

谢平:金融机构大而不倒“两分法”

后危机时代悄然来临,金融机构将面临新的变局。

“对混业经营(我)开始觉得不是最优的模式选择了。”11月14日,在交通银行与中国金融40人论坛共同主办的“第二届交银经济学家论坛”上,中央汇金投资公司总经理谢平表示,混业经营或金融控股的模式,不一定能通过分散利润来源来达到分散风险的目的,也不一定能实现交叉销售机会带来的协同效应,相反,某一块业务的问题可能把其他健康业务“拉下水”,比如AIG的CDS业务。

“对大而不倒的问题,有一种办法是大到一定的时候将之分拆掉。”谢平称,“全世界十大(银行)当中,中国已经有3家了。”他特别提到英国人提出来的一种危机处理办法——“生前遗嘱”,即让金融机构生前就交纳一笔风险金用于破产清算,目的是让监管当局对金融机构倒闭有充分准备,从而降低债权人的损失,控制对金融体系的冲击。

金融机构不能太大

金融危机给金融业带来了监管体制的集体反思,谢平表示:“现在有一种新的理论出现了,就是金融机构不能让其做的太大,因为银行知道有大而不倒的风险,政府不可能让他破产,干脆想怎么样就怎么样。”

更重要的是,既大又混业的金融机构不一定有利于金融稳定,如果出现问题,很难通过市场出清的方式解决,往往需要政府动用纳税人的钱进行救助。一个事实是,在金融危机中,高盛的大而不倒劫持了全美国。

他举例说,因而,花旗集团从“金融百货超市”中相继剥离了零售经纪业务Smith Barney、商品交易业务Phibro和寿险业务Primerica。荷兰国际集团则计划用四年时间将保险业务分拆出去,以专注于欧洲市场的银行业务。

而对中国金融机构做大做强冲动,央行副行长朱民和银监会副主席蒋定之也分别在近日的论坛上公开表示:中国银行业要做到机构的简约化,不能为追求规模而盲目扩张;不能一味地迷信大而不倒的神话,商业银行的经营模式必须与本身的分析管控能力相适应。

提高交易类和证券化资产风险权重

面临挑战的还有资本充足率监管的问题。

“在银行资产当中,很多交易类资产和证券化资产的风险权重偏低,因为我们规定信贷类资产的权重高,这样资本充足率的监管非常不够。”谢平表示,“但如果再增加的话,对银行业是很大的打击,总不能说资本充足率8%不够,就10%、12%,拨备率100%不够,就150%、200%,最后银行业会完全没有利润。”

他提示,如果对流动性风险关注不够,资本充足的银行也会出现流动性问题。比如,英国北岩银行遭挤兑并最终被国有化并不是偿债能力出了问题,而是过于依赖货币市场进行短期限的批发性融资,当此融资渠道受阻时,便出现流动性问题。

谢平认为,资本充足率的监管改革方向是,提高对交易类资产和证券化资产的资本要求,即实行“资本金+存款准备金+存款保险金”的广义资本充足率监管。

“对广义的资本充足率的监管,实际上中央银行的存款准备金在货币政策当中的作用逐步下降了,相反在金融监管当中的作用增加了。”谢平指出,“更灵活的存款准备金调整跟资本充足率监管,有时候不仅仅是货币政策的需要,也是金融机构稳定性的需要。”

银监会副主席蒋定之则认为,首先要切实改变当前以高资本消耗为特征的业务模式,注重提高资本构成的质量,建立动态资本补充和监管机制,防止新经济周期效应。在严格执行8%的资本充足率的底线基础之上,商业银行可以根据经济周期的不同阶段相应决定商业银行自身的资本充足水平。

国际金融监管理念生变

当金融危机高悬已久的达摩克利斯剑落下,监管理念也正随之发生深刻的变化。

“金融监管理念的变化,对银行家来说是个噩梦。”谢平说。谢平所指的是英国人提出来的危机处理办法——“生前遗嘱”,即让金融机构生前就交纳一笔风险金用于破产清算,目的是让监管当局对金融机构倒闭有充分准备,从而降低债权人的损失,控制对金融体系的冲击。

具体的做法是,每个金融机构尤其是大机构,应说明在严重压力情况下的资本恢复和流动性恢复计划,甚至包括缴纳一笔额外的税收,用于一旦破产后的清算处理。

“现在监管部门对银行要求进行的压力测试,也是从美国学过来的。”谢平的话似乎有所暗示。

谢平认为,美国财政部、英国金融服务局、IMF、巴塞尔委员会等近期关于金融监管的几个权威报告,已经在 G20 的框架内讨论,而且要求全世界主要国家都遵循相近的监管模式,有可能给国内的监管政策带来一些变化。

对于这次金融危机处理普遍采取的国有化方式,谢平认为,作为最后救助大型银行的一种特殊金融监管手段,国有化完全突破了私有制的基本理念,这样做虽然发挥了政府的担保作用,但对银行的效率是有损失的,这种悖论对中国未来探索银行的产权亦有深刻意义。

谢平还谈到了金融机构的高管薪酬问题,认为金融高管的人才定价存在困难,必须找到一个银行、证券、保险高管人才的最优薪酬区间。而更加难的一个问题是,如果金融机构在限薪行动上没有协调一致,首先进行限薪的机构可能面临先发劣势。

对于薪酬机制的改革方向,他认为,必须充分发挥公司治理机制的作用,特别是增加股东大会在高管薪酬上的发言权和董事会下设薪酬委员会的独立性,综合考虑财务和非财务指标进行业绩评估,业绩奖金大部分应采取公司股票或与股票挂钩的形式,递延发放,并且可以被追回。

这个观点与银监会副主席蒋定之不谋而合。在 15 日举行的北京国际金融论坛上,蒋定之也指出,由于风险往往有滞后性,因此对商业银行高级管理层,及对风险有重要影响的员工应该实施薪酬的延期支付,在延期支付当中如果银行出现重大风险损失,没有支付的部分可以适度扣减。

统计表明,浦发银行、民生银行、华夏银行、招商银行、深发展、兴业银行等上市银行中,年薪超过 300 万元的高管人数超过 20 人,但作为 2008 年全球利润最高的银行中国工商银行,其董事长姜建清的薪酬为 161 万元。

(2009 年 11 月 17 日, 21 世纪经济报道)

中央经济会议月底召开 宏观调控六大矛盾受关注

中央经济工作会议即将在月底召开,如何评价一年来应对危机的一揽子计划的政策效果,正在成为各界关注的焦点。这其中,最具争议的话题就包括宏观调控政策运行下暴露出的六大经济矛盾:

其一,4 万亿投资是不是“鼓励”了产能过剩?其二,“保八”是不是与可持续发展思想相左?其三,经济增长是不是对冲了结构调整?其四,扩大投资是不是加剧了消费不足?其五,信贷增长是不是导致通胀预期的“元凶”?其六,“国进民退”是真命题还是伪命题?

这是尖锐的六大质疑。但试想一下,面对呼啸而来的世纪性经济危机,如果没有“4 万亿”的手笔、“保八”的决心、对经济增长的强调、大量信贷的支持、基础投资的带动,且不论产能过剩、结构失调和消费不足等问题是否会因此就能改观,在发达国家、新兴市场国家一年间纷纷“落马”的情况下,三十万亿规模的中国经济会步入何等境地,就足够引发人们的猜想。

这场危机本质上是发达国家主导的虚拟经济产能过剩的总爆发,造成市场购买力的大幅

短缺。这种货币意义上的短缺并不代表实际需求的不足。相反，当我们看到全球还有数十亿人口处在低水平的生活景况，迫切需要大量价廉物美的消费产品改变生活条件，我们是不是应该重估针对中国制造业“产能过剩”和“扩大投资”的指责？

或许大家已经忘记了 1998 年的经验教训。在那场让亚洲“四小龙”元气大伤、“四小虎”一蹶不振的亚洲金融危机中，中国的外向型经济为什么会胜出并由此独领风骚，最重要的一条就是，中国沿海众多外向型企业依靠国家政策支持活了下来。当市场逐步复苏后，活下来的“中国制造”成为了新一轮全球化的最大赢家之一。眼下，同样的情况发生了，关键是活下来，活下来就能“剩者为王”。所以，在上述频遭质疑的宏观调控后面，深藏的不是“寂寞”，而是智慧。

当然，“是药三分毒”，危机下的宏观调控政策不可避免地存在着副作用，其中信贷增长的超量、结构调整的不力、投资行为的盲目，等等，都需要决策者作深刻的反思和调整。但我们在批判政策局限性的同时，不能轻易否认它已经产生的功效。

（2009 年 11 月 17 日， 新闻晚报）

吴敬琏厉以宁等提出未来 10 年中国经济四大警示

吴敬琏、厉以宁、李扬、刘世锦、蔡昉等经济学家联手把脉后提出——
未来 10 年中国经济四大警示：

- 再杠杆化趋势出现蕴藏新一轮资产危机
- 土地问题是影响未来经济的最重要因素
- 中低速增长中众多企业将面临生存考验
- 中西部要防止成为第三个“美左桥诺”

日前，吴敬琏、厉以宁、李扬、刘世锦、蔡昉等中国众多著名经济学家聚首“未来 10 年中国经济走向”高峰论坛，从不同角度为未来中国经济会诊，提出四大重要警示。

警示一，中国出现再杠杆化趋势，蕴藏着新一轮资产危机。此次全球经济危机中，中国经济回升很快，主要靠政府投资拉动，而消费并没有增长。我们的十一五规划规定的转变经济增长方式，要转到效率提高上去。而现在要转到内需增加上去，这有很大的问题。其他的国家在去杠杆化，去泡沫化，消除过分发行的货币。我们现在却出现了一种再杠杆化的趋势。这样走下去，我们会走到一个危机发生前的那种状况，货币超发、再杠杆化，就会蕴藏着新一轮的资产危机。现在有些迹象已经表现出来了，比如说股市、房地产市场的价格飙升，应该引起严重关注。

警示二，未来十年影响中国经济最重要的因素，是土地及土地相关的各种问题。中国其实正处在土地资本化的过程当中，我们还没有很好地、非常有意识地组织这个资本化的过程，现在经济中的很多问题由此而发。

警示三，中低速增长中，依靠要素投入和市场扩容的中国企业将面临能否生存的考验。未来 10 年，中国经济可能是中低速增长，中国的企业怎么办？前些年曾经有过一个研究，当中国经济增长速度低于 7%或者低于 6%的时候，我们大部分企业是亏损的，整个国民经济是不盈利的。而美国的经济、发达国家的经济，增长 1%、2%、3%是一个常态，但是企业是可以盈利的。为什么？中国的企业主要靠要素的投入，主要靠市场容量快速扩张。我们不会在市场需求增长放慢以后靠技术进步，提高生产率来盈利，所以我们面临着一个生产方式的转变。

警示四，政府主导型投资驱动型的中西部要防止成为第三个“美左桥诺”。意大利南部“美左桥诺”原来农业经济占主导，意大利后来向现代经济增长的转移中，形成了南北方的巨大收入差距。中国的中西部地区的增长是否可持续？第二个“美左桥诺”东德地区曾经也有过比

较快的增长,但是后来慢下来了,政府大量转移投资、补贴并没有诱导出吸纳就业的产业,没有导致这些地区的人均收入水平的提高。中国的中西部会不会成为第三个“美左桥诺”?过去几年来看中国中西部增长非常快,但是仔细分析,就会发现中西部地区制造业的资本密集程度,也就是资本劳动比是迅速上升,而且绝对水平也高于沿海地区了。但是中西部人均收入依然比较低。这与东德的情况仿佛相似,因此,要防止中西部成为第三个“美左桥诺”。

(2009年11月17日,经济参考报)

政策性和商业性担保公司应分类管理

担保业对于缓解中小企业融资难的重要作用日益被各级政府所重视,除了增加对担保公司的补贴和税收优惠,各级财政还出资设立了大量的政策性担保公司。公共财政进入担保业的逻辑在于,中小企业融资担保风险高、收益低,属于“准公共产品”。而另一方面,民营资本也在源源不断的进入担保业。

针对政策性和民营商业性两种不同类型的担保公司,北京信用担保业协会会长李世奇认为,应该实行分类管理,政策性担保公司应坚持中小企业融资担保为主业,而民营商业性担保公司只要做了一些中小企业融资担保,不管多少都应该给予扶持和鼓励。

李世奇曾任北京市发改委中小企业处处长,2002年11月创立北京担保协会,对担保业有较深入的研究。

《21世纪》:怎样才能既规范担保业的发展,又能保持担保业对民营资本的吸引力?

李世奇:主要的一个思路就是,针对不同地区、不同类型、不同出资主体的担保机构实行有针对性的分类管理。在业务范围上,政策性担保公司应以中小企业融资担保为主业,商业性担保公司的业务范围可更加灵活。

政府出资设立政策性担保公司的目的很明确,就是为了解决中小企业融资难,因此政策性担保公司的经营不能偏离了这一方向。

对于民营商业性担保公司,只要做了中小企业融资担保业务,不管多少,都应该受到鼓励。可以单独计算这部分业务的量,享受补贴和税收优惠。在合法的范围内,担保公司还可以开展一些非融资性担保业务,如工程履约担保、诉讼保全担保业务;融资性担保业务也不一定仅仅是针对中小企业,可以针对大企业。

如果对民营商业性担保公司管得过死,使其盈利空间不足以满足正常的投资回报要求,则民营资本势必大量撤出这个行业,最终造成整个担保业的萎缩,中小企业融资更加困难,就完全背离了监管的初衷。

《21世纪》:政策性担保公司如果不以盈利为目的,如何衡量其绩效?

李世奇:中小企业融资担保并非就一定是亏损的业务,如果风险控制得好,达到一定规模也能盈利。我们在北京的政策性担保公司中做过测算,按照正常的收费标准(基准利率的50%,目前为担保额的2%左右),代偿率控制在1%左右,运营费用控制在行业平均标准内,担保放大倍数达到3倍以上,即便资本金和风险准备金存放在银行获取利息收益,不做其他投资,也能达到盈亏平衡。目前北京市的政策性担保公司平均放大倍数为5倍左右,整体都是盈利的。

但我们不应仅仅以盈利多少来衡量政策性担保公司的绩效,更应该看其利用有限的资本金为中小企业提供贷款担保的量,即放大倍数做到了多少,小额的做了多少笔。

财政部和工信部在评审符合补贴条件的担保公司标准上,一直坚持担保公司80%以上的担保额必须是针对中小企业的贷款担保,60%以上的担保额须是单笔在800万以下的贷款担保。类似的指标可用来衡量政策性担保公司的绩效。

《21世纪》:担保放大倍数的上限应该规定是8倍、10倍还是12倍,目前争议很大,你怎么看?

李世奇：有些风险控制水平比较好的担保公司希望把放大倍数做得大一些，但是担保放大倍数的上限，要根据行业的平均风险控制水平来确定，我认为最高 10 倍是合理的。

行业的高限是 10 倍，但是具体到某个担保公司，则应该根据其信用评级和风险控制能力来确定其可以达到的最大放大倍数。

衡量信用等级的因素包括信用意愿和信用能力。信用意愿是指历史上是不是很诚信，信用能力是指是不是有足够的资本金，足够的代偿能力。信用等级高的，履行代偿义务的意愿和能力要高一些，担保放大倍数就可以高一些。风险控制能力可以用历史上的代偿状况来衡量。历史上的代偿率比较高，说明风险控制能力低，放大倍数就应该相对低一些。

（2009 年 11 月 17 日，21 世纪经济报道）

学者称将地产作为支柱产业不符合国情

房地产业作为国民经济体系的重要组成部分，由于具有相关产业链较长的特点，改革开放以来，在推动我国经济发展方面发挥了重要作用。特别是在本轮国际金融危机中，国家出台了一系列刺激房地产业发展的措施，而房地产业的率先复苏对我国在国际金融危机背景下保持经济稳步增长更起到了积极作用。正因为如此，我国很多地方政府都把房地产业作为当地经济的支柱产业。目前，房地产投资占我国固定资产投资的比重已经接近 20%，占 GDP 的比重接近 10%，个别地区这一比例更高，有些城市甚至把房地产当做地方政府的经济命脉。那么，房地产能长期作为我国经济的支柱产业吗？对此，我有以下几点看法。

房地产作为支柱产业不符合中国的基本国情。众所周知，我国是世界上人口最多的国家，人多地少是我国面临的基本国情，如何解决 13 亿人的吃饭问题始终是摆在我国政府面前一项重要课题。虽然经过改革开放 30 年的发展，我国基本上解决了人民的温饱问题，但长期而言，对粮食安全仍不可掉以轻心。也正是出于对粮食安全的考虑，我国确定了不可突破的 18 亿亩耕地红线。从目前的情况看，面对经济建设和工业化、城市化对土地需求的不断增长，这一耕地红线的维持面临着越来越大的压力。在土地资源十分有限、粮食安全又不可忽视的情况下，将房地产业作为我国的支柱产业显然不具有长期的可持续性，不顾中国的这一特殊国情而普遍把房地产作为支柱产业无异于饮鸩止渴，并贻害子孙。

房地产业作为支柱产业加剧了地方政府的短期行为。房地产业由于具有投资规模大、拉动 GDP 速度快、带来的经济利益多、彰显政绩效果明显等优势而与地方政府的短期行为特征相吻合，从而不仅成为地方政府确定当地支柱产业时的首选，而且又反过来成为刺激地方政府行为短期化的重要因素。房地产业与地方政府行为短期化之间的相互作用，必然会在催生房地产市场短期畸形繁荣的同时，为这一产业和地方经济的长期可持续发展埋下不稳定的隐患。

房地产业作为支柱产业不利于我国产业结构的升级。一个国家经济发展的前景与其经济结构具有极为密切的关系，我国经济要实现长期可持续发展，也必须适应现代科学技术的发展趋势，实现产业结构的升级和现代化，以便提高我国产业结构的层次，增加我国产品的技术含量和不可替代性。将房地产业作为支柱产业显然不利于我国产业结构的提升。一方面，房地产业虽然具有产业链较长、带动经济增长效果较为明显的特点，但其所带动的大多是劳动密集型或生产低附加值产品的行业，尤其是普通的建材行业，对高科技行业的带动作用并不明显；另一方面，正是由于房地产业的短期效益较为显著，因此也使各地政府为了追求短期利益而不愿投入较大人力、物力和财力去发展研发周期长、短期效益不明显的高科技产业。显然，将房地产作为支柱产业不仅无助于我国产业结构的升级，而且会进一步造成资源的错配和产业结构的失衡。世界各国的经济发展史已经证明，任何一个国家都不可能依靠“盖楼”实现经济的现代化。

依靠房地产业拉动经济增长本身也不具有长久的可持续性。各地政府之所以纷纷将房地

产业作为支柱产业，很大程度上是看中了这一行业对经济增长的拉动作用。但是，经验表明，房地产拉动经济增长的作用很难具有长期性和持久性。房地产投资的主体是住宅投资，经济学的研究表明，住宅投资占 GDP 的比重会随人均 GDP 的增长而呈“倒 U 形”变化。世界银行的研究也认为，当人均收入很低、住房尚不能成为大众消费品时，房地产业拉动经济的作用很小；只有当人均收入达到中等收入国家水平、大众对住房改善的需求快速增长时，房地产业对经济的拉动作用才比较明显；而当一国经济进入更高发展水平、住房需求得到充分满足后，房地产业对经济的拉动作用将大大降低。既然如此，我们有理由认为，虽然现阶段房地产投资对我国经济增长的贡献较为明显，但要想让房地产业长久地充当国民经济的支柱产业是不可能的。从长远的观点考察，拉动经济增长的主要力量应当是消费，而不应当是房地产投资。（2009 年 12 月 01 日， 人民网-人民日报海外版，作者系首都经济贸易大学金融学院副院长、教授 谢太峰）

专家称十二五分配调整应提高居民财产性收入

“完善社会主义市场经济体系”和“转变政府职能”是我国“十二五”期间乃至更长时期内，调整收入分配格局的两个根本性方向。

随着国民收入分配中劳动者报酬占比不断下降和居民收入分配差距不断扩大的趋势，近年来我国居民消费倾向下降，消费率持续走低，最终消费中居民消费占 GDP 比重和消费对经济增长的贡献率不断下降。我国居民消费率和政府消费率都低于世界平均水平，而且与同等收入水平国家相比也有很大差距，投资与消费不平衡问题更加突出。

可以说，国民收入分配格局不合理已成为影响我国居民消费增长、经济稳定发展的重要原因。“十二五”期间如何优化调整收入分配格局，成为推进经济体制改革和发展方式转变的重要环节。开辟新的途径改变目前分配格局不合理现状，正在成为“十二五”规划编制的重点内容之一。

九种途径三大重点

收入分配调整往往牵一发而动全身，既是推动改革和利益调整的关节点，也是改革和调整的难点。“十二五”期间我国经济社会发展将进入新的阶段，特别是在国际金融危机冲击后，世界经济格局将发生明显的调整 and 变化，要保持我国经济在更长时期内的平稳较快增长，必须推动我国收入分配结构调整，让最广大的人民群众公平分享改革和经济发展的成果，使其更有利于内需驱动型的平衡增长。

从国民收入分配的全流程看，调整收入分配可以从三个层面(环节)着手，即初次分配、二次分配和政府支出结构调整。要改善劳动者分配状况，切实缩小收入差距，在这三个环节中主要包含了九种可选择的途径：

第一层面的途径，减少企业营业盈余，相应增加劳动者报酬；减少政府生产税净额，相应增加劳动报酬；增加居民财产性收入；调整不同部门和不同产业间不合理的劳动报酬。

第二层面的途径，扩展社会保障范围，适当提高企业，特别是政府负担的水平；减少政府向国有企业的资本转移，增加向居民的经常转移；调整非生产税税制，例如所得税、消费税、财产税等，调节收入分配；增加对居民的直接货币性补贴。

第三层面的途径，政府支出调整环节的途径，主要是增加政府消费中的实物转移，增加公共服务供给。

要处理好我国的收入分配关系，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。但收入分配优化调整并不是简单地重新切割“蛋糕”，例如要提高劳动者报酬占比，简单地通过不断提高最低工资标准显然达不到预期目的。在实际调整中究竟选择以上哪些途径最切实际、最有效和经济上最可行，必须结合我国的发展阶段、现实情况及突出矛盾作出权衡。

从初次分配调整看，关键是深化市场体制改革。初次分配是市场机制配置资源的基本渠道和激励机制，重视市场在资源配置中的基础地位，就必须尽可能地通过完善市场体系来改善初次分配格局。当前我国初次分配表现出来的问题，确有政府管理不完善、劳动市场不规范问题，但关键问题不是政府干预不足，而是市场体系和机制不健全、不完善。集中表现为：

要素价格体系改革滞后，使得要素市场不能真实反映市场供求和资源稀缺程度，由此导致的低成本扩张阻碍了产业和经济结构升级，一定程度上阻碍了劳动力价格的提升。

垄断行业改革和公平准入改革滞后，行业间收入分配不公并非竞争力和人力资本差异的体现，而主要是垄断行业获取了高于其他行业的垄断收益。垄断格局不打破，公平准入不解决，这种收入分配的格局必然会存在。

由此，初次分配调整的重点不是强化对劳动市场的干预，更要防止将政府的责任部分推向企业的倾向，真正关键在于深化市场体制改革。

从二次分配调整看，重点在于健全和规范收入分配调节制度。二次分配的要义是弥补市场失灵，维护社会的公平正义，增加经济社会发展的凝聚力。我国当前收入分配差距过大，很大程度上是收入分配调节的制度建设滞后，使得二次分配没有发挥应有的作用。

比较突出地表现在以下三方面：基本保障体系不健全、覆盖面窄，碎片化、不可流转和不可接续等问题突出；税收制度不完善，收入调节功能不健全；城市化质量低，虽然大量农民工进了城，成为统计意义上的城镇人口，但并没有真正拥有城市居民身份，不能享受相应的基本保障和公共服务，其预算约束和消费行为特征与城市居民完全不同，摇摆在城乡之间，影响了经济的发展和城乡差距缩小的进程。

从政府支出结构优化看，关键在于加快转变政府职能。基本公共服务能为最广大的居民，特别是低收入人群提供最基本的保障，它是政府通过实物转移方式调节收入分配最有效的手段，具有明显的再分配作用。我国政府消费占 GDP 的比重，从国际比较看与我国所处发展阶段基本相当，但政府消费中公共服务消费的占比明显偏低，问题的症结正是政府职能转变滞后。

政府特别是基层政府更多的是“经济建设型政府”，在唯 GDP 论的考核制度下，各级领导忙于抓项目、抓招商引资，“服务型政府”建设相对滞后。政府资源向国有企业、向投资倾斜，公共服务供给严重不足且十分不均衡。随着分工和交易日益复杂，公共领域空间也在不断扩展，需要政府切实将主要精力转移到向全体公民提供公共服务上来。

收入分配调整是一个系统工程，可以选择的手段和途径很多，具体政策更是十分庞杂。但归结起来，“完善社会主义市场经济体系”和“转变政府职能”是我国“十二五”期间乃至更长时期内，调整收入分配格局的两个根本性方向，只要把握好了这两个方向，并采取切实政策措施，收入分配格局就将逐步得到改善。

七项政策调整建议

在不损害市场效率的前提下提高劳动者报酬在初次分配中的占比。既要维护劳动者合法权益，又要避免过度干预劳动力市场。继续实施最低工资制度，但不能通过僵化劳动合同实现。着力增加政府对劳动市场服务职能，加大对劳动技能和在职培训等的公共投入，提高劳动者素质和岗位转化能力，通过增强劳动市场的活力来根本保障劳动者利益。

改善产权结构，推进垄断行业改革，通过国有资源收入再分配提高居民可支配收入和缩小收入差距。加快推进国有垄断行业改革，切实放松铁路、电信、电力等基础产业和金融、出版等服务业以及部分城市公共事业的管制，通过市场竞争来改善供给和提高效率，有效缩小垄断行业与其他行业就业人员不合理的收入差距。国有企业和国有资本在性质上是一种全民保障性资产，应该成为我国保障体系建设稳定的资金筹集渠道之一。其经营或出售取得的收入，部分应通过再分配的方式转变为政府公共服务支出和居民可支配收入。

有效增加财产性收入，特别是通过土地制度改革和规范流转增加农民财产性收入。当居民收入主要来源于劳动所得时，由于劳动所得的不稳定性，消费行为更有可能趋于保守。创造条件让更多群众拥有财产性收入，是提高居民收入水平和扩大消费的重要途径。在农村，关键是推进和深化土地制度改革；在城镇，关键是深化金融体系改革。

在稳定农民对承包地拥有长期物权的前提下，促进土地流转和变现，使农民获得稳定的收入流；清晰界定农户宅基地产权属性，推进宅基地流转、置换方式创新，让农户分享土地升值的收益。

深化以银行为主的金融体系改革，加快建立、健全多层次金融市场；切实增强金融机构风险管理能力、价值发现能力，增加金融资源的跨区域跨时间配置能力；积极开展财富管理服务，拓展居民金融投资渠道，提高居民的股息、利息、红利等财产性收入。

加大二次分配力度和增加政府货币转移性支出，有效提高低收入人群的可支配收入。通过改革税收制度等措施加大二次分配的调整力度。实行综合与分类相结合的个人所得税制度，充分考虑家庭综合税负能力，以家庭为单位进行计征和抵扣；完善企业所得税制度，对有利于就业的中小企业给予税收优惠，将减税负与促就业有机结合起来；适时开征不动产税，将目前的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税三税合一，税率与单户面积、价值和容积率等挂钩，采取累进税率。条件具备时开征遗产税、赠与税和特别消费税，加大对高收入群体的税收调节力度；适当增加政府货币转移支付，并且更多地向低收入群体倾斜。

通过供给侧改革，激活需求潜力，提高中高收入群体的边际消费倾向。针对中高收入群体边际消费倾向偏低，而对服务业和高端消费品需求不断增长的现实，必须打破现有利益格局制约，真正推倒社会资本和民营经济面前的“玻璃墙”，放宽市场准入，鼓励公平竞争，加快金融、医疗、教育、培训、咨询、文化等服务业的改革和发展。通过改善有效供给，缓解结构性供给不足矛盾，不仅会创造新的就业机会，增加低收入者的收入，也将激活中高收入群体的消费潜力。

建立全覆盖、保基本、可流转、可接续的社会保障体系。建立健全社会安全网，保障和改善民生，既是经济发展的目的，也是调节收入分配和促进消费需求的重要途径。新型农村养老制度要在试点基础上，不断积累经验，扩大推动实施范围。落实医疗卫生体制改革新方案，坚持预防与治疗并重，降低医疗卫生服务的重心，逐步完善大病保障制度。建立以国家福利金和家庭支持为基础，以社会保险金和商业保险金为补充的供养体系。提高社保的统筹层次，以“制度统一、标准有别、确保底线、自由流动、资金调剂”为原则，建立全覆盖、保基本、可接续、可流动的社会保障体系。

改善政府支出结构，优化收入分配结构。切实提高“两个比重”：一是大幅度提高政府公共服务支出占政府总支出的比重，以增加政府公共服务消费来拉动和激活居民消费；二是适当提高政府消费占GDP的比重，增长部分也主要用于公共服务。完善政府间转移支付制度，保证基层政府的基本公共服务供给能力。加快制定并实施基本公共服务标准，增加对落后地区和农村公共服务投入，不断提高基本公共服务的可及性和均等化程度。

（2009年12月07日， 瞭望，余斌 陈昌盛 作者单位：国务院发展研究中心宏观经济研究部）