



人大重阳

研究动态

第 **102** 期

2014年11月6日

分级管理，稳步推进民营银行建设

中国人民大学重阳金融研究院“民营银行建设与未来”课题组

今年两会的政府工作报告提出：“稳步推进由民间资本发起设立中小型银行等金融机构，引导民间资本参股、投资金融机构及融资中介服务机构。”银监会加快了对民营银行的审批，目前我国已经审批通过前海微众银行、温州民商银行、天津金城银行、网商银行、瑞华银行等5家民营银行。

各界对民营银行非常关注，也存在一些分歧。在我国大金融体系中，银行业占主导地位，而以国有银行为主的银行体系整体创新不足，发展民营银行可以促



使民间资金更好服务于实体经济，加快银行业的转型升级，促进我国金融创新，并为大金融体系改革和建设积累经验。

一、对民营银行的认识存在误区

第一个误区，发展民营银行是为了打破国有银行的垄断。经过这些年的发展，我国五大国有银行取得巨大成绩，规模均已居于世界前列，民营银行不可能在近期内超越他们。同时，我国的前五大银行占整个银行业的比重，相对于一些发达国家来说，比重并不高，不存在所谓打破垄断问题。所以，发展民营银行并不是为了削弱国有银行的实力或者打破垄断。

第二个误区，发展民营银行可以解决小微企业的融资难、融资贵问题。小微企业大都具有经营风险高、信息不透明以及治理差的特点，银行在提高贷款量时必然考虑这些因素；另一方面民营银行的吸收存款的能力一般弱于大银行，所以民营银行很难为小微企业提供低成本的贷款。解决小微企业的融资问题，应该依靠发展直接融资，而不是把解决方案的宝押在民营银行。

第三个误区，希望通过创办银行获得暴利或者短期经济效益。在我国，银行同质化竞争比较严重，某些地方银行的产能已经过剩，整体收益相对其他行业高一些，但不可能获得暴利；目前我国银行业格局相对稳定，民营银行的设立需要长期的投入，很难获得短期经济效益。

第四个误区，民营银行不需要政府干预。银行业的稳定是一个国家经济稳定的基础，从某种意义上说，银行产品具有半公益性质，政府必须确保银行经营稳定，尽可能使所有人获得银行服务，所以完全没有党委或者政府对银行的



干预是不现实的。

二、发展民营银行有利于促进金融创新

我国正处在金融改革的关键时期，银行业还存在着布局不合理、缺乏创新动力和业务不适应当前新技术发展等问题。发挥民营银行的创造性，形成鲶鱼效应，有利于促进金融创新、促进整个银行业的结构优化。

——有利于金融产品的创新。由于约束机制、激励机制不到位，国有商业银行大多不愿意在金融创新方面冒更多的风险。民营银行由于机制灵活，可以在创新金融产品、发掘客户需求、发展普惠金融以及利用互联网新技术等方面，充分发挥创造性，避免跟现有银行的同质化竞争，大力开展在现有银行体系无法服务到地区的业务，并促进整个银行业的金融创新。

——有利于银行治理的创新。在我国，国有控股的银行是占主导地位的，国有股比例偏高，存在权责不分、行政干预、大股东一股独大等问题。通过发展民营银行，梳理党委、董事会以及股东之间关系，充分发挥民营资本的积极性，提高企业经营的效率，增强企业风险观念，适度增加银行业的竞争，从而发挥市场的作用，推进降低企业的融资成本、银行服务实体经济的目标实现。

——有利于银行监管的创新。民营银行大都具有规模比较小、区域化经营、产品创新多的特点，监管部门一方面要鼓励民营银行金融创新，从而为更多人提供更好的服务，另外也要监控民营银行的经营风险，避免由于经营不善对实体经济造成的冲击，所以民营银行的出现能起到改善监管体制和监管手段，促进监管创新。



三、多途径促进民营银行的发展

民营银行的发展土壤比想象中的要好，发展民营银行并不只有新发牌照一种，而应该多管齐下：

——改善现有中小银行的管理机制。从产权关系上来讲，现在存在的很多中小银行已经是民营银行。在日常经营中，往往因为政府介入比较多，股东并没有充分发挥其作用。通过改造它的管理机制，让股东可以独立发挥更多的作用，增强其经营的独立性，减少与政府之间的关联交易，就可以出现更多实质意义上的民营银行。所以，现有的银行机制改善是发展民营银行的重要方式。

——降低中小银行牌照的申请门槛。地方政府和民营企业都对申请民营银行比较积极，监管部门应该适当降低民营银行的申请门槛，对于区域性经营的民营银行，其设立申请的审批权可以下放到当地政府，增加审批效率；同时也要更加关注它的经营特色，避免与现有银行的同质化竞争。

——推进国有银行的混合制改革。国有银行通过引入民间资本，发展混合所有制，减少目前存在的权责不清的情况，发挥民间资本在经营管理方面的积极性，促使国有银行在放贷时更加关注风险，并提高经营效率，重视对股东的回报率，也是金融改革的重要内容之一。



四、发展民营银行的政策建议

发展民营银行，需要构建适合民营银行的金融政策环境，同时要符合我国的国情，为我国金融体系的改革和建设积累经验。

——民营银行需要设立党委。银行提供的金融服务，很多带有准公益性质，银行经营需要符合国家发展的大方向，所以民营银行需要设立党委，确保企业在党委的指导下运行，所经营的业务符合国家和当地长远的发展规划和利益。同时需要明确党委、董事会以及股东会之间的分工，确定相互的权力界限，避免党委过多过滥干涉企业正常经营。

——对民营银行进行分级管理和多极监管。监管部门对民营银行进行分级，并制定统一的监管框架。对于国际性和全国性经营的民营银行，由银监会监管。对于区域性的民营银行，可以把权力下放给省级金融办部门，根据银监会的监管框架，并结合地方实际情况，对本地的民营银行负责监管。只有这样，才能做到监管下沉，促使地方金融监管部门真正负起监管的责任。

——建立存款保险制度。一方面，让政府对国有银行的这种隐形信用担保逐渐消退，促使银行重视风险，另一方面，促使储户把存款分散，客观上促进中小银行的发展。现在的大银行由于有政府信用担保，不存在破产风险，对存款保证金制度的开展缺乏兴趣，所以存款保险制度要顶层设计，高层推动。

——推进政策性金融担保体系。当经济下行时，中小企业经营会比较困难，往往连带中小银行的破产。在政府的主导下通过设立金融担保机构，在经济不景气的时候为中小企业担保，让这些企业能够经营下去，避免提供融资的中小银行



破产，确保经济的稳定运行。

——限制银行的过度竞争。银行的稳定对国家经济的稳定非常重要，银行过度竞争，会造成金融市场的不稳定，并波及到实体产业。我国可以借鉴美国在这方面的经验，通过地方立法，限制银行之间的过度竞争，鼓励银行之间的差异化服务，保证当地金融市场的平稳运行。