

## 应用研究

# 省社科应用研究优秀成果选编（三）

**编者按：**根据今年年初省委省政府主要领导对省社科联上报的 20 项重大社科应用研究课题选题的批复意见，省社科联抓紧组织力量开展了该批重大课题的申报立项和研究工作，部分中期成果现已陆续形成并上报。本刊现摘编刊登部分成果的对策建议，以期扩大社会影响并推动我省社科应用研究持续深入发展。

## 推进农村集体建设用地流转的对策建议

南京农业大学 石晓平

江苏集体建设用地管理制度改革，旨在促进集体建设用地流转，保障社会经济发展对建设用地的需求和农民收入持续稳定增长。调查表明，江苏农村集体建设用地流转不畅，主要原因是市场供给不足与需求不强以及政府对用地流转存有思想顾虑等。改变这种状况的建议如下：

1. 拓展存量集体建设用地可流转的范围。借鉴广东“三旧”改造经验，积极向国家争取政策，允许包含农民宅基地在内的各类合法形成的集体建设用地，在规划控制下可以合法流转。在县（郊区）和乡镇范围内允许集体建设用地在流转和再开发过程中继续保持集体建设用地性质，为农民长期分享土地增值收益奠定基础，同时也能激励农民以多余的宅基地参与集体建设用地的流转与再开发利用。

2. 改革集体建设用地流转形式，规范土地流转收益分配，保障农民和农村集体经济的长期土地增值收益。在集体建设用地流转给企业使用时采用“长约短租”

的形式进行流转，由村或镇集体经济组织和企业签订 15-20 年或更长的土地使用合约，以保障企业对用地的稳定预期；同时每 3 年签订一次租赁合同，规定租金的标准和交付方式，以保障集体经济组织能长期并稳定地获得土地增值带来的收益，并保证在企业经营不善的情况下能及时有效地收回集体建设用地使用权，防止集体建设用地的闲置或低效利用和集体资产收益流失。

3. 允许和支持村集体通过增减挂钩形成增量集体经营性建设用地。按照村集体户籍人口人均 5 平方米的标准（具体可根据各地的市场需求量、建设用地规划空间和增减挂钩结余指标量等确定），允许村集体形成集体建设用地指标。在符合镇村总体规划前提下，由村集体投资建设经营性物业进行出租经营或自主经营。对低效利用、零星分散的村集体经济组织拥有的存量建设用地，通过盘活化零为整，将存量建设用地复垦置换到本镇（区）合适的允许建设区域，由原村集体经济组织按规划用途开发建设并获取土地经营收益。

4. 允许和支持村集体通过获取农地转用指标形成增量集体经营性建设用地。在《土地管理法》修订出台之前，江苏省可以根据国家政策的演变方向规定，在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，在县城和镇区周边按照一定比例和土地使用方向限制下，允许农村集体土地仅办理土地农转非使用手续，不必征收为国家所有，然后按照国有建设用地出让的方式公开出让给土地使用者，以增加集体建设用地的数量和土地增值收益。

5. 加强集体建设用地二次流转管理，规范二次流转中的土地增值收益分配。当前集体建设用地二次流转时，原有的集体建设用地所有者并不能获得土地增值收益。应该完善相关立法或政策措施，仿照国有土地增值收益需要缴纳增值税的形式，向村镇集体缴纳部分增值收益，从而提高村集体在促进农村集体建设用地流转上的积极性。

6. 平等城乡土地产权关系，赋予集体建设用地抵押权，鼓励银行开展集体建

设用地抵押融资。建议省政府尽快出台指导全省集体建设用地流转管理办法，对于依法获取的集体建设用地，应该按照“同地、同权、同价”的原则明确赋予其与国有建设用地完全同等的权能，可以依法抵押融资和依法转让、再转让。鼓励银行积极开展集体建设用地抵押融资，按照土地评估价值，与国有建设用地相同比例地向企业发放抵押贷款。

7. 监督和规范村集体建设用地收益在村集体经济组织内部分配关系。可出台相关政策，借鉴昆山经验明确村民在集体建设用地收益中的分配比例，确保农民能真正分享到集体建设用地带来的收益。同时，加强对集体经济组织的财务收支监督与管理，确保村集体资产的保值、增值，合法分配与使用。

（课题组成员：诸培新 马贤磊 冯淑怡）

## 深化财税体制改革的对策建议

南京财经大学 李林木

1994年分税制改革以来，江苏财政在促进经济增长，加强教育、医疗、社保等方面已取得明显成效，但在推动产业结构升级、控制城乡收入差距等领域还没有发挥有效作用。其关键症结在于还没有真正建立起适应市场经济内在要求的现代财政制度。对此，建议如下：

**一、在财政体制上，重新梳理各级政府的事权（职能），以事权定财权，并用统一、规范、透明的财政转移支付制度实现各地基本公共服务的均等化。**

（一）通过省人大制定地方性法规来明确划分各级政府的事权和支出责任。将政府职能限于市场不能办、办不好而又需要办的领域，清除不必要的事权，加快向民生财政的转型。在划分责任时，应将不该由基层承担的事权上移，并赋予基层更多自主权，提高其因地制宜提供公共产品和服务的能力。

(二)适当下放财权,使基层政府具备与其职能相匹配的财力。对于税基在县(市、区)、其管理与服务也由县(市、区)政府承担的税收收入应划给县(市、区)。比如对房产税收入省级不再集中30%,全部下放给市、区县政府。

(三)建立健全、统一、规范、透明的财政转移支付制度,调整财政转移支付的结构。一是提高一般性转移支付比例,建立江苏省一般性转移支付因素法的分配公式,完善一般性转移支付增长机制,保障地方因地制宜提供公共产品的能力,并避免基层政府对上级补助进行“恶性”争夺。另一方面,减少专项转移支付的比例。清理、整合、规范专项转移支付项目,制定专项转移支付改革的时间表和路线图。此外,针对公共产品或服务的正外部性问题,应当利用专项转移支付制度,建立相应的补偿机制。

## **二、在预算制度上,全面推进全口径预算,保障预算的编制、审议、执行和监督的法制化、规范化、透明化。**

(一)全面落实全口径预算。一是实施全口径预算。除了覆盖一般公共预算(“公共财政预算”)、政府性基金预算、社会保障预算外,还应将国有资本经营预算、政府性债务预算归入其中。对国有资本经营预算中国有企业上交利润的比例应予以明确规定。其中垄断性行业企业的上交利润比例应高于竞争性行业的平均利润,竞争性行业企业上交比例原则上不低于该行业平均利润率。二是将各类政府性基金收支中与一般公共预算、社会保障预算中相同的支出项目分别归入到一般公共预算和社会保障预算中,逐步缩小政府性基金的专用性范围。三是推进一般公共预算、国有资本经营预算和政府性基金预算之间的统筹。四是进一步细化政府预决算公开内容、扩大部门预决算公开范围和内容,除涉密信息外,各级政府所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。五是建立规范的地方政府举债融资机制,推行政府综合财务报告制度和债务风险评估制度,防范和化解债务风险。

(二) 加强预算的民主化。做到按公共需求而不是领导要求安排项目支出，可以运用网络等形式征集民众最希望政府解决的事情，再进行合理选择，由人大表决通过后编入预算之中。

(三) 严肃财经纪律，保障预算的硬约束。一方面，对于违反预算法的相关单位与个人，依法给予处罚。另一方面，完善预算监督，实现事先、事中和事后的控制相结合。事前控制主要针对收支总量和结构，加强对预算编制和审批的控制；事中则加强对预算执行过程的控制，预算案一经审批即具有法律效力，除无法预料的重大事件外，一般不应再做调整；在事后控制方面，对预算执行结果，引入听证、质询和问责等机制。

## **关于建立更加公平可持续的 基本医疗保险体系的建议**

江苏师范大学 任平

近年来，我省基本医疗保险体系建设成效显著，同时存在着一些问题：城乡基本医疗保险制度碎片化，公平与可持续性难度增加；社保与卫生分头管理，制度衔接困难；信息化程度低，造成公共财政资源浪费与道德损害；大病医疗保险公私合作，基金运行存在风险。为此建议：

1. 以公平为公共价值导向，逐步实现全民基本医疗保险。在我国实现基本医疗保险均等化是社会发展的必然趋势。逐步实现全民基本医疗保险，当前，可从以下两种路径中选择：一是分步推进基本医疗保险制度衔接的模式。先将城镇居民医疗保险与新农合并轨为统一的城乡居民基本医疗保险，条件成熟后再与职工基本医疗保险并轨。在该模式中，通过逐步提高城乡居民基本医保的统筹层次，向城镇职工基本医疗保险层次靠拢，最终构建形成统筹层次高、保障待遇好、基金共济能力强、城乡差异小、管理成本低，并能为所有人接受的城乡一体化的全国

基本医疗保险制度。二是两个层面实施全民基本医疗保险的模式。基本医疗保险以社会公平为原则，保障每个公民医疗保险的平等权益；以多种补充医疗保险适应差异性社会的差异化医疗保险需求，体现比例公平原则。这是改变我国基本医疗保险制度碎片化、多元化格局，保障基本公平，适度尊重比例公平，不断缩小差别，走向最终公平，建立统一的全省乃至全国全民基本医疗保险制度的一种模式。

2. 统一基本医疗保险经办机构，为制度衔接奠定基础。城乡统筹，实现三项基本医疗保险制度相互衔接，首先需要管理机构的对接。由于全民基本医疗保险是未来发展方向，统一由主司社会保障的部门管理是更为妥当的选择。统一管理机构合并功能，将会大大减少管理、谈判成本，以及减少不必要的机构与人员，并可以有效减少重复参保、重复报销的问题。如昆山、镇江等地城乡基本医疗保险由社保中心统一管理，其基金监管有力、运行规范科学，管理成本比合并前明显降低。

3. 提升基本医疗保险信息管理技术，统一社会保障卡。通过争取国家政策扶持、财政补贴，充分利用信息技术，尽快建立全省乃至跨区域的医保联网，实现省、市、县（市、区）医保信息互联。目前，我省的昆山和浙江杭州、四川成都等一些城市已经实现了医疗保险城乡一体化管理，其经验值得借鉴推广。要加快建立规范化、科学化的医疗保险关系信息库，为参保者定制一张以身份证为编号可在全省、全国通用的社会保障卡，以便于建立医保统一管理、服务和结算的平台。这对于缩小城乡差别，衔接城乡基本医疗保险制度具有积极作用。

4. 加强资金监督管理，保证大病医疗保险基金安全。为防止商业医疗保险营利趋向给社会基本医疗保险带来的负面影响，要尊重不同医疗保险制度的本质差异，准确判定商业保险加入社保的在基金运行方式、信息技术处置等方面的利弊，建立具有高效率高分辨率的医疗保险稽核体系，采取积极而有效的措施保证大病

医疗保险基金的安全性。针对当前我省多数县（市、区）大病医疗保险已经商业医疗保险形成公私合作的现状，加强基金运行监管尤为重要。同时，社会保障基金管理部门要加强学习，不断提升基金管理精细化、科学化的技术水平，管理好事关江苏所有职工居民的“保命钱”。

5. 以更加公平和可持续为目标，增强基本医疗保险制度的合法性和合理性。基本医疗保险制度是社会保障庞大体系中一个重要组成部分，不仅需要制度能够符合宪法规定，还应该建立在符合我省社会经济发展趋势、医学科学规律、医疗保险需求的基础上，采用合乎逻辑的方法获得基本医疗保险基金效益分配和最大效率，以求得新制度的合理性。因此，各级政府要继续加大对城乡居民基本医疗保险制度的财政投入，缩小不同基本医疗保险险种之间差别，提升社会成员获得基本医疗保险能力，以人人都能参加的机会公平为起步，实现人人都能获得较为优质的保险补偿待遇（结果）公平，从而实现基本医疗保险制度的更加公平和可持续。（课题组成员：王俊华）

## 关于创新自然资源管理体制的思考与建议

南京大学 黄贤金

自然资源管理体制是经济体制和生态文明体制的重要内容。目前的管理体制主要存在三个方面问题：行政监管与产权管理的关系问题；法律产权与经济产权的关系问题；多部门管理与统筹管理的关系问题。按照打造“山水林田湖生命共同体”的要求，立足于建立以自然资源统一性为基础的用途管制制度，必须要创新自然资源管理体制，重点是建立四项制度，建议如下：

1. 坚持以土地要素为载体，建立自然资源产权登记及管理制度。土地资源作为自然经济综合体，承载着地质、地貌、气候、水文、土壤、植被等自然要素，

以及城镇、村镇、道路、人文等社会要素，也是可度量、可定位、便于管制的具体空间。因此，土地资源不仅是国界、行政界线划分的载体，也是自然资源产权界定的基础。美国等国家实行了以土地为边界的自然资源产权界定，通过土地边界确定了地下矿产等资源的边界，即形成了立体土地的自然资源产权界定制度；不动产登记也是以土地空间为依据，因此，自然资源产权登记也是土地空间为支撑。我国明确提出了城市发展边界、基本农田划定、生态红线三个红线控制，这三个红线也是以土地（空间）为极限的边界。因此，应将土地要素作为自然资源产权登记与产权管理制度的载体。

2. 坚持以产权管理为核心，建立自然资源行政监管制度。自然资源产权既有法律规定的既定规则的“应然”，也要考虑现实规划经济效率的“实然”，还要考虑惯例产权的“既然”。因此，虽然我国《物权法》中将农村土地承包经营权作为一个整体，按照《物权法》，承包权、经营权只能被理解为次生权利，而不具备独立性，但农民长久拥有承包权，经营权与承包权分离，则更有利于保护农民土地权益，有利于提高农村承包田配置效率。同时，农民或集体长期经营的海域、土地、水域、草原等，具备了实际占有权，也需要得到尊重和保护，在美国，这被称为惯例产权。因此，对于自然资源产权的行政监管，需要从法律、现实以及历史等多方面考虑，以自然资源产权实际权益主体利益保障为核心，形成更为有效的行政监管制度。

3. 坚持以市场决定性作用为主导，建立自然资源优化配置制度。在界定产权主体的前提下，构建多元化的自然资源市场体系。主要是：（1）建立形成包括国有、集体所有权自然资源的产权市场平台，尤其是在现有林权、农地经营权等市场交易的基础上，允许并推进包括集体建设用地流转、水权交易等更多类型集体所有权的自然资源市场交易；（2）引入有利于自然资源保护的产权市场制度。改变政府高成本管理自然保护区的做法，借鉴加拿大、美国等经验，赋予自然保护



区一定经营权或委托自然保护组织进行自然保护区管理,但加强政府对于自然保护区经营行为的监管,从而使得自然保护区能够保证生态资本不贬值乃至增值;

(3) 区域实体权利与虚拟权利的市场交易相统一,若某区域环境污染控制指标没有达到要求,则禁止直接或通过市场方式获得更多建设用地指标,以倒逼其通过排污权交易、环境治理等方式实现环境友好,从而协调自然资源利用与环境保护关系。

4. 坚持以《自然资源法》为统领,建立自然资源统筹管理制度。从世界自然资源管理来看,统一立法、综合管理正成为一个趋势。因此,我国也需要结合国情,探索形成以土地为载体的自然资源综合管理格局:(1) 形成统一的自然资源分类及认定标准,避免有的自然资源,在国土资源部门被认定为耕地,在林地部门是林地,在农业部门是草地,从而不仅难以了解自然资源基本国情,更不便于科学管理;(2) 突破土地、林业、水、矿产、海洋等各类自然资源要素分别立法、各自管理的现状,在现行法律法规体系基础上,结合山水林田湖这一生命共同体建设的要求,制订《自然资源法》,从法律上保障自然资源管理的协同性、统一性和有序性;(3) 依托土地资源这一有形、可分割的空间载体,完善自然资源综合信息,为自然资源统筹管理提供基础与支持,切实提高自然资源综合配置效率;(4) 重要自然资源区域可实行类似于自然保护区统一管理制度。如有的省份一个重要湖泊成立了独立的管理机构,江苏省可以探索太湖湖泊流域管理的独立机构,以更有效地协调不同区域之间的矛盾,提高太湖湖泊流域管理的统筹效率。

## 复杂经济形势下我省产业结构调整路径和政策选择

南京财经大学 刘志彪

当前经济结构性和周期性问题交织,全球需求不足与国内要素成本快速增长

并存，对我省部分低附加值产业形成严重冲击。为此，应当将“提升生产率”作为产业结构调整的主线，立足本地升级、存量升级和现有产业升级，着力增强企业竞争力，以企业效益提升促进民生发展。“提升生产率”需要以市场化为原则，更好的发挥政府的作用，政策的着力点可以包括以下几个方面：

1.加大基础设施投资力度，补齐制约发展的短板。政府向基础设施的短板投资，也是为产业结构调整和企業生产率提升创造条件。中国前一轮积极财政政策，多投向高铁、港口和机场等，但城市之间的基础设施仍比较薄弱，江苏沿海、苏北地区的铁路网络就亟待建设。另外，城市内部基础设施，如地铁、城市地下管道和污水处理、部分城市棚改等仍比较欠缺，投资空间很大。这些投资将产生很可观的经济效益和社会效益。

2.发展混合所有制经济，提高国有企业生产率。我省正在制定混合所有制经济改革的行动计划，其中的关键问题是实现好民营经济和国有经济的融合。建议可以将“提升生产率”原则作为我省混合所有制经济改革的指导原则。不搞国有企业和民营企业“拉郎配”，不搞国有控股还是民营控股的僵化红线，而是看两者结合能否提升生产率，增进企业竞争力。具体策略来说，要利用好资本市场（包括国有和民营上市公司）的资源和平台。一是利用当前资本市场鼓励吸收合并的有利时机，将具备条件的国有企业实现整体上市和资产证券化，提升国有资本整体效率；二是国有企业退出一般性竞争领域，将民营上市公司作为重要的交易对手方，保障对国有资产的价值发现功能；三是国有企业控股尤其是股权比例高的上市公司，通过向大型民营企业定向增发股份的方式，引入民营战略投资者，实现两者资源互补。

3.坚持市场化原则，促进企业技术创新投资。企业生产率的提升，离不开投资的关键作用。投资与创新非但不矛盾，而且创新型经济的发展、技术改造、两化融合等都需要大量投资。我省在建设创新型省份过程中，支持企业创新的各项

政策力度很大，要进一步以市场化的原则完善这些重要措施，优化政府对技术创新项目补贴的方式和效果。将政府资金的主要作用定位于引导和分担风险，突出企业创新的内生激励，根据地区财力差异和省级统筹，研究对各类创新项目的最优支持方式，重视对补贴项目的跟踪评估，注重对项目应用性的开拓。

4.加强研发公共服务平台建设，促进产业有效集聚。微观企业的创新行为一般由市场决定，而区域研发公共平台和实验室则可以由政府发挥更大作用。在光电、生物医药、新材料等行业，公共创新平台需要巨大的投入。对于绝大多数企业来说，独立建设既难以承担，又无法形成规模经济。政府建设好区域创新的公共服务平台，已经成为促进该产业集聚的重要原因。在调研中发现，一些光电企业就是为了使用区内先进激光技术研究院的公共平台选择在南京新港集聚。所以说，在创新中更好的发挥政府的作用，重要的一点就是建设研发公共服务平台。政府要敢于拿出最重要的资源，结合区域产业基础和产业规划，支持、鼓励企业与企业之间、企业与高校、科研院所之间合作，建设研发公共服务平台。

5.大力发展职业教育，提升劳动力实用技能。从“中国制造”、“江苏制造”向“中国创造”、“江苏创造”转变的过程中，还有一个重要的环节，就是通过提高劳动生产率把现阶段的“合格制造”变成“优质制造”、“精品制造”。我省要积极抓住中央当前大力发展职业教育的机遇，从提升劳动力实用技能出发，发挥我省各层次教育力量的优势，将我省建成职业教育大省、强省，为“江苏创造”、“精品创造”夯实坚实的人才技能根基。

（课题组成员：陈柳）

## 江苏经济的“新常态”与合理增长区间研究

省统计局 刘兴远

为适应增速换挡、经济转型的新常态，江苏必须适时转换经济增长的动力系统，凝聚和增强新常态的持久动能，使经济增长保持在“合理区间”，实现新的适度稳态增长。在此基础上判断，2014—2020年全省经济增长的“合理区间”为8.2—9.5%，可保障就业水平小幅增长、物价涨幅在3.5%左右。为此建议：

1.在传统增长力衰减的情况下，应以创新为核心驱动力，推动经济由中低端向中高端跃升。一是突出企业创新主体地位，培育一批高新技术企业和创新型领军企业；二是深化产学研协同创新，加快科技成果向现实生产力转化；三是把技术引进、消化吸收和自主创新结合起来，力争在重点技术创新领域实现突破；四是全面提高劳动者素质，加大人力资本的投资和积累，打造创新创业人才高地，加快发展现代职业教育，培育和创造“新人口红利”；五是充分发挥政府的服务和引导作用，激发各类创新主体的创新能量。

2.在外需乏力的情况下，应以扩大内需为基本立足点，充分发挥投资的关键性作用和消费的基础性作用。要积极增加有效投入，大力优化投资结构。充分发挥好政府投资的引导与乘数效应，充分释放民间投资潜力，细化鼓励民间投资的各项政策措施。着力扩大消费需求，建立居民收入与经济同步增长的联动机制，培育更多具有高消费能力的中产阶层群体，扩大服务消费，加大公共产品供给力度，提高居民消费增长率和消费率，补齐经济发展中的“短板”。

3.在产能过剩压力加大的情况下，应以构建现代产业体系为目标，提升产业整体素质和竞争力。加快构建现代产业体系，不仅要优化增量、调整存量，更要提高发展层次和质量，逐步实现产业结构和生产要素配置效率从低到高攀升。以发展战略性新兴产业和现代服务业为重要着力点，以改造提升传统产业和化解过剩产能为关键点，通过规划引导、技术创新和金融创新，加快推进信息化与工业化深度融合，培育和发展有优势、有核心竞争力的产业。

4.在城乡发展仍不平衡的情况下，应以加快推进以人为核心的新型城镇化和

城乡发展一体化为重要抓手，优化城乡结构。今后几年要把促进符合条件的农业转移人口市民化作为推进新型城镇化的重点，推进相关制度改革，把有能力、有意愿、在城镇稳定就业和生活的常住人口有序转为城镇居民，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。坚持城市发展与产业成长“两手抓”，大力发展实体经济，使新型城镇化和城乡一体化有产业支撑、有就业保障。

5.在资源短缺环境脆弱的情况下，应以建设资源节约型环境友好型社会为重要着力点，增强可持续发展能力。突出抓好重点领域、地区和行业的节能减排，建立以企业为主体的节能技术创新体系。逐步建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的价格形成机制，大力培育绿色新兴产业和绿色消费行为。加大大气污染和水污染防治力度，促进主要流域水质持续改善、生态持续修复。大力实施主体功能区建设，深入推进资源节约集约利用。

6.在深层次矛盾逐步凸显的情况下，以全面深化改革开放为保障，激发发展活力和动力。正确处理好政府与市场的关系，放开用活市场这只看不见的手，管住用好政府这只看得见的手，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。紧扣增强微观主体活力和促进转型升级，加大对经济增长、促进就业创业密切相关审批事项的改革力度，重点是取消或简化前置性审批。着力在重要领域和关键环节改革上取得实质性进展，全面深化财税和金融体制改革、构建开放型经济新体制，以改革的领先支撑江苏发展的率先。

（课题组成员：胡荣华、李宝会、耿修林、刘学军、诸刚）