



中国社会科学院金融研究所

# 金融论坛

2007年第44期(总第200期)

2007年11月26日

## 中国金融生态环境与银行改革成效\*

中国社会科学院金融研究所课题组

最近几年以来,中国对金融风险的管理已取得积极进展。银行体系的不良资产率和资产损失率显著下降。从2003-2005年,中国各省区不良资产率和资产损失率的平均水平已分别从21.04%和12.41%降低至12.68%和7.41%;与此同时,以标准差衡量的不良资产率和资产损失率的地区间差异也分别下降了23.4%和44.1%。这表明银行信贷资产的整体质量状况已发生显著改善。

这一成效主要得益于中国政府对金融体系所进行的大刀阔斧的

---

\*本文为“中国地区金融生态环境评价总报告”的部分内容,报告全文即将由中国金融出版社出版。课题组负责人:李扬、王国刚、刘煜辉。

整顿和改革。最初的改革重点在于剥离银行不良资产，提高资本充足率。例如，1998 年通过财政发行 2700 亿特种国债补充国有商业银行资本金；1999 年通过设立四家资产管理公司剥离 1 万多亿不良资产；2003 年末用现存资本核销中国银行和中国建设银行的损失类不良资产，并用 450 亿美元外汇和黄金储备对两行进行注资；2005 年运用 300 亿美元财政资金和外汇储备注资中国工商银行；从 2003 年开始，不断推进对农村信用社的改革。为从根本上改变银行不良贷款的生成机制，有关部门还通过引进境外战略投资者以及股票公开上市等举措促进国有银行的股权多元化和运作方式透明化。

中国政府为迄今为止的银行改革付出了沉重的代价。按照国际信用评级机构标准普尔 2006 年 2 月份发布的《中国 50 大商业银行》报告的估计，从 1998-2004 年间，中国政府用于向境况不佳的金融机构直接或间接注资至少达 3.57 万亿元人民币，相当于中国 2004 年 GDP 的 22.3%。相比之下，同期泰国的比例为 27.4%，韩国则为 14.43%。但是，银行改革以巨额成本换取的成绩依然不能打消人们对银行经营风险的疑虑：在很大程度上，目前银行改革所取得的成绩主要靠的是资金，而不是运作机制。这种靠资金推动的改革成绩是否具有可持续性，这一点值得担心。

一些业界人士，尤其是外资机构的一些专家认为，国有商业银行的风险隐患主要是因银行股份制改革不彻底所致。例如，标准普尔发布的《中国 50 大商业银行》报告指出，那些已经完成改革和获得政府注资的银行要把短期的丰硕盈利转化为稳定的、可持续的业绩表现，这不是一件容易的事情。国际上许多案例表明，不少问题银行在获得救助以后的短短几年时间之内，很可能再次陷入困境。该报告于是提出，“当前要害在于，政府依然是银行部门的主要股东，并且没有任何迹象表明，政府打算在近期内放弃对主要银行的控股权。”

国际货币基金组织于 2006 年 3 月发表的一份关于中国国有商业

银行股份制改革的工作报告也提出了比较类似的观点。该报告称，尽管中国已将数百亿美元政府资金注入大型国有银行，并将银行的大量股权出售给外国投资者，但这些银行目前仍然没有进行商业化运作。

“这些大型国有银行的实际运作几乎没有任何变化，许多银行仍将大量资金贷给国有企业，贷款几乎或完全没有根据商业风险进行定价”。这些大型国有银行不仅没有考虑贷款企业的盈利能力，而且银行“在利润率更高省份”的贷款份额“实际上在下降”。该报告建议大型国有银行进一步分散股权结构，提高业务运作透明度，并引入“一套标准的银行经理人业绩激励机制”，通过激励银行经理人，保证这些银行的业绩得到可持续的改善。该报告一经推出，有关中国国有商业银行股份制改革的成效与风险隐患等问题立即在国内外引起了广泛的关注。外界舆论认为，该报告的研究结果将为希望继续对银行施压、要求银行进行股权激励改革的论点提供重要依据。

国际货币基金组织的经济学家和跨国公司的专家们针对国有商业银行改革成效和风险隐患所提出的问题应该是在意料之中，但是他们对问题成因的分析未免过于表象，开出的药方因而也难以做到“有的放矢”。在我们看来，这主要是因为国际货币基金组织和跨国公司的专家们并没有真正认识到中国金融业运行的深层次机制和体制环境及其对金融业的决定性影响。比方说，最近几年以来，由于相关的法律法规和社会信用规则的严重缺失，加之资本监管和风险约束的不断强化，中小企业的信贷规模很难得到实质性提升，信贷资金的结构矛盾进一步加剧。而银行业则由于流动性过剩导致短期利率倒挂，侵蚀银行利润，增大利率风险。在市场竞争的压力下，国有商业银行不得不又重新回到与地方政府合作的路子上去：与地方政府签订合作协议，允诺向地方建设项目提供配套贷款和资金支持，而地方政府则为这些项目提供多方面的优惠政策。这种源于开发性金融机构的“银政合作”模式之所以会在国内商业银行界迅速“走红”，其原因正基

于此。以 2006 年 8 月份被查处的内蒙古新丰电厂违规项目为例，共有 9 家银行和 2 家财务公司参与贷款，贷款余额超过 200 亿元人民币，其中：国开行 56.97 亿元、工行 40.17 亿元、建行 31.35 亿元、中行 22.91 亿元、农行 18.05 亿元、交行 11 亿元，其他还有中信、招商、民生等各家银行，几乎将中国各大商业银行一网打尽。实际上，各家银行争抢内蒙电厂大餐是当时业内人尽皆知的事实。

为什么几家刚刚完成股份制改革的大型国有商业银行对这种“银政合作”的模式最为热衷？为什么那些治理结构更为健全的股份制商业银行也会乐此不疲？由此我们可以清楚地看到，中国的金融风险固然有金融机构内部治理结构缺陷的原因，更有制约金融业生存与健康发展的外部“生态环境”这个体制性根源。

毋庸置疑，通过财务重组、引入境外战略投资者、股权多元化乃至海内外上市等一系列举措，中国的国有商业银行已经在相当程度上改善了内部治理结构并建立了正向激励机制。这对于它们拒绝政府对银行业务的不当干预，起到了非常积极的作用。但是，应当清醒地看到，中国金融业的问题事实上是中国政治、经济体制转轨过程中诸多体制性矛盾累积的结果。如果这些矛盾得不到有效解决，微观治理结构的改良并不能保证金融业一定能够发挥有效的资源配置作用，金融风险同样也会发生并积累成灾。这个问题类似于科尔奈最早在体制转轨的研究中提出的“体制之间的相互协调”的命题：一个经济体系中各种体制之间的相互兼容和相互协调，是整个体系的稳定性和有效性的基本保证。如果各种体制之间相互不协调，就会出现混乱，破坏整个体系的稳定性，从而产生“混乱的效率损失”或者说“不协调成本”。

从理论角度看，在任何一个国家，金融体系都绝非是独立创造金融产品和金融服务的系统，它的运行更广泛地涉及其赖以生存之区域的政治、经济、文化、法治等基本环境要素。在市场经济比较发达的国家，各种体制之间的协调性比较好，金融生态环境问题不突出，因

而不构成专门研究的对象。而在中国这样的体制转轨国家，这种因“体制之间的相互不协调”而产生的金融生态环境问题对于银行体系的改革就有着特别的重要意义，它可以说明为什么在体制转轨过程中，某些体制的改革“超前”和“滞后”（瓶颈）都可能造成无效率的结果。在政府主导资源配置的经济体中，银行即便能从治理层面将来自政府的直接干预挡在门外，但迫于经营的压力，最终还是挣脱不出现行的体制框架。要想廓清政府与银行之间纷繁复杂的关系，绝对不是一件容易的事情。这也正是中国人民银行周小川行长最初提出的“金融生态环境”问题的出发点。

中国的经济体制在过去 20 余年中产生了翻天覆地的变化，中国经济也取得了年均增长率高达 9.6% 的惊人成就。值得注意的是，中国经济的市场化改革在相当程度上表现出政府强制推动的特点，国民经济的运行也表现出较强的政府主导色彩。客观地说，选择这样的改革和发展路径，是由特殊的中国国情所决定的；同时，由政府主导改革和发展，也为中国迅速地摆脱传统体制和在经济上实行“赶超”提供了比较有效的路径。从战略层面上看，当我们社会主义市场经济体系初步建立后，各项法规制度基本完善，社会诚信制度开始起步，已经形成初步的模样之后，政府应当转换职能，应当从一个生产的主导者，一个参与者，转变为一个管理者；从直接参与经济活动的主体，转变为创造环境的主体。但是，毋庸讳言，近几年来各级政府所参与的经济事务越来越多，干预力度也越来越大。政府对经济过强的主导性，给中国带来了法治不完善、诚信制度不健全、市场竞争不充分、保护主义盛行等一系列阻碍市场经济体制深化的问题。由于政府的目标和金融机构的目标并不完全一致，政府也试图通过有意识的干预行为主导或掌控金融资源的配置。在这个意义上，探讨金融生态概念的内涵，并将改善金融生态环境作为中国金融改革的重要任务，针对的正是这种体制的现状。

基于对这种政府主导下的特殊发展路径以及改革过程中各种体制之间相互协调问题的考虑，我们于 2005 年在中国人民银行的支持和协助下开展了对中国地区金融生态环境的专题研究，并提出了政府体制、法治环境、诚信文化等评价地区金融生态环境的 9 项因素。我们着重强调的是，任何单项的制度，包括商业银行的微观治理结构，都只是整个制度环境体系其中的一个环节，要使该项制度能够发挥良性作用，需要其他相应的制度来协调和配套。

---

**主 办：**中国社会科学院金融研究所

**主 编：**李 扬

**副 主 编：**王国刚

**联 系 人：**刘戈平

**电 话：**010-85195338

**电子信箱：**[ifb@cass.org.cn](mailto:ifb@cass.org.cn)