

银行业开放与国有独资商业银行改革

□金融改革与金融安全课题组

银行业开放和国有独资商业银行改革应该齐头并进,改革滞后于开放会加重银行业系统性风险;银行业对外开放不仅不能替代国有独资商业银行改革,而且因开放时间表的确定而使改革任务更加紧迫;国有独资商业银行的改革不仅事关其自身的未来,也关系到整个经济和社会的稳定。

一、国有独资商业银行改革滞后阻碍了经济增长和经济体制改革

我国的银行体系经过20年的发展取得了令人瞩目的成绩:首先,建立了由统一的中央银行、3家政策性银行和众多商业银行构成的银行体系;其次,建立了由4家国有独资商业银行、10余家跨地区经营的股份制商业银行和100余家城市商业银行构成的商业银行体系;第三,建立了独立于财政部和地方政府的人民银行体系,从而从体制上有效杜绝了曾经反复困扰我国经济发展的通货膨胀。银行体系建设的业绩来之不易,但国有独资商业银行改革滞后使银行体系不能充分发挥作用。问题主要表现在以下两个方面。

首先,改革滞后的国有独资商业银行效率低下,降低了全社会储蓄转化为投资的效率,使一些颇具发展潜力的企业得不到必要的资金,导致我国经济中持续高速增长潜力得不到充分发挥。由于内部尚未建立起有效的激励机制,国有独资商业银行普遍创新动力不足。特别是在资产业务方面,在考察还款能力时片面强调财产抵押,从而错失了一些经济效益良好的贷款项目。这一问题至今依然明显地表现在对中小企业和非国有企业的贷款业务中。这两类企业得到的来自国有独资商业银行的贷款远远少于它们对我国经济增长的实际贡献和它们在发展过程中对资金的需要。2000年底,全部金融机构信贷中乡镇企业贷款、三资企业贷款和私营企业及个人企业贷款3项合计9765亿元,占金融机构全部短期贷款65748亿元的不足15%。其中国家银行^①3项贷款合计4448亿元,占该类贷款份额不到一半,与国家银行在银行业中的总体市场份额不相称。截至2001年6月底,国有独资商业银行的存款和贷款总额分别占商业银行存款和贷款总额的80.6%和81.7%,占我国金融机构存款和贷款总额的61.5%和58.1%。

其实,银行业与典当业的区别在于银行不仅发放抵押贷款,而且能够发放信用贷款。与发放抵押贷款相比,发放信用贷款需要精细详尽的还款安排,而这正是国有独资商业银行由来已久的弱项。如果我国的金融体系能够及时提高将储蓄转化为投资的效率,就可以从一个重要方面支持我国经济继续保持高速增长。

其次,国有独资商业银行改革滞后使人民银行缺少有效促进经济增长的货币政策工具可用,导致中央政府在实施宏观调控的时候货币政策作用下降,不得不更多地依赖财政政

策。我国经济目前正处于货币政策新旧更替的断层之中。一方面，大一统的银行体制被打破之后，在传统计划经济体制中行之有效的货币政策工具（例如信贷规模控制）已经失效；另一方面，尽管已经建立了形式上完整的中央银行体制，但是由于占有银行业务优势份额的国有独资商业银行尚未改革为真正的商业银行，货币政策的传导机制尚不畅通，市场经济体制中行之有效的三大货币政策工具（例如存款准备金率）尚不能对其充分发挥作用^②。在传统的和现代的货币政策工具都失灵的情况下，人民银行不能真正发挥中央银行的作用。所以，只有商业银行体系真正实现了商业化运作，人民银行才能成为真正的中央银行。

总之，国有独资商业银行改革滞后既有碍于我国经济持续高速增长，也不利于建立完善的市场经济体制和宏观调节机制。

二、国有独资商业银行改革滞后直接影响全局的机制及其变化

国有独资商业银行改革滞后直接影响全局的原因在于它们在我国银行业中占有相当高的市场份额。由于占有绝对优势的市场份额，国有独资商业银行的效率就决定着银行业的整体效率。

国有独资商业银行获得银行业垄断地位不是市场竞争的结果，而是我国金融业监管长期以来过多强调市场准入限制的结果。从最大的4家商业银行占有的市场份额来看，我国银行业的结构表

面上与某些西方发达国家差不多，其实有本质上的不同。英、德银行业的垄断结构是长期市场竞争的结果，而我国银行业的垄断结构是行政权力造成的。这一区别导致两个结果：

第一，国有独资商业银行效率太低。2000年

表1 中美银行业比较

	美国银行业(2000年底)				中国银行业(1999年底)		
	雇员数	总资产	人均总资产		职工人数	总资产	人均总资产
	百万美元	百万美元	百万/人		百万人民币	百万/人	
美洲银行	136527	642191	4.70	中国工商银行	541525	3539866	6.54
花旗银行	127221	902210	7.09	中国农业银行	527740	2275835	4.31
JP摩根大通	82716	715348	8.65	中国银行	196466	2618090	13.33
				中国建设银行	318898	2201065	6.90
合计	346464	2259749	6.52	合计	1584629	10634856	6.71

数据来源：美国数据来自《银行家》杂志，国内数据来自《金融统计年鉴2000》。美国银行的选择标准是进入全球总资产排名前25名。

计算公式：人均资产=总资产/雇员数(职工人数)。

底，美国银行中雇员数最多的美洲银行雇佣了136527名全职雇员管理6100亿美元总资产，而中国4大国有独资商业银行1999年底以1601370名职工经营89270亿元总资产。表1中中美银行业的资产数据采用了不同的货币单位。考虑到汇率因素，可以看出，美国银行业雇员人均管理的资产数量是中国银行业职工的8倍^③。

然而人均总资产指标还不足以反映中美银行业效率差距的全部，因为美国银行业存在大量的表外业务。表外业务规模从银行非利息收入中可见一斑。从表2可见，在美国银行业中，大银行的非利息收入大约占其总收入的30%，而我国公布具有可比性年报的两家国有独资商业银行的该项指标均在10%以下。

第二，国有独资商业银行通过内部改革提高效率的动力不足。80年代曾经提出企业化的改革目标，90年代又提出商业银行化的目标，但改革没有真正触及到各行的内部机制。

逐步放宽市场准入限制，适度强化市场竞争，可以从两个方面提高银行业的效率：

表2 银行非利息收入占总收入的份额的中美比较

	美国全部 商业银行	按资产规模分类的美国银行			中国建设银行		中国银行及全资附属金融企业	
		1亿美元以下	1亿至10亿美元之间	10亿美元以上	2000年	1999年	2000年	1999年
机构数目	8149	4598	3150	401				
总利息收入	310535	12032	43134	255369	99237	110883	174110	141908
总利息支出	153021	5686	19967	127368	49122	59707	102150	104677
净利息收入	157514	6346	23167	128000	50115	51176	44960	37231
非利息收入	117068	1655	8853	106560	5200	4850	14960	13486
非利息收入占总收入的份额	27.38%	12.09%	17.03%	29.44%	4.98%	4.19%	7.91%	8.68%

资料来源：美国数字来自FDIC网站，数据时间为2001年9月底，货币单位为百万美元；国内数字来自2000年中国建设银行年报、中国银行年报，货币单位为百万人民币。

计算公式：非利息收入占总收入的份额=非利息收入/(非利息收入+总利息收入)。

首先,从短期来看,如果新近准入的银行融资效率高,那么在它拓展市场份额的过程中可以直接提高银行业整体的融资效率,能够为我国经济中新的经济增长点提供资金支持,从而促进经济增长。预计允许那些颇具经验和实力的外资银行进入我国银行业可以达到这个目的。但是如果新进入的银行效率不高,则不能提高银行业效率。例如,在对内开放方面,出于控制金融风险 and 方便监管的考虑,将一些经营业绩差、不良资产率高的城市信用合作社组建为城市商业银行,解决了燃眉之急,但没有提高银行业效率。相反,那些效率高、业绩好的城市信用合作社继续被局限在狭小地域中从事有限的银行业务,两相对比,这种“奖劣罚优”的政策造成了对城市信用合作社的“逆向选择”,也不能直接提高银行业的效率。

其次,从长期来看,银行业开放将强化竞争,逐步降低国有独资商业银行的市场份额,有可能迫使其加快改革,成为真正的商业银行,从而间接提高银行业效率。

在短缺经济时代,我国实施了包括市场准入限制在内的严格金融监管,其目的在于保证国有及短缺经济部门的资金供给。短缺经济结束之后,资金市场的短缺已经大大缓解,放宽银行业准入限制的时机已经来临。

从广义上看,我国现有银行体系的形成过程就是计划经济体制中大一统的银行体制逐步对内资和外资开放的过程。在对内开放方面,我国银

行业中已经有了13家以股份制形式为主的其他商业银行和100余家城市商业银行。在对外开放方面,我国也已经批准了13家外资、合资商业银行和159家外国银行的分行^④。但是,外资、合资银行以及外国银行的国内分行的经营范围受地域、客户、币种的限制,尚未真正全面参与国内银行业务,而如表3所示,内资的股份制商业银行也由于机构数量的不足而不能真正与国有独资商业银行竞争。

加入WTO将加速我国银行业对外资开放。我国银行业开放的承诺主要有:第一,关于客户。允许外国金融机构自加入起在中国提供外汇业务服务,无客户限制。第二,关于本币业务。加入后2年内,允许外国金融机构向中国企业提供本币业务服务,加入后5年内允许外国金融机构向所有中国客户提供服务。第三,关于地域。外币业务的地域限制在加入时取消,本币业务的地域限制在加入后的5年内逐步取消。第四,关于审批。加入后5年内取消限制所有权、经营及外国金融机构法律形式的任何非审慎性措施(即不含经济需求测试营业许可的数量限制),包括关于内部分支机构和营业许可的措施。此外,获得在中国一地区从事本币业务营业许可的外国金融机构可向位于已经开放此类业务的任何其他地区的客户提供服务^⑤。

按照上述承诺,我国银行业对外开放的步伐已经不可阻挡,监管机构控制市场准入的能力已经大大削弱。即使不新批任何外资金融机构,目前已经在境内20余座城市开业的13家外资、合资商业银行和159家外国银行的分行的已经可以开始施展其拳脚。

尽管放宽市场准入有利于提高银行业效率,但正确地开放银行业并非易事。如果缺乏长远考虑,仅仅为了应付一时之需而被动地开放,有可能徒劳无功,也可能埋下祸根。最稳健的选择是事先充分研究符合当代世界潮流和中国国情的银行业结构,并据此制订银行业的远景规划,然后主动地逐步对内资和外资开放银行业。开放的路径选择非常重要。与对外资开放国有独资商业银行相

表3 股份制商业银行与国有独资商业银行的机构数和人数比较

	机构数	人数		机构数	人数
交通银行	2881	47121	中国农业银行	50546	509572
广东发展银行	541	10352	中国工商银行	31673	471097
中信实业银行	293	7733	中国建设银行	25763	427566
招商银行	249	11077	中国银行	12925	192279
福建兴业银行	246	5105			
浦东发展银行	194	4680			
深圳发展银行	163	4533			
烟台住房储蓄银行	79	1362			
中国民生银行	74	2124			
中国光大银行	32	6456			
华夏银行	17	4480			
合计	4769	105023	合计	120907	1600514

数据来源《中国统计年鉴(2001)》。

比,对外资银行开放国内银行业难度小得多,但风险大得多。然而我国已经在银行业开放方面作出了具体的承诺,这些承诺很大程度上是在与发达国家谈判过程中作出的让步。

很多国际金融专家在赞赏中国政府对金融开放的坚定决心和承诺的同时也表达了对中国必须在这么短期内做好准备的强烈担忧。他们认为,中国需要在5年过渡期内做大量工作以将银行业完全开放之后的金融风险降至最低。但是由于公众预期的作用,金融开放对经济的实际影响可能会来得更早一些。外国金融机构很可能在开展业务之前就已在中国建立起了自己的人力资本和组织实力、积累了金融资源和培养了研究能力。因此,中国政府迫切需要事先制定一整套有关金融稳定与发展的战略^⑥。

三、国有独资商业银行改革滞后于银行业对外开放的风险

我国金融业存在各种风险,其中最大的风险就是国有独资银行不良贷款比例过高。不良资产比例是世界各大商业银行严格控制的指标之一。有资料显示,花旗银行的不良资产比例为1.9%,汇丰银行为3.5%,日本泡沫经济崩溃之后银行业的不良资产比例迅速增高,合并后的东京三菱银行的不良资产比例高达8.8%。然而我国银行业的不良资产比例更高。按照人民银行公布的口径,4家金融资产管理公司已收购了1.4万亿元不良资产,使国有独资商业银行不良贷款比率下降了近10个百分点。到2001年9月末,4家国有独资商业银行本外币贷款为6.8万亿元人民币,不良贷款为1.8万亿元,占全部贷款的26.62%。其中实际已形成的损失约占全部贷款的7%左右^⑦。也就是说,4家国有独资商业银行目前帐面上的不良贷款仍是1999年底国有商业银行所有者权益0.4万亿元的4.5倍,超过2000年国家财政收入1.34万亿元和财政支出1.59万亿元,是2000年国家财政支出中经济建设费0.57万亿元的3倍^⑧。

其次,长期以来国有独资商业银行在资产和

负债的期限上普遍存在不对称。一方面,我国直接融资发展滞后,商业银行的资产中包含相当大量的长期贷款。在短缺经济时代,主要表现为固定资产贷款;短缺时代结束后,又表现为住房抵押贷款和消费信贷。此外,我国银行还持有大量长期国债以及国家重点工程长期债券。而另一方面,我国商业银行的负债主要是存款,各项存款中尤以流动性较高的城镇储蓄存款和企业存款为主。在正常情况下,由于长期利率总是高于短借利率,“短借长贷”可以获得较大的利差。但在非正常情况下,“短借长贷”有可能面对两类风险。其一是利率风险。在严重通货膨胀时期,短期利率上升而长期利率相对稳定,有可能导致利率倒挂,使“短借长贷”遭受利息损失。国有独资商业银行在上一轮通货膨胀中遭受了很大的利息损失,但其中大部分通过财政贴息得到了弥补。其二是流动性风险。“短借长贷”的负债流动性高而资产流动性低,如果遇到储户群体性取款则银行将面对被挤兑的风险。

对国有独资商业银行来说,流动性风险尤为严重。第一,如果其存款被其他银行分流,国有独资商业银行流动性不足的弱点很可能暴露无遗。如果进一步引发储户挤兑,银行根本无力应付;第二,4家国有独资商业银行状况雷同,如果其中一家发生挤兑,很可能迅速蔓延到其他3家,导致4家银行之间无力相互救助;第三,由于资产规模原因,其他中小银行即使有救助之心,恐怕也无救助之力;第四,从名义上讲,国有独资商业银行的经营损失将全部由国家财政承担,储户应该对国有独资商业银行有信心,但是,消化国有独资商业银行的巨额经营损失需要相当长时间,在危机突然爆发的情况下,财政也是心有余而力不足。

相对于我国的金融资产总量来说,国有独资商业银行的资产规模实在太,大得整个金融系统无法承受其倒闭的后果。其倒闭将使支付体系瘫痪,大量经济活动中断。根据其他国家的经验,如果发生如此严重的银行危机,救助的方法只有两个:第一,被迫大量增发货币,发生恶性通货膨胀

胀;第二,向国际组织和发达国家寻求援助,并满足其各种苛刻条件。回顾世界各国曾经发生过的金融危机可以看出:危机国家在经济、政治和社会各个方面都将付出难以估量的代价。所以,国有独资商业银行即将面对的是一场输不起的竞争。在不良资产比率降低之前,不仅国有独资商业银行输不起,中国也输不起。

中小规模的商业银行则不然。我国的许多城市商业银行从经营不善的城市信用合作社转制而来,其资产质量难免差强人意。但即使个别城市商业银行倒闭,只要不是各地同时大量地倒闭,不会对银行系统造成太大震动。所以有关部门在控制和化解金融风险时应该抓住国有独资商业银行这个重点,而不应该舍本逐末地一味关注地方金融风险。

在银行业开放之前,国有独资商业银行几乎不可能受到挤兑,因为居民和企业仍然将他们的大部分存款存入其中,维持着国有独资商业银行的资产流动性。只要流动性不出问题,到底有多少不良资产公众永远不知道。这个道理被国内银行界人士形象地称为“水不落,石不出”。居民和企业存款时选择国有独资商业银行的原因只有一个:国有独资商业银行在机构数量上占有绝对优势,居民和企业没有什么别的选择。工农中建各行1999年底机构数分别为36908、56539、14368和27889个,而1999年底其他10余家股份制商业银行的机构数合计仅有4753个(见表3)。

银行业对外开放后,机构数量上的绝对优势将逐渐消失,可供居民和企业选择的其他银行逐渐增加,存款分流将随开放程度呈几何级数加快,国有独资商业银行受到挤兑的可能性逐步增大。如果国有独资商业银行改革严重滞后于银行业开放的话,一旦部分储户开始“存款搬家”,就有可能动摇其他居民的信心,导致更加迅速而大量的“存款搬家”,这个自我强化的过程有可能迅速引发银行系统的危机。

尽管银行业的危机不会在近期发生,但国有独资商业银行的竞争力远不及其他银行,人才、优

质客户和利润的流失将在外资银行开业伊始很快发生。这些变化将把国有独资商业银行一步步推向危机。首先,由于国有独资商业银行职工的合法收入偏低,而且内部收入分配过于平均,对高学历复杂劳动者吸引力不足,而对低学历简单劳动者吸引力过大,已经到了不合理的程度。从表4可见,美国银行业人均收入相当于40万元人民币,说明中美银行业从业人员的收入差距是相当大的,外资银行几乎可以任意从国有独资商业银行挑选优秀员工。对“明星员工”的争夺将增加国有独资商业银行的营业成本。其次,国有独资商业银行的客户,特别是一些优质客户,将随员工的流失而丢失,优质客户可能率先被分流。再次,根据当今美国银行界流行的看法,银行80%的收益来自20%的客户。如果这条“20/80法则”在中国也成立,国有独资商业银行的利润将比优质客户流失得更快。

对国有独资商业银行部分分支机构的调研增加了我们对未来银行业危机的忧虑。我们在调研中发现:1家国有独资商业银行省分行当年吸收应届硕士毕业生的指标没有能够完成。一些已经和该行签订了就业合同的应届硕士毕业生最终也违约放弃了到该行工作的机会,其中一些人还为此缴纳了违约金。据该行人事部门的人介绍,这些应届毕业生当初之所以到国有独资商业银行求职,不过是为了保证自己在找不到更好的就业机会时能够有一条退路。位于同一城市的其他国有独资商业银行省分行也面临同样的问题。同时,银行业务骨干从国有独资商业银行跳槽到分配机制灵活的股份制商业银行的情况也时有发生,部分业务也随着骨干跳槽而转移。除非进行彻底的改革,这些机构根本不具备竞争力。当我们问及如何看待加入WTO对其业务的影响时,某省分

表4 美国银行业收入

	薪金和雇员福利总额		全职雇员总额		人均收入(千美元)	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999
美洲银行	7528161	7987239	136527	152130	55.14	52.50
花旗银行	6774758	6165640	127247	108380	53.24	56.89
JP 摩根大通银行	8851759	5797671	82716	67142	107.01	86.35

数据来源:FDIC网站。

行的副行长无奈地说：“我们现在还来不及考虑这个问题，因为来自股份制银行的竞争让我们疲于应付。”

综上所述，银行业开放和国有独资商业银行改革是我国银行业发展的两个方面，应该齐头并进；改革滞后于开放会加重银行业系统性风险，滞后的程度与风险高低正相关；银行业对外开放不仅不能替代国有独资商业银行改革，而且因开放时间表的确定而使改革任务更加紧迫；国有独资商业银行的改革不仅事关其自身的未来，也关系到整个经济和社会的稳定。

课题总顾问：吴敬琏 陆百甫

课题负责人：谢伏瞻

课题协调人：魏加宁

本报告执笔：吴庆

(责任编辑：蒋东生)

注释

①国有银行包括中国人民银行、3家政策性银行、4家国有独

资商业银行、交通银行、中信实业银行以及邮政储蓄机构。数据来自中国统计信息咨询中心《中国统计月报》2001年第3期。

②例如，由于货币乘数的作用，在成熟的市场经济中调整存款准备金率对银行的可用资金影响巨大，因而被称为货币政策中的“巨斧”。但在我国却难以发挥作用。中国人民银行1998年将法定存款准备金率从13%下调到8%，此举大大增加了各商业银行的可用资金头寸。同时连续调低存款准备金利率，从利益上驱使商业银行扩大资产规模，增大货币乘数。可是相当一部分增加的银行可用资金变成了超额储备和库存现金。

③尼古拉斯·R·拉迪根据1996年的数据计算的结果是：中国工商银行雇员人均占有的银行资产是同等规模的香港银行（疑为汇丰银行）的1/5，中国建设银行雇员人均资产是同等规模的美洲银行的1/5。拉迪同时指出：在《银行家》杂志列出的40个国家的银行中，中国国有银行的成本收入比是最高的，达到86%。见拉迪：《中国未完成的经济改革》，中国发展出版社，1999年，第155页。

④其他商业银行包括：交通银行、广东发展银行、中信实业银行、招商银行、华夏银行、福建兴业银行、浦东发展银行、深圳发展银行、中国民生银行、中国光大银行、烟台住房储蓄银行和蚌埠住房储蓄银行。《中国人民银行统计季报》2001年第4期。

⑤资料来自中国加入世界贸易组织法律文件中之附件9：服务贸易具体承诺减让表，第2条最惠国待遇豁免清单，第34~37页，可参见外经贸部网站。

⑥钱颖一、黄海洲：《加入世贸组织后中国金融的稳定与发展》，《经济社会体制比较》，2001年第5期。

⑦戴相龙在“2001不良资产处置国际论坛”上的讲话。

⑧《中国统计年鉴（2001）》。

(上接第30页)融抑制和防范金融过度并举，加快金融体制改革，消除金融抑制，警惕金融过度，致力于完善金融结构。具体包括：一是结合入世和金融业对外开放提供的发展机遇，加快金融市场结构的调整步伐，尽快建立起多层次、能够提供全方位金融服务的市场体系，重点是发展证券市场和建立健全面向中小企业的金融服务体系，大力推进企业债券市场的发展，改善企业融资结构。二是鼓励金融机构进行金融创新，在加快金融业电子化和网络化建设的同时，尽快推出期权、货币互换等衍生工具，择机推出利率期货、货币期货，完善衍生市场，为企业经营与投资提供必要的规避或分散金融风险的工具。三是要加快金融机构法人治理结构的改造，建立健全金融机构的内部风险控制机制，增强金融机构对金融风险的自我防范能力。四是进一步改革金融监管体制，在分业监管和增强市场监管作用的基础上，加强监管机构之间的协调与配合，提高统一监管能力，在促进金融业稳健发展的同时，防范金融泡沫化。五

是在全社会进行信用观念的宣传教育，形成良好的遵法守信环境。六是保持虚拟经济与实体经济的基本匹配，尤其是防止房地产泡沫，因为金融泡沫和房地产泡沫是一对孪生姐妹。

(作者单位：国务院发展研究中心宏观经济研究部；责任编辑：蒋东生)

注释

①70年代以来所发生的一系列金融危机，原因是多方面的，如经济结构问题、国际投机资本的冲击、金融监管不力等，但最重要的因素还是金融深化不当引发的金融发展过度。

② $LN(JRSHD) = 9.69154 + 2.205542$
 $(-5.57833) (5.05044)$

$\times LN(DECZBZ) + 1.730122 \times LN(DSCZBZ)$
 (10.5249)

$R^2 = 0.881449$ 调整后的 $R^2 = 0.86897$

③工业制成品出口规模和出口中所占比重由1990年的462.05亿美元和74.41%，提高到1995年的1272.95亿美元和85.56%，其中机械及运输设备出口规模和出口中所占比重由1990年的55.88亿美元和9%提高到1995年的314.07亿美元和21.1%。这一变化说明我国第二产业在内部结构提升的同时，国际竞争力也大幅度提高。

④本段落数据根据《中国人民银行统计季报》，2001年第2期，第48页数据计算得到。