

中国银行业改革思路

易纲 郭凯*

摘要：本文首先简要分析了中国银行体系存在的主要问题以及产生这些问题的原因。然后，在此基础上进一步提出了中国银行改革应该遵循的原则和一些具体的改革设想。最后，文章还对银行业的对内开放进行了讨论。

关键词：银行改革，中国改革，对内开放

一、中国银行体系的问题

中国银行体系的问题很早就受到了广泛的关注。1993年中国发生了严重的信贷扩张。银行不计风险的大量贷款是当时房地产泡沫和高通货膨胀的一个直接原因。1997年的亚洲金融危机，让更多的人意识到一个健康安全的金融体系对于一个国家经济增长和金融安全的重要意义。中国已经承诺在五年内给外资银行全面的国民待遇，对资本流动管制的放松以及利率和汇率市场化的进程已经不可逆转。在这样一种融入全球经济、贸易和金融一体化的大趋势下，是否拥有一个健康和富有竞争力的银行体系对于中国而言，显得比任何时候都更加迫切。当前中国的银行体系远非健康和富有竞争力，它的问题仍然十分突出，主要体现在以下三个方面：

(一)不良资产高，金融风险大

国有商业银行从建立之初起就担负了大量的政策性贷款，这些贷款大多贷给了经营低效的国有企业，成为难以收回的不良资产。有充分的证据显示，在2000年第4季度以前，国有银行的不良资产比例一直是上升的。而从理论上说，早在1994年国有商业银行就不再承担政策性贷款而由三家新成立的政策性银行代为承担了。

不良贷款的数额之巨，使得国有银行处于资本严重不足的状态。据中国人民银行行长戴相龙2001年11月透露，截至2001年9月末，中国四大国有独资商业银行本外币贷款折合人民币总额为6.8万亿元，其中不良贷款为1.8万亿元，占全部贷款总额的26.62%，实际已经形成的损失约占全部贷款的7%左右。但是，如果加上四大国有商业银行划转给四家资产管理公司的1.3万亿不良贷款，四大国

*易纲，中国人民银行；郭凯，北京大学中国经济研究中心。通信作者及地址：郭凯，北京大学中国经济研究中心，100871；电话：(010)6275 2098；Email: kaiguo@pku.edu.cn。我们从北京大学中国经济研究中心宏观组关于本文的多次讨论中受到了有益的启发。蔡辉明的工作为本文提供了帮助，李岩、宋红海和莫倩对本文亦有贡献，在此一并致谢。本文系作者个人观点，并不代表作者所在的单位。

有银行的不良贷款率约为 45%。四大国有银行现在还有约 1.8 万亿不良资产，但四家银行的资本金却只有约 6000 亿。即使这些不良资产能够收回一半，尽管这并不现实，这四家银行的资产状况仍然并不乐观。

巨额的不良资产蕴含着巨大的金融风险。当前银行所以能够继续生存，很大程度上是由于中国的高速经济增长和较高的储蓄率。但随着证券市场以及其它资本市场对于银行储蓄的分流(这在最近几年已经开始成为一种趋势)，金融风险将逐渐显露。从国际范围看，目前我国国有商业银行的不良资产率，要高于亚洲金融危机前受危机影响最大的几个国家的银行不良资产率。当时的中国之所以没有被卷入危机，不是因为中国的金融系统抗风险能力强，而是因为中国的资本项目不可兑换。中国正在逐步推行利率的市场化和实现资本的自由流动，中国脆弱的银行体系被金融危机波及的可能性大大增加了。总结中国成功地抵御亚洲金融危机的经验也许意义不大，其逻辑很简单：我们没有输球，因为我们没有参加比赛。

国际经验教训表明，银行稳定是金融稳定的关键。即便金融危机的爆发点不在银行(比如在货币、汇率或股票市场)，但随之而来的银行危机给经济带来的损害往往最大。例如 20 世纪 30 年代美国的大萧条并非归咎于 1929 年股票市场的崩溃，而在于 1933 - 1934 年大规模的银行倒闭。亚洲金融危机也表明，银行系统崩溃是导致经济大幅衰退并阻碍经济复苏的直接原因。中国的银行业不仅在数量上规模巨大，目前全部银行存款大约 15.5 万亿元，占中国 GDP 约 160%，而且银行在中国的金融体系中是占支配地位，所以一旦中国发生银行危机，其对中国经济的打击可能要比别的国家更大。

巨额的不良资产还意味着巨大的财政负担甚至财政危机。目前中国的四大国有银行不良资产加上划转给资产管理公司的不良资产约为 GDP 的 30%，如果这些不良资产不能通过有效的手段消化掉，那么它们最终都将转化为政府的财政负担。当前，国有企业普遍的低效影响了政府的偿付能力，社会保障资金的缺口也构成了对财政的压力，如果再加上偿付国有银行不良资产，国家财政会更加困难。

(二)阻碍货币政策传导，扭曲资源配置

我国低效的商业银行体系还对我国货币政策的传导机制产生了十分不利的影 响。近几年来，我国的货币政策一直比较宽松，广义货币 1998 - 2001 年三年的平均增长率是 14.6%，几乎是我国 GDP 增长率的两倍；商业银行的头寸也已经处于历史上最宽松的时期，银行间的同业拆借利率仅比在中央银行的准备金利率高六个基本点，接近于实行零利率政策的日本；国有商业银行对十年期国债投标利率仅为 2.7%，这么低的利率几乎无法覆盖银行的资金成本。但是从另一方面看，中小企业贷款难和农民贷款难的现象仍然十分突出，通货紧缩的压力又开始显现。这样一种“宏观松，微观紧”状况说明了我国的货币政策传导机制是不畅的。究其原因，问题出在货币政策传导机制的中间环节上。这样导致的结果就是在中

央银行放松银根的状况下，很多具有发展潜力的中小企业却因为缺乏资金支持而得不到应有的发展。

低效的商业银行体系影响的不仅仅是我国货币政策的传导，从根本上说，这样的一个银行体系对于资源的有效配置是更为不利，阻碍货币政策的传导只是这种不利的一种体现。我国的银行体系是以四大国有商业银行为主体的，虽然把大银行和大企业相对，小银行和小企业相对，认为大银行不能给中小企业贷款的观点有点偏颇，但给小企业贷款确实不是大银行的比较优势。国际经验表明，小银行和社区银行有复杂的区域性信息，他们收集当地信息的成本较低，更适合于给当地中小企业贷款。我国目前的银行体系并不能够有效的将更多的资源配置给中小企业。

(三) 外资银行冲击和“边缘化”的危险

与中国银行业已经存在的问题相比，中国即将开放银行业所带来的各种潜在风险更大。根据入世协议，5年之内中国将逐步取消对外资银行业务范围和地域的限制。5年之后外资金融机构将与中国的银行展开直接的全面竞争，这将是一场凭投资回报和经营绩效决胜负的争夺。中资银行特别是国有商业银行的低效决定了它们在这场竞争中将处于劣势，如果不抓紧这最后5年时间对我国的银行业进行彻底的改造，可以预见，一旦现有的各类保护性措施取消后，中资银行将会面临被外资银行“边缘化”的危险，这主要表现在：

1. 客户“边缘化”。它是指中资银行失去质量高、信用好的优质客户，而只拥有质量较差的客户。而在银行业中，20%的优质客户创造了银行80%的利润，客户边缘化的直接结果将是中资银行的利润下降。

事实上，尽管银行业尚未完全开放，中外银行的客户争夺已经开始。2002年3月，在华的花旗银行和汇丰银行宣布对低额存款客户收取账户管理费，花旗银行把收费标准定在“日平均存款低于5000美元每月收费50元人民币，存款不足10万美元每月收费100元人民币”。而汇丰表示，“6个月以下平均存款余额不低于2000美元的不收费，2000美元以下的则收取20美元服务费。”这无疑为外资银行定位高质客户的战略的具体体现。而且，中资银行原有优质客户流失的现象也已经出现。2001年，南京爱立信公司陆续归还江苏省内中国银行、交通银行、工商银行等中资机构的贷款19.9亿元(含有追索权保理业务)，至2001年末，南京爱立信在江苏省内金融机构的所有贷款已全部还清；同时南京爱立信与汇丰银行上海分行、渣打银行上海分行签署了8.27亿元的无追索权保理业务协议。南京爱立信从中资银行转向外资银行的这一事件可以看作是未来中资银行客户“边缘化”的一个征兆。

2. 价值链“边缘化”。它是指中资银行将失去风险低、附加值高的业务，如信用卡、信用证、国际结算、银团贷款等，而只能保留风险大、附加值低的业务。中国商业银行目前仍主要以存款、贷款、结汇等传统业务为主，产品品种少，利

润来源单一，缺乏核心竞争力。而外资银行大部分已进入现代银行业务阶段，风险小、成本低、利润高的国际结算等中间业务已成为其重要的利润来源。目前中国四大国有商业银行的收入构成中，利息收入均在 80% - 90% 以上，而美国银行的非利息收入平均起来已经达到 40%。外资银行进入中国市场后，必将利用其竞争优势向一些处于价值链高端的业务领域进军。目前在部分地区，国际结算领域外资银行的份额已经高达 40%，预计这一比例在此后几年还会有大的增加。这样的行为将会把中资银行推向价值链的低端，使得中资银行在价值链上被“边缘化”，其最终的结果将是中资银行的利润下降，风险上升。

3.金融创新“边缘化”。它是指中资银行将在金融创新中处于被动模仿的地位，而失去利用金融创新创造利润、占领市场的主动权。任何一种金融创新在其创新的初期，由于缺乏竞争者，都能够为创新者带来可观的利润和市场份额。总体说来，目前中国的国有商业银行缺乏自主创新的能力，所谓的金融创新大多停留在模仿阶段；而外资银行由于其熟悉国际金融领域，长期分析国际金融形势，注重市场开发，有丰富的市场竞争经验，因而具备很强的技术和金融产品开发的能力。南京爱立信转向外资银行的起因，就是相关中资银行难以提供“无追索权保理业务”这一金融业务。在金融创新上的“边缘化”将会导致中资银行在未来的竞争中失去先机，中资银行的盈利水平也会因此大受影响。

4.人才“边缘化”。它是指中资银行优秀的管理和专业人才将流向外资银行。出于开拓本地市场的需要，外资银行将会展开与国内银行人才的争夺。外资银行有着优厚的报酬和合理的激励机制，而国有银行目前的用人体制和激励制度则十分僵化。国有银行按照平均生产率付工资，外资银行却根据边际生产率付工资。这样，国有银行很容易使优秀人才流失，而外资银行需要的正是这些优秀人才。现在，一些对外国银行开放的城市已经出现了银行人才流失的现象，他们中的很多人成为了外资银行的管理人员，并且带去了原来的客户。如果这一状况一直持续下去，将会对国内银行的经营管理造成不小的负面影响。

“边缘化”带给中资银行的冲击是十分巨大的，中资银行将直接面临着市场份额的流失、盈利能力的下降、流动性的恶化以及人才的流失的危险。对于状况已经不佳的国有商业银行而言，这种冲击将会危及银行的生存。

中国银行业面临的巨大问题和银行业开放后所可能面临的潜在危险，使得我国银行业的改革已经势在必行，而国有商业银行的改革无疑将是整个银行改革的关键所在。2002年2月全国金融工作会议指出：对国有独资商业银行进行综合改革，是整个金融改革的重点。

国有商业银行如何改革？在提出我们对于改革的设想之前，有必要先分析一下是什么原因导致了我国国有商业银行如此之多的问题。这样，我们的改革才能对症下药，有的放矢。

二、问题的根源：产权和治理结构的缺陷

(一)产权缺陷

国有商业银行的各种问题究竟是来自于规模约束还是产权约束？我们的回答很简单，问题主要来源于产权约束，然后才是规模太大导致的各种弊端。

国有商业银行唯一的所有者是国家，正如在中国的国有企业身上所发生的一切一样，银行所有的损失最终将由国家通过财政来承担，而真正的破产或关闭则基本不会发生。同时，政府目标的多元化造成了国有银行除追求利润最大化外还担负着许多政策性的负担。而在银行和政府主管部门之间存在着信息不对称，这就引发了对经营者进行绩效评估的困难，国有商业银行的经理们完全可以利用政策性负担来解释经营上的失败和追求个人的其它利益。这无疑将助长代理人的道德风险。国有商业银行经理的行为将不是利润最大化，而是个人利益最大化或者努力最小化。不计成本、不计风险或者不关心盈利都是这种道德风险的体现。

理解了国有商业银行的产权状况，就不难理解为什么过去经常盲目扩张信贷的国有商业银行现在却发生了“惜贷”的行为。

九十年代初期，国有银行风险暴露的还比较少，国家对于银行的风险强调也比较少。那时，国有银行的经理为了个人政治上的升迁，经常会纵容地方政府滥用银行资源，将很多的资金贷给了效益不佳的地方企业。国有商业银行的经理还出于个人利益上的考虑贷出了大量的关系贷款，对利用银行资金进行投机炒作的行为也并不加以杜绝。正是这些行为造成了过去国有银行不计风险扩张信贷的事情屡屡发生，而所有这一切造成的损失则是今天国有商业银行居高不下的不良资产问题的根源。随着银行风险的暴露，国家开始强调控制银行风险，将风险水平作为考核银行经理的重要指标。于是，国有银行经理为避免风险，不去努力开拓中小企业贷款客户，尽管这样的贷款需求较大而且有利可图。努力最小化成为当前国有银行的主要行为方式。所以，应该看到，银行过去不计风险的扩张贷款和当前的惜贷行为都是其产权状况所导致的结果，是一个硬币的两面。

(二)公司治理结构缺陷

产权缺陷必然导致公司治理结构的问题，国有银行治理结构和内控激励制度存在着严重的缺陷。这也是各种以改善治理结构，建立现代企业制度为目标的改革方案所依赖的理论依据。

首先，国有银行太大，管理层级过多。规模过大带来的直接后果就是管理成本过高和由此导致的低效。在组织体系上，国有商业银行采用的是与行政层级对应的总分行体制，实行五级管理，¹过长的代理链条加上国有商业银行过大的规

¹ 我国国有商业银行采用的总分行体制由以下五级构成：(一)总行；(二)省级分行；(三)市、

模使得总行对于下级分支行的控制力很弱。最近披露的中国银行的一个县级支行的三任行长在九年内利用管理上的漏洞向国外转移了 4.83 亿美元的案例，正是这一问题的突出表现。为了避免总行控制力太弱带来的各种风险，各家银行不得不上收下级分支行的贷款权限。目前，四家国有银行的县级支行大都是主要做负债业务而贷款权很小，这是导致当前县级企业和农民贷款难的原因之一。

其次，在人事安排和激励制度上，国有银行沿用了许多政府机构的方式从而缺乏效率。银行高层管理人员的任命和职位的提升都和行政级别的高低挂钩，这种选拔和考核通常偏离经理市场准则，对正常的选拔和任命机制造成扭曲。银行管理人员的工资标准也是比照公务员的标准制定的，高层管理人员并不直接负责选拔和提升职员，也很难处罚、解聘和替换工作人员。这些制度安排造成了国有商业银行看起来更像一个政府机构，而与真正的商业银行相去甚远。

国有商业银行在内部控制、内部审计、管理信息系统以及外部审计这些内部治理结构的基础设施上，也与一个成功的银行差距很大。总而言之，国有银行诸多问题的根源，是它们在产权和治理结构上的缺陷。这同时也为我们的银行改革指明了目标。

三、改革的原则和思路

(一)尊重历史形成的产权格局

国有银行的改革是个系统工程，它不仅牵扯到银行自身的产权结构，组织体系以及银行、政府和企业之间复杂的利益关系，更需要金融监管、货币和财政政策以及国有企业改革等相关领域的配合。我们认为，无论何种改革方案都必须尊重历史和当前已经形成的国有银行的产权格局，这是国有银行改革的一条重要原则。

从中国过去的改革实践看，政府似乎总是倾向于通过重组和划拨等行政命令的方式来进行一些大规模的改革，很显然国有银行改革也属于这种类型。重组划拨对于一个强势的政府而言，是一种省事而且易行的改革模式。这样的改革可以“重组”出一些在概念上符合改革要求的机构，从而迅速实现预定的改革目标，但这样改革的结果往往却不如人意。政府怎么能随意的重组划拨呢？这中间很大的原因就是被重组的机构都是国有的。

在行政命令下重组国有机构，和按照市场规则发生的购并非常不同，这样的重组很容易为各种各样的机会主义行为提供机会。国有机构在产权上是归属于国家的，这一产权安排决定了很难有人会对国有机构的损失以及过去的所作所为真正负责。事实上，即使在法律或者行政上可以追究一些人的责任，这种追究通

地区分行；(四)县支行；(五)县辖办事处、分理处及储蓄所。

常也只是名义上的，最后承担责任的还是这个国有机构。一旦国有机构被撤并或者重组，那么这些损失和应负的责任只能由国家指定一个其它机构来承担，或者被划转入新的机构由新的机构承担。但是无论是别的机构还是新的机构，都不会有任何激励承担这些损失和责任。它们也可以找到足够的理由不去承担，因为它们可以把一切责任推给那个已经不复存在的国有机构，它们甚至可以以此为借口为新产生的损失而开脱。

中国改革的实践已经为我们提供了许多这样的案例，改革中所发生的每一次重组几乎都不可避免的伴随着巨大的损失，而这些损失最终又不得不由政府来承担。单是银行系统我们就可以找到不少这样的例子。

我们必须接受“路径依赖”这一事实，这正是我们强调尊重历史和现状的原因所在。任何一个国有机构一旦形成，其自身的历史就不能被轻易忽视。因为所有的信息都是与历史相联系的，如果机构不复存在，这一切的信息也就不复存在。在国有的情况下，名义的“所有者”是缺位的，真正的“所有者”却可以随着机构的消失而不必负担其应负的责任。这时，所有的损失和责任还必须由其名义“所有者”国家来承担，而与之相关的信息却无可挽回的损失了。这是最大的信息不对称，会引发更大的道德风险和机会主义。这正是通过行政命令进行重组划拨总是造成巨大损失的原因。

因此，承认路径依赖意味着我们在银行改革的过程中决不能轻言重组和划分。即使有必要进行重组和划分，也必须充分考虑当前已经形成的产权格局。选择彻底的“推倒重来”或者“重新洗牌”不仅可能代价巨大，推倒之后是否能够真正重来本身也是一个问号。

(二)国有商业银行改革思路

对国有银行改革的方案已经有很多的讨论，总体说来，大致有两种意见比较集中：一种是整体改制的方案；另一种是拆分的方案。下面我们将对这些方案做出一些比较，然后提出我们自己关于银行改革的一些想法。

整体改制的方案是在维持当前国有商业银行完整性的情况下，将国有银行改造为股份制商业银行。按照一些学者的提法，整体改制可以分步进行：首先，将国有银行改为有多元化投资主体的有限责任公司，再改为股份有限公司，最后成为上市公司。拆分的方案是，将我国的银行按一定的方式拆分成若干家银行。这中间最具代表性的方案是将国有银行按照地域拆分成5-6家地方银行，然后再通过在国内上市的方法改造成为上市公司。无论是整体改制还是拆分上市，这两种改革方案无疑都注意到了国有商业银行在产权结构和公司治理结构上的诸多缺陷，这也正是我们所指出的国有银行的问题所在。

整体改制的优点在于，它对目前的银行体系冲击最小。同时，国有银行现在的规模可以得到保持。一旦改制成功，过去的规模不经济很可能可以转化为规模上的优势，使得改制后的银行在竞争中处于较为有利的地位。但整体改制是有条件的，并不是所有的国有银行都可以通过整体改制的方案进行改革。进行整体改制的银行至少要满足下面三个前提条件：一是有较好的信贷传统和文化；二是银行一级法人的控制能力强；三是银行的机构网点(特别是在县级的网点)要相对少。

拆分方案的优点在于，注意到了一些国有银行规模巨大，整体改制难以进行。拆分可以缩小银行的规模，一些规模太大带来的问题通过拆分可以得到解决。拆分还意味着许多改革可以分期分批地进行，从而使得改革具有可操作性。但是，拆分方案也有缺点，拆分会彻底改变我国银行业的格局，是一个大手术，方方面面牵扯很多，可能会带来一定的风险和较高的成本。拆分在技术上的难度，也比整体改制大。新分出的银行在信用等级上可能会下降。这些都必须要充分的考虑。

比较整体改制和拆分方案的优缺点，同时根据我们提出的尊重现状和系统改革的两条原则，我们认为，国有银行的改革一定要慎重，能够整体改制的就整体改制，这样才能在最大程度上尊重现状；对于不能整体改制的，再考虑对其进行其它的改革。

改革的目标十分明确，就是要通过对国有银行的改革，解决国有银行自身问题以及由此引发的银行体系的问题，具体说来是三条：一是使国有银行的产权清晰；二是在国有银行建立真正的公司治理结构；三是通过调整结构，建立起一个多层次的银行体系，从而实现对资源的有效配置。

综合考虑我国四家国有银行的现状，其中多数银行基本符合整体改制的条件，可以有步骤、有次序的整体改制为股份制商业银行；可以考虑对一家国有独资商业银行进行拆分。

我们的拆分方案如下：第一，将该行按照省、直辖市、自治区进行拆分，行成 31 家省级银行。拆分不能在不同的省之间进行资产和负债的调整，完全按过去一个时点(如去年 12 月 31 日)将各省的资产负债原有的格局冻结，在总行存放的资金也将全部返还。

第二，由货币当局对分拆后的 31 家银行的资产负债进行初步评估，国家将据此对各省级银行进行注资。注资的原则是“一次划定，分期拨付”。注资的多少将根据各省级银行的资产状况在拆分之时一次划定，对于资产状况较好的省级银行国家可以不注资，由它们自己解决困难；而对于那些资不抵债的省级银行，国家将进行注资。全部的注资大约需要 3000 - 4000 亿元。由于数目巨大，可以分三年拨付。

第三，在一次性的划分清 31 个省级银行的资产、负债和注资额度之后，这些银行在产权上的界限就基本划分清晰了。这个信息必须透明，使潜在的投资者可

以根据这些初步的信息来判断拆分后银行的价值，并进而决定是否投资。在这些银行成为真正独立的银行之前的过渡期中，它们将仍由总行进行管理，但总行的作用仅仅限于对这些银行进行业务上的管理、协调和监督，而不能再对这些银行的资金进行跨地区的调拨。对于拆分可能引起的恐慌性挤兑，国家必须做好充分准备，只要发生挤兑，国家保证提供资金予以支持。在整个过渡时期中，地方政府负有领导责任，要处理好各种关系并应付各种可能发生的情况。

第四，拆分之后进一步的工作就是，对这 31 家省级银行进行股份制改造，使它们成为真正意义上的股份制商业银行。这个过程应在各省地方政府的领导下进行，具体的方案由地方政府会同中国人民银行制定。中国人民银行负责方案的审批、市场准入、高管人员的资格认定和组建后的金融监管。

第五，由于各省的具体情况不同，各省级银行的股份制改造虽然是同步进行，但速度可能有快有慢，成熟一家，成立一家，哪个省级银行找到了合适的投资者，哪个银行就可以组建为独立的股份制银行。条件不成熟的，就继续在总行的管理下运行。新成立的省级银行党组织的关系在地方，受中央银行监管，并严格按《公司法》和《商业银行法》运作。在可以预见的将来，这些省级银行不允许跨地区经营。

第六，该行的总行将逐步转化为一家金融服务公司，成为这些省级银行的服务中心，集中提供信用卡、支付系统和联行服务。31 家省级银行之间的资金调拨仍使用原有的系统。该金融服务公司可以对 31 个省级银行持股，但要尽量避免相对控股，不许绝对控股。凡是涉及到全国范围的系统和设备，都放在该公司，比如信贷登记系统和数据中心，这样有利于保留原有的服务网络。该公司提供有偿服务，各省级银行付费使用。该公司和省级银行之间已不再是原先的隶属关系，而都是独立经营独立核算自负盈亏的合作关系。

股份制改造时对于投资者和控股方不应有过多的限制，现有股份制商业银行、企业、个人、各级地方财政和外资均可入股。在股份制改造过程中，还应避免简单上市或者仅仅只是引入多个国有股东的做法，这样对于银行治理结构的改善效果不会太明显。我们认为，通过引入战略投资者来实现股权多元化将是一种行之有效的方式。合格的战略投资者有两类：一是境外的战略投资者。世界银行国际金融公司(IFC)和香港上海汇丰银行参股上海银行、高盛和摩根斯坦利参股平安保险，都是外资进入境内金融机构的典型案列。² 外资股虽然不是控股股东，但其公司治理机制已经发生明显改善。二是民营战略投资者。金融开放应

² 1993 年摩根斯坦利和高盛参股平安保险后，平安保险成为中国第一家有外资参股的全国性保险公司。在平安保险的股本结构中，中方持股 84.74%，外资股份占股 15.26%。1999 年 9 月上海银行首次引入国际金融公司参股。2001 年 12 月，香港上海汇丰银行以 5.18 亿人民币参股上海银行，使上海银行成为中国第一家由多家外资金融机构参股的商业银行。截至 2001 年底，包括香港上海汇丰银行、香港上海商业银行和国际金融公司在内的三家外资参股上海银行的比例达到总股本的 18%，其中，香港上海汇丰银行参股比例为 8%，香港上海商业银行参股比例为 3%，国际金融公司参股比例为 7%。

秉持内外并重的原则，凡对外开放的金融领域原则上都应对内开放。

地方政府也可以对省级银行入股，但政府的作用往往具有两面性。政府入股在发生风险时对稳定民众的信心会有很大的帮助，特别是在各省级银行组建的初期阶段。但政府入股也会带来不必要的政府干预，这一点是不利的。合适的做法是在组建初期，政府可以参股，在适当的时候政府逐步退出在银行的股份。

引入境内外战略投资者会不会削弱中国的金融安全？答案是：不会。第一，国家将依法监管，只要监管有效，金融风险就可以得到控制。第二，国家依法征税，享有主权收益。第三，金融控制力的体现主要不在于金融服务是谁提供的。各国经验表明，国家的金融控制力主要体现在金融市场的清算、登记、托管和交易系统，只要国家牢牢掌握这些系统，就可以随时获得货币流向、股票和债券的市场信息，从而保持控制力。不仅如此，由于战略投资者是在以自己(总公司)的资本承担风险，在一定程度上还有利于分散国家的综合债务负担。打破国有垄断，放松市场准入，我们不应惧怕外资银行进入中国的零售业市场。零售业的投资类似于直接投资，外资银行用真金白银建立起来的零售网络是固定资产，不易撤走，有利于开放条件下的金融稳定。

我们对国有银行改革的构想，是对整体改制和拆分两种方案的一个综合。一方面对能够整体改制的多数国有银行进行整体改制，最大程度地维持整个银行体系的稳定；另一方面对难以进行整体改制的国有银行进行拆分，这样也有一箭数雕的作用。首先，拆分有利于引进外资和民间资本，改变现有的产权结构和公司治理；其次，拆分可以解决国有银行规模过大、管理链条过长的弊病。拆分后管理半径由过去的全国范围缩小到各省区域内部，管理半径减少了大约一半，而且各省级银行还可以根据各省的具体情况，有针对性的设计其内部的层级结构。第三，拆分能够有效的解决货币政策传导不畅的问题，拆分后资金的调度将由原来的全国范围缩小到省内，省级银行将能够更加有效地为中小企业提供服务，为省域经济和县域经济服务。第四，拆分并没有丧失原有大银行网络的功能，同业拆借等商业活动仍旧可以在全国范围内进行。只是此时总行金融服务公司和省级银行之间是商业关系。

全国性银行拆成省级银行后，可能产生信用等级下降等问题，那么这些银行能否生存下去？我们认为信用等级的下降可能是暂时的，并不会是永久的。而对于这些银行生存问题的担心更是多余的。美国有 9000 多家银行，即使考虑两国在经济总量和金融发达水平上的差距，中国的银行仍然是太少了而不是太多了。目前我国城市商业银行都能存活，拆分后的省级银行的生存和发展应该有相当广阔的空间。

四、银行业对内开放

我国 20 多年改革成功的一条重要经验就是渐进改革。中国的改革实践表明，改变国有部门的行为是非常困难的。在没有大规模私有化的前提下，从原有的公有制体制之外生长出的非公有制经济，却带来了意想不到的结果。正是非公有制经济的高速发展，带动了我国的经济增长，促进了就业，并且迫使国有部门参与竞争。在非公有经济成长的过程中，尤其值得注意的是表现出众的国内民间资本。可以说国内资本的表现毫不逊色于国外的资本。而这个成功的经验却很难在银行业推广，因为银行业没有在现实的意义上对内资开放。银行业对内资开放虽然在法律法规上没有明文禁止，但事实上民间资本的进入银行业非常困难。新希望集团的刘永好先生入股民生银行只能算是一个特例。

中国的银行业目前已经向外资银行开放，这使得我国的银行业在整体上是一个要么国有要么外资的奇怪格局。既然我们已经允许银行业向外资开放，我们就没有理由像对外开放那样对内开放银行业。也许不向内资开放的一条重要理由，是担心内资短期行为会导致金融风险。的确，我国曾经在二十世纪九十年代早期向民营资本开放过城市信用社的市场准入，后因风险暴露不得不关闭撤并了许多。但导致这一问题的根本原因，不在于民营资本天生的不可信赖，而在于政策预期不稳。举例说来，农民分到承包地后可以选择栽树，也可以选择砍树。如果他预期承包政策难以持久，就会选择砍树而不是栽树，而我们的政策往往是等不到树长大就会变化。这恰恰使得砍树的短期行为占便宜，而使种树的长期行为吃亏。如果在城市信用社投资的绝大多数民间投资者都是坏人，可能要检讨的就是我们的政策和社会文化环境了。如果政策使那些讲信用、有长期行为的民间投资者得到较好的回报，好人应该是大多数的。

银行业向内资开放的形式可以是多种多样的。我们认为，主要的形式将是吸引民间资本对现有的中小银行进行改造。这些中小银行是指城市商业银行、农村和城市信用合作社。很多学者呼吁大力发展民营银行，也可以考虑设立一些民营银行。但重新设立一个新的民营银行需要很长的时间，作用可能很有限。改革的主要方向还是通过引进民间资本，对现存的中小银行进行产权和治理结构进行改造。通过民间资本来增强中小银行的资本实力，进一步完善中小银行的公司治理机构，推动中小商业银行在竞争中找准市场定位，完善服务功能，提高竞争力和抗风险能力。

我们希望通过民间资本开放银行业，使中国 20 多年改革的成功经验能够在银行业得到借鉴。当然，对内资的开放必须与对国有银行的改革和加强金融监管同时进行。建立新的民营银行是一剂中药，见效较慢，而我国银行体系现存的问题更需要的却是一次手术。看来中药和手术都是需要的。

总体说来，中国银行业改革面临着很多现实的困难，未来的一些变化可能

还会给银行改革带来新的困难，比如说利率市场化、汇率制度的变化以及资本项下的可兑换，这些问题的到来也许会比我们想象的还要快。我们对中国的银行业改革持谨慎乐观的态度。我们相信，如果货币和监管当局可以比较正确地处理重要事情而避免犯大错误，中国有可能在不经历大的银行危机的前提下，实现银行业改革的成功。

参考文献

- Guo, Jingping and Xiaoqiu Chen, "Opportunities in financial markets of China." Mimeo, October, 2001.
- 经济发展战略研究组, "中国金融体制改革的回顾和展望", 中国经济研究中心内部讨论稿 No.C2000005, 2000 年。
- 焦瑾璞, 《中国银行业国际竞争力研究》, 北京: 中国人民大学出版社, 2002 年。
- 林毅夫和李永军, "发展中小金融机构, 促进中小企业发展", 中国经济研究中心内部讨论稿 No.C2000016, 2000 年。
- Ma, Guonan and Ben S C Fung, "China's Asset Management Corporations." BIS working paper, January, 2002.
- Pieter Bottelier, "Financial Sector Reform in China", Mimeo, August, 2001.
- 钱颖一和黄海洲, "加入世贸后中国金融的稳定与发展", 《经济社会体制比较》, 2001 第五期, 第 35 - 43 页。
- 徐滇庆(主编), 《金融改革路在何方: 民营银行 200 问》, 北京: 北京大学出版社, 2002 年。
- 谢平, "中国金融改革中的'推倒重来'", 《财经》, 2002 年第 10 期, 第 60 - 61 页。
- 许小年, "分阶段系统改革", 手稿, 2001 年 4 月。
- 易纲和赵先信, "中国的银行竞争: 机构扩张、工具创新与产权改革", 《经济研究》, 2001 第 8 期,
- 易纲, "市场效率和产权界定", 《中国: 发展与改革》, 1988 年第 12 期。
- 张继伟, "开平之劫", 《财经》, 2002 年第 9 期。

Reform Strategies of China's Banking Industry

GANG YI

(The People's Bank of China)

KAI GUO

(China Center for Economic Research, Peking University)

Abstract In this paper, we analyze the problems in China's banking industry. We propose some guiding principles for banking reforms in China and compare alternative reform strategies for the state-owned banks. The last part of this paper discusses opening China's banking industry to domestic private investors.

JEL classification E58, G21, G28