

Opinion

Observer | 上证观察家

剖析土地违法现象的两大诱因

◎王杰

6月4日,国家审计署在其官方网站上公布了对北京、天津、上海、重庆、哈尔滨、合肥、济南、长沙、广州、南宁和成都11个市及其所辖28个县(市、区),2004至2006年国有土地使用权出让金的征收、管理、使用及相关政策执行情况的审计调查结果:土地出让净收益1864.11亿元未按规定纳入基金预算管理,占11城市土地出让净收益总额的71.18%;违规使用出让金83.73亿元,108.68亿元出让金未按规定纳入财政管理……

近年来,土地违法现象一直比较严重。国土资源部的统计显示,2004年至2006年,全国违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积的平均比例为17.02%。2007年9月15日至2008年1月15日,全国土地执法百日行动共清查三类土地违法案件3.17万件,涉及土地336.4万亩。其中,“以租代征”1.87万件,圈占土地0.15万亩,“未批先用”1.15万件。

土地违法现象严重,公众一般归结为是对地方官员问责疲弱所致,但这只能算是其中的一个原因,或者说,只是一个表面的原因,而深层次的原因则是制度设计方面的漏洞与瑕疵。我认为,这其中有两个非常重要的诱因:一、土地出让金的使用,长时期地游离于预算与监管之外,地方政府及官员自由操作的空间大,甚至滋生出大量的腐败寻租行为,是土地违法现象的一个持久的动力。二、地方财政资金缺口,使得地方政府有选择通过土地出让获取收益的持久动力和堂而皇之的理由。而这两点,都不是简单地通过问责官员就能解决的,它更牵涉到一制度的调整与重构。

先看第一个原因。从审计署审计调查的结果来看,土地出让净收益1864.11亿元未按规定纳入基金预算管理,占11城市土地出让净收益总额的71.18%。这是一个非常惊人的比例。财政预算管理有两种方式:一是一般预算管理,二是基金预算管理。我国选择将土地出让收入纳入地方基金预算管理,而不是一般预算管理。原因是,土地出让收入受土地市场状况影响较大,具有不稳定性、不确定性等特征,如果将其纳入一般预算管理,容易造成一般预算收支的大起大落,不利于预算执行的稳定。同时,为了保障被征地农民及时得到补偿性费用,决定将土地出让收入纳入地方基金预算管理。具体做法是:土地出让收入全部缴入地方国库,支出一律通过地方基金预算从土地出让收入中予以安排,实行彻底的“收支两条线”。

但是,我们仍然缺少迫使地方政府必须将土地出让净收益纳入基金预算管理的强制性规定——我所指的这种强制性规定是带有惩戒性质的刚性的规定,高达71.18%的土地出让净收益未纳入基金预算管理就是最好的证明。不纳入基金预算管理,等于这部分庞大的资金游离于监管之外,供地方政府任意支配,这种指定用途的政府性基金预算收入实际上变成了带有小金库性质的资金。这意味着,土地出让越多,地方政府所能支配的资金也越庞大。同时,由于庞大的资金游离于监管之外,很容易成为

权力寻租与腐败现象的天然载体,成为少数腐败者的囊中之物。由于腐败与寻租是借助庞大的游离于监管之外的资金而存在,种种不法行为更容易被隐匿,被查处的几率更低。诸如此类的因素,正是土地违法现象屡禁不止的不竭动力。

再看第二个原因。

地方政府为何热衷于从土地出让中获取收益,甚至,为了确保这种收入不惜违法使用土地?在1994年以前,地方财政除了个别年份基本上都保持着节余,而中央财政长年处于亏空状态。当时的土地违法现象少之又少。但1994年分税制改革以后,一切发生了改变:中央财政节余在分税制改革后突飞猛进,由1994年当年扭亏为盈1152.1亿元,累计增长到2006年节余10458.2亿元。而地方财政不仅在1994年立即陷入亏空状态,而且亏空金额由最初的1726.6亿元累计增长到

2006年的11940.8亿元。2006年,国内所有省级地区的财政支出都大于同期财政收入,19个地区的财政支出为同期财政收入的2倍以上,5个地区为3倍以上。分税制改革后,由于中央和地方政府的财权、财权划分不清,遗留了许多旧体制的痕迹,事权维持了改革前的状况,而财权却主要划归中央,这造成了地方财政与事权不相称的资金缺口。曾经参与1994年分税制改革设计的中国社科院财贸所专家杨之刚认为,分税制改革的基本要件是中央、地方各有收入来源(财权),中央、地方各有支出范围(事权)。而现阶段越是上级政府财权越大,越是基层政府事权越多,且税权的划分并不稳定,导致地方

政府没有一个稳定的预期。这正是促使地方政府通过土地这一“聚宝盆”弥补资金缺口的动力所在。

笔者在查阅了大量数据后发现一个规律,越是土地违法严重的地区,越是财政缺口比较大、缺乏稳定收入来源的地区。如何让中央与地方在财权和事权方面做到更加协调和统一,将成为下一轮财税改革关注的焦点,但有一点是明确的,只要地方政府的收入来源不能得到保障,土地违法现象就很难真正被遏制。实际上,有关部门在处理土地违法问题上常常左右为难也与此有关。土地违法案件虽然层出不穷,但只要不是涉嫌受贿等腐败行为,真正遭到问责的地方官员并不多见——有关部门不得不考虑地方财政的实际困难和地方官员的苦衷。

因此,土地违法的最大两个症结在于土地出让收入游离于监督与地方政府的财政收入缺口,要真正抑制土地违法,也需要从制度层面加以完善,并非仅靠问责地方官员就能解决的问题。

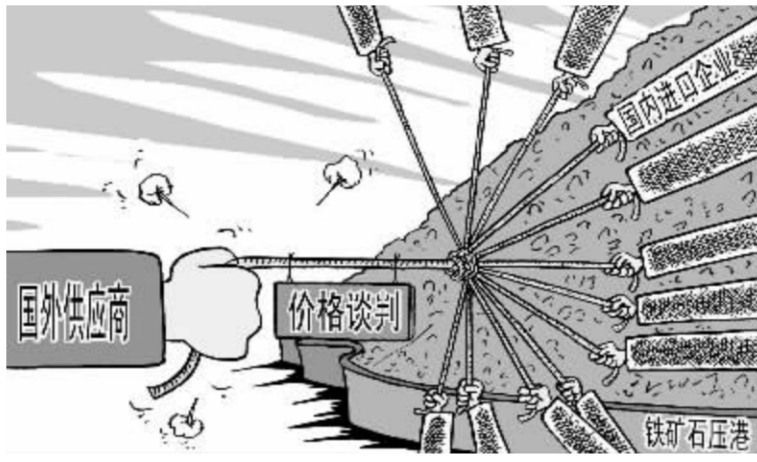
铁矿石压港源于进口权分散

◎姜仪云

现在,压在港口的铁矿石越来越多,已经成为有关部门的一大心病。据不完全统计,国内港口库存铁矿石已接近8000万吨的天量,对港口、铁路、海运等造成不小的压力。5月16日,国家发改委召开港存铁矿石疏港协调会后,部分港口采取了必要的疏港措施,但大部分港口仍处于观望状态,目前大部分港口港外待船只仍然较多,港口大力发货也仅恢复到进出平衡的状态。

铁矿石大量囤积在港口,给我国的铁矿石价格谈判带来了极其不利的后果。由于预期铁矿石可能涨价,一些具有进口资质的企业或中间商,加大铁矿石的进口。按照国内生铁生产增长情况,1月-4月富余入炉矿已达350万吨,远远超过了全行业钢铁生产对进口铁矿石的需求。正是由于1月-4月铁矿石超量进口,造成了港口铁矿石的严重积压。又由于大量铁矿石堆积在港口,造成海运矿石船到港后待港时间达到7天至10天,这种带有投机性特点的进口行为,强化了谈判对手对中国铁矿石需求快速增长态势的确认,增强了对方的信心,使对方更容易坚持强硬的谈判立场,从而,使我国在铁矿石谈判中处于被动地位。

导致铁矿石大量囤积在港口的原因有很多。比如,港存费用过低,使得铁矿石压港的成本非常低,远低于因铁矿石价格上涨可能产生的利润——至少在囤积者看来如此。据悉,现在不少港口的规定是,凡入港的铁矿石有30天的免费堆存期,超过30天直到60天,堆存费为每吨每天0.10元;超过60天直到90天,堆存费为每吨每天0.20元;超过90天,堆存费为每吨每天0.40元。每吨每天0.1元费用,与囤积者预期中的铁矿石涨幅相比,几乎是完全可以忽略不计的。对于许多真正的需求者而言,这个成本也非常低,因为,倘若



漫画 刘道伟

由他们自己来寻找地方堆放铁矿石,其成本要远远高于压港的成本。

为了改变铁矿石压港造成的恶性循环,日前,国家发改委和交通部联合发文,要求加强对各大港口的铁矿石疏运工作。对此,有部分港口开始实行新铁矿石堆存管理办法,上调铁矿石逾期堆存费,但目前只有天津港等几个为数不多的港口提高了逾期堆存费,且上调的费用依然有限。根据天津港集团统一规定,将30天后免费期后的堆存费从每吨每天0.10元提高为每吨每天0.20元。这种上调幅度根本无关痛痒,尽管如此,大部分港口仍然按兵不动。

显然,上调铁矿石逾期堆存费并非解决问题的良方。

笔者认为,铁矿石压港的真正症结并不在此,而在于具有铁矿石进口资质的企业太多。纵观当今世界,还没有一个国家的铁矿石进口如此之多。2004年,有资格进口铁矿石的国内钢厂和贸易商多达到523家,2006年,中国钢铁工业协会和中国五矿化工进出口商会通过铁矿石进口资质的限制,但具有资格进口铁矿石的钢厂和贸易商仍多达118家。2006年12月28日,中钢协和五矿商会联合发布

《2007年铁矿石进口企业资质标准》,新资质标准使2007年有资格进口铁矿石的国内钢厂和贸易商数量减少至90家左右。

但是,与国外相比,我国具有铁矿石进口资质的企业依然太多,这种进口权过于分散的状态,导致各方利益难以协调,而个别企业为了逐利一意孤行的做法,又可能引发连锁反应,导致整个铁矿石进口计划被打乱。最近几年,中国进口铁矿石的价格年年上涨,2005年上涨了71.5%,2006年上涨了19%,2007年上涨了9.5%,2008年上涨了65%……作为世界上最大的铁矿石进口国,中国在价格方面竟然没有话语权,很大程度上就是进口权过于分散所致。

在这种状况下,我们不妨进一步精简进口资质的企业数量,甚至,只允许为数不多的几家企业进口铁矿石,然后再通过市场进行资源配置,这种做法虽然有可能导致一定程度内钢厂和贸易商多达到523家,2006年,中国钢铁工业协会和中国五矿化工进出口商会通过铁矿石进口资质的限制,但具有资格进口铁矿石的钢厂和贸易商仍多达118家。2006年12月28日,中钢协和五矿商会联合发布

股市“铁公鸡”与岷江水电的分红承诺

◎曹中铭

沪深交易所2007年度报告后审核工作于日前结束,1547家如期披露年报的上市公司,平均每股收益为0.42元,较2006年增长41.46%;平均净资产收益率14.71%,较2006年增加1.84个百分点。业绩大幅增长,从这点上看,上市公司无疑交出了一份令人满意的答卷。

但是,整体而言,上市公司的分红状况却没有那么乐观。尽管有些上市公司推出了优厚的送转分配方案,更多的则是“意思”一下。而市场上的“铁公鸡”则不在少数,甚至于某些上市公司连续十年“一毛不拔”,其“铁公鸡”的本性暴露无遗。

A股市场一直热衷于年终分红。一个会计年度结束,向投资者分红亦是上市公司义不容辞的责任,然而,诸多上市公司却将这种责任当成了一种负担,年报或半年报中常常出现的则是“不分配、不转增”等字眼,即使是取得了较好的收益也同样如此。

在成熟市场中,投资者投资于股市的主要目的就是为获取分红。如在目前的美国市场,上市公司税后利润的50%-70%一般用于支付红利,很少出现像A股市场以送股或转增来实施分红的数字游戏,更不要说那些“铁公鸡”了。如果说A股市场出现追逐派跌是投资者不成熟表现的话,那么,某些上市公司常常扮演“铁公鸡”的角色,投资者只有通过博取差价来实现盈利也是不容忽视的重要因素。

更重要的是,诸多上市公司在有红不分的情形下,由于经营不善连续亏损而黯然退市。对于投资者而言,最终落得个“鸡飞蛋打”的结局。假如上市公司中的“铁公鸡”不分红而是将产生的利润重新投入生产经营,

继而将企业做大做强还情有可原,问题在于,这样的例子实在是少之又少。

“5·12”汶川大地震,处于震中地区的上市公司岷江水电损失惨重。岷江水电的公告显示,以账面价值为基础,地震造成直接经济损失预计为26883万元,并且上述数字尚不包括电站、变电站及线路等资产的受损情况。就是这样一家急需资金进行灾后重建的上市公司,为了履行当初的股改承诺,决定向全体股东按每10股派发现金红利1.40元(含税),共计需派发现金红利7058万元。其股权登记日为6月5日,红利发放日6月13日。

每10股派1.40元(含税),这样的分红比例确实不高,但7058万元对于目前的岷江水电来说,绝对不是个小数目。进一步讲,即使上市公司由于地震灾害不分红或者延期实施,相信也能够得到全体股东的理解与谅解。但是,上市公司为了履行当初的承诺,更为了体现公司的诚信,没有践踏市场的游戏规则。或许岷江水电更让股市上的“铁公鸡”们汗颜,也让那些总是以资金紧张为借口不分红的“铁公鸡”相形见绌。岷江水电的分红承诺,其实更是给股市中的“铁公鸡”上了一堂生动的诚信课。无红可分那是上市公司的经营能力问题,有红不分还要到处找借口则是“态度”问题了。在岷江水电的分红承诺面前,任何的辩解都会显得苍白无力。

事实上,上市公司的分红问题一直遭到市场的诟病。而且,上市公司融资或再融资时往往都是“狮子大开口”,分红如同吝啬鬼的现状,也招致了要求实施强制分红的呼声不绝于耳。此前,监管层已经制定了证券投资基金盈利后必须分红的规章制度,笔者以为,通过立法的方式确立上市公司强制分红也应该提上议事日程了。

亚洲金融危机阴霾再至?

◎陆志明

从经济均衡发展、穷人生存的天堂到金融危机隐现、资本开始逃离,风云突变似乎只在倏忽之间。据相关媒体报道:越南今年以来多项经济指标已亮起红灯,越南盾自3月下旬急跌后,其汇率持续下滑。导致金融市场异常动荡,货币危机一触即发。

越南金融危机的隐现似乎预示着1997亚洲金融危机再度登台。而不仅是越南,印尼、印度,甚至远在拉美的阿根廷等诸多发展中国家均在宏观经济基本面和货币金融方面出现了严重危机的征兆。

众多发展中国家迅速从经济快速增长迅速恶化至危机四伏,重要原因在于发达国家的经济金融危机转嫁政策。美国为降低次贷危机带来的经济增长趋缓,采取了降低基准利率、放纵美元贬值的政策。累计高达3.25%的降息幅度刺激了大量热钱流出美国,在追逐高额利润的驱动下,热钱发展中国家的股市与全球大宗商品市场。

美元贬值与全球大宗商品实际出口价格,刺激美国大型企业订单增长的同时,大幅削弱了发展中国家产品的竞争力,也诱发了大量贸易争端。如美国政府在放任本国货币贬值的同时,却合力东盟要求人民币升值。甚至威胁将中国列为汇率操纵国,而从次贷危机发生之后的表现来看,美国才是不折不扣的汇率操纵国。中国等其他发展中国家不过将货币主要盯住美元,降低自身货币风险而已。

在美国降低利率恶化发展中国家金融市场,加剧全球大宗商品市场泡沫;放任美元贬值毒害发展中国家出口贸易环境之际,发展中国家出口到美国的产品却并未出现价格高涨的趋势,这一方面与发展中国家低水平、低技术含量的劳动力密集型同质竞争有关,另一方面也与美国刻意压低发展中国家产品价格有关。结果是全球

能源、原材料、农产品等全球大宗商品市场暴涨数倍的所有通胀压力主要由发展中国家承担了;欧盟、美国的通胀水平超出了历史警戒线,接近5%,而部分发展中国家的通胀水平却达到了灾难性的10%、20%以上两位数!

除了承担来自发达国家转嫁的金融危机经济压力,发展中国家同时也承担了主要来自发达国家投机力量的盘剥。包括对冲基金、养老基金、投行大鳄在内的西方投机力量为了降低次贷危机造成的巨额损失,一方面引入发展中国家主权基金为其注资,为次贷损失买单;另一方面假借发展中国家需求增长对全球大宗商品价格的冲击,肆意炒作石油等大宗商品泡沫。事实上,短期内,发展中国家的需求不可能像目前价格那样成倍增长,长期内替代能源与材料的兴起也不会支撑所谓的价格上涨空间。唯一合理的解释只有投机泡沫。

索罗斯6月3日在向美国国会下属的能源价格操纵行为调查小组发表的书面证词中表示:目前商品期货指数的狂热投资行为与导致1987年股市崩盘的狂热投资组合保险行为具有惊人而且可怕相似性。索罗斯警告说,对商品期货指数的狂热投资已经产生了“泡沫”。如果当前的泡沫熟视无睹,那么未来金融经济的风险损失将远超目前的次贷危机。届时美国政府必将“故伎重演”,将危机产生的损失通过利率、汇率等手段转嫁给发展中国家。

需要清醒认识到的是,中国外汇管理体制受制于美元汇率,未来美国如果出现大宗商品危机,而继续默认美元贬值,那么中国货币政策压力将进一步加大。其次,对游资流入炒作国内资本市场的行为仍遏制乏力。如果资本市场再度被恶意炒作至高位,那么中国金融经济的风险将被高度凸显,这一点,市场各方须高度警惕!



Column | 专栏

限塑令:或许没有想像中那么美妙

过去二十年,也是为了保护环境、节约资源而杜绝使用一次性筷子,有关部门不知出台了多少次规定,但到处仍在用一次性筷子。要限制塑料袋,先要找到适当的替代品,并在回收和重复利用环节做出更大的努力。否则好事就容易变成一场秀,重演一次性筷子的故事。

◎王福重

6月1日开始,全国范围内正式执行“限塑令”。有报道说,一些大城市的执行效果还算不错,人们用塑料袋明显减少了。还有外国媒体评价说,中国人在限制使用塑料袋上,为世界带了好头,这种评论,令人很有些不是滋味,里面似乎有揶揄的意思:凭什么你们要带头?

“限塑令”不再允许商家为顾客免费提供塑料袋,而是收费。免费变成收费,商家当然乐意,不管是不是按成本价出售,反正收入肯定是增加了。所以,对于“限塑令”有着看法的,主要是消费者。多年来,消费者已经习惯了免费使用塑料袋。因此,强制性的“限塑令”,相当于对全国所

有使用塑料袋的消费者课税,尽管销售塑料袋的收入归于商家(“限塑令”当天,中国消费者协会的官员就表示,这部分收入应该归财政,是很有道理的)。

问题是,这种强制课税的效果,并不一定如政策制定者预想的那样理想和美妙,而是相当值得怀疑的。

花了钱的塑料袋,提高了消费者的购物成本,消费者对价格上涨和成本上升是敏感的,在开始的阶段,由于限塑令,消费者会暂时减少塑料袋的使用,就像新闻里说的那样“明显减少”。但这是初期的反应,经过一段适应期后,人们的偏好就会改变,消费者就会认可收费的塑料袋,塑料袋的使用数量会缓慢恢复到或者接近原来的状态。因为消费者发现,他们找不

到到塑料袋的替代品。

不知道这项涉及几乎所有消费者利益的政策,其决策过程是怎样的,征询过其中多少人的意见,但是,很明显,对于塑料袋的替代品,政策制定者显然没有考虑周全。塑料袋固然有对环境不利的毛病,但是塑料袋在世界范围内广泛使用,是商家和全体消费者,也就是市场理性选择的结果,塑料袋是有很多优势的。比如它非常干净、方便携带,便于放置,不怕水浸,更重要的是非常便宜,即使收费,价格也是相当低廉的,只有几毛钱。

其他购物工具,无论是可降解的淀粉袋,还是纸袋子、布袋子,都没法跟塑料袋比,它们不但比塑料袋贵,还有其他问题,如造纸不好就得砍树,破坏植被,引起水土流失;织布也有污染水体的问题。最主要的缺陷是不方便。消费者购物,不但在意商品本身,也考虑是否方便,尽量节约交易费用,这就是超市取代传统商店一统天下的原因。买了东西,总不能就空手抱走吧,不在现场买袋子,难道每次去商场还要随身带

几个布兜子?限塑令,为消费者制造了购物的烦恼,自己准备袋子太麻烦,需要不时清洁,还是现场购买最合算。

有人发表评论说,“限塑令”的本意不是减少几个塑料袋,而是在于提倡节约资源,过有节制的生活,爱护环境。人人都希望环境好。但是,经济发展和人民福祉提高和环境质量之间并非简单的线性关系。天下没有免费的午餐,大部分生产和消费活动,都对环境有某种破坏作用,如造纸和使用汽车。人们常常从道德层面上指责污染者,同情受污染者。但是大部分污染并非生产者故意为之,不是为了污染而污染,而是为了生产满足消费者需要的产品不得不如此,环境相当于生产的某种必要投入品。当消费者告诉厂家需要某种产品时,就应该意识到一定程度的污染将是不可避免的。一位经济学家说得很好,忍受肮脏是美国富裕的先决条件。另一方面,当经济发展到较高程度后,人类对于环境的高要求就会显现出来,同时,也有能力为环境好转支付成本。这就是平时说的,先污染后治理。虽然人类想避免这个并非合意的

结果,但是国内外经济发展的历史表明,打破这个宿命,殊为不易。所以,环境与福祉并非就是一回事,环境更不是一切,它是与经济发展水平相对应的东西。

确实有些发达国家,也对使用塑料袋有某种限制措施,但是实行限塑令的国家并不多,难道它们不担心环境污染吗?当然担心,但是,两害相权取其轻,如果不用塑料袋,用其他的办法,成本可能更大。按理说,这些发达国家,更应该先行,它们可到了对环境比我们更在乎的阶段了。

据说,每年中国消费者使用的塑料袋有30亿个,生产这些塑料袋,要用13000吨石油。13000吨石油,好像用在生产塑料袋上就是浪费,用在汽车上就是正当。其实,石油无论是用来生产塑料袋,还是用作汽车燃料,都是为了消费者的利益和方便,具有同等的价值。

限塑令没有经济成本,还有执行费用。限塑令,是全国性的法规,不但大城市的市场要遵守,小城镇,甚至偏远的乡村也得遵守。可是,怎么保证这个“限塑令”在如此广大的地域有效执行呢?

如果只是惩罚了城里的违规者,而让检查的触角延伸不到的地方依然,这样的法规意义何在?

不仅仅是消费者在使用塑料袋,生产者使用的恐怕更多,没有塑料包装,很多生产简直不可想像。所以,刚刚实行的“限塑令”,就开了一个口子,餐饮业暂时不属于限制之列,我想,以后这样的口子会越来越多的。

不是说限制塑料袋有什么不对,但是正确的事情,也要讲究如何去办,成本又怎样。要限制塑料袋,先要找到适当的替代品,并在回收和重复利用环节做出更大的努力。否则好事就容易变成一场秀。

过去二十年,也是为了保护环境,节约资源,而杜绝使用一次性筷子,有关部门不知出台了多少次规定,几次隆隆的雷声过后,还是看见到处仍在用一次性筷子。

这个限塑令,是否将重演一次性筷子的故事呢?让我们拭目以待。(作者系北京航空航天大学金融研究中心常务副主任)