

“法治浙江”与浙江金融发展的法制保障

朱明 陈正江

2006年，中共浙江省委围绕落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，总结近年来依法治省的实践经验，通过关于建设“法治浙江”的决定。在“法治浙江”战略的制度设计中，需要建立一整套完善的符合市场经济发展要求的法律制度。市场经济是法治经济，金融是现代经济的核心，法治环境是地方金融发展的核心要素，完善的法治环境能够有效地保护金融主体产权，有效遏制恶意信用欺诈和逃废金融债务行为发生，对优化金融生态环境，促进地方金融业健康发展意义巨大。近年来，浙江省委、省人大、省政府认真贯彻党中央和国务院金融工作方针，出台了一系列政策性意见、地方性法规和操作性措施，为浙江金融业发展创造更好的环境与条件，提升了浙江金融业整体竞争力。

一、浙江地方金融法治环境现状分析

目前，全国范围内以银行、证券、保险、信托基本法为核心，金融法律、行政法规和规章为主体，金融方面的司法解释为补充的金融法律体系框架的逐步确立。改革开放三十年来，浙江省结合地方特色，在金融领域，无论是立法、执法还是司法工作，在省内基本形成适应社会主义市场经济和金融发展的金融法治。

（一）加强地方立法，营造良好法治环境。

金融法律制度通常包括三方面内容，即包括维系金融市场正常运作的金融监管法律规范、各种涉及金融领域的民商事法律规范和打击金融犯罪的刑事法律规范，三者相辅相成，在一定程度上决定了金融部门赖以生存和发展的外部环境，构成了金融法制持续有效的基础。浙江在地方立法工作中，十分重视计划性。在“法治浙江”评价体系中，“体现法治理念”“完备的地方性法规和政府规章”“立法技术科学”“立法程序民主”共同构成了“法制完备”的具体指标。“十五”期间，浙江省人大及其常委会适时制定了经济、政治、社会等方面急需的地方性法规46件，修改地方性法规50件，废止了不符合浙江实际、不适应经济社会发展、不符合上位法规定的法规18件。其中，共制定和修改经济类法规21件，其中市场类法规21件而从近几年浙江地方立法所起的积极作用和取得的社会效果看，在立法项目的选择上，抓住特定时期金融业发展中的重点问题，经济生活中的热点问题，注重地方性法规与政府规章的针对性和可操作性，有效地支持了金融创新，规范了金融秩序，扶持了农村金融发展，为建设独具特色的浙江金融生态创造了必要的法制环境。

（二）加强对金融犯罪的打击力度，查处了一批重大金融违法案件。

近年来，浙江省结合本省实际情况，监管部门通过严厉查处和打击地下钱庄，推动反洗钱活动深入进行，整顿了金融秩序，先后有本色集团非法吸收公众存款案、杭萧钢构内幕交易案等一系列在全国范围内有较大影响的重大金融违法案件得到及时的披露和查处，这一方面体现了政府监管部门在惩治金融违法犯罪方面的决心和透明度，另一方面也反映出我省在打击金融违法犯罪方面面临的严峻形势。金融大案、要案频出，复杂程度也在不断加剧，并且往往形成金融领域多个行业的交叉犯罪。特别是不完全统计，仅2003年国家外汇管理局浙江分局就立案查处了1356起涉汇案件，涉案金额高达2.2亿美元，同年又会同杭州市公安局侦破了在国内有较大影响的“8·27”境外赌资洗钱案。

（三）强化金融监管力度，保护金融企业客户的合法权益。

近年来，金融监管机关加大了专项检查和现场检查的监管力度，通过专项检查和现场检查，提高了监管效果，有效防范和

化解了各类金融风险，为切实保护广大存款人和金融消费者利益，保证宏观调控的顺利实施和维护金融稳定发挥了重要作用。一线监管力量得到充实，派出机构的主力军作用得以发挥，派出机构与地方政府部门协调合作对监管工作的整体效果产生重大影响。在日常监管中，确立了“分业监管、职责明确、合作有序、规则透明、讲求实效”的协调合作机制，密切配合，避免了监管真空和重复监管，提高了监管效率，鼓励了金融创新，确保了金融机构及其从事的金融业务能得到持续有效的监管，从而使金融业能够稳健运行和健康发展。同时，金融监管机构与司法机关的配合与协作也进一步加强。特别是在查处金融违法犯罪方面，各级地方监管机关都加强了与司法机关和地方政府的配合力度，严厉打击跨行业、跨地区金融犯罪活动。

二、浙江地方金融法治环境建设中的突出问题

金融法治建设是与金融体制改革和金融业的发展同步进行的，这些年浙江金融法治建设的最大成就是为整个金融业的发展提供了一个基本的法律框架，实现了由无法可依到基本有法可依的重大转变。但是，浙江地方金融法治环境建设中还存在以下突出问题，因此，建立一个良好的金融法治环境，仍然是一项紧迫的任务和持久的使命。

（一）金融主体信用缺失。

市场经济在本质上是信用经济。“没有信用，就没有秩序，市场经济就不能健康发展”。在目前，政府、企业、个人等主体的信用缺失已经成为制约我国经济良性发展和金融生态健康的重要因素，浙江省金融业发展也受到主体的信用缺失的制约。主要表现为：

1. 政府信用方面。

有的地方政府在维护市场经济秩序方面有失公正，地方保护主义严重，默许制假贩假等违法违规活动；有的地方政府新官不理旧账，工作缺乏稳定性和连续性，政策多变，违规为企业担保造成的积案久拖不决。

2. 企业信用方面。

一些企业恶意拖欠贷款，恶意逃废债务；部分企业借改制、破产之机，转移资产，悬空银行债务；企业受三角债困扰严重，大批企业应收账款长期不能到账；不少上市公司通过虚假财务报表获得上市或配股资格，以达到圈钱的目的；假冒伪劣产品充斥市场，消费领域信用尤其不佳。

3. 个人信用方面。

少数人利用信用信息管理方面的不足，重复抵押套取个人消费贷款；还有人利用消费贷款购买汽车，再卖掉汽车得款挥霍；少数人利用信用卡恶意透支现象严重，给商业银行带来严重损失和交易费用。

（二）配套法规缺乏系统性和协调性。

金融法律制度应是一个相互协调的有机整体，在建立金融整体法律制度时应统筹规划，尽量避免在金融法律法规之间出现矛盾。由于对金融业发展的指导方针也在不断变化，这些指导思想和方针的不确定导致金融立法缺乏连续性、系统性。由于受立法经验和立法水平限制，加之“宜粗不宜精”的立法思路影响，目前我省的金融立法较为粗疏，可操作性差。一般法律条款（如诚实信用原则）的大量运用使立法者将法律不能包括的诸多难以预料的情况，由于规定过于原则，难以操作。另外空白条款过多极易造成法律的不稳定，影响法律的系统化和前瞻性。

(三) 金融执法困境重重。

近年来，“执行难”已成为困扰我国法治建设的最大难题之一，从全国的范围看，近年来未执结案件数量呈逐年大幅度上升趋势，执法不力给债务人的失信行为给予了“负向激励”。我省的金融执法困难主要表现在以下三个方面：

1. 执行时间长，程序复杂。

违约时债权的执行时间过长，往往造成担保物价值降低，对债权人和债务人双方都不利。根据对省内 6 家金融机构的调查，调查还显示：在过去两年要求强制执行的案件中，执行时间 1 个月的仅占 2.5%，少于 3 个月的占 7.75%，半年到一年的占 35%，一年以上的达 54.75%。 见下表：

存在问题	金融机构完全认同或基本认同	执行时间情况调查反映
执行时间长	100%	获得不动产担保违约最终判决平均要花 11.5 个月,其中最长为 24 个月,最短为 3 个月
先申请审理,然后再申请执行判决的过程太复杂	100%	申请强制执行的案件中,平均要等近 2 个月让债务人自愿执行判决
评估和多次拍卖的司法程序太麻烦	83.3%	即使使用司法简易程序执行不复杂的动产担保债权,平均也要花费近 8 个月

2. 执行费用高。

金融机构通过法律诉讼主张债权，除了立案、诉讼保全、执行等环节需要先垫付费用外，在案件审判或执行阶段，往往还需支付鉴定、评估、执行物过户等费用，收费的环节多而且费率高，导致诉讼费用基本要占到诉讼标的金额 10%至 20%，而且常由于债务人无意或无能力，最后变为金融机构自己负担。调查显示，2003 年，省内 6 家金融机构执行担保债权发生费用情况分别为：诉讼费 1.23 亿元（6 家机构合计），其中一家金融机构的该项费用占担保物价值的 33.1%；执行费 0.14 亿元（6 家机构合计），占比最高的一家机构，该项费用占担保物价值的 30%；其他费用 0.15 亿元（6 家机构合计）。

3. 抵债资产回收效果差。

相对于违约贷款的价值，过去两年省内 6 家金融机构的各种抵债资产的总回收率平均仅为 50%；通过法庭程序执行的抵债资产总回收率平均为 48.9%，第三方保证的总回收率平均仅为 39.7%。同时，在债权的执行过程中，还会受到地方保护主义的干预。调查表明，66.7%的金融机构认为，地方政府的干预是有效实现担保权益的障碍之一：如果担保物在法院的管辖区以外或在不止一个管辖区内，认为法院在判决和执行时要花长得多的时间的占 88.3%；在针对担保物的判决需要在贷款人所在的辖区范围以外执行时，估计回收的可能性平均仅为 46.9%。

三、优化法治环境，促进金融业健康发展

(一) 完善信用体系建设。

金融是以信用为生命的，信用缺失等于扼杀了金融主体生存的基础，营造良好的信用环境是金融环境建设最重要的内容。

信用必须建立在法律基础上才有牢固性，需要强化法律对信用建设的作用，政府很早就深刻认识到信用对于经济发展的重要性，2001年，浙江省在全国率先提出建设“信用浙江”的口号。切实强化政府信用，行政、司法、金融部门联手打击逃废金融债务行为，整顿金融市场秩序取得明显成效。由浙江省政府为主体建设的“浙江省企业信用发布查询系统”于2002年在全国率先建成运行，汇总了政府各部门在履行行政管理职责过程中与企业信用状况有关的记录，对企业的信用行为构成了强有力的社会监督。社会信用体系的基础设施建设已初具规模，以人民银行和各金融机构为主体建设的企业与个人信贷征信系统实现全省、全国联网，为金融机构贷款决策提供强有力的信用信息支撑。

（二）加强地方金融立法。

金融业正常发展所需要的法律制度环境决定了要把金融立法作为推动“法治浙江”的一个重要工作。一要突出立法重点，健全法规规章。要适应浙江市场改革不断深化的要求，进一步加强市场主体、产权、市场交易、信用等方面的经济法制建设，突出立法工作重点，抓紧制定相关法规和规章，加快形成比较完善的、具有浙江特色的地方性法规和规章，制定有关信用管理、房产抵押登记、金融债权保护、地方国有金融资产管理等方面的地方性法规，巩固和扩大浙江金融生态的优势。二要根据当前金融业的发展目标和主要任务，按照贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的要 求，组织力量精心编制和实施好“十一五”时期浙江地方金融立法规划和年度立法计划，同时加强金融立法与地方产业政策、财政政策和货币信贷政策的协调配合。

（三）实现公正司法提高执法效率。

金融犯罪是典型的市场经济犯罪，与一般的经济犯罪相比，具有更大的社会危害性，因此，从维护社会主义经济金融秩序的严肃性出发，必须实现司法公正，完善执法环节，强化公平执法，提高执法效率。一是要积极推广简易程序，降低金融债权案件诉讼费用，提高诉讼效率；要改进执行程序，提高金融债权的执行回收率；二是要防止地方保护主义的干扰，保证金融债权得到公平清偿。增强执法机构执法的独立性，杜绝地方政府的干预，严厉的打击欺诈、恶意逃废金融债务行为和金融诈骗、制假人民币、洗钱等金融犯罪，合法保护金融债权，有效维护金融秩序。三是要大力整顿金融秩序，坚决取缔非法金融机构，严厉打击非法金融活动，维护好市场竞争秩序，构建健康、规范、有序的金融发展环境。

（四）加强地方金融监管。

为了达到有效、高质量监管的目标，地方政府要积极支持建立地方金融稳定机制、协调金融监管部门依法防范化解地方性金融风险，制定和落实应急预案；人民银行、各监管部门派出机构参加的地方金融稳定协调机制，注重行业发展环境创造，强化行业运行动态监管，落实相关职能部门的监管责任；此外，由于金融风险涉及面广、影响大，需要建立区域金融稳定长效机制，以维护金融稳定和社会稳定。

近一段时期以来，愈演愈烈的金融风暴正席卷全球各个主要经济体，对金融风险和金融危机研究表明：哪怕是一家金融机构发生的风险所带来的后果往往超过对其自身的影响。我们必须十分关注金融风险可能引发导致实体经济乃至全社会受到伤害的“系统风险”。从浙江省金融法制建设角度出发，构建浙江省金融发展的法治保障体系目的，就是通过完善信用体系建设，建立完备的金融法律体系，严格的执法制度，公正的司法制度，加强地方金融监管，为金融市场参与者提供一个可预见的法律规则，以保护金融市场主体，特别是金融消费者和投资者的合法权益，维护金融市场的公平秩序，保障金融市场的公正与效率，为浙江省打造金融强省奠定坚实的法律基础，进一步扎实推进“法治浙江”战略实施。

（本文系2007年度浙江省社科联研究课题《“法治浙江”与浙江金融发展的法制保障》成果。）