

# 良心与责任

LiangXin Yu ZeRen

——中国著名经济学家周天勇教授随笔集

周天勇 著

LIANGXIN YU  
ZEREN



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 良心与责任

——中国著名经济学家周天勇教授随笔集

周天勇 著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

良心与责任：中国著名经济学家周天勇教授随笔集 /  
周天勇著. —北京：经济科学出版社，2008.7

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7388 - 9

I. 良… II. 周… III. ①经济体制改革 - 研究 - 中国  
②农村经济 - 经济改革 - 研究 - 中国 IV. F121 F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 112606 号

责任编辑：高进水 于庆昭

责任校对：曹 力

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

## 良心与责任

——中国著名经济学家周天勇教授随笔集

周天勇 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 20.5 印张 340000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7388 - 9 / F · 6639 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 序

中国经济体制改革研究会 高尚全

摆在我案头的书稿是周天勇同志在《中国经济时报》等报刊上发表的随笔集，其中的一些文章在发表时我就读过。作为经济学家，周天勇教授写了大量民生方面的文章，其中有些文章既提出了农民对国家的贡献、农民的土地、农民工的社保等问题，也提出了政府收费罚款等对居民创业和就业的影响，并提出要通过清理收费罚款来减轻创业负担、鼓励创业扩大就业的思路与建议。正如本书的书名一样，书中字里行间包含着一位经济学家对农民、农民工和城市居民的良心，也体现了一个学者对民族、国家和社会的责任感。就为民谋利、解放思想、深化改革，我也谈点儿自己的看法，作为他这本书的序。

发展和改革要尊重人民的首创精神。改革为了人民，改革依靠人民，改革的成果由人民来分享。我想用这样简单的语言来概括改革和人民之间的关系。改革开放到底为了谁？为了人民，为了人民富裕起来，为了发展和解放生产力，为了增强我们的国力。改革依靠人民。改革开放的主体是谁呢？主体就是人民群众。创造财富的主体是谁呢？也是人民群众。建设社会主义的主体是谁？也是人民群众。我们现在落实科学发展观，建设和谐社会的主体也是人民，离开了人民，什么事情都会落空。

原来在计划经济体制下，社会的主体是政府，政府把集中来的钱投入到各行各业，包括自行车厂、手表厂、缝纫机厂，甚至

理发店和饭馆都是国家投资、国家经营。过去我们片面地认为这就是搞社会主义，事实证明这是不行的。现在社会的主体是老百姓，老百姓是创造财富的主体，企业是创造财富的主体。这样一来，老百姓是主动的，老百姓的内在动力被激发出来了，老百姓的积极性和聪明才智得以充分发挥。于是，社会财富的源泉被开发出来，老百姓就富起来了，国家税收就多起来了。国家的税收多了之后，就可以为老百姓提供更多更好的公共产品，为老百姓提供更好的服务。

政府应当树立“我是创造环境的主体，人民是创造财富的主体”的理念，这两个主体不能错位。为什么浙江的民营经济发展良好，中等收入者多，因失业而贫困的人口相对少，城乡收入差距小，基尼系数要比全国低呢？关键是政府鼓励创业。创业有几个精神。第一个是“千辛万苦”去创业的精神。飞跃集团的老总邱继宝原来是修皮鞋的，创业之初，仅凭着一个陌生老太太从香港捎回的电话簿去寻找缝纫机推销商，而现在他的缝纫机已销到100多个国家和地区。我们要解放思想，更新理念，千万不能再有国家投资是搞社会主义、老百姓投资是搞资本主义的陈旧理念。第二个是“千方百计”来经营的精神。温州人和台州人有两句话：吃常人不愿吃的苦，赚别人看来不起眼的钱。赚一块钱不嫌少，赚几万元不嫌多。什么事都能干，办市场，搞投资，这就是他们成功的一个重要因素。第三个是“千家万户”搞生产、“千山万水”找市场的精神。另外，还需要政府“千条万绪”抓创业这个根本，蛋糕不能只靠政府来做大，要鼓励全民创业。我希望浙江的今天会成为全国的明天。

真正形成一个为民服务的政府，需要推进政治体制改革，特别是推进行政管理体制的改革。邓小平同志曾经讲过，经济体制改革到了一定的时候，政治体制改革必须提到议事日程上来，因为如果政治体制改革不跟上，经济体制改革也不会成功。所以，党的十七大报告中强调了政治体制改革，而且把行政管理体制的改革也纳入到政治体制改革的内容中，强调要加快建设服务型政府的

改革进程。

行政管理体制改革，包括政府机构、层级的改革及其职能的转变；包括政府收支体制的改革，通过改革把生产建设、吃饭养人和行政管制型的政府转变成为一个公共服务和社会管理型的政府；还包括中央与地方在事务划分、机构设置、支出界定、明确收入渠道和比例、科学和透明地进行转移支付等方面的改革。如何加快推进行政体制管理改革？其目标是什么呢？我认为，就是把过去管制型的政府转变为服务型的政府，把过去无限的政府变成有限的政府。所以，服务型、法制型的政府，是行政管理体制改革的目标。怎么建设服务型和法制型的政府呢？我将其概括为：解决矛盾，搞好服务。

1. 解决矛盾，即党的十一届六中全会明确提出的人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产能力之间的矛盾。后来到了党的十三大、十四大、十五大、十六大都提出这个矛盾。党的十六届五中全会上，胡锦涛总书记在讲话当中又提出这个矛盾。当前这个主要矛盾的突出反应是什么呢？就是人民群众全面快速增长的公共需求、公共服务同公共产品的严重不足之间的矛盾。现在我国的人均 GDP 已达 2000 美元，人民群众生活水平也提高了 1000 多美元，这个时期人民群众对公共服务的需求增长很快。比如说，对医疗卫生、教育、社会保障、环境、安全、公共信息等方面的需求越来越迫切。过去人民群众的公共需求不明显，但是生活水平提高了以后，大家这方面的反应特别敏感，增长得很快。那么我为什么提到这个主要矛盾呢？以往我国的政府部门和官员将精力主要集中在 GDP 增长、政绩工程及私人产品上。地方政府在招商引资时，党政一把手都亲自出面。招商引资主要是集中在一些私人产品上，对公共产品重视不够。私人产品能够反映 GDP 增长很快，能够反映政绩工程，所以促使地方政府部门和官员总是往这方面使劲，而对于公共产品重视不够。这就形成了人民群众日前增长的公共服务需求与政府公共服务供给不足之间的矛盾。

另外，提供公共产品是要花钱的。公共产品有两个特点：第一是非排他性的。而与之相反，私人产品具有排他性。你家里买了个电视机，只能放在家里看，因为它是私人产品，具有排他性。而公共产品没有排他性，例如马路上的电灯，你走路的时候可以享用，别人走路也可以享用。再如义务教育，每个公民都有权利享受义务教育，它是没有排他性的。第二个特点是非竞争性。现在的问题是许多私人产品往往供大于求。比如说，最近国家发改委会议上提出来，我国钢铁已经建成的、在建的和准备建的产量规模大概是六亿吨，实际上市场需求大概是三亿多吨，供大于求的状况是不可避免的。私人产品有竞争性，所以出现了供大于求、产能过剩的问题。而我们的公共产品供给却严重不足。

需要认真解决这个矛盾，使政府部门真正地转变职能，把政府的主要职能、主要财力集中到为老百姓提供更多、更好的公共产品上来，使各级政府和干部要重视公共产品的供给。本来政府重要的任务是为老百姓提供更多更好的公共产品，为市场主体提供公平竞争的环境，有效维护老百姓的合法权益，政府主要是做这三方面的事情。

2. 政府要搞好为市场主体提供公平竞争环境的服务。因为政府的职能要转到为市场主体，为企业、为老百姓提供公平竞争的环境。老百姓最大的不满意是什么？就是缺乏公平竞争的环境。比如，过去物资紧张的时候，有些人通过领导批个条子，倒卖钢材一下子发了财。在融资的时候，通过跟银行搞好什么关系结果又发了财。在土地批租的时候，又是通过关系圈了一块地发了财。老百姓最大的不满意就是这种现象。

有人说，过去强调效率优先、兼顾公平，结果出现了差距，而现在应该倒过来，要公平优先、兼顾效率。这样行不行？我说不行。搞市场经济，不讲究效率怎么行？没有效率的市场经济不是好的市场经济。计划经济的时候，每人一个月三两油、半斤肉，大家很公平。但是老百姓不满足这样的公平。在效率的基础上才能够实现更好的公平，公平和效率之间的关系是个辩证关系。所

以要进一步提高效率，但是另外一方面，要更加注重公平。所以，作为政府来说，要更加注重公平、创造公平竞争的环境。周天勇教授在本书中作了研究，即一个地方创业的多，个体经济和中小企业多，中等收入的人就多，失业率就低，因失业而贫困的人就少，城乡差距和基尼系数就小。他从东亚与拉美的比较，从江浙与西部一些省市区的比较中，论证了这一规律。因此，收入分配公平，最重要的是要鼓励人们去创业和就业。另外，政府要通过再分配的手段来实现社会公平，比如说通过税收来缓解收入的差距。例如，可以针对社会上一些暴富人群征收暴利税，对资源性产品征收资源税。

总之，要鼓励创业，使一个社会具有来自于人民群众创业和创新的动力。要解放思想，深化改革，特别是坚定不移地推进政治体制改革，改革的重点是解决部门权力过度集中和重新调整政府部门等利益格局，只有这样，我们才能真正建立起一个为民的公共服务型政府，才能使整个社会的发展充满活力，才能建设一个繁荣富强、民主法治、安定和谐的现代国家。

以上看法，是为序。

2008年7月1日



# 目 录

|      |                        |    |
|------|------------------------|----|
| 第一部分 | 用心来研究“三农”问题 .....      | 1  |
|      | 中国的农民究竟怎样才能增收和致富?/3    |    |
|      | 究竟怎样才能缩小城乡收入差距?/7      |    |
|      | 现代化要对得起农民为发展作出的巨大贡献/11 |    |
|      | 从更广阔的视野思考粮食安全/15       |    |
|      | 农民工社保：避免中国世纪性的灾难/19    |    |
|      | 十问中国土地体制/22            |    |
|      | 现代农业：中国新农村建设的必由之路/26   |    |
| 第二部分 | 通过创业和就业使人民走向幸福 .....   | 31 |
|      | 中国未来的就业形势会缓解吗?/33      |    |
|      | 增加就业岗位的幻觉及其误区/39       |    |
|      | 就业规律与中国的困境/43          |    |
|      | 企业太少：中国人上哪里去就业?/48     |    |
|      | 政府管制越多越严，失业率越高/51      |    |
|      | 政府税费越多，就业越困难/54        |    |
|      | 十问中国创业环境/58            |    |
|      | 鼓励创业是实现社会公平的基础/64      |    |
|      | 大学生就业的三大难点及其解决思路/69    |    |
|      | 唯有鼓励创业才能根治经济社会的诸多难题/73 |    |
|      | 执政为民：对非正规创业和就业网开一面/76  |    |
|      | 鼓励创业和扩大就业的战略思路/80      |    |
|      | 鼓励创业和扩大就业的制度安排和体制改革/86 |    |
|      | 建设一个创业型的国家/92          |    |

|      |   |
|------|---|
| 第三部分 | 构筑一个人民监督下的财税体制 ..... 99                 |
|      | 收税、收费和罚款一定要人民同意 / 101                   |
|      | 中国隐性债务规模有多大? / 103                      |
|      | 政府部门收费罚款乱象及危害 / 107                     |
|      | 于国于民: 都应该坚决废除公共经费自筹体制 / 110             |
|      | 中央与地方财税关系的严峻困境 / 114                    |
|      | 应当允许地方政府发债搞建设 / 117                     |
|      | 未来改革的核心: 财税体制改革攻坚 / 121                 |
|      | 目标: 一个人民真正监督下的财政体制 / 124                |
| 第四部分 | 建设一个清廉、爱民的政府 ..... 129                  |
|      | 用良心研究中国的官民比 / 131                       |
|      | 被供养机构和人员快速增长之谜 / 138                    |
|      | 向“两会”建言: 政府改革的八大焦点问题 / 144              |
|      | 行政、执法、监督、司法等部门事业化和收费化的<br>六大危害 / 149    |
|      | 中国政府的行政成本太高 / 153                       |
|      | 打造一个既清廉又节约的政府 / 158                     |
|      | 怎样建设低成本和高效率的政府? / 161                   |
|      | 立法要民主化<br>——2007年8月7日在邮政立法研讨会上的发言 / 167 |
|      | 地区矛盾与协商民主 / 172                         |
|      | 建设中央与地方有别的政府机构 / 177                    |
|      | 划分清楚中央与地方各自的事务 / 184                    |
|      | 合理划分和确定中央与地方间的事务、治理<br>与财权 / 190        |
|      | 固定各级政府的税收 / 195                         |
|      | 中国社保管理体制的选择和立法要三思而后定 / 200              |
| 第五部分 | 宏观调控要讲求科学 ..... 207                     |
|      | 中国经济未来面临的八大问题 / 209                     |
|      | 高增长——平物价——高失业 / 221                     |

货币和银行：平抑物价可能有效，扩大就业  
非常有限 / 223

目前中国的财政体制和政策对鼓励创业和扩大  
就业不利 / 226

小农生产方式与消费价格波动 / 229

价格上涨的承受能力在于劳动力需求决定的  
收入增长 / 232

地方发展与宏观调控的博弈 / 236

究竟怎样才能稳定住房价？ / 239

中国宏观经济流程：两难困局与关键性调节 / 242

宏观经济：关键是要走出放热控冷的怪圈 / 248

宏观调控的成就、难点和出路 / 252

总量性的货币政策有用吗？ / 259

金融准入的保守将积累社会动荡的巨大风险 / 263

财政政策究竟应怎样布局和调节？ / 267

第六部分

在和谐和公平中寻求发展 ..... 271

效率必须优先，公平分配只能注重 / 273

构筑一个公平和正义的社会 / 277

自主创新的十大关系 / 280

怎样才能使中国的荒山和沙漠绿起来？ / 288

目前的体制只能使中国环境污染越来越严重 / 291

“十一五”发展规划中的六个“两难” / 294

怎样才能真正使中国人民富裕起来？ / 301

中国需要的最低经济增长速度 / 304

中国未来经济增长的动力因素 / 308

中国未来经济增长的潜力和前景 / 311

资源约束与发展 and 消费方式 / 313

后记 / 316

# 第一部分

---

## 用心来研究“三农”问题

中国农民，不论在中华人民共和国建国前的革命时期，还是新中国建立后的经济建设时期，都为中国的革命和现代化建设作出了非常巨大的贡献。我们每一个城里人，包括我们的党和政府，都应该感恩于农民。这样，我们才能形成一个有良心的社会。农民究竟怎样才能致富，过上美好的日子，关键在于他们的包括土地在内的财产权利、创业权利和信贷方面融资等制度的设计是不是合理。如果不从这些方面，给予农民以致富的制度条件，我认为，其他思路不能从根本上解决“三农”问题。



## 中国的农民究竟怎样才能增收和致富？

新中国成立后，中国城市化进程滞后，农村积累了没能正常转移的几亿人口和劳动力，与国际上许多国家农民户均种百亩，甚至几千亩地，农业现代化水平也较高的情况相比，目前中国的农村人多而耕地非常少，每户只有几亩地，现代化水平也因生产规模太小而无法快速提高。这种局面下，如何持续地增加农民收入，并使他们富裕，成了一个国民经济和社会发展的难题。我觉得，需要从农民的收入结构及其未来不同收入渠道的前景来思考，才可能找到解决这个难题清晰和正确的路径。

中国农村发展人多地极少的条件，与东亚一些国家和地区，如日本、韩国和中国台湾非常相同。这些国家和地区的农民，其收入主要为四大部分：农业收入，包括养殖和渔业收入；非农业工作工资性收入；财产性收入，包括土地房屋买卖、出租、入股等收入；投资、创业和经营性收入。开始时，农业收入占大部分，随后比例越来越小；随着农村人口和劳动力的转移，非农业收入的比重开始增加，规模越来越大；而由于土地房产是私有的，随着城市化和工业化的进程，土地房屋等财产性收入所占的比重也越来越高；而东亚国家鼓励中小企业发展的非常宽松的环境，又使农民投资、创业和经营性收入越来越多。实际上使农民致富的，使这些国家中等人口大量增加的，关键是农民投资、创业及经营性收入，还有财产性收入。毫无疑问，只有从土地上减少农民，适度规模化经营，才能更好地实现农业的现代化。因此，中国绝大部分农民未来增收和致富的过程，我想不可能违背东亚一些国家和地区已经走过的规律性的道路。

从目前的情况来看，中国农民增收的大部分越来越多地来自于出外务工性收入，近几年，农民增收的部分中，80%以上源于此。中国农民务工性收入与东亚一些国家和地区结构转型中农民务工收入的不同点在于：（1）由

于中国对农村创业和小城镇小集镇创业的管制太严，并且收费罚款太多，农村就近发展非农企业和产业到20世纪90年代后期越来越困难，不能吸收农村转移务工，而是要千里迢迢，到东部沿海发达地区去，到大中城市去；(2) 由于东部地区，特别是大中城市的居住等生活费用要比中西部小集镇和小城镇高，特别是户籍等制度的城乡分割，绝大部分农民工与东亚一些国家和地区不同，不能在务工的城市中迁移居住，成为永久市民。因此，农民不能随着城镇中的工作而永久迁移，而是在城乡之间和东中西之间进行钟摆式流动。

由于我国农村土地制度与东亚一些国家截然不同，城市化和工业化过程中，包括交通水利建设中，农民的农村集体所有土地被强制低价征用，本来应当归农民的土地收益，很大程度上成了开发商的暴利，或地方政府的财政收入，以及用地单位的低价资产。改革开放以来，工业化和城市化从农村征地的价值达10万亿元以上，返回农民的不到7000亿元。如此巨额的资金，变成了马路，变成了住宅，变成了办公楼，变成了政府的开支，而没有变成能使农民致富的农村及小城镇中的小店铺、小加工厂、小餐饮店、运输工具等创业方式。另外，我国农村的土地，包括宅基地，不能随意转卖，不能抵押，不能入股办企业，农民拥有的巨大资产，不能变为资本而发挥效益。在东亚国家中农民利用土地和土地上的商业用房和厂房等可以获得收入，并且，其所占的比重较高，许多农民创业的资金积累，就来自于资产性收入。而我国，巨额的土地资产不但没有普遍地使农民致富，还因低价征地使许多农民成为三无农民，成为一个致贫的因素。因此，在中国，农民财产性收入渠道极为不畅。

而通过投资、创业和经营增加收入和致富，是中国农民最艰难的一条道路。改革开放以来，特别是20世纪80年代和90年代前期，农民创业是全国创业的主力。那个时期，政府各部门对农民办企业监管并不严格，农民到政府各部门办事没有现在这样难，靠收费吃饭的政府部门少，收费罚款供养的行政执法等人员也比现在少。一些非正规创业和就业空间较大，农民创业活动活跃。而进入20世纪90年代后期，一是工商、质检等管理越来越严格，有些适宜于农民致富的，如临时运输、小商小贩、自产自销、简单服务等非正规创业已经没有发展的空间了，也就是无藏身和躲避之地了。一旦登记成正规的个体、中小运输、商业和服务等企业后，由于农村、农业地区、经济不发达地区市场的不稳定、不持续和规模狭小等因素，数量可能很巨大

但又不正规的创业和就业就被抑制住了。二是越是在农村，越是在农业地区，越是在经济不发达地区，越是基层的小集镇和小城镇，地方政府的财政越困难，对个体、微型和中小企业的收费罚款相当沉重，吃拿卡要也比大城市普遍得多。在这些地方，政府各部门对农民个体、微型和中小企业的收费，要超过税务部门所征的税额。

分析到这里，与东亚一些国家和地区相比，农民收入的四条主要渠道，在我们这里只有两条，而且是最不能致富的两条。我作为一个学者忽然问自己，我们要让中国的农民进入小康社会，要让农民致富，要缩小城乡收入差距，光靠收益日益相对越来越低的农业，光靠居无定所、工资较低、社保还不能上的外出务工收入，可能吗？我个人认为，舍农民增收和致富的财产收入渠道和创业渠道，是根本不可能的。我想，如果我们抑制农民的创业，如果我们不落实农民对土地及房屋的财产权利，只是让务工成为农民的收入渠道，我们的社会中中等收入者将极少，而居民收入结构将成为一个倒丁字形，而下面的一横将又薄又长。特别是因创业萧条、农村剩余劳动力无处就业和就业不足，甚至城镇劳动力也就业不足，因失业而贫困的人口较多，想缩小收入分配差距，降低基尼系数，根本不可能实现。

据调查，中国城市居民，如果有10万元钱，有创业意愿的不到5%，都想去炒股，或者炒房；大学生毕业三年去创业的仅占1%，美国大学生毕业创业的占到20%；而中国在城市中务工的农民，当他们如果有10万元资本三年时，有创业愿望的竟高达60%！可以看出，中国仍然是一个农民创业为主的社会，是一个生存性创业为主的国度，是一个非正规创业要占很大比重的结构。因此，我认为，中国经济和社会繁荣和稳定的未来，一定是基于对农民创业的宽容和支持，一定是来自于对农民土地财产的承认和保护。

很清楚，我们要清晰地勾画使中国农民确实能增收和确实能致富的路线图，并以此制定农民进入小康的战略。目前需要的是：（1）放宽对农民创业的限制，允许农民进行非正规创业和就业，切实更宽松意义上落实中央有关文件农民创业不进行工商登记的精神，只进行备案；对一些特殊的产品，如食品安全、运输安全等要进行管理，但不能以收费和罚款为目的进行，政府各部门对农村进行的所有管理都不得收费。（2）清理对农民创业的一切收费和罚款项目，对农民创业、投资和经营，特别是对个体、微型和中小企业，实行零收费政策。在农村的一些行政和执法机构，如果属于财政不拨经费，而是依靠从农村和小城镇收费运转的，应当在机构改革中，要么财政拨款



款，要么机构并转，要么解散安置，不能再让这些机构成为农民创业奔小康的沉重负担。(3) 要使民间借贷合法化，并大量地发展适宜于农村创业的融资体系，包括乡村银行，担保体系，小额信贷等。其实通过对比可以看出，江浙一带民间借贷发达，当地政府睁一只眼闭一只眼，农民创业就活跃，经济就发达；而那些对民间借贷露头就打的地区，农民只能外出打工，因此个体、微型和中小企业很少，经济就萧条。(4) 具体落实《物权法》，进一步设计保护农民土地财产权利的具体制度，一是使其在工业化和城市的土地征用中，等价交换，得到足够的补偿；二是使土地成为农民增收和致富的财产源泉，允许农民土地和房产可以出租、入股，可以抵押、流转，从而让土地和房产等财产，成为农民增收和致富的一大源泉。