

当代中国 经济发展战略

郭万超 著



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS



北京市社会科学理论著作出版基金资助

当代中国经济发展战略

郭万超 著

首都师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国经济发展战略/郭万超著. —北京: 首都师范大学出版社, 2007. 8
ISBN 978-7-81119-007-6

I. 当… II. 郭… III. 经济发展—研究—中国 IV. F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 119636 号

DANGDAI ZHONGGUO JINGJI FAZHAN ZHANLÜE

当代中国经济发展战略

郭万超 著

责任编辑 仓理新

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100037

电 话 68418523 (总编室) 68982468 (发行部)

网 址 cnuph. com. cn

E-mail master @ cnuph. com. cn

北京嘉实印刷有限公司印刷

全国新华书店发行

版 次 2007 年 12 月第 1 版

印 次 2007 年 12 月第 1 次印刷

开 本 890mm×1 240mm 1/32

印 张 8. 25

字 数 222 千

定 价 16. 00 元

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

作者简介

郭万超，男，汉族，1972年生，山东滕州人，北大法学硕士，经济学博士，中共北京市委宣传部理论处副处长，国家教育行政学院经济研究中心特约研究员，北京决策学会理事。曾参加国家自然科学基金课题1项、美国福特基金课题1项、省部级课题4项，在《新视野》、《改革内参》、《财富时报》等刊物发表论文30余篇，出版《中国崛起——一个东方大国的成长之道》、《轻松学经济》、《致命误区》，参编书2部，获部级二等奖（个人）、三等奖（个人）和优秀奖（合作）各1项，致力于中国宏观经济、国际经济、公司战略与治理等领域的研究。

E-mail:trenhy@sohu.com

内 容 简 介

本书不是中国经济发展战略的泛泛而论，而是通过系统、严谨的研究，把它作为国家最高层次的经济发展战略，构建了一个富有开创意义的完整体系，为战略研究者和制订者提供了一个科学的参考框架。作者认为，有效的国家经济发展战略是后发经济实现追赶的必要条件。中国是世界上最大的后发型和经济转型国家，尤其需要科学的经济发展战略。中国共产党一向精于战略规划，并能娴熟地发挥它的动员、组织和宣传政治主张功能，经过中国三代领导集体的艰辛探索，特别是以胡锦涛为总书记的新一届中央领导集体的努力，当代中国已形成一个比较清晰的经济发展战略框架，但任何战略都是适应不定的条件和环境不断调整的过程。完善中国经济发展战略，必须强调从历史经验中把握未来发展趋势；要对当代中国经济做出战略性评估，以利于开发并综合使用这些手段实现目标；要明确影响战略制定和成败的重要因素；要把握完善国家经济发展战略的基本原则；要深入研究中国经济发展的战略环境。在以上基础上，中国经济发展战略（2006～2020年）要在战略目标、战略步骤、战略任务、战略重点、战略方针、战略对策六个方面进行优化和调整。在排除战争等偶发因素的前提下，只要中国政府能按照科学的战略思想方法，不断调整、完善中国经济发展战略，并有能力实施之，就可以实现既定经济发展目标。

序 言

中国经济发展战略研究的一部力作

中共中央政策研究室副主任 郑新立教授

中国改革开放近 30 年，创造了世界经济史上的奇迹，引起了国内外学者的广泛兴趣。上世纪 90 年代，世界银行的专家把中国取得的经济成就称为中国奇迹，暗含中国的经济发展是神助的结果，也有人把中国现象称为中国之谜。随着中国经济的持续高速增长，国际社会对中国发展的讨论再度兴起，其中，“中国模式”和“北京共识”尤其为各国学者和政要所乐道。2004 年 5 月英国著名思想库伦敦外交政策中心发表美国高盛公司中国顾问乔舒亚·库珀·拉莫的一篇论文，题为《北京共识》，对中国 20 多年的经济成就作了比较全面理性的分析。可以说，对中国经济发展战略的研究是一个国际性课题。作为置身于中国经济变革潮流中的中国学者，更有责任加强这方面的研究。郭万超博士选择当代中国经济发展战略这个课题，不仅意义重大，而且显示了一位青年学者的强烈社会责任感。

从一般意义上说，科学完善的国家经济发展战略是一国经济发展的必要条件，对于中国这样的追赶型国家而言，经济发展战略更为重要。发达国家用 100 年、200 年时间走完的路程，我们希望在

30年、50年里面走完。这必然要求国家发挥强有力的作用，动员、组织、整合一切力量为经济快速增长创造条件。发达国家平均每年的经济增长速度也不过3%左右，但是中国的经济增长速度每年可以达到9%以上。此外，中国作为一个新兴经济大国，必须有自己的发展战略，大国意识是中国制定发展战略的思想前提。大国战略与小国战略之间有本质的区别。这就像在海洋中行驶的船舶，小船只能顺浪而行，而大船却必须劈波斩浪。就小国而言，因为其小，它可以采取寄生战略，可以采取与大国结盟战略，它可以成为小龙、小虎，但不可能成为强龙猛虎。而对于大国而言，因为其大，所以它不可能采取寄生战略，不可能与另一个大国结盟或持久结盟，它只能也有条件采用独立自主的战略。比如美国可以时常拿出几十亿上百亿美元来资助仅有500万人、1.4万平方公里的以色列，但它绝对养不起任何一个大国，即使这个大国唯命是从。从外交上看，傅斯麦说地理决定外交。此言不虚。小国只有面积很小的版图，其外交只能在一个小的平台上运转，根本没有操纵大国战略的能力和平台。小国可以在大国的缝隙中生存，尽管有时它生活得不错。但大国不行，大国必须有原则，在原则问题上，大国是绕不过去的。因此，大国不能拿小国的眼光来看问题。从国内看，大国的发展就存在如何协调区域发展、如何进行技术自主创新、如何实施正确的人口政策等大问题。可以说，大国的生存和发展要比小国复杂得多，也就更需要治国安邦的大智慧。中国万幸，在需要巨人的时候产生了邓小平这样的世纪伟人，他开启的中国特色社会主义发展道路为中华民族复兴带来了希望之光。早在1987年，美国耶鲁大学历史学教授保罗·肯尼迪（Paul·Kennedy）在其代表作《大国的兴衰》中就指出：“中国是主要大国中最穷的一个，同时所处的战略地位也许最不好。”但是，他又极其深刻地指出，中国领导人形成了“一个宏伟的、思想连贯和富于远见的战略，这方面将胜过莫斯科、华盛顿和东京，更不必说西欧了”。如果说，改革开放之初，中国的发展还带有摸着石头过河的特征，那么，今天我们

应该在全面审视以往经验教训的基础上，正确把握中国经济发展的客观趋势，进行更为科学的前瞻性的战略规划。可以说，郭万超博士的这本书就适应了这种需要。纵览全书，可以看到以下几个突出特点：

一是初步形成了当代中国经济发展战略的科学框架。其实，关于中国经济发展的战略思想和理论体现在中国共产党和中国政府的各类文件以及国家领导人的文章中。许多专家学者从不同的视角对中国经济发展战略思想进行了梳理和探索。这些研究取得了不少积极成果，但由于国家经济发展问题的复杂性和综合性，人们对中国经济发展战略的研究还有待深入。令人遗憾的是，目前对中国经济发展战略进行全面系统的严谨研究著作还极少，或仅仅是就某一部门或领域的研究。本书把国家经济发展战略作为国家最高层次的经济发展战略，构建了一个比较合理的完整体系，为战略研究者和制订者提供了一个科学的参考框架。虽然这种探索还是初步的，但具有开创意义。

二是具体理论观点有不少创新。比如，对国家经济发展战略的概念进行了科学完整的分析和界定，使人们对国家经济发展战略的概念有了全面的理性的认识；对建国以来中国经济发展战略的演变进行了比较系统的梳理，提出新中国成立后，国家经济发展战略以1978年为界分为两个时期，之前的经济发展战略以“备战”、“计划导向”、“赶超”、“自力更生”为基本特征，之后则以经济建设为中心、市场导向、稳步发展、对外开放为基本特征；归纳出中国经济的六大基本特征，即追赶型经济、转型经济、社会主义经济、大国经济、成长型经济、非均衡经济；提出并阐明了中国经济发展的三大战略方针，即实施科学发展、发挥后发优势、坚持和平发展；科学阐明了中国经济发展的战略任务；等等。

三是在分析方法上有创新。比如，作者巧妙地借用SWOT分析工具，即：优势（strength）和劣势（weakness），机遇（opportunities）和风险（threats），将历史、现实和未来前景有机连接起

来，使之成为一个整体。在宏观经济发展战略上采用 SWOT 分析是不多见的，这在方法论上是一个创新。

郭万超同志的博士论文出版，请我为他做序，我欣然同意。郭万超博士是一位颇有才气、十分勤奋、善于思考的学生，已经出版了三本著作，发表了一系列学术论文，一些成果产生了良好的影响。他十分关注中国宏观经济改革与发展问题，硕士研究方向是中国体制改革。可以说，这本书是他长期研究和思索的结晶，是中国经济发展战略研究领域不可多得的优秀著作，不仅具有学术上的价值，也将为战略制订者提供重要参考。

2007 年 5 月 13 日

目 录

第一章 引论	1
第一节 问题的提出	2
第二节 中国经济发展战略研究概述	14
第三节 本文的研究思路和研究方法	26
第二章 中国经济发展战略的历史演变和经验教训	32
第一节 1978 年前中国经济发展战略的形成和调整	32
第二节 1978 年后中国经济发展战略的形成、发展和调整	38
第三节 制定、调整中国经济发展战略的经验教训	54
第三章 完善中国经济发展战略的基础、影响因素与原则	58
第一节 中国经济的战略评估	58
第二节 影响中国经济发展战略的主要因素	77
第三节 完善国家经济发展战略的基本原则	81
第四章 中国经济发展战略环境 (一): 机遇与威胁	84
第一节 机遇和威胁的概念与模型	84
第二节 战略机遇和威胁与大国经济兴衰	88
第三节 国际战略机遇期的主要内涵	97
第四节 中国经济发展的主要威胁	115
第五章 中国经济发展战略环境 (二): 优势与劣势	121
第一节 中国经济发展的主要优势	121
第二节 中国经济发展的主要劣势	130

第六章 中国经济发展的战略目标和步骤	144
第一节 新“三步走”的目标与步骤.....	145
第二节 全面建设小康社会的战略构想.....	148
第七章 中国经济发展的战略任务和重点	157
第一节 中国经济发展的战略任务.....	157
第二节 中国经济发展的战略重点.....	175
第八章 中国经济发展的战略方针	185
第一节 坚持科学发展.....	185
第二节 发挥后发优势.....	193
第三节 坚持和平发展.....	203
第九章 中国经济发展战略的实施	216
第一节 中国经济发展战略的实施主体.....	217
第二节 中国经济发展的战略对策.....	223
参考文献	242
后记	246

第一章 引 论

为什么各国之间经济发展水平存在着很大差异？国家经济成功的必要条件是什么？更进一步的问题是，一个落后国家实现经济追赶或起飞的必要条件是什么？这些问题一直吸引着学者和政府的注意，这方面的理论观点更是纷繁复杂。有些人认为经济增长源于廉价与充沛的劳动力。然而如德国或瑞士等国家，不但薪水高，而且劳动力还长期不足，经济依然繁荣。更典型的例子是中国一直劳动力都很丰富，而其经济快速发展却是最近 20 多年的事。还有人把经济发展归因于国家资源丰富与否，然而经济发达的日本、以色列和韩国都是资源有限、必须依赖进口原料的国家。也有人把资本丰廉看做是经济成功的关键，但是资本积累是经济发展后的结果，经济发展初期没有哪个国家是资本丰富的。还有人把经济繁荣归于技术水平的高低，但问题是为什么有的国家能源源不断地进行技术发明和创新，而有的却不能？其背后的推动力又是什么？制度学派的代表人物道格拉斯·诺斯则认为：“有效率的经济组织是经济增长的关键；一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在。”^①好的经济体制的确是经济发展的重要条件，但是经济制度不是天然存在的，而是人们积极创新的结果，而其背后的原因又是什么？可见，这些观点虽然在某一方面对解释经济成功有一定的作用，但都构不成一个经济体成功的必要条件。其实，对于一个经济体而言，实现经济起飞的必要条件不是物质要素，而是其采取的经

^① [美]道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯：《西方世界的兴起》，1 页，北京，华夏出版社，1989。

济发展战略(这种战略必须是被有效执行的)。一个国家只有根据世界经济发展环境和本国的条件,审时度势地采取合理的发展战略,才能扬长避短,提升自然禀赋,推动技术和制度创新。当今世界竞争战略和竞争力方面公认的第一权威迈克尔·波特在历经4年、对10个国家进行研究后完成了《国家竞争优势》一书。他认为:“在现代全球经济下,繁荣是一国自己的选择,竞争力的大小也不再由先天承继的自然条件所决定。”^①他写道:“我的目标是,协助不得不放手一搏的企业与政府选择更好的战略,更有效地分配国家自然资源。”社会化大生产使现代经济成为一个复杂的有机生态系统,它不像过去的自然经济,它的地域扩大,内容复杂,风险增大,机遇增多。一个国家只有客观、全面、准确地把握本国的国情和世界经济的发展动因和趋势,制定并有效实施科学的经济发展战略,才能赢得主动,加快发展。

目前,围绕中国经济发展战略进行研究的书籍和文章已经不少,这些研究成果为战略制定者提供了多种视角。但是从国家整体角度对中国经济发展战略进行系统严谨的研究著作还很少。而对此的研究是一个意义重大而富有挑战性的课题,这是作者选择研究这个课题的动力所在。为了展开对中国经济发展战略的研究,本章首先对中国经济发展战略研究的意义、基本问题、现状进行了梳理和介绍,在此基础上提出了本文的研究思路和框架。

第一节 问题的提出

“经济发展战略”这个词现在在国内用的非常广泛,但是每个人赋予它的内涵以及它涵盖的范围不尽相同。本文研究的中国经济发

^① [美]迈克尔·波特:《国家竞争优势》,2页,北京,华夏出版社,2002。

展战略是指中国整体的最高层次的经济发展战略,属于国家经济发展战略的范畴。对于国家经济发展战略这一命题存在两种观点。以自由主义为主导的西方主流经济学极力主张市场化、自由化,否定国家干预,认为政策无效,政府的功能是弥补市场失灵,并不需要制定和实施国家经济发展战略。在国内,一小部分受西方主流经济思想影响比较深的经济学者也对国家经济发展战略的提法存有异议。^①但是,西方发达国家许多接近实践层面的经济专家和非主流经济学者都十分注重国家经济发展战略的作用,在我国,大多数学者也强调国家经济发展战略的作用。其实,国家是否需要经济发展战略关键在于对政府功能的认识,因为国家经济发展战略是由政府主导制定和实施的。政府在经济发展中的作用或者政府与市场关系问题在经济学中一直存在争议。笔者认为,对于政府功能,必须超越旧的无政府主义和干预的区分。政府与市场的关系是一个十分复杂的问题,不能一概而论。它在经济发展不同阶段和不同类型的国家表现不同。比如,在市场经济成熟的发达国家和正进行经济追赶的发展中国家其作用就不一样。正确的选择是根据自己国家的具体情况寻求市场与政府作用的最佳结合。和政府功能的复杂性相对应,集中体现政府意志的国家经济发展战略表现形式也多种多样。

^① 张维迎就认为,把经济发展战略提到国家宏观战略的角度,本身是否合适是一个问题。经济发展战略这个概念容易使得我们经常希望有一部分人的认识变成支配整个国家资源配置的政策,这样就得给政府相当的权力,所以政府部门其实最喜欢用“发展战略”这个概念。不论我们讨论的结果是优先发展什么,只要到了政府那里,往往会扭曲为最能显示其业绩的东西,原因是不能真正给政府设立一个好的激励机制。政府的政策一定会扭曲市场资源配置,而且在不同的企业之间进行歧视,导致大量的寻租行为和腐败现象,所以靠政府来发展这些新兴产业是不太可能的。市场的优点在于不会让每个人犯同样的错误,而我们现在是希望那些不会犯错误的人为国家制定产业政策,告诉我们资源应该如何配置,这是很危险的,因为不存在这样的人,一些人的错误会导致整个社会的错误。见《21世纪经济报道》2005年1月29日。

从中国经济发展的实际来看，国家经济发展战略对中国至关重要。早在 1987 年，美国耶鲁大学历史学教授保罗·肯尼迪(Paul·Kennedy)在其代表作《大国的兴衰》中就指出：“中国是主要大中最穷的一个，同时所处的战略地位也许最不好。”但是，保罗·肯尼迪又极其深刻地指出，中国领导人形成了“一个宏伟的、思想连贯和富于远见的战略，这方面将胜过莫斯科、华盛顿和东京，更不必说西欧了”。中国改革开放以来取得的经济成就是与中国领导人制定并有力实施经济发展战略密不可分的。中国要想实现自己下一步发展目标，必须不断完善自己的经济发展战略。下面具体阐明研究国家经济发展战略的重大意义及其对中国的特殊作用。

第一，国家经济发展战略在各个国家都存在，只是表现形式不同，作用不同而已。否认政府和国家经济发展战略的作用是西方主流经济学的基本主张。其实，由于这种理论过分注重理论上的抽象和逻辑的推演，强调经济学的解释功能，再加上它具有为西方国家利益服务的上层建筑功能，并不能完全反映不同时期的不同国家的政府及其经济发展战略的实际作用。自 17 世纪到 20 世纪的长期历史发展中，西方资本主义国家保持了强大的国际竞争优势，这其中的一个重要原因是政府在其中发挥了积极的作用。资本主义在其发展的漫长过程中，国家意志从来是在经济过程中最强大的力量，可以说资本主义发展的历史几乎是国家意志左右经济发展的历史，国家奉行不干预无非也是一种国家意志的体现。在过去的一个世纪里，尽管对政府作用的争论没有停止过，但政府规模和职责范围仍然是大幅度地扩大了。在 IMD(洛桑国际管理开发学院)和 WEF(世界经济论坛)对各国国际竞争力的评价中，政府作用和绩效是重要的组成部分。实际上，政府的功能并不像西方主流经济理论所论证的那样，仅仅是对市场拾遗补缺，它还具有制定和实施经济发展战略的职能。当然，不同国家政府选择的发展战略目标有很大不同，实施经济发展战略的方式方法也不同。每个国家经济发展战略制定的具体情况是根据自己经济发展的需要而定的。在西方发达国

家经济发展初期，政府及经济发展战略的作用就比现在更为明显。虽然英国统治者在 1776 年为亚当·斯密的《国富论》发表而欢呼，但英国政府并没有按照斯密的说教去办事。英国人让自己多如牛毛的法律、制度、甚至带着血腥的政治指挥着自己的市场经济发展，保持自己的经济强势，而对外却向美国和其他国家大力鼓吹“自由放任”和自由贸易政策，这显然是一种国家经济发展战略实践表现。当代世界各国也都根据本国经济发展的需要制定了自己的经济发展战略。号称最自由的市场经济国家——美国，也在以保持“全方位”的全球领先为目标，不断调整自己的经济发展战略。冷战结束后，美国在纺织、钢铁业、汽车业、电子消费品、家用电器以及电信等行业失去了全球统治地位。于是，它一方面借助关贸总协定机制和建立北美自由贸易协议区保护和推动自己经济的发展；同时更重要的是通过知识创新战略全方位提升国家的科技和经济水平。尤其是克林顿政府上台后，举起振兴美国经济的旗帜，大力发展“信息高速公路”等将科技与市场相结合的项目，继续进行官、学、研合作创新研究项目，实现“小政府、大投资、强国家”，等等。在其他国家，政府实施的经济发展战略更为显著。可见，西方主流经济学的抽象理论并不完全符合各个国家的现实，政府在经济发展中起着无可替代的重要作用，经济发展战略也是任何国家都需要的。因此，中国要在经济上追赶发达国家，必须从自己的国情出发，包括中国经济发展的初始条件、社会制度、内外环境、经济发展的任务等等，并借鉴各种经济理论和各国经济发展战略实践经验进行经济发展战略的创新。

第二，各个国家的领导层和许多经济学者也都十分重视国家经济发展战略的作用。不管西方主流经济学者怎样从理论上论证市场化、自由化的合理性，怎样反对国家干预，各个国家的领导集团还是根据本国经济发展的需要制定各自的经济发展战略。中国改革开放的总设计师邓小平就非常注意从战略上来考虑和规划中国的发展问题。他说：“我们政治局、政治局常委会、书记处的同志，都是

管大事的人，考虑任何问题都要着眼于长远，着眼于大局”。“要从大局看问题，放眼世界，放眼未来，也放眼当前，放眼一切方面”^①。在《邓小平文选》中，大量使用了“战略”、“发展战略”这两个词汇。另外，邓小平还使用过“根本发展战略”这一用语，大体上就是指十一届三中全会以来我们建设有中国特色社会主义，或发展中国的一整套路线和方针政策。西方许多非主流经济学者也对西方主流经济思想的合理性提出非议。美国的菲利普·科特勒认为“经济发展的关键，在于高瞻远瞩及对宏观经济政策的把握。”^②他还认为应当“对积聚国家财富的问题采取战略规划的方法。各个国家的领导人必须具有远见卓识和使命感，他们应当努力通过所制定的政策和国家的结构为全国每天的经济增长作出贡献。”^③胡鞍钢认为“能否把握 21 世纪人类发展的历史进程，并以此为指导制定适当的发展战略是世界各国发展的关键。因此，我们说一个国家的发展中，最大的成功是发展战略的成功，反之，最大的失败是战略上的失败。”^④

第三，后发现代化国家为了实现经济收敛，更需要一个强有力的政府制定符合国情、顺应时代要求、凝聚人民意志的经济发展战略。国家从现代化角度看，可以分为先行国和后发国。后发现代化国家也被称为发展中国家。在发展中国家，制定和实施国家经济发展战略比发达国家更重要。这是因为发展中国家所面对的发展形势和任务与发达国家有很大的不同。发达国家用 100 年、200 年来发展经济才达到目前水平。在一两百年中，随着经济的发展，社会结

① 邓小平：《邓小平文选》，第 3 卷，298 页，北京，人民出版社，1993。

② [美]菲利普·科特勒：《国家营销》，20 页，北京，华夏出版社，2003。

③ 同上，4 页。

④ 胡鞍钢：《知识与发展：21 世纪新追赶战略》，1 页，北京，北京大学出版社，2001。