

## 财政对国有商业银行监管浅析

文/毛志宇 袁明

### 一、金融约束下的财政风险

中国的金融领域是有别于他国的金融领域，主要表现为我国的金融领域存在金融深化与金融抑制并存的现象。一方面，中国的金融改革表现出明显的金融深化特点由计划经济时的高度集中逐步进行市场化改革另一方面，我国金融深化过程中利率市场化改革仍处在僵持状态，表现出金融抑制现象。金融约束的存在导致我国金融体制改革的滞后。金融约束为国有银行和国有企业两个庞大既得利益集团提供的租金促使政府不愿强化金融体制改革的心理，这是一种对金融约束的路径依赖效应。这种路径依赖效应延缓了我国金融体制的市场化改革，使得我国金融领域中积累了大量的风险隐患。同时，金融约束为国有企业创造的廉价租金致使国有企业对银行贷款的强烈偏好，而国有企业的高负债率和低经营效率必将加大国有银行的不良资产，进而造成财政负担的增加。我国的金融抑制带来了政府担保行为的扩大，由此产生的政府财政绩效的降低又会给正在进行金融深化的我国带来金融危机，而缓解金融危机又成为存在金融抑制的国家政府不可推卸的责任。这种复杂的相互关联的政府及金融市场行为对于我国金融和财政稳定都是极其不利的。

### 二、金融风险向财政负担的转化

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；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：将有问题的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。

### 三、金融风险向财政负担转化后的对策研究

在金融不良资产余额和比例双下降的同时，政府的或有负债正在逐渐增加。金融风险并没有得到多大程度的化解，而是转化成了货币风险和财政风险，货币风险积累到一定程度就会引发金融危机，财政风险同样有导致财政危机的可能。到时的经济损失比起现在解决银行不良资产的损失，只多不少。针对以上问题，我们提出如下政策建议。建立政府资产负债表巨额的银行风险已经成为事实，无论中间转嫁过程如何，最终都需要财政买单。我国财政部预算迄今为之，尚未针对此类财政风险作出任何控制措施，这就更有可能致使政府在或有财政风险最终转化为需要偿付的财政损失时陷入不利境地，付出更加昂贵的代价。为了防止类似情况的发生，应该尽早建立科学合理的政府资产负债表，为处置金融风险设立专门的坏帐准备科目，用以应对突发金融危机时的注资以及化解金融风险形成的中长期债务偿付，以便未雨绸缪，在损失发生前进行及时的控制，避免对宏观经济运行造成巨大的冲击。其他具体措施可以参照等加在总结大量相关研究结论后提出的框架。

首先，引入一套财政中期预算框架。目前我国缺乏中期预算框架，这就导致财政政策和货币政策的配合具有盲目性。第二，对政府负债进行清理和分类。必须全面考量现有财政负担存量和未来新增财政负担增量。第三，全面清理预算外财政活动，将大部分预算外收支纳入预算内。中国的预算外收支将近总收支的，预算外支出亦然。第四，保持财政政策的可持续性要求逐步增加财政能力。第五，对一些重要的财政风险如银行改革！养老金失业保险体制改革等。第六，逐步引入一系列财政风险的分析和管理方法。比如“权责发生制”的会计方法，“政府资产负债表”等。

### 四、财政应加强对国有商业银行的监管

国有商业银行尤其是国有独资商业银行是我国防范和化解金融风险的重点，正因为它们是国有独资企业，财政部就必须加强对它们的监督。财政部作为出资者，要真正行使“老板”的职能，加强对国有独资商业银行的监管：

1. 强化对国有独资商业银行的利润约束和预算约束。不能因为国有商业银行在我国经济中的重要地位(外部性)和上交税收量大而忽视了它们的企业性质。
2. 要尽快建立一套科学的指标体系。该指标体系应能够全面科学地衡量国有独资商业银行的业绩，以此作为考核银行领导层的基础。
3. 降低成本与费用。精简国有独资商业银行的机构和人员，停止自身固定资产投资，减少成本

支出。4. 按国际标准建立我国商业银行的审慎会计准则和审计规则。这可以保证商业银行会计统计数据真实性，有利于建立商业银行信息披露制度。5. 尽快组建国有独资商业银行的监事会。监事会代表出资者监督商业银行领导层的工作，这有利于国有独资商业银行内部机制的完善（作者单位：西南财经大学财政税务学院）

#### 相关链接

企业金融风险控制与财务监控机制探析  
财政对国有商业银行监管浅析  
关于非税收入管理问题的探讨  
论如何提高工程预结算的编制质量  
政府财政投入在科技企业融资中的研究

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心