

# 金融危机与制度变革：日韩经验

刘 红 宋 娇 张晓明

(辽宁大学国际关系学院)

**内容摘要：**日韩两国是东亚后发展国家的典型代表，二战后两国先后创造了亚洲经济发展史上的“经济奇迹”。其中，两国的金融制度为其缩短工业化赶超进程均提供了有力的支持。然而，随着日韩工业化赶超目标的实现，两国金融制度的不适应性也渐渐暴露出来。尽管20世纪80年代两国开始推进金融制度改革，但由于既得利益集团的阻挠，最终成效不彰。直到90年代日本金融危机和亚洲金融危机的爆发，两国的金融制度才得以发生根本性改变。日韩的经验表明，金融危机是制度变革的重要条件之一。

**关键词：**金融危机 金融制度改革 日韩

日韩两国作为东亚后发展国家，先后创造了亚洲经济发展史上的“经济奇迹”。其中，两国具有浓厚政府干预色彩的、银行中心型金融制度为其缩短工业化赶超进程均提供了强有力的支撑。然而，随着日韩工业化赶超目标的实现，两国金融制度的不适应性也日渐显露。20世纪80年代两国开始推进金融制度改革，但一直成效不彰，直至90年代日本金融危机和亚洲金融危机的爆发，两国的金融制度才得以发生根本性变革。那么，日韩的经验能否说明金融危机是金融制度改革的条件，本文对此问题作出回答。

## 一、金融危机与日本金融制度改革

二战后，日本经济在不到30年左右的时间里一跃由后起国家成为世界经济强国，其中独具特色的金融制度对日本经济增长提供了强有力的金融支持。但是随着日本工业化的完成，其原有金融制度的弊端也渐渐显露，政府虽然实施了金融自由化改革，但成效不大。直到泡沫经济破灭后金融危机的爆发，日本才开始真正走上制度变革之路。

## （一）危机前的日本金融制度

二战后，日本的金融制度支撑了日本经济的高速增长。“该金融体系最早要溯源到 1868 年的日本明治维新。其后经过了 1927 年的金融恐慌，战时动员和 1930~1940 年代的侵略战争，不断加以修正，在 1950~1970 年的高速增长时期趋于成熟。”战后日本金融制度的特色，主要表现为间接金融为主、主银行制度，以及政府对金融业的严格管制。

### 1. 间接金融为主

二战后日本为了赶超欧美，确立了发展重化工业的战略方针。然而，重化学工业化建设本身具有投资规模庞大、建设周期长等特点，而日本的现实条件是不仅技术水平落后、资源贫乏，而且民间资本积累的水平很低。在企业自有资本率低下的条件下，仅仅依靠民间企业的自有资金去进行设备投资，工业化赶超的进程就会受到极大的制约，这就要求政府积极地为企创造良的外部融资渠道。在日本证券市场发育缓慢、企业很难从国内证券市场上获得融资的情况下，只能通过政府对银行的直接干预，将有限的资本集中配置到有实力赶超发达国家的产业、企业部门中去。

### 2. 主银行制度

主银行制度是建立在间接金融基础上的一种特殊的银企关系。二战后为实现经济的恢复与发展，日本政府对银行业实行了限制竞争的保护措施，金融机构特别是银行因此获得了稳定的发展机会。对企业来说，在资金严重不足的情况下，只有谋求同一家银行建立稳定的关系，才能获得充足而稳定的资金支持。在这种情况下，特殊的银企关系得以形成。

### 3. 严格的金融管制

为限制银行业竞争，政府对金融业实施了严格的管制。这些管制措施主要包括进入管制、利率管制和分业管制。为防止银行数目增加而带来的竞争激化，政府严格控制银行业新进入者的数目。利率管制主要包括对存款利率的直接管制以及对其他金融产品和贷款利率的间接管制。从二战后到 1994 年实现存款利率自由化之前，存款利率都是由政府严格控制。分业管制具体包括长期金融与短期金融的分离、银行业和信托业的分离、银行业与证券业的分离以及对中小企业金融的分离。

具有上述特征的金融制度，为日本实现经济赶超发挥了巨大的推动作用。随着工业化赶超目标的完成，政府也开始试图改变管制色彩浓厚的金融制度。1984 年在美国的压力下，日本开始缓慢推进金融自由化以及实施有限的金融开放。此次金融改革尽管在一些方面（如利率市场化、放松金融管制等）对原有制度有所触动，但其遗留的最大问题在于没有对金融行政的主体——大藏省

作出改革。大藏省依然拥有极大的行政干预权力，那只“看得见的手”依然肆意地左右金融业运行。

## （二）金融危机助推日本金融制度改革

20世纪90年代初期，日本泡沫经济破灭。随着泡沫经济的崩溃，一些金融机构相继陷入经营危机之中，其范围涉及城市银行、地方银行、证券公司、保险公司及其他各类非银行金融机构。1989年，日本城市银行、长期信用银行、信托银行三大金融系统的21家主要银行的经常利润总额为29067亿日元，但从20世纪90年代开始急剧减少，至1994年仅有2128亿日元，只达到5年前的7.3%，到1995年，甚至出现了13880亿元的亏损。这21家银行中有17家是赤字。众多金融机构陷入经营困境，对日本金融体制的信用机能产生深刻影响，从而将金融业拖入危机状态。然而，金融危机在使日本经济遭受重创的同时，也为金融制度的改革开辟了道路。

首先，在金融危机背景下，原有金融制度的弊端进一步暴露，强化了改革意识。二战后日本金融制度在相当长一段时期内的良好运行是以当时的经济条件为基础的。然而，20世纪80年代支撑金融制度有效运行的经济条件发生了深刻变化，诸如企业由资金不足转变为资金过剩；国债市场发展壮大；金融机构总体实力显著增强等。这一系列条件的转变使得原有金融制度的不适应性开始显露。尤其在泡沫经济破灭后，银行普遍受不良债权问题困扰，出现对企业的“惜贷”和“追贷”现象，这种金融资源配置的扭曲，导致金融制度机能下降，进而波及实体经济。为此，改革低效率银行制度的呼声日益高涨。

其次，在危机背景下，政党、官僚、利益集团及国民更容易形成改革的共识，从而降低改革的政治成本。金融危机的深化以及一系列金融丑闻的曝光，引发国民对执政党执政能力的不满，从而加大了自民党能否继续执政的风险。为了恢复国民对自民党的信心和对政权的支持，桥本内阁断然推出金融制度改革构想，由此掀开了日本金融制度改革的序幕。

## （三）危机后的金融制度改革

1996年11月11日由桥本首相代表政府提出了《金融体系的改革——面向2001年东京市场的新生》的改革计划，决定在2001年之前全面解除金融管制，推行金融自由化，彻底取消政府对金融业的保护，建立开放式的金融体制，亦称“日本版金融大爆炸”。金融制度改革的具体内容如下：

### 1. 修改《日本银行法》，增强央行的独立性

1997年6月11日颁布了修改后的《日本银行法》。新《日本银行法》在增强中央银行独立性方面有了明显改进。如新法规定中央银行是货币政策的最高权力机构，拥有最终决策权；废除政府解除中央银行总裁及其他干部职务的

权力，以增强中央银行的独立性；规定日本银行政策委员会是中央银行的最高决策机构，有权就再贴现率、存款准备率、公开市场操作等中央银行的业务运营做出决定，此决定不需经大藏省审批，由此提高了央行的重大金融决策的自主性。

## 2. 分割大藏省权限

1998年6月22日，日本正式设立直属总理府的金融监督厅，由此金融监管职能从大藏省分离出来，大藏省的权限被大大削弱。金融监督厅的设立标志着日本金融监管由过去政府主导下的“事前指导”向重视市场的“事后监管”的转变。

## 3. 鼓励金融机构竞争，促进混业经营

日本政府不断加速金融业务领域的相互渗透。到2001年4月，几乎废止了所有关于禁止兼业经营的规定，实现银行、证券、保险业的相互准入，使各金融机构的业务领域互相渗透，以达到促进竞争、提高效益之目的。

## 4. 实现股票交易手续费的自由化，鼓励证券市场的发展

股票交易手续费改变将由券商自由决定，按交易量的大小以固定比率计算。这一措施促进了证券界的激烈竞争，缺乏实力的中小券商将有可能被淘汰。手续费的自由化，使证券公司在竞争过程中不断降低手续费，吸引投资者向证券市场投资，以达到提高直接金融比重、分散银行风险的效果、更有效的利用资金的目的。

## 5. 放松外汇管制，实行外汇交易自由化

从1998年4月起，新《外汇法》正式实施，标志着日本二战后以来长期实施的外汇管制政策的彻底终结，原来只有大藏省批准的几家银行才有资格从事外汇兑换业务的制度将被废除，内外资本将完全自由化；原则上取消了事先申报和批准的制度，企业和个人可以自由从事涉外资本交易；撤销各种外汇业务的限制等。

# 二、金融危机与韩国金融制度改革

20世纪50年代的韩国尚为发展中国家一员，到1996年一跃成为OECD成员国，创造了韩国经济发展史上的“汉江奇迹”。其中“官治金融”型金融制度发挥了不可替代的推动作用。随着韩国向成熟工业化经济的转型，其金融制度的弊端也日渐显露，直至1997年亚洲金融危机的爆发，韩国金融制度才开始真正的改革。

### （一）危机前的韩国金融制度

根据 20 世纪 50 年代的《韩国银行法》，韩国最初旨在构筑以市场为中心的金融制度。但是，1961 年随着朴正熙军事政权的建立，韩国金融制度开始向以银行为中心的金融制度转换。1961 年修订《银行法》，将城市银行国有化，1962 年修订《韩国银行法》，将货币信用政策、汇率政策等主要权限移交给财务部。而且为了向特定部门供给资金，设立了中小企业银行（1963 年）、韩国产业银行（1954 年）、进出口银行（1969 年）等特殊银行，全部置于政府的直接管理之下，由此奠定了韩国“官治金融”制度的形成基础。

20 世纪 70 年代，韩国走上重化工业发展道路。为了优先发展重化工业，韩国政府对金融资源实施管制，使金融资源倾斜配置到最有利于其实现工业化的领域。这一期间，韩国不仅实施人为低利率政策，以降低企业借款成本；而且建立一些特殊银行如韩国产业银行等为企业提供信贷资金。这一期间“官治金融”的制度得以强化。

20 世纪 80 年代，在西方发达国家金融自由化、国际化的背景下，韩国政府意识到“官治金融”的缺陷，开始推进自由化改革。改革措施包括放松对银行部门的管制，推行银行私有化；建立市场化和汇率体系；促进金融市场国际化等。作为金融自由化的一环，从 1981 年到 1983 年虽然也推进了银行部门的民营化，但银行的人事权仍牢牢控制在政府手中。而且政府一方面限制银行对财阀企业提供贷款，但另一方面却允许非银行金融机构对财阀企业贷款，结果导致非银行金融机构为财阀企业提供了大量融资。“官治金融”制度得以继续维系。

进入 20 世纪 90 年代，韩国进一步加快金融制度自由化、国际化进程。特别是在金融自由化政策下，由于设立非银行金融机构变得更加容易，致使非银行金融机构对财阀企业的融资进一步增加。

### （二）金融危机助推韩国金融制度改革

1997 年 7 月，始于泰国的货币危机开始波及韩国。1997 年 11 月，外汇市场上韩元兑美元比价不断下跌，持续创造历史新低，成为金融危机爆发后货币贬值幅度最大的国家之一。同时，为偿还大量外债，韩国政府不断动用外汇储备，至 12 月 2 日，韩国外汇储备降至 239 亿美元，其中可动用部分仅有 60 亿美元。11 月 25 日，S&P 降低了韩国的信用评级，使得韩国难以在国际金融市场上筹集到足够的资金。韩国既无力维持汇率的稳定，又面临债务危机，最终不得不向 IMF 求助。

韩国金融危机爆发的直接原因是海外资金的迅速撤出，但根本原因则在于韩国的金融部门和企业部门存在着严重的结构性问题。其中，金融制度的结构

性问题包括金融监管体制的不健全、银行审查能力的低下、非银行金融机构的无节制融资等。企业部门的结构性问题包括高负债比率经营、低收益以及公司治理机能的弱化等。20世纪60年代以后韩国的“官治金融”无疑为韩国经济发展作出了重要贡献。1993年世界银行发表的报告中，曾对韩国的政府主导型经济发展模式给予高度评价。但是1997年东亚金融危机的爆发，使得这种评价发生逆转。“官治金融”在经济赶超阶段是一种有效的制度安排，但在实现经济赶超后却未必有效。为此IMF要求韩国的金融制度向市场主导型金融制度转换。

事实上早在金泳三执政时期，韩国政府就曾提出过整顿积弊深重的金融体系的构想，但终因国内既得利益集团的阻挠而以失败告终。在亚洲金融危机韩国经济遭受重创以及IMF救助的背景下，当时执政的金大中政府所面临的推进金融制度改革的政治阻力比较小，有利的政治环境使得金大中政府能够对韩国金融制度进行大刀阔斧的改革。

### （三）危机后的金融制度改革

为了摆脱金融危机的困境，韩国政府接受了来自IMF的195亿美元的资金援助，与此同时也不得不接受IMF附加的、苛刻的改革条件。在经济改革方面主要包括：三年内提高经济增长率、控制物价、减少经常账户逆差；1997年之前通过金融改革法案，设立独立的金融监督机构；加速开放国内金融市场，加速资本自由化流动等。在IMF的援助下，韩国政府对金融制度实施了一系列改革，为韩国经济的迅速复苏奠定了坚实的基础。

#### 1. 金融监管机构的“一元化”

以往由韩国银行和财政部分别对银行和非银行金融机构进行监管。监管机构的二元化带来相互协调的困难。1997年12月，韩国基于《金融监管机构设置法》，将金融监管职能从韩国银行和财政部中分离出来，成立独立的金融监管委员会，对资本市场和金融机构实施集中、统一的监管，放弃了以往政府对银行系统直接干预的做法。

#### 2. 实施金融重组

金融危机的发生，使得金融机构不良债权问题浮出水面。为了处理不良债权，金融机构的自有资本比率大大降低。政府对自有资本过少或者过度负债的金融机构实施严格的重组、国有化及关闭措施。根据《巴塞尔协议》，韩国政府对从事国际业务且自有资本比率不足8%的金融机构进行关闭或重组，共关闭了14家金融公司。从1998年1月到2002年12月，韩国的银行数量从33减少到19家，证券公司由33家增加到45家，信托投资管理公司仍为31家，保险公司由45家减少到34家。此外，对证券公司、保险公司进行结构调整，切

断大财团对“第二金融圈”的控制。

### 3. 开放资本市场

金融危机前韩国政府已经推进了利率自由化，但在利用外资方面仍有限制。金融危机后韩国将资本市场完全开放，允许外国资本进入，并允许外国银行和证券公司在韩国建立分支机构，开放外汇市场。加快外汇兑换自由化和资本账户交易自由化，通过开放资本市场刺激国内金融市场，提高国内金融部门竞争力。

## 三、结 语

通过对日韩两国金融危机与金融制度改革关系的考察，可以看到金融危机对日韩两国金融制度的改革具有深刻影响。

危机之前，两国均构筑了具有浓厚政府干预色彩的、银行中心型金融制度，这种金融制度有力地推动了两国经济赶超目标的实现。但是，随着经济赶超的完成，银行中心型金融制度的不适应性也日渐显露。为此，两国都曾试图改革与经济发展阶段不相适应的金融制度，但由于遭受来自既得利益集团的强大政治阻力，改革进展不大。

随着金融危机的来临，两国均以金融危机为契机推进了金融制度改革。这是由于，在危机背景下，银行中心型金融制度的弊端暴露得更加明显，无论是政党、官僚还是国民都有强烈的改革愿望，国内更容易在改革上达成共识，推进制度改革的政治阻力相对较小。也就是说，金融危机降低了推进改革的政治成本，有利于打破既得利益集团的阻挠，从而使得金融制度改革得以实现。为此，日韩的发展经验表明，金融危机是制度变革的重要条件之一。

### 参考文献

1. (日)池尾和人. 日韩经济系统的比较制度分析 [M]. (日本)滨田市: 日本经济新闻社, 2001.
2. (日)星岳雄, 等. 日本金融体系的危机与变貌 [M]. (日本)滨田市: 日本经济新闻社, 2001.
3. (日)小林博. 中国和韩国的金融制度改革 [J]. 东北亚研究, 2004 (1).
4. 江瑞平. 激变中的日本经济 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2008.

## **Financial Crisis and Institutional Changes: the Experiences in Japan and South Korea**

Liu hong, Song jiao, Zhang xiaoming

(College of International Relations, Liaoning University)

**Abstract:** Japan and South Korea are both the typical representatives of East Asian developing countries. They have created the “economic miracle” of Asia after the Second World War. And their financial institutions provided strong support for shortening industrialization process. However, with realization of the goal of industrialization, their inadaptabilities exposed gradually. Although they began to promote the reform of financial systems in 1980s, it didn't work eventually because of the opposition from vested interest groups. The two countries' financial institutions weren't able to change radically until the flare-up of Japanese financial crisis and the Asian financial crisis in 1990s. Thus, the experiences of Japan and South Korea show that the financial crisis is one of the important conditions of the institutional transformation.

**Key Words:** financial crisis   financial system transformation   Japan and South Korea