

# 加强财政监管 防范金融风险



○ 廖楚晖 薛钢

1997年东南亚金融危机所引发的全球性金融动荡，让国内金融机构、各级政府管理部门、企业乃至普通百姓都认识到金融风险的危害性以及加强金融监管的必要性。目前，我国金融监管体系亟需健全与完善，财政在这一过程中应发挥何种作用？本文拟从这一角度浅谈己见。

## 一、财政在金融监管体系中的地位

财政风险与金融风险之间存在着相互影响、相互推动的关系，金融风险最终会转化为财政风险，同时，财政风险的加大也是金融风险暴发的诱因。正是存在着两种风险的相互影响，而财政最终必须为金融风险承担后果，所以财政不能超脱于金融监管体系之外，而应该在其中发挥重要的作用。实际上，在我国金融监管发展进程中，财政一直处于金融监管的中心位置。新中国成立后，中国人民银行与财政部保持着紧密联系，甚至一度与财政部合并办公。直到1978年，两者才正式分开，金融监管的职责主要由中国人民银行履行。毫无疑问，在今后金融监管体系健全与完善之中，中央银行的主体地位会得到进一步加强。但国家财政作为国有资产的所有人及最终损失承担者，对于金融机构经营资产的安全性、流动性、盈利性进行监管也是必需的。《中国人民银行法》和《商业银行法》都确定了财政部门对人民银行和商业银行

的监管权。应该认识到，财政监管的力度也将会越来越强。

金融监管体系按照涉及范围进行划分，可分成两类：一类是金融体系内部的监管体系，它包括中国人民银行监管体系和金融机构内部控制制度；一类是金融体系外部的监管体系，它包括财政部门、审计部门、社会中介机构等监管部门。在这样一个监管体系中，笔者认为，除了中央银行这一监管主体之外，还应该将财政视为另一个监管主体，在整个金融体系内、外两个监管体系中，相互分工，相互配合，共同实现有效金融监管。这样的机构设置在国际上也并不少见，例如加拿大财政部门专门下设金融监管局，负责联邦注册金融机构的监管。这样定位源于财政监管具有其他监管部门、机构难以替代的作用：

(一)与金融体系内部监管部门相比，财政监管更全面、更客观。中央银行的监管主要侧重于金融秩序的稳定、货币政策的实现等，金融机构内部控制主要侧重于金融机构的风险、违规违章的处理等。而财政监管不仅是从金融秩序角度考虑，更重要的是从经济全局、国有资产的保值增值角度，回避金融风险，进而提高财政风险防御能力，它所涉及的范围更广，考虑问题更全面。

(二)与其他金融体系外部监管部门相比，财政监管信息更准确，监管积极性更高。与审计、社会中介机构相比，财政部门信息来源渠道更多，通

过其下属的相关机构，甚至于某些企业，都可以获取有关金融机构经营资产流动的信息。并且，由于金融风险可能引发财政风险，同这些超脱于金融风险的机构不一样，财政加强对金融风险的监管，从某种角度看，也是增强其自身抵御风险能力的途径之一，存在较高的自觉性与较强的主动性。

(三)财政监管的行政性与强制性保证了它具有较高的权威性。财政监管的这种权威根源于它的行政地位，根源于宪法与其他法律的规定，根源于人民代表大会及其常务委员会的授权及本级政府的授权，表现出较强的法律规范性与行政约束性。无论被监管金融机构自身意愿如何，都必须接受。任何单位和个人不得阻止、妨碍财政部门行使金融监管的职能。这种权威是其他监管部门所不能代替的，特别在目前我国金融体系内部监管、外部监管不健全的情况下，强调财政监管的权威意义更加重大。

## 二、强化财政金融监管力度的措施

目前，财政监管在金融监管体系中所发挥的作用还很不够，应该强化财政监管在整个金融监管体系中的地位，发挥其在外部的监管体系中的主体作用，引导和协调其他外部监管力量，对金融风险形成较为全面的监管，具体内容应该包括：

(一)建立和健全金融机构执行财务

## 制度的登记和检查制度

财政部是我国金融业财务主管部门，负责制定《金融保险企业财务制度》并监管其执行。任何一个金融机构都应该根据有关财务制度，真实记录与反映其业务活动和财务状况，编制年度财务会计报告，并向中国人民银行和财政部报送会计报表。随着经济活动的日益复杂，金融机构违反财务制度的问题也日益严重。这些违章行为加重了财务负担，恶化了资产质量，扰乱了金融秩序，更为严重的是，由于财务核算资料失真，从而导致反映的经济信息失灵，最终为正确估计金融风险程度及进行相应决策提供了误导信息。因此，财政部及其驻各地的财政监察专员办事处，应加强对金融机构的财务检查工作。

对金融机构在财务制度允许范围内所选择的财务核算方法、程序等内容进行登记，并在一定期限内保持不变，以保证相关信息的可比性，如果对某些具体内容进行变更，必须报财政部备案。

在对金融机构进行财务检查时，应注意将日常检查与专案检查结合起来。在继续对大案、要案进行特定检查的同时，应迅速完善日常检查机制，将金融风险的防范工作纳入到规范化和经常化的轨道。在检查的过程中，金融机构应主动向财政部门提供有关财务信息，财政部门也可以通过与金融机构之间的联网，直接获取相关信息，降低检查难度。

另外，为保证财务信息的真实性，财政部应该对金融业财务制度进行局部调整，以适应复杂多变的经济情况。比如借鉴西方发达国家在金融监管中采取的谨慎原则，对某些长期不能收回的贷款，允许采用收付实现制与权责发生制并用的财务核算方法，真实反映风险水平。总之，准确、真实地反映金融机构财务状况，是财政监管的首要职责之一。

## (二)建立金融机构风险状况与信用等级的公告制度

财政部门通过对金融机构有关真实财务信息的掌握，借助于一定的金融风险预警指标体系，可以对金融机

构的风险状况进行测算；借鉴国外发达国家金融风险预警指标的选择，结合我国的实际情况，财政部门应重点关注下面四种类型指标的测算：

1.反映资产质量的指标，可用正常资产/总资产、非正常资产/总资产等指标反映。

2.反映流动性的指标，可用流动资产/流动负债、贷款余额/存款余额等指标反映。

3.反映资本充足性的指标。可用风险性资产比率衡量，即净资产(用于弥补亏损的资产)/ $\Sigma$  各种资产额 $\times$ 风险权重。

4.反映盈利水平的指标，包括资本利润率、资产利润率等。

财政部门借助于这些风险预警指标，测算出风险水平，进而可以评价该金融机构的信用等级，并向社会予以公告，督促金融机构改善经营，降低风险。

## (三)建立对金融机构违章经营的处罚制度

通过日常财务检查与专案检查以及对金融机构金融风险、信用等级的评价，可以找出许多问题并按不同的性质分别处理。对于一般违规行为，财政部门应行使稽核处罚权，按照有关法规、制度、办法，对违规单位和个人进行通报批评、监督改正或处以罚款。对于重大违规经营造成重大风险或损失的行为，财政部门应行使行政建议权，根据查实的情况向有关部门提出从重处罚建议。对于已经被处罚的单位，应加强后续监管，重点检查被处理单位执行决定的情况与效果。建立严格的处罚制度，有助于将潜在的金融风险化解到最低限度，将已经发生的风险损失降低到最低水平。

## (四)建立起与其他金融监管部门之间的协调制度

目前，整个金融监管体系处于各自为政的状态，缺乏必要的分工协调，既浪费了资源，也造成了混乱。就财政监管而言，一般不应直接检查金融机构业务活动，而要多以财务、预算等工具对金融机构的财务状况、风险状况进行检查。同时对于其他监

管部门的监管质量进行再监督。这要求财政部门必须与其他监管部门进行协调，各负其责，各司其职。在条件许可的情况下，应单独在财政部门内成立一个办事机构，配置专门的设备与人员，专门与其他监管部门进行协调，将金融监管的工作落在实处。

## (五)财政为加强金融监管所提供的配套措施

首先，应借鉴西方发达国家金融监管的通行作法，在我国尽快建立存款保险制度，以保证金融机构出现严重危机时能尽量减少个人储蓄存款的损失，同时也可以承担部分金融监管职责，包括金融机构倒闭时的业务接管、机构合并等事务。该制度建立的初期，单纯依靠金融机构自身的筹资，困难在所难免，财政应该给予资金的注入和支持。

其次，由于历史原因，国有企业与金融机构之间存在着休戚相关的联系，这种复杂的联系是形成我国金融风险独特的原因之一。据估计，国有企业资产约7万亿元，其中80%是银行贷款，这些贷款所形成的银行负担相当沉重。在国有企业改组中，这些问题不处理好，必将成为金融机构新的危机，成为金融风险产生的根源之一。财政在这里应做好两方面的工作：其一，真正为国有企业的发展创造条件，包括调整税收负担、健全社会保障机制、规范财政分配程序等，只有国有企业真正发展了，金融机构的不良债权才能成为有效债权；其二，财政部门对于企业改制的合理、高效负有相应的责任。在目前兼并、重组浪潮中，不能一味要求金融机构负担成本，应充分考虑金融机构自身利益，防止“假兼并”、“真逃债”，否则，金融风险的隐患难以消除。

另外，由于财政风险也将导致金融风险，财政部门应加强自身收入、支出等方面的监管，以实现聚财有方、用财有效、平衡发展的良性循环，这也是从另一侧面防范金融风险。

(作者单位：中南财经政法大学财政税务学院)