

中国经济改革研究基金会资助

《非国有金融机构与银行业竞争机制的发展》
课题研究报告

未经许可

不得转载

非国有金融机构与 银行业竞争机制的发展

课题主持人：谢 平

中国人民银行研究局

课题组

2000 年 3 月 8 日

课题主持人：谢 平 中国人民银行研究局 博士 研究员

课题组成员：沈炳熙 中国人民银行研究局 博士 研究员

焦瑾璞 中国人民银行研究局 博士 高级经济师

张 谦 中国人民银行研究局 博士

程建胜 中国人民银行研究局 硕士 高级经济师

李 萱 中国人民银行研究局 硕士 经济师

刘明志 中国人民银行研究局 博士

郑耀东 中国人民银行合作金融监管司 博士

李 妍 中国人民银行研究局 硕士 经济师

宋小梅 中国人民银行研究局 副研究员

总报告执笔人：沈炳熙 焦瑾璞

目 录

非国有金融机构与银行业竞争机制的发展——总报告.....	(1)
中国的非国有金融机构的概念与界定——分报告之一.....	(43)
非国有金融机构发展的历史必然性——分报告之二.....	(50)
非国有金融机构的发展演变——分报告之三.....	(59)
非国有金融机构与金融业的竞争机制发展的实证分析 ——分报告之四.....	(70)
非国有金融机构的风险控制与监管——分报告之五.....	(82)
非国有金融机构亟须解决的问题——分报告之六.....	(90)
非国有金融机构发展战略和对策——分报告之七.....	(99)

非国有金融机构与银行业竞争机制的发展

一、课题的研究中心、概念解释和基本论点

（一）课题的研究中心

本课题研究的核心是非国有金融机构与银行业竞争机制的发展，重点是研究为什么在大量非国有金融机构发展的同时，国有金融机构仍然处于垄断地位，金融业的竞争机制发展缓慢，通过实证分析，研究和解释其原因，并对涉及的几个理论问题进行探讨。在对主题进行分析的同时，还对金融业中的非国有经济成份大大低于非国有经济的发展、非国有金融机构的发展与非国有经济的发展的不对称性、非国有金融机构的数量及分布与中小企业的数量及分布的不对称性等问题进行了涉猎和分析。

（二）非国有金融机构的概念界定

本文提出的非国有金融机构概念，主要是从金融机构的所有制方面界定的，即非国有独资的金融机构。目前，中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行实行国有独资的所有制形式，其它全国性商业银行和城市商业银行均是采用股份制形式，其入股资金既有财政资金，也有企业法人资金。我国众多的城乡信用社作为合作性金融机构，有大量的居民个人投资和股份。1996 年成立的中国民生银行，主要是由私营企业法人入股投资。还有在深圳证券交易所上市的深圳发展银行和在上海证券交易所上市的上海浦东发展银行，居民个人可以通过股票市场买卖其股票和所有者权益。其它的一些非银行金融机构也基本上是采用股份制的形式。因此，根据上述金融机构的所有制形态，可以简单地将非国有金融机构界定为，除四大国有商业银行以外的金融机构，均含盖在非国有金融机构的概念之内。

如果简单地将非国有金融机构定义为除四大商业银行以外的金融机构，则定义范围过大，且由于我国金融机构数量众多，将会对本文的研究造成很大麻烦，使本课题不易集中力量重点研究国有金融机构和非国有金融机构的竞争机制问题。同时，其他的一些非银行金融机构尽管数量较多，但其市场份额很小，在金融市场中的影响较小，不足以造成较大的影响。为了研究的便利和概念清晰，本文所指的非国有金融机构就是指除四大国有商业银行之外的 10 家跨区域的股份制商业银行、90 家城市商业银行、2 家住房储蓄银行、3200 多家城市信用社和 41000 多家农村信用社，**即 102 家商业银行和近 45000 家城乡信用社。**

在对非国有金融机构进行界定时，有一点需要说明，即对没有经中国人民银行批准的从事金融业务的机构的界定。按照《中华人民共和国中国人民银行法》，凡是没有经过中国人民银行批准的从事金融业务的机构，均为非法金融机构，其从事的金融业务属于非法金融业务，要予以取缔和整顿。目前，正在进行取缔整顿的农村基金会就不属于金融机构。还有民

间借贷，因其资金借贷活动没有经过金融中介，不属于金融活动，只能归属于民间信用关系。另外，对于高利贷现象，我们认为不仅由于借贷双方没有经过信用中介，并且借贷的目的是以高息谋利，不仅不是严格意义上金融活动，而且从来都是非法金融活动，是受打击的对象。为此，在本课题的研究中，我们将不包含对非法金融机构的研究，也不为此作出评价。

（三）非国有金融机构的主要类型及其简况

按照上面对非国有金融机构的定义界定，本课题界定的非国有金融机构的基本情况如下（截止到 1999 年底）^①：

1、跨区域的股份制商业银行。主要包括交通银行、中信实业银行、中国光大银行、华夏银行、中国民生银行、广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、福建兴业银行、上海浦东发展银行。截至 1999 年 12 月 31 日，10 家股份制商业银行共有机构 4100 多个，从业人员 86800 余人。总资产、存款余额、贷款余额分别为 13100 多亿元、6000 多亿元和 5000 多亿元。其中资产总额在 1000 亿元以上的有交通银行、光大银行、招商银行、中信实业银行和广东发展银行。

2、城市商业银行。共 90 家。到 1999 年底，城市商业银行资产总额 4990 多亿元，存款 2800 多亿元，资产总额在 200 亿元以上的有上海、北京、广州、天津城市商业银行 4 家。据我们了解，住房储蓄银行只有烟台住房储蓄银行和蚌埠住房储蓄银行两家，到 1999 年底，资产总额 85 亿元，存款 61 亿元，其业务基本上与城市商业银行的业务一致。这两家银行原业务范围是只从事有关住房方面的金融业务，但由于其业务量太小，不足以维持，并且我国住宅商品化进程缓慢，因此后来逐渐向城市商业银行方面转化。为了本课题分析的方便，我们将其归到城市商业银行一类。

3、城市信用社。1999 年末，城市信用社资产总额为 2700 多亿元，各项存款 4000 多亿元。

4、农村信用社。1999 年末，农村信用社资产总额 13900 多亿元，各项存款余额 7380 多亿元。

（四）课题的研究方法和基本论点

对中国非国有金融机构与银行业竞争机制进行研究，是一个崭新的课题。我们的研究方法主要基于三条脉络：一是通过对中国非国有金融机构发展背景和发展轨迹的分析，研究非国有金融机构目前存在问题的原因，探讨我国非国有金融机构进一步发展的制度背景。二是通过比较非国有金融机构与国有银行的经营优劣及竞争力强弱，探讨非国有金融机构发展壮大的途径。三是理论分析，这也是贯穿全部课题的基础，对非国有金融机构发展中出现的问题和有关现象进行分析研究，从理论的高度总结和探讨非国有金融机构在中国金融格局中的作用和影响，以及以后的发展和完善问题。

通过我们的研究和分析，本课题主要有以下论点。

1、我国最典型的非国有金融机构是城乡信用社，其中，城市信用社最初允许自然人入股，尤其是 90 年代初期海南、北海等地组建的一些城市信用社，完全是私人控股，且具有充分的控制管理权和剩余获得权，但最终却都出现了高不良资产、挤兑和资不抵债，以及最后的倒闭；农村信用社的发展历史很长，开始于建国初期，最初是典型的和标准的合作性质，但由于中国计划经济制度的制约，使其成为国家银行的下属机构，其合作性质逐渐淡化，脱离了合作制的基本特征，目前也是大面积亏损和 1/3 资不抵债、不良资产比例高，以及进一步发展困难重重。据此，我们认为，城乡信用社的出路只有走向城市商业银行或者农村商业银行，在现有基础上进行规范将不会有其生存的空间。在理论上可以得出下面的结论：金融业中非国有金融成份与经济中的非国有经济成份的发展不对称，有其内在的原因和中国经济发展的特殊性，如果将目前非国有经济融资困难归结为非国有金融机构不发达，则未免失之偏颇。金融机构的所有制与其提供的金融服务量的多少及其服务对象所有制成份没有直接相关联系。

2、通过非国有金融机构与国有银行在资产、存款、贷款、利润、货币市场等方面的比较分析，以及非国有金融机构之间在上述方面的比较分析，总结出非国有金融机构的一般行为特征和竞争力强弱。从机构分布上看，非国有金融机构分布存在着两极分化，股份制商业银行主要分布于经济比较发达的中心城市，而城乡信用社则点多面广，特别农村信用社很多是在农村，有着相对的固定市场，且没有大的金融机构与之竞争，但发展状况也很不好。从业务经营行为上看，非国有金融机构是在四大国有商业银行寡头垄断的“夹缝中求生存”，承担着较大的生存发展压力，其行为特征的市场化比较明显。从竞争力分析，非国有金融机构具有潜在的市场竞争力，但抵御风险的能力有限，倘若经营不善，亏损倒闭不可避免。从效率指标分析，非国有金融机构赢利能力强，但由于其规模限制，在市场竞争中的份额不大。我们得出的结论是：应鼓励非国有金融机构的发展，这是完善中国金融体系的重要一环，因此，要继续按股份制路子发展全国性股份制商业银行，继续在规范合并城市信用社的基础上组建城市商业银行，进一步规范整顿农村信用社，在可能的条件下加快组建农村商业银行，在经济不发达的地区仍要坚持走合作制的路子。

3、研究中很明显地看出，我国非国有金融机构的发展有其特殊性。80 年代和 90 年代初期是我国非国有金融机构发展的黄金时代，但进入 90 年代中后期以来，由于全球金融风险 and 国内金融风险的影响，非国有金融机构传统优势部分逐渐消失、市场份额逐步收缩，特别是迄今为止关闭的金融机构都属于非国有金融机构这一事实，引发了人们对非国有金融机构发展问题的讨论，诸如产权问题、规模经营问题、管理问题、信誉问题等，其中最具有争议性问题是非国有金融机构有没有发展空间。从我国非国有金融机构发展过程中可以看到，不同类型的非国有金融机构有着不同的发展优势：股份制商业银行有着较为清晰的产权制度、适度的规模经营，需要完善的则是管理制度，提高信誉程度；而城乡信用社管理问题更加突

^① 《2000 ‘中国金融展望’》，中国人民银行。

出。除此之外，另一制约非国有金融机构发展的因素是缺乏一个公共的支付清算网络，在这方面，四大国有商业银行在资金清算网络上占有绝对的垄断，中国金融业亟需有一个统一的支付清算网络。因此，我们认为，非国有金融机构基本制度是可行的，有其发展空间，在有些方面的作用具有不可替代性。但不能重新走以前的老路，要适应我国经济发展的基本趋势，走商业化经营，真正按市场法则运行，建立起完善的市场竞争机制，共同促进金融业的健康发展。

专题材料一：

中国的金融机构类型

截止到 1999 年底，中国金融机构主要包括中国人民银行、政策性银行、国有独资商业银行、邮政储蓄机构、其他商业银行、城市商业银行、城市信用社、农村信用社、信托投资公司、财务公司、租赁公司等。

详细划分，可以归纳为银行金融机构和非银行金融机构。

银行金融机构主要由以下几种类型构成。一是中央银行，即中国人民银行。二是政策性银行，即国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行。三是国有独资商业银行，即中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行。四是跨区域的股份制商业银行，共有 10 家，即交通银行、中信实业银行、中国光大银行、华夏银行、中国民生银行、广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、福建兴业银行、上海浦东发展银行。五是住房储蓄银行，共 2 家，即烟台住房储蓄银行、蚌埠住房储蓄银行。六是城市商业银行，共有 90 家，主要集中在大中城市。七是外资银行，共 172 家。

非银行金融机构主要由以下几种类型构成。一是城市信用社，共有 3240 家。二是农村信用社，共有 41508 家。三是信托投资公司，共有 239 家。四是财务公司，共有 71 家。五是租赁公司，共有 15 家。需要指出的是，城市和农村信用社按业务性质划分，应属存款货币类金融机构，尽管在性质上是合作金融，但实际上已经是商业银行化的金融机构，这也是我国城乡信用社的特殊性，它与信托投资公司、财务公司和金融租赁公司不同。

专题材料二

樊纲谈发展非国有金融（2000-01-07）（摘自国务院发展研究中心网站）

过去二十年中国经济发展和结构的变化，如果有什么最严重的问题的话，就是发展起了一个很大的非国有产业部门，它贡献了 74% 的工业增加值、63% 的 GDP，但却没有发展非国有金融市场。非国有经济在总的金融资产中所占的比重不到 20%，这还算上了那些国有

股份的金融企业，非国有经济实际能拿到的贷款占银行贷款总额的不到 20%。创造不到国民生产总值 30%的国有部门占用了大多数金融资产，而创造了 70%的国民生产总值的非国有部门只能用很少部份金融资产。这就产生了一个双重的问題：一方面是国有企业的坏债这几年已发展到不能容忍的地步，以致中央银行、中央政府从 1996 年开始把控制坏债作为自己的首要任务，到现在终于出现了连国有银行都不愿贷款给那些债台高筑的国有企业的情况。另一方面，非国有经济的融资渠道不畅，其发展受到了融资的限制。1998 年中央政府和中央银行积极鼓励国有银行向中小企业贷款，尽管总量有所增加，但总的来讲，非国有经济的融资渠道在收缩。因此 1998 年非国有投资历史上首次出现了下降 3.5%的局面，从而造成了投资需求不足和通货紧缩；国有企业已经难以为继，银行惜贷，同时非国有经济又得不到发展。

从这个意义上说，目前中国的宏观经济问题确实和金融直接相关，而处理起来必须严格区分短期的宏观政策和长期改革的关系。从长远来看，要想根本解决这一问题，金融改革是当务之急，但这又涉及到金融改革怎么改的问题。中国改革的一个重要经验和教训，就是如果想改革这个体制，第一步要做的就是发展一个新的东西，而不是先去改旧的东西。没有新体制的发展、没有竞争的发展，它是改不动的。现在之所以改革非国有经济，是因为非国有经济有了很大的发展，市场竞争有了很大的发展，逼得它去改革，把垄断打掉。金融体制改革也是这样，金融体制现在最缺的就是竞争。大家寄希望于开放，开放能促进改革，但内部竞争也是很重要的。内部竞争的发展，实际上能使中央银行提高对金融市场竞争的监管水准，从而更好地应付金融开放后国外历史悠久、经验丰富的金融家们的进入。因为如果真正金融开放，国外来的一些银行可不管你国有企业的坏债问题，而是先把最好的客户拉走。所以从金融改革的角度讲，发展非国有金融机构、非国有金融市场应该作为中国首要的任务去做。这件事情做好了，其他很多事会跟上，包括国有企业的改革、国有银行的改革。总之，中国需要大量的、非国有的中小金融机构的发展，在这个基础上再进一步发展大的全国性的金融机构。

二、非国有金融机构产生和发展的背景分析

中国从建国初期到 1978 年的三十年间，基本是以公有制为主体的计划经济体制，其他所有制经济所占比例微乎其微。在此基础上，中国建立了集中统一的“大一统”金融体系，即中国人民银行体系，包括中国人民银行总行、分行、支行、农村信用社（实际上成了中国人民银行的基层营业机构）。虽然，这期间也成立过其他银行，但经几起几落后，仍又纳入

了中国人民银行体系。改革开放后，为适应国民经济发展需要，金融体系也进行了全面的改革，先后恢复或成立了中国农业银行、中国工商银行、中国建设银行^①。随着经济体制改革的不断深化，经济结构发生了巨大变化，非公有制经济发展很快，金融领域中的非国有金融机构先后成立。

（一）非国有金融机构产生的背景分析

非国有金融机构的产生和发展是与我国实行改革开放的政策同步开始的，可以说，非国有金融机构的产生也是经济体制改革和金融体制改革逐步发展的结果，其产生既有深刻的经济体制改革背景，也有深刻的金融体制改革背景。

1、经济体制改革背景

从 1979 年开始，我国实行改革开放的基本国策，逐步放开了对非国有经济成分的限制。改革首先是从放松对农村私有制的限制，实行农业生产的包产到户开始，在很短的时间内，取得了巨大成功。1984 年城市经济体制改革开始以后，放松了对城镇个体工商户经济、中外合资和私有经济等非国有经济形式的限制。非国有经济在改革开放中逐步壮大起来。到 1999 年为止，非国有经济在国民经济中所占的份额已经举足轻重，非国有产业部门贡献了 74% 的工业增加值、63% 的 GDP^②。

非国有经济在我国之所以得以快速发展，还得益于在经济体制改革过程中，中国政府一直支持和鼓励非国有经济的发展。1982 年 12 月 4 日制定的宪法第六条规定“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。……实行各尽所能按劳分配的原则”，第十一条指出“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充”；1988 年 4 月 12 日通过的宪法修正案第一条明确指出在宪法第十一条增加“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在与发展。私营经济是社会主义全民所有制经济的补充”；1999 年 3 月 15 日通过的宪法修正案第十二条不仅认定中国目前处于社会主义社会的初级阶段，而且在第十四条强调“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”，在第十六条指出“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”。1999 年全国人民代表大会通过的《个人独资企业法》表明国家不仅允许发展非国有经济，尤其是私有经济的态度，而且表明了政府鼓励和保护发展非国有经济尤其是私有经济的立场。显而易见，通过 20 年的实践，全国人民已经意识到非国有经济对发展国民经济，提高人民生活水平的重要性，最后以法律形式加以确定。非国有金融业是非国有经济的一个组成部分，非国有经济的快速发展，使客观上与之相适应的非国有金融机构应运而生。

2、经济结构的变化

^① 中国建设银行的前身是中国人民建设银行，1996 年 3 月，更名为中国建设银行。

^② 中国新闻社 2000 年 1 月 5 日报道，樊纲认为，过去 20 年中国经济发展和结构变化，就是发展起了一个

改革开放以来,由于非国有经济的迅速成长,国民经济的所有制构成也发生了巨大变化,国有经济的主导地位虽然没有改变,但在数量上由原来的绝对多数地位一步步下降到目前大致三分之一的局面,形成集体经济、国有经济与其它所有制“四、三、三”的格局。1997年以来,各种所有制比例格局继续变化,以股份制为代表的所有制结构发展迅速。据统计^①1998年,国有工业产值比重为34%,正好三分之一,集体工业产值比重下降为15%,其它所有制工业产值上升为51%,占据“半壁江山”。与经济结构变化相适应的是金融机构的所有制结构的变化,原来单一的国家所有制体制被打破,以股份制形式发展的跨区域的股份制商业银行和城市商业银行异军突起。

与此同时,经济结构的变化,实际上直接促使了国民收入及其分配体制的变化,使得我国原有的以财政分配为主体的收入分配格局发生了根本性变化,国民收入分配出现向居民部门倾斜的趋势,也就是说非国家持有的财富增加,表现为居民部门可支配收入从1978年的50.07%持续提高至1995年的68.68%^②。家庭和私人部门持有的财富在增加,但都缺少投资工具,客观上也为非国有金融机构的发展提供了资金基础。集体或私人部门在向实体经济投资的同时,不少的投资也投向了非国有的金融机构。

3、金融体制改革和发展背景

众所周知,改革开放以前我国的金融体系是“大一统”的金融体制,明显地不适应改革开放以后中国经济体制改革和金融体制改革和发展的需要。尽管改革开放初期,我国先后恢复了和建立了中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行和中国工商银行四家国有商业银行。但由于国有商业银行的客户群定位在大中型企业,并主要为国有经济服务,其垄断经营造成了国有商业银行服务意识差、服务水平差和效率低下的“衙门”作风,使得一些迅速发展的乡镇企业和个体小农经济的金融服务得不到满足。因此,从1979年第一家城市信用社成立以后,相应的一些非国有金融机构,如信托投资公司、租赁公司、农村信用社很快地发展起来了。同时,外国金融机构开始进入中国境内设立代表处或营业机构。80年代中后期,以1987年股份制的交通银行成立为标志,跨区域的股份制商业银行先后建立。90年代中期开始,股份制的城市商业银行逐步建立。至此,非国有金融机构逐步形成自己的优势和竞争能力,成为中国金融体系中的重要组成部分。

4、基本结论

从非国有金融机构产生的经济和金融背景分析,除了政策方面的鼓励外,其内在动力是改革开放以来经济结构发生变化、国民收入分配向个人倾斜,以及经济生活中的货币化程度的提高。这些变化一方面使手头富裕的企业和个人需要有提供方便金融服务的金融机构,促使金融机构也要多样化,在金融投资工具单一的情况下,提供方便的储蓄投资。另一方面是

很大的非国有产业部门,它贡献了74%的工业增加值、63%的DGP,但却没有发展非国有金融市场。

^① 《发展研究》第3期,1999年8月31日

^② 资料来源:1978年数据根据课题报告《社会资金流量核算方法与实际应用研究》(1990-1992)测算,1995年数据根据《中国统计年鉴》(1998)。

经济的高速发展，需要尽可能多地动员储蓄资源，并将储蓄资源运用到投资方面，疏通储蓄向投资的转化渠道。越是经济发展和经济活跃，以货币为表现的金融行为就越贯穿经济生活的方方面面，经济生活中的货币信用关系也就越重要，就越需要为之提供金融服务的金融中介。在以国家所有制为基础的国有大型金融机构不能有效满足上面的两方面变化时，由企业法人以及个人投资而成立的一些非国有金融机构就应运而生了，并且处于转轨时期的中国经济，各项制度并无一定的规定，非国有金融机构，尤其是以城市信用社和股份制商业银行为代表的非国有金融机构在国有金融垄断市场的“夹缝”中异军突起。从这一角度分析，非国有金融机构的产生，并非是与非国有经济的发展相对应的，实际上造成了金融内容（功能）与形式的不对称性和背离。这种功能与表现形式的不对称性越大，越表明功能的强化和形式的更加独立化，它在形式上越需要作为一个独立的部门存在，它的业务和技术越具有高度专业性。也就是说无论其形式如何，其提供的金融功能是经济发展需要的，是具有技术性和专业性的。就好象“大的百货公司”与“便民店”的关系，其形式尽管不一样，但其提供的基本功能是一致的，否则也就不可能生存。因此，改革开放初期非国有金融机构的发展，是经济发展和社会发展对金融功能的需要，但其产生的形式就明显带有时代的特征，其所有制结构也就千差万别，不拘一格。经济发展对其需要的是其提供的金融服务功能，而对其形式重视不足。

（二）非国有金融机构的发展分析

在我国的非国有金融机构中，农村信用合作机构具有悠久的历史，城市信用社产生于改革开放初期、发展于 80 年代，而股份制商业银行产生于 80 年代后期、发展于 90 年代，城市商业银行则是产生和发展于 1995 年以后。在非国有金融机构的整个发展过程中，1993 年是一个里程碑，主要是当年 12 月国务院决定从 1994 年开始深化金融体制改革，自 1994 年开始中国金融体制改革进入了一个新的发展阶段，金融制度环境发生了重大变化。因此，对非国有金融机构的发展分析，从时间上，我们以 1993 年为界分为两个主要时间段。从总体上来看，这些非国有金融机构的发展是一波三折，分析其发展历程，有利于我们清楚认识目前非国有金融机构的问题，理解其与国有金融机构和整体经济的关系。

1、1993 年以前

（1）农村信用合作社的发展历程

早在第一次国内革命战争时期，在农村革命根据地，为帮助农民解决资金困难，反对高利贷剥削，就建立了农村信用合作社。随着信用合作化和国民经济的发展，农村信用合作社经历了曲折的发展历程。解放初期，我国对农业进行社会主义改造是通过生产合作、供销合作、信用合作三种形式进行的，在发展生产合作、供销合作的同时，顺利推动了信用合作的发展，到 1954 年底，信用社发展到 12.4 万个^①，在全国大多数地区实现了一乡一个农村信用社。一九五八年“大跃进”到“文化大革命”（1958 年—1977 年）期间，由于受“左”倾

思想的影响，信用合作社遭到严重的破坏，机构、人员和业务处于萎缩状态。十一届三中全会以后，随着经济体制的改革，农村信用合作社的体制改革也逐步展开，1977 年农村信用社由中国人民银行管理，1979 年中国农业银行恢复后，农村信用社交由中国农业银行管理，形成了由农业银行统一管理、农业银行与农村信用社分工协作的农村金融体制。在农业银行的领导和管理下，农村信用社的各项业务得到恢复和发展。1980 年 8 月，中共中央对信用社的改革作了明确的指示：“把信用社下放给公社办不对，搞成‘官办’的也不对。这都不是把信用社办成真正集体的金融组织。信用社应该在银行的领导下，实行独立核算，自负盈亏。它要办得活一些，不一定受银行一套规定的约束，要起民间借贷的作用。”

1985 年开始，农村信用社开始了第一次全面改革，主要内容是：进一步充实和健全民主管理制度；农业银行不给信用社下达指令性业务指标，逐步取消中国农业银行对信用社的亏损补贴，信用社实行独立经营、自负盈亏；建立信用社的县联社，以利于在全县范围内调剂信用社的资金余缺，对农村信用社各项业务的发展和内部管理的改进起到了明显的作用。尽管这次改革没有突破国家银行管理的框框，合作制、民主管理也没有得到很好的体现，但是，这一时期农村信用社在中国农业银行的领导下，发展十分迅速。到 1995 年底，全国已有独立核算农村信用社 5 万多个，县级联社 2400 多个；所有者权益达 632 亿元，其中实收资本 378 亿元；各项存款余额达 7173 多亿元，其中储蓄存款 6196 亿元，农村储蓄的 60% 以上是农村信用社吸收的；农村信用社总资产 9857 亿元，其中各项贷款余额 5176 亿元，60% 以上的农业生产贷款、80% 以上的农户贷款以及 70% 以上的乡镇企业贷款都是农村信用社发放的。

由此可以看出，农村信用社的发展历程是一个由真正的合作信用组织慢慢向国有银行的分支机构或基层营业机构的过渡过程，其原来的合作金融性质已荡然无存。个中根由，当然是由计划经济体制造成的，农村信用社走的也是一条“一大二公”的发展道路。

（2）城市信用社的发展历程

中国城市信用合作社是在改革开放初期开始产生和发展的。当时集体经济和个体经济在改革开放的大潮中蓬勃发展，商品流通渠道扩大，市场交易活动增多，随之银行业务量急骤增加，一时间曾出现了集体经济和个体经济户在银行“开户难、结算难、贷款难”的问题，在这种情况下，一种与之相适应的金融服务机构——城市信用合作社应运而生。在 1979 年河南省漯河市成立我国第一家城市信用社之后的数年内，城市信用社迅速发展，遍布全国各个城市，到 1986 年底，我国城市信用社已有 1300 多家。这个时期，城市信用社基本处于性质不明、业务范围不明、无章可循、自由发展的状况。1986 年，中国人民银行颁布了《城市信用合作社管理暂行规定》，明确了城市信用合作社的性质，确定了城市信用合作社的管

^① 资料来源：《当代中国的金融事业》第 451 页，中国社会科学出版社出版。

理体制，规范了城市信用合作社业务范围，自此，城市信用合作社的发展步入了规范化发展的轨道。1988 年，中国人民银行对《城市信用合作社管理暂行规定》进行了修改和完善，下发了《城市信用合作社管理规定》。但由于城市信用合作社发展速度过快，出现了机构设置不规范、布局不合理，经营管理混乱，组建单位行政干预过多等问题，这些问题严重影响了城市信用合作社的健康发展，为此，1989 年 12 月，中国人民银行下发了《关于进一步清理整顿城市信用合作社的通知》，开始按照《城市信用合作社管理规定》的要求，对城市信用合作社进行全面清理整顿，这项工作至今仍在继续。此后的 1990 年，中国人民银行开始进行组建城市信用合作社联合社的试点工作，以进一步加强对城市信用合作社的管理，理顺城市信用合作社管理体制，强化对城市信用合作社的管理。

不难看出，我国城市信用合作社在设立之日就没有遵循合作制、民主管理的原则，实质上是单一的股份制小商业银行，从股权结构、治理结构、业务范围看均是如此，而在以后的发展中又偏离了为地方中小经济发展服务的方向，失去了自己应有的发展特色。在经营管理上，城市信用合作社的设立是按照银行体制来组建的，经营的也是银行业务，存在着单个城市信用合作社的规模大小不一，有的资产规模可达十几亿元，而大多数资产规模却只有几千万元，而结算渠道不畅，更是困扰城市信用合作社发展的一个重要因素。

（3）股份制商业银行的建立和发展

为适应市场发展对资金需求的多种形式，促进金融机构的竞争机制，完善我国的银行体系，从 1986 年起，我国股份制商业银行开始建立。1986 年 7 月，国务院决定重新组建交通银行，1987 年 4 月 1 日，交通银行总管理处由北京迁往上海。新组建的交通银行是第一家全国性、综合性的股份制银行，实行董事会领导下的总经理负责制。它既经营本外币业务，又经营保险、证券、投资、租赁、信托等各种非银行金融业务，是当时唯一的一家不受业务分工限制的银行。随着中国沿海开放地区特别是经济特区经济的快速发展，从 1987 年起，为本地区经济发展组织融通资金的区域性商业银行先后成立。1986 年，招商银行首先获得中国人民银行批准，1987 年 4 月正式对外营业。1987 年 4 月，中信实业银行成立。1987 年 12 月，经中国人民银行批准，深圳发展银行正式营业。该行是中国首家公开发行股票并挂牌上市的银行。1988 年 6 月，经中国人民银行批准，福建兴业银行成立，同年 8 月对外正式营业。1988 年 6 月，经中国人民银行批准，广东发展银行成立，同年 9 月正式对外营业。1992 年 10 月，上海浦东发展银行成立。1993 年，海南发展银行成立。在区域性股份制银行纷纷新设的同时，中国人民银行也批准设立了若干全国性股份制商业银行。1992 年 8 月，中国光大银行成立。1992 年 12 月，华夏银行成立。另外，1987 年经中国人民银行批准，还成立了烟台住房储蓄银行和蚌埠住房储蓄银行，也纳入了股份制商业银行的管理范围。

这一时期，股份制银行主要分为两类，即全国性股份制商业银行和区域性股份制商业银

行，区域性股份制商业银行的经营地域只能在审批的区域内。这些银行基本上是按照商业银行模式组建的，分支机构的设立也基本上是按市场原则和成本效益原则规划，人事制度较为灵活，业务量、机构数量、人员等指标快速增长，开始打破由四大国家专业银行垄断的局面，在一定程度上与国有银行展开了竞争。

2、1993 年以后

1993 年是中国金融体制改革的重要时间段，主要表现为 1993 年以后中国的金融制度环境发生了很大变化，金融体制开始按照社会主义市场经济发展需要而构筑，随后的几年内，加大了对农村信用社的规范整顿、在对城市信用社规范整顿的基础上开始组建城市合作商业银行、区域性股份制商业银行开始跨区域设立分支机构，非国有金融机构的发展进入了一个新阶段。

(1) 规范整顿农村信用社

对农村信用社的规范整顿主要是以 1996 年 8 月国务院颁布了《国务院关于农村金融体制改革的决定》为标志。农村信用社的规范整顿目标是农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系，要把农村信用社办成农民入股、社员民主管理、主要为入股社员服务的真正的合作金融组织。农业银行不再领导和管理农村信用社，其业务管理，改由县联社负责；人民银行的各级行在机构设置、服务方向、利率管理、风险管理、有关人员任职资格等方面，加强对农村信用社的监督。农村信用社与中国农业银行在平等自愿的基础上，继续发展业务往来，共同支持农村经济的发展。脱钩后的农村信用社由各级农村金融体制改革领导小组办公室领导和管理。但各级农村金融体制改革领导小组办公室主要是由原农业银行信用合作管理部门的干部组成，对农村信用社的管理，基本沿袭了农业银行的管理方法和管理制度。1997 年 9 月，根据国务院领导指示和国务院办公厅转发《中国人民银行关于进一步做好农村信用社管理体制改革的意见》的要求，中国人民银行自上而下设立了农村合作金融管理机构，并将各级农村金融体制改革领导小组办公室中原农业银行身份的干部全部划转到人民银行工作，自此，中国人民银行承担了对农村信用社的引导和直接监督的职能。

农村信用社与中国农业银行“脱钩”后，由于多种原因，农村信用社多年积聚的矛盾逐步显现，风险日益暴露，突出表现在信贷资产差，亏损严重，资不抵债比例高。从目前对农村信用社的规范整顿工作看，建立起真正的民主管理的合作制的农村信用社难度较大，不可能一蹴而就。其中，仅清理核实旧的股份就需要一定时间，特别是经过建国初期的股份根本就无从寻找。再一个就是农村信用社的贷款质量问题，从我们的调查情况看，农村信用社贷给农民的钱收回一般是没有问题的，真正有问题的是贷给村办、乡办、县办各类企业的钱，目前出现的各类乡镇企业效益普遍滑坡以及破产转制风潮，对农村信用社的冲击最大，因为乡镇企业所有资本金中贷款 70%左右来自农村信用社的贷款。这也是造成目前乡镇企业、集体企业融资渠道不畅的原因之一。

(2) 在规范整顿城市信用社的基础上组建城市商业银行

根据 1993 年国务院颁布的《关于金融体制改革的决定》，经过 1994 年一年的准备，从 1995 年起，开始在大中城市分期分批组建城市商业银行。

中国的城市商业银行是在合并原有城市信用社并加以规范整顿的基础上建立起来的地方性股份制商业银行，它的设立程序经过了组建、筹建、开业三个阶段。城市商业银行在成立后两年多的时间内，名称几经变更。组建初期，将其定名为城市合作商业银行；1996 年，更名为城市合作银行；1997 年 12 月，更名为城市商业银行。在国务院的统一部署下，中国人民银行设立领导小组，统一组织城市商业银行的组建工作。按照《国务院关于组建城市合作银行的通知》确立的组建原则和程序，首先在北京、天津、上海、深圳、石家庄五个城市进行试点，1995 年 7 月，我国第一家城市商业银行——深圳城市商业银行正式开业，同年，北京、上海城市商业银行相继开业。随即，将试点城市扩大到哈尔滨、沈阳、青岛、济南、南京、杭州、郑州、武汉、广州、重庆、昆明十一个城市。1996 年在总结首批试点城市组建工作经验的基础上，逐步完成了 35 个大中城市商业银行的组建工作。1996 年 6 月，城市商业银行组建工作领导小组决定，在 35 个大中城市以外的地级城市中，市区内国民生产总值达到 57 亿元以上的共 60 个经济比较发达的沿海、沿江、长江三角洲、珠江三角洲、环渤海等经济发达的城市开始城市商业银行的组建工作；1997 年 12 月，根据以上城市商业银行的组建进程，国务院批准在东莞等 58 个地级城市继续开展组建城市商业银行的工作。到 1998 年末，共有 158 个大中城市纳入城市商业银行的组建范围，其中有 88 家城市商业银行开业，共吸收了 1200 多家城市信用社。

城市商业银行的组建工作是通过清理整顿、清产核资、股权评估、组建验收等步骤进行的。第一、选择熟悉金融企业资产评估业务、具备财务审计和资产评估资格、信誉良好的中介机构对城市信用社进行清产核资；第二、中介机构根据中国人民银行批准的城市信用社清产核资方案，按照统一的基准日，对城市信用社的资产、负债和所有者权益进行核实、评估，并形成《城市信用社净资产确认书》，由于城市信用社的资产主要是信贷资产，多数是通过借贷关系和帐面数字体现的，搞清这部分资产的状况难度很大；第三、对确定为可分配的净资产，按有关规定，计算折股系数，确定股东股份，统一向城市商业银行入股，以便统一股权，实行同股同权、同股同利；第四、清理财政信用，制定相应的财政信用资金管理办法，将市、区两级财政信用资金统一纳入城市商业银行；第五、完成上述工作后，中国人民银行要组织对以上工作进行审查，对有问题的提出整改意见，待整改工作完成后，进入筹建阶段。

筹建阶段的工作是设立城市商业银行的实质性工作，主要是通过筹集股本金、确定主要负责人员等一系准备工作来完成的。第一、筹集股本金。按照《中华人民共和国商业银行法》、《城市合作银行管理条例》的规定，城市商业银行的注册资本金最低限额为 1 亿元人民币，也就是说，如果原城市信用社的股东（包括集体私营企业、个体工商户、城市居民）和地方财政向城市商业银行的投资之和不足 1 亿元人民币的，则要按规定向法人单位募集股本金。当时，资本金不足是普遍存在的问题，而一次募集到位，难度较大，大多数都采用了分批募

集的方法。第二、召开城市商业银行首届股东大会。审议发起人关于城市商业银行筹备情况的报告；通过城市商业银行章程草案；选举董事会、监事会成员；对城市商业银行的设立费用进行审计等。第三、确定城市商业银行主要负责人员，包括董事长、副董事长、监事长、行长、副行长等。第四、选定营业、办公场所。第五、制定内部各项规章制度。

在完成上述各项工作后，城市商业银行按照规定提供各项文件、资料，经中国人民银行审核后，批准其开业，颁发《金融机构法人许可证》并批准主要负责人的任职资格。

按上述规定，组建后的城市商业银行应是健康发展的。但由于组建时的 1994 年和以后两年内，我国经济仍处于“过热”时期，各地组建城市商业银行的热情高涨，并由于各种各样的行政干预，很多组建的城市商业银行并没有严格按组建程序和组建要求，相当一些质量不高的城市信用社组建成城市商业银行，使得城市商业银行在组建之初即不良资产占比高，收息率低，另外，加之内部经营管理水平不高，制度不完善等问题，使部分城市商业银行，在近年来风险逐渐暴露，危机四起。1997 年亚洲金融危机后，公众的金融风险意识不断加强，对中小金融机构缺乏信心，同样，对城市商业银行的信誉不放心，纷纷将储蓄搬到国有商业银行，给了危难中的城市商业银行不小的打击。这种情况下，城市商业银行除少数几家外，大多生存困难。

（3）区域性股份制商业银行向全国性股份制商业银行的发展

前面已经述及，我国的股份制商业银行分为全国性的股份制商业银行和区域性的股份制商业银行。1993 年以后，金融风险逐渐暴露，特别是一些非国有金融机构（中小金融机构）的风险日益突出。为防范和化解金融风险，由中央银行出面，指定或委托一些商业银行收购或归并一些有支付困难的金融机构。其开端是 1996 年中央银行组成清算组对中银信托公司进行停业清算，经过一年的清算后，指定广东发展银行接管中银信托公司，这为区域性股份制商业银行迈向全国性奠定了基础。1998 年初，中国建设银行接管中国农业国际信托投资公司，这是国有银行规并中小金融机构的开端。1998 年 12 月，中国投资银行并入国家开发银行，其营业性机构由中国光大银行收购。目前，上海浦东发展银行等区域性银行发展迅速，在全国的分支机构迅速膨胀，已基本与原先的全国性股份制商业银行并驾齐驱。同时，深圳发展银行在上海和北京开设了分行，招商银行在全国十几个城市设立了分行。

（三）非国有金融机构的发展与经济发展的相关性分析

经过近 20 年的发展，目前的银行格局已基本形成了四大有商业银行、10 家跨区域的股份制商业银行、90 家城市商业银行和众多的城乡信用社这样四个层次。从这个意义上来讲，金融机构的层次基本上是与经济结构层次一致的。非国有金融机构的发展历程，也证实了这一点。80 年代，中国的经济、企业改革实际上走了“体制外生成”的路子，即大量非国有企业的发展保证了经济高速增长，保持了渐进式改革的顺利进行。在银行改革方面，实际上也走了同样的路子。这主要是由于资金的同质性和利率的多轨制，使大量资金由国有银行输出到非国有金融机构，从而在利率、机构、资金运行、货币市场等方面都形成了以国

有银行为主和以非国有银行为辅的“双轨”格局。结果，在金融工具不断创新的金融市场上，通过中央银行贷款给国有银行，国有专业银行拆给非国有金融机构，使大量资金漏到国家银行体制外。近年来，有些人认为目前非国有经济体的融资渠道不畅，是由于我国非国有金融不发达，较典型的看法是：“目前非国有企业的工业产值已超过 70%，但获得金融机构贷款不到 10%”。实际情况并非如此。

一是这种观点来自对现行金融统计报表的直观计算。我国现行的金融机构信贷收支统计，没有按所有制进行核算，主要以信用期限为依据，并兼顾主要信用领域来设置统计科目。在现行的金融机构信贷收支报表中，如果数据使用者对金融统计目的归属不熟悉，常习惯地用“乡镇企业贷款”、“三资企业贷款”和“私营企业及个体工商户贷款”等三项来直观地判断金融机构对非国有企业的贷款支持情况。这三项贷款均是金融机构的短期贷款。1997 年底，这三项贷款占金融机构全部贷款的比重为 9.8%，到 1998 年底，这一比重为 9.9%。

二是除上述三项贷款外，现行金融统计中许多其它项目的贷款也包含对非国有企业的贷款。例如，在短期贷款中的乡镇企业贷款、三资企业贷款和私营企业及个体贷款等三个科目，也并非全部是对非国有工业企业的贷款，此外还包括对非国有商业和建筑业的贷款。再如，在许多其它贷款项目中，如短期贷款中的工业贷款、各项中长期贷款、信托贷款、融资贷款、委托贷款等，除对国有企业的贷款外，也包含对非国有企业的贷款。所以，在现行金融统计制度下，严格计算金融机构对非国有工业企业的贷款，十分困难，可行的是大体考察其对整个非国有企业的贷款。

三是上述简单类比的方法不能说明问题。由于历史原因，国有企业的资产负债率高，自有资金的比例低，对银行贷款的依赖程度自然就高。而新的经济运行机制下发展起来的非国有经济，不应该再走国有企业的老路，片面依靠银行贷款来实现产出的增加和企业规模扩张，因此，用国有企业发展的老思路来套用对非国有经济的贷款问题是不可取的。

据中国人民银行的调查^①，1998 年底对非国有经济的贷款余额占全部金融机构贷款余额的 42%。考虑到表外等统计技术问题，非国有经济实际得到的贷款比例要高于帐面所反映的数量，估计在 50—60%之间。在这些贷款中，不同类型的主融机构对非国有经济贷款的比重不同。这主要由于各家金融机构的市场定位以及过去的专业分工不同，在对非国有经济的贷款均有所增加的情况下，各金融机构非国有经济贷款占各自贷款的比重仍有较大差别。其中农业银行、城乡信用社和近年来新成立的股份制商业银行对非国有经济的贷款比重较高。但是从对非国有经济贷款的绝对量看，国有商业银行依然占主要地位。截止到 1998 年底，工、农、中、建四家国有独资商业银行贷款中对非国有企业贷款占比达 32.8%，其中，工商银

^① 《金融统计与分析》1999 年第 9 期（总第 698 期）。

行为 19.8%，建设银行为 20.1%，中国银行为 39.1%，农业银行最高，达 61.5%。四家国有独资商业银行对非国有经济的贷款占非国有经济获得的全部贷款的 48.6%。而同时，全国农村信用社和城市信用社贷款的 80%—90% 基本贷给了非国有经济。如山东省城市商业银行、城市信用社和农村信用社 1998 年底 90.8% 的贷款均给了非国有经济。四川省城市信用社和农村信用社对非国有经济的贷款在 1998 年底也达到了 88%。

非国有经济贷款中的另一个特点是短期贷款多，占比大。目前，金融机构对非国有企业的贷款主要集中于短期流动资金贷款，中长期贷款较少。截止 1998 年底对非国有企业发放的贷款中，短期流动资金贷款占 78.5%，比全国金融机构贷款中短期贷款的占比高 8.4 个百分点。在金融机构的各项贷款中，短期贷款的 44.4% 发放给了非国有企业，中长期贷款的 24.8% 贷给了非国有企业。

由上我们可以得出，金融机构的所有制性质与对非国有经济的贷款多少无直接联系。特别是随着金融体制改革的深化和金融市场机制的发展和完善，运用市场机制配置资金资源的作用将会进一步增强，只要是经济发展需要，只要是好项目，只要有前途的项目，金融机构都会按条件发放贷款的，所有制歧视现象将会越来越少。从这种情况上分析，是否非要非国有经济与非国有金融机构相对应，似乎并无必要。事实上，非国有金融机构的发展客观上是经济结构多样化的需要，其发展并不一定会与经济结构中的非国有经济成份相对应。

（四）非国有金融机构的发展对促进我国银行业竞争机制的积极作用

非国有金融机构的发展，显示了新机构、新机制的活力，在引进股份制产权组织形式，采用现代企业法人治理结构，建立现代商业银行制度等方面，进行了积极的探索，积累了许多有益的经验，既促进了创新金融工具的综合运用，为客户提供了多样化的服务，又带动了商业银行服务水平、服务质量和工作效率的提高，也有力地促进了金融体制改革的深化。同时，非国有金融机构的发展推动了国有商业银行按照经济、合理、精简、高效的原则进行管理体制的改革，有利于大部分国有商业银行把分支机构适当集中到大中城市，把服务对象适当集中到大中型企业，提高国有商业银行的竞争力。

非国有金融机构的发展，扩大了金融市场竞争主体，打破了国有银行在金融市场上的垄断地位，增强了市场机制在资金配置中的作用，促进了银行体系竞争机制的形成，改进金融服务、提高服务水平成为提高竞争力的主要途径。具体表现为：

1、对银行客户的竞争

由于银行主体的增加，特别是这些机制灵活的非国有金融机构的加入，使得传统意义上的国有商业银行的经营对象和客户发生了变化，从 80 年代中期以来，国有商业银行的客户大量向非国有金融机构转移，进而带动非国有金融机构的发展。同时由于人们的金融意识的增强，人们对金融服务的敏感性和要求越来越高，使得非国有金融机构由于其较好的金融服

务水平（主要体现在微笑服务上）而赢得较多的客户，成为与国有商业银行争夺业务的筹码，并创造了骄人的业绩。如交通银行自成立近 7 年以来，人均利润始终在 12 万元以上，且自 1996 年起，连续 3 年被权威杂志《欧洲货币》评为中国国内最佳银行。招商银行的资产收益率数年来居国内前茅，按照英国《银行家》杂志 1996 年 7 月的排名，招商银行已经跨入世界 1000 家大银行的行列，尽管按一级资本额和总资产额排名分别居第 622 位和 516 位，但按平均资本利润率和资产收益排名，均居第 11 位，从《银行家》1998 年 7 月份公布的数据看，该银行一级资本额已升至 442 位。

2、银行业务的竞争和机构的扩张

尽管非国有金融机构规模较小，但其努力开拓银行业务，成为国有商业银行的最强的对手，特别是由于非国有金融机构一开始即注重市场行为特征，不仅重视传统的银行存、贷款业务，而且大力开展市场需要的中间银行业务和代收代付业务，提供多元化的业务品种。这些从其迅速的发展轨迹就可以看出，其业务开拓是直接上升的，在市场份额中的比重越来越大，而相应的国有金融机构的市场份额则是在下降的。同时，其机构扩张和并购重组行为也为非国有金融机构的业务开拓奠定了基础，如 1996 年广东发展银行收并中银信托投资公司，1998 年 12 月，中国投资银行并入国家开发银行。1999 年 3 月 18 日，中国光大银行整体收购原中国投资银行 29 个分支行的 137 家同城营业网点，是我国银行业首例两家银行机构真正按照商业原则进行转让、资产重组的并购行为。这些都充分表明了非国有金融机构运用并购手段扩大规模、降低成本、拓展业务空间，增强自身竞争实力。

3、服务方式和经营手段的竞争

由于非国有金融机构从一开始便注重按照标准的现代商业银行管理运营模式确立内部管理机制、规范企业行为，产权明晰、制约力强，在企业利润最大化和生存发展行为目标指引下，运用良好的服务方式和灵活的经营手段，开拓市场。并且，非国有金融机构在人事制度上比较灵活，人员可以选聘，可以辞退，工资待遇与效益相结合，使得非国有金融机构在人才竞争上占有较大优势。另外，非国有金融机构还注意形象设计，导入企业 CI 形象设计，注重广告宣传和企业形象的塑造，把广告宣传作为重要的竞争手段。非国有金融机构在注重服务方式和经营手段的同时，也比较重视和提高银行的现代化水平和电子信息技术在银行业务中的运用，提高技术含量，如招商银行推出的“网上银行”，正呈逐步扩大趋势。

4、金融创新和开发新的金融品种的竞争

由于非国有金融机构包袱轻、体制新等优势的存在，其在金融创新方面具有更强的创造性，如招商银行于 1996 年 8 月 25 日率先推出储蓄服务 ISO9001 质量认证体系，并于 1997 年 3 月 26 日成为国内第一家通过 ISO9000 认证的商业银行。华夏银行率先在国内推出 24 小时银行。另外，如信息服务、中间代理、表外业务、财务顾问、投资顾问、电子银行、电话银行等金融创新和现代银行业务，均系非国有金融机构首先进行尝试，然后逐步推广。金融创新的金融产品方面的竞争，带动了金融体系的创新和生机勃勃的发展，推动中国银行业

向现代银行业务方面发展。

（五）非国有金融机构近年来的问题

非国有金融机构在发展的同时，也存在着较多的问题，突出的是金融风险问题，近年来发展困难重重。

1、不良资产比例高。1999年6月末，10家股份制商业银行不良资产余额为1172亿元，比年初增加572亿元；平均不良贷款占比19.32%，超过人民银行关于资产负债比例管理规定指标（≤15%）4.32个百分点。不良资产持续增加，占比居高不下，有相当部分贷款实际已形成损失，银行资本金受到进一步侵蚀，实际资本充足率降低。1999年6月末，10家股份制商业银行平均资本充足率为9.87%，仅略高于巴塞尔委员会规定的8%最低资本充足率标准。其中，低于8%的有交通银行（6.7%）和广东发展银行（6.05%）。如果考虑到呆账准备金提取严重不足的情况，各行实际资本充足率就更低。城乡信用社的不良资产问题就更为严重。旧贷清收效果不大，贷款质量有继续恶化的趋势。截止1999年底，县（市）城市信用社不良贷款近400亿元，不良贷款率达到51%，远远高于中国人民银行规定的标准15%，较年初上升12个百分点，上升31%；全国农村信用社不良贷款比率达41.8%，比年初增加近6个百分点。

2、局部地区的非国有金融机构资不抵债，支付危机严重，有些金融机构不得不关闭。如海南发展银行、广西北海的城市信用社、广西博白、陆川的农村信用社，均是因为无法支付到期债务而宣告关闭或者实施紧急救助。从1997年到1998年两年间就关闭银行机构1家、信托投资公司3家、城市信用社21家、农村信用社18家。如下表所示。

表2—1：1997—1998年被关闭非国有金融机构名单

机构类别	机构名称	被关闭时间
银行机构	海南发展银行	1998年6月21日
城市信用社	21家城市信用社。其中，海南5家、广西13家、青海1家、广东2家	1997年关闭5家(海南)，1998年关闭16家
农村信用社	广东18家农村信用社	1998年12月7日

资料来源：《2000'中国金融展望》

3、财务亏损严重。县（市）城市信用社1999年亏损面达68%，较上年上升11个百分

点。农村信用社亏损面为 57%，较上年上升 3.5 个百分点。

4、非国有金融机构违规犯罪较多。如北京中关村信用社、广西北海城市信用社等等，主要是个人控制信用社、恶意经营、短期行为等。1999 年全国农村信用社系统共查处违法违纪案件 850 件，涉案人员 965 人，涉案金额 4.5 亿元。

三、非国有金融机构与银行业竞争机制发展的实证分析

（一）实证分析的指标概念和度量范围

本节研究银行业的竞争程度以及非国有金融机构的竞争力。我们首先根据产权构成将银行分为四类，国有商业银行（指国有独资商业银行）、其它商业银行、农村信用社、城市信用社（含城市商业银行），然后讨论这四类机构之间的竞争机制，重点分析国有银行与非国有金融机构之间的竞争。金融改革的结果是发展起一批非国有金融机构，从而打破国有银行对银行业务的垄断，表现为国有银行的市场份额下降，而非国有金融机构的市场份额上升。市场份额是反映银行业竞争程度的一个指标，国有银行的市场份额下降意味着银行业的竞争程度提高。这里，市场份额指各类银行在银行系统业务总量中所占比重。由于银行业务包括资产业务和负债业务等诸方面，因此银行业市场份额有不只一种衡量口径。本节还将从机构、人员数量及人均创利水平等指标来分析非国有金融机构的竞争力。

（二）国有商业银行与非国有金融机构市场份额分析比较

我们从存款、贷款、资本（所有者权益）、货币市场业务以及赢利状况等方面来分析国有商业银行和三类非国有银行的市场份额，这里银行指从事接受存款、发放贷款、办理结算等银行业务的存款货币银行类金融机构，我们有时把国有商业银行以外的三类银行统称为非国有银行。

1、存款份额

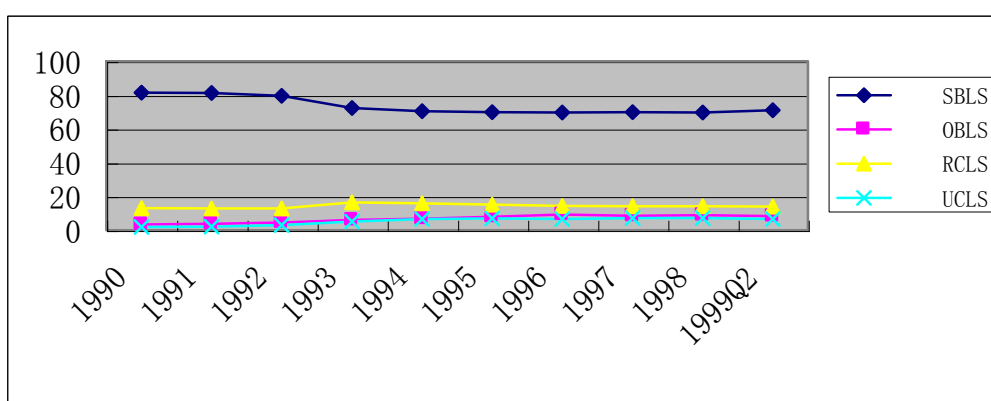
表一给出了 1990 年至 1999 年 2 季度四类银行的存款占银行业总存款的比重。其中 SBLS 为国有银行存款占银行业总存款的比重即国有商业银行按存款衡量的市场份额（以下简称存款份额），OBLS 为其它商业银行的存款份额，RCLS 为农村信用社的存款份额，UCLS 为城市信用社的存款份额。参见银行业存款份额走势图（图一）。

表一 银行业存款份额 (%)

	SBLS	OBLS	RCLS	UCLS
1990	81.47	3.49	13.14	1.9

1991	81. 2	3. 78	12. 9	2. 13
1992	79. 58	4. 46	12. 9	3. 05
1993	72. 32	5. 97	16. 55	5. 16
1994	70. 52	6. 84	16	6. 63
1995	69. 81	7. 97	15. 13	7. 08
1996	69. 63	9. 37	14. 44	6. 57
1997	69. 88	8. 58	14. 28	7. 25
1998	69. 72	8. 89	14. 26	7. 13
1999Q2	71. 01	8. 41	13. 98	6. 61

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。



图一 银行业存款份额走势

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

由表一可知，国有银行的存款份额自 1990 年以来缓慢下降，由 1990 年的 81.5%降为 1995 年的 70%左右，以后一直保持稳定，1999 年 2 季度有所上升。同期非国有银行的存款份额则相应上升，由 19.5%上升到 30%，1999 年 2 季度又下降了 1 个百分点。在非国有银行份额中，以农村信用社所占份额最大，但呈缓慢下降之势，由 1993 年的 16.5%，下降至 14%，而其它商业银行和城市信用社所占份额则有所上升，其中其它商业银行份额上升了 5 个多百分点，城市信用社份额上升了 4 个多百分点。

2、贷款份额

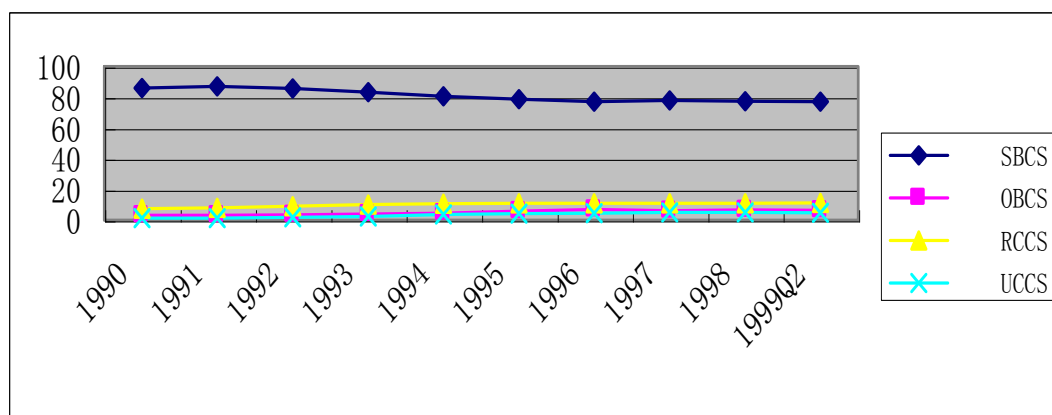
各类银行的贷款份额见表二。

表二 银行业贷款份额 (%)				
	SBCS	OBCS	RCCS	UCCS
1990	86. 04	3. 2	7. 45	1. 31

1991	87. 2	3. 2	8. 17	1. 43
1992	85. 66	3. 49	9. 05	1. 8
1993	83. 23	4. 02	10. 23	2. 53
1994	80. 73	4. 66	10. 86	3. 76
1995	78. 78	5. 9	10. 98	4. 34
1996	77. 27	7. 1	11. 06	4. 57
1997	77. 84	6. 16	10. 97	5. 03
1998	77. 46	6. 61	10. 96	4. 98
1999Q2	77. 28	6. 56	11. 19	4. 97

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

由表二知，较之于存款份额，从贷款份额来看，国有银行占有更大的份额。国有银行在贷款方面占有绝对优势，反映了国有银行拥有传统的客户资源。1991 年国有银行份额占 83.3%，其后逐年下降，1999 年 2 季度降为 77.3%，下降了 6 个百分点。农村信用社的贷



图二 银行业贷款份额走势

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

款份额较之于存款份额为低，1990—1992 年为 7—9%，1993 年以来大致保持在 10—11%，而其他商业银行和城市信用社则各上升了 3 个多百分点。参见银行业贷款份额走势（图二）。

非国有银行的贷款份额低于存款份额，说明非国有银行在贷款领域的竞争力低于存款领域。非国有银行必须改进项目管理，开拓贷款业务，对于片面的“存款立行”战略则须有所矫正。

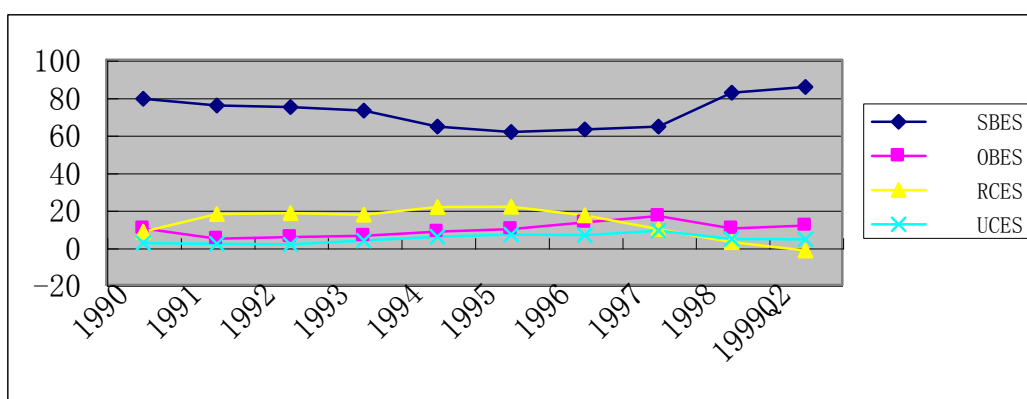
3、资本金份额

表三给出了各类银行的资本金份额。

表三 银行业资本金份额 (%)

	SBES	OBES	RCES	UCES
1990	79.22	10.11	8.39	2.29
1991	75.59	4.63	17.79	1.99
1992	74.82	5.6	18.26	1.56
1993	72.86	6.17	17.39	3.59
1994	64.42	8.45	21.5	5.63
1995	61.61	9.71	21.77	6.92
1996	62.84	13.42	17.12	6.62
1997	64.39	16.85	09.84	8.91
1998	82.45	10.16	2.86	4.53
1999Q2	85.51	11.71	-1.56	4.34

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。



图三 银行业资本金份额走势

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

按照资本金份额来衡量，国有银行在市场竞争中也占据着绝对优势，1990年占79.2%，以后呈逐年下降之势，1997年降为64%，1998年国有银行因补充资本金，所占市场份额迅速上升，至1999年2季度上升为85.5%。相应地，非国有银行的资本金份额则经历了一个先上升后下降的过程。其中，其它商业银行的资本金份额由1993年的6.2%升至1997年16.9%，其后下降了8—9个百分点；城市信用社的资本金份额则由1990年的不到3%升至1997年的9.8%，其后下降了4—5个百分点。农村信用社的情况比较令人担忧，其资本金份额由1995年的21.8%逐年下降，至1999年2季度降为负，说明农村信用社几年来亏损严重。

国有银行的资本金份额长期（1994年到1997年）低于贷款份额和存款份额，1998年补充资本金以后解决了这一问题。但是1998年以后，前者又呈偏高状态，这表明非国有银行急需补充资本金。这里应该着重指出的是，农村信用社作为一个整体，急需大量补充资本金。

4、货币市场份额

在信用拆借市场上,国有银行占据绝对优势,其拆借单笔金额大(每笔 9 亿元,而城市商业银行每笔仅 0.5 亿元),拆入利率较低(比非国有银行低 2 个百分点左右)。1999 年上半年,国有银行拆借笔数占总拆借笔数的比重不足 30%,但拆借金额占总金额的比重超过了 87%。

1998 年之前,非国有银行的货币市场活动集中于回购市场,而国有银行在货币市场上的活动集中于信用拆借,因此这一时期非国有银行在回购市场上占较大份额。1999 年上半年非国有银行在回购市场上的份额仍然较大,如城市商业银行的市场份额达 52%,由于国有银行也开始重视回购业务,上半年国有银行的回购业务量迅速上升,其回购额已经大致赶上信用拆借额。

从货币市场的发展状况及发展趋势来看,国有银行由于具有雄厚的资金实力和良好的信誉,因而在货币市场上具有竞争优势,今后国有银行仍将是市场的主导性力量。

5、赢利状况和赢利能力

由于无法得到农村信用社和城市信用社的赢利情况的系统资料,这里仅就国有银行和其它商业银行的赢利情况进行分析。表四给出了国有银行和其他商业银行的赢利状况。

表四 国有银行和其它商业银行赢利状况

年份	国有银行净利润 (亿元)	其他商业银行净利润 (亿元)	国有银行净利润 率(%)	其他商业银行净利润 率(%)
1994	129.9	103.9	7.03	42.86
1995	174.78	71.28	9.77	25.26
1996	179.58	101.88	8.93	23.72
1997	93.91	109.5	4.63	20.63
1998	59.86	84.36	1.37	15.67

注: 国有银行利润率=国有银行净利润/国有银行所有者权益

其它商业银行利润率=其它商业银行净利润/其它商业银行所有者权益

资料来源:《中国金融年鉴》1995-1999。

由表四知,按照赢利状况来衡量,国有银行并不具有竞争优势。虽然按照存款份额、贷款份额和资本金份额来看,国有银行都拥有绝对高的份额,但其拥有的赢利份额则不再呈绝对高的比例。1996 年之前,国有银行的净利润总量高于其它商业银行的净利润总量,但 1997 年以后情况发生了变化,国有银行的净利润总量低于其它商业银行的利润总量。从净利润的变化趋势来看,由于受经济不景气的影响,从 1997 年开始,国有商业银行和其它商业银行的净利润水平都趋于下降,但国有银行下降得更快。从净利润率来看,国有银行的盈利能力明显低于其它商业银行。从变化趋势来看,近几年国有银行和其它商业银行的净利润率都趋于下降,但从绝对值来看,国有银行的净利润率远低于其它商业银行的净利润率。以上指标

表明国有银行的赢利能力低于其它商业银行的赢利能力。国有银行必须加强管理,改进经营,降低成本,进一步提高竞争力。

(三) 非国有金融机构内部的市场份额分析

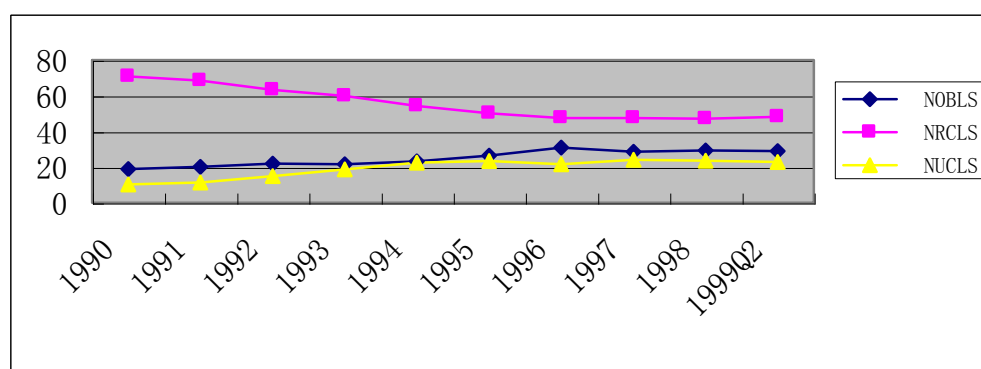
由表一、二、三可计算出非国有金融机构内部的市场份额,见表五、六、七。

表五 非国有金融机构内部存款份额 (%)

	NOBLS	NRCLS	NUCLS
1990	18. 8343	70. 912	10. 2536
1991	20. 0957	68. 5805	11. 3238
1992	21. 852	63. 2043	14. 9437
1993	21. 5679	59. 7905	18. 6416
1994	23. 21	54. 2925	22. 4975
1995	26. 4082	50. 1325	23. 4592
1996	30. 8427	47. 5313	21. 6261
1997	28. 4955	47. 4261	24. 0784
1998	29. 3593	47. 0938	23. 5469
1999Q2	29	48. 2069	22. 7931

其中: NOBLS 为其它商业银行占非国有金融机构存款的份额, NRCLS 为农村信用社占非国有金融机构存款的份额, NUCLS 为城市信用社占非国有金融机构存款的份额。

由表五可见,农村信用社在非国有金融机构内部占有较高的市场份额,但所占份额呈下降之势,由1990年的71%下降到1999年的48%,同期其它商业银行和城市信用社所占市场份额则呈上升之势。非国有金融机构内部银行业走势见图四。



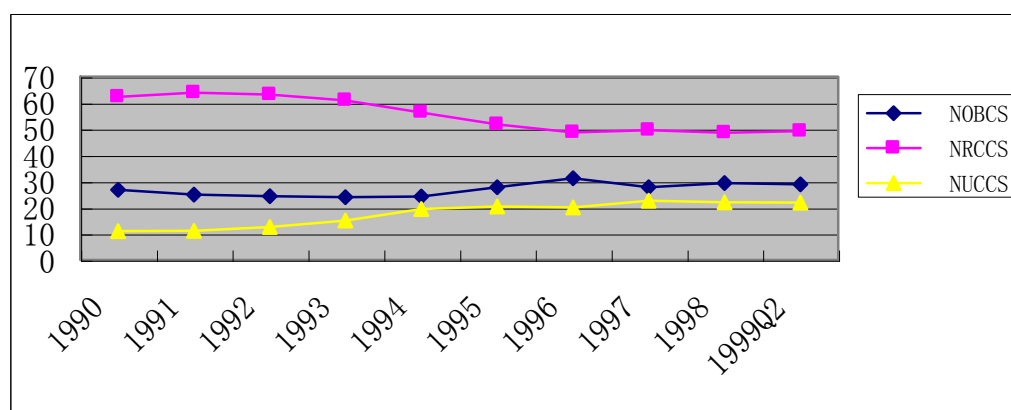
图四 非国有金融机构内部存款份额走势

表六 非国有金融机构内部贷款份额 (%)

	NOBCS	NRCCS	NUCCS
1990	26. 7559	62. 291	10. 9532
1991	25	63. 8281	11. 1719
1992	24. 3375	63. 1102	12. 5523
1993	23. 9571	60. 9654	15. 0775
1994	24. 1701	56. 3278	19. 5021
1995	27. 804	51. 7436	20. 4524
1996	31. 2363	48. 6582	20. 1056
1997	27. 7978	49. 5036	22. 6986
1998	29. 3126	48. 6031	22. 0843
1999Q2	28. 8732	49. 2518	21. 875

其中：NOBCS 为其它商业银行占非国有金融机构贷款的份额，NRCCS 为农村信用社占非国有金融机构贷款的份额，NUCCS 为城市信用社占非国有金融机构贷款的份额。

由表六可见，农村信用社在非国有金融机构内部所占贷款份额也较高，但较其存款份额为低，同时也呈下降之势，由 1990 年的 62% 下降到 1999 年的 49%，同期城市信用社所占贷款份额则趋于上升，由 1990 年的 11% 上升至 1999 年的 22%。非国有金融机构内部贷款份额见图五。



图五 非国有金融机构内部贷款份额

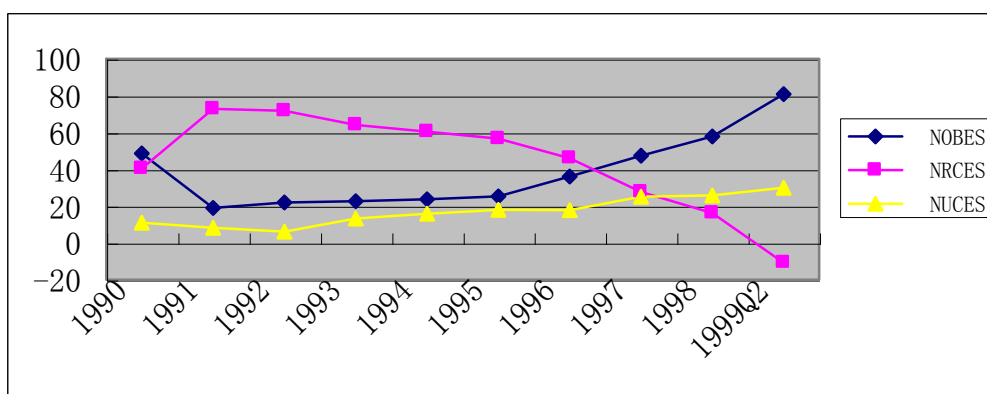
表七 非国有金融机构内部资本金份额 (%)

	NOBES	NRCES	NUCES
1990	48. 6291	40. 3559	11. 0149
1991	18. 9676	72. 88	8. 1524
1992	22. 0299	71. 8332	6. 1369

1993	22. 7256	64. 0516	13. 2228
1994	23. 7493	60. 4272	15. 8235
1995	25. 2865	56. 6927	18. 0208
1996	36. 1141	46. 071	17. 8149
1997	47. 3315	27. 6404	25. 0281
1998	57. 8917	16. 2963	25. 812
1999Q2	80. 8144	-10. 766	29. 9517

其中：NOBES 为其它商业银行占非国有金融机构资本金的份额，NRCES 为农村信用社占非国有金融机构资本金的份额，NUCES 为城市信用社占非国有金融机构资本金的份额。

从非国有金融机构内部的资本金份额来看，其它商业银行所占市场份额较高，且总体上呈上升之势，由 1990 年的 49% 升至 1999 年的 81%。与存款份额和贷款份额不同的是，农村信用社的资本金份额不再占据绝对优势，而且呈大幅度下降之势，1999 年甚至降为负。同期，城市信用社的资本金市场份额上升了 19 个百分点。非国有金融机构内部资本金份额走势见图六。



图六 非国有金融机构内部资本金份额图

动态地看，农村信用社在非国有金融机构内部占有较高的市场份额，但呈下降之势，表明农村信用社的竞争力在下降。

（四）非国有金融机构的行为特征

下面我们从机构、人员及人均创利等指标来分析非国有金融机构的竞争力。

表八是各类银行的机构、人员和人均创利情况。

表八 各类银行的机构人员情况

年份	指标	国有商业银行	其它商业银行	农村信用社	城市信用社
1996 年	机构数（个）	153069	4675	50513	3716
	人数（人）	1686833	85505	648613	
	单 位 机 构 人 数 （人）	11.0	18.3	12.8	
	人均净利润（元）	10646	119150		
1997 年	机构数（个）	153704	4675	50513	3716
	人数（人）	1563542	95537	650122	135569
	单 位 机 构 人 数 （人）	10.2	20.4	12.9	36.5
	人均净利润（元）	6006	114615		
1998 年	机构数（个）	144148	4501	44258	3190
	人数（人）	1667784	92034	633837	
	单 位 机 构 人 数 （人）	11.6	20.4	14.3	
	人均净利润（元）	3589	91662		

资料来源：《中国金融年鉴》1997-1999 年。

国有商业银行具有网点优势，机构数远远多于非国有金融机构。国有商业银行也具有人员优势。国有商业银行从计划经济时代继承下来大批机构网点，这就使得非国有金融机构有较大的市场进入障碍。但是国有商业银行的单位机构人员数低于其它商业银行和城市信用社，说明国有商业银行较其它商业银行和城市信用社运营成本为高，同时说明国有商业银行在经营战略上以规模扩张为主，而其它商业银行和城市信用社则较注重内涵型扩张。

国有商业银行的人均赢利水平远低于其它商业银行和城市信用社，说明国有商业银行的竞争力不如其它商业银行。据此，可以认为尽管非国有金融机构存在着市场进入障碍，但仍具有较大的竞争潜力和较强的生命力。

值得着重指出的是，农村信用社的行为与国有银行趋同，表现在以规模扩张为主，拥有众多的机构网点和人员，但单位机构人员较少，同时赢利水平较低，1998 年出现了总体亏损。

（五）结论和政策涵义

1、国有商业银行在我国银行业中仍具有高度垄断地位，但国有商业银行的赢利能力较低，国有商业银行需要改进经营管理。首先，要建立健全国有商业银行的监事会制度，强化国有商业银行的内部监督机制。其次，国有商业银行可适当撤并机构和精简人员，同时采取其他必要措施控制经营成本的上升。

2、非国有银行在贷款市场和拆借市场上具有劣势，因而需要进一步开拓市场。非国有银行要抓紧时间培训信贷人才，提高贷款项目管理水平，提高服务意识和服务质量。

3、非国有银行特别是其中的农村信用社急需补充资本金。可以结合农村信用社体制改革，实行增资扩股措施，改进农村信用社的管理，同时采取切实可行的措施处理农村信用社的不良贷款，提高其抗风险能力。

4、非国有银行的赢利能力较高，具有潜在的市场竞争力，应该继续鼓励非国有银行的发展。中央银行在基础货币投放上要考虑非国有银行的需要。另外，应该加快研究建立针对非国有银行的存款保护制度，提高公众对非国有银行的信心，为非国有银行开拓市场创造条件。

5、要进一步规范和发展银行间货币市场，特别是回购市场，为非国有银行参与货币市场竞争创造良好的市场条件。

6、国有银行在战略上显示出追求规模扩张的倾向。应该要求国有银行从规模扩张为主转向追求市场份额和追求效益并重。

7、非国有银行尽管存在较大的市场进入障碍，但仍然具有比较旺盛的生命力。由于国有银行的垄断局面一时难以打破，所以非国有银行的业务开展仍然面临一定的障碍。但是，由于国有银行具有比较旺盛的生命力，所以在政策上仍要鼓励和支持非国有银行（包括城乡信用社）的发展。要充实非国有金融机构在促进金融领域竞争、完善金融服务方面的积极作用。

8、非国有金融机构中的农村信用社竞争力较低，必须引起高度重视。农村信用社的竞争能力较低，有几个方面的原因。第一，农村信用社的历史包袱较重。第二，农村信用社的管理人才和业务人才缺乏。第三，农村信用社的规模较小，业务开展受到局限。第四，汇路不通等客观条件限制了农村信用社的发展。第五，农村信用社取得中央银行再融资支持比较困难。针对以上原因，国家应该出台一些针对农村信用社的扶持政策。首先，要研究农村信用社历史上形成的包袱如何解决，农村信用合作社面临的风险如何化解。其次，为农村信用合作社培训人才创造条件。第三，加快组织农村信用合作社的县联社和地（市）联社，解决其汇路问题和规模经营问题。第四，组建农村信用合作社的行业自律组织。第五，中央银行继续 1999 年的对农村信用合作社的再融资支持政策。

四、非国有金融机构面临的新挑战和几个理论问题的探讨

（一）竞争新格局的出现

经过二十年的艰苦奋斗，非国有金融机构已经在中国金融市场占据了相当份额，人们已经不能忽视它的存在。但是，最近两年来，竞争格局发生了新的变化，非国有金融机构在市场份额、资产增长速度、社会信誉、财务状况都出现下滑势头，其中最明显的是存款向四家国有商业银行集中，国有商业银行的垄断趋势增强。

目前，除少数非国有金融机构还保持旺盛发展势头外（例如招商银行名声蜚然，上海浦东发展银行上市），多数非国有金融机构已经不再具有 80 年代中期到 90 年代初期的那种咄咄逼人的势头，人们对它们的期望也在降低，不仅与国有商业银行同处一城的非国有商业银行颇有每况愈下的感觉，就是原先在农村独占鳌头的信用社，也对市场竞争忐忑不安。唯独外资银行仍然悄悄地在扩大自己的地盘，尽管在多重限制下它们还不能大张旗鼓地挺进，但在扩大了经营人民币业务的地域范围（从上海浦东扩大到深圳，再扩大到外资银行在江、浙、闽、湘等省的顾客）、在中国加入世贸组织（WTO）的风声日益加大后，它们已开始磨拳擦掌。

（二）竞争格局改变的原因

为什么非国有金融机构在经历了十余年较快发展后，开始陷入新的困境，在竞争中节节后退？说非国有金融机构是因为规模小才如此这般，显然不能令人信服。在非国有金融机构产生之初，其规模比今日更小，并未因此被挤垮，为什么如今反倒不如当年了？把原因归于非国有金融机构员工的素质，也缺乏说服力。非国有金融机构的员工素质同样今非昔比，其不乏高学历者和经多年拼搏积累了经验的成功者。国有商业银行总体上员工素质比非国有金融机构高些，但这种局面并非始于今天。

竞争新格局的出现，从直接的原因看，是因为非国金融机构原有竞争优势在减弱、在消失，而原有的竞争劣势在进一步暴露、进一步发展。

1、优势的消失和减弱

非国有金融机构原来的竞争优势主要是经营方式灵活、与社区经济特别是个体和私营经济联系密切、具有地域垄断优势、发展动机强烈等等。当然，这些优势分散在不同类型的非国有金融机构中，对于某一类特定的非国有金融机构而言，并不一定都具有这些优势。例如，农村信用社最明显的优势，在于它的地域优势，因为在县以下农村，主要的金融机构就是农村信用社和农业银行，而农业银行前些年已经在许多地区收缩机构，使这些地区只剩下农村信用社，它们与当地政府和农民有着天然的联系。但农村信用社多年来作为农业银行的基层机构，经营方式并不怎么灵活。又如一些全国性股份制商业银行，它们实际并没有太多的地域优势，但它们有着经营领域广泛、经营方式灵活的优势。

非国有金融机构这些优势，一是在改革开放中顺应多种经济发展需要而出现的。最典型的是城市信用社，可以说是当时城市中“两小经济”发展的产物，它与个体、私营经济和城镇集体企业关系密切。当时国家专业银行（即现在的国有商业银行）受政策限制，不能对这些经济单位提供金融服务，城市信用社填补了这个空白，并在个体私营经济成长的同时得到

了发展。二是在改革政策支持下出现的。改变中国金融业垄断的局面，是金融体制改革的一项重要任务。但是在改革初期，依靠国家专业银行自身的改革很难达到这一目的，培育体制外金融机构成为解决这一问题的一种探索。因此，当时国家对非国金融机构的限制比国家专业银行少得多，政策相当宽松。例如，国家规定专业银行必须分业经营，但对股份制银行却网开一面，允许其成为“金融百货公司”；对国家专业银行常常下达政策性任务和信贷计划，但对非国有金融机构则不下达信贷计划，使其具有“计划外优势”。三是在经济高速增长背景下出现的。在 1993 到 1996 年经济连续数年保持两位数的增长率，为金融业的发展提供了极为有利的机遇，金融业成为高收益产业，即使非国有金融机构经营水平不高，也照样可获取厚利。四是非国有金融机构没有国家专业银行那样沉重的历史包袱。由于它建立的时间晚，退休老职工少，历史旧帐少。

随着经济体制改革的深入，上述条件发生了很大变化，非国有金融机构的这些优势开始减弱以至部分消失。第一，1994 年设立政策性银行，政策性业务基本从国家专业银行分离出去，国家专业银行向国有商业银行转化，开始涉足非国有金融机构传统的经营领域，包括向个体私营经济提供金融服务。例如江、浙一带小商品集散地曾是城市信用社传统的“领地”，但目前国有商业银行已经打了进去。第二，在《商业银行法》颁布以后，不论国有金融机构还是非国有金融机构，都实行严格的分业经营，政策上对非国有金融机构的“照顾”不复存在。第三，在非国金融机构为化解金融风险而采取的某些措施取得积极作用的同时，也产生某些负面影响，削弱了原有的优势。例如，不少城市的信用社先后组建成商业银行，原来的城市信用社变为商业银行的支行，决策程序和权限相应发生变化，城市信用社原先决策程序简便、决策速度较快的特点部分消失，经营灵活的优势也相应削弱。

2、原有劣势进一步暴露和加重

非国有金融机构在与国有银行的竞争中，尽管有许多优势，也一直存在不少劣势，随着这几年社会环境的变化、客户企业的发展、国有商业银行的改革，昔日的这些劣势有些逐步消失了，有些却进一步加重了。

首先，非国有金融机构的规模都比较小，多属小法人机构。正因如此，它们一般都不具备建立联行的条件。在其发展初期，由于它的服务对象多为个私经济、乡镇企业，这些客户经营规模比较小，经济活动主要在本地，结算多在同城，因此，非国有金融机构没有联行的劣势并不十分显现。但是，随着其客户逐渐发展壮大，经济活动逐步向全国各地扩展，非国有金融机构没有联行、结算不便的劣势日渐暴露，一些由非有金融机构一手扶持起来的客户便只好去国有商业银行另立帐户。据对浙江、广东、广西三省区部分地区非国金融机构客户的调查，改进结算服务是客户最强烈的要求。这些地区非国有金融机构在开通结算渠道方面已采取了许多措施，相对于其他地区属解决得比较好的。可想而知，在其他地区，这个矛盾肯定更加突出。

其次，非国有金融机构的信誉不对称问题。最近两年，人们的金融意识、风险意识在提

高，在选择金融机构时开始注意它的牌子，即资信状况和信誉程度。特别是在统一利率的前提下，社会公众就愿意选择一些国有银行进行储蓄投资，出现“信誉差异”与“法定统一利率”的矛盾，加之多年积聚的金融风险日益显现，尤其是1998年以来一些中小金融机构相继被关闭，对非国有金融机构产生了一些负面影响。部分国有银行分支机构不适当的竞争宣传，也使非国有金融机构受到不同程度的冲击。另外，业务品种、利率管理、资本扩充途径、不良资产处理方式等方面的政策限制，以及一些地方和部门行政干预企业开户等，也制约了我国非国有金融机构经营机制比较灵活的优势发挥。由于人们习惯于把国有银行的信誉与国家的信用联系在一起，而且国有银行还有意向人们灌输“国有银行、国家信誉”的意识，因此，人们对国有银行的综合评价要比非国有金融机构高，牌子要比非国有金融机构硬，尽管他们对国有银行的服务仍不满意。而对于众多的非国有金融机构来说，一无国家信誉担保，二无存款保险体系，牌子没有国有商业银行硬。特别是前段时间海南发展银行、少数城市信用社和信托投资公司被关闭，一些媒体在报导时不够注意，造成非国有金融机构险象丛生的印象，影响了它们在公众中的信誉。今年存款向四家国有商业银行集中的现象，就是在这样一种背景下出现的。这与几年前办个金融机构就有人光顾、就赚钱的情况已大不相同。另外，国有银行经过近几年的发展，其“网络效应”提高，也就是国有银行的网络效应充分发挥出来了，加上电子信息技术在银行里的运用程度提高，国有银行的效率也大大提高。如银行储蓄存款全国通存通兑、银行汇款24小时到位等，使一些本来在非国有金融机构开户或贷款的客户转移到了国有银行，进一步促使了国有与非国有金融机构的信誉差异提高。

再次，非国有金融机构内部素质提高较慢逐步成为影响其竞争能力的重要因素。非国有金融构建得晚，员工的基本素质比国有银行相对要差。过去业务简单，这个问题不突出。而且由于当时非国有金融机构收入相对较高，对高校毕业生和国有商业银行的职工有吸引力，能够招进一些高素质人材。在目前金融市场竞争日益激烈的情况下，提高员工素质成为成败的关键。但由于非国有金融机构目前不是很景气，难以从国有商业银行引进业务骨干，从高等学校招收优秀的毕业生。对在职人员的培训，也因条件不足显得不足。与此同时，国有商业银行却在收缩机构的过程中去粗存精，利用较好的培训条件加大在职人员培训力度，人员素质得到较快提高。

特别需要指出的是，非国有金融机构是在一个特殊的历史时期产生和发展起来的。由于人们认识上的问题，一些非国有金融机构在设立时就不具备条件，滥竽充数，一哄而起，埋下了风险隐患；有些非国有金融机构是国有商业银行和人民银行分支机构设立的，是它们的“第三产业”，设立的目的是为了安排子女就业、取得“小金库”资金来源，人员素质差，经营不规范，甚至钻政策空子违法违规经营，酿成巨大风险。此外，当时有关政策不明确，也在一定程度上加大了非国有金融机构的经营风险。少数信托投资公司和城市信用社所以被关闭，就与上述情况有很大关系。

（三）非国有金融机构发展必须回答的几个理论问题

目前，非国有金融机构的发展正处在一个新的历史转折点，理论上也有很多争论，突出的有以下三个问题：

1、在新的形势下非国有金融机构是否仍有存在和发展的必要？

非国有金融机构传统优势的部分消失、市场份额的逐步收缩，特别是迄今为止关闭的金融机构都属非国有金融机构这一事实，向人们提出了一个严肃的问题：在中国，非国有金融机构是否仍然具有存在和发展的必要性与可能性？怀疑非国有金融机构发展必要性的论点是，非国有经济与非国有金融并不必须对称。非国有经济应当发展，但为其提供金融服务的可以是非国有金融机构，也可以是国有金融机构，从目前看，国有商业银行不仅同样可以为非国有经济服务，而且可以比非国有金融机构服务得更好。这种观点的主要理由是，目前非国有金融机构险象丛生，发展后劲和潜力都不足，很难担负起支持非国有经济发展的重任。

这种观点值得商榷。我们认为，非国有经济确实不一定与非国有金融机构一一对应，国有商业银行可以在支持非国有经济发展中发挥更大的作用。当前国有经济仍然占有很大比重，特别是一些大型骨干企业多属国家所有，在这种情况下，国有商业银行仍需以国有经济为主要服务对象。从另一方面看，国有商业银行不应也不可能以规模较小的非国有企业为主要服务对象，因为目前国有商业银行的经营方式和运行机制，不能充分满足非国有企业的要求。例如，作为一家规模巨大的国有商业银行，在信贷管理上实行分级授权制度是完全应该的。这种制度对于那些大中型国有企业是适合的，但对于那些资金需要量不很大，但对于要钱急、周转快的非经济部门特别是个私经济部门来说，却很不适应。由以中小规模为主要特征的非国有金融机构对非国有经济，特别是个私经济提供金融服务，无论是从降低成本的角度看，还是从服务便利的角度看，都是最合适的。根据有关资料显示^①，中小企业对贷款的需求具有“急、频、少、高”的特点。即由于计划性比较差，且绝大部分都是流动资金贷款，因而贷款要得急；贷款频率高，据调查，中小企业的贷款频率是大中型企业的5倍左右；贷款数量少，中小企业的户均贷款数量大约是大中型企业的千分之五左右；贷款风险大且管理成本高，对中小企业贷款的管理成本水平平均有大中型企业的5倍左右。这充分说明在银行零售业务上，有些国有银行有优势，但在对于中小企业贷款等方面就不具有优势，非国有金融机构优势就比较明显。不仅具有和客户靠近的地缘优势，而且身在基层，管理层次少，管理体制灵活，交易成本低等特点明显。

非国有金融机构目前确实存在不少问题。但是，这些问题并非完全为非国有金融机构所独有，许多问题在国有商业银行中同样存在，甚至更为严重，例如，资产质量不高、资本金不足等等。既然国有商业银行可以继续存在和发展，非国有金融机构也可以继续存在和发展。有些问题例如结算网络不畅、牌子不硬等虽主要存在于非国有金融机构，但并非不可解决。国外很多中小金融机构也没有自己的联行，照样可以为客户提供结算服务。至于金融机构的

^① 《构筑中小企业的金融服务体系——国外的经验及其借鉴》，作者：焦瑾璞，《金融参考》杂志1998年第10期。

牌子，在竞争中固然是一个重要因素，但并不是决定一切的，尤其是我国目前金融机构的牌子很大程度上与政策因素有关。更何况目前并非每家非国有金融机构的牌子都不如国有商业银行。据对浙江、广东、广西三省区 91 户非国有金融机构客户的调查，占 78% 的客户对其开户行是满意的^①。应当看到，非国有金融机构并不是铁板一块，数量众多的非国有金融机构在发展中参差不齐是完全正常的，不能因此否认非国有金融机构存在的必然性，非国有金融机构有其存在和发展的空间。

专题材料三

樊纲谈发展民间金融

据 1999 年 11 月 12 日《中国经济时报》报道，樊纲 11 月 9 日在天则经济研究所主办的“中小企业发展国际经验研讨会”上对此提出建议：一方面要政府扶持，另一方面要建立民间金融体制。

一、发展民间金融的理论依据

由于中小企业没有信用史，而银行给一个企业贷款的依据是这个企业的信用史，这是一种信用记录。中小企业在发展初期的时候风险比较大，而政府的作用就是在中小企业没有信用史的时候，给它以帮助。这时政府可以用政府的信用来提供一种担保，使你开始的发展能够上路。一旦这个企业有了自己的信用之后，担保这件事就要由金融机构来做，政府担保就要从其发展中撤出，成为正常的企业，通过正常的融资渠道去融资。从这个角度来讲发展金融体系本身才是最根本的，政府只是在最初的发展阶段起一个补充的作用。

但在中国，政府担保还有一层特殊的意义。过去很多民营企业即使做到一定程度或者存在很多年，它还是没有从国有银行或其它金融机构借过钱，他仍然算新企业，仍然应该享受政府担保。因为他在正规的金融机构还没有信用史，还没有信用记录，它与银行打交道这件事是新的，从这个角度讲，政府担保还是应该包含这部分企业。还有一个特点是正规银行贷款成本太高。因此政府应该用财政补贴的办法、财政担保的办法来使它的成本低一些，使中小企业可以发展。这两个特点正是因为我们过去缺乏发展民间金融所导致的，现在政府又不得不面对现实做些事情来弥补。

二、发展民间金融的原因

国有银行不适应民营经济的发展，存在着体制兼容的问题。一方面我们国家历史上就形成了国有商业银行，而且规模很大，规模大本身就意味着成本高。国际上对于发展中国家来

^① 此数字是本课题组成员沈炳熙、李妍抽样调查后计算得出的。

说都有一个微观贷款问题，对于大银行来说，这种小规模贷款成本是很高的。相对于一个大企业来说，它本身有信用史，银行花同样的时间做研究、调查、可行性分析，当然他愿意做一个大的贷款给一个大企业。而对于中小企业来说，它们需要的是一些小贷款，大银行很难做这样的贷款，不可能花那么多成本。另外国有银行的性质和私营企业的性质之间有不相适应。国有银行有政府职能在里面，跟私营企业、民营企业发展本身完全由利润决定是不一样的，这是目标不兼容，所以说国有大银行很难适应民营中小企业的发展。

（二）在中国现阶段，民营经济本身需要大量的地方性的中小民营金融机构来配合其发展。这里面又有两个问题，（1）体制兼容的问题，也就是说私人产业资本要有私人金融资本发展来加以配合，才能使民营经济本身得到大的发展；（2）我们强调的是地方性的中小民营金融机构，地方性和中小民营机构这两个概念加在一起就意味着节省成本，节省银行与信用有关的很多交易成本。因为这种地方性、区域性的中小企业事实上利用了许多社区或地方性熟人关系，这种区域内有信息来源的优势，节省交易成本。比如说我们现在的

一些民间金融机构，我们先不说其合法不合法，包括一些钱庄、互助会，这种机制本身和西方发达国家最开始时形成的银行的道理是一致的，它都是首先在比较熟悉的人当中发展信用关系。银行、金融机构就是一个信用关系，信用就是信赖，就是对你行为、生意的了解，它用不着费很大的劲，出差调查，交易成本很大程度上就是这一块。经典的交易手段就是调研你的历史，调研你现在的生意状况，调研你人的品行，你是否讲信用，了解贷款人人的所有这些信息。所花费用就是交易成本的一个重要组成部分。而地方性民间金融首先利用的就是这个熟悉的优势，用不着调研我就知道你，从小和你一起长大，我知道你在干什么，知道你的生意好不好。这是金融业发展初级必不可少的阶段，我们老是想超越这个阶段，但事实上这些自发形成的东西有其坚实的基础和深刻的逻辑。

金融最基本的秩序就是借债还钱，而现在某些国有企业败坏了商业信用，败坏了商业道德，而民间金融绝对不可能，你不还钱他还无限制地贷款给你。就是说民间金融的发展有它的道理，它为什么成本低，为什么能够与民间的企业一起发展，就是因为它交易成本低。中国这么大一个国家，这么复杂的情况，怎么可能由几个国家大银行提供所有的信贷。如果说中国经济过去 20 年的发展有什么空白的话，那就是我们发展这么大的非国有经济，却没有积极地发展民间的民营金融体制，就使得我们现在的金融资产 70% 自然是国有的，我们在金融资源、贷款这部分 30% 以下是非国有的，对 GDP 贡献将近 70% 的民营经济用不

到 30% 的金融资源，这是一个最大的资源配置的扭曲。

三、高利贷猖獗的原因

这里有一个基本问题，发展金融体制本身包括发展金融监控，金融这件事与其它领域的事情不太一样，因为钱是没有臭味的，你看不出它的来源，而且现在的交易手段越来越发展，它可以来无踪去无影。因此金融业的风险也确实比较大，因此发展金融本身的含义之一就是逐步建立起完善的金融秩序，各种监控的体系，监控的手段、规则，使它更加透明，使它受公共的监督。包括存款人的监督，因为这是信用关系，这是一个整个监控体系问题，因此发展不发展金融业，实际上也是你管不管它，你是不是监控它的问题。国外这么多年发展金融业就是发展法律体系和监控体系。有人说我们有信用社和农村的合作基金，应该说发展了民间金融机构，但是我们并没有认真的去监管，出了问题就兼并或关掉，不是通过精心去建设一个完善的监督体系，建立一个金融秩序，使它能够健康的发展。既然你不去监控它、管理它，在这个领域风险一定很大，风险越大的地方，就是那些偏好风险的人去经营，他们习惯打一抢换一个地方，不是踏踏实实做正经生意。你既然不去监管，

它没有秩序，这个领域风险贴水就更高，这就是你不发展这个领域，这个领域高利贷盛行的原因。一个没有政府认真去发展和建立规范体系的金融领域，一定是高利贷盛行的领域。目前发展民间金融应该做的是，（1）把现在许多不合法的东西在一个新的规范前提下合法化。因为现在已经存在许多民间金融了，我们为什么不让他公共的规范下取得新的发展，这一点应该提到议事日程上来。（2）清理地方上的农村合作基金，因为它不具备金融企业的独立性。有些信用社搞的不错，应该让它按照市场的原则独立发展，成为真正意义上的民间商业银行。（3）民间企业家来参与金融投资。政府应该鼓励更多的民间企业家参与投资，发展民间金融资本。（4）政府要一视同仁。比如制订银行担保法规，民间金融机构也要有担保。（5）利率的市场化。利率有一个浮动区间，才能有竞争的余地，使民间银行有发展的空间。

民间金融机构的发展要有一个过程。你得准备它可能要出现问题，不出问题就没有发展，我们现在许多问题不解决的原因就是怕出事，出问题是正常的，出了事才给我们提供了机会去完善体制和制度，完善法律，才能使制度更完善。管理者的成熟是随着问题的解决而成熟的，不出问题才说明我们没有发展。还要准备优胜劣汰，包括我们的私营企业家也应有这种认识，金融领域风险是比较大的，没有一个不断的兼并组合、优胜劣汰，也发展不起来。最后一点就是要有耐心。民间金融发展一开始是成不了什么大气候，解决不了什么大问题，需

要有一个过程，就像我们 10 年前讨论发展非国有企业的时候，很多人是没放在眼里，觉得中小企业小打小闹，乡镇企业技术落后又污染，怎么能支撑中国经济，10 年后我们发现这是我们增加就业的支柱。发展民间金融也是这样，应该当作大事去做，10 年之后我们整个经济结构会大不一样。

2、非国有金融机构目前存在的问题和困难是制度性安排的结果，还是其内在矛盾发展的必然结果？

非国有金融机构目前存在问题和困难是客观事实，问题在于正确认识其原因。如果属于制度性安排上的原因，只要改进制度或者重新设计制度，就可以使这些问题得到妥善解决。如果是其内在矛盾发展的必然结果，就应重新考虑是否允许其继续存在。

历史地分析，非国有金融机构的产生，不仅与经济成份多样化相联系，也与突破计划体制下金融业所有制结构和金融业务结构单一化的制度安排有很大关系。在这种制度安排中，不可避免地带有时代的局限性，随着形势的变化，即使其基本方向是正确的，具体政策措施也会出现某些不适应，影响非国有金融机构的进一步发展。例如，当时对信托投资公司和一些股份制商业银行业务范围的规定不很严格，加之这些机构本身也缺乏相应的经营能力或内控能力，出了一些问题，在实行严格的分业经营政策后，这些金融机构首当其冲地经受了整顿，影响了在社会上的形象。解决的办法，不是取消这类金融机构，而是重新设计制度。又如农村信用社，它是中国农村最主要的金融机构。经历了数十年风风雨雨，先后与人民银行、农业银行合了分、分了合、合了再分，基本性质和发展方向也一时一个说法，在大力支持乡镇企业的过程中，许多农村信用社背上了深重的包袱。显然，目前农村信用社的困难与这种制度性安排有密切的关系。解决的办法，也只能是重新设计制度，而不是否认它存在的必要性。

至于某些非正式金融机构却从事金融业务的机构来说，它们本来就不符合金融机构的条件，经营又很盲目，产生很大风险，最后被淘汰是很正常的，这是其内在矛盾发展的必然结果。为数众多的农村基金会就是典型例子。它当初是为了解决农村资金问题而建立的，得到有关领导部门的支持，也为农村经济发展作出过贡献。但它一直未按金融机构规范，最后只能被淘汰。

就我国非国有金融机构整体而言，目前存在的问题和困难，主要是制度安排上的问题，因此，从根本上说，设计合理的制度，改革现有体制，是实现非国金融机构健康发展的关键。金融机构本身的经营管理问题属于其内部问题，个别金融机构因内部经营管理失当而倒闭、破产的情况，在任何国家、任何时候都可能出现，不管是非国有的，还是国有的，都一样。目前这种情况主要出现在非国有金融机构中，主要是历史的原因，从整体上说，不是非国有金融机构内在矛盾发展的必然结果。

3、非国有金融机构未来的发展，是重走国有金融机构老路，回到金融垄断，还是在竞争中建立新的特色，实现金融业的百花齐放？

虽然多数人都承认非国有金融机构存在的必要性，但对于其未来如何发展，则众说纷纭。较有代表性的一种意见是，随着国有商业银行的改革和发展，其竞争实力已大大提高，非国有金融机构要在竞争中继续占有一席之地，也必须搞大联合，形成一两家新的大金融机构。对于这种意见，一些经营状况较好的非国有金融机构不以为然，它们担心在联合中失去原来的自主权；一些经营状况不太好的非金融机构则对此抱有很大的热情。另一种比较有代表性的意见认为，目前中国金融机构已经太多，非国有金融机构数量尤其多，且信誉不如国有商业银行，不如撤并一些，或将其归入国有商业银行。尽管这种意见很少操作性，但也确有一些羡慕国有商业银行牌子的非国有金融机构希望成为国有商业银行的基层网点。

上述观点实际上提出了一个尖锐的问题：非国有金融机构的发展方向，是重返金融垄断，让所有非国有金融机构组建成少数几家全国性大机构，形成寡头垄断格局，或让国有商业银行兼并非国有金融机构，还是让国有商业银行和一大批非银行金融机构一起在竞争中百舸争流，实现金融业的百花齐放。有人说，当前美国、日本等国金融业为应对日益激烈的国际竞争，出现了大银行合并浪潮，我国以中小规模为特征的非国有金融业不合并还有什么前途？且不说美国、日本等国在大银行合并的同时，仍然存在着为数众多的中小金融机构，就我国而言，把非国有金融机构整合成一、两家全国性的大机构，是否就一定能使它提高抗风险能力和竞争实力，得到稳定发展，目前无法证实。但有些城市信用社合并成商业银行后，效率、效益比以前降低的事实，特别是海南发展银行由于并入一批濒临倒闭的城市信用社后，不堪重负，以至于自己也被迫关闭的事实表明，非国有金融机构达到一定规模是必要的，但并非越大越好。无论大机构还是小机构，都既有优势，也有劣势，关键在于它能否适应经济发展的需要，能否以自身的优势在合适的经营领域里发挥作用。在中国二十年的金融体制改革中，非国有金融机构的蓬勃兴起，打破了金融业的独家垄断，促进了银行竞争机制的建立和发展，为金融深化创造了条件，也促进了国家银行的改革。回归金融垄断，抑制金融竞争，既不符合我国经济发展方向，也不符合金融业发展的世界潮流。

五、运用正确的政策促进非国有金融机构健康发展

促进非国有金融机构健康发展，是促进我国经济快速、健康、稳定发展的客观需要，也是进一步完善金融体系的需要。1999年3月全国人大常委会修改宪法，把私营经济从国民经济的补充改为重要组成部分，不仅为个私经济和非国有经济的更快发展提供了法律保障，也为非国有金融机构的发展提供了法律保障，对非国有金融机构的所有制歧视将随着宪法修正案的实行而失去法律依据。但是，要使非国有金融机构作为一个整体得到健康发展，除了其自身的努力，必须有正确的政策。

（一）从经济发展的长远战略出发，高度重视非国有金融机构的发展问题

国家经济多元化发展是我国经济发展必然趋势，非国有经济已经成为我国国民经济的重要组成部分。发展非国有金融机构，促进银行竞争机制不断完善和发展，不仅是非国有经济发展的客观要求，也是实现我国经济长远发展战略的重要保证。要从战略高度认识这个问题。所谓重视，首先是要在政策上对国有银行和非国有金融机构一视同仁。出于保护国有商业银行、抑制非国有金融机构目的的政策必须修正。例如，1999 年年初，有关部门下发预算外资金必须存在国有商业银行的文件，对非国有银行吸收存款产生了极为不利的影响。这种做法必须坚决纠正。第二，要减少对非国有金融机构的行政干预，使它们能够依法自主经营。对于许多由地方政府管理的非国有金融机构来说，这一点尤为重要。不少地方政府在支持地方性非国有金融机构的同时，往往也自觉不自觉地对这些机构的经营进行某种程度的干预，这样做，往往使地方性金融机构左右为难。地方政府可以对贷款项目提意见，但必须充分尊重金融机构的自主权。地方性金融机构不是地方政府的金融机构，更不是地方的第二财政。要吸取一些地方对信托投资公司干预过多导致经营困难甚至关闭破产的教训。今后，地方政府对地方性非国有金融机构应多点支持，少点干预。第三，要加强对非国有金融机构的正确引导。国家有关部门，特别是金融主管部门，应当对非国有金融机构的发展方向进行认真的研究，形成正确的政策。不要总是事后说这么做不行，而应事先说怎样做才行。对非国有金融机构支持，切忌拨苗助长。第四，要处理好从整体上促进非国有金融机构发展与对个别问题严重的机构实行市场退出的关系。既不能因为重视非国有金融机构而不言市场退出，也不能因个别非国有金融机构退出市场而忽视从整体上促进其发展。

（二）调整思路，推进非国有金融机构，尤其是 10 家股份制商业银行的发展

首先是建立符合市场经济要求的股份制商业银行制度。一是依照《中华人民共和国公司法》和《中华人民共和国商业银行法》的有关要求，规范董事、董事长、监事、监事长、行长、副行长的产生和罢免程序，明确各自的职责、权利和义务。此外，要加强对股东行为的规范，防止短期行为。二是进一步健全和完善股份制商业银行党组织的隶属关系，发挥党组织的政治核心作用。三是深化改革，在风险控制、干部任免、劳资管理、产品开发等方面，尽快建立符合市场经济要求、与国际惯例接轨的经营机制。四是扩大资金来源。可以允许银行同业之间提供期限较长的借款，对于股份制商业银行合理的资金需求，人民银行可以提供再贷款支持。五是适度发展机构。从 2000 年开始，以各行资本金为市场准入的核心依据，取消指标管理。六是拓展新业务，鼓励股份制商业银行发展中间业务和表外业务，增加利润来源渠道，增强社会服务功能。

其次是可以让具备条件的股份制银行上市，增长发展后劲，培养潜在的非国有金融机构，增加非国有金融机构的市场份额。目前已有广东发展银行、上海浦东发展银行上市，交通银行、中国民生银行、中信实业银行正在积极争取上市，也可让有条件的股份制商业银行进入

股市，壮大资金实力。也要积极探索国有银行的股份制的可能性和途径，可以考虑或设想将某一国有银行的分支行进行股份制改造，通过上市使其非国有化。这也许是改革国有商业银行的一条根本途径。并且，股份制商业银行上市符合国际惯例。据我们了解，纽约、伦敦、东京、香港等证券交易所均接纳金融企业上市。目前在纽约证券交易所上市的金融服务类公司约 900 多家，其中约有 30 家主要的商业银行、71 家主要的综合性金融公司、20 家主要的保险公司；在东京证券交易所上市的金融服务类公司约 160 多家，其中商业银行 103 家、证券公司 25 家、保险公司 14 家；在香港联合交易所上市的金融服务类公司约 40 多家，其中商业银行 13 家，包括汇丰银行、恒生银行、东亚银行等。因此，从目前情况看，宜选择符合条件的股份制商业银行先进行上市试点，逐步摸索经验，如实践证明可行，再稳妥推进其它股份制商业银行上市。

第三是允许非国有金融机构参与兼并和重组。通过市场机制的运作和金融竞争，撤并一些经营亏损的金融机构，发展那些有前景的金融机构。在目前的情况下，可允许城市商业银行、城乡信用社在区域内兼并或重组非国有机构，然后在适当的情况下，比如一些大的城市商业银行，允许其跨区域兼并。可允许股份制商业银行收购重组国有银行的分支机构或一些非国有金融机构，进一步发展股份制商业银行的网络，增强竞争实力。

（三）尽快建立存款保险制度，提高非国有金融机构抵御风险的能力

牌子不硬是目前影响非国有金融机构提高社会信誉从而会影响其发展的一个大问题。造成牌子不硬的因素很多，抗风险能力较弱是其中之一。在人们的观念中，非国有金融机构抗风险能力天生不如国有商业银行。特别是近年来一些城市信用社、信托投资公司相继关闭，进一步强化了人们的这种观念。一般地说，风险能力的大小，主要是由金融机构本身实力大小、运行机制、风险控制制度决定的，它和金融机构是否采取国有制度并无必然联系。但是，在我国特殊的历史条件下，这两者被紧密联系在一起，这是因为，第一，我国非国有金融机构基本上都是一些规模较小的金融机构，即使象交通银行这样的银行，其资产也无法和四家国有商业银行相比较，更不要说城市商业银行、城乡信用社等非国有金融机构。金融机构规模小，其抗风险能力也相对较弱；第二，在我国，金融业的主体目前仍是四大有商业银行，国家对这些银行在再贷款、再贴现等方面采取了积极支持的态度，因此，人们一般认为国有商业银行不会出现支付风险，而中小金融机构不易得到中央银行再贷款、再贴现，因而人们容易对它的风险抵御能力产生怀疑。解决这个问题，要求尽快建立金融机构的存款保险制度。

关于建立中小金融机构的存款保险体系问题，已经讨论了相当长的时间，迟迟未能付诸实施，自有其客观原因。现在看来，仅仅建立中小金融机构存款保险体系，恐怕很低难达到提高中小金融机构（基本上是非国有金融机构）抵御风险能力的目的。国有商业银行不参加

这个保险体系，保险资金相当有限，何以能实现存款保险？同时，国有商业银行不加入存款保险，等于宣布国有商业银行不存在倒闭、破产的可能，或者最后国家会承担存款人的损失，这样做，岂不进一步降低了国有商业银行以外的金融机构在社会上的信誉？再则，这样做，国有商业银行不需要承担保险费用，其他金融机构需要承担部分费用，也不利于平等竞争。因此，存款保险体系应当包括全部吸收存款的金融机构。需要进一步指出的是，国有商业银行未必能永远如现在一样，独占金融市场鳌头，国有商业银行信用也不应与国家信用划等号，因此，国有商业银行加入存款保险体系，从长远看，也有其必要性。

建立存款保险体系，能提高非国有金融机构的抗风险能力，但不能理解为因此就不会产生风险。非国有金融机构仍然需要加强内部的风险控制，中央银行也仍然必须加强对这些机构的监督管理。存款保险体系的主要作用在于提高社会对金融体系的信心，一旦金融机构出现问题，它最终保护的是存款人而不是金融机构。非国有金融机构需要从自身的实际情况出发，把风险控制得比国有商业银行更好。

（四）规范非国有金融机构的市场退出，重建非国有金融机构的社会信誉

为了维护整个金融体系的稳健运行，关闭少数已经资不抵债，濒临倒闭的非国有金融机构或让其破产是必要的。对此，应当正确认识和宣传。要让人们知道，在社会主义市场经济条件下，个别金融机构关闭破产是市场竞争、优胜劣汰的必然结果。加强监管可以减少这类事件，但不能绝对消灭这类事件。人们需要提高金融风险意识和自我保护意识，但也不能从一个极端到另一个极端，把整个金融体系看作一团糟，特别是不能对非国有金融机构一概而论，把其看作风险之源。

与对非国有金融机构的正确宣传相比，规范金融机构市场退出办法更加必需。前几年，对于一些行将倒闭的金融机构，采取了以下几种处理方法，一是让国有商业银行接管，这主要是对那些规模稍大的信托投资公司；二是让非国有商业银行购并倒闭的金融机构，如海南发展银行吸收倒闭的城市信用社，广东发展银行收购中银信托投资公司；三是由中央银行对其清算或进入破产程序，由法院组织清算组进行清算。这些办法都是紧急情况下采取的应急办法。随着实践的展开，应逐步完善金融机构市场退出的法律法规，使这一行为法制化、规范化。在当前，关键是要规范对金融机构的行政关闭行为。目前我国法律尚无关闭金融机构的规定，如果继续采用行政关闭方式，需要制定相应的法律法规。首先要分清关闭和破产的区别，避免随意性。其次要改进被关闭金融机构的处置方式。由国有商业银行接管或托管，既加重国有商业银行的负担，也容易产生对中小金融机构、非国有金融机构不利的社会影响。对被关闭机构的处置，应由作出关闭决定的机关组织人员进行。再次要注意金融机构市场退出的社会影响。对应当退出的金融机构，要根据问题的严重性和紧迫性，合理安排退出次序，避免因集中处理而造成不良的连锁反应。在这方面，应吸取前几年的教训。在个别金融风险重灾区，由于有问题的金融机构同时退出市场，不仅使该地区出现金融服务的空白，使非国有金融机构从此在该地区绝了迹，也加深了人们对非国有金融机构风险性的印象，降低了它

的社会信誉。集中处理还容易产生社会恐慌心理。今年上半年，在某城市传出一家非国有金融机构支付困难的谣言，引起对这家金融机构的挤兑。而实际上这家金融机构根本不存在这个问题。这种谣言所以具蛊惑力，一个重要原因，是前段时间一批非国有金融机构的集中关闭。

（五）明确各类非国有金融机构的发展方向，实行正确的发展战略。

非国有金融机构必须有明确的发展方向，才能从总体上保持良好的发展势头。每一类金融机构能干什么，不能干什么，这当然也是发展方向问题，但这是由法律法规规定的，不管是国有金融机构还是非国有金融机构，都一视同仁。对于非国有金融机构来说，研究自己的发展方向，主要是明确市场定位的问题。近年来非国有金融机构传统优势的部分消失，固然有其外部原因，但这些金融机构在新形势下不能作出正确的市场定位，也是一个不可忽视的原因。中国加入 WTO 后，外国金融机构进入中国金融市场的步子将加快，外资银行开办人民币业务的限制也将逐步取消，外资金融机构将获得比过去更加有利的竞争环境。对于中资非国有金融机构来说，环境会更加严峻。非国有金融机构必须从长远发展出发，根据自身特点，确定正确的发展方向 and 战略，实行正确的市场定位。

就城市商业银行而言，除京、津、沪、穗等大城市外，一般中小城市的商业银行，其主要的服务对象仍应是城市的个体私营经济。个体私营经济是它们传统的客户，相互间关系良好。大城市商业银行除了个体私营经济的传统服务对象外，还可以利用其资金实力，把包括国有大中型企业在内的其他经济单位作为服务对象，或以适当比例的资金支持市政建设项目。但主次不能颠倒，否则很难建立自己稳定的客户群。

就城市信用社而言，它的市场定位应当继续放在城市小企业、个体私营经济实体上。因为这些服务对象都在相对较小的地域内经营，城市信用社的经营实力与之比较适应，对它的经营及资信状况也便于了解。尽管国有商业银行也在争取其中的好企业，但城市信用社服务全天候、决策程序少、速度快的优势是得天独厚的，只要发挥得好，城市信用社可以取得很好的业绩。温州乐清市的一家城市信用社在当地金融机构林立、竞争十分激烈的情况下，保持了良好的业绩，原因之一，就在于坚持以个体私营经济为主要服务对象的市场定位。

就农村信用社而言，它的服务对象依然在农村、农户和农村经济。当然，在不同的地区，由于农村经济发展水平不同，服务对象可以有所区别。但是，为农户服务这一大方向不应改变。农村信用社的生命力存在于农户之中。大量事实证明，农户是农村经济的主体，也是农村合作金融服务的主要对象。在经济发达地区的农村信用社，自然可以把乡镇企业作为重要的服务对象，也可以把经营高效农业的农工商联合体作为重要甚至主要的服务对象。但即使在这些地区，农户也是农村信用社不可忽视的服务对象。因为许多乡镇企业和农工商联合体就是由农户创办的。在一部分城市化的农村和大城市郊区，农村信用社可能会发展成农村商业银行，但即使成为农村商业银行，也仍然不能丢了与农户和农村经济关系密切的优势。

信托投资公司是“受人之托、替人理财”的非银行金融机构，在经过整顿、撤并之后，信托投资公司正确的市场定位尤为重要。在我国，信托投资公司的主要服务对象仍然应以机

构为主，但是，增加私人客户应当引起重视。随着私人财产的增长，托人理财的需求也在增加，应逐步成为信托投资公司新的服务对象。

就目前为数甚多的典当行而言，它应把当地个体经济户和小企业作为自己主要的服务对象。在现代金融体系中，典当只能起拾遗补缺的作用。由于典当行只能以自有资本作为营运资金，而其自有资本又十分有限，因此，服务对象必须限定在小额资金的临时需求者。个体经济户和小私营企业在临时急需资金时很难从银行得到贷款，正好成为典当行的服务对象。温州有家经营状况较好的典当行把其经验总结为三多：多与熟人做业务；多与经营中临时缺钱的个体户做业务；多与诚实的个体经济户做业务。根据这个市场定位，他们平时就经常到周围村镇了解个体户的情况，对他们的资信状况和融资目的十分清楚。因而很少出现绝当现象。

（六）采取有效措施，为非国有金融机构发展创造良好的外部条件

非国有金融机构特别是办理银行结算业务的机构，目前遇到的最大困难是不能快速为客户办理结算业务。许多城乡信用社甚至城市商业银行就是因为这方面功能不强，而失去优良客户的。为提高竞争能力，这些非国有金融机构正在千方百计地寻求解决办法，有些城市的商业银行已开始协商建立城市商业银行结算网络事宜。缺乏这方面条件的城乡信用社则屡屡向中央银行呼吁帮助。

这个问题完全依靠非国有金融机构自身的努力是很难解决的，即使能够解决，也将陡然提高它们的经营成本。在正常的市场经济下，中小银行和信用社完全可以通过大银行代理的方式解决，但在我国目前条件下却做不到。因此，国家特别是中央银行应当想办法帮助它们解决这个问题。最可行的办法，就是充分利用中国人民银行的联行和电子清算中心，为这些没有联行的非国有金融机构提供结算支付服务。目前中国人民银行分支机构普设到县，可以承担这项任务。同时，人民银行还可以总结一些地区已经开展的多省市异地代签汇票办法的经验，使这项工作做得更好。

中央银行还应改变在再贷款上对非国金融机构限制过多的做法，做到与国有商业银行一视同仁。中央银行作为最后贷款人，对整个金融体系的稳健运行都负有责任。凡吸收存款的非国有金融机构，都与国有商业银行一样交纳存款准备金，因而，当它们出现支付困难时，有权向中央银行申请贷款。中央银行也应视情况给予支持。这对于帮助非国有金融机构渡过难关，提高社会信心都十分有意义。

（六）规范非国有金融机构的治理结构，加强内部风险控制和管理

非国有金融机构特别是那些规模很小的金融机构，其内部治理结构其本上是“一长制”，缺少制约，以至造成较大的管理风险。在这些机构初创时期，这种治理结构还比较有效。但随着这些金融机构资产规模和业务范围的扩大。这种治理结构就显得很不适应。例如，董事长（理事长）和行长、总经理、主任一人兼的做法就很不利于相互监督，使主要领导人处于权力无制约的状态，极易发生决策失误，造成重大损失。在这种治理结构下，内控制度也不

可能真正有效地建立起来。

为此，要研究建立一套适应这些机构的治理结构和内控制度。既能保持它们运行中的高效率，又能防止因权力过于集中而产生的决策独裁化；既要发挥经营管理人员的积极性，又要使财产所有者能够实现充分的监督。当然各类非国有金融机构内部情况各异，其治理结构的具体形式也不应要求一律。但是，建立严格的规章制度，实行权力的监督制约，这一点应当是相同的。

中国非国有金融机构的概念和界定

一、非国有金融机构的概念

1、关于非国有金融机构的概念

金融机构是指从事信贷业务、金融中间业务和其他金融业务的融资机构。本课题的“非国有”是针对“国有”而定义的。在发达的市场经济体系中，国有的概念并不意味着是公有，即不是国家代表全民占有财产，而是国家履行其职责的实现形式，这一实现形式的载体是政府。换言之，国有即政府所有，国有企业即政府企业，国有金融机构即政府金融机构。新兴市场国家和转轨国家也逐渐沿袭这种理解与实践，国有和非国有的概念接近本文的概念。美国约有近 40 个国有公司每年向白宫预算局申请拨款，并接受政府有关部门的审计监督，其运行按私人企业法规运行。加拿大通过设立国库委员会来实施对国有企业的监管。日本国有财产分为行政财产和普通财产两大类，行政财产只服务于行政目的，不能流通和转让，由大藏省和中央政府各机关管理；普通财产才是国有企业财产。意大利对国有企业先实行国家参与制，后改由政府总理直接领导下的国库部、预算部、工业部对国有企业分工管理。奥地利通过政府设立的工业管理股份公司对国有企业进行管理。法国对国有企业进行分类管理，即对国有独资或控股企业实行政府管理；对其他国有企业则按私营法管理。英国没有专门设立统一管理国有企业的机构，而是主要通过政府主管部、财政部对国有企业进行监督指导。上述国家中非国有企业和金融结构实际上定义在涵盖所有非国有以外的企业和结构。新兴市场国家和转轨国家在加强国有企业管理的同时，正在扩大非国有领域，完善相关法律。如俄罗斯最近提出加强国有企业管理的六条措施，同时积极发展非国有企业和金融机构，完善私营法。由于市场国家和转轨国家的非政府企业众多，而且在金融机构中，除了中央银行、开发银行和极少数的国有银行以外，绝大多数是非国有银行，所以这些国家中的企业和金融机构并不作特意的分类。一般地，非国有即是国有的反称，非国有企业和金融机构是指非政府企业和金融机构。

2、中国非国有金融机构涵义的演变

中国国有企业和国有金融机构概念中的“国有”含义，是随着改革开放的实践发展逐渐衍生而来。改革开放之前和之初，国家财产的实现形式是全民所有制。全民的原意显然是具有“公有”、“公营”的含义。随着改革开放的逐步深入，社会主义经济理论的探索也进一步深化，现在“全民所有制”的涵义在经济主体行为和财产权力更为明确的情况下，已被“政府控制和管理”涵义所代替，演变为“国有”的特殊意义，这时“全民”和“国有”已有明显的区别，国有特指“国家各级政府独资及管理”；而“全民”概念则具有更为广泛的“公有”的涵义，正在逐步退出历史舞台。

中国“非国有”的实际含义也即非政府独资。按照这种理解，除了各级政府独资的企业或机构外皆为非国有企业和机构。但是，中国非国有金融机构中的一部分机构在金融市场中或角色不同，或参与非信贷业务，比如信托主要从事投资业务，不做零售信贷；财务公司主要服务于集团内企业，不对社会；租赁是经营物资信贷的特殊机构；典当则是专做零售抵押信贷的小型机构。由于本课题侧重于信贷机构、特别是既做批发又做零售信贷部门的竞争力研究，因此本课题把中国非国有金融机构定义为：中国非政府独资的、除信托公司、租赁公司、财务公司和典当行等机构而外的包括合作金融在内的从事信贷业务和中间业务的、以赢利为目的的金融机构。

二、中国非国有金融机构的界定

1、中国非国有商业银行的界定

中国非国有商业银行包括全国性股份制商业银行、城市商业银行、城市住房储蓄银行等信贷机构。

1978年改革开放以前，我国银行信贷机构基本上是国家银行体系。1984年中国银行业实行重大改组，人民银行专门行使中央银行职能，工、农、中、建从此成为四家国有独资商业银行。非国有商业银行的发展是从1986年恢复作为股份制商业银行的交通银行开始的，后来相继成立了10家股份制商业银行，2家股份制住房储蓄银行。加上100家在原来城市信用社基础上改制而成的城市商业银行，共有102家非国有商业银行。10家跨区域的股份制商业银行是交通银行、中信实业银行、中国光大银行、招商银行、华夏银行、中国民生银行、广东发展银行、深圳发展银行、福建兴业银行和上海浦东发展银行。这些银行先后实现了业务跨地区拓展，在全国范围内发展了近4500个机构网点，从业人员9万人。88家城市合作银行是在各地资产质量、人员素质和机构网点等条件较好的城市信用社改制基础上组建起来的，已达到扩大经营规模、加强管理和提高抗御风险能力的目的。到1999年底88家城市合作银行总资产已逾4600亿元；其中资产在200亿以上的有上海、北京、广州和

天津 4 家。城市住房储蓄银行只有烟台和蚌埠两家，资产已逾 70 亿元，这种银行当时设立得比较超前，目前市场份额不大。

2、中国城市信用社和农村信用社的界定

在中国非国有金融机构中，除了银行以外，还有原来属于集体所有制性质的庞大的城乡信用社体系。到 1999 年末，全国共有 3240 家城市信用社，41508 家农村信用社。

从资产和机构分布来看，全国城市信用社资产总额为 2673.95 亿元，在 3240 家城市信用社中设在地市的有 1000 家，设立在县市的 2240 家，独立核算的农村信用社 41508 家，资产总额 12611 亿元，机构主要分布在广大农村。本课题非国有金融机构的构成如下图。

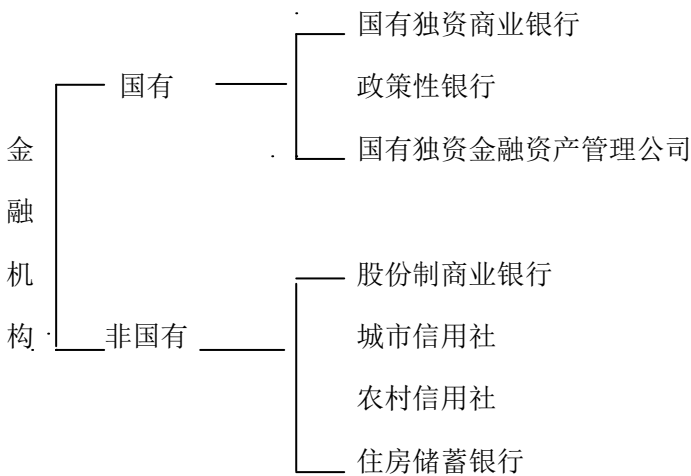


图 1 中国金融机构图示

三、界定非国有金融机构的依据

1、中国非国有金融机构在支持经济发展中的位置比较特殊

中国非国有经济的特殊发展决定了非国有金融机构的特殊性，它与国有独资金融机构的作用和位置在中国经济发展的现阶段是互补的。非国有金融机构定位于对中国中小企业，特别是非国有企业的服务。股份制银行、城市合作银行和城乡信用社为城市和农村的企业和个人提供信贷服务或金融类中间服务。非国有金融机构是与非国有经济一道在改革之后才真正迅速发展起来的。非国有经济以劳动密集型为主，在国际市场上的一定时间范围内具有广泛竞争力。而中国国有企业在传统体制下因当时的国际环境因素，在战略上恰恰定位在以资本和技术密集型为主、项目选择上又多是基础工业项目为主，因此在世界巨型跨国公司广泛出现的今天缺乏竞争力。国有独资银行和金融机构服务于大中型国有企业并在未来着力发展大型企业；非国有金融机构服务于中小企业，其地位和作用恰恰形成互补。

非国有金融机构发展未来发展的一个契机是恰逢大规模基础设施建设和企业改组及设

备更新，特别是西部大开发要绵延数十年，非国有经济完全可以参与并藉此获得发展。近年非国有经济在东南沿海一带对经济增长的贡献率提高较快，在下一个十年会有更快的发展。关于中国经济发展或增长模式的讨论有两种不同的观点，一种观点认为，中国应取发展劳动密集型产业为主的方向，进而大力发展非国有经济的发展模式，理由是中国这方面产品在国际上有竞争力；另一种观点认为，中国缺乏的是真正有竞争力的巨型企业，以这些巨型企业为核心组建企业集团才真正具有长远竞争力，因而提倡改组国有企业、发展资本、技术密集型企业的发展模式。本文认为，非国有经济虽然目前发展较快，在国外劳动密集型产品价格有竞争力，但是装备水平低，产品质量和员工素质差，从长期看是不具备竞争力的；国有企业中，多数企业设备陈旧，技术含量低，无论怎样重组，如不进行设备更新换代，也很难说在世界上有竞争力。四中全会关于国有企业有进有退和产业升级的决策是正确的。应该在国有企业改组的前提下，尽量快地进行设备更新，使我国走上一条以产业升级为依托，资本、技术密集与劳动密集并举的发展模式的道路。这样，中国的经济机构才会合理，各类企业能够发展上去，同时国有商业银行和非国有金融机构也能获得相应发展。在这种情况下，金融机构主要面临着两种机遇：一是企业间资产重组需要银行的大量服务；二是国有企业和非国有企业的设备更新以及基础设施建设需要银行等机构的大量贷款。这将为国有和非国有金融机构盘活存量资产、用好增量资产提供巨大的操作空间。

由于国有银行和非国有金融机构服务对象和作用范围不同，其对各类企业发展的作用形式有以下特点：一是国有商业银行服务于国有大中型企业、非国有金融机构服务于中小企业的主导方向没变；二是近年来金融机构服务的范围和对象有互相参与的趋势。

值得认真总结的是，尽管非国有金融机构 10 年来有了长足发展，但是 1998 年以来，由于金融风险的潜在影响，过去的竞争局面被新的垄断竞争局面所代替，国有独资四大商业银行重新占据了垄断地位。

2、中国非国有金融机构与国有独资金融机构的特殊竞争关系

中国非国有金融机构和国有金融机构之间的关系构成了中国特有的垄断竞争关系。在经典的市场经济理论中，不完全竞争市场分为三个类型的市场，即垄断市场、寡头市场和垄断竞争市场。在西方金融自由化的今天，属于单个或极少数个别大银行操纵的垄断市场或寡头市场已经不存在，金融业普遍存在的是垄断竞争市场。在产业垄断竞争理论中，把社会上生产质量上有差别，但属于同种产品的厂商的集合称为生产集团。垄断竞争市场的主要条件有三条，一是集团内同类企业生产同类产品；二是同类企业数量足够多；三是竞争厂商的规模较小，容易进入一个生产集团。垄断竞争厂商的短期利润条件是，边际收益等于边际成本；

长期利润接近零。把产业竞争理论推广之后，就容易得出金融市场也存在垄断竞争市场。这是因为现代商业银行通过互相购并、联盟生成规模较大的机构，并把其势力范围从地区性扩充到全国市场，如美国加州、得洲等地早在十几年前就形成区域性的垄断性竞争市场，大银行在向全国拓展市场份额的目标下，通过提高交付系统效率，增加系列产品，来达到垄断目的，而不仅仅是价格垄断。1988 年以来，世界范围的大规模银行兼并浪潮进一步加剧了垄断竞争市场的特殊系。转轨国家的经验也表明，存在着两种垄断竞争市场，其一在由计划经济向市场经济过渡过程中，由于原有的国家银行没能及时进行股份制改造，同时又放开审批了一大批非国有银行和金融机构，国有与非国有机构规模差别很大，因此在相当长的时间内存在着垄断竞争性质的金融市场；其二有些转轨国家的银行资本和工业资本相结合，甚至制形成了金融寡头。

中国存在着属于转轨国家前一种情形的金融市场：四大国有独资银行在全国银行体系中占有得天独厚的优势，其资本金、资产、负债、分支机构、支付体系、交付能力、金融产品、员工素质等方面是非国有金融机构远不能及的。这就使中国金融市场中，形成一个具有中国特色的垄断竞争市场，在这一市场模式中，四大国有独资银行占有垄断地位，他们通过价格（利率水平）、交付体系和金融产品等获得利润；而其他中小金融机构只能靠加强管理和金融创新来获得竞争利润。

在经典垄断竞争模型中，垄断竞争厂商在短期均衡产量上，虽然供给曲线和需求曲线相等，但是，厂商可能获得最大利润，可能利润为零，也可能蒙受最小的亏损；而在垄断竞争厂商的长期均衡产量上，因为垄断竞争厂商不仅可以盘整资产，而且可以进入或退出集团，因此虽然需求曲线与供给曲线相等，厂商的利润水平一定为零。中国银行发展中特有的垄断竞争模式及内部管理水平，决定了中国垄断竞争模式本身的效率和国有银行与非国有银行的经营效率处于较低水平：短期做不到亏损最小；长期做不到负数以上。中国国有独资商业银行目前有以下弊端妨碍其提高效率：

- （1）仍然有近似于政策性的贷款；
- （2）尚未建立现代企业制度，法人治理结构不健全、内控制度不健全；
- （3）资产运用上还有很大限制；
- （4）资本金补充机制尚未建立；
- （5）利率管制；
- （6）行内委员会及内审部门缺乏独立性。

中国非国有商业银行和其他金融机构在现有体制下经营难度更为明显，主要原因是：

- (1) 规模小。资产规模大多在 500 亿以下；
- (2) 吸存难。重要是中国尚未建立存款保险制度；
- (3) 资金运用上的限制；
- (4) 利率管制；
- (5) 没有独立的支付体系；
- (6) 交付网络不发达，分支机构少；
- (7) 党委和董事会的矛盾。

在以上中国特有的垄断竞争模型中存在以下特点：(1)、各种集团均存在经营障碍；金融机构的市场准入和退出也不像生产厂商那样自由；(2)、垄断竞争主体不是单靠传统的金融产品价格来调整供求，因利率是被管制的，而是靠交付体系和金融产品的数量来获得收益，大规模的分支机构多的银行显然占优势，非国有金融机构只能靠优质的服务和贴近市场的创新来赢得客户；(3)、国有银行对非国有金融机构并不是采取敌意的排斥，中小金融机构也不是恶意报复，同时中央银行作为监管机构也是比较公平。在未来的制度安排中中国将成立存款保险制度，能在相当程度上解决非过金融机构吸存难的问题。从而改变竞争环境和竞争条件。

3、非国有金融机构组织体系和管理机制是以股份制和合伙制为基础安排的

经典的企业理论从企业财产角度出发，总结出企业的三种法律形式。即业主制、合伙制和公司制。业主制是最简单的企业形式。合作制的优点是可由众多合作人共同筹资，规模较业主制要大，合伙人对企业盈亏负有完全责任；缺点是合伙人变更须复杂的程序，而且合伙人负有无限职责。公司制则比合伙制有更明显的优点：股东只对企业债务负有限责任，其财产权和经营权相对独立。缺点是设立程序复杂，同时委托代理之间有复杂的授权与控制关系。

中国非国有金融机构中的城乡信用社是在集体所有制基础上发展起来的信用合作制度的产物。在传统计划经济体制下，集体所有制是公有制的另一种表现形式，表明其不仅与政府有牵连，而且与公众利益相关。改革开放后，新审批的城乡信用社，特别是农村信用社中，绝大多数其实是以民营私有财产为基础的合伙制金融企业，它在本质上同传统的集体所有制信用社已大不相同：合作制的信用社承认和确认合作者个人的财产所有权；而集体所有制信用社不承认集体中个人的财产所有权。但合作制金融已不适应现代金融业的进一步发展。其弊端逐渐显现出来，主要是规模小，透明度低，市场监管不足，亏损普遍。一些城市信用社经过改制成为城市商业银行，使信用合作制度进一步深化，其业务也步入正常发展的轨道。农村信用社也面临着全面的整改。

以公司制为基础的股份制商业银行在银行业发展中日益显露出生机,代表着金融业发展的方向。以公司制为基础的非国有金融机构中存在着两种类型公司制金融机构:一类是上市公司,一类是非上市公司。在上市公司金融机构中,现代企业的一切功能都具备,资本市场除了提供补充资本金的功能外,更重要的是有效的监督机制。在非上市金融机构中,股份制商业银行已经进行了改制,成为标准的有限责任制公司。在总分行制的股份制商业银行中,有的总行成为控股公司,分行是独立的子公司。在新形势下可以选择子公司上市,也可以横向与保险和证券公司合并经营。当然,更为合理的经营活动要依赖与控股公司法等相关法规的建设。今后非国有金融机构要解决的经营问题主要有两类,一类是继续完善资本金补充机制,一类是解决机构相对分散问题。

张 谦

发展非国有金融业的必要性*

1987年召开的中国共产党第十三届代表大会，提出了“中国正处于社会主义初级阶段”的科学论断，并且进一步指出社会主义初级阶段是建设社会主义现代化不可逾越的历史阶段，需要上百年的时间。1993年3月29日这一论断被正式写入宪法修正案中。1999年3月15日第九届全国人民代表大会通过的宪法修正案中进一步指出：“我国将长期处于社会主义初级阶段”、“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”、“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”。国家不仅在宪法明确了非国有经济成份在国民经济中的合法地位，而且在宪法修正案中进一步明确了它在建立社会主义市场经济的重要地位和积极作用。作为非国有经济成份的非国有金融机构，对于建立具有中国特色的社会主义现代化金融体系，发展和完善社会主义市场经济体系，具有十分重要的意义。

一、发展非国有金融业是社会主义初级阶段的必然选择

20多年来的改革开放实践表明，发展非国有经济符合中国现阶段社会经济发展的实际，有利于发展和提高社会生产力水平，有利于增强国家的综合实力，有利于提高人民的生活水平。对于这一点全社会已经达成共识并以国家意志体现于宪法之中。

1、大力发展非国有经济已经成为社会共识。

从1982年通过的新宪法及其修正案条款措辞的变化中看到这一点。1982年12月4日制定的宪法第六条规定“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。……实行各尽所能按劳分配的原则”，第十一条指出“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充”；1988年4月12日通过的宪法修正案第一条，明确指出在宪法第十一条增加“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在与发展。私营经济是社会主义全民所有制经济的补充”；1999年3

*从近几年中国非国有金融机构的实际所有者来看，除过农村信用社，大多数的最终所有者依然是以各级政府为代表的国家。各级政府实施对它们的实际控制权。另一方面，由于目前非国有金融机构都是中小型企业，尽管企业的所有权与它的规模之间本身没有必然联系，但我国的实际是非国有的机构就是中小机构，因而但本文不加区别。

月 15 日通过的宪法修正案第十二条不仅认定中国目前处于社会主义社会的初级阶段，而且在第十四条强调“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”，在第十六条指出“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”。1999 年 8 月 30 日通过的《个人独资企业法》不仅表明了国家允许发展非国有经济，尤其是私有经济的态度，而且表明了政府鼓励和保护发展非国有经济尤其是私有经济的立场。通过 20 年的实践，全国人民已经意识到非国有经济对发展国民经济，提高人民生活水平的重要性，最后以法律形式确定之。

2、发展非国有金融业是国家财力有限情况下的最佳选择

1978 年以来，中国经济获得了巨大发展，金融业也获得了巨大发展。从金融机构的所有制结构来看，主要是非国有金融获得了巨大发展，主要表现在涌现出了大量的中小金融机构，突破了国有金融机构一统天下的局面：到 1998 年底，国有商业银行 4 家，政策性银行 3 家，非国有银行 95 家，其中跨区域的股份制商业银行 9 家；城市商业银行 88 家；城市信用社 3240 家，农村信用社 41508 家，信托投资公司 239 家，财务公司 71 家，租赁公司 15 家；非国有金融机构的资产已达到 4.41 万亿元，占全部金融资产的 28.84%（不含证券与保险业）。同时，有 21 个国家和地区的 89 家外资银行在华开立 178 家分支机构，资产达到 341.8 亿美元，其中有 22 家获准经营人民币业务，另有 38 个国家和地区的 164 家银行在国内设立 255 家代表处。这四家国有商业银行是 80 年代初从原来的中国人民银行内部分离出来的国家专业银行，国家政策性银行是 1996 年前后从原来的国家专业银行中分离出来的，后者变成了商业银行。其余的金融机构是近 20 年来涌现出来的、中小型的，属于非国有金融范畴。

90 年代以来，世界范围的金融业兼并与重组浪潮迭起，每年都有数十起，大的资产规模达到数十万亿美元，世界金融业巨头越来越大，金融业发展走向垄断竞争。金融巨头希望通过增大企业规模，获得垄断地位以求得竞争优势和发展。相比之下，中国过去 20 年金融业的发展历程则是走向多元化和中小化。其中的一个主要原因是国家财力不足，无力支持建立与发展大型与特大型金融机构，参见表一。1998 年财政部发行特别国债也进一步佐证了这一点：当时为了满足国际清算银行关于银行业的监管要求，即商业银行的核心资本与其风险资产的比例不得低于 8%，国家财力无法直接向国有商业银行补充资本金，而是只能利用中央银行降低法定存款准备金率时，商业银行增加了流动性，财政部就向被增资银行发行 2700 亿元无限期特别国债来补充资本金，应了“羊毛出在羊身上”这一俗语，足见国家财政的困难程度。

表一 我国财政收入增长情况

单位：%

年份	财政收入增长率	GDP 增长率	财政收入占 GDP 比例
1979 年	1.2	7.6	28.39
1985 年	22.0	13.5	22.36
1990 年	10.2	3.8	15.80
1995 年	19.6	10.5	10.70
1998 年	14.2	7.8	12.44
1999 年	15.2	7.1	13.87

资料来源：(1)中国金融年鉴 1999，第 557 页、第 559 页

(2)向怀诚在 2000 年 3 月 6 日人大会议上的报告(见金融时报 2000 年 3 月 7 日第一版)。

同时根据建立社会主义市场经济的要求，国家财政支出方向需要以建立公共财政体系为目标进行调整，退出竞争性投资领域，投向非竞争领域和公共事业，为主体的正常、健康竞争与发展提供良好的基础设施和条件，而不是直接参与竞争。

3、国有金融机构效率低下，不宜再设新机构

纵观世界各国的国有企业发展经验，人浮于事、效率低下的弊端在国有企业十分明显，容易发生亏损。中国国有企业的发展实践也证明了这一点，也是进行国有企业改革的一个重要原因。我国国有银行的情况也不例外。从反映银行经营结果的主要经济指标来看，1997 年四家国有商业银行的经营明显不如新成立的中小商业银行，参见表二。四家国有银行的资产利润率只有 0.12%，是中小商业银行的十四分之一，而深圳发展银行和招商银行的相应指标已经达到 2.9%和 2.52%，接近世界上最佳银行的水平。1998 年受东南亚金融危机影响，银行业的效益普遍下滑，四家国有银行的资产利润率和收入利润率降到 0.08%和 1.55%^①，而十家中小银行的相应指标为 0.69%和 13.87%，远远高于前者，表明中小银行的业务经营效果远远好于国有大型银行，也表明中小银行内部管理和竞争能力强于国有银行，中小银行的在与大型银行的业务竞争中获得了发展和提高。

表二 1997 年全国银行业主要经营指标

^①根据中国金融年鉴 1999，第 427 页至 451 页数据计算。

机 构	资产利润率 (%)	收入利润率 (%)	人均创利 (万元)	人均存款 (万元)	机构平均存款 (万元)
四家国有独资商业银行 ^①	0.12	1.68	1.19	459.2	5218.6
十家中小商业银行 ^②	1.82	20.31	37.22	1493.7	57193.5

资料来源：中国人民银行武汉分行金融重点课题研究报告 1999—05—1

二、发展非国有金融业是建立社会主义市场经济的需要

1、非国有金融发展水平应与非国有经济的发展水平相匹配。

回顾建国 50 年来的经济发展历史，我国的经济模式经历了混合经济、近计划经济和目前的转轨经济三个时期。最近的 20 年，我国非国有实质经济获得了快速发展，已成为国民经济中举足轻重的组成部分，但是这一时期非国有金融的发展缓慢，两者成长水平极不相配。

建国初期，新中国的国民经济体系处在初创时期，保留了旧中国遗留下来的大部分私有经济成份。但随着从 1956 年开始的对资本主义工商业的社会主义改造工作的完成，在中国建立了以国有经济和集体经济为基础的公有制和经济计划管理体系，除了农村经济生活中农民个人保留的极小部分的私有成份以外，全部实现了生产资料的公有制，即全民所有制（国有制）和劳动群众集体所有制，全民所有制在经济中所占的份额在 80% 以上，国有经济控制了国民经济中城市经济的几乎所有领域。如果按城乡进行划分，城市经济就是国有经济，如果有区别也只是中央政府所有和地方政府所有的区别。1978 年以后，国家从放松对农村私有制的限制，实行农业生产的包产到户开始，逐步放开了对非国有经济成分的限制，并且取得了农村经济改革的巨大成功。1984 年开始了城市经济体制改革，国家逐步放松了对城镇个体工商户经济、中外合资和私有经济等非国有经济形式的限制，非国有经济在改革开放中逐步壮大起来。到 1998 年，非国有经济在国民经济中所占的份额已经举足轻重，就工业来讲，已达到 75% 左右，有学者认为 1998 年中国经济实现 7.8% 增长的主要动力就是非国有经济的强有力增长。但是非国有经济并没有获得金融业的有力支持，制约了它的进一步发展和壮大。据权威人士估计，中国目前金融机构贷款的 70% 投向国有企业，而非国有企业获得的贷款支持不足 30%。但是据中国人民银行统计司对 1998 年贷款发放对象的一项调查显示，1998 年底金融机构对非国有经济的贷款占全部贷款余额的 42%，如果考虑表外统计因

^①指中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行和中国银行

^②指交通银行、中信实业、福建兴业、光大、华夏、民生、广发、浦发、深发和招商银行等十家

素的话，估计在 50%-60%^①。这是我们能够查到关于非国有经济所获得信贷支持的最大比例。即便如此，与非国有经济在国民经济中占有举足轻重的地位和非国有经济对国民经济的贡献相比，它所得到的金融支持远远不足，互相不协调、不匹配，制约了国民经济的进一步发展。出现这种不协调的原因之一就是非国有金融的发展不足。尽管不能说非国有经济的发展一定要与同样的非国有金融匹配，但是我国国有金融经营的历史习惯、成本、风险判断和国家的有关规定因素都要求它把国有企业和大型企业作为主要服务对象，非国有企业不可能获得有力支持。因此非国有金融机构发展不足，导致非国有企业的融资渠道受到严重限制，影响非国有经济的进一步发展。

从理论上讲，市场经济就是以分工与合作为基础，企业以追求利润为目标的经济制度，实施“市场决定一切经济活动”，实现社会效率的最大化。对于金融而言，尽管有潜在需求，但国家政策决定着它能否充分发展的主动权。值得深思的是，国家限制导致农村经济生活中出现了大量的“基金会”和“股金会”等金融服务机构。从法律角度来讲，它们因未经国家有权机构批准，其金融活动属于非法行为，得不到法律的保护，但是缺乏有力监管造成了很大的金融风险和不稳定因素，需要国家处理。另一方面这一现象本身反映了中国农村经济对建立非国有中小型金融机构的强烈要求：即合法不成，以非法行之，符合了经济学上的“需求创造供给”的原理，也说明中国的中小金融机构，或者说非国有金融机构的发展水平过低^②，不能适应经济发展的需要。

2、发展非国有金融业是市场原则在金融领域的体现

从分工协作的市场原则来看，大小金融机构的客户群不同，定位各异，面对不同的客户群，它们各据优势，可以共同发展。因而发展非国有金融机构可以达到与大型国有银行进行优势互补，充分利用金融资源，为国民经济服务之目的。从我国实践来看，国有银行主要为国有经济服务，以国有大中型企业为服务对象。它们的客户群定位在大中型企业，不仅是因为历史渊源使它们相互了解，从而交易信息对称，交易成本低廉，而且因为大型银行在融资能力，服务水平与便利程度上可以为大型企业提供有力支持，而大型企业的巨额融资需要也只有大型金融机构可以满足，它们相互需要。

对于非国有金融机构而言，它们主要由国内企业、地方政府或个人出资组建，历史短，属于中小规模企业；而且国家在批准设立之时，就把它们的经营范围限定在注册地区，以中小企业与居民个人为服务对象。这种市场定位使它们一方面成为大型金融机构业务的补充，

^① 中国人民银行统计司，金融统计与分析，1999年第9期。

^② 当然需要指出的是中小金融机构并非非国有金融机构，但是根据我们前述的界定，一般来讲，中小金融机构是非国有的。

而且使它们更加熟悉本地区经济的发展情况、动向和企业情况。与大型金融机构相比,在对中小企业提供服务方面它们明显占有金融交易双方信息对称,成本低廉等方面的比较优势。而在我国约 40 万个工业企业中,大型和特大型企业只占 4%—6%左右,因而大量的企业属于中小企业。近年来发展起来的又是非国有企业,需要中小金融机构提供相应的金融服务。从理论和实践上来看,大型企业不可能包揽一切商品与劳务的生产与提供任务。同样在金融领域,大型金融机构也不能包揽一切业务。因而发展非国有金融机构不仅是发展非国有经济本身的需要,也是对国有金融业发展的补充。

从世界各国和地区的金融发展情况来看,尽管金融机构由于竞争愈加激烈而引发大量的金融兼并与重组浪潮,金融机构越来越大,金融资源向少数大型金融机构集中,但是中小金融机构依然广泛存在,比如在美国 14000 家左右商业银行中有 90%是中小银行,并获得了充分发展,表现出极强的生命力的事实也说明了发展非国有金融机构的必要性,充分说明了即使在发达的国家与地区,经济活动不仅仅需要大型金融机构,也需要中小金融机构。金融机构规模的大、中、小的合理搭配是经济活动本身提出的要求。根据美联储公布的数据,1998 年底,在美国商业银行的 45947 亿美元贷款中中小金融机构的贷款占 28.03%^①。又如,日本中小银行吸收的存款占全国银行存款的 31%,发放的贷款占全国银行发放贷款的 25%^②。我国台湾省 80 年代初中小金融机构放款占全部金融机构放款的 31.6%,它们吸收的存款占 34.3%^③。相比之下,1998 年我国非国有金融机构吸收存款 35114 亿元,占存款总额的 36.69%;发放贷款 20794 亿元,只占总额的 24.03%。差别相去甚远。

3、发展非国有金融有助于提高金融业服务水平

过去银行“门难进、脸难看、事难办”的经验告诉我们,垄断经营不仅造就了国有商业银行服务意识差、水平差和效率低下的“衙门”作派,而且造成了大量的有限资源浪费。据估计中国金融机构目前有约 13000 亿元的不良贷款,其中的 80%左右发生在国有银行,并严重影响它们的正常商业经营,为此国家不得不于 1998 年成立四家专门的资产管理公司处置这些不良资产。尽管发生不良贷款的原因是多方面的,但是与银行内部经营不善,管理不严,效率低下关系密切。从 1985 年成立交通银行开始,一大批金融机构如雨后春笋般乘着改革开放之东风应运而生,茁壮成长起来。随着这些机构的建立、发展,以及外国金融机构的进入,为生存与发展开展的竞争不仅使国有商业银行改掉了“衙门”作派,逐步树立服务

^① 这里的存款货币银行指的是 8817 家商业银行、信贷协会(credit union)和储蓄银行(savings bank),后两者的 95%以上是中小机构。

^② 参见中国人民银行武汉分行金融重点课题研究报告 1999—05—1。

^③ 参见中国人民银行武汉分行金融重点课题研究报告 1999—05—1。

意识、改善了服务态度，提高了服务水平，而且各家银行的信誉意识和品牌意识逐步建立起来，银行更加注重自己的信誉和品牌，中国的金融创新活动蓬勃开展，为国民经济的健康发展和人民的日常提供必要的金融支持和服务，促进了整个中国金融业发展，为中国金融业迎接加入 WTO 的挑战而进行热身。

三、发展非国有金融业是建立社会主义现代金融体系的需要

1997 年 11 月召开的全国金融工作会议提出了建立社会主义的现代金融调控与监管体系、建立社会主义的现代金融组织体系和现代金融市场体系的现阶段金融体制改革目标。这三个体系的建立与完善不仅需要以国有金融的发展为基础，而且需要以进一步发展非国有金融业为前提。

1、发展非国有金融是近年来中国金融改革的重要内容

中国的金融体制改革从 1983 年中国人民银行把信贷业务分设，建立中国工商银行，自己专门行使中央银行开始，逐步建立了非国有的股份制商业银行、城市信用社、信托投资公司、财务公司和租赁公司等非银行金融机构。1993 年又决定把银行政策性业务与商业经营性业务分开，设立政策性银行，把四家专业银行建设成现代商业银行，1995 年国务院决定成立城市合作银行。同时，逐步放开了对外资银行在华开展业务的限制，允许一部分银行开展外币存贷业务和本币存贷业务。1997 年在中央金融工作会议上提出了中国未来金融改革的框架构想，即建立现代化的金融体系，包括建立现代化的金融调控与监管体系、现代化的金融市场体系、现代化的金融机构(组织)体系。就金融组织体系而言，就是要建立以四大国有独资商业银行为主干，以股份制商业银行、城市商业银行和城乡合作金融机构为基础，包括信托投资公司、财务公司、租赁公司在内的现代化体系，国家对金融业实行分业经营，分业管理，要求各类机构服务对象清晰、明确，共同为国民经济的健康、平稳发展提供融资服务，为国民储蓄与投资架设通途，实现转化，面对加入 WTO 带来的挑战，改革步伐需要加快。

2、发展非国有金融业是建立现代化金融组织体系的需要

我国的地域辽阔，各地自然环境不同，经济的发展水平各异。即使在同一地区，也会因城乡不同而导致经济发展出现较大差异，造成了经济规模，组织形式和管理水平的不同，比如有几个人手工工业或运输企业，一家一户的个体农业或成百人的国营农场，几十人组成的集体手工作坊，也有同样是几十人组成的计算机软、硬件开发公司。这样，经济主体的组织和管理水平的多样性、多层次特点客观上提出了金融服务的多样性和多层次性要求。中央 1997 年提出建立现代化金融组织体系的设想，正是顺应了市场经济本身发展的规律和多样

性要求。因为市场既需要面向大型和超大型企业的“巨无霸”型银行——无论融资的供求双方都可以满足对方数以亿计的需求；也需要存在足够多的中小银行为客户提供百元的小额零星信贷服务。金融服务的多样性需求提出了对供给的多样性要求。

3、发展非国有金融业是建立现代化金融调控体系的需要

建立现代金融调控体系不仅需要建立能够独立进行货币政策决策与执行的货币政策体系，同样需要建立、完善货币政策传导体系和畅通的货币政策传导机制。1998 年以来中国出现的货币政策传导机制发生梗阻现象，本身就显示了发展非国有金融业的迫切性。尽管 1998 年以来中国人民银行增加货币供给的意图十分明显，而且也出台了多项政策以期增加基础货币投放，达到提高货币供应量增长速度，实现物价止跌、经济增长回升的目标。但是在四家国有独资商业银行垄断金融业市场的环境下，中央银行的货币政策意图和操作得不到它们的充分响应，货币政策的传导因它们的垄断而出现“肠梗阻”，把中央银行推到了十分尴尬的境界，从而引起了社会各界对货币政策有效性的关注与争论。另一方面，四家国有独资商业银行由于历史原因形成了资金充裕、机构众多、点多面广、人员众多、实力雄厚的局面，在中国金融市场上处于垄断地位。在目前中国市场经济的处于初级阶段、合理有效的市场游戏规则形成之前，它们不仅有能力“欺行霸市”，甚至架空中央银行，而且会利用它们在国民经济中的影响和在政府中的特殊地位与作用影响整个市场游戏规则的 formation 与完善，这不仅会导致金融业出现不公平竞争，而且会进一步加剧这种不公平局面，影响中国中小金融机构的健康、稳定发展，进而影响整个中国金融业参与世界金融竞争能力的提高进程，不可不察。比如目前的存款保险制度改革问题，中国要推行存款保险改革，以确保存款人不因金融机构的倒闭而蒙受较大损失——这也是发达国家的通行作法，但是如果四家国有商业银行不参加，那么不仅不公平，而且仅靠现有的中小金融机构也无法筹集足够的保险金来推行这项改革，使改革的实施归于失败。因为它们认为如果参加需要交存巨额资金，就意味在其他金融机构出现破产倒闭时实际上是由它们出资营救中小金融机构的。而它们本身有足够的力量进行自救。同时它们还可以通过自己的力量影响这项改革本身的推出与否。

总之，发展非国有金融或者说中小金融是世界各国金融业发展的一般规律，是建立社会主义市场经济体系的需要，是中国国民经济健康发展的迫切需要，是过去经验教训的总结，是进一步发挥中央银行宏观调控作用的基础。

参考资料

- 1、许崇正，从民营经济的发展看创建民营银行的必要性，吉林大学社会科学学报，1996

年第 6 期, P30—P33。

2、中国人民银行, 中国金融展望'99, 中国人民银行, 1999 年

3、林勇力, 中小金融机构规范发展问题研究, 中国人民银行武汉分行金融重点课题研究报
告 1999—05—1

程建胜

非国有金融机构的发展演变

经济决定金融，金融是为经济服务的。不同的经济体制和所有制结构，要求有与之相适应的金融机构。中国从建国初期到 1978 年，这三十年间，基本是以公有制为主体的计划经济体制，其他所有制经济所占比例微乎其微。在此基础上，中国建立了集中统一的“大一统”金融体系，即中国人民银行体系，包括中国人民银行总行、分行、支行、农村信用社。虽然，这期间也成立过其他银行，但经几起几落后，仍又纳入了中国人民银行体系。改革开放后，为适应国民经济发展需要，金融体系也进行了全面的改革，先后成立了中国农业银行、中国工商银行、中国建设银行^①。随着经济体制改革的不断深化，经济结构发生了巨大的变化，非公有制经济发展很快，城镇各种非国有经济成份快速发展，并在国民生产总值中占有的比重不断上升，在这种背景下，原有单一的为国有经济服务的国有银行制度已不适应多种经济发展的需要，必须改革传统的、单一的国有银行制度。因此，80 年代中期开始，陆续成立了适应经济发展需要的，多种所有制结构的金融机构，即本课题界定的非国有金融机构。十几年来非国有金融机构作为国有商业银行的补充，在支持国民经济特别是非国有经济的发展中发挥了应有的作用。

本报告按非国有金融机构的分类，通过对其发展的历史过程进行追忆，进一步了解非国有金融机构在与中国国有金融机构竞争中所处的地位和作用以及发展状况。

1、农村信用合作社

最早期的非国有金融机构当属农村信用合作社。在我国，信用合作事业具有相当长历史，早在第一次国内革命战争时期，在农村革命根据地，为帮助农民解决资金困难，反对高利贷剥削，就建立了农村信用合作社。随着信用合作化和国民经济的发展，农村信用合作社经历了曲折的发展历程。

1. 1 解放初期到五八年“大跃进”（1949-1957 年）。

我国通过生产合作、供销合作、信用合作三种形式对农业进行社会主义改造，在发展生

^① 中国建设银行的前身是中国人民建设银行，1996 年 3 月，更名为中国建设银行。

产合作、供销合作的同时，顺利推动了信用合作的发展，到 1954 年底，信用社发展到 12.4 万个^①，在全国大多数地区实现了一乡一个农村信用社。但是，由于信用社在短时间内迅速发展，出现了工作粗糙，资金力量小，吸收存款很少，业务开展困难，一些信用社干部素质较差，贪污挪用公款时有发生。1955 年 1 月，中共中央发出《整顿和巩固农业生产合作社的通知》，同年 3 月，中国人民银行也制定了整顿信用社的具体措施，并制定了《信用合作社章程（草稿）》，经过整顿取得了初步成效，为信用社的发展奠定了良好的基础，到 1956 年底，农村信用社经过整顿合并到 10.3 万个，吸收存款 10.8 亿元，发放贷款 10.2 亿元^②，为广大农民提供了相当数量的资金支持。

这一阶段，农村信用社是农村唯一的金融机构，尽管当时条件下农村信用社规模较小，管理水平也不高，但是，对农村经济的发展和农民生产、生活水平的提高起到了积极的作用。

1. 2 五八年“大跃进”到“文化大革命”（1958 年—1977 年）。

1958 年我国进入第二个五年计划的第一年，也是“大跃进”的一年。在农业生产大跃进的要求下，为适应实现人民公社化的形势，中共中央、国务院，规定设在人民公社的国家银行营业所和农村信用社合并，组成人民公社信用部。1959 年上半年，中共中央和中国人民银行又分别发布文件，要求将下放给人民公社的银行营业所收回，不再下放给人民公社；将原来的信用社从人民公社信用部里分出来，下放给生产大队变为信用分部，由生产大队管理信用分部的工作人员，盈亏由生产大队统一核算，业务经营受生产大队和银行营业所双重领导。到 1959 年底，全国信用分部的 16 亿元贷款中，有 8 亿元被生产大队占用，信用分部的职工被抽调搞其他工作，信用分部的工作无人负责，储蓄金额由 1958 年底的 20 亿元，下降到 1962 年的 9.8 亿元^①。到 1962 年，中共中央总结了多年的经验教训，决定进一步加强银行信贷的集中管理，中国人民银行根据党中央、国务院的指示精神，制定了《农村信用合作社若干问题的规定》，明确了信用社的性质、任务、业务经营、管理体制等，明确了信用社是集体所有制的农村人民的资金互助组织，是国家银行的助手，是我国社会主义金融体系的重要组成部分。

在“文化大革命”中，由于受“左”倾思想的影响，信用合作社再次遭到严重的破坏。1969 年 1 月中国人民银行提出，信用合作社要实行贫下中农管理，就是把信用合作社的人权、财权和资金使用权交给社队管理；职工边参加农业生产劳动，边办信用社业务。这期间，许多信用社无人负责，业务发展受到严重影响。“文化大革命”的十年间（1967 年-1977 年），

^① 资料来源：《当代中国的金融事业》第 451 页，中国社会科学出版社出版。

^② 资料来源：《中国金融统计》1952-1996，第 97 页，中国财政经济出版社出版。

信用社各项存款由 73.2 亿元, 增加到 151.3 亿元, 年均只增加 7.8 亿元; 各项贷款由 14.6 亿元, 增加到 39.7 亿元^①, 年均只增加 2.51 亿元^②, 十年间存贷款的年均增加额还不及 1958 年的 40% 和 20%。对信用合作社实行贫下中农管理, 既造成组织上的严重混乱, 又造成业务发展上的异常缓慢, 到 1970 年以后才基本停止“贫下中农管理”的做法, 信用社的各项业务开始有了新的发展。

这一阶段, 农村信用社已被明确为国家银行的助手, 是我国金融体系的重要组成部分, 作为当时农村唯一的金融机构, 尽管遭到严重的破坏, 但依然发挥着其应有的作用。

1. 3 十一届三中全会以后到农村信用社第一次改革(1979 年-1984 年)。

随着经济体制的改革, 农村信用合作社的体制改革也逐步展开, 鉴于过去把农村信用社下放给地方管理造成的混乱和损失的教训, 国家决定把农村信用社交给国家银行管理。1977 年, 农村信用社由中国人民银行管理, 1979 年, 中国农业银行恢复后, 农村信用社由中国农业银行管理, 形成了由农业银行统一管理、农业银行与农村信用社分工协作的农村金融体制。在农业银行的领导和管理下, 农村信用社的各项业务得到恢复和发展, 实力不断增强, 有效地促进了农村经营管理体制的变革与商品经济的发展。到 1984 年, 农村信用社的各项存款由 1978 年的 166 亿元, 增加到 624.9 亿元; 各项贷款由 1978 年的 45.1 亿元, 增加到 354.5 亿元^①。但是, 把信用社改变为国家银行的基层机构, 按银行的管理办法管理信用社, 使信用社基本上失去了集体经济组织的性质, 失去了自主权, 走上了“官办”的道路。

这一阶段, 农村信用与农业银行是领导与被领导的关系, 农村信用社是农业银行的基层机构, 两者之间不存在竞争的关系, 信用社是在农业银行的领导和管理下开展业务, 农业银行对农村信用社的业务实行的是指令性指导。

1980 年 8 月, 中共中央对信用社的改革作了明确的指示: “把信用社下放给公社办不对, 搞成‘官办’的也不对. 这都不是把信用社办成真正集体的金融组织. 信用社应该在银行的领导下, 实行独立核算, 自负盈亏. 它要办得活一些, 不一定受银行一套规定的约束, 要起民间借贷的作用。”根据这一指导思想, 1980 年到 1984 年间, 中国农业银行在少数县进行改革试点。对信用社的改革主要是: 第一, 搞活信用社的业务, 普及网点; 适当扩大信用社业务经营的自主权; 理顺农业银行与信用社的关系。第二, 恢复信用社“三性”(组织上的群众性、管理上的民主性、业务经营上的灵活性) 原则, 信用社清理了股金, 补发了股息, 根据盈余情况分了红利; 确定社员入股数量和股金数额不受限制, 集体经济单位也可以入股; 选举产

^① 资料来源:《中国金融统计》1952-1996, 第 97 页, 中国财政经济出版社出版。

^② 资料来源:《中国金融统计》1952-1996, 第 98 页, 中国财政经济出版社出版。

生了信用社的理事会、监事会或管理委员会。经过这几年的改革试点，取得了一定成绩，为下一步进行信用社的全面改革打下了基础。

1. 4 农村信用社第一次改革到第二次改革（1985 年-1995 年）。

1985 年开始，农村信用社开始了第一次全面改革。根据中共中央《关于经济体制改革的决定》精神，中国农业银行提出了信用社全面改革的意见。这次改革的主要内容是：进一步充实和健全民主管理制度；农业银行不给信用社下达指令性业务指标，逐步取消中国农业银行对信用社的亏损补贴，信用社实行独立经营、自负盈亏；建立信用社的县联社，以利于在全县范围内调剂信用社的资金余缺。这次改革没有突破国家银行管理的框框，合作制、民主管理仍然没有得到很好的体现。

1. 5 农村信用社第二次改革后的发展（1996 年-1999 年）。

1996 年 8 月，国务院颁布了《国务院关于农村金融体制改革的决定》，提出了农村金融体制的重大改革措施，首先是农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系，要把农村信用社办成农民入股、社员民主管理、主要为入股社员服务的真正的合作金融组织。农业银行不再领导和管理农村信用社，其业务管理，改由县联社负责；人民银行的各级行在机构设置、服务方向、利率管理、风险管理、有关人员任职资格等方面，加强对农村信用社的监督。农村信用社与中国农业银行在平等自愿的基础上，继续发展业务往来，共同支持农村经济的发展。脱钩后的农村信用社由各级农村金融体制改革领导小组办公室领导和管理。各级农村金融体制改革领导小组办公室主要是由原农业银行的信用合作管理部门的干部组成，对农村信用社的管理，基本沿袭了农业银行的管理方法和管理制度。1997 年 9 月，根据国务院领导指示和国务院办公厅转发《中国人民银行关于进一步做好农村信用社管理体制改革的意见》的要求，中国人民银行自上而下设立了农村合作金融管理机构，并将各级农村金融体制改革领导小组办公室中原农业银行身份的干部全部划转到人民银行工作，自此，中国人民银行承担了对农村信用社的引导和直接监督的职能。由于农村信用社刚刚“脱钩”，没有形成自我约束、自我发展的机制，又不能建成类似商业银行上下垂直领导的系统，担心放松管理将可能对农村信用社的健康发展产生不利影响，为此，人民银行在加强对农村信用社监管的同时，也承担了对农村信用社的行业管理职能。自农业银行与农村信用社“脱钩”后，尽管人民银行做了大量工作，但由于多种原因，农村信用社多年积聚的矛盾逐步显现，风险日益暴露，突出表现在，信贷资产差，亏损严重，资不抵债比例高。

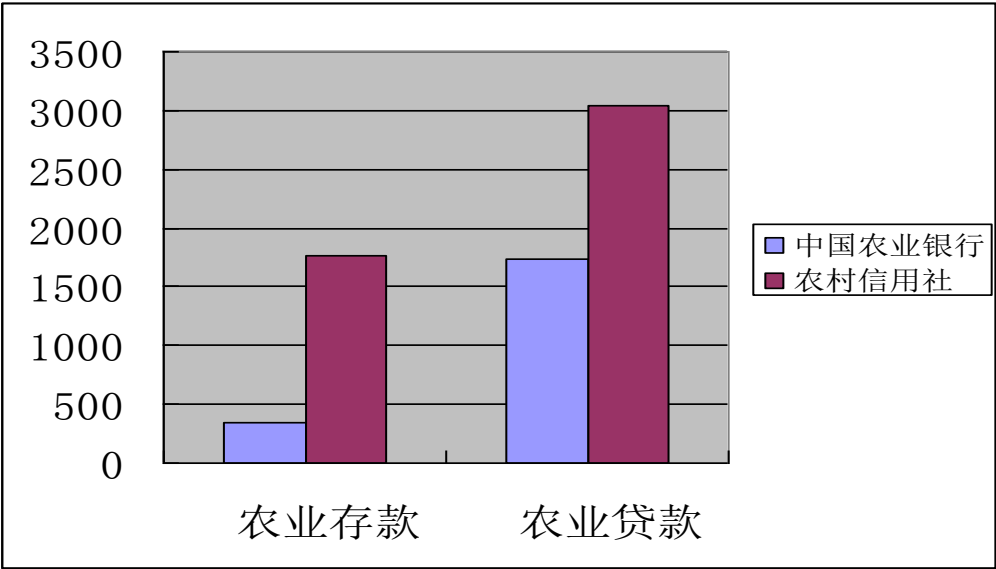
从 1985 年至今这段时间，农村信用社处于改革阶段，在农村，既有农业银行的分支机

^① 资料来源：《中国金融统计》1952-1996，第 98 页，中国财政经济出版社出版。

构又有农村信用社，但从 1999 年末数字来看，农村信用社在农业存、贷款项目，占有绝对优势（见下表），农村的储蓄存款也绝大部分在农村信用社。即便如此，由于农村信用社的地域限制，以及自身经营管理的问题，其前途仍很艰难。

中国农业银行与农村信用社农业存、贷款比较^①

单位：亿元



2、城市信用社

中国城市信用合作社是在改革开放的过程中兴起的。随着集体经济和个体经济在改革开放的大潮中蓬勃发展，并且逐步壮大，商品流通渠道扩大，市场交易活动增多，随之银行业务量急骤增加，一时间曾出现了集体经济和个体经济户在银行“开户难、结算难、贷款难”的问题，在这种情况下，一种与之相适应的金融服务机构——城市信用合作社应运而生。它的产生，是符合我国多种经济成份共同发展的需要，在 1979 年河南省漯河县成立我国第一家城市信用社之后的十年间，城市信用社迅速发展，遍布全国各个城市，到 1989 年底，全国有城市信用社 3400 多家，职工人数 6 万余人，资产总额达 284 亿元。

自 1979 年我国第一家城市信用合作社的诞生，到 1986 年底，我国城市信用社已有 1300 多家，这个时期，城市信用社基本处于性质不明、业务范围不明、无章可循、自由发展的状

^① 资料来源：《中国金融机构货币信贷收支月报》1999 年 12 月，中国人民银行统计司。

况。1986 年，中国人民银行颁布了《城市信用合作社管理暂行规定》，明确了城市信用合作社的性质，确定了城市信用合作社的管理体制，规范了城市信用合作社业务范围，自此，城市信用合作社的发展步入了规范化发展的轨道。1988 年，中国人民银行对《城市信用合作社管理暂行规定》进行了修改和完善，继而下发了《城市信用合作社管理规定》。

由于城市信用合作社发展速度过快，出现了机构设置不规范、布局不合理，经营管理混乱，组建单位行政干预过多等问题，这些问题严重影响了城市信用合作社的健康发展，为此，1989 年 12 月，中国人民银行下发了《关于进一步清理整顿城市信用合作社的通知》开始对城市信用合作社按照《城市信用合作社管理规定》的要求，进行全面的清理整顿。

在此基础上，中国人民银行决定从 1990 年开始进行城市信用合作社联合社的试点工作。

我国城市信用合作社在设立之日就没有遵循合作制、民主管理的原则，而在以后的发展中又偏离了为地方中小经济发展服务的方向；在经营管理上，存在着单个城市信用合作社的规模大小不一，有的资产规模可达十几亿元，而大多数资产规模却只有几千万元，没有形成联合发展的能力，而结算渠道不畅，更是困扰城市信用合作社发展的一个重要因素；在金融管理上，城市信用合作社的设立是按照银行体制来组建的，经营的也是银行业务，但多年来我们是按照非银行机构来管理城市信用合作社的。

综上所述，不难看出，我国目前的城市信用合作社既失去了自己应有的特色，又不具有国有商业银行的那样的规模，而自身经营管理还存在许多问题，使其风险日益暴露，信誉日趋降低，生存空间越来越小，根本就不具备与其它商业银行竞争的实力与能力。

3、城市商业银行

80 年代中期以后，城市信用社迅速发展，为促进地方企业的发展和经济的繁荣，做出了贡献。但是，大多数城市信用社的组织体制和运营机制背离了信用合作制原则，成为面向全社会的小型商业银行，而内控体制不健全、规模小、成本高等问题逐渐暴露，抵御风险的能力明显不足。根据党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，深化金融体制改革，加强金融监管、防范金融风险、促进地方经济发展、完善我国商业银行体系，从 1995 年起，在国务院领导下，开始在大中城市分期分批组建城市商业银行。

中国的城市商业银行是在合并原有城市信用社基础上建立起来的地方性股份制商业银行，它的设立程序经过了组建、筹建、开业三个阶段。城市商业银行在成立两年多的时间内，名称几易变更，组建初期，将其定名为城市合作商业银行；1996 年，更名为城市合作银行；1997 年 12 月，更名为城市商业银行。

3.1 试点和组建工作。

成立城市商业银行的工作是在国务院的统一部署下，中国人民银行设立领导小组，统一组织城市商业银行的组建工作；各地城市商业银行的组建在当地市政府的领导下，设立筹备领导小组，由主管金融的副市长担任组长，中国人民银行市分行行长任副组长，成员还包括财政、税务、工商、人事、国有资产管理等部门。按照《国务院关于组建城市合作银行的通知》确立的组建原则和程序，首先在北京、天津、上海、深圳、石家庄五个城市进行试点，1995年7月，我国第一家城市商业银行——深圳城市商业银行正式开业，同年，北京、上海城市商业银行相继开业。随即，将试点城市扩大到哈尔滨、沈阳、青岛、济南、南京、杭州、郑州、武汉、广州、重庆、昆明十一个城市。1996年在总结首批试点城市组建工作经验的基础上，逐步完成了35个大中城市商业银行的组建工作。1996年6月，城市商业银行组建工作领导小组决定，在35个大中城市以外的地级城市中，市区内国民生产总值达到57亿元以上的共60个经济比较发达的沿海、沿江、长江三角洲、珠江三角洲、环渤海等经济发达的城市开始城市商业银行的组建工作；1997年12月，根据以上城市商业银行的组建进程，国务院批准在东莞等58个地级城市继续开展组建城市商业银行的工作。到1999年末，共有90家城市商业银行开业。

3.2 组建的具体实施。

城市商业银行的组建工作是通过清理整顿、清产核资、股权评估、组建验收等步骤进行的。第一、选择熟悉金融企业资产评估业务、具备财务审计和资产评估资格、信誉良好的中介机构对城市信用社进行清产核资；第二、中介机构根据中国人民银行批准的城市信用社清产核资方案，按照统一的基准日，对城市信用社的资产、负债和所有者权益进行核实、评估，并形成《城市信用社净资产确认书》，由于城市信用社的资产主要是信贷资产，多数是通过借贷关系和帐面数字体现的，搞清这部分资产的状况难度很大；第三、对确定为可分配的净资产，按有关规定，计算折股系数，确定股东股份，统一向城市商业银行入股，以便统一股权，实行同股同权、同股同利；第四、清理财政信用，制定相应的财政信用资金管理办法，将市、区两级财政信用资金统一纳入城市商业银行；第五、完成上述工作后，中国人民银行要组织对以上工作进行审查，对有问题的提出整改意见，待整改工作完成后，进入筹建阶段。

3.3 筹建的具体实施。

筹建阶段的工作是设立城市商业银行的实质性工作，主要是通过筹集股本金、确定主要负责人员等一系准备工作来完成的。第一、筹集股本金。按照《中华人民共和国商业银行法》、《城市合作银行管理条例》的规定，城市商业银行的注册资本金最低限额为1亿元人民币，

也就是说，如果原城市信用社的股东（包括集体私营企业、个体工商户、城市居民）和地方财政向城市商业银行的投资之和不足 1 亿元人民币的，则按规定向法人单位募集股本金。当时，资本金不足是普遍存在的问题，而一次募集到位，难度较大，大多数都采用了分批募集的方法，（但是否全部到位，存在什么问题，股权结构是否合理，有什么问题）。第二、召开城市商业银行首届股东大会。审议发起人关于城市商业银行筹备情况的报告；通过城市商业银行章程草案；举董事会、监事会成员；对城市商业银行的设立费用进行审计等。第三、确定城市商业银行主要负责人员，包括董事长、副董事长、监事长、行长、副行长等。第四、选定营业、办公场所。第五、制定内部各项规章制度。

3. 4 开业阶段。

在完成上述各项工作后，城市商业银行按照规定提供各项文件、资料，经中国人民银行审核后，批准其开业，颁发《金融机构法人许可证》并批准主要负责人的任职资格。

到 1999 年 12 月底，已正式开业的 90 家城市商业银行总资产 4526.95 亿元，各项存款 4387.44 亿元，各项贷款 2704.04 亿元^①。城市商业银行已成为我国银行体系的重要组成部分，在支持地方经济建设、推动我国金融体制改革发挥了重要作用。

但是，由于组建城市商业银行阶段，一些质量不高的资产进入城市商业银行的，使得目前不良资产占比高，收息率低，另外，由于内部经营管理水平不高，制度不完善等问题，使部分城市商业银行，在近年来风险逐渐暴露，危机四起。同时，公众的金融风险意识不断加强，对中小金融机构缺乏信心，同样，对城市商业银行的信誉不放心，纷纷将储蓄搬到国有商业银行，给了危难中的城市商业银行不小的打击。这种情况下，城市商业银行不但根本无法与国有商业银行抗衡，就是从前自己生存的空间都在变小。

4、股份制商业银行

随着市场经济的不断深入发展，我国出现了多种所有制形式并存的局面，为适应市场发展对资金需求的多种形式，同时，促进金融机构的竞争机制，发展和完善我国的银行体系，从 1986 年起，我国股份制商业银行开始建立。股份制商业银行的兴起，打破了计划经济体制下国家专业银行“大一统”的格局，逐步形成了适应社会主义市场经济发展要求的多层次、多种类型的金融机构组织体系的新格局，促进了银行体系竞争机制的形成和竞争水平的提高，为深化金融体制改革奠定了基础。

4. 1 重新组建交通银行。

1986 年 7 月，为了适应经济发展和经济体制改革的形势，国务院决定重新组建交通银

行，1987年4月1日，交通银行总管理处由北京迁往上海。新组建的交通银行是第一家全国性、综合性的股份制银行。采取国家控股50%，其余由地方财政、企事业单位和个人股组成，实行董事会领导下的总经理负责制。它既经营本外币业务，又经营保险、证券、投资、租赁、信托等各种非银行金融业务，是当时唯一的一家不受业务分工限制的银行。资金运用实行自求平衡，自我控制，为保证银行信誉和资金安全，建立一套自我控制的经营机制，规定了一系列控制指标，为加强资金管理和自控机制，还建立了贷款审核委员会。按经济区域，设在经济较为发达的大中城市。实行对中层干部聘任制，干部定期进行述职报告，加强任期目标管理，定期考核。实行职工奖金收入与本部门业务发展、实现利润和个表现挂钩的办法。交通银行作为我国第一家股份制商业银行，为我国金融体制改革的进一步深化作出了有益的探索。

十几年来，交通银行的发展渐步壮大，市场份额有所增加，从下表可以看出1999年比1988年的存、贷款量占国有商业银行的比例分别提高了3.47个百分点和3.29个百分点。

交通银行与四家国有商业银行存、贷款比较^①

	交通银行 (亿元)	国有商业银行 (亿元)	交通银行占国有 商业银行比例
1988年末各项存款余额	94.07	6686.01	1.41%
1988年末各项贷款余额	97.53	10245.70	0.95%
1999年末各项存款余额	3385.14	69324.31	4.88%
1999年末各项贷款余额	2435.37	57456.22	4.24%

4.2 其他股份制商业银行相继成立。

随着中国沿海开放地区特别是经济特区经济的快速发展，为本地区经济发展组织融通资金的区域性银行从1987年起，先后成立了。1986年，招商银行首先获得中国人民银行批准，1987年4月正式对外营业。1987年4月，中信实业银行成立。1987年12月，经中国人民银行批准，深圳发展银行正式营业。该行是中国首家公开发行股票并挂牌上市的银行。1988年6月，经中国人民银行批准，福建兴业银行成立，同年8月对外正式营业。1988年6月，经中国人民银行批准，广东发展银行成立，同年9月正式对外营业。1992年10月，上海浦东发展银行成立。1995年8月，海南发展银行成立。上述股份制商业银行，在设立之时，

^① 资料来源：《中国金融机构货币信贷收支月报》1999年12月，中国人民银行统计司。

按其经营业务的地域分布，定为区域性银行，但随着我国市场经济体制的发展和金融机构企业化改革的深入，商业银行的地域性已经逐渐淡化，一些区域性商业银行实际上已经走向全国。如招商银行、浦东发展银行等。

在区域性股份制银行纷纷新设的同时，中国人民银行也批准设立了若干全国性股份制商业银行。1992 年 8 月，中国光大银行成立。1992 年 12 月，华夏银行成立。1981 年，中国投资银行成立。

股份制商业银行的建立和发展，适应了市场经济多层次、多类型金融服务体系的要求，为推动金融体制改革深化，建立现代商业银行体制、探索全新的经营方式发挥了积极作用。

4.3 股份制商业银行的发展。

十几年来，伴随着经济、金融体制改革的不断深化，我国股份制商业银行得到迅速发展，打破了计划经济体制下银行业国家专业银行垄断的格局，改变了传统体制下的竞争机制，在建立与市场经济相适应的、与国际惯例接轨的商业银行运行机制方面，作出了有益的探索。

在体制建设上，建立了与市场经济相适应的商业银行企业制度和管理体制的新模式，依照《中华人民共和国公司法》的要求，股份制商业银行逐步确立了股东大会、董事会、监事会、行长负责制的现代公司化治理结构，形成了规范、高效的管理体制；在业务经营上，遵循“盈利性、流动性、安全性”的原则，开辟了信用卡业务、投资银行业务和离岸金融业务等新的业务品种；在机构设置上，按照市场原则和成本效益原则进行规划，在经营管理上，采用世界各国商业银行普遍应用的资产负债比例管理办法，按照国际结合、国际通行准则或国际通用标准对其财务会计等基本制度和授权、授信管理等基本业务操作规程进行规范；在人事管理方面，实行全员聘用、行员等级制、干部交流、竞争上岗等的措施；在银行与企业关系上，建立了双向选择基础上的股份制商业银行的基本客户群体。

经过十多年的历程，海南发展银行由于经营亏损、资不抵债，于 1998 年 6 月被行政关闭，由中国工商银行接管，中国投资银行于 1998 年 12 月并入国家开发银行。除此之外的 10 家股份制商业银行逐步发展壮大，到 1999 年 12 月底，总资产 10238.7 亿元，各项存款余额 8512.52 亿元，各项贷款余额 5848.23 亿元。尽管股份制商业银行的业务量表现为增长的趋势，但客观地说，其整体实力不如国有商业银行，规模小、实力弱，在提高自身抵御金融风险能力上面临着十分重大的课题。

纵观非国有金融机构的发展，我认为，在县以下的地方，农村信用社仍占主导地位，竞争对象主要是农业银行，但近年来农业银行在逐渐收缩机构，已部分退出竞争，在这些地区

^① 资料来源：《中国金融机构货币信贷收支月报》1998 年 12 月、1999 年 12 月，中国人民银行统计司。

只剩农村信用社，农村信用社虽拥有较为稳固的市场，但由于其自身在发展过程中背离了合作制的性质，内部经营管理制度不健全，外部管理体制也几经变革，使目前农村信用社大面积亏损，不良资产比例较高，进一步发展还需进行综合研究。在城市，非国有金融机构主要是股份制商业银行和城市商业银行，他们的竞争对象是国有商业银行。国有商业银行由于拥有绝对的市场优势，绝对的网络优势，以及规模效应，使其处于绝对的垄断地位，股份制商业银行是在市场几乎被分割完毕时成立的，尽管股份制商业银行具有潜在的发展能力，但要发展生存空间，其压力巨大。而城市商业银行，从股权结构、治理结构、业务范围看，实际上是一个股份制商业银行，偏离了为地方中小经济发展服务的方向，失去了本身发展的特色，使其夹在国有商业银行和股份制商业银行之间，举步维艰。

李 萱

非国有金融机构与银行业竞争机制发展的实证分析

一、实证分析的指标概念和度量范围

本节研究银行业的竞争程度以及非国有金融机构的竞争力。我们首先根据产权构成将银行分为四类，国有商业银行（指国有独资商业银行）、其它商业银行、农村信用社、城市信用社（含城市商业银行），然后讨论这四类机构之间的竞争机制，重点分析国有银行与非国有金融机构之间的竞争。金融改革的结果是发展起一批非国有金融机构，从而打破国有银行对银行业务的垄断，表现为国有银行的市场份额下降，而非国有金融机构的市场份额上升。市场份额是反映银行业竞争程度的一个指标，国有银行的市场份额下降意味着银行业的竞争程度提高。这里，市场份额指各类银行在银行系统业务总量中所占比重。由于银行业务包括资产业务和负债业务等诸方面，因此银行业市场份额有不只一种衡量口径。本节还将从机构、人员数量及人均创利水平等指标来分析非国有金融机构的竞争力。

二、国有商业银行与非国有金融机构市场份额分析比较

我们从存款、贷款、资本（所有者权益）、货币市场业务以及赢利状况等方面来分析国有商业银行和三类非国有银行的市场份额，这里银行指从事接受存款、发放贷款、办理结算等银行业务的存款货币银行类金融机构，我们有时把国有商业银行以外的三类银行统称为非国有银行。

1、存款份额

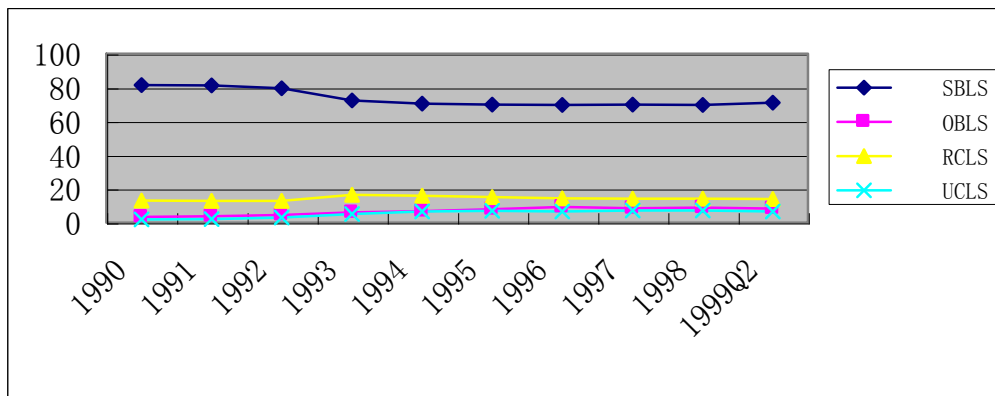
表一给出了 1990 年至 1999 年 2 季度四类银行的存款占银行业总存款的比重，另参见银行业存款份额走势图（图一）。

表一 银行业存款份额 (%)

	SBLS	OBLS	RCLS	UCLS
1990	81.47	3.49	13.14	1.9
1991	81.2	3.78	12.9	2.13
1992	79.58	4.46	12.9	3.05
1993	72.32	5.97	16.55	5.16
1994	70.52	6.84	16	6.63
1995	69.81	7.97	15.13	7.08
1996	69.63	9.37	14.44	6.57
1997	69.88	8.58	14.28	7.25
1998	69.72	8.89	14.26	7.13
1999Q2	71.01	8.41	13.98	6.61

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

注：SBLS 为国有银行存款占银行业总存款的比重即国有商业银行按存款衡量的市场份额(以下简称存款份额)，OBLS 为其它商业银行的存款份额，RCLS 为农村信用社的存款份额，UCLS 为城市信用社的存款份额。



图一 银行业存款份额走势

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

由表一可知，国有银行的存款份额自 1990 年以来缓慢下降，由 1990 年的 81.5%降为 1995 年的 70%左右，以后一直保持稳定，1999 年 2 季度有所上升。同期非国有银行的存款份额则相应上升，由 19.5%上升到 30%，1999 年 2 季度又下降了 1 个百分点。在非国有银行份额中，以农村信用社所占份额最大，但呈缓慢下降之势，由 1993 年的 16.5%，下降至 14%，而其它商业银行和城市信用社所占份额则有所上升，其中其它商业银行份额上升了 5

个多百分点，城市信用社份额上升了 4 个多百分点。

2、贷款份额

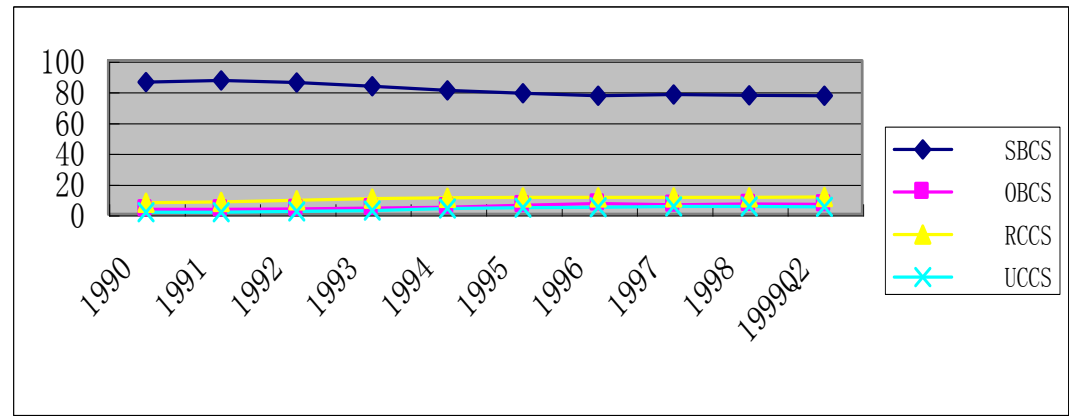
各类银行的贷款份额见表二。

表二 银行业贷款份额 (%)

	SBCS	OBCS	RCCS	UCCS
1990	86.04	3.2	7.45	1.31
1991	87.2	3.2	8.17	1.43
1992	85.66	3.49	9.05	1.8
1993	83.23	4.02	10.23	2.53
1994	80.73	4.66	10.86	3.76
1995	78.78	5.9	10.98	4.34
1996	77.27	7.1	11.06	4.57
1997	77.84	6.16	10.97	5.03
1998	77.46	6.61	10.96	4.98
1999Q2	77.28	6.56	11.19	4.97

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

注：SBCS 为国有银行贷款占银行业总贷款的比重即国有商业银行按贷款衡量的市场份额（以下简称贷款份额），OBCS 为其它商业银行的贷款份额，RCLS 为农村信用社的贷款份额，UCLS 为城市信用社的存款份额。



图二 银行业贷款份额走势

由表二知，较之于存款份额，从贷款份额来看，国有银行占有更大的份额。国有银行在贷款方面占有绝对优势，反映了国有银行拥有传统的客户资源。1991 年国有银行份额占

83.3%，其后逐年下降，1999 年 2 季度降为 77.3%，下降了 6 个百分点。农村信用社的贷款份额较之于存款份额为低，1990—1992 年为 7—9%，1993 年以来大致保持在 10—11%，而其他商业银行和城市信用社则各上升了 3 个多百分点。参见银行业贷款份额走势（图二）。

非国有银行的贷款份额低于存款份额，说明非国有银行在贷款领域的竞争力尚赶不上国有银行。非国有银行必须改进项目管理，开拓贷款业务，对于片面的“存款立行”战略则须有所矫正。

3、资本金份额

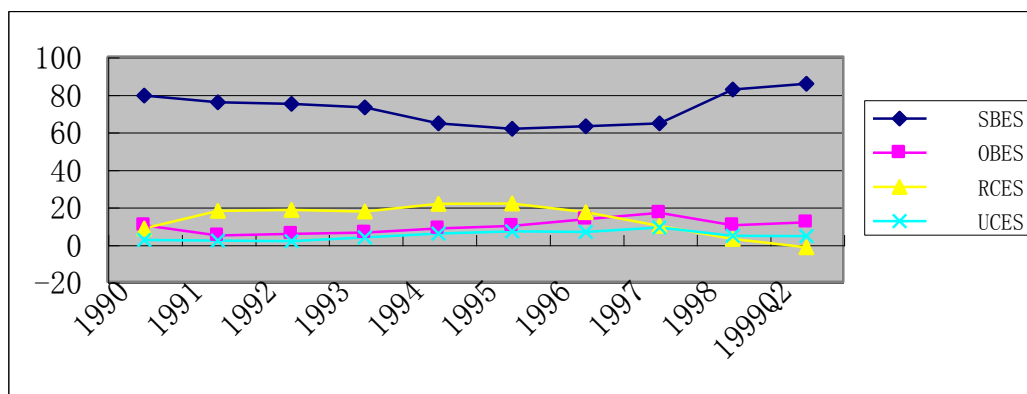
表三给出了各类银行的资本金份额。

表三 银行业资本金份额 (%)

	SBES	OBES	RCES	UCES
1990	79. 22	10. 11	8. 39	2. 29
1991	75. 59	4. 63	17. 79	1. 99
1992	74. 82	5. 6	18. 26	1. 56
1993	72. 86	6. 17	17. 39	3. 59
1994	64. 42	8. 45	21. 5	5. 63
1995	61. 61	9. 71	21. 77	6. 92
1996	62. 84	13. 42	17. 12	6. 62
1997	64. 39	16. 85	09. 84	8. 91
1998	82. 45	10. 16	2. 86	4. 53
1999Q2	85. 51	11. 71	-1. 56	4. 34

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

注：SBES 为国有银行所有者权益占银行业总所有者权益的比重即国有商业银行按资本金衡量的市场份额（以下简称资本金份额），OBLS 为其它商业银行的资本金份额，RCLS 为农村信用社的资本金份额，UCLS 为城市信用社的资本金份额。



图三 银行业资本金份额走势

资料来源：《中国人民银行统计季报》1999.4。

按照资本金份额来衡量，国有银行在市场竞争中也占据着绝对优势，1990 年占 79.2%，以后呈逐年下降之势，1997 年降为 64%，1998 年国有银行因补充资本金，所占市场份额迅速上升，至 1999 年 2 季度上升为 85.5%。相应地，非国有银行的资本金份额则经历了一个先上升后下降的过程。其中，其它商业银行的资本金份额由 1993 年的 6.2% 升至 1997 年 16.9%，其后下降了 8—9 个百分点；城市信用社的资本金份额则由 1990 年的不到 3% 升至 1997 年的 9.8%，其后下降了 4—5 个百分点。农村信用社的情况比较令人担忧，其资本金份额由 1995 年的 21.8% 逐年下降，至 1999 年 2 季度降为负，说明农村信用社几年来亏损严重。

国有银行的资本金份额长期（1994 年到 1997 年）低于贷款份额和存款份额，1998 年补充资本金以后解决了这一问题。但是 1998 年以后，前者又呈偏高状态，这表明非国有银行急需补充资本金。这里应该着重指出的是，农村信用社作为一个整体。急需大量补充资本金。

4、货币市场份额

在信用拆借市场上，国有银行占据绝对优势，其拆借单笔金额大（每笔 9 亿元，而城市商业银行每笔仅 0.5 亿元，拆入利率较低（比非国有银行低 2 个百分点左右）。1999 年上半年，国有银行拆借笔数占总拆借笔数的比重不足 30%，但拆借金额占总金额的比重超过了 87%。

1998 年之前，非国有银行的货币市场活动集中于回购市场，而国有银行在货币市场上的活动集中于信用拆借，因此这一时期非国有银行在回购市场上占较大份额。1999 年上半年非国有银行在回购

市场上的份额仍然较大，如城市商业银行的市场份额达 52%，由于国有银行也开始重视回购业务，上半年国有银行的回购业务量迅速上升，其回购额已经大致赶上信用拆借额。

从货币市场的发展状况及发展趋势来看，国有银行由于具有雄厚的资金实力和良好的信誉，因而在货币市场上具有竞争优势，今后国有银行仍将是市场的主导性力量。

5、赢利状况和赢利能力

由于无法得到农村信用社和城市信用社的赢利情况的系统资料，这里仅就国有银行和其它商业银行的赢利情况进行分析。表四给出了国有银行和其他商业银行的赢利状况。

表四 国有银行和其它商业银行赢利状况

年份	国有银行净利润（亿元）	其他商业银行净利润（亿元）	国有银行净利润率（%）	其他商业银行净利润率（%）
1994	129.9	103.9	7.03	42.86
1995	174.78	71.28	9.77	25.26
1996	179.58	101.88	8.93	23.72
1997	93.91	109.5	4.63	20.63
1998	59.86	84.36	1.37	15.67

注：国有银行利润率=国有银行净利润/国有银行所有者权益

其它商业银行利润率=其它商业银行净利润/其它商业银行所有者权益

资料来源：《中国金融年鉴》1995-1999 年。

由表四知，按照赢利状况来衡量，国有银行并不具有竞争优势。虽然按照存款份额、贷款份额和资本金份额来看，国有银行都拥有绝对高的份额，但其拥有的赢利份额却不再呈绝对高的比例。1996 年之前，国有银行的净利润总量高于其它商业银行的净利润总量，但 1997 年以后情况发生了变化，国有银行的净利润总量低于其它商业银行的利润总量。总净利润的变化趋势来看，由于受经济不景气的影响，从 1997 年开始，国有商业银行和其它商业银行的净利润水平都趋于下降，但国有银行下降得更快。从净利润率来看，国有银行的盈利能力明显低于其它商业银行。从变化趋势来看，近几年国有银行和其它商业银行的净利润率都趋于下降，但从绝对值来看，国有银行的净利润率远低于其它商业银行的净利润率。以上指标表明国有银行的赢利能力低于其它商业银行的赢利能力。国有银行必须加强管理，改进经营，降低成本，进一步提高竞争力。

三、非国有金融机构内部的市场份额分析

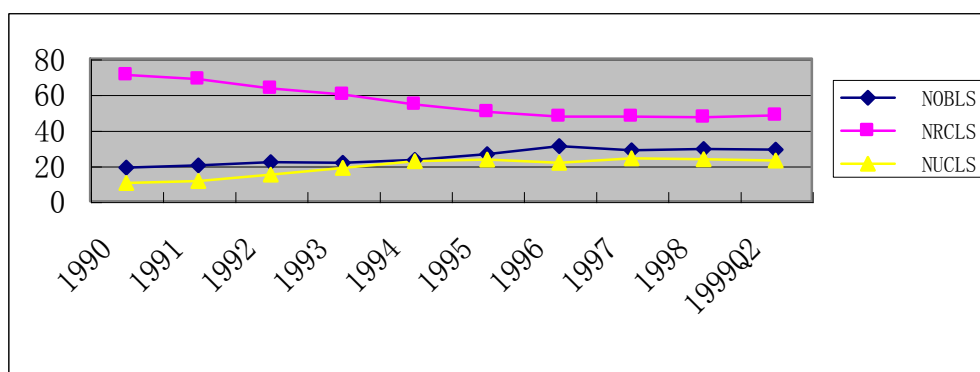
由表一、二、三可计算出非国有金融机构内部的市场份额，见表五、六、七。

表五 非国有金融机构内部存款份额 (%)

	NOBLS	NRCLS	NUCLS
1990	18. 8343	70. 912	10. 2536
1991	20. 0957	68. 5805	11. 3238
1992	21. 852	63. 2043	14. 9437
1993	21. 5679	59. 7905	18. 6416
1994	23. 21	54. 2925	22. 4975
1995	26. 4082	50. 1325	23. 4592
1996	30. 8427	47. 5313	21. 6261
1997	28. 4955	47. 4261	24. 0784
1998	29. 3593	47. 0938	23. 5469
1999Q2	29	48. 2069	22. 7931

其中：NOBLS 为其它商业银行占非国有金融机构存款的份额，NRCLS 为农村信用社占非国有金融机构存款的份额， NUCLS 为城市信用社占非国有金融机构存款的份额。

由表五可见，农村信用社在非国有金融机构内部占有较高的市场份额，但所占份额呈下降之势，由 1990 年的 71%下降到 1999 年的 48%，同期其它商业银行和城市信用社所占市场份额则呈上升之势。非国有金融机构内部银行业走势见图四。

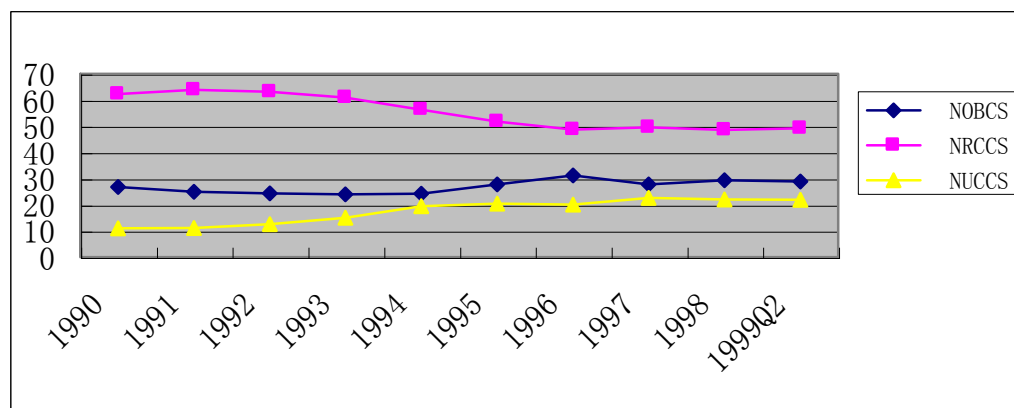


图四 非国有金融机构内部存款份额走势

表六 非国有金融机构内部贷款份额 (%)

	NOBCS	NRCCS	NUCCS
1990	26. 7559	62. 291	10. 9532
1991	25	63. 8281	11. 1719
1992	24. 3375	63. 1102	12. 5523
1993	23. 9571	60. 9654	15. 0775
1994	24. 1701	56. 3278	19. 5021
1995	27. 804	51. 7436	20. 4524
1996	31. 2363	48. 6582	20. 1056
1997	27. 7978	49. 5036	22. 6986
1998	29. 3126	48. 6031	22. 0843
1999Q2	28. 8732	49. 2518	21. 875

其中：NOBCS 为其它商业银行占非国有金融机构贷款的份额，NRCCS 为农村信用社占非国有金融机构贷款的份额，NUCCS 为城市信用社占非国有金融机构贷款的份额。



图五 非国有金融机构内部贷款份额

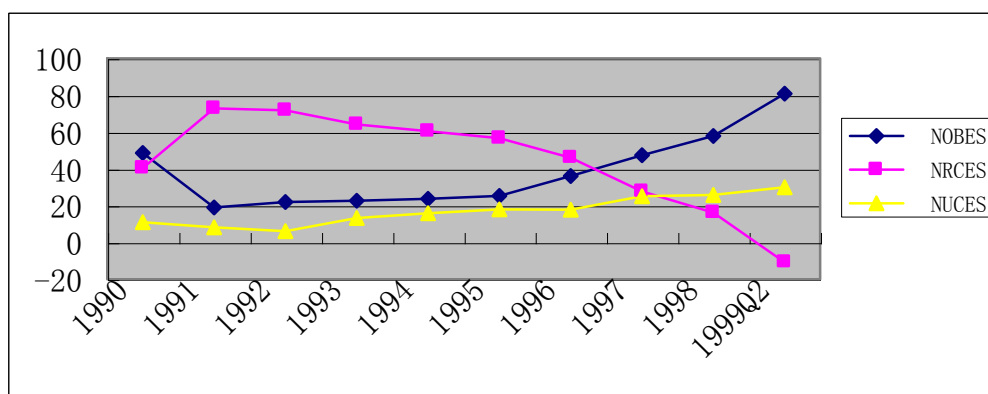
由表六可见，农村信用社在非国有金融机构内部所占贷款份额也较高，但较其存款份额为低，同时也呈下降之势，由 1990 年的 62% 下降到 1999 年的 49%，同期城市信用社所占贷款份额则趋于上升，由 1990 年的 11% 上升至 1999 年的 22%。非国有金融机构内部贷款份额见图五。

表七 非国有金融机构内部资本金份额 (%)

	NOBES	NRCES	NUCES
1990	48. 6291	40. 3559	11. 0149
1991	18. 9676	72. 88	8. 1524
1992	22. 0299	71. 8332	6. 1369
1993	22. 7256	64. 0516	13. 2228
1994	23. 7493	60. 4272	15. 8235
1995	25. 2865	56. 6927	18. 0208
1996	36. 1141	46. 071	17. 8149
1997	47. 3315	27. 6404	25. 0281
1998	57. 8917	16. 2963	25. 812
1999Q2	80. 8144	-10. 766	29. 9517

其中：NOBES 为其它商业银行占非国有金融机构资本金的份额，NRCES 为农村信用社占非国有金融机构资本金的份额，NUCES 为城市信用社占非国有金融机构资本金的份额。

从非国有金融机构内部的资本金份额来看，其它商业银行所占市场份额较高，且总体上呈上升之势，由 1990 年的 49% 升至 1999 年的 81%。与存款份额和贷款份额不同的是，农村信用社的资本金份额不再是绝对地高，而且呈大幅度下降之势，1999 年甚至降为负。同期，城市信用社的资本金市场份额上升了 19 个百分点。非国有金融机构内部资本金份额走势见图六。



图六 非国有金融机构内部资本金份额图

动态地看，农村信用社在非国有金融机构内部占有较高的市场份额，但呈下降之势，表明农村信用社的竞争力在下降。

四、非国有金融机构的行为特征和竞争力分析

下面我们从机构、人员及人均创利等指标来分析非国有金融机构的竞争力。

表八是各类银行的机构、人员和人均创利情况。

表八 各类银行的机构人员情况

年份	指标	国有商业银行	其它商业银 行	农村信用社	城市信用社
1996 年	机构数（个）	153069	4675	50513	3716
	人数（人）	1686833	85505	648613	
	单位机构人数 （人）	11.0	18.3	12.8	
	人均净利润（元）	10646	119150		
1997 年	机构数（个）	153704	4675	50513	3716
	人数（人）	1563542	95537	650122	135569
	单位机构人数 （人）	10.2	20.4	12.9	36.5
	人均净利润（元）	6006	114615		
1998 年	机构数（个）	144148	4501	44258	3190
	人数（个）	1667784	92034	633837	
	单位机构人数 （人）	11.6	20.4	14.3	
	人均净利润（元）	3589	91662		

资料来源：《中国金融年鉴》1997-1999 年。

国有商业银行具有网点优势，机构数远大于非国有金融机构。国有商业也具有人员优势。国有商业银行从计划经济时代继承下来大批机构网点，这就使得非国有金融机构有较大的市场进入障碍。但是国有商业银行的单位机构人员数低于其它商业银行和城市信用社，说明国有商业银行较其它商业银行和城市信用社运营成本为高，同时说明国有商业银行在经营战略上以规模扩张为主，而其它商业银行和城市信用社则较注重内涵型扩张。

国有商业银行的人均赢利水平远低于其它商业银行和城市信用社，说明国有商业银行的竞争力不如其它商业银行。据此，可以认为尽管非国有金融机构存在着市场进入障碍，但仍具有较大的竞争潜力和较强的生命力。

值得着重指出的是，农村信用社的行为与国有银行趋同，表现在以规模扩张为主，拥

有众多的机构网点和人员，但单位机构人员较少，同时赢利水平较低，1998 年出现了总体亏损。

五、结论和政策涵义

1、国有银行在我国银行业中仍具有高度垄断地位，但国有银行的赢利能力较低，国有银行需要改进经营管理。首先，要建立健全国有银行的监事会制度，强化国有银行的内部监督机制。其次，国有银行可适当撤并机构和精简人员，同时采取其他必要措施控制经营成本的上升。

2、非国有银行在贷款市场和拆借市场上具有劣势，因而需要进一步开拓市场。非国有银行要抓紧时间培训信贷人才，提高贷款项目管理水平，提高服务意识和服务质量。

3、非国有银行特别是其中的农村信用社急需补充资本金。可以结合农村信用社体制改革，实行增资扩股措施，改进农村信用社的管理，同时采取切实可行的措施处理农村信用社的不良贷款，提高其抗风险能力。

4、非国有银行的赢利能力较高，具有潜在的市场竞争力，应该继续鼓励非国有银行的发展。中央银行在基础货币投放上要考虑非国有银行的需要。另外，应该加快研究建立针对非国有银行的存款保护制度，提高公众对非国有银行的信心，为非国有银行开拓市场创造条件。

5、要进一步规范和发展银行间货币市场，特别是回购市场，为非国有银行参与货币市场竞争创造良好的市场条件。

6、国有银行在战略上显示出追求规模扩张的倾向。应该要求国有银行从规模扩张为主转向追求市场份额和追求效益并重。

7、非国有银行尽管存在较大的市场进入障碍，但仍然具有比较旺盛的生命力。由于国有银行的垄断局面一时难以打破，所以非国有银行的业务开展仍然面临一定的障碍。但是，由于非国有银行具有比较旺盛的生命力，所以在政策上仍要鼓励和支持非国有银行（包括城乡信用社）的发展。要充实非国有金融机构在促进金融领域竞争、完善金融服务方面的积极作用。

8、非国有金融机构中的农村信用社竞争力较低，必须引起高度重视。农村信用社的竞争能力较低，有几个方面的原因。第一，农村信用社的历史包袱较重。第二，农村信用社的管理人才和业务人才缺乏。第三，农村信用社的规模较小，业务开展受到局限。第四，汇路不通等客观条件限制了农村信用社的发展。第五，农村信用社取得中央银行再融资支持比较困难。针对以上原因，国家应该出台一些针对农村信用社的扶持政策。首先，要研究农村

信用社历史上形成的包袱如何解决，农村信用合作社面临的风险如何化解。其次，为农村信用合作社培训人才创造条件。第三，加快组织农村信用合作社的县联社和地（市）联社，解决其汇路问题和规模经营问题。第四，组建农村信用合作社的行业自律组织。第五，中央银行继续 1999 年的对农村信用合作社的再融资支持政策。

刘明志

非国有金融机构风险控制与监管

导言

非国有金融机构是改革开放后迅速发展起来的一类金融机构，包括区域性商业银行、城市商业银行、农村合作银行、城市信用社、农村信用社、非国有非银行金融机构等。非国有金融机构的总体特性可归结为：规模较小；资本结构多元化；分支机构较少；类型较多。这些特性决定非国有金融机构的风险防范、控制和监管明显区别于国有金融机构。

一、非国有金融机构风险类型和特点

我国非国有金融机构数量多、规模小、门类齐全，因而，这些金融机构的风险也有许多的特殊性。金融风险涉及信用风险、利率风险、流动性风险、汇率风险、市场风险、法律风险、经营风险、管理风险、国家风险、竞争风险等主要类型。其基本特点是：

1、金融风险程度参差不齐。金融风险程度由该机构所属行业类别，资本金大小，历史状况等不同因素所决定。首先，非国有金融机构种类多，既有股份制商业银行、城市商业银行等银行机构，又有信托投资公司、信用社、财务公司、租赁公司、证券公司等非银行金融机构；不同类型的金融机构处于不同的行业，面对不同的市场和竞争，需要根据不同的内在规律进行经营管理，各种风险爆发的几率大不一样，因而，非国有金融机构面临的风险存在明显差别。其次，不同类型的非国有金融机构，根据不同的法律法规注册设立，最低资本金要求有较大差别，如商业银行的最低注册资本为 10 亿元人民币，城市商业银行的最低注册资本为 1 亿元人民币，农村合作银行的最低注册资本为 5000 万元人民币，城市信用社的最低注册资本仅为 100 万元，财务公司、租赁公司、农村信用社的最低注册资本要求也比较低，高低差距达到 1000 倍，实力差别极为悬殊，从“出生”之日起就存在着不同的风险承受能力；再次，客观经营环境不同决定其“后天”的抗风险能力也必然不同，例如，城市信用社是单一制金融机构，与其他金融机构相比，通过筹集资金进行自救的能力有限，不具备在系统内迅速调剂、集中资金的条件，加上平时超负荷经营，风险准备不足，一旦出现资产流动性丧失和支付困难，如果没有外部力量进行救助，支付危机将转化为信用危机，使金融风险急剧恶化。

2、金融风险容易爆发。由于非国有金融机构种类多、规模小、资本实力参差不齐，决

定这些机构容易遭遇金融风险。我国迄今为止的金融风险案例中，非国有商业银行只有海南发展银行一家宣告关闭，其余遭遇金融风险的均为信托投资公司、证券公司、城市信用社、农村信用社等非国有金融机构。可以说，非国有金融机构容易爆发金融风险的特点具体表现在涉险机构种类多、金融风险爆发次数多、金融风险爆发频率高、金融风险爆发的地域广等多个方面。

3、流动性风险相对突出。在前面所列的十种金融风险中，非国有金融机构的风险以流动性风险最为突出。从海南发展银行、广西北海的城市信用社，到广西博白、陆川的农村信用社，均因为无法支付到期债务而宣告关闭或者实施紧急救助。流动性风险还仅仅是派生风险，背后有更深层的风险，如故意逃废债务造成的信用风险、不动产市场及资本市场波动造成的市场风险、工作人员恶意犯罪造成的经营风险、股东违规造成的管理风险，等等。

4、“合并”型非国有金融机构风险集中。有的非国有金融机构是在原有几家法人机构合并而来，合并前已经形成的负债成本高、资产风险大、收贷收息困难、经营亏损等问题集中在一起，原来多个法人分担的金融风险现在全部集中在新建的一个法人机构上，不但无助于化解风险，反而形成“交叉感染”，形成更严重的金融风险。例如，城市商业银行金融风险的形与原城市信用社违法违规经营、恶意经营、金融犯罪等问题密切相关，错综复杂的“三角债”使得城市商业银行在组建及开业后运营的起步阶段，被支付困难或不正常债务引发的法律纠纷所困扰，经营举步维艰。

5、防范化解金融风险主要依靠地方。非国有金融机构最大股东一般是地方财政或者非国有企业，立足于地方经济，主要为地方的中小企业提供金融服务，为当地经济发展服务，因此，非国有金融机构从“出生”之日起就打上了地方“烙印”。一旦这些金融机构遭遇金融风险，中央提供相应的资金援助、政策优惠是必要的，但主要依靠地方化解金融风险，真正体现“谁家的孩子谁抱”、“谁设立谁受益谁承担风险”的基本原则。我国海南、广西、广东等地的非国有金融机构风险处置案例也已经证明：防范和化解非国有金融机构的金融风险要主要依靠地方、必须立足于地方。

二、非国有金融机构监管成效和问题

随着我国非国有金融机构的发展，金融监管当局对非国有金融机构的监管从无到有、从简单到复杂、从不规范到比较规范，取得了一定成效。主要表现在：**一是建立分工明确的监管体系。**1998年，随着中国保险监督管理委员会单独设立，中国人民银行的证券机构监管业务完全移交中国证券监督管理委员会，银行、证券、保险分业经营和分业监管的金融监管体制已经确立。对非国有金融机构的监督管理将在这一框架下有序地进行，有利于明确非国

有金融机构的监管职能和职责，也有利于金融监管当局集中精力，针对非国有金融机构的不同类型、不同风险状况和不同经营管理特点，对症下药实施监管。**二是金融监管有法可依。**近几年，《中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国保险法》等 1000 多项法律法规相继颁布生效，金融监管的法律框架已经形成。对非国有金融机构的监管完全按照这些法律法规进行，过去主要依靠行政手段实施金融监管的落后局面基本改变。**三是风险性监管成为监管的重点。**合规性监管规章主要是原则性的，不能随时反映市场的瞬息万变，对金融机构的指导往往是滞后的，难以反映金融机构的各种风险，特别是伴随着金融自由化、全球化进程逐步加快，合规性监管已经难以适应金融业发展的要求。风险性监管与一般根据成文规定进行的合规性监管不同，着重对非国有金融机构的资本充足性、流动性、资产质量、管理水平、治理结构、内部控制等方面进行检查，能够及时反映金融市场情况、金融机构经营情况的变化，符合连续的、动态的检查和监管要求。因此金融监管重心从合规性监管转移到风险性监管已经成为必然。可喜的是，在短短的十多年中，我国金融监管当局已经实现了这一转变。**四是摸索出化解金融风险的多种途径。**对于资不抵债、已无法挽救的非国有金融机构，果断采取措施，使其退出市场，是保护存款人、维护金融秩序的必要举措。近几年，金融监管当局在这方面进行了积极的探索，先后有多家非国有金融机构被责令退出市场，形成了“先兼并后解散”、“关闭后托管”、“直接清算”、“依法破产”等市场退出模式。

当然非国有金融机构的监管也面临一些问题。

一是不良资产比例高。1999 年 6 月末，10 家股份制商业银行不良资产余额为 1172 亿元，比年初增加 572 亿元；平均不良贷款占比 19.32%，超过人民银行关于资产负债比例管理规定指标 4.32 个百分点。相当部分不良资产已经形成损失，资本金受到进一步侵蚀，资本充足率下降。1999 年 6 月末，10 家股份制商业银行平均资本充足率为 9.87%，仅略高于巴塞尔委员会规定的 8%最低资本充足率标准；其中，低于 8%的有交通银行（6.7%）和广东发展银行（6.05%）。城乡信用社的不良资产问题更为严重。旧贷清收效果不大，贷款质量有继续恶化的趋势。截止 1999 年底，县（市）城市信用社不良贷款近 400 亿元，不良贷款率达到 51%，远远高于人民银行规定的标准 15%，较年初上升 12 个百分点，上升 31%；全国农村信用社不良贷款比率达 41.8%，比年初增加近 6 个百分点。

二是局部地区的非国有金融机构资不抵债，支付危机相当严重。海南发展银行，广西北海城市信用社，广西博百、陆川的农村信用社，均因无法支付到期债务而宣告关闭或者实施紧急救助。从 1997 年到 1998 年两年间就关闭银行机构 1 家、信托投资公司 3 家、城市信用

社 21 家、农村信用社 18 家。如下表所示。

1997-1998 年被关闭非国有金融机构名单

机构类型	机构名称	被关闭时间
银行机构	海南发展银行	1998 年 6 月 24 日
城市信用社	21 家。其中海南 5 家、广西 13 家、青海 1 家、广东 2 家	1997 年关闭 5 家（海南） 1998 年关闭 16 家
农村信用社	广东 18 家农村信用社	1998 年 12 月 7 日

资料来源：《2000 中国金融展望》

三是财务亏损严重。县（市）城市信用社 1999 年亏损面达 68%，较上年上升 11 个百分点。农村信用社亏损面为 57%，较上年上升 3.5 个百分点。

四是非国有金融机构违规犯罪较多。如北京中关村信用社、广西北海城市信用社等，主要是个人控制信用社、恶意经营、短期行为等。1999 年全国农村信用社系统共查处违法违纪案件 850 件，涉案人员 965 人，涉案金额 4.5 亿元。

三、非国有金融机构监管改革和发展

（一）非国有金融机构监管应坚持“四项”基本原则

非国有金融机构的监管必须坚持依法监管、属地监管、监管责任制、他律与自律相结合的原则。

1、依法监管原则。金融监管当局对非国有金融机构遵守国家有关法律法规以及监管当局制定的审慎监管规章等方面的情况进行监管。国家制定的法律法规自然是金融监管当局实施金融监管的主要依据。改革开放以来，特别是近几年，国家相继出台了一系列法律法规，以规范金融机构的行为，维护经济金融秩序稳定，保护广大存款人、投资者的利益。主要法律依据是：《中华人民共和国公司法》、《中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国保险法》等；主要法规依据是：中国人民银行制定的各项专门法规，如《贷款通则》、《金融机构管理规定》、《关于金融机构内部控制指导原则》、《金融机构高级管理人员任职资格管理暂行规定》、《城市合作银行管理规定》、《农村信用合作社管理规定》等。金融监管当局分支机构根据监管工作需要，依据国家金融法律、法规制定的对非国有金融机构进行监管的具体实施细则、办法、规定，也是对非国有金融机构监管的法规依据。现在的关键

问题是如何解决执法必严、违法必究的问题。

2、属地监管原则。多数非国有金融机构由所在地金融监管当局分支机构进行日常监管。监管机构根据监管当局的授权和要求，对辖内非国有金融机构的市场准入和退出、业务经营的风险性、流动性、盈利性以及高级管理人员任职资格审查管理等，运用现场检查和非现场检查监控等手段进行认真监管，对非国有金融机构的金融风险化解、处置工作进行指导、督促和协调，并及时向上级行报告监管工作情况和提出工作建议。

3、监管责任制原则。监管当局要求其分支机构对辖内非国有金融机构实行监管责任制，主要负责人要经常过问非国有金融机构的监管和风险防范问题，明确每一家非国有金融机构的监管责任人，具体负责金融监管和风险防范工作，对高风险的非国有金融机构，要派出专门人员或工作小组进行现场监管，指导和协调防范化解风险工作。监管当局要制定《金融监管责任制实施细则》，明确各级监管机构的工作职责，对监管责任制的落实情况、责任人的到位情况进行检查，督促将监管责任制真正落到实处。对在非国有金融机构的组建、验收和日常监管、风险防范工作上失职或渎职行为，要追究有关责任人的行政责任。

4、他律与自律相结合原则。监管当局对非国有金融机构的监管属于他律范畴。非国有金融机构根据监管当局的有关规定，建立健全和完善内部控制制度，属于自律范畴。为使监管工作切实有效，监管当局的日常监管工作必须与金融机构自身的自律机制建设紧密、有机地结合起来。

（二）进一步完善全程监管

1、从严把握市场准入监管。市场准入监管是金融监管当局加强金融监管，确保非国有金融机构质量，维护金融秩序的一项重要措施。市场准入把关不严，让个别先天不足的机构入市，则会埋下严重的风险隐患。因此，严格把好市场准入关是加强对非国有金融机构监管的首要环节。

市场准入监管包括机构的市场准入、主要负责人及从业人员的市场准入和业务范围的市场准入的监管。（1）**机构准入必须符合监管当局的控制要求**。金融监管当局对机构准入进行控制，目的是保证非国有金融机构的数量、结构、规模和分步趋于合理，符合国家金融发展的总体规划和经济发展产生的金融需求。每年初，各级监管机构要根据监管当局的要求和当地经济金融发展水平，提出辖区内金融机构的调整、增设计划，逐级审核、上报，监管当局审核后确定、下达全国金融机构数量指标。各级监管机构根据指标对辖内金融机构进行控制。非国有金融机构的市场准入不能超越这一范围。（2）**必须严格把握市场条件**。各级监管机构在审批非国有金融机构过程中，必须严格把关，不得随意放宽条件，降低标准，越权乱批或

变相批设机构。必须严格把握市场准入条件：一是作为金融机构生存和发展基础的注册资本金，必须是真实的货币资本，符合规定数额并足额到位；二是有符合规定的章程，有健全的组织机构和规章制度；三是法定代表人和主要负责人符合任职资格条件；四是有符合要求的营业场所和安全防范措施等。**(3) 灵活掌握业务市场准入。**根据有关规定明确划定业务范围。在此范围内由监管机构在综合考虑金融机构资金实力，主要负责人业务水平及管理能力，业务规章和内控制度建设，所处外部经济环境、市场需求等因素的基础上，合理确定非国有金融机构的业务范围。**(4) 严格把握变更事项的审批权限和程序。**机构变更是对非国有金融机构进行市场准入监管不可缺少的环节。监管分局的分支机构可以根据本地实际，对非国有金融机构法定代表人、机构名称、营业地址、注册资本金等经常变更事宜的审批权限进行适当调整，但必须事先报金融监管分局备案同意。在审批变更事项过程中，不得随意放宽条件、降低标准，不得越权操作。

原则上，要严格限制原有法人机构合并形成的新机构的市场准入，以防新机构陷入积重难返的困境。

2、高度重视业务运营监管。**第一，继续搞好合规性监管。**主要对非国有金融机构遵守国家金融法律、法规和金融监管分局的金融监管规章和核定的业务范围等进行检查和评价。主要内容包括：（1）执行利率、结算纪律的情况；（2）执行资产负债比例管理规定的情况；（3）缴存存款准备金，留足备付金情况；（4）帐务管理和现金管理情况；（5）经营业务范围情况；（6）牌、证、章、照的使用及管理情况；（7）负责人变更情况。**第二，突出风险性监管。**金融监管分局的风险性监管主要是根据非国有金融机构经营管理的“三性”原则，即安全性、流动性、收益性来检查、监测其资本充足性、资产质量、流动性、风险管理水平内部控制制度和治理结构的健全程度等，并据此督促其有效控制和化解风险。监管分局要加强现场及非现场检查，密切关注非国有金融机构的风险变化情况，将资不抵债或有支付问题的机构作为监管重点，督促政府及有关部门提出切实可行的自我救助措施及风险处置方案。

自律性监管也是风险性监管的重要内容。主要要求是：（1）建立科学、合法的法人治理结构，充分发挥股东大会、董事会、监事会的作用；（2）设立权力相互制衡、责任分离、便于检查监督的工作部门，如资产负债比例管理委员会、贷款审查委员会、稽核检查部门等；（3）建立健全各项管理规章制度，并对制度执行情况进行检查和监督，如授权授信办法、事后监督制度、财务会计制度、人员轮岗交流制度、拟任审计稽核制度、信贷资金管理制度、计算机系统管理制度等。

3、进一步创新市场退出监管。加强对非国有金融机构的监管对督促其稳健经营，维护

金融体系的安全运营有着重要的作用。但是，监管并不能绝对保证非国有金融机构不出问题。市场退出监管不仅是对那些已经或将要陷入严重困境且靠自身力量无法扭转的非国有金融机构所采取的一种监管措施，而且是建立完整的市场准入退出机制，防范和化解金融风险，维护金融秩序稳定的重要手段。

市场退出监管首先是对非国有金融机构的风险程度作出正确判断。判断的主要依据其支付能力、清偿能力和对风险的控制能力。如果非国有金融机构只是单纯的流动性不足，则可以实施救助；如果出现支付危机并严重资不抵债，一般要作市场退出处理。市场退出的方式主要有四种：兼并（重组），即有问题金融机构被其他金融机构兼并后解散；托管，即由监管当局宣布关闭有问题金融机构，同时选择一家金融机构对其资产负债进行托管，托管结束后予以解散；直接清算，监管当局宣布关闭有问题金融机构后越过托管直接清算；依法破产，即进入依法破产程序，债务清偿顺序由法院决定。鉴于金融机构的特殊性质，市场退出一般不采取破产方式，可以更多地采取兼并解散、托管解散等重组方式。

（三）进一步改革金融机构监管体制

1、根据金融机构的不同属性组建专门监管当局。目前，银行、证券、保险分业经营、分业监管的格局已经形成，有利于证监会、保监会集中力量分别对证券机构、保险机构进行专门监管。中国人民银行作为中央银行，既负责制定和执行货币政策，实施金融调控，又肩负政策性银行、国有独资商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、信托投资公司、信用社、财务公司、租赁公司、外资银行等多类银行及非银行金融机构的监管任务，目标太多，不堪重负。现有制度安排和组织架构的弊端暴露无遗。随着我国金融业的进一步发展壮大，金融监管的任务将更加繁重，现行体制将更难适应。有必要对现行中央银行体制进行改革，中央银行只专注履行货币政策职能，监管职能完全予以剥离；分别组建银行监管局、信托监管局、信用合作监管局，形成“职责明确、重点突出”的全新监管体制，以集中力量搞好本类金融机构的监管。

2、突出地方监管责任。在“职责明确、重点突出”的全新监管体制下，每一监管当局实行分级授权、分级监管，总局只对全国性机构实施直接监管。非国有金融机构数量多、规模小、情况变化快，宜主要由监管当局的地方分支机构或派出机构负责监管，充分突出地方监管责任。

3、实施分类监管。由于非国有金融机构数量多、规模小，金融监管上不能“一刀切”，须根据其资本充足性、资产质量、管理水平、内部控制、盈利能力等指标进行分类，根据不同水平提出不同监管要求，如确定不同业务范围、不同现场检查方式及频率、不同非现场检

查科目等。主要是集中力量加强对高风险金融机构的监管。

4、改善监管技术设施。现代金融业的发展，对金融监管的技术设施提出了更高的要求。纵观世界各国，金融监管卓有成效的国家都有一套与之相匹配的、先进的监管设施和技术。长期以来，我国金融业的技术设施建设各自为政、标准不一，使一些在国外轻而易举可以获得的数据和信息，在我国要耗时数月，极大地限制了金融监管的范围和能力，有的金融风险因此隐藏积聚下来，错过了采取措施进行防范化解的最佳时机。因此，在改革我国金融监管体制的同时，也必须尽快改进和完善我国的金融监管设施和技术，提高金融监管的技术含量，提高金融监管当局准确找出症结、实施快速反应的能力。

郑耀东

当前非国有金融机构亟待解决的问题

金融是以信用为基础的行业，但近年来非国有金融机构面临比较严重的信心危机，存款份额下降，部分非国有金融机构出现了支付风险，经营难以为继。本报告对当前非国有金融机构亟待解决的问题进行考察，分析问题的原因，提出解决的对策。并试图探讨这样一些理论问题：非国有金融机构是否还有生存意义和生存空间？何谓公平竞争？

一、当前非国有金融机构面临严峻形势：信心危机

改革开放二十年来，我国非国有金融机构获得了长足的发展，股份制商业银行、城市商业银行、住房储蓄银行、城乡信用社等非国有金融机构的成立和发展，一方面与四大国有独资商业银行在金融服务领域形成互补关系，另一方面打破了四大国有独资商业银行一统天下的局面，加强了整个金融行业的竞争力，提高了金融业的公平与效率。因此，尽管我国金融业中仍以四大国有独资商业银行为主体，但毋庸置疑的是，非国有金融机构在金融业中发挥着越来越重要的作用，已成为我国建立社会主义市场金融的一支不可或缺的力量。

但非国有金融机构在不断发展中也不可避免地面临着诸多问题，特别是近年来我国非国有金融机构面临比较严重的信心危机。非国有金融机构面临的信心危机突出表现在以下两个方面：

（一）存款份额下降

表一 各类金融机构存款份额

单位：%

	四大国有独资 商业银行	其他商业银行	城市信用社	农村信用社
1994	70.2	6.8	6.6	15.9
1995	69.2	11.4	7.0	15.0
1996	68.7	9.2	6.5	14.2
1997	68.9	8.5	7.1	14.1
1998	63.0	11.8	2.6	12.7
1999	64.5	11.3	2.3	12.5

注：（1）其他商业银行包括股份制商业银行、城市商业银行、住房储蓄银行。

（2）1993-1998 年数据根据年末余额计算，1999 年数据根据 1999 年 6 月末余额计算。

(3) 城市信用社 1998 年份额下降幅度较大, 部分是由于 1997 年一些城市信用社合并为城市商业银行。

(4) 资料来源: 根据中国人民银行统计季报计算。

从表中可以看出, 国有独资商业银行占有的存款份额基本上呈逐年下降趋势, 但 1999 年以来有所上升, 而 1999 年非国有金融机构占有的份额则略有下降。

从区域来看, 也出现同样的现象。根据调查, 中国人民银行广州分行辖区 (包括广东、广西、海南) 内, 国家银行储蓄存款的份额 1998 年以来一直呈上升趋势。

表二 广东、广西及海南三省国家银行储蓄存款所占份额

单位: %

	1997	1998	1999. 1	1999. 2	1999. 3	1999. 4	1999. 5
国家银行	64. 87	67. 60	68. 09	68. 46	68. 66	68. 99	69. 27

注: 国家银行包括四大国有独资商业银行和邮政储汇局。

(二) 一些地区出现支付风险

以农村信用社为例, 1998 年以来, 吉林长白、广东化州、广西陆川、河南巩义、山东淄博等地一些农村信用社相继发生了支付危机。1999 年广西玉林、陆川发生信用社挤提。广西贵港市在人民银行进行 2000 年问题测试暂时停业时, 公众出现恐慌情绪, 200 多人围攻农村信用社。从股份制商业银行来看, 也有部分银行出现局部挤提风险。1999 年 3 月 12 日至 24 日, 招商银行沈阳分行因谣言发生储蓄存款大量集中提前支取的挤提事件, 其间挤提存款累计人民币 65890 万元, 外币 1429 万美元, 本外币合计近 7.8 亿元人民币。1999 年 4 月 20 日下午至 4 月 22 日, 交通银行郑州分行出现挤兑风波, 其间挤提现金共计 9.6 亿元。

与其他行业相比, 金融行业最大的特点是经营信用的行业, 信心是整个行业赖以生存和发展的基础。在其他行业中, 如果一家机构生产经营失败, 那么生产经营同类产品的机构将由于有了扩大市场份额的机会而从中受益。但是在金融行业, 情况恰恰相反。一家金融机构出了问题, 很可能传播到其他金融机构, 从而使单个金融机构的问题扩大到邻近地区, 引发区域性金融风险, 甚至全国性、系统性金融风险。因此, 不论从非国有金融机构的健康发展, 还是保持整个金融系统的稳定性来看, 信心危机都是非国有金融机构面临的最为突出、也最为严峻的问题。

二、非国有金融机构出现信心危机的原因：

（二） 外部原因：

1、一些中小金融机构的关闭破产对公众信心产生负面影响。1998 年以来，北海 13 家城市信用社、海南发展银行被关闭、广东国际信托投资公司破产，使 公众对非国有金融机构产生了不信任感，非国有金融机构的社会信誉下降，特别是区域内非国有金融机构受到极大影响，生存和发展受到挑战。如广州城市商业银行发生支付危机，惠州、湛江等地也实行限额支付，并且波及到民生银行广州分行。以前在公众的心目中，金融机构无国有、非国有之分，现在因一些中小金融机构出现问题，公众对非国有金融机构的信心变得异常脆弱。前述发生挤兑风波的招商银行沈阳分行和交通银行郑州分行，实际上都是本系统经营管理最好的分行，挤兑风波和支付风险的发生，既说明在市场经济环境下公众金融意识明显加强，同时也说明社会对非国有金融机构缺乏信心。据广东江门市某农村信用社联社反映，受有问题中小金融机构的影响，现在该联社被迫保守经营，备付率高达 18%，并因此承担一定的利息损失。

2、四大国有商业银行以国家信用作保证，形成不公平的竞争环境。国有商业银行因其“国有”背景，公众认为有国家信用作保证，而出问题的又都是中小金融机构，因此公众的信心必然倾向于国有商业银行。甚至一些中央和地方政府部门也明令企事业单位将资金只能存放于四大国有独资商业银行。这种政策效应必然对公众信心进一步造成误导，从而对非国有金融机构造成很大冲击。据对民生银行广州分行的调查，1998 年以来，该行存款转走 3.4 亿元，工作难度极剧加大。说明信心问题的一个有力例子是，在包销以国家信用担保的国债时，百姓也更相信国有商业银行，怀疑股份制商业银行销售的国库券的真实性。

四大国有独资商业银行历史悠久，规模巨大，一直在银行业占据垄断地位。1998 年 6 月末，四大国有独资商业银行资产总额达 74392 亿元，而其他 10 家股份制商业银行资产总计才 8485^①亿元，仅相当于四大国有独资商业银行资产的 11%，根本无法与国有商业银行抗衡。八十年代中期后陆续建立起来的股份制商业银行的储蓄存款占比很少，这虽然有网络未形成的原因，但最主要的还是信心问题。（参见表三、表四）。

表三 1999 年 6 月末 10 家股份制商业银行储蓄存款占各项存款的比重

单位：%

^① 数据来源：1999 年 6 月中国金融机构货币信贷收支月报。

交通 银行	中信实 业银行	光大 银行	华夏 银行	广东发 展银行	深圳发 展银行	招商 银行	浦东发 展银行	福建兴 业银行	民生 银行
31.7	11.2	7.9	7.0	28.2	27.0	29.6	9.0	21.2	5.1

资料来源：根据 1999 年 6 月中国金融机构货币信贷收支月报计算。

表四 1999 年 6 月末四大国有独资商业银行储蓄存款占各项存款的比重

单位：%

中国工商银行	中国农业银行	中国银行	中国建设银行
60.5	67.6	63.8	49.9

资料来源：根据中国金融机构货币信贷收支月报计算。

不难看出，国有独资商业银行与股份制商业银行的储蓄存款占比差异悬殊，前者比后者高出 30-50 个百分点。

3、税收负担沉重。按有关会计财务规定，城乡信用社与国有商业银行一样，上缴 8% 的营业税，应收利息计税。但目前的情况是，城乡信用社的收息率只有 10-20%，按应收利息计税，使城乡信用社的税收负担极为沉重。以广西南宁地区 8 家城市信用社为例，1996 年末，应收未收利息余额 3055 万元，实际收回 163 万元，收息率只有 5.3%。按应收利息收取 8% 的营业税，则上缴营业税 240 万元。也就是说，实际收回的 163 万元利息还不够交营业税，只能被迫用居民储蓄存款交税。

4、业务种类无区别。目前我国大、小银行业务范围全都一致，没有区别，没有特色。金融产品雷同，金融产品的审批权高度集中于人民银行总行。在业务范围相同的情况下，非国有金融机构难以与实力强大的国有商业银行展开竞争。

5、历史遗留问题使非国有金融机构背上沉重的历史包袱。1996 年农村信用社与农行脱钩时分来大量不良资产。据在广东调查的情况，农村信用社 90% 的贷款是 96 年以前发放的，近 2 年由于害怕风险和资金来源不足，基本未发放贷款。目前很多农村信用社资产质量很差，原因之一是行社脱钩时农行甩给农村信用社一大笔不良资产。现在清理整顿农村基金会，有符合条件的合并到农村信用社，这项工作如果操作不规范，将使农村信用社继续背上沉重负担，经营难以为继。另外，城市信用社合并为商业银行时，清产核资报告提交得很好，但事后冒出很多帐外经营问题。城乡信用社与城市商业银行存在的高风险问题，与此类历史遗留问题留下的隐患不无关系。

6、政策差异带来的不公平。以保值储蓄为例，国家银行的保值贴补息由国家消化，但按国家有关政策规定，农村信用社近几年开办保值储蓄业务实际支付的 143 亿的保值贴补息至今没有得到弥补，这也是导致信用社亏损的重要原因之一。

7、对中小企业的评级指标不适用。很多非国有金融机构把业务定位于中小企业，但很多小企业评级较低，多为 B 级。中小企业融资难与评级较低有关。目前对中小企业的信用评级指标不适用，更适用于大中型企业，使非国有金融机构难以拓展业务。

8、生存空间日益狭窄。随着城市规模不断扩大，城市周边有些农村地区并入了城市，并且城乡差距逐渐缩小，导致原来的城乡交汇处金融机构重叠，竞争加剧，信用社无法与四大有独资商业银行抗衡。相比之下，农村信用社要比城市信用社状况好一些，因为在农村，农村信用社与商业银行的竞争没有那么激烈，而城市信用社则与商业银行面对面，无法竞争。

9、出问题后，救助速度慢。农村信用社等金融机构出问题时虽有再贷款、动用准备金等手段来救助，但救助程序繁琐，审批环节较多，到具体实施救助时往往耽误了最佳救助时机，使风险进一步扩大。

10、对合作金融缺乏必要的扶持。农业是一个国家的基础，我国一直强调农村信用社要提高支农服务水平，但农业同时也是一个高风险行业，为了扶持农业的发展，国家应对提供大量支农贷款的农村信用社给予一些优惠政策，予以扶持。在呆帐核销方面，国家给商业银行呆帐核销，但农村信用社享受不到这样的政策。在利率方面，由于 1997 年以来，金融机构各项存贷款利率及中央银行对金融机构往来利率多次下调，农村信用社存贷利差缩小，转存资金利率倒挂加剧。据调查，1998 年 6 月，农村信用社资金成本 6.62%，而同期信用社存入人民银行的准备金存款利率只有 3.51%，转存款利率倒挂 3.1 个百分点。仅此一项，全国农村信用社约赔本 60 亿元。从目前情况看，由于农村信用社资金运用渠道单一，使得信用社存入人民银和其他同业的资金还将不断增加，因资金利率倒挂导致亏损的情况将更趋严重。

（二） 内部原因

内部原因主要是内部管理不善，内控制度不健全，人员素质差。在这方面，股份制商业银行相对较好，城乡信用社问题较突出。

1、内部管理薄弱。主要表现为内控制度不健全，尽管在中央银行的严格监管下内控制度有所完善，但违规经营的情况仍较多。如按资产负债比例管理的规定，对同一借款户贷款余额不能超过资本净额的 30%，但很多信用社都未遵守规定，致使风险过于集中。未建立审贷分离制度或不完善，一个信贷员和法人一支笔签字即可贷款，没有监督机制和约束机制。

其次，农村信用社机构网点多，队伍庞大，多年来沿用农行的管理制度和办法，工资费用高，固定资产占比大，不生息资产多，信贷、财务、人员管理都偏松。1998 年人均费用达 4.01 万元，全国农村信用社不生息资产已达 1143 亿元，占信用社有效资产的 11%，固定资产比率达 66.7%。

2、人员素质低下。1998 年末，全国农村信用社正式在编人员 64.5 万人，其中大专以上学历的仅占员工总数的 10.2%，高中、中专生占员工总数的 63.3%，初中及以下学历的占员工总数的 26.5%。

三、解决问题的思路与措施

(一)几个有争议的问题

1、非国有金融机构是否还有存在意义？鉴于非国有金融机构目前面临的问题，有一种观点认为，非国有金融机构已无存在意义，应把非国有金融机构并入国有独资商业银行。笔者认为，首先，非国有金融机构有存在意义。要提高一国金融业的竞争力和效率，不能只有几家国有独资商业银行，还需要多层次、多种所有制、多种规模的金融机构存在，从而构建起既互相竞争又功能互补的金融体系。十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重要问题的决定》指出要调整国有经济布局，引导和鼓励非公有制经济的发展，已经充分肯定了非国有金融机构存在的意义。其次，非国有金融机构有生存空间。对于一些零散业务、扶持中小企业，国有商业银行不愿做或做得不到位，并且国有商业银行目前的运行机制也决定其竞争精神不如小银行。我们的结论是：非国有商业银行不但有其存在意义，而且要防止其出现国有倾向。非国有金融机构的人员多从国有银行来，要有新的价值观念输入。

2、非国有金融机构如何生存下去？一种观点认为，对于城市信用社，只能改制，或关闭，自己生存发展下去绝对没有前途。因目前国有独资金融机构占据主导地位，农村信用社也还遍布乡镇，规模也较大，而城市信用社则单打独斗，成立之初即处于劣势，并且单个独立的机构本身生存就很困难。在城市信用社面临严峻形势的情况下，这种观点有一定合理性。解决问题的一种思路即为大联合，以扩大规模来增加抵御风险能力。所谓大联合是指信用社、城市商业银行等中小金融机构联合起来，成立信用社省级联社或省级商业银行，仅地区间联合是不够的。因为金融风险的一大特点是扩散快，会很快涉及到整个地区，地区内相互支持的余地很小，因此要跨地区联合。解决问题的另外一种思路是成立存款保险公司，以这种方式来解决公众对非国有金融机构缺乏信心的问题。

关于农村信用社，笔者认为农村信用社在农村有基础，有生存空间，与国有商业银行相比，农村信用社的优势在于网点更接近农村，与农民有关系更牢靠，关键是要过好现在信用

危机这一关。如果人民银行给予再贷款支持，并且做好清理整顿基金会并入农村信用社的工作，随着国有金融机构和农村基金会的撤出，农村信用社在县城及农村的生存空间应是很广阔的。对于农村基金会并入农村信用社，按规定是资能抵债的并入农村信用社，但具体操作起来如果不按规定办，把一些不符合条件的农村基金会并入农村信用社，将留下极大风险隐患。因此在清理整顿基金会并入农村信用社的工作中，有效资产的认定非常关键。

对于农村信用社的问题，有人认为应把农村信用社搞成国有金融机构或成立全国联社来解决，笔者不赞成这种观点。多年的实践证明，农村信用社的唯一出路是坚持合作制改革方向，以发放小额贷款，面向三农为主，不要贪多图大，这样资产质量和服务质量都会有所好转。

3、何谓公平竞争？关于这个问题争论比较大。一种观点认为，同类金融机构，不论规模大小，只有在完全相同、不受干预的条件下经营，才叫公平竞争。笔者认为这一观点值得商榷。这种观点看似公平，但实质上其背后掩盖了金融机构先天已经存在的不公平。以四大国有独资商业银行为例，尽管其在经营中也存在诸多问题，但其信用并不因此而受损害，因为由国家信用支持及历史沿革下来的规模优势、网络优势、结算优势、人才优势等，使国有独资商业银行在金融体系中牢牢占据垄断地位。非国有金融机构在这种情况下不受任何干预地与之竞争，难道能称之为公平竞争吗？因此国家在政策上对非国有金融机构给予适当倾斜，加以扶持，并不是破坏公平竞争原则，而恰恰是对竞争的培育，体现了公平竞争的真正含义。

（二）当前应采取的解决措施

当前解决非国有金融机构面临的问题，一方面需要非国有金融机构加强内部管理，建立健全内控制度，另一方面需要通过深化金融改革和给予政策倾斜，为非国有金融机构的生存和发展创造良好的外部环境。本报告主要从第二个方面提出建议。

1、尽快研究国有商业银行的改革，提高整个金融体系的竞争力。经过多年改革，国有商业银行改革迈出了很大步伐，但客观地讲，国有商业银行的改革还停留在一种形式上或外延性改革的阶段，在产权安排、组织形式、管理体制、运行机制、业务领域、经营方式等方面，国有独资商业银行离真正意义上的现代商业银行还相距甚远，一些深层次矛盾已逐步暴露，但国有商业银行在金融体系中的垄断地位依然牢不可破。为提高国有、非国有金融机构在国内、国际市场上的竞争能力及整个金融体系的竞争力，下一步改革的关键应是，打破国有独资商业银行的绝对垄断地位，从产权结构、管理体制和管理方法等方面深化国有独资商业银行改革。

2、成立中、小商业银行同业协会，联合起来，避免同业间恶性竞争。

3、不同规模的金融机构间划分基本分工。所谓基本分工，即国有独资商业银行与非国有金融机构间业务应有所区别，规定业务范围，确定哪些业务可以由中小金融机构单独做。要改变金融产品审批权限高度集中、控制过死的现状，允许非国有金融机构有金融创新的途径。

另外在资金来源上，可由非国有金融机构向国有商业银行发债筹集，这样做对国有商业银行也有利，因其现在资金充裕，而且发债利率又较高，可扩充国有商业银行的资金运用渠道，也可提高其收益。

4、在关闭、破产金融机构时要慎重，否则可能对公众信心打击很大，同时要多一些正面宣传和指导，树立和强化公众对非国有金融机构的信心。

5、给予农村信用社一定的优惠扶持。一是适当提高农村信用社准备金和备付金利率，目前可比照邮政部门（邮政储蓄）转存人民银行款的利率执行。虽说降低准备金和备付金利率是中央银行刺激内需的统一货币政策，但非国有金融机构之所以保留较高的备付金，恰因为其规模小容易受到冲击造成的，是一种不得已的资金浪费。因此中央银行应给予一定的优惠和扶持。二是给予城乡信用社一定的税收优惠。可以考虑采取以下四种方式：（1）降低营业税率，使之保持在 5%或更低一些。对农村信用社发放农户或农业生产贷款的利息收入，免征营业税；（2）如果全国统一的营业税率不便于降低，可采取变通政策，由地方政府按一定比例返还；（3）不按权责发生制下的应收利息计税，而按实际收取利息计税；（4）对于因年挂帐亏损超过 100 万元和已经资不抵债的信用社，免征营业税 3-5 年，以此来逐步消化挂帐亏损，使其能休养生息，渡过难关。三是城乡信用社的存款准备金率与国有商业银行有所区别，可低于 8%。

6、妥善解决非国有金融机构的历史包袱问题。一是对非国有金融机构的保值储蓄利息支出给予弥补。经营关况好的信用社，已经自身消化，但许多信用社多年亏损，这部分支出仍挂在帐上。对此，应采取利差补贴、免缴营业税 3-5 年等办法帮助信用社逐步消化。二是对行社脱钩过程中农业银行与农村信用社的资金纠纷问题进行清理，对于应由农业银行负责并且符合条件的，可由资产管理公司运作。

7、放宽拆借比例。按规定，农村信用社的拆借比例为 4%，即按存款余额的 4%拆借。为发保证及时平息支付风险，此规定在出现付风险时，可适当放宽。

此外，还需构建适合中小企业的评级指标体系。同时，中央银行在对出现支付风险的金融机构实施救助时，要尽量减少审批环节和手续，提高审批效率，从而以最快的速度把风险

控制在最小范围和最低程度内。

李 妍

非国有金融机构的发展战略与对策

进入二十一世纪,我国金融业发展将日新月异,我国金融对外开放的速度将进一步加快,受国际金融市场的影响将日趋加深,同时,金融机构之间的竞争将会愈演愈烈。目前,我国四大国有商业银行仍处于垄断地位,而中小金融机构的竞争地位在下降,这种局面对中小金融机构(也即非国有商业银行)发展与生存是极为不利的,也不利于国内金融业的良性发展。中小金融机构为了自身发展和提高竞争地位必须采取适应潮流又符合实际的发展战略和对策,以应对二十一世纪金融业的挑战。

一、中小商业银行的发展方向 and 对策

我国中小型商业银行未来发展方向应是多种多样的,不应有固定的模式。股份制商业银行终将会逐步发行股票并上市,扩大银行规模,以现代化商业银行形象出现在市场上,这是我国经济发展和金融发展的必然要求。正如上面所说的,二十一世纪的中国商业银行的竞争将会更加激烈,中小商业银行只有通过同业间合并重组或业务联合或靠自身发展等的多种途径来壮大实力,扩大规模,提高竞争实力,只有这样才能在未来竞争激烈的市场上发展与生存。

目前,我国四大国有商业银行具有资金雄厚,网点多,技术力量强和设备先进,客户多等优势。而中小商业银行则规模小,资金有限,但具有区域优势和机制灵活的特点。每家银行应在客户、业务、区域、市场等方面有所侧重,突出自己的专长,重视电子化建设和发展,积聚力量开拓新的领域,只有这样才能立于不败之地。一般说来,商业银行向超级综合发展虽然能适应和抵御激烈的竞争,但就大多数银行来说,应该根据自己的实际情况,充分发挥自身的优势,制定未来有的发展战略和对策。

1、发行股票上市以及以合并重组或业务合作方式联合起来,提高市场竞争地位。

我国四大国有商业银行垄断着中国银行业,中小商业银行要取得市场竞争地位,可取的重要途径就是中小银行之间合并重组与业务联合,或与外国银行组建合资商业银行,或发行股票上市这样才能以较快速度实现资本实力的壮大,扩大市场范围,同时可增大银行的规模,网点增多;将增强中小商业银行在居民存款市场的竞争力,从而减轻对公存款的过度依赖;化不同银行间业

务竞争为同一银行内部相互配合的协同作战，可发展更多的客户，促进业务的更快发展；提高中小银行经营管理水平，增强整个金融体系的安全性和稳定性。这是我国中小商业银行发展到一定程度的一种战略选择。**我国中小商业银行可通过以下的途径提高市场竞争地位：**

一是两家或两家以上小型商业银行合并，如可以组建联合控股公司的形式进行合并，其同城网点数即可相应增加，也有利于增强中小商业银行抵御支付风险的实力，银行资产规模随之扩大，提高竞争力，提高信誉。这种合并重组方式比较适合于全国性中型股份制商业银行的发展方向。

二是在区域内（如省内），城市商业银行可走业务联合或业务合作的道路，如业务相互代理制，建立省内结算网络，加快异地结算。

三是与外国银行组建合资银行，可引进外国银行管理的先进技术和经验，扩大自身规模，增强资金实力。地方性商业银行也可以选择这种方式，以增强实力。

四是中小商业银行可根据自身业务发展和业务扩大情况，通过发行股票和上市，实现资本的积聚和集中，扩大资本实力，实现规模经营。目前，上海浦东发展银行和深圳发展银行已经发行股票上市。其它 8 家股份制银行在条件成熟的情况下，也可申请在交易所上市，提高其市场竞争地位。

2、进一步明确中小商业银行市场定位。

中小商业银行应凭借其区域优势和机制优势，提供有特色的金融服务，形成稳定的客户群体。中小商业银行应绕过四大国有银行竞争力强的区域，去开发和挖掘相对欠发达的或尚处于开发阶段的、且有很大发展潜力的地区，如在西部地区，培育属于自己的稳定的客户群。中小商业银行服务的对象主要面向中小企业、尤其是私营企业，并挖掘有潜力的企业，积极扶持高新技术产业，为中小型企业提供全方位的金融服务；为小城镇建设提供资金支持；开办个人金融现代化服务业务，大力发展个人住房信贷，汽车消费信贷、旅游信贷、教育信贷等各种形式的消费信贷。逐步提高零售银行业务和私人银行业务在整个业务中的比例。

3、实施全新的经营策略。

大力拓展中间业务。由于银行同业竞争激烈，银行存贷款利差日益缩小，经营成本不断上升，资金营运风险不断加大。为生存和发展，中小商业银行要主动调整其经营方式，金融创新——大力发展中间业务则是其精髓。非国有银行要不断发展壮大，重要的一条就是大力发展中间业务，开发新的业务品种，如：传真汇款，票据特快专递，特色信用卡业务、电话银行、网上业务、工程预决算等。此外，还可以充当企业财务顾问，与保险公司签订财产、人寿等保险代理业务协议等。中间业务作为商业银行新兴经营领域有着广阔的发展前景，只要积极开发和拓展，中间业务

一定能够迅速成为商业银行至关重要的经营业务和经济效益的增长点。

大力发展国际和国内银团贷款业务。 银团贷款的优越性主要体现在风险分散、审查严格、贷款程序规范、融通资金量大、客户信誉相对较高、违约率低等。发展银团贷款业务是中国金融业发展的一个新趋势。未来国内金融市场竞争愈来愈激烈，中小银行只有以银团贷款的方式联合起来以确保和争取扩大自己的市场份额。银团贷款是我国中小商业银行进一步发展的比较合适金融工具。中小商业银行可作牵头行，承办国际和国内银团贷款，集中力量组织投资放贷和提供服务，拓展自己的业务领域，如基础设施建设，高新技术产业及大型项目，还可吸引大客户。发展银团贷款业务有利于树立现代化商业银行的形象，有利于提高银行声誉、贷款质量和收益。

4、加快电子化建设和发展，提高经营效率。

随着科学技术的飞速发展和银行之间的激烈竞争，未来商业银行竞争中技术竞争越来越重要，电子化、网络化成为商业银行之间竞争取胜的关键。因此，我国中小商业银行应广泛使用电子计算机技术，大力推行银行业务自动化和综合管理信息化，实现行内跨省市通存通兑，实现银行系统内资金调拨、资金结算及各种货币清算的计算机网络化。自动化使银行业务传统运作发生了深刻的变化，降低了成本，提高了经营效率，节省了人力和物力，同时也提高了银行管理水平，从而大增强了银行的竞争能力。

二、合作金融机构的发展战略

1、我国合作金融的发展方向。

我国合作金融机构包括城市信用社和农村信用社（简称为城乡信用社）。我国城乡信用社应该始终坚持以合作制为基础，遵循自主经营、自我约束、自担风险、自我发展的经营原则，面向集体经济、个体经济、农业经济和农村发展，为会员、乡镇企业、私营企业、中小企业和农户提供金融服务，最终朝合作银行方向发展。

展望二十一世纪，我国城市和农村信用社总的发展趋势是：为会员服务为主、不以盈利为唯一目标的信用合作组织→以盈利为主、兼顾为社员服务的合作组织→城市和农村合作银行。当然，并非所有基层城乡信用社都纳入合作银行，应该说众多的城乡信用社与合作银行并行存在。我国在未来组建农村合作银行^①将符合合作金融的原则。另外，从信用社的发展看，组建农村或城市合作银行是从小规模金融向大规模金融发展的自然取向，体现了经济发达地区合作金融发展的更高层次，也符合国际合作金融发展的趋势与潮流。

2、实施我国合作金融发展的战略性对策。

实施城乡信用社发展战略性的对策，应符合我国的国情和特点，并参照国际通用的做法。根

据我国城市和农村合作金融组织的现状，我们认为，应该分步骤发展和实施对策。

城市信用社的多种形式发展。目前，我国城市信用社的发展远远走在农村信用社的前面。在地市级以上的 88 家大中城市的信用社已经组建成地方性商业银行（原名为城市合作银行）。现有的地市级和县级城市信用社的发展应有不同的模式。现有的地市级城市信用社应根据经济发展和信用社发展规模，有些可向城市合作银行或地方商业银行方向发展；在私营经济相对发达的县城，且乡镇企业和个体私营经济占主体地位，县级城市信用社应保留并继续发展；如果落后地区的县级市城市信用社，主要服务于农业和农村经济，那么就可并入农村信用社。

建立信用社、信用联社及中央合作社多层次的农村合作金融组织体系。从国外经验看，合作金融的发展，一般是先有基层信用社，信用联社和中央信用合作社，然后在此基础上，组建基层合作银行，地区合作银行和中央合作银行。我国农村合作金融组织点多面广，在基层信用社基础之上，我们可按县级信用联社、市（地）联社、省（区域）联社和中央联社四级法人组织体系进行构建，实行垂直领导，这样既有利于把全国农村信用社有机地联合起来，又有利于防止地方上不正当的行政干预。各级联社均建立理事会、监事会和股东代表大会制度，相互之间没有行政隶属关系，而是经济利益关系。各级联社都是经营管理的经济实体。建立四级联社是长期目标，应分步走，逐级向上级入股，从而产生一层高于一层的联社。目前，我国已建立了县级信用联社，在此基础上，逐步引导市（地）联社自主发展，通过他们的参与控股，自愿组建更大的区域性（或省级）的信用合作联社。为加强对各区域（或省级）及县（市）和地（市）联社的管理，应组建全国性的农村信用社中央联社，作为全国性管理和服务机关。

以合作制原则规范信用社和信用联社工作。在短期内，彻底清理和整顿信用社不规范行为，解决历史遗留的问题。对资不抵债的信用社，可采取由邻近的一家或几家经营较好的信用社将其兼并。清理农村各类民间非法组织，如农村合作基金会、互助会、互储会等，将经营不善的机构予以关闭，对一部分机构进行重组、合并、纳入到规范化的合作金融组织之中。优化网点布局，逐步改变乡社的布局，逐步形成按乡镇经济区域合理设置信用社。

信用联社应该体现行业管理的原则，信用社与联社的一切往来全部为有偿性。县（市）联社在经营上不与基层社进行竞争，应立足于为基层信用社服务，县（市）联社可设营业部，但不应设网点。市（地）联社的组建必须坚持县联社自愿参加、自愿入股、民主管、民主办社的原则。市（地）联社不对公众营业，专门从事对县联社的行业管理和服务，只办理资金结算、资金调剂，社团贷款、买卖国债等。信用联社既要有效管理和服务，又不过多干预基层社的自主经营。

逐步扩大和拓宽业务范围，提高服务水平。首先，要保证社员享有优先的权利，增加对会

^① 我国城市信用社已有一部分组建合作银行，现已改名为城市商业银行。

员的贷款。广泛吸收一些小集体、私营企业等非社员股份。在短期内，扩大农村信用社的存贷款业务种类，以提供中短期信用为主，增加对乡镇企业、集体企业、农户和会员的贷款比例，充分体现为集体企业、私营企业和“三农”服务的宗旨。信用社在为社员服务的同时，应逐步增加对非社员特别是非国有和中小企业的存贷款、结算及一些代理业务，以扩大自身经济实力和盈利能力。从长期经营目标来看，在信用社发展规模扩大和竞争地位提高时，经营目标可随市场改变，贷款期限可逐渐增加长期信用，并发展各种代理业务和中间业务，扩展信用社的服务功能，如代理国际业务、保险业务，开办承兑、抵押、贴现业务，提供信用卡服务，向西方合作金融的发展趋势靠近。

建立城乡信用社全国统一的清算系统和结算网络。解决城乡信用社结算问题应分步实施，近期内，建立县（市）联社和地（市）联社内部资金清算中心，分别办理本辖区内信用社的资金清算业务。然后在省（市、区）建立省级信用社资金清算中心，主要办理省内信用社的资金清算业务，而省外资金结算渠道则通过人民银行联行办理结算，或通过商业银行全国联行办理结算，最终要建立起城乡信用社自己的全国结算网络。城市信用社可先行一步，进行“电子化”、“自动化”建设，推出电子联行，逐步实现县内和市内业务“同城化”，同时实行集约化经营。

建立稳健的保障体系。我国城乡信用社数量多、规模小、广、经营水平和抵御风险能力差别大。为了维护我国合作金融业稳定和健康发展，应尽早建立全国信用社存款保险制度，切实保障广大存款者的利益。信用社应全部参加存款保险，或由保险存款公司设置专门机构进行运作和管理。由各投保的信用社出资提供注册资金，信用社缴纳其存款总额的一定比例 建立存款保险公司，基金同时，每个信用社和联社都要按风险资产的一定比例存入特别专项基金——贷款担保基金。基金由参保信用社组成。

宋小梅