

凌 婕 著

商业银行产权改革的框架和路径： 理论及国际经验

上海三联书店

凌 婕 著

商业银行产权改革的框架和路径：
理论及国际经验



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

商业银行产权改革的框架和路径:理论及国际经验/凌婕
著. —上海:上海三联书店, 2008. 4
ISBN 978 - 7 - 5426 - 2731 - 5

I. 商… II. 凌… III. 商业银行—产权—经济体制改革—研究 IV. F830. 33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 018008 号

商业银行产权改革的框架和路径:理论及国际经验

著 者 / 凌 婕

责任编辑 / 杜 鹃

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海展强印刷有限公司

版 次 / 2008 年 4 月第 1 版

印 次 / 2008 年 4 月第 1 次印刷

开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 320 千字

印 张 / 22.75

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2731 - 5/F · 503

定价:39.00 元

序

本书文稿付梓之际，凌婕邀我作序，作为导师，我欣然应允，也为她学术上取得的成绩感到高兴。

在我国，商业银行的产权制度改革是一个重要而敏感的课题，也是金融体制综合改革中的关键环节。凌婕的博士论文《商业银行产权改革的框架和路径：理论与国际经验》是在这一领域中的重要研究成果，具有重要的理论和实践意义。

本书从商业银行的产权改革内涵入手，探讨了产权制度发挥激励作用的机制及其对市场经济基础性制度的依赖；并以此为分析基础，从理论、国际经验和实证分析三个方面系统阐述了商业银行产权制度的改革。作者在此分析框架中，突破了就产权论产权的局限性，将产权视为一种具有巨大包容度的市场机制，探讨了在产权改革过程中如何兼顾商业银行经营绩效与风险控制双重目标的问题，探索了商业银行产权改革的路径选择，并给出了具有重要参考价值的相关结论。

在本书的写作过程中，作者尽可能充分地占有第一手资料，将规范的理论分析方法与实证分析及案例分析方法相结合，使得该项研究具有相当大的信息量和一定的理论深度。该著作的创新之处和重要特色主要体现在以下方面：

第一，本书从商业银行产权经济学意义的分析入手，探讨了不同性质的产权提供激励的不同机制。揭示了商业银行资产具有收益和 risk 的双重属性，其收益性符合私人产品的特点，适合用私人性质的产权安排，通过剩余收益所有权的赋予来为资产产权所有人提供激励；而商业银行资产的风险性符合公共产品的特征，具有极大的外部性，对此私有

产权安排将不是一种合适的制度。分析既揭示了商业银行资产的本质特性,也为商业银行的产权改革提供了一个合理的理论工具和框架:大规模的、完全的民营化对于商业银行的产权改革并不是一种合理的制度安排。

第二,本书在分析商业银行民营化改革过程中,较为深刻地分析了产权激励机制发挥作用的制度条件。产权激励机制发挥有赖于完善的产权保护制度,以确保产权的排他性、可分割性和可转让性。产权的保护不仅体现在产权归属的界定和明确,而且体现在产权的交易和价值实现环节。作者提出“产权的价值来自于交易,如果一国缺乏一个完善的产权交易市场,产权的初始分配就具有某种锁定效应”的观点,具有重要的实践启示。

第三,作者明确提出外部市场竞争与内部产权私有性质对商业银行经营绩效的激励作用具有互补性而非替代性的观点。有学者的研究成果认为,我国商业银行的经营绩效低下完全是产权制度问题,而本文却提出私有性质的产权之所以具有更高的激励作用,市场竞争是一个必要的前提,进而提出市场竞争的压力并不取决于竞争者的多少,而是市场的可竞争性质决定。“商业银行资产由于具有风险属性,这种风险属性的最大特点是外部性,因此完全竞争的市场结构是不合适的,重要的是要保持市场的可竞争性,确保外部竞争者具有可信的进入威胁,而不一定是现实的进入。”此观点符合商业银行这个特殊行业稳健发展的内在要求,对我国商业银行的改革开放具有很强的现实指导意义。

第四,银行体系风险的外部性决定了风险防范这种公共产品必须由银行外部制度的设计与安排来提供,而不能依赖私有性质的产权制度来保证。在外部制度安排方面,以往的研究强调政府监管的作用,而本文则提出市场纪律在约束商业银行过度涉险动机方面可能具有更好的效果。本书细致分析了市场纪律的约束机制,对我国商业银行产权改革过程中加快市场监督和约束机制的建设具有很强的政策参考价值。

最后,本书从发展中国家的特点出发,揭示出发展中国家商业银行民营化改革不甚成功的重要原因在于产权交易市场制度的不健全。“在本国产权交易市场不够完善的前提下,市场竞争无法正常发挥‘用脚投票’和‘以牙还牙’的惩罚机制,发展中国家应通过引入外部战略投资者,实现海外上市,借助外部成熟资本市场发挥其约束作用”的观点,具有一定的现实针对性。

商业银行产权制度改革这一命题具有理论和实践上的挑战性。凌婕以金融改革开放中的现实问题作为出发点与归属的研究态度和大胆假设小心求证的治学方法都是值得称道的。该书的理论分析和结论对我国目前的商业银行产权改革也具有较强的现实指导意义。本书的不足之处在于针对我国商业银行改革具体分析相对薄弱。据我所知,她正以此作为后续研究的重要课题。我衷心地希望她在不久的将来会有新的研究成果呈献给学术界和金融实业界。

潘英丽

2007年秋于上海蔚秀湖

前 言

金融体系的改革成为进一步改革的重点,作为金融体系最重要的商业银行改革自然就成为改革的重中之重,我国目前金融系统中积累了大量的风险,这些风险主要来自于三个方面:^{〔1〕}第一,银行系统大量不良债务的积累可能引起的银行兑付风险;第二,前几年形成的股市泡沫不能维持可能引发的金融系统风险,第三,在改革利益结构调整中由于贫富分化,收入阶层的最低收入和社会保障不能得到保证可能引发的社会风险。因此,商业银行的改革目的就是如何降低和化解大量的不良债务的积累可能引起的银行兑付风险,针对这些问题和风险,我国政府采取了一系列的改革措施,这些措施大致可以分为两类:一类即产权制度改革,由单一的国家所有体制转变为股权多样化的股份制,即银行的产权改革;第二类即加强监管,避免银行进一步承担过度的风险,从而加重整个体系的风险。

商业银行体系的改革,其根本目的是提高银行经营的效率和降低银行体系的系统性风险。现有的研究成果和经验证明,首先,所有制形式至少不是决定银行经营效率的最重要的变量,不论是公有还是民营银行,都有可能取得更高的经营效率;其次,银行的产权改革其目的是针对在国有商业银行中所存在的激励机制进行改革,通过明晰产权所有人来提高商业银行所有者和经营者的工作效率,并同时硬化以往政府对银行所有权中的棘轮效应和软预算约束问题;第三,商业银行产权改革并不能解决委托代理问题,这就是银行的产权民营化并不一定意味着银行经营效率的提高的根本原因;第四,针对激励机制所进行的产

〔1〕 吴敬琏:“中国金融系统的稳定和发展”,《财经》2003年第5期,p.42。

权改革并不能完全解决产权明晰、风险自负的问题;第五,从目前各国所进行的商业银行产权改革的实践来看,民营化的路径对改革的成效有着重要的影响。

本书的研究从商业银行的产权民营化开始。商业银行产权的民营化意味着银行的资本所有权由以往的政府所有转为由非政府性的民间经济主体所有的过程,在这个过程中,通过产权的初始配置,使得原来的公共资产至少在名义上有了明确的产权主体。资产有了明确的产权主体,就会得到更多的关爱,从而具有更高的收益。这是因为对资产的所有权使得产权人具有剩余收益的所有权,就为产权人提供了激励去获得更高的增值收益,这就是私有产权在提供激励方面的优越性。

商业银行民营化改革的目标是提高银行业的整体产出、降低银行业的系统性风险,风险则体现为资产收益的外部性。提高产出需要将资产配置给最具有经营能力的人,降低银行业的系统性风险需要产权人具有某些来自于外部的约束力来降低其过度承担风险从而提高资产收益的动机。因此,商业银行的民营化改革不能仅仅局限于将银行的资产以某种方式初始性地分配或者出售给某些个人或组织,首先是因为初始性的资产配置很难保证这些资产能够一次性地实现资产的最佳配置,即这些资产能够在初始配置中被最具有经营能力的人获得;其次是因为,当这些资产一旦被明确的利益主体所拥有,剩余收益的索取权会激励这些最具有经营能力的人以收益最大化而不是资产的外部性最小为经营目标,外部性的降低自然也就降低资产的收益,在银行经营建立在高负债的基础上时则更是如此。

因此,银行资产的初始配置仅仅是商业银行的民营化改革过程的起点,在这一起点之后是否能够通过民营化改革来实现提高银行收益水平和降低银行业系统性风险的目的,则是有着众多的前提和条件的。

首先,改善产权初始配置低效率的方法是通过产权市场的产权交易来实现产权的最佳配置,这要求产权必须是可以分割和自由转让的。其次,即使在产权明晰的安排下,产权民营化也不一定能够提高效率的原因是委托代理问题的存在,单纯的所有权安排无法解决委托—代理问题。第三,在不存在存款保险的情况下,银行资产的潜在风险由债权人和股东承担有限责任,因此债权人和股东为了保证自身资产的安全

性,具有约束经理人承担过度风险的动力,但是当存在着显性或隐性的存款保险的情况下,债权人和股东的这种动力就会降低,高杠杆经营方式下,经理人很难自觉产生风险约束的动力,很容易出现风险溢出的情况,就有必要对产权人的产权进行必要的约束,这就是对银行业的管制和规范。

由此可见,银行业的民营化改革至少涉及三个方面的内容,即建立在产权基础上的银行经营激励机制、以股东利益最大化为目标的治理结构和以防范金融风险为目标的风险约束机制,这些方面共同影响着民营化改革的效果。产权民营化的效率依赖于制度而制度又内生于民营化过程。民营化的效率是民营化过程中各种经济主体行为的内生变量,保证民营化产生效率的前提是对产权的有效率保护,对产权的有效率保护制度内生于民营化的过程。民营化的路径会影响民营化的效果。由于保证民营化改革目标实现所依赖的制度保证内生于民营化过程中银行受到正确的激励和约束——保证银行既有提高效率的正激励,也面临管理和控制风险的外部约束,同时银行所受到的激励和约束来自于各种交易与交易对手的博弈结果,因此,民营化的制度约束又内生于民营化过程本身,因此,民营化的路径选择是重要的。银行的民营化不可能将产权完全界定清楚,因为产权的成本外部性太大,降低外部性的途径是增加对银行行使产权的限制。由于交易费用不为零,信息不充分,市场不完善,因此产权的初始配置很重要。政府在民营化初期选择合适的市场进入者非常重要。

目 录

序

前言

导论

1. 背景

2. 文献综述

3. 本书研究的主要内容

4. 本书研究的创新之处

5. 本书的结构安排

1. 商业银行产权改革的内涵

1.1 商业银行产权改革的含义

1.2 产权改革的经济学分析

1.3 商业银行民营化改革的内涵

本章小结

2. 商业银行产权改革的制度基础:理论分析

2.1 产权的价值来自于交易

2.2 保护产权所需要的制度安排

2.3 保护产权的制度是如何产生的

本章小结

3. 商业银行产权改革的框架:理论分析

3.1 银行产权改革的演进—制度观点

3.2 银行产权改革的基本框架

本章小结

4. 商业银行产权改革的框架:国际经验	97
4.1 文献综述	97
4.2 银行民营化改革的目标与方式	100
4.3 增量改革:竞争的作用	112
4.4 提高银行业的稳定性	129
本章小结	159
5. 商业银行产权改革的框架:实证数据	161
5.1 转型经济中银行绩效的决定因素	161
5.2 竞争与所有权对银行绩效的影响	178
5.3 行业管制与官方监管	194
本章小结	243
6. 商业银行产权改革的路径选择	247
6.1 商业银行改革不同方式的影响	247
6.2 外国银行进入:增量改革的有效路径	255
本章小结	273
附录:实证检验:外国银行进入的影响	275
6-1 对中小企业贷款的影响	275
6-2 外国银行进入对东道国银行业的影响	294
6-3 外国银行进入对菲律宾国内银行业的影响	316
本章小结	337
7. 总结	339
参考文献	342
后记	351

导 论

1. 背景

金融体系的改革成为我国经济体制改革的重点,作为金融体系中最重要的一部分,商业银行改革自然就成为改革中的重中之重。我国目前金融系统中积聚了大量的风险,这些风险主要来自于三个方面^[1]:第一,银行系统大量不良债务的积累可能引起的银行兑付风险;第二,前几年形成的股市泡沫不能维持可能引发的金融系统风险;第三,在改革利益结构调整中由于贫富分化、收入阶层的最低收入和社会保障不能得到保证可能引发的社会风险。因此,商业银行的改革目的就是如何降低和化解大量的不良债务的积累可能引起的银行兑付风险,为此,针对银行的大量不良债务问题,我国政府于1997年亚洲金融危机以来采取了一系列的措施来稳定银行系统,包括^[2]:(1)要求银行严格贷款审查,实行审慎经营,按五级分类法增加呆账准备金的拨备;(2)1998年发行2700亿特别国债,用以充实商业银行资本金,使之达到巴塞尔协议对资本充足率的要求;(3)增加企业融资中直接投资所占的比例,防止银行信贷资金违规进入股市,减少商业银行对股市的风险暴露;(4)2000年,由政府组建的四大资产管理公司(AMC)全价收购了四大国有商业银行的不良资产约人民币1.4万亿元。但是,由于国有商业银行的企业制度和经营机制没有得到改革,到2001年,它们的不良资产又积累1.8万亿,达到占全部贷款的26.6%的高水平,大大超过了四大商业银行的自有资本金。

[1] 吴敬琏:“中国金融系统的稳定和发展”,《财经》2003年第5期,p.42。

[2] 同上。

可见,以上各种稳定措施并没有达到预期的效果,可是国家财政的负担越来越重,银行系统的风险却有增无减,而银行的产出水平也没有增加,理由是企业融资的困难没有缓解。其中很重要的原因是产权不明晰,由此无法明晰的产权制度受到各方的关注,由于产权是公共的,不明晰的产权会丧失产权本身所应该具有的激励作用,并产生大量的道德风险,管理者或者一些有权将公共产权部分民营化的人就能够部分或全部地将公共财产的收益化为己有,将风险社会化,表现在银行体系,就是大量资信不好、不愿还钱或者经营不善无法还钱的经济体占用了大量的信贷资源,而银行的大量不良债权使整个社会的金融风险越来越大。针对这一问题,我国政府从2002年下半年开始采取了加快银行体系改革的措施,主要包括^[1]:(1)以中国银行(香港)为先导,四大国有商业银行将在今后数年陆续重组上市;(2)11家股份制商业银行改组为股份有限公司,并在股权多元化的基础上建立有效的公司治理制度;(3)开放民营银行;(4)重组县域金融体系。与此同时,将银行监管机构从中国人民银行中分拆出来,建立了银行监督委员会(简称银监会),以加强对银行业的监管。这些措施大致可以分为两类:一类即产权制度改革,由单一的国家所有体制转变为股权多样化的股份制,即银行的产权改革;第二类即加强监管,避免银行进一步承担过度的风险,从而加重整个体系的风险。

类似的改革制度在许多国家所进行的银行民营化改革中都出现过,尤其是银行体系的产权改革,在以转型经济和一些亚洲和拉美地区的发展中国家为代表的银行产权改革中,体现为银行业的大规模民营化改革,而加强监管是银行业稳健经营的必要保障,以巴塞尔协议为代表的国际银行在管理实践中也强调银行业的监管问题。但是是否单纯的民营化就能解决以国有银行为主体的银行体系风险不断叠加的问题,是否加强监管就能够使银行谨慎经营?是否银行体系的制度改革问题就只是产权问题和监管问题,是否民营化是改善银行经营效率和降低银行系统风险的有效途径,这些都是本研究所希望解答的问题,有

[1] 吴敬琏:“中国金融系统的稳定和发展”,《财经》2003年第5期,p.42。

关理论和国际经验的研究能够提供对我国商业银行产权改革有借鉴价值的建议。

2. 文献综述

银行体系的改革,其根本目的是提高银行经营的效率和降低银行体系的系统性风险。银行效率的衡量与一般企业有所不同,银行的投入和产出的衡量很难精确地定量,通常用来衡量银行效率的方法有三类,即资产法、用户成本法和价值附加法(Grigorian and Manole (2002)),将银行的活动分为两大类,即实现利润最大化和为客户服务,他们通过对转型经济国家银行效率进行分析,认为发达经济体中的银行与转型经济体中的银行在实现收入(不是利润)的能力方面能力的差距并不大,两者的差距在于银行提供服务的能力,包括风险管理和为客户提供各种金融服务的能力。

Altunbas, Evans and Molyneux (2001) 的研究发现,在德国,通过对德国 1989—1996 年间 1195 家私有商业银行、2858 家公有商业银行以及 3486 家合作制的互助银行^{〔1〕}资产负债表和损益表数据进行的实证研究表明,私有银行的效率并不比国有银行和混合所有制银行的效率高,三类银行都得益于广泛的经济规模报酬,但是公有银行的成本优势略强,因此,公有银行在效率上略高于私有银行和混合所有制银行,在研究中并没有发现公有制银行中人们所普遍认识到的“代理—委托”问题。这一研究至少说明,尽管广泛的研究证明私有产权在激励效率提高方面具有其他所有制无法相比的优势,但是,在银行领域,银行效率的高低并不由银行的所有制形式唯一地决定。

Grigorian and Manole (2002)对 1995—1998 年 17 个转型经济体银行所做的实证研究表明,银行的民营化,从总体上说有降低银行效率的作用,但是如果民营化的路径是对外开放的话^{〔2〕},则可以提高银行的效率,同时该研究还表明,相关的制度改革,如加快企业的产权改革,

〔1〕 有称混合所有制银行,指某个地区或社区内的自然人出于互助合作的目的设立的银行。

〔2〕 即放开外资银行(foreign entry)的准入。

则对银行效率的提高有利,而各种谨慎监管的方法的推出,对银行的效率提高的作用却不确定。这说明,不仅单纯的民营化无助于银行效率的提高,就是只是加强监管,似乎对银行效率的提高也没有显著的效果,另外,银行民营化的路径和方式也会对其效率产生重大影响。

Barth, Caprio and levine (2002)通过在 1998—2000 年间对 107 个国家进行问卷调查的基础上进行的实证分析表明,一国如果只是依靠政府对银行的行为施加直接的银行准入和行为规范的管理(regulation)和进行监管(supervision),对银行效率的提高和风险的降低是没有用处的,各国的实践表明最有效的管制和监管措施应体现在两个方面:第一,通过强化银行的信息披露义务来保证私人领域获得银行全面信息,以便对银行进行监督的权利;第二,在提高银行的效率和稳定性方面,通过创立激励私人机构监督银行的制度是最有效的。这表明,对银行加强监管并不是保证银行不承担过度风险的必要外部制约。

由此看来,我国目前所采取的两大类政策^{〔1〕}在实践中至今还无法达到预期的结果是可以解释的。那么,银行效率的提高,究竟与哪些制度安排密切相关呢?既然民营化势在必行,那么什么样的路径可以取得更好的效果呢?

黄宪和王方宏(2003)针对 Altunbas, Evans and Molyneux (2001)的实证研究,解释了中国国有银行与德国国有银行在效率方面存在巨大差异的原因,他们认为,中国国有银行的委托—代理机制不完善、银行业市场集中度高而缺乏竞争、缺乏完善的资本市场和经理人市场的外部约束是中国国有银行相对于德国国有银行效率低下的主要原因。

银行业的改革,既要提高银行的效率,又要提高整个金融系统的稳定性,两者同等重要。因此,在银行的民营化过程中,通过竞争提高效率,通过监督控制风险,不是单纯地通过变卖产权和制定法规就可以完成的。

〔1〕 即产权改革和加强政府监管。

Demirguc-Kunt and Detragiache (1997)对发达国家和发展中国家银行危机出现的环境因素进行分析,发现银行危机的发生首先与扭曲的宏观经济相联系,同时银行业的结构和银行的经营环境也有很大的影响,更有趣的是明确的存款准备制度对银行危机的发生有推波助澜的作用,而对于发展中国家来说,存款准备制度和法制的有效性可能是更重要的决定因素。

在宏观经济条件的影响方面,Claudio(2003)指出,为了防范银行风险,首先建立一个谨慎的宏观金融监管和规范框架是必要的,谨慎的宏观监管框架的目标是防止金融体系的系统性动荡,强调对金融机构之间的相互联系以及风险在机构之间的传递机制进行管理,与单纯强调对单个的金融机构进行谨慎性的监管相区别,强调维持宏观的稳定,对银行危机的防范是重要。Caprio and Levine (1992)的研究表明,政府的宏观经济政策,如财政政策、信贷政策、利率政策在经济转轨过程中保证银行系统的效率提高的作用是很大的,如果政府在转轨初期不能建立相对严格的宏观经济政策,只是简单地民营化,那么以往银行体系中盛行的金钱交易(shell money)将演变成欺诈游戏(shell game)^[1],严重损害改革的效率,强调在民营化之前必须完成对不良资产的处理。

在发展中国家进行银行改革的一个很重要的方式是通过引入市场竞争来促使银行提高经营效率,然而银行业的竞争可能与市场稳定之间存在着互相排斥的特性,Claessens and Klingebiel (2001)表明墨西哥1991—1992年的银行民营化浪潮导致了严重的金融危机,而欧共体的共同市场计划却没有,其中一部分原因是欧洲各国在建立统一市场的同时,加强了规范和监管。因此建立一个可竞争(contestable)^[2]的市场比建立一个竞争性(compatitive)的市场要重要得多。而建立一个可竞争的市场只有准入政策是不够的,准入政策应同时包括准入政策

[1] Shell money 是指银行在经营的过程中,除了吸收存款和发放贷款以外,从不进行风险管理、贷款监督、信息收集以及组合管理等现代银行管理的核心业务。shell game 是指银行将实体经济中的信贷损失掩饰在资产负债表中。

[2] 指市场中存在着潜在的竞争者随时可以进入的可信威胁。

和退出政策,退出政策的弱化会导致大量资不抵债的银行仍继续经营,但是仅依靠准入和退出政策仍无法保证金融体系的稳定性,还需要其他管制性的制度,不同的制度组合取决于对金融机构在不同的管制路径和经济状况下潜在盈利的动态分析。

总之,现有研究成果至少说明,首先,所有制形式至少不是决定银行经营效率的最重要的变量,不论是公有制还是私有制银行,都有可能取得更高的经营效率;其次,银行的产权改革其目的是针对在国有银行中所存在的激励机制进行改革,通过明晰产权所有人来提高对银行所有者和经营者提高效率的激励,并同时硬化以往政府对银行所有权中的棘轮效应和软预算约束问题;第三,银行产权改革并不能解决委托代理问题,这就是银行的产权民营化并不一定意味着银行经营效率的提高的根本原因;第四,针对激励机制所进行的产权改革,并不能完全解决产权明晰、风险自负的问题,因为商业银行这种表面上看似在为整个社会提供金融服务的机构,实际上进行的是金融风险的买卖,风险这种特殊的商品,最大的特点是当它由潜在的风险转变成现实的风险时,付出代价的不仅是靠承担风险赚取收益的银行,而是整个社会,即这种商品的产权外部性太大,以至于其产权不可能是完全界定清楚的,因此各国以及国际金融组织都尝试着建立各种各样的行政管制、官方监管以及市场纪律等机制来限制银行过度承担风险的行为,但是这些不同的方式在为银行经营提供风险约束方面的效率又大为不同;第五,从目前各国所进行的银行民营化改革的实践来看,民营化的方式和路径似乎对改革的成效有着重要的影响。

3. 本书研究的主要内容

本书的研究从银行的产权民营化开始。银行产权的民营化意味着银行的资本所有权由以往的政府所有转为由私人所有的过程,在这个过程中,通过产权的初始配置,使得原来的公共资产至少在名义上有了明确的产权主体。资产有了明确的产权主体,就会得到更多的关爱,从而具有更高的收益。这是因为对资产的所有权使得产权人具有剩余收益的所有权,为产权人提供了激励去获得更高的增值收益,这就是私有产权在提供激励方面的优越性。