

经过 35 年波澜壮阔的极不平凡的改革开放历程,按照世界银行的划分标准,我国已经步入中等偏上收入国家行列,实现了历史性跨越和突破。但是,展望自 2014 年至 2049 年(建国 100 周年)的新 35 年,我国近年来经济增长已呈现出原有增长动力显著减弱的态势,如若应对不力在相当程度上将面临跌落“中等收入陷阱”的风险,亟需通过积极贯彻落实党的十八届三中全会决定精神,加快架设改革创新之桥,才能实现我国现代化征程中新的历史性跨越。

关于促进我国经济可持续发展的战略思考——架设改革创新之桥,跨越“中等收入陷阱”

■ 黄剑辉 国家开发银行研究院



一;服务贸易出口 394 亿美元跃升至 2106 亿美元,连续 12 年逆差且逆差总额仍在攀升(数据来源:中国商务部)。服务贸易发展落后的原因一方面与我国经济发展阶段有关,另一方面也与 WTO 主要基于传统的贸易形态,对服务业的开放程度较低有关。近年 TPP、TTIP、TiSA 等新型贸易规则的出现,也从侧面反映出 WTO 所存在的不足。

(二)要素驱动型的增长模式已难以维系

新古典增长理论的索洛经济增长模型(Solow Growth Model)认为,劳动力、资本(包括资金、土地和其他自然资源)的要素投入以及技术进步是经济增长的三大源泉,当经济达到均衡状态时,人均产出增长速度只取决于技术进步。过去我国长期依赖要素投入拉动经济增长,如今劳动力、资金和环境成本已经进入上升通道,要素驱动型的增长模式已难以维系,将经济增长的驱动力从要素投入转向技术进步势在必行。

1、“刘易斯拐点”已经出现,劳动力成本上升趋势难以逆转。从劳动要素投入的角度来讲,我国经济长期持续增长一个最重要的推动力来自庞大且价格低廉的劳动力供给,即“人口红利”效应。近年农民工工资的逐年上涨,“民工荒”现象不断出现正是“刘易斯拐点”到来的特征性表现。另一方面,我国 15—59 岁的劳动年龄人口比重在 2012 年首次下降,当年的劳动年龄人口的绝对数也减少了 345 万人。劳动力的负增长会降低经济的潜在增长率,对经济增长的贡献将由“红利”转为“负债”。

2、金融市场环境发生改变,实体经济融资成本显著上升。改革开放以来资本形成对经济总产出的贡献率超过其他要素,是推动我国经济增长最为重要的因素。支撑持续和大规模资本投入的原因是我国的高储蓄率和管制下的低利率。如今这一情况正在发生改变:一方面,劳动人口数量的下降和老龄人口比例的升高将降低储蓄率,资金的供给面临下滑压力;另一方面,获得廉价资金的制度环境发生改变,利率市场化已进入存款利率市场化的收官阶段。近期货币基金、理财产品的高收益率从一个侧面提前反映了存款利率市场化后的融资环境。如果仍然维持原来粗放型的资金要素投入方式,资金边际报酬率将递减至资金成本边界,从而使经济增长变得不可持续。

3、资源环境瓶颈约束日益突出,产业结构亟需转型升级。由于高投入、高消耗、高污染的传统发展方式没有根本改变,我国在经济快速增长的同时,生态、环境、资源矛盾更是日益突出,成为制约发展的瓶颈。我国是世界上水泥、钢铁等资源消耗的第一大国,但重要的资源、能源严重依赖进口,如铁矿石、铜矿和原油等的对外依存度均已超过 50%且仍

在上升。与此同时,依靠增加资源投入和消耗的粗放型经济增长方式使得我国环境承受能力达到了极限,大面积的雾霾天气、沙尘天气及水污染等意味着环境资源已被透支利用,亟需转变经济发展模式和加快产业的转型升级。

二、“中等收入陷阱”的成因分析

“中等收入陷阱”是 2007 年世界银行在《东亚经济发展报告》中首次提出,后来被广泛引用。世界银行将各经济体按人均国民总收入(GNI)分为低、中、高三组,据其 2010 年 8 月的最新标准,低收入为年人均国民总收入 1005 美元或以下,中等收入为 1006—12195 美元,高收入为 12276 美元及以上。其中,在中等收入标准中,又划分为“中等偏下收入”(996—3975 美元)和“中等偏上收入”(3976—12276 美元,数据来自世界银行网站)。

本文中的“中等收入陷阱”指“追赶型”的发展中国家迟迟未能从中等偏上收入向高收入突破的过程。形成“中等收入陷阱”的原因主要是处于低收入阶段的国家在进入中等收入阶段后,原有的成本优势丧失,又不能实行持续的制度改革和技术创新,无法形成新的竞争优势。具体表现在“制度体制陷阱”、“社会危机陷阱”、“技术创新陷阱”和“国内外收支失衡陷阱”、“生态陷阱”等五个方面。

(一)制度体制变革滞后,形成“制度体制陷阱”。低收入国家追赶发达国家的过程中,受益于全球化及低廉的人力和资源成本,社会制度不一定经历了与其生产力水平相适应的变革。在这些国家从中等收入水平向高收入水平突破的过程中,旧的制度对生产力的禁锢作用越发突出,成为这些国家经济发展的主要障碍。

(二)贫富等几大差距并存,导致“社会危机陷阱”。在从农业社会向工业社会过渡的中等收入阶段,劳动力供应充足,多数工人仍然处在简单重复劳动阶段,工资水平较低,而这一时期资本积累速度相对较快,逐渐形成和拉大城乡、贫富差距。与此同时,落后的社会管理体制不能及时疏导和缓和社会矛盾,教育不平等造成贫富差距在代际之间固化,社会垂直流动的渠道被无形阻断,进一步激化各阶层之间的冲突,造成社会动荡甚至政局更替。

(三)技术创新滞后,形成“技术创新陷阱”。教育不公平的后果是人力资本积累不足,进一步导致自主创新的缺乏和技术水平的落后,使这些中等收入国家在具备一定的工业基础后,向高技术领域发展面临巨大困难。高技术产业具有提高居民收入、降低贫富差距的作用,因此,技术落后又间接导致消费力的不足,产业结构从工业向服务业的转型

升级也十分困难。

(四)高度依赖国外资金及市场,形成“国际收支失衡陷阱”。以拉美国家为代表的“进口替代”战略以及以东亚国家为代表的“出口导向”战略造成中等收入国家对国际市场和国际资本的高度依赖性,容易陷入“国际收支失衡陷阱”。“进口替代”战略的目的是发展本国工业以替代进口产品,但其早期阶段通常是从建立最终消费品工业开始,这导致中间产品和生产机器等资本品进口的加大,反而恶化了国际收支。“出口导向”战略加剧了国内经济各部门和各地区经济发展的不平衡,降低了其应对外部冲击的能力,从 1997 年亚洲金融危机和近期美国量化宽松政策退出对新兴国家货币的冲击可见一斑。

(五)空气、地下水、土壤等受污染严重,形成“生态陷阱”。随着工业化、城镇化的加速,我国以煤炭为主的能源结构以及汽车大量进入家庭后所排放的大量尾气,加上农村地区农药、化肥的大量使用,导致近年来我国城乡广大地区的空气、地下水、土壤等受污染日趋严重,如不能尽快扭转这一趋势,我国将逐步面临环境资源的“刚性约束”,经济社会将难以可持续健康发展。

三、跨越“中等收入陷阱”的国际经验借鉴

(一)跨越“中等收入陷阱”国家或地区的主要经验

国际上公认成功地实现了从中等收入向高收入跃升的日本和亚洲四小龙,其中日、韩经济规模较大,对我国更具有参考意义。从中等收入国家跨入高收入国家,日本从中等收入国家跨入高收入国家用了 19 年(1966—1985 年),韩国用 18 年(1977—1995 年)。日本和韩国之所以能够较为成功跨越“中等收入陷阱”,既源于成功地实现经济发展模式和产业的转型升级,特别是实现了从模仿到自主创新的转换,也得益于较好地平衡了利益分配,控制收入差距扩大,为跨越“中等收入陷阱”提供较为稳定的社会环境。

(二)跌入“中等收入陷阱”国家的主要教训

以拉美国国家为代表的许多经济体早在 20 世纪 60 年代末和 70 年代初就达到了中等收入国家水平,然而直到今天仍然停留在中等收入水平,无法实现向高收入经济体的跨越。拉美国国家陷入“中等收入陷阱”的主要原因在于制度落后及发展战略的选择失误。以土地制度为例,拉美国国家在从低收入向中等收入转变的过程中,传统的农业和土地制度没有进行根本性改造,土地过度集中在少数人手中,这是导致拉美国国家贫富差距以及城市贫民的一大主因。在这一时期,拉美国国家推行“进口替代”的工业发展战略,随后,受“新自由主义”思想的影响,实行完全的商品市场和资本市场开放。由于“进口替代”战略需要实行贸易保护政策以保护国内脆弱的工业,过早的开放政策最终导致工业化的失败与国际收支的失衡、外债高企。

四、架设改革创新之桥,跨越“中等收入陷阱”

制度经济学认为制度变迁是经济增长的决定性因素。内生增长理论(endogenous growth theory)认为技术进步可以来自于劳动力和资本的投入:劳动力在教育、培训、边干边学的过程中形成人力资本积累,而在物质资本投入过程中的研发活动形成发明和创新。这从经济学原理上,给我国通过深化改革和创新,跨越“中等收入陷阱”明确了方向和思路。

(一)全面深化改革,跨越“制度体制陷阱”

制度体制改革通过改善要素配置效率、降低管理成本,提升全要素生产力,从而实现经济增长。党的十八大提出的“全面深化改革”和“Senate Committee on the Budget”)或像英国下议院的“公共账目委员会”(the Public Accounts Committee)那样全程参与政府预算的编制、实施、调整和决算审查。只有这样,才能从制度上和建制上落实中共十八大报告关于政治体制改革的第一条,加强人大“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。很显然,这里最关键的问题还在于如何加强和“做实”全国人大作为国家立法机构的功能和作用。

第二,尽管自 1981 年以来中国设在国务院下审计署的审计制度已经定型多年,要进行任何改革目前看来都比较困难。但是,随着人大对政府预算管理功能的加强,仍可以考虑同时升格“国家审计署”,即从国家建制上把国家审计署从国务院中独立出来,建立起

革”为我国跨越“制度体制陷阱”指明了方向:户籍、社保等人口政策改革,解除了挟制人流动的最后一道枷锁,劳动资源的配置效率将再次提高;利率市场化等金融政策改革,能够促使资金利用效率提高,抑制高成本低收益产业的发展;土地政策改革,能够更好地发挥土地资源的使用效率,加快农业现代化生产,提高农民生活水平;全面提升开放型经济水平,能够再一次在全球范围内重新配置生产要素,提升全要素生产效率。

(二)依靠人力资本投资和产业结构升级,跨越“技术创新陷阱”

我国资本密集型产业的自主创新能力不足、缺乏核心的技术优势和竞争力,是影响未来经济增长的稳定性和质量的关键因素。人力资源是技术创新活动的主体,多数中等收入国家都存在高技术人才短缺的问题,这要求从教育、培训等多层次投入以培育人力资本。对于发达国家来说,产业结构升级是技术创新活动的结果,而中等收入国家利用后发优势,从发达国家接受知识和技术转移,推动产业结构升级成为“技术创新”的载体,一方面实现了技术水平的跨越式发展,另一方面通过“干中学”培育了高技术人才。

(三)缩小社会差距,跨越“社会危机陷阱”

社会主义的本质是共同富裕。收入、城乡、地区三大差距的持续扩大,既不符合社会主义的本质要求,也违反社会公平原则,影响社会稳定。社会差距的扩大也影响和制约了我国经济的可持续发展。我国人均收入水平进入中等国家水平后,主要的增长动力转为技术进步和居民消费。在这个阶段,经济增长将改变过度依赖于投资增长的传统方式,转向依赖消费需求的释放。收入、城乡、地区差距的扩大或长期持续,将对扩大消费形成明显的约束。因此,缩小社会差距具有明显的帕累托改进效应,缩小一个点的差距可能比增加许多点的投资对经济的拉动作用更有效。

(四)提升外向型经济发展水平,跨越“国际收支失衡陷阱”

与拉美国国家相比,我国的储蓄率水平较高,投资更多的依靠内部融资,国际收支账户双顺差且资本账户受到管制,看似与“国际收支失衡陷阱”距离很远。但随着人民币国际化的进程加快、自贸区放开资本账户的试点推进,我国将不可避免地将更广泛和深入地融入全球金融市场。

为降低外部冲击的影响,需要协调内外外部经济发展,全面提升外向型经济的发展水平。一是努力转变对外贸易增长的方式。在出口结构上,鼓励具有自主知识产权、自主品牌的商品和服务出口,控制资源型、高耗能、高污染产品的生产和出口,扩大新技术产品和附加值高的产品出口。在进口结构上,优先进口国内发展必需的、重要的、紧缺的高新产品、高新设备、高新技术和具有战略性的资源,实现战略物质进口来源的多元化、方式的多样化和渠道的稳定化。二是努力提高利用外资的质量和水平,将利用外资与提升国内产业结构和技术水平相结合,同促进区域协调发展 and 提高企业自主创新能力相结合。

(五)在加快生态文明制度建设的同时,积极发挥财税金融工具的作用,促进跨越“生态陷阱”

面对严峻的环境污染问题,党的十八大及十八届三中全会明确提出要“加快生态文明建设”,并提出要建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度。除抓好制度建设和政府监管外,还应引入财税、金融工具,通过征收资源税、消费税、环境税和实施差别化的信贷政策,从供给端促进转变能源供给方式、工农业发展方式、交通出行方式和居民生活方式。

(下转 03 版)

现代大国根基:财税改革与预算管理

■ 韦森 复旦大学经济学院教授

(上接 01 版)

五、从国家预算管理制度的建设看未来中国改革的长期愿景

最后,我想从国家预算制度建设的思路看未来中国改革的长期愿景。这里首先要指出的是,要加强人大“对一府两院的监督,加强对政府全口径预算决算的审查和监督”,必须在人大和政府制度上和建制上进行真正的改革,并重新起草和制订与之相匹配的带有现代预算民主精神的《预算法》。经与财政学界和法学界的专家讨论,且与一些省级人大财经委的一些领导和预算工委的领导多次交流意见,我觉得至少在国家的政治制度建设

上有以下几点可以考虑:

第一,在中国市场经济体制已经基本形成、人均 GDP 超过 6000 美元、政府财政收入达到二十几万亿元的阶段上,目前首先要做且可以做的,就是要研究落实十八大报告提出的政治体制改革第一条的具体目标,加强人大“对‘一府两院’的监督,加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。要做到这一点,必须在人大和政府制度上和建制上进行真正的改革,并重新起草和制订与之相匹配的带有现代预算民主精神的《预算法》。做不到以上两点,单凭国务院和财政部的一些文件和行政命令规定“各级政府的预算要公开、透明”,会有一定的作用,但实际效果是不会太大的。即使在党的纲领性文件中写上要加强人大“加强对政府全口径预算决算的审查和

监督”,如果不能进行一些根本性的国家制度建设,也不会有多大实质性的进展。这里问题的关键是要在国家建制上予以保证。我们觉得,目前可以考虑做的,是在全国乃至各级人大均增设一个预算委员会,并把现有的人大常委的“预算工作委员会”(简称“预算工委”)移到这个“预算委员会”下,增加其编制,强化其功能,使其成为常设性的机构。甚至可考虑在人大预算委员会下设置像美国参议院和众议院有近千人员编制的“拨款委员会”(the Appropriation Committee)一样的实体机构,做到所有政府部门的财政支出要经由“预算工委”或相应的“拨款委员会”笔笔审核符合年初制定的财政预算计划而批准后,才能支出。同时,使中国人大预算委员会能像美国参众两院预算委员会(“House Committee on the

Budget”)或像英国下议院的“公共账目委员会”(the Public Accounts Committee)那样全程参与政府预算的编制、实施、调整和决算审查。只有这样,才能从制度上和建制上落实中共十八大报告关于政治体制改革的第一条,加强人大“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。很显然,这里最关键的问题还在于如何加强和“做实”全国人大作为国家立法机构的功能和作用。

第二,尽管自 1981 年以来中国设在国务院下审计署的审计制度已经定型多年,要进行任何改革目前看来都比较困难。但是,随着人大对政府预算管理功能的加强,仍可以考虑同时升格“国家审计署”,即从国家建制上把国家审计署从国务院中独立出来,建立起

独立的和超越的“国家审计督察院”,以强化对政府财政和其他政府部门乃至所有国有企业和部门的预算、决算的事后审计、督察和问责。建立一个独立的国家层面的审计督察院的好处是,它不但对财政部和政府各部门的预算资金使用情况能进行审计,而且对人大机构、政协机构、国务院本身乃至总理办公室、司法机构、宣传媒体机构、军队、维稳机构等的预算资金的使用情况也能进行审计。这无疑就有利于建立中国全面的反腐倡廉制度,实属国家发展的百年大计。在升格和构建独立的国家审计督察机构的同时,也可考虑在人大设立一个监督审查委员会(可简称“监审委”),甚至可以考虑把国家反贪局甚至国家统计局设在人大“监审委”下。

(下转 03 版)