

深入学习和研究十九大精神

对商业银行反垄断有利于金融更好地服务实体经济

——基于十九大报告关于“加快完善社会主义市场经济体制”的思考

刘志彪¹, 凌永辉²

(1. 南京大学 长江产业经济研究院, 江苏 南京 210093; 2. 南京大学 商学院, 江苏 南京 210093)

[摘要]我国商业银行既有行政垄断属性又有市场垄断特点。商业银行垄断是我国实体经济融资难、融资贵的最重要原因,也是制造业企业盈利能力微弱的重要原因之一。建设中国特色社会主义市场经济体制,必须确立市场竞争在商业银行中的主导地位,在加强对银行业监管的同时,提高商业银行的开放度和其他资本进入速度。中央银行要逐步建立市场化的基准利率及其调控机制,摆脱通过自律机制对涉嫌违法进行调控的困境。

[关键词]十九大报告; 商业银行; 反垄断; 行政垄断; 市场垄断; 竞争政策; 实体经济; 脱实向虚; 金融体制改革
[中图分类号]F830 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2018)01-0001-06

党的十九大报告指出,要“深化商事制度改革,打破行政性垄断,防止市场垄断,加快要素价格市场化改革,放宽服务业准入限制,完善市场监管体制”;同时又指出,要“深化金融体制改革,增强金融服务实体经济能力”。如果把这两个方面的要求结合起来看,强化金融服务实体经济的能力,就必须坚决打破商业银行业的行政垄断,利用反垄断法抑制日益严重的商业银行垄断。这是贯彻落实十九大报告提出“清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,支持民营企业发展,激发各类市场主体活力”的最有力措施之一。

众所周知,2015年利率市场化改革基本完成后,为避免市场恶性竞争,各地主要商业银行在主管部门的指导下成立了市场利率定价自律机制,并通过该机制就存贷款利率浮动上、下限达成一致意见。此举引起社会各界高度关注,甚至被有关部门提出涉嫌价格合谋,违反《反垄断法》。这一现象的背后,是人们担心经济运行的“脱实向虚”以及商业银行过度攫取垄断利润对中国经济健康发展的损害。在我国3300余家A股上市公司中,大小银行虽然只有25家,占比不足1%,但2016年这些银行的利润总额占全部A股上市公司利润总和的30%以上^①。这一现象除了说明我国融资结构具有传统性外,更多地反映了商业银行业的垄断地位,以及银行利用自身的市场地位对实体经济进行挤压。只有通过坚决的反垄断措施,才能落实今年全国金融工作会议精神,维护金融安全,使金融重回本源,更好地服务于实体经济振兴。

一、我国商业银行业存在严重的市场垄断问题

长期以来,我国商业银行业不仅存在着非常高的进入行政障碍,具有行政垄断性质,还存在严重

[收稿日期]2017-11-14

[基金项目]教育部人文社科重点研究基地重大项目(16JJD790023)

[作者简介]刘志彪(1959—),男,江苏丹阳人,南京大学长江产业经济研究院(国家高端智库培育建设单位)院长,教育部长江学者文科首批特聘教授,博士生导师,主要研究方向为中国经济、产业经济、长三角地区发展;凌永辉(1989—),男,安徽歙县人,南京大学商学院博士生,主要研究方向为中国经济、产业经济、长三角地区发展。

^①数据来源:Wind资讯。

市场垄断问题。这一判断可从国际上通用的界定市场垄断的市场结构和市场行为标准来得到。

一是从市场结构的特点看。自2003年启动大型国有商业银行股份制改革以来,国有商业银行总资产占银行业资产总额中的比重从55.5%下降到2016年的40.3%,但是几大国有银行的市场地位并没有发生根本性改变^①。以总资产和存贷款余额作为衡量指标,2007—2016年,银行业市场地位处于前四位的商业银行的绝对集中度均处在35%~60%之间。根据国际上比较权威的贝恩市场结构分类,这一市场结构属于寡占Ⅲ型或寡占Ⅳ型。可见,我国银行业在整体上呈现为集中度较高的寡头垄断市场结构格局。二是从市场行为的角度看。如果说集中度不足以判断商业银行的垄断性质,那么我们可以从商业银行的市场行为来判断其行使市场势力的特征。21世纪以来,国家发改委、商务部、银监会和工商总局多次对商业银行价格垄断、收费、折扣禁令等垄断行为进行审查,另外,社会质疑商业银行的捆绑收费、强制收费、违规收费、只收费不服务等行为的声浪一直不断。现今商业银行的一些涉嫌垄断的行为虽然有所消除,如小额账户管理费、跨行ATM手续费、账单打印费、密码挂失费等的减少,但是其市场势力的垄断方式发生了一些微妙的变化,如多家商业银行合谋建立的“房贷限折令”,2014年四大行先后下调支付宝用户使用快捷支付的额度,阻碍第三方支付等金融创新发展。根据我国《反垄断法》第17条和第18条的规定,这些或者进行不公平限价或者限制潜在竞争者进入的行为,显然有滥用市场支配地位的嫌疑。

尤其值得指出的是,由主要商业银行参与的市场利率定价自律机制以会议纪要形式约定存贷款利率浮动区间,这明显具有利用合谋协议进行利率定价的垄断动机,使商业银行更容易构成同业之间的横向垄断,涉嫌违反《反垄断法》。

许多人尤其是银行业内人士并不认同我国银行业存在着严重市场垄断的判断。他们认为,银行业具有自然垄断性质,适合搞行政垄断,而且现实生活中消费者和贷款者对选择银行服务具有充分的自主权,银行业存在竞争激烈,不存在什么垄断问题。其实这些看法混淆了自然垄断的基本概念。经济学所说的自然垄断,是指单一企业生产所有产品的成本,小于多个企业分别生产这些产品的成本之和的情况,此时由单一企业垄断市场的社会成本依然最小。商业银行虽然有一定的规模经济效应,但是它显然并不符合自然垄断行业的基本属性。恰恰相反,无论是从全球哪个国家和地区的历史经验来看,银行业都是典型的竞争性行业,当竞争属性不能充分发挥时,市场垄断就会形成,结果就会严重损害行业发展。另外,消费者或用户固然对银行服务供给具有一定的选择权,但并不代表银行就不存在垄断市场的可能,现实中“店大欺客”的现象时常发生。

二、商业银行反垄断滞后是实体经济不振的一个重要原因

我国经济运行中,一个必须引起高度重视的问题是,以制造业为代表的实体经济,其生存和发展的空间受到了以房地产和金融业为代表的虚拟经济的严重挤压^[1],后者挤占了社会主要资源,拉高了市场利率水平,推高了制造业的成本,成为影响实体经济健康发展的重要阻碍因素。一些实体企业在由此导致的高成本挤压下,难以赚取社会平均投资回报率,纷纷被迫退出市场,甚至破产倒闭。

为什么一些制造企业尤其是民营企业对投资金融业趋之如鹜?为什么现阶段资金不肯流入实体经济?直接原因是实体经济挣不到社会平均利润,或者过火的虚拟经济诱导资源源源不断地流入,从而出现所谓的“脱实向虚”倾向。背后的深层次原因则与严重的银行投融资垄断行为有关,它是造成实体经济不振的一个重要原因。

一是从实体经济的投入面来看,具有行政垄断性质的大型商业银行往往更愿意把贷款放给国有企业和地方政府平台,民营企业一直处于融资难、融资贵的艰难格局,这导致了潜在的且巨大的金融

^①数据来源:利用历年《中国金融年鉴》和《中国银行业调查报告》中的相关数据计算得到。下文如无特别说明,均同。

风险。目前商业银行对国有企业的贷款余额已经占到商业银行全部企业贷款额的 50% 左右,这与其产出仅占社会总产出不到 30% 的现状并不匹配。然而,目前我国非金融企业的杠杆率为 156%,其中中国有企业的负债占非金融企业总负债的 70%^①。显然,国有企业杠杆率高是造成中国非金融企业杠杆率高的主要原因。这也可以看到资本资源主要进入了为数不多的国有企业,严重制约了实体经济效率。作为经济增长推动力的民营经济在金融信贷方面则处处受到歧视,难以获得资金信贷支持。与国有银行不同的是,民营银行的经营管理权能够避免受到政府部门的过度干预,其特殊的产权结构和经营形式决定了其具有机制活、效率高、专业性强等一系列优点,从而决定了其与数量庞大的小微民营企业形成精确对接。但问题是,我国民营银行的发展极其滞后,其调动社会资金进入实体经济的功能还难于发挥。截至目前,我国仅有深圳前海微众银行、上海华瑞银行、网商银行、温州民商银行、金城银行等 11 家民营银行获准开业,而且大部分民营银行资金来源渠道较为单一,有的仍然通过向传统银行进行同业拆借来解决资金问题。这些都严重限制了银行支撑实体经济发展的作用。因此,增加民营银行进入的速度和规模,毫无疑问将促进商业银行业市场结构多元化,激发市场经济主体活力。二是从实体经济的产出面来看,垄断造成行业投资回报严重不均衡,从而产生结构裂痕和诱导资源错配。根据上市公司数据,近 5 年来金融业平均净资产收益率达到 12%,而同期的制造业平均净资产收益率不到 9%,这种收益率上的差异直接来源于金融业对制造业利润空间的挤压。从某种程度上讲,很多企业其实都在为银行“打工”。根据 2017 年《财富》世界 500 强排行榜,进入世界 500 强的中国银行有 10 家,工农中建四大国有商业银行居于全球银行前四名。2016 年中国这 10 家银行利润达到 1738 亿美元,占中国全部 109 家上榜企业利润总额的 55%。而美国仅有 8 家银行进入 500 强排行榜,其利润为 1025 亿美元,占美国全部 132 家上榜企业总利润的 16%,其余都为现代高科技企业创造的财富^②。可见,我国银行业从国民经济这整块利润“蛋糕”中拿到了分量最大的这一块,以制造业为主的实体经济所能分到的利润寥寥无几。这是中美经济结构的最大差异,也是中国实体经济亏损累累的内在重要原因之一。三是从经济实践的发展阶段来看,过去在资本和商品“双短缺”时期,为了实施赶超发展战略,政府通过金融抑制来人为地压低利率,依赖投资扩张的手段有效弥补了经济建设中的巨额资金缺口^[2],促进了实体经济发展。然而,当经济发展从“双短缺”进入资本和商品“双过剩”阶段,银行的行政垄断通过金融抑制进一步导致“资产荒”,大量资金在金融体系内自我空转、自我膨胀,最终形成经济泡沫^[3]。近年来,利率市场化改革已经基本完成,但银行实际利差仍未明显减少。因此,从某种程度上讲,银行业反垄断改革不到位,未能跟上实体经济市场化、竞争性改革的步伐,成为越来越明显的垄断者,这就使金融难以更好地支持实体经济发展。那种认为“过去也垄断,甚至更厉害,为何实体经济发展不错?”的观点,其实是犯了形而上学的错误,忽略了发展阶段转换、市场结构趋于竞争化这些关键性前提。因此,现阶段进行银行业反垄断,推进金融深化改革,重新打造竞争性的金融体系^[4],是促进“强实抑虚”和风险防范目标实现的重要政策手段。

三、商业银行业不应成为反垄断的法外之地

反垄断是建立社会主义市场经济的必然要求。2010 年以来,我国走向全面深化改革阶段的一个重要举措,是加强了反垄断法对具有独立法人地位的市场主体的竞争监管和约束。不仅商品和服务的生产商和提供者要遵循竞争法的全面管控,国民经济中一些具有相对特殊性质的行业,如金融业等,也要纳入反垄断法的监管中,以增强经济的竞争性,提高资源配置的效率。随着银行机构转为相对独立的商业主体,以及其政策功能和商业功能的分离,具有商业利益诉求的银行也要坚决地反垄

^①资料来源:参见李扬《中国债务最大问题是非金融企业 债务率达 156%》,中国网财经 <http://finance.china.com.cn/news/20160615/3767448.shtml>。

^②资料来源:《财富》官方网站 <http://fortune.com/fortune500/>。

断、增加其竞争约束,而不应成为反垄断的法外之地。中国经济发展已经到了这一阶段。

对处于寡头竞争格局的商业银行反垄断,是发达市场经济国家的普遍选择,在这方面有许多值得借鉴的经验。如美国早在1890—1914年间,就先后颁布了《谢尔曼法》《联邦贸易委员会法》和《克莱顿法》,而以此为依据的一系列反垄断判例,如“1963年费城国民银行案”“1998年司法部起诉维萨、万事达案”等,进一步明确了银行业“服务群”和“本地市场”等相关市场界定,从而奠定了美国反垄断法适用于银行业的基本框架。其中,在“费城国民银行案”这一判例中,联邦最高法院认定费城地区的第二大和第三大商业银行之间的兼并违反了《克莱顿法》第7条,认为“那种导致一个企业控制了过度的相关市场百分比的兼并,同时引起那个市场上的企业显著的集中的兼并,客观上具有从本质上降低竞争程度的效应,在没有清晰的证据显示这种兼并并不具有反竞争效应的情况下,它也必须被禁止”。而且,美国许多反垄断案例都属于私人或民间的诉讼性质,这与美国反垄断法规定的3倍损害赔偿有关,它给市场经济中的个人和公司监督垄断行为以巨大的利益激励。

作为全球反垄断的另一极,《欧盟竞争法》的主体源于1957年的《罗马条约》第85条、第86条以及欧盟成员国的国内竞争法。《罗马条约》第85条第1款规定了“具有阻碍、限制或扭曲共同市场内部竞争效应的行为,包括所有企业之间的协议、企业集团的决议或企业行为的协调等,要加以禁止”,第86条指出“任何人或更多的企业在共同体市场或其主要部分中滥用主导性地位,都是与共同市场不相容的,它会损害成员国之间的贸易,因而必须加以禁止”,这些都体现了欧盟对联合行使市场势力的反垄断政策。它是1981年欧洲首例银行业反垄断案即欧洲公平法院对Zuechner案的判决依据^[5]。2012年的巴克莱银行“Libor操纵案”也体现了这一点,英国甚至对此案开出了约合9370万美元的金融监管史上的最大罚单^[6]。

此外,在反垄断后起的东亚,日本《反垄断法》的主体内容与美国和欧盟的相关法律具有相似性,但由于是在战后重建时期颁布的,其中一些规定不仅在法律上允许重要的“共同行为”(卡特尔行为),还允许相互持股、董事兼职,缓和对兼并的种种限制。这种情况一直持续到1977年,日本提出的修正案强化了《反垄断法》,认为反垄断政策在日本的实施还有很大的余地。如日本增加了对综合商社、城市银行及金融公司股份持有比例的限制,将持股比例由10%降到5%;新设了对主要以价格卡特尔为目标的课征罚金制度,罚金数额一律提高10倍^[5]。

发达国家都把《反垄断法》作为市场经济政策正常运转的根本大法。我国的《反垄断法》也规定包括国有银行在内的银行业是适用于该法的,但《反垄断法》生效9年以来,银行业、保险业、证券业尚未公开被查处过一例。原因当然很复杂,其中相关部门认识不一致是重要的原因。一种有代表性的观点认为,我国金融业都是国企或国企控股,反垄断会使国家的资产流失;另一种有影响观点认为,考虑到我国可能会出现金融风险,根据《反垄断法》第十五条,适用在出现防止经济危机时,可以采用“豁免禁止限制竞争协议的条款”,从而认为“房贷利率限折令”“市场利率定价自律机制”等具有正当性。其实,这些观点缺乏理论和实证支持,更多地反映了某些业内人士维护自身利益的局限性。

第一,尽管银行业具有不同于一般制造业的行业特殊性,如关系国家金融安全,需要有更多的自律以及社会责任等,但是这并不能使其豁免于反垄断执法。银行业与消费者之间存在的更为严重的信息不对称^[7],使银行更容易利用专业知识优势,通过设计复杂的金融产品来“捕获”信息有限的消费者,用来实施市场控制,从中攫取超额利润。第二,制造业中也有大量国企,制造业反垄断就不需要考虑国有资产的流失吗?显然认为反垄断会导致国资流失的逻辑并不成立。相反,总体上具有竞争特性的商业银行业如果不积极去反垄断,那么由垄断带来的银行内部的效率损失和社会福利损失以及由垄断所导致的银行体系创新不足、资金空转等积累的金融风险危害,要大大地高于所谓的“国有资产流失”。第三,银行业反垄断会导致金融危机的说辞则更不成立。纵观世界经济发展史,我们还

没有发现有哪次经济危机是由反垄断造成的。相反,如上所述,如果不对银行进行反垄断,反而可能会导致更大的经济金融风险。另外,具有垄断势力的银行,一方面自身存在提升贷款利率的动机,另一方面会造成信贷市场供不应求,也将间接地刺激民间借贷利息上升,进而加剧金融系统性风险。实际上,2017年7月全国金融工作会议对我国当今的金融形势做了权威的预判,指出我国守住不发生系统性金融风险底线的能力得到了增强,当前要实行严格监管问责和地方举债终身责任制。显然,我国的金融风险主要来源于监管不严和举债责任松弛,与反垄断会加强竞争无关。当前稳定的金融发展形势,并没有出现可以采用“豁免禁止限制竞争协议的条款”的紧急情况。

此外,有人担心反垄断后,银行竞争加剧会导致存款利率、贷款利率上升,不利于降低实体经济成本。实际上,这恰恰只可能发生在银行垄断的情况下,因为银行只有垄断,才有能力维持较高的存贷差^[8]。如果进行反垄断,存贷差只能任由市场决定,倒逼银行创新盈利模式,不仅有利于降低银行自身的经营风险,还将促进实体企业融资难、融资贵问题的真正解决。

四、加快对金融业实施反垄断的若干建议

当前,银行业反垄断执法关系到了实体经济振兴,关系到了国家金融的长期稳定发展,关系到了国民经济整体的长期健康有序发展,因此只有抓住反垄断这个“牛鼻子”,才能把银行业的改革引向深入,才能使金融“回归本源,服从服务于经济社会发展”。为此我们提出以下建议。

1. 国家相关反垄断机构应该理直气壮地出来向大众宣传:银行业(包括国有银行主体)、银行利率的协商定价行为都适用于《反垄断法》的管辖。相关部门要坚决地打响《反垄断法》生效9年以来,对银行、保险业、证券业出现过的违法案例处置的第一枪。在反垄断执法领域,不仅要杜绝不同所有制的违法者的选择性执法现象,还应该杜绝不同行业违法者的选择性执法问题。这是向世界宣告坚定不移地走新时代中国特色社会主义市场经济道路的决心和意志。

2. 确立竞争政策在商业银行竞争中的优先地位,促进银行业提升效率、防止金融风险,更好地服务于实体经济。发达国家的经验表明,国家在市场经济中管理商业银行的主要政策工具是竞争政策。我国《反垄断法》如何在具有行政垄断特征的商业银行中得到有效的实施?这是一个需要认真研究的问题。目前法案规定行政垄断的法律后果,是由违法机关的上级机关责令改正,《反垄断法》执法机关没有管辖权,这将约束反垄断法在具有行政垄断特性的金融业进行反垄断。另外一个问题是,我国银行反垄断执法案例相对缺乏,既不利于维护《反垄断法》在社会主义市场经济中的权威性,也不利于《案例法》与《成文法》发挥优势互补作用及共同维护银行业的健康有序发展。因此,一方面,我国应该推动《反垄断法》的修订,加强《反垄断法》对行政垄断的管辖,将实施行政垄断的行政主体作为管辖重点;另一方面,应该在国务院反垄断委员会主管下,通过整合分散在国家发改委、国家商务部、国家工商局等国家部委中的反垄断职能机构,成立专门独立统一的《反垄断法》执行机构,由此确立竞争政策在社会主义市场经济中的优先地位,促进银行业更好地服务于实体经济。

3. 对负面清单管理在商业银行业中的功能和定位需要进一步明确,促使我国商业银行业市场准入体系更加契合市场经济主体发展。负面清单管理的本质是通过将禁止或限制企业从事的项目明确列出且平等适用于国有和非国有、内资与外资企业^[9]。全面推进负面清单管理,有利于民营资本更加公平地参与到中国商业银行业的市场竞争中来,从而打破银行业的垄断局面。比如,支付宝公司与天弘基金合作的余额宝业务不但对商业银行的传统业务造成了显著冲击,而且打破了传统基金行业的市场规则。更为关键的是,余额宝创新所带来的“蝴蝶效应”十分可观。显然,倘若负面清单管理在我国商业银行业中的功能和定位得到进一步明确,将有利于我国商业银行业大量引入民营资本,促进金融市场创新。

4. 对一些具体的反垄断措施和中央银行行使宏观调控职能之间可能出现的冲突问题,要仔细研

究,拿出有效的办法。例如,放开利率管制之后,央行调控市场利率的机制仍不健全,但如果让商业银行牵头协商,就会出现以限制利率、固定利率为目的的垄断行为,这一行为涉嫌价格串谋,违反我国的《反垄断法》,会使央行调控面临两难境地。为此,有关部门必须要多管齐下研究出有效的可以执行的办法。央行应进一步深化利率市场化改革,加快培育市场基准利率,增强金融机构对市场基准利率的敏感性,加快完善利率调控机制,更多依靠公开市场操作进行调控。只有建立了市场化的基准利率及其调控机制,央行才能摆脱通过自律机制对涉嫌违法进行调控的困境。在建立市场化调控机制之前,商业银行应严格遵守《反垄断法》第十一条,在法律允许的范围内,发挥行业自律在利率调控中的积极作用;在建立市场化调控机制之后,银行竞争加剧,金融管理部门应该加大对银行内部恶性竞争、价格合谋等违法行为的惩罚力度,避免过度恶性竞争或形成垄断。

参考文献:

- [1] ALLEN F, QIAN J, QIAN M. China's financial system: past, present, and future[R]. Working Paper in SSRN, 2007.
- [2] 吕冰洋,毛捷. 金融抑制和政府投资依赖的形成[J]. 世界经济,2013(7):48-67.
- [3] 李扬. “金融服务实体经济”辨[J]. 经济研究,2017(6):4-16.
- [4] 张杰. 制度金融理论的新发展:文献述评[J]. 经济研究,2011(3):145-159.
- [5] 刘志彪. 现代产业经济学[M]. 北京:高等教育出版社,2009.
- [6] 李良松. 美元 LIBOR 操纵案及对中国的启示[J]. 上海金融,2012(6):63-66.
- [7] 邱兆祥,栗勤. 信息不对称条件下银行业市场结构与市场竞争研究综述[J]. 金融研究,2008(8):192-202.
- [8] WALTER J R, WESCOTT P. Antitrust analysis in banking: goals, methods, and justifications in a changed environment [J]. Economic Quarterly, 2008,94(1):45-72.
- [9] 凌永辉,张月友,徐从才. 负面清单制度能够促进产业结构调整吗?——来自中国《行政许可法》自然实验的间接证据[J]. 当代财经,2017(5):89-102.

[责任编辑:杨志辉]

Antitrust to Commercial Banks Helping Finance Serve the Real Economy Better: An Experience from Learning the Report of the 19th National Congress on “Speeding up the Improvement of the Socialist Market Economic System”

LIU Zhibiao^{1,2}, LING Yonghui¹

(1. Institute of Industrial and Economic Research of the Yangtze River, Nanjing University, Nanjing 210093, China;

2. Business School, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: The commercial banks of China have some characteristics on both administrative monopoly and market monopoly. The monopoly in commercial bank industry is the most important reason why the firms' finance becomes so difficult and expensive, and the reason why the manufacturing enterprises is lack of the profitability. To build a socialist market economy system with Chinese characteristics, the domination of competition policy in the competition of commercial banks must be established. Furthermore, while strengthening the supervision over the banking industry, the openness of commercial banks and the speed of other capital entry will be improved. The central bank should gradually establish a market-based benchmark interest rate and the regulatory mechanism so as to get out of the dilemma of regulating and controlling that is suspected of being illegal through a self-discipline mechanism.

Key Words: report of the 19th National Congress; commercial bank; antimonopoly; administrative monopoly; market monopoly; competition policy; real economy; deactivation and deficiency; financial system reform