

清華大學

中國經濟研究中心



學術論文

亚洲金融危机对金融监管的三点启示

王 君

(中国人民银行稽核监督局)

No.199801

1998年3月

Working Paper

National Center for Economic Research

At

Tsinghua University, Beijing

亚洲金融危机对金融监管的三点启示

王 君

(中国人民银行稽核监督局)

这次亚洲金融危机有两种形式，一种是货币危机，主要表现为货币大幅度贬值。另一种则是银行危机，主要表现为银行净值迅速下降。金融监管当局可以从这次金融危机，尤其是导致第二种危机的原因中，得到很多深刻的教训与启示。本文仅例举三点教训，并对照中国的实际，提出几点看法。

第一． 商业银行普遍缺乏健康的信贷文化，非规范信贷行为盛行。

以日本的银行为例，银行普遍把客户母公司开具的安慰函视作为担保函。但是由于前者并不具有法律效力，客户一旦发生偿付困难，银行不能通过诉诸法律执行担保。由于同样原因，客户母公司完全有条件大量开具这样的安慰函，而又不必承担担保责任，从而在客观上导致日资跨国公司在总体上提供过度担保。以客户的信用评级代替贷款的分类，是这些国家信贷文化薄弱的又一特点，马来西亚、印尼、泰国，这些克鲁格曼谑称为 MIT 的一组国家，再加上日本、韩国，都存在这方面的倾向。客户的信用评级虽然在很多情况下与其还款能力有正相关关系，但是，就一笔具体贷款的本息归还而言，客户信用评级结果不能概括全部因素。（推广开来，也可以说，巴塞尔委员会关于按贷款对象划分风险系数的规定，有严重的缺陷。以韩国为例，仅仅凭其 OECD 的成员资格，就将其国家风险确定为零，显然缺乏依据。）

这些国家贷款文化方面的另一致命弱点，就是贷款分类的标准过宽，并且过于依赖期限的作用。表面上看，几乎所有的亚洲国家都采纳了美国模式的贷款分类制度，即由金融监管当局将信贷资产划分为正常、关注、次级、可疑、损失五类（关于五级分类的定义见表一）。但是除香港和新加坡以外，不少国家都把五类减少到四类，取消了关注类。而恰恰是关注类的定义和标准，为贷款风险提供了早期预警信息。舍弃这一档，实际上是以从风险为依据的分类，退回到以期限为依据的分类。从这一点，也可以说，香港之所以抵挡住此次货币投机的屡屡冲击，不仅仅是因为有联汇制，还因为有稳健的银行和健康的信贷文化。

表一：五级贷款分类标准

正常	资产质量良好，本息的偿还总体上受到债务人当前净值和还款能力，或抵押、质押品价值的保证，不会被划分为关注或不良资产。
关注	存在值得管理层密切关注的潜在的弱点，如果不及时纠正，可能会削弱借款人还款能力或导致其财务状况的恶化。
次级	本息的偿还不能得到借款人的当前合理净值和还款能力、或抵押、质押品的充分保证。该类资产存在一些明显的缺陷，如果得不到纠正，银行肯定会遭受一定的损失。

可疑	具有次级资产的所有缺陷，而且，根据借款现有的状况和净值，贷款的全额回收已不可能。
损失	此类资产已被认为不可回收，不具备继续作为银行资产的价值。

资料来源：美国联邦储备委员会

我国的商业银行，在信贷文化上，也存在着类似的问题，尽管表现形式不尽相同。例如，在企业普遍赖帐的情况下，银行过于看重贷款的抵押与担保这些次要还款来源，反而忽视了第一还款来源的现金流量。结果是银行信贷政策、程序、控制、分析各环节普遍落后。

至于以客户背景代替对贷款的分类，在我国的银行更为普遍。尤其是对大型国有企业（例如国有外贸公司），往往盲目认为其债务有国家承担最后责任，从而放松对这类信贷的管理，这种思维方式与行为甚至还传播到海外分行。

在贷款分类方面，由于计划经济条件下，我国没有真正意义上的银行，也没有真正的商业贷款，因此，客观上没有按风险程度为贷款分类的必要。截止到目前，我国银行实行的贷款分类方法，基本上是沿袭财政部规定的“一逾两呆”分类方法，即把贷款划分为正常、逾期、呆滞、呆帐，后三类合称不良贷款。这种方法的弊病显而易见。一是对未到期但已出现问题的贷款缺乏监控，不利于及早发现和防范信用风险。二是标准宽严不一，逾期一天就计入不良贷款，比国际惯例还严，同时“两呆”的定义又过宽。呆滞贷款中肯定包含大量呆帐，而呆帐中则大部分应注销而未注销，从而导致我国银行呆帐存量的积累。

与亚洲其他国家相比，我国在银行呆帐的核销上，还存在明显的弊病。其一是本该由银行内部决定的事，变成了政府行为。银行在贷款分类的基础上，对损失类贷款应计提 100% 的呆帐准备。对确认已无法收回的贷款，应及时核销。但核销呆帐不等于放弃债权，对外界和客户应该保密，并且继续对贷款加紧催收，一旦收回，再列入当年收入，照缴所得税。虽然核销的呆帐收回的概率并不一定很高，但这样一套程序至少不会助长赖帐心理。

实际上，政府审批和事前宣布当年银行核销呆帐的数额，并不是真正意义上的呆帐核销，只能看作是国家替一部分债务人偿还欠银行的贷款。其结果，必然是企业争相破产以获得解脱，而银行却无法按正常合理的程序及时核销呆帐和继续催收欠帐。这些可以看作是制度的扭曲导致银行与企业文化的扭曲。解决的办法只能是制度的改革。

第二. 除个别国家和地区外，东亚和东南亚国家普遍缺乏审慎的银行会计制度和呆帐准备金制度。

这个问题的重要，可以从英国《经济学家》杂志犯的逻辑错误看出来。该杂志 1 月 24 日的一篇文章批评日本政府出资 2500 亿美元为日资银行补充资本金的做法，认为日资、银行的资本不是太少了，而是太多了。理由是过多的资本迫使日资银行寻求高回报的资产而承担过度风险。这显然是单纯从经济原理出发，忽视了审慎会计原理而得出的错误结论。按照审慎的会计准则，本金和利息拖欠一定时间要挂帐停息，即不再作为银行当期收入，并且截止到挂帐停息日以前还计入收入的利息，也要全部从当期收入中扣回。国际上公认的最佳做法是

90 天，也有 180 天的。在这个时间范围内，亚洲国家选择后者的居多（香港与新加坡又是例外）。而泰国则明确规定 360 天。即使表面上规定比较严格的，在实际执行中也有一定水分。例如在大多数东南亚国家，银行都为借款人提供透支便利，如果客户不能偿还到期的贷款本息，可以先从透支帐户扣款，而不算作逾期，从而掩盖了贷款拖欠的实质。

这次金融危机还没有结束，东南亚国家已开始调整政策。例如马来西亚将原来 6 个月挂帐停息的时间界限，缩短到 3 个月。泰国也从一年调整到半年。

在呆帐准备金制度方面，亚洲国家也有需要改进之处。首先，按贷款总余额计提的普通呆帐准备金在有些国家严重偏低，例如日本仅有 0.3%。其次，按每笔贷款的风险程度计提专项呆帐准备金，依据的是对贷款分类的结果。倘若贷款分类标准偏松，则此类呆帐准备金的计提就可能不够充足。最后，针对特殊行业和国别风险计提的特殊呆帐准备金（也可以划归到专项呆帐准备金范畴内），在这些国家也未得到很好的落实。金融监管集中的情况下，倘若监管当局要求计提特别呆帐准备金，至少可以及时抵补银行信用风险。

在挂帐停息的时间界限上，我国在 1997 年以前规定，本息拖欠 3 年才挂帐停息。1997 年虽然缩短到两年，仍与亚洲所有国家有很大距离，更不要说与国际公认的最佳做法的差距。其结果是银行为大量应收未收利息上缴利税和向股东支付红利，导致银行资本空虚。

在呆帐准备金制度方面，我国也存在缺陷。从制度框架上看，我们仅有普通呆帐准备金的规定，从 1996 年开始达到 1%。但是没有针对具体贷款风险而设计的专项呆帐准备金要求，更不要说针对特殊行业风险和国别风险而计提的特别呆帐准备金。现在这些问题已经引起足够重视，但涉及到财税政策和会计制度的改革，因此尚须时日。

第三． 金融监管的水平和监管人员职业道德水准与能力低下。

最近从日本传出来的丑闻触目惊心，使人不能不承认，金融机构纷纷倒闭的背后，也有大藏省和日本银行内部一些蛀虫在起作用；而流传在日本的关于大藏省官员的种种丑行，更令人为其汗颜。金融监管官员与金融机构相互勾结，换取巨额报酬，或是接受金融机构的宴请与馈赠，已形成风气。其他一些亚洲国家金融监管官员，也对此司空见惯。当然也有例外，香港和新加坡的金融监管人员，就有极其严明的纪律约束。话说到这里，我们对香港顶住货币投机冲击的原因，应该再加深一层理解，那就是监管当局水平和监管人员素质的作用。表面上看，这似乎是非经济问题，不值一提。但实际上，金融监管人员的职业道德和专业能力在很大程度上起决定性作用，是一个金融监管当局抵御金融危机的无形财富。如果把金融机构的内在风险比作天灾，那么监管人员素质低下则可看作是人祸。本来金融风险的控制和防范就极其困难，如果监管当局水平低下，监管人员不道德或不称职，则难上加难。

这其中既有观念的原因，也有制度的原因。在观念上，一些亚洲国家监管人员，似乎没有与被监管对象划清界限以避免利害冲突的意识。但是制度上的原因似乎更重要。首先，监管当局必须有足够的财力（独立的预算）行使职能，并且向其工作人员支付至少略高于一般政府工作人员的报酬（包括执行公务中的出差补贴与报销标准等）。这

样才能吸引有道德水准和专业能力的人才，并且也不至于使监管人员在执法中因过于困窘而受制于人。同时，要制定严格的职业道德规范和专业标准，并且严格执行。例如，应规定金融监管人员在一定时间内不得到监管对象的金融机构任职；稽核期间不得向被稽核单位谋求职位等等。一旦发现假公济私、因私废公、通风报信、以原则作交易者，要从重处罚。所谓从重，就是要使惩罚的结果具有足够的威慑力。只有这样，才能使亚洲金融监管官员重新赢得国际同行的尊重，才能防止因“人祸”而导致或加剧金融危机。

参考文献：

1. Economist, January 24, 1998, “How to Waste \$250 Billion”.
2. 王君，“关于改革贷款分类与呆帐准备金制度的建议”，《金融研究》1996年6月。
3. EMAP Study Group on Banking Supervision, Survey on Loan Classification and Provisioning 1997.
4. Proceedings of Seminar on Asset Classification and Loan Provisioning, Sponsored by the People’s Bank and the Basle Committee, October, 1997.

通信地址:

北京 清华大学

中国经济研究中心

电话: 86-10-62789695 传真: 86-10-62789697

邮编: 100084

网址: <http://www.ncer.tsinghua.edu.cn>

E-mail: ncer@em.tsinghua.edu.cn

Adress:

National Center for Economic Research

Tsinghua University

Beijing 100084

China

Tel: 86-10-62789695 Fax: 86-10-62789697

Web site: <http://www.ncer.tsinghua.edu.cn>

E-mail: ncer@em.tsinghua.edu.cn