

影响我国收入分配不公平的若干产权制度问题研究

安体富 蒋 震

内容提要:产权制度的不完善是引起我国收入分配不公平和贫富差距的重要根源。现行农村土地产权制度造成土地所有权收入被政府获得,国有资本经营收益分配制度的不完善造成本应属于全民获取的国有资本经营收益被国有企业获得,矿产资源产权制度的缺陷使得本属于国家矿产资源所有权的收入被少部分人获得。这些都是影响我国当前收入分配不公平的深层次问题,未来应该从制度根源上进行改革,不断完善产权制度,从根源上解决收入分配不公平问题。

关键词:收入分配 农村土地产权 国有资本经营收益分配 矿产资源产权制度

作者简介:安体富,中国人民大学财政金融学院教授,100872;

蒋 震,中国社会科学院财经战略研究院助理研究员,100836。

中图分类号:F304.8 文章标识码:A 文章编号:1002-8102(2012)04-0014-10

产权制度性缺陷是引起收入分配不公的根本性原因,本文将从农村土地产权制度、国有资本产权制度和矿产资源产权制度的角度来研究这个问题。

一、我国现行若干产权制度存在的问题

(一)农村土地产权制度

在我国城市化过程中,农村土地问题是一个核心问题。在农村土地不断增值过程中,土地价值增值部分由谁分享,成为各主体收入水平的决定因素。然而,现行农村土地产权制度使得农民没有充分分享城市化过程中的土地价值增值。

1. 农村土地产权比较模糊。我国《宪法》和其他相关法律规定,农村土地产权归集体所有,但我国农村集体经济组织包括乡镇农民集体经济组织、村农民集体经济组织、村内组农民集体经济组织等三个层次,现有法律没有明确规定农村土地属于何种层次集体组织,农村土地缺乏一个明确的“人格化代表”行使所有权,实际行使农村土地所有权的主体可能是乡镇干部,农民的知情权、参与权、申诉权难以得到保障。这导致农民土地在征用过程中利益无法得到有效保障。一方面,我国现在对失地农民土地征用补偿的依据是土地作为农业用地的价值,而并不承认土地用作非农业用途的价值,征用土地补偿标准大大低于市场价值,无法保证失地农民获得可持续的、足够的补偿。另一方面,地方政府之间面临着激烈竞争,为了招商引资和政绩需要,很多地方政府以低补偿价格征用农村集体土地,将其转化成国有土地,然后,利用“招、拍、挂”的方式将土地使用权高价转让用于各种非农业开发,获得巨额土地出让金收入。

2. 农村土地产权权能缺失。我国法律规定,农民仅可以享有土地承包经营权,无法行使收益权和处置权。我国农村土地只能通过国家征收或征用的方式实现流转,这对农民土地经营行为的抑制效应极大,农民无法通过将土地投入市场活动而从中获益,农民不能擅自将农村集体所有的土

地出租和抵押,更不能在土地市场上进行交易。即使是土地承包经营权,国家也利用强大的行政权力经常对农民土地进行征用,造成农民土地使用权经常转换,严重损害土地承包经营权的稳定性,导致农民的生产经营始终处于小规模状态,无法实现农民收入的快速增长。

表 1 经济欠发达 B 县各利益集团耕地农转非收益分配表 单位:元、%

类 别	农民及村集体	县级政府	县级以上政府	政府所得合计	总 计
绝对额	34464. 12	56202. 7	16482. 5	72685. 2	107149. 38
相对额	32. 17	52. 45	15. 38	67. 83	100

资料来源:转引自安体富、冀欣(2011)。

以上问题,集中表现为如何认识农村土地出让金的性质、实质及其正确处理问题。在目前我国农村土地市场化过程中,农村集体土地事实上经历了两次“出售”环节:第一次“出售”是政府将土地从农民手中征用,使集体土地变成国有土地,其代价是给予农民以一定量的补偿金,但究其实质就是售价,而且“价格”非常低,农民只获得少量补偿;第二次“出售”是政府将土地使用权通过“招拍挂”方式出让给开发商,“价格”非常高,以土地出让金的形式获取土地市场价值。第二次“出售”的价格往往比第一次“出售”价格高数十倍甚至上百倍,两次价格之间存在着巨大的价格差,本文将称之为“农村土地价格差”,这是类似于计划经济时期的工农业产品“剪刀差”概念。区别只在于:过去是“产品”剪刀差;现在则是“土地(生产资料)”剪刀差,而后者比前者要严重得多。根据经济学基本理论,所有权决定收入分配权,既然农村土地属农民集体所有,土地出让金即农村土地第二次“出售”的价格,其收入应全部归农民集体所有,政府无权以土地出让金形式取得那怕是一分一厘的收入,当然政府可以、也只能用税收的形式(商品税、所得税等)参与其中的分配。然而,由于目前政府控制了土地一级市场,使得这部分农民收入转化为政府收入,它通过巨大的农村土地价格差对农民进行剥夺,农民为此作出了巨大的牺牲,改革开放以来,农民提供了一亿几千万亩耕地(比日本全国耕地总计还多),这是促成我国经济快速增长的基本条件,例如,国家以低价征用农民土地进行基本建设,节约了投资,加快了基础设施建设,如国外修建高速公路,土地费用要占总投资的 40% 以上,而我国还不到 5%。^① 另外,从表 1 中可以看出,在农村土地转让收益分配中,政府占 68%,农民占 32%。农村土地价格差的存在也是国民收入分配格局向政府倾斜的重要原因。土地出让金应该全部返还给农民集体,用于保障农民的生存和发展。

(二)国有资本经营收益分配制度

1. 国有资本经营收益的本质

国有资本经营收益是国有资本在日常经营、转让、清算等活动中形成的收入,是国家凭借国有资本所有者身份取得的所有权收入,本质上应该归全民所有,人民群众应该享有国有资本经营收益。我国的国有资本体现了全民所有制,由国家(政府)代表全民行使所有权,那么任何国有资本的经营、转让和清算都应该体现全民的意志,国有资本获得的经营盈余就应该归全民所有。

2. 我国国有资本经营收益分配制度存在的主要问题

(1) 国有资本收益上缴比例过低。国有企业利润上缴曾经是财政收入的重要来源,改革开放初期,财政收入中来自税收和国营企业的利润上缴,大体各占 1/2。后来,随着对国有企业开征所得

^① 有关资料可参见刘成军:《充分认识我国农民对改革开放的三大贡献及有关的三点建议》,载财政部财政科研所编:《热点与对策:2005—2006 年度财政研究报告》,中国财政经济出版社 2006 年版。

税,利润上缴比例有所下降。1994 年进行财政体制和税收制度改革时,由于当时国有企业大量亏损,暂时规定国有企业缴纳所得税后的利润不再上缴财政,但这并不意味着国企利润不应该上缴。直到 13 年后的 2007 年,国务院颁布了《关于试行国有资本经营预算的意见》,明确提出试行国有资本经营预算,才恢复了部分中央国有企业的利润上缴,但比例很低,分为三档上缴财政部。其中,石油石化、电信、煤炭、电力、烟草五个行业的上缴标准为税后利润的 10%;科研院所和军工企业 3 年内暂时不上缴;其余央企均按照 5% 的标准上缴利润。从 2011 年起,上缴比例有所提高,但十分有限。近些年来,随着国有企业的改革和政府的大量投资,其利润大幅度增长。2009 年国有企业实现利润 1.3 万亿元,2010 年实现利润近 2 万亿元,同比增长 37.9%,相当于当年全国税收收入的 27.1%,财政收入的 23.9%,但该年上缴利润收入仅 440 亿元,占实现利润的 2.2%,相当于全国税收收入的 0.6%。显然,这种极低的上缴比例同国有企业的全民所有制性质和政府对其投资相比,是极其不相称的。

(2) 国有企业利润的使用方向存在偏差。2007 年试行国有资本经营预算时,政府有关文件规定,国有资本经营预算支出用于以下三个方面:第一、资本性支出。根据产业发展规划、国有经济布局 and 结构调整、国有企业发展要求,以及国家战略、安全等需要,安排的资本性支出。第二、费用性支出。用于弥补国有企业改革成本等方面的费用支出。第三、其他支出。具体支出范围依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务,统筹安排确定。必要时,可部分用于社会保障等项支出。上述规定,将国有资本经营预算支出与政府公共预算支出割裂开来,使国有资本经营预算支出基本处于“封闭运行”状态,从而,把国有企业经营成果全民共享的基本准则排除在外。

(3) 国有企业高管和职工的薪金、工资及福利水平的确定存在问题。目前,这些支出标准是由企业高管自行确定,由此造成这些企业的高工薪、高福利弊端。这与国有企业的全民所有制性质不相称,应当由国资委会同财政部、发改委和人保部等部门提出建议,由代表全民的全国人大或人大常委会审定。

(三) 矿产资源产权制度

1. 我国现行矿产资源产权制度的主要内容

矿产资源是国家经济发展的重要生产要素,是工业化的重要物质和保障。我国现行矿产资源产权制度也存在较多问题,成为引起收入分配差距的根源之一。

政府与矿产资源开采方之间存在三种利益关系:一是政府作为矿产资源所有者向开采方转让使用权而收取租金;二是政府作为行政管理者向开采方收取税收;三是政府作为服务提供者向开采方收费。现行矿产资源的租、税、费制度体现了上述内容。

(1) 矿产资源补偿费。根据国务院《矿产资源补偿费征收管理规定》,我国的矿产资源补偿费是为了“维护国家对矿产资源的财产权益”,它本质上是由国家作为矿产资源所有者向取得开采权的单位和个人征收的租金,它按照矿产资源销售收入的一定比例计征,根据不同矿种,采取 0.5%~4% 的差别比例费率。

(2) 矿区使用费。它是以开采海洋石油资源的中外合作企业和开采陆上石油的中外合作企业为收取对象的一种矿产资源租金,现行海洋石油矿区使用费归属于中央政府,陆地石油矿区使用费归属于地方政府。它按照每个油、气田历年日产量,对起征点之上的部分实行 1%~12.5% 的超额累进费率。

(3) 探矿权、采矿权使用费和价款。根据《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》,探矿权、采矿

权使用费是指国家将矿产资源探矿权、采矿权出让给探矿权人、采矿权人,按规定向其收取的使用费;探矿权、采矿权价款是指国家将其出资勘查形成的探矿权、采矿权出让给探矿权人、采矿权人,按规定向其收取的价款。

(4)资源税。它是以七大类矿产资源产品为课税对象,为了调节资源级差收入而征收的一种税,适用幅度定额税率。

除此之外,矿产资源开采企业还要交纳石油特别收益金、矿产资源勘查登记费、采矿登记费等中央政府行政性收费,以及各地区设立的行政性收费。

2. 我国现行矿产资源产权制度存在的主要问题

(1)我国矿产资源补偿不足,无法保障国家作为矿产资源所有者的利益。在我国矿产资源开发中,国家作为矿产资源所有者的权益没有得到充分补偿,矿产资源补偿费征收比率只有 0.5%~4%。而据有关学者研究,^①国外很多国家的矿产资源权利金费率都保持在 2%~8%之间,石油天然气矿产资源补偿费率一般为 10%~16%。过低的矿产资源补偿费率水平无法让国家得到相应的矿产资源收益,也让地方政府丧失了通过矿产资源补偿收益增强自身财力的机会。

(2)资源税实行定额税率,没有覆盖到所有再生和不可再生资源,导致该税税负水平过低,无法充分调节资源生产企业因资源所在地的禀赋条件和地理位置差异而形成的级差收入。2009 年,全国各地区资源税收入总额为 338.24 亿元,仅占当年全国税收收入总额 68518.3 亿元的 0.49%,还不足 1%。

(3)现行矿产资源开采的大部分利益都以低价形式转让给垄断性国有企业。现行矿产资源税费制度造成矿产资源价格无法反映其真实成本,很多垄断性国有企业都享受着国家给予的低土地价格和矿产资源价格,随之产生了庞大利润。可以说,本应该属于全民所有的矿产资源收益转化成一部分企业的高利润。2011 年 9 月 4 日,中国企业联合会和中国企业家协会联合发布了 2010 年中国企业 500 强的评选结果,中石化、中石油和国家电网分列前三名,营业收入分别为 1.969 万亿元、1.721 万亿元和 1.529 万亿元。500 强企业共实现净利润 15029.4 亿元,其中石油、天然气开采及生产业利润高达 1129 亿元,占其全部利润的 7.5%。

总之,我国矿产资源产权制度没有充分体现对所有者的利益的保护,所有权收益补偿标准较低,企业和个人在获得矿产资源开采权之后,迅速获得超额开采收益,形成“暴利”,国家矿产资源所有权收入变相转化成矿产资源开采者和部分垄断性国有企业的超额利润。

二、产权制度不完善导致的后果

(一)农村土地产权制度不完善的后果

1. 造成理论上的混乱

根据产权理论和市场经济理论,产权包括所有权、使用权、转让权和收益权,而所有权是最根本的,它决定了收益权和其他权限。另外,在市场经济条件下,产权是可以进入市场的,通过市场交易进行产权的买卖和转让。按理说,国家(政府)作为政权机构和行政管理者,无权参加农村集体土地的买卖和直接参与其产权收益的分配。但目前在我国,由于国家垄断了土地市场,农村土地不能直

^① 2010 年 6 月 13 日,人民网刊登了全国政协委员、清华大学蔡继明教授的文章《我国当前分配不公的成因和对策》,其中明确提到了这一点。

接进入市场,实质上,是国家在进行农村集体土地的买卖和转让,这显然与产权理论和市场经济理论相违背。如果政府是为了“公共利益”的需要,当然可以征用农村土地,但原则上应该按市场价格给予补偿,而不能用极低的价格亏待农民,因为“公共利益”是政府为向全民提供公共服务和公共产品而举办的事业,它由全民享用,就应该由纳税人缴纳的税金来支付,有什么理由让处于弱势群体的农民作出牺牲呢?更何况大量被征用的农地不是用于“公共利益”,而是被转卖给开发商,从中获取巨额的土地出让金收入,这显然是不应该和不合理的。在这方面,极度注重私有财产保护的香港,为内地做出了表率。在香港高铁的征地过程中,为了收回菜园村的 27 公顷土地,政府高官曾多次对话,最后只得推出高达 8600 万元的“天价”赔偿终极方案,合格住户都可获 60 万港元的特惠津贴,较原先的 13 万元高了近 4 倍。^①

2. 扩大了城乡收入差距

我国城乡收入差距在不断扩大,1985 年城镇居民家庭人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入的比值为 1.86:1,2009 年这一比值达到了 3.33:1,为改革开放以来的最高值。如果考虑到实际购买力和享受政府提供的公共服务水平的不同,那么这一比值实际是 5:1,甚至是 6:1。

城乡差距是造成我国居民收入差距过高的最主要来源。分城乡来看,居民收入差距并不算高。2008 年,城镇居民高收入户人均可支配收入是低收入户的 5.7 倍,农村高收入户人均纯收入是低收入户的 7.5 倍,而城镇高收入户人均可支配收入则是农村低收入户人均纯收入的 23.1 倍。另外,从衡量收入的基尼系数来看,农村和城镇各自的基尼系数虽然近些年来有所上升,但都低于国际警戒线 0.4 的水平(2007 年农村为 0.38,城镇为 0.36),也低于全国的基尼系数 0.47(2008 年)。根据收入差距贡献分解,城乡收入差距对全国收入差距的贡献率约为 48%。可见,我国居民收入差距偏高,很大程度上反映的是城乡收入差距问题(余斌、陈昌盛,2011)。

3. 加大了解决三农问题的难度

胡锦涛在党的“十七大”报告中指出:“解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重”;并且还提出,要“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”。

“三农”问题、城乡差距,在各国经济社会发展中都曾存在过,但像我国如此之严重却不多见。通常,在工业化初期,要求农业支持工业、农村支援城市,但在工业化发展到一定阶段后,就应该工业反哺农业、城市支援农村。但在我国长期以来,实际执行的是一条对农村“多取少予”的政策。据有关统计,1952—1978 年,我国工业化汲取农业剩余总量合计为 4464.7 亿元,占同期国民收入积累额的 42.3%。汲取的方式,主要采取工农业产品“剪刀差”的方式,平均占汲取总量的 80%左右,农业税和收费占 20%左右。改革开放以来,对农村的“多取少予”政策事实上仍一直存在。据统计,从 1979 年到 1994 年通过“工农业产品剪刀差”,从农业部门抽取了 15000 亿元人民币;还通过提供不需教育、不需养老的廉价劳动力和圈地运动,给城市提供了 14 万亿元人民币。长期的制度性歧视,城乡差距不断拉大,使农民陷入群体性的贫困之中(刘尚希,2006)。

国外衡量政府与农民的关系用“生产者补贴(PSE)”这一指标,它表示政府从每 100 元农业生产者价值中抽取或补贴的资源数量;正值表示为补贴,负值表示为抽取,零值表示为平衡。我国 20 世纪 80 至 90 年代,PSE 值一直是负值(抽取),例如,1986 年发达国家 PSE 平均为 51%,发展中国

① 胡健:《由香港高铁迟迟不开工想到的》,人民网(<http://hm.people.com.cn/GB/42490/10814691.html>),2010 年 1 月 21 日。

家平均为6%，其中，印度为14%，即都为正值(补贴)，而我国为-38.5%，1993年为-24.1%。进入新世纪以来，政府加大了对农业的投入，但相对每年政府从农村汲取上万亿元的土地出让金来看，政府对农民恐怕仍然是汲取大于补贴，这些年来城乡差距不是缩小，而是继续在扩大就是证明。农村土地是农民的基本或唯一财产，是农民生存和发展的命根子。本来，随着这些年来我国经济快速发展，土地在大幅度升值，如果把这种升值的好处全部或大部分归还给农民，则会大大有利于三农问题的解决，可以建立起“以工促农、以城带乡的长效机制”，但我国目前实行的农村土地出让金制度，则与此背道而驰，它加大了解决三农问题的难度。

4. 扭曲了地方政府行为

目前我国财政体制的一个突出问题是地方财政、特别是基层政府财政相当困难，地方税制不完善，缺乏主体税种，在此情况下，地方政府靠卖地、借债和乱收费来维持，其中，卖地取得土地出让金收入是主要手段。表2反映出2003—2008年我国东、中、西部地区土地出让金收入相当于财政收入比重的情况。其中，东部地区土地出让金收入总额较大，平均约占地方财政收入的51.47%，浙江88.14%、天津70.11%。2010年全国土地出让金收入2.9万亿元，相当于地方本级财政收入的80.3%，这表明地方财政对土地出让金依赖的严重程度。而土地不是无限的，不具有可持续性。可见，目前地方政府行为被严重扭曲。

表2 2003—2008年我国各地区土地出让金收入占财政收入比重情况 单位：%

东部	出让金收入/ 财政收入	中部	出让金收入/ 财政收入	西部	出让金收入/ 财政收入
北京	34.54	山西	16.00	重庆	63.43
天津	70.11	吉林	30.84	四川	75.52
河北	40.15	黑龙江	16.75	贵州	24.26
上海	26.60	安徽	74.80	云南	26.85
江苏	68.46	江西	48.83	西藏	27.62
浙江	88.14	河南	28.71	陕西	33.55
辽宁	49.54	湖北	54.16	甘肃	20.19
福建	66.00	湖南	43.26	青海	5.84
广东	25.22			宁夏	43.33
海南	47.93			新疆	17.58
山东	49.49			广西	37.71
				内蒙古	20.75
东部平均	51.47	中部平均	39.17	西部平均	33.05

数据来源：根据2004—2009年《中国国土资源统计年鉴》和2004—2009年《中国统计年鉴》相关数据计算所得。

5. 影响社会稳定

除了经济影响之外，现行农村土地产权制度也有着显著的社会影响。农村土地征用过程中的群体性事件已经对社会稳定造成严重威胁。政府利用行政权力侵蚀农民土地财产权利，由于缺乏利益诉求的表达方式，农民很容易采取群体抗争的方式来保护自己利益。据统计，因征地引起的农村群体性事件已占到全部农村群体性事件的65%。^①

(二) 国有资本经营收益分配制度不完善的后果

^① 资料来源于陈锡文：《农村集体使用土地不能直接进入市场》，《中国青年报》2006年2月23日。

1. 造成行业间收入差距拉大。国有企业凭借行政性垄断地位获取了巨额利润,由此导致的垄断行业收入过高成为行业间收入差距不断扩大的重要原因。改革开放之初,我国各行业间收入水平差异不大,最高与最低之比为 1.8 倍,随后呈逐步扩大趋势,2000 年达到 2.63 倍。据人力资源和社会保障部研究报告显示,按大行业划分看,2009 年我国职工平均工资最高的金融业工资是最低的农林牧渔业工资的 4.7 倍;按细分行业看,职工平均工资最高的证券业是最低的畜牧业的 15.93 倍。如果再加上工资外收入和职工福利待遇上的差异,则实际收入差距更大。可见,当前我国行业间的收入差距很大程度上是垄断因素导致的。

2. 国有企业高管的职务消费过高。本来国企高管人员的工资收入就比普通职工高很多。据上市公司年报分析,208 家国企高管与一线职工的收入差距,从 2006 年的 6.72 倍扩大至 2008 年的 17.95 倍;同时,对一些国企高管人员的职务消费管理基本呈失控状态,职务消费标准非常混乱,已经成为国企高管庞大的隐性收入。据新华网援引自半月谈网的有关资料介绍,^①中石化原总经理陈同海,在职期间日均花费公款超 4 万元;原建行行长张恩照,一次舞会便花掉 115 万元;10 年之前,国家电力公司在武汉召开内部会议,其时任总经理住 6 万元的特大套房,午休另有 8000 元/天的总统套房。由此可见,很多国有企业高管的职务消费难以得到控制,对收入分配秩序形成不利影响。

3. 国有企业将大量自留利润投资于房地产、兴建豪华楼堂馆所等非公共领域,违背国有企业的经营原则。2009 年除 16 家以房地产为主业的央企外,还有 78 户不以房地产为主业的央企开展了房地产业务,将大量自留利润用于房地产开发,很多还成为“地王”。国有企业的这种行为违背国有企业经营也要遵循公共性的原则。

(三) 矿产资源产权制度不完善导致的后果

1. 矿业安全问题突出,环境污染严重、资源利用效率低下

本文前面部分已经分析到,我国矿产资源成本补偿不完全,矿产资源的价格成本只包括矿产资源开采成本,而矿区居民的生活补偿、环境治理成本、生态恢复成本、安全成本以及资源耗竭之后的转型成本等等补偿标准非常低,没有弥补所有资源开采过程中所产生的所有外部成本,导致出现滥采滥挖矿产资源的现象,矿产资源产出率和利用效率低,矿难层出不穷。据新华网有关资料显示,^②目前,中国煤矿平均资源回收率为 30%,不足世界先进水平的 1/2。山西省煤炭平均资源回采率只有 40%左右,该省的乡镇煤矿回采率仅为 10%~20%,每挖 1 吨煤要消耗 5 吨~20 吨资源。在美国、澳大利亚、德国、加拿大等发达国家,资源回收率能达到 80%左右,他们每挖 1 吨煤只消耗 1.2 吨~1.3 吨资源。

2. 导致一部分群体“暴富”,扩大了不同群体的收入差距

矿产资源产权制度的不完善成为一部分资源开采者取得暴利的重要原因,也导致不同阶层之间的收入差距急剧扩大。根据国家发展和改革委员会网站的相关资料估计,如果将煤炭开采过程中造成的资源、环境成本等都纳入煤炭生产成本,那么吨煤平均增加成本约 50 元;其他部分矿种成本增加可能更多。综合估算,目前被湮没的矿产品单位成本约为 50~100 元,总成本达到 3000~6000 亿元。应该说,不完全成本是目前煤炭行业取得暴利的最主要原因,也是“煤老板”们超常致富的奥妙之一。

此外,资源税率过低也是造成相关行业获取暴利的原因之一。

① 资料请见新华网有关报道(http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/22/c_12802404.htm)。

② 请见新华网有关报道(http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-04/20/content_6001502.htm)。

3. 拉大了区域发展差距

尽管我国中西部地区矿产资源丰富,但由于矿产资源成本补偿不足,使得中西部矿产资源丰富地区并没有将资源优势转化成财政优势,反而由于地区生态环境恶化而背负了巨大的治理成本,生态环境的恶化也导致地区发展环境的恶化。很多东部地区企业利用中西部的大量资源获得巨额利润,而所付出的资源成本是较低的。这意味着中西部地区的资源利益被源源不断地转移到了东部地区,东中西部地区的区域发展差距呈现不断扩大之势。

三、改革和完善产权制度、解决收入分配不公的政策建议

(一) 改革和完善农村土地产权制度

1. 明晰农村土地产权的主体

上一部分已经分析到我国农村土地制度的主要问题在于产权主体较为模糊,因此,明晰产权主体是农村土地制度改革的首要问题。属于村农民集体所有的农村土地,应由各村农民行使各自承包土地的所有权;属于农村内部多个农民集体所有的土地,应由村民小组集体拥有土地所有权。既然农村土地产权应该归属于农民,那么土地出让金数额就应该是农村土地进入市场出售的价格,其收入应该全部归属于农村土地所有者—农民。

2. 在完善所有权基础上,扩大农村土地所有权的权能

承认农民对农村土地的所有权就必须赋予其农地处置权和收益权,这两项权利是土地所有权的体现,允许农民将农地出售、抵押、出租、转包、入股等,以此获得市场价值补偿。

3. 创新农村土地经营组织形式,提高农民土地经营的参与度

目前农民这个群体的文化素质差异较大,个人在市场交易的谈判能力无法适应市场化发展趋势。为了保护农民的土地财产权利,提高农村土地经营的效益,应该设立农村土地经营组织,将股份制理念融入其中,农民凭借自己的土地所有权入股,然后成立类似于企业董事会行使的所有权执行机构,依法经营土地,所获土地收益用于农民分红,这种组织形式可以发挥农民土地经营的规模化效益,保证农民获得稳定的分红收入。

4. 对农村土地转让取得的收入,政府可以通过征税(商品税、所得税等)参与分配

在完善上述制度的基础上,明确税收在农村土地产权流转中的地位,即作为政府保护农村土地产权而取得的公共性收入。对农村土地转让收入涉及的商品税和所得税实行低税率,以提高农民用于扩大再生产的能力。

(二) 不断完善国有资本经营预算制度

1. 提高国有资本经营预算的法制化

为了提高国有资本经营预算的法制化,应该修订现行预算法,对国有资本经营预算与公共财政预算的关系,国有资本经营收益的使用方向、上缴比例和管理制度进行明确规定,改变国有资本经营预算支出“封闭运行”问题,以体现国有资本经营收益的公共性特征。

2. 扩大中央国有资本经营预算试点范围

现有国有资本经营预算制度仅包括了少数央企,金融、铁路、交通、教育、文化、科技、农业等部门所属大部分央企未纳入国有资本经营预算范围。应该尽快将该制度推广到所有国有及国有控股企业。

3. 完善国有资本收益收取政策,适当提高国有资本收益的收取比例

总体来看,目前国有资本收益收取比例过低,这不利于遏制央企盲目投资和国企结构调整的需要,更不利于实现公平分配和全民共享改革发展成果。确定上缴比例应该把握好以下几点:一是要

兼顾全局与局部之间的关系。国有资本及其收益属全民所有,它的再投资应符合经济结构调整的总体要求,它的收益分配应体现社会公平和全民共享的原则。如果比例低,会影响到全局利益,而比例高又会影响到企业的积极性。二是要区别对待。从行业来看,垄断行业占有国家的垄断资源,获得超额利润,上缴的比例应该高,一般竞争行业收取的比例可以低一些,要有利于企业在市场上公平竞争。从地区来看,东部沿海经济发达的省份收取的比例可以高一些,西部经济欠发达地区比例应该低一些。总体来看,应提高收益收取比例。从地方国有资本经营预算试点来看,上海市和广州市对出资企业资本性收益按净利润 20%收取,深圳市按不低于净利润 30%收取。全国可以根据利润率的高低规定一个幅度比例,比如 10%~30%。

4. 适当调整国有资本经营预算支出的使用方向

要坚持“资产全民所有,收益全民共享”的原则,收益不仅可以用于社会保障,也可用于与民生有关的其他项目。

(三)完善矿产资源的产权制度

1. 建立矿产资源权利金制度

现在很多国家都建立了完善的矿产资源权利金制度,该制度可以根据国家拥有的矿产资源所有权使国家获得应有的财产权利。权利金是矿产资源所有者根据其所有权向矿产资源开采者收取的租金,它是财产所有权在经济上的实现。这种制度将矿产资源经济收益在所有者和使用者之间进行了平衡,而且这种制度将矿产资源税、费、租之间关系进行了厘清。可以将目前向矿产资源开采企业收取的矿产资源补偿费、探矿权和采矿权使用费和价款等合并成为所有权权利金。

2. 科学合理地确定权利金的比例

根据矿产资源所处的地理位置、不同质量、有效物质含量、不同开采条件、不同环境破坏程度、不同矿种的市场需求状况等相应设置比例。例如,矿产资源地理位置、开采条件、市场需求状况越好,环境破坏程度越严重,那么就on应该将权利金比例定得越高,反之亦然;权利金也应该根据区域发展的不同特点确定比率,西部地区的权利金比例可以适当降低,东中部地区的权利金比例可以适当提高;权利金制度也应该建立一套特殊办法,对于一些具有国防、经济安全等战略意义的保护性矿产资源可以实行国家专营的制度,权利金 100%归国家;建立权利金比例与资源利用水平相挂钩的浮动费率制度,综合考虑矿产资源开采企业的资源利用水平和技术装备水平,对企业权利金比例进行动态调整。

3. 建立矿产资源权利金的中央和地方分享机制,使地方政府得到合理补偿

为了调动地方政府的积极性,支持矿产资源开采地的经济发展,应该增加地方政府权利金的分享比例,除此之外,也要明确省级及以下(省、市、县)地方政府的分享比例,将地区资源优势转化成经济和财政优势。

4. 全面推广资源税改革

现行资源税制存在征税范围窄、资源税制“绿化”程度低、税率设计不合理等问题,为此需要对资源税进行较大幅度的调整和改革,应在新疆等地资源税改革试点的基础上,总结经验,并尽快在全国推广。改革的主要内容应包括:

(1)扩大资源税征税范围。第一,进一步将所有不可再生资源或者再生周期较长、难度较大的资源纳入征税范围,这包括耕地资源、滩涂资源、地热资源等;第二,将我国较为稀缺的再生资源纳入征税范围。例如,针对当前水资源严重浪费的现实,可将水资源纳入征税范围,这包括河流、湖泊、地下水、人工水库等资源;第三,将资源供给缺乏,不宜大量消耗的绿色资源产品纳入征税范围,提高资源税制的“绿化”水平,加大资源税对环境保护的力度,包括草原资源、森林资源、海洋资源等。

(2)提高资源税税率水平。对资源税税率的设计应该考虑到筹集财政收入、调节负外部性作用和促进可持续发展等,并综合考虑我国的稀缺资源类型和现行的税收征管水平。

参考文献:

1. 安体富、窦欣:《我国土地出让金:现状、问题及政策建议》,《南京大学学报(哲学、人文科学、社会科学版)》2011 年第 1 期。
2. 陈斌:《碳税对中国区域经济发展协调的影响与效应》,《税务研究》2010 年第 7 期。
3. 黄然:《基于公共财政视角的土地出让金研究》,《经济研究参考》2006 年第 94 期。
4. 吕雁琴、李旭东、宋岭:《改革现行矿产资源税费制度,加快建立生态补偿机制》,《经济研究参考》2010 年第 24 期。
5. 贾康、刘微:《提高国民收入分配‘两个比重’遏制收入差距扩大的财税思考与建议》,《财政研究》2010 年第 12 期。
6. 余斌、陈昌盛:《我国收入分配改革的思路和政策建议》,中国发展研究基金会报告,2011 年。
7. 刘尚希:《谨防乡镇机构改革落入“循环改革”陷阱》,载财政部财政科研所编:《热点与对策 2005—2006 年度财政研究报告》,中国财政经济出版社 2006 年版。

Issues of Property Rights System with Unfair Impacts on China's Income Distribution

AN Tifu(Renmin University of China, 100872)

JIANG Zhen(National Academy of Economics Strategy ,CASS, 100836)

Abstract: Imperfect of property rights system in China is the major cause of unfair distribution of income as well as wealth gap between different classes. The government obtains a large number of revenue under existing rural land property rights system. State-owned enterprises rather than the entire population obtain state capital gains. Defects in the property rights system of mineral resources makes the ownership of mineral resources received by a handful of people. These are deep-rooted problems of current income distribution of China. In the future, the system of property rights should be reformed to solve the root causes of inequities in income distribution.

Keywords: Income Distribution, Rural Land Property Rights, Distribution of State Capital Gains
Property Rights System of Mineral Resources

责任编辑:老 牛