

周小川谈政策性银行改革:资本约束是核心

十年一个轮回

十年前的 2005 年,建设银行在香港上市,打响了国有独资商业银行股份制改革的第一枪。十年之后,改革的接力棒传递到了政策性银行手中。

与当年的商业银行改革相比,政策性银行的改革也许并不逊色。从资产规模来看,目前,国家开发银行(下称“国开行”)、中国进出口银行(下称“口行”)和中国农业发展银行(下称“农发行”)三家银行的资产规模超过 15 万亿。这一数字与当年启动改革时的四大行相当。

回想当年国有独资商业银行的改革,不能不提一个关键人物:中国人民银行行长周小川。作为国有独资商业银行股份制改革试点工作领导小组办公室主任,他是国有银行改革的操刀人。

周小川认为,资本约束是约束机制的核心,也是政策性银行改革的出发点和落脚点。“以前最担心政策性业务不在乎盈亏、盲目扩张规模的问题,现在要通过资本约束加以解决。”



(TheEconomist) 杂志,有篇关于亚洲基础设施投资银行的文章,题目是“开发性金融的影响”,就使用了开发性金融的概念。

最初全球的思潮不太倾向于开发性金融。一方面是因为开发性金融很可能亏损;另一方面,这和主流经济学的变迁也有很大关系,经历过五六十年代的凯恩斯主义及其后的新凯恩斯主义学派盛行后,80 年代兴起了新保守主义,随着英国撒切尔政府强调市场和私营部门,限制政府干预,全球都倾向于相信:当政府更加依赖市场化运作时,政策性金融和开发性金融就不那么重要了。

这个周期中的一个重大事件是日本长期信用银行 (Long-termCreditBankof-Japan) 的倒闭。日本长期信用银行的运行模式类似国开行,不吸收存款,主要依靠发债,注重为长期项目融资。由于其准政府色彩,发债成本略低。上世纪 80 年代日本泡沫经济进入高峰期,在海外投资的狂潮中,从高尔夫球场到洛克菲勒大厦,背后都有日本长期信用银行的身影。90 年代后期,由于不堪巨额损失,日本长期信用银行倒闭,这加剧了其后相当长时间全球范围内对开发性金融的否定思潮。

因此,在亚洲金融风波以后,全球的政策性金融和开发性金融都在走下坡路。德国邮储银行进行了私有化改革,日本的小泉政府也提出要将日本邮储银行全面私有化。欧洲投资银行 (EIB) 也启动转型,缩减以往的基础设施建设贷款而转向重点支持中小企业发展。直至本轮国际金融危机之前,全球基本都延续了这样的看法和倾向。

但在本轮金融危机爆发后,人们发现,具有一定外部性的公共融资难觅投资者,尤其是基础设施、公用设施和一些涉及重要战略领域的融资。于是开始想办法用好开发性金融,原本计划把开发性金融转型为商业性金融的国家,有些在摇摆,有些干脆转回来。

此外,危机爆发后西方国家的商业性金融体系都出现了“借贷”的情形。一方面源自商业银行自身的资产负债表状况不佳;另一方面则是从回避风险的角度出发,商业银行当时认为最好的方法就是少发放贷款而持有现金,哪怕囤积现金也不贷款。这些现象也使人们重新讨论对开发性金融和政策性金融的认识,即:可能还是需要开发性金融和政策性金融的,而非全部都靠商业性金融机构。

国际上的 G30 (经济、金融名人论坛) 2009 年开始进行关于长期融资与经济增长的研究并撰写报告。该报告提出,金融危机过后,全球金融体系还没有为支持经济增长做好提供充足长期融资的准备,应该创设新的金融工具和专门的长期融资机构;其中专门提及,亚洲主要新兴市场国家可运用多余的外汇储备,以形成稳定的长期资金来源。2012 年对报告进行讨论的时候,G30 注意到中国的国开行、巴西的开发银行 (BNDES) 在中长期开发和投资中发挥了重要作用,其中还特别提到了国开行原董事长陈元同志关于开发性金融那本书——《政府与市场之间:开发性金融的中国探索》。

最近,欧盟推出 3150 亿欧元的投资计划——“容克计划” (Juncker’sInvestmentPlan),很大程度上也是依靠欧洲投资银行 (EIB) 来实施的。EIB 成立于上世纪 50 年代,中间也有过方向调整,但如今“容克计划”的推出正好使其派上用场。

还有件事需要提一下,西方国家 80 年代末开始的税收改革也与前述经济思潮的转变相联系,一是改掉过高的所得

税税率和高额累进制,实行宽税基、简税率;二是大力推行使用者付费,比如收费公路之类。这使得过去许多人认为只能财政出钱干的事,变成有可能让市场来解决,财政支出占 GDP 的比重也可以略低一些。这对开发性金融很重要,在传统的纯公益性和商业性之间出现一个区间,可以探讨如何去实现、去融资。其实,当前广泛谈论的 PPP 也是这种探索。

什么是开发性金融

陈元对此有建立在实践经验基础上的论述,我就不去定义了,只讲点理解。首先,开发性金融与政策性金融存在区别。政策性金融强调政策需要,不太强调盈亏,亏损会由国家补贴。因此,政策性金融也容易引发争议。比如,既然是国家政策需要,为什么不用预算资金?这中间会不会有一些灰色地带,应该怎样做更好?而开发性金融则有所不同,开展的是符合国家发展战略但不亏损的业务。例如 90 年代后期国开行支持的“两基一支”(即基础设施、基础产业、支柱产业)和后来的支持“走出去”。尽管业务随着国家战略的导向会发生动态变化,但经营方针是总体上不能亏损——有人将这种模式归纳为“保本微利”,要实现自我可持续发展。其次,传统的商业金融体系中缺少中长期融资的支柱。中短期的业务可能商业性金融能做好,长期的业务却往往有空缺,市场配置资源的有效性在长期融资领域存在缺陷,需加以补充。因此,国开行提出需要有开发性金融去发挥补充市场和培育市场的功能。

国家对开发性金融的支持表现为一种增信 (CreditEnhancement)。从融资的角度看,开发性金融不吸收储蓄存款,主要依靠特定增信后在银行间市场发债融资。融资成本不是太高,但是也不便宜,比存款基准利率要高。虽然商业银行依据存款基准利率定价并吸收存款,但考虑到商业银行吸收存款有经营成本,还有机构人员开支,所以两者相比,开发性金融在融资方面略具一点成本优势,体现出增信的作用。增信不同于担保或兜底,方法也有若干种,目前,人民银行和监管部门将政策性银行的债券定义为“政策性金融债”,就是给予一定的增信支持。国家对开发性金融并没有明确的财政担保,财政也没有出具安慰函。此外,国开行做的业务中有一部分是地方政府统借统还的,今后还需要更多地探讨不依赖地方政府的路子。

从这些方面看,中国最初创立开发性金融时并没有形成关于业务模式的完整体系,但是摸索了一些基于国家战略、自主经营、自主决策的路子;同时强调保本微利,也就意味着讲求效益,不能赔钱。

开发性金融刚提出的时候,大家说它还需要经历时间的检验,需要通过若干年证明确实没赔钱。90 年代,人们还没有认识到开发性金融可行与否,及至 2003~2005 年国有银行改革时,和建行、中行、工行一道,国开行也经历了外部审计师审计,结果显示资产质量显著改善,不良资产比例低——实现了可持续发展,从而说明多年实践的探索是有成效的,开发性金融的路子是有希望的。这个做法对口行和农发行也有重大影响。口行也做了不少自主决策的自营业务,认为这些业务符合国家发展战略,同时也是自负盈亏、不寻求财政补贴。农发行 2004 年就申请扩大业务范围至“农业综合开发贷款”,后得到了国务院批准。

该类业务自负盈亏,也属于开发性金融,这些年做下来发展得不错,成为农发行的主要业务之一。

2006~2007 年期间,正处于政策性金融商业化转型思潮的高峰期,全球金融危机尚未发生,国内也开始讨论政策性金融的商业化转型。国开行和口行有人认为自身业务开展得不错,还消化了不少不良资产,为国家作出了很大贡献,不一定要转型为商业性银行。但是在当时的背景和形势下,还是定了将国开行转型成为商业性金融机构。到了应对国际金融危机时,国家又觉得需要发挥开发性金融的作用来服务国家战略和应对金融危机。结合内外部环境的变化,人们认为中国已有工、农、中、建等不少大中型商业银行,而政策性和开发性的银行只此三家,可进一步摸索和发挥好开发性金融的功能。目前,口行和农发行也有不少所谓的“自营业务”,是自主决策、自担风险、自负盈亏的。但仍与商业性业务有所不同,都是围绕国家战略或政策方向的,可以说也属于开发性金融,即口行和农发行是同时在做政策性和开发性两类业务,只不过与国开行相比,政策性业务仍占显著的比重,改革的要求和定义也就有所不同。

在上述背景下,国开行明确为开发性金融机构;口行和农发行则定义为政策性金融机构,对政策性金融机构的自营业务需分账管理。

财务健康和资本约束是核心

三家银行保持稳健和可持续性确实很重要,这也是这次改革的重点内容之一。转轨经济的实践表明,政策性机构容易有过度扩张的冲动,成为只注重执行国家计划而忽视财务绩效的非企业化实体;其领导人容易有眼睛向上、对可持续发展重视不够的毛病;容易有约束机制(特别是资本约束)欠缺和反复申请政策优惠的倾向。解决以上问题也成为本轮改革的要点之一。从经验出发,严格执行高标准的会计准则、严格按贷款的未来损失概率来进行贷款分类、有效的内控和监管、保持资本充足率并实行资本约束、完善公司治理等是银行不突发财务危机、稳健和可持续发展的几个关键环节。其中有几项我们已在商业银行改革中积累了认识与经验,就不在此多说了。三家银行尚未解决好的问题之一是资本充足率及资本约束机制,这会降低内控和监管的有效性,也会在会计和贷款分类上出现讨价还价的机会,容易出现过度扩张和财务隐患。

国际上讨论了几十年如何保持银行业稳健,从巴 I、巴 II 到巴 III,还有巴塞尔监管核心原则和损失吸收能力,最终都离不开资本约束,找不出别的替代方法。三家银行也是如此,无非是如何筹集资本,不再搞低资本的带病运行。特别是当自营业务已占一定比例,资本约束更为重要。

资本约束在一定程度上也可以解决商业银行和政策性银行之间的争议。严格地说,开发性业务和商业性业务之间的界限是有模糊性的,商业银行也可以做开发性业务,但是有的商业银行不愿意做。二者的竞争经常会陷入互相指责之中,商业银行的理由之一是,政策性银行没有资本约束,所以二者的成本并不一样。既然对银行机构真正有效的是资本约束,政策性银行的改革也要推行资本约束,使得其风险加权资产所产生的资本需求跟商业银行的标准基本一致,内控和外部监管即可得以明确,不再徘徊。

在资本的计算方法方面,三家银行应参照巴塞尔协议和通用的银行监管规则。其中的区别,无非是如果一个项目是国家明确指示去做的,该资产出现损失后国家有意承担的话,可以把风险权重稍微降低一点,因为毕竟有国家兜底。这样的话,争议也就少了。

三家银行的资本情况各不相同。国开行的资本相对大一些,在 2007 年末的时候,运用外汇储备注资了 200 亿美元,随后转入汇金公司,因此情况略好;国开行现在资本充足率也有缺口,虽然差距不大,但是国开行的盘子大,资产规模超过 10 万亿元,也需要补充一定的资本。补充资本金可以有各种不同的方式,如果国家财政不宽裕的话,也可以用其他的方式先补充。不补的话,资本充足率无法达标;只有补充了资本,达到一定的资本充足率,才能真正建立起约束机制。

口行的问题相对较复杂。1994 年时,其资本金是 50 亿元人民币,后来一直没有增资,现在所有者权益有 300 亿元 (2014 年末,口行所有者权益 282 亿元)。口行的资本充足率只有 2% 左右 (2014 年末,口行资本充足率 2.23%),即使以巴塞尔协议 I 规定的 8% 的资本充足率作为标准,资本金也严重不足,需要大幅增资。本轮国际金融危机以后,根据巴塞尔协议 III,各国都提高了资本充足率的标准,起码要达到 10.5%~11% 左右。

农发行同样缺少资本金。近年来农产品收购体制发生了变化,过去收购粮食、棉花是政策性业务,即使亏损也要收购;后来一部分变成了自营性收购,只有启动最低收购价和临时收储政策的才是政策性业务。虽然不是传统意义上的政策性业务了,但还带有一定的政策性色彩,如果谁都不去收,农民怎么办?农发行还有一个历史包袱影响了资本充足率,即 90 年代初有很多农业专项贷款发生损失。农发行现在的盈利状况不错,国家也承诺允许其用未来的盈利转补资本金,包括未来上交的所得税等等。所以,通过一定的措施也可以使农发行有一个未来可预期的资本补充,使资本充足率问题大体得以解决。

解决资本充足率问题,三家银行可以采取不同措施。可以从体现公共性、体现国家利益的战略出资人中选择注资主体,包括财政、社保基金和其他一些体现公共性的投资主体。过去国开行和口行借用了部分外汇储备发放“走出去”贷款,可以实施债转股并阶段性持股。其实,商业银行的资本中也有一部分曾来源于外债。总之,政策性、开发性金融机构改革的核心仍是要强调资本约束和资本充足。以前最担心政策性业务不在乎盈亏、盲目扩张规模的问题,现在要通过资本约束加以解决。

监管特殊性方面可不必强调得太多。通过实际账面数据不难发现,国家指令性业务的比例相当低。更多地是这样一种情况,国家希望这件事情能够由金融机构来做,但是并没有指定非要某一家金融机构做,政策性、开发性金融机构觉得能做就可以做,如果不能做也不强求。

对于一些国家希望做,但没有补贴和兜底的情况,三家银行可以量力而为。正如国开行同志所说的,开发性金融强调银行自主决策。方向上是国家战略所需要的,但也要自主决策,不能是行政命令,国开行主要在做这部分业务。

确实会有小比例的业务国家希望按指令实施,国家也会承担未来的风险。这种业务具体有两种做法:一种是事前规定补贴金额,看哪家银行愿意做,不论是政策性银行还是商业银行,都可投标承担。2007 年主要想走这条路,但后来发现有难度,事前承诺补贴有时不易做到。第二种是承诺事后给予兜底,风险权重得以降低,可设置和商业银行一般贷款业务不一样的风险权重,而在内控和监管标准上就不再另开口子了。但这不是主体业务,主体还是三家银行自主决策的自营性金融业务。

(来源财经网,本文有删节)

国药准字H46020636

快克

复方氨酚烷胺胶囊

请在医生的指导下购买和使用

海南亚洲制药股份有限公司生产

海南快克药业总经销