

落实“藏汇于民”助推经济转型

本报评论员

中国国家外汇管理局2012年4月16日发文称：目前，强制结售汇政策法规均已失去效力，实践中不再执行，强制结售汇制度退出历史舞台；企业和个人可自主保留外汇收入，外汇管理将在守住风险底线的前提下，进一步促进贸易投资便利化。

2007年8月13日，国家外汇局宣布，境内机构即日起可自行保留经常项目下的外汇收入。对此，当时就有媒体评论说，“这意味着在中国实行了13年的强制结售汇制度正式退出了历史舞台。”但这结论并没有得到官方和理论界的公认。后来的事实也证明，彼时作出这一判断为时尚早。

2008年，修订后的《外汇管理条例》明确规定：企业和个人可以按规定保留外汇或者将外汇卖给银行。2009年后，为进一步促进贸易投资便利化，提高政策透明度，外汇管理部门大力开展法规清理，共宣布废止和失效400余个外汇管理规范文件。涉及强制结售汇的规范性文件被宣布废止、失效或修订。2011年7月，外汇管理局发布《外汇储备热点问答》，就公众提出的“我国是否仍在实施强制结售汇制度？”这一问题作出回应：“目前，所谓强制结售汇制度，在我国已是一个历史概

念。我国已不再实施强制结售汇制度。”这是中国政府最早向公众明确表态已经终止实施强制结售汇制度。

由此可见，日前外汇管理局发表的专文，不过是官方对于终止实施强制结售汇制度的又一次重申。经此强调，公众对于“强制结售汇制度退出历史舞台”应再无疑问。而随着强制结售汇制度的退出，我国经济舞台上“藏汇于民”的新时代也在拉开序幕。

何谓“藏汇于民”？早在2006年，时任中国央行副行长吴晓灵有一个解释：“藏汇于民”是希望通过市场化方式来化解和消化央行手上过多的或是结构不够合理的外汇储备。吴晓灵也是在中国最早提出“藏汇于民”理念的经济学家。2011年10月，央行行长周小川指出，所谓“藏汇于民”，并不是老百姓把外汇藏到自己手里，而是他们自行决定包括投资等运用外汇的机会。周小川还表示，中国将放松对居民使用外汇的限制，更多地“藏汇于民”。

由强制性结售汇而致的外汇储备是我国垄断性最强、行政集权性最强的金融资源。我国实行的外汇结售汇制有如下特点：外汇进出管理的强制性；人民币与外汇兑换价格的简单性；政府、企业和个人对汇率的博彩性；央行维持汇率市场的被动性、防御性；民间企业和个人参与汇率稳定的无奈

性；外汇储备投向的债权性；美元外汇贬值的风险性；为了维系结售汇制而实行的人民币收益高于外汇投资债券收益的补贴性；人民币与外汇市场化的不完全性；外汇储备管理的行政垄断性等等。因此，强制结售汇制度带有鲜明的计划经济色彩。近年来，随着中国经济日益深入地融入市场化和全球化的浪潮，以及中国经济总量在世界排名的不断跃升，主张中国政府终止强制结售汇制度、实施“藏汇于民”的呼声一直不绝于耳。

如果说，此前我国学术界和业界对于“藏汇于民”的呼吁仅仅是一种愿景，那么从现在开始，这种愿景由于各项条件的具备而正在逐步变成现实。除了我国经济总量日益壮大、我国在国际经济交往中抗风险能力大为提升、强制结售汇制度正式终止等前提外，政府转型和经济转型也成为“藏汇于民”的两个重要条件。

简而言之，所谓政府转型，就是在划清“有形之手”和“无形之手”各自权界的前提下，建设一个廉洁、精简、高效的服务型政府；所谓经济转型，就是要在充分尊重企业家精神和民众的创造力的基础上，调整优化经济结构，将经济增长方式从“速度为王”到“质量为王”上来。而这两大转型在外汇储备和运用这一领域所形成的理念交集就是：尽量减少政府的“有形之手”对外汇储备和运用方式的干预，将外汇处置权的主体地位尽快归还给具有自治能力与理性判断能力的企业和个人。

关于“藏汇于民”的好处，此前论者已经指出了不少，其中英雄所见略同之处，包括降低外汇储备的整体贬值风险、消除外汇占款导致输入型通货膨胀的制度诱因、提升中国央行货币政策的独立性等。实际上，除了这些好处之外，“藏汇于民”对于推进我国的经济转型也是大有帮助的。经济转型是“藏汇于民”的条件，反过来，“藏汇于民”也是经济转型的推动力。

首先，“藏汇于民”恢复了企业和个人

对于外汇处置权的主体地位，这将激发企业 and 个人的外汇理财智慧，也将更好地推进我国参与全球化竞争的“走出去”战略。目前，我国的“走出去”战略主要以央企国企为主体来实施，虽然有成果，但其弊端也很明显：强化了政府对经济的干预，巩固了央企在国际贸易中的优势地位，压制了民企的海外发展空间。“藏汇于民”扩大了民营企业和个人对外汇的拥有额度和处置权，有利于他们进行海外投资和海外理财，从而有利于改变我国目前以央企国企为主体的“走出去”战略模式，重构我国各个经济主体在市场化 and 全球化竞争中的公平资格。

其二，“藏汇于民”有利于消除输入型通货膨胀的制度诱因，从而有利于我国货币供应和物价水平的稳定。而一个稳定的物价环境，对于民生的改善和企业的发展都是好事，有利于减少调整经济结构、转变增长方式所产生的震荡与阵痛。

其三，“藏汇于民”有利于发现人民币的国际市场价格，并以此为信号形成真正的汇率。包括人民币化在内，真正的价格，莫不在充分多元化的主体博弈中产生。强制结售汇制度下，由于外汇市场的参与主体不够多元，汇率的真实性难以证实和证伪。“藏汇于民”则是解决这一难题的必由之路，不仅如此，它还将对解决人民币升值争端、国际贸易失衡争端产生积极影响，我国外向型企业的固有格局和运营模式，也将因此获得优化重组、涅槃重生的契机。

中国政府对于终止实施强制结售汇制度的重申，绝非一个孤立的事件。它所引发的“藏汇于民”新时代序幕的开启，不妨与温州金融综合改革试验区的设立和人民币兑美元交易价浮动幅度由5%扩大至1%联系起来看待，中国政府对于开放资本市场、优化外汇管理方式以及推进人民币国际化的战略布局，从中明晰可见。这一战略布局，无疑与稳步推进中国经济转型相辅相成。其后续举措与实施效果，值得我们乐观期待。



交通部研究重大节假日收费公路免费通行

公路收费很上瘾，节假日当免费行。搞定寄望交通部，落实便利老百姓。雁过拔毛人心黑，物流遇阻国家痛。改革步伐已迈出，后续措施莫消停。

唐志顺/图

孙勇/诗

间接税占比高不代表财税失败

任寿根

近来，不少媒体报道中国的间接税占总税收收入的比重在70%以上，有观点认为中国间接税占比过高，应对间接税大幅削减，并向西方学习，建立以直接税为主的税制结构。这种观点忽略了中国的具体国情以及经济发展所处的历史阶段。中国在相当长的时期内需要依靠大量的间接税收入满足其公共需要，以间接税为主的税制结构在相当长的时期内难以改变。

确实，中国的税制结构与西方发达国家的完全相反，在将社会保障税计入的情况下，西方国家的直接税占比在65%以上，西方国家的社会保障税收入与其个人所得税收入几乎平分秋色。但这并不能说明中国以间接税为主的税制结构就是不合理的，就是一种财税失败。

新供给主义认为，市场出现初始衰退后，如果政府无力及时稳定市场预期，由市场引致的衰退会导致更大规模的衰退，市场初始失败加财政失败会引发市场更大规模、更深程度的失败。新供给主义认为，间接税比重过高不是一种财税失败，以间接税为主的税制结构有其充分的合理性，如果其中的各税制要素设计合理，同样能使其扬长避短，成为一种“优秀”的税制结构。

其一，从理论上讲，判断税制结构是否好的标准，不能单纯看是直接税占比高还是间接税占比高，判断税制结构是否好的根本标准是该税制结构能否确保税收收入满足政府支出需求，能否确保税收收入持续性增长。新供给主义认为，应回到税收职能的传统定义去，税收的首要职能是满足政府支出需要，任何不能满足政府支出需求的税制结构都是“花架子”税制结构。税收的其他职能都要以组织收入这个职能为中心，都要以满足政府财政支出需要为前提条件，脱离这个前提条件去发挥税收的其他职能得不偿失。

其二，直接税占比高与间接税占比高各有各的优缺点。直接税占比高有利于充分发挥直接税的优点。直接税的优点是：税收收入再分配作用较强，累进性较强，具有一定的收入弹性；对经济周期具有逆向调节作用；名义税负承担者与实际税负承担者为同一个人，税负难以转嫁，政府确定税负结构比较明确和容易等。但直接税也不是完美无缺，其缺点也是明显的，如对税收管理的水平要求较高，税收征管难度较大，税收管理成本较高，纳税人纳税观念强等。如美国个人所得税法十分复杂，不仅纳税人难以完全理解，税务官员也不见得能完全吃透税法实质，这也是美国税务中介机构兴盛的重要原因之一。正是由于美国个人所得税的税收成本高，美国一些学者提出单一税的概念，其目的是简化个人所得税的计算，但目前只有极少数国家采用，美国至今并未采用。新供给主义认为，间接税的实质是属于产权交易税类，在商品的买卖环节或进口环节征收，它从商品的交易中“抽税”，因而其最大的优点是能保证税收收入的稳定性，不管

商品的销售者是否盈利都必须缴纳。间接税的第二个优点是税收征收比较隐蔽，纳税人税收痛苦感觉相对较轻。间接税的第三个优点是征税比较便利，征税成本较低。当然，间接税也有弱点，如具有累退性；税负易转嫁，增加了政府制定税制的难度等。由于直接税与间接税各自都有优缺点，这就决定了这两种税制结构模式的优缺点。所以，不能简单认为间接税为主的主制结构就是不可取的。

其三，实践经验表明，直接税为主的税制结构同样会导致财税失败。长期以来，一直受人推崇的以直接税为主的税制结构模式在次贷危机面前表现得孱弱无力。美国是以直接税为主税制结构的典型代表，这种税制结构不仅在次贷危机面前表现出一种反经济周期能力差的尴尬窘境，而且在之后几年，也未使美国财政尽快走出困境，结果美国财政赤字高居不下，美国国债居然还被国际知名评价机构降了级。当然，美国财政困难的主要原因是经济低迷、增长无力，但美国的税制体系也难逃其咎，以直接税为主体的税制结构未适时表现出强劲的反周期能力，在组织税收收入方面缺乏稳定性也是导致美国发生财税失败的重要原因。欧洲国家发生的政府债务危机也凸显了以直接税为主税制结构的局限性。

其四，间接税为主的税制结构模式符合中国的国情，特别是符合中国现阶段所处的经济发展阶段。由于中国商品交易中的现金交易难以控管，中国居民财产状况、个人收入状况难以全面掌握，建立直接税为主的税制结构模式不靠谱。中国建立以直接税为主的税制结构还需要相当漫长的过程。西方国家建立起以现代直接税为主的税制结构也经历了一个相当漫长的过程。西方国家在进入资本主义社会之前主要依靠传统的直接税筹集税收收入，如土地税，到资本主义初期，以关税以及其他产权交易税为主的间接税成为税制结构的主力。随着市场经济的发展，在经历相当一段时期后，西方大多数国家才建立了以现代直接税为主体的税制结构。起初，这种以直接税为主的税制结构主要依靠个人所得税以及公司所得税，随着人们对社会保障的巨大需求，社会保障税收入后来超过公司所得税。此外，西方国家中欧洲一些国家实行以间接税和直接税双主体税制结构，其原因是增值税的引入。目前，从平均水平看，国际经济合作组织国家中间接税占总税收收入的比重为30%左右，这个比例也不低。

其五，间接税为主的税制结构模式设计得当，同样能使其获得直接税为主税制结构模式的优点。如继续对农产品免征增值税，进一步提高增值税起征点，降低增值税适用税率；提高奢侈品的消费税税率；完善对企业及个人进口奢侈品征税制度；等等。这样可以提高间接税为主税制结构的累进性。当然，中国未来税制改革的方向可以是适当降低间接税在税制结构中的比重，适当提高直接税的比重。

（作者系经济学教授、西方经济学博士生导师）

联系我们

本版文章如无特别申明,纯属作者个人观点,不代表本报立场,也不代表作者供职机构的观点.如果您想发表评论,请打电话给0755-83501640;发电邮至ppl18@126.com。

■輿情时评 | First Response |

“大烟不抽了,改抽白面了!”

彭一郎

20年了，机场建设费终于寿终正寝，退出历史舞台！但不必太激动，在换上“民航发展基金”的马甲后，它又将再次登场。

财政部近日印发《民航发展基金征收使用管理暂行办法》的通知，正式废止机场建设费，改征民航发展基金，标准维持为“乘坐国内航班的旅客每人每次50元，乘坐国际和地区航班出境的旅客每人每次90元”。《办法》总则中规定，民航发展基金属于政府性基金，收入全部上缴中央国库，纳入政府性基金预算。

同样的收费，不一样的名目。这禁不住让人想起老舍《茶馆》里唐铁嘴的台词：“大烟不抽了，改抽白面了！”《办法》一出，毫无意外获得媒体的格外青睐，据中国上市公司舆情中心监测，国内大部分主流媒体将其登上头版至于质疑，新浪微博上的评论多达7000多条，且意见极其一致，有弹无赞。

一项由来已久的行政性收费，为何惹得如此轩然大波？

事实上，机场建设费备受舆论质疑，由来已久。费用自1992年开始征收，其初衷在于专款用于民间机场的围栏、消防、安检设备以及其他安全设施的建设，当时国家财政困难而交通基础设施薄弱，也确为发展民航事业的无奈之举。

但是，费用收取的合法性却存疑，其征收依据仅仅源于财政部、国家计委、民航总局联合出台的一纸单薄文

件，未经人大审议，也未经公众听证。费用的征收在2005年曾一度面临取消，但财政部两次下发文件将其延期至2010年底。在2011年1月，又再次延期到2015年底。

舆论质疑的另一个关键点是，20年的机场建设费征收总额已逾千亿，除了公开过部分的收入支出数据外，并未公开具体支出去向，也从未有权审计机构给予披露。自己征收，自己使用，自己管理和监督，不禁引人做各种猜想。

或许，历史纠葛已不必争论，随着国内基础设施趋于完善，机场建设费已失去存在的合理性与必要性。况且今日财政殷实，每年节节攀高，相关部门已大可不必与民争利。但此次收费更换名目，却引人遐思。

财政部公布的《办法》，是根据国务院批示要求制定的，依照法律规定，国务院可开设基金，属权限之内的行为。更名后最明显的不同之处在于，基金可以通过政府文件通知的形式设立、征收、调整费率、延长和废止，而不需征求民意、更不需通过全国人大的审议和批准。这无疑为机场建设费包裹上了合法的外衣。其可能夹带的长远征收的意图，怎不引起舆论沸腾？

就像许多公路收费在到期后依然继续征收、水利建设基金也数次延期一样，只要权力没有制衡，缺乏监督，这些巧立名目的收费就会一直都在。而遗憾的是，媒体监督的力量却远比人们想象的小。

（作者系中国上市公司舆情中心观察员）

IPO承诺不能成为万能灵药

李季先

“钱不够、承诺凑”，多数IPO承诺，譬如社保缴纳承诺、补缴欠税承诺等，正成为个别拟上市公司违法违规的遮羞布和忽悠投资者、监管部门乃至一般社会公众从而骗取上市的利器，花样繁多的IPO承诺在整个IPO流程中泛滥成灾。

在最近被爆爆的一家因业绩变脸涉嫌包上市上的上市公司招股说明书中，除避免同业竞争和减少关联交易等个别规范意义上的承诺外，占比最多是公司大股东和实际控制人对公司上市前诸多法律和财务不规范的兜底承诺。譬如公司历史上欠缴社会保险问题严重、数额巨大，公司所享受的地方税收优惠没有国家法律法规依据存在补缴的可能，公司问题股东的出

资瑕疵等，在问题没有依法纠正前均以承诺形式进行合规性填补，而这种“画饼式”的问题解决方式，从该公司已被批准上市看，显然得到了有权部门的认可。

有不少投资者包括一些监管者认为，既然相关问题已经是历史问题，而且相关公司的股东已出具了“兜底性”补偿承诺，抱着向前看宽容历史的心态，那么该问题的合规性就解决了，可以上市。但问题显然并不这么简单，一则以承诺代替实际填补缺口涉及财产性填补的，财产应足额到位），问题其实并没有解决，而是被搁置起来留待日后事发时解决，譬如欠缴的社保和税款在被有关部门追缴时方由大股东出面以自有资产缴纳，这实际上是一种可能性的技术性投机，从法律意义上说，不具有实体意义上的合规性，而且无助于利

益受损方的权益保护；二则承诺方往往不具有承诺践诺的能力，一旦公司不能顺利上市或承诺方不能实现期待收益，该承诺方的承诺往往会成为一纸空文。譬如相关拟上市公司的实际控制人往往除该公司股权外并不具有其他主要资产，在面对动辄成百上千万的税务和社保承诺支出面前，该实际控制人其实在公司上市获得期待利益前砸锅卖铁也并不具有现实的承诺支付能力。

事实上，100%的承诺也抵不上1%的实际行动。对于那些故意掩饰问题或以承诺代替实际支付或依法规范的拟上市公司，那些在IPO申报前即依法全面规范、足额支付相关规定欠款的拟上市公司更值得尊敬。以拟上市公司欠缴社会保险和住房公积金为例，那些在上市前为员工足额补缴相关费用或进行补偿的，显然比那些不对其欠缴行为进行实体纠正、冀图通过

相关承诺蒙混过关的拟上市公司更适合上市变成公众公司，也更有利于保护公司员工的权益。

因此，笔者认为，IPO承诺不能成为拟上市公司的万能灵药，监管部门应该对各类IPO承诺进行分类梳理后形成统一的指导意见，对于那些不适合用承诺代替实际践诺的涉及财物的问题行为，譬如前面提到的欠缴员工社保和住房公积金行为，不得以承诺形式填补其合规性不足，而应该足额缴纳或将相关财物进行提存处理方可接受其IPO申请，否则应该对该拟上市公司一票否决，阻止其上市；而对于那些能够全面履行相关历史问题纠正义务或愿意履行，但因监管者的原因无法全面履行相关义务的拟上市申请者，则应该明确该问题不构成该申请者的IPO发行障碍，允许其通过承诺形式进行合规性填补。