

日、美等国扩大消费需求的 经验教训与启示

■ 苑广睿 张 清 潘国俊

20世纪30年代西方国家经济危机爆发后,以凯恩斯主义为代表的需管理理论认为,有效需求不足是经济危机爆发的主要根源,政府要充分发挥财政政策和货币政策的功能作用,支持扩大社会有效需求,以实现经济的持续稳定协调增长。从实践角度看,一些发达国家政府注重发挥税收、国债和补贴等财政政策手段的作用,积极扩大社会有效需求,努力推动经济增长,收到了一定的成效。在此过程中,日、美等国的做法既有许多成功的经验,也有失败的教训,值得借鉴。

日本等国倚重对外贸易而相对忽视消费需求留下深刻教训

消费、投资和出口三大需求在国民经济中具有不同的地位和作用。实现经济长期持续快速增长,就必须处理好国内消费需求与投资、出口之间的平衡关系。单纯依赖投资或出口增长而忽视国内消费需求增长,都会加大经济发展的风险和不确定性。日本、东南亚国家在这方面有过深刻的教训。

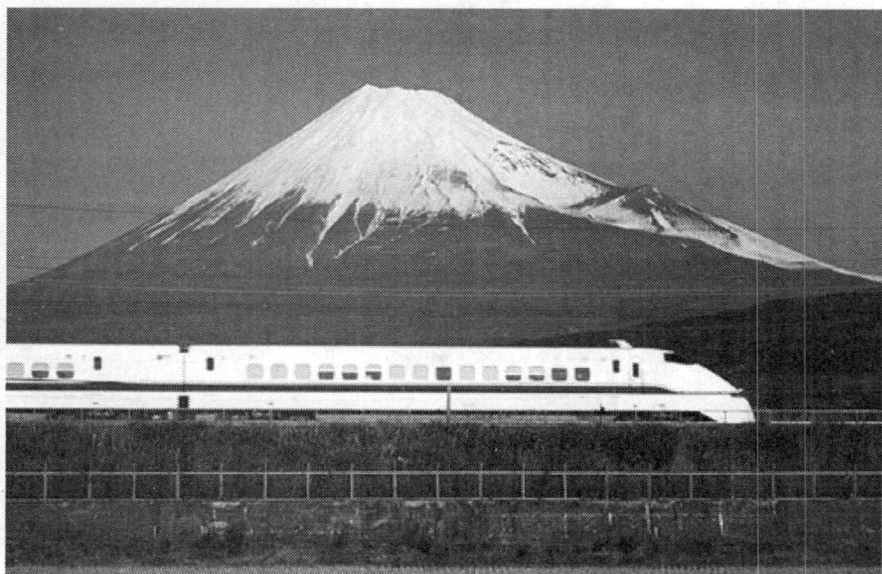
二战后的日本采取了“贸易兴国”战略,伴随经济崛起逐步成长为世界贸易大国,对世界经济影响日益扩大,

并形成了“高投资、高出口”的经济增长模式。1960—1984年,日本对外出口快速增长,净出口占GDP的比重由0.4%上升到2.7%,出口对拉动经济增长的作用明显提高,贸易顺差也不断扩大。但与此同时,国内居民消费相对处于受压抑状态,消费率在很长一段时间维持较低水平。横向看,消费率低于同期德国和美国约15—20个百分点;纵向看,消费率不升反降,1960—1973年,人均GDP年均增长8.5%,但消费率却由65.8%下降到61.2%,表明日本经济在增长过程中偏重于对外需的依赖。随着贸易顺差的日积月累,日本与美国的贸易摩擦不断升级,1985年被迫签订“广场协议”。随后日元大幅升值,出口占GDP比重由1984年的15%下降到1988年的9.9%,外需对经济增长的拉动作用不断削弱。

针对外需下降局面,日本政府开始转向以内需主导的经济政策,力求通过采取“扩张性财政政策”和“宽松的货币政策”来扩大内需,以实现经济稳定增长。在财政方面,从1986年度到1988年度的政府预算,都把克服“日元升值萧条”作为重要的政策目标任务;在金融方面,1986—1987两年内,日本央行连续5次下调利率,从5%降至2.5%。此外,日本还通过增

加政策性贷款等措施,积极扩大公共投资规模。从总体上看,日本“扩大内需”的政策重心倾向于短期的总需求扩张,没有充分重视中长期的经济结构调整。在扩大内需的政策中,虽然也采取了通过发放食品券等措施,以提高低收入者福利水平,直接刺激最终消费,解决低收入者消费能力下降的问题。但相对来说,政府仍更多地注重对投资的引导和鼓励,通过大规模投资支持众多大型城市发展计划,推动了房地产市场与股票市场的快速发展,而扩大消费需求的财政政策却没有发挥应有的作用。同时,宽松货币政策增加了过多的货币投放量,过剩的资金纷纷流向了股市和房地产市场,进一步造成股价和房地产等资产价格大幅上涨,随着泡沫的破裂,日本经济陷入“失去的10年”。

东南亚国家在其经济发展过程中也有过类似的经历。1997年,东南亚国家因受国际投机资本冲击爆发了金融危机,国家经济发展严重受挫。这场影响程度深、波及面较广的金融危机,主要根源就是过于依赖外资拉动经济增长,国际金融市场的动荡对本国金融体系形成严重的冲击。但是,金融危机的产生与这些国家没有高度重视扩大内需不无关联。在经济发展过程中,东南亚出口导向型国家的消



费率并没有随着人均收入水平的提高而明显提高。危机爆发前的1996年,泰国、新加坡、马来西亚、韩国的消费率分别为64.7%、49.8%、60.3%和66.2%,与1985年相比,分别下降了9.8、9.6、9.9和3.1个百分点,最大跌幅接近10个百分点。由于国内居民消费增长慢于经济增长,内需相对不足,经济增长动力更多地依赖国外需求,增加了经济增长的脆弱性。

德国的发展模式与日本、东南亚国家形成了鲜明对比。二战后的德国也曾实施“贸易兴国”战略,以支持国民经济恢复和增长。但是,德国一直高度重视扩大内需,注重扩大消费需求,上世纪70、80年代,德国最终消费率一直保持上升趋势,并维持在80%左右的较高水平,比同期日本高出约15个百分点。国内消费市场的开拓和居民消费需求的扩大,增强了经济的抗风险能力和调整经济的灵活性。作为当时世界第一出口大国的德国也是“广场协议”的签订方,而且“广场协议”签订后德国马克对美元“有秩序”地升值且幅度超过了七成。但由于此前德国政府较好地处理了消费、投资和出口的关系,在促进对外贸易高速增长的同时也保持了国内消费需求的

有效增长,所以“广场协议”签订后,马克升值并未给德国经济带来大的冲击。

美国实施“伟大社会”内政纲领在扩大社会需求同时也助推了“滞胀”的产生

一般来说,在总供给一定的情况下,总需求过旺容易引发物价上涨。因此,政府在出台扩大社会需求政策时必须兼顾防止物价上涨,美国在此方面的教训值得借鉴。

20世纪60年代,随着美国经济的较快发展和政府财力的壮大,政府提出了建设“伟大社会”的内政纲领,实施了关于就业、医疗、教育、生活和住房等近500项政策措施的庞大社会发展计划。在医疗方面,政府对接受社会救济和抚养儿童的低收入家庭以及无力承担医疗费用的家庭提供医疗补助,1967—1973年接受医疗救助的人数从1000万人迅速增加至2300万人。同时还实施了40多个医疗法案,其数量之多超过此前美国所有医疗法案之和。这些政策措施导致政府医疗卫生开支急剧上升。据统计,1963年美国政府医疗卫生费用为29亿美元,

1969年已达131亿美元,增长了3.5倍。在教育方面,先后通过了60多项具有突破性的相关法案,包括拨款13亿美元改善中小学教育;拨款6.5亿美元补助大学和学院,用于学生奖学金和加强教学研究等。在住房和城市发展方面,建立一个内阁级的住房和都市发展部,并大力实施了一系列改革措施。对穷人给予租金补贴,共补助了24万套租房;拨款29亿美元用于城市建设,并安排联邦政府拨款支持贫困城市建设模范城市。在促进就业和增加居民收入方面,实施了职业学习计划、职业训练与再训练计划等一系列促进就业的措施,并以此作为其“反贫困计划”的核心内容,包括为低收入家庭的子女提供兼职工作、为辍学失业的城市青年提供两年的职业和基本技能训练,实施鼓励穷人最大限度参与的当地社区行动计划等。在支持改善落后地区经济状况方面,1964年,联邦政府专门拨款10.92亿美元开发12个落后州所在的阿巴拉契亚地区,实施了包括修路、治水、兴建林场和牧场以及振兴煤炭工业等在内的政策措施。此后,又增加8.85亿美元的拨款,大大加强了联邦政府协调和发展地方经济的作用。

“伟大社会”内政纲领的核心是增加社会福利开支,促进社会事业发展,而且其福利范围和对象比以前历届政府更为广泛,相应的标准也更高。这项政策增强了居民消费信心,有效地增加了社会需求,取得了一些社会效果。但是,基于需求管理政策的“伟大社会”内政纲领,也为日后出现的经济“滞胀”埋下了伏笔。一是财政赤字过大成为通胀的一个诱因。在制定实施各项福利计划时,由于福利标准偏高,加重了政府财政负担。据统计,1963年美国各级政府用于社会福利的开支达667.66亿美元,占国民生产总值的

11.6%；1969年急剧上升到1271.49亿美元，占国民生产总值的14.1%。由于社会福利开支快速增加，使得本应体现盈余的财政却连年出现赤字，以至于不得不依赖发行大量国债并增加货币发行量来维持，助推了通胀的产生。二是劳动力成本的上升成为通胀的原因之一。20世纪70年代后，美国工人工资上升幅度开始超过劳动生产率增长，国民收入超分配严重。同时，美国工会组织为应对高通胀，频繁将生活成本调整条款写入工人合同里，进一步造成工资持续攀升。三是居民消费需求明显扩大。由于美国“伟大社会”内政纲领向人民允诺了宏伟的目标，即通过社会变革以实现减少贫困、增加国民福利和促进种族平等，极大地增强了居民对社会变革的心理预期，提高了居民消费信心，加上居民工资福利水平不断提高，进一步刺激了社会消费需求，也成为通胀加速的一个重要因素。1960年美国通胀率仅为1%，1966年提高到3%左右，此后进一步呈持续上升态势。正好在这个时期，两次石油危机又带来全球石油价格的大幅上涨，与提高社会福利水平等一系列政策措施效应叠加在一起，最终导致“滞胀”的产生。1974年美国通货膨胀率高达11%，GDP下降

了0.5%，而且这种“滞胀”局面一直持续到20世纪80年代初期。

日美等国在扩大社会消费需求方面的教训应引以为鉴

总体上看，我国最终消费率一直相对偏低。今年以来我国经济发展的国内外环境又出现了一些新情况和变化，扩大消费需求面临新的形势和任务。虽然基本国情不同，但是日美等国在扩大社会消费需求方面的教训应引以为鉴。

(一)从发展战略看，扩大消费需求应作为促进我国经济持续稳定增长的重要任务

内需和外需是促进经济增长的两大动力，有的国家是外需主导，有的是内需主导。从世界各国情况看，目前大部分国家通过实施需求管理政策促进经济增长，消费率普遍保持较高的水平。2002年，世界各国平均消费率为78%，亚洲一些发展中国家的消费率也处于相对较高水平，其中菲律宾、印尼和韩国分别达81.2%、78.8%和72.5%。从纵向看，大部分国家消费基本保持同步或略高于GDP增长的趋势，消费率总体稳中趋升。特别是发达国家在经济进入工业化中后期阶

段，消费结构升级明显加快，消费率出现较快增长势头，成为支撑经济增长的主要动力。据国际货币基金组织最新公布资料显示，1999—2008年，世界主要经济体GDP增长2.6%，而私人消费支出增长2.7%，比GDP增速快0.1个百分点。我国作为一个发展中的大国，保持较为强劲的外需固然重要，但扩大内需更为关键。特别是在我国投资率一直持续较快增长、消费需求相对不足，尤其是农村消费问题更加突出的情况下，扩大消费需求应该成为促进我国经济持续稳定较快增长的一项长期战略性任务。

(二)从需求结构看，扩大消费需求应协调处理好消费、投资和出口三者之间的关系

长期以来，我国经济增长主要依靠投资增长拉动，呈现明显的投资主导特征，消费率相对偏低。尤其是2000年以后，我国投资、消费比例关系明显不协调，消费率下降速度明显加快，每年下降近两个百分点，2007年降至49%的历史最低点。今年以来，我国投资和出口形势又都出现了新的情况和变化，实际投资增速明显下降，投资对经济增长的拉动作用有所削弱；出口增速大幅下降，受全球性金融危机的影响，美国等主要经济体陷入经济衰退，居民收入水平下降，消费市场将面临一段疲软期，直接影响到我国的外贸出口增长。据有关方面测算，一旦美国经济增速下降1%，将导致我国出口增速下降约2%。实际上，我国出口月度实际增速，已经从2007年上半年的约20%降至目前的个位数水平，是10年来最低。今年1—9月份，我国出口增长22.3%，回落4.8个百分点，如果扣除美元贬值和人民币对内贬值因素影响，实际出口增速仅约为3%—5%。从当前经济形势和长期经济稳定发展趋势来



看,我国都应充分借鉴日本等国的经验教训,坚持把促进提高消费率、扩大消费需求作为一项长期的战略任务来抓,促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变。首先,综合运用财税政策工具,扩大消费需求,通过推进收入分配制度改革,提高城乡居民收入水平,进一步增强居民的消费能力;健全公共财政体系,优化财政支出结构,把更多财政资金投向教育、医疗卫生、社会保障和就业以及住房保障等公共服务领域,通过加强保障和改善民生,稳定居民的消费预期,增强居民消费信心。其次,加强和改善宏观调控,合理把握政府投资总量规模,保持一定的投资增长水平。同时,深入推进政府投资体制改革,调整优化政府投资结构,重点用于改善农村生产生活条件、生态环保、技术创新以及重大基础设施项目建设。第三,密切关注世界经济形势变化对我国进出口的影响,稳定并适时微调出口退税和关税政策,缓解外贸增长压力;着力

优化出口结构,并促进解决当前出口外向型企业的生产经营问题;适时调整进口税收政策,鼓励国内供应偏紧产品的进口,保障国内供应。

(三)从中长期看,扩大消费需求应处理好物价上涨问题

从2007年5月起,以猪肉、食用植物油价格大幅上涨推动食品类价格上涨为主要标志,开始了我国新一轮物价上涨,居民消费价格指数(CPI)逐月大幅上涨,2008年4月份单月高达8.5%。为此,我国政府围绕“两防”目标任务,实施了一系列宏观调控政策措施,取得了明显成效。从近期国内外价格形势看,物价上涨压力有所缓解,9月份CPI回落到4.6%。但从中长期来看,受国内外资源能源价格、农产品价格维持高位和劳动力成本进一步上升等因素影响,我国物价上涨压力依然存在。同时,近期为应对全球性金融危机,世界主要经济体中央银行旨在救市的大规模注资、降息等举措将会增加市场流动性,也将形成潜在的通货膨胀压力。必须清醒地认

识到,提高居民消费能力,扩大消费需求等政策措施,比如提高居民收入在国民收入分配中的比重以及劳动报酬在初次分配中的比重,完善社会保障体系,加强保护劳动者权益等政策措施,客观上会带来职工工资水平上升和企业生产成本增加,增加居民消费需求,对物价会产生一定的影响。因此,必须吸取美国实施“伟大社会”内政纲领政策留下的教训,正确处理好扩大消费需求与物价上涨的关系。在促进扩大居民消费需求的同时,财政政策要坚持积极稳妥、量力而行和循序渐进的原则,按照科学化、精细化管理的要求,充分考虑我国现阶段经济发展水平,合理把握政策的力度与节奏,积极推进各项改革,稳步发展各项社会事业,切实提高居民收入,扩大社会消费尤其是重点扩大农村消费,确保在逐步提高居民消费水平的同时,实现经济增长、物价稳定、充分就业和国际收支平衡等政策目标。

(作者单位:财政部综合司)

责任编辑 赵 军

PHOTO NEWS

图片新闻



青海省:开展财政法制培训

为提高全省财政干部法律素质,强化依法行政意识,近日,青海省财政厅邀请相关法律权威专家对全省财政干部进行了法制培训工作。图为财政厅法制培训班现场。

(本刊通讯员 摄影报道)