

# 区域金融研究

QUYUJINRONGYANJIU

计承江 主编

河南人民出版社  
2009年

# 区域金融研究

## QUYUJINRONGYANJIU

计承江 主编

河南人民出版社  
2009年

# 2008年河南省人民银行系统重点研究课题汇编

主 编：计承江

副 主 编：杜迎伟

执行副主编：张树忠 李天忠

责 任 编 辑：勾京成 刘延红 张冬玲 金万福

## 图书在版编目（CIP）数据

区域金融研究. 2008年/计承江主编. —郑州：河南人民出版社，2009.5

• ISBN 978-7-215-06900-8

I. 区… II. 计… III. 金融事业—经济发展—河南省—文集 IV. F832.761-53

中国版本图书馆CIP数据核字（2009）第070508号

---

河南省人民出版社出版发行

（地址：郑州市经五路66号 邮政编码：450002 电话：65723341）

新华书店经销 河南省诚和印制有限公司印制

开本 787毫米×1092毫米 1/16 印张 38.5

字数 622千字

2009年5月第1版 2009年5月第1次印刷

---

定价：52.00

# 序

在人民银行总行“研究立行”的工作思路指导下,人民银行郑州中心支行坚持以课题带队伍、以研究促发展,紧紧围绕社会经济金融运行中的热点、难点问题进行深入研究,突出研究内容的区域特色,注重研究方法的科学性,力求研究成果的创新性和实用性。经过了多年的不懈努力,全省人民银行系统重点课题研究工作取得了一批成果,培养了一批业有专攻的研究人才,壮大了研究队伍。

2008年是河南省人民银行系统重点课题研究工作开展以来的第四个年头,河南省人民银行系统金融学术委员会在各单位课题申报的基础上,共确定中标课题35个。课题内容涉及货币政策、金融改革与发展、区域经济、农村金融、金融服务、外汇管理等多个方面。在“公平”、“公正”的原则下,河南省人民银行系统金融学术委员会组织专家、学者对课题进行了匿名评审。根据课题研究质量,共评定出24个奖项,其中一等奖3项,二等奖6项,三等奖9项,优秀奖6项。为了使这些研究成果更好地得到应用,服务于地方经济金融发展,我们甄选了部分优秀研究课题公开出版,这是继2007年重点课题汇集出版获得较好反响后,出版的第三本课题集。由于篇幅有限,在不影响课题完整性的前提下,我们将课题进行了压缩,全书按获奖名次排序(开篇为郑州中支完成总行的年度重点课题)。

对于2008年的重点课题研究工作,我们需要总结,但更需要发展。在国内外经济金融形势日益复杂化的同时,河南省经济金融发展也步入了关键时期,国情、省情的双重变化与发展不仅为我们日后的研究工作提供了更大的拓展空间,同时也对研究工作提出了新的挑战。

展望未来,人民银行面临的研究任务更为繁重,挑战更为严峻,我们将以百倍的努力和万分的热情投入到新的工作中去,带领全省人民银行系统的研究水平再上新的台阶,研究成果有新的突破!衷心希望各位专家、读者对我们的研究工作给予指导与建议,我们点滴的进步,与你们的深切关怀是分不开的!

刘承江

2009年3月16日

# 目 录

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 地方政府行为和金融发展的关系研究          |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行课题组     | 1   |
| 农民专业合作社发展与金融支持研究          |     |
| ..... 中国人民银行焦作市中心支行课题组    | 39  |
| 中原城市群金融竞争力问题研究            |     |
| ..... 中国人民银行开封市中心支行课题组    | 65  |
| 县域信贷资金外流及其治理              |     |
| ..... 中国人民银行商丘市中心支行课题组    | 98  |
| 开放经济条件下物价传导机制与货币政策效果评价    |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行课题组     | 123 |
| 全球金融危机背景下我国商业银行盈利模式转型问题研究 |     |
| ..... 中国人民银行三门峡市中心支行课题组   | 148 |
| 通货膨胀与农业生产和农民消费关系研究        |     |
| ..... 中国人民银行漯河市中心支行课题组    | 174 |
| 财政支农与金融支农相关问题研究           |     |
| ..... 中国人民银行南阳市中心支行课题组    | 196 |
| 农村信用社内部人控制问题突破路径研究        |     |
| ..... 中国人民银行洛阳市中心支行课题组    | 223 |
| 我国农村金融供求结构性矛盾研究           |     |
| ..... 中国人民银行安阳市中心支行课题组    | 247 |
| 地方金融业发展的国际比较研究            |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行研究处课题组  | 272 |
| 河南农村金融组织创新研究              |     |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| ..... 中国人民银行平顶山市中心支行课题组    | 300 |
| 劳务输出地农民工持续输出能力实证研究         |     |
| ..... 中国人民银行信阳市中心支行课题组     | 326 |
| 欠发达地区农村信用社可持续发展问题研究        |     |
| ..... 中国人民银行周口市中心支行课题组     | 351 |
| 政府经济学视角下征信体系建设研究           |     |
| ..... 中国人民银行鹤壁市中心支行课题组     | 373 |
| 货币流动性与通货膨胀关系问题研究           |     |
| ..... 中国人民银行濮阳市中心支行课题组     | 397 |
| 农村小额信贷客户行为研究               |     |
| ..... 中国人民银行新乡市中心支行课题组     | 423 |
| 中国金融业的国际化战略问题研究            |     |
| ..... 中国人民银行许昌市中心支行课题组     | 446 |
| 竞争性农村金融市场问题研究              |     |
| ..... 中国人民银行驻马店市中心支行课题组    | 470 |
| 支付问题与货币和货币政策关系研究           |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行课题组      | 496 |
| 农村劳动力转移对现金流动的影响            |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行课题组      | 521 |
| “十五”以来河南省贷款投放问题研究          |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行调查统计处课题组 | 536 |
| 汇率改革与资本项目可兑换协调推进机制研究       |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行资本项目处课题组 | 559 |
| 河南省金融脱媒现象研究                |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行货币信贷处课题组 | 581 |
| 地方中小银行类金融机构流动性风险管理研究       |     |
| ..... 中国人民银行郑州中心支行金融稳定处课题组 | 593 |

# 地方政府行为和金融发展的关系研究

中国人民银行郑州中心支行课题组

课题主持人:计承江

课题组成员:杜迎伟 张树忠 李天忠 王 桓 张明辉  
张安高 刘 磊

## 第一章 导言

### 1.1 研究背景与意义

强势地方政府是中国特色社会主义市场经济中典型的“中国元素”。改革开放三十年来,我国经济发展在取得“中国奇迹”的同时,金融业也取得了世人瞩目的进步,金融规模扩大,金融结构改善,金融效率也有了很大的提高,并且在这次世界金融危机中,西方金融业饱受诟病的同时,我国金融机构广受好评,保持了稳健的经营态势。三十年来我国金融业取得巨大成就,从金融发展的一般规律看,当然有制度变革、开放推动、金融竞争等多方面的因素,但是从中国特色看,作为典型“中国元素”的地方政府行为也是影响、推动金融发展的极其重要的因素之一。改革开放后,随着中央政府和地方政府分权化的改革,地方政府出于 GDP 竞争和政治考核的压力,成为经济建设的主要推动者,在各地的 GDP 竞赛中,金融资源是地方政府争夺的主要对象。综观三十年的金融改革与发展历程,我们既可以看到地方政府诱导银行绕过信贷规模、强令银行发放贷款、默许甚至鼓励企业逃废债等行为,也可以看到地方政府着力推动金融生态和金融中心建设、培育股份制企业推动直接融资发展、鼓励民间金融发展壮大、倾力推动农村信用社等地方金融机构的改革与发展等等举措。我们在地方政府身影或行为的背后无一不看到了其对金融资源的

激烈争夺。近期以来,在保增长、促发展的逻辑中,各级地方政府纷纷加大对金融的影响力度,全国银行贷款迅速增加,金融体系呈现出了明显的国有性质。总体来说我们既看到了政府行为对金融负面干预的不良后果,另一方面客观地说也看到了地方政府行为在更多的时候确实是促进了金融的发展。然而,令人遗憾的是很多人往往只看到了问题的一面,即地方政府行为产生不良效果的一面。这主要是在对地方政府行为的认识上通常有两个误区,一是没有认识到在我国政府主导经济的模式下,地方政府已成为金融发展的内生要素,具有影响金融发展的必然性;二是认为在市场经济条件下,地方政府的行为肯定是没有效率的,只能是市场的破坏者。但是如果我们在承认改革开放三十年中国经济金融的巨大成就的同时,对其中的主要因素——地方政府行为的影响却大加批判,在逻辑上是讲不通的,也不符合历史唯物主义。当前的金融危机给了我们重新审视地方政府行为的机会。在金融危机影响日益严重的情况下,最市场化的发达国家都对金融采取了直接干预甚至是控制的措施。我国在4万亿元投资计划的激励下,各个地方政府都对金融提出了巨大的需求,促进增加信贷增量、发展小额贷款机构、增加担保资金、扩大担保形式等系列措施频频出台。对于当前的地方政府行为,一个肯定的结果是它将毫无疑问地进一步促进金融的向前发展。因此,如何认识我国金融发展中的地方政府行为就具有了新的价值。

从金融的视角看,对地方政府行为与金融发展的关系进行研究具有重大的现实意义。一方面,它涉及对我国金融发展模式的评价,和今后金融发展路径的设计。因为,众所周知,我国的经济发展是由政府主导的,那么,金融发展中的政府因素包括地方政府行为就不能忽视。否则,我们就可能无法解释三十年来我国金融制度和金融结构的演变过程,无法依据历史经验和我国国情继续推动金融业的发展。进一步地,从经济金融运行体制上说,忽视了调动庞大地方政府的积极性,就可能使“中国奇迹”戛然中止。另一方面,就具体的金融政策和业务拓展看,金融发展尽管取得了令世人瞩目的成就,但是诸如中小企业贷款难、“三农”贷款难等一系列问题仍然没有得到很好的解决,如果我们把视野放宽一些,认真研究地方政府的作用,也许就能找到问题的有效解决办法。

从理论的角度看,对地方政府行为与金融发展的关系进行研究也具有极强的理论意义。一是研究地方政府行为的经济学文献中,虽然有少数涉及到了地方政

府与金融的关系,但是研究得还不够透彻。特别是从作为地方政府与经济增长中间环节的金融发展和金融资源配置的角度看,还有待深入探讨。二是对经济金融发展中政府与市场的关系,从理论层面特别是实践层面看,目前的金融危机为我们提供了一个重新进行梳理的难得机遇。上述两个方面决定了我们在当前的经济金融形势下,研究探讨我国地方政府在金融发展中作用的重大价值。

因此,我们需要对我国金融发展中的地方政府行为进行一个客观、公正的,基于实证的研究和判断,总结改革开放三十年来地方政府行为与金融发展的关系及其演化路径,分析地方政府行为的合理性及其合理边界,为在以后的金融发展中,更好地发挥地方政府的积极性,构建良好的银政关系,促进金融更加稳健地发展,提供思路和对策建议。

## 第二章 理论基础与文献综述

### 2.1 经济理论和金融发展理论对政府因素的认识

#### 2.1.1 经济理论对政府作用的认识

转轨经济学是伴随 20 世纪 80 年代末以来世界计划经济的消解、市场经济逐步形成这一过程而发展起来的一门经济学科。改革开放以来,我国处于从高度集权的计划经济向市场经济转轨的阶段,与此相适应,政府开始用经济手段管理经济。政府的职能作用从原来的“全能政府”真正转变成为“有限政府”,但是,政府职能转变是一个缓慢的过程,不可能一蹴而就,原因在于:经济转轨时期我国的计划体制已经破坏,但尚未形成健全的市场体系、反应灵敏的市场主体和完善的 market 机制,市场还不能承担起调节经济运行的重任。其间政府在资源配置中仍需发挥巨大作用,尤其是地方政府更加接近市场,掌握的信息也更加真实和全面,由地方政府参与资源配置决策的效率将更高。洪银兴(1996)指出,在中国目前的经济转轨阶段,需要推动制度创新,以顺利实现体制转轨。现在能担当好这一重任的是地方政府。地方政府在转轨期填补不完全的计划和不完全的市场之间的体制空白,是由其在此期间特定的行为方式决定的。在转轨阶段,地方政府的行为,是在保障国家统一和中央权威的前提下,相对独立地发展本地区的经济,解决好本地区的经

济问题。在市场化改革的进程中,面对企业,在弱化中央政府作用的同时,强化地方政府的作用,可以有效克服由不完全的计划和不完全的市场配置资源所导致的效率损失问题。斯蒂格利茨(1998)认为,对于处于体制转轨中的国家,关键是要“以正确的方式提出问题,不要把‘市场’与‘政府’对峙起来,而应该是在二者之间保持恰到好处的平衡”。周立(2004)指出,在渐进转轨这个长期的改革与发展过程中,政府发挥的功能很关键,这需要政府有强大的动员和支配社会资源的能力。同时,他认为,正是国家吸取金融能力的上升,替代了国家吸取财政能力的下降,从而使得渐进转轨具有了可行性。因此,20世纪80年代以来,我国推行了以放权让利为主导的市场化改革,地方政府被赋予了更多的经济管理权限,大大激发了地方政府发展经济的积极性,有效促进了我国经济增长。政府发展经济的首要因素是资金,在吸取财政能力下降和拨改贷政策实施的条件下,国家自然而然地把目光转向了金融部门,并极力扩大本辖区金融部门的组织和资产规模,以汲取更多的金融资源为发展本地经济服务。

经济学理论对于政府经济作用延绵不断的讨论警示我们,对于政府在经济金融发展中作用的认识,一定要把所研究的政府行为放在具体的发展过程和经济环境中进行辩证的观察。在这方面,上述经济理论的一些新的进展为我们提供了可资借鉴的重要参考。

### 2.1.2 金融发展理论对政府因素的解释

#### 1. 金融深化理论

戈德史密斯(1969)的金融结构理论以及麦金农(1973)和肖(1973)的金融抑制理论和金融深化理论主张应当尽可能地减少政府对金融的干预。由于政府往往根据自己的偏好来分配金融资源,金融体系配置资源的功能受到损害,阻碍了经济增长。对于这一问题的解决,他们提出了金融深化论,即政府要取消金融的各种管制、放开利率,实行利率市场化为主的金融自由化。在麦金农和肖之后,在20世纪70年代中期到80年代末期,一批经济学家致力于金融深化理论的实证和扩充,他们也认识到在金融改革条件不具备时,仍需要政府实行适当管制。

#### 2. 内生金融发展理论与金融约束理论

由于一些发展中国家在麦金农—肖学派金融深化理论的指导下开展的金融改革成效并不显著,有些国家由于过快地实施放松管制的步伐而导致金融危机,使人

们对该理论开展了反思,并继续深入研究。从20世纪80年代后期至今,随着内生经济增长理论的发展,一些经济学家把该理论用于解释金融体系与金融市场的产生与发展,发展起来了新的金融发展理论。他们在模型中引入了诸如不确定性(偏好冲击、流动性冲击)、不对称信息(逆向选择、道德风险)和监督成本之类的与完全竞争相悖的因素。其中,赫尔曼、穆尔多克和斯蒂格利茨(1997)从有效需求观点和信息不对称角度对传统的金融深化理论提出挑战,认为金融深化论所竭力倡导的金融自由化战略需要很严格的条件,其理论假定前提为瓦尔拉均衡的市场条件,这在现实中难以成立。发展中国家和转型国家通常不具备金融自由化所需的先决条件,必须另辟蹊径,进而提出了金融约束理论,即政府通过对存款利率、贷款利率的控制,对进入和对来自资本市场的竞争加以限制等一系列的政策,为金融部门和生产部门制造租金机会。该理论为发展中国家金融自由化过程中如何实施政府干预提供了理论依据和政策框架。

### 3. 我国学者对金融改革发展过程中政府作用的讨论

最近,我国学者针对我国金融制度的特殊变迁和金融发展模式开展了大量的研究。例如,张杰(2007)认为,要解释中国金融的改革发展进程,关键是要重新认识政府因素以及政府因素和市场的关系。并通过引入社会合作能力变量,将政府因素做了内生化于市场的处理。周立(2004)指出,落后国家的金融发展过程,往往有着明显的政府过度介入的特征,其金融发展主要依赖于政府推动。张杰、谢晓雪(2008)认为,在中国金融市场化改革过程中,政府参与市场形成实际是改革逻辑的一种内生需要,由此决定了政府因素在此过程中发挥着弥补市场不足和增进市场功能的正向作用。沈雄、何婷英(2006)认为,我国转轨的特定阶段,金融系统无法依靠自身的力量达到稳定状态,只有靠外部力量的非市场干预才能实现金融系统的平稳运行。目前在金融系统自身不具备自我稳定功能的条件下,政府的外部干预是金融系统平稳运行的前提,否则会导致金融系统陷入剧烈的波动之中。

### 2.2 地方政府与金融发展关系研究的主要观点

20世纪末以来,以张杰、周立、张军和巴曙松等为代表的一批专家学者开始把我国金融发展与地方政府联系起来。如周黎安(2004)认为我国地方官员具有双重特征:他们一方面是“经济参与人”,同时,他们也是“政治人”,由于下级官员的业绩由上级政府考核,其晋升也由上级决定,于是同一行政级别的地方官员,都处于

一种政治锦标赛中。关于地方政府干预金融的动机方面,张杰(2003)认为分权与政府官员的政绩考核机制,大大激发了地方政府发展当地经济的动力,在财政资金不足的情况下,地方政府不可避免地把手伸向金融部门。周立(2004)认为,国有经济占国民经济较大比重,是地方政府财政收入的重要来源和提供就业的主渠道,在此情况下,即使国有企业效率低下,政府仍将通过手中的权力命令或引导金融机构把金融资源投向国有企业,并限制本地区金融资源外流,最大限度为发展本地经济服务。

关于金融机构的二重属性与地方政府干预及其效果方面,周小川(2005)认为,金融机构的每一级分支机构都可能存在“三只眼睛”的现象,即“三只眼睛”分别看着总行、当地政府和作为监管者的当地人民银行。并且,这一时期,银行机构与其他国有企业一样,仍然是政府的附属物,地方政府直接通过行政干预,从当地分支机构获得大量金融资源。巴曙松等(2005)指出,国有银行作为独立的利益主体,在对待地方政府干预的态度上表现出二重性,也助长了地方政府的干预行为。在地方政府干预金融部门的效果评价上,专家学者们存在一些分歧,例如,张杰(2003)认为,在公有制经济体制下,地方之间的竞争表现为金融资源竞争。在各地竞争的过程中,金融组织和资产规模急剧扩张,但金融资源的横向流动越来越少,地方政府对金融资源的支配能力越来越强。也有些学者认为,政府替代金融机构作信贷决策,使金融部门的信息收集、甄别和风险管理的功能弱化,再加上国有企业的软预算约束等体制性原因,我国金融资源配置效率提高的速度落后于资产规模的扩张步伐。例如,周业安(2007)指出地方政府对金融资源的竞争,并不必然带来金融的良性增长,保护性策略和掠夺性策略的选择,有可能损害金融发展。

改革开放三十年中国金融发展取得的成绩很大程度上要归功于政府主导,我们认为,其中地方政府是促进金融发展的十分重要的力量,但是,不容否定的是在一定时期地方政府又成了金融健康、可持续发展的破坏因素,从总体上说,地方政府的积极作用是主要,消极作用是次要的。用诺斯悖论来概括就是:地方政府既是促进金融发展的力量,又存在破坏金融可持续发展的行为。

总体来讲,我国属于极为典型的“大政府、小市场”国家,即便在目前市场经济不断成熟的发展阶段,政府主导经济发展仍然起着极为重要的作用。在金融资源配置方面,我国各级政府更是牢牢控制着金融资源配置权,处处体现着政府的意

志,毫无疑问,从理论上讲我国属于典型的政府主导型金融发展模式。改革开放三十年来,中国依靠政府主导的金融发展模式取得了巨大成就。我们认为,金融发展模式的优劣主要在于使用该模式的适用性,如果一种模式在一定的发展阶段能产生效益增进作用,那就是恰当的,也是最好的。中国长期存在的政府主导经济发展模式所形成的文化及思维范式,决定了我国在当前情况下选择政府主导的金融发展模式是与国情相适应、较有效率的并具有中国特色的金融发展模式,具有其内在合理性。

地方政府促进金融发展的主要方面有:

1. 地方政府有效利用政府信用培育了信贷市场,解决了市场失灵,当然国有企业、政府项目更是直接推动了贷款的扩张,从而促进了金融发展。地方政府推动的经济粗放式增长所带来的主要是贷款量的外延扩张。20 世纪 60 年代发展起来的金融发展理论论证了经济发展与金融发展的正相关性,通过对我国经济增长和金融发展关系的实证分析,普遍得出了“经济增长促进了金融发展,但促进作用主要是通过金融资产数量的扩张实现的”结论(曹啸、吴军 2002 年)。

2. 地方政府通过大力培育地方股份制企业改造,推动了资本市场发展。在地方经济建设中,为促进中央下放的国有企业以及原地方国有企业到资本市场融资和实行现代企业制度,地方政府通过股份制改造,积极推荐和引导地方企业上市,推动了资本市场发展。

3. 地方政府介入信用中介,增进了银行和经济主体的交易效率。一方面,地方政府直接培育地方担保公司等信用中介,解决经济主体信用不足的问题,增进了银行与经济主体的交易效率。另一方面,利用政府联系面广的优势,广泛开展地方项目推介,缩小金融对企业信息的不对等,增进银行的信贷筛选功能,促进银行与项目对接的效率。

4. 大力发展地方金融机构,丰富并优化了我国金融市场结构,完善了多层次的金融体系。政府为地方金融创造了良好的发展环境,促进了地方金融的发展,一定程度上促进了合理竞争和中国银行市场结构的优化,对改善中国银行体系的整体效率发挥了重要作用。众多地方性银行及其他类型的金融机构的培育和成长,尽管没有形成中国竞争性的信贷市场结构,也没有能够明显消散国有银行的租金与费用,但也毕竟部分地缓解了地方经济发展对融资渠道的需求与我国金融市场主

体缺位(融资主体供给不足)之间的矛盾,为整个中国金融体系注入了新鲜血液,也打破了国家银行对中国银行体系的完全垄断局面,一定程度上促进了合理竞争和中国银行市场结构的优化,对改善中国银行体系的整体效率发挥了重要作用。积极引入新的金融机构进驻当地,一定程度上促进了当地金融业的合理有序竞争。

5. 从中国三十年的金融发展来看,我国各级政府在金融发展上,根据不同时期的特殊情况,不断演进和完善金融发展方式,通过不断推进金融改革,使市场机制逐步进入金融资源配置领域,实现了金融发展。

6. 地方政府协助促进了地方金融的风险化解和金融机构经营效益的提高。2000年以来,地方政府在地方城市商业银行、农村信用社改制等方面,通过资产置换、大力协助清收不良资产、优先安排信贷项目等措施,促进了原已疲弱的地方金融快速发展,促进了地方金融的风险化解和经营效益的提高。

7. 地方政府的发展创新也促进了金融机构、金融产品的发展创新。地方政府之间的竞争大大激发了地方政府发展经济的积极性,并导致了一系列旨在降低交易成本促进辖区经济增长的“制度性创新”。在解决中小企业贷款难方面,浙江省在全国首创了由地方政府出资建立的“中小企业风险补偿”机制。两年内,财政共动用1.45亿元作贴息,共拉动各类银行向中小微利企业增加贷款104亿元,效应放大72倍。

8. 最近几年,各地政府大力建设当地金融生态,为金融业的持续健康发展创造了良好的发展环境。政府主导的粗放式经济金融发展方式,经过多年的实践,人们逐渐意识到这是一条不可持续的发展方式,特别是随着科学发展观的不断深入人心,地方政府的行为方式也在发生转变,由吸取金融向建设金融转变(周立,2005)。对金融生态建设的重视,对于完善金融运行环境的努力,对金融体系的持续健康发展具有重要作用和重大意义。

9. 全国各个省市大力开展的国际(区域)中心建设进一步提升了金融业的发展层次,推动了各地金融业的快速发展。

10. 全国各个省市金融业发展战略的转变,彻底扭转了过去不把金融作为一个产业培育、单方面索取的错误策略,地方政府与金融发展之间的关系翻开了新的一页。全国不少地方政府在做大做强地方金融,发展金融产业方面已迈开了实质性步伐,如安徽省组建了“徽商银行”、浙江省组建了“浙商银行”、江苏省组建了

“江苏银行”、湖北省组建了“汉口银行”,等等。

但同时地方政府在主导金融发展中也存在着一些破坏金融可持续发展的行为,主要表现为:

1. 产生不良贷款,导致金融资源浪费。客观地讲,地方政府之间的竞争大大激发了地方政府主导辖区经济发展的积极性,并导致了一系列旨在降低交易成本,促进辖区经济增长的“制度性创新”,也诱发了地方政府扭曲中央政策的机会主义行为。竞争可能导致本来应由市场机制引导的资源被变异配置。如在地方政府的干预下,金融机构将金融资源配置于重复建设的项目以及面子工程、形象工程,是低效的或无效的,这种信贷配置造成了资源浪费,并容易形成不良贷款。但是我们也应客观地看到,历史上一度国有企业产生的大量不良资产其实是银行担负社会责任、替代财政职能的结果,并不是地方政府干预的结果。

2. 产生地方保护主义,影响金融资源的配置效率和金融业的发展活力。地方政府的地方保护主义对金融发展的影响,就是地方政府利用其手中的行政权力和影响力,干预金融信贷,对缺乏活力的地方企业进行金融保护。在金融资源上,力争当地的金融资源用于当地,并对区域外的金融资源进行竞争,造成区域金融分割,妨碍了金融资源的自由流动,降低了金融资源的使用效率,也影响到市场化进程,影响到金融资源的价格生成机制等。比如在银企争端中,地方政府习惯于偏袒企业,因为在地方政府看来,企业是自己的,银行是中央的。目前,在部分地区,银行维护债权诉讼胜诉率、胜诉后执行率双低,与地方政府的地方保护主义有很大关系。

3. 地方政府主导的粗放式发展,将影响金融业的可持续发展。地方政府由于过于重视短期效益和局部利益,喜欢外延式的数量扩张,往往采取牺牲环境的粗放式发展,这是一种不可持续的发展方式。在地方政府主导的这种发展方式中,金融资源更多地流向政府规划的项目,而地方政府主导的经济增长方式的特征之一是资源、资金的粗放式运用,那么依附于这种发展方式上的金融资源将处于低效率运用状态,有可能产生严重的金融风险问题,因而金融业将面临可持续发展的窘境。

4. 与中央政府目标函数的差异,影响金融宏观调控效果。由于地方政府目标函数与中央政府的目标函数有极大的不一致性,特别是在逆周期时地方政府的行为将极可能影响金融宏观调控的效果。

5. 政府行为边界不清晰扭曲了金融企业的预期,进而异化了金融机构的行为。

金融机构已经习惯于看政府的眼色行事。越是政府支持的项目,银行的风险评估过程就越缺乏实质内容。银行之所以愿意给地方政府直接上的项目或地方政府支持的项目发放贷款,主要是认为有地方政府作为背景的企业发展前景相对要好,江苏“铁本事件”中银行呆坏账形成过程可以证明这一点。

综上所述,我国学者大多认为放权让利式的改革和地方政府官员政绩考核与升迁模式激发了地方政府发展经济的积极性,“弱财政、强金融”,金融国家所有权占绝对比重和按行政区划设立分支机构的科层制的金融组织体系,方便了地方政府对金融部门的干预与控制。他们认为在当时的制度环境下,地方政府和金融机构的目标是一致的,即最大化信贷资产规模,在它们的联和推动下,我国金融组织体系不断完善、信贷资产规模高速膨胀,但资金配置效率低下,呈现“高增长、低效率”的发展格局。

但是,他们的研究也有美中不足之处,即没有把视角放在中国经济金融发展模式与宏观层面上来考察,对地方政府的行为多持批判的态度,没有认识到在转轨经济的过程中,地方政府对金融的干预有其合理性和必要性。再者,现有的文献多数仅限于文字描述和逻辑论证,对地方政府和金融机构的关系也没有上升到抽象的高度,有利于高度抽象与逻辑推理的现代分析工具,如博弈论等也鲜有使用。关于地方政府与金融发展关系的研究仍需要进一步深入拓展。鉴于此,我们将在充分吸收、借鉴已有研究成果的基础上,开辟新的研究视角,把研究放在转轨经济的宏大背景下,使用博弈论和最新的计量分析方法与工具,建立中国地方政府与金融发展理论新的分析范式,以期更好地解释中国金融发展过程、揭示内在的规律和提出促进更好发展的意见和建议。

### 第三章 改革开放三十年地方政府与金融机构之间的演化博弈

由前所述,我们知道在地方政府行为系统中,地方政府与金融机构是一对策略互动主体,他们是在互相研究对方的策略后做出最佳反应决策,在有限理性条件下,地方政府与金融机构的短视经济行为,其策略反应是一种不断调整的动态过

程,因而表现出行为生态学的特征。演化博弈论是把博弈理论分析和动态演化过程分析结合起来的一种新理论,它从有限理性的个体出发,以群体为研究对象,认为现实中个体的决策是通过个体之间模仿、学习和突变等动态过程来实现的。随着博弈论研究的深入,演化博弈论在经济社会领域得到了广泛的应用。有鉴于此,本文在前人研究的基础上,将地方政府看作具有有限理性的经济人,从博弈论的角度来分析地方政府和金融机构的行为演化,来研究在金融发展的不同阶段地方政府行为与金融发展的关系,对地方政府行为系统中地方政府和金融机构的行为进行分析,以期揭示地方政府行为的复杂性和动态演化路径,为指导今后我们处理地方政府与金融发展的关系提供理论参考和方向指引。

### 3.1 博弈模型的构建

#### 3.1.1 博弈模型的假设

为了建模的方便,我们这里做以下假设:

1. 我们假定在博弈战略中,各博弈主体都遵循斯密的“经济人”假说,且都具有有限理性。有限理性通过惯性依赖、短视策略和试错法等博弈手法体现出来。我们还假定新古典经济学的效用理论和成本—收益理论在模型中仍然适用。

2. 地方政府和金融机构在博弈中采取的博弈策略遵循效益最大化和风险最小化原则。

3. 假定各博弈主体具有固定的步法和信息交换序列的模式,各博弈主体的行为策略具有连续性和时效性,博弈的演化符合正和博弈的增益性假设。

4. 假定在博弈中,国有金融机构为中央政府的利益代表。

#### 3.1.2 模型建立

回顾 30 年的金融改革历程,主要是一种强制性制度变迁,特别是每一步大的变化都源于自上而下的政府强制性供给行为。政府作为推动金融体制改革与变迁的“第一行动集团”,虽然有促进微观金融主体效益和整体金融效率最大化的动机,更有维护“公共金融机构产权”不变、通过金融制度履行部分财政职能和税收功能,实现政府自身利益最大化的目的。结合不同阶段地方政府行为的特点,参考国内学者对我国金融体制改革的研究和阶段划分,我们将我国金融改革的发展历程分为改革的初始阶段(1978~1992 年),金融体制改革的初始阶段(1978~1994 年),金融体制改革的探索阶段(1994~2002 年)和金融体制改革的深化阶段(2002 年至