



您的位置：首页 - 文章选登

重视金融风险向财政领域传导(阎坤、陈新平；2004年6月7日)

文章作者：阎坤 陈新平

### 我国金融业存在的主要问题

新中国成立后，作为国家“簿记”机关的银行，长期在金融领域是“一花独放”，直到改革开放初期依然如此，虽然当时还有中国人民保险公司，但其业务范围很小，所以当时的金融业很难算得上是现代意义上的金融业。经过20多年的发展，现代金融业的主体框架已经搭建完毕，从监管机构：财政部、中国人民银行、中国证券业监督管理委员会、中国保险业监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会等，到经营主体：银行、保险公司、信托公司、证券公司、期货公司、财务公司等，再到金融市场：货币市场、证券市场、债券市场、期货市场、黄金市场、基金市场等均已到位。

我国金融业在快速扩张的同时，也存在着不容忽视的发展质量问题。尤其是在我国加入WTO后，为了“跑马圈地”、“抢滩布点”，各金融机构已无暇“精耕细作”，原来不良资产存量问题未及解决，新的增量资产问题又出现了。除此之外，还有诸如：监管法律不健全、不完善；缺乏开放条件下管理金融业的经验；经营主体违法、违规操作问题严重；金融市场结构不完善、流动性差等问题，这些问题也都在累积着金融风险。

虽然证券等直接融资方式有了很大的发展，但其比重还很小，融资仍以银行为主，所以金融业的主要问题都集中在银行业上，而银行业的问题又主要集中在它的不良资产上。

1997年的亚洲金融危机使我们第一次近距离地感受到了危机给所在国带来的严重后果：国际资本外逃、货币贬值、金融机构倒闭、国际收支严重恶化、资产大幅缩水等。从世界范围看，由于金融体系内在的不稳定性，危机具有不可避免性，特别是在经济全球一体化、金融国际化的今天尤为如此，只是其爆发的时间、地点、范围、程度不同而已。金融危机的一般表现形式有：货币危机、证券市场危机、银行危机、债务危机等。在这几种类型的金融危机中，货币危机占有突出的位置，它与银行危机有着“共生”性，往往二者相伴而生。特别是在汇率自由浮动的国家或地区，金融危机易从货币危机开始，进而触发其他形式的金融危机。

我国之所以躲避过了1997年的亚洲金融危机，其主要原因是我国资本项目还没有开放，受国际资本冲击小。虽然到目前为止，我国还没有出现过货币危机或大面积的银行倒闭事件，也没有出现系统性支付危机，但并不能说明我国不存在爆发金融危机的可能性。而恰恰相反，我国金融业目前蕴藏着巨大的风险。作为存、贷款均占全部金融机构60%以上的工、农、中、建四大国有独资商业银行构成了我国金融业的主力军，它们目前的资产质量状况尤为令人担忧，其经营与管理存在着不容忽视的安全隐患问题。

1. 不良资产率高。国有商业银行的不良资产到底有多少，一直众说纷纭，并出现了官方和非官方之间、非官方相互之间估计数字不一的情况。目前，人们对国有商业银行不良贷款占其整个贷款余额比率的估计数从百分之十几到百分之几十不等，但大多研究者的估计数在20-30%之间，其绝对值应以数万亿计是没有争议的。

不管这一比率的准确数字是多少，它肯定已经超过了《巴塞尔协议》对银行贷款相关比率的要求。根据该协议，不良资产占贷款余额的比重不能超过15%，其中逾期贷款、呆滞贷款和呆账贷款的比重分别为8%、5%、2%。

2. 资本金严重不足。资本充足率低是我国国有商业银行遇到的又一个“软肋”。根据《巴塞尔协议》资本充足率不得低于8%的要求，目前四大行大多还没能达标。

3. 盈利能力差。多年来，由于国有银行的历史包袱沉重，盈利能力不强，并呈不断下降的趋势。但经过成立资产管理公司剥离国有银行部分不良资产、实施国有企业三年脱困、降低营业税率等措施后，四大行的盈利水平才略有回升。考虑到四大行人员包袱大、新的不良贷款的产生、应收未收利息不断增加、贷款收益率不断下降，以及分支机构亏损大等综合因素，它们的盈利能力依然不容乐观。

4. 统计信息失真。国有商业银行在一定程度上还存在财务会计、统计数据不准、信息透明度不够等问题，使监管缺乏必要的信息依据，并留下了监管真空。

### 目前金融风险向财政传导的主要途径

自1997年亚洲金融危机以来，我国政府对金融风险问题一直保持着高度的警觉性，并采取了积极的应对之策，使金融领域的风险得到了有效的控制。由于金融问题的公共性，以及国有独资或控股金融机构在整个金融体系中占主导地位的现实，解决金融风险的重担自然要落到政府财政的身上。虽然解决金融问题的主要措施是财政手段，但针对不同情况，其具体方式也不相同，经过总结归纳起来有以下几种：

股权无偿划转：由于我国金融业在1999年以前实行过一段时期的混业经营，国有商业银行持有相当数量的证券公司、信托投资公司的股权，为了控制混业带来的风险，国家对银行、证券、信托、保险实施了“分业经营、分业管理”的体制，并将银行持有的其他金融机构的股权作了无偿划拨的处理。

追加注资：如1998年3月，财政部发行特种国债2700亿元，用来补充国有独资商业银行的资本金，以加强国有银行的抗风险能力。

2004年1月，国家又动用外汇储备450亿美元，向中国银行和中国建设银行注资。

冲销呆账：如，1997年冲销了国有商业银行的呆账300亿元，1998年冲销了400亿元。

间接减征营业税：通过缩短国有商业银行应收未收利息的计收年限，以减小国有商业银行营业税税基。

成立资产管理公司：将四大国有商业银行的不良资产剥离出来。

债权转股权：将有问题金融机构的债权转化为股权，以减轻原债务人的负担，使其得以继续延续下去。

中央银行再贷款：为了化解金融机构的支付危机，并对其重组，中央银行往往需要增加再贷款支持。但中央银行贷款损失最终还要中央财政补助。

地方财政的支持：在处理地方金融机构问题时，地方财政也需要提供多种形式的支持。

中央财政的直接补偿和暗补：某些被关闭金融机构的外债，由中央财政负责偿还，这些外债多为应付国际金融机构的主权债务。在处理一些被关闭金融机构时，对接手其相关资产和债务的国有商业银行，在一定期限内，可减免上交中央银行的再贷款利息。

除了对四大国有商业银行采取以上的财政措施以外，国家还对其他有问题的股份制商业银行、保险公司、证券公司、信托公司，以及其他地方性金融机构采取了关、停、并、转等措施，以化解金融危机。

金融风险财政化的历史渊源与现实选择

我国金融风险财政化的缘由可从历史与现实两个方面分析。

从历史的角度看，国家财政对金融业(主要是国有银行业)有“欠账”。1979年，我国实施改革开放政策后，计划体制、金融体制、财政税收体制、价格体制、投融资体制等方面的改革随之全面展开了。20世纪80年代以后，“减税让利”是国家财政政策的基本趋向，我国经济也由此进入了一个高速增长期，GDP年均增长率为9.7%。从改革开放之初到1996年前后，我国财政体制改革走的是一条“放权让利”的道路。国民收入分配格局发生了巨大的变化，收入在分配上向居民、企业、地方倾斜。因此，曾一度出现财政收入占GDP比重和中央财政收入占全部财政收入比重双下滑的局面。

这一时期的国家财政状况是，中央财政收入增长慢于财政支出的增长，财政赤字和债务规模不断扩大，预算内资金十分拮据。同时，由于部门与地方政府出台的各种集资、收费、基金项目分散了政府资金，破坏了国家预算的统一性，致使中央财政调控宏观经济的地位和作用受到了严重的挑战。中央财政配置社会资源的职能被弱化后，其肩负的社会经济发展责任并没有因此而减轻。在中央财政捉襟见肘之时，居民储蓄和银行存款却有了快速增长。有着充裕资金的国有银行正好垫补了中央财政这一时期在投融资和宏观调控方面留下的真空，并在相当长的一段时期内肩负着部分财政职能，获得了“第二财政”的称号。

国有银行在行使部分财政职能的同时，也为时至今日承载的巨额不良资产打下了“伏笔”。当时，银行与财政被认为是政府的两个“钱袋子”，在社会经济发展需要财力支持时，是银行拿钱还是财政拿钱？其区别仅在于是政府动“左手”和“右手”的关系。传统体制下的财政、银行、企业三者之间的关系也一直拉扯不清，国有企业作为一个经营性主体承担了本不应该承担的社会责任，当其出现效益滑坡、偿债困难时，政府理应出面救助，不过其前提是政府必须有足够的财力。当政府财力吃紧，爱莫能助时，只有靠银行给企业提供发展资金和“安定”贷款了，这也就是所谓的“吃”了财政“吃”银行现象。但当财政、银行体制改革走到今天，已到“亲兄弟，明算账”的时候了。毕竟财政、银行的职能不同，所肩负的责任各异。所以，金融风险（主要是指国有银行不良资产问题）财政化，也算是财政对银行“欠账”的一种历史注解。

金融风险财政化，其缘由在我国除了财政与国有银行的特殊历史渊源外，还在于金融是现代经济的核心，其稳定与否直接决定着整体经济的安全与稳定，所以一旦金融体系出现危机，政府有必要即时帮助那些处于危机中的金融机构。这既是公众的预期，也是政府的道义责任。

从各国处理金融危机的措施看，金融机构重组、关闭都有财政的介入。如20世纪80年代末，美国国会曾批准拨款1300亿美元，用于当时信托公司的重组，以及800多家储蓄贷款机构破产关闭时的债务清偿等；90年代末，日本政府也计划耗资数千亿美元用于解决银行、保险业存在的问题。1997年亚洲金融危机发生以后，泰国、韩国、印尼等亚洲危机国家，在解决银行破产、债务清偿、冲销坏账方面也动用了大量预算资金。

可见，当金融这个“准公共”领域稳定出现问题后，由财政即时对其施以援手既是各国的通常做法，也是我国的现实选择。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所