

银行业全面开放条件下金融安全问题研究： 国际比较与我国实证*

张铁强，袁中红，蔡 键

(中国人民银行广州分行，广东 广州 510120)

摘 要：针对当前银行业全面开放会威胁我国金融安全的观点，本文首先在回顾总结相关研究的基础上给出较完整的金融安全定义，并分析银行业开放对金融安全的影响路径；其次，本文详细剖析了巴西、印度、加拿大三国通过银行业开放增进金融安全，以及部分拉美国家和中东欧转轨国家因银行业开放而导致金融安全恶化的案例，并分别总结了它们的成功经验和失败教训；最后，本文对我国金融安全状况进行了实证评估，就如何在银行业全面开放条件下维护我国金融安全提出了相关政策建议。

关键词：金融开放；金融安全；商业银行；金融监管

中图分类号：F832.0

文献标识码：A

文章编号：1007-9041-2007(07)-0007-06

近年来，我国金融业开放程度逐渐加深，其中以银行业最为显著，这表现在，一方面，许多外国金融机构通过股权收购等途径参股我国商业银行，甚至取得控制地位；另一方面，自2006年12月11日起，我国对外资银行开放对境内公民的人民币业务，并取消开展业务的地域限制以及其他非审慎性限制，在承诺基础上对外资银行实行国民待遇。但是，从国内环境看，我国正处在经济和社会转型时期，金融体系的基础还不牢靠，一旦突然失去保护，将很难应对外部冲击。正是基于这种担心，有专家和学者（吴念鲁等）提出，我国的金融开放，特别是银行业的全面开放会对金融安全造成威胁。

那么，银行业全面开放究竟是否对我国金融安全构成威胁？笔者认为，这一命题实际上隐含了三个问题：其一，何谓金融安全？其二，银行业全面开放怎样影响金融安全？其三，我国银行业全面开放对金融安全的影响程度有多大？本文在借鉴国内外相关研究的基础上，试图对上述问题进行解答，并提出在金融开放新阶段下巩固我国金融安全的对策建议。

一、银行业开放对金融业安全影响的理论分析

(一) 金融安全内涵分析。

国内对金融安全的研究探讨大都是在1997年亚洲金融危机之后。由于金融安全是特定历史阶段的产物，不同学者对它有不同的理解和定义，归纳起来，主要有如下几种观点：

1、从金融本质的角度定义，金融安全是货币资金融通的安全，凡与货币流通及信用直接相关的经济活动，包括国际收支和资本流动的各个方面，无论是对外贸易，还是利用外商直接投资、借用外债等都属于金融安全的范畴，其状况如何直接影响着经济安全（王元龙，1998）。

2、从国际关系的角度定义，金融安全主要是指金融领域能够通过采取各种手段抵御和消除来自内部及外部的各种威胁和侵害，以确保正常的金融功能和金融秩序（梁勇，1999；郑汉通，1999；雷家驊，2000）。

3、从金融风险和金融危机的角度定义，金融安全是金融体系运行的一种状态。在这种状态下金融运行有效率，金融功能得以发挥，同时金融风险处于金融危机的临界值之下（刘煜辉，1999；王松奇，2000；刘锡良等，2004）。

4、从经济全球化的角度定义，金融安全是指金

收稿日期：2007-06-16

作者简介：张铁强（1964-），男，广东紫金人，硕士，高级经济师，供职于中国人民银行广州分行；

袁中红（1968-），女，广东湛江人，硕士，高级经济师，供职于中国人民银行广州分行；

蔡 键（1979-），男，湖北武穴人，硕士，供职于中国人民银行广州分行。

* 本文为中国人民银行广州分行2006年重点研究课题研究成果。本文仅代表作者本人观点，不代表所在单位意见。

融体系稳健运行,在受到外部冲击,尤其是外国资本投机性攻击时,不至于引发金融危机并导致国民财富的较大损失(方卫星等,2000;欧阳勇等,2002;李翀,2003)。

笔者认为,上述定义均有其道理,但都不够全面。在国家层面,金融安全必须包括对金融资源的控制权、金融机构和市场运转的高效率以及金融体系的稳定性,三个核心要素互相依赖、缺一不可。如果国家只是掌控金融资源,但金融运行效率低下,不能有效配置资金资源,或者金融体系内部存在诸多弊端和风险隐患,那么这并不是真正的“金融安全”;另一方面,即使金融运行稳定并富有效率,但大部分金融资源没有控制在本国手中,这必然会导致金融调控失效,甚至金融运行方向为别国所操纵,金融安全也就无从谈起;再者,如果金融体系不稳定,危机时有发生,连正常运转都成为奢谈,那么无论是金融运行效率还是金融资源控制权都将是空中楼阁。

综合而言,笔者认为,恰当的定义应该是:金融安全是指一国在经济金融开放条件下,保持境内主要金融资源的控制权及金融主权不受损害,同时金融体系运行有效率且稳定,能够抵御各种内外冲击。

金融安全与金融稳定既有区别,也有联系。金融稳定是指“金融体系处于能够有效发挥其关键功能的状态”^①。由此可见,金融稳定超越了国界,它是从金融功能的角度着眼,这构成了它与金融安全的最大区别。一国即使保持金融稳定,但如果其主要金融机构为外国所控制,或者采用美元等国际货币作为本国流通货币,则它并没有金融安全。但是,如果一国实现了金融安全,则意味着它同时也实现了金融稳定。

金融安全的反面是金融不安全,它是指前述构成金融安全的三个要素未同时具备的情况。但是,金融不安全并不等于金融风险或金融危机。金融风险是指金融行为所导致的遭受损失的可能性,只要有金融活动,就必然存在金融风险,它是一种常态,并不必然导致金融不安全;金融危机是“全部或大部分金融指标急剧、短暂和超周期的变化”^②,它是金融不安全的充分但不必要条件。

(二) 银行业开放对金融安全的影响路径。

一般而言,一国的银行业开放体现在两个方面:其一,允许外国银行来本国开设分支机构,并对之逐渐放开业务、地域及客户对象等方面的限制;其二,允许外资参股国内商业银行,甚至取得控制地位。由

于对任何一个国家来说,银行都是社会主要的融资渠道和金融体系的主要组成部分,因而外国资本进入银行业势必会对东道国金融安全产生重大影响。

银行业开放对金融安全的影响主要有三种途径:

1、通过影响本国对金融资源的控制来影响金融安全。外国银行在本地控制的银行资产或市场份额越大,意味着其掌握的金融资源越多;当超过一定限度时,本国机构或政府对金融资源的控制力就会被削弱乃至丧失,本国的金融安全也就面临着威胁。2、通过影响本国银行业的效率来影响金融安全。当外国银行的进入引发过度的市场竞争时,本国银行会面临更大的生存和发展压力,盈利下降甚至转为亏损,非审慎的信贷活动会增多,当这种情况成为较普遍的现象时,金融风险会急剧上升,危及金融安全。3、通过影响本国经济金融体系的稳定性来影响金融安全。外资银行的进入一方面增大了国外金融风险传染到国内的可能性,另一方面可能会削弱国内宏观调控的有效性。导致后一种情况的原因在于外资银行的资金来源主要来自国外金融市场,受利率管制、窗口指导等政策的约束较小,当国内宏观调控意图发生变动时,它们可以通过转向国外市场加以规避,从而弱化调控的有效性。

二、银行业开放对金融安全的影响:国际经验

从世界各国实践效果看,银行业开放对金融安全的影响较为复杂。下文从正反两方面分别总结其他国家银行业开放的经验教训,以期为我国提供借鉴。

(一) 通过实施银行业开放增进本国金融安全的案例:巴西和印度。

巴西和印度银行业均是在20世纪90年代上半期对外资进行实质性开放,也都收到了良好的效果,表现在对比开放前后其金融安全状况有很大改进。

首先,开放前两国金融安全都不同程度地面临威胁。

巴西方面,一是出现了恶性通货膨胀。巴西通货膨胀自20世纪70年代末80年代初开始抬头,至90年代初已有酿成货币危机之虞。二是银行业效率低下。为反通胀,巴西在1994年采取提高利率等紧缩性的货币政策,导致一些企业无法偿还贷款,银行不良贷款急增,银行业利润从1993年的90亿美元下降到1994年的4.5亿美元。三是国有银行问题突出。自20世纪80年代起,由于财政不平衡造成的国有银行不良贷款的内生性问题就使大多数国有银行长期处于

①定义引自中国人民银行《中国金融稳定报告(2005)》。

②参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第2卷,经济科学出版社1992年版。

资不抵债的状态，1994年底巴西最大的两家国有银行被中央银行接管。

与巴西相比，印度在银行业开放之前虽不存在明显的金融安全问题，但存在较大的隐患，表现在：一是公营银行垄断严重。1991年印度公营银行分支机构达54170家，占全国银行分支机构的90%。二是公营银行效率低下。1989年，属于公营银行的国家银行集团和国有化银行的利润分别为8.9亿卢比和19.3亿卢比，纯利润率仅为1.2%和2.6%。三是不良贷款严重。1989年银行体系贷款回收率仅52%，支持农村发展的优惠贷款回收率甚至不足20%，从而产生了巨额的呆坏账。

其次，通过实施开放，两国金融安全状况都得到很大改观。

一是银行经营效率提高。开放之后，巴西银行业成功扭转了利润水平急剧恶化的状况，盈利能力整体呈上升趋势，2001年资产收益率达0.73%，是1998年的3.7倍；私营银行表现出了很强的竞争力，2001年其资产收益率达1.34%，是外资银行的1.5倍。印度银行业的资产净利率在改革之后同样不断提高。1992—2000年平均资产收益率为0.34%，且1997年之后一直保持在0.58%左右，同期新私营银行的平均资产净利率更是高达1.55%。二是提高了资产质量，促进了金融稳定。巴西通过引进外资银行，一方面推动问题银行并购重组，消化不良资产，至1998年坏账率降到10.3%；另一方面吸收新的产品和技术，发展衍生品市场，化解系统风险，从而保证了银行体系的稳定。印度银行业在实施开放后不良资产比重不断下降，至2001年其银行体系的不良贷款占总贷款额的比重降为8.8%。三是在取得上述成效的同时保持了本国对金融资源的控制权。例如，2002年巴西外资银行资产占比为27.4%，存、贷款占比分别为19.82%和27.38%。而印度外国银行虽然在数量上有所增长，但远未动摇其公营银行的垄断地位。

从巴西和印度情况看，它们都通过银行业开放成功增进了自身的金融安全，我们可以分析总结出它们成功的一些共同因素：

第一，在对外开放的同时坚持对内开放。巴西和印度均十分注重培植本土银行业，与对国外资本开放进程相比，对国内资本的市场开放往往时间更早、范围更广、力度更大。例如巴西在开放前已由私营银行取得主导地位；印度在推进对外开放的同时，于1993年明确鼓励建立私营银行，同时鼓励国营银行进行资产重组，通过上市等途径进行股权融资，吸收私营资本和国外资本。这种做法的好处在于，它使外资银行

在进入本土市场时会面临强有力的市场竞争，外资银行要获得一定的市场份额，就必须投入更多的资本，运用更先进的技术和经验，这不仅有利于提高市场效率，更有利于本土银行的学习与提高。

第二，合理把握银行业开放的速度。银行业的成功开放是一个渐进、审慎的过程。从巴西和印度情况看，它们都是在很长一段时间内为保护本国银行业，对外开放仅限于象征性姿态；只有在本国银行业已具备较强实力并适应国际竞争压力的基础上，它们才逐步放开对外资银行的准入和经营限制；而且，为较好应对外部冲击，它们普遍是在本国金融部门较有效率、金融基础设施较为完善的情况下才实施资本项目开放，从而有效降低了金融风险，避免了过于激烈的动荡。

第三，科学把握银行业开放力度。从实践看，巴西、印度之所以成功，很重要的原因在于它们开放的力度把握得好。在外资银行的进入资格上，巴西政府采取了一事一议的原则，在有利于国家利益的基础上，允许新的外资银行进入巴西，但要求所有在巴西开设新的银行分支的外资金融机构，必须通过兼并或收购现有的经营不善的银行，以联合方式控股。印度虽然放宽了外资持股比例限制，但仍设置了20%的上限。

第四，正确发挥政府作用，营造良好的政策环境。从两国实践情况看，政府均在银行业开放进程中扮演了积极和重要的角色。例如，巴西联邦政府制定了可行和适宜的政策和资金援助计划，有效发挥导向作用；印度政府逐步减少直接介入，同时健全银行业监管制度。包括：要求银行实行统一的会计准则，使银行资产负债表能与国际标准接轨；引入收入认定、资产分类等谨慎会计原则，采取更有效的上报稽查制度；制定CAMEL评级标准，用资产风险匹配的计量方式来评价银行的经营业绩。这些措施构成了银行业开放的顺利发展的重要条件。

(二) 通过实施银行业开放导致本国金融安全受损的案例。

1、拉美国家：墨西哥和阿根廷案例。拉美国家银行业开放具有以下特点：

首先，开放的动因源自金融自由化。20世纪90年代前期，拉美国家普遍遭遇了货币危机，因此，它们受新自由主义思潮影响，接受了IMF等国际机构开出的药方，推行以金融自由化为核心的金融改革，包括开放资本账户和本国金融业。如阿根廷推行大型国有银行的私有化，允许外资收购本国国有、私营银行。墨西哥虽在最初施加了一定限制，但1994年比索危机后，其金融体系陷入动荡，1995年之后墨西哥

政府虽动用巨资对本国银行业进行紧急救援,但效果并不明显,为此,从1999年开始,墨西哥政府调整金融政策,允许外国银行独资购买本国银行资产。

其次,通过实施开放虽基本实现了金融稳定,但丧失了本国对金融资源的控制权,导致长期经济发展受损。从结果看,在推行包括开放银行业在内的金融自由化改革后,拉美国家基本摆脱了金融危机,但其银行体系的主导地位却逐渐被外资金融机构获得。例如,在墨西哥,自1999年后的短短不到五年时间,其五大商业银行中的四家、约85%的银行业资产被国外金融巨头控制;在阿根廷,1992年外国资本控制的银行资产比重仅占12%,但2001年已迅速增至67%,年末10家最大的银行中,外资控股的银行占了8家。

上述情况严重损害了两国长期经济发展潜力。表现在:其一,国家金融调控能力遭到削弱。以阿根廷为例,由于外资银行能够全面经营比索和美元业务,其经济出现了日益加深的美元化趋势,美元流通扩大,货币局和联系汇率制削弱了金融主权,使得政府逐渐难以利用金融杠杆刺激经济发展,外债迅速增长,出现了全融失控的局面。其二,银行对经济发展的支持力度减弱。例如,墨西哥在外资控制本国银行业后,中小企业和个人获得贷款难度急剧增加,银行贷款占GDP比重降至15%,而同期巴西这一比例为36%,智利为67%;此外,一些企业即便从银行获得了贷款,其付出的成本也大大增加,这主要是因为外国银行在收购控制本地银行之后,出于盈利动机大大提高了手续费,如在某些外资控制的银行,支票被退回要收约1000比索的手续费。

2、中东欧转轨国家的银行业开放。转轨国家的银行业开放具有如下特点:一是开放的基本动因是国有(国营)银行的私有化。在开放之前,转轨国家的商业银行面临着许多问题,如资产质量低下、缺乏有效的风险管理等。为推动经济转轨、提高银行业效率,转轨国家纷纷推行私有化战略,向国内外投资者出售银行股权。二是从过程看,转轨国家银行业开放普遍经历了两个阶段,第一阶段主要面向国内私人资本,同时保留了部分国有资本,外资银行介入程度较浅,一般是作为策略投资者,但这一时期改革并没有彻底解决国有银行原来存在的公司治理问题;而在第二阶段中,外资主要是通过兼并、收购等股权交易的方式,并且政府对其在本国银行的持股比例基本上没有施加限制。三是从结果看,银行业开放对转轨国家的金融安全的影响具有两面性。它一方面提高了转轨国家银行体系的效率(Hasan和Marton, 2003; Green等, 2003; Michael Keren和Gut Ofer, 2002),帮助国

内银行获得外资银行的管理经验和信息技术,同时很大程度上消化了不良资产,使公众树立并增强对银行和金融体系的信息,实现了金融稳定,但另一方面,外资银行在开放过程中占据了银行业主导地位,控制了多数金融资源(见表1),对本国银行形成了巨大的竞争压力,导致了另一种意义上的金融不安全。

表1 中东欧转轨国家外国所有权超过50%的银行

	1993		1997		2000	
	银行数目	资产(%)	银行数目	资产(%)	银行数目	资产(%)
捷克	12	4.7	15	23.7	16	66.5
匈牙利	15	12.0	30	59.7	30	67.4
波兰	10	2.8	29	16.0	47	72.5
斯洛伐克	13	NA	13	19.3	13	42.7
斯洛文尼亚	5	NA	4	5.4	NA	15.6
阿尔巴尼亚	NA	NA	3	NA	12	35.2
保加利亚	0	NA	7	NA	25	75.3
克罗地亚	NA	NA	7	3.0	20	84.1
罗马尼亚	NA	NA	13	11.5	21	46.7

资料来源: EBRD data base.

3、银行业开放失败教训分析。从结果看,部分拉美国家和转轨国家均在实施银行业开放后,将市场主导权拱手让给了外资银行,有的甚至陷入金融动荡,金融安全状况严重恶化,其中一些教训很值得我们汲取。

其一,在本国银行业尚未发展充分的情况下贸然实施对外开放。以中东欧转轨国家为例,其银行业在实施对外开放时刚从计划经济脱胎不久,不仅缺乏清晰的治理结构和市场运作经验,还背负沉重的历史包袱,这使得政府在国内私有化不成功的情况下,对外资完全敞开了大门,导致本国银行业主导地位的丧失,从而在摆脱效率意义上的金融不安全后,陷入主权意义上的金融不安全。

其二,未妥善处理金融开放的次序。金融开放包括银行业开放与资本项目开放。一般而言,一国应先实施银行业开放,提高其运行效率和抗风险能力,在此基础上再实施资本项目开放。然而,墨西哥、阿根廷等银行业开放过程较为激进,它们在不顾国内条件是否具备和成熟的情况下,不仅放开了银行业,还同时开放了资本项目;转轨国家做法则显得极端,起初对外资进入银行业持排斥态度,而在国内私有化失败后又将银行业猛然对外资全部放开,给国内银行带来过大的生存压力,加剧不平等竞争。

其三,未对外资银行进入的程度和范围加以适当的限制。对外资银行进入的限制包括市场准入和业务准入。市场准入方面,墨西哥、阿根廷及中东欧转轨国家无论是对外资银行分支机构的开设,还是对本国银行中的外资持股比例,都基本上予以放开。业务准入方面,墨西哥、阿根廷在金融自由化的浪潮下,对外资银行在本国经营的业务基本没有施加限制;在转轨国家,外资银行主要是通过收购本地银行进入,

也变相绕过了业务限制。在上述情况下,本国银行在短期内不得不与资本、技术、经验都远胜于自己的国外对手展开全面竞争,陷入劣势乃至困境也就在情理之中。

其四,政府未能发挥引导作用,金融监管不力。从国际经验看,政府在国际金融资本并购本国金融机构中的主导作用是十分必要的。特别是发展中国家,由于其金融体制不完善,信息缺少透明度,金融监管不到位,在强调发挥市场作用的同时,政府对银行重组的财力和政策上的支持是银行业开放得以顺利进行的必要条件。然而,墨西哥、阿根廷片面推崇自由主义,过度突出市场作用,政府基本采取放任自流的态度,因此导致了国家金融安全的恶化。

三、银行业开放与金融安全:我国实证

从1981年引进第一家外资银行以来,我国始终坚持稳妥有序原则,逐步扩大开放范围,中国银行业的对外开放一直处于健康发展状态。但近年来我国银行业对外开放的步伐明显加快,表现在:其一,外资银行在华的机构和地域范围进一步扩大。截至2005年末,共有20个国家和地区的71家外国银行在中国设立了254家营业性机构,另有40个国家和地区的173家银行在我国23个城市开设了240家代表处。并且在《外资银行管理条例》实施后,对在华外资法人银行经营的业务和地域范围限制基本上被取消。其二,外资银行在我国金融体系中的地位显著上升。截至2005年末,在华外资银行资产总额876.57亿美元,其中,外汇贷款余额316.06亿美元,占全部金融机构外汇贷款余额的21%。负债总额797.80亿美元;存款总额267.30亿美元。其三,中外资银行的股权合作进展迅速。截至2005年末,已有19家境外金融机构参股国内16家银行,外资投资人股国内银行的金额已超过165亿美元,占国内银行总资本的15%左右。

随着我国银行业开放程度的不断加深,国内有专家和学者提出它可能对我国金融安全造成负面影响。综合来看,这种担忧集中在三方面:一是由于在银行业存在“资金杠杆效应”,外资通过少数资本就可以控制大量的存贷款,进而导致我国失去对金融资源的控制,特别是随着国内银行上市(尤其是境外上市)、外资持股限制失效可能性增加情况下尤其如此。二是随着中国金融业的对外开放,竞争能力弱于外资银行的中资银行可能需要更多面对风险较高的客户或盈利空间较小的业务。三是在面临国际、国内外部冲击的情况下,外资银行的超调反应行为可能会影响金融稳定,增加监管当局风险处置的复杂性。

笔者认为,不可否认,银行业开放会对我国金融

安全造成一定冲击,但从实际看,它不会对我国金融安全构成实际威胁。

首先,我国对境内金融资源的控制地位较为牢固。

从整体上看,外资银行无论是资产、负债,还是权益,在我国银行业中的占比都较小(见表2)。例如,2005年末,外资银行资产仅占全部银行业金融机构资产总额的1.89%。如此低的比例使得外资银行几乎不可能对我国银行业产生根本性影响。

表2 外资银行在我国发展状况分析

	单位	2002	2003	2004	2005
外资银行营业性机构数	家	180	191	190	254
在华资产总额	亿美元	372	343	452	876.57
在华资产总额占银行业比重	%	1.9	2.0	2.4	1.89
在华人民币资产总额	亿元	477	293	450	-
在华人民币资产占比	%	0.2	0.2	0.3	-

数据来源:历年《中国金融统计年鉴》。

从金融机构看,目前我国政府掌握着绝大部分金融资源,特别是在我国经济中具有举足轻重地位的四大国有银行,国家保持对它们的绝对控股地位,并且长期内这种地位将继续保持。而单一外资参股我国金融机构最高比例为19.9%,国内银行中福建兴业银行外资持股比例最高,为24.98%,均远未达到控制程度。

从国别或地区角度看,尽管随着我国银行业开放程度的不断加深,美国、英国、加拿大、澳大利亚、瑞士、新加坡、德国、荷兰及我国香港的金融机构都在我国大陆银行业中拥有股权,但我国本土股权占比高达87.43%,处于绝对控制地位(见图1)。

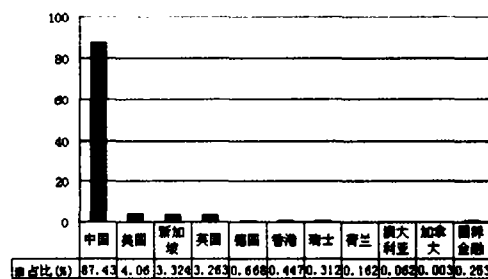


图1 2005年末我国商业银行中外资股权来源结构

数据来源:根据中国银监会相关统计数据计算而得。

其次,对外开放促进了我国本土银行业效率的提高。

一是通过引进境外战略投资者,国内商业银行不仅提高了资金充足水平,在产品设计开发、风险管理等方面获得了技术援助,更重要的是进一步明晰了产权结构,增强了自我约束,这些都有助于提高国内银行的微观效益及银行业的整体效率。近年来,建行、中行及交行等在引进战略投资者后经营业绩有较大提

升,从侧面印证了外资股权介入的积极作用。

二是外资银行的进入提高了市场竞争度。金融竞争强度可用行业集中度来反映,其中后者常用度量指标为集中率指数和赫芬达指数。长期以来,我国银行业垄断程度较严重,表现在四大银行的规模超过其他银行的总和,而且各银行之间产品同质现象普遍,竞争无论是从广度还是从深度上讲都很有有限。外资银行进入后,一方面增加了市场参与者,另一方面提高了产品差异化程度,这都使得市场竞争程度不断提高,表现在市场集中率指数和赫芬达指数的下降(见表3)。

表3 我国银行业竞争度分析

	集中率指数 (CR _n , n=4)		赫芬达指数(HHI)	
	2001年	2005年	2001年	2005年
资产总额	0.7987	0.5358	0.1639	0.1456
存款总额	0.8375	0.5762	0.1810	0.1609
贷款总额	0.8334	0.5421	0.1852	0.1588
利润总额	0.6574	0.6734	0.1199	0.1045

再次,银行业开放对增强我国金融稳定起到了积极作用。

过去,由于我国银行业,特别是四大国有银行不良资产高企,被很多人认为“在技术上已经破产”。但是,近年来,通过引进战略投资者,交行、建行、中行和工行顺利完成股份制改造和海外上市,塑造了我国银行业的良好形象,极大提高了投资者和公众对我国银行业的信心。

综上所述,从构成金融安全的三个核心要素看,所谓银行业开放会导致我国金融不安全的说法是不成立的,但是,也应该看到,我国银行业开放中的确存在一些潜在的不容忽视的问题:

第一,要谨防我国银行业出现“收益陷阱”。我们要认识到,商业银行的利润增加只有在对实体经济资源投入增加的背景下,才对国家具有真正的意义;如果商业银行效益的增长是建立在对企业和居民部门的投入减少、收费增加的基础上,就会掉进所谓“收益陷阱”,损害我国经济增长的长期潜力,对金融安全形成潜在威胁,这方面阿根廷已经提供了前车之鉴。然而,近年我国商业银行一方面不断增加收费名目,另一方面对中小企业、欠发达地区和弱势群体的金融资源投入仍然偏少,整体趋势令人担忧。

第二,目前我国引进的境外战略投资者并非完美。特别是某些境外战略投资者具有明显的政府背景。如在国内银行业频频出手、有新加坡“国资委”之称的淡马锡集团,其背后隐现的就是国家利益,如果其持股比例过大,对我国金融影响不断加

深,就会导致金融安全问题,甚至上升到整个经济、政治领域。

四、借鉴国外经验,在银行业全面开放背景下维护我国金融安全的对策建议

第一,银行业开放是中国银行业发展战略的一个重要组成部分,但不能替代发展战略本身。

实施对外开放,特别是引入境外战略投资者,对我国银行业发展无疑意义重大,但在整个银行业改革的路线图中,不能指望对外开放、引进外国资本就能解决中国原有银行体制中的所有痼疾。银行业改革最终能否成功取决于中国能否把外部先进的理念、制度、技术与本土的市场、人才、文化有机融合起来,形成真正本土化的银行业发展策略。

第二,银行业开放进程中要把握适当的节奏,坚持对内开放与对外开放的统一。

首先,借鉴其他国家的经验与教训,我国银行业在对外开放的同时必须推进对内开放。银行业的对内开放就是要彻底破除各种行政管制,真正实行市场金融体制。具体说,就是要放松对银行的管制,降低银行业的市场准入门槛,特别是要准许民营资本进入。目前,我国银行业对外开放与对内开放不平等,外资银行反而在国内能享受“超国民待遇”。这实际上抑制了国内银行业的成长,使国内银行在竞争中不利。这种局面不改变,最终会影响到国内金融安全。其次,适当控制外资银行进入速度,抑制其扩张规模。我国应借鉴国外对外资银行的准入条件和监管措施,控制外资银行的进入速度。此外,还可参照香港等国家或地区的做法,采用银行经营牌照制度,通过设置各类等级的牌照来控制从事不同业务经营范围的外资银行的数量和规模等。

第三,尽快建立健全金融安全法律制度。

首先,应制定一部调整外资银行基本法律关系的《外资银行法》,提高立法层次,增强法律的稳定性;其次,在基本法颁布实施的基础上,制定一系列与之配套的特别法,如《外资银行监管法》、《外资银行市场退出法》等;再次,尽量避免出台过多的行政文件或内部通知,加强法律、法规建设,以增强监管当局执法的严肃性。只有这样,才能促使对外资银行监管的制度化,保证外资银行在我国的健康发展和我国的正当权益不受侵害,维护我国金融安全。

第四,进一步提高金融审慎监管能力。

银行业开放风险的管理主要应把握两点:一是对开放进程的控制,二是对外资进入后的审慎监管。银行监管部门近年来在银行监管规制、现场检查、非现场监测、提高透明度等方面取得(下转第18页▶▶)

为表现的十分明显,这符合历史发展的逻辑。

不过,作为一种非排他性的产权制度,由于缺乏监督动力,国有独资商业银行的公有产权使得银行资源的使用者缺乏动力去计算使用成本与收益,而仅仅将其作为一种“公共物品”加以利用,从而造成银行资源的过度使用和浪费。国有独资商业银行容易遭受银行管理层、银行职工和各级政府官员机会主义行为的影响。各级地方政府过多地干预国有独资商业银行的经营活动,把国有独资商业银行当成“摇钱树”,变相摊派各种费用,为公共基础设施和公共服务融资。国有独资商业银行产权的模糊性、不可分割性和不可交易性,使之缺乏有效地监督和限制银行内外大量的相关利益者过度消费的机制,造成了对国有独资商业银行利用过度的“拥挤”现象,形成“公地悲剧”。

国有控股给国有商业银行的行为长期烙上了公共物品性,只是在不同的制度安排下,其公共物品性表现的强弱程度不同而已。从2004年开始的国家控股的股份制商业银行改革,借鉴国际股份制银行的通行做法,对国有独资商业银行进行股份制改造,就是要从制度安排上根本性地降低改革后的国有控股商业银行的公共物品性。此次改革总体上分为三个步骤,一是财务重组,即在国家政策的扶持下消化历史包袱,改善财务状况,为国有独资商业银行历史上的公共行为付账。二是公司治理改革,即根据现代商业银行制度要求并借鉴国际先进经验对银行的经营管理体制和内部运行机制进行改造,确立以利润最大化为单一目标的私人物品运营机制。三是资本市场上市,即通过在境内外资本市场上市进一步改善股权结构,引进市场监督和检验,强化硬预算约束,从而根本性地降低国有控股商业银行的公共物品性。

因此,从公共经济学的视角,来评价新一轮国有

商业银行改革的成效,要求在公共物品性从强到弱的连续体中,必须选择“弱公共物品”作为改革后国有控股商业银行的运营常态。上市后的国有控股商业银行应该成为真正意义上的市场化主体,通过股东大会、董事会“用手投票”和资本市场“用脚投票”来消除各种机会主义行为的影响。在国有控股商业银行中,政府只能通过行使股东权利,以追求投资者权益最大化为单一目标。任何利用国有控股商业银行实现政府“公共性”目的的行为,都要受到“用手投票”和“用脚投票”的制约。特别是资本市场公开透明的机制,给政府对国有控股商业银行的行政干涉行为,附加了投资者对“国家信誉、改革开放政策、市场经济体制、完善的法律环境”等产生怀疑甚至失去信心的重大成本,让任何追求投资者权益以外的政府行政干涉行为“投鼠忌器”。即使政府要通过国有控股商业银行来实现某种社会公共利益,也只能采取市场化手段通过商业银行个体利益的最大化来实现。不过,由于商业银行具有不同于一般企业的外部性,表现为直接影响公众利益、物价水平、经济运行状况以及国家经济安全等,政府在实施金融监管的同时,仍然将通过控股保留对商业银行的最终控制权。

参考文献

- [1] 许彬.公共经济学导论[M].黑龙江人民出版社,2003.
- [2] 谢平,焦瑾璞.中国商业银行改革[M].经济科学出版社,2002.
- [3] 李建军.国有商业银行公共性绩效评价体系的设计与比较[J].金融论坛,2004,(3).
- [4] 施华强.中国国有商业银行不良贷款的内生性:一个基于双重软预算约束的分析框架[J].金融研究,2004,(6).
- [5] 虞群娥.商业银行国有股权边界的海外实践与借鉴[J].财经论丛,2005,(1).

(责任编辑:蔡 键;校对:YF、LCH)

(上接第12页)了重要进展,但外资银行的进入对银行监管提出了更高的要求,要求金融监管部门尽快提高跨境监管、金融集团监管、衍生产品监管、金融创新监管等方面的监管能力,同时加强监管法规和各项规章制度的实施。

参考文献

- [1] 王元龙.中国金融安全论[M].中国金融出版社,2003.
- [2] 刘锡良等.中国经济转轨时期金融安全问题研究[M].中国金融出版社,2004.
- [3] 林平.区域金融发展探索[M].暨南大学出版社,2006.
- [4] 江其务.论中国转轨时期的金融风险[J].金融研究,1999,

(3).

- [5] 黄宪等.外资银行在中国发展的经营动机和经营策略分析[J].金融研究,2005,(2).
- [6] 吴念鲁.国有商业银行引进境外战略投资者和上市地问题[J].中国金融,2005,(22).
- [7] Nihal B., Yan Wang, "Foreign bank entry, performance of domestic banks and the sequence of financial liberalization", World Bank working paper, No. 3416.
- [8] Bolin J.P., Hasan I., Watchtel P., "Privatization matters: Bank efficiency in transition countries", Journal of Banking and Finance, 2005a, (29): 2155-2178.

(责任编辑:梁红漫;校对:YF、LCH)