

[摘要]以制度经济学范式为框架,从历史的视角出发,结合制度变迁中的目标函数导向和约束条件限制、制度变迁的路径依赖特性以及“制度变迁成本分担假说”,探讨市场化改革中国有商业银行的脆弱性问题。最后得出现阶段改革过程中应该采取的应对国有商业银行脆弱性的措施。

[关键词]银行脆弱性 市场化改革 制度变迁成本分担假说

[中图分类号] F832.33

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-736x(2005)02-0057-03

国有商业银行脆弱性与市场化改革的制度经济学分析

■ 王玉英

(厦门大学金融系,福建 厦门 361005)

据麦金农(McKinnon, 1973)和肖(Shaw, 1973)的开创性研究,金融自由化通过较高的实际利率而提高储蓄率,从而有利于资本积累。许多学者(Sikorski 1996; Levine 1997; Ariff & Khalid 2000)也强调金融自由化允许金融市场和金融中介更好地发挥分散和套现风险、监督代理人和实施公司治理、动员储蓄、甄别并监督贷款申请人等作用。然而,对于发展中国家和市场新兴国家而言,金融部门尤其是市场化和自由化风险最集中的领域,因为金融领域是所有经济领域中对整个经济体系渗透性、波及性和反应性最为强烈的一个领域。所以,虽然市场化和自由化可以促进经济的发展,但金融脆弱性的风险也是整个过程中经常伴随的现象。本文的分析涉及市场化引致银行脆弱性的制度经济学分析。

一、市场化改革的制度经济学分析

1. 我国的市场化改革过程是各经济利益体博弈的结果。制度变迁实质上是一个“非帕累托改变”的过程。每一项改革新举措不可能在不减少任何当事人个人福利的条件下使社会福利最大化,因此要求全体对每一制度安排做出一致协议(或布坎南似的一致同意)几乎是不可能的。所以,制度变迁是不同的社会经济利益体相互之间的一种动态的

博弈过程,牵涉到原制度存在状态下各经济利益体的利益重组或曰再分配,只有当各经济利益体满足于新的制度状态,即由旧的利益平衡机制达到新的利益平衡机制时,制度变迁才会成功。在我国的改革过程中,可以将博弈方大致分为四部分:中央政府、地方政府、国有经济和非国有经济。国有经济作为政府支持的一方,在整个改革中都享受到了特殊的政策倾斜利益,但这是以牺牲国有商业银行的利益为代价的。即这种制度变迁的成本经由政府策划,由金融体系特别是国有商业银行来承担,就是通常意义上的“制度变迁成本分担假说”。相应地国有商业银行也就成为市场化中最脆弱和最难放开的部门。

2. 我国的市场化改革是渐进性的强制性制度变迁。制度变迁分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁。强制性制度变迁是以国家为主体的、自上而下的制度变迁模式,制度供给的主要来源是国家,新的制度是作为一种公共品由国家主动提供的。诱致性制度变迁是现行制度安排的变更和替代,其发生必须来自于某些制度不均衡引致的获利机会,是有关个人和群体对于制度不均衡的一种自发性反映,是一种从下到上、从局部到整体的制度变迁模式。套用这种分法,我国的市场化改革是为适应国际国内大环境的需要而做出的强制性制度变迁过

程。所以,在国家尚能对经济与金融过程实施强有力控制的情形下,一切改革主张都要首先符合国家的效用函数后才会最终转化为实际的改革行动(张杰, 1998)。

3. 我国市场化改革过程中的目标函数导向和约束条件限制。任何制度变迁中均有相应的目标函数导向和约束条件限制,只有目标函数导向切合实际、约束条件限制得到满足时,一项制度变迁才是有可能成功的。金融抑制政策几乎是所有转轨国家和新兴市场国家所共同采取的政策,因为这些国家具有相同或相似的制度变迁目标函数导向和约束条件限制。即(1)目标函数:在重工业优先发展条件下追求资金积累最大化,重工业本身的产业性质也决定了这样的目标函数;(2)约束条件限制:发展中国家的资金缺乏。在我国的市场化改革过程中,除了上述目标函数导向和约束条件限制外又有其特殊的一面。即我国的制度变迁是强制性制度变迁,首先会涉及到政府的效用函数。我国的政府在参与市场化改革过程中始终有自身的效用函数取向:政府租金、效率、稳定。对于一种新制度的需求首先来自于降低交易成本的渴望,当一种制度可以有效地降低交易成本从而使得经济主体的交易更加富有效率的时候,人们才会选择这种新的制度,我国的市场化改革也遵循这样的规律,所以政府首先会考虑到效率问题;

国有企业是政府拥有的经济体，在改革过程中政府既要考虑到整个社会各个行业部门改革的效率问题，推进改革的尽快和有效率的进行，又要考虑到国有企业改革过程中的资金供给问题，这些资金作为国家的政治租金（连同其他行业的制度变迁成本，迫于国家现状）主要由金融部门来承担，即牺牲金融部门的效率和利益来满足国有企业的资金需求；当然以上两个目标导向都要在社会稳定的情况下进行，毕竟“稳定是压倒一切的问题”。从制度经济学的基本假定来说，政府也是最大化自身效用的经济体，所以在具体决定三个因子的比重时以自身效用最大化为依据。

二、市场化改革引致国有商业银行脆弱性分析

国有银行普遍存在不良资产率高、资本充足率低、盈利状况不佳的问题。按照五级分类法银行不良资产率高达20%，不良资产总额高达20000亿元，截至2003年9月末不良贷款率仍高达21.38%；目前中行、建行两家国有商业银行的资本充足率在国家注资后可达8%，工行和农行仍低于巴塞尔资本协8%的最低要求，相应地，不良贷款损失准备金覆盖率较低；银行的盈利收入仍主要来源于简单的借贷利差，远不能达到与国际接轨的标准。当然，上述问题基本上是新兴国家和转轨国家普遍面临的问题。但是由于中国的自然经济基础、商品货币关系不发达，信用关系缺乏生存与发展的物质和文化基础，以及多种历史原因使得国有商业银行体系脆弱性较其它国家更甚。

1. 我国市场化改革成本引致银行业的脆弱性——“制度变迁成本分担假说”。制度变迁的过程伴随着制度变迁成本，这一成本在不同经济阶层和集团之间是否得到恰当分摊是决定和影响制度变迁成败的重要因素。为达到最优分摊目标，政府就必须采取一定的政策措施来保证，这就是“制度变迁成本分担假说”。我国市场化改革过程中的国企改革引致了非常高的制度变迁成本。改革导致国有企业在经济中

的控制力和竞争力下降，增大了其破产和倒闭的可能性；由此，在我国尚未健全和完善市场化福利制度的情况下，国家财政很难维持失业者的基本福利水平。特别是我国的国企改革没有采取像苏联和东欧国家那样的大规模私有化方式，而是采取了渐进的增量改革方式，这样政府就必须维持某些国有企业的资本金水平和市场竞争能力，并保证国企中就业的基本稳定性，这也就决定了政府必然需要给予国企大量的补贴。在前文提及的政府目标函数导向和约束条件下，为克服资金的分散性缺陷，就设计了一种最大限度筹集资金的金融体系和一种对金融体系的有效控制机制，产生了“弱财政、强金融”现象。即国家保留了对国有商业银行金融剩余的控制权，主要通过国有银行为国企融资，以保证国有经济的资金供应，也这就是说改革的制度变迁成本最终由四大国有商业银行来承担。上述制度变迁成本分担假说很好地解释了为什么在我国市场经济发展如此迅速的情况下，国有商业银行市场化改革仍然步履维艰，从而成为经济体系中一个更富脆弱性的部门。

2. 国家一直存在的隐性担保使得进一步市场化改革条件下国有银行脆弱性加剧。为保证渐进式改革顺利向深层次推进，同时维持政府财政预算平衡，中央政府以隐性担保这样的金融补偿（或准财政补偿）来代替政府预算内的财政补偿活动，这样的金融制度安排确实在市场化改革初期使政府得到了大量的“金融剩余控制权”，为国企融资提供了便利条件。但这种搭配在改革继续深化时将不可维继。张杰曾对这个问题做了非常深刻的解释，他用一个式子刻画了国家隐性担保条件下国有银行的资本金问题： $E = r \cdot D$ 。（其中E表示资本金，r为国家声誉，D表示居民存款）。在国家声誉入股（ $r=1$ ）的情况下，居民储蓄存款与资本金合二为一；失去国家声誉（ $r=0$ ）二者会一分为二。又国家声誉具有不可分性，所以作为国有银行“资本金”的国家声誉只有角点解而无切点解，这样国有银行不可兼得国家声誉的保障

和自主权，即若国家控股则国家声誉仍为1，否则为0。在市场化改革进一步深化的情形下，国家必然会退出，与此相伴的必然是居民存款的大量退出，从而严重影响国有银行的资本金，加剧银行脆弱性。

3. 银行业内部人的道德风险致使国有银行的脆弱性加剧。以商业银行为代表的金融中介机构在功能的有效发挥上需要满足两个前提条件：一是储蓄者不同时提现，对银行充满信心；二是银行能够依据效率原则以最低成本筛选出效益较好的投资项目。但这两个条件并不总是满足，由此产生了商业银行抵御挤兑的必要，使其必然承受支付风险。委托代理理论认为，由于存在着政府援救机制，商业银行内部经理人普遍认为“大而不倒”，所以在选择投资项目时并不很上心；另外由于信息的不对称性，金融机构并不能总是选择到最优的项目；所以各银行机构内在脆弱性的产生也就有了内生机理。

4. “制度变迁的路径依赖”特性使得商业银行一时难以改变现状，在全球金融自由化和我国市场化改革进一步深化的情形下银行业脆弱性加剧。在制度变迁过程中，由于交易费用的存在而出现的经济绩效低下的制度会陷入一种“锁定”状态，难以突破旧有的制度框架，阻碍经济绩效较高的新制度安排的出现，使制度变迁和制度创新的过程中断。这种难以突破旧有制度框架的现象可以称为“制度变迁的路径依赖（或惯性）”，也就是说在制度变迁的动态过程中，原有制度的既定路径很难被打破、被改变，它们有一种“不可逆的自我强化趋向”（U. Witt, 1993）。所以由于“制度变迁的路径依赖”特性，我国的国有商业银行在市场化改革过程的短时间内还难以有根本性的改变。然而受市场经济环境下银行体系成长与发展的环境施与、宏观调控行为的不恰当、微观经济主体融资行为动机不当等外生不利变量的影响，在全球金融自由化和我国市场化改革进一步深化的情形下银行脆弱性会愈加加剧：（1）利率自由化后，利率水平显著上升危及宏观金融稳定，并且随着利率水

平的变动不定,长期在管制状态生存的商业银行来不及发展金融工具来规避风险。(2)放松金融机构业务范围的限制,使得金融业由分业经营走向混业经营,商业银行开始经营高风险的证券业务。(3)金融自由化会极大地推进金融创新,金融创新通过加速推动国际资金投机活动而加剧了国际金融市场的动荡和风险,形成国际金融市场脆弱性;同时,金融创新削弱了货币政策的实施基础,使货币定义与计量较为困难。(4)资本账户开放与金融脆弱性。资本账户的开放带动了全球资本的自由流动和扩张,国际游资泛滥,加剧金融脆弱性,催生金融危机。即金融自由化恶化了一国金融体系的生存环境、加剧了金融媒介体的脆弱性和不稳健型、放大了金融市场的不稳定性与波动性。金融自由化与金融脆弱性的关联性同时得到一些数学模型的实证检验。

三、应对市场化改革,降低银行业脆弱性的措施

IMF和WB对金融体系脆弱性评估问题做了研究,并提出了一个评估金融体系稳定性的“金融部门评估方案(FSAP)”的建议方案。它的分析框架主要包括三个部分:“宏观层面的审慎性监管是否到位、微观层面上的金融基础设施是否完备、从监管层面看对金融体系监管是否有效”。对于如何减弱我国银行业脆弱性,可以参考这些因素。

1.明晰产权、建立合理的银行公司治理结构。尽管现行商业银行结构适应了改革初期的要求,但是随着改革的进一步深化,国有经济将逐渐从大部分领域退出,对国有商业银行股权改造也就提上了日程。

建立合理的银行公司治理结构、加强内部管理,有利于建立健全微观运行机制。尽管产权不是决定银行绩效的唯一因素,但产权明晰却是合理公司治理结构形成的基础,而合理的银行公司治理结构为促进商业银行建立和健全内部控制,防范金融风险,保障银行体系安全稳健运行提供了较好的前提。

尽管根据郎咸平教授对958家不同股权结构商业银行的调查发现银行资本回报率与产权无关,但因为影响银行业绩的因素是多方面的,除此之外股权结构对业绩的影响也不是在真空环境下发生的,所以不能偏颇地尽信他的结论。

2.构建银行业的风险内部控制机制。对金融风险的积极防御构成了银行机构内控制度的着眼点和首要目标,必须建立银行体系稳健性的动态预警检测系统。无论如何,最终应对竞争的是银行机构本身,只有内部风险控制机制健全完善了才可以较好地应对风险。根据我国《商业银行内部控制指引》,商业银行内部控制是商业银行为实现经营目标,通过制定和实施一系列制度、程序和方法,对风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的动态过程和机制;应当贯彻全面、审慎、有效、独立的原则。央行将依据指引对商业银行做出内部控制评价结果,这是商业银行风险评估的重要内容,也是中国人民银行进行市场准入管理的重要依据。

3.强化对银行业的外部监管。外部监管的目的就是加强金融媒介体对风险的自律性管理,保证加强内部管理,规范所有金融市场参与者的行为。根据契约理论,各种契约都是不完备的,契约的不完备性有可能导致契约双方的权责不对等。银行经理人和所有者的契约也是不完备的,为防止“内部人控制问题”的出现,规范约束经理人的行为有必要强化对银行业的外部监管。

4.宏观经济政策的实施应适当考虑到各种政策措施对金融体系稳健性的影响作用。金融部门特别是国有银行为我国的市场化改革提供了坚强的资金支持,我国银行业现在的脆弱性很大程度源于这种对制度变迁成本的分摊。在现有经济迅速发展,而银行业改革步履维艰的状况下,银行脆弱性问题已经阻碍了改革的进行,作为强制性制度变迁的主体,国家的效用函数决定了有必要从政策上向国有银行稍作倾斜。在具体操作上,由于国有银行的现状不仅制约了改革的进一步深化,而且使得改革深化中自身的脆

弱性膨胀,所以必须首先改善现状。(1)采取各种可行措施尽快消化现有不良资产并保证不再新增不良资产。(2)我国自今年3月1日施行的《商业银行资本充足率管理办法》规范了商业银行资本充足率的计算方法,规定商业银行的资本充足率计算必须建立在各项资产损失准备充分计提的基础之上;适时将市场风险纳入资本监管框架,规定交易资产达到一定规模或一定比例的商业银行还须单独计提市场风险资本;规定符合条件的重估储备、长期次级债务工具、可转换债券均可以计入附属资本,并取消了一般准备计入附属资本的上限,为商业银行多种渠道补充资本开辟了空间,并提供了法规依据。(3)加快银行金融产品创新是银行应对我国改革风险和全球金融自由化冲击的有效途径。金融产品是金融市场存在和发展的基础,是金融机构经营的基本对象,是各类企业外源,是融资的基本载体。而长期以来我国政府部门对金融产品严加管制,给金融发展造成一系列不良后果,故有必要通过对金融产品的种类、规模、价格和交易等四个环节放松管制、加快创新(王国刚,2003)。

[参考文献]

- [1]彭德琳.新制度经济学[M].湖北人民出版社,2002.
- [2]张杰.经济变迁中的金融中介与国有银行[M].中国人民大学出版社,2003.
- [3]樊纲.论改革过程[M].上海人民出版社,1994.
- [4]樊纲.渐进改革的政治经济学分析[M].上海远东出版社,1996.
- [5]黄金老.金融自由化与金融脆弱性[M].中国城市出版社,2001.
- [6]王曙光.金融自由化与经济发展[M].北京大学出版社,2003.

[责任编辑:晶晶]

[作者简介]王玉英(1982~),女,山东省聊城市人,厦门大学在读硕士研究生。