

# 政府注资与国有商业银行改革

■郑安楚 黄璇

随着《巴塞尔新资本协议》的出台,各国政府竞相对其银行业做出相应改革,以获得更高档次的评级。我国政府对国有商业银行进行了注资,以提高其资本充足率、降低不良资产比率,取得良好的效果。但由此引发的道德风险问题不容忽视,因此,必须进行配套的体制改革。本文分析了政府注资的利弊,以及我国政府注资银行业效果欠佳的原因,以期探寻政府在国有商业银行改革中的角色定位。

[关键词]注资;资本充足率;道德风险;国有银行改革

[中图分类号]F830 [文献标识码]A [文章编号]1004-518X(2007)07-0162-04

郑安楚(1987—),女,厦门大学经济学院计划统计系学生,研究方向为统计学;黄璇(1981—),女,厦门大学理论经济博士后,研究方向为西方经济学。(福建厦门 361005)

我国的银行业改革,在改革初期主要着眼于政府对银行实施有效的控制,使其服务于整体经济转型与发展、防范金融危机。近年来,我国对银行业改革的着眼点已转移到推动国有银行与国际标准商业银行接轨上来,因此,政府注资在提高银行资本充足率、摆脱坏账包袱上的作用,成为讨论的热点话题。在深化国有商业银行改革的背景下,分析政府在国有商业银行改革中的行为,分析政府注资与政府控制银行的利弊,探寻国有商业银行改革政府行为的是一个现实课题。

## 一、“巴塞尔协议约束效应”下银行业改革的弊端

随着《巴塞尔新资本协议》的出台,各国政府竞相对其银行业做出相应改革,以获得更高档次的评级。我国政府对国有商业银行进行了注资,以提高其资本充足率、降低不良资产比率,取得良好的效果。因此,我们有必要分析“巴塞尔协议约束效应”下政府注资的弊端。

### 1、从注资的两个基本功能看问题

在“巴塞尔协议约束效应”下,政府难免会被银行帐面指标的短期和静态达标所吸引,忽视长期的治理结构改革及注资对社会造成的长期影响,这正是社会各界所

担心的。下面,让我们就注资的基本功能——提高资本充足率、降低不良资产两方面进行分析:

(1)注资后资本充足率的可持续问题。目前,我国国有银行的资产扩张速度每年都以20~30%甚至更高的速度进行,国有银行的盈利能力则没有如此显著的增长。而在短期内,商业银行又很难通过上市或发行新股等手段改善盈利能力。因此,在注资后不久,国有银行可能再次面临资本金不足的困扰,资本充足率的可持续问题不容乐观。

(2)注资后较低不良资产纪录的保持问题。大规模核销注资后,商业银行能否保持较低的不良资产记录,关键在于银行内部是否建立了足够的风险管理机制来防范新的不良资产的大规模发生,即银行内部是否进行了体制改革。如果没有自内的改革措施,银行又将重蹈覆辙,迅速积累更多不良资产。因此,注资必须与配套的体制改革同时进行。

综合考虑不难看出,单方面追求资本充足率或是干净的资产负债表只能在短期内起到账面上的一点效果,仅有银行注资没有尾随的制度改革或重组激励是无用

的,只能使银行不断期待政府的下一次注资,形成所谓的“免费的午餐”心理和“注资路径依赖”问题,忽视自身的改造,即产生所谓的“道德风险”。因此,一国银行注资过程中对道德风险的防范至关重要。

## 2、我国的银行注资缺乏对道德风险的防范措施

(1) 注资的行动与目的脱节。央行和政府相关部门注入资源帮助国有银行清理坏账的逻辑基础,应在于国有银行为承担经济改革与转轨成本积累了相当重的历史包袱,而银行市场开放前,背负庞大不良资产包袱的国有银行难以有足够的竞争力与外资银行竞争,同时也可能会成为威胁金融稳定的隐患。注资国有银行,正是出于这种考虑,打算在先提高银行资本充足率的情况下,再改善银行的内部治理结构与制度,以从根本上彻底进行金融业改革。那么,注资的根本目的是为国有银行业制度改革创造条件,这一目的也降低了注资引起道德风险的可能性。

但就目前的社会反响来看,注资过程中虽一直坚持注资后会紧跟制度改革,不会引起道德风险,但有效的改革具体行动却迟迟不见,这不得不给人一种雷声大、雨点小的感觉。可见,本次注资的实际行动并不能真正表现注资的目的,注资的行动与目的脱节。在这种情况下,有效防范道德风险很难做到。

(2) 央行的最后贷款人职能使用过度。近年来的金融改革与金融风险处置中,央行的再贷款成了没有成本的、取之不尽的金融资源,等于国家的免费注资。本来,再贷款是央行对商业银行众多支持行为中的一种。但目前在我国,不仅银行经营出现问题时指望再贷款,许多金融风险的化解也开始向再贷款转移,这其中也蕴含着道德风险。如果国有银行意识到自己如果出现经营失败肯定会得到央行的再贷款支持,那么国有银行的经营行为必然会更趋于冒险,从而导致再贷款——高风险经营——更多再贷款——更高风险经营的恶性循环。实际上,对于大多数国有银行等机构而言,国有资本被当作一种免费资本来筹集与分配,国有银行更是把国家注入的国有资本当作免费资本使用。既然如此,银行当然也就不承担低效率使用的成本与风险了,由此引发的道德风险是显而易见的。但是,我国的银行注资又明显缺乏对道德风险的防范措施。注资后银行资本充足率的可持续性不良资产纪录的保持性得不到保障,从而导致国有银行对国家注资产生心理依赖,将其视为风险发生后的“免费加油站”,更加大胆地进行风险经营。

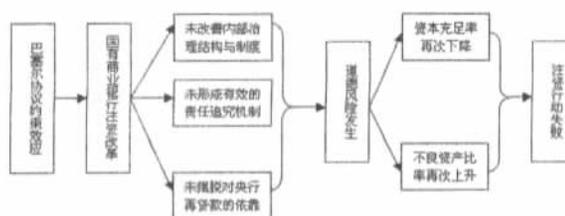


图1 国有商业银行注资与道德风险关系

由此可见,如果政府对国有银行的注资是出于实现短期目的,没有与银行的资产重组等体制改革同步进行,那么等于只是在负债方面作了一些技术处理,很有可能引发随后的一系列注资行动,不能从根本上解决问题。因此,注资是否与体制改革同步进行,是关乎注资成败的关键。注资的根本目的应是为银行业体制改革创造良好的条件。不进行体制改革,注资将失去意义。

## 二、政府控制商业银行的作用分析

国有银行在稳定经济平稳运行中起着不可或缺的作用,政府的介入有助于实现现代金融快速发展。原因在于:

1、政府控制商业银行有助于提高经济中项目的分布状况与筛选绩效。如果经济中存在长期见效的最优项目、短期见效的次优项目和长短期都无效的坏项目三种项目,那么在成熟的市场经济条件下,由于“理性人假设”效应标准商业银行多会选择短期见效的次优项目已使自己达到利益最大化,而在不太成熟的市场经济条件下,坏项目与最优项目则更容易得到银行的资金支持。由于银行的政府控制力越强,就更趋向于遵从政府意志为经济改革过程中有利于经济增长的长期见效的最优项目提供大量资金,并同时不可避免地选中某些坏项目,这被认为是国有银行体制选择最优项目所付的必要代价。在此过程中,国有银行更多地充当了国家财政的作用,是以国家为“理性经济人”作为出发点的,自然也就丧失了标准商业银行“理性经济人”的身份。如图2所示。

在我国,这种效果更多地体现在了国有银行替代国家对国有企业的贷款扶持上。我国由于财政收入在经济体制改革中实际需要而不断下降,对国有企业的注资与拨备能力长期不足,导致国有企业长期面临严重的资金短缺,不得不依靠贷款解决问题。此时,国有银行恰恰受控于国家替代其行使国有企业出资人的工作,即不论国有企业的偿债能力如何,国家让贷就可以贷。因此,国有银行的贷款更多地流向了国家改革过程中需要扶持的项目上,而不是最有收益前途的项目上。从某方面而言,

这种情况在我国改革开放的特殊经济环境中,起到了不可忽视的推动作用。由此可见,政府能够以行政力量集中社会经济资源,有能力超越经济发展的水平和阶段来支付建立现代金融制度的成本费用,从而加速金融制度变迁的进程。而且,任何社会力量在强大的政府面前都处于弱势,政府可以用行政强权扶持现代金融,抑制传统金融,从而加速现代金融部门发展的步伐。

2、政府控制商业银行所带来的国家声誉有助于稳定金融体系

在中国的渐进改革过程中,国有银行的资本结构呈现出以国家担保之下大量吸收居民储蓄替代真实资本注资的特殊情形,即国有银行的资本金是国家声誉与居民储蓄之间达成的一种奇特的资本联盟:国家以国家声誉入股,居民则以储蓄金入股。

国家声誉作为国家的担保,在某种意义上可以充当银行的自有资本金;追求安全而不追求收益的居民储蓄则因对市场利率变化反应不敏感而会一直留在银行中,成为银行的另一笔自有资本金。正是在这种情况下,国家声誉居民储蓄本身便具有了国家注资的性质,可以看作银行的核心资本。

统计资料显示,1979年我国国有银行自有资金与各类存款余额的比例为31.9%,至1995年则下降至7.02%,存款实际上替补了国家注资。而这一现象在此后的金融改革中愈发显现出来,居民储蓄存款充当国有银行自有资本的角色

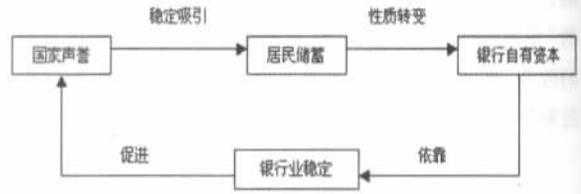


图3 国家声誉、居民储蓄与国有商业银行资本关系表

愈发突出。这部分居民储蓄对市场利率的敏感系数几乎为零,而对国家声誉的敏感系数则相当大。以国家声誉来弥补社会信任制度的不足,银行等现代金融业因拥有国家资本而蒙上了国家声誉的面纱,从而取得社会的信任,解除了社会诚信基础不足的约束。

由此可见,国家声誉决定了我国居民储蓄可以承担国家注资的作用,从而决定了我国国有银行存在的必要性。

三、政府控制银行业的福利损失及其退出偏好

建国以来,我国的银行体制一直是建立在国家作为商业银行主要出资人的条件下的,政府是银行的控制者。那么我们不妨从政府的经济人属性出发,讨论国家向国有商业银行注资实现政府控制退出、进行商业银行股份制改革的条件。

以政府作为经济人,根据“理性经济人”假设,只有当政府的成本小于收益时,他才有干预银行业的激励;一旦政府干预银行业的成本大于收益,政府就有放松金融控制的激励。

如果不考虑外部经济影响,在封闭经济体内,依边际收益递减规律,政府控制银行业的收益将是递减的。现在,假设政府控制银行业的收益不便,那么当政府控制金融的成本逐渐上升并超过收益时,政府将产生退出的偏好。如图4:

我们在张杰的国有银行信贷均衡模型上加入垄断者定价行为。如上图,一般情况下,垄断者按照  $MR = r^*$  的原则定价,此时的信贷提供量为  $LR^*$ ,利率水平为  $r_0$ ,区域  $r_{0r}^*Md_0$  构成垄断利润,区域  $d_0ME$  构成无谓损失(哈伯格三角)。

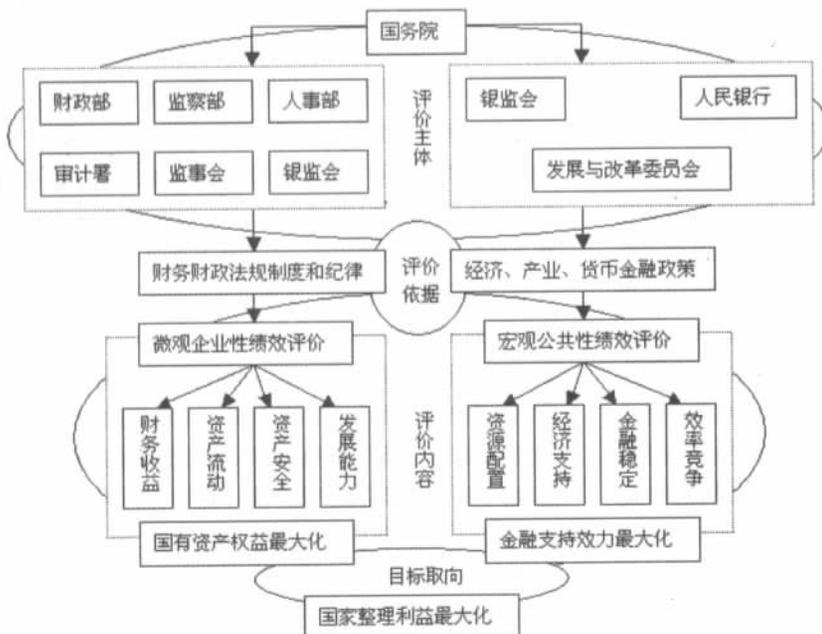


图2 国有商业银行绩效评价主体及其目标系统

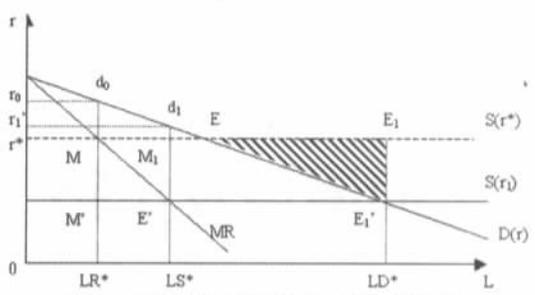


图4 政府控制金融资产下的福利损失

在政府控制金融资产的情况下,国有银行按照政府的偏好以较低的官定利率水平  $r_1$  满足国有企业的刚性信贷需求,或者说国有银行自身的预算软约束及其道德风险问题也是其有扩大惜贷的激励。在官定利率水平  $r_1$  的限制下,国有银行按  $MR = S(r_1)$  的原则定价(假设  $MR$  不变),此时信贷供给量为  $LS^* > LR^*$ , 区域  $r_1 r^* M_1 d_1$  构成理论上的垄断租(实际损失为区域  $r_1 r^* M_1 E'$ )。无谓损失  $d_1 M_1 E < d_0 M E$ , 可见,政府控制金融资产下的人为压低利率有助于从整体上改善金融资源配置的效率。但是,在刚性信贷需求以及国有银行的信贷扩张激励下,国有银行按照总量原则,即  $S(r) = D(r)$  的原则,使信贷供给水平增加到  $LD^*$  ( $LD^* - LR^*$  及为可能的呆账规模)。此时,不仅经济意义上的垄断租完全消失了,而且国有银行还要形成区域  $r_1 r^* E_1 E_1'$  的福利损失,其中区域为  $r_1 r^* E_1 E_1'$  部分转移到了信贷需求者,即体制内企业手中,而区域为  $EE_1 E_1'$  的部分成为无谓的消耗(图中阴影部分)。

上述分析表明,政府控制金融资产下国有银行由于其信贷扩张,造成的福利损失分为两部分,一部分转移给了信贷需求者(即“肉烂在了锅里”),一部分成为了无谓的消耗。从整个国民经济的角度来讲,转移给信贷需求者的那部分损失只是福利的转移(即“左口袋的钱装进了右口袋”),这部分资金仍旧参与国民经济循环。问题的关键是无谓的消耗部分,由三部分组成:一是各利益主体争夺金融资源博弈过程中所支付的交易成本;二是政府实施金融控制,导致金融资源不能优化配置所支付的代价,如国有银行的贷款形成了不良资产,尽管这笔贷款从整个国民经济角度并没有完全损失,或只是损失了一部分,但其本来是可以贷给较好的企业以创造更好的经济绩效的,这可以说是一种机会成本的损失;三是国有银行刚性垄断下的  $X$ ——无效率所导致的损失。

这种无谓消耗的存在恰恰能说明国有金融制度安

排下的福利流失,也说明了政府控制金融的成本支付存在一个递增机制。当政府感到控制金融的成本超过收益时,它就会主动地有选择地放松金融控制,从金融领域逐步退让的激励。

#### 四、代替国有银行注资的应该是什么

国有银行之所以成为问题,从根本上讲是因为经济企业部门的高国有成分使国家这个出资人一直存在把信贷资金配置给政府企业并从中获利造成的,即上面提到的“左口袋的钱装进右口袋”的现象,与国家是否作为国有银行出资人无关。一旦当地经济实现了市场化与非国有化,国家作为国有银行出资人就没有了国有企业收益这部分利润,而是仅以普通出资人的身份获取正常利润。

上面讨论得出,国有银行并非总是不利于经济增长。但改革至今,国有银行已经陷入越做越大的现实需求和越做越难的现实困境之中。尽管有国家信誉的支撑,如果国有银行不能维持一个正的现金流,其生存问题就会非常紧迫,这样,国有银行存在一个不断的扩大其规模的迫切要求。国有银行的困境,实际上是其所有者——政府控制金融资产所面临的困境。因为国有银行面临的问题,最终要由政府来解决。

因此,我国在市场基础薄弱的环境下,应该采取由政府培育市场发展的模式,而不应该简单地将政府隔离于金融发展之外。应着力使政府干预金融的行为从攫取金融资源转移到弥补市场基础不足、促进市场机制更好地发挥作用上来,以维持金融稳定发展。

#### [参考文献]

- [1] 张杰. 注资与国有银行改革: 一个金融政治经济学的视角[J]. 经济研究, 2004, (6).
- [2] 李广众. 金融抑制过程中政府收益的经验研究及国际比较[J]. 世界经济, 2001, (7).
- [3] 巴曙松. 银行业的自我拯救[J]. 中国企业家, 2003, (6).
- [4] 王修华. 社区银行发展的经济学分析与路径选择[J]. 金融论坛, 2007, (6).
- [5] 李思维. 论金融国资委成立的经济效用和机构模式设计[J]. 上海金融, 2005, (2).
- [6] 蔡四平. 国有金融资产产权现状分析与交易微观平台构建[J]. 金融理论与实践, 2005, (12).

【责任编辑: 莉 茹】