

国有商业银行不良资产的 存量化解与增量控制^{*}

张亦春, 许文彬

(厦门大学金融系, 福建厦门 361005)

摘要: 国有商业银行不良资产的形成有其历史背景, 其存量化解必须依靠政府、外部机构(资产管理公司)和商业银行本身等各方面的共同努力; 而其增量控制则主要依靠国有商业银行自身的制度性建设来实现; 本文探讨了国有商业银行不良资产存量化解与增量控制的一些具体措施。

关键词: 国有商业银行不良资产; 存量化解; 增量控制

[中图分类号] F830.33 [文献标识码] A [文章编号] 1002-4034 (2005) 02-0037-05

一、国有商业银行不良资产的形成

我国国有商业银行的不良资产在 20 世纪 80 年代的“拨改贷”进程中开始成型; 90 年代得到较大规模的体现和积累。

从机理上分析, 国有商业银行不良贷款的产生源于计划经济体制下的财政性质的贷款。国有企业固定资产投资的资金来源, 1980 年以前主要是财政投资拨款, 银行贷款被视为禁区。1980 年以来, 以轻纺工业发放中短期设备贷款试点为开端, 以后逐步扩大到固定资产贷款和技术改造贷款, 随着信贷管理体制的改革, 银行贷款逐步扩大成为我国固定资产投资的重要资金来源。而我国的投资体制, 缺乏严格的责任约束, 长期以来形成“政府立项、计委审批、财政与银行买单(拨款和贷款)”的模式: 投资项目的确立, 均由

有关部门包揽决定, 银行只作为一个现成的贷款人; 遇到决策失误、立项不当, 或经济环境变化, 往往发生项目建成无法投产, 或因重复建设, 投产后产品积压, 以及产销不对路、效益低下等。结果是贷款到期无力归还, 造成逾期和呆滞。但对项目有决策权的部门不承担经济责任, 而银行被动提供贷款资金, 却承担了项目投资的全部经济责任。这部分原应由整体宏观经济共同承担的损失于是构成国有商业银行不良资产的“原始积累”, 至今, 通过这一机理造成的新增不良贷款在商业银行资产负债表中仍占据相当高的比率。

1990 年四大国有商业银行不良贷款比率只有 10% 左右。1991-1993 年股票市场和房地产市场泡沫严重, 较大规模的银行信贷资金直接或间接地用于房地产、股票炒作; 1993 年泡沫破灭,

^{*}本文系教育部人文社科重点研究基地 2002-2003 年重大项目课题“入世后我国货币政策的外部环境和现实选择”(教育部项目批准号: 02JAZJD790031; 文号: 教社政司函[2002] 237 号)的阶段性研究成果之一, 笔者在此感谢作为该课题招标单位的中国人民大学中国财政金融政策研究中心提供的帮助。

[收稿日期] 2004-12-12

[作者简介] 张亦春(1933-), 男, 福建连江人, 厦门大学金融系教授、博士生导师, 厦门大学金融研究所所长。许文彬(1975-), 男, 福建泉州人, 博士、西南财经大学中国金融研究中心博士后、厦门大学金融系讲师。

一部分经济损失由股民和房地产开发商承担了,但大部分损失则被转嫁到国有商业银行头上,形成其不良资产。在同一时期,企业财会制度改革逐步推进,1993年出台新的企业财会制度,企业提取折旧增加,利润减少,一些原先尚能保持收支平衡或微利的国有企业陷入亏损,还贷能力下降,甚至丧失还贷能力,这在帐面上也直接反映为国有商业银行不良贷款比率的上升。据不完全统计,迄至1993年底,四大国有商业银行的不良贷款比重已高达20%左右。然而,由于国有商业银行的商业化属性在当时尚未得到强调和重视,其运作也基本上仍在计划经济体制框架下进行,因此高比率的不良贷款并未得到足够的关注。

1994年三家政策性银行成立,国有商业银行的真正商业化改革启动,市场导向和利润导向理念开始被引入商业银行经营运作中。但同一时期国有企业改革也大规模推行,在客观上离不开国有商业银行的信贷资金支持。国企改革采取的是试点-推广的试错模式,有很多具体办法在试点中成效不显著,因此在实际中没有得到推广。此种方式对于一个还不熟悉市场经济体制的微观主体阶层来说虽然是最为适宜的,但其间发生的试错成本却也往往通过国有企业在商业银行中的不良贷款来体现;而非试点企业也常常援引为自己逃废银行债权的借口,被非试点国企通过此种途径造成的不良贷款总额远超过试点企业试点失败形成的损失,从而使国企改革成本超过国家预算的规模,而这一成本几乎完全体现为国有商业银行的不良贷款。

如果说以上因素是国有商业银行不良资产积累的外部原因的话,那么,国有商业银行自身在中央政府、本部门、地方三方面推动下的低效规模扩张则是形成其不良资产积累的内部原因。中央政府作为渐进改革的推动者,必然要求获得货币化收益,以增强其应对在推进转轨过程中必然遇到的利益转移问题的能力;于是对金融资源的垄断性掌握成为其第一需要,否则将无法动员足够的储蓄资源,国有经济(体制内成份)也会因无法获得及时而有力的金融支持而呈现J型下降,从而无法避免苏东国家的经济困境。四大国

有商业银行的分设在成立之初是出于发挥专业化优势,体现计划经济体制分而治之、各不干扰的逻辑,但随着商业银行的真正商业化目标的提出,它们之间产生了日益尖锐的利益冲突,直接表现为对储蓄资源的争夺上,而要有效地争夺储蓄资源,就必须不断扩展自己的分支机构,这就使商业银行的组织规模超越了国家效用函数规定的扩展边界。更为重要的是,在地方分权的情形下,地方利益函数也成为决定商业银行规模的一大要素,国有银行分设地方分支机构的行为直接受到地方竞争的支配,因为“国有金融组织在某一地方的分设规模直接关系到该地方向国家争取金融资源使用权的讨价还价能力”,对地方而言,“国有银行分支机构本身便是金融资源支配权的象征”^①。受此三方面因素推动,国有商业银行实现了大大超越于效率边界的规模扩张,造成国有商业银行机构臃肿、效率低下,自改革开放以来,国有商业银行的组织规模与储蓄存单的提供规模保持同步增长,1985-1996年间国有银行组织规模从58364个增加到168101个,年均增幅24%,这个比率远远高于年均GDP增幅。机构臃肿、效率低下的运作现状使国有商业银行难以及时应对瞬息万变的经济形势和微观经济主体变迁,无力对其贷款进行及时有效的监控和预测,在面对地方政府的半强制性贷款分配压力下也难以坚持市场取向原则。从而导致国有商业银行不良贷款的积累呈现自强化趋势,并且银行本身已难以控制。

尽管国有商业银行的不良资产积累由来已久,但其表现则是在1990年以后才逐渐鲜明的,尤其在1997年亚洲金融危机之后。随着我国金融机构财务会计制度的规范化,以前积累的不良资产得到帐面上的反映^②,据统计,四大国有商业银行加总的不良资产高达3.1万亿元之巨;据业内人士估计,不良贷款占贷款总额比率则高达30%。而1997年的亚洲金融危机更给人们以直接明了的警示:银行不良资产问题倘若不能得到及时有效的控制和解决,可能引发全面的金融-经济危机,从而使数十年的经济建设成果付诸东流。自20世纪90年代末期开始,对国有商业银行不良资产问题的求解成为决策层、业界和学界

所共同关注的课题。就目前情况看,求解的途径大多集中在对存量的化解上。

二、存量化解: AMC 的绩效评判和方略探讨

为化解潜在金融风险,提高国有商业银行国内外竞争力,党中央、国务院推出了一项重大政策:成立金融资产管理公司(AMC),接收、管理和处置国有商业银行的不良资产。1999年4月20日,我国第一家金融资产管理公司—中国信达资产管理公司成立,同年10月,东方、长城和华融资产管理公司相继成立,这四家公司分别收购、管理和处置从中国建设银行(及国家开发银行)、中国银行、中国农业银行和中国工商银行剥离的不良资产1.4万亿元,其资金来源于三个渠道:其一,国家财政对四家资产管理公司拨付了400亿元资本金;其二,人民银行提供了5700亿元的再贷款;其三,四大资产管理公司向对应的四大银行发行了8200亿元的金融债券。

AMC的成立迄今已过4年,在处理不良资产存量上发挥了相当大的作用:据统计,截至2003年三季度末,四家金融资产管理公司累计阶段性处置不良资产4154.68亿元(不含政策性债转股),回收现金861.91亿元,占阶段性处置不良资产的20.75%。在高达1.4万亿元之巨的不良资产总额中,那些较易清收、处置的项目已经得到一定程度的挖掘,一些经营效益较好的客户,通过转贷、债转股等手段已转为正常贷款或股权投资。但是AMC处理不良资产基本上是根据短边原则进行的,即容易处理的先行解决,因此所化解的不良资产在1.4万亿元的总量中基本上属于“比较好”的资产,而尚未解决的部分才真正是棘手的问题,剩余部分的处理将是一个更为艰巨的任务。并且,在AMC内部也埋藏着相当大的隐忧,倘若不能得到及时补救,将反过来影响国有商业银行未来的金融风险状况,从而使AMC近年来取得的绩效化为乌有:如前所述,AMC的资金来源于三个渠道,其中向四大国有商业银行发行的债券占比超过50%,债券利息对商业银行资产负债表状况的改善显然杯水车薪,而到2009年债券到期时,四大资产管理公

司可能无法偿付本金,于是AMC的经营风险又重新回到商业银行头上;届时银行业对外开放格局已然形成,国有商业银行将同时面对外资和内资银行的竞争,这一亏损的转移及由此带来的连带效应将可能导致国有商业银行在竞争中处于非常不利的地位。因此,AMC的运作效率不仅关系到不良资产存量的化解,而且关系到国有商业银行的未来竞争地位。

如何切实有效提高AMC化解不良资产的速度和效率,笔者认为应主要从以下几方面着力:

1.应明确AMC的定位。金融资产管理公司无论采取何种模式,都是作为消化(或防范)金融危机的一种应急性措施加以运用的,因而其定位都仅限于清理不良资产、化解金融风险、挽救商业银行体系这一层面,而不宜赋予过多的“历史使命”。目前我国AMC却不适当地承担了多重政策目标:金融资产管理公司成立之初,国家就赋予它三大使命,即“防范金融风险、保全国有资产、支持国企改革”;而据中国信达资产管理公司总裁朱登山介绍,在过去四年的运作中,资产管理公司除具体的不良资产处理业务外,还“兼顾了支持国企改革脱困、重组国有企业、健全金融秩序、维护社会稳定等多重政策性目标”。过多政策性任务的赋予使AMC在具体化解不良资产的业务过程中顾忌良多,无法统筹兼顾,往往顾此失彼,难以实现真正的市场化运作。AMC运作业绩不尽如人意,尤其在处理不良资产的速度方面受到一定的非议,其根本性原因在此;而将来处置那些更为棘手的不良资产时,这一问题将更加突出。鉴于此,目前应尽快将“迅速、有效处理不良资产”明确定位为AMC的第一要务,尽量减少其它政策性负担,强化其市场属性。当然,作为政府支持、财政拨款组建的金融机构,要完全脱离政策性目标实现市场化经营是不可能的,对商业银行不良资产进行剥离处置也正是政策性金融的一个体现;但在具体运作过程中切实减少AMC的负担,改由其他配套措施分担这部分职能,则是完全可以实现的。

2.应完善金融资产管理公司的功能,强化其业务手段。业务手段的多寡和业务范围的宽窄直接决定了AMC处理不良资产的速度和效率,目

前,国家还没有赋予金融资产管理公司的投资功能,从而决定了我国的金融资产管理公司处置手段比较单一,许多市场化方式无法运作。在已处置过的资产项目中,大部分以出售为主,新的处置方式所占比重不高,国际上风行的并购重组、合资经营、资产证券化等处置方式还无法全面开展,业务范围和业务手段受到了很大的限制,非常不利于资产处置价值的提升和处置效率的提高。鉴于此,应尽快建立资产管理公司拓展市场化业务的运作机制,赋予资产管理公司投资功能,允许其使用资本金进行国债投资;允许其进入资本市场,使用自有资金对确有升值潜力的不良资产进行投资,提升回收价值;允许其开展商业性委托资产处置业务,利用专业优势为金融机构和工商企业处置不良资产;并鼓励资产管理公司进行金融工具创新,积极尝试不良资产证券化,进一步加快不良资产的处置速度。

3.完善金融资产管理公司内部运行机制。作为一个公司实体,AMC客观上需要有一套符合现代企业制度和金融行业特点的全新的运行机制,建立新型的人力资源管理机制,建立业务创新、突出贡献与报酬相匹配的科学分配制度,形成有效的激励约束机制。目前,资产管理公司既不是有限责任公司,也不是股份有限公司;这种状况导致资产管理公司难以建立有效的公司法人治理结构,不利于资产管理公司走向市场和建立相应的市场化运作机制。

三、增量控制:贷款规模扩张的负面效应和相应对策

按照中国加入WTO承诺的全面开放银行业的时间安排,留给我们解决不良资产的时间所存无几,2003年我国的宏观经济出现强劲增长的势头,仅前三季度GDP就增长了8.5%,这为贷款整体规模的扩大提供了广阔的机会。扩大国有商业银行的整体贷款规模,增大分母,可以降低整体坏帐比率。由此看来,似乎“增大分母”法是重塑国有商业银行坏帐比率的一个有效工具。2003年全国金融机构贷款增量为2.7万亿元,比去年同期多增长了1.3万亿元,增幅同比达100%,可见这一方法正被广泛采用。

然而,“增大分母”法能发挥效果的一个重要条件是分子必须不以同样速度增长,而对我国2003年经济增长的具体分析却表明该条件未必能够实现。

我国2003年增长最快的五种行业分别是房地产、钢铁、水泥、石油和机械,而这五种行业都在不同程度上存在重复建设和低水平扩张现象。试以汽车产业为例:自1999年来我国汽车市场以每年30%左右的速度增长,至2002年汽车业固定资产超过3000亿元,工业产值超过5000亿元,汽车总产量超过300万辆;根据国家信息中心的一份报告称,目前我国汽车整车制造企业已多达100多家,其中包括了近20家民营企业;全国有27个省市生产汽车,17个省市生产轿车,23个省市已建成轿车生产线;全国汽车产能已达550万辆,远远超出了市场容量;按此增长势头,到2005年全国汽车产能将达到1000万辆。而另一方面,汽车的市场消化能力却呈现逐渐减弱倾向:随着WTO的进入,到2006年7月1日进口整车三大车型的关税将降到25%,零部件降到10%,进口配额将全部取消,国产汽车头顶的保护伞基本消失;在此有效预期下,将来的2年多时间里国产汽车的市场需求将必然出现一个比较明显的萎缩。一面是供给的超额加速增长,一面是有效需求的相对萎缩,我国汽车行业在不远的将来就将面临巨大的无效供给压力和产品积压,从而使整个行业的既有投资陷入越来越深的困境^③。该行业背后的金融支持则主要由商业银行(国有商行占大多数)提供,一旦行业陷入困境,则作为其支撑的国有商行必然再次陷入银行业低效重复扩张“买单”的境地,最直接的体现就是不良资产的增加。具体分析其他四个行业,我们容易发现基本情况是相似的:尽管目前发展势头迅猛,并且短期回报很高,但基本上都属于低效扩张,并且重复建设现象都比较严重;而其近期的迅猛发展则基本上都是以国有商业银行的固定资产贷款作为主要金融支撑的。产能过剩或重复建设的负面效应一旦开始发挥作用,市场回报率必然随之下跌,国有商行不良资产总量于是必然面临新一轮的大规模增长。一旦不良资产增幅超过贷款总体增幅(随着

上述负面效应的发挥,贷款总体规模必然随之收缩,因此此种情况是极有可能发生的),则“增大分母”法将彻底失败;并且,因银行业的对外开放那时已经实现,在跨国银行的激烈竞争下,国有商业银行的危机将呈现自我强化的特点,从而可能酿成大的金融危机。

在此种条件下,留给国有商业银行的可选方案实在不多;要想毕其功于一役尤不可能。在这种背景下,笔者认为,目前应着重解决以下几方面问题:

1.转变观念。WTO加入日程的迫近使我国银行业产生普遍的紧迫心态,这有助于促进国有商业银行体制改革;但也因此使许多业内人士将2006年当作一个硬性指标,从而产生比较严重的“完成任务”式的心态。然而,WTO的加入只是国有商业银行新一轮发展的一个开端,更为严峻的考验还在后面。即使可以通过各种方式把国有商业银行的资产负债表做得非常漂亮,内部弊病和实质性问题若未能得以解决,则在将来更为激烈的竞争中早晚还是会爆发出来,并且其危害性也将成倍增加。相反,只要国有商业银行切实推行提高效率、降低风险的举措,从而使对不良资产的处理处在一个良性发展的动态过程中,则即便2006年其比率仍在10%以上,也并不足惧。因此,应及时转变观念,尽量避免掩盖问题式的表面文章和掩耳盗铃式的自欺欺人。

2.强调渐进。如前所述,国有商业银行的不良资产问题是长期以来逐渐形成的,其解决也须求助于渐进性的改革到位,而不能奢望毕其功于一役。这不仅体现为对存量的化解需要一定时间,也体现在对增量的控制上:只有当国有商业银行的信贷业务运作机制得到根本性的改变、运作方式实现真正市场化的转变之后,不良资产的增量才有可能真正得到源头上的控制;而机制改革和方式改进同样是一个渐变的过程(深受制度变迁的路径倚赖效应和人类自身行为惯性的影响)。因此,在对国有商业银行不良资产增量控制问题上,应适时强调渐进原则,切实地通盘统筹国有商业银行长期发展规划。

3.政府支持。鉴于银行体系风险的强烈负外溢性及国有商业银行本身固有的国家属性,政府

对其坏帐解决和风险化解势难袖手。考察目前国有商业银行不良资产现状,单依靠其自身显然不可能顺利解决,因此相当程度的政府支持是必不可少的;政府支持仍应慎重考虑具体方式和力度:财政注资的数额、方式、时机选择以及是否进行不良资产再次剥离都值得慎重思考。

4.国有商业银行本身着力。如果说政府及其他外部助力(如AMC)在对不良资产存量的化解中起相当大的作用的话,则其增量控制基本上必须由国有商业银行自身承担;而随着信贷规模的扩大和存量的继续剥离处理,增量控制的重要地位将日益上升。国有商业银行应尽快完善其内控制度和风险控制机制,建立起科学合理的指标体系,推动制度性建设的进程;同时积极构思机制创新和业务创新,切实提高运营绩效。

注释:

①张杰:《中国金融制度的结构与变迁》第197页,山西经济出版社1998年版。

②譬如流动资金贷款,原先是为填补国企自有资金的不足,因此长期被企业周转占用,形成“短贷长用”。但在会计处理上,以前一般是采取借新贷还旧贷的做法,只是在到期日前,填写一份相同金额的“借款申请书”和一份“还款凭证”,由银行作例行审查后办理转账手续,以此来表示展期续借的形式。于是逾期贷款根本无法反映到帐面上。1996《贷款通则》实行以来,明确规定短期贷款到期申请展期期限,累计不得超过原贷款期限,经批准展期后的贷款,如到期无力还款,次日起即属逾期贷款。这样就堵住了没完没了的展期,贷款的逾期情况得到了真实反映。但表现在帐面上,则是不良贷款的比重突然有一个较大的上升。

③高盛公司在2003年的一份研究报告中就曾明确指出:尽管中国汽车市场目前增速居全球之首,且投资回报也异常丰厚(这也是国有商业银行选择这一行业的一个重要原因),然而最快两年后将出现产能过剩和价格大降的困境:“因良性贷款客户的逐渐失去,贷款总规模将日益萎缩,从而不良资产占比日渐上升”。

(责任编辑 于友伟)