

金融服务、市场建设与预防腐败的基础理论和关系研究

黄新华¹, 李德国²

(1.厦门大学公共事务学院教授, 博士生导师; 2.厦门大学公共事务学院助理教授)

一、腐败与金融腐败的基础理论

(一) 腐败与金融腐败的界定

作为一种社会病态行为, 腐败是社会科学各学科长期关注的重要课题。一般认为, 可以将腐败界定为“滥用因其职位或身份所受委托的权力来谋取个人利益的行为”。

金融腐败是腐败的一种形式。在金融全球化步伐加快、开放程度不断提高、金融创新日趋活跃的今天, 金融腐败已经严重威胁到社会经济持续健康发展。从现实来看, 近年来金融行业频繁爆出大案和腐败丑闻, 不同层面的一批金融从业人员涉嫌经济犯罪, 使这一领域成了“高风险地段”。

根据上述对腐败的理解, 可以从广义的角度将金融腐败界定为金融企业机构或其行业人员, 在经营管理及相关活动中滥用其经营金融业的权力进行谋取私利的行为。在实际中, 金融腐败主要包括金融业的资金交易腐败和金融监管腐败两种类型。“金融交易腐败是利用资金配置权力的稀缺性进行非规范融资交易行为。金融监管腐败则是利用行政权力的稀缺性进行的以权谋私、以权换利行为”(谢平、陆磊:《中国金融腐败的经济学分析——机制、行为与制度设计》, 中信出版社, 2005年版)。采用这一定义可以把金融监管

腐败和金融机构设计私利的违规行为都纳入分析框架, 突出涉及资金交易或金融行政权力的腐败行为, 同时剔除与金融无特殊关系的腐败或犯罪行为。值得注意的是, 不同类型金融机构腐败的表现形式及特征存在差异。

(二) 金融腐败的需求与供给: 理性经济人的行为选择

“经济人”假设是现代经济学的理论基石之一, 是现代经济理论得以建立和形成的最基本逻辑起点。“经济人”是自利的追求自身利益或效用最大化的人, 这种人性假设有利于我们更好地理解金融腐败的本质并探索更好的惩治与预防手段。从这个角度看, 金融从业人员和权力主体都是理性“经济人”, 他们在特定环境下的策略选择取决于其如何考察并权衡各种策略的成本和收益。在这个意义上, 金融腐败是金融从业人员和权力主体在权衡腐败的收益和成本之后做出的选择。

从金融腐败的角度看, 影响其需求的因素在于: (1) 金融机构拥有的金融监管权、金融审批垄断权以及资金配置垄断权等。这种规制与权威给予金融从业人员或权力主体获取贿赂的机会和资源——尤其是在权力高度垄断或权威不透明的情况下;

(2)行贿所获得的物品和服务在多大程度上可替代的。如果这种金融机构所提供的物品和服务替代手段越少,则腐败的需求量越大;(3)其他行贿者的竞争程度。金融需求竞争越激烈,需求方对腐败者讨价还价的余地就越小,所需支付的行贿价格就越高;(4)行贿成本占其所获收益的比例。在行贿成本低于所获收益的情况下,行贿者继续谋求通过腐败行为获取私利。

影响金融腐败供给的因素在于:(1)金融体系的健全程度。不健全的金融体系,如庇护(patronage)、裙带主义、用人唯私等,将为金融腐败提供更多有利条件,诱使金融从业人员或权力主体供给更多腐败行为;(2)金融机构的薪酬制度。腐败大致可以分为出于贪婪(greed)和出于需要(need)两种类型,对于后者来说,薪酬水平的高低可能决定腐败程度的高低;(3)腐败行为的惩罚力度。根据贝克尔(Becker)对预防犯罪的经典分析,考虑到犯罪行为被揭发的可能性,惩罚的因素在决定是否采取犯罪行为中发挥着重要的作用(Becker, G. Crime and Punishment: An Economic Approach. The Journal of Political Economy, 1968年第76卷第2期,第169-217页)。因此,腐败者对遭受惩罚的风险判断程度越高,那么其所提供的腐败数量就越少;(4)制度控制。对于金融腐败来说,最有效的控制来自内部制度,这是第一道防线。忠诚的监管者、良好的审计机构、清晰透明的规

则有利于遏制腐败行为;(5)领导者的榜样。如果金融机构的高层管理人员没有提供良好的榜样,其下属的腐败行为将会直接或间接地受到鼓励,也无助于形成良好的反腐败氛围。

(三)金融腐败的根源:权力寻租
寻租是现代市场经济国家,尤其是向市场经济转轨国家普遍存在的一种经济现象,也是当代经济学解释特定腐败现象的一个重要理论。这里所说“租金”是一种经济租,它是一种生产要素所有者获得的收入中,超过这种要素的机会成本的剩余。这种租金可以有两种来源:“一种是在价格制度中自然产生的,如需求曲线和供给曲线的移动会产生租金。它也被称作‘寻利’;另一种是人为创造的,如政府可以通过帮助创造、提高或保护一个集团的垄断地位,从而提高他所偏爱的那个集团的垄断租金”(邓小红:“寻租理论下的政府行为”,《合作经济与科技》,2010年6月号)。

就金融而言,我国正处于计划经济向市场经济转轨的过程中,在市场经济不完善的条件下,政府对金融行业的干预,地区分割造成的垄断,金融行业竞争混乱以及产权关系不明晰等因素构成了我国金融租金的来源。可以说,权力的“寻租”和“设租”是金融腐败的源泉。

政府对金融行业的干预加剧了金融资源的稀缺性,为金融寻租提供了可能。金融资源是一种稀缺性资源,政府的适当干预可以纠正金

融市场在市场失灵情况下出现的资源配置低效率和分配不公正等问题。但是,政府的不当干预也可能造成行业垄断,使得行政权力直接卷入金融市场,而社会即寻求通过政府的行政特权、行政审批权等等去寻租,形成广泛的权钱交易。可以说,我国的金融腐败之所以如此严重,与政府对金融资源的行政化干预密不可分。

当前,金融行业仍然较程度存在的行政审批和管制,特别是在机构和产品准入及部分金融产品定价等方面,既限制了市场在配置资源上的作用,不利于提升金融效率,也为金融寻租行为提供了土壤,成为金融腐败的温床。

二、金融腐败的诱因和机会:经济转型与市场建设

(一) 经济转型期的金融市场

经济转型是指一个国家的经济体制从一个阶段向另一个阶段转变,即试图以一种新的、更为有效的经济制度来代替原有的、低效率的制度。一般来说,经济转型包括实体经济、政府经济职能和金融三个领域的转型。其中,政府经济职能转型是实体经济和金融转型的保障,实体经济是转型的基础,而金融则是转型的关键。这是因为,在当代经济中,金融正成为核心和纽带,它对一个国家的整体经济转型具有异常重要的意义。

我国的金融转型是循序渐进的,这种转型方式也存在一定的问题。首先,转型期没有解决金融业国

有产权过大、产权结构过于单一、政府对金融过度干预等问题;其次,转型期间我国的融资结构过分依赖于银行业,企业离开了银行往往就没有其他的融资渠道,资本市场发展严重滞后;第三,转型过程中由于法律和制度的建设的滞后,审慎有效的金融监管框架和市场经济条件下有效的风险监控体系还没有全面建立起来,所有者缺位与多头管理共存,政资不分,监管部门集监管与投资于一身;第四,改革后的金融机构尚未完全转化为现代企业,“虽然大部分国有金融机构已完成重组注资,股份制改造,甚至上市,但这还仅仅只是完成了金融机构外部环境改变,或者说,进行了物理变化。这些产权、内部治理机制、组织体系的改革,要真正发挥作用,即发生化学变化,还需要很长的路要走”(陈清泰、吴敬琏、蒋黔贵:“国有金融企业改革”,国务院发展研究中心信息网 http://www.drcnet.com.cn/DRNet.Channel.Web/expert/showdoc.asp?doc_id=199939,2009-12-16)。

以上因素的存在增大了金融腐败的可能性,使得金融领域成为我国租金规模较大、寻租现象较严重的领域。转型时期由于企业法人治理结构不完善、内控制度不全以及社会资金需求强劲等内外部影响成为金融腐败的诱因。

(二) 金融腐败的内部诱因

1. 企业法人治理结构。经过近些年的努力,金融行业的公司法人治理结构已经基本建立,但仍存在不少

问题。这主要表现在：

——用人机制缺陷。尽管一些银行等金融机构建立了董事会等现代银行的治理架构，但其人事管理权并不在董事会，而是在党委会，而相关的选拔考核办法基本上也是按照官员的方法进行的。这也由此带来了经理任命上的问题，即在任命管理人员上，更多是考虑如何加强自己的控制，而不是整个企业的发展。

——执行机制缺陷。在一些商业银行等金融机构中，尽管各级国资委要求董事长不要对企业的日常经营管理工作进行过多干预，但对于一位身兼公司法人的董事长来说，必然要对公司的经营业绩负责，这就造成了董事会和经理层在部分业务上出现权力重叠、权力纷争与权力真空现象。

——监督机制缺陷。在一些金融机构公司中，监督制约机制缺位，公司的法人治理结构形同虚设，对领导人很难起到监督制约作用。或者是，管理权长期掌握在少数人或个别人手中，权力运行缺乏监督而往往导致发生违法乱纪问题。监督制约机制跟不上，是金融机构负责人案件高发的的重要原因。

2. 内控制度。对于金融行业来说，内控制度方面的缺陷主要表现为：(1)内控意识不强。一些员工认为内部控制就是整章建制，甚至认为内部控制将影响企业活力，没有全面深刻认识到内部控制不仅是惩治和预防腐败，也是促进企业健康

持续发展的基础性制度体系；(2)内控制度不健全。由于管理体制不顺、多头管理等问题的存在，一些金融机构存在内控管理重叠与空白并存、严格与松散并存、甚至规定不一致的状况。一些内控制度缺乏完整性和系统性，散布于各种规章制度中，难以形成有效的约束力；(3)内控评价考核体系尚未真正建立。一些金融机构尽管初步建立了内控体系，但还缺乏一套较为细致、操作性强的内控评价办法，内控制度建设和执行情况并无明确的量化标准。

3. 薪酬体系。在金融腐败治理的整体设计中，设计合理的薪酬体系是建立经营者激励和约束机制的重要环节。公平、有效的薪酬设计体系是减少腐败机会的重要手段。近年来，金融体系在高管薪酬问题上暴露出许多问题，一直备受争议。高管和业务人员的薪酬水平差距过大，既不利于企业的可持续发展，也不利于创造公平有效的激励环境。而一旦这种不正常的激励机制持续维持，就可能转变为一种变相的腐败。

有人认为，高薪才能养廉，这并不尽然。金融行业诸多高薪受贿的案例说明高薪并没有给企业带来“廉洁、激励、规范”的环境，反而变本加厉，制造了震惊社会的金融腐败大案。

(三) 金融腐败的外部诱因

1. 社会资金需求。改革开放以来，随着我国经济的迅速发展，对改

革成本的支付和为满足推动经济发展产生的巨大资金需求,使得社会对融资的需求进一步加强。“资金的需求量越大,利用资金配置权的寻租可能性越高”(谢平、陆磊:《中国金融腐败的经济学分析》,中信出版社,2005年版,第4页)。在金融需求急速膨胀的情况下,金融供给却长期维持了国有银行的垄断地位,使得需求难以得到正常的满足,金融交易与监管的寻租机会亦随之增加。在国内企业融资方面,通行的做法一是通过公开发行股票在资本市场融资;二是通过向商业银行贷款。由此,掌握大量资金的金融机构就成为众多企业求助的对象。“这些有求于金融机构的企业既有进行腐败行为以获得更多资金配置的需求,也有为满足这种需求而付出租金代价的能力,因此,我们极有必要对金融危机下可能发生的种种金融腐败现象保持高度的警惕性”(田湘波:“国际金融危机背景下如何防范金融腐败”,《中国监察》,2009年第12期)。

2. 外部监督体制。从现行的金融纪检监察工作体制运行看,金融业的外部监督体制还存在不少障碍,纪检监察工作所发挥的实际作用仍受到了一定的限制。由于金融监管部门不独立,人事制度缺乏约束等原因,监管失灵乃至因由监管导致的寻租腐败并不少见。金融高级管理层没有固定任期,管理层的解聘不需要向公众公开解释原因。全国的金融机构具备从部、局、处到科的对应该行政级别,监管当局难以

真正下重手。同时,由于金融监管机构的干部人事制度缺乏必要的约束机制,使得金融监管者与被监管者之间人员流动的随意性很大,一部分金融监管官员“下海”经营金融机构和少数金融机构负责人“上岸”到监管部门任职。这种缺乏约束的人事制度使得金融监管机构和金融经营机构可能形成“利益共谋”行为,为了共同的私人利益而进行“暗箱操作”。

三、金融腐败的产生机理:权力与市场

从金融腐败的类型来看,无论是金融交易腐败还是金融监管腐败,二者都是公共权力私利化的一个过程。可以看出,权力是金融腐败得以产生和存在的关键。既然公共权力会带来如此“恶果”,那么,我们又为何要将它引入金融领域呢?这就涉及到政府(权力)与市场(价格)的根本性问题。由于受到不完全竞争、金融外部性、金融风险等因素的影响,市场机制在配置金融资源过程中,不可避免的存在着失效现象,进而有可能引发整个金融市场的失灵。这就需要政府介入金融市场,运用公共权力来弥补市场失灵。正是“权力”与“市场”两种资源配置方式共存,决定了金融服务系统的廉洁与否。

(一) 市场失灵、金融风险与金融腐败

现实经济下的金融市场更多的是一种不完全竞争(imperfect competition)状态,即作为金融服务供给

者的银行、证券和保险等机构,在金融市场中具有明显的市场优势和信息优势,因而它们能够利用其垄断地位左右商品的价格。这带来了两方面的影响:一是金融机构占有垄断地位改变了市场交易格局,使得市场交换显失公平;二是垄断地位带来垄断利润,从而可能促使部分金融企业利用合法或非法的手段来获得和维持垄断地位,其中就包括向金融监管部门及其工作人员进行游说、贿赂等。在此,行贿者可以看成是腐败行为的需求方,腐败者可以看成是腐败行为的供给方,这样,就存在一个腐败市场(郑利平:《腐败的经济学分析》,中共中央党校出版社,2000年版,第57页)。毫无疑问,这两方面的影响都会降低经济效率,阻碍资源配置的帕累托改进。可以看出,市场这只“看不见的手”并不是万能的,存在着市场失效(market failure)的可能性。

金融风险是因各种不确定性而导致的一种潜在的市场失灵,它也是影响金融腐败的关键因素。所谓风险,是指由于不确定性而引发的出现损失(或获利)的可能性,这一可能性的概率分布状况就是风险的程度(徐文彬:“信息替换、制度变迁与金融风险”,《财经问题研究》,2000年第5期)。金融机构在经营过程中,也会因为各种不确定性的出现,存在资金、财产和信誉遭受损失的可能性,即金融风险。由于金融服务存在着明显的外部性。因此,金融风险带来的金融信用中断会造成实体经济部门的支付、结算、投资、消费和对经济

预期不良等连锁反应,极易发生存款挤兑等行为,并导致带有乘数效应的损失。

金融风险与金融腐败存在着密切关系。金融腐败增加了金融市场的不确定性,诱发金融风险。金融腐败直接导致相关金融机构的财务危机,并沉重地打击市场信心,尤其是广大的普通金融投资者、消费者和存款者等,进而带来整个金融体系的不稳定。如此一来,金融市场很容易陷入“金融风险——金融监管——金融腐败——加剧金融风险”的困局。同时,金融腐败在金融风险传导过程中也有着不可忽视的放大作用(曹红辉、史锦华:《金融腐败大案的成因及治理对策》,经济管理出版社,2007年版,第55页)。

不完全竞争、外部性、不确定性等因素的存在,使得市场在配置金融资源过程中的功能失效,进而造成金融系统可能出现“市场失灵”。这就使得政府的积极干预成为一种必要,即利用政府“看得见的手”来弥补市场“看不见的手”的缺陷。但是,在理性“经济人”假设下的政府干预也非万能,同样有可能存在着“政府失灵”(government failure)。政府干预使得权力与资源的结合具有某种天然的必要性与合理性,这为掌权者利用公共资源满足个人私欲开辟了一条新的途径。

(二) 权力干预、金融监管与规制俘获

市场失灵的客观存在,为政府干预金融市场提供了基本依据。但

是,政府的干预客观上也带来了一系列金融腐败现象。在金融领域,政府的权力干预主要表现在金融监管方面。

从20世纪90年代以来,虽然我国中央银行、银行和证券监管机构逐步采取了日益严格的监管,但是从银行和证券场所披露的情况来看,金融腐败程度仍不乐观,存在着“严格监管与腐败程度恶化之谜”。在金融监管腐败中,金融机构与监管机构分别承担着行贿者和受贿者的角色。对于金融机构而言,行贿行为重要有两类:一是为了开展新业务而不得不接受的监管当局设租盘剥(胁迫),二是为了对自己的违规行为寻求监管庇护而进行的主动行贿(共谋)。相应地,监管机构的受贿行为也分为两类:一是通过设租进行的贪赃而不枉法的行为,即行政审批中的受贿行为;二是通过收取贿赂而进行的贪赃枉法行为,即保护违规机构以换取个人好处(谢平、陆磊:《中国金融腐败的经济学分析》,中信出版社,2005年版,第30-77页)。由此可见,必须从全新的视角来看待金融监管与金融腐败的相关性。

对于金融监管腐败,可从政府规制角度来加以剖析。作为政府规制的一种手段,金融监管存在着“规制俘获”的可能性。新规制经济学的规制俘获理论认为,由于委托——代理关系和信息不对称的普遍存在,政府规制机构及其规制活动存在着被俘获的可能性。规制俘获理

论的提出,为我们更好的理解监管腐败提供了分析工具。当前,我国的金融监管体系表现为“人大——政府——监管机构——金融企业”的多重委托——代理链条。冗长的委托——代理链条,更加放大了规制俘获的后果。一方面,由于信息不对称的普遍存在,使得委托人在授权代理人的同时,存在着对代理人的信息依赖。监管机构相对于政府的信息优势,可以帮助监管机构具备相机监管权;金融企业相对于监管机构的信息优势,则可以能够让规制偏向己方,并通过金钱贿赂、未来允诺、私人关系等影响监管机构相机监管权的行使。这为被规制企业俘获规制机构及其工作人员提供了动力。另一方面,在多重委托——代理结构下,对于规制权力的监督和控制较难执行,容易出现规制权力滥用的现象。

(三)金融腐败的形成机理

1. 市场权力化与金融腐败。过度、不适当的政府干预使得金融市场从一个以价格和交换为主要构成要素的市场体系,转变成一个由许可和支持为主要构成要素的权力体系,出现市场权力化现象。在权力的影响下,金融市场也呈现出金融资源配置的行政权力化和金融机构的行政体制化特点:首先,金融机构体系的发生、发展完全是依据行政序列而展开,从金融机构(级别或地理区划)的设置、人员岗位的安置、业务范围指定到管理决策权的划定等诸方面的活动都带有行政管理的

特质;其次,金融机构自身不完全作为一个追求利润最大化的企业而存在,非常明显地执行着相应各级政府的“金融职能”,即为行政主导下的社会经济发展或改革服务;再次,金融机构的决策往往也不是独立的,大多受到政府相关各级行政部门的牵制、束缚,甚或一些重大决策基本上就是由政府的行政部门直接做出的;最后,对于金融机构的监督管理往往直接体现为一种政府的行政管理活动;等等(周子衡:“转轨中的金融腐败和金融稳定”,《惩治和预防腐败体系理论研究论文集》,中国社会科学院金融研究所, http://ifb.cass.cn/show_news.asp?id=4738)。金融服务体系与行政体系同质同构决定了金融机构体系实际上是“政府的金融部门”,从而形成一种“行政包办金融”体制。行政包办金融体制一旦成为一种彻头彻尾的权力金融,金融腐败的发生发展就获得了巨大的可能。

2. 权力市场化与金融腐败。从本质上来说,公共权力是一种非市场性资源,其目的是为公共利益服务。因此,在廉洁政府的运作下,该资源只有使用价值而没有交换价值和价值(韩晓东:“公共权力转化为资本的危险性——权力腐败的经济学分析”,《党的建设》,2004年第9期)。金融服务领域之所以会存在权力市场化的现象,根本上取决于权力背后所代表的资源配置能力。这主要体现在两个层面:第一层面是政府对金融资源的配置权。金融业是一个垄断性很强的行业,是典型的不完全竞争

市场。政府一般通过利率、贷款分配、股票及债券发行以及行业准入等方面的管制,配置整个社会的金融资源。在政府管制的背后,事实上反映的是政府对资金配置权的一种垄断。第二层面是金融机构对资金的配置权。这种权力包括两种情形:一是政府赋予的垄断权力,即政府管制下,金融业拥有的行业独占性和配置资金的权力;二是金融机构本身占有和使用资金上的便利。为了争夺金融(资金)资源,供需双方形成了一个特殊的交易市场。

四、金融领域预防腐败的市场、制度和技术基础

(一) 预防金融腐败的市场建设
金融腐败的原因错综复杂,简单的处置是不可能,必须分清楚哪些是纯粹由个体的私欲引起的,哪些是由于现行体制和规则不健全造成的。从整体上看,我国金融市场体制改革滞后于经济体制改革。当前,金融业的加速开发和市场化要求并且已经推动了金融市场体制改革的步伐,而只有加快这个步伐,才能从根本上遏制腐败。因此,预防腐败,必须与深化金融体制改革,与健全社会主义市场经济体制相适应的金融市场体系和金融调控监督体系结合起来,大力推进金融市场化、法制化和民主化建设进程。

其一,加快金融体制的市场化改革。要提高金融机构产权的多元化水平,允许各种投资主体投资金融产业,强化金融机构内部的合理竞争,推动金融机构运作方式的市场化,用

市场手段而不是行政手段来调节和配置金融资源。

其二,健全金融机构法人治理结构。完善股东大会、董事会、监事会制度;逐步实现高级管理层的经营专业化,并真正对股东大会和董事会负责;促使金融机构内部形成有效的激励机制和约束机制,建立现代企业制度。

第三,提高金融运行的透明度。透明度和自由化是现代市场经济的基本特征。透明度要解决的是游戏规则公平化以及披露某些必要信息的问题。提高金融运行的透明度,一是要使担负经济调控和管理职能的政府做到将重大决策预先公开给市场参与者;二是要使在金融活动中起关键作用各类金融机构按照国际标准统一会计准则,并向监管机构报告真实的数据。

第四,完善金融机构的内控制度。金融机构要健全决策、管理机制,建立集体决策制度及决策议事规则,提高董事会、监事会、各类专门委员会及经营管理机构的议事科学性和权威性。特别是“要针对腐败高发、多发部门,进一步建立健全各项业务活动的事前、事中、事后监督制度,使决策权力、业务过程、各个操作环节和每个员工经营行为都处于严密的内部制约和监控之下”(张君生:“21世纪中国金融反腐败策略的研究”,<http://www.yfw.com.cn/shownews.asp?id=17449>,2003-03-11)。

第五,提高金融机构的经营效率。加快金融机构的内部改革与创

新,加强经营管理技术,建立系统、科学的经营管理制度,不断提高自身技术水平、服务水平以及效率。尤其是,金融企业应当结合实际制定与风险成本挂钩、有利于机构持续稳定发展的合理薪酬体系,有效调动各层级的积极性,兼顾机构短期和长期利益。

最后,健全和完善金融法律法规,按国际金融游戏规则进行金融业的经营和发展。金融业要加快开发,在投资、银行、证券、保险和信托等方面的有关法律法规也必须更健全、完善、公平和透明,必须为各种金融机构的竞争提供一个完善的法律环境。

(二) 预防金融腐败的制度安排制度是遏制腐败的基础。金融领域预防腐败必须要标准体制,通过建立完善的制度体系来规范权力的运作方式、制衡和监控权力持有人的行为,消除腐败的机会。

一方面,要推进权力与市场的制度隔离,设计减少腐败预期收益的制度体系。反腐败不仅仅是直接地打击犯罪,更重要的是通过“制度性的努力”(如简化程序)改变腐败活动的成本收益状况,使得所有人通过理性的经济选择,自动地放弃腐败活动。制度功能的有效发挥,有赖于制度制定机制、制度执行机制和制度保障机制三方面的正常运转。在理性“经济人”的基本假设下,“约束”的目的是为了设计一套减少腐败预期收益的制度体系,从而

消除他们的寻租动机和空间。因此,通过设计减少腐败预期收益的制度体系,用以推动我国金融服务权力与市场的制度隔离,是预防金融腐败的关键所在。

另一方面,要建设健全惩治与监管机制,设计提高腐败预期成本的制度体系。所谓腐败成本,指的是腐败人员因腐败行为而可能付出的政治上、法律上、经济上、精神和道德上的各种代价。因此,提高金融腐败的预期成本,需要从以下几方面着手(邹艳秋:“提高腐败成本:加大惩治腐败力度的理性选择”,《南都学坛》,2007年第1期):首先,建立职业资格限制和剥夺制度,提高金融腐败的政治成本。腐败的政治成本主要是指腐败者为其不法行为所应承担的职业资格处罚及处分。要强化党纪、政纪的惩处力度,建立严格的职业资格限制和剥夺制度,一经发现腐败行为,就对其职业资格进行严格限制,甚至是剥夺其职业资格。

其次,完善法律处置制度,提高金融腐败的法律成本。腐败的法律成本是腐败者被司法机关发现概率及其发现后依法应受的惩罚。对于金融腐败案件,要增强法律的威慑作用,明确自由裁量权,减小惩罚过程中的相机抉择行为,限制腐败行为由金融领域向司法领域延伸。

再次,加大经济处罚力度,提高金融腐败的经济成本。要注重罚金刑的惩罚效应,明确罚金的计算标准和依据,增强罚金的处罚力度。此外还需完善预防腐败的各种经济制度,如

廉洁保证金制度、违规违纪赔偿制度、经济责任审计制度等,积极探索新型预防工具。

最后,塑造社会舆论监督和谴责制度,提高金融腐败的精神和道德成本。提高腐败的精神和道德成本需要从两方面来着手:一方面要塑造腐败监督的多元主体参与格局,拓宽腐败监督的内外渠道;另一方面要通过建立“黑名单”等腐败曝光台,加大腐败评判力度。需要明确的是,上述两点都离不开“零容忍”社会公共价值体系。因此,宣传和引导良好的社会风气是根本。

(三) 预防金融腐败的技术应用
制度是解决问题的根本,制度的生命力在于执行。但在社会实践中,制度执行力已经成为了我国预防金融腐败的一个“短板”。随着现代科技的发展,信息技术已经成为解决这一“短板”的一剂“良药”。因此,必须在加强制度建设的同时,加快相关技术的创新应用。

1. 制度与技术的融合。制度与技术的融合,有其必然性与可行性。首先,依靠制度预防和惩治腐败,是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的深化,是从源头上防治腐败的根本举措。但是应当看到,在推进制度防腐的过程中,我国还面临着制度设计的科学性和制度执行的有效性等问题。这也导致我国近年来金融腐败案件增多,特别是一线操作环节的违法违纪案件高发。严峻的反腐局势迫使金融管理者不得不加强预防和惩治腐败的制度执

行力。在信息时代的当下,以信息技术为主的现代科技自然成为不二选择。再加上金融行业的对现代技术的特殊需求,因此制度与科技的融合是必然的。其次,金融业是现代经济的核心,是经营货币、资本的特殊高风险行业。金融行业不仅有金融监管部门的严格外部监管,同时也有相对健全的内控机制,相对其他行业,金融行业制度较为齐全,权责边界较为明晰,内控监督条线也较为健全,同时在国民经济各个行业中,金融行业也是技术应用起步较早,投入较多,应用范围较广的行业之一。因此,客观上,金融行业在推进“制度+科技”的广泛运用上具有良好的基础,具备人才、经验和软硬件方面的支撑。这些丰富的软硬件资源使得制度与科技的融合具备了现实可行性。

2. 预防金融腐败的技术创新路径

(1) 监控和记录交易行为。主要是用各种现代仪器将一定时间的行为记录下来,再从记录中找出所需的信息。

(2) 固化和规范操作流程。即运用信息技术,将严格的操作流程固化于金融企业信息系统内部。这样既可以提升工作效率,同时也可以规范操作的内容和步骤,实现操作、监控的刚性和留痕,最大限度减少人为因素干扰,压缩诱发不廉洁

行为的“灰色地带”,从而有效地规范业务操作,规范权力边界,防范道德风险。

(3) 信息传递与共享。一方面,要应用信息技术的便捷性构建新型的金融领域反腐倡廉举报机制,使举报人可以利用图片、声音、录像等方式进行标准化举报,从而准确地表达举报人的真实意图;另一方面,要为反腐败制度的研究、制定、实施提供信息化平台。信息化平台和已有的反腐败制度发挥出强大合力,有效制约权力,防止腐败发生。

(4) 风险预警和诊断分析。可以建立反映金融领域廉洁状况的指标体系,及时汇总相关信息,定期分析评估各地区、各部门预防腐败工作情况和效果,提出工作规划和建议。风险预警和诊断分析要求我们建立一套能够科学、合理、敏感地反映金融腐败风险状况的监测指标体系,及时跟踪重要风险业务办理情况,实现事后监督向过程监督、现场监督向非现场监督,从而从源头上预防各类风险发生。

总之,金融服务系统要通过“制度+科技”,使惩治腐败工作逐步从亡羊补牢转向未雨绸缪,实现对腐败问题的超前防范,减少和消除金融企业改革发展中的消极因素和不利影响,促进金融企业可持续健康发展。

(责任编辑:张蕊青)