

# 中小金融机构: 市场选择、非正式契约安排与制度变迁

褚伟

**摘要:** 本文在对中国中小金融机构既有制度安排只是中国计划金融制度“边际上变动”的界定基础上, 深刻分析了目前在市场金融取向下实现其严格意义“制度变迁”的矛盾性(在中小金融机构经营性和战略性风险加剧的情况下缺乏制度变迁的强大推动力)与可能性(特别强调了“2+ x”模式的市场选择性改革及改革中“非正式契约安排”的重要意义)。

**关键词:** 中小金融机构 支配权收益 市场收益

## 一、问题的提出

本文讨论的中小金融机构, 主要指城市商业银行、城乡信用社等地方性金融机构。作为一支特殊的中小存款性金融组织, 既是中国金融发展中一个新的增长点, 也是目前防范和化解金融风险的重中之重。

从金融总量上考察, 无论是机构还是业务的相对规模, 中小金融机构都无法和其他(国有和股份制)商业银行相提并论。以中小金融机构发展最为迅速的 1987 年至 1996 年这一时间段来分析, 中小金融机构在总的中国金融组织规模中所占的比例只从 1.11% 提高到了 2.06%, 机构相对规模很小; 拥有的资产在中国金融资产总量中所占的比例仅从 0.89% 提高到了 2.35%, 存、贷款所占比重分别由 4.22%、2.35% 仅提高到了 5.83%、3.41%, 业务规模也不大。但从改革的本质上考察, 中小金融机构的发展却意义重大: 一是以提高中国金融机构的多样化与普及化程度, 增强了金融机构资产对公众的吸引力; 二是以 80% 投向城市中小企业和私营企业的贷款行为, 完善了中国金融业在国有商业银行垄断结构下所稀缺的金融服务功能; 三是从地方金融的角度来讲, 中小金融机构在追求地方利益的安排下积极配置地方金融资源的效用, 显然是无法取代的。

在中小金融机构发展进程中, 由于外部与内部的原因, 经营亏损、高风险及支付危机的机构数量不断增加, 导致了比较严重的金融风险。之所以称之为严重, 在于这种风险与国有商业银行的风险相比, 虽然量上是不大的, 但具有更为显性化的特征。中小金融机构本身的地方性和中小性, 使之对风险的承受能力十分单薄, 一旦出现了风险就显得极为严峻。在以下对现实融资制度安排的分析中, 我们还会得出中小金融机构未来发展所面临的战略性风险, 这都使中小金融机构的金融风险成了目前中国金融风险防范和化解的重中之重。更为突出的问题是, 现有中小金融机构改革与发展的

政策既不明朗也不连贯, 防范化解风险的措施也比较简单粗糙, 人为扩大了社会公众对中小金融机构的信任危机, 风险有从个体向局部蔓延的倾向。

如何才能在中金融机构的改革与发展进程中, 既做到有效地防范化解风险, 同时又不至于影响其应有的正面效应, 这是一个实践中产生的新问题。本文通过对中小金融机构既有制度安排的历史分析, 探究其在中国金融市场化制度变迁中存在的问题实质, 并试图寻求一种过渡性的非正式契约安排来较好地解决问题。

## 二、支配权收益: 既有制度安排的历史分析

中国中小金融机构的发展分为三个阶段: 1981 年到 1987 年为稳步发展阶段; 1988 年至 1996 年为迅速扩张阶段, 最多时仅城市信用社就达 5300 多家; 1997 年至今处于清理整顿阶段。中国制度性改革至今为止最成功的经验是, 在改变了计划制度的同时维护了既存利益的格局。作为对中国计划金融制度的“边际变动”, 中小金融机构之所以能出现与发展也是如此。

在中小金融机构的制度安排下, 虽然改变了社会资金流通的传统计划性模式, 却基本上没有受损害的利益集团。(1) 中小金融机构出现和发展的激励机制首先来源于地方政府。国有商业银行体现的是国家政府主导下资金运用的优先顺序和额度控制, 这显然忽视了地方政府对资金支配的要求。地方政府清楚地认识到, 中小金融机构所面临的基础性金融安排与国有商业银行所面临的并无根本不同, 仍然是进入限制、利率管制等金融压抑措施, 通过积极地组建中小金融机构也可获得实际支配资金的垄断性租金和政策性租金, 唯一需要的不过是提出“市场融资需求”的口号向国家和中央银行索取中小金融机构的机构审批指标。有的地方政府干脆不通过国家和中央银行, 与当地中央银行分支机构“私下”自行批设, 造成许多中小金融机构的存在虽不合法但既成事实。(2) 中小金融机构的制度安排也没有从根本上损害国有商业

银行的利益。对于国有商业银行,中小金融机构的作用无非是“拾遗补缺”,只是在国有商业银行垄断剩余的狭小市场份额内形成了过度竞争格局。同时,国有商业银行也非常愿意参与到组建中小金融机构的行列中,以使其控制的低利率资金可以摆脱国家计划安排,通过自己“下设”的中小金融机构实现高利率投放,最终谋求自身支配资金的利益的最大化。

维系中小金融机构高速扩张发展的另一个重要原因是中小金融机构在一定程度上所内含的“关系型融资制度”性质。所谓“关系型融资制度”是政府主导型资金安排的一种延续,它是以更为市场化的形式而非市场化选择的结果所集结成的制度安排。具体地讲,人们在重视社会关系的普遍化偏好下,往往具有通过具体形式(如申要金融机构指标等)组建一个“社会关系集合”的强烈要求,而一旦实现的机会(如中小金融机构建立初期审批的不规范严格)得以扩展,具有“关系型”性质的中小金融机构就会得到加速发展。反过来讲,中小金融机构的“关系型”性质也就成为了约束其内在行为的规则,即经营的目的是“关系重于收益”。

总之,中小金融机构既有制度安排的目的是其组建或主管单位为了获取支配资金权力的“支配权收益”,并不是为了在市场中融通资金,发挥金融机构的中介作用而获取“市场收益”。至于在中小金融机构的制度安排下到底多少人获取了多少“支配权收益”,现在没有也不可能有的资料可供证实。因为这种收益的性质决定了受益人倾向于掩盖,而不是记录这些信息。但从国家对中小金融机构不断实施的严格审批、限制业务开展、清理整顿等措施中,可以看出这种制度安排下问题的严重性和普遍性。从这种意义上讲,中小金融机构并不代表中国计划金融制度在市场化取向下的“变迁”,只不过是“中国计划金融制度”边缘上的变动。

实际上,即使排除“边际变动”的界定,中小金融机构以市场为导向为中小企业发展提供金融支持的制度设计,本身就存在缺陷。对发展中国家市场化改革中制度性缺陷的研究,起源于斯蒂格利茨等人,他们认为,从金融计划垄断走向金融市场取向的过程中,由于整个社会强劲的资金需求,计划放弃后偏好风险的借款人将更多地成为争取中小金融机构无计划性资金的客户。而厌恶风险和不喜欢违约的较安全的借款人,由于仍可获得国有商业银行计划资金的支持,不会“偏执”于追求中小金融机构的资金投放,这就形成了中小金融机构融资关系中的“逆向风险选择”问题。特别是在与中小企业发展相关的宏观经济政策不稳定的情况下,由于所有借款人的收益和风险会与宏观经济的波动呈现正相关性,融资项目面临的不确定性增大,中小金融机构的借款人也更倾向于改变自己融资项目的性质,使之更具有高的风险和收益水平,“风险激励效应”显著,对中小金融机构的逆向选择问题将会加剧。现在回想起来,在中小金融机构组建当初,我们并没有为中小金融机构因此造成高风险债权过大,资金周转不灵以致产生支付危机创造多少制度性的防范措施,更没有建立相应的存款保险机制以降低由此带来的巨大社会成本。中小金融机构面临如此多的高风险借款人,最佳选择当然是随风险程度变相提高贷款利率,这反而为其以各种不合理的手段提高存款利率吸取资金,找到了“高进高出”的渠道,经营极易陷入不正常的资金循环之中。诚然,不能否认高风险能够带来高收益,一些中小金融机构通过几年艰辛积累已经

开始向新的质态跃进,本文所要强调的是,仅在制度边缘上的变动不能完全替代市场选择下制度变迁本身的严格意义,中小金融机构既有的制度性风险不能被市场性风险所掩盖。

### 三、市场收益:市场选择中的矛盾

中小金融机构的改革与发展,在很大程度上是一个政府自我改革的过程,政府既是改革的对象,又是改革的动力。这种改革的动力源自中小金融机构风险积累到一定程度时,政府被迫放弃无效率干预进而采取的改革决心和行为。表面上看,这种改革具有由行政命令强行实施的强制性制度变迁迹象,但内在却是一种难以为继的被迫性改革。这也解释了为什么地方政府在中小金融机构的扩展时期难以与其真正“脱钩”,而一旦中小金融机构风险加大,“脱钩”的自愿性就会随之加强。进一步地分析,并不是政府与中小金融机构“脱钩”以后,中小金融机构就完成了它的市场化制度变迁。问题的关键是,中小金融机构的生存与发展,在于其能作为一个金融市场的主体并在市场中找到合理的定位。从根本上讲,中小金融机构的改革和发展是一个市场选择的过程。

随着中国市场金融组织体系的进一步完善,中小金融机构在目前中国经济金融体制框架中的定位认识似乎已基本明确,就是使中小金融机构与中小企业有机地结合在一起,成为一种新型的融资制度安排,较好地以金融手段支持以私营和个体为主的中小企业发展。现实的考察却表明,这种制度安排并没有增大中小金融机构的市场收益空间,无法形成推动其向目标制度变迁的强大推动力。下文将从静态和动态两个方面对此加以分析。

静态地分析,改革开放以来尽管中小企业发展迅速,但一方面中小企业本身资产规模较小,没有足够的固定资产可以用以贷款抵押,另一方面大多数中小企业存在历史较短,近期又受到国家相关产业政策调整的影响,信誉程度难以把握,致使局限于这种融资制度安排中的中小金融机构资金运用安全性差。

动态地分析,随着中国市场经济的深入发展,对中小企业发展的支持力度从战略高度给予了增强,而这对于中小金融机构却恰恰是一种未来发展上的战略性风险。1998年以来,一系列有关引导资金投向中小企业的文件先后颁布,在中小金融机构和中小企业这一融资制度安排中引入了新的因素。(1)1998年6月,中国人民银行下发了《关于进一步改善对中小企业服务的意见》,要求商业银行改进和加大对中小企业的金融服务。(2)1999年4月22日,中国工商银行发布了《中国工商银行中小企业信贷工作指导意见》,要求其所辖各级分行全面地为中小企业提供包括信息、咨询、策划等在内的全方位金融服务,标志着商业银行对中小企业的金融服务达到了一个新的水平。实际上,商业银行通过自身机制的调整(如设立中小企业贷款服务部),以专业运作降低对中小企业贷款的高风险,以规模效益降低对中小企业贷款的高成本,已经有了明显的收益递增倾向。以中国工商银行为例,截至1998年6月末,对大中型企业和中小企业的流动资金贷款所占比重分别为53.85%、46.15%,但中小企业不良贷款仅占其不良贷款总额的4.42%,贷款质量明显好于对国有大中型企业的贷款。至于所谓大银行对中小企业贷款没有规模效益的说法并不具有说服力,美国花旗银行就是靠对中小企

业、个人的零售业务而不断发展壮大的。相比之下,中小金融机构的金融服务项目和质量则显得非常不足。可以预见,随着商业银行与中小金融机构竞争优质中小企业客户程度的不断加强,中小金融机构的现存制度状态和市场定位将显得更为不稳定。培育自己的核心金融服务能力,用自己的特色服务培养和发展自己的基本客户,是中小金融机构能够生存和发展的关键。

#### 四、非正式契约:寻求制度变迁的过渡性措施

如果简单地从东部、中部、西部三个地区来考察,中小金融机构与中小企业关联度的地区差距非常明显。国家经贸委中小企业司的一份政府统计数据显示:中国中小企业数量的42%和工业总产值的66%在东部;以中小企业平均产值规模估算,东部是中部的2.5倍、西部的3倍。这显然表明现实经济对中小金融机构“有没有存在必要,以何种制度安排存在”的市场化选择条件是不同的,也决定了中小金融机构最终制度安排集合的弹性化特征。制度变迁实际上成了一个市场选择下的动态发现过程,我们只能知道“改什么”,不能预先知道“改成什么样”。

在市场选择过程中,制度变迁者竞相发掘各种制度性的获利机会,只要是适应不同的经济金融需要,合作制还是股份制都可以是制度变迁模式,不存在孰优孰劣的问题。需要指出的是,这使制度变迁过程具有较大的随意性,作为决策者,所能作出的反应应该是采取有效的过渡性措施,在积极稳妥地条件下引导这种随意性,实现较快地市场化变革。具体地讲,目前中小金融机构的制度变迁可称之为“2+X”模式的改革,所谓“2”是指已经明确的两种改革模式:一是对于严重资不抵债,已不具有生存和发展条件的中小金融机构,应该在改革成本最小化的方式下坚持予以市场退出;二是对于依据市场资金交易规则经营且资产负债状况较好的中小金融机构,应严格规范其制度安排,事实上已按股份制运作的要以股份制的制度要求重新规范。所谓“X”是指目前有待进一步明确“有没有存在必要,以何种制度安排存在”的那一类中小金融机构,“X”类型中小金融机构目前典型的表现就是:调节资金盈余和短缺的基本金融中介功能残缺,即作为存款性金融机构具有吸收资金盈余单位存款的功能,但在市场中找不到合理的资金投向。产生这种状况的根本原因是,中小金融机构在无法实现原有地方政府、商业银行等实际主管单位安排下资金投放的“支配权收益”同时,获取“市场收益”的合理空间还没有进一步得到拓展。创造性地引导其实现制度变迁并在市场选择中正确定位,才是所有问题的核心。

按照契约理论,制度安排所决定的是交易双方在实现契约的行为方式,利益格局及相互关系等方面的规则,制度市场化变迁是通过将契约交易的计划性规则改变为市场性规则来完成的,需要对现存利益格局做整体性调整。在中小金融机构的市场化变迁过程中,决策者应通过一系列具有市场性的程序或手段来弥补由于契约改变所造成的“支配权收益”损失,使中小金融机构不仅仅只有经营性、战略性风险,还有获取“市场收益”的制度变迁动力,以实现引导其制度变迁的目的。如果说市场性契约规则是“正式性的契约安排”,那么这种决策者通过具有市场性的程序或手段所带来的契约安排,就具有明显的“非正式性”。

需要强调的是,非正式的契约安排不应是行政干预式的。过于简单地理解“稳妥”,不让企业单位存款转出中小金融机构,将几个中小金融机构“联合”成所谓的“城市商业银行”,人为将中小金融机构归入某类机构管理,这些改革措施的实质是使行政干预又进入了已经退出的领域。非正式的契约安排也不应仅强调维系中小金融机构发展的利益“补贴性”,如以税收上的优惠提高其呆帐准备金,对其面临的风险进行弥补。从根本上讲,中小金融机构发展的目的应是以其合理的市场定位提高金融资源的优化配置,不是简单的账目勾销游戏,非正式契约应有有助于提高中小金融机构制度变迁过程中的资金使用效率。

一个目前可行的非正式契约是中国人民银行与中小金融机构之间达成一个非强制性的转存款契约,利率可定在再贷款利率至一年期贷款利率之间。基于这种考虑的原因主要有三个:一是中小金融机构可以通过存款转存人民银行弥补上述市场选择中经营性和战略性风险的损失,提高资金盈利性,人民银行也可以通过再贷款运用以资金重新组合的方式提高社会资金的整体效益。二是由于这种契约是非强制性的,中小金融机构在审查贷款项目时,对满足贷款条件的仍可以以贷款利率投放资金,转存利率则会在客观上督促中小金融机构在“转存人民银行”和“贷款”的比较选择下审慎贷款。三是经过时间上的市场选择之后,那些存款绝大部分转存人民银行的中小金融机构,将“自觉地、稳妥地”从现实经济中退出;那些大部分存款仍有项目可以转化为贷款投放,能为当地中小企业发展提供金融支持的中小金融机构,过渡后则会更好地发展,制度安排也将趋于稳定。

#### 五、小结

制度变迁采取哪种形式,常被认为是改革战略的选择问题,并试图通过精确的正式性契约安排由决策者推动。但是,这种正式性契约安排具有公共物品的性质,需要对现存利益格局做整体性调整,不仅实施成本高,而且严重忽视了制度变迁过程中市场选择的重要性。对于中小金融机构的改革与发展而言,要为其合理地市场定位,完成由计划金融制度“边际变动”到适应市场金融制度的制度变迁,就要充分地注重市场选择的自然演化过程,运用非正式性契约安排并在经过时间上的市场选择之后,最终确定真正有效的市场金融制度安排状态。

在实践上,为了便于把握和分析中小金融机构制度变迁上的不同决策点(是支持其发展还是让其退出市场),可以把动态的市场选择过程近似地看作一系列静态的均衡状态,这就要求实务工作者作出冷静准确的判断。在这种意义上讲,实践远比理论显得更加重要。

需要指出的是,本文就中小金融机构改革与发展的探讨,并没有涉及其存量风险化解的问题,而是在于通过建立非正式契约实现增量改革的目的。原因在于,中小金融机构既有制度安排下形成的风险对于以后的改革和发展已成为了沉淀成本,只有增量的风险防范才是属于市场选择中制度建设的问题。从另一方面讲,也只有充分注重增量改革,以提高资金周转本身所具有的分散、化解风险的能力<sup>10</sup>,中小金融机构才能在滚动中发展。

(下转第 107 页)

家寿险股份有限公司获准筹建。从长期来看,大量保险公司的进入,保险供给增加,保险价格将逐步下降。由于保险费率的市场化、保险合同条款的自由化,保险投资限制的放松,拥有独立决策权的各保险公司在政府有效监管的环境下,充分利用市场机制展开竞争,根据自身的特点制定发展战略和竞争策略,其结果是促进保险公司行为市场化和经营高效化。

保险市场国际化和保险制度市场化背景下,保险市场必然出现资本的积聚和集中,发生在发达国家的保险公司间的兼并与收购、保险公司与其他经济组织如银行的竞争与联合的“大戏”必将在我国上演。也就是说,保险市场本身存在着难以遏制的垄断冲动。

#### 四、小结

目前,我国保险业市场结构仍处于寡头垄断格局。高市场集中度下隐含着整体的低效率的缺陷。随着保险市场的国际化和保险制度的市场化,保险业市场结构将发生深刻变革,并逐步走上垄断竞争市场之路。

当前形势下,政府有关部门必须制定适宜的政策,以适时推进保险业的发展。

必须推进国有保险公司的改革与发展,实行产权制度改革。改革的方向是股份制,面向社会募集新的资本,提高资本充足率,完善法人治理结构,彻底解决政企不分、产权不明、管理低效、经营绩效较差的现状。国有保险公司可向金融集团方向发展。

应成立政策性保险公司,如农业保险公司、出口信用保险公司等,将目前由商业性保险公司(主要是两大国有公司)承担的政策性业务剥离出来,以改善现有商业保险公司的经营绩效,提高保险资源配置效率,并促进农业、进出口贸易等产业的发展。

要逐步完善保险中介业市场,促进再保险业市场的发展。完善保险中介业体系,包括保险代理人、经纪人、公估人以及间接为保险业服务的寿险评级机构、会计师、审计师、精算师事务所等。对中国再保险公司进行股份制改革,充实其资本,同时组建新的专业再保险公司,以提高保险市场的效率。

要为我国保险业发展提供完善的制度环境,制定鼓励保

险业发展的统一的税收政策;参照有关国际惯例制定、完善有关保险业和保险市场的法律法规并依法严格监管;建立、完善保险专门人才的培训、考试制度,提高保险业人力资源的质量;保监会加强与人民银行和证监会的政策协调与沟通,根据市场体系的发育状况和监管的水平在适当时机推进保险、银行、证券等行业的逐步融合。

为我国保险业发展创造良好的信息技术环境。目前中资保险公司的信息化水平比较低,技术装备比较落后。要赶上世界先进保险业发展水平就必须大力提升我国保险业信息化程度,利用互联网开展保险业务和企业管理。保险监管当局有必要认真规划提高我国保险业信息化水平的政策,有关部门要认真研究和解决阻碍网络保险发展的技术和法律瓶颈。

#### 注释:

2000年在我国内地营业的所有外资公司的保费收入总额不足30亿元,而国内全年总保费为1596亿元。

马洪主编:《1998中国市场发展报告》,103页,北京,中国发展出版社,1998。

李钢、胡钢:《论建立竞争性的保险市场体系》,载《保险研究》,2000(12)。

黄芳、徐晓棠:《中国保险公司充实资本金的现实途径选择》,载《上海保险》,2001(2)。

当时还有一家新疆建设兵团农牧业保险公司,但经营范围仅限于兵团,业务量极小。

X效率理论认为,免受竞争压力的保护不但会产生市场配置低效率,而且会产生另外一种类型的低效率:免受竞争压力的厂商明显存在超额的单位生产成本。因为这种类型的低效率当时尚不明了,所以称作X低效率。

20世纪90年代中后期保险市场上也出现了一些不规范的竞争行为,如不顾后果地降低费率和大幅度提高代理手续费,滥设“安全奖”和“无赔偿返还款”等。

这里仿效罗纳德·麦金龙和爱德华·肖创立的金融抑制的提法。他们认为,发展中国家存在金融抑制,这些国家货币化程度低,金融市场落后,政府对金融实行严格管制,金融绩效低,这将严重阻碍经济发展。同理,笔者认为我国计划经济时期存在保险抑制,保险深度和密度非常低,保险市场落后,保险管制严格,保险绩效差。

(作者单位:苏州大学财经学院 苏州 215021)

(责任编辑:N)

(上接第86页)

#### 注释:

胡章宏:《中国金融发展状况探析》,载《金融体制改革》,1998(7)。

肖钢:《在改革中稳步健康发展》,载《金融时报》,1999-03-09。

徐永健:《地方金融正在崛起发展》,载《金融时报》,1999-05-01。

青木昌彦:《关系型融资制度及其在竞争中的可行性》,载《经济社会体制比较》,1997(6)。

J. Stiglitz et al, Credit Rationing in Market with Imperfect Information, American Economic Review, 71 (June), 1981.

陈志强:《我国中小企业发展及国有商业银行金融服务状况的调查》,载《改革》,1999(1)。

于杰:《影响货币政策的现实因素》,载《经济学消息报》,1999(321)。

周振华:《中国制度创新的改革程序设定》,载《经济研究》,1998(12)。

秦池江:《中国构筑防范和化解金融风险体系》,载《瞭望新闻周刊》,1999(18)。

10 江其务:《论中国转轨时期的金融风险》,载《金融研究》,1999(3)。

(作者单位:西安交通大学金融数学博士生 西安 710004)

(责任编辑:J)