

金融稳定与中国的对策国际研讨会综述

陈超

(中央汇金投资有限责任公司研究部研究员, 中国人民银行研究生部博士生)

2004年12月, 世界银行和国务院发展研究中心在北京联合举办跨部委的国际研讨会, 探讨维护中国金融稳定的制度建设问题。研讨会的主要观点综述如下。

一、中国潜在的金融不稳定性

世界银行对中国金融业面临的主要脆弱性给予了评价。金融业也许是中国最脆弱的部门, 对财政平衡、经济增长和社会稳定构成一种潜在的威胁。尽管金融脆弱性的成本一时被掩盖了, 但脆弱的金融体系将是经济的沉重负担。一部分成本体现在, 政府不得不拿出巨额资金为银行注资。过去几年, 注入银行的资金已经高达GDP的25%; 另外, 还需要资金解决其他有问题金融机构的风险; 而且, 新增不良贷款将增加财政最后的“买单”成本。即使没有财政损失, 一个不能按照商业原则将资金配置到最有效率的经济部门的金融体系最终也会导致经济增长丧失潜力。

而且, 脆弱的银行业和证券市场对新的冲击的抵御能力较差。不仅如此, 还存在的危险是, 银行和其他金融机构的债权人可能对这些机构的偿债能力失去信心。稍具规模的资金撤回就可能升级为大规模的挤兑行为。危机首先从银行开始, 进而导致货币贬值, 这种情形已经出现在上个世纪90年代后期东南亚地区的印尼、韩国、泰国, 拉美地区的阿根廷、墨西哥以及俄罗斯和土耳其。实体经济的冲击影响脆弱的金融体系, 进而酿成这些国家的金融危机。

至今为止, 这些脆弱性还没有导致中国出现系统性金融危机。由于中国外债规模相对较小, 加之, 中国拥有良好的国际收支平衡状况和大量的外汇储备, 这一切使得外国债权人对中国的偿债力有信心, 而国内的存款人显然相信政府对银行负债的隐性担保。只要这些观念不变, 出现金融危机的风险就会小得多, 但一旦信心动摇, 特别是国内存款人把资金转移到其他地方, 局面将很难控制。因此, 在大家信心都还比较高的时候, 及时地解决基础性问题, 减少金融脆弱性尤为重要。

然而, 并不是所有可以用来加强金融体系稳健性和减少其脆弱性的措施都在金融监管部门力所能及的范围内。宏观经济方面, 最近一些地区和行业的贷款和投资水平都已经非常高了, 进而推动了物价水平上升和增加了贷款损失的可能性。中国需要恢复到平稳可控的增长路径上。国务院应当及时确定进一步给资本金不足的银行和其他金融机构注入资金的数量和时间。金融体系不应当受外部压力给亏损的国有企业和贷款回收无望的基础设施项目融资。总之, 银行业必须要自主经营、自负盈亏并有充足的资本金, 只有这样, 监管机构才能有效地实施审慎监管。这些问题对于金融稳定很重要。

二、必须要加强中央银行的金融稳定职能

当初建立中央银行的部分原因, 就是要保持金融稳定和化解金融不稳定的因素。目前, 世界各国政府都重新强调中央银行的这一专门职能。金融稳定目标, 不是防范每个金融机构的经营失败, 而是避免流动性、支付能力和信贷可得性的意外中断。

人民银行已经被赋予控制通货膨胀、保持人民币币值稳定的职责，最近，又被赋予维护金融市场稳定的职责。人民银行专门成立了金融稳定局。然而，金融稳定局维护稳定的具体职责还没有明确界定。大家认为，目前中国的问题是未能清晰地界定各部门的金融稳定职责和相应的必要权力，进而阻碍了各个部门的金融稳定相关工作。因此，建立中国有效的金融稳定职能的当务之急是改变职能不清的现状。

从操作角度上看，金融稳定职能有四个组成部分：加强金融基础设施；监测金融机构、金融市场和宏观外部环境；对发现的问题及时地作出反应；以及确保处置金融机构或金融市场层面危机的政策工具落实到位。目前，这四个组成部分在中国都还有差距。

三、维护金融稳定的金融基础设施不完善

监管机构卷入到“救火”式的危机处置中，使得他们不能集中力量建立健全基本的金融基础设施。公共部门的一项基本职责应当是营造一种既允许金融机构创新又能防止其涉足过度风险的市场环境。

有必要建立健全的金融基础设施包括：清晰的金融机构和金融交易的法律框架；审慎的会计和审计准则，使金融机构和金融集团在统一标准控制下，确保信息充分及时地传递给监管者和市场参与者；一致的监管准则，使金融风险保持在审慎监管的水平下，又不至于影响金融机构的日常经营活动；阻止金融机构投机和促进其审慎行为的税收制度。事实上，有了充分及时的信息，市场本身将提供某种程度上的约束机制，这种机制在维护金融稳定上至少和监管当局监督管理同等重要。

四、权利与责任需要更清晰地界定

有必要清晰地界定各家监管机构、人民银行和财政部之间的金融稳定职责。与会者认为，目前，各家职责划分不清。当前需要的是使职能设置合理高效、加强整合和明确分工。一旦各家机构理解和接受其职责，就应当引入明确的工作责任制和绩效评价方法。目前，在 OECD 国家已经开始使用这种做法。

会上还讨论了一些关于职能、权力和责任划分的问题。中国银行业监督管理委员会（以下简称“中国银监会”），负责制定监管规章制度和监督商业银行执行其规定。但中国银监会是否有权处罚不遵守其监管规制的金融机构？这还不是很明确。显然，中国银监会不具有对四大国有商业银行注资的权力。但对于四大国有银行以外，占银行业总资产规模三分之一的其他银行，中国银监会能做些什么？中国银监会能否要求资本金不足的银行执行资本充足率的监管要求呢？如果资本金不足的银行仍然允许继续经营，那么是否有基于其风险的监管措施呢？中国银监会和各国监管机构一样被赋予了监管权力，但它是否总能运用这些监管权力确保金融机构遵守监管准则呢？这也不够明确。

是人民银行还是中国银监会负责对金融控股公司的监管，特别是实施全面监管和掌握金融控股公司整体面临的优势和风险？哪一家监管机构负责管理金融控股公司经营失败的风险处置工作呢？例如一家包括银行和保险的金融控股公司。

人民银行的资金常常用于弥补银行注资的成本，但是人民银行是否有责任确定其资金使用方式呢？缺乏清晰的责任也阻碍了企业债券市场和抵押资产证券化市场的发展。谁应当负责基础设施建设和市政建设融资的发展呢？一个具有成熟金融体系的国家，谁来负责融资不是很重要，但对于中国，基础设施融资手段仍然十分单薄，发展融资主体的问题就很重要。大家认为，一些重要职责的贯彻落实仍然不够明确，其结果可能是，各家机构的决策会趋向于选择相互妥

协、冲突最小的方案，谁也不觉得自己能够“拍板”，谁也不用为决策的后果负责。更加清晰的职责界定是有必要的，而且这些职责必须要通过绩效考核体系予以评价。英国的专家给出了一些评价监管绩效的办法。

五、建立监管机构之间的合作协调机制

监管机构之间更广泛的合作协调是至关重要的，尤其要转变依靠国务院协调日常监管工作的做法。会上大家讨论了类似的一些例子。审慎监管应当高效地使用稀缺的信息，否则，就可能出现“监管真空”，例如单个部门的监管者可能发现不了金融控股公司的整体风险。而且，如果各监管机构的监管准则缺乏一致性和协调性，金融机构不得不应付各监管部门的要求，这种做法使得金融运行成本高昂、效率低下。此外，如果不同的监管机构对其监管对象开发的名称不同而实质相同的金融产品采取不同的监管标准，可能造成市场“扭曲”。不同的监管机构对判断本行业风险各有所长，具有整合各监管机构的专业优势，识别金融控股公司的风险是十分必要的。

迄今为止，正式的合作机制基本上只包括三家监管机构之间的谅解备忘录以及不同监管机构的监管对象上市发行股票而初步建立可供比较的监管准则的初步工作。协同监管金融控股公司和合并其报表的工作还没有开始，更不用说处置涉及多家监管机构的有问题金融机构或破产事宜的合作协调了。在制定监管准则和实施日常监管两个方面的合作机制都有待完善。第一步的工作应当是促进制定监管准则工作的合作与协调。与会人员感到这个领域还需要继续努力。目前，各家监管机构在追逐更多权力的动机驱使下相互竞争。而公共部门不应该是相互竞争的关系，而应当为了实现共同的社会目标相互协作。

各家监管者在合作协调的问题上，特别是监管机构和人民银行的协调上展开了热烈的讨论。英国和世界银行的专家强调这种合作对于维护金融稳定的重要性。考虑到人民银行和中国银监会职能的交叉和两个部门之间的信息交流，有必要建立各家监管机构与人民银行之间的谅解备忘录，特别是人民银行和中国银监会之间的谅解备忘录。

大家还讨论了如何有效地促进监管机构之间的合作，包括探讨建立一个更高层次的机构监督和协调各家监管机构的优点和缺点。英国的专家介绍英国的做法，三家机构（金融服务局、英格兰银行和财政部）的副总裁每月会面磋商共同关心的问题；三家机构中的任何一家机构都可以要求召开专题会议，事实上，金融服务局也多次采取这种做法。他们认为，在保护公共利益达成共识和明确职责分工的前提下，英国的非正式合作协调机制已足以满足需要；如果中国也建立起相似的前提条件，那么额外的官僚机构层级就没有必要，也不足取。然而，他们也意识到英国适用的制度对中国可能不是最好的制度，每个国家应当寻找适合本国文化传统和发展道路的维护金融稳定的解决办法。

六、必须要推动进一步的信息共享

在监管信息采集和发布方面，中国还有大量工作要做。所有的监管机构应当从“秘而不宣”的文化向公开透明的文化转变。市场经济下采集金融机构的信息与计划经济下需要采集的信息是不同的，市场经济下的信息侧重于风险、与风险关联的资本金水平和持续赢利能力。一家机构和其他监管机构以及市场之间共享信息具有重要意义。当然，不是所有的信息都需要公开发布，但缺乏及时准确的信息，市场是不能正常发挥作用的。一个完善有效的市场会对涉足风险过度的市场主体有外部约束，进而有助于监管者维护金融稳定。

监管机构的职责是监督管理个体金融机构和特定市场的状况。而人民银行负责维护整个金融体系的稳定，只有人民银行才能采取一些校正措施及时阻止危机的发生。人民银行应当运用

危机早期预警系统发现金融体系的脆弱性，它需要协调整合监管机构的市场审慎监管和自身的宏观分析。人民银行需要的是金融机构整体稳健性的信息，而不单单是个别金融机构的信息，对于大的具有系统性意义的金融机构，比如国有商业银行，人民银行也有必要监测这些个体机构的情况。因此，人民银行需要一些监管机构采集的信息，但不是全部信息，否则，除非人民银行明确地限定需要监管机构提供的信息，人民银行可能会陷入信息的“细枝末节”而迷失方向。人民银行认为，当前信息交流不够，尤其是在地区层面上，推动合作协调机制的重要一步就是各监管机构要摒弃“信息就是权力”的想法，促进与其他监管机构和人民银行的信息共享。

（责任编辑：程均丽）