加强商业银行财政监管的思考

何志浩

(广东技术师范学院 广州 510400)

【摘要】本文在肯定商业银行为我国经济建设和社会发展做出巨大贡献的基础上,分析了商业银行监管领域存在的突出问题,提出了加强商业银行财政监管的主要措施。

【关键词】财政监管 商业银行 绩效评价

保持商业银行的稳定和健康发展,既是我国经济发展的客观需要,也是我国社会发展和政治稳定的必然要求。在我国经济转轨的过程中,商业银行原有和新生的一些问题与缺陷日益显现,严重影响和制约着其稳健发展。基于此,加强对商业银行尤其是国有商业银行的监管成为当务之急。

一、现行监管机制下商业银行存在的问题

1. 经营机制转变滞后。当前,我国国有商业银行依然处于体制转轨过程中,经营机制不健全,管理松懈,国有资本所有者缺位,内部治理结构不完善,这都制约了监管方式转换的进度。

2. 不良资产比例较高,隐含潜在危机。根据相关资料,2006年底四大国有商业银行不良贷款率为9.22%,其中实际已形成的损失约占全部贷款的7%左右,这个比例远远高于世界前20家大银行3.27%的平均不良贷款率。

3. 资本充足率不高,银行安全度较低。《巴塞尔协议》规定,银行资本充足率不得低于8%,而我国国有商业银行的资本充足率普遍在5%~6%之间,且呈现下降趋势。目前,虽然不良资产比例较高,但居民储蓄存款不断注入,还不会产生太大的问题。随着外资银行业务的不断拓展,如果居民将一部分资金存入外资银行,那么国有商业银行存在的问题就会暴露出来,这将带来国有商业银行发展后劲不足、抵御风险能力低下等不良后果,严重威胁国家的经济安全。

4. 国有资产流失严重,违反财经纪律的现象较普遍。比如国有商业银行通过账外经营、呆坏账核销、抵债资产的处置、设置"小金库"等违规方式,使国有资产流入小团体或个人腰包。另外,超指标购置固定资产,违规发放津贴、补贴,违规挤列费用,利息不作收入核算等违纪现象十分普遍。银行资产处置过程透明度不高,处置不及时,出售变现程序不规范,制度不健全,报审、批准、备案、入账程序混乱,审计监管环节不畅,善后工作不到位。

5. 内部管理弱化,会计信息失真。我国在计划经济体制下形成了一套传统的财务会计管理模式,会计要素的确认和计量方法均由国家财务制度规定,成本开支范围也由国家规定,会计主体很少拥有财务决策自主权,会计的主要任务就是记录和报告,商业银行围绕这一指挥棒运作,账实不符、内部管理弱化、账外经营、资产管理混乱等现象屡见不鲜。虽然改革与调整在一波又一波地进行,但由于体制没有根本转变,商业银行财务监管工作缺少新的方法和思路。

二、加强商业银行财政监管的主要措施

1. 健全商业银行财务事项登记备案制度和检查制度。

(1)健全商业银行财务事项登记备案制度。商业银行财务事项登记备案制度必须突出以下特点:备案的强制性、操作的规范性和执行的严肃性。需备案的财务事项包括:影响收入、影响国有资本金保全的事项,重大基建项目预算,个人津贴、补贴政策等。具体需备案的项目和金额标准可由财政部确定总体原则,各地财政部门根据本地区实际情况自定。财政部门收到各商业银行报来的备案材料后,必须立即与相关制度和文件进行核对,以监督其重大财务活动是否符合政策及制度规定,若有违反政策规定的情况,应立即予以纠正,以取得财政监督的时效性。

(2)健全商业银行财务事项检查制度。随着经济活动的日益复杂,商业银行违反财务制度的问题也日益严重。这些违规行为加重了财务负担,恶化了资产质量,扰乱了金融秩序。更为严重的是,财务核算资料失真最终导致为估计金融风险及进行相应决策提供了误导信息。因此,财政部及其驻各地的财政监察专员办应加强对商业银行的财务检查工作,对管辖范围内的商业银行建立定期和不定期的财务事项检查制度。通过月度、季度、年度财务报表等会计资料,及时跟踪企业的财务状况,深入企业调查研究,随时解决出现的财务问题。在对商业银行进行财务检查时,应注意将日常检查与个案检查结合起来。完善日常检查机制,将金融风险的防范工作纳入规范化和经常化的轨道。

2. 做好商业银行有关财务事项审核监管工作。

(1)强化对国有商业银行呆坏账核销的审核工作。国有商业银行呆坏账核销工作较为复杂,涉及面也比较广,容易发生违纪违规行为的环节比较多,如不严格监控,极易造成国有资产的流失,甚至出现腐败现象。鉴于现实审核工作中存在就资料审资料、深入实地调查了解情况少,金融机构资料报送时间

过于集中、影响审核质量,审核工作计划性不强、大多处于被动等问题,在呆坏账核销的审核工作中,必须有针对性地逐项加以改进。

(2)加强商业银行国有资产的监管。长期以来,国有资产多头管理和出资人缺位导致国有资本运营效率低下,国有资产流失严重,所有者权益得不到充分保护,国有资产保值增值的责任难以真正落实。国有资本金的保全是金融机构抗风险的基础,必须重点监督,可把重点放在监督账外资产、账外放贷、抵债资产处置和呆坏账核销上,以防止国有资产流入小团体或个人腰包。

(3)建立资本金补充机制,增强商业银行抗风险能力。我国加入WTO后,金融企业的危机感与日俱增,补充商业银行资本金、提高商业银行的抗风险能力已迫在眉睫。商业银行和各级财政部门要结合自身实际,积极探索建立商业银行资本金补充机制。一是社会公众入股。随着投资意识的日益增强,广大公众已不满足于与银行间保持简单的债权债务关系,而是想由债权人成为"所有人",这为银行吸收社会公众入股提供了可能。二是法人单位参股。商业银行可通过扩股增资,吸引有投资意向的法人单位入股和原参股法人单位增加投资,使银行资本金得以补充。三是政府注资。有条件的地方可参照中央财政向四大国有商业银行补充资本金的经验,由各级政府向商业银行适当注资。

3. 建立健全财政监管的组织机构,发挥财政监察专员办的作用。财政部对国有商业银行的财政监管委托各地财政监察专员办就地负责。财政监察专员办作为财政部派出机构,应积极与有关部门进行合作,深入开展调查研究,探讨金融领域课题,对现行制度下出现的问题,提出与国际规则接轨又符合我国国情的建议,为维护商业银行安全稳定运行、防范金融风险、保证经济健康发展做出应有的贡献。

4. 建立商业银行风险状况与信用等级的公告制度,对商业银行开展绩效评价,防范金融风险。

(1)财政部门通过对商业银行有关真实财务信息的掌握,借助一定的金融风险预警指标体系,可以对商业银行的风险状况进行测算。借鉴国外发达国家采用的金融风险预警指标,结合我国的实际情况,财政部门应重点注意下面四类指标的测算:①反映资产质量的指标,如正常资产/总资产、非正常资产/总资产;②反映资产流动性的指标,如流动资产/流动负债、贷款余额/存款余额;③反映资本充足性的指标,如风险性资产比率;④反映盈利水平的指标,如资本利润率、资产利润率。财政部门借助这些风险预警指标,测算出风险水平,进而评价该商业银行的信用等级,并向社会予以公告,督促商业银行改善经营,降低风险。

(2)对商业银行经营绩效进行考核和评价,是财政部门代表政府对商业银行实施监管、防范和化解金融风险的有效方式。要针对商业银行的特点,拟定新的评价体系,即围绕金融企业的流动性、安全性、效益性和发展能力四个方面设计考核指标,在考虑共性的基础上兼顾金融企业的个性,坚持定量评价和定性评价相结合的原则,认真分析商业银行的财务状况、经营成果及现金流量的变动情况。根据商业银行的经营业绩和对国家有关财经法规的执行情况,向政府及有关部门提出商业银行负责人的解聘和奖惩建议。

5. 建立对商业银行违规经营的处罚制度。建立严格的处罚制度,有助于防范潜在的金融风险,将风险损失降到最低水平。通过日常财务检查与专案检查以及对金融机构金融风险、信用等级的评价,找出存在的问题并按不同的性质分别进行处理。财政部门要监督商业银行严格遵守财经纪律和法规,认真执行会计制度。对违反财经纪律和法规的行为,加大处罚力度,坚持处理人与处理事相结合。对于一般违规行为,财政部门应行使稽核处罚权,按照有关法规、制度、办法,对违规单位和个人给予通报批评、监督改正或处以罚款的处理。对于严重违规经营造成重大风险或损失的行为,财政部门应行使行政建议权,根据查实的情况向有关部门提出从重处罚建议。

6. 各金融监管部门之间应建立起协调机制,做好分工协作。目前,整个金融监管体系处于各自为政的状态,缺乏必要的分工协作,既浪费了资源,也造成了管理上的混乱。商业银行的监管部门包括银监局、总行监事会、财政部、审计署等部门。各监管部门所处角度不同,有不同的职责要求,相互不能替代,但应避免重复检查。银监局主要是规范经营,防范风险;总行监事会主要是负责企业自律,进行内部治理;财政部主要是规范会计核算,实现国有资产的保值增值;审计署是在更高层次上对监管者的再监督。财政部、银监局和总行监事会侧重于事前、事中的监督;审计署主要是进行事后监督。为了尽量避免重复劳动、重复检查,应尽快实现各监管部门之间的信息共享,建立共享制度,明确共享内容。可以从以下三个方面实现信息共享:①结合"金财工程"的实施,在财政部和各财政监察专员办之间建立纵向内部监管网络。②财政部、银监局、审计署以及各地派出机构之间,通过信息网络建立横向共享数据库,各监管部门之间可以相互查询监管资料及相关信息。③定期召开各相关部门参加的联席会议,互通信息,提出补充、修改有关法规、制度的意见,协调工作安排,通报各自的监管情况。

【注】 本文系国家社科基金项目(编号:07BJY143)、国家自然科学基金项目(编号:70540012)、2007年度广东技术师范学院教学研究项目(编号:07JY42)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 汪水文.金融行业财政监管机制思考.财政监督,2004;6

2. 陈仲明,王洪.加强财政监管 促进银行业发展.财政监察,2002;5

3. 寇铁军,崔惠玉.关于强化财政监管的若干思考.财经问题研究,2002;2

4. 财政部驻深圳专员办课题组. 金融类上市公司财政监管研究.财政监督,2008;19

5. 栾景明.论我国金融监管体系的改革与创新.财经问题研究,1998;8

6. 阎坤,陈新平.我国金融风险财政化问题及对策.管理世界,2004;10