

| 经 | 济 | 管 | 理 | 博 | 士 | 文 | 库 |

马 理 著

国有金融机构的行为扭曲 与监管制度设计



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

F832.1

23

国有金融机构的行为扭曲 与监管制度设计

马理 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有金融机构的行为扭曲与监管制度设计/马理著.
—北京: 经济管理出版社, 2006
ISBN 7-80207-563-7

I. 国... II. 马... III. 金融机构—监督管理—
研究—中国 IV. F832.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 031385 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京国马印刷厂

经销: 新华书店

策划编辑: 王光艳

责任编辑: 湛 晴

技术编辑: 蒋 方

责任校对: 张晓艳

850mm × 1168mm/32

5.25 印张

128 千字

2006 年 5 月第 1 版

2006 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—2000 册

定价: 18.00 元

书号: ISBN 7-80207-563-7/F·480

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

前 言

国有金融机构在我国金融经济体系中占有举足轻重的地位，但它也具有产出效率低下、违规操作严重、运营成本高昂等缺陷，因此研究国有金融机构的行为特点并加以诱导、规范是一个具有重要理论与现实意义的课题。

本书首先分析了国有金融机构行为扭曲的原因。我国的国有金融机构内生于实行多年的计划经济和不恰当的赶超策略，受政府的影响极其深刻。政府不恰当的规制，一方面破坏了分离均衡的甄别机制，导致国有经济低效率与社会剩余减少；另一方面又引起其演化的时间路径出现非正常振荡，迫使监管收敛于最大成本。同时，政府对国有金融机构的“偏爱”，导致国有金融企业的规模与边界不正常扩张，社会交易成本上升，运作不讲效率，违规日益严重。

然后解释了监管的两难困境并进行相关制度设计。笔者认为，当前监管效果之所以不尽如人意的原因，一方面是由于规则的漏洞与执行弱化诱发新的违规，另一方面则是由于规制没有最终落到“人”的头上，缺乏有效性。因此，笔者分析了国有金融机构经营者的经济学身份，建立起一个有中国特色的国有金融机构经营者的官僚与代理人模型，并尝试引入了子博弈精炼纳什均衡，寻求监管进程中的合理均衡。

为了从微观定量的角度进一步诠释监管，本书还引入了“监管度”的概念。监管本质上是对市场的一种扰动，由于存在非线性迭代，它有可能导致市场有序和市场混沌两种截然不同的

结果。结合复杂的动力学模型，笔者证实市场混沌确实可以从外部进行约束，并从理论上预言了任何市场秩序，都能通过监管主体的干预最终走向有序，同时为监管的前瞻性、外生性、审慎性、时滞性提供了新角度的解释。

最后，强调了在国有金融机构的治理中道德与文化约束的重要性。从律己、律人和法治三个方面论证把传统文化精华运用于国有金融机构的公司化治理并辅之以对先进文化的弘扬，尝试进行正式制度与非正式制度的有机统一，希冀搭建起一个恰当而全面的国有金融机构公司化治理的理论框架。

本书致力于对国有金融机构行为扭曲的微观产生机制与相应的制度设计进行研究，其创新之处主要有：分析了政府不恰当干预下国有金融机构行为扭曲的微观产生机制；尝试从系统论、法学与犯罪经济学的角度解释金融监管的效果为何差强人意；构建了一个有中国特色的官僚与代理人模型并在此基础上进行监管制度设计；引入复杂的动力学非线性模型探讨监管的强度与区间选择；讨论了道德规范与文化环境对监管主体与对象的行为约束。

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题意义:为什么要研究国有金融机构	2
一、国有金融机构的地位	2
二、社会责任与义务	8
三、违规的危害.....	11
第二节 全书结构安排	14
第三节 创新与不足之处	16
小结	20
第二章 相关研究综述	22
第一节 新制度经济学的分析框架	22
第二节 从厂商理论到现代代理理论	25
第三节 信任与缘系结构	30
第四节 政府与市场之争	35
小结	40
第三章 国有金融机构行为扭曲的原因	42
第一节 分离均衡与斯宾塞—莫里斯条件	42
第二节 不恰当的干预对均衡的扰动	45
一、市场条件下的两银行博弈.....	45
二、揽储风波的背后:政府的“手”	47
第三节 差分方程的时间路径	53
第四节 大公司效应	57
一、模型要素构造.....	58

二、求解违规概率与监管概率·····	60
三、规模越大越好吗·····	62
小结·····	64
第四章 监管的两难困境 ·····	66
第一节 倾斜的政策天平·····	66
第二节 监管效果为何不理想:法律的视角·····	75
一、规则漏洞诱发新的违规·····	76
二、规则执行弱化诱发新的违规·····	77
第三节 监管效果为何不理想:犯罪经济学的视角·····	79
一、最优犯罪量·····	79
二、预期收益与成本·····	81
三、要素分析·····	82
第四节 罚没刑、自由刑和生命刑的互补·····	84
小结·····	86
第五章 企业家与制度设计 ·····	88
第一节 国有金融机构缺乏企业家·····	88
一、企业家素质·····	88
二、国有金融机构为什么缺乏企业家·····	90
第二节 银行经理:一个具有中国特色的官僚与 代理人模型·····	94
一、官僚的追求目标·····	94
二、国有金融机构的经营者为什么是官员·····	97
三、银行经理的效用函数·····	100
第三节 制度安排与合理均衡·····	101
一、模型要素构造·····	102
二、求解子博弈精炼纳什均衡·····	104
三、对市场违规的再解释·····	105
小结·····	108

第六章 监管的强度与区间选择	110
第一节 监管的复杂性	110
一、系统熵与功的转化	111
二、市场有序应满足的条件	114
第二节 混沌的外部约束	116
一、有序度与扰动强度	117
二、对趋混过程的考察	122
第三节 寻找监管的合理区间	126
小结	130
第七章 非正式制度安排:道德与文化约束	131
第一节 诸子学说与国民性	131
一、儒家的仁治与诚、仁、中和	132
二、法家的法治与礼、法并举	135
三、道家的无为而治与无为、柔弱	137
第二节 继承传统文化精华	138
一、律己	138
二、律人	141
三、法治	143
第三节 弘扬先进文化	146
第四节 与正式制度安排的互濡	147
小结	148
主要参考文献	150
后记	158

第一章 导 论

本书致力于对政府干预下国有金融机构行为扭曲的微观产生机制与相应的制度设计进行研究,这是一个由国有金融机构及其衍生出来的其他概念共同组成的“丛”范畴,涉及国有金融机构的地位、国有金融机构的效率、国有金融机构的违规偏好、国有金融机构的监管、国有金融机构的经营者、国有金融机构的治理模式等,其中“国有金融机构”显然是以上所有问题的核心发散点。

多年来,国有金融机构在我国金融体系乃至经济体系中都占有举足轻重的地位,在融通资金、互济往来、国际交流、支持社会主义建设等方面发挥了巨大的作用。然而,它也具有与其他国有企业相类似的痼疾,产出效率低下、运营成本高昂、违规操作严重的现象不同程度地存在于各国金融机构中。

作为现代经济的核心,金融的安全事关全局,而对国有金融机构的监管则更是当前经济金融工作的重中之重。正如全国金融工作会议强调:维护金融安全,必须加强金融监管,整顿金融秩序,进一步完善金融监管体制,改进监管手段,提高监管水平。^①

基于以上认识,笔者认为在当前现实情况下,研究政府对国有金融机构行为的影响与转化,研究政府如何正确行使指导性职能设计合适的金融企业运作机制,研究如何充分发挥国有金融机构的比较优势与市场接轨,具有非常重要的理论与现实意义。

^① 《全国金融工作会议公报(2004)》,2004.2.10, <http://www.financial-news.com.cn>。

第一节 选题意义：为什么要研究 国有金融机构

在我国，以国有金融机构为主体的现代金融业，是商品货币经济不断发展的产物，也是社会主义社会化大生产的一种必然组织经营形式。国有金融机构特别是国有银行是国民经济各部门、各单位资金活动的总枢纽，它通过信贷、结算、现金支付、外汇收支等业务活动，把国民经济各部门、各单位的经济活动从价值形态上联系起来；通过货币的吞吐、银根的松紧、利率的高低，来影响生产的规模和结构，促进商品的合理流通，从而对社会再生产运动进行有效的调节和控制，支持国民经济协调稳定的发展。

一、国有金融机构的地位

由于意识形态和社会体制等方面的原因，我国的国有金融机构在整个金融与经济体系中占有举足轻重的地位。

早在新中国成立之初，根据“边接管、边建行”的方针，中国人民银行在接管官僚资本银行以后，就已经迅速建立起了以各地人民银行为核心的国有银行分支体系。按照行政区划，中国人民银行先后建立起总行、区行、分行、支行四级机构。在大行政区设区行，省、自治区、直辖市设分行，县设支行。在城市中，按城市规模和业务需要设立分行和支行，下设办事处、分理处；在农村的主要集镇设立营业所，办理各种具体业务。到1952年国民经济恢复时期终结时，一个由中国人民银行统一领导的国有银行管理体制初步建立。

进入“一五”时期，由于我国所有制结构趋向单一，因此以国有金融机构为主体的银行体制的集中统一进一步加强。体现在：首先，撤销区行机构加强了中国人民银行总行对全国金融活动的统一领导与管理，建立了垂直型的银行部门管理体制；其

次，由于私营工商业逐步合营转化走上国家社会主义道路，所以最初主要经营对私营工商业金融业务的公私合营银行也逐渐被吸收入了中国人民银行体系。中国人民银行成了既是国家金融管理和货币发行的机构，又是统一经营全国金融业务的经济组织。从整个金融体系看，不存在非国有的金融机构。

从“大跃进”时期到党的十一届三中全会前，我国的金融机构同国民经济其他部门一样经历了曲折发展的过程。尽管其间有有识之士提出过一些真知灼见，也进行过短暂有效的调整，但由于国家政治大环境的影响，金融工作普遍忽视客观经济规律，忽视货币、信用等经济杠杆的重要作用，金融与经济工作受到严重损害并遭遇了极大困难。但另一方面，由于中央强调搞计划经济，金融体系与金融机构的国有性质非但没有削弱反而得到了进一步的坚持和强化。

中国金融体系改革的春天是从 20 世纪 70 年代后期开始的，从那时起，按照中央经济体制改革的总体要求，金融体制的改革逐步深入，逐渐形成了一个以中央银行领导、国有银行为主体、多种金融机构并存的金融体系。主要表现在四个方面：一是中国人民银行作为中央银行的地位得到了加强；^①二是恢复和建立了若干家专业银行和综合性银行；^②三是建立和发展了非银行

① 1986 年 1 月，国务院发布《中华人民共和国银行管理暂行条例》，明确规定：中国人民银行是国务院领导和管理全国金融事业的国家机关，是国家的中央银行，这为 1995 年《中华人民共和国中国人民银行法》的颁布与实施做了良好的铺垫。如《中华人民共和国中国人民银行法》第二条规定：中国人民银行是中华人民共和国的中央银行，在国务院领导下，制定和执行货币政策，防范和化解金融风险，维护金融稳定。

② 主要有：1978 年 12 月，恢复中国农业银行；1979 年 3 月，扩大中国银行权限并从中国人民银行独立，成立中国银行和国家外汇管理总局；1981 年 12 月，成立中国投资银行；1983 年 9 月，成立中国工商银行，承担中国人民银行原有的工商信贷与储蓄业务；1983 年 1 月，把中国建设银行从财政部剥离出来并进行相关体制改革；1986 年 7 月，重新组建交通银行。

的金融机构;^①四是进行了基层金融机构的企业化试点。

第一次打破“国有独资”的概念,引入非公有经济成分的银行是交通银行。1986年7月,国务院发布了《关于重新组建交通银行的通知》,确定交通银行是全国性的综合银行,经营人民币和外币的各项金融业务。作为股份制的试点银行,它的当年注册资本金为20亿元人民币。其中中国人民银行代表国家控股10亿元,其余由地方政府、部门、企业与个人认购入股。尽管规定个人股份在资本总额中的比例不超过10%,但它开了非公有经济成分进入国有金融机构的先河。从那以后,我国的金融体系发生了缓慢然而却是坚定的变化,非国有经济成分在银行、信托、证券、保险等领域处处开花,蓬勃发展,最终形成了今天百花齐放的金融竞争格局。

但是,由于受到金融制度变迁的逻辑起点、路径依赖与社会文化的约束,在当前金融体系结构中,国有金融机构却仍然占有举足轻重的地位,这个格局和现实不独现在,在将来的很长一段时期内都不会改变。

从2003年国有商业银行与其他商业银行的资产负债比例来观察,除了某些很个别的项目,在整个银行的资产负债业务中,非国有商业银行都难以望国有商业银行项背(见表1.1、表1.2)。

而在整个金融机构信贷收支框架中,国有银行更是占到了业务的大头。从图1.1观察,国家银行信贷收支非常逼近金融机构信贷收支,说明就信贷收支而言,国有银行占据了整个金融机构同类项的主要位置。

^① 主要有:1983年9月,恢复中国人民保险公司;整顿并建立了以中国国际信托投资公司为代表的一大批金融信托机构;试办了一批集体性质的城市信用合作社;改革农村信用合作社;1986年1月,恢复邮政储蓄业务等。

表 1.1 非国有商业银行与国有商业银行资产比较 (2003)①

单位: 亿元

	非国有商业银行	国有商业银行	非国有与国有的比例
国外资产	6028. 16	35932. 06	1: 5. 96
储备资产	13860. 67	49687. 51	1: 3. 58
央行债券	863. 53	7600. 7	1: 8. 80
对政府债权	10547. 47	34711. 84	1: 3. 29
对非金融机构债权	86896. 54	371402. 6	1: 4. 27
对特定存款机构债权	7362. 49	19074. 79	1: 2. 59
对其他金融机构债权	1361. 24	35288. 6	1: 25. 9
其他资产	14033. 64	47194. 67	1: 3. 36
总资产	140933. 7	600892. 8	1: 4. 26

表 1.2 非国有商业银行与国有商业银行负债比较 (2003)

单位: 亿元

	非国有商业银行	国有商业银行	非国有与国有的比例
对非金融机构负债	109905. 9	493388. 5	1: 4. 49
对央行负债	524. 79	10574. 56	1: 20. 2
对特定存款机构负债	391. 53	787. 96	1: 2. 01
对其他金融机构负债	12957. 54	23286. 49	1: 1. 80
国外负债	652. 33	7819. 46	1: 11. 9
债券	168. 53	1. 71	1: 0. 01
实收资本	2445. 63	22039. 54	1: 9. 01
其他负债	13887. 48	42994. 65	1: 3. 10
总负债	140933. 7	600892. 8	1: 4. 26

① 表 1.1 与表 1.2 数据来源于《中国金融年鉴 (2004)》第 360 页, “国有商业银行资产负债表”; 第 361 页, “其他商业银行资产负债表”, 并综合计算。

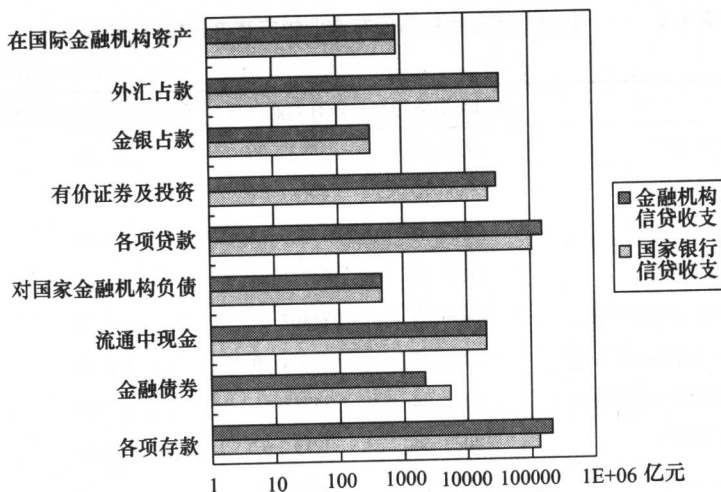


图 1.1 国有银行信贷与金融机构信贷收支比较 (2003)^①

事实上,“国有成分地位显赫”不光在金融领域,即便在整个经济领域中也是一条普适的规律。我们尝试把国有金融机构的概念恰当地外延至国有企业,有数据显示:在 2003 年的全国工业总产值中,国有及国有控股企业产值为 53407.9 亿元,集体企业的工业产值为 9458.43 亿元,港澳台投资企业工业产值为 17425.62 亿元,外商投资企业的工业产值为 26932.18 亿元,股份有限公司及企业的工业产值为 18017.06 亿元,而其他企业的工业产值为 14928.8 亿元。^② 它们相应的比例关系体现在图 1.2 中。

^① 图 1.1 数据来源于《中国金融年鉴(2004)》第 375 页,“金融机构人民币信贷收支情况”;第 376 页,“国家银行人民币信贷收支情况”。

^② 数据来源于《中国统计年鉴(2004)》第 513 页,“全部国有及规模以上非国有工业增加值和工业总产值”。

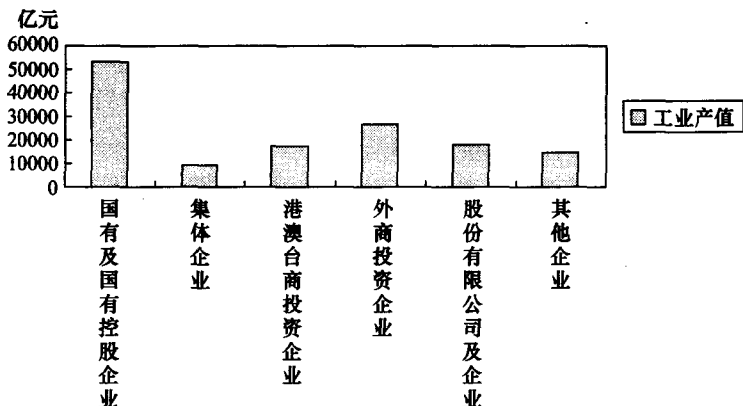


图 1.2 按所有制划分的企业产值比较 (2003)

另有一个针对国企产出的实证检验同时指出:^① 当前国民收入的大部分贡献仍然是由国有企业做出的, 国有企业的产出每增加 1 个百分点, 将导致人均国内生产总值增加 0.5975 个百分点。而在类似条件下, 集体企业、个体与其他经济形式企业的 1 个百分点的产出增加仅能分别引起 0.0154 与 0.0008 个百分点的人均 GDP 增长。相对于国有企业, 非公有制经济的贡献微弱。^②

而我国的国有金融机构作为国有企业的一个重要而特殊的组

^① 马理:《关于国有企业的贡献率, 改革以来的数据分析与实证检验》, 载《生产力研究》2004 (11)。

^② 现在有种看法, 认为随着非公有成分的蓬勃发展, 非国有经济有逐渐取代国有经济的趋势。激进派更主张国有经济的全面退出, 倡导非公有制经济的最大化与绝对化。笔者很不以该观点为然, 认为这是从逻辑上混淆了“贡献率”与“增长率”两个不同的概念。改革以来, 我国的非公有制经济特别是个体经济与其他经济成分持续迅猛增长, 增长率惊人, 但这并不代表它对当前 GDP 的贡献率就一定会高, 因为它们的起点与基数都太低, 贡献率与增长率显然是两个不同的概念。同样的理由可用于解释金融体系中国有金融机构与非国有金融机构之间的博弈均衡结果。不过应当承认的是, 如果能保持持续稳定的增长, 非国有金融机构在金融体系中的作用会越来越显著, 国有金融机构与非国有金融机构就像我国金融体系改革与发展的两只拳头, 应共同发展而不能偏废。

成部分,当然也具有与国有企业相类似的特性。因此,不论在过去、当前还是将来,我国的国有金融机构在整个金融经济领域都将无可辩驳地占有举足轻重的地位。

二、社会责任与义务

国有金融机构对金融体系与经济体系的重要性,不光体现在经济指标上,更有相当一部分缘自它所承担的社会责任与义务。

对国有经济而言,从某种意义上说,社会利益甚至超过经济利益,成为其第一位的追求目标。^①以国有企业支付的福利保险费用为例:^②1978年为69.1亿元,而1980年则猛增到119.3亿元。从1984年以后,几乎每年都增加大约100亿元的福利保险费用。1992年,我国国有企业支付的福利保险费用为1095.8亿元,1995年接近2000亿元。从1978年的69.1亿元上升到第一个千亿元用了15年的时间,而从1992年的1095.8亿元上升到第二个千亿元仅用了4年的时间,1996年我国国有企业的福利保险费用支出为2296.6亿元。

而国有企业拥有的就业人数则如图1.3所示。从图形观察,国企就业人数数额巨大。尽管从1998年开始国企的绝对就业人数开始下降,但它占全部工业企业就业总人数的比例仍然是最高的,从2001~2004年,该比例分别为68.65%、65.58%、63.11%与60.87%。当然,政府也从国有企业获得了可观的收入,图1.4给

① 此处可见国有企业与私营企业截然不同的存在逻辑,私营企业以营利为第一目标,因而是“经济理性”的。而国企无法规避的社会职能,决定了它是“政治理性”或至少部分是“政治理性”的。

② 国有企业的福利保险支出,主要有两种形式:其一是直接支付给职工个人,用于满足在职职工个人和离退休职工个人的福利需求,包括医疗卫生费、生活困难补助费、过节费、计划生育补贴、托幼费、冬季取暖费、交通补贴、探亲旅费、洗理费、住房补贴、离退休金、下岗安置费、护理费、生活补贴、丧葬抚恤救济费等;其二是直接支付给集体而职工可以享受的福利,如建立图书馆、俱乐部、操场、游泳池、疗养院、澡堂、医院、电影院、草坪、社区绿化等。

出了国有企业与集体企业上缴所得税比较的直观图示。

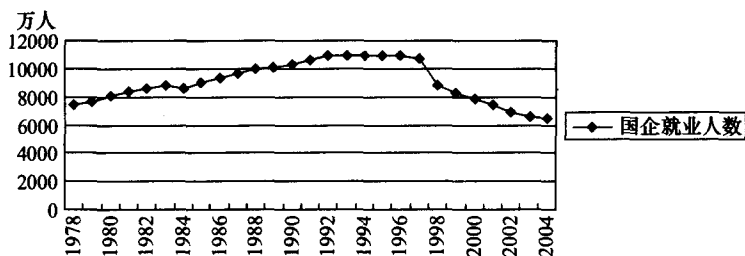


图 1.3 国有企业就业人数 (1978 ~ 2004) ①

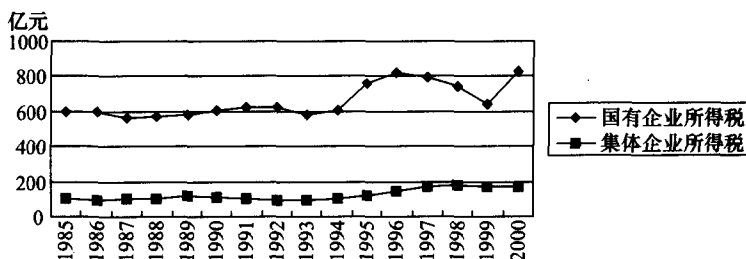


图 1.4 国有企业与集体企业上缴所得税比较 (1985 ~ 2000) ②

正是由于考虑到国有经济承担的巨大的社会责任与义务，因此使用单一经济指标衡量其对社会的贡献可能是不全面的。李培

① 数据来源：《中国统计年鉴（1993）》第 97 页，表 4-1 “社会劳动者人数”；《中国统计年鉴（1999）》第 133 页，表 5-1 “就业基本情况”；《中国统计年鉴（2005）》第 117 页，表 5-1 “就业基本情况”。

② 《中国工业经济统计年鉴（2001）》第 11 页，“各项税收收入”。另据查后续的年鉴资料，自 2001 年起，国家已不再统计“国有企业所得税”与“集体企业所得税”的具体数值。