

营造良好外部环境

——“十一五”计划期间我国发展的外部环境与对外开放的战略任务

课题组

近 1/4 世纪以来,我国坚持改革开放的基本方针,积极参与经济全球化进程,创造了举世瞩目的发展奇迹。未来 5 年到 15 年,是我国全面建设小康社会的关键时期,对外开放将进入新的发展阶段。毫无疑问,我国的和平发展将对现有的国际格局产生重大影响,面对的外部环境也将进一步趋于复杂。因此,在外部市场与资源的依赖程度不断提高的背景下,处理好在国际社会中的关系,营造良好的外部环境,对我国未来发展至关重要。

外部环境

(一) 对我国发展有利的外部条件。“十一五”计划期间,世界经济处于周期性上升阶段。由于 20 世纪 80 年代中期开始的信息技术革命的影响,到 2010 年左右,世界经济仍然位于长周期的上升阶段,“十一五”计划时期的世界经济增长将高于“十五”计划时期,与 90 年代后半期年均(3.6%)水平相近。

较长时期内新技术革命将继续推动全球经济发展与产业调整。20 世纪 90 年代全球信息技术革命浪潮推动世界经济快速发展,我国也受益非浅,IT 产业成为我国吸引外资最多、出口增长最快的部门。

信息技术革命方兴未艾,在未来 5 年仍会发挥作用。目前,发达国家正在加大对生物等高新技术领域的投入,至 2020 年之前,有可能出现重大突破,成为推动新一轮世界经济增长周期的主要动力。新技术革命会加速发达国家的产业结构调整和产业外移,有利于我国发挥后发优势,通过对外开放促进经济结构升级与经济发展。

贸易自由化进程不断推进。更加自由的世界贸易体系总体上对我国利大于弊。2005 年纺织品服装贸易进入后配额时期,我国纺织品服装出口有可能获得 3 年-5 年持续高增长的难得机遇。多哈回合有望在未来 2 年-3 年内完成谈判,国际农产品市场扭曲状况得到改善,有利于提高我国农产品竞争力,缓解大宗农产品进口压力。多哈回合的成果将从“十一五”后期开始发挥作用。预计未来 5 年世界贸易增长速度将高于全球经济增长率 3-4 个百分点。到 2020 年为止的 15 年内,由于新技术革命和产业转移加快的影响,国际贸易仍然可能保持较高的增长速度。

区域经济一体化浪潮更加迅猛。未来 5 年-15 年欧洲和美洲有

可能形成更大范围的一体化区域市场,我国与东盟以及其它国家(地区)的自由贸易安排也将逐步实施并发挥作用。根据以往的经验,由于欧盟和美国的关税水平较低,两大贸易集团一体化趋势对我国可能产生贸易创造效应,而贸易转移效应的不利影响则相对有限。我国积极参与的区域制度性安排将为我国带来更多贸易机会和发展空间。

跨国产业转移出现新机遇。信息技术革命浪潮将继续推动发达国家加快产业结构调整和传统制造业的海外转移,同时,资本与技术密集程度较高的重化工业、新兴产业的部分制造环节也将加速向发展中国家转移。随着我国市场规模持续扩大和吸收外商制造业投资越来越多,加之我国具有高素质低成本研发人才优势,跨国公司开始加快对我国扩散研发活动,外资在华设立研发中心将成为一个新趋势。发达国家服务业的跨国转移渐成趋势,服务业的跨国转移有些是以外包的形式出现。2001 年全球仅业务流程外包(BPO)市场就达到 1270 亿美元的规模,预计 2008 年将上升到 3100 亿美元。

(二) 我国发展面临的新挑战。美国经济发展的不确定性。美国占世界经济总量的 1/3, 其发展前景对世界经济具有重大影响。尽管当前美国经济复苏强劲, 但中期看, 美国经济面临“双赤字”(经常项目赤字占 GDP 的 5.4%, 财政赤字占 GDP 的 4.9%)、人口老龄化与养老金体系难以持续、产业外移后结构升级困难等结构性问题, 其重要根源在于国民储蓄率过低, 只有 2% 左右。美国经济的发展前景在很大程度上依赖于外部资金的持续流入, 如果美元汇率持续走软, 将影响人们对美元及美国经济的信心, 影响流入美国的资金量, 一旦资金流入减缓或逆转, 美国经济可能陷入困境, 对世界带来难以估量的冲击。目前我国对周边主要经济体均存在贸易逆差, 对美存在巨大贸易顺差, 一旦美国经济出现大问题, 无疑将殃及我国。

国际金融体系的不稳定性。近年来, 美国巨额“双赤字”推动下的美元弱势, 到底是一种短期现象, 还是长期趋势? 如果是长期趋势, 将会对国际金融体系产生什么样的影响? 对中国而言, 美元持续走软会产生两方面的负面影响: 一是会使我国外汇储备大幅贬值, 使我国遭受巨大损失, 因为我国 5000 多亿美元的外汇储备大多是美元资产; 二是人民币面临巨大升值压力, 而升值的幅度、时机如果把握不好, 可能对我国出口、国际收支平衡、产业结构调整甚至金融安全均产生较大冲击。

贸易保护手段日益多样化。近年来, 一些国家经济停滞、失业增

加、要素成本上升、传统产业竞争力下降, 出现了反全球化思潮, 导致新一轮全球贸易自由化进程受阻, 贸易保护主义以保护环境、保护劳工权利的面目出现, 一些国家有意识地强化技术性贸易壁垒和滥用反倾销等贸易救济措施, 贸易保护手段趋于多样化。我国已经成为全球被采取反倾销措施最多的国家, 外国技术性贸易壁垒对我国

际竞争中, 这种制约将更加严重。

需着力解决的问题

未来 5 年到 15 年是经济崛起的关键时期, 将不可避免地面对各种各样外部矛盾与问题, 只有处理好这些问题, 才能为我国和平发展提供一个良好的外部环境。归纳而言, 主要需处理好以下几个方面的问题:

未来 5 年至 15 年我国对外经济关系中需着力解决的问题: 顺利度过贸易摩擦高发期; 保障外部资源与供给安全; 提高我国全球分工地位; 健全风险防范机制; 处理好中美经贸关系。

1. 如何顺利度过贸易摩擦高发期。我国已经进入贸易摩擦高发期, 从战后日本崛起的历史看, 贸易摩擦高发期不是短期现象, 而将伴随我国经济崛起相当长的一段时期。在我国对外经济贸易总体利益得以保障的前提下, 如何将贸易摩擦控制在可承受的范围, 避免使之升级为贸易战, 是未来对外经济关系中的重要工作内容。

出口产生越来越严重的影响, 据商务部科技司的调查, 2002 年我国 71% 的出口企业, 39% 的出口产品受到国外技术性贸易壁垒的限制。加之主要贸易伙伴不会轻易承认我国的市场经济地位, 我国出口产品更易受到新的贸易壁垒的制约。

知识产权将成为我国出口的新制约。随着制造业对外转移的加速, 发达国家日益重视知识产权的作用, 一方面利用知识产权获取经济收益, 另一方面利用知识产权作为限制与打击竞争对手的有力武器。在发达国家的推动下, 保护知识产权的国际规则日益严格。与发达国家相比, 我国大量出口产品缺乏自主知识产权, 知识产权对我国的制约已经日益显现。在未来的国

2. 如何保障外部资源与能源供给的安全性。我国自然资源不足的国情决定, 我国经济发展对外部资源性产品的依赖程度将越来越高。据国土资源部的估算, 45 种战略性资源中, 2010 年我国能够自给的只有一半, 2020 年只有 6 种。我国目前在全球主要资源产品市场上所占份额并不高, 从全球供给能力来看, 全球市场供求基本平衡, 供略大于求, 全球资源可以保障我国未来扩张的需求。但在全球资源的新增需求量中, 我国所占份额较大, 例如, 2004 年我国占全球石油新增需求量的约 1/3, 国内市场需求短期波动对国际市场价格产生较大影响。从贸易平衡角度看, 我国拥有采购外部资源的支付能力。未

封面文章

来解决的主要问题,一是如何保障海外战略资源的稳定供给;二是如何减少国内需求波动带来的价格冲击,降低海外资源采购成本,三是避免局部战争造成的海外石油和矿产资源的运输受阻。

3. 如何提高我国在全球分工中的地位。我国贸易快速增长,已经成为世界第三大贸易国,但在产品国际分工的价值链中,我国处于低端的地位尚未发生根本改变。从根本上看,贸易结构是产业国际竞争力的结果与反映,贸易结构的升级取决于我国各个产业在国际分工中地位的升级。因此,未来我国对外经济战略中最核心的战略目标,就是要尽快提升在国际分工中的地位,从目前这种劳动密集型的、低端的产业分工地位,上升为以生产高附加价值的活动为主的地位。

4. 如何健全开放经济的风险防范机制。开放经济与封闭经济的风险来源确有不同,我国在 25 年的短短时间内,特别是近 10 年内,从一个封闭型经济迅速转型为开放程度较高的经济体,最大的问题在于,目前防范风险的机制大多是针对封闭经济设计的,对于开放经济的风险,认识尚不全面,对于如何防范开放经济的风险尚缺乏知识与经验,因此,防范开放型经济风险的机制很不健全。一旦遇到问题,通常的反应不是考虑如何完善风险防范机制,而是暂停开放进程甚至倒退,这样只会丧失发展机遇。当务之急是深入研究开放经济的风险形成机制,尽快完善适应开放型经济的风险防范机制。

5. 如何处理好中美经贸关系。在未来相当长的时期内,美国都仍

将是我国最大的最终出口市场,处理好对美经贸关系十分重要。中美关系中最突出的问题是贸易不平衡,我国成为美国最大的贸易逆差来源国,并由此引发出很多其他双边经贸问题。中美贸易不平衡问题有着深刻的根源,包括美国过低的国民储蓄率、美国的产业外移、东亚地区国际产业转移以及中国在国际产业分工中的地位等,因此,在未来相当一段时期内,中美贸易不平衡不可能发生根本改变,未来中美经贸关系仍会在贸易不平衡的基础上展开。对于中国而言,如何化解顺差过于集中于美国的风险,并处理好美方在由此导致的贸易摩擦、人民币汇率、知识产权保护等问题上的压力,都是未来对外经贸关系中需要妥善处理的重大问题。

未来政策调整取向

我国正在成为一个新兴的经济贸易大国,对外开放进入了新阶段。针对新时期面临的新形势与新问题,对外开放的战略与政策必须作出相应的调整,真正实现统筹对外开放与国内发展,为实现我国全面建设小康社会的战略目标,创造良好的外部环境。

(一) 坚定树立共赢观念,创造良好外部环境。中国的迅速崛起,打破了现有的经济格局,将会引发大量新矛盾。甚嚣尘上的“中国威胁论”,越来越多的贸易摩擦,令我国发展的外部环境日益严峻。要创造“战略机遇期”的良好外部环境,变“中国威胁论”为“中国机遇论”,必须在处理国际经济关系中坚定树立共赢观念。要高度重视对外宣

传,树立负责任大国的形象。国际社会对中国政府有关经济发展的文件与表态日益重视,因此,在宣传外贸增长、利用外资、利用外部资源等成就时,必须要充分考虑对国际社会的影响,应该更多地强调中国发展给各国带来的商业机会,避免令国际社会产生对中国占领世界市场、大量进口资源与能源的恐慌。“十一五”计划是重要的官方文件,国际社会将十分关注,应在中长期规划中全面表述我国对外经济关系的共赢方针并对全球化进程应该表示更加积极的态度

(二) 提升国际分工地位,优化对外贸易结构。目前我国总体上还处于国际分工价值链的低端,鉴于我国已经成为世界第三大出口大国,今后的主要任务不再是追求出口增长指标,而是提升我国在国际分工中的地位,提高出口产品的附加价值,优化外贸产品结构。这是关系我国工业化和现代化的长期战略,在经济全球化背景下,需要遵循“有所为有所不为”的原则,实行投资政策、产业政策、科技政策、贸易政策的协调,把各项工作落到实处,为企业创造良好的市场环境,提供明确的政策导向。为此,一要吸收技术含量更高的外资项目;二要加大国内研发能力的培养,提高研发水平,积累技术专利;三要扶持自主品牌产品的出口;四要加快加工贸易的转型升级,从最终产品的组装向上游零部件、下游服务业延伸产业链;五要逐步建立海外营销渠道。

(三) 抓住产业转移机遇,突出区域导向、产业导向。“十一五”期间要更加注重发挥外资对国内技

术进步、产业结构升级、管理水平提高的积极作用,要进一步完善竞争机制,鼓励外资与本地企业的前后向联系与协作,鼓励人才流动,最大限度地发挥外资对整体经济的溢出效应。要进一步完善法律,防止外资企业可能出现的垄断行为。外资政策要与国内产业政策及建立市场经济体制的总体目标相衔接,提高利用外资水平需要转变政府的职能和投资促进方式,从重准入审批向引导投资方向转变,从轰轰烈烈的招商活动向扎扎实实改善投资环境转变,从普遍优惠向重点鼓励转变。对于符合鼓励产业与区域的投资,不论内外资均给予优惠,实现内外资企业的平等竞争。要进一步加大市场开放力度,创造更加平等的竞争环境。

(四)合理引导对外投资,培育我国跨国公司。必须有一大批具有较强国际竞争力的中国的跨国公司,才能真正支撑我国在世界经济中的大国地位。目前我国已经有一批企业基本具备了国际化经营的条件,也具有开展跨国经营的内在要求。海外投资是企业获取外部资源、市场、技术和知识产权的有效途径,也是加强我国与投资东道国关系的有力工具。尽管近年来我国在海外投资管理体制上实行了大量改革,取得了明显进展,但现行体制总体上不适应发展我国跨国公司的需要。“十一五”期间全面放开对外投资管制是不现实的,因此,应该选择一批有潜力的大企业作为培育跨国公司的试点,为其高效实行跨国经营创造良好的外部条件,同时借助符合国际规则的政策手段加以扶持,借鉴韩国等后起

国家发展跨国公司的成功经验,逐步探索出一条适合中国国情的培育跨国公司之路。

(五)积极推进区域安排,拓展战略发展空间。加快区域一体化进程是我国未来对外经济关系的重要内容,应该采取更加积极灵活的态度,强调共赢互惠的基本理念。要从国家总体发展战略出发,深入分析不同区域一体化安排的利弊得失,分清轻重缓急,合理配置谈判资源,有序推进区域安排。“十一五”期间重点是推进两类自由贸易区的谈判,一类是通过区域安排建立稳定的战略资源与能源供给基地。另一类是要通过区域贸易安排建立稳定的周边环境。

(六)完善汇率形成机制,提高宏观管理水平。汇率是开放的宏观经济最重要的经济参数和管理工具之一。人民币汇率机制僵化已经成为制约我国宏观管理的重要原因。以往我国维持国际收支平衡主要依靠对进出口的调控和外汇进出口的管理,但加入世界贸易组织后关税约束和进口数量控制手段的取消,政府已经很难对进出口进行直接的干预。亚洲金融危机期间的短期资金大量流出和近两年人民币升值预期下的短期资金大量流入,使我国的国际收支管理在短期内发生了大逆转,反映出我国汇率机制和外汇管理方面存在的问题。由于我国对外开放程度已经较高,迫切需要更灵活的汇率机制成为调控国际收支的主要政策工具,因此,“十一五”期间应该把建立灵活、合理的人民币汇率机制作为首要政策目标。同时,要协调汇率和利率政策,建立和完善外汇期货市

场,为企业提供规避汇率风险的工具。在资本项目实行完全可兑换之前,需要进一步完善和细化外汇管理规则,探索更有效的管理办法,防止短期资金大量进出对宏观经济带来的冲击。

(七)加强海外资源供给,多元保障资源安全。随着我国经济发展水平的提高,对海外资源(含能源)的依赖程度将越来越高,建立稳定的海外资源供应,是我国新时期对外经济战略的重要内容。为此,要本着效益与安全相结合的原则,研究与制定海外资源供给保障规划,加强资源情报工作,在摸清各种战略资源分布的基础上,对海外资源的勘探、开发、控制、交易、运输等各个环节作出战略规划,运用政治、外交、投资、贸易等多种手段,保障海外资源供给。“十一五”的重点一是与资源出口大国签订长期供货合约,建立海外资源长期稳定的供应机制,在条件允许的情况下,支持我大型国有企业通过境外投资控制或参股海外战略资源的开采;二是加强与周边陆域邻国如中亚、俄罗斯、东南亚等国在资源与能源方面的合作,加强跨境基础设施特别是油气管道、铁路的建设;三是有目的地与资源富集的出口大国如巴西、澳大利亚、海湾国家等建立自由贸易区等制度性安排,为企业参与这些地区资源开发创造良好的外部条件;四是要提高保障海上运输的安全保障能力。

(作者单位:国务院发展研究中心课题组;课题负责:王梦奎、谢伏瞻、李剑阁;执笔:张小济研究员、隆国强研究员;责任编辑:任心友)