

民营资本进入银行业的效应和策略分析

卢亚娟, 曹源芳, 蒋丁胤

(南京审计学院 金融学院, 江苏 南京 211815)

[摘要]2010年以来民营资本进入银行业已取得较大的进展。民营资本适度进入银行业可以带来推动银行业的市场化改革、疏导民间资本、服务实体经济的正面效应,但也存在引发恶性竞争、弱化公司治理、威胁金融系统稳定的风险。民营资本进入银行业有资本的进入、机构的进入两种方式。我国政府应在完善政策规则框架、严格控制准入数量、引导民营资本严格自律、建立风险补偿和市场退出机制方面规范民营资本进入银行业。

[关键词]民营资本;民营银行;存款保险制度;银行业准入;产权制度;准入限制

[中图分类号]F830.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2014)02-0054-06

一、引言

近些年来,随着民营经济的迅猛发展以及民营资本总体规模的迅速扩大,国家相继出台了一系列引导和规范民营资本投资的政策措施,其中关于民营资本进入银行业的政策也在逐步细化和完善。2013年11月召开的十八届三中全会对这一问题又提出了明确要求:“要扩大金融业对内对外开放,在加强监管前提下,允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构”^①。可见,民营资本进入银行业又迎来了新的发展机遇。

2010年5月国务院出台的《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》明确提出鼓励和引导民间资本进入金融服务领域。在此基础上,中国银监会于2012年5月26日制定并颁布了《中国银监会关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,进一步为民营资本进入银行业创造发展机遇。近年来,民营资本进入银行业已取得较大的进展,截至2011年末,在农村中小金融机构总股本中,民营资本占比为92%。其中,民营资本占农村合作金融机构总股本的92%和已批准组建的726家村镇银行总股本的74%。在股份制商业银行总股本中,民营资本(含境内法人股、自然人股和其他社会公众股)占比为42%;在城市商业银行总股本中,民营资本占54%。在江苏、浙江等经济较为发达的区域,民营资本进入银行业情况更为普遍。据不完全统计,截至2011年底,江苏四家城市商业银行中民营资本占总股本的54%,在104家农村中小金融机构中民营资本占总股本的96%;浙江(不含

[收稿日期]2013-11-20

[基金项目]教育部人文社科基金项目(12YJA790093);江苏省社科基金项目(11EYB013);江苏省六大人才高峰项目(061);江苏省高校哲学社科基金项目(2013SJB790038);江苏高校人文社会科学“江苏科技金融体系创新”校外研究基地项目

[作者简介]卢亚娟(1966—),女,江苏宜兴人,南京审计学院金融学院教授,博士,美国康奈尔大学高级访问学者,主要研究方向为区域金融与区域经济;曹源芳(1974—),男,江西赣州人,南京审计学院金融学院副教授,博士,主要研究方向为商业银行管理;蒋丁胤(1993—),男,江苏南通人,南京审计学院金融学院学生,主要研究方向为金融理论与实践。

①“民间资本”是中国特有的概念,目前还没有统一的定义。根据《浙江统计年鉴·2004》的表述,民间资本被定义为非政府拥有的资本。具体而言,民间资本就是民营企业的流动资产和家庭的金融资产,是指国内全部非国有投资资本和非外商投资资本。“民营资本”是指除国有企业资本、外国企业资本之外的国内中小企业资本及民间闲置资本。从定义来看,两者没有本质区别,因此本文中统一使用“民营资本”。

宁波)10家城市商业银行中民营资本占总股本的76%,112家农村中小金融机构中民营资本占总股本的97%。两项意见的出台是对民营资本进入银行业政策性支持的延续,一定程度上标志着中国银行业改革进入了新的阶段^[1]。

讨论民营资本进入银行业的问题,必然遇到“民营”的定义问题。首先,民营不等于私营,私营经济是专指有雇佣劳动关系的经济成分,从法律上说,私营企业是指由自然人投资或控股,以雇佣劳动为基础的营利性经济组织。而私有经济,则是非公有制经济,现实中它包括私营经济、个体经济、外资经济三部分。1988年发布的《中华人民共和国私营企业暂行条例》第二条指出:“私营企业是指企业资产属于私人所有,雇工8人以上的营利性组织。并且,私营企业不得从事军工、金融业的生产经营。”民营或民营经济,是从经营层次上的考察,是以“民”为经营主体的经济,而不是一个所有制概念,与民营或民营经济相对应的是国营或官营。因此,国有国营或官办经济以外的全都是民营或民营经济,它既包括全部私有制经济,也包括除了国有国营以外的其他公有制经济,例如合作社经济、乡镇企业、社团所有制经济等。严格来讲,“民营”并不是一个法律概念。2000年中国人民银行再次声明禁止私人开办银行,而那一年徐滇庆在北京成立了长城金融研究中心,在全国最早提出“民营银行”这一概念。也许是有意避免将“私营”一词与“银行”挂钩,避免出现由于不允许私营企业从事金融业而出现的法律障碍,他采用了“民营银行”这一称谓。

在我国,由于受到计划经济的长期影响,国家或者政府一直掌握着银行等金融资源,金融市场的寡头垄断导致金融资源配置的严重不合理,信贷政策偏向于国有大中型企业,中小企业经营面临着严重的融资瓶颈,同时,地下金融、影子银行频频出现,严重扰乱社会秩序。社会各界期待民营银行的出现或在目前银行的股本结构中注入民营资本,从而改善银行的法人治理结构,摆脱政府干预,促进金融资源优化配置。

改革是经济发展的根本动力,银行业的持续发展也需要持续不断的金融创新,鼓励和支持民营资本进入金融业等领域对我国金融改革和经济发展具有重要的现实意义。本文试图在分析民营资本进入银行业现状的基础上,对民营资本进入银行业的积极意义和可能的风险进行深入剖析,并提出民营资本进入银行业的途径和具体策略。

二、文献综述

由于国外学术界和实务界至今没有明确定义民营资本和民营银行,所以本文所指国外民营银行研究主要是指对发达国家中小商业银行的研究。中小商业银行在发达国家发展良好,因此这些国家的学者们把研究的重点放在了中小商业银行上,可参考的文献也较多。青木昌彦从关系型融资和主银行制度角度分析了现代日本商业银行的成败,他认为日本中小商业银行与企业生存发展相辅相成,一旦企业出现任何经营波动银行就会出现金融风险^[2]。Levine以美国中小商业银行为基础,实证研究其经营效率,发现小银行比大银行在支持中小企业融资方面效率更高^[3]。Deyoung等以美国社区银行相关数据探讨中小商业银行发展问题,认为社区银行具有生产软信息(Soft Information)的能力,较能满足小区域经济发展需要,对区域中小企业融资具有比较优势^[4]。Porter对美国2863个消费者进行的一项新的民意调查发现,社区银行等较小的金融机构以其诚信忠实而受到客户信赖^[5]。

我国对于民营资本进入银行业的学术研究始于20世纪末。被称为“中国民营银行之父”的著名经济学家徐滇庆是真正对民营银行进行系统性研究并掀起了学术界对民营银行研究和探讨的热情的学者。2000年他出版了《金融改革路在何方——民营银行200问》一书,系统地阐述了建立民营银行所必需的法律框架^[6]。林毅夫等发现,我国大银行天生存在着信息劣势,不适合为中小企业提供金融服务,提出发展中小银行来解决中小企业的融资困境问题^[7]。樊纲在上海举行的“未来五年中国银行业的重整与再造高层研讨会”上提出,缺乏真正自负盈亏的竞争机制是当前中国银行体系存在的基本问题,而民营银行具有独特的发展空间和优势^[8]。陈晓红等认为,在经济转轨时期行业分工不明

确及政府和中小企业之间协调失衡导致中小企业融资困难,提出应建立民营资本占主导的中小银行^[9]。牛建高等提出了用银行合作模式解决建立民营银行的路径选择问题^[10]。张盈盈认为民营资本进入银行业有利于推动银行业的改革,打破银行业政银不分的传统局面,回归银行业的市场本性和商业可持续性^[11]。植凤寅提出鼓励和引导民营资本进入银行业,对于急于寻找资金出路的庞大民营资本来说是福音,可以将原来处在灰色地带的“地下金融”合法地推向前台,使得民营金融阳光化,有利于梳理和规范目前错综复杂的民间借贷市场,促进民营金融的理性健康发展^[1]。曹大飞认为银行业引入民营资本后,政府的监管压力和担保难度增大,建立存款保险制度可充分引入市场机制,在政府、企业、金融机构和个人之间分摊存款风险,同时可将风险补偿机制固化下来,降低储户对国家救助保证存款安全的预期,提高储户对银行进行监督的积极性^[12]。

三、民营资本进入银行业的效应分析

我国民营资本进入银行业目前仍处于初级发展阶段,民营主体银行以本土化服务为主,大多源于本地,服务本地。民营资本进入银行业,能有效推动现有银行体制的改革,同时也加大了监管的压力。

(一) 民营资本适度进入银行业的正面效应

1. 有利于推动银行业的市场化改革。纵观中国银行业的发展历程,地方法人金融机构在组建和发展过程中,往往在一定程度上受到政府的控制和干预,吸收民营资本适度进入可以稀释国有股权比例,迫使大股东在制定决策时能够考虑到中小股东利益,弱化行政干预。与此同时,民营资本进入银行业,增加了现有银行的资本量,能有效提高银行的资本充足率,帮助银行扩大网点规模,提升金融服务水平。

2. 有利于疏导民营资本。当前,由于实体经济不够景气、楼市调控政策不断加码和股市“熊”途漫漫,民营资本难寻出路。根据招商银行的一项调研数据,2011年我国私人可动用的投资资本总额达70万亿元,面对民营资本这支巨大的“生力军”,如果不加以正面疏导,那么必将出现资金炒作,其不良后果难以估量,在这种情况下,吸收民营资本进入银行业,将民营资本整合为金融资源,这对于解决民营投资难题、完善金融服务体系都具有重要意义,这可以使民营资本与金融政策、信贷政策、国家产业政策等实现更有效、更均衡的匹配与对接,加强对民营金融的有效引导,提升民营资本向产业资本的转化效率,真正促进民营金融以及整个社会经济的稳定持续发展。

3. 有利于服务实体经济。在我国,以国有银行为主体的间接融资在社会融资总量中占绝对优势,而国有银行或大型商业银行的贷款80%左右又投向大企业与大客户,贷款集中度相当高,广大小微企业和农户从正规金融获得融资十分困难^[13]。而民营资本一般呈现出资产规模小、经营灵活等特征,能较好地适应小微企业融资“小、急、频”的特点,并且民营资本大多基于本地、服务本地,了解本地经济和小微企业的发展状况,通常具有稳定的客户关系^[12]。让民营资本进入银行业,既解决了民营资本投资难的问题,又解决了中小企业融资难的问题^[14-15]。

(二) 民营资本进入银行业的负面效应

1. 过度开放引发恶性竞争。民营资本进入银行业需要稳步推进,如果步伐过快,将导致一定范围内银行数量的急剧增加,一旦当地经济发展水平和发展速度不能支撑众多银行业生存和发展,银行就会出现利差缩小、授信标准降低等情况,从而导致恶性竞争加剧、利润空间缩小、银行倒闭风险加大等问题。如1987年我国台湾地区开始积极推行金融业的对外开放政策,将民营资本引入商业银行,到1995年8月,台湾彰化地区出现了挤兑事件,造成了台湾历史上最大的区域性银行危机。从台湾银行业对民营资本开放的历程来看,过度开放容易造成民营资本的一哄而上,导致良莠不齐的民营资本入主银行业;而民营银行一般经营规模较小,抗风险能力较弱,民众的信赖度较低,政府信用对民营主体银行的隐形担保能力令人担忧。因此对民营资本进入银行业的过度开放极易引发区域性金融危

机,对金融业健康发展十分不利。

2. 投资比例限制弱化公司治理。目前,虽然民营资本进入银行业有投资比例限制,要求股权分散,但是仍然避免不了大股东实际控制现象的发生,其他中小股东利益可能受损,难以形成科学有效的内部治理机制。与此同时,股东背景复杂、高管人员兼职、关联交易频发等问题都使得经营风险难以有效控制。规模较大的民营企业往往通过实施多元化发展战略进入金融领域,实现金融与实体经济的有机结合,实现向商业银行、担保、典当以及小额贷款公司等全方位渗透,从而呈现出资本多方交叉、主业不突出、关联交易频繁等特点,风险交织纠结、交叉传染,极易引发区域性金融风险。

3. 退出机制的缺乏威胁金融系统稳定。与国有投资者和境外投资者相比较,以民营资本为主要股本的银行存在着经营不够稳定、内部治理结构不够健全、信用状况不佳等问题,同时,民营资本实力普遍较弱,入股商业银行还存在套取信贷资金等不良动机,致使民营资本进入银行业可能加剧银行的经营风险和流动性风险。退出机制是金融监管的最终手段,如果金融市场中金融机构只进不出,就很容易导致道德风险。对于问题严重的金融机构,如果不能及时勒令退出,那么只能令以后的退出成本越来越高,甚至威胁到整个金融系统的稳定。为保证金融系统的平稳健康发展,必须在放开对民营资本准入限制的同时加强监管,完善金融监管体系。

四、民营资本进入银行业的方式和策略

民营资本进入银行业有两种方式:资本的进入和机构的进入。资本的进入是一种存量改革,就是民营资本通过购买现有商业银行的股权来进入银行业;机构的进入是一种增量改革,就是民营资本通过设立新的商业银行进入银行业。

(一) 民营资本进入银行业的两种方式

1. 资本的进入。随着民营经济的快速发展,民营资本规模也随之迅速扩大,我们可通过各种途径增加银行业中民营资本股份,将现有的银行逐步转变为民营银行。我们认为,现存的股份制银行和城市商业银行与我们所倡导的民营银行最为接近,改造的基础最好,成本最小,应该将这两类银行作为我国改造全国性民营银行的突破口。同时,一部分农村信用社规模小、数量多,主要为地方经济服务,也可以通过重组改造成地方性民营银行。民营资本可以采取兼并、收购等方式,直接参股甚至控股股份制商业银行、城市商业银行或农村信用社。这种途径也比较常见,如在上市商业银行中,民生银行的民营资本已占总股本的 55.04%,在全国性的股份制商业银行中,比较典型的是浙商银行,其民营资本也已经占其总股本的 85.71%,这些数据说明,民营资本进入银行业的法律障碍已经逐步打破,事实上,民营资本已经成为银行等金融机构资本金的重要组成部分。

2. 机构的进入。目前,《中国商业银行法》和《中资商业银行行政许可事项实施办法》(以下简称《实施办法》)并没有明确规定民营资本是否可以以新设的方式进入银行业。《实施办法》中提出的境内非金融机构作为商业银行的发起人应具备的几项条件中有一条“银监会规定的其他审慎性条件”。银监会在拒绝批准设立新的商业银行时,往往把这一条作为“法律依据”。通过新设方式发展民营银行,其规模和速度必须受到严格控制,我国当前发展民营银行的内外环境决定了新设民营银行在较长时期内只能限制在区域性、地方性的范围内。在实践中,新设民营银行可以在两个领域展开:一是依托村镇银行等新型农村金融机构的改革,设立一些民营控股的村镇银行;二是在中小城市努力打造社区银行,在社区范围内按照市场化原则设立主要服务于社区个人客户的中小银行,在提供非金融增值服务的基础上积极开拓其金融业务,探索新的商业银行经营模式。

(二) 民营资本进入银行业的若干策略

民营资本进入银行业涉及民营企业、商业银行、监管部门、货币当局、政府等多个部门,是一项复杂的工程,其顺利实施和成功推进有赖于多方的协调和共同努力。

1. 制定完整的政策规则框架。允许民营资本进入金融领域本身是一种产权制度创新,尽管农村金融和地方金融对民营资本的大门已打开,但相关政策措施还存在许多不确定因素,为避免民营资本进入银行业过程中产生不必要的障碍,需要对审批程序、参与深度、政策干预、融合方式等市场敏感问题形成清晰的预期,应当谨慎有序地对民营资本开放,在规则制定、准入条件、开放范围等方面制定完整清晰的规则框架,以保证稳定高效的金融秩序。在选择准入方式时应优先考虑以资本准入改造产权的方式,同时,完善相关的配套政策措施,营造良好的外部环境,稳步推进机构准入。

2. 严格控制准入数量。监管部门应吸取台湾地区、俄罗斯等国家和地区的经验教训,对民间资本准入进行严格把关,使民营资本引入银行业的进程与当地经济发展和企业成长状况相适应。在吸引民营资本进入银行业时,首先严格把关进入的资格,并严格控制民营资本的引入规模和民营主体银行的数量。其次要注重地区差异,差别化发展。在东南沿海民营经济发达的地区,由于集中了大量的中小企业,为民营资本进入银行业提供了广阔的市场空间,可适当放宽数量和规模限制;在金融服务较为短缺的欠发达地区,可优先发展村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等资本要求较低的金融机构。最后还要综合考虑大型股份制银行、农村商业银行、城市商业银行、村镇银行等各类型银行机构及信托公司、农村小额贷款公司等非银行类金融机构的数量和资产规模,逐步推开,避免大批量发展,防止因引入民营资本而出现区域性的金融过度竞争问题。

3. 引导民营资本严格自律。我国的监管体系并不能适应民营资本大规模进入银行业,政府对这类银行业的监管成本过高,因此,必须考虑对民营资本进入银行业实施多元化的监督管理,建立区域性的民营银行协会,引入行业自律和社会监督。加强人民银行、银监会系统与民营银行协会的合作和信息共享,进行事前风险控制,及时发现民营资本经营银行存在的问题。要依赖市场力量形成外部约束,加强民营银行自律,营造公平有序的市场竞争环境,促使民营银行走上审慎规范经营的道路;与此同时,督促民营银行明晰产权关系,形成合理有效的公司治理结构,强化经营管理,提高银行应对市场变化的能力,一方面要避免出现股权过于分散难以形成发展合力的情形,另一方面也要防止出现个别股东一股独大后左右银行发展方向的问题。

4. 建立风险补偿和市场退出机制。一方面,通过建立银行业的市场退出机制,加快高风险银行业金融机构风险处置进程,形成优胜劣汰的市场竞争环境;通过流动性、资本充足率、盈利性、不良贷款率、管理水平以及对市场风险的敏感度等多个指标综合评价确立退出条件,预防风险集中和积聚,并要防止监管机构滥用职权干涉民营主体银行的正常运营。另一方面,在民营资本进入银行业规模不断扩大、国家信用隐性担保的局面被打破之后,有必要加快建立存款保险制度。长期以来,我国尽管没有显性的存款保险制度,但一直通过国家信用对存款实行隐性担保,金融机构一旦出现问题,由政府向储户进行补偿。引入民营资本后,政府的监管难度和担保压力明显增大,建立显性的存款保险制度可以在控制金融机构道德风险的同时,降低储户对国家救助保证存款安全的预期,同时,在政府、企业、个人和金融机构之间引入市场机制,分摊存款风险,保护存款者利益,维护金融系统安全乃至社会稳定。

总之,随着市场经济的深入发展,我国经济结构呈现出多元化的发展态势。党的十八届三中全会指出:“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用,深化经济体制改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。”^[16]金融业的改革要满足这一发展要求,必须建立多层次、多元化、立体式的金融市场体系和金融机构体系,也就是迫切需要民营资本真正介入以实现银行业的市场化,构建符合市场经济规律的健康有序的金融体系。与此同时,要建立显性的存款保险制度,加强金融基础设施建设,完善金融机构市场化退出机制,保障金融市场安全高效运行和整体稳定。

参考文献:

- [1] 植凤寅. 民间资本进入银行业的前景[J]. 中国金融, 2012(15):91.
- [2] 青木昌彦. 日本主银行体制及其与发展中国家经济转轨中的相关性研究[M]. 北京:中国金融出版社,1998.
- [3] Levine R. Stock markets, growth, and tax policy[J]. Journal of finance, 1991, 46:1445.
- [4] Deyoung R, Duffy J D. The challenges facing community banks; in their own words[R/OL]. [2013-11-20]. <http://ssrn.com/abstract=377780> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.377780>.
- [5] Porter E M. The competitive advantage: creating and sustaining superior performance [M]. New York: Free Press, 1998:46.
- [6] 徐滇庆. 金融改革路在何方——民营银行 200 问[M]. 北京:北京大学出版社,2002:1-128.
- [7] 林毅夫,李永军. 中小金融机构发展与中小企业融资[J]. 经济研究,2001(1):10-18.
- [8] 樊纲. 发展资本市场不能排斥民营银行[EB/OL]. (2001-03-27) [2013-11-20]. <http://www.hermes.com.cn/newfile/20010327c.asp#7>.
- [9] 陈晓红. 中小企业融资创新与信用担保[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [10] 牛建高,曹敏. 民营中小企业融资:基于银行合作的理论分析[J]. 经济经纬,2009(1):13-14.
- [11] 张盈盈. 民营资本进入银行业的“国民待遇”问题[J]. 海南金融,2009(1):25-28.
- [12] 曹大飞. 民间资本进入银行业的主要风险及对策[J]. 农村金融研究,2012(7):22-25.
- [13] 王元京. 吸引民间资本发展民营金融的出路[J]. 西部论丛,2010(9):13-15.
- [14] 卢亚娟,刘志友. 民营银行进入与商业银行经营监管框架的调整[J]. 经济学动态,2005(12):34-37.
- [15] 林峰,卢亚娟. 关于民营银行发展政策框架的思考——兼评民营银行问题的众多争论[J]. 南京审计学院学报, 2005(2):24-26.
- [16] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(1).

[责任编辑:杨凤春]

An Analysis on the Effects and Tactics of Private Capital Entering into the Banking Industry

LU Yajuan, CAO Yuanfang, JIANG Dingyin

Abstract: Since 2010 a series of achievements have been made with the entry of private capital into banking industry. The entry can motivate the market-oriented reform within the banking sector, avoid illegal fund-raising, and serve the real sector, but it also possibly goes with the potential risks of spurring vicious competition, weakening the corporate governance and threatening the stability of financial system. The entry has two channels including equity investment and the establishment of banks. With regard to the legislation on the entry, the authorities should complete the framework of related rules, strictly control the scale of the entry, and guide the private capital to be strict with self-discipline and to establish risk compensation and exit mechanism.

Key Words: private capital; private banks; deposit insurance system; the entry of banking industry; property system; limitations on entry