

政府选择

周振华 主编

中国 经济分析

上海人民出版社

中国经济分析

政府选择

周振华 主编

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府选择 / 周振华主编.

—上海:上海人民出版社,2005

(中国经济分析)

ISBN 7-208-05368-5

I.政... II.周... III.政府经济学—研究—中国

IV.F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 097745 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 王小阳

·中国经济分析·

政府选择

周振华 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.cwen.cn)

世纪出版集团发行中心发行 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 15.25 插页 4 字数 334,000

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-208-05368-5/F·1203

定价 28.00 元



前 言

中国体制改革与经济实践的进程是艰难曲折的,但同时也是十分生动丰富的。这对于我们经济理论工作者,无疑是一个新的挑战,要求我们面对新的形势、新的问题,提供新的研究成果,作出我们的新贡献。其中最重要的任务,就是如何站在中国学者独特的地位上,对中国体制改革和经济发展所走过的历程、所面临的各种问题作出全面、系统而客观的理论与经验实证的分析,为社会各界的经济决策提供可靠的基础。组织经济学界的同仁共同撰写《中国经济分析》系列研究报告,就是我们在新形势下力求作出新贡献的一种新尝试。

从 1992 年开始,经过几年的努力,我们已经组织撰写和出版了《走向市场:中国经济分析 1978—1993》、《企业改制:中国经济分析 1994》、《地区发展:中国经济分析 1995》、《增长转型:中国经济

分析 1996》、《结构调整：中国经济分析 1997—1998》、《金融改造：中国经济分析 1999》、《挑战过剩：中国经济分析 2000》、《收入分配：中国经济分析 2001—2002》系列丛书，并取得较好的反响。2003—2004 年度的中国经济分析研究报告选题为“政府选择”，其撰写仍按原来的风格，保持这一系列研究报告的特点：

1. 着重对与整个国民经济有关的全局性、宏观性问题从各个角度进行分析。每一部《中国经济分析》都有一个特定的主题，但对每一主题都是从整个国民经济全局的角度加以考察；若集中论述某一部门或经济某一方面的发展，也是从它对宏观经济的影响以及整个经济与这一部门的关系方面加以分析。

2. 侧重于对经济发展过程的体制因素和体制变革问题的分析，并通过对此分析来进一步阐述经济发展中的技术进步和结构变化。我们相信，发展是硬道理，体制在目前则是中国经济发展中更为基本的、决定技术进步和结构调整的因素。因此，我们希望自己的研究成果首先能为中国正在进行着的体制改革和经济发展服务。

3. 以对事实的实证分析为主，主要是向人们提供对引起经济问题的各种原因及相互关系的科学解释，而不是以“政策建议”为取向。尽管我们也会从分析中引出一些“政策含义”，并就一些问题提出我们的建议，但这些建议基本上也只是一种“思路”，而不是技术上的具体化的“对策”。我们认为，学者的“本职”在于进行“分析”和提供“思路”，供实际工作者（包括政府决策者和公司决策者）参考；后者利用这些“分析”和“思路”，结合现实中的具体情况和当时各自所面临的各种（利益）矛盾，才能最终作出具有现实可行性的具体对策。

4. 为经济各界提供客观而独立的分析，而不是仅仅为政府决策者服务。由于政府是宏观经济政策的决策者和执行者，是



中国经济体制改革的推动者,因此,我们关于宏观经济问题、体制变革问题的分析,将首先可以为政府决策部门所利用。但是,第一,由于我们并不把“政府”本身看成理论上的那种超越一切利益冲突、只是为最大化“社会福利”而工作的“社会计划者”,因此,我们把政府也作为一个特殊的、外在的分析对象,研究政府行为本身以及政府行为中所体现的各种社会矛盾,供社会各界参考。第二,由于我们不是站在政府的角度观察和思考问题,因此,也并不指望政府能够同意和采纳我们的某些“政策建议”。第三,我们更不想、也没有权利“冒充”政府代言人,因此,请读者注意本书只是学者的分析,而不代表政府观点。

《中国经济分析》系列丛书的撰写,是在上海学术界和实际工作部门就职的学者专家们共同参与下,在社会各界的大力支持下,通过横向联络和学术交流,由志同道合者们自发组织进行的。这是在市场经济条件下开展民间科研活动,服务于社会各界的一种新的尝试。尽管在此过程中遇到重重困难,但我们希望能继续在社会各界的支持和帮助下把这一工作坚持开展下去,为中国的经济研究再上一个“新台阶”作出我们应有的贡献。

由于每一部《中国经济分析》都有一个特定的主题,因此根据不同主题所涉及的专业要求,其撰写者时有变动,但每部书的基调和基本风格是一致的,整套丛书是前后连贯的。而且,每一部专著都会以前研究的基础上有更深入的分析 and 新的发挥。这本奉献给读者的专题研究报告,无论在分析方法,还是在研究深度上,又都有了较大的进步。相信读者通过对此系列研究报告的比较,也会有此感受。这是值得我们感到欣慰的,并给我们继续努力的激励。今后在社会各界的支持下,我们将把《中国经济分析》系列研究报告搞得越来越好。

目 录

前 言

0	导论：经济发展中的政府选择	1
0.1	问题的提出：经济不稳定性、结构性矛盾与政府选择[1]	
0.1.1	中国经济进入新一轮增长周期：遭遇严重的不稳定性[2]	
0.1.2	政府主导的城市化投资推动带动新工业化[4]	
0.1.3	经济发展中的结构性矛盾累积与政府选择[11]	
0.2	政府选择：理论要点与中国实证[13]	
0.2.1	政府选择的理论构架：基本要点及内容[13]	
0.2.2	当前我国经济活动中政府选择的实证分析[21]	
0.2.3	权力软约束下的政府选择及其后果[28]	
0.3	改进政府选择：促进全面、协调、可持续发展[31]	
0.3.1	科学发展观对政府选择的矫正[32]	
0.3.2	建立政府选择的有效约束机制[33]	
1	扩大就业与政府选择	36
1.1	导言[36]	
1.2	有关文献的简要回顾[39]	
1.3	改革开放以来的我国就业状况演变[41]	

- 1.3.1 改革开放以来我国的人口状况[41]
- 1.3.2 改革开放以来我国的就业状况[45]
- 1.3.3 我国就业结构演变的进一步考察[48]
- 1.3.4 改革开放以来的就业弹性分析[53]
- 1.4 经济增长与就业增长不一致性的解释[56]
 - 1.4.1 已有文献对经济增长与就业增长不一致性的解释[57]
 - 1.4.2 对经济增长与就业增长不一致性再探讨:基于政府选择的分析[60]
- 1.5 政府在扩大就业中的作用——我国实践与国外经验[67]
 - 1.5.1 我国政府扩大就业的实践[67]
 - 1.5.2 政府促进就业的国际经验[73]
- 1.6 未来一段时期中国就业状况演变趋势判断[76]
 - 1.6.1 总人口的计量模型[76]
 - 1.6.2 就业人员总量的计量模型[77]
 - 1.6.3 第一产业就业人员的计量模型[77]
 - 1.6.4 第二产业就业人员的计量模型[77]
- 1.7 扩大就业对策与建议——基于政府选择的分析[80]
- 1.8 结语[84]

2 收入分配变迁与政府选择 86

- 2.1 导言及相关研究文献分析[86]
- 2.2 中国收入分配关系演变:实证分析与描述[88]
 - 2.2.1 中国城乡居民个人收入差距变迁与实证分析[90]
 - 2.2.2 转型时期全国城乡收入差距的变迁与实证分析[93]
 - 2.2.3 转型以来中国地区收入差距实证分析[96]
 - 2.2.4 转型时期不同行业收入分配变化的显著特点[100]
 - 2.2.5 转型时期全国整体收入分配差距及其国际比较[102]

- 2.3 转型时期收入分配变迁:一种新的解释[104]
 - 2.3.1 经济学假设与理论研究:收入分配理论的一般分析[104]
 - 2.3.2 收入分配变迁与政府过度干预假说[110]
 - 2.4 中国收入分配差距扩大的后果与影响分析[121]
 - 2.4.1 收入分配差距扩大对有效需求和经济增长的抑制效应[121]
 - 2.4.2 城乡收入差距与城乡公共服务方面的巨大差异[122]
 - 2.4.3 地区差距阻碍区域经济全球化和一体化的发展[123]
 - 2.4.4 地区差距的扩大已经引起了中国社会公众对收入分配不平等的强烈反应,正在成为非常重要而又严重的社会问题之一[124]
 - 2.4.5 收入分配不平等与贫困化[127]
 - 2.5 政府选择:收入分配领域中的政府退位与归位[128]
 - 2.5.1 完善市场机制在分配中的作用[129]
 - 2.5.2 完善再分配手段,强化政府再分配功能并同时加快社会保障制度建设,建立完善的税收体系与社会转移支付制度[129]
 - 2.5.3 强化和健全法制,营造形成规范化收入分配制度的法制环境[131]
 - 2.6 简要的结论[132]
- 3 社会保障制度完善与政府选择 134**
- 3.1 导言[134]
 - 3.2 中国社会保障制度背景介绍[136]
 - 3.3 养老和医疗保险制度变革的基本轨迹和模式[141]
 - 3.3.1 养老金制度改革现状和问题[141]
 - 3.3.2 医疗保险制度改革轨迹及问题[149]
 - 3.4 现有制度模式选择中政府的作用问题[156]
 - 3.4.1 行政性利益集团阻碍和扭曲了改革[156]
 - 3.4.2 政府决策人治主导,缺乏科学论证、分析和评估[156]

- 3.5 医疗保险:对个人账户模式的硬性推动[162]
- 3.6 政府权力滥用和地方利益、部门利益问题[168]
- 3.7 社会保障项目设计中的政绩观和形象工程[172]
- 3.8 社会保障的完善与政府选择:以人为本的理性选择和决策[173]
 - 3.8.1 科学决策的理论依据[173]
 - 3.8.2 现实中的政府缺位、越位和错位[175]
 - 3.8.3 政府决策的民主性、科学性和法制性[176]
- 3.9 简要的结论[178]

4 区域经济发展与政府选择 179

- 4.1 导言[179]
- 4.2 区域差异的理论分析[180]
 - 4.2.1 新古典经济学区域均衡增长理论[180]
 - 4.2.2 发展经济学对区域非均衡发展的分析[181]
 - 4.2.3 一价定律与区域差异[185]
- 4.3 区域差异的衡量及其对我国区域差异的基本判断[188]
 - 4.3.1 区域差异的衡量[188]
 - 4.3.2 对我国区域差异的基本判断[191]
- 4.4 90年代中期前后政府的区域发展政策[200]
 - 4.4.1 90年代中期前政府的区域发展政策[200]
 - 4.4.2 90年代中末期政府选择与区域发展政策[202]
- 4.5 西部大开发战略实施的效果与政府的政策选择[203]
 - 4.5.1 西部大开发的意义[203]
 - 4.5.2 西部大开发战略实施效果的评价[204]
 - 4.5.3 西部大开发的基本思路和今后时期的政策选择[205]
- 4.6 加快东北等老工业基地的振兴[209]
 - 4.6.1 东北老工业基地振兴战略的提出[209]

4.6.2	制度创新,重构东北经济的微观基础[211]	
4.6.3	振兴装备工业,优化资源配置[212]	
4.6.4	振兴东北的具体战略措施和建议[213]	
4.7	结论[214]	
5	土地流转制度创新与政府选择	216
5.1	导言[216]	
5.2	新中国土地制度变迁及政府在其中充当的角色[219]	
5.2.1	我国土地制度的历史沿革及基本特点[219]	
5.2.2	各阶段土地改革的成效与局限[223]	
5.2.3	政府在历次土地改革中充当的角色及其作用[225]	
5.2.4	几点启示[226]	
5.3	现行土地流转制度的内容及实践效果[227]	
5.3.1	现行土地流转制度实施的背景分析[227]	
5.3.2	现行土地流转制度的基本内容与特点[230]	
5.3.3	现行土地流转制度的实施效果分析[234]	
5.4	现行土地流转制度的缺陷及其隐患[235]	
5.4.1	市场化进程中土地制度改革的滞后[235]	
5.4.2	土地相关主体的利益分配与保障机制残缺[243]	
5.4.3	给国民经济与社会稳定带来的隐患[245]	
5.5	政策建议:制度创新与政府选择[247]	
5.5.1	完善相关法律法规与土地使用权的法律保护[247]	
5.5.2	加强土地监管与创新监管体系[248]	
5.5.3	构建与完善全国土地要素市场体系[249]	
5.5.4	探索土地流转的新机制、新办法[249]	
5.5.5	保障土地流转中相关利益主体的权益[250]	
5.6	简要的结论[251]	

6 中国工业化进程与政府选择 253

- 6.1 中国工业化进程的历史回顾[253]
- 6.2 发达国家和地区工业化进程的经验及其政府的作用[262]
 - 6.2.1 英国的工业化进程与政府作用[262]
 - 6.2.2 美国的工业化进程与政府作用[265]
 - 6.2.3 日本的工业化进程与政府作用[268]
 - 6.2.4 亚洲新兴工业化国家和地区的工业化道路与政府作用[273]
- 6.3 工业化标准理论以及我国所处工业化阶段的基本判断[277]
- 6.4 中国正进入重工业带动经济增长的时代[286]
- 6.5 加快我国工业化进程的政策建议:基于政府选择的思考[289]
- 6.6 简要的结论[293]

7 中国城市化的都市圈化模式与政府选择 295

- 7.1 导言与相关文献研究[295]
- 7.2 改革开放以来中国城市化的特点与问题[298]
 - 7.2.1 以小城镇为重点的城市化战略[298]
 - 7.2.2 城市的粗放性扩张[302]
 - 7.2.3 城市化的质量问题[304]
- 7.3 影响中国都市圈化发展的体制性障碍[307]
 - 7.3.1 城市发展战略的问题[307]
 - 7.3.2 传统计划型的城市职能发展战略[308]
 - 7.3.3 均匀、分散的城市布局发展战略[308]
 - 7.3.4 城市户籍政策的问题[309]
 - 7.3.5 城市土地政策的问题[311]

- 7.3.6 城市基础设施建设的模式瓶颈[312]
- 7.4 大都市圈化发展的世界经验[315]
 - 7.4.1 世界主要大都市带的形成[316]
 - 7.4.2 北美大都市圈发展的案例——纽约大都市连绵带[317]
 - 7.4.3 欧洲大都市圈发展的案例——伦敦大都市连绵带[318]
 - 7.4.4 日本大都市圈发展的案例——东京大都市连绵带[319]
 - 7.4.5 大都市连绵带的世界经验对我国的借鉴意义[320]
- 7.5 中国未来以都市圈为特征的城市化模式[323]
 - 7.5.1 以大城市为主的城市化发展道路[323]
 - 7.5.2 聚焦东部地区[325]
 - 7.5.3 强化中心城市功能[328]
- 7.6 都市圈发展的体制条件和政策建议[333]
 - 7.6.1 审视城市化发展战略[333]
 - 7.6.2 加快淡化户籍制度的步伐[335]
 - 7.6.3 完善城市土地市场[337]
 - 7.6.4 制度创新推进城市基础设施建设[339]
- 7.7 结论[342]
- 8 经济发展中的外商直接投资与政府选择 345**
 - 8.1 导言:问题的提出[345]
 - 8.2 外商直接投资与经济发展:相关研究文献[348]
 - 8.2.1 外商直接投资对经济增长的贡献[348]
 - 8.2.2 外商直接投资可能带来的消极影响[350]
 - 8.2.3 关于引进外商直接投资的政策选择[353]
 - 8.3 外商直接投资对中国经济发展的贡献[355]
 - 8.3.1 政策演变与外商直接投资的流入[355]
 - 8.3.2 我国引进外商直接投资的基本特征[358]
 - 8.3.3 外商直接投资对经济增长的积极影响[361]

8.4 正视经济增长对外商直接投资的依赖[365]

8.4.1 经济增长已存在对外商直接投资的依赖[365]

8.4.2 依赖外商直接投资的潜在危害[367]

8.4.3 政府行为导致对外商直接投资的依赖[369]

8.5 调整优化引进外商直接投资的政策[371]

8.5.1 当前应当对引资政策作出适时调整[371]

8.5.2 努力构造外资与内资的良好互动关系[373]

8.5.3 近期调整外商直接投资鼓励政策的选择[374]

8.6 简要的结论[376]

9 中国证券市场制度变迁与政府选择 378

9.1 导论及相关文献研究[378]

9.2 证券市场制度建设的重要性[380]

9.2.1 国民经济建设者的精英集中地[380]

9.2.2 国民金融财产的核心资产池[381]

9.2.3 推进国民经济发展的火车头和龙头地带[382]

9.2.4 推进我国市场经济体制建设的催化床[382]

9.3 中国证券市场发展的制度变迁[383]

9.3.1 证券市场管理体制变迁及对证券市场的影响[383]

9.3.2 证券市场从制度的框架外到框架内的历史阶段[384]

9.3.3 “整顿、规范、完善”对证券市场的有力推动[385]

9.3.4 实行中央统一管理体制[386]

9.3.5 政府在转轨中逐步淡出直接管理市场[387]

9.4 证券市场发行制度变迁及对证券市场的影响[388]

9.5 政府股市政策的变化对股票二级市场走势影响[390]

9.6 中国证券市场制度缺陷遗留下的问题[392]

9.6.1 证券市场建设的初始条件缺陷[393]

9.6.2 证券市场建设的主体缺陷[393]

- 9.6.3 证券市场制度供给内容及方式缺陷[395]
- 9.6.4 证券市场的资源有效配置功能缺陷[396]
- 9.7 中国证券市场进一步发展与政府选择[397]
 - 9.7.1 证券市场制度设计的总体思路[397]
 - 9.7.2 证券市场制度设计的具体策略[399]
 - 9.7.3 重新定位政府对新制度供给的方向和力度[403]
- 9.8 简要的结论[411]

10 物质文明、精神文明和政治文明协调发展与政府选择…412

- 10.1 导论[412]
- 10.2 经济体制改革与社会协调发展[413]
 - 10.2.1 资源与决策权的分散与集中[413]
 - 10.2.2 鼓励民众创业的政策加快推出[417]
 - 10.2.3 社会转型时期公民道德素质与诚信体系的检讨[419]
- 10.3 政府选择与改革政治体制[420]
 - 10.3.1 坚定不移地走以发展促民主的道路[421]
 - 10.3.2 领导方式和执政方式的改革和完善[423]
 - 10.3.3 必须充分认识发展党内民主对在共产党执政条件下的意义和作用,正确贯彻和实行党的民主集中制原则[425]
 - 10.3.4 改革和完善我国社会主义选举制度[427]
 - 10.3.5 必须在强化权力制约机制的基础上真正实施对权力的有效监督[429]
- 10.4 简要的结论[434]

主要参考文献·····	436
作者简介·····	449
后 记·····	454

目前中国经济发展正处在一个重要的关口。一方面,经济发展很快,效益明显提高,活力有所增强;另一方面,经济中的许多结构性矛盾与冲突在不断加剧。在此时刻,政府选择是否得当,直接关系到今后我国经济发展的命运。

0.1

**问题的提出:经济不
稳定性、结构性矛
盾与政府选择**

当前中国经济的一个重要热点与难点,就是国民经济运行刚进入新一轮增长周期便呈现出经济过热现象。尽管其生成原因是多方面的,但各种迹象表明,在其背后是结构性矛盾的累积,而更深层次的问题则是政府选择的偏差。



0.1.1 中国经济进入新一轮增长周期:遭遇严重的不稳定性

1997年以后中国宏观经济运行步入总需求约束的紧缩状态,特别是居民消费需求出现疲软,供给能力过剩和需求相对不足导致物价持续下降。^①但进入2002年下半年以来,我国宏观经济开始发生变化,出现了较为强劲的增长势头。2003年第一季度GDP增长达9.9%,第二季度受“非典”影响增速回落,但第三季度起出现强力反弹,延续了2002年逐季加速的发展态势而呈现出快速增长局面。全年的GDP增长达9.1%,比上年加快1.1个百分点。进入2004年,经济增长速度继续加快。据初步测算,一季度GDP增长为9.7%。从经济运行的周期来看,我国已进入新一轮增长周期。

但不同寻常的是,在这新一轮增长周期刚刚降临之际,便出现投资、信贷、货币供应量等大幅度增加,一些领域和行业投资、生产及其价格迅速升温,从而使总体经济循环陷入明显的非均衡状态。

从2000年起,我国投资增长率开始逐年提高,2002年达到了16.1%,2003年全社会固定资产投资更是增长了26.7%,比上年加快10.6个百分点。到2004年一季度,投资增长率已高达43%。在强劲的投资需求驱动下,贷款量和货币供给量迅速增加。2003年全部金融机构本外币各项贷款余额为15.9万亿元,同比增长22.9%。2003年上半年,广义货币M2和狭义货币M1就分别增长了20.82%和20.24%,增幅比上年同期加快6.1

^① 对于通货紧缩问题,我们曾在2000年度中国经济分析中专门以“挑战过剩”为主题进行了分析。请参阅周振华主编:《2000年中国经济分析:挑战过剩》,上海人民出版社2000年版。