

国际金融犯罪

赵凤祥 主编

比较研究与防范

中国大百科全书出版社



249468

D 914/33

国际金融犯罪比较研究与防范

赵凤祥 主编

GA17/21



中国大百科全书出版社

1998 • 北京

主任编辑: 杨光辉

责任编辑: 钱大川 朱明秀

编 辑: 余盼兮 金英 金波 胡蓉 满运新 葛晏

责任校对: 朱明秀

装帧设计: 童行侃

图书在版编目(CIP)数据

国际金融犯罪比较研究与防范/赵凤祥主编. —北京:

中国大百科全书出版社, 1998. 2

ISBN 7-5000-5902-7

I. 国… I. 赵… II. ①国际金融-经济犯罪-对比研究
②国际金融-经济犯罪-对策 N. D914

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 03864 号

中国大百科全书出版社出版发行

(北京阜成门北大街 17 号, 邮政编码 100037)

国家统计局印刷厂 新华书店北京发行所经销

1998 年 2 月第 1 版 1998 年 2 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 27 字数: 700 千

印数: 1~8000 册

定价: 65.00 元

《国际金融犯罪比较研究与防范》编辑委员会

主 编 赵凤祥

副 主 编 徐 忠 程杞国 顾瑞强

编 委 赵凤祥 徐 忠 程杞国 顾瑞强 张忠军

胡河宁 杨列辉 汪海波 段 莉 曹 翔

编写人员 赵凤祥 徐 忠 程杞国 顾瑞强 胡河宁

杨列辉 汪海波 段 莉 张忠军 曹 翔

兰全军 马家福 汪鸿滨 麻国安 吴孟栓

李清伟 孟凡胜 王汉春 袁国良 秦 斌

王伟利 倪国荣 徐 进 张 琳 张 平

骆淑云 陆建新 尹旭峰 张 军 齐 勇

前 言

金融是现代经济的核心,也是国民经济发展的命脉。金融活动是国民经济活动的重要组成部分,是连结生产、交换、分配、消费各环节的纽带。任何商品经济活动都离不开货币,任何商品生产和流通都不可能离开银行和银行信用而独立进行。金融活动是一切商品经济活动进行的基本条件。现代经济是货币经济。毫无疑问,金融已经渗透到社会生活的各个领域和各个方面。从另一方面看,金融是国家制定和执行货币政策的基础。政府通过银行制度运用各种货币政策手段,以控制货币供给量为手段调节生产和流通,并通过利息率的变动来影响投资和储蓄,实现社会总需求与总供给之间的均衡。随着我国经济市场化改革的整体推进,金融不仅在国民经济发展中的“杠杆”作用日益显著,而且对国家的政治社会生活的影响也是全局性的。金融业健康有序的发展,不仅涉及到千家万户的切身利益,而且直接关系到我国经济的发展、改革的深化和社会政治生活的稳定。特别是在当前深化改革、努力实现两个根本性转变的关键时期,国有企业改革进入了攻坚阶段,多种经济成分的混合型经济也有了新的发展,整个经济体制改革面临着重大的突破,不仅资金供求矛盾更为突出,而且银企关系趋于复杂。金融作为经营货币和信贷的高风险的特殊行业,不可避免地成为其他行业转移风险的承载体和聚焦点。而且,转轨时期的我国金融制度不仅存在着既有的结构性矛盾,更面临着许多潜在的不稳定因素。在这样的形势下,积极防范和化解金融风险,严厉打击和遏制金融犯罪,确保国家金融秩序的稳定,就已成为我国社会生活中非常迫切的重大现实问题和理论问题。

防范金融风险和打击金融犯罪已经成为世界性的重大现实问题。在 20 世纪 90 年代的今天,金融业在各国经济发展中的地位更为突出。现代金融制度的发展开始呈现新的特征,金融业的发展越来越与通信、计算机等高新技术产业的发展联系在一起,日益趋向自由化、虚拟化、证券化,国际金融资本的流动性加快,全球金融市场正在形成。现代金融制度的这些新的特征对传统金融制度的监管体制和方法提出了挑战。由于金融管制的放松、金融创新的发展和国际金融资本流动性的提高,国际金融体系的稳定性趋于下降,各国利率、汇率水平波动幅度也明显加大,规模空前的国际游资不时冲击着实现金融自由化国家的国内金融市场的秩序,金融风险呈加大迹象。由于完全适应现代金融制度的国际金融管理体系尚未产生,因此金融危机不断,金融大案也呈上升趋势,全球已先后发生多起金融风潮,比较大的有墨西哥金融危机、巴林银行及大和银行由于内部职员的犯罪造成巨额亏损、俄罗斯 MMM 公司引发的金融风潮、阿尔巴尼亚非法集资案产生的全国性的社会政治动乱以及尚未结束的东南亚金融动荡。这些案例不停地在警告我们,目前的国际金融体系远未稳定,国际金融秩序存在失控的潜在危险,国际金融风险很大,国际金融犯罪也很猖獗,其危害更是惊人。

我国金融系统也同样面临着严峻的金融犯罪形势。目前我国正在建设社会主义市场经济,金融体系正处在从计划走向市场的转型期,专业银行正向商业化改造,利率还未市场化,许多金融市场正在建设中。在新旧体制转换过程中,还存在许多制度上的漏洞和不完善之处,易被犯罪分子所利用。同时,历史上长期积聚下来的金融风险,目前正逐步暴露出来;一些金融机构管理混乱,违规、违法经营,极易造成风险,社会乱集资、乱办金融的问题严重;一些地方的领导不懂和无视金融法律法规,他们往往从狭隘的地方保护主义思想出发,为了眼前的局部利益而置国家金融政策、法规于不顾,对本地区金融秩序混乱的状况视而不见,充耳不闻,甚至放任姑

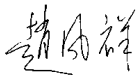
息。金融秩序混乱的问题往往与腐败交织在一起,与各种经济犯罪相伴而行。事实证明,凡是金融秩序混乱的地方,各种金融犯罪案件就高发。哪个时期出现金融秩序混乱,哪个时期就会成为历史上金融犯罪的高发时期。这些都与金融秩序混乱、金融机构内部管理上存在薄弱环节有关,值得引起高度重视。

中共十五大报告明确要求“依法加强对金融机构和金融市场包括证券市场的监管,规范和维持金融秩序,有效防范和化解金融风险”。因此,在实践上,就必须切实加强了对金融业的引导和监管,全方位地进行整顿金融秩序的工作。要坚决有序地取缔非法设立的金融机构,打击非法金融活动;严禁银行信贷资金进入证券市场;继续查处违规经营和帐外经营;采取切实有效措施,坚决抑制不良贷款比例上升;进一步加强中国人民银行对各金融机构的监管力度;从制度上建立起各金融机构对自身风险的防范和约束机制。最终要把防范和化解金融风险同深入开展反腐败斗争紧密结合起来,同健全金融机构内部管理机制结合起来,努力完善金融体系的自我约束机制。

国内外出现的金融领域的犯罪情况不仅与既定的经济体制密切相连,与转轨中的金融秩序有关,而且突出地表现出该类犯罪的技术性:高智商、高科技、针对性、钻法律的空子,因此,必须加强关于打击这类犯罪的全面研究。由于法律的滞后性,我们必须进行立法研究,完善立法;由于该类犯罪广泛的国际性联系和影响,我们必须对国内外同类犯罪进行对比分析,并借鉴国际的经验;由于该类犯罪的技术性和操作性,我们不仅要作理论解剖,而且还要进行实证分析;由于该类犯罪与金融监管体制密切相联,我们还必须深入研究金融监管组织体制和具体措施。而且,由于刑法毕竟是最后的打击力量,我们必须将研究着眼点放在金融监管的预防工作上,放在对金融犯罪的预防上。

正是基于上面的考虑,在编写本书时,我们力图将国内外出现的金融领域的犯罪情况作比较性研究,从理论分析和实例解剖上对各类犯罪的特点、原因、规律及发展趋势进行归纳和展开叙述,内容上涵盖了证券、外汇、保险、票据、洗钱、信用证、信用卡、金融衍生工具、地下金融、信贷欺诈等各个领域的犯罪,而且从组织体制和法律法规两方面借鉴国外打击和预防金融领域犯罪的成熟经验,最后从组织体制、具体措施和法规、条例的制定与执行上提出我国打击和防范金融犯罪的对策。全书在体例安排上采取分门别类进行系统分析和阐述的方式,既有系统性,又有针对性。各章独立成篇,也便于读者查阅。

在本书的编写过程中,得到了国内一些政策部门、法律部门、学术部门的大力协助,在此谨致谢忱。由于多方面的原因,书中缺点和错误在所难免。对书中的不足和缺憾,还望各方贤达不吝赐教。科学研究的可贵之处不仅在于别开生面,更在于持之以恒的努力。我们愿就此深入下去。



1997年10月8日

目 录

第一章 金融秩序与金融犯罪	(1)
第一节 金融秩序的内容	(1)
第二节 金融秩序与金融犯罪	(2)
第三节 我国金融秩序形成中的障碍	(20)
第四节 金融犯罪的分类及特征	(24)
第五节 金融犯罪与金融风险	(27)
第六节 金融国际化、自由化和金融创新活动对传统金融监管体系的挑战	(29)
第七节 国外金融监管体系及发展趋势	(31)
第八节 我国金融监管体制的目标模式	(34)
第九节 经济转轨时期中国稳定金融秩序的思路 and 对策	(37)
第二章 证券领域的犯罪	(45)
第一节 证券领域的犯罪及其一般规律	(45)
第二节 证券市场规范化建设与金融犯罪防范	(56)
第三节 国外成熟的证券立法与证券监管体系	(74)
第四节 我国证券市场的监管及立法研究	(87)
第三章 外汇领域的犯罪	(100)
第一节 传统外汇犯罪的概念、本质及分类	(100)
第二节 传统外汇犯罪现状与特点	(102)
第三节 传统外汇犯罪的法理分析	(110)
第四节 传统外汇犯罪原因的探讨	(113)
第五节 传统外汇犯罪的防范	(121)
第四章 保险犯罪	(130)
第一节 保险犯罪的概念及构成要件	(130)
第二节 保险犯罪的现状、特点及成因	(136)
第三节 保险犯罪的手段及防范对策	(139)
第五章 金融票据犯罪	(146)
第一节 票据、票据犯罪与金融票据犯罪	(146)
第二节 金融票据犯罪的本质与特征	(148)
第三节 金融票据犯罪的构成特征	(149)
第四节 金融票据犯罪的深层原因	(152)
第五节 票据犯罪的常见手段及可防范的措施	(154)

第六节 金融票据犯罪的法律分析·····	(162)
第七节 金融票据犯罪的法律调整机制与防范机制·····	(174)
第六章 洗钱犯罪 ·····	(179)
第一节 洗钱犯罪现象纵览·····	(179)
第二节 洗钱手段的具体分析·····	(186)
第三节 洗钱犯罪原因透视·····	(193)
第四节 境外对洗钱犯罪的打击与防范·····	(195)
第五节 对我国打击和防范洗钱犯罪的立法和政策建议·····	(199)
第七章 信用证犯罪 ·····	(203)
第一节 信用证犯罪的概念·····	(203)
第二节 信用证诈骗发生的原因概述·····	(213)
第三节 信用证诈骗案的识别及防范措施·····	(217)
第四节 信用证犯罪的防范·····	(235)
第八章 信用卡犯罪 ·····	(241)
第一节 信用卡概述·····	(241)
第二节 信用卡业务风险防范·····	(242)
第三节 信用卡犯罪的原因剖析·····	(246)
第四节 信用卡犯罪手段·····	(249)
第五节 信用卡犯罪类型分析·····	(250)
第六节 信用卡犯罪的法理分析·····	(257)
第七节 信用卡犯罪的国外法律借鉴·····	(258)
第八节 信用卡犯罪的防范·····	(260)
第九章 金融衍生工具犯罪 ·····	(264)
第一节 金融衍生工具概述·····	(264)
第二节 金融衍生工具犯罪现象之一:一般问题研究·····	(268)
第三节 金融衍生工具犯罪现象之二:金融期货犯罪·····	(278)
第四节 金融衍生工具犯罪原因·····	(291)
第五节 金融衍生工具犯罪的防范·····	(301)
第十章 高科技金融犯罪 ·····	(311)
第一节 高科技、高科技犯罪与高科技金融犯罪·····	(311)
第二节 高科技与高科技金融犯罪·····	(312)
第三节 计算机金融犯罪的概念与特征·····	(314)
第四节 计算机金融犯罪的分类·····	(319)
第五节 计算机金融犯罪的技术分析·····	(325)
第六节 我国计算机金融犯罪的原因剖析·····	(327)
第七节 高科技金融犯罪的立法体系研究·····	(337)

第八节	高科技金融犯罪的预防·····	(332)
第十一章	地下金融犯罪·····	(335)
第一节	地下金融的概念及常见的犯罪形式·····	(335)
第二节	地下金融的危害·····	(335)
第三节	地下金融的常见形式·····	(336)
第四节	利用地下金融活动犯罪的法理分析·····	(338)
第五节	地下金融犯罪的原因·····	(340)
第六节	国外的地下金融犯罪及管理·····	(341)
第七节	我国地下金融犯罪的防范·····	(346)
第十二章	信贷诈骗犯罪·····	(348)
第一节	信贷诈骗犯罪概述·····	(348)
第二节	信贷诈骗犯罪的原因与对策·····	(353)
第十三章	涉外金融诈骗犯罪·····	(363)
第一节	涉外金融诈骗的主要类型及特点·····	(363)
第二节	涉外金融犯罪的法理分析·····	(369)
第三节	涉外金融诈骗案件增多的原因剖析·····	(370)
第四节	防范涉外金融诈骗的措施·····	(371)
第十四章	贪污、贿赂、抢劫、盗窃、伪造货币与有价证券犯罪·····	(373)
第一节	概述·····	(373)
第二节	与银行业务有关的贪污罪、贿赂罪·····	(375)
第三节	抢劫银行、盗窃银行犯罪·····	(390)
第四节	伪造货币与有价证券犯罪·····	(400)
参考书目·····		(418)

第一章 金融秩序与金融犯罪

进入 20 世纪 90 年代以来,金融业在各国经济发展中的地位日益突出。随着金融自由化和国际化浪潮的兴起,当今世界经济已经成了名副其实的货币经济。但与此同时,国际金融体系的稳定性则趋于下降,各国利率、汇率水平波动幅度明显加大,规模空前的国际游资不时冲击着实行金融自由化国家的国内金融市场,银行倒闭、兼并活动高潮迭起,所有这一切都暗示着国际金融秩序存在失控的潜在危险。其中尤为突出的是,涉及金融业的犯罪行为也日益猖獗,诸如巴林银行和日本大和银行等著名国际金融机构的倒闭,就是金融犯罪引起金融秩序失控的典型案列,都曾引起国际金融界广泛的震动。另据统计,美国从 1988 年 10 月到 1992 年 6 月,银行有 115 亿美元遭诈骗,有 2 603 名诈骗犯被控告;俄罗斯 1993 年的金融诈骗案,外汇案件比 1991 年增加了 9~12 倍;匈牙利 1994 年 1~6 月的金融犯罪和违纪案件就高达 5 780 件。这足以证明金融犯罪已成为破坏世界经济发展的一大公害。因此,各国金融管理当局纷纷把维持本国金融秩序、打击金融犯罪行为作为近期的主要金融监管目标,加强打击金融犯罪的国际合作,力求最终实现保护存款人正当利益,维护金融体系安全与稳定,督促金融机构稳健经营和保证经营主权掌握在可靠人手中的根本目的。

因此,我们准备在比较研究世界主要国家金融监管的基础上,分析在中国经济体制改革和经济增长方式转轨时期,扰乱金融秩序的各项主要因素及其具体表现,并且提出打击金融犯罪、维护金融秩序和完善金融监管制度的设想,以及对应的措施。

第一节 金融秩序的内容

所谓金融秩序,简而言之就是各种金融机构遵守符合社会整体利益的双赢交易规则,实现金融体系的稳定安全与协调发展,并促进宏观经济稳定和经济可持续发展。

具体地讲,稳定的金融秩序包括以下三方面内容:首先,表现为金融业的合法有序运转;其次,表现为金融机构实现安全性、盈利性和流动性经营目标的协调统一,风险与收益的合理配比和稳定健康经营,进而促进金融体系的安全和稳定;再次,表现在减少货币性冲击,保持币值稳定、汇率稳定、物价稳定,从而实现宏观经济的稳定。由于金融业,尤其是商业银行系统也承担着创造货币供给的任务,其经营活动不可避免地具有相应的外部性,因此如果仅仅考虑维护金融业行业秩序,而忽略货币性冲击对宏观经济环境稳定的影响,充其量只能达到局部均衡,而根本无法实现一般均衡。概括起来,稳定的宏观经济环境首先要求金融业重视对存款人正当利益的保护,以避免银行破产的连锁反应,维持总需求水平的稳定;其次,要求各种商品要素的价格信号,如利率、汇率、商品和服务的价格等保持相对的稳定,否则将对经营者稳定预期的形成和效率的提高产生消极影响,这就要求货币当局保持稳定的货币供给。虽然维护宏观经济稳定,并不是金融业一个行业所能完全胜任的,但是减少货币性冲击(这在金融业的职能范围之内)毕竟是实现宏观经济稳定的先决条件,因此金融秩序的确定与否,对经济的稳定与发展具有深远的意义。

综上所述,金融秩序不仅直接体现为对金融机构竞争行为的规范、金融体系的安全稳定和协调发展,而且间接体现为宏观经济环境的稳定。由此可见,维护稳定的金融秩序,涉及宏观和微观、货币因素和实物因素、国内和国外市场等方方面面,因此为了实现金融秩序监控目标,必须对金融秩序的本质、实现过程和机制,尤其是与极端的反金融秩序行为——金

融犯罪的关系,进行具体分析。

第二节 金融秩序与金融犯罪

金融秩序与金融犯罪有很强的相关性,凡是金融秩序混乱的国家,金融犯罪必然猖獗,发展中国家是这样,发达国家亦然。从日本的情况看,80年代中期以来,日本为了适应经济国际化,推行金融自由化,便误认为推行自由化就是放松管理。实际上,美国70年代在放松规制时,美国对于规制放松领域的监管和处罚的条例非但没有减少,反而得到强化;担任检查规制执行情况任务的“规制监督官”非但没有减少,反而有所增加,尤其是在规制放松最为突出的金融领域,证券交易委员会和货币监督局的工作人员总数,从70年代到90年代的20年间几乎翻了一番,分别达到3700人和2500人。与此相对照的是,日本大藏省银行局的职员仅有131人。缺乏有效监管的日本金融体系必然出现金融秩序混乱。80年代末以来,日本金融机构大量投资房地产和股市,造成了泡沫经济;泡沫经济破灭后,暴露出“住专”、“住友”、“野村证券”、“山一证券”等一大批重大金融犯罪案件。

从我国的情况看,更容易发现金融秩序与金融犯罪的相关性。改革开放以来,金融系统大案、要案高发期有一个重要的规律,即凡是经济金融秩序混乱的时候,也是大案、要案高发时候。1984年~1985年和1988年~1989年两次金融秩序失控,都是金融犯罪案件发生的高峰期。特别是1992年~1993年以来宏观失控,经济、金融秩序混乱,再一次出现了大案、要案较集中、持续时间较长的发生期。从全国范围看,哪里的金融秩序混乱,哪里就容易出现金融犯罪的大案、要案。1992年~1993年南方出现炒房地产热,发生了一批经济案件,尤其是江苏出现了乱拆借、乱集资案件,最大的就是江苏无锡的邓斌非法集资案。从金融体系看,金融体系的哪个环节的秩序混乱,就容易在哪个环节出现金融大、要案。我国的证券回购发展初期,没有制订合理的市场规则,各地交易中心没有按抵押证券百分之百交易,结果出现买空卖空,犯罪分子卷款逃走。同样,国债期货交易是在我国证券市场的监督管理水平没有跟上的情况下发展起来的,结果出现了“辽国发”、“万国证券”等重大证券风波。

从中外金融发展史我们可以看出,稳定的金融秩序决定于以下五个因素:①金融监管体系;②金融机构的内部控制制度;③信用保证制度和市场规范;④金融机构领导的素质;⑤外部环境。这五个方面的任何一个方面出了问题都容易引起金融秩序混乱,混乱的金融秩序给犯罪分子进行金融犯罪以可乘之机,又给金融监管带来困难。可见,金融秩序混乱必然带来金融犯罪的大量增加。下面我们从以上五个方面分别探讨它们与金融秩序和金融犯罪的关系。

一、金融秩序与信用保证制度、市场规范

金融业是一个高风险的行业,金融秩序建立在信用制度的基础上。信用关系是金融体系的基础,现代金融活动的所有业务都是建立在这一基础之上的。信用关系的深化必然会使金融结构发生与之相适应的调整和重构。当市场深化和信用深化发展到一个新水平时,金融管理体制也必须在这个过程调整。如果没有跟上市场深化、信用深化的水平,就可能出现金融秩序混乱,金融犯罪也就会大量发生。我国金融体制改革与整个经济体制改革一样,许多信用工具和金融市场的推出必须经过充分准备,如果运行的基础条件不具备,管理跟不上,也会出现金融秩序混乱,发生大案、要案。信用是商品经济的产物,商品交换买和卖的脱节也必然会带来商品经济的无序。货币充当支付手段的职能是信用产生的基础,这个基础随商品生产的发展、市场的深化而扩大。所谓信用深化就是指信用的规模扩大,信用的形式复杂化,

信用对商品生产和交换的作用、影响增大。

信用的发展集中表现在信用工具的发展变化上。银行办理存款和贷款是最简单的、最原始的银行信用。以银行存贷款为主的传统间接融资方式，使金融机构的金融中介行为变成一种资金使用权的买卖行为，而这种买和卖是脱节的，这些机构所集中的负债就可避免地会发生信用损失的风险。尤其是金融机构对不确定的将来而发放的贷款与它们的资金地位是不相称的。

我国目前缺乏信用保证制度，银行对企业贷款没有安全性的保证。西方发达国家如美国组成了由全美信用管理协会、几家信誉良好的信用调查公司和地区性信誉改良机构等构成的信用记录和调查网，对维护市场经济金融秩序起了重大作用。这种全国的信用服务是在自愿、自律基础上花钱即可买到的信用调查服务，如全国的信用服务用电话、计算机联网。我国这种制度至今阙如。同时由于市场的分割，企业多头开户，现代企业制度未建立，对企业的破产和资产拍卖难以规范执行，这些情况使得企业的信用难有保证。有的企业在这个银行骗得贷款，欠下债务后，却能在另一家银行再次骗得贷款。可见，建立全国真正统一的金融体系、统一金融市场、统一全部信息网络和统一的信用保证制度是转轨时期防范信贷犯罪的基础。

商业信用是整个信用制度的基础，它直接产生于商品交换买和卖的环节，与货币充当支付手段职能的扩大相联系。80年代初，汇票、期票等代表商业信用形式的金融工具在我国重新正式流通，这适应了我国经济发展的需要，打破了长期以来只有银行存贷款简单形式的银行信用状况，使中国银行信用形式有了新的飞跃。商业票据是促进商品流通，加快企业资金周转的一种有效结算工具。但我国自使用商业票据以来，这方面的犯罪大案、要案不断发生，严重影响了金融秩序和银行信用。商业票据运行要求有发达的结算系统、严格的内部控制和高素质的专业人员，才能保证商业票据不会被犯罪分子利用。我国目前现行联行往来体系复杂，环节多，资金中途时间长，易被犯罪分子利用时间差、地区差、行际差作案；加之我国银行票据操作过程存在漏洞，银行内部监管跟不上，工作人员有章不循，违章操作。如印、押、证三分管制度没有很好落实，三分管变成了二分管甚至一手清；监督管理不严，内部审计、稽核不到位，有的稽核只查分户帐，不查总帐，只查余额不查发生额；对关键岗位的人员管理松懈，出现有的票据交换人员采用改票、压票等手段，贪污挪用资金，甚至联手作案。对关键岗位如不实行轮岗制或强制休假制等制度堵塞结算和票据交换等重要环节的漏洞，票据犯罪仍会发生，这是由于采用了新的信用工具后，如果各方面的管理没跟上，必然出现金融秩序混乱，犯罪增多。

80年代中期以后，随着我国经济体制改革的进一步深入，企业改革问题被提上了议事日程。企业债券的发行及企业股份化的试点在全国铺开，使以企业债券和股票为标志的新型信用工具引入我国经济体系；随后建立的证券市场及如雨后春笋般出现的证券公司，更进一步促进了我国信用形式的多元化。但企业债券和股票发行要求企业必须是实行了现代企业制度，企业发行企业债券要有信用评级，同样股份公司发行股票前要求有充分的信息披露，上市前要有严格的审计和审查。目前我国企业的现代企业制度尚未建立，外部审计和信用评级没有规范化，企业不能偿债的破产机制亦未建立，企业债券的信用就难以保证，证券市场对上市公司的监督也难有保证。这种情况下，在深圳上市的原野公司负责人卷资逃走就不足为怪，此外，上市公司利用内幕消息操纵自己股票也难以制止。可见，金融的改革必须同步建立内外部条件和管理，否则金融工具的作用会异化。

以上我们是从金融工具的角度来谈信用保证制度和市场规范对金融秩序、金融犯罪的影

响，下面我们从金融市场的角度来分析它们的影响。

（一）证券市场

规范的证券市场要求有充分的市场信息披露制度，上市公司必须是经过严格审查、建立了现代企业制度的股份公司，证券市场有较完善的监管制度，尤其在证券市场发展的初级阶段，金融业应实现分业管理，防止信贷资金和短期货币市场资金流入股市，引起股市大起大落。我国证券市场发展初期，无论是信息披露制度、企业的现代企业制度和完善的监管体系都没有很好地落实，形成证券市场一放就乱、一收就死的怪圈，各种证券犯罪行为也层出不穷，经过近年来的规范化建设，证券市场已逐步走出了怪圈，步入规范化发展的道路。可见市场的发展，要以规范化为基础，离开了规范化建设，金融秩序就会混乱，金融犯罪就会滋生。

（二）国债期货市场

国债期货是金融衍生产品。金融衍生产品是传统金融工具的派生物，其交易有高杠杆率、高风险、虚拟化等特征，要求从事金融衍生产品交易的金融机构有严格的内部控制系统和完善的风险控制体系，同时证券交易市场要有完善的监管体系和运行良好的金融基础设施。而这些条件在我国的国债期货市场均不完备，国债期货市场被那些里森式的人物当作赌博投机的场所，而失去避险的功能。在“327”事件发生时，万国证券大量卖空没有的国债，而证交所的计算机系统照常执行，说明计算机系统有漏洞，没有用交易量的设限自动停止错误操作，金融基础设施没有跟上市场的发展。国债期货在我国银行的商业化改造未完成、金融机构的内部控制未建立、市场基础设施不完备、市场监管不完善的情况下发展，出现混乱和金融犯罪是必然的。

（三）证券回购市场

证券回购市场是货币市场的重要组成部分。我国的证券回购市场在发展初期没有以规范性为基础，结果出了不少问题。证券回购市场发展不规范性表现在：首先，1994年开始，武汉、天津和郑州三个交易中心为争办第三家证券交易所，片面追求交易量，开始进行国债的买空和卖空交易。按照规范操作，证券回购交易应该以100%的国债作抵押，但没有抵押的证券回购交易实际演变成资金拆借行为。其次，会员制的证券交易中心市场准入关形同虚设，加上个别人员的腐败行为，致使一些非金融机构混入市场，骗取巨额资金后潜逃。第三，回购利率严重违规，一般在24%左右，最高达33%。第四，回购资金用途不当，许多回购资金用于固定资产投资、炒股票、炒期货等。证券回购市场发生的诈骗案又以“辽国发”最典型，涉案金额高达几十亿。证券回购市场暴露出证券市场擅自盲目扩大业务量，而管理监督跟不上就会造成金融秩序混乱，也就可能出问题。

（四）同业拆借市场

同业拆借市场是短期的和临时资金拆借市场。西方银行进入拆借市场的目的主要是为了弥补法定准备金不足。我国的拆借目的与国外类似，都是为了充分利用本行在中央银行的超额储备，增加利息收入；而有的拆入方的目的则是为了增加资金来源、扩大贷款规模，拆入的资金通过银行和非银行金融机构的贷款，多是解决企业流动资金不足和固定资产投资的缺口，有的甚至靠拆借资金上新项目，用于房地产开发或股票投资。因此，我国有的同业拆借市场从一开始就违背了原来意义上的“头寸”市场的原则。同一拆借市场除了以上资金用途不当外，非规范性还包括：①拆借时间过长，且长期拆借无担保。同业拆借最大的特点应是时间短。而中国同业拆借市场中隔夜拆借很少，一般为一至三个月，最长的达一年；国外

的同业拆借时间则流动性强。此外，国外拆借者均为具有良好信誉的金融机构且有长期拆借的抵押或担保；而我国长期拆借无担保，因此违约较多。^②拆借主体不当。同一银行分支机构相互拆借，以及非金融机构参与拆借，是引起同业拆借市场混乱的重要原因。^③同业拆借市场条块分割严重，拆借利率差异大。^④监管不严。1993年前，中央银行对货币市场监管不严，中国的同业拆借市场实际已与证券市场、房地产市场流通，大量的银行资金通过货币市场流向证券市场和房地产市场，助长了经济运行中的投机活动，扰乱了经济金融秩序。经过1993年以来的整顿，我国同业拆借市场已走上规范化的道路，并于1996年在上海市建立了全国融资市场中心，所有会员上网运作，统一市场，统一利率，增加了业务透明度和规范性。

从前面的分析我们可以看出：每一种信用工具都必须有相应的信用保证制度；每一种市场的建立都必须从完善市场交易规则、健全运行机制、建立统一的市场组织体系入手；金融的改革必须有制度和管理水平的同步发展，否则就会出现金融秩序的混乱，就会有金融大案、要案的发生。

二、金融秩序与金融机构负责人的监管

国际经验表明，对金融机构主管人员素质的审查，是保证金融秩序稳定的首要条件。国外在审批新设金融机构时，其标准除了要求达到法定的自有资产额外，重在审查金融机构主要经理人员的素质和信誉，不许有舞弊记录的官员或职员担任金融机构的关键职务。我国在改革金融体制的同时，应改革干部人事制度，实行经理人员聘任制和任期制，建立日常的考核和述职制度，实行领导干部岗位交流制、离任稽核制、劝退辞职和免职制度，将那些有事业心、人品正、懂业务、有知识能力和实干精神的人充实到领导岗位。1996年中国人民银行发布了《金融机构高级管理人员任职资格管理暂行规定》，对金融机构高级管理人员的任职条件、资格审查与管理以及任职资格的取消等方面作出了明确具体的规定。但还必须建立起监督机制，确保金融机构高级管理人员规范经营、审慎经营和守法经营，这三个方面是稳定金融秩序的保证。

（一）规范性经营

规范经营，要求金融机构的领导干部把金融机构资金的安全性、流动性和效益性作为一个整体来抓。首先，从内部管理上要建立适当的规章制度，加强内部制约监督机制，特别是有些要害部门、要害岗位，要建立可行的便于操作的制约监督制度。如可以实行权力分解、工作交叉、岗位轮换、强制休假，形成既相互合作，又相互制约、相互监督的工作格局，防止权力过于集中和单独操作。其次，要建立内部风险管理体系。如对信贷业务要建立“统一授信、审贷分离、逐级审批、权责分明”的体制，对重大业务要实行“四只眼”制度。最后，金融系统的领导不应只重视数量增长，而应重视金融资产质量的提高和盈利性。但近年来，我国金融机构的一些领导只想当太平官，单纯抓业务，重业务开拓而轻队伍建设，重网点建设而轻内部管理，重组织存款而轻资产质量；有的领导好大喜功，热衷于抢占地盘，抢摊设点，盲目扩张分支机构和网点，升格机构，扩大业务范围，由此带来了“多、滥、散、低”的负效益；有的领导对不计成本、不计代价、不算盈利拉来的储蓄存款又乱贷款、乱投资，甚至为了吃回扣，贷款前不认真审查，贷中不调查，贷后不检查，贷款“三查”制度形同虚设；有的领导对重大投资和担保项目一人说了算，一支笔审批，没有认真考察，抵押不进行公证，甚至越权担保，非法境外投资，致使一些不法分子和不法公司贷了款就跑掉，使银行蒙受巨大的损失；有的领导由于盲目地扩大营业网点，乱设机构，造成人员素质和业务管理跟不上机构的发展速度，人员只重数量，不重质量，不按政策把关，不按程序考核，使一些关系户、有

劣迹和不合格的人员进入金融机构，有一些人还被安排在重要岗位上；在提拔使用干部上，由于机构发展快，人才不够，只好滥竽充数，造成良莠不分；在对干部的管理和使用上，也缺乏考察和监督，重使用、轻教育，重信任、轻监督。金融机构领导不规范经营，发生大案要案也就不足为怪。

（二）守法性经营

守法经营是对金融机构领导的最基本的要求。金融机构高级管理人员违法违规经营，必然会造成金融秩序混乱，也容易发生大案要案。中国人民银行要求金融机构按照银行业、信托业、保险业、证券业分业经营管理的原则，与所办的公司脱钩。但有的银行为了牟取暴利，让银行资金非法注入股市，通过自己的公司拆借资金炒股；也有某些证券机构通过证券交易中心或融资中心拆借或以国债回购方式，使银行资金大量流入股市，造成股价大幅上升，形成了泡沫经济，也带来了股市上的投机行为。在这种背景下，如哄抬或操纵股价、恶炒个股、透支炒股等犯罪行为纷纷出现，金融机构中工作人员挪用公款炒股、贪污、内幕交易等也难以制止。

由于我国正处在经济体制转轨过程中，健全的企业经营机制、统一有序的市场体系、完善的宏观调控体系等一系列外部条件尚不具备，健全有效的金融市场、成熟的经营机制等金融业内部条件也需逐步建设，利率管制还不能放开，因此目前对利率管制是维持金融秩序的重要保证。有的金融机构为了搞创收，为小团体创福利，违反国家利率管制，高息吸储，高息放贷或者采取吸储不入帐，超规模发放贷款，截留利润。单位领导带头违法乱纪，犯罪分子就会上行下效，乱中作案，出现了不少以帐外经营为手段贪污挪用银行资金的恶性案件。而且，金融机构通过非法经营，如“利率大战”、“开户大战”、“储蓄大战”，恶化了同业竞争秩序，导致资产质量低劣，风险贷款骤增，为企业投机假破产、逃避银行债务埋下了隐患。

（三）审慎性经营

金融业是一个特殊的高风险行业，金融风险可以说无所不在，无所不有。如果金融机构负责人完全不顾风险的存在，或者根本不知风险的存在，去冒险逐利，早晚 would 酿成大祸。但一家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，既会对该金融机构的生存构成威胁，也有可能对局部乃至整个金融体系的稳健运行构成威胁；一旦发生系统风险，金融体系运转失灵，必然会导致全社会经济秩序的混乱，甚至引发严重的政治危机。可见，监督金融机构，领导审慎经营是维护金融秩序的一个重要方面。金融系统更要防止那些胆大妄为、无法无天，置银行利益和国有资产于不顾，进行高风险投资的巴林银行里森式人物。这种人无论什么金融衍生产品（国债期货、外汇期货），懂不懂都敢上，多大的资金都敢投，像赌徒一样越炒越赔，越赔越炒，对银行的危害是灾难性的，这些人敢于冒风险，利用职权和工作之便挪用银行资金炒股票、炒房地产、炒期货、炒外汇，其最主要的原因在于赢了是自己的，输了则由银行承担。可见，加强对金融机构负责人“三性”经营的监督，是维护金融秩序的基础。

三、金融秩序与外部环境

金融秩序是经济秩序的一个重要组成部分。金融业的发展如果没有适宜的外部环境，金融秩序就难以维持；反过来，金融业的发展如果适应不了经济发展的需要，也会造成金融秩序的混乱。目前我国的国有企业承担了不少社会功能，亏损额有相当部分应是社会的正常负担。国有企业目前负债严重，资金短缺，其结构调整、技术改造、资产重组需要大笔资金，但现有的银行体系已无力承担长期融资的风险。国有企业的现代企业制度尚未建立，投资效率低

下，仍是粗放式发展，若放松银根，不加控制地贷款给企业，容易造成通货膨胀。随着改革以来收入向居民倾斜，目前中国居民储蓄约有4万亿元。一方面这部分储蓄没有适当的融资渠道疏导，另一方面企业又缺乏资金。加之银行的服务落后，迫使企业间的商业交易用现金交易进行体外循环。这样，居民的储蓄、社会游资找不到正常的出路，企业经营难以从银行获得资金，因而为没有信用保证的灰色市场创造了条件，股市、期货、国债市场的过度投机活动以及“非法集资”的盛行，正是反映了我国金融改革的滞后。融资渠道阻塞，出现如此巨大的现金和资金体外循环，增加了政府宏观调控的困难；个人、企业间的信用混乱，增加了交易成本；同时市场的灰色利率在20%以上，推动投资成本增加，也促进了通货膨胀，引起了宏观经济秩序的混乱。没有信用保证情况下的非法集资和资金拆借，导致金融诈骗屡见不鲜。

我国金融秩序出现的混乱，以及大量金融犯罪的发生，还与外部环境中地方保护主义对金融业的非法干预，企业的现代企业制度没有建立，外部审计、会计、公证等不规范有关。从资金市场犯罪情况看，资金的紧张形势，使银行日益成为资金矛盾的焦点。有的地方政府领导人为了局部利益，创造“政绩”，盲目上项目、铺摊子，干预或强求银行违规贷款，甚至非法批设金融机构筹集资金，这已成为当前金融秩序混乱的一个突出问题。同时，企业为解决资金紧张，会有求于银行；社会上的不法分子为了达到骗取钱财的目的，把银行作为他们主要攻击目标，不惜采取金钱铺路、物质拉拢等手段，千方百计腐蚀金融干部，致使一些意志薄弱者被拉下水。此外，银行为了适应经济发展的需要，在资金市场推出了一些新的融资手段和工具，例如抵押贷款、授信额度贷款、银行按揭等。运用新融资工具和手段是一种进步，但由于缺乏外部的信用评级制度、规范的资产评估机构以及公正权威的审计和会计体系，因此遇到的问题不少。例如在设定抵押时，有些企业故意隐瞒抵押财产的共同属性，或将已经处分的财产设置抵押或者重复设置抵押，这些手段并不十分高明，但在骗取银行贷款时却屡屡得手。又如，有些企业以各种理由，通过不同渠道向多家银行融资，从而获得一些廉价资金后并没有按规定的用途使用信贷资金，甚至不是自用，当你去查他的财务报表时，会发现短期借款与应收款这两头成正比例放大，有的企业拿了信贷资金再转手高利拆借，有的再通过信托机构搞委托贷款，企业几乎成了准银行。还有的企业为逃脱银行债务，使出浑身解数，什么瞒天过海、釜底抽薪、金蝉脱壳、暗渡陈仓、走为上策等，用上了三十六计，以“套银行”为能事，并且不怕打官司，即使打官司，也使出牛劲拖上一年半载，把能逃脱掉的债务逃掉，不能逃脱的债务也等于搞一次展期贷款，这比在隐性市场里用二分利借款要便宜得多。目前我国正处在专业银行向商业银行转变的过程中，专业银行普遍存在信贷资产质量低、负债成本高、存贷款利差小、基层行亏损面大等实际问题，既与银行内部管理有关系，也与复杂的外部环境有关系。

随着改革开放的不断深入，我国在对外经济和金融方面的交往也日益增加，金融业有了迅猛发展，包括机构、业务和人员。但在我国扩大对外开放的过程中，国外一些不法分子乘机钻空子，采取种种不当手段从事金融诈骗活动。境外的不法分子 and 犯罪团伙渗入的同时，也将国外的犯罪手段引入境内，诈骗手法日趋增多，手段也越来越先进和专业化，其手法主要表现为：有利用电脑技术来伪造银行的印章印鉴和票据进行诈骗的；有利用人们急需资金的心理，打着“引资”旗号进行诈骗的；有利用某些单位急于向外发展的心态，在国际贸易中使用假的信用证和保函进行诈骗的；有伪造信用卡和用信用卡进行恶性透支犯罪的；有利用电脑作案和伪造假钞的等等。他们熟悉银行的业务知识和业务程序，熟知银行的规章制度和

我国的法律，并利用高科技的手段来伪造他们所需要的东西，而伪造的工艺可以说相当精细，用肉眼已无法辨别其真伪。从组织形式上也出现了境内外的犯罪分子相互勾结，共同诈骗犯罪，如由境外的犯罪分子在外预谋策划，境内犯罪分子具体实施诈骗。而且一种新的诈骗犯罪手法的出现，往往是从境外先传到广东、海南等一些沿海的开发开放地区，然后传到上海、浙江一带城市，最后扩散到内地。

总之，要形成稳定的金融秩序，既需要金融业加快改革，也需要社会的综合治理。

四、金融秩序与金融机构的内部控制

在防范和化解金融风险、维护正常的金融秩序方面，金融监管当局承担着义不容辞的责任和义务。但是，金融监管只是金融风险防范体系中关键环节之一，而不是唯一的和全部的。同时，金融监管的有效性也是有前提的，前提之一就是金融机构的内部管理和控制，即通常所说的内部控制状况。实际上，总结许多金融风险事例，有充分的理由表明：任何金融机构出现的所有问题，都可以在其内部控制上找到直接或间接的原因。内部控制是在金融风险面前设置的又一道重要防线。

一般而言，内部控制是指企业的最高管理层为保证其特定经营目标的充分实现、保持各项业务经营活动的高效有序进行而制定和实施的一系列制度和措施。也就是说，内部控制是由企业的最高管理层设计和组织实施的，最高管理层应对内部控制的有效性负责；内部控制的目的在于确保充分实现企业的经营目标，体现企业的根本利益；内部控制作用于业务经营活动的全过程，其作用的结果是使业务经营活动有效率、有秩序；内部控制的载体是一系列制度和措施。一般将内部控制分为控制环境、会计制度和控制程序三项结构要素，或者将会计制度并入控制程序中，成为控制环境和控制程序两项。控制环境是内部控制有效性的前提和保障，控制程序是内部控制的主体。内部控制的作用都是通过各项控制程序来实现的。

对于金融机构来说，其内部控制结构的复杂性比一般工商企业要大得多，而内部控制方面的问题可能造成的损失也要比一般工商企业大得多。金融机构内部控制并没有固定模式，金融机构可以根据自身业务性质、经营方式、市场条件甚至管理者的个人偏好来自行设计内部控制模式。但是，从原理上讲，有效的内部控制所应当满足的基本要求对各类企业（包括金融机构）大体上是相同的。总的要求是必须要有一个良好的控制环境和严密的控制程序。

控制环境的基本要求主要包括：建立一个科学、完善的最高决策组织，确立稳健的经营方针，健全内部组织结构，完善内部人事管理，实行有效的内部审计。最高决策组织的主要职责是制定和组织实施业务发展战略，健全议事和决策的规则和程序，设计内部控制制度并督促执行，了解内部控制存在的问题并及时补充完善，以对整个系统内部控制的总体有效性负充分责任。在最高决策组织和各个重要的业务部门中，必须至少有两名知识和经验丰富、具有较高决策管理能力且信誉良好的人员负责管理和控制，实行“四只眼”原则。金融机构应该树立自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营方针，坚持安全性、流动性、效益性相统一的经营原则，对资产和负债、成本和收益进行统一规划、综合平衡和比例控制，并应充分认识机构扩张、资产规模扩大与风险增加之间的关系。从防范风险的角度看，任何一家金融机构的业务和机构都不是可以无限扩张的。增设新的分支机构、开办新的业务和增加市场占有份额，都必须与总体上的风险管理和内部控制的水平及能力相适应。在1992年、1993年我国证券市场大发展时，许多金融机构在上海、深圳设立证券营业部，匆忙招人，匆忙营业，结果让不少不法分子混进；同时总公司对上海、深圳分公司没有实行有效控制，结果出了不少金融犯罪案件；同样，有的金融机构官日在国外铺摊设点，但控制管理水平没跟上，结