

财政与中央直属商业银行监管浅析

□ 洪精明¹ 王俊²

(1. 古农农场,福建 长泰 363900;2. 厦门大学 管理学院,福建 厦门 361003)

摘要:中国国有商业银行改革已经取得了一些阶段性成果,但是中国国有商业银行的金融风险并没有明显降低,尤其是潜在的金融风险的财政化问题还很突出。本文认为,财政在防范金融风险方面在执行传统财政职能的同时还应该丰富和完善财政的监管职能,并重点对财政的监管进行了分析和建议。

关键词:财政;金融风险;商业银行

Abstract: Although the reform of state-owned commercial banks have realized some success at this stage, the financial risk has never been reduced obviously, especially the transformation from state-owned commercial banks to state finance. In this paper, we argue that state finance can strengthen the traditional function, and at the same time enriches and perfects monitoring and supervising functions. In particular we emphasized the monitoring and supervising functions and gave our suggestion.

Keywords: Finance; Financial risk; Commercial bank

中国经济在过去 20 多年一直保持持续快速发展,但是经济发展的过程中,作为国民经济助推器的金融业的一些情况却令人担忧。一段时间以来,包括银行、证券公司和期货公司在内的多家金融企业均被陆续曝光出现几千万元甚至数十亿元的损失,令人触目惊心。总的来说,所有这些金融损失以及金融风险都与基本的金融体制不完善密切相关,如金融机构的产权关系、治理结构、信息披露、业务程序、激励约束、金融市场的各种交易制度、基本的监管体系与制度等。如何将降低和防范金融风险对于今后我国经济的健康发展尤为关键。而按照我国金融业的现状和发展趋势来看,由于银行业对国民经济的重要性并没有降低,我国金融风险重点在银行,尤其是占据中国银行业主体的中央直属商业银行。尽管我国四大国有商业银行的股份制度改革进展顺利,建行和中行已经实现了上市的目标,工行的上市也是指日可待,上市之后的国有商业银行的资金实力无疑得到了加强,但是,由于我国银行业和金融问题的公共性以及中央直属商业银行在中国整个银行体系以致金融体系中占据了主导地位,而且,国有商业银行的金融风险与财政风险往往是交织在一起的,一般很难把他们完全区分开来,政府财政对于解决银行业金融风险可谓责无旁贷由于,国家对中央直属商业银行的金融风险防范丝毫不能放松。金融风险的财政化将带来以下问题:首先,将增加财政的脆弱性,也就是说可能由于导致政府财政状况的恶化造成政府财政目标不

能实现;其次,可能会导致道德风险。由于对金融企业的监管机制不够完善,以国有商业银行为代表的金融机构为了完成上级的任务,可能会为了自身的利益不惜拿国家的钱去冒险,也就是道德风险增加;最后,当金融风险财政化以后,由国家财政出面来化解金融风险的支出将以牺牲全社会的福利为代价。

为了有效地防范金融风险的财政化,财政至少应该在以下几个方面发挥积极作用:

首先,财政应该继续充分发挥传统财政职能。具体来说,财政作为国有商业银行的最终出资人,必须切实的履行出资人的相关职责。从这个意义上讲,企业股东应该享有的权益和职责,财政部门也一样应该享有,并且出于保持国民经济的稳定和健康发展的需要,财政部门作为执行国家对中央直属金融企业出资的代表更应该尽职尽责,充分的履行出资人的相关权利。当然,作为传统财政的一部分,财政部门还应该充分的发挥公共财政的职能。也就是说,财政对于包括中央直属商业银行在内的各家商业银行在发生大的金融风险的时候有义务进行救济,这也是维护经济和社会稳定的需要,对于中央直属商业银行来讲那就更是责无旁贷了。但是,随着公司治理结构的完善和银行业各项改革的稳步推进(比如存款保险公司的成立),今后财政对银行业执行公共财政将会逐渐减少。也就是说从长远来看,所谓的传统意义上的财政职能主要还是财政作为出资人的职能。

其次,财政要加强对中央直属商业银行的监管。事实上,无论是履行出资也好,还是包括公共财政在内的将金融风险财政化的其他途径也好,所起到的作用也仅仅是化解金融风险,且不论这种做法的高昂代价,其所发挥的作用也是有限和被动的。而财政要想在防范和化解金融风险上化被动为主动就必须加强财政的金融监管职能。在加强对中央直属商业银行的金融监管方面,财政应该朝以下几个方向努力:

第一,将现有监管工作进行延伸。在传统意义上,财政部及其派出机构对于中央直属商业银行的监督和管理主要是对会计信息的稽核,和对执行财会制度的情况进行检查,从某种意义上讲还停留在会计管理方面的内容,并没有体现出所有者应有的权力。财政作为众多的中央直属商业银行的出资人,如果仅仅具有查账的权力,无疑会造成所有者缺位,就无法实现国有资产的保值和增值。在现有的银行监管体制下,中国人民银行,银监会以

及它们的下属机构不应该也不适合代国家对中央直属商业银行行使所有者的权利。也就是说,在制度设计上财政行使上述出资人权利的合适之选。也许在今后适当的时机,可以考虑将中央汇金公司划归财政,从而进一步理顺国家对中央直属商业银行的出资行为。

第二,继续维持一个多元化的金融监管体系。我国的金融监管体系有着鲜明的特点,从历史和今后的发展趋势来看,一个多元化的金融监管体系是我国金融监管的必然选择。尽管多元的监管机制可能带来效率的牺牲,但是由于各个监管机构相互之间的制约会使整个体系更加合理,起码是可靠的,同时,一个多元化的体系也不一定就是以效率的牺牲为代价的。换个角度来看,一个单一的金融监管机制很可能既不可靠,又缺乏效率。目前许多国家也都竭力避免单一的金融监管渠道,以美国为例,美国金融监管系统内属于联邦政府一级的机构有四家:货币监理署、联邦储备银行、联邦存款保险公司和储蓄机构监理室。克林顿政府为了精简机构,在1993年计划成立一个新的“联邦银行委员会”以取代四家监管机构的功能。按照这个计划,联邦储备银行将只负责货币政策,不再行使金融监管职能。美联储主席格林斯潘坚决反对这一合并,他的理由并不复杂,“单一机构的设立将使权力过分集中,容易出现官僚主义失误。”所以直到今天,美国的金融监管机构仍然是多头分立,互相监督。由此可见,即使在美国这样市场经济高度发达的国家,金融监管也不能只依靠单一途径。由此可见,多元化监管是取得准确信息、维护金融秩序的必要条件。当前我国的金融监管机构包括一行(中国人民银行)三会(证监会、银监会和保监会),而财政部门由于对部分中央直属金融机构进行了出资,对于中央直属金融企业也有一定的监管责任,与国际对比,我国目前的金融监管体系还是比较科学和合理的。但是一个多元化的监管体系如何进行有效的维持和运转就不是那么简单了,以中国人民银行和银监会对银行的监管为例,目前人民银行与银监会各司其职,人民银行享有充分的货币政策信息和不完备的银行监管信息;银监会则享有充分的银行监管信息,和不完备的货币政策信息,这就必然在信息的交流方面产生摩擦或者丧失部分效率。此外,目前人民银行与银监会在外汇管理和银行间债券市场等方面仍存在职责交叉,而且这种交叉是不大可能完全消失的。由于职责的交叉,在进行监管的过程中就必然会产生各种矛盾甚至是冲突,也就必然需要进行相应的协调。尽管目前的联席会议制度使不同的监管机构之间有了沟通的平台,但是这就产生了一个新的问题,那就是究竟由谁来充当协调人,从中国的官僚体制来看,财政部作为对于中央直属金融机构金融监管的协调人是合适的。原因有以下几点:首先,作为中央单位的预算管理单位,财政部事实上对于中央部门有一定的约束能力;其次,财政部门是代国家来行使作为中央直属金融机构的出资人的权利的,从经济学的角度来讲,作为股东应该对于监管的设计和监管中的问题最为关心也应该最有发言权,而银监会和人民的部分监管职责是中央直属银行的股东赋予的。由此可见财政对维持多元化金融监管体系的重要作用。

第三,明确财政部门与“一行三会”监管中的侧重与交叉、建立财政部门与“一行三会”的协调监管等。在具体的金融监管实践中,财政部门应该明确与“一行三会”在监管中的侧重点与交叉,这样既能保证监管的效果,又能实现一定的监管效率,避免过多的不必要的重复工作。为了实现在有效监管和高效监管之间的平衡,财政部门与“一行三会”之间的沟通就显得尤为重要。财政部门不应该仅仅满足于明确自己的监管职责,还应该对“三会”的监管责任有明确而清晰的了解,在监管的时候尽量避免重复工作,同时对某些监管工作可以考虑和其他监管机构联合监管,对于国有商业银行的某些监管就可以会同人民银行、银监会以及证监会(考虑到国有商业银行上市,或者开展基金业务等)一起进行,这样也可以充分的发挥各自的作用,及时地发现问题和解决问题。但是根本的问题就是要解决明确财政部门与“一行三会”监管中的侧重与交叉、建立财政部门与“一行三会”的协调监管,除此自外别无选择。

第四,要明确财政部及其派出机构的“监管者的监管者”地位。财政和其他金融监管机构的不同之处还在于它是所有金融监管者的监管者。这话说起来有些拗口,但道理很简单:财政是各个监管机构的出资人和经费来源,那么财政必然也承担着对各个金融监管机构的监督的权力和义务。这个功能不同于财政的牵头人的作用,但是也有着相通之处。财政作为总牵头人更多的是在履行政府的管理职能,而作为“监管者的监管者”则更多的体现出的“所有者”的职能。

总的来说,财政对于中央直属商业银行的监管应该多借鉴国资委对中央直属企业的监管模式。中央直属商业银行由于所处行业的特殊和重要,所以需要接受行业监管机构(银监会)的监督和管理,但是在所有者方面,财政应该代表国家行使好出资人的职能。同样由于行业的特殊性和所有者权利的要求,中央直属商业银行面对的监管主体较多,但要保证监管的有效除了目前的主题到位之外,还应该责任到位。事实上,在对中央直属商业银行监管方面,目前主要的问题就是责任不到位-监管权力和应承担的责任之间不对等。□

参考文献:

- [1] 梁景明. 论我国金融监管体系的改革与创新 [J]. 财经问题研究, 1998, (08).
- [2] 阎坤, 陈新平. 我国前金融风险财政化问题及对策 [J]. 管理世界, 2004, (10).
- [3] 张军, 叶岑. 阻断金融风险财政化的传导途径 [J]. 陕西广播电视大学学报, 2004, (06).

作者简介:

洪精明,男,1971年9月生,福建长泰县人,现任福建省国营古农农场副场长。

王俊,男,1975年6月生,黑龙江省穆稜县人,工商管理硕士,厦门大学管理学院2004级博士在读。