

国有商业银行不良资产及其处置的制度性再思考

阙方平 夏洪涛 张馨

摘要: 国有商业银行的不良资产问题存在深刻的制度根源,引入资产管理公司制度是对国有商业银行不良资产处置制度失衡的一种调整,但其仅实现了有限的均衡,需要进一步完善相关的处置制度安排。

关键词: 不良资产 制度根源 处置 制度安排

一、国有商业银行不良资产的制度根源

从制度经济学的角度看,国有商业银行积累的大量不良债权实质上是低效率的金融资源配置制度安排的产物。

(一) 不良资产与产权制度低效率

国有商业银行的产权是单一的国有产权,即国家是国有商业银行的唯一所有者。国有产权的主要缺陷在于国家必须选择代理人来行使权利,而作为权利的使用者,他对资源的使用与转让,以及最后成果的分配,都不具有充分的权能,因而对经济绩效和其他成员的监督与激励都会降低。同时,国家对代理人进行充分监察的费用极其昂贵,为追求政治利益经常偏离利润最大化目标。

我国国有银行国家单一产权最为突出的缺陷是产权界定不清。所谓国有银行产权界定不清,是指国有银行的收益权或剩余索取权界定不清,尽管四家国有银行都有产权所有者——国家,但国家很难“具体化”、“人格化”,国家对四家国有银行的经营者的监督成本很高。由于产权界定不清晰,产权主体虚置,国有商业银行单一的国有产权制度就很难发挥产权制度本身应有的经济功能,很难促进国有商业银行实现其资源的合理配置,国有商业银行积累起大量的不良资产就在所难免了。

首先,产权虚置直接导致了国有银行治理结构有效性的低下。由于我国国有商业银行缺乏一个人格化的产权主体来行使完整意义上的所有权,就难以有足够的激励根据市场经营的要求进行合格的经理层的选择、监督和评估,也就难以建立对经理层的有效激励和约束机制;由于缺乏一个人格化的产权主体,经理层和员工必然获得事实上的对国有银行庞大资源的支配权,出现“内部人控制”问题。

其次,产权不明晰导致了国有商业银行存在软预算约束的问题。因为产权界定不清,贷款出了问题成本由国家负担,自己是没有责任的,所以发放贷款时经常不管项目的优劣,而是权衡各种既得利益决定。

其三,产权主体虚置造成对国有商业银行经营人员的监

督和约束弱化。国有商业银行的所有权没有对外放开,所以就根本不存在所有者“用脚投票”,“用手投票”也是国家委托某些人来完成的。同时,国有银行的垄断地位和“国家信誉”也使得存款人很少“用脚投票”。

其四,由于产权不明晰,导致所有者与经营者风险意识不一致。来自国有产权的保护,使得银行信用与国家信用天然地结合在一起,“国有银行、国家信誉”;“大银行难以倒闭”,国有银行在风险控制方面更加容易放松。

其五,由于产权界定不清,导致外部性难以内部化,国有银行资源使用中出现多种“搭便车”现象,特别是来自国有企业的“搭便车”行为严重,很长一段时间内国有企业一直把国有银行当作自己“免费的”资金供应者。

(二) 不良资产与“委托—代理”链条过长

国有商业银行的委托代理关系表现为这样一长串链条:全社会劳动人民与中央政府、中央政府与国有银行的经营管理者、国有银行总行与其分行、分行再与其分支机构之间的委托—代理关系。在委托—代理过程中,存在委托人与代理人的利益不一致,双方拥有的信息不对称的冲突,因此链条越长,形成“内部人控制”的道德风险也就越大。在国有商业银行中主要表现为所有者与经营者的利益目标严重偏离。经理人员的利益目标在现有体制下主要有两个:一是保住自己的官位,以便更快地升迁;二是保证本部门利益的最大化。因此,一方面,当货币当局要求发放一些政策性贷款或指定用途的贷款时,经理人员往往没有自主权,只能不折不扣地执行,也不管贷款能否收回,似乎这不是他的责任。另一方面,经理为了本部门的利益,经常绕开贷款规模,将多余的资金投向高风险领域,以增加本部门的收入。结果,一方面银行不良资产越来越多,风险越来越大;另一方面,银行的大楼越来越高级,职员待遇越来越好。

(三) 不良资产与银行寻租、腐败及政府行为

由于国有银行的产权虚置,银行商业化经营和利率市场化进程缓慢。一方面,国有银行内部“廉价投票权”比较普遍地存在,使得其经理层可以对经营后果基本上不承担责任,很容易受到寻租力量的侵蚀。另一方面,政府可以十分方便

地以行政干预等非市场化、非透明的方式影响银行的经营行为,特别是长期以来对资金的计划分配,通过各种行政手段对信贷市场的价格和数量进行分割,对利率进行管制,导致对不同的所有制企业确定不同的贷款利率和贷款规模,形成了资金价格事实上的“双轨制”,形成了所谓的“制度租金”。诱使政府、银行、企业等各个利益集团参与设租与寻租,开后门、拉关系、行贿等,钱权交易盛行,滋生了腐败现象。寻租行为导致了信贷资金很难优化配置,信贷资金往往发放给愿意支付最高租金的借款者,根据“逆向选择”原理,愿意支付最高租金的人常常是风险最高的人,加之银行收取了高额租金后监控乏力,最终形成了信贷资金的低效率使用以及大量银行不良贷款或损失。

(四) 逃废债现象与信用制度稀缺和实施机制软化

新制度经济学认为:(1)信息具有不完全的特征,而且还具有不对称的特征;(2)经济人是有限理性的;(3)经济人具有机会主义行为倾向。因此,在银行与客户的资金借贷交易中,一方面,客户可以通过欺骗、说谎等手段隐瞒自身的不利信息,即骗取贷款是企业的一种倾向。另一方面,由于机会主义倾向,客户总是想方设法地耍弄伎俩,设法逃废银行债务,即逃废债务是企业的一种倾向。而要避免上述情况发生,就必须制定制度,制度可以在一定程度上约束经济人机会主义行为倾向,并通过设定一系列的规则来减少环境的不确定性(即提高信息有效性)。

但是在我国,金融领域里信用关系的基础遭到一定程度的破坏,信用观念、道德观念等非正式约束由于缺乏强制性,显得苍白无力,对一部分人已不具备约束的效力。而具有强约束力的法律制度欠完善,缺乏对债权的有力保护,使金融活动事实上存在一个制度真空,对债权债务关系的保护不明确,无形中加大了信用风险。与此同时,从已建立的市场经济制度来看,也存在着实施机制软化的问题。有关方面在执行过程中并不严格依法处置,银行与企业打官司,往往是银行输的多赢的少,即使赢了也常常是难以执行。由于实施机制低效率,所以在我国企业的违约成本很低,许多企业恶意逃废银行债务,却根本没有受到相应的法律和经济制裁。于是“劣币驱逐良币”规律发生作用,从一定程度上“鼓励”我国一些企业肆意逃废银行债务。

(五) 不良资产比率偏高与处置制度安排失衡

从国有商业银行来看,不良资产处置制度安排的第一次均衡是呆帐准备制度的建立。我国银行呆帐准备金制度起步较晚,1987年以前银行不计提呆帐准备金,发生损失报国务院批准后豁免。1998年开始财政部规定按年初贷款余额的1‰~2‰计提,1992年财政部规定不分贷款类别,统一按年初贷款余额的一定比例在年初以人民币计算全额提取,当年提取比例为5‰,从1993年起每年增加1‰;1993年财政部规定准备金余额达到年初贷款余额的1%时,改为按年初余额的1%实行差额提取;1998年财政部对上述规定作了进一步的修改,规定呆帐准备金按当年末贷款余额1%的差额提取,对实际呆帐比例超过1%部分,当年应全额补提呆帐准备金。这项制度在建立初期基本上适应了国有商业银行不良资产处置的需要,但是到后来,特别是由于整体经济由计划向

市场转轨以后,国有商业银行不良资产急剧增长,而与此同时国有商业银行的呆帐准备计提明显不足,一方面是计提比例偏低,按贷款余额1%提取的呆帐准备金属普通准备金性质,只与贷款组合总量有关,而与不良贷款的内在损失程度无关,使贷款呆帐准备金与呆帐贷款损失核销的实际需要相背离。另一方面是有的银行没有足额提取,不良贷款的长期累积使银行对实际超过1%部分全额补提呆帐准备金难度相当大,银行经营成本难以承受。加之呆帐核销审批手续繁琐,实行规模分配。因此单一的呆帐准备金制度已愈来愈不能满足国有银行处置不良资产的需要,国有商业银行不良资产处置制度安排已明显失衡,国有商业银行自我消化能力弱,处置数量有限,直接导致其不良资产越积越多。直至1999年,中央政府才作出一项新的制度安排——设立四家国有金融资产管理公司,从外部来处置四家国有商业银行的不良资产。

二、国外处置不良资产的制度安排

不良资产的积累极易导致银行失败和银行危机,国际货币基金组织的专家昆特和德特阿荷将不良资产占比超过10%作为判断银行危机的标准之一,因此在银行不良资产积累到一定程度以后及时进行处置是十分必要的。在此方面一些国家先后采用了多种制度安排,可归纳为如下几种模式。

1. 银行自主处置模式

(1) 损失自担及坏帐准备金核销。指银行以自身的财力来承担不良资产造成的损失。美国在20世纪80年代处理金融机构的不良资产时,监管当局首先强迫银行迅速从帐面上注销100%的坏帐,确认亏损。日本认为对于大量不良资产的形成,银行负有不可推卸的直接责任,因而银行必须承担一部分不良资产导致的损失,政府采取各种措施鼓励银行加速核销坏帐,一是直接核销,把坏帐直接从银行资产负债表的资产方减去,计入当期损益表的成本项目中;二是间接核销,坏帐仍计入银行资产,但银行必须增加相应的坏帐准备金并计入当期成本进行核销。

(2) 银行自行处置。具有代表性的国家是波兰,该国将坏帐留在银行,认为使银行在无痛苦状态下解除坏帐负担并不能教会银行执行适当信贷政策的方法,因此银行有责任在其正常信贷部门之外设立一个独立的部门负责处理坏帐。该国通过一项法律赋予银行以特殊的职责,除非借款人同意按债务重组、注销和债务与股权互换方式解决坏帐问题,否则禁止银行向坏帐借款人发放新贷款。

2. 托管集中治理模式

即成立专门的机构托管银行不良资产,并由此专门机构对不良资产进行集中处置。

(1)“资产清理托管公司(RTC)”模式。美国于1989年成立RTC,由联邦存款保险公司经营的存款保险基金负责管理。RTC的宗旨是接管和处理破产的储贷协会的资产和负债,按市场原则有序地管理和解决银行的不良资产。在不良资产数目和规模很大,企业重组和债务清理专家很少,法律程序不能强制快速清理债务和处置抵押品时,RTC是一种有效的过渡工具。但由于银行借款人的信息资本常常在转移

至托管机构时丢失,阻碍了债务清理,因此RTC也会出现问题。除美国外,加纳也采纳了这种模式,于1989年成立了不良资产清理托管公司,负责坏债及其抵押品的清收和处置工作。

(2)共同收购机构(CCPC)模式。1993年1月,日本162个金融机构共同出资成立了共同债权收购机构,其性质是民间机构,专门收购银行不良资产的不动产担保品。1996年9月成立了整理回收银行,负责处理倒闭金融机构的债权债务。1996年7月成立了住宅金融债权管理机构,专门负责处理住宅金融机构的不良债权。1998年7月日本政府又成立了“过渡银行”以加速银行的合并和处理不良资产。

(3)“好—坏银行结构”模式(双结构模式)。曾在美洲银行和麦伦银行使用。其做法是建立一个由原银行控股的具有特殊职能的“清理”子机构(SPV)即坏银行,坏资产集中于“坏银行”,由专门人员解决问题,对其实行与资产回收价值挂钩的送股或购股之类的激励机制。而原银行则因此被清理看作是“好银行”。

3. 坏债直接剥离模式

就是直接地将银行的坏债一笔清理并将所有的坏债转移给国家。采取这种方法最为突出的是智利,为解决1975—1985年的银行危机,智利将中央银行对有问题机构的紧急贷款转换为股权。步骤是中央银行购买差的贷款,达到银行资本和储备的标准后再将其转换为无利息的中央银行债券,并规定在10年内每年购回5%(1984年随着危机深化改为用现金购买相当于银行资本和储备150%的不良贷款,并规定在10年内按实际利率的5%购回)。同时规定受援银行在其对中央银行债务未全部偿还前不得分红,并强迫有问题银行增加资本,来源首先是老股东,其次是新股东。除智利外,剥离法模式还广泛使用于哥伦比亚、匈牙利、斯洛文尼亚、捷克、菲律宾等多个国家。这种模式的缺陷在于银行不良资产的损失负担几乎全部落到中央银行身上。

从大多数国家来看,有以下几点是值得注意的:(1)在处置不良资产时一般都是多种模式结合起来使用,如美国、日本等都成立了专门清理不良资产的机构,但同时仍然要求银行自行核销不良资产;(2)不良资产处置是需要成本的,美国政府支付了1500亿美元,日本计划动用60万亿日元,韩国已经支付了40兆韩元,除政府外,对不良资产产生负有责任的银行也应承担成本;(3)不良资产的处置应尽可能采用市场化手段,注重加强立法和信息公开;(4)不良资产的处置要避免对宏观经济产生不利影响,宏观经济放慢会进一步导致不良资产增加。

三、国有商业银行不良资产处置制度安排再思考

(一)设计国有商业银行不良资产处置制度安排的原则

鉴于国外处置不良资产的一些经验教训和我国国有商业银行不良资产问题的复杂性和艰巨性,在设计我国国有商业银行不良资产处置制度安排时应注意考虑以下几个原则。

1. 外部处置与内部处置相结合原则。不良资产的外部处置是指由政府(中央银行或财政部门)设计处置制度对银

行的不良资产进行综合治理;内部处置是指由银行机构自行采取措施对本机构的不良资产进行处置。对我国国有商业银行而言,其不良资产数额庞大,从其成因看政府和银行自身都负有不可推御的责任,而且从其处置看单靠外部处置或单靠内部处置都难以取得成功,必须坚持外部处置和内部处置相结合,各方面共同努力来解决问题。

2. 存量处置与流量处置相结合原则。存量处置是指一次性地解决银行资产负债表不良资产问题的纠正机制,如集中治理或坏债剥离;流量处置是指通过银行的资产负债表在一定时间内通过发展的方式解决银行的不良资产问题,如中央银行对银行不良贷款提供再融资、支持商业银行增加高质量的新增贷款。我国国有商业银行的不良资产存量很大,因此当务之急是要加快存量处置,但存量处置也不可能一次性将其全部解决完,因此同时也要支持商业银行通过流量处置的方式在发展中解决其不良资产问题。

3. 成本最小化和收益最大化原则。对不良资产的处置必然涉及到成本和收益问题,成本包括直接成本和间接成本,直接成本就是在处置不良资产过程中直接发生的不可弥补的资产损失或资金投入,间接成本是指处置不良资产对银行经营和国民经济运行的负面影响,收益也有直接收益和间接收益,直接收益就是不良资产变现或收回的资产价值,间接收益是不良资产处置对银行营运、金融体系稳定和国民经济发展的正面影响。我国国有商业银行不良资产量大面广,而中央财政负担能力有限,因此必须坚持处置的成本最小化。与此同时,国有商业银行的不良资产都属国有资产,要保证国有资产尽可能少地损失,就必须坚持不良资产处置收益最大化原则,以最大限度地回收国有资产为其根本性目标。

4. 有利于宏观经济发展原则。宏观经济的好坏对债务人——企业清偿债务以及银行自主处置不良资产、防止产生新的不良资产具有根本性的影响。银行在处置不良资产时如果不注意考虑对宏观经济的影响,往往过份地收缩信贷,过份提高贷款条件,结果就会导致宏观经济出现衰退,大批企业倒闭破产,一方面加剧银行处置不良资产的难度,另一方面也导致新的不良资产继续增加。相反,如果银行在处置不良资产时,注意支持宏观经济的改善,促使一批企业经营状况好转,就会提高企业的资金清偿能力,最终解决不良债务问题。

5. 标本兼治原则。设计不良资产处置制度安排时,必须明确对不良资产存量的处理是标,而控制新的不良资产继续产生则是本。国有商业银行不良资产的处置不应是一个好坏资产的分帐、不良资产的剥离以及资产的包装与出售的简单过程,它同样包括企业制度的改革,银行制度的改革,银行与企业关系的重构等,特别是由于国有商业银行不良资产的产生具有深刻的制度根源,因此只有深化国有商业银行体制改革才能达到治本的目的。否则就会陷入前清后欠,前处置后产生又需要处置的恶性循环之中。

6. 介入资本多元化原则。不良资产的处置成本即使尽可能地最小化了也仍然是相当高的,前面介绍过美国为之付出了1500亿美元,日本计划动用60万亿日元,韩国已经支付了40兆韩元。从我国来看,1998年国家发行2700亿元的

特别国债来补充四家国有商业银行的资本金,1999年又出资100亿元成立了四家金融资产资产管理公司。但是,四家资产管理公司按帐面价值收回商业银行的不良资产,每一家都需要数千亿元的收购资金,100亿元是远远不够的。因此,从现实的角度出发,应当考虑吸引民间资本和外国资本的介入,由金融资产资产管理公司发行公司债券,债转股的股权也应考虑如何实行国有、民有、外资所有等多元化形式的问题。

(二) 现行处置制度安排——金融资产资产管理公司的制度经济学分析

1. 金融资产资产管理公司的制度界定——国有商业银行不良资产处置制度安排的第二次调衡。

金融资产资产管理公司 (Asset Management Corporation, AMC) 通常是在银行出现危机时特别成立的用来解决银行不良资产的专门机构。如美国的RTC、瑞典和韩国的资产管理公司、日本的过渡银行等都属于这类机构。金融资产资产管理公司的基本目标在于: (1) 通过向银行系统注入资金解决有问题银行的经营困难, 慢慢地重建公众对银行体系的信心; (2) 通过运用有效的资产管理及变现战略, 处理银行的不不良资产并尽可能地收回部分价值; (3) 在尽可能少动用政府资金的前提下, 促进银行资本重组, 并尽可能减轻银行重组对社会的影响; (4) 使剥离出不良资产后的银行能够正常经营, 降低金融风险保持银行体系的稳定。

在亚洲金融危机发生后, 化解国有商业银行金融风险的紧迫性日益突出, 我国借鉴包括美国的RTC在内的国际上普遍采用的资产管理公司模式, 于1999年先后成立了信达、华融、长城、东方四家金融资产资产管理公司。根据2000年11月国务院公布的《金融资产资产管理公司条例》规定: 金融资产资产管理公司, 是指经国务院决定设立的收购国有银行不良贷款、管理和处置因收购国有银行不良贷款形成的资产的国有独资非银行金融机构。其主要经营目标是最大限度地保全资产, 减少损失。按照中国人民银行批复的各公司章程, 其存续期均暂定为10年。其业务范围包括收购、委托、接管从商业银行剥离的不良资产, 债务追偿和重组, 资产置换、转让及销售, 企业重组, 阶段性持股, 投资咨询和顾问, 企业审计和破产清算, 发行债券, 资产管理范围内的推荐上市和债券股票承销, 直接投资, 资产证券化等。

从制度的角度来看, 金融资产资产管理公司是一项不良资产处置方面的制度安排, 其产生的根源和目的仍然是为了降低交易费用, 即抑制信贷违约行为, 减少不良资产损失。而就我国不良资产的处置制度安排而言, 其第一次均衡是1998年开始设立的呆帐准备金制度。但是由于计提比例较低, 未能足额提取和及时核销, 已陷入新的制度失衡, 导致我国国有商业银行不良资产越积越多。为调整不良资产处置制度失衡, 我国引入了金融资产资产管理公司这种新的不良资产处置制度安排。所以, 金融资产资产管理公司的成立在我国不良资产处置过程是一项重大的制度创新, 是对我国国有商业银行不良资产处置制度安排的第二次调衡, 是由制度失衡逐步转向制度均衡。

2. 金融资产资产管理公司运作情况分析——实现国有商业银行不良资产处置制度安排的有限均衡。

自1999年成立至今, 根据国务院和中国人民银行安排, 四家金融资产资产管理公司稳步开展业务, 到2000年8月底以前, 已先后全部完成了国有商业银行不良贷款的剥离与收购工作, 四家公司总共从对应的商业银行中收购和承接了近14000亿元不良资产。不良资产剥离后的效果是非常显著的, 四家国有商业银行的资产负债表结构立即得到了调整, 不良资产占比因此下降近10个百分点, 商业银行的不良资产已经见底了, 财务状况也有直接的改善, 盈利能力和资产收益率都有很大的提高, 蕴藏在四家国有商业银行内部的金融风险初步得到了化解。

与此同时, 各家公司也积极开展了对剥离不良资产的处置, 其中主要是债转股。债转股是指对部分企业的银行贷款, 以金融资产资产管理公司作为投资主体实行债权转股权, 金融资产资产管理公司为企业的股东。通过债转股帮助国有大中型企业实现三年内脱困的目标, 从资产管理公司成立之初起就是其一项非常重要的政治任务。2000年实际上是资产管理公司与国有大中型企业签订债转股协议的一年, 主要完成了两阶段的工作, 即国家经贸委推荐和金融资产资产管理公司独立评审和报批工作。据统计, 有300多家企业已得到了国务院的批准。通过债转股, 一批国有企业, 资本金严重不足, 资产负债率过高, 利息负担过重和财务成本高而导致长期亏损的问题已经得了很好的解决。2000年底, 中央宣布国有企业三年解困的目标已经实现。

由此可见, 金融资产资产管理公司这项制度创新在我国基本上是有效率的, 达到降低交易费用、外部性内部化的目的, 实现了不良资产处置制度安排的均衡。但从目前来看, 这种均衡是有限度的, 主要原因是金融资产资产管理公司自身还存在制度缺陷, 而且金融资产资产管理公司只能解决一部分不良资产问题。

3. 金融资产资产管理公司自身的制度性缺陷

(1) AMC的治理结构与约束和激励机制问题。总的来说, 我国的金融资产资产管理公司是一种集中治理不良资产模式。而从理论上分析, 集中治理模式的缺陷在于: 治理机构是否是一家具有坏帐重组能力的强有力的核心机构, 它能否吸引来合适的工作人员, 并在这个机构中建立起适当的激励机制。因此, 能否建立起市场化的激励机制和约束机制, 是四家金融资产资产管理公司处置效率高低的的前提条件, 否则, 四家金融资产资产管理公司处置不良资产的效率可能还不如国有商业银行本身, 从而导致化解不良资产的过程无限制地延长(管理公司主观和客观两个方面都可能存在这种趋向)。因此, 完善金融资产资产管理公司的治理结构是至关重要的, 治理结构是为了保护公司法人资产能有效运营, 在组织管理和领导体制上作出的权利安排。而从目前来看, 四家金融资产资产管理公司在所有制问题上, 在内部机制问题上, 在组织结构和管理模式上与四家国有商业银行基本相同, 而四家国有商业银行的治理结构存在问题众所周知的, 所以四家资产管理公司的治理结构目前同样也是不够完善的。

(2) AMC经营目标的多重性问题。虽然《条例》中规定金融资产资产管理公司的目标是单一的, 即最大限度地保全资产, 减少损失。但实际上我国金融资产资产管理公司的设立有三大目

标。即：一是化解国有商业银行的金融风险；二是最大限度地保全资产和减少损失；三是通过债转股帮助大中型国有企业扭亏脱困。从现实来看，这三个目标是冲突的，按照第一个目标商业银行应把资产质量最差、损失率最大、手续最不完备和最无望收回的不良贷款都剥离给金融资产管理公司；而根据第三个目标要求剥离的不少债转股企业实际上还属于正常经营的，商业银行能够收本收息的贷款，而那些本来应该进行剥离的不良贷款却由于规模的限制结果难以剥离；根据第二个目标的要求，资产管理公司收购资产之后为了能够最大限度地保全资产与减少损失，就要求剥离的不良贷款具备一定的条件，比如债权债务关系必须落实，相关资料齐全等。根据这些条件，资产管理公司就不得不把一些不符合剥离条件的最坏的不良贷款拒之门外。

(3) 债转股几乎成了 AMC 处置不良资产的全部内容。从资产管理公司运作的国际经验来看，将不良资产通过市场出售是最为普遍的处置手段。但在我国，目前债转股几乎成了唯一的手段。据有关部门统计，需要进行债转股的国有企业目前有 2 000 多家，国家经贸委推荐了其中的 601 家，金额高达 4 596 亿元，而且还有相当一部分企业在积极想办法挤进债转股的行列。为什么会如此呢？一方面是我国不良资产的出售受阻，在我国，不良贷款的购买者只能是具有贷款管理权限的金融机构，即 AMC 的不良贷款只能出售给国有银行、中小商业银行和非银行金融机构，而目前这三者谁都背有大量的不良资产包袱，因此谁都不可能成为不良资产的买主。对外资金融机构出售还有诸多的限制。另一方面，这是银行、企业、政府及 AMC 等多种经济主体短期博弈选择的结果：对银行而言，剥离了不良资产就卸下了沉重的包袱；对政府而言，避免了企业破产倒闭有利于社会稳定；对企业而言减轻了债务负担有利于脱困目标的实现；对 AMC 而言，则似乎已完成了对不良资产的处置。

但现在的问题是：(1) 债转股仅仅是解决银行的包袱和企业的债务负担，并没有完善国有企业的经营机制和治理结构（资产管理公司要不要介入企业的经营，到目前还是一个矛盾），也没有对银行构成改革的压力，因此不论是从银行还是从企业而言，都没有对新的不良资产出现形成抑制机制；(2) 就债转股的企业而言，是由国家经贸委确定，从而涉及到债转股过程中的市场行为与政府行为的冲突，产生道德风险。债转股已成为企业的一种逃废债手段，比较突出的就是一些本可以收回的好的企业的贷款也进行了债转股；(3) AMC 是一个过渡性的机构，其持有的股权如何退出也存在问题，目前资产管理公司除了保留债转股企业上市、转让的权利外，基本上与企业签订了回购协议，要求在完成债转股后一个规定的期限内，企业必须将 AMC 所持有的股权 100% 购回。但是，从企业的状况来看，几乎没有一家企业是有能力购回的，因此可能走的就是一条债权——股权——债权的路子，实际结果无非债务的后延。因此，这种协议一定程度上是 AMC“偷懒”的表现。

(4) 金融资产管理公司面临诸多的法律与政策障碍。虽然资产管理公司有《条例》作为处置不良资产的准绳，但是由于我国现行法制不完善，当前资产管理公司业务运作中仍然

存在诸多的法律和政策阻碍，如资产管理公司的资金来源之一是国家财政担保之后发行的债券，而现行的《担保法》明确规定，政府机关不能做担保人；又如《公司法》中有规定，企业发起人持有股份三年之内不许出让，可能使资产管理公司无法在适当的时间内将转化为股权的不良资产变现。同时，按照现行政策交纳的各种税费，如资产抵押过户签证费、资产评估费、土地出让金、诉讼费、保全费、执行费等等，全加起来有的甚至可能超过不良资产所能变现的价值。此外，对不良资产的处置肯定有损失，但问题在于在多大的幅度内缩水是合适的，政府没有给出一个打折计算方法，因此资产管理公司无论经何种折扣率变现，都会遭到“国有资产流失”的指责。前段时间有家资产管理公司处置了一笔抵押资产，回收率达 80%，但事后仍被人怀疑交易另有黑幕。

4. 金融资产管理公司不是解决国有商业银行不良资产的唯一制度安排模式

由于资产管理公司的局限性，如其存续期只有 10 年，四家国有商业银行的不良资产不是全部都移交给资产管理公司处理，只是 1996 年以前发放的逾期和呆滞贷款，仅占按信贷五级分类标准划分的不良贷款的一半左右，因此不能寄希望于金融资产管理公司来解决所有不良资产问题，大部分不良资产还得由银行自己解决，由国家给予银行一定的政策支持。

要求银行自主处置不良资产实际上是让银行对不良资产的形成承担应有的责任，有利于国有银行深化改革，加强内部控制和风险管理能力，防止新的不良资产大量出现，在国际上这种模式也是有的，如波兰政府即采取了这种方式，由政府向银行注入一定的资金，银行进而逐步收回不良资产。

(三) 国有商业银行不良资产处置应该创新或完善的几项制度安排

1. 改革呆帐准备金制度

呆帐准备金是从银行收入中提取的，用于弥补贷款损失的一种价值准备。准备金的计提是基于贷款可能损失的分析、判断和估价，属于带有估计性的会计事项，因此准备金的计提需符合审慎会计原则的要求。我国现行准备金制度存在问题，有必要进行改革，在计提方面应结合贷款分类管理活动的推进，在正确识别贷款风险程度的基础上，根据对贷款损失估计足额提取，除按贷款余额提取普通准备金外，还应按贷款分类提取专项准备金，按贷款组合提取特别准备金；在呆帐核销方面，鉴于呆坏帐核销实际上是商业银行根据贷款的内在损失程度的一种财务处理，是商业银行的自觉行为，应取消对呆帐核销的计划管理与规模管理，使其成为一种在监管当局监督下的市场行为，从而建立银行呆坏帐及时核销制度。

2. 加强金融资产管理公司的制度界定

一是要建立良好的治理机制，金融资产管理公司不能办成国有商业银行或国家政府机构的模式，要按照现代企业制度的框架，建立起精简、高效、灵活运作的组织结构；建立严格的目标责任制和科学的考核办法，改革内部分配机制，建立符合市场化的绩效挂钩激励机制；建立科学高效的资产处

置决策机制和程序。二是明确金融资产管理公司的目标定位,分清目标主次,避免多目标相互冲突,当前仍应以最大限度地保全资产,减少损失为主要目标。三是从降低交易费用的角度出发,考虑对四家金融资产管理公司进行机构改革,因为四家资产管理公司之间并不存在竞争关系,如将其重组为一个或两个公司,企业内部的管理费用肯定低于市场交易费用。四是实行严格的债转股政策,促使资产管理公司采取多种手段处置不良资产,防止债转股的滥用和操作中的寻租行为。对债转股应实施相应的“惩罚”措施,避免好的企业“逆向选择”。

3. 推行商业银行不良资产流量处置制度

不良资产流量处置就是在发展中解决不良资产问题,这在我国目前是一种非常值得选择的处置方式,一方面它有利于银行业务的发展,避免商业银行因降低不良资产而收缩业务,另一方面它避免商业银行“惜贷”有利于地方经济的发展。对国有商业银行推行流量处置方式主要是由中央银行给予商业银行适度的专项再贷款,增强商业银行的流动性,降低商业银行资金来源成本,支持商业银行发展业务,增加盈利,在发展中逐渐消化不良资产。

4. 建立国有商业银行自主处置不良资产的约束机制

(1)在金融资产管理公司剥离不良资产工作完成,国有商业银行不良资产的底数摸清以后,制定对国有商业银行不良资产下降的考核指标,强化对国有商业银行新增贷款的质量考核。

(2)在国有商业银行内部设立专门的不良资产处置部门,授权其在处理不良资产时可以援引国家为资产管理公司制订的特殊政策。

(3)重组资产质量较差的国有商业银行分支机构。张五常常在《给中国经济十个建议》中提出“除中央银行外,把所有的国营银行都卖出去作为商业银行。这些银行目前大约有20%的坏帐,把坏帐一起卖掉算了。因为中国的经济在基本上在大有可为,就是有坏帐问津者应该还不少。”对此,我们或许不能全部同意,但是部分地吸收他的思想,将国有商业银行的某些分支机构,连同其不良资产一起卖给股份制商业银行、地方性商业银行或外资银行等也还是可行的。

5. 完善不良资产处置相关制度安排

一个制度安排的效率极大地依赖于其他有关制度安排的存在。制度配套使用才有效是新制度经济学的一个命题。因此,要保证国有商业银行的不良资产处置能在一定时间内顺利完成,必须尽快完善国有商业银行不良资产处置的相关制度安排。

(1)改革国有商业银行的产权制度。产权制度缺陷是国有商业银行不良资产产生的根源,要杜绝新的不良资产继续大量产生,必须从产权制度改革入手,国有商业银行的产权制度改革应改变“国有独资”的单一产权形式,大量吸收非国有经济主体参与,通过其产权的多元化改革带动其组织结构、治理结构、运行机制等一系列的重大改革,从而建立起现代银行制度。

(2)完善不良资产处置的法律制度。资料表明,美国在

1989年着手挽救储蓄贷款银行等金融机构信用危机时,由国会通过了《1989年金融机构改革、复兴和实施方案》;日本在20世纪90年代处理银行巨额不良资产形成的金融风险时通过了《金融再生法》;波兰等国也都有相关的立法支持处置不良资产。在我国,虽然国务院已通过了《金融资产管理公司条例》,但从立法的角度考虑,《条例》的实施还需要细则或规定的支撑。而且,对商业银行自主处置不良资产也明确相应的法律支持。特别需要注意的是,我国法制的实施机制低效的问题,立法的完成远不等于司法的兑现,没有公正的司法,缺乏司法的支持,立法便形同虚设,难以达到预期目的。

(3)全面推行信贷资产五级分类制度。目前我国对不良资产的划分仍按“一逾两呆”的方法,这种方法具有滞后性和不真实性,必须尽快全面推行“五级分类法”,真实、全面、动态地反映信贷资产质量,促进银行主动防范和化解信贷风险,维护银行债权,提高信贷资产质量,足额提取呆帐准备金。

(4)建立多元化资本介入制度。目前,盯着金融资产管理公司的民营企业和外资公司并不少,它们相中银行的不良资产第一是因为便宜,第二是希望借此尝试企业转型或者进入中国。股权多元化是企业债转股的目标之一,但现在的问题是再也不清楚政策的口子到底能开多大。因此,必须尽快明确民间资本和外资进入不良资产化解领域的相关政策,实现对民营资本和外资的“国民待遇”。

(5)建立信息公开披露制度。美国在处置银行不良资产过程中的一个重要经验就是十分注重不良资产处置信息的公开,通过公开当局处置银行不良资产的有关信息坚定了各界对银行的信心,带动了各界的参与。在我国不良资产处置过程中,也应当建立起公开的信息披露制度,坚定公众对政府处置银行不良资产的信心,鼓励社会各界积极参与。

(6)建立金融同业制裁制度。在法制约束不健全、道德约束乏力的情况下,同业制裁是加强对违约行为的惩处,增大企业违约成本的一种有效手段,因此要以银行业同业公会为主体,建立完善的同业制裁制度,使之成为一种应对逃废债行为的法律之外的强有力的约束手段,来阻止企业的随意违约。当前完善同业制裁制度的关键是建立统一的、规范的、合理的同业制裁标准和银行间必须共同遵循的制裁规则,避免同业制裁的随意性和低效性

参考文献:

1. 卢现祥:《西方新制度经济学》,北京,中国发展出版社,1996。
2. 王江:《转型经济中商业银行制度变革与风险控制》,北京,经济科学出版社,2000。
3. 石召奎:《中国金融资产管理公司运作回顾与展望》,载《经济研究参考》,2001(22)。
4. 徐晟:《金融资产管理公司运作模式的再审视》,载《湖北农村金融研究》,2001(5)。

(作者单位:中国人民银行武汉分行营业管理部
武汉 430015
武汉正信国有资产管理公司 武汉 430015)
(责任编辑:J)