

加强资本外逃管理国际合作的探讨

李晓峰, 王 维

(厦门大学 金融系, 福建 厦门 361005)

摘要: 资本外逃是发展中国家和转轨经济国家乃至整个国际金融界面临的一个严峻问题。虽然各资本外逃国都努力采取各种措施, 抑制资本外逃, 但收效甚微。如果能加强国际间的相互协作, 对资本外逃的外部环境加以限制, 则可以起到事半功倍的效果。本文在对资本外逃管理的国际合作的历史回顾的基础上, 提出各国必须在充分合作的框架下加强对资本外逃管理的建议, 并对这一框架下的三点支柱——即有限的信息共享、扩展洗钱定义的范围、充分发挥私人部门的作用进行了深入地阐述, 试图探寻一条减少资本外逃, 形成稳定有效的世界经济金融环境的有效途径。

关键词: 资本外逃; 国际合作; 洗钱; 信息共享

中图分类号: F830.9

文献标识码: A

文章编号: 1003-9031(2006)05-0051-04

伴随着经济金融全球化的发展, 发展中国家在融入世界经济一体化的过程中, 面临着更大的风险。20世纪80年代和90年代, 许多发展中国家和新兴经济体频繁爆发的金融危机正是这些风险的集中表现。而金融危机的发生往往都伴随着大规模的资本外逃, 如在1980年的国际债务危机、1994年的墨西哥金融危机和1997年亚洲金融危机中, 都出现了大规模的资本外逃。在一些转轨经济国家, 资本外逃往往还与走私、贪污、洗钱、逃骗汇和逃骗税等违法犯罪活动结合在一起, 严重影响这些国家的经济改革和经济发展。因此, 如何有效地控制资本外逃, 以减少本国的损失和对国际金融秩序的冲击, 已成为发展中国家和转轨经济国家乃至整个国际金融界面临的一个严峻问题。虽然各资本外逃国都努力采取各种措施, 抑制资本外逃, 但收效甚微。有鉴于此, 本文就如何加强对资本外逃管理的国际合作进行探讨。

一、对资本外逃管理进行国际合作的必要性

一国的资本外逃往往是由多种因素共同作用的结果, 国际社会普遍认为一国通过其国内政治经济以及宏观政策面的配套改革等措施来逐步减少资本外逃的诱因是真正的治本之策。然而, 应该看到: 资本外逃本身就涉及到资本的逃出国和逃入国两个国家。从资本外逃产

生的原因看, 资本外逃的产生固然与资本外逃国不完善或不稳定的政治经济体制密切相关, 但资本逃入国的一些外部诱因, 如税收优惠、银行保密制度、成熟的资本市场、存款保险等因素也在一定程度上起着诱导作用; 从资本外逃可能产生的影响来看, 大量资本外逃不仅会对逃出国经济金融体系的稳定产生严重的危害, 而且也会对资本逃入国货币政策的实施造成一定的影响。大规模外逃资本的涌入会影响该国的货币政策独立性。过度集中的资本流入, 会冲击该国外汇市场的秩序, 造成汇率的大幅度波动, 从而可能出现货币危机, 并进而引发整个金融市场的动荡。更为严重的是, 当异常的资本流动酿成金融危机时, 受害人将不只是资本外逃国本身。金融全球化和现代金融危机的传染性, 使得任何一国的金融危机都可能传递到其他相关国家。由此, 对资本逃入国而言, 其银行从这些流入资本身上获得的利益可能远不及其在资本外逃国金融危机中的债权损失及在全球性的经济金融萧条中所遭受的损失。对国际组织而言, 其对这些国家提供的大量贷款援助往往又通过资本外逃等各种形式变相流出, 由此降低了国际援助的效率。

可见, 单方面地要求资本逃出国加强监管、实行资本管制, 甚至采用紧缩的国内政策来减少资本外逃是远远不够的。如果能进行国际间的相互协作, 对资本外逃的外部环境加以限制, 则可以起到事半功倍的效果。因此, 国际间必须达成共识, 形成一种信息共享、协调监管的机制, 以遏制资本外逃, 或通过国际协作将其追偿回国, 这样也就自然形成了一种公平分担危机的机制, 改

基金项目: 教育部十五规划课题(02JA790047)

收稿日期: 2006-02-15

作者简介: 李晓峰(1960-), 女, 厦门大学金融系教授, 博士生导师;

王 维(1981-), 女, 厦门大学金融系硕士研究生。

变了原先危机成本仅仅由危机国的贫民来承受,而富裕者将资本转移到国外以逃避国民责任的不公平机制,从而大大减少资本的外逃,以利于形成稳定有效的世界经济金融环境。

二、对资本外逃管理国际合作的历史回顾

早在1944年,布雷顿森林体系的创始者——凯恩斯和怀特就认为对资本外逃的管制应是即将建立的国际金融体系的重要组成部分。他们认为,如果外逃资本的目的国能够给予协助,则会使得对资本外逃的控制变得更为有效。在他们提出的布雷顿森林体系的草案中,凯恩斯和怀特都提出:资本接受国政府和资本输出国政府应共享信息,主要是指资本输入国政府应配合资本输出国政府提供其居民持有外国资产的信息。怀特在他的草案中更进一步指出,未经资本输出国政府的同意,资本输入国不得接受外逃资本的流入。他在1942年写道:假如每个成员国政府能和其他成员国在资本流出的管制上达成充分的合作,这就向世界经济的稳定性进程中迈出了重要的一步。他主张:资本外逃国政府可以要求接受国政府配合他们,通过提供信息、进行特别管制甚至是对持有国外资产居民征收特别税收的方法来促使资本的回流。^[1]

法国政府于1999年向IMF提出了关于私人金融机构“信息披露特许权”(information disclose license)的建议。该建议要求相关国家的金融机构管理者严格控制离岸金融中心的金融活动,并建议发展中国家和转轨经济国家应当谨慎而缓慢地开放其资本项目,同时还建议在与IMF“协商”的条件下,订立“金融保护条款”(financial protection article),以保护私人金融机构免受非稳定资本流动的影响。

此外,许多观察家也建议美国政府应采用监管创新以协助拉美国控制其资本外逃的努力,作为其帮助拉美国克服债务危机援助的一部分。经济学家戴维德·弗利克斯则建议美国政府应向拉美国提供信息以援助其对外国资本的遣返工作。还有建议认为应向拉美国家的国外资产征收利息税并以适当的方式返回以支持拉美国。

加拿大财政部在1999提出了6点方案,认为在解决金融危机问题中,应强调私人投资者在解决金融危机中的作用,特别是正常信贷限额的谈判和债券合同条款的修订。它指出需要考虑暂停机制,建议这些国家确立对所有跨境金融合同的“突发暂停条款”(emergency stop article),并指出这个条款仅仅在短期资金的撤出威胁到金融稳定时才使用。

1999年6月在科隆8国峰会上的报告中,七国财长指出各国合作进行资本管制在非常情况下是非常必要的。他们解释说:“在非常时期,政府会进行资本和汇率的管制来暂停或停止支付,以配合IMF对他们的政策支持,为有序的债务重组提供充裕的时间。”主张通过国际化的合法的停止支付安排来进行资本和汇率管制的关键性支持人物是加拿大前财长Paul Martin。他认为:我们应该阻止国际和国内投资者的资本流动。

90年代对资本外逃监管的国际合作是与打击“洗钱”相伴的。各国政府开始愈来愈认识到各种类型的资本流动和国际洗钱之间的联系,因此他们通过反对国际洗钱活动构建了在追踪资本流动方面的国际间合作的有利框架。在美国主导下,7国联盟在80年代达成了旨在控制国际洗钱的协议。他们要求各国惩治洗钱,各国金融机构必须向政府报告一切可疑的交易并拒绝参与顾客身份不明的交易。尤为重要的是,他们达成了深层次的国际信息共享安排来致力于揭发洗钱活动。这个安排的关键方面在于参与国政府承诺其银行的保密规定不得妨碍这种形式的国际合作。甚至连瑞士这种传统的银行保密非常严格的国家也同意与其他国进行信息的共享。1999年6月,8国会议在最终宣言中写道:“我们协定在立法、反对有组织犯罪和洗钱上进行深入合作。并强调指出所指的是与资本外逃有关的洗钱。”1999年9月,美国参众两院的代表提出了旨在扩大不合法洗钱活动定义的议案。将骗取外国政府信用和滥用诸如IMF这样的国际金融组织的资金也包括进洗钱的定义中。

三、加强资本外逃管理国际合作的对策与措施

结合上述各国政府和机构的提议,本文认为各国必须在充分合作的框架下加强对资本外逃的管理。在这个框架下又包括三点支柱,即有限的信息共享、扩展洗钱定义的范围、充分发挥私人部门的作用。

1. 一个框架——资本外逃管理的国际合作

20世纪90年代以来与国际资本流动密切相关的区域性金融危机频繁爆发,即使是那些已比较积极地采取了国家监管政策的拉美国家和东亚地区,也难逃金融危机的魔爪。这表明:孤立的国家监管很难保证一国能够充分分享金融全球化的利益,并最大程度地避免资本流动逆转的风险,彼此间缺乏政策协调的国家在行使其监管权利时,将发现孤立的政府所有的国际支付和清偿能力,相对于跨国银行所能调度的国际资本是微不足道的;国家监管所能够监管的金融市场和金融机构,相对于跨国银行所能活动的市场空间和几乎密布全球的分支机构,也具有非常大的局限性。因此,在国际合作的框

架下进行资本外逃的管理是各国的必然选择。

(1) 加强国家与国家之间的合作。在金融全球化的大趋势下,各国在制定金融政策和进行金融活动时,协作具有重要意义,特别是在发生金融危机时,各国采取协调一致的政策以共度难关。因为各国之间的相互影响将不断加强,一旦某一个国家发生金融危机,资本大量外逃,而其他国家不采取进一步的配合行动,将会使紧急援救工作更为困难,危机将会产生灾难性的影响。实践中的拉美债务危机、亚洲金融危机都反映了这一问题。

(2) 实行多边合作,也即各国政府和国际组织之间的合作。国际货币基金组织试图扮演国际金融体系中的“中央银行”的角色,即在金融系统发生困难时能够作为“最后贷款人”来给金融体系注入新的资金。但是,与一国的中央银行有所不同的是,国际货币基金组织的资金来源相对于庞大的国际金融体系来说要显得更为有限。它不可能在国际金融体系运转不灵的时候“无限制”地发放援助贷款。因此,各国政府在金融活动中应当加强同国际货币基金组织的合作,加强对金融活动的监控,而不是在危机之后把希望寄托在国际货币基金组织的救援上。

2. 支柱之一——有限的信息共享机制

凯恩斯和怀特在布雷顿森林体系设计的初稿中指出:各国应该与任何需要信息的外国政府共享外币私人持有的信息,并将这种信息收集和共享作为全球金融体系的正常功能。当时这个提议未被采纳的原因主要是因为资本输入国政府和金融机构的强烈反对,他们在处理资本流动交易中获取了大量的利润,他们担心这种完全的信息共享会使他们失去大量的获利机会。因此,更为可行的做法是有限的信息共享——即将信息收集和共享作为应对金融危机的紧急程序,这种机制只有在各国引入资本管制来应对严重金融危机时才被采纳。IMF有权利来宣布这种严重的金融危机的到来,有权要求停止双边交易。一旦IMF做出宣布,信息收集和共享机制立即启动,以此来追踪遭受危机国家的资本流动和与这些国家的政府共享相关的信息。这种有限的信息共享机制主要体现在两个方面。

(1) 当金融危机国面临控制这种单向资本外逃困难的时候,国际之间的信息收集和共享机制将要求资本流入国家政府与他们共享有关他们的居民拥有其资产的信息,或是只有在资本外逃国政府允许的情况下才能接受其居民的资产。这就要求各国保持交易记录和进行客户识别并以此作为工具来追踪外逃资本。

(2) 在抵制洗钱中的信息共享机制。各国金融机构

必须向政府报告一切可疑的交易并拒绝参与顾客身份不明的交易。各国必须达成深层次的国际信息共享安排来致力于揭发洗钱活动。这个安排的关键方面在于参与国政府承诺其银行的保密规定不得妨碍这种形式的国际合作。

3. 支柱之二——扩展洗钱定义的范畴

20世纪90年代资本外逃监管的国际协作是与打击“洗钱”相伴随的。“洗钱”作为一种特殊的资本运动,是与资本外逃联系在一起。无论国内经济前景多诱人,若有人能从公共部门合同或进口许可证的发放中获得贿赂,或能从政府腐败得到大量资本,他们往往会希望通过资本的外流,来使黑钱披上合法收入的外衣。因此扩展洗钱的定义,就是要将洗钱与遭受危机国家大规模的资本外逃联系在一起,将腐败和贿赂包含在洗钱的范畴之中。从这种意义上来说,打击“洗钱”的国际协作本身就可看作是资本外逃监管的国际协作的一种特殊实例,而其本身的发展又为进一步的资本外逃监管协作提供了可资借鉴和利用的框架。^[4]

与腐败和贿赂紧密相连的洗钱在发展中和转轨经济国家非常猖獗,而这些国家又是极易遭受金融危机的国家。在俄罗斯,洗钱是俄罗斯人资本外逃的新方法。从1997年10月到1999年3月,俄罗斯有42亿至100亿美元的黑钱被“清洗”,其中大部分款项是通过贝内环球公司在纽约银行的账户而进入银行系统的,包括俄罗斯政界及企业界要人涉嫌的相关收受回扣或洗钱活动。有关人士认为,这笔钱很可能是从IMF提供的贷款中掠夺的。根据俄罗斯科学院经济研究所和美国西安大略大学国际经济关系研究中心的研究结论,仅在1992年和1993年,俄罗斯就有700亿美元不知去向;1994-1998年俄罗斯的和洗钱可以划等号的资本外逃总额高达1400多亿美元。^[5]它的整体运动过程可以通过以下的流程得以反映:国家宏观经济恶化、政局动荡、通货膨胀 金融体系危机 债务危机导致国家其它形式信用危机 国有资产、私人资本和腐败形成的不法收入流失 持有外国资产 通过洗钱和其他方式导致资本外逃。

由此可见,腐败、洗钱、资本外逃在特定的时刻总是紧密联系在一起。因此,国际社会纷纷突破传统观念,扩大洗钱的犯罪认定。2000年10月,加拿大皇家骑警和美国海关在温哥华共同主办召开了“太平洋周边地区打击洗钱及金融犯罪会议”。在此次会议上,对于“洗钱”的概念扩大到以下几点:把合法资金洗成黑钱以用于非法用途,如把银行贷款通过洗钱而用于走私;把一种合法的资金洗成另一种表面也合法的资金,如把国有资产通过

洗钱转移到个人帐户以达到侵占的目的(即洗钱本身就成为犯罪过程);把合法收入通过洗钱逃避监管,如外资企业把合法收入通过洗钱转移到境外等行为都列为洗钱犯罪范畴。在1999年9月,美国参众两院的代表提出了旨在扩大不合法洗钱活动定义的议案。将骗取外国政府信用和滥用诸如IMF这样的国际金融组织的资金也包括到洗钱的定义中。

4. 支柱之三——充分发挥私人部门的作用

1988年七国首脑会议发表的最后声明指出:私人部门在解决危机的过程中发挥的作用是必要的,这有利于金融市场在长期内的稳定运转。并强调必须采取措施确保私人部门以适当的方式“分享”他们活动带来的利润,也分担由此产生的损失。IMF的官员还暗示,让私人部门分担克服危机的办法之一是让他们拿出一部分防止赔本的“保险金”,并把其付给市场崩溃的受害者。这些说明,金融危机的爆发决不是危机国单方面的事,国际社会,包括国际金融市场的主体私人部门也难辞其咎,因此在负担危机成本方面要多做“贡献”。据统计,私人部门在20世纪90年代共对发展中国家贷出1.3万亿美元的资金,是80年代1700亿美元的7.5倍。让私人部门承担更多的责任符合经济利益与风险平衡的原则。具体来说,充分发挥私人部门的作用包括四点内容。^[4]

(1) 国际债权人必须承担过度贷款的风险。国际社会不仅要敦促发展中国家加强金融管理,制定更为严格可行的金融风险管理制度,增加公司财务的透明度与提高公司管理水平,也要重视国际债权人评估国家风险和企业信用状况的责任。如果一个金融机构贷给发展中国家的资金超过其资产的20%,有关当局应该要求其增加风险储备。当一个国家经常项目逆差超过GDP一定比例时,国际债权人提供的贷款也应视为高风险的投资,如果发生债务危机,投资者应该承担相应的责任。国际社会和IMF在提供资金援助时应规定,那些没有减除或以优惠条件展期的国际私人机构贷款,在受援国尚未偿还完国际间政府和IMF提供的援助性信贷之前将暂不被偿还,从而使私人债权人 also 分担危机的成本,为自己的失误承担部分后果。

(2) 债务国私人债务人在危机时也应承担债务成本。当债务国发生金融危机后,该国私人机构的国际债务不应当社会化或完全由政府承担。在周转不灵的企业倒闭之前应与债权国谈判债务重组,或在这些企业倒闭后从企业的余值拍卖中按比例收回他们应得的倒闭资产余值份额。由国际社会提供援助贷款给危机国政府,然后由政府担保本国私人企业偿还所有外国债务的作

法应予改变。债务国政府并不用顾虑这样做会丧失信用。相反,政府背上所有的私人债务,才会使发展中国家的信用下降。当然,原来由政府担保的私人企业债务,在企业无力偿还时,政府仍应承担责任的。

(3) 动员本国私人资产偿还外债。前面提到,在20世纪80年代的国际债务危机中,一些拉美国家和亚洲国家居民国外持有的资产达到甚至超过国家官方的对外负债。换句话说,这些国家在他们经历债务危机的同时又是世界经济的贷款者。假如能够动员居民使用他们持有的外国资产来偿还国家的对外负债,这些国家将不会经历债务危机。

(4) 对本国居民持有的外国资产征税。近年来,人们一直在探讨当危机发生时,如何使遭受危机的国家能够公平地分散风险和调整压力的方法。对本国居民在危机期间持有的外国资产征税,并将这部分收益用于对缓解危机也许是一个可行的方法。这样当本国资产持有者意识到他们的国外资产将被用于政府解救金融危机的援助计划时,他们可能不会一遇到金融危机立即抽逃资金了。这样的话,将有助于减少投机资本的流动,从而建立更为稳定的国际金融秩序。^[5]

综上所述,发展中国家的资本外逃不仅可能对逃出国产生严重的影响,而且可能危及逃入国乃至世界各国的金融稳定。因此,国际社会应充分认识加强对资本外逃监管国际合作的重要性,携手努力,共同创造一个有利于各国共同发展的稳定的经济金融环境。可喜的是,近年来,许多发达国家日益重视对打击“洗钱”活动的国际合作,这一方面有利于将发展中国家抑制资本外逃的愿望与发达国家打击洗钱活动的决心有机地结合起来,同时由于资本外逃与“洗钱”活动存在着密不可分的关系,为打击“洗钱”活动而建立起来的成熟的信息收集和共享机制将为对资本外逃管理的国际合作提供良好的基础。

参考文献:

[1] Gerald A.Epstein, Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries, Edward Elgar Publishing Inc.2005.

[2] 孙爱琳.资本外逃监管的国际协作:回顾与展望[J].江西财经大学学报,2005,(1).

[3] 陈鹤.俄罗斯的资本外逃及所引发的思考[J].国际经济合作,2000,(1).

[4] 白钦先主编.朱孟楠编著.金融监管的国际协调与合作[M].北京:中国金融出版社,2003.

[5] 杨胜刚.资本外逃与中国的对策[M].长沙:湖南大学出版社,2003.