

前瞻·宏观·深度·权威

决策参考 4

ZHONGGUOJINGJIERCITENGFEIDE
RUOGANSIKAO

中国经济二次腾飞的 若干思考

顾京圃 © 著

决策参考(4)

中国经济二次腾飞的若干思考

——兼论县域经济发展及其金融支持

顾京圃 著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国经济二次腾飞的若干思考:兼论县域经济发展
及其金融支持/顾京圃著. -- 北京:中国言实出版社,
2013.1

ISBN 978-7-5171-0080-5

I. ①中… II. ①顾… III. ①中国经济—经济发展—
研究②县级经济—区域经济发展—金融支持—研究—中国
IV. ①F124②F127③F832.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 020999 号

责任编辑:张越 安耀东

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64924716 (发行部) 52666122 (邮 购)

64924853 (总编室) 52666121 (编辑部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail: ysfazhan@163.com

经 销 新华书店

印 刷 北京海纳百川旭彩印务有限公司

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 13.5 印张

字 数 212 千字

定 价 35.00 元 ISBN 978-7-5171-0080-5

《决策参考》书系出版前言

决策是对未来工作行动的目标、途径和方法作出选择和决定，是做好一切工作的必经步骤和前提条件。决策水平是衡量领导水平、执政水平的重要标准。决策上差之毫厘，工作中就会失之千里。决策是否科学和正确，不仅事关经济社会发展的成败兴衰，而且事关党和国家的前途命运。正因为如此，党中央、国务院历来高度重视决策能力建设，特别是党的十六大以来，更是把提高科学民主决策能力作为提高党的执政能力和领导水平的重要方面，要求各级领导机关“树立科学决策意识，健全决策机制，完善决策方式，规范决策程序，强化决策责任，保证决策的正确有效”。党的十八大报告进一步明确指出，要“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度”。

在中央大政方针的指引下，在党和政府率先科学决策、民主决策、依法决策的示范带动下，各地区、各部门把提高决策科学化、民主化水平作为落实科学发展观的具体体现，作为推动依法行政的重要环节，作为促进社会和谐的重要举措，不断健全决策机制、完善决策程序、强化责任追究制度，加快推进决策的科学化、民主化。

各级党政部门、企事业单位的政策研究和决策咨询部门，不仅自觉发挥推动科学决策的思想库作用，还主动围绕提高科学决策服务水平深入开展调查研究，为推进决策科学化、民主化提供了大量重要参考依据。综观党和政府近些年来作出的正确决策，不论是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会等重大任务和科教兴国、可持续发展、人才强国等重大战略的提出，还是农民工权益保护、土地管理制度改革、农业补贴、能源价格、社会保障、科技、文化、教育、医疗卫生事业发展等具体政策措施的制定出台，都是在深入调查研究基础上作出的科学决策，也都凝聚着政策研究和决策咨询工作者的智慧和汗水。本套丛书所收录的书稿，就是国务院政策研究和咨询部门国务院研究室的同志，以及全国党委、政府、企事业单位的政策研究部门的同志围绕中心工作，独立或与其他部门合作调查研究后形成的优秀调研成果。其中，很多成果得到了国务院领导同志，省、部领导同志的重视和批示，为相关政策制定和实施发挥了重要推动作用，为党和政府科学决策、民主决策、依法决策提供了重要参考。总的看，这些决策参考成果主要有三个特点：一是把调查研究作为提出决策参考的基本方法和必经程序，充分体现了我们党坚持实事求是、与时俱进，运用马克思主义的立场、观点和方法积极探索建设中国特色社会主义的科学精神；二是把调查研究作为把握工作主动权、推动工作创新的重要抓手，针对经济社会发展中的重点、难点、热点问题，集中力量深入研究，提出解决问题的目标和措施，创造性地推动工作；三是把调查研究作为密切联系群众的基本实现形式，坚持问政于民、问需于民、问计于民，既认真总结群众在实践中创造的好经验、好做法，又注重倾听群众对现行政策措施的看法和意见，提出的政策建议最终都受到群众的欢迎和拥护。

我们相信，认真分析研究这套丛书中的决策参考成果和其推动出台的政策措施，对于及时跟踪和发现经济社会发展中的热点、难点问题，深入开展调查研究，提出具有针对性、操作性的政策建议，更好地推动科学民主决策，都具有重要作用。

编 者

2012 年 12 月

县域经济发展是二次腾飞的主引擎

(代序)

党的十八大确定了全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标，对在新的时代条件下推进中国特色社会主义事业做出了全面部署，描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图，为中国未来发展进一步指明了方向。

作为党的政治报告，以关注民生为重点，以阐述通过深化改革开放，推进经济社会全面发展，来达到提高人民生活水平的目的为内容，在历史上还不多见。

“小康”是一种社会形态观念，早在战国时期就已出现，这是一种比“大同”理想较低，但却离现实生活更近的社会形态。《礼记·礼运》认为它的特点是“天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼，城郊沟池以为固，礼仪以为纪，以正君臣，笃父子，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田赋”。社会大众将其理解为那是一种“生活比较宽裕，可以安然度日”的愿景。

党的十八大报告中对小康的社会形态及其目标作了更清晰的表述。即全面建成小康社会的目标为：到2020年时，实现国内生产总值和城乡居民收入比2010年翻一番。这是一个看得见、摸得着、感受得到的阶段性目标。全面建成小康社会以后，人民群众的衣食住行水平将会全面提高，基本公共服务均等化总体实现，教育现代

化将基本实现，全民受教育程度明显提高，城乡差距明显缩小，城乡就业更加充分，城乡收入分配差距缩小，无论城乡，人人享有基本医疗卫生服务，人居环境明显改善，住房保障体系基本形成，人们的幸福感普遍增强。

目标已经明确，我们应通过什么路径实现呢？纵观新中国成立63年的历史，可将其大体分为前30年和后30年。前30年，尽管走了一些弯路，但却取得了举世瞩目的成就。我们基本建成了比较完整的国民经济体系和工业体系，加强了国防，人民群众的生活有了极大的改善，为后30年的改革开放和经济发展奠定了基础。后30年的发展被西方的学者、政客称之为“发展的奇迹”。

我们以年均10%左右的增长速度高速发展，用30年的时间走完了西方国家用100年甚至更长的时间所走的发展之路。截至2011年底，以国际汇率计算中国的GDP总量达到5.75万亿美元，以购买力平价计算中国的GDP总量为10.08万亿美元，中国的GDP占全球GDP总量（以国际汇率计算为61.96万亿美元）的近10%，成为全球第二大经济体。

在完成了第一次经济腾飞之后，我们应抓住当前的战略机遇期，用10年、20年的高速增长来实现我国经济的第二次腾飞。第二次腾飞要靠促进城镇化与工业化、信息化、农业现代化的同步发展，既要强国，更要富民。因此，人口、土地和资金是影响我国经济第二次腾飞的重要资源和关键要素。

当前，我国有13亿人口，其中有近9亿是农村人口，农村人口占我国人口的大多数，因此，“三农”问题的解决将是实现全面小康的重要一环。新中国成立60多年来，特别是前30年，中央政府采取的是集中财力、物力加快工业，特别是重工业发展的政策，不仅对农业投入不足，而且采取了农业产品与工业产品的剪刀差，将农村大量的资源转移到城市。虽然经济体制改革是从农村开始的，

实现联产承包方式，极大地解放了农村的生产力，但是，由于经济杠杆作用及各类政策影响，改革开放 30 年来，大量的资金和资源仍源源不断地从农村流出。

在二元经济结构下，城乡经济虽然是两个相对独立的经济体系，但是资金却通过多种渠道在城乡间流动。按经济学者的观点，在农村资本相对稀缺、劳动力资源丰富的情况下，如果不存在政策偏差或制度扭曲，应该是劳动力从农村流向城市，而资金从城市流向农村，但现实情况却是劳动力和资金同时流向了城市。学者章奇、黄季焜的一项研究表明，按可比价格计算，1978~2000 年，通过各种渠道外流的农村资金达到 28400 亿元，其中通过金融系统流出的资金占 40.4%。2006 年底，我国农户在农信社存款 282805.1 亿元，而农户从农信社获得的贷款为 5666.9 亿元，存差 23138.2 亿元。

值得注意的是，我国的土地资源相当稀缺，人均耕地仅为全球人均耕地的 30%。如何最大限度地提高土地使用效率则是摆在我们面前的重要课题。

首先，我们不可能按照欧美国家发展农业的方式即大农业方式解决我国的农业生产问题。我国农业生产必须采取资本和劳动力双密集的方式，即精耕细作，在单位面积上实现更多的产出。在欧美国家，一亩地每天投入一个劳动力，而我们则要一亩地每天投入 10 个劳动力，甚至更多。在资本投入方面，欧美国家多采取自然牧放的方式，而我国则必须使用诸如大棚、种子优选、施加化肥等农业技术。而目前，我国有 1.58 亿农民工在城市打工（国家统计局数据），使得农村的精壮劳动力并没有投入农业生产，相当一部分农业生产由留守家园的老、少劳动力承担，他们既缺乏农业技术，又缺少资金，生产效率相当低下。

影响我国农业生产效率的另一个因素是土地细碎化。改革初期，各地按人口划分了农村家庭承包土地的田亩数量，虽然有些已经转

包，形成了一定规模，但与城市的大生产仍不匹配。况且，单一农户对土地基本建设设施投入不足，市场需求不清，抵御自然灾害的能力低下。由于土地细碎化，在农田之中又增加了道路等非农占地，使国土资源得不到充分使用。事实上，土地细碎化造成了我国土地利用上的浪费，浪费了中国大约 3%~10% 的土地有效使用面积，土地生产率降低 15.3%。

按照马克思政治经济学的基本原理，即生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的关系，结合我国农业现状，应积极推动现代化的农业生产方式，即将农田连成片，由专业的农业公司进行生产。这会遇到三个问题，一是土地承包权的问题，二是农村富余劳动力的安置问题，三是农民的生活保障问题。浙江、江苏等地的实践已很好地解决了这三个问题。他们改变了农民的居住方式，将土地集中交给专业的农业公司经营。土地由专业的农业公司经营，其实力大大超过了单个农户，无论是基础投入，市场把握，还是引进先进的农业技术，都是单个农户所不能比拟的。据了解，在苏州，有些农田亩产超过 4 万元。农民的集中居住，则大大改善了生活条件，并可享受政府提供的公共服务，保留承包权和宅基地使用权，使农民在脱离农业生产后，仍有最基本的生活保障。目前，我国城市的社会保障尚且不能全覆盖，遑论农村，而土地承包权和宅基地使用权的保留，则为农民提供了直接的生活保障。由此可见，改革开放的总设计师邓小平提出土地承包权 50 年不变是何等的英明。最后，是农业富余劳动力的消化安置问题。在农民居住的小区周边建立工业园区，与当地资源或农副产品特色相结合，形成产业链，增加农村的价值创造。同时，吸纳部分农村富余劳动力。农民集中居住小区的服务业则全部由农村富余劳动力承担。

浙江、江苏等地的做法并不一定适应全国其他地区，或者说就现阶段来说不一定合适。这里有两个必备的条件，第一是当地政府

有充足的财力，以提供适当的公共产品和服务；第二是该地区有足够数量的外出打工者，即有足够数量的已经脱离了农业生产的农村富余劳动力。恰恰因为这两个必要条件，而使此项工作由东至西的过程可能延至10~20年，这10~20年正是我国发展的战略机遇期。另一方面，随着农业产业化、集约化的推进，还将不断大量释放富余农业劳动力，我国仍将享有10~20年的人口红利，从而避过中等收入陷阱，顺利达到富裕国家的标准。

目前的主流观点认为，由于各种因素的制约，我国经济的潜在增长率正从过去的10%左右下降到7%~8%，在未来20年保持“次高速”增长的最大潜力是城镇化。纵观人类发展的历史，城市的出现恰恰是因为农牧业生产效率的提高，形成了剩余产品用于交换，同时分离出部分劳动力从事其他产品的制造。由于生产方式的转变和产品交换的需求而逐渐形成了城市。我国目前的城镇化率已达到50%以上，不难理解进一步提高城镇化率的前提和方法，都需要解决好“三农”问题。

事实上，解决“三农”问题是一项复杂的系统工程。城市离不开农村，同样地，解决“三农”问题也离不开城市。要形成城市的资源、资金、技术反哺农村和农业，同时城市又要不断地吸收农产品，以使农村经济形成良性循环。因此，农村和城市交换及其共同发展需要一个结点，这个结点就是“县”。

司马迁《史记》认为：“县集而郡，郡集而天下。郡县治，天下无不治。”县乃国之基，我国2861个县（市）是中国之根基，县域经济决定着中国现代化的未来发展。作为区域经济的主体之一，县域经济是“十二五”时期的发展亮点和热点。县域生活着大部分人口，是国家最基本的经济社会单元；县域涵盖城镇与乡村，是承上启下、沟通条块、连接城乡的枢纽；县域兼农业与非农业产业，是宏观和微观，城市和农村的结合部，是统筹城乡发展的关键载体。

通过推动农村地区社会事业的发展，使农村地区的居民获得更加公平和充分的发展机会，以农村经济的发展为前提和基础，提高农村居民的生活质量，以及农村地区各项基础设施建设水平等，这些都是通过中央及各区域政府支持，要由县级政府实施和实现的。因此，县域经济是国民经济的基本单元和重要支撑，县域经济既是城市经济和农村经济的结合部，又是工业经济和农业经济的交汇，也是宏观经济和微观经济的衔接处。值得注意的是，县级政府是有财政支撑的最基层组织，它有能力 and 责任为居住在县域的居民和各类组织提供公共产品和服务。

解决“三农”问题的另一个关键因素是资金的支持。如前所述，我国的农业经济一定是资本和劳动双密集。在我国这样一个人口大国，劳动力的投入基本没有太大问题，而资金投入则是个长期没能得到解决的大问题。

农村建设、农业发展、农民小康，都需要大量的资金，换言之，“三农”对资金的需求很大、很迫切。按照市场机制要求，应有大量的资金涌入才对，而事实恰恰相反，城市的资金不仅很少流入农村，还通过各种渠道将农村的资金像抽水机一样抽入城市。

农村资金缺乏有三个主要原因。第一，市场的作用还不充分，主要是资金的价格并非完全市场化，例如贷款利率并没有完全放开。第二，在县域及农村地区，公共产品和服务严重不足，难以吸纳大量资金，无论居民个人还是企业，由于公共产品供给不足，生活和生产的成本都很高。第三，银行经营理念及其信贷文化。银行作为一个企业，一味追求自身利润，而忘记了作为一个社会组织所具备的社会属性及其功能。在社会属性的范畴内，银行是以资源配置和调剂的角色存在的，不充当这样的角色，银行的存在缺少了必要性。目前，中国银行业普遍存在着重视第二还款来源而忽视第一还款来源的倾向，即要求几乎所有的贷款都要有抵、质押物或者担保。而

小微企业和农户恰恰不具备这些条件。银行说到底是为企业服务的，企业经营成功则贷款回收没有问题，而银行采取的是舍本求末的方式。其实，一个社会的公平，首先是人人都有生存和发展的权力，都有得到社会帮助的权力，越是“弱小”的则越需要社会的帮助。银行的作法仍然是帮助“强大”，限制“弱小”。殊不知，小微企业和“三农”的发展不仅仅是经济发展指标，更是社会发展指标。

县域经济的科学发展，要加快投融资体制改革，利用好现代金融手段，充分发挥金融在县域经济发展中的服务支撑作用。做好县域经济发展的金融支持，应从政策上加大县域金融改革和扶持力度。金融机构要配合政府主管部门大力建设好县域信用体系，健全“三农”小微企业担保体系；县级政府要探索建立产业链融资平台，大力发展直接融资；商业银行要大力推进金融创新，培育适应县域经济发展需要的创新信贷模式和金融服务产品。

总之，县域经济的发展离不开金融支持，做好县域经济发展的金融支持工作，我国的县域经济将迎来新的突破性发展。

顾京圃

2012年12月

目录

县域经济发展是二次腾飞的主引擎（代序）	顾京圃 /1
第一章 中国经济一次腾飞的回顾与总结	
本章导读	002
“重化工”支柱	003
“全球制造”分工	009
“三驾马车”齐奔	011
大中城市崛起中的房地产开发	014
农村改革及农业发展	019
金融在第一次腾飞中的发展与贡献	022
第二章 转型期面临的困惑及发展瓶颈	
本章导读	028
资源承载与产业转移	029
“剪刀差”与城乡统筹	036
一线城市的超载和规模不经济	039
“三农”投入不足与县域经济“待哺”	043
可持续发展和新增长的支柱选择	046
第三章 中国经济二次腾飞靠什么	
本章导读	050
经济全球化背景下的国际合作分工	052
科技革命和产业升级	056

	内需扩大和消费升级	058
	全面建设小康社会	060
第四章	县域经济发展在二次腾飞中的主引擎作用	
	本章导读	064
	统筹城乡的理论发展	065
	中国城镇化发展历程和现状	070
	县域经济能否支撑全面建设小康社会的重任	078
	城镇化有利于“三农”问题的解决	083
	县域经济的主导作用	085
	县域经济发展对新农村建设的带动作用	089
	“三农”升级与产出形成巨大带动效应	092
	县域经济发展的三大着力点	094
	县域小康，则中国全面小康	098
第五章	县域经济发展的科学设计	
	本章导读	100
	顶层设计与政策引导	101
	机制转变与资源输送	105
	城镇化由东向中及西级次推动	112
	县域财政和转移支付	114
	城乡统筹与新农村建设	117
	基础设施发展与县域“三旧”改造	124
	乡镇企业与工业园区	132
第六章	县域经济的金融支持	
	本章导读	140
	县域经济的资金需求	142
	金融体制滞后严重影响县域经济发展	145
	金融支持县域经济发展及甘肃实践案例	149
	金融如何支持县域经济发展方式转变	151
	金融支持县域城乡一体化建设	154

金融支持县域经济发展面临的困难和问题 155

关于浙江、苏州城乡统筹金融支持调研报告 158

商业银行服务城乡统筹问题及对策 167

商业银行支持苏州新农村建设的典型案例 172

参考文献 177

附 录

附录 A 名词解释 180

附录 B 中国县域相关情况表 185

后 记 197

第一章

中国经济一次腾飞的回顾与总结