

Financing life

给全国人民以财产性收入 设立『中国人民永久信托基金』

崔之元教授访谈录

如果没有发现新的资料,笔者根据现有的资料检索推断,崔之元先生也许可以算是最早在中国公开提出系统的社会分红方案的学者——早在2006年,他就提出建议成立“中国人民永久信托基金”。按他的设想,这将由166家中央国企的利润的50%作为本金组建,再将“中国人民永久信托基金”投资收益的50%作为社会分红发给每个公民个人。如果按2005年的数据测算,即166家中央非金融企业的6000亿元人民币的利润的50%,3000亿,投放到“中国人民永久信托基金”。如果这3000亿元投资能产生10%的年收入,即300亿;300亿元的50%,即150亿,用于给全国人民社会分红;每人大约10元多一点。其余的150亿,相当于2004年中央财政收入的1%,可由人大批准用于其它社会经济项目(相当于2004年中央和地方财政总支出中支农支出1671亿的9%)。这可以产生复利效应,按崔之元先生预测,只要运转顺利,几年以后基金本金就会变成上万亿元。假如,从第二年到第五年每年中央非金融企业能有3000亿元投入永久基金,到第五年后基金本金会增长为15000亿,即使是5%的年收入也能产生750亿,750亿的50%,即375亿元可用于社会分红。随着时间的推移,基金本金会越积累越多,社会分红的数额也会翻番。全国人大每年还可讨论是否需要将中央金融企业利润、国有土地使用权拍卖收入的一部分注入“中国人民永久信托基金”,以此实现公民对社会财富的分享。

但这个建议并没有受到社会各界足够的重视,学术界作出回应的并不多,而两会之前这个建议被重提,这就是笔者采访崔之元先生的由来。

○郭宇宽《南风窗》杂志高级记者



崔之元,清华大学公共管理学院教授,博士生导师。2008年春季学期任美国康奈尔大学法学院杰出访问讲座教授。1995年获美国芝加哥大学政治学博士学位,曾任教于美国麻省理工学院政治学系,并于德国柏林高等研究中心、哈佛大学法学院从事研究。主要研究兴趣在政治经济学和政治哲学领域。著有《看不见的范式的悖论》(经济科学出版社),《制度创新与第二次思想解放》(牛津大学出版社)等中英文著作。

郭:您的这个设想灵感来自何方?

崔:据我所知,英国经济学家詹姆斯·米德(James Meade)可能是最早提出“社会分红”这个概念的人。他是1977年诺贝尔经济学奖获得者,也是世界各国通行的GDP核算法的两个主要创始人之一。他毕生追求“自由社会主义”(liberal socialism)。他的《计划与价格机制》一书的副标题就是“自由社会主义的解决方案”(the liberal-socialist solution),但遗憾的是该书中文译本没把副标题译出来。“自由社会主义”,顾名思义,和我们的“社会主义市场经济”理念上很一致。早在1936年,米德在“经济分析与政策导论”一书中已提出“社会分红”(social dividend)的构想。他写道:“国家将从投入社会化企业的资本和土地获得利润。它可以将利润的一部分作为社会分红分给消费者,将另一部分作为对社会化企业的再投资”。1938年,米德在“消费者信贷和失业”一书中进一步明确提出将直接分给每个公民的“社会分红”作为“反周期”的政策工具,还能使它起到在经济萧条时期扩大消费的作用。

再一个启发来自阿拉斯加。1968年在美国阿拉斯加的普拉德霍湾发现了丰富的石油和天然气资源,而普拉德霍湾恰是阿拉斯加州政府所拥有的土地。1969年9月州政府从普拉德霍湾油田的租赁中得到9亿美元的收入。这9亿美元相当于阿拉斯加从1959年建州后至1969年前各年州政府收入之总和。这笔巨大的公共财富使得阿拉斯加州政府可以进行很多社会经济项目。然而许多阿拉斯加人开始担心这笔石油矿产资源收入会很快被花完,今后的阿拉斯加人将不再能够得益于这笔公共财富。因此阿拉斯加州长哈蒙德(Jay Hammond)提出应当用这笔钱建立一个永久基金(Permanent

Fund),以造福于世世代代的阿拉斯加人。1980年阿拉斯加州议会通过了哈蒙德方案,即永久基金分红计划。有趣的是,这个阿拉斯加州长哈蒙德与中国非常有渊源。他在抗日战争中作为美国空军飞行员来过中国,1979年中美建交后他是第一个来中国访问的美国州长,受到邓小平的亲自接见。

具体地说,阿拉斯加永久基金分红方案将每年及前四年平均下来的永久基金投资净收入的50%发放给每一个在阿拉斯加州居住满六个月的居民。1982年秋冬两季阿拉斯加州40多万居民每人收到了一张价值1000美元的支票的社会分红。从1982年起至2005年,阿拉斯加州已经连续24年给每个公民发放永久基金分红。在道琼斯指数最高的2000年,每个阿拉斯加州公民收到了1963.86美元的分红,永久基金市值284亿美元。为了防止通货膨胀侵蚀永久基金本金的购买力,州议会随后又通过了法案将剩余50%的永久基金投资净收入优先用于补充基金本金以抗衡通货膨胀。在补充基金本金后,再剩余的净收入则存入基金的收入储备账户以供立法批准其它用途。

郭:阿拉斯加的实践,其他地方可以复制么?

崔:我觉得阿拉斯加的社会分红实践,对公有资产的管理是具有一般的启发意义的。事实上,许多国家和地区都在密切关注阿拉斯加州的社会分红实践。委内瑞拉、巴西、南非、以色列和美国的墨西哥等州,均已出现了要求建立阿拉斯加州式社会分红的呼声。欧洲推动社会分红的运动更为强大,他们喜欢把社会分红叫做“基本收入”。英国政府已于2004年1月1日正式运行“儿童信托基金”,给每个2004年1月1日后出生的儿童建立一个“资本账户”。现在美国



民主党初选中的两位总统候选人都提出了类似英国“儿童信托基金”的主张。我觉得中国完全适合参考这个政策,这就是我提出“中国人民永久信托基金”的由来。其实,我国农村很多地方已实行多年的“社区股份合作制”,就是在集体土地增值收益基础上的“局部社会分红”。我们在全国范围内实行社会分红的制度条件,实际上会比许多国家更有利,因为我们有较大比例的公有资产,不必像其他很多国家那样需要在税收上作出复杂的设计。

郭:这样看来,国有资产的收益作为社会分红的来源可能比单纯依靠税收措施更佳?

崔:对。国家如果不能依赖国有资产的收益,则只能依赖税收。但税率过高会降低个人和企业工作和创新的积极性。这样国家不得不依赖发行国债。但国债过高后又会抬高利率,不利于生产性投资。我们可以香港为例来直观说明米德的“自由社会主义”中公有资产收益和税收的关系。香港连续数年被国际评级机构评为世界上“最自由的经济体”,因为香港税率很低,鼓励人们创业和增加工作努力。但人们往往忘了提及香港之所以能享受低税率同时又能给居民提供免费的基本医疗,是因为香港政府有一大块公有资产——土地,其土地使用权的市场拍卖收益为政府所有。将国有资产、税收和国债三者作整体通盘的考虑,通过国有资产的市场收益来降低税率和减少国债,是米德对“自由社会主义”或“社会主义市场经济”的重要贡献。

郭:你的设计中把国有企业收益拿出来成立中国人民永久信托基金,有人问凭什么呀?法律依据何在?

崔:这些国有企业,它们对于一些自然资源的占用,享有高垄断收益,是稳赚不赔的买卖。这部分垄断收益应造福于全体人民,这是一个很简单的道理。国有企业,过去叫全民所有制企业,是属于全体中国人民的。怎样体现全民所有?比如其中在纽约上市的中石油、中石化向海外个人股东分红,但中国老百姓却没有享受过分红。如果划拨部分国有企业利润来组建“中国人民永久信托基金”,并把永久基金投资的部分利润直接分给每个公民,使人人享有“社会分红”,这本来就是社会主义的应有之义。它可以调动广大人民关心国有资产的积极性,也能促进政治民主的发展。

我认为,我们有必要更深入地认识国企分红对改革全局的意义,高屋建瓴地解决部门之间在政策的技术细节上的分歧。在此基础上我提出将部分国企利润组建“中国人民永久信托基金”,以后人大还可以讨论是否需要将中央金融企业利润、国有土地使用权拍卖收入的一部分注入“中国人民永久信托基金”。

郭:你认为这样一个基金该如何管理?否则是不是又会成为一个像过去国有企业那样,名为全民所有,但实际上全民根本管不着,最后又变成一个管理成本畸高的金融庞然大物?

崔:我设想的基本构架是中国人民永久基金的经理者的产生应面向市场招聘,选拔真正有高尚职业精神的专业人才,任命必须经过人大负责,监管主体决不是政府部门,而是全国人大。

郭:你认为目前中国国有控股企业“向国家分红”和直接“向社会分红”差别在哪里,在操作技术上会不会存在困难?

崔:“向国家分红”再转用于医疗卫生和教育等公共支出是必要的。但用部分国有企业利润来组建“中国人民永久信托基金”,再把永久基金投资的收益(不动用本金)直接分给每个公民,也是非常必要的。这可以类比中央政府支农政策来理解。我们一直有补贴农业的专项基金,但近年又出台了“一卡通”银行账户,把钱直接打到农民的银行账户上。鉴于全国公民的第二代身份证的成功换发,我们已经有了建立“社会分红”“一卡通”的技术条件。

郭:但与阿拉斯加社会各阶层压力和达至妥协不一样的,中国是一个非常权威的政府,你认为中国政府能够接受这个建议吗?

崔:政策建议的可接受性确实是个关键问题。阿拉斯加州长Jay Hammond还曾建议伊拉克建立类似的永久基金。他的朋友,巴西参议员Suplicy说服了巴西籍的联合国派往伊拉克的最高协调员S.V. de Melo,但后者在2003年8

月被炸死了。我不认为阿拉斯加州长Jay Hammond如此天真,真以为布什、切尼等人会同意在伊拉克建立类似阿拉斯加的永久基金。他可能只是以此建议来向国际公众介绍社会分红的实践。但中国政府就不同了。中共十七大明确提出“创造条件让更多群众拥有财产性收入”。现在许多评论认为这是指股票、基金、房产等,但国际经验数据表明,股票、基金、房产等财产性收入的分布非常不平等,例如1%的美国人拥有39%的财产性收入。我国居民财产性收入的不平等程度也高于工资收入的不平等。我认为,“创造条件让更多群众拥有财产性收入”这句话中的“创造条件”,应包括建立社会分红这类来自公有财产的财产性收入,这是一个平等化因素,能真正落实“让更多群众拥有财产性收入”。

郭:这是从十七大建立和谐社会的理念出发的论述,从政府的具体政策角度,如何看待社会分红的可接受性?

崔:我们可以就业政策和低保政策为例来看社会分红的优越性。“社会分红”比有条件的“失业救济”更能促进就业。在这里,“有条件”是指只有“失业了”才能领取救济,而且失业者还得证明自己在不断找工作;“社会分红”则给每个公民提供同样的、无条件的、基本的收入,即无论就业与否均享有“社会分红”,这就调动了“社会分红”受益者接受低收入职业的积极性。这乍听起来违反直觉,因为“无条件的社会分红”似乎比有条件的失业救济更加削弱了接受低报酬工作的积极性。然而,直觉在这里是错误的。如果现行的有条件的“失业救济”是100元,社会分红的方案则是,无条件的社会分红80元,如果失业再加20元。这好像对失业者一样,失业都领100元。但其实很不同,因为这样一来,失业者如果找到工作,则不再领20元救济,但仍有80元无条件的社会分红。因此,只要外面工作机会的收入大于20元,失业者就会有激励去找工作。而在有条件的“失业救济”体制下,只有外面工作机会的收入大于100元时,失业者才会去工作。

社会分红对解决我国当前的“最低生活保障”政策难题也是至关重要的。现在领“低保”的资格审查很严,如有的地方规定领“低保”的女性不能戴项链,或不论男女不能拥有手机。这严重损害了公民的基本权利。无条件的社会分红则取消“低保”的资格审查。如果“中国人民永久信托基金”运行顺利,我们可以逐步把社会分红额度在低保的数值上(现在北京市是每月380元),从而取消低保。

当然,社会分红不是万能的,但它体现着“社会主义市场经济”中的社会主义精神,应是我国公民权利体系中的经济构成之一。我相信即将召开的全国人大和政协会议将会引起人们对“中国人民永久信托基金”建议的兴趣。

郭:假如引起重视,未来如何启动中国人民永久基金?你2006年的设想是将中央国企的利润的50%作为本金组建“中国人民永久信托基金”,这一比例高于去年国资委和财政部文件的规定。按照目前的规定,你有什么新的设想?

崔:2007年12月,国务院批准、财政部会同国资委发布了《中央企业国有资本收益收取管理办法》(简称《收益收取办法》)。中央企业从2007年起向中央财政上交部分收益。上交利润的比例,区分不同行业,分三类执行。烟草、石油石化、电力、电信、煤炭等具有资源型特征的企业,上交比例为10%;钢铁、运输、电子、贸易、施工等一般竞争性企业,上交比例为5%;军工企业、转制科研院所企业,上交比例三年后再定。这一文件的执行,使它们有可能在不远的将来建立“中国人民永久信托基金”。根据国资委网站的数据显示,2007年1至11月份,中央企业实现利润总额为9186.6亿元,全年将超过1万亿。如果按上交比例为5%或10%,再减去那些三年内暂不上交利润的企业,一般估计2007年中央企业向中央财政分配的红利在500亿至800亿之间。这一数额是少于我2006年设想的3000亿(2004年6000亿元利润的50%)。根据这一现实的规定,我想我过去的方案可以作如下调整:如果仍以上交利润的50%作为“中国人民永久信托基金”的本金,按2007年上交利润的下限,即500亿元来计算,第一年“永久信托基金”的本金为250亿。如果“永久信托基金”在市场上的运作能产生10%的收益,那么第一年底可以获得25亿的收入。这25亿元的收入相对于我国的13亿人口是比较少的。因此我们

可以参考英国的做法,先向新生儿发放“社会红利”。我国目前每年新生儿在1500万至1600万之间。如果这25亿元的收入全部向新生儿发放,每个新生儿能够获得150元左右。因为“中国人民永久信托基金”的本金是每年递增的,如果2008年中央国企仍能够向中央财政分配至少500亿元,这500亿元的50%添加到“中国人民永久信托基金”里,那么“永久信托基金”的本金将会变成500亿元。仍然假定“永久信托基金”能够产生10%的收益,因此第二年底,我们就可以有50亿元向当年的新生儿以及上一年出生的婴儿发放。以后各年,以此类推。也就是说,我提出的这个方案结合了阿拉斯加和英国的做法。阿拉斯加是每人每年都享受“社会分红”(阿拉斯加人口基数小,目前是六十几万人,使得每人每年获得基金收益成为可能),英国是每一年当年的新生儿享受一次性的250英镑(到7岁时再追加一次性的250英镑)。如果按照我上面的设想,中国的新生儿以及以后每年得到的“社会分红”都存入他们的“资本账户”,每年利息再加入本金,复利效应,当他们达到18岁时将是一笔可观的数额,可用于大学教育或其他有益的事业。

郭:英国的“儿童信托基金”,是否在社会分红上采用“老人老办法,新人新办法”?

崔:可以这样说,它是对新一代实行社会分红。当然,这涉及“代际间公平”的复杂政治哲学问题。不过,如果我们能够创建新的公共资产,对下一代和当代同时实行社会分红也是可以做到的。例如,如果中央国企的效益进一步提高,并将中央金融企业利润以及国有土地使用权拍卖收入的一部分注入“中国人民永久信托基金”,社会分红的范围可以进一步扩大。

郭:如何按照公共资源的收益应该被公众分享的原则,是不是应该还有更多的公共资产呢?

崔:当前有一个很好的机会。我国五个省市正在实验推行美国和欧盟的“排污权交易”。但我们仅仅学习美欧的现行做法,而没有注意到美国国会内一直在争议,却因强大利益集团反对而无法通过的“天空信托基金”(Sky Trust)提案。它的核心思想是,现行排污权交易只是二级市场交易,即没用完的排污权额度可以交易。但排污权额度的初始分配却是免费的。“天空信托基金”提案要求建立排污权交易的一级市场,即排污权额度的初始分配要通过拍卖,拍卖收入归“天空信托基金”,再由该基金参照阿拉斯加永久基金的方式,对每个美国公民进行等额的年终分红。这本质上是创建了新的公共资产。如果我国能够借鉴“天空信托基金”思路,社会分红的资金来源将大大扩展,由于中国正成为世界制造业的中心,排污权额度将被拍卖给大批国内外企业。

附录:阿拉斯加永久基金社会人均分红表

| 1982年—2004年人均分红数额表(单位:美元) | |
|---------------------------|---------|
| 年度 | 人均分红数额 |
| 2007 | 1654.00 |
| 2006 | 1106.96 |
| 2005 | 845.76 |
| 2004 | 919.84 |
| 2003 | 1107.56 |
| 2002 | 1540.76 |
| 2001 | 1850.28 |
| 2000 | 1963.86 |
| 1999 | 1769.84 |
| 1998 | 1540.88 |
| 1997 | 1296.54 |
| 1996 | 1130.68 |
| 1995 | 990.30 |
| 1994 | 983.90 |
| 1993 | 949.46 |
| 1992 | 915.84 |
| 1991 | 931.24 |
| 1990 | 952.63 |
| 1989 | 873.16 |
| 1988 | 826.93 |
| 1987 | 708.19 |
| 1986 | 556.26 |
| 1985 | 404.00 |
| 1984 | 331.29 |
| 1983 | 386.15 |
| 1982 | 1000.00 |