

从新结构经济学角度看我国当前的财政政策调整^①

王 勇

(北京大学 新结构经济学研究院 北京 100871)

摘 要: 尝试从新结构经济学的角度分析我国当前的财政政策,是“有为政府”在财政政策这个具体问题上的运用。本文结合我国正在同时经历的结构转型、经济转轨、对外开放,以及大国崛起这四个结构性的过程,以及显著的“垂直结构”特点,重点探讨了这些结构性因素对于财政政策的含义。同时,按照新结构经济学划分的“战略型”“追赶型”“领先型”“转进型”“换道超车型”这五大类产业,分析了各自对应的财政政策的差异。这些结构性差异要求我们必须结合发展阶段、经济结构、外部宏观环境,以及各级政府官员考核激励机制来全面考虑如何调整我国财政政策的制定、执行与评估。

关键词: 新结构经济学; 财政政策; 有为政府; 垂直结构

中图分类号: F124 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2019)08-0132-06

一、引 言

自1978年改革开放以来的四十年,我国GDP以年均9.4%的速度高速增长,2018年GDP总量首次超过90万亿元人民币大关,为90.03万亿元人民币,约合13.6万亿美元,人均GDP为9780美元,很快就要突破1.2万美元这个世界银行所定的高收入门槛线。作为处于中等收入阶段的GDP总量世界第二的大国,我们内部的经济结构在不断地调整,面临“中等收入陷阱”的挑战,处于从高速增长向高质量增长转变的新常态,同时在过去几年里我们外部还经受着中美贸易战等一系列新的挑战,我们的外部宏观环境正面临着系统性的重要转变,这种内外结构与环境的变化也将是我们在未来“十四五”期间的持续的特点。2018年,我国全国一般公共预算收入达183352亿元,全国一般公共预算支出为220906亿

元。而1978年则分别为1132.26亿元和1122.09亿元,可见增长迅猛。财政政策是为了实现国家某些目标的重要手段,财政的“收”与“支”的能力、体量、结构与影响都和发展阶段及国际环境密切相关。我国的财政政策的制定与实施,也需要结合这些宏观趋势与外部环境的变化作出相应调整。

本文的主要目的是从新结构经济学的角度探讨如何调整我国的财政政策。新结构经济学是运用现代经济学的研究方法着重研究经济结构及其变迁的决定因素及对经济发展的含义,被认为是继“结构主义”“新自由主义”之后的第三代发展经济学思潮,由林毅夫教授首创。新结构经济学强调“有效市场”与“有为政府”,主张要从本国发展阶段与禀赋结构出发分析最适合自己的技术、产业结构、金融结构与政策,自然也就包括财政政策(Lin, 2011; 王勇, 2017a; 赵秋运与王勇, 2018)^{[1][2][3]}。

本文结构安排如下:第二部分是结合我国经济正在同时进行的四个结构性过程阐述财政政策,第三部分是按照新结构经济学对产业的五大分类来论述财政政策,第四部分是从政治经济学的角度探讨各级政府官员的激励以及财政政策的

^① 本文是根据作者在中国人民大学财税研究所·财税圆桌论坛“当前积极财政政策应如何发力”小型研讨会上的发言整理拓展而成。文责自负。

作者简介:王勇,1978年生,北京大学新结构经济学研究院学术副院长、博士生导师,芝加哥大学经济学博士。

实施与执行过程,最后是总结。

二、四个同时进行的结构性过程与财政政策

从结构上看,我国目前正在同时经历四个结构性过程,各自所对应的财政政策也需要作出相应调整。

第一 结构转型(与产业升级)过程,即经济结构随着人均收入提高,农业比重不断下降,制造业比重先上升后下降,服务业比重不断上升,也就是所谓的库兹涅茨事实;另一方面,产业之间从劳动密集型向资本密集型升级,产业链内部向微笑曲线两端附加值高的部分升级。

第二 经济转轨过程,即从原来的计划经济向市场经济的改革转变过程,我们面临的问题是如何以合理的速度与次序纠正低效的政策,消除市场扭曲,优化资源配置,逐渐实现从计划与市场双轨向市场单轨转变。这个过程中,如何保持合理的改革转轨次序与速度,改革的倒逼机制是否有效,这些都是非常重要的问题(Wang, 2015)。

第三 经济开放过程,即从原来相对比较封闭的经济走向开放型经济的过程,是个参与经济全球化的过程。我国在贸易全球化方面进展突出,已经是世界最大的贸易国,而在资本全球化方面,人民币已经进入SDR,我们现阶段也在重点研究和推行与人民币自由可兑换相关的汇率与资本流动管制问题。除了贸易流动、资本流动之外,还有技术流动。我国总体越来越接近世界技术前沿,在对现有国外技术的模仿吸收和自主创新这两个方面的比重不断调整,关于国际与国内的知识产权保护政策和力度也需要调整。

第四 大国崛起过程,即我国从原来的军事、政治、外交等地缘政治方面的弱国逐渐向世界强国的崛起与复兴的过程。这个过程中,难免会与现有的国际经济政治秩序形成某些矛盾,甚至包括中美之间可能存在的所谓“修昔底德陷阱”问题。事实上,不仅是我国,还有很多其他国家,尤其是在世界经济总量中份额不断增长的新兴市场经济体,都有改革现有国际秩序的诉求。因为现有秩序是七十年前“二战”结束时的世界政治经济格局的产物,在不少方面已经滞后于这个时代了。

中国是人类历史上到目前为止唯一的一个在同时经历这四个结构性过程的大国,而财政政策与这四个结构性过程均密切相关,所以我们国家的财政政策也就显得尤为复杂。具体而言,对于结构转型与产业升级过程,财政政策体现在相关的税收、补贴、基础设施投资等很多相关方面,税基也在随着经济结构发生变动,这些都与产业政策高度相关,后面会更具体地展开。对于经济转轨过程,我们需要研究和梳理中国的补贴与税收政策,消除和纠正那些低效的或者无效的补贴,优化税收结构,更好地纠正政府的“乱为”,发挥“有效市场”的作用(王勇、华秀萍, 2017)^[5]。对于经济开放过程,我们的财政收支越来越受到国际环境的影响,财政政策与国际贸易、资本和技术的流动缠绕在一起,影响国际收支平衡,而且作为大国也会影响国际。对于大国崛起过程,我们将不得不考虑那些与国防与经济安全有关的战略型产业的财政支持,比如,中美贸易战过程中的芯片断供问题、华为的问题,又比如与亚投行、“一带一路”等相关的问题,等等。

现在有不少学者反对我国的积极的扩大政府支出的财政政策,主要是针对第二个过程,认为那会强化政府的“乱为”,不利于市场化改革和资源的优化配置。学术界达成共识比较多的是减税政策,可是减税的前提应该是切实降低政府开支,否则只能增加政府债务,从而提高通胀可能并增加宏观风险。无法降低政府开支的所谓“结构性减税”实际可行性是很低的。但是,经济转轨的改革过程本身也是需要财政支撑的,其他三个结构性过程同样也需要政府的因势利导的作用,需要政府开支,有些方面甚至需要增加开支。因此,现阶段似乎首先应该讨论如何减少政府的低效开支,优化支出结构,进行结构性的开支削减,再来讨论如何进行结构性减税,否则税只可能越减越多。

以上提到的四个结构性过程显然并非独立,而是互相交叉的。这种交叉关系可以图示说明(见下页图)。我国正在经历从农业到非农业的工业化和城市化过程,即结构转型与产业升级过程。而在非农部门中存在一个“垂直结构”,即能源、金融、电力、通讯等几个核心的上游部门主要

由国有企业主导,具有较高的进入壁垒,市场结构偏向垄断,产业偏向资本密集型。而下游的消费性制造业和消费性服务业则已经放开,国有企业已经大量退出,并且由民营企业主导,进入壁垒比较低,市场结构更接近充分竞争。上游产业为下游产业提供中间产品与中间服务,所以存在投入—产出表的供应链关系。这里涉及国有企业改革等一系列市场化改革的经济转轨过程。与此同

时,我国的下游民营企业是国际贸易的主力军,特别是2001年加入世界贸易组织以后,民营企业更是积极参与贸易的全球化,持续保持第一大出口主体地位。而正因为中国巨大的经济体量与“垂直结构”,使得大国崛起这个结构性过程受到全世界的高度关注并承受着巨大的地缘政治因素的影响(李系、刘学文与王勇,2014)^[6]。

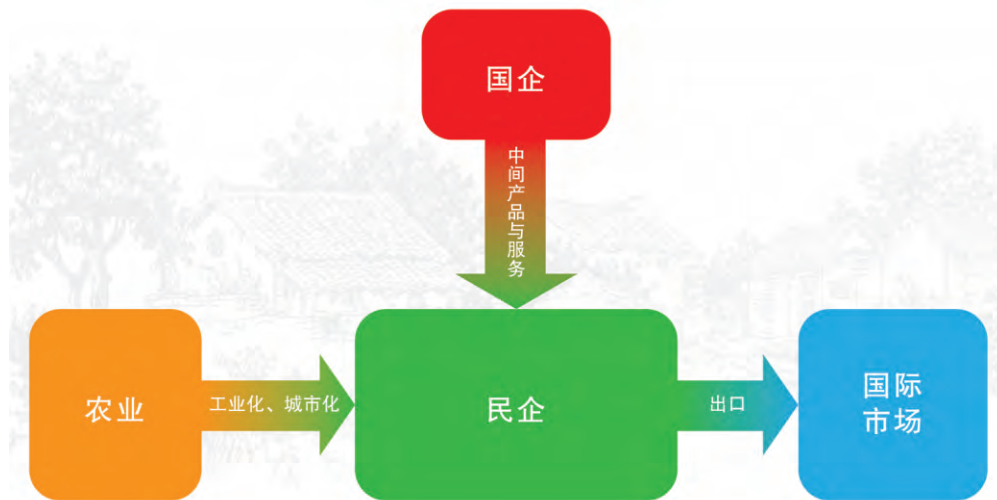


图 中国宏观经济的垂直结构特征

深刻理解当前中国的这种宏观经济结构对于我们分析宏观财政政策将很有帮助。譬如,2001年中国加入世界贸易组织到2008年国际金融危机之前,上游国有企业的平均利润率高于下游的民营企业,但是2008年之后则相反。这是因为,2008年之前,中国下游产业放开,国退民进,下游部门的民营企业利用从农村转移出来的廉价劳动力,并充分利用全球化过程将大量产品销售到国际市场,在此过程中,下游民营企业需要不断扩大生产规模,从而对于上游国有企业生产的中间产品与中间服务的需求也大量增加,进而上游国企的利润率也就不断提高。在工业化与城市化的过程中,与土地相关的财政收入也在迅速提高。总体而言,无论是下游的民营企业还是上游的国有企业,所上缴的税收在这段时期都在迅速增加。

然而,2008年国际金融危机发生以后,我国的国企的利润率开始大幅下降,重新回落到低于民营企业利润率的状态。这是因为,2008年国际金融危机以后,我国下游民营企业面对的外需相对下降,因此下游民营企业的生产规模相对收缩,一部分民营企业破产退出市场,从而降低了对上游原材料与中间产品的需求,另一方面,中上游的产业中的国有企业比重比较高,它们面对市场变化的调整速度可能比民营企业更慢,而且面对整体经济衰退时,国有企业承担的“保就业、保增长”等政策性负担就变成显性的约束,裁员率低、破产率低、投资减少率低,这就导致僵尸企业主要集中在中上游产业,而且国有企业的平均利润率低于民营企业(王勇,2017c,2018)^{[7][8]}。我国的四万亿刺激政策,很大一部分通过国有企业的

投资增加来实施,间接地通过“垂直结构”影响到产业链中的其他部门。对于这个扩张性的反周期的财政政策的效果评估,目前文献中的学术研究还没有考虑“垂直结构”,而“垂直结构”值得深入研究。

三、五大类产业划分与财政政策

这一部分将着重从新结构经济学的分析视角结合产业升级过程来看我国的财政政策,因为产业升级中的诸多产业政策是财政政策的具体表现。新结构经济学分析不仅关注总量指标,而且更加关注各不同发展阶段下不同的产业结构等结构性的指标。在新结构经济学中,我们将产业分为五大类,具体包括:战略型产业、追赶型产业、领先型产业、转进型产业和换道超车型产业(林毅夫、张军、王勇、寇宗来,2018)^[9]。按照这五大类划分以后,针对中国的不同发展阶段,需要适时分析在每一类产业的发展中政府应该发挥什么样的作用,财政应该发挥什么样的作用,进而对五大类产业制定不同的产业政策,从而确定财政的相应收支结构。

1. 针对战略型产业。比如战斗机的研发时间很长,资本也非常密集,从经济效益来说也许并不符合我们的比较优势,相关企业的“自生能力”不见得很高,但是这些产业和部门涉及国防安全,需要维持必要的财政投入,而且特别是随着前面提到的第四个结构性过程,即大国崛起过程,这样的财政投入会不断提高。再比如中美贸易战中,高端芯片上我们被卡住脖子了,会使得整个产业链面临瘫痪的危险,这涉及经济安全,所以也有必要研究是否对此增加财政支持,鼓励自主创新。

2. 针对追赶型产业。我们与发达国家之间存在技术差距,各地政府可以通过招商引资,通过产业园区和其他方式对外资进行财政补贴,促进对先进技术的吸收与学习。不少实证研究表明,我国的出口加工区的产业政策成效总体是显著的,支持产业发展的相关的基础设施的改善力度也很大。但随着我国经济的发展,特别是沿海发达地区,土地与劳动力成本越来越高,基础设施存量已经相当高,在吸引投资方面,与其他地区和一些发

展中国家相比,我们可以提供的显性的政策优惠空间是有限的,此时,如何注重改善产业的营商环境,提升软的制度安排,降低企业交易成本和对人才的搜寻成本,为产业升级提供各种便利的服务,有利于产业向高附加值端升级,这些是产业政策或财政政策需要转变的方向。

3. 针对领先型产业。因为在技术条件上我们已经达到世界前沿,这种领先地位决定了企业主要靠研发创新来提升生产力。所以,如何在财政的收支政策上作出调整,以促进这些产业的自主研发就成为关键之举。相应的,测度与评估我国研发投入上的财政支出的效率问题就十分重要,而这并不仅仅是微观实证问题,也需要合适的宏观框架来帮助我们思考。这涉及国家财政政策的传导机制。在上一节中,我们论述了“垂直结构”,上下游所有制结构是非对称的,市场结构也是非对称的,下游更加突出竞争性,而上游则更加呈现出垄断性特征。与此同时,“垂直结构”又结合着产业升级,从农业向非农业结构的转型以及全球化的过程中,我国的财政政策,包括R&D的补贴,很多时候是向国企集中的上游产业倾斜的,这个政策可以通过产业链传递到下游,传递到民营企业。比如,2008年国际金融危机之后,我国的四万亿的刺激政策很大一部分是通过上游国有企业投资增加开始传导的(王勇,2017c)^[7]。换言之,我们是需要考虑产业内与产业间的外部性,考虑一般均衡效应的。

4. 针对转进型产业。一是失去比较优势的产业,比如我国一些劳动密集型产业向非洲的转移。二是产能过剩比较严重的一些产业,比如“四万亿”之后的我国的平板玻璃、电解铝、钢材等等普遍存在“产能过剩”,而其中有些产业对于其他国家的经济发展而言又恰好是短缺的、需要的。如果把这些产业的部分产能适度转移到有需要的国家去,就可以实现双赢。导致产能过剩的原因,大致可以分成两类。第一类是低效产能无法及时去除的问题,也就是僵尸企业问题。我们的研究发现,2008年之后,我们国家越是上游的产业,僵尸企业的比重越高,这些企业一直享受财政补贴,对战略性产业或许是必要的,但对部分非战略型上

游行业,就不应将“战略性”作为提供保护补贴的借口,而是要降低进入壁垒,允许更多民营企业进入,打破国企垄断,消灭僵尸企业,提高产业效率,提升产品质量。第二类是产业本身技术水平已经比较发达,但是因为政策补贴等原因,导致在国内供过于求。比如在化肥、光伏等产业上,我们实际已经属于领先型产业,技术已经居于世界前沿,但产能特别高,而非洲和中亚等一些发展中国家需要发展农业,需要能源基础设施建设,把这些产业引入到“一带一路”这些国家,并不是淘汰落后产能,而是完全可以实现双赢的。

从产业国际转移和对外投资援助的角度,中国作为大国的这些对外的财政政策可能也具有一定的乘数效应。因为这些政策如果真的有助于非洲等的低收入国家变得更加富有,对中国也意味着将有更大的世界市场,进而拉动中国其他产业的出口,提高GDP。当然,这不是“凯恩斯主义”的短期的反周期政策,而是“超越凯恩斯主义”的长期的具有生产性的政策。同时,这不是通过扩大内需产生的“乘数”效应,而是通过扩大长期的外需产生的“乘数”效应,周期会更加长,还有,只有中国这样的大国,这种通过外需的乘数效应才可能会被政策部门进行内生性考虑,这与新加坡不同。当然,这只是理论上的一种可能性,需要继续做进一步的相关研究。

5. 针对换道超车型产业。因为研发周期短,所需要的人力资本密集,而且这些产业在目前的发达国家也被认为是高端新兴产业,比如我们的网络支付产业、5G都处于国际领先水平,相对于我们国家的总体发展阶段而言,我们在这些产业上水平明显“超车”了。结合之前讲到的“大国崛起”过程,如何更好地在财政上对于这些产业予以服务,在相关人才培养上如何在财政上给予倾斜,走向国际化方面政府如何更好地发挥因势利导的有为作用,如何更好地借鉴发达国家的经验,这些都需要进一步研究(Wang and Hua, 2019, 唐恒、王勇、赵秋运 2019) [10] [11]。

以上这些虽然主要是从产业政策的角度去阐述,但是即使是一项貌似产业中性的总量的财政政策,对于以上五种不同的产业的影响常常是非

中性的,从而对于不同地区,或者同一地区的不同发展阶段的影响都是不同的。

四、各级政府官员的激励问题与财政政策的执行效果

政府与市场的合理角色在不同的发展阶段应该有所不同(Bardhan, 2016) [12]。随着我国经济发展阶段的变化,央地关系如何调整,对地方政府官员的考核办法如何调整都是我们应当关注的重要问题。原来地方政府之间的竞争,对于产品市场的促进效果明显,但要素市场改革本质是一体化的问题,各地区利益存在差异,需要中央政府来推动改革。同样道理,不同的税种,央地两级各自分到的税收收入比重,都会影响税收执行的力度(Wang, 2013) [13]。如果考核地方官员政绩的重要指标是GDP增长速度,那么追求晋升的官员会理性地选择如何在短期内通过增加政府投资来提高GDP,政府开支就会内生地拉高;即使被迫减税,地方政府也会有激励地去增加收费,或者通过增加地方债务的方式去拉高投资。如果地方财政收入的增长速度也是考核地方官员政绩的重要评价指标之一,那么就显然不利于减税。如果失业率与维稳问题是考核地方官员政绩的高压线,那么在僵尸企业比例较高、民营企业相对弱小的地区,地方政府就会有足够的动机去继续补贴僵尸企业,即使导致资源错配。之前的分析中提到,作为发展中国家,对于产业升级我们的确需要政府去做配套的基础设施投资,但是如何保证这些投资的效率足够高,是具有长期建设性的,这些都与地方官员任期、考核方式等决定的激励机制有关,与政治体制有关[14]。总之,有效的财政政策的落实执行,最终都要依靠各级政府的官员,所以对他们的考核标准将对财政政策产生重要影响。

总 结

本文尝试从新结构经济学的角度分析我国的财政政策。我们的分析强调,我国正在同时经历结构转型、经济转轨、对外开放以及大国崛起这四个结构性的过程,是一个处于中等收入阶段的大国,而且具有“垂直结构”的显著特点。同时,按

照新结构经济学的划分,“战略型”“追赶型”“领先型”“转进型”“换道超车型”这五大类产业共存。不同地区的发展不平衡,即便同一个产业在不同地方发展阶段也不一样,有些产业内部可能在微笑曲线的底端,有些在微笑曲线的上端。这些结构性差异要求我们必须结合发展阶段,结合经济结构,结合外部宏观环境,结合各级政府官员考核激励机制来全面考虑我国财政政策的制定与执行,以及如何评估政策效果。以上这些都属于新结构经济学所强调的“有为政府”在财政政策这个具体问题上的分析视角(王勇与华秀萍,2017)^[5]。

参考文献:

[1] Lin, Justin Yifu, “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development”, *World Bank Research Observer*, Vol.26, No.2, 2011, pp.193-221.

[2] 王勇《新结构经济学思与辩》,北京:北京大学出版社2017年版。

[3] 赵秋运、王勇《新结构经济学的理论溯源与进展——庆祝林毅夫教授回国从教30周年》,《财经研究》2018年第9期。

[4] Wang Yong, “A Model of Sequential Reforms and Economic Convergence”, *China Economic Review* Vol. 32, 2015, pp.1-26.

[5] 王勇、华秀萍《详论新结构经济学中“有为政府”的内涵——兼对田国强教授批评的回复》,《经济评

论》2017年第3期。

[6] 李系、刘学文、王勇《一个中国经济发展的模型》,《经济学报》2014年第4期。

[7] 王勇《“垂直结构”下的国有企业改革》,《国际经济评论》2017年第5期。

[8] 王勇《中国经济增速下滑主因是需求还是供给?》,《学习与探索》2018年第10期。

[9] 林毅夫、张军、王勇、寇宗来《产业政策:总结、反思与展望》,北京:北京大学出版社2018年版。

[10] Wang Yong and Xiuping Hua, *The State as a Facilitator of Innovation and Technology Upgrading*, in *Oxford Handbook of State Capitalism*, Oxford University Press, forthcoming, 2019.

[11] 唐恒、王勇、赵秋运《新结构经济学视角下的知识产权战略》,北京:北京大学出版社2019年即将出版。

[12] Bardhan, Pranab, “State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature”, *Journal of Economic Literature*, Vol.54, No.3, 2016, pp.862-892.

[13] Wang Yong, “Fiscal Decentralization, Endogenous Policies, and Foreign Direct Investment: Theory and Evidence from China”, *Journal of Development Economics*, Vol.103, 2013, pp.107-123.

[14] 王勇《论有效市场与有为政府:新结构经济学视角下的产业政策》,《学习与探索》2017年第4期。

[责任编辑:房宏琳]

A Study of China's Current Fiscal Policies from the Perspective of New Structural Economics

WANG Yong

(*Institute of New Structural Economics , Beijing University , Beijing 100871 , China*)

Abstract: This paper attempts to analyze China's current fiscal policies from the perspective of new structural economics , which is the application of the "promising government" on the specific issues of fiscal policies. This paper combines the four structural processes that China is experiencing structural transformation , economic transition , opening up and the rise of the great power , as well as the characteristics of significant "vertical structure" , and focuses on the implications of these structural factors for fiscal policies. At the same time , the paper analyzes the differences in their respective fiscal policies according to the five categories of "strategic industry" , "catching-up industry" , "leading industry" , "transfer industry" and "lane-changing and overtaking industry". These structural differences require us to comprehensively consider how to adjust the formulation , implementation and evaluation of China's fiscal policies by combining development stage , economic structure , external macro environment , and assessment and incentive mechanism of government officials at all levels.

Key words: New Structural Economics; Fiscal Policies; The Promising Government; Vertical Structure

Shift of Cross-cultural Perspectives and Virtuality and Reality of "Chinese School" Construction

ZHANG Xiao-hong^a , DENG Hai-li^b

(*a.School of Foreign Languages , Shenzhen University , Shenzhen 518000 , China;*

b.Department of Foreign Language , City College of Dongguan University of Technology , Dongguan 523106 , China)

Abstract: With their concerted efforts over the past 70 years , Chinese comparatists in the literary field have achieved great success in developing their own academic and theoretical discourses by drawing on and integrating Western resources with indigenous Chinese tradition. Great progress in further developing the "Chinese School" has also been made by renovating and innovating research perspectives and methods. An integrated educational system on the tertiary level regarding the discipline of comparative literature has taken shape during this period. Theoretically , in addition to teasing out the relationships between Chinese and foreign literatures , Chinese comparatists have also contributed to the diversity and dynamics of studies on world literature. Advancements , which are evidenced by the publications of numerous monographs and book series , have especially been made in such areas as comparative poetics , media translology , imagology and Chinese diasporic literature studies. When shift of cross-cultural perspectives and the "Chinese School" is under actual and virtual construction , Chinese comparative literature exhibits an enormous tension and dynamics. Still , Chinese comparatists need to work more effectively in developing comparative literary theories with Chinese characteristics so as to better feature Chinese academic discourses on the world forum.

Key words: Chinese Comparative Literature; Disciplinary Construction; Research Areas; Achievements

[英文编校: 宋琳琳]