

金融制度

国际比较研究

GUOJIBIJIAOYANJIU

苑改霞 等著

 中国财政经济出版社

前 言

金融是现代经济的核心。金融制度是决定和影响一国经济发展与金融增长的关键要素之一。金融制度既是各国极为关注的重要问题，也是 21 世纪金融竞争的战略性领域。

在经济全球化、经济金融化、金融自由化、金融一体化日益广泛和深化的形势下，金融问题首先是一个国际性的战略问题，其次才是国别问题。金融制度是一国经济制度中最核心、最敏感、也是最为复杂的部分，往往牵一发而动全身。金融制度的运行机制和运行方式对经济调节的巨大功能已引起世界各国和国际社会的高度关注和积极探索。因此，建立高效、有序的金融制度是保证一国经济金融安全稳定的基础，是促进一国经济可持续发展的重要源动力。中国加入世界贸易组织，经济金融进入了持续开放和全面开放的全新时期，走国际化道路是中国金融发展的必然选择。从本质上讲，中国金融的开放与改革，其实质就是金融制度的变革与深化。因而，学习和借鉴国际经验是理论工作者与实际工作者的重要任务之一。

对于金融制度这一课题，海内外学者曾进行了广泛而深入的研究，但大多是对个别国家的独立研究，像本书这样在世界范围从比较角度，运用比较分析的方法，对金融制度进行系统的、多角度、多层次研究，我们认为这是一项富有开拓性和挑战性的探索。从这一思路出发，我们以比较法为主，并大量运用了理论与实践相结合、实证分析与规范分析相结合、辩证分析与逻辑分析

相结合等方法，力求从历史的角度、辩证的原则对研究主题进行深入探讨，从发展的角度对金融制度的变迁进行科学的预测。

金融制度涉及的内容十分庞杂，它将金融、管理等学科融为一体。但本书并不是对相关内容的简单整理和泛泛罗列，而是在前人分析研究的基础上，以新的视野和角度紧紧围绕各国金融制度这一特定的研究对象，从各国金融制度的历史与现实金融运行入手，对各国金融制度进行综合比较分析，建立了内在联系较为紧密和逻辑性较强的研究框架，揭示了不同社会历史条件下、不同经济环境下金融制度发展演变的一般规律与特殊规律，从而体现出金融制度变迁的历史与逻辑的统一性。

全书由四部分内容构成：

第一部分为第1—4章，是金融制度比较分析的基础部分。概括阐明了制度、经济制度、金融制度的理论及渊源，并将世界各国分为工业化国家、新兴市场国家和转轨国家三个模块，分别对富有代表性的主要国家的金融制度的形成历史、现行结构以及最新变革进行了考察，勾勒出这些国家金融制度变革的一般轨迹，为进一步深入分析作出必要的铺垫。

第二部分为第5—9章，是金融运行比较部分。着重从运行机制、运行形式等不同的角度对各国的中央银行制度、商业银行制度、非银行金融机构、政策性金融制度和金融市场进行了考察和比较，以期揭示金融制度变迁中的一般规律和特殊规律，为把握新世纪金融制度发展提供一个全新的线索和坐标。

第三部分为第10—12章，是金融宏观管理比较部分。主要对各国的货币政策、金融监管制度、存款保险制度进行多层次的比较和全面深入分析，以把握世界各国随经济金融形势的变化，在货币政策目标与工具、金融监管目标与方法、存款保险制度职能与运作形式上所作出的调整与选择，从中梳理出维持一国金融

安全稳定所必需的多层次金融宏观管理的制度与方法。

第四部分是第13章，是本书的分析运用部分。在分析各国金融制度演化、变革的基础上，以中国金融制度为研究对象，对我国金融制度变革的总体思路 and 战略选择进行了探讨，对构建我国金融发展的新秩序和进一步完善我国金融制度提出了相应的建议与对策。

在国际竞争日益激烈和复杂的框架下，我国经济以加入世界贸易组织（WTO）为契机，进入了全面持久开放的新时代。在中国日益走向世界、世界日益关注中国的新世纪之初，拓宽视野去认识世界各国的金融制度，从国际的、比较的角度研究金融制度，掌握金融制度发展演变的一般规律与特殊规律，有预见性地观察别国，深入探讨中国金融制度的发展与选择，以塑造中国金融发展的新秩序和新格局是非常及时和必要的。我们相信这一研究对于中国金融业持续健康发展和中国经济金融的安全稳定具有一定的理论与现实意义。

作 者

2003年3月

目 录

第一章 金融制度的理论分析	(1)
第一节 关于制度分析的基本理论.....	(1)
第二节 金融制度概述.....	(30)
第二章 工业化国家的金融制度	(45)
第一节 美国的金融制度.....	(45)
第二节 英国的金融制度.....	(70)
第三节 日本的金融制度.....	(95)
第四节 德国的金融制度.....	(115)
第三章 新兴市场国家的金融制度	(127)
第一节 印度的金融制度.....	(127)
第二节 新加坡的金融制度.....	(139)
第三节 韩国的金融制度.....	(161)
第四节 巴西的金融制度.....	(179)
第四章 转轨国家的金融制度	(188)
第一节 前苏联的金融制度.....	(188)
第二节 东欧各国的金融制度.....	(209)
第三节 俄罗斯的金融制度.....	(226)
第五章 各国中央银行制度比较	(238)
第一节 中央银行制度的一般分析.....	(238)
第二节 中央银行制度形式和组织结构的比较.....	(245)

第三节	中央银行职能的比较分析·····	(261)
第四节	中央银行独立性的比较·····	(269)
第六章	各国商业银行制度的比较·····	(279)
第一节	商业银行制度的一般理论分析·····	(279)
第二节	商业银行组织制度的比较·····	(287)
第三节	商业银行业务经营制度模式的比较·····	(295)
第四节	商业银行经营管理理论的比较·····	(309)
第五节	银行产业的国际比较·····	(317)
第七章	各国(地区)非银行金融机构比较·····	(327)
第一节	非银行金融机构概述·····	(327)
第二节	各国(地区)非银行金融机构的综合比较 ·····	(333)
第三节	各国非银行金融机构特征的国际比较·····	(339)
第四节	各国(地区)非银行金融机构类别比较·····	(348)
第八章	各国政策性金融制度比较·····	(373)
第一节	政策性金融机构的一般分析·····	(373)
第二节	各国政策性金融机构特征的比较·····	(386)
第三节	各国政策性金融机构业务活动的比较·····	(397)
第四节	各国政策性金融机构专业分类比较·····	(402)
第九章	各国(地区)金融市场比较·····	(427)
第一节	金融市场的一般理论概述·····	(427)
第二节	各国货币市场比较·····	(436)
第三节	各国(地区)证券市场比较·····	(453)
第四节	各国(地区)外汇与黄金市场比较·····	(462)
第十章	各国货币政策的比较·····	(481)
第一节	货币政策理论的一般分析·····	(481)
第二节	各国货币政策最终目标的比较·····	(494)

第三节	货币政策中介目标的国际比较·····	(502)
第四节	货币政策工具的国际比较·····	(512)
第十一章	各国金融监管的比较·····	(530)
第一节	金融监管的一般理论分析·····	(530)
第二节	各国金融监管体制比较·····	(537)
第三节	金融监管目标和方法的比较·····	(548)
第四节	金融监管运作的比较·····	(559)
第十二章	各国存款保险制度的比较·····	(576)
第一节	存款保险制度的一般理论分析·····	(576)
第二节	各国存款保险的制度比较·····	(584)
第三节	各国存款保险制度的综合比较·····	(395)
第十三章	我国金融制度的建立与制度发展展望·····	(605)
第一节	我国金融制度的一般分析·····	(605)
第二节	我国金融制度的变革·····	(625)
第三节	我国金融制度变革的战略选择·····	(630)
参考文献	·····	(649)
后 记	·····	(654)

第一章 金融制度的理论分析

自从人类社会产生以来就形成了无数的制度，各种制度在社会经济生活中占着重要的地位，并在经济体系的运行中起着相当大的作用。考虑到本书的中心是讨论金融制度的比较问题，本章则集中分析关于制度和金融制度的基本理论，以作为全书的立论基础。

第一节 关于制度分析的基本理论

本书讨论的中心是与制度相关的议题，这里集中分析前人关于制度的理论，揭示制度的基本内涵及相关内容。为我们下面分析金融制度奠定理论基础。

一、制度的内涵

“制度”作为本书讨论的一个中心范畴，从古到今，中外学者从不同角度给予了不同解释，鉴于本书的经济学分析特征，这里的制度内涵更侧重于从一般角度对经济制度的考察，而疏于对人们通常理解的与各种“主义”连在一起的带有浓厚的意识形态色彩的“制度”的解释。

（一）制度的含义

在中国博大精深的历史文化思想中，“制度”一词早已存在，我们可以从古人的言论中找到点滴论述。《礼记》中曾记载：“故天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度。”这里的制度是以土地分封制为基本内涵，指设立的一些规则，其定义指有章可循，有规则可依。《商君书》中也曾有论述：“凡将立国，制度不可不察也，法制不可不慎也，国务不可不谨也，事本不可不抟也。制度时，则国俗开化而民从制；法制明，则官无邪；国务查，则民应用；事本抟，则民喜农而乐战。”在此，制度主要是指制定法度、订立规则以建立秩序和提高效率。此外在孔子、墨子等诸子百家的言论中均从不同角度提出了安邦定国平天下的“规则”或“规矩”。这些言论和我们通常所言的制度概念均比较接近。

可以看出，中国古人对制度并未进行更深入的实证分析，且理解比较分散。相比之下，西方学者在这方面做了大量的研究工作。在西方经济学说中的新古典经济学理论中，总是将制度因素作为分析的前提，其理论经济模型都在于证明，建立在私有产权基础上的自由竞争市场制度可以实现经济效率和帕累托最优，对制度没有什么涉及。而对制度进行深入分析的当属制度学派和发展而来的新制度主义经济学派。

20 世纪初，美国制度学派的先驱者凡勃仑首先将制度纳入科学研究，并对制度问题进行了详细分析。凡勃仑深受达尔文进化论思想的影响，在其著作《有闲阶级论》中，将制度纳入生存竞争分析的框架中。他认为，人类社会中的生存如同生物界中的生存竞争过程一样，社会结构的演进也是制度上的一个自然淘汰过程。他把制度看成是大多数人所共有的一些“固定的思维习惯、行为准则，权力与财产原则”，“制度必须随着环境的变化而

变化，因为就其性质而言，它就是对这类环境引起的刺激发生反应的一种习惯方式。而这些制度的发展也就是社会的发展，制度实质上就是个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯。……而生活方式所构成的是，在某一个时期或社会发展的某一阶段通行的制度的综合，因此从心理学的方面来说，可以概括地把它说成是一种流行的精神状态或一种流行的生活理论。”“而所谓的经济制度，则是指人们在社会的生活过程中接触到的它所处的物质环境时如何继续前进的习惯方式。”^①在凡勃伦的研究中，指出了关于制度的几个特征：第一，制度的更替与自然界的生存竞争一样都是一种自然淘汰过程。第二，制度是通过环境对社会产生影响。第三，制度本质上是对环境变化的一种应变方式，它通过沉淀于人的理性之中而成为一种习惯方式。总之，凡勃伦从人类的性格和理性上给出的制度定义是极其深刻的，应该说是对人类社会所存在的现象的高度概括和把握，以后的学者给出的制度定义基本上没有超出凡勃伦的范围。

制度经济学的另一位代表 J·R·康芒斯认为，“制度”一词的定义不十分确定，但他还是从制度内的人类行为入手，找到了适用于一切属于制度范畴的一种普遍的原则，即制度是集体行动控制个体行动。他强调发生在制度内的个人经济行为，并把这种行为称之为在控制、解放和扩展个人行动方面的集体行动，而集体行动与所谓的制度密切相关，后者告诉人们能够、应该、必须做什么，或是相反。^②按照他的观点，传统经济研究由于受个人主义方法论的束缚，把研究中心放在个人买卖方面，没有研究支配经济体系结构特征的各种力量、规则和体制。实际上，经济体系

① 凡勃伦：《有闲阶级论》，商务印书馆 1983 年版，第 138—141 页。

② 参见康芒斯：《制度经济学》第二章第一节，商务印书馆 1983 年版。

发展和运转的关键是政府，政府是采取集体行动和进行变革的首要工具。在康芒斯看来，个人的偏好等行为受到其所属的集体或阶级的影响，受到与此有关的制度的约束。更重要的是，康芒斯把“交易”视为“制度”的基本单位，把它和正统经济学的“生产”相对应，认为“生产”活动是人对自然的的活动，而“交易”活动是人与人之间的活动。“生产”活动和“交易”活动共同构成了人类的全部经济活动。他还具体分析覆盖所有人与人之间的经济活动的三种基本的交易类型：买卖的交易，即平等人之间的交换关系；管理的交易，即上下之间的交换关系；配给的交易，主要指政府对个人的关系。他从冲突利益的协调过程中突出了人们之间的关系及与之密切相关的制度，考察了集体行动对个人行动的控制。康芒斯对经济学发展的一大重要贡献就是把制度运作与交易联系在一起。

现代的以制度作为研究对象的新制度主义经济学者认为凡勃仑、康芒斯等均未对制度给出明确的经济涵义，因此他们一直在为制度寻求一个合理的解释，他们利用正统经济理论分析制度的构成及运行，发现制度在经济体系中的地位和作用，提出一些见解。

安德鲁·斯考特将社会制度的经济理论作为其考察的主题，他偏重于应用博弈论的数学工具来分析，因而对制度的理解更趋于具体化、精确化，他指出：“社会制度，指的是社会的全体成员都赞同的社会行为中带有某种规律性的东西，这种规律性具体表现在各种特定的往复的情境之中，并且能够自行实行或由某种外在权威施行之。”^① 定义中指出了习惯与规则是制度的两面，他从执行方式上的性质差异角度将制度区分为自觉施行的制度和

^① 斯考特：《社会制度的经济理论》，剑桥大学出版社1980年版，第11页。

强制施行的制度。曼瑟尔·奥尔森指出，所谓制度，无非是形形色色的法律和组织安排以及经济政策。他特别指出，这些制度包括财产权。^①杰弗里·M·赫奇森把由传统、习惯或法律约束而形成的持久的、规范化行为类型的社会组织定义为制度。^②W·艾尔斯纳认为，制度是一种决策或行为的规则，后者在此控制着“往复多人情境中的个人活动”。特定的规则通常在特定的社区内得到普遍承认，因为它（们）为与决策有关的预期提供了基础。^③保罗·布什认为，某种制度，则可以定义为一系列由社会限定的相关行为类型。在阐述制度概念时布什强调其“社会限定”性，他指出，制度主义者不否认人类行为的随机性质，但坚持认为处于某一社会内的所有行为最终要受制于社会限定或制约。^④

1979年诺贝尔经济学奖得主T·W·舒尔茨在《制度与人的经济价值不断提高》一文中，试图从人力资本投资与人的经济价值提高角度透视制度内涵，将制度定义为管束人们行为的一系列规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。^⑤这一定义为以后研究制度的学者所接受。他将制度作了如下分类：用于降低交易费用的制度，如货币、期货市场等；用于影响生产要素的所有者之间配置风险的制度，如合约、公司、保险等；用于提供职能组织与个人收入流之间联系的制度，如财产、激励等；用于确立公共产品和服务的生产与分配的框架的制度，如学校、高速公路等。可见制度是为经济提供服务的，它们应经济增长的需要而产生。

① 奥尔森为美国国际开发署和马里兰大学于1990年联合设立的规划项目——“制度改革与非正式部门”——所撰写的文章，题目为《取决于制度的经济发展》。

② 赫奇森：《经济学与制度》，宾西法尼亚大学1988年版，第10页。

③ W·艾尔斯纳：《亚当·斯密的制度起源模型：古典方法的现代发现》，载《经济问题杂志》1989年3月号，第191页。

④ 保罗·布什：《制度变迁理论》，载《经济问题杂志》1987年9月号。

⑤ 科斯等：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1991年版，第253页。

V·W·拉坦在“诱致性制度变迁理论”中将制度定义为一套行为规则，它们被用于支配特定的行为模式与相互关系。新制度主义经济学的主要代表 D·诺斯的制度涵义更为广泛：“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”^① 这一定义等于将人们所有与经济行为有关的习惯和规则都涵盖进去，特别将道德伦理规范提到了一个相当高的地位。他还在其著作《制度、制度变迁与经济绩效》中指出：“制度是一个社会中的一些游戏规则；或者更正式地说，制度是人类设计出来调节人类相互关系的一些约束条件。”^② 诺斯和舒尔茨的定义的本质是一致的，代表了新制度主义经济学派的主要观点，为目前大多数经济学家所认同。

上述议论可以说是人们从自身的经验和理论结构对制度范畴进行的归纳性描述：制度是人类适应环境的结果，是历史进程中人类行为的沉淀物，交易是对制度进行分析的基本单位，制度为社会中的众多人所接受或遵守，习惯是制度的主要表现形式，制度必须有实际的载体（如家庭、企业、国家等）……可以看出，各家对制度分析的角度和侧重点不大相同，但从经济学角度仔细分析发现，前述各种关于制度的描述都与规则这个概念有关。这里的规则是指与人的经济行动相关的规则，只要人类在相互关联的社会中从事各种活动，用以限定人类行为的规则就会出现，制度就会存在。我们在本书中就接受从规则这个角度给制度下的定义：所谓制度是由当时在社会上通行或被社会采纳的习惯、道德、戒律、法律（包括宪法和各种具体法规）、规章（包

① 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店 1994 年版，第 225—226 页。

② 诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店 1993 年版，第 3 页。

括政府制定的条例)等构成的一组约束个人社会行为、因而调节人与人之间社会关系的准则。^① 制度是一种与人们的经济、社会和文化行为相关的规则、权利与责任系统,具体包括以下几层涵义:

(1) 制度是规范人们交换行为的功能系统。通过各种形式的制度可以在各个利益主体之间建立有效的利益约束和行为规范,从而在个体利益和公共利益之间架起一座沟通的桥梁,达到二者利益的高度整合。

(2) 制度是一种行为规则或社会活动(博弈)规则。它告诉人们什么是可以做或必须做的,什么是不可以做的,以及当事人违反它的时候要付出的代价,从而将成本降到最低。

(3) 制度是关于权利和责任的归属的法律规定。它往往规定了行为主体的权利与责任、特权的对称或不对称的归属关系;它不同于解决一时问题的具体方案,通常是一种长期有效的规则。宪法是所有制度形态中最根本的规则,它构成了一个社会稳定和发展的基本制度。

(4) 制度是一种“公共”规则。制度作为一种行为规则,并非针对某一个人,它是为某一群体而制定的,对这个群体的成员均有效,因而它是一种“公共品”。作为“公共品”的制度,通常表现为观念、习俗、法律等形式,它们时刻影响着人们的行为,约束着人们之间的相互关系。这种“公共品”有点类似公共设施,又有别于公共设施,因为有时制度具有非排它性,一旦制定在一定范围内则人人享用;有时具有排他性的特点,一些制度安排是根据绝大多数人的意志制定的,遵循少数服从多数的原则。

^① 樊纲:《渐进改革的政治经济学分析》,上海远东出版社1996年版,第3页。

(二) 制度环境、制度安排与制度结构

在理解制度内涵的过程中，需要区分关于制度的几个概念：制度环境、制度安排与制度结构。

制度环境是一种基础性制度，指一系列用来确立生产、交换与分配的基本的政治、社会与法律的基础制度规则，如支配选举、产权与合约权利的规则。它一般相对稳定，不仅决定着人们的基本行为规则，而且还决定着其他具体制度的基本特征，可作为制度变迁和制度创新模型的外生变量。本书要考察的制度环境是指影响和决定金融制度的相关基本制度规则。

制度安排是最接近制度涵义的一个概念，它是比较具体的制度，其定义为管束特定行为模型和关系的一套行为规则。在新制度主义经济学看来，制度安排是支配经济单位之间可能合作与竞争的方式的一种安排。制度安排可以是正式的，也可以是非正式的，可能是暂时的，也可能是长久的，可能包括个人、自愿合作团体和政府。制度安排大致有两大目标：安全、经济。制度安排一般在制度环境的框架里进行，制度环境决定着制度安排的性质、范围、进程等，但是制度安排也反作用于制度环境。本文使用“制度”这个术语时，一般指的是制度安排。要把制度环境与制度安排区别开来，制度环境决定了一系列制度安排及其变迁，一系列制度变迁也使制度环境不断完善。

制度结构是指制度框架，是一定范围内所有“正式的和非正式的制度安排的总和”。^①它不仅造就了引导和确定经济活动的激励系统，而且还决定了社会福利和收入分配的基础。它与制度安排的关系是全部与局部的关系，制度安排“嵌在”制度结构之中。本文研究中的“制度”一般指制度安排，制度结构被看作是

^① 科斯等：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1991年版，第378页。

影响一项制度安排的制度背景，是宏观的制度环境的总和。

二、制度的构成

制度是约束、界定人们行为的一系列规则，所以各种制度差异主要体现在规则的差别上。对制度构成的分析是制度分析的基本前提。新制度主义经济学家认为，制度提供的一系列规则通常由正式规则、非正式规则和实施机制构成。^①

正式规则是人们有意识地创造的一系列规则，它包括政治规则、经济规则和契约。这些规则可以排成一个等级结构：从宪法到成文法和不成文法，再到明确的规章条例，最后到个别契约，它们共同约束人们的行为。其中政治规则规定政体的权力等级结构、基本决策结构和决策程序的特征，经济规则界定产权，契约是有关特定交易的协议。正式规则的主要特征是具有强制性。

非正式规则是人们在长期交往中无意识形成的、具有持久的生命力、并构成代代相传的文化的一部分。它主要包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习性、意识形态等因素。其中意识形态处于核心地位，在新制度主义经济学者看来，意识形态是减少提供其他制度安排的服务费用的最重要的制度安排，对于一个勇于创新的民族和国家来讲，意识形态有可能取得优势地位或以“指导思想”的形式构成正式制度安排的“理论基础”和最高准则。非正式规则的另一项主要内容是惯例或习惯，它们是人们在长期交往中形成、并通过教育或模仿，从一代人向下一代人传递的行为“定式”。

将制度划分为正式规则和非正式规则，只是为了理论分析的方便，实际上正式规则只有在社会认可，与非正式规则相容的情

^① 诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店1993年版，第12页。

况下才发挥作用，而非正式规则是正式规则的延伸、细化。它们共同规范人类的行为，为人际交往提供秩序，它们对人类利益活动的影响是难以分割的。有的经济学家认为，非正式规则是从人类长期经验中深化而来，它体现着人类过去各种有益的解决问题的方法，又叫内在制度；而正式规则是自上而下强加执行的，由一批代理人设计而确立，最终依靠法律手段来执行，称为外在制度。

制度构成的第三部分是实施机制。人们判断一国制度有效与否，不仅取决于该国正式规则和非正式规则完善与否，而且要看该国制度的实施机制是否健全。离开健全的强有力的实施机制，任何制度尤其是正式规则就形同虚设。新制度主义经济学者认为，由于经济活动中交换的复杂性，人的有限理性和机会主义动机及双方信息不对称等因素的存在，必须要建立强制性的实施机制来保证各种规则行之有效。在现实经济生活中，通常制定实施机制的主体一般是国家，或者说交换者总是委托国家来执行实施这一职能的。

通常，正式规则或非正式规则总是与一定的实施机制相结合，或者其本身就已经包含了相应的实施机制。制度的三个构成部分并非完全独立，而是相互依存、彼此结合的，否则制度难以发挥其应有功能。

三、制度的起源与制度的功能

（一）制度的起源

制度为什么会存在？制度是如何产生的？这是学者们思考的另一大主要问题。经济学家认为制度同土地、资本等要素一样相对于人们的欲望而言是一种稀缺资源，正因为如此，才出现了以解决制度稀缺及其创新等新问题的新制度主义经济学。他们认为，