

国家开发银行的直贷、 委代模式与总分行体制分析

蒋志刚

作为开发性的政策性银行，国家开发银行贷款具有五个特性：一是政策性，贷款投向国家规定的基础设施、基础产业、支柱产业领域，弥补市场机制不足以引导资源流向的微小甚至亏损行业（但社会效益好）；二是唯一性，贷款全部投向固定资产领域，从事基建和技改的建设项目贷款；三是长期性，绝大部分贷款在 5 年以上，甚至 15 年以上；四是无补偿性，政策性银行被要求进行实质上的商业化管理，即自主经营，保本微利，政策性贷款尚没有明确的补偿性支持；五是风险性，由于以上几个特性，导致开发银行贷款风险较大。为了履行保证重点建设、执行国家产业政策、支持地区经济发展的职能，同时寻求政策性和银行性的有机结合，国家开发银行必须在信贷管理模式和内部机构设置上进行积极的探索、改革和创新。

一、国家开发银行机构设置 与贷款方式的改革状况

1. 内设机构的改革突出了审贷分离，注重了贷后管理

开发银行成立之初，按照既定格局，实行了以行业分工为原则的内部机构设置，成立了电力、煤炭石油、原材料、机电轻纺、交通、农业、林业和技术改造八大信贷局，审和贷都由这些局负责。这在开发银行起步阶段，实现平稳过渡，尽快开展工作、充分调动行内各方面的积极性等目标，发挥了积极的作用，取得了有目共睹的成绩。但是，随着计划经济体制向

市场经济体制转轨改革的不断深入，这种体制暴露出了不少的问题，主要表现在：

一是容易发生行业分割和垄断的倾向。由于各专业信贷局与各行业部门联系密切，在安排项目、分配贷款数量时，易于从行业角度出发，出现争基数、争规模的问题，成为行业部门的代言人。这样，既不利于银行内部资金规模的总的平衡，也容易忽略地区的整体发展。

二是项目审贷一体的机构安排，不利于相互制约机制的形成。往往造成职责不清，不能保证项目评审的公平性，缺乏有效的监督制约，容易导致不公正甚至不廉洁的现象。

三是贷后管理薄弱。开发银行每年贷款总量约 1000 亿元，大中小型项目有几百个，但对贷款发放到本息回收这一阶段的管理则十分薄弱。原信贷局将过多的精力用于项目评审，而忽略了贷款后的项目管理，对项目的资金到位与使用、工程建设进度以及建设中的各种问题，不能及时掌握，既影响了对开发银行贷款使用的监督，也往往影响工程建设。

四是机构职能重叠。开发银行贷款大部分委托商业银行办理。在具体操作中，经常出现几个信贷局同时向一个代理经办行下达不同指令的情况，造成互不通气、政出多门，容易引起扯皮，影响工作效率的提高，同时也增加了代理经办行的负担。

针对这些问题，总行于 1996 年底到 1997 年初，对内部机构进行了改革和重组。调整的内容主要是：（1）撤销原来的煤炭石油、电力、交通、原材料、机电轻纺、农业、林业环保、技改信贷局；（2）组建评

审一局（能源和水利行业）、二局（交通和环保行业）、三局（原材料和农业行业）、四局（机电、轻纺、军工行业），负责贷款项目的评审工作；（3）组建华北、东北、华东、中南、西南、西北地区信贷局，负责贷款管理工作；（4）综合性的局基本不动。

这样调整以后，从机构设置上，保证了审和贷的分离，建立和健全了信贷管理责任制，同时，加大贷后管理的力度，理顺与代理经办行的关系，提高项目的评审质量，从而带动全行信贷管理水平的提高。

2. 利用商业银行优势，减少费用开支，形成“委代模式”的两大特色

开发银行成立之初，只是在北京设有一个总部，但开发银行贷款的项目分布在全国各省市自治区。因而，提出了委托商业银行代理开发银行业务的“委托代理”的管理模式。开发银行总行与各家商业银行总行签订了《委托代理协议书》，通过这个协议收，界定双方的责任、义务和权利。开发银行委托商业银行监督借款合同的执行，办理贷款和资金拨付，监督贷款的使用，协助做好贷款本息的回收等工作。同时，开发银行按照一定的比例付给商业银行委托代理费。在实践中，开发银行采取了各种措施，不断完善委代模式的运行。首先，开发银行在前一个协议书的基础上，又与商业银行签订了《委托代理补充协议书》，进一步明确和具体化了委代行的责任与义务；其次，在代理行的选择上，提出了“健康竞争、合理分流”的指导原则，在项目代理中，引入竞争机制；再次，总行对代理业务的管理制度化和规范化，对代理行的选择、代理行的监督、管理与考核，以及开发银行内部的分工与协作，都制定了一系列规章与制度，使代理行管理有章可循。

经过三年多的实践，委托代理的管理模式发挥了积极的作用，从总体上看应当说是成功的，主要体现在：第一，开发银行3000多亿元的贷款，有90%以上的资金是通过委代行下拨的，资金汇路基本通畅，保证了重点建设资金的到位；第二，在一定程度上督促了项目管理；第三，反馈了不少信息；第四，协助开发银行做了不少收贷收息的工作；第五，要求商业银行提供流动资金贷款或周转贷款等，在一定程度上，把商业性金融导向政策性金融领域。因此，采用委托代理模式，从总体上看，可以用商业银行之优势，服务于政策性银行之功能的发挥。进一步说，通过委托商业银行管理开发银行贷款的方式，可以基本实现开发银行控制规模、调整结构、支持重点建

设的基本任务，同时，减少开发银行成本支出，使开发银行建成一个高效、精干、实用的政策性银行。

但是，委托代理模式在运行中也暴露出种种问题，诸如资金在途时间过长，甚至还有个别基层经办行故意占压开发银行资金的问题；项目管理粗放；本息回收力度不够；信息传递时间过长等。这些问题的产生，有些是由于体制性因素，有的则涉及内在利益的考虑，从而不可避免。例如，对项目管理过严，有可能影响银行企业关系，因而与商业银行争取客户的目标不一致；又如，及时上划开发银行资金，与经办行存款考核指标相矛盾时，则往往有意推迟划转等等。

随着社会主义市场经济体制改革的逐步深入，尤其是投融资体制改革的不断深化，对开发银行的信贷管理提出了更高的要求。在项目管理的深度、信息反馈的及时性、风险资产的控制、支持地区经济的发展等方面，都要求开发银行进一步推进信贷管理的改革。在这个背景下，1996年5月，开发银行相继在武汉成立了一家分行，在成都、西安、深圳成立了三个代表处，试图通过分支机构的作用，探索一种新的管理模式。

二、分行运行模式的特征是在强化项目管理中搞好直贷与委托的有机结合

通过分支机构运行一年多的实践，比较起来看，设立分行比设立代表处在信贷管理方面具有更多的优势。例如，分行可以选择直接贷款的项目，直接发放贷款，从而保证资金及时、足额到位，减少资金在途损失；分行对直贷项目的管理，比委代项目深入得多；分行可以利用自有的资本金，支持项目建设的临时性资金需要等。这些功能是代表处所不具有的。武汉分行运行一年来，在为建设项目提供良好的服务，加强项目管理，监督和管理委托代理业务，加大本息回收，加强调查研究等多方面，都发挥了积极的、不可替代的作用，取得了较好的社会效益和经济效益，并且为新的分行管理模式的运作进行了积极的探索。

根据武汉分行这一年来的实践，可操作的分行运行模式包括以下几个基本方面：

1. 分行运行的基本目标

（1）政策性目标：包含着对国家大中型项目的资金支持，建设中的监管，金融服务的提供，对地区经

济发展的支持;

(2) 金融性功能的目标: 作为分行, 基本的金融功能应当具备, 即应包括经办承贷项目的存款、发放贷款、参加联行系统、办理大额结算等基本业务;

(3) 项目管理的目标: 包括项目从合同签订、开工建设到建成投产, 最后完全还本付息的全过程管理;

(4) 区域管理的目标: 从区域平衡的角度, 做好两个结合, 即贴近项目直接管理和间接管理相结合; 加大管理力度和最小成本费用的有机结合;

(5) 风险防范的目标: 注重改善资产质量, 降低转移和化解金融风险。

所有这些目标的实现都是围绕着“项目管理”这个中心来展开的。即是说, 紧紧围绕着“项目管理”这个中心任务, 来设计和开展分行的运作, 从而实现分行的几大基本目标。因此, 设计建立分行项目管理的基本模式, 也就框定了分行运行模式的基本架构。

2. 直贷和委托相结合的特征

直贷项目, 指的是由分行直接发放贷款, 直接管理, 直接负责本息回收的项目; 委托项目是由开发银行委托给商业银行管理的项目, 商业银行相应承担以上职能, 同时开发银行付给一定的补助费。

分行管理直贷项目, 具有明显的优势, 体现在减少资金在途损失、直接服务于国家重点建设、加强项目管理、加大本息回收力度等方面。但要扩大直贷项目的范围, 毕竟受到项目所处位置、项目管理人员数量、经历、结算网络等的限制。不加区别地增加直贷项目数量, 并不一定能获得最大的效果。因而, 需要在管理效益与成本开支之间寻找一个最优解。

委托代理项目, 主要是取代理行的优势为我所用。商业银行具有网点多、金融功能齐全、专业人员多等优势, 在代理项目的管理上也有经验。在分行的项目管理上, 利用代理行的优势, 对于减少成本开支、发挥在项目管理到位上的补充和替代作用, 都是必不可少的。因此, 根据分行精简、高效, 达到最佳管理效果的原则, 把直贷与委托结合起来, 是一个比较理想的、现实的管理设想。

直贷项目应是那些贷款量大、关系国计民生、对行业或地区发展有重要影响的国家重点大中型项目。直贷项目的贷款量占分行贷款的大部分。委托项目, 是那些不甚重要、贷款量较小、处于边远地区的一般项目, 贷款量占较小的比重。直贷与委托相结合, 直贷为主, 委托为辅, 就是分行管理模式的基本

特征。

三、国家开发银行总分行体制的改革取向

1. 在重点省份率先设立分行, 从而建立总分行制的管理模式是近期的选择

总行信贷局按照地区设局以后, 分行按照什么原则设立, 将成为一个新的课题。按照分行成立当初的设想, 基本上也是考虑以大区的方式设立。例如, 目前的武汉分行, 管理范围就包括湖北省及其邻近地区, 与“中南地区信贷局”管辖区域大体一致。在总行机构改革之前, 这样构想的好处是一目了然的, 例如有利于地区平衡, 距离项目单位近, 经济效益显著等等; 改革以后, 有些优势则不复存在, 即便是距离近的优势, 涉及到跨省区管理时, 也并不十分明显。因此, 在分行设立上, 有几种选择:

一种方式是仍然按以前的设想, 按大区设置分行, 与地区信贷局对应起来。这种方式的好处是, 在地区平衡上易于与信贷局协调, 与信贷局形成两个层次的管理; 缺点是信贷局与分行在职能上有重叠的倾向, 项目管理可能较为粗糙。

第二种方式是在贷款量大、项目集中的省份, 直接设立分行或代表处, 由总行信贷局领导。这样设立的分行或代表处是弹性的, 是根据这一段时间项目管理的任务量来决定的。也就是说, 在一定时期内, 某省份项目个数较多, 贷款量较大, 则设立分行, 增加人数; 一段时间后, 项目减少, 工作量减少, 则考虑减少人数, 降低级别(如从分行降为代表处), 甚至撤销分支机构, 而转向另一个需要设立分行的省份。这种方式的优点是, 项目管理会进一步得到加强, 避免与信贷局的职能重叠; 缺点是成本太高, 内部管理比较复杂。

第三种方式是, 在项目集中的省份率先设立分行, 而在其他省份, 仍然使用委托商业银行代理的管理方式, 也就是直贷与委托并存的方式。这种方式的优点是现实可行, 缺点是管理的面受到了一定的限制。实际上, 这几种选择并不是互相排斥的, 可以在互为补充、同时并存中寻找一种综合的方式。

不论分行按照什么样的格局设置, 从地区平衡和管理的角度看, 总行地区信贷局和相应的分行, 在管理权限、职能、任务等方面, 都有一个分工与合作、领导与被领导的关系。如何处理这种职责分工, 形成三种不同的管理模式:

(1) 大总行、小分行的模式。总行地区信贷局被赋予较大的权力和责任,即该地区信贷政策制订、贷款管理、项目管理和本息回收都由信贷局负责;分行基本上是一种代表处的运行方式,在人数上比较精干,负责了解项目的有关情况,上传下达各种统计信息,帮助监督和催办总行要求办的事情。

(2) 小总行、大分行的模式。在这种模式里,分行实际上成为贷款管理的基本单位,总行把管理的重点放在基层分行。总行的地区信贷局成为一种带有宏观性的管理机构,主要职能是地区信贷政策的研究和制定,对分行工作进行定期监督和检查,人数较少。

(3) 各负其责的管理模式。即是说,总行地区信贷局与分行根据一定的原则,进行合理分工,从而形成一种按照信贷管理的顺序和流向,合理分工、各负其责的管理格局。

综合起来看,从目前的现状和可能来分析,以下的选择可能比较现实和具有操作性:在分行的设置上,以大区的重点省份、中心城市为设置地,管辖范围以重点省份内的项目为主(所谓直贷),同时在便利的情况下,兼顾邻近周边地区的重点项目;与此同时,充分发挥委托代理行在管理项目上的作用;在总分行的职责划分上,采取第三类的管理模式,即各负其责的合理分工模式。

2. 适当分工、各负其责、统一协调是安排总分行关系的原则

所谓各负其责的模式,是就合理分工而言的。实际上,这种分工的基本原则就是:总行地区信贷局作为总行的职能部门,对分行负有指导、监督、检查、决策的责任;分行作为总行派出机构,负有执行总行指示、落实总行要求的责任,并就一些重大问题经常向总行请示汇报。简言之,“总行:指导+决策,分行:操作+反馈”是这种模式的基本原则。在这个原则下,根据信贷局和分行所处位置、地域的优势,进行适当分工,各司其职、各负其责,相互配合、统一协调。具体分工体现在以下方面:

第一,政策的调研。产业和地区发展政策,以及有关的信贷政策的调研和制定,由信贷局统一负责,分行按要求配合。

第二,项目的评审。大中型项目的评审由总行有关评审局进行,需要时分行予以配合。评审结束后,由信贷局进行审核,信贷局充分征求分行的意见后,对评审报告提出审核意见,上报总行贷款委员会予

以审查。需要时,可邀请分行领导参加。必需的小型项目,由总行评审局委托分行进行评审,评审报告送总行评审局和有关信贷局审查。

第三,合同的签订。大中型项目的总合同由信贷局签订,年度合同由分行签订。小型项目的合同由分行签订。

第四,项目的贷款计划和资金调拨。分行根据项目单位的申报以及项目用款计划的审查,提出项目的年度及季度贷款计划建议指标报信贷局;信贷局通过对年度资金来源与需求的平衡测算,编制项目贷款计划(草案),经统计局综合平衡后纳入全行信贷计划。分行根据批准的信贷计划,并按照项目的工程进度需要,按季分月请领资金。

第五,项目的管理。信贷局提出项目管理的原则要求,指导和督促分行对项目实施管理。大中型项目管理的内容主要包括:分行按项目初步设计年度贷款计划和建设进度,对贷款的使用进行审查和监督;分行参与项目主体工程的设计、施工和设备采购的招标工作;分行参与项目工程造价的审查工作;分行参与项目竣工验收和决算的编审工作;在贷款本息还清之前,分行负责跟踪了解已投产项目的经营情况、财务状况和还款能力。所有以上的工作,信贷局如认为需要,可以直接实施。分行在操作过程中,及时将有关情况通报信贷局,重大事情的处理,要征得信贷局的同意。

第六,贷款的回收。分行按照借款合同规定的分年还款规定,提出还本付息计划建议指标,信贷局据此编制还款计划草案,报统计局汇总平衡后下达执行。分行根据计划要求和合同规定,向项目单位催收本息。信贷局及时了解掌握情况,汇总分析后报行领导。

第七,代理经办行的选择与监督。分行管辖区域内的重大项目,原则上都由分行直贷,一般项目可委托代理行管理。经办行或代理行的选择按有关规定,由有关银行向分行提出申请,分行经过初选后,将意见报信贷局审查,信贷局审查同意后报财会局会签,最后报主管行长批准。

此外,头寸资金的运作和调度,以及大额结算等职能,一旦得到批准,由分行具体操作。

(作者单位: 国家开发银行武汉分行)
(责任编辑: 向运华)