

试析封闭贷款的利弊

——兼论《封闭贷款管理暂行办法》

李鹏程

调查与分析

如何使国有企业扭亏为盈,健康发展是当前中国经济生活中的一大难题。政府为之绞尽脑汁,国人为之牵肠挂肚,举国上下都在苦苦求索国企改革之路:抓大放小、兼并破产、资产重组、减员增效已是寻常策略,尽管已初见成效,无奈国企大问题多,迫切需要更多的改革“良方”。封闭贷款的出现,则为陷入泥沼之中的国有工业企业带来了新的希望!

众所周知,国有亏损企业很难依正常渠道从银行获得足够的贷款以使自己“起死回生”,从而陷入积债难还、“回天乏术”的深渊之中,最终难逃厄运。而最令人惋惜的是有的国企尽管一时亏损严重,但它还拥有一定的市场份额,能生产出有销路的拳头产品,却因资信不佳,急需资金扭亏为盈时却无人“雪中送炭”,往往坐失“复活”良机。

封闭贷款正是在这种社会背景下登上中国的经济舞台的。其确切含义,依中国人民银行、经贸委、计委、财政部、税务总局等五部门于 1999 年 7 月 28 日联合发布的《封闭贷款管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)第二条规定,是指:“贷款人对因资产负债率较高,亏损严重等原因,按照正常条件下不能取得贷款,但政府已决定救助的国有工业企业发放的流动性资金贷款。”显然,封闭贷款是仅限向国有亏损工业企业的,其目的在于“积极支持亏损严重的国有工业企业,培育新的经济增长点。”^①

细究封闭贷款之定义,不难看出:其贷款对象和贷款人资格是受到严格限制的。能够成为封闭贷款的发放人的必须是“国有独资商业银行和其他商业银行”。^②而商业银行是指“按照我国《商业银行法》和《公司法》设立的吸收公众存款、发放贷款、办理结算等业务的企业法人。”^③因而,商业银行作为“自主经营、自负盈亏、自我约束”的企业法人,对其发放的贷款,应严格遵守“效益性、安全性、流动性”的经营原则进行效益评估并审慎发放。封闭贷款由商业银行贷出,其性质不属于政策性贷款,作为我国政策性银行的国

家发展银行、中国农业发展银行和中国进出口银行是不能经营此类业务的。所以,封闭贷款只能由我国的商业银行进行发放,譬如中国工商银行、中国银行、中国建设银行、交通银行等等专门的商业银行,其性质当然是一种商业性贷款,是在现有特定环境下,为带动国有亏损企业走出困境和扭亏为盈而开办的具有封闭性质的贷款,在操作过程中同样也存在商业风险,所以只能由“商业银行自主审查发放。”^④国家经贸委只可向有关商业银行推荐符合贷款条件的企业,不应强制摊派贷款。作为贷款人的商业银行自主决定是否发放贷款,其贷款发放条件、操作程序应严格遵守市场经济的融资规律。所以,封闭贷款被称为“在特殊的经营环境中开拓信贷市场、救助特殊客户、控制和管理救助风险,最终化解信贷风险的一种全新的金融产品。”

由于信贷风险过大,封闭贷款的贷款人往往要对申请此类贷款的国企进行严格的资格审查,只有同时具备以下条件的国企才能获得封闭贷款:①企业在生产经营中亏损严重,债务负担沉重,依《贷款通则》规定的条件难以获得贷款,但由于企业还具有一定的经济存在价值,其所在地县级及县级以上人民政府决定对之进行救助,避免其破产并提出具体的救助方案以帮助其摆脱困境,并且该救助方案已为愿意提供贷款的商业银行所认可;②尽管企业生产经营状况不好,但其部分产品仍被市场看好,且在市场上能打开销路,争得一定份额的订单,能为企业创造效益,促使企业焕发生机;③企业对“有市场、有效益、有订单”的这部分产品能够实行封闭核算,做到产供销单独记帐,成本费用单独核算,效益利润单独反映;④企业的产品符合“财货鉴证”要求,即具有购货方银行签发的信用证、承兑汇票或贷款人认可的其他付款承诺;⑤能够提供贷款人认可的担保,如第三人的保证、机器设备或畅销产品的抵押等等。^⑤

除了上述限制外,封闭贷款还应遵循“封闭核算、购货鉴证、足额贷款、专户管理、保值分利”的原则。贷款资金在

企业采购、生产、库存、销售整个环节中能够封闭运行,促使企业生产能够循环周转并按期归还本息。而欲使封闭贷款能够如此良性运行。必须做好以下几项工作:①贷款封闭核算、专户管理。贷款人应为企业开立封闭贷款结算专户,实行专款专用,单独考核。贷款人对企业的贷款用途要逐笔审核,保证贷款用于产品当期生产的各项直接和合理间接支出。这就保证了贷款能真正用在“刀刃”上,避免了资金的浪费和不良债务的发生。②实行“双签制度”。即封闭贷款及回笼货币的使用必须要有企业和贷款人双方的签字方能支付款项。“双签制度”严格限制了资金的使用,使得以“效益和盈利”为目的的银企双方更注重资金的最大效率的利用,从而实现双方共同盈利的目的。③贷款封闭运行,企业老的“税、费、薪、贷”不得从中扣除;并且企业应保证产品销售收入及时足额划入专户,不得挪作它用。资金的封闭运作,保证了企业集中资金发展优势项目,增加盈利,从而扭转亏损局面,并且有足够的力量来偿还封闭贷款的本息。④保值分利。即本期产品生产销售结束后,其销售收入在保证当期税额足额缴纳以及封闭贷款本息按期归还的基础上,对盈利部分,允许企业按贷款协议约定支付所欠工资,归还所欠税款,归还老贷款本息或用于其他合理支出。保值分利不仅保护了贷款人的利益,同时也有利于企业的减亏增盈和维护职工的切身利益,激发职工的劳动积极性和创造力,使企业和职工之间形成一种良性的互动,最终使企业摆脱困境,恢复活力。⑤

同时,还需注意的是,发放封闭贷款是一项政策性很强的工作。自从中国工商银行1997年对沈阳重型机器集团公司发放第一笔封闭贷款以来,封闭贷款市场日趋活跃。截至1998年底,国有独资商业银行共发放封闭贷款98亿元。在《暂行办法》颁布以前,对封闭贷款的运作主要是靠一些政策性文件进行指导和监督,如中国人民银行同经贸委等部门联合下发的《关于支持国有亏损工业企业有销路、有效益产品生产的通知》、《关于进一步支持国有亏损工业企业有销路、有效益产品生产的通知》以及《关于国有亏损外经贸企业实行封闭贷款有关问题的通知》等等。这些“通知”极大地推动了封闭贷款业务的发展,促使一大批国有亏损企业重新焕发了生机。

据报载,截至1999年6月底,中国工商银行已对500多户国有工业企业发放封闭贷款,余额36.2亿元。^⑦中国银行共对405家国有亏损工业企业的843个优势项目发放39545万元人民币,940万美元的封闭贷款。^⑧中国农业银行对国有亏损工业企业累计发放22亿元的贷款,援助对象达231户。^⑨并且,封闭贷款运行效果良好。如中国工商银行甘肃分行对兰州石油化工机器总厂发放封闭贷款3000万元,支持其盈利产品石油钻机的生产,1998年全厂产值增长75%,销售收入增长35%,亏损额由2394万元降为1500万元。企业不仅新老全部贷款当年利息不欠,还归还了原欠的53万元利息,封闭贷款取得了奇效。再如中国工商银行1998年发行的封闭贷款支持的信用等级在BB级以上的

企业中,25户扭亏为盈,275户不同程度减亏或增盈。同时,封闭贷款利息基本全部收回。¹⁰

由上述实例可见,封闭贷款对我国经济的发展具有十分重要的价值。它促使国有工业企业扭亏为盈,摆脱困境,获得新生,为社会创造更多的物质财富。同时,封闭贷款的发放,还能促使商业银行盘活存量资产,获得资金的高效利用,并促进了银企的密切合作,改进并提高各自的经营管理水平。而且,封闭贷款还能发挥货币政策的作用,改变目前国内有效需求不足的局面,防止通货紧缩的产生和加剧。因此,大力推广封闭贷款,对促进国有亏损工业企业的复苏具有重要的现实意义。

但由封闭贷款近二年的实践表明,尽管大部分获得贷款的国企已不同程度地取得了扭亏增盈的效果,但由于无法可依,封闭贷款的操作还存在许多问题:如抵押担保不落实,手续不完善,少数企业封闭贷款未实行专户管理或存在管理漏洞,个别银行利用封闭贷款收取老贷款本息,贷款利率上浮幅度需要控制以及在办理抵押担保手续时存在收费高、收费标准随意性大等等。因此,利用法律手段对封闭贷款进行调整和规范势在必行。

《暂行办法》的出台,是我国近年来封闭贷款实践经验的总结和关于封闭贷款政策性文件的法律位阶升华,是当前规范封闭贷款健康运行的一把“尚方宝剑”。该办法共六章26条,对封闭贷款的定义、贷款条件、贷款的运行和管理、贷款的监督和检查等问题都作了较为详细的规定,对商业银行救助国有亏损工业企业进行了规范。《暂行办法》将为我国商业银行开展封闭贷款业务创造一个较好的外部环境,减少信贷风险的发生,为更多的国有企业获得及时、足额的资金提供法律保障。因而,可以预期,《暂行办法》的颁布实施,必能加强我国封闭贷款的管理,加快国有企业的改革步伐,并将保证“国企三年扭亏为盈”宏伟目标的实现!

注释:

①《封闭贷款管理暂行办法》第1条。

②《封闭贷款管理暂行办法》第2条。

③《商业银行法》第2条。

④《封闭贷款管理暂行办法》第3条。

⑤参见《封闭贷款管理暂行办法》第5条。

⑥参见《封闭贷款管理暂行办法》第12—16条。

⑦李岚《失去封闭贷款健康发展》,《金融时报》1999年8月6日。

⑧解正华:《用封闭贷款,助国企解困》,《金融时报》1999年8月5日。

⑨李冬玲:《注重科学论证,完善金融服务》,《金融时报》1999年8月9日。

⑩李岚:《推动封闭贷款健康发展》,《金融时报》1999年8月6日。

(作者单位:厦门大学法律系)

(责任校对:柳翠)