

中国当代著名经济学家随笔集

突破发展

的体制性障碍

周天勇 著

广东省出版集团
广东经济出版社

中国当代著名经济学家随笔集

D62-53
Z 798

突破发展

的体制性障碍

周天勇 著



24220/2



20029844

广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

突破发展的体制性障碍/周天勇著. —广州: 广东经济出版社, 2005.1

(中国当代著名经济学家随笔集)

ISBN 7-80677-891-8

I. 突… II. 周… III. 经济体制改革—研究—中国
IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 119391 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	湛江日报社印刷厂 (湛江康宁路 17 号)
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	10 1 插页
字数	303 000 字
版次	2005 年 1 月第 1 版
印次	2005 年 1 月第 1 次
印数	1~5 000 册
书号	ISBN 7-80677-891-8 / F·1151
定价	18.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市合群一马路 111 号省图批 107 号

电话: [020] 83780718 83790316 邮政编码: 510100

邮购地址: 广州市东湖西路邮局 29 号信箱 邮政编码: 510100

(广东经世图书发行中心)

本社网址: www.sun-book.com

• 版权所有 翻印必究 •

写给官员们的又一本书

樊 纲

摆在我面前的是周天勇博士的书稿——《突破发展的体制性障碍》，这是他《走出决策的经济学误区》的姐妹篇。书中以大量经济生活中决策的案例来进行经济学的分析，深入浅出，剖析了下到农村需要什么样的金融体系，上到国家的宏观发展战略等决策方面可能发生的失误，并从经济学分析的角度提出了正确合理的思考和决策解决问题的思路。与《走出决策的经济学误区》一样，这实际也是写给中国各级、各部门官员的一本书，非常值得官员们一看，也值得研究中国经济问题的专家和学习经济学的读者们一看。

国家的经济管理和调节，从乡镇一级领导，到地市县两级领导，再到省部级领导，上至国家领导人，从县里的各局委办科局长，到地市的局委办局处长，再到省区直辖市的局厅委办厅局长，上到中央和国务院的各部委办部长，每天都碰到需要决策的问题。从经济学方面讲，决策首先要考虑不符合经济规律，也有风险、成本、效率等方面的问题。而有的经济案例，从当时的政治、行政、形势需要、人们通常的看法等角度所做的决策选择，不一定符合经济规律，不一定是低成本和高效率的，也可能充满了风险。如同作者所说的一样，决策可能发生失误，但这并不是主观上的有意失误，而是缺乏用经济学的方式来思考所产生

的失误。我们的经济发展，确实需要决策走出这种经济学的盲区。

乔治·梅森大学的史密斯获得了2002年诺贝尔经济学奖。其经济学上的突破性进展就是发展了一套新的经济学的实验方法，设定了一些经济学研究实验的标准，用实验的办法来验证经济学假设的合理性。任何一项决策，或多或少包含着决策者对面临问题和解决问题思路的判断和假定路径。经济活动作为人的社会活动，与物理化学等方面的现象不一样的是，无法进行实验。史密斯的经济学进展对社会体制模式等大的方面选择的经济学假设，提供了一种实验论证其合理性的方法。但是，对于每时每刻大量发生的要决策解决的经济问题，不可能都用先实验的办法来判断对与错，然后再进行决策。如果是那样，需要很多的经济学家，需要很多的先期实验，经济生活的经济学家和实验的成本都太高。

实际上，经济发展的历史，就是一个经济学实验的历史。重要的是，经济学家们要将成功的案例和失败的案例，与经济学的理论相对照，有的是人们的选择和决策错了，需要按照经济学合理的假设去修正；有的是实践对了，而人们过去的经济学理论是错误的，这就需要以记载的案例来修正错误的经济学假设。

周天勇博士的这本著作，与他写的前一本书一样，也是记载案例与经济学分析相结合的一本书，并且剖析的是发生在中国改革开放以来经济生活中实实在在的一些重大案例。比如，对笼统地讲“加大农业科技投入”、“加强管理就要组织落实”、“就业依靠单位和大型企业”、“发展小城镇是转移农业剩余劳动力的主渠道”、“经营城市”等等这样似是而非的一些有误的思路和决策成本很高的案例给了经济学上的证伪；包括了中国经济发展中结构调整战略的选择、增加就业的思路、发展农村的方式等等重大现实问题。在每一个案例中，作者虽然没有用复杂的模型，没有用大段难懂的经济学术语言，来分析案例，但是在主要是随笔式的文

字中，包含了很深的经济学道理。

经济学分为：经院经济学，或者称之为黑板经济学，主要构建完美的体系，给以逻辑合理的证明等等；对策经济学，则主要用来分析决策的合理与否。为实际服务的经济学，需要这些经济学家对中国的经济生活很熟悉。周天勇博士毕业于东北财经大学，后到北京中共中央党校任教，在多年的教学、讨论、调查、研究中，密切关注中国经济发展和建设中各级决策层的动向和实践，感知和了解了中国官员决策中的许多现实的经济热点和难点问题，积累了许多案例，并提出了许多有益的建议。这本书，就是一本帮助中国官员决策的现实的经济学。需要指出的是，书中关于中国经济近两年是否过热的看法，我与周天勇博士的看法不同，我是过热派，他是不热派。但是，这种学术上的争论有益于经济学的发展和深化对问题的认识。

中国的经济发展，更多地需要的是能为经济决策服务的经济学。周天勇博士这本书的出版，必定会对决策和案例经济学的进展起推动作用。

樊 纲

2004 年 8 月

自序

经济学的智慧与天下之忧

中国在未来几十年的发展中，面临着许多问题。经济学是一门富民强国的学问，它使得学者们用经济学的方法去思索实践中碰到的各种问题，然后提出建议，去解决它们；也使官员们聪明起来，按经济规律办事。改革开放以来，中国的学者们用经济学的方法，来分析宏观经济运行、体制的转轨、发展的模式等等，提出了许多方案和建议，为中央和地方的决策所参考和采纳。中国许多官员也因此提高了他们思考问题的素质，决策科学化的水平越来越高。

然而，往往在实践中有时没有用经济学的方法去思考问题，使人们很长时间中不能准确地认识经济事物变化内在的规律。实践中的碰壁、试错和思想的智慧，才使人们不得不去学习经济学，慢慢认识事物发展的内在趋势。

比如，多少年前，我们并不认为增加农民收入要让农村剩余劳动力转移到城市中，并没有认识到经济发展的标志就是城市化水平的不断提高，在实践上并不想让农民进入城市，甚至还堵截从农村出来到城市中打工的农民；拟通过农业内部结构的调整、村村通、乡村工业化等措施，来提高农民的收入。显然，这种思

路在 20 世纪 90 年代后期，已经走到了尽头。从党的十六大开始，才意识到要让农民进城，来解决世纪性的难题。发展经济学早在 20 世纪 40 年代就论证了这个问题，我们这样的选择只不过是符合了经济发展结构转型的规律。

再比如，多少年前，我们想当然地认为，劳动者的就业是大企业和国家办事业解决的，是由一个个的“单位”吸纳的，并没有想到要用小企业来解决就业。很长一个时期中，我们总是带着意识形态的眼光看待自由职业者、个体工商户、中小企业等事物。到了 20 世纪 90 年代后期，国有和集体企业因资本有机构成提高和产业结构的调整，就业规模从 1993 年的 12000 多万人减少到 2002 年的 6000 万人。如果再不进行所有制结构的调整，不发展自由职业者、个体工商户、中小企业，面对现实，实际上我们根本无法解决未来几亿人的吃饭和就业问题。

还比如，邓小平在 1978 年将党和国家的工作中心从阶级斗争转向经济建设。在计划经济向市场经济转轨时期，确需要政府主导下的改革和发展。但是，有的同志现在还认为，以经济建设为中心，就是党和政府亲自去投资和发展经济。也是在党的十六届三中全会上，提出了建设一个公共服务和社会管理的政府。也就是说，虽然党的大政方针要以经济建设为中心，但是不能由党和政府亲自去搞经济建设，政府的职能是提供公共服务和社会管理，党和政府创造条件和环境，让居民和企业来发展经济。关于政府的职能问题，现代经济学在计划与市场的论述中，在公共经济学中，在现代公共财政学中，都有精辟的阐述。我们认识这些，用了半个多世纪的时间。

未来我们面临着许多非常难的问题：由于过去人口基数过大和人口政策及反城市化的失误，人口膨胀，数亿农村剩余劳动力的转移，数亿人的就业，数亿人的社会保障，可谓难题之首；人均耕地太少，未来能源缺口很大，水资源贫乏，又是我们未来发展的瓶颈；在几十年的发展和体制转轨过程中，又积累了金融体

系中的不良资产，各级地方政府也欠了巨额的债务，可能需要几十年的时间去消化；所有制结构和产业结构调整，行政事业单位精简，大量的国有和集体企业、事业单位职工要下岗和转移，再就业压力巨大，转型成本也很高……

另一方面，农村剩余劳动力转移，城市化过程，中小企业大量投资和发展，产业结构升级等等，都是经济增长的强劲动力。特别是中国人口众多，劳动力丰富、便宜，出口竞争力强；而国内市场容量较大，住房、交通道路、城市基础设施等建设规模很大，投资和消费需求都很旺盛。因此，中国仍然可以再以9%左右的速度增长20年。

这本书记录了我在这两一年中的一些思索。(1)“三农”问题要根本解决，必须推进城市化进程，转移农村剩余劳动力，并维护农民的各项权益，特别是改革土地征用和农村土地制度。(2)城市化是发展小城镇，还是发展大城市？笔者思考了大中小城市和城镇的体系分布问题，我想这种分布可以从经济学方面加以解释。(3)中国的就业，不可违背世界性的规律，要走出单位、集体和国企就业的框框，使自由职业、个体户、中小企业成为解决就业的主渠道。而发展自由职业者、个体户和中小企业的关键要突破阻碍就业的体制性障碍。(4)经济进一步发展，有待于突破阻碍经济发展的一些政治体制。要将政府转变成一个公共服务和社会管理型的政府，减少审批和收费；调整财政的支出结构，使其变成公开的公共服务型财政；改革中央和地方的财税关系，使中央和地方的财权和事权相对应。调整和精简政权层次，控制吃皇粮人员的规模，改革市县领导的政绩考核体系，立法民主化，发展民间非政府组织，改进党对国有企业的领导方式。如果从这样一些方面进行政治体制改革，我们的经济还将持续增长20~30年。

经济过不过热，是2003—2004年中争论激烈的一大问题。我是宏观经济总体上不可能过热派的经济学家之一。在这本书中

收录了我发表的一些观点，让读者和实践去检验。不管怎么样，宏观调控要符合十六届三中全会的精神，调控方式要以市场调节为基础，调控的主要目标应当是增加就业和稳定社会。从发展战略上讲，要考虑我国能源、水资源等短缺的条件，形成节能、节水型社会。发展公共交通，土地集中利用，多建高层建筑。总之，要转变发展方式，并形成合理的符合中国国情的消费模式。

我过去曾经在财经大学里学习现代经济学，并学习了投资、企业管理、产业组织、会计、财政税收、货币银行、统计等课程，自以为学得较透和较为全面。但是，我逐渐发现中国的许多问题，并不能在书本上找到答案。后来进一步觉得，各种各样的经济学方法，实际就是剪子、刀子、锤子等等不同的工具。所谓用经济学方法研究问题，就是用这些工具来做衣服、切菜、钉钉子。如果同时熟悉这些工具和要工作的材料，则做出来的东西就东西会更适用一些。因此，当一个经济学家，既熟悉经济学的工具，又熟悉中国的实际，就应当用经济学的智慧来解天下之忧。这也就是经济学家的责任和使命。

以上论述杂乱无章，是为自序。

2004年夏于北京海淀大有北里

目 录

又一本写给官员们的书·····	(1)
自序：经济学的智慧与天下之忧·····	(1)

第一部分 实实在在地研究和解决“三农”问题

增加农民收入：投入重要，还是权益重要·····	(2)
农民增收重要的是要把中央的各项政策落实好·····	(7)
加大对“三农”的投入要与国情和国力相适应·····	(11)
加大对“三农”的投入要避免中间环节流失和漏损·····	(14)
农村究竟需要什么样的金融体系·····	(19)
小农经济能技术进步吗·····	(24)
维护农民土地权益的几个问题·····	(28)
究竟应当怎样改革农村的土地制度·····	(36)
农民工失保：中国未来社会灾难性的隐患·····	(43)

第二部分 城市化就是经济发展的空间变动过程

城堡是降低保护财产安全成本的空间形态·····	(50)
集中而市才能降低互相交易的费用·····	(53)

城市为什么会大中小不等地体系性分布	(57)
城市体系性分布：政府决定，还是市场选择	(62)
托达罗城市化模型的缺陷及其实践中的恶果	(66)
托达罗反城市化后果的经济学反思	(69)

第三部分 就业和中小企业是民生之本

中国的城镇失业率和未来的就业压力	(76)
中小企业发展挽救了资本主义社会	(82)
英国德国是怎样发展中小企业的？	(86)
发展中小企业：将劳动过剩劣势转化为劳动密集优势	(92)
中小企业发展与防止城镇贫困	(97)
发展中小企业与缓解社会保障资金不足压力	(101)
在城市里扩大就业的战略思路	(105)
中国究竟有多少中小企业？	(108)
为什么大学生投资大、收益低、就业难	(112)
振兴东北的关键在于调整就业结构	(116)
增加就业的关键是改革现行的工商管理体制	(124)

第四部分 建设一个公共服务和社会管理型的政府

建设一个公共服务和社会管理型的政府	(132)
政权分设几层为合适	(135)
以民为本来考核市县主要领导	(141)
培育和发展民间非政府组织	(145)
吃皇粮规模膨胀的担心和忧虑	(150)
呼吁制定一部《国家政权和事业人民供养法》	(153)
立法民主化才能体现法律是人民的意志	(159)
投资审批制度改革：走向市场经济体制最关键的一步	(163)

趋权趋利的乱作为与非权非利的不作为·····	(171)
关于理顺中央、地方的财权和事权的访谈·····	(176)
切莫片面强调“经营城市”·····	(180)
过度规范化和标准化的十大危害·····	(185)

第五部分 宏观经济运行和宏观调控

中国需要的最低经济增长速度·····	(192)
1998—2002 年的财政政策究竟有多大效力·····	(196)
近几年的货币政策对增加就业有用吗·····	(201)
宏观经济政策应当转型·····	(206)
2003 年中国经济没有过热·····	(214)
2004 中国经济不可能总体过热的一些理由·····	(219)
科学调控观与局部过热的治理·····	(224)
关注宏观调控的几个重大问题·····	(231)
关于怎样扩大消费的思考和对话·····	(236)
宏观调控：应当把地方政府借债控制住·····	(240)
以正确的思路和对策防范和化解金融风险·····	(245)
对土地管理和政策一些重大疑惑问题的思考·····	(249)

第六部分 经济发展战略

树立科学的发展观·····	(258)
理解科学发展观的两个误区·····	(264)
也要树立科学的调控观·····	(267)
需要从数量上研究和展现中国未来的发展趋势·····	(273)
GDP 的十大困惑与尴尬·····	(277)
改革开放二十多年来中国社会为什么会稳定发展·····	(283)
中国未来经济增长的潜力和前景·····	(287)

突破发展的体制性障碍

中国经济增长的动力因素来自于哪些方面·····	(290)
中国的资源条件与发展和消费应当选择的方式·····	(294)
全面建设小康社会的三个艰巨任务·····	(299)
后 记·····	(307)

第一部分

实实在在地研究和解决“三农”问题

农业、农民和农村问题，是困扰中国经济发展的一大难题。“三农”问题的关键是中国的耕地太少，农民人口太多，每个农业劳动力平均不到5亩地（1亩=1/15公顷），除去黑龙江、吉林、新疆等，每个农业劳动力平均不到3亩地，长江以南则劳均不到1亩地。与澳大利亚、加拿大、美国、英国、法国、俄罗斯的每个农业劳动力平均拥有245~1800亩地，根本无法相比。而从20世纪60年代开始城乡隔离的户籍和每年千分之二农村人口转城市人口制度，以及“严格控制大中城市，合理发展小城市”发展战略，加上“离土不离乡、进厂不进城、乡村工业化和城市化”的工业化和城市化道路，使人口不能向城市流动，而农村人口生育和抚养成本过低，加上扶贫，导致人口爆炸性增长。由于抑制城市化，几十年中多生育了3亿人口，使人地矛盾更加紧张。现在面临着农村人口和劳动力向城市井喷式的转移。从党的十六大开始，我们按照城市化人口流动的规律办事，才真正地采取了让农民向城市流动的政策，拟通过20年左右时间的努力，减少农民数量和提高城市化水平，从根本上解决“三农”问题。

增加农民收入：投入重要，还是权益重要

这几年农民收入增长缓慢，农村消费不振，宏观上积累、投资与消费的比例失调。就此，一些学者和政府部门提出了加大对农村的投入等建议，这是有道理的。但是，我认为从根本上增加农民收入和提升农村消费的关键在于承认和维护好农民的各项权益。

一、农民的土地权益

在农村，土地是农民最基本的财富和最有潜在收入能力的资本。但是，从改革开放到 2003 年，全国建设共计占用耕地在 1 亿亩左右，按市价 5 万元 1 亩计，为 5 万亿元人民币，而补偿给农民的不到 5000 亿元。按农村土地集体所有制，这 45000 亿本来是农村集体农民的收入，却成了各级政府的财政收入和房地产开发商的暴利。农民低价给城市化提供了土地资本积累，但没有分享工业化和城市化的发展利益。从目前土地的市价看，如果 1 亩地市值平均接近 10 万元，年占用耕地约为 300 万亩，就是 3000 亿元，相当于 1 亿在外农民务工一年邮回和带回农村的收入。因此，建议强化农民的地权，延长农民土地承包年限 100 年，经营性用地不经过征用，直接进入用地市场，对于卖地的高收入，政府收取合理的土地增值税。为了降低经济发展的土地成本，使农民有长期的收益，鼓励土地以入股和出租的方式，进入土地市场。并且土地收益与农民的养老保障挂钩。估计这项加大农民土地权益的制度，最少每年可增加农民收入 300 亿元。

二、农民的进城劳动工资权益

我个人估算，目前全国各类工程拖欠款累计大约为 1 万亿元，其中欠农民工工资约为 3000 多亿元。由于中国劳动力市场供给远大于需求，并且农村农民文化素质和法制意识不强，不签合同务工者占 50% 左右，使农民讨要工资更加困难。中央 2003 年末开展的清理农民工工资的工作是非常及时和正确的。有的部门认为，已经清欠了 2003 年欠款的 90%，笔者调研的结论，似乎没有这样乐观。为了确保农民工在城市务工后能拿到钱，关键是：（1）上级发展与改革委员会在改革投资审批制度后，重要的是要控制无钱和无财政还款能力借钱上的项目，使各级政府不在农民工工资方面失信于民；（2）对外出务工农民，进行劳动合同方面的普法教育，增强他们的维权意识；（3）建立建设单位预算资金审核制度，清理无资金进行房地产开发的企业，审查施工企业资质；（4）形成农民工劳动合同、工资发放的预警、实施和监督机制；（5）打击不法房地产商和包工头克扣和拖欠农民工工资的行为，仲裁和司法部门为农民工追讨工资，要以劳动事实为依据；（6）劳动仲裁、律师、公安和法院等形成农民工就业和工资等权益援助体系，政策和法律偏向维护农民权益。落实和完善维护农民进城的劳动和收益权，确保每年很可能会被拖欠的 300 亿~500 亿劳务收入能到农民的手中。

三、农民拒绝各项随意收费的权力

全国有 2700 个县，4 万个乡，73 万个村，按抽样调查，一个县平均财政和其他资金供养人口为 12000 人（包括由县支付工资的乡镇学校教师），乡镇七站八所等平均供养的约 100 人，村需要村民供养的平均 10 人；县级按人均供养费 1.5 万元计，乡镇以 1 万元计，村以 6000 元计，全国县乡村仅人头费一项就为 5698 亿元，再加上 20% 的招待、办公等费用，达 6838 亿（不包