

# 全面依法治国必须抓住“关键少数”

□慎海雄

各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任,全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班式上,习近平总书记在系统阐述依法治国的重要讲话中,要求领导干部做尊法的模范,带头尊崇法治、敬畏法律;做学法的模范,带头了解法律、掌握法律;做守法的模范,带头遵纪守法、捍卫法治;做用法的模范,带头厉行法治、依法办事。

习总书记的精辟论述,是指导各级领导干部养成法治思维、自觉尊崇法治的重要思想武器和工作方法。全面推进依法治国,人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护,法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。伯尔曼“法律必须被信仰,否则它将形同虚设”,卢梭“法律既不是铭刻在大理石上,也不是铭刻在铜表上,而是铭刻在公民的内心里”,这些名言都表明法律信仰是法治的基石。从依法治国的角度审视,领导干部作为“关键少数”,手中的权力是政治责任,也是法治责任。“为政者须率先奉法”,领导干部的是非“奉法”,对其他社会成员是潜移默化的示范。领导干部带头尊法学法守法用法,是社会公众尊法学法守法用法的前提条件,是全面推进依法治国迫切而现实的要求,对培育公众法律信仰具有重要的甚至是决定性的引领作用。

王安石说:“守天下之法者,莫如吏。”中国向来有“民以吏为师”的传统,民众总是向官员看齐,要民众尊法,他们首先看官员能否尊法,如果官员以身作则,民众自然而然地慢慢地遵守法律。历史上商鞅“南门立木”,最终成就了秦国的强大。《论语》有一名句:“不能正其身,如正人何?”今天,建设社会主义法治国家,在法治轨道上促进改革发展、维护社会稳定,要靠领导干部去组织、去推动,需要领导干部的法治意识、法治素养有一个大的提升。领导干部负有保障法律实施、

法律执行的基本职责,能不能推动和确保秉公执法、公正司法,直接关系到法治权威的树立,关系到法治秩序的形成和法治建设的成效;领导干部作为依法治国的引领者、示范者,自身带了头,就能以上率下,带动全体人民弘扬法治精神,积极投身法治中国建设,从而为协调推进“四个全面”打下扎实基础。

领导干部这个“关键少数”如何在全面推进依法治国中发挥好带头示范作用?贯彻落实习总书记的讲话,领导干部首先要尊法学法的模范。尊法,是规范权力运用的前提。总书记指出,各级领导干部尤其要弄明白法律规定我们怎么用权,什么事能干、什么事不能干,心中高悬法律的明镜,手中紧握法律的戒尺,知晓为官做事的尺度。每个党政组织、每个领导干部都必须像习总书记要求的那样,自觉服从和遵守宪法法律,坚决摒弃任何形式的以言代法、以权压法、徇私枉法,杜绝各种突破法律规则、搞“法外开恩”的“变通”,绝不容许以身试法、知法犯法。

现实生活中,不懂法、不尊法,甚至藐视法律、践踏法律的现象和行为,绝非个别。对不尊法的领导干部,民间舆论曾这样概括:“三个基本法:领导的看法、领导的想法、领导的说法;三个法治状况:严格立法、普遍违法、选择性执法”。正是少数领导干部不尊法,才导致诸如“暴力强拆”“钓鱼执法”等屡禁不绝,才上演用“红头文件”否决司法判决等荒唐闹剧。事实已证明,领导干部不尊法,将破坏整个社会的规则意识,严重损害党和国家的声誉,影响人民群众对依法治国的信心,最终危及党和国家的事业。

法者,国之权衡也”。法律的标准是“尺寸地、绳墨也、规矩也、斗斛也、角量也”。在国家法律面前,人人平等,上下都应遵守,不能有人例外。中国古代,有眼光和智慧的政治家已经意识到,官员这个“关键少数”是否尊法,决定国家的命运。

使记·廉颇蔺相如传》记载,赵国负责征收田租的小官“御史”赵奢,向平原君家收取田税时遭遇抗税,赵奢依法处理,判平原君家管事的人死罪。平原君大怒,要杀赵奢。赵奢回答说:

君子为赵公子,今纵君家而不奉公则法削。法削则国弱……奉公如法,则上下平;上下平则国强,国强则赵固”。平原君听明白了赵奢的苦口婆心,认为赵奢尊法,推荐赵王起用赵奢掌管全国赋税,结果“国赋大平,民富而府库实”。

今天,领导干部尊法不能停留于口头,而是要牢记习总书记的要求,把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,谋划工作要运用法治思维,处理问题要运用法治方式,说话做事要先考虑一下是不是合法。”每作一项决策,都要认真想一想是否有权决策、有多大权限决策,想一想决策的法律依据是什么、法定程序是什么、法律责任是什么。领导干部只有做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情,才能成为全民的表率。

领导干部履职从政,必须把学法作为必修课。这门必修课合格了,才能牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,才能培育办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。落实“法无授权不可为”“法定职责必须为”的要求,领导干部先得知道自己的法定职责何在,可为与不可为的界线何在。

尊法学法是守法用法的前提与基础,守法用法是对尊法学法的检验。正人者先正己,律人者先律己”,上梁正方能下梁正,领导干部带头尊法学法、秉公执法,权力严格在法律划定的轨道之内运行,将示范带动民众守法用法,就是对全民最好的普法。相反,领导干部任何贪赃枉法、无法无天、徇私枉法,必然损害国法的权威,动摇国家长治久安的基石。领导干部尤其是单位部门的一把手,如果缺乏权力的边界意识,

把长官意志当作“圣旨”,把法律法规、纪律规矩当作可捏可玩的橡皮泥,手无戒尺、心无敬畏,就很容易出现拍脑袋项目、劳民伤财工程。形形色色的权钱交易、贪污腐败也往往从权力的缰绳中滋生。“法网恢恢,疏而不漏”,滥权的结果是自身的毁灭。明朝大儒方孝孺说:“有所畏者,其家必齐;无所畏者,必怠其睽。”常怀敬畏之心,使遵纪守法成为一种自觉行动,方能行稳致远。

需要注意的是,一些民众之所以信法不如信访,信访不如信网”,信奉“大闹大解决”,最终根源都与领导干部在守法用法上没有做出表率有关,与执法不严、司法不公动摇民众对法律的信仰有关。孔子说:“刑罚不中,则民无所措手足”。百姓手足无措,自然社会不稳。法者,国家所以布大信于天下”,领导干部说到底是要受人民委托行使权力的代表,执法和行政行为都必须依法而行。否则,吏不善,政虽善不行”。

正如白居易一千多年前总结贞观之治的深刻观察:“虽有贞观之法,苟无贞观之吏,欲其行善,不亦难乎?”党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央治国理政深得民心,全面推进依法治国让共和国气象一新。乘势而上,巩固国家发展的好势头,“良法需要良吏行”。领导干部做到自觉守法用法,一方面要坚决落实总书记的要求,不让党纪国法成为“橡皮泥”“稻草人”,违纪违法都要受到追究;另一方面,要把握能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容,抓紧对领导干部推进依法治建设实绩的考核制度进行设计,对考核结果运用作出规定。

扎实按照习总书记的指示要求去实践,让领导干部这个“关键少数”发挥示范引领作用,一个尊崇法治权威、恪守法律规则的法治环境必将会形成,公平正义、文明和谐的社会氛围必将激发全社会的创造活力,从而坚实有力地托起“中国梦”。

## 信息披露制度应注重保护中小投资者利益

□中国银河证券博士后科研工作站 张金松

近期阿里巴巴在美国遭遇“集体诉讼”,给上市后持续上扬的股价浇了一盆冷水。事实上,此前兰亭集势与聚美优品等一批海外上市公司均遭遇“集体诉讼”。这几家公司问题均出在信息披露上,但在信息披露的完整性、真实性、及时性与准确性方面的侧重点有所不同。

律所征集投资者诉阿里巴巴,关键点在于信息披露不完整,认为阿里巴巴没有在IPO时及时披露国家工商总局对阿里巴巴进行行政指导的“白皮书”,造成“隐匿某些重大事实之陈述”,导致“在当时实际情形下产生引人误导之效果”;律所征集投资者诉兰亭集势,关键点在于信息披露的真实性、及时性与准确性,认为兰亭集势在IPO过程中夸大了业务前景,在IPO文件以及随后的文件中没有及时披露相关细节,致使其股价暴跌,给投资者造成损失;律所征集投资者诉聚美优品,关键点在于信息披露的真实性,认为聚美优品发表了虚假的、误导性的声明,上市时对股东承诺的是要继续发展电商平台,吸引第三方,却在上市后不久就改变了经营策略,将第三方平台逐步转为自营为主。

信息披露制度是美国注册制的重要组成部分,是解决投资者与高管层信息不对称的制度安排,有利于缓解代理问题,有利于保护投资者特别是中小投资者的利益,已成为投资者利益保护机制的重要抓手。因此,随着我国注册制改革推进,如何建立与完善信息披露制度成为需要重点关注的问题。

站在不同会导致信息披露制度的差异,只有找准方向才能更好地完善信息披露制度,落实好注册制改革。从以上三个案例可以看到,虽然集体诉讼的首要发起人并不是投资者,而是律师事务所,但最终维护的还是投资者尤其是中小投资者的利益。因此,笔者认为,信息披露制度的建立与完善一定是要基于投资者利益保护角度,尤其是在股权集中于控股股东的我国更应如此,更要突出对中小股东利益的保护,如果偏离了这个方向,以信息披露为中心的注册制改革将难以成功。

注册制下信息披露制度的建立与完善,要从制度设计与制度执行两个角度进行,两者相辅相成,缺一不可。信息披露制度设计搭建了信息披露的制度框架,吸收国际先进经验,对信息披露的内涵、原则、范围、内容、标准、时间与事务管理等要素作出明确且具有可操作性的规定与说明。信息披露制度执行需要建立一系列保证信息披露制度有效运行的保障措施与制度安排。

笔者认为,在设计我国的信息披露制度时,要注意以下三个方面的问题。第一,处理好强制性信息披露与自愿性信息披露的边界问题。对于投资者而言,信息并不是越



CFP图片

越好,更不是越少越好,信息的“度”至关重要。因此,监管机构在设计信息披露制度时,一定要研究哪些信息是必须进行披露的,哪些信息是可以选择性披露的,哪些信息是不需要披露的,给上市公司或发行人信息披露适当的自有选择权,界定清楚强制性信息披露与自愿性信息披露的外延。第二,关于信息披露标准问题。要解决第一个问题,需要首先搞清楚信息披露标准问题,笔者认为,信息披露要以决策有用为标准,信息只要有助于投资者作出投资决策就是有用的,决策有用的信息是需要披露的。可能不同的人对相同信息的决策有用性持不同的看法,此时就需要制度设计者基于投资者保护的视角作出合理的规定与说明,使信息披露标准具有很强的可操作性。第三,关于会计信息质量问题。财务会计信息是信息披露的重要内容,会计信息质量的高低直接影响注册制信息披露制度的优劣,因此,证券主管部门应与证券交易所、财政部、审计署等部门大力协同,致力于持续完善上市公司信息披露制度与审计监督制度,切实提高会计信息质量,杜绝财务舞弊与串通舞弊。

设计再完美的信息披露制度,如果不能保证其得到有

效执行,那也算不上好制度。只有保证设计合理的信息披露制度得到有效执行,才算得上好制度。因此,信息披露制度的执行更重要。在一个设计合理、执行有效的信息披露制度环境中,如果上市公司不按照游戏规则“出牌”,置信息披露于度外,那必将付出沉重的代价,受到相应的处罚。

为保证信息披露制度的有效执行,美国设计了集体诉讼制度,集体诉讼制度有以下几个特点:通常由专门做集体诉讼的律所代表投资人发起;需要召集并选出首席原告成员登记,同时从投资人处收集证据;并不需要每个股东都起诉,只要有一人即可;诉讼胜诉,全体投资人均可获得赔偿,而首席原告和主动登记的投资人获得赔偿较多,律所可获赔偿金30%;投资者维权几乎没有成本、门槛较低,在诉讼初期产生的费用也都是由律师垫付的。集体诉讼在美国证券业非常普遍,集体诉讼制度已经被证明是一种非常好的制度设计,成为了注册制下信息披露制度最有效的配套和补充,对于信息披露制度的高效执行起到了不可磨灭的贡献,最大限度地保护了投资者的利益。因此,要结合《证券法》的修改,适时引入股东集体诉讼制度,建立健全以投资者保护为视角的信息披露制度。

## 国企需转变企业组织模式

□国资委研究中心 许保利

当前国有企业改革加速推进,其中亟需明确的是国有企业组织形式,是选择法人企业联合体模式还是选择一级法人事业部模式。我们称前者为组织模式I,后者为组织模式II。

目前,国有企业尤其是中央企业,在组织形式上更多的采取组织模式I。在组织模式I下,各法人企业的权力均来自于《公司法》,上下层级法人企业之间、同层级法人之间,它们之间的关系受制于《公司法》的约束。如果它们各自具有不同的业务、市场并且是互补的,则会拥有一种相互协作的交易关系,但能否形成现实的交易则取决于有关各方的意愿,因为有关各方完全可以选择其他合作者作为交易对象。如果它们各自拥有相同的业务、市场,则很可能形成一种竞争关系。作为组织模式I中的集团公司,它的主要职责就是管理旗下各层级法人企业,而不是业务经营。因此,集团公司往往面临着战略上的难题,是获取整个集团资本收益最大化,还是旗下企业合并会计报表营业收入最大化,还是致力于某些产业的发展?

如果是追求资本收益最大化,那么集团公司就相当于一个控股公司的财务投资者,这就意味着集团公司在旗下各法人企业中的国有股权必须是流动的,但这在现实中很难做到。如果是追求法人企业合并会计报表营业收入最大化,那么它的目标就是拥有更多的法人企业且要使每个法人企业做大,这将会导致一种难以抑制的扩张冲动,从而使

其面临着管控的难题及由此导致的难以控制的经营风险。目前,如中钢集团面临的困境应该是追求做大而盲目扩张的结果。实际上,一些其他中央企业可能也潜在面临中钢集团类似问题。

如果是致力于某些产业的发展,则又会面临两个问题:一是各法人企业若为同类产业,它们之间就会互相竞争,这显然会弱化企业的竞争力,进而影响目标产业的发展;二是各法人企业若定位不同产业,这种多元化可能会规避因某一产业市场不景气带来的风险。但要将各法人企业的产业都做好是很难的。因为就集团公司来说,将一个产业做到国内乃至国际领先就已经非常不容易,又怎么可能将旗下法人企业的产业都做到本行业内乃至全球领先?综观全球知名企业,如波音、通用汽车、通用电气等,它们基本上专注于某一业务的发展。当然,你可能看到它们拥有几项业务,但这其中必有一个核心主业,其他业务都是围绕着核心主业来发展甚至服务于核心主业,如何让核心主业有市场竞争力乃至全球领先?若某些项业务一旦不再服务于核心主业,它很可能被剥离,当然也可能被保留,但目的则是要培育新的主业。

所以,在组织模式I下,我们看到的就是众多的法人企业,集团公司主要忙于如何管理各法人企业使其经营发展好。这时,一些集团公司出现主业不清、大而不强甚至陷入财务危机直到被合并重组等问题,是很难避免的,根源在于对组织模式I的选择。

在组织模式II下,一级法人为公司制企业,可以是有限

责任公司或股份有限公司,还可以选择整体上市。在企业内部则为各个独立核算的事业部单元,总部对事业部实行授权经营,是一种管理关系。因此,这里所发生的只是管理成本,而非法人企业之间的交易成本。各事业部虽然独立核算,但由总部统负盈亏。总部根据各事业部的市场前景,决定对其增加投资还是减少投资或是终止扩张甚至关闭或出售。若事业部被关闭或出售,它们其中的人员则退出企业,实行人随业走。相比组织模式I,采取组织模式II应该是真正意义上的企业,因为它是一个统一整体,对于投资者来说,企业的资产是同质的。这时,企业就会有一个明确的战略,即企业生产什么,在行业中取得什么样的地位。在战略明确后,企业很容易看清同战略不相适应的业务,这时,企业就要通过出售或关闭等方式将其剥离,然后集中资源来发展符合战略要求的业务。

我们明确提出国有经济在国民经济中要发挥主导作用,这种主导作用必然体现国有企业在某些行业中的作用,这就是要成为行业中的领先者、引导者,而不是做以追求利润最大化为目标的财务投资者。因为作为财务投资者只能是以盈利为目标,国有企业需要盈利,否则就无法生存,又何谈发挥主导作用,但盈利不应成为国有企业的目标。它应该是实现目标的手段和保障。但组织模式I恰恰有利于追求盈利目标,所以应该基于国有企业目标和使命的选择而实行组织模式II。当然,从组织模式I过渡到组织模式II,这并非易事,需要一个过程,但这一目标的选择应该明确。

原油行业传统地位的自我救赎之路已经开启,尽管向上反弹动力不足,但短期内再跌出新低的可能性不大。1月30日到2月3日短短3个交易日,两油(布伦特和芝加哥轻质原油)大涨15%左右。这其中,既有过往屡屡应验的供需市场化平衡决定机制起作用,更为重要的是,各经济体非市场化的短期考虑让油价有望在不远的底部获得支撑。

全球都在评估油价下跌对于疲软的全球经济是何等的利好,特别是,原油进口依赖国正在为低油价狂欢,投行已经算出了油价下跌带来的财富效应有多大。谁都知道,作为投入原料,低油价有利于全球经济增长,而更清洁环保、未来价格更低的页岩油/气是全球人民的福祉。而且,页岩油/气的规模化探取,是人类攻克不可再生能源的掣肘和瓶颈,探索新能源道路上的重大突破。但是,这是传统原油产业无法承受之痛。首先不论产油国长期享受惯了高油价带来的“盛宴”,忍受不了苦日子,就连最先受益的美国,也无法忽视油价下跌带来的负面影响。短期内,由于油价下跌,产业工人深受福利下降,甚至是裁员的冲击;银行在高油价时期投入的贷款,其市场价值已经跌去了一半;页岩油/气开发尽管“功在当代、利在千秋”,但谁来承担短期的损失?从这个角度看,未来油价有望底部获得支撑。