

论银行收费的合法性与正当性

伏 军

(对外经济贸易大学 法学院,北京 100029)

【摘要】我国现行关于商业银行收费的授权性立法带来了银行收费合法性判断上的不确定。银行业服务的类型化、市场化推进与去行政化同步,是建立我国科学、合理银行收费法律制度的正当性基础。具有公共属性、涉及公共利益银行服务项目的收费与定价应当受到法律的规制与政府的严格监管,保护公共利益不会受到任意侵害;同时,应当赋予银行对具有市场属性、不涉及公共利益服务的自主收费权与定价权,推动我国整体银行业的市场化与商业化进程。我国银行业的市场化、商业化进程必须与取消行政利率及垄断利润同步。银行收费与定价问题的解决离不开政府的有效监管,同时也需要通过立法对政府行为进行规范。

【关键词】 银行收费; 服务类型化; 公共利益; 市场化

【中图分类号】 D912 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-5072(2012)10-0101-07

(商业)银行服务收费与定价问题已成为当前的一个社会焦点问题。自2002年以来,国内各大银行开始对大量服务收费项目及标准进行调整,并在总体上呈现出收费项目大量增多、收费费率普遍提高的基本特征。资料显示,国内银行提供的收费服务项目已经超过750种^{[1]41-42, [2]29-31},银行增加收费项目、提高费率标准的作法引起了社会的广泛关注,同时,也引起了消费者与银行间的争论与冲突。国内理论界对这一社会问题的分析出现了两种主要观点的对立。其中,一种观点认为,银行服务属于公共产品,涉及重大公共利益,因而服务收费及价格应当由政府制订或指导制订;另一种观点则认为,银行作为市场主体与一般企业并无本质区别,收费与定价权应当归于商业银行本身,否则即干预了银行的自主定价权。但是,论者关于银行收费问题的讨论多是从银行竞争环境变化、成本核算、管理模式变迁、银行创新、银行市

场细分、银行业竞争力等金融学、经济学与管理学视角展开^①,从法律规范视角进行的讨论,特别是对现行法律制度进行解释性分析并提出具体改善建议的却很少^②。笔者认为,对银行收费与定价问题的讨论,一方面有必要从制度与规范层面展开并在现行法律规范下作出银行收费的合法性判断,另一方面,讨论更应超越现行法律规范上升到对规范的正当性与应然性讨论的层面。本文主要包括:基于对银行及其服务的本质属性判断,区分实践中两种不同类型银行服务,结合我国银行业的客观社会、经济与制度环境,以法律的视角对银行服务收费及定价的合法性与正当性作出分析。

一、授权性立法与判断的不确定性

讨论中的银行收费问题实际涉及两个法律问题,一是银行是否有权对服务收费,即收费权

【收稿日期】 2011-09-01

【作者简介】 伏军(1972—),男,山东临沂人,对外经济贸易大学法学院教授,法学博士,主要研究方向为国际金融法、银行法等。

① 代表性文章有贺伯锋《银行收费的学理评说与现实选择》,载《经济研究导刊》2008年第10期;丁友刚《对银行收费的理性思考》,载《金融研究》2003年第2期;张劲楠《由银行收费问题引发的中国银行业反垄断思考》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2010年6月;阳利群《关于我国商业银行收费问题研究及对策》,载《商场现代化》2010年9期。

② 目前仅有一篇。陈平《从“免费午餐”到“有偿服务”——银行收费制度合理性剖析》,载《法学》2003年第12期。

问题;二是银行是否有权对服务自主定价,即定价权问题。两个问题有很强的相关性与联动性,但是仍有不同。

(一) 关于收费权^①

在国际范围内,目前除巴西等少数国家以外,绝大多数国家对银行服务收费的项目(包括存款、贷款与中间业务)不以立法进行规范,而是由银行自主确定收费项目。少数以法律、法规角度进行规范的,也只是提出管理方面的要求,如要求商业银行明示收费项目、收费标准,要公平、公正收费等^{[3]80[4]49}。笔者认为,作为市场参与主体,银行对所提供服务收取合理费用是市场经济的内生要求。银行在提供服务时不可避免地会发生人力、财力、物力等各类成本,通过收取对价以弥补成本并获得合理收益无疑是正当的、公平的。在我国,银行收费是我国银行业市场化、商业化发展到一定阶段的具体表现^{②[5]18[6]18},如学者指出,随着我国市场经济的建立与发展,必然导致银行“免费午餐”的时代结束并进入银行收费时代^{[7]5}。事实上,这种转变已经在立法中得到法律确认:我国1994年颁布、2003年修订的《商业银行法》第4条明确规定,商业银行以安全性、流动性、效益性为导向,实行“自主经营,自担风险,自负盈亏,自我约束”的经营原则。中国银行业监督管理委员会、国家发展和改革委员会联合公布、2003年实施的《商业银行服务价格管理暂行办法》则确立了银行服务收费的合法地位与合法方式^③,这些法律规范,为我国商业银行服务享有收费权提供了法律依据。

(二) 关于定价权

最易产生分歧的问题是,享有收费权的银行是否可以完全自主地决定其服务收费标准,即银行是否可以享有完全的自主定价权?近年来关于银行收费的争论,实质上是对银行定价权问题的争论。争论之所以产生,源于在银行

定价权安排上存在着的一对难以调和的矛盾与冲突:一方面,银行作为市场主体对其产品及服务享有自主定价权是银行自主经营权的重要内容组成,也符合市场经济的一般规律。另一方面,基于保护公共利益的需要,政府有权、有义务对涉及社会公共利益、具有重要社会影响的商品价格实行政府干预,银行服务属于具有重要社会影响的商品,因此有必要对银行服务价格进行必要控制。那么,我国现行法律对此是如何作出制度性安排的呢?

我国1998年《价格法》规定,国家实行并逐步完善由市场形成价格的机制。根据该法,大多数商品和服务价格实行市场调节价,只有极少数商品和服务价格实行政府指导价或者政府定价^④。对于重要的公益性服务价格,政府可以实行政府指导价或者政府定价^⑤。从文义上看,这里的“可以”是一种授权性安排,即授权政府对涉及公共利益的产品决定是否进行价格干预、是否要求产品提供者执行政府确定的价格。根据该法,一旦政府决定对某项产品价格进行干预,则意味着产品提供者的定价权受到限制;反之,如果某项产品未被纳入政府定价范围,则产品生产者应享有对产品的自主定价权。《价格法》的其它条款进一步明确了这种授权性安排:“政府指导价、政府定价的定价权限和具体适用范围,以中央和地方定价目录为依据。”^⑥

针对银行服务定价,我国《商业银行服务价格管理暂行办法》规定,商业银行服务收费价格实行政府指导价与银行自行定价两种类型价格。实行政府指导价的商业银行服务主要是:(A)人民币基本结算类业务,包括:银行汇票、银行承兑汇票、本票、支票、汇兑、委托收款、托收承付;(B)银行业监督管理委员会、国家发改委根据对个人、企事业影响程度以及市场竞争

① 这里的银行收费既包括基于存取款业务的收费,如账户管理费、跨行取款费、存取款手续费等,也包括中间业务收费。

② 我国关于银行收费权的第一次大规模讨论始于本世纪初,2002年花旗银行、汇丰银行等外资银行对小额存款账户开始收取服务费的作法引起了对银行收费权的广泛讨论。

③ 《商业银行服务价格管理暂行办法》明确规定,商业银行服务是商业银行通过收费方式向其客户提供的各类本、外币银行服务。该办法还对商业银行收费方式作出安排。

④ 《中华人民共和国价格法》第3条。

⑤ 《中华人民共和国价格法》第8条。

⑥ 《中华人民共和国价格法》第19条。

状况确定的商业银行服务项目。除此以外的其他服务实行市场调节价,由商业银行自行制定和调整^①。据此,我国只有7类银行收费项目被明确列为政府定价范围,其它类型的银行服务价格是否纳入政府指导定价范围或者属于银行自行定价范围,完全取决于政府相关部门的裁量与决定。

表面上看,《价格法》与《商业银行服务价格管理暂行办法》似乎已经解决了银行定价权安排上的矛盾与冲突,通过“授权性为主、强制性为辅”的安排,授权政府对银行服务政府定价与银行自主定价之间的界线作出决定。有学者甚至认为,《商业银行服务价格管理暂行办法》实际上赋予了商业银行自主定价权^{[7]5},但笔者却认为,这种授权性安排虽然理论上具有合理性,使银行收费自主定价的范围更具灵活性,也更利于政府监管部门根据实际情况及时调整,但是,其弊端也是显而易见的:即该制度安排很大程度上造成了银行定价权范围判断上的不确定性,使我们对某一具体银行定价行为的合法性难以作出准确的判断。原因是:除列明的7类基础服务项目外,现行规范对绝大多数银行收费项目定价权未作出规定,而是授取政府部门自由裁量。逻辑上讲,如果政府明确规定某项银行服务属于政府定价范围,则该服务应实行政府指导定价,反之则属于银行自主定价范畴。但实际上,对于未纳入政府定价范围的银行服务项目,政府部门仍有可能通过调整定价目录或者通过其它方式随时将其纳入政府定价范围。政府在银行定价权安排上的自由裁量及该项裁量权行使的不可预测性,使银行服务定价权的合法性边界具有很大程度上的模糊性与不确定性,特别是当政府部门缺乏效率、权力运作缺乏透明时,这种不确定性将更加明显并可能带来严重的负面影响。实际上,正是由于这种授权性立法带来的不确定性,直接导致人们关于银行收费定价行为合法性问题上的冲突与分歧。

二、银行服务的公共属性与市场属性

毋庸置疑,对我国商业银行服务收费定价

权的讨论,只有超越现行法律框架才能更具现实意义。如果机械按照现行法律规范解读,容易得出“只要政府未干预,银行服务定价行为即合法”的粗浅认识(实际上这已成为银行业自我辩护的理由),无疑回避了对现有法律规范正当性的审视与评价,直接影响我国银行收费法律制度的改进与合理化进程。

笔者认为,对银行收费定价权的讨论必须回归到对银行及其服务本质属性的认识上并以此作为讨论始点,以使本文进行的分析及相关结论不致偏颇。

(一) 银行服务的公共属性

应当承认,在相当广泛的范围内,银行服务及其产品具有很强的公共属性,直接涉及以众多银行消费者(储户、贷款户)为主体的公共利益。这种类型的银行服务通常包括存款、贷款、转帐支付等基础银行服务,其基本特征是:(1) 此类银行服务属于公共产品。公共产品是指每个人对该产品的消费并不减少或排斥任何其他人对该产品消费的产品,公共产品通常由政府或政府特许的机构提供^{[8]387-389}。银行提供的存款、贷款、转帐支付服务被社会公众共同享有,具有非竞争性与非排他性。(2) 涉及公共利益。银行支付中介、信用中介等功能使几乎经济社会中的每一个人不可避免地成为其利益相关者,在货币电子化、信息化的现代社会,银行、支付等服务项目成为每个人不可或缺的基本需要,在这些服务项目上,银行提供并满足了社会提供的存款、转帐公众对金融的基本消费需求。

这些服务的公共属性,决定了银行提供此类服务的经营活动不再是纯粹市场行为,相反,此时银行往往被视为准公共机构(quasi public institution),其经营活动也受到严格的监管与限制。正因如此,实践中,绝大多数国家均给予银行与银行业特殊立法与监管,更加注重强调对公共利益保护^{[9]153-154}。

(二) 银行服务的市场属性

同时,我们也应当承认,随着银行业的不断发展,其产品及服务呈现出多元化的趋势。现代商业社会中银行的服务项目、服务对象、服务

^① 《商业银行服务价格管理暂行办法》第7条。

方式与服务内容表现出巨大的差异性。实践中,银行除提供涉及公共利益、明显具有公共属性的服务项目外,还有许多服务仅针对特定的客户群体(具有雄厚资金、具有投资经验与判断能力的高端客户、成熟投资者等),与满足社会大众的基本金融服务需要不同,银行提供的此类金融服务是满足少数特殊金融消费者,因此更多体现出市场属性。如国内银行近年来不断推出的代客理财、投资顾问、财务顾问、资产托管等中间业务,均属于针对少数个人消费者、大型企业、金融机构、政府部门的高端金融服务产品。这些银行服务的对象的一般特性为:人数比例小、财务实力雄厚、商业判断力及风险抵御能力均高于普通消费者。因此,银行提供此类服务不涉及公共利益,不具备公共属性。

总之,银行服务体现出的多样性与差异性,表现在其服务既包括涉及公共利益、满足基本金融服务从而表现出公共属性的服务业务,也包括不涉及公共利益、针对高端金融服务需要从而表现出市场属性的服务业务。

三、银行收费的两个正当性基础

接下来的问题是,在承认商业银行服务业务差异性前提下,如何看待银行收费定价的正当性并作出公平、公正、合理的制度性安排。笔者认为,这种分析与安排必须结合我国商业银行所处的客观社会环境与条件进行,具体来说,对我国银行收费定价正当性的判断与制度构建,应当建立在对银行服务的类型化处理、银行市场化发展与去行政化改革同步这两个基础或前提之上。

(一) 银行服务类型化

如前分析,银行既提供具有公共属性、涉及公共利益的服务,也提供具备市场属性、不涉及公共利益的服务。因此,银行收费定价的正当性首先应当建立在对银行服务进行类型化处理的基础上。具言之,应根据银行提供服务的对象、内容、方式及性质,将银行服务分为基础银行服务与高端银行服务两种类型。对于银行向社会公共提供的存款、贷款、转帐支付、查询、更换密码、开立或撤销帐户等基础银行服务,基于其公共属性和保护公众利益的需要,应对此类

银行服务收费定价进行必要制约和监管,以防止由于信息不对称和事实上谈判地位的不对等使弱势地位的消费者利益受到不公平对待。事实上,即使在市场化程度很高的发达国家,政府也会对涉及公共利益的银行收费定价行为进行限制监管^{[10]52-53}。

与之相应的是,对于银行针对少数人群提供的高端金融服务或特殊金融服务,考虑到此类服务的受众范围小、不涉及公共利益,所涉及的消费者更具风险判断能力、防范能力与抵御能力,因此,应当从银行的市场参与者地位及此类产品的市场属性出发,赋予银行充分的经营自主权,允许银行根据市场条件自主确定此类服务的收费及标准,除非在出现系统性风险等特殊情况下,政府不应进行价格干预。美、英、日等发达国家商业银行在收取基金托管服务相关费用时,收费标准完全由银行自主决定,监管机构对托管费等均无监管限制^{[11]42-43}。应当特别指出的是,赋予银行的定价自主权,并不意味着银行的收费定价行为不受任何限制。相反,银行对于市场属性的服务项目的收费定价行为应当受到国家反垄断法、价格法、合同法等法律调整与制约。

(二) 市场化与去行政化同步

我国银行收费定价制度安排正当性的另一基础、前提,是银行业市场化进程与去行政化改革同步。对于越来越多出现的市场属性的银行服务,不能单方面强调银行市场化进程而简单赋予银行服务收费权、定价权,还应当结合我国商业银行所处的过度行政化这一客观宏观环境通盘考虑。换言之,针对银行市场属性的服务项目,银行的市场化发展进程必须与去行政化改革同步进行,才能从根本上保障银行收费定价制度安排的正当性。

前已论及,银行对具有市场属性的服务项目享有自主定价权,是银行市场化发展方向的内在要求。20世纪90年代初,我国确立社会主义市场经济的发展方向。其后1994年《商业银行法》明确提出我国商业银行“自主经营,自担风险,自负盈亏,自我约束”的四自原则,商业银行逐渐成为独立自主的商事主体并独立承担民事权利、义务及经营后果。国有化银行模式逐渐被国有控股银行、股份制银行、外资银行等

多种成份共存的模式替代。中、农、工、建等国
有银行基本实现了商业化、市场化的转型^①。
外资银行、民营银行的出现使我国银行业的商业
化、市场化程度进一步提升。银行对市场属性服
务项目拥有更多的自主定价权,是我国银行市场
化、商业化发展趋势的内在的、必然的要求。

但同时,我们必须承认,当前我国银行业仍
具有较强的行政化色彩,特别表现在我国商业
银行的存、贷款利率仍然实行中国人民银行制
订的基础利率标准^②,银行执行行政性利率而
非市场利率。行政性利率带给银行巨大利润。
资料显示,在美国,银行利差只有0.125%至
0.25%,我国银行利差为1%至3%,是美国的
10多倍^{[12]25},目前我国是世界上存、贷款利差水
平最高的国家之一。国内银行业借助政府强制
性、行政化利率获得高额利润。在此背景下,有
学者提出,由于利率管制没有放开,国内银行
业的竞争主要还是数量竞争,尚没有触及价格
领域,银行还不至于需要通过账户收费进行成
本补偿^{[12]23}。笔者认为,必须认识并强调行政
化色彩所导致的我国银行业与其它国家的根本
差异。欧、美等发达国家银行执行市场化利率,
政府及央行不直接干预银行利率。高市场化程
度及激烈的市场竞争,使国外商业银行的储贷
利差比较低,银行收入主要来自包括承兑、资信
调查、企业信用等级评估、资产评估业务等大量
服务项目收费,服务收费项目收益占银行利润
的80%左右,存贷业务利润仅占总利润20%^③。
相反,我国以国有控股商业银行为主体的银行
业整体利润却主要源于存贷款利差。如2010
年我国商业银行收益的66%来自存贷利差,中
间业务部分收益仅占银行业总利润的12%^④。
借助行政力量的支持,国内商业银行、尤其是国

有商业银行无论与国内其它行业相比还是与国
外同行业相比,均在资产规模、盈利能力上处于
明显优势地位^⑤。

因此,要使银行收费定价权的制度安排具
有正当性,不仅要限定银行只能针对市场属性
的服务项目自主定价收费,更应当认识到银行
基于行政性利差获得的高额利润。笔者认为,
我国银行业市场化进程必须与消除行政性利差
带来的银行高额利润同步进行,惟如此,银行的
自主收费定价权才能真正具有正当性。如果继
续一方面维持行政力量支撑的高额利差,同时
又通过片面强调银行市场化发展而任由银行增
加银行服务收费,必然导致社会财富更多向银
行业转移的社会后果,显然,这种作法无论是否
被以法律形式确立,均缺乏充分的公正性与正
当性。从这一角度,尽快实行我国利率市场化、
取消对银行行政性保护,是我国银行业进一步
市场化改革的重要内容与前提。也只有在正视并
妥善解决这一问题的前提下,银行收费定价权的
合法性与正当性问题才可以在根本上解决。

四、政府监管与对政府的规范

以上分析不难看出,无论是对银行公共属
性服务定价行为的规范,还是对银行市场属性
服务定价的去行政化改革,政府始终处于问题
的核心环节上,具体而言,我国商业银行服务收
费的规范化与制度化,离不开政府有效监管和
对政府行为的有效制约两个方面的保障。

(一) 政府对银行业监管

政府监管是银行收费问题解决的一个关
键。在银行收费的博弈过程中,消费者与银行

① 2008年12月国家开发银行改制成为股份制银行,成为我国第五大商业银行,也完成了由政策性银行向商业银行的转型。2009年1月15日,中国农业银行整体改制为股份有限公司并于2010年7月在A股、H股市场公开发行上市,这些银行业的最新发展表明,我国银行业的市场化进程正在继续稳步推进并进入新的阶段。

② 《中华人民共和国商业银行法》第三十八条“商业银行应当按照中国人民银行规定的贷款利率的上下限,确定贷款利率。”实践中,商业银行的实际存贷款利率可以根据人民银行制度的基准利率上下浮动。

③ “银行服务项目有三千项,收费项目有多少?”,中财网,http://www.newstock.cfi.cn/p20100812000865.html,最后访问日期:2010年10月10日。

④ 《中国银行业监督管理委员会2010年报》第25页。数据来源:中国银行业监督管理委员会网站http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/20110329105207FCE245635EFF756F4AAAAA8900.html,最后访问日期:2012年1月10日。

⑤ 2009年国内商业银行资本收益率高达17.5%,远高于其它行业平均收益率。国际范围内,中国银行、建设银行、工商银行目前市值已经居于世界银行业的前三位。参见《中国银行业监督管理委员会2010年报》,页26。

并非处于真正平等的地位。相反,银行处于难以撼动的强势地位,广大储户与普通消费者始终处于弱小、被动地位^[13]。银行是商业企业,追求利润是其内在需求与理性选择,银行会自愿将收费控制在合理范围内的伦理学假设很难具有说服力。对于银行服务收费定价行为的规范,还须要有有效的外部监管。

无疑,政府是银行服务收费、定价监管者的最佳人选。管理公共事务、保护公共利益是政府的核心职责与义务,也是一个宪政意义上的政府存在的意义所在。因此,政府应对任何涉及公共利益的市场行为进行监督以保障公共利益的安全。事实上,保护公共利益成为各国政府对银行业及银行市场监管的核心任务之一。美国新颁布实施的《2010 华尔街改革与消费者权益保护法案》将保护公共利益提到了与防范系统风险同等重要的地位,以“保护公共利益与防范系统风险并重”的二元价值取向取代了过去单一的“防范系统风险”价值取向^[14]²⁰²。我国法律也明确赋予政府对银行服务行为的监管职责,如《商业银行服务价格管理暂行办法》要求商业银行制定服务价格时应至少于提前 15 个工作日向中国银行业监督管理委员会报告的作法,就是一个明显的例证^①。作为一种制衡力量,政府对银行业的监管,无论在立法、行政还是司法层面,均应符合公平、公正与正义的原则,公正、合理地建立银行收费法律制度。

(二) 对政府行为的规范

不容忽视的一个事实是,目前国内主要大型银行(尤其是中、农、工、建、开五大银行)的最大股东仍然是政府^②。这种控股关系的存在使政府与银行间出现了较强的利益关联,在某种程度上,银行利益与公共利益间冲突的实质是政府利益与公共利益间的冲突,如学者所指出,我国银行业国有商业银行垄断的格局实质上属于行政垄断,政府机构运用行政权力对竞争作出的限制。垄断已经成为国内银行业低效的根本原因,阻碍了我国银行业的长期健康发

展^[15]⁹⁸^[16]²³。如果这种判断是正确的,在需要对银行收费定价行为进行监管的同时,还必须对政府行为进行制约与规范。

现代社会中,宪政意义下的政府应当服务于公共利益而不能凌驾于公共利益之上。由于政治、历史、文化的客观原因,在我国,时常出现政府利益与公共利益间的张力与冲突,少数利益集团、政府部门通过公共权力侵蚀公共利益的情形时有发生,甚至近来有愈演愈烈之势。因此,依照宪法与法律对政府公权力行使进行必要制约与规范,成为解决包括银行利益与公共利益冲突在内的诸多社会问题的前提与保障。

市场经济的建立与发展,内在地要求政府与市场经济活动保持适当距离,让市场按照自身的规律去发展。市场经济中政府的作用,是弥补市场本身的缺陷与市场失灵问题,政府仅需负责提供规范、安全、监管等公共产品及公共服务。经历几十年探索后,发展市场经济、走市场道路已在我国成为共识,任何形式的政府过度干预市场、直接参与市场竞争甚至垄断市场的作法均不符合市场经济发展的客观规律与要求。因此,只有让政府与银行保持距离,才可能以中立的立场履行其公共利益保护者的职责,才能真正有效地对银行收费定价行为进行规范与监管。

笔者以为,理顺政府与市场之间关系、规范政府行使公共权力的行为,是解决我国银行利益与公共利益冲突的首要前提与保障。从保障我国银行业长远健康发展而言,对政府的规范应注意几方面的问题。首先,政府应保持利益中立。应当放弃那种政府拥有或控制企业、甚至控制某一行业的计划经济时期的落后思维方式,继续通过施行股份制、股权转让等方式放弃政府与商业银行间的持股关系,使政府保持利益中立、利益无涉,回归到公共利益保护者的本来角色上。此为银行业规范秩序建立的根本前

① 《商业银行服务价格管理暂行办法》第 14 条。

② 截止 2008 年底,除民生银行和深圳发展银行没有国有股外,其他上市银行均有较高比例的国有股权。其中,工商银行和中国银行的国有股比例均超过 70%,建设银行约 62.33%,交通银行、兴业银行和南京银行国有股比例均超过 20%。数据来源:王婧“透视我国上市银行股权结构”《银行家》网站,http://www.chinabanker.net/news_detail.jsp?id=395&type=1&caidan=7,最后访问日期:2011 年 10 月 19 日。

提。其次,政府应履行监管职责。有学者提出,银行无论收费多少,都不应该只是银行业做出的选择,而应经过缜密论证,充分尊重消费者的权益,最后由监管机构对收费适当性作出独立评估^{[1]42}。笔者赞同该观点并认为,发改委、银监会等政府监管机构应当切实履行银行业监管职责,对银行收费进行全面、及时、有效地监管,如应当定期制订、颁布具体的银行服务行政指导价的项目范围,最大限度地降低银行收费定价合法性判断上的不确定性。同时,应建立银行服务收费标准审批制度,所有新增收费项目与提高收费标准必须得到事先批准。为了提高审批效率,可考虑建立“自动生效期”制度,即在银行报批后一定时期内银行监管机构、物价监督机构可以提出异议或否决该收费定价。未提出异议的,“自动生效期”期满后该收费标准自动生效。最后,应强化社会监督力量。建立真正有效的社会公众参与银行定价的机制,保障社会公众参与涉及公共利益的银行收费定价听证程序,特别是建立由政府、企业、学者、公众代表组成的听证委员会,最大限度地保障判断的独立、客观、公正。总之,唯有既解决好政府对银行的监管问题,又解决好对政府的规范问题,才能最终解决银行收费定价问题及类似问题。

五、结 语

从一般意义上讲,银行服务的差异性决定合理的银行收费定价制度应建立在银行服务类型化基础之上。对于那些具有公共属性、涉及公共利益的银行金融服务,应当将其收费与定价纳入到法律规范与政府的监管之下,以保证广大的消费者利益的安全;对于那些具有市场属性、不涉及公共利益的银行服务项目,则应充分尊重银行的经营自主权,赋予银行应有的自主收费权与定价权,从而进一步推动我国银行业向市场化、商业化的发展。但考虑到目前我国银行借助行政化利率获得的高额利润现实,在推进银行业市场化、商业化进程的同时,必须配套进行银行业去行政化改革,尤其是尽快取消银行行政性利率。唯有如此,银行收费权与

定价权的制度安排才可能具有合理性与正当性。而在这一进程中,来自政府的监管与对政府行为的规范将起到决定性的影响,政府保持利益中立、履行监管者职责并鼓励、保障社会力量参与到银行收费问题的解决机制当中来,无疑是这一问题解决的基础与保障。

[参考文献]

- [1] 阳利群. 关于我国商业银行收费问题研究及对策[J]. 商场现代化, 2010 (9).
- [2] 魏雅华. 银行收费大爆炸[J]. 西部大开发, 2006 (2).
- [3] 杨大光, 高小丹. 香港与内地商业银行收费之比较[J]. 审计与经济研究, 2007 (1).
- [4] 王宁. 从“花旗银行收费官司”看银行收费趋势[J]. 农村金融研究, 2002 (6).
- [5] 苏晓鹏, 孟令杰, 冯文丽. 理性看待商业银行收费[J]. 经济论坛, 2002 (18).
- [6] 王黎静. 谁挑起了银行收费的话题[J]. 现代商业银行, 2002 (10).
- [7] 孙柏. 银行收费乃大势所趋[J]. 金融信息参考, 2005 (8).
- [8] Paul A. Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. The Review of Economics and Statistics. Vol. 36, No. 4 (Nov., 1954).
- [9] Robert R. Bliss, George G. Kaufman. U. S. Corporate and Bank Insolvency Regimes: A Comparison and Evaluation[M]. 2 Va. L. & Bus. Rev.
- [10] 李湜. 以镜鉴己——欧洲加强银行收费监管的启示[J]. 现代商业银行, 2007 (4).
- [11] 中国银行基金托管部纽约分行研究部. 国际托管银行收费和定价模式研究[J]. 国际金融研究, 2004 (6).
- [12] 丁友刚. 对银行收费的理性思考[J]. 金融研究, 2003 (2).
- [13] 贺伯锋. 银行收费的学理评说与现实选择[J]. 经济研究导刊, 2008 (10).
- [14] 伏军. 论银行太大不能倒原则——兼评美国《2010 华尔街改革与消费者保护法案》[J]. 中外法学, 2011 (1).
- [15] 宋慧英. 中国商业银行业竞争行为的实证研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版) 2012 (1).
- [16] 张劲楠. 由银行收费问题引发的中国银行业反垄断思考[J]. 大连海事大学学报(社会科学版) 2010 (6).
- [17] 中国银行业监督管理委员会. 中国银行业监督管理委员会 2009 年报[EB/OL]. <http://www.cbrc.gov.cn>, [2010-02-1], [2010-10-10].

[责任编辑 李晶晶 责任校对 王治国]