

全球化趋势下中国金融监管的价值选择

<http://www.criifs.org.cn> 2006年4月8日 郑志

效率优先 兼顾安全

传统金融监管的首要任务是防范金融风险、保障金融安全。为实现这一目标，我国金融监管体制的传统做法是，通过强化管制，限制金融机构的经营业务范围、控制金融产品的价格来保证金融市场的稳定。这种以限制竞争保障安全为指导思想，以直接控制资金价格、业务范围和市场准入为手段的严格管制，虽然比较好地维护了我国金融机制的稳定运行，但是这种金融安全的保障，却是以牺牲金融市场的发展为代价的。不仅如此，这种一味强化管制所产生的潜在风险会不断积累，一旦开放金融市场，长期聚集起来的金融风险就有可能突然暴发。1997年亚洲金融危机的暴发就是其典型的例子。众所周知，在危机到来之前，东亚地区的通货膨胀率和政府财政预算都受到了控制。当以自由化和国际化为特征的金融全球化浪潮席卷东亚时，泰国为鼓励和吸引更多的外资以弥补本国的经常项目逆差和克服普遍存在的国内资本不足的约束，而较早地开放了资本项目，加剧了金融业的竞争，而习惯于严格管制的泰国金融管理者、经营者，显然缺乏足够的技能和经验去有效控制伴随金融自由化产生的信贷高风险和新兴业务风险。在这种情形下，金融危机的暴发就成为不可避免。

与泰国的做法正好相反，20世纪90年代初期，对金融监管同样奉行严格管制的西方诸国，面对金融全球化所带来的金融业竞争的不断加剧，敏锐地意识到，金融行业的灵活性才是在竞争中生存和获胜的必要因素。为此，西方各国及时放弃严格管制的传统做法，不仅避免了金融危机的暴发，而且较好地抓住金融全球化的契机，实现了金融业的整体稳健快速发展。以德国为例，面对欧盟金融市场一体化和金融市场国际化的挑战，德国银行业监管当局果断作出决策，一方面提高银行业风险部位的关键标准，另一方面，给予银行业更多的自由和更大的自主发展空间，从业务范围到银行产品，从会计方法到内部风险模型的认可，尽可能地减少干预，给予经营和组织自由。正是由于上述举措的大力推行，德国创造了经济奇迹，而且其金融业也成为国际金融行业发展成功的典范。

因之，面对金融全球化的浪潮，如何处理金融效率与金融安全的关系，即是以效率为本位全面开放中国金融市场，放松金融管制，还是立足于安全的追求，继续沿袭全面严格管制的传统老路，就成为中国金融监管制度变革所不得不面对的首要问题。

笔者以为，安全也好，效率也罢，其本质目的都是为了实现金融资源优化配置，以服务于社会经济整体对资金融通的需求。所以，金融安全与金融效率的价值取向并非截然对立，相反，犹如一枚硬币的两面，金融安全与金融效率都是金融发展不可或缺的重要组成部分。只有建构于安全基础之上的金融效率，才能真正实现金融资源的优化配置；而能够促进金融效率的金融安全，也才是真正富于生机并可持续发展的金融安全。由此决定，只有兼顾金融安全与金融效率两者之间的关系，

并在两者之间寻找最佳的利益平衡，金融监管才能有效应对金融全球化趋势的挑战，实现金融业快速、稳健的发展。正如美国通货监理署1981年在确定其自身使命时说：“国家利益要求有一个安全与稳定的金融体系，该体系在竞争的市场上为公众提供尽可能多样化的金融服务。”

但是，兼顾并不意味着绝对的平衡。国际金融发展的历史表明，金融监管的价值目标是随着金融交易的规模和实现金融交易的速度的变化而发展变化的，不同的金融发展阶段，自应有不同的监管理念。纵观世界各国的金融发展历史，不难发现，金融业先后经历了三个发展阶段，即本地金融市场阶段，本地金融市场让位于国际金融市场阶段，以及国际金融市场让位于全球化的“无疆界市场”、国际金融中心交易让位于“无时空限制”的全球交易阶段。金融监管理念也因而不断发生变化，从最初单纯立足于安全的监管目标，发展到以提高资源配置效率为终极追求的监管理念，再到以增强本国金融机构竞争力为根本出发点和最终归宿的现代监管价值取向，而一国金融机构竞争力的提高，必须在立足于提高金融效率的同时，兼顾金融安全。正是基于这样的现代监管理念，一种全新的金融监管政策开始在美国悄然施行。

据资料显示，美国在高举“全球化”大旗、敦促其他国家开放其本国市场尤其是金融市场的过程中，自身却在国内实施了一系列旨在保护本国银行业、证券业、保险业的管制措施。其中，银行业的保护措施最为显明。一是严格实行外钞管制。包括禁止外钞在境内流通，严格限制为客户开设外钞账户，不鼓励开设外汇账户。二是严格限制外国银行进入美国。美国国会于1991年通过了《加强对外国银行监管法》、《联邦存款保险公司改进法》，要求外国银行必须达到有关资本充足率、资产背景、风险管理能力等方面的要求，方才能够取得进入美国金融市场的许可。三是严格限制外国银行经营范围。按照上述法案的要求，明令禁止外国银行在美国境内吸收美国居民存款，明令禁止外国加入美国联邦存款保险系统，不支持外国银行在美国当地扩充业务网络、经营零售业等等。自从上述法规付诸实施以后，外国银行在美国的市场地位就不断下降。据统计，从1991年到2001年的10年间，外国银行的市场份额由18%缩小到14%，在外国银行分布最集中的纽约市，外国银行的数量由463家减少到264家，减少了43%。此外，通过美国政府一系列制度的实施，美国保险市场中除了再保险业务外，很少有外国保险公司在活动。基金业和投资银行业也多有类似的情况。美国在国内市场上竭力封杀外国金融机构的生存空间，这与美国金融机构在国际市场上四处扩张的另一派气象，形成了鲜明的对比。

实际上，美国这些金融监管作法蕴藏着的一种还未曾被普遍认识的、有效保护本国产业的新兴监管理念。有学者将此等保护本国金融业的管制理念归结为“开放式保护主义”，即：在保持国内市场总体开放乃至扩大开放的条件下，根据本国经济利益的要求，以公益性、社会性、程序性等诉求为依据，以专项法规的定向约束为手段，以对国外竞争者设置制度化的市场障碍为目的的局部性保护。开放式保护主义是经济全球化不断发展的新形势下，传统贸易保护主义演化的必然结果，同时也是对传统保护主义方式的一种超越。这种管制方式从社会、环境、系统安全等方面着眼，以技术性要求作为实体内容，以程序性的规范加以保障，因而具有更强的正当性和隐蔽性。

所以，金融效率的基础在于金融安全，而金融安全的最终目的则是为了实现金融效率。面对全球金融业的激烈竞争和金融全球化的不可逆转趋势，只有秉承效率优先、兼顾安全的新型监管理念，我国的金融监管才能在保持金融秩序安全稳定的基础上，提高金融业在国际市场上的整体竞争力，实现中国金融监管的现代化。

文章来源：经济参考报

（责任编辑： zfy）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430