



您的位置：首页 - 最新观点

易宪容：国内金融改革与重建的制度思考(2004年7月28日)

文章作者：

近年来，国内金融业改革如火如荼，无论是银行、证券及保险都是如此。银行业的股份制改造、不良资产的处置、四大国有银行计划上市等；证券市场的《国九条》的出台、保荐人制度推出、中小企业板的启动等等。这些都说明国内的金融改革一刻都没有停止过。但是，我们也看到，金融改革越是深入，披露出的问题就越多，国内金融市场所面对的系统性风险就越大，何也？

很简单，就目前银行业的情况来看，一方面国有银行的不良贷款率不断地在下降，银行的控制风险的能力与技术不断地在提高，国有银行的赢利水平也达到了历史最高；另一方面，国有银行的不良贷款增幅，大量的不良资产刚刚剥离，新的不良贷款又累积增加。还有，一场宏观调控，一场金融审计，不少金融大案要案随着暴露出来。个人可以贷款7000多万元来炒作房地产，一家民营企业可以贷款70多亿元把资金转移走，政府的一个命令可以让一家企业的几十亿贷款立即就变成不良贷款。

还有，本来利率是金融的价格，但是政府的宏观调控可以使用种种行政手段，但就是不运用市场基本的工具。国内的利率市场化改革为什么会如此之困难？为什么政府出台的利率改革的措施总是会倾向于国有银行、国有企业？即一方面拼命管制利率，造成资金黑市泛滥，黑市利率高企；另一方面，极力压低存款利率，扩大存贷款利差，让民众的财富轻易地流国有银行，流入永远欲壑难填的国有企业。

面对这些现象与问题，国内金融改革如何改？如何重建？已经不是仅出台一些风险管理指标与规则、出台几条指导意见、制定一些操作细则的问题了，而是要检讨金融市场运作制度的缺陷、检讨这些金融制度与规则确立的程序与目的的合法性、检讨这些金融制度的权力源的合法性的时候了，即目前国内的金融改革所面临的问题并非仅是几个技术上、管理上、观念上的问题了，而在于其制度本身确立的合法性问题了。只有从源头上搞清楚，才能达到国人的共识，国内的金融改革与金融重建才能从目前的困境中走出。比如，我们天天在谈依法治国，但如果这个“法”本身就有问题，就不是一个良法，那么依出的这个“法”如何能够治好国呢？在这方面他国的经验与教训实在是太多了！

在现代金融市场中，由于信息的严重不对称，金融危机与金融问题无处不在。对于这些金融问题处理得好，金融问题就自动化解，金融体系恢复正常运作，如果处理不当或是拖延，就会使金融问题进一步恶化，处理起来更加困难。但是，为什么有些国家能够应付自如地处理好所面对的金融问题，能够让该国林立於危机四伏、动荡不安和变化无常的世界，而另一些国家则被突然而来的危机打得措手不及，而且摇摇欲坠难以走出困境呢？问题的关键就在于有些国家在面对金融危机时，不但能够即时迎刃而解，而且能够根据处理金融危机之经验的问题，设计出更精良的机制，制订更完善的制度，防止类似危机的再度发生。

比如美国，它之所以是具有世界最强的经济实力，不仅在于它有高素质的人力资源、发达的科技、高效率的管理技术，而且在于有优良的政治制度及健全的监管体制。而后两条件则健全的金融体制的基础。因为，在优良的政治制度下，才能建立有效率的立法机构，才能保证立法的效率与品质。因此，美国要进行金融改革，都必须国会立法来进行。美国每一次危机的发生，国会都会进行彻底的研究调查，明确真相，然后立法规范，使同样的危机不再发生。20世纪30年代的经济大危机，美国出台了盛行70年之久的《证券法》。本世纪初的安然事件，2002年通过《萨班斯-奥克斯法案》。可以说，美国的金融制度就是在国会不断的立法规范下完善起来。

我们再来看日本，在1990年代以前，日本的经济快速成长，人均国民生产总值超过了美国，经济实力雄厚。1980年代的日本，股票与房地产市场兴旺发达，如日中天，日经指数增上升到38000多点，日元汇率不断升值，日本产品与资金在世界上所向无敌，日本也成了美国在世界市场上最强劲的对手。但日本经济好景不长，自1990年代以来，日本的泡沫经济开始破灭，房地产价格暴跌，从而带动其他物价的下跌，通货紧缩的出现，人民消费减少，公司亏损，银行的不良贷款迅速增加，把整个银行业拖入困境。各公司都在为处理债务问题搞得焦头烂额，无暇顾及投资，致使GDP每年平均减少1%。

面对着泡沫戳穿后的日本经济，1996年日本宣布了大规模改革的方案，计划在5年内全面解除金融管制，以建立一个自由、公平和全球化的金融市场。日本这次的金融大改革，目的在于如何转换现行的金融运作机制，由行政督导的模式转向为遵循市场机构运作的模式，解除加诸于金融业的种种束缚加以松绑，让金融业放手去开发和推广创新性的金融工具和服务。为了落实对金融业管制的松绑，政府也进行了一系列的行政改革，以削减财政部的权力和对金融机构的控制。有人认为，如果改革成功，日本将会出现世界上最自由、最公平和最国际化的金融市场体系，由此日本经济也会走上振兴复苏之路。

但实际上并非如此，2001年下半年，日本的经济以每年3.4%的速度在萎缩；其中，2001年，GDP的成长是负0.8%，情况继续恶化，到2002年4月，GDP的成长率是负4.5%。同期间，工业生产指数成长率由负3.9%下滑到负11.5%。失业率由4.9%增加到5.3%。此外不良贷款持续不断的产生，像个无底洞，刚注销一批，又产生一批，不良贷款严重性使得日本经济陷入难以复苏的绝境。

在此，与美国相比，日本也应该有不错的市场基础、不差的经济实力、一定的民主法制，但是面对金融危机，为什么美国能处理成功，但日本则不行？日本的金融改革失败在哪里？在这里，不仅在于金融制度本身的缺陷，而且在于金融制度本身确立的缺陷，在于制度确立程序的合法性。

在美国，金融制度的改革都要透过立法来达成。如美国1980年代的储蓄信贷危机发生时，经济学家、金融专家、以及有关的企业领袖都会理智参与讨论，剖析问题的症结所在，并与提出解决方案。各界人士公开辩论达成共识以后，再由国会立法，付诸实施。由于业者和

有关人士在立法的过程中都亲自参与其事，充分了解改革的内容，对于改革方案才能彻底执行。

但是对这次日本金融改革来说，改革方案由官僚起草，再透过行政命令，通过有关政府机构来执行。金融改革的主要目的是解除的金融业的种种管制，并且削弱政府相关机构的权力。但是改革的方案则由要削减其权力的官僚来起草，为了自己的利益，必然会起草有利自身的方案，都会避重就轻，为自己的生存留下余地。同时，在执行改革方案时也是敷衍了事，选择一些无关紧要的事情来交差。因为，如果金融改革一成功，必然会断绝他们退休之生路。

还有，对于金融业的既得利益者来说，由于以往在金融资源完全为政府管制的情况下，他们能够轻易地从政府那里获得许多好处，特别是不存在市场竞争，也不必面对各种风险。因此，他们与政府官员、党派利益纠集在一起，极力地抵制改革，使日本政府金融改革难以推行。2001年小泉纯一郎提出“改造自民党、才能改造日本”口号当上日本首相。他一上任就宣布要“清理银行不良资产、邮政私有化、放松管制、行政和租税改革”等。尽管小泉上任之初改革的成绩不显著，但在第二任后有所起色，特别是今年日本经济开始出现增长的好势头。

那么，用美国与日本经验来对照中国，中国金融改革与重建所面临的问题在哪里？关键的问题就在于我们的政治制度不能够保证金融制度的确立的效率性与合理性。比如一个十分简单的例子，在国内的证券市场上，一些显而易见是侵犯或掠夺中小投资者的行为，为什么就不能够顺利地得到赔偿？无论是银广厦事件还是最近发生的江苏琼花事件都是如此。据报道，即使最近会有关于赔偿什么规定出台，法院可以判定银广厦事件中受害的中小投资者得赔偿，但就目前银广厦公司财务状况来看，也没有什么可赔偿给受害的中小投资者了。可见，我们立法的效率低到何种程度！

还有，我国关于金融市场的法律与法规的数量与发达市场经济国家相比，肯定并不逊色。但是，我们有多少人考虑过、研究过这些法律有多少是“良法”，有多少是妨碍国内金融制度改革的“恶法”。如果我国的改革仅是依照劣质的法律法规，那么我们的金融改革与重建肯定会越来越陷入不可自拔的困境。

可以说，国内金融市场的许多法律法规很少是在整个社会集思广益、反复博弈的结果，而是少数官僚机闭门造车的结果。在这样的情况下，国内金融市场的法律也就失去它的公平、公正及合理性，不是偏向某一部门，就偏向某一既得集团，有些法律规则只是为某些少数利益而设。在这种情况下，一些金融法规一推出就漏洞百出，而且执行起来十分困难。如最近出台的保荐人制度就是如此。可以说，我国的金融制度、金融法律法规确立程序上的不合理性，从而导致大量质量不高的法律出台。这些都成了中国金融改革与重建的最大障碍。

总之，目前国内的金融改革与重建，最大的问题就在于如何以新的政治制度来保证金融立法的效率性与合理性，以市场法则为依归建立新的金融法律制度，在整个社会共识的制度安排上，才能建立起有效的金融市场秩序，才能保证有效的金融改革顺利进行。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所