

直面新的开放

鲁志强 著

ZHIMIAN XINDE KAIFANG

中国发展出版社
DEVELOPMENT

直面新的开放

鲁志强 著

ZHIMIAN XINDE KAIFANG

图书在版编目 (CIP) 数据

直面新的开放. —北京: 中国发展出版社, 2002.8

ISBN 7-80087-558-X

I. 直… II. 鲁 III. 改革-研究-文集 IV. D614

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 058255 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码: 100035

电话: 66187126 (编辑部) 66180781 (发行部)

E-mail: fazhan@src.gov.cn

北京新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

开本: 1/32 850 × 1168mm 印张: 8.125

字数: 183 千字 印数: 1—5000 册

定价: 15.80 元

本社图书如有印装差错, 可向发行部调换

前 言

收进这个集子里的文章，几乎都是 2000 ~ 2001 年的作品。这段时间，正是两个世纪交接，人类世界发生历史性变革之际。美国结束了持续十年之久的经济景气，全球经济进入了结构性调整的深刻动荡之中。中国“一枝独秀”，成为世界经济的一块新绿，但同时又面对着诸多改革和发展的深层次问题。在这样一个充满希望，也充满变数的时期，进一步了解现实，洞悉未来，不仅是研究人员必须面对的课题，也是许多人渴求了解的问题。这个集子的文章就是在这两方面需要刺激下的所思所想。

收进这个集子里的文章，讨论的内容几乎都直接或间接与“新的开放”有关，新的开放是今日世界最主要的特征之一。以冷战结束为拐点，全球经济加速进入了一体化，中国以加入“WTO”为标志，加快了融入世界经济的步伐。这些动向改变了世界经济和政治格局，也改变了中国经济发展和改革开放的进程。新的开放不仅是学术界、企业界和管理阶层思索的焦点，也是媒体和大众舆论关注的热点。近几年，“全球

化”、“WTO”成了中国使用频度很高的词汇，“加入WTO的机遇和挑战”成了中国最热门的话题之一。世界对于中国是各种观点纷呈，既有大量的赞誉、期望和担忧、建议，也不乏“中国威胁论”、“中国经济虚假论”、“中国崩溃论”等论调。给人的印象是，这个时期的中国几乎成了众多“盲人”触摸、猜测不已的“大象”。面对一切议论和猜测，面对新的开放所可能带来的一切，中国除了“直面”，别无选择。

收进这个集子里的文章，写作的动因基本都是“命题作文”。大部分文章是应主办者之邀，或根据会议要求所作的讲演，少部分是按媒体要求所写的短文。这两年，研究全球化，了解新趋势，探索应对之策，成为各级政府、各个行业和企业必修课。国务院发展研究中心作为一个政策研究机构，不可避免地被卷入到“请教”的行列之中，这本集子中的不少文章就是因此而被动完成的。这类文章与一般学术论文相比，文字要简洁、明快一些，可读性更强一些，内容也更贴近现实一些。

希望这些文章能对读者有所裨益。

鲁志强

2002年7月2日

目 录

走向新的开放

调整管理体制和政策取向, 贯彻落实“走出去” 战略	3
迎接世纪挑战, 走向新的开放 ——经济全球化与中国经济	17
政府职能与 WTO 的挑战	42
全球化对中国经济的影响	56
调整心态, 应对入世	60
新形势下的中国社会发展问题	63

探索区域开发新路

经济再起飞靠什么	75
西部资源优势和资源开发战略	79
解放思想, 探索大开发的新路	94
“软环境”建设与政府职能	100
西部大开发中的政府作用	107
关注县级市经济	120
构筑新的竞争平台	124

促进技术产业化

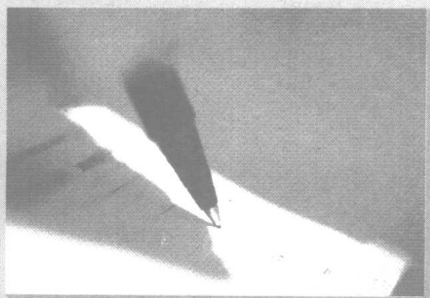
加快制度创新, 促进高新技术产业化	131
联合需要细致的工作	141
技术及其产业化	148
用制度建设给高新技术产业发展加力	158

面对“汽车化”

说不尽的汽车话题	165
2001 年, 中国家庭轿车元年	170
轿车与 CAR	175
“车在系统”	180
双赢之路	185
高速公路与铁路孰优	190
中国需要多少汽车	195
加快调整, 迎接 WTO	200
以新的姿态迎接汽车产业发展的新阶段	205
以积极的心态应对入世	210
入世后中国汽车工业的发展	218

走向市场之路

丑小鸭的童年	225
从“增长”到“可持续发展”	229
IBM 公司治理结构与启示	238
努力促进海洋经济更快地发展	250



走向新的开放

调整管理体制和政策取向 贯彻落实“走出去”战略^{*}

一、“走出去”战略的背景和目标定位

我国对外投资已有多年的历史。据统计, 1979~1999年, 我国外经贸部批准或备案的境外协议投资金额为 69.5 亿美元, 在 160 多个国家和地区建立了近 6000 家企业。对外投资的范围从初期集中于贸易, 逐步扩展到资源开发、生产加工、交通运输、医疗卫生、工程承包、旅游餐饮和劳务合作等领域。90 年代中期以后, 我国一些企业开始到境外建厂, 生产组装自己的产品, 建立销售网络, 培育品牌, 从而把我国对外投资推向了一个新的阶段。世界银行在《2020 年的中国》研究报告中指出: 1995 年中国对国外的直接和有价值证券投资占全球资本流量的 2%, 位列世界第八大资本供应者和最大的发展中国家对外投资者。而实际资本流出量可能还要比官方的数字高得多。这些统计数据和评价充分说明, 我国改革开放 20 年来, 不仅在引进外资中取得了巨大成绩, 对外投资的成绩也是可观

^{*} 这是作者于 2000 年 5 月 15 日在青岛“走出去”研讨会上的发言, 后载于 2000 年 6 月 8 日《中国经济时报》。——编者注

的。

那么，为什么在目前提出“走出去”战略呢？它与以前的对外投资有什么不同？我们可以从国际和国内背景、我国在经济全球化中的地位，以及发展目标三个方面加以比较分析。

1. 以全球视野考虑中国经济的发展空间

90年代中期以来，我国和世界经济发生了影响深远的重大变化。

一是经济全球化使世界经济格局重新“洗牌”，所有的国家都感受到了由此而带来的深远影响和巨大压力。各国政府不得不重新估量自己在新的世界大格局中的地位，认真思考如何在一个更加开放、更加相互依存、更加市场化的世界中生存发展。各国政府面临着一个共同的课题：调整发展战略，变革体制，夺取新的战略主动权。

二是我国经济发展进入了一个新阶段。短缺经济的结束引发传统产业出现了普遍的过剩，开拓国内外市场，调整经济结构，培育新的经济增长点，提高国民经济整体素质，成为我国经济发展的关键。随着入世谈判的进展，中国开放的大门进一步加快了开启的速度。国界对国际竞争的屏蔽作用越来越小，国内企业不仅面临着发展空间受到挤压的危险，还面临着丧失本土生存空间的可能。同时，就业的压力、资源保障以及生态环境的制约比以往更为严重地影响着我国经济的发展。

中国经济已经发展到必须考虑发展空间的阶段。经济全球化把整个地球整合成了一个“地球村”，我国只有顺应这一潮流，突破国界的局限，把视野和目标从国内扩展到全球，建立一个在全球化环境中同样能够取得成功的经济体系，才能确保中国现代化目标的实现和长远持续的发展。

2. 充分利用中国在全球化中相对有利的地位

各个国家在经济全球化中的机遇是不相等的，总的格局是西方发达国家居于主导地位，而发展中国家处于从属状态。但各个发展中国家在全球化中的地位差别很大，一些新型国家地位相对有利，而多数发展中国家则面临着被挤迫到世界发展边缘的危险。一个国家在全球化中的地位不仅取决于其经济实力，还与其经济体制及执行的政策密切相关。从中国经济发展的态势看，应该说中国在全球化中居于相对有利的地位。首先，这是由中国的经济实力决定的。中国不仅国土幅员广大，人口众多，而且经济实力在过去的 20 年里迅速增长。绝大多数中外专家都相信，中国在今后 20 年能够继续保持快速增长的态势。世界银行预测：到 2020 年，中国占世界 GDP 的份额将从 1992 年的 1% 上升到 2020 年的 4%，按购买力评价，中国占世界 GDP 的份额将从 4% 上升到 8%。其次，20 年的改革开放已经使中国成为经济全球化的受益者，中国不仅是世界引进外资最多的发展中国家，也是对外贸易增长最快的国家之一。中国作为参与经济全球化积极的一员，未来也仍可能是全球化的受益者。世界银行预测，2020 年中国对外贸易占世界贸易的份额将会增加到 1992 年的 3 倍（达到 10%）以上，并有望成为世界第二大贸易国（仅次于美国 12%），中国将占到所有发展中国家在 1992 ~ 2020 年间进口增加额的约 40%，并带动世界贸易的增长。认为中国将会起着世界贸易发动机的作用。再次，中国在世界经济中具有一定的比较优势和竞争能力。经过 50 年的建设，中国建成了一个相对完备的工业体系，改革开放 20 年的进步，使中国在轻工、纺织、家电、重化工等加工业都具备了相当的竞争力。今后，在中间技术的制造业中，中国仍将具有比较优势。可以说，只要我们坚持改革开放的正

确道路，全球化就会为中国经济的发展注入新的动力。

20 年改革开放造就的这一有利形势，为“走出去”战略的可行性奠定了基础。

3. 明确“走出去”战略的目标定位

“走出去”战略与过去 20 年对外投资的最大差异，是目标体系发生了变化。

对于改革开放 20 年里中国对外投资的内在动力，世界银行曾作过分析，认为中国对外投资增长的因素在于：

(1) 宏观经济状况的原因。中国较高的国内储蓄超过了国内的投资需求。由于较高的国内储蓄，大量外国资本流入，以及较高的外汇储备，造成大量的资本外流。

(2) 海外投资的好处。对外投资有较高的收益和其他好处，包括更好地进入市场（很多海外投资与贸易有关）、得到自然资源（例如矿业和林业投资）和技术（例如在美国和加拿大的制造业投资）。另外投资于外国资产使有价证券多样化，也可降低风险，提高资产收益。

(3) 经济关系。中国内地的海外投资还有助于加强与其他经济体系的关系，如与非洲国家，但更重要的是与中国香港的关系。

(4) 政策扭曲。中国的企业在中国香港建立附属企业，以便随后作为外国投资重新在中国内地投资，以获取税收和其他鼓励措施提供的优惠。

从这些分析，我们大致可以断定，改革开放后 20 年我国对外投资的目标，主要是企业或部门以谋取回报为动机的微观行为。我国对外投资管理和政策的倾向主要是加强审批和干预，以降低风险，防止可能的欺诈行为。这种政策倾向也从另一个侧面说明在过去的 20 年，我国对外投资的动力主要是源

于企业而非国家。

江泽民同志在提出“走出去”战略时，指出了这一战略的实施动机和目标：把“引进来”和“走出去”紧密结合起来，更好地利用国内外两种资源、两个市场。这是我们在参与国际竞争中掌握主动权，打好“主动仗”的必由之路。这样做，有利于在更广阔的空间里促进经济结构调整和资源配置，从而不断增强我国经济发展的动力和后劲，促进我国经济的长远发展。显然，这些设想和战略目标的界定，已超越了扩大出口、赚取回报、获得原料和技术、降低风险等微观的目标和内涵。“走出去”战略的提出，将我国对外投资的动机和目标设定，提高到了国家层次，即必须要为实现我国现代化战略目标服务，要有利于在更广阔的空间里促进经济结构调整和资源配置，要有利于增强我国经济发展的动力和后劲，要有利于国家的长远发展和安全。这样的目标设定将“走出去”纳入了我国总体发展战略之中，成为我国国家发展战略的重要组成部分，是国家发展战略在全球的延伸和体现。因此，能否把企业对外投资的微观目标与国家宏观目标有效地协调起来，保证国家目标的充分实现，就成为衡量“走出去”战略成功与否的标志。只有这样理解“走出去”战略，才能把握它的深刻意义。

“走出去”既然是国家发展战略的一部分，就要服从和服务于国家总体发展战略，而且它的实施也不能脱离其他战略的配合和呼应，必须与其他战略，例如西部大开发战略、经济结构调整战略、外经贸战略、环境战略、资源战略、国有经济调整战略以及能源战略、信息交通战略等经济战略，以及外交、国家安全、国际政治战略有机地结合起来，协调进行。否则，就无法确保“走出去”的成功。例如，对全球石油资源的争夺就是控制战略资源的典型事例。为了石油，西方一些国家各种

手段无不用其极。今天，中国也成为石油消费大国和石油净进口国，即使按最乐观的估计，我国 2010 年的石油需求量缺口也将达 1 亿吨以上（约占需求量的 1/3）。要保障我国的石油供应，必须积极贯彻“走出去”战略，充分利用经济、外交和国际政治等手段，并与国内经济结构调整、能源战略及西部大开发战略结合起来。

二、当前实施“走出去”战略的工作重点

我国对外投资还处在数量少，规模小，效益低的起步阶段。据联合国贸发会议统计，我国对外投资总额不仅占世界对外投资总额的比重低（1997 年仅占 0.58%），而且，对外投资占国内固定资产的投资比重也很低（1997 年世界平均值为 5.5%，发展中国家为 3.3%，而中国仅为 0.9%）。显然，这种状况与我国的经济发展水平和国际地位是不相称的，对我国的经济发展也是不利的。但是，我国毕竟是对外投资的后来者，实施“走出去”战略对我们还是相对陌生的课题。目前，无论是管理思路和制度，还是企业的实力和机制，都与“走出去”的要求有相当的差距。从 20 年对外投资的经验和暴露的问题看，不少都涉及到了我国深层次的经济体制和制度建设问题。因此，“走出去”会迫使我国企业和管理体制进一步与国际惯例接轨，加快改革的步伐，从而推动我国社会主义市场经济体制的建设进程。

1. “走出去”需要新型政企关系

政企关系是我国企业制度改革的焦点和难点之一，这一问题同样也反映在对外投资领域。企业在对外投资中遇到的困难和障碍，所提出的意见和发出的呼唤都有似曾相识的感觉。例如：

(1) 世界银行指出：中国对外投资潜在的一个严重问题是缺少对外投资的适当监管。国家资金有时被浪费到不适当的项目。根据一些报告，1/3 的中国对外投资是亏损的。我国一些学者和专家认为，情况可能比世界银行的估计还要严重。据杭州市经贸委统计，杭州市对外投资中，不成功或失败的企业占 54.7%。而据市外经贸委一位官员透露，真正算得上办成功的仅占 10% 强。

(2) 企业“走出去”面临诸多问题和困难。企业反映审批手续繁琐，公文旅行，审批一个项目要经过经贸、外经贸、外汇管理三条线和市、省、国家三个级别，要经过九道坎。其间还要通过中国驻海外机构的商务部门的审批。这不仅挫伤了企业积极性，严重的还会延误商机。珠光集团现有的 5 个海外项目中，只有墨西哥和巴西的项目是经过国家审批下来的。其中墨西哥项目花了两年多才批下来，巴西的项目则批了三年。康佳通过香港在印度设厂，公司运作已一年了，手续才批下来。企业呼吁在“走出去”中，政府要多支持，少干预。莫斯科天客隆总经理感慨地说：“什么时候，我们政府的各个部门能做到像芬兰政府扶持诺基亚那样帮助企业发展，中国企业才有可能成长为世界市场上具有竞争力的企业。”

(3) 我国国有企业无论是规模，还是人才和技术能力，总体看都优于非国有企业，但在实际对外投资实践中，我国国有企业却落后于非国有企业和民营企业。

“走出去”涉及的政企关系主要有两方面的内容：一是如何将企业盈利的微观目标与国家宏观目标协调起来。二是如何通过有效的管理和政策手段，鼓励和支持企业更好更安全地“走出去”。我国对外开放仅 20 年的时间，20 年中又主要是着眼于“引进来”。从制度设计上看，更多的是考虑打破旧体制

对“引进来”的障碍，而对于“走出去”则缺乏必要的体制和制度考虑。因此，企业要“走出去”，与现行管理制度和政策发生碰撞和摩擦的概率要远大于“引进来”，必然会遭遇一般企业在国内未曾遇到的、更多的困难和问题。这些问题大致来自三个方面：首先是“走出去”中，政府和企业的角色定位和动力机制问题。从本质上讲，应该是企业要去，而不是政府要企业出去。政府所应做的事情，是创造环境和条件诱导企业“走出去”的积极性，引导企业“走出去”的方向，使之符合国家的战略意图。其次是要建立政府与企业新的协调配合关系。

在全球化的今天，“走出去”对政企关系要求更高，仅仅做到“政企分开”还不足以适应全球竞争的需要。政府对企业的支持，以及与企业联合和协调行动，同样是必不可少的。第三是改善国家对企业的支持方式。企业“走出去”离不开政府的支持，但政府如何支持企业，比“支持”本身更为重要。要处理好政府用什么手段支持，在哪些领域支持，什么时候支持和支持什么等问题。因此，从这些意义上讲，政府在“走出去”中又起着关键的作用。加快政府职能的转换，明确哪些必须“分开”，哪些必须“不分”，建立新的政企关系和新的管理机制，对于企业“走出去”至关重要。因为，今日世界的竞争已不仅是企业间的竞争，也是国家间的竞争，是政府和企业联合力量间的竞争。西方一个多国联合研究组织“里斯本小组”，在一份研究报告中一针见血地指出：公司与国家之间，经济权利与经济权利之间建立全新的关系是今天全球化进程中最重要的发展内容。事实上，公司把国家的作用私有化，而公司为了自身的利益努力实现国际化。国家给予企业以商业的、政治的、外交的支持，已是通行的行为方式和司空见惯的行为准