



您的位置：首页 - 文章选登

当前中国银行业立法应注意六个原则(巴曙松；2003年9月29日)

文章作者：巴曙松

据报道,《中国人民银行法》、《商业银行法》和《银行业监督管理法》正在紧张的起草和修订进程中。这几项法律的修订和起草,将奠定未来一段时间内中国银行业运行的基本法律框架,因而必须持十分谨慎的态度。具体来说,应当注意以下几个方面的基本原则:

一、从立法的基调看,不应过于强调对于机构调整现状的被动性适应,而应当强调适应金融市场发展趋势的前瞻性

在当前的环境下起草这三个法律,最可能采取的立法思路,就是对中国人民银行和银监会的机构调整之后的职能重新划分的一个法律上的确认。但是,更为重要的,应当是对涉及金融体系发展、金融体制改革的一系列重要问题,作出前瞻性的法律制度设计。如果仅仅顾及短期的机构调整的需要,那么,在当前中国的金融市场正在发生剧烈变化的条件下,很可能导致此次修订之后不久,又需要对主要的金融法规进行全面的修订,这也是不利于金融体系的稳定和发展的。

银监会成立之后,银行、证券和保险领域的监管机构都已经建立起来了。但是,金融混业经营、以及金融机构的业务多元化是一个必然的趋势,加入世贸组织之后外资金融机构的进入也会加速这一进程,中国的金融控股公司热潮在缺乏监管法规的背景下的兴起必然蕴涵相当大的金融风险。目前,三家监管机构都有严格的监管分工,只有中国人民银行最有可能作为国务院组成机构对这些交叉性的金融机构和金融产品进行监管,从而在当前有效地监控金融风险。另外,对于金融机构多元化、加入世贸组织之后的金融开放新形势、以及金融市场规模的不断扩大带来的影响等,都应当适当地体现在此次法律修订之中。

在此基础上,此次银行立法及其修订,其重点应当从化解金融风险为主到促进金融发展为主;考虑到加入世贸组织之后的客观要求,银行立法也应当注重为中资金融机构和外资金融机构建立平等的竞争平台,注重从传统的着眼于国内的监管视角转向监管的国际化;强调市场约束在金融监管中的作用。这些都是具有前瞻性的立法理念。

二、从立法质量看,应当对原来的金融立法缺陷采取针对性的改进措施,否则整个银行立法的质量将难以通过不断的修订得以有效提高

1995年金融法规的制定成果是相当丰硕的。1995年3月—6月,《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国保险法》和全国人大常委会《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》相继出台,立法进程不可谓不快。但是,这些法律因为各种原因的制约,不同程度地存在一些问题和缺陷,这主要表现在不能很好地将借鉴国际经验与把握中国银行业实际结合起来,法律规定过于原则,可操作性不强;一些金融法律、法规和规章条款弹性较大,配套法律和实施细则不够健全,金融监管处罚依据不足,对许多违法行为应承担的法律责任(罚则)规定不够充分和明确,使得金融法规的法律适用率较低。

当前,中国的银行业已经有了相当长足的发展,在这个环境下立法,应当更多地充分借鉴国际成熟的经验,并且有针对性地对原来的金融立法中存在的缺陷进行弥补。否则,法律的质量必然要打一个折扣。

三、从金融市场运行角度看,不应因为监管机构职责的分工而形成对金融子市场的割裂,应强调适度分工基础上的整个金融市场的协调发展

目前,三家监管机构分别监管银行、证券和保险这三个金融子市场,但是,随着金融市场的不断发展,金融子市场之间的互相作用、互相依赖程度显然会不断提高,因而,必须要有一个机构,在这三家机构的分工监管的基础上,注重整个金融市场的协调发展、以及不同子市场之间的协调。当前,由中国人民银行来担任这一职能是较为合理的,因为三个金融子市场的发展也与货币政策的实施效果密切相关。

四、从银行监管的角度看,不应片面理解货币政策和银行监管分离,而要合理把握中国人民银行的货币监管与银行监督管理委员会的机构监管职能及其协调关系

在实际监管中,中国人民银行应当履行货币监管的职能,货币监管强调的是为保证货币政策实施而由中央银行对金融机构或金融市场进行的监管;银监会强调的是机构监管,机构监管强调的是监管机构以维护金融体系稳定而进行的金融机构市场准入、退出、日常营运等的监管。这两个监管职能实际上都是起源于早期中央银行的“最后贷款人”职能。

在中央银行实施货币监管、或者银监会实施机构监管的过程中,二者的合作是必然的。中央银行进行货币监管以实施其货币政策目标的行为,也必然会对银监会所监管的金融机构稳定的目标形成多方面的影响。例如,中央银行对于有贷款关系的金融机构的检查、对货币政策制定的存款准备金制度、利率政策、选择性货币政策等的落实情况进行检查,在当前经济转轨阶段采用的直接性货币政策工具(如现金管理等)进行检查,都不仅需要银行监管部门的合作,也会直接影响到银行监管部门监管目标的实现。与此形成对照的是,银行监管部门对金融机构的机构监管也会影响到货币政策的实施,机构监管所制定的具有强制性的监管法规,直接对金融机构的经营行为形成影响,进而对货币政策的传导和实施效果直接形成影响。因此,当前中央银行和银行监管部门首先应当清晰地区分实际运作中货币监管和机构监管的业务领域划分,并在进行各自的货币监管和机构监管时,主动考虑到自身的监管行为对于对方监管目标的影响。

五、《银行业监督管理法》不应仅注重树立银监会的权威性,而应当注重银行监管思路的完善

纵观全球,除了韩国有监管机构性质的法律外,中国的银行业监督管理法可以说是独树一帜。考虑到中国金融监管的现实、以及银行监督的难度和所涉及的金融资源的广泛影响力,有一个专门的法规可能能够增强银监会在金融监管中与其他主体往来中的权威性和独立性,因而也是一个值得尝试的探索。但是,在这个立法的探索中,应当注意多方面的影响因素。

首先,《银行业监督管理法》不应过多地受到原来的人民银行法和商业银行法的局限,应当更多地考虑近年来中国银行业的发展和国际监管经验。例如,对于长期以来所形成的过分注重市场准入、相对忽视持续性监管的缺乏,应当加强对金融机构的持续性监管;对于长期形成的习惯于行政审批的监管思路而言,应当强调从简单的行政审批转向动态的、以风险为导向的监管。

其次,在鼓励银行业的创新方面应当有实质性的放松管制、创造环境的举措。金融监管既然要维护金融安全,也要注重提高金融业的市场竞争力的提高。从发展方向看,“只有法律规定才可以做”的司法原则应当在条件具备时逐步改变。在这个前提条件不能马上变化的前提下,在行政管理中应将风险性放在审查新业务、新品种的核心上,把是否能对风险实现可控作为审查标准,尽量鼓励创新,为金融创新留下更大的空间。

六、从银行立法的实施效果看，不应将中央银行、银行监管机构的行为与商业银行经营的法律环境割裂开来，而应当将新的银行法律框架是否有利于商业银行在控制风险的基础上拥有足够的创新空间作为重要的检验标准之一。

1995年商业银行法颁布以来，商业银行的行为出现了相当大的变化，下一阶段商业银行将面临更为激烈的竞争，因此应当为商业银行提供更大的发展和创新的空间，减少那些不合理的、直接管制的法律条款，特别是要适应加入世贸组织之后的法律法规的要求，为中外银行的公平竞争创造一个良好的法律环境。

例如，原来的《商业银行法》第七条规定：“商业银行开展信贷业务，应当严格审查借款人的资信，实行担保，保障按时收回贷款。”但是从商业银行的实际运作看，是否提供担保，完全取决于商业银行的风险决策。原来的商业银行法的第三十六条存在同样的问题：“商业银行贷款，借款人应当提供担保。商业银行应当对保证人的偿还能力，抵押物、质押物的权属和价值以及实现抵押权、质押权的可行性进行严格审查。经商业银行审查、评估，确认借款人资信良好，确能偿还贷款的，可以不提供担保。”

另外，为了为未来更多的资本进入银行业创造条件，应当适当降低原来的《商业银行法》第十三条所规定的最低资本限额的约束，特别是对未来可能大规模发展的地方性的、社区性的商业银行，更是如此。

目前，一些资本希望进入银行业，主要是为了套取关联贷款，因此，应当对原来的《商业银行法》第四十条所作出的向关系人发放贷款的问题作出更为清晰的、可操作性的规定。

文章出处：《金融时报》

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

转载请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