

简政放权 建设服务于民的高效政府

本报评论员

全国两会召开前夕,中国共产党第十八届中央委员会第二次全体会议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》,并且提出,要以职能转变为核心,继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能,稳步推进大部制改革。机构改革、简政放权势在必行。正如二中全会指出的那样,“行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求”。中国改革开放30年以来,随着宏观经济的快速持续增长,经济基础发生了翻天覆地的变化,目前中国已经成为全球第二大经济体,而且也已经成为全球主要的进出口贸易国,社会主义市场经济体系基本确立并且日趋完善,经济基础的巨大变化,必然要求上层建筑随之相应变革,随之相适应。只有如此,才能为经济基础的继续壮大提供足够的空间和空间。否则,上层建筑就会妨碍经济的发展,成为经济发展的绊脚石。

毋庸讳言,和持续高速增长的经济基础相比,我们行政体制的改革步伐较小,行动缓慢,尽管期间也经历了5次机构改革,但效果仍然不很理想,一些体制仍然不适应经济发展的要求。事实上,长期以来,一些行政机关存在着人浮于事、相互扯皮的现象,存在着“有些事情无人管,有些事情多头管;有些不该管的事管了,有些必须管的事没管好”的现象。这种状况如果不改变,不仅妨碍了经

济的发展,而且也妨碍了社会公平和正义,妨碍了社会和谐发展。因此,只有大力推动机构改革,积极转变政府职能,才能消除上述弊端。

推动行政机构改革,其核心是要转变政府的职能。要从过去习惯了“既当裁判员,又当运动员”的角色,转变到做规则的制定者和法规的维护者的角色上来。政府需要完善法律和制度的建设,管好市场和社会秩序,而市场的运作,要更多地尊重市场的规律,尽量做到少干预或者不干预市场。而要实现这个重要的转变,首先就要简政放权,就要政企分开、政资分开。就政企分开来说,我们有过成功的经验,也有着仍然需要解决的问题。例如,过去我们将机械部、轻工部等行业管理部门分离出去,实行企业化,走向市场,这就有利于减少行政管理部门的管制,有利于各行业在市场化环境中发展壮大。然而,目前仍然有些政府部门(例如能源部门、铁道部门)既行使行政监管的职能,又拥有大量大型的企业,这样不仅不利于让政府部门集中力量做好行政服务,也不利于企业的发展壮大,同时还会成为滋生腐败的温床,原铁道部部长刘志军重大贪污案就是一个例子。因此,对铁道部这样的部门,就应该实行政企分开,将其实体企业剥离出去,同时将其行政职能合并到交通运输部,这样才能各施其职、各尽所能。将铁道部纳入交通运输部只是大部制改革的一部分,能源生产管理部门的政企分开,

也应该尽快予以推进。

推进大部制改革,转变政府职能,还应该解决过去“政出多门”、有些事情多头管理还是管不好的问题,最好能够实现“一件事情一个部门管”。例如食品安全的问题,近几年来国内接二连三爆发了严重的食品安全事件,百姓对此十分忧虑、高度关注,寄望于政府尽快把食品安全的闸门。但是,至今为止,问题依然比较严重,其中的症结之一就在于“政出多门”。按照目前的体制,对于食品安全问题,农业、质检、工商、药监等多个部门都负有责任,管的部门越多,越容易相互推诿,问题越难解决。食品安全问题事关民生大事,应该有一个部门统管,赋予专项监管责任,从源头抓起,监管生产、流通、销售的全过程,这样才能把食品安全监管好。

机构改革,无疑是政府职能部门利益与权限的调整和重新分配,如果从固守既得利益出发,从某部门甚至是从某个人的利益出发,改革将难以推进,只有真正贯彻党中央关于执政为民的理念,真正树立为人民服务思想,树立个人服从组织,部门服从全局的观念,才能打破既得利益集团的干扰,打破既有部门的界限,才能积极推动大部制改革。

无论是机构改革,还是政府职能的转变,其最终的落脚点,应该是建设一个服务于民的高效政府。简政是为了高效,而高效是为了更好地服务于民。而要更好地服务于民,就应该减少对微观经济的干预,把更多的资源和力量,放到和百姓息息相关的事业上。就应该尽可能地减少经济管理部门,而更多地充实民政部门、医疗卫生部门、教育部门和治安管理和交通安全部门。同时,要按照规定,减少和下放投资审批事项、减少和下放生产经营活动审批事项、减少资质资格许可和认定、减少专项转移支付和收费,让百姓办事更便利,并且减少不必要的开支。

从今年3月1日起,深圳市开始实行《深圳经济特区商事登记若干规定》,全面推行新的工商登记管理制度,深圳此次改革大大降低了创业的门槛,不再记载营业范围、注册资本、实收资本;简化了前期审批程序,从“审批许可”改为“核准登记”,颠覆了以往“重审批轻监管”的现状。深圳市的这一改革,不仅仅体现了简政放权,而且也体现了服务于民的理念,值得在全国推广。

改革的发令枪已经打响,我们期待改革的积极推进和落实,期待着一个有利于经济发展,有利于改善民生,有利于社会公平与和谐的新的政府架构的诞生。

■ 鹏眼 | Huang Xiaopeng's Column

未认清楼市资产性质 导致“十年九调”成空调(上)



黄小鹏

自2003年7月国务院首次推出房地产调控,到近日再次推出新一轮房地产调控,在不到10年的时间里,中国已经经历了9轮调控,政策密度接近一年一调,但正如人们所看到的那样,调控的效果未如理想,10年内全国各地房价普遍上涨了3-5倍。

房地产要不要调控?如何调控?现行调控政策为何不见效果?10年来,社会各界围绕这些问题进行了海量讨论,观点也是千奇百怪,令人眼花缭乱。但是,站在今天这个时点上,进行一次较长时间跨度的分析,仍然是必要的,它能提供单次政策分析完全不同的视角。

笔者认为,“10年9调”难以收效的根本原因在于政府对房地产市场的性质出现了根本性的认识偏差。和普通商品市场不同,房地产市场属于资产市场,资产市场有几个重要特征:一是受货币因素驱动明显,二是预期在其中扮演关键角色,三是存在极为强烈的群体效应,群体性博弈为道德风险的发生提供了条件。10年来我们未能充分认识到房地产市场的这些特点,一直在用调控普通商品市场的思路来调控资产市场。

股票市场和房地产市场是现代经济最主要的两类资产市场,可以说,我们在房地产调控上的犯错与此前A股市场上错误如出一辙。中国A股市场发展已有20余年,在前期很长一段时间内行政色彩极浓重,结果就是A股异化成一个政策市场。完善制度,严明法纪,政府不扰乱市场运行,不进行股指调节,这是世界各国对资产市场的基本态度。但恰恰相反,我们在完善制度和严明法纪方面长期严重滞后,而在调控资产价格上着了迷,既忧其涨又忧其跌,既调其涨又调其跌,政府试图平抑市场波动,让股市理性运行,但事与愿违,播下的是龙种收获的是跳蚤,中国股市成为世界上波动最大、最不理性的股市之一。为什么政府的良好愿望不断落空呢?因为股市所具有的资产市场特征,注定任何行政力量与它搏斗都会无功而返,相反只会扰乱市场自身运行机制。

行政手段调控资产市场,要想成功必须具备三个前提:政府知道何为合理的资产价格、政府有将其引向合理价格的真实意愿、有可靠的手段实现其意愿。显然,政府调控股市不具备这三个条件。同样,政府以行政之手介入房地产市场,也不具备上述三个前提。

首先,政府根本不知道何为合理房价。某段时间内房价上涨较快或下跌较多,政府如何判断这种上涨和下跌是否合理呢?政府无从知道何为合理房价,从9轮调控的基调就可以清晰地看出。除2008年调控是以刺激房价上涨为目标,2012年调控时政府曾宣示,要促进“房价合理回归”外,其余几次调控的目标或明确或隐含地定位于“防止房价过快上涨”。显然,这些基调是相互矛盾的。如果说前几轮防止

过快上涨的目标没有实现,那么金融危机就是纠正房价的最佳机会,为什么又要对房价下跌表示担心呢?如果说防止过快上涨的目标能够实现,为何此前需要“七连调”呢?如果说房价收入比、房价租金比等指标可作判断标准的话,那么2008年推出刺激房价上涨的政策就变得难以理解了。2012年提出促进房价合理回归,但合理的房价是多少呢?谁也无法回答。在2012年最严厉的调控组合拳中,包括限购、地方房价目标问责等内容,而事实情况是,各地确定的房价目标都是涨幅不低于某一相对百分比或绝对百分比。这种与中央政府“促进房价合理回归”定位明显矛盾的做法,却未见中央政府予以纠正,是中央政府不知道何为合理房价,还是中央政府根本就沒有贯彻“促进房价合理回归”的真实意愿呢?

从调控手段上看,数轮调控都是以行政政策为主。因为行政手段没有法律强制性(即便是法律手段,在中国社会环境下执法也存在极大的弹性),并且都带有权威色彩。因为,地方政府天然地具有抵制任何紧缩性行政命令的本能动机,结果必然形成中央要控制,地方虚与委蛇的局面。从过往看,任何紧缩性经济政策在地方都会打折扣,而任何扩张性政策都会被地方放大,数轮博弈下来,其结果自然是一路不断调控,房价一路上涨。在中国的权力分配格局下,中央政府行政性的调控措施根本得不到有效贯彻,何况在很多时候,调控政策的意图本身就是含糊不清或者说是前后矛盾的。

从调控的切入点来看,要么是抑需求,要么是促供给,要么是两者并举。和其他普通商品一样,住房最终价格无非由供给和需求决定,所以这种思路极易为人们所接受,对其进行质疑看上去非常不可思议。但问题的关键恰恰在此。普通商品的供求看得见摸得着,相对较为容易预测,粮食、衣服、日用品一旦价格出现不合意的上涨,增加供应之后很快就能回到正常。而股票、房地产这种资产,与普通商品存在本质的区别,预测其供给和需求超出了世界上任何聪明的政府官员的能力范围,否则官员们只需坐在家中投资即可成为世界首富。

对资产的需求就像魔瓶里的魔鬼一样变幻莫测。当年A股在5000点时,对股票的需求像魔鬼出瓶一样势不可当。亿万民众排山倒海般般地争抢估值已达荒唐水平的股票,再多的股票供给一推出瞬间被争抢一空,而1700点时股票估值极其低廉,魔鬼却又像近日北方天空中的阴霾,经北风一吹消失得无影无踪。但是,我们对市场缺乏足够的敬畏,我们总是过度自信,认为自己能预测到供给和需求。因此,我们在认为股票过快上涨时通过制造交易不便(印花税、行政性限制买入等)来抑制需求以及通过增加股票供应来抑制股价,在认为股价跌得过多时,通过增加交易便利(降低印花税、放宽各路资金入市条件等)来刺激需求以及通过行政性暂停IPO来抑制供给。这种思路看上去完美无缺,但实际效果却常令人哭笑不得。例如,提高印花税后股价短暂回调便以更快的速度上涨,各种救市措施往往也只能刺激股价“一日游”。具有讽刺意味的是,老练的投资者总选择政策利空时买入,而有提振股价的消息公布时出货。准确判断资产市场上的需求和供给,如同判断魔鬼的行踪一样,是不可能的任务,这是因为预期因素在资产市场中运行中扮演了关键角色,任何政策不能实质性改变人们预期,不但收不到任何效果,只会制造负效果。

基金产品募集规模 缘何成了股市反向指标

张哲

新基金审批实行简易程序以来,可谓“几家欢喜几家愁”。搞产品设计的铆足了劲申报产品,大千快上,基金渠道、销售人员却满面愁容、吐槽不断:“银行指明要股票基金,产品部设计的产品却是清一色的债券基金。”

很多人将基金产品难卖归结为证券市场的疲态,投资人信心不足。不过,同样的市场背景下我们也时有听闻:某小基金公司专户产品还未发行就预约不断,销售数字令业界注目。而眼下债基泛滥,小基金公司凭借股票基金敲开大型托管行门槛的也不在少数。

种种迹象表明,基金产品不是难卖,而是符合大众需求的基金产品太少,基金产品设计和市场需求之间存在严重的风格错配,导致销售端压力重重。

前几年,由于新基金审批周期长,新基金额度稀缺,基金公司对产品部门的考核往往是以“只数”论功绩,新产品数量关乎着年终奖的多寡。现在,一只新产品从上报到批出不超过20个工作日,再以数量论英雄已不合时宜。这样的考核体制,最终造成产品部只追求数量不考虑销售的结果。

目前已经有一些公司对产品部门的考核加入了“规模”一项,这意味着要取得销售规模,必然需要产品部门听取销售部、投资部的建议,能够前瞻性地判断市场走势,开发适合市场需求的产品。

新产品开发关系着基金公司的战略发展方向,产品发行节奏踏不准市场节拍往往陷入事倍功半的窘境。一些市场化程度较高的机构,例如信托公司、阳光私募等,这些机构新产品设计较为谨慎,并且由销售人员主导,销售拿着客户需求在产品部量身定做产品,推动产品开发。

一组值得注意的数据是,2013年1月份,基金发行份额总计高达1027.09亿份,其中,股票型基金仅有70多亿,占比7%,其他均为债券基金等固定收益类基金。发行总量之大、股票基金占比之小在十多年公募基金发展史上都很少见。而在2007年上半年,股票基金发行不断创天量,几个月之后A股就陷入漫漫熊途。

正因为如此,有不少机构投资者认为,债券基金规模创天量,反而说明A股市场的好日子要来了,因为这表示低风险偏好的投资者占大多数,也正是风险资产被低估的时候。基金产品募集规模成为股市的反向指标,基金业难道不应该反思?

聚共识 促改革 / 系列评论

政协发言人:内地奶粉99%符合质量标准



国产奶粉不争气,接二连三出问题。水客汹涌赴香港,买家逐渐奔内地。救市必须抓质量,公关不能靠会议。奸商终究有恶报,食品监管要给力。

赵顺清/漫画 孙勇/诗

高价夺地果真疯了吗

王瑞霞

随着国五条细则的出炉,新一轮楼市风暴将至。尽管市场各方对二手房交易个税从严征收、二套房贷门槛提高等对楼市降温作用如何存有争议,但楼市后续走势毕竟增添了变数。回想细则出台前一日,北京13宗土地出让中不乏高价拿地的“勇士”,他们抢得的地块,会否因政策风险加大而变成“烫手山芋”,似乎也多了一些悬念。

2月的最后一天,北京13宗土地集中出让,房山区一块地创出单价过万的楼面地价新高,朝阳区孙河乡的两个热门地块也以高价成交。同行们的拿地热情,令万科的一位老总直呼“大家都有些疯狂了”。“疯狂”之叹,概是担忧高价拿地不仅日后无利可赚,更怕落得赔本赚吆喝。然而从北京楼市近年来的风云变化来看,高价拿地究竟是逞一时之快,还是利在长远,仍有待时间的检验。

高价拿地之忧,主要缘于两方面因

素:一是房地产调控新政将出,政策风险增大,市场如降温,高价地恐套牢;二是地块开发利用价值被高估,成本太高将导致盈利难保。

从北京昔日地王们的离奇经历来看,楼市调控政策风险虽不能不察,但也未必就会令地王们套牢。先说万科,该公司2007年曾夺得四环附近的一块地,楼面地价约11409元/平方米,成为当时的地王,没料想提高房贷门槛的房贷新政以及经济紧缩政策的实施,令楼市陷入低迷,万科迟迟未动工,并计提了不菲的减值准备。然而,为应对金融危机而推出的4万亿投资计划成了房地产业的救命稻草。起名“万科蓝山”的这个地王楼盘,首期售价就冲上每平方米3万的均价,且需排队摇号才能购买。公司高价拿地有惊无险,赚得盆满钵满。

保利地产拿地更堪称“壮举”。2009年底,公司以高价竞得朝阳区东风乡一地块,楼面地价创出23506元/平方米的新高。值得一提的是,这一地王诞生之时,适

逢中央连发数道令牌,调控升级呈山雨欲来之势。事后证明,以保利东郡亮相的这个楼盘,一举冲上4万单价,销售无虞。

万科和保利的地王故事,看似孤例,实则反映出我国楼市调控面临的窘境:一是难以独立于整体宏观调控之外,打压房地产市场,又恐伤及经济增长,楼市调控投鼠忌器,往往影响调控的连续性;二是调控长期效果不理想,市场免疫力不断增强。史上最严厉限购政策实施至今,全国大中城市房价却出现环比七连涨就是一个例证。

调控窘境使得地王们高价夺地之初,或许还有几分惊心,但事后每每能化解政策风险,顺利出局。只是房地产大佬们一旦养成这样的思维定势,也会增加他们与政府、市场的博弈勇气。

前两年,笔者曾与一位信托公司老总探讨房地产信托产品收益率动辄高达20%之上,风险如何化解时,这位老总意味深长地笑着说,房地产商无非是赌撑不了两年,楼市就会回暖。从目前楼市的

走势来看,此对赌已当真不是南柯梦。

此外,从土地价值评估来看,高价拿地未必就是非理性之举。近年来土地出让屡现流拍,全国很多地区未能完成供地计划。即使北京日前成交的13宗地,也是冷热不均。一线城市优质地块越来越稀少,而潜在客户仍呈刚性,所以热门地块高价成交并不为奇。纵观北京近年来的地王楼盘,一般都以高端住宅亮相,价格虽高,但由于地段好、质量佳仍吸引了不少高端客户。由于房地产商对于地块的价值评估存有争议,像万科老总般对高价拿地啧啧称奇也在情理之中。

话说回来,楼市调控不仅受政策调控的影响,更受土地供应、客户需求这些根本性因素的制约,特别是土地供应乃房地产市场之本。国五条细则和香港近期打击楼市都瞄上了加税,但其背后都是土地供应不足在作怪。所以与其将眼球过多地盯住单一的地王、楼王,兴叹市场疯与不疯,不如更多去关注楼市运行深层次的原因、全局性的变化。