

中国银行制度演化研究

——基于政府与市场间权力博弈的视角

谢宗藩 陈永志

(厦门大学,福建 厦门 361005)

摘 要: 银行制度作为我国经济体制中的重要组成部分,本质上形成于政府与市场间的权力博弈。从我国银行制度演化历史看,政府部门与市场部门间的权力结构决定了经济主体的银行制度行为,两部门间的权力博弈形成了银行制度演化路径。不同权力结构下的银行制度将体现不同的制度绩效,这构成了银行制度演化的“权力结构——银行制度行为——银行制度绩效”的分析框架。我国中央政府、地方政府、政治银行家与国有银行、政治企业家与国有企业、非国有银行以及非国有企业等银行制度演化参与主体将在这一框架下基于“成本—收益”权衡选择其权力行为,进而形成银行制度新的演化路径。

关键词: 政府;市场;权力博弈;银行制度;银行制度演化

中图分类号: F830.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2016)06-110-119

DOI: 10.13713/j.cnki.cssci.2016.06.017

一、引言

政府和市场在制度演化过程中的博弈似乎一直是“对立”关系,哈耶克将政府计划视为“致命的自负”并将引致人类“通往奴役之路”,而马克思主义者一度将市场竞争视为“洪水猛兽”,是社会不公和市场失灵的根源。但历史经验证明,政府和市场间的关系并不总是冲突的,我国社会主义市场经济的伟大实践说明政府和市场是有“兼容利益”的,西方国家的制度演化也是政府和市场间相互博弈的结果,早期西方国家的金融市场是完全自由的,但缺乏政府监管导致金融危机频发,使人们认识到政府对金融领域的监管是符合公共利益的,金融的良好运行需有政府权力保障,^[1]而 2008 年美国金融危机的爆发使得“史上最严厉的监管法案”——《多德—弗兰克法案》出台,可见政府是解决“市场失灵”,保障市场秩序

的关键力量。

银行部门作为金融经济的核心部门,更是政府和市场“争夺的焦点”,政府主导型和市场主导型银行制度的划分直接源自两者力量的“此消彼长”,可以说两者之间权力结构在很大程度上决定了银行制度的演化方向。政府通过其行政权力制定和实施有关银行制度安排,实现其金融安全目标,而市场经济主体的权力虽与政府权力相比明显不对等,但并不能忽视,政府要实现其政策目标必须重视市场经济主体的利益诉求。针对目前学界对权力如何影响银行制度演化关注较少的现状,本文将权力因素引入银行制度演化的分析框架,通过研究政府和市场经济主体之间的权力博弈,解决认识上的一些问题,揭示银行制度演化规律,更好地理解我国银行制度演化过程,为政府权力正确介入银行体制改革提供些许理论参考。

作者简介: 谢宗藩,厦门大学经济学院博士研究生,主要研究方向:金融制度演化;陈永志,厦门大学经济学院教授、博士生导师,主要研究方向:社会主义经济理论与实践。

二、我国银行制度演化历史回顾

(一) 计划经济时期(1949—1978)

建国初期,新政府面临着内外交困的局面,特别是敌对势力的“亡我之心”使新生政权感受到明显的“被替代”风险,政权稳定自然成为中共政府最为重要的效用目标。为尽快掌控局面维护政权稳定,新政府采取了“激进剧变式”的制度变迁方式,几乎一夜之间,存在几百上千年的旧制度被“消灭”,而从未存在过的新制度被宣布建立,充分体现了强势政府权力对制度变迁的决定性影响。银行制度即在这一“政治化的制度变迁”^{[2]71-73}过程中快速转变为计划型银行制度,国民党官僚资本银行被接管成为中国人民银行的分支机构,私营银行和钱庄则被政府清理整顿并纳入监管,在华外商银行的特权彻底被废除后多数因“特权利润”消失后相继申请歇业,^{[3]36-42}通过一系列的接管和清理整顿措施,政府在结束建国初期金融混乱局面的同时,统一了国家财政经济工作,加强了其金融控制能力。而政府在基本控制全国经济金融形势后,则开始对私营金融业进行社会主义改造,积极引导私营行庄的资金投放和业务经营,并组织联合经营和联合管理,进而在“联营”的基础上成立公私合营银行,1955年全国公私合营银行全部并入当地人民银行储蓄部,政府掌握了银行部门的全部信贷资金,我国进入“计划金融”时期。而政府成为金融领域最强势的权力主体,为我国进行社会主义改造和大规模经济建设创造了基本条件,政府通过银行聚集了大量资金,并将其用于支持国营经济的发展壮大,在促进国家社会主义工业化的同时,运用信贷杠杆推动农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。^{[3]83-107}而为了更有力地控制金融资源,政府自然地强化了集中统一的银行体制,“大一统”的银行体制由此形成并开始为国民经济服务,在“大跃进”和“赶英超美”战略的实施过程中,中国人民银行作为筹集资金的工具,源源不断地“抽取”农业剩余用于支持工业发展。

这一时期的银行制度是政府权力控制下“垄断型银行制度”,早期这一制度具有集中有限金融资源支持经济建设的优势,对于当时我国资本极度缺乏又迫切需要实现经济赶超的局面,这一银行制度无疑具有帕累托改进的意义,有力地促进了当时国民经济的快速恢复和发展,特别是有力

地配合了我国重工业优先发展战略的推进,到1976年,我国从一个火柴都需进口的落后国家成为世界上六个最大的工业国之一。^[4]但政府权力干预强度有某种临界值,一旦超越这一临界值,市场就会被“阉割”,^[5]政府权力在市场缺席的情况下干预程度不断加深,其“非理性行为”亦不断增多,银行反复撤并成立,使得银行部门基本丧失了金融资源配置功能,逐步沦为财政部门的辅助机构。银行制度也在“强财政、弱金融”格局下演变成为“财政性金融制度”,导致银行只能发挥“核算和会计”职能。毫无疑问,银行制度功能的弱化甚至丧失,无法适应复杂多变的经济和金融形势,计划赶不上变化的情况频频出现。更为严峻的是,排队争抢信贷资金极易造成寻租或混乱,像1958年就出现了“银行流动资金贷款增加184亿元,但企业物资库存只增加100亿”的不合理现象,^{[3]127}可见单一银行制度造成了极大的效率损失和金融资源浪费。

(二) 恢复建设时期(1978—1992)

我国在计划经济时期的“大一统”银行制度虽使政府具备了较强金融资源动员能力,在国民经济恢复过程中和社会主义建设初期也发挥了关键作用。但当经济低效率使垄断银行制度的成本收益结构开始影响到国家效用目标最大化时,即当效率损失无法弥补其收益时,政府权力控制型的银行制度达到了其“极限”,政府也不得不放弃这一银行制度。十一届三中全会之后我国确立了改革开放的方针政策,银行业的发展也逐步打破了计划经济体制的束缚,开始进入新的发展时期,与之相适应的是我国银行制度的变迁演化,宏观层面则表现为计划性的银行制度逐步减少,而市场化的银行制度逐步引入,具体的银行制度变迁则表现为中央银行制度和专业银行制度的恢复建立。1978年人民银行从财政部脱离出来,1981年1月开始,国务院陆续颁布多项文件,明确要求“中国人民银行认真执行中央银行职责”,并要求其加强金融管理。从1979年3月至1984年1月,农业银行、中国银行、建设银行、工商银行陆续恢复成立,标志着我国“大一统”银行体制的终结,“二元”银行体系初步建立。此外,1986年7月我国重建了交通银行,其业务不受当时专业银行的分工限制,并按照商业银行原则运作。之后,1986~1992年我国先后成立中信银行、招商银行、深发展、福建兴业以及广东发

展银行等 8 家商业银行。虽这些股份制银行仍由中央政府、地方政府或大型国企控股,且从股权结构和经营机制来看与专业银行并无本质区别,但仍表面上在“国有独资”体制下引入了竞争机制。

这一时期政府推进银行制度变迁具有强烈的目的性,即在“放权”后国家财政能力迅速下降的情况下,通过控制银行部门支持经济体制改革。政府权力的深度介入使得高度垄断的银行制度在我国形成,国有银行在政府的推动下快速恢复重建并成为“准政府机构”,并不是真正“市场”意义上的银行,在 1985 年实行固定资产“拨改贷”后承担了全部国有企业建设发展资金,其信贷资金运用具有明显的“财政化”倾向。^[6]而这一时期逐步成长的市场力量——非国有经济部门的力量是相对弱小的,虽然非国有经济的工业总产值比重由 1978 年的 22.4% 上升到 1993 年的 57.6%,但非国有部门从国有银行获得的信贷支持却微不足道,其贷款份额一直低于 20%,^[7]反而非国有部门的“剩余”通过银行被政府用于支持国有企业改革。而且银行业自身的“市场成份”亦是极少的,严格准入限制使国有银行具有得天独厚的垄断优势,据统计,1992 年国有专业银行占金融机构存贷款业务的比例分别为 70.4%、70%,^[7]其垄断地位由此可见一斑。我国政府正是通过这一垄断银行制度推动了我国的计划经济体制转轨,而国有经济部门改革也是在这一垄断银行制度的支持下才得以顺利推进。

(三) 商业化改革时期(1993—2001)

1992 年,邓小平“南巡讲话”和中共“十四大”明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标,1993 年 12 月国务院发布《关于金融体制改革的决定》,开始在银行部门推进商业化改革。市场力量开始在银行部门真正出现,招商银行、光大银行、华夏银行和民生银行等全国性股份制商业银行陆续成立,而股份制商业银行的设立在一定程度上起到了“鲶鱼效应”,在法人治理结构和激励约束机制等方面对四大国有银行形成了一定的竞争压力。体制外的压力成为体制内银行改革的动力,为把“专业银行办成真正的商业银行”,国有银行开始了商业化改革,1995 年 5 月颁布的《商业银行法》明确了商业银行的“企业法

人”地位,确立了“自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束”的经营原则,并实行资产负债比例管理。此外,为“剥离”国有专业银行的政策性贷款业务,政策性银行制度“配套”建立,1994 年 3 家政策性银行成立并专门负责政策性贷款业务。^①

这一时期国有专业银行改革成为国有独资商业银行,仍是政府基于其效用函数干预银行制度演化的结果,改革初期国家控制银行有效地支撑了经济转轨,其效用收益为正,但此种银行制度在实行过程中以牺牲银行业效率为代价,致使银行部门在承担渐进改革成本的过程中形成了大量不良资产,^[8]1995 年四大国有银行不良资产率高达 21.4%,^[9]且资本充足率亦不断下降,由 1989 年前的平均 10% 以上降至 1995 年的平均仅为 3.3%,^[10]其制度成本亦急剧上升,1989~1998 年四大国有银行在管理费用增长 8.9 倍的情况下仅取得利润总额增长 26% 的业绩。^[11]当垄断银行制度成本超过其收益的“拐点”出现时,政府作为国有银行风险的最后承担者,基于其自身效用目标函数的变化推动国有银行的改革则成必然之事。作为国有企业和国有银行的所有者,政府理论上应承担银行商业化改革的变迁成本,政府通过剥离不良资产和注资的方式解决了之前信贷放松的“沉没成本”,并实施了一系列改善国有商业银行内部治理和外部经营环境的措施,试图通过增强银行经营自主权实现“政银分开”的目标。但改革效果与改革初衷相距甚远,四大国有商业银行完成不良资产剥离和注资后,资本充足率又开始下降,不良资产率亦仍高于 10% 左右的国际警戒线,建立商业化运行机制的目标仍任重道远。^[12]

(四) 改革深化时期(2002—至今)

2001 年,我国成功入世并承诺五年内全面开放银行业,这无疑成为我国深化银行体制改革的外在压力和主要动力。为应对外资银行的进入,政府开始了以引入和发展市场化银行制度为核心的改革。政府向市场放权的速度和力度都不断提高,不断加强其它市场经济主体的“权力”,大力推进股份制商业银行制度的建设,通过补充资本金和改善公司治理结构等措施提高股份制商业银行的“竞争能力”。而且不断加快银行业

① 即是国家开发银行,中国进出口银行和中国农业发展银行,均直属国务院。

开放进程,加入 WTO 后,我国亦不断放松对外资银行的准入限制、地域限制以及业务限制,外资银行的大量进入使得我国银行业市场化程度不断提高;银行业对内开放进程亦不断推进,2012 年 5 月银监会发布《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,明确表态支持民营资本与其他资本按同等条件进入银行业,2015 年 6 月我国首批 5 家民营银行开始营业,在推进银行机构多元化方面迈出了实质性的一步,有利推动了我国市场型银行制度的构建。但政府并未一味放权,而是通过逐步完善中央银行制度与监管制度加强了金融监管权力的集中,特别是“一行三会”的金融监管体系的建立,结束了央行在监管过程中“顾此失彼”的无奈,而且央行独立性的加强,更有利于其运用货币政策和利率政策等政策工具保障我国金融安全与稳定。

这一时期的银行体制变革仍是在政府推动下的强制性制度变迁,并为此付出了巨大的变迁成本,2003 年政府向国有银行注资 3800 亿元,^[13]金融领域如此“昂贵”的改革行动充分说明政府仍是我国银行制度变迁的主导力量,若非政府在财务和监管方面提供帮助,国有银行的经营手段和资产负债状况就不太可能真正得到改善,^[14]而银行业作为我国经济改革的重要支撑力量,政府无法放弃其主导地位,因而其垄断地位并未动摇,石晓峰,^[15]赵子衣等,^[16]刘伟和黄桂

田^[17]等的研究均表明我国银行业竞争程度依然偏低。但值得欣慰的是,我国银行业在政府的“保驾护航”下“稳健”发展,经受住了 2008 年美国次贷危机的影响,外部经济环境的变化并未对我国银行部门产生较大不利影响^[18],但政府垄断不利于银行业国际竞争力的提升,为使我国银行业能够经历金融全球化的“风雨”,政府进一步深化银行体制改革,利率市场化改革向纵深推进,2013 年 7 月人民银行下发《关于决定进一步推进利率市场化改革的通知》,全面放开金融机构利率管制,而利率市场化的关键配套制度——存款保险制度亦取得突破性进展,2015 年 5 月 1 日我国开始实施《存款保险条例》,政府权力真正开始逐步放弃对银行部门的“隐性担保”。

综上所述,我国已经从“大一统”银行制度逐步演化成为多层次多元化的现代银行制度,特别是建立了独立的中央银行制度、以银监会主导的银行监管制度、以及商业银行制度和政策性银行制度相分离的存款货币银行制度体系。而这些银行制度的演化都是制度主体权力博弈的结果,政府权力因其垄断性又在这一过程中发挥了至关重要的作用,政府权力对银行业的控制与放权构成了银行制度演化的“主线”,而市场主体在权力不断增强的过程中不断推动银行制度创新以最大化自身效用则构成了“辅线”(如图 1 所示)。

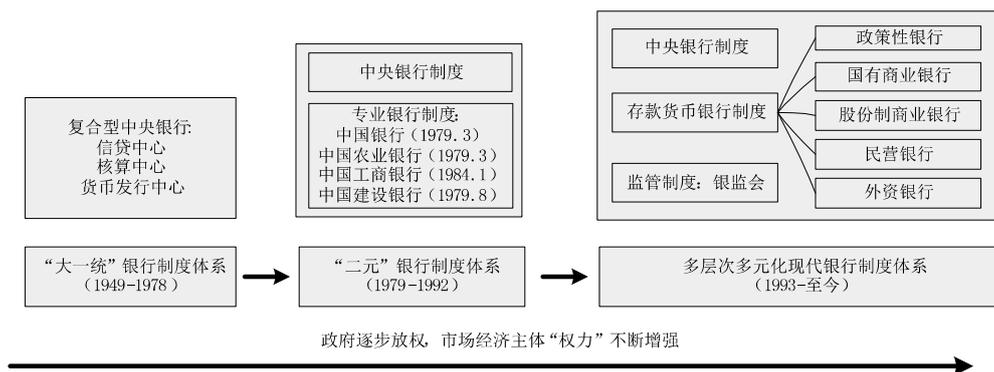


图 1 我国银行制度演化路线图

三、银行制度演化分析框架的构建： 权力视角的引入

(一) 权力因素的引入

理解权力如何影响制度演化,首先需要把握权力的内涵,学者大多从政治学或法学角度对权

力进行定义,波朗查斯从“阶级工具”的角度认为“权力是一个社会阶级实现其特殊利益的能力”;^[19] 马克斯·韦伯基于冲突因素将权力定义为“在社会关系中一个行动者将自己的意志强加于他人行为之上的可能性”,^[20] 这些定义虽概括了权力的表现和特征,但忽略了权力的经济基

础,而权力不仅呈现于政治领域,在经济领域也渗透着它的影响。

国外不少学者对权力如何影响经济制度和经济绩效进行过较为深入的研究。加尔布雷斯认为现代人的经济行为不仅是一种财富的追求,同时也是一种权力的追求,忽视社会制度结构问题的经济根本不可能说明资本主义现实。^[21] 奥尔森认为权力(不只局限于政府权力)是能够产生强制性服从的能力,而且在相容利益下使用权力才能实现国家繁荣,所以政府应是“有足够权力保护个人财产权利和公正执行各种契约,但同时还受到约束无法剥夺或侵犯私人权利”的“强化市场型政府”。^[22] 埃塞姆格鲁为代表的学者从权力冲突的视角研究制度选择问题,认为制度由利益集团的政治力量决定,^[23] 而权力是制度变迁和演化的动力,并从权力视角阐释了经济制度内生形成的理论框架:政治权力分配决定影响经济绩效和资源分配的经济制度,不同利益集团权力的变化将导致新的分配制度形成。^{[24][25]}

国内学者对权力与制度演化的研究亦有不少真知灼见,盛昭瀚和蒋德鹏认为权力在一定程度上先于市场规定了市场结构,并决定它以何种方式选择和配置资源。^[26] 朱启才认为制度的形成取决于供给和需求两大力量,其中供给是最关键的,而权力是制度供给的决定性力量。^[27] 伍装提出的政治化制度变迁理论突出强调了政府权力在我国经济发展和制度变迁中的作用。^{[2]107} 张屹山等提出了经济学研究的权力范式,认为真实的

经济过程是经济主体基于利益竞争的权力博弈过程,^[28] 而制度内生于这一过程之中,并进一步指出权力分配决定了经济制度、资源分配和经济增长率。^[29]

(二)“权力结构—银行制度行为—银行制度绩效”分析框架

基于上述分析可知,权力可以说是制度演化过程中的核心因素,而我国银行制度的演化历史则充分体现了权力的决定性影响,下面从政府与市场间权力博弈的视角出发,构建一个“权力结构—银行制度行为—银行制度绩效”的分析框架(如图 2 所示),进而对我国银行制度演化历史进行阐释。

基于转轨国家的银行制度演化历史,^[30] 可以发现政府权力在银行制度演化过程中起着至关重要的作用,特别是前苏联以及东欧国家在实行计划经济体制时,“大一统”的银行体制无不是政府权力强制推行的结果。而这些国家在转轨后则是市场经济主体权力增大,政府权力“大撤退”的过程,银行制度的演化方向亦随之转向市场型,目前这些国家已基本建立市场化的银行制度。而从我国银行制度的演化历史出发,^[31] 则更容易感受政府权力的“暴力潜能”,而这是由我国特有的“二重结构”所决定的,“发达而富有控制力的上层结构与流动性强且分散化的下层结构”^[32] 必然导致“失衡”权力结构的出现,无论是建国后“激进”的银行制度变迁,还是改革开放以来“渐进”的银行制度变迁,均很好地反映了这一权力结构的决定性影响。

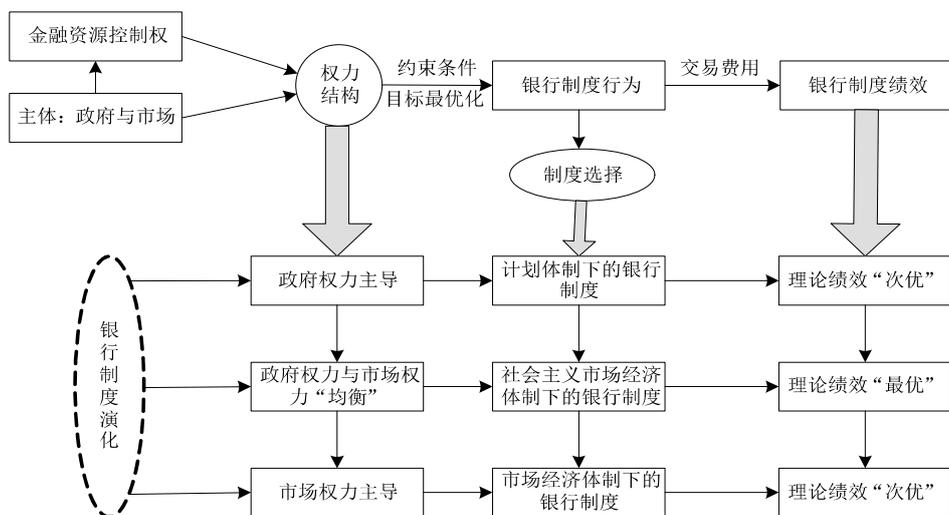


图 2 “权力结构——银行制度选择行为——银行制度绩效”分析框架图

我国的改革开放被诸多学者称为“放权让利”的过程,其实质上是一个“权力结构”重构的过程,我国十一届三中全会之后的财政体制和银行体制改革即内生于这一放权过程,^[33]而放松对非国有部门政府管制的过程,在笔者看来就是包括政府在内的各经济主体的权力结构变化过程。我国银行制度变迁主要体现在政府放权和市场化改革,而分权和市场化改革使得非政府经济主体获得了经济自主权和经济资源,权力的获得意味着市场经济主体在银行制度变迁过程博弈“筹码”或能力的增强,进而促使其积极参与银行制度的创新与扩散,以获得制度创新的“额外收益”,利益结构因此发生改变,也由此形成了一个不断强化的市场化动力,因为市场化能够给非政府经济主体带来更多的权力和资源。可见,银行制度作为经济主体间权力博弈所形成的均衡结果,而权力结构决定的银行制度,自然地会体现出其制度绩效。到底那种类型的银行制度具有更“高”的绩效,这毫无疑问是一个无法得出结论的争论。这里对曾经出现过的三种银行制度进行分析,以期能对各种银行制度绩效的高低进行一些并不恰当的“比较”。

一是政府权力主导下的计划型银行制度,这是包括我国在内的社会主义国家普遍推行过的银行制度。不可否认的是,这一银行制度具有“集中力量办大事”的比较优势,建国初期我国经济基础薄弱,市场发育不完善,垄断型的银行制度在集中有限的金融资源促进经济增长方面获得良好的制度绩效,我国在一穷二白局面下迅速建立起现代工业基础,计划银行制度可谓“功不可没”。但权力过度集中的另一面则是权力滥用,极易产生官僚主义增加交易成本,^[34]而在银行制度方面则表现为内生性交易成本不断提高,国家不仅要付出较大的权力控制成本,还要支付不小的金融资源浪费成本。众所周知的是,我国银行制度演化进程中曾多次出现混乱局面,这也是政府放权推进银行体制改革的原因所在。

二是市场权力主导下的市场型银行制度,这是西方发达国家普遍实行的银行制度。西方发达国家高效率的市场化银行制度能够最大限度地促进资本形成和提高资本配置效率,进而促使经济快速增长,这也是我国正积极借鉴模仿的银行制度模式。但同样无法让人忘却的是,历次金融危机所导致的巨额损失,最近的自然是2007

年美国次贷危机引发的全球金融海啸,这次危机让世界各国付出了惨重的代价。这充分说明市场主体权力过大,并不是如自由学派所宣称的那样绩效最优,在银行制度变迁过程仍需政府的适当监管,以避免银行制度演化进入危机的“深渊”,包括美国在内的西方发达国家均在危机后,加强了政府权力在金融监管领域的作用。

三是政府与市场权力均衡下的“强化市场型银行制度”。上述分析框架涉及“政府与市场谁更重”的这一尚未结束的争论,但笔者在此处并不想参与这一争论,因为政府与市场就像一个硬币的两面,缺一不可,否则其将无法成为“硬币”,任何一个国家的银行制度边界都包含着市场和政府作用的不同组合,只是两者作用的权重大小在不同国家有所差异而已,^[35]即使西方发达国家实行完全自由化银行制度时期,仍需政府扮演“守夜人”角色,而我国即使在“最计划”的时期,在基层仍有普遍存在零星的市场交易,否则也不会出现反投机倒把的运动。基于此,我们认为政府权力与市场权力之间存在一个“最优”权力结构,此时银行制度的“社会边际收益”与“社会边际成本”相等,进而存在理论上的绩效最优银行制度。这就涉及到我国正在构建的社会主义市场经济体制下的银行制度,即是试图获得安全与效率“双赢”的制度安排,借鉴奥尔森“强化市场型政府”的概念,笔者将第三种银行制度称为“强化市场型银行制度”,我国社会主义市场经济体制下的银行制度正是这一类银行制度,并正在这一演化路径上“长途跋涉”,其最终绩效如何仍需等待时间检验,但从理论上分析可知,在政府权力与市场权力均衡的情况下,有可能得到绩效“最优”的银行制度。

四、银行制度演化参与主体及其权力行为机制分析

基于上述分析可知,中国银行制度变迁最终取决于政府与市场之间的博弈,政府与市场经济主体对制度创新的“成本—收益”判断决定了其制度变迁动力的大小和方向,^[36]而各经济主体总是基于自身权力大小选择其博弈策略,总的来说即是政府与市场间的权力结构决定了银行制度的演化方式和方向,因此本文在此处“不恰当”地将参与银行制度演化的经济主体划分为政府部门和市场部门,其中政府部门的参与主体有中央

政府和地方政府,而市场部门的参与主体则有非国有企业和非国有银行,当然特别值得注意的是,既属于政府部门又属于市场部门的“双重”属性参与主体:政治企业家与国有企业,政治银行家与国有银行,一方面他们作为市场主体参与市场竞争,但又因其“国有属性”成为“准政府机构”,在获得政府“父爱关怀”的同时需承担部分政府职能。下面则分别对这银行制度的参与主体的效用函数及其权力行为进行分析。

(一)政府部门权力主体的效用函数及权力行为分析

1. 中央政府的效用函数及权力行为分析。中央政府代表的是国家力量,具有先天性的权力优势,作为银行制度变迁的“第一行动团体”,其余经济主体总是通过各种方式寻求国家力量的支持以加强自身博弈优势,而国家力量则通过改变利益主体间的权力结构来实现其效用目标,国家力量作为能够改变利益主体间权力结构的关键因素,决定着银行制度演化的方向和趋势。^[37]与其他经济部门的“放权让利”相比,中央政府对银行部门实行了“区别对待”政策,在放权规模及放权速度上都要小的多,而政府“有限”放权源自其效用目标的“双重性”,即租金效用目标和效率效用目标,^[38]政府一方面有推进市场化银行制度变迁的动机,进而促使微观银行机构提高经营效率,另一方面也有维护“公有金融产权”不变的动机,因为垄断型的银行制度可使政府利用银行履行部分财政职能,获得租金效用最大化。^[39]因此,政府在“徘徊”中渐进推动银行制度变迁也就顺理成章了,即由增量改革逐步过渡到存量改革,从而能够在国家财政能力下降时仍控制金融资源以支持体制内经济的增长,而增量改革又可促进体制外经济的增长,进而实现其效用函数最大化的目标。

中央政府为何有动力推动银行变迁?其动力主要来源于两个方面:一是交易成本约束,政府维持垄断银行制度必然需要支付一定的成本,而当维持制度的成本超过收益时,政府则会产生推动银行制度变迁的内在动力。改革初期中央政府“放权”推动银行制度变迁,更多地源自交易成本约束,因为高度集中的计划金融体制已无法适应日新月异的经济环境变化,制度成本攀升的同时并未带来效益的递增,反而阻碍了经济增长。“拐点”的出现使得中央政府开

始推动银行制度变迁,我国银行制度也因此由“大一统”的计划体制转变为“二元”银行体制。另一个则是竞争机制,即是在外部竞争压力的影响下,政府为保证其竞争优势,产生了推动银行制度变迁的动力,随着经济体制改革的不断深入,体制外经济获得了快速发展,产生了对体制内经济的竞争压力,而加入 WTO 后,实力更强的外资银行使中央政府“感受”到了更大的竞争压力,政府自然地产生了推动国有银行改革的动力,中央政府为保证其竞争优势,在短短一两年内即成功对中行、建行和工行进行股改,并迅速上市。

2. 地方政府的效用函数及权力行为分析。中央政府放权使得地方政府获得了一定自主权,地方政府随之有了自己的利益追求,亦会运用手中权力追求效用最大化。而地方政府身份的“双重性”导致其效用目标也具有“双重性”,一方面,地方政府是中央政府代理人,在制定地区性经济政策时须服从国家整体利益和要求,且受制于中央政府的宏观调控。另一方面,地方政府作为所在区域的“首脑”,与当地经济利益紧密相关,而 GDP 增长考核标准推行后,地方官员更多地注重当地经济发展,以期获得晋升机会,^[40]地方政府随之表现出较为强烈的经济增长欲望,地方政府总是想方设法寻找资金来源支持经济发展,位于当地的国有银行分支机构毫无悬念地成为首选,在干预国有银行信贷配置的过程中地方政府极力推动能够使其获得金融资源的制度安排,竞相利用其权力向银行机构施加压力,国有银行地方分行则“在一定程度上对地方政府形成实际隶属关系”,^[41]银行资金跨区流动也因此受到抑制,^[42]造成银行机构空间分布上的失衡与金融资源的无效配置。而中央政府和地方政府效用函数不一致程度的加深,使得中央政府开始对国有银行制度进行改革,以防止地方政府对国有银行的不当干预。地方政府则在与中央政府的博弈过程中成为新银行制度的供给者,特别是在地方政府的保护下新银行制度安排不断涌现,地方性商业银行、合作银行以及民间金融等新的产权形式得以出现并迅速发展,改变了既有银行产权制度结构。地方政府权力逐渐增大的同时,中央政府权力将逐步受到一定的约束和限制,特别是地方政府在自身效用函数的影响下,将采取有利于当地经济发展的银行制度行为。

(二)“双重”属性部门权力主体的效用函数及权力行为分析

在政府权力干预下,我国银行制度演化呈现出明显的“滞后性”特征,而长期实行“双轨制”自然形成了“双轨制度利益主体”,国有银行和国有企业便是这样的既得利益主体,既不想退回原来的体制,也不想让体制再往前走一步,因而它们缺乏改革动力,但更为可能出现的情况是,这些既得利益主体为维护自身利益,将结成同盟以形成较强的政治压力迫使政府延缓银行制度改革的速度和力度。而国有企业和国有银行的双重属性很大程度上来源于银行制度变迁过程的特殊利益主体——政治企业家和政治银行家效用目标的双重性,下面则对这“两对”参与我国银行制度演化博弈的特殊权力主体进行分析。

1. 政治银行家与国有银行的效用函数及权力行为分析。政治银行家作为我国特殊政治体制的产物,在我国银行制度变迁过程中发挥了关键作用,而要理解政治银行家的行为规律,则需把握其身份上的“双重性”。^[43]首先,政治银行家是一个“政治人”,为谋求更多的政治利益,诸如上级部门给予的政治扶持和晋升机会,一般情况下会根据国家效用函数的变化来组织实施银行制度变迁;但政治银行家同时又是一个“经济人”,会考虑其自身经济利益,特别是职务收益和寻租利益。政治银行家基于其权力大小,在成本—收益机制的约束下推进银行制度的变迁,也即推动能为其带来最大效用的银行制度安排,抵制会降低其效用的制度安排。当政治银行家受到上级部门的较强约束时,特别是当银行制度改革是中央政府赋予的一项“政治任务”时,基于个人“前途”的考虑,政治银行家有较强的动力推动银行制度改革,这从国有银行高管多次在不同场合表达改革决心便可见一斑。与此同时政治银行家们会利用“剩余的”权力追求其自身效用的最大化,银行部门高管的高薪甚至腐败现象充分体现了这一效用追求。

可见,银行制度变迁的最终结果不仅取决于政府效用函数,还受到政治银行家个人效用函数的影响。但政治银行家追求的并不是社会整体收益最大化,而是追求自身经济收益和政治收益的均衡,因而政治银行家更偏好于银行制度的中间状态,不仅反对传统计划体制,因为计划体制

下他们的寻租空间狭小,亦不喜市场体制,因为市场体制限制了其寻租赖以存在的权力。政治银行家的权力行为外在表现为国有银行的“权力行为”,在政府的“放权让利”改革中国有银行获得了一定的经营自主权,其“私人利益”在这一过程中得以显现,即国有银行在履行社会责任追求社会福利的同时,开始追求其“私人利益”。但这就产生了一个新的问题,国有银行对“私人利益”的追求建立在公有金融产权的基础上,即国有银行“以国家的名义垄断,以市场的身份竞争”,而通过垄断获得超额利润有一种以“公权”谋“私利”的意味,国有银行将其经营过程中所产生的大量金融风险“外部化”,其经营成本亦“社会化”,由全社会成员共同承担,而它却能在获取成功好处的同时无需为失败负责,国有银行陷入“变革惰性”也就不足为奇了。

2. 政治企业家与国有企业的效用函数及权力行为分析。与政治银行家类似,政治企业家亦有“双重”效用目标,希望在推动国企改革提高企业业绩获得晋升政绩的同时,获得最大化自身经济效用。但在推动银行制度变迁上面,政治企业家却与政治银行家目标不一致,作为垄断银行制度的既得利益者,国有企业可从国有银行获得大笔低息甚至无息信贷资金,而国有银行一旦实现市场化经营,国有企业将无法继续“低成本、无风险”地使用银行信贷资金,之前“软化”的银企关系将在市场规律的约束下不断“硬化”,国有企业不仅要支付更高的资金使用成本,更无法将风险转嫁给银行并最终由政府“兜底”,银企关系的这种改变毫无疑问将使国有企业丧失原有的制度优势,政治企业家与国有企业自然缺乏推动垄断银行制度变迁的动力,甚至在某些时候还会成为银行制度变迁的阻力。此时政治企业家将突出国有企业“公有经济主导”的身份,强调其事关国计民生“不容有失”,是政府稳定和主导经济的核心,是渐进改革中需保留的那部分“存量”。而事实确实如此,政府推行垄断型银行制度在很大程度上是为了保障国有企业的资金供给,而国企改革一直未取得突破性进展,则致使政府不断延迟国有银行制度变迁,因为银行制度一旦市场化后,对占主导地位的公有经济将是“灾难性”的,这显然不符合政府的“稳定”效用目标,国有企业正是通过这种方式“绑架”政府,导致政府不得不采取谨慎而缓慢的步骤从国有银行退出。

(三)非国有部门权力主体的效用函数及权力行为分析

1. 非国有企业的效用函数及权力行为分析。我国体制外经济在多年的“增量”改革中不断发展壮大,涌现了一大批中小微型企业,这些企业虽然规模相对较小,但正成为我国经济发展的主力军,而且非国有经济将逐步成为我国经济增长的重要引擎,在国民经济总量中其比重已超过 60%,^[4]但非国有经济却未得到相应的金融支持,反而沦为现行融资体制的“弃儿”,因为它们与国有银行体制的信用联系是薄弱的,国有银行一般将金融资源配置给大型国企,而中小企业则因信息不对称、贷款规模小等因素被国有银行排除在外,无法从占主导地位的国有银行手中获得资金支持。而民营银行的严格准入限制,使非国有企业的融资渠道更是狭小,无奈求助于民间金融制度,这也是我国民间金融发展迅速的重要原因。面对较强融资约束和较高融资成本,非国有企业自然期望变革现行政府主导型的银行体制,希望建立竞争型银行制度,因为充满竞争力的银行体系,既可解决其融资困难又可降低其融资成本。非国有企业也因此具有推动国有银行制度变迁的充足动力,但因我国公有制占主导地位的经济结构,使得非国有企业在政治上始终处于相对弱势地位,其话语权较小,加之没有一个通畅的渠道让其参与银行制度演化过程,其制度变迁需求也因此未得到应有重视。但随着非国有企业的实力在经济体制改革过程中不断增加,其权力亦将随之增大,进而将成为推动银行制度变迁的重要力量,政府也将无法忽视非国有企业这一利益集团的制度变迁需求。

2. 非国有银行的效用函数及权力行为分析。为提高银行业的竞争效率,政府推动了银行体制的“增量”改革,试图通过引进体制外的竞争主体对国有银行形成竞争压力,进而促进我国银行体制的市场化改革,股份制商业银行以及外资银行也因此逐步进入我国银行市场,银行业市场结构发生了较大变化,也催生了一批市场竞争主体,这些非国有银行的力量也在竞争中逐步增强,已成为我国银行制度演化的一个重要影响力量。作为自主经营自负盈亏的经济主体,在追求最大化利润的驱动下,非国有银行具有较强的动力打破国有银行的垄断地位,进而在银行市场中分得一杯羹。此外,无法忽视的是我国民间金融主体

的作用,面对融资困境,非国有经济无法从正规渠道获得发展资金,转而求助于民间金融制度,这催生了民营中小金融机构的发展,但这种内生于非国有经济发展的诱致性制度需求——由于政府特殊的制度偏好和既有利益集团的阻滞——并不能得到满足,这从政府多次取缔民间合会、互助会和基金会中可以得到一定的反映,这说明政府并不愿意金融资源脱离自己的控制。可见,非国有银行虽有强烈的制度变迁动力,但其作用发挥机制仍处于政府的控制之中。

五、结语与启示

本文在回顾我国银行制度演化历史的基础上,构建了一个“权力结构——银行制度行为——银行制度绩效”分析框架,阐述了政府与市场间权力博弈决定银行制度演化路径的观点,之后则基于此分析框架对我国银行制度演化参与主体及其权力行为机制进行分析。研究发现,政府与市场并不是完全“对立”的,政府与市场权力作用均都有其相适应的制度环境,并非一成不变,需要政府审时夺势,根据具体情况采取不同的策略,在目前我国经济发展步入“新常态”亟需进一步深化体制改革的大背景下,政府应进一步向市场放权,推动市场型银行制度的构建和完善,提高金融资源配置效率。

最后需要说明的是,权力结构的重构是保证我国银行制度体制改革的必要前提,而这不仅需要政府权力推动,更需市场经济主体的共同参与。政府权力对银行部门的干预目前来看仍是较强的,垄断型的银行制度并未完全打破。政府权力在改革过程中将一直是主角,权力结构的重构将一直在我国经济体制改革的大戏中上演。

参考文献:

- [1] 郑振龙,陈国进,等.金融制度设计与经济增长[M].北京:经济科学出版社,2009:127-128.
- [2] 伍装.权力经济的发展逻辑[M].上海:上海财经大学出版社,2005.
- [3] 尚明,陈立,等.当代中国的金融事业[M].北京:中国社会科学出版社,1989.
- [4] 施祖辉.新中国的综合国力——时序轨迹与空间比较[J].财经研究,1999(10):32-38.
- [5] W. 布鲁斯,K. 拉斯基.从马克思到市场——社会主义对经济体制的求索[M].银温泉,译.吴敬琏,校.上海:格致出版社,2010:91.

- [6] 王柯敬,杜惠芬.国有商业银行改革目标:金融企业还是准政府机构[J].经济理论与经济管理,2004(10):27-29.
- [7] 何平,殷小斌.中国国有银行改革的比较制度分析[J].经济理论与经济管理,2010(3):50-56.
- [8] 陈野华,卓贤.中国渐进改革成本与国有银行财务重组[J].经济研究,2006(3):25-35.
- [9] 周兆生.中国国有商业银行不良资产的处置问题研究[J].世界经济,2004(7):17-23.
- [10] 张杰.中国国有银行的资本金谜团[J].经济研究,2003(1):30-36,93.
- [11] 汪强,胡春风.国有独资商业银行改革的路径安排[J].金融纵横,2004(1):31-33.
- [12] 于良春,鞠源.垄断与竞争:中国银行业的改革与发展[J].经济研究,1999(8):48-57.
- [13] 张杰.注资与国有银行改革:一个金融政治经济学的视角[J].经济研究,2004(6):4-14.
- [14] Gerra F. Banking; Failure to reform threatens to derail future growth [J]. The Financial Times, Dec, 2005, (5).
- [15] 石晓峰.中国银行业竞争有效性的实证研究——基于1995~2006年面板数据的分析[J].东北大学学报(社会科学版),2008(6):495-500.
- [16] 赵子衣,彭琦,邹康.我国银行业市场竞争结构分析——基于Panzer-Rosse范式的考察[J].统计研究,2005(6):69-73.
- [17] 刘伟,黄桂田.银行业的集中、竞争与绩效[J].经济研究,2003(11):14-22.
- [18] 杜莉,张鑫.国有商业银行产权制度改革绩效评析[J].经济学家,2014(2):73-79.
- [19] 尼科斯·波朗查斯.政治权力与社会阶级[M].叶林,等,译.北京:中国社会科学出版社,1982:108.
- [20] 马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1997:81.
- [21] Galbraith J K, Bartel R D. The Anatomy of Power [J]. Challenge, 1983, 26(3):26-33.
- [22] 曼瑟·奥尔森.权力与繁荣[M].苏长和,嵇飞,译.上海:上海世纪出版集团,2005:15-16.
- [23] Acemoglu D, Johnson S, Robinson J A. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution [J]. The Quarterly Journal of Economics, 2002, 117(4): 1231-1294.
- [24] Acemoglu D, Johnson S, Robinson J A. Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth [J]. Handbook of Economic Growth, 2005, 1: 385-472.
- [25] Acemoglu D, Golosov M, Tsyvinski A. Power Fluctuations and Political Economy [J]. Journal of Economic Theory, 2011, 146:1009-1041.
- [26] 盛昭瀚,蒋德鹏.演化经济学[M].上海:上海三联书店,2002:135.
- [27] 朱启才.权力、制度与经济增长[M].北京:经济科学出版社,2004:100.
- [28] 张屹山,金成晓.真实的经济过程:利益竞争与权力博弈[J].社会科学战线,2004(4):83-93.
- [29] 张屹山,于维生.经济权力结构与生产要素最优配置[J].经济研究,2009(6):65-72.
- [30] 陈林,朱卫平.经济国有化与行政垄断制度——基于苏联银行业国有化进程的制度变迁研究[J].制度经济学研究,2012(2):121-144.
- [31] 丁骋骋.百年中国金融:转型与发展——近代以来我国金融业三次转型的政治经济学分析[J].经济学家,2014(1):76-83.
- [32] 张杰.中国金融制度的结构与变迁[M].北京:中国人民大学出版社,2011:1.
- [33] 张曙光.中国经济的市场化转轨过程:描述与分析[J].社会科学战线,2007(4):78-87.
- [34] 周子学.经济制度与国家竞争力——基于中国经济制度变迁的视角[M].上海:上海三联书店,2008:242.
- [35] 张杰.交易成本、法律传统与金融制度边界的决定[J].财贸经济,2012(2):52-57.
- [36] 李志辉.中国银行业的发展与变迁[M].上海:格致出版社,2008:88.
- [37] 谢宗藩,陈永志.国家力量与金融制度演化[J].财经科学,2015(8):33-43.
- [38] 武艳杰.论国有银行制度变迁中政府效用函数的动态优化[J].暨南学报,2009(2):152-155,163.
- [39] 江曙霞,等.中国金融制度供给[M].北京:中国金融出版社,2004.
- [40] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [41] 樊纲,等.公有制宏观经济理论大纲[M].上海:上海三联书店,1990.
- [42] 张杰.地方政府的介入与金融体制变异[J].经济研究,1996(3):21-26,42.
- [43] 罗金生.金融制度渐进变迁中的“政治银行家”[J].经济社会体制比较,2002(4):93-97,19.
- [44] 刘迎秋,刘霞辉.中国非国有经济改革与发展三十年:成就、经验与展望[J].社会科学战线,2008(11):1-16.

[责任编辑:申凤敏]