

# 我国银企关系问题的制度分析

余斌

(华中科技大学管理学院,湖北武汉,430074)

摘要:我国银企关系面临着诸多问题,其实质是制度缺失,突出表现为银企关系制度化过程进展缓慢,借鉴来的日本主办银行制与本土不适应、制度环境建设严重滞后等。解决这一问题的根本出路在于制度创新,其主要思路为:国家赋权,政企分开;银行主导,分业经营;主行监控,相机治理。

关键词:银企关系;银企关系制度;制度缺失;制度创新

中图分类号:F831.1 文献标识码:A 文章编号:1672-3104(2004)06-0057-06

在市场经济条件下,银行与企业是两个相互平等的市场主体,市场机制是银企关系结合的基础,信用借贷关系是银企关系最本质的特征,债权约束是维系银企关系的基本要求。然而,对我国国有商业银行和国有企业而言,由于其产权的同源性,它们所形成的关系只能是一种准债权约束关系,是一种不完全市场条件下的银企关系。随着我国市场经济的不断发展,国家对微观经济过多干预的矛盾将越发突出,与此相应,我国银企关系的问题也进一步凸显出来。

## 一、银企关系:国家、银行、企业共同关注的问题

(一) 国家(政府):所有者权益和行政干预的冲突

我国由于长期以来实行的是计划经济,形成了一大批国有企业,国有商业银行也基本上处于垄断地位,国家掌握了绝大部分的资源,在资源分配上向国有企业倾斜。随着我国市场经济体制的确立和现代企业制度改革的深入,政企不分已经严重阻碍了企业的发展。

从政府功能看,政府作为国家机关,不应企业的微观经营进行实质性的干预,但是,我国国有企业却无法摆脱政府的干预,主要原因就在于政府同时还是国有企业的所有者。作为国有企业的所有者,政府自然有权利对自己的企业进行经营和管理。这

样,我国国有企业就不可避免地陷入一种两难境地:政府作为企业的所有者干预企业经营,应该说是其正当权益,但由于政府的特性又使其干预企业经营成为一种低效率或者无效率的活动,引起资源的浪费和社会的不公;如果政府退出企业的经营活动,又缺乏对企业的有效监管,就会造成企业内部人控制和大量的“寻租”行为,国有资产流失的现象将难以避免。所有者权益和行政干预的冲突已经越来越成为我国经济界和企业界关注的重点。

(二) 国有商业银行:债权不明和难以化解的不良资产

国有商业银行的不良资产超过两万亿元,一般情况下,债权类不良资产回收率在40%以内,抵债资产回收率在50%到60%之间,由此推断不良资产损失至少在1万亿元以上<sup>[1]</sup>。这还不包括这三年来剥离给长城、华融、东方、信达四家金融资产公司1万多亿元的不良资产,央行官员多次表示,银行不良资产不会再有第二次剥离。

表面上看,银行不良资产的生成是由于国有企业对银行贷款不还,而这又肇因于国家财政对其长期欠帐,因而银行不良资产实际上是财政-企业-银行三者之间“社会三角债”难以扯清的后果,其实质是一种制度付费。它是在制度变迁过程中,因旧的经济金融制度已经瓦解,而新的经济金融制度尚未确立,制度格局出现“真空”的制度后果。

国有银行不良资产问题的形成,并不完全是在微观上由个别银行市场经营机制缺乏、决策失误等

技术性缺陷造成的,也不完全归因于国有企业对市场不适应、高负债率和企业资本结构的单一。即使与这些因素有关,也仅是问题的表象,实质上是制度变迁背景下金融资源配置过程中的一种制度低效率现象,它直接导因于国有银行和国有企业特有的产权结构或资本结构的矛盾。国有银行与国有企业之间,由于两者的产权主体是相同的,两者之间并未有严格的产权界区,所以,国有银行信贷资金一旦注入国有企业,产权本来明晰的民有资本就会被赋予国有资本的面孔,从而使产权进入模糊境地,国有企业也就可以不计成本地如同处理财政资金一样来处置和使用这部分资金。至于偿还与否,基本上取决于借款人的信用观念与道德良知。当然,国有银企债务关系的达成,也是以交易契约为载体的,但两者产权主体的同一性,使之徒具交易外表,“交易契约”实质蜕变成特殊的“保险契约”<sup>[2]</sup>。

国有商业银行面临着既为我国经济高速发展提供金融支持又受制于国有企业的资金“倒逼”机制的双重困境中,巨额不良资产的生成也就在情理之中了。

(三) 国有企业:缺乏资金积累和债务过重导致的借贷困难

作为现代企业制度下的企业,要确保企业自己能独立应对市场竞争和市场风险,以求生存,最为重要的是建立起资金自我积累的机制。然而,在我国企业改革的 20 余年中,尽管政府对企业的管理体制和企业自身的微观经营机制有很大改革,但是始终未能利用这一有利时机,通过以银行为主的货币市场把企业真正推向市场,逐步建立起企业自筹资金的自我“造血”机制,反而以银行信贷资金替代财政资金。这种企业生产资金的非市场化取得,意味着企业的生产项目和生产条件的取得均未经过市场检验,没有受到市场风险的约束,企业的生产、建设便具有相当的盲目性。当项目投产和产品进入市场后,就会遇到严重的市场实现困难,致使贷款难以回笼,银行贷款本息无法如期归还,债台高筑。

正是由于国有企业不注重资本积累,在国家不再注入资本金的情况下,表现为自有资金严重不足,有些企业甚至完全是由商业银行贷款组建,并靠银行贷款维持运营,一旦出现任何经营问题,企业立刻就会陷入到债务危机之中。如果不是因为国家实行金融支持战略,而是通过常规途径,那么按银行的信

贷规则,这类企业就很难得到银行贷款。

## 二、制度缺失:我国银企关系问题的根源

从上面的分析可知,无论国家,还是银行与企业,它们所关注的问题,诸如国家的权益,银行的资产及企业的资金等,都同我国银企关系制度及其背景紧密联系着。处理得好,与之相关的国有资产流失,银行资产运营不良,信贷约束软化及企业内部人控制等问题将逐步化解,否则,问题还会继续甚至恶化。对我国银企关系制度状态的进一步分析告诉我们:尽管导致我国银企关系问题的原因很多,但根源在于制度缺失。

(一) 我国银企关系制度化过程进展缓慢

所谓银企关系制度化,是指银企关系之间的正式约束规则或制度的制定与确立的过程。新中国成立以后,我国长期实行国有计划经济体制,在金融制度安排上实行了银行信用与国家信用合一、信贷与发行合一的“大一统”国有银行制度。各类企业生产或流通的资金、物资均由国家计划确立并按计划配置调整。在 1983 年我国中央银行体系建立之前,企业资金主要来自国家财政拨款,银行贷款占比很小。这一时期,企业和银行都只是国家计划的执行单位,尚无银企关系可言。从 1983 年起,这一情况开始改变,原有企业流动资金的国家拨款制度改为银行贷款制度,特别是 1993 年以来,随着企业改革和金融体制改革的推进,以国有银行为主体,多种金融机构并存的金融组织体系的形成,以及开放、竞争的金融市场体系的逐步建立,银企关系也随之建立并形成某种市场性关系的特征。也就是说,我国真正意义上的银企关系还只是 80 年代以来的事,90 年代以来才逐步走向市场。

世界上最具典型意义的银企关系制度模式,正如魏开文所指出是德国的主持银行制度、日本的主办银行制度和美国的竞争性银企关系制度,德日模式是银行主导的,美国模式是市场主导的<sup>[3]</sup>。其他国家的银行与企业关系均是在借鉴德、日、美模式的基础上,结合本国的经济发展水平和特点而形成的。

经过一段酝酿,我国借鉴了日本模式,并于 1996 年颁布了《主办银行管理试行办法》,在少数国有企业中试行,但由于缺乏对主办银行制度的深入分析

与相结合的改造,试行效果不佳,至于多数企业与银行的关系,实际上自发地运行于市场性关系状态。因此,总体上说,我国银企关系至今仍处于一个较低的制度化水平,制度化过程进展缓慢。

也就是说,近20年来,尽管我国在银企关系制度化方面作过许多努力,但基本上犹豫于市场性银企关系制度与企业性银企关系制度之间,难以决策。至于学者之间的争论更是众说不一,大致可以归纳为两种代表性的意见:

一种意见是建立银行主导的银企关系制度。何问陶从中国金融体系演进的内在逻辑出发,考虑我国银行的优势,认为股票市场收益与风险不对称,上市融资成本过高,而其他金融中介不发达,银行融资就成为比较理想的选择,银行主导地位的形成是制度变迁、投资者选择的必然结果<sup>[4]</sup>。陈国进从制度演进的路径依赖角度探讨我国银企关系的选择,认为一国的金融制度通过降低金融交易的信息成本、风险管理和企业控制等金融服务促进经济增长银行主导型金融制度至少在近期内将继续是我国金融制度结构的最优选择<sup>[5]</sup>。

另一种意见是建立市场主导的银企关系制度。如周脉伏考虑到我国分业经营的现实以及国有商业银行的垄断地位和控制风险的要求,认为我国银企关系的选择上应该采取松散型<sup>[6]</sup>。徐万坪从我国的企业偏好债务融资,银行有维持和发展银企关系的激励,国家通过金融支持来保护和控制银行形成的关系型融资均衡出发,认为我国发展方向是国家退出金融支持,这样将打破均衡,银企关系将向保持距离型融资方向发展<sup>[7]</sup>。

这两种意见实质是在德、日、美制度模式中挑选。但理智地思考一下,直接照搬国外模式还是有问题的,需要结合我国实际作进一步探讨。因为就市场性银企关系而言,我国的金融市场体制还很不完善,要完善还有一个时间;就企业性银企关系来说,也存在一个分业经营与混业经营的合理选择问题。

由上述分析可知,尽管政府组织过多次讨论与策划,理论界也曾进行了多种研究和探索,但至今仍未建立起我国自己的银企关系制度,真正被政府、银行和企业认可的银企关系制度实际上处于空缺状态。

(二) 从日本借鉴的主办银行制度与我国本土不适应

我国试行的主办银行办法借鉴于日本的主办银

行制。主办银行制度建立的基础是银行持有企业股份,即具有对贷款企业强约束的条件。虽然我国有许多情况与日本相似,如银企之间关系密切、企业高度依赖于银行贷款等等,但只有持有企业股份,作为最有影响的股东,主办银行才能在企业董事会或监事会中拥有地位,影响企业的重大经营决策,有效地对企业进行监控,并在企业陷入财务危机,其他银行不愿贷款或收回贷款时,充当最后贷款人角色,承担起救助企业的责任。而我国现在试行的主办银行制度,银行不持有企业股份,银企是分业经营的,而不是混业经营,银行和企业的联系仅仅为债权债务关系,缺乏实施主办银行制度的基础。在这种情况下,银行没有足够的影响力来干预企业行为,对企业的监管力度当然远逊于日本的商业银行,对企业的相机治理也难以实现。

戴敏敏认为:主办银行制度运行在中国缺乏必要的前提:①在主办银行制下,银行和企业双方产权关系是明晰的,信贷关系受法律保护,而我国银企双方产权关系依旧模糊不清,因为银行和企业都是国家的;②在主办银行制下,银行货币运营不受行政干预,而我国银行很难摆脱政府的干预;③在主办银行制下,企业具备较完善的资本金制度和资本积累机制,而这正是中国企业同外国企业的重要差距之一<sup>[8]</sup>。

把日本的主办银行制度嫁接至中国的本土上,又缺乏相应的制度基础和制度改造,从这个意义上说,这种制度嫁接与我国的本土不适应。同时,对于我们最期望看到的结果——解决内部人控制和信贷资金软约束问题,我国的主办银行制度也不可能从根本上解决。正如徐联初认为的那样,我国在推行主办银行制度的过程中,遗漏了一个关键性的内容,即银行对企业的控制权问题<sup>[9]</sup>。我国不存在青木昌彦所提出的主办银行对企业实行相机治理的法律环境和制度结构。

### (三) 相关制度环境建设严重滞后

良好的银企关系的形成,完善的银企关系制度的建立,需要相应的制度环境配合,其中,较完善的市场环境,较优良的社会信用环境和较健全的法律保障环境特别重要。而在我国这些方面的建设状态与银企关系制度的生态环境要求差距较大。

#### 1. 市场发育不完善

我国的市场机制只能说是一种准市场机制,在信贷资金的运作上,还受到较强的政府以及代表政府的官员的干预,致使银行的完全商业化运作难以

实现。

这种准市场机制的形成,首先是我国经济领域长期以来实行的计划经济的影响,尽管这种体制已经转轨,但其惯性仍然顽固地表现出来,尤其是影响人们的思维方式,这将在人们的心灵深处留下难以忘怀的阴影,甚至积聚成一种文化,要改变它需要时间;其次是金融领域事关国计民生与国家稳定全局,是一个高风险的领域,在经济全球化日趋加强的今天尤其如此,在这种领域,国家的干预在所难免,对于中国这样一个以集中制管理为传统的国家来说,这种干预更加呈现出一种强干预的特征,加之中国经济发展水平处于发展中国家水平,资金资源供应短缺与需求旺盛在相当长的时期将是一对难以克服的矛盾,这就迫使我国的金融市场更呈现出准市场性。这种准市场条件不仅使主办银行制度的实施遇到阻力,更是目前多数国家不能实施市场主导下的银企关系制度的关键所在。

这种准市场机制的形成还有一个重要的原因,就是我国国有商业银行与国有企业的同源性,即它们的产权都是属于国家的,国家银行和国有企业只不过是国家的代理人。这是我国资金融通低效的根源所在,也是我国国有银行难以在银企间完全主导的内在原因。

### 2. 社会信用环境不佳

银行信用环境不佳突出表现为企业偿债上的种种逃债、废债及转嫁风险的行为,而这实际上根植于更广范围的社会信用环境。尽管封建伦理道德中的“五伦”<sup>[10]</sup>在今天来讲有些已经过时,但其中的“朋友有信”并非封建社会独有的要求,从积极的角度讲,它对任何一个社会都是有意义的。然而在今天,这已经难以成为一种普遍的社会风尚。也就是说,现在的社会信用环境缺乏一种“准星”,什么叫信用,什么该信用,已经变得模糊了。这种状态发展下去,将导致社会信用体系的崩溃,在银企关系上就会导致信贷上的恶性循环。

### 3. 法律保障体系缺乏

其突出表现是:当债权人权益受到侵害时,没有法律救济保障。在我国的现行法律、法规中尚没有明确禁止债务人“逃债”的保全措施规定。因此,银行作为债权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。并且在规定企业债务清偿顺序时,银行债权被列在一般债务人序列,从而使清偿不足

的风险几乎完全由银行承担。正由于缺乏有效的法律监督依据,作为债权人的银行在新老企业之间出现的资产转移、债务清偿等情况时难以采取有力措施,更难以取得企业转制的主动参与权,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,银行无能为力<sup>[11]</sup>。

同时,已有的法律规定不能兑现。如在我国抵押贷款受偿权在《民事诉讼法》《企业破产法》和《担保法》中都有明确的规定。中国人民银行为了提高国有商业银行贷款的抗风险能力,从1993年以后要求国有商业银行将风险超过风险权数的信用贷款置换为抵押贷款,也是基于抵押贷款有优先受偿权这一法律规定。但在实际中,由于广泛存在地方保护主义倾向和无视法律的问题,在许多债权债务案件审理过程中,有意制造银行合法有效抵押为无效抵押的假象,剥夺银行作为有效抵押权人的优先受偿权。还有的强制宣布抵押财产为破产清算财产,抵押权人同一般债权人一样按破产财产清偿顺序受偿,以致银行合法保全资产的法律手段失效,上万亿元抵押贷款的安全受到威胁<sup>[12]</sup>。

## 三、 制度创新:建立符合我国国情的银企关系制度探讨

面对上述问题及其根源分析,本文认为,走出我国银企关系制度困境的根本出路在于制度的创新。基于我国的国情,提出如下的制度创新构想。

### (一) 基本思路

(1) 在以美国为代表的市场性银企关系制度与以德、日为代表的企业性银企关系制度两大体系中,我国的银企关系制度仍以后者为宜。这是因为我国市场发育水平不高,尤其是在金融领域。当然,即使选择企业性银企关系制度,也必须努力完善我国的金融市场。

(2) 对于产权同源的我国国有商业银行与国有企业,必须实行政企分开,这是确保其银企关系正常运行的前提。因此,国家(政府)必须下决心从微观经济干预中解脱出来,并通过国资委和银监会名义进行必要的宏观监督。至于微观监控与管理的任务应施行真正意义上的委托代理制,对企业最好的监督途径是赋权于国有商业银行。

(3) 改革正在试行的主办银行办法,在银企关系

上实行银行主导,分业经营。在我国,由于我国银企关系及其运营起步较晚,规范化水平较低,且制度环境欠佳的原因,不能立即像日本那样实行混业经营,否则,将不可避免地造成银企经营的混乱,甚至带来银企合谋的弊端。也就是说,在我国当今实行混业经营的时机不成熟,只能采取银行主导、分业经营的路径。但如果这样,就会出现银行难以主导的问题。为此,必须寻求制度改革的出路,笔者认为,国家赋权、银行监控是一个可行的办法。

(4)设计企业贷款主监控银行确认制度,规定资金价格,以控制银行垄断。即:一方面设计一种制度,企业贷款需经主监控银行签字确认,以对企业贷款申请书提供的材料真实性负责,但不得对企业贷款随意干预;另一方面,主监控银行的资金价格(利率)必须按国家规定的标准利率提供融资,并在合同中予以保证,从而从制度上控制银行垄断经营问题。

(5)进一步改善银企关系制度环境,包括市场环境、信用环境和法律环境等。

## (二) 初步架构

根据上述思路,可初步架构一种新的银企关系制度,其要点是:国家赋权、政企分开;银行主导、分业经营;主行监控,相机治理;利率制约,控制垄断;银团合作,利益共享;宏观协调,法律保障。这里,着重就前三个要点阐释如下:

(1)国家赋权,政企分开。由于国有商业银行同样属于国有企业,其经营目标与国家的目标一致,同时,国有商业银行与国有企业又是两个独立的利益集团,这样,当银行被赋予企业监控权后,一旦企业行为偏离了利益目标,银行没有动力去隐瞒这一事实,相反,却有动力阻止这类事件的发生。

(2)银行主导,分业经营。本文构想的制度是银行主导的银企关系制度,而不是完全市场主导的;同时,又不同于日、德的主办(主持)银行制,银企不是混业经营,而是分业经营的,银行不参股、控股企业,银行控制企业的权利由国家赋予。这样,它既吸收了主办银行制的优点,又避免了主办银行制的弊端。

(3)主行监控,相机治理。在本制度模式设计中,设立主监控银行,它根据不同情况对国有企业实施三种不同方式的财务监控:派驻银行代表审计企业财务状况;派驻银行代表进入企业董事会或监事会;直接派出财务人员进驻企业控制企业财务。

总之,通过本制度的实施,加强了对企业的有效监控,并改国家直接监控企业运行为银行代理监控企业运行的机制,当今存在的企业信用问题、内部人

控制问题以及银行信贷资金软约束问题都将得到改善,并可防止银行垄断。

## (三) 制度特点

这样初步架构的银企关系制度笔者给它一个名称——主监控银行制。所谓主监控银行制,即:国有商业银行接受国家(政府)赋权,对与其自主发生主要债权债务关系的国有企业组织银团信贷,实行财务全程监控和相机治理,确保利益相关者合法利益的银企关系制度。

这一制度有如下特点:

(1)国家赋权与放权的统一。一方面,国家赋予国有商业银行对与之发生债权债务关系的国有企业的财务监控权,这一权力的赋予,是基于国家对企业的所有权;另一方面,国家在赋权的同时也将微观干预和管理企业的权力下放给了银行和企业,实现了政企分开。因此,它体现了国家赋权与放权的统一。

(2)银行主导与分业经营的整合。本文所构想的制度既区别于日本的主办银行制和德国主持银行制,不是实行混业经营,而是实行分业经营,也区别于美国的市场性银企关系制度,其经营方式不是市场主导,而是银行主导。它体现了银行主导与分业经营的整合。

(3)银行监控由受权向自主的过渡。本来,债权银行对债务企业的监控是一个正常的事情,但基于银行与企业的产权的同源性和我国的国情,银行监控难以到位,其所涉及的银行治理措施更缺乏保障,所以,国家赋权是必要的,随着市场状态的好转与法律制度的完善,银行对企业的监控将从授权走向自主。它体现银行监控从授权到自主的过渡性。

## 参考文献:

- [1] 割舍八成毛利润,两万亿不良资产急煞四大银行 <http://finance.sina.com.cn> 2003年01月22日08:15 经济参考报
- [2] 张军. 社会主义的政府与企业:从退出的角度分析[J]. 经济研究, 1994, (9): 73-81.
- [3] 魏开文. 德日美银企关系模式的比较分析[J]. 内蒙古财经学院学报, 2001, (2): 32-34.
- [4] 何问陶, 田晔. 中国金融体系演进的内在逻辑初探[J]. 经济体制改革, 2003, (4): 85-89.
- [5] 陈国进, 林辉. 金融制度结构与经济增长[J]. 南开经济研究, 2002, (3): 17-21.
- [6] 周脉伏, 王家传. 中国银企关系的制度变迁与目标模式选择[J]. 山东科技大学学报, 2001, (4): 56-59.
- [7] 徐万坪. 关系型融资模式的均衡分析和均衡的突破[J]. 内蒙古财经学院, 2002, (1): 1-6.

- [ 8 ] 戴敏敏. 主办银行制度:且慢喝彩[ J]. 上海改革,1998,(8):20-22.
- [ 9 ] 徐联初,肖晓光. 银行对企业控制权与我国企业治理结构的改善——兼对我国现行的主办银行制度提出质疑[ J]. 金融研究,1999,(8):54-60
- [ 10 ] 涂又光. 中国高等教育史论[ M]. 武汉:湖北教育出版社,1997.201.
- [ 11 ] 黄敏. 国有银行:债权被侵与产权规范的思考[ M]. 成都:经济学家,1996,(4):4-10.
- [ 12 ] 詹向阳. 关于企业破产问题的调查报告[ J]. 经济研究,1997,(4),17-25.

## Institutional analysis of bank-industry relationship in China

SHE Bin

(School of Management, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: From the perspective of the country: the state-owned commercial banks and the state-owned enterprises respectively, this article reveals the Bank - Industry relationship problem and further analyzes the institutional causes. The article argues that the root problem is institutional absence, which lies in the slow formation process of the institution for Bank-Industry relationship, the inapplicability of the Japanese Main Bank System used for reference and the severe lag of the construction of the institutional environment. The article concludes that the solution to the problem is the institutional innovation and presents the preliminary framework of the new institutional system.

Key words: Bank-Industry relationship; institution for Bank-Industry relationship; institutional absence; institutional innovation

[ 编辑:汪晓 ]