

资产质量监管的现行法规解读与评价

——以银行信贷资产质量监管为例

■ 童群 于洋

2008年,美国金融机构在信贷过程中对资产质量风险控制不力,使得住房按揭贷款衍生品中的高倍杠杆操作链不断加剧了信贷风险,严重的房地产泡沫最终导致美国以及世界的金融危机。此次金融风暴暴露出美国金融秩序与金融发展、金融创新的严重失衡和金融监管的缺位。由此可见,社会经济的健康发展,既要以资产质量为根本,还要借助于完善的法律法规体系对其进行引导、管理和监督。受金融危机影响,2008年11月我国政府通过提高银行信贷抵御经济下滑,使实体经济和货币经济的许多指标出现回升。但经历了2009年上半年贷款规模的急剧膨胀后,商业银行面临的风险也引起了各方关注,对银行信贷资产质量的担忧已有所显现。资产质量是商业银行的生命线,它不仅关系到商业银行的持续健康发展,还与国家经济密切相关。金融业作为国家的支柱产业,政府在对其的管理上扮演了重要角色。本文试图从法律法规的角度,分析我国银行信贷资产质量管理的制度体系及其存在的问题,并提出相应的改进意见。

一、我国现行银行信贷资产质量管理法规透视

我国《商业银行法》颁布后,相关

部门致力于积极完善信贷业务管理的法律法规,以防范信贷风险、确保信贷资产质量水平。随着2009年中国银监会“三个办法一个指引”(《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》、《固定资产贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》)的出台,我国银行贷款业务法律法规框架已初步形成。从内容上看,我国现行与信贷资产质量管理相关的法律法规主要从三个层面对银行信贷资产质量风险进行防范。首先,通过法律法规直接对银行信贷业务进行指导、管理,引导银行资金投向,包括业务管理和组织机构管理,如通过《商业银行法》、《贷款通则》、“三个办法一个指引”、内部控制制度等规定信贷范围、方向、限额和贷款审批制度等;其次,通过法律法规明确相关监管部门应当实施的监督方法、考核形式等,激励银行防范信贷资产质量风险,以不断提升银行信贷资产质量,如证监会制定的信息披露规定、央行下发的资产质量评价指标体系指导意见及质量检查通知等;最后,是散见于各法律法规中的对违反法律法规的处罚措施等。

1. 防范信贷资产质量风险,严控信贷资金流向。为提高信贷资产质量,降低市场金融风险,《商业银行法》、《担保法》等对商业银行贷款的各种比

例上限线、对关系人贷款的限制等进行了明确规定,强调“商业银行贷款,借款人应当提供担保”,“借款人到期不归还担保贷款的,商业银行依法享有要求保证人归还贷款本金和利息或者就该担保物优先受偿的权利”。

随着经济环境的变化,央行及银行监管部门不断针对贷款风险集中的领域推出相应的贷款指导意见:2003年中国人民银行颁布的《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》(银发[2003]121号),对房地产开发贷款、土地储备、施工企业贷款和个人按揭贷款的条件进行了严格规定,业内人士称之为10年来“最严厉的措施”;2008年中国银监会发布《商业银行并购贷款风险管理指引》,允许符合条件的商业银行开办并购贷款业务,规范商业银行并购贷款经营行为,引导银行业金融机构在并购贷款方面科学创新,满足企业和市场日益增长的合理的并购融资需求;2009年银监会又先后颁布了“三个办法一个指引”,明确单笔金额超过项目总投资5%或500万元以上的固定资产贷款,将采用贷款人受托支付的方式,个人贷款用途应符合法律、法规和国家有关政策的规定,不得发放无指定用途的个人贷款,要求执行贷款面谈面签制度,禁止流动资金贷款用于固定资产、股权等

投资；2009年12月23日，中国人民银行、银监会、证监会、保监会联合发布《关于进一步做好金融服务支持重点产业调整振兴和抑制部分行业产能过剩的指导意见》，对调整信贷结构、有保有压进行了明确，并要求金融机构“严把信贷关”。

2. 强化贷款过程控制，完善信贷资产质量评价与控制制度体系。《商业银行法》和《贷款通则》等对贷款管理程序和审批均有明确规定，要求建立健全贷款管理责任制度，从内部控制方面防范信贷资产质量风险，包括建立贷款风险责任制度、审贷分离制度、贷款权限审批制度、贷款“三查”制度及贷款抵押制度等。

3. 构建多维银行信贷资产质量监督体系。中国人民银行《关于全面推行贷款质量五级分类管理的通知》(2001年)要求从

2002年起，各商业银行在内部报告制度中应对贷款质量进行分类，把贷款划分为正常、关注、次级、可疑和损失五类，实行分层次控制。其目的是保证管理层能及时了解贷款质量及变化情况，针对不同类型的贷款采取相应的管理措施，分阶段、分层次进行检查、监督、控制和管理，有效控制贷款风险，保证信贷资产质量。央行还依据《有效银行监管的核心原则》、《中国人民银行法》、《商业银行法》等对商业银行进行监管。通过采用现场监管和非现场监管相结合、定期监管和不定期监管相结合、金融机构管理档案与风险监管档案相结合、风险状况的定期通报和特殊情况及时通报相结合等手段，掌握商业银行的信贷资产质量水平，及时、正确地进行指导。为规范商业银行信息披露行为，保护投资者的合法权益，中国证监会于2008年8月25日公布《商业银行信息披露特别规



定》，要求商业银行在定期报告中除披露截至报告期末前三年的主要会计数据外，还要把报告期内贷款资产质量情况以及与上年同期相比的增减变动情况列为必须披露的内容；要求商业银行在定期报告中披露贷款投放的前十个行业和主要地区分布情况、贷款担保方式分布情况、金额及占比，前十大贷款客户的贷款余额以及占贷款总额的比例，并披露截至报告期末抵债资产的情况；要求商业银行披露各类风险和风险管理。

4. 明确和细化了银行信贷资产质量管理的违规处罚措施。全国人民代表大会《关于惩治破坏金融秩序犯罪决定》的第九条，就银行或其他金融机构的工作人员违反法律行政法规行为做了刑罚和罚金处罚决定。《商业银行法》也对各种信贷违法行为做了清晰界定，明确规定了相应的惩处措施。《贷款通则》第四条规定，贷款调查评

估人员负责贷款调查评估，承担调查失误和评估失准责任；贷款审查人员负责贷款风险审查，承担审查失误责任；贷款发放人员负责贷款的检查 and 清收，承担检查失误、清收不力的责任。这些措施对提高信贷资产质量，维护信贷资产安全起到了重要作用。

二、现行法规存在的主要问题

随着我国银行信贷法制体系趋于完善，近几年来我国银行信贷资产质量水平不断提高，不良贷款的绝对量和相对水平都呈现下降趋势。但是相对于国际银行业的通行标准，目前我国银行类金融机构的不良资产率仍然很高，不良贷款的绝对量也很庞大，根据银监会公布的最新数据，截至2009年年末，我国境内

商业银行不良贷款余额4 973.3亿元。我国现有的银行信贷方面的法律法规在保障信贷安全、减少贷款风险、提高信贷资产质量方面，还有一些需要完善的地方。

1. 《贷款通则》内容陈旧且与新的相关法规存在冲突。现行贷款法规比较零散地分布于各金融法规中。《中国人民银行法》、《商业银行法》等基本金融法规主要对贷款作出原则性的指导，1996年出台的《贷款通则》是专门规范商业银行借贷行为的指南性规章，而随着经济环境的不断变化，如个人贷款、并购贷款、房产贷款等的发展，由于《贷款通则》颁布时间较长，已经与其他监管部门发布的法规有所冲突。如《贷款通则》中规定借款人“不得用贷款从事股本权益性投资”已经和银监会在2008年发布的并购贷款指引中的规定发生了冲突；监管层推行的小额贷款公司也不符合《贷款通则》的要求；《贷款通则》和《国有独资

商业银行资产负债管理办法》中的不良贷款的判定标准与《贷款风险分类指导原则》中信贷五级分类不匹配。

2. 制度缺失导致贷款管理机制不完善。《商业银行法》和《贷款通则》等在建立健全贷款管理制度上虽做出了相关规定,但却并不完善。《贷款通则》中规定“贷款人应当建立审贷分离、分级审批的贷款管理制度”、“按规定权限报批”,但又将贷款额度与决策者权限结合,而不是根据决策者的能力和资格进行,信贷管理权限分配过于简单,没有体现分类指导、区别对待的原则。现行的信贷授权制度中,信贷授权额度主要依据授权机构的行政级别确定,对同级别的机构不论其能力如何都同等对待,没有体现授权机构的风险管理能力。授权信贷额度和机构风险管理能力结合得不够紧密,不能较好地激励机构防范风险。

3. 贷款五级分类制度存在缺陷。2003年银监会下发了《关于进一步推进贷款风险分类制度实施的通知》,要求全面和彻底执行贷款五级分类制度,全程、动态、真实地反映信贷资产质量,加强企业内部风险管理,提高外部监管效率。但由于分类标准的概括性和模糊性使其实施起来有难度。《贷款风险分类指导原则》也只对五个类别进行了核心定义,其内涵和外延不清晰,没有定量指标作为参考,完全依靠分类人员的主观判断。如正常类贷款是“借款人能够履行合同,没有足够理由怀疑贷款本息不能按时足额偿还”,关注类贷款是“尽管借款人目前有能力偿还贷款本息,但存在一些可能对偿还产生不利影响的因素”,“没有足够理由怀疑贷款本息不能按时足额偿还”和“存在一些可能对偿还产生不利影响的因素”,这其中的区别很难把握,不同的人对风险的把握和理解不一致,评价结果也会不一致。

除上述问题外,现行法规对贷款

人员具体责任的规定也不明确,如现行银行贷款虽然采用三级分离或三级审批制度,但每级审批人在整个贷款发放过程中应负什么责任并没有具体明确。另外,现有金融法律法规体系中,行政规章制度的数量偏多,其法律层级较低,容易被执法者轻视,影响执法效力。

三、相关建议

1. 新《贷款通则》应当突出银行信贷资产质量风险防范理念,并应尽快出台和落实。随着我国社会经济以及金融市场的发展,现行的《贷款通则》已成为制约商业银行金融创新和信贷资产质量控制的一大瓶颈。2010年1月底央行终于发布了《贷款通则(征求意见稿)》,但企业间借贷、异地借贷、贷款能否用作股本性融资以及银行能否拥有减免利息的自主权等问题依然充满争议。世界金融危机过后,我国经济已经开始复苏,为了保证经济以及金融业的健康发展,监管部门应解决争议,加快出台全新的《贷款通则》。

2. 从健全管理机制角度进一步完善银行信贷资产质量监管法规。现行法规规定信贷授权制度依据行政级别分配权力,这不利于降低风险水平,不能激励信贷人员的积极性。在西方商业银行的信贷审批体系中,信贷授权的依据是信贷人员的业务能力,具体做法是信贷客户经理将一定额度的信贷业务审批权授予具有适当业务能力的人员。信贷员根据自己的不同级别享有一定的审批权,如花旗银行的初级信贷员有10万美元的贷款审批权,高级信贷员有50万美元的贷款审批权,如果贷款金额超过50万美元,就要交由高级信贷人员组成的信贷委员会来审批。很明显,花旗银行的做法是突出信贷资产质量管理意识和实际效果。我国可以借鉴西方商业银行的经验,积极改进信贷审批制度,将机构的

信贷资产质量风险管理能力和授权制度紧密结合,切实发挥信贷授权的风险监控功能。

3. 完善贷款五级分类制度以防范银行信贷资产质量风险。针对五级分类标准的概括性、模糊性和主观性的缺陷,可以对五级分类进一步细化,并从资产质量风险管理角度出发,采取不同的管理方法。一方面,可以借鉴发达国家现有较成熟的贷款细分标准和原则,结合我国实际情况,研究制定更加合理、科学和更具可操作性的贷款细分标准,进一步完善现有的分类体系,更好地防范和消除各项信贷资产风险。另一方面,对贷款评级应将定性分析与定量分析方法结合起来,并逐步增加定量指标的比重,减少主观成分,降低高估或低估风险的可能性。

除此之外,还应进一步完善信贷资产质量监控法规体系,明确相关违规行为的法律责任。除了区分信贷资产质量控制岗位外,还要将质量控制责任细化至不同级别、不同阶段,明确主要责任人和次要责任人,并确保权责利有机结合。从目前来看,银行信贷资产质量监控法规中的部门规章数量相对较多,部分执法人员对其不够重视,致使执法力度不够,建议逐步将一些成熟的部门规章提升为较高层次的法规甚至法律,以确保信贷资产质量监管法规的权威性。■

(作者单位:中南财经政法大学会计学院)

责任编辑 雷蕾

