

是一种“竭泽而渔”、“寅吃卯粮”的不可持续的敛财方式。未来土地增值收益的分配应该转变方式,将土地收入从一次性透支,改为逐年提取;允许集体建设用地进入土地市场后,可以考虑对国家征收的集体土地以及农村集体建设用地在实现财产权利时征收房产税或物业税,使地方政府和农民集体可逐年获取稳定的收益。同时,还应让享受土地增值收益的农民获得社会保障和就业培训,同时要鼓励农民通过股份的形式或资产管理公司委托代管的形式,让其收益保值增值。这方面第二个问题是近些年来,在国有土地使用权出让金支出中,重点是用于城市建设支出,农村基础设施建设支出所占份额很小。2011 年,国有土地使用权出让金支出总额 31052 亿元中,城市建设支出为 5565 亿元,农村基础设施建设支出仅为 760 亿元。2012 年,国有土地使用权出让金支出总额 26664 亿元中,城市建设支出为 3049 亿元,农村基础设施建设支出仅为 486 亿元。未来国家在税收的使用上要向农村基础设施建设倾斜。第三个问题是,城郊农民的土地具有区位优势,他们的土地被征收或集体土地进入市场,这部分农民应该得到土地增值收益的合理合法的份额,但不是全部。因为增值收益并不是这部分农民本身劳动创造的,而是地理位置优越形成的。政府应通过税收的形式调节收入分配,使一部分土地增值收益用于广大农区的基础设施建设和社会事业的发展,让那些为全国提供粮食安全、但土地没有开发价值的广大农区也能得到发展。

4. 要进一步完善农村基层治理机制,使农民获取的土地增值收益的使用能公开透明,防止村干部贪污挪用,损害农民的切身利益。农村土地的确权颁证以及相应的制度安排,奠定了农村集体农用地、林地与集体经营性建设用地使用权流转的产权制度基础,为农民获取更多的财产权利创造了条件。但应该指出的是,明晰产权不是万能药方,农民的物质利益要靠民主权利来保障。民主权利随着物质利益的实现而越来越受到农民的重视。因此在明确土地产权的同时,要深化乡村治理结构的改革,改善农村社会管理,进一步发育农村基层民主,使农村土地的产权主体也能真正享有对农村社会经济事务的知情权、参与权和监督权。在新的形势下,落实《决定》的政策举措,村集体就有可能获取一部分土地改变用途后可观的增值收益。如何建立相关制度,通过多种途径来探索集体经济的有效实现形式,避免重走导致原有集体经济溃败的老路,避免新的集体经济再次蜕变为“干部经济”,这是值得探索的一个问题。要建立和健全普通农民对村干部行使权力的有效制衡机制,确保普通农民的权益不受损害。

在落实中央决定的相关政策时,要确立“规划高于所有制”的观念,实行土地用途管制。在符合规划和用途管制前提下,通过全面综合的配套政策措施,具体落实十八届三中全会《决定》中关于农村土地制度变革的各项战略举措,协调地方政府与农民之间的利益关系,让农民分享土地的增值收益,最终建立一个政府、企业和农民合作共赢的机制,让土地出让金在农民那里不再是一次性的、短期内变现后的挥霍,在政府那里不再是一次透支几十年的收益,而是保持逐年有稳定增长的收益,让农民能够得到可持续发展的资源回报,政府获得可持续的财政收入。这样的城镇化进程才是以人为本的可持续发展的进程。

## 构建适应市场经济运行的多层次养老保障体系

朱 玲 中国社会科学院学部委员、经济研究所原副所长

中国社会经济的二元结构和计划经济时代遗留的公务员及事业单位退休制度,造成了多轨制的养老制度安排。在多轨制的养老安排下,不同身份的个人在缴费义务和养老金给付水平上的差别日益显著。同时,它使得基于部门、行业、职业、年龄和性别差异而形成的相关群体缺少利益一

致的连结点。筹资中的城乡和行政区域分割,又进一步加深了多元利益相关群体的分化。一个地区的养老待遇因不同群体的福利竞赛而提高,相邻地区随即效仿跟进。这无疑损害养老基金的财务可持续性,而且还导致社会疏离与日俱增。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为深化养老保障制度改革和从根本上解决这一问题指明了方向。为了落实《决定》中提出的改革原则,还需要我们推进具有针对性的理论研究和经验研究。

就进一步的养老保障改革而言,需要权衡预防老年贫穷、熨平生命周期消费、促进劳动力流动和就业以及激励劳动者市场表现等多重目标。为此,有必要根据就业状况识别个人特征,先将全体国民区分为就业者与非就业者,然后将就业者区分为正规和非正规就业者。基于这样的分类标准,便于探索整合现有社会养老保险制度和推进机关事业单位退休制度改革的路径。

第一,依据当前就业市场的特点,合并城乡居民社会养老保险,将财政支持的基础养老金分离出来,转化为覆盖全体国民的普惠制公共养老金。全国统一的公共养老金给付水平,可以参照最低生活保障标准确定,地方政府则根据当地的物价水平,动用地方财政资金加以调整。这种做法,与现行城乡居民社会养老保险中的基础养老金财务安排别无二致。

在就业市场中,无论是经济周期还是结构调整引起的供需变化,都可能会使劳动者在失业和就业、正规就业和非正规就业之间变换位置,或是出于其他原因在就业岗位和地域之间迁移。如今,中国城镇劳动力当中(包括农村迁移工人)有一半以上的非正规就业者。<sup>①</sup>其中多数非熟练劳动者的就业和收入不稳定(农业劳动力也具有收入不稳定特征),故而保险费征收成本相对高昂。这些都会影响他们的缴费连续性,普惠制公共养老金的非缴费特征,恰好化解了这一难题。

第二,城镇企业职工基本养老保险是与改革开放相辅相成的养老制度安排,只需进行管理方式的改进,即可作为整合多轨制养老安排。改进的关键,在于分离现收现付制的统筹基金和积累制的个人账户基金,将统筹基金依然用作与薪酬相关联的正规就业者社会养老保险,将个人账户基金转化为由专业公司管理的记账式缴费确定型个人账户。这并非与《决定》提出的“坚持社会统筹和个人账户相结合”的原则相悖,而是在两种基金之间设立一道“防火墙”,防止积累制的个人账户因大部分资金用于现收现付而难以发挥储蓄和投资功能。

第三,公务员和事业单位人员与企业正规就业者的区别,主要在于“雇主”是政府或公共机构。因此,这类公共部门养老制度改革的最佳出路,是将公务员和事业单位人员纳入规则统一的全国正规就业者社会养老保险。由此带来的转轨成本,可由财政逐渐消化。美国的联邦雇员养老制度转轨办法及相关财务变化趋势,对此颇具参考意义。其转轨过渡期延续30多年之久,财政负担的变化曲线是先升后降。美国的社保并轨始于1984年1月1日,即日起联邦政府的新雇员必须参加新设立的联邦雇员退休计划,其中包括:(1)覆盖全社会的基本养老保险制度;(2)相当于职业年金的联邦雇员基本养老保险制度;(3)相当于自愿养老保险的联邦节俭储蓄项目。在1984年的联邦政府财政支出中,联邦雇员退休计划科目占4.24%;预计到2018年,这一比重即下降为零。2012年,“公务员退休和残障基金”(新老退休计划皆包括)的养老金支出,大约相当于联邦政府雇员工资总额的36%。这一比重的下降拐点预计在2020年来临,到2090年,即会降至26%。<sup>②</sup>

公共养老金、正规就业者社会养老保险和记账式缴费确定型个人账户,构成了一种梯田式的社会养老保障体系。或者说,以这种多层次的制度结构即可实现社会成员全覆盖的政策目标。作为处在

① 薛进军、高文书:《中国城镇非正规就业:规模、特征和收入差距》,《经济社会体制比较》2012年第6期。

② Isaacs, Katelin P., Federal Employees' Retirement System; Budget and Trust Fund Issues, Analyst in Income Security, June 13, 2013, CRS Report for Congress, Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service, 7-5700, www.crs.gov, RL30023.

这一架构基层的公共养老金,体现的是全社会范围内的互助共济和凝聚全体社会成员的一种共同利益。在此基础之上的正规就业者社会养老保险,既能实现正规就业者之间的社会共济,又可通过与薪酬相联系的缴费和给付原则赋予企业或机构为雇员多缴多得的激励。位于第三层次的记账式个人账户,既可拓展企业和机构竞争优秀人才的空间和决策灵活性,又能给予个人努力工作的动力,还进一步明晰了参保者为自己养老而储蓄和投资的责任和权利。总之,在这样多层次的养老制度设计中,国家的责任和企业及个人的选择空间界限分明,参保者对自己的义务和权利一目了然。

## 扩大实体经济部门的金融权力 发挥市场机制的决定性作用

王 国 刚 中国社会科学院金融研究所所长、研究员

党的十八届三中全会作出的《决定》强调指出:要“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”,“推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化”。对金融体系而言,就是要发挥市场机制在优化金融资源配置、形成金融产品价格中决定性作用。这既指明了中国金融改革深化的方向和重心,也指明了中国金融发展的基本取向和路径。

在一个完全竞争的市场体系中,价格历来既非卖方决定也非买方决定,它在买卖双方竞争中形成。这在客观上要求,不论是买方还是卖方均拥有与对方展开市场竞争的充分能力,否则,在卖方垄断的条件下,不可能形成符合市场机理的均衡价格。在 30 年的计划经济体制中,实体经济部门(包括实体企业和城乡居民)缺乏金融权力,实体企业和城乡居民之间的资金直接供求关系被行政机制和财政机制所切断。改革开放 35 年来,中国金融得到了长足发展,形成了门类比较齐全、金融机构与金融监管部门相结合的金融体系,为支持国民经济稳步快速的发展提供了充分的资金,使得中国经济在发展中摆脱了贫困陷阱。但与此同时,也建立了一种从外部植入实体经济部门的金融体系。在这种外植型金融体系中,国民经济活动中资金供给者(城乡居民)和资金需求者(实体企业)缺乏最基本的金融权力,他们之间的资金直接供求关系几乎完全被商业银行等金融机构所阻断,似乎金融权力仅归这些金融机构所有。一个突出的现象是,在存款市场上,商业银行属于存款单的卖方,但广大的实体企业和城乡居民无力与商业银行竞争,只能被动地接受存款利率。即便在存款利率大幅降低甚至负利率的条件下,各类存款依然大量增加。在贷款市场上,商业银行卖出货款单,但广大实体企业无力与商业银行竞争,即便贷款利率高昂,他们也得接受,由此,贷款余额不断快速增加。商业银行等金融机构成为嵌在实体企业和城乡居民之间且阻断他们直接资金供求关系的金融媒介机构,既以最低的利率获得存款人的资金,又以最高的利率获得实体企业缴付的利息。2013 年 10 月贷款余额已超过 70 万亿元,假定存贷款利差为 3 个百分点(目前,1 年期存款基准利率为 3%、贷款基准利率为 6%),则仅仅如此,商业银行等金融机构就可稳得 2.1 万亿元的利息收入。毫无疑问,在商业银行等金融机构之间也存在着竞争,但这只是卖方垄断条件下的卖方之间的竞争,它既不可能提高买方的竞争力,也不可能形成合理的存贷款利率。不难看出,在这种卖方垄断的金融体系中,要充分发挥市场机制在配置金融资源方面的决定性作用是极为困难的。

外植型金融体系有着一系列一种的缺陷,主要表现在:第一,将原本多维一体的有机经济活动分切为若干相互缺乏关联的部门活动,使得各种资源的关系碎片化。这种碎片化不仅降低了实体经济部门的运作效率和市场竞争力,而且给金融体系带来了本不应有的风险。第二,以存贷