

中央政府和地方政府 的经济外交职能及其关系

——中国的视角和经验

崔绍忠 刘曙光

摘 要 经济外交是政府发挥其在经济发展中作用的重要表现。中央政府的经济外交职能包括制定和实施经济外交战略,加强涉外经济法规建设,推动对外贸易等各类国际经济合作,调控汇率与稳定金融市场,参与国际经济机制建设和国际经济规则制定。地方政府的经济外交职能包括实施中央政府的经济外交战略,推动地方对外贸易等国际经济合作与交流;贯彻和执行国家涉外经济法规,加强地方涉外经济法规的建设;防范本地区外国短期资本风险。中央政府和地方政府的经济外交既存在主辅关系,也存在互补关系。应该站在经济学关于政府在经济发展中的作用这一研究课题的高度,来把握中央政府和地方政府各自的经济外交职能及其相互关系,以便相互促进、相互配合,形成合力,共同促进国家经济发展。

关键词 中央政府 地方政府 经济外交 集权 分权

一、导 言

现代经济学研究表明,对外开放对于一国经济发展具有非常重要的意义。在现代社会,任何国家都不可能在封闭的状态下获得长期、快速的经济的发展,对外经济关系已经是一国经济发展、甚至是地方经济发展不可或缺的组成部分,经济外交对于国家和地区经济发展的促进作用越来越重要。尤其是在经济全球化背景下,世界各国相互依存、相互依赖的程度进一步提高,世界经济已经浑然成为一体。在此情况

* 崔绍忠 外交学院国际经济学院讲师;刘曙光 外交学院国际经济学院教授。(北京 100037)

下,利用好经济外交发展对外经济关系绝不是一场零和游戏,而是世界各国发挥各自比较优势、实现共同发展的途径和手段。

改革开放之前,中国在对外经济关系领域经历了曲折的历程,没有通过经济外交手段利用好国外市场和国外资源为本国经济发展服务。改革开放以来,中央政府的经济外交积极进取、快速发展,并取得了巨大成就。^①与此同时,中国各省市地方政府的经济外交活动也日趋活跃,并且为地方经济发展作出了重要贡献。然而,随着改革开放的深入,中国对外经济关系面临的问题越来越复杂,“摸着石头过河”式的经济外交,其成本也越来越高。因此,有必要深入探究中央政府和地方政府在经济外交领域的主要职能及其相互关系,以便两者相互促进、相互配合,形成合力,共同促进国家经济发展。

对于中央政府和地方政府在经济外交领域的关系问题,有部分国内外学者进行了研究和探讨。凯特·麦克唐纳德与斯蒂芬·伍考克指出,中央政府是国家层面上的经济外交主体,主要由行政机构和立法机构组成。行政机构中的经济外交主体主要包括政府首脑、各内阁部长、独立的监管机构等,立法机构主要包括议会或国会等。由于经济外交的范围涉及很多次国家层面的问题(subnational issues),因此,地方政府也是极为重要的经济外交主体。地方政府的经济外交主要涉及投资、政府采购以及保险和金融服务领域的监管等问题。^②

佩德罗·帕瑞拉对地方政府这一次国家主体的经济外交进行了研究,认为传统的经济外交研究大部分围绕着中央政府的经济外交展开,对地方政府的经济外交关注不够。然而在现实中,地方政府的经济外交活动正在迅速发展,越来越频繁。世界各国中央政府在经济外交方面正在为地方政府留有更大的空间,在很多情况下,这也是地方政府自下而上为追求更大自主权和经济利益而努力的结果。与中央政府的经济外交相比,地方政府的经济外交基本上不涉及国家主权、国家外交政策等中央政府经济外交议题。^③

沈虹对中央政府经济外交的途径进行了研究,认为中央政府或者国家层面的经济外交主要通过以下几种途径完成:第一,政府首脑积极出席与经济合作有关的活动;第二,以高层互访为契机,提出采购或推销大宗货物的意向。地方政府的经济外交需要建立在配合贯彻落实中央政府或者国家层面的经济外交战略的基础上。地方政府的经济外交可以从日常工作着手:第一,转变政府职能,加强经贸信息传递,面向企业服务;第二,加强与企业的交流,扩大服务范围,发挥民营企业的积极性。随着民营经济的蓬勃发展,越来越多的民企走出国门,参与国际市场竞争。^④

① 参见赵进军主编《中国经济外交年度报告(2010)》,北京:经济科学出版社,2010年,第3页。

② Nicholas Bayne and Stephen Woolcock, eds., *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations*, Hampshire: Ashgate Publishing Company, 2007, pp. 63—76.

③ Pedro Parreira, “The Changing Landscape of Economic Diplomacy”, Garnet Mobility Research Statement, http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/mobility/Pedro_mobility_statement.pdf.

④ 沈虹《浅谈外事接待工作中的“经济外交”》,《国际市场》2009年第5期,第64—65页。

彼得·凡·波吉克和塞文·穆恩斯对经济外交在保证国家经济安全方面的作用进行了研究,在此基础上指出中央政府经济外交在保证国家经济安全(如能源安全、投资安全)方面依然发挥着关键与核心的作用,但是地方政府经济外交的作用是不可或缺的,因此不容忽视。地方政府在投资、贸易以及特定服务业领域监管方面的外交,实际上是对中央政府经济外交的有益补充。^①

尽管国内外学者对于中央政府和地方政府的经济外交已经有了一些研究,但主要集中在对经济外交主体的描述、两者作为经济外交主体的变化趋势、两者在保障国家经济安全中发挥的作用等方面,并没有从经济外交服务经济发展的角度对中央政府和地方政府的经济外交职能进行系统的梳理和探讨。本文站在经济学关于政府在经济发展中的作用这一高度,研究中央政府和地方政府的经济外交职能及其相互关系,旨在使经济外交更好地为中国经济发展服务,也为经济外交活动起步较晚和发展滞后的省市地方政府提供一些有关经济外交的框架性指导和启发。

二、中央政府的经济外交职能

根据改革开放后中国经济外交多年的实践,可以断定中国中央政府至少具有五种基本经济外交职能:制定和实施经济外交发展战略;加强涉外经济法规建设,改善营商环境;推动对外贸易和各类国际经济合作;调控汇率与稳定金融市场;参与国际机制建设和国际经济规则制定。

(一) 制定和实施经济外交战略

制定和实施经济外交战略是一国中央政府极为重要的经济外交职能,是具有全局意义的对外经济部署与安排。在现代社会,对外开放对于一国经济发展具有决定性意义。开放有助于发挥资源禀赋优势和改善资源配置;开放有助于提高劳动生产率;开放有助于促进竞争机制的发挥;开放有助于提高居民消费水平;开放有助于促进科学技术进步;开放有助于获得市场信息;开放有助于改善人力资本。^②对外开放与否属于一国中央政府经济外交战略的内容。

中共十一届三中全会把对外开放确定为中国在新的历史时期一项长期基本国策。由于对外开放的根本是经济开放,中国中央政府从而确立了对外开放的经济外交战略。根据这一战略,中国的社会主义现代化建设要利用两种资源,即国内资源和国外资源;要打开两个市场,即国内市场和国际市场;要学会两种本领,即组织国内建设的本领和发展对外经济关系的本领。如果说从1978年至1991年,中国的对外开放仅仅是基本国策,“对外开放”经济外交战略更多地具有国家政策层面的含

^① Peter A. G. van Bergeijk and Selwyn Moons, “Economic Diplomacy and Economic Security”, in Carla Guapo Costa, ed., *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas*, 2009, pp. 37—54.

^② 徐滇庆《世界格局与中国经济发展策略》,北京:经济科学出版社,1998年,第29页。

义,那么,从中国市场经济“元年”的1992年开始,中国的“对外开放”经济外交战略则超越了基本国策的内涵,因为中共十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,这一目标被写进中共党章和1993年第八届全国人大一次会议通过的宪法修正案。由于开放是市场经济的基本属性,开放与否是区分市场经济与计划经济的分水岭,“市场经济”作为一种制度被写进中共党章和中国宪法,意味着中国中央政府使“对外开放”的经济外交战略步入了制度化和机制化发展的轨道。可以说,发展市场经济是中国“对外开放”经济外交战略的深化,是中国经济外交战略的另一个创举。实践证明,对外开放和发展市场经济是中国国家命运的历史转折,中国从此逐渐步入了正确的经济发展轨道。

(二) 加强涉外经济法规建设,改善营商环境

现代经济学早已证明,市场经济是现代社会资源配置和促进经济发展的最有效机制,而市场经济的社会基础是法治。在实行对外开放和建立市场经济体制后,加强涉外经济法规建设,改善营商环境,从而维护国家正常的涉外经济秩序,促进社会稳定和经济发展,成为中央政府经济外交的另外一个重要职能。尽管市场机制是促进一国经济发展的最有效机制,但是市场失灵的情况也非常普遍,其原因包括外部性、信息不对称以及垄断等等。涉及外商的市场失灵需要中央政府发挥其加强涉外经济法规建设、对市场行为进行规制的经济外交职能。

改革开放以来,中国中央政府制定和出台了《中外合资经营法》、《合同法》、《公司法》、《破产法》、《专利法》、《反垄断法》等一系列经济领域立法,颁布了《开展对外加工装配业务试行办法》、《开展对外加工装配和中小型补偿贸易办法》等规章,先后推出并修订了《外商投资产业指导目录》等产业政策指导性文件。尤其是在加入世界贸易组织后,中国中央政府大规模开展法律法规清理修订工作,共清理法律法规和部门规章2300多件。^①不确定性是一国长期经济发展的最大障碍,中国中央政府加强涉外经济法规建设,消除了外商对中国经济政策稳定性的疑虑,从而大大改善了营商环境,吸引了大批直接投资(表-1)。直接投资在很大程度上克服了中国搞经济建设面临的资本过度短缺问题,直接投资的主体——跨国公司带来了中国所需的先进技术、管理经验等生产要素,尤其是改善了中国的人力资本。此外,涉外经济法规的建设,营造了愈益公平的竞争环境,促进了市场竞争秩序的形成,与中国的产业政策形成了协同效应。

表-1 中国实际吸收外商直接投资流量变化趋势(2003—2011) (单位:亿美元)

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
数量	535.05	606.30	603.25	694.68	826.58	923.95	900.33	1057.35	1160.11

数据来源:中国商务部网站 <http://www.mofcom.gov.cn/tongjiziliao/tongjiziliao.html>, 2012年2月17日登录。

^① 胡锦涛《在中国加入世界贸易组织10周年高层论坛上的讲话》,新华网,2011年12月11日, http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/11/c_111234873.htm, 2012年2月17日登录。

（三）推动对外贸易和各类国际经济合作

经济学家凯恩斯指出,有效需求是经济发展的拉动力量,因为有效需求是提供就业的先决条件,而就业是国民收入最根本的来源。在开放经济中,对外贸易是一国有效需求的重要组成部分。对发展中国家来说,根本问题在于贫穷。所以,如何利用好本国的比较优势,通过对外贸易为民众创造就业机会,是一国中央政府重要的经济外交职能。此外,在和外国政府与国际组织的谈判中,中央政府作为民族工业利益的代表,要力争为民族工业发展争取平等有利的竞争地位。政府各有关部门要责无旁贷地组织对国际经济形势与趋势的研究,收集国际经济、贸易信息,帮助企业投入公平的国际竞争;反对不公平贸易,反对外国商品倾销,适度保护国内幼稚工业。这些都是中央政府的经济外交职能。

改革开放以来,中国中央政府实施了“出口导向型”外贸策略,从20世纪80年代就开始了争取恢复关贸总协定缔约国地位的努力,并最终加入世界贸易组织。21世纪以来,中国中央政府还促成了世界上最大的发展中国家自贸区——中国—东盟自贸区的建立,并积极推进与其他国家和地区的自贸区建设。“出口导向型”贸易策略利用全球的有效需求,发挥了我国劳动力丰富的比较优势;恢复关贸总协定缔约国地位以及加入世界贸易组织,为我国的对外贸易和民族工业提供了公平、公正的竞争环境,使经济腾飞成为既定现实。加入世界贸易组织十多年来,中国外汇储备从2千多亿美元上升到3万多亿美元(表-2)。中国—东盟自贸区的建立,加速了亚洲区域经济一体化的进程,使中国和东盟国家获得了区域经济一体化所带来的贸易创造和贸易转移等静态收益以及规模经济和充分竞争的动态收益,大大增强了中国和东盟国家在全球经济中的竞争能力。

表-2 中国外汇储备变化趋势(2001—2011) (单位:亿美元)

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006
数量	2121.65	2864.07	4032.51	6099.32	8188.72	10663.44
年份	2007	2008	2009	2010	2011	
数量	15282.49	19460.30	23991.52	28473.38	31811.48	

数据来源: 国家外汇管理局网站, http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/tjsj_list.jsp?ct_name=中国历年外汇储备&id=5&ID=110400000000000000 2012年2月20日登录。

（四）调控汇率与稳定国际金融市场

在开放经济中,汇率高估直接影响到落后国家的出口和比较优势的发挥,汇率低估则直接影响本国的经济福利。此外,一国经济发展不仅需要稳定的政治环境,还需要稳定的国际国际金融市场。对于国家长期经济发展来说,稳定的汇率体系非常重要。然而,在当代,国际金融市场的动荡已经成为世界各国、尤其是发展中国家经济发展的障碍,因为当代金融市场已经不再是一个传统的自由经济市场,亚洲金

融危机宣告了原有自由金融市场的终结。^①因此,适时调控汇率、维护汇率体系的稳定,防范国际金融投机集团炒作本币的投机行为,防范短期资本风险,为经济发展提供稳定的国际金融环境,是一国中央政府另一个极为重要的经济外交职能。

从 20 世纪 80 年代到 90 年代,中国中央政府对人民币进行了数次贬值调整;从 2005 年,尤其是 2009 年以来对人民币进行了升值调整。此外还对外汇管理体制进行了改革,从完全的计划体制到双轨体制,再到人民币经常项目下可自由兑换。中国中央政府对人民币做出的贬值调整是根据马歇尔—勒纳条件,在进出口商品需求弹性之和的绝对值大于 1 时进行的,因此,解决了人民币汇率高估问题,有力地推动了中国“出口导向型”贸易策略的实施,大大改善了中国的贸易收支状况(表 3)。2005 年、特别是 2009 年以来的汇改措施对人民币的升值调整,虽然是在面临外部压力的情况下进行的,但是,这一升值调整是根据马歇尔—勒纳条件,在进出口商品需求弹性之和的绝对值小于 1 时进行的,出口虽然受到了一定的负面影响,但是升值降低了进口商品、特别是原材料的相对价格,从总体上提升了中国的竞争实力和经济福利。双轨外汇体制的实行,在特定历史条件下,提高了外贸企业的效率。双轨外汇体制的取消,人民币经常项目下可兑换决策的推行,解决了汇率双轨制对汇率价格的扭曲,优化了资源配置。中国对资本账户的规制,有效地应对了国际金融市场失灵问题,为国际贸易、外国直接投资乃至中国经济发展提供了比较稳定的国际金融环境。

表 3 人民币贬值调整与中国外贸收支状况变化

人民币贬值 调整	1985 年 10 月 1USD 兑 3.20 RMB	1986 年 7 月 1USD 兑 3.7036 RMB	1989 年 12 月 1USD 兑 4.7221 RMB	1994 年 1USD 兑 8.70 RMB
中国外贸 收支状况	外贸逆差 131.23 亿美元	外贸逆差 91.40 亿美元	外贸逆差 56.20 亿美元	外贸顺差 72.90 亿美元

数据来源: 国家外汇管理局网站, http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/tjsj_list.jsp?ct_name=中国国际收支平衡表&id=5&ID=110500000000000000 2012 年 2 月 20 日登录。

(五) 参与国际经济机制建设和国际经济规则制定

随着经济全球化形势的发展,世界各国经济越来越融入全球经济,国家之间的竞争日趋激烈。贸易、货币、金融、能源、气候变化等全球性经济问题越来越突出,国际经济机制和国际经济规则对一国经济发展的影响越来越大。因此,参与国际经济机制建设和国际经济规则制定成为一国中央政府的非常重要的经济外交职能。

中国加入世界贸易组织以来,积极参与国际贸易体系改革,实质性地将多边共谋机制引入国际贸易体系改革的协商机制,并对新机制给予创造力和影响力,同时

^① 徐滇庆《与国际金融大鳄对话——兼谈国际金融市场失灵与香港的对策》,《港澳经济》,1999 年第 4 期,第 34—37 页。

也从政治高度帮助确立贸易自由化和经济全球化的具体地位。^①2007—2008 年国际金融危机爆发后,中国全面参与国际货币和金融体系改革,提出了许多有利于中国和广大发展中国家利益的改革建议,并逐渐付诸实施。^②此外,中国在国际货币基金组织和世界银行集团所持份额均跃居全球第三,仅次于美国和日本。中国以二十国集团(G20)机制为主要平台,全面参与全球经济治理,积极推动国际货币金融体系改革,努力创造有利于中国发展的良好国际环境,有力地维护了中国的战略利益。中国中央政府还积极参与全球气候变化谈判和全球低碳经济规则的制定,还在谈判机制之外,加强气候环保国际合作,为促进国际社会合作应对气候变化发挥了积极的建设性作用。

中国中央政府参与国际经济机制建设和国际经济规则的制定,推动了公平、公正的世界经济新秩序的建立和发展,推动了国际经济治理的民主化进程。

三、地方政府的经济外交职能

虽然政治体制不同,地方政府的权限有很大差别,但是不管在什么样的政治体制下,地方政府在经济发展中都具有非常重要的经济管理职能。在开放经济中,对外经济关系也是地方经济的重要组成部分,经济外交职能从而成为地方政府经济管理职能的重要组成部分。地方政府的经济外交一般不涉及主权问题,其经济外交职能主要包括以下几个方面。

(一) 实施中央政府的经济外交战略,推动地方对外贸易和其他对外经济合作

按照中央政府的经济外交决策部署,贯彻和落实以“对外开放”为核心的经济外交战略,推动地方对外贸易和其他对外经济合作与交流,以此带动地方经济发展,进而对全国其他地区形成经济发展的“辐射效应”,是地方政府重要的经济外交职能。对外开放不但对于一国经济发展具有决定性意义,对于地区经济发展往往也具有决定性意义。实践证明,凡是积极贯彻中央政府“对外开放”经济外交战略的地方,其经济都率先实现了快速发展。

浙江义乌是一个规模较小的县级市,这个城市既没有北京、上海等大城市得天独厚的政策条件,缺乏国家直接赋予的国际身份与国际利益,也没有三亚、深圳、厦门等沿海城市的优越地理条件,但是,义乌市的经济的发展非常迅速。其中一个重要原因就是地方政府充分发挥了各种经济外交职能,促进了当地经济的外向型发展。义乌市政府在坚持中央政府对外开放和发展市场经济等经济外交战略的前提下,严格遵循市场化发展道路,推动地方对外贸易和国际经济合作。1980 年,义乌工商行

① 陈友骏《国际贸易体系改革与中国的积极参与》,《国际展望》2011 年第 5 期,第 91—104 页。

② 易纲《“十一五”时期中国人民银行的对外交往与合作》,《中国金融家》2011 年第 1 期,第 50—54 页。

政部门放开政策,使个体贸易合法化,实行民官共建小商品市场。随着义乌小商品城迅速发展为全国性的专业市场,国内贸易发展的空间渐渐饱和。为了开拓更大的发展空间,1997 年 8 月,义乌地方政府提出“构建全球性市场体系”的发展思路,决定投资建设第五代小商品市场——义乌国际商贸城。从此,义乌大步走向“买全球、卖全球”的国际化时代。^①义乌地方政府积极贯彻执行中央政府“对外开放”的经济外交战略,推动本地区的对外经济交流,先后接待了大量的国外组织和人员交流访问团。^②义乌地方政府的经济外交为义乌的企业接受国外订单提供了便利化条件,为义乌民众实现充分就业、增加收入水平、提高生活质量进而促进经济发展提供了保障。

(二) 执行国家涉外经济法规和制定地方涉外经济法规,改善地方营商环境

贯彻和执行国家涉外经济法规,并加强地方对外经济法规的建设,改善地方投资环境,合理利用外国直接投资,解决本地区资金缺乏和有效需求不足问题,带动本地区经济发展,进而对其他地区形成经济发展的“辐射效应”,是地方政府另外一个经济外交职能。^③

1980 年,中国中央政府正式决定在广东的深圳、珠海、汕头三个城市和福建省的厦门市设立经济特区,实行特殊的经济政策。深圳特区成立后,广东省政府和深圳市政府积极贯彻和落实中央政府的经济外交战略,执行国家涉外经济法规,采取了一系列措施,改善营商环境,吸引外商投资。1980 年 8 月,广东省经济特区管理委员会利用 3000 万元的银行贷款与部分地方财政,参照“蛇口模式”在罗湖区 0.8 平方公里区域兴建金融、商业、旅游住宅设施提供给外商,利用从中赚到的利润继续进行工业园区的基础建设。这种利用银行贷款“滚雪球”式的发展为珠海、汕头的起步建设提供了经验。根据《广东省经济特区条例》,深圳市制定了一系列吸引外资的优惠政策,包括企业经营自主权、税收、土地使用、外汇管理、产品销售、出入境管理等。通过来料加工、补偿贸易、合资经营、合作经营、独资经营和租赁的形式,吸引了大量外资,加速了经济特区的迅猛发展。^④深圳等地方政府的经济外交在带动本地区就业、促进本地区经济发展的同时,吸纳了大批来自其他地区的打工者,对其他地区形成了经济发展的“辐射效应”。

作为中国最大的城市,上海市在中国改革开放后积极参与国际交往的进程中,其地方政府的外事工作开展得有声有色,经济外交活动非常活跃。2004 年,上海接待境外游客 385.45 万人,成功承办、协办大中型会议与外事活动 198 个,签订了 12 个友好城市、友好交流备忘录。上海先后成功举办了《财富》全球论坛、亚太经合组织会议等大型会议,并代表中国承办了首次在发展中国家举办的注册类世界博览会——中国 2010 年上海世博会。上海世博会充分利用中国第一大城市的丰富外事

① 高尚涛等《国际关系中的城市行为体》,北京:世界知识出版社 2010 年,第 201—208 页。

② 同上书,第 199 页。

③ 在中国,一般的地方政府没有立法权,但是有些特区地方政府,如深圳、厦门等拥有一定的立法权。

④ 广东省情信息网,2011 年 5 月 5 日, www.gd-info.gov.cn/shtml/guangdong/gdgl/jjtq/2011/05/05/48219.shtml 2012 年 2 月 22 日登录。

资源,得到中央政府的全力支持和政策扶持,成为实现并发展国家利益和上海市城市利益的动力机制上举足轻重的一环。^①

(三) 防范外国短期资本风险,为地方经济发展提供稳定的金融环境

对于缺乏资金的发展中国家来说,外资是一柄双刃剑。如果外资流入实体经济部门,则可提高生产能力和科学技术水平,增强国家的综合实力和在国际市场上的竞争能力,增强国家的创汇能力,提高外汇储备,有助于抵御金融风暴。流入实体经济部门的外资必然是长期投资,相对来说比较稳定。这些投资进来之后,建设了工厂、矿山,购置了机器设备,即使国际金融市场出现波动,外资想要外逃也比较困难。如果这些投资决策失误或亏损严重,充其量就是这家外资或合资企业破产倒闭,顶多波及其上下游的一些企业,不太可能导致金融危机,危害整个社会。如果外资没有直接进入生产领域,而是投入股市和房地产市场,它们虽能帮助金融市场的资金周转,有其积极的一面。但是,进入股市和房地产市场的外资很可能激发股市和房地产市场的投机性,是导致泡沫经济发酵的病毒。^②因此,防范外国短期资本风险,为地方经济发展提供稳定的金融环境,防止本地区出现泡沫经济,不仅是中央政府的经济外交职能,也是地方政府重要的经济外交职能。

地方政府需要在中央政府的经济外交决策框架下,密切监测外资的流向。由于房地产和股票是泡沫经济两个最重要的载体,地方政府尤其要监测本地区房价走势以及股票走势,防止外资投机本地区房地产和股市。^③1997年7月,金融风暴在亚洲肆虐横行,泰国、马来西亚、印尼、韩国等东亚国家损失惨重。1997年10月,国际金融炒家在纽约突然抛出80亿元港币,使得香港股市市值大幅缩水。随后,国际炒家一再阻击港币,弄得香港金融市场风声鹤唳,不得安生。1998年8月,香港遭遇第四次袭击。面对金融袭击,香港政府果断动用152亿美元大举购买股票,迅速拉高股票指数。^④在中央政府的支持下,香港政府的经济外交措施最终稳定了港元的汇率体系,维护了稳定的金融环境,为香港经济的平稳发展提供了保障。^⑤

四、中央政府与地方政府在经济外交领域的相互关系

由于分工和职能不同,中央政府和地方政府在经济发展中的作用也有所不同,但是,中央政府和地方政府促进经济发展的目标应该是一致的。在对外经济关系方

① 高尚涛等《国际关系中的城市行为体》,第18页。

② 徐滇庆等《泡沫经济与金融危机》,北京:中国人民大学出版社,2000年,第308页。

③ 由于股市通常是国家统一的股票市场,因此,监测外资是否流入房地产并对外资做出适当干预决策可能更为重要。

④ 徐滇庆等《泡沫经济与金融危机》,第325页。

⑤ 虽然香港作为一个经济体有其特殊性,但是地方政府监控外资的流向,防止外资炒作房地产和股票而导致泡沫经济和金融危机,是地方政府发挥经济外交职能的重要表现,海南的泡沫经济证实了这一点。

面,中央政府和地方政府的经济外交应该是一种良性互动的关系,具体表现在以下几个方面。

(一) 主辅关系

在经济外交领域,中央政府起主导作用,地方政府起辅助作用。中央政府既是国家经济外交决策者,也是经济外交政策的执行者(如外交部、商务部、财政部、国家发改委等部门),地方政府仅是国家经济外交政策的执行者。中国实行对外开放、建立社会主义市场经济体制的经济外交战略,实施“出口导向”的贸易策略,恢复关贸总协定缔约国的地位以及加入世界贸易组织,建立中国—东盟自贸区,引进外资、鼓励企业“走出去”,20世纪80年代到90年代对人民币进行贬值调整,实行双轨外汇体制,推行人民币经常项目下可兑换政策,规制资本账户,参与国际货币体系改革和国际经济治理,都是中央政府的经济外交决策,而地方政府只是这些经济外交决策的执行者。

当地方政府经济外交诉求不符合国家全局利益甚至有损于国家全局利益时,地方政府必须服从中央政府的意志。恢复中国关贸总协定缔约国地位以及加入世界贸易组织是中国走向世界的必然,然而,一旦中央政府的这一经济外交努力成功,中国国内企业所面临的市场环境会发生根本性变化,中国将既受益又受冲击。由于中国存在很多产业部门,而且分布于不同的地区,因此,加入世界贸易组织,对于不同的地方而言,遭受的冲击和享受的利益也大大不同。中央政府经济外交决策的基础是一般均衡分析,也就是说,从全国各地区、全部经济部门的角度来衡量中国加入世界贸易组织的利弊。通常情况下,地方政府经济外交决策的基础是局部均衡分析,也就是说,地方政府更多的是关注本地区的经济发展。从总体上来说,中国加入世界贸易组织,能够促进中国发挥比较优势,为中国产品提供公平竞争的环境,在因贫穷而缺乏有效需求的背景下,利用全球、特别是发达国家的有效需求,增加就业。但是,加入世界贸易组织的确对中国不同的地区产生了不同的影响,有些地方的经济利益可能暂时受损,但是地方政府必须服从中央政府加入世贸组织的经济外交决策。

(二) 互补关系

中央政府的经济外交与地方政府的经济外交存在互补关系。第一,中央政府经济外交为地方政府经济外交奠定基础并推动后者发展。中国中央政府的对外开放、建立社会主义市场经济体制等经济外交战略的实施,以及先后与180多个国家和国际组织建立外交关系,与多个国家和地区签订自由贸易协定、投资保护协定、战略伙伴关系、货币互换协议等中央政府的经济外交,为地方政府经济外交提供了路线、方针和政策,为后者发挥作用、促进经济发展奠定了基础。1978年7月15日,国务院颁布了《开展对外加工装配业务试行办法》,中央政府的这一经济外交决策为深圳市地方政府的经济外交提供了指南,深圳市地方政府引进外资的经济外交使得深圳接过了香港产业转移的“接力棒”,吸引了大量的直接投资,为当地创造了非常多的就业机会,促进了深圳经济的发展,并带动了全国其他地区的经济发展。第二,地方政

府发挥能动性可以影响和推动中央政府经济外交发展。地方政府的某些经济外交创新工具和手段有可能被中央政府认可并采纳、推广,从而对国家经济外交起到推动作用。在中国实行对外开放后,中央政府建立了很多特区,特区政府在中央政府的授权下,积极发挥能动性作用,大力开展经济外交,促进了当地经济发展,为中央政府的经济外交提供了参考,如地方政府开展国际友好城市交往的活动,为中央政府举办“俄罗斯年”等国际交往活动提供了借鉴。第三,在事关国家利益和地方利益的经济外交事务中,中央政府和地方政府可以合理分工,和衷共济,实现预期目标。北京奥运会和上海世博会的成功举办,是中央政府和地方政府合理分工、促进经济发展的典型事例。从申请奥运会和世博会的举办权到争取尽可能多的国家参会、参展是中央政府发挥经济外交职能,而详细的部署和安排则是北京市和上海市政府经济外交职能的表现。北京奥运会和上海世博会的成功举办,提升了中国的国际影响力,深化了国内外企业的交流合作,带动了长三角地区和京津唐地区的经济发展,促进新能源产业走向产业化,推动了中国经济的发展。^①

五、中央与地方政府经济外交的发展趋势

在经济全球化背景下,很多国家的中央政府都已经意识到,地方政府在收集国际经济信息、促进经济发展方面拥有很多优势,地方政府的经济外交在一定程度上能够弥补中央政府经济外交的不足。因此,在中央政府主导具有全局性意义的重大经济外交活动(如欧盟经济一体化决策)的同时,出现了中央政府向地方政府“分权”(decentralization)的趋势,地方政府经济外交的空间越来越大,这一点在欧盟成员国和非欧盟成员国的省级地方政府以非国家成员身份加入欧盟多层治理架构这方面表现尤为突出。在欧盟成员国中,很多省级或州级地方政府已经在其商业伙伴城市和欧盟机构中设立了办事处,直接从这些地方获取信息和从事游说活动。这些地方政府还有权任命自己的“大使”,派驻领事,与其商业伙伴城市签署协议,开展科学和技术合作等。同时,有些地方政府还拥有一定程度的政治、税收以及财政自主权,从而能够对外开展投资、贸易等具体的经济外交活动。^②如英国中央政府给苏格兰和威尔士地方政府下放权力,允许其以独立身份加入欧盟多层治理架构。德国很多州级地方政府都在欧盟总部布鲁塞尔设立代表处,来影响欧盟委员会和欧盟其他机构的决策。瑞士虽然不是欧盟成员国,但是瑞士的省级地方政府也在布鲁塞尔设立了代表处。^③此外,发达国家70%的公共采购(约占国内生产总值的10%)是由次国家层

① 赵进军主编《中国经济外交年度报告(2011)》,北京:经济科学出版社,2011年,第135页。

② Pedro Parreira, “The Changing Landscape of Economic Diplomacy”.

③ Raymond Saner and Lichia Yiu, “International Economic Diplomacy”, Discussion Papers in Diplomacy, http://ftp.clingendael.nl/publications/2003/20030100_cli_paper_dip_issue84.pdf.

次的地方政府完成的。金融服务业和很多其他行业也是由地方政府监管的。^①

在开放经济条件下,对外经济关系已经成为中国国民经济的一个重要方面,因此,经济外交对于中国经济发展发挥着非常重要的作用。虽然中国中央政府是经济外交的关键性主体,但是,地方政府作为经济外交的重要主体,其作用也不可忽视。目前,世界各国在利用经济外交手段促进经济发展方面的竞争非常激烈,如何调动地方政府经济外交的积极性,与中央政府的经济外交产生协同作用,共同促进经济发展,是中国面临的一个重要任务。社会主义市场经济体制的完善与发展,客观上要求中央政府在经济外交方面既要“分权”,发挥地方政府经济外交的能动作用,促进社会财富的创造;又要“集权”,中央政府要统筹把握具有全局意义的经济外交,促进社会财富在各地区的公平分配。中国广西、云南等地区与东南亚国家的经济联系非常密切,在中国中央政府与东盟创建自贸区等经济外交的基础上,地方政府经济外交也促进了这些地区与东盟国家的经济联系,推动了这些地区和东盟国家的国际贸易,利用了各自的有效需求,为这些地区和东盟国家创造了大量就业机会,促进了这些地区和东盟国家的经济发展,为中国边疆地区的和谐稳定作出了贡献。

虽然中国中央政府与地方政府的经济外交都取得了巨大成就,都对经济发展作出了重要贡献,但是中国中央政府与地方政府在经济外交方面依然存在“集权”与“分权”的矛盾。中央政府在经济外交方面如果太“集权”,则会抑制地方政府积极开展经济外交的努力,影响地方政府促进社会财富创造的积极性和能动性;太“分权”,则会使地方政府的经济外交处于一种无序竞争状态,影响经济发展、社会财富创造的质量,进而影响国家的长远利益和全局利益。如有些地方片面追求短期的就业目标和 GDP 目标,在吸引外资方面不惜降低环境标准,无视国家设定的低碳经济战略目标;有些地方甚至为了追求短期政绩,“上有政策、下有对策”,不积极贯彻执行中央政府打击和抑制房地产投资和投机性需求的宏观调控政策,特别是针对短期外资投资和投机于房地产的宏观调控政策,无视泡沫经济可能引发全国性的金融危机,进而使经济发展的成就毁于一旦这一事实。

然而,任何国家的经济发展都需要发挥政府在经济中的作用。在开放经济中,发挥中央政府和地方政府经济外交的作用对于促进国家和地区经济发展尤为重要。因此,中国中央政府在经济外交领域应该坚持“一般均衡”原则,既要“集权”,又要“分权”。一方面,对具有全局意义的经济外交活动进行统筹管理;另一方面,如果地方政府的经济外交活动不会对其他地方产生负的外部性,不危害国家的整体利益和长远利益,又能促进社会财富的创造和社会资源配置效率的提高,即符合社会福利的帕累托改善目标,^②在这种条件下,则可以向地方政府下放权力,就像改革开放

① Nicholas Bayne and Stephen Woolcock, eds., *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiations in International Economic Relations*, p. 71.

② 帕累托最优是指资源分配的一种理想状态,假定固有的一群人和可分配的资源,从一种分配状态到另一种状态的变化中,在没有使任何人境况变坏的前提下,使得至少一个人变得更好,这就是帕累托改进或帕累托最优。

之初中国中央政府向经济特区地方政府“分权”一样。如果地方政府的经济外交活动对其他地方产生的负外部性,或对国家整体利益和长远利益的损害可以通过社会福利的改善加以弥补,即符合社会福利的卡尔多—希克斯改善目标,^①中央政府也可以适度向地方政府下放权力。但是,在后一种情况下,中央政府参与地方社会财富分配的权力要得到加强,以便中央政府利用财政转移支付弥补利益攸关者遭受的损失。

此外,中央政府对地方政府在经济外交领域的“集权”与“分权”,在短期内可以适当利用政策来调节。如在设立经济特区时,中国中央政府给予经济特区政府政策优惠,但是这种特殊政策必然对经济系统造成新的扭曲,在特区长期实行优惠政策对于其他地区来说存在不公平竞争,人为地造成地区发展的不平衡,因此政策优惠只能是一种权宜之计;从长期来看,中央政府应该加强经济外交领域的法治建设,加强涉外经济立法和制度建设,约束地方政府的违规行为,为地方政府的经济外交提供公平、公正的竞争标准。如在抑制房地产投资和投机性需求(尤其是外资对房地产的投资和投机需求)方面,最好的办法是借鉴发达经济体的经验,出台房地产税和资本所得税,来抑制房价暴涨产生的财富转移效应,^②而且这两种税必须由中央政府把握,因为房价暴涨对于全国人民和整个国家的商业银行体系都会产生负的外部影响。中央政府掌控房地产税和资本所得税可以为房地产市场设立统一标准,有利于控制系统性风险,避免全国性的金融危机。中央政府的房地产税收当然可以通过财政转移支付划拨给地方政府使用,促进地方经济发展,做到取之于民、用之于民。

(责任编辑:李 丹)

① 如果一种变革使受益者所得足以补偿受损者所失,这种变革就叫卡尔多—希克斯改进。如果在一种状态下,已经没有卡尔多—希克斯改进的余地,那么这种状态就达到了卡尔多—希克斯效率。

② 李嘉图和马克思早就对房价暴涨问题进行了深入的研究,指出房地产是一种市场失灵产品,其根源在于土地的供给曲线是一条垂直的直线。随着一国财富的增加,土地和房地产的价格会越来越高,但是如果没有任何投资和投机性需求,土地和房地产的价格上涨会维持在合理的区间。但是,投资和投机性需求会促使土地和房地产价格暴涨,滋生泡沫经济,引发金融危机。政府必须干预,而且这种干预必须由中央政府来统筹把握。市场失灵条件下的政府干预是高档次的干预,能够提高资源配置的效率和促进社会公平,有利于长期经济发展。