

二元经济条件下财政政策有效性的思考

陈松青

(厦门大学 财政金融系, 福建 厦门, 361005)

摘 要:近年来理论界对我国财政政策有效性的研究,主要是从经济转轨的角度来分析问题的,但忽视了我国经济生活的另外一个非常重要的方面——二元经济结构问题。本文用二元经济理论工具分析了我国需求不足的原因,提出二元经济条件下财政政策有效运行的若干选择。

关键词:二元经济;需求不足;体制变迁;结构转换;财政政策

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)08-0017-05

一、我国财政政策有效性分析的重要工具——二元经济理论

西方正统经济学是以单一经济结构和生产要素稀缺性为前提,研究现有资源的最优配置。在此基础上,凯恩斯理论以发达国家的宏观经济为研究对象,将宏观经济困境归结为有效需求不足,主张主要通过扩张性财政政策刺激消费和投资,对总需求进行管理来解决宏观经济问题。但我国是发展中的大国,幅员辽阔,从东部沿海平原到西部山区,地区间自然、社会、历史、经济差异很大,也不可能平衡发展,在从传统农业社会向现代工业社会的转型中,一般“二元结构”的工农产业差异、城乡差异和地区差异,表现为突出的城乡发展差异;另一方面,新中国建立以来一贯实行的是优先发展城市、优先发展工业的战略,实施了与之相配套的相关体制,强化了传统农业与现代工业、城市与农村的差异。所以,中国在相当长的时期内不均衡发展比一般发展中国家更为突出,二元经济理论所指出的城市现代资本工业与乡村传统农业的不平衡性,在我国不仅存在,而且比较突出。显然,凯恩斯理论的分析模型与我国的现实经济生活有着较大的差距,我们不能简单套用它的扩张性财政政策的主张。

二元经济理论以发展中国家经济结构的二元性为基础,以劳动力无限供给为前提,将剩余劳动力从传统部门向现代部门的转移与收入分配、资本积累和经济增长结合起来,分析了一个社会从传统农业经济向现代工业化经济转型的动力、过程与阶段。二元经济结构向一元经济结构的转换和变革,影响着收入、储蓄、消费和支出等流程,这是分析我国国民经济总供给和总需求关系、选择财政政策时,需要考虑的一个重要问题。二元经济理论还特别指出,虽然西方正统经济学从假定的发达市场经济制度与习惯出发建立的理论模型,是短期分析不可缺少的

收稿日期:2001-03-14

作者简介:陈松青(1968—),男,福建泉州人,厦门大学财政金融系博士生。

工具,在模型中,通常是把体制问题作为既定的。但是,在研究发展中国家的经济时,不能简单地把将制度视为既定前提。我国正处于工业化和市场化的进程中,制度变迁是一个不可忽视的因素,分析宏观经济问题和选择财政政策就应该把制度变迁纳入考察范围。所以,分析我国需求不足原因和财政政策有效性时,除了借鉴大家所熟悉的凯恩斯等理论和政策手段,更要立足于我国二元经济结构的国情,引入更符合我国现实经济生活的二元经济理论分析工具。

二、我国宏观经济需求不足的实质原因——二元经济结构及其体制变迁

(一)我国二元经济结构转换滞后导致了需求不足。我国城乡二元经济结构存在着巨大的差别,经济运行是建立在城乡劳动力流动和城乡市场相对分割的基础上。广大农村基本上是手工劳动,劳动边际生产率很低,加上农村人口增长较快,存在着大量的隐性失业。而城市采用机器大工业的生产方式,劳动生产率较高,并获得廉价的、无限供给的劳动力资源,从而获得超额利润,这些超额利润被用于再投资,创造新的资本扩张,推动经济的增长。另一方面,城市经济形态基本上是市场经济或正在向市场经济转轨,而农村自给自足的自然经济还占相对大的比例,有专家估计自给性经济占40%左右。但是,相对于我国的经济增长速度,城乡二元经济结构转换滞后,导致农村大量农业劳动力闲置,农村收入仅能维持生存,相应地只有温饱型的需求。所以,农业—非农业、农村—城市二元结构转换滞后,人口流动和迁移受到限制,使过剩劳动力无法优化配置,劳动生产率不能较快地提高,收入增长缓慢导致了需求不足。

(二)我国二元经济结构转换方式,导致需求的增长落后于经济的增长。根据二元经济理论,我国这种二元经济结构的转换方式,一是农业劳动力向第二产业和第三产业转移,二是人口在地理上向城镇和城市集中,这也是国际上发展中国家经济发展的一个普遍规律。因为劳动力的转移和人口的城市化,伴随着人口及职业在空间上的流动和迁移,使劳动力资源不断得到优化配置,不断提高劳动力的边际生产率,进而提高流动和迁移人口的收入。另一方面因为过剩劳动力的转移而提高了农村未转移劳动力的边际生产率,从而也提高他们的收入;其次,人口的流动和迁移,会产生各方面的需求,带动交通、住宅、饮食、商业等第三产业的繁荣,最终推动国民经济的增长。但是,与其它发展中国家不同,我国农村劳动力的转移采取了发展乡镇企业和农民进城打工的模式。这种方式实现了农村劳动力一定程度的转移,没有对城市居民的福利造成突然的和巨大的冲击,但是,在稳步实现农村劳动力的产业转移的同时,却将大量的非农化人口滞留在农村。加上乡镇企业相对分散未能实现农村的城市化,某些旧的(如户籍制度)和新的(如限制农民进城)政策的存在,使得城乡分割依然严重。结果是在乡镇企业就业的农民,其生活方式依然是传统农民的生活方式,其消费需求依然是农民的需求。而流入城市务工的农民,虽然得到了高于他们在农村就业的边际收入的平均工资,但还是不足以维持他们在城市中的永久性生活方式。这样,他们收入中的一部分就会被储蓄起来并流向农村家乡市场,维持其原有的农民生活和消费方式。所以我国二元经济结构转换模式——发展乡镇企业和农民进城打工,导致需求层次难以提升,消费需求明显地落后于收入和经济增长。

(三)城乡二元结构导致了巨大的收入分配断层,使得我国社会总需求存在着结构性矛盾。根据产品周期理论,产品是在向人数最多的中、低收入阶层扩张时形成最大的生产规模的,从而获得最大的社会效益和经济效益。因此,按照产品周期性发展的需求,持续不断地把新的消费品以及与之相适应的消费方式、消费层次逐渐地普及到中、低收入者家庭,同时也不断地创造新的消费品与消费层次,是促进经济增长的必要条件。这个必要条件,要求社会成员的收入

分布要与之相适应。但是,我国由于存在着二元经济结构,城乡收入悬殊,据 1998 年统计数据,城乡消费性支出分别为人均 4331.61 元/年和 1590.33 元/年,而农村人口占全国总人口的 69.6%。这说明了我国社会收入阶梯等级少而级差大,为数过多的农村人口集中于收入较低的阶层,并且各收入阶层的收入增长速度相差悬殊。这种城乡收入分布状态必然产生某些产品的销售断层,使其销路狭窄:想买的买不起,买得起的人由于需求已经饱和而不再买。这种城乡巨大的收入断层导致了巨大的消费断层,造成许多产品滞销,导致一些城市企业停产或半停产,使城市出现失业和半失业人口,这些城市中收入低的贫困阶层又产生了消费断层。我国目前的宏观经济问题,主要是总需求的结构性矛盾,而不是总量问题,总量问题是次要矛盾。

(四)我国经济转轨,二元经济结构转换导致的制度变迁,对社会总需求产生重大影响。我国一方面处于由传统计划经济向市场经济转轨的过程,另一个更深层次的变迁是处于工业化和城市化的进程,体制因素对需求的影响不可轻视。改革开放以来,特别是 1994 年后我国经济体制改革力度不断加大,这些改革措施的总体效应导致了需求减少。国企改革的结构调整、减员增效,国家行政体制的改革等措施都导致了工人下岗、失业增加,造成需求的减少。住房分配制度、社会保障制度、教育制度、医疗制度等一系列改革措施的实施,其目的虽然是要打破一切由国家包揽的体制,建立权利与义务对等、有效需求与有效供给相一致的市场经济体制,这对于深化改革具有积极意义,但由于这些措施出台时间集中,在改革内容上负担向个人倾斜,客观上导致了需求的减少。另一方面,二元经济向一元经济转换导致了范围更广、影响更大的制度变迁,它对需求的影响是更深层次的。二元经济结构转换必然导致分配制度、所有权制度、专业化与贸易、社会制度、经济立法、宗教、家庭等制度的变迁,它们对社会总需求的影响更为复杂,也更为深远。比如,城市化必然要求改革我国的户籍制度,而户籍制度的改变将导致人口的迁移,特别是农村人口的城市化。由此产生各方面的需求,将极大地推动经济的增长。经济转轨方面体制改革的积极推进,二元经济结构转换所要求的制度变迁滞后,这两方面都压抑了社会总需求的增长。

三、二元经济条件下财政政策有效运行的思考

虽然我国目前宏观经济表现为需求不足,通过以上的分析,我们清楚地看到,需求不足的背后是二元经济结构及其体制变迁的问题。一般而言,经济发展是城乡、就业、资本与劳动、消费等结构的转换过程,所以二元经济结构的转换及其体制变迁,影响着收入、储蓄、消费和支出等流程,这是研究我国财政政策有效性时,需要着重考虑的一个问题。

(一)在发展的市场经济条件下,经济结构和体制在短期内几乎是不变的,所以在西方宏观经济分析中,通常不把长期、结构和体制问题列入考察范围,或者以此作为前提给定,集中讨论短期问题、总量问题和政策问题。具体地讲,西方国家实施的财政政策是在经济运行制度和结构既定的前提下,调节由于周期因素而失衡的总供给和总需求关系,对需求进行管理,使总供给与总需求实现动态平衡。此时财政政策是一种总量扩张或收缩的政策。上面的分析表明我国正处在二元经济结构转换和体制变迁的进程中,结构和体制问题不仅是可变的,而且直接制约着短期因素、总量态势和宏观政策的选择。我国目前发生的有效需求不足,深层次的原因是二元经济结构和体制变迁。所以脱胎于西方发达市场经济的扩张性财政政策是总量政策,虽然对扩张总需求有一定的作用,但不能从根本上解决导致有效需求不足的二元经济结构和体制变迁问题,政策在实施过程中不能充分地有效运行。

(二)在西方,财政政策主要是作为一种短期、需求管理政策来运用,但它对长期发展会产生重大影响。在西方经济发达国家,由于市场化、工业化和城市化的任务已经完成,经济结构的同质基础已经奠定,因此,财政政策短期作用与长期影响容易达到协调一致。但我国存在着二元经济结构问题,工业化和城市化的进程又大大滞后,所以我国财政政策的有效运行,就不能仅仅着眼于短期效应,更要兼顾长期发展问题,至少不能为长期发展设置新的障碍,或者说要为长期发展奠定良好的基础。所以从我国二元经济结构和体制变迁的国情出发,目前我国扩张性财政政策在追求短期经济扩张效应的同时,也要大力推进二元经济结构转换和经济体制转轨的进程,从根本上解决有效需求不足问题。所以,我国扩张性财政政策的运用,必须兼顾短期和长期,协调总量和结构,着力于政策和体制联动,这就增加我国财政政策操作的难度。

(三)我国自1998年以来实施的扩张性财政政策的主要着力点是交通、能源等基础设施项目,取得了一定的经济扩张效应,但是我们应该清醒地认识到,此类项目创造的投资需求基本上是一次性的,缺少持续的创造需求能力。另一方面,我国的劳动力供给是绝对过剩的,资金、劳动力相对价格扭曲严重。更重要的是,相对劳动力来说,我国的资金比较紧缺,资金的相对价格比较高。近年来扩张性财政政策着力于基础设施,是一些资本密集型的项目,这就加剧了资金对劳动的替代。根据“技术二元结构论”,这对我国就业和经济结构转变会产生不利的影响。从我国有利于二元经济结构转换和长期发展的角度出发,短期扩张政策不仅不能扭曲、而且要有利于资金、劳动力相对价格的合理调整。为此,应当重新审视目前实施的扩张性财政政策的具体公共支出项目的选择。

(四)在西方,财政政策是一种宏观稳定政策而不是体制政策。在市场机制比较完善的情况下,宏观经济政策在体制不变的情况下就可以有效地作用于微观经济基础。但是在我国二元结构转换和经济转轨的过程中,财政政策的有效运行需要辅以体制上的相应变革。因为,体制上的不完善不仅会使任何一个政策操作产生正负两个相反的效应,而且有可能进一步放大负效应而抑制正效应。在二元经济结构条件下,如果简单地使用扩张性的财政政策,而不去消除制约财政政策有效发挥作用的体制性障碍和二元结构问题,要取得理想的效果难度比较大。因此,扩张性财政政策的能量应该释放到有利于改革和结构转换的方向上来,在城市要重点排除有碍于新的消费和投资增长点形成的体制和政策障碍,在农村则要重点疏通和拓宽农民向非农产业转移和农村城市化的渠道。具体地讲,如果我国财政政策重视社会性、制度性基础设施(如加大对社会保障体系的投入)的建设,加大对农村和农业的投资,不但能刺激有效需求,而且能为体制转轨、结构调整等创造必要的条件,其意义远远超过建设某些交通、能源等基础设施项目。所以要充分发挥财政政策的有效性,必须将短期、总量、政策目标与长期、结构、体制目标衔接起来,使得启动起来的经济形态符合市场化改革目标、有利于二元经济向一元经济转换,此时各种社会性、制度性基础设施的投资、对农村和农业的投资,可能是短期与长期、总量和结构目标的最佳结合点。

(五)西方扩张性财政政策的核心是“乘数效应”,它认为政府增加的支出,通过市场运行而引起一系列连锁反应,最后国民收入按 $1/(1-\text{边际消费倾向})$ 的倍数增加。但其严重缺点是忽视了发生这种连锁反应的社会经济结构。实际上,社会经济结构中不同层次的人们的边际消费倾向是不相等的。所以,政府对不同部门的投资,由于其所引起的连锁反应的途径不同、先后顺序不同与速度不同,最后导致的国民收入增长也大不相同。在我国二元经济结构条件下,政府对农村或农业的投资,其影响面最大,所引起的国民收入的倍数增长也最大。因为一

方面,财政政策加大对农村的投资,必然提高农民的收入和购买力,从而大大地缓解工业产品的滞销状况,增加城市停产、半停产企业的收入,于是政府对农村的投资就间接地增加了城市贫困阶层的收入和购买力。城市贫困阶层购买力的增加,又进一步推动更高层次产业的增长。由低而高地引起一系列的连锁反应,实现政府对农村投资的倍数效应。更重要的是,对农业的投资必然导致农村的发展,促进我国二元经济向一元经济转化。所以,我国扩张性财政政策公共支出投向农村和农业,其“乘数效应”才是最大的,政策运行是最有效的。

参考文献:

- [1]阿瑟·刘易斯. 二元经济论[M]. 北京:北京经济学院出版社,1989.
- [2]陈广汉. 刘易斯的经济思想研究[M]. 广州:中山大学出版社,2000.
- [3]高鸿业. 西方经济学(宏观部分). 北京:中国经济出版社,1996.
- [4]周天勇. 总需求萎缩的深层梗阻及其扩张途径[J]. 经济研究,1999,(1):9-17.
- [5]中国社会科学院经济所宏观课题组. 寻求更有效的财政政策[J]. 经济研究,2000,(3):3-15.
- [6]鲁品越. 农村结构性变革是推动我国经济发展的原动力[J]. 中国农村,1994,(9).
- [7]汪小勤. 二元经济结构理论发展述评[J]. 经济学动态,1998,(1):73-78.
- [8]北京大学中国经济研究中心宏观组. 货币政策乎? 财政政策乎? [J]. 经济研究,1998,(10):11-19.
- [9]刘世锦. 结构转换缺口:中国经济面临的问题与选择[J]. 管理世界,1998,(6):10-19.
- [10]王西玉,崔传义,赵阳,马忠东. 中国二元结构下的农村劳动力流动及其政策选择[J]. 管理世界,2000,(5):61-69.
- [11]郝联峰,袁星侯. 中国财政货币政策为何不能四两拨千斤[J]. 经济理论与经济管理,2000,(3).
- [12]国家统计局. 中国统计年鉴(1999)[M]. 北京:中国统计出版社,2000.

One the Effectiveness of Fiscal Policy Under Circumstances of Dual Economy

CHEN Song-qing

(Department of Finance and Banking, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China)

Abstract: Recently the problem between insufficient domestic demand and effective fiscal policy has been widely discussed in the view of economic transformation. And another important problem dual economy is ignored. In this paper, dual theoretical means has be used to analyse the cause of insufficient demand, and several selections of effective operation of fiscal policy under circumstance of dual economy has also been put forward.

Key words: dual economy; insufficient domestic demand; institutional change; structure transform; fiscal policy