

## Chinese Private Bank Theory and Policy

### Sur la théorie et la politique du développement de la banque privée en Chine

### 中國民營銀行理論與政策取向

Chen Yan

陳岩

Received 4 March 2005; accepted 13 May 2005

**Abstract:** To develop the private bank is an important challenge which the present Chinese finance development faces. This article proposed the quite comprehensive private bank definition, the quite systematic private bank theory, as well as the choice policy for developing the Chinese private bank.

**Key word:** private bank, private bank theory, private bank policy

**Résumé :** Comment développer les banques privées en Chine constitue un défi important pour le secteur bancaire Chinois. Cet article propose, selon la situation en Chine, la définition de la banque privée, la théorie et la politique du développement de la banque privée en Chine.

**Mots clés:** Banque privée, Théorie de banque privée en Chine, Politique de développer les banques privées en Chine

**摘要:** 發展民營銀行是現在中國金融發展所面臨的一個重要挑戰。本文旨在系統地解決中國發展民營銀行的系列問題，首先對民營銀行概念的爭論進行了評述，提出了比較全面的民營銀行定義；其次提出了比較系統的民營銀行理論，為中國民營銀行的發展提供了理論基礎；最後基於民營銀行定義和民營銀行理論以及中國金融現狀，提出了發展中國民營銀行可供選擇的政策。

**關鍵詞:** 民營銀行；民營銀行理論；民營銀行政策

## 1. 引言

中國發展民營銀行是當前金融界和理論界所關心的一個重要課題，對民營銀行的研究具有重要的理論意義和現實意義。我們將就什麼是民營銀行？中國現在是否有民營銀行？是否要發展中國的民營銀行？怎麼發展中國的民營銀行？等涉及發展民營銀行的重要問題進行探討，化解一些爭議，提出一些新的理論和政策建議。

## 2. 民營銀行的概念

什麼是民營銀行、如何界定民營銀行的概念？是關於民營銀行爭論的第一個問題。郭凌凌（2003）將民營銀行涵義界定歸納為四種觀點：一強調產權結構，認為由民營資本為主的就是民營銀行；二是強調經營權概念。認為與民營銀行相對應的是國營銀行，而非國有銀行。三是強調公司的治理結構，是否採用市場化經營。四是強調資產結構論。認為民營銀行是主要為民營企業提供資金支援和服務的銀行。

由於以四種觀點都有其合理性，但片面性也很明顯，我認為對於民營銀行的概念的界定應將其本質、特徵及現代性結合起來，基於此，我在此給出民營銀行的定義為：民營銀行是指民營資本總體所占股份超過總股本 50%、且具有現代銀

行治理、風險防範和現代經營管理體系的股份制商業銀行；它要服從《中華人民共和國商業銀行法》等法規；受金融主管部門的金融監管。此外，我們還注意到一種從辭海等辭書中沒有民營銀行的辭彙解釋，就否定提民營銀行的觀點，我們認為這種唯“辭書”論是欠妥當的，我們要從實際出發，中國現在有發展民營銀行的市場要求，要注意辭書的詞是人們逐步創造出來的。

### 3. 民營銀行理論

民營銀行設立的依據是什麼？民營銀行設立的法律可行性。民營銀行在中國

設立的法律依據主要是中國《商業銀行法》中的下列條款：第十二條 設立商業銀行，應當具備下列條件：（一）有符合本法和《中華人民共和國公司法》規定的章程；（二）有符合本法規定的註冊資本最低限額；（三）有具備任職專業知識和業務工作經驗的董事長（行長）、總經理和其他高級管理人員；（四）有健全的組織機構和管理制度；（五）有符合要求的營業場所、安全防範措施和與業務有關的其他設施。中國人民銀行審查設立申請時，應當考慮經濟發展的需要和銀行業競爭的狀況。第十三條 設立商業銀行的註冊資本最低限額為十億元人民幣。城市合作商業銀行的註冊資本最低限額為一億元人民幣，農村合作商業銀行的註冊資本最低限額為五千萬元人民幣。從上面的法律要求，我們不難發現從其條款來看，沒有不允許民營資本成立民營商業銀行的法律限制，也就是說只要符合上面的法律規定所要求的條件，按照《商業銀行法》應該允許民營商業銀行設立。

建立民營銀行有沒有理論上的可行性？為什麼民營銀行能夠提高中國金融體系的效率？為什麼民營銀行有效率？這些是重要的理論問題。就現在來看，在中國新設立民營銀行往往是中小銀行，所以我們對民營銀行效率的理論分析，可以採取兩步來走，第一步說明民營銀行的效率，對此我們不準備更多的論述，因為產權經濟學，特別是科斯定理可以認為在一定程度上對此給以了可能是比較有理論說服力的理論證明。第二步說明中小銀行的效率，或者說中小銀行存在的經濟理由。我們以下將主要集中在對中小銀行存在的

經濟金融合理性的理論論證上。

論證 1：資訊不對稱和信任成本的觀點。斯帝格里茲和維斯（Stiglitz and Weiss, 1981）關於資訊不對稱和信貸配給問題的研究中，隱含著這樣一個推論：即當市場上存在不同類型的借款者時，有些類型的借款者可能會因為資訊不對稱問題而被排斥在信貸市場之外，無論他們願支付多高的貸款利息，而其他的借款者卻能得到貸款。

我們從此實際上就可以引申出第一層含義，作為貸款者的中小企業，可能是由於資訊不對稱、不充分而被大銀行排除在外，不能得到大銀行的貸款。實際上許多中國的中小企業貸款難，確實是存在這種情況。我們引申出的第二層含義，可能更貼近斯帝格里茲和維斯的本意一些，不過，我們還要對其進行一定的擴展，這是指由於大銀行擔心它們和中小企業之間的資訊不對稱會引起逆向選擇和道德風險問題，所以大銀行很少貸款給中小企業。用排除的方法，我們就可以將大銀行與中小企業在一定意義上隔離開，這樣中小銀行就可以出現。中小銀行，特別是對於與中小企業在鄰近或同一區域的中小銀行，它們可以將地緣、親緣等區域的信任和“知根知底”內部化在中小銀行與鄰近或同一區域中小企業的業務中，信任成本和資訊成本的減少有助於對逆向選擇和道德風險問題給以比較好的控制，從而減少由於逆向選擇和道德風險問題的管理成本，這樣由於信任成本和資訊成本的節約形成的對資訊對稱的逼近就可以使得中小銀行相對大銀行可以存在，且具有信任成本和資訊成本節約的相對經濟金融合理性。

論證 2：市場結構的觀點。李志贊（2002）對中小企業融資問題進行了銀行業壟斷的情況下一般性分析，有三點結論：一是引入中小金融機構後，中小企業得到的貸款總額增加。二是在鬆弛約束下，在銀行業壟斷的經濟中引入中小金融機構，將使社會福利增加。三是在緊約束下，如果在初始的資本應用水準上，大金融機構資本的邊際生產率低於中小金融機構資本的邊際生產率，則引入中小金融機構將使社會福利增加。

從上面的三個結論不難發現銀行業壟斷的情況下，增加中小金融機構可以更好地滿足中小企業的貸款需求，而且可以由於中小金融機構的引入使得社會福利得到增加。值得指出的是，我們

可以用一個很簡單，且大家又比較熟悉的模型略加修正，就可以說明這個問題，得到相同的結論。我們在微觀經濟學中都熟悉壟斷廠商需求曲線向下傾斜的模型和完全競爭的模型，現在我們將這兩個模型中產量和價格兩個變數，對應地變成貸款量和利率兩個變數，將銀行看作廠商，那麼按照從銀行業壟斷到競爭的過渡，銀行業效率會提高，社會福利會增加和企業的貸款量會增大，利率也可能下降。而銀行業從壟斷到競爭的過渡的一種重要選擇就是成立新的銀行、增加新的金融機構。

論證 3：銀行動態成長理論和銀行分層理論的觀點。我們可以將銀行業按規模分為小銀行、中銀行、大銀行，它們分別按“對等理論”對應著小企業、中企業、大企業的融資服務，從理論上又分別對應存在著小銀行優勢論、中銀行優勢論、大銀行優勢論，從靜態來看，小銀行、中銀行、大銀行是分層並列存在；並且銀行成長一般而言是從小銀行發展到中銀行，再到大銀行，也就是從動態來看，銀行是按從小銀行、到中銀行，再到大銀行的順序成長著的。我們將靜態的小銀行、中銀行、大銀行分層並列的理論稱為銀行分層理論，而將動態的銀行從小銀行發展到中銀行，再到大銀行的理論稱為銀行動態成長理論。對於以上理論的證明，與中小銀行對應中小企業的中小銀行優勢論類似，同理也可以證明大銀行對應大企業的大銀行優勢論。對於銀行動態成長理論類似與企業成長理論可以得到證明。從銀行分層理論來看，銀行業中小銀行層是存在的；從銀行動態成長理論來看，因為中小銀行是會成長為大銀行的，所以中小銀行也是可以存在的。但是必須指出的是不要將企業分層與銀行分層的對應過於絕對化。

論證 4：產業資本向金融資本轉化發展理論。從發達國家產業發展的歷程來看，產業資本與金融資本的關係可以概括為三種形式：一種為產業資本向金融資本的轉化發展，第二種為金融資本向產業資本的轉化發展，第三種為產業資本與金融資本相互滲透。對於產業資本向金融資本的轉化，為什麼要轉化？對此，上面的產業資本向金融資本轉化發展理論應該考慮界定為轉型期的產業資本向金融資本轉化發展理論，這樣更能反映中國的現實。從中國的現實來看，產業資本向金融資本的轉化，主要在於金融制度變遷中藏著比

較大的潛在利潤，這種利潤高於一般產業資本的利潤。並且，從世界經濟和金融來看，金融的交易相對於產品交易而言，產品交易所占的比例可以近於忽略不計。另一方面，金融資本需要擴充發展為產業資本的轉化提供了條件。從企業的層面來看，產業資本向金融資本的轉化的原因除上面所講的利潤驅動外，則是產業資本和金融資本相互融合的產物，列寧對產業資本與金融資本的融合進行了經典的論述，對於產業資本向金融資本的轉化的一面也是有適用的一面。此外，還有一點就是，產業資本向金融資本轉化可以看作是開展多元化經營，在一定程度上可以分散產業風險，擴大產業資本規模，推進其成長。

論證 5：金融制度創新的理論觀點。我們還可以從金融制度創新理論來看，對於民營銀行可以看作是中國金融制度創新的一個選擇。在制度經濟學中，制度非均衡的存在意味著產生了制度變遷的客觀要求，中國金融的現狀不論從銀行的效率還是從金融需求的抑制都可以顯示這一點。從強制性制度變遷與誘發性制度變遷的情況來看，在制度變遷的過程中，政府作為制度強制性變遷的推動者，其決策的依據在於社會的成本收益分析，在於金融效率提高和金融控制力減弱二者之間的權衡，對於民營銀行的推進總體上現在是收益大於成本。從誘發性制度變遷來看，民營經濟主體的力量不斷壯大，企業和居民的金融意識和需求不斷提高，特別是中小企業的金融需求難以滿足，這些都為誘發性金融制度變遷和金融制度創新提供了越來越充分的條件，因為民營銀行的市場准入要由中國人民銀行等金融主管部門來批准，所以現在需要民營銀行強制性與誘致性制度變遷的結合來實現民營銀行的金融制度創新。

綜合來看，我們在上面不僅對中小民營銀行的存在進行了理論上的說明，而且我們從銀行動態成長理論也可以對大的民營銀行的形成給以理論上的支持。此外，值得注意的是，從經濟和金融方面的情況看，中國民營經濟對國民經濟增長的貢獻率已達到 60%以上，但是沒有比較有效率的民營銀行與其對應，國有銀行包括現在的銀行體系比較難以滿足經濟，特別是民營經濟發展的要求，且存在民營中小企業等企業的“金融缺口”，民營產業資本與金融資本結合的有一種“自然”市場要求，這也說明民營銀行成立的有

經濟和金融上的可行性。還有從世界銀行史來看，民營銀行的存在是國際性的；而現在中國已經加入世界貿易組織，中國已經成為一個開放度更高的國家。

#### 4. 民營銀行政策取向

以下我們來考慮現在中國民營銀行發展的政策選擇。對於民營銀行的發展採取什麼樣的政策？基於以上關於民營銀行概念和民營銀行理論以及中國金融現狀，我們認為對於中國民營銀行的發展有這樣一些政策選擇：

一是依法堅定、穩健地支持民營銀行的發展。建議國務院或中國人民銀行就新時期的金融改革和金融發展進行新的診斷，考慮推出《關於推進中國民營銀行發展的若干問題決定》，或者類似的政策決議，為中國民營銀行的發展從政策上提供可靠的保證。我們在前面已經看到民營銀行的發展是有理論依據和法律依據的。中國加入世界貿易組織以後，一個最為基本的政策理念的強化，就是政策要有很強的“規則”和“法律”意識。因此，對於民營銀行的國家政策取向，也應該把握住這一基本點。中國已經加入世界貿易組織，外資銀行進來越來越多，而外資銀行很多是“民營”性質的銀行，因為這些外資銀行的股東很多是外國的民營企業或自然人，所以從根本上來說中國的銀行發展政策不應該允許國外的民營銀行進入中國，而不允許國內的民營銀行設立。如果理清這些，那麼在符合中國《商業銀行法》法律規定的條件下，中國國內民營銀行的設立不應該存在根本性的“歧視國內民營資本”的政策。滿足了商業銀行法的設立條件是否就可以設立民營銀行？從法律上應該是這樣，但是，實際操作起來，那還要看人民銀行其他政策上到底怎麼把握。就拿中國人民銀行審查設立銀行申請時，應當考慮經濟發展的需要和銀行業競爭的狀況，這一點就不好把握，裏面也許就比較複雜。就現在的情況來看，人民銀行在對外資銀行的市場進入和內資包括國內民營資本的市場進入存在著明顯的事實上的對內資包括國內民營資本的“歧視”，對此我們只要看看近兩年它們各自進入中國市場的數目就可以了。我們認為這種狀況應儘快改變。現在民營經濟得到一定發展，對國

民經濟增長貢獻率為 60%以上的條件下，在存在中小企業“金融缺口”和國有商業銀行改革，以及國內金融市場對外資銀行開放度越來越增加的情況下，還有就是從提高中國整個銀行體系乃至整個金融體系的結構、效率及品質來看，特別是從中國的金融發展和民營產業資本的金融資本結合的“自然”市場要求來看，我們認為國務院和中國人民銀行在政策上應依照法律、堅定、穩健地推進中國民營銀行的發展，推動中國民營銀行的發展走出萌芽的時期，進入新的發展時期。

二是促進民營銀行發展要選擇恰當的發展方式。我們認為民營銀行的發展方式有五種選擇：第一是可以讓民營資本直接設立，採取現代的銀行治理、風險防範和經營管理體系；第二是可以將現有的城市銀行等金融機構增資擴股中增加民營資本總的股權比例大於等於 51%，且在銀行治理、風險防範和經營管理進行現代改造；第三是可以採取國內民營資本與外資合資的形式來設立，國內民營資本的總的比例可以考慮不低於 50%，且採取現代的銀行治理、風險防範和經營管理體系；第四是可以採取國內民營資本與外資共同參與現有城市銀行改造、增資的，或合併增資的，使得股權比例大於等於 51%，採取現代的銀行治理、風險防範和經營管理體系；第五是對現在已經有民營資本介入的城市商業銀行和股份制商業銀行進行治理結構、風險控制體系和管理體系的改造。

三是民營銀行發展的時機。我們認為現在依法獲得的民營資本申請設立民營銀行和適度加快一些城市商業銀行向民營銀行轉換的時機已經比較成熟，所以從政策上來看，應在有效控制金融風險的條件下，逐步、漸進地允許適度新設立民營銀行和適度加快一些城市商業銀行向民營銀行的轉換。政策操作上可以從試點到有限度地推廣。對時機問題，我們只要看看中國城市銀行的狀況就可以看出其轉化成民營銀行的緊迫性，據銀監會統計，截至 2003 年 6 月末，全國有城市商業銀行 112 家，總計不良貸款餘額 1078.11 億元，不良貸款率由 2000 年的 30.96% 降低到 16.53%，但其中絕大部分仍為“兩呆”貸款；全行業累計財務虧損 55.97 億元（2003 年上半年實現帳面利潤 36.09 億元），歷年累計虧損的城市商業銀行占 4 成以上，雖然部分地區，如上海、杭州、蕪湖等地的歷史包袱已基本消化，但仍有部分城商行

的風險問題十分嚴重，個別地區甚至有惡化趨勢，目前處於高風險狀態的城市商業銀行有 20 餘家，其中半數帳面已資不抵債，這要求我們立即行動。

四是制定發展民營銀行時間表選擇。我們建議政府金融主管部門考慮制訂一個銀行對國內資本，包括民營資本開放的時間表。我們注意到 2002 年 11 月 20 日中國人民銀行發佈公告，宣佈自 2002 年 12 月 1 日起，將在廣州、珠海、青島、南京、武漢向外資金融機構開放人民幣業務。這是我國繼允許外資銀行在上海、深圳、天津、大連經營人民幣業務之後，第二批向外資銀行開放人民幣業務的城市，至此在我國允許外資銀行經營人民幣業務的城市達到 9 個。這是按中國入世協議承諾允許外資進入的時間表進行的。人民銀行的統計顯示，到 2002 年 9 月底，181 家外資銀行在華設立分支機構和代表處，其中 45 家已獲准經營人民幣業務，而 1992 年在華設立分支機構和代表處的外資銀行數僅為 47 家。我們認為是否可以嘗試制定一個銀行進一步向國內資本，包括民營資本開放的一個時間表，建議現在可以考慮在未來 5-10 年內每年允許 5 家左右的內資商業銀行進入市場，其中 2 家新建銀行，3 家改造銀行，這樣有利於協調銀行業對內和對外開放的平衡，對於每年市場准入的民營銀行數目可以根據情況適當調整。從機構市場進入速度來看，這幾年外資銀行的市場進入速度遠遠超過了內資銀行的市場進入速度。對此人民銀行有必要給以特別的注意，系統地把握好。

五是發展民營銀行的數量和區域選擇。對於發展民營銀行的數量，我們初步的考慮有這樣兩點：一是著眼於將現在城市商業銀行中歷年累計虧損的、占城市商業銀行總數 4 成以上虧損城市商業銀行 45 家左右，在未來 10 年或更短的時間如 5-8 年左右改建成民營銀行。二是新建的民營銀行，我們上面給出了可以每年 2 家的新設選擇，我們注意到從 1998 年開始，四大國有商業銀行開始著手撤並各自在農村和基層的分支機構，其中中國工商銀行撤銷了 8700 個，中國銀行撤銷了 2722 個，中國建設銀行撤銷了 3601 個，中國農業銀行由近 6 萬個網點下降到了 4.4 萬個，此外還有 200 多個地級城市沒有建城市商業銀行。但並不是說四大銀行撤出來了，就要全部建新的銀行，因為農村信用社和其他金融機構可以一定

程度地添充它們撤除的空間，並且它們以前存在機構的“合理性”是值得進一步分析的；對於 200 多個沒建城市銀行的地級市也不是全部都要建新的銀行，並且可以根據其金融條件考慮建一些區域銀行，這樣總體來看初步考慮在未來 10 年可以將民營銀行增加 50 家，但不宜過多。對於區域選擇可以在沿海地區、中西部和東北地區適當平衡，適當向中西部地區傾斜。

六是發展民營銀行應該提高監管水準，同時要注意一些問題。對於政府來說，第一要對民營銀行的風險管理給以特別的強調，民營銀行應該建立完善的風險管理體系，符合國際風險管理標準和人民銀行的風險管理標準，同時要在風險管理方法上借鑒國際上先進的風險管理方法，同時增加民營銀行的高透明度，這一點可以按國際標準來做；第二要禁止私人家族性“實際控制”，形成社會專業獨立董事能制衡民營大股東的治理格局；第三要實行高品質的金融監管，嚴禁監管的“尋租行為”，這裏首先要注意的就是依法獲得的民營資本要符合人民銀行關於向銀行投資的要求，從近些年一些企業或機構向銀行投資的情況來看，不規範的情況時有出現，有些金融機構的貸款被用來充當資本金，或者類似民生銀行成立時的資本金情況，有些股東將入股的股權再擔保、抵押出去，中國人民銀行等金融主管部門對這些應採取有效的措施，消滅這些不規範現象，其次要規定入股的民營資本選擇在資本金的一定比例範圍內貸款或者選擇民營資本股東自己和關聯企業不在自己入股的民營銀行貸款；實行嚴格的資本充足率管理；對不符合規定的民營銀行責成其增資、重組改造或者退出；最後要積極引導民營資本股東珍惜政府和社會給予的新的金融業的發展機會，嚴禁違法、違規地來損害社會的利益來謀取“黑利”，在追求合法、合規“利潤”的同時，增強社會責任。

## 參考文獻

- [1] 陳岩. 中國民營銀行行動綱領. 經濟管理出版社, 2003.1.
- [2] 郭淩淩. 怎樣的銀行才是真正意義上的民營銀行. 搜狐財經, 2003.5.26.
- [3] 李志贊. 銀行結構與中小企業融資. 經濟研究, 第6期.

- [4] 錢小安. 金融民營化與金融基礎設施建設. 金融研究, 第2期.
- [5] 王擎. 民營銀行是橘還是枳. 中華工商時報, 2003年1月24日.
- [6] 徐滇慶等. 金融改革, 路在何方?. 北京大學出版社, 2001.11.
- [7] Stiglitz and Weiss(1988), 'Credit Rationing in Market with Imperfect Information', *The American Economic Review*, 71(3), 393-410.

**作者簡介:** Chen Yan (陳岩) (1964-) 男, 經濟學博士, 現為JG全球經濟研究所所長, 中國杭州金港科技有限公司董事長。

**通信地址:** Chen Yan, Hangzhou Jin Gang Science Technology Co., Ltd , Hangzhou, Zhejiang, 310016, P.R. China.