

关于国家专业银行转轨方式的思考

李金山

国家专业银行向国有商业银行转轨,是中国金融体制改革由过去侧重于突破旧体制转向侧重于建立新体制,由政策调整转向制度创新的战略转移,是专业银行从经营机制、经营方式、组织机构到内部体制的一次重大革命,在这场革命性的转轨中,转轨方式的选择,将关系到整个改革能否顺利到位,是专业银行转轨实践中一个至关重要的焦点问题。两种可供选择的基本改革方式,即“激进式转轨”和“渐进式转轨”,究竟孰优孰劣?我们必须理论结合实际,全面地剖析转轨的难点,准确地判断转轨的有利条件,才能科学地抉择转轨方式,把握转轨的进程和力度,建立有中国特色的国有商业银行新制度。

一、两种转轨成本与两种转轨方式

任何改革都需要付出一定的为代价,以获取更大的效益。在理性行为假定的前提下,国家专业银行向国有商业银行转轨之所以发生,是因为旧制度的严重不适应性和新制度能给人们带来更大的好处,提供更多的获利机会。正如任何制度创新活动都要付成本一样,国家专业银行转轨也是要付成本的。从理论上讲,转轨实际发生的前提条件,不仅是新制度营运起来之后所能提供的净收益大于旧制度的净收益,而且必须满足以下条件:

$$W_1 - TC > W_2$$

其中 W_1 为国有商业银行新制度运行起来之后

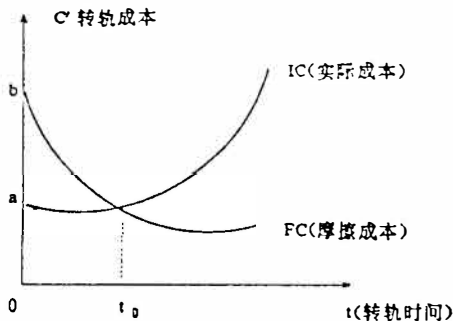
能为人们提供的预期收益, TC 代表同一群人为实施转轨而付的转轨成本, W_2 代表旧的国家专业银行制度所能为他们提供的净收益。在转轨的初始条件 (W_1 表示) 和目标模式 (W_2 表示) 都给定的情况下,转轨方式的选择问题将被归结为转轨成本 TC 的最小化问题。改革的收益与成本构成实际转轨的动机与阻力。转轨成本可以从理论上细分为实施成本 (IC 表示) 和摩擦成本 (FC 表示),前者表现为转轨过程开始之后一切由体制决定的信息不完全、知识不完全、制度预期不稳定所造成的效率损失(以理想的国有商业银行为参照系),后者表现为转轨的社会阻力所造成的耗费。于是转轨的总成本 TC 可表示为:

$$TC = IC + FC$$

用 t 表示转轨的时间,不同的 t 代表程度不同的转轨方案; t 越小,转轨的时间越快,越“激进”; t 越大,转轨的时间越长,越“渐进”。在数量关系上,我们可以假定实施成本 IC 是 t 的增函数(因为转轨所需的时间越少,信号扭曲的问题越是得到较快纠正,实施成本越小,反之亦然),而摩擦成本 FC 则是 t 的减函数(因为转轨方式越激进,越是较快地打破旧体制,也就是较快地改变原有的既得利益关系,就越是遇到较大的社会阻力,摩擦成本越大,反之亦然)。最小化转轨成本的一阶导数条件可表示为:

$$IC'(t) + FC'(t) = 0$$

这一最小化条件在图形上表示为:



二、不同条件下转轨方式的成本分析

我们可以利用上述模型,从成本这一新视角分析在不同的具体条件下不同转轨方式的优劣问题,从中看出不同的具体条件如何决定着不同的选择。

2.1 实施成本分析

从国家专业银行的制度现状来看,存在着相对社会主义市场经济而言的种种体制和机制缺陷,构成了专业银行转轨的主要实施成本。一是专业银行分支机构的地方行政化。长期以来,我国专业银行的分支机构不仅是按照行政区划设置的,而且在中央政策目标和地方经济需要的夹缝中生存和发展。地方政府把专业银行作为载体在其上附着四种政府职能:承担宏观调控任务,带有中央银行职能;承受行政干预和计划资金约束,带有计划行政机关职能;奉命发放部分亏损企业贷款、安定团结贷款等,带有社会保障职能;仍承担了部分模糊难以界定的政策性贷款和巨量国债、政策性金融债券,带有财政职能。这些附加职能使专业银行分支机构职能扭曲错位,使之产生效率损失,形成转轨实施成本。二是专业银行资产存量的非正常化。有显性数字表明,1993年底国家专业银行的2.4万亿元的信贷资产存量中,有近4千亿元处于呆滞状态,约占16.7%,隐性风险资产加进来就更多。由此形成的转轨实施成本将是巨额的。三是专业银行组织形式非法人化。现有国家专业银行组织形式是行长负责制,是从行政机关的组织形式演进的,行长通过行政渠道任命而产

生。这种组织形式“跃进”到商业银行所必须的市场组织形式,将产生必然的转轨效率损失,增加转轨实施成本。四是内外部管理非法制化。专业银行经营行为既受显性制度安排(如各种红头文件)的约束,也受隐性制度安排(如地方政府官员口授的各种指标及工作安排)的影响。现代法制意义上的契约制度残缺,也将增加一部分转轨实施成本。五是经营机制的非市场化。现代专业银行资金管理体制、贷款管理体制、财务管理体制、人才管理体制,基本上仍然是与计划经济相适应的,与商业银行体制相距甚远,许多契合市场经济的新制度尚未建立起来。这种经营机制的缺陷也必然形成效率耗费,增加实施成本。

这些主要的体制缺陷变量造成的信号扭曲使转轨过程中产生的效率损失,构成转轨的一般性阻力,即转轨的实施成本。从一定的时期来看,不同的转轨方式的总效率损失是不同的,转轨所需的时间越短,信号扭曲矫正的力度越大。建立国有商业银行新制度,在最初阶段上转轨成本可能要大些,甚至引起一定的社会震荡,但是,由于激进式转轨能使之较快地跃到新制度状态,避免了长期信号扭曲、资金配置无效率所造成的损失,实施成本也越小,反之,转轨所需的时间越长,实施成本也越大。显然,单从如何使转轨实施成本最小化来看,“一步确定”的激进式转轨有降低转轨成本的优越性。

2.2 摩擦成本分析

假定实施成本 IC 是给定的,我们仅分析摩擦成本的不同所引起的变化。那么,在需考虑的诸条件中,有四个方面因素至关重要:

第一,从宏观改革背景看

我国专业银行在资本属性上,是国有信贷资本的人格化代表。这种国家单一产权的维持决定了国家专业银行在政策性金融与商业性金融分离后,仍然必须按照国家宏观投资意图办事。较长时期内,专业银行就必然被客观地作为宏观金融调控的主要传导渠道,以保证国家宏观调控措施迅速传导到经济生活中并及时产生效应。而且,在国家政策性投融资机制还没有真

正建立健全起来的条件下,政府需要专业银行继续承担大量的政策性投融资任务。因此,国家专业银行充当宏观金融调控的主要工具和承担政策性投融资负担,时间越长,任务越重,转轨的阻力越大,摩擦成本越高;政府对专业银行控制程度越高,转轨的阻力越大,摩擦成本越大,反之亦然。

第二,从专业银行的经营客体来看

企业是专业银行信贷资金经营的主要客体,专业银行转轨的快慢与企业的市场化程度密切相关。企业市场化有三个根本标志:一是政企完全分离,二是债权约束硬化,三是企业资本人格化。

我国的企业主体是国有企业,受政府干预和保护的程度很高,长期不能自主经营、自负盈亏,相当一部分企业处于明亏或潜亏状态,自有资金微薄。有数字表明,国有工业企业资金构成中自有资金占比不足20%,而银行贷款占比高达80%以上。这种资金构成使企业维持生产倚重银行“输血”,贷款不能实现正常回流。同时,由于企业正常破产机制尚未形成和国家专业银行仍将承担部分社会保障职能,专业银行贷款实际上成为减轻企业亏损包袱和减缓社会震荡的资金承受载体,迅速扩大了经营风险,资产质量不仅难以提高而且有可能日趋恶化。今年我国中央财政与地方财政分灶吃饭的财税新体制也使某些地方政府出于税收利益,采取各种方法把中央收入转化为地方收入,默许甚至鼓励地方企业拖欠、逃脱银行债务的行为,致使银行贷款债权“架空”,缺乏有效保护。这些主要因素牵制着企业的市场化进程。企业市场化程度越高,专业银行转轨的阻抗越少,摩擦成本也越小,反之亦然。

第三,从中央银行职能转换来看

今年,中央银行宏观调控的传导方式由以分地区实施调控为主转变为以专业银行系统实施调控为主,其中有两大职能变化:其一,改变了再贷款的配置渠道。改革后省以下人民银行不再参与资金的分配和调剂,使再贷款由以各地区中央银行分配为主变为以专业银行按系统

分配为主,实质上使中央银行由经营管理型变成了真正的金融监管机构;其二,金融宏观调控直接手段减少,间接手段增加。今年中央银行将其省分行原有的7%的地区间货币的规模调剂权和临时贷款调剂权上收总行,使过去地方人民银行直接向专业银行分支机构发放再贷款进行调控转为开始通过金融市场办理票据再贴现、国库券吞吐,通过短期头寸调剂进行调控,要求专业银行总行统一核算、统一调度资金,对资产风险和支付能力负责,实行一级法人、二级调度、三级经营。这种职能转换,削弱了中央银行与地方政府的直接联系,有利于国有商业银行健康成长,同时迫使专业银行由过去单一的规模管理过渡到资产负债比例管理,强化负债对资产的对称约束,硬化信贷的风险约束。所以,中央银行职能转换越快越彻底,越有利于专业银行构建市场型的经营机制,转轨的阻力也越少,摩擦成本也越小,反之亦然。

第四,从社会为国有商业银行成长的环境条件看

已经和正在形成的一些有利的外部环境给国家专业银行转轨带来了前所未有的契机:(1)作为市场主体的各类企业,已经或正在进行建立现代企业制度的探索,正向独立的法人实体和市场竞争主体转变。(2)社会主义市场经济体系日趋发育成熟。(3)国家的宏观调控,正由行政指令性的直接控制,向主要运用经验、法律手段的间接调控转变;(4)初步形成了以按劳分配为主体、多种分配形式相结合的分配格局,并开始建立新的社会保障制度;(5)政策性业务已从国有银行剥离等。社会为专业银行转轨提供的外部条件越充足,越有利于较快建立新制度,增加产出,减少转轨阻力,摩擦成本也越小,反之亦然。

三、不同条件下国家专业银行转轨方式的选择

依据上述转轨成本最小化原则和具体转轨成本分析,我们在选择国家专业银行转轨方式时,既要抓住机遇,适时推进,宜进则快,又不能不顾实际,盲目冒进。考虑到中国地域辽阔与经

济的不平衡,国家专业银行向国有商业银行转轨齐步走无法适应区域政治、经济、地理、环境差别所反映的市场关系,也必然客观地限制国家银行分支机构的经营活力。转轨应该是分层次、分地区、分阶段进行的。我们设计了两种不同的国家专业银行向国有商业银行转轨的方式,即激进式转轨和渐进式转轨。

3.1 激进式转轨

适用区域:这种转轨方式适用于改革开放程度较高,区域经济较发达,市场经济体系发育较成熟的区域之内的国家专业银行分支机构。

理论思考:从转轨成本分析中可以看出,市场经济较发达的区域,其国家专业银行分支机构转轨过程中由体制缺陷所造成的效率损失较少,也就是说处于这一经济区域内的国家专业银行分支机构在体制上更接近于国有商业银行,转轨实施成本较小。同时,该区域内国家宏观改革更快更彻底、企业市场化程度较高、中央银行转换职能较易实现、商业银行新体制成长的环境较优越,转轨的平均社会阻力较少,摩擦成本也较小。在图形上两种转轨成本的边际曲线的交点距原点较近,表明激进式的转轨更符合成本最小化的原则。

转轨设想:以产权制度创新为突破口,采取“一步确立,逐步完善”的战略,即激进中渐进。其主要内容包括:1. 界定金融产权,对国家专业银行分支机构实行股份制改造。可由国有资产管理局作为控股主体,联合有关部门(如地方财政、大中型企业集团)参股,组建国有商业银行股份公司,分支机构采取逐级控股的方式,控股股份宜占51%以上。股权结构可考虑设国家股、法人股和个人股。2. 建立依法经营条件下追求利润最大化和风险最低化的市场利益驱动新机制。3. 建立信贷资产风险存量新制度。探索新的方式转移银行不良债权,有四种途径可考虑:不良债权转化为银行对转制企业的股份投资;不良债权转化为银行对企业的债券持有;破

产收回所欠贷款资产;组建投资中介机构,收买银行部分风险资产再运用公开买卖手段,向社会投资者转让。4. 建立以弱化资产风险和稳定负债为前提的资产/负债比例管理制度。5. 建立既能满足宏观要求,又能适应区域市场经济变化的灵活的资产运作体系。6. 建立以维护股东权益为核心的财务制度。7. 在银行内部建立各种联系行长和职工个人利益与银行长期利益的奖励制度。8. 建立现代市场经济下新型的银行和企业、商业银行与中央银行、商业银行与地方政府关系,优化经营环境,拓展业务空间。

3.2 渐进式转轨

适用区域:这种转轨方式适用于市场经济发育相对迟缓,经济条件一般区域内的国家专业银行分支机构。我国大多数国家专业银行分支机构应采取这种转轨方式。

理论思考:市场经济尚未建立或刚刚发育的区域,其国家专业银行分支机构体制与现代意义上的国有商业银行制度差距较大,故转轨实施成本较高。又由于该区域内国家专业银行分支机构转轨的外部条件不充足,新体制成长的环境也不优越,转轨平均社会阻力较大,摩擦成本也较高,表明渐进式转轨更符合成本最小化的原则。

转轨设想:以经营机制创新为突破口,采取“分步确立,适时推进”的战略,逐步构建国有商业银行体制。其主要内容包括:1. 对国家专业银行按照经济流向进行分割,划分为数个单独核算、自负盈亏的区域性银行,构造适合区域经济发展的银行分支机构。2. 建立以资产负债比例管理为核心的新的资金营运机制。3. 根据自身情况通过提供公积金或增资形式不断扩充资本规模,建立自身积累机制。4. 建立信贷风险防范补偿机制。5. 建立以盈利为中心的财务管理机制。6. 建立现代企业所要求的人才竞争机制。7. 建立四级机构、四级经营的银行组织机制。8. 建立逐步规范、有序的金融新秩序。