

总 论

提 要

拥有世界人口 21% 的中国，作为一个高度统一的国家进入工业化的高速增长时期，必然产生许多人类历史上从未出现过的现象和问题。在主要由发达国家所构造的世界经济秩序中，阻碍劳动力国际流动是合法的，而阻碍其在国内地区间的流动则是不合法的，这迫使中国只得依靠低价工业品生产和出口来实现经济资源的国际配置。所以，依靠价格优势和进行“价格大战”是中国现阶段工业化进程中难以避免的历史性现象和必然过程。加入 WTO 后，中国工业化的“价廉物美”现象，必将以更快的速度向国际化的方向扩展。中国工业化过程中的地区差距将表现得非常突出。这是因为，中国不可能像其他工业化国家那样把工业化过程中的经济不平衡问题外化成国际现象。而且，在中国工业化进程中，一个巨大国家之内的地区差异成为导致“重复建设”的重要原因之一。中国拥有的巨大人口、国土和地区间差异，使得中国政府管理经济的“工作量”是世界上任何其他国家的政府所不可相比的。WTO 的规则首先是对政府行为的规范，而规范政府行为包括两方面的要求：一是缔约方的政府承诺遵守 WTO 规则，并且在实践中履行所作的承诺；二是缔约方的（中央）政府要能够保证本国的各经济行为人（包括地方政府）都遵守 WTO 规则。这是对中国政府管理经济的能力的一个很大挑战。

*

*

*

2001 年 12 月，中国正式加入了世界贸易组织（WTO）。对于世界上的大多数国家来说，加入 WTO 可能并不是什么了不起的事情；同样，对于 WTO，增加一个缔约国，也不是一件值得为其兴师动众的大事。但是，中国加入 WTO 这件事，则无论是对于中国自身，还是对于 WTO 的其他各缔约方，甚至是对于世界经济，都是一件意义非同寻常的重大事件。正因为这样，中国加入 WTO 的谈判过程极其漫长，而当中国最终加入 WTO 的时候，似乎整个世界都在为之兴奋，同时，也不免或多或少地抱有“要小心着点”的心态。那么，为什么中国加入 WTO 会如此令世界关注？WTO 规则下的中国究竟会给世界带来怎样

的影响？中国工业经济又将会在 WTO 规则下发生怎样的变化，并沿着怎样的道路发展呢？

一、中国正在进行人类历史上从未经历过的工业化过程

观察今天中国的经济发展，不同的人往往会产生非常不同的印象和做出很不相同的评价。在许多外国人的眼里，中国是一个世界上经济增长最快的国家，甚至称之为“一枝独秀”；中国产业竞争力的增长速度非常惊人，甚至令人畏惧（所谓“中国威胁”），中国吸纳了大量的产业资本和生产能力，并正在导致周边国家的“产业空洞化”；有的经济学家及世界银行等国际组织用购买力平价进行计算，认为中国的经济总量已经仅次于美国居世界第 2 位……^① 全世界都在瞩目中国经济的发展，为之惊讶，甚至不无担心。而中国人自己则觉得，一个曾经极度贫困的国家，而且，现在仍然是一个低收入的发展中国家，终于走上了高速增长的工业化道路，是一件天经地义的事情，工业化对于中国不过是一段迟到的历史，现阶段中国的高速经济增长，只是一个“补课”和“追赶”的过程。为什么会让一些人大惊小怪？

中国的工业化究竟有什么独特之处呢？纵观近现代世界各国的历史，我们发现，在一个统一国家的范围内，近 13 亿人口同时进入工业化进程，这是人类历史上从未发生过的现象。在当今世界 60 亿人口中，主要工业国人口约为 7.06 亿人，所占比例不足 12%。这些国家的工业化是在二百多年的时间内完成的。而且，在高速工业化时期，这些国家大都只有几千万人口。也就是说，占世界总人口不足 12% 的人口，分为七八个国家，在 200 多年的漫长时间里，先后实现了工业化。而中国的情况则是：人口近 13 亿，占世界总人口 21% 以上，作为一个高度统一的国家，在几十年的时间之内，就要完成工业化过程（参见表总—1）。这样，同样是实现工业化的过程，但同世界其他工业化国家相比，中国的“国内经济问题”在规模上却远远超过了以往的许多“世界经济问题”。超过世界人口 21%，作为一个高度统一的国家进入工业化的高速增长时期，必然产生许多人类历史上从未出现过的现象和问题。就已经明显可以观察到的情况而言，我们就必须重视：

第一，中国工业化所面临的国土、资源、生态、环境的承载力问题，是其他工业化国家未曾遇到过的。所以，城市化、重化工业化、人口迁移、大众消费（例如，汽车的普及）等工业化阶段必然出现的现象，在中国的表现必然同其他国家有非常大的不同。近十三亿中国人如果都要模仿发达国家的生活方式和耗费同量的资源，则整个国家甚至整个世界都难以承受。

^① 根据世界银行报告（2000/2001），按现行汇率计算，中国人均 GDP 780 美元，按购买力平价计算为 3291 美元。按现行汇率计算，GDP 总额居世界第 7 位；而按购买力平价计算，中国 GDP 总额（超过 4.1 万亿美元）超过日本（3 万亿美元），居世界第 2 位（美国为约 8.4 万亿美元）。

表总—1

中国和世界主要工业化国家的人口比较（1999 年）

国家（地区）	人口数（万人）	占世界总人口的比例（%）
世界总计	597840	
中国	125909	21.1
主要工业国	70637	11.8
欧洲主要工业国	25727	4.3
英国	5874	
德国	8209	
法国	5910	
意大利	5734	
北美洲工业国	30362	5.1
美国	27313	4.6
加拿大	3049	
澳大利亚	1897	0.3
日本	12651	2.1

资料来源：《中国统计年鉴》（2002），第 879 页。

第二，在中国属于“地区问题”或者“区际关系”的现象，在规模上超过了其他国家的全国问题或者“国际关系”问题。所以，中国的“宏观经济”、“地区经济”现象同其他国家的同类现象相比，绝不是同一个数量级的问题。而不同的数量级必然使问题的性质会有很大的差别。

第三，工业化过程中发生的不平等现象，在中国表现为地区经济不平衡、居民收入和财富分配不平等，而在其他国家，则在很大程度上表现为国家之间的经济不平衡。所以，在其他国家的工业化过程中，许多可以“外部化”（即转变为国际问题）的问题，在中国则必须完全以“内部化”（即作为国内问题）的方式来解决。许多在“世界经济”中难以解决，甚至不被重视的问题（例如，国家间贫富不均），在中国工业化过程中，则完全表现为国内经济问题（地区间的经济不平衡），而必须予以解决。

第四，在世界其他国家的经济发展中，前工业化、工业化和后工业化现象，发生于不同时期的不同国家之内，所以，在某一特定时期内，可以分为前工业化国家、工业化国家和后工业化国家。而在中国经济发展中，前工业化因素、工业化因素和后工业化因素同时大规模地出现在同一个统一的国家之内，突出地显现出来，并且极其复杂地交织在一起。而且，与其他发展中国家常见的二元经济结构现象不同，中国经济发展面临着复杂得多的长期的结构不平衡问题。

第五，由于巨大的人口规模和经济不平衡性，中国经济发展过程中的社会稳定和社会安全网（为市场竞争中的弱者和失败者提供基本的社会保障）问题会非常突出。工业化过程是社会变动急剧加快，人们的欲望很快膨胀的时期，如果没有强大和社会安全网和社会稳定机制，激烈的震荡很可能会超过社会承受度而阻碍甚至中断经济发展的正常进程。

总之，今天中国正在经历的工业化过程是一个非常独特的历史现象，与其他国家相比决

不可同日而语。所以，要认识中国的工业化，就必须深入研究各种复杂现象和复杂问题，发现中国工业化的内在规律，从而探索中国工业化的可行道路。

二、中国工业发展过程中的“价廉物美”现象

工业化是一个世界现象，任何国家的工业化都是在世界经济中发生和推进的。所以，国际经济规则对各国工业化进程具有重大的影响。中国二十多年来的高速增长，同时也是对外开放全方位推进的过程；中国加入 WTO，意味着中国工业化将在 WTO 规则下实现。另一方面，由于中国工业化的巨大独特性，即使是在 WTO 规则下，国际社会也在某些方面对中国“另眼看待”，这不仅表现在中国加入 WTO 的谈判协议中，而且，也会表现在未来的经济实务中。

在现行国际经济规则之下，处理经济问题时，只以国家为界，而不论事实本身的经济性质如何。例如，经济发展中，劳动力的流动是必然的和有益的，所以，自由移民本应是合理、合法的。但是，自由移民只适用于国内而并不适用于国际，特别是对中国人口的国际流动国际社会更是严格限制。所以，WTO 规则并不支持劳动力的国际自由流动，换句话说，在主要由发达国家所构造的世界经济秩序中，阻碍劳动力国际流动是合法的，而阻碍其在国内地区间的流动则是不合法的。

这样的国际经济规则，迫使中国只得依靠低价工业品生产和出口来实现经济资源的国际配置。因为，从经济合理性来说，所有产品、服务和各种可流动生产要素（资本、技术、劳动等）的完全可流动是最有利于提高效率的。但是，在现行的国际经济规则下，劳动力的国际流动受到非常严格的限制，特别是中国，不可能将劳动力的国际流动作为资源优化配置的可行途径。但是，大量的普通劳动力不通过在世界范围内的再配置，就不可能从根本上改善中国的资源配置状况。所以，中国必须大量生产工业制成品，将国际流动性差的劳动力转变为流动性强的工业制成品，通过工业制成品的贸易来实现资源（包括劳动力）的优化配置。因此，在中国工业化过程中，必然表现为国际贸易，特别是工业制成品出口的很高比重。一个可以作为佐证的现象是，在中国进出口贸易中，“加工贸易”占有非常高的比重。从一定意义上可以说，加工贸易的经济实质实际上就是劳动力的出口。

中国巨大的人口规模，决定了在工业化的相当一段时期内，必须生产大量的中低档工业制成品，同时，中国居民收入水平和分配结构（中国低收入人口比重畸高，而收入较高的所谓“中产阶级”则非常弱小）也决定了中国工业品具有“价廉物美”的特点。所以，依靠价格优势和进行“价格大战”是中国现阶段工业化进程中难以避免的历史性现象和必然过程，即使是中高档产品也难逃“价格大战”的洗礼。从一般日用品，到彩电、VCD、微波炉等家用电器的“价格大战”，直到进入 WTO 后即将来临的汽车、手机等的低价竞争，几乎没有哪种制成品的发展可以幸免以降价为主要特征的激烈（甚至是残酷的）市场竞争。中国工业化的独特性质决定了，在相当长的一段时期内，中国产品的最大优势是低价格。据日本

贸易振兴会 2001 年 8 月在亚洲各国进行的家用电器产品价格调查,彩电、空调、冰箱、电饭锅等中国产品均具有最低价格。在中国国内市场,不仅中国产品,连日本、韩国、欧美的产品也比在其他亚洲国家的同样产品销售价格要便宜。^①中国确实是一个巨大的市场,令全世界的商家所垂涎。但是,所有想进入中国市场的商家都必须做好准备,到中国来进行“价廉物美”的商战考验。即使是像轿车这样的中国弱势产业也不能例外。有研究表明,目前一汽捷达轿车的生产成本是 8 万元人民币左右,即 1 万美元上下。在五年内,一汽通过改革完全有能力把成本降到平均 7000 美元以下,即劳动成本下降 20%,原材料下降 14%,管理和财务成本下降 30%。^②因此,中国市场上轿车的价格大战也将指日可待。中国完全可能生产出全世界价格最低的(经济型)汽车。不会过多久,全世界的企业都会领教:不懂“价廉物美”的商家,就不要想到中国市场上来混饭吃!

不仅人均低收入形成对“价廉物美”制成品的需求,而且,无限供应的劳动力供给也可以长时期地抑制工资成本的上升,从而支持“价廉物美”制成品的大量生产和供给。全世界都会发现,中国制造的制成品具有不可思议的低价格。在中低档工业制成品的低成本竞争中,中国的产品所向无敌。根本的原因就是:中国拥有不可思议的巨大人口和劳动力资源。而且,统一的国家保证劳动力地区间的流动和优化配置,使得中国工业制成品确实具有不可思议的低成本。

根据日本贸易振兴会的调查,每千瓦小时电费,与横滨相比,深圳为 75%,上海和北京 50%,曼谷 28.6%,吉隆坡 35.7%,雅加达 19.4%,马尼拉 27.5%。每公升汽油价格,深圳 51.7%,上海 40.7%,北京 46.5%,曼谷 96.5%,吉隆坡 36%,雅加达 14%,马尼拉 43.5%。每平方米厂房租金,深圳 2%,上海 1.6%,北京 3.9%,曼谷 3%,吉隆坡 4.8%,雅加达 5.5%。而中国的劳动力价格只相当于日本的几十分之一。

加入 WTO 后,中国工业化的“价廉物美”现象,必将以更快的速度向国际化的方向扩展。据日本产业经济省的调查,中国摩托车占世界产量的 43%,电脑键盘占 39%,家用空调占 32%,洗衣机占 26%,彩色电视机占 23%,化纤占 21%,冰箱占 19%。^③在美国市场上,中国产品占进口产品的市场份额已相当于亚洲“四小龙”的总和;而在日本市场上,中国产品的市场份额已大大超过亚洲“四小龙”之和(参见表总—2、表总—3)。中国在世界出口额中的比例:1990 年不足 2%,2000 年为 4%。上升了差不多一倍。而日本却从 1990 年超过 8%,下降到 2000 年的远不足 8%。在美国进口产品中的比重:中国 1995 年占约 6%,2000 年上升到 8% 以上;而日本却从 1995 年的接近 17%,下降到 2000 年的不足 13%。在经合组织(OECD)进口中的比重,中国 1995 年不足 4%,2000 年上升到接近 5%。特别是,在日本进口产品中的比重,中国 1986 年不足 5%,2000 年上升到接近 15%,提高了近两倍;美国却从 1986 年的 23% 以上,下降到 2000 年的 19%。而在日本的进口工业制成品中,中国 1986 年仅占 4%,2000 年上升到接近 19%,增加三倍多;美国 1986 年占 34%,2000 年下降到 23%。欧盟 1986 年超过 22%,2000 年下降到不足 18%(已低于中国)。

① [日] 丸屋丰二郎:《中国经济的飞跃发展和亚洲的对应》,载《开放导报》2002(2~3)。

② 刘芍佳、赵晓:《中国人世后汽车市场格局和车价波动展望》,载《改革与理论》2001(12)。

③ 转引自吴寄男:《新世纪中日经贸关系展望》,载《开放导报》2002(2~3)。

表总一-2 中国及“四小龙”产品在美国进口市场上的市场份额 单位：%

国家或地区	1996 年	1998 年	2001 年 1~7 月
中国	6.51	7.79	8.10
台湾	3.78	3.62	2.95
韩国	2.86	2.62	3.04
新加坡	2.57	2.01	1.34
香港	1.25	1.15	0.82
“四小龙”合计	10.46	9.60	8.15

资料来源：[香港] 朱文晖：《国际经济形势逆转与中国出口机遇》，载《开放导报》2002（2~3）。

表总一-3 中国及“四小龙”产品在日本进口市场上的市场份额 单位：%

国家或地区	1996 年	1998 年	2001 年 1~7 月
中国	11.58	13.22	15.84
台湾	4.28	3.65	4.37
韩国	4.57	4.30	5.12
新加坡	2.10	1.68	1.68
香港	0.74	0.62	0.42
“四小龙”合计	11.69	10.25	11.59

资料来源：同表总—2。

由于，中国巨大的国内市场和发展工业制成品的优越条件，必然吸引国际资本的大量流入。1990 年，中国吸引的国外直接投资只相当于东盟四国的 $\frac{1}{3}$ ，到 2000 年，中国吸引的国外直接投资已相当于东盟四国总和的两倍多（参见表总—4）。

表总—4 中国与东盟四国引进国外直接投资的比较 单位 亿美元

年 份	中 国	东盟四国	中国对东盟四国的倍数
1990	66.0	201.1	0.33
1992	581.2	229.2	2.54
1995	912.8	619.3	1.47
1996	732.8	508.0	1.44
1997	510.0	516.5	0.99
1998	521.0	272.6	1.91
1999	412.2	204.5	2.02
2000	623.8	273.2	2.28
2001	692.0		

注：东盟四国为泰国、马来西亚、印尼和菲律宾。表中数字为批准额。

资料来源 转引自[日] 丸屋丰二郎：《中国经济的飞跃发展和亚洲的对应》，载《开放导报》2002（2~3）。2001 年数字来源于《中华人民共和国 2001 年国民经济和社会发展统计公报》，载《经济日报》2002 年 3 月 1 日。

在中国工业化的这一阶段，上述现象很可能使得同中国工业有关的国际贸易摩擦成为一个较突出现象。中国国内市场上工业制成品的低价格战略，必然向国外延伸：反倾销诉讼案件、大规模贸易顺差、本币升值压力、产业转移导致的某些发达国家及周边国家出现“产业空洞性失业”等等，都可能会成为中国现阶段工业化的伴生现象。从根本上说，这些都是国际经济秩序不尽合理所导致的国际经济关系失衡现象；也是中国工业制成品经受“价廉物美”市场竞争锤炼所形成的竞争力的直接体现。

当中国加入 WTO 时，有些外国人担心中国是否会遵守 WTO 的规则，其实，在 WTO 规则下发展经济，特别是发展制造业，使自由贸易原则和 WTO 规则彻底得以贯彻，对于中国的工业化进程是最为有利的。因为，中国的工业化本身就不是一个一般国家的经济发展现象，而是一个超过 21% 世界人口，甚至直接关系所有主要国家的大多数人口的世界性现象，所以，中国工业化的实现特别需要经济资源在全世界范围的优化配置。而经济资源在世界范

专栏总—1

价格杀手——格兰仕

在国内市场竞争中，广东格兰仕是运用价格战策略最娴熟的企业之一。格兰仕公开声称：“降价是我们的‘战斗机’，哪里需要我们就投放到哪里。”1996 年 8 月，格兰仕微波炉发动第一次降价，平均降幅达 40%，推动微波炉在国内的普及。当年格兰仕实现产销 65 万台，市场占有率超过 35%。1997 年 10 月，格兰仕微波炉第二次大幅降价，降幅在 20%~40% 之间，使其当年的市场占有率扩大到 47.6%，产销量猛增到 198 万台。1998 年 5 月，格兰仕微波炉以“买一赠三”和抽奖等形式进行变相降价。那时，其微波炉年产能达到 450 万台，成为世界上最大的微波炉生产厂家之一，当年国内市场占有率达到 60% 以上。2000 年 6 月，格兰仕微波炉第四次掀起大规模的价格大战，降幅仍高达 40%。2000 年 10 月，格兰仕微波炉第五次大降价利刃直指高端市场。高档系列微波炉降幅接近 40%，使高档机型的需求迅猛提高。格兰仕全年国内市场占有率高达 76%；国际市场占有率突破 30%。2001 年 4 月，格兰仕推出 300 元以下微波炉，再次令淡季市场空前火爆。2001 年 1 月，格兰仕数码温控王系列微波炉降价 30%，使“高档中价”的高档机价位直逼其他品牌中低档产品的价格，加上数码光波、太空金刚等高新技术产品的上市，格兰仕“封杀”了整个微波炉市场。2002 年 2 月 26 日，格兰仕打响空调价格大战第一枪，平均降幅 30%，最高降幅约 35%。2002 年 3 月 7 日，格兰仕的黑金刚系列中高档微波炉价格全面下调，最高降幅超过 30%，平均降幅 25% 左右。

资料来源：龙勇、张辉：《做高价产品的终结者——格兰仕‘制造中心’：低价策略‘经营案例’》，载《中国经营报》2002 年 4 月 1 日第 16 版。

国内有效配置的经济学意义就是：以最低的成本和价格向世界市场提供最大数量的产品。很显然，这正是对中国工业发展最为有利的条件。所以，中国工业的发展根本不惧怕 WTO 规则，根本不惧怕激烈的国际竞争，怀疑中国有意违反 WTO 规则，从根本上说是完全没有根据的。

三、工业化过程中的地区经济关系

由于中国工业化的上述独特性，将产生一系列独特的利益关系。其中，非常重要的问题之一就是，中国工业化过程中的地区差距将表现得非常突出。如前所述，世界上主要工业化国家，尽管也存在地区经济发展不平衡的现象，但是，真正的不平衡性压力是通过外部化而大大疏解了。也就是说，大多数工业化国家在工业化过程中产生的空间不平衡现象，主要都表现为国家之间的不平衡，试想，欧洲工业国的经济发展水平同非洲的差距有多大？而在中国工业化过程中，空间不平衡压力是根本不能外部化的，这就必然表现为地区经济不平衡现象的十分严重。

在经济全球化背景和 WTO 规则下，中国将在更大程度上通过资源的全球化配置来实现工业化。从中国国内生产力空间分布的动态趋势看，东部地区是中国参与国际产业竞争最具优势的地区，同时，随着东部地区发展水平和收入水平的提高，一些生产要素主要是劳动力、土地等的成本正在上升，有些产业开始形成要素转移的要求。所以，从理论上和现实中都可以发现，东部地区的一些产业具有向中西部地区转移的趋势。不过，资本与劳动的结合未必通过资本的空间转移来实现，只要不存在阻碍劳动力转移的障碍，也完全可以通过劳动力的空间转移来实现。劳动力在国际间的转移是困难的，所以，东部地区廉价的劳动力不可能大量输出国外去同海外的资本结合，而通常只能是海外资本进入东部地区同那里的廉价劳动力结合。而在东、西部地区之间的情况就很不相同了。西部地区的劳动力流向东部地区的障碍越来越小，大量的西部劳动力流向东部，同那里的东部资本及海外资本相结合，形成较高效率的生产能力。特别是，一般来说，流动性强的劳动力是相对素质较高的，这不仅表现为较高文化和专业素质的劳动力更容易转移，而且表现为同等文化和专业素质的劳动力中，综合素质较高、市场适应能力较强的劳动力更倾向于地区间转移，并且更容易在新的地区站住脚跟。

这样，东部的率先发展积累了相当数量的资本，其中大部分当然再投入在本地区；也有一些向西部地区转移，但相对数量不大。东部地区的部分资金还通过政府的政策渠道，例如，财政转移支付、国债投资、国有银行政策性贷款等，被转移投资到西部地区，但其中相当大的一部分又会通过市场渠道，例如，东部地区的企业承担西部开发工程项目、向西部地区出售产品、银行在西部地区的存贷差等，流回到东部地区。海外资本仍然更多地投向东部地区，也有一部分会投向西部地区，但数量远少于对东部地区的投资。

同时，随着劳动力市场的发展和劳动力在区域间流动障碍的消除（例如，户口管制的放

松)，西部地区的劳动力特别是较高素质的劳动力，将具有向东部地区流动的更强倾向。东部地区的资本如果能够获得流入劳动力的不断供应（这意味着，劳动力价格的上升趋势被遏制），其流向西部地区的动力就会减退。这表明，资本和劳动的空间转移可能更有利于东部地区。特别是东部沿海的长江三角洲、珠江三角洲等地区，将成为世界少有的加工制造业的集群区，其比较优势和竞争优势都将极为突出。所以，合理的推断是：未来 10~20 年内，以东部地区产业为代表的中国产业同世界发达国家及地区之间差距的缩小，要远快于东西部地区之间差距缩小的速度，甚至在一定时期内，东西部地区之间产业发展水平的差距还可能进一步扩大。估计 15~20 年以后，东西部地区差距缩小的速度才会明显地加快。这是一个不以任何人的意志为转移的客观规律。

在一个国家之内，不仅劳动力的空间转移障碍比国际间小得多，而且技术的模仿、扩散也比国际间容易得多。所以，在中国工业化进程中，一个巨大国家之内的地区差异成为导致“重复建设”的重要原因之一。

当市场经济焕发出巨大的生产积极性，利益刺激成为强大的生产诱因，一定程度的生产过剩就成为难以避免的现象。只要有市场需求和利润空间，就会有企业投资的欲望。而且，我国工业结构中高水平 and 低水平的生产能力并存，各地区都希望尽快地通过技术模仿而加快工业发展。目前，并不完善的市场机制还无法做到实现资源的有效配置和真正良性的优胜劣汰，时常可能发生逆向淘汰和“劣质品驱逐优质品”的状况，所以，尽管一定程度的重复建设尚属市场经济的正常现象，没有一定程度的重复建设也就没有市场竞争，但是，我国目前可能发生的却往往是严重缺乏效率的不良重复建设。

一般来说，在竞争性行业中，只要有正常的市场秩序，企业合法经营，不产生严重的外部非经济现象，例如，破坏环境、浪费资源、侵害劳动者权益、危害安全等，就应视为可以允许的重复建设，对于这样的重复建设即使是在经济上并不十分合理，也不应只是采用行政性的手段进行管制，而应主要采取市场调节的方式，通过优胜劣汰机制来实现资源的更有效配置。但是，对于恶性的重复建设，即采取不正当竞争手段（包括地方保护）、存在严重的外部非经济影响，例如，破坏环境、浪费资源、侵害劳动者权益等，甚至进行非法经营而发展起来的企业和生产能力，必须采取法律的和行政的手段进行规范、限制或取缔。

为了制止不良甚至恶性的重复建设，缓解市场供需矛盾，改善产业结构，保护生态环境，保证劳动安全，国家实施了对纺织、冶金、煤炭、玻璃等重点行业的压产限产和清理关闭“五小”企业的措施，2000 年取得较明显的效果，使这些行业供需严重失衡的状况得到缓解，产品价格回升，资源浪费和环境破坏的情况有所改观。但是，一旦供大于需的矛盾开始缓解，市场价格止跌回升，就必然会产生刺激扩大供应的信号。所以，2001 年以来，平板玻璃、小煤窑、普通小型钢材、线材以及纺织等行业又都出现了产量大幅度增长、投资额明显增加、低水平重复建设抬头和非法开采死灰复燃的现象。

目前的重复建设主要发生于同地方经济发展具有较密切关系的领域，地方政府出于财政收入、就业和地方利益的考虑，往往并没有积极性和主动性对发生在本地区的重复建设现象进行严厉管制，甚至可能纵容企业搞重复建设；即使服从中央政府的指令实施了压缩本地区重复建设项目的政策，也往往只是短期突击性的行动，并没有出于自觉意志的长期政策考虑。

产生不合理重复建设固然有许多不合理的原因。但是，中国工业化过程中独特的地方利

益格局无疑是一个可以理解的原因。中国的地区利益同其他国家的地区有很大的不同。中国地方政府所承担的发展地方经济、协调利益关系的责任，同其他国家的地方政府相比也有很大的差别。所以，如果要使控制重复建设的产业政策具有长期的有效性，就应该在压缩地方生产能力的同时，尽可能考虑地方利益的补偿问题，特别是，要考虑当地的就业问题，研究地方经济的可行发展战略。

四、政府管理经济面临的挑战

中国加入 WTO，意味着中国经济发展将遵守 WTO 的有关各项规则，按照市场经济的自由贸易原则，进行国际竞争和合作。这对刚刚从封闭的计划经济中脱胎而来的中国经济是一个极其巨大的历史转变，无疑会对经济活动的各类行为主体——居民、企业、政府——形成程度不同的压力。其中，政府所面临的挑战是最大的。这不仅仅是因为存在通常人们所说的各级政府本身对 WTO 规则的适应性问题，更重要的是，中国经济具有同其他国家相比的极大差异性。

中国拥有的巨大人口、国土和地区间差异，使得中国政府管理经济的“工作量”是世界上任何其他国家的政府所不可相比的。中国的经济管理和调控部门绝对是一个“超常工作量”管理机构。而且，政府目前还管了许多不应该管，但是短期内仍然不得不管的事情。所以，中国的经济管理机构非常庞大，而要使如此庞大的政府机构适应 WTO 规则，决不是一件容易的事情。

WTO 的规则首先是对政府行为的规范，而规范政府行为包括两方面的要求：一是缔约方的中央政府承诺遵守 WTO 规则，并且在实践中履行所作的承诺；二是缔约方的中央政府要能够保证本国的各经济行为人（包括地方政府）都遵守 WTO 规则（这不仅涉及管理能力，而且涉及法律体制、经济体制、行政体制、利益协调等一系列复杂问题）。这是对中国政府管理经济的能力的一个很大挑战。

WTO 的基本理论原理是市场经济的自由贸易和平等竞争，这种市场经济的自由贸易和平等竞争的秩序是要靠政府来维持的。而要维持中国这个庞大经济体的市场经济秩序和保证 WTO 规则有效实行，同维持规模只有中国几分之一甚至几十分之一的其他市场经济国家的正常经济秩序相比，是根本无法同日而语的。

加入 WTO 后，中国庞大的政府经济管理机构不仅必须尽快熟悉 WTO 规则，学习 WTO 规则下的工作方式，而且必须对自身的行为方式和组织结构进行调整，以适应 WTO 规则的要求。更为重要的是，中国政府经济管理机构还必须进行创造性的体制建设和组织再造，来应对中国所面临的许多同其他国家非常不同的经济和社会问题。换句话说，中国进入 WTO，决不仅仅意味着中国政府经济管理过程要接受一套明文规定的经济活动规则，更重要的是，必须创造一整套在 WTO 规则下维持一个巨大规模国家的市场经济有效运行的具体管理模式。世界上没有哪个国家能够成为中国的模仿对象，因为，中国工业化所具有的巨大

特点和独特利益关系是没有哪个国家可以相比的。

尽管按照 WTO 的一般原则精神，自由竞争和自由企业制度是工业发展的基本制度基础，但在中国工业发展中，政府，包括中央政府和地方政府，不可能不对工业发展不施加积极的影响和干预，只不过这种影响和干预必须以不违反 WTO 规则为前提。所以，中国加入 WTO 后，政府管理经济不仅必须实现观念的转变，而且必须增强创新意识。

第一，WTO 是一套经济运作的规则系统，按规则管理经济活动，是政府首先必须确立的观念。而且，WTO 要求规则的透明化，即除了涉及国家秘密之外，经济活动的所有的法律、法规、政策等，都必须让所有的相关者了解，这样才能使得各个经济行为主体都能够按规则进行经济活动。过去，中国实行计划经济。不仅国家的经济计划是不公开的，而且，调节经济活动的许多“红头文件”也是保密的。在这些文件（甚至法律文件）中有不少同 WTO 规则相抵触，而且，各个文件之间也往往是相互矛盾的。这样，整个经济运行的规则系统就是非常不完善的。没有完善的规则系统，经济活动就不可能按规则顺利运行。所以，加入 WTO 后，中国各级政府的经济管理部门并不仅仅是被动地了解和实行 WTO 一条一条的具体条文，而是要全面清理法律、法规和政策文件，形成有效的经济活动规则系统，并且使这个规则系统完全透明化，让个人、企业、中介机构、政府都能够在这一规则系统中各行其事，各尽其责。

第二，WTO 规则的基本要求是，政府必须公正地管理经济活动。公平竞争是市场经济的基本要求，所以，政府管理和干预经济活动必须有公平观念。各种规章制度、优惠待遇、扶持措施等，都不应违背公平原则。中国是一个以集体主义意识形态为主的国家，为了集体利益而放弃个体利益，被认为是一种美德。所以，中国的许多制度和政策规定都体现了集体（或者整体）优先的原则，即一些个体必须为了集体（整体）的利益而牺牲自己的利益，或者不同的个体享有不同的待遇，以实现集体（或者整体）利益的最大化。例如，限制农民进城；开办企业必须有很高的注册资金；国内企业和外商企业适用不同的法律和政策等。而 WTO 规则是一套个体平等竞争的行为规则。当然，WTO 规则也考虑到了整体利益问题，但是，基本的精神是主张个体之间的公平权利。所以，按照 WTO 规则，所谓政府的公正，就意味着政府管理经济活动必须更注重个体之间的公平待遇，尊重个体的权利，不应随意地以维护整体利益为借口而滥用权力，损害个体的权益。这样的政府管理意念同过去的政府观念无疑有很大的差距，要实行观念转换，决不是很容易的事情。

第三，WTO 规则要求政府管理经济活动应该是高效率的。政府管理经济活动应该有利于经济活动的顺利进行，而不是给经济活动设置各种各样的障碍。现在，在各地都有许多明显的政府管理低效率现象，例如，繁复的行政审批程序、各种检查制度、没有时间约束的政府执法过程，甚至一些经济特区至今还保留着没有实际意义的“通行证”制度等。高效意味着快捷、简便、低成本。政府对经济活动的高效率管理的最佳状态是：合法经营者几乎感觉不到政府对经济活动的干预行为。很显然，同这样的要求相比，我们还有非常大的差距。

第四，在 WTO 规则下，政府管理的内容应该更多的是服务，而不是任意限制。政府管理经济特别是实施各种管制措施时，必须对经济行为主体进行一定的限制，这是没有疑义的。但是，从本质上说，市场经济的有效运行、WTO 规则的顺利贯彻，基本的出发点是要让经济行为主体尽可能自主、自由地做出决策，最大限度地发挥自由竞争对经济发展和经济

繁荣的促进作用。所以，政府的管理措施即使必须对企业行为进行限制，其用意也是通过维持竞争秩序而使企业有更良好的经营环境。政府管理经济活动从本质上说，应该是对经济行为主体——居民和企业——所提供的公共服务，就像是竞技体育中的裁判员和交通警察从本质上说是对运动员和司机、行人提供服务一样。在中国，政府部门要真正形成服务观念也不是一件容易的事。因为，在传统上，中国人一直认为，政府工作人员就是“官”，官在上，民在下，官是中心，民在外围，官是发号施令的，民则必须惟命是从。在计划经济体制下，政府掌握着绝大部分的资源，企业、居民的所得似乎都是政府给予的“恩惠”和“关怀”。所以，要做成一件事情最重要的条件就是政府“领导重视”。而在市场经济制度下，发展和繁荣来源于各个经济行为主体的自由选择 and 自由竞争，政府则应该为维持公平有效的竞争秩序而提供公共性服务。实现这样的观念转变是中国经济是否真正转向市场经济，是否真正适应了 WTO 规则的根本性标志之一。

专栏总—2

中国 2002 年的对外经济形势

根据国家统计局《中华人民共和国 2001 年国民经济和社会发展统计公报》，2002 年，中国进出口保持增长。全年进出口总额达 5098 亿美元，比上年增长 7.5%。其中出口总额 2662 亿美元，增长 6.8%；进口总额 2436 亿美元，增长 8.2%。在出口额中，一般贸易出口 1119 亿美元，增长 6.4%；加工贸易出口 1475 亿美元，增长 7.1%。机电产品和高新技术产品出口增长较快，其中机电产品出口 1188 亿美元，增长 12.8%，占出口总额的比重为 44.6%，比上年提高 2.3 个百分点；高新技术产品出口 465 亿美元，增长 25.4%，占出口总额的比重为 17.5%，提高 2.6 个百分点。

全年对美国出口 543 亿美元，比上年增长 4.2%；对香港地区出口 465 亿美元，增长 4.6%；对日本出口 450 亿美元，增长 7.9%；对欧盟出口 409 亿美元，增长 7.1%；对东盟出口 184 亿美元，增长 6.0%；对韩国出口 125 亿美元，增长 10.9%；对俄罗斯出口 27 亿美元，增长 21.4%；对拉丁美洲出口 82 亿美元，增长 14.6%；对非洲出口 60 亿美元，增长 19.1%。

外商直接投资增长较快。全年批准设立外商投资企业 26139 个，比上年增长 16.0%；合同外资金额 692 亿美元，增长 10.4%；实际使用外商直接投资 468 亿美元，增长 14.9%。

国外经济合作业务继续保持增长。全年完成营业额 121 亿美元，比上年增长 7.2%；新签合同额 165 亿美元，增长 10.1%。

资料来源：《中华人民共和国 2001 年国民经济和社会发展统计公报》，载《经济日报》2002 年 3 月 1 日。

I . 综 合 篇

第一章 政府管理经济方式的转变

提 要

世界贸易组织的规则属于国际公法的范畴，对政府具有强制性。为了适应 WTO 的要求，履行遵守规则和开放市场的对外承诺，我国政府必须加快自身的改革。一方面，要改革行政管理体制，抓紧清理法律法规，加快行政法律体系、市场体系与国际接轨，推进市场化进程，保证 WTO 有关法律制度在全国范围的统一实施，完善政府的市场服务职能。另一方面，要改进政府的决策方式、行政方式，提高行政决策科学化、行政管理法制化水平和政务活动公开化、信息化水平，落实依法行政，改进政府的宏观调控功能，进一步精简行政机构，提高办事效率。此外，政府还应调整产业政策，建立产业保障机制，强化社会保障功能，改进收入分配，加快 WTO 专业人才的培养，加强世界贸易组织规则的宣传。

*

*

*

“加入 WTO 所带来的最大挑战是对政府的挑战。”这种看法已成为人们的共识。WTO 协议规范了每一个成员方政府对国际贸易的管理，给政府带来的影响涉及到行政管理的各个层面，对我国政府来说，最大挑战就是对现有的行政管理体制和行为方式的挑战。因此，当前我国政府应采取的最积极的应对措施，就是新的国内国际形势下进一步转变政府职能，加快政府改革，真正按照市场经济的要求改进政府管理经济的方式。

一、WTO 的基本职能和基本原则

WTO 是以带有强制性的规则为基础政府间国际组织。WTO 协议的内容涉及货物贸易、服务贸易，以及与贸易有关的知识产权保护和投资措施等相当广泛的领域。这些法律文

件确立了 WTO 的一系列规则和机制，目的在于通过确定各成员的权利和义务，以及建立贸易政策审议机制和争端解决机制，监督各成员有关贸易的法律、法规、规章和政策措施的制定与实施，力求提供一个开放、公平、统一的多边贸易体制框架。各成员政府必须遵守这个国际组织的各项协议，并运用 WTO 所提供的法律框架来规范和约束自己的行为。

1. WTO 的基本职能

研究 WTO 的基本规则，首先必须了解 WTO 都具备哪些职能。WTO 作为当今世界最大的国际经济贸易组织，他区别于其他国际组织的重要特征，就是其具有一些其他经济组织所不具备的基本职能。

《建立世界贸易组织协议》的第三条从五个方面对 WTO 的主要职能作了明确的规定：

- ①促进共同构成 WTO 的多边及诸边贸易协定的执行、实施和管理，并为执行上述各项协议提供统一的体制框架。
- ②为成员提供处理各协议有关事务的谈判场所，并为 WTO 发动多边贸易谈判提供讲坛和场所。
- ③解决成员之间的贸易争端，负责管理 WTO 争端解决协议。
- ④监督各成员的贸易政策，并按贸易政策审议机制定期对各成员的贸易政策与措施进行审议。
- ⑤与其他同全球经济政策制定有关的国际机构进行合作，以协调全球的经贸政策。

研究 WTO，必须对 WTO 的基本职能进行深入的剖析。从 WTO 对一国（地区）经济社会的作用而言，WTO 的基本职能可以概括为：制定规则、开放市场和解决争端。

(1) 制定规则，是 WTO 的一项最基本的职能。WTO 不仅能够协调各方面展开谈判，而且还能将谈判的结果上升为具有国际法意义的法律制度。各成员方政府可以充分利用 WTO 制定国际通行贸易规则的职能，将本国（地区）的利益融入国际贸易规则之中，使之成为受国际法保护的利益。同时，也可以通过参与制定规则的谈判，防止其他成员在规则制定中侵害自身的利益。

(2) 开放市场，是实现全球贸易自由化的基本途径。WTO 将促进各成员方之间相互全面开放市场作为自身的一项主要职能，开放市场的主要措施在 WTO 的各项基本原则中都有充分的体现。

(3) 解决争端，是 WTO 取代 GATT 所做出的一个重要贡献，关税及贸易总协定（GATT）不具有权威性的争端解决机制，而 WTO 则形成了一种以规则为基础，并运用多种争端解决手段的争端解决机制，以对各种违规行为进行及时的遏制和纠正。各成员方政府既可以利用这套机制来维护自己的利益，也可以利用这套机制来反诉他方的违规贸易行为，对其进行制裁。

从以上对 WTO 基本职能的分析可以看出，WTO 的任何一项基本职能都需要成员方政府以不同的方式或从不同的角度参与，各成员方政府参与的深度与质量，决定了 WTO 各项基本职能的执行水平。事实上，加入 WTO 这件事情本身，是为各成员方的政府提供了一个

① 陆燕等编著：《走进 WTO——中国企业入世必备》，第 40 页及第 199~200 页，北京，企业管理出版社，2000。

② 软成发著：《WTO 与政府改革》，第 16 页，北京，经济日报出版社，2001。

在 WTO 法律体系框架下的新的工作平台。

2. WTO 的法律体系框架

行使 WTO 的基本职能，最重要的一条是贯彻执行 WTO 的法律体系。经过从 GATT 到 WTO 的一轮又一轮谈判，世界贸易组织已形成了一整套规范各成员方国际贸易行为的原则和标准，并使之成为国际贸易各方共同遵守的“游戏规则”。从图 1—1 可以看出，《建立世

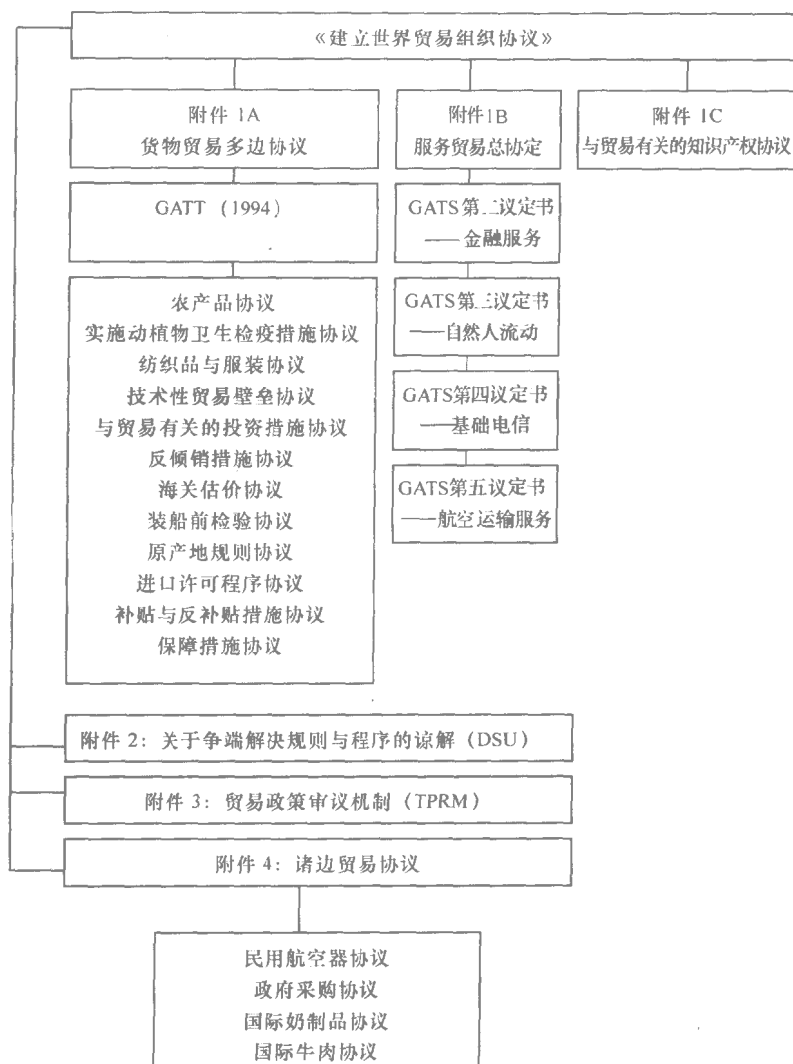


图 1—1 《建立世界贸易组织协议》法律体系框架

资料来源：世界贸易组织秘书处：《贸易走向未来——世界贸易组织（WTO）概要》，第 24 页，北京，法律出版社，1999。