

公共投资增长与 贷款风险防范

► 廖亮 / 著

GONGGONG TOUZI ZENGZHANG YU
DAIKUAN FENGXIAN FANGFAN

0.58



经济科学出版社
Economic Science Press

7-830.58
/3

公共投资增长与 贷款风险防范

廖 亮 著

经济科学出版社

责任编辑：周秀霞
责任校对：张长松
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

公共投资增长与贷款风险防范 / 廖亮著. —北京：
经济科学出版社，2007.9
ISBN 978 - 7 - 5058 - 6562 - 4

I. 公… II. 廖… III. ①投资 - 关系 - 经济增长 -
研究 ②信贷管理：风险管理 - 研究 IV. F830.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 136736 号

公共投资增长与贷款风险防范

廖 亮 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

*总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

海跃装订厂装订

850 × 1168 32 开 8.25 印张 190000 字

2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6562 - 4/F · 5823 定价：12.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

导言	1
第一章 中国银行业体系中的不良贷款	15
第一节 银行不良贷款的性质与危害	15
第二节 中国国有银行不良贷款的成因	25
第三节 中国银行业不良贷款形成的四个阶段	36
第四节 中国银行业不良贷款的规模	38
第二章 财政因素影响银行信贷的文献综述	42
第一节 财政与银行资金功能错配的起因：从经济 转型与财政稳定角度的研究	43
第二节 财政与银行资金功能错配的起因：从财政 与银行资金分配角度的研究	54
第三节 财政因素影响银行信贷的实现条件	66
第四节 财政因素导致不良贷款的机制和途径	69

第三章 经济转型中财政与银行关系的简要回顾	82
第一节 财政制度与金融制度的变迁及相互关系	82
第二节 财政政策与货币政策的配合情况	93
第三节 财政能力与金融能力的对比及相互关系	103
第四章 财政投资对贷款风险的影响与防范	112
第一节 市场经济中的财政宏观调控	112
第二节 财政投资项目中银行配套贷款的必要性	121
第三节 银行对财政投资项目贷款的风险防范	132
第四节 财政投资项目的风险暴露与不良贷款的形成	141
第五章 地方政府投资行为对银行信贷的影响	147
第一节 地方政府的经济职能与财政地位	148
第二节 地方财政收支不平衡及其成因	153
第三节 地方政府激励结构导致的财政资金缺口扩大	169
第四节 地方政府投资行为对银行信贷的影响	184
第五节 地方政府影响银行的信贷配给分析	194
第六节 风险暴露与不良贷款的形成	200
第六章 事业单位投资建设对银行信贷的影响： 以高等学校贷款为例	206
第一节 事业单位及其财务改革	207
第二节 高等教育的经济性质与管理体制	213
第三节 高等教育发展的资金缺口与银行贷款	219
第四节 高校贷款的风险分析	227

目 录

第七章 防范和控制贷款风险的建议·····	233
第一节 进一步改革和调整财政体制·····	234
第二节 利用财政手段处置银行不良贷款·····	243
第三节 完善商业银行的公司治理结构与风险控制·····	248
参考文献·····	252

导 言

一、研究背景与研究目的

多年来，银行不良贷款因其对经济、金融的巨大危害一直受到人们的重视和关注。努力降低不良贷款的绝对额和其在贷款总额中的占比，千方百计防范和化解金融风险成为政府综合经济管理部门及各银行机构追求的目标。截至目前，虽然几经剥离，银行不良贷款的绝对额和占比仍然较高，且每一次剥离之后一段时间内不良贷款率都会反弹上升。由此带来的一个重要任务就是要追根溯源，探寻不良贷款形成的原因，这是清理和防范不良贷款的基础。一直以来，人们将中国银行业不良贷款形成的主要原因，归结于银行对企业特别是国有企业的支持。但是，值得注意的是，近两年，关于银行不良贷款的讨论总是越来越多地与政府财政及其公共投资发生关系。出现这种局面的背景在于：国企改革的深化；银行内控与外部监管的加强；积极财政政策的推行及地方政府与中央政府在局部利益目标上的不协调。这提示我们将视角转移到对财政投资问题的关注。不可否认，我国的财政领域存在以下问题：财政职能不清，财政支出范围过宽且效率不高，

收支缺口大。由此带来的矛盾在于：一方面，公共物品的供应本应由财政资金支付，但现在相当部分的资金由银行承担。另一方面，财政资金本应主要用于公共部门，现在却有相当数量的财政资金以各种形式投向了竞争性部门，并由此引导银行信贷资金的投向。典型的现象如：国债建设项目的配套贷款；对地方政府集中授信、发放打捆贷款；房地产贷款异常增长过程中政府的作用与影响；高等学校与医院等机构贷款的高速增长；农村公共产品短缺及农村金融机构低效率。

显然，财政与公共投资因素在不良贷款形成中的影响日益被人们重视。它反映出了这个问题：政府由于受固有体制限制，未能有效行使提供公共品的职责，反而将部分责任转嫁给市场和企业，同时，政府却将部分财政资金用于竞争性产品的生产上，由此引起了财政资金与银行资金的混淆。这可以从我国近些年来公共产品供给的状态及其资金来源结构上反映出来。

从绝对量上看，我国近年的公共产品供应总体上增长较快；但是，从相对量和结构变化上看，却呈现以下局面：一部分公共产品增长较快，一部分公共产品供应不足，还有一部分公共产品出现了异化的现象（公共物品的特征减弱，产品的竞争性增强）。

所谓“较快增长”，是指一些基础设施产品的供给增长速度过猛，标准过高，超过了一定时期的需求水平，造成闲置与不饱和，同时成为诱发重复建设与产能过剩的一条重要原因。按照当前的投资管理体制，政府及其财政不能直接投资于竞争性产品，但是各级地方政府又非常重视本地的经济增长与经济社会发展速度，重视本地税收收入的增长。由此，地方政府逐步将注意力转移到如何招商引资上来。提高对国内外资本的吸引力的一条重要

途径是提供好的投资环境。地方政府为此动用财政力量，加大大地基础设施建设，修公路、机场、码头，加强城市基础设施建设，加大大地开发区建设力度，大搞“七通一平”，等等。这些行为被理论界称为“财政支出竞争”。另一方面，中央政府为保持经济的持续稳定增长而进行宏观调控，实施积极财政政策，也下达了许多基础设施和基础产业建设项目。

“供应相对不足”是说受二元经济结构的长期影响，农村公共物品和公共服务供应不足。农村地区的教育、卫生、基础设施等社会发展基本要素质量和数量水平都比较低，与城市存在较大差别。同时，许多农村居民，特别是贫困地区农村居民尚不能享受基本的公共产品和服务。

“公共产品异化”是指一些从理论上讲属于传统公共产品定义范围内的公共服务，由于其生产和供应被赋予了一定的市场化特征，其排他性与竞争性不断增强，公共产品的基本特征减少许多。典型的是教育、医疗和基本住房保障。

综上，经济增长方式的困境与经济新阶段呼唤财政转型。即政府从竞争性部门退出来，只管公共服务与公共物品供应，减少对资本形成的责任。表现为对国有企业不再管经营，只履行出资人责任，并负责职工的社会保障与再就业培训等。但是，实际生活中，政府的资本形成的责任和冲动并不能完全消除，其中既有客观的非自愿的原因，又有主观的能动的原因。政府不能放弃对投资的推动，原因在于：（1）就中央政府而言，仍有相当的宏观调控的责任和义务。为熨平由于需求不足等原因引起的经济异常波动，必须由政府出面实施宏观经济调控，加大投资力度。但是，政府本身的财力有限，由此产生的资金缺口，如果全部发行国债，则财政风险大。所以，政府容易想到寻求银

行贷款的支持（即使贷款形成不良，也可看作政府负债的推迟与递延支付）。(2) 就地方政府而言，由于现行经济管理体制，地方政府有自己独立的经济利益，并且由于其他一些激励因素的推动，投资增长仍然构成地方财政的行为目标之一。主观的原因在于在现行的经济体制下，各级政府都有自己独立的利益，都以增加本级财政收入促进本地经济较快发展为己任，为此，需要加大投资力度。值得注意的是，在现行的国民经济分配体制下，财政面临着较大的资金约束。面对资金难题，财政先在自身内部作了一番调整，即对部分公共物品实行市场化供应，减少财政支出责任；同时，将有限的财政资金通过各种方式转而进行经济建设。即使是这样，财政资金依然不足，政府便想到从银行贷款。

银行资金配置的失范，带来许多危害，其传递链条表现为：潜在与显现的不良贷款上升—金融风险上升—财政风险上升—财政出资清理不良贷款。由此影响财政安全，进而影响经济的平稳健康运行。

由此，可以推导出本书的研究目的，即需要解决的问题：新的经济形势与经济体制下，公共部门向银行转移资金供应责任的动因与机制是什么？如何消除这些问题产生的根源，治理资金供应的紊乱关系，提高资金使用和经济运行的效率？如何规避经济运行中潜在与显现的财政风险与金融风险？

总体上看，本书属于“财政与银行关系”这个大的研究领域中的一个专题，是对这个领域中新情况、新问题的研究和总结。笔者认为，从银行不良资产形成的财政因素这个角度出发观察财政与银行的关系，本质上是政府与市场的关系问题，是政府在向市场经济转型过程中的功能定位与角色转换快慢的反映。

二、与以往研究的区别

1. 在研究角度上,将不良贷款形成的财政与公共投资方面的原因作为一个突出问题进行了专题研究。在理论观点上,以市场经济的规范化为基础,侧重于从财政体制与政府职能转变入手阐释不良贷款的产生机制。银行不良贷款被广泛关注并由国家逐步采取措施进行解决是由于企业债务和企业效益问题日益突出。由此,相当长时期以来,人们对中国银行业不良贷款成因的研究是以国有企业为核心的,重点放在企业的融资结构方面。以此为逻辑起点,综合金融制度与企业法人治理中的委托代理关系进行深入分析。但是,在国有企业改革逐步深入,银行对企业贷款的“惜贷”行为日益严重,对企业贷款的审查逐步独立且严格的形势下,银行不良贷款的绝对额为何依然较大?潜在不良贷款压力为何有增无减?显然,这中间有其他因素在起作用,其中一个重要方面是政府财政因素。

在发达国家的市场经济体制里,只有在市场失灵的领域,政府才发挥作用,提供公共物品。在计划经济体制里,企业是政府的附属与车间,政府及其财政统领和涵盖几乎全部资金安排与资源配置。中国处于转型经济中,由于分配结构的调整,银行是社会资金的主要提供者。中国的市场经济还不发达,也不完善,政府与市场的分界还不清楚,政府对市场的干预过深。反映在金融风险问题上,就是人们将注意力过多地凝聚在企业方面,采取的治理措施也主要是纠正和改进银企关系,对于银政关系的缺陷与矛盾未给予足够的重视。实际上,政府的功能越位与财政在国民收入分配中的份额产生了巨大的资金供应上的矛盾,由此形成的资金缺口由银行,特别是国有商业银行承担。

现实情况表明,虽然几经改革,财政、银行各自的体制、运行机制及实力都发生了变化,但是财政对银行信贷的影响并没有完全消除,而是呈现出一些新的特点;财政原因仍是近年来新增不良贷款形成原因的一个重要方面。然而,现有的文献即使注意到了财政、银行关系中这些新特点,其研究却是分散的,缺乏系统的归纳整理;对于财政,特别是地方财政影响银行(特别是国有商业银行)的新途径、新特点总结不足。而且,已有的研究多数将注意力集中在财政对中央银行的影响,而忽视了财政其实也可绕过中央银行,直接对商业银行产生影响的事实。实际上,财政影响商业银行信贷在机制上具有行政性与市场性共生的特点,这一点对我们认识不良贷款成因,规范财政银行资金秩序有重要意义。本书努力在这方面加强分析。这是本书与现有所见文献的一个区别。

2. 在研究方法上,注意运用金融学理论与财政学理论进行综合分析,注意从两方面观察问题。重视实证分析。现有研究不良贷款成因的文献主要是使用金融学的方法,站在金融的立场和观点上讨论问题,虽然也涉及不良贷款形成的财政方面的原因,但是,都比较笼统,在财政因素影响银行贷款的具体机制方面不深入,未作进一步的细分。研究这个问题的财政学文献比较少。并且,已有文献的视角过于宏观,只注意了财政收支与中央银行货币供应量的关系,未注意到货币供应的实现是通过商业银行与政策性银行的贷款达到的,也未注意到有时财政部门在使用安排银行资金,弥补财政支出缺口时,是绕过中央银行直接向商业银行发出有关指令的。本书力图在研究财政因素影响银行贷款的具体机制方面作些推进。主要是运用财政的理论和视角来观察金融业中存在的问题,希望能把银行经营中的一些问题说得更清楚,更明白。比如,对于“开发性金融”的性质,用中央与地方财

政关系的缓冲器来描述可能更准确一些。

3. 重视从潜在不良贷款的角度来全面揭示和反映财政与银行在资金供应上的不协调。现有对不良贷款的研究，都是以显现的不良贷款为研究对象，即按照四级或五级分类，已经被界定为难以按时足额偿还本息的贷款，或重大经营、财务风险已经暴露的贷款。但是，实际经营中，还有大量虽然已经不具备足够的偿还能力，却因为企业或银行经营中种种主客观因素的存在（如贷款周期过长，借新还旧，企业关联交易，强大的政府信用支撑）而不符合文件上规定的不良贷款的条件，从而不能被划定为不良贷款。然而，这些贷款在性质上与已经暴露的不良贷款是一致的或极其相似的，因此，也应当视作不良贷款。并且，它们之所以未被暴露出来，往往隐藏着更多的非金融因素。在此，将这部分贷款归结为潜在不良贷款。从规模上估计，它应当不低于甚至高于显现的不良贷款。但是，一段时期以来，由于资料难以获得及考核界定标准的限制，人们对潜在不良贷款关注不够，研究不多。这就造成人们对不良贷款的规模认识得偏小，对影响不良贷款形成的因素也认识得不全面，不深入。所以，只有进一步扩大视野，将现有贷款中所有在事实上都符合比例标准或条件的贷款纳入研究范围，才能在不良贷款成因问题上得出更全面、更深刻的结论。本书视野不止于显现的不良贷款，而是放宽至全部在事实上符合不良标准的贷款，并进而揭示其成因。这确实使本书对主题的把握变得深刻起来。

三、研究重点

1. 转型时期财政支出责任与政府职能转变缓慢的原因。我国

于 20 世纪 90 年代后期提出建设公共财政，但是，几年来，政府职能转变的速度难尽如人意。主要是政府仍有较强的参与和干预市场经济活动的意识和欲望，许多该做的事没做，不该做的事又做了不少。原因在于：（1）市场经济体制和市场经济秩序的建设和完善是长期过程，计划经济时期的观念和习惯做法还有一定的“惯性”。（2）经济发展水平还不高，为确保经济增长和社会稳定，有时也需要政府的调控和干预。但实际经济运行中政府的行政干预和行政控制较强。（3）政绩考核压力带来的官员政治晋升博弈。

2. 积极财政政策与货币政策配合中的摩擦与效率。有些项目，银行是比较喜欢的，会主动营销争取；有些项目，不符合银行的成本收益原则，政府又发布各种指导性计划，银行会采取设置限制性条款，抬高准入门槛等措施进行抵制，这就造成货币政策的传导不畅。

3. 财政体制与地方政府融资行为的关系。1994 年的分税制改革彻底扭转了中央财政收入在全国财政收入比重不断下降的局面，增强了中央政府的宏观调控能力。但新体制运行多年，积累起来的突出矛盾和问题就是地方政府尤其是县、乡政府的财政困难和债务危机。其原因主要在于：第一，分税制未能明确划分各级政府的事权，彻底解决多级政府之间事权与财权划分上的“缺位”和“越位”问题。由于事权划分不规范，常常出现上级政府集中财力，而下级政府实际支出的情况，加剧了基层政府的财政困难，有些地方政府的债务由此形成。第二，转移支付制度无法一步到位，过渡时期的转移支付制度不规范、不完善。目前中央对地方的税收返还并不是真正意义上的“转移支付制度”，而是多级政府就同一税种或税源按率分享问题，是“分税”的范畴，真正意义上规范的转移支付制度比重小，所以，目前的转移支付制度根本

无法实现调节地方政府财力平衡的功能。第三，地方税体系建设受地方经济发展制约严重滞后，有些地方政府税源枯竭，致使地方政府缺乏必要的财力支撑，无法正常履行其职能，无法提供基本的公共物品和公共服务。同时，地方政府没有发债权。由于上述财政体制方面原因的存在，地方政府形成的资金缺口就要通过扩大预算外、制度外收入，以及向商业银行借债来弥补。资金性质的错配，往往导致贷款到期难以回收，加剧了金融风险。

四、研究难点

1. 潜在不良贷款的规模估计与转变为显性不良贷款的可能性。政府金融监管部门会定期公布银行不良贷款的余额和占比等数字，这是官方的数据。但是，由于信息传递链条过长和传递过程中的失真，这个数字并不能反映全部不良贷款的真实情况。然而，那些未暴露出来的和潜在的不良贷款数量究竟有多大？这个数字很难估计。特别是在长期固定资产投资贷款的绝对数和占比都有较大增加的情况下，有些贷款事实上已经符合不良贷款的条件，但仍在正常科目里反映，一旦项目投产或外部资金供应断裂，则会很快表现为不良。潜在的不良贷款转变为显现的不良贷款具有突发性，一旦监管检查加强或宏观经济环境发生变化，或者企业与银行的流动性出现问题，都会立即暴露风险。这种转变的可能性与时机较难预测和把握。

2. 财政与政府干预在银行治理结构改革后的角色变化。2004年开始，国有商业银行相继进行了以股份制改造为核心的综合改革。按照建立现代企业制度的要求，设置了董事会和监事会等法人治理机关。还在海内外市场公开发行了流通股，实现了上市交

易。这些从根本上改变了国有商业银行的产权基础，国家及其财务代表财政部不再是国有银行的惟一出资人。这样，政府干预国有银行经营的法律基础大大削弱。但是，实际生活中，财政资金不足以支持政府建设需求的情况依然存在，并且在某些时候和某些地区还会比较迫切和突出，政府有时依然要干预银行资金的配置，可是这时的渠道与方式更隐晦了。要找到佐证说明其中的联系比较困难。

3. 财政投资诱发的产能过剩及其中蕴藏的贷款风险。产能过剩是这两年讨论较多的一个话题。但究竟是哪些行业过剩，又过剩多少，过剩企业的产权结构与资本金构成等情况，权威部门并没有给出明确的说法。而且，一般在谈论产能过剩时，总是将它归结为市场主体，即企业（尤其是民营部门）的自发行为，对各级地方政府推动重复建设的行为与作用研究不深入，相关资料公布的比较少。这样，我们也就无法很容易地识别出利高税大部门与重复建设严重部门是否存在重合。同样地，政府与有关金融监管部门也没有公布限制进入产业的贷款金额与风险状况。

五、篇章结构

全书共分七章。

第一章对中国银行业体系中的不良贷款进行概貌性的描述。从不良贷款的概念入手，介绍了银行不良贷款的性质与危害。不良贷款对一国经济、金融的危害主要体现在：威胁银行的稳健经营，削弱经济发展的动力，导致银行危机；影响货币政策的有效性；形成国家的财政风险。其次，在分析不良贷款形成的一般原因的基础上，重点分析了我国在转型时期不良贷款形成的具体原

因。主要是：企业融资格局的变化，银行经营管理机制的缺陷，行政干预的存在及社会信用环境差。本章还对我国银行业不良贷款的形成阶段、规模与结构进行了分析。

第二章对已有的关于财政因素影响银行信贷的理论研究成果进行了归纳和综述。基于本书的研究视角，提出在中国的转型过程中，财政相对于银行具有政治地位上的优势，承担更深沉和重大的社会责任，银行资金在一定程度上要为财政收支平衡服务。从这个立意出发，沿着三条理论线索对既有的研究进行了总结和归纳：（1）财政资金与银行资金功能错位的起因，即为什么使用银行资金替代财政功能。（2）财政为什么能够影响银行贷款，并使得银行替代自己发挥财政职能。（3）财政因素导致银行不良贷款的机制与途径。现有的文献从不同的侧面对这些问题进行了回答和解释，如财政学研究中有财政银行关系的理论、货币内生供给理论中的财政因素、发展经济学关于财政银行关系的研究、关于国有银行性质及其信贷行为决定的研究等。这些研究对财政赤字货币化与信贷资金财政化的问题有较强的解释力，它们构成了笔者写作本书的思想源泉。

第三章对我国改革开放以来，经济转型中财政与银行的关系作了简要回顾，力图廓清财政因素影响银行信贷的历史背景。从财政制度与金融制度的变迁及相互关系，财政政策与货币政策的配合及财政能力与金融能力的对比及相互关系三个方面进行了论述。本章得出以下结论：财政与银行在相当长的时期内密不可分，呈现“你中有我，我中有你”的状态。但是，随着经济体制改革的深入和市场经济体制的建立，财政与银行各自的经济性质进一步明确，其代表的利益主体与利益标的也有越来越明显的差别，这就要求两者的独立性增强。然而，同样由于历史和体制的原因，