



您的位置：首页 - 易宪容

国有银行改革的迷思 (2004年8月18日)

文章作者：

2004年以来，政府对四大国有银行改革决心大，目的明确，改革时间表清晰。银行管理层更是信誓旦旦，对整个改革程序、指导原则、目标等方面都列得清清楚楚。按照预期的设想，四大国有银行改革只要顺其路径就可以成功了。但是，从最近中银香港发生事情来看，人们对这样的四大国有银行改革设计是否能够成功一定会有所保留了。

不少国际媒体表示，中银香港管理层接二连三地出事，说明中银香港虽然表面上已“脱胎换骨”，完全置身于市场体制下，但其内在管理体制、人事制度、组织运作机理仍然没有走出国内银行体制的窠臼。这同时也说明国有银行改革目前所面临的困难仍然是十分艰巨的。

按照新新制度经济学的理论，任何制度的演进都是沿着上窄下宽的树枝状路径拾级而下的。每一个选择不仅是放弃了一些可能的替代机会，而且前一个选择所决定的路径往往限定了下一个选择的可能路径。从事一个选择的同时已经排除了其他的选择，也构成了其后选择限制条件。也就是说，过去的制度形成了具体行为者的利益、权力、信念，以及对成本收益和制度功能的评估，而且也影响到他们对所具有的资源、能力与行动偏好，影响到这些制度所导致的结果。

目前四大国有银行改革为什么会如此困难？最大的问题就在于无法从以往计划经济体制的窠臼中走出。四大国有银行改革是希望建立现代商业银行制度，是希望完成现代股份制改造，但是，从现行的国有银行运作机制及改革的方式来看，仍然是以现行的行政主导体制为主、市场规则为辅；仍然是政府希望对金融资源的管制来聚集整个社会的资源，并为政府所主导的目标及国有企业服务。试想，在这种情况下，有效的市场机制如何才能建立起来呢？我们可以看到，四大国有银行的不良贷款国家花巨资处理一批又一批，但目前仍然是有增无减。

目前国内的金融改革越是深入，披露出的问题就越多，国内金融市场所面对的系统性风险就越大；国有银行的不良贷款率不断地在下降，控制风险的能力与技术不断地在提高，赢利水平也达到了历史最高，但是不良贷款却又在增加；一场宏观调控，一场金融审计，不少金融大案随着暴露出来；政府宏观调控宁可使用种种行政手段，就是不使用市场利率这个最基本的工具；国内的利率市场化改革为什么会如此之困难？为什么政府出台的利率改革的措施总是会倾向于国有银行、国有企业？即一方面拼命管制利率，造成资金黑市泛滥，黑市利率高企（试想，目前国内为什么会集资盛行，就完全是政府对利率管制的结果）；另一方面，极力压低存款利率，扩大存贷款利差，让民众的财富轻易地流入国有银行、流入永远欲壑难填的国有企业。何也？目前国有银行改革仍然没有走出计划经济窠臼。

现在我们要问的是，四大国有银行的改革为什么无法走出以往计划经济的窠臼？从国内金融改革所发生的事情、中银香港最近所发生的事件来看，目前国有银行的改革仅是从理性、效率、经济性来确立四大国有银行的改革目标、改革程序及改革时间表是相当不够了，而应该从更广阔的角度来思考这个问题。

从一般的制度经济学来看，制度的重要性就在于制度是个人追求利益最大化或效率的约束条件，同时也是为了个人追求最大化利益而减少环境的不确定性及提高效率而设。因此，任何制度的变化都在于经济理性的指导下，根据成本收益的分析原则来进行。国有银行的改革也应该是这样一个设定前提下进行。但实际上国有银行改革都是在特定历史、文化、社会等时空条件下出现与发展的。而这种特定时空条件尽管是制度运作的基础及制度改革的约束条件，但实际上它的运作是受制于具有心智与人性的个人。当制度变革与追求自身利益最大化的个人目标一致时，那么制度的理性自然会彰显；当制度变革的目标与个人追求的目标不一致时，个人自利的行为就会制度理性追求之目标相悖。因此，仅是用理性与效率是不足解释制度变迁的。

有不少研究表明，现有的制度变革主要是以延续其生存为目标，因此，在延续的过程中，由于存在各种利益集团博弈，他们会利用政治手段介入计划的参与，使得制度改革的目标不断地改变，不断在用新的目标代替原有目标。有时候这种制度变革也可能成为有权势的领导者实现个人目标的工具，变成种种利益集团竞争的场所，这样必然导致制度改革出现非预期的结果。同时，我们也会注意到，在这种制度变革过程中，由于不同利益集团之间的利益冲突与权力争夺，当中存在许多在外界看来是不理性、没有效率的行为，但这些利益冲突与权力过程，则是制度选择与制度改革的过程中不可忽视方面。

中银香港的事件表明，四大国有银行可以建立起类似于现代企业制度的公司治理结构，可以建立起像模像样的董事会制度，也可以建立起类似于现代商业银行的风险管理机制，但是却很难建立起真正的现代银行制度。四大国有银行今后也可以改制在国内外上市，但是四大国有银行上市能否走出目前的困境也是相当不确定的。因为，这种改革目标仅仅预设组织能够理性作为，而忽略了个人与制度、个人与组织、组织与组织之间所产生的利益冲突和情感纠葛。

再看看日本的银行改革之路，在1998年桥本龙太郎就提出一个拯救银行的方案。这个方案不仅政府大力注资，而且专门成立了金融监督厅，负责监督银行改革。但是，由于政府监管机构、银行、企业之间盘根错节的利益关系，使得金融改革难以进行。这样不仅延误了日本银行改革的时机，也让既有的问题越积越大，最后成了一发不可收拾。即使到目前，日本的银行体系尽管有一些好转，但要说它真正复苏还是不确定的。要冲破日本保守复杂的政经体制是十分困难的。

目前四大国有银行的改革，更为强调的是政府经济理性指导下效率化的目标，而忽略了四大国有银行生存环境（如历史、文化、社会）等时空条件的影响，特别是忽略了在改革过程中各方利益的冲突与角逐。这就使得四大国有银行在改革的过程中随时面临利益、权力等方面的冲突。因为，任何改革都是利益关系的大调整，无论在这种利益关系调整前还是调整过程中，政治手段的介入、政治权力参与是在所

难免。但这些利益冲突与权力过程，则是国有银行组织形式的选择与内部制度化过程不可忽略的重要方面。如果忽视了这些方面的考量，四大国有银行改革能否走好是相当困难的。

可见，目前四大国有银行改革的问题所在，不仅在于我们的政治制度不能够保证金融制度的确立的效率性与合理性、不能通过利益博弈与协商的方式来达成一致意见、不能让利益相关者有发表个人意见的流畅通道，而且在于对改革过程中政治力量参与、作用与影响关注不多，仅仅是国有银行的改革看做是一种理性、效率的过程。我们应该看到，我们的改革既可能建立一种新的秩序，减少不确定性，但同时也是经济秩序之冲突、矛盾、混乱的根源。如何在这种秩序与冲突找到一个平衡点，这就是我们改革决策者应该思考的问题。

这就是目前国有银行改革的迷思。

文章出处：《中国经济时报》

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

转载请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