



中国社会科学院金融研究所

金融论坛

2007年第7期(总第163期)

2007年2月16日

中国银行体系脆弱性的政府治理¹（上）

中国社科院金融研究所课题组

一、行政约束的法律化

1. 克服脆弱性，稳定银行功能

银行体系的功能集中在储蓄、政策开发和商业信贷等三方面。我国居民储蓄率长期居高，银行负债业务非常好；政策银行与商业银行分离后，政策开发功能趋于稳定；但是，信贷功能却很脆弱，突出表现在大规模的信贷失败和普遍性的“惜贷”。信贷功能萎缩将弱化银行资本实力，影响储蓄稳定，进而降低整个经济体系的资金效率。信贷功能通过银行资产业务实现，主要包括企业金融和消费金融两类。

¹ 本文为《中国银行体系脆弱性的政府治理》课题研究报告的部分内容。周子衡执笔。

前者起步早、问题多、资产质量差；后者起步虽晚，但资产质量较高。因此，确保银行功能 - 特别是信贷功能 - 的稳定是克服脆弱性的中心目标。

稳定信贷功能要求，提高银行体系发现、识别、管理与控制风险的能力与水平、健全银行体系的治理结构、完善立法、有效监管、净化企业与社会的诚信环境，等等。这就需要调动银行、企业、政府、社会等各方积极性与主动性，有针对性地克服脆弱性。

2. 稳定银行功能须确立充分、有效的外部约束

过度保护、过度约束或者约束不足都会影响到银行体系的功能稳定。我国银行体系存在的主要问题主要是过度保护与有效约束不足。稳定银行体系功能的根本途径在于，减少过度保护，确立充分、有效的约束。“充分”是指，银行机构及其活动必须受到来自市场、政府和银行机构自身等三方面的约束；“有效”是指，市场约束、政府 36 约束和银行自我约束都发挥实际效果。由于市场约束与自我约束都会出现“失灵”的状况，这就需要政府运用强制力，将市场约束和自我约束的部分要求上升为法定义务，形成以政府强制力保障的有效的外部约束。

一般来说，发达国家具备相对完善的法律机制和行政体系，政府对于银行体系的管制与监管的能力与水平较高，市场竞争充分、规范严明，银行体系受到充分而有效地外部约束。相对而言，新兴市场经济国家或经济转轨国家普遍实施保护银行的政策，阻止经营失败的银行机构破产退出，市场约束受到抑制，政府约束也不充分，这些都弱化了银行机构的自我约束，引发较为普遍的“道德风险”。（另一种意见认为，一旦出现银行破产，国家信用随之破产的观念是错误的。国家信用并非要求政府阻止银行破产，向这些经营失败的银行提供过度保护，而是要求政府有能力阻止大规模的银行破产，防范市场过度约束。如果没有有效地市场约束，而是依靠政府提供的过度保护，银行

体系改变自身资产状况的努力和充实资本的进程都会失去主动性，反将之转嫁成为政府部门或者监管部门的中心任务，银行改革也便会被人为地扭曲。)

这些国家或地区也往往容易走向过度自由化与过快开放的极端，放弃过度保护的同时未能实施有效的政府约束，进而引发危机。究其原因，这些国家或地区所欠缺的是进行有效的政府约束的能力，体现在立法管制和有效监管方面缺乏必要的人力与经验。

迄今为止，对中国银行体系而言，只发生了行政性关闭，并没有法律意义上的银行破产。这一体制安排下，分支银行“不存在”法律意义上的经营失败；总行规避于“太大而不能破产”原则的保护；城市商业银行因受到地方政府的保护，所以也不会破产。银行信用依靠政府信用或国家信用的状况没有根本改变，这就使得银行自身缺乏足够的动力来强化自身信用。因此，中国银行体系的道德风险远高出其他国家，尤其体现在分支银行层面。

事实证明，放松保护甚或放弃约束是容易做到的，但是，强化外部约束，尤其是推行有效的政府约束却非一蹴而就的。

3. 确立充分、有效的外部约束的关键在于政府

虽然政府致力于减少保护，但是，充分、有效的约束不能一蹴而就。政府能否有效治理银行体系的脆弱性，代表着政府稳定金融、调控经济的基本能力与水平，也是执政党执政能力的根本标志之一。

一般来说，大规模的金融改革及其立法是确立有效的政府约束的基本保障，需要坚定的政治意愿和广泛的社会合力。金融危机有助于形成支持金融改革与管制立法的强大动力，并有助于强化金融监管。事实上，每一次危机都是冲击金融体系最为薄弱的领域，不断地经受危机的冲击，政府和经济社会防范和救治危机的广度与深度得以拓展，能力与水平也不断地得以提高。

金融发展史告诉我们，没有一个经济体系能够经历数十年的长期

经济繁荣而没有陷入到这样、那样的危机之中的。由市场约束失灵导致危机，进而全面启动金融改革、强化政府约束，这几乎成为通行模式，即所谓的“危机引致（crisis making）”。东南亚金融危机也再一次印证了这一点。

政府能否不“借助”危机的冲击，在经济繁荣时期既确立充分、有效的制度约束呢？这是不现实的。政府和经济社会能够对那些已经发生过的危机产生“抗体”，但是，对于一系列潜在的新型危机却难于主动获得“免疫力”。银行体系存在一系列的脆弱性，究竟那些脆弱性足以引发危机呢？已经发生的银行危机有助于帮助我们获得部分答案，但是其余部分则有待于危机的检验。政府的关键作用在于，对足以引发危机的脆弱性采取有效的政府约束、对其余部分的脆弱性采取由市场、政府、银行机构自身等诸方面的充分约束。因此，构建并实施充分、有效的外部约束，不单是短期的经济策略，更是一项长期的政府战略。正因如此，在治理银行体系脆弱性问题上，必须发挥政府的关键作用。

4. 政府治理的目标在于克服体制上的脆弱性

在不同的经济周期阶段，不同的经济环境，或不同的经济发展阶段之中，导致银行体系脆弱的原因或有不同，有效治理的目标与方法便存在差异。中国银行体系处于渐进市场化、渐进开放与渐进法治化的“转轨”中，银行体系脆弱性不仅来自于市场方面，而且更有其体制根源。

克服银行活动市场化所带来的脆弱性，需要完善健全法人（公司）治理结构、充实资本实力、改善资产质量、提高风险管理能力与水平、完善信息机制、强化有效监管、完备立法管制、净化社会环境、加强国际合作，等等，这些都具有普遍的适用性，我国并无例外。需要强调的是，克服市场化带来的脆弱性主要依靠的是银行机构自身的努力，政府不能起替代作用，尤其是不能通过限制市场约束而过度保护

银行机构。

银行体制所累积的脆弱性具有“特殊性”。不同国家的银行体系有其各自的历史渊源和不同的变革历程，有如美国现代意义的银行体系就是脱胎于19世纪的自由银行体系，从“自由银行”体制向“双重（国民银行+州银行）”银行体制转轨。20世纪末到21世纪初，中国银行体制嬗变则是从“计划银行体系”向“商业银行体系”转轨。克服体制行政化所累积的脆弱性，需要政府发挥主导作用，有针对性地治理。

计划体制下的银行机构体系是依照行政序列建立起来的，银行机构与政府部门的业务关系和权力关系都极为密切，这有力地保证了“资金动员”的效能。将计划经济体制下储蓄银行全面转变为市场经济条件下的信贷银行，依然依赖行政权能和行政建制，这有力地保证了“资金使用”的财政化，即政策性信贷。这期间，“银行与政府的权属关系”和“行政序列化的分支银行体系”是支持银行体系的储蓄功能和政策信贷功能的两条重要支柱。但是，当商业信贷与政策信贷相区分之后，这两条支柱就成为中国银行体系脆弱的“两条软肋”，难以支持银行商业信贷功能的稳定，甚至是银行体系效率的“杀手”。实际发生的大量银行案例集中在银行与政府的关系上，集中在银行分支机构上，就说明了这一点。

中国银行体制基本特征有二：一是银行与政府的联系纽带行政权力化；二是银行机构体系建制行政序列化。这种状况一方面是继承了计划时代的体制“基因”；另一方面更是奉行“单一制”的政府体系集中控制金融资源的需要。问题在于，无论基于何种动机，过度行政化的银行体制造成了银行体系的脆弱，恶化了资产质量、弱化了资本实力。一种相反意见认为，银行体系是国民经济的命脉，政府的控制和银行的依附具有一定的“合理性”。如前所述，计划银行时代，金融是财政的簿记，银行功能在于“资金动员”，机构分散有助于吸收

资金，资金使用只有依赖行政体制，尚无商业渠道或市场机制。商业银行时代，银行体系的功能的重心从储蓄功能转移到信贷功能，“资金使用”需要摆脱行政体制，实现市场配置。因此，上述意见，既不符合“市场规律”，也难以上升到“合法性”的高度。

因此，政府治理目标在于，克服银行体制过度行政化所带来的脆弱性，改造银行与政府的行政依附关系，确立银行机构的独立性；改组分支银行体系。

5. 根本途径是行政约束的法律化

政府在市场约束方面，往往充当经营不善的银行机构的保护者；在监督管理方面，政府是银行发展战略的决策者和工作绩效的裁决者；在内部治理方面，政府是事实上依然拥有管理者的权能与地位，银行还是被置于被管理者的地位。这将外部约束集中到政府部门，而银行机构在市场法则、监管规定、管理要求三个方面搞平衡，核心还是满足政府意愿，这使“银行机构体系”与政府部门之间的关系带有鲜明的“依附性”。这损害了银行机构的独立性，导致并加剧了银行体系的脆弱。

扭转这一局面要求，明确政府定位，实现银行行政约束的法律化。

在经济转轨时期，政府对银行发挥着远大于市场的影响力，政府的中心任务在于将政府干预置于一个成熟的法律与管制体系中，进而，将市场运营、银行监管和内部管理三者共同纳入法治轨道。

改造“银政关系”的重点在于明确政府的定位，在市场配置金融资源的条件下，政府应当作为立法者对于银行体系进行有效的管制，同时作为行政执行者对于银行活动进行有效的监管，推进银行业管制与监管全面到位。

具言之，政府必须放弃作为银行体系的管理者、决策者、裁决者和保护者的角色，而成为规则的制定者、监督者和执行者。在这方面，企业改革先行，对滞后的银行改革具有示范效应。因此，政府和银行

都要在彼此关系中同既有的角色决裂，使银行成为“真正的银行”，政府成为立法管制者和监管执行者。惟其如此，市场约束才能发挥基础作用，银行体系的独立性才能得以强化，并积极应对市场风险，完善自我约束，从而实现有效的外部约束。

改造“银政关系”的基本途径在于，积极推进银行体制的“去行政化”，实现政府干预的法治化，为银行运营创建有效的制度环境。

银行与政府间继承了计划体制下的政府与企业间紧密的行政联系，管理关系往往超越了法律关系，权力等级成为处理银企关系的主要原则。简言之，行政原则替代了法律原则，这就大大削弱了政府约束。银行体系热衷于密切同政府的关系，以便获得政府给予的政策资源；政府—尤其是地方政府—也热衷于干预银行，以期获得银行的资金支持。这样一种“裙带”性“银政”关系产生诸多负面作用，事实上大大弱化了有效的政府约束，制约了银行体系的市场空间和法律空间。就此，需要强化《行政许可法》在银行体系的执行力度，强化政府部门的廉洁自律。

(未完待续)

主 办：中国社会科学院金融研究所

主 编：李 扬

副 主 编：王国刚

联 系 人：刘戈平

电 话：010-85195338

电子信箱：ifb@cass.org.cn