

上抑制金融经济领域的信用过度膨胀;如何通过制度建设加强对国际金融资本流动监管的国际合作,并增强国际组织的监管力量,实现对全球金融经济的有效监管。对此,笔者提出两条思路:

首先,全面梳理现行国际金融法律制度,在此基础上整合资源、查漏补缺。以国际货币基金组织、世界银行集团、巴塞尔委员会等重要国际金融机构为中心,充分利用其各自资源并促进资源的优势互补,通过加强其相互间金融信息及技术的交流与合作,促进金融监管标准的法制化和统一化,建立包括跨国资本流动监督机制在内的有相当约束力的国际金融安全机制。例如,货币基金组织的优势主要在于:作为政府间国际组织的权威性及其麾下成员的普遍性、基金协定的约束性、组织机制的健全性、金融分析的全局性、金融监管信息的易得性、与其他国际金融机构合作的便利性等。巴塞尔委员会的优势资源则包括非政府组织的灵活性、发达国家银行监管信息与经验的易得性、银行监管规则修订的便利性、金融监管标准的市场亲善性等。如果重在从宏观角度关注国际金融稳定、为避免发生系统性金融危机而忧虑的基金组织,与重在从微观角度关注各国银行日常监管之有效性、为避免发生银行业金融危机而忙碌的巴塞尔委员会,能够携手合作、共同防范金融危机,那么其效果是显而易见的。近年来,货币基金组织在金融危机治理的实践中,已经认识到利用资源、整合资源的重要性,开始将成员国银行业的有效监管纳入其金融监督的安排中,提出了介入银行业监管的若干任务与原则;而巴塞尔委员会也希望借助货币基金组织的权威地位来推行有效的银行监管标准,因而在实践中积极地与货币基金组织相配合。

其次,围绕当代金融危机的主要特征进行有关制度设计。例如:针对当代金融危机的复合性,加强国际金融法制的协调性建设,包括国际货币法制、国际银行监管法制、国际证券监管法制等国际金融法制的内部协调及其与国际贸易法、国际投资法、国际刑法等的外部协调,使世界贸易组织、货币基金组织、欧盟等各类国际经济组织的政策制度实施或其国际行动产生正向叠加效应,而非反向抵消效应;针对当代金融危机的区域性,应建立和发展区域金融监管协调机制,探索和推进区域危机联防的法律合作,如货币互换与汇率协调;针对当代金融危机的突发性,各国监管当局和国际组织可以考虑相互借鉴与交流经验,建立反应灵敏的危机预警机制和应急机制,改革和完善 IMF 贷款条件,建设危机救援的绿色通道;针对当代金融危机的系统性,应开发和利用国际金融法制的救济功能,赋予 IMF 金融危机救助职能,强化其制裁能力,依据“权利义务一致原则”建立发达国家在金融监管和危机救助中的责任制度,严格并完善危机处理的国际纪律和程序,研究和完善存款保险制度、国家债务重组制度等危机处理制度,有效地控制金融危机的蔓延和升级。

WTO 多哈谈判与中国银行业的开放

龚 柏 华

(复旦大学法学院教授)

(一)WTO 多哈谈判下银行服务谈判的现状

包括银行服务业在内的金融服务谈判是在 WTO 服务贸易谈判下进行的。在 2001 年 3 月, WTO 成员方确定了服务贸易谈判的模式,即《服务贸易谈判指导准则和程序》,确定了新市场准入的具体承诺方式为“要价和出价”。所谓“要价”是指在谈判中任何一成员均可向另一成员提出要价,而收到要价的成员则根据具体情况,决定是否可以按照对方要价,进一步开放自己的服务部门。

到目前为止,有大约 90 个成员提交了“初始要价”,69 个成员(欧盟成员为一个整体)提交了“初步出价”,有 29 个成员提交了修改后的提案。从提交的“初步出价”看,大部分成员仅仅承诺不撤回现有开放水平,很少有真正做出进一步开放承诺的。从提交的“改进出价”看,相对于原有初步出价有了改善,有的新增加了开放部门,有的提高了原有的开放水平,有的则取消了原有的最惠国待遇例外等。但总体上看,大多数成员对现有改进出价的水平仍然不满意。目前,部分 WTO 成员都准备了两套出价方案,

视谈判进展而定。据分析,美国目前对服务业开放的出价,只占其能够开放量的 58%。银行业是 WTO 成员在服务贸易对外开放承诺中所涉及的 13 大类之一。WTO 成员的服务贸易承诺以书面列表的方式做出,即仅把对外开放的部门列入承诺表,任何未列入承诺表的部门都不属于对外开放的范畴。

(二) 中国在 WTO 多哈回合下银行服务谈判立场及建议

我国银行服务业在履行入世承诺和在多哈谈判中所面临的问题主要有以下几个方面:

1. 关于市场准入开放。中国在加入 WTO 时,在银行服务业上做了相当大的开放承诺。中国承诺逐步取消对外资银行外币业务、人民币业务、营业许可等方面的限制。如逐步取消外资银行经营人民币业务的地域限制,入世后 5 年内取消所有地域限制;入世后 5 年内允许外资银行向所有中国客户提供服务;入世后 5 年内取消所有现存的对外资银行所有权、经营和设立形式包括对分支机构和许可证发放进行限制的非审慎性措施。从中国入世到 2005 年 10 月末,已有 40 个国家和地区的 173 家银行在华 23 个城市开设了 238 家代表处。WTO 成员在认同中国银行业开放成果的同时,也就中国在银行业开放中的一些具体做法提出了质疑。美国在 2005 年对中国年度 WTO 贸易政策评审中,美国对中国就中外合资银行中外资比例不得超过 25% 的依据提出质疑。欧盟在 2005 年 WTO 对中国的年度评审中,也提出了同样的问题。澳大利亚在 2006 年 2 月 9 日公布的评估中国服务业开放的报告中,认为中国对银行业市场准入的资本要求过高,超过了审慎监管的必要。作为对这些质问的回应,中国完全有理由认为,这些要求属于审慎监管的需要。但从中国银行业体制改革的趋势看,中国可以逐渐降低这些资金要求。银行业的开放程度应该与中国银行监管的能力相适应。如果仔细考察 WTO 不同类型成员在多哈服务谈判中银行业开放的出价情况,就可证明这一点。当然,中国首先应履行中国对银行业开放的承诺,然后,中国随着中国银行业的发展逐步放开比例限制。中国应在改进风险管理制度、发展中国管理体制前提下,降低对外资银行最低资本的要求。

2. 关于引入紧急保障措施。对于紧急保障措施,由于中国金融服务业尚不发达,与发达成员相比,缺乏竞争力。在金融服务自由化的过程中,很可能出现意想不到的危机。因此,中国应支持服务贸易,尤其金融服务领域引入紧急保障措施,以消除金融自由化的后顾之忧。当然,在多边贸易谈判还没有定论的情况下,中国可先在国内相关法律中制定相应规定,但应避免直接使用“紧急保障”这类措辞。

3. 关于引入服务贸易反补贴措施。GATS 第 15 条规定,各成员认识到,在某些情况下,补贴可对服务贸易产生扭曲作用。各成员应进行商谈,以期制订必要的多边纪律,避免这类贸易扭曲作用。许多服务贸易补贴是一国重要的社会和经济政策的工具,其形式比货物贸易补贴更为复杂。中国对服务贸易补贴问题的谈判态度和立场应同大多数成员,采取谨慎态度。中国的银行补贴问题可能既涉及货物贸易领域又涉及服务贸易领域。目前国有商业银行对国内企业的政策性贷款,对未还本息提供的自动转期,勾销不良贷款,选择性使用低市场利率,都可能被指控为补贴。中国目前有两类可能被指控补贴的做法:一类是对国有商业银行的直接政府补贴;另一类是补贴国有企业支付国有商业银行的债务。当然服务贸易补贴问题还处于谈判中,但货物贸易领域涉及国有银行补贴的问题已被提出。中国仍需依靠一些政策性金融机构支持中国“走出去”战略,WTO 并没禁止各成员方保留政策性金融机构的存在。

4. 关于国内规则的谈判。国内规则对一些成员政府而言十分重要。因为在服务贸易谈判中没有类似于货物贸易谈判中的关税保护措施,所以成员政府将服务贸易方面的国内规则作为其贸易政策的工具,更有甚者,将国内规则用作为壁垒,特别是在自然人移动方面。关于国内规则,中国在入世承诺中已经就许可程序和条件做了非常详细的承诺,甚至超越了 GATS 第 6 条的要求。因此,中国可要求其他 WTO 成员就许可程序和条件作出进一步承诺。在谈判中,中国可强调规则的谈判要尽早获得进展,要兼顾发展中国家的立场,特别是发展中成员所关注的差别和优惠待遇问题。在具体策略上,中国应注重自己的利益,一方面中国应顺应其改革的需要,逐步实施银行服务贸易的自由化,但同时要加强审慎监管。GATS 已经明确将“审慎监管”作为重要例外。放松管制金融服务不等于取消监管措施。因此,在中国即将进入 2007 年的“银行开放年”之前,中国应更注重审慎监管措施的运用。目前,审慎例外的范

围是非常广泛的,无严格的规则,一国在援引审慎例外上有很大的自主权。当然,中国在采用审慎监管措施时,应考虑大多数国家的做法,并参考巴塞尔委员会的做法,避免被定义为是规避 GATS 协定下的承诺。中国银行业在 WTO 过渡期后将与外资银行在竞争性合作中共求发展。

国际法视角的人民币汇率机制改革

樊 林 波

(西北政法大学副教授)

在国际上,要求人民币升值的呼声在过去的二三年间也甚嚣尘上,美、欧、日等以所谓的“中国输出通货紧缩论”为依据,要求人民币升值,指责我国“操纵”人民币汇率,违反了在《国际货币基金协定》(简称 IMF 协定)和世界贸易组织协定(简称 WTO 协定)中的义务。但本人翻遍《IMF 协定》,找不出一项条款可授权某西方金融大国以自行立法认定我国为“货币操纵国”并对我横加指责和制裁。

本人认为:当前的学界讨论恐怕不应再围绕如何让人民币升值抑或如何应对西方发达国家的压力等问题,而应结合中国国内现行立法从国际法的视角探讨人民币的汇率机制完善与法制建设,在充分认识与肯定我国现阶段人民币汇率政策的合法性与科学性的基础上,进而在批驳所谓“中国操纵汇率、违反 IMF 和 WTO 协定”之谬论的同时,论证如何从法律上按照我国在加入 IMF 和 WTO 组织时的承诺与遵守 IMF 协定和 WTO 协定,尽早修改完善和制定统一我国有关人民币及其汇率机制的法律,提升人民币及其汇率相关政策和规章的法律层级和效力。

(一)中国作为 IMF 成员国的汇率义务

汇率(Foreign Exchange Rate)是一国货币单位兑换成另一国货币单位的比率,是一个国家为清偿对外债权、债务而办理国际支付时,本国货币同外国货币相互折算出来的比价。汇率是一国对内政策义务与对外国际义务的连接点,在公开市场和支付体系中,汇率一定是处于主权国家间经济关系的中心。国家独立自主地确定和调整本国货币同外国货币的比兑关系和比价、建立符合自己国情的汇率制度是国家货币主权的体现,其他任何国家不得横加干涉或无理反对。我国自 1994 年 1 月 1 日汇率并轨以来,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。自 2005 年 7 月 21 日起,我国开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。人民币汇率不再盯住单一美元,形成更富弹性的人民币汇率机制,放弃了自亚洲金融危机之后的“名义锚”钉住。同时,根据对汇率合理均衡水平的测算,人民币对美元即日升值 2%(1 美元兑 8.11 元人民币)。此次人民币较大幅度升值及其汇率形成制度的改革,究其原因,既有西方发达国家对我国连续的施压等外部影响,亦有我国宏观经济政策中存在的_{不当或偏差}所导致的人民币汇率形成机制上的一些缺陷所产生的内在动因(更重要)。从国际法层面厘定中国在人民币汇率问题上的权力与义务,能够为我国现行完全自主的汇率制度提供有利的法理依据和法律武器。

比照《IMF 协定》中相关条款对成员国义务的规定,中国并没有歧视性的汇率安排也无有操纵汇率的行为。在 2005 年 8 月 3 日 IMF 组织与我国就《IMF 协定》第四条的磋商中也并未对我国的汇率制度安排提出异议,这也说明了我国的人民币汇率制度是符合《IMF 协定》要求的。IMF 执董们支持中国在进一步增强汇率“弹性”时采用渐进的、谨慎的方法。根据我国金融改革和开放的实际要求,考虑我国经济发展的客观需要来制定我国的汇率制度是有绝对自主性的,是符合《IMF 协定》要求的,也是会受到 IMF 执董会的支持的。中国并未违反其作为 IMF 成员国的义务。

(二)加入世贸组织对中国汇率义务的影响

我国加入 WTO 后,根据其在 WTO《金融服务承诺表》中的承诺在五年过渡期内逐步开放了国内金融市场。鉴于 WTO 对其缔约方的最惠国待遇、国民待遇、透明度等原则的要求,中国在金融市场开放