

政府干预、预算软约束与绿色信贷失效

陈伟光, 谢 峰

(广东外语外贸大学 财经学院 广东 广州 510006)

摘要: 政府为了治理伴随着我国经济发展所出现的生态环境问题,采取了诸多规制措施来遏制生态恶化和环境污染。绿色信贷作为相关政策的重要一环,其实施效果却欠佳。文章对绿色信贷困境所进行的研究表明:地方政府干预、预算软约束,导致面临晋升竞争的地方政府官员和国有银行经理均缺乏激励实施绿色信贷,金融资源未能按照社会福利最大化的方式配置,出现了资源误配,从而使得政策失灵。基于上述结论,文章提出改革政府和国有银行绩效考核机制,进一步推进市场化改革等政策建议。

关键词: 政府干预; 预算软约束; 绿色信贷

中图分类号: F830 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 - 0098(2013) 02 - 0012 - 08

一、引言

我国自改革开放以来保持了经济的快速增长,年均 GDP 增长率达到 9.7%(国家统计局 2008)。但与我国经济奇迹相伴随的一系列问题如收入分配不均、财富分配悬殊、环境污染和生态破坏等,有碍于经济可持续发展与社会和谐。鉴于此,我国政府推出了许多举措来对相关问题进行规制。环境问题就是其中一个规制领域。

在众多治理环境问题的措施中,绿色信贷的实施尤其引人注目。金融资源(含信贷资源)对一国的市场培育、技术进步、物质资本和人力资本的积累,乃至最终的经济增长和经济发展有着十分重要的作用。信贷资源的配置,特别是贷款利率能对产品市场和其他要素市场的生产者和需求者传递政府政策取向和资源稀缺性的信号,调节市场供求,从而实现资源优化配置与生产的帕累托效率。绿色信贷正是针对不同借款人和借款项目所面临的环境风险和可能产生的负外部性,通过贷款发放与否、贷款额度、贷款利率等多种方式影响借款人的融资成本,使其认识到其经济活动可能产生的环境危害,从而采取措施改进工艺与生产技术,减少环境污染与资源消耗,从而使得经济主体的行为趋于环境友好与可持续发展。

令人遗憾的是,绿色信贷在我国的实施虽取得了一定进展,但并不理想,其问题突出表现在:部分银行尚未设立专职绿色信贷管理机构,仅兴业银行一家加入“赤道原则”;对“两高”企业和项目虽进行了信贷配给,但相关贷款余额^①仍较大,银行面临较大的存量资产调整压力和风险敞口;银行缺乏相关风险计量技术和处

^① 据银监会数据,截止到 2009 年 5 月,主要金融机构对“两高”行业的信贷余额仍高达 2.3 万亿元,是同期节能环保贷款项目额度的接近 3 倍。

收稿日期: 2013 - 2 - 20

基金项目: 广东省社科规划项目: 服务于产业升级的绿色信贷机制设计 - 基于广东省的分析(08E - 06); 教育部人文社会科学规划项目: 服务于产业升级的绿色金融机制设计(09YJA790052); 广东省文科基地重大项目: 国际金融危机下贸易保护主义新趋势与广东外经贸政策研究(09JDXM79012)

作者简介: 陈伟光(1963 -),男,教授,经济学博士,主要研究方向为绿色金融与低碳经济;
谢 峰(1988 -),男,会计学硕士研究生,主要研究方向为绿色信贷与环境会计。

理技术,对不同行业的环境风险缺乏针对性管理能力;信息来源不足,严重依赖于环保部门;银行实施绿色信贷更多出自政治动机而非经济或社会动机,从而缺少自律意识和约束机制等(陈伟光和胡当 2011^[1];刘传岩 2012^[2])。

针对绿色信贷实施中所面临的问题与困境,众多学者从不同角度展开了研究,并得到了一些有益的洞见:丁军、吴光伟(2006)对我国环境产业资本缺口进行了模型和实证分析,认为我国银行业对环保项目的支持力度不够是造成环境产业资本缺口较大的重要原因;张红(2011)分析了绿色金融政策的法制化路径,是在“两型社会”试验区把它从环境经济政策转化为“绿色金融促进条例”,其法律化的正当性基础是“两型社会”的“先行先试权”和“先行先试”立法模式;曹洪军、陈好孟(2010)运用一个博弈模型研究了不确定环境下我国绿色信贷交易主体的行为特征,发现在缺乏外部约束下银行与企业易达成合谋,从而使得绿色信贷失效,因此强有力的外部约束和维持环保部门与银行间的信息畅通是确保绿色信贷实施的必要条件;^[3]张秀生、李子明(2009)同样运用一个博弈模型,研究认为粗放型经济增长模式和官员政绩考核体系的矛盾使得地方政府在环境保护方面缺位,低效率的信息传导和环境监管使得绿色信贷失效,因此得出的结论是转变政府职能是提高绿色信贷有效性的途径。^[15]

上述学者的研究对中国绿色信贷实施失效这一问题的形成机理进行了有益的探索,其中不乏真知灼见。但是存在以下一些问题和不足:已有研究大多是从宏观角度论述,将政府视作一个整体,忽略了中央政府和地方政府的利益存在明显的异质性,地方政府并非仅仅是中央政府的中立代理人,而是有着自己的私人信息和利益,两者存在利益冲突和委托-代理问题;政府对经济的干预和银行的政府所有权,使得地方官员和银行经理的行为显著异于社会福利最大化和利润最大化的目标,多任务性和政策性负担使得地方官员和银行经理分别异化为企业家型官员和官员型经理人,两者的合谋使得绿色信贷实施显著偏离帕累托效率。

本文将在前人相关研究的基础上,通过对相关文献的梳理和评述,建立一个包含中央政府与地方政府以及国有银行,以地方官员和银行经理自我利益的实现为出发点,综合运用新政治经济学、新制度经济学和委托代理理论的分析框架。本文的逻辑主线是:由于信息不对称,中央政府对地方政府进行行政分权和财政分成,同时使用相对绩效考核方式对地方官员的政绩进行考核,实行晋升锦标赛;市场化进程并未改变政府对银行的控制权地位,但国有银行的所有者缺位使得银行经理成了银行的内部控制人;绿色信贷的实施,在短期内将不利于地区经济的增长,从而使得地方官员在晋升竞赛中处于劣势,因此地方官员会干预银行信贷;与此同时,国有银行的经理面临着与地方官员类似的绩效考核,绿色信贷实施会使得银行短期内的信贷总量下降,利润减少,因此银行经理有动机与地方官员合谋,从而使得绿色信贷实施背离最初的政策目标,从而造成了资源误配和政策失灵。

本文余下部分的安排如下:第二部分,我们基于文献评论,细致地梳理出政府干预、政治锦标赛与预算软约束的形成机理,强调绿色信贷实施的特殊制度背景;第三部分,我们基于政治晋升锦标赛这一官员晋升考核机制未发生根本改变的前提下,系统地阐述拥有信息优势和私人利益的政治代理人(官员)和经济代理人(国有银行经理)为谋求晋升而进行合谋,从而使得在短期内难以提升经济绩效而在长期内有利于经济可持续发展的绿色信贷失效的具体路径;第四部分,总结全文,给出相应的政策建议。

二、政府干预与预算软约束:形成机理

(一) 政府干预:从财政联邦主义到政治锦标赛

自从凯恩斯(1936)提出政府干预经济理论以来,政府对经济活动的介入日益深入。由于受到信息约束和自身能力的限制,中央政府并不具有完全理性和完全信息,从而也就无法提供足够的公共产品和服务以实现社会福利最大化。因此,需要进行不同层级间的政府分权,其中围绕财权和事权的分配,以及如何激励地方政府官员,成为了政府间关系和地方政府治理模式最重要的议题。

在关于政府间关系的理论文献中,一个非常引人注目的理论,即“财政联邦主义理论”,引起了理论界和实务界的广泛关注与讨论。“财政联邦主义理论”又可以分为第一代“财政联邦主义理论”和第二代“财政联邦主义理论”。第一代“财政联邦主义理论”,以 Tiebout(1956)^[9]、Musgrave(1959)^[10]、Oates(1972)^[11]等为

代表。他们认为,相对于中央政府而言,地方政府具有信息优势,即地方政府更加了解辖区内企业和公众的效用和需求,而且相较于中央政府而言,地方政府更少受到意识形态和全国性公共产品供给的约束,如果区域性公共产品由地方政府来提供,会较中央政府而言更有效率,因此,应该根据公共产品的覆盖范围将公共产品划分全国性和地区性公共产品,全国性公共产品由中央政府提供,区域性公共产品由地方政府提供,以公共品的供给范围为基础划分中央与地方的财权和事权。在第一代“财政联邦主义”学者的眼中,各级政府都是以社会福利最大化为目标的“泛利性组织”(Olson,1982),生产要素尤其是劳动力要素是充分自由流动的,辖区居民拥有用脚投票机制(即自由迁徙权),地方政府将以辖区所提供的公共服务和公共产品来吸引企业和居民落户,以此来争夺企业和居民所带来的GDP和财税收入。在财权和事权下放地方,要素自由流动以及政府竞争下,可以产生一个完美的均衡,此均衡的实现意味着地方公共产品供给效率的最大化和居民社会福利的最大化(Tiebout,1956)。

然而第一代“财政联邦主义理论”有以下几个理论缺陷:首先,政府并非是一个完全意义上的“泛利性组织”^①,即使在政府在某些时刻存在谋取全体居民社会福利最大化的倾向,政府仍然有可能屈从于利益集团压力而不具有泛利性(Olson,1982);其次,政府官员是理性经济人,有着自己的私人利益,其目标函数即实现个人效用最大化并不一定满足实现社会福利最大化的目标,当官员个人利益与社会集体利益产生冲突时,政府官员并不总是采取有利于社会的措施,当官员权力较少受到监督和制衡时,由于权力资源的垄断性易产生官员对辖区居民以及企业的掠夺行为,行政权力成为“合法伤害权”^②;再次,各生产要素,尤其是劳动力生产要素并非完全流动的,相反,受到各种地理、交通以及社会制度的约束,劳动力流动具有一定的黏性;公共产品具有溢出效应,公共产品的受益范围与覆盖范围可能不一致,此时可能出现的产权归属问题会导致地区政府间行为的扭曲,公共产品供给结构不均,资源配置效率下降^③;每个地区由于受到资源禀赋等因素的制约,其经济发展水平和地方财力很不均衡,在Tiebout(1956)竞争模型下容易产生马太效应,产生两极分化现象,因此,需要中央政府给予财政转移支付以实现公共服务均等化,而这又会造成公共池(Ostrom,1990)和地方政府预算软约束问题(Kornai,1986)^④。

针对第一代“财政联邦主义理论”的种种缺陷,尤其是对政府及其官员的整体泛利性假设的不合理性,以钱颖一(1993,1997,2000)、许成钢(1993,2000)、Weingast(1997)等为代表的经济学家提出了第二代“财政联邦主义理论”,在第一代分权理论的基础上,借鉴了新制度经济学和企业史的有关研究成果,引入了激励与契约理论,重新讨论财政分权对经济发展的作用问题。

钱颖一(qian and weingast,1997)等人认为,政府及其官员并不是以社会全体居民福利最大化者,即政府及政府官员并不总是具有泛利性,相反,他们都有各自的利益考量,且由于政府权力和其提供公共产品的垄断性,一旦政府官员面临约束不足和监督不利的问题,其寻租行为所导致的“掠夺之手”(shleifer and vishny,1994^[13];桂林等,2012)将产生巨额代理成本,因此,应该对政府官员像企业经理那样,考虑政府与居民之间的委托代理问题,采取相应的治理策略和激励机制来实现双方之间利益的兼容。而财政联邦主义恰恰是这样一种机制,通过财政分权赋予地方官员发展经济的权力,通过政治竞争来给予相应的激励和约束,这样使得政府官员的利益能与居民利益相一致,从而使得分权体制促进了经济发展。此外,根据钱颖一与许成钢的观点(qian and xu,1993^[4])中国在改革开放之前的经济结构更加接近于“M型”组织结构,而非苏联高度集中的“U型”结构。“M型”结构将中国的各行政省份划分为一个个相对独立的经济实体,其经济发展相对自给自足,由此带来的独立性可以使地方政府有着应对外界环境变化的敏感性和进行制度实验的低成本性等

① 泛利性组织指的是为社会全体成员谋求利益与福祉的组织,最初由olson(1982)提出,而后姚洋在其相应著作中(姚洋,2008;姚洋和贺大兴,2010;2011)将这一概念进行深入论述。

② 这里借用吴思(2003)在《血酬定律》中的术语。

③ 这里举两个例子来说明,教育和环境保护。教育做为地方政府供给的公共产品,能提高人力资本从而给促进生产效率改善,会随着劳动力的流动而跨区域配置,此时会出现产品供给区域与收益区域之间的不匹配问题,在均衡状态下,受益地区和供给地区都会削减教育投入,此时皆受损。环境污染的代价由受污染地区来承受,而环境保护的收益由所有相关地区分享,而治理成本则往往由环保地区独自承担,此时一个理性的选择即使大家都不选择治理环境,由于搭便车行为所导致的后果就是整个地区的环境更差。

④ 公共池对应于上面举的第一个例子,而软约束问题将在后文详细阐述。

优势,而这些为中国改革开放后分权化制度变革的成功实行奠定了基础,而苏联“U型”结构虽然具有专业化分工、规模经济等优势,但由于各经济部门和地区独立性较弱,其单独面对复杂经济环境和不确定性的能力较弱,灵活性较差,而这最终导致了苏联经济改革的失败。

钱颖一和许成钢等人上述观点,也被称为“中国特色的财政联邦主义”。然而上述理论依然存在一些缺陷:第一,正如钱颖一等人所言,财税激励和政治激励构成了中国式分权的基本特征,然而其未明确指出政治激励的构成和相关考核标准;第二,“M型”与政治激励之间有何内在关联?两者是相互嵌入的共生机制吗?对此,钱颖一等亦未做明确回答。

在总结钱颖一等人相关研究的基础之上,周黎安(2004 2005 2007 2008)^[5-8]对上述两个问题进行了系统性解答,并结合历史背景下制度变迁的路径依赖特性,提出了著名的“政治锦标赛”^①理论。根据周黎安的研究,中国的央地政府间关系可以概括为:属地管理、纵向发包、财政分成、横向竞争。属地管理意为中国的行政权力划分是按照地区原则而非职能部门原则(或分工合作原则),辖区居民几乎所有大小事务皆由其所隶属的行政管理层级的控制和管理。纵向发包,指的是政府的公共和行政事务是从中央逐级向下级地方政府发包,一直发包到最基层的地方政府。财政分成指的是中央政府和地方政府根据公共产品的覆盖范围和实现事权与财权的匹配,在确保中央财政收入和宏观调控能力的前提下,对财政收入进行分成,原则为“保证上缴、经费自筹”。横向竞争指的是,由中央政府或上一级政府主持,根据同级下级政府官员的任期内绩效进行排名和评估,进行标尺竞争,绩效考核遵循考核标准的可量化性和可比性,根据绩效考核的结果提升绩效最好的官员,使其获得政治晋升。之所以遵循这样一种政府治理模式,是因为中国疆域广阔,地理、自然、人文条件在各地千差万别,中央政府难以有效掌握地方实际情况的有效信息,难以及时作出相关决策,因此必须分权给地方官员来更好的管理地方事务,即以行政权为核心的事权下放。实行发包制,一方面可以减轻中央政府搜集信息进行决策和监督的困难,以集中主要精力应对全局性和战略性的行政事务,另一方面,发包制与属地管理相配合,可以有效界定地方政府及其官员的责任范围,方便实行“谁主管、谁负责”的问责制。财政分成则给予了地方政府必要的财政激励来完成中央政府赋予的各项行政职责。以上四条特征,互相连结,互相配合,且符合中国自古以来的政治治理的历史传统,具有典型的路径依赖特征。^②

政治锦标赛模式融合了行政分权、财政分成、晋升激励等多种强激励方式于一炉。根据周黎安(2008)的观点,在该政府治理模式下,由于受到绩效考核标准可量化性和可比性的限制,以及信息获取成本和难易程度的约束,中央政府或上级政府在制定官员晋升标准时,将更加倾向于容易量化的经济指标,而忽视难以量化的公共产品供给的考核。地方政府官员面临着由经济发展所带来的强激励,为了迎合上级从而谋求政治晋升,地方政府官员往往会动用手中所掌握的一切资源来促进地方经济增长,干预地方国有企业和属地民营企业的投资活动和经营活动,发挥投资拉动GDP增长和增加财税收益的作用,从政治锦标赛中脱颖而出,从而获得职业发展机会。此时,对于地方政府官员而言,其最优行动策略为“重GDP、轻公共服务”,“重任期内经济增长、轻长远利益”。以环境保护、教育、卫生等为代表的公共产品在政治锦标赛模式下自然被淡化,甚至被忽视。由此所造成的一个问题是,就是我国环境污染和环境质量逐年下降,经济社会的可持续发展受到严重威胁。

正是看到了政治锦标赛模式中的弊端,中央政府近年来出台了诸多政策来改进官员政绩考核与晋升体系,如展开群众满意度调查、推行党内民主选举和官员简历公示制度;将节能减排完成情况纳入官员考核指标中,采纳问责制和末位淘汰制,加强立法规范政府行为和官员廉政建设,提出建立两型社会和创新性国家,转变经济增长方式,淡化经济发展指标在政绩考核中的权重,更加注重社会公平、居民幸福感和可持续发展。

然而,虽然中央政府采取上述诸多措施,试图消除已被扭曲的地方官员行为举措所带来的负面影响,以实现环境、经济、社会的协调与平衡,改变单一依赖经济指标的政治锦标赛模式,但是我们看到,在短期内,政

① 锦标赛作为一种激励机制的特性最早由 Lazear & Rosen 提出,关于锦标赛理论的详细综述请参照 Lazear(1995)。

② 这点有必要做出解释:中国古代一直推行的县官负责制和乡绅自治其实一直带有浓厚的发包制色彩,一些谚语如天高皇帝远,县官不如现管等其实很好的说明了中国古代集权体制下的分权特性。

治锦标赛模式仍然具有相当大的“惯性”,这主要基于以下几点理由:第一,中国依旧是人均资源缺乏经济发展水平不高的发展中国家^①,经济增长指数依旧是官员考核的核心指标;第二,从诸多实证文献的研究成果来看(田伟、田红云 2009;王贤彬等 2009a 2009b;张军、高远 2007;杜兴强等 2012^[16])地方官员发展经济的热情在世界范围内恐怕也是罕见的,且其热情和行为显著促进当地的经济。所以,体制机制模式仍有延续的现实基础;第三,政治锦标赛的四个方面镶嵌于中国制度和历史文化,具有很强的政策互补和体制配套性,要改革官员晋升体制需从财政制度、人事、司法、立法等多个领域同步推行,改革任务艰巨且耗时漫长,涉及到诸多的利益调整。

(二) 预算软约束

转轨经济中政府的干预程度虽然由于市场化进程的冲击而有所减轻,但由于政府手中依然掌握了大量经济资源,如项目审批、土地、财政补贴、产业政策、信贷担保等权力,在以经济增长为核心的地方竞赛中,地方政府官员仍然有动机参与企业经济活动,使得企业经济活动偏离利润最大化目标,夹杂着地方政府自身的利益诉求。

当企业的经营活动并非完全独立自主,即“自主经营”无法做到时,根据产权理论,此时企业的“产权”是残缺的,即企业经理无法自主运用委托人赋予的经营管理权,也就很难界定经理人的努力程度是否达到了委托人激励合约中所设计的水平,激励相容约束和参与约束在政府的干预下很难发挥应有的约束作用。政府干预所产生的另一个结果是,由于政府干预所导致的企业经营活动和经理人行为偏离利润最大化目标,代理人努力程度这一私人信息容易与政府干预行为信息交叉在一起,一旦企业经营不善,由于私人信息的难观测性,委托人很难知晓企业经营不善的真实原因,代理人容易将因自身努力不足和其他有损委托人利益的行为所导致的不良后果归咎于政府干预所带来的政策性负担,从而代理人规避了因自身经营不善而导致的受惩罚的风险,委托人利益遭受损失。

在计划经济体制向市场经济体制转轨的经济体中,产权结构公有制在经济体系中占据主导地位,国有企业控制着国民经济的命脉。根据我们上述分析,由于存在企业经营目标与政府利益诉求的冲突,企业经理这一代理人拥有私人信息从而可能做出违背委托人利益的行为,加上一也许是更为重要的一点是,国有企业存在着所有者缺位问题,使得企业经理所面临的监督更为软化,政府的干预行为受到更少约束,从而使得国有企业经营效率低下。国有企业由于掌控着国家经济的命脉,资产规模和就业人数大,利税较多,加之政府干预之下使得作为国企所有者的政府出于“父爱主义”的动机对面临经营困难和破产威胁的企业进行救助,帮助企业度过难关。企业经理在事前预期到政府会采取救助行动来协助企业,且由于自身努力程度信息为私人信息,因此更不会采取改善企业经营绩效的措施,从而使得企业绩效更加恶化,越需要政府给予救助。长此以往,形成一种恶性循环,即经理人预期救助—不努力经营企业—企业绩效恶化—政府救助—企业绩效改善—经理人预期救助——。这就是匈牙利著名社会主义经济学家 Kornai(1979,1980)提出的预算软约束理论。

事实上,预算软约束不仅仅只是发生在国有生产类和制造类企业,在计划指令而非市场价格体系配置资源的经济中,还往往会出现国有银行的预算软约束问题。由于银行同企业一样归国家所有,银行的信贷决策和信贷资源配置并非遵循市场化运作方式,而是依赖于政府计划和行政指令,自主经营权丧失或不足,这使得银行业缺乏足够的激励来控制成本和风险。到了转轨经济时期,虽然政府放宽了对银行业的控制,通过实行股份制改造和上市,引入海外战略投资者,逐渐实现了投资主体的多元化,公司治理水平也得到显著提高。但是,中国银行业依然呈现出国有一股独大的局面,而国有股的所有者缺位问题一直是影响中国银行业公司治理水平提高的关键因素(陈信元、夏立军 2007);^[14]虽然引进了海外战略投资者,但由于持股比例的限制,战略投资者提对我国银行治理水平的提升有限。公司治理机制的不够完善,使得我国国有银行仍然面临着较为严重的委托代理问题,董事会和股东大会等治理机制未能充分发挥作用,对经理人行行为的约束较为有限。治理机制的不完善,加上国有股一股独大,银行业在金融体系乃至国民经济中的核心地位,使得国有银

^① 根据国家统计局发表的数据,2011年中国人均GDP排在世界第89位。

行一旦发生经营困难,各级政府(尤其是中央政府)不可能弃之不顾,显现银行业“大而不能倒”的现象。

三、绿色信贷失效: 原因分析

(一) 国有银行经理: 政治旋转门^①下的政企合谋

在我们正式展开绿色信贷失效原因的分析之前,一个不可忽视的问题便是国有银行经理所面临的激励问题。在计划经济体制下和转轨经济中,国有企业和公有制在经济体系中居于主导地位。做为金融体系的核心与支柱,银行业的产权大多也归属在国家旗下。因此,上文中所提及的预算软约束和所有者缺位所导致的内部人控制,在国有银行中同样存在。

由于所有者缺位所导致的内部人控制,国有银行出现了典型的两权分离: 所有权与经营控制权分离; 剩余索取权与剩余控制权分离。在信息不对称和经典委托代理框架下,国有银行经理具有私有信息,且控制公司的日常运营和实际决策,因此有掠夺委托人(国有股东)现金流权的动机和能力。

为了完善公司治理机制,有效保护利益相关者权益,在法制建设和产权保护不足这一大背景下,实行了国有企业高管绩效考核制度,以实现风险承担与收益相匹配,减少代理成本,从而实现激励相容约束。其考核制度的具体内容包括末位淘汰制和绩效工资制,以及落后企业将被领先企业合并等。这与地方官员所面临的晋升激励制度非常类似。除此之外,一个引人注目的现象是大量具有国企工作背景的官员获得晋升^②。这些国企高管的政治晋升表明了政治旋转门机制的确存在。具有良好经营业绩的国企领导人能获得职位晋升(陈冬华 2011^[17])。

作为国民经济的命脉,银行业能为经济发展提供必需的信贷支持和资金供给,以及履行债权人治理功能。但面临政治晋升竞争下,国有银行经理的行为决策和信贷配置却可能产生偏离和扭曲: 一方面,为了完成业绩指标从而谋求竞争优势,国有银行经理会从利润最大化出发,对某些可能具有长期环境危害,但短期内能带来可观经济效益的项目和企业进行信贷支持,从而提升其任期内的绩效表现,获取晋升机会; 另一方面,或由于政策性负担,或出于赢得地方政府官员的支持从而增加晋升可能性的角度,地方政府官员和银行之间存在合谋的动机,为一些存在环境风险的项目提供融资,从而做大银行资产规模。

在这样的动机之下,有损短期经济增长和利润增加的绿色信贷政策就可能成了国有银行经理面前的障碍,而非可资利用的政策资源以及提供贷款利率的利器。在目前的财产分布和资源拥有上,政府及其控制的国有企业仍旧占据着相当大的份额,尤其是那些利润率高的行政垄断企业,以及资金需求量大的重化工业项目、房地产开发、基础设施建设投资等亦主要由政府或国有企业垄断,民营及外资资本被拒之门外(法律上当然许可)。政府和国有企业资产规模庞大,拥有大量现金和存款需求,争夺这块最大的蛋糕成了每个有志于获得政治晋升和薪酬经理的银行经理的共同追求,因此,在风险可控的前提下,政企之间的合谋几乎成了最优选择。

(二) 预算软约束: 政企合谋的缓冲垫和催化剂

国有银行预算软约束的引致机制除了上述所讨论的公司治理机制外,在还存在一个更为重要,但往往容易遭受忽视的原因——地方政府处于地方经济发展动机而对银行信贷配置和信贷决策的干预(张秀生,李志明; 2009^[15])。在政治锦标赛模式下,经济发展是地方政府及其官员的主要任务,也是其最核心的政绩考核指标。为了获得政治晋升,地方政府往往会动用手中所掌握的一切资源来提升当地经济发展的活力。金融资源就是其中的一项重要资源。在1994年之前,国有商业银行地方分支行属于“块管”,即虽名义上属于中央,但地方政府从人事控制、财政拨款等方面实际控制了地方分支行的运营,对其信贷配置和信贷决策往往具有决定性的影响。随着分税制改革使得地方政府占财政收入的比重下降,为了弥补财政缺口,新成立的城市商业银行和国有商业银行地方分支行成为了地方政府第二财政,金融资源财政化功能进一步扩大。1998

① 旋转门指的是,多个领域的交叉进入与退出行为,如从政府官员锐变为企业家或公司高管,从职业经理人一跃成为政府官员。典型代表如美国前财政部长鲍尔森,其原为高盛的CEO。

② 银行界最近的代表为郭树清和项俊波,分别从建行和农行晋升为证监会和保监会主席。

年之后,国有商业银行逐渐进行改制,由原先“块管”变成“条管”,逐渐成为独立的企业法人,摆脱了与地方政府的财政及人员隶属关系。然而,由于地方政府在地方经济的发展中仍然扮演着重要角色,商业银行地方分支行为了开展当地业务,仍然需要与地方政府搞好关系,因此地方政府仍然可以对国有商业银行地方分支行的信贷决策产生一定影响。此外,由地方政府控股的城商行成为了地方政府促进经济发展,弥补财政缺口的重要融资渠道。由于地方政府对银行经营活动的干预,在某种程度上亦要求政府承担因此带来的经营责任,当银行业面临资本约束时,各级政府往往会采取措施进行流动性供给,以补充银行资本金,满足监管需求。^①

在企业、地方政府^②和国有银行均面临预算软约束的情况下,中央政府一些产业政策可能会受到扭曲。尤其是当产业政策与地方政府目标函数发生冲突时,预算软约束相当于增加了地方政府和企业对抗中央政府规制的一项“武器”,环境保护就是一例。中央政府出于可持续发展和外部压力^③的考虑,推行绿色 GDP 和绿色信贷,对一些高污染、高排放、高耗能的产业和企业进行各种规制,限制其生产经营和发展,强制进行落后技术和过剩产能淘汰,对大型项目进行环保评估来掌握“上马”权,要求银行业对不符合国家产业政策和环保评测不达标企业少放贷,收高额利息甚至停贷等。这些政策措施与地方政府官员发展地方经济从而赢得政治锦标赛的激励并不相容。因此,虽然这些产业政策有利于地方政府辖区内居民的长远利益和国家的整体利益,但由于与地方官员的利益产生冲突,加上环境保护在政绩考核中的相对次要性^④,地方官员有动机采取各种措施扭曲中央政府的相关政策,其中就包括本文所讨论的对银行的信贷决策和信贷配置行为进行干预,如提供贷款担保等,地方政府所控制的金融机构仍然存在为“三高”^⑤企业贷款的利益空间,使得国家原有的管制措施失效,绿色信贷的实施效果也就自然欠佳。

四、总结与建议

我国经济奇迹的产生与我国中央政府对地方政府的正确激励模式有关。政治锦标赛模式确实在调动地方政府官员发展地方经济,促进财税收入增长,扩大就业,增加外汇储备和进出口规模上发挥了重要作用。政治锦标赛下的政府官员具有的企业家与官员的双重身份,使得官员行为出现了明显的短期逐利性,突出表现在追求其任期内的经济增长,忽视社会公共产品提供和辖区长期利益。当中央政府的产业政策如环保政策与绿色信贷阻碍辖区经济增长时,地方政府官员会采取各类措施进行“反规制”,从而使得绿色信贷的实施效果不尽如人意。因此,促进政府职能的转型,转变为以提供社会公共产品和服务,维护市场经济正常秩序的服务型政府,同时,加强企业和银行的公司治理,发挥资本市场的资源配置作用,才是解决预算软约束和绿色信贷实施困局的治本之策。

参考文献:

- [1] 陈伟光,胡当.绿色信贷对产业升级的作用机理与效应分析[J].江西财经大学学报,2011(4).
- [2] 刘传岩.中国绿色信贷发展问题研究[J].税务与经济,2012(1).
- [3] 曹洪军,陈好孟.不确定环境下我国绿色信贷交易行为的博弈分析[J].金融改革,2010(2).
- [4] QianYingyi and Chenggang Xu. Why China's Economic Reforms Differ: the M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector[J]. Economics of Transition, 1993(1).

① 中央政府和地方政府的做法并不一致。地方政府往往是用财政资金补充银行资本金,城商行体现的尤其明显;而中央政府则由于掌握着资本市场的准入权,往往是通过批准国有银行的再融资计划在股市上进行再融资,仅在2010年,国有银行的融资规模就高达4400亿,工中建交四大行的再融资额达1800多亿。

② 地方政府预算软约束问题详见 Kornai(1986)

③ 欧美国家与中国在碳排放问题上的争议就是一明显例证。

④ 这里需要说明的是,并非环境保护不重要,而正是如笔者前面所分析的,由于环境保护做为政府提供的公共品在产出上较难衡量,因此难以量化和进行跨地区比较,因此在上级政府政绩考核中被边缘化。

⑤ 在本文中,三高企业将代指那些不符合国家环境保护政策的企业,而相关三高类产业则有钢铁、石化、造纸、煤炭、火电、有色金属开采、冶炼等。

- [5]周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作: 兼谈我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因[J]. 经济研究 2004(6).
- [6]周黎安,李洪彬,陈烨. 相对绩效考核: 关于中国地方官员晋升的一项经验研究[J]. 经济学报 2005(1).
- [7]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).
- [8]周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海人民出版社 2008.
- [9]Tiebout C. M. A Pure Thoery of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy ,1956(64).
- [10]Musgrave R. A. The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy [M]. McGraw – Hill Press ,1959.
- [11]Oates W. E. Fiscal Federalism [M]. Harcourt Brace Jovanovich Press ,1972.
- [12]Kornai Janos. The Economics of Shortage [M]. Amsterdam: North – Holland ,1986.
- [13]Shleifer Andrei and Robert Vishny. Politicians and Firms [J]. Quarterly Journal of Economics ,1994(109).
- [14]陈信元,夏立军. 转型经济中的公司治理: 基于中国上市公司的案例[M]. 北京: 清华大学出版社 2007.
- [15]张秀生,李子明. 绿色信贷执行效率与地方政府行为[J]. 经济问题 2009(3).
- [16]杜兴强,曾泉,吴洁雯. 官员历练、经济增长与政治擢升[J]. 金融研究 2012(2).
- [17]陈冬华. 政治级别能激励高管吗? —来自中国上市公司的经验证据[D]. 南京大学商学院工作论文, 2011.

Governmental Interference、Soft Budget Restraint & Failure of Green Loan

CHEN Weiguang , XIE Feng

(Finance & Economics School ,Guangdong University of Foreign Studies ,Guangzhou ,Guangdong 510006 ,China)

Abstract: To solve the ecological and environmental issues arising with China's economy development ,government has taken plenty of actions to curb the deterioration of ecology system and environmental pollution. Green loan considered as one of the important parts of relevant policies ,its implemental effects aren't that satisfactory. In this paper ,we comprehensively use info – economics ,new institutional economics and new political economics to do some research on the dilemma facing green loan ,and we achive these conclusions: the dual – governance failure facing the governments and banks lead to the lack of incentives for local governmental officials as well as state – owned banks' managers who suffer from promotion competition to implement green loan ,financial resources aren't distributed in the way of maximizing social welfare ,resource misallocating is arising. Based on above sentiments ,we offer some policy suggestion such as reform the performance evaluation mechanism of governments and state – owned bankes ,deepen the market – oriented reform etc.

Key words: governmental interference; soft budget restraint; green loan

(责任编辑: 张秋虹)