

韩国金融实名制

中国人民银行银行司 编译

3.126.1

中国金融出版社

编写说明

1994年8月12日,时值韩国实施金融实名制1周年之际,韩国财政部公开发表了《实施金融实名制一周年白皮书》(韩文本)。为了了解韩国实施金融实名制的详细情况,我们请吉林省延边大学的同志翻译了此书,我们进行了编译,现刊印出来,供领导同志和有关部门的人员参考。

韩国推行的金融实名制,从1982年开始到1993年实施,前后经历了十多年时间。在这期间,反对和赞成的意见各执一词,莫衷一是。但韩国政府作了大量基础工作,为金融实名制的实施铺平了道路,其中的经验和教训确实值得我们思考和借鉴。金融实名制是指个人或法人在与金融机构进行经济往来时,必须使用真实姓名的一项制度。实施金融实名制有着重要的经济和社会意义。本书分七个部分,详细介绍了韩国金融实名制的实施背景、意义、具体内容、防止对策及财政金融方面采取的配套措施。

本书将韩国总统签发的《关于实行金融实名往来的紧急财政令》、《关于实行金融实名往来的紧急财政令的总统令》、《关于实行金融实名往来的紧急财政令的细则》(英文本)编译附后,以给读者提供一个完整的情况。

本书第一章和第三章由邢本秀同志编译,第二章和第七章由王大庆同志编译,第四章由薛军丽同志编译,第五章由易晓同志编译,第六章由梁玲同志编译,书后的三个附件,是由王兆星、关彦芳

同志翻译的。本书编译时,我们请中国社会科学院研究员韩镇涉同志进行了译校,在此表示感谢。

由于水平有限,不当之处,恳请指正。

编者

1995年5月18日

序 言

实行金融实名制是我国国民的多年愿望,也是我国经济跃入发达国家行列所必须完成的课题。过去经历过多次试行错误和迂回曲折的金融实名制是在新政府诞生后依靠总统的决断和动用紧急令这样一种非常手段才得以推进的改革中的改革。金融实名制的实施为纠正在经济和社会还有政治等各个领域迄今仍被扭曲和屈节的问题打下了基础。但要使赋予众多期望和历史意义的金融实名制在国民生活中扎根需要解决成堆的问题。过去在我国社会各个部门作为一种惯例不受限制地广为使用的是非实名制,因此要把实名制作为规则固定下来就需要更多的努力和时间。

在迎来实施金融实名制1周年之际,通过对其实施背景、准备过程、实行过程的后续措施、以及对各个部门的影响,作周密分析和整理的基础上系统研究它的不足之处、并采取必要的补救对策,使金融实名制这一新制度在我们日常经济生活中更具生命力,是一项很有意义的工作。

本书由下列几个部分组成:

第一部分 实施金融实名制的背景和意义。这一部分主要叙述实行金融实名制的背景及其经过。

第二部分 实施金融实名制的推进机构。这一部分主要叙述设在财务部和各金融机关的推进金融实名制对策机构等。

第三部分 金融实名制的实施内容。这一部分主要说明真名使用义务制及其强化保密措施等紧急令的有关内容。

第四部分 防止副作用的对策。这一部分主要说明在实施金

融实名制过程中可能产生的副作用的因应措施。

第五部分 为使金融实名制的巩固所需的后续措施。这一部分主要叙述实施金融实名制过程中产生的防止不动产投机对策、安定金融市场对策、支援中小企业对策等。

第六部分 实施金融实名制的成果。这一部分主要叙述实名确认、更换情况等推进成果,分析金融实名制对物资市场、金融市场、企业经营、政治、社会等部门产生的影响。

第七部分 今后财政金融的政策目标。这一部分主要叙述进一步巩固金融实名制今后需要解决的有关金融交易体制及制度的先进化、税收制度及税政的改革目标等方面的课题。

目 录

序言	1
一、实施金融实名制的背景和意义	1
二、金融实名制的促进机构	13
三、金融实名制实施内容	19
四、与金融实名制实施同时进行的副作用 防止对策	27
五、稳固金融实名制的后续措施	32
六、金融实名制实施成果	51
七、今后财政金融政策方向	83
附录一 关于实行金融实名往来的紧急财 政令	88
附录二 关于实行金融实名往来的紧急财 政令的总统令	95
附录三 关于实施金融实名往来的紧急财 政令的细则	98

一、实施金融实名制的背景和意义

(一)实施金融实名制的背景

政府是从1993年8月12日20点起突出实施金融实名制的。其后,《金融实名制往来法》制定于1982年。但十多年由于存在赞成和反对意见的激烈对立迟迟未能全面付诸实施。其意见对立的原因是,他们看到了金融实名制是对在高速成长过程中已被扭曲的经济、社会结构进行质的改变的制度,它的实施将产生正反两方面的巨大冲击。同时都知道金融实名制不仅是大多数国民的多年愿望,而且也是在急剧变化的国际形势下关系我国经济生存的不可缺少的重要措施,关键问题就在于金融实名制的实施时间和方法。

实施金融实名制之所以不可避免其主要原因在于经济方面。60年代以后,我国在促进高速增长政策的过程中,为了解决绝对不足的投资财源,对内采取强制性储蓄的方法,对外则采取积极引进外资的政策。在这一过程中为了充分满足投资需求,政府动员了不分实名或非实名储蓄等一切筹措手段。1961年制定的“关于保障储蓄存款秘密的法律”明文规定,对实名或非实名的一切储蓄存款均予以保密。这在当时国内储蓄基础脆弱的情况下,合法的金融机构吸引资金的不可避免的措施。

但非实名的金融往来也带来了非法资金交易的扩大和租税负担不平衡等副作用。同时由于非实名往来所产生的副作用的日积月累加深了经济结构的脆弱性。1982年5月“李·张期票诈骗案”的揭露震惊了世人。以此案为契机人们开始关注实施金融实名制

的必要性,认为实名制才能够堵塞地下经济,提高租税负担的公平性。通过强制性储蓄实现过度的财经筹措,不切合实际的经济开发计划、人为的资金分配等无视价格机能的金融市场统制以及由此而产生的资金流向的扭曲,促使金融市场的日趋衰落。正规金融机构的滞后导致非正规金融机构的活跃,金融市场成为制约生产经济发展的阻碍因素。越是经济的外延膨胀和质的提高,非实名制对经济所引起的负面影响也越益明显。因此,我们的经济要想跨入先进行列,实现金融往来的规范化和健全化是至关重要的。

非法的资金交易不仅扭曲经济结构,而且还对政治、经济、社会、文化等各个领域都产生不良影响,它将成为产生不公正和腐败现象的原因。被扭曲的金融结构诱发扭曲的分配结构,进而又引发出扭曲的消费行为和不健康的文化心理。非法的不劳而获是产生不正当的政治金钱行为、不动产投机、过多的接待费支出、超前消费等各种社会不正之风和腐败现象的根源。

另一方面,从政治角度看,实行金融实名制是必然的。1982年颁布金融实名制以后,由于不具备实施的诸项条件,又因对其副作用的忧虑,推迟了实施。1987年选举总统时,金融实名制作为各政党的选举公约重新提出,并大家都承诺从1991年1月起实施,但后来又被推迟。1992年选举总统时,它又成为各政党的选举公约。在这种要实施和推迟的多次反复中唤起了民众对金融实名制迟早要实现的期待感。各政党也认识到实施金融实名制是它们的政治公约,是必须履行的一项政治任务。下面分述金融实名制实行前的促进过程及其意义。

(二)推进金融实名制的经过

1. 推进经过

(1)第一次搁浅

如前所述,非实名金融往来所带来的脆弱的经济结构引发了1982年“李·张期票诈骗案”。此案发生后人们纷纷主张实施金融

实名制以便实现没有地下经济和租税公平负担的正义社会。随着对实施金融实名制的必要性逐渐产生共识,政府于1982年7月曾发表过有关金融实名使用和对金融资产所得进行综合课税的实施方针。这就是所谓的“7.3措施”,1982年12月国会又根据该措施制定了“关于金融实名往来的法律”。但当时该法第三条赋予实名往来义务的有关款项委托政府在1986年1月1日以后由总统令所选定的时间加以实施,这样金融实名制的全面实施实际又被搁置了。

回过头来看,当时的确不具备实施金融实名制的诸项条件。1982年的时候,金融机关的实名使用率为大约60%,非实名金融往来根深蒂固,国税厅和金融机关的电子计算机设备也不充分,无法用电子计算机网存入每个人的金融所得。当时的税务行政处理能力在很多方面也不能适应实施实名制的要求。尤其是第二次石油危机和“10·26”总统被害事件等对政治、经济的冲击,1980年经济成长率出现3.7%的负增长。因受其影响70年代后半期接近10%的经济成长率在1981年降至5.9%,1982年只回升到7.2%。国际收支出现持续巨额赤字,1980年经常项目收支的赤字为53.2亿美元,1981年为46.5亿美元,1982年为26.5亿美元。在经济状况全面恶化的状况下全面实施金融实名制有可能产生资金外流、资金不流入正规金融机构、各种商品投机行为盛行、股市萧条、企业资金周转困难等副作用,而且对此缺乏应付能力,所以只好推迟实施实名制。但政府发表保留实施实名制后从1983年7月开始,分阶段扩大对非实名金融资产的差等课税幅度,扩大对家庭综合储蓄,定期储蓄,税金优惠储蓄等使用实名才能进行的金融领域,以便使用实名成为惯例,并不断完善金融机关和税务行政机关的电子计算机处理能力,以奠定实施金融实名制的基础。

(2)第二次搁置实施

1982年第一次搁浅的金融实名制,到了1987年总统选举时

作为各候选人的竞选纲领又重新提出来了。1988年10月,政府在“经济稳定增长和先进融合促进对策”中宣布从1991年1月起全面实施金融实名制。从此后政府直接负责促进在1989年和1990年初曾经成为全国热门话题的金融实名制工作。政府在1989年4月财务部内成立了“使用金融实名实行准备团”(团长:尹增铉局长),和由政府有关部处和金融机构代表组成的“金融实名制促进实务对策委员会”,具体负责制定制度改革方案和研究对付副作用和问题的因应措施等。

表 1-1 金融资产所得税征税情况

(单位:%)

	实名往来资产		非实名往来资产			
	~ '90.12.31	~ '91.1.1	'83.7.1~ '84.12.31	'85.1.1~ '88.12.31	'89.1.1~ '90.12.31	'91.1.1~
所得税	10.0	20.0	15.0	20.0	40.0	60.0
防卫税	1.0(2.0)	0	1.5(3.0)	2.0(4.0)	4.0(8.0)	0
教育税	5.0	0	5.0	5.0	5.0	0
住民税	0.75	1.5	1.125	3.0		4.5
合计	16.75 (17.75)	21.5 (21.5)	22.625 (24.125)	28.5 (30.5)	52.0 (56.0)	64.5 (64.5)

注:·()内为年收入超 840 万元的情况;

- 防卫税已于 1991 年度除;
- 从 1991 年开始在教育税的课税对象中不包括利息、股息所得;
- 住民税为所得税的 7.5%。

但是自从 1989 年下半年开始随着经济增长率锐减,国际收支状况恶化、股市萧条不动产投机盛行等经济危机现象的出现,围绕实名制的实施问题在全国范围内引发了一场消耗性纷争;结果在 1990 年 4 月发表“经济生机实现对策”方案的同时决定推迟实名制的实施。感到遗憾的是,1990 年 4 月的搁浅是对一般国民缺乏充分理解和说服,只是靠不确立的经济状况恶化和以条件不具备为理由采取的。

2. 实施金融实名制

(1) 实名制实施条件成熟

金融实名制的实施曾经有过两次流产,但政府却为其实施认真地进行了各项准备工作。政府通过上述努力创造了相当成熟的实施金融实名制的诸项条件。

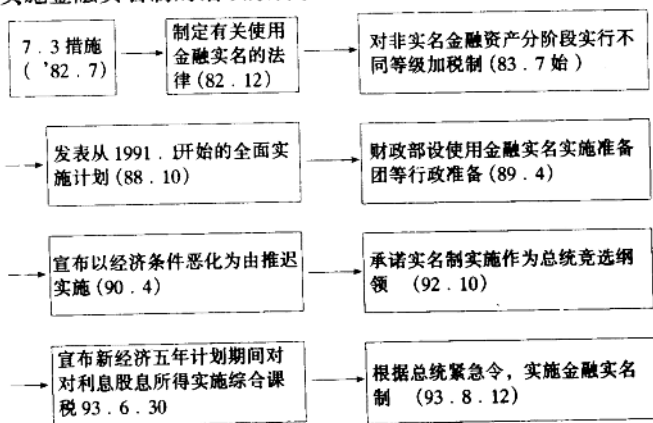


图 1-1 迄今实名制实施经过

首先,使用实名已成为相当有基础的惯例。1982 年制定“关于使用金融实名的法律”以来,继续加强了对非实名利息、红利所得的等级课税政策,不断扩大了只许使用实名人才能享受的税金优惠储蓄、利息优惠的自由储蓄等储蓄,使限于实名人交易的金融资产比重大为增加(1992 年 11 月末累计余额占总金融资产的 44.5%)。另外,不断整顿和完善了诸如扩大信用卡和家计支票的使用范围以及开发和普及了支付代替手段的有关制度。其结果扣除借名的部分后在储蓄存款中真名使用率达到 98.6%(以 1992 年末帐户为准)。

在金融资产领域促进实名制过程中,其他各部门实行实名制的条件也在成熟。在不动产市场领域率先引进土地买卖许可证制

度和申报制度后(1978年2月),为了防止不动产投机先后采用了土地超面积利得税、宅地上限制等提高国民对土地公有意识的各种制度,致使不动产价格维持在下调或平稳状态,降低了因资金脱离正规金融机构而再度出现不动产投机的可能性。期间为了增加金融储蓄在金融市场领域实行的各种投资诱导政策,以及证券市场的稳定发展所实行的机关投资家活动范围政策等都收到了良好效果。另外,各个政党都把实施实名制作为它们的目标等这一切都意味着,在政治、经济、社会各个领域实施实名制的条件日趋成熟。

表 1-2 各政党在 14 届大选期间提出的金融实名制公约

民主 自由党	21. 尽快实施金融实名制。 ①为根除地下经济弊端和断绝政经结合的基础,尽快实施金融实名制。 ②努力减少实施金融实名制对经济的冲击,为此选择最合理的方法和时机。 ③充分做好金融实名制实施的事前准备工作。
民主 党	82. 1993 年实施金融实名制。 ①到 1993 年年底为止,一次性地实现近 100% 的实名使用率。 ②分阶段对金融资产实行综合课税制。 ③按照实名化,强化遗产税(赠与税)的征税率。
国民 党	1. 在下届政府产生的同时立即实施金融实名制。 ①杜绝在暗地进行的地下经济,清除社会不正当行为和腐败现象,根除黑钱。 ②提高租税公平,将黑市资金吸收到正规金融机构,最大限度地提高资金分配效率。 ③对不劳所得、财产的继承与赠与施以正确的课税制度以缓解经济实力的过分集中和防止漏征遗产税。

• 数码为实名制公约在各政党公约中的顺序。

(2) 根据紧急令实施金融实名制

过去尽管有过两次实施和推迟的经历,但国民对实施金融实名制的期待则越来越高。随着政治、经济、社会等所有领域实施实

名制的条件日趋成熟,为实施金融实名制政府方面也开展了严密而又细致的准备工作。尤其是在金泳三总统的文民政府诞生的同时,政府明确表示下决心实施金融实名制。它的各项准备工作是在副总理兼经济企划院长官李经植和财务部长官洪在馨的指挥下,以税务室长金容镇为实务总负责人的财务部税制室所得税科为中心有条不紊地展开的。实名制的研究工作 1993 年 6 月基本结束后同年 6 月进入了正式准备阶段。当时考虑到仅在税制室范围内开展准备工作就很难坚守秘密,加上参与人员不足,于是补充了韩国开发研究院(KDI)三名博士和曾参加过实名制准备工作的财务部三名职员,并将工作地点挪到财务部外面的新地方,在严格保密的情况下,顺利地进行了准备工作。

表 1—3 紧急令工作执行班子人员名单

姓 名	当时所属机关及职务
金容镇	财务部 税务室长
杨秀吉	经济企划院 咨询官
金振杓	财务部 税制审议官(I)
方基浩	法制处 法制官
南相祐	韩国开发研究院 前任研究员
金俊逸	韩国开发研究院 研究委员
任智淳	财务部 所得税制科长
陈東洙	财务部 海外投资科长
白云瓚	财务部 所得税制科 事务官
崔圭渊	财务部 外资政策科 事务官
林东彬	财务部 关税政策科 事务官
金惠荣	国民银行 科长
白承勳	国税厅 7 级公务员
崔会善	国税厅 8 级公务员

他们在准备过程中对实施实名制的必要性和安全可以落实这一点上统一了认识,但对用什么方式,实施到什么范围等问题上则花费了很多时间和精力。首先对实施方法上,是按照一般的修正法律程序由国会将既有的要使用实名的有关法律进行修正后公布实施,还是依靠宪法所保障的总统“紧急令”形式付诸实施,对此曾有很多争论。如果由国会修正法律后加以实施时,可能发生以忌讳实名的地下资金为中心的大量资金脱离正规资金市场,会导致经济危机,这将给实名制的实施造成困难。

为了尽量限制实施实名制的副作用和尽量扩大它的实效性,必须采取依靠紧急令实施的方法。依靠紧急令实施的方法能够事先防止非实名的资金提取,是预防由于资金的大量提取而产生的经济危机的最恰当的方法。

其次对实施范围问题上,曾有过在把与实名制关系较少的保险公司排除后实施的意见和把对外部环境敏感的股份等应放到对一般金融资产实施实名制后再实行的意见。为了防止金融机关之间和金融资产之间的资金移动和维持资金平衡,最后决定采取对所有金融机关和所有金融资产同时实行的方案。对实名使用制和金融资产综合课税制是同时实施还是分阶段实施的问题上也进行过议论。他们的意见是,为了发挥实名制的最大效果,最好是同时实施,但考虑到它对经济的极大冲击以及国税厅和金融机关电算能力不足等因素,只能分开实施。当时新农村金库、信用协同组合等机关的电子计算机拥有率还不到 50%,对综合课税的资料收集和处理有很多困难。鉴于上述情况,将“实名使用义务制措施”和“金融所得综合征税”分开实行,从紧急令出台后先实施实名使用义务制,而金融所得综合征税制则从 1996 年新增所得部分开始征税,接受第一次申报的时间定在 1997 年 5 月。

就这样大体完成了实施实名制的的基本框架和关于实施实名制的紧急令方案。在严格保密的情况下完成的紧急令方案终于在

1993年8月12日根据总统提议召集的1993年度第38次国务会议上,审议了财务部提出的“关于金融实名制使用及保守秘密的紧急令”案。在审议过程中由于存在宪法规定的使用名词上的区别,将“紧急令”改为“紧急财政经济令”,最终以“关于金融实名使用及保守秘密的紧急财政经济令”定名通过。接着总统通过传播媒体以和国民谈话的形式发布了紧急令。同日,总统依照宪法第47条第3款的规定要求召开临时国会,时间定在8月16日至8月20日,会期五天。第163次临时国会于8月26日召开,国会听取了国务总理关于紧急令的报告,经过常务委员会讨论,于19日提交国会总会进行表决。表决结果除金东吉议员外都投了赞成票,总统紧急令从此具有了法律效力。

《第38次国务会议会议录》

〔一般事项〕

·时间:1993.8.12(四) 19:00~19:25

·地点:青瓦台本馆世宗室

·议长:总统

·出席:总统金泳三外21人

·缺席:国务委员金时中外1人

·代理出席:科学技术处次官

政务第一长官辅佐官

·陪席:法制处长,国家授勋处长,

汉城特别市长,行政调整室长

国务总理秘书室长

·干事:总务处议政局长

〔决议事项〕

——法律案:

①关于金融实名使用及保密的紧急令案(议案第 391 号,财务部)

修正议决如下:

名称:《关于金融实名往来及保密的紧急财政经济令案》

※参考事项

应将议决申请中的“紧急命案”修改为“紧急财政经济命案”。

——总统令案

②关于实行“关于金融实名使用及保守秘密的紧急令”(议案第 392 号,财务部)

修正议决如下:

名称:“关于实行‘关于金融实名使用及保守秘密的紧急财政经济命令’的总统令案”

※参考事项

应将议决申请和提案理由中的“紧急令”修改为“紧急财政经济令”。

一般案件

③要求召集临时国会案(原案决议)(议案第 393 号,总务处)

(三)金融实名制的实施意义

1. 经济意义

实施金融实名制的意义在于经济和非经济两个方面。经济方面的意义有:

第一,金融交易的规范化。金融实名制的首要目的就在于通过实行实名金融交易义务制,杜绝非实名金融往来,增加金融机关资金流动的透明度,消除非法所得和不良资金的来源,恢复在金融市场上依据市场原理的价格机制,奠定利率自由化基础,提高金融业效率等,谋求尽快树立正常健全的金融交易秩序。禁止使用假名等非实名帐户的金融往来,可以事前容易预防大型金融事件的发生。通过实现金融机关实名往来的规范化,还能诱导一般商业

领域里的正常交往。

第二,提高租税负担的公平性。实施金融实名制和对金融所得的综合课税,能够核算个人金融所得,可实行累进综合课税,提高在所得种类之间、所得阶层之间租税负担的公平程度,还可以防止发生利用假名或无记名形式免缴遗产税和赠与税。

2. 非经济方面的意义

金融实名制的好处除能够达到金融交易的规范化和租税负担的公平性这一直接效果外,还对政治、社会和国民的一般生活等多方面产生广泛波及效果的一种制度改革。通过消除非实名金融往来,可以切断利用金融机关赚取“黑钱”的流通渠道。从而大大有助于清除在政治、经济、社会各个领域蔓延的不正当行为腐败现象以及社会混乱。

从政治上看,金融实名制将有助于造成健康的政治风气。通过公开政治资金的筹集渠道和改善不合理的行政管理制度,以实现文明政治和创造不许花钱的选举风尚。公开政治资金来源还能促使以合法组织为中心开展的公开的政治活动,进而能够创造出符合实名制的选举制度及党派组织运营制度,同时还能搞活正规利益集团和院外集团的活动制度。

金融实名制对国民的日常生活也产生直接或间接的影响。实施实名制预计能减少各种非法所得,削弱豪华奢侈性享乐业的生存基础,在防止偶发性消费行为的同时还能建立更加健康的消费风气。它的实施可能成为提高发展个人主义和丰富家庭业余生活的转机。国民一般生活方式的这种变化将最终提高人们对社会的信赖感。通过恢复积蓄财富的道德观念和正当活动,改变社会对财富的认识。另外又通过缩小非法的不劳所得,化解人们对社会的不满情绪。

金融实名制的实施,还将促进税收制度和税务行政制度的先进性和科学化。实行综合所得税制,有助于实现对租税负担的纵