

论隐蔽性有问题 银行早期处置的制度安排

阙方平

有问题银行具有特定的病体特征和行为特征,但由于信息不对称,有问题银行具有一定的隐蔽性,社会公众很难获取其真实信息。有问题银行如果没有被监管当局以外的社会公众发现,即可称之为隐蔽性有问题银行;有问题银行如果已经被监管当局以外的社会公众发现,则称之为公开化有问题银行。尽早发现隐蔽性有问题银行并作出恰当处置安排的责任就自然而然地落在监管当局身上。

一、隐蔽性有问题银行:诊断制度安排

隐蔽性有问题银行在完全显露之前往往存在一个较长时期的潜伏期,换言之,一个银行机构成为有问题银行是一个由量变到质变的渐进过程,其变化过程在不同的阶段呈现出不同的“问题程度”,而且在体制内和体制外的多重因素的影响下,其未来的变化趋势具有不确定性,有可能继续恶化,也有可能逐步好转(但以牺牲金融市场的公平和效率为代价),或者短暂好转后又因突发事件等因素的影响而再次恶化。如果一个银行的资本总额与风险资产总额的比率低于8%,核心资本与风险资产的比率低于4%,不良贷款与负债总额的比率超过20%,资产流动性比率低于20%,其流动性清偿能力或(和)资本清偿能力已经受到严重威胁。在这种情况下,银行监管当局就会将其划入有问题银行机构,并将采取救助性监管行动,以防止其发展为危机性机构。因此,从技术上来说,对隐蔽性有问题银行是可以进行早期诊断的。具体诊断制度安排如下:

(一)收集和分析影响银行机构生存与发展的三大环境因素

1. 了解和分析宏观经济环境。经验表明,只要宏观经济环境较差或不稳定,银行就有可能出现问题。宏观经济不稳定是很容易观察的,它在通货膨胀率、国际收支和利率等方面都会有明显的外在表现。例如,如果发生了严重的通货膨胀,大多数情况下债务的实际价值会下降,如果利率是固定的,它将缩减银行机构的资产规模,从而导致银行出现经营困难,变成有问题银行。

2. 了解和分析宏观政策环境。内容包括:是否存在严重的金融压制?国家是否在金融行业中占主导地位?进入金融业是否自由?是否存在非银行金融机构增长迅猛但存在监管宽容的现象?信贷资金配置方式和政策是否有损于银行信贷安

全和决策自主权?银行比非银行的税赋是否更重?银行是否被大企业集团所控制?如果上述问题的答案是肯定的,那么就必然存在有问题银行。

3. 了解和分析制度环境。内容包括:法律框架和司法程序是否有助于贷款清收?国内会计和审计标准是否符合国际公认标准?关于信贷和借款企业业绩的信息是否存在较高的透明度?银行自身是否有较强的内控能力?监管机构是否充分了解银行体系面临的困难?是否具有足够的训练有素的银行高级管理人员?银行高级管理人员是否懂得中介成本和损益的来源?如果上述问题的答案是否定的,那么就必然存在有问题银行。

(二)观察和分析有问题银行机构的行为特征和早期预警信号

“有问题”银行是相对于“无问题”银行而言的,有问题银行在流动性清偿能力和资本清偿能力完全丧失和暴露在社会公众之前,往往会发出一些早期的预警信号,并产生一些反常行为。

1. 隐蔽性有问题银行的行为特征和病体特征

隐蔽性有问题银行具有下列行为特征:(1)违反法规或市场规律抬高或降低利率。在竞争市场环境下,稳健银行以低成本提供金融中介服务,除了向愿意承担较高风险的借款人贷款之外,不会违反市场规律抬高或降低存贷款利率,但对于有问题银行来说,往往采取违反市场规律的行动,试图通过提高利率吸收存款和降低利率发放贷款的方式,扩大市场份额,以使自己走出困境。在不完全竞争或竞争不太激烈的市场环境下,有问题银行往往通过提高贷款利率,扩大利差的方式填补亏损,实际上是惩罚了存款人和打击了投资。例如,1985—1988年马来西亚有问题银行在存款利率下降的情况下,仍不肯降低贷款利率;日本从1990年开始,有问题银行为了试图弥补拖欠的贷款损失,逐步提高了相对于市场平均融资成本的贷款利率。在市场管制环境下,由于信息不对称或信息不完全,有问题银行往往会出现同时抬高存款和贷款利率的“高进高出”行为,高息吸收存款是为了增加现金流量、提高流动性清偿能力,高息拆放资金是为了弥补亏损、提高资本清偿能力,其结果是事与愿违,前者导致经营成本上升,增加亏损,资本清偿能力下降,后者导致经营风险增加,

流动性危机加剧,流动性清偿能力下降。(2)对中央银行货币政策导向和监管当局的监管导向作出相反的反应或无动于衷。货币政策的有效实施,通常要求在货币工具、操作目标、中期目标或指标变量以及最终政策目标之间存在相对稳定的关系,有问题银行往往无视中央银行货币政策导向,通过逆市场行为扰乱金融市场,破坏货币政策的传导机制。例如,当中央银行实行紧缩性货币政策时,有问题银行往往会以更高的利率吸收存款和发放贷款。与此同时,有问题银行还会漠视监管当局的监管导向,出现“监管陷阱”,有问题银行在违不违规都会死的情况下,往往会不计成本、不惜代价试图提高流动性清偿能力和资本清偿能力,铤而走险,什么监管法规都可以不顾,真所谓“死猪不怕开水烫”。(3)经常违约,一是拖逃对公债务,二是不能及时支付个人债务,三是经常压单压票,四是占用联行汇差,五是向中央银行透支。

有问题银行除了有上述反常行为以外,还有一些“病体特征”(通过观察有问题银行预警预报指标发现):(1)超额准备金比例很低,备付率下降,储备资产急剧减少。(2)资产流动性下降,即将出现或已经存在流动性缺口(一定时期内银行资金使用与资金来源之间的差额)。具体表现为,流动性缺口为正值,核心存款(指那些相对来说较稳定的、对利率的变化不敏感的存款,季节变化和经济环境对其影响也较小)与总资产的比率下降且较低,贷款总额与核心存款的比率上升且很高,流动性资产与总资产的比率下降且很低,易变负债(指那些受利率等经济因素影响较大的银行资金来源,如大额定期存单、国外存款、回购协议下卖出的债券等)与总资产的比率上升且较高。(3)资产质量恶化,不良资产绝对额迅速膨胀,不良资产占比很高且呈上升趋势。有问题银行由于资产质量较差,导致资产盈利性下降,资金大量沉淀并出现亏损或虚盈实亏,实际自有资产越来越少,主要依靠新增负债(吸收存款、对外融入资金)维持经营。(4)资产负债期限和数量结构严重失衡,多项资产负债比例管理指标超标。例如,存贷比例超标导致超负荷经营,为了维持债务支付持续大量拆入资金,使得拆入资金比例长期违规而保持较高水平。(5)银行资本充足率持续下降且达不到最低要求。具体来说,银行核心资本与风险加权资产的比例低于4%,银行核心资本加上辅助资本与风险加权资产的比例低于8%,银行核心资本与银行总资产的比例低于3%。(6)连续经营亏损。一是对银行的账面净资产为负值,依据《企业会计准则》《金融企业会计制度》《金融保险企业财务制度》等有关规定,银行机构净资产是指其实收资本、资本公积、一般盈余公积、公益金等科目的账面余额之和,如果账面净资产金额为负值,则表明银行无资本清偿能力。二是对银行账面净资产进行各项扣减后的调整值为负值,这些扣减项目有:从净利润中扣减应剔除的应收未收利息和其他应收款,从账面净资产中扣减应剔除的信贷资产损失、投资损失、其他资产损失和由于或有资产形成的实际资产损失。

2. 隐蔽性有问题银行的预警信号

这方面的预警信号包括:(1)银行的法人治理结构失衡。

董事会、监事会和股东大会形同虚设,特别是董事会软弱无能,对银行的具体情况缺乏了解;(2)不能按规定的时间向中央银行提供银行资产负债表和损益表等各种报表;(3)附属机构、关联公司或者大的贷款客户出现不利于银行的变故;(4)银行内部人事变动频繁,特别是银行高级管理人员和内部审计人员更迭频繁;(5)社会公众抱怨银行不讲信用。

(三)对银行机构进行定期的“体检”现场检查

中央银行对银行机构进行定期的现场检查,可以及早发现银行机构的问题,从而为解决银行机构出现的问题赢得宝贵的时间。中央银行对银行机构进行现场检查的目的就是为了了解银行的真实情况,因此,现场检查也叫真实性检查,其主要内容包括:

1. 贷款质量的真实性检查

按贷款五级分类方法检查银行不良贷款的划分、统计、认定和上报工作的真实性。

(1)不良贷款划分的真实性。检查银行正常贷款、关注贷款、次级贷款、可疑贷款和损失贷款的划分是否符合中央银行和其他监管部门的有关规定。

(2)不良贷款统计的真实性。检查银行不良贷款的统计是否有遗漏,是否包括了信用证、银行承兑汇票等项下形成的各项垫款。

(3)不良贷款认定的真实性。检查银行是否建立了不良贷款的认定制度,银行不良贷款是由电脑自动生成,还是在电脑自动生成的基础上按规定程序认定。

(4)不良贷款上报的真实性。检查银行不良贷款的上报数是否与按程序认定的数据相符,有无随意改动。

2. 盈亏状况的真实性检查

围绕利息收支、手续费收支、应收未收利息、应付未付利息、准备金提取等影响利润的主要因素,检查银行是否有虚增、虚减盈利或亏损的情况。

(1)财务收支核算的真实性。检查内容包括:当年发生的收支特别是利息收支和手续费收支是否纳入当期损益;当年应计入损益的款项是否在临时过渡性科目和往来性科目挂账;预提和待摊费用的核算是否符合规定;有无多计或少计收支的情况。

(2)应收未收利息核算的真实性。检查内容包括:有关应收未收利息的核算是否符合现行制度安排;表内、表外应收未收利息的核算是否符合权责发生制原则;表内、表外应收未收利息有无多计或少计;有无将表内或表外应收未收利息转到表外或表内核算。

(3)应付未付利息核算的真实性。检查内容包括:有关应付未付利息的核算是否符合现行制度安排;应付未付利息的核算是否符合权责发生制原则;应付未付利息是否按规定足额提取;有无多提或少提。

(4)准备金提取的真实性。检查内容包括:有关准备金的提取是否符合现行制度安排;呆账准备金和坏账准备金是否按规定比例足额提取;有无多提或少提;年末实际提取数与按规定比例提取数是否存在差异。

3. 内控制度的真实性检查

内控制度是银行机构稳健经营的重要保障,它包括管理控制、业务营运控制和会计控制三项内容。中央银行对银行机构内控制度检查的重点应放在以下三个方面:

(1) 检查银行机构内控制度的完整性。检查银行机构是否建立了内部组织结构的控制制度,重点是检查银行机构是否建立了“三会”制度;是否建立了信贷风险的控制制度,重点是检查银行机构是否建立了信贷“三查”制度、“审贷分离”制度、授权授信制度和岗位责任制度;是否建立了会计系统的控制制度,重点是检查银行机构是否建立了不良贷款和年终决算稽核审计制度;是否建立了内部稽核(审计)制度;是否建立了高级管理人员或重要岗位轮换和离任稽核制度;是否建立了从业人员的激励和处罚机制;是否建立了重大案件和损失的领导责任追究制度;是否建立了计算机业务系统的控制制度。

(2) 检查银行机构内控制度的合规性。检查银行机构内控制度的内容,是否存在与国家或中央银行法律法规相冲突的地方。

(3) 检查银行机构内控制度的执行情况及效果。检查银行机构是否严格执行自己所制定的内控制度,是否存在有章不循的情况;同时检查内控制度执行的效果,以及不执行内控制度所造成的后果。

(四) 对隐蔽性有问题银行的评估与分析

监管当局发现隐蔽性有问题银行的问题之后,应立即对其进行评估和分类。具体从以下几个方面进行评估:

1. 关于资本充足率的评估

评估的依据是银行机构的三大资本比率: 总资本对风险资产的比率; 核心资本对风险资产的比率; 核心资本对总平均资产的比率(杠杆比率)。根据上述三大资本比率,可以将银行资本划分为五大类型:(1) 良好资本。总资本对风险资产的比率大于或等于 10%, 核心资本对风险资产的比率大于或等于 6%, 核心资本对总平均资产的比率大于或等于 5%。(2) 充足资本。总资本对风险资产的比率大于或等于 8%, 核心资本对风险资产的比率大于或等于 4%, 核心资本对总平均资产的比率大于或等于 4%。(3) 不足资本。总资本对风险资产的比率小于 8%, 核心资本对风险资产的比率小于 4%, 核心资本对总平均资产的比率小于 4%。(4) 严重不足资本。总资本对风险资产的比率小于 6%, 核心资本对风险资产的比率小于 3%, 核心资本对总平均资产的比率小于 3%。(5) 极其缺乏资本。总资本对风险资产的比率小于 3.5%, 核心资本对风险资产的比率小于 1%, 核心资本对总平均资产的比率小于 1%。显然,处于前两级资本水平的银行机构是健康银行,处于后三级资本水平的银行机构就是有问题银行机构。

2. 关于资产质量的评估

重点是评估银行机构的贷款质量。按照五级分类方法,银行贷款可以划分为正常贷款、关注贷款、次级贷款、疑问贷款和损失贷款等五大类。银行机构资产质量的评估可按下列

公式衡量等级:

资产质量等级 = (次级贷款 × 20% + 疑问贷款 × 50% + 损失贷款 × 100%) / 核心资本 × 100%

一级: 比率小于或等于 5%, 表明银行资产质量很高, 风险很小;

二级: 比率在 5% ~ 15% 之间, 表明银行资产质量令人满意, 大多数银行的资产评级为这一类;

三级: 比率在 15% ~ 30% 之间, 表明银行资产质量较差, 存在相当程度的问题;

四级: 比率在 30% ~ 50% 之间, 表明银行贷款质量存在严重问题, 投向过于集中;

五级: 比率在 50% 以上, 表明银行资产质量非常之差, 银行机构可能会在近期倒闭。

显然, 被评估为三级、四级和五级的银行都是有问题银行。

3. 关于银行盈利水平的评估

监管当局在对银行机构的盈利水平进行评估时, 首先要考虑银行在过去一两年的净盈利情况, 还要考虑银行资产收益的质量和盈利的来源是否有非正常因素。如是否出售了一部分银行的固定资产, 有多少盈利作为留存利润归入资本, 又有多少用作股息的分配等。若一个银行盈利很高, 但留存很少, 则银行盈利水平的评级就会相应低一些。监管当局一般根据银行的资产收益率对银行机构的盈利水平进行评估: 银行资产收益率 = 净盈利 / 平均资产 × 100%。银行资产收益率在 1% 以上的, 银行盈利水平可被评为一级或二级; 银行资产收益率在 0 ~ 1% 之间的, 银行盈利水平可被评为三级或四级; 银行资产收益率为负数的, 银行盈利水平可被评为五级。

4 关于银行流动性的评估

监管当局对银行流动性进行评估时, 一般要考虑以下几个方面的因素: 银行存款的变动情况; 银行对借入资金(大额存款)的依赖程度; 可随时变现的流动性资产的数量; 银行对自身资产负债的调控能力; 银行从外部借入资金的频率; 银行在遇到流动性问题时迅速筹集资金的能力。此外, 还要将银行的流动性比率(流动性资产/流动性负债)与同类银行比较, 然后确定等级。具体评级标准为:

一级: 流动性比率在 40% 以上, 表明银行机构流动性充足, 有随时筹资的能力;

二级: 流动性比率在 30% ~ 40% 之间, 表明银行机构流动性较充足, 但略差于第一级;

三级: 流动性比率在 20% ~ 30% 之间, 表明银行机构流动性不足以满足该行的资金需要;

四级: 流动性比率在 1% ~ 20% 之间, 表明银行机构流动性较差, 可能无法满足大量提款或大笔资金需要;

五级: 流动性比率几乎为 0, 表明银行机构完全没有流动性, 随时面临倒闭的危险。

显然, 流动性被评估为三级、四级和五级的银行都是有问题银行。

5 关于银行管理水平的评估

管理水平是一家银行经营状况的最主要因素之一,但往往难以以一些客观数据或比率来进行定量性衡量,因而也是最难评估的一个方面。监管当局通常是参考资本充足率、资产质量、流动性管理、盈利水平等其他因素(等级)来间接评定。若几个方面等级很高,证明其管理水平高,评级也就较高;反之,则较低。当然,还必须考虑非定量性因素,如银行业务政策、业务计划、管理者的经验素质、经营管理、内控制度、遵守条例、避免自我交易、为社会服务的估价、职工培训等,通过对上述情况综合分析,加上检查人员的判断和知识经验,才能对银行的管理水平确定级别。银行管理水平的评级标准可分为五级:

一级:管理水平很高。管理人员素质很好,管理方面不存在什么问题,管理者有能力解决已出现和将来可能出现的问题,并能采取预防性措施阻止或避免不利事件的发生;

二级:管理水平较高。存在一些小问题,但不妨碍管理者对银行实施有效的管理;

三级:管理水平一般。潜伏相当程度的危机,以目前的管理水平很难解决存在的各种问题;

四级:管理水平相当差。出现了严重的管理问题,经营管理者没有做出正确、明智决策的能力,也没有解决已出现问题的能力;

五级:管理水平极差。管理者素质极差,完全没有能力做出明智的决策和制定正确的业务政策,对严重的事态无能为力,唯有更换银行高层管理者,才有可能改变目前的局面。

显然,被评估为三级、四级和五级的银行都是有问题银行。

6 关于银行机构的综合评估

银行监管当局在完成上述5个方面(资本、资产、收益、流动性、管理)的分类评级后,还要按同等条件,将每个银行的分类经营成果与同类的其他银行相比较,而后进行骆驼综合评级。具体评级方法可分为两种:一是将5个方面的评级相加后除以5得出综合评级;二是将5个方面的评级根据其重要性和相互关系给予不同的权重,得出一个加权计算的综合评级。无论用哪一种方法,综合评级都应反映银行的全面状况,并表明哪家银行是健康的,并可承受经济的波动;哪家银行是脆弱的和有问题的,要求改进和对其进行密切监管。银行机构骆驼综合评级标准为:

一级:表明银行经营状况非常好,能承受一切经济周期的变动与影响以及市场的任何突发性变化,是健康银行。银行监管部门可以完全放心。

二级:银行总体经营状况稳健安全,是健康银行。银行监管部门不需给予较多的关注。

三级:表明银行经营状况一般,存在某些较严重的问题,如不加以及时纠正,可能会恶化,是有问题银行。需银行监管部门给予较多的关注。

四级:存在着较为严重的财务问题和其他方面的问题,“处于边缘的经营状况”,面临倒闭的危险,是有问题银行。需银行监管部门对其加以特别关注,并采取一些必要的措施来

帮助它解决问题,走出困境。

五级:极有可能在近期内倒闭,是有问题银行。这类银行亟需立即充实新资本和更换经营管理者。

二、隐蔽性有问题银行的监管制度安排: 派驻监管员制度与强制性制度合约

隐蔽性有问题银行被诊断和发现以后,监管当局应及时对其作出特殊的监管制度安排,以防止有问题银行的进一步恶化。可供选择的监管制度安排包括:对有问题银行实行派驻监管员制度,并向有问题银行签发强制性监管合约文书。

1. 派驻监管员制度及其信息和激励功能

监管当局发现隐蔽性有问题银行以后,就应该对其采取特殊的监管措施,向其派驻现场监管员,实行派驻监管员制度。派驻监管员对所驻有问题银行的业务经营活动拥有监督权、建议权,但无决策权和表决权;派驻监管员有权列席所驻有问题银行召开的重大会议,包括董事会、监事会以及行长(总经理、主任)办公会;有权审查所驻有问题银行财务报表及统计报表;有权调阅所驻有问题银行的业务凭证和其他有关资料;有权监督所驻有问题银行大额资金流向和大额现金支出。派驻监管员的职责是:协助所驻有问题银行控制新的经营风险,帮助所驻有问题银行逐步化解业已存在的风险,督促所驻有问题银行纠正违法违规经营行为,及时了解和报告所驻有问题银行业务经营运行情况及经营风险状况,掌握所驻有问题银行高级管理人员及重要岗位人员的各种信息。

对隐蔽性有问题银行所实行的派驻监管员制度,具有以下两种功能:

(1)信息功能。新制度经济学的研究成果表明,制度具有非常重要的信息功能。杰弗里·纽曼指出:“制度结构本身为决策提供信息的范围。”劳伦斯·布兰德认为:“制度所起的一个作用,是为个别决策者创造知识及信息。特别地,制度提供了其他单个决策者相互作用所需的社会知识。”安德鲁·斯科特认为:“社会及经济制度是信息性工具。”理查德·兰诺依斯则说:“制度有一种信息支撑的功能。”对隐蔽性有问题银行实行派驻监管员制度,是基于中央银行不能完全拥有隐蔽性有问题银行所有信息这一基本事实而作出的制度安排。毫无疑问,对隐蔽性有问题银行所实行的派驻监管员制度同样具有一种提供有限而有效信息的重要功能,因为这一制度设计一方面可以拓宽中央银行获取隐蔽性有问题银行信息的渠道,另一方面能够保证信息来源的及时性和准确性,减少隐蔽性有问题银行经营活动的不确定性,从而相对降低风险。中央银行以及隐蔽性有问题银行都能根据这一制度行事,将有助于节约信息成本。派驻监管员制度包含着强制性的规则,它要求隐蔽性有问题银行真实全面地向中央银行披露其“私有信息”。

(2)激励功能。从词义来看,激励就是激发鼓励,也就是通过某些(正向的或反向的)刺激使经济人产生内在的动力,从而充分发挥潜能,实现既定目标,不断提高效率。各种制度对经济人的激励是通过不同途径来实现的:市场制度是通过价格机制和竞争机制即“看不见的手”来实现对市场参与者

的隐性激励,企业制度则通过货币(工资、奖金)和非货币(期权、股权、名誉和地位)的绩效补偿来实现对参与者的显性激励。派驻监管员制度同样具有激励功能:它通过赋予现场监管员有限的监督管理权,减少隐蔽性有问题银行的经营特许权,运用“权力与责任对称”、“收益与风险对称”的对称机制,正向激励派驻监管员主动收集隐蔽性有问题银行的各种信息、履行监管职责,反向激励隐蔽性有问题银行采取最为有效的方式组织资金营运,降低成本,提高收益。

2. 向隐蔽性有问题银行签发强制性监管合约文书

以新制度经济学的观点来看,任何制度安排都反映为一种合约关系,无论这种关系是正式的还是非正式的,是公开化的还是隐蔽的,是自愿履行的还是强制履行的,是口头的还是文字的,是复杂的还是简单的。合约关系以书面文字形式确立时,就形成了合约文书。合约文书是保障制度运行的重要工具,因此,合约文书又可称为合约工具。就金融监管制度所体现的合约关系而言,它应规定监管者与被监管者之间、被监管者与被监管者之间、被监管者与社会公众之间在金融市场(合约交易)中的权利与义务,界定其在金融市场(合约交易)中可以做什么与不可以做什么,谁违反了这些规则应该受到怎样的处罚或得到怎样的补偿,以及衡量大家是否违反这些规则的标准。若以金融监管制度的正式合约关系而言,它多以文字的形式明确规定金融市场主体在金融交易中的权利义务,并且以强制的方式履行,例如我国的《中国人民银行法》《商业银行法》《金融违法行为处罚办法》等;若以金融监管制度的非正式合约关系而言,它多以同业公约的形式来规范大家的行为活动,并多以自愿的方式来履行。

具体到隐蔽性有问题银行的早期监管制度安排来说,中央银行应在派驻监管员制度框架下,按照问题的严重程度和具体情况,对隐蔽性有问题银行下发金融监管合约文书,该合约文书可以是正式的(如红头文件),也可以是非正式的(如非文件性质的书面通知),但必须是书面文字的,而且必须列入限制性条款和要求有问题银行采取的纠正措施,其中限制性条款主要是限制支出,纠正措施主要针对资产质量、资产流动性状况和资本充足率。

我国对隐蔽性有问题银行早期监管的合约文书主要有:

(1) 银行监管质询书。当银行机构有下列情形时,中央银行将向其签发《银行监管质询书》:一是在非现场检查中,发现某银行机构的报表资料存在隐瞒、错报、漏报或存在其他疑问;二是发现某银行机构出现经营风险隐患;三是接到对某银行机构的举报、投诉。银行机构收到中央银行签发的《银行监管质询书》后,必须在规定的期限内以书面报告并加盖公章的形式答复质询书要求回答的问题。银行机构若不按时答复,中央银行将依法严惩。该合约工具的功能作用在于,保证银行机构向中央银行提供真实信息。

(2) 银行风险预警通知书。中央银行在现场检查中,发现某银行机构存在流动性风险或(和)资本清偿风险以及其他突发事件将对其产生危害(如挤兑传染)时,中央银行将向其签发《银行风险预警通知书》,要求其在限定期限内拿出防范

和化解风险的具体方案和措施,属于违规问题必须限期整改。该合约工具的功能作用在于,通过对有问题银行的风险进行提示,将中央银行的事后监管变为事前、事中监管,提高监管工作的主动性,同时有助于有问题银行了解其可能存在的风险,并尽早采取措施防范和化解风险。

(3) 银行稽核检查意见书或银行机构整改通知书。《银行稽核检查意见书》或《银行机构整改通知书》是中央银行对商业银行现场检查完毕后,向其通报查出的问题事实,作出检查评价,提出整改或其他意见的专门文件。商业银行必须在收到《银行稽核检查意见书》或《银行机构整改通知书》后,按照通知书或意见书的要求在规定的期限内进行整改,并在40个工作日内以书面报告加盖公章的形式向中央银行报告整改情况。否则就会受到严厉处罚。

美国对隐蔽性有问题银行早期监管的合约文书主要有:

(1) 美国联邦储备银行向有问题银行签发具有预警作用的信函;(2) 美国联邦储备银行向有问题银行签发具有约束力的监管备忘录;(3) 联邦储备银行与有问题银行签订的一个正式协议。如果以上信函或备忘录没有产生明显效果,特别是如果有问题银行的管理层未给予积极的配合,监管当局可采取正式的监管行动,包括与银行签订正式的协议书,签发停止办理有关业务的命令,要求其立即增加资本以及调整主要负责人等。一般来讲,正式性的监管行动都是依据有关法律而实施,如果被监管的商业银行未能认真执行,就会受到罚款、刑事处罚以至判刑入狱的惩罚。与此同时,正式性监管行动要公布于众,由此会使有问题银行的董事会及高级管理人员非常难堪。

三、隐蔽性有问题银行监管的指导思想与实施机制:积极监管与止损制度安排

对隐蔽性有问题银行进行监管具有双重目的,一方面是为了控制和化解隐蔽性有问题银行的流动性和安全性风险,减少直接损失,另一方面是为了尽可能减少和防止有问题银行的负外部性,控制出现间接损失。要达到上述目标,就必须选择正确的监管方法,隐蔽性有问题银行的监管方法与正常银行的监管方法应有所不同。众所周知,金融监管有积极监管与消极监管之分。所谓积极监管即金融监管当局通过对金融机构在金融市场中的市场行为进行正面引导所实现的市场控制;积极监管包括三个层面的行动内容:一是对金融机构进行主动道德化戒勉,二是正确地进行市场协调,三是对社会公德进行影响。所谓消极监管即金融监管当局通过对金融机构在金融市场中的各种偏离行为进行限制所实现的市场控制。也就是说,消极监管侧重于对金融机构的违法违规行为进行处罚、批评、训斥和处分;积极监管侧重于对金融机构的合法有益行为进行表扬和奖励,引导金融机构树立合法经营、公平竞争的道德观念,同时帮助金融机构建立完善的内控制度,增强其内部控制的能力。显然,对隐蔽性有问题银行不能采取消极监管的方法,因为,这种方法只会加重隐蔽性有问题银行的财务负担,甚至反向激励有问题银行破罐子破摔,从而使隐蔽性有问题银行的问题恶化和公开化,直至

破产退出市场。因此,对隐蔽性有问题银行应选择积极监管的方法,从正面引导并对其采取积极稳妥的处置措施,降低成本,减少损失,尽快摆脱困境。换言之,监管当局应帮助隐蔽性有问题银行设计一种有效的止损化险制度,通过此项制度安排,使隐蔽性有问题银行恢复健康。具体内容如下:

(一) 限制支出制度

1. 未经监管当局(派驻监管员)的事前同意,隐蔽性有问题银行不能对外宣布或实际支付任何现金股息。

2. 未经监管当局(派驻监管员)的事前同意,隐蔽性有问题银行不能在正常业务经营之外发生大额现金支出。

3. 未经监管当局(派驻监管员)的事前同意,隐蔽性有问题银行不能对其高级管理人员及一般职员直接或间接提供任何形式的补贴和奖金福利;不得对任何员工增加薪水。

4. 未经监管当局(派驻监管员)的事前同意,隐蔽性有问题银行不能从事资产收购或股权收购等扩大支出的业务活动。

(二) 资产调控制度

1. 限制和清理不合理的内部贷款。内部贷款是银行向本行员工发放的贷款,不适当和不合理的内部贷款是导致银行机构出现流动性问题和资本清偿问题的重要原因,例如,美国在1960-1976年有84家银行机构破产,其中有45家银行是由不适当的内部贷款造成的,所占比重达56.3%。因此,对隐蔽性有问题银行来说,首先应对不合理和有问题的内部贷款进行清收,其次是限制甚至停止发放内部贷款。

2. 限制高风险贷款,严禁投机性贷款。高风险或投机性的贷款往往意味银行利润的更大波动,稍有不慎,就会形成巨额亏损。这对隐蔽性有问题银行来说,无疑是雪上加霜,但是,不可思议的是,越是有问题的银行越有从事高风险和高投机信贷业务的冲动,其赌博动机极强。因此,应限制隐蔽性有问题银行从事高风险贷款,严禁投机性贷款。

3. 调整资产(信贷)存量结构。监管当局应督促隐蔽性有问题银行,对资产(信贷)存量结构采取以下措施加以调整:

(1)对既是银行债权人(如存款人)又是银行借款人的有风险贷款,采取对冲方式收回贷款。(2)在避免损失和成本最小化原则下,对银行信贷抵押物品进行公开拍卖,清偿风险贷款。(3)向投资者或其他债权人购买机构让渡债权和股权,以恢复和提高银行的流动性清偿能力。(4)依靠银行同业公会,对恶意逃废银行债务的借款人实行同业制裁,即所有银行采取一致行动,对恶意逃废银行债务者采取停开新户、停放贷款、停办结算、清收银行贷款的“三停一清”制裁措施,从而清收银行贷款,提高银行的流动性清偿能力。(5)运用法律手段,依法清收贷款。

(三) 资本填仓制度

仅从资本充足率来看,只要银行机构资本充足率低于8%,该银行就会被认定为有问题银行,监管当局就应该为其设计资本填仓制度安排。根据资本充足率的实际水平,隐蔽性有问题银行可分为三种类型,其资本填仓制度安排也可分为三类:

1. 资本不充足率在6%左右,管理和盈利水平较好,但有一定风险的隐蔽性有问题银行。其资本填仓制度安排如下:

(1)要求其将准备金提高至健康银行水平;(2)要求其加强管理,必须在1~3个月内提交一个可行的增资扩股计划,并加以实施;(3)必须限制总资产的增长;(4)未经监管当局(派驻监管员)的同意,隐蔽性有问题银行不能合并、开设分行和新业务。

2. 资本不充足率在6%以下,有大量的有问题贷款,管理和盈利水平不高的隐蔽性有问题银行。其资本填仓制度安排如下:(1)要求其将准备金提高至健康银行水平;(2)必须在1~3个月内增资扩股,或安排与另一健康银行合并;(3)必须限制对高级行政官员的红息支出,支付给存款人的利息不能超过本地地区的利率水平;(4)严格限制资产增长或减少总资产;(5)停止或减少对该机构有额外风险的交易,限制与附属机构交易,禁止从代理机构接受存款;(6)要求选举新的董事会,遣散不称职的董事或高级管理人员;(7)未经监管当局(派驻监管员)的事先同意,不得进行资本结构的内部和外部调整;(8)必须放弃或清理无清偿力的危险性附属机构,积极处理本机构面临的严重风险。

3. 资本总量不足,资本充足率在3.5%以下,资本极其短缺的隐蔽性有问题银行。其资本填仓制度安排如下:(1)除非有适当机构或金融监管当局采取其他行动来更好地达到“及时纠正行动”即资本填仓的目的,否则该银行必须在90天内置于监管当局的接管或保护之下;(2)除非满足特别的法律要求,否则如果其继续是资本极其短缺,仍必须处于接管状态;(3)如果没有金融监管当局(派驻监管员)的事先同意,必须禁止其对附属债务支付本金和利息;(4)在最低限度内,未经金融监管当局(派驻监管员)的事先书面同意,必须限制或不能从事以下活动:一是进行非正常业务的任何实质性交易;二是以高杠杆率扩张信贷;三是进行会计的获利变更;四是从事任何覆盖性交易;五是付超额的补偿或红利;六是以大大超过市场利率和其资金成本的利率支付利息给新的或延续的负债。

主要参考文献:

1. 江其务:《论中国转轨时期的金融风险》,载《金融研究》,1999(3)。
2. 江曙霞:《银行监督管理与资本充足性管制》,北京,中国发展出版社,1994。
3. 王自力:《反金融危机:金融风险的防范与化解》,北京,中国财政经济出版社,1998。
4. 卡尔·约翰·林捷瑞恩等:《银行稳健经营与宏观经济政策》,北京,中国金融出版社,1998。
5. 中国人民银行智力引进办公室:《国外金融体系和金融监管学习与借鉴》,北京,中国金融出版社,2000。
6. 霍奇逊:《现代制度主义经济学宣言》,北京,北京大学出版社,1993。
7. 李豪明:《英美银行监管制度比较与借鉴》,北京,中国金融出版社,1998。

(作者单位 西安交通大学金融学专业博士生 西安 710061)
(责任编辑:刘传江)