



您的位置：首页 - 文章选登

国有银行改革面对三大问题(叶松青等；11月19日)

文章作者：叶松青 常庆伟

自从中国加入WTO以来，政府所承诺的对外资全面开放金融业就像一道紧箍咒，套在国有银行及其监管部门的头上。国家为了降低银行的不良贷款率、提高经营效率和完善治理结构费尽心血。1998年财政部定向发行2700亿特别国债，所筹资金专门用于补充银行资本金；1999年四家国有银行将1.4万亿不良资产剥离给新成立的四家资产管理公司；2003年底国务院批准设立中央汇金投资公司，其主要职责就是代表国家对有关国有重点金融机构履行出资人职能；2004年，中行、建行又再剥离2787亿元可疑类不良资产，提高资本金率，并积极改制上市。中国银行再次剥离不良贷款，有望成为首家在海外上市的国有大银行，中国建设银行拆分为中国建设银行股份有限公司和中国建银有限责任公司，中国工商银行和农业银行也在紧锣密鼓地筹备中。

从国际上看，混业经营已经是大势所趋。中国从明年开始就要全面开放金融行业，面对实力强大的外资银行，如果还是沿袭过去的分业模式，国有银行将会被淘汰。因此，探索混业经营的模式，加快混业经营的步伐，已经是国有银行增强竞争力的当务之急。日前发达国家的混业主要有两种模式：一步到位的德国全能银行即德意志银行模式、金融机构出资新设的日本模式和美国的“母混业、子分业”的金融控股集团模式。日前，我国国有银行建立的混业模式大都采取了美国式金融控股集团进行混业经营。

在各部门的努力下，国有银行的账面数据已经有了很大的改善，不良贷款率大幅度下降，资本充足率已经达到或接近国际优质大银行的水平。在银行上市和引进战略投资者之后，公司治理结构也有望得到明显的改善。同时，国有银行在混业经营上也迈出了关键的一步。这些都让人欢欣鼓舞，但是在这些进步现象的背后，我们还应该看到，本文的以下三大问题依然困扰着国有银行。

#### 第一、混业经营并未降低银行的风险

资产组合理论认为银行从分业走上混业，能够分散风险。证券市场（包括股票、债券等金融工具）与银行业之间具有很强的互补性，银行通过发行股票可以将风险分散给投资者，还可以把资产证券化，化长期为短期，增加流动性，解决“存短贷长”的痼疾。利率是资金供求的指示器和价格，在一个完全的金融市场体系中，证券市场通过利率这一纽带，横向分散了银行的利率风险。完全的市场确保了竞争的充分性，竞争确保了风险的广泛分散，同样也确保了信息的有效性，由此资产被准确定价，这些价格为资源的合理配置提供了准确的信号。

但是，现实社会中找不到这样一个完全竞争的全能市场，证券市场的过度频繁波动经常使价格远离所代表的资产内在价值，价格扭曲所造成的高风险伴随着银行入市而被放大。在分业体系中，金融市场被严格分割，市场风险也被严格锁定。证券市场风险只能在一个较为有限的空间中传递。在混业经营体系中，银行经营业务和范围极大扩展，降低了监管部门的监管能力。随着金融创新和期权定价和衍生工具的方法的运用，一个金融机构可以把风险转移到另一个金融机构，也可以把风险从银行业转移到证券市场，但是对金融业的整体风险没有一个出口，它还是在里头，这加剧了风险的流动，特别是跨银行业和证券市场的传染。因此，混业经营给银行带来规模效益的过度信赖，国民财富聚集在银行体系中，高储蓄率和高不良贷款率是中国金融体系乃至整个国民经济内在缺陷的表现。

商业银行还未建立起真正的法人制度和内控机制。国家准备退出或部分退出银行业的时候，银行自身还未蜕变为真正的市场主体。在内退（国家担保）外进的竞争压力下，银行匆忙上市必然会增加风险。美国是最好的例证。自1929年金融危机引发的经济大萧条以来，美国一直明文规定金融业实行严格的分业经营模式，直至1999年11月4日美国参众两院通过的《1999年金融服务现代化法案》废除了1933年制定的《格拉斯-斯蒂格尔法案》，才彻底拆除了银行、证券和保险业之间的隔离墙，允许商业银行以金融控股公司(FHC)形式从事包括证券和保险业务在内的全面金融服务，实行混业经营。

中国的国有银行自其成立以来，就被深深打上中国特色的烙印。1984年财政对国企的支持由“拨改贷”起始，国有银行便肩负起对国企提供信贷支持的重任。在国家信用的支持和严格的金融业准入制度下，四大国有银行吸收了居民和企业的大部分存款。在内控机制和监督机制很不健全的情况下，银行用吸收的存款为许多经营管理很差或面临倒闭的国企提供信贷，支持中国低效的经济增长。中国的银行体系是以国家信用为依托，国有银行对国企提供垂直式的资金支持为链条的体制，因此，国家信用在这一体系中扮演了枢纽的作用。由于投资工具的缺失、证券市场的弱小、保障体制的落后和对不可分散风险的一个套头策略是代际风险分担，它把一组给定资产存量相关联的风险在具有不同经历的各代人之间摊销，而上市后，这种内存的高风险暴露在金融市场风险之下。

#### 第二、引进战略投资者不能有效解决银行内部问题

战略投资者的引进，能在一定程度上完善公司治理结构，提高银行的效率和竞争力。但是战略投资者持有国有银行股份的根本目的是为自己获得最大利润。在国家信用部分退出银行业的起始阶段，银行虽然在外汇注资和不良资产剥离后，资本充足率已经超过了巴塞尔协议规定的8%的要求，但是体制固有的缺陷依然存在，银行的风险系数很大。从资产收益率来看，四大国有银行低于国内股份制银行，更远低于外资银行。国有企业还占了相当比重，和以前相比，虽然比率有很大的下降，但是对关系国民经济命脉的行业，国有企业依然居于支配地位。这些行业的企业都享受着“超国民待遇”和垄断利润，都与政府和国有银行有着千丝万缕的联系，形成了一张紧密的网络。

外资银行由于不能突破政府设置的进入壁垒和未建立起自己的客户群，需要与国有银行合作，借助这块跳板抢占中国的金融市场。战略投资者的目标绝不会仅仅满足于持股不到25%的比率而愿意为未来的竞争者提供最先进的管理经验和最新的技术，他们要么增加持股比例掌控国有银行及其优质国有资产，要么待时机成熟另立门户。显然，这两者都不是决策者们愿意看到的。国有银行的问题主要是体制落后和微观基

础的不完善，这很难通过引进外资得到解决。更为严重的是，引进战略投资者，使得原本可以由国有银行自己获取的利润不得不与外资分享。由于国有银行的体制特殊，存在国家信用担保和银行高管的行政任命，使得资产在评估上很难有一个参照的系数，很容易造成国有资产流失。同时，外资银行通过合作了解了国有银行的操作方式和竞争能力，在“知彼”上占据了优势地位，使国有银行的竞争能力进一步下降。

### 第三、最终所有者缺位仍没有得到有效解决

国有银行股改上市改变不了国家（更确切地说是中央汇金公司代表国家）对其控制的局面。国家的最终目的是满足公众的利益。国家作为一个抽象的范畴并不能真正实施对银行的监督和管理。所谓的汇金公司也不过是代表虚体（国家）利益的实体而已，它本身也是代理人。最终所有者缺位的后果：第一，银行没有最终守护者，庞大的银行资产失去有效的监督和控制，也造成了地方政府为了地方企业的利益，经常干预银行贷款的现象。第二，缺乏激励机制和约束机制。由于与切身利益没有密切的关系，经理人通常对贷款的质量并不很关心，这就需要内部约束和外部监管。国有银行的经理大都是委派制，层层监管，形成了一条很长的代理链，只要链条中一个环节出现问题，就会影响整个代理。更为严重的是，在代理链的终点出现了缺位—国家并不能行使委托人职责。同时，国有银行肩负着经济改革的重大使命，使得银行不能作为真正独立的市场主体，实现利润最大化。缺乏激励机制的银行必然很难实行有效的管理，国有银行的低效也就在情理之中了。

因此有国家掌控下的银行很难与实力强大的外资银行竞争。金融市场在市场经济下是一个高度竞争的行业，国家应该退出这个行业。但是从现实的情况来看，国有企业在很多竞争性的领域依然处于垄断地位，经济的发展依然要靠国企的推动，国有银行依然为国企提供大部分的信贷支持，国家担保的退出意味着在整个体制内的资金链条上最重要的一环被割裂，极有可能引发社会的动荡。因此，短期内政府不可能放弃对银行的控制，只是退居幕后为国有银行提供隐性担保。国家的次优选择是出让部分银行股权，引入战略投资者，加强银行的外部监督、改进治理结构。正如上文所分析的，引入战略投资者只是一种治标不治本的策略。如何解决国有银行最终所有者缺位的问题是经济学家们急需解决的一个重大课题。

文章出处：《经济参考报》

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

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