

ZHONGGUO JINRONGTIZHI YANJIN YU FAZHUIHUA YANJIU

中国金融体制演进 与法治化研究

江薇薇 著

中国社会科学出版社

ZHONGGUO JINRONGTIZHI YANJIN YU FAZ

中国金融体制演进 与法治化研究

江薇薇 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融体制演进与法治化研究/江薇薇著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1670 - 8

I. ①中… II. ①江… III. ①金融法—研究—中国 IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 251549 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 卢小生
责任编辑 卢小生
责任校对 周 昊
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 10 月第 1 版
印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.75
插 页 2
字 数 256 千字
定 价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序

大学的根本任务是培育国家和社会需要的人才，优秀研究生的成长需要尽早参加科学研究的锻炼培养。江薇薇作为西南政法大学一名经济法学硕士研究生，初生牛犊，迎难而上，从可持续发展视角切入研究中国金融体制演进与法治化进程这一重大问题，选题颇有价值，研究颇有新意。在读学生能根据自己的专业兴趣，积极独立地开展科学研究，以研究实际问题来深入推动自己的学习，以优秀的科研成果来展示自己努力学习的进展，这值得鼓励和彰扬。

胡锦涛总书记在2012年7月省部级主要领导干部专题研讨班发表的重要讲话中强调，要“更加注重发挥法治在国家和社会治理中的重要作用”，再次对依法治国及管理经济工作提出了新的更高的要求。众所周知，金融对经济、社会、政治的影响越来越大，已成为现代经济的核心。金融业是高风险行业，当前的国际金融危机已给予世人警示：倘若金融发展、改革、开放、创新不纳入法治化轨道，中国将难以成为真正的开放大国、金融强国、经济强国。因此，从可持续发展视角研究金融法治化有着重要的学术价值和紧迫的现实意义。

江薇薇同学也是来自重庆社会科学院的研究人员。市社科院是地方党委、政府的思想库、智囊团，把握国家大政方针，开展决策咨询是该机构的显著优长之处。江薇薇在从事七年经济研究基础上，运用经济法学新知识、新思维研究我国金融体制演进与法治化进程，既有心得积累展示，也有可贵的新悟偶得。

从全书看，作者以国际视野，综合借鉴国内外金融实践和未来发展方向、目标，提出了如何科学有效地把握中国加快金融法治化进程的可行路径：以一名法学学者的眼光，明晰了我国金融体制演进与法治化同步推进的机理。当然，江薇薇研究中国金融法治化是一个新的探索和尝试，期待

金融界、法学界人士共同来展开更深入、更系统的相关研究。

西南政法大学精神是“心系天下、自强不息、和衷共济、严谨求实”，学校也正处于“第三次创业”的攻坚阶段。江薇薇同学经过自己的勤奋努力，推出这部学术专著，可谓是对西政精神的践行和对“第三次创业”的贡献，期待并祝愿这位年轻有为的学者未来有更多的优秀成果问世。

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Wang' or similar, with a large, sweeping initial stroke.

2012 年 7 月

前 言

金融是现代经济的核心，是我国社会主义经济发展的命脉。进入 21 世纪以来，我国金融体制改革日渐深入，金融发展明显加快，对促进我国经济社会发展和融入全球化、走向现代化发挥了重大作用。与此同时，我国金融领域诸多问题日益凸显，“贷入难”与“贷出难”两难并存，银行机构服务费偏多偏高频频引发社会强烈指责，相当部分地方债务已危机四伏，等等。凡此种种，在很大程度上影响了我国金融健康持续发展。这些问题，也可以说是前进中的问题，不能由此否定我国金融体制改革的成果，不能据此抹杀我国金融促进经济社会发展的成绩。同时，我们认为，从深层次因素审视，从可持续发展视角考量上述问题，我国多年来金融法治化滞后是其症结所在！近几年，由美国次贷危机引发的国际金融危机，更为我们敲响了金融风险的警钟，提醒我们正视金融法治化的重要性和迫切性。

博览群书，使我走到了金融法治化窗口。最早兴起金融法治化的欧美国家才有一百余历程，纵观我国重视和推进金融法治化才二十多年时间。可以说，我国目前金融法治化滞后，首先有历史局限性。鉴于我国在 20 世纪 90 年代处于金融立法的黄金时期，而近十多年的金融法治化不尽如人意，就不得不使我们思考，是不是我们还缺乏对金融法治化的洞察，是不是各方面还欠缺对金融法治化的共识？倘若如此，金融法治化就需要我们以匹夫之责关注，也需要学者以历史责任感担当起来。

本书在评价金融体制改革、探索相应推进金融法治化过程中，注意把握了几个重要问题：一是经济社会发展需要与金融适应程度；二是金融发展与改革、创新；三是金融体制演进与同步推进法治化。研究方式上突出了几个鲜明特色：一是比较鉴别，从世界几类国家金融体制演进多方位比较中得出中肯中用的做法；二是从长计议，从今后一二十年发展趋向中既

看到我国成为第一经济大国前景，又看到我国可能发生严重金融危机的潜在因素。

从全书结构和逻辑看，第一章主要阐发全书研究的重点、方向和目标。第二章主要阐述我国金融体制改革的成功之处。第三章主要阐述我国如何取长补短，更好地推进金融体制发展与改革。第四章主要阐述我国在金融全球化进程中如何有利有效融入。第五章主要阐明我国在走过的金融发展历程中存在的主要问题与局限。第六章主要阐明我国未来金融法治化面临的环境、任务与挑战。第七章主要阐述我国银行点现行法律法规与完善路径。第八章主要阐述我国证券业现行法律法规与健全重点。第九章主要阐述我国保险业现行法律法规与强化要求。第十章主要阐述期货、信托等专项领域金融法律法规建设。第十一章主要阐述如何认清形势，面向未来，走一条科学促发展、法治化保障的路子。

作 者

2012 年 7 月

目 录

前言	1
第一章 金融发展与改革文献综述和本书研究目的	1
第一节 马克思主义金融发展观	1
第二节 外国金融学者关于中国金融体制改革的研究	14
第三节 我国学者关于金融体制改革的研究成果	20
第四节 本书研究目的	24
第二章 改革开放以来我国金融体制的改革和经验	29
第一节 金融体制从计划经济逐步走向市场经济	29
第二节 金融体制改革开放的进程	30
第三节 金融体制改革的基本经验	37
第三章 外国金融体制演进及借鉴	46
第一节 经济发达国家金融体制演进	46
第二节 发展中国家金融体制演进	72
第三节 转轨型国家金融体制演进	88
第四章 中国金融业的国际化与当今国际金融监管	105
第一节 中国以商业银行海外投资为重点的金融国际化	105
第二节 金融全球化与金融监管	123
第五章 我国金融体制存在的主要问题和法治化局限	137
第一节 现行金融体制存在的主要问题	137

第二节	金融法治化上银行体制治理的局限	138
第三节	金融法治化上公司治理的局限	140
第六章	加快推进我国金融法治化的背景和挑战	143
第一节	法治愿景下的中国金融改革	144
第二节	金融法治化面临的未来任务与挑战	164
第七章	完善银行业法律法规	171
第一节	商业银行准入监管法律制度的完善	171
第二节	商业银行业务经营监管	175
第三节	商业银行市场退出监管	176
第四节	对外资银行监管法律制度的经验借鉴	178
第八章	健全证券业法律法规	182
第一节	市场准入制度	182
第二节	持续监管制度	186
第三节	证券法律责任	188
第四节	证券业法律法规体系的局限和展望	190
第九章	强化保险业法律法规	192
第一节	保险法的沿革与中外保险法治化轨迹	192
第二节	强化保险业行业管理法律法规	200
第三节	保险业法治化的局限和前景	207
第十章	推进金融业其他领域法律法规建设	210
第一节	推进期货市场法律法规建设	210
第二节	推进信托业法律法规建设	212
第三节	推进基金业法律法规建设	217
第十一章	科学有效地把握我国加快金融法治化进程	218
第一节	金融法治化面临的环境	218

第二节 将金融法治化列上国家法治化重要议程·····	222
第三节 从“字面上的法律”到“行动中的法律”·····	227
第四节 加快我国金融法治化·····	230
参考文献·····	236
后记·····	240

第一章 金融发展与改革文献综述 和本书研究目的

我国是社会主义国家，追溯金融理论渊源目的，必然从马克思主义开启；我国是从计划经济逐步转向市场经济的国家，必将在理论上涉及国内外研究成果。

第一节 马克思主义金融发展观

当今世界，金融在一个国家或地区国民经济运行和社会发展中占有举足轻重的地位。现代市场经济的发展，尤其离不开金融的作用。马克思对银行和货币流通问题进行过深入的研究，给我们留下了丰富的具有现实意义的理论财富。马克思主义者高度重视金融在经济发展中的重要作用，虽然他们没有对金融体制改革和法治化作出直接论述，但他们的著作中却有许多关于促进金融发展、发挥金融对经济发展作用的论述。在研究资本主义银行信用时，他们对于银行在社会主义革命中的地位和在社会主义经济生活中的作用都有所论及，并提出了许多正确的预见。

一 马克思关于金融作用的论述

所谓金融，就是货币资金的融通，金融对经济的发展具有重要的作用。马克思非常重视金融对经济发展的作用。他在《资本论》等著作中有关于金融作用的大量论述。这些论述对于今天如何发挥金融在资源配置中的作用仍然具有重要的现实指导意义。特别是在社会主义市场经济快速发展时期，更离不开金融对经济发展的促进作用。马克思等关于金融作用的论述集中地表现在有关货币、银行和信用等方面。

马克思建立了丰富的货币理论，认为货币是一切权力的中心，是信用

制度的基础。马克思指出：“决不要忘记，第一，货币……仍然是基础，信用制度按其本性来说永远不能脱离这个基础。”^①任何信用制度都离不开货币的存在和其所起的作用。因为银行制度要产生作用，必须要有一定数量的货币。没有足够的货币，银行信用就不可能存在和发生作用。在现代市场经济中，当货币行为失常时，社会经济生活就会出现混乱，出现生产和流通的失调，出现经济周期的改变。

马克思还重视银行的作用。银行成为货币资本的总管理人，起着全社会信用中介的作用。他关于社会主义银行建设的基本思想是主张运用银行来管理和调节经济生活。银行是商品、市场经济中最精巧、最发达的产物，可以成为国家进行宏观调控的最重要的经济组织。他说过，把社会上的货币节约和暂时不用的货币收入集合起来，成为巨额货币力，是银行制度的特别作用。银行制度成为社会范围的公共簿记，成为国民经济的结算中心。现代企业的生产、经营、资金运行状况，财务状况和经济效益状况乃至整个国民经济的运行与变化趋势，无不在银行的簿记中得到反映。一个健全的银行体系，能够保证通过银行及其掌握的各种手段，对社会经济活动进行有效的计算、监督、管理和调控。进行金融体制改革，也是要发挥银行制度的特别作用。只有发挥好了这种作用，整个经济才会快速发展。

马克思曾经明确地指出：“银行制度，就其形式的组织和集中来说……是资本主义生产方式的最精巧和最发达的产物。”^②在发挥银行制度的作用中，特别要重视中央银行的作用。在马克思生活的时代，尽管产生了现代银行制度，但中央银行还在形成之中。不过，马克思预见中央银行对现代经济发展的重要作用。他说：“中央银行是信用制度的枢纽。”^③今天，世界各国的金融体制完全证实了马克思的这一预言。几乎所有市场经济国家，都先后建立起了专门发行货币、管理金融秩序的中央银行。

在马克思看来，这种作用是通过银行制度表现出来的。银行制度可以筹集资金，发放贷款，加速或延缓资金的流转，为经济发展提供资金保

① 《资本论》第三卷，人民出版社1975年版，第685页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1975年版，第685页。

③ 同上书，第686页。

障。银行制度创造了社会范围的公共簿记和生产资料的公共分配形式。这种形式使得对资本的分配和管理成为一种社会的职能。“银行制度造成了社会范围的公共簿记和生产资料的公共的分配的形式，但只是形式而已……资本的这种社会性质，只是在信用制度和银行制度有了充分发展时才表现出来并完全实现……因此，信用制度和银行制度扬弃了资本的私人性质，它本身，但也仅仅是就它本身来说，已经包含着资本本身的扬弃。”^①当然，这种扬弃没有超过资本本身的范围。

进行金融体制改革，就是要发挥信用制度的作用。按照马克思的说法，信用制度的重要作用，是用信用流通工具，节省现金，通过办理收付结算，促进社会资金加速周转。信用制度可以加速资本的集中，把大量货币资本贷给大资本家以扩大生产规模，改进生产技术，增强竞争能力。他在论述银行信用时指出：“小的金额是不能单独作为货币资本发挥作用的，但它们结合成为巨额，就形成一种力量。这种收集小金额的活动是银行制度的特殊作用。”这段话指出了金融的本质，充分发挥金融体制（银行制度）对经济发展的作用，即将社会上大量闲散的小额资金集聚到一起用于发展经济。

马克思的再生产理论告诉我们，社会再生产过程是使用价值生产和价值增值过程。它是货币流通、资金流通与物资流通的统一。所以，价值的运行与管理、资金的调节与控制、货币的发行与币值的稳定等都是保证再生产顺利进行的必要条件。整个社会再生产过程都离不开金融的作用。货币流通和信用分配活动是物质资料再生产运动的社会形式，物质资料的生产和分配、交换、消费活动都制约着金融活动。金融反过来又对整个社会再生产活动产生决定性的影响。

马克思通过对货币、银行和信用等的考察，揭示了金融在经济发展中的作用。虽然当时的经济发展水平与现代的经济发展水平尚有很大的差距，但是，马克思等早已注意到金融对经济发展的作用。市场经济是货币经济，也是信用经济。它越发展，越需要发挥金融的作用。可以说，没有金融作用的发挥，就没有现代经济的发展。

^① 《资本论》第三卷，人民出版社1975年版，第453—454页。

二 列宁关于金融作用的论述

列宁是世界上第一个社会主义国家经济建设的实践者。同马克思一样，他也非常重视金融特别是银行对经济发展的作用。他在《帝国主义是资本主义的最高阶段》和《关于帝国主义的笔记》等著作中有大量关于金融作用的论述。列宁提出了要把银行建设成为全国性的簿记机关、全国性的产品生产和分配的计算机关，运用银行，调节全国按社会主义生产方式组织起来的经济生活。他关于金融作用的论述完全被当代的实践所证实，对社会主义经济建设具有重要的指导意义。

列宁关于金融作用的论述集中表现在他对银行作用的论述中。早在1917年9月底，列宁在《布尔什维克能保住国家政权吗？》一文中，强调指出，“没有大银行，社会主义是不能实现的”。^①在1918年3—4月间，他在《关于银行政策的提纲》中指出：“银行政策不限于把银行国有化，而应该逐渐地、但是不断地把银行变为统一的核算机构和调节机构，调节全国按社会主义方式组织起来的经济生活。”^②在列宁领导下，1918年4月，苏维埃政府建立起了统一的苏维埃共和国人民银行。列宁之所以非常重视银行的作用，是因为它作为社会统一核算和监督机构，通过对产品的统计和分配来调节全国的经济生活。

在俄国革命取得胜利的新的历史条件下，列宁更加重视银行工作，并进一步阐明了银行的巨大作用。他说：“银行是现代经济生活的中心，是整个资本主义国民经济体系的神经中枢。”^③在1921年实行新经济政策时期，苏联建立了俄罗斯工商银行、对外贸易银行、苏联储蓄银行、全俄合作银行、农业信用银行体系和公用事业银行体系。这些银行体系不仅种类多，而且机构庞大，为苏联经济的恢复和发展发挥了重要作用。

根据在资本主义发展到帝国主义阶段，银行所起作用 and 发生的变化，列宁指出：“它由过去的单纯支付、中介作用，转化为支配整个社会货币资本（并进一步支配本国和外国资本）的万能垄断者。”^④经济的发展离

① 《列宁全集》第26卷，人民出版社1990年版，第87—88页。

② 《列宁全集》第27卷，人民出版社1990年版，第204页。

③ 《列宁全集》第3卷，人民出版社1990年版，第238页。

④ 《列宁全集》第27卷，人民出版社1990年版，第347页。

不开金融的作用。列宁认为，银行制度是发达的商品流通中的制度。社会主义经济必须保留商品货币，因而必须发挥银行的作用。否则，社会主义经济的发展将受到严重影响。列宁的这些论断，完全被当代的实践所证实。中国今天要加快经济发展的步伐，需要对金融体制进行改革，充分发挥银行对经济发展中资金融通的作用。在发挥银行制度的作用中，特别要重视中央银行的作用。中央银行是信用制度的枢纽。建立强有力的中央银行宏观调控体系，是中国金融体制改革的首要任务。

近代以来，由于经济竞争和产业资本发展的需要，银行将趋向集中。银行的集中必然会引起资本的集中和金融资本的出现。列宁认为，参与制是银行资本集中和金融资本产生的重要途径。大资本的发展与增长达到一定程度以及“银行的集中和社会化”是构成金融资本的最重要的两种因素。大银行对企业参与，与产业资本融合而形成金融资本。金融资本是现代经济发展所必需的。他的这一思想对发展社会主义市场经济条件下的股份制银行具有重要的指导意义。在此过程中，银行制度是否先进合理，是经济发展成败的关键。要保持银行制度先进合理，就需要对金融体制进行持续改革。

列宁高度重视信贷对现代经济发展的作用。他把社会主义银行的经济活动与组织商品交换和货币流通联系起来，把银行的信贷活动看成是实行新经济政策的坚固支柱。列宁认为，没有信贷（应由国家银行调节）的大力支援，就不能顺利地迅速地发展城乡间商品流转、城乡市场的商品流通以及扩大同国外市场的商品交换。

对如何发挥金融对经济发展的作用，特别是在社会主义初期如何加快经济的发展，列宁进行了深入思考。他设想：实现银行国有化、建立统一的国家银行，以此发展社会主义经济。他主张分两步实行银行国有化，首先将沙俄的国家银行收归苏维埃国家所有；对私营银行先是实行监督，后因监督受阻而实行国有化。列宁特别强调社会主义银行的规模巨大和统一，强调严格的核算与监督，显然与他当时所设想的社会主义经济是以“社会主义产品交换”为特征并由中央统一计划、集中管理的经济模式相关。苏联后来形成的高度集中的金融体制模式，应该说直接反映了这样的指导思想，但银行的作用却大大低于列宁的预期。这一思想，对新中国成立后形成的“大一统”的金融体系有相当长一个时期的影响。中国曾按

照列宁的“银行国有化、建立统一的国家银行”的设想，成立了“大一统”的国家银行——中国人民银行，因而在高度集中的计划经济时期，中国只有中国人民银行一统天下。后来，苏联也进行过这方面的改革。

就在列宁逝世后的20世纪40年代，斯大林建立了高度集中的计划经济体制，同时也建立了世界上第一个社会主义银行制度即高度集中的国家银行“大一统”模式。苏联高度集中的国家银行“大一统”模式，是与其高度集中的中央计划经济体制相适应的。在20世纪30年代的建设中、40年代卫国战争时期的战时经济中以及在战后的50年代的经济恢复中，都发挥了应有的作用。第二次世界大战后，东欧各国也都按照苏联模式，建立起高度集中的计划经济体制和与之相适应的高度集中的国家银行体系。后来，这些国家的高度集中的国家银行体系均先后解体。通过经济体制和金融体制的激进式改革，它们走向了完全的私有化，国有金融机构纷纷解体，但没有发挥出应有的作用。

三 邓小平关于金融体制改革的实践与评论

中华人民共和国成立后，为了集中全国有限的人力、物力和财力，建立了高度集中的计划经济体制。在这种体制下，计划是决定一切的。无论是财政，还是金融都是从属于计划的。在相当长的一个时期里，金融对中国经济发展的作用被忽视了。因此，毛泽东较少发表关于发挥金融作用的论述。

处于社会主义现代化建设新时期，邓小平非常重视发挥金融对经济发展的作用和中国的金融体制改革。1978年党的十一届三中全会后，邓小平在推进中国经济体制改革的同时，也致力于推进金融体制改革，主张“金融改革的步子要迈大一些”。^①中国金融体制改革是从银行体制改革开始的，邓小平要求把银行办成真正的银行。早在1979年10月4日召开的省、市、自治区党委第一书记座谈会上，他就指出：“必须把银行真正办成银行。”他还进一步指出，银行应该抓经济，现在只是“算账、当会计”，没有真正起到银行的作用。并设想将财政拨款制度改为银行信贷制度，对投资小、见效快的企业，不用财政拨款，而用银行贷款的办法，很

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第193页。

多厂只需要几千元或几万元、十几万元就能解决问题，银行可以贷给它，成千上万元的也能很快见效的，银行、地方都应该给予支持。邓小平设想将财政拨款制度改为银行信贷制度实际上涉及了需要改革不合理的投融资体制问题，特别是改革不合理的金融体制问题。

即使在传统的社会主义国家，从事现代经济，资金问题不仅仅是财政问题，在更大程度上是金融问题。在传统体制下，经济的发展始终出现资金紧张、使用效率不高的现象。缓解资金紧张，提高资金使用效率，必须重视银行的作用。资金应由财政无偿拨款为主改为运用银行贷款的还本付息机制，从而提高资金的配置效率。邓小平于1979年10月说过：“现在对财政、银行有很多反映。有的好项目只花几十万元，就能立即见效，但是财政制度或者是银行制度不允许，一下子就卡死了。这样的事情恐怕是大量的，不是小量的，卡得死死的，动都动不了，怎么行呢？当然也有成千万元的项目，那就必须慎重一点了，但是成千万元的项目也有很快见效的，财政、银行应该支持，这样就活起来了。这不是个简单的财政集中分散的问题。必须把银行真正办成银行。现在每个省市都积压了许多不对路的产品，为什么？一个原因就是过去我们的制度是采取拨款的形式，而不是银行贷款的形式，这个制度必须改革。任何单位要取得物资，要从银行贷款，都要付利息。”之所以会出现诸多的问题，都归结于金融体制的不合理。邓小平在这里所说的“这个制度必须改革”就是指金融体制改革。改革的目的是将通过财政再分配的资金转变为通过银行信贷再分配的资金。即将资金的无偿调拨改为银行信贷的有偿使用。

这里需要说明的是，过去银行只负责一部分流动资金贷款，而且只贷临时的、超过定额的一部分资金，如技术改造、固定资产投资、设备更新等都不准贷。财政负责对企业拨款，但只能有多少钱拨多少钱，没有活动余地，这样就把经济卡死了。针对这种情况，邓小平指出，是否可以设想将财政拨款制度改为银行信贷制度，因为财政资金的使用是无偿的，而银行信贷资金的使用则是有偿的。这就提出了需要进行金融体制改革的问题。对投资少、见效快的企业，要采取不用财政拨款而用银行信贷的办法。根据邓小平的金融体制改革思想，中国开始进行银行改革。银行改革从扩大银行的贷款范围开始，开办了中短期设备贷款即技术改造贷款，效果很好。这说明了进行金融体制改革的必要性。