

主办银行制度： 透过制度经济学视角的分析

靳 俐 厦门大学财政金融系

我国商业银行法规定企业必须选定一家银行为基本开户行,主办银行制度在某种程度上已具有雏型。1996年7月中国人民银行又发布了《主办银行制管理办法》,对主办银行制度进行了规范,并在300户企业进行了试点。建立主办银行制度实际上是一场较为深刻的制度变迁。它是对我国银行与企业之间的关系重新作出的制度安排。为什么要进行这一制度安排?从总体上看,“制度安排是指支配经济单位之间可能合作与竞争方式的一种安排”,它可以“提供一种结构使其成员的合作获得一些在结构外不可能获得的追加收入”,而主办银行制度的建立能够适应市场经济发展的需要,调节银行与企业间的合作往来,提高银行的经济效益,促进银行的经营发展,使两者获得在原有的银企关系下“不可能获得的追加的收入”。本文试从制度经济学的角度探寻我国主办银行制度变迁的轨迹。

一、制度变迁的需求：

实行主办银行制的诱因和现实性

既然制度安排是基于制度内各成员在该制度下得以获得最大的利益,那么制度变迁之诱因即是由在原来的制度安排下无法得到足够的获利机会而引起的。可是,为什么制度内各成员不在最初就选择最完美的制度以达到获利最大化呢?原因在于可供各成员选择的制度种类集合是受到限制的。任何一个制度安排可以定义为一个由生产费用和交易费用等自变量决定的函数。这里,交易费用受到包括法律、习惯、意识形态等因素的影响,其中最为重要的是与此相关的其他制度安排。由于自变量的取值限定,人们面临的可供选择的制度是有限的,因此制度函数不能取值为最完美、最理想的制度安排。只有决定制度安排值的自变量发生变化,社会成员面临的可供选择的制度安排集合才会相应地发生改变,进而人们才有可能重新选择一个更好的制度安排,完成制度变迁的过程。

总之,社会中各成员具有获利的激励,制度变迁才有可能实现,这构成变迁的可能性;同时,还要有决定制度安排的各因素之一至少要发生变化,制度变迁才能实现,这是变迁的现实性。下面我们就沿此思路来分析有关银企关系的制度变迁。

1. 制度变迁的诱因:对企业、银行及政府的分析

企业:有关资料表明,我国企业的自有资金比例偏低,资产负债率高达80%以上,其中90%以上负债来自于银行贷款,企业经营处于高负债危险区,国有企业的流动资金几乎100%是负债形成的。如此高的负债率与目前企业可以达到的资产盈利率6%—7%及一般情况下

10%的利息率相比,企业几乎毫无盈利可言,生产经营被债务“深度套牢”。当期望投资率低于利息率时,财务杠杆起负作用,高负债加剧了企业的亏损,据匡算,企业每借入100元就要亏损4.96元。可见,在现有这种制度安排下,企业难堪债务之重,求变之声甚高。

银行:由于企业过度负债,效益低下,近几年银行的不良债权越积越多。据保守估计,目前银行不良资产占资产总额20%以上,其总量有6000亿元至8000亿元;也有人估计这一比例达40%。更严重的是,银行资产正在以各种形式和渠道迅速地大量流失。如有的企业亏损严重资不抵债,破产解散或被收购兼并;有的企业停产整顿,让银行挂帐停息;还有的搞假破产真逃债;承包和租赁中大量贷款沉淀,无法收回,使银行经营效益下降,为数众多的银行出现亏损。这说明,在当前这种制度安排下,银行经营目标也难以实现。因此,银行也迫切需要对银企关系进行改革。

政府:国家干预可以补救制度供给的不足,而政府之所以有动力去推动这种制度变迁,也是为了实现其本身效用的最大化(林毅夫,1989)。我国政府之所以对银企关系进行干预,是由这一关系存在的巨大外部性所决定的。长期以来,我国对银企关系的制度安排存在着很大的负外部性。这表现在:第一,社会信用状况在传统银企关系的影响下极度恶化,银行对企业、企业对企业间借债不还现象司空见惯,“赖帐文化”猖獗一时。这种异化的社会信用关系极不利于经济的进一步发展;同时由此引起的融资渠道不畅,国民收入中的储蓄不能顺利转化为投资,会影响整个经济的顺畅运行。第二,银行经营风险存在着巨大的负外部性。银行不良资产积压比例过大给金融体系埋下了危机的种子,最终可能酿成经济整体危机的爆发,这样的例子屡见不鲜。近在咫尺的东南亚金融危机即是明证。我国银行积压的巨额不良资产的状况如不尽快改观将极大地威胁金融体系及经济运行的安全。第三,企业在高负债低效益的状况下运行,不但上缴税金减少,影响财政收入,而且由此带来的失业保障及大量相关的社会问题也使得政府疲于应付。

通过上述分析,我们不难得出结论,政府对于改变银企关系的制度变迁的预期收益是很大的,它具有足够大的激励来消除现有制度的不均衡。

2. 制度变迁的现实性

在相互联系的制度结构中,制度安排的实施是彼此依存的。这是因为,制度一旦开始变迁,就会以一种自动强制实施的方式进行。银企关系这一制度安排发生变迁的原因也是如此。正是由于原来的银企关系借以存在的由其他多种相关制度构成的环境在渐进式改革中或早或迟地发生的变化,“逼迫”银企关系不得不变迁;当然,从另一个角度看这也为银企关系的制度变迁提供了现实的可能性。

市场化改革过程中,以往的许多制度安排发生了重大变化。近二十年来,我国国民收入分配制度安排由原来的国家高积累变为向个人收入倾斜。政府在国民收入的份额中由原来的30%下降到10%左右,企业的份额大致由原来的25%下降到现在的15%,与此同时个人的比例上升为75%左右。这样,政府已不可能具有足够的财力向国有企业注资,企业不得不求助于国有银行,导致了相关的制度变迁,密切了银企之间的关系。同时,市场取向的改革要求重建产权制度,规范政府行为,实行政企分开、政银分开,政府因之不能再像以前那样直接干预企业的生产经营,财政部门也不能把银行当作“第二财政”实行“政府点菜,银行掏钱”。但是,许多企业在原来计划经济体制下将以往十几年甚至几十年的收益以利税的形式上缴给国家财政,还有的企业计提折旧不足,职工住房、养老、医疗等福利负担过重,造成自身积累能力弱化,企

业更新设备、技术改造乃至维持生产经营所需资金只能要靠外部融资。这样矛盾便出现了：一方面，原来主要由政府牵线形成的银企之密切关系因政府的“退出”而难以为继；另一方面，在资本市场不发达的情况下，急需外部融资的企业，仍不得不要向银行融资，客观上需要加强银企之间的联系。于是，影响制度函数的内生变量发生的变化，要求对银企关系作出新的制度安排。同时，其他制度安排的变化也为此提供了契机。

二、制度供给：选择主办银行制度的原因

对于制度的创新或变迁，我们同样可以运用经济学的经典思维——国家与需求来考察。以上我们分析了制度变迁需求的可能性和现实性，但制度变迁能否成功，还受到制度供给因素影响。下文我们分析制度供给主体行为以及相关的环境因素。

1. 主办银行制度的供给者：政府

中国的改革一开始就是一系列明显倾向的自上而下的（或曰政府主导型）制度变迁，可以近似地理解为强制型制度变迁。银企关系之间的改革也不例外。

现今世界上较为典型的银企关系制度安排主要有两个类型：一种是以资本市场为主导的英美式制度，它以自由市场经济为运行基础，是在经济发展中“顺其自然”地形成的一种制度安排；另一种是银行主导制度，即以日本为代表的主办银行制，是以“社会”市场经济为运行基础，是在政府推动经济发展意识倾向表现很强的情况下，产生的一种“赶超式”制度安排。作为制度供给者的政府面临这两者选择时，必然考虑制度变迁的预期收益与成本，力图使前者最大化，后者最小化。

从成本方面来看，主办银行制度变迁的所费最小，其运作环境不像英美式产融结合方式那样苛刻，要求有完善和发达的资本市场。它以银行的间接融资为主体，恰好与我国现行的融资主渠道相近，因而转换成本较小。同时，它一般适合政府参与经济程度高的国家，这与现实经济中的我国极为相似。以日本和德国为例，政府往往是所在国近代化、现代化的设计者，这些后起的国家不仅需要保护主义政策支持幼稚产业，而且要求政府设计能集中调度、运用稀缺资本的金融体系来支持产业的发展 and 结构的调整，在资源配置中发挥重要的作用。试想，如果舍弃这些相似条件的优势，而舍近求远地去建立英美式资本市场主导型制度，就要从资本市场的发育、政府的行为、乃至居民和投资者观念等诸多方面重新做起，制度变迁的成本较高，且成功的可能性相对较小。

从预期收益来看，主办银行制度可满足政府的效用最大化目标。时下，我国政府要迫切达到的目标是迅速提高人民生活水平，提高综合国力，改变经济落后状况，实现经济腾飞，“赶超”发达国家。而主办银行制度在促进国民经济重建、复兴与起飞方面具有明显的积极作用。这是因为：其一，主办银行制度有利于政府集中调度和运用资金，实现政府的产业政策。其二，银行与公司间长期稳定和相互持股的制度安排能为关系企业提供一揽子债务和股权资本，并在企业陷入财务困境时主办银行会实施救助，从而为企业免遭破产、兼并提供重要的制度装置。其三，主办银行制度在组织水平上能实现银行与公司间的信息共享，最大限度地降低银行的放款风险，促进集团内部各相关公司投资计划的协调。第四，作为公司的大股东和债权人，银行可以利用其信息优势，通过事前、事中和事后治理，对公司经理的行为进行有力的激励、监督和控制。这样，主办银行制度安排既能给企业以有力的、持久的金融支持，同时又可尽量规避银

行的经营风险。这些绩效正好符合制度的供给者——政府实现经济稳定、飞速发展的要求,达到其效用最大化的目的。

2. 制度构架的环境相容性分析

制度变迁不会一蹴而就,它是在环境的影响下逐渐进行的。制度安排的供给要想成功,环境的作用不容忽视。当前我国选择主办银行制度作为银企关系制度变迁的模式,也是基于对制度环境的充分考虑的结果。首先,我国处于经济的起飞期,就全社会总体而言,在相当长的一段时期内资金的供给量要小于实际需求,资金出现缺口,这一方面要求将有限的资金配置在效用最大化的项目上,另一方面还要求对资金的使用进行监督和效果评估。主办银行制度中的主办银行正好可促进这一目标的实现。第二,我国目前资本市场不发达,为了保证企业外部融资渠道的畅通就要注重间接渠道的修筑,使储蓄尽量转化为投资。第三,我国银行业呈现高度集中的格局,虽然改革后新建了几家商业银行,但迄今为止全国的商业银行总计不过二十四家,而这二十四家银行机构集中了社会总资金的大部分,为建立主办银行制度提供了充足的资金保障。第四,由于历史原因所致,国有大中型企业与国有银行之间往往存在指定关系,沿袭下来的这种关系,使得这些国有银行成为各个企业的基本帐户行,为推行主办银行的指定安排提供了良好的历史背景和渊源。

三、制度变迁中的失误及其矫正

有了制度的需求和供给因素,制度变迁并不会顺利进行。制度变迁过程中可能存在失误,需要矫正。主办银行制度的建立也是如此。下文笔者将指出该制度的内在缺陷、制度变迁过程中可能存在的变异及其对策。

1. 主办银行制度的内在缺陷

与原来的制度安排相比,任何一个制度变迁的目标模式都是“较”好的,但不可能是“最”好的,其中的原因我们已分析过。主办银行这一制度安排也有其内在缺陷。其一,与某些企业建立了较为密切联系的银行,难以平等地对待开户企业与非开户企业,可能发生厚此薄彼的歧视。若银行过于优惠地待开户企业,这本身就在助长不平等竞争,妨碍了资金市场化流动,可能造成低效率运行;其二,它可能导致企业信息极具内部占有性和银企交易缺乏对外透明度。一方面,银行、企业间的互相持股往往会损害、排斥外部股东的利益;另一方面,互相持股能有力地阻止外部市场的兼并,导致产品市场缺乏竞争,这样会降低企业改善自身生产经营,提高产品竞争力的动力。其三,作为生产经营者的企业目标与作为债权人及持股人的银行目标不可能完全一致,企业在摆脱了政府的外部干预后很可能又受到银行的过度干预,影响企业的经营自主权,使得有利于企业长期获利的项目因为银行出于对债权的保卫而夭折。其四,推行主办银行制度比英美式产融结合方式要求更多的政府的介入,这为政府官员、银行和企业金融资本配置方面相互勾结留下了制度安排的隐患,日本在这方面就表现得较为引人注目。

2. 从“获利”的方面来激励和约束银企双方:克服主办银行制度安排内在缺陷的根本办法

克服主办银行制度安排的先天不足的根本办法是从“获利”方面来激励和约束银企双方。第一,加强资金市场和商品市场的竞争,激励银行主动将资金配置到最有效的企业中去;通过商品市场上的竞争刺激企业强化自身发展动力。使银企双方与间接利益而密切联系,但又因竞争压力无法“勾结”,是两者间的距离保持在一个合理的范围之内。第二,为了避免企业因外

部人的干预而缺乏独立性,主办银行对企业的介入在日常生活中应重在监督而非决策,银企双方根据利益平衡在事先商定好一系列的监督指标,减少事到临头时讨价还价的不确定性影响;只有在企业陷入危机时银行再直接参与企业的重组行为,因为这时也是债权人的权益受到威胁最大的时候。第三,增加政府行为的透明度。在银企相结合时应该以经济利益的内在相关性为主导,当政府不得不介入时应尽量公开政府的行为和决策过程,消除暗箱操作。加强外部监督管理,特别是事先的预防措施,防患于未然。

3. 制度变迁中的变异及其对策

有了制度变迁的需求和供给因素,制度变迁并不会一蹴而就,这是因为各行为主体在制度变迁过程中还可能出现变异。

(1) 政府行为的变异及其对策

主办银行制度作为政府的主导型制度变迁,在其主导供给过程中必然受到政府行为正确性影响。这一现象目前在一些试点中业已出现:一方面银行不甘心放弃原来支配银行和企业的双重身份,以行政手段命令银行支持当地企业,实行“拉郎配”,银行根本无法自主选择;另一方面,银企双方缺乏自主行事的意愿和能力,还要求诸于政府。企业向政府申请审批资金,再由政府指定银行发放贷款,银企双方还是要通过政府作为媒介,而非实行经济性的协议借贷。

解决的办法是要切实转变政府职能。政府应该充分尊重市场,彻底抛弃在传统计划经济下的做法,杜绝用行政手段干预银企之间的经济活动,为银企双方提供一个良好的沟通渠道。同时,政府还要加强廉政建设,防止“寻租”行为给经济带来的负面影响。

(2) 银企行为变异及其对策

一些银行与企业把“主办”视为“包办”,认为有了主办银行,企业的资金供给就不再成问题了,也不注重资金运用的效益,导致银行大量贷款无法顺利收回。这自然与企业有很大关系,但银行也难免其责。银行缺乏足够的风险防范意识,对贷款的监管不力,不注重经营业绩,在一定程度上也纵容了企业的这种行为。

因而,企业的改组、改造和国有银行的商业化步伐时不我待。企业成为真正的自主经营、自负盈亏的市场主体后自然有内在的激励用好资金和贷款;银行商业化后,必然要加强内部的经营管理,强化内部的激励与约束机制,健全风险管理,注重资产质量,加强对贷款企业的监督。这样,银企同时转变为市场主体,才能建立起真正的主办银行制度,成功地完成银企关系的制度变迁。

通过以上分析,我们可以发现,无论是从制度需求,还是从制度供给角度来看,主办银行制度在我国都有推行的必要性和可行性,但主办银行制度并不会一蹴而就。为此,必须对政府、银行和企业进行综合改革,才能避免主办银行制度推行过程中所可能的变异。□

参考文献:

(责任编辑: 晓 寒)

1. (美)R·科斯、D·阿尔钦、D·诺斯等:《财政权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店和上海人民出版社,1994年。
2. 陈 耀:“试论我国银企关系的改革”,《中国工业经济》,1998年第11期。
3. 陈 媛:“试论建立有中国特色的主办银行制度”,《金融科学》(中国金融学院学报),1998年第2期。
4. 沈忠文、谭汉哲:“论金融体制改革与银企关系重构”,《中国社会科学院研究生院》,1998年第4期。
5. 周毓萍、刘树林:“论建立我国的主办银行制”,《中南财经大学学报》,1998年第2期。