

激励改进和监管变革:国有商业银行的改革思路

黄安娜 王寓涛

作者 黄安娜 王寓涛 厦门大学财金系博士生 邮编 361005

1997 年 7 月以来,亚洲一些国家爆发了一场震撼世界的金融危机,在其金融市场崩溃和巨额呆账、坏账显现的背后,金融中介对企业的无效监控暴露无遗。分析表明,我国金融中介的潜在问题在内容与危机国家有着不少相似之处,在程度上也不亚于它们,那么金融危机是否会在中国重演?笔者认为,与危机国家不同,我国在国际资本市场上是净债权人,而且对外资本账户仍是关闭的,这为我们提供了相当的时间和空间,金融中介尚可以渐进的方式,而不必通过一场危机,有计划地、而不是穷于应付地,按照自己的目标、而不是国际货币基金组织的设定来进行改造。然而,我们没有任何理由为身处这种状态而感到庆幸,更不能就此泰然处之,迟迟不采取有效措施,否则终将酿成大祸。同时,在国际风云变幻的国际经济环境中仍有这样的决策自由度,实属难能可贵,我们没有理由不珍惜它,没有理由不加以有效利用。

受亚洲金融危机的警示,对国有商业银行改革的讨论集中在如何清理不良贷款,但清理并非根除,如果不从产生坏账的微观基础和制度根源出发,改革只能是饮鸩止渴。对此,本文将分激励和监管两个方面来进行探讨。

一、激励改进

激励改进应着眼于信息生产优势的内化和规模与范围经济,才能使国有商业银行演化为积极的监控者。

(1) 逐步改革存贷款利率,最终实现市场化

这是一个复杂而又敏感的政策,需要慎重推行。笔者建议采取调、放、构相结合的策略,分步给予参与市场竞争的自由。首先,调整国有商业银行的存贷款利率水平与结构,缩小官方利率和市场利率的差距,由目前相差一倍以上缩小到 50% 以内,同时使贷款调整到实际正利率,将借款利差提高到合理水平。而为了减少利率调整科学性差、滞后期长、效率低下的状况,可考虑强化货币政策委员会的职能,使其从现在的咨询型向决策型转变,然后赋予利率决策权。其次,下放利率管理和决策权,允许国有商业银行对其一小部分贷款自行确定利率,并不断提高自主利率的比重和放宽其它利率的浮动幅度。第三,构建以基准利率为核心的利率调控机制,允许存贷款利率由市场决定。

利率改革可能意味着刚性上升。对此,国有企业肯定会有“承受不了”的呼声,也会受到国有商业银行中能够瓜分双轨制租金的既得利益集团的反对。前一种情况中,并不是所有的国有企业都承受不了,低利率竞租使不少企业无法(全部)获得贷款而转向比官方利率高得多的市场或黑市利率借款,这是客观存在的;另外有些确实承受不了的企业也有其客观原因,如多年的积累被国家拿走,这实际上反映了政府的相关利益;而对利率并轨反映最为强烈的是转机无

望、滥竽充数,在利率提高中会被暴露、被淘汰的企业。后一种情况中,既得利益集团不能代表整个国有商业银行,如果使信息生产优势的內化收益大于租金成本,则将诱致力量对比发生变化。这样分析看来,利率改革的阻力并不是大得不可逾越,关键是选择什么时机。1998年3月25日,人民银行再次降息,各项存款年利率平均下降至0.16个百分点,贷款年利率平均下降0.06个百分点,存贷利差扩大0.1个百分点,而且在物价持续回落的情况下保持了正的实际利率,这对银行有一定的激励作用,但它与市场利率的差距是拉大还是缩小呢?

(2) 弱化信贷配给,实现风险细分型的多样化

首先,中国人民银行从1998年1月1日起取消国有商业银行的贷款限额是在正确方向上迈出的重要一步。有人担心银行信贷在放弃限额控制后有可能失控,但继续保留额度同样会出现控制不住的问题,与其围着贷款规模的计划、分解、监控、考核和汇总忙得不亦乐乎,并费尽心机去绕规模、做假账,不如把这部分人力、物力、财力用于国有商业银行自主选择符合效益原则的客户,用于确实加强中央银行的日常监管。而且,取消限额也不等于放松银根,取而代之的是“计划指导、自求平衡、比例管理、间接监控”,这对国有商业银行提出了更高的要求,它不仅要注意贷款规模,更要做到资产负债的综合平衡和结构对称。为此,要根据现状确定分支机构各类资产负债比例,逐步调整不合理的结构,使其在增量上逐步达到要求;要求各国商业银行细化会计科目,开发统计软件,加大计算机网络建设,建立灵敏的信息支持系统;要深化资产负债比例执行情况的督导检查;指导性计划应尽量避免指令性色彩,并逐步过渡到完全比例管理和差额(缺口)管理。

其次,要尽快解决国有商业银行的政策性贷款。政策性贷款不可能立即取消,但要确定一个中止并转交政策性银行和其它一些非银行政府机构的时间表。在过渡期间,应对政策性贷款实行新老划账,专户管理,加快老贷款的催收和清理,对新产生的政策性贷款与经营性贷款分账管理,单独考核,分清职责,落实清收。

此外,还要逐步打破行业分工,使国有商业银行的业务交叉发展,并反思主办银行制,大力发展银团贷款。

(3) 重组国有商业银行,允许新的商业银行准入

近两年来,国有商业银行在自行撤并分支机构方面已经迈出艰难的一步,但如果简单地下岗分流、减员增效恐怕难有突破性进展,最后的结果很可能又是银行贷款办公司。同样,金融机构多样化也出现了令人鼓舞的现象,但在国有商业银行稳居垄断地位的现阶段,单靠体制外生成作用必然有限,长期内形不成竞争性市场。而鉴于我国制度变迁的特点,把上述两个方面结合起来则可能加快改革的进程,大大改进国有商业银行的激励。

一方面,打破国有银行(包括中央银行)的行政科层机构,取消现有省分行,从众多一级城市分行中选择大区管辖行,基层分支一般只延伸到大中型城市。另一方面,适当放出一部分分支机构,在其设施和人员的基础上成立有地方政府主办或支持的新的区域性商业银行;为防止沦为地方政府的附属银行,每家区域性商业银行横跨三四个省份,由相关省份持股但不能控股,中央银行也可以持有少量股份。由此形成国有商业银行的全国性、区域性“双轨制”,既能够有效收缩国有商业银行的庞大体系、形成规模经济,又打破垄断格局,促进风险细分型的多样化,既能大幅度降低地方倒逼中央的不利影响,又顺应“中间扩散型”的制度变迁。当然,这种“双轨制”应该有所协调和分工,全国性大型重点企业主要由国有商业银行提供贷款或牵头组织银团贷款,而区域性商业银行主要为地方中小企业融资。

二、监管变革

监管变革应着眼于构建自保、分保和再保险的多层次效率体系,以便降低国有商业银行的内在脆弱性及其外部化。

(1) 隐性存款保险制度显性化

如果说激励改进切断了外部成本内部于国有商业银行的渠道,那么国有商业银行也没有理由继续将其内部成本“无限量”地外部化,否则激励无法改进而是进一步被扭曲。因此,变革隐性存款保险制度势在必行。首先应将在原制度下那些具有隐性保护特征的内容明确化,然后用相关的法规将在存款保险制度下的所有内容制度化。

有人认为,国有商业银行是全资国有,国家就应该负无限责任,建立存款保险制度等于又多了一条外部化的途径。这种论述不符合法律依据,因为无论什么类型的企业法人(业主、合伙或公司),其责任都是无限的;有限责任和无限责任的区分是对出资者而言的,而出资者负无限责任的情况只有一种,即投资主体是唯一的自然人;对于国有商业银行,国家是唯一的法人投资主体,所负的责任是有限的;长期以来,国家之所以负无限责任是因为它将外部成本内部化,使国有商业银行无法成立独立的法人从而无法承担无限责任,只能将其转嫁给国家。如果明确了出资者的有限责任则意味着“该破产时就破产”,那么存款保险制度就不是多余的,虽然它在一定程度上吸收外部效应,但更是一个金融监管机构,督促银行加强对贷款的监控以降低破产的概率。

可能有人还会提出这样的问题,即国有商业银行的破产不仅造成国有资产流失,而且带来一系列的社会问题,国家无论是作为出资者还是作为社会管理者都不会无动于衷,如果再加上存款保险是官办的话,那么低成本的救助和兼并将成为最常用的解决方式,其作用是消极的。对此,笔者认为低成本的救助和兼并不可能保证国有资产不流失,反而会使漏洞越来越大,相对有效的机制是发展一个规模足够大、公平而高效的经理市场(这也适用于国有企业),同时从产权结构入手改组国有商业银行。而作为社会管理者,国家采取低成本救助与兼并是基于“国有商业银行太大而不能倒闭”的错误观念,这随着国有商业银行的重组,特别是区域性商业银行的裂变,以及其他银行的崛起将逐步失去成立的基础。至于对“官办”的忧虑,在设计存款保险制度的框架时可引入一些私立成分,但更重要的是“疏”中存“漏”。

(2) 建立健全内控制度

事实上,只有国有商业银行成为独立经营的法人,才谈得上真正形成“责权分明、平衡制约、效率健全、运作有序”的内控制度。但从目前的情况来看,贷款额度的取消、组织制度面临调整为强化国有商业银行内控建设创造了宽松的外部条件。因此,应根据《加强金融机构内部控制的指导原则》和《关于进一步完善和加强金融机构内部控制建设的若干意见》等文件的要求,从整章建制、统一法人制度、完善内控机构和制约机制、建立风险评估和监测制度,严格照章操作、强化内部稽核、加强道德教育、严肃金融法规及人民银行的指导和监督等方面采取积极有利的措施。

(3) 提高资本充足率

日前,全国人大常委会批准财政部发行 2700 亿元特种国债,让四大国有商业银行定向认购后再作为资本金注入。从表面上看,资本充足率即可达到 8% 的要求,这实际上只是账面调整,政府现时并没有投入财政资金,资金的注入将发生在未来还本付息之时,而政府又拿什么来还债呢?如果是通过提高国有商业银行上缴利润的比例,那么注资乃一句空话!因此,不能过分依靠特种国债,还应积极寻求其它可供选择的方案,如将国有商业银行每年上缴 55% 的

所得税由财政返还 22% 作为国家注资,探索股份制道路,允许法人、个人甚至外资入股等。

相对补充核心资本,增加附属资本的办法也应有所松动。1998 年,呆账准备金已改为根据年底贷款余额按 1% 提取,今后应进一步作出改进。此外,还可考虑发行长期金融债券,对现有房地产等固定资产重估市价等。

(4) 改革存款准备金制度

中国人民银行已作出决定,从 1998 年 3 月 21 日起对存款准备金制度实行改革,主要内容包括:将现行的各金融机构法定存款准备金账户和备付金账户合并为存款准备金账户,将法定存款准备金率由现行的 13% 下降到 8%,存款准备金利率由现行的 7.56% 下降到 5.22%。这些改革措施无疑是正确的,但仍然需要进一步改进,如针对目前准备金付息的现实,可考虑将准备金账户改为定期存款账户,而对不同种类、期限、地区的存款也应规定不同的准备金比例。

(5) 发展和完善货币市场

首先,在同业拆借市场方面,应加强融资中心改制步伐,允许更多具备法人资格的各类银行直接进入一级网络,尽快结束目前两级网络分割的状况、实现联网交易。同时,要建立健全法规制度,逐步提高市场透明度和惩戒功能。

其次,银行间债券市场还处于起步阶段,其发展空间很大,而这依赖于市场主体的增加和交易品种的丰富。因此,应积极创造条件让更多的商业银行分行进入银行间国债交易市场,并通过该网络直接向它们公开竞价发行短期国债和中央融资券。同时,从交易制度、托管制度、清算制度对债券交易进行严格管理,特别要防止回购业务中“借券”、“融券”、“循环套做”和挪用代保管券等不规范作法。

此外,还应大力开拓短期商业票据、银行承兑汇票,发展票据市场成为货币市场的有机组成部分。

(6) 增强资产的流动性

首先,要尽快摸清不良资产的底数,其中有相当一部分金融三角债是可以回收的,不能回收的应抓紧核销。同时,可参照美国解决储贷协会危机的作法,将不良贷款包装后在债券市场上出售,其债券与抵押担保证券相似,称为资产担保证券(Asset-Backed Securities)。发展二级市场已经成为商业银行增强资产流动性的一种潮流,我国的国情是否意味着二级市场将首先从不良贷款开始呢?

其次,要完善现行信贷资产质量分类和考核办法。人民银行已经提出五级划分标准的思路,国有商业银行应抓紧做好准备工作并切实加以推行。

(7) 加强再贷款的回收和管理

这次存款准备金下调 5 个百分点主要是让国有商业银行用于购买特种国债,但还有原属于备付金的约 8 个百分点也一并放开。对此,中央银行有必要也有可能加强对再贷款的回收,其中和程度应以国民经济发展速度、物价涨幅等因素为依据。

另一方面,央行将再贷款利率从平均年利率 9.19% 降低到 7.43%,低于调整后的商业银行的短期贷款利率和同业市场利率,这将刺激银行对再贷款的刚性需求,给回收和管理带来困难。因而,笔者建议应对利率结构再作适当的调整,并将再贷款的信用方式改为证券抵押方式。此外,对逾期拖欠或不还的,应坚决执行罚息规定并追究责任。

【责任编辑 孟令彤】