

我国金融法治化的历史进程

——纪念中华人民共和国建国六十周年

Analysis About The Historic Course Of China's Financial Legislation

席月民

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

内容提要:本文按照改革开放前的计划经济、改革开放后的计划经济、有计划的商品经济、社会主义市场经济的建立、社会主义市场经济的完善等五个不同发展阶段的历史轨迹,分析考察了我国金融法治化发展进程中在金融体制改革、金融市场发展、金融对外开放、金融法律体系建设等方面所取得的伟大成就,集中展示了改革开放以来以市场化为取向的我国当代金融业的发展史及其演变规律,归纳总结了我国实施金融法治化的历史经验。

关键词:金融业 金融法 金融体制 法治化 历史经验

一、改革开放前的计划经济阶段(1949 - 1978):建立高度集中的国家银行体制,中国人民银行成为国家的“信贷中心、结算中心和现金中心”

新中国成立初期,我国金融体系从多元并存进入国有金融机构“大一统”时代,金融业成为走向传统计划经济体制的先行军。在当时的计划经济体制下,建立国家银行体制,一方面集中了根据地和经济恢复时期的银行工作经验,另一方面也参照了前苏联实行信用改革和计划经济管理的现成模式。1949年10月1日,中华人民共和国成立后,新中国的金融业遂翻开崭新一页。之前成立的中国人民银行开始着手建立统一的国家银行体系,承担起国家货币发行、经理国家金库、管理全国金融、稳定金融市场、支持经济恢复和国家重建的重任。根据“边接管边建行”的方针,中国人民银行一方面接收国民党政府遗留下来的官僚资本银行,取消在华外商银行的特权,整顿和改造旧中国的私营银行和钱庄;另一方面,按照行政区划,建立了中国人民银行总行、区行、分行、支行四级机构。到1952年国民经济恢复时期结束时,中国人民银行作为新中国的国家银行,已经建立了全国垂直领导的组织机构体系,统一了人民币的发行,逐步收回了过去解放区发行的货币,全面清除并限制了国民党政府法币的兑换,不但使人民币统一了全国的货币市场,而且对各类金融机构也实现了统一管理。在这一阶段,中国人民银

行奠定了新中国国家银行组织体系的基础,为支持国民经济的恢复和计划经济的建立与发展发挥了重要作用。

在传统计划经济体制下,我国整个经济呈现出了高度的财政化安排,国家建设资金的积累和分配大部分通过财政进行。与计划经济体制相适应,计划和财政是宏观经济的主要调节手段,各部门创造的国民收入主要以税收、利润和折旧等形式集中到财政手中,再由财政以基本建设和流动资金拨款形式予以分配。由于缺乏适宜的法律环境,导致我国金融机构格局在改革开放前的不同发展时期几经变化,整个金融业在分合之中使国家银行体制最终走向了极端,商业信用被取消,国家信用取而代之。金融业务的高度集中使中国人民银行几乎垄断了全国所有的金融业务,自上而下的人民银行体制又使中国人民银行成为国家的“信贷中心、结算中心和现金中心”,中国人民银行既行使中央银行的职能,又办理商业银行的各种业务。高度集中的“大一统”国家银行体制,重视银行工作和外汇收支的计划管理,造成了我国金融机构类型的银行化和金融调控功能的弱极化。这一时期,金融机构体系的最大特点是机构单一,信用集中,政企不分,对外封闭。

二、改革开放后的计划经济阶段(1978 - 1984):从银行体制改革入手,强调发挥中央银行职能,通过金融业务拓展和经济特区试点开放金融业,为经济发展提供金融支持和服务

作者简介:席月民(1969-),男,汉族,河南灵宝人,中国社会科学院法学研究所副研究员。

尚明主编:《新中国金融 50 年》,中国财政经济出版社 2000 年版,第 72 - 73 页。

从 1978年到 1984年,我国在社会主义公有制基础上实行传统的计划经济。1978年开始的改革开放以市场化为基本线索,并首先从银行体制改革入手对金融体制实施改革。金融体制改革作为整个经济体制改革的一个支撑点,不仅面临着要建成独立于财政的金融体系的任务,而且要使既有金融机构完成商业化和公司化改造,使商业性金融与政策性金融分离开来。从 1979年开始,在金融机构方面,通过恢复中国农业银行,适应了当时农村经济体制改革的需要;通过恢复中国银行,适应了对外开放和国际金融业发展的新形势,中国银行被国家指定为外汇专业银行;中国人民保险公司重新恢复,中国人民建设银行(1996年 3月更名为中国建设银行)从财政部独立出来。一系列措施表明我国的金融体制改革已经有计划、有步骤地酝酿实施开来。在金融业务方面,开始突破禁区发放固定资产投资贷款,扩大银行信贷对象;开办各种开发性贷款;改进外汇贷款办法;发展金融信托业务;开放商业信用,开办商业票据承兑和贴现业务;增加各种支票、汇票等多种信用工具;在城市建立票据结算中心,开展票据清算业务等。同时,国家外汇管理体制改革与外贸管理体制改革同步推进,设立国家外汇管理局,实行外汇留成与上缴制度,逐步摒弃了高度集中、统收统支的外汇管理体制。

为了充分发挥银行的经济杠杆作用,改变当时资金管理多头、使用分散的状况,1983年 9月 17日,国务院发布实施《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》,对我国银行体制进行重大改革,决定由中国人民银行专门行使中央银行职能,不再兼办工商信贷和储蓄业务,以加强信贷资金的集中管理和综合平衡,更好地为宏观经济决策服务。同时成立中国工商银行,承担原来由中国人民银行办理的工商信贷和储蓄业务。中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行、中国人民保险公司,作为国务院直属局级的经济实体,在国家规定的业务范围内,依照国家法律、法令、政策、计划,独立行使职权,充分发挥各自的作用。在这一改革阶段,计划经济的高度集中型国家银行体制宣布终结,以中央银行领导、中央银行与国家专业银行科学分工的新型二元银行体制和金融运行机制初步形成。在对外开放方面,我国金融业开始打破以往对外封闭的局面,以日本东京银行北京代表处的设立为开端,外资金融机构陆续在华设立自己的代表处,金融业的对外开放取得了明显成效。随着经济特区的建立,我国开始批准外资金融机构在经济特区试点设立营业性分支机构,允许它们从事各项外汇金融业务。以 1985年《经济特区外资银行、中外合资银行管理条例》颁布为标志,外资金融机构在经济特区所

设立的营业性分支机构的法律地位得以明确,我国金融业的开放开始向规范化方向发展。

三、有计划商品经济阶段(1985 - 1992):全面实行“拨改贷”,提高资金使用效率,加快建立和完善各类金融市场,促进资金融通

1984年通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》标志着我国经济体制改革的全面展开。党的十三大进一步提出,社会主义有计划商品经济的体制,应该是计划与市场内在统一的体制。新的经济运行机制,是“国家调节市场,市场引导企业”的机制。在这一阶段,国家十分重视金融体制改革,1987年中国人民银行所提出的建立新型金融体制改革要实现的四个目标,即比较系统地反映了当时金融体制改革的具体方向和要求。实践中,各项金融改革措施的出台主要以国家的金融产业发展政策为支撑,金融改革领域扩展到证券、保险、融资租赁等行业,但金融法的创制、实现和耦合机制仍未真正形成。在金融机构改革方面,以交通银行的股份制重组为开端,全国建立一批股份制商业银行,信托投资公司、财务公司、金融租赁公司以及证券公司等非银行金融机构也有了较大发展,金融业呈现出金融机构多元化和金融业务多样化的可喜局面。随着金融市场的发展,各地开始出现金融债券、企业股票、商业信用、同业拆借、社会集资等多种融资形式,直接融资活动和间接融资活动都开始活跃起来。1990年 12月上海证券交易所建立后,紧接着深圳证券交易所于 1991年 7月也正式营业,从而标志着我国资本市场正式形成并发展起来。在外汇市场方面,我国培育并发展了外汇调剂市场,形成并不断完善了官方汇率与市场汇率并存的双重汇率制度,并在外汇分配领域引入市场机制,逐步建立健全了计划管理与市场调节相结合的外汇管理模式。

四、社会主义市场经济建立阶段(1993 - 2002):加强金融立法,提高金融法治化水平,分业经营、分业监管体制的建立,为成功渡过东南亚金融危机奠定了重要基础

为适应建立社会主义市场经济体制的需要,1993年 12月 25日国务院发布《关于金融体制改革的决定》,全面提出了我国金融体制改革的具体目标,即建立在国务院领导下,独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系;建立政策性金融与商业性金融分离,以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系;建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。从 1993年到 2002年,我国金融改革在法制建设方面取得累累硕果,在实施依法治国方略中,以《中国人民银行法》为核心的金融法体系基本建立,金融法律调整机制正式形成并有效运转

1982年《宪法》第 15条明确规定,“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。”

四个目标分别是:(1)建立以间接调控为主要特征的宏观调控有力、灵活自如、分层次的金融控制和调节体系;(2)建立以银行信用为主体,多种渠道、多种方式、多种信用工具筹集和融通资金的信用体系;(3)建立以中央银行领导,各类银行为主体、多种金融机构并存和分工协作的社会主义金融体系;(4)建立金融机构现代化管理体系。

起来,为中央银行的宏观调控和金融市场的健康发展创造了良好的法律生态环境。在金融法治化进程中,1995 年被称为我国的金融立法年,从这一年开始,《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《保险法》、《证券法》、《信托法》等一系列金融法律相继出台,我国金融业的改革快速步入了法制化、规范化发展轨道,从而夯实了金融分业经营、分业监管的法律基础。

在金融体制改革中,为把国家专业银行办成真正的国有商业银行,1994 年国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行的组建,最终实现了政策性金融和商业性金融的分离,割断了政策性贷款与基础货币的直接联系,在金融市场化方面迈出了更加坚实的一步,确保了中国人民银行调控基础货币的主动权。1997 年 7 月始发于泰国的东南亚金融危机全面爆发后,我国已经进行的金融体制改革和金融法制建设为成功抵御这次危机奠定了良好的根基。在应对危机中,1997 年 11 月国家召开的第一次全国金融工作会议,决定对中国人民银行管理体制进行大手术,原有的省分行被撤销,改成 9 个大区行,以加强货币政策的独立性。同时决定,中央财政定向发行 2700 亿元特别国债补充四大国有银行资本金,并将 13939 亿元银行不良资产剥离给新成立的信达等四家资产管理公司,取消贷款规模,实行资产负债比例管理等。尤其需要强调的是,1998 年我国金融监管体制获得重大改革,中国人民银行将证券公司和保险公司的监管权,分别移交给了中国证监会和中国保监会,从而形成由该三家机构分别对银行、证券和保险行业实施监管,各司其职,分工合作的局面。分业经营、分业监管体制的确立,一方面提高了金融业的监管效率和监管水平,另一方面使中央银行的定位更为清晰,其金融调控职能更为凸出。在贯彻落实扩大内需的战略方针中,中国人民银行审时度势,制定和执行以稳定币值为目标,以适当增加货币供应量、引导优化信贷结构、优化货币政策执行环境为主要内容的稳健的货币政策,从而有效遏制了通货紧缩的趋势,最终成功抵御了东南亚金融危机,有力支持了国民经济持续、快速、健康发展。

五、社会主义市场经济完善阶段(2003 年至今):认真践行入世承诺,进一步完善金融法律体系,巩固分业监管金融体制,金融业发展和改革取得长足进步

2003 年党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步明确了完善社会主义市场经济体制的目标和任务,金融体制改革进入了社会主义市场经济完善阶段。此后,我国认真践行入世承诺,落实第二次全国金融工作会议精神,加强金融监管,深化金融改革,防范金融风险,整顿金融

秩序,改善金融服务,与时俱进地完善了金融法体系,突出了金融法的政策性、系统性、技术性以及国际性等特征,金融法在维护国家货币政策,平衡优化市场主体利益,实施统一有效监管,实现金融市场安全、流动、效益等方面全面发挥了应有作用。2003 年 4 月,国务院设立银监会,统一监管银行、金融资产管理公司、信托公司等金融机构,强化和巩固了分业监管金融体制。同年 12 月,《中国人民银行法》和《商业银行法》的修改以及《银行业监督管理法》的出台,使我国在金融监管立法方面有了新的突破,专门立法的形式体现了立法技术的进步与成熟。另外,2003 年《证券投资基金法》的颁行、2005 年《证券法》的修改以及 2006 年《反洗钱法》的颁行,使我国金融法体系更加完善,金融法治化水平进入了新的历史阶段。

为加强对国有金融资产的管理,2003 年 12 月中央汇金投资有限公司成立,其代表国家对国有大型金融企业行使出资人的权利和义务,成为当时我国最大的金融投资公司。2006 年 12 月 11 日,我国加入世贸组织的过渡期结束后,彻底取消了对外资银行经营地域、业务范围、客户对象等多种限制。外资银行不断扩大业务规模,并通过展示其现代化的运作机制和管理方式,促进我国银行业服务水平的提高,推动我国金融体系的改革。2005 年 4 月,中国证监会发布了《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》,启动了股权分置改革的试点。到 2007 年底,已完成或进入股权分置改革程序的上市公司市值占应改革上市公司总市值的比重达到 98%,股权分置改革基本完成,股票市场规模进一步扩大。在人民币汇率制度方面,2005 年我国建立以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度,放宽了对民间持有和使用外汇的限制。这一制度进一步发挥了市场供求在人民币汇率形成中的基础性作用,增强了人民币汇率浮动弹性,有利于保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。同时,加快了外汇管理体制的改革,促进国际收支基本平衡。2007 年 1 月 4 日,上海银行间同业拆放利率正式运行,我国的利率市场化迈出关键一步。当前,我国金融体制改革正按照 2007 年第三次全国金融工作会议精神继续深化,国家开发银行的商业化改造已于 2008 年底顺利完成,其他政策性银行改革正按照一行一策原则继续进行。总的说来,近年来我国金融市场不断向纵深方向发展,货币市场、债券市场、股票市场和外汇市场建设取得了长足进步。

六、我国金融法治化进程的历史经验与未来展望

我们看到,建国以来我国金融体制改革走出了一条市场化、法治化的发展之路,尽管这条路上有艰辛、有曲折甚至有反复,但我们也积累了宝贵的经验和财富。我

自 2007 年 8 月 12 日起,我国取消对境内机构经常项目外汇账户的限额管理,境内机构可根据经营需要自主保留其经常项目外汇收入。在外汇管理方面,我国有序拓宽外汇资金流出渠道,允许保险机构运用自有外汇或购汇进行境外投资,稳步扩大合格境内机构投资者(QDII)对外证券投资,并在银行间市场推出了人民币外汇货币掉期交易,为企业和居民提供更全面灵活的汇率、利率风险管理工具。

们不但建立了符合国情的分业经营、分业监管金融体制,保持了金融体系的平稳运行,而且建立了有效的金融宏观调控体系,使中央银行履行职能更加高效灵活;不但建立并完善了统一的货币制度,使人民币成为世界上一种比较稳定的货币,而且健全了多样化的金融机构组织体系,增强了金融实力;不但发展了金融融资体系,改进了金融服务方式,而且扩大了金融业的对外开放,使国际金融合作内容日益丰富。这一系列成绩的取得来之不易。

从经验来看,要发展经济就必须保持人民币币值的稳定,必须依法保障中央银行的独立性,这是建国以来我国几代人金融法治实践的首要结论。中国人民银行要根据实体经济运行情况,灵活制定并执行国家货币政策,既要防止通货膨胀,也要防止通货紧缩。由于现行的国际货币体系缺乏多元货币的制约和互补,从而使美元霸权颠覆了传统世界,形成了国际金融资本的不公平分配机制,美元霸权在加速美国全球范围财富积累的同时,也输出了美国金融市场的风险,导致财富掠夺和风险转嫁的双重结果。因此,我国货币政策的制定和执行还必须考虑维护并巩固人民币的国际地位问题。改革开放以来,我国人民币汇率制度经历了由单一固定汇率制度到官方汇率与市场汇率并存的双轨汇率制度,再到有管理的浮动汇率制度的演变。在当前国际金融形势下,我国应继续坚持市场决定汇率的基本方向,发挥外汇市场在汇率发现、资源配置以及风险控制方面的作用。在实施适度宽松的货币政策中,应重点监督短期投机性资本流入,合理调整外汇储备管理政策,降低外汇储备增长速度,注重对外汇储备的风险管理,提高外汇储备运营效率,进一步改革外汇管理体制,借人民币汇率改革顺势而为地推进我国的货币战略与策略,摆脱美元霸权,积极参与国际金融新秩序的塑造。

其次,重视金融创新,依法规范直接融资和间接融资的协调发展,是增强资金使用效率和完善现代金融市场的必由之路。近年来,我国不断创新货币政策调控工具,创新金融服务体系,创新金融企业改革资金支持政策,创新金融制度、金融组织以及金融市场产品,有效支持了经济发展,维护了金融体系稳定。实践证明,我们必须理性对待金融创新,妥善处理金融创新和金融稳定的关系,加强金融立法的科学性、前瞻性以及开放性,依法规范金融创新活动。以金融衍生品为例,20世纪90年代初,金融衍生品市场开始在我国出现。上海证券交易所、深圳证券交易所先后推出了外汇期货、国债期货、股指期货等金融衍生品交易品种。随着2005年股市权证和债券远期交易的正式推出,我国金融衍生品市场开始加速发展,特别是跨国

银行的进入,使金融市场的一体化进程不断加快,目前的利率衍生品主要包括债券远期、人民币利率互换和远期利率协议等,汇率衍生品则主要有人民币远期结售汇、银行间远期外汇交易、人民币与外汇掉期交易等,市场交易比较活跃。就我国而言,我们不能因为美国金融危机源于金融衍生品而因噎废食,相反理性对待金融衍生品创新,并加强金融衍生品的合规性监管,这已成为我国金融衍生品市场法治化发展的关键。

再次,与时俱进地制定、修改和废止金融法律法规,进一步充实和完善金融法制,是保护市场主体合法权益、实现金融业长期稳定健康发展的根本保障。尽管我国目前已建立以《中国人民银行法》为核心的金融法体系,全面构建了金融机构组织法、金融业务经营法、金融宏观调控法以及金融监督管理法的法律规范系统,但国际和国内金融实践的日新月异,不断呼唤着我国金融法体系的充实与完善。进一步加强金融立法,完善金融法制,已内化为我国今后金融法治的核心任务。就金融监管法制而言,加快金融控股公司立法,明确金融控股公司法律性质与地位,合理界定“一行三会”对金融控股公司的监管职责,科学确定金融控股公司的主要监测指标类别和标准等即已成为燃眉之急。一方面,有关政策已经逐步允许银行、证券、保险、信托、财务公司、租赁等行业跨行业投资控股,部分企业如平安集团等已走上了分业经营下通过金融控股公司形式实现混业经营的间接道路;另一方面,在长期分业经营、分业监管的体制下,顺应金融混业经营的发展趋势,不同监管部门之间的协调成本在不断增强,重复监管和监管真空的客观存在,直接影响着对金融控股公司的监管效率以及金融创新。由此看出,我国未来金融立法的任务仍很艰巨,像存款保险、金融机构破产等一批重要的金融法律法规被期待着早日出台。

总之,美国金融危机的后续走向仍将是决定全球经济未来走向的核心与关键。今年,面对美国金融危机蔓延和我国股票市场低迷、外汇储备过高、流动性过剩以及人民币升值等新问题,笔者认为,只要我们满怀信心,重视金融法治,并立足我国基本国情,科学实施金融国际化战略,全面推进金融改革,不断优化金融结构,完善多层次金融市场体系和城乡、地区金融布局,完善金融服务功能和调控机制,就一定能在全面开放条件下不断增强我国金融业的发展能力和竞争能力,为国民经济健康发展提供优质、高效的金融服务。

(责任编辑:苗延波)

参见[美]廖子光:《金融战争:中国如何突破美元霸权》,林小芳、查君红等译,中央编译出版社2008年版,第9页。

徐孟洲、杨松、席月民:《美国金融危机对我国金融法治的启示》,载《法制蓝皮书:中国法治发展报告 No.7(2009)》,社会科学文献出版社2009年版。