



中央民族大学“985工程”中国民族地区经济社会发展
与公共管理哲学社会科学创新基地学术出版物

中国农村金融市场 反垄断管制问题研究

◎ 郭利华 著

知识产权出版社

中国农村金融市场反垄断 管制问题研究

郭利华 著

知识产权出版社

内容提要

本书以农村金融业的管制为例,对转型期中国的反垄断管制市场环境与管理制实践进行分析。之所以重点谈农村金融业管制的问题,不仅是因为农业在国计民生中的重要地位,还因为在转型期尚不完善的市场环境下,农村金融体系是一个受冲击相对强烈、遇到的问题相对较多、管制难度相对较大的领域,对这一领域的分析可以折射出开放条件下转型期市场的管制特色与问题。

责任编辑:宋云

图书在版编目(CIP)数据.

中国农村金融市场反垄断管制问题研究/郭利华著.

—北京:知识产权出版社,2007.9

ISBN 978-7-80198-732-7

I. 中… II. 郭… III. 农村金融—金融市场—垄断—研究—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第140313号

中国农村金融市场反垄断管制问题研究

ZHONGGUO NONGCUN JINRONG SHICHANG FANLONGDUAN GUANZHI
WENTI 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.cnipr.com>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责任编辑:010-82000860 转 8324

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2008年1月第1版

字 数:220千字

ISBN 978-7-80198-732-7/F·120

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000893

责编邮箱:songyun@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:8.875

印 次:2008年1月第1次印刷

定 价:26.00元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

作者简介

郭利华，女，汉族，1973年生，内蒙古呼和浩特人。2004年毕业于中国人民大学经济学院，获经济学博士学位。现执教于中央民族大学经济学院金融系，研究方向为金融理论与政策。

导 论

市场失灵是市场运行中经常出现的一种现象。在市场的竞争性条件下，由于外部影响的作用，可能导致市场失灵，这是政府进行社会管制的理由，而在市场不完全的情况下，公用事业管制和反托拉斯政策是对付市场失灵的两种管制方式。公用事业管制是针对自然垄断行业的，反托拉斯管制针对的是限制竞争的情形，这是最常见的划分方法。

“反托拉斯管制”一词源于美国，在其他国家一般被称做“反垄断管制”、“竞争政策”。鉴于中国的特殊现实，本书中使用“反垄断管制”的说法。这是因为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；同时中国的市场垄断中有很大一部分是由于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。所以本书借用“反垄断管制”的说法，以突出政府的力量在这一政策制定与执行中的作用。

反垄断管制源于1890年美国《谢尔曼法》的出台。它的出现被认为是出于“公共利益”而实施的管制，或是对市场缺陷的一种补救措施；甚至是由被管制企业要求的由政府为它们提供的一种服务，不管结论如何，自《谢尔曼法》出现的那一天起，

导

论

它就在规范市场秩序、维护竞争自由方面起着非常重要的作用，以至于该法在美国被称为“经济宪法”。受美国的影响，目前世界上约有 100 多个国家制定了反垄断法，尽管各国反垄断法的具体执法体制并不完全相同，但其基本内容框架具有一致性，即都由下列三部分组成：禁止限制性竞争协议、禁止滥用独占地位（支配地位）的行为、控制集中或者购并管制。

20 世纪 70 年代开始，世界各国的反垄断管制实践都出现了管制放松的趋势。这一方面是因为政府管制的失灵打击了人们的信心；另一方面也因为经济学家的努力使人们对许多企业行为的性质与限制竞争的作用有了重新的认识；另外，技术经济条件的变化也削弱了政府经济性管制的理论依据；还有经济全球化也迫切要求消除传统的政府管制为国际贸易和国际资本流动树立的障碍，所以放松管制的趋势在种种原因的作用下于 20 世纪 70 年代凸现出来。虽然整体呈现出管制放松的大趋势，但在处于不同经济发展阶段的国家里，反垄断管制要解决的主要问题是不同的：发达国家所要解决的是在规模经济的基础上如何剔除垄断的弊病，维护竞争的自由。后起的发达国家所要解决的重点是如何提高规模经济水平，而转型国家则需要解决市场转型中面临的种种现实问题。

中国的市场环境现状是：市场竞争不充分，行政垄断现象严重，外资冲击力巨大，整个市场正处于过渡的转型时期，因此，与其他国家相比，中国的反垄断管制在管制的成因、所处的背景环境、管制的重点与目标以及管制发展所处的阶段上都必然有自己的一些特殊之处。

本书将以农村金融业的管制为例，对转型期中国的反垄断管制市场环境与管理实践进行分析。之所以重点谈农村金融业管制的问题，不仅是因为农业在国计民生中的重要地位，还因为在转型期尚不完善的市场环境下，农村金融体系是一个受冲击相对强

烈、遇到的问题相对较多、管制难度相对较大的领域,对这一领域的分析可以折射出开放条件下转型期市场的管制特色与问题。

“农业是国民经济的基础和根本”，这句话我们已经说了很多年，之所以直到今天还年年在说，年年在提，是因为农村整体的发展状况仍然不能令人满意，也正因为如此，在城市经济体制改革已经开始了将近 30 年之后的今天，我们才要大力提倡“新农村建设”，提倡“工业反哺农业”，这项工作任重而道远。

这是一个逐渐破除垄断的过程。

发展服务的社区性地方金融机构，确定江西等 8 省（市）为改革试点省（市）。2004 年 9 月《关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》文件规定，将除海南外的其余 21 个省市纳入试点。纵观整个发展历程可以发现，事实上国家一直将农村信用合作社的改革列为金融体制改革的重点，同时自 1999 年开始在全国范围内撤销农村合作基金会，进而打击各种非正规金融活动，两方力量同时作用的结果是强化了农信社在农村金融领域的垄断地位。

随着 2006 年底银监会关于放宽农村金融市场准入政策的施行，上述情况必将得到逐渐的改变。民间金融力量不仅规模巨大而且投资热情极高，此次得到许可可以进入农村金融市场，定会带来一轮新的投资高潮；外资银行看好农村金融市场的投资潜力，也会逐渐将触角伸到这一领域；体制外的金融机构在农村金融市场的大发展必将打破原有正规金融机构的垄断地位，而广大的农户和企业也会因此而享受到更好的金融服务。

然而，这个过程不会是一帆风顺的，因为改革涉及部门之间、行业之间以及个人利益的调整。农村金融组织的发展有其独特的制度环境和产权环境。国家单方面的扶持、农信社事实上的绝对垄断地位、产权结构上的集中与不明晰、农村金融市场的不成熟与幼稚性等特点共同构成了农村金融组织生存的外部环境。虽然这种环境的无效率与不合理人所共知，改变的必要性也得到了普遍的认同，然而，改变是困难的。因为这里面也有一个“路径依赖”的问题。正如诺斯所认为的那样，制度变迁过程与技术变迁过程一样，存在着报酬递增和自我强化的机制。路径依赖对制度变迁有极强的制约作用，造成路径依赖的深层次原因是利益因素。一种制度形成以后，会逐渐形成一个与扭曲信息相关的既得利益集团，这个既得利益集团反过来成为维护现行制度的游说集团，从而使现行制度的改革非常困难。它们力求巩固现有

的制度，阻碍选择新的路径，即使新的体制较之现存体制更有效率。如果制度变迁中的路径依赖一旦形成，它的既定方向就会在以后的发展中由于“适应性预期”得到自我强化。中国的农村金融改革也是如此，改革的进程实际上是从计划金融向市场金融过渡的过程，是逐渐打破“大一统”的金融垄断体系、引入竞争机制的过程。这个过程从1979年恢复中国农业银行开始至今已经将近30年的时间，然而，农村金融体系中固有的产权关系不明晰、法人治理结构不完善、经营机制和内控制度不健全、管理体制不顺、行政干预过多等一系列问题并未得到明显的改变，究其深层次原因，就在于固有的利益格局无法短时间打破，在农村金融组织体制变迁过程中形成了一定的路径依赖，使得农村金融组织体制改革被“锁定”在某种无效率的状态下而呈现停滞状态。所以，改革是异常艰难的，打破垄断的过程是渐进的，是充满了矛盾和斗争的。

这是一个渐进的市场化过程。

与中国整体的发展战略一样，农村的金融改革选择渐进式方式还是激进式方式是值得思考的问题。激进式方式可以快速达到预期的改革目标，但却会付出巨大的一次性改革成本，而且容易引发政治和社会问题。而渐进式方案与此相反，它的显著特点是不一步改变旧的利益关系和社会结构，不首先触及经济体制的核心问题，而是由易到难，由外围到内部，以增量改革带动存量调整，由于它的整个过程持续的时间长，总体改革成本可能会更大，然而整体的改革进程却相对平稳，对原有制度的冲击不大。

从改革的实际情况来看，我们选择的是渐进式战略。

农村金融领域内的改革，实际上从20世纪70年代末期就开始了。

从1979年恢复中国农业银行，恢复农村信用合作社的合作金融组织地位，放开对民间信用的管制，到1993~1996年期间，

提出建立一个能够为农业和农村经济发展提供及时、有效服务的金融体系的口号，再到农村金融体制改革的重点逐渐被确定为对农村信用合作社的改革上，并于 2003 年下旬推出农信社 8 省市试点改革方案，改革进程中的每一步都体现了渐进有序、逐步推进的特点。

通过以上渐进式的一系列举措，我国已逐渐形成了以合作金融为基础，商业性金融、政策性金融分工协作的多元化的农村金融体系。

这个渐进的发展过程，同时也是不断市场化的过程。这里的市场化包含两层含义：一方面是改革进程的市场化，指逐渐破除垄断、遵从市场规律、形成统一的大市场的过程；另一方面也指金融服务手段的市场化将会在金融体系中逐渐占据主导地位。按照银监会的思路，在我国 80% 以上的地区和领域，都可以通过民间资本的自由流动或者是改革现有的农村合作金融组织、农业银行以及邮政储蓄银行，使它们以市场化的手段为农村提供金融服务；而剩下的 20% 民间资本难以充分流动的领域，要以商业可持续的原则促使政策性金融开展服务；在政策性金融都不能发挥作用的地区和领域，农村金融机构可以发挥网络功能，代理财政支农资金的拨付并作资金监管。

目前，这是一个政府参与和主导的过程。

我国的农村金融体制改革是政府供给主导型的强制性制度变迁过程。政府参与可以使改革的推进速度加快，可以减少摩擦阻力，可以动用一切资源最大限度地实现预期的改革目标，从这个角度讲，在转型期的市场环境下，农村金融领域的改革离不开政府的参与甚至是主导。

政府的参与一方面是改革的实际需要，另一方面也是利益驱动使然。

2006 年，许多人为农业银行“省域分拆”方案奔走呼号，

该方案也引起了利益相关者的极大震动。与该方案相呼应的是，各省市区成立地方银行的呼声一浪高过一浪。在天津市建成第一家全国性股份制商业银行——渤海银行之后，希望效仿的省市区众多。在西南的重庆，官方提出设立“三峡库区产业银行”，以缓解三峡库区的融资困难等问题；江西省则拿出由当地三个城市商业银行和七家城市信用社重组为“江西发展银行”的方案，还考虑进一步组建农村合作银行，以及成立地方性金融控股公司；关于设立“东北地方银行”的构想再度被提起；在陕西，也顺势提出了希望国家允许建立“西部开发银行”的议案。从全国范围看，目前至少有 1/3 的省市区提出来或正在筹建地方银行。

虽然这些省市区有自己冠冕堂皇的理由，即地方政府办银行既可以充分调动本地区的金融资源，又可以满足地方政府办银行的意愿，是“多赢”的思路。但实际上，这是一场争夺金融资源的“战争”，是地方政府受利益驱动希冀通过办银行的方式掌控更多资源、更多项目，力图实现自己的经济利益进而实现政治目的的举动。

政府参与金融的危害极大，不管是中央政府还是地方政府。因为政府不是完美的主体，也是由个体“经济人”组成的组织，政府作出的改革措施往往不是从市场的需求出发，而是从自身的需求函数出发来设计的，是从便于管理和控制的角度出发的，因此政府设计的改革方案不仅是制度供给不足的，而且经常与市场需求脱节，这必将导致农村金融市场存在较为严重的金融抑制和无谓效率损失，出现非公有制部门的中小企业“融资难”和农村居民资金借贷行为扭曲的问题。^①从个体来看，可能会获得短

① 何广文，从农村居民资金借贷行为看农村金融抑制与金融深化 [J]，中国农村经济，1999（10）。

期利益，但从整体来看，这种状况不仅会增加市场的不确定性和不公平性，并最终会破坏金融体系的持续发展能力。

日本就是一个典型的例子，日本的金融体系是世界上“政府拥有”比例最高的国家，地方政府深深地介入地方性银行的经营，从选派经营者到直接安排贷款，结果是40%的地方银行处于亏损状态，要求改革的呼声越来越高。

目前在中国的市场环境下，农村金融改革离不开政府的参与甚至是主导，然而从长期来看，无论是地方政府还是中央政府都应该远离金融，把金融的主导权交给市场，将政府主导、供给先行的发展战略转变为市场主导、需求跟进的发展模式，此为市场经济大环境下农村金融市场发展的必然选择。

本书的写作将会循序渐进，从剖析垄断与反垄断管制的基本含义出发，分析西方和中国的反垄断管制立法实践；在此基础上，结合转型期中国市场环境的特点阐述中国金融业的管制立法实践，最后落脚到对中国农村金融市场的管制实践的分析。

目 录

导论	(1)
----------	-----

上编 垄断与反垄断管制的基本问题

第一章 垄断的含义及资源配置效应分析	(3)
--------------------------	-----

一、垄断的基本含义与对垄断的两种不同分析思路	(3)
------------------------------	-----

二、垄断的资源配置效应分析	(7)
---------------------	-----

三、如何来判别垄断的程度：经济势力、市场势力还是 垄断势力	(22)
--	------

第二章 反垄断管制的含义及管制放松趋势	(25)
---------------------------	------

一、管制与反垄断管制的基本含义	(25)
-----------------------	------

二、反垄断管制的经济学基础与管制理论的演进过程	(27)
----------------------------------	------

三、反垄断管制的原因	(35)
------------------	------

四、反垄断管制的目的——促进竞争而不是保护竞争者	(39)
-----------------------------------	------

五、反垄断管制的规制对象	(44)
--------------------	------

六、放松反垄断管制的含义与原因	(63)
-----------------------	------

目
录

第三章 西方国家的反垄断管制政策	(69)
------------------------	------

一、反垄断法基本情况介绍	(69)
--------------------	------

二、美国的反垄断管制政策	(72)
三、其他国家的反垄断立法情况	(86)
四、结论与启示	(96)
 第四章 中国的反垄断管制政策与立法	(101)
一、现行反垄断法律体系存在的问题	(101)
二、已颁布的《反垄断法》存在的问题	(108)
三、行政性限制竞争行为分析	(113)
 第五章 我国金融业的反垄断管制及立法实践	(119)
一、金融管制与金融业反垄断管制的界定	(119)
二、世界金融业管制变化趋势、理论背景及立法实践	(121)
三、中国的金融管制立法状况	(126)
四、中国金融监管的实践——以银行监管为例	(137)
 下编 中国农村金融市场的反垄断管制问题	
 第六章 农村金融制度变迁分析	(173)
一、中国农村金融市场的基本发展历程	(174)
二、农村金融体制改革对农村金融的影响	(177)
 第七章 农村金融市场主体竞争态势分析	(186)
竞争主体之一：中国农业发展银行	(186)
一、农发行职能转变过程	(186)
二、国外政策性银行的转型经验	(188)
三、农发行的未来发展之路	(190)
竞争主体之二：中国农业银行	(193)

一、农业银行的发展历程	(193)
二、“面向三农”的定位之难	(195)
三、农行的股改面临“两大难”	(196)
竞争主体之三：农村信用社	(197)
一、农村信用社改革的历程及其评价	(200)
二、农村信用社改革方案评价	(203)
三、农村信用社改革中存在的问题	(205)
四、农村信用社改革：任重而道远	(210)
竞争主体之四：邮政储蓄银行	(211)
一、邮政储蓄发展的历程	(211)
二、邮政储蓄改革中存在的问题	(212)
竞争主体之五：民间金融	(216)
一、村镇银行试点情况	(222)
二、小额信贷试点情况	(226)
三、非正规金融的发展	(232)
竞争主体之六：外资银行	(234)
 第八章 建立区域性、小型化、多元化的农村金融体系 ...	(238)
一、农村金融市场管制的理论基础	(238)
二、改革方向：面向金融需求	(241)
 第九章 新农村呼唤新金融的支持	(261)
 部分参考文献	(266)
后记	(270)

**上编 垄断与反垄断
管制的基本问题**

