

中国银行业改革的 财政成本

ZHONGGUO YINHANGYE GAIGE
DE CAIZHENG CHENGBEN

张剑宇 著



中国金融出版社

中国银行业改革的 财政成本

张剑宇 著



中国金融出版社

责任编辑：亓 霞

责任校对：李俊英

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

中国银行业改革的财政成本 (Zhongguo Yinhangye Gaige de Caizheng Chengben) / 张剑宇著. —北京: 中国金融出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4688 - 1

I. 中… II. 张… III. ①银行管理体制—经济体制改革—研究—中国
②财政—研究—中国 IV. F832.1 F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 070701 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 13

字数 235 千

版次 2008 年 6 月第 1 版

印次 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—3090

定价 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4688 - 1/F. 4248

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序 一

从市场规模来看，我国银行业的主体还是国有或者国有控股银行，因此，我国银行业的改革，很大程度上是关于对国有银行的改革问题。我国国有银行自改革开放以来，其改革所付出的成本归根到底是由政府用财政资金支付的。因此，有必要从财政成本的角度研究我国银行业的改革问题。遗憾的是，在这部书出版之前，从财政成本角度来研究中国银行业改革问题，似乎是国内理论界空白的领域。

从财政成本角度来研究中国银行业改革问题，不仅仅填补了我国财政学和货币银行学在银行业改革问题研究方面的一个空白，而且也为我们观察我国银行业打开了一个新的视角。对一些经济现象，尤其是一些复杂的经济现象，如果我们能换一个角度分析，往往就能看到许多新的问题和规律，得到新的启发和收获。经济现象是复杂的，就像小孩子玩的万花筒里的世界，复杂多变。我们每换一个角度，就能多从一个侧面了解经济现象。随着研究问题的角度更加多元，我们所看到的视野也越来越丰富，这就有助于我们了解到万花筒般经济现象背后的规律。从一个新的角度来分析问题，是需要勇气的，因为这往往就意味着没有成熟的方法可以供借鉴和参照。从这个角度说，我愿意推荐张剑宇博士的这本《中国银行业改革的财政成本》与读者共享。尽管它可能是不尽成熟和完善的，但它就像万花筒中的一个视角，可以帮助我们从另外一个角度去寻找经济现象后面的规律。

改革开放 20 多年来，我们看到国内发生了翻天覆地的变化。沿着财政和银行关系这条主线追溯国有商业银行改革的路径，我们也能看到在渐进改革进程中国有商业银行角色的不断蜕变。最近几年是国有商业银行发生巨大变革的几年，在改革前，各界也存在着对改革的各种质疑，但实际结果表明，政府的支持银行业改革上的政策是奏效的，所花费的成本和代价与其取得的成效相比是值得的。回顾政府与银行的关系，以及思考未来政府如何处理与银行的关系，是个很有研究意义的话题。

为完成这本书，作者显然是用了很多的心思和工夫的。此书选题紧密贴近



我国当前银行业改革与财政之间的关系，贴近财政金融改革的实践，有着较强的理论和现实意义。此书以财政成本为视角来分析财政和银行的关系，研究方向和研究结论具有理论上的前瞻性。书中作者尝试着界定了财政成本，并以政府效用与财政成本之间的关系为主线来分析中国银行业的改革问题，开拓了一个崭新的研究视角，创新建立了一个分析框架和体系，然后再逐步展开，取得了开创性的突破。这本书是作者在其博士毕业论文基础上修改完成的。作者的博士毕业论文在匿名送审阶段时，各位评阅专家都对其文章质量给予了很好的评价。在“选题的理论意义和实用价值方面”、“论文的新见解”、“论文所反映的作者基础知识和专业水平”等几个方面，几位评阅专家的一致意见都是“优秀”，这也从一个侧面反映出此书具备了一定的学术价值和研究价值。

我是张剑宇硕士和博士阶段的指导教师，在近10年间，看到了她通过不懈努力所取得的成长和进步。张剑宇博士聪颖勤奋，能静下心来潜心研究问题。她经济学基础知识扎实，对多个学科领域有着浓厚的研究兴趣，在高校、国有商业银行等有着较丰富的工作经历，这对她完成这项综合性较强、挑战性较高的课题是有所帮助的。张剑宇还是个善于“弹钢琴”的人，能很好地利用和安排自己的时间，在攻读博士的三年时间里，很好地处理好了工作、学习和家庭的关系，付出了艰苦的努力，体现出了坚强的意志品质，这一点是可贵的。呈现给读者的这本书，虽然是一本专业著作，读起来却不会让人感到晦涩乏味。作者能将一个学术的话题用清晰的逻辑、清楚简洁的文字娓娓道来，这点也是值得肯定的。

沿着财政与银行这条主线，还有很多的领域有待作者深入研究。这本书在一些细节处理上还显得有些粗糙，论述展开得不充分。希望作者能在今后的工作实践中，深入思考复杂经济现象背后的规律，不断钻研，取得新的成绩和进步。

李俊生

2007年12月于北京，中央财经大学

序 二

剑宇同志告诉我，她的博士学位论文《中国银行业改革的财政成本》已经完成修订并即将出版。作为她当年的学位论文答辩委员会主席，我感到十分欣慰。

对于剑宇同志这篇论文的选题，我一直是非常看重的。对于剑宇同志这些年来在学业、工作等诸多方面所取得的进步，我也始终是非常关注的。所以，当她盛意邀我为之作序的时候，我便一口应允。

银行与财政，不仅在中国，而且在世界范围内，历来都是密不可分的话题。分析中国银行业的改革，不能不牵涉财政问题，不能不从银行与财政的相互交融中归结两者之间的互动规律。这其中的缘由，就这篇论文而看，至少可以有如下的两条：

一个稳健的银行体系，不仅是银行业所须追求的目标，而且，跃升至宏观层面，因其具有“准公共物品”性质，维持银行稳定，也就成为财政提供“公共物品”的一个组成部分。这是因为，稳健的银行体系具有明显的外部效应特征。如果银行发生系统性风险，它所危及的，将是整个宏观经济和社会的稳定。正因为如此，政府往往要作为风险和危机的最后承担者，而出面承担或分担危机的成本。具体到我国，在很长的一段时间内，融资体系以间接融资为主，银行几乎成了金融活动的唯一组织者和操作者。这种状况使得中国银行业在整个金融体系中居于极为特殊的地位。银行业的稳定与否，也随之成为影响我国金融安全和财政稳定的最主要影响因素之一。此其一。

在中国整个的市场化改革和渐进转型中，中国财政一直是整体改革的开路先锋，始终扮演着为推进整体改革“铺路搭桥”的角色。改革启动初期，它通过“放权让利”，以财政上的减收、增支为代价，调动了各方面的改革积极性，为各项改革举措的出台创造了条件。进入到改革攻坚阶段，又是1994年的财税改革为整体经济改革步入制度创新之路打下了基础。改革的启动和攻坚时期如此，进一步完善市场经济体制、深入推进银行体制改革，无疑仍要依赖于财政的推动。继以往剥离国有商业银行不良资产、承担地方商业银行破产成



本等政府救助措施之后，2004 年和 2005 年政府又相继通过财政大规模注资中国建设银行、中国银行和中国工商银行。这使我们看到两种互为关联的结果：一方面，我国银行业的改革需要政府财政发挥至关重要的作用。另一方面，政府财政控制银行业的成本越来越高。鉴于维护金融安全、保持金融体系的稳定是政府必须承担的职能，在现实的背景下，政府不能也无法退出对银行业的控制。因此，在推动银行业改革线索上的政府财政定位，是个很值得进一步深入研究的问题。此其二。

可以看出，剑宇同志的这本《中国银行业改革的财政成本》，正是基于上述两个方面的缘由而写成的。

就我的视野所及，本书所作出的贡献，主要在于如下三点：

第一，站在宏观的高度，在紧密联系银行和财政这两个相关问题的基础上，系统分析了我国政府在主导银行业制度变迁中的效用和财政成本，提供了一个新的分析视角和分析框架。

第二，通过对国际研究成果的比较借鉴，在占有大量第一手资料的基础上，系统地分析了我国政府在主导银行业改革中的效用模型、政府财政成本的构成以及财政成本如何影响政府效用变迁等问题。

第三，对于财政成本定义和计量、政府效用和财政成本之间的关系分析、控制财政成本的方法等一系列问题的研究，取得了一定的突破，作出了比较独到的判断。

当然，作为一本从财政视角探索银行业改革问题的学术著作，本书的分析，还只能算是刚刚破题。往前看，还有相当复杂而繁重的工作，等待着包括作者在内的学术界、实践部门的同人继续探索下去。

我衷心期望，剑宇同志奋发有为，坚持理想与现实、理论与实践彼此联系、相互交融，辛勤耕耘，为中国银行业以及整个经济体制的改革事业多做贡献。

高培勇

2007 年 12 月 3 日

摘 要

从国际经验看，政府在维持银行业稳定及推动银行业制度变迁等方面，都起着很重要的作用。本书尝试着以财政成本为视角，来分析政府财政与银行业改革之间的关系。

到目前为止，理论界还没有对财政成本的权威定义。本书尝试着对财政成本做了如下的定义：“我们将政府理解为一个理性的主体，在制度变迁中追求效用最大化，财政成本是其实现效用最大化的约束条件之一。财政资源是稀缺的，政府需要在财政资源有限的条件下作出选择，财政成本是这种选择所付出的财政代价。财政成本总是和财政资源的净减少相关的，即财政成本总是和增加财政支出或减少财政收入联系在一起。”为了更好地界定财政成本，作者还将财政成本进行了分类，分别定义了短期财政成本和长期财政成本、显性财政成本和隐性财政成本、直接财政成本和或有财政成本、沉淀成本、准财政成本等概念。同时，作者还比较分析了财政成本与财政支出、财政风险等相关概念之间的区别联系。对财政成本进行定义和分类，也是本书的创新所在和全书的立论基础。

全书的逻辑起点是假定政府为一个理性主体，在推动银行业制度变迁的进程中追求效用最大化，而财政成本是对政府效用的主要约束条件之一。因此，书中一方面分析了我国政府通过控制银行业获得了哪些效用，如何追求效用最大化，另一方面分析了政府已发生和潜在的财政成本，通过对比方法及模型来说明财政成本如何约束着政府效用的变迁。这种分析模式和思路，也是本书的创新所在。

从目前的理论成果来看，对于财政成本的研究相当少。而对于来自银行部门的财政成本问题，国际上有限的研究成果集中体现在世界银行、国际货币基金组织等研究机构的少数研究论文和书籍中，国内这方面的研究基本上还是空白。国外理论界对于来自银行部门的财政成本问题的研究，主要集中于政府解决银行危机以及为维持银行业稳定而建立存款保险制度等方面。因为我国政府和银行业的关系有着典型的中国特色，所以国际理论界现有的理论方法及理论



成果不能简单地套用到对我国银行业改革财政成本问题的分析中去。但比较分析国际经验,也为作者在分析我国银行业财政成本问题及提出控制财政成本政策措施时提供了很多可以借鉴的思路。

由于我国是政府主导型经济,因此,分析我国银行业改革的财政成本问题,还要从分析中国经济转型入手,理出中国财政与银行业关系变化的沿革。银行业的转型在我国整个经济转型中处于相对较后的改革次序。银行业的滞后转型,在很大程度上支撑了中国经济的平稳转型。在经济转型中,政府通过制度安排从实质上控制着银行业,银行业已异化为“第二财政”,这使得中国银行业改革和政府的财政成本密切相关。转型期间,我国的财政体制和银行业发展都出现了新的特点、成果和问题。随着财政能力和金融能力的对比变化,政府和银行业的关系也不断地变化,但总的来说,我国经济转型进程中,政府一直主导着银行业的制度变迁。

政府在主导银行业制度变迁中的效用目标是多元的:一方面,政府作为公共物品供给方来提供金融制度供给以提高市场效率;另一方面,政府又广泛而普遍地拥有银行的所有权,从而使得政府有直接控制银行业的制度动机。政府在主导银行业制度变迁中的效用偏好包括租金偏好和效率偏好两方面。在转型前期,政府效用偏好的主要构成部分是政府的租金偏好。政府通过直接控制银行业,尤其是国有商业银行,获得了包括支持渐进经济制度转型、使银行的信贷资产成为“准财政资源”、控制金融剩余、获得货币发行收益等租金收入。但随着包括财政成本在内的各项改革成本不断显现,政府的租金偏好越来越受到来自成本的约束,政府效用函数因此发生着动态变迁,其效用偏好逐渐从租金最大化向着租金和效率均衡的二元目标变迁。为了说明财政成本对于政府效用的影响,作者构建了财政成本约束下的政府效用变迁模型来分析二者之间的关系,这也是本书的创新所在。作者同时认为,中央和地方政府有着不同的效用函数。本书主要分析的是中央政府的效用问题,只是在文中单列了一节来分析地方政府效用和中央政府效用的异同之处。地方政府财政成本如何约束和影响地方政府效用变迁问题,也是很有研究意义的问题,但囿于篇幅,本书未对此问题进行深入的研究和讨论。

在分析了政府控制银行业所获取的效用之后,作者紧接着对比分析了我国政府已经发生的主要财政成本问题。目前,理论界对于银行业改革成本的估计口径多样,体现在数字上的差异也很大。为此,作者首先通过一个模型来示例说明了不同的量化财政成本的方法,这是作者针对目前理论界缺乏量化财政成本方法的现状所提出的探索性建议,也为作者进一步分析中国银行业的财政成本问题提供了基本的评价标准。目前,我国银行业的财政成本主要来自以下几



个方面：其一，支持国有银行重构和转型，主要包括财政注资、处置和剥离不良资产、各项税收优惠和减免等，这也是政府所面临的来自银行业财政成本的主要方面；其二，政府出面解决部分银行出现的危机和风险，主要体现在政府出面解决一些地方金融机构的清算和市场退出；其三，完善银行体系的相关政府行为，如政府在农村信用社改革等方面的措施。在本书中，重点分析第一种情况下政府的财政成本问题。作者整理了政府为支持国有商业银行改革所做的一系列工作，分析了政府注资、处置不良资产等模式，并从政府财政成本一效用对比角度分析评价了我国银行业的改革。限于资料搜集的困难，作者对后两种财政成本问题仅进行了例证分析。

在对比分析了政府所获得的效用和已经发生的财政成本之后，紧接着的问题就是，这种来自银行业的财政成本的本质机理是否发生了变化，我国政府在今后还将会面临什么样的财政成本问题。为了尝试着回答此问题，作者进一步分析了我国政府所面临的潜在财政成本。作者首先从阐述未来一段时间政府和银行业的关系入手，得出政府在一段时间内不愿退出、不能退出对银行业的直接控制的结论。尽管对国有商业银行进行了大规模股份制改造，政府还会在今后一段时间内控制着银行，所以发生财政成本的根本原理没有改变。因此，政府还会因对银行部门的隐性担保、软预算约束等问题而面临新的财政成本问题。为了更好地分析担保及道德风险给政府带来的财政成本问题，作者通过模型验证：在不完全信息的市场中，政府介入银行业的监管有利于实现帕累托最优，但也正是政府的介入或不恰当的政府行为会加大银行业的道德风险问题。此外，作者围绕软预算约束、维持银行稳定的金融制度供给等问题，结合理论界的研究成果，分别评价了它们对财政成本的影响。

基于上述的分析，作者提出了一些控制来自银行部门财政成本的政策措施建议，主要包括厘定政府与银行之间的关系、进一步提高财政能力及优化政府间财政关系、控制政府担保、硬化预算约束等措施，以切断或减少来自银行部门的政府或有债务，加强对银行部门系统性风险的预测，深入进行国有商业银行改革等。

关键词：财政成本 政府效用 银行业 转型

目 录

第一章 导言	1
第一节 问题的提出	1
第二节 主题及研究意义	4
第三节 国内外研究情况综述	7
第四节 主要研究方法和章节安排	12
第二章 财政成本与政府效用	15
第一节 财政成本的界定	15
第二节 政府效用及成本约束	23
第三节 政府与银行业的关系分析	27
第三章 来自银行部门的财政成本的国际经验分析	33
第一节 银行危机导致的财政成本问题	33
第二节 转型国家银行危机的财政成本问题	44
第三节 维持银行稳定的财政成本	52
第四章 经济转型中的中国财政与银行业	58
第一节 中国财政体制改革和银行业转型	58
第二节 财政与银行的关系沿革及能力对比	77
第五章 政府主导银行业改革的效用分析	84
第一节 政府主导银行业制度变迁的效用构成	84
第二节 政府租金效用偏好	87
第三节 政府的效率效用偏好	102
第四节 政府效用的动态变迁及效用约束条件	105
第五节 地方政府的效用偏好	110



第六章 我国银行业改革中的财政成本	115
第一节 对银行业改革成本的量化分析	115
第二节 政府向银行业注资的改革成本分析	121
第三节 政府处置不良资产的改革成本	127
第四节 政府支持国有银行业改革的成本补偿和效用分析	134
第五节 我国银行业改革的其他财政成本	144
第七章 政府在银行业转型中的长期财政成本问题	146
第一节 研究长期财政成本问题的意义	146
第二节 政府担保所导致的财政成本问题	151
第三节 软预算约束下的不良贷款及财政成本	158
第四节 银行风险可能导致的财政成本	160
第八章 控制来自银行部门的财政成本的政策措施	165
第一节 界定政府与银行的关系	165
第二节 进一步完善财政管理体制	167
第三节 进行有利于控制财政成本的财政管理制度创新	169
第四节 硬化预算约束	173
第五节 规范政府担保行为	175
第六节 防范来自银行风险的财政成本	183
第七节 优化委托—代理机制，完善国有银行公司治理结构	186
参考文献	190
后记	195

第一章

导 言

第一节 问题的提出

为什么选择财政成本问题作为研究对象，并选择银行业改革中的财政成本问题这个研究角度呢？回答这个问题之前，首先列举几个案例和代表性观点。

一、几个案例

案例一：近二十多年来，许多国家银行业不良资产带来的显性和隐性财政成本占国内生产总值的比率迅速上升。20 世纪 90 年代后期，东亚金融危机带来的财政成本占国内生产总值的比率在印度尼西亚达到了 50%，泰国为 30%，日本和韩国超过了 20%。^①

案例二：在捷克，政府创建了一系列特殊的金融机构，并通过这些机构进行注资和实施其他预算外项目。从 20 世纪 90 年代的财政账面上看，捷克政府的财政表现比较好。但实际上，捷克政府在以后的年度不得不将大量当时提供担保带来的成本纳入财政预算之中。根据世界银行估计，如果采用恰当的会计方法来计算捷克政府所提供担保的成本，1995～1998 年其财政赤字应比公开的数字大 5 倍。^②

案例三：中国政府需要面对国有银行和非银行金融机构不良资产（NPL）中最后需财政核销冲账的部分。1999 年我国组建了华融、长城、东方、信达四家资产管理公司，专职负责处理工、农、中、建四家国有独资银行的不良贷款，剥离的不良资产规模在 14 000 亿元左右。从实际资产处置效果看，不良

^① Patrick Honohan, Daniela Klingebiel, "Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2000.

^② Homi Kharas and Deepak Mishra, "Hidden Deficits and Currency Crises", *World Bank Policy Research Working Paper*, Apr. 1999.



资产的回收比率大致在 20% ~ 30%，但最终（原设想十年为期）能使回收率达到多少，还难以准确估计。

案例四：1999 年，我国中央政府宣布取缔农村合作基金会，限期清盘、清偿。这看似是对农村金融秩序的整顿，却给地方政府带来了巨额的债务。^①如广东省政府为了清偿全省 886 家农村合作基金会的股金，向中央借款 71.13 亿元，各级政府自筹资金 20.9 亿元，对个人合法股金进行一次性兑付。又如，四川省是农村合作基金会办得最“兴旺”的省份之一，需要清欠的股金达到 250 多亿元，地方政府财政由此背下了沉重的债务包袱。对政府财政来说，这些支出是事先完全没有预料到的。出于社会稳定的需要，财政不得不兜底，它们的“坏账”已经变成为政府的责任。这个案例告诉我们，仅仅看到财政确定性的一块支出是远远不够的。可以说，预防不确定性支出对保持政府财政的可持续性具有更加重要的意义。

案例五：我国第十届全国人大第三次会议 2005 年 3 月 9 日举行记者招待会，财政部部长金人庆、国家税务总局局长谢旭人，就财政税收工作回答中外记者提问时称，财政为银行改革“埋单”。金人庆表示，国有商业银行 1.4 万亿元不良资产剥离到资产管理公司后，估计将来还要由中央财政来负担。金人庆说，国有商业银行进行股份制改革，实行资产重组，是需要付出代价的。过去财政部也曾发行 2 700 亿元的国债支持银行，今后采取什么形式“埋单”，将根据财政情况来决定。金人庆介绍说，除了发行国债外，国家财政对银行股份制改革的支持还将采取其他形式。例如，银行内部有大量的国家资本，如财政代表国家在银行的权益，把国家的一部分权益使用了，抵消一部分资产。此外，还可以通过税收政策给予一些支持，允许银行在税前把一些不良资产消化掉，也包括把本来应该上交财政的所得税的收益发放给银行用来消化不良资产。金人庆表示，中国的财政有能力支持国有商业银行的改革。

二、关于中国政府和银行业改革的几个代表性观点

财政问题首先是一个社会问题、政治问题，其次才是一个经济问题。因此我们可以这样说，财政是社会、政治、经济问题的综合反映，也就是说，财政最终充当着整个社会的“保险公司”。

2004 年官方公布的我国银行系统的不良贷款比率为 13%，但主要的海外评级机构对此的评价有所不同。如标准普尔公司对我国不良贷款的评价仍高达 35%。标准普尔估计，拯救整个银行系统总共需要花费 6 560 亿美元，或者

^① 刘尚希：《政府或有负债：债务管理新课题》，载《经济参考报》，2002-10-09。



说，占2004年GDP的43%。^①无论从何种角度看，这些数字都十分惊人。

霍华德·戴维斯^②（Howard Davies）2005年曾评论说：“很久以来，中国的国有银行都被看做是为扶持特殊部门的需要而服务的融资渠道，而不是独立的追求资本收益的金融机构。在这些银行当初分设的时候，人们就把它称做‘商业银行’，这也许是个误会，因为它们还没有经历更基本的改造。”

哈佛大学教授马丁·费尔德斯坦^③2003年曾评论说：“我演讲的重点是我所理解的中国面临的主要财政问题”，“我想从评价中国银行业不良贷款问题开始有关中国财政问题的讨论。一些中国经济的观察家担心脆弱的银行系统会威胁未来的经济发展。我们确实也目睹了近年来许多国家脆弱的银行体系所引发的金融危机，并演变成为全面的经济危机。根据我的判断，中国不会发生这样的情况。众所周知，中国的大银行同其他许多发展中国家一样，不是私人的商业银行。直到现在，中国的银行实际上仍是政府体系的一部分，为经常无力偿还贷款的国有企业提供投资、工资和养老等方面的资金。”“对于不良贷款，我认为银行体系的资产与负债的差额应该是国家债务的一部分，反映过去的损失。这笔银行系统的国家债务巨大，而幸运的是中国政府的传统债务相对来说比较小，到2002年年底仅占GDP的16%。要了解中国政府债务总额的确切情况，除了传统债务，还要考虑银行系统的净债务，两者合计占到GDP的接近60%（还包括养老体系的筹资义务）。 ”

魏凤春、于红鑫（2002）曾指出，政府“如果不能解决短期的财政问题，即期的负面效应便会立刻凸显出来。由于政府是来解决外部效应的组织，因此，如果财政出现问题，便会直接影响到经济的稳定，进而影响到政治的稳定。社会稳态结构便可能打破，因此政府首先要保证财政的安全”。由此可见，中国渐进转型“避难就易”战略中“难”与“易”的内涵很大程度上是与财政问题联系在一起的。

三、研究的问题

第一个问题，政府为什么要推动和支持银行业的改革？

政府主导型经济增长和经济转型曾是中国的成功经验之一，但同时，政府主导型经济模式也已经积累了相当多的矛盾和风险。继以往剥离国有商业银

^① Ryan Tsang, Standard & Poor's, Quoted in UPI Report, 19 July 2004.

^② 霍华德·戴维斯（Howard Davies），现任伦敦经济学院院长。本段引自他在2005年2月22日的演讲稿《中国金融改革》。

^③ 马丁·费尔德斯坦是哈佛大学经济学教授，美国国家研究局局长。本段引自他2003年3月22~24日在“中国高层发展论坛”上的发言稿。



行不良资产、承担地方商业银行破产成本等政府救助措施之后，2004 年和 2005 年政府又相继大规模注资中国建设银行、中国银行和中国工商银行。政府为什么要支付如此大的代价来推动银行业的改革？形成和积累的这些银行改革成本是否和政府渐进转型的路径相关？

第二个问题，中国银行业的改革困境本质上是否就是政府控制金融产权的困境？

改革至今，国有银行已经陷入越做越大的现实需求和越做越难的现实困境之中。国有银行的困境，事实上也是其所有者——政府控制金融产权所面临的困境，因为国有银行的问题，最终要由政府来解决。在我国银行业改革中，政府发挥着至关重要的作用，但政府控制银行业的成本越来越高，而在缺乏应有的条件时，政府也无法退出对银行业的控制，因为维护金融安全、保持金融体系的稳定等都是政府必须要考虑的问题，政府不可能以忍受金融危机的打击为代价来退出对银行业的控制。尽管政府控制金融产权的成本日渐上升，但现实的约束使政府无法实现顺利地金融产权领域的退出。

第三个问题，财政能够负担中国银行业改革所需要的成本吗？到目前为止所有的改革成本是否都已经显现了？

在我国，不论是国有商业银行、政策性银行还是其他各类金融机构，出现不稳定性时，都会形成政府的财政成本，并最终转化为整个社会的负担。在渐进转型期间政府面临财政弱化的条件下，过高的财政成本成为政府在推动银行业改革问题上必须慎重考虑的一个重要问题。目前为止，有很大一部分财政成本已经显现了，我们还要思考的问题是：是否还会有新的财政成本问题涌现出来？政府需要为银行业改革负担财政成本的本质问题，是否随着国有商业银行实施股份制改革而得到了根本解决？

第四个问题，如果我们把政府视为理性的主体，在主导和推动银行业制度变迁中也追求效用最大化，那么财政成本作为对政府效用的主要约束条件之一，又怎样制约着政府对于银行业的制度变迁进程？

第二节 主题及研究意义

一、研究主题

为了能解释和分析第一节中所描述的现象和问题，本书拟从财政成本角度，以银行业改革与财政成本关系为主线，来分析政府主导下的中国银行业改革所可能带来的财政成本问题。



本书首先假定政府是一个理性的主体，在推动银行业制度变迁中追求效用最大化，而财政成本是对政府效用的主要约束条件之一。在此假定的基础上，用比较分析的方法，从国际范围分析来自银行部门的财政成本都有哪些，并重点比较分析转型国家解决银行业风险的财政成本问题。然后，从我国经济转型入手，回顾我国财政体制及银行业的改革进程。在渐进转型中政府在实质上控制着银行业，银行业已异化为“第二财政”，因此银行业改革和财政成本问题密切相关。基于政府本身在主导银行业制度变迁中追求效用最大化的假设，先来分析政府在推动银行业改革的制度变迁中的效用问题。紧接着，和政府获得的效用相比较，分析我国政府为推动银行业改革已经发生的财政成本和成因，及可能发生的新的财政成本，通过这些分析来判断政府对银行业的介入和定位是否恰当。最后，探讨政府可采取何种措施来控制源于银行部门的财政成本并如何通过财政创新加强对财政成本的管理。

二、研究意义

（一）分析银行业的改革问题，从来就不能与财政问题割裂开来

从国际经验看，解决银行业的危机及推动银行业的重大改革，往往都和政府财政有着千丝万缕的联系。第一，从公共财政角度看，稳健的银行体系，具有“准公共物品”性质，维持银行稳定，成为财政提供“公共物品”的一个部分；第二，政府往往是银行风险和危机的最后承担者，无论政府是否愿意，银行若发生系统性风险，由于其有很强的外部性特征，此时政府出于整个宏观经济和社会稳定的角度考虑，往往要出面承担或分担危机的成本；第三，财政风险和金融风险之间有着高度相关性，二者相互转化，相互传递，在考虑一方面的改革或政策的同时，也需要考虑对另一方面的影响，以及二者的改革目标是否会互相掣肘。

此外，政府拥有银行所有权是一个广泛而普遍的现象，这就使得政府和银行关系的问题变得更为复杂。政府不仅仅是作为制度的供给者出现在银行业的发展进程中，政府还是参与者。哈佛大学拉·波塔、洛佩兹·德—西拉内斯和安德烈·施莱弗等教授最新收集了世界各地政府对银行的所有权的资料。这些资料显示，目前世界上许多国家的政府都不同程度地拥有银行所有权，特别在那些人均收入水平相对较低、金融体制滞后、政府对经济的干预程度比较高、效率低下以及缺乏必要的产权保护法律制度的国家，这种现象更加普遍。因此，就更有必要从财政的角度去分析这些国家的银行业改革问题。著名金融学家麦金农（McKinnon）指出：“没有一个高效率的、有力的财政，金融市场的自由化、市场化就不可能持续顺利地推进。”因此，未来银行改革与财政改革