

论农村商业银行早期纠正机制的健全与完善

武卓

(中国政法大学 民商经济法学院, 北京 100088)



摘要:早期纠正机制是防范和化解金融风险的有效方法之一,但目前我国农村商业银行如何适用早期纠正机制还处于探索阶段,存在一些需要解决的问题。在对农村商业银行风险状况分析的基础上,指出目前早期纠正机制在防范化解农商行风险方面并未达到预期目标,《存款保险条例》的法律位阶不高、相关规定过于原则化、纠正措施有效性不足、省联社定位不清晰是其未达标的主要原因。因此,有必要通过加强立法建设、提升风险监测和识别水平、明确启动标准、丰富纠正措施种类以及明确省联社职责边界等途径,不断完善农商行早期纠正机制,实现补充监管和减少道德风险方面的预期目标。

关键词:农商行;早期纠正;道德风险

中图分类号:F832.33

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2018)04-0144-08

引言

存款保险与最后贷款人、微观审慎监管一起,构成金融安全网的三大支柱^[1],在保护存款人利益、强化市场约束、促使存款人和商业银行提高风险意识、防范和化解金融风险等方面都具有非常重要的意义。我国于2015年2月正式出台《存款保险条例》(以下简称《条例》),并于当年5月1日起施行,标志着我国正式建立起存款保险制度。与此同时,鉴于“早期纠正职能是存款保险制度有效运行的基础,已成为国际改革趋势”^[2],我国在《条例》第7条第(6)项中明确授权存款保险基金管理机构(以下简称存款保险机构)“依照本条例的规定采取早期纠正措施”。从国际经验看,早期纠正机制更多地适用于中小金融机构。这类机构数量多、资产规模小、抗风险能力弱,我国农村商业银行(以下简称农商行)就属于此类。

近年来,在经济周期等因素的影响下,我国农商行风险问题逐渐浮出水面,严重威胁金融稳定和金融秩序。通过早期纠正机制,可以在农商行风险形

成早期就及时采取必要的干预措施,扭转风险不断积聚的趋势。但当前关于农商行如何适用早期纠正机制尚处于探索阶段,存在一些需要解决的问题。在“防范化解系统性金融风险”的背景下,我国有必要运用法治思维和法治方式,在充分借鉴国际经验的基础上,结合现有法律框架和我国农商行具体情况,不断完善该机制,实现对农商行风险的“早发现、早处置”。

一、文献综述

关于存款性金融机构早期纠正机制的研究和论述相对较少,归纳起来主要集中在以下几个方面:

一是国际组织的标准。国际存款保险协会在对多个国家存款保险制度和早期纠正机制运行情况进行调查分析的基础上,于2013年发布《存款保险制度的早期识别和及时干预一般指引》,提出了早期纠正机制的国际标准,并重点强调要加强金融安全网的建设以及减少道德风险^[3]。

二是学者研究成果。孙彬等人介绍了韩国强化

存款保险公司单独现场检查权的改革方向和内在逻辑,比较研究了韩国存款保险公司与韩国金融监督院现场检查的工作重点和协调机制,总结了改革的经验和启示^[4]。刘鸿伟、裴绍军等人从国际比较的角度,归纳总结了早期纠正机制的设计要素:目的、原则、框架和权力与职责,认为要建立健全我国问题银行的早期发现和及时纠正体系,并提出了针对性政策建议^[5-6]。郭金良从权力运行的角度,对我国存款保险机构行使早期纠正权所遇到的问题进行了分析,建议明确存款保险机构与中国银监会具有同等属性的监管主体,并提出了相关优化建议^[7]。

三是官方机构的观点。2015年《存款保险条例》出台之时,中国人民银行金融稳定局对早期纠正机制作出全面系统地介绍和说明,包括早期纠正的概念、主要方法和措施、信息收集权、现场检查权,并对美国等国家的早期纠正机制运行情况进行了介绍^{[1]63-89}。中国人民银行金融稳定分析小组认为我国以前缺乏对问题银行的早期纠正机制,难以做到风险“早发现、早处置”,处置成本高昂,因此赋予存款保险机构早期纠正职能,对于风险的早发现和少发生更有利^[8]。

对上述文献的梳理发现,关于早期纠正机制的研究存在一定的局限性:一是主要集中于对早期机制国际经验和框架内容的介绍,缺少关于我国早期纠正机制实际问题的分析,更未专门结合农商行的特殊性进行;二是对早期纠正机制定位不清晰,在一定程度上混淆了存款保险机构的早期纠正职责与银行监管部门的审慎监管职责;三是关于早期纠正机制的完善建议相对比较概括,缺乏可操作性。鉴此,本文拟在对我国现行早期纠正机制进行研究分析的基础上,结合我国农商行风险状况及特征,针对存在的主要问题提出相应改进意见。

二、金融机构早期纠正机制概述

(一)定义

国际上并没有关于存款性金融机构早期纠正机制的统一定义。按照国际存款保险协会2014年修订的《有效存款保险制度核心原则》和2013年发布《存款保险制度的早期识别和及时干预一般指引》以及有关国家的法律实践,存款性金融机构早期纠正机制是指在早期识别和及时干预的框架下进行的、

能够直接影响到存款保险体系有效性的有关风险管控措施^[3]。早期纠正机制有助于存款保险机构根据明确的风险标准,对银行的风险进行早期识别并据此采取干预措施和程序,将银行经营失败的可能性及处置风险的成本降至最低。

(二)发展演变

存款性金融机构早期纠正机制源自美国,是从美国存款保险制度运行实践中演化产生的。20世纪80年代初至90年代中期,美国众多储贷机构^①盲目从事高风险业务,亏损严重并出现支付困难,最终导致了储贷危机(Savings & Loan Crisis)的全面爆发。经过认真总结教训,1991年美国颁布《联邦存款保险公司改进法》(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act),正式将早期纠正机制引入美国存款保险制度,赋予美国联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)早期纠正职责。该法案颁布两年后,美国商业银行的资本总额增加了650多亿美元,资本与资产的比率由6.75%增加到8.01%,资本状况得到大幅改善^[9]。继在美国之后,加拿大、日本、韩国、德国等国也都在存款保险立法中引入了早期纠正机制。

2008年国际金融危机表明,未建立早期纠正机制或者机制不健全的很多国家,存款保险机构在危机应对中缺乏主动化解风险能力,在危机来临时不能有效增强公众信心、维护金融稳定,仍依赖于政府提供直接救助或者直接资金支持,导致存款人和存款保险基金受损。与之形成鲜明对比的是,由于美国FDIC的早期纠正机制较为完善,可以运用多样化的处置措施及时化解不同资产规模银行的倒闭风险。因此,金融危机之后,各国纷纷修改存款保险法,大幅强化存款保险机构的早期纠正职责,赋予其在获取信息、风险分析、稳定评估、纠正措施方面更广泛的权力。

(三)框架分析

存款性金融机构早期纠正机制主要包括早期识别和及时纠正两方面内容。

1. 早期识别,是指存款保险机构依照法定权限和程序对银行进行监测和检查,收集获取真实完整的经营信息,并依据预先设定的标准识别出风险隐患。通

^①储贷机构即美国储蓄信贷协会(Savings and Loan Associations),指的是在美国政府支持下专门从事吸收储蓄存款并发放住房抵押贷款的金融机构。

过对银行风险的早期识别,存款保险机构能够就银行可能面临的倒闭风险提前做好准备工作,建立需要关注的银行清单,确保在风险真正发生的第一时间内调动必要的资金、人力和其他资源予以应对,避免风险的传染和扩散。在实践中存款保险机构可以综合使用各类定量和定性分析等方法,识别问题银行和系统性风险^[3]。除此之外,存款保险机构还可以对银行的多个业务单元分别进行风险评估,在汇总的基础上评估银行整体情况得到综合性结论。

2. 及时干预,是指存款保险机构有权对存在风险隐患的银行迅速采取各种有效措施,减少风险的不断积累和扩散。及时干预是早期识别的目的和自然延伸,对于识别出来的问题银行,存款保险机构可以根据其所存在的经营问题和风险隐患,尽快采取相应措施。对于银行存在问题但并未达到严重程度的情形,如果存款保险机构认为银行可以通过自身努力解决这些问题,可以对银行采取非正式的纠正措施;如果银行面临倒闭风险或者资本充足率严重不足,且其自身已经没有能力或者缺乏改正意愿时,存款保险机构可以采取有法律约束力的正式措施,要求银行或者利益相关方尽快采取合理、有效、审慎的改善行动,确保其治理情况、风险管理、流动性、资本管理尽快达到合规要求^[3]。

三、农商行风险状况分析

(一) 风险状况

按照《农村商业银行管理暂行规定》(银监发[2003]10号印发)第2条的定义,农商行是由辖内农民、农村工商户、企业法人和其他经济组织共同发起成立的股份制地方性金融机构。农商行主要由农村信用社(简称农信社)改制而来。经过多年的快速发展,截止2016年底,我国已有1114家农商行,总资产从2005年的3029亿元增至2016年的20.27万亿元,占银行业232.3万亿元总资产的8.7%^[9],是农村合作银行总资产的46.5倍。

农商行面临的重大风险是不良贷款率居高不下。按照《贷款风险分类指引》(银监发[2007]54号)第5条的规定,包括农商行在内的商业银行,均将贷款划分为正常、关注、次级、可疑和损失五类,后三类合称为不良贷款。近年来,农商行整体的不良贷款率先降后升,从2006年的5.9%降至2010年

1.6%的拐点后,逐步增至2016年的2.5%,明显高于大型商业银行1.7%、股份制商业银行1.7%和城市商业银行1.5%的不良贷款率。2017年末,农商行不良贷款率又进一步增至3.16%,较2010年最低点已经接近翻倍,不良贷款额达到3566亿元^[10]。

在此背景下,部分农商行容易因偶发事件导致客户对其信用水平产生质疑,进而演变为大规模挤兑,并最终危及区域内农村金融体系的整体安全。例如,2014年3月24日中午,江苏省射阳农商行庆丰分理处有一储户要取20万元现金,但庆丰分理处未预约拒绝了取款。随后,“射阳农商行要倒闭”的说法便在当地传开,大批民众到庆丰分理处提现或转账,随后挤兑行为又迅速蔓延到射阳农商行其他网点,并进一步影响到毗邻的其他农村金融机构。为妥善应对,地方政府与金融管理部门通力配合,各方紧急调动备用资金3亿元,至3月27日挤兑事件才最终得以平息^[11]。

(二) 原因分析

1. 经济周期影响。农商行主要在县域范围内开展传统存贷款业务,具有明显的区域特征和行业特征,受外部经济周期的影响较大。随着经济进入新常态,我国经济增长从高速向中高速转变,GDP增长率由2007年顶峰时的14.2%逐步降至2017年的6.9%。具体到农业领域,《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》(中发[2017]1号)指出,我国农业矛盾的主要方面在供给侧,面临农产品供求结构失衡、要素配置不合理、资源环境压力大、农民收入持续增长乏力等问题,增加产量与提升品质、成本攀升与价格低迷、库存高企与销售不畅、小生产与大市场、国内外价格倒挂等矛盾亟待破解。如果农商行所在地出现农产品滞销、价格大幅波动等情况,必然会影响到农商行的经营状况。

2. 信用风险。农商行主要服务于农户和农村中小微企业,信息体系不健全,所涉生产经营领域的季节性、周期长、附加值低、资本回报率低,受自然环境约束较大,贷前信用评估模型并不能有效预测借款人的真实信用风险^[12]。此外,农商行的借款人群体种类多、差异大,单笔贷款金额较小,增加了农商行贷款的交易成本,造成借款人融资成本较高,还款负担相对较重,也在一定程度上削弱了其偿还贷款的能力。2016年,包括农、林、牧、渔业在内的“大农

业”,全行业的不良贷款率是3.57%,在统计的26个行业中高居第三^[9]191。

3. 风险管理能力不强。农商行主要以农信社和农信社县(市)联社为基础组建,均在形式上按照《公司法》建立起“股东会、董事会、监事会和管理层”的治理结构。但实际中,部分农商行的公司治理结构改革仍未到位,从农信社承继来的管理层风险内控思想认识不到位,没有系统性的内部风险控制体系^[13]等问题始终未得到有效解决。部分农商行向很多高风险客户发放贷款或者提供担保等金融业务,贷款集中度较高,贷款结构不合理。此外,部分农商行贷后管理措施不到位,未建立起对客户经营情况的监测、回访和定期评估机制,缺乏对责任人员的硬约束。

四、早期纠正机制的价值目标

(一)补充审慎监管之不足

传统理论认为,银行监管部门负责对农商行进行审慎监管,维护银行业的安全和稳健运行。但是,审慎监管主要关注农商行合规性,再加上决策程序存在滞后性,往往只有在确定农商行突破监管规则底线或者风险无法继续掩盖的情况下才会采取强制措施,属于一种事后干预。此外,银行监管部门在履职中可能存在“监管宽容”问题。由于主动暴露银行风险或者银行倒闭可能会带来声誉损失风险,加之缺乏救助农商行所必要的人力和资金,银行监管部门会倾向于对银行风险状况作出过于乐观的评价,不愿承认农商行风险的严重程度,认为最好维持农商行经营而不是主动暴露风险,没有必要采取早期纠正措施。

“从微观监管来说,现有的法规规章还是讲合规性的比较多,也有一部分是讲风险监管的,但是对于不合规之后怎么处理,这方面的工具和手段讲得比较少,关注度也不太够,在这个意义上,存保的早期纠正主要是对不合规之后处理手段的补充,有助于共同提高监管的效率”^[14]。赋予存款保险机构早期纠正职责,允许其对农商行资产质量和流动性水平作出前瞻性评估并采取相应纠正措施,可以为审慎监管提供有益、必要补充,而且会对银行监管部门产生正向约束效应。

(二)减少道德风险

农信社在改革前曾面临严重的风险处置问题。

2002年底,按照贷款四级分类口径,全国农信社的不良贷款率比例高达37%、资本充足率为-9%,资不抵债额高达3400多亿元,绝大多数农信社已处于破产的边沿^[15]。对此,国家采取了保值贴息、减免所得税和营业税、中央银行专项票据和专项借款资金支持等措施,以促进农信社改革试点的顺利进行。从结果看,全国农信社不良贷款余额和比例大幅下降,截止2008年底,不良贷款余额年均降幅为9.3%,不良贷款比例下降30.5%。但是,通过对各影响因素的分析,扶持政策和增资扩股是农信社化解历史包袱,改善经营财务状况的主要因素,合计贡献率达到64%^[16]。这种方法主要是使用公共资金进行事后救助,并不能实现对农商行风险的“早发现、早处置”,因此会带来一定的道德风险。

存在缺陷的存款保险制度也会带来道德风险,削弱金融体系的稳定性,主要表现在:一是对存款进行保护将会弱化存款人的风险意识,倾向于将钱存到利息最高的农商行,却不对风险水平进行甄别;二是农商行在有人替其“兜底”风险的情况下,会放松内部风险控制,为追求利润而高息吸存,投资高风险资产等^[17]。

有鉴于此,在设计存款保险制度时,需将降低道德风险作为核心目标和原则,结合本国公共政策取向采取相应措施。由于问题银行倒闭时存款保险机构要承担最大的损失,因此赋予其在金融安全网内更多的职责,有助于减少存款保险制度可能带来的道德风险^[18]。通过早期纠正机制,存款保险机构可以有效制约农商行片面追求高利润而罔顾风险的行为,督促农商行改进经营状况和资产质量。

五、早期纠正机制面临的问题

《存款保险条例》有效实施的关键是早期识别和及时纠正。(1)早期识别主要包括3个方面措施:一是信息获取。根据《条例》第14条的规定,存款保险机构可以与中国人民银行、银行监管部门等建立信息共享机制,获取农商行的风险状况、检查报告和评级情况等监管信息,如果通过共享机制获取的信息不能满足需要,存款保险机构可以要求农商行及时报送其他相关信息。二是现场核查,为了确保已获取信息、数据的真实性和准确性,《条例》第13条赋予存款保险机构在认为必要的情况下对农商行开展

现场核查的权力,以对信息、资料进行核验。三是风险评估,尽管《条例》本身并未直接对风险评估作出规定,但该步骤是信息获取和现场核查的自然延伸,否则信息获取和现场核查就失去了存在的意义,存款保险机构也就无法采取纠正措施。(2)及时纠正有2个措施:一是非正式措施。根据《条例》第15条的规定,如果根据早期识别的结果,存款保险机构发现农商行存在资本不足的情形,可以对其提出风险警示。二是正式纠正措施。根据《条例》第16条的规定,农商行因重大资产损失等原因导致资本充足率大幅度下降,严重危及存款安全以及存款保险基金安全的,存款保险机构有权要求其及时采取补充资本、控制资产增长、控制重大交易授信、降低杠杆率等措施。

从运行3年的实际情况看,早期纠正机制在防范化解农商行风险方面并未达到预期目标。例如,山西某农商行在内部管理不善和外部不良环境等因素的共同作用下,近几年资产质量急剧恶化、不良贷款率持续增长,2014年、2015年不良贷款率分别为1.97%、2.99%,2016年三季度末又进一步攀升至13.38%,远超5%的监管标准上限。按照国际标准,在该农商行不良贷款率快速增加之初,存款保险机构就应当及时采取措施,要求其尽快降低不良贷款率,提高资产质量,甚至可以考虑进一步采取接管等风险处置措施。但是从实际情况看,存款保险机构并没有进行干预,而且由于该农商行自身无力解决不良贷款问题,当地市政府专门下发文件,要求所属各级政府部门在全市范围开展专项行动,直接用政府力量全面帮助该农商行清收不良贷款。

从以上案例可以看出,我国存款性金融机构早期纠正机制面临如下问题。

(一)《条例》的法律位阶不高

存款保险制度是构建金融安全网的重要组成部分,属于我国基本金融制度。早期纠正机制涉及对农商行基本民事权利的限制,根据《立法法》第8条的规定,理应通过全国人大制定法律的方式对其进行规定。但是,考虑到存款保险制度在我国属于新生事物,在立法资源有限的情况下以行政法规起步也具有一定合理性。然而,根据《银行业监督管理法》第21条、第35条、第37条的规定,银行监管部门在履行审慎监管职责的过程中,可以对农商行的“风险管理、内部控制、资本充足率、资产质量、损失

准备金、风险集中、关联交易、资产流动性”提出相应要求,对“董事、高级管理人员进行监督管理谈话”,对农商行采取“责令暂停部分业务、停止批准开办新业务;限制分配红利和其他收入;限制资产转让;责令控股股东转让股权或者限制有关股东的权利;责令调整董事、高级管理人员或者限制其权利;停止批准增设分支机构”等审慎监管措施,与存款保险机构的早期纠正职责存在一定交叉。由于《条例》属于行政法规,法律位阶低于《银行业监督管理法》,这使得《条例》始终面临与《银行业监督管理法》如何有效协调和衔接的问题。

(二)相关规定过于原则化

受“宜粗不宜细”的立法思路影响,《条例》只有23条,其中只有3个条款涉及到早期纠正机制,且均属于原则性规定,缺乏系统性规则和顶层设计,关于早期纠正的启动标准、运行程序和操作规程等均缺乏具体行为规则,使得该机制在诞生之初就面临“有法难依”的境况。例如,《条例》第16条将“因重大资产损失等原因导致资本充足率大幅度下降,严重危及存款安全以及存款保险基金安全”作为纠正措施的启动标准,但是其中“重大资产损失”“大幅度下降”“严重危及”等表述的主观性强,容易产生理解上的差异和冲突,存款保险机构仅凭这些条款难以作出启动与否的判断,也无法为银行提供清晰可预期的行为标准。

(三)纠正措施有效性不足

根据《条例》第16条的规定,存款保险机构仅可以要求农商行“及时采取补充资本、控制资产增长、控制重大交易授信、降低杠杆率等措施”,与国际标准相比,纠正措施的种类和力度都严重不足。如果存款保险机构自行创设纠正措施,既面临与银行监管部门的职责划分问题,也可能违反“依法行政”的相关要求。而且,从该条款的逻辑看,存款保险机构只能要求农商行采取纠正措施,却不能对银行直接采取纠正措施,实际上是一种间接纠正措施,更多地依赖于银行的自觉性。如果农商行未能或者不愿意采取纠正措施,存款保险机构只能根据《条例》第16条第2款的规定采取提高其适用费率的方法予以惩戒。但是,鉴于此时农商行资产质量已经恶化,如果提高使用费率可能会加重农商行负担并导致其资产状况进一步恶化,使得存款保险机构陷入“进退维谷”的尴尬境地。

(四)省联社定位不清晰

根据《深化农村信用社改革试点方案》(国发[2003]15号)的规定,省级政府负责管理信用社以及统一组织有关部门防范和处置辖内信用社金融风险。2003年后,多数省级政府建立起农信社联合社(简称“省联社”),对本行政区域内的农信社实行统一行政管理,实际上对农信社的人财物进行全面管理。农信社改制为农商行后,虽然名义由股东所有,但是在很多地区仍延续原有的行政管理模式,由省联社代表省级政府统一管理本行政区域内的农商行,并负责处置农商行的金融风险。在这一前提下,即使农商行出现风险隐患并已达到早期纠正的启动标准,存款保险机构也需要事先征得省联社的同意后才能采取措施。而省联社作为农商行的实际控制人,出于避免声誉损失和维护本地金融资源等方面的考虑,可能更倾向于由农商行自行改善资产和风险状况。

六、政策建议

习近平总书记在第五次全国金融工作会议上强调:“要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置,科学防范,早识别、早预警、早发现、早处置”“健全风险监测预警和早期干预机制”。在2018年4月2日召开的中央财经委员会第一次会议上,习近平总书记再次强调:“防范化解金融风险,事关国家安全、发展全局、人民财产安全,是实现高质量发展必须跨越的重大关口”。因此,我国有必要选择合适的改进路径,完善早期纠正机制,确保在农商行不能支付前即采取干预措施,以保护存款人及维护金融稳定^[19]。

(一)加强立法建设

市场经济是法治经济,现代商业交往的节奏需要法律制度,即具有强大约束力保障的制度,具有可确定和可预见的作用^[20]。根据2018年3月公布的《国务院机构改革方案》,将“拟定银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责”划入中国人民银行。在这一大背景下,中国人民银行应当切实履行好职责,充分发挥重大金融立法中的统筹协调作用,做好顶层设计工作,从整体上考虑如何健全存款保险制度和早期纠正机制。

“法律还必须服从进步所提出的正当要求……稳定性必须常常为调整留出足够的空间”^[21]。由于

《条例》的法律位阶较低,可在总结存款保险制度运行三年来经验教训的基础上,择机将其上升为《存款保险法》,充实关于早期纠正机制的内容。同时,要理顺《存款保险法》与《中国人民银行法》《银行业监督管理法》《商业银行法》之间的关系,并对这些法律作出相应修改,明确中国人民银行、银行监管部门、存款保险机构等的职责分工。

(二)提升风险监测和识别水平

风险监测是早期纠正机制的关键环节,是存款保险机构开展早期纠正的前提条件。存款保险机构应当不断完善风险监测的实施细则和操作流程,建立起以定量财务分析和风险评级为主要内容的风险监测体系,周期性地对农商行的资本充足率、资产质量、管理能力、盈余、流动性以及市场风险敏感性等重要资本和经营指标进行监测,明确风险监测的方法、对象、数据要求、结果运用等,逐步实现系统化、制度化。为此,存款保险机构要用好《条例》第13条授予的核查权,及时了解农商行的资产状况和风险状况,通过建立信息共享机制,实现相关信息在各部门间的充分共享。通过风险监测和风险识别,存款保险机构才能对农商行的风险状况作出准确评估和判断,并据此建立一个供内部使用“问题银行名单”,为下一步可能采取的纠正措施做好相应准备。

(三)明确纠正措施启动标准

从国际标准看,存款保险机构在判断是否需要启动纠正措施时,较常使用的标准包括资本不足、流动性不足、资产质量较差、存在不安全行为等,有些存款保险机构也将银行是否存在风险过度集中、未履行反洗钱义务、高息揽存、内控体系较差、持续亏损、提供信息不真实^[3]作为考量因素。但是,总体而言各国主要还是以资本充足率为基础并补充有关风险要素,来设计纠正措施的启动标准。例如,美国FDIC根据《联邦存款保险法》第38条的要求,将银行的风险资本状况分为“资本良好、资本充足、资本不足、资本明显不足、资本根本不足”五类,并规定了相关量化标准。只要银行达到资本不足的标准,FDIC就可以采取相应的纠正措施。有鉴于此,我国的存款保险机构也应抓紧制定实施细则,对《条例》第16条中的“重大资产损失”“大幅度下降”“严重危及”予以量化,明确纠正措施启动标准,一方面可以为农商行提供明确可预期的行为标准,另一方面也会对农商行产生相应威慑力,倒逼其改进资产和风险状况。

(四) 丰富纠正措施

从国际标准和实际需要看,未来我国应丰富纠正措施种类,而且采取措施的对象不局限于农商行,而是应包括股东、董事和管理层等各类利益相关主体^[3]。其中,非正式措施包括:(1)道德劝说,告知农商行自主采取适当的措施;(2)监管函,致函农商行告知其存在的主要问题,应采取的改正措施以及时间节点要求;(3)要求作出董事会决议,农商行董事应当作出决议并记录在会议纪要中,明确该农商行采取改正措施的方案以及进度;(4)与农商行签订书面协议,列明农商行具体要采取的纠正措施以及时间进度。正式措施包括:(1)要求农商行改善公司治理、采取补充资本、控制资产和业务扩张、减少或者停止高风险业务、禁止资金转出、限制开设分支机构或者关闭分支机构等;(2)暂停部分或者全部股东权利(包括投票权)、罢免高管、限制薪酬或者分红、市场禁入、罚款或者处罚等。

2017 年 11 月,经党中央、国务院批准,国务院金融稳定发展委员会成立,其主要职责之一是“统筹协调金融监管重大事项”。在这一大框架下,我国存款保险机构可以在实践中探索如何更有效地实施纠正措施。对于确有必要措施,存款保险机构可以依据《条例》第 7 条“存款保险基金管理机构履行下列职责:…(八)国务院批准的其他职责”的规定,报经国务院金融稳定发展委员会商议同意后,由国务院对其进行特别授权。不仅如此,针对《条例》处罚力度较弱的问题,有必要赋予存款保险机构一定的惩戒职权,对于故意不执行纠正措施的农商行及其高管层,存款保险机构可以对其进行有效惩戒,追究其相应的法律责任,这样才能真正建立起早期纠正机制的威慑力。

(五) 明确省联社职责边界

《有效存款保险制度核心原则》第 3 条明确提出“存款保险机构必须独立运作、治理良好、透明、负责任、不受外界干预”^[19]。为确保早期纠正机制的有效运行,要理顺存款保险机构和省联社的关系,明确省联社的职责边界。

1. 赋予存款保险机构独立决策权。按照第五次全国金融工作会“地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下,按照中央统一规则,强化属地风险处置责任”的精神,如存款保险机构经风险监测和评估后,认为农商行已经达到早期纠正措施启动

标准,可以独立决定采取早期纠正措施,但是需在作出决定前的合理期限内将相关情况通报省联社。在获悉相关情况后,省联社一方面可以向存款保险机构提出意见和建议,另一方面要制定风险应对预案,协调当地有关部门和单位采取风险应对措施,防止风险外溢和传染,切实维护社会稳定和秩序。在早期纠正过程中,存款保险机构和省联社要建立有效信息共享机制和协调机制,充分发挥好省联社在统筹协调各级政府部门和调动各类资源方面的优势,确保各项纠正措施能够得到贯彻落实。

2. 强化省联社服务职能。按照《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》(中发〔2016〕1 号)“开展农村信用社省联社改革试点,逐步淡出行政管理,强化服务职能”的要求,可考虑将省联社改制为金融服务公司,主要任务是向辖内中小金融机构提供服务、协调等公共金融服务^[22]。对于存款保险机构决定采取纠正措施的农商行,省联社可充分发挥资源整合优势,在最大限度节约成本的前提下,为其提供梳理财务信息、识别资产风险、评估资产价值、寻找潜在投资方和重组方等方面的专业服务,帮助农商行改善资产质量和风险状况,以尽快符合存款保险机构要求和标准。

七、结 语

完善农商行早期纠正机制是一项系统性工程,不可能一蹴而就,不仅需要加强立法建设,提升风险监测和识别水平,明确纠正措施启动标准,丰富纠正措施种类以及明确省联社职责边界,更重要的是必须注重利用我国本土的资源,注重我国法律文化的传统和实际^[23]。存款保险机构要在我国现有法律框架下,结合具体国情,在努力创新工作方法和工具的同时,通过实践去验证现有机制的有效性,发现存在的问题和不足,并采取有针对性的改进措施,不断实现早期纠正机制的帕累托改进。

参考文献:

- [1] 中国人民银行稳定局. 存款保险宣传读本[M]. 北京: 中国金融出版社, 2015.
- [2] 潘功胜. 新常态下的中国金融改革[J]. 金融论坛, 2015 (6): 3-8.
- [3] IADI. General Guidance on Early Detection and Timely

- Intervention for Deposit Insurance Systems[EB/OL]. [2013-07-06]. http://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/2013-06_Early_Detection_Timely_Intervention-publication_final.pdf.
- [4] 孙彬,万荃,秦馨.韩国存款保险公司现场检查权的改革与启示[J].南方金融,2013(7):48-51.
- [5] 刘鸿伟.存款保险早期纠正制度解析:国际经验与启示[J].浙江金融,2017(7):67-74.
- [6] 裴绍军,梁伟,刘晓鑫,等.存款保险早期纠正机制的国际经验及我国框架设计[J].金融发展评论,2017(3):45-56.
- [7] 郭金良.我国存款保险基金管理机构早期纠正权问题探析[J].政法论丛,2017(1):55-63.
- [8] 中国人民银行金融稳定分析小组.中国金融稳定报告2017[M].北京:中国金融出版社,2017:127-129.
- [9] 中国银行业监督管理委员会宣传部.中国银行业监督管理委员会2016年年报[M].北京:中国金融出版社,2017:184-191.
- [10] 中国银行业监督管理委员会.统计信息[EB/OL]. [2018-02-09]. <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/6DA3A155780840C3A81BA162CE67CFDE.html>.
- [11] 乔加伟.射阳农商行挤兑始末:一场由传言、“更名”引发的危机[N].21世纪经济报道,2014-03-31(32).
- [12] 张润驰,杜亚斌,荆伟.农户小额贷款违约影响因素研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(6):67-74.
- [13] 邓向红,焦劲松,李安.农村商业银行转型:现状、差距与优化路径——以S市为例[J].金融监管研究,2016,60(12):92-104.
- [14] 杨燕青.央行行长周小川:解析中国存保制度[N].第一财经,2015-04-28(01).
- [15] 蓝虹,穆争社.中国农村信用社改革的全景式回顾、评价与思考[J].上海金融,2012(11):17-29.
- [16] 张晓慧.农村信用社改革试点资金支持政策的实践与思考[M].北京:中国金融出版社,2012:188-202.
- [17] IADI. Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance System: Mitigating Moral Hazard [EB/OL]. [2017-05-01]. http://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI_Mitigating_Moral_Hazard_Enhanced_Guidance_2013-05.pdf.
- [18] Thorsten Beck, Luc Laeven. Resolution of Failed Banks by Deposit Insurers: Cross-country Evidence [EB/OL]. [2006-05-01]. <https://ssrn.com/abstract=913211>.
- [19] IADI. Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems[EB/OL]. [2014-11-01]. <http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf>.
- [20] 马克斯韦伯.论经济与社会中的法律[M].张乃根,译.北京:中国大百科全书出版社,1998:35.
- [21] E. 博登海默.法理学——法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999:296.
- [22] 蓝虹,穆争社.论省联社淡出行政管理的改革方向[J].中央财经大学学报,2016(7):56-61.
- [23] 苏力.法治及其本土资源[M].北京:北京大学出版社,2015:6.

Improvement of Early Intervention Mechanism for Rural Commercial Banks

WU Zhuo

(School of Civil and Commercial Economics, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: Early Intervention Mechanism(EIM) is one of effective measures to prevent and mitigate financial risks. Nevertheless, EIM for rural commercial banks is still in its very early stage, with several problems need to be resolved. Based on the analysis of rural commercial banks' risk situation, it's easy to draw conclusion that EIM has not reached its due role of preventing and mitigating risks. The main reasons are lower legal position of Deposit Insurance Act, excessive principled stipulation, ineffective intervention tools, and unclear position of Provincial Rural Credit Cooperative Union. Therefore, in order to improve EIM and achieve its expected goals of supplementary supervision and minimizing moral hazards, the following measures should be taken: strengthening legislation, advancing risk monitoring and detection, explicating start standards of timely intervention, enriching intervention tools, and clearly repositioning Provincial Rural Credit Cooperative Union.

Key words: rural commercial banks; early intervention; moral hazard rural areas

(责任编辑:马欣荣)