

日本金融监管存在的问题剖析

宋之晖

在对日本金融监管进行分析之前,首先说明怎样的监管是有效的。长期以来,金融监管一直围绕着两个出发点展开:一是制定各项强制性标准与合规要求,要求金融机构的各项指标不得低于或高于规定值;二是构筑公共安全网,提供隐性或公开的金融机构破产保护以保护债权人,尤其是个人储户的利益。这些确实在一定程度上减弱了金融机构的经营风险,保护了存款人的利益,但随着金融机构经营环境及其自身的不断发展变化,这些面临着新的挑战:金融机构业务操作复杂程度和投资组合调整速度的剧增使这些监管措施变得日渐乏力,例如,大型全能银行在银行业、证券业及保险业三者彼此间的业务重叠,以及这类机构的全球战略趋势等均使任何监管机关的全面监管与执法力不从心。另外,在金融衍生产品市场中投资组合,头寸的调整速度使各机构任一时刻的资产负债表均难以充分可靠地提示该机构潜在的风险暴露状况。即使是那些各种各样的强制性指标值是否合理、有效也值得探讨。首先,从美国等发达国家的实践来看,指标值处于不断变动之中,相应地,监管力度也处于加强监管、放松监管、再加强监管的循环中,显然,这不是解决问题的最好办法。再次,一国有一国的国情,各机构有各自的特性,确定指标值把问题一分为二的做法过于武断。那么,应如何变革金融监管背后的哲学以适应金融体系的发展与变化?新的金融监管哲学应在加强外部干预的同时,强调内部激励与约束。金融监管的终极目标不应是确保银行等金融机构不倒闭,而应是确保银行依法经营并向所有利害关系者准确、及时地提示其所承担的风险,遏制道德风险,发现和纠正低效的风险管理,决定对危机机构是有偿救助还是任其倒闭,以及将倒闭所引发的系统风险减至最小。具体而言,有效的金融监管可分为三个层次:(1)金融法规完善,这是金融机构依法经营的保证。(2)金融监管能消除金融机构、存款人、监管者的道德风险。这是降低风险,稳定金融业的保证。(3)监管机构应变力强,能根据形势灵活地调整策略。这是金融业持

续健康发展的保证。

以下将从上述三个方面分析日本从80年代中至90年代中金融监管存在的问题。

一、日本金融监管法规的问题分析

对日本金融监管的法规分析首先从案例入手。

大和银行因长期非法交易美国国债,导致1100亿日元的巨额亏损,于1995年11月问题才得以披露,之所以发生这样的问题是由于大和银行人事制度不健全和经营管理不善造成的,该行纽约分行的副总裁身兼数职,既管前台交易又管后台交易,交易亏损的实情得以长期秘而不宣。12月,日本金融机构在美又爆丑闻,日本野村国际证券公司因违反股票交易规定(未按规定维持足够的资本和现金准备,并提供不实财务资料),被纽约股票交易所处以100万美元的罚款。

山一证券是日本历史最悠久的证券行,也曾经是全日本最大的证券行。但在1997年11月,山一证券因非法交易安排导致巨额隐藏负债而倒闭。被发现的与客户非法交易安排是一种“旋转木马”式交易,80年代在日本证券界极为普遍。山一证券主要是为协助其主要客户,在年结前无须把证券投资的短期亏损入账,透过在开曼群岛成立的几家空壳公司,以高于市价的价格购入个别客户的证券投资,待年结日过后售回予客户,赚取当中保证的差价。自90年代以后,日本监管机构下大力打击这些违法活动,但部分证券商仍暗中进行,而且也是从90年代开始,日本股市一蹶不振,证券行无法确保客户可以用已确定的更高价格购入他们高价卖给证券行的股票,在无法律保障下,便要承担当中的差价亏损,并产生雪球效应。山一证券的百年基业就是被这种交易摧毁的。

上述事件暴露了日本的银行内部管理混乱,信息透明度低,违法的秘密交易盛行等重大弊端。如果追究事件的根源,恐

怕可以说日本战后形成的金融保护主义是罪魁祸首。第二次世界大战后,日本政府极力推行扶植和保护银行的政策,这使日本金融机构的社会地位、社会势力乃至社会责任比欧美要大得多,在金融机构中自然形成了“即使出了问题,政府也会出面袒护”的预期。违规的攀比效应,形成了罚不责众的预期,日本金融稽核每次覆盖面窄,不够严格细致又形成了金融机构经营者的侥幸心理。经营者胆子越来越大,敢于违规。

经营者能够违规就在于日本金融监管法规存在的诸多缺陷:(1)法规滞后。以《日本银行法》为核心的金融法规对金融业的经营和监管行为进行了规范,为依法经营和依法监管奠定了基础,但不得不承认,现实中的许多金融行为还难以用法规去规范,一些管理制度也往往滞后于金融实践,经常是问题相当严重了才去规范从而给违规者提供了可乘之机。(2)法规不健全。一方面表现为不重视信息公开制度,容忍金融机构隐匿情况。另一方面表现为缺乏有效的自我约束机制。虽然日本银行在建立健全内控制度方面取得了一些进展,不过,这些内控制度主要是用以加强内部管理和控制金融风险的,对于违规经营如何预防和进行制止,对违规者如何实行内部惩罚则很少涉及,也就是说对违规行为缺乏内部的“刹车”机制,所以,经营者可以“无后顾之忧”地进行违规。(3)执法力量不足,手段落后,造成日本金融监管的低效率。从一种新的违规行为的出现,到被发现,然后再反馈到决策层,直到采取必要措施去制止、纠正或规范需要相当长的时滞过程。(4)处罚偏轻强化了违规意识。人们都要根据过去行为的后果决定今后的行为,如果违规的后果是“得不偿失”,就会努力避免违规,但日本银行对违规者的处罚普遍偏轻,主要是对单位及个人进行罚款,然而依靠罚款来促使人们规范行为的做法已越来越有局限性,而且实际罚款往往仅相当于应罚款的很小一部分。过去的经验表明,违规者的获利总比损失大,从而刺激了违规行为的重复出现。

问题的暴露与解决问题的方法是同时产生的,日本的监管机构今后还有许多工作要做、完善金融机构内部约束机制;细化金融法规,并减少法规执行中的弹性;加强对人的监管,由对金融机构处罚为主变为对违规者个人处罚为主,把一个由政府主导的、保护主义盛行的金融体系导向以市场主导的、自由竞争的金融体系转变尤为重要。现在,日本金融监管机构也正在朝这个方向努力,他们的工作必须持续到金融机构不敢和不能违规为止。

二、道德风险问题分析

1. 日本金融机构道德风险问题分析

金融机构的道德风险主要表现为,金融机构经营者在中央银行“最后贷款人制度”和存款保险制度等安全网的保护下,忽视对自身经营管理的完善并以公司资本和社会资金的安全为代价承担过度风险以谋私利,同时在信息披露制度的要求下,

通过虚假的信息披露来误导监管机关和社会公众。日本金融机构的道德风险突出地表现在泡沫经济时期。

(1)一些金融机构不切实际地扩张规模,并以高利率为诱饵达到吸收大量存款的目的。如木津信用组合本是一家规模较小的互助性金融机构,但它在1995年宣布破产前吸收的存款已达到12000亿日元,这些存款主要是靠高利率吸引来的,再贷放到房地产领域,当经济走向衰退,房地产价格跌落,中央银行调低利率时,使其蒙受了巨大损失。

(2)过度向房地产领域投放资金,或向证券业者提供大量贷款,有的参与高级宾馆、高尔夫球场的经营,在泡沫经济崩溃之后,因股价、地价暴跌而无法回收贷款。

(3)内部管理存在漏洞,个别管理者有渎职行为。大和银行事件就是一个典型例子,类似的丑闻也屡见不鲜。如东京协和、安全等信用组合的理事长,不但向企业提供过量贷款,还借贷款之机中饱私囊。还有一些信用组合的领导以创建人自居,独断专行,有章不循,其结果是决策错误,又不能纠正,贷款风险不断加大,终于陷入难以摆脱的困境。

(4)日本的金融体系缺乏透明度,披露信息不充分的现象和虚假信息层出不穷。在泡沫经济崩溃后,许多金融机构在不良债权的处理上做了手脚,甚至政府也想把大事化小,以减少不良债权问题所造成的舆论压力和对政治的冲击。

为控制金融机构的道德风险,监管机关应构建有效的约束机制与激励机制。相对有效的约束与激励机制包括外部和内部两个方面。

从外部而言,建立可信赖的、公正的、透明的金融市场,这方面的改革包括改革财务报表制度,完善有关金融商品的会计标准,充实会计师审计制度等,日本已经将其列为金融改革的一项重要内容;改革存款保险制度,把保费与风险挂钩;为加强对金融机构的风险管理,建立渐进式的反应机制取代呆板单一的强制性指标。渐进式的反应机制使监管力度随金融机构风险加大而加大,已有越来越多的经济学家呼吁建立这套“阶梯式”积极反应制度。

从内部而言,为保证金融机构对业务规程的遵守,金融机构要建立内部审计部门,关键在于内部审计部门直接向独立于总裁,同时有相当权威的某个人或某个小规模委员会负责,以确保公司总裁关注审计中发现的任何问题。只有这样才能使内部监管的最高权威地位得到明确,进而保证其责权范围在公司内部的明晰;改革经理人员的报酬制度。

金融机构中的经理人员之所以不遵守既定的风险监控规程,主要原因在于循规蹈矩不符合其现实利益。尤其是当金融机构的报酬结构使得承担风险更有益于其个人私利时,其就会对现有的规程置若罔闻。许多金融机构现行的报酬制度均将经理人员的收入额同他们所采取的风险操作的业绩水平挂钩,在这样的报酬体系下,经理人员的必然行为是用公司资金去承担更大的风险,因为将来若交易成功使收益的增加要大于若交易失败使收益的减少额。

2. 存款者道德风险分析

存款者在保证金融体系的稳定性上发挥着不可忽视的作用。他能根据价格等信息的变化与传播,选择金融机构与金融工具,发挥对社会资金的优化配置作用。确保这种作用公正、有效地发挥的先决条件有两个:金融机构充分地披露信息与存款保险机构对存款实行有限的保赔。两者缺一不可,如果信息披露不充分,存款者无从分析投资后的风险与收益状况,如果存款保险机构实行全额保险,则风险因素将被忽略。两种情况都会导致存款者的道德风险,即存款者把资金投向高收益的机构部门,而这些机构部门多半经营状况不佳,信用级别较低。日本金融机构信息披露制度不健全前面已经探讨过,所以尽管日本存款保险机构规定了1000万日元的承保上限,但存款者对资金的优化配置作用不可能很好地发挥。而且在信息披露不健全的前提下,关于承保上限的规定反而弄巧成拙,因为一旦市场上有何风吹草动,不能得到全额保险的储户立刻加入挤提的行列。

有一种观点认为金融机构无需向存款者充分地披露信息,因为金融信息一旦公开披露后,即成为一种公共物品,难以避免“免费搭车”现象的发生,这使金融机构缺乏进行披露的利益驱动机制。同时存款者能否对市场做出明智判断也值得怀疑。更何况许多风险以外的因素,诸如地理位置、服务在左右着存款者的选择。正是基于这个原因,日本政府在这次金融改革中,规定存款保险机构从2000年以后实行全额保险,存款者应有的作用仍不能充分地发挥。

笔者以为不能忽视存款者在金融体系中的作用。在微观经济学中,个人作为经济主体,作为理性投资者,他在收集信息、决策、适应性调整决策等方面一直处于研究分析中不可缺少的一环,那么金融领域也不应例外。关于信息成本问题,可由监管机关或评级机构来进行从小范围向外逐层渗透一种综合化的信息,如金融机构的信用等级、综合排名等。这一方式能在某种程度上提高信息披露的有效性,因为它降低了社会总的信息成本,使每个存款人或投资者都公平地承担了相应的信息成本。

3. 监管者道德风险分析

监管者的道德风险主要表现在:首先,监管者出于自身的利益考虑,一方面不断地加强对金融机构的干预,如对其强加大量的社会和政治目标,另一方面,完全站在金融机构的立场上,随意决定对金融机构的监管标准,以谋求金融机构的回报。其次,监管者过分依赖于存款保险制度等公共安全网,而放松了应尽的监管职责。最后,是盲目容忍金融机构对风险的过度承担,以求金融机构的倒闭不在任期内发生而是留给继任者。监管者的道德风险的危害十分巨大,因为它不仅无助于金融机构问题的发现和解决,反而使损失进一步扩大。

日本监管者的道德风险主要表现在第一点的第二个方面。大藏省虽设有金融检查部,负责对金融机构的监督和检查。实际上这一制度形同虚设。作为被监管对象的各民间金融机构,

均设有专门负责与政府监管部门打交道的职员。这些职员能事先得到有关检查重点,须注意的问题以及检查时间等内部消息。所谓的检查便成为一种惯例。大藏省官员疏于监管的目的是退休后能得到回报,一项调查表明,在日本50家大银行、大型证券公司、保险公司中担任高级顾问的人,都是大藏省的退休干部。因为这些退休干部能靠过去的关系影响后辈官僚。这种现象对金融业的危害远远超过人们的想象。解决这个问题首先要削弱大藏省的权力,日本政府也正是这样做的,监督权已从大藏省分离,财政与金融分离也只是时间问题。此外,提高监管者的薪金和退休金,禁止退休人员到其它机构谋职都是可考虑的策略。对于监管者其它的道德风险防范,难度相当之大。恐怕需要构建一套自下而上的监督机制。这套机制已超出了单纯金融学的范畴,笔者不作深入探讨。

三、监管者应变能力问题分析

一国的监管策略在实践中得以体现,监管措施有力地得以实施,未必意味着金融业能长久稳定、健康。因为经济形势不断地发展变化,来自内、外部因素的冲击不断干扰着监管当局视线,而且监管策略及措施本身也未必合理。国际跨国银行业监管协议内容的不断调整便是很好的例证。如果监管当局不能及时采取措施应付变化的形势,损失将不可避免。

80年代初开始的放松管制给银行带来了多种影响,特别是出现了银行风险加大的情况。为稳定金融体系,促进经济发展,自80年代中后期以来,西方国家继续在微观上有目的地放松管制的同时,开始在宏观上加强管制。德国通过了新的《银行法》,美国先后通过了《1989年金融机构改革、复兴加强法》和《1991年联邦存款保险公司改进法》,加强对银行业的监管。日本却毫无举动。

90年代初日本泡沫经济崩溃后,日本的金融机构已是赤字累累,险象环生,很多问题亟待解决,大藏省却一直采取“拖字诀”处理,期望经济和银行盈利逐渐恢复,令坏帐可暗暗逐步冲销。然而,市场并没有执行日本政府制定的时间表,而是公正地做出了裁决。因此,日本金融机构目前的困境很大程度上是由监管机构应变能力弱、决策失误造成的。

增强监管机构的应变能力需要高素质的监管队伍,并需要监管机构建立起金融预警系统,并密切关注国际与国内金融形势的变化,力争尽早地发现问题,解决问题。

经过以上的分析,可以看出日本在金融监管效力的各个层次均存在较为严重的问题,泡沫经济发生的重要原因恰是金融监管的无力,导致投资的失控。泡沫经济及随之而来的不良债权问题成为近10年来日本经济难以摆脱的难题。忽视金融监管对经济造成的严重后果可见一斑,国家有关部门和人员当引以为戒。

(作者单位:南开大学金融系 天津 300071)

(责任编辑:向运华)