

适应经济全球化形势，推进亚洲区域经济合作

中国国务院发展研究中心 陈清泰

经济全球化，对中国是挑战也是机遇。在这一过程中，中国的产业和贸易与周边国家和地区相互依存的程度将不断提高。进一步参与经济全球化，推进亚洲区域经济合作，是中国政府和企业关注的一个重点。我想就中国参与经济全球化的进程和问题，以及推进亚洲区域经济合作，发表一些看法，与各位讨论。

一、中国正进一步参与经济全球化进程

过去 20 多年间，中国实行对外开放政策，经济从封闭走向开放，并逐步扩大开放的广度和深度，很多生产经营环节进入国际分工体系，成为经济全球化进程的主动参与者。在这一过程中，中国的国际贸易规模扩大了约 22 倍，2001 年中国经济的外贸依存度约为 44%；年均利用外商直接投资从 80 年代初的不到 20 亿美元，上升到现在的 400 亿美元左右。中国通过主动参与国际分工与合作，促进了经济体制改革，推动了产业结构调整，创造了大量就业机会，推动了经济持续增长，分享了经济全球化的好处。

中国之所以在经济全球化中赢得主动，是因为中国政府从本国的比较优势出发，制定了正确的对外开放战略，并始终如一地加以实施。为了克服经济体制与国际规则不接轨的种种问题，中国在经济特区、开发区等局部地区率先引入市场机制。这种局部突破的策略不仅有效地促进了吸引外资和扩大国际贸易，也为全国的改革开放起到了示范作用。

过去，中国为实现经济发展，在政府主导下，主要依赖本国企业、本国资源，力求建立一个完整并自求平衡的经济体系；为确保民族企业的发展壮大、国内市场不受国外企业侵蚀，那时国家政策的重点是设置各类贸易与投资壁垒，将国外竞争者拒之于门外。改革开放之后，中国的政策进行了大幅度调整，但很长时间这一基本政策思维模式并未完全改变。

自 20 世纪 80 年代以来，经济全球化迅速发展，成为中国 20 年对外开放的基本国际背景。中国人逐渐认清的一个基本事实是，一国经济发展不仅需要调动本国资源，而且可以借助国际资源；参与国际分工不仅可以提高生产效率，而且可以通过扩大贸易获利；国家经济利益和“国家竞争力”不再仅仅体现为本国投资的企业，而且体现为外商投资于“本土”的合资和独资企业。要想获得这些好处，国家政策就要相应地转向逐步消除贸易壁垒、吸引外商投资、完善市场机制、降低交易成本，发挥中国大市场 and 廉价劳动力优势，主动参与国际分工。一方面，通过市场力量提高本国资源的配置效率，另一方面，通过改善环境提高对国际资源的吸引力，增强“本土”各类企业的竞争力。

经过 15 年坚持不懈的努力，去年 12 月中国加入了世界贸易组织。从根本上说，这是中国应对经济全球化机遇和挑战的重大战略，更是中国深化改革、扩大开放，并以此推动经济增长的客观要求。

加入 WTO，中国可以从三个方面获得利益：

一是可以获得相对稳定的外部经济环境。在中国履行入世承诺的同时，享受 WTO 成

员待遇已经成为中国的基本权利。有协议和规则保障的外部经济关系将产生稳定的预期，有利于中国坚定改革的方向，从长计议，争取更多地利用国内、国际两个市场、两种资源，加快发展。

二是可以推动中国经济的比较优势向竞争优势转化。受计划思维影响的资源配置方式 and 市场作用较小时形成的产业结构，在加入 WTO 后要发生重大变化。市场化的资源配置方式，不仅可以使中国产业在更广泛参与国际分工的同时提高自身的专业化分工和社会化协作水平，而且会促进资源向具有比较优势的产业和企业集中，促进竞争优势的培育和发展。

三是将有力地推进中国的改革。经过 20 多年的改革，中国社会主义市场经济体制已初步建立，但是中国改革的任务还没有完成：以开放促改革，是中国多年来的一条重要经验。履行加入 WTO 承诺的国际义务，恰恰与中国改革目标和体制建设任务相一致。履行承诺、调整规则，将会有力地推动中国的改革。

但是，加入 WTO 对中国来说是一把“双刃剑”，任何盲目乐观和被动应对都是不可取的。入世后中国面对诸多不利因素和某些不确定性，使我们在三方面遇到了严峻挑战：

一是体制转轨和制度创新的挑战。经济全球化的制度基础是市场机制。如果我们不能在一定时期内重塑市场主体、完善市场机制和建立适应市场化的政府管理体制，从而形成有法制保障的、公平竞争的统一市场，那么我们就不能分享经济全球化的利益。但是，体制转轨所涉及的一些深层次矛盾的解决，是不可能一蹴而就的。

二是结构调整和企业重组的挑战。传统的中国产业和企业的国际化程度是很低的。过去，中国的产业布局大多是以国内或地区市场为限，以自产自销为原则。改革开放后，虽然已经进行了某些调整，但与融入全球产业分工相比还有很大差距。集中表现为：过度重复投资，生产规模不经济，工艺、技术装备落后，产品缺乏竞争力等等。发挥中国产业比较优势的前提，是必须以全球产业结构为背景确立自己在全全球产业分工中的地位；在那些规模经济性特别明显的产业，要聚集有效资源形成规模生产、规模经营。目前，产业结构调整和企业重组是发挥比较优势的瓶颈。

三是社会保障体制建设的挑战。市场竞争加剧之后，产品优胜劣汰必然导致企业有生有死、职工下岗再上岗。很多学者预测，入世后一个时期，中国的就业问题会变得更加突出；收入分配格局的变化，出现了新的弱势群体和贫困人口。因此，在市场体制建设的同时必须同步进行社会保障体制的建设，这必须是中国体制转轨过程中的一项不容忽视的基本国策。90 年代中期以来，尽管中国政府已经对此给与了高度重视，但仅就城市 4 亿人口而言，要建立有效的养老、医疗、失业等社会保障和保险制度，又是一件极具挑战性的基础工程。

尽管如此，仍不能改变中国加入 WTO 机遇大于挑战的总体态势。因为，加入 WTO 后遇到的挑战，很多是中国经济增长和社会发展必须解决的问题，应对挑战与中国的改革方向和经济发展目标具有一致性。从这个意义上说，中国加入 WTO 后更应该采取“进取性战略”，即将挑战看作深化改革和加速调整的动力和机遇，在争取获得加入 WTO 利益的过程中，寻找解决问题的途径，争取进入“发展----克服困难----再发展”的良性循环。

二、适应经济全球化的关键是政府改革

中国要分享经济全球化的利益，必须在结构调整和体制转轨两方面取得突破性进展。

而体制转换更具有根本意义。

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，涉外经济管理的问题只是经济体制问题在一个特定方面的反映。在中国加入 WTO 背景下，一方面要加快对不适应世贸规则的涉外体制、法规和政策进行调整，另一方面，也是更重要的，要在深化以市场为取向的经济体制改革、完善社会主义市场经济新体制上付出更大努力。

经济体制转轨是一个极其深刻的过程，它涉及经济资源配置的机制由计划转向市场；经济资源配置的主体由政府转向千万个独立的市场主体；经济资源配置方式由政府集中决策，转向市场主体分散决策。显然，在这一市场化改革中，政府---市场---企业三者之间的关系必须重新界定，政府经济管理职能和发挥作用的方式必须改变。

在这过程中，政府角色的转变起关键作用、处于核心位置。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，必须作出新的评价和反思。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。但体制转轨和市场环境不会自然形成，因此，强调市场起作用，并不否认政府作用。但政府作用的有效性，很大程度上要通过市场的有效性来体现。从这个意义上说，中国入世，首要的、最难的环节就是“政府入世”。

20 年来，中国各级政府的职能转变取得了不同程度的进展，但仍然存在诸多问题。从总体上看，目前的情况是政府自身改革仍然落后于经济体制转轨的进程；政府职能转变力度小于机构改革的力度。在政府与企业、政府与市场、政府与社会自治治理的关系上，还有一系列深层次矛盾尚待解决。

——政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多，有效的国有资产管理体制尚未形成，障碍了国有企业成为“合格的市场主体”，即脱离了政府干预的、产权清晰的、独立的法人实体。

——投资融资管理体制滞后。政府对企业投资设置了大量的行政审批，对市场准入设置了过多的障碍，大大限制了市场在配置资源中的基础性作用。

——规范、监管市场的能力和力度不够。市场法律法规仍不健全、执法不严、地方保护主义和部门分割的现象时有发生，经济资源流动困难，阻碍了全国统一市场的形成。

——一些政府机构出现权力和利益部门化倾向。一些政府部门兼有制定规划、法规和执行、监督职能，在执政中往往受本部门或所管辖行业利益的局限，弱化了公共职能和服务意识。

——中央和地方的责权利关系尚未理顺。中央和地方财权、财力和经济社会的职能、责任、权利划分框架还不清晰。这些问题极易导致宏观经济失控、地区差距扩大和市场分割。

——依法行政的统一性和透明度不高。体制改革与立法进程不协调，政出多门，法规、文件撞车的现象时有发生。对有法不依、执法不严甚至违法不究的行为缺乏有力的监督制约，执法严肃性的缺欠影响了社会信用体制的建设。

由此看来，面对全球化的机遇和挑战，对中国来讲，首当其冲的不是企业，而是政府：是政府通过市场有效配置资源的能力和水平，是政府营造良好市场环境的能力和水平。

现阶段，中国政府不仅有维护市场的责任，而且要调整政府与市场、企业和社会自

主治理之间的关系，主导培育市场。实现这一目标，重要的是政府作用的定位和作用范围的合理性。

政府作用和职能转变的重点包括：

(1) 政府作用由直接配置资源转向宏观调控，着力创造好的客观环境和培育一个有效率的市场；

(2) 政策重点由依靠本国资源、保护本国市场和企业，转向开放市场，争取利用国内国际两个市场、两种资源；

(3) 贸易政策由着重壁垒转向参与国际贸易规则的制定，利用 WTO 争端解决机制维护企业的权益；

(4) 工业化进程由力图以本国资本建设完整的工业体系并自求平衡，转向抓好关系国家安全的重要产业，发挥国际比较优势，在国际重新分工中争取有利的地位；

(5) 提高国家竞争力，由单纯依靠本国企业转向创造良好的市场环境，提高对各类经济资源的吸引力。

三、中国与日本和亚洲国家的经济互补性

经济全球化使国家和地区之间产业分工的范围迅速扩大。各国和地区生产、制造具有比较优势产业的产品，换取不具比较优势产业的产品，经济资源跨国配置的机制使经济运行效率大大提高。

但是，无论哪一个发达国家都不会有全方位的比较优势；大多数后进的国家也不会只有比较劣势，而没有比较优势。各自发挥比较优势，将使各方受益。

1、产业结构上的互补性

现阶段，中日两国经济明显处于不同的发展阶段，一个刚刚进入工业化中期，一个则处在后工业化时期。经济发展阶段上的差异表现为各自不同的比较优势，即中国现实的比较优势主要表现在劳动密集型产业的产品，如纺织品、服装、部分农产品等；日本的现实比较优势则表现为资本和技术密集型产业的产品，如汽车、电气和机械设备、化学纤维、半导体元器件等。两国在经济结构上与其说成竞争格局，不如说是互补关系。而且，从中国的对外贸易关系来看，日本作为进口来源的重要性超过作为出口市场的重要性（日本是中国的第一大进口伙伴和第三大出口伙伴）。

以制造业为例，尽管几年来有了较快发展，但中国仍处于低级阶段：

(1) 技术来源主要靠国外，有自主知识产权的技术和产品少。

(2) 制造业规模有限。中国制造业规模仅相当于美国的 1/5，日本的 1/4 强。

(3) 生产率低。中国制造业人均劳动生产率仅为美国的 1/25，日本的 1/26。

(4) 附加值低。依附国外企业的组装业（OEM）比重大，平均增加值仅为 26%，远低于美国的 49% 和日本的 38%。

(5) 结构偏轻。装备制造业在制造业中的比重仅为 26.5%，远低于美国的 41.9%，日本的 43.6%。

(6) 主要集中于制造业低端产品。在国际分工中主要承担低价值的劳动密集型产品和生产。

(7) 企业规模小，生产集中度低。

(8) 近年来，中国的一些技术密集型产业增长加快，比重有所上升，但主要来自于

外国投资企业的贡献，来源于加工贸易出口的带动。

这些特征表明，虽然中国在制造业的低端表现某些优势，但对日本、韩国和东南亚国家之间主要是互补关系。

2、加工贸易带动了进口的同步增长，使双方获益

中国的加工贸易出口在货物出口中所占份额由1980年的4%，快速增长到目前的55%，超过了一般贸易的出口，形成了中国对外贸易的一大特色。

加工贸易通出口常是与原料或中间产品以及生产所需设备的进口相伴生的。外国公司利用中国成本低廉的劳动力扩大加工生产能力，直接在中国投资办厂或委托中国公司进行加工生产，并将制成品出口。设在中国的加工企业仅仅从事加工和生产，附加值较低，而产品设计、研发技术、关键材料和零部件、品牌、销售渠道等高附加值增值链则掌握在外国公司手中。平均地讲，每出口 100 美元产品，必须进口 50 - 70 美元以上的中间产品。在此分工方式下，加工贸易的增长带动进口的增长；所谓“中国制造”中包含了大量“日本制造”、“四小龙制造”的成分；在效益分配中，中国只分享到部分加工制造环节的低附加值，而且绝大部分是劳动成本。

3、中国出口产品中外商在华投资企业占有相当高的比例

截止 2001 年 12 月底，中国共批准外商投资企业 390484 家，合同利用外资 7459.1 亿美元，实际利用外资 3954.7 亿美元，在中国的出口总额中，这些外商在华投资企业的产品出口份额不断提高。2001 年占出口总额的比例已超过 50%，在加工贸易中外商投资企业的比例更高。例如，从事中日、中韩贸易的外商投资企业有许多是日本、韩国的在华投资企业，中日、中韩之间双边贸易中大约分别有 42.0%和 27.4%是在华日资、韩资企业以加工贸易方式向母国的出口。

总之，中国与亚洲的经贸关系，主导的是经济互补基础上的合作与互惠关系，而不是竞争、对立的关系，更不存在此长彼消的关系，中国加工贸易的发展将带动进口尤其是从亚洲国家进口的快速增长，中国同亚洲国家的经贸往来也包含着当事国在华投资企业的巨大利益。加强中国同亚洲国家的经贸合作，推动亚洲经济一体化，既符合中国的利益，也符合亚洲国家的利益。

四、争取在多赢格局中共同发展

随着经济技术的发展，产业升级、结构转型有它自身不可阻挡的规律。在经济资源跨国流动障碍迅速减少的情况下，这就表现为发达国家陆续将不具备竞争优势的部分产业向发展中国家转移，这种产业转移会给双方带来好处。

5 年前爆发的亚洲金融危机，表面看是金融危机，深层次的原因则是东亚经济结构的脆弱性。东亚各经济体扩大产业内的分工与改善结构势在必行。20 世纪 90 年代以来，从欧洲到北美，区域经济一体化趋势明显。相邻国家和地区有地理位置毗邻、文化相近而自然资源又各有差异的特点。不同的资源禀赋和不同的发展阶段，形成了互有需求、良性互补的形势，通过贸易便利化，利用和发挥各地比较优势取长补短、扩大贸易和投资，会给各方带来好处。

(1) 有利于促进各国经济增长，进一步扩大市场需求，增加相关国家的贸易量。

(2) 有利于充分发挥各国的比较优势，实现建立在国际分工基础上的规模化生产和经营。

(3) 在更大范围内配置资源和布局生产,有利于促进产业转移、产业升级和企业产业链的合理布局,增强企业竞争力。

(4) 有利于吸引更多的投资,创造更多的就业机会。

(5) 更充分的竞争有利于推进技术进步。

(6) 区域经济依赖性的提高,有助于区域的安全和稳定。

发达国家具有技术、人才和资金优势,在区域贸易中处于更加有利的地位,具有更多的主动权,在促进区域贸易和跨国投资中更应采取主动。

过去 20 年,中国在参与经济全球化和与周边国家经济合作中分享了好处。但至今,中国不仅与日本,而且与“四小龙”相比,仍处于经济发展的不同阶段。差异性可以转变为互补性。目前,中国的经济具有一些明显的发展阶段的特点:

(1) 中国目前人均 GDP 接近于 1000 美元,处于经济高速增长阶段,在未来 10 年——15 年有可能维持在年均 7% 左右的经济增长水平。拥有 13 亿人口的庞大市场潜力,随着经济的增长将不断显现出来,为本国和周边国家提供一个多样化的大市场。

(2) 中国刚刚进入工业化中期,拥有数量充裕、素质相对较好、价格低廉的劳动力供给,加上已经形成的工业基础和综合配套能力,在一般加工制造业领域具有较大的增长潜力。有可能更多地接收发达国家的产业转移,为周边国家和世界提供廉价工业制成品。

(3) 实施依法治国和加入 WTO 后,中国市场的软、硬环境将不断改善,一方面为中国企业走出去,也为外国企业进入中国创造更好的条件。发展阶段的特点和资源禀赋上的不同,使中国与毗邻国家和地区在市场的拓展方向和市场结构上有互补性;在生产布局和分工上有互补性;在自然资源的开发和利用上有互补性。中国与周边国家加强合作、扩大贸易和投资,将为企业和各经济体带来好处。

90 年代以来,在 WTO 框架下,区域经济一体化作为国际多边贸易体制的补充形式,显示出强劲的发展势头。1997 年以来,在东亚地区建立了“10+3”国家首脑和高官磋商机制。1999 年,中、日、韩首脑在第三次“10+3”领导人会议期间首次进行非正式早餐会,开始探讨三国经济合作机制。

中国与亚洲地区各国(地区)之间建立进一步的经济合作关系具有很好的现实基础和可能性。目前,中国对亚洲地区其他国家(地区)出口、进口分别占对外贸易出口、进口总额的 53% 和 60.4%,超过了其他地区;亚洲 10 国(地区)来华投资占中国全部吸收外资的 60% 左右,占有绝对重要的地位。由此带动中国从亚洲进口超过向亚洲的出口。这种相互有利的关系,使中国和亚洲的合作具有长期发展条件。进一步讲,东亚各经济体存在制度性经济合作基础,同时也面临不少障碍。虽然实现自由贸易区不是短期内能够做到的,但现阶段推进贸易投资便利化是实现制度性经济合作的一个良好切入点。

区域贸易合作除涉及关税减让及非关税壁垒的拆除之外,也包括许多贸易便利化的内容,比如简化商务人员往来签证手续;协调各成员产品标准和卫生检疫标准;简化跨境投资审批手续;建立适应电子商务和无纸贸易的海关管理制度等。这一方面会对区域内各成员扩大基于比较优势的产业内贸易创造条件,也可以为将来在“10+3”框架下加强东亚地区贸易联系积累经验。

总之,为了应对全球范围内的贸易与投资自由化,以及区域集团化趋势,亚洲地区有必要加强本地区经济合作,作为长期目标逐步推动区域内的贸易和投资自由化进程。