

“丝绸之路经济带”金融中心建设的模式和制度安排

●杨为程,王 芳

(新疆大学法学院,新疆乌鲁木齐 830046)

内容提要:在欧亚陆路贸易通道的核心地带建设区域金融中心是实现习近平主席提出的“丝绸之路经济带”战略构想、国家向西开放以及能源发展战略的重要组成部分,对我国可持续性发展和改革深化意义深远。未来“丝绸之路经济带”金融中心建设应以法治为主导政府推动型金融中心建设为模式选择,通过完善法规,推动金融中心法治化建设;确保国家能源战略,创建石油期货交易场所;降低准入门槛,吸引外资金融机构,促进各类主体平等竞争;完善市场功能,促进金融资源整合与创新;加快基础设施建设,重视金融人才,培育良好服务环境。

关键词:

中图分类号: F832.7; F127 文献标识码: A 文章编号: 1003-4161(2014)06-0030-04

DOI: 10.13483/j.cnki.kfyj.2014.06.007

2013年9月,习总书记出访中亚国家期间,在阿斯塔纳的主题演讲中,提出了通过强化与相关国家政策的沟通、贸易的互通等“五通”的途径,与各国协同共创“丝绸之路经济带”(以下简称丝路经济带)的重大战略思想。沿途区域将由此获得难得发展机遇,特别是作为我国向西开放桥头堡的新疆,借助打造丝路经济带的历史机遇,加强与中亚各国在经贸、人文等多领域的合作,对新疆实现长治久安、科学跨越和后发赶超具有深远影响。加快新疆乃至我国西部及中亚地区社会经济的发展应以现代经济的基础和核心——金融为突破口,在新疆创立丝路经济带区域国际金融中心,必将促使丝绸之路再度辉煌,推动国家向西发展战略尽快实现。

一、创设丝路经济带区域国际金融中心的意义

(一)是我国改革开放新阶段的应有之举

通过30多年的对外开放,我国逐步形成了东南沿海地区的粤港深经济区、以沪为中心的长江下游经济带和渤海湾京津冀经济区。作为“增长极”的三大经济带促进了我国经济持续增长。在深化改革的背景下,能否在经济欠发达西北地区形成新的经济圈,是对新世纪里推动我国社会经济稳步发展的重大考验。因此,在地域辽阔、发展滞后的我国西部、欧亚通道中心地带建设区域国际金融中心,有助于拓展我国与中亚的经贸合作,有利于形成东南沿海与西北内陆、陆地与海路齐头并进的全方位开放新局面。

(二)是提高国家能源安全保障的战略选择

近年来,我国与中亚国家的石油天然气等能源合作保持着持续增长的步伐。中亚地区拥有丰富的能源和矿产资源,随着经济社会的发展,未来必将成为世界范围内的资源争夺之地。构建丝路经济带是我国能源战略安全保证的必然选择,契合国家长期战略目标。通过区域国际金融中心的建设将更有利于保障能源资源的进口能力,将更有利于发挥新疆的路上能源大通道的功能。

(三)是我国西北及沿途国家和地区深入发展的客观需要

从全球重要的金融中心区位布局观察,“U”型结构是显著特点:一头牵着东京、新加坡和香港经济繁荣的亚太经济区,另一边连接卢森堡、布鲁塞尔、法兰克福等市场成熟的西欧经济区。而从我国广袤的西部到东欧中间地带,却是经济社会发展的塌陷区。特别是在丝路古道沿途不同国家和地区,尚未形成门类齐全跨区域的资本市场和产品丰富多样的金融服务机制。随着区域合作的不断深化,以及沿途各国互联互通的日益深入,区域国际金融中心的创立是金融支持丝绸之路沿途国家和地区经济社会发展的客观需要。因此,在位处丝路古道核心区的新疆设立区域金融中心,有利于推动新疆在我国西部战略大通道上建立发达的交通枢纽、商贸市场和物流中心,联通全球东西部金融市场,促进区域社会经济的持续发展^[1]。

(四)有助于巩固国防建设与新疆长治久安

在我国西北边疆创立丝路经济带金融中心,能够极大地促进与中亚及巴基斯坦等邻国之间多层次金融合作,打击“三股势力”,通过与周边国家进行全面的安全合作,维护边疆安全稳定,联合协作共同消除境内外恐怖组织威胁,维护国家国防安全。同时,发挥金融活动稳定器功能,增强社会安定、民族团结,推动祖国西北边疆社会长治久安,经济跨越赶超发展。

二、他山之石——域外金融中心形成机理及经验

(一) 自发演进式金融中心的历史变迁与经验

自发演进式金融中心作为区域性或国际性金融中心是在国内或地区经济漫长演变历程中,形成的以市场机制为导向、逐步发育的多层次金融交易市场为主要标志,有代表性的自然形成型金融中心主要有伦敦、纽约及我国香港特别行政区。一般表现为经济需求是推动金融中心形成的核心要素,随着国际金融领域竞争的日趋激烈,在金融中心不断成熟的进程中,人们越发关注法律发挥的功能^[2]。其一,确认金融市场主体的权益及市场交易机制需要法律。法律追随市场的发展而制定并修订,法律变革与人类社会的进步基本保持同步。16世纪英国产生了股份制的企业模式,美洲大陆的发现催化了股份公司的落地开花,英国开始大规模发售股份筹集资金,用于开发新大陆。17世纪末,英国出现了职业证券中介商,证券交易市场初具规模^[3]。关于证券市场的法规也在这个时期产生;其二,禁止政府介入具体交易,市场健康运行稳定需要法律。奉行不干预政策,维护自由市场机制,是通过权力的对抗,尤其是三权分立立法和司法对政府行政权力的制衡和约束来实现的。以伦敦为例,遵循英国的政治经济传统,伦敦的金融市场体现在市场准入、退出、交易、资本流动和货币兑换等方面,放松管制、放任自由是金融监管的核心理念。相应地英国的判例法制度对保障金融自由、抵制行政不当干预也起到了积极作用。

随着金融市场创新的不断深化,系统性风险和局部危机不断困扰着这些国际金融中心的发展和稳定。20世纪30年代席卷横扫欧美西方国家的经济大萧条,特别是2009年由北美金融危机引发的世界范围内的经济金融动荡,使信奉市场自由的西方资本主义国家普遍加强了对经济生活的介入。在金融领域,经济危机是金融资本的无限膨胀与过度投机引发的,已被专家和普罗大众所普遍认知。与此相适应,法律在金融形态演化进程中发挥着与以往不同的作用。首先,通过立法授权行政机构在宏观层面调控金融市场,法律对各类交易行为的监管得以强化。北美1930年代先后出台的应对经济大萧条的《银行法》、《证券法》和《证券交易法》都是为了弥补高度自由放任导致市场崩溃所采取的法律对策。其主要内容是防范金融风险,确立分业经营模式,加强对金融市场的管制^[4]。伦敦金融城自形成以来,就以自我管理、自律机制为最高原则,自由化的英国金融体制公认为是伦敦金融市场长期繁荣的保证和不败之本。英格兰银行作为央行履行监管职能长期坚持与信奉消极不干预理念,市场失衡或爆发危机之时,应当通过发挥的无形之手功能予以解决。但是,20世纪80年代中期在历经频繁的金融风险 and 危

机下,这一以自律为主的金融体制也发生了变化,一揽子金融改革法案的颁行,英国确立了金融行业自律机制与法律监管并重的金融制度^[5]。其次,金融市场的发展不断以法律改革为突破口,法律扮演了金融变革急先锋的角色,通过法律的立改废及时回应金融变革发展的需要,透过取消制约金融创新发展的限制和障碍以及推动和激励金融发展迈向更高阶段的方式,法治加强了在金融发展过程中的先导功能。

(二) 行政主导型金融中心的制度逻辑与教训

行政主导型金融中心的特点是以金融供给拉动经济需求而不是来源于经济增长的内在要求,政府积极介入金融活动,经济需求滞后于金融体系的超前发展,通过行政力量的支持与鼓励,虚拟经济运行超越实体工商业及金融体系的自然演变进程,金融业以国际化为主要特征推动经济发展,国内金融业务与国际金融业务日益融合,表现出其他经济领域互动效应显著,最终形成国际性金融中心。新加坡和东京金融市场发展是政府主导型金融中心的例证。强调通过行政主导力量非间接体现政府意图和目标,进而对金融结构形成深远影响,是新兴东亚金融市场早期繁荣昌盛的主要特点。由于金融市场发展初期,内对肩负拉动国内相关产业跨越赶超的重担,外面临激烈竞争压力^[6]。政府角色既是扮演金融中心规划师又是构建市场的工程师与管理方。为了提高金融市场发展与政府决策之间的传导效率,政府的立法和执法权不断得以扩张,法律被迫放松对行政权力的制约。在金融发展过程中,行政力量可以不受限的出台各种规章,以推行施政意图,立法权力较少或者难以制衡这种行政扩张。

但是这种政府对金融市场的不当干预,逐渐显现出越陷越深的负面效应。日本20世纪90年代房地产泡沫的崩溃,金融行业一蹶不振,证券市场和银行业在连锁恶性循环的影响下每况愈下,东京国际金融中心陷入了长期低迷状态。1996年日本开启了大刀阔斧的全方位金融改革,在痛定思痛深刻汲取金融泡沫经验教训之后,自由化和法治化金融发展原则得以确立。调整日本经济结构,恢复金融市场往昔风采,是日本政府面临的严峻挑战^[7]。日本汲取政府过度干预的经验教训,通过建立金融法治的途径来制约政府对金融市场的不当干预。日本在数年的改革进程中,颁布和修订了数十部法律,有效地保障了金融中心以市场机制为基础的发展趋向。日本在这一调整时期的主要指向是日益加强法律功能,降低行政干预,形成了“成文法框架下的自主管理”法律体制,法律替代政府主导金融变革,金融管理机制由人治迈向了法治。

三、“丝绸之路经济带”金融中心之模式

(一) 诺斯悖论——行政推动之扭曲及弊端

国家一方面以向各个利益集团供给产权安排,追求租金最大化;另一方面为增加政府财政收入,通过交易费用的降低最大化全社会的有效产出,这是诺斯悖论的核心观点。如何走出这种两难境地,化解社会经济发展与国家之间的内在紧张关系,成为诺斯研究的主要路径趋向。诺斯认为,首先,通过宪政体制遏制和约束不同势力团体对公权力的不当影响,使国家权力运行

在法制轨道之上,确立行政权力行使有效约束机制,通过宪法秩序保障私产权安排的稳定和有序;其次,划定政府与市场界限,提供安全、公正的制度基础这是政府管理经济活动的主要职能,政府不应直接成为产权主体,过多介入经济领域的活动^[8]。东亚新兴金融中心主要以行政力量推动建设金融市场初期颇为有效,但也产生了发人深省的负面效果。随着市场发展的渐次成熟,行政主导下的弊端逐渐显现,并对金融深化造成障碍。具体表现为:一是政府规划方案经由公权力机构向公众宣示,虽然不具有法律效力,但是具有一定权威性,由于实施过程的易变、变数大或者进度拖沓,使民众降低甚至丧失对行政机构的信心,客观上损害了行政公信力;二是行政机构在建立国际金融中心过程中,其他公权力难以监控行政权力的行使,行政机构的专横和权力边界的模糊,扭曲了市场机制的形成;三是行政权的管理职能异化为僵化的政府管制或者行政庇护。

在金融市场发展进程中,行政权力的无限扩张,过多的参与金融市场的运行,扭曲了“无形之手”的运行逻辑,而良好的市场规则是金融深化发展的根基。其一,政府有选择性的对金融业强力扶持,造成不充分的市场竞争,导致金融主体市场结构失衡;其二,政府通过限制或者保护,区别对待市场主体,是金融市场形成垄断或不公平竞争格局的主要根源之一。在这种市场结构中,不同所有制、域内外金融机构处于不平等的竞争状态^[9];其三,政府与金融机构之间形成的不成文“隐性契约”,依此契约,政府保护金融机构,使之“大而不倒”,而金融机构与客户无视交易风险,加剧败德行为。不仅异化市场运转机制,也造成难以培育市场参与各方的风险防范意识;其四,政府对信贷规模控制、严格的外汇管制、固定利率上下限等直接干预金融运行的手段,导致市场调节机制失灵,弱化或抑制了市场主体对市场信号的反应;其五,政府的过多介入,迟滞了金融制度创新,阻碍了金融创新理念更新,市场主体依赖政府积重难返,难以脱离政府控制独立运行,市场的进一步变革亟须积极市场主体的参与。

(二) 法治为先导政府推动型金融中心创立模式

通过对域外金融中心形成经验的梳理,为丝路经济带区域国际金融中心提供了思路。行政机构在金融中心建设中主导地位印证了诺斯悖论的核心观点,因此需要在市场行为和行政权力之间的博弈中寻找均衡点。“主导”体现的是目标、方向,而作为政府的行政权力本身又具有多变性、部门之间的不协调性以及行政手段的专横性等与主导内涵难于协调一致,最终导致“干预经济过多,行政权力无限膨胀”的尴尬境地^[10]。在现代社会只有通过法治,才能有效降低行政权力对经济生活干预的负面效应,只有实行法治,才能既不降低政府行政效率,又尽量防止或减少政府干预的隐患。在古丝绸之路创建丝路经济带金融中心是实现国家长远发展战略目标的重大举措,金融中心的构建应以法治为主导,政府推动的途径选择,推动经济社会向更高阶段发展。

丝路经济带金融中心的构建要完成两项任务:尽快完成金融市场的基础构建和形成完善的市场体制。从前面国际金融中心

变迁的历史经验可以得出,政府主导模式在短时间内可以完成金融中心的基础建设,但是却阻碍了市场机制的有效形成。通过法治先导力量可以约束行政权力对微观市场的过多介入,同时推动行政机构监管措施和职能的良性转变,通过法治的推进,不但能够充分调动行政权力推进市场发展的积极性,还便于通过法律的逐步健全实现市场自发调节机制的形成。而在政府主导下,忽视了法律的功能发挥,片面强调了政府的作用。以法治为主导发展金融中心不仅是总结他国经验教训基础上的合理选择,而且也是实际可行的^[12]。从长远目标观察金融市场体制的确立要比金融中心的快速建设更为重要,虽然相较政府主导在金融中心发展初期法治为主导的建设进度要慢一些。公正公开、稳健预期的制度氛围和市场功能发育健全的金融业态合力成极富后劲的发展驱动力,是金融集聚效应和金融资源汇集的关键要素。

以法治为主导政府推进型金融中心建设模式需要做到以下几点:第一,通过降低短期投机因素,着重金融市场远景目标建设,培育市场参与各方长远信心的树立;第二,强化立法机构及司法机构的权威,促进市场法治化与行政权力法治化;第三,强调法治主导,可以更有效地发挥政府作用。

四、丝路经济带金融中心的制度安排

(一) 完善法规,推动金融中心步入法治化发展轨道

制定《新疆促进丝路经济带金融中心发展条例》,完善相关配套规章制度,推动金融中心建设迈向法治化途径。“丝绸之路经济带”金融中心建设应当以法治为主导,通过政府来推动,这就要求必须以立法来促进金融发展,规范政府对金融中心建设的各种行政权力的行使。中央确立在上海创设国际金融中心的国家战略后,上海积极响应于2009年7月颁布了《上海市促进国际金融中心建设条例》。“丝绸之路经济带”金融中心的建设需要规划金融中心建设蓝图,更需要强力推进法治化举措,不但要改进和完善金融中心建设战略规划,更应当大力推动《新疆促进丝路经济带金融中心发展条例》的制定和实施。在发展战略层面上要明确金融中心的定位、原则、支持举措以及职能分工与责任追究等内容,适时发布促进金融发展、集聚金融资源和激励金融创新的相关配套法规制度,构建良好的金融中心外部环境,推动金融市场构建的法治化^[11]。

(二) 确保国家能源战略,创建石油期货交易所

化石燃料是重要的能源和基础性产品,我国目前石油消费量仅次于全球第一大石油消费国美国,已跻身全球能源进口大国,进口依赖程度高,近年来世界油价波动频繁、极不稳定,威胁着我国国家能源安全战略。创设石油期货交易中心是保障国家能源战略的客观要求。石油期货具有价格发现、规避风险的功能,尤其是参与国际定价,建立代表中国利益的石油定价机制,争取石油定价话语权,是当前我国面临的重要战略选择。这一点从国际石油期货的历史发展已经得到印证^[12]。随着全球能源供给和运输风险的上升,中国——中亚石油陆路油气走廊使新疆在国家能源布局的战略地位凸显。新疆地处“丝绸之路经济带”核心区,以其独特的区位优势以及新疆区内的5个保税区

所享有的海关、外汇等优惠政策成为组建石油期货交易中心的理想之地。其一,新疆具有相应的地利优势,可以成为我国重要的石油及天然气储备基地;其二,正在向中央政府申报的中国——中亚自贸区的特殊政策,有利于发展具有区域乃至全球辐射力的原油期货交易所;其三,在新疆成立石油期货交易中心能大力制约由于区域不同售价引发的非法走私活动。在新疆创建石油期货交易中心,首先应做好石油期货交易中心的可行性研究,制定相应的中长期发展规划;其次,充分利用保税区金融政策及国家石化基地的优势,汲取其他国际石油期货交易中心成熟经验,精心设计期货品种,确保大宗能源商品期货顺利交易^[13];再次,增强“丝绸之路经济带”石油期货交易中心油价与国际油价的联动效应,完善石油期货风控机制。

(三)降低准入门槛和税率,吸引外资金融机构,促进各类主体平等竞争

金融机构的高度聚集是金融中心的主要标志之一,应当采取各种措施,为各类金融机构进入金融中心提供便利条件。纵观世界其他金融中心发展史,赋予落户金融中心的企业以税收优惠是各国建设金融中心的通行做法。新加坡政府在推动金融中心建设过程中,对亚洲离岸美元的交融交易给予了比竞争对手香港更为优惠的税收减免,并且免除了离岸投资方的预缴利息税,仅此一举就使形成远早于新加坡、市场更为完善成熟的香港,在亚洲美元交易上逊色于后来者,最终导致亚洲美元交易中心花落新加坡^[14]。针对特定金融机构在金融中心开设办事分支机构,可以对其租用营业场地、购买不动产进行相应的财政补贴或税收优惠,实行负面清单管理措施,提高行政服务效率等。此外,要为各种金融机构在市场准入、业务开展方面创造平等竞争的环境,特别是审批过严的外资金融机构,给予其法定范围的自由竞争的空间,提高他们对金融中心市场建设的参与度,进而提升丝路经济带区域国际金融中心金融市场建设的国际化程度以及在国际金融市场中的地位。

(四)发挥市场机制,推进金融资源整合与创新

积极支持地方商业银行、农村信用机构的股份制改造,提高公司治理水平,探索组建地方金融控股集团,推动分业管理模式下地方金融办与“一行三会”派出机构的监管互通。大力发展信托业务、金融租赁业务、基金业务等非银行金融业务,努力吸引外资金融机构和国内金融机构向新疆集聚,鼓励区内外金融机构多样化联合与合作,支持引入、探索多样化联合和合作方式。加快引进国内外信誉高的评估、经纪机构以及会计、法律服务等中介机构在新疆设立分支机构,推动金融开放和市场化,形成良好的信用和市场环境。设置金融创新奖励机制,对在金融制度、管理、业务建设等方面做出创新突出贡献的组织和个人给予奖励,为金融中心注入支持创新、崇尚创新的发展活力。

(五)加快基础建设,重视金融人才,培育良好服务环境

加快金融中心的基础设施建设,建立金融服务网络系统,推动网上银行业务、网上证券业务和网上保险业务的发展。加强信用建设,改善支付清算、监管治理和区域合作等制度环境,完

善司法机构金融诉讼案件审理机制,探索多渠道金融纠纷解决机制。完善征信系统功能,形成信用约束机制。实施金融人才战略,重视金融人才的培养、引进和使用,加大培养和引进高级金融管理、经营人才的力度,加快构建金融人才高地,为丝路经济带区域国际金融中心建设提供人才保障^[15]。通过推进基础设施建设,重视金融人才,培育良好服务环境,为各类金融机构创造平等的竞争条件,形成有利于金融机构和金融人才发展的市场环境、体制环境和政策环境。

基金项目:本文系新疆维吾尔自治区普通高校人文社科重点研究基地——新疆稳定与地方经济发展保障研究基地2014年重大项目“‘丝绸之路经济带’金融中心法制建设研究”(项目编号:XJEDU010914A01)的研究成果之一。

参考文献:

- [1]新疆日报网.建设“丝绸之路经济带”金融中心的战略构想[EB/OL].<http://xjrb.xjdaily.com/xxfk/989349.shtml>.
- [2]刘丰名.论创设上海国际金融中心的法律环境[J].武大国际法评论,2010(1):1-11.
- [3]张之骥,严恒元.最新英国金融体系剖析[M].北京:中国金融出版社,1997:63-64.
- [4]徐冬根,陈慧谷,潘杰.美国证券法律与实务[M].上海:上海社会科学出版社,1997:13-20.
- [5]Eilis Ferran. Examining the United Kingdom's Experience in Adopting the Single Financial Regulator Models[J]. Brooklyn Journal of International Law, 2003(1):258.
- [6]易诚.亚洲地区国际金融中心竞争力比较[J].广西金融研究,2003(7):24-27.
- [7]樊勇明.日本的金融大改革与上海国际金融中心的创建[J].上海金融,1997(7):35-38.
- [8]王跃生,马相东.从“诺斯悖论”看政府与市场关系[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n/2013/0605/c245417-21739988.html>.
- [9]车丕照.国际经济交往的政府控制[M].吉林:长春出版社,1996:27.
- [10]张幼文.国际金融中心发展的经验教训[J].社会科学,2003(1):21-24.
- [11]段小茜.制度安排、功能强化与大连区域性金融中心建设[J].中国金融,2010(16):82-83.
- [12]宋旭明,张勇.我国建立石油期货市场的意义及其法律规制[J].华东理工大学学报,2009(1):84-88.
- [13]占云生.关于成立海南杨浦石油期货交易所的设想[J].海南金融,2008(11):35-37.
- [14]汪川,赵瑾.上海自贸区离岸金融中心建设的模式与制度安排[J].新金融,2014(7):56-60.
- [15]徐冬根.上海国际金融中心法制环境建设研究[M].北京:法律出版社,2007:71-74.

[作者简介]杨为程(1971—),男,陕西渭南人,新疆大学法学院副教授,博士研究生,研究方向为金融法、公司法;王芳(1963—),女,新疆大学法学院教授,硕士生导师,研究方向为经济法、民商法。

[收稿日期]2014-07-14

责编:黄晓梅;校对:芙蓉