各国的政府管理带来了严峻挑战。

围绕经济全球化对国家政府的冲击，不少学者提出了有关政府竞争理论，以此来论证政府职能转变的重要意义。有关政府竞争可追溯到亚当·斯密，他分析了政府税收对可移动要素和不可移动要素的影响，进而对君主和社会收入的影响。这一研究为以后研究政府竞争的作用机制和效应提供了有益的启示。维克塞尔和林达尔、萨缪尔森、蒂布特、阿波尔特等都对政府的公共物品供给以及由此引起的政府竞争进行了有益的探索。何梦笔教授继承和发展了布雷顿和阿波尔特等人的政府竞争理论并对政府竞争理论进行了系统的阐述，并用来分析中国这样一个转型大国的政府竞争。这一理论分析范式包括纵向和横向的竞争：意味着任何一个政府机构都与上级机构在资源和控制权的分配上处于互相竞争的状况，同时，这个政府机构又与类似机构在横向的层面上展开竞争。分析政府间竞争的

① 大前研一：《民族国家的终结：区域性经济体的崛起》，自由出版社1995年版。

② 苏珊·斯特兰奇：《不完全的国家》（The Defective State），《代达罗斯》（Daedalus），1995年春季号。

③ 高德步：《全球化还是民族化》，《中国党政干部论坛》，1997年第5期。

框架条件包括初始结构条件、政治体制、政治文化和对外经济关系等。^① 何梦笔教授对有关政府竞争理论进行了系统性总结，他强调：如果撇开自然地理条件，政府竞争在很大程度上是制度竞争或体制竞争。^② 同时，他也是最先借助欧美国家当前的政府竞争理论分析中国政府间竞争问题的外国学者，并将经过总结的政府竞争理论用于中国和俄罗斯政府竞争问题的研究。在经济全球化过程中，市场与政府在现实中总会发生冲突，美国学者威廉·奥尔森概括了两者间的矛盾：“主权国家体系把人们分成一个个作茧自缚的政治实体，而经济生活的繁荣却需要人们尽量交流商品和投资，这一直是主权国家体系一个根本性的难题。”^③ 邹树彬认为，主权是民族国家的灵魂，对内享有最高权威性，对外具有最高独立性。然而，经济全球化浪潮却使主权的神圣性大打折扣。国际协调机制是经济全球化顺利进行的秩序保障，其权威来自民族国家主权的部分让渡，然而新的国际权力实体一经产生，便显示出对出让者的异化倾向，即对主权的分割和侵蚀。经济全球化使传统国家主权的内涵发生了巨大的变化，世界银行资深经济学家沃尔夫冈·里尼克（德）在其著作《全球公共政策》中分析了这种变化。他认为当今世界上国家主权概念包含两个维度：一种是“外部”主权，它以国家疆界为限并以国家领土完整为基础，只有其他国家才能挑战这种主权；另一种是指“内部”主权，它是指一国政府有权在其国界内制定公共政策。沃尔夫冈·里尼克（德）进一步指出，经济全球化没有危及“外部”主权，但却削弱了政府在其国界内制定公共

① 姚先国、谢晓波：《长三角经济一体化中的地方政府竞争行为分析》，《中共浙江省委党校学报》，2004年第3期。

② 何梦笔：《政府竞争：大国体制转型理论的分析范式》，NTAS项目（编号96/0076）研究报告中译本，维滕大学2000年版，第5页。

③ 威廉·奥尔森：《国际关系理论与实践》，中国社会科学出版社1989年版，第13页。

政策的权力。^①

中国学者对政府间竞争、尤其是政府竞争力的系统研究还不是很。冯兴元认为政府竞争不仅指一地政府与另一地政府之间的竞争，而且还涉及政府内部部门之间的竞争以及政府与政府之外的组织的竞争。也就是说，政府竞争包括政府间竞争，政府内部的竞争，以及政府内外的竞争。^② 樊纲、张曙光曾分析过地方政府之间的竞争，反映了地方政府之间在投资和货币发行领域的横向竞争以及地方政府和中央政府之间在同一领域的纵向竞争。^③ 张维迎、粟树和在解释中国国有企业民营化时运用产权、制度和博弈等理论研究了中国地方政府竞争问题，其结论是：20 世纪 80 年代初的地方分权政策导致地方竞争，地方竞争又反过来引发了民营化。^④ 李琮中对国内外学者密切关注的“经济全球化发展对国家主权的影响”进行了专门的论述，认为这种影响不仅在于经济全球化对国家主权的削弱或侵蚀上，而且还由于随着经济全球化的深入发展，国家间的相互依存、协调合作也在加强。与此同时，在矛盾错综复杂、竞争日趋激烈的形势下，要求国家主权进一步加强。特别是，近些年来美国以反恐为名，变本加厉地推行全球霸权主义，肆意侵犯他国主权，引起他国的普遍反对和抵制，维护国家主权的斗争已经遍及世界各个地区，他还对有关“国家主权问题似乎已无足轻重”等种种不切实际的论点进行了回击。^⑤ 黄泰岩从不同的角度对经济全球化下的中国经济改革与发展进行研究，建立更符合中国经济

① Wolfgang Reinicke: “Crisis or No Crisis”, Brookings Institution, Vol. IV, Bulletin, No. 1. 1999. p. 12.

② 冯兴元、李文钊：《正确认识政府竞争》，新浪网 2006 年 2 月 22 日。

③ 樊纲、张曙光：《公有制宏观经济理论大纲》，上海三联书店 1990 年版，第 24 页。

④ 张维迎、粟树和：《地区间竞争与中国国有企业民营化》，《经济研究》，1998 年第 12 期。

⑤ 李琮主编：《经济全球化新论》，中国社会科学出版社 2005 年版，序言。