



李洪江 著

国有商业银行

不良贷款的

经济分析

大连海事大学出版社

国有商业银行 不良贷款的经济分析

李洪江 著

大连海事大学出版社

内容提要

从国家、国有企业和国有银行之间的关系,分析了国有商业银行不良贷款的体制根源。主要内容包括国家、企业和国有银行制度、国有企业制度与银行不良贷款、国有银行制度与不良贷款、银企模式与银行不良贷款、政银关系与银行不良贷款、法律、金融发展与不良贷款、关于金融改革的政策建议等。

本书的主要读者对象为金融和银行的从业者及从事经济工作的人员。

© 李洪江 2006

图书在版编目(CIP)数据

国有商业银行不良贷款的经济分析/李洪江著. —大连:大连海事大学出版社, 2006.6

ISBN 7-5632-1962-5

I. 国… II. 李… III. 商业银行—信贷管理—经济分析—中国 IV. F832.33

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第051245号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌海路1号 邮编:116026 电话:0411-84728394 传真:0411-84727996

<http://www.dmupress.com>

E-mail: cbs@dmupress.com

大连市东晨印刷有限公司印装

大连海事大学出版社发行

2006年6月第1版

2006年6月第1次印刷

幅面尺寸: 140 mm×203 mm 字数: 274千字 印张: 10.3125

责任编辑: 姜建军

版式设计: 晓江

封面设计: 王艳

责任校对: 沈荣欣

定价: 21.00元

序 言

不良贷款是我国国有商业银行面临的突出问题。国家为国有银行的改革支付了巨额成本。同时，巨额不良贷款还对国家金融稳定构成威胁。据 IMF 统计，自 1980 年以来，发生严重金融问题的 108 例中，由于银行不良贷款引发的有 72 例，占 67%；发生金融危机的有 31 个国家共 41 起，其中，由不良贷款引发的有 24 起，占 50%以上。

随着国有商业银行改革，不良贷款率有所下降，但是，在很大程度上是由于银行新增贷款较多和不良贷款剥离所致，不良贷款产生的深层次矛盾依然没有解决。应当看到，国有商业银行不良贷款的成因比较复杂，既有银行自身的原因，也有体制性的因素；既有银行内控不严，也有金融法律威慑不足；既有宏观经济波动，也有银行风险控制能力差等。根据我们对所接收不良贷款的抽样调查，银行经营管理方面导致的不良贷款仅占 18.52%，政府干预和不良决策等体制性因素占 20.69%，政策性原因和法律保护不力的因素占 21.93%，企业经营不善及逃废债因素占 31.65%。虽然银行可以拒绝对经营不善的企业贷款，但是由于缺乏社会信用登

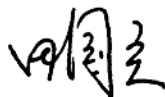
记系统(金融基础设施落后),银行获取企业的资信信息难。因此,有60%以上的不良贷款是由于银行外部因素导致的。从改革的角度看,这些外部体制性因素并不能够通过银行自身改革来克服,只要这种体制性因素继续存在,银行不良贷款还会继续产生。

《国有商业银行不良贷款的经济分析》一书从经济学角度,对这些外部因素产生的体制根源及运作机制作了深入分析,相信读者会有所启发。

李洪江同志在高等院校受到过比较系统的经济学训练,一直在国有银行和资产管理公司工作,具有比较丰富的实践经验。作者运用现代经济理论,从宏观角度来分析我国国有商业银行不良贷款的体制成因,这有助于我们认识国有商业银行改革的艰巨性、复杂性和长期性,作者还对下一步金融改革提出了比较中肯的建议。我认为,这些建议对国有商业银行的改革具有一定的参考价值。

是为序。

中国信达资产管理公司总裁



前 言

金融是经济的核心，银行是金融体系的主体。在我国，工、农、中、建四大国有银行的存款和贷款市场占比都超过 60%，四大国有银行在宏观经济运行和社会稳定的地位也举足轻重。从金融和经济发展的历史看，高效的金融制度安排总是与一个持续、快速的经济增长相联系的。从这个意义上看，以四大国有银行为主体的商业银行体系的良性运转（不良贷款比率低是一个直接而明显的体现）是经济长期良性发展的保证。反过来看，由于商业银行具有风险内生性和较大的外部性，一旦发生金融危机，将给国家带来不可估量的损失，1997 年东南亚金融危机的爆发给世人敲响了警钟。从世界各国的金融危机看，金融危机总是与商业银行的不良贷款相伴生的。

银行业不良贷款问题已经引起了政府的高度重视，监管部门的监管重点也是放在控制和化解不良贷款上。为保持金融稳定和提高国有银行的竞争力，政府已经采取了一系列的改革措施。由于四大国有银行占据银行体系的主体，因此，四大国有银行改革的成败决定了我国金融改革的成败。标准普尔最近发布的《中国 50 大商业银行报告》估计，从 1998 年至今，中国政府共支付了至少 3.57 万亿元人民币，用于向境况不佳的金融机构直接或间接重新注资，相当于中国 2004 年 GDP 的 22.3%。不论是从改革成本巨大，还是从关系国民经济长治久安看，这都是一场“输不起”的改革。如果从金融体系的良性运转角度看，即使没有面临加入 WTO 后外资银行竞争的威胁，四大国有银行的改革也必须加速，因为日益增加的不良资产无疑会吞噬经济发展的成果。从目前已经实施的改革措施看，无非是通过产权改革（引进境外战略投资者），改善银行的公司治理，提高风险控制能力（通过引进境外战略投资者，从而引进先进的银行管理理念和管理技术），最终目标是降低银行的不良贷款率。几乎没

有人认为，引进境外战略投资者的目的是充实银行的资本金（银行的资本金当然存在不足的问题，但是国家注入资本金绝不是改革的目的）。

在推断这场“输不起”的改革最终成效之前，我们需要深入分析银行不良贷款深层次的原因，否则，改革的成效就无法保证。

不良贷款其实质是我国经济运行中各种风险的集聚和集中，也是社会经济运转情况的一个缩影。这种风险既来自国家宏观金融体制的安排，也来自国家的政府管理体制和司法体制，还来自银行内部的管理体制。这些外部的体制安排构成了所有贷款利益相关者（所有与银行贷款有关的机构和个人）行为的外在约束条件。从银行贷款风险产生的角度看，商业银行的风险主要是制度性风险。所谓制度性风险是指由于我国政府、国有企业和银行的职能错位而导致的银行风险。这种制度性风险是在既定的制度安排下，贷款利益相关者在综合平衡风险和收益之后作出的一种“理性”选择。因此制度性风险具有可预见性和不可控制性（这里所说的不可控制是指如果不改变既有的制度安排，单单依靠银行自身改善管理是不能解决的）。

作者认为，国有商业银行积累巨额不良资产的主要原因是：首先，中央政府对国有银行的功能定位不准确，没有把国有银行当作真正的商业银行，只重视其筹集资金、服务国家建设，甚至代理部分财政职能，为国家财政分担改革成本，忽视了银行优化资源配置和银行自身的风险控制。政府仍然把四大国有银行视为国有企业经营（包括解困）的资金提供者，国有银行的信贷资金配置不是完全根据市场原则，且银行信贷资金财政化并没有因为《商业银行法》、《贷款通则》颁布而发生根本性改变；从立法角度看，对债权人权利保护不力，加大了银行的管理成本，加速了贷款的贬值和贷款质量的恶化。从呆账核销和财务制度看，银行提取的呆账准备金太少，且核销呆账受政府部门下达的“规模”限制，致使经营中产生的呆

账不能及时核销。逾期贷款仍然计息，银行利用信贷资金垫交税金，导致银行不良贷款越积越多。在不良贷款处置过程中，地方政府通过各种手段对国有银行的贷款进行侵蚀，主要表现为地方政府通过所谓的国有企业改制、兼并和重组，逃废银行债务；通过干预基层法院判决和执行，严重损害银行的权利。

其次，由于国有银行采取单一的产权结构和不合理的管理体制，也决定了国有商业银行经营的低效率。国有商业银行由于单一的国有产权结构，使得它本身也具有一般国有企业的弊病（比如缺乏内在预算约束、人浮于事、衙门作风等）。中央政府要继续保持对四大商业银行的绝对控股权（可能是出于经济抑或政治层面的考虑，但是这种控股是否必要，还有待于进一步的讨论，不分时间、环境和银行经营乃至整个金融体系安排，简单断言必须保证对商业银行的绝对控股是没有意义的），银行的人事权仍然直接或者间接地掌握在政府手中，职业银行家队伍很难形成，而且通过“管人”而“管事”这个链条向下延伸，必然导致银行分支机构的管理者“准官员化”，不能平衡贷款安全和创新的关系，走不出“一抓就死，一放就乱”的怪圈，不良资产增量将不断产生。

再次，国有企业在提供就业、上缴税收、稳定社会方面具有重要的作用。由于国有企业在整个社会中的特殊地位，国有企业的生存就不能完全根据市场原则，否则经营不善的国有企业如果大量倒闭，将导致社会动荡，不符合政府的效用函数。亏损企业的生存需要政府的财政补贴，不论是从“补贴”取得的难易程度，还是满足地方政府“政绩”需要，以银行发放贷款方式，或者侵蚀已发放贷款，以银行承担成本的方式是其最佳选择。因此，各级政府具有强烈的动机对银行实施干预，干预银行信贷活动，甚至行政干预司法，限制银行作为贷款人的权利，这不但导致银行不良贷款，而且还会加大银行贷款的损失，这是国有银行不良贷款数量巨大且最终回收比率较低的制度根源。

另外，由于我国缺乏多层次的资本市场，社会投资风险无法得到分散。一个国家经济的发展首先需要投资，而投资总是与风险相联系的。一般企业融资要由银行贷款和股权融资、债券融资组成。要靠银行与证券两条腿走路。按照投资的风险高低划分为高风险高收益投资和低风险低收益投资。股票市场投资是承担风险最大、收益最大的投资，而其中中小企业股权投资、创业投资又是高风险投资中的风险最大部分，一旦投资成功也是收益最大。而银行系统承担风险较低的投资，银行不追求高收益，而追求投资的安全性和收益的稳定性。所以国际上的银行贷款大都给成熟稳定的大企业，这样的贷款安全稳定，所以国际上市场经济国家的银行系统的资产质量较好，印度就是一个例子。由于印度具有多层次的资本市场，银行业竞争激烈，银行不良贷款比率很低。而我国全社会的投资资金来源主要来自银行系统，也就是说所有的投资风险全部由银行来承担，高风险、低风险的投资来源都来自银行系统，而高风险并不能带来高收益（在贷款利率受限的情况下）。所以，我国金融市场不发达，社会投资风险得不到分散，这也是银行不良贷款居高不下的另外一个原因。

由于国有银行的不良贷款是政府（包括中央政府和地方各级政府）、国有企业和银行之间在既定制度安排（或者说外在约束）下多方博弈的结果，使体制转轨的成本在银行体系中积累。银行不良贷款还使我国金融体系不完善，造成社会投资风险过度集中在银行系统，而无法通过多层次的金融市场而分散。因此，单单依靠国有银行自身的内部改革根本不可能杜绝这种政策性不良贷款的产生。事实上，商业银行内部的改革已经进行了几年，但收效甚微。

因此，国有商业银行改革绝不是改革国有商业银行。要从根本上解决国有商业银行的不良贷款问题，必须走出银行自身改革的局限，从政府、国有企业和国有商业银行这一三角关系入手，重新调整它们之间的关系。政府应该把自身应该管好的事情做好（比如提

供公共物品和良好的法治环境),积极推进国有企业改革,国有企业的经营领域最终限制在非国有资本不愿意或者不能够进入的领域(市场公平竞争的结果也是这样),国家对经济的控制除了建立国有企业外,还可以采取其他手段。国有企业既有可能为国家创造利润,也可能因经营亏损给财政造成负担,而后者往往是实践中的常态,世界各国概莫能外。离开我国经济转轨这个现状不谈,不论是从经济学原理看,还是从世界其他国家市场经济的实践看,都不能够找到国家必须绝对控股商业银行的依据。因此,从长远看,国家应该放弃对商业银行的所有权控制(国家可以对商业银行实施其他政策导向来体现政府意图)。商业银行不论是国有的、股份制的,还是外资的,都应无一例外地接受市场的考验,按照市场原则行事,市场面前人人平等。国有商业银行能否生存和发展,完全取决于自身的市场竞争力,而不能依靠国家的行政保护。

我国在相当长时间内将不会放弃对大型银行特别是四大国有银行的绝对控股。其实,大量关于金融危机的研究表明,在其他条件不变的情况下,一国金融体系的效率和稳健性与其开放程度正相关。世界上最发达和最有效率的金融体系往往都是国际化程度最高的金融体系,如中国香港、新加坡、英国、瑞士等。而大部分发生过金融危机的国家,在危机前大都曾采取过排斥和限制外资金融机构的金融法规和政策。对中国金融安全威胁最大的,其实是不断浪费公众资源,制造不良贷款的落后的银行体系。银行内部的巨额不良贷款,不论是近期还是长远看,对国民经济都构成巨大威胁。

市场经济并没有一个一成不变的模式,同样是实行市场经济的国家,由于历史传统、文化和道德等因素的差异,其具体的经济体制并不完全一致。但只要实行市场经济,就必须按照等价、平等、自主的交换原则,市场主体必须按照利润最大化目标来安排其经营活动。从这个意义上看,我国应该更多地重视市场经济的一般性做法,不要强调所谓的“中国特色”,这应该是我国经济改革的一个原则。

当前，为控制国有银行不良贷款，应该从以下几个方面着手：

一、加快政府管理体制改革

政府管理体制的改革并不能仅仅局限在中央政府和地方政府的权力划分上，也不能纠缠在政府部门职能的划分上，而是要严格政府和市场的界限。凡是可以由市场来做的，政府就不要干预；凡是非国有资本能够做好的，国有资本就应该逐步退出。一方面，政府要退出微观领域的干预，一方面要加强政府“公共物品”的供给（当前正在深入对改革进行反思，有学者认为，中国改革之所以出现不尽如人意或者失败，其根本原因是政府公共物品的供给不足）。完善立法，加强对债权人权利的保护，同时加大执法力度，降低法院判决执行成本。

高度重视地方政府在银行不良贷款形成和处置中的作用。实践证明，银行不良贷款具有比较明显的区域性特征。这虽然有地方经济发展因素，但也有地方政府因素。银行监督管理部门及央行应该继续推进地方金融环境评价，并定期公布，以此引导银行的信贷投放。

二、坚定不移地推进国有企业改革，由国家财政直接支付改革成本，而不是间接转嫁给银行

由于国企数量庞大，且大部分效率低下，维持这些企业的运转需要不断的贷款进行输血支持。目前，国有企业还承担着就业和社会稳定的政治任务。当务之急必须尽快推进国有企业的改革，减少国有企业的数量，提高国有企业的运行效率。在改革过程中需要支付的改革成本，应明确由国家财政负担，而不可以通过不规范的破产、改制，悬空银行债权，将改革成本转嫁给银行。国有企业改革无法绕过产权改革，制度经济学已经证明，有效率的产权制度是经济发展的根本所在。国有企业的产权多元化除了可以增加企业资本

金，增强企业抵御风险的能力外，更重要的是有助于企业形成比较合理的科学管理的结构，这是企业良性发展的制度保证。国有企业产权改革应该避开两个误区：一是将企业的产权改革简单地等同于股份化，一卖了之，甚至是管理人员以所谓“持大股”的形式变相地侵吞国有资产；另一个是将股份化等同于“上市”，视企业上市的最终目的为募集资金，而忽视企业机制的再造。从获取资金成本的角度看，股市筹资的成本远远高于银行贷款。国有企业产权改革必须同国有资本的战略调整或者适度退出结合起来，同补充社会养老保险资金和稳定社会结合起来。国有企业产出在国民产出中占有的比重大，并不意味着国家就越稳定，前苏联就是一个活生生的例子。对所谓的“战略行业”也要有一个动态的历史概念，不能拘泥于传统的理解。另外，出于国家安全考虑，国家确有必要对某些部门实施控制，但控制本身并不意味着非要“国有”、“国营”。

三、在优化银行外部环境的前提下，推进国有银行自身改革，解决资本金短缺和“内部人”控制问题

重点推进“职业银行家”队伍建设，划清“行长”和“政府官员”的界限，这是改革措施能否见效的一个重要落脚点；充分落实银行的经营自主权，改善中央银行的监管方式，鼓励商业银行的金融创新，允许商业银行可以对其金融产品自主定价，以其风险溢价弥补风险损失。在银行内部形成科学合理的分配制度；政府和国有商业银行的关系是出资者和企业的关系，政府对其在银行中的出资负有限责任，商业银行完全按照商业原则自主决定资金配置；积极兴办国有商业银行和其他金融机构，鼓励竞争，提高金融效率。

四、改进金融立法，加强金融基础设施建设，改善金融生态环境

银行一旦发放贷款后，除了其注意跟踪企业经营状况外，基本

上没有有效措施来促使借款人按时履约（哪怕是设定担保或者抵押贷款），银行处于一个比较被动的境地，法律成为其维护债权人权利的主要手段。我国应该改进金融立法，尽快出台《破产法》，使债权人能够对不能履约的债务人形成威胁。规定当债务人无法履约时，抵押物所有权自动转移至债权人。建立全国统一的抵押登记系统，建立全国统一的企业和个人征信系统，提高银行的风险评估水平。

大力发展多层次的金融市场。除发展上海和深圳股票市场外，还要大力发展区域性的股票市场，尽管从理论上说一个国家只要一个股票交易市场，通过现代化的电子交易系统就可以满足交易的需要。但是，发展多个股票市场，目的就是为了鼓励不同股票市场之间的竞争，通过竞争，将那些管理水平低、监管能力差、投机盛行的交易所淘汰。鼓励发展私人股权融资，以此推动风险投资的发展。总之，通过资本的社会化，实现投资风险的分散化，避免银行承担全社会的投资风险。

国有银行不良贷款的控制是一个随外部环境变化而变化的动态过程，其本身并不会有一个一劳永逸的终点，解决上述“制度性”风险是从根本上防止不良贷款产生的起点。套用一句流行的话说，化解这些“制度性”风险对于减少不良贷款虽然不是万能的，但是不解决这些“制度性”问题，大幅度地降低国有银行的不良贷款则是万万不能的。

李洪江

2006年4月于北京

目 录

绪 论.....	1
第一章 国家、企业与国有银行制度.....	34
第一节 制度结构与国家角色.....	34
第二节 国家效用函数分析	36
第三节 国家、企业与国有银行制度安排.....	44
第二章 国有企业制度与不良贷款.....	51
第一节 赶超战略与国有企业.....	51
第二节 企业与企业制度	58
第三节 国有企业的低效率分析与实证考察.....	63
第四节 国有企业效率的国际比较.....	75
第五节 产权制度的比较	80
第三章 国有银行制度与不良贷款.....	91
第一节 商业银行的经济功能.....	91
第二节 商业银行的内在脆弱性.....	100
第三节 国有银行的制度性风险.....	109
第四节 发展直接融资的局限性.....	120
第四章 银企关系与银行不良贷款.....	128
第一节 银企合约安排与公司绩效.....	128

第二节 三种主要银企模式分析.....	136
第三节 我国银企模式分析	155
第五章 政银关系与银行不良贷款.....	170
第一节 金融补贴与银行不良贷款.....	170
第二节 不良贷款的形成过程与“不良”程度.....	183
第三节 不良贷款控制的时间模型.....	198
第四节 国家对银行控制的国际考察.....	205
第五节 政银新一轮合作的经济分析.....	215
第六章 法律、金融发展与不良贷款.....	220
第一节 法律与金融发展	220
第二节 信贷人权利与不良贷款.....	232
第三节 关于我国金融立法的政策建议.....	244
第七章 关于金融改革的政策建议.....	252
第一节 改革政府：限定政府的职能边界.....	252
第二节 国企改革的目标是建立有限责任制.....	267
第三节 不良贷款损失的承担.....	279
第四节 不良贷款处置模式与资产管理公司的改革.....	285
第五节 银行改革与改革银行.....	297
参考文献.....	309

绪 论

马克思的经济哲学观认为,经济学研究的对象是人类的经济活动,而经济活动又是一个二重的过程,一方面是人类尽可能地最大化经济资源的使用价值,满足人们需要的过程;另一方面,由于资源的有限性和人们需求的无限性,再加上不同的社会利益目标,经济活动的过程就表现为不同的人在上述约束下的社会交往和交易的过程。前者是人与自然的关系,后者是人与人之间的关系。

为此,经济学的研究也可以分工成两个方面,一个是研究社会经济活动的物质内容和人与自然的关系,这可以归为生产力意义上的经济学。另一个是研究社会经济活动的社会性和人与人之间的关系,形成生产关系意义上的制度经济学。人类社会发展的历史和各个国家经济发展的实践已经越来越清晰地证明,人类社会的发展不但受到生产力意义上的资源和资源配置的约束,而且在更大程度上受到生产关系意义上的制度安排及其变迁的影响,世界经济发展史,特别是二次世界大战后世界经济发展表明,经济发展越来越突破传统意义上天赋资源的限制,经济的发展更多地取决于经济制度的优劣。马克思从生产关系的分析入手,对资本主义社会进行了入木三分的剖析,用矛盾分析的方法揭示了资本主义经济的实质和各种主要现象。

在传统经济学的研究中,制度因素没有受到重视。如亚当·斯密在《国富论》中,把资本主义具有的交换、产权保护等制度因素作为一种既定的变量来考虑,也就是说,这些因素是经济体制本身固有的。随着经济学研究的深入,越来越多的经济学家认识到,经济发展问题和制度选择密切相关,制度及其演进过程进入了经济学家研究的范畴。现代制度经济学的重要代表人物道格拉斯·C·诺思对美国历史作了深刻的考察,实证性

地证明了制度及其变迁与国家兴衰的关系。正是由于制度安排及其变迁对社会进步和经济发展的重大意义,越来越多的经济学家在分析经济问题时,采用了制度分析的方法,并在此基础上形成了若干新的理论分支和理论创新。

制度安排及其变迁之所以被纳入经济学家的研究视野,大体有以下原因:随着社会进步和交往的增多,各个国家自然资源、社会制度等种类越来越多,从前经济学家得到全世界各个国家的经济和社会发展资料的难度很大,限制了经济学家的研究范围,随着二次世界大战后越来越多的国家独立,社会进步和经济发展成为了政府的首要任务。在经济发展过程中,遇到了传统经济学家没有遇到的问题,比如产权的保护、交换的自由等,这促使人们不得不重新考虑制度安排的重要性;20世纪后期,原来计划经济体制国家向市场经济体制转轨。在转轨的过程中,不可避免地要借鉴和吸收发达国家市场经济的一些做法,但是,也发现引进的政策(这其实也是一种制度安排)有助于很好地解决本国的问题(比如我国这个问题就很突出)。

国有商业银行制度安排是整个经济体制,乃至社会制度的一个缩影。从国有商业银行制度安排与金融制度,乃至经济体制、政治体制安排的基本关系出发,从现代制度经济学的角度,以有关分析方法为依据,来研究国有商业银行不良贷款控制问题,不仅具有理论创新的意义,而且具备较为充分的理论依托和客观基础。

一、本书主题与选题意图

本书的主要理论尝试或主题为:以现代制度经济学、货币金融学、信息经济学和博弈论等相关的经济学前沿理论为依托,以现代市场经济国家的金融制度安排为经验背景,对商业银行这种制度安排进行实证与规范相结合的分析,探讨国有商业银行作为一种制度安排的内生性,风险(商业