

经济转型背景下中国隐性存款 保险制度的显性化探究

谢雪燕(博士)

【摘要】 在经济转型的过程中,国家对银行实行控制的同时为其提供隐性担保(隐性存款保险制度)是历史的必然。伴随着改革的推进,2005年之后的隐性存款保险制度失去了存在的基础。国家是制度变迁的设计者和推行者,我国制度的变迁具有明显的强制供给型特点。本文从诺斯的国家理论出发,在已有研究的基础上,构建了存款保险制度变迁的国家模型。研究发现,2005年之后隐性存款保险制度显性化符合国家效用最大化的原则。

【关键词】 隐性存款保险制度; 显性存款保险制度; 经济转型; 显性化

【中图分类号】 F832.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)18-0064-8

2014年我国正式建立了存款保险制度。此前,我国虽然没有建立明确的、有法可依的显性存款保险制度,但在经济转型的很长一段时间里,政府为银行负债提供担保,通过注资、剥离不良贷款等方式对国有银行进行救助,金融机构破产时,政府往往通过指定接管银行、安排兼并,或者通过直接赔付的方法对存款进行保护。因此,事实上我国实行的是一种几乎全额赔付的隐性存款保险。随着市场化改革的推进,隐性存款保险制度失去了存在的制度基础,而且其诱发的道德风险难以维护银行体系的稳定,因此隐性存款保险制度的显性化尤为重要。

本文在对国内文献进行梳理后,对隐性存款保险制度(政府担保)发展的阶段性、内容及成因进行了深入分析。最后,从诺斯的国家理论出发,在已有研究的基础上,构建了存款保险制度变迁的国家模型。在这一分析框架下,隐性存款保险制度能否显性化取决于这一变迁是否符合国家效用最大化的原则。

一、国内有关建立显性存款保险制度的讨论

探讨我国是否应该建立显性存款保险制度的研究最早可追溯到1996年。值得注意的是,随着银行体制改革的推进,研究的侧重点也随之发生着变化。总体而言,根据主流观点的变化可以将相关研究大体分为三个阶段。

(一)第一阶段:1996~2000年

1995年7月1日《商业银行法》的出台使商业银行的破产

具有了法律上的可能性。一旦商业银行破产,存款人的利益将受到直接的威胁,继而催生了我国是否应该建立存款保险制度的讨论。从存款保险制度发挥功能的角度来看,大部分研究认为我国有必要建立存款保险制度。

从保护存款人的角度来看,张国海和汪宗俊(1996)认为,我国自1992年确立市场经济的改革目标以来,四大专业银行已经确立了商业化的改革方向,未来如果按照商业银行的机制运行,同样存在倒闭的可能。银行业的改革需要竞争,更需要保护存款人的利益,因此,建立存款保险制度是我国经济和金融改革发展的必然要求。

1. 从防范金融危机的角度来看。陈颖(1999)认为,我国金融业潜伏着巨大的风险,具体表现为:存款是我国银行业主要甚至是全部的资金来源,但是存款的不稳定性使其面临着巨大的风险;存款机构的资产结构不合理,贷款质量差,而且伴随着国有企业的兼并、重组,风险继续向银行转移;违法的金融行为以及银行监管的不合理使得整个金融体系暴露于巨大的风险之下。存款保险制度的建立有助于增加存款人的信心,有助于加强对银行的审慎监管,有利于维护金融的稳定。

2. 从对问题银行救助的角度来看。安冀(2000)认为,存款保险制度优于最后贷款人制度。央行作为货币发行机构、最后贷款人、金融业的监管者,身兼多职,各种职能间相互冲突,尤其是面临最后贷款人职能与货币政策目标间的不协

【基金项目】 北京市教委科技成果转化——提升项目“中关村引领京津冀产业升级的金融支持政策研究”(项目编号:PXM2015_014213_000061);北京工商大学青年教师科研启动基金“中国隐性存款保险制度的显性化研究”(项目编号:QNJJ2014-12);北京市流通基地项目(项目编号:JD-YB-2016-006)

调。央行对问题机构的救助缺乏资金的保障,通过再贷款注入流动性增加了基础货币投放,同时掩盖了银行业的风险。而存款保险制度主要通过事前建立的存款保险基金对问题机构进行救助,实现风险自担的同时也避免了对宏观经济的干扰。

此外,一些学者已经注意到我国实际上存在隐性的存款保险制度,并认为显性存款保险制度优于隐性存款保险制度。如葛平和方继荣(1997)认为,我国含蓄的存款保险制度是由政府出资建立的,国家信用是银行信用的后盾和事实上的保障。含蓄存款保险制度的弊端包括:国家干预的随意性和临时性;银行得利而由国家承担风险,不利于金融机构加强内部风险控制和规范自身经营;为银行提供资金扰乱了货币供给。相比之下,显性存款保险能够规范对问题机构的市场退出,有利于实现公平和效率,同时能为国家和央行松绑。

(二)第二阶段:2001~2004年

2001年中国加入WTO,银行业面临着对外开放的压力,存款保险制度进一步成为学术界关注的焦点,研究多侧重于我国建立存款保险制度的可行性,且多数观点认为建立该制度的条件尚不成熟。

在不完善的制度环境中建立存款保险制度可能会引发投保机构严重的道德风险问题。李欣和李玮玮(2002)认为,我国的市场化程度不深,市场较缺乏有经验的专业银行管理者和成熟的金融消费者,金融结构不完善,金融市场不发达等不利因素使得存款保险的弊端即道德风险问题尤为明显,制度建立之后可能会对我国经济增长造成较大的影响。

从日本的经验看,2002年4月日本对定期存款全额保护的取消使得个人国债持有量激增,同时存款在银行间的分布发生大规模的变动,表现为小规模银行的存款减少,而大规模银行的存款增加。此外,存款人减少了持有的定期存款。何平(2004)从这一情况出发,探讨了存款保险制度的实施条件。他认为,该制度的运行需要良好的金融环境、有效的金融监管和透明的市场信息,同时国民伦理水平的提高是国民对存款保险进行理性理解的基础条件。而我国现实的情况尚不具备建立该制度的条件,应该通过深化改革继续优化宏观、微观环境。此外,通过存款保险制度深化金融改革的想法缺乏理论和现实的依据。

颜海波(2004)也认为,中国金融体系危机四伏,尚不具备建立存款保险制度的条件。当时,国有银行和股份制银行的专业化程度、治理结构存在严重的问题:银行大规模的不良贷款依靠国家来解决;正在进行大规模的改制和重组,风险水平较高;缺乏有效的市场退出机制和信用体系。这时建立的存款保险制度可能会疲于应对银行的倒闭,而国家和央行仍然是最后的买单人,存款保险形同虚设。

(三)第三阶段:2005年至今

经过2002~2004年的改革,金融业的的风险基本得到处置

和化解,金融法制体系逐步完善,主流观点认为我国已逐步具备了建立显性存款保险制度的条件。

苏宁(2005)认为经济转型时期,在尚不具备建立显性存款保险制度的前提下,我国银行业依靠政府的隐性担保维持运行,而国家借此维持存款及社会的稳定。随着市场化改革的深入,国家担保诱发了严重的道德风险问题,必须通过立法使其显性化。我国建立该制度的内外部条件都已经成熟,例如:宏观经济保持快速健康发展,国有银行、农村信用社在内的银行业改革逐步深化,金融体系逐步完善,银行业会计准则不断改进并与国际并轨,监管制度也逐步完善。苏宁也进一步指出,我国目前仍然处于转轨时期,一些市场经济的法律制度还在不断完善的过程中,在各项配套尚不完善的情况下建立该制度是由经济转轨的长期性所决定的。

陈璐(2005)认为,我国中央银行通过发放再贷款的方式对银行进行救助,最后贷款人机制实际成为了隐性的存款保险,随着银行业的改革,显性存款保险制度具有了比较优势。金融深化及银行业的市场化进程对金融风险控制程度以及相关技术提出了更高的要求,银行业对存款保险的偏好增加,而最后贷款人制度权、责、利不对称,在所有者缺位的情况下,国家代表所有者赋予银行较大的信贷自由权,银行管理者遵从自身效用最大化的原则进行经营,当支付困难时由央行提供资金救助,但是全民承担了最终的成本。

张正平(2007)持相同观点,他认为中国不是建立存款保险制度的问题,而是担保制度从隐性向显性转变的问题。隐性担保制度在我国的存在有一定的必然性,与1978年开始的经济转轨有很密切的关系。随着改革的推进,实施隐性存款保险制度的成本不断累积,而显性化条件已基本成熟。刘仁伍(2007)从宏观经济、银行业结构的多元化、金融机构的市场化改革、金融监管、金融法制的健全这五个方面进行分析,认为我国已经具备建立显性存款保险制度的条件。

二、我国实行隐性存款保险制度的历史必然性

从计划经济向市场经济的转型是我国经济体制改革的特征。事实证明,改革是一个庞大的、复杂的系统工程,具有长期性和艰巨性。在渐进的经济转型过程中,国家通过控制银行业来促进其他部门尤其是国有企业的改革。相对应地,国家控制下的银行业成为国企改革成本的主要承担者,累积了大量的不良贷款。因此,国家不得不为银行的负债提供隐性担保,即本文所指的隐性存款保险制度。由此,通过银行与企业关系的演化可以大体上探究隐性存款保险制度的历史必然性。

(一)中国经济转型的特点

在30多个转型国家中,我国作为转型经济大国和代表性国家,已经成为经济转型的典型代表,与以俄罗斯为代表的“激进型”相比,我国的“渐进性”改革得到广泛的好评,被称为“北京共识”以区别于“华盛顿共识”。

1. 我国的经济转型是国家主导下的强制性制度变迁过程,也是渐进性制度改革的过程。我国的经济转轨总体上是以国家为主体进行制度选择和变革的。国家作为制度的供给者,设计了制度变迁的路径,同时做出了何时、何地、以何种方式推进改革的关键性决定。王曙光(2007)认为,国家之所以能够主导整个制度变迁过程,得益于国家政权的稳定性以及对经济命脉、金融资源强有力的控制。同时,与独联体国家大规模、快速的市场化、私有化不同,我国实行了从外围到核心的、缓慢的增量式改革。在不触及原有经济格局的前提下,在率先进行改革的部门和新成长的经济部门首先引入市场化的资源配置方式和激励机制,从而在维持经济社会稳定的同时,增加了经济的活力。

2. 出于渐进改革的需要,国家对金融实行了强有力的控制。张杰(2011)认为,1979年之前,国家控制金融的目的是为了推行国民经济的“赶超战略”;而在1979年之后,国家之所以控制金融,则是渐进改革的需要。改革之后,随着国家的退让,国民分配结构发生了显著的变化,主要表现为国家控制的国民收入比重下降,企业部门收入变化不大,居民的收入比重上升。上述变化表明,经济剩余从原来的国家集中控制逐步转化为民间分散拥有,原有的以国家财政为主的自上而下的经济剩余控制与资源配置方式难以为继,国家不得不通过控制及扩展金融产权来聚集分散于居民中的金融资源,因为在聚集分散的个人储蓄方面,金融制度具有比较优势。

3. 银行业的改革安排在靠后的位置。周小川(2008)认为,作为国家的战略选择,银行业的改革在经济转型中处于靠后的位置。其历史原因在于,农村经济、国有企业、对外开放等经济领域的改革都需要大量金融资源的支持。在改革初期,政府主要通过财政拨款来促进改革,但是随着上述领域的放权让利,财政聚集资金的能力逐年下降,为了弥补资金的不足,国有商业银行成为改革资金供给的主要来源。当然,这样的做法对银行业的发展产生了不利影响,上述领域的改革成本使其产生了巨额的不良贷款。因此,随着改革的深化,金融业的改革刻不容缓,必须集中力量解决其历史遗留问题。

(二)银企关系演变与隐性担保的阶段性

国家之所以对银行提供隐性担保,与银行与企业之间关系的演化密切相关。1978年之前,高度集中的计划经济的运行是依靠资源集中配置的方式实现的,其手段之一是国家通过银行对国有企业实行资金配给。以此为基础,改革开放之后,逐步形成了国有银行和国有企业之间高度关联的制度安排,在形式上体现为二者之间的资金供求关系(张跃文,2010)。根据其关系的演变,可以将隐性担保的发展大体分为四个阶段:

1. 第一阶段:隐性担保的开端(1978~1984年)。改革初期,计划经济占据主导地位,与之相适应,财政收入在国民经

济中高度集中,在动员储蓄向投资转化过程中发挥了主导作用。国有企业的改革作为中心环节始于1979年。

1979~1984年,在国企改革目标尚未明确的情况下,我国主要通过放权让利来激励企业努力经营。采取的措施主要包括扩大生产的自我管理,实行利润包干。但是,在政企不分的情况下,企业采取了粗放式的增长方式,即主要依靠大规模的财政资金投入增加产出。

1982~1983年,伴随着财政利税改革,财政收入的比重逐年下降,而银行的信贷投放开始高速增长。为了满足国企的资金需求,1984年银行统一为企业提供流动资金,财政不再提供流动资金。这是银行与企业不良关系的开始,也是政府隐性担保的开端。

2. 第二阶段:隐性担保的发展(1985~1993年)。1985年我国开始探索通过所有权与经营权的分离加强企业管理。具体措施参照了农村土地改革的经验,实行承包责任制。尽管国家在名义上放弃了对企业的直接管理,但是在所有权缺位的情况下,政企分开难以完全实现。与此同时,财政金融体制也发生了较大的变化。分灶吃饭的财政格局已基本形成,随着国有企业的放权让利和利税改革,财政收入持续下滑。

这一时期,银行与企业的关系表现为信贷资金的使用范围日益广泛,而信贷资金财政化使用愈发严重。财政支出萎缩,国有企业从原来的依靠财政转向依赖国有银行。国有银行逐渐取代财政在社会资金分配中的重要地位,全面负责企业流动资金贷款和固定资产贷款(成思危,2006)。与此同时,作为对银行的补偿,国家为银行负债提供担保。卢文鹏(2003)认为,隐性担保实际上是国家实施的“财政拖延策略”,是在财政能力弱化的情况下,政府通过累积隐性、或有负债来防止财政赤字显性化的“财政机会主义行为”。

3. 第三阶段:隐性担保的滥用(1994~2005年)。1994年为了真正实现两权分离、政企分开,我国明确了国企改革的目标是建立与市场经济相适应的现代企业制度,改革的核心是明晰产权。《公司法》指出,现代企业制度的主要特征包括:明确清晰的产权边界,责任与权利对等的问责制,政府对企业的干预由直接控制转向宏观调控,建立科学的公司管理体系等。

与此同时,银行与企业都有着强烈的扩张意图,但是在国家的“父爱主义”软预算的约束下,都不用承担后果。虽然《公司法》和《商业银行法》相继出台,从法律上明确了银行与企业都是自负盈亏的企业法人。但是,二者在经营机制上都没有实现完全的政企分开,加之受传统观念的影响,人们一直认为企业和银行都是国家的,当企业发展资金不足时找银行是理所当然的(成思危,2006)。因此,各地政府、企业将银行视为自己的财源,不仅在资金不足时找银行,而且不把银行贷款视作理应偿还的债务。2002年末,我国商业银行贷款总额为79510亿元,不良贷款率高达21.41%。除银行自身管理

的原因,银企之间特殊的“兄弟”关系也导致了国有企业对银行资金的过度依赖。当企业出现经营困难时,企业的各种逃废债行为无疑是商业银行不良资产问题的重要原因之一。

这一时期,政府担保被银行和企业所滥用,其成本逐渐显性化,表现为财政、央行对银行的救助和注资,政府和央行开始变得不堪重负。

4. 第四阶段:隐性担保的逐渐衰亡(2005年至今)。国企改革进入最后阶段,其核心问题是国企的退出问题。我们目前正处于这一阶段,这也是“国退民进”问题的基本背景。虽然国有经济仍然保持着相当的控制力,但是非国有经济利润贡献已经超过国有经济,而且其份额还在持续增加,称之为“后国有经济时期”(张跃文,2010)。

与此同时,银行业改制上市,整体经营状况有了极大改善,治理机制不断健全,风险意识逐渐加强,从根本上动摇了传统的国家金融补贴渠道和利益输送机制。商业银行受到来自股东和监管机构的严厉监督,开始按照效益的标准甄别客户。此外,由于对不良资产率的严格控制,银行业的放贷变得非常谨慎。

这一时期,银行与政府的关系发生了较大变化,政府对银行的控制力大为减弱。银行与企业从原来的“兄弟关系”演变为独立、平等的市场交易关系。因此,国家对银行的隐性担保也失去了存在的基础。

(三)隐性担保的具体表现

我国政府提供的隐性担保成为我国的隐性存款保险制度,其集中体现在金融机构破产时,人民银行对相关债权人的保护以及国家财政和央行对国有银行的救助和注资。具体内容如下:

1. 金融机构破产时人民银行承担相关债务。20世纪90年代至今,我国金融机构的倒闭数量一直维持在较低的水平。大部分金融机构在退出市场的过程中,人民银行承担了其几乎所有的债务,主要是自然人的债务,有时甚至包括企业和机构的债务。典型案例如在1995年,中国人民银行对破产的中银信托有限责任公司进行接管,接管期满后,又组织广东发展银行对其进行收购。1998年,海南发展银行由于接管海南城市信用社陷入挤兑危机,之后,中国人民银行指定中国工商银行托管海南发展银行所有的债权和债务,对境外债务和境内居民的储蓄保证支付。在这些案例中,央行通过接管、组织收购、指定托管等方法使得破产机构的债权人受到完全的保护,实质上构成了对金融机构债权的隐性担保。

2. 对国有商业银行进行救助和注资。在国有银行改制的过程中,通过中央财政发行公债,建立资产管理公司、汇金公司等方式为国有银行补充资本金,化减不良贷款。主要包括以下几个方面:

(1)中央财政通过发行公债为其补充资本金。1998年2月28日,第八届全国人大常委会第三十次会议通过了《财政

部发行特别国债补充国有独资商业银行资本金》的议案,同意财政部定向发行特别国债2700亿元,用于补充四大国有银行资本金,其中工商银行850亿元,农业银行933亿元,中国银行425亿元,建设银行492亿元。

(2)建立资产管理公司处置不良贷款。1999年专门成立了信达、东方、长城、华融四家资产管理公司进行收购、管理、处置建设银行、中国银行、工商银行、农业银行的不良贷款。其资金来源包括人民银行发放给商业银行的贷款转划为资产管理公司的再贷款6338亿元,发行财政担保10年期转换金融债券8583亿元。2000年8月,四大资产管理公司完成不良资产的收购、剥离工作,共剥离约1.4万亿元的不良贷款,使得四大国有商业银行的不良贷款率下降了10%。

(3)成立汇金公司注入资本金。2003年12月16日国务院批准成立了中央汇金投资有限公司,是注册资本为450亿元的外汇储备。国务院明确规定,汇金公司代表国家对重点金融机构进行财务的重组并履行出资人责任。2004年1月6日,国务院正式发布消息对中国银行和建设银行实施股份制改造,并且决定动用450亿美元(3728亿人民币)为其补充资本金。2005年4月18日,国务院批准了工商银行的股改方案。汇金公司向工商银行注入150亿美元(折合人民币1240亿元)。2008年11月汇金公司向农业银行注入190亿美元(折合人民币1300亿元)。

(四)隐性担保的成因

综上所述,在改革的很长一段时间内,国家一直为银行业提供隐性担保,其原因与经济转型密不可分,王曙光(2007)认为,随着改革的推进,国家财政收入逐年下降,居民代替国家成为储蓄的主体。而国有银行代替国家成为投资的主体,为了继续弥补国有企业的改革成本,国家对国有银行实行强有力的控制,因此,政府用国家信用代替银行信用为银行的存款提供担保。国家之所以为银行提供隐性担保,具体包括以下三点原因:

1. 随着财政支付能力的下降,国有银行成为支持改革尤其是国有企业改制的主要资金来源。周好文(2003)认为,在经济转轨的过程中,国家出于改革的需要,暗许了国有银行一份担保合同。其内容是,为了保持社会的稳定,国有银行必须向经营困难的国有企业提供资金,并以此为前提,国家承担其债务违约风险。在这样的关系中,国家不能选择退出合约来保障自身的利益,因此,国家与国有银行间的隐含关系变成了事实上的国家信誉担保。

1979年开始“拨改贷”之后,国有企业的资金逐渐来源于银行贷款。当企业无法偿还银行贷款时,信贷资金沉淀在企业中被无偿使用,就出现了信贷资金财政化的问题。许多学者认为,“拨改贷”所引起的“信贷资金财政化”是银行不良资产形成的主要原因。2001~2002年中国人民银行对国有商业银行巨额不良贷款的成因进行了抽样调查,其结果也在一定

程度上证实了这种推论。据调查:从不良贷款的形成原因来看,约有30%是由于政府直接或间接的干预而形成;约有30%是由于国有银行执行政府要求的国有企业改革的政策性任务而形成;约有10%是由于债权保护的法律公正性受到地方政府的阻挠而形成;约有10%是由于政府经济结构调整中对国有企业的整顿而形成。除此之外,不完备的会计原则、社会征信机制的缺失、企业故意逃避银行债务等原因强化了以上各项原因。其中,“地方干预包括司法、执法对债权人保护不力”指的是企业逃废金融债(周小川,2008)。

另据中国人民银行《关于企业逃废金融债务的有关情况的报告》,“2000年末在交通、建设、中国、农业、工商五大银行开户的转型企业中,51.29%的企业逃废银行债务,占改制企业贷款本息的31.96%。在逃废债企业中,国有企业占总数的68.77%,占逃废债总额的68.77%,逃废贷款本息1273亿元。利用改制逃废金融债的国有企业当中,中小国有企业占86%。国有商业银行是企业逃废金融债的最大受害者。一些地方政府领导出于自身或局部利益的考虑,通过干预法院独立审判、纵容企业逃废债务,甚至推动企业违法违规破产来逃废金融债”(张书芬,2009)。综合以上分析可大致推算出,80%不良贷款的形成与行政干预及政策性因素有关,而40%以上的不良贷款来源于国企亏损以及逃废债。

2. 国有产权仍然居主导地位,公有产权下的软预算约束仍然存在。国家偏好于对国有银行在内的国有经济实行隐性担保。科尔耐认为,软预算约束的根源在于社会主义集体体制下政府对企业的“父爱主义”,以及政府为了达到就业目标或获得政治支持,而这也就是国家对国有银行提供隐性担保的根源。张正平(2005)认为,国家的隐性担保不仅仅限于金融领域。转轨过程中,存在一个以中央政府为核心的隐性担保体系。通过这个体系,中央政府为国有企业、国有银行、资本市场、地方债务提供了各种形式的担保。

3. 隐性担保的主要对象是大型国有商业银行,反映了“太大而不能倒”的一般逻辑。张杰(2011)认为,经济改革使得国家通过财政获取和控制的经济剩余迅速下降,促使国家不得不通过扩展国有金融产权来聚集分散于居民中的金融资源。因此,改革后不久,一个居于垄断地位的国有金融产权机构就形成了。大型国有商业银行拥有占绝对优势的市场份额,这关系着国家的金融命脉,掌握着千家万户的存款收入,可谓牵一发而动全身,国家不得不为其提供隐性担保。

三、我国隐性存款保险制度显性化的内在逻辑

综上所述,经济转型时期实行隐性存款保险制度是历史的必然,同样的,随着改革的推进,隐性存款保险制度的显性化也是历史的必然。我国制度变迁具有明显的强制供给型特点,国家是制度变迁的设计者和推行者。新制度经济学假定国家是理性经济人,在制度变迁中会计算成本与收益。因此,本文从诺斯的国家理论出发,在已有的研究国家效用函数的

基础上,构建了存款保险制度变迁的国家模型。在这一分析框架下,隐性存款保险制度能否显性化取决于这一变迁是否符合国家效用最大化的原则。

(一)诺斯国家理论的分析框架

作为经济史中分析长期制度结构变迁的重要工具,国家模型被诺斯(1994)重新构建并加以应用。诺斯指出,国家作为实施暴力的组织,其属性取决于对其暴力潜能的制衡。具体而言,如果公民权利受到重视并得以普及,国家产生于契约,其主要职能将会是组织并保障公民契约的实现;相反,如果公民权利被少数人所垄断,国家将成为少数利益集团统治、剥削多数人的工具。以此为基础,诺斯提出三个有关国家的假说:①由于国家在确立、保护产权方面具有天然优势,因此,它能够以此项服务为交换获得税收;②为了尽可能多地获得收入,国家在政治市场的活动类似于一个完全垄断的厂商,其提供的产品就是私人产权;③国家效用函数存在可行集,因为国家所提供服务的垄断程度受到竞争对手的约束。

假设国家是理性经济人,会追求自身效用最大化。由此诺斯(1994)认为,国家的目标函数由两部分组成:一是最大化租金收入,主要通过向不同利益集团提供差别定价的产权服务而获得;二是最大化税收,主要通过减少交易成本、增加社会产出而获得。但是,历史经验证实,这两个目标存在持久性的冲突。第二个目标要求建立一套完全有效的产权结构并以此推动经济的增长,但是如果制度变迁会威胁到统治者的生存或降低统治者的效用,那么国家宁愿容忍某种无效率的产权结构长期存在并导致经济停滞。这就是所谓的“诺斯悖论”。

我国部分学者对该研究进行了扩展并提出了不同看法。黄少安(1999)认为,国家对这两个目标的追求并不是非此即彼,而是可以并行不悖的,这一点可通过新古典的分析框架加以解释。租金收入是国家提供产权服务的直接收益,税收是国家提供产权服务的间接收益。因此作为理性经济人,国家为了达到总效用的最大化,总是可以将垄断程度控制在直接收益与间接收益的边际平衡点。在平衡点上,扩张垄断产权所获得的直接收益的边际增加等于间接收益的边际减少。

(二)我国金融制度变迁中国家效用函数的研究

我国金融制度的变迁是国家主导下的强制性制度变迁过程,不理解国家模型,就无法理解我国金融制度的演进。因此,国内众多学者尝试从构建制度变迁中国家的效用函数出发,对金融制度变迁的路径进行解释。

张杰(1998)以诺斯模型为基础,构建了我国金融制度变迁中的国家效用函数。其观点可概括为以下三点:第一,我国制度结构具有二重性,即发达的富有控制力的上层结构和流动性强且分散化的下层结构,但是在上下层结构之间缺乏严密且富有协调性的中间结构,金融制度的出现首先是出于国家在推动经济增长过程中解决资金短缺问题的需要,从而具有自上而下“制造”的特征。第二,在二重结构中,金融制度

安排可以完全按照国家的偏好产生和废止,其功能也由节约交易费用、增进资源配置效率让位于集聚和控制金融资源,以服务于国家所偏好的经济增长方式和租金最大化的目标。第三,制度变迁只能通过转变国家目标函数的外部约束实现。作为经济人,国家追求租金效用最大化并没有什么不妥,因此,资源配置的效率并不取决于国家,而是取决于是否存在可与国家竞争的产权形式使国家效用最大化的行为受到约束。因此,只有当国有垄断产权之外有尽可能多的其他产权形式出现并壮大时,我国金融制度的变迁才能实现。

而林波(2000)认为,张杰(1998)的模型仅适用于改革初期的情况,因此将其进行了扩展,并应用于我国国有商业银行信贷管理制度变迁的分析。在扩展模型中,主要内生变量有四个,分别是宏观调控的有效性、金融安全、配置资金效率和直接控制金融的收益和成本。外生变量有五个,分别是下层组织和地方政府追求效用最大化的手段,其他制度安排,知识、改革经验、观念和意识形态,外部竞争因素以及产权结构安排。

江曙霞和罗杰(2004)以“诺斯悖论”为基础对张杰提出的国家效用函数同样进行了扩展,并认为作为约束条件的外部制度环境不仅会影响国家效用函数的关键变量,而且会影响变量的权重。因此,国有商业银行的改革方式和路径由国家效用函数和外部制度环境共同决定。他们与林波(2000)的不同之处在于,通过建立一个“二元结构两阶段”的政府效用函数,对我国商业银行改革的制度逻辑进行剖析。

就我国的情况,国家意愿是存款保险制度能否实现变迁的关键因素,具体而言,只有隐性存款保险制度显性化符合国家利益时,变迁才能顺利实现。因此,本文以诺斯提出的国家模型为基础,借鉴国内已有研究,构建了存款保险制度变迁的三阶段国家模型,并以此阐明了其制度变迁能够实现的内在逻辑。

四、我国存款保险制度变迁的国家模型

(一)基本假定

1. 国家理性的假定。在制度变迁过程中,国家需要不断地计算成本和收益。当制度变迁的收益大于成本时,国家才有可能接受或推动制度变迁。

2. 国家效用函数动态变迁的假定。本文假定各内生变量在效用函数中所占的权重随着经济的发展和改革的深入发生变化。在市场经济较发达的国家,税收是国家基本收入来源,金融业的基本功能是降低交易费用、优化配置社会资金,而国家对金融的直接干预较少。在我国,随着计划经济向市场经济的转型,国家也逐渐放弃了对金融业的直接控制,而转向通过间接调控来提高金融业的效率。为了体现这种转变,国家效用函数也应该由原先追求垄断的产权形式及其扩展,转向追求金融业资源配置效率的提高(有效的宏观调控、金融安全以及资金配置效率)。

(二)模型构建

$$U_t(t) = U_r(t) + U_c(t) \quad (1)$$

$$U_t'(t) = U_r'(t) + U_c'(t) \quad (2)$$

存款保险制度变迁中,国家的效用函数是租金偏好效用函数 $U_r(t)$ 和效率偏好效用函数 $U_c(t)$ 之和。

租金偏好效率函数是指国家像一个带有歧视性的垄断者那样进行活动。为获取最大的租金,它将选民分为各个集团,为每个集团设计产权,并实行产权价格歧视,从而获得最大的租金收益。在我国经济转轨的过程中,政府通过扩张国有金融产权、严格限制民营产权准入,使国有银行获得特许经营垄断权。因此,国家直接控制金融(α_1)成为租金效用函数的关键变量。

效率偏好效用函数是指政府通过建立有利于降低交易费用和促进经济增长的体制以获得银行业的长期可持续发展。效率偏好函数主要包括两个变量:一个是金融安全(α_2),另一个是提高金融行业配置资源的效率(α_3)。

因此,国家效用函数的内生变量包括:国家对金融的直接控制变量 α_1 、金融安全变量 α_2 、金融业配置资源的效率变量 α_3 ,其权重分别为 λ_1 、 λ_2 、 λ_3 。

$$U_t(t) = U_r(\lambda_1 \alpha_1) + U_c(\lambda_2 \alpha_2 + \lambda_3 \alpha_3) \quad \lambda \in [0, 1] \quad (3)$$

作为国家获取收益的外部约束,外生变量包括:①产权结构的安排;②外部竞争;③知识、改革经验、观念和意识形态;④其他制度安排,主要指法律制度、财税制度、银行监管制度等。值得注意的是,外生变量不仅决定了内生变量的值,而且决定了内生变量的权重。

同时,有两个时间点非常重要,一个是1997年。此前国家追求租金效用的最大化占据主导,此后由于外部约束的变化,国家控制金融的成本逐渐变大,同时金融安排的功能(金融安全与配置资金的效率)得到重视。因此,政府的效用偏好序列发生位移,效率偏好效用函数变量的权重开始上升,并成为主导变量。另一个是2004年。此前公有金融产权不断扩张,此后,国有商业银行进行多元化产权改革,公有金融产权的边界开始收缩。租金效用比重进一步下降,效率偏好效用比重进一步上升,同时,由于改革取得了重大突破,生产可能性边界扩大,国家效用函数整体发生位移,具体如下图所示。

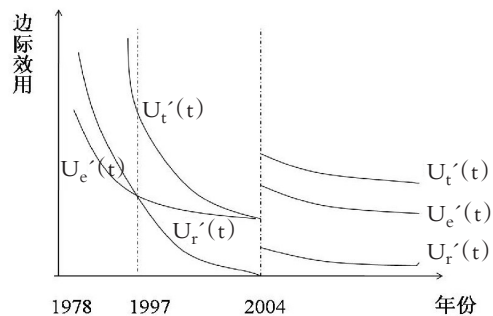


图1 政府控制金融的效用函数

(三)我国存款保险制度的变迁——基于国家效用函数的分析

作为分析的起点,我国官方关于建立存款保险制度的动态如下:存款保险制度首次出现在政府正式文件是1993年的《国务院关于金融体制改革的决定》,该文件提出了设立存款保险基金,但并未得到落实;1997年亚洲金融危机爆发后,“全国金融工作会议”再次提出要建立适合我国国情的存款保险制度,该年年底央行成立了存款保险制度研究课题组;2004年4月,中央银行金融稳定局存款保险处正式挂牌,相关工作才有了实质性的进展;2005年3月,国务院原则性地批准了存款保险制度的初步方案;2012年,中国人民银行在《2012年中国金融稳定报告》中称,我国建立显性存款保险制度的条件已成熟。具体分析如下:

1. 第一阶段是1997年之前,隐性存款保险制度形成并发展。在这一阶段中,理论界和官方都出现了有关建立存款保险制度的讨论,但是并未采取实际行动加以落实。

实行隐性担保的租金偏好权重(λ_1)较大,且收益大于成本。这一时期,国家对商业银行的隐性担保与国家金融的直接控制相辅相成。实行隐性存款保险制度所产生租金收益的变化与国家控制金融所获得租金的变化相一致。改革开放初期,财政收入在国民收入中高度集中,在筹集经济发展所需资金中发挥着主导作用。但是,随着财税体制的改革,财政收入连年下降,与此同时,银行在收集分散于居民手中的储蓄方面具有了比较优势。因此,国家通过直接控制银行业来支持改革,尤其是国有企业的改革,于是出现了信贷资金财政化使用的倾向。在这种情况下,国家为了增强国有银行吸收存款的能力,以自身的信誉为银行负债提供担保。

基于以上分析,国家实行隐性担保的租金收益表现为:①支持经济转型尤其是国有企业的改革;②通过对银行信贷的实际控制获得“准财政资源”;③获得国有商业银行的剩余收入;④发行货币的收益。实行隐性担保的租金成本体现为商业银行不断累积的不良负债,但是由于尚未显性化,其危险性并没有受到重视。

实行隐性担保的效率偏好权重(λ_2, λ_3)很小,其成本收益被国家所忽略。在市场经济国家中,国家与金融业的关系表现为国家通过提供适当的制度供给来提高金融业配置资金的效率,同时维护金融安全。然而,在我国二重制度结构中,金融完全异化为国家专为国有企业融资方便而设立的配套制度安排,基本不具备应有的金融功能(张杰,2011)。因此,国家实行隐性担保看重的是其租金收益,而效率成本与收益几乎不在国家考虑的范围内。值得注意的是,在国家直接控制金融的情况下,资金低效率的使用和浪费非常严重,客观上讲,效率损失的成本很高,而且在不断累积。

诺斯的国家悖论隐含了以下观点,国家在无约束的情况下总是倾向于租金效率偏好,没有国家会自愿放弃对垄断权

力的追求。这一时期的外部约束使国家具备了追求租金收益的最大化条件,而忽视效率偏好。

第一,从产权结构来看,虽然在四大国有银行之外成立了一些股份制银行以及三家政策性银行,但是银行的数量仍然较少,而且资金价格受到国家的严格管制,因此,银行业的竞争并不充分。国有产权在金融业中仍然占据主体地位,与国有产权能够形成竞争的其他产权形式尚未出现。第二,从外部竞争因素来看,外资银行尚未进入中国,中资银行并未感受到外部竞争的压力。第三,就意识形态和观念而言,在大众心目中,银行和企业都是国家的,存款放在银行不存在资金安全风险,企业获得银行资金理所当然。第四,就其他制度结构而言,财政分灶吃饭的格局已经形成,财政收入不断下降,同时国企改革确立了建立现代企业制度的改革方向,但是仍然需要大量的改革配套资金,以避免改革可能造成的社会动荡。

在这种外部约束下,国家效用函数主要受到租金最大化的主导,而金融制度改革的效率偏好被国家所忽视。因此,在当时国有产权占主体地位、银行业竞争不充分、其安全问题被忽视的情况下,从国家效用最大化的角度考虑,实行隐性存款保险制度是国家的理性选择。

2. 第二阶段是1998~2004年,实行隐性存款保险制度的成本不断上升。在这一阶段中,学术界和官方对建立显性存款保险制度展开了深入研究。

由于政府担保的租金偏好函数的权重(λ_1)下降,直接导致金融的收益降低、成本上升,与同一时期国家通过直接控制金融的租金收益开始下降、而成本不断显性化密切相关。租金收益下降的原因大体如下:①随着国企改制的基本完成,通过控制金融服务国企改革的收益下降;②国有银行资不抵债,从银行取得的剩余收入下降;③1998年后发行货币的收益下降。与此同时,在1997年亚洲金融危机的压力下,金融改革又触及深层次的历史问题。通过中央财政发行公债、建立资产管理公司、成立汇金公司等方式,为国有银行补充资本金。

由于政府担保的效率偏好的权重(λ_2, λ_3)上升,效率偏好的收益与成本同时上升。在1997年亚洲金融危机的爆发、2001年加入世界贸易组织的强大外部压力下,金融行业的效率、安全问题受到真正的重视。此外,随着非国有产权商业银行的发展,其谈判能力逐渐增加。因此,国家效用函数中租金收益的权重不断下降,而效率收益的权重不断上升。就功能而言,隐性存款保险制度具有防止银行挤兑,维护金融稳定的作用。但同时,也降低了金融业的效率,具体表现为不利于公平竞争、加大了银行业的道德风险。

随着国家效用函数的改变以及隐性担保下国家租金效用和效率效用的降低,国家实行隐性担保所获得的总效用不断减少,实行显性存款保险制度的预期效用上升,因此,建立

显性存款保险制度工作开始有了实质性的进展。但是,这一时期的外部约束决定了我国尚不具备建立显性存款保险制度的条件。第一,就产权结构而言,国有商业银行的股份制造才刚刚开始,银行业的经营状况并没有得到根本性好转,因此,国有垄断产权的退出也才刚刚开始。第二,就意识形态而言,民众对银行业风险的认识较少,对存款保险制度缺乏一定的认识。第三,就其他制度而言,银监会刚刚成立,风险监管框架尚未形成。

因此,从金融安全的角度出发,隐性存款保险制度仍然是国家的理性选择。

3. 第三阶段是2005年至今,隐性存款保险制度显性化符合国家效用最大化的原则。国家效率偏好权重上升为主导,而租金偏好权重只占很小比重。谢雪燕(2013)认为,建立显性存款保险制度符合国家效率偏好效用最大化的原则,因为在维护金融安全、提高金融效率及降低制度实施的成本方面,显性存款保险制度都具有比较优势。

这一时期,隐性存款保险制度显性化的条件已经成熟。第一,就产权结构而言,四大国有商业银行的股份制改造已完成且经营业绩大为改善,随着其他股份制银行的发展以及民营资本的进入,多元化的产权格局已经形成。第二,从外部竞争来看,随着经济全球化、金融自由化的发展,金融安全问题得到了前所未有的重视,金融控制权成为各国争夺的焦点。第三,就意识形态和知识累积而言,民众的风险意识不断提高,学术界和官方对存款保险制度的研究不断深化。第四,就其他制度安排而言,银行审慎监管框架已经形成,并在不断的完善中。因此,隐性存款保险制度显性化是国家的理性选择。

五、小结

2014年之前我国政府对银行债务实行全额隐性担保,因此我国建立存款保险制度的实质是隐性存款保险制度的显性化。

首先,隐性存款保险制度从产生到消亡与银行及企业之间关系的演化密切相关,伴随国企和银行市场化改革的深入,二者均成为平等的市场交易主体,隐性存款保险制度失去了存在的基础。

其次,隐性存款保险制度集中体现在金融机构破产时人民银行对相关债权人的保护以及国家财政和央行对国有银行的救助和注资,究其原因包括以下三点:一是随着财政支付能力的下降,国有银行成为支持改革尤其是国有企业改制的主要资金来源;二是国有产权仍然居主导地位,公有产权下的软预算约束仍然存在;三是隐性担保的主要对象是大型国有商业银行体系,反映了“太大而不能倒”的一般逻辑。

最后,隐性存款保险制度显性化是国家主导的制度变迁,国家效用函数具有动态变迁的特点,即国家有追求租金效用最大化和效率效用最大化的双重倾向,2005年之后建立

现行存款保险制度符合国家效用最大化原则。值得说明的是,纵观全球建立显性存款保险制度的主要国家都或多或少都存在隐性存款保险制度,因此,隐性存款保险制度不可能完全消亡,而是由一种主要的制度变成一种次要的、辅助性的制度,我们国家亦如此。

主要参考文献:

张国海,汪宗俊.建立我国存款保险制度的探讨[J].保险研究,1996(3).

安冀.我国建立存款保险制度的必要性[J].中央财经大学学报,2000(2).

葛平,方继荣.浅谈我国建立存款保险制度的必要性[J].保险研究,1997(5).

何平.从日本的支付解禁看存款保险制度的实施条件[J].经济理论与经济管理,2004(2).

林波.论中国金融制度变迁的国家模型与效用函数——及以信贷资金管理体制的变迁为例的解释[J].金融研究,2000(12).

苏宁.借鉴国际经验,加快建立适合中国国情的存款保险制度[J].金融研究,2005(12).

张正平.转轨时期我国存款保险制度构建[M].北京:中国经济出版社,2007.

刘仁伍.存款保险制度的道德风险:理论与实证分析[M].北京:中国社会科学出版社,2007.

王曙光.经济转型中的金融制度演进[M].北京:北京大学出版社,2007.

张杰.中国金融制度的结构与变革[M].北京:中国人民大学出版社,2011.

周小川.周小川改革论集[M].北京:中国发展出版社,2008.

张跃文.中国金融体系的结构与变革[M].北京:中国社会科学出版社,2010.

成思危主编.路线及关键:论中国商业银行的改革[M].北京:经济科学出版社,2006.

刘诗平.三十而立——中国银行业改革开放征程回顾[M].北京:经济科学出版社,2009.

张书芬.中央银行不良再贷款实证研究[M].北京:中国方正出版社,2009.

谢雪燕,刘普.美国存款保险制度评述[J].保险研究,2012(11).

谢雪燕.存款保险制度下的道德风险及对策——借鉴美国的经验[J].国际经济合作,2013(2).

谢雪燕.中国隐性存款保险制度的显性化研究[M].北京:经济科学出版社,2014.

作者单位:北京工商大学经济学院,北京100048