

公共支出、劳动力流动与 制造业地区差距

贾婷月◎著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

改革开放与创新发
展理论和实践丛书



上海社会科学院应用经济研究所
周年所庆专题系列文集

公共支出、劳动力流动与 制造业地区差距

贾婷月◎著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共支出、劳动力流动与制造业地区差距 / 贾婷月
著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2019

ISBN 978-7-5520-2439-5

I. ①公… II. ①贾… III. ①制造业—经济发展—
协调发展—研究—中国 IV. ①F426.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 179214 号

公共支出、劳动力流动与制造业地区差距

著 者: 贾婷月

责任编辑: 应韶荃

封面设计: 风行水上

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315947 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail: sassp@sassp.cn

照 排: 南京前锦排版服务有限公司

印 刷: 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 12.5

字 数: 210 千字

版 次: 2019 年 12 月第 1 版 2019 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2439-5/F·586 定价: 65.00 元

版权所有 翻印必究

编 委 会

主 编 孙福庆

执行主编 李 伟

副 主 编 李 湛

编 委 (按姓氏拼音排序)

曹祎遐 曹永琴 陈则明 樊福卓 顾书桂

胡映洁 蒋莉莉 蒋媛媛 靖学青 李小年

梁朝辉 刘 亮 刘 平 陆军荣 施 楠

司马志 孙 洁 孙 林 万 勇 王慧敏

王如忠 王晓娟 谢露露 徐炳胜 徐丽梅

徐林卉 徐 赟 杨咸月 于秋阳 郁鸿胜

张剑波 张 岩 张 彦 郑世卿

序

中国经济在历经改革开放 40 周年的变迁后已经实现了跨越式发展,经济总量稳居全球第二位。面对全球经济放缓和复杂的国内外政治经济形势,未来的经济发展机遇和挑战并存。在互联网、人工智能、生命科学等新技术快速发展的浪潮下,中国和世界其他主要经济体都面临着重大发展机遇和不确定性,如果能够提高国家整体创新能力、加快产业结构升级,中国有可能在这场新技术革命中取得更大的竞争优势。但与此同时,中国社会经济发展中也面临着区域经济发展不平衡、不充分问题凸显,教育、医疗、养老、居住等基本公共服务供给不足,资源环境压力与经济可持续增长矛盾尖锐等问题。

中国社会经济过往发展的基本经验是努力发挥政府、市场两个积极性,市场竞争发挥调节供求、资源配置的决定性作用,政府通过提供基础设施、改善营商环境、激励创新创业等调动微观主体的发展积极性,而且中国的自上而下的垂直管理体制也强化了地方政府和官员的发展积极性。当然,在这个政府和市场紧密配合的经济运行模式中,也出现了政企不分、产业结构同质化、民营企业发展中的天花板、少数官员的贪腐等严重问题。政府作为国家治理的基础和主要支柱,各级政府的财政收支行为无疑是推动技术创新、产业升级、要素流动和改善公共服务供给的最基本力量。无论是区域收入差距问题还是产业结构转型升级问题,公共服务作为一种配置劳动力要素空间分布的手段,始终贯穿着经济发展与转型升级的进程。研究财政收支对地区间要素配置、经济发展的影响,当然对把握和理解中国经济可持续发展的演化特征有特别重要的意义。

贾婷月的这本专著《公共支出、劳动力流动与制造业地区差距》是对其博士学位论文的扩展和完善。研究选题最初来源于她参与我主持的国家社科基金重点项目“财税制度、要素流动与中国经济增长动力研究”,通过课题的

研究,她逐步将公共服务、劳动力流动与区域收入差距问题作为博士论文的选题。尽管区域经济差距已经是一个文献汗牛充栋的问题,我们之所以还要关注和研究这个并不新颖的问题,是因为在进行地区产业发展特征的研究过程中,我们惊讶地发现,工业与服务业地区差距的演变呈现明显的结构分化特征,工业部门实际劳动生产率省际差距在1997年前后分别呈现先扩大后缩小的趋势,而服务业实际劳动生产率省际差距在2012年之前则是一直持续扩大的状态。为此,我们试图寻找出工业制造业部门先于服务业和整体经济地区差距缩小背后的动因和机制。之前的文献一般是从制造产品、服务产品的可贸易与不可贸易视角对此进行解读,但显然很难解释地区间劳动生产率差距的非线性特征。我们的看法是中国在工业化快速发展的同时也伴随着城镇化的快速发展,因而劳动力集聚和空间流动可能是造成不同时期地区制造业差距的非线性特征的原因之一。贾婷月博士的这本专著依据公共经济、城市经济等现代经济理论,以劳动力跨省流动作为切入点和中间变量,研究了公共支出的规模和结构对制造业地区差距的影响机制。我认为,本书中的重要研究成果主要有以下三个方面:

第一,较为全面地刻画了不同类型公共支出对地区非农产业的增长、地区经济差距的影响特征。本书中的研究发现,近年来中国的财政支出结构发生显著变化,民生性支出占比明显提高,基本建设支出的占比相应降低。中国地方政府基本建设支出、民生性支出对制造业增长有明显的促进作用,然而对于服务业增长,仅有民生性支出的增加起到了显著的拉动作用。此外,民生性支出还与制造业地区差距存在显著的负相关关系,即民生性支出占比的增加,地区制造业差距随之缩小。这个研究结论印证了马斯格雷夫与罗斯托的经济发展的阶段增长理论,即在经济发展的中期至成熟期,教育、医疗等民生性公共服务支出会更快增加。在中国当前正在推进的支持传统产业升级、加快现代服务业发展的战略目标下,这意味着应该进一步改善以教育、医疗、文化、科技等公共服务供给质量,它有助于推动中国由制造业为主向以服务业为主的产业结构转型升级。

第二,将劳动力区分为技能型劳动力与非技能型劳动力,研究了公共服务支出、公共服务水平对技能劳动力与非技能劳动力的集聚与跨地区流动的影响。研究发现,技能劳动力与非技能劳动力迁移的目的存在很大差异,非技能劳动力迁移规模主要受到迁入地工资水平的影响,而技能劳动力迁移既

受到公共服务支出增量的影响,也受到迁入地公共服务存量水平的影响。而且技能劳动力集聚会带来城镇化规模以乘数模式上涨,这是由于技能劳动力流入增加了商业服务业的需求,促进就业,并吸引更多低技术从业人员。本书的这个研究表明,地区的公共服务供给对于吸引人才具有直接效应,考虑到中国一直以来地区间的社会经济发展差距,这在一定程度上促进了发达地区先进制造业发展和结构升级,但人才流入又会进一步吸纳商业服务业从业人员,因而造成了一些公共服务供给质量较高的大城市出现了高技术就业与低技术就业的两极分化,这当然会对特大城市的城市治理、公共服务消费的公平公正带来一定的压力;与此相对,对广大欠发达地区,这提示各级政府更应重视提高基本公共服务供给的水平和质量,尤其是教育与医疗等基本公共服务,这将会提升欠发达地区的产业发展基础,实现落后地区社会经济的跨越式进步。

第三,分析了劳动力流动对制造业地区差距倒“U”特征的影响机制,并从三个层面对劳动力流动带来的正反两股力量进行验证,是全面理解制造业地区差距形成动因的更深层次的探讨。本书的实证结果发现,首先,地区劳动力流入与地区制造业劳动生产率的相关性表现为倒“U”型的非线性关系,即劳动力流入会先增加制造业劳动生产率,达到某一峰值后,劳动力过度流入最终会降低地区制造业劳动生产率。其次,技能劳动力流入对制造业发展存在技术外溢效应,这推动了地区制造业劳动生产率的增长,从而扩大人口流入地制造业与其他地区的差距,但这仅存在于技术密集型行业。再次,技能劳动力流入的持续增加会通过推高地区工资与房价水平,提高制造业生产成本和劳动力的生活成本,降低人口流入地制造业劳动生产率,缩小人口流入地与其他地区制造业差距。由技能劳动力流动引起的工资增长,进而带来的地区制造业收敛表现在制造业全行业中,而房价的增长所导致的制造业收敛仅仅出现在技术密集型行业中。这些研究发现提示在相关政策制定中,各级政府应尽量减少对工资、城市化和住房市场的过度干预,积极发挥劳动力和住房市场的调控作用,使生产、生活成本的差异逐步转化为调控地区间产业转移的内在动力,实现区域间经济社会的协调发展,从而促进社会经济的可持续增长。

本书的研究仅仅是从公共服务与劳动力流动的角度解释制造业地区收敛的初步的探索,无论是理论模型还是经验分析都还有许多值得进一步探索

的空间,如对于地区间制造业增长中财政政策、要素成本的影响机制的理论模型构建;实证分析中的公共支出结构的分类、技能劳动力流动指标的选取、技能溢价效应的刻画等都还需要进一步深化。作为贾婷月博士学术生涯中的一项阶段性研究成果,我相信此项研究可以对中国未来改善区域制造业发展不平衡的支出政策制定提供一些有益的借鉴,也期待着本书的出版能够引起学术界对中国地区间制造业不平衡收敛问题产生更多的关注和研究。

付文林

2019年2月

前 言

改革开放初期,国家经济发展的战略重心向东部沿海地区倾斜,东部省份工业化进程加快,生产要素向东部沿海省份集聚,这一重大经济发展举措使沿海地区劳动密集型制造业快速发展,中国制造遍布全球,并且在短期内快速拉动经济增长,成为全球第二大经济体。东部地区工业化快速发展虽然带动了中国经济的腾飞,但同时也出现了区域经济发展不协调、不充分的现象,产业空间分布严重失衡。当前,中国经济已经进入高质量发展阶段,中国经济发展关注的重点已经不仅仅是增长绩效,而是应更多地关注如何改善区域间经济发展的不充分、不平衡,促进产业结构升级,将中国制造业由制造大国向制造强国转变。因此,制造业区域间差距的形成及其影响机制成为当前中国经济转型期间的研究重点。

笔者通过计算工业与服务业省际基尼系数与泰尔指数发现,工业劳动生产率省际差距呈现倒“U”型特征,即地区差距先扩大后缩小,而服务业劳动生产率地区差距在2012年以前一直在扩大,制造业地区差距的缩小先于服务业与整体经济。笔者使用事实数据还计算出近年来地方政府对于民生性支出加大了力度。虽然在市场经济的体制下,市场为资源分配的主要力量,但政府对宏观经济发展所起到的积极作用也是毋庸置疑。笔者在关注到这样的经济背景后,试图将劳动力跨省迁移的规模与结构作为中间变量,从政府公共支出的规模、结构去解读制造业地区差距形成的原因和机制,旨在为改善区域间制造业发展的不平衡与不充分提供较为行之有效的财政政策方向。

本研究的核心分为三个部分,第一部分是研究公共支出对中国非农产业发展的综合经济效应,作为后继研究的理论机制、事实基础与经济背景,这一部分的探讨集中在本书的第三章。在第三章中,首先通过大量事实数据揭示

出近年来中国的财政支出结构发生了显著的变化,民生性支出占比明显提高,基本建设与城市发展类支出的占比相应降低。其次,数据揭示出中国制造业与服务业发展迅速,但却出现地区差距结构性分化的特征。进一步基于经验分析发现,中国地方政府基本建设支出与民生性支出对制造业增长有明显的促进作用,对于服务业增长,仅有民生性支出的增加起到了显著的拉动作用。最后通过拟合数据发现民生性支出还与制造业地区差距存在显著的负相关关系。因此在将劳动力流动作为中间变量进行研究时,本研究集中探讨能够代表民生性支出的公共服务对制造业地区差距的影响机制。

接下来的第四章是本研究核心的第二部分,将劳动力流动作为中间变量探讨公共服务规模和结构对制造业地区差距的影响及机制,并将这一研究内容分为两节。第一节为公共服务支出规模、结构对不同技术结构的劳动力迁移的效应。在第一节研究的基础上,第二节主要从基本公共服务在产业发展中起到的重要作用着手,进行了三个层次的分析。第一,公共服务支出水平对城镇化率增长的效应;第二,公共支出规模与结构对技能就业人口与非技能就业人口集聚效应的检验,以及公共服务存量的规模与结构对技能劳动力与非技能劳动力集聚效应的检验;第三,公共服务支出规模与结构对技能劳动力流动与非技能劳动力流动的影响的实证分析,以及公共服务存量规模与结构对技能劳动力流动与非技能劳动力流动的效应的实证检验。实证研究恰好发现公共服务与基础设施水平的提高对技能劳动力迁移有着明显的“引力”作用,而对于非技能劳动力不存在直接的“引力”效应。因此下文的分析主要讨论了技能劳动力流动的效应。

本研究核心的第三部分主要探讨劳动力流动对制造业地区差距的影响及其机制。这一部分内容分布在本书的第五、六章。第五章首先基于巴罗与萨拉伊马丁的经济收敛模型对制造业分行业的劳动生产率是否出现区域间 β 收敛进行实证检验,进一步加入劳动力跨区域流动的变量用以验证劳动力流动是否引起了制造业收敛。研究发现劳动力跨区域流动在2001年以前具有扩大地区差距的效应,2001年以后加速了地区之间制造业劳动生产率的 β 收敛,这一现象与工业地区差距的倒“U”型特征匹配。第六章基于第五章的分析,进一步探讨了劳动力流动促进区域间制造业劳动生产率收敛的机制。该章首先假设劳动力流动对制造业地区差距产生倒“U”型影响必然存在扩大制造业地区差距与缩小地区差距的两股力量,这两股力量可能来源于异质

性劳动力流动的差异化经济效应。该章从三个层次的实证设计进行分析。首先,从实证层面检验劳动力流动是否对流入地制造业劳动生产率产生倒“U”型的非线性影响。其次,进行劳动力流动对制造业地区差距影响的两股力量的实证检验。一是对高技术流入劳动力对制造业是否发挥出了技术外溢效应,促进了地区制造业劳动生产率的提高,从而扩大人口流入地区与其他地区差距的实证检验;二是从工资、房价两个层面验证技能劳动力流动是否通过带动人口流入地生产、生活成本的提高从而对制造业地区差距产生缩小的作用。

本书后续部分是对人口流动进程中的公共服务供给效率与供给的支出责任划分中存在的问题的一系列思考。最后给出本研究的总结与未来财政政策的方向。本书是在作者攻读上海财经大学经济学博士学位时撰写的学位论文基础上修改而成的,研究源于对区域间收入差距问题的关注。本研究尝试性地为公共服务、劳动力流动与地区间制造业收敛提供了逻辑一致性解释框架,通过理论挖掘与经验分析,试图为未来改善区域收入差距的政策提供更加理性的评价。

目 录

| | |
|---------------------------------|----|
| 第一章 引言 | 1 |
| 第一节 选题的缘起及研究意义 | 1 |
| 第二节 研究方法与研究结构 | 7 |
| 第三节 本研究的创新与不足 | 10 |
| 第二章 文献综述 | 12 |
| 第一节 公共支出与经济增长 | 13 |
| 第二节 公共服务与劳动力流动 | 15 |
| 第三节 劳动力流动对地区经济的影响 | 18 |
| 第三章 公共支出与产业结构演变 | 27 |
| 第一节 公共支出与产业结构演化路径的事实分析 | 27 |
| 第二节 公共支出影响产业发展的理论机制 | 39 |
| 第三节 公共支出影响地区产业发展的经验分析 | 42 |
| 第四节 小结 | 53 |
| 第四章 基本公共服务与劳动力流动的技术结构 | 55 |
| 第一节 区域公共服务支出差距与劳动力流动的事实描述 | 55 |
| 第二节 公共服务与劳动力技术结构的实证分析 | 63 |
| 第三节 小结 | 90 |
| 第五章 劳动力流动与制造业省际收敛 | 93 |
| 第一节 制造业省际收敛的动因分析 | 93 |

| | | |
|-------------|---------------------------------------|------------|
| 第二节 | 收敛模型设计及数据说明 | 96 |
| 第三节 | 劳动力流动影响制造业收敛的实证结果 | 100 |
| 第四节 | 小结 | 109 |
| 第六章 | 技术外溢、成本上升与制造业省际收敛 | 111 |
| 第一节 | 劳动力流动的技术外溢与成本上升效应的相关机理 | 112 |
| 第二节 | 实证模型的设计与数据说明 | 114 |
| 第三节 | 劳动力流动对省际制造业收敛的影响机制的实证结果 | 121 |
| 第四节 | 小结 | 138 |
| 第七章 | 劳动力流动进程中公共服务供给的效率与支出责任分析 | 140 |
| 第一节 | 公共服务配置效率：以基础教育为例 | 141 |
| 第二节 | 劳动力流动进程中的财政支出责任研究 | 156 |
| 第八章 | 推进区域间制造业协调发展的财政政策方向 | 165 |
| 第一节 | 主要研究结论 | 166 |
| 第二节 | 改善区域间制造业发展失衡的公共支出政策展望 | 171 |
| 参考文献 | | 175 |
| 后记 | | 185 |

第一章 引言

第一节 选题的缘起及研究意义

一、本书的研究背景与问题的提出

十一届三中全会确立了我国由计划经济向社会主义市场经济体制转变的经济体制改革目标。改革开放四十年来,伴随着财税体制改革、国有企业改革、对外开放、价格体制改革与新兴非国有部门的迅速增长,中国经济在一段时期内呈现跨越式增长,当前已成为全球第二大经济体。经济体制改革初期,中国的产业结构仍然是以农业为主。随着英国工业革命的爆发,技术革新、机器制造业机械化大大提高了农业劳动生产率,同时释放了大量农业剩余人口。在此时期,中国的城市大力发展工业,工业化进程加快为农业剩余人口不断向城市集聚提供了机遇,中国经济出现了快速工业化与城镇化的现象。东部地区先发展,进而带动中西部地区发展的区域差别化的经济政策使得东部沿海地区最早成为制造业的集聚地。在工业化的初始阶段,中国制造业依靠低廉的劳动力成本优势占据了国际市场中的一席之地,中国成为世界工厂,国内生产总值依靠加工制造业和贸易出口带动,在一段时期内保持着两位数的增长速度。虽然中国经济总量增长迅速,但人均收入还仅仅属于中等偏上行列。此外,经济快速增长的同时,还在一段时期内出现地区经济差距扩大的现象。当前,中国经济进入高质量发展阶段,经济增长速度已经不再是以往两位数增长的状态,经济进入增长的新常态。当前中国经济发展关注的重点已经不仅仅是增长绩效,更多的是关注区域间经济发展的不充分、不平衡的结构特征问题,以及如何将中国制造业由制造大国向制造强国转变。因此,制造业区域间差距的形成及其影响机制成为当前中国经济转型期间的研究重点。

从新古典经济理论开始,关于地区差距的研究主题就与劳动力流动密切相关,因为劳动力是重要的生产要素,劳动力区域间流动自然是影响地区差距变动的重要原因。之前国内的研究往往强调户籍制度带来的城乡二元经济分割,东部地区对中低端劳动力流动设置入户障碍,同时努力吸引高技术劳动力流入,从而获得大量低成本的劳动力资源,推动经济快速增长(蔡昉,2005),也同时拉大了东部地区与中、西部地区的产业发展差距。以1990年为基期,计算出的工业劳均增加值——工业全员劳动生产率的省际基尼系数,从1990年的0.15逐年增长至2000年的0.26^①。付文林(2011)指出过度的“增长主义”形成和固化了粗放式增长模式,导致利益分配失衡,消费需求不足,腐败现象蔓延,资源环境恶化,居民福利与收入分配差距持续存在。以1990年为基期的人均GDP基尼系数经过十年的经济发展从1990年的0.26增加到了2000年的0.31,地区收入差距与地区工业发展差距同步扩大。改革开放后经济粗放式发展的20年,区域间工业增长差距与总体经济增长差距严重分化,有可能是因为地区之间要素流动的两极分化以及基础设施、基本公共服务配置向东部省份倾斜,导致欠发达地区不能发挥比较优势,产业结构出现严重失衡。这一结果还极有可能成为长期经济可持续发展的制约因素。

随着粗放式经济发展方式的弊端与矛盾凸显与人口红利的消失殆尽,中国经济增长速度放缓,改善区域间经济发展的不平衡、不充分问题尤其重要。在改革开放后的40年里,为了适应经济快速增长与转型,中国的财政体制也在探索中不断地进行改革。近年来,政府逐渐明确自身的职能,确定了以市场分配为主、政府干预为辅的资源配置方式。随着确立市场配置资源的主体地位、促进地区公共服务均等化、加快产业结构内部与外部转型以及财税制度改革等举措的渐进式实施,中国的实际人均地区生产总值的差距呈现逐渐缩小趋势。以1990年为基期,中国除西藏外的30个省际之间的基尼系数由1990—2004年逐年上升转变为2004—2014年逐年降低的趋势,从2004年的0.32降低至2014年的0.22^②,在近十年间地区人均GDP差距呈现缩小趋势。

仅仅关注区域间经济总量差距的减小,而不重视各产业区域间差距的结构特征,容易对区域间经济差距的变动做出误导性的政策判断。本研究分别

① 数据来源于相应年份《中国统计年鉴》,经计算得出。

② 基尼系数由相应年份《中国统计年鉴》数据计算得出,本书中基尼系数与泰尔指数数据均来源于此,省际间基尼系数与泰尔指数采取的是除西藏之外的全国30个省(自治区、直辖市),基尼系数与泰尔指数计算时均使用实际值。

计算了工业与服务业劳动生产率的基尼系数与泰尔指数,以关注 1990 年以后非农产业部门区域间差距的变化趋势。以 1990 年为基期,中国工业实际全员劳动生产率^①的基尼系数从 2001 年开始出现波动的下降趋势,自 2001 年的 0.26 下降至 2014 年的 0.16,泰尔指数从 2001 年的 0.12 下降至 2014 年的 0.04。与工业全员劳动生产率地区差距变动相似的是地区人均 GDP 差距,省际间基尼系数从 2004 年的 0.32 下降至 2014 年的 0.22,泰尔指数从 2004 年的 0.18 下降至 2014 年的 0.08。显然,工业实际全员劳动生产率地区差距与全国人均 GDP 实际值的地区差距演化路径相同,均呈现先扩大后缩小的趋势,但人均 GDP 地区差距缩小先于工业实际劳动生产率的缩小。与此相对的是服务业实际全员劳动生产率地区差距在 2012 年之前没有表现出缩小的趋势,1990 年至 2002 年之间服务业实际全员劳动生产率地区差距日益凸显,2002 年以后基尼系数呈现相对平稳的波动式上涨,2012 年至 2016 年之间呈现下降趋势。以 1990 年为基期的数据具体来看,服务业实际全员劳动生产率基尼系数从 1990 年的 0.19 扩大到 2012 年的 0.27,并且在 1999—2012 年间,基尼系数在 0.25—0.27 之间反复波动,2012 年之后缩小至 2016 年的 0.2;服务业实际全员劳动生产率的泰尔指数显示,1990 年为 0.03,2012 年达到最高值,为 0.13,2016 年该数据又降低到 0.06。上述三组数据表明,工业率先出现地区差距缩小,带动整体经济地区差距缩小,而服务业仅仅在最近四年表现出地区差距的缩小。地区间产业增长敛散性的结构分化暗示着中国整体经济区域间差距的缩小只是表象,实现区域经济均衡发展需要了解地区间不同产业收敛趋势差异的影响因素与其内在的机制是什么,才能从调节产业结构地区间优化、促进产业增长与地区差距缩小着手,改善地区之间经济发展的不平衡、不充分的现象,这就需要寻找形成当前工业与第三产业地区差距演变趋势不一致的原因所在。

制造业增加值在工业增加值的占比超过 80%,是工业经济最重要的组成部分。制造业发展初期,东部沿海省份在经济发展初期由于资源禀赋及政策倾向实现了经济快速增长,但生产、生活成本也随之增加,同时东部省份低端制造业曾一度出现了“用工荒”的现象,使得制造业沿海集聚地的劳动力成本优势不复存在。随之而来的是东部省份对于劣质劳动密集型制造业企业的淘

^① 全员劳动生产率为相应产业增加值除以该产业从业人员,实际值全部是以名义值通过 CPI 消除价格因素的影响。

汰,低端制造业行业内迁,出现了飞雁模式的产业转移现象。制造业开始逐渐从以劳动密集型为主到以技术密集型为主的工业结构模式过渡,制造业产业发展政策也在随着经济结构的转型逐渐有所变动。“十二五”经济发展期间,中国第三产业的增加值占国内生产总值的比重已经显著高于第二产业,但仍然存在突出的不可协调、不可持续的问题,经济增速进入7%左右的“新常态”,经济结构调整出现阵痛,结构性矛盾日益加剧,创新能力较弱,经济下行压力加大^①。依据世界发达国家的发展经验来看,经济发展位于不同的时期,第一产业、第二产业与第三产业的数量比例关系不存在一定处于某一个严格的数值。现代经济的发展趋势是工业化与信息化不断融合,制造业通过服务外包的形式也使得二者逐渐融合,产业边界日渐模糊,一味追求产业结构最优比例的政策思路的合理性日渐薄弱。“十三五”时期更需要加深优化制造业要素密集度结构,同时提高服务业在经济结构中的重要地位^②。区域协调发展的新格局也需要在“十三五”时期定型。2017年底,党的十九大报告中指出:“加快建设制造强国,加快发展先进制造业,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点,形成新动能。支持传统产业优化升级,加快发展现代服务业,瞄准国际标准提高水平。促进中国产业迈向全球价值链中高端,培育若干世界级先进制造业集群。”可见,深化制造业内部结构改革在经济的高质量发展阶段尤为重要。制造业产业间新旧动能转换会伴有制造业区域间迁移,对地区间制造业经济增长率产生重要的影响,形成区域间制造业增长的差异,最终表现在区域间制造业敛散性的差异。改善区域间经济发展的不协调、不充分的问题,首先就要了解各产业区域间发展不平衡、不充分的原因及其内在机制。在以市场为主要经济导向机制的前提下,如何促进要素在区域间合理流动、优化劳动力要素结构并与产业升级转移形成良性循环,是财政政策研究范围内需要重点关注的领域。

中国的经济转型牵涉范围十分广泛,相对集中的政治体制决定了政府在经济转型中是主导力量,中国经济转型新阶段的核心任务是适当地划分好政

^① 资料来自“十三五”规划原文:“……同时,必须清醒认识到,发展方式粗放,不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出,经济增速换挡、结构调整阵痛、动能转换困难交织,面临稳增长、调结构、防风险、惠民生等多重挑战。有效需求乏力和有效供给不足并存,结构性矛盾更加凸显,传统比较优势减弱,创新能力不强,经济下行压力加大,财政收支矛盾更加突出,金融风险隐患增大。”

^② “十三五”时期规划中指出要进一步提高工业化与信息化融合的水平,促进先进制造业和战略新兴产业的更快发展,服务业的比重也需要进一步的提高。