

三农书系

民族地区 农村金融体系的构建： 反垄断管制放松背景下的研究

郭利华◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

013045444

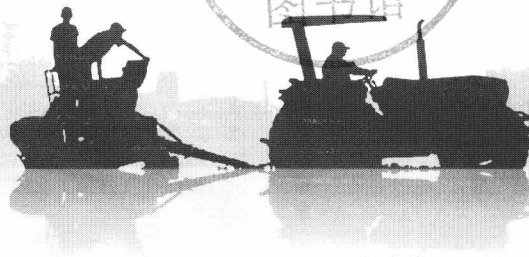
F832. 35
45

三农书系

本书受国家民族事务委员会科研项目经费资助，项目号08ZY14

民族地区 农村金融体系的构建： 反垄断管制放松背景下的研究

郭利华◎著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

F832.35
45

内容提要

反垄断管制放松是 20 世纪 60 年代以来各国经济管制领域的新变化, 这种变化对农村金融市场的影响尤为关键。2006 年年底, 银监会关于开放农村金融市场, 促进多元竞争的决定是该领域反垄断管制放松的具体表现。在反垄断管制放松的大背景下, 农村金融市场体系的构建需要有新思路和新办法。民族地区农村金融市场有着自己独特的市场环境、文化背景、历史沿革和区域特征, 在此基础上构建适合其特点的竞争的、多元的、小型化的金融市场体系是发展的趋势, 值得认真思考和研究。

责任编辑: 宋 云 责任出版: 刘译文

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区农村金融体系的构建: 反垄断管制放松背景下的研究/郭利华著. —北京: 知识产权出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5130-1935-4

I. ①民… II. ①郭… III. ①民族地区-农村金融-研究-中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 048646 号

民族地区农村金融体系的构建: 反垄断管制放松背景下的研究

MINZUDUQU NONGCUN JINRONGTIXI DE GOUJIAN: FANLONGDUANGUANZHI FANGSONG BEIJINGXIA DE YANJIU

郭利华 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8388

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 720mm × 960mm 1/16

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

字 数: 233 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860 转 8240

责编邮箱: hnsongyun@163.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 13

印 次: 2013 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

ISBN 978-7-5130-1935-4/F · 597 (4778)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

从金融需求的角度看，民族地区农村金融的发展首先具有重要的政治意义，一方面它是为了发展经济稳定边疆的需要；另一方面在部分地区，也是为了对部分少数民族弥补历史旧账，进行感情补偿的需要。从现实情况看，民族地区特殊的自然地理环境决定着民族地区所需要的是零星分散、额度小、供给及时的金融服务。

从金融供给的角度看，民族地区农村金融在制度变迁的路径选择方面，却存在诱致性因素不足使自发的制度变迁无法完成，而政府主导的强制性制度变迁引致农村金融供给的垄断性布局以及农村金融与经济疏离、农村金融服务缺失等问题。

为解决金融供给与需求的矛盾，从实践上，有几个问题亟须厘清，这也正是本课题的主要研究内容与预期研究目标。

民族地区正式金融发展有何创新模式？有否推广的空间？正式金融组织的绩效评价体系如何建立？非正式金融的发展有何地区差异？在不同民族地区，非正式金融的覆盖面究竟有多大？和其他地区相比，民族地区民间资本阳光化的需求与可能性如何评判？民族地区新型金融机构的发展情况如何？村镇银行、资金互助社、贷款公司三种创新形式哪种更适合民族地区实际？更符合合作金融本质的资金互助社是否应该在民族地区得到大的发展？民族地区农村金融发展中政府应该扮演什么角色？民族地区有哪些适合地区实际的金融发展形式？这对推动当地经济的发展起了什么样的作用？

目 录

第一章 反垄断管制放松与金融业反垄断管制的基本理论问题 ...	1
一、垄断的基本含义	1
二、管制与反垄断管制的基本含义及反垄断管制放松的原因	3
三、金融管制与金融业反垄断管制的界定	8
四、世界金融业管制变化趋势与理论背景	10
五、金融业管制放松与我国农村金融管制实践	14
第二章 民族地区金融需求的特殊性	17
一、民族地区特殊的地理环境决定金融需求的特殊性	17
二、民族地区金融需求的特殊政策意义	23
三、民族地区农业的产业特质：传统农业定位	26
第三章 民族地区金融体系的存量调整——农信社改革	29
一、相关概念的界定	29
二、信用合作理论的演变与合作金融组织的发展	30
三、民族地区农信社的发展背景	45
四、民族地区农信社的发展现状	50
五、民族地区农信社改革概述	56
六、民族地区农信社发展探索	65
第四章 民族地区农村金融的增量改革——新型金融机构的 建立和发展	79

一、民族地区金融改革的理论基础	80
二、民族地区新型金融机构的发展现状及问题	87
三、建立区域性、多元化、小型化的新型金融机构体系	99

第五章 农信社改革实践调研之一——包头市农信社

小额信贷分析	110
一、农信社小额信贷概况	110
二、包头市农信社小额信贷发展现状	117
三、包头市农信社小额信贷实地调查研究	123
四、包头市农信社小额信贷发展的政策建议	137

第六章 农信社改革实践之二——海拉尔农信社

经营绩效分析	143
一、海拉尔农信社经营现状	143
二、海拉尔农信社经营绩效评价体系	145
三、海拉尔农信社经营绩效评价	147
四、总结	153

第七章 民族地区金融改革实践——牧区金融发展现状

一、相关概念界定	157
二、内蒙古牧区金融的特殊性	159
三、内蒙古农村金融改革以前牧区金融发展状况	169
四、内蒙古农村金融改革以来牧区金融发展状况及主要问题	180
五、内蒙古牧区金融发展路径探讨	191

后 记	200
-----------	-----

第一章 反垄断管制放松与金融业反 垄断管制的基本理论问题

一、垄断的基本含义

在希腊文中，垄断是指“单独一个卖者”的意思。最早在亚里士多德的《政治学》中就有“泰利斯的垄断”的说法（学者泰利斯预期准确，他以低价租到全部的榨油榄设备，等到收获季节需要设备时，人们只能支付高额租金向他租借，他从而获得了大量金钱^①）。

在西方的经济理论中，欧文·费雪较早地注意到了垄断的问题，将垄断视为“竞争的缺乏”。亚当·斯密对垄断也持批评的态度，认为商品和劳务的价格具有一个自然的水平，而“垄断者使市场存货经常不足，从而使有效需求永远不能得到充分供给，这样，他们就能以大大超过自然价格的市价出卖他们的商品，而他们的报酬，无论是工资或是利润，都大大超过其自然率”。大卫·李嘉图在《政治经济学与赋税原理》中也提道：“一种商品的价格为独占价格时，他便是按消费者肯于购买的最高价格出售……按独占价格出售的商品的交换价格在任何地方都不是由生产成本规定的。”^②

自李嘉图之后，古诺于1838年发现了垄断对于边际价格等于边际成本均衡原则的背离。在此基础上他提出了双寡头垄断市场模型，该模型所含的古诺均衡成为寡头理论分析的出发点，也成为非合作博弈理论分析的基础。

杰文斯发展了古诺均衡，提出了包含商品无差异、交易者清楚市场所有报价、交易者不存在任何合谋行动的完全竞争约束条件。法国经济学家法尔拉提出了静止状态下的市场均衡模型。

到了20世纪20年代，西方对垄断问题的研究逐渐形成了两种不同的研究方法。一种是新古典学派高度抽象的理论分析，他们仍然站在完全竞争的

① 亚里士多德：《政治学》[M]，北京：商务印书馆，1981。

② 大卫·李嘉图：《政治经济学与赋税原理》[M]，北京：商务印书馆，1983：212-213。

假设基础上，把垄断当做是经济生活中的例外现象进行研究；另一种研究方法比较实际，高度重视垄断的出现，并力图对垄断组织形成的经济条件和对现实经济的影响给予解释。随着 30 年代经济大萧条的出现，这一领域的研究更加深入。特别是张伯伦的《垄断竞争理论》和罗宾逊的《不完全竞争经济学》是这一时期研究的代表作。张伯伦认为：“垄断竞争”是普遍存在的经济现象，因为现实生活中的厂商生产的产品，都具有一定的差别，而产品的差别是垄断产生的决定性因素。他所指的“产品差别”，不仅仅是指产品的内在性质，如原料、成分、功效、香味的不同，而且还包括商标、包装方面的因素。以此为标准，则几乎不存在没有差别的产品，最低限度的细微差别总是有的，因此张伯伦得出结论说，整个资本主义社会几乎都是处于“垄断竞争之中”。张伯伦对垄断的社会后果持肯定的态度。他说，垄断可以是增加社会福利的必要的部分。每个人都有不同的嗜好与需要，要求多样化的产品是其最基本的愿望。生产者之间的多种多样和垄断是同义词，所以垄断是福利理想的必要部分。在张伯伦和罗宾逊之后，专门研究垄断对竞争与市场价格影响的新学科——“产业组织理论”作为微观经济学的一个分支开始形成。产业组织理论是与反托拉斯政策紧密相连的一门学科领域，第二次世界大战后，该学科在北美和西欧获得了迅速的发展。20 世纪 60 年代，以梅森、贝恩、谢勒为代表的哈佛学派建立了产业组织理论的基本分析框架。哈佛学派采用市场结构（S）、市场行为（C）、市场绩效（P）三个概念，考察市场价格机制的运行，其基本的政策结论是：应该阻止卡特尔和协调行为方式、拆散市场中占统治地位的企业、控制合并、通过国家影响提高要素流动性、国家直接干预等。进入 70 年代以后，哈佛学派的 S—C—P 体系遭到严厉的批判。以施蒂格勒、博克、德姆塞茨、波斯纳为代表的芝加哥学派的理论成为竞争理论的主流。芝加哥学派竞争理论的基础是经济自由主义思想和社会达尔文主义。他们认为，市场竞争过程应是一个没有国家干预的市场力量自由发挥作用的过程，国家对市场竞争过程的干预，应仅限制在为市场竞争过程确立制度框架条件上；对实施反托拉斯法的适用标准的分析重点，应该由哈佛学派强调的结构标准转变为资源配置效率和生产效率的标准，在此基础上实现“保护竞争，而不是单纯保护竞争者”的目标。

在芝加哥学派崛起的同时，以鲍莫尔、潘扎和威利格为代表的可竞争市场理论，以科斯、威廉姆森为代表的交易费用理论，以米塞斯、哈耶克为代表的新奥地利学派理论都从不同的角度对哈佛学派提出了批评，总的理论发展趋势是在强调反垄断管制在规范市场发展作用的同时强调反垄断管制的放松趋势以及管制形式的变化。

和资产阶级经济学者几乎平行发展的是马克思主义学者的垄断资本理论。由于马克思和恩格斯所处的时期正是垄断势力开始形成但未获得充分发展的时期,所以在他们的著作中也看到了一些并不充分的预见性的描述。如马克思从资本运动的发展趋势预见到了生产的集中趋势,恩格斯对垄断组织形成的某些原因进行了分析。拉法格在1903年撰写的《美国托拉斯及其经济、社会和政治意义》是马克思主义阵营中第一部系统研究垄断资本主义问题的著作。在这部著作中他论断说:“资本主义已演进到特殊阶段。”^①“托拉斯在创造美国的历史。”^②资本主义垄断组织“是商品生产的合法产儿,是商品生产进化发展的结果。”^③希法亭1910年出版的《金融资本》,是第一部对垄断资本特别是金融垄断资本进行全面系统理论分析的马克思主义经济学巨著。列宁的《帝国主义是资本主义发展的最高阶段》对资本主义时代的新变化作了科学分析。他对帝国主义阶段的几个特征,即垄断及垄断组织的形成、资本输出的盛行、金融资本的统治、国际垄断同盟的出现和世界领土被瓜分完毕五个特征进行了细致的分析,并且得出结论:垄断是“‘资本主义发展的最高阶段’的最新成就”^④。

在列宁之后,这一领域的研究有一段时间的停滞,但在20世纪50年代以后,垄断理论有了新的发展。斯威齐的《资本主义发展的历史》(1942年)、斯坦德尔的《美国资本主义的成熟与停滞》(1952年)、巴兰和斯威齐的《垄断资本》(1968年)、曼德尔的《晚期资本主义》(1972年)等著作,对资本主义的垄断现象进行了进一步详细的分析。他们的研究遵照马克思主义的传统和方法,分析的落脚点着重于对垄断资本的发展是否引起了资本主义经济规律作用的变化,给资本主义的发展带来了哪些严重的后果以及如何影响了西方社会的阶级关系,这种分析思路完全区别于西方学者的产业组织分析思路。

二、管制与反垄断管制的基本含义及反垄断管制放松的原因

经济学对管制的研究最早集中于考察某些特殊产业的价格和进入的控制。这些产业包括电力、管道运输等公用事业以及通信、交通与银行、证券、保

① 拉法格文选 [M]. 北京:人民出版社,1985:213.

② 拉法格文选 [M]. 北京:人民出版社,1985:217-218.

③ 拉法格文选 [M]. 北京:人民出版社,1985:221.

④ 列宁选集,第2卷 [M]. 北京:人民出版社,1995:653-654.

险等行业。当时的管制研究集中于这些行业的定价问题，或者是维持成本最低化的激励等相关问题。

1970年，卡恩教授在其经典教科书中首次给出了管制的定义。卡恩认为公用事业管制（Public Regulation）是“对该种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接的政府规定……如进入限制、价格决定、服务条件及质量的规定以及在合理条件下服务所有客户时应尽义务的规定……”卡恩观察到，“管制的实质是政府命令对竞争的明显取代，作为基本的制度安排，它企图维护良好的经济绩效。”^①

谢泼德和威尔科克斯（Shepherd, Wilcox）随后进行的研究集中于能源部门、通信、运输及城市交通等公用事业和围绕公共所有权的公共企业上，关键的分析重点又放在政策制定者与受它们管制的企业之间的互动关系上。他们对管制的理解是“管制只是管制者们的所作所为”。

传播最广的管制定义是斯蒂格勒提供的，“作为一种法规，管制是产业所需并主要为其利益所设计和操作的”。他列举了四项为产业所需由国家提供的管制手段：直接的货币补贴、新进入的控制、对产业辅助品生产的鼓励及替代品生产的压抑以及价格的控制。

垄断实际上就是一种市场失灵，对付市场失灵有两种管制方式：公用事业管制和反托拉斯政策。公用事业管制是针对自然垄断行业的，这是一个在需不需要管制方面争议最少的领域。该领域的管制基于这样的思想：政府可以强迫供给者把价格定在一定的水平上，这个价格等于自然垄断的较低的成本，但比竞争性价格更低。自然垄断行业管制的目的可以概括为，在保留有效率的垄断的同时，限制垄断者的垄断权力。反托拉斯政策是以法律的形式来对付以非法的手段限制竞争的行为，比如说一些卖者为了固定价格而联合起来，或者滥用其优势地位阻止小企业参与竞争。这种垄断不具有效率方面的优势，人们通常称其为“坏的垄断”。此时的反垄断就被视为由反垄断机构和法院通过执行反垄断法而采取的旨在鼓励竞争的行动。^②

公用事业管制和反托拉斯政策针对的都是市场不完全的情形，而在市场是竞争性的情况下，由于外部影响的作用，也可能导致市场失灵，竞争性市场的失灵可以作为政府进行社会管制的理由。经济学家所指的外部影响指的是不好的副产品生产过度，而好的副产品又生产不足的情况。A. C. 庇古在20世纪初期出版的《福利经济学》一书中分析了外部影响。他认为，在存在外

① Kahn. The Economics of Regulation: Principles and Institutions [M]. New York: Wiley, 1970.

② 丹尼尔·史普博. 管制与市场 [M]. 上海: 三联书店, 1999: 801.

部影响的情况下,把政府干预作为改进社会福利的做法是有道理的,这意味着增加非市场物品的生产,如清洁的空气、安全的产品等,这就是“社会管制”。从更广泛的意义上讲,社会管制包括环境保护、工人的安全与健康保护、消费者保护、汽车和道路的安全管制的集合。社会管制只是在美国发展起来的,它对企业行为的干预常常要比其他美国式的经济管制更加直接。

公共管制、反托拉斯政策、社会管制是一般最常见的划分方法。但鉴于中国的特殊现实,本书使用“反垄断管制”的说法,原因一:我国仍然处于经济政治体制的转型时期,政府在各项工作中,包括在反垄断工作中干预的力度都很大。即使反垄断管制是通过立法的手段对市场进行规范,在立法与执法过程中也少不了政府的干预。原因二:中国的市场垄断中很大一部分是政府的原因形成的行政性垄断,对行政性垄断行为的规制离不开政府本身行为的调整。实际上对中国的市场环境而言,政府不仅仅是一种重要的制度安排,而且它能够在很大程度上决定其他制度的运行效率。所以本书使用“反垄断管制”的说法,以突出政府的力量在这一政策执行中的作用。

反垄断管制的放松可以有两种理解。一是完全撤销对被管制产业的各种价格、进入退出、服务等方面的限制,使企业处于完全公平自由的竞争环境中;二是部分地更改或取消管制方式,使原来较为严格、繁琐、苛刻的管制条款变得更为宽松、简练、开明,对并没有明显证据证明的限制竞争行为给予宽待,如取消对企业跨行业跨国横向纵向并购的严格限制规定;改变企业进入管制的方式,改严格的审批制为备案制,减少最低注册资本金的要求、改革繁琐的会计审计审查、降低企业进入退出的成本等。一般而言,第一种情况发生在较长的周期内,而在较短的时期内,第二种情况更为常见。因为管制放松并不等于管制消亡,所谓的放松更多地指的是管制方式与管制手段的变化而不是完全的放弃管制。

反垄断管制在20世纪70年代以后开始出现了放松的趋势,这种变化源于理论和现实条件的改变。具体而言,导致这种变化的原因有以下几个方面。

1. 政府管制的失灵

实行政府管制的本意是为了纠正市场失灵,但是由于个人私利、信息不对称等原因,政府管制也存在难以克服的缺陷。从最初的公共利益论到管制俘获理论再到管制的经济理论,人们逐渐地认识到,管制不过是利益集团出于自身利益最大化的需要,由政府“提供给有效政治利益集团”的一种商品或服务。受管制的产业部门客观上受到政府的保护,可以稳定地得到高额收益,因而它们所提供的服务普遍存在创新不足、成本上升、效率下降的问题。卡恩(Kahn)指出:“(管制)压制了创新,庇护了低效率,鼓励了工资一价

格螺旋上升；价格与边际成本的不一致促进了资源的错误配置，推动了以成本扩张、浪费为主的竞争，否定了公众对产品质量和价格的选择，而公众对产品质量和价格的选择原在竞争性市场上是可以实现的。”在人们意识到被管制行业低效率的同时也深深地意识到了对行业进行管制这种形式本身以及管制主体——政府本身存在的问题。特别是管制俘获理论的广泛传播使人们对管制的信心锐减，正如塔洛克所言：“事实上，管制机构通常由被管制机构设立。”^①这一领域存在的问题是人们认识到用政府管制去代替市场的调节不过是以政府失败代替了市场失灵，并不会产生一个完美的结果。政府部门的公共决策失误、规模的不断膨胀、管制费用不断上升，以及严重的寻租行为都使人们逐渐地认识到，政府更多的是“拥有独立利益的巨物”（布坎南）而远非理想化的“慈善的专制者”，政府管制中的“内部效应”实际上危害更大。

2. 理论认识上的深化和转变

反垄断管制在第二次世界大战后逐渐放松是与经济学家们的努力密不可分的。从前述对反垄断法规制对象的分析可以看出，对市场结构与市场组织关系的看法在过去的几十年里发生了很大的变化。集中不再被看成是罪恶的；垂直合并极小的反竞争作用逐渐被大家所理解；进入壁垒的范围大大缩小；价格歧视的福利效应在经仔细分析后被认为是不确定的。理论认识上的深化直接指导了实践，各国反垄断法的修改与完善都与这种认识上的转变直接相关。特别值得一提的是可竞争市场理论的贡献。鲍莫尔、潘扎和威利格（Baumol, Panzar & Willig）提出的可竞争市场理论最大的贡献在于动摇了反垄断管制的理论基础。在鲍莫尔等人看来，管制不再是提高经济效率的唯一手段，即使在传统上认为是自然垄断的产业内，只要没有沉淀成本，只要企业是可以自由进出的，那么即使没有政府的外部干预，垄断者也会制定一种可维持价格以获得平均利润，而不是制定垄断高价。因此，管制部门应该做的不是限制进入，而是应该降低产业的进入壁垒，使企业能够自由进出。

3. 技术经济条件的变化

政府进行经济性管制的主要依据是自然垄断，即由于规模经济效应的存在，或者由于大规模固定资本的投资所造成的沉淀成本的原因，市场上只有一个企业的社会生产效率最高或成本最低，因此从全社会的利益出发，政府需要对自然垄断产业进行管制。但是，从20世纪60年代开始的40余年西方自然垄断管制实践的经验与传统的理论模型之间出现了冲突。近期的研究证

^① 塔洛克：《寻租——对寻租活动的经济学分析》[M]，成都：西南财经大学出版社，1999：36。

明,关于自然垄断的恰当定义必须建立在部分可加性 (subadditivity) 而不是规模经济的基础上。也就是说,即使规模经济不存在,即使平均成本上升,只要单一企业供应整个市场的成本小于多个企业分别生产的成本之和,由单一企业垄断市场的社会成本就仍然最小,该行业就仍然是自然垄断行业。因此,要改变自然垄断就一定需要管制这一传统看法,而应进行综合平衡,并根据平均成本的升降、企业承受力的有无,采取不同的对策。也就是说,即使是自然垄断行业也可放松管制。而且由于 20 世纪初以来,技术发展步伐日益加快,改变了传统的行业特点,使原来典型的自然垄断行业的性质发生了变化,使相关领域实行管制的理论依据丧失。如通信领域的业务拓展,像长途通信、电信增值业务的发展并不需要太大的投资规模,而且这部分固定资本的投入也非沉淀成本,这使得新企业加入电信领域参与竞争成为可能和可行,电信领域原有的自然垄断特性逐渐地模糊了。而且市场需求的迅速扩大也给新企业的进入创造了广阔的发展空间,外部环境的变化也要求放松市场进入管制,扩大供给,满足不断增长的需求。再比如供水行业也有此情况。水资源传统上被认为是典型的公共物品。公共物品都具有不可分割性,这是指由于无法分割或者分割的成本太高,使得公共物品的提供者无法向极其分散而又受益不同的消费者或使用者的收取费用,因而无法就产品的产量或价格进行调整,进行市场调节。一般来说这一领域无法满足竞争市场的要求,因此政府管制的色彩就显得更加浓厚。但是随着理论的发展和技术的进步,人们逐渐发现,公共物品在一定条件下,以一定的方式是可以分割的,而且分割成本逐渐变得可以接受。这种分割指的是产权分割。因为根据科斯定理,只要政府对资源的产权分割界定清楚,这部分资源就可按照市场规则进行交易。例如一个城市或区域的排水管网是不可分割的,但管网的使用权是可以分割的,每一个入网者的使用份额都可以界定清楚,因此可以实行使用者付费原则。在使用过程中,当用水污染发生以后,现代科技可以对每个使用者的污水排放量进行监测,并根据总的水环境容量按照“谁污染谁治理”的原则确定赔付费用。由此,这一领域实行市场调节有了理论上与实践上的可能,传统的管制依据逐渐变化与更改了。

4. 经济全球化的要求

第二次世界大战后,随着体现在资本国际化、生产国际化、管理国际化的经济全球化趋势的展开,对各国经济的发展产生了两方面的影响。一方面,国际贸易、跨国投资、战略联盟等国际合作要求有一个开放、公平、自由的环境。现有的政府管制人为地阻碍了人、财、物的自由流动,因此迫切要求解除政府管制的障碍,传统领域所实行的政府管制必然将逐步地走向放松管

制的不归路。另一方面，经济全球化的进程也使经济安全问题凸显，不发达的市场经济国家如何在市场开放的条件下既维护本国企业的利益又不损害市场环境的发展，是摆在各国反垄断实践面前的大问题。具体来说，主要的问题有几个：依据何种原则实施进入管制，以使国内企业和外资企业站在同样的国民待遇基础上进行竞争？依据何种原则进行合并管制，以达到既提高规模经济效益又不限制竞争的要求？依据何种原则理解和掌握对滥用支配地位行为的认定（特别是对外资企业的行为认定）以维护正常的市场秩序？对上述问题的回答实际上是开放条件下反垄断实践面临的一些现实问题。这里不仅仅是放松管制的问题，而且是如何放松的问题。这些问题的存在使各国纷纷修改本国反垄断相关法律，以在管制放松的大环境下寻找合适的发展路径，特别是对于转型期的各国来说，如何在管制放松的大环境下抓住经济全球化带来的机会并尽量避免其对本国市场带来的冲击是需要好好研究的问题。

总之，管制依赖于政府以强制力量对经济的干预，而放松管制是市场力量得到张扬的体现，二者同时并存同时发展。凡是在市场和政府不能互相替代的空间，就有市场力量与政府强制力量同时存在的必要。因此实际上，管制与放松管制是一种两益取其重，两害取其轻的动态权衡，其关键在于根据市场环境的变化适时地调整管制体制和机制以达到双重的目的——使垄断的行业具有竞争性，并使竞争的行业具有合理的规模性。

三、金融管制与金融业反垄断管制的界定

判定金融管制与金融业反垄断管制首先需要分析清楚，什么是金融与金融制度？有的教科书上把金融界定为，“凡是既涉及货币，又涉及信用，以及以货币与信用结合为一体的形式生成、运作的所有交易行为的集合”；换一个角度也可以理解为，“凡是涉及货币供给，银行与非银行信用，以证券交易为操作特征的投资、商业保险，以及以类似形式进行运作的所有交易行为的集合”。^①

由上可知，金融一般被理解为是一种交易行为。有交易，就要涉及交易成本的问题。以银行的交易为例，银行业的出现为具有储蓄意愿和投资意愿的人们提供了相互联系的桥梁。储户可以放心地把自己的钱交给银行，虽然他可能对银行的管理一无所知，而有投资需求的人也可以通过银行将素不相识的人的钱变成自己的投资。银行之所以如此神奇，就是因为银行作为资金

^① 黄达. 金融学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2003.

交易的中介,可以将双方的交易成本、信息成本、储蓄成本降到最低。作为专业的机构,银行可以以更高的效率将签约之前的客户信息搜寻成本、签约过程中的缔约谈判成本以及签约之后的契约维护成本降到最低,解决了分散签约的各环节的高成本问题。

而作为资金交易的中介,银行是以社会制度作保障的,制度保障了储户存放在银行的货币的安全,一旦银行不能实现承诺,满足客户资金的保本增值要求,相应的制度就会使银行遭受更大的损失。制度的强制是银行存在和经营的根本条件。当然,在银行经营的过程中,受制度约束的不仅是银行自身,还有借贷契约的当事人,虽然银行在信贷契约签订之前、之中和之后都会付出很大的成本和代价来保证贷款在技术和商业上的可行性,但在信贷契约的执行过程中仍需要借助外在的制度安排,需要借助公共的强制执行组织如法院、警察、监狱等机构的帮助,来保证契约从签订到执行的公平和公正,这会进一步强化银行的制度本色。

所以,银行不仅仅是资金交易的中介,更是一种制度。推而广之,以银行为媒介的金融关系也不仅仅是交易行为的集合,还是一种信息联系的制度。制度的健全与完善可以保证金融交易的高效率和低成本,而金融的创新也依赖于制度的创新。金融的发展与制度供给密切相关。

金融管制是政府管制的一种形式,是伴随着银行危机的局部和整体爆发而产生的一种以保证金融体系的稳定、安全及确保投资人利益的制度安排,是在金融市场失灵(如脆弱性、外部性、不对称信息及垄断等)的情况下由政府或社会提供的纠正市场失灵的金融管理制度。它大致包括六种管制形式:为抑制国家主要的内部失衡和外部失衡(如外汇储备要求、直接的信贷和存款限额、利率控制及对外国投资的限制等)的宏观金融总量控制、通过影响和引导金融资源的流动以实现扶持某些优先发展的产业和行业为目的的金融资源配置控制、为实现金融体系的结构优化和有序发展的金融市场结构控制、为分析和监控金融风险的审慎性经营管制、为保证金融市场和信息交换顺利进行和协调统一的金融组织性控制以及为给消费者和非专业投资者提供足够的必要保护的金融需求者管制等。

金融业的反垄断管制是以立法的形式由政府提供的针对金融市场的限制竞争行为、维护金融市场的自由竞争制度的金融管理制度。它一般包括金融市场的准入和退出控制、业务发展地区限制和各类金融机构经营活动范围的限制以及金融机构之间的合并控制等。应该说,金融业的反垄断管制是金融管制的一种,从管制范围上看,它比较接近于前文所说的金融业的市場结构控制。与其他领域的管制一样,金融业的反垄断管制针对的也是金融市场的

市场失灵现象。管制的目的也是为了提高金融效率，增进社会福利。但是，由于金融市场与其他市场相比存在严重的信息不对称的现象，更容易导致逆向选择与道德风险，所以，金融监管的低效率和社会福利的损失是难以避免的。

四、世界金融业管制变化趋势与理论背景

金融业从自由发展走向管制，源于亚当·斯密的“真实票据”理论中提出的“看不见的手”会使银行业衡稳发展与亨利·桑顿在1797~1825年的“金块论战”中提出的关于对银行券发行应该集中统一管理的理论分歧。1825~1865年分别支持“真实票据”理论和桑顿理论的“银行学派”和“通货学派”继续围绕“真实票据”理论进行争论。银行学派坚信不受管制的银行业仍在“看不见的手”的有效掌管之下，而通货学派则主张对银行业统一发行银行券，避免经济陷于不良循环之中。这场争论的最后，通货学派取得了胜利，统一的货币发行的机构——中央银行纷纷建立。中央银行制度的普遍确立被认为是现代金融监管的起点。

广泛的金融管制源于20世纪30年代的经济危机。主张国家干预的凯恩斯主义取得了经济学的主流地位，在金融领域的具体体现是直接将金融管制引入经济政策操作实践。金融体系的公共产品特性、金融市场上的严重负外部性、金融市场的不完全竞争性以及信息不完备、不对称和不确定性特点都使人们相信金融市场管制的必要性。这一时期的金融监管理论主要以维护金融体系安全，弥补金融市场的不完全为研究的出发点和主要内容。

从第二次世界大战至今，世界金融业的管制经历了三个发展阶段。第二次世界大战结束以后的五六十年代，由于除美国外的大多数国家经济在战争中遭到破坏，各国对金融业普遍采取了强化监管的手段，力求充分发挥政府控制下的银行的作用来恢复经济。20世纪70年代以后，以金融深化和金融创新理论为基础的金融自由化运动在全球展开，发展中国家和发达国家都相继放开了金融管制。但90年代以后，特别是大规模的金融危机发生以后，发展中国家普遍加强了金融监管，而以日本和英国为代表的发达国家也在反思监管模式中存在的问题，进行了监管机构的重组和监管模式的调整。

世界金融管制的每一次变化都可以找到其经济理论上的支持，而经济理论的发展又指导着金融管制的实践。

1973年，爱德华·S. 肖和罗纳德·I. 麦金农先后出版了《经济发展中的金融深化》和《经济发展中的货币与资本》两本著作，提出了“金融中介理

论”或“金融深化论”。与第二次世界大战后各国加强金融管制的大趋势不同，这一理论反其道而行之，主张发展中国家要进行金融自由化改革。麦金农和肖认为，发展中国家普遍存在包括汇率限制、高准备率、信贷配给管制以及对金融中介的歧视性负担等各种形式的金融管制。金融管制一方面损害了金融机构与金融市场的自我深化与发展；另一方面也导致“金融抑制”。据此，两位学者提出了“金融深化”的观点，即提高实际利率和实施金融自由化。提高实际利率是充分发挥金融领域市场机制作用的结果；而通过利率自由化、机构自由化和汇率自由化的步骤进行的金融自由化则是金融管制改革的必然结果。

20世纪70年代的金融发展在发展中国家主要表现为一个金融深化的过程，而在发达国家主要表现为一个金融创新的过程。金融创新是金融发展的一种方式，表现为通过对金融要素进行新的组合来实现金融上层建筑的量的扩张。诺斯、戴维斯、塞拉等制度学派经济学家的金融创新理论认为，全方位的金融创新只有在受管制的市场经济中才能存在。所谓的“全方位”包括两方面内容，一方面政府的干预和管制行为本身就是金融领域的制度创新；另一方面微观金融主体面对政府管制所做出的反应就是通过金融创新以摆脱管制，以便把约束以及由此造成的潜在损失减少到最低限度。凯恩斯创新理论的观点与此相同，政府和金融主体之间总是在进行着这种管制与规避管制的博弈，博弈双方力量的此消彼长决定着一定时期内加强管制与放松管制的局面的出现，这同时也是一国金融创新的展开过程。

麦金农和肖的金融自由化理论在许多发展中国家的金融实践中得到了应用，但也暴露出许多的问题。比如，利率自由化在使通胀率迅速下降的同时，也在许多拉美国家导致了金融秩序混乱；而金融业务自由化，导致部分国家整体金融资产质量恶化，金融风险加大；资本国际自由流动，使一些国家金融体系受到了短期投机资本的不同程度的冲击并最终引发了金融危机。这种现状引来了许多的批评。批评者认为，麦金农和肖所极力主张的金融和贸易全面自由化以及财政完全中性的市场基础是完全竞争市场，在金融市场特殊性和信息不对称的实际条件下，只能是一种理想；麦金农—肖理论的研究对象是以私有制为基础的发展中国家，而在公有制不完善或市场机制不健全的国家，该理论的应用就受到很大的限制。鉴于此，麦金农和肖对金融自由化理论进行了修正和补充。麦金农在1986年的文章《金融自由化与经济增长》中指出，发展中国家股票市场不发达，又缺乏健全的存款保险制度，一旦完全解除利率管制，银行追逐高风险收益贷款的结果就是坏账的大量增加，因此发展中国家政府应加强对银行的有效监督。1991年他出版了《经济市场化