

我国银行业金融风险处置问题研究

李 巍

(中央财经大学 北京 100081)

【摘要】近年来,我国银行业金融风险处置成效显著,但仍有一些问题值得关注。本文首先描述了我国银行业金融风险处置的基本情况,然后针对其中存在的问题提出了几点意见。

【关键词】银行业 金融风险 处置 建议

一、我国银行业金融风险处置的基本情况

我国银行业金融机构主要包括国有股份制商业银行、政策性银行、中小股份制银行、城市商业银行、城市信用社、农村信用社、农村合作银行、农村商业银行、金融资产管理公司、信托投资公司、财务公司、金融租赁公司以及邮政储蓄机构等。近年来,我国银行业在深化体制改革过程中得到了迅速的发展,但也因历史包袱而积累了较多的风险。为化解风险,我国政府及有关管理部门坚持“改革和处置”并举,依法采取各种有效措施处置银行业金融风险。据不完全统计,截至2005年末,我国通过托管、重组、停业整顿、撤销(关闭)、破产清算等方式共处置中小股份制商业银行、城市商业银行、城市信用社、农村信用社、农村合作基金会、信托投资公司及金融租赁公司等高风险银行业金融机构约23 000多家,从而消除了金融企业一部分的风险根源。

1. 国有商业银行风险得到有效化解。国有商业银行是我国银行业的主体,2005年底,其资产规模占整个银行业金融机构资产规模的52.5%,因而化解国有商业银行的风险对我国金融稳健运行意义重大。1997年亚洲金融危机后,我国对国有独资商业银行按照现代银行制度采取了一系列改革措施:1998年8月财政部发行2 700亿元特别国债,补充四家国有商业银行的资本金,以增强其抵御风险的能力;1999年,我国组建了信达、东方、长城、华融四家金融资产管理公司,专门对口处置各商业银行剥离的部分不良资产,共接受不良贷款13 939亿元;2002年全国金融工作会议之后,国务院决定成立国有独资商业银行综合改革专题工作小组,研究设计改革总体方案;2003年12月30日,中国银行和中国建设银行进行了股份制改革试点;2004年,国家向中国银行和中国建设银行注资450亿美元,推动这两家银行建立规范的公司治理结构,转换经营机制;2005年以来,中国银行和中国建设银行进行战略引资并先后公开发行上市;2005年4月,国家又启动了中国工商银行的股份制改革,并于当月22日向其注资150亿美元,同年11月,中国工商银行成功上市。

2. 农村金融体系风险得到进一步化解。1979年以来,我国农村金融体制改革大致经历了恢复和成立新的金融机构、

建立为农业和农村经济发展提供有效金融服务的金融体系与强调对金融风险的控制三个阶段。2002年以来,农村信用社逐渐成为农村金融主力军,新一轮金融体制改革将农村金融体制改革的重点确定为对农村信用社的改革。2000年7月江苏率先试点,2003年将改革推行到浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏8省(市),2004年8月改革在除海南和西藏以外的29个省、直辖市、自治区全面展开。2003年以来,国家对农村信用社的政策扶持主要包括四个方面:一是对亏损农村信用社因执行国家宏观政策开办保值储蓄而多支付的保值贴补利息给予补贴。二是从2003年1月1日起至2005年底,对中西部地区试点的农村信用社一律暂免征收企业所得税,对其他地区试点的农村信用社,一律按其应纳税额减半征收企业所得税;从2003年1月1日起,对试点地区所有农村信用社的营业税按3%的税率征收。三是从资金上采取中央银行专项票据和专项再贷款两种方式支持试点地区的农村信用社。四是实行灵活的利率政策,允许农村信用社贷款利率更加灵活浮动。通过这一系列改革措施,农村信用社风险得到进一步化解,农村金融体系稳健运行。

3. 中小股份制商业银行的风险基本得到化解。这主要表现在以下三个方面:

第一,交通银行积极推进股份制改革。2004年6月,交通银行完成财务重组,8月完成汇丰银行入股股权交割工作。2005年6月,交通银行股票在香港联合交易所成功上市。

第二,广东发展银行改革重组进一步推进。近年来,有关方面积极、稳妥地推进广东发展银行财务重组工作,以化解潜在的金融风险。2005年12月,花旗集团、兴业银行、平安保险公司认购了广东发展银行的股权。

第三,其他股份制商业银行也在引进境外战略投资者,积极推动重组和改革。兴业银行24.98%的股份由三家外资金融机构持有,成为外资参股比例最高的一家境内银行。2004年9月,美国新桥投资集团以17.89%的参股比例成为深圳发展银行第一大股东。花旗银行入股上海浦东发展银行,双方在信用卡等业务领域签订了合作协议。中国光大银行的重组和改革方案正在积极论证和酝酿实施。

通过上述改革重组、补充资本金、完善公司治理和加强内部控制制度建设等措施,股份制商业银行在风险管理和业务经营等方面发生了积极变化,抵御风险能力得到加强。

4. 城市商业银行风险状况有所改善。近年来,城市商业银行保持了良好的发展势头。为化解风险,城市商业银行不断完善公司治理、引进境外战略投资者,全面提升了综合竞争能力。在内部管理方面,一些城市商业银行试行了规范的公司治理结构,并在引进境外战略投资者和国外先进银行管理技术方面进行了大胆探索。目前,全国已有7省(市)共计40余家城市商业银行及城市信用社拟进行合并组建新银行。在风险处置方面,各地城市商业银行相继开展了以资产剥离和置换、增资扩股、完善公司治理、健全内部控制机制为主要内容的综合治理工作,并逐步完善了风险监测预警体系。部分地区城市商业银行风险处置措施正在逐步制定和落实,部分地方政府主动以优质资产置换不良资产的方式帮助城市商业银行化解由历史原因形成的资产风险。经过近年来的改革和发展,一些城市商业银行的资本充足率和流动性比率等指标有所改善,整体竞争能力进一步提升。

5. 城市信用社的风险处置仍任重道远。1998年以来,我国在全面清产核资、基本摸清风险底数的基础上,立足整顿,分类指导,通过多种方式防范、化解和处置城市信用社风险,有效地防止了金融风险的蔓延,维护了金融秩序和社会稳定。据统计,经过采取更名改制为农村信用社、商业银行收购、组建城市商业银行、停业整顿(撤销)等方式,我国城市信用社从1998年的3290家锐减到2004年9月末的694家,其中处于营运状态的有397家,已经停业整顿但尚未退出市场的有297家。2005年,我国继续推进城市信用社整改工作,深化城市信用社改革,完善市场退出机制。目前,已经整顿城市信用社的规范改造、未经整顿城市信用社的分类处置和实施停业整顿城市信用社的市场退出等各项工作均已取得一定成效。2005年,通过分类处置减少城市信用社82家。截至2005年末,全国共有城市信用社法人机构599家,另有已撤销尚未退出市场的111家。经过几轮整改,城市信用社整体状况有所好转,但风险状况仍不容乐观,部分风险处置措施未能完全落实,历史风险尚未彻底化解;城市信用社的法人治理结构尚不完善,内部控制不严,资本充足率较低,信贷资产质量不高,控制新增风险的能力较差。

6. 信托投资公司风险状况有所改善但仍不容乐观。1980年6月,我国开始正式开办信托业务。此后,各家银行、各部委和各地政府等纷纷设立信托投资公司,到1988年曾多达745家。为化解风险,1982~1988年,我国先后对信托投资公司进行了三次大的清理整顿,重组合并了大量信托机构,到1991年信托投资机构减少到376家,1993年又进一步采取措施对信托业进行清理整顿。1995年,我国四大国有商业银行在机构、资金、财务、业务、人事、行政等方面与所属信托投资公司彻底脱钩,不再保持隶属或挂靠关系。1997年9月,脱钩工作基本完成,信托投资机构数量减少到244家。1997年全国金融工作会议后,我国成立了整顿信托投资公司工作小组,制

定了信托公司整顿方案,明确了信托业整顿的目标。1999年3月,我国开始对信托投资机构继续整顿,2000年底,全国信托投资公司减少到177家。截至2005年底,共有59家信托投资公司获重新登记并继续经营。国家银监会成立后,为规范信托行为,于2005年1月18日发布了《信托投资公司信息披露管理暂行办法》,这一办法的出台对进一步规范我国信托业的发展起到了积极作用,但信托业整体风险状况仍不容乐观,2005年底浙江金信信托投资有限公司风险爆发就是一个典型的例子。

二、我国银行业金融风险处置需关注的几个问题

近年来,我国银行业金融风险处置取得了一定成效,但有以下几个问题仍需进一步关注:

1. 坚持改革和金融创新,在发展中化解银行业风险。

(1)深化国有商业银行股份制改革。国有商业银行的改革是一项具有长期性、复杂性和艰巨性的工作。从内部看,国有商业银行的公司治理结构、经营机制和增长方式、风险防范机制与国际先进银行相比还有差距。从外部看,还有很多不确定性因素会影响到国有商业银行的资产质量、财务状况以及未来的改革和发展。当前,国有商业银行改革处于关键时期,必须坚定不移地把中国银行、中国建设银行、中国工商银行改革推向深入,同时加快推进中国农业银行改革。

(2)继续推进中小股份制商业银行的改革,防范和化解其潜在金融风险。近年来,中小股份制商业银行总体发展势头良好,整体素质和核心竞争力明显提高,但发展中的深层次矛盾也逐步显现:公司治理结构有待进一步完善;金融产品不够丰富,营销手段比较单一,金融创新和品牌效应不强,竞争能力有待提高;少数中小股份制商业银行经营状况和盈利水平欠佳,抗风险能力不强。今后要从强化资本约束、完善公司治理、转换经营机制、加强内部管理、改善盈利模式、防范和化解风险等方面入手,继续推进股份制商业银行的改革和发展,积极开展金融创新,将中小股份制商业银行建成具有“较好的公司治理、卓越的财务表现、良好的可持续发展能力、优质的客户服务和品牌”等特征的现代商业银行。

(3)深化农村信用社改革,完善农村金融体制,进一步化解农村合作金融机构的风险。近年来,农村金融改革取得了显著成效,但随着改革的不断推进,一些根本性问题也逐步显现。今后农村金融改革要着重解决城乡金融体制改革不平衡的矛盾,抓住支持农村经济发展和防范金融系统风险等关键问题,发挥商业性金融机构、政策性金融机构和农村合作金融机构的合力作用,加快农业银行、农业发展银行和邮政储蓄改革,继续深化农村信用社改革,同时进一步推进农村金融改革,完善农村金融服务体系,以适应农村经济发展的需要。

2. 依法采取各种有效措施,继续妥善处置部分中小银行业的金融风险。

(1)防范和化解城市商业银行风险,促进其健康发展。目前,部分城市商业银行治理结构尚不完善,资本充足率低,拨备不足,资产质量仍然较差,创新和开发能力不强,业务品种和盈利来源单一,缺乏核心竞争力。城市商业银行应进一步完

善法人治理结构,强化资本约束机制,明确市场定位,加快业务创新,积极推进资本重组,通过多种方式充实资本,提高抵御风险的能力。同时,对高风险城市商业银行要予以高度关注,积极探索各种有效的市场化处置模式,完善市场退出机制,防范和化解城市商业银行的风险。

(2)继续推进城市信用社整改工作。近年来,城市信用社整改工作虽然取得了阶段性成效,但一些长期存在的问题和困难仍未得到根本解决:已实施停业整顿或被撤销的城市信用社大部分尚未完全退出市场,风险处置任务仍十分艰巨;待处置城市信用社的分类处置工作进展缓慢;少数整顿后的城市信用社仍存在潜在风险。今后一个时期,需继续推进城市信用社整改工作,积极推进待处置城市信用社的分类处置工作,主要是:①通过多种方式依法推动被停业整顿或被撤销城市信用社平稳退出市场;②鼓励按市场化原则对现有城市信用社进行收购、兼并和重组;③引导整顿后的城市信用社持续健康发展,防范和化解可能发生的各类风险。

(3)继续推进信托投资公司清理整顿。近年来,信托业经营业绩有所改善,但信托投资公司整体盈利能力仍有待进一步提高。部分信托投资公司赔偿准备金提取不足,少数信托投资公司存在保底委托理财、挪用客户资金等问题,其违法行为和经营风险仍需高度关注。另外,部分已实施停业整顿或被撤销的信托投资公司尚未完全退出市场,风险处置任务仍然十分艰巨。要继续推进信托投资公司清理整顿工作,促进信托投资公司健康发展。

3. 逐步理顺风险处置思路,充分发挥市场机制的主导作用。处置银行业风险要充分发挥市场机制的作用。近年来,我国银行业风险处置一直以行政手段为主导,市场机制的作用尚不明显。行政主导的风险处置手段虽然可以利用行政资源,帮助资产清收、追究相关责任、安置破产机构人员,但过多地使用强制性行政手段,不仅削弱了市场自身分散、转移和调节风险的功能,而且容易诱发多重道德风险。在总结以往处置风险经验的基础上,要逐步理顺银行业处置风险思路,从由行政主导向市场主导转变,尽量减少处置风险过程中不必要的行政干预,避免低效率的行政处置,提倡运用市场化的方式和手段处置银行业风险,做到公开、公平、公正,充分发挥市场机制的主导作用。要对各类金融机构的预期和总体风险进行具体分析,针对风险不同成因、不同程度制订相应处理方案。对有问题但仍可救助的金融机构,可采取多种有效措施进行救助;对严重违法违规经营造成严重亏损、救助无望的金融机构,必须依法实施关闭、撤销、破产,以免贻误退出市场时机,尽量避免损失扩大。

4. 进一步加强法律制度建设,依法处置风险。处置风险要依法进行,这是近年来改革实践提供的有益启示。随着金融体制改革的不断深化,我国金融法制建设进入快速发展轨道。2005年以来,金融立法和行政执法力度得到进一步加强。全国人大常委会通过了修订后的《公司法》、《证券法》和《企业破产法》,最高人民法院发布了《关于金融资产管理公司收购、处置银行不良资产有关问题的补充通知》、《关于在民事审判和

执行工作中依法保护金融债权防止国有资产流失问题的通知》等一系列重要司法解释,为金融业安全、稳健运行提供了司法保障。此外,《物权法》、《证券公司监管条例》、《证券公司风险处置条例》等法规正在积极制定过程中。在现有金融法律法规基础上,当前还亟须对一些重要的市场经济法律制度,特别是规范金融机构破产的法律法规、专门的金融机构风险处置法律制度、规范金融创新的法律制度、规范社会信用的法律制度等进行补充和完善。

5. 推动存款保险制度建设,建立银行业风险处置长效机制。存款保险制度是银行业的一项基础性制度安排,是国家金融安全网的重要组成部分。长期以来,我国实行隐性全额存款担保,国家事实上承担了存款保险责任,对保护存款人利益、维护社会稳定发挥了积极作用。2004年10月,人民银行、财政部、银监会、证监会四部委联合发布了《个人债权及客户证券交易结算资金收购意见》,虽然在规范个人债权处理、保护中小投资者权益及维护金融和社会稳定等方面发挥了积极作用,但并没有从根本上解决问题,一旦执行出现偏差,极易引发道德风险。2006年1月27日四部委发布的《关于个人债权收购意见有关问题的补充通知》,在一定程度上缓解了2004年9月30日以后因个人债权收购政策不明确所引发的矛盾和不稳定因素,但今后再遇到此类问题该如何解决,尚缺乏一个明确的长效机制。随着金融体制改革的深化,建立显性的存款保险制度势在必行。目前,我国经济保持持续、快速、健康发展,银行体系稳健运行,法制、经济、监管环境日趋完善,建立存款保险制度的内部条件和外部环境已基本成熟。通过借鉴国际经验,抓紧时机建立适合我国国情的存款保险制度,具有十分重要的现实意义。

6. 建立健全银行业风险监测、评估与预警体系。防范重于处置,银行业风险处置要着重做好风险监测、评估、预警工作。近年来银行业风险处置的经验教训表明,金融风险防范的成本远远小于金融风险处置的成本。但防范金融风险,必须有及时发现、诊断和防范的有效手段,其中有一套能够完整、准确、及时反映金融体系风险信息的预警体系是金融机构规避风险的重要前提和有效保证。有关部门可以利用各自优势,建立从微观个体到类别行业的预警体系,通过不同的指标、手段,设置不同灵敏度的参数,对相关风险指标的变化及时发出预警和进行提示,并通过信息网络进行有效链接。通过相关系统的预警体系,结合各监管部门的定期交流磋商以及对重点金融机构的检查,做到对金融风险的早期识别、分级预警、及时响应,并及时进行风险提示,组织或督促有关方面采取措施控制和化解风险。

主要参考文献

1. 王霞. 从城市信用社的停业整顿看我国的金融机构市场退出. 南方金融, 2000; 3
2. 喻强. 关于我国金融机构市场退出相关法律框架的构想. 管理评论, 2003; 4
3. 安启雷, 陈超. 金融机构市场退出机制的国际比较分析与我国的制度选择. 金融研究, 2003; 10