



您的位置：首页 - 文章选登

政府转型与金融稳定(李镇华等；10月17日)

文章作者：李镇华 毛寒松

亚洲金融危机之后，我国中央政府集中了金融管理权，国有银行的内部管理体制也进行了重大改革，这些变化是中央政府在现有条件下履行维护金融稳定职责的需要。

但是，尚处在社会主义市场经济初级阶段的政府承担了太多的经济职能。以GDP增长率为核心的经济指标是地方政府官员升迁的重要依据，而且由于监督机制不健全的原因，地方政府官员常常可以通过本地经济的发展获得寻租机会。这样的背景下，地方政府不顾比较优势大搞重复建设，不顾经济效益大搞“形象工程”，就是一种符合官员理性的选择。为了解决资金短缺的问题，1980年代和1990年代上半期，不少地方政府设立了很多金融机构或允许一般企业开展金融业务。地方政府“重发展、轻规范”的倾向，削弱了金融监管体系的有效性，客观上纵容了地方金融机构的大量违规行为。由于地方政府不需要对国有商业银行和股市负责，迫使商业银行不顾市场原则定向发放贷款、纵容本地企业逃废银行债务的事件时有发生，还有少数地方政府为本地企业上市提供虚假文件等等。

直接针对金融业的很多政府活动，构成了政府对金融稳定的直接影响。从我国实际情况看，金融制度安排和金融制度变迁，只是政府直接影响金融的方式之一，政府的直接影响还包括：对中央银行权力和地位的界定；政府金融发展战略；对金融形势的判断及政策取向；此外也包括政府对金融机构经营、金融市场运行的监管和直接干预等。

人民银行的货币政策目标是“保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长”。中央银行的独立性是保持币值稳定的必要条件，央行成熟的调控能力则是充分条件。转型期间经济运行特有的复杂性，导致了市场条件下传统货币中介目标的准确性下降，货币供应量指标就受到广泛的质疑；受传导机制的约束，传统货币政策工具的有效性也不足。理论上的支持不足以及决策者能力方面的原因，影响了货币政策的科学性。人民银行调控能力、调控艺术的欠缺是一个不争的事实，对金融稳定的保障作用不容乐观。

由于我国金融发展基本上由政府主导和控制，政府的金融发展战略对金融体系的演变、金融业的效率都具有根本性的影响。一旦战略决策失误，就必然增大金融体系的系统风险。而发展战略的模糊则会影响预期的形成，并导致具体政策、制度安排的左右摇摆。在很长一段时间内，政府都将金融体系作为支持国有企业改革的政策工具，这样的战略发展目标导致了大量的金融风险；对证券市场定位的偏差，是近几年我国股票市场边缘化的重要原因之一；很多新建的金融机构最终走向了传统国有企业的模式，很大程度上是因为金融机构市场化发展方向的不明确。

而政府对金融形势的判断、舆论导向也会影响金融的安全。公众对政府的舆论导向还可能做出过度反应，进而引起金融市场的异常波动，影响金融的稳定态势，这样的事例在资本市场并不鲜见。

从技术层面分析，地方政府和中央的一些部门大量地介入直接经济活动时，一方面政府的自身的预算约束通常是软性，它必然缺乏进行科学可行性、经济可行性研究的充足动力；另一方面，政府也缺乏相关的信息和技术资源，专业机构又常常会服从政府的权威。这样，政府的经济决策失误的可能性较大。低水平重复建设、地区产业结构的同构化、公共设施建设缺乏经济可行性成为我国的一个普遍现象。这些项目的建设资金大部分来自于银行等金融机构，自然会威胁金融稳定。在银行的坏账中有很多与此相关。近年来，政府参与竞争领域的活动逐渐减少，但公共建设方面的决策失误却有增多趋势，如修建了很多连基本维持费用都难以赚取的机场，在地铁建设方面竞相攀比立项等。

《商业银行法》实施之后，大型金融机构、金融监管体系的组织结构进行了调整，地方政府对大型金融企业的直接干预受到了极大的抑制，但是对地方金融机构如城市商业银行、农村信用社仍存在不少直接的非系统性干预。乡镇政府用农村信用社贷款支付政府开支的现象就比较普遍。虽然现在源于地方政府的直接干预减少，但要化解非系统直接干预形成金融风险，还需要长期努力。

特定的体制背景和发展经济的重任，使我国政府特别是地方政府具有一种强烈的扩张本能。这种难以抑制的扩张动能成为了宏观经济波动、总体投资效率低下的重要原因，影响了金融业生存的宏观经济环境。虽然近年来大型金融机构特别是大银行的独立性显著增强，在一定程度上抑制了地方政府的经济扩展行为，但地方政府的扩张倾向仍然是经济波动的一个重要来源。

金融机构与客户之间应该是一种平等的信用关系，金融市场应该以公平、公正、公开为基本原则，但在转型期的金融市场上，非国有企业基本上没有发行过企业债券，支持国企改革成为了股票市场的基本功能。事实上，我国金融机构承担了大量支持国有企业改革的任务，由此产生道德风险并导致不良资产的进一步增加。各级政府为了给国企改革提供强大的金融支持，客观上放缓了金融改革的步伐，国有独资商业银行仍然占据了信贷市场的主要份额，证券市场上国企在发行、重组方面都有优先地位。与此相应，政府特别是中央政府也被迫为多数金融机构提供了实质上的信用担保，股市上政府也常常伸出“救市之手”。这样，金融成功转型所必需的财政约束、货币约束就很难迅速形成。

政府提供的外部制度环境的重大缺陷，也成为导致银行犯罪的收益与成本严重不对称的因素之一。很显然，中国在国际司法合作、反洗钱、金融案件审判以及对罪犯的最终量刑等诸多方面，都有许多制度性漏洞需要认真研究和堵塞。切实增加犯罪的成本，是防范银行案件、维护金融稳定的重要切入点。

文章出处：《经济观察报》

[推荐朋友] [关闭窗口] [回到顶部]

转载请经授权并请刊出本网站名

IFB  
中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB  
IFB外商投资中心

IFB  
IFB基金研究与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所