

# 民营银行金融体制改革的国际比较研究

○ 朱孟楠 胡富华

**[摘要]** 借鉴美国、韩国和中国台湾民营银行发展的成功经验,立足本国国情,我国民营银行金融体制改革的措施是:加强法律、政策支持;建立存款保险制度;建立银行准入、退出机制;建立完善信用担保体系;继续推进利率市场化;加强监管,注重自主经营。

**[关键词]** 民营银行;比较分析;金融体制改革

**[中图分类号]** F830.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006—012X (2014) —04—0173 (04)

**[作者]** 朱孟楠,教授,博士生导师,厦门大学经济学院,福建厦门 361005

胡富华,硕士研究生,厦门大学经济学院,福建厦门 361005

2013年7月,《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》提出尝试由民间资本发起设立自担风险的民营银行,民营银行的发展开启了新局面。<sup>①</sup>发展民营银行对引导民间借贷健康发展、深化金融体制改革、解决中小企业融资问题等具有重要意义。笔者将对美国、韩国和中国台湾等国家和地区民营银行的发展情况和金融体制进行比较研究,并针对我国实际情况提出民营银行金融体制改革方面的政策建议。

## 一、美国、韩国、中国台湾民营银行发展现状及历程

### 1. 美国民营银行发展的现状及历程

美国的民营银行最主要的存在形式是社区银行,经过一个多世纪的发展,社区银行已经探索出适合自身的发展道路。社区银行作为中小企业融资的主要金融机构,已成为银行系统中不可或缺的部分,并为其他国家发展民营银行提供了宝贵的经验。

美国社区银行发展过程大致可以分为以下3个阶段:自由发展期(1837~1929年)、严格管制期(1932~1980年)和金融创新期(1980年至今)<sup>[1]</sup>。其中,自由发展期为社区银行提供充足的发展空间,到1930年初,州银行达到20000多家,国民银行8000多家。1929~1933年,美国近万家银行倒闭,引起极度混乱,社区银行的发展进入严格管制期。在此期间,很多州政府仍倾向限制跨州设立分行,各大行实行兼并、参与制打破地方保护主义,社区银行呈逐渐减少趋势。金融创新期内,社区银行加强同业合作,“窄银行”经营方

式,与大银行错位竞争,不断创新摸索适合自己发展的道路。美国社区银行的发展过程见表1。

表1 美国社区银行发展历程

阶段	特点	主要法令
自由发展期 (1837~1929年)	银行业几乎零门槛,实行不得跨州设立分行的单一银行制,社区银行数量剧增。	1837年密歇根州通过美国第一个银行法令,未规定最低资本额;1864年《国民银行法》规定最低资本2.5万美金。
严格管制期 (1932~1980年)	社区银行面临巨大压力,数量大减。	1933年《格拉斯—斯蒂格尔法》,银行、证券分业经营;修订银行法,允许跨州经营。
金融创新期 (1980年至今)	金融创新高潮,产生一批大银行和超大银行,社区银行改变战略找到合适的发展道路。	美国金融体制和法律改革,并购和金融创新高潮。

### 2. 韩国民营银行的发展现状及历程

韩国银行民营化以1998年金融危机为界,危机前民营化不够深入,一度出现民营银行再度国有化现象。危机后通过引入外资,减少政府干预,完善制度支持,建立了真正意义上的民营银行。

韩国国有商业银行的民营化大致经历了大型商业银行的民营化、专业银行的民营化和亚洲金融危机时期的先国有化

<sup>①</sup> 截止2013年12月17日,已有51家民营银行名称获得核准,每月核准数量呈递增趋势。

后民营化以及借助外资力量民营化等几个阶段（见表2）。<sup>[2]</sup>

表2 韩国银行民营化历程

阶段	方式	备注
大型商业银行民营化 (1971~1983年)	《金融正常化第二阶段措施》中首次提出银行民营化，公开招商出售国有股进行。1983年底70%银行实现民营化	代表银行：韩一银行、汉城信托银行、第一银行、朝兴银行
专业银行民营化 (1989~1997年)	专业银行资金筹集和运用向普通商业银行转化，公开出售国有股方式进行	代表银行：外汇银行、国民银行、韩国住房银行等
民营银行再度国有化 (1997~1998年)	东南亚金融危机，政府对危机银行注资，再次成为最大股东	1997年商业银行已100%民营化，到2000年该比例只有58.82%
借助外资再度民营化 (1998年以后)	提高外国公司、个人持股比例	韩国国民银行、汉拿银行、新韩银行、助兴银行、大邱银行、第一银行、外汇银行等第一大股东都是外国企业

### 3. 中国台湾民营银行的发展现状及历程

20世纪80年代，中国台湾经济发展迅速，热钱涌入，外汇储备激增，<sup>①</sup>正规金融无法满足市场需要，地下金融迅速成长，设立民营银行的呼声日益强烈。但由于市场准入超速、市场退出机制不完善以及监管不严格等问题，中国台湾民营银行发展一度引起混乱，银行业恶性竞争加剧，资产收益率下跌，经过20年的发展，中国台湾银行业已转变为民营银行为主体的体系，但20世纪90年代新设的民营银行发展状况仍差强人意。

中国台湾民营银行发展主要包括新设民营银行和公营银行民营化两个阶段。

(1) 新设民营银行。1989年7月，《银行法》第二次修订为民营银行设立提供依据，放宽市场准入标准，允许民间设立商业银行；1990年4月颁布《商业银行设立标准》，受理新银行申请，到1993年4月共批准16家民营银行。

(2) 公营银行民营化。1998年1月，中国台湾省属银行彰化商业银行、华南商业银行和第一银行相继民营化释股，完成公营银行的民营化改革，截止2001年底，民营银行数量已占全部银行的90%以上。

## 二、美国、韩国、中国台湾民营银行金融体制对比分析

### 1. 法律体系

美国保障社区银行发展的法律主要有《反托拉斯法》、《社区再投资法》和《小企业法》。<sup>[3]</sup>《反托拉斯法》规定了美国银行业并购时考虑是否提高金融业效益，重点调查有垄断倾向的并购。《社区再投资法》规定存贷机构对满足社区信贷需求的业务记录在案，作为新增分支机构、并购的重要评估因素。《小企业法》旨在解决中小企业融资难，社区银行以中小企业为主要目标，中小企业旺盛的融资需求是支撑社区银行发展的重要支柱。

韩国政府在1971年1月的《金融正常化第二阶段措施》方案中首次提出银行民营化的问题，韩国的银行民营化过程

没有专门的法律，而是针对不同银行进行民营化时出台对应方案，例如《促进汉城银行、第一银行民营化方案》等。

中国台湾民营银行的发展采用“银行民营化，法律先行”的指导思想，《银行法》的修订、《商业银行设立标准》的颁布为民营银行的建立、发展提供必要的法律支持。

### 2. 银行制度

美国实行独具特色的双重银行体制，联邦政府和各州都拥有金融立法和管理机构，有权发放银行执照。州立银行注册资本要求较低，银行准入较为容易，规模相对较小，数量也远多于国民银行，从数量上占到美国银行数量的95%。银行退出机制完善，有专门的《银行破产法》，与存款保险制度结合，对经营不善的银行果断进行破产清算，有效防止银行因继续经营、财务恶化加大退出成本，从而最大程度维护存款人利益。

韩国民营银行大多数由公营银行转变而来，新设民营银行不多，所以没有专门的银行准入规定。银行退出机制经历了两个阶段，1998年之前未出现银行破产先例，缺乏银行退出机制。1998年6月29日，韩国政府宣布东华、大东、东南、京畿和忠清银行正式破产，将其资产负债转移给5家经营良好的银行，存款保险公司发行公共债券，对5家接收银行进行资本注入，打破了银行永不倒的神话。<sup>[4]</sup>1998年下半年，韩国所有的金融机构都建立起“立即纠正行动”制度，对没有生存能力的机构坚决予以关闭。

中国台湾银行准入机制不完善。其一，资本金要求高。<sup>②</sup>使得筹建民营银行的大都是大企业、大财团，银企关系密切，民营银行面临巨大风险。<sup>[5]</sup>其二，准入进程超速，银行业恶性竞争。民营化以“爆炸式”方式进行，1991年，一次性放开15家民营商业银行，截止2002年12月，中国台湾地区共有5876家金融机构，平均每3600人就有一家银行提供金融服务。<sup>[6]</sup>中国台湾没有规范的银行退出机制。由于民营银行发起时与地方政治势力、大财团有很强的联系，民营银行退出也受到了官方和大财团的利益干扰。不能及时退出，不仅使银行业竞争加剧，也使退出成本越来越高。<sup>③</sup>

### 3. 存款保险制度

美国最早实行存款保险制，1933年成立联邦存款保险公司，半强制性要求全美9900家银行和储蓄机构参保，并成立了针对社区银行的存款保险公司，为社区银行与大银行平等竞争提供了良好的环境。1981年以后，存款机构倒闭数量增加，暴露出存款保险制度的负面效应：从某种程度上鼓励银行冒险，产生“道德风险”问题。《1991年联邦存款保险公

<sup>①</sup> 20世纪80年代中国台湾外汇储备从1983年的100多亿美元激增到1987年底的767.5亿美元，仅次于日本和德国，形成强大升值压力。

<sup>②</sup> 中国台湾当局对新设民营银行资本金的要求为100亿新台币，而公营“三商行”中第一银行股本73亿新台币，华南银行为72亿新台币，彰化银行仅为65亿新台币。

<sup>③</sup> 如1998年，中国台湾中兴银行出现问题，仍有70亿新台币净值，到2003年已亏空400多亿新台币。

司改善法》把存款保护和对投保银行的监督结合起来,赋予存款保险公司“迅速采取纠正行动”权力,对资本化程度低于8%的银行,要求提交资本补充计划、设立新分支机构须监管机构同意甚至关闭等措施。并赋予存款保险公司“以风险为依据收取保险费的权力”,控制银行从事高风险投资的道德风险。

1995年底,韩国国会通过了《存款人保护法》,成立韩国存款保险公司,建立存款保险制度。1997年11月,政府对该法令进行修正,将分散的存款保护相关基金并入到存款保险公司基金,扩大了该基金保护下金融机构的范围,并实行了3年的全额担保政策,有效地稳定了存款人的信心,建立起了一个更加综合、更加顺畅的运作机制,为平稳度过东南亚金融危机提供了重要支持。

1985年1月9日,中国台湾正式颁布《存款保险条例》,明确存款保险的宗旨是“保护金融存款机构存款人权益,维护金融秩序,促进金融业务健康发展”,同年9月7日成立中央存款保险股份有限公司,并赋予存款保险公司对投保一行必要的监督检查权,防范道德风险。历经多次修正存款保险制度成功运作至今,有效地维护和推动了中国台湾金融业的稳定与发展。

#### 4. 信用担保体系

美国信用体系十分健全,由货币监理署等负责金融机构信用活动,并有专门经营信用信息、提供信用服务的信用评级公司。美国实行市场化的信用记录、信用评估和信用管理体系,制定健全失信惩罚机制,保证社区银行活动的正常开展。美国小企业管理局执行小企业担保贷款计划,对未满足贷款条件但符合担保贷款计划的小企业贷款提供担保。建立贷款担保二级市场、指定优先向小企业贷款的银行(通常是社区银行),为小企业融资提供履约担保等都降低了社区银行风险。

根据信用担保基金法,韩国设立信用担保基金,为缺乏担保品的中小企业贷款提供信用担保。它有6个地区性总部和77个分支机构,有7个研究中心。该基金来源主要是政府和银行机构,为中小企业提供的担保必须大于全部担保余额的60%。

中国台湾建立公司材料公示制,个人和企业可通过网络获取公司资料,公司年度财务报表须经会计师签证,信用组织体系完善。1974年成立中小企业信用保证基金,为缺乏担保品的中小企业融资提供信用保证。

#### 5. 监管政策

美国社区银行受到美国联邦存款保险公司和州政府的双重金融监管,实行非常严格的监管,同时十分注重社区银行的自主经营以及政策支持。政府除法律规定外,不得以任何形式干预社区银行事务。税收上允许中小储蓄机构自有提取坏账准备金来避税,利率上允许中小银行提高存款利率同大银行竞争,利用美国资本市场发达优势,推动中小银行上

市等。

韩国实行的是政府主导型经济,金融监管作为宏观调控的手段之一。1998年金融危机前,政府过度干预银行民营化。虽然1997前,韩国商业银行民营化基本已经做到了产权私有化,但政府保留了对银行的最髙人事任命权,银行系统仍在政府的控制下开展业务,并未实现经营自主化。直到1998年金融危机后引入外资,政府干预才得以减轻。

中国台湾银行业早先大多为政府控制,三大商业银行(彰化、第一及华南)民营化后,政府仍然为银行的主要经营者。故导致台湾金融机构“官商勾结”,积弊甚深。在官官相护下,银行隐藏呆账,主管机关视而不见,金融监管薄弱。<sup>[7]</sup>

#### 6. 金融自由化

美国的金融自由化程度很高,利率实行自由化管理,为社区银行业务提供有利的条件,可根据客户性质和特征自主设定产品服务的价格,提供专业化和特色化服务,独立制定自己的发展战略,自由发挥竞争优势。

20世纪90年代,韩国实现了利率和汇率市场化以及经常项目和资本项目下的自由兑换。外资的介入可有效减少政府对金融机构的直接干预,但同时也可能导致国内私人部门金融支持不足。这是韩国财团实力强大体系下不得已的选择,存在主权国金融安全受到威胁的可能性。

中国台湾从20世纪70年代开始推行金融自由化,循序渐进地完成了利率自由化、汇率自由化和资本流动经常项目下的自由可兑换。提高利率和汇率市场供求变化及市场环境变化的敏感度,为民营银行根据市场环境和客户需求调节利率水平创造了条件。

### 三、经验与启示

美国社区银行发展的一个多世纪以来,相关的制度和政策逐步完善,为社区银行的发展提供了良好的市场环境、监管环境和制度支持,社区银行的发展经验以及配套制度被多个国家借鉴采用。1998年,金融危机暴露了危机前韩国银行民营化配套制度的种种弊端,在引入外资,减少政府干预,完善存款保险制度、银行退出机制后基本完成了银行民营化。银行制度的缺陷以及监管薄弱等给中国台湾民营银行的发展带来了许多隐患。美国、韩国和中国台湾发展民营银行的比较总结见表3。

表3 美国、韩国和中国台湾民营银行发展金融体制比较

国家和地区	制度、政策等不完善引发问题	制度、政策等完善对民营银行的支持
美国	20世纪80年代对存款保险制度进行修正,抑制道德风险问题	(1) 健全法律体系 (2) 实行双重银行体制 (3) 建立存款保险制度 (4) 完善信用担保体系 (5) 完善监管政策支持 (6) 金融自由化

韩国	危机前: (1) 过度强调产权私有, 忽视经营自主化 (2) 政府过度保护 (3) 缺乏完善的退出机制, 存款保险制度尚不完善	(1) 制定银行退出机制 (2) 完善存款保险制度 (3) 设立信用担保体系 (4) 金融自由化
中国台湾	(1) 市场准入机制不完善 (2) 市场退出法规不明确 (3) 监管制度薄弱	(1) 法律先行 (2) 存款保险制度 (3) 设立信用担保体系 (4) 金融自由化

#### 四、我国发展民营银行金融体制改革的政策建议

现阶段,我国的金融环境发生了很大变化。党的十八届三中全会的召开、金融改革的不断深入,民营银行发展迎来了新的契机。我国应该借鉴其他国家和地区成功的经验,吸取其失败的教训,根据我国国情制定和完善相关政策,深化金融体制改革,具体建议如下。

##### 1. 加强法律、政策支持

建立民营银行应法律先行。应颁布针对民营银行的法律或对现有法律进行补充,鼓励民营银行满足中小企业信贷需求,将此作为获得政府扶持、设立分支机构和开办新业务等的依据。引导民营银行和大中银行错位竞争,形成互补高效的金融体系。我国目前对小型银行的扶持政策也仅限于利率浮动空间,在税收和结算等方面还没有区别对待,甚至中小银行受到的约束更多。应加强在利率、税收方面的扶持政策。

##### 2. 建立存款保险制度

我国目前尚没有建立完善的存款保险制度。存款保险制度在防范民营银行业务经营风险扩大,提高民营银行竞争水平和信誉度方面非常重要。在设计存款保险制度时可以借鉴韩国,在注资之前,股东的资金予以注销以抵消损失,实行差别费率等措施抑制道德风险,为银行提供保障的同时促进管理层审慎管理。

##### 3. 建立银行准入、退出机制

目前,我国民间资本较难进入正规金融领域,市场退出机制不完善。开设民营银行的准入机制要合理适当,既不能过分严苛,也不能过度开放。民营银行市场准入包括拟建银行章程、股份结构、监管措施、可行性研究、资本金和管理层的从业经验职业操守等。制度安排要公开透明,杜绝寻租行为。我国对问题金融机构的处置往往由中央银行提供再贷款或其它金融机构接管,缺少对相关责任人的追究机制,亟待完善退出机制。对于缺乏持续经营能力的银行,由存款保险公司代付规定部分的储户存款后,按法定程序退出市场。

##### 4. 建立完善信用担保体系

征信平台缺失是制约我国民营银行发展的严重障碍。我国政府各个部门对个人和企业都有获取并管理资信信息,但各部门信用档案标准不一且互相封闭,查询成本过高,造成资源浪费。建立统一征信平台,完善信用档案,推行失信成本高出守信成本的惩罚机制,并建立对信用记录与评估机构

的监管机制,保证信用信息的真实性和统一性。民营银行的主要客户是中小企业,为中小企业贷款提供担保,有助于降低民营银行业务风险。可由政府、金融机构和企业一同建立担保基金,并根据国家战略目标对中小企业特殊项目重点担保。

##### 5. 继续推进利率市场化

我国近年来逐渐放开利率管制,目前只有人民币存款利率尚未放开,应继续有序推进。在金融自由化方面,民营银行的建立重点需要关注的是利率市场化。原因在于,民营银行的资本主要来自民间,追求高收益。如果继续管制利率,民间资金就会倾向于选择风险更小、收益相差不大的国有银行和股份制商业银行或者继续投入地下金融机构,从而影响民营银行的发展。

##### 6. 加强监管,注重自主经营

加强对民营银行的资本充足率等的管制,提高民营银行抗风险能力,维护市场秩序。不得对民营银行经营过度干预,民营银行的内部机构设置和人事管理经营决策等都以市场为主导独立经营。

#### 五、结语

新形势下民间资本进入金融体系是大势所趋,在合理的制度和政策支持下发展民营银行有利于金融体系的健康发展。我国应立足于本国国情,借鉴其他国家和地区的经验,深化金融体制改革,做到民营银行设立法制化,经营市场化,竞争平等化,监管有序化,稳步建立、发展民营银行,完善金融体系建设。

#### 参考文献:

[1] 程惠霞. 中美发展中小银行策略之比较 [J]. 金融研究, 2000, (10): 95-101.  
 [2] 万立明. 韩国国有商业银行民营化的进程及启示 [J]. 亚太经济, 2008, (05): 34-38.  
 [3] 安翔. 路径依赖下民营金融发展的国际比较 [J]. 经济问题, 2007, (08): 92-95.  
 [4] 杨·库尔帕克, 张翠薇. 东亚金融危机中的韩国银行改革, 问题与挑战 [J]. 金融研究, 1999, (05): 74-79.  
 [5] 熊继洲, 罗得志. 民营银行: 台湾的经验与教训 [J]. 金融研究, 2003, (02): 12-21.  
 [6] 杨胜刚. 台湾地区公营银行民营化的进展与问题 [J]. 国际金融研究, 2003, (03): 28-32.  
 [7] 王海东. 亚洲金融危机后的台湾金融业 [J]. 国际金融研究, 2000, (11): 37-40.

责任编辑: 任平