

财务公司存款准备金的政策悖论

王增业 ■

财务公司存款准备金政策由来已久,有其历史渊源,但是随着各界对企业集团财务公司认识和定位的进一步清晰,人民银行目前执行的这一政策,无论理论上还是实践中都存在很多缺陷,本文试从以下几个方面进行分析并提出改进建议。

一、财务公司及其存款准备金政策特点

1. 国内财务公司的发展与定位

财务公司作为企业集团内部金融服务机构,同国内其他金融机构如商业银行、信托公司一样,在“摸着石头过河”的渐进改革过程中,曾经出现过一些问题。伴随着三十年来金融改革的迂回曲折,财务公司针对出现的问题不断地调整自己的方向和定位,从最初的企业集团“内部银行”,到九十年代初期无所不做的“全能”金融机构,再到痛定思痛后的企业集团“资金池”和资金集中管理平台,业务范围不断缩小和集中,经营不断向“归核化”发展,发展也逐步趋于规范、有序和健康。

2. 财务公司存款准备金的政策悖论

关于财务公司是否可以称为“银行业金融机构”的问题,我国目前的法律法规中并未明确。大多数法律法规把财务公司归类到与金融资产管理公司、信托公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司等同样性质的“其他金融机构”(见《中国人民银行法》第八章第五十二条、《银行业监督管理法》第一章第二条第三款的相关规定)。银监会颁布的《企业集团财务管理办法》规定:财务公司办理集团成员之间的内部结算、协助成员企业实现资金收付(收付也是结算)、经批准可办理成员单位产品的消费信贷、卖方信贷和买方信贷。这些业务无疑不是与结算和存款相关,但是《人民币银行结算账户管理办法》(中国人民银行[2003]5号令)在《总则》的第二条明确提出:“本办法所称银行,是指在中国境内经中国人民银行批准,经营支付结算业务的政策性银行、商业银行(含外资独资银行、中外合

资银行、外国银行分行)、城市信用合作社、农村信用合作社。”这一说法明确将财务公司排除在银行体系之外。

理论上说,中央银行是商业银行的最后贷款人和最终担保者。单就存款准备金而言,体现了中央银行和商业银行之间的一种“权利”和“义务”关系。一方面,商业银行向中央银行上交存款准备金,作为最后支付保证,可以视为中央银行的一种“权利”和商业银行的一种“义务”;另一方面,中央银行承担商业银行最后清偿力保证,可以视为中央银行的一种“义务”和商业银行的一种“权利”,当商业银行出现流动性不足时,可以通过“再贷款”或“再贴现”的方式从中央银行那里获得支持。

但是,《中国人民银行法》第三十条明确规定,中国人民银行不得向非银行金融机构提供贷款。也就是说,财务公司出现头寸不足时无法得到中央银行的再贷款支持,中央银行并非财务公司的“最后贷款人”,财务公司不能享受中央银行“最后支付保证”这项“权利”。根据2006年《企业集团财务公司管理办法》第八条规定,申请设立财务公司,母公司董事会应当做出书面承诺,在财务公司出现支付困难的紧急情况时,根据实际需要,增加相应资本金,并在财务公司章程中载明。因此,企业集团才是财务公司的“最后贷款人”和担保者。当财务公司出现流动性不足时,只能向企业集团获得“救助”。二十多年来,财务公司在银行业金融机构中的“另类”地位和“待遇”严重影响了其正常发展和业务开拓。

3. 财务公司存款准备金政策在实践中有进行调整的需求

笔者认为,财务公司是中国金融市场和“产融结合”的创新举措,对财务公司实行的存款准备金政策有进行调整的必要,原因主要有以下几点:

(1) 财务公司的机构职能不同于商业银行

按照《企业集团财务公司管理办法》的规定,财务公司是集团内部的非银行金融机构,是集团“内部资金管理

中心”，资金来源为集团内部运行资金，业务也限定在集团内部。财务公司的存款并非公众存款，只是在集团资金集中管理框架下，把原来分散在各成员的资金集中到财务公司，再由财务公司统一存放到商业银行或进行必要的资金运作，改变的只是集团内部存款结构。同样，由于财务公司不能开具支票作为一般支付手段，其结算业务也完全不同于商业银行的结算，只不过是集团成员内部的资金划转和记账。此外，公司的贷款也与商业银行完全不同，并不是真正意义上的贷款，是集团内部成员之间的资金有偿调剂，属于集团内部资金管理范畴，没有也不会对整个金融体系创造信用和新的货币供应，更不可能对国内的货币政策产生冲击，与货币银行体系中商业银行的存、贷、结业务完全不同。对财务公司的内部存款征收准备金，相当于央行对金融体系之外的产业集团直接管制和“征税”，不仅可能造成产业集团自身流动资金紧张，也有可能加剧信贷市场供需矛盾，更重要的是，这一措施可能会造成央行对金融货币体系之外的直接干预，从而误导政策或偏离政策目标。

(2) 财务公司的风险性质不同于商业银行

存款准备金制度的基本政策目标，一是防范金融机构风险，二是调控货币供应量。作为商业银行的“最终贷款人”，央行对其征收存款准备金并适时调整这一比率，既具有法理上的依据，也是货币传导机制调整的必然。相比之下，财务公司的功能是加强企业集团内部资金管理，不对公众开展业务，不存在公众风险，而且集团母公司承诺要为财务公司可能出现的支付困难承担最终支付责任。这说明，财务公司无论在资金来源、服务市场、业务经营和金融风险等方面，都具有完全的“内部化”特征，其存、贷款业务不同于商业银行的存、贷款业务，既没有创造信用和货币，也不会产生外溢性、公众化风险，更不会造成金融体系风险，以防范风险为目标的准备金制度不需要套用到财务公司。

(3) 财务公司的业务本质是代管集团内部资金

财务公司作为集团全资子公司，其资产负债表的“信托存款”项并不能体现在集团合并报表的“银行存款”项下，企业集团的“银行存款”只能是集团外部商业银行存款(包括财务公司已缴存央行的准备金)，财务公司的“存款”以不同的资产形态体现在集团合并报表的其他资产项下。这说明，企业集团存放在财务公司的内部资金，只是委托财务公司临时代管，并不是真正的“存款”，只有财务公司存放在商业银行的那部分资金，才会形成货币体系中的“存款”。因此，对财务公司资产负债表的“存款”项收取准备金，人为放大了“存款”基数，使企业集团以自有资

金承担了金融体系的货币义务和负担。

(4) 设立财务公司的基本出发点是支持企业集团发展

中国银监会明确规定财务公司的职能是“以加强企业集团资金集中管理和提高企业集团资金使用效率为目的，为企业集团成员单位提供财务管理服务的非银行金融机构”，这一定位无疑是正确且符合中国国情的。在实际工作中，企业集团高度支持财务公司的发展壮大，把财务公司定位为集团内部的“结算中心、筹融资中心和资金管理中心”。但是，高额的存款准备金已在一定程度上影响了企业集团把资金集中到财务公司的积极性，资金正不断从财务公司转移到其他部门或机构，财务公司履行“集团资金池”职能将面临严峻挑战，现有功能定位和长远生存发展也将面临危机。

二、有关的政策建议

1. 取消财务公司存款准备金政策

由于财务公司吸收的存款只是企业集团的内部自有资金，并不存在金融体系的货币创造功能，与商业银行的社会化业务相比，财务公司的内部业务不会产生社会化风险，因此并没有足够的理论基础支持现有的财务公司上缴存款准备金政策。特别是在金融危机造成货币传导机制不畅、经济增长迫切需要进一步刺激和活跃实体经济的前提下，需要央行能够从兼顾行业利益和国家宏观政策出发，适时研究取消财务公司缴纳存款准备金政策规定，为企业集团资金“松绑”。

2. 大幅降低财务公司准备金率，并适度开放央行清算行号

票据业务将成为中国金融与货币市场发展的新热点，这不仅是因为便于央行减少经济生活中的现金投放和流通量，更是因为成熟的金融市场中票据作为支付结算、融资投资工具具有十分重要的意义。财务公司不能像传统意义上的商业银行等金融机构一样，拥有人民银行的清算行号，从而制约了财务公司对票据业务的参与和金融服务，也不利于企业集团实施包括票据在内的资金全面集中管理。在现有技术条件下，向财务公司开放清算行号，不仅有助于提高财务公司的金融服务能力，也有利于央行对票据交易和融资行为的监管。一旦向符合条件的财务公司开放央行清算行号，就意味着财务公司在央行清算结算体系中的“升级”，即具有了一定的“货币创造”功能，为保持政策的连续性，可以考虑采用较低的准备金率，以与商业银行区别对待。

3. 以结算账户为突破口，解决财务公司异地开户政策问题

企业集团推行资金集中管理已经得到了绝大多数监管部门的肯定和支持,但是,要实现以财务公司为平台的企业集团全面集中管理,还存在很多政策障碍。一方面是因为财务公司设立异地分支机构存在很多困难,银监会作为主管部门,在颁布《企业集团财务公司管理办法》后,仍然缺少关于财务公司异地分支机构设立的实施细则,异地开展业务的金融许可证难以获得,使得成员企业集聚的地区只能以财务公司(总部)名义开户办理结算。另一方面,按现行规定,财务公司并不是真正的“银行”,没有开立账户资格,财务公司无法实现企业集团“资金池”的功能,在当前国内现金使用量和使用范围都比较大的情况下,不能为企业开立基本户意味着财务公司实施资金集中

管理时只会增加企业账户数量,不利于企业集团的资金集中管理。

在实际操作中,工商、税务、财政等机构又都普遍认可企业在做账务处理时把财务公司的存款作为银行存款,很多财务公司甚至实现了“结算核算一体化”,完全替代了成员企业的财务功能。因此,笔者认为人民银行应该充分考虑到财务公司职能定位、发展状况和对中国清算结算体系以及金融市场的重要补充作用,应进一步完善《人民币结算账户管理办法》及其实施细则,解决财务公司异地开户办理地区成员企业资金集中管理和收支结算的政策问题。■

(作者单位:中油财务有限责任公司)

责任编辑 张璐怡

● 简讯

上市公司2008年报审计凸显四大变化

中注协通过对证券资格事务所2009年审计报备情况进行分析发现,在上市公司2008年年报的审计工作中,全国60家证券资格事务所共投入23.2万人次专业力量,参与了1 624家上市公司年报的审计工作,其中沪市864家、深市主板487家、中小企业板273家。中注协分析报告显示,上市公司2008年年报审计主要凸显出以下四大变化:

一是财务报表项目审计调整额减少。2008年年报审计中,注册会计师审计调整上市公司利润总额457亿元,调整额比2007年度减少254亿元;审计调整上市公司应交税费114亿元,占审计前应交税费总额的比例呈逐年下降趋势;审计调整上市公司资产总额2 266亿元,占审计前资产总额的比例下降明显。

二是非标准审计报告比例呈逐年下降趋势。从事务所对1 624家上市公司2008年年报出具的审计报告意见类型看,标准审计报告1 514份,带强调事项段的无保留意见审计报告75份,保留意见审计报告18份,无法表示意见审计报告17份。其中,非标准审计报告占全部审计报告的6.8%,较2007年年报审计下降了0.9%。从强调事项段的内容来看,有61份审计报告针对上市公司或其子公司持续经营能力存在的重大不确定性;其余14份分别针对上市公司存在的对外担保、诉讼、资产交易、证监会立案调查、资产重组等不确定性事项。从保留意见内容来看,因持续经营能力存在重大不确定性被出具保留意见的上市公司9家,占全部保留意见的50%;18家公司中ST类上市公司7家,占38.8%。除持续经营能力存在重大不确定性外,注册会计师发表保留意见的主要原因包括审计范围受限、涉及诉讼、会计估计的合理性、被立案稽查、资产转让等。从无法表示意见的内容来看,全部针对上市公司持续经营能力存在重大不确定性,无法判断公司继续按照持续经营假设编制财务报表是否适当。17家公司中有16家属于ST类上市公司。

三是上市公司变更事务所数量稳步下降。2008年年报审计期间,共有135家上市公司变更了事务所(不包括事务所合并导致的业务承继),与2007年的147家、2006年的154家相比,呈现稳步下降趋势。从事务所报备的变更原因来看,主要涉及国资委政策要求、实际控制人统一委托、事务所合并、事务所任期较长以及公司业务发展的需要等方面,其中根据国资委相关政策要求发生变更的情形占将近三分之一。2008年度变更事务所的上市公司,有19家被出具了非标准审计报告,占变更事务所总数的13.8%。其中,有12家被出具了带强调事项段的无保留意见审计报告,有3家被出具了保留意见的审计报告,有4家被出具了无法表示意见的审计报告。

四是绩差上市公司出具非标意见审计报告比例相对稳定。2008年度,1 624家上市公司中有172家经营亏损,占上市公司总数的10.59%。注册会计师对这些亏损上市公司出具非标意见审计报告76份,占亏损上市公司总数的比例高达44.19%,远远高于2008年年报审计意见类型总体分布中非标审计意见比例6.8%的水平。其中,带强调事项段的无保留意见审计报告54份;保留意见审计报告6份;无法表示意见审计报告16份。近8年中,注册会计师平均每年为绩差公司出具非标意见审计报告77.6份,每年的比例也相对稳定。