

□ 黄 敏

## 国有银行：债权被侵与产权规范的思考

当前在企业改制的过程中,处理和转移企业所经营的资产和债务时,理性行为与非理性行为,规范行为与非规范行为,公开行为与隐蔽行为,往往交织在一起,真假混杂。但有一点可以肯定逃债、废债、侵蚀国有银行(指原来的国家四大专业银行,现已打破专业界线,称为国有银行,本文为叙述方便,以下简称银行)债权的现象屡有发生。为此本文从分析经济体制改革过程中企业侵蚀银行债权行为方式入手,揭示其深层导因,在此基础上来界定和规范银行产权。

### 一、侵蚀银行债权的行为方式

1. 推行企业破产,废除银行债权。对一些长期经营不善、产品无销路、资不抵债而无法通过其他途径改造的企业,依法宣布破产,应该说是一件大好事,但是,现实的情况与经济理性行为发生了“大碰撞”,出现明显反差。过去,人们一直认为破产是一件见不得人的坏事,是往自己脸上“抹黑”,因而滋生出“好死不如赖活着”的偏见,现在则不然,人们的观念又偏向另一极,尤其是地方政府来了一个 180 度的急转弯,企业申请破产,不仅大开绿灯放行,甚至有意策划假破产。而银行作为最大债权人申请企业破产偿还银行债务却遭拒绝,其中奥妙是“醉翁之意不在酒”。一方面企业在破产过程中严重违反“三公开”的原则。对银行采取全封闭的办法,不提供情况,不通报信息,不让银行插手过问。另一方面,政府直接出面干预司法部门工作,采取转移破产企业资产,隐瞒破产企业资产,人为扩大企业债务,调整破产企业财务等办法,逃避银行债务,使得不少企业不想“生”而想“死”,导致银行信贷资产大量流失。

2. 推行合资改企,逃避银行债权。对外招商引资,合资兴办企业,本是国家对外开放、发展国民经济的一种重要方式,本身无可非议,问题是现在一些企业借合资为名,利用银行的贷款与外商搞合资,请来洋人却背弃银行,运用各种不正当手段转移企业资产。与外商合资办新厂,新厂则不承担过去的债务。有的把以银行贷款形式的资产以折价入股或投资的形式,转移到新的法人身上,有的甚至低估或不评估投入的资产,使银行信贷资产受到严重侵蚀。有的实行“一厂两制”,合资厂或股份公司占有原厂的大部分资产,但却“净身出户”,不负责原厂的债务。从法律角度上看,合资厂或股份公司作为一个新的独立法人,不承担合营或参股方原有债务,用原企业贷款形成的资产投资或入股,合资厂或股份公司只承担按股本分给红利的义务,从而造成贷款的债务主体与贷款的受益主体分离,致使银行债权落空。

3. 推行“母体裂变”,架空银行债权。一些企业为了自身小集团的利益,摆脱经营亏损的困境,在企业制度改革过程中,采取“大船搁线,舢板逃生”的方式,将一个经营实体分成若干个经营实体,即大厂分小厂、大公司分小公司的办法,将原来的债务由被分割一空的原企业(公司)

承担,分立的企业(公司)则金蝉脱壳,抛弃原来债务。还有的则采取“分厂不分家”的办法,划小核算单位分别管理,但事实上生产经营仍由原企业统管并操纵,原企业利用各分厂(分公司)的设立,分流资产,架空银行债权。类似这种情形,表面看来银行的债权还存在,也有明确的债务承担者,但实际上债务已无物资作保证,已被悬空,信贷资产事实上已发生了流失。

4. 推行国有民营,抵赖银行债权。一些企业在推行国有民营的过程中,通过租赁、承包经营及公有私营等经营方式,变更经营主体,新的经营主体基本上还是由原企业人员组成,有的则是两块牌子一套人马,但从法律关系上说,它是不同于原企业的另一民事主体,它对原企业的义务,只是按时交纳一定的承包金或租赁费。由于新分设的企业与原贷款银行没有发生直接的经济法律关系,银行要求其偿还原企业的债务缺乏依据。同时,原企业与新的经营主体之间有着千丝万缕的经济关系,有着共同的利益追求,这就为双方通过低定承包费或租赁费等不正当手段实现共同利润提供了可能,就是这部分少得可怜的承包费或租赁费,往往又多被拖欠,即使能收到,又被原企业以各种名目瓜分或挤占,银行要收回信贷资金难上加难。

## 二、侵蚀银行债权的深层导因

企业改革与金融改革是相互关联的,有人把当前出现企业逃债,银行资产被侵蚀的原因单方面归咎于企业,我们认为是片面的。这只是问题的一个方面,如果企业经营有方,讲信誉,运转良好,就不会出现逃债和呆帐,但问题远不是这么简单,它是多种因素共同作用的结果,而金融制度自身的问题又是最深刻的导因。

1. 企业债务沉重,首选的是成本最低、代价最小的免债方法。现存的国有企业,大多是在计划经济时期建立的,许多企业创立之日起就先天贫血,财政就未拨足其应有的资本金,加上利润全额上交制度,企业自我积累发展壮大能力有限。企业自有流动资金也一直维持在较低水平,现在平均水平不到10%。经济体制改革以来,从1983年起国家实行了“拨改贷”,停止了对企业的资本金的注入,加上企业自身积累不足,经营亏损面扩大,流动资金逐年被上交利税挤占而急剧下降,致使其资产负债率不断提高。据国有资产管理部门1994年对12.4万户国有企业清产核资统计,总资产41370亿元,如果加上企业资产净资产损失和资金挂帐4000多亿元,整个国有企业实际负债率达到83.3%,其中贷款负债率约70%,比西方国家高出20—25个百分点,在企业的流动资产负债中90%以上是银行贷款。许多企业现已不具备应有的偿债能力,难以清偿所欠的全部债务,在这种情况下,如何改善生产经营扩大利润还债,或是其他方式的减债,企业自然很容易选择后者。

2. 中央与地方利益的矛盾冲突,地方政府必将排斥银行利益。改革使原有的利益格局发生了变化,中央利益与地方利益的矛盾日渐突出,地方政府(尤其是内地中小城市的地方政府)很难从中央得到足够的资金来发展地方经济,在企业转换经营机制的过程中,中央与地方利益矛盾的焦点很自然地集中在企业的债务问题上。地方政府是地方利益的代表者,银行资产的损失直接表现为国有资产的损失,地方政府在国家利益和地方利益不能同时兼顾的情况下,总是首先要保护地方利益,地方政府的这种利益倾向,是银行债权维护中最主要的困难。因为企业的经营状况直接关系到地方经济的发展,当地的劳动力就业以及地方财政收入,与地方政府具有直接利益关联。因此,地方政府及企业主管部门从地方本位利益出发,大都站在企业一边,要求对部分转制企业的银行债务实行挂帐停息或免息,把企业的债务包袱甩给银行。还有不少地方政府要求银行对兼并、合资等企业的债务予以豁免,银行作为企业的主要债权人,代表着中

央的利益。其信贷资产的流失,势必损害中央利益,因此,中央利益与地方利益的矛盾集中反映在银行身上,银行信贷资产的流失,实质上是地方利益强行挤占中央利益的一种表现形式。

3. 法规不完善,缺乏有效的法律保护。企业转换经营机制是经济体制改革的一项重要内容,但是国家出台的一系列规范企业转制行为的法律、政策中,对企业改制发生承包、租赁、兼并、分立、股份制改造等涉及企业资产关系变动时,如何对企业清产核资,重新落实债权,特别是银行债权的法律保护显得相当薄弱。尤其是企业间的资产无序转移,从法律上说就是债务人的“逃债”行为。在我国的现行法律、法规中尚没有明确禁止这种债务人“逃债”的保全措施规定。因此,银行作为债务人收回企业贷款的正当权益得不到法律的保护。如现行有关规定明确企业清产小组由司法、财税、工商、劳资等部门组成,而把最大的债权人银行排斥在外,并且还规定企业破产还债由当地法院管辖,同时在规定企业债务清偿顺序时,银行债权被列一般债务人序列,从而使清偿不足的风险几乎完全由银行承担,这使银行依法维护债权处于被动地位。正由于缺乏有效的法律监督依据,作为债权人的银行,对新老企业之间出现的资产转移,债务清偿等新情况、新问题关注不够,研究不深,措施不力,未能取得参与企业转制全过程的主动权,加上以往对企业资金管理监督不够,贷款担保、抵押制度不落实,一旦企业借转制之机逃避债务时,银行只能“望洋兴叹”,无能为力。

4. 金融体制改革滞后,缺乏产权的自我保护和有效抵制。自我国推行经济体制改革以来,企业体制改革一直受到各方面的重视,并取得较大成效,尽管企业产权问题仍然存在某种争议,但企业的法人财产权的地位已经确立。而金融体制改革虽然已有很大进展,但银行产权问题涉及甚少,产权处于虚置状态。银行法人经营权并不是以资产授权为基础,而是通过行政授权,从银行内部调整权责利关系。银行内部法人利润边界依然模糊,与商业银行追求利润最大化的目标相悖。目前银行都是以行政层次划分,按行政区域设置,实行“三级管理,一级经营”的行政组织体系。重要的问题还在于,只有各家国有银行总行才是所辖行处的法人代表和利益核算者、分配者,而所属分支机构,既不是法律意义上的所有权主体,也不是具有法人资格的经济实体,从而使银行系统内的财产利益边界模糊不清,由此,导致了银行长期以来的激励机制不强,约束机制不硬,风险机制缺位,发展机制弱化的局面。在这种情况下银行的分支机构就不可能真正承担经营风险或亏损的责任。而且在地方政府的干预下,银行一方面仍然对丧失偿债能力的企业或不具备信贷条件的企业给予信贷投入,一方面对突如其来的种种直接或间接地侵蚀银行资产的行为不能主动抑制,我们认为,这是当前企业逃债,侵蚀银行债权的关键本质所在,迫在眉睫需要解决的棘手问题。

### 三、构建银行产权的基本思路

在推行社会主义市场经济的条件下,作为正在向现代商业银行过渡的国有银行而言,尽快界定银行产权,明确相关部门的关系,塑造银行资产人格化的代表,变得越来越重要。只有明确了银行的产权关系,才能真正造就现代银行经营主体和监管约束主体,才有人真正对银行资产的保值和增值负责,摆脱地方政府对其业务经营的行政干预,使地方政府和企业的行为被严格界定在适度的范围内,从而使银行具有充分的活动空间和独立的经营自主权,实行产权主体利益关系的独立化和直接化,有力地抵制各种侵蚀银行资产的行为。

1. 产权界区必须明晰。市场经济要求银行资产产权界区必须明晰。这是因为,金融市场交易,是在一定条件下(资金价格)现实所有权的暂时或永久性让渡,若没有产权界区便无所谓相

互间所有权的转移。产权界区不清,即银行对资产的权利及本身责任界区不明确,金融市场乃至整个市场机制便无法真正建立起来。在银行资产产权界区不清的领域,金融业之间、银行与企业之间的交易将是无序和混乱的,交易的资金价格也是难以合理的。产权界区的混乱会使资产权利、责任对交易者的约束不严格,因此,银行产权界区的界定,一方面使市场行为者的资产权利相互区别开来,使作为所有权让渡的市场交易得以实现;另一方面,使交易者间的责任明确起来,使之以其资产的权利对本身的市场冒险行为负责。那么银行的产权既要独立于终极所有权,又要根据法定或约定义务,受到终极所有权的约束。这对银行的产权是通过资产授权实现的,而不是通过行政授权由行政权力对银行资产任意支配、分割和处置,其构成完全是一种纯经济权利。

2. 产权必须独立并能自主运用。市场经济的本质特征要求无论是商品还是资产,在交易前要分别属于不同的产权主体,在交易后改变产权的所有关系,只有这样,商品和资产的交换才有必要和可能。因此,银行成为具有法人地位的货币商品经营者,必须成为独立的产权主体,如果没有独立的产权,就无法实现真正的自主经营、自负盈亏。自主经营,就是在界定的权力范围内,合理运用各种金融资产去组织资产营运,以自身拥有的资产去自负盈亏。盈亏的承担者是资产经营者,如果银行不同时具备这两个要素,就不可能承担产权经营责任,实现有效的自我约束,金融秩序混乱的根源就无法铲除。这是因为银行没有独立的产权,终极产权、法人财产权和经营权交织在一起,银行产权代表和有关权力机构都有权对银行指手划脚,横加干涉,其结果谁也无法承担真正的资产经营责任,包括承担民事责任和实现资产增值。

3. 发展多元化的产权主体。在深化金融体制改革的过程中,银行产权单一化的弊端已经明显地暴露出来,不仅国家行政管理职能和银行资产所有者职能合二为一,导致行政干预,而且将银行的产权主体地位排斥在市场之外,使银行资产营运效率低下,“两呆”贷款屡收屡积,严重影响了资金使用效益。这就需要对银行产权主体明确的基础上,适度发展多元化的银行产权主体,逐步实现银行的股份改造,向大型国家控股的商业银行过渡,使之产权相对分散,让更多的人关心资产的营运效率。否则,永远让国家垄断银行产权是很难建成现代化的大型商业银行(当然这里不是说一夜之间就实现,它需时间和相关条件的逐步成熟),只有实现了产权主体具体化、多元化,才能迅速提高银行资本负债的比率和抗风险的能力,改变银行现行的“人人有权,人人无责”的模糊公有制产权制度,有利于银行成为真正法人产权实体和合格市场主体,使其向商业银行转变成为现实。

4. 资产权益必须合理量化。产权的特性在于它具有平等自愿的可交易性,各种出资者向银行投入资本金,实质上是把所有权的部分权能——经营权和处置权让渡给了银行,而保留了收益权。然而,产权所有者要取得公平的产权收益,就需要有合理的产权收益分配制度作保障,而这个制度是否合理的关键取决于产权收益分配的标准问题。这个标准既直接关系到产权所有者的切身利益,又直接影响着经营者的自我积累、自我发展和劳动者积极性的大问题。由此可见,使产权收益标准保持适当的比率,并使之规范化是至关重要的。与此同时,对各种资产必须实行严格的价值化和量化管理,这既包括资产的存量,也包括资产的增量。在存量方面对于银行现有的全部资产数量,必须明确各产权所有者所占有的产权价值份额,在资产增量方面,也必须十分明确地划分产权在量上的归属,维护资产所有者和经营者之间利益关系。

5. 适时建立产权交易市场。银行发展的目标是商业银行,而商业银行所要求的产权应该是可通过专业产权交易市场进行转让交易的,而不是一经确立就凝固不变的,这种产权的交易

转让既可以在商业银行之间发生,也可以在商业银行与其他金融机构、工商企业和个人之间发生。当然,各国的银行法、公司法和其他法律在产权转让与交易的形式、数量比例等方面有不同的规范和限定,但从目前我国的情况看,在日后国有商业银行的框架形成中建立相应产权交易市场必不可少,通过实行产权转让,使资产合理流动,促进资产存量优化,提高资产配置效益,使国家控股的商业银行最大限度地发挥它的经营效应。

#### 四、界定银行产权的运作方法

1. 从资产清理评估入手,科学界定各有关产权主体的财产份额。对银行推行产权制度改革,首先应对银行现在所拥有的各种资产进行清理与评估,做好产权建设的基础性工作,由国有资产管理局和中央银行牵头组织有关银行和财产评估部门参加共同组成清产核资委员会,分层分级建立清产核资专业班,按照统一规划,开展全面调查摸底,科学评估。这次清产核资从有形资产看,包括银行资本金,金融资产当年财务盈余财产,以及过去历年的积累。从无形资产看,包括银行拥有的各种知识产权和名誉价值等,依据现行清理评估的资产进行合理产权界分。考虑到我国经济体制改革的基本情况,原国家无偿投入的资本金,国家拨改贷收回的资金,其他应划归国家所有的资产都是国家资产,而在经济改革中,银行在上交税收和上交利润之后所取得利润留成形成的资产和财产则应属银行的自有资产。因为国家投资的回报,该拿走的都已拿走了,如果把银行并不多的留利再划归国家所有,实难符合当前改革的现实,也不利于调动银行部门员工的积极性。所以应将它界定为银行法人资产,在此界分的基础上,理顺银行与中央银行、财政和企业之间的资产关系,明确国有资产所有权、银行部分所有权和法人财产权,为推行银行产权制度创造适宜的条件。

2. 强化银行法人地位,完善法人财产管理。针对银行产权缺位的情况,应对现行的有关金融法律作出必要的补充,赋予银行充分独立的财产权。据此,享有民事权利,承担民事责任,实现民事权利能力和民事责任能力的统一。通过建立资本金制度和资产经营责任制,使自负盈亏的责任得以落实,促使其根据市场规律,支配、使用、处理和运作银行支配的资产,盘活信贷存量,实现最佳效益。由此割断政企、政银职责不分的脐带,为银行摆脱政府行政附属物的地位奠定基础,并进一步建立分级法人体系制度。考虑其资产运行所涉及的行为主体,以及各行为主体之间的关系,在银行内部总分支行的纵向进行分层次重构。所谓分层次重构,就是划分两个层次,以国家和各银行之间的产权关系重构为第一层次,以各银行系统内部分支机构上下之间建立法人和准法人体系,并建立内部产权与委托代理经营关系,为第二层次,以分层的管理方法管理整体法人财产。

3. 对银行进行股份改革试点,逐步推广国家对银行的控股经营体制。在当前我国还不具备将银行一步到位改为国家控股的大型商业银行的情况下,应采取统一规划、稳步推进的办法实施银行股份制的分步改造。鉴于沿海省份和经济特区在经济发展水平较高,资金供应状况、生产要素的市场化程度和金融深化程度等方面都好于其他地区,故银行的“股改”在这里可先行一步,可把省分行和经济特区分行作为“股改”的切入点,将其改组为总行控股下的、具有独立法人地位的分公司式股份银行。原中央财政拨给银行由其所属分行占用的铺底资金转化为该行的国有资本金,占有原总行的自有资金转化为银行法人资本金,前者属于国有股,后者属于银行法人股,在确定该股份银行的资本总量时,其两者的总规模应保持该行总股本的50%以上,以确保总行代表国家对试点分行实现控股要求。在这个前提下吸收其他金融机构、企业

法人和社会公众参股(公众股最多不宜超过 15%),从而形成一个以国家股为主体的多元化股本结构。在试点行进行“股改”的同时,亦考虑按“经济、合理、高效”的原则,按经济区域重新设置试点地区的分支机构,待试点探索出经验后,再向更大范围推广。

## 五、推行银行产权制度的配套措施

1. 建立统一的国有金融资产监管体系。实践证明,同一利润主体不可能发挥利益机制对经济行为的有效激励和制约,因此,应在国有资产管理部建立国有金融资产的多层次监管和资产委托管理体系。其办法是国有金融资产的终极所有权为全民所有,由国家统一行使所有者的职能。在国有资产管理局内部设立国有金融资产管理部门,国家责成并委托其负责管理该方面的工作。包括由国有金融资产管理部门,负责制订金融资产管理的法律,对金融资产部门提交的金融资产经营管理的年度报告进行审议和批准,并监督国有金融资产管理方面的工作和银行的经营行为,对取得国有资产经营权的银行核发“国有产权授权占用证书”,明确银行以国家授予的产权承担民事责任和资产增值的经济责任,保障银行独立地行使包括经营权在内的法人财产权,使之成为独立的货币商品经营者。

2. 妥善处理好法人财产权与经营权的关系。银行产权实行终极产权和法人产权分离后,在其内部,还应实行法人财产权和经营权分离,这种分离是现代银行发展的客观要求。随着现代化市场经济的发展,银行经营规模的不断扩大,金融竞争激烈,情况瞬息万变,在这种情况下,银行经营管理水平的高低,决定着自身的经济效益和自身的命运,这在客观上要求银行把经营权交给具有专门知识和管理能力的经营者。银行作为独立的货币商品经营者,为了更有效地进行经营活动,实现经营利润最大化,也在客观上要求实行法人财产权和经营权分离。目前我国银行的经营管理状态也要求这种分离,因为,只有真正建立和完善了法人财产权与经营权相互激励及相互制约的制衡机制,才能使自主经营和具有资产约束机制与追求长期利益的行为统一起来。

3. 规范产权收益分配制度。这是正确处理银行积累、产权收益、职工利益关系的重要环节,也是银行吸引更多的投资者和调动其内部多方面积极性的关键所在。因此,必须使产权收益分配制度合理化、规范化。要实现这一目标,必须坚持如下原则:(1)产权收益分配制度应充分体现公开、公正、公平的原则;(2)产权收益分配关系应无资产性质歧视,体现各利益主体之间的平等关系;(3)资产收益分配原则应合理兼顾出资者、经营者、劳动者等各方面的利润;(4)产权收益分配标准应取决于出资份额和银行资金的平均利润率。总之,通过上述原则,使产权收益分配制度能够以比较规范的形式确定下来,从而使各产权主体的合法利益得到保障。

4. 搞好产权市场的基础建设。从目前情况看,我国银行产权还难以在产权市场上交易,但是展望未来,我国必定会出现银行产权市场,银行的产权也必定要走向市场,这只是个时间问题。因此,我们必须从现在起就开始着手积极准备,为银行产权市场的建立和完善创造条件。首先,建立银行产权市场的各种规则。其次,在制定基准存、贷利率和浮动利率的基础上,逐步实现利率市场化,让“看不见的手”调节资金供求。其三,建立为银行产权市场服务的各种组织机构,如产权管理局、产权交易服务机构、市场管理机构等,为金融产权市场开放做好各种准备工作。

