

金融转型比较研究：中东欧与独联体国家

刘万明

(四川大学经济学院, 成都, 610064)

内容摘要: 中东欧和独联体国家金融转型的核心内容, 包括金融自由化和私有化等, 体现了“华盛顿共识”的要义。虽然面临共同的历史起点, 但是中东欧和独联体国家的金融转型, 却沿着并不完全相同的路径演进, 结果, 这些国家金融转型的进程, 既表现出类似的结构特点, 同时, 区域以及国家之间又表现出显著的速度和质量上的差距。作为分别属于区域层次和国家层次上的金融转型的先进典型, 中欧和波罗的海国家、匈牙利给我们提供了宝贵的经验启示, 而作为落后的典型, 中亚五国和俄罗斯也提供了有益的教训。

关键词: 金融转型; 金融自由化; 银行业私有化; 转型进程; 中东欧; 独联体

一、前言

在 1980 年代末和 1990 年代初政治巨变后, 前苏联解体为 12 个独立的国家(后组成独联体)和三个独立的波罗的海国家, 南斯拉夫也解体为 6 个独立的国家(黑山最近独立后, 现在实际上 7 个独立国家)。这些新独立的国家和原本就是独立的一些中东欧国家(捷克斯洛伐克解体前为 5 个, 现在是 6 个), 伴随政治转型, 也经历了基本资源配置方式从中央计划向市场调节为主的经济转型。这些国家的经济转型, 从 1990 年代初开始, 至今已经有 15 年左右的时间。

总体来讲, 这些国家的经济转型具有激进的性质, 这与中国、越南等四个东亚国家渐进式的经济转型形成对比。由于转型速度、路径选择等的不同, 这些中东欧和独联体国家在经济转型过程中, 没有象中国\越南等另一类转型国家一样出现所谓的“转型性增长”, 而是经历了“转型性衰退”。在 20 世纪最后十年, 除了波兰只经历了短暂的衰退外, 其它中东欧国家特别是独联体国家都经历了历史上绝无仅有的比上世纪 30 年代的大萧条还严重的经济衰退, 在 26 个国家当中有 24 个在 1999 年的真实产出还没有达到 1989 年的水平, 对于最差的塔吉克斯坦, 前者只有后者的 29%, 处在中等水平的俄罗斯这个比例也只有 55%(IMF, 2000)。

经济转型由实体经济、政府经济职能和金融三个领域的转型构成, 这三个领域的转型相互关联, 其中任何一领域的缺失或者它们之间的不协调, 都会导致经济转型的失败或者低效。实体经济的转型推动金融的转型, 二者一起又将推动政府经济职能的转型。同时, 政府经济职能的转型又是实体经济和金融实现顺利转型的前提条件。可见, 在经济转型中, 实体经济的转型是基础, 金融转型是关键, 政府经济职能的转型是实体经济和金融转型的保障和体现。同时, 需要指出的是, 经济转型及其三个领域转型的共同核心是制度转型。

现代经济日益金融化, 金融和经济融为一体, 金融正成为现代经济的核心和纽带, 这不论是对发达国家和发展中国家, 还是对经济转型国家而言, 都是如此。如果注意到转型国家金融资源严重不足的现实, 那么, 金融对转型国家更具有非同一般的意义。转型国家的金融体系从上个世纪 90 年代初开始到现在, 正在经历一场重大的变革。

本文正是把原中央计划经济国家在向市场经济转变的过程中, 为适应市场经济需要而在金融领域发生的具有明确目标导向的巨大而深刻的变化, 称为金融转型。金融转型与金融改革不同, 前者要涉及金融资源配置制度、金融体系和金融调控方式的根本改变, 后者只是边际上的变化。金融转型的目标就是要建立符合市场经济要求的以市场导向为主的金融资源配置制度和宏观金融调控方式, 提高金融体系的效率, 确保金融安全, 促进经济的可持续发展。

由于中东欧国家和独联体国家的金融转型具有一些共同点，但也有不同的特征、演进路径、进程以及绩效，本文拟集中就前面四项内容进行比较研究，绩效问题留待另文探讨。

二、中东欧和独联体国家金融转型的历史起点与初始条件

(一)历史起点

前苏联和中东欧国家都是社会主义国家，在经济上实行的是“斯大林式”的高度集中的中央计划体制，与此相适应，也实行了大一统和高度垄断的金融体制。在这些国家，都有一家国家主体银行，该银行同时兼有中央银行和商业银行的双重职能。由于这些中央计划经济国家，不重视信用和金融的作用，国家主体银行实际上是全国的发行中心、出纳中心和结算中心，是政府的“帐房”，从而“大财政小银行”现象严重，其中央银行职能离现代中央银行的职能也相距甚远，同时也不是真正意义上的商业银行。

在银行体系中，虽然还有一些投资银行、农业银行、建设银行和农村合作性金融组织，但是它们都是国家主体银行的辅助和补充，在所有制性质上都属于国有或者集体所有；另外，这些国家基本上没有非银行金融机构和金融市场。由于整个银行和金融体系产权主体单一，在计划经济体系下，为了完成国家的生产和投资计划，政府对金融体系施加了强有力的行政干预，从而使中央银行难以独立地发挥作用，货币政策从属于财政政策，也使金融机构的经营、决策独立性和自主性很差，对环境变化的适应能力很低。中央银行的货币政策工具都是行政性的和直接性的，缺乏在成熟市场经济国家中常用的间接性的货币政策工具，货币政策传导渠道也很单一。

在被政府完全控制的金融体系中，金融机构的经营依据的是“政治标准”而非“商业效益标准”，反映资金稀缺性的利率等指标缺乏弹性，作为金融机构最主要客户的国有企业的效益好坏，对它们的信贷决策不构成直接决定因素，国有企业可以借而不还。这些现象在市场经济的金融体系中，是难以想象的，但是在这些计划经济国家中，却是司空见惯的。同时由于排斥竞争，国有金融机构高度垄断，金融抑制现象突出，结果，金融体系和金融机构效率低下，就是很正常的事情。

前中东欧国家和苏联的金融立法和司法也很虚弱，也没有建立现代金融监管的制度和组织体系，在金融机构内部，领导和员工的风险观念淡薄，根本就没有金融风险的防范管理技术。

以上这些构成中东欧和独联体国家金融转型前共同的历史起点，当然在这些国家中，起点并不完全一致，比如南斯拉夫从1950年代中期开始大力发展非银行金融机构，建立了多家联邦银行和地方银行，试图打破银行体系的高度垄断的局面，在1960年代，在转型国家中第一个建立了二级银行体系（Erik Berglof and Patrick Bolton, 2002）；匈牙利在1968年后，对金融体制进行了改革，利用国家信贷政策和利率杠杆对经济进行宏观调控，而且从1987年开始，匈牙利国家银行放弃了信贷职能；苏联在1987-1991年间，对金融体制进行了初步的银行改革，农工银行、储蓄银行等从原来单一的银行体系中脱离出来，非国有商业银行和股份制银行也开始成立。

(二)初始条件

作为环境因素，在金融领域外部的初始条件，可以通过影响经济转型的绩效进而影响金融体系的效率，从而对金融转型的策略选择施加影响。总体上看，在转型国家中，中欧国家的初始条件最好，再依次是东南欧国家、波罗的海三国和独联体7国，最差的是中亚五国（见表一）。这里的初始条件包括发展水平、对经互会的贸易依存度、宏观经济不平衡（被压抑的通货膨胀和黑市升水）、国家离欧盟的距离、自然资源禀赋、市场记忆（market memory）

以及国家能力等。¹需要指出的是，初始条件虽然能够解释金融转型的一些变量，但是其解释力也是有限的。比如波罗的海国家的初始条件均不如东南欧国家，但是，在本文后面将看到，前者的金融转型进程大大快于后者。

表一：中东欧和独联体转型国家的初始条件指数

中 欧 国 家					平 均	东 南 国 家					平 均	波 罗 的 海 三 国			平 均
波 兰	匈 牙 利	捷 克	斯 洛 伐 克	斯 洛 文 尼 亚		保 加 利 亚	罗 马 尼 亚	克 罗 地 亚	阿 尔 巴 尼 亚	马 其 顿		立 陶 宛	爱 沙 尼 亚	拉 脱 维 亚	
1.9	3.3	3.5	2.9	3.2	2.96	2.1	1.7	2.5	2.1	2.5	2.18	0	-0.4	-0.2	-0.2
独 联 体 7 国							平 均	中 亚 五 国				平 均			
俄 罗 斯	乌 克 兰	白 俄 罗 斯	亚 美 尼 亚	阿 塞 拜 疆	摩 尔 多 瓦	格 鲁 吉 亚		乌 兹 别 克 斯 坦	塔 吉 克 斯 坦	土 库 曼 斯 坦	吉 尔 吉 斯 坦	哈 萨 克 斯 坦	-2.78		
-1.1	-1.4	-1.1	-1.1	-3.2	-1.1	-2.2		-1.6	-2.8	-2.9	-3.4	-2.3			

数据来源:Stanley Fischer and Ratna Sahay , Transition Economies: The Role of Institutions and Initial Conditions,p14, conference paper, april 15,2004, available at <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/calvo/pdf/fische.pdf>.

三、“华盛顿共识”与中东欧、独联体国家金融转型的核心内容

(一) “华盛顿共识”

由于中东欧和独联体国家金融转型都是在经济转型的大背景中完成的，因此金融转型和经济转型要受到共同的理论和政策思想的指导，这突出表现在，绝大多数国家都接受了有名的“华盛顿共识”，在政策实践和舆论宣传中不同程度地贯彻了它的要旨。

按照其首倡者约翰·威廉姆森的理解，“华盛顿共识”至少有三个版本。第一个是他在1989年对美国 and 拉丁美洲国家的政府官员、世界银行等国际金融机构的代表、大学和研究机构的经济学家等关于拉丁美洲国家经济改革的共同看法，进行归纳总结后，而首先提出来的十项政策措施，包括财政纪律、调整公共支出顺序、税收改革、实现利率自由化、更具竞争力的汇率、贸易自由化、外国直接投资的自由化、私有化、放松管制、赋予财产权。第二个版本是世界银行和IMF向广大发展中国家推荐的一系列改革措施。第二个版本与第一个不同的是，前者在后者的基础上增添了加快资本帐户开放和两极汇率体制的步伐两条新的改革建议。而对这两条建议，威廉姆森并不赞同，甚至认为1997年的东南亚金融危机与过早地过快开放资本帐户有很大的关联；第三个版本，在威廉姆森看来，是斯蒂格利茨对第一个版本存在误解的“华盛顿共识”，即是“完全不要政府干预经济、政府完全超脱于宏观调控的新自由主义(neoliberalism)或者是所谓的市场原教旨主义(market fundamentalism)。”

尽管对“华盛顿共识”存在不同的理解，但是它的核心内容至少包括自由化和私有化是不容置疑的，在本质上是要求削弱政府对经济的控制。

(二) 中东欧和独联体国家金融转型的核心内容

在对“华盛顿共识”的使用上，以波兰、捷克等为代表的中东欧国家以及以俄罗斯为代表的独联体国家，总体来讲，在经济转型过程中都推行了激进的自由化和私有化的政策，尽管自由化和私有化的速度、范围以及形式等并不完全一致。

¹ , 参见 Stanley Fischer and Ratna Sahay , Transition Economies: The Role of Institutions and Initial Conditions,p6, april 15,2004.

“华盛顿共识”在中东欧和独联体绝大多数国家金融转型中，同样体现为激进的自由化和私有化的意识偏好和政策选择。在上面十项政策措施中的实现利率自由化，威廉姆森认为，具有更为宽泛的金融自由化的含义，而不纯粹只是其字面上的含义：放松管制同样包括放松金融领域的管制；IMF等国际金融机构所建议的资本流动自由化是金融自由化的高级形式。

Caprio和Levine(1994)，Fries和Lane(1994)等认为，绝大多数转型经济体都采用了一种与IMF和世界银行的政策建议有关的被广泛使用的银行业的转型范式(Steven Fries and Anita Taci)。俄罗斯、波兰和捷克等国家在金融市场开放和资本流动等方面，同样在很大程度上是按这些国际金融权威组织的意志行事的。

从本质上讲，金融自由化、银行业私有化是这些国家金融转型的核心内容的重要组成部分。金融自由化一般包括银行业自由化、金融市场自由化以及资本流动自由化。在中东欧和独联体国家的转型之初，银行业在金融体系中占有绝对和相对的优势地位，金融市场的规模和所发挥的作用相应都很小；银行业受旧体制的影响较深，而金融市场还是新兴市场，规模不大，而且很少受到原计划体制的束缚。显然，银行业转型的难度大于金融市场转型的难度。资本流动同银行业一样，在转型之初，本身早已经存在，在转型前受到了政府的严格控制。

因此，在这些国家，在金融市场发展得不够充分以及资本流动受到较多限制的金融转型的初级阶段，转型意义上的金融自由化主要是指银行业自由化和资本流动自由化。而随着金融市场规模的扩大，金融市场自由化地位在金融转型中的权重也将提高，相应地，银行业自由化的权重将下降。如果当银行业的转型基本结束，而金融市场自由化也还处在一个较低的水平上，这时金融市场自由化将取代银行业自由化而成为转型的核心内容。但是，在金融转型进入到中高级阶段的时候，也就是说当在金融体系中金融市场的地位等于或高于银行业同时资本流动也获得了较大或充分自由的时候，金融转型也将结束，转型意义上的金融自由化将不复存在。虽然金融市场自由化在金融转型之初，不构成后者的核心内容，但是金融市场的开放和发展将推动金融转型的发展，比如，金融市场的对外开放以及规模扩大都在客观上要求政府放松对资本流动的管制，实现资本流动的自由化。

可见，虽然中东欧和独联体国家金融转型的核心内容的重要构件包括银行业的自由化和私有化、金融市场自由化以及资本流动的自由化，但是它们并不在转型的任何阶段都构成核心，核心的组合是动态变化的。同时，由于政治、经济、文化和历史背景的不同，不同的国家，对金融转型各阶段的重点或次序的选择可能会不一样，即使在同一个国家，由于执政党或国家领导人的价值偏好或执政风格、个人风格的不同，金融转型的侧重点或次序也可能发生逆转。

当然因银行业的自由化和私有化以及金融市场的发展，金融风险的产生将不可避免，金融危机的威胁也将存在。因此，为确保金融安全，建立审慎有效的金融监管框架也是金融转型必不可少的核心内容之一。

关于银行业转型的所谓“华盛顿共识”，按照Steven Fries和Anita Taci的理解，它呼吁，将商业银行从中央银行中分离出来、取消货币国内兑换的限制、实行利率自由化、对国有银行及其企业借款客户实行私有化和重组，以及新的私有银行的进入。同时，在提供对银行的有效审慎监管方面，政府要承担起一种新的重要角色。这就需要政府在制定银行法规、监管当局以及法院对它们的执行方面，大力发展新的能力。²

在实践中，一些中东欧和独联体国家，除贯彻了银行业转型的华盛顿共识中的自由化和私有化外，而且还允许金融机构混业经营，放开对汇率水平的控制，不根据本国实际和外界环境的变化过早过快地对外资开放了资本市场，允许资本自由流动，结果在金融监管体系不完善的情况下，导致了银行业危机、货币危机甚至金融危机。

² Steven Fries and Anita Taci, Banking reform and development in transition economies, p1, EBRD Working paper No.71,2002.

四、中东欧和独联体国家银行业转型比较

中东欧和独联体国家的银行业转型主要包括银行业自由化和私有化。银行业自由化主要通过解决银行业的垄断、缺乏竞争和银行经营不自由的问题，达到优化信贷资源的配置，从而达到提高效率，促进金融发展和经济发展的目的。而银行业私有化主要是要解决银行国有产权比重过大、产权结构过于单一以及由此导致的政府对银行过度干预的问题。

（一）银行业自由化

中东欧和独联体国家的银行业自由化首先从打破单一银行体系，建立由中央银行和商业银行组成的二级银行体系入手。比如，捷克、斯洛伐克在1993年成立了中央银行；克罗地亚和保加利亚在1990年创建了二级银行体系（徐明威，2002）；波兰在1988年就通过了银行法和中央银行法，1989年波兰国家银行成为中央银行，有9家商业银行被分离出来。（孔田平，2003）；俄罗斯在1990年代初也从法律上明确了二级银行体系的建立（高晓慧，陈柳钦，2005）。

在现代银行体系中，中央银行处于核心的地位，商业银行是基础。在建立二级银行体系后，虽然中东欧和独联体国家不断加强和完善了中央银行独立执行货币政策的职能，但是，各国中央银行的独立性差距较大。Prakash Loungani 和 Nathan Sheets (1997)，将央行的独立性分为三方面，即目标独立性、经济独立性和政治独立性，对总共12个独联体国家和中东欧国家央行的法定独立性进行了测试和研究，结果表明，在央行的独立性方面，大多数中东欧国家（比如波兰、捷克、保加利亚等）高于大多数独联体国家（比如俄罗斯，哈萨克斯坦等）；如果，将中东欧国家央行独立性得分最高的保加利亚与独联体国家中得分最低的哈萨克斯坦相比较，前者比后者的得分高出接近后者的一倍。

转型开始几年，很多国家的银行数量都迅速增加了，一些独联体国家表现得最明显。关于银行数量的变化，波兰由1988年末的4家增加到了1992年末的84家（高冬民，2004）；拉托维亚，由1991年的14个增加到1993年的62个，匈牙利由1990年的32个增加到1994年的43个，乌克兰由1992年的133个增加到1995年的230个（顾锋锋，2006，转轨国家银行业危机宏观形成机制分析）；最引人注目的是俄罗斯商业银行的发展，被俄学者称为“就像雨后的蘑菇”，注册信用机构数量，从1991年的850个不断增加到从现在看来都是最高的1994年的2457个（IMF，2005）。但是在银行数量快速增加后不久，一些国家就发生了危机，银行数量又骤减了。

俄罗斯等国家银行数量的激增，与这些国家希望建立竞争性的银行业环境有很大的关系。但是，为了快速增加银行业中的竞争者数量，对商业银行的最低资本金要求被设定在了一个相当低的水平，对新进银行的评估程序也相当的宽松（John Bonin and Paul Wachtel, *Toward Market-Oriented Banking in the Economies in Transition*, P114）。比如，在1993年6月，俄对商业银行的最低法定资本金要求仅为1亿卢布（9.44万美元）；

最低资本金要求对银行数量影响很大，比如1994年，当俄把最低法定资本金要求提高到2亿卢布（127万美元）的时候，1995年俄银行数量降至2295个，比上年减少了162个。在1996年和1998年，最低法定资本金要求又进一步提高，结果银行数量也相应减少了，1999年，俄银行数量进一步降至1349个。

银行业自由化的另一个重要内容是利率自由化。大多数中东欧国家，在转型开始后的两三年内，实行了银行存款和贷款的利率市场化。俄罗斯在转型后不到两年的时间内，于1993年6月就开始让利率由市场决定。但是，这些国家的利率市场化并不总是象所期望的那样，会使利率保持在合适的正的水平，比如俄罗斯在转型后的2-3年中实际贷款利率都为负值，其名义利率（国债、贷款等）有时又畸高。罗马尼亚，在转型的早期就让利率自由化了，但是，由于银行的共谋，一直到1994年后期利率就还没有变为正值；而斯洛文尼亚和马其顿的真实利率又相当的高。除了俄罗斯，独联体中的很多国家的利率自由化步伐比中东欧国家要

慢些，其中约有一半的国家实行了利率上下限以及利差控制。也有部分国家在转型开始后的较长一段时间内，一直保持对利率的直接控制，结果，利率比零还低很多，造成了“脱媒”现象。³

银行业务经营自由化也是银行业自由化的重要内容。俄罗斯在转型初期，就已经实现了银行业务经营的自由化，按照德国模式实行混业经营。在中东欧，只有少数几个国家对银行业务的范围存在较严格的限制，比如阿尔巴尼亚、斯洛文尼亚等国银行和证券业只能分业经营；而大多数国家银行的经营比较自由，在波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚等国实行的是混业经营的制度，商业银行除了可以从事传统的商业银行业务外，还可以开展证券的自营交易等投资银行业务。但是，商业银行开展投资银行业务并非无限制，各国政府对此作了明确规定。例如，匈牙利规定商业银行的证券长期投资必须低于资本金的15%。波兰规定，银行的证券投资限额为银行注册本金的50%，保加利亚和罗马尼亚的此项比例为100%（刘锡良、凌秀丽，2006）。

（二）银行业私有化

银行业私有化，可以分为银行私有化与银行业结构私有化，前者是指在已经存在的单个银行中国有产权的部分或全部退出的过程，而后者是指在整个银行业中国有产权比例的减少过程。银行业结构私有化既可以通过银行私有化达到，也可以通过国有银行的破产清算和非国有银行的新建达到。

在转型国家中，除了捷克、哈萨克斯坦和阿尔巴尼亚等很少部分国家外，银行私有化，没有象实体经济的私有化那样，被非常明确地纳入了国家私有化发所指向的对象。结果，总的来讲，绝大多数转型国家的银行私有化没有成为经济私有化在初期阶段的重点，但是，几乎所有的转型国家在这个阶段都发生了程度不同的银行业结构私有化，这主要是因为各国非国有银行的新建。

由表二可知，对于在1995年一国前10家最大银行中的政府资产份额，在中东欧主要国家中，匈牙利最低，为36.56%，但高于同期俄罗斯的32.98%。从政府控制的银行资产份额（GC20、GC50和GC95）来看，俄罗斯也比绝大多数主要中东欧国家要低，在很大程度上表明在1990年代中期前，俄罗斯比主要中东欧国家的银行私有化进程要快。这主要是因为，在转型初期，除了新的私人银行大量兴起而外，俄罗斯同时还将前联时期国家银行的分行和原来的专业银行的分支机构，进行了产权多元化的股份制改造，改造后的银行主要由公司和个人持股。

从1988年末到1990年初，俄非国有商业银行及股份制银行从40家发展到了140家。1990年，由专业银行各地分行改组成的银行和各地区、各部门以股份制或合作公司形式建立起来的金融机构达959家，其中近800家是在原专业银行分行的基础上改建而成的。（俄罗斯经济转型，P167）1991-1992年，是俄银行部门转型期特有的解构阶段。1991年，原国有银行中的三家最大专业银行—农工银行、工业建设银行、公用住宅事业和社会发展银行转变成自筹资金的股份制银行，俄目前最大的商业银行—储蓄银行也是在这年被批转为商业银行的；在解构阶段，出现了以私有金融工业集团为核心的商业银行；1992-1993年大量私人银行又得以兴建。（参见，俄罗斯经济转型，P167-169）1993—1997年，金融工业集团获得了政府或明或暗的支持，得到快速发展。

³ 参见 Martha de Melo and Cevdet Denizler, *Monetary Policy during Transition: An Overview*, p34, 载于 Mario I. Blejer and Marko Škreb, *Financial Sector transformation: lessons from Economies in transition*, 1999, Cambridge University Press.

表二: 部分中东欧和独联体国家在前 10 家最大银行中由政府所有或控制的银行资产份额 (%) (1995)

	波兰	匈牙利	捷克	斯洛伐克	斯洛文尼亚	保加利亚	罗马尼亚	俄罗斯	哈萨克斯坦
GB95	84.29	36.56	52	73.93	57.29	85.68	62.68	32.98	56.13
GC20	94.16	82.5	75.44	89.57	57.29	92.31	87.77	49.9	80.72
GC50	83.19	14.64	50.45	82.77	57.29	92.31	87.77	49.9	44.76
GC95	76.13	0.03	9.58	57.52	57.29	72.61	24.61	13.18	44.76

注:1、GB95 表示, 1995 年, 某给定国家的政府在本国前 10 家最大银行中, 所拥有的资产份额。在计算 GB95 时, 还考虑了政府通过其它公司对银行间接持股的可能性;

2、GC20、GC50 和 GC95 分别表示在某给定国家前 10 家最大银行中, 政府所拥有的资产份额超过 20%、50%和 95%的银行的资产总和与前 10 家最大银行资产总和之比。

资料来源:Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, Government Ownership of Banks, p40, NBER Working Paper No. 7620, 2000.

事实上, 波、匈、捷等中欧国家, 在经济转轨以前, 已经将其部分国有银行进行了股份制的改造, 但是, 在这些银行的股权结构中, 国有股仍然占绝对优势。这些中欧国家以及部分东南欧国家也是比俄罗斯等独联体国家更早开始正式转型的国家, 其实体经济转型与俄一样基本上都算激进型的, 但是在开始转型的几年内, 它们没有将国有银行进行大规模的私有化, 总体上讲, 大规模银行私有化是 1990 年代后半期的事情。中东欧国家银行业私有化的一个重要特点是它的被动性质, 当国有银行或国家控股银行的资产质量日益恶化, 经营变得越来越困难, 需要政府投入巨资对银行进行挽救的时候, 它们才下定决心实施以私有化为核心内容的银行业重组。

比如在波兰, 截止 1993 年末, 在 87 家商业银行中, 31 家被列为问题银行; 1653 家合作银行中, 680 家被认定为风险行, 其中 250 家符合法定的破产条件; 同时, 银行业的不良债权率达到了历史最高的 30.1% (高冬民, 2004)。

就是从这一年开始, 波兰开始了对国有或国控制银行的较大规模的私有化。事实上, 1992 年, 波兰就按照 IPO 方式, 卖掉了 Bank Rozwoju Eksportu 中占总股份 47.5% 的政府股份, 卖后政府持总股份的 52.5%, 政府由此获得该银行私有化收入 1200 万美元; 1993 年, 波兰对 WBK 和 BSK, 进行了私有化, 私有化收入共有 1.61 亿美元, 其中 BSK 私有化收入为 1.41 亿美元。1993 年十月, 政府卖掉了 BSK 40.9% 的股份, 而拥有总股份的 59.1%, 1994 年二月又进一步减持股份至 33.2%; 1994 年对 BPH 的私有化收入为 1.48 亿美元; 之后, 从 1995 年开始, 除开 1996 年, 一直到 2000 年, 每年都对规模较大的银行进行了私有化, 年平均私有化收入达到了 9.144 亿美元; 波兰银行私有化的高潮始于 1997, 到 1999 年结束, 1999 年私有化收入高达 23.71 亿美元, 为历年来之最。在 1997-1999 年间, 共有 11 家大银行通过投标、IPO 或者这两种方式的组合实现了私有化。

匈牙利在转型开始几年中, 国有银行由于旧体制的原因和经济出现严重滑坡而承担了国有企业大量的不良贷款, 虽然政府采取了通过发放政府债券等方式购买银行不良贷款等措施, 但是银行不良贷款率仍然不断上升, 1993 年一度接近 30%; 到 1992 年, 由于亏损严重, 一些国有银行的资本充足率甚至为负 (何德旭等, 2003), 严重影响了这些银行和金融体系的安全性和稳定性。而且, 1993-1994 年, 政府对对银行系统进行全面的资本结构调整的成本大约相当于 GDP 的 4.8%, 这样高的投入让政府不堪重负。

虽然 1992 年 4 月, 匈牙利政府就正式提出了国有银行私有化战略, 并专门成立了由财政部、国家银行和国有资产托管局等 3 个部门代表组成的银行私有化委员会, 但是银行私有化

被推迟了。直到1994年末，正是在上述背景下，匈牙利财政部才宣布将私有化作为解决银行业根本问题的主要手段，强化对私有化的推进（石巍，2005）。

截止1995年底，匈牙利对三家前国有银行进行了私有化。1994年7月，对匈牙利外贸银行MKB，当时匈牙利的第三大银行，进行了第一次成功的私有化，获得私有化收入1600万美元；第二家被私有化的银行是OIP，即国家储蓄银行，该银行于1949年建立，是匈牙利最大的银行，拥有430家分支机构。1995年5月，OIP中有34%的股份被卖给了国内和国外的证券投资者，但是政府通过国家持股公司保留了25%的股权，拥有在所有外部投资者中最大的股权；通过私有化，政府获得1.35亿美元的收入；第三家被私有化的国有银行是BB，但是该银行的私有化收入为0。1995年12月，GE资本和EBRD为获得该银行共60%的股权，向BB支付了8700万美元，但是该款项并没有成为政府的收入，而是被BB用于支付了12月15日到期的短期资本化贷款。

匈牙利从1995年开始加速推进的银行私有化，使匈牙利在1997年中期就基本完成了对主要银行的私有化，当时只剩下一家主要银行未被私有化（John P. Bonin, Iftexhar Hasan and Paul Wachtel, 2004）。

在捷克，1992年，在四家最大银行中，有三家（KB，CS，IPB）参加了第一波凭证私有化（voucher privatization）。尽管进行了私有化，但是这些银行的政府股份还是很大，在

KB和CS中，均高于50%；在IPB中，虽然政府通过国家财产基金(NPF)和复原投资基金(RIF)而只拥有39.6%的股份，但是由于IPB自己的基金管理公司拥有14.7%的股份，所以政府实际上也拥有该银行绝对的控制股份。银行的凭证私有化这种方式，在捷克导致了严重的交叉持股现象，强化了银行与公司客户之间的非市场关系，同时使政府和银行内部人容易保留对银行的控制地位，从而产生公司治理问题。

在上面三家银行私有化后，直到1997年，捷克的银行私有化基本上处于停滞状态。1997-1998年，捷克发生了金融风波，十几家银行因此倒闭；从1997年起，捷克经济陷入停滞，宏观经济指标恶化，失业增加。为了从根本上解决银行系统国有资产过高以及由此带来的问题，1998年，捷克出台金融法，开始真正的金融改革；1999年政府又颁布法令实行银行私有化。从而，自1998年起，捷克的银行私有化被加速推进，一直到2001年才基本结束，期间对KB，CS，IPB又再次进行了私有化，不过这次进行的是有偿私有化，其中对KB的私有化收入高达10.2亿美元；还有一个被私有化的银行是CSOB，其私有化收入最高，达到了11.75亿美元。

1990年代上半期，在保加利亚和罗马尼亚，由于金融危机和宏观经济不稳定，银行部门没有进行私有化；同期，克罗地亚不但没有对银行进行私有化，反而在1995年底，由于贷款投资的质量差，有四家大银行被政府选中进行了国有化（John Bonin, Iftexhar Hasan and Paul Wachtel, 2004）。直到1990年代晚期，保加利亚、克罗地亚和罗马尼亚才开始银行私有化。保加利亚的银行私有化是从1997年开始的，一直坚持到2003年，至此，保加利亚的银行私有化进程已经结束；罗马尼亚的银行私有化，即使在前中央计划经济体的范围中比较，也算是落后的。晚到2003年，在罗3家最大的银行中，还有2家是国有的；进入2000年，克罗地亚加快推进了银行私有化，到2002年基本结束。

如何处理对外资银行的开放，是银行业私有化过程中的一个重要问题。转型国家对外资银行的开放，在地域间比较，差别很大。总的来讲，中东欧国家比以俄罗斯等为代表的独联体国家更偏爱外资银行，外资银行在前者的银行体系中现在已经占居重要的战略位置，而在后者的银行体系中，其地位相对来说，要小得多。

在1995年以前，由于外资银行在中东欧国家的银行私有化过程中没有得到应有的重视，结果在这阶段，外资银行没有得到多大发展，不管是按外资银行数量、资产份额还是资本份额计算，外资银行的地位都微不足道。

然而,从1995年起,外资银行的地位不断提高。2002年,在7个中欧和波罗的海国家(其中包括波、匈、捷等国家,不包括斯洛文尼亚,这8个国家均于2004年五月加入了欧盟)的银行体系中,外资银行的所有权份额均超过了60%,最高的爱沙尼亚,几乎接近了100%;1995年,在包括上述8个新加入欧盟的国家和保加利亚、罗马尼亚等10个国家中,总的银行数量为392个,但之后,银行数量不断减少,2002年只有285个,但是在2001年前,外资银行数量却不断增加,由1995年的113个增加到了2000年最高的194个,之后虽有所减少,但2002年仍有189个;从资产份额来看,外资银行的比重较1995年前有大幅度提高,2002年,有7个主要国家超过了70%,而在1995年前,这些国家外资银行资产份额超过10%的也很少,从可得的数据看,在1994,只有捷克和匈牙利超过了这一数据,但最高的匈牙利也只有13%,而在1993年,没有一个国家达到了10%(Ulrich Volz, 2004)。

匈牙利,作为较早开始进行银行私有化的国家,对外资银行尤其是作为战略投资者的外资银行参加银行体系的重构相当重视,这种外资银行引进战略和重视程度,使匈牙利银行体系中的外资成分早在1990年代中期在中东欧国家中就高居首位,1995年,外资银行的资产份额达到了37%,比同期的波兰和捷克分别高出33%和21%,以后又不断提高。外资银行地位的不断f提高,使匈牙利不但改善了银行体系的所有权结构,促进了银行间的有效竞争,而且也改善了银行的公司治理,匈牙利也因此而成为中东欧国家引进外资银行的典型。

俄罗斯和哈萨克斯坦等一些独联体国家对外资银行的投资、市场份额和雇员比例等方面施加了一些严格的限制,在对待内资和外资设立新银行的最低法定资本金要求上,也存在不公平。比如,1993年3月29日,俄罗斯中央银行规定,银行系统中外资银行的总法定资本占比不得超过12%,1998年金融危机后,这一限制虽然放宽至25%,但是中央银行有权根据局势的变化改变限制额度;按照俄罗斯的反垄断法,外资银行的市场份额也不能超过35%;设立外资银行的最低法定资本金要求是1000万欧元,而对内资银行,只需500万欧元;外资银行中俄罗斯籍的雇员比例不能低于75%(范敬春,2004)。

外资银行在俄罗斯虽然取得了一定的发展,但是由于上面这些严格的限制条件和不公平待遇,再加上俄罗斯法制环境的不健全等因素,外资银行在俄罗斯的银行私有化和重组过程中,发挥的作用却相对有限。1996年1月1日,在俄信用机构法定资本中,外资银行的比重为3.3%,1999年1月1日,为5.3%(范敬春,2004),2003和2004年分别为5.2%和6.2%(IMF, 2005);截止到2006年4月30日,俄罗斯银行数量为1339个,外资参股股份在50%以上有权经营银行业务的信用机构有56个,占俄银行总数的4.2%(THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION, BULLETIN OF BANKING STATISTICS, № 5 (156), MOSCOW 2006),远远低于上面中东欧十国2002年66.3%的平均水平。

在俄罗斯,不但外资银行的发展落后于中东欧国家,而且自1990年代中期开始,银行私有化的步伐也相对放慢,即使在独联体国家中进行比较,也基本上可以得出这个结论。1998年金融危机后,俄罗斯银行业还出现过短暂的国有化现象。截止2004年,俄政府控制的银行还占有38%的银行业资产份额和66%的家庭存款份额,而且如果按照资产标准进行排名,在前五家最大银行中,有四家是由政府所有或控制的。(IMF, 2005)

根据表三,进入新世纪,相比绝大多数独联体国家的政府,中东欧国家的政府从银行系统资产中退出的速度更快,而在中东欧国家中,波罗的海三国退出速度又最快,中欧和东南欧国家差不多,但是从由政府绝对控制的银行资产份额来看,中欧国家对银行系统的控制程度大于波罗的海三国,但小于东南欧国家。

在独联体国家中,白俄罗斯和土库曼斯坦的政府对银行系统还保持着绝对的控制;但也有国家已基本从银行系统中退出,比如亚美尼亚等;俄罗斯政府的退出速度也较快,但相比绝大多数中东欧以及独联体国家,俄政府对银行系统仍保持着较大控制。

表三：中东欧和独联体国家由政府绝对控制的银行资产份额（%）（1999-2003）

年份	中 欧 国 家						东 南 欧 国 家								波罗的海三国			平均
	波 兰	匈 牙 利	捷 克	斯 洛 伐 克	斯 洛 文 尼 亚	平均	保 加 利 亚	罗 马 尼 亚	克 罗 地 亚	阿 尔 巴 尼 亚	马 其 顿	塞 黑	波 黑	平均	立 陶 宛	爱 沙 尼 亚	拉 脱 维 亚	
1999	43.7	3	19	25.8	39.6	26.2	17.6	70	37	61.4	0.5	n. a	30	36.1	44	0	n. a	22
2003	23.5	9	3.8	4.4	12.2	10.6	17.6	41.8	5	54	1.3	3.8	n. a	20.6	12.2	0	3.2	5.1
年份	独 联 体 七 国							中 亚 五 国							平均			
	俄 罗 斯	乌 克 兰	白 俄 罗 斯	亚 美 尼 亚	阿 塞 拜 疆	摩 尔 多 瓦	格 鲁 吉 亚	平均	乌 兹 别 克 斯 坦	塔 吉 克 斯 坦	土 库 曼 斯 坦	吉 尔 吉 斯 坦	哈 萨 克 斯 坦					
1999	68	n. a	67.3	2.5	n. a.	7.1	0	29	n. a.	7.4	97.1	14.4	1.1	30				
2003	35.5	12	74	0	n. a.	13.6	n. a.	27	n. a.	n. a.	96	16	n. a.	56				

资料来源:George R.G. Clarke, Robert Cull, and Mary Shirley, Empirical Studies of Bank Privatization: An Overview, P37, November, 2003, available at <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/83758/clarkeculshirley.doc>

五、中东欧和独联体国家金融转型的进程比较

（一）金融转型进程的衡量

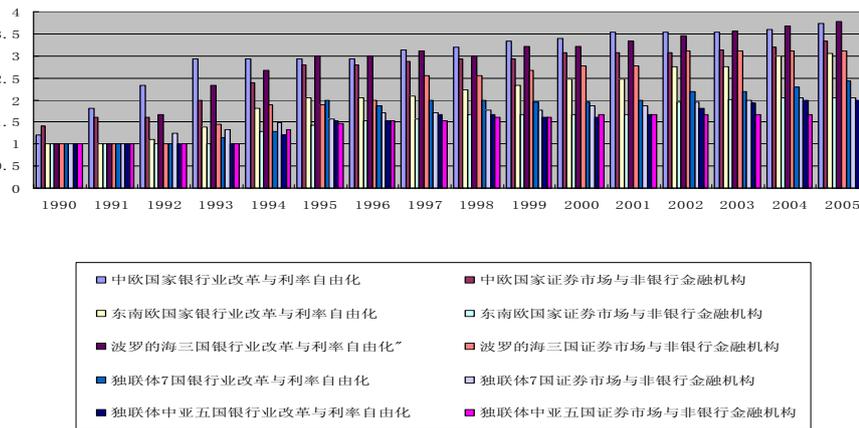
测量金融转型的进程的指标，现在国际上通用的是欧洲复兴开发银行（EBRD）估计的金融转型指数，包括银行业改革和利率市场化指数、证券市场和非银行金融机构指数两个分类指数。单个指数的取值范围为1-4+。4+表示该指数所代表的结构性特征与一般的先进国家相差无几，其中+相当于1/3；1表示还处在与未转轨前差不多的状态。以银行业改革和利率市场化指数为例，1表示中央银行和商业银行业务基本上还没有分开；2表示已经实现国家内部的货币可兑换，政府在很大程度上放松了对利率和信贷分配的控制；3表示在实施审慎而有效的监管方面，政府的能力得到了大的提高，包括建立对银行破产的处理程序以及施加银行硬预算约束等；4+表示银行业的制度标准和规范基本上达到了工业化市场经济体的水平，比如，严格实施了巴塞尔委员会关于有效银行监管的核心准则。

（二）中东欧和独联体国家金融转型的进程与特征

1989年，所有转型国家金融转型的指数值都为2，其中银行业改革和利率市场化指数、证券市场和非银行金融机构指数之值均为1。1990年，波、匈等一部分中东欧国家在经济金融领域率先开始了转型过程，其它国家的转型紧跟其后。为了分析这些国家金融转型的进程及其特征，本文绘制了三个图。



图二：中东欧和独联体国家分部门的金融转型进程比较



从图一、二可以看出，中东欧和独联体国家的金融转型具有显著的区域性、结构性以及阶段性的特点。首先，就区域性特点而言，从总体趋势上讲，自1990年代初开始经济转型以来，中东欧和独联体国家的金融转型，不管是在银行业改革和利率市场化方面，还是在证券市场和非银行金融机构的转型方面，都在进步，但是转型的进程在区域之间呈现出较大的差距。在大区之间比较，中东欧国家的平均金融转型程度一直高于独联体国家，而且到目前为止，二者间的差距还没有表现出收敛的趋势。在小区内比较，中东欧国家中平均转型程度最高的一直是中东欧国家，最低的是东南欧国家，波罗的海国家处在中等水平，但是，2002年后，波罗的海国家也已经逼近中东欧国家的水平。

在独联体国家内部，独联体七国金融转型的平均进程一直快于中亚五国，但是二者间的差距不是很大，都处在比较落后的转型阶段。中欧国家与中亚五国的金融转型的平均进程差距很突出，比如，1993年，二者平均金融转型指数值的差距为2.93，之后，差距又不断扩大，2005年达到了最大的3.4（前者的金融转型指数为7.07，后者的为3.67）。

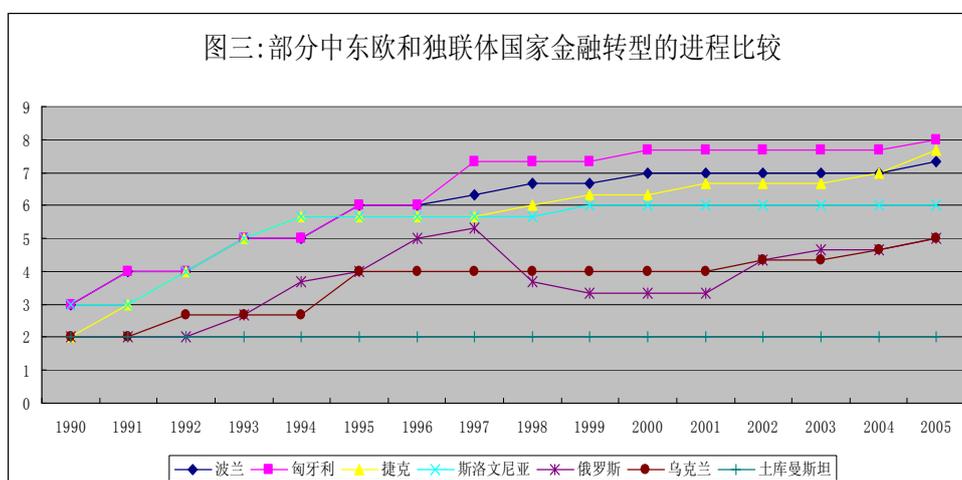
就结构性特点而言，不管是在区域层次上，还是在单个国家层次上，银行业改革和利率市场化指数值在转型以来几乎所有的年份都要大于证券市场和非银行金融机构指数值，这表明银行业的转型走在了金融市场和非银行金融机构转型的前面。实际上，从所有转型国家的平均水平来看，2005年，银行业改革和利率市场化指数比证券市场和非银行金融机构指数高

出0.57。但是二者都没有达到3，表明经济转型国家这个大群体要完成金融转型还有一段较长的路要走。

不管是在银行业改革和利率市场化方面，还是在证券市场和非银行金融机构方面，转型进程在区域间比较的结论，与前面关于金融转型总进程比较而得出的结论基本上相同。不同的是，在银行业改革和利率市场化方面，波罗的海三国，其转型进程曾经于1995年一度超过了中欧国家，中途虽又被后者赶超，但是自2003年起，又连续几年位居所有国家之首。

现在来看中东欧和独联体国家金融转型有何阶段性特点。首先，以1995年为分水岭，之前，金融转型速度较快，之后，金融转型速度放缓，这一点对中东欧国家和独联体国家都是如此。1997年，中欧和波罗的海国家银行业转型的平均进程率先进入了一个新的阶段，因为在这一年，这两个地区的银行业改革和利率市场化指数之值均达到了3，而东南欧国家2004年才达到这一水平；2005年，独联体国家这一指数只有2.25。2002年，中欧和波罗的海国家证券市场和非银行金融机构转型指数的平均值都超过了3，而东南欧和独联体国家的这个指数的平

均数值至今都还较小，最大的也刚好超过2。



资料来源：EBRD

图三告诉我们，从单个国家来看，金融转型进程最快的国家，是中欧的匈牙利，其转型指数值2005年已经达到了8，而转型进程最慢的是中亚的土库曼斯坦，2005年其转型指数值仍与10多年前的水平相同，表明该国家金融系统的现状基本上还处在转型前的计划经济时代的状态。相比1995年后的年份，波、匈、捷等中欧国家在1995年以前的金融转型进程相对较快。俄罗斯金融转型具有一个十分显著的特点，那就是，在1997年前，金融转型较快，但是由于危机的严重影响，1998年金融转型指数值急剧下降，到2000年降到最低，直到2005年，指数值仍然还没有恢复到危机前的水平。

六、结论

金融转型是原中央计划经济国家向现代市场经济转型成功的关键。东欧和独联体国家金融转型的核心内容，包括金融自由化和私有化等，是“华盛顿共识”在金融领域的运用。而在金融转型的初中级阶段，银行业自由化和私有化构成了绝大多数东欧和独联体国家金融转型的核心内容，在高级阶段，金融市场的转型将取代银行业转型而成为金融转型的关键。

经过15年左右的转型过程后，中东欧和独联体国家（除开个别国家）的金融体系已经有了较大的改变，绝大多数国家均已经建立和完善了二级银行体系，以间接性手段为主的宏观金融调控体系也已经建立，市场机制成为了金融资源配置的主要手段。

中东欧和独联体国家的金融转型面临的初始条件不尽相同，但也有一些共同的历史起点。然而，将中东欧国家与独联体国家相比，前者特别是中欧和波罗的海国家金融转型的进程比后者快，并且从目前看来，它们之间的差距还没有表现出收敛的趋势。转型地区差距最大的是中欧国家与中亚五国。作为一个整体，中亚五国，金融转型进程的缓慢，是它们经济发展速度受阻的重要因素。单个国家间差距最大的是匈牙利和土库曼斯坦。

在几乎所有的转型国家，银行业转型比金融市场的转型要快，但是，目前二者都还没有结束。在独联体国家，在当前和今后较长的一段时间内，金融转型的重点仍将在银行业。在中欧和波罗的海国家，银行业转型和金融市场的转型已经进入到良性互动的高级阶段，这些国家，尤以匈牙利最为典型，金融转型成功的经验启示是，不失时机地进行银行私有化并充分发挥外资银行在其中的作用，同时强化金融监管。东南欧国家的银行业转型进程虽然并不是最快，但是 2005 年已经进入了一个新的阶段。

金融转型比较失败的典型国家是俄罗斯，尽管该国在 1995 年前银行业私有化进展最快，但是由于对外资银行的作用重视不够，金融监管不力，法制不健全等因素，在 1995 年以后政府在金融系统仍然拥有较大的所有权份额和控制力，这些致使俄罗斯的金融转型进程很不顺利，甚至在 1998 年发生了严重的金融危机，也就是从这年开始，金融转型出现了逆转，到 2005 年，转型进程还没有恢复到危机前的水平。因此，私有化并不是金融转型的全部。要进行成功的金融转型，还必须强化制度建设和金融监管，同时保持宏观经济的稳定。

中国的金融转型目前正在进行中。中国的经济转型以“渐进”而闻名，金融转型更为渐进。但是这种过甚的渐进，实际上已经严重损害了效率，客观上要求提升金融转型速度。为此，中国需要认真吸取和借鉴中东欧和独联体国家的经验教训。

参考文献

- [1]高晓慧，陈柳钦：《俄罗斯金融制度研究》[M]，2005，社会科学文献出版社；
- [2]冯绍雷，相蓝欣：《俄罗斯经济转型》[M]，2005，上海人民出版社；
- [3]范敬春：《迈向自由化道路的俄罗斯金融改革》[M]，2004，经济科学出版社；
- [4]徐明威：《中东欧国家金融体制比较》[M]，2002，经济科学出版社；
- [5]赵乃斌，姜士林：《东欧中亚国家私有化问题》[M]，1995，当代世界出版社；
- [6]赫国胜，徐明威：《经济转轨国家银行体系重构评述》[J]，2006 年第 2 期，经济评论；
- [7]约翰·威廉姆森：《华盛顿心目中的“政策改革”》[J]，2005 年 02 期，经济社会体制比较；
- [8]林铁钢，约翰·威廉姆森：《“华盛顿共识”与金融改革——访美国国际经济研究所高级研究员约翰·威廉姆森》[J]，2006 年 05 期，中国金融；
- [9]孔田平：《中东欧国家的金融改革》[J]，2003 年第 12 期，俄罗斯中亚东欧市场；
- [10]何德旭，李昭等：《匈牙利金融：最新变化及启示》[J]，2003 年第 3 期，财贸经济；
- [11]Mario I. Blejer and Marko Škreb, *Financial Sector Transformation: Lessons from Economies in Transition* (M), 1999, Cambridge University Press;
- [12]Beate Reszat, *European Financial Systems in the Global Economy* (M), 2005, John Wiley & Sons, Ltd;
- [13]Ulrich Volz, *European Financial Integration and the Financing of Local Businesses in the New EU Member States*, EBRD working paper No 89, 2004;
- [14]Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, *Government Ownership of Banks*, NBER Working Paper No. 7620, 2000;
- [15]George R. G. Clarke, Robert Cull, and Mary Shirley, *Empirical Studies of Bank Privatization: An Overview*, 2003, Publication, available at <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/83758/clarkeculshirley.doc>
- [16]Steven Fries and Anita Taci, *Banking Reform and Development in Transition Economies*, EBRD Working paper No. 71, 2002;
- [17]Erik Berglof and Patrick Bolton, *The Great Divide and Beyond - Financial Architecture in*

- Transition, Journal of Economic Perspectives—Volume 16, Number 1—Winter 2002;
- [18] János Kornai, The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and disappointment (J), Economics of Transition Volume 14 (2) 2006;
- [19] IMF, Russian Federation: Selected Issues, Country Report No. 05/379, 2005;
- [20] IMF, Transition: Experience and Policy Issues, Chapter III of the of “World Economic Outlook: focus on transition October 2000” ;
- [21] Haizhou Huang, Dalia Marin, and Chenggang Xu, Financial Crisis, Economic Recovery, and Banking Development in Russia, Ukraine, and Other FSU Countries, IMF Working Paper, WP/04/I05, 2004.

A Comparative Study of Financial Transformation of the CEE and CIS Countries

Liu Wanming

(School of Economics of Sichuan University, Chengdu, 610064)

Abstract: The core contents of the financial transformation of the Formerly Socialist Countries in the Central and Eastern Europe (CEE) and the Commonwealth of Independent States (CIS), including financial liberalization, privatization and so on, embody the essence of the “Washington Consensus”. Although the CEE and CIS countries confronted the similar starting point of history, their financial transformation does not evolve along the completely same path and as a result, except financial transformation process in almost all these countries manifests the same structural characteristics, obvious gaps of speed and quality of the process exist also among the regional and single countries. As the advanced models of financial transformation at the regional and countries level, respectively, the central and Baltic countries and Hungary have provided us with valuable experiences and enlightenment while as the backward examples, the five Central Asian countries and Russia have supplied the beneficial lessons.

Keywords: Financial transformation; Financial liberalization; Banking privatization; Transformation progress; CEE; CIS.

收稿日期: 2007-7-12

作者简介: 刘万明, 男, 重庆人, 四川大学经济学院2004级世界经济博士研究生

地 址: 成都市四川大学经济学院C41信箱

邮 编: 610064

联系电话: 028-89653915

Email: lym6@163.com或dreamchase6@sohu.com