



No. C2000014

2000-10

WTO 与国有金融体制改革

徐滇庆

北京大学 中国经济研究中心，加拿大 西安大略大学

NO.C2000014 2000 年 10 月

目录

- (1) 居安思危，迎接 WTO 对中国金融业的挑战
- (2) 迎接挑战，国有银行急需改革
- (3) 为民营金融鸣锣开道
- (4) 民营银行在中国的生存空间
- (5) 国有银行改革的症结
- (6) 前车之鉴
- (7) 金融监管多元化
- (8) 工农中建化
- (9) 修改商业银行法势在必行
- (10) 金融体制改革策略与步骤

一、居安思危，迎接 WTO 对中国金融业的挑战

按照已经和许多国家达成的协议，在中国加入世界贸易组织两年之后，外资银行将获准在中国经营外汇业务，同中国企业进行人民币业务；五年之后，外资银行将获准在中国金融市场上经营人民币零售业务，地域限制和客户限制都将取消。这些规定会对中国金融业产生什么样的冲击？

毫无疑问，外资银行将在企业制度、管理模式、经济模式、经营机制等方面为我们提供一个参照，有利于商业银行进一步加快改革、健全管理，完善运作机制，提高信贷资金的配置效率和经营效率。外资银行的进入为我们提供一个成本更为低廉的学习机会，必将加快商业银行技术创新、服务创新和业务创新的步伐。世界贸易组织的互惠原则将有利于我国商业银行走出国门，在国际金融市场上争取更广阔的发展空间，不断提高经营的国际化水平。

来自于海外的负面冲击到底有多强？“居安思危”，有备无患。为了采取正确对策，我们宁肯把问题估计得严重一些，也不要掉以轻心，盲目乐观。

(1) 优质客户改换门庭，导致国有银行严重亏损。

中国加入 WTO 后，现有对外资银行的种种限制将逐步取消，国有银行将丧失其传统的垄断地位。外资银行将凭藉完备的商业服务功能与中资银行展开激烈的优质客户争夺战。外资银行大多实行混业经营，集商业银行、投资、证券、保险于一身。与严格分业管理的中资银行相比，他们可以为客户提供更为全面的商业银行服务，满足客户多元化的业务要求。外资银行在信誉和服务质量上都比国有银行高出一筹。一旦允许外资银行经营人民币业务，那么，中资银行将眼睁睁看着许多优质客户被外资银行拉了过去。

有人说，外资银行根本没有能力到内地去设营业网点。四大银行有上万个营业网点，遍布全国，就是让给外资银行几百个也无碍大局。事实上，即使请外资银行到内地去设立营业网点，他们也不一定去。并不是他们慈悲大方，而是在这些经济尚欠发达的地区没有多少油水。银行的利润主要来自于优质客户。从利润的角度来讲，一个优质客户没准可以顶几百、上千个小客户。中国大部分金融业务和绝大部分优质客户都集中在沿海地区。恐怕，只要外资银行把北京、上海、广州的优质客户拉过去一些，就会大大降低国有银行的利润，导致金融行业全线亏损的局面。最后，别人“吃肥肉”，我们“啃骨头”。

(2) 存款分流导致信用危机。

有人认为，我国的银行存款总额高达九万多亿元人民币，就是有些存款转移到外资银行去也没有什么了不起。毫无疑问，外资银行进入中国金融市场之后，肯定会分流走一部分存款。我们要研究分流走多少会引起我国金融体制的危机？这个临界点究竟在哪里？

对于其他国家来说，一部分存款从本地银行转移到外资银行去是司空见惯的事情，并没有什么了不起。问题在于中国银行体系内部存在着巨额不良贷款。维持目前金融稳定的最关键的要素是连年的存差。城乡储蓄存款总额在 1996 年为 38520 亿，1997 年为 46279 亿，1998 年为 53408 亿。平均每年上升 8000 亿元左右。只要存入银行的钱比贷出去的钱多，银行的资金流动性就没有问题。

可是，随着国内资本市场的发展，居民储蓄的去向逐渐多元化，居民的节余不仅可以存入银行也可以投入股市或者房地产。近年来，银行存差在逐步减少。估计在 2000 年银行中城乡储蓄存款只能增加 5000 亿元左右，而且，这个下降趋势还要继续下去。这也就是说，如果有 5000 亿左右的城乡储蓄存款从国有银行转移到外资银行去，就可以改变银行存款总额的大趋势：贷出的钱多于存入的钱。存差变为贷差。改变这个趋势只需要转移相当于银行存款总额的 6%左右。换言之，只要有 6%的存款从国有银行转移到外资银行去，就可能跨过一个心理上的临界点。

按照一般金融理论计算，影响中国金融系统流动性的警戒点要大大高于这个心理临界点。可是，绝不能低估这一临界点对民心的影响。一旦出现这个临界点，就有可能触发对国有银行的信用危机。人尽皆知，根据官方统计数字，在中国的银行系统中的不良贷款已经超过了 28%。也就是说，民众存款中有相当大的一部分已经被国有企业给亏掉了。一旦存进银行的钱少于贷出的钱，银行存款总额就开始下降，于是，马上有人就会很理性地考虑，还是趁早把自己的血汗钱转移到更为安全的外资银行为妙。只要有几个人开始这样做，就有可能产生连锁反应，甚至导发挤兑风暴。倘若如此，就很可能把原来藏在桌子下面的银行内部大量坏帐问题翻到桌面上来。

常常听到这样的说法：国有四大银行依靠的是国家的信用，在任何情况下，国家都是最可靠的。国家信用是不可动摇的。实在钱不够用了，开启印钞机，多印点钞票就行了。确实，国家信用是金融体制最后的依托。可是，如果不注意的话，一旦遭遇到金融风暴，很有可能连国家信用也一起毁掉。远的不必多说，就看看亚洲金融风暴吧！当银行门前出现挤兑长龙的时候，曾经高速增长的泰国、马来西亚、印尼等国一个跟着一个倒了下去，兵败如山倒，连创造了“汉江奇迹”韩国也垮了

下去。金融风暴不来则已，一旦袭来，除非早有准备，抽象的政府信用是派不上用处的。至于说开动印钞机的办法，早已被历史证明是饮鸩止渴，只会让危机来得更快，垮得更惨。

(3) 动摇外汇存底，增大金融风险。

如果在中国加入 WTO 两年之后允许外资银行在华经营外币业务，这到底意味着什么？截止 2000 年 6 月在中国银行中的外币存款总额约为 1100 亿美元。这些外汇存款大都集中在沿海地区。当外资银行被允许经营外汇业务时，会不会有人从中国银行中把存款提出来，再存入外资银行？这样的事情肯定少不了。第一，目前外资银行的存款利率比中国银行高好几个百分点，第二，外资银行的服务和功能都强于国有银行。尤其是如果储户想在海外用款，在外资银行存钱要比中资银行方便得多；第三，外资大银行的坏帐很低，信誉比国有银行高。目前，外资银行不能在中国大陆经营外币业务，中国居民要到外资银行开户很不方便。可是，如果让外资银行在中国大陆经营外币业务，当然会有相当一部分外币存款转移到外资银行去。外币存款尤其要讲究存储自由的原则，如果对这部分存款施加管制或约束，则只会加速资本外逃。

有多少外汇转移就会造成危机？这个临界点也不高。由于国有银行中的外汇储备大多已经贷了出去，其中、长期贷款占相当大的比例。只要居民提取 200 亿美元的外汇存款恐怕就会造成国有银行的支付危机。要化解这个危机就必须及早做好准备。减少外汇长期贷款额和外贸企业出口外汇提成，在中国银行手头多留些流动资金，以免到时候措手不及。当然，如此一来，就增加了成本，降低了银行的利润率，让已经日子不好过的国有银行雪上加霜。

(4) 大量丧失中间结算、批发和零售业务

中国加入 WTO 后，国际贸易量将飞速发展。银行的国际结算、信用证业务大量增加。外资银行将凭藉其操作规范、管理先进以及与跨国公司的长期合作关系，与中资银行抢夺市场，争揽客户，对中资银行形成较大挑战。外资银行进入中国，首先冲击风险小、成本低、利润高的国际结算等中间业务。据统计，外资银行办理的出口结算业务已经占中国市场份额的 40%左右，而且，这个趋势有增无减。

外资银行进入中国市场后，将向批发和零售业务进军。在批发业务方面，银行贷款是重点，在零售业务方面，消费信贷是重点。同时外资金融机构将扩大中间服

务领域。信息咨询、家居理财等业务会成为他们新的开拓点。在这一方面，中资银行也未必具有足够的竞争能力。中资银行尤其是国有商业银行的历史包袱沉重，不良贷款比例较高，盈利能力较低，在贷款规模、投向、投量、结构以及时限控制等方面都会受到非市场因素的限制和压力。相反，外资银行没有行政干预，没有债务负担，资金后备力量雄厚，许多外资大银行信誉良好，能够按照市场规律灵活运作，必然会对中资银行形成很大的压力。

(5) 人才竞争导致业务骨干流失

中资银行会遇到强大的人才竞争压力。外资银行在拓展中国的过程中必然会以优厚条件大量吸纳高素质人才。虽然和国内其他部门相比，银行的待遇要好得多，但是在正式工资上的差距并不大。就是把银行职员所有灰色收入都加到一起，其收入和外资银行的雇员也不成比例。结果，和其他部门的外资企业在中国挖人才一样，会造成中资银行的业务骨干大量流失。严格来讲，与其说四大国有银行是商业银行还不如说是官僚机构。如同所有官僚机构一样，受到银行内部种种规章制度的约束，机制僵硬，缺乏弹性。特别是在内部工资制度，激励机制上银行必须和其他政府部门保持一致。就是银行的头头想改也难，一动就违规。如果不尽早改革，在中国加入 WTO 之后，恐怕眼看着优秀金融业务骨干跳槽而束手无策。而业务骨干的出走势必会带走许多优质客户，加剧金融系统的危机。

指出上述危机决非杞人忧天，耸人听闻。如果我们能够事先认识到这些危机，那么，兵来将挡，水来土掩，总会找到对策来早做准备，化解危机。实在没有把握，也可以和外国商量，适当地推迟对外开放金融业的日程安排，争取更长的缓冲时间。这在国际上是有前例可循的。无论如何，我们必须迅速提高危机意识，抓紧改革国有银行，开放民间金融，提高竞争能力。在做好充分准备之后再逐步稳妥地对外开放金融业。

二、迎接挑战，国有银行急需改革

由于目前国有银行的高度垄断地位，没有什么力量能够从内部来动摇中国的金融体系。在中国加入世界贸易组织前夕，外资银行正磨拳擦掌，等在门口。一旦外资银行真正进入中国大陆，四大银行是不是对手？只要是认真面对现实的人，就不由得为四大国有银行捏一把汗。

迄今为止，中国在金融方面尚且没有完全和世界接轨。人民币在资本项目上

还没有实现自由兑换。这是中国能够回避亚洲金融风暴的一个相当重要的原因。显然，如果关起国门，自然也就谈不上什么外来的金融冲击。当今世界上尚且还有许多国家没有实行对外开放。他们关起门来，“躲进小楼成一统”。在金融风暴横扫东亚的时候，朝鲜、蒙古、缅甸等国都没有受到什么冲击。不过，闭关自守必然意味着落后。落后的国家固然可以回避金融风暴，但是落后就一定要挨打。恐怕没有几个国家愿意学他们的榜样。

中国马上就要加入 WTO，一旦打开门来，中国将进一步融入国际社会，可以预料，中国将在国际竞争中获得更大的发展空间。面对挑战，中国不能因噎废食，开倒车是没有出路的。我们不仅不能倒退，反而应当主动迎接挑战，加速国内金融体制的改革，增强中国在国际金融市场上的竞争能力

应当承认，以工、农、中、建四大国有商业银行为主体的国有银行体系在近年来取得了很大的成绩，业务量大幅度增长，但是他们所表现出来的体制缺陷也越来越严重。随着中国加入 WTO 的日期逐渐逼近，加速国有银行的改革，提高参与国际竞争的能力已经成为当务之急。可是，国有银行的改革实在太难了。如果国有银行的改革比较容易的话，也不会等到今天还没怎么见动静。几乎所有的部门都改革了，唯独银行系统改得最少。

不论哪一个学派，几乎所有的经济学家都赞同这样的观点：只有竞争才能提高效率。垄断程度越高，竞争力就越差。在中国改革开放的进程中，在一个又一个领域中放开了市场竞争，从而取得了相当显著的成效。目前，垄断程度最高的就是金融业。无论在金融资本质量，运作效率，防范风险能力等方面，我国的金融机构都远远落后于外资银行。正是垄断保护了落后。由于国有银行的垄断地位，老百姓没有其他选择，所以，尽管问题甚多，不良资产非常严重，国有银行照样歌舞升平。

- (1) 政企不分是造成银行业巨额坏账最重要的原因。国有银行和各级地方政府具有极为密切的联系，巨大的惯性使得国有商业银行很难摆脱政府过度的行政干预。实际上，国有银行是各级政府的下属机构，在人事和业务经营上都受到政府的干预和控制。国有银行的高级职员都是拥有政府行政级别的官员。他们的任免完全取决于各级党委的组织部门。国有银行的重大决策必须向各级党委和政府请示报告。因此，国有银行远非真正独立的金融机构，亦很难完全按照金融市场的经济规律办事。国有银行的大部分坏帐都和政府官员的干预直接相关。
- (2) 国有企业的亏损造成银行系统不良贷款与日俱增。由于国有银行和国有企业同属一个老板，银行便无法和国有企业截然分开。据统计，三分之二的国有企业处于明亏或者暗亏的状态，而国有企业占有 70%以上的银行贷款。许多亏损

严重的国有企业必须依靠银行不断输血才能维持生存。明知发放的贷款很有可能成为坏帐，但是如果银行停止向这些国有企业发放贷款就有可能造成停工下岗，甚至国有企业破产倒闭，为了维持社会稳定，减轻当前的政府财政负担，银行往往不得不继续向那些没有还贷希望的国有企业发放信贷。于是，银行信贷往往落入发放贷款—无法回收—再贷款的恶性循环。按照官方的统计数字，中国银行体系的坏帐已经超过了信贷总额的 28%。其中大部分坏帐都来自于国有企业的亏损。四大国有银行的资产损失已经远远超过了银行的资本金。国有银行利润逐年下降。四大银行在 1992 年向国家上缴利润 343 亿元，1994 年降低为 120 亿元，自 1995 年始三家银行开始出现亏损。近年内，试图用“债转股”的方法来剥离国有企业的债务负担。从表面上来看，国有企业的负担减轻了，在报表上可能亏损额下降，或者扭亏为盈。但是，国有资产公司能否有效地处理和消化坏帐，谁也说不清楚。国有资产公司持有股份并不能有效地改变国有企业的经营机制。坏帐依然存在，只不过是换了一个户头罢了。当国有企业出现新的亏损时很可能进一步加深银行的危机。

- (3) 社会义务和政策性贷款使得国有银行缺乏独立性。国有银行的首要目标是按照党和政府的政策，达成政府预定的目标。在多数情况下国有银行的目标不是利润最大化，而必须要承担许多社会义务，进行政策性贷款。例如，向处于困境的国有企业发放贷款，补贴国有企业的亏损，提供流动资金向下岗工人发放工资，向贫困地区发放社会救济贷款，支持某些缺乏经济效益的公共投资项目，以优惠利率向国家重点建设项目发放贷款等等。尽管在经济改革中不断强调银行本身的利润原则，但是到了具体执行的时候，上级领导的意图往往左右贷款的发放过程。根据中国社会科学院金融研究所的报告，按照中央政府指令发放的专项贷款和规定贷款占中国工商银行全部信贷资金的三分之二左右。中国工商银行可以自行决定的贷款只占三分之一。而就在这三分之一的贷款发放过程中还要受到各级地方政府的干预。因此，中国工商银行真正能够自己作主的贷款只有信贷总额的 20%。
- (4) 由于中央和地方分权，国有银行总行缺乏对地方分行、支行有效的控制和管理能力。地方政府实际上掌握着对银行高级职员的任命和控制权利，因此，在出现利益冲突的情况下，国有银行的分支机构宁肯服从地方政府的指令，而对总行敷衍塞责。在经济改革中各地分、支行取得了相当大的独立经营权，在发放信贷、调动资金和其他金融业务上具有法人资格。于是，地方政府挤占银行资金，干预银行信贷的案例便层出不穷。地方政府和国有银行的分支机构在共同利益的驱动下尽力占有更大的信贷规模而把资金风险转移给银行总行。

- (5) 改革国有金融机构最大的障碍就是缺乏必要的竞争机制。四大国有商业银行具有相当长的发展历史，无可避免地带有计划经济的烙印，拥有其他国有企业的一切特征。产权主体缺位，所有者虚化，所有权与经营权合一，资产责权不明。四大商业银行长期以来官商一体，市场观念薄弱，缺乏竞争意识，自我约束力不强，自我发展欲望不强。臃肿的机构抬高了交易成本，官僚主义作风使得国有银行的经营效率低下。与其说四大银行是商业组织，还不如说他们是一些官僚机构。在四大国有银行当中，连最小的建设银行也有员工四十多万。机构庞大，冗员甚多，效率低下。从部级、局级、处级，科级到股级，迭床架屋，整个一个官僚机构。想裁掉哪一个都不容易。国有银行基本上承袭了计划经济体制下的管理方法。缺乏适应市场经济的灵活性。僵硬的工资体制使得国有银行的员工缺乏激励机制，缺乏引进先进金融工具的积极性。由于国有金融机构拥有相当强的行业垄断能力，在体制内的各个利益集团很难产生改革的动力。
- (6) 国有银行的改革往往牵涉到惩治贪污腐败等不法行为，从而加大了改革的难度。在经济改革过程中，由于计划和市场同时并存，难免出现比较严重的寻租现象。在各级官员中相当普遍存在的贪污腐败现象也必然侵入国有银行系统。由于国有银行和国有企业一样产权界定不清，特别是在具有浓厚地方色彩的地方商业银行中，往往把储户的资金当作国有资产而随意挪用，甚至象侵吞国有资产一样侵吞银行存款的现象屡有发生。在许多情况下地方官员官僚主义的批条子和贪污行为交叉在一起。有些国有银行帐目混乱下掩盖着不少贪官污吏。
- 四大国有商业银行的资产收益率很低，从表中可见，四大商业银行的盈利呈下降的趋势。股份制商业银行由于经营时间不长，不良资产的历史包袱较少，资金运用的效率仍较高，但受经济周期的影响，近年来业绩也不够理想。

中国四大商业银行的利润变动状况表

单位：亿元

| 年度 | 工商银行 | 农业银行 | 中国银行 | 建设银行 | 合计 |
|------|--------|-------|--------|-------|--------|
| 1988 | 105.22 | — | 42.24 | 16.77 | 164.53 |
| 1989 | 152.14 | — | 50.60 | 17.35 | 220.09 |
| 1990 | 132.50 | 12.00 | 61.61 | 19.23 | 225.34 |
| 1991 | 159.41 | 16.00 | 83.33 | 18.08 | 277.54 |
| 1992 | 161.47 | 19.00 | 102.32 | 15.70 | 298.49 |
| 1993 | 82.18 | 27.00 | 98.33 | 0.77 | 208.34 |

| | | | | | |
|------|-------|-------|-------|------|--------|
| 1994 | 46.43 | 5.26 | 54.25 | 3.45 | 102.48 |
| 1995 | 58.00 | 19.37 | 46.86 | 6.88 | 131.11 |
| 1996 | 38.41 | 21.06 | 52.09 | 9.99 | 121.05 |

资料来源：《金融研究》，1999年2月

要改革国有金融机构，其困难程度要比重建一些新银行难得多。尽管在国有银行上层越来越多的管理人员已经认识到问题的严重性，许多金融研究机构曾多次大声疾呼金融体制改革的重要性，许多金融部门也相应做了许多改革的尝试，但是，大多数人仍然缺乏危机感，由于缺乏内部和外部的竞争，这些改革的成效并不显著，使得我国的金融行业成为经济改革中难度最大的堡垒。改革国有银行的关键就在于引进竞争机制。在中国加入 WTO 之后竞争主要来自于外资银行和必然会在短期内出现的国内民营银行。如何在强大的挑战面前重建中国的金融体系，这是当前经济学研究的一个非常重要的课题。

三，为民营金融鸣锣开道

中国的金融体系就象一张桌子，四大国有银行好比是四条腿。看起来，四大国有银行：工农中建(工商银行、农业银行、中国银行和建设银行)，个个都是庞然大物，银行大楼一个比一个更漂亮。可惜，银行内部问题不少。根据官方统计数字，不良贷款比率超过了百分之三十。也就是说，老百姓存钱的大部分都让银行借给国有企业，其中，一百块钱让国有企业给赔掉了三十多。看起来，金融体系的四条腿都被蛀得够呛。如果关起门来过日子，勉强还能对付，可是，一旦遇到什么冲击，就危机重重，弄得不好，说不定哪天，轰的一声就垮了下来。

既然桌子的四条腿都有毛病，能不能赶快修修？换句话说，能不能让国有银行马上改革改革？近年来，高层领导曾经好几次指出要加速国有金融体系改革，各级金融研究机构也做了相当的努力，但是，由于国有金融体制积弊日久，金融改革总是雷声大雨点小。改革现有金融体制要比重建新的银行难得多。

党的十五大在所有制和分配理论上已经解决了进一步深化我国经济体制改革的理论障碍。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度。中国经济改革的一条重要的经验就是在国有企业尚未完全改革之前，主动发展了体制外经济。目前体制外经济生产总值已经超过了 70%。民营企业如同雨后春笋，蓬勃成长，显示了强大的生命力。民营企业不仅为我国的经济增长和劳动力就业作出了巨大贡献，而且还促进了我国商品市场的公平竞争，在相当大

程度上促进了国有企业的改革。向民间开放金融行业，顺理成章。可是，迄今为止，开放民营银行还在摸索之中。如果没有加入 WTO 所带来的压力，也许还能够拖几年。可是，一旦加入 WTO 之后，外资银行必然会逐步进入中国金融市场。如果对外开放金融市场却不能对内开放，在逻辑上也说不过去。允许外国人做的事必然要允许国人参与。对内金融开放，中国没有其他选择。由于我们已经预见到了在中国加入世界贸易组织之后在金融业将会遇到严重的挑战，那么，唯一的办法就是在现有的国有银行体制外尽快建立起新的民营银行来。

(1) 民营金融机构是国有金融体制的重要补充

经济发展既加大了作为交换中介的货币资产的需求，又加大了作为融资的其它金融资产的需求。经济增长快，国民收入高，则对金融市场的需求必然会相应增加。时至今日，只有发展具有多种经济成分的金融市场才能满足对金融业不断增长的需求。

金融市场的根本目标是为经济发展筹集和分配资金。筹资方式基本上有两种：直接筹资和间接筹资。直接筹资主要是发行股票、债券。间接筹资是向银行贷款。一般来说，只有大企业才有可能通过发行股票或债券来筹资。中小企业既没有股票上市发行的资格，又难以支付发行股票或债券的巨额费用。由于无论银行贷款数额大小，一笔交易的信息费用和其他成本相差无几。大企业贷款量大，银行所化费的每单位贷款成本比较低。而给中小企业发放贷款，由于贷款额比较小，平均到每个单位贷款头上的成本就要高多了。于是，大银行注定特别愿意为大企业发放巨额贷款。除了行政干预之外，就是从贷款成本上来看也难怪国有银行把贷款的重点放在国有大企业身上。自从改革开放以来，民营中小企业发展非常迅速，成为中国经济发展的一支生力军。尽管非国有企业的工业总产值已经超过了 65%，可是民营企业所得到的银行信贷还不到贷款总额的 30%。

和世界上的那些大银行一样，规模巨大的银行必然会把注意力集中在大额信贷上，而没有足够的精力来发展对民间中小企业的融资。大银行获得中小企业信息的成本较高，审批程序较长，缺乏灵活性。民营金融机构以数量众多的中小银行为主。他们分散在各地，对当地的中小企业情况比较熟悉，取得信息的成本比较低，运作比较灵活。因此，民营中小银行必然补充大银行留下来的死角，给中小企业开辟新的融资渠道。

另一方面，资金密集型企业必然会以发行股票、债券或者从大银行贷款作为主要融资渠道。而劳动力密集型企业则必然会更多地依赖银行贷款或自有资金。目前，我国的劳动力密集型产业还占有相当大的比重。在出口产品中，劳动力密集型产品最具有国际竞争能力。从事劳动力密集型产品生产大多是中小企业。继续发展

劳动力密集型产业是解决我国就业问题，充分利用我国经济比较优势，扩大出口的必由之路。因此，发展中小银行必将促进我国中小企业进一步发展。

在中国广大的农村中还有几亿农民迫切需要步入现代化。由于许多农村信用社不规范运作破坏了向农民合理融资的渠道，许多地方已经成为被国有金融机构遗忘的角落。将来即使外国大银行进入中国，他们也不可能向边远地区农民提供金融服务。民营金融机构将责无旁贷地担负起这一任务。

(2) 民营金融机构的建立必然会促进国内金融市场的公平竞争，促进国有金融机构的改革。

中国经济改革的一条重要的成功经验就是：在改革体制内经济之前放手发展了体制外的各种经济成分，从而在各个生产行业中形成了较好的竞争环境。发展民间金融，有利于发展金融市场的竞争和对竞争的管理，最终促进国有银行的改革。经济理论和实践都反复证明了，垄断性越强，竞争性越弱。只有出现了大量生机勃勃的民营金融机构之后，国有银行才会真正感到竞争的压力，才能够从比较中认识到自己的差距。较之于国有商业银行，现存的股份制银行已经有了许多改进。然而，大多数股份制银行的内部结构，营运方式，决策过程等等都在不同程度上受到原有体制的影响，还要在不同程度上受到地方政府的过度干预。有些银行基本是国有银行的翻版。如果能够建立一套行之有效的规章制度就有可能使得新建立的民营金融机构摆脱政府不必要的行政干预，更加适应市场竞争建立民营金融机构必将有助于加快国有银行和股份制银行改革步伐。

(3) 如果能够建立一些具有国际先进水平的民营金融机构，有助于中国金融业参与国际竞争，缓和加入 WTO 对国内金融业的冲击。民营金融机构没有历史包袱，具有较好的员工素质和较高的起点，容易吸取外资金融机构的优点和长处，经过一段时间的磨练就有可能具备在中国金融市场上和外国金融机构竞争的能力。例如，假若外资银行用高薪来聘请本地的金融人才，国有银行怎么办？按照政府行政部门的工资制度，从上到下，逐级递减。戴相龙的月工资只有 2400 元，别人本事再大也不能超过中央银行行长。这种官僚制度决定了国有银行必然是体制臃肿，反应不灵。可是，民营金融机构就没有这样的毛病。体制灵活使得他们具有和外资银行周旋的空间和能力。与其让外资银行把我们优秀人才挖过去还不如让他们到民营银行去更好。

如果已经知道桌子的四条腿都有毛病，为了增加稳定度，最好赶快再补上几条腿。如果国有银行在短期内难以改造，那么，树立起一批优质的民营银行，就好比是给中国的金融体系加了几条腿。办民营银行的目的是补台，而不是拆国有银行的台。

当外国金融业大规模进入中国金融市场的时候，如果在第一线的“中央军”顶不住了，我们还有土生土长的“八路军”。在未来的国际竞争中，民营银行凭借着自身的优势，也许会发挥极大的战略作用。

四、民营银行在中国的生存空间

民营金融是否在中国有足够的生存空间？

有些人质疑说：规模经济是商业银行竞争力的基础。四大国有银行有二十万个网点，从大城市到穷乡僻壤，四面八方，早已形成了一个完整的金融网络，民营银行很难做到这一点。由于国有银行已经牢固地确立了在金融领域中的垄断地位，恐怕民营银行在中国很难长大。

这种说法貌似有理，但只要仔细推敲一下，就不攻自破。假若银行的规模效益果真那么重要的话，为什么国有银行拥有如此强大的网络却还是没有办好？虽然国有银行网点众多，但是，国有银行就真的有能力包揽所有的金融业务？国有银行拥有国有企业的一切弊端，服务质量低下，态度生硬，金融产品单一。国有银行把将近 70% 的贷款都给了国有企业，明显地忽视了广大的非国有企业，特别是对中小企业的支持力度不够。国有银行的坏帐率如此之高，早就超过了资不抵债的程度。这些毛病早已众所周知，但是就是改不了。显然，国有银行的经济规模效益并不能保证自身正常运行，更不能让金融行业成为他们针插不进的世袭领域。

众所周知，有些国有企业规模很大，设备先进，人才济济，可是在市场竞争中就是斗不过规模小得多的民营企业。规模较小的民营企业在竞争中凭借着灵活的机制，船小好掉头，适应不断变化的市场，增长速度要比国有企业快得多。就是在金融行业我们也可以找出许多小鱼吃大鱼的案例。例如，浙江台州市路桥区的人口不到四十万人，这里的两个民营城市信用社规模不大，但是，信贷资产年增 25% 以上，坏帐比率还不到百分之一。在当地同样开设着四大国有银行的分支，可是老百姓却偏偏喜欢把存款放在民营的信用社里面。可见，银行的规模并不是决定银行竞争能力的唯一要素。

四大国有银行的网点确实不少，但是，由于中国人口众多，在每一千名居民的区域中所拥有的银行机构数字还远远低于国际平均标准。中国仍然是发展金融产业的巨大的潜在的市场。由于国有银行所提供的金融服务产品单一，服务质量低下，更为民营金融业的发展提供了很大的契机。随着互联网和通讯技术的发展和民营金融体系的成长，民营银行将很快就解决异地存储，中间清算和支付等技术问题。规模经济给国有银行带来的竞争优势并不能长久维持下去。

如果能够继续维持国有银行的垄断格局，哪怕国有银行的服务质量再差，老百姓没有其他选择，只能依靠国有银行。在这种情况下，民营银行必须面对不公平的竞争。可是，一旦外资银行进入中国，立刻打破了国有银行的垄断局面。在严重的挑战面前，国有银行将面临一个非常艰难的改革过程。当民众得到了选择的机会时，他们会用脚来投票。如果在人们面前有两种选择：国有银行或外资银行，相当一部分人会选择离开国有银行而投奔外资银行。如果在他们面前有三种选择：国有银行、外资银行和民营银行，民众的选择可能会发生变化。由于民营银行体制灵活，能够更好地适应中国民众的需要，提供更符合国情的服务，被外资银行拉走的客户可能会大大减少。在制度转型过程中，很可能在一段时期内出现混乱局面，而这段时期将成为民营银行迅速发展的机遇。

还有的人说，四大国有银行依托着国家的信誉，老百姓都相信只要共产党在，四大银行就垮不了。无比强大的国家信誉使得四大国有银行占据了金融市场的绝对优势。前几年在民间曾经出现了不少非法集资，许多人曾经上当受骗，搞非法集资的人最后都没有好下场。现在已经很难让老百姓相信新的民营银行。在这种状况下，搞民营银行还不是搬起石头砸自己的脚？

其实，国家信誉的基础是整个金融体系的稳定。如果在金融风暴的冲击下金融体系失去了稳定性，那么，想要维护国家信誉也难。在亚洲金融风暴中，抽象的国家信誉并没有帮上什么忙。一旦金融系统出现危机征兆，反倒是本国的企业界首先外逃。金融恐慌导致骨牌效应。在严重的挤兑风潮中，无论中央银行发什么样的声明，做什么样的保证都没有用。反之，由于民营银行没有坏帐的历史包袱，只要他们能够有效地解决银行存款的保险问题，建立一套有效的监督机制，在民众中很快就能建立起较高的信誉。民营银行的信誉未必就比国有银行差。许多民营城市信用社的实践已经证实了这一点。

在中国经济改革初期，许多人看不起民营企业。他们认为国有企业兵强马壮，连国有企业都做不到的事情，民营企业更别提了。事实证明，他们的判断错了。象格兰士、海尔等民营企业不仅做到了国有企业没有做到的事情，而且基本上把外国的微波炉、空调机、电冰箱等产品请出了中国市场。同样，历史将证明，中国新生的民营银行也必将为中国经济的腾飞做出卓越的贡献。

五、 国有银行改革的症结

究竟国有银行改革的症结在哪里？

其实，国有银行和其他国有企业一样，尽管大部分有问题，可是总可以找出几

个相当不错的典型。正是由于存在着这些好的案例，使得许多人仍然对办好国有银行抱有很大的期望。

如果简单地按照所有制来判断银行的优劣，势必自相矛盾，难以自圆其说。国有银行中也有好的，民营银行中也有坏的。国有银行固然有不少问题，可是民营银行也不一定就不出问题。在前些时候曾经出现过一些民营金融机构，例如，在四千多个城市信用社当中，有不少就是由个人主办的。有些信用社在表面是法人股，企业股，实质上是由个人操纵的民营金融机构。例如，在青海有一个城市信用社，总经理的老婆是会计，儿子是信贷科长。这样的家族式金融机构还不是民营的吗？海口有个城市信用社还是由几个博士、硕士主办的，还不是办砸了，盲目投资，亏损严重，最后逃得不知去向。

大到一个国家，小到一个企业，民营经济有成功的，也有失败的。在亚洲，菲律宾、孟加拉、印尼等国一直搞市场经济，在非洲，大部分国家都采取市场经济体制，可是他们的经济建设并不成功，金融状况也不好。因此，尽管所有制很重要，但是，所有制并不能决定一切。

难道中国人不懂得怎么办银行？中国国有银行的症结是体制问题。也许有些银行的主管确实昏庸无能，但是大部分银行的行长、经理们还是心中有数。他们明明知道某笔贷款放出去很可能收不回来，但是，只要领导批个条子，不贷也要贷。如果追究下去，为什么这些领导要批条子？真的他们不知道把钱借给某些国有企业是肉包子打狗，有去无回？这个问题比较复杂，其中包括有一些贪污腐败在内，但是相当多的情况是这些手握大权的领导人往往身不由己，他们必须要顾全另外一些指标。例如，为了稳定局势，绝不能让某些大企业破产，于是，只好牺牲银行的利益，先发了贷款再说。银行增加坏帐固然是个问题，但是，一旦在本地区出现动乱，主管领导立刻就会丢掉乌纱帽。你让这些官员做何选择？说到底，如果能够做到政企分开，在国有银行中有合格的企业家人才，那么，国有银行也一样可以办好。

政企分开才能避免各级政府官员过度干预造成贷款坏帐。

拥有优秀金融企业家才能保证银行在市场竞争中取得成功。

这两个条件是银行取得成功的基本条件。如果国有银行能够找到优秀的金融企业家，并且他能够得到上级充分的授权，顶住各种压力，政企分开，拒绝政府过度干预，那么，即使维持国有产权，也存在着成功的可能性。

可是，关键问题就在于如何才能找到合格的企业家来充当国有银行的行长，如何才能真正做到政企分开？

在现有体制下，要做到这两条非常困难。偶尔出现几个比较成功的典型，也不能保证具有可以推广的普遍意义。

目前，国有银行的行长是由各级党委的组织部挑选，由各级党委决定的。当然最后还要经过当地政府走个过场，发个任命状。在这种体制下就很难避免双重扭曲：首先，组织部按照政府官员的标准推荐一些庸才。其次，就算“瞎猫碰上了死老鼠”，凑巧蒙上一个人才，如果人事权控制在上级领导手中，怎么能够要求行长们做到政企分开？

因此，对于国有银行的改革来说，必须要改变过去选拔干部的程序，通过公平竞争，从真正懂行的专家当中来选拔银行行长。行长的任命权必须交给银行的董事会，而不能由政府官员或者党委来决定。从理论上讲讲似乎很容易，真正做到非常难。显然，由于目前没有公平竞争的环境，很难鉴别谁是企业家人才。银行的董事会变成了退休老干部俱乐部，没有监督管理的能力。同时，由于改革必然会涉及到了许多既得利益集团，如果没有遭遇到危机，要做这样的调整非常困难。在韩国遭遇金融危机之前有许多有识之士曾经大声疾呼，要加速金融体制改革，可是就是得不到支持。非要在金融危机中吃了大亏之后，才能够说服高层决策者和民众痛下决心，改革金融体制。既然中国的国有金融体系至今还能够混得下去，要取得上上下下的支持，彻底改革金融体制几乎是不可能的。估计国有银行的改革会继续四平八稳地进行下去。如果能够逐步有所改善就上上大吉了。想要让国有银行立刻就有一个较大的改革是不切合实际的幻想。

如果建立一些民营银行，同样存在着选择优秀企业家的问题。如果没有好的金融企业家，即使民营金融机构的产权是清晰的，也并不能保证这个民营银行一定能够成功。在西方市场经济国家中，也经常听见不少银行经营失误，破产倒闭的消息。不过，民营金融机构最大的优越性就是它是由下而上产生的。他的成长过程也就是在竞争中挑选金融企业家的过程。同时，由于民营银行产权清晰，比较容易实现政企分开。相对来说，建立民营银行要比改革国有银行容易一些。因此，从我国金融改革的战略安排上来看，应当把建立民营银行放在首位。通过建立民营银行来加速国有银行改革步伐。

总之，对于国有银行来说，主要的是内部体制改革问题，要明晰产权，找到合格的代理人，做到政企分开。要改革国有银行非得创造一个良好的竞争环境。在对外开放的同时建立民营银行，都可以促使国有银行的内部改革。

对于民营银行来说，要害问题就是在一开始建立的时候就要把好关，严格市场准入审查，建立严格的监督管理制度。第一是制度，有法可依，有例可循，第二，监管。

六，前车之鉴

开放民营金融市场有各种途径，但是并不是随便走哪条路都一样。为了避免犯错误，在开放民营金融之前，我们应当睁开眼睛，多观察一下外国的经验教训。首先，开放民营金融绝不能象当年俄国采用的“休克疗法”那样，来个撒手不管，放任自流。其结果必然是自毁长城，一塌糊涂。其次，亚洲邻国遭遇金融危机的经验教训很值得我们深思。在金融体制的选择上，起码有三种模式必须引起我们警惕：

第一，印尼模式。特权介入金融。印度尼西亚有许多银行和非银行金融机构控制在苏哈托家族手中。公子王孙，达官显贵，利用特权，捷足先登。还有不少银行拥有非常明显的军方或者警方背景。在金融风暴之前，这些金融机构肆无忌惮，大量超贷，迅速举债扩张，在股市和房地产市场上大发横财。他们是在印尼制造泡沫经济的罪魁祸首。根据印度尼西亚商业数据中心的估计，苏哈托家族财产的现值要超过 175 亿美元。在遭受金融风暴之际，这些特权集团非但不能为国分忧，反而继续制造麻烦。1997 年，印尼外汇体系彻底崩溃，被迫向国际货币基金组织求救。在接受 230 亿美元的经济援助之前印尼中央银行承诺关闭 16 家负债最严重的银行。印尼银行总数有 300 多家。国际货币基金组织只要求关闭其中最糟糕的 16 家，实在够客气的了。无论如何，关闭这些严重资不抵债的银行都是解决问题的第一步。可是，在被勒令关闭的银行当中，阿得罗梅达银行的主要股份属于苏哈托的儿子，雅加达银行属于苏哈托的异母兄弟，还有一家属于他的堂弟。这些皇亲国戚居然胆敢向最高法院控告中央银行，要求最高法院强制中央银行收回这些“明显怀有敌意”的决定。最高法院不敢得罪苏哈托家族，只好允许这些银行恢复营业。国际货币基金组织和其他国际金融集团都明白，如果给印尼救援的话，无非是给这些麻烦制造者输血。于是他们纷纷停止向印尼提供救援，使得印尼陷入更为严重的金融危机之中。结果，在亚洲各国当中，印尼遭受金融危机的打击最重，恢复得最慢。

第二，韩国模式。如果允许大企业介入银行，很有可能出现韩国式危机。

韩国政府为了实现其赶超战略，鼓励大企业和银行合作。韩国政府往往直接规定某些企业生产的特定目标和资金筹措计划。只要企业能够达到政府规定的出口目标就可以取得政策性融资、出口补贴、减免税赋。

同时，韩国政府规定，所有银行的行长、经理都必须由政府任命。由于银行的财权和人事权都牢牢控制在政府手中，官员和财阀在幕后决定了贷款去向。实际上银行成为政府下属的一个财务机构，基本上没有独立审查贷款风险的能力和权限。金融监管机构徒具形式，不能发挥作用。既然政府官员手中的有可能转变为金钱，必然刺激企业与高级官员挂钩寻租。政商勾结使得贪污腐败案件层出不穷。上至两位前总统全斗焕、卢泰愚、前总统金泳三之子金贤哲以及许多政府达官显贵都因为

贪污被送上法庭。

由于银行和大企业相互结合在一起。韩国的八大财团，例如：三星、大宇、现代等得到银行大量信贷，低成本的资金使得韩国财阀迅速扩张。为了和西方先进国家竞争市场份额，他们只能亏本销售。韩国前 30 名大企业的资本利润率还不到 0.5%。自有资产仅 18%，绝大部分资产都来自于银行贷款。而银行资产的三分之二来自于外债。1996 年韩国企业负债情况非常严重。30 家大企业的负债比率高达 49%。其中，真露集团的资产负债比率达到 3619%。最终，这些财阀不计成本的恶性扩张为韩国金融体系埋下了地雷。当金融风暴袭来之机，财阀集团的坏帐迅速拖垮了整个金融体系，导致无法挽救的灾难。

第三，泰国模式。如果不分青红皂白地门户大开，让外国金融集团进入金融领域，在短时期内确实会造成一种繁荣景象，不过却可能隐藏着巨大的金融风险。泰国在九十年代初期采取高度自由的开放政策，放松了对外国投资者的外汇管制，允许他们不必事先得到泰国中央银行的许可就可以把从证券交易中的收益汇出国外。在 1991 年泰国接受了国际货币基金组织的第八条款，加速开放资本项目。开放和扩大离岸金融业务，允许非本国居民在泰国商业银行开设泰铢帐户，可以自由存款，借款。允许外国银行直接从国外吸收存款和借款，并在泰国国内和国外以外币的形式运用。对外国直接投资完全不加限制。国内股票和债券市场完全对外开放。对金融机构不实行外债控制。企业可以自由对外举债。泰国在很短时间内实现了资本项目的自由兑换。这些措施确实刺激了泰国金融市场，促使大量外资流入泰国。在 1985 年到 1990 年期间，泰国的市场资本总额增加了 21 倍。平均交易量上升了 40 倍。泰国的储蓄率由 1985 年的 21% 上升为 1989 年的 31%。泰国的经济增长率在 1988 年高达 13.3%。泰国的人均国内生产总值在 1980 年只不过 700 多美元，到了 1996 年已经超过了 3000 美元。由于高速发展许多人把泰国称为亚洲经济的第五只老虎。

可惜，在泡沫经济时期泰国引进的外资多数都是短期资本，直接投资项目不多。长期项目投资更少。对提高出口能力的帮助极为有限。大部分外资进入的不是泰国的生产领域，而是高风险的股市和房地产市场。结果，外资流入使得泰国房地产价格飞涨，住房贷款在 1989 年为 1459 亿泰铢，到 1996 年超过了 7900 亿泰铢。在七年内增加五倍多。与此同时，股票市场出现狂热，超前消费成风，促成了典型的泡沫经济。

泰国在对外开放的时候没有很好的实现对国内金融机构的有效监管。泰国的非银行金融机构发展过于迅速。难免鱼龙混杂，出现许多投机诈骗活动。

在 1997 年金融风暴之前，从表面上来看，泰国经济相当繁荣。实际上内部早就千疮百孔，不堪一击了。难怪泰国第一被国际金融投机集团相中，称为亚洲金融

风暴的导火线。如果说，国际金融投机集团的袭击是压倒骆驼的最后一根稻草，那么，泡沫经济的重压早就让这匹骆驼不堪承受了。当金融风暴到来之际，外资公司迅速撤离，立即触发了金融危机。

前车之鉴，后人之师。当我们考虑中国开放金融的时候，必需认真吸取邻国的教训：第一，不能让高干子弟或者军队、司法部门来办民营银行；第二，不能让大企业来主办银行；第三，更不能毫无条件地让外国资本进入金融业。

七，金融监管多元化

对于社会稳定而言，银行的风险要比其他产业部门高得多。按照国际标准，银行的自有资金应当不少于 8%。也就是说，银行中 92% 营运资金都来自于存款和借入资金。银行的自有资金在其全部资产中只占很小的一个比重。当银行放贷、投资的时候，主要是在拿别人的钱做生意。如果银行出了纰漏，放出的贷款收不回来了，当坏帐超过了资本金之后实际上是在亏损别人的钱。因此，一旦储户知道银行坏帐很高，为了保护自己的产权，他们势必会尽快提出自己的存款。如果大量客户挤提存款，将使银行迅速丧失资金流动性。一般企业亏损倒闭只不过影响与这个企业相关的员工，可是一旦银行出现问题就会影响到相当多的民众，甚至破坏社会稳定。因此，为了保护民众的利益一定要对金融机构实行比其他企业更为严格的监督管理。

尽管在近年来中国的金融界没有出大乱子，但是，潜在的问题和小事故接连不断。四大国有银行的坏帐高得惊人，城市信用社、农村信用社出的问题更多。显然，中国目前的金融监管很不得力。

目前，中国金融系统的监管职能是由中国人民银行的监管局来负责的。尽管负责监管的部门和人数都不少，各种监管制度和规定的条文也很清楚，但是，监管效果却并不理想。我国金融监管有三个毛病：第一，监管方式单一，第二，缺乏监管的激励机制，第三，由于缺乏有效的处罚手段，监管力度不够。

首先，无论什么问题，如果只有一个监管体系很容易出现信息渠道堵塞的问题。当前，贪污腐败风气甚坏，一旦负责监管的官员无能或者受贿，连个准确的信息都难以获得。

其次，靠什么激励机制来实行有效的监管呢？监管局以及下属的各分行、支行的监管处的人为什么要在监管过程中得罪人呢？如果监管处发现了什么问题，是不是塞两个红包就有可能蒙混过关？

另外，就是监管机构发现了某个银行存在大量坏帐，又能采取什么措施呢？现

行的金融系统监管手段单一。在 1998 年金融监管的重点是违规监管，1999 年监管重点是真实性监管。这些都很必要。关键问题是即使查出来违规事实，发现了假话又能怎么样？就是明知某个银行坏帐逐渐增多，能够采取什么措施呢？前不久，规定银行贷款负责人要对贷款终身负责。说起来容易，做起来难。假若银行真的出现了坏帐，拿这个行长怎么办？他就是这么点工资，难道杀了他不成？目前，无论是哪一级的金融机构，只要是经过中国人民银行批准营业的，最后，出了问题统由中央银行来负责清算赔偿。其结果是，中央银行轻易不会发给金融机构营业许可，弄得在许多方面金融流通渠道不畅通，同时，背在中央银行身上的包袱越来越重。

金融监管体系必需多元化。反腐倡廉的监察机制就是这样，除了纪律检查委员会之外，还要有反贪局、检察院等多种监督管理机构。单一的监管机制既不可靠，又缺乏效率。

让我们看看国际经验。美国的金融监管系统有三个渠道：联邦储备银行(中央银行)，财政部货币审计局和联邦存款保险公司。由于中央银行高度独立于政府机构，所以，联邦储备银行和财政部是从不同的利益出发来监管金融机构的。两者监管的目的和手段也不尽相同。最值得注意的是存款保险公司的作用和运行机制。

美国在 1933 年通过立法，由联邦政府成立了联邦存款保险公司(FDIC)。其资本金由美国财政部及联邦储备银行提供。此外，还规定联邦存款保险公司可以在特殊的情况下向财政部借 700 亿美元。任何银行在得到联邦政府金融管理当局核准之后还必须向联邦存款保险公司购买保险。存款保险的基准费为各银行存款的十万分之八十三。一旦银行资不抵债，在清算过程中，保险公司可以暂时接管破产金融机构，最终负责向存款人支付最高承保金额以下存款赔付。

在金融监管体系中联邦存款保险公司的作用非常特殊。中央银行主要是维护商业银行的利益，而联邦存款保险公司的目的是保护存款人的利益。中央银行控制着银行准入，而存款保险公司则负责清算资不抵债的银行。这样的机制设计就很明确地规定了利益冲突双方的关系，既有准入也有退出。近年来，美国金融体制没有出大问题，不能不说他们的监管机制的设计还是比较合理的。

目前，设计适合中国国情的存款保险制度是中国金融改革的一项重要任务。

是否可以设想让中央银行、财政部和银行存款保险公司三家共同执行金融监管。所有新的民营银行必须向存款保险公司购买保险。就象汽车司机一样，没有保险就不能开车上路。如果保险公司宣布撤销对某个银行的存款保险，那么，这家银行就失去了继续营业的资格。他们所面临的只有两个选择：或者向别的保险公司购买保险，或者向中央银行申请接管，进入破产程序。

金融行业不仅需要准入准则，更需要退出准则。如果银行违反规则就要有人来

出示黄牌警告，直到出示红牌，把违章的金融机构及时罚下。若要维护国家金融稳定，处理那些经营不当的银行必须要及时、果断。一旦银行资不抵债，立即清理出场。否则，越拖毛病越大。

由谁来执行监管责任？中央银行当仁不让，财政部也很重要，但是，我们一定要请出一个监管机构，他的切身利益和监管质量紧密相关。这就是银行存款保险公司。根据中国的国情，银行存款保险公司以民营为好。如果保险公司对银行监管得力，那么银行缴纳的保险费在支付了监管费用之后就是保险公司的利润。一旦保险公司发现某个银行的坏帐达到 5%，就应当立即发出黄牌警告。达到 8%时，应当立即宣布撤销保险。如果保险公司失误，最后，这家银行清算后坏帐达到百分之九，银行自身资金赔百分之八，刚好把自己的资金都赔光，剩下的百分之一就叫保险公司赔。引入保险机制的宗旨是需要有人来监管银行的帐目。眼下，许多地方银行做两本帐，弄虚作假，上面要什么数字就给什么。总行明知有问题也没有办法。如果请民营的存款保险公司来查帐就好办了。一物降一物。假若银行拿假帐来骗存款保险公司，岂不是要保险公司的命？在这种体制下，看哪个保险公司的人敢开玩笑？就是银行的人给送红包，恐怕也没有保险公司收。保险公司会拿出全身的本事来监管银行。用不着中央银行去进行什么真实性教育。

这种体制的另外一个优点是金融系统内的权、责、利三者的界线划分清晰。银行经营得好，自然有利可图。如有亏损就得拿自己的资金去赔。保险公司监管得当，自然坐收保险费。如果犯错误，上了银行的当，只怕要把多年的积累一次赔光。中央银行负责维护国家金融秩序，检查金融纪律，在一般情况下没有理由替商业银行承担赔偿亏损。

现在，我国还没有银行存款保险系统。在开放民营金融之前，必须要先建立银行存款保险体系。是否可以考虑建立一个或几个银行存款保险公司，或者按照中央银行的几个大区分别建立几个银行存款保险公司。保险公司之间也要引进竞争机制。允许银行选择保险公司。如果这个保险公司的服务不好，允许改换门庭到另外一家保险。由于这些银行存款保险公司是民营的，从法律上来讲，他们不可能暂时接管破产的金融机构。只要坏帐数量不大，请中央银行来承担破产银行的接管任务似乎问题不大。当然，在民营银行试点初期，由于银行的数量较小，使得保险公司的业务不能正常开展。因此，需要在相当一段时期内对保险公司进行特殊的政策扶植。对保险公司还要进行再保险。

总之，如何建立这个体系，以及存款保险体系的责任和规范等都迫切需要研究。

八，工农中建化

最近，在中国经济学界出现了一个新名词：“工农中建化”。它指的是这样一个事实：无论是股份制银行，例如华夏银行，光大银行，浦东发展银行，深圳发展银行等，还是全国唯一的民营银行——民生银行，都跳不出这样一个规律：在刚刚开始营业的时候，花费了不少精力，建立了较好的规章制度，银行的表现还不错。可是，慢慢就发现这些银行的行为表现逐渐向四大国有银行(工商银行、农业银行、中国银行和建设银行)靠拢。民生银行的负责人在一次会议上说，也不知道是怎么回事，眼看着民生银行的坏帐就上来了。国有银行有的毛病，一样都不少，民生银行全都有了。除了民生银行之外，有些比较成功的民营企业在办到一定规模之后，其行为表现也逐渐出现了国有化的趋势。

别说国有银行什么都不行，看起来，股份制银行和民生银行都跳不出他们的手心，要不了很久就被国有银行同化了。

为什么国有银行具有如此强大的吸引力？

金融体制的改革与其他行业有一个显著的不同之处。金融是国民经济的心脏和血液循环系统，不能有一时一刻的堵塞或停顿。为了稳定金融局势，必须要维护现有银行体系的信用。一旦国有银行出了问题就动用国库给输血抢救。如果没有加入WTO之后来自于外资银行的冲击，这种国有银行的垄断局面可能会在相当长的时期内继续保持下去。就象独生子女家庭中的“小皇帝”，“小公主”一样，明知毛病不少，还得捧在手里，百般维护。尽管国有商业银行的坏帐已经到了非常惊人的程度，但是，在现有体制下，他们照样平安无事，歌舞升平。这就给其他金融机构一个错觉，以为只要象国有商业银行那样运作就能够万无一失。

近年内新组建了一些股份制银行。他们大多是依托着某种政府部门的背景，自上而下组建起来的。通常，国有银行规章制度的基础上略加修改就被股份制银行采纳。股份制银行的内部激励机制和国有银行也是大同小异，基本上换汤不换药，跳不出老框框。股份制银行的领导层几乎都是按照政府官员的标准，由各级党委组织部挑选，经过党委讨论，由地方政府任命的。他们的业务骨干基本上都是从国有商业银行中平行调动过来的。四大国有银行中的处长调过来当处长，科长当科长。股份制银行基本上是四大国有银行的复制品，甚至就是四大国有银行的“克隆”版。四大银行所有的特点，他们都有。当然在组建初期，新建的股份制银行没有坏帐，机构还不那么臃肿。可是，成建制调动过来的干部队伍也把国有银行内部的病毒也带了过来。别看这些股份制银行目前的状况还比四大国有银行要好一些，可是，如果从动态观点来看的话未必如此。国有银行经过了五十年的变迁才积累了这么多问题，而股份制银行在几年之内就蜕化到今天的地步，恐怕，按照这个趋势发展下去，

要不了多久，某些股份制银行的问题会比国有银行更严重。

当前，国内金融市场缺乏一个公平竞争环境。国有银行处于绝对垄断地位。在当地政府的统一领导之下，从股份制银行诞生的那个时刻开始，他们就注定只能充当国有银行的配角。他们没有必要也没有能力向国有银行挑战。在银行业务上，股份制银行只能拣些边边角角，打个补丁。有些股份制银行变成了地方政府的下属机构，只能在有限的地域内发展。有些股份制银行想要有所突破，也只能在上级官员许可的范围内打打擦边球。在银行内部激励机制的设计上，股份制银行的手脚被捆得紧紧的。在这种情况下，难怪股份制银行的经营风格和行为表现会迅速向国有银行靠拢。

民生银行是目前唯一的以民营企业资本为主的银行。当全国工商联挑头组建民生银行的时候，确实表现出欣欣向荣的气象。民生银行的章程和制度都设计得比较好。在民生银行内有董事会，监事会。董事会当中有许多著名的民营企业家。这一点要比那些国有银行强多了。国有银行在名义上也有一个董事会，实际上，与其说是董事会还不如说是离休干部俱乐部。坐在银行董事会里面的没有几个懂得金融。民生银行很快就向国有银行的行为方式靠拢，有两条原因：第一，民生银行的行长以及各地分行、支行行长都是由地方政府任命的。第二，在民生银行中还有政府的股份。只要有这两点，民生银行就象孙悟空一样跳不出如来佛的手心。一旦地方政府急需用钱，只要主管官员开口，民生银行就没有选择自由。

之所以在金融体制改革中出现股份制银行“工农中建化”，是因为在建立股份制银行的过程中没有能够实现政企分开。由于四大国有银行规模巨大，在国内金融市场占据垄断地位，在组建新的金融机构的过程中格外要注意政企分开。如果不改变这种状况，那么金融体制改革就象推一个球上山，只要稍一松手，这个球就会滚下来，前功尽弃。除非一鼓作气，把球推过山顶。金融体制改革的关键就是要自下而上，组建完全民营的银行，彻底实现政企分开。只有在中国金融领域中出现一批有强壮生命力的民营银行，才有可能创造公平的市场竞争环境，从而促进国有银行的改革，使得我国的金融体系更加健全和稳定。

九，修改商业银行法势在必行

大概世界上很少有哪个国家的商业银行法比我们中国更简单。总共只有那么薄薄几张纸。别看就是这么几张纸，这么多年过来了，没有谁说不够用。其原因在于：在计划经济体制下有一个规矩，领导没有批准的都不能做。不客气地说，我国的商业银行法其实不过是个点缀。即使没有这份商业银行法也不会出大乱子。

可是，国际通行的惯例是：法律没有禁止的都可以做。当中国加入 WTO 之后，这两个逻辑就要碰撞，打架了。中国的商业银行法能不能管得住外资银行？仔细推敲一下，商业银行法的漏洞不知道有多少。外资银行进入中国之后，一看你的商业银行法就这么几条，除了规定不让做的事之外，他们都敢做。许多在他们自己国内不让做的事情，跑到中国来反而可以做了。如果外资银行真的这么干的话，我们的麻烦就多了。倘若我们发现外资银行钻了空子，占了便宜，再想叫他们住手就难了。一打官司，就陷于被动。谁叫你在商业银行法上没有规定呢？

这两种逻辑到底哪一个正确呢？按照马列主义、毛泽东思想、邓小平理论，“人民群众才是真正的英雄”，身居领导地位的官员“往往是幼稚可笑的”。如果领导没有批准的就都不能做，碰上一个昏庸的官员怎么办？现代社会科学技术发展得这么快，官员跟不上了岂不误事？人民群众有着无穷的创造力，为了鼓励创新，就必须放手发动群众。这些年来，世界各国的金融创新，让我们看得眼花缭乱。在金融服务业上中国与国际先进水平之间的差距在不断加大。显然，从哲学逻辑上来看，按照计划经济的思路来设计商业银行法也是不合理的。

中国的商业银行法是为国有银行设计的，要管的只有国有银行。在制订商业银行法的时候，压根没有民营银行出现，更没有想到外资银行还要进入中国。现在时代变化了，银行体系也要跟着变化。在这种形势下，商业银行法自然也要作出相应的修改。

首先，修改商业银行法要强调和中国的实践相结合。世界各国都有商业银行法。由于各国的情况大不相同，商业银行也各不相同。美国的银行法和英国不一样，就是和他的近邻—加拿大也不一样，和德国、日本的区别就更大了。如果我们盲目照搬的话，简直不知道应当搬哪家的。中国的国情和西方各国相差很大，搬谁的都不合适，因此，必须从中国的具体情况着手来修改商业银行法。

其次，修改商业银行法必须要有前瞻性，要和国际接轨。世界各国的商业银行法都不是一成不变的。我们必须借鉴世界各国修改商业银行法的过程，避免走别人已经走过的老路。例如，日本在 1998 年通过了金融改革法案。1999 年 11 月美国政府颁布了“金融现代化法”，废除了多年来主宰美国金融业的格拉斯—斯蒂格尔夫法。这标志着国际金融市场的主流已经由分业经营转变为以全能银行为基础的混业经营阶段。全能银行可以提供包括商业银行、投资银行、保险、证券等多种金融服务，具有更强的市场竞争能力。德国、英国等欧洲国家早就允许银行混业经营了，待到日本、美国先后也跨出这一步之后，在国际金融舞台上分业经营的年代已经过去了。可是，按照现行的商业银行法，中国的金融机构必须严格区分银行、证券和保险业务。一旦外资银行进入中国金融市场，人们就会发现被自己的商业银行法束

缚着手脚的中资银行将很难同外资银行竞争。在这个问题无非有两种选择：第一，要求进入中国的外资银行也分业经营。由于外资银行已经完成了混业经营的整合期，即使他们在表面上挂出几块牌子，并不能在实质上削弱其竞争力。这种开倒车的方法很难奏效。第二，在拖不住外资银行的情况下，只有给中资银行公平竞争的待遇，让中资银行也取得混业经营自由。而这就涉及到修改商业银行法。

第三，商业银行法必须要有稳定性，要能够经得起时间的考验，不能朝令夕改。在过去计划经济年代里，基本上靠的是人治。上上下下，法制观念淡薄，甚至把修改法规试同儿戏。就连国家宪法也颠来倒去修改过好多次。若要建立法制社会，就一定要维护法制的严肃性和权威性。为此，制订商业银行法的过程必须要充分发动群众，请法学界，经济学界，政界和企业界的人都能够充分参与。过去，某些人把修改法规看成是极少数人的专利，他们闭门造车，自鸣得意。其实，在讨论商业银行法的过程中几乎没有什么环节是需要保密的。反正商业银行法是要让民众都了解的法规，为什么不让更多的人参与法案的起草过程呢？“三个臭皮匠，顶个诸葛亮”。参与法规制订过程的各方面代表越多，将来商业银行法的稳定性越高。

毫无疑问，修改银行法必须要经济学界和法学界通力合作。经济学家们，特别是身居海外的经济学家对国际金融业的发展和 WTO 比较了解。可是，他们在法律上所知有限。而法学专家们可能对金融学知识的掌握赶不上经济学家。双方合作恰恰可以可是相辅相成，事半功倍。非常遗憾，目前这种跨学科的合作尚且没有成为学术界的风气。在北京大学同一个院子里，金融法研究中心和中国经济研究中心甚少来往，和别的法律研究单位更是“鸡犬之声相闻，老死不相往来”。缺乏合作的一个重要原因是某些学者认为，上级又没有授权给我们做这项研究，跨学科合作能行吗？看起来，在某些人的头脑中计划经济思路还有着相当大的影响。除非一些涉及到国家机密的课题，如果做研究还要领导批准，那还要学者做什么？在自然科学领域中是这样，在社会科学领域中也是这样。中国加入 WTO 已经指日可待。修改商业银行法更是一项迫在眉睫的任务。作为学者理应对这些发展态势有更敏锐的感觉。而只有做些认真的研究之后才能够向有关部门领导提出自己的建议。相信负责有关事务的官员在了解更多情况之后，自然会着急起来。最终授权给谁去完成这项研究是另外一回事。“天下兴亡，匹夫有责”。当国家面临着加入 WTO 之后严峻的挑战关头，是经济学者和法学学者报效祖国的最佳时机。因此，应当组织起更多的学者，开展跨学科研究，尽快提出修改商业银行法的各种方案，为中国加入 WTO 准备好对策。

十，金融体制改革策略与步骤

在开放民营银行的问题上，中国没有其他选择。

迟早要开放。晚开放不如早开放。在中国加入 WTO 五年之后，我们将直接面对外资银行的挑战。为了迎接这一挑战，即使现在就开放民营银行，留给民营银行成长、壮大的时间仍然太短了。

究竟开放民营金融的风险有多大？谁也说不清楚。计划经济的特点之一是“一抓就死，一放就乱”。时至今日人们还对当年席卷全国的大“集资”心有余悸。如果没有清晰的规章制度，没有具有较高水平的样板，放开手来办金融，说不定搞得比当年“集资”还乱。如果让利益集团来办银行，也难免走偏了路。在反贪倡廉运动中揭发出来许多贪官污吏，他们利用手中的权力疯狂寻租，实在让人对权钱交易放心不下。能不能依靠国有银行来产生新的金融机构？不是没有尝试过，这几年办了不少股份制银行，结果每况愈下，折腾半天，又回到国有银行的框框之中。显然，金融体制改革要比其他部门困难得多，要不然也不会留到最后才动手。如果不是加入 WTO 所面临的外来的挑战，恐怕再拖上几年也下不了决心。面对绕不过去的金融体制改革，我们一缺成功的经验，二缺必要的规章制度，三缺民营金融家。唯一可行的途径还是“摸着石头过河”。

在今年七月，国内外五十多位学者成立了一个长城金融研究所，着重探讨中国加入 WTO 对金融体系的冲击以及应当采取的对策。制度创新是目前研究的重点。希望通过研究为中国的金融改革探索出一条比较合理，成本最小的途径。

为了稳定地实现对内开放金融必须要做到有法可依，有例可循。我们研究的目的是要制订出有关法规的草案，提供给决策部门参考。为了检验这些草案，自然需要进行试点。为此，我们在民营经济比较发达的地区组织了试点。例如，中国民营经济有三大模式：苏南模式是以乡镇企业为主，温州模式是以个体经济为主，珠江模式是以合资企业为主。我们就在苏南、浙江、广东选择试点单位。围绕西部大开发，我们选择在西安试点。东北地区国有经济比重较大，能否建立民营银行也需要试点。

我们首先要选择一些成功的民营企业家作为我们合作伙伴。让他们提出来建立民营银行需要些什么条件。然后，我们在当地邀请一些经济研究单位作为协作单位，具体帮助企业制订建立民营银行所必须的各项规章制度。苏南模式由上海社会科学院和复旦大学对口负责，浙江由浙江大学对口负责，陕西由西安交通大学对口负责，广东由中山大学对口负责，沈阳由东北财经大学对口负责。每个研究单位都派出了最强的科研阵容，投入了主力来推动这项研究。

迄今为止，长城金融研究所已经召开了三次会议，从多方面来探讨对内开放民

营金融可能会遇到的各种问题。在近期内还将召开一次大会，请各个试点单位的老总们和他们的协作单位的学者们一起到北京来，大家交流经验，研究修改各自的方案。

由于这个研究项目得到了许多领导和前辈的支持，启动快，层次高，声势大，进展得很顺利。目前仍然处在制度创新的研究阶段，不涉及到批准哪个办银行。研究人员没有权力批准任何银行营业，不过，通过研究，在今后我们也许有本事拒绝那些不合格的申请者进入金融领域。在研究的过程中我们会尽力帮助试点单位建立和健全各自的章程、股本结构，监管制度、金融风险防范措施等等。所有这些都为他们今后申请注册创造条件。

长城金融研究所的研究方式本身也是一个制度创新。中国是一个大国。各地情况相差很远。民营银行必须适应当地的经济环境，从基层自下而上成长起来。如果从北京制订一套规章制度来套全国各地，没准适合这个地方却不一定适合另外一个地方。让民营企业家自己提出组建银行方案，允许各地的方案有所不同。请当地的学术机构帮助完善、提高。最后送到北京来，打开大门来，请专家们研究讨论。民营企业家具有在市场经济中竞争的经验，学者具有较高的理论和政策水平。让学者在创业初期就在理论上给予企业家支持和帮助，有利于理论和实践相结合。企业家和学者联合起来共同起草民营银行的草案就有可能使他们从一开始就具有较高的政策水平，避免走弯路。来自于国内外五十多个著名经济学家围绕一个研究课题汇集在一起，自然会吸引新闻媒体的关注，使得研究过程具有很高的透明度，可以有效地防止不正常的外来干扰。改革的目标是建立一个健全的金融体系。试点过程就是建立公平竞争制度的过程。如果这个研究能够取得成功的话，无疑对今后重大政策研究的模式也会起到示范作用。

长城金融研究所的努力是一种探索，但绝不是唯一的选择。应当有更多的人从各个角度来进行尝试。在研究者之间也应当展开竞争。互相批评，互相帮助。只有公平竞争才能出效率。我们在研究过程中非常注意透明度。非常欢迎任何有见解的人参加我们的研究讨论。整个研究过程都是高度开放的。如果在国内再出现一个或几个研究金融开放的机构，那就太好了。我们从内心深处欢迎竞争。只有这样才能促进我国金融体制改革，也帮助我们少犯错误。如果有谁愿意另外组织一个金融研究机构来探讨对内开放金融的问题，我们一定举双手欢迎，尽力协助。

可以预见，某些既得利益集团不愿意见到新挑战者出现，他们反对中国加入 WTO 没有成功，必然会继续反对民营银行的出现。如果新生事物没有人反对才是咄咄怪事。中国正规的民营银行的问世和成长也许还要经历一个相当艰苦的奋斗过程。韩国的金融改革是在遭遇到巨大的金融危机之后才实现的。难道中国的金融改革也需

要在整个国家和民族都付出惨痛的代价之后才有可能？我们当前确实需要反复宣传在国家金融安全方面的危机意识。没有危机意识的民族才会真正遭遇危机。只有让更多的人都明白金融体制改革的重要性才能加快改革的进程。

“沉舟侧畔千帆过，病树前头万木春”。也许民营银行今年办不成，明年也没有办成；也许今后这个民营银行成功了，而另外一些没有成功；但是，作为新生事物，中国的民营银行一定会出现在神州土地上，并且在中国加入 WTO 之后发挥出巨大的作用。