

需警惕存款保险制度可能带来的潜在风险

■ 郭文婧 自由职业者

存款保险制度酝酿 21 年后，央行 2014 年 11 月 30 日全文公布《存款保险条例（征求意见稿）》及说明，正式向社会征求意见。存款保险实行限额偿付，最高偿付限额为 50 万。央行表示，存款保险制度的核心是充分保障存款人权益，这是制定政策的出发点和立足点。（12 月 1 日《新华网》）

美国自 1829 年开始逐步建立健全存款保险制度，1934 年作为一家政府机构，正式成立联邦存款保险公司，开创了世界存款保险制度的先河。据统计，1934 年至 2014 年，美国平均每年破产的银行在 50 家左右。我国正式建立存款保险制度，一方面意味着银行市场的真正放开，新的银行可能如雨后春笋般诞生；另一方面也意味着钱存银行不再

等于安全，像美国那样的银行破产可能成为家常便饭。那么，《存款保险条例》就还需厘清几个问题。

第一，政府信用的问题。无论是美国，还是中国，建立存款保险制度，都是基于政府信用来为市场风险背书。但中国和美国不同的地方在于，美国历史上基本上都是以民营银行为主的，目前唯一有国资背景的联邦储备银行也有民间股份。而我国的银行，至少在目前，是以国有银行为主体的，政府本来就需要承担国有银行的经营风险。群众选择将钱存进国有银行，本身就是基于对政府的信任，存款保险制度再用政府信用为政府信用保险，不仅重复，而且“最高偿付限额为 50 万”实际上是让政府信用打折。

第二，银行的风险问题。银行业已经告别了分业经营时代，进入了混业经营时

代，银行的主要风险早已从单纯的贷款风险，变成了如今的系统风险，如证券、保险、债券、票据等等。而《存款保险条例》规定“被保险存款包括投保机构吸收的人民币存款和外币存款”，实际上就没有真正保险银行的风险。更重要的是，目前我国市场化的程度还不够，相当多的生产要素，特别是资源要素依然掌握在政府手中，有这些因素导致的系统风险，只能靠政府解决，即使是政府的存款保险基金管理机构也是无力应对的。

第三，银行监管的问题。从理论上讲，存款保险基金管理机构为银行的风险保险，就有权制定自己的规则来监管银行以降低银行破产的风险。但是《存款保险条例》在存款保险基金管理机构的职责中，只是说“依照本条例的规定采取早期纠正措施和风险处

置措施”、“国务院批准的其他职责”，即使核查中发现重大问题，也只能是“告知银行业监督管理机构”。这实际上就设计到央行、银监会、存款保险基金管理机构的职权划分以及工作协调了。正是因为如此，《条例》对存款保险基金管理机构可能被追究的责任，也只是轻描淡写。

十八届三中全会提出，要让市场在资源配置中起决定作用。建立存款保险制度毫无疑问是一把“双刃剑”，一方面，理论上它有利于市场化的推进，有利于更充分地发挥市场的作用，刺激银行业的竞争与创新；但另一方面，基于我国特殊的国情，特别是利率市场化和经济放缓的背景下，存款保险制度是否会加重人们对民营银行、中小银行的担忧呢？从而导致民营银行、中小银行的生存更难，国有大型银行的垄

断进一步加剧？从而更不利于市场在资源配置中起决定作用？

即使是美国，实践也已经证明，保证金融体系的稳定和高效，存款保险制度只能起到辅助作用，最重要的还是政府的监管。1987 年，美国联邦储贷保险公司资不抵债，就是一个很生动的例子。次贷危机爆发之后，美国政府一方面是更多地运用“政府救助计划”，而不是存款保险制度，另一方面，是通过了被称为美国有史以来最大规模、最为严厉的金融改革法案，以加强监管。由此可见，在保护存款人利益、及时防范和化解金融风险、维护金融稳定上，目前的《存款保险条例（征求意见稿）》不仅需要进一步完善，而且还应该需要更多的配套措施。否则，就只能是让人们感叹“狼真的来了”而已。

“取消药品加成”需建立长效机制

■ 武洁 医生

取消药价加成是去年珠海公布的公立医院改革实施方案其中一部分，试点范围包括市内多家市直属医院。如今时隔一年多，记者昨日了解到，所涉及医院均还未正式开始取消药价加成工作，原因是仍在等待上级卫生部门通知。市卫生部门对此解释称，相关配套方案早已制定，但尚未得到市政府方面审核而造成延误。（《南方都市报》11 月 28 日）

无论对于广大公众，还是对当下的医疗体系，“以药养医”几乎都是个挥之不去的梦魇。因为“以药养医”，公众不得不承担畸高的药品加成，同样由于“医靠药养”，医疗机构以及医务人员也不得不为了所谓的“绩效”甚至自己的饭碗而背离医疗服务的本质与初衷。应该说，将“以药养医”称作当下医疗体制之“癌”，其实一点也不为过。从这个意义上说，“取消医药加成”的确是医改绕不过的槛。

在这方面，公立医院将全面取消药品加成，的确值得期待。不过，取消药品加成，公立医院不再以药养医，扭转公立医院的逐利趋向，固然是方向正确，举措务实。但类似的提法却并非首创，对于“以药养医”如此明确的症候，各方其实都心知肚明，也不难对症下药，此前也曾有过对这一症状的治理，奈何效果似乎始终不佳，症状甚至反有恶化的趋势。既然如此，“取消药品加成”的医改试点究竟会动真格，还是会停留于老调重弹的层面，又能持续多久，的确还不能过于乐观。

事实上，破除“以药养医”机制，其实更需回归常识。之所以出现“以药养医”现象，关键其实还是“养医”的问题没能得到落实，假如医疗机构的开支，医护人员的收入，不能有所保证，而要依赖于治病救人的收入甚至收益，那么“以药养医”必然会阴魂不散。

于是，用药养惯了，断了药之后，医究竟该由谁来养，自然是个绕不开的话题。公立医院在取消药品加成之后，必将意味着相应

的补偿只能来自服务收费或财政补助等渠道。尽管医疗服务加价应该说是大势所趋，但放在公众医疗负担仍然比较大，甚至“以药养医”仍未根除的背景下，医疗服务收费的上涨必然会激化矛盾，从而增大医改的阻力，这样看来，财政补助的到位几乎是唯一的选项，至少是医改初期的首选。

当然，财政补偿取消药品加价，会否拖累财政，也并非杞人忧天，由于医疗开支过大而导致财政赤字，甚至让经济陷入低迷，也是一些国家发展过程中已有的教训。从这个意义上说，财政如何养医，必然需要有一套健全的公立医疗成本核算与支付的机制。否则的话，没有一套公认的具有影响力的医疗财政补偿核算体系，财政补偿没有可操作性的依据和方法，最终的结果不是财政难堪重负，就必然是退回“以药养医”。

一言以蔽之，欲破须先立，唯有真正建立起合理且可持续的医疗成本补偿机制，“取消药品加成”才真正可资期待，并具备长效机制。

火车票“退改签新政”是人性化改革

■ 江德斌 时评人

铁路客票延长预售期后，为了最大限度方便旅客、最大限度让旅客充分利用车票资源，铁路部门进一步优化退票、改签规则，自 2014 年 12 月 3 日起实行。为方便旅客行程的调整，客票预售期延长至 60 天后，对开车前 15 天以上退票的，不收取退票费。铁路部门对 15 天以上的退票不收取退票费主要考虑是，15 天为车票再次销售留出比较充分的时间，铁路公共资源能够得到比较充分的利用。（据 11 月 30 日人民网）

距离火车票预售期延长政策出台仅仅半个月，铁总就发布“退改签新政”，对开车前 15 天以上退票的，不再收取退票费等政策，以契合预售期延长至 60 天与行程不确定性的冲突，从而顺应部分旅客的实际需求，降低退改签成本。显然，在预售期延长规定即将实施之际，铁总在听取民意的基础上，及时发布火车票“退改签新政”，乃是人性化改革的表现，可以为之点赞。

按照之前规定，“开车前 48 小时以上，退票费为票价 5%；24 小时至 48 小时之间为 10%；不足 24 小时为 20%。若改签后的车票乘车日期在春运期间的，退票时收取 20% 的退票费。”由于预售期延长至 60 天，又恰逢春运节点，部分乘客的放假日期和行程尚未明确，计划赶不上变化，必然会引发行安排紊乱，临时退改签的现实需求。而如果

继续按照之前的退票规定，则退票成本就太高，很多乘客难以接受，新政则弥补这一漏洞，保障了乘客的经济利益。

而且，提前 15 天退票免费相对贴近现实需求，部分乘客可以巧妙合理利用规则，在行程日期不确定时，先提前预定火车票，然后在 15 天前免费退改签即可。当然，此种做法适合于平时，在春运、黄金周等重大节假日期间，还是存在票源短缺的风险，不可太过随意，还是考虑清楚才是。

由于“退改签新政”是针对所有乘客的，不仅普通乘客可以从中获益，“黄牛”也可借机牟利，利用 15 天前退票免费的规定，依靠打时间差囤积车票，如果没有顺利卖掉的话，就可以提前免费退票，从而降低囤票成本，由此引发部分网友的不满，认为是给“黄牛”制造便利条件。可见，任何一个改革政策，都不可能是完美的，总会带来无法预期的弊端，但这无碍大局，并不能否定新政的积极意义。

铁总步入市场化改革之后，推出了一系列改革措施，诸如高铁车票打折、卧铺票打折、取消豪华高铁软卧、延长预售期、退改签新政等等，都是贴近市场需求，符合人性化的改革。显然，市场化改革正在改变“铁老大”的僵硬机制，激活铁路运营活力，提升经营效率，改善服务意识，使得“铁老大”不再高高在上，而是逐步转型服务领先，满足消费者需求的理念，重新赢得公众的认可。

高速利润超房产背离公路公共属性

■ 魏文彪 职员

日前，山东交通部门宣布，2014 年底到期的 15 条（段）高速公路将继续收费，主要理由是偿还银行贷款。此前，新疆等地也对到期公路采取了延期收费。目前，全国 10 万余公里的高速公路中 90% 以上要收费。专家估算，全国高速公路一年收费在 4000 亿元以上。数据显示，被称为“印钞机”的高速公路，高速企业利润率多在 30% 以上，超过金融、房产行业。（12 月 1 日《新京报》）

高速公路收费越高，意味着物资流通成本越高，这样也就难免会对各地经济社会发展获得更大发展起到消极的阻碍作用。反之，高速公路收费越低，意味着物资流通成本越低，也就更加有利于促进各地经济社会发展获得更大的发展。正因为公路收费情况

与经济社会发展及公共利益密切相关，决定了公路作为一种交通基础设施，天然具有公共属性。

也正因为公路天然具有公共属性，所以从理论上说，公路只能由政府投资建设并供车辆免费通行，以最大程度促进各地经济社会发展与公共利益。当然，由于地方财力有限等原因，一定时期、一定范围内实行“贷款修路、收费还贷”并无不可，但是公路所具有的公共属性，决定了公路收费只能按照保本微利原则进行，利润只能维持在保障还贷所需的最低程度。

但是数据显示，当前高速企业利润率多在 30% 以上，超过金融、房产行业，表明公路这样一种与经济社会发展及公共利益密切相关的公共品，已经事实上演变成企业牟取暴利的工具。这无疑严重背离公路的公共属性的体现。其后果就是加重车

主经济负担，增高物资流通成本，影响与妨碍各地经济社会发展获得更大的发展，损害公共利益与社会公平公正。

而当前高速企业利润超金融与房地产，损害公路公共属性现状要能得到有效改变，首先需要有关方面严格执法，通过对违法延长高速公路收费年限行为实施严惩，真正将有关高速公路收费年限规定执行到位；其次，对于尚在合法收费期限内的高速公路，应当通过审计结合收费年限与车流量等，合理确定收费标准。而更为根本的做法则是，随着经济不断发展，政府财力不断增强，逐步取消政府还贷性公路与经营性公路，由政府利用财政资金建设公路，或者政府贷款修路由财政资金与特定税收偿还，以使公路的公共属性得到最大程度上的彰显，并由此而促进各地经济社会不断获得更大的发展。

戏画闲言

土地流转：政府莫搞大跃进



■ 吴之如 文并画

《人民日报》报道，一些地方公司下乡种地愈演愈烈。土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择，决策权都在农户，流转收益应归承包农户所有。政府不能搞大跃进，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥。如果不顾实际强推流转，硬把农民挤出土地，会带来一系列社会问题。不能让土地流转成了少数人的盛宴。

大半个世纪以来，经济建设工作的经验无不表明，党和政府坚持了实事求是的精神，尊重绝大多数民众的意愿，遵循科学发展观，严格按照客观规律办事，国家和地方的经济发展就能循着正常轨道以较快的速度获得进展，国家的经济实力得以快速增强，人民的生活也会得到明显的提高。反之，若是领导者头脑发热起来，摒弃了实事求是的精神，在经济工作中违反科学规律，一意孤行地大搞欲速不达的“大跃进”，那么，哪怕主观愿望再美好，初衷再纯洁，结局也只能是劳民伤财的大折腾。这样的闹腾，只能

是给国家带来巨大损失，给人民造成莫大苦难。此类惨痛教训，史上并不鲜见，人们未可过于健忘。

今天，改革开放到了新的历史时期，经济建设也面临新的重大任务。任重道远，各地的领导者更应当坚持和发扬实事求是的精神，努力学习和探索科学发展的规律，遵照中央政府的相关部署，带领人民扎实实地进行卓有成效的经济建设，避免因主观盲动而陷入新的胡乱折腾之中。显然，《人民日报》这则报道提到的一些地方土地流转中出现的地方政府热衷搞大跃进，重搞大半个世纪前一些干部大搞强迫命令、大搞行政瞎指挥的错误工作方法，正是新时期地方当家人仆从头脑欠清醒、作风不踏实的表现。有道是：

建设莫搞“大跃进”，客观规律应遵循；科学发展求实效，强国富民得人心。

岂止是土地流转莫搞大跃进，其他各项经济工作，也一样不能背离实事求是的科学精神，我们的经济发展才会不断获得成功而避免挫折。

■ 王传涛 评论员

11 月 28 日晚上，财政部、国税总局发布《关于提高成品油消费税的通知》，11 月 29 日起，汽油和柴油的消费税单位税额在现行单位税额基础上分别提高 0.12 元 / 升和 0.14 元 / 升。此次提高消费税恰逢油价“九连跌”，因此，消费税上调后，国内油价不会上涨，也不会降低。记者通过计算发现，消费者每加 1 元钱的汽油，就包含 0.34 元的税。财政部、国税总局相关负责人表示，我国成品油税负远远低于欧美发达国家。（《第一财经日报》12 月 1 日）

成品油中 34% 的税率，到底高不高？对于这一问题，广大车主显然并不认同相关部委负责人的说法。但是，真实的情况确实如相关官员所讲，欧美发达国家的成品油税率比我国成品油税率高出不少。据了解，欧盟汽柴油流转税税率分别为 56% 和 50%；日本的汽柴油流转税税负分别为 42% 和 30%，韩国的汽柴油流转税税负分别为 52% 和 43%。对比之下，我国成品油的税率还有很大的上调空间。

然而，我国成品油税率却根本没有理

由向欧美日韩等国家看齐。我们常讲，政府征税要首先确保“税出有名”，继而“名正则言顺”。那么，此次提高成品油消费税的“名”又是什么？不可否认的是，欧美日韩许多国家的成品油税率确实比我国高，但如美国等一些国家，所有的高速公路中有 90% 以上完全免费的。对比之下，我国连一些二级公路都没有免费的事实，就会让“成品油 34% 税率”无法被理解和接受。

2009 年，我国《成品油价税费改革方案》实施。按方案规定，我国取消了一些公路收费，如公路养路费、航道养护费、公路运输管理费、公路客货运附加费、水路运输管理费、水运客货运附加费等六项收费。但改革方案还明确规定，“逐步有序取消已审批的政府还贷二级公路收费”，对于这样一条改革内容，在时隔 5 年之后，不能不遗憾的是，许多过路过桥费包括一些收费到期的、收费数额远远超过当初建设用款的路桥收费，都并没有取消。许多地方的高速公路和路桥收费站，仍然如“印钞机”一样为相关利益集团进行服务。近 5 年来，成品油税率呈上涨之势，而路桥收费却不见减少，就算再低的成品

油税率，也是奇高无比的。

除了“税收无名”，和欧美国家比税率仍然是一种自降品格、自贬智商的方法。一是，我国成品油价格并不低，这既包括绝对价格，又包括相对价格。即无论是成品油价格的绝对值，还是相比于居民的平均收入的相对值，我国油价都是在高位运行的。二是，税率高的前提是财政的透明，并在阳光机制里实现社会福利的稳步提高，在一些西方国家那里，税高从来不是新闻，但是，那此地区是实现了教育、医疗、养老等完全免费的财税与福利机制，甚至一些地方实现了水电的全免费。相较而言，没有给出“征税用途”并无法确保阳光下运行的权力征税，就有些说不过去。

正如英国经济学家哥尔柏所讲，“征税这种技术，就是拔最多的鹅毛，听最少的鹅叫”。征税是一门艺术，也是一门学问——它的目标就是要让广大纳税人在多缴了税的时候，还感觉不到痛苦。必须要承认的是，在油价“九连跌”之际，提高成品油的税率，反映了征税的智慧与艺术性。但是，相关部门负责人之于“成品油税率远不及欧美国家”的说法却很业余。