

借鉴、吸取美国、日本银行业的经验教训， 推进我国银行业不良债权的解决

刘渝东

一、美国银行业不良债权的产生及其解决

美国银行业的不良债权危机出现于 80 年代初,到 90 年代中期才基本得以解决。从 1982 年到 1992 年,全美有 1 400 多家中小银行破产,即使象花旗银行这样的大银行在 90 年代初也曾因严重的不良债权,而被美众议院认为“资不抵债”银行,最后靠借债才渡过危机。

造成美国银行业出现严重不良债权的成因有:(1) 80 年代初爆发的发展中国家的债务危机导致银行业特别是大银行损失了大量贷款;(2) 国内直接融资市场的迅猛发展抢走了许多有信誉的大客户,迫使银行贷款投向较小客户和风险更大的项目,形成不良信贷隐患;(3) 金融管制的放松刺激了银行业在 80 年代末的盲目扩张,规模急剧膨胀的信贷资产在经济衰退时期大量沦为不良债权;(4) 利率风险和经营风险加剧了贷款损失,在错误的经营战略指导下,银行运用大量短期负债特别是同业拆借发放长期信贷,这样的资产负债组合在利率上升时期蒙受巨大损失,拆出资金的银行也被拖入不良债权的漩涡中,进而扩展到整个银行体系。

针对上述问题,美国政府和银行业采取了积极的调整措施来解决不良债权,历时长达 10 年之久,1995 年以后,美国银行业才基本恢复元气,并以较高的资本充足率和资产收益率(ROA)积极向海外和投资银行业务发展。

(一) 美国政府行为

联邦政府的做法基本上采取基于市场处理的方式,通过法规、监管制度来完善市场和引导银行自主改善。但在危机初期,政府当时的做法是以保护大银行维护金融体系稳定为主。例如,1984 年资产为全美第 8 的大陆伊利诺伊银行濒临破产,美联储联合 28 家银行向其紧急注资并承兑它的后偿债。但最终联邦政府意识到,这样做只是向其他金融机构转嫁不良债权和助长银行消极等待政府援助,从而危及金融体系的效益,故开始采取新的对策:

1. 公布早期改善措施(1984 年) 联邦政府加强了对银行安全性的检查监督,限期要求银行改善资产负债表或提出改善措施,达不到联邦储备委员会要求的应立即停业或被联邦存款保险机构(FDIC)及随后成立的债权回收机构(RTC)接管,这些严厉的早期改善措施迫使全美银行业纷纷采取各项措施,缩小资产规模,化解不良债权,有效维护了金融体系的稳定。

2. 完善市场法规 美国国会先后出台了一系列法案,最重要的是《1989年金融机构改革、恢复和执行法案》。这一系列法案为银行间重组和监管机构的顺利运作提供了重要的法律依据,迫使银行放弃政府保护的幻想,立足于自主改善来解决不良债权问题。

3. 建立过渡银行 这一机构的建立对美国不良债权的解决有重大作用,也并未违背联邦政府基于市场处理的原则,正如后面所分析的,这一机构的运作原则和战略主要以市场处理为核心,以发挥市场的最大效率。

1989年,联邦政府出面成立了RTC,执行过渡银行职能,在RTC成立到结业的6年间,RTC作为当时世界最大的金融、地产机构共接管问题机构帐面资产4560亿美元,收回了3950亿美元,同时保护了全美2200多万储户的2210亿存款免受损失。应该说,RTC收到了很好的效果,有以下几点值得我们借鉴:

第一、RTC全面接管或全额收购问题机构的不良债权,有效分离了银行的不良资产和盈利资产,防止了盈利资产的被侵蚀和有利于银行经营机制的重建。

第二、RTC建立了包括财政部、FDIC、联储首脑在内的存款人保障协会和监事会,在整体经营策略、财务预算审议、整体运作检查三方面加强了对RTC的控制监督,保障了RTC的公开、合理、有效运作。另外,还成立了6个地区性顾问委员会和1个全国顾问委员会提供咨询和监督,这样,RTC首先从机制上为其顺利运作打下了坚实的基础。

第三,RTC的运作模式不是单纯对不良债权进行拍卖。基本上是先对不良债权进行分割、重组、包装后再拍卖,尽管比较繁琐,但有效保护了债权价值不过多流失。为此RTC还聘用了10万多名房地产经纪、资产处理专家、销售经纪和拍卖师等专业人士参与RTC的资产处置工作。另一方面,RTC也非常注重对问题机构的机制重建工作,例如,RTC曾设法使1200多家储蓄存款银行恢复了正常经营。

第四,RTC的资金来源主要由财政、FDIC拨款和RTC发行债券三方面来提供,其中,RTC自己发行债券筹资比例很大。在资金用途上,主要用于工作人员和聘用人员的薪酬,直接用于弥补债权拍卖损失的支出很少。在RTC总共1450亿美元的资金运用上,900亿为运转费用,只有550亿美元为弥补不良债权拍卖后的损失支出。

如上所述,RTC将不良债权推向拍卖市场,通过完善的机制和有经验的专家保障,市场的高效性得以充分发挥,也未对资本市场、房地产市场造成重大冲击。

当然,纳入RTC体系的大部分为破产的储贷银行和濒于破产的问题机构,其他的美国银行为了不丧失对银行的控制,主要是采取自主改善的措施来解决不良债权,这种自主改善不但化解了严重的债权危机,而且使美国银行业更加健康和更具活力。

(二) 美国银行业的自主改善

解决不良债权必须要解决产生不良债权的微观基础,包括银行的经营机制和管理体系。因此,自主改善主要分以下几步:

1. 首先从解决“流量”入手 由于有不良债权的银行信用很低,难以调到足够的头寸应付清偿,因而首先关注的是银行盈利能力的提高,以先恢复市场和投资者信心,为解决“存量——不良债权”打下良好基础。其具体措施有:(1)调整经营战略,采取稳健、务实的经营作风,放弃盲目扩张时期发展的高成本业务和减少盈利性低的资产,重新转向银行最具竞争优势的项目,如美洲银行从80年代末开始放弃扩张经营,集中在加州出售消费者金融服务;(2)大

幅削减非盈利性支出和雇员以提高资金营运效率;(3)积极开展各项金融创新业务包括表外业务的创新,如采用资产证券化改善资产结构,熨平经营、利率风险。银行的非利差收入的增长幅度也远超过利差收入。通过这一系列转换经营机制和加强管理的综合措施,银行业的财务状况有了明显改善。1992年全美15家大银行的ROA从危机最严重的1990年的0.54%上升至1.13%。因此,这种流量优先的解决策略一方面增强了投资者和市场信心,有利于发行新股和债券;另一方面也有利于提高银行自己冲销坏帐的能力。

2. 在解决流量的基础上,积极解决资产负债表上的“存量”即不良债权本身 自1984年早期改善措施公布后,银行业冲销呆坏帐的步骤是非常果断的,1985~1990年间,共从帐面上注销呆坏帐750亿美元,特别是危机严重的1990年就高达300亿美元,而1948~1982年间,美国银行业的冲销总额仅为280亿美元。同时还大幅提高了坏帐准备金率。1991年,全美前15家大银行共计提取了占全部资产1.3%的坏帐准备金。这些激烈的冲销措施造成全美银行业资产规模的急剧缩小,全美银行业占全球金融资产的比例由1984年的26.62%降至1992年的10.2%。虽然因此美国在90年代初被迫放弃许多有利可图的扩张机会并在日本的廉价日元资本进攻下节节败退。但是银行业以其务实、认真态度和经营战略,赢得美国投资者和市场的热烈欢迎。银行发行新股以补充下降资本的计划也得到投资者积极响应,大部分银行也基本因此而从内部用增加的资本和利润消化了不良债权,金融体系也未出现大幅振荡。

3. 全美银行间的兼并重组浪潮也有力地促进了不良债权的解决 银行间的兼并,不但可利用税收优惠,而且兼并后的银行规模更大,经营风险、流动性风险、成本支出相应减少,有利于不良债权的内部消化。

总之,综观美国对不良债权的解决,尽管还有一些其他的解决方案如FDIC的作用,但坚持银行自主改善和RTC的成功运作无疑是联邦政府的二大成功之处,另外,美国银行业先流量后存量的解决顺序也值得我们借鉴。

二、日本银行业不良债权难以彻底解决的经验教训

日本银行业不良债权成因与美国不同的最显著点是:金融市场的结构问题以及相应的管理体制。长期以来,日本以间接融资为主,在日本特有的主办银行制度和复杂的银企纽带下,日本银行业长期凭借政府的低利率政策,以廉价、大量的居民存款成本向企业发放大量支持信贷。日本企业在政府、银行的双重保护下,资产负债率很高,在经济扩张时期,企业尚能还本付息,但在经济衰退期,就造成了日本银行的巨大不良债权,这部份不良债权比日本银行业直接或间接投入房地产等泡沫资产所形成的不良债权更多,也更难化解。

这种融资结构的问题与我国非常相似,最大的不同是日本的信贷审查比我国要严格得多,竞争力与效率也比我们强许多。下面通过对日本不良债权解决中的3个阶段的分析,以求给我们一些启迪和帮助。

第1阶段:自1991年平成泡沫经济破灭后至1997年底 此间,日本政府出于避免原有过度保护银行弊端的考虑,对银行业不良债权问题,采取了任由银行自主处理的态度,这固然有政府平衡财政的需要,但日本政府也鉴于美国银行业自主改善取得的良好效果,希望藉此增强银行的竞争力,发挥市场的最大效率,可以说政府这一阶段的主要作法是以放弃保护银行,全力解决非银行不良债权为主的。然而由于日本政府缺乏对银行改善的实质性措施,大藏省

又监管不力,反而在日本银行业寄希望于经济复苏而采取拖字诀的消极等待方式下,没有取得什么进展,丧失了解决不良债权的最佳时机。例如,1992年日本银行业的坏帐准备平均只有总资产的0.09%,远低于美国同期的准备比率。

1996年9月,日本也成立了被称作日本版的RTC的整理回收银行,效果并不理想,主要原因是资金来源不足,仅限于存款保险机构和银行,政府财政不愿拨款,银行也不愿由自己独立承担债权拍卖后的差额损失。

1996年11月,日本出台了以放松市场准入与国际接轨的被称为金融大爆炸(Big Bang)激进改革方案,本意是促进金融业的竞争和效率,通过市场的力量迫使银行业自主改善。然而由于日本银行业原有的经营机制没有转变及随后东南亚金融危机的冲击,在政府一再重申放弃全面保护的背景下,包括北海道拓殖银行在内的一些城市银行被迫宣布破产,银行业的不良债权问题也因而上升为全面金融危机。因此,未充分考虑日本银行业承受能力的Big Bang方案实属日本政府继错失不良债权解决最佳时机后的又一重大失误,这也最终迫使桥本内阁重拾全面保护策略,一方面稳定金融秩序,另一方面要解决危及金融稳定的不良债权。两者交错增加了解决难度:稳定金融,需要对不良债权暂缓处理,而放缓对不良债权的处理又会进一步加剧金融体系的不稳定。再加上经济持续衰退,日本政府处于三难境地,以后所采取的措施也因这三方面的相互牵制,没有收到很好的效果。

第2阶段:自1997年底至1998年上半年 由于日本大型金融机构接连破产,日本政府被迫全面介入,于1997年12月24日公布稳定金融体系紧急对策。主要措施有:(1)投入17万亿日元公共基金于储蓄存款保险机构特别结算帐户,保护全部存款,从而稳定市场信心;(2)向储蓄存款保险机构的金融危机管理清算帐户投入13万亿日元,主要用于购买问题机构的优先股和后偿债,以全面清理不良债权,充实自有资本比率;(3)引入美国的“早期改善措施”;(4)加强整理回收银行功能。

以上紧急对策表明了日本已经进入全面处理不良债权的新阶段。然而银行业经营机制的重建仍未得到重视,只局限于清理和维持性的紧急措施。同时,1998年1月日本公布的最新不良债权高达78万亿日元,大大超出市场原有估计,而且,日本银行业在政府全面保护的承诺下,又开始寄希望于政府的紧急救援,除了做出一些撤除海外机构的姿态,并未有实质性举措。

第3阶段:自1998年下半年至今 小渊内阁上台后,制定了一个60兆日元的紧急救援计划,并已将日本长期信用银行收归国有。主要内容是仍以17万亿日元保护存款人利益维持金融稳定,动用25万亿日元以普通股形式补充银行资本金,以18万亿日元将倒闭的银行收归国有或交由“整理回收银行”处理。

尽管上述法案涉及公共资金数额庞大,但仍有以下不足和不利因素:(1)势必加深银行业对政府的依赖,无助于银行业自主改善,近期已有许多银行申请政府注资。日本平衡财政的目标也变得遥不可及,加重日本的财政危机;(2)只注重对存量——不良债权的解决,为银行业的未来埋下重大隐患,投资者对市场信心持续下滑,大批资金继续涌入欧美市场或欧美在日机构;(3)整理回收银行运作和监督缺乏法规支持和银行业的配合,其效率将决定日本不良债权的解决进度(最近,金融重组法案已经出台,对整理回收银行等过渡机构做出了详尽的说明);(4)日本经济能否走出衰退,将最终决定于银行业能否振兴。

综观以上3个阶段日本对银行业不良债权的解决措施,笔者认为有以下经验教训值得我们借鉴:

第一、日本政府与银行业没有及时处理不良债权是造成如今金融动荡的根本原因,银行业缺乏自主改善的外在压力和内部动力,以及政府措施不力加大了解决不良债权的难度。

第二、日本的激进改革方案本意是提高银行竞争力,但由于原有的银行经营机制得不到纠正,过激措施反而会加剧银行困难。

第三、日本过渡银行在运行机制、资金来源、审核体系上存在重大缺陷,效果因而不如美国的 RTC 成功。

三、对解决我国不良债权的政策建议

参考美国、日本对银行业不良债权处理的经验教训,以下几点值得思考:

第一、在专业银行与政府的清债博弈中,对政府保护的预期减弱了银行自主改善的压力。而我国政府也没有象美日一样的实力去注资。因此根本的解决不良债权并防止其再发生的方法是银行业的自主改善,建议政府与央行应尽快仿照美日早期改善措施,出台严格的监管方案,要求国有独资银行限期提出整改方案,这样的方案也最有效率和成本最低。

第二、我国银行业的自主改善应借鉴美国银行业先流量后存量的解决方式,在国有独资银行财务状况明显好转后,逐步推进股份制,向社会分解资本和相应的风险。独资银行自身也应树立迅速转换经营机制的战略观念。当然经营机制的重建需要时间和管理者水平的提高。但决不能藉此成为拖延问题解决的理由。但同时,我们也要注意另一方面:政府对国有银行的保护和国有银行在行业中的垄断地位保障了国有银行可以取得超额垄断利润。这种垄断收益远远大于因经营机制滞后所导致的利益损失。因此,只要国有独资银行先采取加强信贷管理和减少金融犯罪,谨慎务实自主的经营战略,凭借其垄断地位,恢复正常收益率是能达到的,也是应该必须做到的。夸大经营机制滞后和一些外部结构因素无助于银行业的自主改善。更何况,我国的招商银行资产盈利率在 1997 年已经达到 2.51%,连续 3 年进入全球 30 家最具效益的银行之列。在国有银行垄断 80% 的信贷市场和抢占绝大部分大型国企银行业务的情况下,招商银行能做到的,国有专业银行也可以做到。

第三、尽快建立我国的 RTC,剥离银行不良债权,加快银行业竞争力的提高。迎接金融自由化和一体化的挑战。美国的 RTC 取得了很大的成就,它对解决我国银行业不良债权问题也有现实意义。在我国,考察不良债权的成因,相当大的一部份是由于地方政府、财政信贷化等政策性原因造成的。对于这部分不良债权,首先由国家出面成立不良债权信托投资机构,按照独立、公正的原则委托专业机构将银行不良债权中政策性部分不良债权分离出来,由不良债权信托投资机构全额购买,取得相应的对负债国企的债务要求权,利用本机构中的人才、技术优势对这些国企进行重组、包装,在国企经营机制得以重建的情况下再公开出售。至于购买这些不良债权的资金投入,则由地方政府面向银行发行地方特别金融债券,所得收入作为不良债权信托投资机构的收购资金和资本金,这些债券的利息支出和到期还本则由经营得以改善的国企以特别税的形式上交地方财政来归还。

这种运作方式相对比较简单,也比较符合我国银行改革与国企改革相互制约的国情。其主要优点有:(1) 银行不良债权中政策性部分被有效剥离,能更好地促进国有独资银行运用盈利性资产自主改善,尽快走上良性发展之路;(2) 明确了地方政府的责任,防止这种政府行为风险的再发生,减轻中央财政在解决不良债权上的压力;(3) 面向银行发行债券并不牵涉到实

际的现金流动,只需银行在资产负债表上做出帐面调整。

这一模式基本上考虑了我国不良债权的成因和其他制约因素。如实施成功,银行则可以凭借健康的资产负债组合继续经营,国企也摆脱了无处可贷的困境。当然,参考美国 RTC 的成功经验,还需有以下前提:(1) 制定相应的法规对这一机构的设置、运作提供法律支持,如能够让地方政府发行债券;(2) 仿照美国 RTC 存款人保障委员会机制,设立政府、专业人员、独立人士组成的审核机构,保障其公正、有效运作;(3) 不良债权投资机构应规定一定的结业期限,到期即宣告解散,防止新的垄断行业的出现;同时应聘用各方面的人才,如资产评估重组专家、专业管理人员等。

笔者相信,在政府、银行业等各方面共同努力下,有望能尽快、尽好地解决我国银行业不良债权问题。

(作者单位:上海对外贸易学院)

(上接第 37 页)

规定,即期汇票必须在合理时间内作付款提示;见票后定期汇票必须在合理时间内作承兑提示。远期汇票必须在到期日当天作付款提示(我国票据法规定,即期汇票自出票日起 1 个月内作付款提示,远期汇票自到期日起 10 日内作付款提示)。如果持票人未在规定时间内提示票据,那么他就丧失对前手的追索权。然而承兑人对持票人仍有付款责任。其责任时效“日内瓦法”规定为到期日起 3 年,“英国法”规定为承兑日起 6 年(我国票据法规定为到期日起 2 年)。

(4) 作成承兑的时效,“英国法”规定付款人须在习惯时间内(24 小时)作成承兑。“日内瓦法”规定 2 天内作成承兑(我国票据法 3 日内作成承兑)。

(5) “日内瓦法”规定付款人付款时不需要认定背书真伪。“英国法”规定付款必须认

定背书真伪(我国票据法同英国票据法)。

(6) 持票人遭到拒付时,根据“英国法”,只有国际汇票才必须由公证人作成拒绝证书。“日内瓦法”允许在汇票人或付款人破产时,以法院判决代替拒绝证书(我国票据法有相似规定)。

(7) “英国法”没有“保证”规定,“日内瓦法”允许“保证”票据(我国票据法同“日内瓦统一法”)。

以上我们分析了“英国法”和“日内瓦法”规定上(主要是汇票)的一些差异,同时兼及了我国票据法的规定,在这些方面的把握和了解对准确使用涉外票据,处理涉外票据纠纷,在实际工作中适用票据方面国际惯例,发展我国对外贸易和其他对外经济交往都是有益的。

(作者单位:立信会计高等专科学校)