

商业银行信息披露法律制度探讨

黄伟

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 加强银行系统运作的透明度已成为国际银行业的共识, 当前我国商业银行信息法律制度还存在着诸多问题, 亟待建立与国际接轨的商业银行信息披露制度。本文在分析了我国商业银行信息披露法律制度的现状和缺憾的基础上, 提出了一些完善建议。

关键词: 商业银行; 信息披露; 法律制度

中图分类号: D922.281

文献标识码: A

文章编号: 1671-8208(2004)05-0085-04

商业银行信息披露是指商业银行依法将反映其经营状况的主要信息, 如财务会计报告、各类风险管理状况、公司治理、年度重大事项等真实、准确、及时、完整地向投资者、存款人及相关利益人予以公开的过程。这是实现《巴塞尔新资本协议》(以下简称《新资本协议》)中提升商业银行风险管理水平、强化市场对银行约束规定的必然要求, 也是我国银行业参与国际金融市场的重要条件。目前, 我国商业银行信息披露与国际上通行的惯例和《新资本协议》的要求还有一定的距离。如何完善与发展我国商业银行信息披露法律制度, 推动我国商业银行信息公开披露的规范化、制度化已然成为我国金融法制建设的当务之急。

一、完善商业银行信息披露法律制度的现实意义

20世纪90年代以来, 金融全球化、自由化进程加速, 金融创新迅猛发展, 银行监管者越来越感到仅依靠传统的监管措施来维护银行业的安全稳定力不从心, 而借助市场力量已受到各国银行监管者越来越多的认同和重视。通过商业银行向社会公开披露有关信息, 在公众逐步成熟的情况下

不失为银行监管部门发挥市场约束力量、弥补自身监管不足的明智选择。作为银行业监管的国际组织——巴塞尔委员会近年来在倡导和推动世界各国金融机构运作的透明度上做了许多工作, 并先后发布了一系列相关的文件如《有效银行监管核心原则》(1997年9月)、《增强银行透明度》(1998年9月)、《巴塞尔新资本协议》(2001年)等。巴塞尔委员会一贯强调信息披露的重要意义, 代表着国际金融业和国际监管的新的发展方向。[1](P58~59)我国已加入WTO, 银行业需要更好地与国际同行接轨, 同时也为了践行WTO透明度原则, 建立和完善我国的商业银行信息披露法律制度有着重大的现实意义:

(一)从监管者角度分析, 商业银行信息披露法律制度有助于提高国家金融监管的效率

银行业是一种高风险的特殊行业, 涉及国民经济健康发展、社会经济秩序稳健运行、国家货币政策等重大事项, 客观上要求突出对其监管的高效率。一套完整行之有效的信息披露法律制度将使银行依法如实披露自身真实的经营状况, 使其置身于有关金融监管主体的有效控制之下。这种监督管理方式避免了监管者事必躬亲, 缩减监管

所需调查时间,同时也为银行经营创造了宽松的环境。此外,商业银行对外披露信息有助于银行的投资者、存款人了解商业银行的财务状况、风险状况和重大事项等信息,以便及时分析判断商业银行的经营状况和风险状况,并为维护自身利益而积极向监管机构反映商业银行存在的问题及解决要求,使金融监管机构的监管工作更具有时效性、全面性与效率性,大大提高对商业银行的监管效率。

(二)从银行角度分析,商业银行信息披露法律制度有助于提高银行经营效益、降低经营风险

商业银行作为市场经营者,效益性原则是其首要的经营原则。实践表明,加大对银行财务等信息的公开力度,是银行降低筹资成本,提高经营效益的一个重要途径。因为充分有效的信息披露将有利于银行真实价值被市场发现和认可,那么,一个拥有良好信息披露的银行就更能赢得交易对方的信赖,获得更多的交易机会,筹集到更多资金,从而享有低成本经营的条件,也就降低其在市场中运行的风险。反之,银行则会因透明度过低而造成信任风险并为之付出较高的筹资成本,使经营效益无法实现最优。

(三)从投资人、交易对象角度分析,商业银行信息披露法律制度有助于保障股东、储户及其它利益相关人的权益,便于其评估投资风险,从而有利于维护金融稳定

商业银行较之于众多的投资者和储户而言常位居强势地位,极易形成其对金融市场交易信息的垄断。而投资者为维护自身的权益,需要对银行经营方针、财务状况、风险水平准确了解,一套法律制度是保障弱者权益的需要,也是监督和防止经营者道德风险的要求。信息披露法律制度,推动商业银行经营管理的“透明化”,为公众选择银行服务创造了条件,投资人的理性选择提升了银行的资产质量,也使储户债权资产有了更好的安全保障,利于金融稳定。商业银行经营状况还涉及许多利益相关人的权益,税务机关需要掌握银行的经营及财务状况以便及时征税,商业银行股票投资人、证券交易经纪人等需要商业银行信息公开披露作为投资依据,有效的信息披露一方面展示了银行经营者的经营绩效,另一方面架起

了商业银行内部与外部彼此沟通的桥梁。

二、我国商业银行信息披露的法律现状和存在的问题

随着我国经济体制由计划型向市场型的转变和银行角色的转化,我国商业银行经营状况透明度差的问题已引起了社会各界的广泛关注,商业银行信息披露的重要性逐渐被认识到,制定了不少有关信息披露的法律规范,这包括:(1)《人民银行法》、《商业银行法》等银行法律法规中的原则性规定。《人民银行法》第33条规定:“中国人民银行有权要求金融机构按照规定报送资产负债表、损益表以及其他财务报表的资料。”《商业银行法》亦在其第61条及62条中规定商业银行应定期向中国人民银行报送资产负债表、损益表以及其他财务报表的资料。商业银行应当按照中国人民银行的要求,提供财务会计资料、业务合同和有关经营管理方面的其他信息。这意味着商业银行必须向人民银行披露有关经营信息。遗憾的是,这些法律法规并未规定银行向公众披露信息的义务。(2)与两部基本法相适应的《公司法》、《会计法》、《企业会计准则》、《金融企业会计准则》等也均有若干涉及信息披露的内容;对于股份制商业银行,还有《股份有限公司会计制度》;对于城市商业银行,要遵循《城市合作银行会计制度》的有关规定;对于上市银行,则还要求遵循证监会颁布的《公开发行证券公司信息披露编报规则第1号——商业银行招股说明书内容与格式特别规定》、《公开发行证券公司信息披露编报规则第2号——商业银行财务报表附注特别规定》和《公开发行证券公司信息披露编报规则第7号——商业银行年度报告内容与格式特别规定》等,不一而足。存在的问题是,这些规范零散、不统一而显得缺乏系统性,且除了证监会的规范外,几乎都停留在财务报告、资产负债表、损益表等要求,对资本结构、银行资产风险与评估等内容均未涉及。[2](P32)(3)2002年5月21日人民银行发布的《商业银行信息披露暂行办法》(以下简称《暂行办法》)是我国颁布的第一个专门调整商业银行信息披露的规范性文件。它就商业银行信息披露的原则、内容、方式、程序做出了总体规范。一是规定该办法适应的对象,

即在中华人民共和国境内依法设立的商业银行,包括中资商业银行、外资独资商业银行、中外合资商业银行、外国银行分行;二是规定了商业银行信息披露应遵循真实性、准确性、完整性和可比性原则;三是规定了商业银行披露的年度财务会计报告须经获准从事金融相关审计业务的会计师事务所审计;四是规定了商业银行应披露的有关内容;五是规定了有关商业银行信息披露的管理。这是我国商业银行信息披露管理方面一个里程碑性质的文件,标志着我国商业银行信息披露法律制度的初步建立。

从以上分析,不难看出当前我国的商业银行信息披露法律制度的建设处于起步阶段,与巴塞尔委员会制定的国际标准相比,还存在规范性不强、风险披露不足、保障性规定软化等问题。由此决定了我国商业银行的信息披露不可避免地存在着一些缺憾:(1)信息披露内容不充分。目前,信息披露仅停留于资产负债表、损益表等报表上,与巴塞尔委员会的新资本协议的要求有一定的差距,尤其是对风险的披露很少,如市场风险、利率风险、信用风险以及操作风险等方面的披露。此外,对会计报表附注也不够重视,缺乏对非财务信息的披露。2001年1月,国际著名咨询机构普华永道公布了一份以35个国家为调查对象的“不透明指数”排名的调查报告,在其问卷设计中,直接涉及银行透明度的问题占三分之一,中国的“不透明指数”为87,居首位。[3](P19)(2)信息披露不真实。银行出于经营的考虑,加之无明确的法律规范,其在披露信息时往往只披露对已有利的信息,自身信贷资产状况不能得到真实的反应。此外,采用的会计标准与国际通行做法不同也带来了类似的问题,如中国商业银行在计算资本充足率时,常常把作为特定贷款的呆帐准备金计算在内,将呆帐准备金作为附属资本处理来计算资本充足率时,高估了资本充足率。国际上,只有准备金与特定的资产减值无关时,才可以将准备金作为附属资本参与资本充足率的计算。[4](P97)(3)信息披露不统一。《暂行办法》第3条规定:“本办法规定为商业银行信息披露的最低要求。商业银行可在遵守本办法规定基础上自行决定披露更多信息。上市商业银行除应遵守本办法规定披露信息外,

还应遵守证券监督管理机关有关信息披露的规定。”事实上,为数不多的上市银行的信息披露程度远高于在我国金融业中占主导地位的国有商业银行和地方中小金融机构,信息披露严重不平衡;银行自愿披露的信息,因无统一的披露规范,格式内容也不统一;上市银行与非上市银行不同的会计制度,导致信息差异,这些都不利于信息使用者的分析、评价。(4)信息披露滞后。《暂行办法》第24条规定:“商业银行应将信息披露的内容以中文编制成年度报告,于每个会计年度终了后的四个月内披露。因特殊原因不能按时披露的,应至少提前十五日向中国人民银行申请延迟。”证监会规定,上市银行的年报应当在每个会计年度结束之日起四个月内将年度报告刊登在中国证监会指定的网站上,将年度报告摘要刊登在至少一种中国证监会指定的报纸上。这些规定,给商业银行提供了宽松的时间,但也使社会公众不能及时得到有关的信息。

三、完善我国商业银行信息披露法律制度的几点思考

从前面国内外商业银行信息披露状况的考察来看,我国商业银行信息披露立法工作总的来说与巴塞尔委员会的要求还有很多差距。特别是国有商业银行存在很多信息披露的“禁区”,而且我国商业银行有关法律法规也存在许多矛盾。在加入WTO的背景下,我国商业银行迫切需要构建与完善一套与国际标准接轨的信息披露制度。

(一)我国商业银行信息法律制度的总体设想——构建多层次信息披露体系

我国商业银行信息披露制度的总体设想是:以巴塞尔委员会系列信息披露规则为指导,借鉴美、日、韩等国的经验,构建银行各级之间、银行与央行间、各银行间及银行与市场间的多层次的信息披露体系。商业银行信息披露是一个综合传递的过程。最初,各银行分系统内部进行着信息的传递,银行内部监管者掌握关键信息;接下来,各银行分系统向监管机构传递信息;市场竞争与合作要求信息在银行与银行、银行与其他金融机构之间进行着信息的交换;掌管着关键信息的监管机构出于整个国家金融稳定、安全和市场的需要

代表金融系统向外披露信息,这包括向国内和国际市场的信息披露;最后,通过市场选择的压力,各银行系统面向整个市场信息披露,目前中国在这一层次上的信息披露是有限的,远未达到规范化要求。信息披露是一个包括信息报告、信息反馈和银行系统内纵向直线传递与系统间横向交流的多维披露过程,法律制度设计应充分考虑这个要求,在加强向市场披露信息的同时,注意改变银行内、银行间、银行与央行间信息披露制度零散而不统一的现状。

(二) 确立稳健经营,信息有限披露原则

我国《暂行办法》明文规定了信息披露的真实性、准确性、完整性和可比性原则。银行业作为特殊行业,金融安全对社会意义重大,那么其信息披露就应当是有效而适度的,要贯彻信息有限披露的原则。任何国家都不可能做到所有的信息在任何时点对所有人公开。信息屏蔽虽累积风险,不利于提高银行活力,但过多的信息也是有副作用的,如迫使银行公开可能属于商业秘密的信息,是不利于竞争的。全然不顾信息披露的代价而一味追求所谓的“充分披露”,可能会严重损害当事人的利益。巴塞尔委员会公布的《有效银行监管核心原则》里就有这样的建议:“尽管市场参与者应当获得正确、及时的信息,但银行监管当局还是应对某些敏感的信息予以保密。为了建立双方的相互信任关系,银行应该知道监管当局和相应的国内外监管机构将对此类敏感信息保密。”[5]另外,由于金融体系的脆弱性,过多的披露信息将有损社会对银行的信心,容易产生系统性风险,从而有悖于监管目标。所以目前要有选择地加以披露,信息有限披露作为一项基本原则应在立法中得以体现。

(三) 形成强制披露与鼓励披露相结合的内容体系,突出风险披露这一重点

对照《暂行办法》与《新资本协议》列述的披露内容,《暂行办法》对我国商业银行风险信息公开披露方面的要求比《新资本协议》宽松。《新资本协议》要求商业银行信息公开披露至少应当包括:适用范围、资本、信用风险、信用风险——标准法、

信用风险缓解技术、信用风险——内部评级法、市场风险、操作风险、银行账户中的利率风险、资本充足性、资产证券化、外部评级机构的认定、监管透明化等。在信用风险披露中,《新资本协议》要求的核心是定量披露信用风险抵减前后的所有未加权风险资产、风险资产的地区分布、风险资产的行业/客户类型分布等内容,《暂行办法》均未作明确要求。为实现与国际通用标准的逐步接轨,商业银行信息披露法律制度的完善应按照《新资本协议》所要求内容构建一个强制与鼓励相结合的披露内容体系,重点强化对商业银行风险的披露,完善披露内容。明确风险评估的标准并严格披露程序,提高信息质量,以防止市场误解。

(四) 完善虚假披露、不按期披露惩罚制度

《暂行办法》第28条规定:“对在信息披露中提供虚假的或者隐瞒重要事实的财务会计报告的商业银行及有关责任人员,按照《金融违法行为处罚办法》予以处理。”《处罚办法》中规定的对责任人进行纪律处分,有着极为浓重的行政干预经济活动的色彩,不符合市场法则的逻辑要求。商业银行信息披露法律制度的完善应在法律责任上强化个人责任,对重大虚假信息披露的主要责任人追究刑事责任,使之成为震慑信息披露犯罪和限制责任人进入企业管理高层的有力武器。对不按期披露公开信息的,人民银行宜采取警告、批评或罚款等措施,进行有效的约束。

参考文献

- [1] 汤云为. 商业银行信息披露: 巴塞尔原则及对我国的指导意义[J]. 会计研究, 2001, (9).
- [2] 唐天智. 我国商业银行信息披露的障碍与改革途径[J]. 湖南经济, 2003, (4).
- [3] 曾文君. 透明度原则与银行信息披露[J]. 浙江金融, 2003, (3).
- [4] 彭小兵. 中国商业银行信息披露机制的构建研究[J]. 科技与管理, 2003, (3).
- [5] 巴塞尔银行监管委员会. 有效银行监管的核心原则[S].

责任编辑: 任辉 魏满霞