

□ 尹其振

国有企业与银行债务重组的创新探索

我国银行与企业的市场化改造及其新型银企关系的确立受到银企不良债务的制约,所以,在向市场经济转型的过程中,要通过银企债务的重组来清理这些历史沉淀问题。本文将具体分析我国银行与企业不良债务的类型及其成因,比较国内外解决不良债务的各种方案并提出在推进企业改革与银行改革的进程中,通过制度创新与综合治理来解决不良债务的改革思路。

一、国有企业与银行不良债务的分类、成因及重组方案

(一) 银行不良债权概念的界定

根据我国银行对贷款质量的划分,即在银行投放贷款所形成的银行信贷资金债权中,处于逾期、呆滞和呆死状态的三种贷款均为银行信贷资产中的不良债权,它使银行贷款面临着风险。

(二) 银行不良债权形成的根本原因是传统的产权制度

我国银行出现不良债权的原因是多方面的,它既是历史的沉淀,又是过渡时期改革的成本,是多种因素综合作用的结果^①。但根本原因在于传统的国有产权制度。

在国有制的产权框架内,国有企业和国有银行在实质上均属于同一主体(国家),而非两个独立的主体。它们的资产最初由国家授予,所有权和剩余索取权统一于国家,并由国家统负盈亏。因此,国有企业与国有银行之间实质上并不存在所谓的“债权人”和“债务人”之间的区别。它们之间的“借贷”并不是不同的所有者之间为了实现各自的利益所进行的借贷,而实质上是同一个所有者(国家)“自己借自己的钱”,企业对银行的负债也因此是这个所有者“自己欠自己的债”^②,这种“债务”是不存在着所有权的真正约束的。因此,国有企业申请银行贷款时,必然是只打算借而不打算还,这是因为,从国有企业的角度来讲,专业银行也是国有的,大家同属于一个产权主体,因此向国家专业银行“借”钱等于是向国家“拿钱”,既然是“拿”,当然就不用还,结果出现许多国有企业长期拖欠银行贷款本息,甚至还出现赖帐的情况,从而导致银行风险资产的急剧增加。

而国有专业银行的所有者也是国家,国家银行的资本金也属国家所有,甚至将银行资产也视为国家资产,因此,政府作为国家的代表同样也可以直接决定或控制银行的经营方针和经营活动。政府利用所有者的身份迫使银行对国有企业进行非商业性贷款,给国有企业投资是一种由政府决策的政府行为,给国有企业贷款也是由政府作出决策的一种政府行为,而主要不是银行作为金融企业的企业行为。银行在没有产权约束的情况下,没有真正的内在压力和自我约束机制,使银行不计成本地拉存款和不讲质量地发放贷款,导致国有银行负债成本上升,资产质

量下降,资产负债比例失调,经营风险增大。因此,银行与企业的债务危机是一种体制危机,是传统的国有产权制度长期运行的必然结果。

(三)专业银行与国有企业不良债务的分类

从国有企业看,非正常负债可以分为企业的财政性负债和过度负债两种类型。⁹企业的财政性负债包括五个方面:一是“拨改贷”造成企业负债增加,即原由国家投资建设的企业,中途改为银行贷款,造成企业注册资金严重不足,即企业自有资金来源无渠道或渠道狭窄,财政应补未补,实际上是财政通过企业向银行透支;二是由于价格管制带来的政策性亏损应由财政弥补而未弥补,而用企业生产资金垫付,引起企业负债增加;三是企业社会福利负担沉重,即企业承担了社会内的文教、卫生、治安、失业、养老、医疗等费用,这些费用本应通过税收和社会保险费的方式在全社会内征集运用,而现在却由企业承担。社会保险费以前采取预扣的方式,但征集之后却没有给职工建立个人帐户,却由财政统一运用形成了国有资产,但现在这些费用却要企业支付;四是国家宏观经济政策的影响,如税收、产业、外贸等政策,以及企业经营管理不善出现呆帐和项目经营决策失误及政府要求银行对企业发放的指令性贷款、点贷及安定团结贷款等,这些贷款实际上成了救济款,大部分已经沉淀;五是经济发展方式及发展战略失误造成的不良债务,即经济增长方式曾用粗放型和超经济增长,国家经济建设规模超过国家财力、物力,消费基金的增长率超过国民经济增长率。国家作为企业的所有者,这些损失应由国家承担,解决的办法可以是财政拨款弥补,冲减银行呆帐准备金或把企业债变为财政债。

企业的另一类不良债务是企业的过度负债,即由于我国资本市场尚未形成,所以许多企业是完全依靠贷款或基本上依靠贷款而建立的,有些本来没有还款能力的项目也在使用贷款,这些贷款极大地影响了银行贷款的周转速度。另外,由于我国企业折旧率过低,折旧资金又不能全部留给企业使用,所以,一些老企业设备陈旧、产品过时,但财政无力拨款,企业只能靠贷款进行更新改造,从而造成企业的过度负债。在以上两类债务中,真正进入债务重组的是企业的过度负债的不良债务。而过度负债的企业又有四种情况,即一是虽然依靠大量借贷进行扩大再生产,但由于经营状况良好,具备还本付息能力的企业,它所对应的银行贷款属于正常贷款;二是过度使用借贷,目前尚无能力归还全部借款,但企业经营状况正常,企业资产优良,有能力归还短期借款的本息,长期借款可以通过出让部分资产的形式来归还;三是过度负债且经营不善,所有贷款本息都难以偿还的亏损企业,而且为了维持目前的经营,还不得不增加新的借款;四是过度负债且经营极差,已达到资不抵债的程度,即处于破产境地。根据企业债务偿还能力和经营状况分析,企业债务重组主要是针对第二类和第三类企业,第四类企业应根据企业破产的程序进行整顿和清盘,它所对应的那部分债务也应该予以核销。

(四)债务重组方案比较与选择

目前,经济理论界和银行、企业界提出了10余种企业债务重组的思路,但归纳起来,比较典型的大致可以分为四类:

一是以市场为主体。这一方案的中心思路是发挥市场在债务重组中的作用,即银行通过产权交易市场,向社会投资者、外商或投资中介机构拍卖自己的债权,以此来收回贷款。设计这一方案的理由是随着产权交易市场的发展和对外开放的进一步深化,国内机构投资者尤其是外商对通过购买银行的债权来收购新企业的做法会越来越有兴趣。

二是以银行为主体。通过银行与企业的债权—股权转换,构建中国的主银行体制。其具体实施分三个步骤:第一步由银行将其对企业债权转为股权。第二步对银行进行改组,将银行

分为商业银行部和投资银行部,商业银行部持有投资银行部债权,投资银行部持有企业的股权。第三步投资银行部用国家发给的股权认购券(以国家信用为基础的财政货币,这种股权认购券是国家向投资银行注入的资本金),购买业绩良好企业的股权。

三是以财政为主。这种方案主张由财政出面向中央银行借款,然后向企业注资,企业归还银行的贷款,银行再归还中央银行的借款。通过这种转换,企业债务转换成财政债务,但并没有扩大信贷总量。然后,财政债转化成股权,由财政部等投资主体委托“国有资产经营公司”来构造企业经营机制,加强对企业经营的考核监督。该方案设计者认为国企负债过重本质上是由于财政因素造成的,因此,应由财政举债解决。

四是以中介机构为主体。这个方案是建议成立类似政策性非银行金融机构性质的“企业银行重建基金”,接管企业不良债务,基金的职能是作为解决存量问题的第一步,向银行发行债券,以冲减呆帐损失;作为解决政策性贷款的办法,将全部政策性贷款从专业银行中转出来,改由基金向困难企业发放财政性债券作为补贴,弥补经营性亏损。

以上四类方案从不同的角度对企业债务重组进行了设计,均具有较高的参考价值,其共同的优点是,都强调了主要运用市场手段来解决债务问题,当然也不忽视通过行政的办法来解决。但这些方案也存在一些不足,其主要表现在:一是方案在设计债务重组时没有考虑时间安排。根据日本、德国和东欧国家的实践,债务重组不可能在短期内完成。二是没有强调制度创新对解决债务及防止新的不良债务产生的重要作用。在西方国家中,企业出现不良债务也是不可避免的,但由于有一套完善的制度安排,可以及时化解并减少不良债务。三是方案没有考虑解决不良债务应以大企业和企业集团为突破口进行债务重组。四是方案考虑到债务重组应避免通货膨胀及大规模失业,但没有考虑到对经济发展的影响,债务重组为企业发展创造一个良好的财务基础将有利于经济发展,但在一定时间内将影响经济增长速度,所以应考虑如何确定经济发展速度。五是每个方案都具体设计一种改革思路,但在中国这样一个经济发展水平非均衡的大国内,很难用一种方案解决各种性质的债务问题。应该采取多种方案,分层次综合解决债务问题,而不能仅局限于一种或一个模式。

二、制度创新与综合治理:债务重组方案的创新

国有企业与银行之间的不良债务问题是非常复杂的,所以解决问题的方法也应该是多层次、多渠道、多角度地综合处理。而且应该更多地从有利于建立市场经济新机制和新型银企关系的角度出发,力求在解决债务的问题时,寻找到建立新机制的有效途径,为国有企业和整个国有经济的健康发展培育新的生长点。所以,在解决银企不良债务时应考虑以下几个方面的问题:

(一)债务重组应分层次抓重点综合治理

1. 分层次解决债务问题,首先应对企业的财政性负债和过度性负债在时间上划定一个历史时点,以此界定企业不良债务的性质。从历史的角度看,在过去高度集中的计划经济体制下,企业不是独立的法人,借债是一种政府行为,而银行是政府的附属机构,没有信贷自主权,贷款由政府计划分配。现在国有企业与银行间形成的债务死结,是多年来旧体制遗留下来的问题,所以应划定某一历史时期,在此之后,要通过新的市场机制去解决。即需要由政府组织建立一个具有权威性和过渡性的债务托管机构,一揽子负责经营、管理和处置国有银行的不良资产,并推动国有企业的重组。该机构要力争在3—5年内完成其历史使命。其次是债务的处理要分

中央和地方两个层次解决。即中央企业的不良债务由中央财政解决,地方企业的不良债务由地方政府负责处理。再次是根据企业不同等级的清偿能力,采取不同的债务重组方法。一是对那些经营极差、严重资不抵债,没有市场也没有转制前途的企业,应按《破产法》的规定让其破产,收回部分资金,偿还对银行的负债,其余部分则予以核销,即冲减财政的存款,将损失转给财政,但对规模巨大、严重资不抵债、不能迅速破产的国有企业,应建立一种由政府管理的特殊支持性机制,如“干预基金”或“重建基金”来清偿银行债务和支持企业重建。二是对那些微利或亏损企业,但技术水平和管理素质基础较好,产品发展符合国家产业政策方向,具有改造前景的高负债企业,可以通过利用外资或社会资金投入,启动生产,增加盈利,以冲减债务。或进行拍卖和有偿转让,这样可以收回全部或部分银行贷款,地方政府也可以收回一些投资增加税收。三是对国有大中型骨干企业,国家的基础、支柱产业通过股份制改造,把不良债权转换为银行股权。四是通过企业兼并在国有经济内部进行债务重组,即由优势企业兼并还债能力弱的劣势企业,这样使银行的不良债权有了还款保证。

2. 抓重点,以大公司、大集团为债务重组的突破口。大公司和企业集团数量少,一般拥有为数众多的子公司、关联公司,影响面大,辐射力强,把大公司、大集团搞好了,就能够影响和带动一大批企业。另外,由于大公司、大集团是政府重点扶植的产业主力军,他们规模庞大,实力雄厚,信誉也较好,所以,可以以大公司、大集团为依托对相关连的中小企业进行债务重组,即对中小企业进行兼并和整合。同时充分利用证券市场,调整大公司、大集团的资本结构,使他们优先进入证券市场,发行债券及优先股票上市。大公司、大集团的债务重组应主要采用发行债券和债权转换为股权的形式。而对资产负债率过高、其核心业务盈利能力差的大公司和大集团,可以通过化整为零的方式进行处理,即把企业拆开,通过多种方式,独立重组债务关系。以大公司、大集团为债务重组的重点,也能节省有限的财政资源和金融资源,减少改革的成本。

3. 多种方式组合,综合治理不良债务。鉴于我国银行呆帐问题的普遍性和复杂性,用任何一种单一的方式来解决债务问题都会受到呆帐准备金较少、财务困难、贴息量较大等承受能力方面的限制而无法操作。所以,应从政府、银行和企业以及整个社会各个方面共同着手综合治理。

企业债务的解决与资本的重组,应根据不同企业采取不同方式进行。除了对中小企业进行破产、兼并和拍卖外,可以选择一批已经实行股份制的企业将债权转换为股权。这样既可以解决企业的不良债务,又为银企结合创造了条件,并为银行在公司治理结构中发挥作用提供了前提条件。国家经贸委和体改委负责人已在不同场合表示,解决债务问题的出路在于债转股,并确定债转股的规模约为700亿到800亿元人民币^⑤。对特大型基础工业企业,拨改贷部分应改为政府投资,同时发行政府债券,向这类企业注资,偿还银行债务,企业的股权则由国家控股机构持有;对于国家需要控股的支柱行业的大型企业,可由控股的国有资产经营机构发行可转换债券,偿还企业所欠银行的贷款,持有可转换债券的投资者,在可转债转为股票后,就成为企业的股东。对不宜实行股份制,仍将由国家直接经营或转为国家独资有限责任公司的国有企业,可以考虑由财政向市场发行远期的专项债券,将所筹资金拨给企业,充作需要长期占用的流动资金,并把相应的借款归还银行。即把国有企业对银行的这部分债务转化为国家财政对社会的债务。债券到期时,可发行相应的新债归还。这种做法会影响银行资金来源,人们会用银行存款购买债券,使银行存款下降,但银行的贷款也减少了,有利于信贷收支平衡。另一个方案是国家财政直接向银行发行债券,银行认购,国家财政把筹得的资金拨给国有企业作为国有企

业的自有资金,并归还相应数量的贷款。这个方案比较简单,只要转个帐,就把银行对企业的贷款转化为财政对企业的注资。

(二)债务重组应对国有经济进行存量调整优化结构

为保证国有经济在国民经济中的主导地位,在国家财力有限的情况下,必须对国有经济进行存量调整,收缩战线,优化结构。首先国家要对国有经济的分布做出行业布局的选择。将国有经济从无处不在变为有重点、有选择地存在。在产业分布上,国有经济应主要限于基础产业和基础部门,以及初始投资要求高的新技术产业;在企业组织结构上,按照十四届五中全会的方针“抓大放小”,即主要限于特大型企业及大型企业。通过对国有经济的存量调整,国家可以把有限的资金集中到效益好的企业,提高国有企业的质量,即“抓住关键的少数”,使国家投入到这些企业的资本金能获得最大利润,并能实现国有资本金的不断增值。对那些竞争性很强的行业应引导社会资金去经营。所以,在债务重组中可以通过公司股票上市、拍卖、出租国有企业,实现所有权的多元化。非国有成分的介入将不仅能够推动国有资产配置格局的调整,而且通过企业重组过程,实现市场化的存量配置,起到调整、优化产业结构的作用。

(三)以债务重组为契机围绕大公司大集团重塑银企关系

目前,银行是国有企业的最大债权人,所以在债务重组中必须考虑到银行的地位和作用。在把企业的一部分债权转换为银行持股时,应首先选择经营状况和资产负债状况较好的大公司、大集团进行试点,实行银行参股,建立紧密型的银企关系。在公司治理结构的建立和健全过程中,应积极发挥银行的作用,在银行与企业之间构造正常运转的委托代理关系,银行在持股较多或持有债权较多的企业的董事会可以派驻代表,参与企业的重大决策的制定。同时,通过与企业的资金往来,贷款审查等方式,及时了解与监督企业的日常经营活动和经营状况。当然,银行持有企业股权的条件是银行要进行商业化、公司化、股份化改革。考虑到我国银行目前的分业经营原则,可以在大商业银行下设信托部或银行持股公司持有企业的股权。

(四)债务重组应进行制度创新杜绝体制性不良债务

上述对策思路更多地着眼于债务存量的解决,而不能避免债务问题的再度发生,所以为了从根本上解决债务问题必须进行制度创新,安排一个资产制度结构,保证不使企业的负债率再度上升和银行不良资产再度增多。要建立新的经营机制,强化对企业的预算约束和信贷约束,建立银行的风险约束机制。首先要按照新的国民收入分配格局来重新设计和创新融资渠道和企业资本结构,这里尤其要重视发展各类投资基金,投资基金是介于股票和债券之间的一种投资形式,它与债券不同的是要分红,但不抽回本金;它与股票不同的是,它不是专门买哪一家企业的股份,而是由投资基金公司去投资效益高的项目和企业,这样就可以把城乡居民的收入通过投资基金的渠道投资给效益较高的企业,改善企业的资产结构,企业通过多种方式融通资金,降低企业负债率。其次是以产权改革和产权多元化为核心。加快企业制度和银行体制的变革,塑造适应市场经济的现代工商企业和金融企业。再次是要健全银行的操作机制,即一是坚决实行审贷分离制度,御险于贷前。二是要实行贷款风险量化管理。商业银行应对各种贷款方式、对象、形态的风险确定出一个系数,在办理贷款时加以对照。分别按贷款的方式风险系数(设权重为a),对象风险系数(设权重为b),形态风险系数(设权重为c)综合计算出每一贷款总的风险程度S, $S=a \cdot b \cdot c$ 。较科学地判断是S越小越安全,且遵守 $S \leq 0.4$ 的临界区间原则,然后确定是否贷款,力求把风险控制于决策贷款之前。三是完善和健全银企的风险防范、补偿机制。即增加有效抵押担保贷款,减少信用放款。巴塞尔协议指出,抵押和担保(下转第33页)

的长期实行必然引起国内经济不均衡发展,改变不同区域投资回报率水平,应改税收优惠措施不合理的地区优惠结构为旨在以产业结构调整为目标的产业税收优惠结构,以实现产业结构合理化。另一方面,以降低税率或减免为主的税收优惠方式难以达到引导错综复杂的产业结构调整的目的,应逐步增加税收优惠微调措施,如税收抵免、加速折旧、税收信贷、税收缓课等。

总之,税收中性的相对性是税收中性与税收调控的对立统一,二者不可偏废。强调税收中性排斥税收调控是无视客观现实的理论空想;强调税收调控忽视税收中性则是否认市场机制的越俎代庖,探寻与经济发展水平相适应的税收中性与税收调控最佳结合点是税收中性相对性特征对所有国家提出的要求。

注:

①储蓄市场指消费者减增消费、增减储蓄所形成的市场,其小于资本市场内涵。

②消费税指对最终用于消费的商品或劳务价格所课征税收。

③生产税指对最终用于生产的商品或劳务价格所课征税收。

参考文献:

1. 葛懋熹:《税收中性理论与实践》,《1995年全国税收理论研讨会论文集》第38—53页,中国税务出版社1996年版。

2. 王雍君:《税制优化原理》,中国财经出版社1995年版。

3. 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因》(中译本),商务印书馆1983年版。

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:200083)

(上接第24页)对减少借贷风险具有重要作用,并对低摆动和担保方式给予了较优的风险权重。银行每年应从留利中提取风险损失准备金,存入中央银行“风险准备金”专户中。由央行监督使用,用以补偿风险贷款的损失。银行要合理地提取呆帐准备金,逐步核销呆帐贷款。建立银企风险投资基金或开办贷款风险保险等。最后是改革政府职能,减少政府对经济活动的超强控制和直接干预,克服信用关系的“超经济性”,实现信用活动的“纯经济性”。总之,债务问题处理的规范化,有助于为经济的增长形成一个长期可持续发展的制度基础,并为国有企业和银行建立一个新的生长点。国有经济债务重组是一种难度很大的制度安排,在这一过程中需要支持巨大的成本,即若要“付费”就要在支付一揽子解决成本的同时,形成一种新的机制与新的制度,抓住债务重组的历史性机会,解决国有经济的深层次体制性弊端,通过制度创新,杜绝体制性债务问题的再次形成。

注:

①导致银企不良债务的具体原因分析详见《经济学动态》1995.7;《经济理论与经济管理》1995.5。

②江春:《中国转轨时期的金融改革与企业发展学术研讨会综述》,《经济研究》1995.11。

③吴晓灵:《中国国有企业——银行债务重组的对策研究》(打印稿)1995年6月在北京召开的“中国国有企业改革政策选择”国际研讨会专题文件。

④详见《中国证券报》1995.5.8。

(作者系上海城市合作银行信贷部经济师,单位邮编为200070)