



“十二五”国家重点图书出版规划项目

国情报告

CHINA STUDY

第五卷·2002年(上)

中国科学院—清华大学国情研究中心

胡鞍钢 主编

党建读物出版社

 社会科学文献出版社

1511029



“十二五”国家重点图书出版规划项目

国情报告

CHINA STUDY

第五卷·2002年(上)

中国科学院—清华大学国情研究中心

胡鞍钢 主编



淮阴师院图书馆 1511029



党建读物出版社



社会科学文献出版社

出版说明

为了方便党员领导干部和广大读者加深对我国国情的了解，我们与中国科学院—清华大学国情研究中心（以下简称国情研究中心）合作策划了《国情报告（1998—2011）》丛书项目。该项目是国家出版基金重点资助项目，被列入新闻出版总署“十二五”国家重点图书出版规划，同时是清华大学“985”（建设世界一流大学）工程支持项目，其中部分报告曾获中国科学院科技进步一等奖、北京市科技进步二等奖等奖项，该项目属于大型优秀公益性出版项目，具有较强的社会影响力、较高的学术研究价值和参考价值。

《国情报告（1998—2011）》丛书将国情研究中心历年的重点研究报告按年度汇编成卷，除1998年卷外，其余每卷各分为上下册。书内文章的作者均为国情研究中心或者国内相关领域知名专家学者和研究机构；使用的数据和资料均来自公开出版物或作者的调研成果，不涉及任何国家秘密。我们出版该丛书的目的是为更多欲关心国情、了解世情、研究党情的读者和机构提供相关参考资料。作为一部学术读物，文中观点仅代表作者观点，不代表出版方的任何倾向及观点。由于本书规模较大、内容涵盖范围较广，编辑的过程中难免存在错误与不足，欢迎广大读者在阅读使用中将发现的问题及时告知，以便我们今后修订完善。

总 序^{*}

胡鞍钢

《国情报告》是国情研究和国策研究的“知识产品”，也是中国改革开放的历史记录，还是中国科学院—清华大学国情研究中心的知名品牌。《国情报告》于1998年2月创刊，内容主要涵盖关于中国国情、国家战略、发展规划和重大公共政策的调查与研究、分析与建议，并逐步形成了以正刊为主体，专刊、增刊和海外中国研究为补充的内容体系，送阅对象为中央领导及省部级主要负责人。十几年来，《国情报告》受到党和国家领导人的高度关注，多次批示，也为有关部门制定国家规划和重要政策提供参考，形成了独具特色的思想库和智库。《国情报告》中已有一半在社会科学刊物或重要报刊上公开发表，不仅产生了重要的决策影响力，还产生了显著的学术影响力和良好的社会影响力。

我把国情研究的宗旨和使命定位为“知识为民、知识报国”，就是把创新决策知识作为国情研究的基本内容，把提供决策知识作为国情研究的基本目的。知识是典型的公共产品，特别是国情知识、公共决策知识还是全国性公共产品，既直接为国家提供政策咨询，又直接为中国的改革开放提供知识服务。《国情报告》既是国情研究的“平台”，也是与决策者沟通的信息渠道，又是我们国情研究的“名片”。我们是靠高质量的国情知识、创意性的战略构想、切实可行的公共政策建议，来服务高层决策者、全国社会科学界和社会公众，并赢得良好声誉和信赖。我们始终执着地探索中国发展道路，以卓越的专业精神精心设计中国发

* 本文作者系中国科学院—清华大学国情研究中心主任，教授、博士生导师。

展规划，以国家思想库的角色积极引导社会潮流，以中国学者的思想主动与世界对话，不断地实践和实现我们的奋斗目标，即建成国内一流、具有国际影响力的大学决策思想库。

我把国情研究的基本方法论归纳为认识“真世界”，研究“真问题”和找到“真方法”。《国情报告》的选题或主题都是来自于中国社会及各个方面的“真世界”，都是现实正在发生的“真问题”，都是基于“真世界”中具体的“真问题”务实性地提出“真办法”。诚如毛泽东所言：“哲学的研究不是为着满足好奇心，而是为改造世界。认识世界的规律性，找到正确的理论，为着有效的指导实践，改造世界。”《国情报告》的写作，是把“认识中国”和“设计中国”紧密结合在一起，把国情研究与国策研究紧密联系起来，把学术研究与公共政策研究紧密贯穿起来。国情研究是国策研究的学术基础，而国策研究又是国情研究的重要产出，两者相互依托、相互促进。《国情报告》充分反映了我们围绕着党和国家的重大发展需求和发展战略，自主地进行前瞻性、战略性、长远性的研究，始终是持续性、跟踪性、系统性的研究，更加专业化、知识化、职业化的国情研究和国策研究。《国情报告》不是靠“说出来”的，而是靠“写出来”的，不仅留下“白纸黑字”，还可以接受实践检验、社会检验和历史检验。

此次结集出版的《国情报告（1998—2011）》遵循优中选优、精中取精的基本原则，选取了选题重大、内容丰富、影响显著的篇目。根据统计，在全部的《国情报告》中，只有一半的报告通过各种形式和途径公开发表过，另一半的报告尚未公开发表。此次出版的《国情报告（1998—2011）》可谓“集大成”，按年份编辑出版，成为一部国情研究系列丛书。今后仍按年份陆续出版各卷本。

《国情报告（1998—2011）》是一个集体成果，我们特意注明了每篇报告的作者。此外，国情研究中心我的同事、学生和工作人员参与了编辑《国情报告》工作及此次系列丛书编辑整理工作。十几年来我们的国情研究也得到了清华大学、中国科学院等机构的支持和资助。《国情报告（1998—2011）》的出版得到了党建读物出版社和社会科学文献出版社的大力支持，并列入新闻出版总署“十二五”国家重点出版规划，获得了国家出版基金的专项资助。我在此一并真诚致谢。

2012年9月21日于清华园

1. 采用减税措施并不能达到刺激经济、扩大内需的目的 胡鞍钢 / 001
2. 中国如何应对日益扩大的“数字鸿沟” 胡鞍钢 周绍杰 / 005
3. 对美国经济短期衰退的评述 胡鞍钢 / 021
4. 良治：新的流域治理模式 胡鞍钢 王亚华 / 044
5. 中美日俄印综合国力的国际比较（1980—1998 年） 胡鞍钢 门洪华 / 058
6. 地方干部如何看待当前的金融形势
——江西赣州、兴国金融调查
..... 中国科学院—清华大学国情研究中心赴江西赣州培训调研组 / 082
7. 思想解放与企业全球化 胡鞍钢 / 092
8. 如何看待黄河断流与流域水治理
——黄河水利委员会调研报告 胡鞍钢 王亚华 / 103
9. 现代国家制度中的再分配机制 王绍光 / 125
10. 中国就业形势十分严峻，已成为“世界最大的就业战争”
..... 胡鞍钢 / 155
11. 公务员腐败成本—收益的经济学分析 胡鞍钢 过 勇 / 172
12. 民族地区的现代化追赶：效应、特征、成因及其后果 温 军 / 188
13. 21 世纪的中国外交战略：一种机制分析 门洪华 / 206



14. 我为什么主张继续提高国防开支占 GDP 比重 胡鞍钢 / 221
15. 从计划体制转向市场机制：对中国就业政策的评估
（1949—2001 年）（上） 胡鞍钢 程永宏 / 231
16. 从计划体制转向市场机制：对中国就业政策的评估
（1949—2001 年）（下） 胡鞍钢 程永宏 / 246
17. 当前中国经济与社会发展形势分析和若干建议 胡鞍钢 / 259

图表目录

TUBIAOMULU

图

图 5-2-1	中国、美国和世界因特网的发展水平比较	009
图 5-2-2	中国地区间的“数字鸿沟”	010
图 5-3-1	美国的实际和潜在产出增长率	022
图 5-3-2	美国国内生产总值和贸易增长水平	030
图 5-3-3	主要国家 GDP 增长率年度变化	031
图 5-5-1	五大国综合国力占世界比重	080
图 5-5-2	五大国 GDP 占世界国民生产总值比重	080
图 5-8-1	黄河四大治理目标相对难易程度的主观评价	105
图 5-8-2	黄河断流的影响评价	110
图 5-9-1	中国的总体不平等（基尼系数）	149
图 5-9-2	城市居民中感到沉重生活压力的人口比重	150
图 5-10-1	各地区在岗职工减少数（1996—2000 年）	164
图 5-10-2	各地区职工人数负增长率（1996—2000 年）	165
图 5-10-3	按文化程度分组的劳动力供需状况（2001 年）	168
图 5-10-4	按年龄分组的劳动力供需状况（2001 年）	169
图 5-11-1	党政机关和社会团体平均工资与人均 GPD 比率变化情况	180
图 5-12-1	中国民族地区产业发展水平与工业竞争力	200
图 5-13-1	国际机制与中国的角色	214
图 5-17-1	存货占 GDP 比重	263



图 5-17-2	各类价格指数变化情况（1996 年 = 100）	265
图 5-17-3	农村居民家庭现金收入构成变化（1996—2001 年）	275

表

表 5-2-1	中国与发达国家和其他地区的因特网发展水平比较	008
表 5-2-2	中国、美国和世界在经济发展水平和知识发展水平的比较	009
表 5-2-3	中国各地区网络发展水平的横断面分析	012
表 5-2-4	中国各地区之间的各指标比较	013
表 5-2-5	城乡居民人均收入和支出、电话渗透率的指标比较	014
表 5-2-6	中国信息化的增长弹性分析（1980—2000 年）	016
表 5-3-1	EIU 对美国经济指标的最新预测（2001 年 11 月）	024
表 5-3-2	世界及主要国家对美国商品与服务贸易占总贸易的比重 （1970—1999 年）	026
表 5-3-3	世界及主要国家对美国商品与服务贸易占 GDP 总量的比重 （1970—1999 年）	026
表 5-3-4	世界银行对世界贸易与 GDP 增长率的最新预测 （2001 年 10 月 31 日）	029
表 5-3-5	国际货币基金组织对世界和主要国家 GDP 增长率的最新预测 （2001 年 12 月）	029
表 5-3-6	对美国出口变化率	032
表 5-3-7	主要国家净出口和对美净出口对经济增长的贡献 （1980—1999 年）	041
表 5-4-1	沿黄八省用水量与分配水量比较	045
表 5-4-2	沿黄各省农业灌溉效率比较	046
表 5-4-3	黄河各分区灌溉用水比较	047
表 5-4-4	1998 年沿黄各省主要用水指标比较	048
表 5-5-1	各类战略资源及主要指标	064
表 5-5-2	五大国经济资源占世界比重	066



表 5-5-3	五大国经济增长长期趋势 (1965—1999 年)	068
表 5-5-4	五大国长期经济增长趋势 (1998—2020 年)	068
表 5-5-5	五大国人力资本占世界比重	069
表 5-5-6	五大国自然资源占世界比重	070
表 5-5-7	五大国资本资源占世界比重	071
表 5-5-8	五大国知识技术资源占世界比重	073
表 5-5-9	五大国政府资源占世界比重	074
表 5-5-10	五大国军事资源占世界比重	075
表 5-5-11	五大国国际资源占世界比重	076
表 5-5-12	五大国综合国力比较 (占世界总量比重)	078
表 5-5-13	1980—1998 年五大国综合国力比较 (占世界比重)	079
表 5-6-1	对当前中国金融业突出问题的看法	083
表 5-6-2	对当地金融业突出问题的看法	084
表 5-6-3	对当前中国金融安全状况的看法	085
表 5-6-4	对当地金融安全状况的看法	085
表 5-6-5	对银行坏账主要来源的看法	086
表 5-6-6	对支持当地经济发展资金的主要来源的看法	087
表 5-6-7	对当前中国储蓄利率的看法	088
表 5-6-8	对当前中国居民消费贷款利率的看法	089
表 5-6-9	对当前中国企业生产性贷款利率的看法	089
表 5-6-10	对加入 WTO 后中国金融机构竞争能力的看法	090
表 5-6-11	对加入 WTO 后中国金融机构面临的不利因素的看法	091
表 5-9-1	西方各国社会保障支出占 GNP 的比重 (1980 年)	136
表 5-9-2	不平等程度的国际比较 (平均基尼系数)	149
表 5-9-3	历届全国人民代表大会构成	153
表 5-10-1	中国城镇失业人数与失业率估计 (1995—2002 年)	158
表 5-10-2	各产业新增就业人员 (1996—2000 年)	160
表 5-10-3	各产业就业增长弹性系数	161
表 5-10-4	各地区就业人员数及增长 (“九五”期间)	162



表 5-10-5	全国各地职工人数及变化率（1996—2000 年）	163
表 5-10-6	分行业城镇单位女性从业人员变化（2000 年）	166
表 5-10-7	每个农民农产品出售收入和农业生产支出	168
表 5-12-1	改革开放 20 年以来中国民族地区人均 GDP 增长趋势	190
表 5-12-2	中国民族地区工业化结构变动	191
表 5-12-3	中国民族地区社会发展指标变化	192
表 5-12-4	中国民族地区呈典型的资源型工业结构特征 （1999 年）	194
表 5-12-5	中国民族地区产业结构相似系数变化趋势 （1980—1999 年）	195
表 5-12-6	中国民族地区传统现代化追赶战略主要特征	197
表 5-12-7	中国民族地区农业发展政策	198
表 5-12-8	中国民族地区工业发展政策	199
表 5-12-9	中国少数民族贸易和民族特需用品生产企业政策	199
表 5-12-10	中国民族地区对中央财政的依赖程度	201
表 5-12-11	“九五”时期中国民族地区支柱产业选择方案比较	203
表 5-12-12	“九五”计划中国民族地区发展战略要素考虑程度	204
表 5-12-13	“九五”计划中国民族地区发展战略要素重视程度比较	204
表 5-14-1	各国国土面积、人口与国防支出占 GDP 比重比较	224
表 5-15-1	中国就业制度的演变过程	238
表 5-15-2	经济增长模式造成的少吸纳就业的机会成本	242
表 5-15-3	下岗失业问题造成的经济损失估算	243
表 5-16-1	四类劳动力市场比较	251
表 5-17-1	不同时期中国主要经济指标平均增长率比较	262
表 5-17-2	资本与商品库存占 GDP 比重（1996—2000 年）	262
表 5-17-3	库存变化对 GDP 增长率的影响（1996—2001 年）	263
表 5-17-4	各年各类物价指数（1996—2001 年）（上年 = 100）	266
表 5-17-5	各年各类物价指数累计值（1996—2001 年） （1996 年 = 100）	266

表 5-17-6	全国农产品成交额及因价格下跌损失金额 (1996—2001 年)	267
表 5-17-7	世界银行商品物价指数变化状况 (1990 年 = 100)	267
表 5-17-8	GDP 增长率、居民消费价格指数上涨率和城镇实际失业率 (1993—2001 年)	270
表 5-17-9	不同时期职工工资与职工人数和城镇失业率变化	272
表 5-17-10	经济增长率、通货膨胀率和失业率的相互关系 (1993—2001 年)	273
表 5-17-11	农村农民家庭人均现金收入	274
表 5-17-12	农民人均农产品出售收入和农业生产支出	275
表 5-17-13	农村居民各项人均收入占家庭人均现金收入比重	275
表 5-17-14	需求结构 (占 GDP 比重) 国际比较 (1999 年)	276
表 5-17-15	居民及农村居民消费情况 (1996—2001 年)	276
表 5-17-16	农民人均收入变化情况 (1996—2001 年)	277
表 5-17-17	中国社会稳定状况指标 (1996—2000 年)	280
表 5-17-18	中国社会稳定状况指标指数 (1996 年 = 100)	280
表 5-17-19	城乡居民对影响当地社会稳定状况的主要因素评价 (国家计委宏观经济研究院)	282
表 5-17-20	群众关注的热点问题 (中纪委研究室)	282
表 5-17-21	农村饮用各种水的村所占比重	286

附 表

附表 5-8-1	感觉水利在国民经济各行业中实际受重视的程度	120
附表 5-8-2	感觉水利人的社会地位	120
附表 5-8-3	水利部门的改革步伐 (相对电力、电信、民航、 铁路部门)	120
附表 5-8-4	水利系统的运作体制是否适应新时期的治水要求	120
附表 5-8-5	评价整个水利系统的运作体制	120
附表 5-8-6	实现黄河四大治理目标的相对难易程度	121

附表 5-8-7	黄河治理中各种手段的应用	121
附表 5-8-8	黄河断流最突出的影响	121
附表 5-8-9	中长期来看,黄河断流最重要的解决对策	122
附表 5-8-10	黄委会的职能范围	122
附表 5-8-11	流域治理各种关系的矛盾突出程度	122
附表 5-8-12	沿黄各省份服从流域机构管理的程度	122
附表 5-8-13	阻碍黄河流域统一管理的最大困难	122
附表 5-8-14	对国务院 1987 年黄河可供水量分配方案的评价	123
附表 5-8-15	1987 年黄河水量分配方案执行得不到保证的 最重要原因	123
附表 5-8-16	对引入流域民主协商机制的看法	123
附表 5-8-17	对引入流域上下游水市场的看法	123
附表 5-8-18	对流域水资源分配优先权的看法	123
附表 5-8-19	黄河上下游农业节水潜力	124
附表 5-8-20	提高农业水价的政策在执行中遇到的最大困难	124
附表 5-11-1	全国县级以上党政干部受惩处人数及比重 (1993—1998 年)	185
附表 5-11-2	第五次加薪后中国公务员职务工资标准	186
附表 5-11-3	2001 年底加薪后中国公务员级别工资标准	186
附表 5-11-4	党政机关和社会团体人均工资相对变化情况	187
附表 5-11-5	各行业同级别人员之间工资比较	187

1. 采用减税措施并不能达到刺激经济、扩大内需的目的

胡鞍钢*

最近由于受世界经济增长和贸易增长大幅度下降的严重影响，中国经济发展的外部环境发生了重大变化，要求减税的呼声越来越大。对此我认为目前中国采取减税措施并不能达到刺激经济、扩大内需的目的，中国应实行旨在调节收入分配不平等的税收政策，仍需要进一步增加税收占 GDP 比重，加大对下岗失业的社会保障等社会改革成本的支付力度，提高相关财政支出水平维护社会稳定。

一、中国税收大幅度增长不是“增”出来的， 而是“挤”出来的

过去几年中国税收收入和财政收入大幅度增加，其增长速度大大超过 GDP 增长速度并不是政府实行增税政策的结果，除了新开征的利息所得税之外，国家没有开征其他新税种，也没有大幅度提高税率，恰恰是在税制、税种、税率三个基本不变的情况下实现的税收高增长。这种高增长是正常的、健康的，并不使人感到惊讶。这说明：① 1994 年以来的税制改革基本上是成功的，将原来的低税收收入和财政收入增长弹性制度（承包制）转为高增

* 作者系中国科学院—清华大学国情研究中心主任，清华大学公共管理学院教授。本文写于 2001 年 12 月 5 日。



长弹性税收制度，从零和博弈转为双赢博弈，激励相容，中央和地方税收收入和财政收入都在增长；②中国大部分税种的实际税率大大低于名义税率，例如1994—2000年名义关税税率为15%—36%，但是实际关税税率只有2%—3%，增值税等都存在类似的问题，也存在巨大的征税潜力；③名义税负并没有增加，而是通过加强税收征管提高了实际税率，这如同“挤海绵”，是“挤”出来的税收增长，不是“增”（增加税种、税率）出来的，是加强征管手段“挤”出来的，同时与取消各种乱七八糟的减免税有关，把本来该征的税征收上来。

二、中国城镇居民实际个人所得税税率十分低下， 应该加大对高收入人群的税收征管力度

即使如此，实际税率仍然低于名义税率，例如过去几年中国个人所得税税收大幅度增长，但是2000年中国城镇居民实际平均个人所得税税率只有0.58%（等于1减去人均可支配收入占其全部年收入的比重），1999年最高收入户实际平均个人所得税税率只有0.53%，差不多是世界上最底的，个人所得税不仅没有征够，而且还相当不公平。在过去4年间，最低收入困难户人均收入年增长率只有1.2%，而最高收入人群的增长率高达9.7%。贫富家庭之间的收入差距从1996年的3.77倍，扩大到2000年的5倍以上。这表明，个人所得税税收在解决收入分配不平等方面没有发挥应有的作用。中国目前的税收情况不是超征税，征“过头税”，而是征管还太弱。政府应该加大对高收入人群的税收征管。

针对以20世纪80年代美国为例建议通过减税来刺激经济、扩大内需的看法，哈佛大学肯尼迪政府学院公共财政学 Jay Rosengard 教授认为并不可取。他说，从国际比较看，中国的税收占GDP比重太低，因为基数低，增长就快。这与美国的情况十分不同，不能盲目照搬美国的做法，实行减税政策。美国可以通过减税来实现刺激经济的作用，主要原因是美国处于高收入阶段，税收占GDP的比重相当于中国的2—3倍，其中个人所得税占GDP比重是中国的5—6倍，甚至更高，而中国的个人所得税非常低。而且在里根时代，税是减了，但是财政赤字增加最大，并没有促进经济增长。



三、从优惠政策到中性规则、公平竞争， 这是一大进步

许多企业认为政府的税收增长太快不合理，感到税赋太重。对这个问题，我认为需要向企业和全社会讲清楚，国家并没有增加税率，实际上是一些税收优惠政策到期。取消部分税收优惠政策有利于创造企业发展的公平环境。原来的税收优惠实际上是政府的变相财政补贴，这部分政府补贴取消之后，不能说企业的税收负担加大了。对一些企业的税收优惠就等于是对其他企业的歧视。当中国加入WTO之后就必须实行“公平税赋，一视同仁”的税收政策。另外，加强对企业大量拖欠税的征收也会增加税收。我们必须分析具体情况，不能将上述这些情况笼统地称为企业的税收负担过重而提出应该减税。税收的目的之一是创造公平的竞争环境，政府目前要做的不是频繁地改变游戏规则，而是使游戏规则应“一视同仁”，税收制度更加中性化、简明化，并且提高征收效率。需要进一步建议的是，政府不一定要在税收减免上做文章，可以从调整财政支出结构的角度来鼓励企业投资。例如政府增加 R&D (research and development) 支出，鼓励企业公开竞标，加大技术创新的力度，政府对申报和批准的发明专利给以直接补贴；政府可以对企业在资本投入、研究、开发和人才培养方面的投入给予适当的税收抵扣，这样可以更有效地促进企业加大资本投资、技术投资和人力资本投资，从而提高企业竞争力。对企业而言，尽快取消乱七八糟的收费是最重要的举措，这也有助于解决各级政府和部门滥用公共权力的腐败问题。

四、提高税收占 GDP 比重是为了支付社会 改革成本，维护社会稳定

目前不能减税反而要提高税收占 GDP 比重有着深刻的政治经济学比较方面的意义。中国正处在历史上规模最大的结构调整过程中，过去4年国有和城镇集体部门减少了4600万个工作岗位，全国城镇实际失业人数为1600万—1700万人，但是政府用于失业救济支出仅占GDP的0.5%，根本无法应付这么大的失业“洪水”。另外社会保障制度改革也需要“钱”，而且还是一笔很大的开支；各类



改革都需要“钱”。这一时期是我们必须支付改革成本的高峰时期，是必须提高相关财政支出水平，维护社会稳定的特殊时期。对政府的优先目标排序而言，财政收入增长比经济增长更重要，经济增长指标往往虚报的成分较多，而财政收入增长却是实实在在的“硬指标”，这可能是我们今后了解经济发展的最重要的信息之一，也是我们进一步推进改革和保持社会稳定的实力基础。