



金

融

法

实

务

指

导

从

书

银行法热点问题探析

陈益文 杨光琰 / 著



法律出版社



银行法热点问题探析



陈益文 杨光琰 / 著

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

银行法热点问题探析/陈益文 杨光琰著.-北京:法律出版社,1999.2

ISBN 7-5036-2716-6

I. 银… II. ①陈… ②杨… III. 银行法-研究-中国
IV. D922.234

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 03184 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶松

责任校对/何萍

印刷/北京理工大学印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/5.125 字数/108 千

版本/1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—6,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266794 63266883(发行部) 63266796(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2716-6/D·2422

定价:10.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

除了政府以外，世上恐怕只有银行是人人都离不开的机构。而且经济越是发达，货币化的程度越高，对银行就越是依赖。当每个人都把自己的血汗钱放在银行里的时候，银行的兴衰荣辱就真正关系国计民生了。

尽管金融学教科书可以将银行的历史追溯至很久很久以前的一个金匠，但现代银行的产生却是较为近代的事，产生的标志之一就是准备金制度的建立。银行的主要业务是吸收存款、发放贷款。一存一贷之间，总有一些贷款收不回来，形成银行的不良贷款。有一天，可能有一位金匠发现了这一问题，开始按其贷款余额的一定比例提取准备金，用以核销不良贷款。从那一刻开始，他从一个传统的金匠变成了现代银行家。现代意义上的银行诞生了。

由此可见，银行和不良贷款有着天然的联系，可谓不是冤家不聚头。对银行而言，不良贷款本身并不是什么可怕的新生事物。但随着经济的发展，金钱越来越多地代替实物，成了财富的表征。银行成了整个社会的血液系统，银行的顺利运转成为社会有序的必要前提。越来越多的不良贷款使血液里的杂质不断增加，最终超越了血液的自洁功能，流转开始不畅，银行出现危机。由于银行的中枢地位，在很大程度上，银行危机成了社会危机的根源和集中体现。不

不良贷款凸显出它使巨型银行瞬间灰飞烟灭的破坏力,不少国家为之焦头烂额。

中国的渐进式改革被世人称为经济转轨的成功典范。但目前的成功建立在一个基础之上,即将最困难的问题无休止地往后推,希望它在不知不觉中化为乌有。但是,问题并没有被超越。银行的不良贷款成了进一步改革的最大障碍和几乎所有问题的焦点,化解不良贷款变得迫在眉睫。尽管方案就像何阳的点子一样层出不穷,要找到可行的办法却非易事。由杨光琰所著的本书不良贷款篇对此提出了自己的观点。虽然不敢自称是灵丹妙药,但能为问题的解决提供一种新的思路。

你也许不知道什么是现金管理制度。如果你曾经代表你的单位从银行里提取现金,你一定知道提现需要一定的名义,而且一次提取的数额有最高的限制。你也许不是一次对此愤愤不平,或者你通过不断和开户银行套近乎,可以突破这种限制。但不知你有没有想过,为什么开户单位不能自由支配自己的金钱?银行的限制在多大程度上是合理的?如果你是一位银行的官员,你也许可以从教科书上找到很多很宏观的理由,试图证明这种限制是多么有必要。但你有没有想过,这种限制在多大程度上是合理的?对于想要达到的目的来说,现金管理在多大程度上是有效的?有没有可能现金管理制度本身正在激励着它想避免的行为,而取消现金管理也许反而能达到现金管理的目的?

由陈益文所著的本书现金管理篇不仅能回答你的上述问题,而且能开阔你的思路,引发你更多的思考。

从法律的角度研究银行制度和银行管理问题,是一个比较新的研究领域,本书只是这方面的一个尝试。既然是

■

尝试,就必然存在很多不足之处。对本书存在的问题,欢迎广大读者、特别是金融界的专家批评指正。作者也希望本书能起到抛砖引玉的作用,引起更多的人来关注和研究影响我国银行业运行的制度性因素,为金融事业的发展作出自己的贡献。

本书的写作,得到北京大学法律系主任、北京大学金融法研究中心主任吴志攀教授的指导和帮助,在此表示感谢。

序

这本书的初稿,我都认真读了。当时正值亚洲金融危机的高潮,所有媒体每天都在报道金融危机的消息。金融问题成为全世界关心和关注的焦点。中国金融界能够从亚洲金融危机中得到什么启示和经验?从别国的危机中可以吸取什么教训?我们的金融管理体制有什么问题?哪些金融制度与政策需要改进?我正是带着这些问题来阅读本书的初稿的。

读后便有了两个明显的印象,这也是本书的两大特色。第一,我们的金融管理体制的一些具体方面,存在着严重的问题。这些问题如果不很好的解决,我国的金融界也可能要出问题;第二,作者采用了一种新的方法来分析我们所熟悉的金融问题。国内学者做法律文章,或解释法律条文的时候,少有人采用这种方法。为了表述的方便,我将作者所采用的分析方法,概括为“金融法分析方法”。当本书作者邀我写一个序的时候,我便欣然同意,并借此机会,对“金融法分析方法”谈几点看法。

什么是“金融法分析方法”?本书作者使用这种方法为什么成功?这种新的分析方法的优点在什么地方?书中所分析的两大问题,都是金融领域中存在的亟待解决的问题:“现金管理制度问题”,“银行不良资产问题”。这些问题既

属于经济问题,又属于金融管理制度问题,还属于宏观经济政策问题,又属于法律操作程序问题。总之,问题存在于客观社会之中,而不是存在于研究所、或图书馆、或课程分类之中。学者为了研究的方便,将客观社会存在的问题进行分类。这样,有些问题就被划入经济学的领域,有些问题被划入法学的领域,还有一些问题被划入经济管理学的领域等。学者们可以从不同的角度,来细致地观察问题,用不同领域特有的分析方法和研究方法,来分析和研究问题,找出解决问题的途径。这些都是我们所熟悉的方法了。但是问题本身是不存在分类的。如果根据人为的分类来剪裁事实,则难免本末倒置,画地为牢。“金融法分析方法”以传统为基础,又试图进行一些新的探索。

“金融法分析方法”,我认为可以这样来表述:研究的问题一定与金融有关,是从有关的金融法规或法律的条文中提出来的。从法律条文的分析出发,结合经济原理,上升到有关法律制度的分析,最后,再回到法律条文的文字中来,提出在法律上可操作的结论或建议。这就是作者在本书中采用的方法。

具体来说,当前存在的这两个金融热点问题,分别是《现金管理暂行条例》、《贷款通则》等法律文件中提出来的。因为有了法律规定,才在社会实践中建立了一种法律制度,例如“现金管理法律制度”,“银行贷款法律制度”等。金融机构和金融监管部门就是按照法律的规定来进行日常操作和管理的。

作者并没有停留在法律条文的分析上,而是从经济理论的角度,解释了法律条文的经济学原理,再从经济管理制度的角度、从政策与政治的角度来分析。我认为,可以简单

的说,从经济学的角度看,关心的问题是“效益最大化”;从管理制度的角度看,关心的问题是“合理的最大化”;从法律的角度看,关心的问题是“公平的最大化”。如果金融问题经过上述的综合分析,得出一般性的结论,而这个结论能同时兼顾三个“最大化”,并且在法律上具有可操作性的话,这种分析就是成功的,就是有用的。分析的理论结论,要落实到法律条文文字上。要对法律修改提出意见或建议,或对具体金融政策提出修改建议。要能够实际操作,才能够解决问题。这就是“金融法分析方法”。

当我阅读本书初稿的时候,我还找了一些美国法律经济分析的论文和著作对比来看。70年代初,美国芝加哥大学法学院的教授提出了“法律经济分析”方法,被称为“芝加哥学派”。耶鲁大学法学院又从不同角度,用不同的方法进行法律的经济分析,创立了“耶鲁学派”。斯坦福大学法学院创立了“斯坦福学派”。从这些美国教授们的著作中,我们看到了法律的经济分析的不同方法。美国学者的法律经济分析,大都是从法律的整体,对法律的各个领域进行全面的分析,几乎涉及到了法律领域的所有重要问题。本书作者没有涉及所有的法律问题,但是,深入到了金融法规条文中,选择了金融法热点问题进行分析。本书的作者与美国学者有相似之处,同样是对法律问题,本书的作者是针对金融法律的问题,都是用经济学方法进行分析。

“金融法分析方法”是将有关的金融法律作为一个整体,一个体系来研究的。分析的“起点”来自于金融法律的条文或法律原则,分析的“终点”又回到金融法律的条文或法律原则上。法律的目的是操作,只有落实到条文上,才能够操作。而在“起点”与“终点”之间是经济学的分析。

我为作者运用新的方法从事研究而欣慰,为他们的成功而高兴。希望读者喜欢这部作品,也希望这些有才华的作者今后写出更好的作品,贡献给社会和广大读者,为金融业与法律界提供服务。

吴志攀 谨识
北京大学中关村寓所

1998年7月4日

目 录

前言.....	(1)
序	(1)

上 篇 不良贷款篇

引 言.....	(3)
第一章 不良贷款问题的现状.....	(5)
第一节 国有商业银行不良贷款问题的现状.....	(5)
第二节 国有商业银行不良贷款问题的负面 影响.....	(8)
第二章 不良贷款产生的原因.....	(20)
第一节 不良贷款产生的直接原因.....	(20)
第二节 不良贷款产生的深层次原因.....	(23)
第三章 对当前几种解决思路的评析.....	(30)
第一节 对财政出资偿还银行不良贷款思路 的评析.....	(30)
第二节 对债权变股权思路的评析.....	(33)
第三节 对国有商业银行核销贷款思路的 评析.....	(37)
第四节 对贷款证券化思路的评析.....	(40)

第四章 外国解决不良贷款问题的政策对我国 的启示	(44)
第一节 东欧国家解决国有银行不良贷款问 题的经验教训.....	(44)
第二节 日本、意大利处理银行不良贷款的 经验.....	(52)
第五章 解决不良贷款问题的建议	(55)
第一节 立法的基本原则.....	(55)
第二节 立法思路提出的背景.....	(58)
第三节 组建规范化的国有控股公司.....	(60)
第四节 实施企业债务重组.....	(65)
第六章 需要配套改革和完善的金融制度	(72)
第一节 大力发展完善我国的资本市场.....	(72)
第二节 完善和谨慎推行主办银行制度.....	(79)
第三节 改革国有商业银行的科层组织结构.....	(84)
第四节 改革国有商业银行的产权制度.....	(87)
结 语	(90)

下 篇 现金管理篇

引 言	(93)
第一章 现金管理制度概述	(94)
第一节 现金管理的概念	(94)
第二节 现金管理制度的产生与发展	(96)
第三节 现金管理与企业现金管理	(98)
第二章 现金管理制度的形成	(100)
第一节 现金管理制度的思想渊源.....	(100)

第二节	现金管理制度的形成逻辑·····	(102)
第三节	使现金管理成为可能的制度安排·····	(104)
第四节	实行现金管理对我国金融制度的影响·····	(107)
第三章	市场经济对现金管理制度的挑战·····	(113)
第一节	现金管理制度的理论基础和逻辑前提动摇·····	(113)
第二节	现金管理制度运行的经济环境的改变·····	(116)
第三节	统计数字的误导·····	(120)
第四节	关于现金的可控性·····	(123)
第四章	现金管理中需要澄清的问题·····	(125)
第一节	现金管理制度继续存在的原因·····	(125)
第二节	两个似是而非的理由·····	(127)
第三节	对一种观念的剖析·····	(131)
第五章	现金管理制度与市场经济的冲突·····	(136)
第一节	经典理论·····	(136)
第二节	社会主义市场经济的必然要求·····	(139)
第六章	现金管理制度引发的思考·····	(142)
第一节	计划经济与市场经济——两种思维方式的冲突·····	(142)
第二节	市场化改革中的两难选择·····	(148)
结 语	·····	(150)

上
篇

不良贷款篇

引 言

银行业是一种特殊的行业,其生存和发展完全是建立在社会公众对它的信任之上,而这种信任的产生又依赖于银行的稳健经营和对存款人利益的认真保护。在信息发达的社会,银行任何经营的失误都有可能损害公众对它的信任并使银行自身陷入危机。而值得注意的是,银行的危机又具有特殊的“传染性”,一家银行的破产和倒闭会迅速地蔓延到其他银行,从而使整个金融系统陷入困境。^①因此,对银行业中已经出现或即将出现的问题必须认真研究、慎重对待,万万不可疏忽大意。

目前,国有商业银行的不良贷款问题已经引起了全社会的普遍关注,前不久发生在韩国和日本等国的银行危机,更使人们清楚地看到不良贷款给银行自身和整个社会带来的恶果,以及解决这一问题的紧迫性。许多学者和实际工作者都纷纷为解决这一问题发表观点、献计献策。但是,笔者发现,目前的研究现状很不能令人满意。一方面,许多人站在部门利益的立场上,观点带有明显的倾向性。另一方

^① 银行业的这种风险通常被称为“连锁风险”或“多米诺骨牌风险”,这个概念的产生基于人们对1929年金融危机的总结,对这种风险的详细描述请参见 Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller, *Banking Law and Regulation* Little, Brown and Company, Boston/Toronto/London. 1996. at 47.

面,绝大多数观点的出发点都放在解决不良贷款存量问题上,而对至关重要的流量问题却思之甚少,具有急功近利的片面色彩。

基于上述状况,本书写作的目的就是 from 立法研究的角度出发,尽量使自己从客观公正的角度,对我国国有商业银行的不良贷款问题进行较为系统的理论分析和实证考察,并试图找到一条具有可实践性、并有助于从根本上解决问题的立法思路。

笔者同意这样的观点:法律不仅仅包括通过特定立法程序制作出来的法律条文,还应当包括那些对人们的某种行为的合法性认可或拒绝的经济和政策决策。^②从这个前提出发,研究经济问题和研究立法便很难截然分开。本书正是在这一观点启发下的一次尝试。

^② 苏力著:《法制及本土资源》,中国政法大学出版社1996年10月第1版,第103页。在这本书中,作者还提出如下论点:“同一决策,可以既是法律的,也是经济的,世界上并不存在截然分开的法律决策和经济决策,那种将法律与经济,法律与政策分开的观点反映的也许恰恰就是我们的法律观和哲学观的陈旧——一种将整体的现实世界人为地并机械地分割成政治、经济、法律的世界观,一种哲学上的实在论,一种以‘制定法’涵盖法律的思维习惯,这些问题正是我们在思考社会主义市场经济立法时所必须反对和注意克服的。”“中国目前的许多真正重要的立法政策是用政策文件的形式确定下来的,如80年代初连续几年的中央1号文件,为农村社会的经济指导变革确定了框架,实际上是真正有生命力的法律。”