构建民营银行有效监管体系的研究

——以浙江为例

牟惠萍

【摘要】浙江是我国民营经济最为发达的地区，民营经济近几年发展遇到的最大的困难就是资金问题，民营银行在解决这一问题的过程中起到了很大的作用。要促进经济的健康有序发展，就必须加强民营银行的有效监管，因此，有必要根据民营银行的特点，进行构建民营银行有效监管体系的研究。

【关键词】浙江；民营企业；民营银行；监管

民营银行即民有民营，也就是以民有资本为主且具备现代企业制度的新型股份制银行。作为我国现行金融体系的一种制度安排，民营银行是对我国现行的以国有银行为主体的银行体系的必要补充和完善，是国有制经济与非国有制经济的运行结果在金融制度上的具体反映。浙江是民营经济发祥地，也是民营资本最为活跃的地方，因此，以浙江为例来研究民营银行的监管具有一定的代表意义。

一、民营银行对浙江经济的重要性

浙江经济以独特的民营经济模式和辉煌的经济成就闻名全国，其区别于苏南和珠三角的一个重要特点就是以大量本土生长的中小企业为支撑。据统计，浙江 GDP 总量从 1978 年的 124 亿元增加至 2010 年的 2.7 万亿元，2010 年人均 GDP 约为 51500 元。而这 30 几年间经济的快速发展，70% 以上的经济增量是由民营经济做出的贡献。

然而，近几年浙江的民营经济在发展过程中遇到了一系列的难题，尤其是中小民营企业融资难问题。根据罗纳德·麦金龙和爱德华·肖的“金融中介论”，金融体系与经济发展之间存在着非常强的相互依赖和相互影响关系，融资渠道是否畅通关系着整个经济的发展速度和质量。

民营企业在发展初期，对资金的需求量不大，依靠企业的利润积累，股东增资以及民间借贷等可以满足经营需要，但是，经过这些年的发展，浙江的中小民营企业基本上都跨过了企业的初创阶段进入成长阶段，规模不断扩大，内源性融资和民间金融已无法满足其融资需求。

相关统计资料显示，浙江民营经济外源性融资比例在上升，但是，事实上中小企业融资难的程度和融资成本在不断提高。由于资本市场要求比较高，规模小、财务透明度不高的民营企业被拒之门外，因此其外源性融资主要依靠银行贷款。据统计，浙江省内有国有商业银行 4 家，股份制商业银行 12 家，外资银行 3 家，城市商业银行 8 家，城市信用社 4 家，农村信用社县以上机构 82 家，可见浙江省内银行数量并不少，但是，对浙江 GDP 的贡献率超过 70% 的民营经济占用的银行贷款却不到 30%。究其原因主要是这些银行大都是国有性质，其所有制的 mismatch、观念上的束缚以及交易成本的考虑等原因导致中小民营企业的融资渠道被严重堵塞，得不到充分的资金支持，缺乏进一步发展的后劲。

本文系杭州市哲学社会科学立项课题“构建民营银行有效监管体系的研究——以浙江为例”（项目编号：B07Y J03）研究成果）

作者简介：牟惠萍，1975 年生，浙江三门人，浙江商业职业技术学院副教授。研究方向：金融监管

在浙江经济发展中，民营银行可以很好地实现与民营中小企业的所有制匹配及规模匹配，而且其自身具备的特性能够降低中小民营企业贷款的风险，可以为民营经济的长远发展提供金融支持。

二、浙江民营银行的特点

目前，浙江省内的民营银行将近 10 家，成立时间相对较早，影响力较大的主要有浙商银行、台州银行、浙江泰隆商业银行、浙江民泰商业银行。

与国有商业银行相比，民营银行由于按照现代企业制度要求建立，实现政企分开，产权清晰，权责明确，采用商业化经营模式，具有机制灵活特点，在经营上具有较大自主权，可以根据市场状况灵活调整自身的经营活动，具备自身的竞争优势。民营银行由于自身性质决定了它呈现以下几个特点：

（一）产权归属民营化，产权结构较明晰

成立于 2004 年 8 月的浙商银行共有股东 15 家，其中 13 家是浙江的民营企业，民营资本占 85.71%。而台州市银行的股本构成为：国有股占 5%，法人股占 90.77%，自然人股占 4.23%。该行由地方民营企业控股而非地方政府控股，20 多家民营企业控制了该行 90% 以上的股份，政府仅以小股东的身份出现，产权结构实现民营化。

产权结构民营化使得股权结构还体现出充分的民主性。由于民营化，股东比较分散，这种股权结构安排能在各股东以及股东和银行间形成有效的制衡关系，使得管理层决策的独立性和有效性有了保证，加上以利润为中心的激励机制和以资产安全为中心的约束机制，产权结构较为明晰。

（二）银行资产规模相对较小，资金实力不及国有商业银行

民营银行由于其“民营性”，资本全部或大部分来自民间，民间资本的分散性及规模的有限性，使得民营银行的资本金量较小，如全国性的浙商银行 2004 年成立时注册资本金也仅 52 亿元，2010 年台州市商业银行更名为台州银行，注册资金 18 亿元，2006 年成立的浙江泰隆商业银行注册资本金为 12 亿元；浙江民泰商业银行注册资本 10 亿元。这与我国原国有商业银行相比差距较大，原国有银行股改后注册资本金为：工行 2480 亿元，中行 2538 亿元，建行 2246 亿元，农行为 2600 亿元。

民营银行资产规模较小的特点决定了其实力有限，从而将影响到其新产品、新技术的开发推广。同时，资金实力上的局限，也使其分支机构的设立和拓展受到一定的限制，从而使其具有“社区性”、地域性。

（三）市场定位明确

浙江民营经济发达，中小企业数量约占全省企业总数的 99% 以上，成长性好，因此，民营银行都清楚地认识到浙江经济发展的特点，注重发挥自身的本土化优势，立足当地市场，将中小民营企业作为主要的服务对象，专门为民营企业提供优质、多样化的金融服务。

如浙商银行自成立就定位于服务优质民营企业，提出了“研究和试办小企业融资服务，探索小企业融资的有效方式，争取把小企业融资逐步培养成为我行的优势业务”的工作任务。台州市商业银行一直以“做中小企业的贴身伙伴”为经营宗旨，一直坚持“立足地方，服务民众”。浙江民泰商业银行提出的口号是：“民泰银行，与民同行”。可见，民营银行的目标定位于为中小企业和个私经济服务上。

（四）高效率和高风险

中小企业对短期贷款的资金需求量比较大，往往需要在很快的时间内得到资金。针对客户的需求，民营银行创造了独特的信贷管理方式，即通过获取中小企业主的个人信用、经营状况、道德品质及其个人简历等信息来获得风险保障，做到了贷款发放的高效率。如台州银行的小额贷款基本做到了上午申请、下午发放，即使大额贷款需要报批总行或者新客户首次贷款也会在两三天内完成贷款审批。

民营银行作为有经营自主权的市场主体，实现了政企分开，受政府影响相对较小。虽然短期内国内市场尚难实现利率市场化，但从试点来看，民营银行在利率等方面的自主优势一般较国有商业银行大。加之民营银行很强烈的盈利动机，可能使民营银行在追求高效益时冒较大的经营风险，从而出现“双高”特点。

（四）信用保证有限

虽然民营银行按照现代企业制度建立，产权清晰，权责明确，经营科学合理，可将风险控制在一定范围内，但与国有商业银行相比，它没有政府作为其最后的还款保证，在信用上必然要打折扣。普通百姓在选择自己财富的储蓄和投资对象时，往往把安全放在第一位，由于没有国家信誉作保障，这些银行面临着民众较多的疑问。一份调查报告显示，在接受调查的人中，有近八成的人认为中国需要民营银行，但如果民营银行真的出现，人们的态度明显变得谨慎，明确表示会在那里开户的只有 2.4%，大多数人持观望态度。

与此相对应，虽然国有商业银行不良资产比例居高不下，但人们仍愿意将资金存入的原因是国有商业银行事实上由政府承担着经营风险，出了问题由政府顶着。从 1998 年以来已初步实施的改革措施可以说明这些。1998 年国家对于国有商业银行注资 2700 亿元，但很快又不够了，1999 年剥离 1.4 万亿元不良贷款，1996—2002 年在对 6000 多户国有企业实施破产兼并过程中，允许四家银行直接冲销呆坏账 3115 亿元，1998 年以来，还下降营业税 1 个百分点，以增加呆账核销等，这些支撑是民营银行所不具备的。

三、民营银行监管对策

（一）理想的四层次监管体系

对民营银行的监督应该是多层次、多元化、多主体的，只有这样，才能尽量避免单一主体监管下的利益重合问题。民营银行如果要真正投入市场竞争，出于和国有银行相比的信用劣势，必须有一个全面、完善的监管体系来树立其在公众中的信誉，同时监督其日常经营以维护公众的权益。

这个体系应包括四个层次：政府监管、行业自律、民间独立审查及内部控制。四个层次相互补充，各有所长，不存在绝对的主导和附属关系。这样一个多层次的监管不仅可以为民营银行的发展，而且为整个银行体系的发展提供有效的外部环境。建立多层次监管体系的时机已经成熟。

（二）完善法律政策条件

对民营银行实施有效监管，一个前提条件就是先把法律、制度环境完善起来。完善的法律、法规政策将有助于明确监管标准，规范监管行为，使整个对民营银行的监管有法可依。

要切实转变政府职能，通过制定配套的政策、措施，支持民营银行的发展。对外资银行开放的，对民营银行也要开放，一

视同仁，为民营银行的发展创造良好的政策环境。政府主要通过制度安排，创造一种新秩序，给民营银行成长的空间，并实行优胜劣汰。相关的政策、制度一定要建立、健全，检验一段时间以后，时机成熟了，验证制度有效了，才可以稳步推出。

（三）民营银行市场准入监管

银行是一个有丰厚利润的行业，而目前我国民营经济发展较好，民间有相当一部分资金在寻找去处，所以，民间创办银行的积极性比较高。但是，银行由于是高负债经营，又很容易在信用上出问题，必须防止过度高风险的金融活动。银行经营有很强的规模效应，如果银行数量太多，形成恶性竞争，也会使银行陷入困境，这就需要采用严格审批的办法。

民营银行的市场准入原则必须考虑以下几点：经济发展需要、区域性金融中心的形成和合理竞争。如浙江成立比较早的民营银行都不是在温州的，而温州作为浙江经济比较发达的一个地区，民间资本十分充裕，温州民营企业对资金的需求量又非常大，因此考虑以上几点，批准成立了温州银行。

（四）适当的资本充足率要求

许多发展中国家对资本充足率的要求一般简单照搬《巴塞尔协定》中的要求。我国的商业银行法中第 39 条中也规定：资本充足率不得低于 8%。目前，我国四大国有商业银行由于银监会近几年监管力度的加大，已达到这一要求。但是，要看到的是，世界十大银行的平均资本充足率为 11.55%，花旗银行和美洲银行均在 12% 以上，瑞士信贷银行更是高达 19.1%。

如果说国有银行以较低的资本充足率，较高的不良资产率仍能继续经营，那么其中一个很重要的原因是有国家的信用支持。民营银行在这方面显然是做不到的。为此，在成立初期，便应该参照国际上其他经营较成功的银行做法，将资本充足率的要求提高到 8% 以上。

另外，参照国外的经验，资本充足率的管理也要实行动态管理。要与整个银行的经营过程结合起来进行管理，而不能是静态的。

（五）建立存款保险制度

如前文所提到的，民营银行不同于国有商业银行，其背后没有政府作为其信用保证，它的信用程度会因此降低，在这一方面竞争力低于国有商业银行。为此应该建立良好的存款保险制度作为保障，从而增强公众的信心，提高民营银行的竞争力，同时也有利于提高银行体系的稳定性。

设计存款保险制度时可考虑几个方面：一是成立独立的银行存款保险公司。二是强制加入。三是共同分担或根据存款人不同的流动性给予不同比例的保护。四是与风险相挂钩的差别费率。五是加强信息沟通和披露。

（六）建立产权清晰的民营金融审计公司

为保证国家金融体系的安全、有序，必须实现金融监督多元化。除了接受国家有关监管部门的监管外，还应接受民间独立审查机构的监督。

在目前的金融监管中，民间审计机构虽已介入，但弄虚作假想象仍屡禁不止。国内大部分审计事务所历史短，没什么资产，关门的损失不大。而且，很多时候，换个地方和招牌又可营业了。在这种成本和收益不对等的情况下出现虚假审计并屡禁不止也就不足为奇了。要使审计公司真正起到监管作用，必须切实将审计机构的自身的利益与监管效果相挂钩，建立产权清晰的民

营的金融审计公司。

（七）建立有效的退出机制

如果银行只进不退，就会在银行业累积道德风险。只有及时消除那些不合格的银行才能保证金融体系的健康运行。优胜劣汰是市场竞争的规律，只有这样，整个行业才能不断发展。当然，银行由于其经营的特殊性，其破产倒闭肯定会对社会经济产生负面影响。关键是在于银行资不抵债时是否能及时退出，而不是到无法收拾时由国家承担损失。国家在社会稳定和经济规则之间的选择，取决于退出机制是否完善有效。

浙江具备发展民营银行的诸多优势，但是这些优势不会自行转化为民营银行的有序健康发展，还需要监管当局针对其特点和实际存在的问题，构建有效的监管体系，从而促进其健康快速地发展，为经济发展社会稳定做出更多贡献。

参考文献：

- ①徐滇庆. 金融改革路在何方—民营银行 200 问[J]. 北京:北京大学出版社, 2002
- ②徐滇庆. 危机意识与金融改革[J]. 北京:机械工业出版社, 2003
- ③施爱平. 加强有效银行监管推动银行业“十二五”科学发展[J]. 金融时报, 2011 年 6 月 13 日
- ④汪爱群. 浙江民营银行发展研究[J]. 西南财经大学硕士论文, 2007(4)
- ⑤叶陈凤. 浙江发展民营银行的优势和制度设计研究[M]. 浙江师范大学硕士论文, 2007(5)