

论开放经济下中国的金融管制

李宏

摘要: 加入世界贸易组织后,我国金融业处在一个不断加快开放的过程中,这是我们制定各项金融管理法规、制度和政策考虑的基本前提,金融管制亦不例外。作为国民经济的重要部门,金融业对国民经济发展有着举足轻重的作用和影响,如何在经济开放的条件下实施有效的金融管制,就成为一个事关金融业稳定发展和国民经济持续增长的核心问题。而要在开放经济下高效的金融管制,首先就必须准确界定金融管制及其存在的制度背景,然后才能针对开放经济所带来的影响,建立更为有效的金融管制。

关键词: 开放经济 金融管制 监管

在世界贸易组织(WTO)的双边协定中我国承诺,允许外资银行在我国境内办理人民币批发业务;5年后外资银行在我国境内部分地区办理人民币业务将不受地域和客户的限制,并享受国民待遇,我国金融业将逐步全面开放。金融交易的国际性、金融业务的复杂性与金融衍生产品、内外资金融机构的互动等,使得金融风险的引发、传递、影响将在更深更广的层次上展开。而且,限于资本实力和国际竞争力,能够进入我国金融市场的外资金融机构多数是国际知名的大型跨国金融机构。这些外资金融机构所经营的业务不仅仅是银行、证券和保险业务等的简单迭加,而是一种相互补充、相互促进的实质性复合业务。因此,对于某些具体业务已很难按照传统的分类标准将其归类。针对这类综合性的金融机构就要求有相应的统一的权威的综合性监管机构进行监督和管理,否则就会出现责任归属不清、相互推诿等问题,从而产生监管真空,并导致金融风险的产生和增大。

开放经济在金融领域主要表现为金融市场、金融机构和业务的国际化甚至是货币一体化。加入WTO后,逐渐放松金融管制势在必行,但是放松的这部分金融管制应以促进金融业长期稳定持续发展为前提。在开放经济下所要监管的是按国际通行规则运行的金融实体,而中国几乎是在完全被动的情况下接受了这些“游戏规则”,金融管制面临着巨大的挑战。外资金机构的大量涌入必然对我国现有的金融管制形成直接冲击和提出新的要求。

一、金融管制的界定必要性与金融管制函数

(一) 金融管制的界定

政府管制是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为(植草益,1992)。金泽良雄(1961)将政府管制解释为:在以市场机制为基础的经济体制条件下,以矫正、改善市场机制内在的问题(广义的市场失灵)为目的,政府干预和干涉经济主体(特别是对企业)活动的行为。卡恩(kahn,1970,20页)指出:“管制的实质是政府命令对竞争的明显取代,作为基本的制度安排,它企图维护良好的经济绩效。”关于管制的最宽泛的定义则是由斯蒂格勒(Stigler,1971,3页)所给定的,他说:“作为一种法规,管制是产业所需并主要为其利益所设计和操作的”。丹尼尔·F·史普博(1999,45页)则将管制定义为:“管制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间

接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。”

金融管制是政府管制的一种形式,是伴随着银行危机的局部和整体爆发而产生的一种以保证金融体系的稳定、安全及确保投资人利益的制度安排,是在金融市场失灵(如脆弱性、外部性、不对称信息及垄断等)的情况下由政府或社会提供的纠正市场失灵的金融管理制度。从这一层面上来看,金融管制至少具有帕累托改进性质,它可以提高金融效率,增进社会福利。但是,金融监管是否能够达到帕累托效率还取决于监管当局的信息能力和监管水平。如果信息是完全和对称的,并且监管能完全纠正金融体系的外部性而自身又没有造成社会福利的损失,就实现了帕累托效率。关于完全信息和对称信息的假设,在现实经济社会中是不能成立的,正是这一原因形成了引发金融危机的重要因素——金融机构普遍的道德风险行为,造成金融监管的低效率和社会福利的损失。

(二) 金融管制的必要性

从20世纪70年代起,金融自由化和放松金融管制的浪潮一浪高过一浪,各国都在寻求一种减少政府干预的经济运行机制。管制或许可以减少,在有的行业和领域也可能会消失。但事实上,只要有政府的存在,就无法消除政府干预,政府是影响企业和市场的重要宏观环境变量。管制是政府发挥经济职能的重要形式,将会伴随政府的存在而存在。金融是现代经济的核心领域,金融管制或许会减少,但却不可能消失,也不应该消失,只会产生更多的替代形式或更新的管制方式。金融管制有其存在的客观原因。

1. 金融市场中强的信息不对称是金融管制存在的首要原因。如果交易者占有不对称的信息,市场机制就不能达到有效的资源配置。金融市场中信息不对称主要体现在金融机构与金融产品需求者之间的风险识别和规避上。由于信息搜寻成本过高和隐藏信息利益驱使的问题,金融产品需求者通常难以了解金融机构的真实经营内情,金融经营机构也难以识别在所有信息中金融需求者提供的误导或错误信息。这就要求通过管制向金融产品需求者提供有关金融机构经营情况的更详细的信息,也要求通过管制约束和监督金融机构,使金融机构更谨慎经营,减少金融机构由于营利目的的驱动,过度涉足于风险非常高的领域而导致被金融产品需求者欺骗。金融管制可以较有效地解决金融经营中的信息不对称问题,避免金融运行的较大波动。

2. 金融产品产生的外部性问题。金融市场中各个机构具有较强的关联性,金融系统与单个金融或金融产品之间也存在较强的关联性,根据管理学中木桶理论,金融系统作为一个整体发生风险时,金融风险和问题是由金融市场这一木桶的最短边决定的。例如,当金融产品的需求者发现某一个银行的金融流动性清偿能力或资本清偿能力下降时,债权人就会对金融系统整体失去基本的信心,就会出现挤兑现象,因此必须对金融经营活动进行管制。金融风险的迅速传导性,使金融机构破产具有一种多米诺骨牌效应。金融体系内的各个金融机构之间是以信用链互相依存的,某个金融机构出现问题,就有可能使整个信用链出现“断裂”,而金融资产所具有的虚拟性更有可能加重这一问题,从而使一个金融机构的问题演变成整个社会经济危机,因此更需要对金融机构的经营行为进行有效的管制。

3. 金融机构内部人控制的问题。金融业务的公开性形成了金融经营机构管理者权利与责任的不对称。真正的金融经营机构管理者只对其自有资本承担有限责任,然而他们却可以经营、使用相当于其自有资本数额倍乘的金融资产。这种权利与责任的严重不对称使得必须有一个机构外的第三方组织对其进行监管,让其最大限度透明经营和披露信息,以更好地约束其经营行为。

4. 金融市场的不完全竞争。由于金融市场难以实现完全自由竞争。作为金融创新主体的金融机构总是从自身微观的利益出发去考虑问题,这就决定了其在决策时不可能充分考虑到宏观利益所在,甚至为追求自身利润的最大化往往可能实施一些规避管制的违规冒险行为,同时为了防止加大经营成本,更容易忽视对操作程序的规范和监控,从而影响到其对风险的防范与控制能力。当金融机构规模经济在一个特定市场上大到能够给单个金融机构带来显著成本优势时,那就可以预期这个独家卖主会限制服务量和直接制定高于边际成本的价格而毫不顾忌竞争者的进入,金融商品价格的上涨意味着交易效率的下降,从而形成金融垄断。因此,必须通过实施管制来纠正市场缺陷,避免市场失灵。

(三) 金融管制的分类

金融管制的出发点是由立法机构确定相关法律依据,然后由相关业务执行部门加以实施。金融监管就是这些业务部门依照所确定的有关金融管制法律,具体完成金融管制目标的行为。也就是说金融管制是金融监管的法律执行基础,金融监管是实现金融管制的有效工具和路径。

这样,可以把金融管制按其效用具体分为以下几种类型:

1. 宏观金融总量管制。宏观金融总量管制关注整个金融体系的健康,防止因个别金融机构陷入危机或倒闭而冲击整个经济金融体系。这是为维持金融总体活动的总量控制以及抑制国家主要的内部和外部失衡(如外汇储备要求、直接的信贷和存款限额、利率控制及对外国投资的限制等)。

2. 金融资源配置管制。金融资源配置管制通过影响和引导金融资源的配置以实现扶持某些优先发展的产业和行业的目的(如选择性信贷计划、强制性透支需求和优惠利率等)。

3. 金融市场结构管制。金融市场结构管制借助于管制政策实现金融体系的结构优化和有序发展(如准入和兼并控制、业务发展地区限制和各类金融机构经营活动范围的限制等)。

4. 审慎性经营管制。审慎性经营管制关注个别金融机构的健康程度,分析和监控金融机构的资产负债表、资本充

足率、信贷风险、市场风险、营运风险和其他审慎性指标。监督经营者履行职责的情况,建立有效管理各种风险的体系,促进信息披露,要求金融机构接受外部机构(如会计师事务所)的监督,并在公司治理结构和风险管理体系方面定期接受监管机构的监督检查。

5. 金融组织性管制。金融组织性管制旨在保证金融市场和信息交换的顺利进行和协调统一,实现金融组织间信息的对称交流和共享,减少信息存在的风险(市场形成和参与的法规、市场信息的公开原则和最低技术标准等)。

6. 保护金融需求者管制。保护金融需求者管制旨在给金融服务的使用者,特别是消费者和非专业投资者提供足够的必要保护,降低金融风险,保证金融产品使用者的基本利益(如对消费者的信息披露、补偿基金、存款保证金、调整和解决争议的听证程序等)。

(四) 金融管制函数

金融管制是以一个国家的金融管理机构为主体的,在局部均衡的分析中,金融管制作为管制机构的约束工具,必然会确定相应的金融管制目标。因此,可以建立一个表示金融管制强度的金融管制函数 $R = R(A, K)$ 。从根本上分析,金融管制函数 $R = R(A, K)$ 是由金融资源的最优化配置和金融安全构成的。就是说金融管制首先是为了国内金融市场的安全,规避市场风险,防止由于金融业的风险对整个国民经济带来不利影响。对金融市场的管制也是促使金融机构稳健经营的重要保证,作为金融市场中的经营机构,金融机构必然会充分考虑到其经营的获利需求,趋利性是金融企业无法回避的首要问题之一,为了避免金融机构采用过高风险的经营手段和途径获取利润,金融管制就成为制约金融机构的必要手段。因此,在所确定的金融管制函数 $R = R(A, K)$ 中必然要保证金融市场安全作为首要选择。

在把金融市场的安全性作为金融管制的目标的同时,金融管制必然会考虑整个社会金融资源的最优化配置问题。作为运营金融资源的主体,金融企业和机构的效率势必会直接影响金融资源的最优化配置,在一定程度上金融管制会直接制约金融企业和机构的运营,降低金融企业的效率,进而影响金融资源的配置效率。但如果金融市场中缺乏足够的约束,也会导致金融市场的混乱和无序,而金融市场中的产品又是一种不同于实体经济的虚拟产品,如股票、期权、资金和其他权证等,一旦金融市场发生经营的无序和混乱,其产生的危害必然非常严重。20世纪90年代中国发生的乱集资、高息揽存就是一个例子,它直接导致了一些金融机构的危机,影响了社会中金融资源的合理配置。所以,最优化地配置社会中的金融资源也应是金融管制的目标,这样金融管制当局必然把整个社会的金融资源最优化配置作为金融管制函数 $R = R(A, K)$ 的构成内容之一。

$$R = R(A, K)$$

其中, $K = K(C, B)$ 为在金融管制的市场中金融资源配置函数;

C 为金融管制给金融资源配置带来的成本;

B 为金融管制保证金融市场的稳定而给金融资源配置形成的收益;

$F = F(Y, W)$ 为金融管制中的金融安全函数;

Y 为与金融管制相关的经济增长;

W 为金融市场发生动荡和混乱的次数。

二、开放经济对我国金融管制的影响

相对于封闭经济而言,开放经济有其更为特殊的条件和

变化,考虑到中国尚未实现人民币自由兑换,以及中国对世界经济整体影响依然较弱。在开放经济下,金融管制如利率管制、分业经营管制、汇率管制和风险监管等势必要受到开放经济的影响和制约。开放经济通过对金融管制函数 $R = R(A, K)$ 中的 C 、 Y 和 W 等产生影响,进而影响金融管制函数 $R = R(A, K)$ 。经济开放不可避免地会增大金融管制机构的管制成本,因为以前是以国内金融机构为主体设计的金融管制,在开放经济中势必要考虑国外金融机构在我国运行的监管,相应的修改金融管制机制。开放经济中随着资本的流动,金融危机和动荡也具有国际传染性,1997年亚洲金融危机之所以对我国金融市场的直接影响较弱,就是因为我国处在相对封闭经济体中,未开放资本项目和金融市场,加入WTO后,原有封闭经济自然产生的防火墙就相应减弱甚至消失,国外的金融危机和动荡对我国金融市场会形成较强的关联性,这就会影响 $F = F(Y, W)$,从而波及金融管制函数,间接影响到金融管制政策的效果。开放经济对我国金融管制的影响主要体现在以下几方面:

1. 金融管制的制度体系的根本性变化。开放经济条件下,经济转型是金融管制无法回避的制度背景。转型是对社会资源配置的大规模变化,这种变化是在特定的制度变迁环境下进行的。转型的程序本身就为市场经济运行和管制制造了障碍。转型过程中政府的角色已经发生了变化。实际上政府的行为已经不再是一个普通管制者的行为。由于转型体制的不完全性,就必须辅助以隐含的或明确的社会合同。而我国的问题是两种合同的执行机制都很薄弱。经济转型的成功不能按照狭隘的经济激励机制来解释,规范、社会机构、社会资本和信任都起到重要的作用。但市场经济社会所必要的隐含合同却不能够简单地由改革政府、通过立法、颁布行政命令等形式让它发挥作用。转型经济中最困难的部分,比如从计划经济转向市场经济,是从旧的“隐含社会合同”转向一个新的合同制度。如果仅仅简单地打碎旧的规范,将过去“一笔勾销”,没有足够的时间来重新建筑新的规范,那些通过立法确定的新的管制很可能无法实施。

在开放经济下的金融市场中,我国金融管制的原先类似封闭经济的制度背景发生了根本性的转变。转型时期,必然衍生出金融发展与金融管制的矛盾。由于资本项目的严格管制,尽管在放松利率管制,但我国依然可以保证金融动荡在国内外的不可传递性。加入WTO后,金融市场会一步一步的放开,资本项目也会随着人民币的自由兑换而发生质的变化,这都是开放经济带来的制度性根本转变。随着转型的深入,转型过程中更多突破现有体制的要求逐渐被提了出来。而面临的问题的复杂性更在于,原有的金融管制在新的市场条件下被不断质疑和挑战,开放的深入也要求旧金融管制规则随着经济形势的变化作出相应的调整。转型阶段金融业具有多变性和复杂性的特点,对金融管制必然会提出新问题和要求。在增加金融业竞争和维持金融体系相对稳定之间寻找一个均衡点,这对金融机构和金融管制都是相当重要的。

2. 金融管制市场背景的变化。加入WTO后,非制度的金融管制因素如市场背景也发生了变化。开放的金融市场为公平竞争创造了条件,客观环境将更加复杂、竞争更加激烈,金融市场将更富于诱惑性和刺激性。同时,金融投机活动将变得越来越容易,信用膨胀的可能性加大,各种金融产品的界限将变得模糊,金融机构将暴露在更高的风险中。金融创新带来的无序也将对金融管制产生冲击。金融管制在自主地选择一种货币、汇率和监管制度时不得不同时考虑来

自国际因素的影响而自动地适应国际和国内环境的变化并调整自己的监管行为和政策。同时又要通过国际条约明确承担和履行管制义务并遵循预先确定的管制行为规范。伴随加入WTO,金融日益全球化,大量金融机构跨境扩张和发展,各种新金融工具层出不穷,传统金融市场之间的分界线变得越来越模糊不清,资本的国际流动在不断加快,各国金融市场相互连结的程度在日益升高,金融全球化发展进程中日益增多的国际制约,将使金融管制变得愈加困难。

3. 金融管制手段和工具在开放经济中将会发生相应的变化。对于金融管制的手段和工具来说,是经济和金融市场的对外开放,以及伴随这种相互开放而来的金融市场一体化和全球化带来了转变国内金融管制机构,以及转变金融当局监管方式和监管行为的需要。在这种背景下对金融管制提出了采取新监管方式的客观需要。出于维护本国金融体系稳定的目的,金融当局对本国金融机构的稳健经营和竞争力提出更高的要求,并应更多地参照国外金融机构的实践经验。此外,在实现稳定汇率和稳定金融市场目标方面,国内金融当局也应从传统的单边行动转向多边合作行动。

(1) 以往的管制不能适应金融机构业务多样化的新情况。金融行业有专业分工领域,与此相对应,金融管制采取了机构型监管体制,即不同的金融业务分别由不同的机构进行监管。但这种监管方式越来越不能适应金融机构业务相互交叉的新形势,容易产生因领域界限不清和责任不明而谁都不管的情况,对金融机构的清偿力以及资产组合总体风险的控制和评价往往被忽视。加入WTO后,金融衍生产品的交易占有的比重越来越大,金融衍生产品的场外交易发展也非常迅速,这都是目前金融管制的盲点。

(2) 在封闭经济的金融管制体制下,为了防范金融风险,维护金融秩序,纷纷建立了金融安全网,但这种封闭经济下的防范措施却存在着先天的不足,难以适应开放经济。金融安全网由各种具体的制度构成,如存款保险制度、资产负债限制、最后贷款机制等。金融安全网的确有助于保证金融体系的稳定,但也容易产生道德风险,如存款保险制度的最大缺陷是,过多的保险会引发存款者和银行的道德风险,使经济主体的行为脱离市场规则。

(3) 封闭经济中金融管制只注重国内金融业,疏漏了对跨国金融机构的管制。跨国金融机构的发展使金融资本的流向呈现出多阶性和纵横交错的特征,尤其是发达国家之间金融资本的相互渗透和竞争、银团贷款的发展、银行业对证券业的渗透及其国际化,使一国金融当局对跨国银行业务的监管更显得力不从心。加入WTO后,国家风险和汇率风险较以往大大增加,客观上要求更加全面、更加完善的金融管制来防范跨国银行所面临的风险。在封闭经济的金融管制体制下,由于母国和东道国双方有目的的宽容,使跨国金融机构处于金融管制的相对真空地带。跨国金融兼并浪潮使全球金融市场的竞争进入了垄断竞争时代,为防止超级垄断,维护公平竞争秩序和防止金融风险在恶性竞争中的累积,都需要对金融管制进行制度创新。

三、完善我国开放经济中的金融管制的政策建议

1. 实现管制模式的转换,建立和健全适应于开放经济的金融管制制度

我国一直实行严格分业经营的金融管制基本制度。在金融全球化的环境中,全能型银行将会非常活跃,它们的业务投向决不会像国内金融业那样被限制在一个狭窄的范围内。为避免监管领域出现真空,致使被监管对象有机可乘,

有必要实现从分业监管模式向三个监管当局的协调的模式逐步转变,以及时解决分业监管中的协调问题;从以行政管理为依托的监管体系转向依靠依据审慎监管原则确立的现代金融管制体系;从仅仅着眼于国内的监管视角转向监管的国际化;中国的金融管制必须按国际惯例对外资金融机构及我国在海外设立的金融分支机构的业务活动实行严格与规范的监管,加强国际合作。其中,政府金融管制职能的转换程度与进度则是完善开放经济中金融管制的核心。政府金融管制职能实现了转换不仅能增强外国金融机构的信心,也能够增强中资银行继续改革的信心。政府金融管制职能的转换,应主要依赖于法律的保障程度。中国金融市场的建设是履行“入世”承诺的基础,而这个基础建设主要在于立法与执法。建立有效的法律体系有利于构建社会信用的道德基础,培养所有法人和自然人的信用道德观。法律体系对维护国家利益的作用是长期的、稳定的、有力的。因此,必须利用法律来配合政府金融管制职能的转变,形成一个更加有效率的金融制度框架。

2. 应加强开放经济条件下金融管制的微观基础创新和改革

迄今为止,中国金融制度基础的建设取得了长足的进展,但还不完善。中国以增量促存量的渐进式改革方式形成了这样的金融微观基础:一方面,改革后形成的增量部分——非国有金融机构——基本上是按照现代金融企业的要求建立起来的,具有产权明晰的特征,能对市场作出灵敏的反应,其行为由市场机制调节,是市场经济意义上的微观金融主体;另一方面,改革后仍然保存的存量部分——国有金融机构——虽然历经不断深入的改革也日益向现代商业银行体制转变,但其积重已久的深层问题并非短期内能得到彻底解决,无论在产权结构还是在治理结构中,国有金融机构都存在着明显的政企难分的特征,因而其行为具有对市场与政府的双重依赖性,是不完全市场经济意义上的微观主体。在金融行业内由于发展起点的差异和政策的影响,使得国有金融部门具有先发优势和政策倾斜的近似垄断效应,而非国有金融部门如民营金融部门和外资金金融部门则由于政策壁垒,难以得到同样的机会加速发展,更无法在金融领域内与国有金融部门一争长短。这会造成本社会的金融资源难以得到最优的配置,金融资源的配置效率较低,继而整个社会福利无法实现最大化,是一种扭曲的金融发展结构。

同时,应加强金融管制制度的创新,包括金融管制的体系、技术手段、人才队伍等方面。建立包括政府、行业和社会三个层面的整体监管体系。行业内部监管主要是发挥同业公会的作用,加强行业自律功能,提高监管成效。强化金融中介机构的作用。金融管制制度的设计也要有利于发挥广大投资者的监督积极性。应引入监管竞争机制,尝试金融管制一体化。金融混业会使监管职责出现交叉,通过整合银行业、证券业、保险业等的监管机构和监管资源,建立各业微观层面的审慎监管机构,与宏观层面的中央综合监管机构合作、竞争。金融管制理念应从“监管能做什么”转变到“监管不能做什么”,以提高金融管制反馈速度来制衡金融创新的积极性。

3. 金融管制应与国际规则接轨

全球金融一体化的推进,世界各国金融管制领域的协调与合作得到加强,逐步形成了各国金融管制当局普遍接受的管制原则和标准。如巴塞尔银行管制委员会于1975年、1997年和1999年分别出台《对银行国外机构的管制》、《有效银行管制的核心原则》和《新资本协议》,这些文件虽不具有法律

效力,但对各国银行管制的标准制定已经或正在产生广泛影响。我国加入WTO,该组织委员会文件——GATS及FSA协议中有关银行管制规则,如市场准入、国民待遇、透明度、最惠国待遇和发展中国家特殊待遇等,都是具有法律效力的国际条约。

随着经济与金融的全球化 and 金融自由化的高涨,以及大量的金融创新产生,我国的金融管制应该完善和创新具体的监管形式和实施方式。加入WTO的协议要求我国逐步取消对外资银行的限制。如取消外资银行办理外汇业务的地域和客户限制,逐步取消人民币业务客户对象限制。允许外资银行设立同城营业网点,审批条件与中资银行相同。取消所有现存的对外资银行所有权、经营和设立形式,包括对分支机构和许可证发放进行限制的非审慎性措施等等。这就要求我国的金融管制不能继续采取以往的内资外资金融机构区别对待的形式,限制经营地点和客户等,应按协议实行统一的国民待遇。在这样的条件下,为实现金融管制的根本目的,就必须寻求新的金融管制的实施形式,如金融管制国际化,与外资金融机构母公司所在国的金融管制部门协同进行管制;采取多种方式强化金融机构的信息披露,使金融机构运行透明化,降低信息不对称的风险。

4. 金融管制的形式和实施方式应该多样化

我国的金融管制应以法律手段为主,经济手段和行政手段为辅。目前我国的金融管制主要是金融当局的行政管制,并且在具体运作中多数是一次性的、分散的和孤立的,没有形成一个有效的金融风险监测、评价、预警和防范体系,缺乏早期预警和早期控制,往往忙于事后救火,非现场管制和现场检查的结合效率不高。没有建立集中统一的金融管制信息库,缺乏金融数据的收集、整理加工及分析系统,社会中介机构等社会监督资源没有得到充分发挥。信息披露制度不完善,市场约束力薄弱,金融管制信息没有得到充分利用。而随着经济转型,市场对金融管制方式方法要求越来越趋于灵活。在西方发达国家,金融管制当局越来越注重借用金融机构内部的力量加强风险防范。例如:它们对金融机构内部开发、使用的各类复杂的风险管理模型一直持欢迎态度,无论是风险价值(VAR)的概念,还是信贷衍生产品的发展均是如此。再例如:它们对于金融机构自行开发的、旨在确定资本要求的内部模型,也不是一概反对,而是通过一套严密的评估程序加以验收,这既鼓励了金融机构的创新能力,也节省了管制成本。虽然金融管制的目的是金融体系的稳定,但为达此目的而把金融体系限制得没有任何发挥的余地、失去了竞争力,那同样意味着管制者的失败。

5. 应把金融管制体制创新的重点放在风险性监管

应该建立一整套结合我国金融业具体特点的非现场的风险监管指标体系,如建立清偿能力监察制度、呆账准备金制度、并表监管制度、信息披露制度以及信用评级制度等,能真实、充分地反映金融机构的整体风险,防止形成监管“真空”和“漏洞”。并进一步完善金融业的安全体系,如早期预警体系、存款保险制度、完整的“进入—退出”机制等。拓展金融管制所涉及的领域和深化金融管制的内容,如传统观点认为,中间业务无风险是最保险的,但事实上,中间业务经营中也存在有各种不确定因素,也会碰到各种各样的风险,如违约风险、市场风险、流动性风险、经营风险和法律风险等,处理不当,与贷款风险一样,会使实际收益和预期收益存有偏差而蒙受损失。

总而言之,我国正处于经济开放的过程中,探寻适应于开放经济的金融管制制度是金融管制部门面临的重要任务,

也是经济研究的重要任务。

注释：

在牛津现代高级英汉双解词典中“regulation”一词的意思有：(1)管理、节制、调节和校准；(2)规则、规定、法令和命令等含义。一般在我国产业经济学中沿袭日本经济学家的用法将其译为“规制”，在金融理论和政府政策研究及管理学方面则较广泛地将“regulation”翻译为“管制”，而把“supervision”译为“监管”，但有时也会把“regulation”与“supervision”合译为“监管”。因此本文中皆把“financial regulation”定义为金融管制，把“financial supervision”定义为金融监管。

参考文献：

1. 罗纳德·I·麦金农：《经济市场化的次序——向市场经济过渡时期的金融控制》，中文版，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1999。
2. 库尔特·勒布、托马斯·盖尔·穆尔：《施蒂格勒论文精粹》，中文版，北京，商务印书馆，1999。
3. 丹尼尔·F·史普博：《管制与市场》，中文版，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1999。
4. 曾国安：《政府经济学》，武汉，湖北人民出版社，2002。

5. Douglas, D. and Dybvig, P., 1983. Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity. *Journal of Political Economy*, 91 June, pp. 401 ~ 419.

6. Cuprio Jr., Hanter, C., Kaufman, G., Leipziger, M.:《银行危机的防范：近期全球银行倒闭风潮的教训》，中文版，北京，中国财经出版社，1999。

7. Kahn, A. E., 1970. *The Economics Regulation: Principles and Institutions*, 1. New York: Wiley.

8. Kahn, A. E., 1971. *The Economics Regulation: Principles and Institutions*, 2. New York: Wiley.

9. Hamery, Mark J., 1998. *Modernizing Financial Regulation (Again)*. Paper Presented At a Conference on Financial Modernization and Regulation, Federal Reserve Bank of San Francisco, September 18.

10. Barth J. R., Laprio G. Jr. and Levine, R., 2001a. Bank Systems Around the Globe: Do Regulations and Ownership Affect Performance and Stability? In Frederic S. Mishkin, Editor: *Prudential Supervision: What Works and What Does Not*, University of Chicago Press, 2001.

(作者单位：武汉大学经济系 武汉 430072
上海财经大学金融学院 上海 200433)
(责任编辑：N)

(上接第 112 页) 经营行为，切实加强金融行业的互律约束。

2. 建立一套全面的监管信息系统。考虑到一些金融市场不够发达的情况，巴塞尔委员会有针对性地提出了一些建议。这些建议中有一点特别值得我们注意，即在金融市场不够发达的国家，由于市场约束作用微弱，公开信息披露并不能促进市场监督发挥作用。因此，监管当局应建立一套全面的监管信息系统，以弥补公开信息披露的不足。

首先应建立强制性信息披露制度和真实性责任追究制度。为确保监管数据真实可靠，金融机构必须按要求报送有关报表、报告，对于要求披露的信息，必须按要求披露。主要签字负责人对有关报告、报表以及其他信息的真实性负责，发现虚假行为，要追究签字负责人责任。

其次应加快金融监管信息系统的网络化建设，强化监管当局的监管作用。建立相应的监管信息系统，可以从以下几个方面入手：一是要加快各金融机构内部控制监管信息的网络化建设，实现系统内部业务发展与监管信息同步反馈。二是加快监管当局的监管信息网络化建设，改善信息传递方式和速度，创造条件实现监管部门与监管对象业务系统的信息联网，使金融机构的原始信息真实反映到监管部门，增强信息的透明度和准确性，以动态观察与分析监管对象经营活动的合规性和风险情况。三是加快监管当局之间的监管信息网络建设，以实现金融监管信息共享，降低成本，提高效率。

3. 进一步完善金融法律体系。建立科学完备的金融法律体系，是建立有效金融监管的必要前提和基础。目前来看，三个方面的工作应特别强调：(1) 尽快完善主体法律。首先要抓紧修改、整理和完善《人民银行法》、《商业银行法》、《担保法》等金融法规。其次进一步加紧其他金融法规的建设，如《金融机构破产法》、《金融机构兼并收购管理办法》等，从而为制度化、规范化的监管提供法律基础。(2) 制订有关法律的实施细则。主体法是纲目式的，对于履行监管职能的主体来说，更需要一套较为完整的并与有关法律相配套的实施细则，也要对原颁布的有关法规、制度进行清理，对不适应的条款进行废除或修订；还要针对立法环境尚不成熟、近期不宜立法的情况，先制定一个过渡性的暂行规定。(3) 严格金融执法，建立有效的市场惩戒机制。长期的人治金融，造成了金融主体法制意识的淡漠，权大于法、钱大于法、人情大于法的现象在金融监管中屡见不鲜。造成这种现象的根本

原因是执法不严、监督不力。我国的金融要与国际接轨，就必须尽早完成从人治向法治的转变，真正实现法律面前人人平等。

4. 创造条件实施实时监管。有效的监管必须是持续的、全过程的监管。这既是各国银行业监管的发展趋势，又是防范和化解金融风险的重要途径。实时监管是指监管当局通过电子监控网络系统实时、动态、全面地收集金融机构在业务处理过程中资产、负债、资本金变动情况、大额现金流动、资金清算及经营效益等业务运行中的信息，对金融运行过程进行动态、实时、持续全过程的监管。实时监管与非现场监管的区别主要体现在实时监管是对金融业务处理过程中的监管，不仅重视结果，更重视过程的监管。目前我国监管当局实施非现场监管，监管内容主要是被监管单位的资产负债比例情况、资产流动性、资本充足性、资产质量、风险情况、财务状况、损益、负责人变动等。监管当局要有效地制止、化解正在发生和可能生成的金融风险，不仅要注重事前（市场准入）、事后（非现场监控、市场退出）的监管，更要重视事中的每时每刻发生的金融业务和事项的监管。要实现这一点，必须将现行的非现场监管方式转变为实时监管。

注释：

从心理学和管理学的角度看，相对于被管理者的被迫服从、自愿服从而言，被管理者能够内化管理者的政策目标显然是最优的。

参见胡炳志、王兵：《论市场惩戒机制在金融体系风险控制中的作用》，载《经济评论》，1999(6)。

参考文献：

1. 叶辅靖：《全能银行比较研究》，北京，中国金融出版社，2001。
2. 孟龙：《金融监管国际化》，北京，中国金融出版社，2001。
3. 范恒森：《金融制度学探索》，北京，中国金融出版社，2000。
4. 胡炳志、王兵：《论市场惩戒机制在金融体系风险控制中的作用》，载《经济评论》，1999(6)。
5. 王华庆：《中国银行业监管制度研究》，北京，中国金融出版社，1996。
6. 范从来：《现代金融制度》，南京，南京大学出版社，1994。
7. 江曙霞：《银行监管与资本充足性管理》，北京，中国发展出版社，1994。

(作者单位：武汉大学保险与精算学系 武汉 430072)
(责任编辑：S)