

中国银行业： 改革两难与外资作用

王一江 田国强

本文研究外资在中国银行业改革进程中的作用，提出了大力引进外资银行、加快推进金融改革的这一战略性建议。本文认为，中国银行业的改革举步维艰，主要原因在于存在两个两难：一是效益与整体风险的两难，二是改革紧迫性和完善制度环境长期性的两难。外资对于解决这两个两难有着特殊关键的作用。利用外资是我们提出银行业整体改革三个步骤中关键的第一步。在当前，中国应该尽快充分地利用外资，采用参股、合资先行，然后独资的方式和顺序进行改革。这种改革方式将有利于解决两难选择，推动和加快银行业的改革进程；有利于银行体系平稳转型及应对2006年的全面开放外资银行的冲击；有利于改善竞争环境，提高银行治理结构，引进现代金融管理人才；以及有利于建立与完善产权明晰的现代银行制度，实现商业化经营的目的，保持国民经济长期和稳定的发展。

一、中国银行业现状

在中国，四大国有银行拥有银行总资产的75%，在整个银行体系中占据着

* 王一江是美国明尼苏达大学卡尔森管理学院副教授和清华大学经管学院经济系特聘教授；田国强是美国得克萨斯农工大学经济系教授和清华大学经管学院经济系特聘教授。——编者注

在此论文的准备过程中，我们得到许多同仁的帮助。特别值得感谢的是(按拼音顺序排列)Health Berger、洪朝辉、阙澄宇、Ross Levine、汪姜维、文贯中、谢平、徐滇庆、张瑾、周晓娟等人的宝贵贡献、批评意见和建议。——作者注

至关重要的地位。据业内人士指出,截至2003年6月底,四大国有银行各项贷款8.43万亿元,各项存款11.44万亿元,分别占全国金融机构的56.5%和58.9%,是中国经济建设的主要资金供应者;另外,四大国有银行吸收了65%的居民储蓄,承担着全社会80%的支付结算服务,四大国有银行中的任何一家倒闭或破产都将对中国经济社会产生巨大冲击。除了四大国有银行外,另外还有100多家各类银行已经成立,它们包括地方城市银行和股份制银行等中小银行,他们的资产规模达到1.3万多亿元。

这些银行普遍存在着不良资产比例大、资本金严重不足、公司治理结构落后、盈利能力差、经营效率低、存在危机感等问题。

■ **不良资产比例大** 一份由花旗银行和所罗门美邦联合发布的名为“大中华观点:中国正在走向银行业危机吗?”的报告指出,中国的不良贷款和资本充足率在亚洲是最差的。业内估计,截至2002年12月底,四家国有商业银行不良贷款余额约1.7万亿元,不良贷款率为21.4%,若按五级分类则为26%。根据公开披露的信息,目前四大国有银行不仅与2000年世界前20家大银行3.27%的平均不良贷款率相去甚远,而且也远远高于亚洲危机前东南亚各银行的水平——东南亚各国银行在金融危机前不超过6%(钟伟、巴曙松,2003年5月);相对于花期银行2.7%和汇丰银行3.0%的坏账率比较,中国银行业也远远落后于国外竞争对手。中国商业银行面临的形式有多么严峻?不需多言,仅浦发银行董事长张广生的一句话就足以惊人——花旗作为世界最大的商业银行,其不良资产拨备率为200%,而在中国,即使拨备率最高的商业银行——浦发银行,也只有60%多。200%的拨备意味着它的坏账根本没有风险! (《北京青年报》,2003年1月)。

■ **资本金严重不足** 中国银行系统的资本金理论上已经枯竭。以四大国有银行为例,其资产损失严重,不良贷款中损失约9 000亿元,非信贷损失4 000亿元,如果扣除这些损失,资本金就没有了。根据高盛2002年12月的报告,截至2001年底,如果不考虑剥离资产管理公司中的不良资产,则四大国有银行已经计提的贷款损失准备金仅仅为国有银行全部不良贷款的6.1%,中国银行业所计提的贷款损失准备金仅仅为银行业全部不良贷款的4.9%;四大国有银行的自有资产加上已经计提的贷款损失准备金,仅仅相当于其全部不良贷款的40%,而中国银行业的自有资产加上已经计提的贷款损失准备金,仅仅相当于银行业全部不良贷款的25.7%。因此,光是不良贷款就足以使得中国银行业整体处于资本金耗竭的地步(钟伟、巴曙松,2003年5月)。

■ **缺乏较好的盈利模式,盈利能力差** 中国银行业整体上缺乏较好的盈利模式,盈利能力差。以四大国有银行为例,其盈利模式高度依赖于存贷款的利率差:其贷款利息收入占整个收入来源的69%,存款利息支出占整个营业支出的57%。2000年,中国工商银行资产利润率仅为0.13%,中国农业银行为0.01%,中国银行和中国建设银行为0.14%;而同年花旗银行和汇丰银行分别达到1.5%和1.77%(钟伟、巴曙松,2003年5月)。2001年,四大国有商业银行人均利润1万元人民币,仅相当于境内外资银行的1/25。

根据中国加入WTO的承诺,到2006年,中国将逐步取消外资银行办理和经营人民币与外汇业务的地域和客户限制,取消所有现存的对外资银行所有权、经营和设立形式进行限制的非审慎性措施。为此,中国的银行业改革已经迫不及待,已成为整个经济体制改革的重中之重。何种改革思路才能够有效解决中国银行业面临的困境成为当前国内外专家学者研究讨论的热点话题。

二、中国银行业现有改革思路

针对现有的银行业改革,有以下几种思路:

坚持国有,国有商业银行通过内部改造提高效率(政府观点)

中国部分政府官员认为,各银行应该在坚持国有的前提下,通过内部改革提高自身效益。这是中央政府的主流观点。他们认为国有商业银行的主要问题是管理不严,只要进行内部结构改革,提高内部管理水平,加强外部监管措施就可以解决问题。这里所说的内部改革主要包括三个方面:第一,实行股份制改造(分为一级和二级法人两种情况);第二,改变银行的治理结构,如成立董事会、以监督行长的行为,银行人事上与政府级别脱钩、改变官本位等;第三,加强监管和审计工作:加强中央银行、银监会、财政部、审计署、金融工委对国有商业银行的监管。关于国有商业银行改革,中国政府已提出一项计划,拟用5年或者更长的时间,把四大国有商业银行改造成为“治理结构完善,运行机制健全,经营目标明确,财务状况良好,具有较强国际竞争力的大型现代商业银行”。改革的具体步骤分为三步:商业化经营、公司化和上市。即按照国有独资公司的要求,建立起商业银行的基本经营管理制度,化解历史财务包袱;在此之后,再将有条件的银行改革成为国家控股的股份制商业银行,最后将符合上市条件的银行上市。

另外,有学者提出银行改革产权无关论的观点。这种观点实际上也是认为

国有大银行的产权无需变更，可以在坚持国有的前提下，仅加强银行的内部改造就能达到改革的目标。例如，郎咸平认为，银行的改革与产权无关。他对78个国家958家上市银行分析后得出的结论是：银行的收益与股权结构没有任何显而易见的相关性；不同所有制的银行，其利润在相当长的时间内，都在一个很大的范围内浮动。在国家控股的银行中存在高资金回报率的，而在民间控股和国外金融机构控股的银行中同样也有资金回报率低的。他的统计表明，全世界仅8个国家和地区没有国有银行。他还表示，一家银行的坏账率和这个银行的产权并无关系。影响银行坏账率的是一个经济环境下的信托责任。而信托责任一方面需要社会中每个人信用观念的长期积累，另一方面更需要的是有效的监管（搜狐网，2002年12月23日）。

分拆国有大银行以加强竞争

李稻葵认为，中国银行业的改革，应该在坚持国有的前提下分拆大银行以加强它们彼此之间的竞争。中国银行改革可取的方案之一就是把四大国有商业银行的每一家银行拆小：“拆成五到八家、五到十家资产规模相同、资产在各个地区分布均匀的，完全类似的小规模的商业银行来进行竞争。同时进行内部改革，进行内部合资，内部管理改革，甚至于可以破产”（大新闻网，2003）。

花旗银行和所罗门美邦联合发布的调查报告认为，中国必须将国有商业银行拆分成几个较小的单元，以便启动银行业的改革。报告称将国有商业银行拆分是化解其潜在风险的有效途径之一，是鼓励竞争和推动改革的必由之路。他们认为，期望四大国有商业银行在各方面都变得具有竞争力显然是不切实际的，但一旦将国有商业银行拆分成几个较小的银行，整个形式就会改变。今后，如果一些新成立的小银行破产，将不至于严重到破坏整个宏观经济的程度。此外，拆分还有助于吸引外国战略投资者和实现未来的公开上市（新华网，2002年12月20日）。

钟伟、巴曙松认为，国有银行应该考虑分拆上市。这意味着国有银行必须进行集团化改组，集团内部至少应该形成以侧重于未来发展的好银行、侧重于作为银行内部剥离不良资产的坏银行（资产管理公司）以及侧重于混业发展的投资银行三大块，这样作为好银行的一块，才有可能通过分拆的方式争取上市并获得外部融资（搜狐网，2003）。

发展地方政府银行

地方政府银行包括城市商业银行及农村信用合作社。作为地方性质的城市商业银行，成为全国性银行一直是他们“梦寐以求的事情”。近年来，针对城市

商业银行，不少官员与学者提出对城市商业银行进行1995年以来的“第二次革命”：按市场或自愿原则进行体制联合，部分经营业绩较好的城市商业银行甚至可以尝试逐步走向全国的跨区域发展。他们认为不论是为了应对加入世贸组织后的竞争、摆脱地方行政干预，还是为了调整发展战略、完善公司治理、增强创新能力、有效控制成本、化解金融风险和提高规模、信誉，进行重组都是一种现实而有效的选择。

发展国内民营银行

有人主张发展国内民营银行，其中发展国内民营银行又分为积极发展国内民营银行（某课题组）、对国内民营银行和外资银行同等开放两个思路。

徐滇庆和他的长城金融研究所是主张积极发展国内民营银行的先头军。他们认为，应当相信民间具有极大的制度创新能力；开放民营银行是中国经济改革的关键战役，风险很大，但是却非改不可；引入民营银行这一富有活力的因素，在给储户和投资者提供更多理财和投资机会的同时，势必能逐步消化吸收金融系统内的风险，促进竞争，减缓国有银行垄断局面所带来的资源配置效率低下等问题。

以上各种改革思路均有其可取的一面，但是能否真正有效解决中国银行业所面临的问题，我们对此仍持怀疑的态度。俗话说治病要“对症下药”。要想提出针对中国银行业的有效改革措施，也必须要先明确改革的难点到底在哪里。在下面，我们将给出一种银行改革理论。这个理论通过分析银行业的技术特点，得出中国银行业改革的两个两难困境；并逐一对以上改革思路进行分析，指出这些思路对解决这两个两难的缺陷；然后分析外资在推动和加快银行业改革中的重要作用，并给出相应的改革政策建议；最后通过国际经验来论证合理利用外资的可行性。

三、银行改革理论：银行业特性、改革两难与外资作用

银行业的技术特点所造成的三大风险：经营风险大、道德风险大、危害风险大，以及两个两难的存在，决定了我们需要外资银行这样的金融机构尽快进入中国市场，通过参股、合资，及独资来推动竞争、降低风险，促进银行业的改革进程。

1. 银行业技术特点

银行业的技术特点所导致银行的三大风险：经营风险大、道德风险大、危害风险大。银行业特殊的行业性质，决定了其资产的高度流动性——大量资产

非常容易且很快转移和流失,资产的安全问题比其他行业要严重得多,因而经营风险大。其次,容易出现追逐暴利,甚至出现圈钱、卷逃现象,从而道德风险大。另外,银行的经营是靠信用维持的,这意味着社会对银行的信心是支持其生存与发展的至关重要的因素,因此银行业的强大外部效应也不容忽视,并且一旦出现倒闭,将会发生连锁反应、出现挤兑现象,其影响将遍及整个经济,导致经济上的巨幅波动,造成社会不稳,甚至社会动乱,从而社会危害风险大。上述这些技术特点共同决定了银行与其他企业相比,经营风险大、道德风险的可能性大,造成的社会危害性也大。

银行业的技术特点所造成的高风险,从而决定了银行业的发展对外部制度环境的高度依赖性。一个健康、高效运行的银行业,一定需要一个完善有效的外部制度环境。就中国而言,由于经济体制正处于转型阶段,存在着法制不健全、规章制度不完善、社会信用机制薄弱等问题,有法不依的现象十分严重,经济中的短期行为普遍存在,银行业的风险问题十分严重。因此,完善有效的外部制度环境对于改革中国银行业显得尤为迫切。

2. 银行业改革中的两个两难

中国的银行业,无论是从银行内部而言,还是银行业的外部环境,都存在着十分严重的问题,这就导致了银行业改革进程中遇到了两个两难——效益与风险的两难、快与慢的两难:

(1) 对内开放中效益与风险的两难。

银行业对内(如民营银行)开放,因道德风险问题和制度的不完善,银行业整体风险非但未减小,反而加大。但如果银行业不开放,则不能形成竞争的市场,无法促进国有银行的改造,提高效益,从而形成了第一个两难。

目前,中国的银行业主要由三部分组成:国有银行、地方政府银行和民营银行。

国有银行有“两低”:低效益和低风险。首先,国有银行为国家所有,其行为不是商业化模式,很容易受到行政干预,形成了大量不良贷款。同时由于有国家做靠山、软预算约束(每几年由财政解决一次),导致了国有银行的自我改造动力弱、低效益,并且也导致了企业行为的扭曲,造成三敢:敢借、敢花、敢不还,使得银行的经营状况雪上加霜。但同时也正是由于国家所有,政府承担着国有银行的经营风险,可以说国有银行在相当长的时间内具有无限负债的能力(Unlimited Liability),出了问题由政府顶着,因此这有利于维持社会信心、保持社

会稳定,具有整体风险低的特征。从1998年以来已经初步实施的改革措施可以说明这些:1998年国家对于国有银行注资2700亿元,但很快又不够了;1999年剥离1.4万亿元不良贷款(财政可能需承担损失1万亿元);总资产中购买国债近20%;1996—2002年在对6千多户国有企业实施破产兼并过程中,允许四家银行直接冲销呆坏账3115亿元;1998年以来还下降营业税税率3个百分点,以增加呆账核销等。

地方政府银行也是政府所有,难免存在政府行为,经营效益较差。而且,地方政府银行的本位冲动强烈,他们无需对整个经济和社会负责,损害全局利益的可能性(风险)也就相应增加了。例如,在城市商业银行改制过程中,地方政府并没有退出,反而在某些方面有所加强,甚至领导班子都由政府任命。一些地方政府甚至把这些商业银行看成发展本地经济的“提款机”。

民营银行具有“两高”:高效益和高风险。民营银行的产权明晰,采用商业化经营模式,其效益相对于国有银行要高。但同时,民营银行的风险也大。张兴胜(2003年7月,第22—24页)指出:“民营银行风险最高。”“一些民营企业热心办银行的初衷,就是为自己的企业融资,从成立之初就酝酿着内幕交易、关系放贷的极大风险。”易纲(博视网,2003年2月28日)指出,私人企业家进入民营银行业的原因主要有三个:第一,进入银行业、证券业、保险业能够搭建一个平台,在更大的范围内利用金融资源。更直白地说,即进入以后能够更好地为自己的关联企业贷款,使得融资更便利;第二,进入银行证券保险,是因为将来他们可能上市,可以套现;第三,将金融业作为一个产业,看好金融业的利润前景,因此希望进入。的确,民营银行的盈利动机十分强烈,加之受政府行为影响较小、难以监督,这就导致了他们利用前述的制度不完善问题和短期行为骗钱,因为这样比赚钱来得容易,也快得多。因此,民营银行普遍存在着道德风险大、社会信用低、不良外部效应难以控制等问题。民营银行对外部制度环境的要求最高,因而对银行业的改革不能先制度而行。其实,即使制度环境完善,银行产权明晰,当银行只具有有限负债能力(Limited Liability),存在道德风险和不对称信息时,经济激励理论中的委托—代理人模型表明,人们所能达到的最好结果可能只是次优(Second Best),而不是最优(First Best)(Laffont和Martimort, 2002)。因而,银行业不开放所形成的低效益与开放后可能造成的整体风险构成了银行业改革的第一个两难:效益与整体风险的矛盾。

(2) 快与慢(银行业改革的紧迫性与制度建设的长期性)的两难。

银行业问题严重,改革要求紧迫,需要快。这主要表现在两个方面:一方

面，中国银行业改革拖的时间越长，改革成本越高。以四大国有银行为例，今后四家银行每年将新增1万多亿元贷款，每年需增加500亿—800亿元的资本金和准备金。这意味着银行业改革每推迟一年将增加500亿—800亿元改革成本，况且还要产生新的不良贷款；另一方面，根据WTO的有关协议，自2006年起，取消外资银行经营人民币业务的所有地域限制；允许外资银行对所有中国客户提供服务；允许外资银行设立同城营业网点，审批条件与中资银行相同；取消所有现存的对外资银行所有权、经营和设立形式，包括对分支机构和许可证发放进行限制的非审慎性措施。这两个方面都说明中国的银行业改革要快、迫在眉睫、与时间赛跑。但是银行业的改革是无法脱离现有的制度环境而进行空中楼阁似的改造。我们都知道，中国银行业的制度健全尚需时日，制度能很快完善的期望是不现实的，它需要一个相当长的时期才能完成制度转型。因此，银行业改革的迫切性与其制度环境建设的长期性构成了银行业改革的第二个两难：快与慢的矛盾。

明确了中国银行业改革中效益与风险、快与慢这两个两难之后，我们便不难得出结论：在本文第二部分中所列举的各项改革思路并非解决当前中国银行业所面临的困境的有效途径。

首先，针对第一种思路“国有银行通过内部改造——商业化经营、公司化和上市提高效益”，我们认为对国有银行进行内部改造的愿望是良好的，实行股份制改革的方向是正确的，它为今后外资和内资的参股、合资、独资和进一步明确产权创造了条件。但是它不能解决以上提到的两个两难。首先，即使国有银行实现其公司化改革，能够顺利上市，但由于原有企业机制并未改变，上市银行的控股股东和董事会主要成员仍摆脱不掉政府行政干预的框架，其行为模式也依然故我，终不能解决效益问题。另外，众所周知，四大国有银行的商业化经营、公司化改革已经提出将近十年，但是似乎未见有很大收效。整体内部改造国有商业银行是一个长期的过程，同时为了改造而需创建的制度环境也非朝夕之事，那么相对于迫切需要改造的中国银行业而言，又如何解决这快与慢的第二个难题呢？

郎咸平提出的银行产权无关论存在着几个理论与实践上的误区：首先，郎咸平认为，银行改革与产权无关，因为，在国家控股的银行中存在资金回报率高的，而在民间控股和国外金融机构控股的银行中同样也有资金回报率低的。其实，资金回报率高与高效率是两个概念。国有银行可能会因其政府垄断作用具有高的资金回报率，但是这种垄断利润对整个经济而言是没有效率的（帕累托无效）。并且，经济理论表明，在充分竞争的环境下，企业的利润趋近于零，

但是对于整个经济来讲却是有效率的。其次，找出一个或者几个国有银行信托良好管理者并没有普遍意义，一个或几个雷锋式的管理者可能存在，但是要求所有的管理者都具有雷锋的精神显然是不大现实的。另外，郎咸平的论据中引用了一个统计数字：全世界仅有8个国家和地区没有国有银行。这个数字并不能说明产权与银行改革无关。首先我们要看国有银行在各个国家银行业中所占比重的大小。我们知道，几乎所有国家都有国有经济成分，只是比重的大小不同，比如美国的国有经济占10%左右、法国的国有经济比例近20%，但是大多数经济发达国家中的国有经济成分在整个经济中只是起辅助、并不是主导作用。要认识到尽管产权明晰不是经济有效的充分条件，它却是一个必要条件。国有经济成分的存在在许多情况下出于非经济因素的考虑，比如国家安全、社会稳定、政治因素等。从而，我们不能因为绝大多数国家都有国有银行就推导出我们无需对中国国有银行业的产权进行改革。对比外资银行、民营银行和国有银行在中国的实际经营业绩，也可看出产权明晰的外资要比产权不明晰的国有银行利润率高25倍之多！在下一节中，国际经验也说明了产权的重要性。其实，郎咸平所引用的统计数字本身就能说明问题，他所讨论的国有银行股权比重只占整体股权的27.8%。不管怎样，如何让国有银行走出当前的困境，克服银行改革的两个两难，是急待解决的问题，而不能等到环境改善后才去做。

对于分拆国有银行以加强竞争的思路，我们认同加强竞争确实是中国银行业改革的一个正确的方向。但需要指出的是，引入竞争也只是一个经济体制有效的必要条件，但不是充分条件，还需要明晰产权、完善制度及满足一些规范性经济制度环境条件，才能保证竞争导致效率。如果简单地认为将大银行分拆成小银行就能加强竞争、提高效益的话，那么为何在原来国企成群的很多行业，会出现行业整体效益低下的问题呢？国有大银行即使分拆成多个小银行，但如果分拆后各个小银行的产权结构仍没有什么变化，产权依旧不明晰，管理体制、经营机制等仍维持原有的状况，如何谈的上加强竞争、提高效益呢？

关于发展地方政府银行的思路其出发点是好的，但是其弊病类似于国有银行，在某些方面可能更严重。的确，2000年末，城市银行的不良资产率曾达到30.96%；虽然到2003年6月末，此比率降到了16.53%，但其实主要还是靠扩大总体规模和增发大量贷款进行稀释分母而达到的。由于各级地方政府与地方政府银行之间的紧密联系，在不明晰产权的情况下即使进行联合、重组或跨区域发展都不能解决其效益低下的根本问题。当初由城市信用社改变成了城市商业

银行不就是变了形式和规模却没有明晰产权,增加效益吗?

尽快发展国内民营银行的思路也同样无法解决两个两难。民营银行的资金来自民间,产权非常清晰,不存在国有银行具有的那些弊端,因而易于达到经营的高效益。但是民营银行同时又有着很强的利益驱动机制,甚至追逐暴利的心态(例如,在5家拟建的民营银行方案中,有些银行提出“首先向股东提供丰厚回报”的说法)。高回报意味着高经营风险,而银行恰恰需要的是稳健经营。此外,银行业还有道德风险。徐滇庆说:“民营企业最大的好处在于能关门。只要明确监管,如果经营不好,资本金2个亿,亏1.5亿的时候就让它关门,留5000万清算。损失的是私营企业的钱,不是国家的钱”(《21世纪经济报道》,2003年7月)。民营银行的退出是否真的这般干脆?那监管部门何必要花大力气制定民营银行的准入规则呢?不是。这个说法最大的不准确在于,银行关门,损失的主要是居民的存款,而不是银行所有者个人的钱。银行不同于其他企业,它的风险具有很强的外部性,稍有疏忽,便会酿成大祸,造成社会不稳,甚至社会动乱。由此可见,民营银行的思路无法解决第一个难题:效益与风险的难题。那么发展民营银行能不能解决快与慢这个两难呢?徐滇庆说:“现阶段全面开放民营银行的条件尚未成熟,要下力气制定准入法规、监管法规和退出法规。然后,通过试点来检验和完善这些法规,并且建立有效的金融监管机构和银行存款保险体系。有了法规和试点的经验才能够全面开放金融领域。开放民营银行的速度取决于金融制度创新的进展。”他又说:“不能因为难度大而不开放。”我们该如何理解这种“一方面,另一方面”的说法呢?这是否在说,在一段时间内中国不能将银行业总体开放,而只能进行试点工作?又是否意味着仍然要在全局上维持现状,这种缺乏竞争、缺乏效益的局面还将继续持续一段时间呢?显而易见,尽快发展民营银行这一思路也无法解决第二个难题:当前金融改革的迫切性与外部制度环境建设持久性的矛盾。

3. 外资作用

银行业的技术特点所导致三高风险:经营风险高、道德风险高和危害风险高,以及两个两难的存在,使我们希望寻找一种银行,它有着良好的盈利动机,坚持市场行为而不是政府行为,即使在中国这样制度不健全的环境下,短期行为和骗钱行为的冲动也比较弱。通过这种银行的进入,强化中国银行业的竞争,降低风险,从而走出银行业改革的困境,推动银行业的改革进程。我们认为外资银行恰恰最符合上述(盈利动机和非短期行为)的两个条件。通过外资银行

的参股、合资及独资,可走出银行业改革的困境,提高中国银行业的效率,降低体系转型的风险,加速银行业的改革进程。从而,中国银行业向外资(大陆以外,包括港澳台)开放是克服两个两难的一个有效手段^①。

为什么会如此呢?首先,外资银行的盈利动机强,政府行为弱,是不言而喻的。2001年外资银行在中国的人均利润相当于股份制商业银行的2.5倍,国有商业银行的25倍。其次,如果这些外资银行来自制度成熟和健全的国家,自身历史悠久,并以全球为经营范围,则其行为会受到母国的制度约束、全球利益的约束以及长期利益的约束^②,这就决定了它们出于自身长远利益,在中国的行为会受到自我实现合同的约束,道德风险的可能性较小。因而,外资银行并不是狼,它们是当前条件下中国银行业改革最需要的那一类银行,外资的进入必将给中国银行业的改革带来新的机遇。

四、银行业改革与对外开放的形式和次序:应对2006年及长远目标

1. 银行业改革的步骤与外资开放的形式和顺序

关于中国银行业整体的改革、开放的形式和次序,我们提出如下三个改革步骤建议。

(1) 创造条件,尽快、全面对外资银行开放,首先积极鼓励外资参股、合资,进而按WTO协定向独资的外资银行开放,形成银行业竞争;

(2) 在竞争的环境中改造国有银行,同时建立内资民营银行试点;

(3) 待制度成熟后全面开放内资民营与外资银行。

这个整体思路包括两个目标:一个是短期目标,要减小外资银行对中国银行业,特别是对国有银行的冲击,同时推动国有商业银行的改革,提高银行业的整体经营效益,应对2006年按WTO协定对外资银行开放的冲击;另一个是长远目标,也就是最终建立现代银行制度使得整个银行业达到产权明晰,商业化经营的目的。在实现短期目标时,主要是执行银行业整体改革第一步骤,也就是主要对外资开放。在对外资开放的这一步骤中,应采取如下三种形式。

(1) **参股**:允许购买国有银行二级法人(未实行股份制前为二级机构)和地方政府银行的部分产权。这样做的第一个和最直接的好处是国有银行获得了

^① 虽然我们不能贸然说向外资开放是克服两个两难的唯一手段,但目前尚无人提出其他有效手段。

^② 岳峥提供这方面的一些经验材料(2003年5月,第88—95页)。

资金,优化了国有银行资产负债的结构,减轻了国家和财政推动银行改革的经济负担。更重要的是,通过外资参股,国有银行在提高资产负债结构的同时,也在改变治理结构、提高经营管理水平的方向上,迈出了关键的一步。

(2) 合资:合资创办新银行,这包括与国有和地方银行合资组建新银行,与外资合资创办新的银行,虽然不能直接解决国有银行现有的资金问题,但仍能通过两个途径,在资金问题和长远的效益上得到好处。首先,通过合资,国有银行可以更加方便地零距离学习先进的管理经验,熟悉新的金融产品,从而提高自身的经营效。其次,合资银行按市场规律运行,依靠先进的管理经验,获得好的回报,国有银行可以按股分红,间接获得资金上的好处。

(3) 外资独资:独资外资银行的进入,有利于在当前制度环境不完善的条件下,帮助中国尽快形成一个竞争的银行业,而在任何产业中,一个竞争的环境都是企业提高效益的必要条件。所以,独资外资银行的进入对中国银行业改革的重要性,主要在于为国有银行的改革增加压力,创造良好的外部环境。考虑到国有银行的现状,为了避免国有银行突然面临过大压力,短期内无法适应,我们建议将这种利用外资的形式排在稍后。

在这三种外资开放的形式中,开放的顺序非常重要。我们建议第1、2种先行,即出让产权及合资经营先行。

2. 引进外资的改革战略的四个有利于

我们这一大力引进外资银行、加快推动银行业改革的战略性建议有四个有利之处:(1)有利于解决当前银行改革所面临的效益与风险和改革紧迫性和完善制度环境长期性的两个两难选择:既提高国有银行的经营效益,同时又防范和避免金融危机,从而推动和加快银行业改革的进程;(2)有利于银行体系平稳转型,减少2006年外资全面开放对中国银行业的冲击;(3)有利于形成竞争的市场,优化国有银行的资产资金结构,提高管理水平和改善银行治理结构,引入金融产品创新,引进现代金融管理人才,为国有银行的改革创造良好的内外部环境;(4)有利于建立与完善现代银行制度,最终实现整个银行业的产权明晰,商业化经营的目的,从而最终有利于国民经济长期和稳定的发展。

(1) 有利于解决两个两难、加快银行业改革进程

我们所建议的出让产权和合资先行的策略有利于解决当前银行改革所面临的上述的两个两难。两个两难说明,国有银行的改革,既不存在外部条件(市场竞争和制度环境),也不存在内部条件(治理结构和非政府行为),因此实现

自我完善非常困难。2003年全国贷款规模急剧扩大,很可能意味着资产质量的进一步恶化,也说明了改革的紧迫性。我们不能一拖再拖,用保护落后来防止问题的爆发,要打破问题严重不能改、不改问题更严重、问题越严重越不敢和不能改的僵局。这就需要有大量非政府行为、非短期行为的银行,形成竞争的市场。而两个两难恰恰说明了,要实现这点仅靠内资很难做到。另外,要解决国有银行的不良贷款问题,靠自身逐年盈利扣留太慢(业内人士估计需12—16年)或不可能,而靠行政手段(剥离、财政注资和政府许可的银行债券)又会进一步助长软预算约束问题。

通过外资的参股与合资,国有银行的产权形式将发生改变,其管理水平、行为规范、融资机制等等都能够得到改善或健全,从而提高经营效益。同时,外资银行参股国有银行不但拥有国有银行现有的经营网点、客户和人力资源,还承担了国有银行的不良贷款及其他经营风险,这样便降低了银行业改革的整体风险。这样,通过对外资出让产权便解决了我们在上文所提出的中国银行业改革的第一个两难——效益与风险的两难。另外,对外资出让股权的方案可以在现有的金融体制框架内实行,即可以先制度而行,并不受金融制度建设长期性的约束;同时这一方案又可使得国内的银行尽早适应外资进入的影响,有利于推动和加快银行业改革的进程,为迎接WTO做好准备,适应金融改革迫切性的需要。这样便又解决了银行改革的第二个两难:快与慢的两难。

(2) 有利于减少冲击、面对2006年来临

在对外资开放的过程中,实行出让产权及合资经营先行这样一种改革顺序同时也可以减少2006年后按照WTO的承诺全面开放对中国银行业的震动。它既避免了那种激进式的“休克疗法”,不会对中国经济带来高额改革成本,在稳定的前提下对银行业进行改革;同时又能够解决大多数人所担心的国有银行改革的巨大困难与全面开放后对银行业冲击的问题。为什么这样说呢?

WTO银行业开放的时间表一公布,社会各界和大量媒体的第一反应便是,中国国有商业银行尚有3到5年左右的“宽限期”。许多人都表达了颇为明显的悲观情绪,他们认为3到5年内国有商业银行实现大的制度变革,困难巨大到几近无法克服。因为国有银行现存的高额不良贷款、低下的资本金水平、落后的管理水平、科技水平及落后的金融服务和金融产品等等因素,都造成了他们无法承受全面开放的震动。不少人担心,当外资银行全面开展人民币业务之后,将对国有银行产生冲击:存款分流将导致信用危机、优质客户改换门庭,导致国

有银行严重亏损；大量丧失中间结算、批发业务；在人才竞争中大量流失业务骨干，将造成非常严重的金融风暴，严重损伤国民经济和民众利益，其改革成本太高。因此，当前讨论问题的出发点不是要不要改革，而是如何在维持稳定的前提下改革（《长城金融研究通报》，第207期）。

我们提出的改革顺序：参股、合资现行的改革思路，可以在很大程度上缓解2006年全面开放外资对国有银行可能造成的冲击。合资后存款还在原有的银行内，不会分流，也不会导致信用危机；优质客户也不会改换门庭，相反，外资股份还会利用更多的资源为合资银行争取新的优质客户；中间结算、批发业务不仅不会大量丧失，反而会因为外资先进技术、先进金融服务、金融产品的加入而不断扩大；业务骨干更不会大量流失，反而会在外资高效的人力资源管理和培训水平下得到迅速成长与扩大。

有人担心，外资银行未必愿意尽早进入中国，理由是，进入中国的外资银行大多是国际著名的大银行，制度严谨，作风稳健。他们对于WTO的时间表是满意的。由于中国金融市场的经营环境不同于欧美，他们需要一段时间来熟悉环境，需要较长的时间来招募和培训员工。即使建议他们加快进入中国的速度，尽管这些外资银行会对此表示感谢，恐怕还是要按照他们的既定程序办事（《长城金融研究通报》，第207期）。其实对外资银行的这种担心也是没有必要的。我们所强调的是在当前应当以出让国有银行股权，促进外资参股国有银行为先头策略恰恰可以解决这种担忧。对外资银行而言，外资银行参股国有银行不但拥有国有银行现有的经营网点、客户和人力资源。外资可以利用原先国资银行的各种资源，大大节省了熟悉环境和培训员工的时间；更重要的是，外资早已看中了中国巨大的潜在商机和在中国巨大的潜在金融市场中占有一定的份额，要知道中国有13亿人口啊！谁占有先机，谁便会在今后的竞争中站稳中国市场，占有一席之地，从而获利，外资银行何乐而不为呢？这样，出让国有银行股权对国有银行和外资银行是一个双赢的结果。

（3）有利于改善竞争环境、改进银行治理结构

我们提出改革步骤与积极利用外资的战略可以有利于形成竞争的市场，改善竞争环境，优化国有银行的资产资金结构，提高管理水平和改善银行治理结构，引进和培养现代金融人才，引入金融产品创新，为国有银行的改革创造良好的内外部环境。对外资银行的开放必然使得国有银行感到竞争压力，这将推动改革，增加银行业的改革动力，同时对中国银行业的发展也是一种机遇。若

在竞争的环境中，注入外资（参看《对外资开放形式》中的（1）和（2）），可以在解决不良资产的同时，改造治理结构，既解燃眉之急，又保长久之利。外资引进的同时也会带进先进的管理技术、金融服务、金融产品，增加人力资源管理和培训水平。中国银行业与国际发展严重脱节，“四大银行”的业务范围仅局限于贷款为主，金融市场中的许多其他业务（如公司收购、上市、金融理财、债券发行）都急需大规模发展。无论发展新业务，还是改良旧业务，都以人才为第一条件。而通过参股和合资引进外资，外国银行可以很方便地从海外引进，既因为它们的实力可以给出丰厚的薪酬，也因为它们在海外的人才资源。据《世界经济》报道，中国银行业监督管理委员会主席刘明康日前在接受《金融时报》采访时表示欢迎国际人才到中国国有银行担任要职（参见《金融大整顿：中国将彻底整肃大型国有银行》）。因此，对问题严重的国有银行、对令人头疼和担忧的不良贷款问题，对公司的治理结构的改善，对银行业人才的引进和培养，利用外资也是代表改革方向的解决办法。

（4）有利于建立现代银行制度，促进国民经济长期发展

中国总理温家宝在11月21日接受《华盛顿邮报》执行编辑伦纳德·唐尼、助理总编辑菲利普·贝内特访问时谈道：“金融体制改革是我们经济体制改革的重头戏。中国金融体系存在许多问题，最主要的就是银行不良贷款比例较高，存在着很大的金融隐患。主要原因在于体制，必须加快对银行体制的改革。我们的目标是建立现代银行制度，使银行能够成为自主经营、自负盈亏、真正的商业银行。要实行银行公司治理结构的改造，实行股份制，具备条件的，允许上市。”他还谈道：“毋庸讳言，我们金融改革的任务还十分艰巨，我们在1996年才实行经常项目下的人民币可兑换，但是实行资本项目下的人民币完全可兑换，还需要长时间的艰苦努力。……我们一定要加快金融改革，而且在加快金融改革的进程中探索人民币面向市场浮动的合理的汇率形成机制。”

我们提出改革步骤与积极利用外资的思路可以有利于解决温总理所谈到的银行体制改革问题，有利于建立完善现代银行制度，最终实现整个银行业的产权明晰，商业化经营的目的，从而最终有利于国民经济长期和稳定的发展。允许外资银行的进入，还可以增加消费者剩余，这对于广大使用银行服务的企业和个人而言是十分有利的。而且，良好的银行业服务，可以增加整个经济的竞争力和长期稳定发展潜力。

中国政府已经允许并且计划扩大境外投资者持有中国银行股权。中国银监

会主席刘明康日前在接受采访时称,在今后5至7年内使债务沉重的银行状况出现好转。他表示希望在这方面借助境外投资者的合作,并表示政府计划将允许境外投资者持有中国银行股权的最高比例由目前的15%调高至20%(新浪网,2003年10月17日)。毫无疑问,政府允许外资参股的决定是非常正确的。中国经济在过去25年之所以有高速的经济增长,主要靠“改革开放,引进外资”这一基本国策。不过,我们认为还可以进一步明确,外资参股的做法也适应于国有银行。同时,外资参股的比例也应该大幅度提高。

有人认为,敞开国有银行资本结构,允许外来资本或民族资本进入国有商业银行体系成为股东将导致所有权的外国化,中国版图上或者说在世界银行体系中,将不再有中国国家资本甚至于民族资本控制和掌握的大商业银行。这种改造后的商业银行,已经不再是我们国家或民族的银行。我们理解这种民族情感,但认为这种担心是没有根据、没有必要的。首先,在外资参股和合资的过程中,股份的比例是需要双方共同决定的,中方总是可以根据具体情况,根据自己的需要灵活掌握,比如在关键的参股和合资项目中保持大股东的地位。其次,大家可以看看香港特别行政区和新加坡这些地区和国家的经验。这些地区和国家,对外资的进入持非常积极和开放的态度,结果不是民族银行被挤垮,而是当地银行和外资银行共同发展,平分秋色。还有,大家应该还记得,几年前中国申请加入世贸组织时,许多人对于汽车工业的开放感到忧虑,许多人认为这势必会将民族汽车工业吞并甚至消灭。但是现在的事实却说明了这种担心是多余的:中国的民族汽车工业通过与外国汽车工业的合资参股,已经焕发出了巨大的生命力与增长潜力!其实,这样的经验何止在汽车行业,中国的家用电器,和其他很多行业,今天在国际上的竞争力令世人瞩目,有几个不是首先从对外开放,利用外资开始的?实践证明,中国改革开放,利用外资的基本国策是正确的,是中国民族工业走向振兴的最佳途径。

事实上,转型经济文献中的许多理论,如魏兹曼和许成钢(Weitzman和Xu,1994),李稻葵(Li,1995),张春和王一江(Zhang和Wang,1995),车嘉华和钱颖一(Che和Qian,1998),及田国强(Tian,1996,2001),都论证了与政府合营、合资或参股等产权不是完全界定的企业在转型过程中是次优(相对于完全国有和民有的企业是最优)的产权安排。当然,这些理论只是表明了在经济制度转轨过程中这样的合营企业的相对效率,而不是最优。尽管当制度环境不规范时这样的合作产权会优于私有产权,在规范的制度环境下,它不会优于产

权完全界定的私有产权。当制度环境足够规范时,产权明晰界定的私有安排将是最优。不规范制度环境要使得企业承受更高的交易成本,而且要求使用额外资源来提高获取能力。具体到银行业,为使金融市场有效运行,明晰产权及大规模地将国有银行民营化将成为必要。但建立完善的金融市场制度是一个漫长的时间过程。从而,银行业民营化的改革不能先改进经济制度环境而行。在经济制度的转型阶段中,即使2006年以后,与政府合营或合资的银行是一个相对有效产权安排制度,并且不能很快跨越这一阶段。只有当经济制度环境显著改进后,才能大规模地发展民营银行,国有银行逐步退出主导地位。

3. 利用外资的战略意义

我们是从中国银行业面临的两个两难出发,从中国银行业整体改革的战略高度,来看待银行业利用外资的。我们的建议,在两个关键之处,不同于依据WTO的协定或多哈会议上中国公布的银行业开放时间表。

首先,我们知道WTO协议的开放顺序并非是针对改善中国银行业整体水平的改革策略,仅仅是一种时间限定;而现在最迫切要研究实施的是在尊重WTO协议开放顺序的前提下,尽快拿出一个具体可行的方案和时间表,确定改革的思路与步骤,从现在起,就为提高中国银行业的整体水平,采取措施,为提高中国银行业的整体竞争能力,创造条件。因而,我们不应被动地等待外资从2006年开始进入中国,与中国的银行业竞争,而是主张从现在开始,主动利用外资,将利用外资看成推动中国银行业改革的积极因素,进一步扩大外资银行持股中资银行比例、在国有商业银行中引进外方管理层和行为规范等。虽然离开放只剩两年多的时间,但是如果能在这两年的时间里实施有效的改革措施,提高银行业的整体竞争能力和效益水平,那么到了2006年,全面开放对整个银行业的影响也会比什么都不做,静等外资上门要小得多(这也体现了前面所提到的银行业改革的第二个两难:快与慢的矛盾)。

其次,在形式上,我们不是简单地将外资和中国银行业看成对立和竞争的关系,而是主张多种形式利用外资,形成你中有我,我中有你的局面,目的是利用外资,提高和充实自己,避免和防范金融风险,更加有效地应对2006年外资的进入和随之而来的激烈竞争,最终形成健康发展的中国银行业。

五、引进外资及银行业改革所要注意的几点问题

中国银行业有“百端待理、百废待举”之势,以利用外资作为改革的一个战

略,我们认为是一个可行的突破口,但它不是“万应良药”,弄得不好,也会带来风险和弊端。在美国的近期若干金融丑闻(安然公司、Freddie Mac共同基金的买卖、安达信审计公司的作弊)中,美国的一些大银行(如花旗、摩根、Chase等)也参与其中,在这些丑闻中扮演了一定的角色。因此,尽管国际著名大银行制度严谨、作风稳健,也可能钻制度的空隙,造成危害。现代合同理论也表明,由于交易成本(特别是信息成本)和道德风险的存在,完备合同不可能存在,因而即使在制度环境完善的情况下,最好的结果也可能只是次优。不过不管怎样,在制度严谨的情况下出现问题的可能性及危害程度要比制度环境不完善的情况下要小得多,不在一个层次上,不可同日而语。这有如一家有信誉的企业在质量管理上发生的问题,不能和一家靠假冒伪劣产品为生的企业的质量问题相提并论一样。因此,不能因为外资银行也有一定的道德风险,就作为反对引进外资,反对银行改革的理由。而是在对外资银行引进和对银行业改革的同时,建立和完善各项公司治理规章制度,建立信用记录、监管机制及金融安全和风险管理法规与体制。

- 信用记录的建立。中国现在既无个人信用的记录、检索、使用,也无企业、公司信用的记录系统。这是一个商业社会所必须的。政府应努力促进其建立、发展和使用。

- 监管与自我规范。金融、银行业是一个以营利为目的的智慧性产业,由于三类高风险,应尽快建立现代金融、银行监管体系。除此之外,也应努力促使其行业的自我规范、自我约束机制和传统。

- 建立国家层次的金融安全和风险管理规则与制度。这些规则和制度的建立应与银行业改革同步进行。比如建立类似于美国FDIC(Federal Deposit and Insurance Corporation)的国家强制储蓄保险,以保障小储户的生计安全。一旦银行业开放,必然出现大量的中小型银行(包括地方银行、城乡信用社、民营银行),而储户多为中低收入民众。银行的盈利和增长有如积露为饮,而一旦出事却似江河决堤。一旦有经营不善或恶意经营,对储户的影响可能是一生储蓄的损失,这将会造成民众的强烈不满,从而可能引起社会不稳。所以在开放银行业的同时,必须建立强制储蓄保险机制。

总之,为了提高国有银行的效率,减少改革的风险,实现整个银行业的产权明晰,商业化经营的目的,建立现代商业银行管理制度,从而最终有利于国民经济长期和稳定的发展,我们需要做到五个务必坚持:(1)务必坚持改革开放,积极引进外资的基本国策;(2)务必坚持平稳的银行改革方式;(3)务

必坚持改善商业化经营的现代化公司治理结构,积极引进和培养现代金融管理人才;(4)务必坚持建立有效监管体系的改革方向,以及(5)务必坚持建立产权明晰的现代银行制度。

六、结论

银行业改革是当前中国经济改革中一个最棘手、最紧迫和最重要的问题。本文从分析银行业的三高风险特点,中国国有银行和民营银行的两高两低的特点,以及中国银行业改革的两个两难出发,我们提出了大力引进外资银行、加快推动金融改革的战略,给出了银行整体改革的三个步骤及利用外资的三种形式。这种充分利用外资,采用参股、合资与独资的方式来可以达到四个有利的短期和长期目标。

简而言之,本文所讨论的问题和结论可以用“实行一个战略、解决两个两难、分成三个步骤、达到四个有利”来概括:

一个战略: 本文提出了大力引进外资银行、加快推动金融改革的战略。

两个两难: 这个战略的提出是为了解决中国银行改革举步艰难的两个两难:效益与整体风险的两难及改革紧迫性和完善制度环境长期性的两难。

三个步骤: 根据大力引进外资银行的改革战略,银行业整体改革要分为三个步骤:对外开放;改造国有;开放民营。第一步骤中对外资的开放应包含三种形式:参股、合资和外资独资。在次序上,参股与合资先行,独资稍微偏后。

四个有利: 我们的改革战略建议可达到四个有利之处:(1)有利于解决当前银行改革所面临的效益与风险和改革紧迫性和完善制度环境长期性的两个两难:既提高国有银行的经营效益,同时又防范和避免金融危机,从而推动和加快银行业改革的进程;(2)有利于银行业平稳改革,减少2006年外资全面开放对中国银行业的冲击;(3)有利于形成竞争的市场,优化国有银行的资产资金结构,提高管理水平,引入金融产品创新,引进和培养现代金融管理人才,为国有银行的改革创造良好的内外部环境;(4)有利于建立与完善产权明晰的现代银行制度,实现商业化经营的目的,从而最终有利于国民经济长期和稳定的发展。CS

参考文献

1. 岳峥,《跨国反洗钱》。《新财富》,2003年5月号(25):第88—95页。

2. 张兴胜,《小企业融资难,根本原因是企业素质不高,民营金融机构风险最高》,《新财富》,第2003年7月号(27):第22—24页。
3. 民营银行研究课题组,《尽快开放民营银行》,国研网,2003年10月28日。
4. 钟伟、巴曙松、赵晓、高辉清,《不良资产如山大陆银行业的困窘状况》,博讯网,2003年5月28日。
5. 钟伟、巴曙松,《无法回避的中国银行业改革》,搜狐网,2003年。
6. 傅梓琨,《中国银行业改革的必由之路 拆分国有商业银行》,世纪易网,2003年1月15日。
7. 《中国银行业改革已刻不容缓》,大新闻网,2003年。
8. 《联手外资银行业新锐争锋》,新华网,2003年1月20日。
9. 《城市商业银行面临第二次革命》,凤凰网电视网,2003年8月6日。
10. 香港教授郎咸平指出银行改革与产权无关,搜狐网,2002年12月27日。
11. 郎咸平,《银行改革无关产权》,新浪网,2002年12月24日。
12. 《银行业改革有待“路线图”》,搜狐网,2003年9月18日。
13. 中国该不该搞民营银行,博讯新闻网,2003年2月28日。
14. 刘明康谈中国银行业改革外资持股可上升至20%,新浪网,2003年10月17日。
15. 徐滇庆,《长城金融研究通报》,第200期、207期。
16. 《金融大整顿:中国将彻底整肃大型国有银行》,《世界经济报道》, <http://www.wenxuecity.com/BBSView.asp?SubID=newsdirect&MsgID=23486>。
17. 田国强,《内生产权所有制理论与济体制平稳转轨》,《经济研究》1996年第10期,第11—12页。
18. 田国强,《一个关于转型经济中最优所有权安排的理论》,《经济学季刊》2001年,第一卷,第1期,第45—70页。
19. Zhang, C. and Y. Wang, "On the Nature of the Chinese Township and Village Enterprises," *Journal of Comparative Economics*, (1995) 19, 434-452.
20. Che, J. and Y. Qian, "Institutional Environment, Community government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises." *Journal of Law, Economics, and Organization*, (1998) 14, 1-23.
21. Laffont, J. J. and D. Martimort, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, (Princeton University Press), 2002.
22. Li, D. [1995], "A Theory of Ambiguous Property Rights: The Case of the Chinese Non-state Sector," *Journal of Comparative Economics*, 23, 1-19.
23. Weitzman, M.L. and C. Xu, "Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives," *Journal of Comparative Economics*, (1994) 18, 121-145.