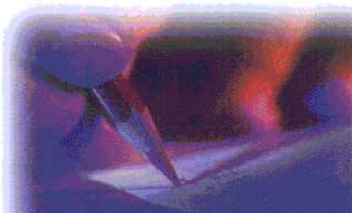


经济法文集(第二卷)

# 金融市场运行与法律监管

主编 顾功耘



上海市教委

重点学科

建设项目

世界图书出版公司

D922.234

G67

上海市教委重点学科建设项目

经济法文集(第二卷)

# 金融市场运行与法律监管

顾耘 主编

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

责任编辑:张 明  
封面设计:费 雄

经济法文集(第二卷)  
金融市场运行与法律监管  
顾功耘 主编

---

上海 世界图书出版公司 出版发行  
上海市武定路 555 号  
邮政编码 200040  
上海竟成印刷厂印刷  
各地新华书店经销

---

开本:850×1168 1/32 印张:13.5 字数:359 000  
1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷  
印数:1-5 000 册  
ISBN 7-5062-4054-8/F·32  
定价:24.00 元

# 金融安全与法制建设

曹建明

## 要目

- 金融安全与经济安全和国家安全
- 各国金融危机的法律防范与国际金融监管立法
- 重视国内金融隐患,依法治理金融,保障金融安全
- 思考与建议

1997年7月以来东南亚出现的金融危机,是战后对全球经济最大的一次金融冲击,已经波及整个亚洲和世界其他地区。面对这场危机,党中央高屋建瓴,冷静分析形势,有针对性地采取了一系列重大举措,成功地抵御了金融风暴的冲击,使国内经济未受大的影响。如何进一步全面落实党中央、国务院关于金融改革和发展中重大问题的部署,运用经济的、行政的、法律的综合措施构筑起金融安全体系,从根本上防范化解金融风险,已经成为我国深化金融改革、保障国民经济持续健康发展的基本要求。

## 一、金融安全与经济安全和国家安全

近年来,金融危机与金融风险防范已成为各国特别关注的问

题。这是因为，金融是一个特殊的高风险行业，一个金融机构出现危机很容易在整个金融体系中引起连锁反应，引发全局性、系统性的金融风波，并可能导致整个社会的动荡。各国金融危机的惨痛教训告诉我们：一国金融安全与经济安全和国家安全紧密相关。应当指出，随着经济全球化的发展，各国之间的经济竞争空前激烈，金融安全与经济安全的问题被提到了更加突出的地位。

冷战后，经济因素在国家安全中的地位和作用明显上升。由于和平与发展成为当代国际社会的主题，国家安全中军事因素的分量相对下降，国际竞争中经济因素的重要性随之上升。特别是90年代以来，经济领域内的国际间竞争愈演愈烈。而金融业作为一国经济的核心被提到更加突出的地位。前美国政治学会会长、哈佛大学战略研究所所长亨庭顿(Samuel Huntington)最近出版了《文明冲突与重建世界秩序》一书，在西方轰动一时。在讨论后冷战时代的全球战略时，他列举了西方文明控制世界的14个战略要点，其中第一条是“控制国际银行系统”；第二条是“控制全部硬通货”；第五条是“掌握国际资本市场”。这段话非常深刻地揭示了西方发达国家在国际经济金融竞争中的基本战略。这种竞争的胜负小则决定一个机构或企业的命运，大则影响到一国的安危。由于接连不断的金融危机，越来越多的国家认识到：一个国家如果没有经济和金融的稳定健康发展，最终就没有安全可言；国与国之间如果没有正常的、互利的经济关系，国家安全利益就无法得到保障。

金融安全正成为经济安全的核心。金融是现代经济的核心，金融市场是市场经济体系的动脉，是市场配置关系的主要形式。金融在社会经济发展中处于特别重要的位置。金融体系的安全、高效、稳健运行，对经济全局的稳定和发展至关重要。无论从国际还是从国内的经济状况来看，经济发展已离不开金融，金融发展水平和金融深化程度已经成为一国经济发展水平的重要标志。金融在促进经济发展、调整经济结构、维护社会稳定等方面，起着越来越

重要的不可替代的作用。可以认为,金融稳定和金融安全亦成为一国经济稳定和发展的关键前提之一。随着世界政治多极化和世界经济全球化进程的加快,金融安全对经济安全和国家安全具有至关重要的影响。由于金融业本身具有的高风险性,尤其是在现代金融工具和国际金融市场不断发展和扩大的情况下,国际金融形式变得更为复杂多变,金融领域内部矛盾逐步暴露,从而使国家安全承受巨大压力。正是由于金融业的发展渗透到一国经济生活的各个领域,一旦金融失控有可能导致整个经济的失控,最终可能导致社会动荡。

各国实践表明,在金融危机条件下可以使诸多危机并发。这是由于金融机构发生的风险所带来的后果,往往超过对其自身的影响。我们必须十分关注金融风险可能引发的“系统风险”(Systemic Risk)。这种系统风险表现为因一个或多个银行出乎意料地倒闭,而在整个金融体系中乃至全社会所引发的“多米诺骨牌效应”。1930年至1933年,美国有约9 000家银行倒闭,典型地反映了这种状况。因此,一旦发生金融系统风险,金融体系运转失灵,不仅有可能在很短的时间内使自己的经济基础受到破坏,使长期积累的财富瞬间化为乌有,还会导致全社会经济秩序的混乱,甚至引发严重的政治、经济危机。从这个意义上讲,没有金融安全,最终就没有一国的经济安全和国家安全。

近年来,世界上频频发生的金融危机具有普遍警示意义。自1980年以来,世界上已有120个国家发生了严重的金融问题,<sup>①</sup>这些国家为解决这些问题所直接耗费的资金高达2 500亿美元,从各国和各个地区发生的金融危机看,其后果是十分严重的:一方面导致了许多生产部门发展停滞,生产下降,财政危机深化,因资金短缺而流通不畅;另一方面,消费市场状况持续恶化,物价不断上涨,货币贬值积重难返,随时可能造成全面衰退性经济危机。同时,金融危机给社会经济生活带来强烈的震撼,不仅导致失业率上升;

人民生活受到严重影响,而且社会情绪低落,由此增加社会不安定因素,长期积累的社会矛盾有可能进一步激化,甚至带来很大的社会动荡。

因此,在经济全球化的大趋势下,在参与国际合作与竞争中,如何提高抵御国际金融风险的能力,维护国家经济安全,是国际社会特别是发展中国家急需解决的重要课题。各国金融危机已经反复证明,如果一国在防范金融风险问题上认识不足或处理不当,就会威胁到自身的经济安全乃至国家安全;而一国的金融风险、金融危机就可能会演变为一国的经济危机、政治危机甚至国家危机。正因为如此,维护金融安全,已成为各国金融法对金融业经营的一个基本要求。许多国家法律都明确规定:国家利益要求有一个安全与稳定的金融体系。

## 二、各国金融危机的法律防范 与国际金融监管立法

### (一)亚洲金融危机的根源及法律制度的缺陷

很多人在研究:为什么近 30 年来,以经济增长迅速见称的东南亚和东亚,会发生如此严重的金融危机?相当普遍的说法是由于国际投机集团的投机。诚然,国际投机集团操纵着数千亿美元的资金,通过在国际金融市场上进行投机活动以达到获得巨大利润的目的。可以认为,国际投机集团在这次危机中无疑是扮演了一个十分重要的角色。然而,仅仅以此作为根本的原因是不完全的。

人们已经认识到,引发这场金融危机较深层的原因还在于:亚洲国家在经济发展过程中存在一些共同问题,其中包括不合理的经济结构、不健全的金融体制、粗放型的增长方式、滞后的基础设施建设等等。作更深入地分析,必须指出,亚洲金融危机尽管起因

于外部的货币投机冲击,但是从根本上讲是一次自源性的危机,它是货币危机、银行体制危机、债务危机、清偿力危机的综合表现。

1997年巴塞尔银行监管委员会主席德·斯旺对导致金融风险特别是信贷风险的成因的精辟分析,<sup>②</sup>对我们是很有启发的。

他认为第一类主要成因是宏观经济的不稳定。通胀率居高不下,经济盲目膨胀,特别是在宏观经济周期的顶峰期,银行往往过度乐观而超量放贷,进而引发泡沫经济,这正是导致近几年日本银行业衰弱的主要原因。

第二类主要成因是未成熟的金融自由化。金融自由化从长远看提高了金融资源配置的效率,也加剧了金融业竞争。但金融管理者、经营者目前缺乏足够的技能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。金融自由化带来的系列不良影响在90年代初的墨西哥、巴西相继发生。当局者已从金融危机中汲取了深刻的教训,即金融自由化必须有一个强有力的风险管理系统作保障和支持。

第三类主要成因是政府介入。国有商业银行经常被用来为政府支出提供低息贷款,一些私有商业银行也被迫对特定地区、特定行业发放贷款,从而具有了半财政的性质。这些活动从中长期都削弱了银行的实力。

第四类主要成因是不合理的内部控制机制。

最后一个主要成因是不健全的市场基础构架。他强调,不完善的会计系统、不完备的信息披露制度、滞后的法规建设都阻碍银行业的有效监管和市场规则的运行。

人们已经注意到无论在经济和金融方面,受到金融危机冲击的国家都存在严重的缺陷。但是,必须指出,亚洲金融危机还存在深层的法律原因,德·斯旺分析的五个成因不同程度地都和金融法制有关。从各国发生的金融危机看,金融风险主要有两种类型,一类是市场性风险,它纯粹由市场的不确定性导致,也就是说,即



即使是成熟的市场、规范化的经营也不可能避免的正常风险,如利率和汇率风险等;另一类则属体制性或机制性风险,它是由于市场经济体制不完善或尚未根本建立,规则不清,内外监督不力,不确定空间增大而导致的风险,如信用风险、犯罪风险、政策风险和管理风险等。这种风险恰恰都与金融法制不完善有很大关系。联合国亚太经济和社会委员会于1998年4月8日发表的“亚太地区经济社会调查”年度报告认为:这次金融危机暴露出受冲击国家的金融部门的许多严重缺陷。这些缺陷不仅体现在金融机构方面,而且体现在监管这些机构的法规方面。报告特别强调规避金融危机重在健全机制。许多国家的专家、学者已注意到:亚洲金融动荡的重要原因之一是没有制定出规范市场力量和明确的、可实施的市场行为准则。

人们也许会问,在金融法制上为什么会形成这种缺陷?应当指出,这种缺陷除了由于金融法制在发展过程中自身不完善,还和人们对金融法制认识上的误区有关。

随着全球以金融自由化、金融国际化、金融一体化、金融证券化为特征的金融变革不断发展,各国法律制度对金融立法同样经历了从管制(Control)到监管(Regulation)和放松监管(Deregulation)的立法变化。问题在于,亚洲一些新兴国家接受了这种概念后,把法律上的“监管”和“放松监管”错误地理解为“取消金融监管”或对金融“不加监管”。实际上,放松监管要求的是利率自由化和国内金融市场的开放。在这个基础上强调的是有效监管。因此,一些发达国家和地区不仅监管立法非常健全,而且有一整套十分严密的监管体系和制度。然而,东南亚国家为吸引外资,自80年代起,先后推出了一系列的金融改革措施,但是在开放过程中却疏于建立和健全金融监管的法律制度。其突出表现是金融法规不够完善,金融行为缺乏规范,金融信息透明度不够,导致金融监管乏力。以泰国为例,1992年4月泰国正式实现了经常项目自由兑换;

1994年又很快实现了对资本项目的自由兑换。但是,泰国却没有建立完善的金融监管体系及法律制度,缺乏有效的金融监管,从而使整个国家经济缺少必要的“防火墙”。

## (二)运用法律手段防范金融风险,用立法推动金融改革

综观世界各国,金融风险、金融危机并不纯粹是一个金融问题,它往往是一国经济、社会、法律乃至政治问题的综合反映。因此对金融问题的整治,同样需要行政手段、经济手段和法律手段的综合运用。从发展趋势看,各国政府越来越注重运用法律手段防范金融风险,保障金融安全,推动金融改革。

国际商业信贷银行事件后,美国联邦政府立即颁布了《加强对外国银行监管法》。英国金融动荡后,为了保障金融体系的独立性和金融安全,于1997年对金融监管体制进行重大改革,通过立法授予英格兰银行货币政策决定权。墨西哥金融危机后,在国内融资方面,拉美一些国家不断完善和补充有关直接融资、债券和股票市场方面的法律制度,其目的是运用法律手段为本国经济的增长提供稳定和可靠的发展基金,改变过去主要依靠外资,特别是短期资本支撑经济的局面。<sup>⑧</sup>

亚洲金融危机后,有关国家纷纷加强金融立法以保障金融安全,推进金融改革。在这方面尤以日本最为突出。1997年以来,日本政府先后向国会提交了《金融监督厅设置法》、《银行法》、《禁止垄断法》、《存款保险法》、《稳定金融机构紧急措施法》等有关金融、证券体制改革的法案。日本首先通过立法推进金融体制改革,并将于1998年7月设立金融监督厅,由大藏省的金融审查部门和证券交易监管委员会合并而成,提高金融监管部门的独立性,加强对金融机构的监督和管理;要求金融监管当局必须按国际清算银行的规定对商业银行的资本充足率进行严格的监管,要求从事国际业

务的银行必须使自有资本达到总资产的 8%；从事国内业务的银行使自有资本达到 4%，达不到上述标准的银行将被勒令停业或受到行政上的严厉处罚。

各国金融实践证明：要保障金融安全，不深化金融改革，不从根本上解决金融安全的体制性障碍，再好的调控手段都不管用；没有法律规范，不依法进行强有力的金融监管，也不会有良好的金融秩序和金融安全。

### （三）世界金融一体化条件下的国际金融监管立法

作为世界经济全球化的必然结果，世界金融一体化、金融自由化已成为当前世界经济全球化趋势的一个重要特征，对世界经济产生了广泛而深刻的影响。在全球服务贸易市场进一步开放的同时，国际金融风险不断加大。一些国家特别是发达国家银行跨国经营发展迅速，金融同业竞争加剧，传统的由银行所在国依本国法实施的监管远远解决不了日益突出的跨国银行经营的安全性问题。尤其是到了 90 年代以后，金融自由化以及随之而来的金融交易，特别是金融衍生产品交易高速增长，金融监管难度越来越大。各国在加强国际金融服务贸易立法的同时，又加强了国际金融监管立法。<sup>①</sup>

必须强调指出，倡导金融自由化并不是也不能要求有关国家彻底取消政府对金融监管的责任。国际金融业风险监管的对象是一个急剧变化的市场，因此事实上，国际上各种监管机构一方面不断颁布新的协定和文件，金融监管从来没有像今天这样紧跟市场；另一方面，新的金融工具层出不穷并形成新的市场，从而不断提出新的监管课题。可以说，金融监管的特点就是用法律的变化来管理变化的市场。

在国际金融监管立法方面，最引人注目的是巴塞尔委员会和巴塞尔协议体系。经英格兰银行倡议，在国际清算银行主持下，

1975年2月成立“巴塞尔银行规章条例及监管办法委员会”，简称“巴塞尔委员会”(Basle Committee)。巴塞尔委员会自1975年建立以来，对国际金融监管发布了一系列准则，这些准则被称为“巴塞尔协议体系”。

1975年，巴塞尔委员会提出了《巴塞尔协议：对银行的国外机构的监管原则》，该协议确定了国际银行监管的一系列重大原则，明确规定：任何国外银行机构都不能逃避政府监管，而监管必须有效和适当，并划分了母国与东道国银行监管当局的责任，从而奠定了国际监管的法律基础。

由于各国银行法的差异在客观上造成国际金融市场的不公平竞争，这不利于银行的稳健经营。为防止银行信用的风险，巴塞尔委员会又着手统一国际银行监管标准，并于1987年11月通过了《统一国际银行资本衡量和资本标准的建议》，规定了银行资本充足率，即银行资本与其资产的比率不低于8%。

1997年初，巴塞尔委员会又公布《利率风险管理原则》，共12条。十二条原则详尽规定了银行应当建立综合性的利率风险管理机制。

1997年9月，巴塞尔委员会又公布了《银行业有效监管核心原则》。这是因为，人们认为现有的银行风险监管办法已经不适应变化了的金融风险。如1993年底，巴林银行的资本充足率远远超过了8%的法定要求。到1995年1月底，人们还以为巴林银行是安全的，但到了1995年3月，巴林银行却因破产而被接管。因此，由于人为的失误或欺诈以及缺少有效监管措施，同样会带来风险，《核心原则》适应国际银行业的变化和银行监管的新趋势，归纳了25条原则，突破了《巴塞尔协议》单纯依靠达到资本充足率规定防范金融风险的局限性，将风险管理领域几乎扩展到银行业的各个方面，并制定了全面的指导性原则，以建立有效的监管方式和风险控制机制。

1. 强调对银行业有效监管的原则,是为了对市场缺陷发挥积极的补充性作用,而不是人为地替代或扭曲市场的作用;监管措施不能影响和抑制银行业务的正常发展以及金融创新活动的深入进行;金融市场在不断发生变化,银行的监管方式也应相应作出调整;有效的银行监管并不是万能的。首先,监管本身不能也不应绝对保证不出现银行倒闭;其次,在缺乏稳健的宏观经济政策的情况下,银行监管者的任务实际上是难以完成的。

2. 强调监管的全程化,推行全面风险管理。从制定银行开业标准和审批开业申请(包括注册资本、机构设置、组织结构和业务范围等)开始,到审慎监管确保银行制定并执行合理的发展方针、业务程序、以及建立管理信息系统和风险防范系统等,将监管贯穿于银行运行的全过程。

3. 强调建立银行业监管的规范化系统,并将其作为有效银行监管的重要前提。这一系统不仅具有明确的责任和目标,而且还须具备完善的银行业监管的法律体系,监管机构依法监管,被监管者的正当权利受法律保护,监管者和被监管者都受到法律约束。

4. 注重建立银行自身的内部控制制度和风险防范约束机制。

5. 对银行业的监管必须是持续监管。监管方式可采用现场与非现场稽核并重,合规性与风险性监管并重,对银行管理层与对整个机构运作的监管并重,内部与外部监管并重等。

6. 对跨国银行机构的各种银行业务实施全球统一监管。要对银行业重要风险领域及其监管的关键组成部分制定标准,促进各国监管机构建立长期联系和交换信息,防范市场风险可能带来的灾难性后果。

《核心原则》的公布必将推动国际银行业经营与监管方面的变革,对国际银行业产生重大而深远的影响。

必须指出,从近年来各国对金融业的监管和相关的国际立法,我们可以看出国际金融监管立法有以下特点和趋势:

第一,对跨国金融机构的市场准入问题,强调母国和东道国监管当局的双重认可。市场准入始终是国际金融业监管的首要问题。值得一提的是,各国金融监管当局关于本国市场准入条件限制已经并不局限于本国法律对该金融机构的基本要求,而把母国对其是否有完善的监管也作为外国金融机构市场准入的重要前提。也就是说,各国在审批外资金融机构时非常关注该金融机构是否受到有综合监管能力的母国当局的监管,否则将严格控制或禁止该国金融机构进入本国市场。

第二,金融监管的重心扩大到证券市场,并对银行和证券公司进行联合监管。这是因为,在过去十年中金融主体业务发生了巨大的变化。十年前,国际融资以银行贷款为主,因而主要的金融中心也是银行中心。十年来,证券融资业务发展很快,商业银行的部分传统业务逐渐让位于企业融资、股票发行和机构资金管理 etc 投资银行业务,因此金融监管当局监管的主要风险已不仅仅是与贷款有关的信用风险,而且包括与证券交易业务有关的交易风险。

长期以来,国际银行业监管和国际证券业监管是各自为政,监管方式和标准也不尽一致。银行监管传统上依赖于直接管理和“秘密监管”,证券监管则倾向于更大程度地依赖市场约束和信息披露。然而,近年来,特别是一些发达国家金融机构之间的界限变得越来越模糊,银行业、证券交易、资产管理和保险越来越多地合并在一个集团或一个控股公司中。例如当巴林银行倒闭时,其负债中有相当一部分与它的证券和其他非银行业务有关。最近,美国花旗公司和旅行者公司宣布合并组建成花旗集团,这种集商业银行业务与证券、保险业务于一身的做法,同美国沿用多年的不许商业银行经营非银行业务的法律相抵触,对美国银行法提出了挑战。为此,人们普遍认为在法律上应以相同的监管标准管理银行和证券业。<sup>⑤</sup>1993年1月,由巴塞尔委员会发起,成立了一个非正式的证券、保险和银行业三方小组,这是第一次由三个部门的监管者联合

处理有关金融结合企业的风险,1995年7月该小组发布了监管金融综合企业的一个文件。联合国亚太经济和社会委员会于1998年4月发表的年度报告建议各国政府要针对整个金融市场建立起一套综合的完整的监管体系。建议的依据是,现在很多银行和非银行机构在不同的金融市场上进行大量的直接的或间接的交易。在现存的监管体系中,监管机构是分割的,无法有效监督金融机构的活动及其风险。

第三,全球金融一体化带动金融监管全球化。实践证明,同期性全球金融市场动荡反映了国际金融的一体化。泰国发生的金融危机首先触发了地区性金融危机进而牵动全球市场,不仅证实了金融一体化的存在,而且表明各个国家和地区的金融交叉融合已经到了十分紧密的地步。随着金融风险在国家之间的相互转移、扩散的趋势不断加强,加强金融监管的国际合作变得日益重要和迫切,全球性统一监管成为大势所趋。在全球性统一监管的进程中,国际银行监管机构巴塞尔委员会发挥了重要作用。除此之外,还出现了许多区域性的金融监管委员会。

我国目前已参加了国际货币基金组织、国际清算银行等8个国际性的金融组织或会议,直接参与了巴塞尔委员会关于《银行业有效监管核心原则》的讨论。中国金融业逐渐融入世界金融市场,并加强与各国金融监管当局的合作与交流,这对维护我国金融业的安全稳健运行有积极意义。

### 三、重视国内金融隐患,依法 治理金融,保障金融安全

#### (一)亚洲金融危机与中国金融安全

亚洲金融危机发生以后,人们非常关注中国受到什么影响。相

比较亚洲其他国家风险因素,中国经济未受亚洲金融危机直接冲击,究其原因:

1. 党中央、国务院对加强金融监管、防范金融风险工作十分重视。1993年下半年党中央、国务院就及时采取了整顿金融秩序的一系列措施,严肃查处了一大批金融违法违规案件,同时解决了一些地区和金融机构发生的金融风险隐患。实践证明,党中央的决策和措施是非常及时、正确的,为防范金融风险创造了有利条件。

2. 近年来我国国民经济稳定发展,成功的宏观经济调控实现了低通胀下的适度高增长,综合国力增强,提高了风险预防和承受能力。

3. 近年来我国政府成功地促进了产品出口,外贸连年顺差,1997年我国外贸出口1 827亿美元,外贸顺差404亿美元,首次跻身世界贸易十强。至1998年3月我国外汇储备达1 406亿美元,居全球第二位,国际支付力较强。

4. 我国人民币目前还没有实现在资本项目下的自由兑换,人民币的A股市场也未对外开放,国际游资对我国的冲击受到限制。

5. 我国的外资外债结构较为合理。自1978年对外开放以来,我国累计利用外资超过3 600亿美元,其中外商直接投资约2 200亿美元,利用外资大部分采取了外商直接投资的形式。至1997年底,我国外债余额为1 309.6亿美元,中长期外债占86.1%。合理的外资外债结构使大规模国际游资套利投机的可能性大为降低。

6. 随着金融体制改革的不断深化,中国金融法制建设取得了突破性的进展。特别是《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《保险法》和《担保法》等法律的相继颁布实施,奠定了中国金融法律体系的框架。中国金融事业已经开始步入法制化、规范化的轨道,以法律为保障的金融宏观调控日益走向成熟。



## (二)化解金融风险隐患,依法治理金融

总的来看,我国金融业在改革开放中稳步健康地发展。但必须指出,在我国金融业中也隐藏着较大的金融风险隐患。客观地分析这些金融风险隐患的表现形式和产生原因,采取切实有效的措施,防范和化解金融风险,是保障我国金融安全与健康发展的突出任务。

我国金融风险隐患的主要表现如下:

### 1. 银行资产质量恶化,不良贷款比重较高。

从银行角度看,庞大的银行不良债权已成为国有商业银行金融风险的主要部分,已成为金融体制改革中的最大难题。相当部分不良贷款和应收利息是呆、坏帐,无法收回。银行系统资产质量与抗风险能力下降已成为危及整个宏观经济稳定的突出问题。

导致这类风险的主要原因,除了银行内部管理不善外,主要是长期以来积累的体制性、机制性的因素,包括受传统计划经济体制的影响,国有企业建设资金过分依赖银行贷款;银行信贷资金财政化。1992年、1993年上半年产生的“泡沫经济”、近几年经济体制和企业制度改革中的负面影响和一些地方投资决策失误也是造成银行不良贷款比重较高的一个重要原因。特别值得注意的是,相当部分地区、部门和单位,有人负责决策,却无人承担风险;有人负责花钱,却无人负责还钱。致使银行债权难以落实,潜伏着极大的风险。目前我国国有企业负债率较高,而企业的负债大部分来自四大国有商业银行。如果在目前国有企业资产重组过程中发生不规范的操作,将会是银行信贷资产蒙受重大损失。

### 2. 一些地方金融秩序混乱,乱设金融机构、乱办金融业务、乱搞集资活动的问题比较严重。

社会乱办金融,严重冲击了正常的金融秩序。一些地方和部门置国家法律于不顾,越权审批和擅自乱设金融机构。直接从事或变相从事金融活动的各类基金会、互助会、储金会、股金服务部、清算