

从亚洲金融风暴看中国金融应采取的对策

吕 燕

1997 年世界金融风云变幻, 由泰国货币泰铢贬值为导火线的东南亚货币危机, 引发了一场国际金融市场近十年来最为剧烈的动荡, 余波至今犹存。亚洲金融危机对中国最大的影响就是使中国看到了自身存在发生金融危机的很大可能性, 并且从东南亚发生金融危机的国家中受到许多启发, 增强应付危机的能力。

亚洲金融危机从 1997 年 7 月泰国放弃与美元挂钩的固定汇率开始, 大致经历了三个阶段。7 月初泰铢危机爆发并波及整个东南亚, 各国汇率屡创历史新低, 股市持续下跌; 10 月下旬台湾和香港汇市再次受冲击, 香港股市暴跌引致世界股市巨幅振荡; 10 月份以后东南亚金融危机冲击韩国和日本。

除了中国大陆、印度和中东, 大多数亚洲国家和地区都被卷入这场货币危机。如今, 满目疮痍的亚洲各国不仅要竭力恢复业已残破的经济格局, 还要面临国内政局动荡、政府信任危机、物价上涨、消费萎缩等一系列难题。

历时数月的金融风暴, 给东南亚地区带来了难以估量的损失, 几十年累计的财富毁于一旦, 令当事国经济元气大伤, 其发展前景蒙上了一层阴影。马来西亚总理马哈蒂尔指出, 这场金融危机至少已给东南亚地区带来 2000 亿美元的经济损失。而在经济学家眼里, 危机的潜在影响还未最后显露。目前仍在局部地区深化, 后果还会持续。

有经济学家预言, 东南亚地区的年经济增长率将由多年的 9% 至 10% 跌入 2.5% 至 4% 的低谷。此外, 还将出现企业外债大幅增加, 流动资金严重不足; 严重通货膨胀; 投资者信心动摇, 及原本就扩张过度的金融机构深陷困境等等严重的经济问题, 利率的居高不下, 也将进一步压制投资的复苏, 延缓经济结构的转型, 东南亚地区将经历漫长的调整期。

从全球经济来看, 亚洲的总体发展速度一旦放缓, 对欧美各国经济发展同样不利。由于亚洲各国(除日本之外)消化了美国产品总出口额的 20% 及欧洲出口额的 7%, 因此将对欧美的出口带来负面的影响。其中对电脑芯片等美国电子和农产品出品商的打击最大。目前东南亚已经成为世界上电视机、化工产品和钢铁的主要生产基地和出口基地, 以至美国在东南亚地区的贸易逆差居高不下, 此次金融危机中大部分亚洲货币全面贬值, 将使美国在亚洲的贸易赤字继续增长。

对于此次亚洲金融风暴, 如果从历史和全球的角度看, 则并非偶然。

从 1980 年至今, 全世界已发生了多次银行危机、货币危机和金融危机。据国际货币基金组织的统计, 1980 年至 1996 年 17 年间, 有三分之二的成员国发生了银行危机、货币危机、金融危机, 比如芬兰、挪威、瑞典 80 年初都发生了严重的金融危机; 还有拉美国家的债务危机, 以 1982 年墨西哥宣布其不能按时还本付息为导火索, 爆发了墨西哥、巴西、玻利维亚、阿根廷、秘鲁等一连串的债务危机; 1994 年的墨西哥金融危机; 最近的一次则是以泰国为先导的东南亚的金融危机, 发展成为涉及大半个亚洲的金融风暴。

有人把此次亚洲金融风暴的原因归咎为以美国金融巨子索罗斯为首的国际投机资金的冲击。实际上, 亚洲金融风暴既有 90 年代全球金融危机频繁爆发的共同原因, 同时又有由自身经济问题决定的特殊原因。亚洲金融风暴反映了 90 年代以来国际金融动荡加剧的趋势, 根本原因在于这些国家和地区的经济基础和资金调控能力尚不够强大。这些国家或地区普遍存在的经济基础及金融体系方面的缺陷, 如经济增长方式未能根据形势及时调整和转换, 外贸逆差递增, 经常项目赤字高企, 外汇储备递减, 外资使用效益不高, 金融体系存在根本缺陷等, 在各项制度不健全的基础上实行金融盲目自由化, 政策与操作失误等成为内在原因。

美国副财长萨默斯将此归咎为：东南亚本土金融体系疲弱、货币及外汇政策有欠统一及持久性及贷款准则过于宽松。可以说危机是亚洲国家特别是东南亚国家经济高速增长过程中各种经济矛盾的集中爆发。

二

由上我们可以看出，在 21 世纪来临之际，中国金融面临着巨大的挑战，要使金融业在中国经济发展中发挥更大的作用，同时又要防范和化解金融风险，避免造成金融和经济危机，根本的出路还是在于加快金融的市场化改革，建立符合市场经济原则的金融监控体制和金融市场体系，同时要健全法制，加强监管。

根据规划，适应中国市场经济体制的新金融体制的基本框架由四个体系组成：（1）金融宏观调控体系；（2）金融机构组织体系；（3）金融市场体系；（4）现代化的金融管理体系。

首先必须确立强有力的中央银行宏观调控体系。深化金融体制改革的首要任务是要把中国人民银行办成真正的中央银行，中央银行是整个金融体系的中枢，金融业的稳定、协调和繁荣，都有赖于中央银行制度的严密性、金融调控的权威性和金融监管的有效性。为此要明确人民银行的主要职能，要加强人民银行的自身建设。

人民银行的主要职责是调控货币总量和监管金融机构。作为中央银行的中国人民银行，是发行的银行、银行的银行和政府的银行。它垄断现金发行权，是金融机构的最后贷款，替政府经理国库，这些都毋庸置疑。

目前中国的中央银行体制制度运行中的主要缺陷是：《人民银行法》所赋予的独立执行货币政策的法律地位还没有充分到位；货币政策目标稳定性的基础还较脆弱；运用间接调控手段的环境条件还不完备；金融信息和金融监管手段还不充分。“九五”计划时期，是中央银行制度经受严峻考验并走向完善的关键时期。主要解决以下课题：

为了更好地履行“制定和实施货币政策”的职能和金融监管职能，要明确货币政策制定的程序，明确货币政策的最终目标、中介目标、操作目标和操作工具，并要建立相应的货币政策传导机制。

中国社会信用规模，国有商业银行控制的信贷比例已下降 60%，非国有商业银行机构仍在不断增加，社会资金的流动性日益增强，社会经济活动的多样化延续多年的信贷规模管理的覆盖面逐渐缩小，传导效率降低，调控敏感度弱化，适时地采用新的货币政策工具已势在必行。中央银行的政策工具更新，将作为完善中央银行制度的中心内容。

中国在相当长一段时间内坚持实行适度从紧的货币政策，确保人民币值的相对稳定。中国的经济发展，有巨大的国内需求扩张和充足的人力资源，发展速度和经济规模不是当前的主要矛盾，要害问题是经济增长的质量和经济结构的优化。中国经济货币化程度已接近了发达国家初期水平，过量的货币供给导致的结果，对扩大就业、产业升级的正面效应明显下降，反而会导致经济泡沫的扩张和通货膨胀的延续。把适度从紧的货币政策作为中长期的宏观经济政策，是十分必要的。

完善中央银行的金融监管手段，全面提高金融监管能力。金融风险随着金融市场的开放、金融机构的增加而加速扩大。人民银行要在认真总结国内外金融风险管理经验与教训的基础上，健全和完善金融监管体制，加强中央银行对金融机构的监管力度，全面提高监管水平。不仅要加强对国内金融机构的监督，还要加强对外资金融机构的监督；不仅要防范国内金融市场的风险，同时也要密切注视国际金融市场的风险。金融监管的内容，将由合规性监管为主转为谨慎的风险性监管为主。

要健全金融立法和制定配套的规章制度，确立金融监管的法律依据，同时要制定对金融机构的监管标准和规范监管的方式。

为了防止中央银行体制的分散化，中国已决定建立类似美国联邦储备银行的跨省的中央银行体制，也许是较好的选择。在这一改革设想中，中央银行在几个大区中设立派出机构，而每一大区包括三至四个省。同时，取消地、县级的人民银行分行与支行。

人民银行自身的建设包括按职能需要合理设置组织机构，明确各级机构的职责；消除人民银行分支行的利润动机，建立有利于履行中央银行职能的财务制度和劳动工资制度。

其次，必须完善金融机构组织体系。中国金融组织体系首先要解决的问题，是中国的金融机构是采取综合经营的方式，还是采取分业经营、分业管理的方式。在前一阶段的金融体制改革中，许多金融机构都走了一条综合经营的道路，只要批下一个金融机构的营业许可证，不论叫什么名称都想经营目前中国已有的各类金融业务。这有金融立法不严格、不合理和执法不严的问题，也有改革的指导思想不明确的问题。

以中国目前的金融发展情况和中国金融业的管理水平、整个经济的管理水平而言，中国还是应该采取分业经营、分业管理的模式，即对于某一类金融机构其业务范围是单一的，不再兼营其他金融业务。但几个不同种类的金融机构可以由一个金融集团共同拥有，他们相互之间是参股的关系。当银行对其他金融机构参股

时, 必须限定在资本金的一定比例之内, 并且在计算资本充足率时要从资本金中扣除。

按照分业经营、分业管理的原则, 中国的金融组织体系将由以下金融机构组成:

(1) 政策性银行, 其中包括: 国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行; (2) 商业银行, 其一是国有商业银行, 包括: 中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行; 二是股份制和区域性商业银行, 包括: 交通银行、中信实业银行、光大银行、招商银行、深圳发展银行、广东发展银行、福建兴业银行、华夏银行、上海浦东发展银行; 三是合作制商业银行, 包括: 城市合作银行、城市信用社、农村合作银行、农村信用社; (3) 信托投资公司; (4) 证券公司; (5) 财务公司; (6) 金融租赁公司; (7) 保险公司; (8) 投资基金; (9) 中外合资金融机构和外资金融机构。

对于各类金融机构要通过立法明确他们的资金来源和业务范围, 规范其行为。在划分各类金融机构的资金来源时, 思想上要明确必须让出一块储蓄市场 (广义储蓄), 否则任何一个金融机构都无法生存。金融管理和立法的关键是要让各类金融机构通过不同的金融工具来争取资金, 满足各类不同的筹资需要。

除确立各类金融机构的业务范围外, 更重要的是要建立符合市场经济的金融机构的经营机制。各类金融机构都必须自主经营、自负盈亏, 在经营中要坚持盈利性、安全性、流动性统一的经营原则。政策性银行也要自主、保本经营。金融机构经营不善也要破产, 以加强金融机构的风险意识, 增强自我约束力。

金融组织体系中居中心地位的是国有商业银行, 国有商业银行实现机制转换, 大体上要经过五个基本步骤: 第一是划分政策性业务和商业性业务, 把政策性业务移交给专门设立的政策性银行去经营。第二步是把国有商业银行变为一级法人, 普遍推行资产负债比例管理和风险管理, 形成资产经营责任制度, 严格实行分业管理、分业核算的原则, 原来投资组建的信托投资公司和证券机构, 同商业银行脱钩, 截断商业银行与非银行金融机构在产权、利益和资金上的通道。第三步是强化商业银行的内部监控机制, 建立分级授权和集中授信制度, 调整服务重点和网络布局, 实行资产规模经营, 提高资本充足率, 形成商业银行内部的治理结构, 基本建立商业银行的风险防范和权责制约机制。第四步是清理资产, 调整产权结构, 建立法人财产权制度或形成名符其实的公司法人制。第五步是扩大国际投资领域, 参与国际竞争, 增设海外机构, 建立具有国际经营管理水平的大型商业银行。

从目前现实条件来看, “九五”时期可能完成第三步, 最大的难点是如何迈出第四步。

其三, 积极培育和发展金融市场, 有步骤地扩大直接融资比例。中国的金融市场从 1995 年开始启动, 各个子市场都有了一定程度的发展, 无论从发展现状还是从长远发展战略来考虑, 加快金融市场的发展, 将是未来金融体制改革的一个主要领域, 也是新的金融体制赖以成长的基础。“九五”计划和 2010 年远景规划中, 已经把培育和发展金融市场作为经济发展战略的重要组成部分。

金融市场的总体发展目标, 是形成统一的、开放的、有序竞争的功能齐备的市场体系, 并逐步加强市场深度, 逐步实现对国际市场和国内市场的双重开放。为了实现同国际金融市场的接轨, 需要继续完善全国统一的外汇市场, 增加市场参与者, 引入外汇经纪人制度, 增加交易币种, 逐步创造新的交易工具; 现阶段以外汇现货市场为主, 在市场条件的成熟过程中, 逐步开辟远期外汇业务, 参与国际外汇市场交易。在国内需要加快发展同业拆借市场, 在 1996 年建成全国统一同业间短期拆借市场的基础上, 进一步开发和完善全国同业拆借体系; 进一步完善证券市场, 扩大政策性金融债券和企业债券的发行规模, 促进企业债券和金融债券上市流通。在金融秩序不稳定、金融机构管理不规范条件下, 进入同业拆借市场原交易主体还只允许商业银行总行和其少数授权单位, 条件具备时, 可以允许非银行金融机构和非金融机构入市, 形成国内开放式的短期性融资市场。

目前中国商业信用不规范, 商业票据流动性极差, 极大地限制了金融市场的深化。需要加快开发票据市场, 为企业短期融资提供市场条件。同时, 扩大同业拆借市场, 使金融业的短期资金融通以市场融资为主, 相应地缩小中央银行贷款, 取消信贷规模的控制, 为中央银行的公开市场业务创造市场条件。到下个世纪初或更长一些的时期, 重点应放在长期资本市场的发展, 用五至十年的时间, 使中国的资本市场进入规范化、理性化, 相应地发展产权流动市场和投资银行业, 利用市场机制, 优化资源配置。在规范投资基金管理的基础上, 发展机构投资者, 特别是发展投资基金, 逐步开放投资基金管理的基础上, 发展机构投资者, 特别是发展投资基金, 逐步开放投资基金市场, 扩大证券市场容量, 使证券融资与国民生产总值同步增长, 社会证券投资存量从目前的 10% 到本世纪末上升到 20%, 再过 20 年上升到 40% 左右。

为适应对外开放的需求, 中国将加快国内市场的一体化、规范化, 加快金融工具的引进, 建立高标准的支付清算体系, 初步形成利率市场化的基本条件。

进入下世纪初, 外资金融机构在开辟人民币业务方面会有大面积的进展, 上海将变成外资金融机构云集激烈角逐之地, 有远见的金融机构, 可能会向武汉、重庆、西安、南京等内地城市延伸。

外资保险机构在市场中会有快速进展,在下世纪初,外资保险公司在人寿、海险方面将显示相当强的发展优势,在保险资金的运用能力方面,比国内保险机构的绩效更为突出。

外资参与的投资银行将在资本市场中十分活跃。在上市公司辅导和证券承销、投资管理业务、企业兼并收购等业务方面,投资银行会有戏剧性的进展。

到下世纪初,海外产业投资基金会成为中国资本市场中的一支有生力量,特别是在基础产业、支柱产业、金融服务业、大企业集团和高新技术部门,会成为海外基金投资的热点。

经过十年或更长一些的市场成熟过程,海外证券投资基金将会允许有限度的入市,上海会成为东亚新兴的资本市场。

到2020年的中国的金融市场可能达到国际化的水准,人民币可能实现完全可兑换;中国金融机构在海外会有相当进展,不仅在主要发达国家设立自己的营业机构,而且海外资产总量有大幅度的上升。

中国的金融业从不成熟走向成熟,从面向国内市场到进入国际市场,将要经历一个艰难的成长过程,其间也可能出现某些波折,但改革的方向和前进的目标是不会改变的,中国的金融业是全球金融的一个部分,全球金融的发展也需要有发达的中国金融业。

进一步完善金融立法,强化金融执法。中国已出台了《中国人民银行法》《商业银行法》《保险法》《票据法》等重要的金融法律,国务院及有关部门也制定了许多金融法规、规章,如外汇管理条例、外资金融机构管理条例、国际收支统计申报办法、中国人民银行货币政策委员会条例、贷款通则、基金会管理办法、境外金融机构管理办法、商业银行授权、授信管理暂行办法等。与金融活动密切相关的《公司法》《担保法》新《刑法》等法律也相继颁布。表明以宪法为基础,以金融法律、法规、规章为主体,配以其他法律、法规和规章的多层次、全方位的金融法律体系已基本形成。中国的金融事业步入法制化、规范化的轨道。

但中国的金融立法尚有不少空白,许多规定需要完善。为有效控制金融风险,目前急需制定以下法律、法规和规章:(1)加快制定证券法、信托法、基金法、期货交易法、合作金融组织法、典当法、融资租赁法、企业财务公司法等非银行金融机构(业务)法。(2)加紧制定《中国人民银行法》《商业银行法》等金融法律的实施细则及与之相配套的法律和规章。(3)针对金融体制改革中的新问题,制定有关金融机构反洗钱法、金融机构市场退出、金融行政处罚等方面的法律规定。(4)制定与控制金融风险密切相关的配套法律,如财政法、计划法、投资法、经济稳定增长法、社会保障法、工资法、兼并法、产权交易法、反垄断法、反暴利法、反欺诈法。

加强金融执法和司法。加强金融监管以防患于未然,在中国一直是一项重要的金融工作内容。近年来,一道道有效化解风险的“防波堤”正不断得以加固:

1993年下半年开始的金融秩序整顿,制止了金融业对房地产的过度投资,银行与证券业亦实现分业经营。

1995年,中国人民银行开展了“四项清理”工作,即清帐房、清资金、清理非银行金融机构,建立了金融机构负责人任职资格审查制度。

1996年以来,中央银行通过注资、收购、债权转股权、关闭等方式,成功地化解了萌发于中农信和中银信托等几个金融机构的经营困局,并将公众损失减少到了最低程度。

1997年,中国的金融监管和金融风险防范可以说是到达了一个前所未有的高度,大量有关金融的法律法规得以建立、完善,为防范金融风险提高了法制上的保证。在制定、颁布新的金融法规的同时,国家有关部门还不断重申和强调维护现行的法律法规,以有效防范金融风险,保证金融业安全稳健运行。五月,中国人民银行颁发了关于《加强金融机构内部控制的指导原则》的通知,对金融机构内部控制的内容、原则、要求、管理和监督等都做了具体规定。金融机构内部控制包括:金融机构内部组织结构的控制、资金交易风险的控制、衍生工具交易的控制、信贷资金风险的控制、保险基金的风险控制、会计系统的控制、授权授信的控制、计算机业务系统的控制等。

最近,中国对少数风险积聚的非银行金融机构分别采取了财政注资、中央银行接管、银行收购、债权变股权、关闭等有力措施,稳妥地化解了一些可能发生的金融风险;对非法设立的金融机构以及非法集资、社会乱办金融等行为,中国加大了查处力度。

但总体印象是,由于各种环境条件的制约,中国金融法制化程度还相当薄弱,有法不依、执法不严、违法不究的现象还相当严重,急需加强金融执法和金融司法,以切实防范金融风险。

(作者单位:深圳大学管理系)

(责任编辑:向运华)