

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库

全球视角下银行私有化研究

张 蓉 / 著

QUANQIUSHIJIAOXIA
YINHANGSIYOUHUA YANJIU



经济科学出版社

F830.2/54

2008

中青年经济学家文库

全球视角下银行 私有化研究

张 蓉 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全球视角下银行私有化研究/张蓉著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 3

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6858 - 8

I. 全… II. 张… III. 银行管理体制 - 研究 IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 002363 号

内 容 提 要

20 世纪 50~60 年代, 主流发展经济学家们如刘易斯 (Lewis, 1955)、格申克龙 (Gerschenkron, 1962) 等人都强调, 政府应当在银行部门中拥有控制权。这一思想对广大的发展中国家影响很大, 各国政府纷纷效仿, 实行银行的国有化。然而近几年, 大量关于发展中国家的国有银行效率问题的研究, 如 Barth 等 (Barth, Caprio 和 Levine, 2001)、拉波塔等 (Laporta、Lopez-de-silanes 和 Shleifer, 2002) 学者, 得出的结论却基本都是, 国有银行普遍存在效率低下的问题, 因而支持减少政府对银行的干预。人们不得不开始重新思考政府干预经济的问题, 这使得国有银行的地位面临着极大的挑战。进入 20 世纪 90 年代, 在此背景下许多的发展中国家如转轨国家、一些亚洲国家和拉丁美洲国家, 都选择了大规模的银行私有化^①, 目的就是希望通过私有化改变原来的银行所有权结构, 通过降低政府对银行的控制来提高经济的效率, 促进经济增长, 真正发挥金融对经济的推动作用。

支持银行进行私有化的研究表明, 通过私有化改革, 引进外资银行或外国战略投资人参与国有银行的产权改革, 降低政府对银行的控制, 会提高银行整体的经营效率 (OtcHERE, 2005; Beck 等, 2005)。但是, 也有研究表明, 私有化未必能提高银行的经营效率, 私有化是否可以提高银行的经营效率是不确定的,

① 最新的统计数据显示, 在过去的 15 年中, 全球有 59 个国家 (包括发达与发展中国家) 超过 250 家的商业银行, 被政府采取了全部或部分私有化的措施, 要么是通过公开上市, 要么是通过资产的私人售让方式 (Megginson, 2005)。

还需要许多约束条件的限制 (Clarke George N. G. 等, 2005)。

2006 年是中国加入世界贸易组织 (WTO) 的第 5 年, 中国金融业承诺的全面开放已逐步在实现。开放后外资将开始更深层次、更加自由地参与竞争。因此, 鼓励民营资本进入银行业^①, 加快国有四大商业银行股改与上市步伐, 提高中国银行业的整体效率, 以利其与外资银行的竞争, 是我们银行改革的目标。至此, 通过对已经进行大规模银行私有化改革的发展中国家的实证进行研究, 找出其成功的经验与发展路径, 为中国的国有银行产权改革提出有意的政策建议是本书研究的目的所在。

本书的研究逻辑也始终围绕着银行私有化的发展路径展开, 沿着私有化前、私有化中以及私有化后的时间顺序展开论述, 以期得到其促进效率提高的最优路径。

第 1 章是绪论部分, 第 2 章是关于私有化的理论论述, 主要关注银行私有化与银行效率提高的理论基础, 即为什么现在大多数的发达国家和发展中国家都通过选择银行私有化, 放弃或减少政府对商业银行的所有权。

第 3 章是银行的私有化路径选择与银行体系效率的关系。首先是从理论角度论证, 银行的私有化是一个动态的发展过程。由于私有化改革是对原有的利益格局进行重新的分配, 势必会影响到不同利益集团的利益, 因此需要政府来权衡和平衡各利益集团, 发挥政府的有效监督和管理。所以, 必须充分发挥政府作用, 保证私有化的路径始终沿着既定的目标前进。其次, 私有化的路径会影响到银行的内部治理结构, 以及作用于市场的外部治理环境, 而这些因素又会反过来影响私有化的效率。本章通过论证路径与效率的关系, 强调依靠政府作用发挥, 选择适合的银行

^① 2006 年 4 月银监会副主席唐双宁表示, 鼓励民营资本进入银行业, 但是对民营机构的准入仍将持审慎态度。

私有化路径是至关重要的。

第4章到第6章是具体的案例分析,分别针对发达国家、转轨国家到新兴市场国家,其不同的经济体所具有的不同的银行私有化路径,分析私有化对银行效率乃至整体经济效率的影响。发达国家与转轨国家的银行私有化,验证了如果重视初始条件并选择正确的私有化路径,确实可以促进银行效率的提高;而新兴市场国家的实践,似乎论证了私有化改革成功与否,关键是银行竞争所处的市场环境、宏观经济环境、政府监管水平等因素,仅仅依靠银行的私有化并不能解决银行经营的所有问题。

第7章,关注在银行私有化过程中,外资银行成为许多发展中国家的生力军,在一国的银行体系中占据了重要地位,甚至是控制地位。本章则旨在通过数据统计分析方法论证外资银行与发展中国家银行私有化改革的作用,得出的结论是外资银行进入对东道国银行体系效率的提高作用是有限的。第8章是本书的结论部分,关注的是我国的银行民营化改革应当走什么样的发展道路。在总结前述理论与实践经验的基础上,进一步论述了银行的民营化改革中,既需要初始经济条件的配合,也需要重视发挥政府的积极作用,减少政府对经济的直接过度干预,而不是完全放弃政府的干预。

本书的创新主要体现在,首先从经济学、政治经济学、发展经济学以及制度经济学的角度分析政府对银行所有权的问题,进行跨学科、多角度的研究。其次是实证研究的方法,先是分组进行具体的案例讨论(发达国家、转轨国家、新兴市场国家),然后再选择数理统计的方法,针对新兴市场国家的整体进行数据的回归分析。

另外本书还选择了一个新的研究视角,即发展中国家的银行私有化是一个“两难”,既要有私有化的改革,实现产权结构的多样性,又要关注政府对银行所有权的适度控制,这是发展中国

家在经济发展过程中不能轻易放弃的。在此基础上提出了新的观点，中国的银行民营化道路的选择，即“路径”选择，要充分重视我国初始经济和政治制度的禀赋，选择渐进的改革之路，对外资银行的开放和国有银行的股份制改革更要采取谨慎和关注的态度。在银行所有权结构的变化过程中，政府应当发挥监管与控制的作用，并为银行经营提供合理的竞争环境，这是我国国有银行改革问题的关键。在此过程中，政府对银行的所有权控制将逐步从高度控制到减弱，取而代之的是对银行业进行必要的监管与服务。

ABSTRACT

Arthur Lewis (1955), Alexander Gerschenkron (1962) and several other prominent development economics' writings in the 1950s and 1960s tended to agree that the state should play a key role in the banking sector. Influenced by this idea, many developing countries nationalized the banks. However, the recent researches on the state-owned bank performance suggest decreasing the government intervention to increase bank efficiency (see Laporta et al (2002), Barth et al (2001)). The time saw a sea change in the view of the state's role in the economy in 1990s, so the bank privatization became the very center in most countries, especially in developing countries.

Advocates point out that bank privatization through foreign banks or strategic investors entry can improve the efficiency, decrease the intervention of government (Othman, 2005; Beck et al, 2005). But some other critics argue that bank privatization is not a single restriction to improve the bank performance, other factors will also have greater influence (Clarke George N. G., et al., 2005), so bank privatization does not mean better bank performance in practice.

In 2006, China itself now is seeing that foreign banks can be allowed to operate freely in China gradually after China has joined WTO for five years. Foreign banks or strategy investors will be permitted

more deeply and freely to compete with domestic banks. Therefore, the increase in efficiency and internationally accepted banking practices will be a long aim. From this year, private capital is encouraged involving banking sector reform to accelerate four major banks reform in China, which can complement the state-bank ownership reform, and ensure that they are able to compete with the foreign banks. The key question explored in this paper is whether there is justification or successful experience for such a massive bank privatization in other developing countries, which can guide the reform of state-banks of China.

In this light, the paper will follow the process of bank privatization, to better understand the mechanism of bank privatization to improve bank performance. This paper is organized as follows: the introduction of bank privatization in the first chapter; the relevance of bank privatization is outlined in the second chapter, which focuses on why most countries selected bank privatization and decreased the government intervention in banking and economy in 1990s. In chapter 3, the relationship of bank privatization route and bank performance is analyzed. Firstly, bank privatization will be a dynamic process, as it will redistribute the resources which have been owned by different profit-groups. The government should regulate the process, to equal the different profits, to plan a suitable strategy, and to ensure the efficient reform. Secondly, the route of privatization will influence the bank performance at last, through changing bank its own governance structure and market structure. Therefore, the focus of discussion is put on how the government should control the bank privatization, playing an important role without distorting the route of improving bank efficiency.

From chapter 4 to chapter 6, the influences of privatization on bank efficiency and even the whole economic efficiency are analyzed by case studies of different countries, including developed countries, transition countries and other emerging-market countries. The conclusions are that a suitable and correct strategy in bank privatization is only one of ample conditions that improve bank performance; the surrounding of bank operation as regulation, competition, economic growth etc, will also affect the objectives, especially in no-transition emerging markets.

The chapter 7 explores whether foreign banks can play another important role in bank privatization, especially in developing countries. It concludes that foreign banks have a limited effect on improving bank efficiency through statistical regression method. The chapter 8 is the conclusion section. It studies what kind of bank reform would be suitable and practicable in China. And it concludes that bank reform not only depends on economic endowments but also the role of government. When the intervention of government in banking is reduced, it just means that the government will play other roles in bank reform.

The paper innovates mainly as follow: (1) it studies bank privatization with interdisciplinary literatures, such as economics, political economics, and institution economics; (2) a statistical regression with wholly emerging-market countries is applied, which expands research cases; (3) a new research view is that in developing countries bank privatization will be a dilemma, on the one hand, the state ownership of bank must be reduced, on the other hand, there should be appropriate government intervention. According to the successful cases, China should select a "gradual" bank reform, both in the process of foreign banks entry and state-bank shareholding reform.

Further more, government should regulate and set up a contestable banking market. In the process, government should transform from highly controlling the ownership of bank to gradually reducing it; and regulation and service will be regarded as the only action of government in the future.

The chapter 7 explores whether foreign banks can play another important role in bank privatization, especially in developing countries. It concludes that foreign banks have a limited effect on improving bank efficiency through financial repression method. Then chapter 8 is the conclusion section. It studies what kind of bank reform would be suitable and practicable in China. And it concludes that bank reform not only depends on economic environment but also the role of government. When the intervention of government in banking is reduced, it just means that the government will play other roles in bank reform.

The paper illustrates mainly as follow: (1) it studies bank privatization with interdisciplinary literature, such as economics, political economics, and institution economics; (2) a statistical regression with wholly controlling market countries is applied, which expands research cases; (3) a new research view is that in developing countries bank privatization will be a dilemma, on the one hand, the state ownership of bank must be reduced, on the other hand, there should be appropriate government intervention. According to the research cases, China should select a "gradual" bank reform, both in the process of foreign banks entry and state-bank shareholding reform.

目 录

第1章 绪论	1
1.1 关于银行国有与私有化的讨论	1
1.2 相关文献综述	4
1.3 本书研究意义与结构安排	20
1.4 研究方法	24
1.5 理论创新与不足	25
1.6 重要的概念说明：私有化与民营化	27
第2章 银行私有化的理论分析	29
2.1 政府对银行所有权的理论渊源	29
2.2 银行私有化的理论基础	36
2.3 银行私有化的目标	50
第3章 银行私有化的路径选择与效率分析	58
3.1 影响银行私有化进程的因素分析	59
3.2 政府发挥初始产权的配置功能	71
3.3 私有化路径与银行效率的关系	88
第4章 发达国家银行私有化的经验	103
4.1 银行私有化的初始禀赋条件分析	104

4.2	政府对银行私有化方式的选择	119
4.3	私有化的效率分析	122
4.4	法国与德国的银行效率分析	131
第5章	转轨国家银行私有化的经验	149
5.1	中东欧国家银行私有化的初始条件分析	153
5.2	波兰与匈牙利银行私有化的方式策略分析	167
5.3	波兰与匈牙利银行私有化的效率分析	171
第6章	新兴市场国家和地区银行私有化的经验	181
6.1	新兴市场国家和地区银行私有化概览	181
6.2	新兴拉丁美洲国家的银行私有化	192
6.3	新兴亚洲国家和地区的银行私有化	211
第7章	外资银行在新兴市场国家和地区银行私有化中 的作用	241
7.1	外资银行与中东欧国家的银行私有化	245
7.2	外资银行与新兴市场国家和地区的银行 私有化	257
7.3	外资银行与新兴市场国家和地区的银行 私有化的实证研究	271
第8章	中国的银行民营化进程之借鉴	281
8.1	银行私有化改革的模式总结	282
8.2	银行私有化与政府作用的发挥	286
8.3	中国渐进的银行民营化进程	292
参考文献		319
后记		336

第1章

绪论

1.1

关于银行国有与私有化的讨论

1.1.1 银行国有与私营的争论

国家（或政府）拥有商业银行的所有权达到了绝对的控制地位，即国有银行，在整个世界经济的发展历史中曾经起到过非常重要的作用。在20世纪50~60年代，主流发展经济学家们如刘易斯（Lewis, 1955）、格申克龙（Gershenkron, 1962）等人都强调政府应当在银行部门中，拥有控制权。政府拥有银行部门的控制权，可以解决市场失灵和代理人问题，提高资源配置效率，促进经济发展。这一思想对广大的发展中国家影响很大，各国政府纷纷效仿，实行了银行的国有化。直到1999年，发展中国家的银行体系中政府拥有或控制的银行数量仍要远高于发达国家^①，但是整体银行经营水平则要远低于发达国家。

^① Clarke等（2003）在研究的78个发展中国家里有25%的国家政府所有的银行资产占整个银行体系总资产的比例超过30%，而20个发达国家中仅有2个国家该比例超过10%。

从 20 世纪 80 年代末期开始,人们开始重新思考政府干预经济的问题。因为,更低的市场竞争水平、更高的政治干预程度以及更弱的公司治理结构,被认为是大多数国有企业具有的普遍现象。崇尚经济、金融自由化^①的“华盛顿共识”的普遍推行,使得国有银行的地位面临着极大的挑战。近几年大量关于发展中国家的国有银行效率问题的研究,基本结论是国有银行普遍存在效率低下的问题。如巴什等(Barth, Caprio, Levine, 2001)研究发现,国有银行是与银行经营效率和整个金融部门的发展反向相关,而且国有银行并未降低银行危机的可能性。拉波塔等(Laporta, Lopez-de-silanes, Shleifer, 2002)也研究发现,在 20 世纪 70 年代国有银行资产份额比重越大的国家,在 90 年代往往是与金融与经济的低速发展和更低的产出效率相关联。支持银行进行私有化的研究也充分表明,通过私有化改革,引进外资银行或外国战略投资人参与国有银行的产权改革,降低政府对银行的控制,会提高银行整体的经营效率(Otchere, 2005; Beck 等, 2005)。

许多国际金融组织,国际货币基金组织(IMF)、世界银行等机构,甚至将是否进行私有化作为为发展中国家提供贷款的先决条件^②。在此背景下,如何解决国有银行的产权制度改革,提高国有银行的经营效率,在许多发展中国家如转轨国家、一些亚洲国家和拉丁美洲国家,都选择了大规模的银行私有化改革。

① “金融自由化”的措施之一就是实现金融业开放,取消政府管制。

② 世界银行(1995)提出:大规模缺乏效率的国有企业的存在是发展中国家经济不发达的主要原因。而改革有可能会带来效率的提高,……所有这些会促进经济的快速发展;国际货币基金组织(IMF)就认为私有化是“将公共部门的资产转移到私人手中,从而更好地提高其效率”(Mackenzie, 1997);国际金融公司(IFC)则将私有化看作是发展资本市场、促进企业竞争提高服务能力、为发展中国家获得更多的技术和知识、融入国际市场、建立有效的公司治理等方面提供了方便和可能(Donaldson 和 Wagle, 1995)。

1.1.2 我国银行民营化改革的逐步推进

我国政府从2002年下半年开始采取加快了银行体系改革的步伐,一系列的改革措施概括而谈,其中之一是产权制度改革,重点是四大国有银行实行部分的民营化改革,由单一的国家所有体制转变为股权多样化的股份制。2002年7月,中银香港(BOCHK)首先在中国香港上市,进行了部分民营化的尝试,经过1年的实践证明这种民营化改革方案是成功的^①;之二是加强监管,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。经过几年的尝试,关于中国国有银行的改革“路线图”目前已经非常清楚,就是“实行股份制改造、引进战略投资者、加快处置不良资产、充实资本金、完善公司治理、创造上市条件”的改革路线,实质体现了银行改革的“部分民营化”的思路。

但是,也有研究表明,私有化未必能提高银行的经营效率,私有化是否可以提高银行的经营效率是不确定的还需要许多约束条件的限制(Cl Clarke George N. G. 等, 2005)。银行的私有化改革是与所有权结构与公司治理问题紧密联系的,而不仅仅是简单的改变银行的所有权。解决发展中国家的银行效率低下的状态,仅通过私有化放弃政府对银行的所有权,未必就是解决的唯一途径。更进一步的观察,我们发现,有些国家在实行了私有化后,大幅度提高了外资银行和私人银行的比例,但是经营结果并不是很理想,不得不对部分银行又重新实施国有化(如墨西哥);有些国家实行了渐进的私有化,依然保持国有银行的控制地位,限

^① Chen zhian, Donghui Li, and Farborz Moshirian, 2005, China's financial services industry: the intra-industry effects of privatization of the bank og China Hong Kong, *Journal of banking and finance* 29, pp. 2291 - 2324.

制外资银行的进入,也取得了不错的经营效益和社会效益,如阿根廷、印度^①等国家(Bhaumik Sumon Kumar、Ralitza Dimova, 2004)。可以看出,发展中国家的私有化,解决的根本问题不是简单地引进外资银行或是出售转让几家银行,而是政府或是监管层要为银行业创造自由竞争的市场环境,更好地借助外力实现银行整体效益的提高,并降低整个系统风险^②。

中国没有过早地私有化应该说是明智的,但是,可能会受到私有化太晚的拖累(Krishna Guha, 2005)^③。那么,通过对已经进行大规模的私有化改革的发展中国家的实证进行研究,找出其成功的经验与发展路径,特别是如何发挥政府在私有化进程中的作用,成功地解决私有化过程中的“两难”问题,即权衡效益与风险、发展的快与慢,是决定银行体制改革以及银行整体经济效率提高的关键因素,进而为中国的银行民营化改革提出有意的政策建议是本书研究的主要目的。

1.2

相关文献综述

关于银行私有化问题的研究,由于经济发展以及政治等多方面的原因,国外学者的研究居多,而国内的学者对此问题的探讨很少。而且对于银行私有化的研究相对于企业或公司私有化,总

① 印度财长奇丹巴拉姆表示,不会存在印度公共银行私有化的可能,而是希望公共银行、私人银行以及外资银行能更好地竞争。“只有在竞争的环境中,公共银行才能拓展业务、扩大业务而得到长足发展。为了同私有的新一代银行竞争,公共银行必须增加资本率,除了单纯的贷款业务外,还应该大量增加其他金融产品和服务。”(参见《香港商报》,2005年7月5日)

② 对于发展中国家来说,政治因素(政府行为)是影响私有化效率的关键因素之一(Boehmer Ekkehart等,2005)。

③ 参见《金融时报》,2005年5月5日。