

国情研究系列 之一

影响决策的 国情报告

胡鞍钢 主编

认清国情，关注民生
积极建言，影响国策



清华大学出版社
<http://www.tup.com.cn>



国情研究系列 之一

影响决策的 国情报告

胡鞍钢 主编



清华大学出版社
<http://www.tup.com.cn>

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

本书集中了中国科学院 清华大学国情研究中心 1998—2002 年四年来对国家决策最具影响力的国情报告。书中所选大部分报告,国务院领导同志都曾作过批示。本书内容主要涉及四个方面:扩大内需与“三农”;就业与社会稳定;反垄断、反腐败与良治;社会发展与可持续发展。每篇报告的文后都有“背景”,详细介绍了报告写作背景、政策争论、政策建议以及相关决策。

版权所有,翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

图书在版编目(CIP)数据

影响决策的国情报告/胡鞍钢主编. —北京:清华大学出版社,2002
(国情研究系列之一)

ISBN 7-302-06130-0

I. 影… II. 胡… III. 社会调查—调查报告—中国 IV. D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095447 号

出 版 者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

责任编辑: 孙文凯

版式设计: 肖 米

印 刷 者: 北京鑫丰华彩印有限公司

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 712×960 1/16 **印张:** 29 **彩页:** 1 **字数:** 372 千字

版 次: 2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-06130-0/F·458

印 数: 00001~20000

定 价: 36.00 元

序

国情研究宗旨

急国家之所急，想国家之所想；
为人民做学问，为人民贡献知识。

——胡鞍钢



(摄影 李江涛)

中国科学院—清华大学国情研究中心主任胡鞍钢

我是如何研究中国国情的

早在 40 年前,毛泽东同志就提出:“人的正确思想是从哪里来的?是从天上掉下来的吗?不是。是自己头脑里固有的吗?也不是。人的正确思想,只能从社会实践中来,只能从社会的生产斗争、阶级斗争和科学实验这三项实践中来。人们的社会存在,决定人们的思想。”他还讲到:“一个正确的认识,往往需要经过由物质到精神,由精神到物质,即由实践到认识,由认识到实践这样多次的反复,才能够完成。这就是马克思主义的认识论,就是辩证唯物论的认识论。”^①

我们对中国国情及其发展所形成的正确认识需要经历一个不断实践、不断认识、不断总结的反复过程。中国人民的实践是人类历史上最伟大的社会实践。十几亿中国人民在 960 万平方公里的国土和 300 万平方公里海域,相连十几个国家的环境下,从事着人类历史上最伟大的社会事件,即改革与开放。国情研究[在国外通常称为中国研究(China Study)]就是把这一伟大实践作为研究对象,以一个不断认识的过程,从感性认识到理性认识,再从理性认识回到社会实践,看哪些理论政策方法能够得到预期的成果,从而正确地指导中国的改革和开放,推进中国的发展。

^① 《人的正确思想从哪里来?》引自《毛泽东著作选读》(下),人民出版社 1986 年版,第 839 页和第 840 页。

建国 50 多年来,毛泽东、邓小平、江泽民三代中国领导人,也包括中国的知识界和学者始终在不断探讨的主题是:在一个历史悠久、人口众多、地域辽阔、各地区发展差异甚大的发展中国家,要不要社会主义的现代化?实现什么样的社会主义现代化?中国能否实现现代化?如何实现具有中国特色的社会主义现代化?中国的社会主义现代化是基于中国基本国情的独特的现代化过程。我们对中国国情的基本特点和区别于其他国家的特殊性(特别是限制中国发展的因素)了解得越多,决策失误就越少,经济与政治代价就越小;我们对中国经济发展的规律认识得越透彻,对其自身的发展经验和教训总结得越深刻,认识和指导未来发展的能力就越强。但是认识真正的中国并不是轻而易举的,其实中国是一部天书,她不仅历史悠久、文化底蕴深厚,而且正处在前所未有的社会变革和飞速发展的过程中。

我把认识和研究中国国情与发展不仅视为终生职业与专业研究方向,更视为人生的最大追求和乐趣。正如道格拉斯·诺斯所言:“人的一生应该是有创造性的一生。人生是一个学习的过程,是一个不断拓展自己视野的过程。”中国是世界上人口最多的国家,中国的改革与发展是人类历史上最伟大的社会实践。我们的国情研究具有广泛的社会实践基础和社会需求,能够产生广泛的社会影响。我在自己的学术生涯中找到了自己的人生之路,它的真正含义是:与中国发展同行,与中国开放相伴,与中国变革俱进,与中国兴盛共存。

1999 年我创办了中国科学院国情研究中心,同年与清华大学联合成立了中国科学院—清华大学国情研究中心。该中心定位为国家高层决策科学思想库之一,并成为国内外具有重要影响的公共政策研究中心。该中心的主要任务是:研究基本国情,开展专题调查研究,搜集和整理重要国情信息,建立国情决策数据库;主要研究 21 世纪中国中长期发展的重大战略性问题,以及相关的重要公共政策;重点研究中央当前高度关注的重大问题和热点问题;推动全国的国情研究和国情教育;促进国际合作与交流;培养公共政策高级研究人才,培

训硕士生、博士生。该中心旨在维护国家最高利益,认清国家长期发展目标,积极影响国家宏观决策。

国情研究中心最重要的任务就是获取决策知识,创新决策知识,传播决策知识,通过国情研究报告影响决策与政策。自1998年2月我发表了题为《为人民创造工作:中国的失业问题与就业战略》的第一份国情报告,朱镕基总理、吴邦国副总理做了重要的批示后,我受到很大鼓舞,更进一步下定决心要以国情报告为决策信息平台,收集和整理重要国情信息,建立国情决策数据库,推动全国的国情研究和国情教育,培养公共政策高级研究人才。到2002年10月,《中国国情分析研究报告》已编发国情报告475期,主要向中央领导及各部委和各省、市、自治区领导同志提供关于我国经济体制改革与管理的方针、政策的国情背景资料,以及国外专家对我国经济与社会发展的看法及建议等。我把它称为最重要的知识投资。

《中国国情分析研究报告》多年来所提供的决策信息,受到中央及有关领导同志的高度重视,部分内容已被中央领导采纳,影响面日益扩大,收到巨大的社会效益。据有关部门统计,本届政府(指国务院)对我们提供的37份报告中,共批示了48次,其中主要领导人批示39次,有的报告领导曾多次批示。本书所收录的国情报告大部分获国务院领导批示,这还不包括中共中央、全国人大、中央军委以及全国政协领导人的批示。这不仅是本书的精华而且也是我们多年国情研究的精华。

为什么我们的国情报告能够产生对决策者的影响呢?我认为关键在于中国决策机制发生了重大变化,使我们这些学有专长、具有全球意识、深入了解国情的专家们有了良好的学术研究的环境,可以充分发挥聪明才智,大有作为。中国的政治决策机制随着经济转型和社会转型发生了较大变化:在毛泽东时代,大部分重要决策都是由毛泽东同志自己决定的,如发动“文化大革命”、建立三线、恢复中美关系等,可视为个人决策时代;在邓小平时代,除了邓小平发挥核心作用外,党的集体领导成员也发挥了越来越重要的作用,可视为集体决策

时代：自 20 世纪 90 年代以来，决策机制发生了很大的变化，中央的决策越来越多地重视听取、采纳各方面专家的意见和建议，可视为咨询参与型模式，这为我们积极参与国家决策提供了良好的机遇。今年 9 月底我参加了国务院副总理温家宝同志主持的会议，他明确指出：我们要尊重科学、尊重知识、尊重专家。今后中央、国务院重大决策要广泛听取各方面的意见，尤其是各方面专家的意见，使决策建立在科学化、民主化的基础上。这就是我们能够参与、影响决策的大背景、大环境。

为中华民族的繁荣、祖国的强盛而奋斗，既是我人生之路的目的，也是我学术研究的宗旨。

中国是一个十分特殊的经济社会，中国在其现代化进程中遇到的困难之大、矛盾之多、问题之复杂，是不易认识，也不是轻易就能解决的，眼下存在着空前的历史发展机遇，也面对着难以回避的各种挑战。总之，风险的不确定性，以及对与中国与世界发展知识的不完全性，都增加了决策的难度和复杂性。

我在 2002 年 6 月 24 日朱镕基总理主持的经济专家座谈会上，提出了“第三次解放农民”即“解放农民，投资农民，转移农民，减少农民，富裕农民”的政策建议。现在回过头来看，那些对农业、农民、农村有深入认识的领导人制定的发展政策比较符合中国国情，大大促进了中国的发展，因为只有让绝大多数人口受益的改革才能称得上是真正的改革。同样，那些对农业、农民、农村有深入研究的学者对中国的研究才能称得上是真正的学术建树，使知识造福于人民特别是那些农民。

长期以来我所关心的都是老百姓关心的问题。什么问题呢？下岗失业问题，社会保障问题，农民收入问题，少数民族地区的贫困问题，通货紧缩问题等社会公共问题。

有人问我，为什么您提出的建议，有许多都是在不久之后或者几年之后中央就采纳了？我认为，中央的决策从来都不是简单的经济决策，而是经济与政治的决策。研究中国经济问题，不能仅仅从经济角度出发，必须从社会角度、特别是政

治角度出发。我从来就认为,地区差距不但是一个经济问题,而且是或者首先是一个政治问题。因此,我在研究过程中,不仅仅从经济的视角看问题,也不是简单地从地理上找原因,而是把政治和经济结合起来进行分析。

中国的很多问题不从政治上着手是解决不了的。只有使得决策圈的重要人物产生共鸣,形成公共政策,才有可能最终推动社会形成共识,使发展问题得以解决。

经济学家是造福人类的“工程师”,他们作为知识分子,对人类的最大贡献是知识贡献。与其他的科学家和知识分子相比,经济学家更有条件和更有机会作出这种知识贡献。经济学本身就是“经世济民”之道,探讨如何创造财富。例如经济增长理论就是研究为什么有的国家增长较快,而有的国家增长较慢。经济学家不是研究为个人创造财富,而是为人民和国家创造财富。他(她)提供的是一种“公共物品”,即是“知识”,具有很强的外部性,使他人受益,使社会受益。

中国的学术市场的竞争是相当激烈的,同时也是非常公平的,只要你做出了学术贡献,社会就会承认你,即使与你协商、争论甚至批判都是社会承认的不同形式,不必太在意,更没有必要恼羞成怒。最悲哀的,是你的论文和作品不为社会所看重和关注。知识分子不要自我评价、孤芳自赏,而要社会评价、他人评价。学者的研究成果只有形成公共政策才能影响社会和推动社会向前发展。我发现,类似地区差距这样重大的社会经济问题,仅仅是形成某些学者个人的认识和见解还不行,必须要影响决策者。中国具有大国效应的特点,如袁隆平的发明,可以创造上千亿元的收益,在一些小国就不可能,这是硬科学、硬技术、硬知识。如果创造的是公共政策软科学、软技术、软知识,同样可以通过决策使人民受益,使社会进步。如果说“两弹一星”搞的是物质原子弹的话,好的决策知识和公共政策则是精神原子弹,“精神变物质”。这是我的一个基本看法。

大多数学者遵循专业化分工的研究准则。一般研究经济问题的,就不能也不会去研究政治;研究宏观经济问题的,就

不能也不会去研究微观经济；研究美国经济问题的，就不能也不会去研究日本经济。因为我们研究的是中国国情，就必须根据经济社会发展过程中亟待解决的热点、疑点和难点开展工作。我关注的是关系整个社会发展和进步的最重要的问题，而不只是某一学科领域的理论问题。

我认为，优秀的学者一定要引导社会潮流推动社会发展。高明的领导人更会这样做，所不同的是，学者是靠正确的思想、正确的观点来引导。当社会公众不仅同意而且接受并按照这个方式来做时，就起到了思想影响的诱导作用和推动作用。而领导人借助国家权威来规范人们的行为，既有劝说的一面，也有强制的一面。凭什么来引导潮流呢？我认为，这取决于能否获取全球最新的知识，这就需要加强与国际上进行交往和交流，这是获取最新知识和信息的最佳途径；其次，取决于对人类已有的最好知识的了解、吸收、体会和积累，个人知识库容量的大小起着关键作用；第三，还取决于上述人类知识包括国际知识如何本土化。

我经常学习和引用国际上的最新研究成果，如世界银行《1998年世界发展报告》的主题是讨论知识与发展，随后我们就提出了中国21世纪的知识发展战略，视之为第三代追赶战略。如果说，毛泽东的重工业化视为第一代追赶战略，它不那么很成功，邓小平的改革开放可视为第二代追赶战略，它是相当成功的，那么，知识发展战略就是在经济全球化、信息化、网络化条件下新的追赶战略。我不仅提出了中国的总体战略，而且还分析了中国知识发展的地区差距，进而提出了各地区新的追赶战略，即知识发展战略。

国情研究视角往往触及中国政治及经济体制改革最敏感、最前沿的问题。所提出的建议具有很强的前瞻性和操作性。对中国政治、经济形势的敏锐把握，使我的研究显示出与政策调整的同步。也正是通过这些锐意创新的思想影响了决策，进而又影响了全社会，从而实现了我跨入国情研究这一领域之初就确立的“急国家之所急，想国家之所想”的学术宗旨。

每一个时代都有独特的经济环境,也有不可避免的经济危机。经济学家就是解决认识 and 解决这些经济问题的“智者”。尽管经济学的基本原理没有根本改变,但是经济学家总是能灵活地、创造性地利用这些原理来认识和分析这些危机,积极地应付这些挑战。几乎在不同国家或在一个国家的不同时期,经济学家扮演着不可或缺的社会角色,他们可能是最先认识经济和社会危机的智者,也可能是处理这些危机的能手。

“您提出的建议为什么能够影响国家决策?是不是有特殊的政治背景和个人关系?”我的回答很简单:“没有。”我又补充道,“如果说有的话,12 亿人民就是我最大的政治背景和政治靠山。因为,我所研究的,无论经济问题还是社会问题,甚至十分敏感的政治问题,都是与 12 亿人民的根本利益、长远利益、最大利益息息相关的。我不仅十分清楚这些利益之所在,而且十分清楚如何通过我的国情报告使决策者也清楚。同时,我还本着‘晓众以大义’的想法,告知人民,披露于全社会。我相信,决策者是理性的,也是聪明的;我更相信,人民与社会是具有足够的分辨能力、判断能力的。”

就中国失业问题与就业战略问题,我早在 1997 年就鲜明地提出,中国宏观经济首次成功软着陆之后,经济发展首要任务是扩大就业、降低失业率。而后,我不断地向决策者和全社会发出警告:《中国进入 21 世纪面临的最大挑战是进入高失业阶段》(1999 年 7 月);《我国就业形势十分严峻》(2002 年 5 月)。历年中央经济会议和政府工作报告在谈到就业问题时的基本判断一直是“我国就业压力增大”。直到 2002 年 9 月,全国再就业会议上,江泽民总书记和朱镕基总理首次用“我国就业形势十分严峻”来说明中国就业与失业问题的严重性。我的体会是:作为一个学者,不仅要严肃做学问,而且应当“不唯书、不唯上、只唯实”(陈云),要学会不断地研究,不断地呼吁,持之以恒地为人民作出知识贡献。

知识传播不是竞争性的。我可以照亮你,你又可以照亮别人。知识与投资不一样,不是我投给你一个亿我就少了一个亿,而是我仍然拥有这个知识。获取知识、吸收知识、创新

知识、传播知识是中国国情研究中心的重要任务。我深切地感受到,向决策者提供与决策相关的信息和知识投资是最大的投资,会取得明显的而且是长期的效果。

中国改革、开放是最令世界瞩目的,也是我们学术活动的最大舞台。现在,改革和发展过程中遇到的种种新问题都需要用经济学的原理进行理性分析、提出解决办法,这为我们新一代学者提供了一个日益广阔的学术研究天地。我们有幸赶上了这个时机,进入了这个天地,能够以知识的获取、创新、传播和交流为社会作贡献。我觉得中国的学术舞台太诱人了。我不会停止研究步伐,而且还会在这个领域不断地进行研究。因为在中国现代化发展的过程中总是会出现新的挑战,我把这些对中国十几亿人民的挑战视为对自己的挑战。研究这些挑战魅力无穷,令人致力于其中而不能自拔,也让人从中获取更多的乐趣。我喜欢这些挑战,更愿意为迎接这些挑战而作出知识贡献。

本书是应清华大学出版社之邀,作为《国情研究系列》之一而出版的。该书收录了1998—2002年期间,在《中国国情研究分析报告》中发表的一些国务院领导同志作出批示的报告,系由我和国情研究中心的研究生、博士生、博士后和同事们独立写作或共同撰写的,特别是在我的许多学生做了大量的调查研究、查阅文献、计算分析和充分讨论、反复修改的基础上写作而成的。通过这些工作,学生们较快地实现了从大学生向研究者的转型,既增加了知识、才干,又在实践上,特别是公共政策研究中取得了显著进步。我把他们的进步视为自己的进步;把他们的成功,哪怕是小小的最初的成功视为自己的成功。他们已经或即将从清华大学公共管理学院毕业,走向社会,我衷心地希望他们能为祖国、为人民持之以恒地做出重要的知识贡献,撰写与祖国、人民共命运的故事。

这里特别要感谢清华大学出版社的同志们在本书的编辑出版过程中所做的大量工作。国情研究中心的门洪华博士协助选编了本书文稿,陈寿烈同志和张玲英同志协助编辑打印

了本书的部分文稿,孙文凯编辑协助编写了每篇报告后的背景内容,在此一并感谢。

最后,我要感谢中国科学院、国家自然科学基金委员会、清华大学对我本人及其国情研究中心的支持和资助。

胡鞍钢

2002年3月2日初稿

2002年11月4日修改

目 录

影响决策的国情报告

1 前言 我是如何研究中国国情的 胡鞍钢

1 扩大内需与“三农”

3 关于继续扩大内需若干重大举措的建议 胡鞍钢

19 扩大内需应使 9 亿农民优先获益 胡鞍钢 熊义志

31 通货紧缩已成为影响我国经济持续、快速、
健康发展的“大敌” 胡鞍钢

57 当前我国经济与社会发展形势分析和若干
建议 胡鞍钢

93 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

101 加强对高收入者个人所得税征收,调节居
民贫富收入差距 胡鞍钢

117 平等、友好、善待农民工 胡鞍钢

127 就业与社会稳定

129 为人民创造工作:中国的失业问题与就业
战略 胡鞍钢

163 关于当前我国社会稳定的状况与对策 胡鞍钢

187 应突出解决 1 700 万在职职工拖欠、减发
工资问题 胡鞍钢

195

反垄断、反腐败与良治

197

从垄断市场到竞争市场：

深刻的社会变革

胡鞍钢 过勇

229

西部开发三大原则：

二滩水电项目严重亏损的调研报告

胡鞍钢

237

我国电力体制改革环境和总体思路

胡鞍钢

249

开放我国空中市场,加快民航体制改革

胡鞍钢

265

高价位航运价是我国民航业的“自杀性”

政策

胡鞍钢

273

从国际视角看我国的腐败状况

胡鞍钢 过勇

299

转型期水资源配置的第三种思路：准市场

和政治民主协商

胡鞍钢 王亚华

319

良治：新的流域治理模式

胡鞍钢 王亚华

337

社会发展与可持续发展

339

社会与发展：

中国社会发展地区差距报告

胡鞍钢 邹平

371

确立新的国家教育发展目标：

普及 12 年教育

胡鞍钢 熊义志

383

卫生与发展：中国基本卫生国情与医疗卫

生产业发展

胡鞍钢

405

促进我国全民健身活动,大力发展体育产业

胡鞍钢

417

加速发展网络经济是 21 世纪中国重大的发

展战略

胡鞍钢 周绍杰

431

让天然林休养生息 50 年：

从森林赤字到森林盈余的重大林业战

略转变

胡鞍钢

第 一 部 分

扩大内需与“三农”

一个宗旨：“富民为本”

五个优先原则：

在各种发展目标选择方面实行“就业优先”；在推行和实施各类改革方案中实行“社会保障改革优先”；在进入新的社会不稳定时期实行“社会稳定优先”；在公共服务和收入分配领域实行“公平优先”；在扩大内需方面应使城乡低收入人口优先受益。