

简析我国民营金融发展问题

凌 婕

摘 要: 民营金融的发展是我国目前金融体系市场化改革的一条可以选择的路径,其目的在于通过改变金融体系所有制结构与实体经济结构的失衡状况,增加金融体系的竞争性,提高金融体系运作的效率,促进经济发展;而民营金融的发展以政府职能的转变作为前提,以市场经济基础性制度的建设和有效执行为保证;金融体系的民营化可以通过对外开放,对金融体系进行存量改革,建立以银行为主的多元化金融体系来实现。

关键词: 民营金融; 制度; 改革

中图分类号: F 830.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2005) 01-0044-06

一、概 述

金融发展如果要对经济增长产生有利的影响,并不仅仅取决于金融体系本身的发展水平和规模,还有一个更重要的因素,即在金融发展过程中的制度因素。由于各国的经济性质和经济结构不同,各国政府在经济体系中的作用和角色不同,各国的金融结构和金融制度的特点也就不相同,效率也会不同。对于发展中国家而言,建立符合市场经济体系的金融体系架构——一定数量和种类的金融机构,一定规模的信贷市场和资本市场等并不困难,关键是这样一种金融体系框架能够在多大程度上满足实体经济体系的需要,这取决于金融体系市场化制度建设的完善程度。而制度的建立,主要的障碍不是建立一个名义上看似完整的法律规则体系,而在于现有的法律在多大程度上能够有效地执行。

因此,对于正在进行金融体制改革的国家而言,只是单纯地考虑怎样建立包括银行信贷市场和资本市场在内的完整的金融市场体系、怎样建立包括商业银行、投资银行以及其他非银行金融机构在内的多种金融机构框架体系、怎样通过民营化来实现金融转型,将会是非常危险的。金融转型的进行不是简单的民营化的过程,而是制度建立和保证制度有效执行的过程。制度的建立也不是单纯地修订法律条文、编撰新法规的过程,而是实体经济发展过程中内在制度的生成以及在此基础上普适性外在制度订立和有效执行的过程。

(一)我国金融体系对国民经济的促进作用

1. **金融上层结构迅速发展** 改革开放以来,我国金融上层结构有了很大的发展。根据我国学者对我国金融结构所做的实证和理论分析显示,自1978年改革开放以来,我国的金融相关比率已从0.90上升到1996年的2.23,目前已经超过中等发达国家韩国1988年的水平,在发展中国家中处于较高水平;中国金融资产基本是债权证券,股权证券所占

比重很少,从结构看,金融机构的资产与负债占很大比例,说明我国现阶段是以银行融资为主体的间接融资格局;在我国金融机构的结构构成中,银行类金融机构的资产所占比重在88%左右,非银行金融机构资产比重只有12%左右,而在金融机构资产中,国有银行资产一直维持在80%以上,国有银行一直是经济结构中经济主体融资的主渠道。

2. 金融体系对经济增长的促进作用表现在其对体制内产出的支持和对体制外产出的歧视 要得出我国金融体系对经济增长是否有促进作用以及作用大小的确切结论,必须考察金融微观结构。我国金融微观结构是指在以银行债权融资为主导的资金融通体系中,得到资金的经济实体的结构构成,它关系到经济体系中谁能够获得稀缺的资源并加以合理的运用,以及这些资源的投入所产生的实际产出。

有关数据显示:我国国有银行资产占整个银行体系资产的90%左右,80%的国民储蓄流向国有银行,70%的企业债务融资来自于国有银行,这些企业中又以国有企业为主体,国有银行占据90%的资产却只创造了整个行业一半的利润,与此同时我国实体经济结构的一个重要变化是,到目前为止,非国有经济对GDP的贡献已经达到63%,对工业附加值的贡献已经达到74%,在银行全部信贷资产中,非国有经济使用的比率不超过30%,70%以上的银行信贷仍然由国有经济部门利用(证券市场上的直接融资也主要是为国有企业服务的),而国有部门目前对工业附加值的贡献率只有不到30%,这种金融体系市场化程度大大滞后于经济市场化程度状况的后果,一方面是国有企业和国有银行之间存在大量的坏账,而另一方面则是非国有经济的“融资渠道不畅”,制约着整个经济的发展,也制约着金融市场的成熟和发展。

另一个有趣的现象是,金融体系中银行的利润率与市场集中度、市场份额负相关——市场集中度越高,市场的垄断程度就越高,而银行的利润率越低;银行越大,利润率越低,这些特点又与垄断的市场结构特点完全相背离。可见,我国银行业市场结构较高的集中度并不是市场自发的结果,国有银行的巨大规模也不是由规模收益长期积累转化而来的,国有银行存在着事实上的规模不经济,出现这种情况的原因是支撑国有银行绩效的国有企业效益低下,但是什么原因使这种非自发的、不能实现经济效益的金融结构可以得以维系呢?

可以说,中国改革开放以来实体经济的增长来自于非国有经济体系产出的增加,而金融体系对经济增长的作用很小,国有银行在将资金投入体制内经济时,不仅效率低,还积累了巨大的金融风险,金融体系的低效率和高风险是体制内产出增长的代价。

(二) 民营金融的提出

从理论上讲,金融体系的民营化是金融体系市场化的结果,市场化的特点是金融机构只对质量高的企业贷款,因此,大量的盈利状况好、信用高的民营经济实体将可能从金融体系获得资金,而不会因为所有制的非国有性而受到信贷歧视,从而可以改善金融机构的资产质量并促进经济的发展。但是,民营金融要发挥对经济增长的促进作用需要必要的前提条件,那就是社会已经建立起一定的社会信用文化,同时市场经济的基础制度设施保证金融市场信息披露的完整、准确和及时,所有的经济实体在获得资金时受同一标准衡量——企业是否能按时偿还资金,是否能保护投资者利益。

在目前我国金融体系制度安排既定的条件下,简单的民营化无法改变我国目前金融体系低效率和高风险的现状,仅在现有制度安排的基础上简单地推行民营化进程、增加金融

机构的数量可能会导致更大的金融风险,这种判断来自于以下对我国金融体系现有制度安排的分析和思考。

二、民营金融发展中出现的问题

1. 产权结构不合理,企业经营无法政企分开 中国银行业的风险在很大程度上是产权制度的缺陷而非监管不力造成的,根据国务院发展研究中心课题组的系列研究报告《金融改革与金融安全》的分析,产权制度的缺陷存在于所有国有商业银行、股份制商业银行和城市信用社(城市商业银行)。目前除四大国有商业银行以外的国内十大股份制商业银行中(交通银行、中信实业银行、招商银行、深圳发展银行、广东发展银行、福建兴业银行、中国光大银行、华夏银行、上海浦东发展银行、中国民生银行),大部分在股权结构上并没有实现真正的产权明晰和在管理上实现政企分开的目标。

在4家上市银行中,其流通股比例除了深圳发展银行以外,均只有20%左右;同时在其主要股东中,相当部分是国有企业,因此在其法人股(包括发起法人股和法人股)中也有部分股份是国有资产。

除了建立全国性和区域性的股份制商业银行外,1995年以后我国逐步改革城市信用社体系,将城市信用社改建为城市商业银行。城市商业银行均由地方政府财政和企业出资共同组建,其服务对象则以本地区的市政建设和企业为主,具有鲜明的地方政府背景并承担着支持本地建设的任务。

因此,尽管1995年以后银行体制的改革取得了一定的成果——建立了一批股份制商业银行,改变了银行所有制单一的历史局面,但是,这些股份制银行中大部分在股本结构上仍以不可自由转让的国家出资和国有企业出资入股为主(少数银行除外),因此在产权界定方面无法有效避免国有股出资人虚置,从而导致产权不明晰和政企不分的弊端。

2. 民营金融机构在农村的发展中出现高风险和市场化并存的现象 到上世纪90年代初,全国3 000多家城市信用社和30 000多家农村信用社中,有相当一部分被个人所“承包”,这些承包者或是某个信用社的“头头儿”,或是地方上几大银行的干部,从1996年起,一些地方出现了多起经营者卷款外逃事件,加上一些农村基金会、互助会、钱庄等民间金融组织经营不善,多次发生挤兑事件,民营金融机构开始被监管当局严格监管。除了农村信用社以外的其他金融组织在经济发达地区比较活跃,规模较大,人们在除了对金融诈骗、利率太高的高利贷反感以外,对其他民间金融完全接受,并愿意与之打交道;在经济落后的西部地区,民间金融不活跃,除了友情借贷以外,由于民间金融较少,遇到急需资金时只好求助高利贷。

3. 民营金融发展受到制度的制约 目前,我国金融体系的制度安排可以总结为以下几个特点:第一,通过对金融业的进入管制,维持业内企业的垄断租金,保证银行在各种情况下都有吸纳居民储蓄的动力。严格的管制使金融企业的垄断租金高得惊人,这是金融上层结构不断扩张的一个直接原因;第二,通过银行系统严格的行政控制保证储蓄资金来源不断流向体制内经济实体。国家通过行政权力控制银行,通过各种行政干预手段将资金导向体制内部门,而银行即使在亏损的情况下也能够获得很高的收益,其中的奥秘是政府花费了很大的成本来维持亏损经营;第三,政府通过对国有企业和国有银行的隐性破产担保,

保证社会资金不断进入金融体系。由于政府对经济强有力的控制力,以及居民对国家信誉隐性担保下国有银行的运行有充分的信心,随着我国居民收入的增长以及整个社会储蓄结构的改变,银行体系的资金不断得到扩张。

以上制度安排在我国渐进式的改革中保证了政府对经济体系的控制力,使体制内产出的稳定增长保证了整体经济的平稳运行,因此,在体制转轨和经济赶超阶段,这种金融制度的安排有其合理性的一面。同时,这种制度安排也有其固有的弊端,尤其在经济发展到一定阶段,金融体系的不合理运作将给整个经济体系带来巨大的风险:第一,现有制度在保证体制内增长得以持续、社会比较稳定的同时,在金融系统内积聚了巨大的金融风险。在过去的20多年中,我国已经形成一种“软约束”预算的经济特征——金融企业无法终止对差项目的贷款,软约束不仅影响金融市场的效率,更重要的是,它扭曲了市场信心,导致银行贷款市场面临“逆向选择”问题,黄海洲、许成刚(1999)在研究东亚金融危机时指出:东亚经济在保持高储蓄、高增长、合理的财政政策的同时发生了金融危机,除了外部的冲击因素以外,金融制度的根本性缺陷是危机形成的重要制度原因。而“软约束”经济特征正是这种缺陷的集中体现。第二,政府主导下的金融信贷极大地破坏了社会的信用文化,使“有借有还”这一最基本的金融秩序无法得到维护。我国在成立4家专门处理国有银行坏账的资产管理公司剥离了4家国有银行大量坏账资产以后,短短的几年内国有银行中的坏账水平又升到比原来更高的水平就是一个很好的例证。在基本的制度安排没有改变的同时,只是“头痛医头、脚痛医脚”式地改革表面现象只会带来更大的“逆向选择”和“道德风险”,此时银行和企业都知道坏账增加后会剥离,银行对企业的约束更“软”,而企业则更有动力赖账不还。第三,政府对国有银行的隐性担保构成对民营金融机构的歧视。这种歧视主要体现为社会对民营金融机构的信用度低、民营金融机构的市场活动受到限制。

综上所述,国家权力的介入,使民营金融机构无法依靠自身的力量在市场上获得生存的机会。目前一些股份制商业银行并不愿意为民营企业融资,而更加乐意为有政府担保的国有企业融资,从而降低自己的经营成本和风险。现存的非银行金融机构在运作的过程中并没有出现中小银行的资产结构以中小企业的信贷资产为主的现象,反而出现了相反结果。在广东乃至华南很多地区,农村信用社目前的定位根本不在小农贷甚至不在农业,其业务首选对象是工商企业,最好是国有企业,而不是民营企业。农村信用社已经发展成“二国有”银行;就民生银行这个由私人企业控股的银行而言,中小企业仅是其客户的一部分,其累计向中小民营企业提供的资金支持在总贷款中占的比例很小,大部分资金流向了大民营企业 and 非民营企业,这些事实都对民营金融机构的市场优势和生存的必要性提出了质疑。

三、促进民营金融发展的举措

民营金融的市场进入是以政府权力的完全退出为前提的,在此之前,增加民营金融的供给,对金融体系效率提高和风险抑制的作用很小,基于这一基本观点,笔者认为金融体系的市场化改革应从以下一些方面着手:

1. 金融体系民营化的前提是政府职能的转变 政府全面从市场退出是目前改革金融体系的一个至关重要的环节。政府的退出意味着政府职能的转变,改变目前政府该为的不为,而不该为的却为之的状况。在市场经济条件下,建立保护私人产权的法律、通过实现

司法系统的独立性来保证司法执行的公正和有力、建立有效的信息披露制度、推进产权体制的改革、建立市场主体的市场退出机制、建立金融安全网、加强监管提高监管效率是政府的职能；而目前政府对市场主体金融产品开发和创新的管制、对价格的管制、对市场进入的管制以及对金融机构经营活动的任意干预都严重地阻碍金融体制的改革和金融体系竞争和效率的提高。

政府的全面退出不能引发巨大的金融动荡和金融风险，这种无风险或低风险退出是以具备有效的监管和市场约束机制来实现的。而有效的监管和市场约束机制的建立是以市场透明度和市场参与者自律的提高为前提的。健全的会计审计制度、有效的信息披露制度是市场透明度的保证，健全的社会信用制度、适当清晰的产权、有效公平的司法制度是市场参与者严格自律、遵守诚信的前提，因此，政府退出风险的降低和消除是以制度建设为前提的。在政府尚未从市场竞争中退出、市场经济的基础性制度尚未建立的情况下，简单地讨论推进产权的私有化、价格的市场化和要素的自由流动等市场导向的改革，只会冲击社会的公平原则，而不能建立真正有效率的的市场体系。

现有的改革是政府鼓励民间资本进入金融领域——鼓励民营资本参股国有金融机构，鼓励国有银行为民营企业提供贷款等，这些措施的有效性从目前来看是有限的。由政府出面塑造大量的民间部门并要求他们按照事先设定的规则进行交易(如让他们为一些政府认为合格的民营企业或政府的建设工程提供贷款)，以求导出一种崭新的金融制度框架，而这种交易事实上具有政府“自己与自己交易的性质”，通过产权的公共化将风险外部化，通过预先设定的市场交易将市场化的利益内部化。这就不难理解为什么即使是民间资本建立的金融机构也不愿意将资金融通给私人部门，因为通过对公有部门的贷款，可以通过政府担保体系将风险外部化而将收益内部化。

2. 金融体系的市场化必须从市场经济的基础性制度建设开始

(1)制度的建立比单纯地发展金融机构更加重要。在金融体系改革中，需要建立的基础性制度包括：保护私人产权的产权法律制度，健全的会计、审计和有效的信息披露制度，在司法独立的前提下有效、公正的司法执行制度和企业产权制度改革和治理结构的完善。在这些制度的保障下，投资者、储蓄者的利益才有可能得到确实的保障、价格才能成为真正的反映资源稀缺程度和使用效率的衡量，成为资源配置的信号，对企业的外部约束才可能通过司法体系的执行得以硬化，真正实现金融体系的市场化变革。

(2)有效的制度安排是对市场主体有普遍约束力的内在制度。市场制度要靠企业家来发展，而不是单纯依靠种类繁多、内容繁杂、对具体的市场行为进行约束的外在制度。对于金融业来说，在规范人们的行为准则方面，比如最基本的金融秩序的确定等，在长期市场交易和竞争中形成的内在制度具有更高的效率。内在制度的产生有赖于公平合理的市场竞争，从这个意义上来说，民营金融的发展正是希望通过促进市场竞争(包括金融市场的竞争和实体经济体系的竞争)来促使内生于市场交易、有利于市场主体高度自律的制度产生。

(3)有效的外在制度的建立有利于制度的执行，必须避免政府对市场的行政干预通过制度化变成法律。外在制度不同于内在制度，它是由国家权力机构自上而下地设计出来、强加于社会并付诸实施的。政府机构在建立和执行外在规则上有天然的优越性，外在制度更易于被认识因此能够节约信息成本；外在制度的惩罚具有确定性，因而具有更强的约束力。但是，外在制度只能作为强制性后盾服务于社会的内在制度，如果用外在制度来取代一个

社会的所有内在制度,就会导致监督和执行成本急剧上升,具体而琐碎的法规层出不穷不是一个法治社会的标志,相反,它是忽视一般规则而靠直接干预来实现具体目标的做法,这样建立的规则会使受规则约束的人感到不安全,无人能通晓大量具体规则,当然更别谈遵守。在这种情况下,简化和精练低级规则并发展新的普适性制度可能是使制度系统重新变得有效的好办法。

这对于避免在关注制度建设的时候,通过并不独立于政府的立法和司法系统来将政府对市场的行政干预合法化的倾向非常重要。制度化并不意味着修订、编撰大量的法律,将国外成功的具体制度安排简单地移植到国内,制度化的重点在于普适性制度规则的建立,有效制度的本质特征是普适性,即制度应该在确切的情况下对个人实施无歧视的差别待遇,并且该制度必须是可以被认识的,所有市场参与者应能清晰地看懂制度信号,知道违法的后果,同时制度应该具有开放性,以便允许行为者通过创新行动对新环境做出反映。违背普适性准则会削弱制度的威望,并因此削弱规则的规范性、协调性特征,例如制度在执行的过程中因人而异和因时而异,每个人在违反制度后都可以依靠各种手段避免或减轻处罚,而那些无法成功游说的人又可能受到比制度规定的更严重的处罚(比如在各种严打整治活动中有违法行为的人往往会比在平时违法受到更严重的处罚),那么对制度的自发遵守就会衰退,制度就不可能起到其作用。

3. 目前的金融体制改革应该从改革现存的金融机构入手,在引入竞争的同时,应将银行业的竞争控制在有限的范围内,发展有限数量的大银行,建立以银行为主的多元化的金融体系 多元化的金融体系指产权、金融机构和金融工具类型多样化。对于大多数发展中国家来说,金融市场对经济的促进作用相对较小,只有到更高的发展阶段,包括股票、债券在内的金融市场才会发挥越来越重要的作用。因此,建立以银行为主的金融体系框架有利于发挥金融机构通过市场化实现对企业 and 政府的硬约束,就商业银行来看,将银行数量限制在一定的水平,禁止银行在存款利息方面的竞争,以保证银行业务的稳定发展是各国的普遍做法,因此,对我国现有金融体系进行存量改革,控制规模较小的新银行的大量进入,同时通过对外开放引入外国资本和管理,对增加金融体系市场化的外部约束,使金融体系的产权适当清晰,对增加金融体系的竞争性、防范风险是有利的。

对于民营金融的发展,笔者最终的结论是:民营金融的发展是我国目前金融体系市场化改革的一条可以选择的路径,其目的在于通过改变金融体系所有制结构与实体经济结构的失衡状况,增加金融体系的竞争性,提高金融体系运作的效率,促进经济发展;而民营金融的发展以政府职能的转变为前提,以市场经济基础性制度的建设和有效执行为保证,金融体系的民营化可以通过对外开放,对金融体系进行存量改革,建立以银行为主的多元化金融体系来实现。

(作者单位:华东师范大学)

参考文献:

- [1] 巴曙松.我国金融结构的变迁与宏观金融政策的调整.中国期刊网.
- [2] 樊钢.发展民间金融与金融体制改革.2000-02-23.中经网.
- [3] 黄海洲,许成刚.金融制度、风险扩散和金融危机[J].经济社会体制比较.1999,(4).
- [4] 柯武刚,史漫飞.制度经济学——社会秩序和公共政策[M].北京:商务印书馆,2002.