

## 中国的国有企业改革与银行改革

宋光茂 曲和磊

中国的国有企业改革推进近 20 年了，如果说在前半段时间里还没有产生“外部性（Externality）”问题的话，那么在后半段时间里则对国有银行产生了比较大的影响，尤其是作为国有企业改革方式之一的破产，在破产过程中逃避银行债务的问题屡有发生。由此所致，国有企业的某些改革举措不免受到银行的掣肘。与此同时，国有专业银行的商业化改革也常常受挫，尤其是在不得不发放“安定团结贷款”时，银行又充当了“民政部”的角色。正是在国有企业和国有商业银行相互制约的改革进程中，银行积淀了较多的不良资产<sup>1</sup>，背上了一个不轻的包袱，这是两方面改革不协调的“物证”。

### 一、银企关系的发展过程与不良资产的形成过程

在中国，国有企业是银行贷款的最主要的客户(表 1)。

**表 1 国有企业数量与信贷比重（1996 年）**

国有企业个数	总计(万个)	11.38
	大型国有企业(%)	5.97
	中型国有企业(%)	13.18
	小型国有企业(%)	80.85
信贷	对国有企业信贷占总信贷比重(%)	81.37
资产	国有企业资产占总资产比重(%)	58.61

银行与国有企业的信贷关系经历了三个发展阶段，银行对国有企业的不良债权也相应地经历了从无到有、再到扩大的过程。

第一阶段是 1983 年以前。在当时的体制下，银行在国民经济中的作用很小，国有企业的资金需求主要由财政供应，银行只是财政的出纳柜台，当时素有“大财政，小银行”之说。国有企业所需流动资金由财政部门定额拨付，固定资产投资由政府下达包含一定资金额度的项目计划。只是企业的超定额流动资金部分和个别的固定资产投资项目，才申请银行贷款。所以在这段时间里，银行的信贷规模比较小，1981 年全国工业生产企业的贷款只有 487 亿元，1982 年增加了 40 亿元，达 527 亿元，1983 年又增加了 70 亿元，为 597 亿元，银行没有因银企信贷关系形成不良资产。

第二阶段是 1984 年至 1990 年。在城市经济体制改革开始的初期，“拨改贷”是一项重要的改革举措，它对计划经济体制向商品经济体制过渡起了很大的作用。在此举之后，企业所需流动资金改由银行贷款，财政不再拨付。于是，企业贷款迅速增加，不良资产也相伴出现。根据业内人士测算，这段时间内不良资产的比率大多年份在 10%以上，到 80 年代末期

<sup>1</sup> 按中国对银行资产的分类标准，逾期贷款、呆滞贷款和呆帐贷款统称为不良资产，即“一逾两呆”。

接近 15%。这也就是说，当时国家银行不良资产总额不超过 2,000 亿元。这一阶段可以看作是不良资产的初步形成时期。

第三阶段是 1991 年至 1996 年，这是银行的不良资产增加较快的时期。根据某一省区的调查，从 1992 年到 1995 年，银行不良资产的增长率分别为 97%、23%、59%、24%；到 1996 年该省区四家国有银行（指中国银行、中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行）的不良资产率为 20.4%，其中逾期贷款占 11.4%，呆滞贷款 7.7%，呆帐贷款 1.3%。按此推算，5 年间不良资产增加了近 4 倍。导致这一时期银行不良资产增加较快的主要因素有两个：一是 1992、1993 年经济过热，并严重泡沫化，大量信贷资金用于房地产炒作和股市投机，1993 年下半年政府实施宏观调控、整顿金融秩序，泡沫破灭，一部分信贷资金被套牢在房地产和股市上，成为银行的不良资产。二是在向社会主义市场经济体制的转轨过程中，一部分国有企业不能适应新体制的要求，停产半停产甚至破产，偿还不了银行贷款，这一因素又可细分为四种情况：一是为这类企业发放“安定团结贷款”，在这一因素中的贡献率达 1/3 左右；二是为挽救这类企业而发放的生产性贷款沦为呆帐，贡献率达 1/3 左右；三是企业破产废债的贡献率高于 1/6；四是银行工作失误，盲目放贷，贡献率 1/6 左右。以上两大因素所形成的不良资产在 1991 至 1996 年新增加的不良资产中的比重约占 80%。

从上述过程可以看出，银行不良资产形成和累积的根本原因在于银行体制与其他方面的体制尤其是企业体制的改革不同步、不配套，银行不得不承担了“后改之忧”。例如，在第二阶段实施“拨改贷”之后，银行的商业化改革尚未起步，不得不承担了原来财政的某些职能。在第三阶段上，银行的商业化改革仍然大大滞后于国有企业的改革，企业改革遗留下来的问题转嫁给了银行，即使信贷资金被套取用于高风险的房地产和证券市场上的投机炒作而形成不良资产，也可以由银行改革滞后、监管机制发育不良得到解释。

## 二、不良资产对银企改革的制约

国有企业改革的主要方式是实行股份制，同时对一些没有发展前景的企业实行兼并收购。对不同的改革方式银行的态度是不同的。

国有企业无论是通过股份制改造，还是通过兼并收购进行改革，对增强企业活力，改善企业资产结构，均是促进。这样的改革，银行是欢迎的，因为只有企业经营改善，才有可能归还银行贷款。从这个意义上讲，国有企业与国有商业银行的利益是一致的。

对经济效益特别差、严重资不抵债的国有企业，国家有计划地实行破产。按《破产法》规定，国有企业在破产时，应首先偿还债务，包括银行贷款。但是在我国执法不严格，企业在破产时经常是通过各种手段逃避债务，特别是国有商业银行的贷款。

1997 年中国国有企业改革试点的进程加快，试点城市由原来的 58 个增加到 110 个。试点工作无论是在地域上还是企业性质上均有较大的扩展，在非试点城市企业破产也有发展。全国范围的破产浪潮对国有商业银行的资产质量产生了严重影响。在 1996 年进入破产程序的企业的资产总额近 370 亿元，负债总额 540 多亿元，平均负债率为 148%。负债中的大部分为国有商业银行贷款，已经终结和进入破产程序的企业对银行的平均清偿率不到 5%，对银行来说对这部分企业的贷款的大部分就形成了呆、坏帐。这种情况在试点城市远比非试点城市高，造成银行对国有企业破产的事实上的反对。

按法律程序，破产企业应首先清偿债务，但这一法律规定实际上在目前的破产案中并没有得到实施，造成这种现象的原因可以分为：

(1) 借破产之机，行破债之实。破产企业采取的方法有不真破产、只破债，或是先破债，再指定其他企业整体接收，或是只分财产而不分债务。国发 1996 年 59 号文件规定，企业申

请破产时，经三分之二以上债权人同意，可以将效益好的部分同原企业分立，新成立的企业应按一定的比例承担原企业债务，实际上有很多破产企业钻了这一空子，成立新企业只接收资产而不分担债务。

(2) 低估资产。资产低估发生在很多场合，例如在企业破产时利用地方评估企业进行低估，这样可以少偿付企业债务。

(3) 提高破产费用。银行的很多贷款为抵押或担保贷款，但在破产时，这种抵押或担保被地方法院判为无效抵押或担保，从而逃避银行债务。高费用在中国是一个难题，特别是在企业破产过程中，更是没人监督，造成资产流失。

对银行不良贷款作进一步分析，我们还发现，不良贷款与地区经济发展密切相关，海南、广东等前几年经济发展较快、发展粗放的省份，不良贷款率较高。而经济基础较好、发展比较稳健的华东沿海地区（如上海等）的不良贷款则较低。

不良贷款率的高低还因行业不同而有所差别。景气状况良好的行业，不良贷款率较低。反之，不景气的行业，不良贷款率较高。不良贷款率较高的行业有纺织、供销、房地产开发、轻工、商业、建材和旅游。不良贷款率较低的行业则主要是基础设施和公用事业，如邮电通讯、交通运输。另外，基础工业的不良贷款率也较低，如电力和石油。

不良贷款率的高低又与贷款种类有关。信用贷款的不良贷款率较低，而抵押贷款、保证贷款的不良贷款率较高，其原因部分是因为贷款手续不齐全，抵押物在贷款出现问题时并不能兑现，或者是抵押无效，或者是抵押手续不合法。之所以发放抵押贷款，就是由于对方信誉或记录有问题，这部分客户的不良贷款率高出平均水平。

从企业的所有制性质看，不良贷款率最高的是国有企业和集体企业，而外方独资企业、个体企业等的不良贷款率则较低。国有企业和集体企业的不良贷款额占四大商业银行不良贷款的绝大部分（约占75%），较少的是股份制企业、个体企业和外方独资企业。

银行的政策调整也会影响不良资产比率，因为政策变动会改变金融环境。利息收入（包括贷款利息收入、金融企业往来利息收入和国债投资利息收入）和利息支出（包括贷款利息支出和金融企业往来利息支出）二者之差的大小可以用来说明银行所处的金融环境。1997年10月23日的利率调整使利差平均下降0.4个百分点，使我国本来就较低的利差水平变得更低。低利差对我国的国有商业银行来说不是一件好事，这对商业银行自己消化不良资产将产生不利影响。但另一方面，利率下调后，可以减轻负债经营的国有企业的负担。而我国呆滞、呆帐和逾期贷款的主要客户是国有企业，这部分企业经营状况的好转对改善我国商业银行资产质量极为有利，从而也可改善我国国有商业银行资产质量。

中国国有商业银行是一种特殊的国有企业，它的改革滞后于一般国有企业的改革。这二者的改革应同步进行。一般国有企业的改革方向为股份制、兼并和收购，而商业银行在企业的股份制改造、兼并和收购上，由于是中间企业，信息广泛，应发挥较好的作用。中国商业银行法规定商业银行不得从事投资银行业务，因此在一般国有企业与国有商业银行之间还需要投资银行发挥作用，促进国有企业的发展。

### 三、理顺商业银行与国有企业关系的主要政策措施

中国政府为理顺银行与国有企业的关系，降低不良资产的比率，防范和化解金融风险，曾采取了一系列宏观措施，也取得了一定的成效。

第一，设立呆帐准备金制度，核销部分不良贷款。1993年规定按年初贷款余额的0.6%计提呆帐准备金，1994年以后每年增加0.1%，当累计余额达1%时改为差额提取，即：呆帐准备金的最高帐面余额为年初贷款余额的1%，不足1%时可提到1%。但对呆帐的核销，银行

还得服从财政部的有关规定。按财政部的规定，以下四种情况的呆帐损失才可核销：一是借款法人和其它主要责任人全部死亡的，二是借款法人依法破产清偿不了的，三是因发生各种灾害导致贷款不能偿还的，四是国务院专项核销的。

呆帐准备金的提取和使用，对政策性破产企业的呆帐核销发挥了一定的作用，但呆帐准备金的提取比例太小，远不足以弥补呆帐损失，而且银行又几乎没有呆帐核销的主动权。同时，采取一揽子提取 1% 的呆帐准备金的办法，不能反映质量不同的资产的风险差别，需要进一步完善。国际上通行的做法是，分五类资产提取不同比例的呆帐准备金：正常资产 0 - 5%，特别关注资产 5%，次级资产 20%，有疑问资产 50%，损失资产 100%。

第二，设立三大政策性银行，剥离政策性贷款，为专业银行的商业化改革提供条件。1994 年我国相继成立了中国国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行，专门承担有关领域的政策性贷款业务，把原来专业银行承担的非商业性信贷业务分离出来。三年来的实践表明，此举对减轻国有商业银行的负担、为政府建设的大型项目进行融资、缓解商业银行不良资产累积势头发挥了一定的作用。但其效果也不可估计得太高。因为剥离了政策性贷款业务，只是把由此形成的那部分不良资产从专业银行转到了政策性银行，并没有消除不良资产形成的机制，此其一。其二，三大政策性银行的运转也很艰难，原定由财政部拨付的启动资金不能到位，政策性银行不得不靠中国人民银行代其发行的金融债券融资，这样融资的成本已经很高，再加上手续费等各项费用，不得不高进高出，实际上政策性银行发放贷款的利率比商业银行还要高，难以体现出产业政策上的优惠。而且，客户对政策性银行的贷款在拿到之前就有“赖帐预期”，因此，同样一笔贷款由政策性银行贷出比商业银行贷出成为不良贷款的可能性更大。

第三，推行主办银行制度。1996 年中国人民银行出台了《主办银行管理暂行办法》，并于当年 7 月 1 日开始在 300 户重点国有大中型企业和北京、天津、上海、武汉、沈阳、济南、德阳七城市的国有大中型企业中试行。到目前为止，这一办法实施比较顺利，300 户重点国有企业中绝大部分与工、农、中、建四家专业银行签订了银企合作协议。银行在面临较大的存差的情况下，在七城市中积极笼络客户，到 1996 年底在七城市中向有主办关系的企业发放贷款 300 多亿元。在未试行主办银行制度的地方，企业多头开户、多头套取资金的问题比较突出，而且企业与多家银行发生不稳定的信贷关系，各家银行都难以全面掌握企业的经营状况，贷款以后的监管、催收难度比较大，放贷风险比较高。试行主办银行制度以后，银行与企业之间的关系稳定了，上述问题在一定程度上得以解决。但这种办法毕竟还是试行不久，其积极效果和可能的问题尚未完全表现出来。

第四，下达降低不良贷款比例的监管指标。1995 年我国颁布了商业银行法，对银行的资产安全性规定了法律要求，中央银行针对“八五”期间金融机构不良债权大量增加的现实，为了能够落实商业银行法的要求，进一步加强了金融监管，于 1996 年要求商业银行每年下降 2 - 3 个百分点的不良债权。这一指标性的政策规定给商业银行的压力较大，对降低增量贷款中的不良资产比率起到一定作用，但它不能解决存量的不良资产问题。商业银行为了完成这一政策任务，曾采取过两方面扭曲性的行为。一是“倒票”，即：银行给企业发放新的贷款，让企业以此偿还已经逾期的旧贷款，从而把不良贷款向后推，在银行当期的帐面上反映不出来。这会使银行实际的不良资产越滚越大。二是“惜贷”。商业银行为了防止增量贷款中出现新的不良资产，在对放款项目无较大把握的情况下，一般采取“不愿贷、不敢贷、不能贷”的态度。由于银行普遍的惜贷行为，致使商业银行出现了较大的存差，1997 年前 3 季度只用了全年信贷指标的一半稍多，显然第四季度中用不完另一半，这个进度比去年同期大为落后。在商业银行大量存差的情况下，中央银行向商业银行的再贷款被大量偿还，到 1997 年 6 月末中国人民银行对国有独资商业银行的再贷款余额比年初减少了 17% 以上；不仅如此，而且商业银行还主动增加在中央银行的备付金，1997 年 6 月末国有独资商业银行向

中央银行缴存的准备金余额比年初增加了近 10%。通过这样的调整，商业银行转嫁了一部分因惜贷而导致的存差利损。

第五，扩大直接融资的比重，减轻间接融资的压力。近年来，政府对不违法的企业债券、股票等形式的直接融资管制较松（如对企业债券的主要规定是：企业发行债券必须经中央银行批准，不能超过审批额度，利率最高限 15%，其中 1995 年 3 年期企业债券利率 15%，1996 年 3 年期企业债券利率 11%，5 年期 12%），也加快了新股上市的步伐。虽然到目前为止，直接融资总额仍大大小于间接融资总额，但在近二年中每年新增的金融总量中，银行信贷融资与非银行融资的结构由过去的 9:1 发展到 1:1 左右，而且每年社会再生产资金增量中，金融增量与非金融增量相比，由 80 年代的 30% 上升到 70% 以上。截止到 1997 年 4 月初作为直接融资的重要形式的上市股票，在上海证券交易所的发行总值为 649.9 亿元，市价总值约 7,478 亿元，在深圳证券交易所的发行总值约为 497 亿元，市价总值 6,647 亿元。直接融资的大力发展，有效地减轻了国有银行的信贷压力，减缓了不良资产的增加势头。除上述政策措施以外，“八五”期间清理“三角债”的措施和 1996 年以来的多次降息<sup>2</sup>客观上都对缓解银行不良贷款的压力起到了一定的作用。

#### 四、国有企业改革与银行体制改革的发展趋势

解决银行不良贷款问题的根本出路是加快国有银行的改革，按市场化的要求重塑银行与国有企业的关系。

根据笔者的研究和分析，国有银行的改革将会呈现出以下三大趋势：

第一，各家商业银行按行政层级设立分支机构的体制将会改变，县级的支行机构将会得到合并。目前工、农、中、建四大商业银行在各县均设有支行，而实际上县与县以下的金融业务量不大。一个县域内设四个支行实属多余，再加上因管理链条过长，对县级支行监管困难，它们的信贷业务很大程度受行政机关的左右，但县政府对因此而形成的不良贷款又不承担责任。所以适当调整各商业银行分支机构的设置格局，应是下一步银行体制改革的应有之意。

第二，改革中国人民银行按省、市、自治区设置分行体制，改由按经济区域设置分行。中国人民银行作为管理机构，按行政区划设置分行的现行体制下，不利于其履行金融管理职能，管理工作难免受到省级政府的干扰，使银行的条条关系事实上变成块块关系。在今后需要加强监管力度、避免发生金融风险的形势下，就得摆脱地方利益对中央银行各分行工作的干扰，按经济区域设置分行，撤并一部分省级分行。据推算，按此思路，中国人民银行的省级机构数将减少一半左右。

第三，重塑中央银行与各商业银行之间的关系。在现行的金融体制下，商业银行与中央银行之间除了缴存准备金、申请再贷款等符合市场经济要求的关系以外，商业银行的贷款额度还受到来自中央银行的信贷指标限制，这是计划经济遗留下来的东西。在今后的改革中，这方面的关系会逐步有所改变。各商业银行在中央银行制定的政策框架中独立运营，自担风险，以达到分散和化解金融风险的目的。

第四，非国有商业银行会得到进一步的发展，目前非国有商业银行的比重还比较小，但近几年发展较快，国有银行的市场份额呈现相对下降趋势（见表 2）。随着中国社会主义市场经济体系的发展，非国有商业银行将得到较快的发展，国有商业银行将面临着更加激烈的竞争，银行体制将随着非国有商业银行更多地介入金融业务而发生相应的变化。

**表 2 国有银行在银行业中所占的比重**

年度	国有专业银行资产占存款货币银行总资产比重(%)	国有专业银行贷款占存款货币银行总贷款的比重(%)
1987	97.84	
1988	96.75	
1989	96.7	70.31
1990	96.19	73.5
1991	95.07	71.9
1992	95.43	70.76
1993	94.2	67.66
1994	93	54.48
1995	91.4	49.4
1996	90.3	45.28

在银企关系方面改革的大趋势是：

第一，国有企业完善资本金制度，企业直接融资的比重将会得到扩大，对银行信贷资金的依赖将会弱化。随着资本市场的不断完善，包括企业债券、股票等形式在内的直接融资会得到进一步发展，国有企业通过资本市场可以吸纳更多的社会投资，增加自有资本，从而改变原来依赖间接融资的格局。

第二，产业资本和金融资本出现融合趋势。按照中共十五大会议精神，国有企业的股份制改革将出现一个新的高潮，股份制的商业银行也会相应得到加强，在这一过程中，国有企业和商业银行之间的相互参股将势所难免。这是致使产业资本和金融资本融合的渠道之一。除此之外，降低银行的不良资产比率，在某一定范围内的“贷改投”也将是要采取的方式之一。这也会导致产业资本与金融资本的融合。

第三，银行将会为国有企业的改革提供更为宽松的条件。例如，银行将会对收购、兼并的企业提供更多的资金支持，甚至给予利率上的优惠，银行也会为更多的资不抵债的国有企业破产提取更多的呆帐准备金。

总之，银行将会加快自己的改革进程，以改变自身的改革滞后于国有企业改革的局面，从而使银行与国有企业的改革相互协调、同步配合。

<sup>2</sup> 1996年5月1日、8月23日和1997年10月23日