

# 民营金融:创新与法治并进

谢晓琼

(中山大学法学院, 广东 广州 510275)

**[摘要]** 改革开放至今,中国的经济已呈现多元化的趋势,而与之相适应的多元化的金融体制却远远不够完善,许多中小型民营企业融资甚难。如何解决民营企业融资难的问题,既是事关民营企业前途的重要因素,亦是进一步深化改革的需要。

**[关键词]** 民营金融 创新 法治

**[中图分类号]** D920.1;D922.28 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6917(2003)02-0109-02

本文所指的“民营金融”,是由居民、个体经济、私营经济、合作经济和民营股份经济组织等出资组建,主要为非国有经济和居民提供金融服务,依法自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的现代公司制金融企业。其内在特征主要是:产权结构和经营机制的民营、民办、民营;服务范围的社区性和地区性。民营金融企业包括民营的银行、保险公司、投资公司、投资基金、投资银行、金融中介机构等。

尽管民营经济的地位目前已经得到了一定的承认,但在金融领域,民营金融始终处于非法地位,甚至被称为“草根金融”。笔者认为,应为民营金融正名,营造良好的法律环境和政策环境,积极发展民营金融。

20多年中,中国民营经济显示了其强大的生命力,但融资难仍是制约中小民营企业发展的主要因素,受国有商业银行融资障碍、股份制商业银行融资障碍和民营企业自身的特点的负面影响所制约。

民营企业要发展,其融资渠道首先是企业的自我积累和主要业主的进一步投资,另外一个非正规渠道就是民间集资。有资料表明,民营企业通过民间集资的方法得到的资金占其融资总额的10%左右。然而,民间集资的方法往往容易被“非法集资”蒙上阴影,比如前几年政府接二连三明令禁止的温州台会。对于民营金融,政府应正视民营金融的存在和其在民间融资活动的地位,将其纳入我国的金融体系,并制定相应的法律法规,把民营金融纳入到政府宏观调控的轨道上来,使民营金融真正对民营企业的发展发挥作用。

以民间资本为主的民营金融机构,数量多,分布广,对当地的民营企业情况熟悉,能够以较低的成本获取这些企业的经营状况、项目前景和信用水平等信息,从而大大节省调研经费,简化审批程序。这种相对低成本的运作,使得其服务价格也较低,因而更能满足民营企业的融资要求,进而形成其稳定的服务对

象和市场基础。民营金融的这一经济合理性,填补了国有大银行在民营经济融资方面的空缺,疏通了民营企业的间接融资通道,且有利于分散金融风险,理应在多元化的金融结构中占有重要的一席之地。

改革开放以来,我国逐渐形成了以中央银行为主导、国家专业银行为主体、多种金融机构并存和分工协作的金融体系。但是,在国有金融机构占尽绝对优势的金融体系中,股份制商业银行、城市商业银行、农村信用社等非国有金融机构在很多方面并没有充分体现出不同所有制的特点和经营方式。构建科学的符合我国国情的金融体系,理应是大小中银行、国营和民营金融并存,有选择性地设立一些民营金融机构,从而更加完善多元化的金融主体结构,与其他金融机构功能互补和协调发展,进而形成有效的竞争机制。

金融领域的所有活动,几乎都是在法律的框架下进行的。民营金融作为一种金融创新,其与法律的紧密联系是不言而喻的。长城金融研究所所长、海外著名经济学家徐滇庆教授指出,为了给民营银行开放创造条件,起码要完善三大法规:一是准入法规,二是监管法规,三是退出法规。笔者认为,要构造一个完整的民营金融发展的法律环境,这三种法律制度建设是必不可缺少的。

1. 民营金融准入法制建设。民营金融机构的创建以及普及,首先面临的问题就是严格的市场准入限制。放松对民营金融的市场准入限制,把民营金融纳入到中国金融体系中来,是构建民营金融法律制度的首要任务。2001年底,国家计委出台了一个关于鼓励民间投资的文件,规定凡是向外国资本开放的领域,都应允许民间资本进入。另外,国务院办公厅转发了国家计委关于在“十五”期间大力发展服务业的一个文件,其中列举的服务业范围就包括金融业。这表明,中央政府“已经对银行业是否对民间资本开放”这个问题做出了新的解答。

**[收稿日期]** 2002-11-05

**[作者简介]** 谢晓琼(1978-),女,江西大余人,中山大学法学院2001级硕士研究生。

建立民营金融机构不能一哄而上。以设立民营银行为例, 笔者认为, 民营银行准入法规, 应包含在《商业银行法》、《公司法》中, 对民营银行最低注册资本、股东条件、章程内容、股权结构、从业人员等方面加以规范。同时, 可以采取在一些城市先试点、后推广的原则循序渐进地发展民营银行。

2. 民营金融监管法制建设。尽管民营金融具有十分广阔的前景, 但金融业毕竟是特殊的高风险行业, 如何进行有效的监管, 维护整个金融体系的安全和稳定, 是保证民营金融健康发展的关键。

民营金融监管活动的主体包括监管主体和被监管主体。被监管主体就是各种形式的民营金融机构, 如民营银行、民营投资基金等。监管主体, 主要是中央银行, 此外还应包括财政部、银行存款保险公司和一些独立的民营金融审计公司, 以构建多元化的金融监管体制。

对民营金融进行监管, 主要目的: (1) 维护经营安全, 保障公众利益。(2) 保障竞争公平性。

对民营金融进行监管的原则, 一是依法监管; 二是民营金融机构的活动都置于监管主体的监督下, 但监管主体一般不直接干涉民营金融机构的内部管理和经营活动。这是保证民营金融自主经营的关键。

目前我国金融监管存在三个问题: 一是监管方式单一; 二是监管者缺乏监管的激励机制; 三是由于缺乏有效的处罚手段, 监管力度不够。对此, 有的学者建议构建中央银行、财政部和银行存款保险公司三者共同进行监管的金融监管体系。以民营银行为例, 新的民营银行必须向存款保险公司购买保险。如果存款保险公司宣布撤销对某个银行的存款保险, 那么, 这家银行就只有两个选择: 或者向别的存款保险公司购买保险, 或者向中央银行申请接管, 进入破产程序。

(1) 中央银行监管。主要是对民营金融机构的设立、变更、终止进行监管。随着民营金融机构的建立, 我国金融体系市场化程度的加深, 中央银行应尽快加强监管能力, 注重实行全面系统性监管和风险监管, 以适应市场化的进程。

(2) 建立适合我国国情的存款保险制度。存款保险制度和金融监管当局的审慎管理、中央银行的最后贷款人功能并列为世界公认的金融安全的三大基本要素。当今世界各国的存款保

险制度已经成为现代市场经济条件下金融市场运作的通行惯例。存款保险制度为存款提供保险, 在吸收存款的银行或金融机构倒闭时, 存款保险机构代之在一定限度内对存款人偿付存款。发展存款保险可以加强对银行的风险管理, 保护存款人利益, 同时也为多元化的金融竞争提供安全保护, 为濒于倒闭的银行引入完整的退出机制。因此, 建立存款保险制度不仅是发展民营银行的需要, 也是我国深化金融改革、完善金融体系和制度的一项战略性任务。

3. 民营金融退出的法制建设。作为公司制的金融企业, 民营金融机构必须按照现代企业制度运行, 遵循其优胜劣汰的机制。这就意味着, 个别经营管理不善的中小民营银行及其他金融机构在激烈竞争中陷入危机, 以至倒闭将是不争的事实。可是银行一倒闭, 首先遭受损失的必然是存款人, 因为存款是银行最主要的资金来源。如果没有有效的措施保护存款人的利益, 民营机构的退出势必引起大的社会震动。因此, 笔者认为在开放民营金融之前, 有必要先建立我国的存款保险制度, 作为民营金融机构实行市场化“退出”的必要配套措施。

我国正式加入 WTO 以后, 金融业对外开放的速度明显加快, 外资银行把目标对准中小金融机构, 纷纷参股和合作, 外资银行经营外币业务也已经完全放开, 5 年后我国将完全取消对外资银行在所有制、经营方式以及设立形式上的限制。但是, 对内金融开放的大门迟迟未能开启, 且有进一步强化管制之势, 这对于提高国内金融的整体竞争实力, 迎接 WTO 的挑战并无益处。笔者认为, 发展民营金融机构, 为其提供有益的法律支持, 引导其健康成长, 对于增强国内金融抗击 WTO 冲击的能力, 将是一个大有裨益之举。

#### [参考文献]

[1] 方贤明. 制度变迁与金融结构调整[M]. 中国金融出版社, 1999.

[2] 千杏娣, 徐明棋. 浴火重生: 入世后中国金融的结构变革[M]. 上海社会科学院出版社、高等教育出版社, 2001.

[责任编辑: 刘 阆]