

# 我国跨越“中等收入陷阱”的财政政策

□ 师旭辉 吴 华

改革开放以来,我国经济保持了较快增长,综合国力得到显著提升。到2010年,我国人均GDP超过4000美元,正式进入“中上等收入”行列。此前的高速增长主要得益于体制转轨,市场的力量充分激活了经济要素活力。加之我国渐进地融入全球市场体系,“两个市场、两种资源”得以整合,更加速了经济的增长步伐。总结国际经验教训,我国必须高度重视所谓的“中等收入陷阱”问题,未雨绸缪,积极防范,努力保持经济社会全面、协调、可持续发展。

## 落入“中等收入陷阱”国家的基本特征

在进入中等收入阶段后,一国经济社会发展的固有驱动因素可能会减弱、消失,甚至转变为一种消极的因素。原有的发展模式因弊端逐步显现而难以为继,新的发展方式又难以迅速转变,就会导致经济增长率回落。在增长停滞和徘徊中,人均国民收入难以突破1万美元从而跃入高收入国家行列,这就是世界银行在《东亚经济发展报告(2006)》中提出的所谓“中等收入陷阱”。

从宏观经济层面看,经济增长的稳定性差,甚至出现负增长。从经济增长动力来看,促进增长的驱动力严重不足:很多国家面临制度困境,制度落后、僵化,严重阻碍生产力的进一步发展;人力资本积累不足,经济内生增长动力缺乏。从结果来看,许多国家经济发展失衡且积重难返:收

入分配秩序不合理,有些国家过大的贫富差距甚至引致社会动荡;经济结构内部失衡与外部依赖性并存。

从社会与政治层面来看,过度城市化引发了一系列社会问题;“福利赶超”式的非理性社会分配问题导致经济发展后继乏力;寻租与腐败现象直接影响经济发展;民主乱象问题严重。

## 中等收入阶段的经济社会状况

在进入中等收入阶段后,我国的经济社会也可能出现上述的阶段性特征,但由于国情差异,我国又具有自身的独特性。经过30多年的渐进式改革,我国经济社会总体上是前进的、发展的,但同时也面临着诸多的潜在风险与隐患,处在一个转型过程的矛盾凸显期。

第一,发展方式落后,单位产能的资源能源消耗过大,环境破坏问题日渐突出,经济发展可持续性受到制约。

第二,经济结构失衡,经济发展协调性矛盾突出。一是城乡二元结构问题,城乡经济发展差距不断拉大;二是产业结构优化升级困难;三是投资与消费比例失衡,最近十年来投资率平均高达42%,且投资效率低下、消费结构不合理;四是收入分配结构失衡,主要表现为居民收入增长速度较慢,居民收入差距不断拉大;五是外需与内需不协调,当前国际分工格局造成了我国长期贸易顺差与高额的外汇储备,增加了贸易摩擦与汇率风险。

第三,经济社会转型压力增加,经济社会阶段性矛盾凸显。一是城镇

化速度加快,就业、贫富差距、住房与能源、交通、环境污染等一系列社会矛盾集中凸显;二是随着人口结构的变化,我国人口老龄化问题也在显现;三是在我国工业化与城镇化过程中,出现了所谓的“土地财政”问题,地方性债务监管与风险预警机制不健全,财政风险金融化或有可能出现,将会造成整个经济的系统性风险。

此外,国际经济形势不确定性很大。金融危机后世界经济复苏缓慢,基础不牢固,一些经济体的主权债务危机难以化解。在发达国家经济不景气的情况下,我国还将面临贸易保护主义和人民币汇率升值压力等问题。

## 跨越“中等收入陷阱”的财政政策选择

当前我国的经济社会发展处在一个关键性阶段:风险与机遇同在,黄金发展期与矛盾凸显期并行。财政政策作为保障国家经济社会职能实现的重要工具,应在破解经济社会内在风险、实现社会理性、促进公共福利中发挥更为积极的作用,为我国跨越“中等收入陷阱”打下基础。

(一) 引导资源配置,优化经济结构

第一,配合区域发展战略,促进区域经济协调发展。积极利用财政的杠杆作用,调动经济资源重点支持中西部欠发达地区,国家财政要在基础设施投资、转移支付、税收优惠等政策上给予进一步支持。同时,地方财政要紧密结合当地经济社会特点和客观形势变化,不断调整、创新财政资

金使用方式,吸引资金、人才等要素,促进技术提升和产业升级。另外,从经济社会全局的角度出发,财政还应当配合落实国家的主体功能区建设,加大对限制开发和禁止开发区域的财政转移支付,提高其公共服务水平和生态环境修复能力。

第二,促进产业结构优化,提升国家产业竞争力。一是要进一步增强农业的基础性地位。在不断增加基本农田水利设施建设财政保障资金的同时,加大财政投入促进农业技术改进、增加农民技能培训;利用财政补贴与税收优惠等措施引导社会资本流向农业部门,在适当的条件下,还应引导相关企业开展农业规模化经营,延伸农业产业链,发展现代农业。二是要促进新型工业化道路的发展。通过财政投入、税收调节以及政府采购等措施,发展有利于循环经济和生态环保的工业产业,淘汰高污染、高能耗、低效率的落后产能,不断促进企业的技术创新与进步,支持战略性新兴产业发展,以此提高经济内生性增长动力。三是促进现代服务业发展。进一步做好增值税扩围改革,减轻相关服务业的税收负担;增加财政直接投入并加强财政资金引导,促进金融保险、信息咨询、中介服务、交通物流等生产型服务业,教育培训、建筑医疗、文化旅游等生活型服务业,以及政府公共服务的全面发展。

## (二) 调节收入分配,促进民生改善

第一,合理调节宏观层面的收入分配,提高社会资源使用效率。在整个国民经济分配中,要深入研究现行的政府、企业和居民的收入分配结构及其对社会经济的影响,并渐进地进行适度调整。在财政收入方面,要结合转变经济发展方式的要求,继续进行结构性减税以优化税制,还要对非

税收入加强预算管理。除了关注财政收入层面问题外,还要不断优化财政支出结构、增强政府支出绩效,提升公共服务水平,弥补居民消费不足,不断提高广大居民的社会福利水平。在企业收入方面,要特别支持中小微企业的发展,加强财政、金融政策配合,着力解决有发展前途但面临融资困境的企业。以中小微企业的发展带动社会就业,提高居民收入。

第二,优化居民收入分配格局,满足社会公共需要。一是发挥税收调节作用。从直接税的角度看,目前我国已经对个人所得税制适时进行了合理调整,此后还应当逐步推进由分类课征向综合与分类课征相结合的模式转变;在现行“房产税”试点的基础上,要逐步推广、改革与完善,并形成地方政府财产税类主体税种,发挥收入分配调节功能;研究开征社会保障税代替社会保障费,从而提高资金效率,充分发挥其收入分配功能。从间接税的角度看,尤其是要对消费税进行调整,扩大征税范围、提高部分应税消费品的税率。二是积极利用财税政策支持扩大就业,保障居民的收入能力,同时大力支持社会慈善事业发展,以财政再次分配调动三次分配来弥补市场初次分配的缺陷。三是继续深入推进国家扶贫战略。加大财政资金投入并逐步引导社会资源流向贫困地区,促进地区经济发展,提高贫困群体收入水平;通过转移支付、社会保障、直接补贴等机制进一步保障贫困群体的基本生活。四是逐步提升基本公共服务均等化水平,使广大居民共享改革发展成果。在财政实力增强的基础上,逐步增加义务教育、公共卫生、环境保护、住房保障、社会保障等民生领域的财政投入;在有限的资金约束下,还应把握“民生之

急”,安排好财政支出的优先顺序,优先保障最基本的公共需要。

## (三) 加强宏观调控,保持经济稳定

总体来看,宏观经济政策既要着眼于短期经济稳定增长,在保持宏观政策连续性和稳定性的同时,提高宏观经济形势的把握能力,针对客观形势不断进行微调,增强调控的针对性、灵活性、前瞻性;调控政策还要立足于经济社会的长期发展,既注重需求管理也注重供给管理,积极推进经济结构调整与发展方式转变,促进需求结构调整、增长动力转换,还应积极促进社会事业发展。

具体来看,下一阶段财政政策调控应突出以下几点:一是将着力点放在扩大内需方面,尤其是重点扩大居民消费需求。一方面要保持财政投资的合理增长,不断优化投资结构。另一方面,要进一步做好民生保障,继续支持促进就业、加大职业技能培训等,以此来增加居民的收入与消费能力;继续促进“三农”发展、提高城乡基本公共服务均等化水平,开启农村的巨大消费市场。同时,积极扶持有条件的中国企业“走出去”,拓展海外市场,利用好国外资源,促进国内急需物资的进口,实现内外资源互补和内外经济的良性互动。二是做好通胀管理的基础性工作。完善并落实各项财政支农惠农政策,促进农业生产能力提高,保障农产品市场供应;完善重要商品储备制度,做好相关消费品价格的信息监测;支持发展商品流通产业,努力降低流通成本。另外,还要控制与居民生活密切相关的房地产价格,应继续加大保障房建设力度并加强分配管理,适时调整住房信贷政策并完善房地产税政策。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李 烝