

有效产权保护是民间投资的重要激励

从发展实践看，国家的竞争在一定程度上是产权保护制度的竞争。有效产权保护是经济大国迈向经济强国的必要支撑。如何更加切实有效地保护经济主体的财产权，不仅是我国经济社会持续健康发展的基础，同时也是完善社会主义市场经济体制的必然要求，更是激发和提振民间投资的重要激励。

□ 张占斌 孙 飞

2016年11月27日，党中央、国务院对外公布了《关于完善产权保护制度和依法保护产权的意见》，12月中旬，在中央经济工作会议上，习近平总书记再次明确指出要坚持基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，稳定民营企业信心。要加强预期引导，提高政府公信力。要加强产权保护制度建设，抓紧编纂民法典，加强对各种所有制组织和自然人财产权的保护。坚持有错必纠，甄别纠正一批侵害企业产权的错案冤案。保护企业家精神，支持企业家专心创新创业。在如此短的时间内，习近平总书记和党中央多次强调产权保护制度，把依法保护产权、促进民间资本投资的紧迫性、重要性提到了一个新的历史高度。

产权保护存在的问题与民间资本投资增速下滑

改革开放以来，我国政府一直重视产权制度的建立和完善，产权保护意识不断加强，产权制度改革稳步推进。进入新世纪以来，我国已初步形成了归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度和产权保护的 legal 框架，有效合理的产权保护制度推动了中国公有制和非公有制经济的长足发展。当前，民营经济占GDP比重已超过60%，对税收贡献已超过50%，对就业的贡献率已超过80%。可以说，民营经济能够快速发展在一定程度上是基于我国现代产权制度的不断改革和完善。

在看到成绩的同时，我们也要看到一些方面的不足。近几年来，我国经济发展进入新常态，经济增长速度放缓，面临着发展方式转变、经济结构转型升级、产业迈向中高端、加快创新驱动发展的重大任务。应当说更加迫切的需要加强产权保护，以提振市场信心。但与迫切的发展的需要相比，我国的

产权保护制度依然存在一些低效率和薄弱环节，诸如地方政府不依法行政、公权侵害私有产权、违法违规扣押民营企业资产、不履行合同、守信践诺机制不完善等突出矛盾和问题。有些问题的累积，已经严重影响了市场信心，甚至改变市场预期，到了令人警惕的地步。一方面，根据2016年7月国务院对民间投资增速下滑大督查报告中问卷数据显示，有26.1%的民营企业认为财产更不安全了，影响了企业家在国内长期投资的信心；半数以上受访者认为在民企合法权益保护方面“改善不明显”或“没有改善”，司法欠公正，地方权大于法、民企没有安全感，人身和财产等合法权益得不到保障。可见，民间资本投资增速断崖式下滑与我国低效率的产权保护制度有直接关系。另一方面，统计数据示：2016年1-11月份民间固定资产投资331067亿元，同比名义增长3.1%，比全国固定资产投资增速低5.2%。而此时间段对外非金融类直接投资却增长了55.3%。此消彼长现象，说明民营经济大量资金和资产外流、产业转移等已经严重削弱了国民经济增长的推动力。

完善产权保护制度提振民间投资的重点举措

建立完善有效率的产权保护制度，加强产权保护，是全面推进依法治国的重要内容，也是实现促进经济增长和社会产出最大化的基础。优化产权保护制度供给，提振民间资本投资增速，应把握好以下六个方面。

坚持社会主义基本经济制度不动摇。毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济的发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。坚决贯彻落实习近平总书记再次重申“两个毫不动摇”和强调“三个没有变”的指示精神，立足于发挥市场在配置资源中的决定性

作用和更好地发挥政府作用，给民营经济、民间资本吃上“定心丸”。

坚持从严治党重塑经济发展制度环境。从严治党可以加速构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效治理机制，彻底铲除“公权侵害私有财产权”的不良现象，斩断“不正当利益的输送”，在减少制度性寻租的同时，也减少了腐败危害性造成严重的价格信号扭曲、要素资源配置错位等现象。同时，更好地引导民营企业实现由追求“政策利润”“权力利润”向“市场利润”更快地转型，加快形成统一开放、竞争有序的市场体系，充分激发市场主体创新创业的积极性。

厘清政府与市场的边界和关系，明确政府责任。在凸显市场机制配置资源的决定作用和不破坏市场这个不断进化的生态体系前提下，政府应在加强监管、信息披露、增加公共产品供给等层面集中发力，尤其要担当其界定产权关系、明晰产权、保护产权的主要责任，最大限度避免市场失灵，增加民营经济主体的合法产权保障的获得感，增加预期收益获得的安全感，充分释放民间资本投资活力。

深化产权制度改革创新，建立长效保护机制。应通过完善制度设计和安排形成有效的“公权”控制力，打击权力寻租，管住任性的权力。通过进一步深化行政管理体制改革，让简政放权、放管结合、优化服务政策切实落地生根，严格依法行政，推进产权保护法治化进程，加快建立产权保护长效机制，重塑和优化产权保护制度环境，激发民营经济主体的创新创业动力。

破解主要问题，强化传递产权保护的信号。搭建政商联动平台，重点解决产权保护方面存在的突出矛盾和问题，抓紧甄别纠正一批社会反映强烈的民企产权纠纷申诉案件，总结宣传一批依法有效保护产权的好经验、好案例。要以发展的眼光客观看待和依法妥善处理民企经营中的不规范问题，细化产权保护的“负面清单”，将保护产权作为改革、施政的重要考核标准。

坚持司法公正，厘清执法界限。要保证非公有制经济主体的财产安全权，畅通民企业诉讼地方政府的渠道，审慎把握有关司法政策，严格区分经济纠纷与经济犯罪等各种复杂的界限，防止行政权力对司法的干预，完善办案质量终身负责制和错案责任倒查问责机制，提高公权侵害私有产权的违法成本，减少侵权案件发生数量，净化民营企业的营商环境。

热点透析

□ 胡拥军

到2020年实现1亿左右的农民工及其他常住人口在城镇落户是推进新型城镇化发展的首要任务，其中建立健全农民工市民化成本分担机制是关键。针对农民工市民化成本分担问题，《国家新型城镇化规划（2014—2020）》、《国家新型城镇化综合试点总体实施方案》均明确提出要“建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制”，而《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》则进一步提出要健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。目前，尽管各地围绕农民工市民化成本分担进行了诸多探索，取得了一定的进展，但分担主体不清、支出责任不明、分担机制不合理的问题尚未得到根本性的改观。

农民工市民化成本的两大认识误区

农民工市民化成本一般包括因新增城镇人口而产生的水电网等基础设施、文教卫等公共设施的投资，养老、医疗、失业、生育保险等社会保障费用，就业培训、失业保健、最低生活保障等社会福利、社会救助支出，以及为适应城市工作技能、生活方式需要而新增的成本。其中既包括政府需要承担的公共成本，也包括企业、个人需要承担的市场成本，既包括一次性投入的市政、医院、学校、保障房以及相关的公共管理服务设施等，也包括需要按年度支出的社会保障、低保救助、义务教育、卫生保健等。目前对农民工市民化成本存在两大误区。

第一大误区是把企业、个人承担的市场成本与政府承担的公共成本混为一谈，客观上夸大了推进农民工市民化的公共财政支出压力。

以医疗保险为例，农民工参加城镇职工养老保险一般由雇主或单位按工资的12%缴纳，个人按工资的2%缴纳，各地政府只承担城镇职工医疗保险的经办费用和弥补城镇职工医疗保险费用缺口，只有当农民工随迁子女、父母等参加城镇居民医疗保险时，才需要当地公共财政予以缴费补助。目前，部分新型城镇化试点城市也开展了农民工市民化成本的测算工作。如：据长春市测算，以到2020年转移落户65万人的目标计算，累计需总成本约1500亿元；据长沙市测算，以到2020年转移落户170万人计算，累计需总成本约为2662亿元。这些成本测算没有明确哪些是需要政府承担、哪些是需要个人与企业承担的。因此，正确认识农民工市民化成本亟需理清政府、企业、个人在农民工市民化成本上的分担责任，既要避免夸大政府的公共财政支出规模，也要避免向企业、个人甩包袱的倾向。

第二大误区是把连续性、远期支出的农民工市民化成本与一次性、当期支出混为一谈，客观上忽视了推进农民工市民化的跨年度财政平衡能力。以义务教育为例，按照“两个为主”的方针，除了为农民工随迁子女新建公办学校是一次性投入外，生均教育事业费实际上是按学年度投入的，因此输入地对农民工随迁子女的义务教育投入并不会带来较大的财政压力。此外，在农民工市民化成本中，除了需要一次性支出的即期成本外，相当一部分是需要未来支付的远期成本。以养老保险为例，2014年农民工平均年龄约38岁，如果在输入地参与城镇基本养老保险的话，其养老保险的支付需要等农民工年满60岁后才会发生，其缴纳的养老保险费用一定程度上还能弥补当期养老

保险的支付缺口。根据国务院发展研究中心的研究数据，从全国平均水平看，实现1个农民工在城镇落户，当期支出的市民化成本仅占总成本的58%。

农民工市民化成本分担责任需进一步理顺

中央与地方政府之间缺乏合理的市民化成本分担机制需要顶层设计。在现行中央与地方财权事权分配制度下，中央到地方各级政府农民工市民化中的成本分摊责任与财政保障能力匹配失衡。2011年中央本级财政收入占全国财政收入总额的49.4%，而中央本级财政支出占全国的比例仅为15.1%，与中央相比，农民工市民化的公共成本主要由各级地方政府承担，各级地方政府分担市民化成本的财政保障能力相对薄弱。如：大连市在新型城镇化试点期间，农业转移人口市民化人均成本为11万元，政府承担40%，承担成本总额为220亿元；广州市在新型城镇化试点期间，要解决150万存量外来务工人员市民化财政成本约需1490.7亿元，如按现有财政成本分担机制测算，广州市财政承担占99.24%；齐齐哈尔市在新型城镇化试点期间，50万农民工市民化总成本在1000亿元，如按现有财政成本分担机制则当地财政根本无力承担。

输入地与输出地政府之间缺乏合理的市民化成本分担机制。一方面，在现行财税体制下，中央政府对地方政府的转移支付是以户籍人口的公共需求为基础调适，目前尚未系统地建立起针对农民工及其随迁家属的转

随着城市化和工业化的不断深入，我国发展面临的土地资源约束进一步加大：一是建设用地扩张较快，土地供需矛盾日益突出；二是耕地保护压力越来越大，占补平衡难以实现；三是土地利用仍较粗放，投入产出效益有待提高。如何有效盘活低效存量工业用地，对工业用地“二次开发”的科学机制进行探索完善，不仅有利于加快形成节约集约用地，促进经济发展方式转型，而且对于土地资源的供给侧结构性改革意义重大。

以产业用地这一重要资源为着力点，启动土地要素的供给侧改革，能够有效带动更大范围产业领域的供给侧改革，最终实现改革的乘数效应和裂变效应。

规划引领，提升土地利用科学性。通过研究产业地图、城市空间规划等，从规划上进行梳理；以城市更新思想为引领，实现规划的创新。对标国际领先的业态，围绕“微笑曲线”两端的高端研发设计与终端销售服务功能积极布局，配套以适应上述新业态的新形态、新建筑，通过城市载体的更新，实现完善城市功能、强化社区服务、完善公共空间、改善生态环境、构建慢行系统、塑造城市特色，助推产业升级。

推进税费改革，降低转让环节税费。在存量工业用地盘活过程中，通过转让引入有实力有经验的第三方主体，实现转型升级。在我国现行税收制度下，土地转让环节涉及营业税、城建税、教育费附加、地方教育附加、土地增值税、所得税、印花税等，其中营业税、土地增值税占比较大比重。为推动供给侧结构性改革，实现存量工业用地资源的合理化配置。在现有基础上，进一步降低土地交易环节税费，停征、免征、降低部分行政事业性收费和政府性基金。

改革土地出让方式，降低企业用地成本。伴随城市化进程，大型城市的土地价格不断攀升，企业用地成本不断增加，对大型企业转型升级，中小企业创业创新带来较大负担。为更好促进产业转型升级，减轻企业土地成本，建议对研发总部类用地出让，在原土地价格上给予适度降低；推行工业用地弹性出让制度，改变过去工业用地按一次性、最高年限出让的传统做法。试行出让年限按20年、30年确定的，土地出让价可根据年限相应折扣；试行“先租后让”模式，待考核期满、验收达标后，再签订剩余年期土地出让合同并缴纳相应土地出让金。出让年限届满的工业用地，续期出让价格可以结合产业门类、用地年限、往年产值及纳税情况等进行修正，对优质企业在续期价格上给予一定的优惠；工业用地转型所补缴的土地价款，可按照分期方式缴纳，或在项目竣工后房地产登记前缴纳。

健全土地储备机制。现行的土地收储制度实施多年，有其积极意义，但也存在一定的不足。突出表现为不利于调动原土地权利人的积极性，同时对政府的储备资金要求比较高，对原土地使用权人的利益分享较少，土地收储的难度较大。为解决这一难题，应充分调动各级政府、原土地

盘活城市存量工业用地的供给侧『药方』

□ 郑振刚

使用权人的积极性，共同参与到存量工业用地的开发中来，实现多方共赢为着力点，加快完善现有土地储备机制，并探索建立合资入股、共同开发的收储机制。同时，探索建立以返还一定比例的建筑面积为前提的收储机制和建立共享土地增值收益的收储机制。

建设标准厂房、以出租厂房替代土地出让。在工业用地的供应过程中传统的“拿地—建设厂房—投产”的方式，对于企业而言，不仅前期耗时间，占用资金量大，而且若中后期产业周期调整或企业经营不善，企业退出难度大，间接造成土地的闲置。适度创新土地供应新模式，逐步试点以供应标准厂房代替净地出让的运作方式，是土地供给端改革的新模式。这使政府及国有园区开发主体克服了以土地出让形式造成土地资源日渐稀缺，无地可供的问题，为土地的持续利用提供了保障；有利于政府及园区开发主体掌握土地二次开发的主动权。通过不再续约、厂房回购、价格杠杆等方式，有效淘汰落后产能，引入先进产业，实现产业的升级；有利于政府及国有园区开发主体享受土地增值收益，实现国有资产保值增值。

共服务，合理划分省级政府与市级政府的市民化成本分担责任，适当提高省级财政兜底的统筹能力与分担比例。

完善输入地与输出地之间的市民化成本分担机制。以居住证登记为依托，加快推进国家人口基础信息库对农业转移人口的信息采集，在此基础上由中央财政建立中西部人口红利专项转移支付；针对在原籍地参保社会保险、安排学龄子女留守就读的跨省农业转移人口，中央政府应在原有对中西部地区财政补贴的基础上进一步倾斜；中西部输出地城镇建设用地指标原则上坚持“减人不减地”，预留发展空间。积极研究探索财政转移支付、财政建设资金对城市基础设施建设补贴数额、城镇建设用地增加规模与农业转移人口落户数量“三挂钩”机制；加快制定中央财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制的实施办法。

完善农民工市民化成本分担的配套政策。对于农业转移人口集中的经济大县、强镇，加快推进县改市、镇改市试点示范工作，对于部分县级市审慎扩大经济管理权限、优化公共资源配置，提高输入地城市吸纳农业转移人口的公共服务能力。探索农业转移人口的土地承包经营权、宅基地使用权的市场化退出机制，结合不动产登记工作，建立全国性的不动产交易信息平台，在江苏、广东探索开展省内城镇建设用地指标交易。建议把保障性住房建设纳入PPP示范项目清单，鼓励社会资本参与新建、扩建医院、学校等公共服务设施，进一步扩大城镇公共服务对农业转移人口的覆盖范围。实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理，把农民工市民化的连续性公共支出项目纳入中长期财政预算框架，并按对需要远期支付的养老保险，将社会统筹基金与个人账户基金实行分账管理，消除“混账”“空账”，逐步做实个人账户。

体制改革