

国有银企改革 协调发展 与债务重组

江其务 编著



中国经济出版社

前 言

国有银行和国有企业改革已成为我国整个经济体制改革的焦点和难点。为寻求深化改革的方略。我受有关部门的委托,承接了“国有企业与国有银行改革协调发展与债务重组”的课题。课题经历近半年时间,分别完成了一个主体报告和 18 个子题报告。我在这些报告的基础上,将其整理成册。同时将子题报告目录及作者附录于后。

江其务

1997 年 3 月

目 录

前 言

第一章 绪 论

——“国有企业和国有银行制度改革协调战略

研讨会”综述…………… (1)

第一节 当前银企改革的现状评价…………… (1)

第二节 银企问题的实质和原因…………… (2)

第三节 国有银行与国有企业改革协调的基础…………… (4)

第四节 国有银行与国有企业改革协调的策略和措施
…………… (6)

第五节 几个尚待进一步研究的问题…………… (9)

第二章 社会资金环流的新问题：银企改革协调发展的

前提分析…………… (12)

第一节 社会资金环流梗阻：居民高债权与企业高债务
…………… (12)

第二节 银行主导型误区：高风险与高成本…………… (17)

第三节 银行主导型融资机制风险的制度归因…………… (22)

第四节 市场融资机制的重构：分流两头与深化中间
…………… (26)

第三章 市场融资制度：银企改革协调发展的核心…………… (32)

第一节 银企困难的性质及银企关系比较…………… (33)

第二节 银企转轨时期的内部人控制…………… (39)

第三节 公司治理结构与银行改革…………… (48)

第四节 银企改革协调发展的十点制度创新策略	(54)
第四章 转变政府职能：银企改革协调发展的宏观环境	(58)
第一节 改革发展中银企信用关系变化的分析	(58)
第二节 政府在国有企业和国有银行协调改革中的功能 及其转换	(62)
第三节 债务重组的财政成本问题	(66)
第五章 发展资本市场：银企改革协调发展的战略措施	(69)
第一节 发展资本市场对银企改革协调发展的意义 ...	(70)
第二节 银企资金困境的反差现象与理论分析	(75)
第三节 证券投资在银企制度变迁中的作用	(90)
第四节 开放资本市场的对策取向	(97)
第六章 完善融资结构：银企改革协调发展的机理构成	(105)
第一节 两种融资配置的制度特性	(105)
第二节 中外融资结构的比较	(113)
第三节 优化我国企业融资结构的战略举措	(118)
第七章 银企改革协调发展的推进战略	(123)
第一节 国有银企改革协调发展的理论依据与原则	(124)
第二节 国有银企配套改革的困境分析	(134)
第三节 国有银企配套改革衔接点的选择	(140)
第四节 建立市场主导型资金融通机制的实现途径	(144)
第八章 银企改革协调发展与经济增长方式转变	(148)
第一节 关于经济增长方式的再认识	(148)

第二节	转变经济增长方式，是促进银企改革协调发展的制度和条件·····	(152)
第三节	银行促进经济增长方式转变的对策建议·····	(154)
第四节	我国专业银行粗放经营的制度原因及治理对策·····	(167)
附录	“银企制度改革协调战略研究”与课题目录及作者名单·····	(179)

第一章 绪 论

——“国有企业和国有银行制度
改革协调战略研讨会”综述

当前，国有银行改革和国有企业改革已成为我国整个经济体制改革的焦点和难点。寻求银行改革和企业改革协调推进与深化的现实方略已是当前亟待研究的课题。由陕西财经学院金融发展研究所、中国社会科学院金融研究中心、武汉市金融学会、《财贸经济》编辑部等单位联合发起的“国有企业和国有银行制度改革协调战略研讨会”，前不久在湖北鄂州市召开。来自北京、西安、武汉等地的数十位专家、学者就此问题作了系统而深入的探索。

第一节 当前银企改革的现状评价

多数与会代表认为，18年的经济金融改革使我国的银行制度和企业制度发生了明显的变化，突出体现在：财政主导型投资向金融主导型投资转化，银行中介功能强化，金融部门信用创造的货币供给越来越成为经济增长和国有企业运营中的基本支撑和推动因素。在社会融资总量中，通过金融中介机构媒介的比重已达85%以上，而银行信贷资金占企业资金平均比重的80%。

也有一些代表指出，与现代商业银行制度和现代企业制度的改革目标相比，目前的银企改革还没有取得实质性突破，以

致银企改革面临诸多严重问题。主要表现为：（1）从银行资产存量上看，国有企业和国有银行间的巨额不良债权债务难以化解，进而引致国民经济运行面临潜在货币信用危机。（2）从银行资产增量来看，大量的金融资产仍然通过行政性的、计划性的渠道进行低效配置，国有银行承担着庞大的对低效、亏损企业的贷款以及所谓的“安定团结贷款”，银企间的资金供给关系不但没有切断，相反却呈现不断强化态势。（3）国有银行信贷资产流失严重，成为威胁国有银行生存、发展和宏观经济金融稳定的重要因素。（4）金融资本供给价格和产业资本收益率严重偏离，银行贷款利率大大高于信贷资金利润率，而同时，国有银行对居民储蓄存款利息支出每年已达数千亿。

第二节 银企问题的实质和原因

对于当前银企改革中存在的矛盾，与会代表的观点主要集中在三个方面：

一种观点认为，当前银企改革问题的实质是 18 年经济金融改革形成的社会融资机制错位和缺位问题。（1）18 年的经济金融改革使我国的经济基础发生了根本性变化，这就是：国民收入分配从“集财于国”转向“藏富于民”，传统的以储蓄与投资主体合一、社会资金高度集中、政府囊括全部积累活动为基本特征的社会融资格局已不存在，储蓄投资主体分离、储蓄投资差异扩大化已成为社会资金环流中的根本特征。由此内在要求金融制度实现融资交易市场化、企业资本结构多元化、社会化。（2）目前与储蓄投资分离相对应的储蓄——投资再聚合的社会融资机制却未发生实质性改变，金融资源的配置仍以信用垄断于国家银行，由国家银行以高利率向居民借款、转而投向低效

益甚至无效益的国有企业为特征。(3)由此引发的问题是社会融资渠道梗阻、金融秩序混乱、社会信用关系扭曲,主要体现为:A.社会储蓄结构和投资结构错位,储蓄者不是直接投资者,投资者又不是储蓄者;B.短期资金和长期资金错位,短期信用长期化和长期信用短期化;C.信贷资金和财政资金错位,信贷资金财政化、财政资金信用化;D.虚拟资本和真实资本错位,产业资本向虚拟资本渗漏;E.地区间资金需求和供给错位;F.周转资金和投资资金错位,周转资金长期占用;G.国内资金和国外资金错位;H.生产资金和流通资金错位;I.债资金与股资金错位;J.资金成本与资金收益错位。(4)由此引起的更为严重的问题是宏观经济中的“四高现象”——国家高债务、居民高债权、银行高利率、企业高成本,和正在积累加剧的三大债务危机——财政债务危机、银行债务危机、企业债务危机。该观点主张,银企协调改革的根本出路在于:重建与市场经济体制相适应的市场金融制度,从国家垄断信用转向国家调控信用,实现融资市场化,企业资本结构多元化、社会化,为现代企业制度的建立和专业银行向商业银行的转轨创造基本条件。

另一种观点认为,当前银企改革矛盾的实质在于国有商业银行和国有企业都不是独立的产权主体。该思路认为,一个真正自负盈亏的银行要以银行拥有完全属于自己的独立的自有资本金为根本前提,而我国的商业银行所有者只有唯一的一个——国家,没有产权完全属于自己的独立的真正的“自有资本金”,即并不是一个独立的产权主体,从而从根本上决定了商业银行无法真正做到自负盈亏和商业化经营;同样,能做到自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的企业也必须是产权界定明晰的企业主体,而现行国有企业却以公有产权结构高度单一的产权主体虚设为典型特征,以致国有企业行为扭曲:重投

入、轻产出；重数量、轻质量；重规模、轻效益；重扩大再生产、轻简单再生产；重部门个人收入增长、轻企业资本收益率。因此，该种观点主张，要使国有银行改革和国有企业改革取得实质性进展，根本出路在于国有银行和国有企业进行产权制度改革，重塑国有银行和国有企业的独立产权主体地位。

第三种观点认为，银企协调改革问题的实质在于政府行为边界过大。其主要理由是：在我国的公有制体制下，国有企业和国有银行本质上都归国家（或政府）所有，同属于一个所有者，无论是企业还是银行，其决策权、投资权、转让权和收益处分权都要受政府意志左右，二者间并不存在真正意义上的债权人和债务人关系，而是“儿子欠老子”的关系，以致信用关系恶化，银企改革难以推进。鉴于此，该思路主张，应在规范政府行为，缩小其行为边界，减少不正当的干预和扩大市场配置资源份额层面寻求出路。

第三节 国有银行与国有企业 改革协调的基础

总结 18 年改革的经验，代表们认为，必须明确四个基本的前提：一是银行和企业改革必须是在政府指导下进行的自上而下的改革；二是必须在社会稳定的条件下来推动银企改革的协调并进；三是中国经济改革选择的是一条渐进式的改革道路，有一个从量变到质变的过程；四是改革是持续进行的，必须从动态和长期发展的眼光来看待银企改革的协调问题。

在上述前提条件下与会代表共同讨论了国有银行和国有企业协调的基础或者说衔接点问题。提出了三种具有代表性的观点：一种观点是银企协调改革必须建立在融资市场化和企业资

本结构多元化的基点上，推动政府职能的转变和现代银行（企业）制度的建设。理由是（1）18年的经济体制改革使国民收入分配流程发生了很大变化，由“国家集中”转向“藏富于民”，储蓄主体与投资主体发生分离，但是，现行的融资机制仍然滞留在传统体制下的计划管理模式，实际上是政府通过银行的高利率来吸引居民的高债权以维持企业的高债务；与之对应的是，银行的高风险、居民的高收益和企业的低效益，收益与风险极不对称，如果不建立相应的制度环境来分流这38000亿元的居民储蓄存款，就无法提高整个金融资源配置的效率和摆脱银企债权债务关系的“陷阱”。（2）目前国有企业面临着三重资本危机：一是自有资本占总资产的比重很低，高负债经营甚至是无本经营；二是资本结构仍然是单一的国家资本；三是国有企业的效益很差，国有资产流失严重。因此，必须对国有企业实行资本重组，使企业的资本结构向多元化转变，逐步建立起企业的资本积累机制，并在此基础上进一步理顺银行与企业的资金融通关系，为企业与银行改革的协调发展铺平道路。

另一种观点认为，银企改革实质是一种权力与利益再分配的过程。中国“扩权让利”式的改革，一方面在公有产权问题上没有界定清楚，使国有银行的金融资产具有“公共物品”的性质，银行与企业的资金融通不具有真正意义上的债务关系；另一方面，国有银行和国有企业都已成为享有“私利”的经济部门。这样，反映到银行与企业改革的协调问题上，每一项政策的出台，双方都是从自己的利益考虑得多，而从改革的总体利益考虑很少；从信贷资产的使用与分配考虑得多，而从金融资源的经济效益考虑得少。银行与企业改革往往各自为政，相互掣肘，陷入僵局。因此，国有银行与企业改革深入的实质是产权改革，协调的基础是产权的分离与明晰。

第三种观点认为，在公有制体制下，国有企业和国有银行本质上都归国家所有，不是独立的产权主体，无论是企业还是银行，它们都没有自主的决策权、投资权、转让权和收益处分权，要受到政府意志的左右。一般认为，产权制度问题是银企债权债务不正常的根源。但进一步分析便会发现，目前产权制度之所以有问题，恰恰是政府行为不合理和职能混乱的结果。从根本上看，政府的目标应该是稳定社会经济秩序，是非盈利性的，政府的收入只能来自税收，而现在无论是中央政府还是地方政府都是一个庞大的利益集团，经常直接参与银行或企业的经营管理过程，可以说，国有银行与国有企业改革能否推进，在很大程度上要取决于政府职能的转变和政府行为的规范。

第四节 国有银行与国有企业改革 协调的策略和措施

与会代表一致认为，国有银行与国有企业改革协调应该遵循“标本兼治，滚动推进，制衡发展”的策略。短期重在治标，调整存量，以保持稳定，长期重于治本，优化增量，促进现代企业（银行）制度的生成。

与会代表提出可供选择的措施包括：

第一，要稳健、规范发展资本市场。

资本市场既是疏通居民储蓄向社会投资转化渠道、提高金融资源配置效率、建立市场型融资机制的必要条件；也是国有企业与银行产权结构调整、经营机制更新、建立现代企业（银行）制度的根本保证；同时还是银企债权债务关系重组、自有资本重注、放下包袱、协调并进的现实途径。目前在资本市场的发展方面，还有不少问题亟待改进。一是资本市场与货币市

场的职能错乱，许多上市公司实际上是把资本市场作为企业融通资金的主渠道之一（送配股方式），而不是着力于企业经营机制的转换。由于上市公司自身行为的不规范助长了市场的过度投机，使资本市场在资源配置方面的功能没有得到充分发挥。二是多年来实行的高利率政策和保值储蓄管理办法抑制了资本市场的发展，停办保值储蓄的做法是完全正确的。三是股份制还处于私有化与公有经济主体的矛盾冲突中，证券市场上70%的国有股份无法流通，成为资本市场发展的严重掣肘。四是资本市场尤其是证券市场的发展缺乏稳定市场、抑制过度投机的机构投资者，应该在规范的基础上大力发展投资基金，使分散、盲目的个人投机转化为集中、理性的集体投资。

第二，调整金融发展战略。

从目前靠贷款维护旧体制转向贷款建立新体制，分离出贷款实际承担的社会保障和财政支付，重组信用关系；运用金融手段，协助、支持政府加速社会保障体制的建立。具体意见是：中央银行从每年新增贷款中划出20%，用于购买财政发行的“企业改制特种债券”，由社会保障银行经营管理，企业破产、工人失业时，由这家银行按失业救济条例发放救济金，财政从重组资产增值中提取一定数额收益，逐年购回所发行的债券，为国有企业转机建制创造必要的稳定条件。

第三，优化、重组企业资本结构。

今年国家已经在全国58个城市进行国有企业资本结构的优化重组试点，覆盖面占国有资产的40%左右，具体的措施包括：补充国有企业的资本金，降低负债率；“抓大放小”，优化企业结构，提高银行呆帐、坏帐准备，核销一部分企业债务；支持大型优质企业实行集团化和主办银行制度等等。代表们建议继续扩大试点范围，使一部分国有企业在资本重组的过程中摆

脱困难，焕发生机。

第四，多渠道化解不良资产存量。

对于国有银行和国有企业历史遗留下的有问题债权债务，可以多管齐下，协同治理，即：主体多元化分解一块；存量盘活调整一块；债权转股权换一块；账目分离缓和一块；资产分离活一块；企业发展增加一块；政府扶持补一块；贷改拨转一块。

第五，金融机构的重新定位。

当前，政策金融与商业金融、全国性金融与区域性金融、国有金融与非国有金融之间的关系非常混乱，集中表现在：（1）三家政策性金融机构的资金运用向商业领域渗透，而四大国有商业银行又仍然在承担一部分政策性贷款任务；（2）国有银行与非国有银行以及全国性商业银行与区域性商业银行之间没有一个明确的职能界定和发展战略，加剧了金融业的不规范竞争和信用关系的恶化。因此，在深化金融改革的过程中，对不同的金融机构进行职能上的明确、合理划分已成当务之急。

第六，建立中国特色的主办银行制，并在实践中不断完善。

主办银行制并不等于传统体制下以资金供给制为特征的银企信用关系，而是在“银行选企业，企业选银行”的前提下建立的一种银行对企业的监控机制。但是，为了防止“体制复归”的危险，首先要促进国有商业银行向股份制商业银行转变；其次是要明确界定各金融机构的职能，避免银行业之间的过度竞争；再次是要针对一部分具有发展潜力、效益较好的国有大中型企业，不要面面俱到，要与抓大放小配套，立足于新机制的生长。

第五节 几个尚待进一步研究的问题

（一）关于国有企业与国有银行协调改革的制度基础问题

改革就是制度变迁，目前我国国有企业与国有银行协调改革的关键就在于制度创新或制度基础的培育，这是与会代表所达成的共识。

但是，在制度基础培育方面，人们对制度的内涵却有着不同的看法，这主要表现在是社会制度还是经济组织制度两个方面。

前一个观点主张从社会制度创新角度入手，变国家所有制为社会公有制。通过非国有经济与非国有金融的培育与发展来促进银企改革的推进。认为我国国有企业与国有银行改革的协调不可能在国家所有制占主导地位的制度框架下有所突破。理由是：国家所有制不仅在理论内涵上有悖于马克思主义原理，而且在运行层次上也使得国家与企业因行为目标的不一致而导致矛盾和冲突。同时，中国已有的改革经验及教训已充分验证了这一点。因此，理顺国有企业与国有银行的关系，促进国有企业与国有银行改革的协调运行，必须以社会制度的创新为前提。

后一种观点认为，在既定的社会制度、既有的改革模式在短期不会发生重大变化的条件约束下，通过经济关系的调整和社会融资投资机制的市场化发展，推进国有企业资本结构的市场化、多元化的进程，并藉此诱导政府职能的转换，进而推动社会制度的变革。这一观点的理论支持是虽然社会制度环境对银企改革的协调有着重要的影响和制约，但国有企业与国有银行毕竟属于经济组织制度范畴。两项改革的协调必须以经济组织制度的创新为前提。

从理论上讲，这两个看法都有一定道理，但国有企业改革与国有银行改革的制度基础究竟是社会制度还是经济制度，尚有待于进一步从理论上给予说明。

（二）关于银企改革协调的内部化与外部化问题

在本次研讨会上，与会代表一致认为，银企改革的协调取决于以市场为主导的社会金融通机制和企业资本结构的多元化社会化的实现。而要达到这一目标，则必须重塑国有企业与国有银行的关系。

关于银企关系的界定，与会代表观点比较一致，即由国有企业和国有银行作为两个独立的法人主体，它们之间不存在行政性隶属关系，也不存在资金供应的大锅饭关系，而是一种以契约为基础的信用关系。这种信用关系是本着“相互平等、相互支持、共存共荣”宗旨，按市场经济的等价交换法则来维系和运行的。

但是，基于我国目前的客观现实条件，对通过何种途径和形式来塑造这种新型银企关系，与会代表观点不一，其中主要表现为二种类型：

一是外部化的银企关系，即根据市场经济法则以市场关系为核心建立银企关系。这种观点主张通过界定和维护银企各自权益的法制环境、制度环境以至人文环境等方面采取措施，推进银企关系外部化，并以此规范银企的契约信用关系。

另一种观点是内部化的银企关系。这种观点主张通过加强企业经营机制、产权关系等方面的内部合作，探索并形成一种更有活力的新型企业组织形式，以此为基础规范银企两个法人之间的市场往来关系，具体措施是建立和完善主办银行制度，促进产融结合。

现在的问题是，哪一种思路更有助于中国银企改革的协调

与深化，与会代表见仁见智，都从不同角度对立观点进行了论证、探讨。因此，这还需要我们从现实出发进一步从理论对其进行研究。

第二章 社会资金环流的新问题：银企改革协调发展的前提分析

中国进入 80 年代以来，社会资金环流有一个引人注目的现象：居民高债权与企业高债务，资金环流梗阻。1996 年 9 月居民仅储蓄存款近 4 万亿元，较上年同期新增达亿元左右，分别占 1995 年国内生产总值的 80% 与 20%；同时，企业负债率高达 80%。国民储蓄与国民投资之间的转化严重不畅。中介居民高储蓄与企业高债务的机制，是国有银行主导型的间接融资。其结果是银行高风险、政府高成本。社会资金如此环流，居民债权、企业生存、银行经营都会受到严重威胁。保障居民债权、降低企业债务、改善银行经营环境，规避社会融资风险、缩小政府成本，是收入流程变化之后，重构储蓄—投资转化机制亟待解决的重要问题。本文试图探讨“分流两头（居民储蓄和企业债务）、深化中间（金融中介）”，变国有银行主导型为市场金融主导型的储蓄—投资转化新机制。

第一节 社会资金环流梗阻：居民高债权与企业高债务

社会资金环流，就是国民收入经初次分配和再分配，在国民消费、储蓄和投资之间并存，继起和周而复始的运动。社会资金良性环流的基础是：由国民收入流程结构所决定的储蓄—投资再聚合的融资机制的制度安排。在中国，自 1979 年到 1995