

我国金融改革存在的缺陷及改革建议

杨家才

一、我国金融改革中存在的缺陷

为适应构建和培育我国社会主义市场经济体系、促进国民经济稳健发展的需要,近年来我国金融体制进入实质性改革阶段,一个以分业经营、分业监管为主线的金融制度改革取得了明显进展。但从这一改革模式的设计和实际运作来看,笔者认为还存在一些明显缺陷,有待进一步调整和改进。

1. 将中央银行纳入银行业一并改革,使其货币政策的作用范围受到局限

中央银行是一国货币政策的制定者和实施者,其货币政策的作用范围是该国的社会经济体系,其作用传导也应依赖于整个金融体系,即通过货币市场、资本市场和保险市场共同传导。但我国当前的金融体制改革,将本应处于超然地位、能作用整个金融体系的中国人民银行纳入银行业体系,按照分业原则进行改革,使其仅成为银行业的银行和银行业的监管者,而将金融体系中的证券业和保险业从人民银行的调控范围内分离出来。这样在客观上,使中国人民银行货币政策的作用空间逐步萎缩,货币政策的效能逐步下降。

一般而言,货币政策是通过具有信用创造能力的金融机构来传导的。传统意义上讲,商业银行是唯一具有这种能力的金融机构。但随着金融体系的不断发展、金融机构内部竞争的加剧,各种金融机构在资产运用与负债经营上既相互交叉、又彼此融合,其结果是这些金融机构都有了一定的信用创造能力。如信托机构不仅从事委托和信托存款业务,实际上还大量从事企业的一般性存贷款业务;证券机构虽不能吸收居民和企业存

款,但却可以吸收股民和法人机构的巨额炒股资金,对社会的货币需求和资产结构产生影响;保险业中有些返还性的寿险业务几乎与银行储蓄没有差别,也存在着转移银行储蓄及保险基金如何运用的问题,对社会信用规模产生影响。

在对金融业实行分业管理的改革完成后,中国人民银行的管理范围局限于银行业,而中国人民银行制定和实施的货币政策又必须作用于全社会。如果三大管理体系的政策不一致,货币政策的效果就会大打折扣。1996年以来,中国人民银行货币政策开始由紧转松,并采取了包括6次下调利率、调整准备金率等一系列措施,希望以此加快货币向资本的转化,带动经济的增长。但实际效果并不理想,原因之一就是未能充分考虑银行之外其它金融媒介的作用,部分新增货币被资本市场和保险市场重新吸纳,而并未进入实体经济。比如对于拥有巨额资金的机构来说,股市投机收益往往高于对实体经济投资的收益。特别是新股发行实行上网申购后,更是为大量资金提供了一个低风险高收益的场所,以至巨额资金在股票市场往返运作,游离于实体经济之外,大大降低了资金由货币向资本转化的效率。因此尽管中国人民银行货币供给持续增加,但企业资金仍然偏紧,消费需求依然不足。

从理论上讲,资本市场和保险市场对货币政策的影响是一个非常复杂的问题。金融市场的价格波动,提供的各类金融产品可能对货币政策的各个层面包括货币的层次、货币流通速度、货币政策的传导、货币政策工具的效力均产生不同程度的影响,一方面随着两个市场规模的不断发展,这种影响会越来越大,另一方面这种影响还会随着行业政策的松紧和监管力度的变化而变化。这显然不是中国人民银行单独能够控制或把握得住的。比如中国人民银行可以确定市场的基准利率,但无法

规定保险品种的费率水平。虽然保监会在确定费率时会考虑利率因素,但保险业有自己的特点,它对中长期宏观经济形势的看法并不一定同中国人民银行一致,因此在政策上也可能完全不同。又如中国人民银行变动利率水平时,证券市场却又大力发展一些保值、锁定利率风险的金融衍生品种,那么预定的货币供应量控制目标恐怕就难以实现。现在中国人民银行虽然有一个货币政策委员会,但它只是一个咨询机构,并没有统一协调金融业的功能,发挥的作用十分有限。因此,金融业实施分业管理后,货币政策作为一个通过全金融行业作用于全社会的宏观调控政策,也应较以前有所调整,客观上要求更权威、超脱。

2. 将中央银行赋予了较多的行政管理职责,使其货币政策与金融监管职能的发挥相互掣肘

货币政策的目的是保持币值稳定,并以此促进经济增长。实现这一目标的主要手段是对基础货币进行调节,通过控制货币供应量,对经济活动实施间接干预。金融监管的职能是对金融机构实施监督,目的是为了保护存款人利益,维护公众对金融体制的信心,防范金融风险。其手段主要依靠有关的法律法规对金融机构进行约束。一般情况下,这两项职能属于两个领域内的问题,前者是社会经济功能,为不同国家、不同社会制度所共有;后者是政府行政功能,不同国家、不同制度下有不同行政管理规定。如果在一个规范的金融监管环境当中,特别是在市场经济条件下,这两项职能为中央银行实现稳定信用关系和稳定币值的目标,本应是其相辅相成、相互促进的。但在外部经济环境并不宽松、法治环境并不完善的今天,将两项职能集于中国人民银行一身,虽然加强了金融监管,但实际上却使中国人民银行不得已而充当了银行机构的监护人和“保姆”的角色,对银行机构的“生老病死”都要负责。因而不得不以最后贷款人的身份提供资金救助,实际上是被迫增加货币供应量,从而对货币政策产生影响,使金融监管与货币政策两项职能常常掣肘。

金融监管本应遵循审慎原则,对金融机构的市场准入、业务管制、风险控制及市场退出等进行全过程的监督管理,但由于我国正处于经济转轨时期,旧体制及新旧体制摩擦时期积累的历史遗留问题及经济金融包袱集中背负在金融机构身上,且逐渐暴露出来。为解决这些历史包袱和风险问题,我国的金融监管事实上仅仅是一种救助型监管。作为金融监管者,同时又是最后贷款人的中国人民银行,在处置金融风险时,不仅要实施包括市场退出在内的金融监管措施,而且要帮助解决头寸不足、危机救助,甚至关闭清盘时债务清偿的资金需要。从近几年我国处置金融机构风险的案例看,无论是托管、接管、行政关闭

还是破产,其风险损失的承担者要么是国家,要么是地方政府,要么是中央银行。而地方财政一般都很紧张,不可能拿出很多资金出来,最终还是要迫使中央银行拿钱,实际上就是中国人民银行承担最后贷款人和救助者的责任。而这笔救助资金,只能来源于中国人民银行增发的货币,从而打乱货币政策的正常决策和实施,使中国人民银行常常处于两难境地。一方面,在行使金融监管职能时,对于严重违规经营、风险巨大、资不抵债的金融机构,必须依法给予诸如停业整顿、行政关闭等处罚;另一方面,这种处罚又倒逼中央银行拿钱兑付。比如金融机构高息揽存,严重违背了国家利率政策,要纠正此种违规行为,就必须清退高息;而要清退高息就必然要支付存款本金。假若金融机构此时缺乏足够的清偿高息存款(本金)的备付能力,就只有中央银行拿钱支持,才能纠正这种违规行为;若此时中央银行不愿拿钱,则高息揽储行为就难以及时纠正。由此可见,中国人民银行要加强金融监管,处罚违规,处置风险,就要以增发货币为代价;若要严格执行货币政策,提供正常的货币供应,又会影响金融风险处置和监管职能的有效发挥。

这里需要指出的是,中国人民银行这种因最后贷款人角色而被迫增发货币的情况与以前那种因财政赤字向中央银行透支及因企业、银行信用扩张冲动逼迫中央银行再贷款的情况有明显区别,它是源于中国人民银行自身金融监管的基本职能,对货币政策的影响是外生的。

3. 将金融机构按所有制划分,并在政策上加以区别,使地方中小金融机构的发展空间逐步缩小

改革开放以来,随着“大一统”银行体制的打破,各种金融机构迅速发展,银行、信托、证券、保险、租赁等各类金融机构品种日臻完善。但近年来的金融体制改革,尤其是在强调金融风险责任时,都人为地将金融机构按所有制性质进行分类排队,划分为国家政策性银行、国有独资商业银行、区域性股份制商业银行、地方商业银行、合作制金融组织等。这种划分,不仅与金融机构应按业务功能为标准的科学分类不一致,而且带有很大的信用歧视和政策歧视性,在很大程度上制约和打击了新生的中小金融机构的正常发展,与我国金融体制改革的初衷相距甚远,也与公平竞争的市场原则大相径庭。具体来说,其局限性主要体现在如下3个方面:

(1) 不利于金融机构的竞争与发展。将金融机构划分为国有、股份和地方,实质上是给四大国有独资商业银行戴上了国家信用的光环,国家政权将与四大银行共存亡,言外之意是其他银行的死活与国家政权无关,这就给国有银行赋予了垄断信用和垄断竞争的条件,而其他银行只能望其项背。在此划分下,

4 家国有商业银行及其分支机构纷纷亮出金字招牌, 打出国字广告, 大肆宣传国家银行、国家所有、国家信用、国家保障。一些全国性股份制商业银行也攀龙附凤, 挖空心思的宣传自己是国家出资、国际金融参股的银行。金融机构是信用中介, 信誉度是其生死的根本, 一句国家信用的广告胜过无数优质服务的努力。如此下去, 将只有国有银行的发展市场, 没有地方机构的生存空间。

(2) 不利于金融风险的防范和化解。众所周知, 国有银行承接了计划经济时期的巨额资金包袱, 积累了大量的不良资产, 进入市场经济时期, 本应有强烈的危机感, 积极引进市场机制, 但一顶国家信用的桂冠戴上后, 他们仍可以安之若素, 只须挥挥这顶桂冠, 就可永保支付, 不须改善管理、盘活存量。而股份制、地方性银行尽管有新机制、优服务、好资产, 但没有国家信用支撑, 社会公众总是心存疑虑, 难以获得更多的资金资源。这种现象, 今年以来已日见明显。今年一季度国有商业银行存款增幅明显高于股份制和地方银行的存款增幅, 有些地区股份制和地方银行的存款呈现负增长。这种存款资源的逆向运动, 不仅表明中小金融机构发展空间的缩小, 而且将对有限资金的合理配置和使用产生消极影响。

(3) 助长了有关政策的差别性和倾斜度。由于金融机构有国家和地方之分、股份制和合作制之别, 加上计划经济时代“公有至上”思维定势的延续, 许多金融政策往往因“国”而优, 使功能相同的银行而难以享受同等的国民待遇, 在一定程度上制约了中小金融机构的发展。比如城乡信用社和城市商业银行一直排除在中央银行再贷款、国债一级市场、全国银行间同业拆借市场和全国电子联行之外, 今年以来, 虽有所松动, 但仍有诸多限制, 远不能与国有银行相比。一些部委、行业也据此下文, 规定所属系统的资金只能存入国有银行, 不能存入地方金融机构; 国家的信用评级规定, 更是依其所有制性质确定其风险系数。这种歧视政策, 使国有银行更加养尊处优, 中小银行更加生存艰难, 客观上抑制了金融业的市场化发展进程。

二、深化和完善我国金融改革的对策思考

鉴于上述缺陷, 笔者认为我国金融的下一步深化改革应考虑从下列 4 个方面着手进行。

1. 建立专司政府行政管理职能的金融监管体系

即将银行监管的职能从中国人民银行独立出来, 成立银行监管委员会, 与证监会、保监会、外汇管理局共同构成“三会一局”的金融分业监管体系, 只行使依法监管职能, 不具备危机救

助功能。银监会专门监管货币市场及其机构, 证监会专门监管证券机构及资本市场, 保监会专门监管保险机构及保险市场, 外管局专门监管外汇外债及外汇市场。“三会一局”的跨业监管由中央银行协调, 并共同传导和执行中央银行的货币政策。为降低中央银行的协调成本, 建议修改《中国人民银行法》, 并制订专门的《金融监管法》, 以法律的形式明确界定中央银行与“三会一局”之间的关系及各自职责。

2. 强化中央银行的货币政策职能

将中国人民银行改革为专司货币政策职能的宏观调控机关, 其货币政策的制定和调整由货币政策委员会独立决定, 该委员会由中国人民银行正副行长、“三会一局”和有关经济部门负责人组成。中国人民银行负责面向全社会实施货币政策, 负责金融机构的扶持与救助, 同时承担整个金融系统的支付清算功能。中国人民银行下设的九大区域性分行与总行一道承担货币政策的执行和支付清算职能, 其余中心支行和支行一律改革为银监会的分支机构, 专司监管职能, 属总会和同级地方政府双重领导。

3. 进一步改革国有商业银行管理体制

对现有四大国有独资银行或进行股份制改造, 或由国资局作为所有者代表割断其与政府和财政的直接联系, 视为一般商业银行看待。取消政策歧视, 对所有金融机构实行同等国民待遇, 不分国有、地方, 一律按市场原则扶持、商业原则管理, 抑制垄断, 鼓励竞争, 使各类金融机构在同一政策条件下, 自主经营、自求发展。

4. 建立存款保险制度

由中央财政和中国人民银行共同出资组建全国性存款保险公司, 承接中国人民银行对金融机构的救助和破产清算职能。隔离国有商业银行凭借的国家信用, 为所有存款类金融机构提供信用支撑, 维护金融体系的安全与稳定。存款保险公司作为我国金融业的一项信心保障制度, 一方面要依法按各金融机构的储蓄存款余额向其收取保险费, 另一方面, 要向其投保的金融机构提供一定的流动性救助和破产机构在一定程度内的存款赔付。从而将中国人民银行从严格监管与维护稳定、处置风险与倒逼救助的两难困境中解脱出来, 既增强中央银行的独立性、超脱性, 又为各类金融机构的竞争与发展创造平等公平的信用条件和市场环境。

(作者单位: 中国人民银行武汉分行营业管理部

武汉 430015)

(责任编辑: 刘传江)