

对“经济结构调整”内涵的再思考

薛沛丰 王轶冰

摘要: 经济结构调整已被确定为我国“十五计划”的工作主线,而目前对这项改革的认识大多停留在表面层次,有些理解甚至以偏概全。若不及时纠正这种根本性的模糊认识,很可能影响改革的进程。为此,本文先回顾经济结构理论的起源和一个世界上较通用的“经济结构调整”的模式,以及我国经济体系中的结构性矛盾,在此基础上,本文提出我国实施经济结构调整的完整内涵,并指出“结构调整的范围”与“政府推动调整的职责范围”两者之间的联系和区别。最后,本文为下一步研究提出了建议。

关键词: 经济结构 经济结构调整 政府

一、引言

新世纪伊始,已进行了 20 余年的中国经济改革应沿着哪一条道路继续推进?面对世界经济一体化的现实,怎样才能具备参与全球经济游戏的基本资格?中国的经济如何才能稳定地保持长期发展?面对这些问题,中国高层决策者们的选择是——经济结构调整。

然而,何谓“经济结构”?对这个问题理解程度的不同将直接影响经济结构调整的具体实施过程。从现实情况来看,理论界对经济结构调整的模式有两种代表性的观点:第一种因袭了我国过去进行的“长短线调整”的思维模式,关注产业结构——特别是三次产业产出占国内生产总值(GDP)比重——的变动趋势;第二种继承了 1998 年以来由内需不足引起的对中国农业农村问题的关注,着重强调以调整农产品产出比例和农业产业化为主要内容的增强农村经济实力的一揽子方案。理论界这种各执一词的情况,显然直接导致了实际工作层对“经济结构调整”概念的含混和认识的偏颇:各级政府普遍把第三产业比重上升与否,或者指导农民“种什么不种什么”,作为经济结构调整的目标。

考虑到基本认识上的以偏概全很可能误导结构调整的进程,违背决策时的初衷(对国内而言),更可能贻误经济发展的时机(就国际环境而言),因此,本文试图澄清有关“经济结构调整”的一些模糊认识,采用比较研究的方式,提供一个更广阔的背景,以便加深对我国将要实施的这项经济政策的理解。

二、经济结构调整因素分析

1. “经济结构”概念的来源

“经济结构”是结构调整的直接对象,故有必要先予以考察。事实上,“经济结构”这个概念本身诞生的时间并不很长:20 世纪 50 年代,通过对经济发达国家进行的实证研究,一些

研究者将“经济结构”作为对经济增长的一种新的理论解释,提出这个概念。例如,结构主义的倡导者、世界银行前副行长钱纳里(H. Chenery)认为,结构理论认为不存在充分的最有效资源配置,劳动和资本使用在不同的方面可能导致收益的重大差别,因此,资源在部门之间的再分配可以促进经济增长……就结构转变对经济增长的影响来说,最重要的也是最直接的是产业结构的变化,主要是三大产业的结构变动和各个产业的结构升级,包括生产结构和要素使用结构(以及生产率结构)的变化,而需求结构和贸易结构等方面的转变只是作为产业结构变化的条件、因素或结果,对经济增长起作用。通过对几十个国家经济发展历程进行的开创性的统计分析,赛尔奎因(Syrquin)也认为,结构转变是经济发展过程的中心特征,是解释经济增长速度和模式的本质因素。

可见,经济结构理论一经提出,就与供给因素有着密不可分的联系。尽管 20 世纪 50 年代以后对经济增长的研究中又出现了新增长理论、新制度经济学理论等,分别从人力资本、技术扩散、组织效率等角度解释经济增长的内在机制,但用产业结构变化论证经济增长的观点(见表 1 和表 2)在国内有关该领域的研究中始终占据主流地位。

表 1 钱纳里等的经济增长模型

收入水平*	时期	阶段	经济类型
140~ 280	1	第一阶段	初级产品生产 (工业化前的准备阶段)
280~ 560	2	第二阶段	工业化 (经济高速增长阶段)
560~ 1 120	3		
1 120~ 2 100	4	第三阶段	发达经济 (工业化后的稳定增长阶段)
2 100~ 3 360	5		
3 360~ 5 040	6		

说明: * 为 1970 年美元/人。

资料来源: H·钱纳里等:《工业化和经济增长的比较研究》,中文版,上海,上海三联书店,1989。

表 2 经济增长与三次产业产出比重变化的统计分析

钱纳里/赛尔奎因模式				库兹涅茨(大国)模式			
经济发展水平 (人均 GDP [*])	第一产业 产出比重(%)	第二产业 产出比重(%)	第三产业 产出比重(%)	经济发展水平 (人均 GDP ^{**})	第一产业 产出比重(%)	第二产业 产出比重(%)	第三产业 产出比重(%)
300	39.4	28.2	32.4	70(210~ 245)	45.8	21.0	33.2
500	31.7	33.4	34.6	150(450~ 525)	36.1	28.4	35.5
1 000	22.8	39.2	37.8	300(900~ 1 050)	26.5	36.9	36.6
2 000	15.4	43.4	41.2	500(1 500~ 1 750)	19.4	42.5	38.1
4 000	9.7	45.6	44.7	1 000(3 000~ 3 500)	10.9	48.4	40.7

说明: * 为 1980 年美元; ** 为 1958 年美元, 括号内为换算的 1980 年美元, 以增强可比性。

资料来源: 表 2 中“钱纳里/赛尔奎因模式”资料转引自郭克莎:《结构优化与经济发展》, 41 页, 广州, 广东经济出版社, 2001; “库兹涅茨大国模式”资料引自 S·库兹涅茨:《各国的经济增长》, 中文版, 128~ 129 页, 北京, 商务印书馆, 1985。

2. “经济结构调整”的一般模式

世界上谈到经济结构调整 (SA Ps) 一般是指 20 世纪 80 年代起, 发展中国家的经济出现严重的非均衡状况 (即国内财政严重赤字或国际收支严重不平衡), 导致新一轮经济增长难以启动时, 世界银行或国际货币基金组织在对其实施贷款时提出的一系列附加条件式的辅助措施, 其目的是为保证贷款项目的投资效益创造一个适宜的宏观环境。

有研究表明, 虽然根据世界银行和国际货币基金组织的要求, 接受贷款的南部非洲、东南亚及南美各国都把减少财政赤字和调节国际收支平衡作为改革的主要目标, 并根据自身的国情采取了不尽相同的调整政策, 但其经济结构调整措施大致都包括以下七个方面: (1) 改革外贸体制: 降低进口关税或限制, 降低或取消出口关税等; (2) 改革税制: 增强征税体系的效率, 扩大税基, 降低税率等; (3) 放开商品市场: 取消补贴, 取消价格控制, 取消配给制度等; (4) 加强对公有制企业的财务监管: 价格市场化, 减少补贴, 关闭亏损企业, 裁员, 私有化等; (5) 放开对外资的限制: 简化审批手续, 降低对外汇的控制等; (6) 改革金融体制: 减少官方对银行的控制, 降低贷款歧视等; (7) 消除本国重要的生产性行业 (如农业、采矿业、钢铁工业) 的市场扭曲状况。

本文认为, 这一系列结构调整政策的内在含义可作如下理解: 经济发展受阻国家的对内对外赤字仅仅是其经济大系统中非均衡状况的一个突出表现, 因此, 除采取紧缩银根、缩减政府开支、货币贬值、刺激出口等一系列金融方面的对策外, 还必须在供给方面实施以市场化为主旨的结构调整政策, 改变政府对经济的全面控制和对资源的直接分配, 激励私人部门的投资, 从而活跃市场, 增加产品出口, 最终提高本国经济积累能力和外汇储备能力, 改善宏观经济的结构性失衡状况。

可见, 在此所谓“经济结构调整”的对象拓展到了整个经济体系, 涉及外贸制度、财税制度、金融制度等各个方面的改革, 而不仅仅是某个领域内的适应性调整, 也就是说, 对发展中国家而言, 经济结构调整意味着一次自上而下的、创建市场经济体制的系统性改造过程, 决非“头疼医头, 脚疼医脚”的补救性措施。

3. 国内宏观经济体系中的结构性障碍

在我国谈到经济结构调整, 很容易联想到过去由集中的行政命令指挥经济运行的所谓结构调整。调整造成的问题, 又不得不依靠集中的行政命令再来缓解。反反复复, 造成的损失无法估量。然而, 时至今日, 经济运行机制已经过 20 多

年的改革, 因此, 无论是产生结构问题的原因还是解决的手段都不可能再像过去那样简单了。

有学者认为, 目前阻碍我国经济发展的宏观因素实质上是一系列相互关联的结构性矛盾。本文认为, 可将这些矛盾归纳为七种: (1) 产业结构矛盾; (2) 生产力布局结构矛盾; (3) 产品和生产能力结构的矛盾; (4) 产业组织结构矛盾; (5) 消费结构矛盾; (6) 金融结构矛盾; (7) 所有制结构矛盾。这些结构性矛盾分别反映经济体系内部非均衡状况的一个方面, 它们的内在关系大致可表达为: 所有制结构矛盾 金融结构矛盾 产业组织结构矛盾 产业结构矛盾 产品和生产能力结构矛盾 消费结构矛盾。

因此, 为保持经济持续增长而采取的相应的结构调整措施必须同样具有整体性, 决不应把专门针对某一方面问题的政策称为“经济结构调整”政策, 以免结构调整的目标和过程因此变得片面化。

三、“经济结构调整”的内涵分析

从上面的分析可以看出, 目前谈及经济结构特别是产业结构调整时常常参照的经济发展模型是以 20 世纪 50、60 年代各国的经验数据为基础的 (见本文表 1、表 2)。必须指出, 该统计的内在逻辑是: 经济增长阶段 (因) 三次产业比重 (果), 而非由产业比重逆向决定经济发展水平。而且, 自 20 世纪 80 年代以来, 全球科技飞速发展, 金融和贸易方式迅速变化, 目前国民经济的发展未必仍严格遵循上述规律。因此必须强调, 我国的经济结构调整应是一个动态概念, 不能以某个数据为最终标准衡量调整的结果, 而要根据国际经济环境的变化及时做出相应变动。

我国宏观经济环境中的各个结构性障碍之间有着内在联系, 因此, 它们是整个经济体系非均衡状态的外在表现。针对我国经济结构两大主要矛盾 (产业结构矛盾和生产力布局矛盾), 现阶段各级政府普遍将产业结构和城乡结构作为经济结构调整的重点。但如果片面地强调三次产业比重, 特别是依赖政府投入提高第二、第三产业的份额, 或者盲目地以城镇人口比例为标准, 衡量农村城市化的进度, 那么改革势必陷入两种困境: 其一, 忽略结构调整的深层次目标 (如创建市场经济体制、加速与国际宏观经济环境接轨、培育长期国家竞争力等), 偏离结构调整的初衷; 其二, 回复计划体制下的结构调整模式, 即由集中的行政命令指挥经济运行, 造成的问题也继续由集中的行政命令来缓解。显然, 第一种后果是出于对“经济结构调整”的认识性错误, 而第二种后果是出

于实施过程中的操作性失误。这两种后果都应尽力防范,以免造成不必要的损失。为此,本文提出“经济结构调整”的内涵应从以下两个角度来理解:

1. 我国推行的“经济结构调整”政策的对象应是一个综合体系,它是以产业结构、产品结构、地区结构为核心的一系列相互关联的经济结构的总称(见图1)。



图1 经济结构细分

本轮结构调整称为经济结构的“战略性”调整是恰如其分的:这次结构调整必须全面提高国民经济的素质和效益;必须是产业结构、产品结构、企业组织结构、地区经济结构等全方位的调整;必须是技术创新和制度创新的深刻革命。不能延用过去治标不治本、重量不重质的习惯思维来理解本次经济结构调整的内涵,而是要运用一系列配套措施,深入解决体制内部的矛盾,从根本上培养一套具有竞争力的经济持续发展机制。

2. 所谓“战略性”结构调整,还意味着政府与市场各司其职。从前面的分析可知,本轮结构调整具有明显的改革性质:政府既是结构调整的主导者(推进市场化),又是战略调整的重要组成部分(制度改革)。对于具有双重身份的政府而言,尽管上述各类经济结构都属于本轮结构调整的范围,但却不一定自始至终都列入政府的职责范围。

以目前最受各级政府关注的产业结构变革为例。别国经验表明,无论是发达经济还是转型经济,在产业结构变革中起主导作用的都是市场和企业。因为企业是以单一的经济增长为目标的社会组织,让企业在市场中进行选择和调整,在竞争中学会生存、达到平衡,是促进整个经济结构发生变化的根本动力。相反,政府的目标是多元化的,其主要职责应体现在“均衡发展”而非单纯的经济效益最大化,故政府可在结构调整的初期,即市场发育不成熟的前提下,负责实施产业政策,但其理由也应该是促进企业最终独立地走向市场,而不是人为地鼓励一些行业而抑制另外一些行业。

政府对本次结构调整的认识应有别于从前仅仅是抓几个项目、投资几个部门的简单理解,取而代之的,应是政府在结构调整中的双重任务——既要解决历史遗留下来的产业、

企业组织、生产力布局不合理等问题,又要根据我国经济供求关系变化的新特点,以及国际新科技革命、产业结构重组的趋势,进行经济结构优化和升级。也就是说,本次结构调整的过程中,决不能重复过去那种只由政府发动而生产企业和社会组织被动接受的做法,必须通过改革和政策措施强化市场主体的内在活力,激发经济本身的发展动力,而政府则应降低过度集中的负担和风险,腾出手来解决那些市场无力解决的大的“结构”问题。

第一,释放国有企业的资本存量,避免继续用有限的资金对其进行低效投资。对那些脱困无望的企业采取分解的办法,使有活力的部分及早解脱,“大船搁浅,舢板逃生”。在无法寄希望于外资嫁接和改组绝大部分国有企业的情况下,为民间资本的进入创造良好环境。

第二,将政府投资主要用于以下两个方面:提供公共物品(教育、培训、卫生、医疗、交通、通信、环境)以及缩小地区差异。这样既为经济持续增长创造动力,塑造可持续发展的模式,又增强经济体系的适应性,防止发展中国家在实施结构调整措施以后普遍出现的贫富差距扩大的现象。

第三,社会保障。经济结构加速调整必然带来下岗和一定范围的失业,政府对经济结构调整须付出的代价应有清醒的认识,并应早做准备,避免社会生活过度波动。从根本上来说,建立由养老基金、失业保险基金、医疗保险基金等组成的社会保障网络是结构调整期间保持社会秩序稳定的一项关键措施。

第四,法律法规。为适应经济发展和变革的需要,及时制定法律框架是必不可少的步骤。中国已加入世界贸易组织,如能在三五年内初步建立起符合市场经济制度要求的基本法制体系,则可在入世后开放的国际环境中,具备参与全球化的生产、分配、流通和消费的基本资格。

四、小结与下一步研究的建议

上述两点的内在逻辑是:尽管“经济结构调整”的内涵是对整个经济体系进行改革,而且政府责无旁贷地要在改革初期发挥推动作用,但这并不意味着经济结构调整应自始至终由政府全权执行。与此相对应的是,近年来世界银行和世界货币基金组织在比较和总结其推行的经济结构调整方案的经验教训时,越来越注重研究经济制度以及政府与市场间作用机制对经济发展的影响。

就我国而言,由于历史和文化的的原因,政府历来在社会活动中表现为“强势”角色,这在结构调整初期是十分有利的先天条件。比如本文前面所分析的,所有制结构和金融结构是一系列阻碍我国经济发展的宏观因素中最深层的原因,是战略性结构调整的核心,是必须由上而下进行的改革,必然离不开政府的推动。但若要实现改革的最终目标,就必须考虑到政府本身兼具的双重身份,即政府既是制度的规定者(即分配利益的仲裁人),也是经济活动的参与者(即追求利益的一种社会组织)¹⁰。因此,如果政府无法协调自身的双重利益,就很可能不恰当地利用其“强势”地位,按照自身的偏好对市场主体以及经济活动实施过度控制,其结果就是,结构调整将越来越偏离其原有的内涵。

因此,对经济结构战略性调整的研究可(下转第106页)

二次世界大战后,几乎所有东亚成员都与美国有重要的经济互补联系。这种认识显然也是强调区域一体化的经济发展功能,而忽视了它的经济稳定与安全功能。事实上,不对称的经济依存虽然会在一定时期内加速发展,但如果没有一个接近对称的结构,随着不对称依存进一步加剧,更容易产生冲突和不安定问题。建立东亚经济合作组织,加强东亚次区域一体化合作进程,一方面有助于东亚地区的经济稳定与安全,另一方面有助于改善同美国和北美自由贸易区的联系依存结构,更有力地推进APEC框架下的大区域一体化发展进程。

东亚地区的一体化合作将以中、日、韩和东盟已达成的“货币合作协议”即“清迈协议”为基础,进一步在科技与人力资源、金融开放与资本流动方面达成新的合作协议,然后再将形成后的中国—东盟自由贸易区扩大,由此建立起东亚经济合作组织这一次区域合作框架。至于其他的东亚次区域合作形式,如东北亚经济合作和东南亚经济合作等(即图门江和湄公河等地区成长三角),目前主要是由相关国家的地方政府负责,集中于在基础设施建立和地区开发方面的合作,应在适当时候纳入东亚经济合作组织框架,成立专门的统一的地区开发合作机构进行协调和管理。

3.“上海合作组织”作为一个区域组织,其目标定位是准确的。中国应积极推动政治和经贸合作这两个主轴,带动诸多领域的广泛而紧密的一体化合作。

根据2001年6月15日“上海合作组织”成立宣言,中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦6国成立上海合作组织的宗旨是:加强互信与睦邻友好,在政治、经贸、科技、文化、教育、能源、交通、环保及其他领域进行有效合作,共同维护和保障地区和平、安全与稳定,推动建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序。将稳定与安全作为中心目标,将广泛的、多领域的合作作为达到这一目标的手段,显然是符合区域一体化合作的一般原则的。这

也是上海合作组织比中国参与的其他地区性经济合作组织在目标上更为明确、实践意义更为重大的地方。

从区域一体化合作的历史经验看,经济合作始终是政治、文化、科技等其他领域合作的基础。没有经济合作的深厚基础,任何其他合作都难以长期保持和顺利发展。随着中国开放进程加快和西部开发进入新时期,中国应在上海合作组织框架内推动建立由6国地方政府主导的亚欧经济发展区,并积极探索建立6国自由贸易区问题,逐步建立起区域经济合作的有效机制。建立上海合作组织的经济合作机制将极大地改善政治合作较强而经济合作较弱的状况,形成政治与经济一体化并行发展、相互推动的良好局面,带动6国全面地向紧密的一体化方向迈进,共同有效地利用多极化与全球化发展带来的机遇,为地区乃至世界和平与发展作出重要贡献。

注释:

Fred Bergsten, Fifty Years of Trade Policy Lessons, The World Economy, January, 2001, pp. 4

皮埃尔·热尔贝:《欧洲统一的历史与现实》,中文版,165页,北京,中国社会科学出版社,1983。

莱斯特·瑟罗:《资本主义的未来》,中文版,116页,北京,中国社会科学出版社,1998。

Dimitris N. Chrysoschoou, Michael J. Tsiniszelis, Theory and Reform in the European Union, Manchester University Press, 1999, pp. 7~27.

马克思、恩格斯:《共产党宣言》,中文版,30页,北京,人民出版社,2000。

Daniel Drezner, Globalizers of the World, Unite! The Washington Quarterly, Winter 1998, pp. 209~223

(作者单位:武汉大学世界经济系 武汉 430072)

(责任编辑:Q)

(上接第90页)主要围绕政府的如何推动展开。理论方面,可将新制度经济学(契约、交易费用、寻租、公共选择理论)和信息经济学(博弈理论)等理论体系纳入现有的分析框架之中;实践方面,世界金融机构在总结各国经验方面的相关文献是很值得深入研究的。

注释:

“十五计划”突出五大战略重点,国务院发展研究中心信息网(www.drcnet.com.cn),2000-10-11。

对此,邢伯春在《我国经济结构调整问题讨论综述》[见《经济理论与经济管理》,2001(1)]一文中已做了极好的回顾。

参见以下各文:国研网,《推进经济结构的调整是我国经济发展的主线》,2000-09-05;《江苏经济步入新一轮增长》,载《人民日报》,2000-05-02;《广东:靠战略调整快速增长》,载《人民日报》,2000-10-23;《广西积极推进经济结构调整》,载《人民日报》,2000-10-24;《黑龙江省农业和农村经济结构调整显成效》,载《人民日报》,2000-11-19;等等。仅有极少数相关文献跨出这两种“主流观点”的局限,如:《进而有为 退而有序——上海经济结构调整的经验》,载《人民日报》,2000-12-03。

参见郭克莎:《结构优化与经济发展》,第1章,广州,广东经济出版社,2001。

数百年来,随着经济本身的不断进步,对于单纯的经济增长的原因,理论上的解释是逐步深入的:经济增长理论中先后出现了以亚当·斯密、大卫·李嘉图以及哈罗德·多马为代表的古典经济增长学说,以索罗和斯旺为代表的新古典经济增长学说,以及以罗默、卢卡斯为开端的新增长理论等。从边际收益递减的要素投入(土地、资本、劳动力),依次转向外生的技术进步率,内在的创新机制,以及后来的内生技术因素、人力资本因素等几个方面。研究中越来越注重经验研究以及理论与数据间的关系。

Prasad, B. C., 1998. The woes of economic reform: poverty

and income inequality in Fiji. International Journal of Social Economics. Vol. 25, No. 6/7/8, pp. 1073~1094.

Woodward, D., 1992. Debt Adjustment and Poverty in Developing Countries: The Impact of Debt and Adjustment at the Household Level in Developing Countries, Printer Publishers, London. pp. 37~38

刘世锦:《加快推进新一轮战略性结构调整》,载《经济日报》,2000-07-25。

新华社:《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,2000-10-19。

10 青木昌彦等:《东亚经济发展中政府作用的新诠释》,载《经济社会体制比较》,1998(8)。

参考文献:

1. 世界银行:《实行有利于市场发展的方式——1991年世界发展报告》,中文版,北京,中国财政经济出版社,1991。

2. 世界银行:《变革世界中的政府——1997年世界发展报告》,中文版,北京,中国财政经济出版社,1997。

3. 舒元等:《现代经济增长模型》,上海,复旦大学出版社,1998。

4. Schneider, G. E., 1999. An Institutional Assessment of Structural Adjustment Programs in Africa, Journal of Economic Issues, Vol. 33, Issue 2. pp. 325~334.

5. Stein, H. & Nissanke, M., 1999. Structural adjustment and the African crisis: A theoretical appraisal, Eastern Economic Journal, Vol. 25, No. 4, pp. 399~420.

6. Wolfensohn, J. D., 1998. The Other Crisis - Address to the Board of Governors, Washington, D.C., World Bank.

(作者单位:上海大学 上海 201100)

(责任编辑:Q)