

现阶段我国财政政策对经济结构调整 “锁定”效应的分析

张 杰

一、现阶段我国经济结构面临的调整压力与当前财政政策的特点

（一）现阶段我国经济结构正面临全方位、多层次的调整压力与机遇

长期以来，中国经济的增长模式始终存在着两个主要约束条件：一是经济增长对投资和出口过度依赖，二是经济增长对要素高强度投入的过度依赖。在 2008 年爆发至今的全球金融危机中，全球经济面临深度调整，外部需求的扩张短期内难以恢复到危机前的水平，随着外需的收缩，曾经严重依赖外需拉动的中国经济减速的压力越来越大；同时，内部规模扩张带来的产能过剩使这一模式难以为继，而资源环境硬约束强化、人口老龄化的逐渐到来和生产要素成本的上升，都对我国由传统的比较优势向新优势转变提出了紧迫要求。中国经济结构调整正面临巨大的国内外环境变化的压力。国内外环境的变化，使得中国经济结构调整面临与日俱增的外部压力和内生动力，被迫调整和自觉调整两种力量正在汇集，形成强大而持久的倒逼机制和正逼机制。

1. 劳动力、土地等要素成本上升导致传统比较优势逐步弱化的压力

我国人口结构正在发生具有深远影响的变化，人口红利持续衰减，劳动力供求总量压力和结构性矛盾并存，其中结构性矛盾逐步上升，就业难、用工荒并存现象长期化。随着廉价劳动力的减少、最低工资标准和农民工工资的大幅提高，与周边一些国家相比，我国劳动力成本低的优势正在逐步消退。从最低工资看，2011 年北京、上海、深圳、河南最低工资标准分别为 1160 元、1280 元、1320 元、1080 元，比 2005 年分别提高 100%、85.5%、91.3%、125%。根据英国经济学人智库(EIU)的数据，十多年来，中国的劳动力成本大幅增长近四倍，单位小时劳动成本由 2000 年的 0.6 美元增加至 2011 年的 2.9 美元。与东南亚国家相比，中国劳动力成本已由 10 年前的偏低转变为偏高，目前相当于泰国的 1.5 倍、菲律宾的 2.5 倍、印尼的 3.5 倍。

从土地价格看，2011 年末，全国主要监测城市地价总水平为 3049 元 / 平方米，是 2005 年末的 2.4 倍，其中，商业服务、住宅、工业地价分别比 2005 年上涨 174%、267%、32.5%。传统比较优势弱化的结果是，原有传统产业（特别是一般加工制造业）向综合成本低的内陆地区或周边国家转移。目前这一势头已经相当明显，如重庆、安徽等地的许多产业是从东部沿海地区转移过来。耐克等国际品牌逐步把制造工厂更多迁至越南等国。美国寇兹(Coach)公司宣布今后五年中国工厂的订单份额将由 85% 降至 45%，日本无印良品(MUJI)公司计划三年内把中国合作工厂从 229 家减至 86 家。这种情况将迫使珠三角、长三角一些地方的产业结构必须进行转型升级，否则就必然会导致这些地区的产业空心化和经济减速的现象。

2. 东部沿海地区遭遇增长困惑和转型压力

在改革开放后相当长一段时间内，中国地区经济呈现不平衡增长格局，全国经济活动持续向东部地区集中，东部地区经济一直保持着高速增长的态势，尤其是珠三角、长三角等地区成为国民经济重要的增长极。近年来，由于要素成本全面上涨、人民币持续升值、金融危机严重影响等，东部地区过去那种以高度消耗资源、高度依赖出口市场、处于产业链低端，以低工资、低成本、低价格为主要竞争优势的传统发展模式受到严峻挑战。例如，2011 年上海和北京规模以上工业增加值增速分别为 7.4% 和 7.3%，固定资产投资增速分别为 0.3%

和 13.3%，明显低于中部地区 18.2%的工业增速和 28.8%的投资增速。主观上讲，这些地区并不是不想让速度更快些，而是有心无力，发展阶段使然。据美国美世咨询公司 2011 年 7 月发布的全球 214 个城市生活成本调查报告，中国的北京、上海、广州分别列第 20、21、38 位，而美国纽约仅排在第 32 位。高水平的生活成本需要有高水平的产业结构来支撑。当前东部沿海许多地区正在基本完成工业化，需要向后工业化阶段迈进，形成以服务经济为主的经济结构。现实是，一些城市房价上去了，但产业结构没上去。许多东部地区已经到了只有调整、转型、创新才能实现又好又快发展的新阶段，经济结构调整与转型越快，发展的空间越大，发展的速度才能越快。就全国而言，中国经济将从高速增长时代进入中速增长时代。更准确地讲，我们可能正从以往两位数为常态的高增长时代转入个位数高增长时代。以往粗放式高增长的宏观环境已经不再具备。

3. 人口老龄化趋势明显加快的压力

2011 年末全国 60 岁及以上人口达到 18499 万人，占总人口的 13.7%，比上年末增加 0.47 个百分点；65 岁及以上人口达到 12288 万人，占总人口的 9.1%，比上年末增加 0.25 个百分点。与 2000 年相比，我国 60 岁以上人口比重上升 3.38 个百分点，65 岁以上人口比重上升 2.14 个百分点，人口老龄化呈现加速趋势。由于生育率持续保持较低水平和老龄化速度加快，15—64 岁劳动年龄人口的比重自 2002 年以来首次出现下降，2011 年为 74.4%，比上年微降 0.1 个百分点。从更长时期的角度看，1990-2010 年，中国人口的年龄中位数从 25 岁上升到 35 岁，而同期美国从 33 岁上升到 37 岁，日本从 37 岁上升到 45 岁。在过去 40 年中，中国的老龄化速度比日本之外的任何国家都快。未富先老的人口结构将对经济社会发展将会带来广泛而深远的影响。

4. 外需增速下滑与全球世界经济再平衡的压力。

2012 年上半年我国进出口增速仅为个位数 8% 增长，距离 10% 的全年目标存在一定差距。对于形成这样低位增长的原因，在出口方面：一是外部需求的持续疲软。当前世界经济仍处在金融危机之中，主要发达经济体的债务问题严重，失业率居高不下，消费信心低迷，需求严重不足。欧盟作为我第一大出口市场的地位在今年上半年也被美国所取代。然而美国经济回暖的势头也还是不稳固的，对我出口产品需求没有回到以往应有水平。二是我们国家的出口产品的综合成本居高不下，这在一定程度上抑制了出口的快速增长。三是利用外资的减少，外商投资对出口的贡献在减弱。这次国际金融危机表明，原有的世界经济循环模式被打破，全球经济结构失衡亟待解决，再平衡是客观需要，同时也是一个长期过程。从非均衡发展到均衡发展对各国经济都将产生较大影响，非均衡发展的过程通常是一个加速发展的过程，再平衡的过程往往是一个减速发展的过程，对我国经济增长不可避免会带来影响。世界经济再平衡的过程也必然是各国经济结构调整的过程，特别是像中国这样与世界经济紧密联系而又举足轻重的大国经济，推动经济结构调整是我们适应和推动世界经济再平衡的题中应有之义。当然，也要防止一些国家借再平衡名义推行贸易和投资保护主义，那样只会延缓世界经济复苏进程。

5. 避免中等收入陷阱迈入中等发达国家的压力

从国际经验教训看，能否成功避免中等收入陷阱，关键是能否处理好收入分配和科技创新两大问题。日本通过上世纪 60 年代开始的国民收入倍增计划，已经成为一个发达而均富的社会，基尼系数长期低于 0.349。韩国经济从上世纪 60 年代开始起飞，1965 年时基尼系数为 0.34，1980 年达到最高值 0.39，随后逐步下降，1995 年时为 0.28。从技术创新看，日本、韩国都经历了从国外引进、学习借鉴的过程，后来高铁、核电、液晶显示等技术进步表明，日本和韩国都具备了世界领先的自主创新能力。而部分拉美国家则提供了反面教材。正反两方面的案例表明，在迈向高收入国家的过程中要把握好两大要害问题：收入分配要公平，而不能出现贫富悬殊；自主创新能力要增强，而不是总是处于技术追赶、重复引进状态。中

国正处于中等收入国家的发展阶段，未来一段时期人均国民收入达到 1 万美元并不太难，但此后向更高收入水平迈进的困难可能会明显加大。我们需要应对多重挑战，其中十分关键的是，合理调整收入分配关系，实现共同富裕；大力增强自主创新能力，建成创新型国家。这正是未来经济结构调整的要害所在。

6. 来自资源和环境变化的压力

中国能源资源禀赋不高，人均占有量远低于世界平均水平。近年来，能源资源对外依存度不断上升。维护 13 亿人口能源资源永续利用，是一个重大课题，需要在“节流”和“开源”方面下更大功夫，取得更大成效。一方面，要加强节能减排，提高能源资源利用效率，这必然要求调整产业结构和工业内部结构，提高经济和技术水平。同时，要调整进出口结构，更加坚决地抑制高耗能高污染行业出口，防止出现能耗和污染留在国内，绿色产品出口国外，而一些外国人士不理解不领情反而出现指责批评的现象。另一方面，要加强国内能源资源的开发利用，防止对外依存度过高和过快上升，确保处于安全范围。要加大风能、太阳能等新能源开发利用，尤其要学习借鉴美国等国经验，努力攻克页岩气、油砂等非常规能源开发难关，提高能源自给率。如果我们不能在能源利用效率和结构上有一个大的提高，如果不能在能源资源消耗强度和总量上得到有效控制，那么就可能像前些年国际上有人提出“谁来养活中国”那样的说法，说不定还会有人提出“谁来满足中国能源资源需求”问题。来自能源资源方面的国际压力将会推动中国的经济结构调整。目前我国温室气体排放总量已居世界第一位，由于我国仍处于工业化、城市化快速推进阶段，而能源以煤为主的结构难以在短期内出现根本性变化，因此温室气体排放总量在今后相当长时期内还会增加，与其他国家的差距可能进一步拉大。在这一过程中，我们所面临的国际压力将持续存在，且有增无减。这在客观上会促使我们加快经济结构和能源结构调整，在为应对气候变化作出积极贡献的同时，赢得自身的发展权利和发展空间。

总而言之，我国已进入只有调整经济结构才能促进持续发展的关键时期。推进经济结构调整是加快经济发展方式转变的重要任务。后国际金融危机时期，世界经济在大调整大变革之中出现了一些新的变化趋势，全面复苏可能是一个缓慢而复杂的过程，原有的增长模式难以以为继，科技创新和产业升级孕育着新的突破，国际环境存在许多不确定不稳定因素。这对我国经济结构调整既形成巨大压力和倒逼机制，又提供了新的重大机遇。因此，推进经济结构调整，是解决我国经济发展中不平衡、不协调、不可持续等深层次问题的根本举措，也是巩固当前经济回升向好势头的迫切需要。

（二）当前我国财政政策存在的问题

当前我国经济下行中存在着重要的周期性不利因素，这跟全球其他主要经济体的周期变化是一致的。另一方面，中国经济也正发生重要的结构性变化，这很可能会降低未来经济增长的潜在能力。根据高盛 2012 年上半年研究报告的测算，中国 2012 年以来的经济放缓是由 60%的周期性因素和 40%的结构性因素所造成的。虽然结构性因素在本次经济放缓中所占的比例较小，但现在它们对经济的影响效应要比 2008 年至 2009 年金融危机期间更为严重。当时结构性因素在经济下滑中只占 10%的比例。结构性放缓的问题要通过全面深入的经济结构和金融体制改革来解决。在解决周期性因素方面，中国政府偏向于推出一系列经济投资刺激计划的预调微调政策来实现保增长、稳增长的目的。这些政策主要瞄准于加大由政府财政和银行信贷支持的基础设施投资，以及继续放松货币政策。

我国当前所推行和实施的财政政策本质上是凯恩斯主义的运用，凯恩斯主义的基本特征一是利用政府投资，二是利用减税的积极财政政策，来进行反经济周期和熨平经济波动的政策操作，已达到稳增长、保增长、促增长的政策目标。而中国政府在推行积极财政政策的时候，主要是偏向于使用扩张型的经济投资计划刺激，主要用于能够提高生产率，消除增长瓶颈的基础设施建设。这或可称之为“超越凯恩斯主义”的财政政策。然而，对我国近年来

所实施的“超越凯恩斯主义”积极财政政策的效果来看，以下四个方面的问题非常突出：

1.重基础、轻民生，就业压力突出

从投向看，政府投资主要投向“铁公基”等直接拉动GDP增长的基础项目。在2008和2009年的4万亿元投资计划的构成中，用于农村民生工程 and 农村基础设施的投资为3700亿元，相对于农村需求，仍是杯水车薪。由于投资交通、基建等项目，带动就业作用有限。

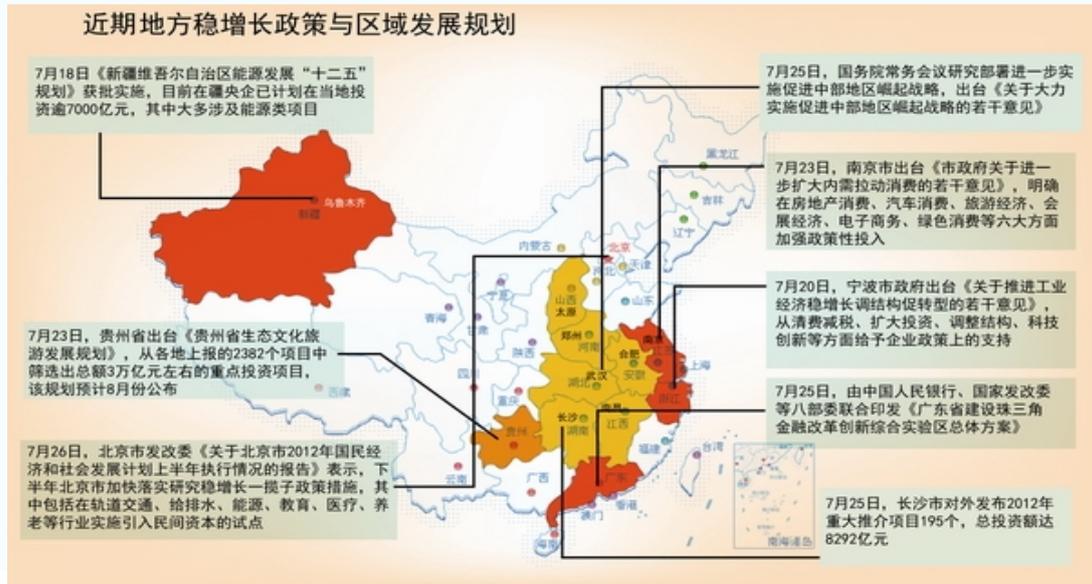
2.对民间资本启动迹象并不明显

据全国工商联发布的《中国民营经济发展报告（2008~2009）》，多数中央投资只是带动了地方政府和国有企业投资，而带动了银行大规模的信贷投放，广大中小民营企业很难参与其中。统计数据显示，2012年上半年，全社会投资增长中民间投资同比增速仅24.8%，与过去10年平均水平相比处于偏冷区间，不少地方民间投资都呈下降趋势。由于政府通过向公众（企业、居民）和商业银行借款来实行扩张性的财政政策，引起借贷成本上升和借贷资金需求上的竞争，导致民间部门（或非政府部门）支出减少。

3. 地方政府存在强烈的内生投资冲动，加大地方政府债务平台风险

在现有GDP政绩考核之下，中国地区间的经济增长竞争非常激烈，造就了地方招商引资的激烈竞争，造就了各地追求GDP的白热化。正是如此，在分析中国经济增长奇迹的原因时，不少经济学家将地区竞争总结为一大重大因素，地区竞争也造成了许多问题，如产能过剩、资源浪费、环境污染等。尽管中国经济转型的号角早已吹响，但在各地一个个区域规划纷纷上升为国家级区域规划的态势下，积累了一系列问题的地区竞争并没有弱化，反而呈现愈演愈烈的局面。在中央政府出台稳增长、保增长政策的“暗示”或者说是“刺激”下，地方政府从争一个个单项的投资，逐步转向争系统的规划，有了规划，政策、土地、资金等也就自然而然。在这些规划上升为国家级规划之后，地方政府在规划之下如何做文章，便需要各地在发展中进行“各显神通”的招商引资竞争。而众多地方政府借此次经济下行、稳增长提升之机，存在兴起新一轮内在投资冲动的热潮。这就是在国家级区域规划密集出台背景下，稳增长、保增长政策所带来的地方政府投资冲动，实际上是地区竞争加剧的表象而已。

在经济增速下滑的背景下，各级地方政府在财政收入、就业等方面的压力都沉重起来。为刺激经济加快发展，多省市的地方政府暂时放下调结构的目标，再次祭出了基建投资的“杀手锏”。然而随着中国经济增速的放缓，一方面，土地收入的“断炊”，土地出让金减少对地方政府最直接的影响无疑是财政创收能力的减弱。随着房地产调控已步入深水区，地方财政一向依赖的土地出让金收入出现“断炊”现象。财政部数据显示，2012年上半年地方政府性基金本级收入13666亿元，同比减少4142亿元，下降23.3%，主要是国有土地使用权出让收入11430亿元，同比减少4342亿元，下降27.5%；另一方面，从中国经济发展长周期来看，财政收入高增长的“黄金十年”已经结束，地方财政吃紧可能成为一种常态。在“稳增长”项目审批提速的背景下，地方财政资金配套压力骤增。目前我国地方政府债务至少在1万亿元以上，现在地方一心想的是如何举债保增长，但对于如何偿还这些债务却没有后顾之忧，这在许多地方政府还处于“吃饭财政”的境况下，无疑将进一步放大地方政府的债务风险。



4. 政府投资对居民消费具有负效应

1998 年以来，我国经济增长在很大程度上是依靠投资来拉动的，而其中部分是靠政府投资实现的。对基础设施建设的投资形成了对建筑材料以及施工机械等的巨大需求，但转化为居民收入的比例不高，且不能增加后续就业。因此，这种政府投资带动后续消费需求扩张的乘数效应不大。同时，由于政府的基础建设既没有直接的收入，又没有严格的效率考核标准，投资效率难以衡量，在这样的投资体制下，地方经济的投资结构和经济部门结构更加趋同，总量的投资远远高于在一体化的市场体制下的最优均衡值。由于过度投资的存在，大量的资本沉淀在生产能力过剩领域，使得这些年来我国的资本生产率出现了持续而显著的下降趋势。从长期来看，这种以投资拉动为主的经济增长方式会受到各种因素的制约，同时也会导致很多不良后果。

二、财政政策对经济结构影响效应和传导机制的机理分析

(一) 财政政策激励下高新技术产业增长促进产业结构调整机理与传导机制

财政政策激励下高新技术产业的发展，能够对其他产业产生不同程度的带动效应，因而能够促进产业结构调整。财政激励政策、税收优惠政策对高新技术产业发展的作用机理有着显著差异，因此不同政策作用下的高新技术产业对各产业增加值增长和结构变动的影响也应该存在差别。财政政策激励主要通过通过对高新技术产业的投资和消费增加拉动其产出增长，其中，高新技术产品的消费增长将直接带动其后向关联产业的产出增长。根据主导产业理论，财政政策作用下的高新技术产业对其他产业的影响首先是回顾影响。以高新技术产业的后向关联产业知识密集型服务业为例，2009 年，我国知识密集型服务业增加值比上年增长 22.4%，劳动生产率比上年增长 12.6%。其次，高新技术在前向关联程度较高行业的应用将促进这些行业的设备改造和效率提升，即产生显著的前瞻影响。根据中国投入产出表(2007)的测算，高新技术产业可以有效带动其直接分配系数最大的消费者服务业(0.097)和装备制造业(0.069)的发展。此外，产业结构的调整还能够通过关联程度较大的各产业之间的相互作用进一步放大。

图 1 显示，税收优惠政策改变了高新技术产业中间投入和增加值的相对价格，使得市场中的创新要素向高新技术产业流动，扩大高新技术产业的投资规模，进而促进高新技术产业

发展：税收优惠政策下高新技术产业对产业结构调整效应也是通过改变要素配置实现的。税收优惠使得高新技术产业中使用要素的价格下降，其他行业中要素的价格相对上涨，如图4所示，要素价格上升产生的替代效应使得其他行业要素流向高新技术产业，要素数量的减少使得这些行业增加值增长减缓。但高新技术产业可以通过提高这些行业的技术进步和资本利用率，进而对各行业产出产生促进效应。两种效应的大小最终决定产出变动的方向。要素流动少、效率提升快的行业产出不断增长，而要素流动大、技术提升不明显的行业则会出现增长缓慢或产生负增长，最终实现产业结构调整。

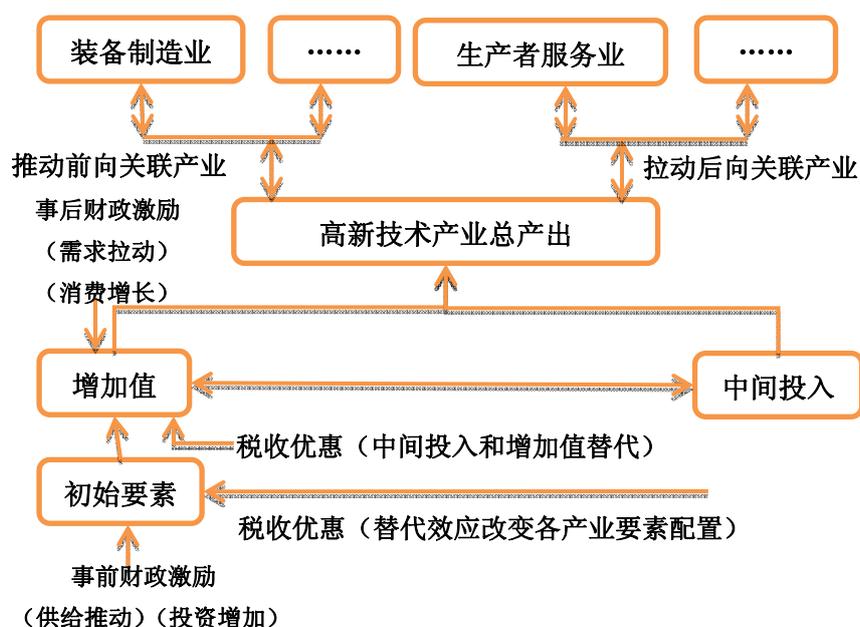


图1 财税政策作用下的高新技术产业发展与产业结构调整

(二) 财政政策对收入结构的影响机理与传导机制

按经济性质分类，财政支出可以分为购买性支出和转移性支出。购买性支出由于政府以商品和劳务的购买者身份出现在市场上，与微观主体进行等价交换，因此对社会生产和就业有直接影响，对收入分配只有间接影响，而转移性支出是政府将资金直接转移到领受者手中，不存在任何交换活动，因此对收入分配有直接影响，对社会生产和就业的影响是间接的。不同类型的转移性支出对调节收入差距的作用力度也是不一样的。各类社会保险支出是体现个人收入自我平衡的特点，而财政对社会保险的“保底”支出提高了领受人的收入水平。社会救济支出是典型的使低收入受益的支出，而兴建公共福利设施、开展社会服务以及举办各种福利事业支出，增进每一个社会成员利益，也使低收入者的实际收入增加。财政补贴支出中对每一个社会成员的现金补贴，类似福利支出会使低收入者的收入效应更大，对低收入者的补贴支出可以使其增加收入或减少生活支出，而其他补贴支出对收入分配的影响具有不确定性，如财政对粮食生产的直接补贴可以直接增加领受人的收入，进而间接提高农民收入水平，但可能造成农村自身收入水平差距的扩大。教育和医疗保健支出虽然属于购买性支出，但是财政对教育和医疗保健支出是针对起点公平情况而言的，为最终实现结果公平创造条件，是影响收入差距的重要因素。农产品的生产有特殊性，对农业进行扶持和保护是各国政府所普遍采取的政策，特别我国由于存在较大的城乡差距，财政支农支出又体现了解决城乡之间差距的作用，这样财政支农支出对解决全社会公平能起到重要作用。

行政、国防和投资支出作为购买性支出对收入分配只有间接影响，但不同的购买性支出对收入分配的影响也是不同的，首先从政府采购角度看，政府可以将所采购商品用于公共产

品提供,但在政府采购时,为政府采购进行生产经营的企业和部门其员工的收入就有间接增加的可能性。其次来看政府投资支出,由于政府投资有一定的目的性,对所投资的行业、地区有一定选择,能够接受政府投资的行业和地区的有关人员其收入水平也有可能间接提高。第三提高政府公务员工资和其他“吃财政饭”的人员工资,直接增加了这部分人的收入。以上三种情况导致有关人员收入水平的提高对全社会收入差距的影响,可以简单分析其原来的收入水平情况,如果这些人原来收入水平比较低,那么提高他们的收入水平有利于社会公平程度的提高,反之则会降低社会公平程度,因此这三种情况,由于受益人的收入水平的不确定性,评价其对收入差距的调节作用可能存在不确定性。

(三) 财政政策对投资结构的影响机理与传导机制

财政政策对投资结构的调节是通过产业政策、区域政策和价格政策来实现的。通过对不同产业、不同地区采取不同的税率政策、财政补贴政策及其他的鼓励投资的优惠政策,增强这些产业和区域的投资吸引力。财政政策作为政府实现经济目标,实现资源优化配置的重要工具,在优化投资结构中发挥着重要的作用。政府财政政策,很大程度的反映了政府的偏好。在政府政策配置资源的条件下,资源的流向更能体现政府意图,按照政府的偏好直接和自觉地配置资源,以弥补市场调节的缺陷,避免社会资源的浪费,实现社会资源的最优配置和最优利用。因此政府可以通过政策调整投资结构来引导资源配置,进一步塑造合理化、高度化的产业结构以及协调发展的地区结构。在我国经济增长必须向结构调整要效益的发展阶段,必须重点搞好资源的配置,通过政府引导资源配置,进而引导经济结构的调整,实现经济的持续、快速、稳定的增长。

(1) 财政政策对社会投资结构调节的影响。所谓社会投资结构的财政政策是国家通过调整财政分配变量,改变不同经济成分的发展能力和发展动力,促使社会投资结构合理化的财政政策。政府可以根据对客观经济规律的认识,以及对现有社会投资结构的判断,利用财政政策,对一些投资成分的发展能力和发展动力进行干预,以期形成一个合理的社会投资结构。在市场经济条件下,公平竞争是不同投资之间关系的主流,政府应主要采用“中性”财政政策,奉行国民待遇原则,为各类投资提供大体相同的财政环境。当社会投资结构不合理的时候,财政政策直接通过改变财政分配变量,改变财政投资支出的去向,直接体现政府的调节意志,将不合理的社会投资结构矫正过来,直接帮助政策目标的实现。

(2) 政府预算对产业投资结构的影响。财政预算作为一种控制财政收支及其差额的机制,在各种财政政策手段中居于核心地位,它能系统地反映政府财政政策的意图和目标。对于产业投资结构调整而言,透过对政府预算支出结构的调整,可以调节国内经济中的各种比例关系和经济结构。因为政府预算支出增加对整个部门资金的供应,就能促进该部门的发展,而减少对某个部门资金的供应,就能限制该部门的发展,因此,调整政府预算支出结构就能起到调节各种比例关系和调节投资结构的作用,而且这种调节具有直接、迅速的特点。

(3) 政府募集债务对投资结构的影响。政府债务是国家按照有偿的信用原则筹集财政资金的一种形式,用时也是实现宏观调控和财政政策的重要手段。企业投资和银行投资更加注重投资项目的微观效益和偿还能力,这往往和宏观经济目标发生矛盾,而国家通过信用形式筹集的资金可以投资到那些微观经济效益不高,但社会效益和宏观经济效益较高的项目上。如:用于农业、能源、交通和原材料等国民经济的基础产业和薄弱部门的发展,这就能够调节投资结构,促进国民经济结构的合理化。

(4) 政府直接投资对投资结构的影响。政府投资是指财政用于资本项目的建设支出,最终形成各种类型的固定资产。它是进行国家重点建设和其他大中型项目的主要资金来源,也是形成国有资产的主要物质基础。政府投资是影响投资结构的决定性因素,由于政府投资数量大,作用力强,具有远远大于企业和个人投资的乘数效应,他的投入能大大提高全社会的累积水平,促进整个国民经济结构的合理调整,但是如果投资规模较大,超过国家财力和物

力的可能,则会造成积累和消费比例的失调,社会投资总供给与社会投资总需求的严重失衡,因此,保证政府投资的适当比例对于投资结构调整具有重要意义

(5) 税收对私人投资的影响。税收从两个方面来影响企业的投资决策:一是对资本的边际收入征税,可能使投资的边际收入下降,抑制了投资行为;二是允许某些资本成本项目进行扣除,产生“节税”,降低资本成本,鼓励了投资行为。因此,在其它条件不变的情况下,任何旨在提高资本成本的税收措施,将抑制投资的增长;而任何旨在使资本成本下降的优惠措施,将刺激投资意愿。

三、对我国当前财政政策对经济结构调整产生“锁定”效应的分析

(一) 当前财政政策和经济结构调整目标之间的矛盾和冲突

1. 财政政策对经济结构影响的传导机制

当前,我国财政政策实质上面临两个基本目标:一是熨平短期经济波动,二是维持经济中长期增长。针对熨平短期经济波动的政策目标来看,主要采用的政策工具是使用稳增长、保增长的投资刺激计划来进行反周期经济刺激计划操作。针对维持经济中长期增长的政策目标来看,主要采用的政策工具是通过采用有效的产业政策和财政政策,来促进经济结构优化调整的,从而实现政策目标。在外部频发经济和金融危机的国际环境背景下,中国的外向型经济格局遭受了历次外部经济与金融危机的冲击,导致外部经济增长动力的缺失和经济增速的下滑。中国政府为了应对这些来源于外部的经济与金融危机冲击的负向影响,通过采用各种政府投资计划的经济刺激政策工具,来试图进行反周期操作熨平经济的短期波动与遏制下降。然而,中央政府的投资刺激计划在各级地方政府所具有的内生性的投资冲动的放大效应下,对经济结构的调整优化产生了三个方面的负向作用:一是一定程度上导致了产业结构优化升级能力的内生动力的缺失;二是导致了地区和城乡间收入差距的扩大以及收入分配结构一定程度上的恶化;三是加剧了某些产业投资和产能的过剩化和泡沫化,导致了投资结构一定程度的“僵化”效应的产生和投资的扭曲性低效率。而财政政策对经济结构这三个方面的负向作用,很大程度上会造成经济结构优化调整动力的缺失和优化调整能力的“锁定”效应。

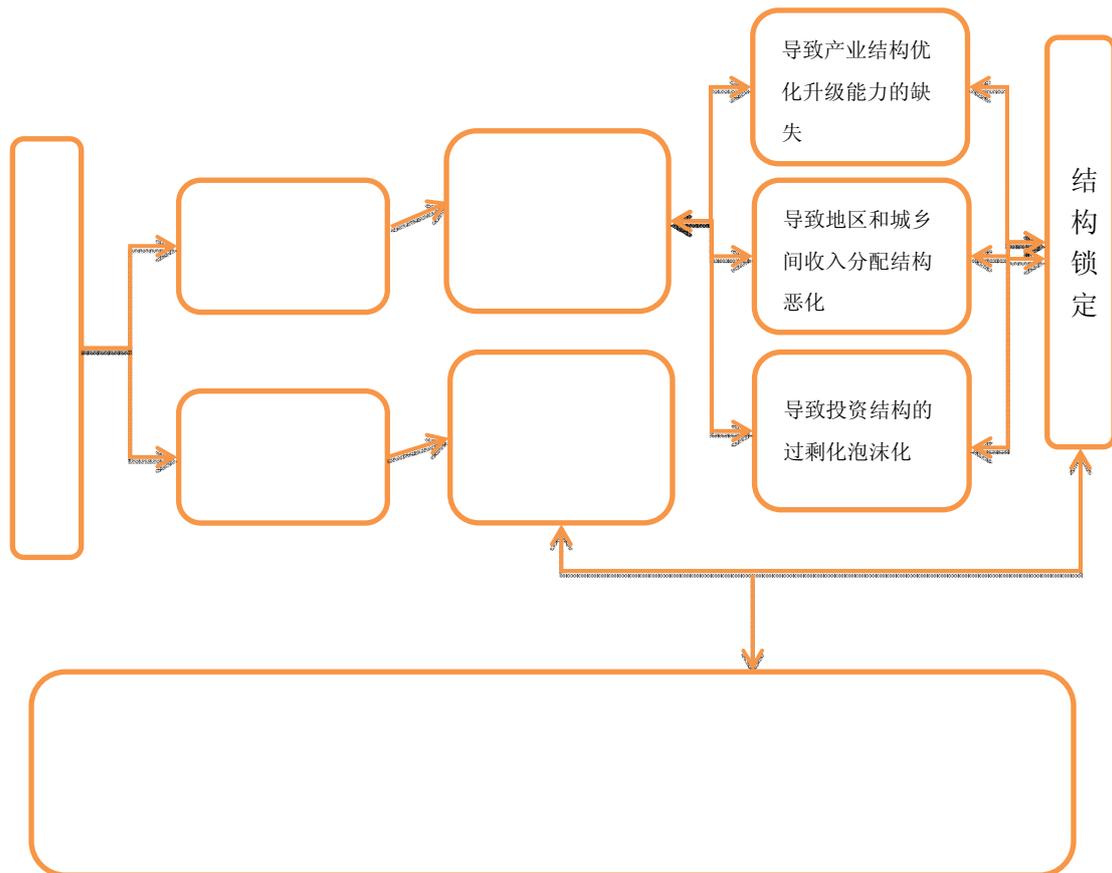


图 2 当前我国财政政策和促进经济结构调整目标之间存在的矛盾和冲突

2. 所造成的矛盾和冲突

当前我国中央和地方政府偏向于短期稳增长、保增长的投资刺激计划型的财政政策，很大程度上造成的后果是经济结构“锁定”效应的发生和优化升级能力的缺失。而我国的长期经济增长必然要通过对经济结构的调整优化来实现。因此，我国当前的财政政策的政策工具和实施目标，必然会导致政策的两大基本目标——熨平短期经济波动和维持经济中长期增长之间，产生根本性的冲突和矛盾。这种根本性的冲突和矛盾在现行的财政政策制度体系、地方政府和中央政府财税分权体制、地方政府和中央政府经济发展目标存在内在冲突的政治体系以及实施手段单一的格局下，难以得到解决，并且存在“固化”的可能。因此，为了保证在稳增长前提下来促进经济结构调整的重要目标，兼顾我国短期与中长期经济增长的平衡，这就意味着我国财政政策已经到了需要进行调整的重要窗口期。

(二) 当前财政政策对经济结构造成“锁定”效应的三个方面表现

1. 我国当前实施的财政政策并没有发挥促进产业结构结构调整优化的作用

我国的积极财政政策为什么没有促进产业结构的调整和优化？关键是，我国积极的财政政策是以短期刺激性投资计划手段为核心的。从大的分类看，各个产业都是竞争性的产业，从公共财政的要求看，财政手段不应该直接介入生产、搞建设，这决定了不能通过政府资金对某一产业的加大投资以直接改变投资结构影响产业结构的调整。而我国1998年以来以国债为核心的积极财政政策，在政府资金的运用上，主要是将投资资金投入大型基础设施建设上，基本是一种单向投入。它符合公共财政建设的性质，却没有发挥影响产业结构调整的作用。其它财政手段的运用也基本上是为保持经济增长速度的短期不下滑为目的，没有将财政政策的各种具体实施手段与产业结构的调整联系起来。这说明，我国积极财政政策是与产

业结构调整相脱节的。显然,产业结构的成功转变、升级或优化是我国经济发展的基本要求,也是实行包括财政政策在内的宏观经济政策所应该考虑的基本问题,否则,财政政策的目标的实现就必然打折扣。

毫无疑问,我国自1998年以后,有效需求不足成为这一时期经济运行的主要矛盾。这是我国实施以国债为核心的积极财政政策的实践依据。然而,突出的问题是,经济运行是多种因素集合的复杂过程,有效需求不足的成因是什么?突出表现的内需不足背后还有没有与这一现象不一致的问题?我们认为,从我国经济发展水平的现实看,我国这一时期出现的内需不足是低水平上的内需不足:一是它是以我国产业结构低度化为基础的。从产业素质看,新兴技术特别是信息技术还没有在各产业部门得到广泛运用,各产业劳动者的素质和管理水平相对落后。从结构发展看,劳动密集型产业还占较大优势,在加工贸易型工业中,一方面,制造中间产品和最终产品以及精加工产品的产业比重还不高,不能满足具有消费能力的消费需求;另一方面,由于国际制造业的转移,在一般加工贸易产品的生产中,需要通过大量引进国际先进设备和技术来提高加工贸易类型的制造能力,导致我国生产装备产业失去国内市场需求的支撑。从产业组织看,分散、小规模竞争还是普遍现象,大中小型企业的联系还不很密切,从产业与国际市场的联系看,各产业的开放度还不高,产业结构主要还是在寻求封闭式的自我均衡发展,国内生产能力过剩的产业无法通过国际市场释放其能量。二是它是在我国居民收入水平总体上升而收入差距有所扩大中形成的。从我国城乡居民收入看,总体上是上升的,我国基本实现了小康水平,但是,1990年至2011年间收入差距则呈扩大趋势。

以拉动内需为目的的积极财政政策之所以没有达到目的,重要的方面是我们没有把握住内需不足与产业结构不合理的关联,没有注意到内需不足背后的问题:它既有在产品结构上需求不足和供给过剩并存的问题,更有更高层次的产业结构不合理的因素,它既有因我国某些低效率产业和传统技术产业的压缩而挤出一部分过剩劳动力,又有优势产业增长缓慢,劣势产业退出艰难而导致相当部分的居民陷入收入增长缓慢甚至下降的窘境。简言之,在我国现阶段,拉动内需的财政政策之所以乏力,是财政政策与产业结构调整相脱节的结果。改变二者脱节的问题,才能提高政策实施的效果,从根本上改变内需不足的局面。

2. 以稳短期增长为偏向的财政政策加大了某些产业的产能过剩,催大了某些产业泡沫,一定程度上削弱了经济结构调整优化的内生动力

出于应对经济波动以及外部环境变化对我国经济造成负向冲击的目的,我国政府长期偏好于采用短期大规模的投资项目来应对经济波动以及外部冲击,实现经济稳增长、保增长的短期目标。中央政府出台的保增长、稳增长的大规模投资项目,在我国各级地方政府所具有的投资冲动的放大之下,会在那些短期能够创造更多GDP且需要大量固定资产投资的产业部门特别是重化工业部门中形成巨大的产能,进而造成产能过剩。我国各级地方政府出于相对独立的经济利益和经济地位使得他们迫于行政压力、辖区竞争和政绩考核,具有强烈的动机干预企业投资和利用各种优惠政策招商引资,进而增加财政收入、缓解就业压力以显示其政绩。地方政府对企业的不当干预首先表现在生产要素的价格扭曲导致了一些行业过度配置资源。由于地方政府手里掌握着重要的土地生产要素,为了吸引投资,地方政府在实际的管理过程中常以低于市场价格甚至零地价将土地提供给生产企业,变相地向企业提供投资补贴;企业则可以进一步以低价获得的土地作抵押从银行获得投资所需资金或者通过政府很容易地获得投资所需的金融资源,降低自有资金的比例;地方政府为了吸引投资,以牺牲环境为代价,纵容高污染高能耗的企业进行投资和产品生产,甚至提供各种税收优惠、压低电价等来鼓励企业投资,极大地降低了企业的投资成本,扭曲了企业的投资行为,导致了企业的过度产能投资行为,进而导致部分行业的产能过剩。

2008年的全球金融危机使得我国经济遭受剧烈的外部冲击,2008年第四季度的实际经济增长率为6.8%,钢铁、有色金属、水泥等行业更是陷入了严重困境。我国政府为缓解经

济危机带来的困难，出台了“4万亿”投资计划、十大产业振兴规划和宽松的货币政策等刺激政策。这给钢铁、建材等行业带来了巨大的市场需求，也因此带动了这些高耗能、高排放行业的盲目投资，使得原本由于重复建设引发的产能过剩问题更加突出。进入21世纪以来，中国一些资本密集型的重化工业领域出现了一定程度的重复建设和产能过剩问题，因此，治理重复建设、抑制产能过剩成为政府部门进行经济结构调整工作的重中之重。对我国1999-2010年重工业和轻工业28个行业的产能利用率进行测算，可发现造纸及纸制品业、石油化工炼焦及核燃料加工业、化学原料及化学制品制造业、化学纤维制造业、非金属矿物制品业、黑色金属冶炼及压延加工业、有色金属冶炼及压延加工业这七个产能过剩行业，并且大部分属于重工业领域的结论。从产能利用率的计算结果还可以看出，大部分行业产能利用率的变化呈现出与经济周期波动的一致性；一些对外依存度较高的劳动密集型和技术密集型行业的产能利用率偏高。针对七个产能过剩行业，固定资产投资是产能过剩形成的直接原因。

我国政府出台的保增长、稳增长的大规模投资项目的经济刺激措施，是直接或间接导致了石油、铁矿石等产品泡沫以及房地产行业泡沫再次膨胀的重要原因。当2009年全球经济危机爆发时，大宗商品价格泡沫即将破灭，但是中国政府推出了4万亿元的经济刺激方案，大兴土木，硬生生地把大宗商品将要破灭的泡沫吹得更大。根据《国际混凝土评论》的数据，中国的人均混凝土消费量/人均国民生产总值是全世界最大的，远远地把其他国家甩在身后。这也就是为什么房地产业的泡沫已经到了不在调控中循序渐进的破灭就必将突然爆破的地步。2010年，中国建筑业产值的GDP（国内生产总值）占比是20%，固定资产投资GDP占比是50%，国内消费GDP占比却只有34.94%。所不同的是，2010年欧美的债务情况远远好过现在，所以中国的出口需求还可以弥补国内消费的不足。目前欧美的债务问题已全面爆发和蔓延，中国的出口需求已经严重萎缩，以前那种压抑内需，高投资高泡沫的经济增长模式已经无以为继。

3. 现阶段的财政政策加大了城乡和地区间收入分配差距的扩大

我国财政政策对经济增长和收入分配的影响机制是时变的，而且，财政政策的经济增长和收入分配效应的区制转换，与不同财政政策下的政府支出结构的变化紧密相关。具体来看，在1994年1季度至1997年2季度、2001年2季度至2003年2季度以及2005年4季度至2011年4季度期间，我国财政支出在刺激经济增长的同时，短期内有利于缩小居民收入差距，改善了收入分配状况，但长期来看，仍存在扩大收入差距趋势；在1997年3季度至2001年1季度以及2003年3季度至2005年3季度这两段时期里，我国财政支出对经济增长的拉动作用更为显著，但是也较大幅度地扩大了收入分配差距。与此同时，我们还发现，我国财政支出结构的变化有助于解释财政政策对经济增长和收入分配影响机制的变换。当财政支出中社会性支出的增速高于经济性支出的增速时，在保证经济增速的同时，我国财政支出抑制了居民收入分配差距的过分扩大，并且，这种效应多见于紧缩性或稳健性财政政策时期。相反，当财政支出中经济性支出的相对增速更快时，尽管此时财政支出对宏观经济的刺激作用更为显著，居民收入分配状况却明显恶化，并且，这种效应在扩张性财政政策时期更为多见。总体来看，长期来看财政支出的增加都会导致收入差距的扩大，“鱼与熊掌兼得”的局面很难达到。

（三）产业结构、收入结构和投资结构三者的“嵌套”关系，加剧了财政政策对经济结构的“锁定”效应，加大了解决问题的复杂性

从一国经济结构中不同组成部分的相互作用来看，产业结构、收入结构和投资结构三者之间存在着“嵌套”关系。这种“嵌套”关系表现在：收入结构决定着需求结构，而需求结构又决定着产业结构，产业结构相应地又决定着投资结构，而投资结构反过来又会影响到收入结构。事实上，现阶段我国不断扩大的城乡和地区间的收入差距和初次以及再次分配结构的不合理，是导致需求结构不合理、产业结构低端化以及投资结构扭曲化的根本原因。而投资结构的扭曲化又导致了劳动者在国民收入分配格局中的收入份额过低。并且在出口导向战略

的发展格局下，出口进一步扭曲了投资结构，而又进一步加剧了劳动者在国民收入分配格局中收入份额过低的现象。这些相互连锁反应且相互循环影响的内在机制，一方面，强化了财政政策对经济结构各方面的“锁定”效应；另一方面，加剧了我国对财政政策进行调整的难度和复杂性。

（四）抓紧利用危机来调整结构的战略机遇期

市场经济有自身的规律，适当的政府干预可以补充市场调节的不足，但过多的政府干预会破坏市场功能，带来经济质量的下降，延缓产业技术升级和结构转型。因此，我们应该准确把握政府调节与市场调节的力度，政府不要过多地替代市场功能。当前，应利用外部危机，淘汰国内落后产能和缺乏竞争力的企业，提高增长的质量和效能，降低能耗，减少资金投入，提高资金的使用效率，甚至把这些作为考核指标。一个没有经历过经济周期调整的市场，其产业结构必然是逆向调整。2009年以来，我国存在着局部产业结构逆向调整，当前不应继续重复过去的教训。任何政策都不可能让所有企业都生存，一定数量的微观企业倒闭是正常现象。如果宏观政策试图让所有企业生存，这样的正常很可能会危害企业乃至消费者。因此，政府决策者决不能仅凭听到部分地区和部分企业的反映，而去对宏观政策做出重大调整。如果一遇到危机和困难，就大上投资项目，甚至要把经济增速维持在8%甚至9%以上的水平，转变发展方式和调整结构就会成为空话。而且，在过去的历次宏观调控中，每次都只调节中资企业，很少调节外资和外企，最终导致在竞争中大企业 and 外资企业获利，而对中小企业不利。当政策着眼于中小企业时，却带来信贷和投资的过度扩张。因此，在总量调控和结构调整中，要首先增加对中小微企业的扶持。此外，发达地区经济过去长期高增长，未来发展必然面临率先转变发展方式和结构调整的挑战。面对挑战，发达地区要主动出击，而不是继续寻求投资和信贷扩张支持。

四、稳增长前提下促进经济结构调整的财政政策改革方向

第一，从单一保持总量增长的财政政策向支持结构调整的政策转变。实践证明，若是财政政策只是想试图通过短期内即能阻止经济增长速度下滑，实现经济总量增长来拉动内需的目标，简单和直接的办法就是将财政资金投向基础设施的建设上，并且通过提高税收水平以及加大土地收入，来使财政投资于基础设施建设的规模拉大，大力度投资，阻止经济增幅下滑是能很快见效的。然而一方面经济总量的增幅不完全由对内投资规模所决定，若其它因素反面影响力加大时，再加大政府投资规模必然因为受财政收入的限制而难以实现；另一方面，已连续多年主要靠政府投资来刺激经济增长的空间也是有限的，继续增发政府债务会因为还本付息能力的下降，而加大政府投资风险，减弱投资拉动经济增长的效应，最终会因为经济不能保持持续的快速增长而使拉动内需的目标难以实现。因此，尽管我国目前内需依然不旺，但以保持经济增速为途径的财政政策应当做出调整。从我国目前经济发展的客观态势出发，财政政策的实施在重视经济增长速度的同时，应当重点支持产业结构的调整，用各项财政政策引导产业结构向适应国内外市场发展的方向调整，这不仅能为较长时期的经济快速增长打下合理的结构性基础，也能够从合理的产品结构的供给主导方面影响需求，影响内需的变动。支持结构调整的财政政策最引人注目的是国债的使用问题。国债的使用应把注意力放在能够带动结构调整的关键项目上，放在促进技术创新、加快结构调整的领域中，而不要只关注短期的产出增长。

第二，转移财政投资或财政支出的重点，从基础建设向产业结构升级优化转移。为消除或减轻产业优化升级的产权制度障碍支付成本。我国国有资产总量仍然很大，国有资产涉及国民经济中的战略和核心产业和行业，经过多年改革，国有企业尽管数量和涉及的产业面有所缩小，但仍存在国有资产占据战略和核心产业进而影响产业结构优化升级的问题。

如前所述,为产业结构优化升级必须坚定不移地对不合理的产权制度进行。从投资倾斜于国有企业以及基建产业转向投资支持有发展前途中小微企业。这是因为,中小微企业在我国产业结构的转换中将会发挥重要作用。一是新兴高新技术产业是我国产业升级优化的方向,这一产业因资本有机构成高,劳动生产率高,企业员工相对少,多为中小微企业在运作。为支持高新技术发展,财政应当通过相应手段扶植这类中小微企业发展;二是我国生产力发展的多层次性和产业结构不合理较大程度表现在相当多的中小微企业技术落后、管理落后。通过财政资金的加大投入来支持中小微企业的技术进步,有利于通过科技进步促进产业结构的升级换代;三是在我国经济建设的新阶段,能够大量吸纳劳动力的是不断发展起来的中小微企业,通过财政资金投向的变化带动金融信贷资金流向中小微企业,支持中小微企业的发展,这不仅可以降低失业率,而且可以在提高居民收入水平的同时提高劳动者的技术素质,有利于产业结构的升级优化。采取区别对待的财政调控政策,加大对升级产业中优势企业的支持力度。如加大减税让利幅度,采取适当的税收支出形式,视情况予以一定的财政补贴等。配合产业技术政策,扩大技术公共产品供给,促进技术扩散。由于现代科学技术出现了科学与技术的混合现象,产业技术开发向技术前端甚至基础科学部分延伸,技术公共产品的供给水平直接影响到技术的扩散速度,影响到产业结构的优化升级。财政投资将扩大技术公共产品的供给作为重要方面,可以推动技术公共产品的各产业共享机制的形成,促进技术扩散,提升产业结构。

第三,减弱财政政策过强的行政性特征,增大经过市场发挥作用的市場性特征。财政政策实施主体是政府,不可避免的倾向使用行政性强的财政手段以显示政绩。财政政策最重要手段。税收、财政支出及国债本身虽带有较强的行政性特征,但是如果将他们以市场运作的方式来运用,必然有利于通过市场的需求结构推进产业结构的调整。为此,要加强财政投融资的改革,将财政融资的良好信誉和金融投资的高效运作有机结合,用以促进产业结构的升级换代。不能靠单一的税收增长和土地收入来维持财政支出,要创新多种财政金融工具,将包括社会保障基金、债务资金在内财政资金由国家政策性银行结合市场机制运作,以此保证财政资金的使用符合市场的需求结构,推动产业结构的升级优化,提高财政资金的使用效果。

第四,财政支出与财政收入的具体手段,可不拘泥于“扩张”或“收缩”的政策性质,可以服从产业结构调整的需要进行不同的扩张或收缩的组合。当前,在总体上实施积极财政政策的前提下,可以将适度扩张的财政支出与相对从紧的财政收入相结合。如适度推行结构性税收减免,减少对基础设施资金的投入,不仅可以相对减少民间的配套资金投入,也减少了政府刺激计划可能产生的“挤出”效应,有利于民间资本按市场需求投资,为调整产品结构和产业结构留下必须的资源 and 市场发展空间。与此同时,区别不同产业的发展目标积极调整税收政策,优化税制,合理运用减税或增税以及“营改增”的不同税收手段,引导产业结构的调整和资源的合理配置。