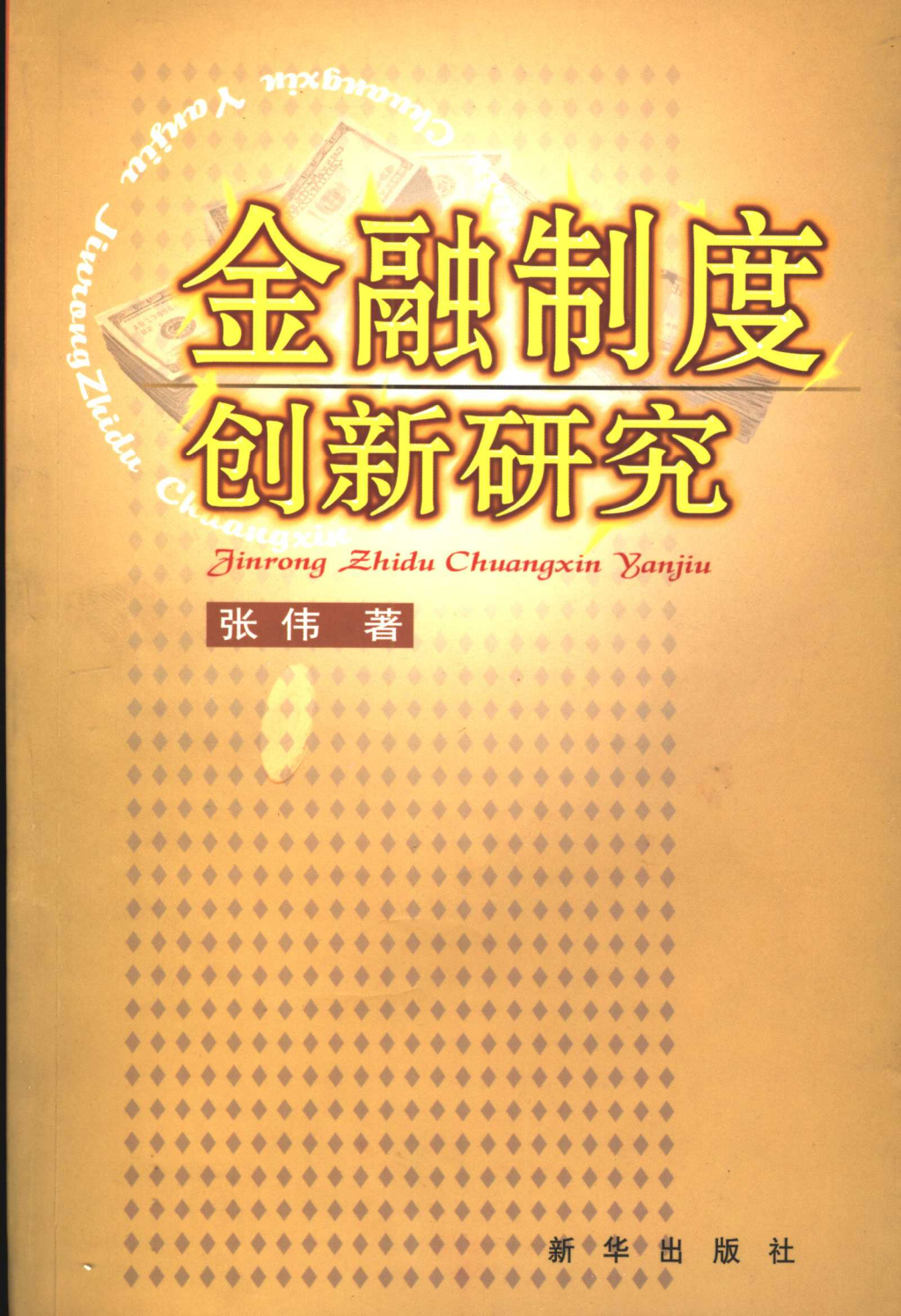




金融制度 创新研究

Jinrong Zhidu Chuangxin Yanjiu

张伟 著

新华出版社

金融制度创新研究

张 伟 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

金融制度创新研究/张伟著. —北京: 新华出版社,
2004.5

ISBN 7-5011-6634-X

I. 金… II. 张… III. 金融体制—经济体制改革
—研究—中国 IV. P832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 030532 号

金融制度创新研究

张 伟 著

*

新 华 出 版 社 出 版 发 行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华出版社网址: <http://www.xinhupub.com>

中国新闻书店: (010) 63072012

新 华 书 店 经 销

海洋出版社激光照排中心照排

北京博图彩色印刷有限公司印刷

*

850×1168mm 32 开本 12.75 印张 320,000 字

2004 年 5 月第一版 2004 年 5 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-6634-X/F·959 定价: 26.00 元

序

金融创新是近几十年国内外金融领域的一个研究热点，而研究金融制度创新则是最近几年的事情。金融之所以重要，一方面是因为它关系到资本的动员与形成。对于一个国家来说，资本是支撑国民经济发展的主要内容。金融运行效率的高与低，直接关系到一个国家经济发展的快与慢。不仅如此，金融运行效率还关系到可持续发展、人与自然的和谐发展等，没有资金的支持，这些发展就无从谈起。另一方面，是因为它关系到一国经济的安全。有学者指出，一个稳健而有效率的金融体系是一国经济发展的前提条件，金融一旦发生危机，则很可能引发经济危机，甚至是全球性的经济危机。同样，制度创新也很重要。一个好的制度，不仅能够降低交易成本，促进信息对称，尽可能地消除道德风险；而且可以具有显著的激励与约束作用，更大限度地激发人的积极性、主动性和创造性，更大限度地规范人的行为，这对于提高工作效率、实现经济效益是很必要的。张伟同

志的专著《金融制度创新研究》抓住了金融和制度创新两个重大问题开展研究，显然抓住了当前经济研究的关键问题，具有重要的理论价值和实用价值。

传统的金融体系偏重于间接融资，这在资本市场不发达的情况下是必然的选择。但随着资本市场的发展，尤其是在由商业银行信贷危机导致的金融危机频繁发生的背景下，这种局面发生了改变。一个显著的事实是，商业银行的地位不断下降，资本市场的地位不断上升。对此，有些国外学者提出了“必须抛弃银行”的论断，认为金融体系将出现革命性变化，商业银行的地位将进一步下降，甚至可能消失。这是因为，传统的商业银行体系在本质上是脆弱的，容易产生风险。通过资本市场可以分离银行的存款和贷款，更好地实现资产与负债的匹配，从而增强整个金融体系的稳定性。但也有一些国外学者认为，金融体系的结构和功能都是十分复杂的。一个国家的金融体系存在着多种多样的金融机构，既有商业银行、政策性银行，也有保险公司、信托投资公司、基金管理公司，还有投资银行等，但迄今为止，商业银行仍然是最大的金融机构。对于工商企业来说，发行股票不是最重要的融资方式，许多企业仍然需要把商

业银行贷款作为主要融资方式。针对这些观点，我认为，间接融资与直接融资都是非常重要的，我们不能因为资本市场发展了，就忽视商业银行的重要性；也不能因为商业银行仍然是最大的金融机构，而忽视资本市场的重要性。我国经济运行资金非常紧缺的现实，表明我们既要重视商业银行的改革与发展，也要重视资本市场的改革与发展，使二者共同为我国的经济发展服务。二者的改革与发展靠什么？就需要不断地进行制度创新。当然，制度创新不能解决商业银行和资本市场所有的问题，但毕竟它能为商业银行和资本市场奠定良好的基础。

从《金融制度创新研究》的结构看，该书不仅从狭义金融层面研究了商业银行的制度创新，而且把视角拓宽到广义金融层面，把研究对象扩大到企业金融、产业金融、政府金融等。该书的研究内容包括政策性银行的发展完善、国有商业银行的产权制度变迁、民营银行的培育、AMC 功能的健全、技术创新的融资、基础设施产业的融资等方面的制度创新，既有商业银行改革与发展的问题，也有资本市场改革与发展的问题，较好地把握了二者的前沿问题和热点问题，比如政策性银行未来

的发展前景、国有商业银行的法人治理与上市、民营银行的组建、AMC 的运作、民间创业投资主体的培育、基础设施的市场化融资等。对于这些问题，该书不仅进行了理论上的深入探讨，而且进行了实务运作上的探讨，同时还进行了案例分析，促进了理论与实务的结合。

当然，从金融制度创新的角度分析，需要研究的内容还很多，该书只是选择了一部分，需要研究的还有从分业经营到混业经营的制度创新、金融市场的制度创新、中小企业融资的制度创新等很多内容，希望作者能够继续研究下去。

李京文

中国工程院院士

2003 年 12 月

目 录

序.....	李京文 (1)
--------	---------

第一章 政策性银行发展完善的制度创新	(1)
---------------------------------	------------

第一节 政策性银行的存在依据	(1)
第二节 国外政策性银行成立运作的经验及启示: 以三家国外政策性银行为例	(8)
第三节 我国政策性银行运作过程中存在的问题探析: 以国家开发银行为例	(16)
第四节 我国政策性银行运行过程中存在问题的对策 ...	(23)
第五节 我国政策性银行未来的发展前景探讨	(28)
第六节 政策性银行发展完善的案例与评析	(34)

第二章 国有商业银行产权关系变迁的制度创新	(42)
------------------------------------	-------------

第一节 国有商业银行产权制度变迁的理论分析	(42)
第二节 国有商业银行产权制度变迁的实证分析与 规范分析	(51)
第三节 西方国家商业银行股份化模式及对我国国 有商业银行的启示	(69)

第四节	我国国有商业银行产权制度变迁滞后的原因分析	(78)
第五节	国有商业银行产权制度变迁的实现形式：股份制改造	(84)
第六节	适时推行民营化优化国有商业银行的股权结构	(97)
第七节	提高国有商业银行公司治理效率的探讨	(105)
第八节	股份制商业银行设立及上市的案例与评析	(114)
第三章	培育民营银行的制度创新	(125)
第一节	民营银行的界定与特征	(125)
第二节	培育民营银行的必要性分析	(130)
第三节	培育民营银行的可行性分析	(141)
第四节	经验与问题：一个民营银行样本的分析	(151)
第五节	培育民营银行的模式与策略	(156)
第六节	培育民营银行的案例与评析	(178)
第四章	依靠 AMC 处置国有商业银行不良资产的制度创新	(190)
第一节	国有企业高负债现状与形成机理	(190)
第二节	国有企业高负债对银行资产质量的影响	(196)
第三节	我国“债转股”政策出台过程与特定内涵	(204)
第四节	从泰安玻璃纤维有限公司的“债转股”实践看 AMC 的作用	(208)
第五节	AMC 组建与运作的理论探讨	(219)
第六节	AMC 实际运作过程中存在的问题与对策	(231)
第七节	金融中介机构处置国有商业银行不良资产的	

案例与评析·····	(236)
第五章 技术创新融资的制度创新·····	(248)
第一节 我国国有企业国际竞争力与技术创新能力·····	(248)
第二节 我国创业投资领域引入民间资本的必要性、 问题与条件·····	(281)
第三节 我国民间创业投资的专题分析与探讨·····	(313)
第四节 技术创新融资的制度创新案例与评析·····	(337)
第六章 基础设施产业融资的制度创新·····	(348)
第一节 我国基础设施产业引入民间资本的必要性 探讨·····	(348)
第二节 经济发达国家基础设施产业引入民间资本的 经验及我国需要解决的问题·····	(353)
第三节 定价模式：我国基础设施产业引入民间资本的 先决条件·····	(359)
第四节 基础设施产业引入民间资本的机制探讨·····	(365)
第五节 优先股融资：基础设施产业引入民间资本的 一种方式·····	(370)
第六节 特许权融资：基础设施产业引入民间资本的 另一种方式·····	(374)
第七节 基础设施产业引入民间资本的实证分析： 以环境保护为例·····	(379)
第八节 基础设施项目融资创新的案例与评析·····	(386)
后记·····	(397)

第一章 政策性银行发展完善的制度创新

无论是在国外，还是在国内，现阶段政策性银行都具有充分科学的存在依据，因而政策性银行的存在是必需的。国外政策性银行的成立运作为我们提供了一些经验，这些经验包括政策性银行的成立背景及功能演变、资金来源和融资模式、运作特点和风险防范、监管等，值得我们认真借鉴。我国在 1994 年先后成立了三家政策性银行，即国家开发银行、进出口银行和农业发展银行，经过艰苦的探索，三家政策性银行迄今已初具规模，但在运作过程中还存在着资本金不足、资金来源总量不足且负债结构不合理、追求“大而全”、经营环境有待改善等问题，需要采取措施加以解决。对于政策性银行来说，应当积极理顺与财政部门、中央银行、行业主管部门的关系，一方面接受它们的监管，另一方面争取它们的支持。当然政府也应充分认识政策性金融在现阶段的重要作用，在立法及资金、担保补贴等方面提供帮助。政策性银行自身也要通过重组、加强经营管理、构建扁平化组织结构，不断提高效率。随着未来市场机制的逐步完善，政策性业务必将日益萎缩以至不存在，政策性银行将会更多地引入商业银行经营机制，最终成为商业银行集团，其产权结构也需多元化。但在现阶段，政策性银行还应以政策性业务为主。

第一节 政策性银行的存在依据

政策性银行的存在与否，直接决定于其存在依据是否充分和

科学。国外由于市场经济体制建立较早，对政策性银行的研究也比较深入，提出了市场经济条件下政策性银行存在的诸多理论。国内虽然市场经济起步较晚，但在政策性银行存在方面也形成了一定的成果。

一、国外理论界对政策性银行存在依据的探讨

市场经济国家对政策性银行存在依据的探讨主要集中在“市场失灵”、“信息不对称”、“赶超战略”等方面。

(一) “市场失灵”与政策性银行

迄今为止，国外学术界对于政策性银行存在理由的论述，虽然形式不同，但最终似乎都归因于“市场失灵”，因而需要政策性银行予以补充，比如，日本学者贝冢启明（1981）认为，政策性银行的存在与政府通过规制缓和措施，减少民间金融的非效率性，以及它对民间金融的补充作用有关。由于民间金融市场的利率机制不够健全，政府有必要建立政策性银行介入民间金融市场。日本学者馆龙一郎（1984）和龙升吉（1988）指出，政策性银行存在的目的是在金融市场出现信用缺口时，进行填补。“信用缺口”主要有三种情形：（1）尽管投资项目的未来收益的贴现值超过了成本的现值，但是由于法规、习惯、信息不足等原因，无法从民间借入资金；（2）投资项目的社会效益未必能从收益上反映出来；（3）政府的直接金融活动能够减轻信用风险，因此，政策性银行可以通过邮政储蓄等安全、稳定的储蓄手段，为社会提供单靠民间金融不能胜任的资金供给，同时，诱导民间资金运用于政府的产业政策目标。一般来说，一国金融部门中市场机制的局限主要有以下类型：一是少数金融机构处于垄断支配地位，获取超额利润，与此相应的成本则被转嫁给了存款者或企业，这种市场结构往往是低效率的。为了改变这种市场结构，需要设立政策性银行，绕过垄断性的市场结构，为潜在的资金需求者提供资金，提高市场结构中的竞争程度、促进市场竞争；二是在法规制度不健全的情况下，信息公开程度不高、会计原则等一系列规

章不完备、金融交易的基础条件缺乏，需要将商业银行的信息收集成本交给政策性银行这样的“公共部门”来做，是一种经济可行的办法。

（二）“信息不对称”与政策性银行

在信息“充分而又没有成本”的情况下，金融部门可以自动为收益率高的项目提供资金，不需要政府发挥什么作用。然而，在现实社会中，信息既不可能是充分的，又不会没有成本，这就不可避免地会导致资金的分配受“信息不对称”的干扰，从而不能达到最优配置。

如果贷款人与借款人之间存在着“信息不对称”，就会出现“逆向选择”和“道德风险”的问题。首先，当借款人提出贷款申请时，贷款人对于借款人项目的情况不可能非常了解，而越是危险的借款人，越可能假装成安全的借款人积极借款，而实际上安全的借款人只好退出借贷市场，这就出现了“逆向选择”。当借款人顺利地贷款人那里得到贷款之后，借款人可能会随意挥霍贷款，哪怕是破产也在所不惜，因为贷款本来就不是他自己的资金，这就形成了“道德风险”。当借款人宣布破产时，究竟是真破产还是假破产，贷款人很难判断。在这种情况下，借款人的资金需求很难得到满足。为了减少信息的不对称性，应该尽量将借款人的信息传达给贷款人，但是，由于各个金融机构的情况不同，其信息生产能力也存在很大差距。如果信息生产能力弱的金融机构能够利用信息生产能力强的信息，市场上“信息不对称”的平均水平就可能降低。这就为政府介入金融市场提供了依据。政府金融正是这种介入的主要形式之一。政府性银行在政策信息方面经常处于垄断地位，这是由其职能决定的。而且政策信息越重要，政策性银行的作用就越大。另外，一些民间金融机构的信息生产能力严重不足，特别是碰到家族式企业出现的“信息内部化”问题更是手足无措，他们可以通过观察政策性银行的行为，来决定自己的行为。

（三）“赶超战略”与政策性银行

对于发展中国家来说，由于市场发育不健全，在技术转移过程中信息和长期资本存在着短缺，为了实现以国家为主导的经济发展赶超战略，必须由国家在一定程度上集中分配资源。政策性银行正是为此而采用的一个重要工具。

从根本上来说，经济发展必须依靠市场力量。但是，市场机制也不是万能的，也存在“市场失灵”的问题，由此引发了政府干预理论。然而，20世纪50—70年代政府在世界范围内对经济活动积极参与之后，并没有取得预期的效果，比如，进口替代的工业化政策导致了非效率的国有企业的大量出现，政府的过度介入引发了大规模的“寻租”和贪污现象，形成了“政府失灵”，对此，减少政府干预、重视市场机制的新古典思潮开始重新抬头。总体来看，这一思潮所持的观点对于防止政府过度干预、提高资源配置效率是有积极意义的。但对于发展中国家来说，由于经济发展的起点低，与其说存在着“市场失灵”，不如说本来就不存在市场，也即是说，就连市场本身也需要政府培育。在这种情况下，依靠市场的自发作用很难在短时间内逐步实现工业化的道路，东亚一些国家通过政府的适度干预，依靠产业政策，逐步培育其重点产业，大大增强了企业的竞争力。而实施产业政策的一个重要工具就是政策性银行。政府借助于政策性银行，集中一部分资金，投入到新兴产业中，并通过政策性银行的信息优势，引导民间金融向基础性产业融资。

二、国内理论界对政策性银行存在依据的探讨

国内理论界对于政策性银行能否存在，曾经存在着两种观点，一种观点认为我国单独成立政策性银行是十分必要的，其理由是：

1. 自专业银行体系形成以来，我国政策性金融业务与商业性金融业务分别由各家专业银行混合经营，这不利于银行的经济核算，也不利于财政政策和货币政策的综合平衡，更不利于对整个国民经济的宏观调控。随着市场经济的发展，有必要单独成立

专职承担政策性业务的政策性银行，而专业银行应成为自主经营、自负盈亏的现代商业银行。

2. 成立政策性银行，是社会主义市场经济的客观要求。在金融领域内，当专业银行变为商业银行以后，它们会以盈利为行为准则，难以承担宏观调控的任务。这样一来，宏观调控的重担自然而然地落到了不以盈利为目的的政策性银行身上。

3. 成立政策性银行，是促进产业结构合理化的客观要求。我国基础性产业长期发展滞后，给国民经济的发展和人民生活的改善造成了严重的障碍。建设银行自建立以来，一直承担为基础性产业融资的任务，但基础性产业由于价格改革滞后，导致自身盈利程度偏低，甚至亏损，使银行贷款面临难以回收的风险。同时，基础性产业建设周期较长，投资回收缓慢，这些决定了基础性产业应当以政策性贷款为主体。根据国际经验，这种政策性贷款应当以财政资金和凭借国家身份进行的社会融资、国际融资为资金来源。建设银行发放的基础性产业贷款的主要资金来源为居民储蓄，这种短期性、硬约束资金来源的特点不仅不符合政策性贷款的期限要求，而且也不符合政策性贷款高风险的要求，所以应当成立长期开发性银行。

4. 成立政策性银行，是深化金融体制改革，使专业银行向自主经营的国有商业银行转化的需要。只有把政策性业务从各专业银行中分离出来交给政策性银行去经营，这样才能各司其职，充分发挥各银行的优势。同时，政策性贷款利率低、流动性差、风险高、指令性强的特点与商业银行追求安全性、流动性、效益性的经营原则不符，商业银行不便承担，只能成立政策性银行解决这一问题。

5. 从国际经验看，绝大多数国家的政策性业务都由政策性银行承担。虽然有些国家的商业银行也多少兼营一定的政策性业务，但最终也将政策性业务从商业银行中分离出来，移交给国家所有的银行（即政府金融机构），否则就会丧失竞争力。如果我

国继续让专业银行承担政策性业务，就违反了国际惯例，也不利于专业银行抵御来自民间金融机构和外资金融机构的竞争压力，长此以往，专业银行不仅得不到发展，甚至无法生存，政策性业务就会失去承担者，政府就不得不重新成立政策性银行。只要存在市场机制，就会有“市场失灵”，就需要政策性金融服务（本章前面有详细论述），从这一点看，成立政策性银行是不可避免的，而且还应优先发展，否则只能加大改革成本。

6. 对政策性金融服务的需求不是一成不变的。比如，相当长一个时期，基础性产业发展滞后，需要政策性银行提供金融支持，但随着基础性产业价格的调整，基础性产业的利润水平有些已经超过了过度竞争的加工性产业，商业银行对此开始产生兴趣，但这也不能说明政策性银行的存在就没有必要了。这是因为，就基础性产业而言，商业银行还难以成为融资主体。一是贷款期限长、资金的流动性差，商业银行顾虑重重；二是资金需求量大，商业银行有时难以迅速筹集大笔资金。据了解，某地曾经发生过商业银行承诺贷款而资金无法筹集不得不由政策性银行接手的例子（见《21 世纪经济报道》2001 年 4 月 23 日《四大商业银行抱怨政策性银行“捞过界”》一文）；三是在一些行业商业银行不具备高水平的技术经济评估力量，因而对项目风险难以做出精确的评估。在这种情况下，商业银行不敢贸然贷款。另外，即使是基础型产业不存在政策性金融服务的需求了，其他产业、企业又会产生新的需求，比如科技开发，由于投资大、风险高，商业银行不敢涉足，从而导致我国科技成果转化率低，政策性银行就应该将其纳入服务范围。中小企业由于信用问题频出，加上贷款成本高，倍受商业银行的“冷落”，其正常的贷款需求无法得到解决，政策性银行也应当给予支持。由此可见，在一个比较长的时期内，政策性银行的存在是十分必要的。

另外一种观点认为没有必要单独成立政策性银行，其理由主要为：一是政策性银行无法解决自主经营的问题。作为政府金融

机构,必须承担政策性业务,但不少政策性业务本身包含着极高的风险,而政策性银行往往难以抗拒。二是政策性银行无法解决合理经营的问题。在现行的体制下,如果不开展商业性业务,政策性银行就不能发展,而最终政策性业务也难以保证。如果开展商业性业务,政策性银行就会偏离政策性业务的重心,而把主要精力放在开展商业性业务上面;三是单独成立政策性银行需要耗费大量的人力、财力、物力,是否经济合理需要进一步研究。因此,将现有的专业银行改造成政策性银行,同时大量发展民间股份制银行,构成我国金融体系的主体,可能是一个较为理想的方案。应该看到,这一观点提出的问题虽然有些不能成立,有些采取措施后可以解决,但有些对政策性银行的运作还是有借鉴意义的。

三、简要的结论及引发的思考

国外理论界对政策性银行存在依据的探讨是在经济发达国家和发展中国家两种不同的情况下进行的。经济发达国家虽然市场机制比较完善,市场对经济的调节力度比较大,范围比较广,但还存在着“市场失灵”的问题,有些领域市场力量还作用不到。此外,还存在着“信息不对称”的问题,由此引发了“逆向选择”和“道德风险”。对此,政府应当进行适度的干预,弥补“市场失灵”出现的空缺,政府干预的一个方面就是成立政策性银行。对于发展中国家来说,政府对经济的干预要比发达国家显著一些,因为发展中国家不仅存在着“市场失灵”,而且还存在着需要政府直接培育市场的问题,东亚国家的经验表明,通过政策性银行的融资手段,实施产业政策,对于培育本国的重点产业、增强国际竞争力是成功的。

国内理论界对政策性银行存在依据的探讨,既包括了市场经济国家政策性银行的共性,也突出了我国由计划经济向市场经济转轨的个性。是单独成立政策性银行,还是将专业银行改造成政策性银行,反映出金融业市场化进程中的两种途径,决策者选择了综合成本低的改革途径,即单独成立政策性银行的方案,