



您的位置：首页 - 最新观点

易宪容：金融改革的法源思考(2004年8月30日)

文章作者：

宏观调控后，国内金融业所面临的困难与问题更大量地暴露出来。无论是国有银行不良资产，还是国内股市跌跌不休；无论是国内银行体制的脆弱性，还是国内证券的潜在风险；特别是最近发生的中银香港管理层出问题的事件。这些都表明，金融改革越是深入，披露出的问题就越多。还有，在证券市场，无论是出台什么政策，或采取什么方案，市场总是争论不休，总是会有人或机构作出种种激烈的反映，何也？最大的问题在于国内金融市场没有一个各方利益的平衡机制，没有通过一种好的利益平衡机制把各方的利益来平衡与协调，往往弱势者成了种种改革牺牲品。

面对这样现象与问题，国内金融改革如何改？国内金融市场如何重建？已经不是仅设计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技术性问题了，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标的合法性、检讨这些金融制度的权力源的合法性的时候，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。

因此，目前我国的金融改革，首先要问的就是，这些改革的法源在哪里？这种法源是如何产生的？它反映了大多数人的利益吗？如果没有反映大多数人的利益，那么这种法源又是如何形成的？还有，如果法源上具有合理性，那么其程序的合法性又何在？如果不能保证改革程序上的合法性，那么合法的目标是否会成为为他人服务的工具？等等。只有从源头上搞清楚，才能达到市场的共识，减少市场不同利益集团之间冲突与抗争。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与问题，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。

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。

但是对中国的金融改革来说，改革方案由官僚或相关利益者起草，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。但是改革的的方案则由要削减其权力的官僚来起草，为了保护自己的利益，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。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，他们可能与政府相关利益者纠集在一起，极力地抵制改革，使政府金融改革难以推行。

在我国，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，有些法律法规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的最大障碍。

总之，目前国内的金融改革，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、来确定金融立法的合法性，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。否则，仅是头痛医头在技术方面出台规则是不能解决问题的。因此，国内金融改革，政治与法律制度改革应先行。

文章出处：《经济观察报》

转载务经授权并请刊出本网站名

IFB
中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB
IFB外商投资中心

IFB
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