

走向有感经济增长——支撑黄金律增长的政策选择

郑新业

一、 引言

在过去 30 年中，中国的各级政府在提供国防、教育、基础设施等公共物品的同时，税收和政府支出也被广泛用于促进经济增长、出口成长、技术进步，以及治理经济波动等目标。广泛认为，中国的政府部门是过去 30 年中国经济成功转型，并保持高速、平稳增长的重要驱动性力量。和过去相比，“十二五”期间整个国家面临的形式发生了深刻的变化。这些变化迫使政府部门进行相应的改变，以促进国民经济发展、服务于经济和社会进步，以及人民生活水平改善这个大目标。

在上个世纪 80 年代、90 年代时期，当时的主要矛盾是总需求和总供给之间的缺口，社会的主要矛盾是增加生产。与政府职能相关关系的治理经济波动的重要性尚未凸显；收入分配问题也不严重；污染所带来的问题也尚可接受。在这样的背景下，政府的中心任务是尽可能地促进资本形成、提高劳动供给，以及技术进步等，以提高国民经济的供给能力、做大经济规模。为了达到这个目标，在收入的总量方面，政府采取了较低的税负和国际筹资相结合，来筹集经济发展所需要的建设资金。在收入的结构方面，政府的税种大多以工商所得税、营业税等方式筹集资金。较少依赖企业所得税、个人所得税等，以避免对那些资本形成、劳动供给、风险分担，以及技术进步等经济增长核心要素形成负面扭曲。在支出结构方面，政府的支出项目大量投入基础设施建设，技术进步和企业的技术改造等；较少用于收入再分配，对污染治理方面的投入也不高。给定当时的时空背景，较低的税负水平、支持增长的收入和支出结构是合理的安排。

经过 30 年的发展，中国的经济规模已经达到了世界第二位。在新的环境下，政府面临的任務发生了根本性变化。第一，如何将产出能力建设和人们的消费水平提升结合。经过 30 年的建设，社会满足人们物质和精神生活需要的能力大为提升，但是人们的消费水平提升和物质供给能力提升的速度不匹配。社会有必要对经济发展结构进行调整，降低投资和净出口占 GDP 比重、调整政府税收和支出结构，以提高消费率，提高人们的消费水平，**从追求经济总量增长的最大化向消费最大化的黄金增长率转变。**第二，经济发展面临的主要问题从供给不足，转化既要关注长期经济增长，也要关心短期的需求不足。还有，随着中国经济进一步融入全球经济体系，全球其他地区的经济波动越来越容易向中国传递。例如，1998 年的经济波动和 1997 年的亚洲金融危机有一定关系；而 2009 年的经济波动则明显受美国的金融和经济危机的影响。在这样的背景下，预防和治理经济波动是政府工作必须考虑的内容。第三，在 30 年的快速增长过程中，劳动者自身的禀赋差异，以及劳动力市场、产业政策等因素作用下，我国从一个收入均等的社会演变为一个收入分配高度不均的经济体。部分高收入人群的财富追求过程对低收入群体拥有的劳动力、土地、农地、林地等的回报率有负面影响。在劳动力市场改革，产业开放、政府财税政策相应调整之外，有必要采取措施保护低收入群体拥有的资产，以在“十二五”期间改善难以为继的收入分配恶化问题。第四，30 年快速发展带来的另外一个负面后果就是严重的环境污染。在全球污染物方面，我们已经超过美国，是造成全球变暖的主要污染物——二氧化碳的最大排放国。在区域排放方面，我们的二氧化硫等废气、废水等的排放都有了迅猛增长。污染问题的迅速蔓延排放量，给我们的国际发展环境和国内的经济增长、收入分配带来严重的冲击。就二氧化碳而言，中国的处境非常困难。若不减排，我们面临非常大的国际压力。若减排，对经济增长、就业、出口、财政收入等造成的压力非常大。在这方面，税收工具和支出工具对减排效果和降低减排的冲击有非常重要的贡献。第五，和过去相比，资源约束和能源安全问题越来越明显。随着中国经济规模的扩大，重要原材料和能源的需求迅猛增加。这不仅导致市场上的价格上升，也引发了能源安全问题。

正是在这样的背景下，在“十二五”规划中，中央提出了“**今后五年，我国经济增长预期目标是在明显提高质量和效益的基础上年均增长 7%。**”显然，7%的经济增长率不仅远低于过去 30 年的平均增长率，也低于“十一五规划”的 7.5%。我们认为，经济增长速度的下调反应了决策部门对前述问题的认知。而下调的经济增长速度也是政策制定者愿意为了解决上述问题所愿意支付的代价。

一个重要的问题是，现有财政体制是否能兼容、支撑经济增长方式从追求经济总量增长最大化向消费最大化转型？本研究在分析转型必要性的基础上，着重研究如何改革政府收入、支出以及中央地方关系以促进黄金律增长。接下来的第二部分，我们重要分析黄金律转型的必要性。第三部分研究如何重组财政体制，以实现经济的黄金律增长。

二、增长速度是真的么？无感增长背后的原因

改革开放 30 年以来，中国经济增长的速度举世瞩目；经济规模发生了巨大变化，已经超过日本，成为全球第二大经济体。但是，在总量告诉增长的同时，负面后果日益显现。首先，产业准入的限制，收入调节供给匮乏等因素造成了日益严重的收入分配失衡问题，富人的收入增加对穷人的收入能力构成威胁。其次，经济增长中投资和出口所占比重较大，消费的贡献较低，人们的消费水平增加较为缓慢。再次，高速增长的后果之一就是污染严重。第四，各个地方政府为了保增长，竞相吸引自己到本地，大量投资于基础设施，而对医疗、教育、污染治理等民生开支严重不足。

1. 收入分配恶化，低收入群体收入能力受损严重

和 30 年前相比，我国现阶段的收入分配问题异常严重。中国城镇内部的基尼系数已经处于较高的水平。若考虑到城乡差距，这个社会的收入差距将会更为明显。利用各省 2010 年的统计年鉴，我们计算了各个省的基尼系数。结果表明，吉林、辽宁、青海、广东和江苏分别以 0.39、0.37、0.36、0.33 和 0.32 位列收入分配差异最大的省份。而河南、北京、河北、江西和重庆分别以 0.27、0.27、0.27、0.26 和 0.22 分列收入分配差距最小的省份。

我们知道，收入不平等会引发严重的社会矛盾。这些潜在的问题会提高富人面临的不确定性。在未来不确定性上升的情况下，富人对未来的投入会下降。严重情况下，富人会以移民的方式将财富转移。这样，未来投入的减少，企业家和资本的外移等因素都会负面影响长期经济增长。

更为严重的是，最近收入不平等恶化有了新的来源——高收入群体的增收以低收入群体的收入能力受损为代价。在前二十年中，收入差距扩大主要源于各个群体增长速度差异，富人的收入增加并没有危害穷人的收入水平，尤其是收入能力。而在过去十几年里，无法进入高利润产业，无法在高收入产业就业等老问题仍然困扰低收入群体。造成收入差距的新来源是富人财富增加过程直接威胁穷人的劳动收入能力和资产收入能力。就劳动收入能力而言，较低的环保和劳工标准直接威胁穷人的健康，由此引发的职业病等并明显降低低收入群体在未来的劳动回报率。

就资产收入能力而言，富人财富增长对低收入群体的生产性资产的回报率和住房等资产的增值能力都有负面影响。首先，制造业的扩张仍然是高收入者财富积累的一个重要方面。制造业扩张所产生的污染排放对耕地，以及其他能生产农林产品的水、山资源有严重影响，这些资产的产出能力因而大大下降。而耕地、水、山等资产是低收入者最重要的收入来源。其次，资源和矿产开采是最近几年财富增长的重要源泉，由此引发的地陷和污染等也危急上

述生产性资产的产出能力。第三，最近受非议最多的，富人财富增长最快的渠道是房地产开发。而房地产开发过程中的征地和拆迁剥夺了很多低收入居民的资产增值机会。

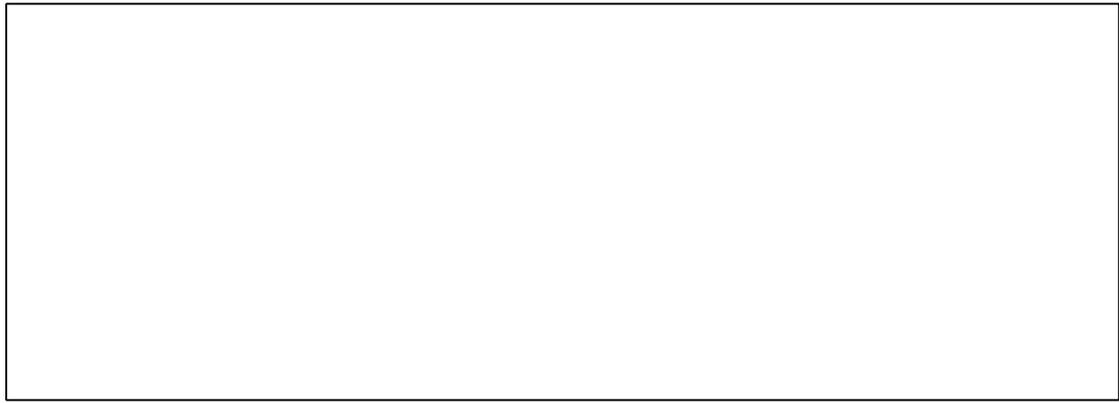
这些机制不仅恶化了收入分配，而且会导致低收入群体的收入水平停滞不前，甚至下降。逻辑之外，我们也能从数据中获得若干佐证。利用 2010 年各省统计年鉴，我们计算了城镇地区，月收入低于 3000 元者在全体劳动者中所占比重。结果表明，在所有省市中，月收入 3000 元都至少是中等收入群体。仅仅浙江、上海、天津、广东、北京和西藏 6 个省市月收入 3000 元所占比重在 50% 以下。其他地区超过 50% 就业者的月收入都在 3000 元以下。不仅如此，月收入 3000 元者在新疆、山西、江西、青海、宁夏和湖南收入高收入群体，80% 就业人口的收入都在 3000 元以下（见下表）。

省份	人口比例	收入阶层	省份	人口比例	收入阶层
浙江	24.39%	中间偏下收入	吉林	73.31%	中间偏上收入
上海	26.63%	中间偏下收入	黑龙江	74.23%	中间偏上收入
天津	39.32%	中间偏下收入	湖北	74.75%	中间偏上收入
广东	42.42%	中间收入	河南	75.10%	中间偏上收入
北京	45.86%	中间收入	海南	75.47%	中间偏上收入
西藏	47.39%	中间收入	云南	75.91%	中间偏上收入
福建	52.53%	中间收入	河北	75.94%	中间偏上收入
山东	53.93%	中间收入	广西	77.30%	中间偏上收入
江苏	54.25%	中间收入	安徽	79.69%	中间偏上收入
四川	61.90%	中间偏上收入	新疆	80.91%	高收入
重庆	63.90%	中间偏上收入	山西	81.27%	高收入
贵州	65.84%	中间偏上收入	江西	81.66%	高收入
辽宁	65.97%	中间偏上收入	青海	86.50%	高收入
陕西	66.05%	中间偏上收入	宁夏	87.06%	高收入
内蒙古	67.87%	中间偏上收入	湖南	90.46%	最高收入
甘肃	70.55%	中间偏上收入			

来源，作者根据各省统计年鉴计算。

2、消费增长缓慢，无感经济增长？

和经济总量 30 年的高速增长相比，人们的消费水平增长速度较为缓慢。为什么人们的感受与 GDP 飞速增加的现实产生了如此大的反差？原因在于我国消费水平严重偏低，不断扩大的经济规模并没有为人们的消费水平带来等额的改善。GDP 的增加和居民消费水平的提升并不等价，甚至会出现相反的变动，即经济增长率和消费水平下降同时并存。就全球而言，大多数国家的居民消费率随着经济增长而提高，中国的情形却是例外，从而形成了“无感经济增长”现象。具体说来，有以下几点体现。第一，消费率较低，且处于下滑态势。1981 年，我国最终消费率曾经接近 70% 的高水平，之后便呈现总体下降的趋势，1993 年首次降到 60% 以下，2007 年最终消费率已经下降到 50% 以下。每年新增 GDP 将被用于消费（包括居民和政府消费）、投资和出口，我国每年 GDP 总量不断增长，但居民生活条件却并未改善。



数据来源《中国统计年鉴》

第二，我国最终消费的增长速度慢于经济增长的速度。30年来，我国GDP总量保持了持续快速的增长。同期，消费支出总额也在增长，但其增速明显慢于经济总量增长速度，并且两者增速之差有逐年扩大的趋势。自1990年到2009年，人均GDP的平均增长率为5.64%。同一时期，人均消费增长的平均增长速度为3.68%，而且在98、99、01、02和03五年中出现负增长。1990—2009年的20年间，人均GDP的增长速度在16年里面高于人均消费增长速度（下图）。经济总量和最终消费增长速度的差异，形成了GDP不断增加，经济中用于消费的份额却不断下降的局面。



来源：作者根据《中国统计年鉴》计算

3、民生领域供需矛盾突出

消费增长缓慢之外，医疗、教育等部门的供需矛盾是另外一个无感增长的源泉。以医疗为例，我们发现在过去30年中，医疗资源的供给不能匹配需求的增长。

(1)、医疗资源供给增长缓慢，而且空间配置不均匀

数据表明，过去30年中，医疗资源供给增长缓慢，而且空间分布不均，即医疗资源在地区间、一个地区的城区和县区之间配置不均。我们从三个方面选取观察指标：医疗机构的数量、医院和卫生院的床位数、和卫生技术人员（包括执业医师、执业助理医师和注册护士等）。我们发现，医疗资源呈现两个特征。

特征 1：医疗资源有所增加，但医疗市场集中程度上升

从变化趋势角度，我们用《中国卫生统计年鉴》中各地区卫生机构数、各地区卫生人员数、各地区卫生机构床位数三张表，整理出了2002年至2008年各省（包括省内市、县区）医疗资源变化情况。

从医院、卫生院数量来看，31个省和直辖市中有21个都呈总体下降趋势，其余10个省份也只有河南、贵州和新疆增幅超过了5%，新疆增幅最大为10%，而上海、天津、重庆、河北的降幅分别达到了11%、11%、18%和25%。大部分省份六年间基本在3%以内波动，平均降幅为4.6%。这些情况放映了我们各个地方医疗市场集中度有集中的趋势。

而医院、卫生院的卫生机构人员数量和床位数量则呈现较为明显的上升趋势。与2002年相比，2008年31个省份的卫生技术人员除了吉林下降不到1%、福建下降3%之外，其余省份均有明显上升，平均升幅16.5%，其中广东、浙江分别增长46%和48%。床位数量则所有省份均上升，平均增幅27.8%，宁夏的增幅达到了52%。

为比较长期趋势，我们利用历年卫生机构数、卫生人员数、卫生机构床位数以及医院诊疗人次数、医院入院人数这几张表，整理出了1980年到2008年近30年间医疗资源全国数量的变化，以观察总量上供给和需求的变动状况。数据显示，医院、卫生院数量在三十年间经历较大波动，自1994年之后便呈现整体下降的趋势，从1994年的67524家一直下降到2008年的59572家，降幅达11%。卫生技术人员和床位数则保持较为平稳的上升趋势，尤其自2002年以后升幅稍为提高，2002到2008年的升幅分别为18%和29%。



特征 2：地区分布不均

从地区分布角度，我们用《中国城市统计年鉴 2009》中的地级市卫生统计和县级市医疗服务统计两张表，以及《中国卫生统计年鉴 2009》中各地区卫生人员数（市）、各地区卫生人员数（县）两张表，整理得出2008年中国各省份的医疗资源分布状况。

卫生机构和床位统计的是地级市辖区、地级市所辖县区和县级市的分布情况。31个省和直辖市中，直辖市表现出了较明显的资源集中现象，北京、天津、上海的医院卫生院分别有67%、82%、92%集中在市辖区，而床位数都有接近或者90%在市辖区。相比之下，重庆的医疗资源在辖区内外较为均衡，医院、卫生院的数量辖区内外基本持平，床位数在所辖县区也占到了40%左右。

其余省份在医院、卫生院数量上，除去个别省份外，总体呈现大体一致的趋势，即市所辖县区集中了超过50%的医院、卫生院，市辖区和县级市则基本在20%-30%之间。这一格局在东部和中部各省中较为典型，其中海南省例外，县级市集中了三分之二的医院、卫生院，其余集中在市辖区内，与其类似的还有西部地区的新疆。西部地区与东部、中部地区相比，表现出更为明显的向市区集中的趋势，除重庆外的西部11省中，有7个省的县级市医院、卫生院数量少于地级市、县级市总量的10%。而床位数在各省地级市内市辖区和所辖县区

之间较为均衡，平均各占 40%，县级市约占 20%，西藏和青海两省则为例外，床位高度集中于市所辖县区，数量各占 95%和 81%。下图为床位数量和卫生机构数量除四个直辖市外其余省份的平均分布。

医院、卫生院的卫生技术人员数量统计的是市、县¹的分布情况。31 个省份卫生技术人员平均来看，市区占 70%，县区占 30%，而从西部到中部再到东部，比例逐渐失衡，从西部地区平均基本持平，到东部地区市区占 80%，县区占 20%。北京、上海两地分别有 96.9%和 97.5%的卫生技术人员集中在市区，这或许可以部分解释北京和上海成为全国医疗资源最拥堵、供需最不均衡的两大城市的原因。西藏的卫生技术人员分布结构则是市区占 30%，县区占 70%，而云南、青海、江西等地市、县分布基本持平。东北的吉林、辽宁、黑龙江均呈现出较为明显的向市区集中的结构特征。

(2)，对医疗卫生的需求增长迅速

改革开放以来，随着收入水平上升，人均寿命延长，接下来，我们将医疗资源需求变化与供给变化相对比，来观察供需双方的反应状况。尽管在供给一侧，医院、卫生院的卫生技术人员和床位数在长期中有一定幅度提升，但与此同时，需求一侧的医院诊疗人次数和医院入院人数的增加更加迅速。诊疗人次数在 80 年代初至 80 年代中期持续上升，中期以后经历一定波动，直到 2003 年开始迅速增加，从 2003 年的 12.82 亿次到 2008 年的 19.08 亿次，增幅达到 49%。而医院入院人数则一直保持上升，2000 年以后即开始高速增长，2000 年至 2008 年，入院人数翻了一番，而 2002 年到 2008 年的增幅也达到了 75%，比同期卫生技术人员和床位数的增长率高出很多。



(3)，医疗领域供需矛盾非常突出

¹这里的市包括直辖市、地级市辖区和县级市，不包括直辖市和地级市所辖县；县包括自治县和旗。引自《中国卫生统计年鉴》

下图列出了供给和需求两侧 1998-2008 年平均增长率变化状况比较。供给一侧，医院卫生院数量平均为负增长，而卫生技术人员和床位数量增长率分别为 1.3%和 2.5%。需求一侧，诊疗人次数增长率为 4.2%，入院人数增长率达到了 8.2%。



为比较供需两侧的具体变化，我们在两侧分别选择了一个指标作为代表，供给一侧选择的是 1994-2008 年卫生技术人员数量变化，需求一侧选择的是医院入院人数。



由上图可知，医疗资源供给除个别年份出现大幅增长外，其余年份大都增长缓慢，卫生技术人员数量基本保持 3%以下的增长率，2000 年前后几乎为零增长甚至出现了负增长。另一方面，医疗资源需求一侧，则 1994-1997 年有一段增长停滞外，其他年份大都保持 6%左右的增长速度，进入 2000 年以后更是迅猛，2007 年医院入院人数增长率更是突破了 16%。

由此可见，在医疗资源需求持续大幅上升的同时，医疗资源供给却没有对此作出反应，相对增长较慢甚至出现下降，从而导致供需缺口日益增大。在这样的背景下，“看病难、看病贵”就变成了困扰全社会的问题，也构成了人们无感增长的源泉。

4. 污染引发了严重问题

30 年高速增长负面后果之一就是废气、废水等污染，以及二氧化碳等温室气体排放日渐严重，并造成了非常负面的后果。第一，**二氧化硫污染物排放总体状况增长迅速**。从整体上看，1995 年到 2007 年间，工业二氧化硫排放量出现波动性增长趋势。其排放总量由 1995 年的 14050210 吨增加到 2007 年的 21399804.6 吨，增加了 52.31%，13 年来的年均增长率为 3.57%。第二，**二氧化碳排放量快速增长**。中国 1980 年排放二氧化碳 14.6 亿吨，仅占世界二氧化碳排放总量的 7.89%；自 1980 年到 2007 年的 27 年间，中国二氧化碳排放占世界排放总量的

比例不断攀升，到 2007 年，这一比例达到历史最高，为 21.01%，超过美国，成为世界上排放二氧化碳最多的国家，排放总量为 62.83 亿吨。第三，**我国环境污染与破坏事故增大，给国民健康造成了严重威胁。**数据表明，我国每年发生的环境污染与破坏事故次数在上世纪九十年代中后期一直处于较高水平，且波动很大，1995 年全年共发生 1966 次环境污染与破坏事故，到 2000 年达到极大值共发生了 2411 次，从 2001 年开始，环境污染与破坏事故次数总体趋势在逐年递减，至 2006 年全年仅发生 842 起环境污染与破坏事故。从环境污染与破坏事故的结构来看，水污染、大气污染和固体废物污染这三项构成了主体，占 90% 以上。另外，水污染次数与大气污染次数与环境污染与破坏事故次数变化趋势相一致。不难理解，如此严重的污染给人们的健康造成了严重威胁。为了预防和治理这些污染造成的后果，人们需要花费大量的时间和财力。这些时间和财力损失构成了无感增长的内容。

部分地区的铅中毒事故引发的后果

事件时间	发病规模	原因
安徽泗县 2010/6	在检验的 800 例儿童中有上百人血铅超标，数十名中度中毒	惠丰电源厂擅自拆除环保设备、生产废水直接排放、含铅固体废物随意堆放
云南大理鹤庆县西邑镇 2010/7	疑似血铅超标儿童是 39 人	村民用土法“小氰池”提金，废弃物排放造成空气中灰尘污染，进而引发儿童血铅超标。
江苏省新沂市高流镇 010/7/4	在检验的 61 例中 4 名儿童血铅超标	新沂市耐尔蓄电池厂
湖北省崇阳县 2010/6/23	30 人血铅超标其中有 19 个儿童，儿童中高铅血症 12 人，轻度中毒 1 人，中度中毒 4 人，重度中毒 2 人。	湖北崇阳吉通电瓶有限公司违规生产
甘肃白银市 2009 年底	443 名儿童轻度铅中毒	
河南省济源市 2009/10/10	十四岁以下儿童 1008 人占检测人数的 32.4%	
云南省昆明市东川区 2009/8/29	200 多名儿童血铅含量超标约占检测人数的 19%	
湖北省武冈 2009/8/23	体内含铅超标人数 1354	武冈精炼锰加工厂
陕西宝鸡凤翔 2009/8/20	731 名少年儿童中，116 人属相对安全；305 人、属高铅血症；144 人属轻度铅中毒；163 人属中度铅中毒；3 人属重度铅中毒。	东岭集团冶炼公司
广东清远开发区 2009/3	44 名儿童血铅含量超标	良蓄电池厂铅排放超标
广东清远开发区 2009/12/31	243 人复查 8 儿童重度铅中毒	良蓄电池厂无组织排放废气超标、外排废水超标。
江苏省大丰开发区 2009/1/3	51 名儿童血铅含量超标	盛翔电源有限公司未经许可增加铅污染物排放总量

江苏省邳州 2008	铅中毒人数达到 41 人，其中最小的不到 1 岁，还有 65 人被查出为高铅血症。	距离新三河村不到 100 米的地方为号称亚洲最大铅再生企业江苏春兴胜科合金有限公司的生产车间
---------------	---	--

来源：作者整理

三、实现黄金律增长的政策选择

前述分析表明，我们的经济总量高速增长并没有带来消费最大化。在这些证据之外，我们还可以从新古典的分析框架中讨论中国的投资是否过高，是否可以通过降低投资，在降低经济增长速度的同时，增加人均消费。一般而言，判断储蓄率（投资率）的高低是基于消费是否达到最大为标准。换句话说，人们以资本的净边际产量 $MPK-\delta$ 是否等于总产出增长率 $n+g$ 来判断。具体说来就是：若 $MPK-\delta=n+g$ ，则说明消费最大化，储蓄率处于最优状态；若 $MPK-\delta>n+g$ ，则说明储蓄率偏低，应该采取措施激励储蓄，提高投资。降低当前消费，提高资本存量。增加的资本存量提高未来的产出水平，并提高未来的消费水平。这方面的典型例子是上个世纪六七十年代的中国经济。当时在教育人力资本方面的投资，以及基础设施，尤其是水利设施的投资为改革开放后告诉经济增长创造了良好条件。减低消费，增加投资的过程会引发代际冲突。当代人的消费降低换取未来消费增加。

若 $MPK-\delta<n+g$ ，则说明储蓄率偏高，应当采取措施降低储蓄和投资。尽管人均资本存量因此降低，经济的总体规模下降，但经济中用于折旧的部分也减少，资本净边际产量因此上升，人均消费水平因此上升。在这一过程中，经济总量的下降换来了消费的增加。另外，是投资的下降换消费的增加，因此并不存在代际冲突问题。

利用 1990-2008 数据，我们估计了近二十年间中国的资本报酬率、资本的边际产量、资本的净边际产量以及产出增长率储蓄率。基本的发现是，在过去的 20 年中，资本的边际净产量始终低于总产出增长率。我们还进行两配对样本的 t 检验，结果表明：双尾概率值 $sig=0.000<0.05$ ，在显著性水平 $\alpha=0.05$ 下认为资本的边际净产值与总产出增长率存在显著差异。进一步，均值 $mean=-0.036$ 及 95%置信区间小于 0，单尾概率值 $sig=0.000<0.05$ ，在显著性水平 $\alpha=0.05$ 认为资本的边际净产值低于总产出增长率。因而， $MPK-\delta<n+g$ ，依据我们的评价标准，中国的储蓄率偏高，应当减少储蓄。

正如过去维持 30 年增长过程中，政府政策扮演了非常重要的角色。从以“产能扩大”为核心内容的投资型增长，向以“消费最大化”为核心内容的黄金律增长转变过程中，政府政策仍然是非常关键的要素之一。为了实现“黄金律增长”，政府政策需要从三个方面进行调整。第一，政府需要在促进产业开放，消除职业限制，以及保护低收入者资产安全方面付出努力。第二，在稳定政府规模的过程中，调整政府的收入结构和支出结构，以支持增长方式从“产能扩大”向“消费最大化”转型。第三，为了顺利实施公共部门的结构转型，中央和地方关系需要调整，中央政府需要从政策制定向公共服务转型。

1. 促进产业开放、消除职业限制，保护低收入群体资产安全

若我们结合前述当前面临的无感增长的四大表现，我们认为中国经济有必要从今天的高速增长向黄金律增长转向。迈向黄金律增长的过程涉及方方面面，是一个非常复杂的过程。转型的首要任务是提高劳动者收入在国民经济分配中所占比重。经济增长的分析框架表明，要提高劳动报酬，需要停止对资本的补贴，提高使用资本的成本，改变资本劳动的价格比，从而提高对劳动的需求。在过去的 30 年中，对各种资本品的税收优待（例如，股息红利和分红的适用税率只有 20%，对机械设备等产品的进口关税优待等）因此需要重新考虑。第二个任务是改善收入分配。在这方面，政府需要立即取消对市场准入的限制，以及工作机会

对不同人群的歧视性规定。唯有如此，才能恢复社会的流动性，恢复人们的希望。这些政策对促进长期经济增长和提升消费率都有重要意义。就长期而言，社会流动性的恢复，低收入群体就会恢复向上努力，在教育等人力资本方面的投资就会增加。低收入群体的劳动生产率就会提升，而这些投资的增加会因此促进长期经济增长。与此同时，劳动生产率的提升也会提高劳动报酬。就提升消费率而言，低收入群体的边际消费倾向较高，这一群体收入增加因此能起到提升消费率的作用。第三个促进转型的政策就是保护财产权，保护财产所有者，尤其是低收入群体的资产安全。提高环保标准，提高劳动保护标准等可以有效地保护劳动者，提高他们的劳动生产率。另外，加强对土地和房屋等产权的保护，让低收入群体分享经济发展带来的收益。第四个促进转型的政策就是向社会资本开放医疗和教育等领域，提高这些领域的供给能力，促进竞争，以解决“看病难、看病贵”和“上学难、上学贵”等问题。

2、稳定公共部门规模、调整收入和支出结构

在过去的若干年中，我国的公共部门规模占 GDP 比重迅速攀升，已经和美日等发达国家情形相仿。政府对经济的过度干预会降低资产和劳动的回报，从而危及资本形成和劳动供给增加，进而危害长期增长的潜力。因此，我们有必要稳定政府的收入和支出规模。

在稳定政府规模的同时，为了实现黄金律增长，政府需要优化收入结构和支出结构。在收入一侧，我们的税收结构在筹资功能之外，对污染治理和改善收入分配方面乏善可陈，是直接造成收入分配恶化和污染严重的原因。因此，黄金律增长转型是否成功的关键就是税制改革，以解决环境污染和收入分配。显然，既不能增加税负，又要治理污染、改善收入分配，税制的优化是必然的选择。一个可行的思路是将具有累退性质的主要税种——增值税的税率从目前的 17% 降至 10%，并取消出口退税。这一变化显然会降低税收收入。减少的部分由新开征的税种弥补。第一个候选税种就是环境税。若开征由中央和地方政府共享的环境税，在税收收入增加的同时，还能为地方政府提供治理污染的激励，并添加行政手段之外的治污工具。遗产和赠与税是另外两个既可以弥补增值税税率下降造成的收入减少，且有利于收入分配改善的税种。因此，在十二五期间，有必要开征这两个税种。另外，必须进一步推进个人所得税改革。在近 4000 亿规模中，接近 1/9，即 270 亿来自于外国人和港澳台人士缴纳；来源于利息、股息和红利所得仅为 500 亿，仅仅占个税总额的 1/8。因此，为了改善收入分配，在维持现有的税率的同时，实行综合所得纳税，并以以家庭为纳税单位。

在税收结构之外，政府的支出结构也部分地构成了前述无感增长的来源。居民消费增长缓慢的原因之一是社保体系和医疗保险体系覆盖率不高，功能不强。而收入分配状况恶化是和低保体系的覆盖面低、支持力度弱有很大关系。更为重要的是，教育、医疗等领域对社会资金的开放程度较低，主要由政府负责。但政府的投入难以满足需要。数据表明，中国的支出结构中教育支出、医疗支出以及用于帮助低收入者的社会支出所占比重过低。例如，自 2003 年到 2007 年，社会保障支出在公共部门支出中所占比重一直在 17.2%~17.4% 之间。医疗卫生支出分为预算内基本建设经费、卫生事业费、中医事业费、医学科研经费以及食品和药品监督管理费。在公共部门开支中所占比重自 2003 年以来始终维持在 8.6%。教育支出包括教育事业费、教育基本建设投资、各部门事业费中用于教育的支出、城市教育费附加以及支援不发达地区资金用于教育的支出，自 2003 年以来始终维持在 2.9%。对比中国与美国这三项的支出比例，美国分别是 24.63%、16.73% 以及 16.66%。都远高于中国。在社会救助方面，我们政府支出所占比重也非常低，和 OECD 平均值的 20.7% 相比，我们公共卫生支出所占比重只有 4.3%。显然，若将政府的支出结构看做是政府的支付意愿，我们政府对社会支出方面投入的资源最少。

中国和 OECD 国家的比较：2003 年公共社会支出占 GDP 的比例

国家	公共社会支出占 GDP 的比例	国家	公共支出占政府开支比例
卢森堡	22.2	葡萄牙	48.60%
希腊	21.3	卢森堡	48.40%
OECD 平均值	20.7	爱尔兰	46.50%
加拿大	17.3	希腊	41.00%
美国	16.2	冰岛	39.30%
墨西哥	6.8	斯洛伐克	35.30%
韩国	5.7	韩国	18.40%
中国	4.3	中国	17.80%

中国数据，作者计算，OECD 数据 来源 OECD

显然，为了消除无感增长，我们有必要改变政府的支出结构。经过过去多年的高速建设，中国的道路桥梁电力供应等基础设施已经能满足国民解决发展的基本需要。一方面，政府有必要将公共资源从硬件建设转向教育、医疗和科研等助益长期经济增长的领域。例如，为了消除医疗领域需求和供给之间的矛盾，在开放社会资本进入，提供竞争性医疗资源的供给能力之外，政府应该花大力气解决疫苗、妇幼保健等具有明显正外部性活动的供给问题。另一方面，将公共资源从“要素投入”型转向，扩大收入分配项目的规模有其必要性。在收入再分配方面，改革开放 30 年之后的今天，政府有能力建立一个覆盖全民的养老保险体系、覆盖所有劳动者的失业保险体系，覆盖城乡低收入者的社会救助体系。大量的研究表明这些领域不仅有助于收入分配的改善，也有助于效率的提升。

3、 调整中央—地方关系，中央政府向公共服务提供者转型

上述分析表明，为了支撑黄金律增长，政府的支出结构必须改变。但是，在当今条件下，政府支出结构的改变需要和地方政府的动机和财力兼容。大量的研究表明，地方政府有强烈的动机投资基础设施建设，以扩大本地的经济规模以及税基（陶然等 2009）。与此同时，研究也表明，本地财力也是地方教育、医疗、治理污染等支出的重要因素。另外，在一个流动程度日益加强的社会，地方政府的再分配行为深受周围地区政府行为的影响。换句话说，只要受救助人口可以自由流动，地方政府在收入再分配上就会出现竞相降低标准的策略行为。



因此，若考虑地方政府的动机和动力，我们必须改革中央和地方之间的财政关系，“增加医疗、教育资源供给、建立一个覆盖全民的养老保险体系、覆盖所有劳动者的失业保险体

系，覆盖城乡低收入者的社会救助体系”这些措施才能变为现实。换句话说，中央政府需要从政策制定者向公共服务提供者转型。

我国现行安排是中央转移支付+地方公共服务体制。例如，在过去的 15 年中，中央政府转移支付给地方财政支出的贡献度都在 40%以上。各个地方政府对中央财力的依存度虽然有一定的差异，总体而言，来自中央的财力支持是地方政府财力的一个重要组成办法。

年份	中央转移支付（亿元）	地方财政总支出（亿元）	中央对地方支出的贡献
1995	2532.893	4828.33	52.46%
1996	2672.349	5786.28	46.18%
1997	2800.899	6701.06	41.80%
1998	3285.33	7672.58	42.82%
1999	3992.278	9035.34	44.19%
2000	4747.649	10366.65	45.80%
2001	6117.185	13134.56	46.57%
2002	7352.709	15281.45	48.12%
2003	8058.187	17229.85	46.77%
2004	10222.44	20592.81	49.64%
2005	11120.06	25154.31	44.21%
2006	13589.39	30431.33	44.66%
2007	17285.13	38339.29	45.08%
2008	22170.49	49248.49	45.02%

这一体制造成的直接后果就是各个地方政府既没有动机，也没有能力为外地人提供公共服务。为了解决地方政府的动机问题，世界主要经济体的做法就是由中央政府承担主要的公共服务的项目。例如，美国的中央政府承担的支出责任为 57%、OECD 国家的平均值是 74%，欧盟国家的平均值为 83%。而我国中央政府承担的支出责任只有 46%。

一个可行的安排是将医疗、教育、养老、失业和社会救助等政府职能改由中央政府负责。与此同时，中央政府减少对地方转移支付的规模。即以 2009 年为基准，将上述五个领域地方政府的支出义务划给中央。相应地，中央减少等额的转移支付。



参考文献

雷辉, 我国资本存量测算及投资效率的研究 [J] 经济学家, 2009 年 06 期

叶宗裕, 中国资本存量再估算: 1952-2008 [J] 统计与信息论坛, 2010 年 07 期

豪杰, 中国资本存量 K 的再估算: 1952~2006 年 [J] 数量经济技术经济研究, 2008 年 10 期

徐杰 段万春 杨建龙, 中国资本存量的重估 [J] 统计研究, 2010 年 12 期