

# 我国银行业面临的风险 与监管制度创新

杨家才 阙方平 陈任武

随着社会主义市场经济取向改革的不断深入,在金融对国民经济发展的作用不断增强的同时,我国银行业潜存的风险也日益突现出来。客观分析我国银行业面临的风险现状和形成原因,剖析我国银行监管制度安排中存在的主要缺陷,借鉴先进的国际监管经验,加快创新和完善我国的有效银行监管制度,建立起抵御和化解银行风险的机制,确保我国银行体系的安全稳健运行,无疑具有极为重要的现实意义。

## 一、我国银行风险的表现与危害

金融风险是经济主体在从事资金融通过程中遭受损失的一种可能性或不确定性,其表现形式有:信用风险、国家风险、市场风险、操作风险、流动性风险等。鉴于我国国有商业银行存在的巨额不良债权(不良贷款和应收未收利息),以及银行内部违规操作、过度投机和大案要案的层出不穷,我国银行业面临的风险主要表现在信用风险、流动性风险和操作风险三个方面。

我国银行业面临的风险,对经济金融运行和社会安定都具有很大的威胁。首先,高比例的不良贷款和较低的资产流动性,大大削弱了商业银行的支付能力,孕育着支付危机和挤兑风潮。其次,如果风险继续发展,财政收支压力加大,将倒逼中央银行超经济发行货币,引发通货膨胀。再次,银行资产质量差,必然影响其经济效益,从而就不可能提高资本充足率以增强其抗风险能力。最后,较高比例的不良资产,还会影响我国银行业的国际地位,削弱它们在国际金融市场上的竞争能力,增加对外融资成本,不利于金融开放的进一步扩大。

当前,银行风险之所以未引发系统性的金融危机,主要是由于我国十余年来一直处于经济高速增长阶段,居民收入水平提高很快,储蓄倾向高,使银行有较充足的资金来源,不良贷款问题被老贷款的不断展期和不断新增的大量贷款所掩盖。此外,我国金融机构以公有制为主体,国有商业银行多年来以国家信用作支撑,信誉很高,民众不担心这些金融机构出现支付危机,形不成大面积挤提的氛围。

从我国银行业风险的演变趋势来看,一方面国有银行前期沉淀的巨额不良贷款短期内难以消化;另一方面,我国宏观经济正面临着艰巨的结构调整任务,微观国有企业的经营机制还不能适应市场竞争的需要,特别是随着买方市场的出现,企业经营压力加大,各类经济风险呈进一步向银行渗透转移之势。同时,随着我国居民投资意识的增强,资产选择越来越趋向多元化,除银行存款,股票、债券、保险都已成为个人理财的备选方式,加上 1996 年 5 月以来央行的四次降息,近年我国城乡居民储蓄存款大量分流,储蓄存款增势明显趋缓(见表 1)。1996 年储蓄存款增长率为 29.7%,比上年回落 8.2 个百分点;1997 年储蓄存款增长率降到 19.3%,为 1984 年来最低水平,较上年回落 10.4 个百分点。新增存款的减少,制约了银行资金的来源,有可能使一些银行机构的风险更加显露出来。

表 1 我国居民储蓄存款年增长率

年 份	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
增长率 (%)	36.1	33.6	37.9	37.3	23.7	35.4	36.7	29.5	32.9	26.6	39.7	37.9	29.7	19.3

资料来源:《金融时报》,1997—01—07;《金融时报》,1998—01—19。

中国金融学会:《中国金融年鉴》,1985—1996 年有关各期,北京,中国金融出版社。

## 二、我国银行风险的现实成因：监管制度稀缺

从经济学理论上分析，市场经济条件下，银行风险主要源于经济人的禀性和经济环境的不确定性。首先，经济人的有限理性和机会主义趋向是银行风险产生或形成的内在前提条件。基于经济人的有限理性局限，面对环境的不确定性和复杂性，任何经济主体的经营决策均难以回避信息的非对称性问题，从而导致决策不及时、不全面、甚至扭曲、错误，引起风险。同时，由于经济人天生的机会主义趋向，还使得人们有借助于不正当手段谋取自身利益的内在激励，导致在贷款人和借款人的委托—代理关系中产生“逆向选择”和“道德风险”问题，进一步引致和强化金融风险。其次，经济环境的不确定性构成了银行风险产生的外在必要条件。例如，金融资源的稀缺性，决定了其在配置过程中难以做到公允，有可能使风险较大的借款人比风险较小的借款人更容易得到贷款，从而产生金融资源的低效配置和使用的不经济。

根植于传统计划经济体制向市场经济体制转变这一制度背景，我国银行业风险的生成除了源于经济人的有限理性和信息的不完备性等一般性因素外，关键导源于改革的非彻底性和监管制度稀缺。在金融市场主体多元化、市场活动日益复杂化和银行经营规模急剧扩大化的过程中，没有建立起一套完善的金融监管制度规则来约束金融行为、调节金融行为之间的社会关系，没有形成真正的信用观念、信用准则和信用秩序，导致金融市场行为极不规范，使得银行业潜存的风险不仅得不到有效的防范、控制和分散，反而日渐积聚和显露出来。一是存在着大量的违规、违约、拖欠、不尊重债权人或投资者利益的现象，“欠债不还有理，欠债不还有利”成为债务人的理性预期，有的企业还利用转机建制和以破产为名，逃废银行债务。二是投融资体制不顺，投资活动缺乏理性，盲目上项目，许多项目超概算严重，高负债经营，占压了大量资金。三是信贷资金财政化。长期以来，国有银行承担了大量政策性贷款，即便在政策性银行成立后，国有商业银行仍在继续发放“救灾贷款”、“特困企业工资贷款”、“棉花储备贷款”等一些“类似的政策性贷款”。四是在我国目前的中央与地方行政分权体制下，地方政府涉入地方经济活动的程度很深，为保护地方利益，对银行业务的不正当干预较多。如某省一个县级市政府的原领导，直接指挥信贷业务，大搞“帐外经营”，高利吸储，高利放贷，贷款收不回来。五是国有产权的多层次代理造成了产权责任不明，国有银行内部监督机制不健全，违规经营比较普遍。为追求一时“私利”、“暴利”，一些银行机构挪用大量信贷资金，用于炒房地产、炒股票，直接加剧了银行自我金融风险。

## 三、我国银行监管制度供给滞后的现状剖析

近年来，为维护我国金融市场的正常秩序，保证银行业的稳健发展，金融监管，尤其是银行监管的作用日益受到重视。但是，从总体上来看，我国银行业监管体系建设起步较晚，明显滞后于整个银行业的改革与发展，对日渐积聚扩大的银行风险，还缺乏有效的防范化解机制和手段，银行监管的制度缺陷十分明显。具体来说，我国当前在监管思想观念和监管所需基础条件方面，以及商业银行和中央银行的内外部约束机制上，都还存在不少问题，制约了监管职能的有效发挥。

1. 银行监管制度缺陷之一：“经济人”的智力缺陷。一是对银行监管在风险管理中的地位认识不清。当前我国存在一种相当普遍的观念，认为银行风险就是银行业内部问题。其实，银行监管仅是促进金融稳定各项安排中的一个组成部分，银行监管并不是万能的，监管本身不能绝对保证不出现银行倒闭。有效的银行监管必须具有稳健和持续的宏观经济政策、有效的市场约束、完善的公共金融基础设施、公共安全网等先决条件。在缺乏稳健宏观经济政策等外部条件的情况下，银行监管的任务是很难完成的。二是对市场规范在保证银行体系稳定上的作用认识不足。市场根据价格信号的变化与传播，灵活地发挥着对社会资金的配置功能和对金融机构的选择功能，而且强制性较小。有效银行监管应该是立足于“提高市场对银行运行的约束”，对市场缺陷发挥积极的补充作用。而当前我国金融市场发展滞后，利率管制等人为地替代或扭曲市场的现象还相当严重。三是对中央银行和商业银行在风险管理中的责任认识不清。许多人一提金融监管就等同于中央银行的金融监管，把防范和化解风险的责任完全归于中央银行。事实上，银行监管是中央银行和商业银行的共同任务和职责，中央银行是外因，商业银行是内因。对单个银行机构而言，该机构应对其自身负最主要的监管责任。而中央银行更多地考虑的应是整个银行系统的情况和问题，主要职责是制定银行机构稳健运行的行为准则，督促各银行机构加强自身内部控制和管理。

2. **银行监管制度缺陷之二：配套制度稀缺。**目前，我国经济体制改革已取得了一定进展，但仍没有产生实质性突破。作为经济体制改革重点的国有企业改革，虽确立了现代企业制度的改革方向，但改革仍面临着企业负债率高、亏损面大、社会负担重等实际困难，企业经营机制转换还不到位；作为改革推动者的政府自身职能也尚未转变，直接干预企业和银行经营活动的现象仍时常发生；财政、金融体制改革滞后，信贷资金财政化的倾向依然存在，国家垄断信用的局面尚未打破。同时，市场机制也不完善，市场秩序还不规范，市场信号经常被扭曲，市场对商业银行运行的约束力不强。由于改革的艰巨性，转轨时期，计划经济体制和市场经济体制仍将在相当长的时期内并存，宏观经济政策要根据改革和发展的需要经常调整，难以保持一定的连续性和稳定性，配套制度缺陷仍将是我国银行风险生成的重要因素，这是银行业自身难以克服的。

3. **银行监管制度缺陷之三：公共基础设施稀缺。**一是产权制度改革滞后。现行的国有资产管理体制存在严重的政企不分、责权不明的问题，国有企业在经济运行中的产权关系不明确。产权制度是各项制度的基础，在没有形成财产独立或法律地位独立、行为自主、责任自负的借贷主体之前，就不可能形成真正的信用制度和信用活动。二是现有监管法规体系不完善，信息披露和监管信息在监管者之间的共享和保密问题没有明确的法律依据，缺乏与基本法规相配套的专业性法规条例和具体的针对性、操作性强的银行监管办法规定和实施细则。三是现行金融企业的财务会计制度还不适应市场经济发展的需要。在企业还贷信用较差的情况下，大量应收未收利息按权责发生制进入当期损益核算，增加了银行的资金和财务负担。同时，现行“一逾两呆”的不良贷款划分方法主要是一种事后划分，没有考虑贷款的真实风险权重，也不利于银行机构进行事前风险防范。四是外部审计体系不健全。相当一部分会计、审计事务所直接或间接地挂靠政府部门，从业人员不具备起码的任职资格，法律职业道德和信誉意识淡薄。五是存款保险制度尚未建立。

4. **银行监管制度缺陷之四：商业银行内部控制功能残缺。**由于我国银行长期以来基本上走的是一条粗放经营的路子，经营思想上重业务拓展，轻内部管理，加上中央银行对银行机构的内部控制没有明确的要求，缺乏具体的检查评价标准和措施，我国商业银行内部控制方面存在的问题还很多。主要表现在：一是科层重叠的机构设置，使得总行对分支机构缺乏有效的约束；二是内部相互制约机制不健全，对决策层没有足够的监督；三是有令不行、有章不循的现象相当普遍，四是对重要金融业务没有建立风险评价和监测的机制；五是内控手段和措施不力，对规章制度的执行情况缺乏有效的监督，一些银行内部稽核部门实际上只是一种摆设，有的甚至成了专门应付外部检查的对应机构，根本起不到查错防漏、纠正违规、强化管理和控制风险的作用。

5. **银行监管制度缺陷之五：中央银行监管效率不高。**中央银行组织体系设置存在明显缺陷。一是分支行按行政区划设置，容易受地方政府干预，监管的独立性不高。二是监管的具体任务分散在金管、计划、稽核、会计等部门，一方面各部门之间的监管目标和职责难以明确，交叉、重复监管现象难以避免；另一方面，各职能部门分别自上而下形成体系，在实际操作中各自为战，条条布置多，块块负责少，监管力量分散，难以形成整体合力，无法负全面监管责任，造成监管真空地带。

中央银行的监管手段和方法还比较落后。一是现场检查的程序化、规范化程度还很低。二是非现场监管指标体系不健全，缺乏专门的信息收集、加工、分析系统，风险预测预警作用难以发挥。三是并表监管能力差。四是监管的自动化程序不高，还主要依靠手工操作。

中央银行监管人员的素质也不能适应对银行机构实施全面风险监管的需要。相当一部分监管人员，对审慎监管认识不清，仍停留在过去的合规性监管阶段，对商业银行的各类资产、负债及中间业务缺乏全面了解，对各项监管指标的内在联系不清楚，综合分析能力不高。

#### 四、创新有效银行监管制度，防范和化解银行业风险

上述分析表明，我国目前的银行风险主要属于制度性风险，是由于金融运行过程中的“游戏规则”缺乏或不健全，才使得银行风险得以迅速成长和扩散。因此，防范和控制我国银行业风险的出路在于制度创新，只有通过健全和完善我国银行监管制度，建立起有效的风险抵御和化解机制，才能确保银行业的安全稳健运行。

1. **银行监管的观念创新：全面推行“有效银行监管”原则。**1997年9月，巴塞尔银行业务与条例监管委员会正式推出了《银行业有效监管的核心原则》（以下简称《核心原则》），并要求世界各国金融监管当局在1998年10月前进行认可。《核心原则》第一次将银行监管作为一个系统进行研究，在综合分析“有效银行监

管”所必须的客观环境和前提条件，并充分考虑各国和各货币监管当局的发展现状和要求的的基础上，将以往的经验 and 成果加以提炼和融汇，全面概括“有效银行监管”基本要素，创造了“有效银行监管”的基本体系。

参照《核心原则》提供的基本标准，我国银行监管体系建设的首要任务即是更新监管思想，加快树立“有效银行监管”理念。一是监管哲学应从“他律”向自律、从外部干预向内部激励转变，中央银行监管的着力点应放在督促各银行机构加强内部控制和管理上。二是有效银行监管作为公共商品应立足于提高市场对银行运行的约束，而不是人为地替代或扭曲市场的作用。三是监管措施要适度进行，要讲求监管的成本，不能影响和抑制银行业务的正常发展以及金融创新活动的深入进行。四是有效的银行监管需要以建立规范化的银行监管系统作为前提。这一系统不仅要有明确的责任和目标，运作的独立性和充分的物质保证，而且还必须建立合理的银行业监管法律体系。五是有效银行监管应是全程化、全方位的系统化监管。从制定银行业开业标准、审批开业申请，以确保银行的机构设置、结构和业务范围不至于使其承受不适宜的风险或妨碍有效监管开始，到规定审慎监管的条例要求，确保银行制定并执行合理的发展方针、业务程序、建立管理信息系统和风险防范系统等，将监管贯穿于银行运行的全过程。六是对银行业的监管必须是持续性的监管。监管方式可采用现场稽核监管与非现场稽核监管相结合，对银行管理层的监管与对整个机构运作的监管并重和内部与外部监管并重等。

2. 银行监管的环境创新：深化经济体制改革。一是要切实转换政府职能，减少行政干预，明确政府制定社会“游戏规则”和供给“公共物品”之本职，实现政府社会经济管理职能和国有资产所有者职能的分离，实现国家对宏观经济的调控模式从以直接调控为主向以间接调控为主的转变。二是要加强国有企业的改革、改组和改造，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束和自我发展的法人实体和市场竞争主体。三是要深化投资体制改革。进一步清理和界定政府的投资和融资范围，大力发展金融市场特别是直接融资，拓展融资渠道，加快利率市场化步伐，打破国家垄断信用制度，建立市场经济的储蓄—投资转化模式。

3. 银行监管的制度创新：“公共基础设施”建设。加快产权制度改革。要实现财产所有权的分散化，使财产所有者的财产权得到法律明确而有效的平等保护，允许财产所有者在法律的范围内、在不违反公共秩序或社会利益、在不侵犯其他财产所有者财产权的前提下进行自由选择，以创造出理性的借贷主体，构建平等、自愿、公平、等价有偿、互惠互利、诚实信用的信用规则。

健全银行监管的法规体系。当前主要是加快制定中央银行现场监管和非现场监管的操作规程、非现场监管的指标体系、高级管理人员的任职资格管理实施细则、银行机构内部控制评价办法和监管信息披露制度等金融法规。

改革金融企业财务会计制度。一是在银行应收未收利息的核算方面，可以借鉴大部分西方发达国家的做法，对贷款应收利息在应收之日起90天内未到时，其相应的贷款则不将其应计利息计入当期损益，并将在此以前计入各期损益的应收利息予以冲回。二是要推行按借款人偿还能力划分的贷款质量五级分类办法，建立科学的信贷资产风险分析判断制度。三是要坚决查处乱用会计科目、假造帐表、虚报会计和统计信息等违法违规行为，规范会计统计等基础工作，确保银行监管信息来源真实可靠。

借鉴国际经验，推行存款保险制度，构筑公共安全网，保障银行安全经营和存款人利益。

4. 银行业监管的制度边界：构造多元化的银行业监管体系。完整意义上的银行监管体系，应该包括中央银行监管、银行机构内部控制、银行同业自律和社会力量协管四个层次。在统一的监管体系中，银行机构内部控制是基础，中央银行监管是主导，同业自律和社会协管是补充。当前，应加快改变我国单一的央行监管模式，建立多元化的银行业监管体系。

第一，完善中央银行监管体系，提高中央银行的风险监管水平。

改革中央银行内部监管组织体系。一是改变现有中央银行按行政区划设置的状况，按经济区域设立若干区域性分支机构，增强监管工作的独立性。二是要调整内部职能部门的分工，设立银行监管局。建立对银行事前、事中、事后的审查、监督、稽核有机结合，现场检查与非现场检查相统一的大监管体系，集中人、财、物，全面负责对银行业的监管，形成监管的合力。

完善中央银行的监管方式和手段。一是现场检查在健全工作程序规范业务操作的同时，检查的重点应转移到银行内部控制系统、管理框架和整体经营情况。二是要建立科学的风险监测预警指标体系和规范化的非现场监管报告制度，充分利用计算机信息处理系统，强化非现场监管对风险的预测预警功能。三是要抓紧实

施对商业银行本外币、表内外和境内外业务的统一并表监管。四是要深化对银行机构负责人的管理。完善银行机构负责人任职资格档案,细化任职资格考试考核办法,将负责人管理的重点从任职前审查转向任职期间的考核管理。建立健全银行机构负责人“审慎谈话制度”,保持与银行管理层的定期联系,深入了解银行机构运作,加强“窗口指导”。五是要建立银行机构信用评级制度。从资本充足率、资产质量、经营管理能力、盈利水平、资产流动性等方面,对银行经营状况进行评级定期公布,以强化银行对其经营和风险的识别和管理,增强自我约束能力,也有利于央行针对不同等级采取不同监管措施。六是建立健全风险处置机制,当银行机构出现支付危机时,中央银行应从保护金融系统的安全出发,通过及时注入低息再贷款,促进收购兼并,接管整顿等措施,实施最后抢救。

要加快中央银行监管队伍建设,提高监管人员的综合监管能力。要采取有效措施,使监管干部扩大知识面、更新知识结构,增强综合分析问题、解决问题的能力。同时,要制定银行监管工作质量考核评价办法,建立中央银行行政执法责任追究制度,对中央银行监管工作实施再监管。

第二,健全银行机构内部控制体系,增强银行业的自我约束和风险防范能力。

各商业银行要按照《关于加强金融机构内部控制的指导原则》和《关于进一步加强金融机构内部控制制度建设的若干意见》的要求,遵循有效性、审慎性、全面性、及时性和独立性的原则,用一到两年的时间形成一套责权分明、平衡制约、规章健全、运作有序的内部控制机制,使银行机构内部各项决策权力、各项业务过程、各个操作环节和各个员工经营行为都处于缜密的内部控制之下,把银行经营风险降低到最低限度。为此,各商业银行一是要树立内控优先的思想,采取有效措施,抓紧整章建制,特别是要加强在会计财务、业务经营和计算机管理等方面的操作管理;二是要坚持稳健经营方针,建立一套包括系统内授权授信和人事管理在内的完善的系统管理制度,确保总行对分支机构的人事、资金和重要业务运作进行有效的监督管理和控制,强化统一法人制度;三是通过建立董事会、监事会、信贷审查委员会、资产负债管理委员会和一把手负责、超脱于业务经营之外的内部控制委员会,完善商业银行内部制约机制;四是要设立信贷风险管理委员会,吸收经济金融法律会计和有关行业专家,加强对贷款风险的辨别、测算、监督和控制;五是要在商业银行内部推行稽核派驻员制,下级稽核人员纳入上一级行管理,使稽核部门处于相对独立的、比较超脱的地位。六是要加强职业道德教育,严肃金融法纪,增强银行从业人员的风险意识、法制意识、纪律意识和责任意识。

第三,建立银行同业自律监督体系。

银行同业公会作为非官方的行业组织,是商业银行之间以及商业银行与政府、社会、中央银行之间的联系桥梁和纽带,对银行同业发挥着不可或缺的协调、监督和服务职能。

当前,我国许多地区都建立了商业银行行长联席会议制度,可以考虑在此基础上成立银行同业公会,公会主席由商业银行行长轮流担任,秘书长可以由中央银行派员担任。通过制定同业公约,加强金融监管情况的通报,形成有效的同业监督和自律机制。同时,通过同业公会,还能交流银行间经营管理经验,传递市场信息,加强同业间的合作,保障同业利益,增强银行整体防范风险的能力。

第四,构建社会协助监管体系。

加快建立社会审计监管体系。中央银行通过审计部门对银行机构实施委托监管,既可以降低监管成本,又可以克服央行人力、物力、财力等方面的制约因素,拓展监管工作的广度和深度,还能促进银行机构内部稽核工作的规范和完善。当前主要是抓紧研究制定利用外部审计机构开展稽核监督工作的有关制度、办法和要求,明确界定外部审计师的资格和委托监管的范围、职权和责任。外部审计师需经中央银行资格审查后方可对金融机构执业,其审计内容和审计质量必须符合中央银行的要求,对渎职或出具伪证的要取消从事金融审计的资格,并追究法律责任。

强化财政监督职能。成立财政部金融事业管理局,集中管理与金融业有关的预算、财务、会计、资产、税收及资产评估事务,加强财政政策与货币政策之间的协调配合。

完善社会舆论监督机制。通过在社会上聘请特约监督员,设立群众举报制度和金融监管公告制度,及时披露银行机构各类违规行为和存在的问题,加强社会舆论监督,约束银行机构的经济行为。

(作者单位: 中国人民银行武汉市分行)

(责任编辑: 刘传江)