

我国银行监督管理制度构想

江曙霞

切实加强银行监督管理是1994年我国金融工作方针之一。随着以中央银行领导、国有商业银行为主体、多种金融机构分工协作的金融体系的建立,我国银行监督管理制度要朝着现代化、法制化、国际化、规范化的方向发展。我们构想建立一个组织严密、手段高效的银行监督管理系统:从组织看,是高度集中统一的双元管理监督制;从手段看,是层次分明的三级管理监督制。具体阐述如下:

(一)高度集中统一的双元管理监督制

1. 高度集中统一。为保证银行监督管理机构的超然独立和绝对权威,其设置必须遵循高度集中统一的原则。首先,银行监督管理权限高度集中统一于中国人民银行,不要“大权旁落”,也不要其他行政机构与其“分一杯羹”;其次,应使中央银行监督管理机构的分支机构直接从属于上级机构,而与平行的其他权力机构保持独立。既超脱于决策者和执行者,又超脱于经营者。

2. 双元一贯到底。为保证监督管理机构的专业性和互相补充作用,金融管理司和稽核司应当保留并且发展壮大。一般地,金融管理司专司管理职能,稽核司专司监督职能,二者缺一不可。两个系统要保持明确的分工和密切的合作:金管司主要负责预防性管理,如登记注册管理、资本充足性管制、清偿能力管制、银行业务管制和贷款集中程度管制,等等;稽核司主要实施检查监督和制裁。为强调超然和独立,突出银行监督管理部门的地位和权威,可以把两司改称为“总局”,下设“局”,独立行使职权。在中央,“总局”对中国人民银行理事会负责;在地方,下级局对上级局负责。“总局”、“局”“分局”的设置贯穿中央到地方,原则上随人民银行分支机构的设置。

(二)层次分明的三级管理监督制

在社会主义市场经济条件下,新的银行制度确立后,市场金融将给我国银行监督管理带来全新的内容。过去,我国实行高度集中的计划经济管理体制,与之相适应,银行的监督管理工作面窄、手段单一。实际上是两大方面:一是服务于贷款规模控制的信贷资金管理;二是为保证贷款政策得到执行而实施的合规性稽核。前一项工作主要是检查各专业银行和其他金融机构是否突破国家信贷计划发放贷款和超规模发放固定资产贷款,是否逃避贷款限额管理,等等,由金融管理司这一系统为主执行;后一项工作主要检查各专业银行和其他金融机构是否按照国家的金融政策、方针、金融法令和各有业务的规定规章制度办事,是否有违法、违章、违纪的行为。这一项工作由稽核部门为主执行。以上监督管理内容不外是计划管理和政策管理,由此规定了监管手段主要是计划手段和行政手段。如今,社会主义市场经济作为我国经济体制改革的既定取向,市场金融作为金融体制改革的既定取向,决定我国银行监督管理的目的、内容和手段有一根本性转换。很显然,新的经济体制使银行监督管理的目标在银行体系的安全、稳定和效率

方面聚焦,其具体内容是保证银行活动的正常进行,防止银行倒闭和保护存款者的存款安全。为此目的,银行监督管理之重要的手段不再是计划管理和行政干预,而是国际上通行的风险管理办法,西方国家百多年来银行监督管理实践得出的经验是值得借鉴的。

首先是杜绝风险隐患。银行业经营在市场金融条件下客观上存在着较高风险。可是,所谓“风险”指可能的损失,而不是现实的损失。因此,银行业风险是可防患和杜绝的。杜绝风险隐患就是要强化中国人民银行的预防性管理手段,尤其要强化其原本薄弱的环节,如资本充足性管制、清偿能力管制、资产风险管制和贷款集中程度的管制。这是我国银行监督管理应当特别强调的第一级管理——风险预防。应当规定银行的资本构成和最低资本充足比率。根据巴塞尔协议关于资本成份和最低资本充足比率的规定,结合我国经济和金融的实际,分别就国有商业银行、政策性专业银行和其他金融机构的资本构成制出资本充足性要求比率,限期达到标准。国有商业银行和金融机构补足资本理应得到我国财税制度的相应支持。(2)应当重视银行资产的适度流动性,加强银行清偿能力管制。我国银行业在适应市场经济要求转换经营机制后资产风险是银行自身承担的。既然资产倒逼负债增长、专业银行倒逼中央银行、中央银行“开口子”的后路已被切断,个别银行储蓄支付危机完全可能发生,由此导致公众对整个银行体系丧失信任挤提而构成金融恐慌的威胁也是客观存在的。所以,银行监督管理应当走出计划管理和政策管理的旧框框,重视银行资产的流动性问题,督促银行保持一定的现金资产和可以立即变现的资产,以应付客户提存或随时可能发生的资金需要,防止挤提危及清偿能力,也防止由于资金周转不灵强制变现时可能遭遇的资本或利息损失。这一管理内容除继续执行业已制定的5~7%的备付金(超额储备/各项存款)制度外,中国人民银行要在合理界定流动资产的基础上制定合宜的流动资产比率。可以把资产按照流动性划分为非流动资产、流动资产和高度流动资产几个档次,再分别规定各类流动资产占总存款的比率要求,据以限制银行的流动性风险,确保银行维持必要的清偿能力。(3)应当界定银行资产的风险权重,限制贷款的集中程度。巴塞尔协议对于银行资产的风险权重作出原则性的规定,我们应在巴塞尔协议的原则指导下,制定出客观反映我国银行业风险的资产风险权重和换算系数。界定银行资产的风险权重有赖于企业信用评级和证券评级,才能区别不同信誉级别的授信对象和担保人、不同品位的抵押物和票据等。贷款集中程度限制即银行对同一客户贷款最高限额的管制,其目的在于限制风险集中,使风险分散,保证银行安全。在这一点上,它同界定银行资产的风险权重有共同的出发点。中国人民银行应当规定银行对单一客户(公司或集团)贷款(或投资)与银行资本总额(含一、二级资本)的比率,一般最高限额以20~25%为宜。对行内职员有抵押的授信也应以一定期间的薪金为限。譬如一年。(4)应当确立风险准备基金。风险不能完全避免,因此银行应当确立吸收损失的风险准备基金,以利于提高银行资产质量,保证银行的正常运作。普通风险准备金的提留须报经财政部门批准,每年可按年末贷款余额的1~3%提留,并从当年应纳税所得额中扣除。亦可将此提留比率核定在银行留利或公积金中,以确保提留为原则。在风险准备金的使用方面不应有过多的限制,避免准备金制度因准备金有提不用或有提难用而名存实亡。简化使用准备金的报批手续,由冲销单位报同级人民银行的稽核部门专项审计核定,报金融主管机关备案,不再经当地财政机关批准。当年结余的准备金应可结转到下一年度合并使用。

其次是发展存款保险制度。可以预见,发展存款保险制度是不久的将来我国银行监督管理制度深入发展的必然举措之一。存款保险制度自1933年在美国出现以来,逐渐为许多国家所接受。据英国《银行家》杂志1991年的资料,目前已有30多个国家和地区成立了存款保险制度。存款保险制度为存款提供保险,在吸收存款的银行或金融机构倒闭时,存款保险机构代之

在一定限度内直接对存款人偿付存款。作为保护存款人利益、稳定金融体系和信用的一道重要防线,存款保险制度起到了安定人心减少挤提,从而减少银行倒闭,稳定金融体系的积极作用。随着市场金融的兴起和我国银行业的竞争加剧,接受存款的银行或其他金融机构也会因经营管理不善或冒过度风险而出现存款支付危机和破产现象。所以,发展存款保险制度是我国银行监督管理应当大力加以推广的第二级管理——风险转移。

在我国发展存款保险制度,我的设想:(1)由中国人民银行举办存款保险机构;(2)银行和金融机构自愿申请,经人民银行审批参加存款保险;(3)根据银行资本充足性、资产流动性和风险资产比率制定不同的保险费率;(4)规定每个保户受保的本币人民币和外汇的最高限额。以上勾勒出我国存款保险制度的轮廓。我认为,第一,虽然当前各国存款保险机构有官办、民办、官民合办多种,但是,从扩大中央银行的银行监督管理权力,限制监管机构多头重叠管理,发挥存款保险制度的事先检查和事后监督的双重稳定作用出发,由中国人民银行举办存款保险机构具有战略性的意义。第二,虽然当前各国大多数强制接受存款银行和金融机构参加存款保险制度,只有少数国家以自愿为原则。但是,为着方便存户审慎选择存款银行,我们主张形成存款保险机构成员的“安全圈”,也即人民银行应当严格审查自愿要求加入存款保险机构的每一个接受存款银行和金融机构,拒绝不符合条件的存款保险申请,使加入存款保险机构成为一种“安全银行”资格。同时,使加入存款保险机构与否成为辨别一银行健全与否的主要标志。第三,虽然当前各国都实行保费一律,但是,我们应努力使存款保险制度在银行监督管理方面发挥更加积极的建设作用,通过制定不同的保险费率,敦促银行和金融机构提高资本充足比率,增强资产流动性,降低风险资产比率。第四,虽然当前世界上有的国家对每个保户受保的本币不加限额,如挪威等。但是,要求存款者也承担一部分损失会给存户造成一种“决策责任感”,使之关心接受存款银行和金融机构的财务情况和经营状况,谨慎选择存款银行,由外部造成对银行和金融机构稳健经营的压力。

再次是承担最后援助贷款和抢救行动。一个银行出现清偿能力危机时,中央银行或金融管理当局无论从保护存款者出发或基于整个银行体系的安全都会承担最后援助贷款和抢救行动。同样,在我国银行或其他金融机构出现清偿能力问题时,中国人民银行施于最后援助贷款和抢救行动应是我国银行监督管理不得已采行的第三级管理——风险吸收。当然,最后援助贷款和抢救行动有多种办法,我们应根据自己的国情选择合宜的方式,一般地,由中央银行出面提供特别的低利贷款是较简便的形式,但它比较适合于改善银行的流动性困难而不利于改造清偿能力危机的银行,因此,我们倾向于由中央银行全面接管清理濒临破产的银行,承接所有的债权债务。或者,由中央银行牵头组织一个或几个健全银行,实行兼并,消化破产银行的全部债权债务。如此设想,笔者的本意是:在正确区别银行流动性困难或清偿性危机的前提下,中国人民银行应能够采取果断且强有力的措施有效地施以最后贷款人或最后援助贷款和抢救行动,及时斩断因优柔寡断坐视个别银行倒闭而诱发的银行体系危机,确保国民经济生长之稳定的金融环境。

(作者单位:厦门大学财金系) 责任编辑:赵一新