

王东京 主编

2004 年卷

第 1 辑

# 中国经济观察

CHINA ECONOMIC SURVEY

关注耕地问题

农村发展呼唤改革深化

论统筹城乡发展

地方政府债务：未来中国经济发展之忧  
小的，真的美好吗

中国金融服务业：困难与前景

高额储蓄和资本项目顺差的利弊及对策

信用消费：条件、空间与通道

恩格尔系数应退出经济学舞台

编制发展规划切忌就事论事

国资管理面临八大紧迫问题

中国民营经济发展需要克服的两大障碍

深化财政管理体制改革的势在必行

重新审视计划调节的作用

政府失灵：发生机制及其治理对策

中共中央党校出版社

2004 年卷 第 1 辑

F12-53  
W152  
:2004.1

# 中国经济观察

CHINA ECONOMIC SURVEY

王东京 主编



SBL57/01

中共中央党校出版社



\*20025457\*

责任编辑 司 边  
封面设计 孙超英  
版式设计 李 灵  
责任校对 王巧艳 王京京  
责任印制 宋二顺

#### 图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济观察. 2004 年卷第 1 辑/王东京主编.  
北京: 中共中央党校出版社, 2004. 6  
ISBN 7-5035-2968-7

I. 中… II. 王… III. 经济—研究—中国  
IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 053515 号

中共中央党校出版社出版发行  
社址: 北京市海淀区大有庄 100 号  
电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)  
邮编: 100091 网址: [www. dxcbs. net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印刷装订  
2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷  
开本: 700 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 12  
字数: 173 千字 印数: 1—10000 册  
定价: 25.00 元

# 主 编 寄 语

---

清风袭面，翰墨飘香，《中国经济观察》终于付梓，仿佛一个新生命降临，我们欣喜于她的诞生，更憧憬和期待她扶风采露、与时俱进、生机勃勃！

《中国经济观察》生逢新世纪之初，这就注定她要与这个时代息息相关。从历史看，举凡一切大变革时代，总会催生影响至深的经济理论，总会伴随伟大的经济实践。翻开世界经济史，我们可以看到一个个熠熠生辉的名字：斯密、马克思、凯恩斯、拉弗、弗里德曼、萨缪尔逊、罗斯福、撒切尔……理论家的真知灼见，政治家的果敢决断，彼此支撑，良性互动，共同推动着一个国家的兴盛与进步。理论源自实践而指导实践，政治出于经济而高于经济。我们相信，中国学界与政界的交流沟通，则于改革发展，也必将相得益彰，善莫大焉。

《中国经济观察》植根于中央党校这块理论沃土，利用其特有的资源优势，力求在中央和地方、学界与政界之间，搭建三个全新的交流平台：一是学者与官员畅所欲言，相互借鉴，各取所长，相互启发的平台；二是聚焦经济现实，仁者见仁，智者见智，“奇文共欣赏，疑义相与析”的学术平台；三是理论工作者为现实问题求解，政策执行者对实际问题进行理论升华的平台。“问渠哪得清如许，唯有源头活水

来。”但愿《中国经济观察》能不负众望，旗开得胜；希望她能真正成为中国当今思想界的一口泉眼，为国家的经济繁荣，民族的伟大复兴，涌流更多的源头活水！

古人说，观大体为知，察根本为识。《中国经济观察》的主旨，就是提倡“观察中国经济”，不仅要观大体，而且要察根本。立足中国国情，“谨思之，慎言之，笃行之”；直面改革中的矛盾，既条分缕析，回答“是什么”，又对症下药，提出“怎么做”。一句话：我们要着眼于解决问题，而不赞成关在象牙塔里坐而论道，夸夸其谈。因此，《中国经济观察》所载文章，不求繁琐乏味的引经据典，摒弃无病呻吟的鸿篇巨制，谢绝大话连篇的官样文章。所有来稿，必须紧扣改革实际，抓住热点难点，直抒胸臆、言简意赅。不故弄玄虚，不装腔作势，既讲学术规范，又重实际效果，是我们所追求的境界。

无疑，《中国经济观察》作为一朵新葩，需要学界同仁与广大读者的热情扶持。我们愿通过这个平台，与学术上有建树的专家学者建立起联系，与坚守改革第一线的实际工作者建立起联系。我们热诚欢迎大家赐稿，也渴求得到大家的意见和建议。可以肯定，只要有编者、作者、读者的共同参与，一起培土浇水，锄草施肥，《中国经济观察》这株幼苗，一定会根深叶茂，繁花似锦！

**主 编    王 东 京**

目 录  
Contents

第 1 辑

.....

聚焦 “三农”

Agriculture, Rural Areas and Farmers

关注耕地问题

王东京

Focusing on the issue of Cultivated Land

*By Wang Dongjing*

11 农村发展呼唤改革深化

党国英

Deepening Reform urged for Rural Development

*By Dang Guoying*

27 论统筹城乡发展

施 虹

Analysis on Coordinating Development between Urban  
and Rural Areas

*By Shi Hong*

财经观察

Finance Observation

39 地方政府债务：未来中国经济发展之忧

梁 朋

Local Government Debts: A Worry of Chinese Economic  
Development in the Future

**By Liang Peng**

**52 小的, 真的美好吗**

万安培

——兼论中国中小股份制商业银行的走向

Is Small One Really Beautiful? Discussing the Trend  
of Small-and-medium Share-holding Commercial  
Banks in China

**By Wan Anpei**

**62 中国金融服务业: 困难与前景**

何德旭

Financial Service Industry in China: Difficulties and  
Prospects

**By He Dexu**

**73 高额储蓄和资本项目顺差的利弊及对策**

王 健

Advantages and Disadvantages and Countermeasures of  
High Savings and Surpluses of Capital Account

**By Wang Jian**

**88 信用消费: 条件、空间与通道**

曹 新

Condition, Space and Passages of Credit Consumption

**By Cao Xin**

**探索与争鸣**

**Probe and Contention**

**99 恩格尔系数应退出经济学舞台**

胡培兆

Making Engle Coefficient Exit From the Field of  
Economics

**By Hu Peizhao**

**108 编制发展规划切忌就事论事**

顾海兵

Judging the Case as It Stands Must Be Strictly Forbidden  
in Drawing up Development Plan **By Gu Haibing**

**119 国资管理面临八大紧迫问题** 宁向东  
Eight Pressing Problems Faced by State-owned Assets  
Management **By Ning Xiangdong**

**134 中国民营经济发展需要克服的两大障碍** 杨天宇  
Two Major Obstacles Needing to be overcome in Private  
Economy Development in China **By Yang Tianyu**

## 官员论坛

### Forum of Officials

**147 深化财政管理体制改革的势在必行** 舒晓琴  
Advancing the Reform of the Fiscal Management System is  
imperative **By Shu Xiaoqin**

**160 重新审视计划调节的作用** 张尧学  
Examining the Function of Plan Adjustment over again  
**By Zhang Yaoxue**

**166 政府失灵：发生机制及其治理对策** 张国华  
Government Failures: Occurring Mechanisms and Governance  
Countermeasures **By Zhang Guohua**

## 稿约



中国经济观察

2004 年卷第 1 辑

# 聚焦“三农”

*Agriculture, Rural Areas and Farmers*



# 关注耕地问题

王东京

也许是 20 世纪 90 年代后期中国出现过粮食过剩，今天人们对耕地的重视程度，似乎已大不如前了。耕地抛荒，随处可见；乱占或毁坏耕地的事，也时有发生。而更让人忧虑的是，目前这种局面，尚未得到遏制，致使中国近来的粮食形势，正在发生逆转，粮食供应，再度出现缺口。此现象无疑在向我们发出警示：必须对耕地问题予以高度关注。

## 粮食安全与保护耕地

去冬今春，温家宝总理在多个场合再三强调：要保护耕地。所以如此，其用意很明显：一是维护粮食安全；二是不让农民失业。因为耕地问题，不仅牵涉到城里人吃饭，而且关系到农民的饭碗。民以食为天，像这等关乎民生的大事，哪国政府也不会坐视不管的。

手中有粮，心中不慌。不过，这是一句古话。现代社会，物质涌流，市场繁荣。要是光种粮食，没有工业，充其量只能脱贫，却不能致富，300 年前，威廉·配第说得明白：从业之利，农不如工，工不如商。既然从事农业的收益，要低于工业与商业，那么种地的农民，岂不是要吃大亏？一个农户如此，一个国家亦然。在国际分工中，以

作者系中共中央党校经济学部主任、教授、博士生导师。



农业为主的国家，收益肯定比不过工业国家，历史上像英国、法国那些老牌发达国家，其经济起飞无不与工业革命有关。美国建国之初，围绕着以农业立国还是工商立国，也有过一场争论，结果工商立国论者胜出，美国走上了工业化道路。如今，美国民富国强，通吃天下，当初的决断，可谓功莫大焉。可见，不发达国家要追赶发达国家，工业化与城市化，是一个不可逾越的阶段。

于是，问题就来了。工业化与城市化，不是空中建塔，不仅需要资金投入，而且须占用大片耕地。可耕地是个定数，工业或城市用地多了，农业用地就得减少，两者此消彼长，鱼与熊掌不能兼得。要害在于，随着工业化与城市化的推进，耕地不断减少，粮食供应就会减少。即便增加投入，提高单产，但从长期看，粮食增产也无大的空间。因为经济学已经证明，一种要素不变，增加其他要素投入，边际产量是下降的。如若耕地持续减少，粮食总量必有下降的一天。倘真如此，中国 12 亿多人口，一旦缺了粮食，就难免被人捏住痛处，卡了脖子。正是从这个意义上，我们说粮食是战略物资，事关国家安全。

是的，粮食是一定要种的，无农不稳；但工业化也不能落后，因为无工不富。如此一来，工业与农业的矛盾，就集中反映在土地上。换句话说，用多少土地种粮食，用多少土地搞工业，需要我们在稳与富之间，做出选择。如果仅从经济学的角度看，解决这个问题并不难。土地作何种使用，经济学的原则，就是看哪种使用收益更高。比如同样一块土地，用于工业收益 1 万，用于农业收益 1000，两相比较，经济学会选择前者而非后者。要是从成本的方面看，答案更是不言自明。经济学讲成本，指的是机会成本，即做出某种选择而放弃其他选择的最高代价。在我们的例子中，选择农业的收益只有 1000，但成本（放弃工业的代价）却是 1 万，显然，把土地用于农业是得不偿失，是赔本的买卖。

令人棘手的是，选择工业固然成本低，收益高，可政府不能只算经济账。前面说过，粮食是战略物资，关系国家安危。对政府来说，稳定是第一位的，稳定压倒一切，故对粮食生产，政府绝不能掉以轻

心。尽管有学者指出，世界上最可靠的供应，是让人赚钱的供应。意思是说，只要工业发达了，就可以花高价去买全世界的粮食。话虽如此，但这个观点要能成立，须得有两个前提。一是世界市场有充足的粮食供应；二是国际上不会出现粮食封锁与禁运。关于第一个前提，只要按常识推理，就能发现纰漏。既然工业比农业赚钱，那么大家都去发展工业，不保护耕地，别人哪会有余粮卖给你？除非别人都是傻瓜，没有你聪明，不懂得发展工业；关于第二个前提，我看是要撞大运。因为谁也不能打保票，一旦我们粮食严重短缺，别人不会往咱伤口上撒盐，落井下石。

年纪稍长的人，对上世纪 60 年代初闹饥荒的情形，一定还记忆犹新。大凡挨过饿的人断不会同意，把自己吃饭的赌注，押在别人米缸里。有经济学家说，粮食生产周期很短，若是遇到大的自然灾害，粮食紧缺，还可以退工还农，三个月，就能把粮食生产出来。说这种话的人，想必是没饿过肚子，站着说话不腰疼。要知道，人是铁，饭是钢，一顿不吃饿得慌。何况，退工还农不是搭积木，玩游戏，它是需要成本的。最现实的问题是，已经建起来的工厂，要让其退工还农，那么工厂主的损失谁来补偿？是让政府兜底吗？若是如此，政府的代价就太高了，而且工业化的成果，还要前功尽弃。与其这样折腾，还不如稳扎稳打，在确保粮食安全的前提下，稳步推进工业化。

其实，保护耕地以确保粮食安全，是所有大国经济的底线。尤其对中国这样一个人口大国来说，保护耕地，意义更是非同小可。今年早些时候，温家宝总理到中央党校发表讲话，提出“不能让农民失业”。是的，土地是农民安身立命的根本，农民没了土地，就没了保障，没了收入，要是让大量农民成为“三无”人口，社会稳定就会令人堪忧。也许有人会建议让农民移居城市，或者进城务工。但要指出的是，城市发展需要一个过程，不能一口吃成胖子；而现有工业，也吸纳不了太多的农村劳动力。所以，我们想问题，办事情，必须从国情出发，从实际出发，不可以拍脑袋，想当然。不切实际的高谈阔论，不过是纸上谈兵，于国于民，有害无益。远有 1958 年大炼钢铁的失误，近有遍地开花建小城镇的教训。前面是车，后面是辙，这些



失误与教训，我们应当好好记取！

## 耕地产权与保护农民

最近几年，我时常听说有农民因耕地被占而群体上访。几个月前，我到南方某地讲学，中场休息时，几十个农民围住我，希望我能仗义执言，代其状告当地政府强征耕地、且补偿不足的行为。此类事件，我想并非个案，一定带有普遍性。不然，党的十六届三中全会，是不会把征地“要给农民合理补偿”写进中央决定的。

农民的耕地被征用，为何得不到合理补偿？有人解释说，是政府强势，农民弱势，农民与政府的地位不平等；也有人说，由于中国没有土地市场，土地转让没有市价做尺度，怎样补偿农民算合理，谁也说不清。还有人说，政府为公，农民为私，土地原本公有，政府要征用，给多少补偿，当然是政府说了算。以上种种，听起来似乎有理，但仔细想来，却经不住推敲。我的看法是：耕地被征用而得不到合理补偿，惟一的原因，就是农民的耕地产权没有明确界定，因而得不到法律的有效保护。

政府与农民，究竟谁是强势？这个问题，不能一概而论。若是人治社会，当然是皇权至上，政府处于绝对的强势。可法治社会，讲究的是平等。无论达官显要，还是布衣百姓，在法律面前，谁都不能有特权。哪怕你是总统，违法也一定要受到追究。我手头有一份材料，说的是德国皇帝威廉一世与一个普通磨坊主的故事。威廉一世做皇帝后，在柏林附近的波茨坦建了一座行宫，待行宫建成后，他发现离行宫不远处有一磨坊，影响了周围的景观。于是他派人前去与磨坊的主人协商，希望买下这座磨坊，哪知磨坊的主人死活不卖，结果惹得皇帝龙颜大怒，硬是派卫兵把磨坊拆掉了。第二天，磨坊主一纸诉状，把威廉一世告上法庭，法院不仅受理了此案，而且还判了皇帝败诉。后来，皇帝只好将磨坊恢复原貌，并给磨坊主一定赔偿才算了结。如今的中国，也在建设法治国家，公民财产，也受法律保护，可让人不解的是，当耕地被不公平征用时，为何农民不像那位德国磨坊主那

样，也拿起法律的武器，去捍卫自己的利益呢？

表面上看，好像是农民不懂法，或者是法治观念淡薄。但想深一层，其中的缘由并非如此简单。这里的关键，是农民本来就不具有耕地的产权。既然耕地产权不是你的，政府拿走了，别说给了你补偿，就是分文不予，你又当如何呢？哪怕你告到最高法院，法院恐怕也爱莫能助。至于说中国没有土地市场，耕地没有市价，政府对农民补偿多少，标准拿不准。作这种解释，不过是政府开脱的说辞。既然没有市价作参照，那为啥不给农民多补而要少补呢？说到底，症结还在产权。假如农民拥有耕地的产权，政府出价低了，农民不卖，产权受法律保护，任何人不得强买，交易不就公平了吗？其实，懂得经济学的人都知道，市场交易的前提有两个：一是社会分工；二是明确的产权。说交易不公是因为没有市价，那是避实就虚，掩人耳目。比如有人一拳打落你的牙齿，却不予赔偿，理由是牙齿没有市价，你会善罢甘休吗？

是的，明晰农民对耕地的产权，是保护农民利益的根本所在。但这绝不等于说，土地就一定要私有化。在现代经济学里，所有权与产权，原本就是两回事。一项物产，所有权可以属张三，产权却可以归李四，两者不仅能分离，而且还并行不悖。举个例子，银行的信贷资金，通常来自储户存款，这些资金的所有权，无疑是储户的。可为何银行发放贷款时，却不征得储户同意，而完全按自己的意愿行事呢？原因是银行通过支付利息，从储户那里购得了资金的产权。从这个例子可以看出，产权的确不同于所有权，可以各有所属。由此推理，一项物产所有权公有，也不会排斥它的产权私有。所以，明确农民对耕地的私有产权，是无需改变现行国家或集体对耕地的所有权的。

产权有别于所有权，主要在于所有权强调的只是归属，是法权；而产权则是指除了归属权之外的其他三项权利：即财产的使用权、收益权与转让权。说农民对耕地的产权不清，指的是农民是否拥有耕地的使用、收益、转让权，没有明确的界定。比如我们总在讲，农民承包土地的经营权 30 年不变，那么这 30 年不变的经营权，到底包含哪些权能，是单指使用权，还是也包含收益权与转让权？对此，政府态



度并不明朗。而按经济学的产权定义，是应该三管齐下，统统交给农民的。农民没有土地使用权，便无权取得土地的收益；没有收益权，使用权就会一文不名。因为没有人会在收益不归自己时，而徒劳地去耕种土地。有了使用权与收益权，但若无转让权，收益权则会受到压制。比如一块土地，自己耕种年收 500，而转租他人可收 600，政府征用只付 400，倘若你没有转让权，耕地转给谁，不由你做主，而是政府说了算。那么你的收益权，就要大打折扣。

从我国的现实看，农民的耕地产权，显然是不完整的，因为目前农民所拥有的土地经营权，充其量只含使用权和部分收益权，转让权仍还在政府手里。假如我们明白了这一点，面对政府征地为何不给农民足额补偿的事，也就见怪不怪了。所以，要真正保护农民的权益，眼前最要紧的，就是赋予农民土地的转让权，并应以法律的形式加以固定。不然的话，由着政府的性子建开发区，盖楼堂馆所，耕地就会像唐僧肉，政府想征就征，想占就占；对农民的补偿，也是想给多少就给多少。如此，不仅耕地要大量流失，而且农民永远是吃亏受损的那一方。

## 规模经营与耕地流转

中国人多地少，土地资源匮乏，这是个事实，谁也改变不了。问题是面临着这种情况，我们该如何应对？明智的选择，恐怕只能在保护耕地的同时，提高耕地的使用效率。按照经济学的观点，一种资源越稀缺，就越要研究它的配置方式，提高它的配置效率。相反，一种资源如取之不尽、用之不竭，比如阳光，倒是没有必要去研究它的配置的。这就是“经济”为何始终是和“稀缺”联系在一起的原因。

从联产承包开始，我们的农业基本上是分散经营。相对于早年大一统模式，分散经营有它的好处，就是能够治闲治懒。农民掌握了土地经营权，缴足国家的、留下集体的，剩下是自己的，因而能调动生产积极性。可分散经营也有它与生俱来的缺陷，就是等农民的生产热情释放殆尽后，再想提高劳动生产率，那就难了。道理很简单，鱼缸



里养不出大鱼。一家一户种着一亩三分地，无法取得规模经济效益。俗话说：“养羊不成群，还得占个人。”占人是一方面，还得占用其他经济资源。地种得不多，可干活用的家什，每家都得买，这就是资源浪费。你想借着使，可农时不等人，要抢收都抢收，要抢种都抢种，等你把人家的农具借来，黄花菜都凉了，种啥都晚了，不重复购置能行吗？

这些年，国家要引导农民调整种植结构，有些基层的同志抱怨，说农民缺乏市场观念。实际上，这也不能全赖农民。生产规模太小，归里包堆也就打 1000 斤粮食，一家三口人，还得留下 900 斤的口粮，就是把剩下的 100 斤全卖了，商品化比率也只有 10%，他能有多大的动力去关心市场。所以，分散经营具有天然的封闭性，养牛耕田，喂猪过年，小农户、大市场，很难对接起来。再就是科学种田，早年大炼钢铁的时候，家家点火，户户冒烟，你说能“科学”到哪里去。种田也是这个道理。

新世纪之初，政府就提出要在稳定土地承包权的前提下，推动土地流转，无疑这是件好事。有人测算过，按照我们目前的条件，种植经济作物，耕作规模不能低于 170 亩，粮食作物不能低于 300 亩，低于这个规模，种地的收入就上不去。所以说，搞规模经营是大势所趋，至于怎么搞法，可以再探讨，但前提是土地必须流转起来。何况在很多地方，农民确实有这方面的要求。人家在城里有工作，或者在外面有买卖，不愿在家种田，你非按着牛头强喝水，那结果只有一个，就是弃耕。这种现象，在全国已有不少。我们本来就土地匮乏，却还有良田撂荒，岂不可惜？而反观那些土地流转比较成功的地方，劳动生产率、每亩产出率和农产品的商品化比率都有很大的提高。我们有什么理由“趋害避利”呢？

推动土地流转，政府要有所作为。当前土地流转的困难是，由于长期以来农民收入偏低，大家都没有多少积蓄，有些农户想搞规模化经营，可手头缺钱，买不起别人的地；即便有人买得起，农民也未必敢卖断。中国的农民土地观念很重，视土地为命根。有些农民，已外出务工多年，可耕地还是要攥在自己手里，“宁可抛荒、不可失土”。