

特 輯

中國大陸金融改革近況之探討

一、前言

2001 年底中國大陸加入世界貿易組織，承諾於 2006 年底全面開放外資銀行進入。此外，於 2003 年 6 月與 10 月中國分別與香港和澳門簽署建立更緊密經貿關係安排(Closer Economics Partnership Arrangement, 簡稱 CEPA)。在此之下，中國自 2004 年 1 月 1 日起，率先開放港澳地區的金融機構進入中國大陸的金融市場，放寬經營權限制資本額門檻。預料 CEPA 的實施，對於有意進軍中國大陸市場的港澳銀行業，提供了有利的機會。然而由於中國大陸金融體制的不健全、龐大的不良貸款等問題，使得中國在金融自由化的開放下，銀行業備受挑戰。因此，本文首先來看中國銀行業目前的現況與對外開放的情形，接著來看中國大陸當局在遭遇到問題時所提出的政策，最後總結。

二、中國銀行業的現況

中國銀行業包括四大國有商業獨資銀行、十一家股份制商業銀行 眾多的城市商業銀行與信用合作社以及外資金融機構。在這些銀行中，國有獨資商業銀行(中國銀行、中國工商銀行、中國農民銀行、中國建設銀行)是中國大陸銀行業的主體，是經濟發展的主要資金供應者，四大國有獨資商業銀行目前吸收了 65%的居民儲蓄，承擔著 80%的支付結算服務，貸款占全部金融機構貸款的 56%，重要性不言而喻。因此，以下僅就國有商業獨資銀行的現況，加以探討。

由於經濟體制走向改革開放 產業結構調整和銀行自身治理機制不佳等，使得四家國有獨資商業銀行長期以來存在著龐大的不良資產 資本充足率低 經營機制不完善等不少問題。根據中國人民銀行的一項調查結果顯示，自改革開放以來，國有獨資商業銀行的不良貸款中，高達 56%是因為國有企業經營不善以及政策性貸款所造成的。截至 2003 年底，中國銀行業金融機構的不良貸款總計為 2.4 兆人民幣，其中四家國有獨資商業銀行按貸款五級分類標準計算的不良貸款餘額為 1.92 兆人民幣，不良貸款率為 20.36%。其中，中國工商銀行的不良貸款率最高，為 21.3%；

其次是中國銀行的 16.29%；中國農民銀行為 15.92%；表現最佳的中國建設銀行其不良貸款率也有 9.12%。

三、銀行業對外開放的現況

根據中國大陸加入世界貿易組織的承諾，逐步放寬外資銀行經營人民幣業務的地區限制，從入世前的上海和深圳兩個城市擴大到目前的 13 個城市，中國允許外資經營人民幣業務的地區為上海、深圳、天津、大連、廣州、珠海、青島、南京、武漢、濟南、福州、成都、重慶等十三個地區。另外，加入的三年後(2004 年 12 月)開放昆明、北京及廈門；加入四年後開放汕頭、寧波、瀋陽及西安；加入五年後將取消所有的地區限制，全面開放。此外，同時提高外資金融機構投資入股中資商業銀行的比例。

截至 2004 年 7 月 15 日，在中國境內共有 199 家外資銀行營業機構和 219 家外資銀行代表處，已有 6 家股份制商業銀行與城市商業銀行獲准吸收境外投資者入股。此外，獲准經營人民幣業務之在華外資銀行機構達 100 家，占外資銀行營業性機構總數的 50%；其中上海 53 家、深圳 19 家、天津 8 家、大連 6 家、廣州 7 家、珠海 2 家、青島 2 家、福州 2 家、武漢 1 家。在上述 100 家機構中，53 家已獲准向中資企業提供人民幣服務。與 2001 年底相比，可經營人民幣業務的外資銀行機構總數增加了 70 家。

隨著外資銀行經營人民幣業務機構數量與經營地區的不斷擴大，外資銀行人民幣業務持續快速增長，提供的服務也日益完善，使得外資銀行在中國金融市場的重要性與日俱增。截至 2004 年 6 月底，在中國大陸的外資銀行人民幣資產總額為 844 億人民幣，比 2003 年同期增長 49%，其中貸款 488 億，增長 18%；負債總額 721 億，較去年同期增長 49%；存款 488 億，增長 96%。然而，對於金融體制不佳的中國金融市場而言，外資銀行憑藉著全球化競爭的優勢，提供全方位的服務，以及提供優渥的條件吸引優秀人才，將進一步削弱中資銀行的競爭能力。

四、當局對策

為了改善金融狀況以及因應外資銀行於 2006 年全面進入中國市場，中國當局為此相關改革措施陸續出籠，除了直接注資以改善資本充足率不足以及不良資產龐大等問題，此外於 2003 年 10 月 22 日中國大陸十六屆三中全會審議通過「中共中

央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題之決定」明確強調：金融企業改革必須「深化」。該決定提出：「選擇有條件的國有獨資商業銀行實行股份制改造，加快處理不良資產，充實資本金，創造條件上市」。此外，中國當局於 2003 年成立了「中國銀行業監督管理委員會」專職銀行監管。並且於 2003 年 12 月 27 日通過了「中華人民共和國銀行業監督管理辦法」，並對「商業銀行法」及「中國人民銀行法」做了修改，明確了銀監會的監督權限和權責。

為了加強監管銀行，促進國有獨資商業銀行穩健經營，銀監會於 2004 年三月發表了「關於加強中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行不良資產監測和考核通知」，根據此一通知規定，從 2004 年起銀監會將持續對這四家國有獨資商業銀行的不良資產的全面持續監測和考核制度，並促進四家國有獨資商業銀行各項改革工作順利進行。在法規制定方面，六月份已頒佈的「商業銀行資本充足率管理規定」以及多部法律也將陸續制定頒布包括了「銀行卡條例」和「外資金融機構管理條例和實施細則」等等，加強對商業銀行的公司治理結構、內部管理和貸款風險控制，以確保不良貸款比率和餘額在 2004 年持續「雙下降」。根據銀監會所發佈的統計數據顯示，截至 2004 年 6 月底，四家資產管理公司共累計處置不良資產 5,672.6 億人民幣，累計回收現金 1,128.3 億人民幣，占階段性處置不良資產的 19.9%。

在 2004 年 3 月間所召開的十屆全國人大二次會議上，中國銀監會主席劉明康為中國銀行和中國建設銀行的股份制改造提出明確的目標、責任和時間表。他提到兩家銀行股份制改造的總體目標是，在加入 WTO 的過渡時期內，即到 2006 年底，務必將兩家試點銀行改造成資本充足、內控嚴密、營運安全、服務和效益良好、具有國際競爭力的現代化股份制商業銀行。「明確目標」是指在公司治理結構和治理機制建設方面的十條目標，以及在經營責任上的三類七項指標。公司治理上的十條目標包括了：

1. 完善公司治理結構。兩家試點銀行藉由建立規範的股東大會、董事會、監事會和高級管理層的組織架構，明確股東大會、董事會、監事會、高級管理層的權責，以科學、高效的決策、執行和監督機制，確保各方獨立運作，有效制衡。按照上述要求，兩家試點銀行正在抓緊擬定具體方案，努力在 2004 年 9 月底前按法定程序完成股份公司的設立工作。
2. 是引進境內外戰略投資者。兩家試點銀行要按照公平、公正的原則，吸引國內外實力雄厚並具有一流管理水準的戰略投資者，改變股權結構，增強資本實力，改善管理模式。
3. 明確發展戰略，制定總體規劃。兩家試點銀行要以市場為導向，分別研究各自

的核心競爭優勢和市場競爭優勢，明確發展戰略。2004年4月底前，要按照發展戰略的要求，制定出與經營績效目標相適應的核心業務發展規劃，並明確分年實施的目標。

4. 建立科學的決策體系、內部控制機制和風險管理體制。兩家試點銀行要建立和完善信貸風險、市場風險、操作風險的評價和控制體系，採取切實措施，有效地識別、計量、監測、控制和化解風險，並明確責任追究制度。
5. 建立科學、有效率的管理和組織架構。2004年底以前，兩家試點銀行開始著手建立獨立、有效率的經營管理體系和組織結構體系，改造現有的決策體系和管理資訊系統。實行機構扁平化和業務垂直化管理，整合業務流程和管理流程，優化組織結構體系，完善資源配置，提高業務運作效率。
6. 深化員工人事制度改革。兩家試點銀行要按照現代金融企業人力資源管理的要求，深化員工人事制度改革，實行嚴格的考核制度和淘汰制度，建立市場化人力資源管理體制和有效的激勵約束機制。
7. 逐步與國際會計準則接軌。兩家試點銀行要按照現代金融企業和股份公司的標準和要求，從現在起，逐步實施國際會計準則，完善財務核算體系，執行嚴格的資訊揭露制度。兩家試點銀行的年報要經過具有國際水準的仲介機構審查，並做好資訊揭露工作。
8. 加強資訊科技建設。兩家試點銀行要加快資訊和科技支持體系建設步伐，全面提升綜合管理與服務功能，滿足業務管理、風險管理和業務發展的需要。
9. 落實金融人才戰略。建立現代金融企業關鍵在人才，兩家試點銀行要有針對性地擴大人才的培訓和做好專業、優秀人才的引進。
10. 建立規範的審計監督制度。兩家試點銀行要充分發揮仲介機構的專業優勢，聘請具有國際水準的會計(審計)師事務所、財務顧問、法律顧問等仲介機構，開展外部審計、評估、盡職調查等工作，按部就班的完成股份制改造。在此基礎上，允許兩家試點銀行按國際通行做法，補充附屬資本，使資本充足率於2004年底達到8%以上。

在經營責任上的三類七項指標是參考國際上前100家大銀行的平均水準而制定的。銀監會主席劉明康要求這兩家銀行在2007年以前，7項指標都要達到並且超過這個水準。

在經營績效指標方面，要求兩家銀行的總資產報酬率在2005年達到0.6%以上，到2007年接近國際上前100家大銀行的平均水準，股本淨報酬率指標在2005年達到11%，2007年達到13%以上，以確保注資效果和獲得良好回報。此外，兩家試點銀行的成本收入比指標應控制在35%—45%之間，保持與國際相同的水準。

在資產品質指標方面，要求兩家銀行從現在開始到 2007 年，對非信貸類資產實行國際通行的五級分類標準，並按五級分類標準對全部資產的品質進行考核，將不良資產比率控制在 3%—5% 之間。

在審慎經營指標方面，兩家銀行自 2004 年起應嚴格按照「商業銀行資本充足率管理辦法」的規定進行資本管理，資本充足率指標要始終保持在 8% 以上；風險集中度指標要到 2005 年底所有的集中度風險不會超過資本淨值的 10%，不良貸款撥備覆蓋率指標要實現撥備和五級分類的不良貸款餘額之比，中國銀行應達到 60%，建設銀行應達到 80%。

在解決銀行資本充足率的問題方面，中國大陸政府當局於 1998 年曾利用發行長期國債的方式，向四大國有獨資商業銀行注資 2700 億人民幣以提高其資本充足率；次年，中國大陸成立了四家政府所有的資產管理公司（東方、長城、信達、華融），以發行長期債券及向中國人民銀行的再貸款，收購了四大國有獨資商業銀行的 1.4 兆人民幣的不良貸款，不良貸款率亦隨之下降。然而隨著四大國有銀行資產規模逐年擴大，新增不良資產又隨之增加，資本金的問題又再度浮現。

因此，於 2004 年 1 月 6 日中國國務院對中國銀行與中國建設銀行這兩家國有獨資商業銀行，分別給予 225 億美元的國家外匯存底為其補充資本金，希望藉由改制上市，以解決資本金不足及龐大的不良資產等問題。之後銀監會於 2004 年 3 月 1 日起實施「商業銀行資本充足率管理辦法」，辦法中規定商業銀行的資本充足率不得低於 8%，核心資本充足率不得低於 4%，並且於 2007 年 1 月 1 日前達成目標。因此在 2004 年 6 月底時，中國銀行與中國建設銀行分別出售了 1,498 億人民幣以及 1,289 億人民幣的不良貸款給四大資產管理公司之一的信達資產管理公司，在不良貸款中約有 20% 是由人民銀行直接承擔，因此相當於人民銀行間接向兩大國有獨資商業銀行注資約 557 億人民幣。年初的直接注資 450 億美元或是日前藉由出售不良貸款 2,787 億人民幣，皆使得這兩家銀行的資本充足率與資產質量都得到明顯的改善，中國銀行的不良貸款率由 2003 年底的 16.29% 下降至 5.46；中國建設銀行的不良貸款率則由 2003 年底的 9.12% 下降至 3.08%。國際信評公司標準普爾(S&P)也因而調高中國銀行與中國建設銀行評級。兩家銀行的長期外幣評級由原先的「BB+」調升為「BBB-」，短期外幣評級由「B」調升為「A3」。

2004 年 6 月底時，中國銀監會在北京舉行 2004 年年中工作會議時，銀監會主席劉明康強調，下半年仍按照國家宏觀調控的要求，緊緊圍繞落實銀監會提出的風險管理七條措施，而這七條措施分別是：一是各商業銀行要嚴格執行貸款損失足額提撥和資本充足率達成目標的要求，確實提高抵禦風險能力；二是各商業銀行要認真做好貸款五級分類標準工作，確實加強對不良資產的監測和考核；三是要加強對

集團客戶授信業務的風險管理，注意控制貸款集中度風險和關聯交易；四是要加強信貸政策與產業政策的配合，努力推動資產結構調整；五是銀監會將建立重大違約情況通報制度，提高對惡意違約風險的整體防範能力；六是各商業銀行要建立和完善科學的管理資訊系統，提升內部管理和控制水準；七是各商業銀行要建立授信業務盡職調查制度，全面落實信貸風險管理的職責。

五、結論

在加入 WTO 的承諾下，中國大陸金融市場距離完全開放的期限逐漸逼近，雖然中國大陸為此做了一連串的改革，包括直接注資及成立資產管理公司以改善國有銀行的不良資產、加速國有獨資商業銀行改革以提高其競爭能力、制定相關法規健全金融環境等，然而是否能夠奏效，以及是否能不再因「政策性貸款」或對國有企業紓困而造成新的不良貸款增加，仍需接受時間的考驗。此外，金融市場開放意味著國際經濟的變動將更易對中國市場產生影響，進一步使中國當局的金融調控自主能力降低，增加金融風險。再者，國際間對人民幣升值不斷施壓，導致熱錢湧入，投資過度膨脹的結果，使得中國大陸通膨壓力升高，信貸投資放款也大幅增加。其中以房地產作為銀行放款的擔保品具有流動性低、風險高的特性，容易被高估。據統計，在銀行的不良貸款中目前大約 30%到 40%與房地產有關係，因此一旦房地產泡沫化，隨時都有可能形成新的不良貸款，加大了金融風險的危機。

資料來源：

1. 中時報系新聞資料庫相關消息整理，2003 年 12 月 1 日-2004 年 7 月 18 日。
2. 邊裕淵(2004)，「中國大陸金融深化之研究」，遠景基金會季刊，5(2)，1-28。
3. 章玉貴(2004)，「大陸銀行改革形勢不容客觀，即將到來的中外銀行業決戰」，投資中國，2004 年 5 月，123 期。
4. 吳敬璉(2003)，「如何實現穩定和有效的增長」，中國經濟信息，271(21)，10-13。
5. 高歌，「四大銀行上市時程全部排定」，投資中國，2004 年 5 月，123 期。
6. Google 網站相關資料之蒐集，「中國銀行業改革力度空前」、「四大國有獨資商業銀行上市 - 與兩萬億不良貸款賽跑」、「中行建行股改具體目標確定」、「依法監管，擴大開放，促進在華外資銀行健康持續發展」、「百家外資銀行獲准經營人民幣業務」、「國有獨資商業銀行不良資產開始商業化處理過程」、「標準普爾調高中行建行評級」、「中國銀行業現況、發展前景及監管任務」、「國有獨資商業銀行業改革述評」、「中國：清理不良貸款之出路」、「四大銀行：經營利潤增長不良資產額下降」、「中國銀行業是好是劣？標普、穆迪各執一詞」、「商業銀行改革之門越開越大」、「國有獨資商業銀行上市，金融改革重頭戰」。