

# 中国国有金融体制变迁分析

张 杰 著

经济科学出版社

责任编辑 黄景丽  
责任校对 杨晓莹  
版式设计 周国强  
技术编辑：刘军

中国国有金融体制变迁分析

张 杰 著

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

\*

850×1168 毫米 32 开 3.75 印张 95000 字

1998 年 8 月第一版 1998 年 8 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-1475-3/F·1049 定价：7.30 元

图书在版编目 ( CIP ) 数 据

中国国有金融体制变迁分析 / 张杰著. -北京 : 经济科学出版社, 1998. 8

(金融理论与中国金融市场)

ISBN 7-5058-1475-3

I . 中 …    II . 张 …    III . 金融体制-演变-研究-中国  
IV . F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98)第 17310 号

《金融理论与中国金融市场》  
丛书编委会

编委：

李 扬    巴曙松    周天勇    于 瑾  
易宪容    黄景丽    张 杰

策划人：

易宪容

# 目 录

第 1 章 导论：认识中国的国有金融体制及其变迁过程 .....	(1)
1.1 中国国有金融体制的结构及其变迁过程： 简要描述 .....	(1)
1.2 金融体制变迁的经济学 .....	(4)
1.3 本书的内容与结构 .....	(7)
1.4 一些说明 .....	(13)
第 2 章 货币化进程、金融控制与金融交易 .....	(15)
2.1 货币化区间与货币化收益 .....	(15)
2.1.1 中国之谜：低通胀与高金融增长 .....	(15)
2.1.2 初始条件与货币化区间 .....	(16)
2.1.3 货币发行收益与金融剩余 .....	(17)
2.2 关于“强金融”问题 .....	(19)
2.2.1 一种制度替代 .....	(19)
2.2.2 弱财政与强金融 .....	(20)
2.3 金融控制与金融改革困境 .....	(21)
2.3.1 国家的金融控制：一种描述 .....	(21)
2.3.2 两种控制：以 1988 年为界 .....	(22)
2.3.3 两种成本与金融改革困境 .....	(24)
2.4 金融交易与金融改革逻辑 .....	(26)

2.4.1	两种金融交易 .....	(26)
2.4.2	两种改革方式比较 .....	(28)
2.4.3	局部均衡与改革逻辑 .....	(30)
第3章	政府作用结构与金融体制变异 .....	(32)
3.1	引言 .....	(32)
3.2	金融体制变革中政府作用结构的变化及效应 .....	(34)
3.2.1	金融体制：一般性说明 .....	(34)
3.2.2	地方政府扩张金融组织规模的冲动 .....	(35)
3.2.3	政府的内部替代与地区间金融组织结构趋同 .....	(36)
3.2.4	金融寻租竞争进一步考察 .....	(38)
3.3	地方政府进入与金融改革的特殊路径 .....	(40)
3.3.1	关于中国金融改革的特殊性 .....	(40)
3.3.2	分权条件下的金融改革模型 .....	(41)
3.4	金融体制的内部变异与变革逻辑 .....	(45)
3.4.1	“体制内”金融机构的趋利冲动 .....	(45)
3.4.2	金融灰市交易与金融体制的内部变异 .....	(46)
3.4.3	社会信任结构与金融体制的变革逻辑 .....	(49)
3.5	结论 .....	(51)
第4章	金融组织的空间结构及其演进 .....	(54)
4.1	背景：着眼于金融组织而进行的中国金融 体制改革 .....	(54)
4.2	金融组织的科层结构：一种博弈论解释 .....	(55)
4.3	经济活动规模、金融物品与金融组织结构的 地区差异 .....	(58)
4.3.1	金融组织规模是经济活动规模的函数 .....	(58)
4.3.2	金融组织的空间分布 经济算法与自然算法 .....	(59)
4.3.3	金融资源配置中的双重失效与金融功能分解 .....	(60)
4.3.4	两种金融物品与金融组织结构的地区差异 .....	(62)
4.4	重建中国金融组织的空间结构：矛盾与策略 .....	(64)
4.4.1	在地区间均齐推进金融市场化改革的效应 .....	(64)

4.4.2	金融组织规模过大与国有金融组织比重偏高的空间表现 .....	(65)
4.4.3	向外疏导与向内收缩：经济相对落后地区金融组织结构的调整策略 .....	(66)
4.4.4	底层改革的意义 .....	(69)
<b>第 5 章</b>	<b>国有银行的不良债权与清债博弈 .....</b>	<b>(72)</b>
5.1	引言 .....	(72)
5.2	国有银行不良债权的性质 .....	(73)
5.2.1	呆帐比率、呆帐界限以及可分性问题 .....	(73)
5.2.2	商业性不良债权与政策性不良债权 .....	(74)
5.2.3	双重债务融资与外部性 .....	(75)
5.2.4	退出问题、僵持与行为均衡 .....	(77)
5.3	国有银行不良债权形成中的利益关系 .....	(78)
5.3.1	国有银行的行为函数 .....	(78)
5.3.2	一种合成选择 .....	(80)
5.3.3	国有企业的借贷倾向与资本结构 .....	(81)
5.3.4	担保替代注资 .....	(82)
5.3.5	信贷资金蜕变为租金 .....	(83)
5.4	国有银行不良债权清理中的社会博弈 .....	(88)
5.4.1	清债的性质与清理困境 .....	(88)
5.4.2	国家的清债界限与策略选择 .....	(89)
5.4.3	不完全信息条件下的企业还债策略 .....	(90)
5.4.4	国有银行的清债策略与合作均衡 .....	(92)
5.5	结论及需要进一步讨论的问题 .....	(94)
<b>第 6 章</b>	<b>结语：中国国有金融体制变迁的逻辑 .....</b>	<b>(96)</b>
6.1	是否存在“公共选择解” .....	(96)
6.2	非得国家退出不可吗 .....	(98)
6.3	从权力博弈到产权竞争 .....	(99)

参考文献 ..... (102)

后记 ..... (107)

# 导论：认识中国的国有金融体制 及其变迁过程

### 1.1 中国国有金融体制的结构 及其变迁过程：简要描述

国家直接控制之下的单一银行体制是中国金融改革面对的初始体制结构。这种初始结构的形成具有其特殊而复杂的经济历史原因与经济政治功用；由此也决定中国国有金融体制有其特殊的变迁机理与轨迹。关于前者，作者将在近期完成的另一部著作中进行详尽讨论，它自然也就不属于本书所讨论的范围。这里，我们只关注后者。

如果从更为严格的经济学意义上换一种表述，与上述金融体制初始结构相对应的是国家垄断的单一金融产权形式。从理论上讲，国家垄断的金融产权形式具有两种倾向。一种是维护既有的垄断情形，另一种是扩展既有的垄断金融产权边界。在改革初期，由于国有金融产权的垄断地位并没有受到其他金融产权形式的挑战，因此，国家主要进行了扩展国有金融产权边界的努力。自 1978 年中国人民银行从财政部门分离出来后，1979 年先后重建了中国农业银行和中国人民建设银行，1984 年又从中国人民银行中分离出中国工商银行，并使前者专门行使中央银行职能，1986 年又重

建了国家控股的交通银行。这样，中国金融改革从一开始就与国家金融产权边界的扩展同步推进。当然，从中央计划经济背景与国家能力的角度看，以这样的方式开始金融体制结构的变迁也具有其必然性。不过，国家在改革初期迅速扩展其垄断金融产权边界的真正要害在于获取日趋分散化的金融资源与金融剩余，以弥补伴随改革而出现的国家财政的迅速下降。

金融资源相对价格（与重要性）在改革以来的变化不仅激励了国家扩展其金融产权边界的行动，而且对在分权改革中出现的所有利益主体（集团）都产生了强烈刺激。基于此种情况，在国家金融产权形式之外出现了一大批其他类型的金融产权形式。这些金融产权形式的出现标志着金融改革进入了不同金融产权形式之间展开相互竞争的新阶段。由于这些非国有的金融产权形式大都依托于地方或部门的保护，因此逐步具有了与国家金融产权形式进行谈判的能力。尽管自 80 年代后期以来，国家一再进行治理整顿以抑制其发展，但这些产权形式仍然能够顽强地支撑下去并屡次复苏。国家治理整顿的周期性与反复进行正好说明了这一点。如果从金融体制结构变迁的长期过程观察，这种周期性进行的治理整顿具有特殊意义。制度变迁的初始动力就在于不同产权形式的冲突与竞争。需要指出的是，在此过程中，国家的治理整顿与其他产权形式的对策性行为都是富有理性和不应受到过分指责的，双方的各自努力对中国金融体制结构的变迁都同等重要。可以说，它们共同推动着中国金融体制的变迁。

应当看到，国有金融产权边界的扩展使国家获取了支配金融资源与金融剩余的巨大收益，但同时也带来了一系列的问题。随着经济改革的推进，在国有金融体制与国有经济（尤其是国有企业）之间形成了一种刚性依赖状态。由于国有银行的大量贷款实际上成为对国有企业的注资（替代财政功能）与救助，因此，大量不良债权的产生在进入 90 年代以后迅速抵消了国家由金融产权边界扩展所带来的金融收益。与此同时，由国有金融产权边界

扩展导致的国有金融规模过度扩张与委托——代理链条加长使得国家控制金融的成本也在迅速增长。统计分析结果表明，国家控制金融成本的曲线自改革以来呈线性上升趋势，尤其是在1986年以后上升曲线变得更为陡峭。特别地，地方作用的加强与对国有地方分支银行的支配影响使许多国有银行地方分支机构成了地方与中央讨价还价和争取金融资源使用权的工具，这更进一步增加了国有控制的难度与成本。而国有金融机构自身追求“私人收益”的行为使国有金融产权边界内部的情形更趋复杂化。这一切表明，国有金融产权边界的扩展出现了越界现象。许多表面上由国有金融机构控制的金融资源并不在实际上仍能由国有行使控制权，其中的相当一部分已由这些国有金融机构“自己”支配了。而且在此过程中，究竟是国家控制的份额多还是国有金融机构“自己”行使支配权的份额多则在很大程度上取决于国家控制的力度与支付的控制成本，而不再取决于国有金融产权边界的扩展。也就是说，国家需要在控制金融资源的份额与所支付的控制成本之间进行权衡，亦即寻求两个变量（两条曲线）的均衡点（相交点），这就意味着国家对金融资源的控制与使用具有了效用边界与内在约束机制。

当国有金融产权形式开始具有内在约束机制时，其产权边界的扩展将会停止乃至收敛，与此同时，其他金融产权形式的规模则获得了扩展的机遇。事实也表明，进入90年代以来，各种金融机构得到迅速发展，并且稳步地增加着自身的市场占有率，到1996年，这一份额已达1/4。随着非国有金融产权形式的发展与竞争力的增强，多元金融产权之间的竞争格局开始出现；由于产权之间的竞争与利益冲突是导致金融体制变迁与形成新的金融体制结构的基本动力，因此这种格局的出现标志着中国国有金融体制结构的变迁步入实质性阶段。

参见本人所著《中国金融制度的结构与变迁》一书第2章，山西经济出版社出版。

## 1.2 金融体制变迁的经济学

从理论上讲，金融体制变迁本身与金融产权形式或者金融利益主体追求自身效用最大化的过程紧密关联。或者说，只有从金融产权形式的效用函数出发，才能深刻而准确地理解金融体制的变迁过程。

我们已知，中国的金融体制变迁最初表现为国有金融产权形式的确立与扩展过程。这一过程可以理解为在原有中央计划经济体制背景下没有获得成长机遇的金融因素的滞后发育。在改革前的经济中，由于受当时特殊的体制安排与发展战略的局限（参见林毅夫，1994），金融体制安排实际上是被剔除掉的。改革后，在国有经济的其他体制安排尤其是财政制度安排的作用受到严重削弱的条件下，金融体制安排被纳入改革后国家的效用函数是自然而然的事情。而且，改革后金融资源分散化的情形正好为国家通过扩展金融产权边界控制经济剩余实现自身效用最大化提供了制度需求。显然，如果基于国家的理性假定，我们就很容易推断，在改革过程中，国有金融体制有一个迅速的扩张过程。而且，只要国家从金融产权垄断形式的扩展中所获收益大于所付成本，这种金融产权形式就不会停止扩展，国家就会千方百计地设法维护其垄断性质。

由此也就可以理解，在改革开始后的相当一段时期内，为什么人们对金融改革过程的理论分析总是与金融改革的实际进程相去甚远？许多看似精到的改革主张最终都变成良好的一厢情愿？金融制度变迁轨迹总是不能吻合于人们的主观刻划？现在看来，主要原因归咎于人们没有深刻地理解体制变迁中的国家，或者没有从经济学的角度认识国家。可以说，在国家尚能对经济与金融过程实施强有力控制的情形下，一切改革主张都要首先符合国家的效用函数才会最终转化为改革行动。这就可以进一步理解，为什

么有关国有银行商业化改革的政策建议层出不穷，但迄今都未见付诸实施。问题在于，国有银行商业化并不一定符合国家的效用函数，国有银行实现商业化经营或许对总体金融资源配置效率的提高有好处，但却会减少国家局部的即期收益。而问题正好在于，任何改革行动都必须首先权衡和达成局部利益的一致，最后才能进一步导向全局利益。现实社会经济中的任何个人与组织总是首先存在于各自的局部形式之中，然后才共同构成全局。因此，经济学的任务首先在于理解和洞察局部，没有对局部的理解就不会有对全局的理解。从某种意义上讲，那种没有考虑国家效用函数或把国家仅作为一种“社会人”（具有社会利益偏好）的分析显然是没有意义的。可我们在诸如此类的问题上花费的精力实在太多。毋庸讳言，对这些问题的过多纠缠表明我们对国有金融体制变迁的考察仍停留在直观与感性的层次；在我们的分析中包含了太多的价值判断，而缺乏足够的实证分析；经济学的许多成果没有运用到我们的考察之中。从更高的层次看，这样的研究既不会对现实的金融体制改革过程有所启迪与裨益，也不会对中国经济学的发展作出应有的贡献。因此，现在是需要摒弃这些研究的时候了。

进一步看，一味强调对国有金融产权形式进行市场化改革从而实现金融体制的转变，这本身不仅不符合国家的效用函数，也不切合金融体制变迁的内在机理。从理论上讲，金融体制变迁需要多种金融产权形式的存在，体制变迁本身就是不同产权主体进行竞争、谈判与重新界定产权边界的过程。无论如何，在只存在一种金融产权形式的条件下，不管人们如何努力，都不会出现实质性的金融体制变迁；在这种情况下，改革本身只不过是在现存金融体制结构内作些技术性调整，而不会形成制度性转换。因此，中国金融体制变迁的要害并不在于国有银行是否具有转制的可能性，而在于在国有金融产权形式之外是否会迅速成长起来其他一些可与之进行对等谈判的金融产权形式，并迅速形成不同金

融产权形式间的竞争态势。我们可以设想，在一个金融体制变迁的埃其沃斯方盒中 如果只存在一种国家垄断的金融产权形式 那么，金融体制的变迁就表现为国家偏好的单方面表述过程；在其他金融产权形式不可能表述其偏好的情况下，金融体制既无法确认也无法达到均衡点。或者说，仅仅依靠单一偏好所形成的金融体制均衡即使存在也不会是帕累托有效的<sup>①</sup>。一个有效的金融体制变迁过程可以描述为，在至少存在两种金融产权形式（及其相应的偏好）的条件下，金融产权形式从各自的初始点出发，经过一个相互交易、谈判与利益冲突的过程，它们依据各自的绩效重新划分产权边界，这时金融体制变迁过程将出现一个均衡点，与此相伴随，新的金融体制也就相应确立。

由以上讨论还可引申出更为深刻的经济哲学内涵。金融体制变迁过程所能达到的均衡 显然是非瓦尔拉意义上的行为均衡。一种金融体制在变迁中出现均衡，仅意味着金融产权形式双方在交易中达到某种均势，即谁都无法单独改变现状；而并不必然表示这时金融资源的总体配置或金融资源的供求达到帕累托最优。也就是说，金融体制变迁所达到的均衡点往往是金融资源尚未达到最优配置的那一点，然而它却是可能达到的“现实最优”点（瓦尔拉均衡为“理论最优”）。当然，在一个金融体制变迁过程开始时，每一个金融产权主体都会从各自的初始点出发追求自己所估价的理论最优点 但由于这一过程不是单独进行的 而必然要与参与金融体制变迁的其他金融产权主体相遇，这样，大家各自追求理论最优点的行动在金融体制变迁过程中不可避免地发生冲突，冲突的结果是每一个金融产权主体的初始追求得到修正，修正初始追求的过程即是相互妥协的过程，修正的结果便是大家都

<sup>①</sup> 事实上，中国经济改革以来长期居于垄断地位的国有金融体制正是这样一种体现国家单一偏好的“体制均衡”。

<sup>②</sup> 必须注意，某个金融产权形式所单独追求的“理论最优”并不等同或自动趋于瓦尔拉均衡，除非市场是完全的。

只能放弃理论最优点，转而追求各自能够达到的那个“现实最优”。最终，新的金融体制便只能建立在加总不同金融产权主体所达到的“现实最优”的基础之上。简而言之，新的金融体制的形成意味妥协与非瓦尔拉均衡的实现。从局部来看，每一个单独的金融产权形式追求的是自身收益的“理论最优”，而从全局来看，当这种追求最后凝结或表现为一个金融体制的转变时，则只能以非瓦尔拉均衡的方式展现。饶有意味的是，虽然只有单独的金融产权形式可以追求这种理论最优，但这种追求永远无法单独实现，而一旦必须通过其他的金融产权形式的参与才能付诸行动时，追求的结果则只能是别无选择的非瓦尔拉现实均衡。总而言之，多元金融产权形式的存在以及它们各自对理论最优的追求是金融体制变迁的逻辑起点，而非瓦尔拉现实均衡则是该变迁过程合乎逻辑的结果。这对理解中国国有金融体制的变迁尤为重要。

### 1.3 本书的内容与结构

本书旨在分析中国国有金融体制的变迁过程，但这种分析并不是全方位的，而只是选择了一些重要且相互联系着的视角。这些视角包括：货币化过程、政府作用结构、金融组织的空间结构以及国有银行的不良债权。需要指出的是，本书只是试图描述由以上视角所观察到的国有金融体制变迁图景并揭示其现实联系，但并没有将这种描述纳入一个系统的分析框架或者通过建立一个贯穿一致的理论模型对此加以形式化处理。也就是说，未能把“现实联系”转化为严密的“理论联系”。看来，在这方面尚有大量更为艰苦的工作要做。

在决定金融体制变迁路径与绩效的许多因素中，初始条件居于显著位置。具有相似体制背景的中国与苏联东欧之所以在改革过程启动后走向截然不同的制度变迁路径，在很大程度上归因于两者不同的初始条件。在苏联东欧，体制改革初期的经济已经货

币化了，而就中国而言，当改革启动时，经济尚处于低货币化的水平。在低货币化的初始条件下，金融体制变迁呈现出何种轨迹与取得怎样的绩效，这显然是一个十分具有吸引力的问题。在第 2 章中，我们试图对这个问题进行解答。我们首先注意到，低货币化的初始条件使中国的制度变迁过程得以与货币化过程同步推进。由于低货币化经济具有吸释货币供给的功能，因此，制度变迁过程从一开始就可以通过向经济中注入超额货币获取货币发行收益以补贴国家财政的迅速下降。与此同时，随着货币化进程的推进，国民储蓄结构发生急剧变化，金融资源大量分散于民间部门并形成巨额的“金融剩余”，为了聚集这些“金融剩余”，国家有意识地扩展着国有金融体制的规模并加强了对国有金融体制的控制，从而形成中国特有的“弱财政、强金融”的体制结构。不过必须看到，这种体制结构既是促使以往经济改革成功的关键，又是导致未来改革困境的根源。其中的一个关键因素是，国家对货币化收益的获取是有限度的。第 2 章的分析表明，在货币化进程开始的一段时期里，国家可以从容不迫地取得丰厚的货币化收益，而当货币化进程推进到一定阶段，货币化收益开始递减时，国家对这笔收益的取得就变得迫不得已了。这时，国家会比从前任何时候更需要对金融体制的控制，因为经济中潜伏着的金融风险与不稳定因素（如通货膨胀）随时都有进发的可能。可是，国家的金融控制并不是免费的。事实表明，当货币化收益跨越由增到减的折点时，国家控制金融的费用却直线上升，而国有金融体制对居民部门储蓄存款与国有经济对国有银行信贷这两重“刚性依赖”则预示着直接界定国有金融产权的方式（亦即商业化改革）已不存在实施的可能性。饶有意味的是，这一章的分析揭示出，国有金融体制改革的困境是“自然”形成的，它并没有包含多少改革失误和人为的因素。低货币化的初始条件从一开始就使中国的金融体制变迁导入了这一路径。基于制度变迁的路径依赖与不可逆性，参与这种变迁的当事人都在或只能在既有的体制条件约束

下按照对自身而言是理性的方式行动，可以说，最终的国有金融体制变迁困境（非理性）是由人们各自的“局部理性”合力导出来的。

中央与地方在经济资源控制权与支配权方面的利益冲突是中国国有金融体制变迁面临的又一重要背景。事实上，改革初期许多显著的制度变迁（如农村制度变迁与非国有经济的成长）都无一例外地包含着地方支持的因素。毫无疑问，地方在促使中国总体制度变迁方面的特殊作用与绩效不容忽视。在改革以前，中国社会呈现出二重结构，一方是强大的政府，一方是弱小的缺乏独立地位与谈判能力的个人。在这种结构中，政府主宰一切，个人丧失了排他的财产权利。改革以来，当地方有了独立的经济利益时，中国才开始形成多元化的社会结构。随着地方力量的逐渐增大，国家凭借其“暴力潜能”主宰一切的状况受到约束，出现了多个主体共同参与决策与谈判的格局。在这种制度化了的讨价还价相互关系中，地方处在中介地位，在其支持与保护之下，尽管出现了资源的无效配置，但这种“成本”的支付却买来了私人产权和非国有经济迅速成长的制度变迁结果（张杰，1997；张曙光，1995）。基于以上背景，讨论在分权改革尤其是地方作用增强过程中金融因素的作用及其国有金融体制结构的变化便构成第3章的主题。不过，需要指出的是，囿于本书的主题，这一章主要描述了地方作用对国有金融体制变迁的“内部影响”，而没有过多地讨论地方因素对其他金融产权形式成长的特殊作用。因此，就地方对金融体制变迁的总体效应而言，本章的既有讨论显然不是十分完整的。实际上，地方对其他金融产权形式成长的作用问题值得作专门讨论。第3章的讨论表明，地方争取金融支配权的行动是对金融因素相对重要性上升所作的自然回应。在中国，由于国有金融体制安排依托于行政层级结构，而且，国有金融体制规模迅速扩展引致了国家监督控制能力的相对下降，因此，地方政府对国有金融分支机构的实际隶属曾经一度成为一种金融运行常态。