

论我国开放民间金融市场的政府行为选择

——基于日本、台湾地区民间金融的演化

陈蓉

(长安大学,西安 710065)

摘要:政府是金融制度形成的决定性力量,其政策取向关系着民间金融能否克服发展中的障碍因素向更高形态演进,在一定程度上决定了民间金融的变迁路径。20世纪50年代的日本和台湾地区民间金融的演化进程及演化规律表明,在开放我国民间金融市场进程中,政府应当通过两种制度化模式将其纳入法治框架、实施分类监管,并通过法律制度引导民间金融市场的有效运转。

关键词:政府;民间金融;演化规律;行为选择

中图分类号:F832

文献标志码:A

文章编号:1002-7408(2009)07-0077-03

金融制度作为一种社会“游戏规则”,必然涉及一定的社会关系和利益平衡。因此,从某种程度上讲,金融制度的确立及变革,实质上是影响金融制度的各种力量的博弈。可以说,在影响金融制度确立及变革的主要力量(政府、金融机构、企业、家庭和居民)当中,政府承担着界定产权、创立市场规则、保证金融合约有效履行的重要职能,是决定金融制度最重要的力量,是金融制度的制定者和决策者。在我国金融改革与金融市场运作过程中,无论是规章制度的出台、组织结构的调整,还是金融市场的生成以及金融产品的推出等,都能看到政府对金融资源配置与运作的重要影响。

金融与经济增长的数据显示,在我国经济发展的进程中,始终存在着一个“增长之谜”,低水平的金融体系与高速度的经济增长同时并存。这与现代金融与经济增长研究的理论预期是不一致的,民间金融^①则为这个“增长之谜”提供了部分解释。2004年以后,民间金融对我国经济增长的积极意义已逐渐为政府决策部门和实务部门所共识,民间金融市场的生成和有效运转同样离不开政府的推动和保障。鉴于此,本文通过对日本、台湾地区民间金融演化的比较与分析,为我国开放民间金融市场的政策取向提供参考依据。

一、日本:“轮转基金”之变

日本的轮转基金组织(ROSCAS,即所谓的“会”)演变成区域性互助银行(mutual bank)是民间金融转变为正规金融的样板案例。

在前工业化时代的日本,轮转储蓄和信贷协会(在日本被称为Mujin)是一种很普遍的金融工具,作为一种民间自发的组织,政府对其往往不加管理。19世纪末,越来越多的轮转储蓄和信贷协会开始具有商业性,在极端的状况下,ROSCAS是投资人为自身或别人筹措资金而组织的,所有资金都被用于会员以外的贷款以获得利息收入,在很大程度上具备一定的银行特征。

1915年,日本金融当局(the Ministry of Finance, MOF)和日本银行研究评估mujin组织利弊的基础上,日本国会通过了轮转储蓄和信贷协会金融法案(以下简称《法案》),规定参加ROSCAS的人数不得超过100人,存续期不得超过5年,每人每期缴纳的会金不得超过1万日元。最重要的规定是:所有的ROSCAS必须采用公司的组织形式,注册资本为15000日元。这一规定使得其后的ROSCAS与传统会金(每次缴纳然后分给某个会员使用)有了实质性区别,也使得ROSCAS的出资人更加诚实和有效的运作,削弱其利用ROSCAS进行诈骗的动机。^②

二战后初期,日本的经济和金融市场处于混乱之中,出现许多专门向中小企业提供融资的财务公司(或称为产业促进公司)。只要向这些公司储蓄60次,每次50日元,客户就可获10000日元的贷款。这些财务公司与ROSCAS并不相同,不需要有固定的会员,获得资金使用权也不需要通过抽签或竞价方式,但其与传统ROSCAS一样,要求分多次缴纳份额资金,被称为伪轮转储蓄和信贷协会(Bogus Mujin)。这种伪轮转储蓄和信贷协会的迅速流行,促使政府修正《法案》,将其适用范围扩大至这种新的金融形式。但随着日本经济的发展,《法案》的有关条款表现出越来越明显的局限性。比如,贷款被限定在一定的辖区,在大额度资金投资方面也有严格限制。因此,mujin协会要求政府起草新的法律,促进其转变成中小规模银行——互助银行。1951年5月,日本政府通过《互助银行法案》(Mutual Bank Act),使得Mujin正式开始向小规模商业银行转变。到1956年为止,大部分Mujin都转变成互助银行,其业务范围包括(1)传统业务——接受定期“会金”;(2)吸纳活期存款和定期存款;(3)发放贷款,办理支票业务。^③互助银行系统运作30多年后,其经营活动与商业银行没有实质性差别,将互助银行转变为一般性的商业银行遂成为日本政府的一项重要议题。1985年,日本金融系统咨询研究理事会建议将互助银行转变为普通商业银行,1989年至1990年间,所有的互助银行转变为商业银行。

二、台湾:合会的演化

台湾地区民间金融的传统习俗根深蒂固,虽然目前其经济的二元性已经隐退,但金融二元性却仍广泛存在,即现代的、正规的金融体系和传统的、非正规的民间金融同时并存。在这些民间金融形式中,影响最大的是ROSCA(俗称“合会”)、地下钱庄以及20世纪80年代初的地下投资公司。

对于合会,台湾地区的态度和政策经历了反复变化。在日据时期,殖民政府直接将1913年日本国内制订的《无尽业法》引入台湾,试图通过法律将其规范化并控制其负面影响。台湾光复后,政府虽然在总体上对民间金融活动采取取缔和打压政策,但打击重点主要是非法地下钱庄,对合会则继续引用日本殖民时期的相关政策。然而,诸多的倒会风波造成了严重的经济、政治和社会问题,台湾政府对合会加强了管制力度,先后进行了1960年的取缔、1975年对地下钱庄的打击和1989年取缔地下投资公司等多次大的行动。但无论是数次打击还是引导,甚至在民营银行大规模设立之后,民间

基金项目:陕西省社科基金项目《非正规金融与农村金融制度改革——陕西省民间借贷的制度创新与监管研究》(08F009)。

作者简介:陈蓉(1975-),女,陕西西安人,法学博士,长安大学人文学院法学系教师,研究方向:金融法。

金融仍保持着严密的体系和高度的运作效率。^[3]在这种情况下,台湾当局转而放松对民间金融的管制,在承认其合法性的基础上引导民间金融向规范化和正规化演变。

在金融二元格局的经济条件下,台湾当局于1975年和1989年两次修订《银行法》,承认民间金融的合法性,为部分经营运转良好的合会和地下钱庄转化为地区性的民营中小银行提供法律依据。^[4]与此同时,对还不具备正规化条件的合会,台湾当局没有采取严格管制或放任不管,而是通过立法对其运作加以规范。1999年台湾“立法院”通过了《民法债编》,将合会列为已有民事法律体系规范的对象。由此,上千年来一直依靠民间自发规则维持的合会,在台湾地区成为由现代法律明确规范并制约的、可在民法框架内依法发展的经济活动。

三、日本、台湾地区民间金融的演化对我国的启示

(一) 演进路径与条件

从日本和台湾地区民间金融的演化路径来看,民间金融大体上有三个可能的演化方向。其一,保持其互助合作的“原始形态”,短期组织、只存不贷、定期运营,主要存在于建立在自然经济基础之上的较为落后的地区。其二,由互助性民间金融演化为非法金融,非法存贷,投机逐利,比如,应会、老鼠会等,以及诈骗性的各种集资性的合会。民间金融演变为诈骗性非法金融对区域性的金融稳定和秩序危害较大,其形成机制和背景较为复杂,在经济发展较快而政府监管缺乏效率的地区多有存在。其三,从合作性非正规金融逐渐转变为正规营利性机构,即经过立法程序加以规范,演变为民营金融机构。从日本和台湾地区民间金融转化的实体经济环境来看,这种趋势发生在发展中国家经济比较发达的地区,或者是现代发达国家由传统经济向现代市场经济转变过程中。这是因为伴随着民间金融组织的扩张,突破人数和地域的限制,不仅使得来源于各个成员的金融资产数量急剧增加,客户层次从原有的金融弱势群体逐渐发生转移,更重要的是丧失了相对于正规金融所具有的成本优势,最终难堪重负,被迫采用正规金融的贷款模式和技术来降低成本,逐渐从“互助性金融组织”走向“过渡性金融组织”,最终成为“营利性金融机构”。^[5]日本的“无尽”(合会)于1951年转化为互助银行,进而于1968年升级为普通银行;台湾的合会公司(tontine company)于1976年转化为中小商业银行银行。这些民间金融组织尽管经营形式仍然保留了原来组织形式的某些风格,但是其基本内涵已经发生很大变化,经过注册和规范,已成为正规金融的一部分。

(二) 政策设计和执行的灵活性

民间金融市场并非是一个统一的市场,既包括直接融资类型的活动,也包括金融中介类型的活动,即是一种提供金融融通服务的经济制度,又是一种兼具保障性质的社会制度。基于民间金融的复杂性,日本和台湾地区在民间金融演化进程中的政策设计及执行保持了较好的灵活性,即根据民间金融的不同层次和类型采取不同策略。如台湾当局一方面通过法律引导规模较大的合会演变为民营银行,并纳入政府的金融监管范围,而另一方面规模较小的合会,政府原则上对其不进行监管,只在通过修订债法,通过法院在事后给予必要的救济。在日本,尽管地域银行和新金库和信用组合同为民间金融的范畴,但政府对二者的法律限制、税收待遇等监管特征是不同的。^[6]

(三) 法律对民间金融演化的先导作用

法律作为制度中最重要的组成部分对一国金融制度的发展有着决定性意义。不论是日本的互助银行演变为区域性银行,抑或是

台湾合会的演化,都是法律发挥了先导工作。在日本,由于合会等民间金融组织存在已久,日本政府对合会的运作及影响亦关注已久。1915年国会通过的ROSCA的金融法案是管理和规范合会的第一部法律。战后初期专门向小企业提供融资的财务公司的出现,促使日本政府立即扩大《法案》的适用范围,以调整这种新的民间金融组织形式。随着日本战后经济的快速发展,1951年日本国会又通过了共同银行法案,引导Mujin像商业银行转变。台湾模式之所以成功与台湾当局审慎对待民间金融的策略密切相关。为改造合会,1948年台湾制订《台湾合会储蓄业管理条例》,明确合会的法律地位。针对合会产生的负面问题,1999年台湾“立法院”通过了《民法债编》,将合会列为已有的民事形式法律体系规范的对象,首次以法律形式对民间合会的定义、契约条款、竞标程序、会首会员责任义务等进行详尽规范,使合会契约(会单)成为要式契约。既保证了合会在更规范的环境中运行,也有效地约束了会首利用合会诈骗的动机。即使在发生倒会的情况下,会员的权益也能受到法律的保障。

四、我国开放民间金融市场的政府行为选择

(一) 通过两种制度化模式将民间金融纳入法治框架

1. 模式之一:转变为正规金融。如何更好利用民间领域的资金和储蓄,为增长提供融资,是经济发展和金融制度设计的一个重要问题。日本和台湾地区的民间金融的演化显示,在经济增长进程中,将民间金融纳入到组织良好的正规金融系统,能更好地发挥其融资功能和促进财富积累的作用。鉴于此,笔者认为,根据日本、台湾地区民间融资演化的条件,在我国经济发展程度较高的长江三角洲、珠江三角洲地区、浙江地区,市场化程度较高,民间金融机构之间激烈的竞争使利率更接近于资金的成本和真实的供求状况,具有较好的利益驱动性和防止损失性,也有动力引入更新的服务手段防范风险、固化服务对象和拓宽服务,已经具备向营利性正规金融演化的初始条件和动力,比较典型的例子就是浙江台州地区的路桥城市信用社和泰隆城市信用社。

基于我国金融市场结构非均衡的现实状况,笔者倾向于将民间金融正规化为服务当地经济发展的社区银行。即在一定的社区范围内,接受当地居民、家庭和企业的存款并为他们提供包括发放信贷等各种交易服务,并在收集信息上相对于大型金融机构具有优势的地方性银行。其作为内生于实体经济发展的金融制度安排,不仅可以弥补大型商业银行的不足,并能给体制僵化且效率低下的国有金融施加强大的外部压力,通过多元化产权形式之间的竞争,提高金融市场的整体效率。

2. 模式之二:保留固有的非正式性。日本、台湾地区的历史经验证明,一国(地区)的持续经济发展绝不仅仅依赖于标准金融理论所强调的“现代金融部门深化”,而同样依赖于其固有的“传统的”、“民间的”和“非正规”金融体系。

虽然由正规金融部门提供金融服务的情况下福利水平最高,但经济发展中表现出经济主体的数量与其希望或者能够得到的资金融通量是不对称、不均衡的。对于经济相对欠发达的地区,尤其是在以小型个体经济、农户为主的农村地区,尽管其资金需求较多,但正规金融由于受到规模效益、成本和农户抗风险能力弱的制约,难以追求到利润,只能忽视乃至放弃相对弱势的地区和经济群体,形成资金融通方面的空白点,使得传统的互助性民间金融赖以生存的需求基础依然存在,这一现象在我国中西落后和贫困地区表现较为明显。因此,在这些地区仍应保留民间金融所固有的非正式特性以构建多层次的信贷市场,从事多种不同层次的资金融通

活动,以满足市场主体不同层次的资金需求。

(二)纳入监管体系并实施分类监管

由于民间金融长期游离于政府监管体制外,不可避免会引发这样或那样的负面问题,日本和台湾地区在承认其合法性的同时,也都无一例外地通过立法将其纳入到本国的监管体系,并根据民间金融形式所赖以形成的特点和运作模式的特征,对其实施监管,降低交易成本(包括事前交易成本和事后交易成本),并鼓励其由低级形式向高级形式转变。

由于民间金融的复杂性,应根据其不同层次和类型采取不同策略。我们可以大致地把民间金融分成两类,第一种是在诸多方面接近于正规金融的民间金融形式,第二种是纯粹的本土自发生成的民间金融形式。对于第一种形式,将民间金融从目前的压制性管理转变为扶持性管理,放宽市场准入条件,允许其在较小的范围内从事金融业务,在利率决定、经营管理方面给予其较大自主权,并将其纳入监管体系,保护合约双方的正当权益,通过制度创新和立法监管等手段引导其向规范化和正规化方向改革,成为正规金融有益补充的金融形式。对于第二种民间金融形式则不必干预,仍然保持其非正规的特性。如对于互助性借贷活动不必干预,只是在法律上对民间金融活动中形成的契约进行有效保护,促使其逐步走向契约化和规范化。对于企业内部集资,虽然存在一定的风险,但无疑是民营企业成长阶段正规金融制度供给不足约束下的次优选择。因此,对于企业集资,笔者建议可通过具体的法律制度设计来严格区分合法集资与非法集资的界限,把企业集资的审批制改为核准制。只要其履行登记备案手续,其资金用途与流向符合法律规定的条件就是合法的。对于黑社会等非法组织结合,从事洗钱、炒卖外汇、高利贷等非法活动的民间金融组织予以坚决打击。

(三)通过法律引导民间金融的规范化与合法化

而我国现有民间金融法律制度对其否定性的制度安排,不利于其朝着更高级形态演化。为确保法律对开放民间金融市场的引导作用,应当采取以下法律对策:

1.制定民间金融专门性法律或法规。目前,我国尚无一部专门的法律或行政法规对民间金融做出全面系统地规定与调整,笔者建议尽快制定一部有关民间金融的专门性法律或法规,明确民间金融的法律地位,保护正当的民间融资行为,通过法律引导其从“地下”转入“地上”有序发展,并鼓励其由低级形式向高级形式转变。当其交易规模扩大、组织化程度提高、不再具有信息优势和降低交易成本优势时,应适时将其纳入正规金融的制度体系。同时,建议修改《刑法》、《商业银行法》、《公司法》、《合同法》、《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》、《贷款通则》等相关法律法规,消除民间金融发展的限制性条款,重新明确合法与违法金融活动及机构的界限。

在立法模式方面,考虑到我国各地区民间金融的状况差异甚大,很难用一部法律来具体规定,立法条件尚未成熟,可在民间金融发达的地区内指定一定区域作为试点,再逐步扩大范围,最终制定出一部相对详尽的法律在全国统一推行。在此法的框架下,地方政府可根据各地区的经济发展的状况制定不同的规章和具体的实施细则。在这部法律的基础上,还可以针对不同的金融形式区别对待,制订各种民间金融形式的规章制度。

2.完善配套法律制度。第一,确立民间金融的产权制度。笔者建议在贯彻和执行宪法对私有制经济地位规定的基础上,强调对民间金融投资者产权的保护,重视权利的授予与保护以及产权保

护对于构造现代市场经济投融资关系的基础作用,修改《公司法》、《商业银行法》等相关法律,制定《合会管理办法》等,确立民间金融创新的组织形式。第二,放松民间金融的利率管制。与正规金融贷款不同,民间金融额度小、成本高,只有较高的存贷差才能弥补其经营成本。鉴于此,可借鉴国际经验,确定一定的规模边界,对限额以内的贷款,采取市场化的利率水平,允许民间金融组织根据市场供求自由拟订贷款利率,只需在监管部门登记备案即可,对超过限额的贷款则设定一定的利率上限。第三,扩大贷款担保物的范围和担保方式的创新。由于农民作为贫困人群,缺乏可供担保的物品,笔者建议制订专门的民间金融组织放贷业务的担保规则,明确借款人原则上无需提供担保。特殊情况下可增加有效担保物的种类,将设备、农产品、使用权证、存货、应收账款以及生产和经营权利等纳入合格担保物的范围,增加民间金融担保物适用的灵活性。同时,小组联保是一种有效的担保模式,我国部分银行在农村尝试的联保贷款取得了积极的效果。因此,担保规则还应当确认小组联保为有效的担保方式,并为其制定相应的实施细则。第四,将破产法的适用范围扩大至自然人。由于民间金融以个人信用为基础,且其业务对象主要是那些在正规金融难以获得贷款的中小企业和低收入人群,绝大多数是合伙企业或独资企业、个人,均不具备法人资格,建立个人破产制度显得尤为重要。而我国2006年8月27日通过的《中华人民共和国企业破产法》未设置个人破产制度,对民间金融的合法化与规范化形成一定的障碍。鉴于此,笔者建议适时将破产法的适用范围扩大至自然人,主要包括破产申请制度、自由财产制度、破产免责制度、破产失权与复权制度等。

开放民间金融市场是一个系统工程,在很大程度上还要受到一国的金融政策、宏观调控政策的影响。因此,政府仅从上述角度采取对策是有限的,还需要其它配套机制的建立与完善。如利率的市场化改革,政府主导的征信系统、信用担保机构、信用评级、民间金融服务体系的建立等等,这些都影响着民间金融市场的有效运作。

注 释:

①本文所称的民间金融泛指自然人、企业及其他经济主体在政府批准设立并进行监管的正规金融体系之外所从事的资金融通活动。

参考文献:

- [1]王劲松.民间金融市场研究——微观结构、利率与资金配置效率,复旦大学博士论文,2004.
- [2]余振武.非正规金融发展的国际经验[D].山东大学硕士学位论文,2005-03.
- [3]Levenson,A.R.& Besley,T.,“The anatomy of an informal financial market: ROSCA participation in Taiwan”,Journal of Development Economics, vol.511,1996,pp.45-68.
- [4]Besley,T., & Levenson,A.R.“The role of informal finance in household capital accumulation: evidence from Taiwan”,Economic Journal,vol.106,1994,pp.39-59.
- [5]姜旭朝等.民间金融理论分析:范畴、比较与制度变迁[J].金融研究,2004,(8).
- [6]王爱俭.中国社区银行发展模式研究[M].北京:中国金融出版社,2005-12.

(责任编辑:孙 巍)