watch | 上证观察家

部委屡审屡犯源于巨大制度漏洞被其利用

最近几年,审计署审计出的一系列违规、违法问题大部分都发生在部委所属单位身上,这难道只是一种巧合吗?不,这恰暴露出我国问责机制中的一个巨大漏洞,正是这个漏洞被有关部委利用,造成了其屡审屡犯、年年上榜的结局。同样由于这个漏洞的存在,上级机关把部分审批、监督、管理等重要的行政职能交给下属单位违规创收,上级机关则坐享其成……

⊙时寒冰

6月27日,受国务院委托,国家审计署审计长李金华在十届全国人大常委会第28次会议上,向全国人大常委会报告2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况。

今年披露的审计结果依然令人触目惊心:发改委、文化部等25个部门所属的92个单位挪用财政资金和其他专项资金等27.54亿元;电监会、劳动保障部等23个部门所属的33个单位采取隐瞒收入、虚列支出等方式转移资金5.91亿元,其中部分用于发放职工奖金福利等;中科院、水利部等13个部门所属的50个单位对外投资管理不严,少计国有资产和权益等,涉及金额22.84亿元;民航总局、信息产业部等4个部门所属的5个单位存在未经批准和超标准、超概算建设办公楼、培训中心等问题,涉及金额17.39亿元……

最近几年,审计署审计出的问题大部分都发生在部委所属单位身上,这难道只是一种巧合吗?不,这恰恰暴露出我国问责机制中的一个巨大漏洞,正是这个漏洞造成了个别部委屡审屡犯、年年上榜的结局。

对预算执行违规行为的问责有两种形式,一种是行政问责,另一种是法律问责,一般而言,两者之中以法律问责的力度更大。但是,谁能想到,我国法律设计出来的惩戒措施与行政问责竟然是重叠的!

我国《预算法》中"法律责任"一节中包含三条:第73条、74条和75条。笔者惊讶地发现,这三条法律责任最重的竟然是"行政处分"。它们分别是:"对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任";"由上级机关给予负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员行政处分";"上一级政府或者本级政府财政部门责令纠正,并由上级机关给予负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员行政处分"。

法律问责是高于行政问责的,如果两者重叠起来,并且是在行政问责轨道上重叠起来,法律的威慑力就不复存在。而且,法律责任中对行政处分的具体内容并没有明确规定,这使得问责机制变得更加疲软:到底用什么样的尺度和标准进行何种行政处分?全都含糊其辞,完全由上级机关决定。如果下级与上级机关存在利益勾结,或下级能够摆平上级,就可以将问责架空。

于是,一个更可怕的漏洞展现在我们的面前:所有问责都是由"上级机关"执行的!倘若有个别部委通过所属单位而不是自己"身体力行"去挪用资金或进行乱收费等违规行为,就可以避开行政问责,因为部委自己就是违规单位的直接上级,负责对下属单位进行问责!

一个细节不仅证实了这个巨大漏洞的真实存在,而且证实了这个漏洞正在被人利用。此次,李金华审计长在报告中提到:"抽查25个部门发现,有11个部门所属的73个事业单位承担了部分审批、监督、管理等行政职能……截至2006年底,上述125个所属单位通过代行行政职能,取得收入4.56亿元。"

上级机关为何愿意把部分审批、监督、管理等重要的行政职能交给下属单位?一个合理的解释是:下属违规创收,上级单位坐享其成,这样,下级便不用担心严厉问责降到自己头上,上级机关也可以高枕无忧。这恐怕才是问题的症结所在。

另外,《预算法》中提到的三种法律责任,都是针对预算执行的,对于预算编制等不当行为,连行政处分的责任都没有设立。我国《刑法》中也缺少对与预算相关的违规、违法行为追究法律责任的具体规定。

很显然,如果不对问责机制中存在的这些漏洞及时加以修补,部委就可能继续有恃无恐,屡审屡犯的情况就难以避免。部委违规乃至违法的行为,动辄数以亿计,无论是经济危害还是社会影响都极其恶劣,唯有严惩不贷,才能阻止这种行为重演,才能重塑政府形象,取信于民。当然,要做到问责有足够的威慑力,首先要健全和完善问责制度,因为一个漏洞百出的问责制度是无法发挥作用的。

voice | 上证名记者

股市调控应最大限度保护散户股民利益

⊙周俊生

近段时间以来,中国资本市场一直处于剧烈的震荡之中。出现这种状况,一方面固然是对前一时期上涨过快的自然反应,另一方面也是政府部门为避免爆发市场可能出现难以承受的风险而采取调控政策的结果。说到对市场的调控,一些纯市场派学者是采取反对态度的,他们认为应该让市场自己来解决市场发展中出现的问题,政府不应出手加以干预。这当然是一种理想的状态,但是,对于中国股市这样一个还不够成熟的市场来说,如果政府真的撒手不管,它必将出现极度的混乱。从这一点上说,我们应该承认管理部门对市场的调控是有其合理性的。

但是,这只是问题的一个方面,更重要的是怎样进行调控,调控中应该注意什么问题。这首先需要管理部门对市场的基本态势有一个准确的分析和判断。前一时期,当股市快速上涨的时候,有舆论认为当时已进入"散户时代",也就是说是散户在主导着市场发展的方向。只要是对中国股市有足够了解的人就应该明白,这种判断是完全站不住脚的,中国股市的机构投资者在近几年有了很大的发展,它们拥有巨额的资金,在市场上完全能够呼风唤雨。至于散户股民,虽然前一时期大量新股民蜂拥入市增加了人数,但他们拥有的资金很少,而且力量分散,不可能成为市场的主导力量,他们在市场上更多地只是一个跟风者的角色。

令人遗憾的是,这种判断在市场上一度流行,并且为市场管理部门所接受。今年5月,正当股市热火朝天的时候,管理部门的一位高管竟然提出"不能让散户主导市场"的口号。最近以来,从调高印花税开始,管理部门采取的一系列措施被看成是一种防止股市过快上涨的调控。当然,如果站在全局的角度来看待这种调控,自然有其必要性,调控对过度投机力量的打击的确收到了一定的效果,但"打击一大片的效果"对广大散户股民的伤害却也是有目共睹的。不少散户在遭受伤害后退出市场,其教训值得中国股市永远铭记。

我们在这里没有必要讨论散户是否曾经主导过市场,而是要想说,如果散户真的成了市场的主导力量,这到底是好事还是坏事?我们应该理直气壮地认为,这是天大的好事。我们为什么要建立股市?这方面的道理可以说出很多,但其中有一条是不能回避的,这就是让广大民众能够通过股市投资来创造财富,提高民生水平。中国股市发展十几年来,已经涌现了众多的"杨百万",这是社会进步、民生幸福的体现。具体到股市的操作来说,众多的散户在市场中,由于投资力量的高度分散和投资方向的不一致性,还容易构建起一个平稳运行的市场,而不容易发生大起大落。

股票市场是一个参与者众多、参与者成份复杂的市场,股市中的投机力量在很多情况下会推动市场失去理性,并且裹挟散户股民一起参与投机。因此,政府在对市场进行调控的时候,必须考虑到这部分被裹挟在市场中的普通股民的利益,并采取有效措施最大限度地保护他们。我们的政府是人民的政府,管理部门的行政手段应该以人民的利益为出发点和终极目标,落实到股市中,就是应该以散户股民的利益为市场调控的出发点和终极目标。如果忘记了这一点,那么,势必会做出让散户股民痛心的决策,从根本上动摇市场发展的基础。

经常有一些喝过洋墨水的专家拿国外股市与中国股市作比较,认为中国散户股民过多是市场落后的表现。其实,散户股民多,正是中国股市的一笔宝贵财富。我们不应该忘记,当我们的股市刚刚起步的时候,正是千百万散户股民的积极参与,承担了不成熟市场出现的种种风险与磨难,才使这个市场在并不算很长的时间里取得了令世人瞩目的发展。中国的散户股民对中国股市的发展是有功的。因此,如果我们现在还不能完全放弃对股市进行调控的手段,那么,这种调控必须最大限度地保护广大散户股民的利益。

不妨也听听外国股评家怎么说

⊙吕青

上海一位股民日前致电某媒体,认为国内报纸刊载外国评论家文章将打压中国股市,让外国投资者获利。他说:"中国股市不需要外国评论家。中国也有中国的股市评论员,为什么非要外国人来评论中国的股市?"

股市涨跌有其规律,没有只涨不跌的市场,股市下跌错不在外国股评家,但个别媒体的处理可能有不妥之处。比如,在股市创新高后,有媒体将国外唱空的观点集中起来做了一个专版,题目就叫"QFII集体唱空中国股市",像这种处理方法很容易产生误导:其一,无论在哪个市场,很少出现投资者对市场判断完全一致的情况。有看空的,也有看多的,集体看空或看多的情况极其罕见。其二,即使那些唱空的QFII也属于阶段性唱空,从长远来看,许多QFII对中国市场充满信心。事实上,即便是短期看调整的人也非常看好中国股市的未来。其三,媒体采访到的外国投资者是有限的,用集体唱空加以强调是欠妥的。

随着中国国力的增强和中国与国际融合的加快,中国股市正在对国际资本市场产生影响力,外国股评家关心和谈论中国股市是非常正常的。实际上,不仅外国股评家,就连许多国家领导人也关注中国股市的变化。今年2月27日,中国股市大跌在全球引起连锁反应,惊动了美国总统布什,他专门打电话给美国财政部长保尔森询问原因。

外国政要和股评家关注中国市场是中国市场影响力加大的必然结果。当然,不能不承认很多股评家背后有着自身经济利益的考虑,这使得其评论带有一定的倾向性,这种倾向性无论在哪个国家都是难以避免的。对于这些评论,需要我国投资者理性地对待。我国投资者过去之所以容易被像索罗斯这样的投资大鳄影响,根源就在于投资者尚不成熟,这需要一个过程,但我们不能因此就封杀外国股评家,让他们对中国股市避而不谈。

资本市场的声音永远都是多元化的,无论在哪个阶段都有看多的、有看空的,还有看盘整的。从某种程度上来说,这些多元化的视角正是股市得以健康发展的基础。否则的话,如果股市中所有的人都看多或看空,这个市场可能就不存在交易了,市场也将就此走向终结。多元化的声音恰好为我们判断市场未来走势提供了更多的参考,这一点是应该肯定的。

我们需要去适应这个多元化的时代,而不是去逃避和抵制,或许,这才是成熟投资者应该采取的态度。

正确把握我国资本市场发展大趋势

⊙张望

今年以来,我国股市已出现多次大幅度震荡,近期的股指震荡更为剧烈和频繁,市场弥漫出一些不稳定和悲观情绪。各种传言和评论更是泛滥,广大中小投资者难以把握市场走向的判断依据。当前,正确把握我国资本市场态势和未来中期发展趋势,对投资者合理决策和控制风险具有重要意义。从宏观层面看,广大中小投资者要正确认识决定未来市场走向的几个重要方面,合理选择和调整投资策略。

一、我国资本市场已步入中长期活跃发展轨道,具有中长期的投资价值。一是我国已成为全球最具强劲发展动力的经济区域,我国经济持续快速发展在未来一定时期是不会扭转的大趋势。随着国务院提高上市公司质量指导意见落实工作的全面铺开,我国上市公司的整体质量将会得到进一步提升,上市公司投资价值将进一步增加。二是困扰资本市场的制度性和关键性问题得到有效解决。三是市场有效供给不断增加,持续的新股IPO和大盘蓝筹股开始回归内地市场,将不断为投资者提供新的投资机会,也会降低平均市盈率,稀释风险;四是随着基金、QFII等机构投资者规模不断扩大,将为市场不断创造新的投资需求。五是未来一定时期内,我国将总体处于流动性充裕局面,对资本市场资金面总体有利。这些因素,是市场自我调节和稀释泡沫的主要因素,也是决定市场持续健康发展的基础。

二、资本市场的主导作用日益增强,影响日益突出,维护市场稳健发展,已成为政府宏观调控必须考虑的重要因素。目前,资本市场在资源配置,促进其他金融市场发展,优化融资结构,创造投资渠道,乃至社会和谐稳定等多方面,都具有非常重要的意义。资本市场发展状况绝不只涉及某个行业和部门的利益,是具有全局性的,带有主导作用的市场。努力维护股市持续健康发展,一定是各有关部门都必需研究考虑的问题。各部门对促进资本市场发展的政策协调性已经得到重视和逐步加强,对于直接和间接影响股市的调控政策,一定是慎重和较为稳妥的。西方经济学理论阐明,市场经济环境下,不仅主要靠市场规律"无形的手"来调控,维护供需适当平衡,也需要政府运用调控政策"有形的手"来适当干预市场,纠正市场自我调节的失灵。目前,随着改革开放的不断深入和经验的积累,在不断借鉴国际先进管理经验并与我国实际相结合的过程中,我国宏观调控科学性、前瞻性、准确性的水平和能力有了明显提高,对资本市场的监管和调控也不断走向成熟,这将为维护股市持续健康发展提供重要保障。所以,对于广大投资者来说,要正确认识和理解政府对股市的关注,一方面政府宏观调控是必要的,对于新兴的市场,政府调控更是不可缺少;一方面,调控手段将主要通过市场化和法制化措施来实施,行政手段将明显淡化。调控政策绝不会助长股市持续暴涨,也不会坐视股市持续暴跌。

鉴于目前一些机构和分析家与市场机构投资者具有利益关系,所以,投资者在对待政府宏观调控政策,以及由此而来的所谓重大利好和重大利空,一定要全面分析,不能简单看待所谓的利空和利好消息,要正确把握影响股市发展的主流因素,保持清醒头脑,并逐渐锤炼成熟稳定心态,避免盲目跟从和投机而遭受损失。

三、要重视股指期货对股市的影响,提前做好应对准备。理论上,股指期货对股市具有稳定作用,如具有套期保值和对冲股市系统性风险的作用,从长期来看有助于资本市场平稳健康发展。但由于我国广大市场投资主体对股指期货较为陌生,缺乏相应的经验,而且目前资本市场还存在市场操纵、信息失真、公司治理结构不合理等深层次问题,未来股指期货推出对目前股市的负面影响不容忽视。未来股指期货的推出对当前股市影响较大,尤其是市场出现做空的可能性较大。原因在于:一是今年以来我国股市股指屡创新高,积累了较多的做空动能,具有技术上较大调整的必要。二是目前股市权重股特别是沪深300指标股价格不断攀升,对沪深两地股指的不断上升起到了关键性作用。由于股指期货具有做空机制,因此助长了机构投资者大量持有300指标股,也是推动股指不断上升的重要因素。在股指处于较高价位时,对于重仓权重股和参与股指期货投资的机构来说,做空相对做多较为容易。所以,一旦股指期货推出,这些大量持有300指标股的机构极可能抛空现货市场上的股票,同时做空股指期货,由此对整个大盘会起到加速下跌的负面效应。三是虽然股市具有不少有利因素支撑,但目前股指上升过快一定程度已脱离了上市公司基本面的改善,股指短期持续上涨面临较大压力。

随着目前大盘不断攀升,市盈率和投资者的持仓成本不断上升。由于机构投资者可以通过未来股指期货的做空机制来对冲在现货市场抛空损失,而广大中小投资者则无此优势,因此如果股指期货推出后导致大盘下跌或恐慌性大量抛盘,广大中小投资者将遭受较大的损失。为避免机构共谋操纵市场,上海金融期货交易所已经对期货交易细则做了多次修改,稀释了市场流动性,降低市场活跃程度,以避免可能出现的联合操纵市场行为,但股指期货的影响依然不可忽视。所以,虽然目前管理层对股指期货推出没有时间表,但广大投资者应做好股指期货随时推出的思想准备,从选股、持仓量、收益止损控制等方面提前做好股指期货推出后的投资调整策略。

总之,股市泡沫和风险不可消除,只可控制,投资者一定要根据自身的能力确定投资,并始终把风险控制在自身承受能力的范围内。保持冷静和理性的投资心态,崇尚中长的价值投资理念,长期看是能够分享我国资本市场持续健康发展的利益的。

(作者系上海银监局副研究员、博士)

求解人民币升值与扩大就业之间的悖论

⊙李长安

近段时期以来,人民币兑美元的汇率迭创新高,而且进一步升值的步伐短期内丝毫没有放缓的迹象。而由人民币升值所引发的各种经济问题,也正在引起管理层与企业界的高度关注。这其中最为关键的一点,就是人民币升值的加速会不会加重国内的失业压力,给日趋严重的失业现象雪上加霜。换句话说,如何在人民币升值和扩大就业之间取得平衡,是当前宏观政策上极为棘手的一个"悖论"。

众所周知,保持对外贸易的基本平衡和实现充分就业,是宏观经济调控的两大主要目标。从目前的情况来看,这两大目标远未实现。在贸易平衡方面,由于长期以来过于片面地强调出口导向型的发展战略,我国的对外贸易在规模不断扩大的同时,也出现了连年较为明显的顺差。而在就业方面,我国的就业形势日益严峻。据统计,目前我国的城镇登记失业率已经超过了4%,失业总人数已近1千万人。如果再加上规模庞大的农村转移人口和城镇隐性失业人员,就业压力将十分沉重。

一般来说,人民币升值通过两个途径影响就业:从宏观层面上来看,汇率的调整将引起进出口相对价格的变动,进而对进出口额产生影响。此外,汇率的波动还通过对外商来华直接投资的影响对固定资产投资产生影响,继而波及到经济增长。经济增长是带动就业扩大的最基本动力。目前,我国净出口对国民经济增长的贡献率已经超过了35%,而一旦由于人民币汇率升值过快导致出口的迅速下降,必将对经济持续稳定增长以及就业增长形成负面影响;再从微观层面来看,人民币升值对出口产业的负面影响较大,其中受影响最大的行业是纺织、服装、制鞋、玩具、摩托车五大非农行业和农业。据有关部门的研究,人民币升值5%-10%,将导致350万非农产业工人失业,影响上千万农民就业。人民币升值过快还将导致劳动力成本的上升。

事实上,人民币升值过快对就业的影响已经初步显现。如果按照汇改时8.11的汇率计算,汇改以来人民币累计升值幅度到目前已超过6.4%。受此影响,一方面,外资流入的速度开始减弱。据商务部统计,去年我国实际利用外资金额735.23亿美元,同比下降3.11%。另一方面,我国不少出口行业的产品出口遇到了很大的障碍。以纺织行业为例,据研究,人民币每升值1%,纺织行业销售利润率下降2%-6%。如果人民币升值5%-10%,行业利润率下降10%-60%。特别是出口依存度较高的服装行业受损较大。纺织行业是比较典型的劳动密集型产业,纺织品出口的减缓,势必对纺织业的就业吸纳能力造成影响。

从上面的分析也可以看得出来,为了解决贸易顺差扩大而必须实行的人民币升值政策,和扩大就业的政策之间似乎存在着相互矛盾的地方:人民币升值过快可能会导致出口的减少,劳动力成本的上升又会削弱出口企业的竞争力,这都是可能降低经济增长和遏制就业增加的潜在隐患。因此,如何协调人民币升值和扩大就业之间矛盾,就成为当前宏观调控的一种"两难选择"。

笔者认为,要走出这种困境,首要的是必须实现经济增长方式的转变,改变单纯依靠廉价劳动力成本优势和过分依赖出口导向型发展战略的局面,这样一方面可以降低人民币升值的压力,另一方面也可以减少人民币汇率波动对劳动力市场的冲击。同时,努力实现贸易方式的升级和替代,改善出口产品的结构,大力增加技术产品和服务贸易的出口。当然,从根本上来说,还是要扭转过分依赖国外需求拉动国内经济增长的局面,尽快走扩大内需、以国内需求作为经济增长主要"引擎"的发展道路。只有这样,才能在人民币汇率波动和就业增加之间找到一个合适的"均衡点"。

取消利息税应该一步到位

⊙云力

6月27日,十届全国人大常委会第二十八次会议审议了关于授权国务院可以对储蓄存款利息所得停征或者减征个人所得税的决定草案的议案。在此之前,有专家建议说,在目前负利率的情况下,利息税政策可分步向下调整,首先将利息税从现有20%的水平降至10%,以改善目前税后居民存款实际利率为负的局面。

分步调整利息税建议的理由本身就是自相矛盾的,既然存款已经是负利率,征收利息税的基础其实已不复存在,何不一步到位直接停征?今年以来,粮价走高推动CPI加速上涨,5月份CPI同比上涨3.4%。以目前一年期名义存款利率3.06%的水平计算,税后实际利率近-1%。

我国征收利息税的目的原本是为了缩小贫富差距、抑制储蓄过快增长、刺激居民消费和投资,然而,在利息税征收的这几年中,储蓄直线上升、贫富差距加大、内需屡拉不动,说明利息税并未取得当初所设定的效果。

在存款利率为负的情况下再征收利息税,实际上让存款户承担了双重损失,这种做法本身不仅不合理,而且有失公允。我国现在面临的最大问题是内需不振,而征收利息税实际上是在减少居民的收入,这与国家增加居民收入、鼓励消费的目标相背离。

实际上,即使从整个国际范围内来看,减税尤其是减个人所得税也是大势所趋。比如美国,2001年5月26日美国国会通过了被布什提交的减税法案,宣布在未来10年内美国将减税1.35万亿美元。其中一项重要内容就是降低个人所得税税率,增加退税额。在德国,从1999年到2001年的两年间,个人所得税税率的最低税率就从25.9%降到19.9%,最高税率从53%降到48.5%。

取消利息税乃是大势所趋。一旦利息税取消相当于加息76.5个基点,这有利于减缓储蓄资金向股市和房市搬家的现象,有利于经济的健康发展。

从财力上来看,取消利息税的条件也已经非常成熟。财政部部长金人庆明确表示,现在中国经济处于高速增长时期,财政收入保持了较好的增长势头。"在这种形势下,停征或者减征利息税,国家财政有能力承受。"既然如此,其实已没有必要再经过一个减少10%的过渡。

取消利息税是许多人的期待,事实将证明,这一做法将是多赢之举。