

# 如何增强我国金融体系的稳定性探讨

凌杨斌 邓钟锋 李阳

**摘要：**金融稳定关乎整个经济的健康发展，银行稳定是我国金融稳定的核心。作为我国金融主体的银行背负着不良资产的历史包袱，面临着银行业逐渐全面开放的日益增大的竞争压力，而且还缺乏有效的稳定机制。近年来人们一直在讨论的存款保险制度的确越来越迫切需要建立，但是，本文认为存款保险制度必须与银行体系市场化改革、金融风险预警系统、金融机构市场退出的法律制度相结合，在一国的内部共同构成一个金融机构特别是银行的风险监督、市场退出和危机处理机制。

**关键字：**金融稳定；存款保险制度；风险监督；市场退出

## 一、金融体系稳定机制的 3 个层次

金融体系之所以不稳定、会发生金融危机，从一国内部的角度来看，主要原因有两个：一、部分金融机构不能正确控制风险，甚至从事过度投机的活动；二、没有做到有效监督并预先发现“危机的金融机构”，没有在正常和有问题的金融机构之间筑起一道“防火墙”，防止一家金融机构的风险演变为全局的金融危机。笔者认为，金融体系的稳定要通过 3 个层次的制度来实现：第一，金融机构本身的治理结构和内控机制，这是风险防范制度的微观基础；第二，对金融机构的外部监管以及市场退出和风险缓冲机制；第三，各金融管理当局的横向协调机制、国家金融风险监测预警机制以及政府快速处理危机的程序。

需要特别指出的是，金融体系如果没有有效的退出机制，及时进行市场参与主体的“新陈代谢”，这就相当于风险积累到危机爆发程度而没有释放，还在积累，所以金融危机一旦爆发，其危害就比若干金融机构破产、退市大得多。存款保险制度作为银行体系稳定的基本设施，属于上述的第二层次，是储蓄机构市场退出的风险缓冲或者说补偿机制，但是，它与“最后贷款人”一样，都会导致道德风险，形成了“大银行不能倒闭”的局面。上世纪 80 年代末，美国储蓄贷款协会的倒闭充分说明了存款保险制度的致命缺陷。所以，笔者认为，在我国存款保险制度也必不可少，但必须与银行体系市场化、金融机构资信评估、金融风险预警系统、金融机构市场退出的法律制度等结合起来，共同构成我国金融机构特别是银行的风险监督、市场退出和危机处理机制。本文试图探讨上述除资信评估以外的 4 个问题。



## 二、进行银行市场化改革

1、更大范围地对商业银行进行股份制改造。

银行只有建立明确的产权、完善治理结构，才会关心经营成本和投资效益，逐步形成权力与责任、风险与收益之间的均衡，才能建立科学的内控机制和提高风险管理的能力。这是中国银行和中国建设银行股份制改革的主要目的之一。

我国商业银行的产权模糊，造成政府与银行之间近乎于“显合约”的保护关系，弊端很多，如导致逆向选择和道德风险、政府支出增大导致财政负担加重和通货膨胀压力增大、不利于中央银行独立地行使货币政策职能等。这不符合金融企业市场化经营的要求，最终混淆了政府行为和企业行为，降低了市场经济运行效率。要改变这种状况，必须更大范围地建立商业银行公司法人产权制度。

股份制适应商业银行的本质要求，有利于广泛吸纳资本、实现产权的多元化，从而分散国家承担的风险。因此，建立明确产权制度的最佳选择是对商业银行进行股份制改造，实行董事会领导下的总经理任期目标负责制，建立股东大会、董事会、监事会，形成“三权分立”的相互制约的组织结构体系，确保银行独立的法人地位，实现所有权对经营权的制约和制衡。

2、提高银行的资本金和呆帐准备金率，并提高资产流动性。

较高的资本金比率和流动性比率有助于缓解银行的“道德风险”问题，而且也可改善整个银行体系中的风险共担机制。这对发展中国家的银行尤其重要。尽管国际清算银行确定银行的资本充足率为8%，香港银行的实际资本充足率超过了12%。2004年1月6日，我国国务院正式宣布已经将450亿美元的外汇储备注资中国银行和中国建设银行，并允许商业银行发行次级债补充资本金。但银行要提高资本金比率还要注意很多问题。例如，还需要银行监

管者强有力的审慎监管、银行自己更好地进行内部风险管理等。

要提高流动性比率，银行必须持有足够高流动性的资产，易流通的政府债券和其他高等级债券。所以作为先决条件，中国需要大力发展债券市场，特别是企业债券市场，优化整个国家的企业融资结构。

用于冲销坏帐的呆帐准备金也很重要，特别是因为中国的银行由于历史原因积累了大量的不良贷款。经历亚洲金融危机的洗礼，韩国政府已经在很大程度上强化了准备金政策。目前中国还处于经济周期的增长阶段，可作为增加呆帐准备金的时机，并要求我国银行将一部分存贷款利差用作坏帐准备金。

## 三、尽快建立存款保险制度

1、应该重视存款保险制度的两个作用。

作为公众心目中的国家级银行，4大有银行从一开始便与其他金融机构处于不同的起跑线上，“大银行不能倒闭”在现有体制下成为既定的承诺或保险，将大批中小银行置于不利的窘境，它们迫切需要存款保险的服务来寻求发展。因为存款保险制度可以提供金融机构市场退出时对存款的保障机制，提高公众对中小金融机构的信心，一定程度上可以提升中小金融机构的生存环境，有效地巩固金融体系稳定的基础。同时，更为重要的意义在于，通过引入存款保险制度，有助于改变目前国内金融服务业高进入壁垒和高退出成本的状况，再加上第四点要论述的市场退出法律制度，使金融机构的市场退出在正常的市场经济规则下完成，无疑对于提高金融体系的运行效率和维护金融秩序具有特别重要的意义。

2、存款保险费与金融机构所承担的风险成比例并随之浮动。

固定保费和全额保险会产生逆向选择和道德风险，目前的防范措施主要是对存款不提供全额保险，所有实行存款保险制度的50多个国家都是这样做的，

以促使投保者采取有成本的行动，或使存款保险契约对高风险的投保者无吸引力。固定保费的存款保险制度正是美国储蓄贷款机构出现道德风险的重要原因之一。在1991年联邦存款保险公司改进法(FDICLA)出台之前，美国的存款保险公司对所有机构均按固定费率收取保险费，并没有按照各家金融机构风险程度的不同而有所区别，小银行和信贷机构的大多数存款者均得到了存款保险的全额保护。

更具体来说，单一、固定的保险费率使银行承担的成本没有与其承担的风险挂钩，给银行提供了承担过度风险的激励，同时却使存款人放松了对银行的监管。理论上，信息不对称的存在使被保险事件发生的概率偏离保险契约赖以为基础的投保风险概率。某家金融机构应缴的存款保险费应该反映它所承担的风险，并根据金融机构所承担的风险的变化作出调整，抑制投保者在经营不利时承担过大的风险。要达到上述的目的，必须依赖于对金融机构的资信评估和风险评估，同时又使存款者能够鉴别具有不同风险的金融机构，避免在那些风险过大的机构存款。当然，这样做的成本和难度是可想而知的，但“与风险成比例的浮动的存款保险费率”无疑是从长远解决道德风险、弥补存款保险制度内在缺陷的有效途径。

## 四、健全金融机构市场退出的法律制度

如果没有一个正常的退出渠道，就好像比赛没有输赢，市场主体承担的风险和收益就不对称，就没有基本的市场规则和约束。而在我国的现有体制下，某银行出现问题后，一般是由其他经营情况较好的机构分担风险，如果接手的机构承担能力不足，则最终由政府“买单”。例如，对2004年10月底宣布被信达托管的辽宁证券，央行已初步同意代为其40亿左右的资金黑洞“买单”。这种做法往往不仅不能有效消化历史包袱，还会把优质的机构拖垮。例

如背上信用社的包袱是原来的海南发展银行从开始成立时发展势头良好走向倒闭的重要原因。

金融机构的市场退出与一般工商企业市场退出不同,因为金融机构的市场退出对社会、经济的影响相对更大。目前我国对商业银行的市场退出尚缺少完善具体的法律规定,必须尽快完善《企业破产法》以及建立其他法律,形成一套符合国际惯例、特别是《巴塞银行监管核心原则》要求的、并适合我国实际的金融机构市场退出的法律制度,具体规范对有不同程度问题的机构采取并购重组、救助、破产、清盘等措施的程序,以便权威、高效地协调各方面的利益,为我国金融机构的市场退出提供法律依据。

## 五、建立金融风险监测预警系统

国际货币基金组织和一些国家的中央银行已经建立起各自的金融风险预警系统,监测大量的经济和金融指标,如实际利率的高估水平、经常帐户赤字占GDP的比率、短期债务与外汇储备的比率、外汇储备增长率、外贸依存度、银行体系的总资本金比率、流动比率以及不良资产率等。笔者建议我国也建立这样的金融风险监测预警系统,并成立与

央行和金融监督部门密切合作的金融风险管理委员会。金融风险管理委员会利用这个系统,宏观层面上实时地监测宏观经济形势和国际金融走势对我国金融体系的影响,微观层面上监视金融机构的财务状况、风险控制和业务经营情况的全面信息,而且,成立这样的委员会,使一个国家在危机发生时能更快采取补救和稳定措施,避免出现混乱,降低经济损失。

新修订的《中国人民银行法》授予了中国人民银行维护金融稳定的职责,继银监会分离后我国又设立了金融稳定局,但各金融管理当局之间的信息沟通、职能协调机制还不完善。有效的风险监测预警系统需要政府不同部门间的交叉合作,以便对整个经济金融活动进行监控,而且,迅速处理危机事件需要更高级别的机构。银监会、证监会是从所监管的部门来划分,而央行的制定、执行货币政策和维护金融稳定的职能是从金融体系职能需要的角度来划分,这样必然存在着信息沟通、职能协调的问题。例如,银监会专司商业银行的监管,决定了只有银监会才能快速地得到金融风险方面的信息,但最后贷款人的角色还是由央行来承担,银监会不可能给发生挤兑风险的银行以资金救助。因此,笔者认为应该从整个国家金融风险

监控的职能出发,成立高层次的金融风险管理委员会专门执行这一职能,由主管金融的副总理领导,并让人民银行副行长和其他金融监管部门高层领导也作为该委员会的委员。

### 参考文献:

- 1、刘笑萍：“系统风险性、道德风险与存款保险制度”[J]《金融研究》2002(12)。
- 2、张圣翠：“论我国存款保险制度的创建”[J]《保险研究》2004(6)。
- 3、夏德仁：“论存款保险制度——防范银行风险的一种制度创新”[J]《财贸经济》1999(8)。
- 4、胡坚：“香港存款保险制度建立的争议及对内地银行业的启示”[J]《经济科学》2001(4)。
- 5、李华民：“储蓄保障制度的比较分析与中国的选择——从监管专业化效率的约束条件说起”[J]《财经理论与实践》2004(5)。
- 6]汤小青：“论我国中央银行货币政策和金融监管的制度选择”[J]《金融研究》2001(10)。

(作者单位：厦门大学金融系)

责任编辑：方舟

