

中国银行业竞争政策研究

ZHONG GUO YIN HANG YE JING ZHENG ZHENG CE YAN JIU

吴秋实◎著



长江出版传媒
湖北人民出版社

中国银行业竞争政策研究

ZHONG GUO YIN HANG YE JING ZHENG ZHENG CE YAN JIU

吴秋实◎著



长江出版传媒
湖北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国银行业竞争政策研究/吴秋实著.

武汉:湖北人民出版社,2014.2

ISBN 978-7-216-08153-5

I. 中… II. 吴… III. 银行业—市场竞争—金融政策—研究—中国
IV. F832.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第040685号

出品人:袁定坤

责任部门:高等教育分社

责任编辑:刘天闻

封面设计:张弦

责任校对:胡晨辉

责任印制:王铁兵

法律顾问:王在刚



出版发行:湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道268号

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

邮编:430070

开本:710毫米×1010毫米 1/16

印张:12

字数:200千字

插页:2

版次:2014年2月第1版

印次:2014年2月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-216-08153-5

定价:30.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

前 言

竞争政策被誉为“维护经济自由的宪法”和“自由企业的大宪章”，在保护和促进市场经济中的竞争发挥着重要作用，是政府在市场经济中干预和规范企业市场行为的重要工具之一，是法律化的经济政策。1890年美国国会通过《谢尔曼法》标志着人类历史上竞争政策的诞生。到目前，已有越来越多的国家通过立法制定了竞争政策。

在过去很长一段时期内，银行业因被视为特殊行业而将其作为竞争政策的适用除外，不受竞争政策调整，但从20世纪60年代起，各国逐渐取消了对银行业的豁免，开始将其纳入到竞争政策的调整范围之内。司法态度转变的原因有两个方面：其一，银行业本身在不断转型和调整过程中，银行业内部以及外部的市场竞争状况发生了很大的变化，针对其中出现的一些可能扭曲市场竞争秩序行为，有必要引入竞争政策来进行干预和规范；其二，通过不断的学术研究，人们对于银行业竞争及其可能带来的影响有了新的认识。早在20世纪30年代，公共政策制定者在经济大萧条之后，开始信奉银行业竞争会导致银行不稳定的观点，认为如果想要保证银行业的稳定，通过限制行业竞争、牺牲一定的效率是有必要的。时至今日，越来越多的学术研究对这种观点提出了质疑。

银行业竞争的学术研究按其研究方法的不同大体可以分为两种，一种是产业组织方法，即借助产业组织方法来研究不同市场结构下银行的价格和产量竞争、市场准入、退出等问题。在这类研究中，结构—行为—绩效范式（Structure-Conduct-Performance, SCP）具有广泛的影响力；另一种是金融中介方法，即基于金融中介理论来考察银行业竞争对银行发挥某一特定经济功能的影响。这两种方法都存在各自的缺陷，产业组织方法将原本用于制造业行业研究的产业组织理论直接移植，用来分析银行业竞争问题，在很大程度上忽略了银行的产业特性；而金融中介方法虽然注重对于银行本质和其特有经济功能的发掘，但大多采用局部均衡分析，仅从所关注的银行某种经济功能角度来考察有利于银行发挥该功能的银行市场结构。鉴于上述这两种研究方法彼此存在着互补性，目前在银行业竞争问题研究中，综合采用两种方

法之长的趋势明显。

由于银行在经济运行中所处的特殊地位，在制定银行业竞争政策时的要考虑两个方面的关系：其一，银行业竞争与经济绩效之间存在怎样的关系；其二，银行业竞争与银行业稳定之间存在怎样的关系。根据 SCP 范式，市场结构、厂商行为与经济绩效之间存在单向因果关系，按照该范式提出的“市场势力”假说 (Market-Power Hypothesis, MPH)，银行业市场垄断程度越高，在位银行就越能利用其市场势力攫取垄断租金；与此相对立的“效率—结构”假说 (Efficiency-Structure Hypothesis, ESH) 对 SCP 范式所强调的单向因果关系提出质疑，认为在市场竞争过程中，有效率的银行获取更大的市场份额是竞争的自然结果。这种假说反对“市场势力”假说所要求的政府制定竞争政策来干预市场结构的主张，认为政府应当对本质上属于竞争结果的市场结构采取一种放任的态度。“市场势力”假说与“效率—结构”假说都特别注重对市场结构的分析，并且把绩效的概念仅仅界定为在位银行的经济绩效，忽视了银行本身在宏观经济运行中所发挥的特殊经济功能。现有的研究把绩效概念的范围扩大到银行的信贷可得性、信贷资金配置效率。虽然目前的研究结论仍然较为模棱两可，但是越来越多的近期研究倾向于认同保护和促进银行市场的竞争有助于提高银行业微观和宏观绩效。

银行业竞争与银行业稳定之间是否存在此消彼长的关系，这一直是引起广泛争议的问题，也是直接影响到银行业竞争政策的创制和执法的关键问题。在目前的学术研究中，尚未得出被广泛接受的研究结论。虽然仍然有很多支持传统信条的主张，但是进一步深入的理论探索和经验证据正动摇着传统信条的可信度，很多研究表明，在资本充足率、信息披露、存款保险制度以及银行间关联度等银行业基础制度建设得以加强后，银行业市场竞争与银行业不稳定程度之间并无显著的相关关系。

总体趋势上看，我国银行业改革进程的竞争程度是在逐步提升的，但考察 1998 年至 2004 年和 2007 年至 2012 年两个阶段内我国银行业的竞争、绩效和稳定性之间的关系，可以发现我国银行业在这两个阶段分别呈现出“高垄断—低绩效—稳定性差”和“竞争加剧—绩效提升—稳定性增强”的阶段性特征。对于这种阶段性特征以及动态变化，很难用产业组织方法或金融中介方法加以合理解释。通过分析我国银行业制度变迁过程可以发现，我国银行业制度变迁的初始禀赋条件以及所选择的制度变迁路径，决定了我国银行业体制改革相对于其他产业而言具有滞后性，很难触及其传统国有产权制度等制度内核，因而导致在很长一段时期内，我国银行业处于高垄断、低绩效和

稳定性差并存状态。但是，在改革过程中，由于多方面因素已经促使我国银行业制度变迁模式逐渐从以往政府的强制性制度变迁向诱致性变迁转化，而政府也试图通过提供有助于资源配置效率提高和节约交易成本的银行制度来间接获取收益，所以我国银行业改革已经进入到触及传统制度核心的阶段了。

如何深化我国银行业在这个阶段的改革？单纯依靠直接的产权制度改革是不可能的。因为，产权制度本来就是利益集团博弈的结果，是代理人竞争的产物；给定某种竞争秩序，最终会产生一个与之对应的产权制度安排。所以，我国银行体制改革中，产权制度改革不应是银行业改革的根本手段，而应是在一个严格有序的、摒弃所有权歧视的银行市场竞争环境中，通过竞争最终得以实现的结果。银行市场竞争环境的建立有赖于银行业竞争政策的保护和促进。因此，制定和切实实施我国银行业竞争政策是保证我国银行业下一阶段改革成功的关键所在。

为了保护和促进我国银行市场竞争环境的建立，未来在创制和实施我国银行业竞争政策中：①在总体立法原则上，我国银行业竞争政策应具有竞争中立性和灵活性，竞争中立性应该集中体现在竞争政策制定和实施中对以往所有权歧视做法的摒弃；②在银行业竞争政策调整的相关市场上，应偏重关注贷款市场的限制竞争行为；③对于垄断的认定，我国银行业竞争政策应针对垄断行为加以认定，并在认定原则上采取合理原则；行政垄断应当作为银行业竞争政策的主要调整对象；④在银行业竞争政策的立法体例上，应修订《商业银行法》，将银行之间限制竞争性卡特尔协议、市场支配地位的滥用、银行市场的集中与合并以及各种不正当竞争行为在该法中进行规定。修订后的《商业银行法》作为银行业竞争政策的特别法存在，而以《反垄断法》和《反不正当竞争法》为普通法；⑤在执法机构设立上，应采取以竞争政策执法机构为主、银监会为辅执法机制；⑥为保证银行业竞争政策的诉权实现，在原告资格确定的标准上应采用“利益范围标准”，并且，反垄断主管机构应当成为诉讼的重要主体。同时，为确保银行业竞争政策的司法效率，损害赔偿额的确定应兼具补偿性和威慑性。

目 录

第一章 引言	1
第一节 选题背景与意义	1
第二节 研究对象的概念界定	5
第三节 国内外研究现状	7
第四节 研究思路与框架	10
第五节 技术路线、研究方法与创新	12
第二章 竞争政策的经济理论基础及其实践	15
第一节 竞争政策的经济理论基础	15
第二节 各国的竞争政策实践	23
第三章 银行业竞争政策的特点及其实践	34
第一节 银行业竞争政策的特点	34
第二节 主要工业化国家银行业竞争政策实践	45
第四章 基于产业组织理论的银行业竞争研究	50
第一节 银行业竞争的测度	51
第二节 银行业竞争的厂商理论	55
第三节 银行业竞争的 SCP 范式	63
第五章 基于金融中介理论的银行业竞争研究	72
第一节 金融中介理论的一般性研究思路	73

第二节	银行业竞争与信息生产	76
第三节	银行业竞争与流动性保险	83
第四节	银行业竞争与受托监督	87
第六章	制定银行业竞争政策的依据	93
第一节	银行业竞争的特性与竞争政策的制定	93
第二节	银行业竞争与经济绩效	96
第三节	银行业竞争与银行业稳定	105
第七章	我国银行业的竞争、绩效与稳定性	113
第一节	我国银行体制竞争性趋向改革的回顾	113
第二节	对我国银行业竞争程度的测度	121
第三节	我国银行业的竞争—绩效关系	132
第四节	我国银行业的竞争—稳定性关系	138
第八章	我国银行业竞争政策的创制和实施探析	153
第一节	我国银行业竞争格局的制度变迁分析	153
第二节	改革的侧重点应是竞争环境还是产权改革	156
第三节	竞争政策的引入与我国银行业稳定	161
第四节	我国银行业竞争政策制定探析	162
第九章	结语	168
第一节	基本结论	168
第二节	本书进一步研究方向	171
	参考文献	173

第一章 引言

第一节 选题背景与意义

20 世纪 60 年代以来,在金融自由化和全球化程度不断加深,金融市场日益成熟,现代微观金融理论迅速发展以及计算技术和通讯技术在金融业广泛应用等诸方面因素的综合作用下,传统意义上的商业银行业不仅越来越多地受到来自金融市场的竞争压力,其产业内部的竞争程度也在不断提高。

令人迷惑的是,银行业竞争加剧的趋势是以一种具有悖论性质的形式呈现出来的。一方面,在各国放松银行监管之后,银行业市场的准入门槛大幅度降低,潜在的市场进入增强了市场的竞争程度,同时,各种非银行金融中介机构大量涌现,专业从事商业银行传统业务链的某个环节的业务,并与商业银行展开激烈的竞争。时至今日,几乎在银行的每个业务领域,竞争程度都日益加剧,这迫使商业银行必须在产品设计、产品定价、服务质量、业务条线、业务流程、管理方式、内部组织结构以及外部组织形式上都不断作出调整,以适应新的竞争格局。但在另一方面,我们又可以观察到,在很多国家的银行业内,在经过数次银行购并浪潮后,银行业市场集中度等指标都显著提高了,而根据产业组织理论判断,市场集中度提高则意味着市场的垄断程度提高了。

虽然世界各国的金融体系存在较大差异,但按照传统的金融体系类型划分方法,根据占据主导地位的融资渠道的不同,大体可以将各国金融体系分为“银行主导型”和“市场主导型”两类。然而,即便是在典型“市场主导型”的美国,其金融体系的基础也根植于银行业。由此可见,在任何一国的社会经济运行中,银行业都具有极其重要的地位。这种重要性源于银行业所能发挥的特殊经济职能,具体包括:①提供具有一定公共物品属性的支付系统;②为从事大规模、技术上不可分的企业提供融资机制;③为跨时间、跨地域和跨产业的企业提供转移经济资源的途径;④为管理不确定性和风险控制提供手段;⑤提供处理不对称信息和激励问题的方法。

银行业能发挥特殊经济职能的性质决定了它是具有巨大经济外部性的特

殊行业,当一国银行体系处于健康、有效率运行状态时,它能直接促进一国经济增长和社会福利水平的提高;反之,如果一国银行业运行出现问题,它巨大的经济负外部性也会给一国经济予以沉重的打击。因此,各国在制定与银行业相关的公共政策方面,都会采取非常谨慎的态度。

广义上讲,被大多数西方学者誉为“维护经济自由的宪法”和“自由企业的大宪章”的竞争政策,是指所有那些为保护和促进市场经济中的竞争而采取的行动措施、制定的法律条例和设立的监察实施机构的总和,^①其主要政策手段是竞争法。在西方国家竞争政策的实践过程中,在相当长的一段时期内,各国都将银行业作为一种特殊行业,认为它不是一种商业形式,而将其作为竞争法的适用除外而予以豁免。这种态度的形成可以追溯到 20 世纪 30 年代。正如欧洲中央银行执委会委员派多亚夏欧帕(T. Padoa-Schioppa)^②在一次银行业竞争国际研讨会上致辞所介绍的那样:“在 20 世纪 30 年代爆发银行和金融危机后,许多国家采取了立法变革以应对危机。变革举措的思想基础是,为了保持银行业和金融产业的稳定,必须对竞争加以限制。这一基础性命题正是美国、意大利和其他许多国家在当时引入立法变革的根源之所在。”

由此可见,在西方国家,虽然自由竞争是极其重要的政治信念,竞争能提高经济绩效、改善社会福利的观念为社会公众广泛地接受,但站在公共政策制定者的角度来看,在政策目标的优先性地位上,保证银行业的稳定要比允许银行之间展开自由竞争更为重要。他们长久以来信奉的信条是,银行业竞争与银行业稳定之间存在着此消彼长(Trade-off)的关系,竞争加剧可能会导致诸如银行破产、银行恐慌等一系列不利于社会的后果。因此,当银行业在面临促进自由竞争与保持稳定的冲突时,保持稳定具有优先性,在必要时,甚至可以通过采取限制银行业竞争的措施来确保银行业的稳定。这种信条使得当时的公共政策制定者在制定竞争政策时,往往将银行业作为竞争政策的适用除外,予以反垄断执法上的豁免。

随着时间的推移,经济理论的不断演进使得竞争政策的经济理论基础发生了很大的变化,进而推动了竞争政策价值观基础的变动以及竞争政策的演进。与此同时,银行业也发生了巨大的变化,这些变化体现在其市场结构、行业内的分工合作方式、银行所提供的金融服务结构等各个方面。在西方国家

^① 陈秀山. 现代竞争理论与竞争政策[M]. 北京:商务印书馆,1997:133.

^② 派多亚夏欧帕,1940—2010,欧洲著名银行家、经济学家,2006 年至 2008 年间任意大利经济部长。

金融监管部门逐渐放松对银行业管制同时,竞争政策执法部门开始取消了对银行业反垄断执法的豁免,将其逐步纳入竞争政策的调整范围之内了。目前,虽然各国在对银行业实施竞争政策的具体制度安排上存在着较大差异,但总体上,其主流趋势是不再将银行业视为竞争政策豁免对象。银行业竞争政策的这种转变让人们不得不重新审视与之相关的重大理论问题,其一,在银行业内,提高竞争程度是否会有助于改善和提高经济绩效?其二,银行业竞争与银行业稳定之间是否存在着此消彼长的关系?

我国银行体系的产生和发展过程与西方国家银行业的自然演化历程迥异。在我国经济转轨过程中,受到我国税收制度难以有效获取金融剩余,公共财政能力不足的转轨初始条件以及让权放利、变“聚财于国”为“藏富于民”的改革路径等多种因素的共同作用,从改革伊始,我国银行业就承担着为国家获取金融剩余的任务,从而发挥了“准财政”的职责。由于我国银行业在整个经济转轨过程中承担着沉重的转轨成本,国家在主导对它的强制性制度变迁过程中,一方面要尽可能地通过银行部门来获取廉价金融资源以维持、维护公有产权在产权制度中主导地位,^①另一方面又必须根据经济转轨以及参与国际分工合作的程度,推进我国银行体系的市场化。政府不断在两种存在对立、摩擦的目标之间进行取舍,使得我国银行体系的演化不免出现反复,其市场化程度也远低于其他非金融部门。对于政府而言,保持银行业的高垄断性不但便利国家通过控制我国银行业的主体——国有银行——来控制整个产业,而且高垄断性带给银行业的垄断租金也可以补贴国有银行所承担转轨成本,使之不至于过于脆弱。所以,在我国经济体制改革进程中的很长一段时期内,我国银行业保持较高的垄断性既是银行业发展的现实,同时也是政府的合意选择。然而,随着经济体制改革的不断深化,在我国银行业制度变迁过程中的诱致性变迁的色彩逐渐浓重起来,其他社会经济部门自发产生的对于现代化金融服务的需求,客观上推动了我国银行业只能沿着市场化导向的方向发展。

如同经济大萧条对西方国家的银行业竞争政策产生了重大影响,在我国

^① 例如,我国《商业银行法》第41条第2款规定(2003年12月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议在《商业银行法》修订中,已经删除了该条款)，“经国务院批准的特定贷款项目,国有独资商业银行应当发放贷款。因贷款造成的损失,由国务院采取相应补救措施。具体办法由国务院规定”。这一规定表面上看是赋予国有独资商业银行一项义务,但由于国务院批准的特定贷款项目,通常都是一些重大项目,加之因贷款造成的损失由国务院补救,因此,承接这样的贷款项目对国有独资商业银行有益无害。

银行业发展过程中,两个重大历史事件也留下深刻的烙印。一是1997年东南亚金融危机的爆发,由于国有银行历年来承担经济转轨成本所累积的风险在当时也凸显出来了,东南亚金融危机之后,出于金融稳定的考虑,中央政府明显加强了对国有银行的控制,其标志是1997年《中共中央国务院关于深化金融改革,整顿金融秩序,防范金融风险的通知》,和此后成立的中央金融工作委员会所建立的垂直领导国有银行高层人事的权力机制。在加强行政控制的同时,中央政府也认识到加快推动银行业市场化的必要性,开始加大力度推动国有银行从专业化银行向商业化方向的改革;另一重大历史事件则是2001年加入WTO。由于我国在“入世”谈判中承诺了于2006年底全面对外开放银行市场,如何按照国际标准重建我国银行体系,增强其竞争力也就成为了当时我国政府最亟待解决的问题,为此,从2004年起,我国政府开始对国有商业银行进行大规模财务重组,并实施了股份制改造。

当我国银行业的制度变迁同时受到政府强制性制度供给、自发产生的诱致性变迁以及诸如《服务贸易协定》、《巴塞尔协议》等外来强制性制度等三方面因素影响时,以往由政府主导而形成的银行业垄断格局就开始出现松动了,银行业竞争程度趋于增强。可以预见这种格局将会加速调整,我国银行业将会进入一个市场竞争日益激烈的发展阶段,与之相伴随的是,各种限制、扭曲市场竞争的行为也会大量发生。

在经过十多年漫长的酝酿过程之后,2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《反垄断法》,并于2008年8月1日起开始正式实施,这是我国竞争政策创制和实施的发端。^①在我国实施竞争政策五年后的今天,我们有必要探讨一个重要的问题,即,我国是否应当借鉴西方国家银行业竞争政策实践的经验,创制中国的银行业竞争政策,来保护我国银行业的竞争?这正是本书试图系统研究的课题。

^① 创制,创制性立法(Creative legislation)是指行政机关为了填补法律和法规的空白或者变通法律和法规的规定以实现行政职能而进行的立法。

第二节 研究对象的概念界定

一、商业银行

本书所研究的银行是指商业银行(Commercial Bank),它是各国金融体系中最最为重要的金融机构类型,其经营模式与其他同样冠以银行称谓的投资银行(Investment Bank)、商人银行(Merchant Bank)等金融机构不同,虽然在现实世界中银行的业务经营范围有分业和混业之分,但在本书中,商业银行是“提供活期存款和发放贷款的机构”。^① 这一定义的经济表述为,商业银行是这样的一种金融中介组织机构,在该组织机构中,同时开展两种不同的业务活动,这两种活动反映在其资产负债表两个方面。其一,在负债方,商业银行吸纳存款,该活动涉及一种无风险的见索即付的索取权的发行,即活期存款,凭该索取权,持有者可以随时按事先约定的给付向银行提出现金索取;其二,在资产方,银行发行贷款,该活动涉及从借款人处有成本地获得信息,并以此为基础对其提供贷款,这使得银行取得并持有有一个对借款人的缺乏流动性的索取权。

银行之间展开的竞争通常是发生在一定的市场范围之内,如果不同市场彼此分割开来或是市场范围过大,使得竞争不可能发生,银行业竞争就无从讨论了。这个市场范围可以从产品以及地理范围两个方面来进行界定。因为银行所经营的产品往往具有较强的同质性,所以我们通常将由能相互替代的同类产品视为一个产品市场;就地理范围的市场概念而言,银行所提供的产品具有地域性。比如存款人通常不会到遥远的地方去存款,而银行也不会在其经营的地理范围之外,向那些很难获取相关信息的借款人提供贷款。另外,由于在银行的批发资金业务领域,资金需求者通常具有很强的谈判实力,并且可以在全球市场上寻求融资,批发业务市场是近乎完全竞争的,所以,学术研究所探讨的银行业竞争主要是指发生在银行零售业务领域的竞争。

^① 这是美国1971年银行法(The U. S. Banking Act of 1971)的定义。而在Freixas和Rochet(1997)的《微观银行学》一书中,银行被界定为“一个主要从事吸收公众存款和发放贷款的机构”,并且强调“商业银行的典型特征是存、贷密不可分”。

二、竞争政策

竞争政策是一个比较复杂的概念,它涉及三个层次的含义。

狭义竞争政策主要是以具有刚性的竞争法为表现形式,是针对企业限制竞争的协议、滥用市场支配地位以及试图通过购并建立市场支配地位的一套法律和法规,是鼓励自由和公平竞争的法律制度,它以竞争法为核心,通过一些具体的规则对不正当竞争或限制竞争的行为加以规制和调整。竞争法通常是由《反垄断法》和《反不正当竞争法》两种法律组成的。因为这两种法律都是以竞争行为或者竞争关系作为调整对象,因而统称为竞争法。在这两种法律的具体立法上,不同国家之间的立法模式差异较大,比如,美国、匈牙利和我国台湾地区采取的是合并立法模式,将反垄断法和反不正当竞争法统一规定在一部法律中,而德国、日本、韩国则采取分别立法模式。由于竞争法是通过发挥“事后调节”功能来保护竞争的,而在各国的竞争政策实践中,这种“事后调节”并不能充分实现政策目标,因此,各国往往还会综合运用多种其他的政策手段或工具来保证市场机制的有效运行,从而产生了竞争政策的广义概念。

广义上讲,竞争政策是指一整套由政府实施的,用以决定市场竞争条件并籍此来保护市场竞争,控制潜在妨碍竞争的商业行为的措施和工具,是所有为保护和促进市场经济中的竞争而采取的行动措施、制定的法规条例和设立的监察实施机构的总和。一些国际性组织对竞争政策的广义含义定义更为宽泛。比如,世界贸易组织认为,竞争政策的概念应该包括竞争法和其他旨在促进经济发展的竞争的相关措施,如部门管制和私有化政策。而联合国贸易发展会议则认为,广义竞争政策应该包括与市场竞争相关的所有政策,诸如贸易政策、调控政策和政府为处理私营或公共企业的限制竞争行为所采取的各种政策。根据这种概念界定,广义上的竞争政策可理解为是国家权力机构旨在保护和加强市场竞争的纵向的、非市场的制度安排,一切有利于竞争的政策,如反垄断政策、私有化政策、放松规制政策、取消政府补贴政策、对外开放政策以及贸易自由化政策等,都被视为是相互作用的竞争政策的组成部分。换言之,广义上的竞争政策以“促进竞争”为目标,涵盖了为维持和发展竞争性市场机制而采取的各种公共措施。

此外,在某些学者看来(金泽良雄,2005),由于一国经济政策并非仅仅以维护市场竞争机制为唯一目标,在维持和促进竞争的政策之外,还存在促进垄断或限制竞争的政策,如政府对贸易施加关税或非关税壁垒、对外国投资设立障碍、对市场交易及其价格进行控制、提供国家补贴等。因此,这些为了促进

垄断的政策,或是为了限制竞争的政策,也可称之为有关竞争的政策,这个层次上的竞争政策不仅涵盖了“促进竞争”的内容,还将“限制竞争”的政策也纳入到了竞争政策的范围,是竞争政策最广义的定义。

三、银行业竞争政策

从字面意思来理解,银行业竞争政策就是指在银行业内制定和实施的竞争政策。这种理解是正确的,但在银行业竞争政策的具体制定和执法过程中,该概念就显得比较模糊了。其原因在于,银行业竞争政策与银行监管(Bank Regulation)措施在内容上有一定的重合,并且,在各国银行竞争政策实践中,竞争政策执法部门和金融监管部门对于银行业竞争的管辖权也有不同程度的分享。因此,银行业竞争政策可能与银行监管发生概念的混淆。例如,在弗雷德里克·S.米什金(F. S. Mishkin)所著的《货币金融学》教材中,米什金将银行业竞争政策看作是一种银行监管手段,并且提出,“不断加强的竞争也能够增强银行从事更大风险活动的道德风险动机。竞争加强导致的结果是,盈利能力的下降促使银行家为了努力保持先前的利润水平而从事更大的风险活动。这样,许多国家的政府制定了一些使银行免于竞争的规定。……尽管管制性竞争维持了银行业的健康,但限制竞争也有着严重的弊端:消费者需要支付更高的费用,同时降低了银行机构的效率,银行间无法出现激烈竞争。这样,尽管信息不对称的存在使得限制竞争规定看上去是合理的,但并不意味着这些规定是有益的。事实上,最近工业化国家政府限制竞争的动力逐渐减弱”。^① 不同于米什金的界定,本书所探讨的银行业竞争政策不属于银行监管范畴,而是属于竞争法的范畴,意欲探讨的是通过运用竞争政策来调整银行业的竞争问题。

第三节 国内外研究现状

对银行业竞争政策的研究属于应用层面的问题,其理论基础建立在对银行业竞争问题的学术探讨之上。在研究方法上,由于在很长一段时期内西方主流经济学对金融经济一直采取忽视的态度,认为金融经济仅仅只是覆盖在实物经济之上的一层面纱,因此,对银行业竞争的探讨和对银行本质的研究几

^① 弗雷德里克·S.米什金.货币金融学(第六版)[M].北京:中国人民大学出版社,2005:272-273.

乎是在同一时期开始萌芽和发展,并在理论演进过程中相互促进的。在本书中,我们按照所采用的研究方法分类,将相关文献大体分为两类,一是产业组织方法,一是金融中介方法。

产业组织方法类文献主要运用厂商理论以及产业组织理论的分析工具来探讨银行业市场的竞争问题,克雷恩(Klein, 1971)对于完全垄断市场条件下银行最优行为的讨论可以被看作是这一类文献的起点。这类文献一般忽略银行业不同于其他产业的特性,着重探讨不同类型市场条件下个体银行的最优决策行为、市场的均衡价格(存贷款利率)、产出(信贷供给)以及垄断造成的社会福利损失,等等。由于传统产业组织理论中 SCP 范式及其提出的相关假说具有巨大的影响力,因此在这类文献中,探讨银行业市场结构、银行行为与银行绩效的研究数量繁多。总体而言,这一类型研究得出了一些重要的结论,并对公共政策制定产生了较大的影响,然而,作为一种分析框架,它忽视了银行业特性,将原本用于制造业市场竞争研究的方法直接移植用于分析银行业竞争,使得这类研究在方法论上存在很大的缺陷。

相对于前一类文献直接探讨银行业竞争问题而言,第二类文献似乎远离了我们所关心的主题。利兰德和派尔(Leland & Pyle)于 1977 年提出了“金融中介可以降低单位信号显示成本”命题,可以看作是现代金融中介理论的发端。此后,金融中介理论致力于从理论上论证,在现实世界中除了通过金融场所进行的直接融资交易之外,金融中介所代表的间接融资的存在具有怎样的合理性。虽然金融中介理论并没有直接论述银行业竞争问题,以及是否存在某种最优的银行市场结构等问题,但是,它能帮助我们更加深刻地理解银行的本质以及银行所特有的经济功能,从而有助于我们在产业组织方法之外审视银行业竞争本身的特性。基于金融中介理论的金融中介方法主要探讨银行市场竞争对银行发挥某一特定经济功能的影响,进而寻求最有利于银行发挥该经济功能的合意市场结构。

上述研究方法上存在的分野导致了研究重点上的不同:在产业组织理论框架中开展的研究,尤其是基于 SCP 范式的研究,着重探讨银行市场结构与银行经济绩效之间存在的关系。实证研究也侧重检验“市场势力”假说和“效率—结构”假说在银行业中是否成立。这个系列的研究发展出一些有用的实证研究工具,包括对银行市场竞争程度的结构性和非结构性测度方法,对银行规模效率、范围效率以及 X 效率的测算方法;而从金融中介理论出发的研究则偏重从银行所发挥的某种特殊功能来探讨银行业竞争带来的影响。根据金融中介理论的基本理论贡献分类,这一系列的研究探讨银行业竞争对银行发

挥流动性保险、信息生产、受托监督等功能的影响。显然,在研究内容上,上述两大类研究应该是相互支撑、融合的。并且,前一类研究所偏重探讨的银行业竞争与银行经济绩效,以及后一类研究最终要寻求的银行业竞争与银行业稳定内在关系的结论,恰好构成了制定和实施银行业竞争政策两个最根本的依据。

国内对中国银行业竞争的规范研究始于 20 世纪 90 年代末期,何亮(2005)主要从厂商理论视角研究银行业竞争问题,但并未涉及我国银行业竞争政策层面。杨大光(2004)、吴秋实(2006b)、刘长霞(2008)较早对我国银行业反垄断规制问题作了探讨,到 2010 年之后,更多研究者对此问题产生了学术兴趣,并形成了一批直接研究成果(房树人,2010;郁方,2010;赵园园,2010;薛峰,2011)。在与本研究主题关联密切的相关研究中,除了法学学科门类的研究之外,从所运用的研究方法看,大多数的研究都是在产业组织理论的框架下,基于 SCP 范式对我国银行业竞争问题展开的(杨德勇,2004;王颖捷,2004;周小全,2003),很少有人对这种研究方法在银行业竞争中的适用性提出质疑,^①郭军(2003)以《银行业竞争与银行不稳定性的关系:基于银行功能冲突视角的研究》为题的研究是国内少有的从金融中介理论出发展开的探讨。从研究内容上看,在相关研究中,周闽军(2005)以《中国银行业竞争问题研究》为题简要地探讨了银行业竞争政策的特殊性以及实施的必要性,但在其论述中,银行业竞争政策与银行监管是混同的概念;晏宗新(2004)以《金融业管制与竞争理论研究》为题研究了我国金融监管模式的选择,其中部分内容基于产业组织理论分析了银行业管制与竞争问题,但未能探讨银行业竞争政策的创制和实施;汪鑫和卞翔平(2004)以《银行法的效率目标与银行竞争规则》为题从法学角度简要探讨了银行业竞争政策问题;黄宪(2000)、赵旭(2001)分别以《市场经济中银行效率和社会成本》、《中国银行效率研究》为题研究了我国银行业的经济绩效,在他们的研究中,不仅探讨了我国银行业效率问题,并且还从社会成本角度探讨了银行效率与银行稳定性之间的关系。本书可以被视为是上述研究在银行业竞争政策层面的延伸。

^① 刘伟和黄桂田(2002)、陈晓莉(2004)、吴秋实(2006a)分别探讨了标准产业组织理论和 SCP 范式在银行业竞争研究中的适用性问题。