

从政府干预理论看金融监管

靳 俐

内容提要:本文从纵横两个层次对金融监管的发展轮廓进行了勾勒。纵向从理论的角度,由政府干预理论的发展而及金融监管理论。“看不见的手”范式、福利经济学、产权经济学、寻租理论和管制供求说等分别指出了市场的作用以及政府的缺陷;反对者运用博弈论、信息经济学和次优理论,论证了市场失灵的必然以及政府干预的可能和必要。市场增进论则从另外的角度论证了政府干预的必要。笔者将政府干预经济理论的一般应用到对金融监管理论的发展和应用之中。横向则兼顾理论与实践,把具体的金融监管政策与监管理论的发展结合论述,相互照应。文章最后是理论分析对现实的指导意义,即对现阶段我国金融监管框架构建提出了几点建议。

关键词:政府干预 “看不见的手”范式 市场失败 金融监管 市场增进说

金融业不仅风险较为集中,而且与经济运行各个层面息息相关。金融危机对人类不期而遇的频繁造访,着实令满怀信心迈向21世纪的人类惴惴不安起来,金融监管问题也随之备受关注。金融监管理论集中地体现了对政府干预经济——这个古老而永新的经济学命题之争。本文以此为线索分析了金融监管理论的发展,随后谈谈理论分析的现实意义,即对于现阶段我国金融监管框架构建的几点启示。

一、金融监管存在的逻辑

1. “看不见的手”范式之争

在主张凭经济自由发展、摒弃政府干预的论述中,最传神的比喻要首推亚当·斯密的“看不见的手”范式。他在《国富论》中指出,追逐利益最大化的“经济人”^①有动力进行资本积累并且能使资源得到最佳配置,从而增加了国民财富;而政府只要充当“守夜人”的角色即可。随后,该范式经过不断发展,福利经济学的第一定理被普遍认为是恰当的、现代的论述。它是在19世纪末期由瓦尔拉创立,本世纪初由帕累托进一步发展,最终于20世纪50年代由阿罗和德布勒给予了形式化证明。在一定的技术和

偏好的假设下(如完全竞争,没有公共物品,不存在规模经济和外部性),该定理证明竞争价格机制可使整个社会达到资源配置的帕累托最优。

然而,“看不见的手”模式在理论上遭遇到了激烈的挑战。其一,在分析的逻辑上,每个人的理性行为并不能必然推论出集体行为的理性结果。现代系统论发展告诉我们,系统的效能并不等于每个部分的简单相加。经济学中较新近并且流行的一种概括是由对策论给出的,但较为复杂,不易在此详言。萨缪尔森则将此称为“合成谬误”,并举了一个生动实例:每个人都踮起脚尖看游行庆典并不能使得每个人得到什么好处。其二,由于信息的不完备、外部效应和公共物品的干扰,以及不完全竞争市场的存在,使得福利经济学第一定理所要求的完全市场的条件很难满足,因而无法达到帕累托最优状态,即出现“市场失灵”。其三,从思想发展史的角度看,亚当·斯密的论述隐含着相当部分的神学目的论残余,西方学术界对此已有广泛的共识。

在现实的经济运行中,没有政府介入的经济“自然”并不如人们一厢情愿的想象中那样和谐,更多的时候无法感知这只神秘之手的力量。斯蒂格利茨称:

^①斯密认为,作为经济活动细胞的“人”是利己的,其活动的最终动机都是为了谋取在即的利益。但是,他本人并没有将此正式冠以“经济人”的称谓,而是后来的学者据此精神提出的“经济人”假设。

“看不见的手,就像皇帝的新装。之所以看不见,是因为本来就不存在的。”

2. 金融领域的适证

这部分我们将理论挑战的一般应用于金融领域,进行更为详细地分析。

其一,“合成谬误”的适证。典型的是应用博弈论的“囚徒困境”而形成的银行挤提模型(如表1)。假设有两个存款者在一家银行各存款1000元,银行由此形成一定的资产,设该资产的流动性较差,若在期中要求变现则价值受损。事先规定的报酬安排如下:双方都在期末提款,两人各得1100元;一人在期中提款,收益大于期末提款,为1200元,而另一人可能血本无归;双方都在期中提款,则平分资产期中变现额,各得600元。于是,两个存款者考虑到:不论对方是在期中提款,还是在期末提款,自己选择在期中提款都为更优决策。然而,显然从双方总体上看总福利遭到了损失。

表1:银行挤提模型

		存款人 B	
		期中提款	期末提款
存款人 A	期中提款	600, 600	1200, 0
	期末提款	0, 1200	1100, 1100

其二,“市场失灵”的表现。(1)现代信息经济学表明,由于达成交易所仰仗的信息获取要付费,所以市场主体不可能无限地获取完备的信息。信息不对称往往引发道德风险。银行更是道德风险积聚之地。一方面,在银行与存款者之间,存款人难以确切地了解在各个银行中存款的安全性和流动性,此时存款必然流向高利银行。银行高利揽存后对资产运用中就要求高回报,导致风险加大;但低利却稳健经营的银行却因此被逐出市场。另外,存款人在信息不完备时的判断可能失误,一旦发现银行经营不当可能提款抽逃,个体行为导致了整体银行的恐慌,使得好银行受累。另一方面,银行与贷款客户方面,银行处于信息的劣势,可能出现逆选择。风险较大的各户更愿意接受银行的高利贷款,从而加大形成银行坏帐的可能。通常银行采取实行信贷供给的办法,不仅

按利率,同时按数量配给。但按数量配给却使得受益高、风险好的项目受到排挤,导致传统意义上信贷市场的失灵。(2)垄断导致了金融市场的不完全竞争。因为,首先,由于经营成本、服务质量、道德风险等因素的介入使得银行业具有递增的规模报酬;其次,银行与企业之间长期的业务往来极易形成非竞争性关系。(3)公共物品的供给。稳定、有效和公平的金融体系具有非排他性和非竞争性,是较为典型的公共物品,即公平而有效的金融体系,为公众提供了信心和便利,但却不妨碍别人获得相同的好处。可是由于无法排除免费搭车者,只有内在动力消费却无有效机理进行供给,导致人们缺乏动力来维持稳定的金融体系。(4)外在性的存在。金融是外部效应表现极强的领域。金融机构的危机损害存款者利益自不必说,还要抽回用款者的贷款,妨碍正常的投资活动;更有甚者,单个金融机构的危机可能引发整体的信用恐慌,导致“自我实现式”金融危机的爆发。

其三,有的经济学者甚至认为,“看不见的手”范式根本无法适用于引入了“货币”的现实经济。因为福利经济学第一定理的基本假设前提之一就是“无货币”,即便是在引入了货币而进行的分析中,货币也是“中性”的,在理论分析中无任何重要的实际(real)作用(崔之元,1999,51页)。

从实践看,金融领域近年来频繁爆发的金融危机令该范式的结论在现实经济体中更显苍白。1980年到1996年国际货币基金组织181个成员国中就有133个出现过重大危机;1997年的危机更是席卷东亚,波及全球。金融危机的相关例子俯仰即是,此不赘言。

3. “次优理论”的解说

对“看不见的手”范式的质疑为金融监管开辟了大有可为的空间。利普西和兰卡斯特的次优定理^①证明,在不能完全满足帕累托最优条件时(哪怕只有一个条件被破坏),其他条件满足与否并不是是否达到最优状态的判断标准。易言之,市场失灵时(即不满足几个帕累托最优条件),取消其他的条件并不一定会促进全局效率的提高。由此推论,如果一个方面放松监督,而在另一个方面不加强管制,结果可能是灾难性的,1980年美国存款协会危机就是很好例证。如

①如果帕累托最优的某一条件不能满足,只能在背离帕累托最优其他条件的情况下才能寻求较佳状态,该状态被叫做“次优”。

前文所述,既然在没有政府介入的“自然状态”的金融市场,本身也不能完全满足帕累托最优条件,那么对于因金融监管造成了对市场自然状态的改变,并不能先验地被认定是件坏事。所以,金融监管有可能在真实的不完全市场中,金融监管的存在可能使经济处于在次优的水平上。这当然是一个现实的选择。

二、政府效能辨

1. 政府干预经济的优势

在市场失灵之处政府能有什么作为呢?斯蒂格利茨在《政府的经济角色》一文中提出,政府的相对优势在于:具有征税权、禁止权和处罚权,同时还可以从减少组织费用、解决搭便车问题以及规避逆向选择等方面节约交易费用。在金融监管中这些优势表现为,政府对金融机构市场准入,业务范围,分支机构设立,从业人员资格进行严格限制的权力;对违规操作、不正当竞争以及没有充足准备的高风险投资等行为施以处罚,迫其就范;有时政府为了避免带来进一步的金融恐慌,也会动用财政资金对处于困境中的金融机构加以救助,这当然要得益于征税权赋予它的巨大财力;政府行为也可以减少交易成本的支出:一则,监管机构对金融机构的信息披露进行严格的规定,并且直接实施检查,有助于缓解信息不对称的矛盾,减少个人在交易中要负担的交易费用,以及道德风险和逆向选择发生的可能;二则,由政府出面维护金融体系的有效和稳定,能够避免因免费搭车造成的公共物品提供不足的困境,填补了市场失灵形成的真空。

政府得天独厚的优势与市场失败形成了鲜明的对比,在金融这一特殊领域尤为如此。政府介入金融活动,对金融机构进行监管,已经成为大势所趋。二战后,世界上绝大部分国家都实行了较为严格的金融监管制度。就连美国、英国、德国等发达国家也不例外。

2. “科斯定理”还是“科斯谬见”

政府干预理论受到了新近发展的产权经济学的质疑。著名的科斯定理指出,不存在交易费用的情况下,不论产权如何进行初始界定,交易双方都可以在市场中通过谈判订立合约,自行解决其间的权益问

题,而无需由政府插手。当然,交易成本为零是不符合现实的,产权流动涉及许多交易成本,并且有时因此而受到干扰,也就产生了政府直接出面解决的必要。但是,政府的干预也需要成本,而且政府机构的交易成本不一定小于市场交易成本,事实上或许会大得惊人。综观科斯的理论,他一直主张主要依靠市场来解决外在性的问题,并且以灯塔为例,说明市场解决外在性的力量。

在理论上,被称为“政府干预经济学家”的斯蒂格利茨给予了回应,他将此定理称为“科斯谬见”。格林沃德——斯蒂格利茨定理中,假定在因信息不对称、市场限制等原因导致了市场不完备的条件下,并且充分考虑了逆向选择、信号、市场成本等因素对经济的影响后,经证明得出,没有政府干预,就不可能实现有效的市场配置。退而言之,即便如科斯定理所言由私人在市场上谈判解决,那也需要在一定形式的组织或机制下进行,交易越多要求的组织也就多。既然现实中已经存在现成的组织——政府,为什么还固执地偏偏再建立众多机构,而不交由政府这一现成的组织来完成呢?何况,政府较之于市场具有更大优势。

从实践来看,政府对金融监管的干预也是金融及经济发展的选择。金融监管的历史也是沿着由私人而政府的轨迹。在金融监管初期以非正规制度安排^①为主。实行较为成功的典型是有经济自由主义传统的英国,规范化的政府监管对金融业的作用一向微弱。然而,1973年和1984年两次大规模的银行业危机最终导致了行业自律式金融监管的寿终正寝。还有一例,美国曾经在多个州试建私人存款保险机构,然而其中许多方案都在80年代宣告破产失败。不但没有稳定银行业,反而引起了更大的银行恐慌。

3. 政府干预效率的质疑

反对政府干预的学者从另一个角度指出,在逻辑上是不能简单地因市场失灵而推导出政府干预经济的合理。理论干预的提倡者必须回答的一个问题是,政府的干预是否有效率,会不会出现政府失灵?主要从政府干预成本和效果两个层面进行了考虑。

政府干预的成本包括直接成本和间接成本。直接成本是有关机构设立和执行工作时人力资源和物

①这里把不需要借助政府的力量强制,而是以行业内的自律为主的做法称为非正规制度安排。

质资源的耗费,以及被干预对象配合政府工作所耗费的资源。间接成本是因政府干预而减少的可能的经济产出的效率的损失。金融监管中的直接成本包括金融监管机构设立和人员配备,规章的制定和执行,对金融机构业务的监督、违规的惩罚等所需费用;对被监管金融机构来说,主要有为遵守规范而牺牲的利率受益(在实行对利率限制时),缴纳存款保险金的损失,专门设立机构和配备人员的费用等。间接成本一方面是由于对金融机构严格监管会抑制其内部创新潜能的发挥,削弱竞争实力;另一方面起因于道德风险。金融监管的存在可能反而使经营者及资金拥有者风险防范意识的淡泊,改变原来谨慎的行为,从事高风险业务,有悖金融监管的初衷。

对政府干预经济效果的疑虑一则来自寻租理论。既然政府成员也是追求个人利益最大化的“经济人”,他们很可能拿对经济进行干预的权力去寻求“租金”^①。这样,干预非但没能达到预期的效果,反而带来极大的负作用。近年德国、韩国、俄罗斯、日本等国金融监管部门的官员与实业界的丑闻频繁曝光恰为此证。二则来自于斯蒂格勒的管制供求说。虽然政府对一个行业的管制可能如人们惯常认为的那样是强加的,但是更多的情况是非强加的。也就是说因为该行业企业自己有此需求,政府才为它们提供的。因为政府的管制往往会给企业带来特殊的收益。金融领域中的市场准入管制、对业务活动限制、利率上限规定、禁止活期存款支付利率规定等,都会使被管制的行业获得不存在管制下无法产生的利益。所以,政府对金融业的管制有可能(甚至是更多情况下)有益于少数金融机构的利益,而非社会公众的利益。

从成本与效果的角度对政府干预经济质疑,可谓戳到了倡导政府干预者的痛处。斯蒂格利茨也坦言,对于如何才能提高政府干预经济的绩效、制定一套理想的金融政策等问题,至今仍未能达成共识。发达国家、发展中国家以及转轨国家金融监管政策的分析和研究也有待于进一步深入,目前对于金融政策的解说似乎更像是谏语。

三、市场增进论

在政府与市场关系之争中,双方论点都建立在

这样一个基点上:市场与政府是互相对立的替代物,要么“市场”,要么“政府”,非此即彼。而新近提出的市场增进说却给人以新的思维空间。该学说的假设前提是,市场中的民间部门对经济问题的解决起基础的作用,政府由于信息和技术的原因为前者来说效率较低。但是他们并没有将政府和市场仅仅视为互相排斥的替代物,而是认为政府的职能应该定位于促进和引导市场机制的形成和改进上。特别是对于市场发展水平较低的国家或地区,市场经济不成熟使得民间部门不能解决重大市场缺陷。所以,政府一方面不直接对市场失灵领域进行干预;另一方面要增强民间部门克服市场缺陷的能力,诱导和激发其自行矫正市场缺陷的潜能。

在金融领域,政府通过金融监管为金融机构创造了特殊的经济租金^②,以此来引导民间部门矫正市场失灵。存款监管、市场准入和竞争等方面的限制使得从业的金融机构能够获得特许权式的租金。租金一方面激发了金融机构从事长期经营的动力,他们会更加有效地监督企业、进行自身的资产风险管理,从而降低道德风险发生的可能;这是声誉理论的一个应用。另一方面,金融机构吸收的社会资金越多,可享受到的租金数额越大,所以可以达到最大限度地动员社会金融资源的功效。台湾、韩国、日本等国家和地区在经济的恢复和起飞阶段都采取了相应的金融监管措施,其作用不可小觑。世界银行的专家对此进行的研究已经取得了初步成果,并正在将此向更高层次推进。

四、给我们的启示

对金融监管理论脉络的把握为我们在实践中选择适时而恰当的政策大有帮助。当然,如何解决我国现阶段金融监管出现的问题,建立并完善与市场经济相融合的金融监管制度框架,是一个覆盖面很广的大问题,寥寥数语不能尽言。在此,笔者只想顺带谈谈由以上理论分析引发的几点思考。

1. 充分发挥金融市场的作用。尽管人们对经济发展中市场和政府的职能与失灵仍有争议,可是,得到一致首肯的是市场在经济发展中起着不可替代的基础作用,分歧仅在于市场能力和作用范围的大

①“租金”在此特指因政府干预带来的非生产性收益。

②不是指属于无供给弹性的生产要素的收入,而是指超过竞争性市场所能产生的受益。

小。而我国的金融市场真正发展起步于改革开放之后，较之于市场经济的要求还有相当的差距，所以，当务之急是建立有效的金融市场，在制定和执行相关的金融监管政策时万万不能破坏市场的基础作用，造成金融抑制，阻碍金融要素对经济发展促进作用的发挥。

2. 谨防权力“寻租”。为保证金融监管政策制定和执行的执行效果，要加强对监管人的监管，防止有关人员与金融机构相勾结，“寻租”谋利。我国正处于由计划经济向市场经济的转轨时期，在政府原有经济权力的再分配中，权力的“寻租”活动更为猖獗，因此来自这方面的威胁将更大。做好制度化、法制化的工作，提高透明度，可以减少暗箱操作的发生机率，拆除孽生“寻租”行为的温床。

3. 建立内部自律机制。反对政府干预的理论虽然遭到了来自理论和实践的挑战，但是其中的部分想法对我们还是很有启发的。在加强对金融机构外部监管的同时，金融监管机构可进行适当的引导和鼓励，激发金融机构内部的动力，建立行业互律以及内部监控制度。如此可以提高监管的效率，起到事半功倍的效果。

4. 建立监管的指标体系。为了确保金融监管的效率，要从降低成本、提高效果两个角度来加强工作。建立以指标体系为基础的金融监管，可以实现规范化、科学化的监管，避免以往监管措施过于临时化而有损于被监管机构长期策略的制定，无谓的直接成本付出过高；同时改进监管机构“头痛医头、脚痛医脚”、疲于应付的被动局面，防患于未然，从而减少间接成本，提高监管效率。

5. 加强信息披露制度。分析表明，金融监管的一大重点是要最大限度地改善信息不对称的状况，使必要的信息在投资者、金融机构和资金使用者之间传递畅通。为此，现阶段应采取以下主要措施：制定有关信息披露的法规，增强信息披露的规范性和严

肃性；建立金融机构的重要信息数据库、指标体系档案库；加强信用评级和金融咨询机构的建立和规范等。

参考文献：

1. 艾伦·加特：《管制、放松与重新管制》，经济科学出版社 1999 年。
2. 崔之元：《“看不见的手”范式悖论》，经济科学出版社 1999 年。
3. 胡家勇：《政府干预理论研究》，东北财经大学出版社 1996 年。
4. 克鲁格：《寻租社会的政治经济学》，载《经济社会体制比较》1988.5。
5. 科斯：《论生产的制度结构》，上海三联书店 1994 年。
6. 梁宝柱：《金融监管论》，西南财经大学出版社 1999 年。
7. 刘宇飞：《国际金融监管的新发展》，经济科学出版社 1999 年。
8. 曼昆：《经济学原理》，生活·读书·新知三联书店 1999 年，北京大学出版社 1999 年。
9. 青木昌彦：《政府在东亚经济发展中的作用》，中国经济出版社 1998 年。
10. 萨缪尔森、诺得豪斯：《经济学》，机械工业出版社 1998 年。
11. 斯蒂格勒：《产业组织与政府管制》，上海三联书店，1989 年。
12. 斯蒂格利茨：《社会主义向何处去》，吉林人民出版社 1998 年。
13. 斯密：《国富论》，商务印书馆 1988 年。
14. 张维迎：《博弈论与信息经济学》，上海三联书店、上海人民出版社 1996 年。
15. 周林：《世界银行业监管》，上海财经大学出版社 1998 年。

作者：厦门大学财政金融系

[责任编辑：吴先满]

