



您的位置：首页 - 2004科研成果

文章：银行改革，突围时刻(彭兴韵；3月7日)

文章作者：

银行业是现代市场经济金融体系的中枢神经。2004，或许是人们对中国银行业改革寄予众多期盼的一年。

长久以来，人们对中国银行业的悲观情绪一度让处于急剧转型中的中国金融业的发展举步维艰。然而，在经历了对中国商业银行体系巨额不良资产及潜藏的金融风险的担忧之后，2003年却似乎让关心中国银行业的有识之士都有了扬眉吐气之感，更让监管当局喜上眉梢：2003年末，国内主要贷款金融机构的贷款质量总体提升，不良贷款余额较2002年初减少了1906亿元，下降到了2.44万亿元，不良贷款率较2002年下降5.32个百分点，下降到了17.80%，“成功”地实现了按五级分类不良贷款“双下降”的预定目标。

稳步地处置商业银行的不良资产只是中国银行业系统性改革“三步走”的第一步。按照既定的改革计划，中国国有银行市场化改革的第二步和第三步则分别是以多种渠道向国有商业银行提供资本金和进行彻底的内部改造和重组。特别是，最后一阶段的内部改造和重组正是中国国有银行改革的焦点。

相对于处置不良资产和国有银行内部改造与重组颇费时日与艰巨性而言，注资则没有太多的约束条件。在2003年央行行长周小川首次表示要向国有商业银行注资之后，仅仅事隔三个月左右的时间，政府就突然出人意料地宣布，动用450亿美元的巨额外汇储备，分别向中国建设银行和中国银行注资225亿美元，用于补充资本金。尚未获得政府注资的中国工商银行和中国农业银行，也不甘示弱，正在加紧修练内功，尽可能地采取多种措施来提高其资产质量，降低不良资产率，争取早日得到政府的宠爱。人们从巨额外汇储备注资这一果决的政策行动中分明看到，政府加快对国有商业银行的改革再也不只是停留在无谓的争论之中，取而代之的是以求真务实的精神，抽丝剥茧，逐步进入到了国有商业银行产权这一最为核心的层面。这显然是中国金融体系市场化改革所期盼已久的。

中国新一轮的银行业改革就这样“轻装”上阵了。国有银行下一阶段改革的焦点无疑是按照现代公司治理原则，对其进行股份化改造。

改革开放后的银行体系是在20世纪80年代中期建立的。自工农中建四大国有银行成立之后，最初它们在资产业务上都有泾渭分明的分工，可谓井水不犯河水。与此同时，它们还承担着政府分派的各类政策性贷款，这极不利于中国银行业的商业化改革。于是，我国在1994年对中国的银行体系进行较大的改革。是年，为了推进国有专业银行的商业化改革，将原来由国有“专业”银行政策性业务分离出来，交由新成立的三大政策性银行来经营。但所有这些改革，都只是在原有的产权结构下进行的利益重新分配和试图建立较强的激励与约束机制，并没有触及到国有商业银行最为根本的问题上。

更为重要的是，传统国有“独资”商业银行治理结构存在致命的缺陷：首先，虽然国有商业银行的所有者名义上是国家，但国家的概念过于抽象，使其无法实际行使所有者的各项权利，从而为银行从业人员的道德风险提供了较大的空间；其次，国家虽然是国有银行的所有者，但没有任何机构和制度对国有银行资本的保值增值实施管理和约束，从而造成了所有者管理权的缺失；最后，长期以来，政府常常把公共管理和宏观调控职能加于国有商业银行，从而形成对国有商业银行超经济权力的控制，造成国有商业银行的经营目标多元化，经营行为在相当程度上的财政化，以至于有了国有银行是政府的“第二财政”之说。

进入90年代之后，中国商业银行的不良债权日渐积重难返，旧的不良债权尚未完全消化，新的不良债权又层出不穷，这让中国银行业的稳定发展异常苦恼。人们通常认为，中国银行不良债权的产生，根源于国有商业银行不合理的产权结构与国有商业银行存在严重缺陷的公司治理结构。顺着这样的逻辑，解决中国银行业的不良资产，治本之策在于，从根本上改革国有商业银行的产权结构，建立以资本市场为导向的公司治理结构。可以说，动议国有商业银行的股份化改造，一开始就承担了防止新的银行不良债权产生的巨大财务重任。这一改革最早2003年被提上了议事日程。正当各家国有商业银行都在积极的谋划改制上市的紧张时期，2004年全国金融工作会议期间，银监会主席刘明康又正式地将工、农、中、建称为“国有商业银行”，而不再冠以“独资”的身份。这意味着，中国银行业将发生一个历史性的转变时刻。摘掉“独资”帽子的四大国有银行将更理直气壮地加快股份化改革的步伐，国有商业银行成为普通的股份制商业银行，已经进入了人们可以企及的视界。

2004年2月1日，国务院颁布了《关于推进资本市场改革开放与稳定发展的若干意见》其中指出，资本市场的作用是“促进资本形成，优化资源配置、推动经济结构调整、完善公司治理结构等”。可以说，这是迄今为止我国首次对资本市场功能的较为准确的一个表述，在承担了十多年“为国有企业改革服务”的历史使命之后，资本市场的功能在中国终于得到了正本清源。与政府对资本市场逐步准确的定位相得益彰，人们对于利用资本市场机制，推进国有商业银行的股份化改造也已经达成了共识，尤其是正在积极争取上市的国有银行曾表示：上市只是国有银行改革进程的一个环节，根本还在于健全和完善公司治理，提高核心竞争力，在经营管理的各个方面朝着国际先进银行水平靠拢。正在紧锣密鼓地开展上市准备工作的各国有商业银行表现出来的良好姿态，这多少给人们对于国有商业银行股份化改造后的前景平添了几分信心。

但是，单纯的股份化改造不是包医百病的灵丹妙药。我们还应当借国有商业银行股份制改造的东风与契机，对中国银行业大刀阔斧地进行全面的改革。其中，商业银行的软预算约束问题最不容忽视。

商业银行软预算约束指当商业银行资不抵债时，外部组织通过非市场化手段给予商业银行流动性支持、从而避免破产清算这样一种常

见的经济现象。有两个方面的主要原因促成了中国商业银行的软预算约束。首先，商业银行的破产或倒闭具有极强的负外部性，即一家商业银行的破产或倒闭或能引起其它多家商业银行发生挤兑的连锁反应，正因如此，即便是在市场经济最为发达的美国，商业银行实施破产机制时还也存在“太大而不能破产”的监管宽容，商业银行陷入困境时，中间银行往往会被近发挥最后贷款人的作用，增加基础货币，向其注入流动性。最著名的例子就是，1984年，由于美国大击伊犁诺依斯银行积累了巨额的不良贷款，传言该银行会很快陷入财务困境，这导致了存款人对该银行生了挤兑，情急之下，美国联邦储备银行不得不通过贴现窗口向其提供了45亿美元的援助承诺，从而避免了更大范围的银行恐慌。其次，在改革中的“弱财政”与“强金融”的反差不断强化的情况下，为了平衡改革中各方的利益，中国加强了对国有商业银行的控制，使其事实上成了政府的准财政机构，使中国的商来银行担当了国有企业软预算约束的支持体的角色。正是这一点反过来强化了商业银行自身的软预算约束，即商业银行支持政府偏好的企业和产业发放贷款，出了问题自然要由政府承担相应的责任。所以，政府不断地向国有商业银行注资，以冲销历史不良债权，只不过是中国银行软预算约束的表现之一罢了。

如果不很好地解决商业银行的软预算约束问题，从而弱化商业银行的道德风险动机，单纯地依靠希望于股份制改造来革除原来寄生于国有商业银行体系中的积弊，最后的结果恐怕是希望越大，失望也会越大。商业银行的软预算约束为其赢得与政府的不公正博弈增添了筹码，强化了它们的道德风险的金融的脆弱性。它们会相信，银行出了问题，政府总会出面为解决，从而在经营活动中不计成本地过度竞争或冒高的风险以追求过高的预期收益，降低了商业银行谨慎经营的原则，从而使银行体系更为脆弱。仍以美国储贷协会为例。在20世纪80年代初，美国那些本应该破产或倒闭但在当局的监管宽容下还经营着的储贷协会被得克萨斯人形象地称作“活死人”(Zombie)。由于“活死人”无论是冒更大的风险或拿银行下赌注都没什么可以损失的了，由于没有什么可以失去的，“活死人”储贷协会提高利率，从健康的储贷协会争夺资金；同时，盲目扩大资产的“活死人”以低于市场利率来发放贷款，这样，其他原本健康的储贷协会为了争夺资金，便也不得不提高存款利率，并同时不得不降低贷款利率，这使他们的经营效益大打折扣，盈利锐减，最后也被推入“活死人”的行列。这样，储贷协会的软预算约束使所有类似的机构都变得更加脆弱。

因此，需要对症下药，从根本上解决商业银行的软预算约束问题。一方面，由于商业银行的集中度越高，商业银行遇到困难时就越有可能产生监管宽容，因此，要采取措施降低中国银行业的集中度，可资采取的措施是在稳妥地发展区域性的民营银行的同时，应当在国有商业银行的股份制改造之机，对国有商业银行这个“庞然大物”进行适当的分拆。然而，无论是正在紧张地准备上市的中国建设银行和中国银行，抑或是将上市作为银行自身发展的中期目标的工商银行，它们无疑例外地都衷情于整体上市。这是不利于降低商业银行的软预算约束的。此外，就中国国有商业银行软预算约束产生的特殊根源而言，由于中国商业银行的软预算约束是其于国有商业银行支持体的这一角色而产生的，因此，要减少商业银行的软预算约束，就需要从根本上弱化商业银行作为国有企业的软预算约束支持体的作用。要做到这一点，就必须同时对国有企业进行根本性的治理结构的改革和市场化。

我们欣然看到，中国在改革金融体系的中枢神经方面正在逐步接近问题的实质之所在。但是，中国国有银行要取得真正有成效的改革，必须是正视商业银行区别于其它实体经济产业的特征，以及针对中国现有经济体制的根本性问题的系统性改革。唯有如此，才能在中国日渐成为多极世界经济中心中的一极的同时，也逐渐圆满中国金融强国之梦。

文章出处：《证券时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所