

金融腐败大案的成因及治理对策

曹红辉 史锦华 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

金融腐败大案的成因及治理对策 / 曹红辉, 史锦华
著. —北京: 经济管理出版社, 2007.10

ISBN 978-5096-0099-3

I. 金... II. ①曹... ②史... III. 金融—经济犯罪—研
究—中国 IV. D924.334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 180237 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话 (010) 51915602 邮编: 100038

印刷:

经销: 新华书店

组稿编辑: 勇 生

责任编辑: 勇 生

技术编辑: 晓 成

责任校对: 孟赤平

880mm×1230mm/16

4.5 印张

78 千字

2007 年 10 月第 1 版

2007 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

定价: 15.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-0099-3/F·99

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话 (010) 68022974 邮编: 100836

序

近年来，随着党风廉政建设的深入发展，各个经济和社会领域的大案、要案被频频曝光。分析这些案件，人们发现，发生在金融领域中的案件，无论就其涉案金额、涉案人员、涉案手法，还是就其对社会的危害性而论，均居各行业之前列。更为突出的是，金融领域中的大案、要案，通常都与金融腐败行为密切相关。可以说，分析金融腐败大案生成的原因、过程及其危害性，探讨从道德、行业规范和法律、法规等多个层面上建设有效地防范这些案件发生的长效机制，不仅有助于我们建设一个廉洁、有效的金融体系，树立风清气正的行业风貌，而且对于我们在社会主义市场经济条件下加强党风廉政建设，具有十分重要的理论意义和实践价值。

正是认识到上述重要性，从 2006 年开始，中共中央纪律检查委员会驻中国社会科学院纪检组便组织中国社会科学院的研究人员展开了一系列针对若干主要经济和社会领域的党风廉政建设专项课题研究。这份由中国社会科学院金融研究所金融市场研究室主任曹红辉博士牵头完成的

《金融腐败大案的成因及治理对策》，便是该系列课题的研究成果之一。在这篇研究报告中，课题组通过解剖若干金融腐败的案例，综合分析了银行、证券、保险等主要金融领域中腐败大案发生的主要特点，探讨了金融领域形成腐败的体制、机制、管理及政策因素，形成了金融腐败大案成因及其治理的理论见解，进而提出了从金融体制、金融机构治理、金融监管、同业及社会监督等方面治理金融腐败的政策建议。我相信，这份报告的分析 and 改革建议，将对建立和完善我国金融领域中防止腐败的长效机制，提供有价值的分析成果和政策建议。

李 扬

中国社会科学院金融研究所所长

2007年11月12日

目 录

- 一、研究的背景及意义 / 1
- 二、金融腐败大案的界定及其特点 / 5
 - (一) 腐败的类型与金融腐败大案的界定 / 5
 - (二) 金融腐败大案的特点及其成因初析 / 9
- 三、金融腐败大案成因的深入分析 / 21
 - (一) 金融腐败成因的经济理论解释 / 21
 - (二) 金融改革与金融腐败大案 / 27
 - (三) 信息不对称与道德风险：金融腐败大案的深层次因素 / 36
 - (四) 东亚金融危机成因中的腐败因素 / 40
- 四、金融腐败大案的负面影响 / 49
 - (一) 诱发金融风险 / 49
 - (二) 降低金融效率 / 60
 - (三) 恶化金融生态环境 / 82

(四) 损害金融监管效率 / 91

五、金融腐败大案的治理对策 / 99

(一) 金融腐败治理的理论依据：反金融腐败的动态
博弈模型 / 99

(二) 金融监管效率的内涵及成本—收益分析 / 104

(三) 金融腐败大案的治理对策 / 115

后记 / 127

参考文献 / 129

一、研究的背景及意义

随着金融改革的深入，金融腐败也像瘟疫一样滋生、蔓延，其规模之大、发案频率之高，从陆续爆发的金融大案中即可见一斑。金融腐败蔓延的速度与同期高速的GDP增速形成鲜明对比，一方面，金融腐败的主体由金融机构的中、低层管理者向中、高层管理者乃至最高层管理者蔓延、渗透、扩张；另一方面，金融腐败涉及的金额也日益加大，其规模越来越大，且增长态势高速扩大，演化为大案、要案，造成的损失和恶劣影响也越来越大。大量的金融腐败诱发的金融风险、金融生态环境恶化，成为金融不稳定的重要诱因。金融腐败是否与金融体制变革本身存在一定的相关性呢？如何在完善金融体制的改革进程中防止腐败大案的发生，成为金融改革本身需要密切关注的内容之一。

从已披露的大案来看，银行业的案件更为突出，尤其是国有商业银行更是大案的主要发源地。这与银行业在金融业中的主导地位是相关的，占用的资源越大，发生腐败案例的规模也越大。根据中国银监会发布的年度

工作统计数据，2003~2005年的现场检查中，查出金融机构违规金额分别是4072亿元、5840亿元、7671亿元，而一般现场检查属于抽样调查，覆盖率仅占违规检查的1/3强，故此粗略估算，银行机构年度违规金额高达2.6万亿元，如果再宽口径地加上“民间借贷”、“地下金融”等，银行类违规金额应突破4万亿元人民币，违规行为虽然不等同于腐败大案，但可以肯定的是其中涉及腐败大案的也不在少数。

一般而言，银行业大案集中于金融机构之中，监管机构的行政性腐败案件相对来说较少，一方面是因为后者控制的资源难以直接为个人所利用；另一方面则是更为隐秘和间接，往往以工作失误等缘由掩盖。

至于证券业内的腐败大案则集中发生在上市公司、券商和证券监管部门，因为证券市场的每个环节及其行政管制方式都为市场参与者和监管者提供了设租^①和寻租^②的机会。由于金融监管存在权力腐败的直接效应，越能直接影响被监管者收益的监管部门，腐败就越猖獗。在过去近十年中，全国被撤换的国有商业银行各级行长达数百人，涉及金额达到数百亿元。

① 经济学中，“租”（rent）是指一种生产要素所获得的报酬超过社会平均水平的那部分剩余。而“设租”是指资源管制者通过政治程序，设定政治特权，为谋取租金受益者提供机会，并从中分享部分收益的行为。

② 寻租（rentseeking）是通过耗费资源，以控制或影响资源管制者，攫取额外收益的行为。

本书试图以银行业、证券业为主要分析对象，剖析金融腐败大案的特点、成因、负面影响，并提出治理和防范的制度性解决方案。

二、金融腐败大案的界定 及其特点

(一) 腐败的类型与金融腐败大案的界定

腐败的类型是多种多样的。根据不同的分类标准，腐败有不同的划分方式。Elliott (1997) 把腐败分成三类：

第一，小腐败，也称下层腐败。主要发生于私人部门与非选举公务员，特别是与低层次的行政官僚发生相互作用的时候，通常涉及税收、规章、申请执照和政府福利的分配权。

第二，大腐败，也称高层腐败。主要发生在政府最高层，正是政治领袖、官僚以及私人部门之间发生的相互作用可能产生重大腐败行为，如重大政府工程、高额政府采购、出让特许经营权等。

第三，影响介入型腐败。主要发生在被选举官员、非选举公务员与私营部门之间，后者“提供贿赂”，前两者“分享贿赂”。

国际货币基金组织成员阿贝德 (George T.Abed) 、达

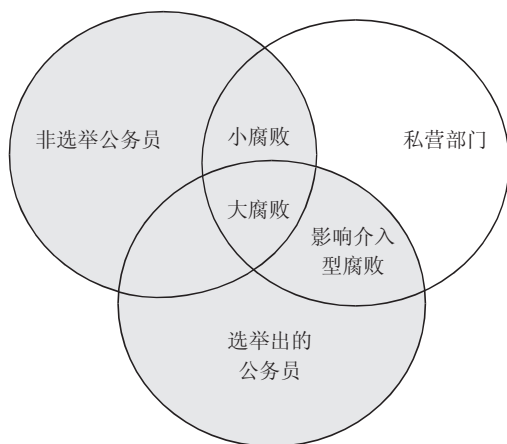


图 2-1 腐败的类型

乌迪 (Hamid R.Davoodi) 的研究 (2000) 将转型经济时期的腐败分为两大类：一是国家捕获 (State capture)，主要指公共部门或私人部门的个人、群体或企业为了其自身利益，通过向政府官员提供非法的、秘密的个人报酬的方式来影响法律、规章、法令和政府其他政策的制定，是上层腐败 (Grand corruption) 的重要表现形式。二是行政性腐败 (Administrative corruption)，主要指通过向政府官员提供非法的、秘密的个人报酬的方式为政府或非政府的参与者提供报酬，故意扭曲现行法律、规则和规章的执行，主要表现为下层腐败或小腐败 (Petty corruption)。基于同一调查，赫尔曼·琼斯和考夫曼 (2000) 认为在国家捕获和行政性腐败之外，还有一种腐败类型，即影响 (influence)。影响是指企业在没有向政府官员提

供非法的、秘密的报酬的情况下，对法律、法令、规则和规章制度的制定施加影响。其与国家捕获最大的区别就在于它不通过向政府官员行贿的方式，而是利用企业自身所具有的在产权、规模、市场力量、与政府部门关系等方面的优势。这种对腐败类型的划分方式，虽然与 Elliott 的划分有形式上的类同，但实际上是不同的。Elliott 主要是从政府的角度出发来对腐败进行划分，而后者则是从企业在转型经济腐败中所扮演的角色来进行分类，没有充分考虑到政府在上层腐败产生过程中可能发挥的主动作用。然（1998）将腐败划分为行政腐败和政治腐败两种类型。根据委托—代理理论，腐败又可分为设租型腐败和寻租型腐败（谢平、陆磊，2003）。而胡鞍钢（2001）则将中国的腐败划分为寻租型腐败、地下经济腐败、税收流失性腐败以及公共投资与公共支出性腐败。

定义和度量金融腐败是极为困难的，对腐败的界定普遍遵循腐败的特征罗列。广义的腐败不仅要有“拥有行政权”的政府组织这一必然特征，而且还要具有三个必要条件的行为：第一，腐败群体掌握了某种稀缺（存在供求缺口）资源，由此可以追求市场实现；第二，掌握稀缺资源的群体必须具有某种垄断性，由此可以侵占消费者剩余以实现供给者剩余的最大化；第三，文化上的接受性，即公众对于腐败交易的认同程度。

根据对腐败的广义界定，一切利用某种垄断权（包括行政权与资源配置权）所进行的不按交易规则或行政权力

规则办事，为自身谋取私利的行为都是腐败。

这一界定消除了狭义的定义中仅将腐败主体限于政府公职人员的做法，将该范围扩展到掌握稀缺性资源的群体，并限定了这一群体的垄断性。在广义的定义框架下，金融腐败包括了金融机构的非规范金融交易和金融监管腐败。前者指的是一般金融机构的腐败，而后者指的是金融监管机构的腐败。

本书的研究范围广一些，因为本研究围绕金融大案展开，而在金融大案中，或多或少都存在着腐败。虽然金融机构内部人员盗取现金、利用基建便利贪污、挪用客户资金炒股票等犯罪行为，不一定仅在金融机构才会发生，在一般企业中也可能存在，故不加以太多关注。这里只有涉及资金交易或金融行政权力的腐败行为才是分析的对象。但是，金融大案之所以牵涉如此巨额的资金，这是由于金融这一行业的特殊性所导致的。金融行业的特殊性质使得上至银行分行行长、基金公司总裁、证券公司总裁，下至基金经理、证券公司营业部经理、银行支行行长和普通职员，如会计、出纳、储蓄、信贷人员等，都有接触巨额资金、产生腐败的可能。

从造成金融腐败大案的角度出发，我们认为，金融腐败是指金融行业的从业人员滥用金融行业所特有的货币支配权，获取个人利益的行为。在中国的金融腐败案例中，这种货币支配权来自于两个方面：一是在经济体制转型过程中，政府对于金融业的保护导致金融资源的

垄断性所带来的权力；二是金融行业本身所拥有资金的便利性。

（二）金融腐败大案的特点及其成因初析

1. 在近几年爆发出来的金融腐败大案中，银行业的大案主要集中于银行部门，金融监管机构的行政性腐败案件相对来说较少或者转化为更为隐蔽的规则制定中的腐败行为，难以发现和直接引发大案。银行业腐败大案主要存在以下八个特点：

（1）金融腐败犯罪的主要类型是职务犯罪。所谓职务犯罪，是指金融工作人员利用职务上的便利或滥用职权，不履行或不正确履行职责导致破坏金融管理秩序、公私财产所有权或国家对职务活动管理职能，依照刑法应当受刑罚处罚的行为。银行的关键岗位和权力岗位是职务犯罪的高发岗位。利用职务之便实施的金融犯罪形态包括以下三种情况：一是法律明确规定以职务便利为构成要件的犯罪，如贪污罪、职务侵占罪、挪用公款罪、受贿罪、以假币换取货币罪等。二是法律尽管没有明文规定是否利用职务便利为犯罪构成要件，但犯罪的构成与行为人的身份和职务有着密不可分的联系，如银行人员购买伪币罪，违法向关系人发放贷款罪，违（规）法发放贷款罪，用账外客户资金拆借、发放贷款罪，非法出具金融票据罪，对违法票据承兑、付款、保证罪，内幕

交易、泄露内幕信息罪，操纵证券交易价格罪等。三是金融机构人员在利用职务之便实施犯罪的过程中，其手段又触犯了其他罪名，如伪造、变造金融票证罪。会计、出纳、储蓄、信贷等是挪用、贪污、侵占、诈骗、盗窃案件的高发岗位，而基层领导岗位则是违规经营、贿赂案件的多发地带。在这些金融职务犯罪案件中，贪污、挪用案件占相当大的比重。涉案人员既挪用又贪污的现象比较突出。从全国发生的金融腐败情况看，职务犯罪已渗透到信贷、计划、会计、出纳、储蓄、国际业务等各个部门，涉及从吸收存款到票据结算、发放贷款、出具信用证等各个环节，而且，分支行领导以及重点岗位工作人员犯罪的现象非常突出。在银行内部规章制度执行不力的情况下，一人多岗、相互替岗、脱岗，对凭证、票据保管不严，不严格执行计算机操作规程、不按保密要求管理使用和定期更换密码口令的现象十分普遍，这也就为银行的相关职务人员作案提供了可乘之机。

(2) 从具体的作案方式上来看，内外勾结、监守自盗首当其冲。无论是中行河南沈丘支行 1.46 亿元的银行承兑汇票诈骗案，还是上海浦发银行 1.26 亿元虚假抵押案，以及交行沈阳分行的挪用客户资金案，以及农行近期曝光的四川射洪支行原行长、市中区支行原副行长与证券公司人员共同骗取个人股票质押贷款 1.32 亿元，都是内外勾结作案。这就表明，银行内部职员的腐败是导致金融大案频发的直接因素，而且这些金融机构工作人员的

职务犯罪往往与金融诈骗犯罪相交织。其次是贪污受贿。中国建设银行、中国银行、中国农业发展银行的那些贪污受贿高级管理人员收、受贿赂金额巨大。

(3) 基层支行的犯罪主要涉及一些共同的因素。

①基层支行人员待遇较差，导致他们具有铤而走险的动机。很多银行，特别是国有商业银行的薪酬体制使得基层支行员工的福利待遇非常差（总行和省级分行瓜分了工资总额度中的绝大部分）；同时由于银行过于强调存款任务，把任务压向基层员工，并且与工资、奖金挂钩，这种片面的业绩考核指标使得基层支行员工的工资处于比较低的水平。在银行改革工作量加大但是待遇越来越差的情况下，不可避免会出现某些员工趁工作之便铤而走险的情况。很多基层员工为了完成存款任务，不得不四处揽储。而诈骗分子往往投其所好，许诺能拉来巨额存款或答应办理票据业务提供支持。银行员工为了自身的利益，不得不以贷款为条件来吸引这些存款。无论是中行“高山案”，还是“四马路案”，都是由银行人员疯狂揽储开始，继而与外部犯罪分子相勾结，制造虚假凭证以挪用（或诈骗）资金。

②基层支行行长权力过大，内部人控制严重。无论是中行“高山案”，还是广东“开平案”，支行行长涉案金额达几十亿元，支行行长的权力之大可见一斑。20世纪80年代后期开始的国有银行商业化改革承继了早期改革“放权让利”的模式，银行开始实行属地管理。因此，

银行内部管理分权度很高，各分支银行都变成属地政府的附属，与总行关系疏散，还曾经在长时间内实行总行与省市分行两级法人制。在经历了银行资金参与南方房地产开发热潮导致大量不良资产累积之后，1995年出台的《商业银行法》将金融大权收归中央，两级法人制基本上被统一成一级法人。但是，银行内部分权式的管理架构并没有发生改变，各个分行仍然作为单独的利益体而不是总行的一部分与总行进行博弈。这种模式与国际上商业银行通行的内部专业严格管理、限制分支机构授权的矩阵式架构恰恰相反。它破坏了纵向专业分工，严重影响了效率，给大权在握的支行行长提供了腐败机会。在银行的商业化改革大大扩张了分支行行长权限的同时，上级行对下级行却丧失了有效控制，银行体系内部的行政管理模式也没有发生实质性改变，分支行行长往往集人事权、财物权、贷款权于一身。除此之外，他们还享受到了总行级的商誉和资金。而在名义的统一法人制度下，各分支机构的风险又是由总行来承担的，权力风险的不对称，是导致支行行长频频作案的重要原因。以中行开平支行行长为例，其在任期间几乎无所不能，工作范围囊括了财务管理、核算管理、授权管理、人事管理和行政管理等诸多方面，权力失去制衡。正因如此，一个支行行长就能够凭借财务管理大权控制银行包括固定运营成本和固定资产的内部资金，又可以倚仗核算管理大权，掌控银行和客户之间的清算过程，统计联行账目