

转变经济增长方式的财政思考

杨晓达

一、转变经济增长方式，财政分配应以优化资源配置提高经济效益为根本的政策目标

经济增长方式的内涵，有从要素利用方式、要素投入取向、发展目标取向、产出效益取向、发展地域取向、要素组合结构等不同方面的不同表述，概括起来，就是决定经济增长的各种要素的组合方式及其推动经济增长的方式。马克思曾将其高度概括为外延扩大再生产和内涵扩大再生产两种类型。原苏联经济学家在60年代又将这两种类型表述为粗放增长方式和集约增长方式。前者是指通过增加生产要素投入数量而实现的扩大再生产，是一种高投入、高消耗、低质量、低产出的经济增长方式；后者与其相反，是指通过科技进步、改善管理、提高生产要素质量及其使用效益而实现的扩大再生产，主要是靠现有企业挖潜改造、实现低投入与高产出的经济增长方式。这两种类型，西方经济学家常用“要素投入增加”与“要素生产率提高”两个专门术语去表达。二者间的根本区别，在于投入与产出的不同方式与效果导致经济效益高低不同。因而转变经济增长方式，实质就是提高经济效益。

长期以来，在我国实行的显然是以粗放型为主的经济增长方式。固定资产投资规模逐年扩大，近几年一直在37%左右，比发达国家高出近一倍；在经济增长中资本贡献率已达到60%以上，远远高于发达国家20%左右的水平；科技进步对经济增长的贡献率仅为30%，而发达国家在60—70%^①。在物耗方面，我国万元GDP的能源消耗为美国的3倍，日本的9倍；钢材消耗为美国的5.8倍，日本的2.7倍。工业劳动生产率分别为美国的1/16，日本的1/17，巴西的1/14^②。在产业结构中，以传统技术为基础的劳动密集型产业占很大比重，以先进技术为基础的重化工与高新技术产业比重较低；第三产业在三次产业中仅占32.7%，也比发达国家60%的水平相差甚远。长期粗放型的经济增长方式，必然造成资源浪费，生态环境恶化，投资回报率很低，经济效益低下等问题：有40%以上的国有企业严重亏损，1/3以上国有企业资产负债率超过90%，国有企业在经济增量中的份额越来越小，到1994年仅为20%；农业生产和农产品价格几度出现大的波动，工农产品价格剪刀差依旧；农业、基础产业的“瓶颈”制约加剧，大约有40%的工业生产能力不能很好发挥；经济总量控制不住，供求难以平衡，财政赤字居高不下，通货膨胀不时抬头，物价上涨指数长期超过两位数，失业问题也日趋严重，国民经济出现强烈波动，波动系数比美、英、法等国高出5倍左右^③。以上种种，已给整个社会经济生活带来严重影响，若不从根本上转变经济增长方式，扭转经济效益日渐滑坡的局面，后果是不堪设想的。

转变经济增长方式提高经济效益，不仅是经济生活的客观需要，也是财政分配最根本的政策目标。财政政策目标是指针对一定时期社会经济中存在的主要矛盾，灵活运用合理搭配各项财政政策工具，使之产生积极而有效的政策效应而达到的预期目标。在一个对外开放的经济体

系中,最常见最主要的问题无非是总需求与总供给不相适应而产生的经济停滞、失业增加或者通货膨胀、物价上涨等,以致市场经济国家通常都把实现充分就业、物价稳定、经济增长与国际收支平衡作为经济运行中要认真解决的四大问题,也是财政政策的四大目标。这是“经济决定财政,财政影响经济”的重要体现。不难看出,四大目标实质上是经济效益问题。如果经济效益好,投入产出比例科学,科技含量上升,物耗下降,劳动生产率提高,产品新颖、质量优良受市场欢迎,生产亏损、供大于求现象便不会发生,也就不会有停工失业的状况。而科技含量与劳动生产率提高,活劳动与物化劳动消耗下降,成本降低利润上升,又能从物质、技术、资金、劳力各方面保证再生产的不断扩大,生产出更多的优质产品,此时如不盲目发展,也就不会产生供不应求、物价上涨的局面。总供给与总需求能相互适应,经济稳定增长、国际收支平衡也一定能实现。由此可见,提高经济效益应是财政分配最根本的政策目标,这与转变经济增长方式的目标是完全一致的。换言之,财政分配能以提高经济效益为根本的政策目标,就能从根本上促进经济增长方式的转变。

二、转变经济增长方式,财政分配应以转变经济体制、完善市场机制为其前提条件

转变经济增长方式是个历史性课题。发达国家的经济史,就是一部转变经济增长方式不断增长发展的历史。社会主义国家也不例外,然效果不同。为了扭转发展缓慢、经济效益差的情况,原苏联的经济学家早在1958年就开始讨论如何转变经济增长方式,并在60年代初期有了“利别尔曼建议”与“柯西金改革计划”;在1971年的苏共二十四大上,正式提出国民经济向集约化发展的任务;到80年代,又推出了加速科技进步、调整投资结构等一系列措施,但直到苏联解体,仍未能真正地转向集约经营的轨道。在原东欧一些国家,对这一问题的讨论及其结果也与原苏联非常相似^⑨。我国从中共十二大起,每次党代会上及历届政府的工作报告都提出要转变经济增长方式,并在十四届五中全会上正式提出必须实现“两个根本转变”,成为全党全国人民关注的热点。然而到目前为止,浪费资源、重复建设、国企亏损在继续扩大的粗放经营仍未有明显改观。为什么在我国与原苏东国家转变经济增长方式就这么艰难呢?追根求源,应是经济体制未能相应转变,或没有真正转变过来。因为经济增长方式属生产力范畴,转变经济增长方式,离不开原有的与其相适应的生产关系相应的转变。而包涵了生产资料占有关系、分配关系等内容的经济体制是生产关系的集中体现。因而某种增长方式,必有与其相适应的经济体制。迄今粗放型为主的增长方式,是与传统计划经济体制相适应的。在产权不清、权责不明、政企不分、管理官僚主义化的情况下,财政“统收统支”,国家统包职工各种福利,企业经济效益再差也不影响其生存,因而也就不可能有改进经营管理、实现科技进步的压力和动力,只能年复一年地粗放经营。而集约型为主的增长方式是建立在社会化大生产基础上的,是与市场经济体制相一致的。优胜劣汰的市场竞争机制要求每个企业必须加强科学管理,推动科技进步,降低物耗,提高劳动生产率,尽可能使成本最低、质量最优、利润最大化,即要实现集约化经营,否则必然难以生存和发展。这说明,不相应地转变经济体制,经济增长方式是无法转变的。或者说,转变经济增长方式,应以转变经济体制为前提。由此还可看出,中央提出实现“两个根本转变”是十分科学的。如不同时转换经济体制,单纯转变增长方式势必又象过去一样劳而无功。从实现的途径看,二者更需紧密结合。如果说,转变经济增长方式必须倚重“管理”,而经济体制的转变必须深化“改革”。在这里,管理与改革是相配套的,必须同步进行,协调发展,不可相互替代,或顾此失彼。只强调一方面无疑是十分错误的。

财政分配属于生产关系范畴,财政体制是经济体制的重要组成部分,在转变经济增长方式的全过程中,财政分配既要直接支持经济增长方式的转变,又要积极促进经济体制改革,为经济增长方式的转变创造必要的前提条件。

财政促进经济体制改革的要点有:

1. 首先要转变自身的基本观念,实施符合市场经济体制需要的资源配置、收入分配、经济稳定三大职能,最大限度满足社会公共需要,把财政分配的范围定在市场机制作用不到或作用不好的领域。凡市场机制能作用到的,应交其他分配形式和经营性企业通过市场竞争去实现。
2. 应将“效率优先,兼顾公平”作为制约财政收支的根本原则,形成能够促进要素生产率提高的激励机制与保障机制;灵活运用财政政策,财政平衡应是为经济均衡服务的调节性平衡,成为弥补国民经济供求平衡的砝码;公债政策应当尽量满足建设预算的需要,并对经济均衡起调节作用。
3. 应以促进国有企业改革为重点,在国有企业中积极推行现代企业制度,“抓好大的,放活小的”,实现产权明晰,权责分明,政企分开,管理科学。具体地说,产权改革应按规范化的现代公司的要求,以股份制公司为主体,也可组成股份合作公司,使国家掌握国有资产的终极所有权,企业拥有法人所有权和经营权。要坚决使政企职责分开,政府不再干预企业经营,企业管社会的工作应还给政府。继续完善税制改革,强化财务约束机制,建立有利于平等竞争的税收环境与财务制度。

三、转变经济增长方式,财政分配应以促进科技进步与人的素质普遍提高为根本职能

经济增长方式由粗放型向集约型转变,在资本既定的情况下,完全要靠科技进步和提高劳动者的素质来决定。西方经济学中新古典增长模型可以说明这些关系:

$$G = a\left(\frac{\Delta K}{K}\right) + b\left(\frac{\Delta L}{L}\right) + \frac{\Delta A}{A}$$

公式中G为国民收入增长率, $\Delta K/K$ 为资本增长率, $\Delta L/L$ 为劳动增长率, $\Delta A/A$ 为技术进步率,a、b分别代表资本收益与劳动收益占国民收入的比率。索洛等人的这一模型表明,国民收入增长率取决于资本增长率、劳动增长率和技术进步率的加权之和。根据索洛对美国在1909—1940年间经济年均增长2.9%所作的分析,资本贡献率占11%,劳动贡献率占38%,技术进步贡献率占51%,可见科技进步与劳动者素质提高之重要。技术进步还会改变再生产中资本和劳动的配合比例。这表现在技术进步可以改变劳动的边际生产力,从而提高工资率;也可改变资本的边际生产力,从而提高利润率。这使厂商往往采用科技含量高的机器设备来代替劳动,以阻止劳动边际生产力上升导致工资率上升。可见,资本与劳动的相互替代是在科技进步的前提下通过价格机制起作用的。

在我国,邓小平同志早就提出科学技术是第一生产力的观点,中央也及时提出了科教兴国战略,促使经济增长尽快转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道。这确实是当务之急。长期以来,我国科教投入相对不足,“尊重知识,尊重人才”也未形成根本性的政策,劳动者的文化技术结构不合理,科技进步对经济增长的贡献率不到发达国家一半的水平。以职工文化技术结构在全国处于领先地位的北京市为例,工业系统中具有中专以上学历和职称的职工只占职工总数的18.2%;工程技术人员占职工总数的比重1994年仅为8.7%;技术工人中高级技工占3.55%,中级技工占22.38%,也分别比实际需要相差1.45和17.62个百分点^⑥。与发达国家

相比距离更大。这种状况,必将严重阻碍经济增长方式的转变。

促进科技进步,提高劳动者的素质,是需要全国上下长期奋斗的历史任务,财政分配更责无旁贷:

1. 促进科技进步,提高劳动者的素质,是财政分配的本质要求与根本职能。从本质上看,国家财政就是为了满足社会公共需要而形成的分配关系与分配活动。在财政预算中,社会公共需要除了国家机器、基础产业、基础设施等需要外,就是能够实现科技进步,提高劳动者素质的科学、教育、文化、卫生、体育、新闻、影视等方面的开支。在社会公共需要中,这些开支是重要的或主要的组成部分。从职能上看,因财政的职能必须体现本质要求,优化资源配置、实现公平分配都必须以科、教、文、卫等方面的需要为重点。这些需要保障好了,就能保障科技进步,提高劳动生产率,经济稳定增长也就有了保证。

2. 要尽可能增加对科技与教育的投入。必须从理论上提高认识,从政策上给予倾斜,从资金上重点保证,全面落实科教兴国战略。在科技方面,必须强化新技术的开发与推广,加速科技成果产品化与产业化的进程;积极应用高新技术,对传统的产业进行改造与调整;促进电子信息、生物工程、新能源与新材料等高新技术的发展,使之接近或者达到国际先进水平;保证基础科学研究取得重大突破,为经济可持续发展奠定基础。在教育方面,首先应以超前意识保证教育改革、结构调整、设施更新所必需的资金,促进各类教育能为经济增长不断输送高质量合格人才;还要加强在职职工职业技能培训和开发,全面提高劳动者的素质。

3. 从思想、政策上落实“尊重知识、尊重人才”的观念,在个人收入分配上实施“效率优先、兼顾公平”的原则。实施公平分配的社会保障体系目前已开始组建。相对而言,实施效率优先更加困难。一般认为,实施“高效率、高工资”的分配政策是按劳分配的具体体现,应该不难办到。然事实上高低差距甚微。这与“劳动收益率”在产权主体结构中尚未得到承认直接有关。目前我国是按资本投入确认财产归属关系和利润分配的,即“谁投资,谁所有,谁受益”,劳动者投入的活劳动所形成的经济效益在产权主体结构中没有地位。众所周知,企业现有财产与利润是资本、劳动、科技进步等多种生产要素共同创造的。在产权主体结构中,科技进步的主体地位因为难以落实行为主体,只能以购买专利与先进设备的形式在成本中一次性列支,这是可以理解的。然在资本与劳动两方面,只有在经济增长中贡献率较低的资本收益率,没有劳动收益率,显然是说不过去的。如果承认劳动收益率在产权主体结构中的存在,职工不仅有劳动的工资收益,还将有劳动的产权收益,“按劳分配”、“效率优先”必将有根本性改观。有人主张:存量资产归国家占有,增量资产职工参与分配。这与马克思的剩余价值理论并不矛盾,看来是可行的。若如此,不但可以消除国企职工与其他经济成份职工收入结构上的不平等,化解制约国企效益不高的一个重要因素,也给转变经济增长方式添了一份强有力的激励机制。

四、转变经济增长方式,财政分配应从国情出发,以科学的辩证观点为指导思想

促进经济增长方式的转变,财政分配应以转变自身理财方式为主要内容,在资源配置方式、资金投入方式、财源建设方式、运行管理方式等方面完全由过去的计划经济方式转为市场经济方式。

然而,这些转变不应是形而上学的,不能僵化、绝对化的理解与行事。由于我国是个人口众多、资源相对不足、经济素质整体水平低、各地区各部门的发展极不平衡的发展中国家,转变经济增长方式必然具有历史长期性、地域差异性、部门特殊性、标准相对性、效益动态性等典型特

征,整体上看是极其复杂的,必须时时处处坚持唯物辩证观点,避免盲目性与形式主义。这里简述几个问题:

1. 粗放型与集约型是相比较而存在的,不可绝对化

首先,两种增长方式是同时存在的,转变增长方式应有一个数量界线。说我国目前是粗放型,是指以粗放型为主体,不是没有集约化的成份。一般认为,经济增长 80%是粗放因素即粗放型增长;反过来,集约因素占 80%以上即集约型增长。这可作为转变经济增长方式的目标或阶段性标准。因而转变经济增长方式,是从粗放型为主体转到集约型为主体,不是变得纯而又纯,象过去在所有制上要求的那样。事实上,在任何国家的任何历史时期,经济增长既要依靠要素生产率的提高,也离不开要素数量上的扩张,二者是同时存在的,都有其自身的历史意义。一般说来,在生产力较落后的情况下,或者工业化的初级阶段,只能以粗放的方式为主体,如我国建国后一段历史时期;当生产力发展到一定水平,就自然要依靠提高要素生产率了,否则将无法去支撑现有规模的正常增长;当实现了集约增长为主体时,也就进入现代化阶段了。

其次,两种增长方式具有相对性,必须因地制宜、因时制宜。例如同样一种资源配置,在发达国家中是粗放的,在发展中国家可能是集约的;在沿海城市中是粗放的,在西部山村里无疑是集约的;在高新技术产业部门是粗放的,在农业、手工业部门可能是集约的;在某企业今天看来是粗放的,20年前则很可能是集约的。这说明,一切都在变化发展之中,阶段性与区域性的相对标准是存在的,绝对性与永久性的标准是没有的。例如对原始耕作来说,铁器工具的使用无疑是要素生产率提高的集约化表现,今天看来算什么呢?因而从某种意义上说,转变经济增长方式,实质上是人们企求不断提高要素生产率,从而提高经济效益这样一个历史过程。真谛在于不断追求,不可因循守旧,固步自封。

2. 劳动密集型与技术密集型也不能绝对化

一般认为,劳动密集产业技术含量不高,主要依靠增加劳动力及相应的生产设备来实现经济增长,本质上是粗放型的;而技术密集的高新技术产业,体现集约化的主要特征。但二者间不能划等号,根据我国国情,需要辩证分析。

在我国,低素质的劳动力过剩,自然资源相对不足。因而在生产中,必须节约自然资源,降低物质消耗,尽量多地使用劳动力,以劳动去替代资本。这不仅是实现经济增长的必然选择,也是稳定大局、促进经济社会健康发展的需要。如不尽多安排一些劳动力就业,在有 12 亿人口的大国失业率过高,什么都无从谈起。我们实现经济增长,根本目的是要实现各种既定资源都能得到充分而合理的利用,从而获得最大化的经济、社会效益。多用劳动替代资本,是在我国实现效益最大化的重要途径,能从整体上去提高要素生产率,因而在一定程度上也体现了集约化的本质特征。这说明,劳动密集型的经济增长方式在一定条件下还是很需要的。

另一方面,从资本构成上看,我国不仅自然资源短缺,资金尤为不足;在另一重要的生产要素“科技进步”上,由于长期投入不足又使高素质的人才严重短缺。资金与人才的双重制约,致使我国不能过多引进、开发高新技术,发展技术密集型产业。如果勉为其难,在既定总量不足的情况下,不适当地集中资金与人才于技术密集型产业,象过去搞“大三线建设”,必会拖累其他产业使资金与人才相应减少而更加粗放,整体经济效益也将适得其反。

以上分析说明,转变经济增长方式一定要与我国国情相适应,以国情制约为前提,不能勉强转变与盲目发展。环境污染严重、质量难保、效率低下的地方,能用机器人就坚决不搞人海战术。而饭店里洗碗也用电脑操作就无太大现实意义。

3. 速度型与效益型的辩证关系

速度型与效益型,也称数量主导型与质量主导型。从增长方式的内涵看,前者属于粗放型,主要依靠铺新摊子、追求数量等外延的手段去实现;后者属于集约型,主要依靠老企业的改造,从内涵上提高要素生产率与经济效益。但二者也不能与粗放型和集约型完全等同。如用外延方式新建一批高新技术产业,能够促进规模经营和技术进步,应属集约型增长。而用内涵方式对老企业更新,但仍重复原有技术,系复制“古董”,还是粗放型增长。因而还是要以是否能够提高要素生产率和经济效益为根本。

从哲学上看,数量与质量,速度与效益,是既矛盾又统一的。首先必须在有数量的基础上求质量。不先有一定的速度带来数量上的扩张,何以有质量的提高与效益的增加?建国以来,如果不是因陋就简,以粗放的方式建起这么多的国有企业,今天何谈向集约化转变?因此说,一定的速度和数量,任何时候都是不可少的。在生产力落后的国家,在工业化初期,尤其需要数量上的扩张。正因为如此,几十年来我们常讲速度,企图实现高速增长。但是必须同时看到,这种高速增长应是有前提的,即邓小平同志说的是要“讲效益的高速度”。不讲效益的高速度有很大的负作用:既浪费资源,又破坏了国民经济综合平衡,使部分商品与生产要素严重短缺,带来通货膨胀、物价上涨、人民生活受到严重影响等后果。长期以来,我们在只追求速度、数量而不讲究效益这个大问题上教训实在是太多太大了!我们转变经济增长方式,一定要将过去速度、数量主导型尽快转为效益、质量主导型,实现效益很高、速度适当、结构合理三位一体的集约化增长。

转变经济增长方式,财政分配一定要用辩证观点把上述诸问题把握好。

注:

①见《经济研究》1993年第7期,周叔莲文。

②见《中国技术经济科学》1995年5/6期,史清琪、费洪平文。

③见《财政研究》1996年第5期,于天义文。

④见《经济研究》1995年第11期,吴敬琏文。

⑤见《科技日报》1996年3月8日,翁天真、贺天中文。

(上接第59页)员从企业中分离出来,实行国家委派制,以确立会计人员的中立身份。这样不仅使会计人员的地位得到了提高,工作的独立性增强,而且排除了企业领导对会计工作的不当干预。其次,通过交流、示范、培训、资格考试等各种途径,强化会计人员的业务教育、政治思想教育、职业道德和职业纪律教育,以提高会计人员的综合素质。最后,各地财政部门建立会计人员业绩档案,制定严格统一的奖惩标准,以强化会计人员的法律意识和法制观念,规范和制约会计人员的行为。

4. 大力发展注册会计师业务。

我国注册会计师业务起步较晚,业务范围狭窄,与国际相比相差甚远,还不能满足对会计信息鉴定的要求。因此,必须进一步完善和健全注册会计师机构,大力培养和充实注册会计师人才,提高注册会计师的整体素质,争取在近两年内让所有企业的会计信息都能接受注册会计师的公正监督。同时,广泛开展注册会计师的咨询业务,以提高会计信息的有用性。另外,对注册会计师的法律监督也是一个重要方面,注册会计师在执行业务时,要依法执法,要对会计信息失真的责任者敢于公开揭露,并对会计信息的鉴定结果承担法律责任。