

中国发展研究基金会系列丛书

经济全球化

与政府的作用

JINGJI

王梦奎 / 主编

QUANQIUHUA YU

ZHENG FU DE ZUOYONG

人民出版社

中国发展研究基金会系列丛书

经济全球化

与政府的作用

王梦奎 / 主编

QUANGJIEHUA YU

ZHENGFU DE ZUOYONG

人人出版社

策划编辑:李春生
责任编辑:郑海燕 王玉霞
装帧设计:肖 辉
责任校对:常再昕

图书在版编目(CIP)数据

经济全球化与政府的作用/王梦奎 主编.

-北京:人民出版社,2001.12

ISBN 7-01-003510-5

I. 经… II. 王… III. 政府干预-作用-经济-一体化
IV. F114.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 078782 号

经济全球化与政府的作用

JINGJI DUANQIUHUA YU ZHENGFU DE ZUOYONG

王梦奎 主编

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京冠中刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:8.25

字数:196 千字 印数:1-6,000 册

ISBN 7-01-003510-5/F·785 定价:16.00 元

编者的话

经济全球化迅速发展,对各国经济产生着深远而重大的影响。中国经过 15 年的不懈努力,已经正式成为 WTO 的一员。在新的形势下,中国的角色定位、管理经济的方式必然会发生相应的变化,以更好地面对经济全球化带来的机遇和挑战。本书的主题“经济全球化与政府的作用”,具有很强的政策意义,理论意义也很重大。

国务院发展研究中心今年 3 月在北京召开了第二届“中国发展高层论坛”,本书就是这次论坛的演讲和研究报告的结集。这些文章凝聚了中国政府领导人、政府的部长的主张和政策研究人员以及国外的知名学者的研究心得。他们精辟的见解具有前瞻性和理论深度,体现着改革的方向。

本书对所有关心这些问题的人都有参考价值。

2001 年 11 月 12 日

目 录

在“中国发展高层论坛 2001”开幕式上的致辞 温家宝(1)

认真研究经济全球化条件下政府的作用 王梦奎(5)

中国“入世”后政府面临的挑战 陈清泰(8)

中国将稳稳握住光辉的未来 庞约翰(12)

财政政策与经济持续稳定发展

财政政策与经济持续稳定发展 项怀诚(17)

积极的财政政策可以促进产业调整和转变 刘遵义(22)

财政政策与经济持续稳定发展 贾 康(26)

加入 WTO 与政府对经济的规制

加入 WTO 与中国政府法制建设 杨景宇(50)

“入世”是中国经济全球化进程中的重要步骤

..... 弗雷德·伯格斯坦(57)

加入 WTO 与政府经济规制 王子先 李文峰(62)

改革金融体制、完善资本市场

中国金融业在改革中发展 戴相龙(82)

应当加快中国的金融体制改革 尼古拉斯·拉迪(87)

改革银行体制 完善资本市场 谢 平 易 诚(91)

环境保护与生态建设

- “十五”期间中国的环境保护 解振华(117)
- 发展经济要和保护环境结合起来 麦克·艾尔罗依(123)
- 经济全球化与中国的环境问题 郑易生 钱蕙红(125)

经济全球化进程中的经济结构调整

- 经济全球化进程中的中国经济结构调整 王春正(141)
- 怎样建立有效的市场经济体制 德怀特·珀金斯(145)
- 加快中国经济结构调整 迎接经济全球化进程 张承惠(149)

垄断性行业的改革与重组

- 中国垄断行业的改革和重组 王岐山(168)
- 垄断行业的改革和重组:中国建立“国内贸易
组织”的必由之路 若斯·加诺特(172)
- 垄断性产业的改革与重组 冯 飞(177)

经济全球化与政府改革

- 经济全球化背景下的政府改革:中国的经验、
问题与前景 “经济全球化与政府作用”课题组(192)
- 市场机制、政府定位和法治
——对市场失灵和政府失灵的匡正之法的
回顾与展望 文贯中(224)

附录:

- 一场关于美国经济走势的辩论 卢 迈(253)

在“中国发展高层论坛 2001” 开幕式上的致辞

温家宝

各位来宾、各位朋友：

值此“中国发展高层论坛”开幕之际，我谨向参加论坛的各国朋友、各位来宾表示热烈的欢迎，对本次论坛的举办致以衷心的祝贺！在新世纪初始之年举办这次论坛，邀请国内外各界有识之士，共同讨论经济全球化和政府作用，是一件很有意义的事情。

在过去的二十多年里，中国坚持实行改革开放政策，取得明显的成效。对外贸易和引进外资规模不断扩大，全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成，国民经济市场化程度显著提高。深化改革与扩大开放相互促进，有力地推动了经济发展。

在发展社会主义市场经济和扩大对外开放的过程中，中国政府管理经济的职能和方式发生许多重要变化：初步建立了以经济手段和法律手段为主的宏观调控体系；实行政企分开，政府不再直接管理企业，企业实行自主经营，自负盈亏；加强对市场的监管；稳步推进社会保障体系的建设；初步形成符合国际惯例的外贸、外汇和涉外经济管理体制；改革政府机构，精简机构和人员；初步建立适应社会主义市场经济体制的法律体系。政府职能的转变，对于国民经济发展和对外经济技术交流与合作都产生了积极的影响。

经济全球化是当今世界经济发展的客观趋势。中国的现代化建设将在经济全球化的国际环境中进行。中国作为正在进行经济

体制改革和发展开放型经济的发展中国家,经济全球化既给我们带来巨大的发展机遇,也提出严峻的挑战。我们要把握世界经济发展大势,牢牢抓住机遇,勇敢迎接挑战。

——不失时机地加快发展。中国是发展中国家,经济发展水平同发达国家相比还有较大差距。无论是解决中国国内的问题,还是参与国际经济竞争与合作,都必须加快经济的发展。

——积极实施经济结构战略性调整,提高经济增长的质量和效益,增强国际竞争力。

——大力推进科技创新和体制创新。加快科技进步和人才培养,充分发挥科学技术作为第一生产力的决定性作用;继续深化改革,突破束缚生产力发展的体制性障碍。

——坚定不移地实行对外开放。做好加入世界贸易组织的准备,发挥我国的优势,趋利避害,在深度和广度上更进一步加强对外经济技术的交流与合作。

经济全球化并不意味着减少政府的责任和作用。在参与经济全球化的进程中,中国政府将担当起自己应负的责任,进一步转变职能,改进发挥作用的方式。第一,加强和改善宏观调控手段。通过制定经济社会发展规划和宏观经济政策,主要运用经济手段和法律手段保持宏观经济稳定,促进经济结构的战略性调整,保障国家经济安全。在国家宏观调控下,充分发挥市场配置资源的基础性作用。第二,促进经济和社会协调发展。控制人口数量,提高人口质量;保护生态环境,合理使用、节约和保护资源,实现可持续发展;支持落后地区的开发,推进城镇化建设,逐步缩小城乡差距和地区差距,促进地区协调发展;坚持物质文明和精神文明两手抓,发展科学教育文化事业,全面提高国民素质,使“两个文明”相互促进,共同发展。第三,为改革开放和现代化建设创造良好的社会环境。正确处理改革、发展、稳定的关系;努力扩大就业,健全社会保

障体系;合理调节收入分配,不断提高人民生活水平;加强廉政建设,解决人民群众关心的问题,实现社会的安定与和谐。第四,加强法制建设。制定和完善法律法规,强化法治,创造统一、规范、公平竞争的市场环境和秩序。

刚刚闭幕的中国九届人大四次会议通过了国民经济和社会发展的第十个五年计划纲要。实施“十五”计划,将促进中国经济持续、快速、健康发展,促进中国更加开放。中国即将加入世界贸易组织,我们将在享受权利的同时,承担相应的义务。中国的改革开放和经济发展,必将为世界的和平与发展做出更大的贡献。

在经济全球化的进程中,世界各国特别是广大发展中国家,都在努力寻求加强国际合作、振兴本国经济的道路。但是,由于长期形成的不合理的国际经济秩序,各国从全球化中受益很不均衡,发展中国家在全球化进程中处于相对不利的地位,南北贫富差距进一步拉大。中国政府一直致力于推动建立公正合理的国际经济新秩序,并将一如既往地同各国政府和人民一道为此做出不懈的努力。我们主张国家不论大小、贫富、强弱,都应有权平等地参与制定国际事务的“游戏规则”。广大发展中国家的合理主张和要求,应当得到足够的重视,使他们真正从经济全球化中受益。只有发展中国家尽快摆脱贫困,才能形成有利于世界和平与发展的局面。

中国政府高度重视决策的科学化和民主化,特别注意听取国内外专家学者、各界朋友的意见和建议。以往“中国发展高层论坛”所反映的意见和建议,我们都认真研究,并在重大决策中予以吸收。我希望这次与会的各位朋友畅所欲言,各抒己见。也希望通过这次论坛,增进中外各界人士的相互交流、理解和友谊,扩大中国与世界各国在诸多领域的友好合作。

最后,我预祝论坛取得圆满成功,也祝愿各位来宾在北京生活愉快。

谢谢大家!

作者系中华人民共和国国务院副总理

认真研究经济全球化条件下政府的作用*

王梦奎

这次中国发展高层论坛,是在经济全球化迅速发展,中国即将加入世界贸易组织,正在继续推进改革开放和现代化建设的情况下举行的,也是在世界经济不确定和不稳定因素增加的情况下举行的。这次论坛的主题,是经济全球化与政府的作用,这是朱镕基总理提议的。

中国加入世界贸易组织,是对中国经济和社会发展有深远影响的大事。中国的现代化,将会在经济全球化的大背景下实现。中国是发展中国家,面对全球范围内的激烈竞争,我们并不是很轻松的。我们对经济全球化抱积极的态度,实行改革开放政策就是主动地加入经济全球化的进程,积极加入 WTO 也是一个重要步骤。我们充分认识到,加入世界贸易组织,一方面会给中国经济发展带来新的机遇,我们会十分珍视这种机遇;同时也会带来严峻的挑战,面临很大的冲击,甚至会经历一个艰难的过程。中国正在积极地做准备工作。举办这次高层论坛,也可以看做是这种准备工作的一部分。我们所讨论的政府职能转变就是一项重要的准备工作。两天来我们所讨论的问题,不论是财政金融问题,经济结构的调整问题,还是垄断行业的改革与重组问题,环境保护和生态建设问题,政府对经济的规制问题,都是同中国加入世界贸易组织的准

* 这是作者在 2001 年“中国发展高层论坛”闭幕会上的讲话。

备工作和政府职能转变有直接或间接关系的。在经济全球化条件下,中国政府肩负着趋利避害,促进国家现代化建设的艰巨任务。参加讨论的中外各位朋友所发表的意见,尽管各不相同,都是应该受到重视的。在这里,我代表论坛的主办单位——国务院发展研究中心,对所有积极参加会议和发表自己见解的朋友,表示感谢。如果哪位言犹未尽,欢迎会后用自己喜欢的方式告诉我们。

中国在走向现代化的进程中,积极地致力于决策的科学化和民主化。国务院发展研究中心是改革开放初期成立的,是改革开放的产物,我们把促进决策的科学化和民主化作为自己的宗旨。温家宝副总理去年和今年出席论坛并且发表讲话;朱镕基总理去年两次会见参加论坛的代表并听取大家的意见,过一会儿还要会见参加这次论坛的代表。这一切都表明中国政府对于中外各界人士的意见和建议十分重视。

国务院发展研究中心举办这样的论坛,是为了给中外各界朋友提供一个讨论问题的场所。今后我们还会继续努力做这方面的工作。这种自由的、开诚布公的讨论,不论对所讨论的问题是否能达成一致的见解都是有好处的,都是会受到重视的。事实上,参加讨论的中外朋友,对许多问题都有自己的独到见解。在昨天和今天的午餐会上,几位美国专家,如罗奇教授、伯格斯坦教授和萨默斯教授,对美国经济就发表了不相同的见解,引起与会朋友的很大兴趣。我想,如果时间允许,举行半天关于美国经济的讨论会,一定会有许多人愿意参加,因为这是和中国经济、和世界经济都有密切关系的问题。我们实在有太多的问题需要讨论。就经济全球化来说,不能停留在指出这是世界经济发展的一种重要趋势,还应该讨论如何建立防范风险、应对不确定和不稳定因素、促进经济全球化健康发展的国际经济新秩序的问题。因为在经济全球化中受益机会是不均等的,有的国家甚至处于非常困难的境地,现在反对全

球化似乎也成为一种“全球化”了。或许具有讽刺意味的是,甚至在经济高度发达的美国,在某些方面也存在着抵制经济全球化的倾向,也就是贸易保护主义的倾向。由于近来经济不景气,在美国国内是否会引起贸易保护主义抬头,这是人们关心的问题。关于经济全球化,有各种各样的定义和理论,有所谓新自由派,有所谓转型学派,也有怀疑派和新左派。各种各样的理论都向我们表明全球化不是抽象的,实际上是涉及广泛的经济利益关系的问题。与经济全球化趋势密切相关的,还有经济区域化的问题,像北美自由贸易区、欧盟以及正在发展着的亚洲国家之间经济合作关系的发展,还有发展中国家经济体制改革与经济发展的问题,这是经济全球化进程能够持续健康地发展的基础。当然,这并不是这次论坛的主题,这么多的问题也不可能在两天内就能充分讨论。今后我们还会继续努力,创造更多的机会,就大家共同关心的问题进行讨论。

在这里,我还要代表论坛主办单位和全体参加论坛讨论的人,对为论坛提供经济支持的公司表示感谢,对为论坛服务的所有的人——新闻界的朋友、翻译人员、会务人员以及钓鱼台国宾馆的工作人员——表示感谢,感谢他们为论坛的成功举办所做的出色的工作。

作者系国务院发展研究中心主任、研究员

中国“入世”后政府面临的挑战

陈清泰

本次论坛的主题是“经济全球化与政府作用”。在当前形势下讨论这个问题有哪些意义,经济全球化背景下政府应当发挥什么作用,中国政府的职能转变应当沿着什么方向推进,在体制转轨过程中,政府还应做什么?我想就这些问题谈一些看法,为大家的讨论开个头。

经过 14 年的不懈努力,中国加入世界贸易组织的进程已进入了最后阶段。“入世”是中国适应经济全球化发展的大趋势,并应对由此带来的机遇和挑战的战略决策。

经济全球化的进程使一国的经济利益不仅体现于本国资本的传统“民族企业”,而且体现于境外资本参与的“本土”合资和独资企业。相应地,为维护国家经济利益,促使各国调整经济发展战略和政府职能,不少国家重视实行在开放中增强本国经济竞争力的战略,积极参与建立公正合理的国际经济新秩序。一方面充分利用本国资源,另一方面争取更多地利用全球资源,在比较优势的基础上,通过竞争逐步提高本国和本土企业的国际竞争力。同时,政府发挥作用的方向和方式也在相应调整。越来越多的国家意识到,创造并维护一个有效率的市场比制定产业政策更重要。政府发挥作用的基点,正从对资源配置的直接干预,转向使市场起作用,通过市场力量提高本国资源配置的效率,通过良好的市场环境吸引国际经济资源。

经济全球化的一个表现就是经济资源在全球范围自由、大量地流动和不断地重组。巨大的经济资源在哪里落户并聚集,哪里经济就会有更快的发展。而除自然禀赋外,国际经济资源驻足的前提从本质上讲并不是靠多么特殊的优惠政策,而是看是否有良好的市场环境和规范的市场机制。显然,这是一个系统工程,能创造这样的环境、促成这种机制形成的主要是政府。因此,中国“入世”面临着多方面的挑战,其中政府的管理体制和行为方式面临的挑战最为直接和突出。在中国更加广泛和深入地介入经济全球化的背景下,政府应当发挥什么作用,目前还存在着不尽相同的看法。

一种观点倾向于通过政府强有力的干预和重点扶持,促进一批大企业特别是国有大企业的成长,以增强中国“入世”后企业在国内国际市场上的竞争力。这种观点认为,尽管亚洲金融危机暴露出一些问题,但对日本、韩国等政府扶持企业的做法不宜全盘否定。另一种观点则认为,中国加入 WTO 后,国内经济将进一步与国际经济接轨,市场化程度将提高到一个新的水平,政府的作用应当大幅度减少,在重视并解决“市场失效”问题的同时,尤其应当防止和解决“政府失效”问题。还有一种观点认为,中国正处在经济转轨时期,与成熟的市场经济国家相比,政府应当在更多的领域里发挥作用。

以上诸多看法从不同角度,都有一定道理。不同观点的交流、讨论将有助于深化对问题的认识。国务院发展研究中心课题组向本次会议提交了一份题为《经济全球化背景下的政府作用:中国的经验、问题和前景》的研究报告,作为参与会议讨论的一种意见。

我们认为,从形式上看,中国“入世”后政府所面临的挑战,较多地表现在涉外经济管理体制方面,但进一步分析,则不难发现问

题更源于经济体制本身。或者说,涉外管理的问题只是经济体制问题在一个特定方面的反映。在中国“入世”的背景下,一方面要加快对不适应世贸规则的涉外体制、法规 and 政策的调整。另一方面,也是更重要的一方面,要在深化以市场为导向的经济体制改革、完善社会主义市场经济新体制上付出更大努力。

在这个过程中,政府的角色定位至关重要,其中的一个基本问题是政府、市场与企业的关系。在新的开放格局下,特别是经过亚洲金融危机以后,对于政府强力干预、扶持部分企业和产业发展的做法,必须持非常谨慎的态度。相比之下,创造一个有效率的市场环境更加重要,更具有基础意义。因为中国参与经济全球化进程的立足点是发挥自己的比较优势,但比较优势要转化为现实的竞争优势,特别需要有效率的市场环境的支撑。体制转轨和市场环境不会自然形成,因此,强调市场起作用,并不否认政府起作用,但政府作用的重点和方式应有根本性的转变。政府应当将自己的主要注意力、发挥作用的基本点明确无误地放到创造有效率的市场环境上来。从这个意义上说,对政府的有效性,很大程度上要通过市场的有效性做出评价。

另一方面,不同国家存在着很大差异。中国仍然是一个发展中国家,仍然处在经济转轨过程中。这些特点决定了在现阶段政府转变职能,首先要从对企业的直接干预中抽身,集中精力搞好宏观调控与市场的“培育”和“完善”。与成熟市场经济国家相比,中国政府起作用的领域要多一些。显而易见,此时政府的作用存在着较大的不确定性。重要的并不是政府作用的“多少”,而是政府作用的“定位”和政府作用“范围”的合理性。

在明确政府作用的方向、重点和方式的基础上,今后一个时期应当选择若干重要而条件相对成熟的领域加快推进政府改革。例如,按照“入世”所作的承诺,清理现行的法律、法规和政策;以放松

或取消进入限制为重点,营造国内各类合法经济主体公平竞争的环境;清理并大幅度减少政府行政性审批;按照建立统一、开放、公平竞争的国内市场的要求,大力整顿市场秩序;以国有大企业改制为重点,加快国有经济布局战略性调整的步伐;抓紧一批具有自然垄断和公用事业特点的行业的改革、重组和规制;加快社会保障体制的建立和完善;加快行政程序立法,规范行政权力,增加行政透明度,落实依法行政;加快司法体制改革,加强司法独立,为市场有效运作提供及时、公正的司法服务;将精干、养廉、高效有机结合,提高行政管理效率和公务人员素质,等等。

经济全球化为中国经济发展带来了利益和机遇,同时也可能带来冲击和风险。“入世”后中国在保持宏观经济稳定方面将面临新挑战,在收入分配、地区差距、劳动就业等方面也会出现一系列新问题。政府化解经济和社会矛盾、维护经济与社会稳定的作用和能力仍需进一步强化。

如何在经济全球化的背景下有效地发挥政府作用,是中国进一步改革开放的重要问题。这个问题的答案也许不是惟一的。中国发展高层论坛邀请国内外专家、企业家和政府官员就这一问题进行深入研讨,具有重要的现实意义。我相信,通过与会各界人士的共同努力,我们的交流将会产生许多积极成果,这些成果不仅将有益于中国进一步的改革、开放和经济社会发展,也将有益于世界和平与发展。

作者系国务院发展研究中心副主任、研究员