

经济全球化与发展中国家政府的作用

王 健

摘要: 经济全球化是当今国际经济发展的重要特征。由经济发达国家主导的经济全球化既给发展中国家带来了新的机遇,同时也提出了严峻的挑战。发展中国家要在全球化浪潮中改变自己的劣势地位,增强国家的经济竞争力,赶超先进的工业化国家,在充分发挥市场机制的同时,还必须有效地发挥政府的调控作用。本文描述了经济全球化的内涵和表现,说明了经济全球化对发展中国家经济发展的有利和不利影响,分析了在经济全球化背景下发展中国家政府作用的主要领域和方面。

关键词: 经济全球化 发展中国家 政府作用 国际分工 国际经济福利

经济全球化是世纪之交世界经济发展的最重要的趋势。20世纪后期,世界经济开始进入了全球化时代,特别是20世纪90年代以来,随着市场经济制度的普遍被认可和接受、信息技术革命成果的普及与交通运输手段的现代化,经济全球化的发展速度更加迅猛。经济全球化既为世界各国经济的发展带来了新的机遇和希望,又对世界各国,尤其是对发展中国家提出了严峻的挑战。发展中国家要想从世界经济体系中获得更大的经济福利,就要逐渐改变在国际分工体系中的落后与被动地位。要实现这一目标,不仅要建立健全市场经济机制,充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,而且要发挥政府在经济发展中的引导和控制作用。因此,对经济全球化背景下发展中国家政府作用问题的探讨具有非常重要的理论和现实意义。

一、经济全球化的实质及主要表现

经济全球化是指商品、服务、资本、劳动力和技术在世界范围内的扩散,即指产品和服务要素在国际间流动或转移时逐步消除人为限制,打破国家间的地域界限的进程和状态。经济全球化的实质是国际分工的深化和生产的全球一体化程度的提高。世界各国在全球范围内进行资源的有效配置,以实现全球经济福利的最大化。它表明世界经济已经成为一个不可分割的整体,各国间经济的依赖性和融合度都进一步增强。经济全球化主要表现在:

第一,世界多边贸易体制的确立。1995年1月1日,世界贸易组织(WTO)正式运转,标志着—个以贸易自由化为中心,囊括当今世界各领域的多边贸易体制构筑起来。世界多边贸易体制的确立大大促进了国际贸易的发展。由于每个国家几乎都加入到世界经济体系中,并从对外开放中得到实惠,尤其是贸易自由化所带来的利益,使它们纷纷加入贸易自由化体系中去。贸易自由化几乎成为所有国家为之努力的行为规则。

第二,金融市场全球化趋势的加强。金融市场全球化趋势是指各国金融市场的联系日益密切并向一个整体的市场

发展的趋势。20世纪80年代以来,随着国际分工的深化和国家间经济联系的密切,国际资金流动的利益日益明显,经济发达国家首先开始放松对国际资本流动的限制,进入90年代以后,许多发展中国家也开始放宽对国际资本流动的限制。同时,金融创新和各国金融市场自身的发展也为金融市场的全球化提供了条件,使国际资本更大规模和更加频繁地在全球流动,对商品的流动和社会资源的配置发生着重要的影响。

第三,全球性投资规范框架的初步建立。近期的国际经济实践表明,经济全球化的主要形式不仅从贸易转向直接投资,而且进一步转向间接投资和对地产、信息、金融业的直接投资,投资活动遍布全球,全球性投资规范框架开始形成。

第四,跨国公司的发展及全球性生产经营网络的形成。跨国公司的大发展对经济全球化起着举足轻重的影响,据统计,目前总数已达5万多家的跨国公司及其遍布全球的数十万个子公司和附属企业,形成了一个庞大的全球生产和销售体系。当前引人注目的是,跨国公司近年来在经营战略上走向兼并与联合。

自20世纪90年代以来,一些关键性行业,如电信、航空、石化和金融等部门出现了空前的兼并高潮,其规模、范围和影响都达到了历史上的最高程度。跨国公司的研究与开发(R&D)合作更趋国际化,跨国联盟成为跨国公司发展的新趋势,全球性公司正在兴起。

第五,全球的经济、政治、文化等日益表现出某种整合态势,不仅传统经济活动走向全球化,而且生产、服务和技术创新也明显地全球化。与此相应的社会文化、生活方式等也已跨越了原来的地域界限,为全球所共有。

二、经济全球化对发展中国家经济发展的影响

作为全球经济一体化的不断发展和国际分工的进一步深化的经济全球化过程,无疑会带来巨大的分工利益。但全球化过程引起的各国市场结构的变化和要素在全球范围内的大规模和频繁的流动,也会给世界经济体系带来新的不稳

定因素和冲击。对于目前仍处于起步阶段的经济全球化来说,由于经济发达国家和发展中国家生产率的差别和在国际分工体系中所处地位的不同,经济发达国家将会分得更多的利益,承担更少的成本,而发展中国家在获得新的发展机遇的同时,则会面临更严峻的挑战。

(一) 经济全球化对发展中国家经济发展的积极影响

不可否认,经济全球化确实为发展中国家带来了巨大收益和潜在的发展机会。首先,经济全球化有助于从外部推进发展中国家的经济体制改革,加速市场经济体系的建立。其次,经济全球化带来的资源在全球加速流动,为发展中国家在经济起步之初弥补国内资源的不足提供了机会。发展中国家在经济起步之初,为实现工业化,需要投入巨额资本和先进的工业技术,它们现实的资源禀赋都是拥有丰富的劳动力资源,缺少资金和技术,这种资源供给结构不能满足工业化的需要。在经济全球化过程中,经济发达国家对外转移过剩资本和低附加值的劳动密集型产业,发展中国家利用这一机会吸引资本、技术,接手外来的产业,加快国内工业化的完成。外来的资本、技术有助于改善国内的资源供给结构,使得劳动力资源的优势得以充分发挥。再次,发展中国家因经济发展水平和国民收入较低,市场容量相对较小,在实现工业化的过程中可能使这一问题更加突出,因为随着经济的工业化特别是外来产业的建立,生产规模和产品供给将大规模增加,而在工业化过程中为促进资本形成,发展中国家往往实行高积累低消费的政策,这就会进一步加剧国内市场的不足,经济全球化为这一问题的解决提供了契机,发展中国家可以利用不断扩大的国际市场解决产品销售问题,以对外贸易带动整个经济的发展。此外,经济全球化为发展中国家的人民开辟了新的生活空间,提供了许多新的选择机会,提高了他们的生活质量,由于世界范围的国际分工,这就使每个民族和国家都在经济和技术的进步中得到自己应得的一份机会。

(二) 经济全球化对发展中国家经济发展的不利影响

经济全球化也给发展中国家带来了许多不利的影响。表现在:第一,经济全球化导致国际政治格局失衡。随着经济全球化过程的展开,国际政治关系的不平衡日益突出,表现为由“两极世界”演化为“一极多元”的格局。美国作为“唯一的世界性超级大国”,其综合国力在世界上具有明显优势,而“多元”中的国家和地区集团虽然已形成具有世界性影响的力量,却相对不够强大和稳定。世界格局仍处于多极化过程中,但并未最终形成多极世界。美国利用世界力量的失衡通过经济扩张推行美国式的价值观和政治理念,企图把自己的价值观念置于全球统治地位,以“经济全球化”来实现以美国为主导的“政治全球化”。这使发展中国家的国际政治活动空间受到了极大的限制并对其政治独立、国家主权、经济安全和民族传统造成了严重威胁。第二,经济全球化过程中经济福利分配的不平等性。由于经济发达国家在整体经济实力和人均资源占有率等方面都比发展中国家占据绝对优势,发展中国家在国际分工中处于劣势地位,因而,在国际经济福利分配中也居于不利的地位。第三,经济全球化会对发展中国家

的民族产业产生剧烈的冲击。随着对外开放的深入,越来越多的发展中国家加入了WTO,这就使外国产业能更自由地进入这些国家的国内市场,并能在国内市场上享受国民待遇,政府对民族产业的保护被迫减弱。尚未成熟的民族产业面对生产能力强大的外国产业的激烈竞争,必将遭受剧烈的冲击。第四,金融市场的不稳定。国际金融市场巨额资金的流动性、投机性和风险性,一方面在某种意义上有益于经济发展,但另一方面又使世界经济增加了发生大危机的可能性。国际资本的流动尤其是短期国际资本的流动会带来各国外汇储备的急剧变化和金融资产价格的剧烈波动,从而带来金融市场的动荡。同时,国际资本的流入和流出还会对一个国家的经济产生扩张性和收缩性的影响,从而对该国经济造成冲击。由于发展中国家金融体系的不健全和金融监管手段的落后,这种不稳定的威胁将会更大。第五,由于对外经贸关系的发展,国际资本的流动可能会导致外国厂商或居民控制本国某些社会资源或某些行业,从而有可能导致垄断甚至是对本国经济命脉的控制。第六,全球化有可能引致稀缺要素的外流,如人才外流和资本外流等。在许多发展中国家,由于稀缺要素的报酬率有限,为了追求更高的报酬率,稀缺要素的外流现象非常严重,对发展中国家的经济发展产生了消极的影响。第七,经济全球化既传导经济景气,也传导经济衰退,因此,它会增大有关国家经济的波动性。第八,社会分配不公问题。从长期来看,世界财富的增长有助于普遍提高民众的福利水平。但在经济全球化的早期阶段,由于自由市场促进了威胁社会整合的不平等的发展及全球范围内就业结构的变动,收入很高的专业技术人员的劳动岗位在增加,中等收入工人职员的劳动岗位在减少,低工资的劳动岗位则大幅度增加,社会的分配将会更加不公。收入不公不仅制约发展中国家国内市场的扩大,影响国内储蓄率的提高,也使社会稳定面临巨大的威胁。第九,发展中国家环境压力增大。环境退化与全球化进程同步,发展中国家的生态安全不容忽视。经济全球化意味着国际分工和生产布局的大转移,经济发达国家已集中了高附加值的知识产业,将越来越多的工业制造业、资源密集型产业和高污染产业向发展中国家转移,使其饱受生态环境恶化之苦。同时,经济发达国家的发展政策、发展模型和消费方式造成了对全球资源的掠夺性开发,使人类赖以生存的资源数量匮乏、质量下降,生产和资本的无限性扩张与地球资源有限化的矛盾越来越突出,经济发达国家消耗着地球上大部分资源,而发展中国家却成了环境代价的主要承受者。

三、经济全球化背景下发展中国家政府的作用

在经济全球化背景下,有一系列因素在促进市场力量的加强和政府在经济事务中的权力的减弱,但也同样存在着一些因素在促进政府作用的加强。政府要在日益具有跨国性的环境中执行“民族”政策,其作用就变得更加矛盾和复杂。发展中国家政府要在经济全球化过程中趋利避害,保障本国的经济安全,在参与国际竞争和经济合作中不断增强本国经济实力,维护国家权益和摆脱劣势地位、争取优势地位,除了应组织好公共物品的生产,满足社会的公共需要外,应着重

在以下方面发挥重要作用。

(一) 建立与全球市场规则相适应的国内规则体系

在市场经济条件下,政府的主要职能是为市场提供必要的规则。从制度角度考虑,就是为市场提供制度框架。目前,由于全球经济一体化的滞后和经济发达国家与发展中国家地位的不对等,决定了支撑经济全球化的制度规则必然也是西方化的。对于经济发达国家来说,当它们在国际市场开展活动时不会面临规则的冲突,它们可以利用国内行之有效的手段和措施来应对国际市场的风险和不确定性,减少交易成本。对发展中国家来说,因为对经济一体化的参与程度滞后于对经济全球化的参与程度,它们不得不接受由经济发达国家主导的国际制度和规则的现状。由于国内制度与国际规则的不一致和冲突,它们在全球化的利益分配和成本分担中处于更加不利的地位。所以,发展中国家应对经济全球化时,必须在制度改革上做出努力,应根据全球化这一大背景,适时调整国内制度,使之适应全球市场规则。为实现这一目标,就要建立完善的市场经济体制,进一步推进政府制度改革,正确界定政府职能,加强法律制度建设,逐步实现与国际惯例的接轨,为发展中国家在全球化过程中获得更大的发展和收益奠定制度基础。

(二) 创造公平的竞争环境

市场制度的有效性在于它能够创造有效的竞争条件,从而获取更大的经济效率,因而,竞争是市场经济的灵魂。随着经济全球化的迅速发展,国家与区域间竞争政策的协调以及对企业市场行为的规范已成为国际经济组织的重要议题。在发展中国家的转轨经济中,市场失效更为严重,因而,政府纠正失效,维护竞争公正性的责任也更为重大。发展中国家政府的主要职责就是创建适宜企业公平竞争的环境,使所有不同性质的企业都可以在一个更为公平、客观和透明的竞争环境中进行活动,而不给任何利益集团以特殊的差别待遇。要达到这一目的,就要求政府明确市场主体,划定市场边界,通过构建市场主体立法体系,保持对市场主体待遇的公平性,这是公平竞争的首要条件。在此基础上,建立完善的市场体系,强化市场秩序法的功能,特别是通过制定和实施反垄断政策法规,制止垄断和不正当竞争行为,促进和保持竞争性的市场结构,规范市场主体的行为,保持市场竞争过程的动态性质,防止长期固定的市场支配力的形成和市场支配力的滥用,建立统一、开放和有序的市场体系。此外,政府还可以通过提供市场信息、纠正经济行为的外溢性、补充不完全市场、扩大竞争范围即在公共部门和政府管制行业引入竞争机制等措施维护竞争的公平性;同时,通过产业政策、财政政策、投资政策、贸易政策等保护和促进竞争,通过创造公平的竞争环境,增强国家经济的整体竞争力,从而在国际竞争中求得更快的发展和进步。

(三) 政府的经济调控职能

在经济全球化背景下,选择适宜方式对经济进行调控,维持经济稳定和发展,也是政府的重要职能。从宏观角度看,政府的调控应以实现经济总量的平衡和经济结构的合理化及结构升级为目标。在微观上,应通过对市场结构、企业行为

的调控,增强企业的竞争力与活力,取得最优的经济绩效。发展中国家的政府为了更好地完成经济调控职能,就要从经济全球化的现实出发,注意调整既有的经济调控模式,根据经济运行机制的变化进行调控方式的创新,调整经济调控制度和政策,以满足全球化国际经济环境的需要。具体地说,政府应解决好以下问题:

第一,经济总量的平衡问题。经济总量的平衡是经济稳定和增长的基本条件。在经济全球化背景下,经济传导机制发挥作用的结果将使景气和萧条都会迅速地在全球范围内传递,因而,发展中国家实现经济总量调控的难度将会更大,它不仅受国内各种宏观经济指标的影响,而且还会受到其他国家经济状况和经济政策的影响。所以,宏观调控政策的选用要在开放经济条件下,仔细考察国内外各种因素对政策效果的影响,以确定合适的政策组合,实现总供给和总需求的平衡目标。

第二,产业结构的调整问题。从根本上看,经济全球化是一场以经济发达国家为主导、以跨国公司为主要动力的世界范围的产业调整。各国产业在国际范围内的调整使世界范围的商品、服务、生产要素与信息等在各产业中的配置和利用成为现实。发展中国家的产业调整也应积极融入世界产业调整的大局之中,在更广泛的范围内发挥产业的比较优势,应把产业结构的升级与要素优势结合起来,利用经济发达国家进行产业转移的机会,通过吸引外资,大力发展技术含量高的劳动密集型产业及高技术产业中的劳动密集型生产环节,并建立国家创新体系,加速技术创新,提高高新技术产业的比重,培养具备自我发展能力的高新技术产业和服务业。对那些受经济全球化冲击较大的关系到国家经济安全的资本和技术密集型产业,政府一方面尽可能援引有关条例实施保护,另一方面要实行资产重组,通过技术创新提高其规模经济效益和市场竞争能力,并选择本国的比较优势产业通过兴办跨国公司实行对外转移,从总体上增强产业的竞争力,促进产业结构升级。

第三,引进外资的策略选择问题。发展中国家引进外资要以提升产业竞争力为目标,实行直接投资与对外借债并重的引资策略。21世纪初期,中国进入了以重化工业结构升级为发展重点的工业化中期阶段,关键技术、重大技术的获得只能依赖于自主技术创新。支柱产业大项目、大企业不可能以优势股权出让换取核心技术,需要在健全风险控制机制的前提下,适当扩大对外借款规模,支持重大项目的技术引进和模仿创新,并根据国际市场利率、汇率的变化,灵活调整债务结构和采取有利的融资方式,对外国直接投资的引进应以产业结构、地区结构和出口结构优化为原则;要取消对外资的“超国民待遇”;为民族产业参与竞争提供公平的起点。在合资企业的发展中,注重培养中国自己的品牌,并掌握产业的核心技术,鼓励外资对中西部地区和对基础设施、教育、科学研究投资。通过引进外资真正提高本国的整体经济实力。

第四,金融体系的稳定性问题。在金融全球化的条件下,一国金融系统是否稳健对该国的经济安全乃至社会安全有着至关重要的意义。而发展中国家的金融体系普遍不够健

全,许多国家存在着巨额的不良资产、低下的金融运作效率、脆弱的金融监管等等问题。为了增强本国金融体系抵御风险的能力,发展中国家政府应深化金融产权的改革,规范银行与政府、企业的关系。提高市场透明度,并加强中央银行的宏观调控能力。适时有序地对外开放金融市场,并控制经常帐户差额的浮动范围。金融帐户重点加强对外债规模的管理,动态优化外债结构,严格监管短期外债,采用成熟的金融工具降低汇率和利率风险。提高金融监管的能力,保持本国金融体系的相对稳定性。

(四) 加大对人力资本投资,推动科技创新

全球化是世界各国生产率的竞争。全球化要求各国商品和要素在世界市场的流动与配置享受同一待遇,政府通过政策倾斜对产业实施的保护将会日益弱化,政府在扶持本国产业上应以提高教育和科技发展水平为根本。发展中国家的教育和科技发展状况及政府对此的重视程度都与经济发达国家存在很大的差距。发展中国家政府应顺应时代发展的需要,以各种形式大力发展义务教育、高等教育和职业教育,积极培养各级各类人才,全面提高劳动者素质。政府应加大对基础科学和高新技术研究与开发项目的投资,加快科技成果向生产率的转化,为谋求在经济全球化中的长远发展创造良好的知识条件。

(五) 促进收入分配的公平化

在全球化过程中,许多发展中国家获得的经济增长的福利并未均衡地分配给每一社会成员,从而造成了两极分化。库兹涅茨从理论上论证了在经济初期,经济增长和收入差距扩大之间的正向联系,这一现象也为许多实证研究所证明。收入分配不公对经济进一步增长和社会稳定的危害性是显而易见的。发展中国家的政府应根据本国的情况,采用直接和间接的多种手段来解决这一问题。如建立社会保障制度,应用高额累进税增加高收入阶层的纳税额度,应用转移支付手段提高低收入阶层的生活水平,通过加速经济增长来提高低收入阶层的收入水平和就业水平等,从而有效地改善收入分配状况。

(六) 政府在环境保护中的作用

发展中国家的政府在环境保护的问题上要积极发挥两个方面的作用。第一是在国内经济发展中处理好经济增长与环境保护的关系,通过环境立法和环保教育,强化国民的环保意识,提倡一种有利于生态稳定的消费方式,并通过技术创新提高资源的使用效率,尽可能降低自然资源的消耗量。第二是在国际经济交往中,要更加重视环境安全问题,在引进外资过程中要制定严格的环境标准和技术标准,限制国外高污染、高能耗产业的进入。并通过国际组织加强在环境问题上对经济发达国家的制衡与合作,督促经济发达国家停止无休止地从发展中国家进口原材料用以大肆挥霍的做法。要求经济发达国家在资本、技术等方面对发展中国家进行援助,共同保护和改善人类的生存环境,实现全球经济的持续增长。

(七) 政府间的协调与博弈

由于经济发达国家和发展中国家在国际经济关系中所

处的地位不同,自身的经济实力差异悬殊,国内体制和政策的完善程度也不一样,所以,世界各国在经济全球化中的利益分配关系也具有极大的差别。发展中国家的政府要想在全球化过程中把握机遇,获得更快的发展,就要联合起来,作为一个整体参与同经济发达国家政府之间的博弈。通过合作博弈的过程,解决国家的个体理性与集体理性之间的冲突,在满足国家个体理性的前提下,达致集体理性。使经济全球化摆脱“零和竞赛”的利益失衡状态而进入各国均能获益的“正和竞赛”。这就要求发展中国家一定要积极参与全球规则的修改和制订活动,因为全球经济一体化规则决定了全球化过程中利益流向和成本的分担,从而最终影响经济全球化在不同性质国家间的利益分配。所以,发展中国家不能被动地接受经济发达国家制订的带有“扶强抑弱”色彩的规则,而应从自身利益出发,对全球规则的形成施加积极的影响,使全球规则体系更为公正,以促进世界各国的共同进步。二是要处理好改革与开放的关系。在加快国内改革,积极为开放创造条件的同时,也要考虑到一国的开放程度与其国内体制改革的兼容问题。在与经济发达国家的博弈中,援引世界贸易组织的有关条款,并从自身国情出发,争取在开放问题上有更大的选择空间,力求根据自身的发展水平和目标来确定开放的范围、步骤和进程。三是要处理好开放与保护的关系问题。采取更为灵活和更有适应性的政策组合实现二者的有机协调,以适应不断变化的世界经济环境,在充满风险和不确定因素的全球化过程中,有效地维护国家的经济安全,并获取更大的经济福利。

参考文献:

- 1 大卫·格林纳韦:《宏观经济学前沿问题》,中文版,北京,中国税务出版社,北京腾图电子出版社,2000。
- 2 雅克·阿达:《经济全球化》,中文版,北京,中央编译出版社,2000。
- 3 格拉德·博克斯贝格等:《全球化的十大诺言》,中文版,北京,新华出版社,2000。
- 4 斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中文版,北京,中国物质出版社,1998。
- 5 威廉·冯·洪堡:《论国家的作用》,中文版,北京,中国物质出版社,1998。
- 6 朱建国:《中国宏观经济政策大思路》,北京,新华出版社,2000。
- 7 白树强:《全球竞争论》,北京,中国社会科学出版社,2000。
- 8 金明善、郭燕青:《世界经济发展的三大趋势及其对国际关系的影响》,载《世界经济》,2000(1)。
- 9 江时学:《发展中国家发展模式中的五大关系》,载《世界经济》,1999(12)。
- 10 周弘:《全球财富的增长与国家间分配不公》,载《世界经济》,2000(4)。
- 11 江晓薇:《21世纪中国经济发展战略初探》,载《改革》,2000(2)。
- 12 王允贵:《21世纪初期中国开放型经济发展战略研究》,载《改革》,2000(2)。

(作者单位: 武汉大学经济发展研究中心博士生 430072
华中科技大学经济发展研究中心 430074)
(责任编辑: 曾国安)