

■ 财政与金融

Finance

我国金融腐败的制度分析与预防机制的建立

◇ 曹源芳

(南京大学商学院, 江苏南京 210093)

[摘要] 金融体制的改革是我国社会主义市场经济体制改革的重要内容。但是, 由于多方面的原因使得金融领域特别是银行领域的大案要案频繁发生并给我国造成了重大的经济损失。因此从制度上分析我国金融领域腐败的基本原因以及如何有效地构建预防机制就有着重要意义。文章从发展中转型国家所具有的制度缺失的角度出发, 对我国多发的金融腐败提出了相应的对策。

[关键词] 金融改革; 金融腐败; 制度缺失

[中图分类号] F832 [文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2007)06-0103-04

一、金融腐败问题概述

在我国逐步建设社会主义市场经济体制过程中, 金融运行机制的再造和金融风险预防机制的构建是我国金融领域改革的重要内容。但是, 由于在计划经济制度下延续下来的很多制度上缺陷、市场化程度低、改革相对迟缓使得目前我国金融风险非常大, 许多金融领域特别是银行领域的腐败大案要案频繁发生^①, 使得我国金融领域的脆弱性愈发明显。金融机构内部人员利用权限侵吞、挪用资产, 从事非规范性融资行为, 这都是典型的金融腐败^②。至于金融腐败的一般规律, 克鲁格曼(2002)在总结发展中国家的腐败和贫困之间的关系时指出, 实际人均GDP和腐败的反指数(1是最腐败, 10是最廉洁)之间存在着强的正相关关系, 即, 随着人均GDP的提高, 腐败的程度会下降。而贫穷的国家由于缺乏治理腐败的资源, 腐败尤为严重, 金融效率尤为低下。但是具体到中国而言, 可以发现, 经过改革开放近二十年的快速发展, 我国人均GDP不断提高, 许多金融领域特别是银行领域的大案要案频繁发生, 金融腐败现象愈发严重, 并没有如克鲁格曼所言有下降的趋势。为什么中国的金融实践会违背克鲁格曼所总结的规律? 因此, 从理论上分析我国金融领域腐败的基本原因以及如何有效地构建金融腐败的预防机制, 在我国全面推进金融体系改革的过

程中具有极为重要的现实意义。

二、我国金融腐败的制度根源分析

制度设计对于金融市场的效率与安全具有特别重要的意义。金融腐败行为的不断发生, 除了相关人员道德品质低下的原因以外, 最根本的原因应该是在制度上存在漏洞和缺陷, 使得相关人员有机会从事腐败的行为。

(一) 银行风险监管体系没有建立

按照巴塞尔协议的要求, 银行的资本充足率和核心资本充足率应分别达到8%和4%, 而我国的国有商业银行在2004年央行运用外汇储备补充资本金之前基本上低于以上指标。而之后几年, 由于经济周期的影响和许多产业出现投资过热的的问题, 国有商业银行的贷款额迅速增加, 而贷款的效益却没有明显的提高。因此, 资本充足率和核心资本充足率始终飘游于8%和4%的边缘。两项指标没能明显改善说明我国国有商业银行的抗风险能力仍然较弱。尤为震撼的是, 标准普尔把中国的各大银行列入“垃圾”等级中, 根本原因就是资本充足率低、不良贷款率高。从国际上看, 以2004年通过的巴塞尔新资本协议为代表, 银行风险监管的一大支柱是通过市场约束, 强化提高信息披露水平和透明度。另一支柱是外部监管, 即监管机构要更为主动地以市场化的方式, 参与整个银行业务的流程、风险管理政策和方案的评估。我国的银行业监督管理委员会专门行使监管的职能, 但目前我国尚未建立起系统的风险评估体系, 各银行的信息披露也不尽规范及时, 使得银监会的监管效率大为下降。

(二) 国内金融管制的存在

金融业特别是银行业作为经营货币和信用的行业, 安全性是其经营的首要原则。在我国, 安全性的获得除了依赖于银行本身的稳健性经营之外, 政府的行政性金融管制也是一条重要的途径, 因为政府在市场经济条件下并不只是简单地充当

[作者简介] 曹源芳(1974-), 男, 江西赣州人, 南京大学商学院金融学博士, 研究方向: 金融理论与政策。

“守夜人”的角色。但是，行政性金融管制的广泛存在除了给银行业安全性的保证之外，也存在难以避免的弊端：不仅使得外部的优质资本难以进入银行业，限制了银行业的竞争，阻碍了银行业效率的提高，也使得经营失败的银行资本无法按照市场的原则合理进行再配置。尽管从目前来看，大一统的银行体系正在发生缓慢的改变，但由于新设民营银行的准入门槛很高，银行业的垄断特征并未完全消除，比如2004年我国银行分支机构总数分别是97,802个，其中国有银行的机构数占有绝对优势，占比为90%以上。这种以国有银行为基础的银行体系的贷款投向在政府的政策支持下无疑是以国有企业为主，在这段时间内，国有企业的贷款占总贷款的比重达到70%以上。结合到这段时间内较高的通胀率，实际利率水平接近负值，因此这实际上稀缺的金融资源成为国有企业几乎无偿使用的一种制度性安排。

（三）融资渠道的单一和狭窄

一国的金融市场要成为完整的金融市场，必须既有直接金融市场，又必须有间接金融市场，使得彼此之间既有竞争关系，又可以根据其自身的不同特点互相支持与配合。但是，一直以来，我国间接金融的规模与发展速度远超过了直接金融，有数据显示，目前中国企业90%的资金都是通过银行体系的间接融资解决的，直接金融的功能还没有得到充分的发挥。在全社会资金资源高度集中于银行系统的条件下，金融资源定价的“双轨制”使得银行关键岗位的工作人员的权力过于庞大和集中，且在彼此之间缺乏有效权力监督的现实下，金融腐败的发生就难以避免。

（四）金融企业内控机制的缺失

我国宏观上在进行市场经济体制的改革，微观上也在普遍努力建立现代企业制度。但我国金融企业普遍还存在着内控机制缺失、监督机制乏力的缺陷，现代银行制度还远未确立。许多金融案件都表明，国有银行内控机制还没有真正建立起来，特别是在四大行的许多基层机构，有的管理人员不注重内控和风险管理。基层机构经常发生有章不循、违规操作的情况，内控制度往往在基层机构不能得到真正落实，特别是对分支机构“一把手”缺乏完善的监督制约机制。而且金融主体的腐败行为具有很强的“示范”效应，导致腐败现象恶性膨胀。中行、建行和工行都是在支行出事并非偶然。总体而言，中国国有银行的公司治理和内控机制方面与世界先进水平还存在相当大的差距。

（五）金融腐败成本——收益的倒挂

以上所述的几个条件只是说明了金融腐败存

在的必要条件。金融腐败还在于它的充分条件，即腐败当权者也依赖于对金融腐败收益和成本的比较。腐败者实际面临的成本主要集中于两部分，一是由于腐败行为的暴露而遭致的惩罚成本 C_1 ，还有就是所拥有的各种特权消失的制度性成本 C_2 。我们把 C_1 和 C_2 之和称为腐败总成本。腐败的总收益可以用期望值来表示。假设腐败行为暴露的概率为 P_1 ，损失为 L ($L < 0$)；不暴露的概率为 $P_2 = 1 - P_1$ ，获益为 R ($R > 0$)。则总损益为：

$$E = P_1XL + P_2XR$$

若 $C_1 + C_2 < E$ ，则腐败行为必然发生；而若 $C_1 + C_2 > E$ ，则腐败行为必然不发生。

在我国，由于上述制度性因素的缺陷，腐败行为暴露的概率为 P_1 很低（即 P_2 很高），即使发现，也由于“官官相护”和“家丑不可外扬等原因”，惩罚很少或者只是象征性的惩罚，而腐败成功后的收益巨大。由此正的总损益对相关人员的总是有吸引力的。

因此可以认为，在金融大案要案频发、金融腐败的背后，依然是政府对金融资源的行政化控制所导致的银行法人治理扭曲的体制性问题。

三、我国目前金融腐败的制度表现

基于以上几个方面的原因，我国金融领域的大案要案在近年频繁发生，单次的金融腐败金额也屡创新高，如中行高山案涉案金额超过10亿元；中行开平案，涉案金额累计挪用人民币近31亿元，仍有近20亿元不知去向，涉及到三任行长，违法时间长达8年之久。综合分析各种案件，金融腐败主要表现在以下几个方面。

（一）对金融欺诈处罚结果的不确定性是金融腐败“护身符”

西方对于金融欺诈，执法的一致性和可预测性是核心纠错机制的设计目标（陈志武，2005）。但是，我国在这方面还有着很大的差距。首先，我国金融方面的法律法规不仅还不完善，有些方面还存在相互矛盾的地方，使得在执法时无法按照确定的、一致的标准来进行衡量；再次，可预测性也不尽如人意。对于金融欺诈的处罚由于受到多方面因素的干扰，既有来自于行业内部的，也有来自于行业外部的；既有来自于部门上级的，也有来自于行政的。有的金融机构出于维护自身形象的需要，不愿意将有关内部人员的欺诈行为公开化，只是在内部进行行政处分；由于现在的金融业特别是银行业的资金主要投向本地的企事业单位，银行和当地政府有着千丝万缕的联系，银行的贷款长期受到长官意志的影响，而非银行按照市场的原则来决定发放贷款的对象和金额。当银行内部出现问题的时候，当地政府对相关问

题进行“兜底”是显而易见的。这些因素的存在使得出现金融腐败时，相关人员所受到的处理具有很大的不确定性。因此，不确定性的存在使得在腐败的机会面前，相关人员必然出现很大的投机行为，从而金融腐败现象屡禁不止。

(二) 客户资金挪用的隐蔽性成为金融腐败的重要途径

这在开平案中表现得尤为突出。由于外部监管的不力，内控机制的缺失，中行开平支行的几任行长采取违规占用开平支行省辖联行账户的大量资金，并通过伪造联行贷方报单等手段，贪污公款 8247 万美元，汇到境外个人私有的公司占为己有，用于公司的经营运作，个人炒卖股票、外汇以及生活消费挥霍、赌博等。或者假借公司名义向开平支行申请贷款，套取、挪用巨额联行资金，从而给国家造成了巨大的经济损失。

(三) 行政任命金融高管人员是金融腐败的利益基础

目前，中国金融机构的高层领导都是通过行政选拔的方式任命的，组织任命替代市场选择。金融业作为经营货币和信用的行业，本身的高风险性和高收益性是成正比的。因此，金融家因为所面临的高风险一般应该都有非常高的收入。但中国金融高管人员并非真正意义上的金融家，他们本身承担的角色主要还是国家干部、政府官员，因此他们的金融家身份要远远弱化于政府官员的特性，他们从政府领到的薪金相比于行业的高收益比较低，他们的收入水平和金融业的行业高收益特性不符。于是在现有收入不能满足需要的情况下，腐败成为一条快捷的生财途径。

(四) 中国经济体制改革的转轨为金融腐败提供了丰富土壤

“纯粹的计划和纯粹的市场经济，都不可能产生金融腐败”。在高度集中的计划经济体制下，所有金融资源的配置权集中于中央政府，而地方政府和地方金融机构只有资源配置的执行权，这时期没有金融腐败的气候与土壤。而在纯粹的市场经济条件下，其完善的信息披露制度、健全的公司治理结构使得金融腐败的可能性下降到最低。我国计划经济体制向市场经济体制转轨的探索，这也为垄断的金融资源开辟了一个“卖场”：一方面，银行机构拥有庞大的、不完全受到市场制约的分配货币资金的权力；另一方面，急需资金而又没有其他融资渠道的企业在与银行的讨价还价中明显处于劣势。这两方面的结合必然导致银行关键人员的“权力寻租”，从而出现金融腐败。因此，转轨带来“计划”与“市场”共存的局面，发展中的转型国家“计划”的权力开始

“市场化”。这是我国当前金融腐败的重要特征。

四、从制度上构建我国金融腐败预防机制的建议

基于以上的论述，由于制度设计上的诸多缺陷，金融腐败在我国各级金融机构都可能存在并具有典型的发展中转型国家的金融腐败特征。金融领域的腐败具有强烈的负“外部性”效应从而给经济造成重大的冲击，这方面的负“外部性”单靠市场的调节是无法从根本上克服的。邓小平说“制度好可使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事”。由此可见，制度建设在我国向市场经济转轨的过程中，在尽可能减少金融腐败发生的过程中将发挥关键性作用。多管齐下遏制我国金融腐败的制度设计可以从以下几方面着手。

首先，建立合理的激励机制。由于目前中国的银行一直是行政官员式的管理，官营官办的机制基本没有改变。我们不可能回到计划经济时代，只有往前走，进行根本性的体制改革，改变银行的治理结构，改进管理和激励机制。改变银行高级职员由政府任命的人事制度，建立起相应的银行经理人市场，使银行管理人员进入经理人市场。从而通过该市场的信息公开使得相关人员的金融腐败成本最大化。同时对薪酬制度方面进行改革，引入股票期权、企业年金等制度增加经理人员的或有收入，从而降低金融腐败的可能性。

其次，建立严密的内控机制。从以往各种案例分析来看，内部缺乏必要的监督、有着不受监督的权力是金融腐败存在的前提。因此，对现有商业银行进行股份制改造，完善公司的治理结构，建立起银行的董事会、监事会、股东大会“三权分立”制度，从而使公司人员的经营活动置于各方的监督之下，减少彼此的信息不对称。同时，在国有商业银行的内部稽查部门的作用还远远没有充分发挥的情况下，内部审计对于银行的公司治理也至关重要，银行要及时发现并改正审计中发现的问题。

再次，建立合理的外部监管机制。金融腐败仍在肆虐的时期，正在紧锣密鼓进行的重组、上市，并不能根本解决问题。要控制金融腐败，加强金融监管才是关键，特别应继续加强现有的银监会的监管职能。但是，金融资源高度的流动性使监管难度加大，因此监管体系的设计就尤为重要。银监会不仅要系统制定银行业金融机构监管的规章制度和办法，起草有关的法律和行政法规，更要监督银行业金融机构和它的分支机构经营业务范围。同时，资本市场的监督或者纪律，对于促进银行运作的规范化也有着极其重要的作用。

而且，在转型经济中，建立一个高效而权威的金融监管机构对市场的健康运行具有极其重要的意义。但是，在中国的监管实践中，本应超脱于金融机构自身利益、在市场竞争中处于公正“裁判员”角色的监管者，却和国有商业银行的利益具有千丝万缕的联系，难以对市场所有参与者进行统一管理和有效监督。因此，本来设立金融监管机构的目的是进行严格规范的监管，维护金融市场的竞争秩序，但是，某些监管机构可能本身却成了不规范金融机构的共谋，倾向于维护现有金融机构的既得利益，维护金融机构的垄断地位，采用各种措施限制市场自发形成的金融机构竞争力的提升，这无疑从制度上阻碍和延缓了我国金融市场化改革的进程，中国金融市场的转型时期将被人为的延长。

因此，我国专门的金融监督机构——银监会不仅要系统制定银行业金融机构监管的规章制度和办法，起草有关的法律和行政法规，更要监督银行业金融机构和它的分支机构经营业务范围，保持独立的金融监督和决策的透明度。同时，资本市场的监督或者纪律，对于促进银行运作的规范化也有着极其重要的作用。

再者，完善金融市场进入和退出的法律制度。具有完善的金融市场进入与退出机制是金融市场活力的重要保证。金融监管部门通过设立严格和高标准的进入门槛是保证金融业稳定发展的有效预防措施，如开业登记、业务监管与指导等。但是我国的《商业银行法》对这一事项只有笼统而模糊的规定，缺乏可操作的监管标准，因此对金融机构的进入标准具有很大的弹性，不利于贯彻公平、统一的市场体系原则。要进一步建立、健全严格、科学和高效的金融机构市场准入的法律制度，还要坚决取缔非法金融机构和非法金融业务，对申请机构的未来发展计划、经营管理人员素质要求以及资本充足标准给予足够的重视。同时，还要建立能够充分反应市场优胜劣汰规律的市场退出法律制度，给金融业的经营管理者予足够的市场压力，做到规范合格的经营者，剔除不合格的金融机构，保证退出机制的有效性，推动金融市场和金融机构的健康发展。

最后，切实转变政府职能，促进政企分开。在我国很多金融腐败的背后都有着政府的影子。政府或者直接干预银行的经营行为，或者公开或隐蔽地为金融腐败的损失提供保证，这些都可能增加银行高管人员的道德风险，从而增加金融腐败的可能性。即便国有银行均完成境内外上市，改进了公司治理，但如果地方政府仍能够干预金融机构，那么原本稀缺的资金资源仍会被任意处

置，从而为腐败分子留下空间。因此，政府需真正按照市场经济的要求，把银行等培育成具有现代企业特征、符合国际经营规范、“资本充足、内控严密、运营安全、服务和效益良好、具有国际竞争力的现代化股份制商业银行企业”。

[注释]

- ①比如中行开平案中导致4.83亿美元的损失；中行（香港）刘金宝案十几亿非法贷款案；建设银行刘雪冰受贿案等都引起强烈的震动。中国国情调查研究中心的一项统计表明：在过去的近10年中，中国被撤换的国有商业银行各级行长达数百人，所涉金额以百亿元计。
- ②由于国有银行在我国金融领域中的特殊地位，这里所说的金融腐败主要是指国有银行机构的腐败。

[参考文献]

- [1] 丁俊. 功能性监管:我国金融业监管体制发展的新方向[J]. 国际金融研究, 2001, (3).
- [2] 张华等. 国际金融监管的新变化与我国金融监管体制的改革[J]. 财经问题研究, 2003, (10).
- [3] 梅志罡. 社会转型时期金融行业腐败的特征及治理对策[J]. 江西金融职工大学学报, 2007, (03).
- [4] 贺祖泽. 中国金融业:改革之路向何方[J]. 当代经济, 2004, (02).
- [5] 闻斋. 韩国借助金融实名制反腐败[J]. 党建, 2004, (06).
- [6] 保罗·克鲁格曼, 茅瑞斯·奥伯斯法尔德. 国际经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [7] 刘娟. 金融腐败案件的原因及防范对策[J]. 黑龙江金融, 2003, (02).
- [8] 孙丽. 对金融系统权力腐败的思考[J]. 理论界, 2004, (05).
- [9] 李利明. 官本位下的金融腐败[J]. 中国企业家, 2005, (07).
- [10] 陈志武. 预防金融道德风险 加速推进金融改革[N]. 21世纪经济报道, 2005-03-23.
- [11] 刘娟. 金融腐败案件的原因及防范对策[J]. 黑龙江金融, 2003, (02).
- [12] 李秀姬, 林杰. 防范和杜绝基层金融腐败案件的思考[J]. 福建金融, 2001, (04).
- [13] 金融腐败指数课题组. 金融腐败的“食物链”[J]. 决策与信息, 2004, (08).
- [14] 林文海. 从源头上预防和治理金融腐败问题的思考[J]. 青海金融, 2004, (03).
- [15] 谢平, 陆磊. 资源配置和产出效应:金融腐败的宏观经济成本[J]. 经济研究, 2003, (11).

System Analysis and Establishment of Preventive Mechanism on Chinese Financial Corruption

Cao Yuanfang

(Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: The reform of financial system is important in the reform of socialist market economy. However, a large loss in financial field has been brought about owing to many reasons, especially to many law cases in the banking fields. Thus it is significant to analyze the basic reasons and establish the effective preventive mechanism. From the angle of system absence in developing and transferring countries, the countermeasures have been put forward to avoid Chinese financial corruption.

Key words: financial reform; financial corruption; system absence

(责任编辑: 张丹郁)