

金融风险的防范与法律制度的完善^{*}

项俊波

(中国人民银行, 北京 100800)

摘要: 本文主要从完善金融立法的角度, 分析我国金融风险的防范问题。文章首先回顾了相关研究成果, 指出法律作为一种金融基础设施对金融运行质量的影响; 其次分析了我国金融体系目前存在的三类比较突出的风险: 信用风险、操作风险和跨市场、跨行业金融风险。从金融法律制度的视野来看, 当前我国金融体系存在的高风险尤其是较突出的这三类金融风险, 在很大程度上与一些法律制度的缺失或不完善有关, 比如: 有关征信管理法规的缺失; 现行企业破产法律制度的严重滞后; 对金融诈骗和违反金融管理秩序刑事责任追究方面的法律制度存在缺陷等等。为此, 文章提出了下一步我国金融立法工作的四个重点。

关键词: 金融风险; 金融法律制度; 立法

中图分类号: F832.0 文献标识码: A 文章编号: 1002-7246(2005)08-0001-09

一、引言: 金融风险与金融法律的相关性问题

金融风险与金融法律的相关性是一个兼具理论与实践意义的问题。当前的研究主要集中于三个基本层面: 一是法律制度与金融风险及金融发展的相关性; 二是契约执行的内在及外在动力问题, 从内在动力看, 即契约双方是否存在信用意识, 从外在动力看, 即司法执行是否保护债权人权利; 三是法规完善问题, 即一国的金融相关法律应该朝着怎样的方向发展, 通过减少制度漏洞以降低金融风险, 促进金融发展。

首先是法律制度与金融发展相关性问题。根据世界银行(2001)的界定, 法律是“金融基础设施”的重要组成部分, 是决定金融运行质量和金融安全的重要因素。就法律制度的完善程度与金融风险及金融发展之间的关系, La Porta, López-de-Silanes, Shleifer 和 Vishny(1997, 1998)进行了专题研究, 他们利用世界49个国家的数据, 得出的基本结论是: 股东权利保护与上市公司数量、股票融资额度正相关; 债权人保护则与银行信贷和债券融资的规模正相关。Levine, Loayza 和 Beck(2000)的论文进一步论证和发展了“法律保护有助于支持金融市场发展”的基本思想。上述代表性研究的共同分析逻辑在于: 法律的完善程度决定了债权人或投资者的权利保护(风险), 由此决定了金融交易倾向。

收稿日期: 2005-05-10

作者简介: 项俊波(1957-), 男, 重庆人, 法学博士, 中国人民银行副行长。

^{*} 本文是作者于2005年4月26日在国务院发展研究中心金融研究所举办的“2005年中国金融改革高层论坛”上的发言。

其次是契约执行与产权保护问题。在契约执行上,正如 Keynes(1923)曾作出的著名论断:“合同的无条件绝对履行,……是革命的真正父母”。在产权保护上,根据 Johnson、McMillan 和 Woodruff (1999)对前苏联和东欧等转轨经济国家的研究,“信用文化”(即借款人偿还债务的激励与操作)的缺损,导致外部融资者不愿意向企业提供资金,这导致了资本市场的萎缩和惜贷问题。

第三是法律制度的完善问题。Berkowitz、Pistor 和 Richard (2000)的研究从法规完善的角度提出了新的观点,认为虽然法律制度的完善与金融运行质量的确相关,但是简单采取从其他国家直接移植法律体系会导致本国的“排异”问题,因而,如何根据本国经济、金融与法律、文化实际情况因地制宜地实现法律制度的创新是各国金融发展所面临的共同问题之一。

就以上问题,本文认为,金融运行质量取决于各相关主体的行为规范性,而金融法律制度是对金融机构及其金融业务所涉及的法律关系进行规范和调整的制度安排,也是对金融监督管理者自身行政行为进行规范和约束的制度安排。因此,金融立法的最根本目的就是规范和调整金融监督管理者、金融机构、金融机构客户之间的权力(职责)、权利和义务等法律关系,强调对金融机构客户合法权益的保护,通过在政府失灵的领域强化监督管理,同时发挥市场在金融发展中的主导作用,实现金融管制与市场自律间的平衡和协调发展,以此降低系统性金融风险。但是,金融机构的主要职能就是充当资金供应者和资金需求者之间的媒体,信息不对称的存在必然导致金融业天然是一个高风险的行业,金融风险可以说是金融业存在和发展的常态。因此,金融立法的主旨并不是要消灭所有的金融风险,而是要将金融风险控制在金融监督管理者可容忍的范围和金融机构可承受的区间内。正是在这个意义上讲,金融风险的防范、控制和化解离不开金融法律制度的建立健全和有效执行。鉴于此,本文从完善金融立法的角度研究我国金融风险的防范问题。

二、中国目前的金融风险状况

由于宏观经济政策环境的变化、市场波动、汇率变动、金融机构自身经营管理不善等诸多原因,金融机构在经营过程中存在着在资金、财产和信誉方面遭受损失的可能性,这就是金融风险。金融风险可划分为各种不同的类型,如经营性风险、制度性风险;宏观风险、微观风险等。巴塞尔银行有效监管的核心原则,将金融风险划分为包括信用风险、市场风险、操作风险、流动性风险和法律风险在内的八类风险。应当说巴塞尔银行有效监管的核心原则提及的八类风险,在我国都有,所不同的只是风险的严重程度不同而已。目前中国金融体系中有三类风险比较突出。

(一)信用风险仍然是中国金融业面临的最主要风险。贷款和投资是金融机构的主要业务活动。贷款和投资活动要求金融机构对借款人和投资对象的信用水平做出判断。但由于信息不对称的存在,金融机构的这些判断并非总是正确的,借款人和投资对象的信用水平也可能会因各种原因而下降。因此,金融机构面临的一个主要风险就是交易对象无力履约的风险,即信用风险。在经营过程中,如果金融机构不能及时界定发生问题

的金融资产(即按照风险程度对金融资产进行分类)、未能建立专项准备金核销不良资产,并且未及时停止计提利息收入,这些都会虚增金融机构的有效资产,对其未来的稳健经营带来严重的负面影响。

从账面上看,近几年我国银行类金融机构的资产质量趋于好转,不良贷款的绝对量和相对水平都呈现下降趋势。这与金融监管部门强化监管和金融机构自身深化改革、加强内部管理的努力是分不开的。但我们也要看到,不良资产的下降与我国新一轮经济扩张中贷款增幅比较大也有很大关系。例如,2003年和2004年,全部金融机构人民币新增贷款分别达到2.74万亿元和2.26万亿元。在这种情况下,2004年底我国主要商业银行的不良贷款比率仍高达13.2%,绝大多数商业银行的资本充足率仍维持在8%这一法定监管要求之下。可以说,与国际银行业的通行标准相比,目前我国银行类金融机构的不良资产率仍然偏高。除银行类金融机构面临很高的信用风险外,近几年我国证券类金融机构面临的信用风险也比较突出,相当部分证券公司资产质量低下。近年来,已有多家证券公司因资不抵债被行政撤销、接管或托管,中央银行为此不得不动用再贷款偿还被接管公司对个人债权人的债务。

在对目前我国金融机构面临的信用风险状况进行判断时,一个值得密切关注的问题是近年来房地产贷款的大幅度增长。我国房地产市场的发展与房改有直接关系。居民住房抵押贷款是房改后出现的新生事物。与传统的贷款相比,房地产贷款的收益比较稳定,银行发展这项业务的积极性很高。因此,房地产贷款增长速度快,有其合理的一面。但也要清醒地看到,目前我国房地产贷款业务还没有经过业务开展时间和经济周期变动的考验。由于我国银行的房地产贷款业务才起步几年,所积累的历史数据尚不足以判断中长期贷款的违约率水平;并且现在我国经济正处于新一轮扩张期,经济景气的上升,也部分掩盖了一些房地产贷款业务隐含的风险。但是,经济景气状况就像潮汐,也是有起有落的。一旦经济进入下调期,房地产贷款违约率水平可能就会上升。因此,我们不能对目前看似蒸蒸日上的房地产贷款业务过于乐观。这方面我们要吸取日本房地产泡沫破裂的教训。日本房地产泡沫破裂后,银行面临的信用风险急剧增加,呆坏账水平大幅度上升,并进一步拖累证券市场,再加上日元升值的因素,使得日本经济步入了长达十多年的低迷期。作为发展中国家,我国一直非常强调经济持续、稳定、快速、健康发展。如果在这方面出现问题,不说十几年,就是只有几年的衰退期或低迷期,都将给整个经济带来巨大损失。所以,我们对金融业面临的信用风险始终不能掉以轻心。信用风险仍然是目前我国金融业面临的最主要风险。

(二)操作风险多发是我国金融风险中一种较突出的表现形式。依照巴塞尔银行有效监管的核心原则,金融机构面临的操作风险:一是来自信息技术系统的重大失效或各种灾难事件而给金融机构带来的损失;二是源于内部控制及公司治理机制的失效,金融机构对各种失误、欺诈、越权或职业不道德行为,未能及时做出反应而遭受的损失。从近几年我国金融业暴露出的有关操作方面的问题看,源于金融机构内部控制和公司治理机制失效而引发的操作风险占了主体,成为我国金融业面临风险中的一个突出特征。分析近两年金融机构发生的各类案件,可以发现,操作风险一是来自管理层腐败,二是源于内部工作人员违规行为,三是由于金融诈骗等。

近来金融系统尤其是商业银行不断爆出案件,这在一定程度上与银行深化内部改革,强化对业务运作流程的监控,使过去隐蔽较深的案件较为集中地暴露有关,但无论是陈案还是新发,都反映了我国金融业中操作风险相对较高的事实。这与我国建立现代金融企业制度的战略目标极不相符。不断暴露出的操作风险,不仅使金融机构遭受了巨大财产损失,而且也损害了我国金融机构在国内外的信誉。

(三)跨市场、跨行业金融风险正成为我国金融业面临的新的不稳定因素。目前我国的金融市场由证券市场、期货市场、银行间债券市场、同业拆借市场、银行间外汇市场以及黄金市场构成。随着分业经营模式在实践中被逐步突破,银行、信托、证券、保险机构都在不断推出各种横跨货币、资本等多个市场的金融产品或工具。金融机构加快金融创新的方向是对的。但这在提高金融机构竞争力的同时,也带来了风险在各金融机构和金融市场之间的相互传递。这里需要关注的一个案例是委托理财业务。这也正是目前银行、证券、信托和保险等金融机构大力拓展的业务。尽管不同的金融机构对于委托理财业务有不同的称谓,也有不同的业务规则,但“委托理财”中的“财”既投资于股票市场,又投资于外汇市场,还投资于银行间债券市场这一事实本身即说明委托理财业务或产品属于一种跨市场的金融产品。从最近处置部分高风险证券机构的案例中可以发现,一些证券公司从事委托理财业务所导致的巨额亏损,正是导致这些机构资不抵债的一个重要原因。由于证券公司目前广泛参与了货币市场,这些证券公司的风险无疑会传递给其他市场参与者。这里当然不是要否定委托理财业务,而是想从一个侧面说明,这种跨市场的金融风险,正实实在在地摆在了各金融机构面前。

目前我国金融业另一比较突出的跨市场、跨行业金融风险源于多种形式的金融或准金融控股公司。根据目前的法律,原则上我国的金融业实行分业经营和分业管理制度,要求“证券公司与银行、信托、保险业务机构分别设立”,但法律本身并没有直接禁止设立金融控股公司或禁止有关公司通过下属子公司使整个集团同时涉及两类以上金融业务。由此在现实中出现了既有以事业部制为特征的金融控股模式,也有银行设立证券经营机构和基金管理机构这一类的以金融机构为母公司的模式,还有以实业公司为母公司下属金融性公司的模式。由于目前对金融控股公司缺乏有效和全方位的监管,存在着金融产品损害消费者(投资者)利益、内部关联交易以及集团内一个公司的金融风险传导至其他公司甚至整个集团等诸多风险隐患问题。

人民银行最近防范和处置系统性金融风险的实践表明,跨市场、跨行业金融风险有上升趋势,尤其表现在以实业公司为基础建立起来的金融控股公司或准金融控股公司所实施的资本运作方面。由于横跨产业和金融两个领域,涉及银行、证券、信托、保险等多个金融部门,资本运作形成了“融资—购并—上市—再购并—再融资”的资金循环链条,运营中存在着巨大的风险。由于起点和终点都是金融部门的融资,一旦资金链条断裂,各金融机构往往是最大的受害者。如不久前所谓几家某某系出现的问题,不仅众多股票投资人受到伤害,造成股市的波动,而且相关金融机构也遭受了巨大损失,已威胁金融体系的稳定。

三、从金融法律制度的视野看我国金融风险的成因

我国金融业面临的各种高风险是多年积累起来的,是国民经济运行中各种矛盾的综合反映。经济体制的转轨,社会环境的变化,金融体制的不适应,监管手段的落后以及金融法律制度的不完善等,都是造成我国金融体系中存在高风险的原因。从法律角度看,金融法律制度在本质上是一种工具,调整着金融监督管理者、金融机构、金融产品当事人之间的各种交易关系(从新制度经济学的视角看,金融法也是一种公共产品)。金融法律制度除了规范法律关系这一功能外,还具有惩罚、鼓励或禁止、引导等多种功能,从经济学意义上讲就是降低交易费用,使各方当事人能准确地计量一种可期待的利益或可预期的损失。因此,金融法律的完善与否在本质上影响着金融交易中的产权保护力度,也就直接影响着系统性金融风险程度与金融运行质量。

改革开放以来,我国的金融法制建设取得了很大的成绩,建立了以《中国人民银行法》、《商业银行法》、《银行业监督管理法》、《证券法》、《保险法》等以规范金融监督管理行为、规范金融经营主体和经营行为为主要内容的基本金融法律制度。而在行政法层面上,又有《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》等法律约束金融监督管理者的行政行为。在民商法律层面,也有《票据法》、《担保法》、《公司法》等法律规范民商事行为。但是,也应当看到,目前的金融法律制度是我国在发展新兴市场和经济体制转轨过程中制定的。在我国金融体制改革日益深入、金融业对外开放进程日渐加快以及金融业自身创新动力日益明显的大背景下,现行的金融法律制度安排已经难以适应变化着的金融生存和发展环境的需要。当前,我国金融体系中存在的高风险尤其是比较突出的三类金融风险,在很大程度上与一些法律制度的缺失或不协调有关。具体表现在:

一是有关征信管理法规的缺失,影响了征信业的发展和金融机构对借款人信用状况的评估。通俗地讲,征信就是收集、评估和出售市场经营主体的信用信息。在现代商品经济社会,随着商品经济的日益发达,商业交易呈现出交易对象多元化、交易方式复杂化的特点,信息不对称自然成为交易当事人需要着重解决的问题。而现代社会分工的专业化和精细化,使得征信作为一门独立的产业不断发展壮大。而作为信息不对称的最大受害者的金融机构既从征信机构取得其客户的信用信息,同时也向征信机构提供宝贵的原始信用信息,由此建立了金融机构与征信机构间互相依存的紧密关系。

我国的征信业始建于上个世纪九十年代,但真正进入发展阶段则是近几年的事情。对企业和个人而言,由于征信直接涉及到公民隐私和企业商业秘密等问题,是一项法律性很强的工作。但在我国现有的法律体系中,由于尚没有一项法律或法规为征信活动提供直接的依据,由此造成了征信机构在信息采集、信息披露等关键环节上基本无法可依,征信当事人的权益难以保障,影响了征信业的健康发展。事实上,目前企业或个人在金融交易活动中多头骗款、骗领银行卡、资产重复抵押、关联担保等违规行为,未能被相关金融机构及时识别而导致资产损失,与我国征信业发展的滞后有很大关系。因此,当务之急是在规范中发展我国征信业,及早出台“征信管理条例”等行政法规,着重明确下列事项:一是确定专门的行政机关或者在现有的行政机关中指定一个机关作为我国征信业

的监督管理部门;二是设置征信机构设立的基本条件;三是规范征信业务行为;四是明确保护被征信主体隐私权等合法权益的法律措施。

二是现行企业破产法律制度的严重滞后,不利于金融机构保全资产。企业破产法律框架下对金融机构债权人的保护程度,直接关系到金融企业资产的安全状况。当前企业破产法律制度主要包括:适用于全民所有制企业的《企业破产法(试行)》、适用于其他企业法人的《民事诉讼法》第十九章(企业法人破产还债程序)以及最高人民法院颁布的一系列司法解释。上述法律制度,特别是《企业破产法(试行)》是在我国经济体制改革的初期制定的,带有较浓厚的行政破产色彩,与市场经济条件下按照市场原则处理破产事务的要求存在着较大的差距。表现在:第一,现行企业破产法律制度规定,清算组成员由来自于企业上级主管部门、政府财政部门等有关部门和专业人员组成。清算组只对人民法院负责并且报告工作。但在现实中则演变为由政府有关部门充当清算组,由政府主导企业清算的运作模式。政府充当清算人与政府直接或间接经营的企业相结合,往往会导致在清算中对债权人利益的忽视。第二,就全民所有制企业破产而言,法律还规定:债务人申请破产的应当经其上级主管部门同意;债权人申请破产的,如果其上级主管部门申请整顿且与债权人会议达成和解的,则中止破产程序。这些规定增加了企业破产的难度,使企业经营者容易利用上级主管部门的优势与债权人讨价还价,错过破产的最好时机,最终侵害债权人的利益。第三,破产案件由债务人所在地司法管辖的原则,容易受当地各种利益的干扰,不利于平等对待各类债权人。要求借款人破产还债只是金融机构保护其自身债权的最后选择,但目前企业破产法律制度却未能充分保护债权人的利益,一定程度上导致目前金融机构不良债权不断形成和累积,面临的信用风险增大。

目前新《企业破产法》的立法工作已进入关键阶段。从各方面反映出的情况看,与现行企业破产法律制度相比较,新《企业破产法》草案一方面拓宽了现行《企业破产法》的适用范围,将所有企业法人都纳入其中,另一方面充实了关于破产程序中实体问题的规定,从破产程序的各个环节和层面大大提升了破产法对债权人利益的保护程度。但是,在直接关系到债权人利益的破产债权清偿顺序和破产条件这两个焦点问题上,草案的规定仍不尽完善。在债权清偿顺序方面,草案采取了职工劳动债权优先于有抵押、质押的债权的规定;在破产条件方面,草案将企业法人不能清偿到期债务和资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力并列为破产条件。这对金融机构债权的保护将产生一定影响。

劳动债权优先于担保物权,直接后果是银行债权追索难、不良资产回收率低,从而导致金融机构债权人消化不良资产的能力弱化,成为金融风险的诱因。同时,对担保物权保护的漠视会破坏基本的法律规则,动摇经济主体对担保制度作为最后一道保护措施的信任。失去了对法律的信任,最缜密、系统的法律也会变成一张白纸。而过于严格的破产条件使得债权人不能及时、有效地提出债务人破产的申请。将资产不足以清偿全部债务和明显缺乏清偿能力规定为破产条件,往往会使企业在已经不可救药的情况下才能进入破产程序,这会错过对企业实施重组或和解的机会,同时也会错过对金融机构债权人利益实现最大化保护的机会。

三是对金融诈骗和违反金融管理秩序行为刑事责任追究方面的法律制度存在缺陷,不利于防范金融机构在操作经营环节出现的风险。操作风险多发是目前我国金融业风

险中的一个突出特点。这其中又以金融诈骗行为和违反金融管理秩序行为给金融机构带来的损失最大。从最近发生的一些案件看,当前我国金融诈骗行为大致可以分为两类:一是以非法占有为目的、通过提供虚假信息而进行的金融诈骗,例如信用证诈骗、票据诈骗等。二是不以非法占有为目的,但通过有意提供虚假财务资料为企业的利益骗取资金。这类欺诈的特点是,行为人陈述的资金使用目的是真实的,即行为人主观上没有将资金据为己有的目的,但行为人向金融机构申请资金时,有意提交虚假资料,从而误导银行的决策偏差,骗取金融机构的资产。并且实施金融诈骗行为的主体往往是单位,而不是个人。目前涉及金融机构的欺诈行为大部分是第二类。

我国《刑法》对“以非法占有为目的”的金融诈骗有明确规定,但对上述第二类欺诈行为,《刑法》中并没有明确,对此只能通过《合同法》追究行为人的民事责任。另外,一段时期以来,在金融行业特别是在部分证券和信托机构中出现了较为严重的挪用客户股票交易结算资金、信托资金和债券等违反金融管理秩序的行为,不仅严重损害了社会公众的合法权益,而且也给金融机构本身带来巨大风险。但现行《刑法》对挪用资金罪的规定,并不能满足现阶段打击上述行为的要求。《刑法》中关于挪用资金罪的规定,仅适用于金融机构的工作人员挪用客户资金的行为,而不适用金融机构挪用客户资金、资产的行为。现行《刑法》对上述欺诈和违反金融管理秩序的行为缺乏刑事威慑力,这无疑不利于降低金融机构在操作经营环节出现的金融风险。

四是相关金融主体和金融业务法律制度的缺失,放大了金融体系中的一些潜在风险。前面曾提到,目前跨市场、跨行业的金融风险增加正成为影响我国金融体系稳定的新因素。这在很大程度上是因为没有及时出台相关的法律制度,对这些新的金融主体和金融业务及时进行规范。例如,对实际已形成的各种金融或准金融控股公司,在现行法律框架下,似乎《人民银行法》、《银行业监督管理法》、《商业银行法》、《证券法》和《保险法》等都与其有一定的关联,但上述法律又都不能完全解决对它的监管问题。在金融业务方面,对最为活跃的跨市场金融产品——各种委托理财产品,目前银行、证监、保险监管部门各自按照自己的标准分别进行监管,但缺乏统一的监管法律制度。由于现有的法律制度无法解决与金融控股公司有关的法律问题,金融机构开拓的新业务又缺乏严格的法律界定,潜在的金融风险必然要加大,并容易在不同金融市场之间传播扩散。在这个意义上,目前我国金融机构承受的这种跨市场风险,实际是一种法律风险。

四、我国金融立法的价值取向

当前我国的金融改革和发展正加速向前推进,同时防范金融风险的任务也变得越来越重要而艰巨。金融立法虽然不能从根本上消灭金融风险,但完善的法律法规却是缓解金融机构过度冒险,减少制度性风险的一个重要手段。一个良好的法律环境也是金融体系稳定运行的必要基础。

从宏观层面看,金融立法的核心问题是要牢固树立科学的立法价值取向。金融立法的价值取向问题,简单地说就是金融立法的指导思想和判断标准问题。在不同的金融发展阶段有不同的金融立法价值取向,现阶段的金融立法价值取向应当是:以“三个代表”

重要思想为指导,按照科学发展观和加强执政能力建设的要求,鼓励金融创新,加强对金融风险的防范和控制,按照成本效益原则科学设置行政许可,尊重市场的创造精神和自我约束。为此,金融立法工作的重点应放在推动金融市场基础设施建设、规范金融创新法律关系、提高金融监督管理的协调性和有效性以及充分利用市场自律监管上来。具体而言:

一是要统筹、科学和全局地做好金融立法工作。目前我国的经济体制改革和金融体制改革都已经进入了改革攻坚阶段,原来采取的单独推进的改革策略已经难以适应当前改革开放的需要。金融立法也应当围绕这一转变,确立统筹规划、科学立法的思维。对于金融市场而言,应当通过立法手段逐步推进金融市场的统一和整合,对于同质的金融产品按照相同的监督管理规则约束市场主体的交易行为,保证不同的市场在其基础设施方面,如发行、登记、托管、结算和清算规则方面的基本统一。对于金融机构而言,要逐步按照功能监管的思想,用统一的规则去规范其机构创新、业务创新和产品创新行为,同时要强化金融风险信息在金融监督管理部门间的共享和流动。而对于支撑金融发展和改革的其他法律制度而言,则应当按照既保护债权人又保护债务人的原则进行系统修改,《刑法》的修改则应当与时俱进,强调对单位犯罪的刑事制裁和对个人刑事责任的追究。总之,作为规则的制定者,既要满腔热忱地鼓励市场的首创精神,同时又要以审慎的眼光审视其中新隐含的法律风险;制定规则既要讲究上位法下位法之间的和谐关系,又要照顾同一层级法律规则的内在协调,还要预留适当的法律空间满足金融业的未来发展要求。

二是要始终把保护存款人和投资者的利益作为金融立法的基本指导思想。保护金融机构存款人、金融产品投资人的利益永远是维护金融机构信誉的重要因素。当前应当强调对基础金融法律关系的研究,同时做好金融创新产品的法律关系的规范。金融监督管理部门在许可金融机构推出创新产品的过程中应当重视对于投资者知情权、收益权等合法权益的保护。要尽快完善《破产法》,根据《破产法》的基本原则,考虑金融机构破产的特殊性,尽快制定《金融机构破产条例》,同时应当尽快建立健全金融安全网制度,制定包括《存款保险条例》、《证券投资者保护基金管理办法》在内的金融法律制度。

三是要持之以恒地做好金融法律关系的研究工作。金融法律关系的创新是金融创新的重要组成部分。事实上经济和法律也正在有机地结合,法律的经济分析就是两者结合的产物。而在金融法律关系创新方面,我们也从理论层面走到了实务层面,比如《信托法》确认了商事信托关系运用于金融领域的基本规则,《银行业监督管理法》将审慎监管的理念引入金融监督管理实务。而在未来我们还需要将金融机构破产前发生的金融交易继续有效原则,引入金融机构破产法律规则。因此,金融法律研究不能单纯地囿于就法律论法律的圈子,应当大胆借鉴吸收其他学科的知识 and 观念,运用经济学、心理学和社会学的最新研究成果推动金融法律的创新,确保金融法律制度既能规范金融业务行为,又能促进金融业的健康发展。

四是要花大力气培养全社会的金融法律意识。防范金融风险、保障金融安全的重要措施之一,就是要在全社会大力普及宣传金融法律知识,并在全社会真正树立金融法治观念。在加强金融法治意识的过程中,要重视全社会信用观念的建立,要培养公众和投

投资者的风险防范意识和合法投资观念。

参 考 文 献

1. 中国人民银行, 2004, “金融稳定评估报告背景材料”。

2. 吴志攀 2000, “我国的金融法律制度”, 全国人大常委会法制讲座讲稿之十八。

3. 吴志攀 2003, 《金融法的“四色定理”》, 法律出版社。

4. 吴志攀 2003, 《经济的法制框架》, 法律出版社。

5. 史晋川, 潘士远等, 2004, 《法律·金融·增长》, 经济科学出版社。

6. 王文宇 2003, 《新金融法》, 中国政法大学出版社。

7. 北京大学金融法研究中心, 2003—2004 各期, 《金融法苑》, 法律出版社。

8. 谈李荣 2004, 《金融隐私权与信息披露的冲突与制衡》, 中国金融出版社。

9. Berkowitz D., Pistor, K., and Richard, J., 2000. ‘Economic Development, Legality and Transplant Effect’, *CID Working Paper* 39, Cambridge: Harvard University.

10. Johnson, S., McMillan, J., and Woodruff, C., 1999, ‘Property Right and Finance’, Cambridge: MIT.

11. Keynes, J. M., 1923 ‘A Tract on Monetary Reform’, in Moggridge, D. (ed.) *Collected Writings, Vol. IV*. Cambridge: Cambridge University Press

12. La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A., and Vishny, R. W., 1997. ‘Legal Determinants of External Finance’, *Journal of Finance*, LII (3): 1131—50.

13. Levine, R., Loayza, N., and Beck, T., 2000 ‘Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes’, *Journal of Monetary Economics*, 46 (1): 31—77.

14. World Bank, 2001. *Finance for Growth*, Washington D. C.: World Bank.

Abstract: This paper analyzes financial risk prevention through financial legislation. Firstly, this paper reviews literatures on effects of legality in financial development. Secondly, three sorts of financial risks, i. e. credit risk, operational risk and trans-market contagious risk, are compared, and this paper also shows the cause in legality weakness, such as lack of credit record and advanced bankruptcy law, and weak law enforcement. Finally, this paper shows the major tasks of financial legislation.

Key words: Financial Risk, Financial Law, Legislation

(特约编辑: 陆 磊) (校对: HA)