

经济转轨国家银行体系重构评述

赫国胜 徐明威

摘要: 经济转轨国家在向市场经济转轨过程中,对银行体系进行了重构。各国中央银行基本上脱胎于原国家主体银行,并以法律为依据建立,其对经济的调节逐渐由直接管制转向间接调控。在商业银行重构中,各国采用了康复式和新进入式两种模式。目前经济转轨国家都已建立起了比较完善的二级银行体系,中央银行的独立性明显增强,商业银行的产权结构多元化,治理结构日趋完善,经营业绩有所提高。

关键词: 转轨国家 银行体系 重构

经济转轨国家是指20世纪七八十年代以来由计划经济体制向市场经济体制过渡的国家,主要包括前苏联和东欧国家、中国以及一些进行市场化改革的发展中国家。在经济转轨之前,这些国家经济体制的特点是高度集中的、公有制的计划经济体制,在此基础上建立起了大一统的银行体系,其特点是银行业高度集中、单一,银行是财政部门的“账房”和资金管理部门,银行体系高度垄断,经营效率低下,政府对银行体系施加强有力的行政干预。20世纪七八十年代以来,这些国家开始向市场经济转轨。在转轨过程中,各国都按照现代市场经济原则,对其银行体系进行了重构,由此对经济产生了广泛和深远的影响。本文主要对前苏联和东欧国家银行体系的重构进行评述。

一、转轨国家中央银行体系的重构

中央银行是一国金融体系的主导,肩负着货币发行、金融宏观调控的任务。中央银行体系是否健全对于一国金融体系能否顺利运行发挥着十分重要的作用。因此,在银行体系重构过程中,转轨国家首先对各自的中央银行体系进行了重构。各国中央银行体系的重构主要特征如下:

1. 中央银行都脱胎于原国家主体银行

在经济转轨之前,各国都有一家主体银行发挥中央银行和商业银行双重职能。为了能够迅速建立起真正的中央银行,并尽快使其履行宏观调控和金融监管的职责,绝大部分转轨国家都是通过原主体银行进行改造来实现其目的的。一般将原主体银

行原来的商业性业务分离出去,由商业银行承担,而将其中央银行职能保留下来,并予以充实和完善。在前苏联时期,苏联国家银行是主体银行。1991年底,前苏联解体后,俄罗斯将苏联国家银行改造成俄罗斯中央银行。其他独联体国家在独立后,都纷纷将前苏联国家银行在该国的分行改造成各自国家的中央银行。东欧各国也都是将其原有的国家主体银行改造成中央银行。

2. 中央银行的重构基本上都以有关法律为依据

为了确保银行体系重构的成功,各国都相应地制订和颁布了中央银行法、银行法等有关法律法规,以调整和规范银行业的行为。1990年12月2日,前苏联颁布了《银行及银行活动法》和《俄罗斯联邦银行法》,为规范银行活动提供了准则。1991年11月,俄罗斯对《俄罗斯联邦银行法》进行了修改和补充。波兰1989年1月通过《波兰国家银行法》,1992年又适应形势变化的需要再次对该法进行了修订。各国在中央银行法等有关法律中对中央银行的法律地位、职责、货币政策目标、组织机构、货币发行、金融监管等问题作出了明确的规定,为中央银行的重构及进一步发展奠定了良好的法律基础。

3. 中央银行对国民经济的调节逐渐由直接控制转向间接调控

在计划经济时期,转轨国家基本上都采用直接控制方法如直接信贷、信用限额和利率管制等来调节国民经济的运行。当这些国家开始以市场为导向的改革后,中央银行的货币政策工具也伴随着中央

银行体制的重构而逐渐减少了直接控制手段，发展各种间接货币政策工具如存款准备金政策、再贴现政策和公开市场业务等（详见表1）。目前，波兰、保加利亚、捷克、克罗地亚、斯洛伐克、斯洛文尼

亚等国已经全部取消了直接货币政策工具，转而完全依靠间接货币政策工具贯彻实施货币政策，而其他国家还或多或少地存在着少量直接货币政策工具。

表1 转轨国家货币政策工具的发展演变

货币政策工具		不同时期政策工具的使用情况		
		计划经济时期	转轨过程中	市场为导向时期
直接货币政策工具	1. 直接信贷	企业	银行	信贷拍卖
	2. 信贷限额		银行间限额和贸易信贷限额	中央银行国内净资产限额或没有
	3. 利率管制	固定利率	最高和最低利率或利率界限	没有
间接货币政策工具	4. 存款准备金	—	高且经常变化	低且稳定
	5. 再融资窗口(再贴现/伦巴德便利)	优惠利率	单一利率的再融资	信贷拍卖
	6. 政府债券市场	引进但是有时有法定的流动性比率要求	引进了二级市场	公开市场业务或发达的二级市场

资料来源: Blejer, Mario I. and Škreb, Marko, 1999. Financial Sector Transformation: Lessons from Economies in Transition Cambridge University Press.

二、转轨国家商业银行体系的重构

商业银行是一国金融体系最重要的构成部分，在一国金融运行中发挥着举足轻重的作用。在经济转轨过程中，转轨国家对商业银行体系的重构给予了充分的重视，采取了多种措施推动商业银行体系重构的实施。

1. 商业银行重构的方式

从总体上看，经济转轨国家在进行商业银行体系重构时，采取的方式主要有两种：一种是“康复式”（rehabilitation）改革，另一种是“新进入式”（new entry）改革。所谓康复式改革主要是对现存的国有银行再资本化，同时实行广泛的计划以建立和完善银行制度。在这种方式下，对银行的破产和新银行的建立采取了一定程度的限制，尤其是对新银行的建立限制更为严格。新进入式改革是对原有的国有银行进行自发的破产和私有化，在某些情况下也对旧银行进行清算，而后建立新的银行。

在商业银行重构过程中，由于转轨模式的差别，各国所采取的银行重构方式也各不相同。独联体国家的基本思路是先破后立。与此相对应，从1990年代初开始，这些国家银行体系的重构都主要采用了新进入式改革方式。东欧国家如匈牙利、波兰等国采用了以新进入式改革为主，以康复式改革为辅的方式。中国则采用了以康复式改革为主的方式。无论采用何种方式，除中国外，这些国家银行重构都是以私有化为主要内容的。各国在对原国有银行再资本化的基础上，通过股份制改造，将其股权向社会公开出售，以收回国有资本，其实质是按照混合所有制

的模式对国有银行进行重组（见表2）。

表2 转轨国家转轨后商业银行概况

国家	商业银行概况
保加利亚	35家商业银行，其中国有银行8家，私人银行9家，外资银行18家（2000年）
克罗地亚	44家商业银行，其中政府控股银行3家，国内私人控股银行21家，外资控股银行20家（2000年）
捷克	银行42家，其中政府金融机构1家，国有银行（指政府拥有占50%以上股权的银行）4家，私人控股银行10家，外资银行27家（2000年）
匈牙利	商业银行41家，其中银行33家，特殊信贷机构4家，家庭储蓄和贷款协会4家（2000年）
波兰	银行总数754家，其中商业银行74家，合作银行680家。在商业银行中，政府控股银行7家，私人控股银行20家，外资控股银行47家（2000年）
罗马尼亚	银行35家，其中国有独资银行1家，政府与国内私人拥有资本的银行5家，政府、国内私人及外国私人共同拥有资本的银行3家，国内及外国私人资本拥有的银行11家，国内私人资本拥有的银行5家，外国私人资本拥有的银行9家，政府和外国私人资本拥有银行1家（1999年）
斯洛伐克	银行23家，其中国有银行2家，外资银行2家，家庭储蓄银行3家和授权可以开展抵押业务的银行6家（2000年）
白俄罗斯	银行27家，其中外资参股银行15家，外资银行分行1家（1999年）
哈萨克斯坦	银行38家，其中国有独资银行2家，外资参股银行16家（2002年）
俄罗斯	信贷机构1331家，其中银行1284家（2002年）
乌克兰	银行189家，其中外资参股银行28家，外资独资银行6家（2001年）

说明：括号内为统计时间。

资料来源：根据各国中央银行年报及世界银行银行监管数据整理。

2. 商业银行所有权结构的变化

经过多年的银行重构，各转轨国家商业银行所有权结构都一改转轨前单一的国家所有制，而呈现

出所有权多元化的态势)。

从表3中可以看到,经过迅速的银行私有化改革后,转轨国家政府所拥有的银行股份已大幅度下降,目前均低于50%,其中爱沙尼亚和白俄罗斯政府已经完全退出了银行领域。这表明在这些国家中,政府已难以像计划经济时期那样通过所有权来控制整个银行体系并对其发号施令了,而只能更多地依赖间接的、市场化的手段来调节银行部门的运行。目前各国银行业的自主性已大大提高,可以比较独立地开展各种法律允许的业务,并且在追求盈利和市场竞争过程中,实现其经营目标。

表3 主要转轨国家银行所有权结构(%)

国家	国内资本			外国资本比重
	合计	国有资本比重	国内私人资本比重	
白俄罗斯(1999年)	96.0	0.0	96.0	4.0
克罗地亚(2001年)	11.6	5.0	5.6	89.3
捷克(2002年)	18.1	4.1	14.0	81.9
爱沙尼亚(2001年)	16.4	0.0	16.4	83.6
匈牙利(2001年)	30.7	21.3	9.4	66.7
哈萨克斯坦(2001年)	82.4	31.6	50.8	17.6
波兰(2003年)	39.4	16.2	23.2	60.6
罗马尼亚(2001年)	46.2	38.4	7.8	53.8
俄罗斯(2002年11月)	94.41	n. a	n. a	5.59
斯洛伐克(2003年)	11.1	n. a	n. a	88.9
斯洛文尼亚(2001年)	66.3	19.6	46.7	33.7
乌克兰(2001年)	86.5	n. a	n. a	13.5

说明: 国有资本包括中央政府、中央银行、政府机构及市政当局等所拥有的股份。 括号内为数据采集时间。
n. a 表示无数据。

资料来源:根据有关国家中央银行年报整理而得。

3. 银行业的对外开放

在银行业的开放方面,由于中东欧国家在银行私有化过程中,对外国投资者尤其是外国战略投资者采取了比较欢迎的态度,希望外国投资者不仅能够为其商业银行带来资本,而且能够引进先进的经营管理技术,因此,波兰、匈牙利、克罗地亚、罗马尼亚和捷克等国的银行业的开放程度比较高。从表3中可以看到,这些国家商业银行的所有权结构中,外国资本超过了50%。外资的进入对于强化这些国家银行部门的市场竞争,提高其活力、增强银行的盈利能力发挥了极大的促进作用。

而独联体国家在对待外资的态度方面,相对比较谨慎。俄罗斯等国则对外国资本进入本国银行业实行了比较严格的限制,如俄罗斯规定外国资本占俄罗斯银行体系总资本的比重的最高限额为12%(庄毓敏,2001),这在很大程度上限制了外国投资者进入俄罗斯银行业的积极性。结果,在这些国家商业银行的所有权结构中,外资仅占了比较小的比重。

三、对转轨国家银行体系重构的评述

经过多年的转轨与银行体系的重构,各转轨国家都已经建立起了自己新的银行体系,为其金融体制的改革及国民经济的恢复与发展奠定了良好的基础。

(一) 银行体系重构取得的成绩

1. 初步建立了符合市场经济原则的、较为完善的银行体系

从银行体系的组织结构看,各转轨国家目前已基本上建立起了符合现代市场经济要求的二级银行体系。第一级是中央银行。根据各国中央银行法,其主要政策目标是协调货币流通,保证本国货币的稳定,并利用各种货币政策工具对宏观经济的运行加以调控。第二级是商业银行,通过重构,各国商业银行体系出现了国有银行、私营银行、股份制银行、外资银行并存的多元化格局,银行都按照市场经济原则,以股东权益最大化为目标,自主经营、自负盈亏、自担风险。从组织结构来看,二级银行体系是符合现代市场经济原则的,对于这些国家恢复与发展经济、吸引外资发挥了积极的作用。

2. 中央银行的独立性明显提高,货币政策的自主性大大增强

中央银行独立性的高低对于其能否很好地履行自身职责具有极其重要的作用。转轨国家在中央银行体系重构过程中,对于中央银行的独立性给予了充分的重视,采取了立法、行政等多种手段确定中央银行的独立性地位,使中央银行得以摆脱政府行政部门的约束,自主制定和实施货币政策。中央银行独立性的提高,使其能够依法自主行使职责,根据经济发展的需要灵活制定和调整货币政策,从而使货币政策目标较为顺利地实现。从总体上看,虽然在转轨过程中,很多转轨国家金融业的动荡经常存在,但每次危机出现后都能够很快地得以平息,这是与中央银行独立性得到加强,能够自主应付和处置危机所密不可分的。中央银行独立性的增强是转轨国家银行体系重构所取得的一个重要的成就。

3. 银行经营管理得到改善,经营业绩得以提高

经过商业银行体系的重构,转轨国家银行体系原有的垄断格局被打破,银行之间的竞争日趋加剧。为了在竞争中生存和发展,各家银行纷纷采取多种措施改进银行管理,提高经营效率。各国银行的总体面貌发生了较大的变化,银行的经营业绩不断提高。商业银行体系的重构对于银行经营业绩的提高发挥了重要的推动作用。

表 4

部分转轨国家商业银行平均业绩 (%)

		1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
白俄罗斯	资产利润率	n. a	n. a	n. a	n. a	n. a	0.96	1.5
	资本利润率	n. a	n. a	n. a	n. a	n. a	4.43	6.1
保加利亚	资产利润率	4.16	1.72	2.37	2.8	2.74	2.01	15.58
	资本利润率	108.94	15.78	20.88	22.6	20.49	1.84	14.01
捷克*	资产利润率	- 0.17	- 0.36	- 0.25	0.67	0.72	1.13	1.21
	资本利润率	- 3.53	- 8.26	- 5.27	13.08	14.41	22.05	23.8
克罗地亚	资产利润率	n. a	- 3.0	0.76	1.17	1.35	1.19	1.33
	资本利润率	n. a	- 26.33	6.76	10.71	15.24	14.22	17.33
波兰	资产利润率	2.12	1.15	0.9	1.1	1.0	0.5	0.5
	资本利润率	21.18	11.46	12.9	14.5	12.8	5.2	5.9
罗马尼亚	资产利润率	n. a	0.06	- 1.47	1.49	3.10	n. a	n. a
	资本利润率	n. a	1.03	- 15.26	12.53	21.79	n. a	n. a
斯洛伐克	资产利润率	n. a	0.04	- 3.99	0.54	1.02	1.28	1.15
	资本利润率	n. a	0.9	- 61.2	8.9	17.07	26.97	25.12
斯洛文尼亚	资产利润率	1.1	1.2	0.8	1.1	0.5	1.1	1.0
	资本利润率	10.5	11.2	7.8	11.4	4.8	13.3	12.6
匈牙利**	资产利润率	n. a	n. a	0.55	1.29	n. a	n. a	n. a
	资本利润率	n. a	n. a	6.32	15.13	n. a	n. a	n. a
哈萨克斯坦	资产利润率	n. a	n. a	2.8	1.5	0.81	1.8	n. a
	资本利润率	n. a	n. a	13.8	7.9	5.40	12.78	n. a
俄罗斯	资产利润率	n. a	n. a	n. a	2.7	2.4	2.6	n. a
	资本利润率	n. a	n. a	n. a	18.3	19.4	18	n. a
乌克兰	资产利润率	n. a	n. a	n. a	n. a	1.05	1.07	0.83
	资本利润率	n. a	n. a	n. a	n. a	6.71	6.83	6.42

说明: n. a 表示无数据。捷克的资本利润率为净利润/一级资本。匈牙利的资产利润率为税前利润/当年平均资产;资本利润率为税前利润/当年平均资本。

资料来源:根据各国中央银行有关年报整理而得。

(二) 银行体系重构存在的问题

虽然转轨国家银行体系重构取得了一定的成绩,但由于主客观方面的原因,银行体系的重构也存在一系列的问题与矛盾,主要表现在:

1. 重构过程过于仓促,导致银行体系出现动荡甚至危机

转轨国家在银行体系重构过程中,大都采取了快速推进的策略,在转轨初期即对原有银行体系进行了大刀阔斧的改革。但是,旧的体制打破后,新体制并没有迅速地建立和完善,特别是中央银行没有迅速建立起符合市场经济要求的金融调控和监管体系,结果导致在新旧体制转换过程中,很多转轨国家不同程度地出现了银行业的动荡,甚至发生了严重的银行业危机,如 1995 年的保加利亚银行危机、爱沙尼亚银行危机,1998 年的俄罗斯银行危机等。银行业动荡与危机的出现,在很大程度上动摇了社会公众对本国银行体系的信心,由此进一步加剧了经济的衰退,对这些国家经济、金融改革与发展产生了一系列不利的影

2. 一些国家政府对银行的行政干预依然存在,

导致银行体系运行缺乏应有的独立性

尽管转轨国家在进行银行体系重构时,都是以自由化、私有化、市场化、法制化为原则,并在此过程中都尽量减少政府对银行体系运行的行政干预,但是迄今为止,一些国家尤其是独联体国家政府对银行体系的行政干预依然存在,政府仍然采取各种或明或暗的方式对银行体系的运行加以干预。行政干预的存在,在很大程度上削弱了银行经营的自主权,使银行无法按照市场经济规律运行,更为严重的是,这又导致了商业银行对政府的严重依赖心理,而不积极地参与市场竞争,但是政府又不能像计划经济时期那样对银行的亏损给予弥补,结果导致一些银行的业务经营活动举步维艰。

3. 商业银行体系存在大量不良资产,亟待化解

在经济转轨过程中,各国商业银行受宏观经济形势、国家政策、社会信用、银行经营管理体制等各种因素的影响,都出现了大量的不良资产(见表 5)。按照国际惯例,一般将银行的贷款分为正常、关注、次级、可疑、损失五种,并将次级、可疑和损失三类贷款称为不可执行贷款(non - performing (下转第 112 页)

10. Niinimäki, Juha - Pekka, 2003. "Fairly Priced Deposit Insurance under Adverse Selection." *Finish Economic Papers*, 16 (1), pp. 38 - 48.

11. Laeven, Luc, 2002a. "International Evidence on the Value of Deposit Insurance." *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 42, pp. 721 - 732.

12. Laeven, Luc, 2002b. "Pricing of Deposit Insurance." *World Bank Research Working Paper*, No. 2871.

13. Marcus, A. J. and Shaked, I., 1984. "The Valuation of FDIC Deposit Insurance Using Option Pricing Estimates." *Journal of Money, Credit and Banking*, 16, pp. 446 - 460.

14. Merton, R., 1977. "An Analytical Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees." *Journal of Banking and Finance*, No. 1, pp. 3 - 11.

15. Merton, R., 1978. "On the Cost of Deposit Insurance When There Are Surveillance Costs." *Journal of Business*, Vol. 51, pp. 439 - 452.

16. Nagarajan, S. and Sealey, C. W., 1998. "State - contingent Regulatory Mechanisms and Fairly Priced Deposit Insurance." *Journal of Banking and Finance*, 22, pp. 1139 - 1156.

17. Pennacchi, G., 2001. "Bank Deposit Insurance and Business Cycles: Controlling the Volatility of Risk - Based Premium." *Mimeo: University of Illinois*.

18. Pennacchi, G., 1987a. "A Reexamination of the Over - (or Under -) Pricing of Deposit Insurance." *Journal of Money, Credit,*

and Banking, 19, pp. 340 - 360.

19. Pennacchi, G., 1987b. "Alternative Forms of Deposit Insurance: Pricing and Bank Incentive Issues." *Journal of Banking and Finance*, 11, pp. 291 - 312.

20. Prescott, E. S., 2004. "Can Risk - Based Deposit Insurance Premiums Control Moral Hazard?" *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, Volume 88/ 2, Spring.

21. Ronn, E. and Verma, A., 1986. "Pricing Risk - Adjusted Deposit Insurance: an Option - based Model." *Journal of Finance*, 41, pp. 871 - 895.

22. Saunders, A. and Wilson, B. 1995. "If History Could be Rerun: The Provision and Pricing of Deposit Insurance in 1933." *Journal of Financial Intermediation*, 4, pp. 396 - 413.

23. 沈福喜、高阳、林旭东:《国外存款保险费率的借鉴与统计研究》,载《统计研究》,2002(5)。

24. 魏志宏:《中国存款保险定价研究》,载《金融研究》,2004(5)。

26. 张亚涛:《存款保险定价模型之探究》,载《国际金融研究》,2003(11)。

27. 张正平、何广文:《存款保险制度在全球的最新发展、运行绩效及其启示》,载《国际金融研究》,2005(6)。

(作者单位:中国农业大学经济管理学院 北京 100094)
(责任编辑:N、Q)

(上接第 94 页) loans)。按照国际公认 10% 的警戒线标准,在表 5 的 24 个国家中,共有 10 个国家的不可执行贷款比例超出了警戒线。大量不良资产的存在,不仅会影响银行的业绩,而且由于资金长期占

用在不良资产上而无法有效加以利用,将会影响银行正常业务的开展以及各种功能的正常发挥,不利于银行的稳定运行,甚至还有可能危及银行的生存。

表 5 2001 年转轨国家银行不良资产状况

排名	国家	不可执行贷款占总资产比重 (%)	排名	国家	不可执行贷款占总资产比重 (%)
1	塔吉克斯坦	56.70	13	匈牙利	8.20
2	马其顿	44.00	14	南斯拉夫	7.90
3	罗马尼亚	40.00	15	保加利亚	6.35
4	阿尔巴尼亚	39.90	16	拉托维亚	6.00
5	捷克	27	17	斯洛文尼亚	5.60
6	阿塞拜疆	24.20	18	立陶宛	5.00
7	俄罗斯	20	19	波兰	4.70
8	克罗地亚	15.50	20	吉尔吉斯斯坦	4.00
9	波黑	15.00	21	亚美尼亚	3.00
10	乔治维亚	12.50	22	爱沙尼亚	2.00
11	斯洛伐克	9.58	23	哈萨克斯坦	1.00
12	摩尔多瓦	8.90	24	土库曼斯坦	0.30

资料来源:世界银行:《银行监管统计数据》(2001 年)。

参考文献:

1. Mullineux, Andrew W. and Green, Christopher J., 1999. *Economic Performance and Financial Sector Reform in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar Published Limited.

2. Blejer, Mario I. and Štrobil, Marko, 1999. *Financial Sector Transformation: Lessons from Economies in Transition* Cambridge University Press.

3. Enoch, Charles; Gulde, Anne - Marie and Hardy, Daniel, 2002. *Banking Crises and Bank Resolution: Experiences in Some Transition Economies*. IMF Working Paper, 2002 - 56.

4. Huang, Haizhou; Mark, Dalia and Xu, Chenggang, 2004. "Financial Crisis, Economic Recovery, and Banking Development in Russia, Ukraine, and Other FSU Countries." *IMF Working Paper*,

2004 - 105.

5. 冯舜华:《经济转轨的国际比较》,北京,经济科学出版社,2001。

6. 庄毓敏:《经济转轨中的金融改革问题——对俄罗斯的实证研究》,北京,中国人民大学出版社,2001。

7. 张颖 主编:《中东欧走向市场经济》,北京,社会科学文献出版社,1998。

8. 周尚文等:《比较与借鉴:中俄经济转轨研究》,上海,上海人民出版社,2002。

(作者单位:辽宁大学经济学院 沈阳 110036)
(责任编辑:N)