

银行业金融机构市场退出机制 的缺陷及完善*

廖 华¹ 张永开²

(1.中南民族大学法学院,湖北武汉 430074; 2.厦门大学法学院,福建厦门 361005)

摘 要:本文认为在金融业全面开放背景下,部分银行业金融机构被淘汰出局将不可避免。银行业金融机构市场退出机制担负斩断金融风险传导和危机扩散之重任,关系金融体系安全乃至国家经济安全问题。然而,当前我国银行业金融机构市场退出机制建设尚存诸多缺陷,亟需加以完善。

关键词:银行业;市场退出;金融监管

中图分类号:F832.1 文献标识码:A 文章编号:1009-3540(2009)06-0053-0003

一、银行业金融机构市场退出机制概况

随着金融改革进程不断加快,金融业积累的风险逐步暴露,出现了诸如中银信托、海南发展银行等多起金融机构市场退出案件,银行业金融机构市场退出问题被提上了金融改革和金融监管的重要议事日程。2004年11月银监会主席刘明康强调要尽快建立银行业金融机构市场退出机制,加快高风险银行业金融机

构风险处置进程,从根本上形成优胜劣汰的市场竞争环境;2006年7月,银监会宣布成立独立的研究局,并将银行业金融机构市场退出机制问题列入研究重点;2006年12月12日,中国银监会与国际金融公司共同举办银行业金融机构市场退出机制国际研讨会,研究中国银行业金融机构市场退出的问题及相关法律和制度建设。但是,目前银行业金融机构部分单体机构风险

* 本文为国家社会科学基金项目《公司治理法律制度研究》(批准号:06BFX030)的阶段性成果。

地管理部门登记的集体荒地土地使用权和乡村企业集体荒地土地使用权可以设定抵押权,其他类型的集体土地使用权不得抵押”。也就是说林木占用范围内的集体土地使用权不能办理合法有效的抵押登记。同时,农村到户的林木占用范围内的自留山、自留地也不得作为抵押物。《物权法》第一百八十四条明确规定“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”。农村集体土地使用权抵押的局限性导致林权抵押存在较大的风险性。

四、进一步做好林权质押贷款的建议

(一)建立较高层次的林权交易平台

成立林业贷款担保机构,采取政府林业部门、林农大户、林业产业化企业、社会资金共同出资的办法成立股份制担保机构,解决仅凭林权担保而保障不足的问题。积极组建由具备评估资质的专业评估机构参加的林业交易专业市场,开展林产品实物交易,进行林权的转让交易,实现林业资产和资本的有序流动,确保抵押林权及时流通变现。孝感市正在与湖北省农村产权交易中心协商建立“湖北省农村产权流转平台”,建议把林权交易流转作为其中一个重要的分支平台,以此推动孝感市林权交易和流动。

(二)完善保障制度,分散和分摊信贷风险

积极开展林业资产保险试点工作。建议政府有关部门加强与保险公司的联系和沟通,研究制定林业保险试点方案,积极探索完善林业保险产品,尽快开展林业保险试点工作。建议财政部门提高林木火灾保险分摊比率,由目前保费财政补贴30%、林农70%的比率提高到财政补贴70%,投保人负担30%,从而减轻林农交纳保费的负担,达到林农交得起、财政补得起、保险赔得起的目的。加强部门协作,规范林权抵押贷款管理。统一由省一级林业主管部门会同国有商业银行和农村信用联社出台统一的林权抵押贷款操作规程和办法,对林权证登记、审查、评估、投保等进行统一、规范,便于基层部门操作。

(三)加大创新力度,开发更多适销对路的林权信贷产品

充分考虑抵押林地上林木的生长周期,如对杨木可在5年内,松木、果木在8年内,杂木等其它树种适当延长至10年左右,确保贷款期限与林木成材周期相匹配,保证贷款到期后能够如期收回。实行林户贷款联保制度。在贷款行开立贷款互保金专户,林农之间相互担保,把贷款风险降到最低点。积极拓宽林业信贷品种。▲

责任编辑:阮红新

依然较高,经营状况不稳定,抵御风险能力不强,受突发性因素影响出现恶化的潜在风险较大,而银行业金融机构市场退出机制建设落后于整个经济体制改革进程,迫切需要进一步完善。

二、银行业金融机构市场退出机制的缺陷

(一)理念错位:市场退出不走“市场路”

由于银行业金融机构在经济生活中地位特殊,出于维护金融安全与稳定之考虑,退出方式多采用行政关闭方式,行政干预色彩浓厚。当然也有一些案例是在行政关闭后走向了破产,但总体来说还是行政主导型的做法。政府介入过深,不仅破坏了市场自身对风险进行分散、转移、补偿的机制,更为严重的是将风险转嫁给了政府,把投资者之间的民事纠纷转化为投资者与政府之间的债务纠纷,形成政府与债权人之间的对立局面,使得危机处理成本增加。另外,地方政府既是最大的机构债权人又是金融机构撤销的具体组织者,处置工作中存在角色和利益冲突,其公平性可能受到其他债权人的质疑,处置工作会面临行政诉讼的法律风险。

(二)法律体系不健全:法律完善久盼未至

现行的《中国人民银行法》、《商业银行法》、《金融机构管理规定》、《金融机构撤销条例》、《民事诉讼法》等法律法规,虽然规定了人民银行或监管当局对已经或可能发生信用危机的金融机构(主要是商业银行)的接管、购并、解散、撤销和依法宣告破产的市场退出形式,但多为原则规定,可操作性不强。如我国新《企业破产法》原则性规定金融机构的破产同样适用于该法规定的程序,但对金融机构破产在破产申请人、破产标准、清偿程序等特殊问题上未作规定,相关法律制度仍然缺失,将其直接适用于金融机构破产依然有现实障碍;又如对许多国家最为推崇的购并重组方式缺乏专门规定,实践中常常是监管当局行政撮合的结果,且对收购方缺乏必要的经济支持,容易造成购并失败,导致收购方也陷入债权债务危机中。

(三)风险补偿机制缺位:隐性担保勉为其难

银行业金融机构市场退出机制的核心是保护投资者的利益,建立健全存款保险风险补偿制度是完善市场退出机制的关键。我国虽然没有建立存款保险制度,但从实践看,央行事实上承担了最后贷款人和救援者的隐性担保责任,并为此付出了巨大代价。自1998至2006年的8年间,政府为救助金融机构累计花费约5万亿元资金,非市场化的退出方式造成了巨大的财政负担。“以防范金融脆弱性为目的的隐性保险机制尽管避免了银行挤兑和挤兑风险对其他金融机构的传染,但却削弱了对金融机构的市场约束,增加了金融机构的道德风险。”尽管早在1993年的《国务院关于金融体制改革的决定》中就提出要建立存款保险基金,1997年全国金融工作会议再次指出建立适合国情的存款保

险制度,2004年底业已完成《存款保险条例初稿》,但该制度仍未出台,存款保险的最高赔付限额、机构组建、职能定位和投保范围等制度安排仍在论证之中。

(四)监管缺陷:退出监管任重道远

1.欠缺完善的风险预警机制。我国《银行业监督管理法》第27条规定:“国务院银行业监督管理机构应当建立银行业金融机构监督管理评级体系和风险预警机制,根据银行业金融机构的评级情况和风险状况,确定对其现场检查频率、范围和需要采取的措施”。但是该规定过于原则和粗浅,缺乏具体可操作性。虽然银监会2004年制定了《股份制商业银行风险评级体系(暂行)》,通过对股份制商业银行风险及经营状况的综合评级,系统地识别其存在的风险,实现持续监管和分类监管。2005年又制定《商业银行风险预警操作指引(试行)》,在银行监管部门内部开展商业银行风险预警,主要对单个银行风险的性质、特征、严重程度和发展趋势进行早期预警,为银行监管部门提前采取适当的监管措施提供客观和充分的决策依据,防范和化解银行风险。但是上述规定还处于摸索阶段,相关操作尚不成熟,且对银行业其他金融机构的风险评级仍为空白。因此,金融监管中缺乏完善的风险预警系统,监管当局处理问题金融机构时缺乏明确的拯救标准,便无法开展针对性、差异性的救助,制约了风险预警机制和快速反应机制功能的发挥,直到金融机构严重资不抵债时才决心进行处置,往往延误时机,使风险处置工作陷入被动。

2.缺乏责任追究制度。一是当前的《金融机构高级管理人员任职资格管理办法》、《金融违法处罚办法》和《银行业监督管理法》等法律法规仅针对高级管理人员进行监管,对中层管理人员则缺乏相应的法律约束,其管理基本依赖于金融机构自身,尚未建立有效监管体系。二是对中高级管理人员重任职资格监管,轻任职期间行为监管;对金融机构经营行为监管的多,对高管人员监管的少;处罚机构的多,处理高管人员的少;处理方式上给予金额处罚的多,取消任职资格的少。如此导致了违法违规成本较低,法律法规的警示和威慑作用未能充分发挥,如问题银行的高级管理人员滥用权力、乱批贷款、搞账外经营等行为,在问题银行处置后,仍未得到相应的处罚和责任追究,其示范效应形成了较高的道德风险。

3.外资金金融机构市场退出监管困难。随着我国金融业全面对外开放,进入我国的外资金融机构的数目不断增多,截至2006年12月底,在中国注册的外资独资或合资的银行业机构共14家,下设19家分支行及附属机构;22个国家和地区的74家外资银行在中国25个城市设立了200家分行和79家支行;42个国家和地区的186家外资银行在中国24个城市设立了242家代表处。外资银行经营的业务品种超过100种,

115家外资机构获准经营人民币业务,另外有27家境外战略投资者参股20家中资银行。未来部分外资金融机构经营不善而退出市场将不可避免。然而,我国对外资银行市场退出监管力度明显不足,《外资银行管理条例》虽规定了外资银行“自行终止业务活动”或“超过合理期限仍然无力清偿到期债务”时可以退出市场,但金融监管当局却无权提出外资银行的破产申请,相关法律对外资金融机构市场退出的方式也缺乏明确规定。

三、银行业金融机构市场退出机制的完善措施

(一)强化“市场化”退出理念,合理选择市场退出模式

银行业金融机构市场退出机制是否有效率要看是否有科学的理念作指导。“退市制度是‘市场’这只看不见的手发挥作用的有效工具,也是维护市场包括金融市场稳健发展的重要措施”政府干预应建立在市场和法律的基础上,把培育市场体系和完善保障制度作为工作重心,积极借鉴他国做法,通过利益驱动机制,以市场为基础,鼓励、引导各银行业金融机构根据自身的实力和竞争优势积极开展收购、兼并,带动金融机构实现规模效益和特色化经营。

(二)完备市场退出法律制度体系

适时制定《金融机构市场退出法》,从市场退出的方法、方式、程序等方面对银行业金融机构市场退出予以规范。但考虑单独制定专门的《金融机构市场退出法》,除了需要付出更高的立法成本外,立法进度也难以适应现实金融需要。建议由国务院制定《金融机构接管条例》、《金融机构关闭条例》、《金融机构购并条例》和《金融机构破产条例》等条例不失为当前的现实选择。

(三)健全市场退出风险补偿机制

建立存款保险制度,主要应注意以下几个方面:一是在机构定位方面,根据我国金融体系现状,存款保险机构宜采取由国家 and 银行业共同出资的方式组建,定性为非盈利性、专业的政策性保险机构。二是其具体职能应包括在投保机构的日常业务经营活动和财务状况等微观方面进行监管,以避免与其他监管机构的重复与冲突;当投保机构出现支付危机或陷入破产境地时应及时救助;在救助无望的投保机构经法律程序宣告破产后,依法对存款人进行赔付等。三是投保范围方面建议应该涵盖所有在我国境内吸收存款的金融机构,并采取逐步推进的方式,先对那些资金实力薄弱,竞争力低的中小金融机构进行强制保险,待存款保险体系的资金实力壮大后,再将大型国有商业银行、外资银行纳入存款保险范围。最后,存款保险机构能否顺利组建和运行,关键在于如何处置当前众多面临市场退出的高危金融机构。笔者认为存款保险制度宜在高危金融机构数量较少或金融秩序趋于平稳时建立,以求更好地发挥预期效果。

(四)完善市场退出监管机制

1.完善风险预警机制。建议在已有法律资源的基础上制订更为全面的风险评级系统,借鉴美国CAMEL评级体系,针对银行的资本充足率、资产质量、管理水平、盈利状况和流动性对银行业金融机构进行全面考核评价。同时还要加强风险的识别手段,加快以电子手段为基础的非现场监控体系建设,加强现场稽核与非现场稽核的配合以达到整体预警效能的发挥。银行自身也应建立内部预警制度,实现与银监会预警机制的有效结合。

2.完备责任追究制度。进一步完善《金融机构高级管理人员准入办法》、《金融管理人员行为规范》和有关行政规定,制定对中层管理人员的监管法规,明确经营亏损、案件损失责任的认定标准,强化永久责任追究制;尽快制定《金融机构中高级管理人员任职期间行为监管管理办法》,加强对中高级管理人员任职期间的经营策略、经营方式、经营成果的监管。通过这些强制性法律制度加强对金融机构高管人员个人信用和责任义务的监管,促使机构信用责任与高管人员的个人信用责任有机地结合。在银行业金融机构退出市场时,依法严厉追究相关责任人的法律责任,切实防范道德风险。

3.外资金金融机构市场退出监管建议。在外资银行业金融机构经营出现问题时,应区别问题的性质和风险程度,采取针对性措施。当仅是一般性问题时,监管当局首先可以通过道义劝告或警告等非强制性措施限期改正。当其违反审慎管理义务或状况恶化时,监管当局应对其经营活动施加一定的限制。若状况持续恶化或积累了严重风险时,监管当局有权接管该金融机构,并视具体情况采取出售、合并或重组等方式处理。若外资金金融机构经营难以继续,或继续下去会造成更大的损失和风险时,监管当局可会同其母国监管当局妥善处理有关债权债务问题后,使其退出市场。此外,在对外资金融机构进行破产清算时,也应当赋予银监会等监管机构作为外资银行等金融机构破产的申请人资格,并授予其更为广泛的权力。▲

[参考文献]

- [1]田俊荣.银监会主席刘明康提出:尽快建立银行业市场退出机制[N].人民日报,2004-11-29(6).
- [2]阎维杰.金融机构市场退出研究[M].北京:中国金融出版社,2006:123.
- [3]杨涛.金融机构市场退出机制初现端倪[N].新京报,2006-08-24.
- [4]王燕,沈雅琴.激励相容的金融机构退出机制[J].上海金融,2005,(1):25.
- [5]陈颖.商业银行市场准入与退出问题研究[M].北京:中国人民大学出版社,2007:244-261.
- [6]中国银监会.中国银行业对外开放报告[R].2007.
- [7]徐孟洲,郑人玮.我国银行危机救助法律制度的缺陷及其改进[J].中央财经大学学报,2004,(2):7.

责任编辑:李征