

战略认知、增量式变革 与中国银行业变迁*

梁 波 王海英

提要:本文运用经济社会学历史制度主义的基本视角,考察了1984-2015年中国银行业的长时段发展进程。研究发现:从银行业金融形态上看,中国银行业经历了从专业银行分割垄断到多元银行体系构建、民间金融再度兴起及其制度化发展、互联网金融异军突起三个阶段的重要变迁。其背后隐含着共通性和一致性的历史制度逻辑:中国银行业的变迁本质上是国家所主导的增量式变革的产物;在特定战略认知的交叠影响下,国家先后通过三次增量式变革战略深刻影响和形塑了银行业的变迁路径。本文为理解中国银行业发展变迁提供了一种具有历史洞察力的解释路径与分析框架。

关键词:战略认知 增量式变革 中国银行业变迁 历史制度主义

一、研究问题与研究路径

在中国经济转型及全球政经格局发生重大变化的历史时点上,理解四十年来中国经济发展奇迹,离不开对关键性产业发展及其治理的考察。改革开放以来,作为关涉民生和国家战略的重要产业,中国银行业的发展变革始终伴随着国内外环境的变化而展开。从金融形态及产业制度变迁的意义来看,20世纪80年代以来,中国银行业发生了特征鲜明的重大变迁:从早期专业化分割垄断的银行业体系向多元市场化的商业银行体系的发展(1984-2007年),到民间金融再度兴起及其制度化发展(2008-2012年),再到互联网金融的迅速兴起(2013-2015年)。2006年10月,中国工商银行在香港和上海股票市场上市交易,一定程度上标志着以市场化为导向的国有银行体系改革取得实质进

* 本文系江西省社会科学研究规划项目“地方政府产业政策的变迁逻辑研究”(19SH05)和国家社科基金重大项目“当代中国转型社会学理论范式创新研究”(17ZDA112)的阶段性成果。感谢匿名审稿人的修改建议。文责自负。

展,逐步建立起了以央行及银监会调控和监督、国家银行为主体、政策性与商业性金融分工、多种金融机构合作互补及共同发展的现代银行业体系(马蔚华,2008)。2008年之后,受全球金融危机的冲击影响,国内民营中小企业融资难以及民间资本在银行业准入的问题不断显现,民间金融的制度化发展一度成为银行业变革的重要内容(李绍环,2013)。2013年之后,余额宝等互联网金融兴起更是象征着银行业跨入互联网金融时代,传统银行业遭遇颠覆性的挑战(吴晓求,2015)。面对如此重要的产业变迁现象,我们意识到,如果仅从主流的经济产业理论出发,把中国银行业变迁的决定性变量归结为市场,并不能真切地揭示中国制度语境下银行业发展变迁的深层历史制度逻辑。为此,本文试图设问:从金融形态上看,中国银行业的长时段变迁内含怎样的经济社会学意涵?什么样的力量与深层机制形塑了这一复杂变迁?

长期以来,中国银行业的发展受到了经济学、金融学等学科的极大关注。相关研究主要从三个视角和路径展开:一是从金融抑制出发,讨论不合理的金融体制对银行业的限制性影响。早在1973年,美国经济学家罗纳德·麦金农和爱德华·肖就在《经济发展中的货币与资本》《经济发展中的金融深化》中提出了著名的金融抑制(Financial Repression)理论,认为金融制度对于经济发展具有重要作用,金融抑制将阻碍经济增长(Mckinnon,1973),应该清除那些导致金融抑制的政策,放松利率管制,实现“金融深化”(Shaw,1973)。受此影响,国内部分研究也聚焦国内银行业的金融抑制问题,认为利率和汇率管制、差别化信贷等直接扭曲了金融市场的资源配置(黄桂田、何石军,2011),国有银行产权性质以及国家干预是导致金融抑制的重要原因(潘英丽,2013)。二是从市场结构与产权结构的争论出发,讨论银行业体制变革的应然路径。其中,市场结构派的观点认为:国有银行对信贷市场的垄断导致了较高的市场集中度,阻碍了金融市场的竞争。银行业改革的首要问题是放松管制,改变过度集中的产业组织结构,提升经营效率和资金配置效率(于良春、鞠源,1999)。产权结构派观点则认为,银行业的主要问题并非市场结构失衡,而是国有银行产权结构单一,应对国有银行进行产权改革,促成多元化的股权结构(刘伟、黄桂田,2002)。三是从强制性与诱致性制度变迁的对立出发,讨论银行业制度变迁的性质。受林毅夫等关于制度变迁性质论述的影响,部分研究认为中国银行业变迁本质上是国家所主导的强制性制度变迁过程(宋士云,

2008)。而这种性质的制度变迁有效地降低了银行业变革的时滞,提升了变革效率。也有研究以民营金融业的发展为例,认为诱致性制度变迁也是推动中国银行业变迁的重要机制(李志辉,2008)。

既有研究对于理解中国银行业的发展能够提供诸多启示,但客观上仍有局限:(1)关于中国银行业金融抑制与金融深化的相关研究,更多的是一种症结诊断式或规范性的分析,并不能揭示银行业发展进程中金融抑制与金融深化的状况何以发生转换。(2)产权结构派与市场结构派的争论主要集中于对传统国有银行体系改革的讨论,并不能反映后来民间金融和互联网金融的重要发展。(3)强制性与诱致性制度变迁的视角强调了银行业变革的基本诱因——是基于国家强制性力量还是基于潜在收益,却忽略了银行业变迁的深层历史制度逻辑。三种路径的解释总体上是一种静态的结构解释,不能较好地洞察银行业长时段变迁的实质及其逻辑。^①为摆脱既有研究的局限,本文试图引入经济社会学历史制度学派的视角,在深入考察银行业长时段变迁的基础上,揭示其背后隐含的历史制度逻辑。

作为对新古典经济理论范式的回应,20世纪70年代以来,新制度主义学派致力于将“制度”作为解释诸多经济社会现象的重要变量(马奇、奥尔森,2011)。1996年,霍尔和泰勒在英国《政治研究》杂志上发表《政治科学与三个新制度主义》,明确提出和阐述了历史制度主义的基本内涵(Hall & Taylor,1996)。历史制度主义将历史、制度(结构)因素纳入分析框架,体现出独特的理论特征(Thelen,1999;Pierson & Skocpol,2002)。比如,它关注长时段历史变迁中关键时点的重要意义,注重通过发掘重大政治事件和对人类产生重大影响的政治过程,强调历史经验对于现实问题的影响(何俊志,2002)。历史制度主义认为,任何脱离历史情境的制度研究都是不全面或没有意义的(Pierson & Skocpol,2002)。历史制度主义重视国家的角色与作用(Peters et al.,2005)。斯科克波尔就把国家作为分析诸多(政治)结果的重要工具,强调国家、制度、政策网络能够塑造利益表达和政治结果(Skocpol,1985)。坎贝尔等(2009)则认为,国家的行动、国家制度的形式都会对

^① 有部分研究也曾考察中国银行业的长时段发展,比如李志辉(2008)、王国刚(2019)等的研究,但这些研究或只关注银行业的市场结构、产权及效率,或是对改革30年银行业经验进行总结,基本上不讨论包括民间金融、互联网金融等形态在内的银行业变迁的逻辑。

经济发展产生影响。国家可以选择正式或非正式的机制治理经济;能够通过产权设定、资源配置等方式来影响经济主体的行为决策。此外,历史制度主义重视认知等观念因素在制度变迁中的作用(Schmidt, 2008;桑德斯,2017)。历史制度主义者认为,理念会影响制度选择的方向、模式和结果,理念认知可被视为一种观念性的制度(Hall & Taylor,1996)。制度与观念等之间存在着特定的一致性(Peters et al., 2005)。经济社会学历史制度主义的代表学者高柏(2008)就认为,理性的社会建构是历史制度学派的基本工具之一,理性被特定的制度结构、社会环境所建构,其中观念认知的因素发挥了重大作用。

受历史制度主义理论特点、分析策略的启发,本文尝试建构一个历史制度主义的分析框架(见表1),揭示和分析中国银行业长时段变迁中隐含的一致性历史制度逻辑。

表1 研究框架

项目		时间		
		1984-2007年	2008-2012年	2013-2015年
因变量	银行业金融形态	从专业化垄断到多元化商业银行体系	民间金融再度兴起及制度化发展	互联网金融的发展
自变量	战略认知	服务于国企改革与宏观调控、把银行办成真正的银行	服务三农与中小民营经济、民间金融宜疏不宜堵	传统银行业弊端、作为创新的互联网金融
	增量式变革战略	允许股份制银行等组织的发展,引入境外战略投资者	鼓励小额贷款公司、村镇银行等组织的发展,区域金融改革	鼓励和规范第三方支付等互联网金融发展

在分析策略上,本文主要从战略认知、增量式变革战略两个关键维度出发,具体阐释国家主导(引导)的金融变革逻辑如何形塑了银行业的变迁。其中,所谓“战略认知”主要指涉决策者对制度变迁所持有的基本观念,具有明显的战略性,建立在对制度变迁目标、环境及现实条件等的审慎判断与权衡基础之上;所谓“增量式变革”,则主要指涉在战略认知影响下决策者推动变革的方式及性质,即在不改变存量结构和降低变革风险、成本的前提下,引入新的变革因素推动特定目标的制度变迁(杨瑞龙,1994)。由此,本文的基本假设可表述为:作为决策者的国家通过建构特定的战略性认知及增量式变革方案,理性地推动和形塑了银行业的长时段变迁。

二、银行业发展变迁的历史路径

(一)从专业化分割垄断到多元银行体系的曲折发展(1984-2007年)

1984年中国人民银行央行地位获得国家的正式认可,确立了以央行为金融调控主体,以四大国有专业银行为经营主体分割垄断的银行业体系。国有专业银行各自拥有专门的业务领域,产权形式上属于国家所有,相互间没有竞争,基本上处于一种分割垄断的状态。其中,工商银行主要承担城镇工商企业的金融服务,农业银行的基本任务是服务于农村金融资源的配置,中国银行主要聚焦国家外汇的收支和管理,建设银行的业务领域主要在基本建设领域。通过这种分割垄断的银行业体系,国家牢牢地控制了几乎所有的金融资源。20世纪90年代初,国有专业银行在资产、存贷款等方面,规模合计占到全行业的九成以上。在这种分割垄断体系下,国有专业银行具有双重职能,既是代表国家的金融管理机关(拥有部分金融管理职能),又是经营金融业务的国营企业。专业银行既受制于国家政策,又难以形成有效的市场竞争。从1994年开始,国家通过设立政策性银行、剥离政策性业务的方式,推动专业银行向国有商业银行的转型。同时,国家持续地加强了对国有银行治理结构及机制的变革。比如,1995年发布的《中华人民共和国商业银行法》明确了专业银行的国有独资商业银行地位,鼓励银行自主经营、自担风险和自我约束。亚洲金融危机之后,借鉴国际银行业规制经验,国家又加强了对国有银行的风险控制。国家通过剥离不良资产、进行财务重组、加强内部信贷管理和风险控制等方式,推动国有商业银行的改革。但这些改革并未从根本上实现银行业在产权与治理结构上的有效市场化。于是,从2003年起,国家开始推进国有商业银行的股份化改造与上市,甚至动用大规模外汇储备为试点的国有商业银行注资,为它们的股份化改造奠定基础。2006年10月,以工商银行在沪港股市的挂牌上市为标志,国有商业银行的股份化改革取得重要进展。

股份制银行、城市商业银行及外资银行的发展也构成了这一阶段银行业发展的重要组成部分,推动了国内银行业体系的转变。从1986年7月国务院批准交通银行重建到1997年底,包括中信实业银行、招商银行、深圳发展银行、民生银行等在内,全国共有13家新型商业银行相继成立(宋士云,2008)。入世之后,尤其是2006年银行业市场“保

护”的过渡结束后,伴随外资银行的大量进入,国内银行业多元竞争格局更加明显。到2006年9月,共有73家外资银行在国内25个城市设立了191家分行和14家外资法人机构,合计本外币资产总额为1051亿美元。到2006年末,全国共有银行业法人机构17164家,其中,大型商业银行5家,政策性银行3家,股份制商业银行12家,城市商业银行及城市信用社266家,农村信用社16877家。^①到2007年前后,中国银行业实现了从国有专业银行分割垄断到多元化、多层次体系的转变,构建起包含国有商业银行、政策性银行、股份制银行等多种金融机构在内的多元银行体系(马蔚华,2008)。

(二)民间金融的再度兴起及制度化发展(2008-2012年)

2008年前后,中国银行业进入到一个以民间金融制度化、规范化发展为重要关注点的新阶段。相较于20世纪80、90年代初民间金融的非理性、低组织化发展(廖天虎,2017;蒲祖河、杨志敏,2003),此时民间金融再度兴起更具有重要的制度变迁意义,民间金融的发展不仅得到国家合法性认可,而且其制度化和规范化发展的程度更高。民间金融的再度兴起始于国家对于新农村建设的关注。城市银行业的改革初步告捷之后,农村金融体系尤其是农村民间金融的发展成了亟待解决的重要问题。2006年国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》和银监会《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》中提出:“要引导农户发展资金互助组织”,“适度调整和放宽农村地区银行业金融机构的准入政策,降低准入门槛,改进和加强农村金融服务”。2007年全国金融工作会议则进一步提出建立健全适应三农特点的多层次农村金融体系。由此,沉寂数年的民间金融在农村地区逐渐获得合法准入的空间。组织化与规范化程度更高的农村民间金融机构如农村资金互助社、村镇银行、贷款公司等大量涌现。2008年全球金融危机的爆发也为民间金融制度化发展提供了重要“契机”。危机之后,国内大量中小企业经营亏损、破产倒闭,企业普遍面临着融资困难的问题。受2010年和2011年国家收紧货币银根和收缩银行信贷规模等政策的影响,民间金融获得

^① 中国政府网,2007,《银监会〈中国银行业农村金融服务分布图集〉解读》,6月29日(http://www.gov.cn/jrzg/2007-06/29/content_665849.htm)。

了有利的成长刺激,呈现规模快速增长、组织形式多样化、资金来源和流向多元化等特征。数据显示,2011年底,全国民间金融借贷余额高达3.8万亿元,有近70家上市公司涉足了总计200多亿元的民间金融委托贷款业务(刘恒怡,2014)。

民间金融的空前繁荣却引发了局部的信贷危机。以温州为例,到2011年7月,大约89%的家庭或个人、59.6%的企业参与了民间借贷。当年3-5月,每天发生的民间借贷纠纷就有30余件,每日涉案金额为1000万元左右(姚耀军,2012)。民间信贷危机的爆发引发了国家将民间金融纳入规范化、制度化发展路径的努力。2012年5月,银监会发布的《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》提出:创造良好环境,支持民间资本按同等条件进入银行业;促进民间资本投资的银行业金融机构稳健经营。同时,国家还批准在温州等地开展金融综合改革的创新的试点,其政策目标就是实现民间金融的正规化、制度化发展。2012年3月,《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》获得国家批准,其中明确了“规范发展民间融资”“发展新型金融组织”等重要改革任务。此后,《广东省建设珠三角金融改革创新综合试验区总体方案》《福建省泉州市金融服务实体经济综合改革试验区总体方案》也相继发布。这些试点改革方案为民间金融的制度化发展提供了重要的政策框架和制度条件。

(三) 互联网金融的异军突起(2013-2015年)

就在民间金融的制度化发展尚未形成整体性的“成果”之时,互联网金融作为一种银行业金融新形态异军突起,深刻地改变了银行业变迁的路径。互联网金融异军突起的标志性事件就是余额宝的出现。2013年6月13日,阿里巴巴旗下的支付宝公司与天弘基金联合推出了一款基金理财产品“余额宝”。上线不到6天,其用户数就突破了100万。余额宝的出现引发了人们对快速发展的互联网金融的高度关注,由此,2013年也就成为所谓的“中国互联网金融元年”。

2013年后,互联网金融的发展呈爆发式的增长和扩张趋势。第三方支付、网络借贷等互联网金融产品不断涌现,各类机构争相进入。2013年8月,微信5.0上线,增加了微信支付功能;2013年11月,由阿里巴巴等合作打造的众安在线财产保险股份有限公司开业;2014年3月,中国电信与民生银行合作的“如意宝”正式上线;2014年7月,京东

众筹上线运营并在供应链金融、消费金融、财富管理及支付领域开展业务等。与此同时,互联网金融的交易规模也急剧扩大。其中,在第三方互联网支付领域,2013年全国的总交易规模为5.37万亿元。2014年交易规模更是增长到8万亿元,同比增长50.3%。在网络借贷方面,2014、2015两年间,国内P2P平台的数量实现了每月5%的复合增长。全国P2P平台的累计成交量也从2013年的1058亿元增长为2015年末的1.37万亿元。股权众筹融资方面,到2015年底,全国众筹平台数量较上年实现了翻倍的增长,达到283家,累计筹资近140亿元(张涛,2016)。在很短的时间内,互联网金融实现了异军突起式的发展,影响和改变了中国银行业金融市场的运行格局(吴晓求,2015)。

三、决策者认知的交叠转换:银行业变迁的观念动力

经济社会学历史制度学派认为,产业制度变迁有其特定的观念或意义动力,决策者的认知等会形塑制度变迁的目标、方案和路径(高柏,2008)。在中国银行业的长时段变迁进程中,国家作为决策者的战略认知始终随着银行业治理情境的变化而发生适应性的交叠转换,并由此为银行业的变迁提供最重要的观念动力。

(一)国家对早期银行业变革的认知

1984—2007年,中国银行业以国有银行体系的变革为主线,其背后隐含着国家双重战略认知的深刻影响:一方面国家坚持把银行业作为服务于国企改革和经济宏观调控的工具,另一方面国家又意识到银行业有其自身的产业目标(如效率、风险规避等),必须把银行办成真正的现代商业银行,提升国有银行的竞争力。

1. 银行业应服务于国企改革与宏观调控

20世纪80年代,国家开始对城市国有企业实施改革,比如扩权让利,赋予国有企业一定程度的经营自主权;实施“利改税”,合理调整国家与企业关系;推行企业承包制改革等。但这些改革并没有使国有企业走出困境。对此,时任国务院总理李鹏在1990年全国计划会议上担忧地指出,“现在有不少产品不适销对路,积压严重,企业经济效益普

遍下降,亏损增加,企业特别是大中型企业确实面临许多困难。”^①在此背景下,国家只能借助国有银行,将其作为解决国企经营困境的工具和资金保障。由此,在决策认知层面,国家多次强调国有银行必须为国家经济发展,尤其是国企改革服务。早期的官方文献比较清晰充分地呈现了国家的这一认知倾向。在1988年初召开的人民银行全国分行行长会议上,李鹏指出:“银行是国家进行宏观调控的主要手段,起着关键的作用”,“专业银行要担负起宏观调控的职能。银行的信贷政策要服从国家的宏观经济政策”。^②同年五月,李鹏再次谈到,银行是宏观调控的重要手段,“银行必须加快改革”,“以便更好地发挥银行调节经济的杠杆作用”。^③1991年初,李鹏在人民银行行长会议上表示:“金融业对改革开放做出了很大的贡献,从资金上支持了国家建设。专业银行也是政策性银行,应把社会效益放在第一位,把银行利益放在第二位”。^④1992年的人民银行全国分行行长会议上也强调“支持国民经济是银行的职责”,“银行要积极支持国营大中型企业的合理资金需要”。1993年1月,全国分行行长、保险分公司总经理会议上,李鹏仍然认为,在特殊情况下银行要优先服务于国家的经济调控,“我们研究了当前的金融形势以及整个经济情况”,“专业银行还具有政策性和商业性双重职能,逐步向商业性过度,需要有一个过程”,“专业银行在执行党和国家的经济政策方面应继续发挥作用”。^⑤从上述讲话中可以发现,此时的国有银行“顺理成章”地被视为服务于经济调控和国企改革的重要手段。

2. 把银行真正办成银行

虽然银行可以作为服务于经济调控和国企改革的工具,但国家又清醒地意识到银行业有自身的发展规律和特点,还必须努力建立起符合市场化要求的银行体系,把银行办成真正的银行。最早提出把银行

① 《中国金融年鉴》(1992) (<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006010203?z=Z016>)。

② 《中国金融年鉴》(1989) (<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006020102?z=Z016>)。

③ 《中国金融年鉴》(1989) (<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006020102?z=Z016>)。

④ 《中国金融年鉴》(1992) (<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006010203?z=Z016>)。

⑤ 《中国金融年鉴》(1993) (<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006010200?z=Z016>)。

办成真正意义上银行的观点源自邓小平。早在1979年10月召开的各省、市、自治区委员会第一书记座谈会上,邓小平认为,由于僵化的财政与银行制度,很多能够产生效益的经济项目缺乏资金支持而无法推进,需要对银行制度进行合理的变革。“现在对财政、银行,有很多反应”,“有的好项目,银行制度不允许,一下子就卡死了,怎么行呢”,“财政、银行应该支持”,“这不是个简单的财政集中分散的问题”,“必须把银行真正办成银行”(邓小平,1994)。于是,邓小平提出:“我们现在的银行只是算账,当会计,并没有真正起银行的作用”,“国家今后对企业的建设项目,要用银行贷款的办法”,“企业应该从银行借支,银行收利息”(刘诗平,2009:24)。恰如刘鸿儒所言,邓小平的这一观点为之后银行业的变革指出了方向,也奠定了国家对银行业发展变革的基本认知理念。“邓小平的这个讲话抓住了要害,‘必须把银行真正办成银行’的指示传达后,我们感到心明眼亮,知道劲该往哪里使了”(刘鸿儒,2009)。

“把银行真正办成银行”的战略认知由此成为银行业改革的总体指导思想,并不断得到强化。1985年9月,中共第十二次全国代表大会提出,专业银行应坚持企业化改革的方向,国有专业银行要以利润最大化为目标,自主经营、自负盈亏、自担风险(李志辉,2008)。1987年3月,六届全国人大政府工作报告提出,要深入进行金融体制改革,有条件地实行省以下专业银行等金融机构的企业化。^①1993年,党的十四届三中全会正式确定“把国家专业银行办成真正的国有商业银行”的改革目标。1993年12月《国务院关于金融体制改革的决定》再次强调了国有银行的改革目标,要求在剥离政策性业务后,各专业银行尽快转变为国有商业银行。1993年12月的人民银行全国分行行长会议上,时任副行长周正庆谈到“把国有专业银行办成真正的商业性银行是深化金融体制改革的关键”,“各家银行之间允许在规范业务行为的前提下展开竞争。”^②

亚洲金融危机的爆发更是强化了把银行真正办成银行的国家认知。1997年全国金融工作会议提出,要加快和深化金融改革,建立现

① 《中国金融年鉴》(1988)(<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006020094?z=Z016>)。

② 《中国金融年鉴》(1994)(<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006010199?z=Z016>)。

代金融体系,加强中央银行的监管,把国有商业银行办成真正的商业银行。^①会上,朱镕基指出:“应该看到,金融领域的深层次问题还没有触及”,“这次东南亚金融危机,促使我们下决心从根本上解决问题”(刘诗平,2009:142-143)。2001年入世之后,国内银行业笼罩在一片“狼来了”的担忧之中,担心银行业对外开放将对国有银行造成“毁灭性”的打击。银监会副主席唐双宁(2004)就认为,由于在治理结构、资产质量等方面的差距,国内银行业将在客户、业务和创新等方面遭遇外资银行的巨大冲击。为此,2002年全国金融工作会议再次强调,把银行办成现代金融企业是这一时期整个金融改革的重点。2003年3月,温家宝明确地将金融改革作为该届政府的一项重要改革任务,要求加快国有金融企业改革,建立起真正的现代金融企业制度。

(二)民间金融兴起时的决策者认知

2008-2012年,民间金融的再度兴起和制度化发展与国家关于民间金融的认知紧密关联:一是在全球金融危机及经济转型升级的背景下,金融应积极服务于“三农”和实体经济发展;二是民间金融可以作为正规银行的有益补充,对民间金融的规制“宜疏不宜堵”。

1. 金融应积极服务“三农”及实体经济

长期以来,国家将金融视为实施经济治理、促进转型发展的重要工具。民间金融的再度兴起及制度化发展较大程度上契合了国家加强“三农”建设和促进实体经济发展的战略认知要求。1998年以来,出于成本效益的动因,国有银行开始大规模地裁撤其在县域范围内的分支机构和网点,农村信用社和邮政储蓄机构等金融机构在改制后,也日益偏离服务“三农”的方向,从而导致农村金融供给急剧减弱。在此背景下,国家意识到金融服务于“三农”问题解决的紧迫性。2007年的全国金融工作会议上,温家宝提出要加强农村的金融服务,适度调整和放宽农村地区金融机构准入政策,发展适合农村需求特点的多种所有制金融组织。2012年的全国金融工作会议上,温家宝再次强调“要以服务‘三农’为根本方向,构建多层次、多样化、适度竞争的农村金融服务体系”。显然,在国家的认知中,金融服务于“三农”是事关农村经济社

^① 《中国金融年鉴》(1998)(<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2006010198?z=2016>)。

会长期发展稳定的重大问题。

国家认知层面还强调银行业对实体经济的支持。全球金融危机爆发后,在国家收紧信贷规模的情况下,中小民营企业普遍遭遇严峻的融资难题。以温州为例,调查数据显示,2008年,有72%的小企业存在资金缺口,87%的小企业认为获得银行贷款有一定难度(姚耀军,2012)。国家深切地意识到既有银行体系与中小民营经济发展的不匹配,继而突出强调银行业服务中小民营经济的意义,并将其作为金融工作的一项主要任务。2008年11月,温家宝在国务院常务会议上专门强调,要加大金融支持中小企业发展的力度。2010年2月,银监会出台“两个不低于”的信贷政策,以落实对中小企业的支持。2011年10月,温家宝再次指出,一些小型微型企业融资难等问题突出,必须引起高度重视。要加强金融服务和财税扶持,引导和帮助小型微型企业稳健经营、增强盈利能力和发展后劲。为此,银监会主席刘明康表示,银监会始终鼓励银行业金融机构大力支持小型、微型企业和民营经济发展。2011年以来,部分区域的民间借贷危机又进一步强化了国家关于金融服务实体经济的认知。2012年全国金融工作会议上,温家宝认为,我国银行业对实体经济的支持还不够及时有力,金融工作的第一条原则就是要坚持金融服务实体经济的本质要求。对此,银监会主席尚福林作出回应:“银行业首先要认识到实体经济的基础性作用”,“如果银行脱离实体经济而自我循环和发展,必然是本末倒置,不可持续”,“银行业要不断强化为实体经济服务的经营理念”(卓尚进,2012)。

2. 民间金融治理“宜疏不宜堵”

面对“三农”建设及实体经济日益增长的金融需求与既有银行业金融供给间的矛盾,国家认知层面开始重新看待民间金融的性质及意义。区别于20世纪90年代末国家层面相对否定性的认知,这一时期,国家对民间金融的看法较为积极,且经历了一个不断理性化的过程。央行《2004年中国区域金融运行报告》提出,民间金融具有优化资本配置,减轻中小民营企业信贷压力以及分散金融风险的积极作用。这是新世纪以来国家首次对民间金融给予较积极的评价。2008年8月,央行发布的货币政策执行报告中则直接肯定了民间借贷的意义:“民间借贷作为正规金融有益和必要的补充,在一定程度上缓解了中小企业和‘三农’的资金困难,增强了经济运行的自我调整 and 适应能力”。2010年《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》的出

台,则正式标志着国家为民间资本的金融准入确定了法理基础与具体方向。该文件提出:允许民间资本兴办金融机构,鼓励民间资本发起或参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等金融机构。即便是在部分地区爆发民间借贷危机之后,国家仍然坚持和延续了对民间金融的积极认知。2011年11月,央行有关负责人表示:民间借贷是正规金融有益和必要的补充,具有制度层面的合法性;对于民间借贷需要通过完善相应的法律法规予以引导和规范;对合理合法的民间借贷要予以保护(蔡颖,2011)。这表明,国家监管层对民间金融的规制思路已经明确。2012年5月,银监会出台《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,标志着国家认知层面正式提出了民间金融合法化、规范化发展的要求,也标志着国家对于民间金融的理性化认知高度清晰、充分和稳定,民间金融治理“宜疏不宜堵”渐成共识。

(三)国家对互联网金融的认知

互联网金融的兴起象征着中国银行业进入到一个全新发展阶段。其发展也受到国家认知的重要影响:一是国家对传统银行业弊端的清醒判断,二是国家对于互联网金融创新性质的积极认知。

1. 传统银行业弊端重重

改革开放以来,中国银行业始终处于变革之中,但经过三十多年的发展,中国银行业却日益“陷入”某种尴尬的现实:以国有股份制商业银行为代表的传统银行业利用金融抑制的条件,不断实现其资产与利润规模的巨大增长,却在服务于中小企业融资、实体经济发展方面进展有限,躺在高额利差收入的基础上缺乏持续创新的动力与能力。在经济增速下行和转型升级乏力的情境下,传统银行业的弊端凸显,引起了国家的高度关注。2012年11月,银监会副主席蔡鄂生曾批评过传统银行业唯利是图的倾向,并认为,银行的本职是要做好金融服务和金融创新,而不是单纯地谋求利润,“银行收的利息都是企业给的。所以,(要)通过创新服务来增加盈利,(通过)改善服务使大家对银行有一个更高的信任”(李金磊,2012)。这说明,在监管部门的视野中,传统银行业似乎没有扮演好应有的角色。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,则在最高决策层面表达了对银行业改革创新的认识与战略态度。该决定明确地把“普惠金融”的概念写入党的决议。2014年5月,李克强在《求是》杂志发表题为《关于深化

体制改革的若干问题》的文章,认为传统银行业对实体经济的支持相对不足。金融业需要强调其竞争性的行业属性,应通过竞争来改善金融服务“金融业(应)回归竞争性行业的本来面目,为促进实体经济发展提供有力支撑”(李克强,2014)。这些话语都投射出国家对传统银行业局限及金融变革迫切性的认知。

2. 具有创新意义的互联网金融

2013年以来互联网金融的快速发展,始终暗含着国家另一重认知——互联网金融是一种重要的金融创新形式。面对互联网金融,国家认知层面一直表现出较大程度的包容、鼓励,将其发展放置于改革创新战略高度。

一系列代表性的官方话语能够鲜明地投射出国家的这一战略认知。2013年3月,央行行长周小川曾对以阿里金融为代表的互联网金融表达自己的观点:对于互联网金融,监管部门应该给予支持。互联网金融对传统银行业的挑战,本质上也是积极的。通过竞争,能够促使传统银行业发生改变,为客户和实体经济提供更好的产品和服务。^①这间接表明了监管部门对互联网金融的肯定态度。2013年8月,央行发布的《2013年第二季度货币政策执行报告》是较早对互联网金融做出较高正面和积极评价的官方文献。该报告认为,作为金融与互联网结合的产物,互联网金融具有便捷、成本低等诸多优势;相对于传统银行业而言,互联网金融能够拓展全新的资金融通渠道,能对既有金融体系起到积极补充的作用。2014年之后,尽管互联网金融暴露出一些监管不足和风险失控的问题,但国家仍然坚持对它的积极认知。十二届全国人大政府工作报告提出:促进互联网金融健康发展,让金融成为一池活水,更好地浇灌小微企业、“三农”等实体经济之树。这是互联网金融首次被正式写入中央政府的工作报告,表明国家支持互联网金融发展的坚决态度,也相当于在国家层面正式为互联网金融的发展确定了总体(积极)基调。由此才可以理解2014年3月央行在发文暂停二维码支付和虚拟信用卡业务引发舆论“担忧”后的紧急回应:“互联网金融创新有利于发展普惠金融,应当给予积极支持”,“对一些新的业务要留有观察期”,“一切有利于服务实体经济的金融创新均应受到尊重

^① 央视网,2013,《周小川:要适应新型金融模式挑战不断更新规章制度和监管标准》,3月13日(<http://news.cntv.cn/2013/03/13/ARTI1363168924587195.shtml>)。

和鼓励”，“鼓励创新就要包容失误”（王宇，2014）。2014年4月，央行发布的《中国金融稳定报告2014》首次以专题报告形式系统地阐述了互联网金融的意义，比如弥补传统金融服务的不足、引导民间金融走向规范化、扩大社会消费、降低资金成本、促进金融产品创新，等等。在此之后，国家关于互联网金融的鼓励和支持态度又多次得到强调和确认，传递出国家对于互联网金融持续性的积极认知。

四、决策者的制度选择：银行业三次增量式变革战略

经济社会学历史制度学派的理论认为，国家的战略认知会影响相应的产业政策或制度选择，形塑产业发展的路径。中国银行业变迁正是国家在多阶段战略认知影响下进行理性制度选择的结果。

（一）第一次增量变革：发展股份制银行等金融力量与引进战略投资者

从邓小平“把银行真正办成银行”的谈话开始，国家始终需要深入思考建立现代银行业体系的重大问题。在银行业计划色彩比较浓厚、利益格局较为复杂的情况下，国家理性地选择了增量式变革的战略，在不改变国家金融控制能力的前提下，通过引入专业银行之外的银行力量倒逼银行业变革，实现银行业体系的多元化（宋士云，2008）。

一是发展股份制银行、城市商业银行等金融组织，通过市场结构增量增强银行业竞争。股份制银行的出现主要起始于20世纪80年代末90年代初。在当时的银行业，国有专业银行占据绝对优势，且相互间基本没有市场竞争。在服务国企改革和“把银行真正办成银行”的认知作用下，从20世纪80年代中期开始，国家也开始通过发展一批新兴的股份制商业银行的方式在金融行业导入竞争，为体制内金融改革提供动力，促进银行业制度变迁（严佳佳，2005）。在国家战略中，股份制银行被赋予了不同于国有专业银行的特质——规模较小、产权相对清晰、不承担政策性业务。比如，1986年7月，国务院《关于重新组建交通银行的通知》中就规定，交通银行是和其他专业银行平行的全国性综合银行，执行国家统一的金融方针、政策。但交通银行可享有诸多经营特许政策，比如：允许交叉开户，突破“一行一户”的政策限制；自求平衡的信贷管理，信贷规模不受国家计划指令限制；在利率杠杆和新业

务上有较大自主权等。^①交通银行重建之后,一批新兴的股份制银行也陆续成立。比如,1987年4月,招商银行在深圳蛇口成立,它是中国首家全部由企业法人持股组建的股份制商业银行,而且是国家从体制外推动银行业改革的第一家试点银行。1987年12月,深圳发展银行成立,它是中国首家向社会公开发行股票的股份制商业银行。1996年,民生银行成立,它是中国首家由非国有资本发起设立的股份制商业银行。2005年12月,渤海银行在天津揭牌,它是国内首家在发起设立时就引入境外战略投资者的中资商业银行。总体上,到2006年底,全国共发展出13家股份制商业银行。以发展股份制银行为代表的银行业增量式变革取得了一定的成效。多家股份制商业银行具备一定的市场规模和竞争能力,促使银行业市场由高度垄断向垄断竞争转变;股份制银行实现了所有权和经营权的分离,较早地建立起现代法人治理结构和机制(李志辉,2008:81),为国有商业银行的改革提供了示范。

改组和推动城市商业银行的发展也是银行业增量变革的重要内容。1994年,根据国务院出台的《关于金融体制改革的决定》,央行提出在城市信用合作社的基础上组建城市合作银行。1995年,国家又在全国35个大中城市开展组建股份制的城市合作银行试点。同年6月,国内第一家城市商业银行深圳市商业银行成立,开启了城市商业银行作为另一种竞争性力量快速成长的进程。1997年11月,全国金融工作会议要求,在三年左右的时间内,在全国300个中心城市成立由地方财政入股的城市商业银行,完善多层次的银行业体系。2004年左右,国家开始对城市商业银行实施以财务重组和引进战略投资者的治理机制变革。此后,国家进一步推动城市商业银行的跨区域经营。2006年,银监会发布《中资商业银行行政许可事项实施办法》《城市商业银行异地分支机构管理办法》,就城市商业银行设立异地分行设定了明确的条件和标准。同年4月,上海银行宁波分行开业标志着城市商业银行在异地直设分支机构,实施跨区域发展成为现实。至此,城市商业银行逐渐发展成为中国银行业的“第三梯队”。

二是引进境外战略投资者,通过产权结构增量增强银行业的多样性。1981年7月,香港南洋商业银行获批在深圳设立分行,这是国内

^① 《中国金融年鉴》(1987)(<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2007010249?z=2016>)。

引进的第一家外资银行。在此之后,(受到准入政策的限制)外资银行开始部分和有限地进入中国银行业(王兆星,2010)。2001年后,国内银行业对外开放步伐则明显加快。国家先后颁布《中华人民共和国外资金融机构管理条例》和《中华人民共和国外资金融机构管理条例实施细则》。国家开始允许外资银行经营对中国企业和个人的外汇业务,并同意在上海、深圳、天津和大连对外资银行开放人民币业务。银监会成立后,国家再次对外资银行准入政策进行调整,重点推动中外资银行间进行业务和股权合作。2003年7月,银监会在《推动公司治理结构、建设制定重组改制方案的通知》中指出,引进境外战略投资者是一项重要战略,国内银行机构应着力与境外金融资本建立业务合作关系,优化股权结构。自此,国家开始大规模实施以引入海外战略投资为主的银行业开放战略:(1)为引入境外战略投资者设定规范标准。对此,银监会发布了《境外金融机构投资入股中资金融机构管理办法》,从资产规模、信用评级、资本充足率等多方面对境外金融机构入股的条件给予明确规定(刘诗平,2009:235)。2006年,银监会正式提出中资银行引入境外战略投资者的五项标准,比如,境外战略投资者的持股比例原则上不低于5%、入股中资同质银行原则上不宜超过两家等。^①(2)实质推动股份制银行和国有商业银行引资。典型案例如:2004年3月,银监会发布《关于中国银行、中国建设银行公司治理改革与监管指引》,推动两家国有商业银行引进境外战略投资者。2005年6月、7月,建行先后和美洲银行、淡马锡公司签署战略投资合作协议,分别以25亿美元、14.66亿美元出售9.1%、5.1%的股份。2005年8月,中行和工行也分别与苏格兰皇家银行、高盛集团等建立了股权合作关系,各引资31亿美元、36亿美元(刘诗平,2009:235-241)。到2006年底,中资银行共引进29家境外战略投资者,引资总额为190亿美元。^②客观上,中资银行引进境外战略投资者,为国内银行业实现股权结构多元化起到了较重要的作用。

① 中国银行业监督管理委员会,2007,《中国银行业监督管理委员会2006年报》,6月29日(<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/20070629B5792401322741CBFFF0431894CBC500.html>)。

② 中国银行业监督管理委员会,2007,《中国银行业监督管理委员会2006年报》,6月29日(<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/20070629B5792401322741CBFFF0431894CBC500.html>)。

(二)第二次增量式变革:发展村镇银行等金融组织和区域金融改革

2008年前后,国家把解决“三农”问题、中小民营经济融资难作为经济治理的迫切问题。面对以国有银行为主导的银行体系不能有效回应上述问题的现实,国家逐渐改变对民间金融的刻板认识,开始强调民间金融的积极作用,国家也相应构建起银行业的第二次增量式变革战略。

一是理性地选择发展小额贷款公司、村镇银行等新型民间金融组织。国家将民间金融作为一种补充性和竞争性力量,引入到既有的银行业体系中,以提升银行业的服务效能。为此,国家先后通过一系列的政策安排,为小额贷款公司、村镇银行的发展提供合法性空间。2006年12月,银监会下发《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》,拉开了农村小额贷款公司、村镇银行等正规民间金融组织发展的序幕。国家还在四川、青海、甘肃、内蒙古、吉林、湖北等省区进行试点,推动村镇银行和小额贷款公司的发展。2007年初,银监会同时发布《村镇银行管理暂行规定》《贷款公司管理暂行规定》《农村资金互助社管理暂行规定》等多个规范文件,为小额贷款公司、村镇银行等组织的发展提供系统而明确的规范。2008年5月,银监会和央行联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》,将小额贷款公司的试点参与权限下放到地方,鼓励各地设立小额贷款公司。2009年6月,银监会发布《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》,允许小额贷款公司在符合规定的前提下改制为村镇银行。2009年7月,银监会发布《关于做好新型农村金融机构2009-2011年总体工作安排有关事项的通知》,甚至从国家层面设定了小额贷款公司等机构的发展规模指标:在全国35个省区市(西藏除外)设立小额贷款公司106家、村镇银行1027家、农村资金互助社161家。同时,财政部还出台了《中央财政新型农村金融机构定向费用补贴资金管理办法》,为小额贷款公司、村镇银行、农村资金合作给予财政专项补贴。2012年5月,银监会出台了《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》,进一步降低了村镇银行经营的政策门槛,比如:民营企业获准参与村镇银行的发起设立与增资扩股,主发起行的最低持股比例也由之前的20%降为15%。国家支持性的政策推动了小额贷款公司、村镇银行等民间金融组织的制度化发展。到2012年底,全国运营的小额贷款公司机构数量达6000余家,从业人员超过7万余

人,实收资本约 5100 亿元,贷款余额近 6000 亿元(史建平,2013)。村镇银行也实现了较快成长。2007 年 3 月全国第一家村镇银行(四川仪陇惠民村镇银行)成立,到 2012 年末,全国村镇银行数量增加到 876 家,资产总额为 4347 亿元(比 2008 年增长了 27 倍),全国村镇银行本外币存款余额达 3025 亿元,各项贷款余额 2324 亿元,其中近七成的贷款都投向了农村。^①

二是在分权和顶层设计的思路下推动区域金融改革。2011 年民间借贷危机显现时,国家就开始高度关注民间金融改革的问题,希望寻找到可以实现“一石多鸟”目标的综合性金融改革方案,既能够化解愈演愈烈的民间借贷危机,又可以将民间金融制度化,解决中小企业和实体经济融资难问题。2011 年 10 月,温家宝亲赴温州等地深入考察民间借贷危机问题,并要求当地政府做好民间金融的治理。经过反复论证,《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》于 2012 年 3 月 28 日获得国家批准通过,由此,温州金融综合改革试点正式启动。从顶层设计上,国家为温州确定了包括规范发展民间融资、加快发展新型金融组织等 12 项综合金融改革任务。上述《方案》内容也充分表明,温州金融改革战略核心指向就是民间金融的良性治理及制度化发展。温州金融综合改革取得了一些进展。数据显示,2012 年末,温州开业运营 4 家民间借贷服务中心,借贷总成交额 4.2 亿元。开业 6 家民间资本管理公司,涉及资金 5.6 亿元。设立小额贷款公司 31 家,贷款余额 124.8 亿元。开业村镇银行 6 家,实现了县域范围内机构全覆盖等。^②温州的金融综合改革试验获批之后不久,《关于印发广东省建设珠江三角洲金融改革创新综合试验区总体方案的通知》(2012 年 6 月)和《福建省泉州市金融服务实体经济综合改革试验区总体方案》(2012 年 12 月)相继获得国家批准认可,也象征着以民间金融为重点的区域金融改革进一步深化拓展。内容上,广东和福建的金融改革也同样涉及了民间金融规范化和制度化发展等重要问题。比如,广东方案提出支持村镇银行、贷款公司等地方中小金融机构的发展,鼓励和引导民间资本进入金融服务领域;福建方案提出按照“疏堵结合、疏导为主”的原则,

^① 《中国金融年鉴》(2013) (<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2014010041?z=Z016>)。

^② 《中国金融年鉴》(2013) (<http://data.cnki.net/trade/Yearbook/Single/N2014010041?z=Z016>)。

规范发展民间融资。

(三)第三次增量式变革:鼓励和规范第三方支付等互联网金融发展

历史地看,互联网金融的兴起本质上也是国家所主导的银行业变革的一部分。受到国家关于银行业金融体系改革创新迫切性以及互联网金融创新意义等认知的影响,国家并没有将互联网金融作为银行业金融体系的“异端”或危险源而加以强制性的管制,而是有意识地建构起以鼓励和规范第三方支付等为重点的互联网金融发展战略,将其逐步纳入银行业持续制度变迁的轨道。

一是以塑造包容性的政策环境实施观望式治理。面对新生的互联网金融,国家高度重视总体政策环境的塑造,以此为互联网金融的发展提供一个合理的制度空间。从经验层面来看,受互联网金融本身复杂性的影响,出于保护金融创新的立场,国家对互联网金融的政策环境塑造呈现出较为明显的从“让子弹飞”(2013、2014年的观察性保护)到“靴子落地”(2015年最终形成明确规范政策)的观望式治理特征(梁波、王海英,2019)。2013年,以余额宝为代表的互联网金融产品的出现引起了国家及监管部门的关注。对于这种新的金融形式,国家并没有立即构建整体性的规范政策,而是在两年的时间中,更多地表现出了观望、鼓励和强调合理规范的策略。由此既为互联网金融的发展留下较适合的发展空间和政策环境,又为制定科学合理的互联网规范政策积累了经验依据。2013年4月,国务院部署针对金融领域首批19个重点课题的调查研究,其中就包括“互联网金融发展与监管”。这可以看作国家对互联网金融政策环境塑造的起步。2013年8月,国务院下发的《关于金融支持中小企业发展的实施意见》和《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》中正式提出“推动互联网金融创新,规范互联网金融服务”等观点。2013年11月,中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则从普惠金融和鼓励金融创新的角度,提出为互联网金融的发展提供有利的政策导向。2014年,虽然国内关于互联网金融的争论越来越激烈,但国家政策导向层面仍坚持鼓励和支持互联网金融合理发展。2014年3月,十二届全国人大政府工作报告提出要促进互联网金融健康发展。这表明国家进一步正式确认了鼓励和支持互联网金融健康规范发展的顶层政策原则。2014年4月,央行发布的《中国金融稳定报告2014》肯定了互联网金融的创

新意义,并提出了互联网金融规范发展应遵循的五大原则。这标志着国家对于互联网金融规范发展的政策思路与框架日渐成型。国家层面互联网金融整体政策的最终落地到2015年才真正取得实质性进展。2015年初,互联网金融被写入政府工作报告,其发展被称为“异军突起”。2015年7月,《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》从国家科技与产业革命的战略高度,对包括互联网金融在内的“互联网+”行动提出了明确的指导意见。2015年7月,央行等十部委正式下发《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》,标志着经过两年多的观望、调查、争论之后,国家关于鼓励和支持互联网金融健康规范发展的整体性政策框架最终重磅落地。《意见》从中国金融业变革的全局战略出发,对互联网金融发展提出了总体要求,其中就包括鼓励互联网金融创新发展和分类监管的内容。由此,互联网金融的发展具有了明确可遵循的系统完善的政策框架。

二是以第三方支付与P2P为代表的重点治理。为促进互联网金融的健康有序发展,作为一种增量变革形式,2013年以来,国家审慎地采取一系列具体措施,重点加强对第三方支付和P2P等互联网金融领域的规范治理。其中,在第三方支付方面,在既有规范政策框架基础之上,国家及监管部门实施了有针对性的风险规制和政策构建。2013年6月,央行出台《支付机构客户备付金存管办法》,从政策上明确支付机构客户备付金管理的原则、要求与措施,为促进支付行业健康发展提供了重要保证。2014年4月,央行、银监会联合下发《关于加强商业银行与第三方支付机构合作业务管理的通知》,围绕客户资金和银行账户安全等内容提出了20条具体要求。这份文件为防范和规避第三方支付的风险,尤其是保障用户资金权益提供了明确的政策依据。2015年7月,对于促进互联网金融规范发展最重要的政策文件《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》对第三方支付的治理给予了专门表述,比如:互联网支付应坚持服务电子商务发展和为社会提供小额、快捷、便民小微支付服务的宗旨,第三方支付机构应建立有效的风险隔离和客户权益保障机制,等等。2015年12月,央行在征求意见的基础上,正式发布关于第三方支付最全面系统的政策文件《非银行支付机构网络支付业务管理办法》,从客户管理、业务管理、风险管理与客户权益保护、法律责任等方面确定了关于第三方支付的40多项政策条款,为规范和促进第三方支付市场的发展提供了直接、明确和系统的政策框

架。关于 P2P 网络信贷,国家及监管部门重视对其进行合理规范。面对 P2P“野蛮生长”的风险,2013 年 7 月,央行曾召集 9 家 P2P 网络平台的代表在京召开专题座谈会,试图对该行业进行全面摸底。之后,监管部门多次就 P2P 的发展表达国家的立场和治理思路。比如,2014 年 4 月,银监会某负责人曾明确表达 P2P 发展的四点要求,即坚持平台的中介性质、平台本身不得提供担保、不搞资金池、不得非法吸收公众资金(苗燕,2014)。2015 年 7 月,央行等十部门发布的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》也以正式文件的形式明确国家对 P2P 的性质、运营规范、监管等提出了明确要求。至此,国内 P2P 的发展也获得了明确的政策标准。

五、研究结论

通过深入考察 1984—2015 年中国银行业的变迁,本文研究发现:中国银行业(从金融形态上看)经历了从国有专业银行分割垄断到多元银行体系、民间金融再度兴起及制度化发展、互联网金融异军突起三个阶段的重要变迁。这一变迁背后隐含着共通性和一致性的历史制度逻辑:中国银行业的变迁本质上是国家在特定的战略认知作用下,所主导(引导)的增量式变革的产物。

具体而言,1984—2007 年,受银行业应“服务国企改革”和“把银行真正办成银行”双重战略认知的影响,国家通过发展股份制银行等金融力量和引入境外战略投资者的战略,推动了中国银行业从分割垄断到多元体系的转变。2008—2012 年,受银行业“服务三农及实体经济”与民间金融治理“宜疏不宜堵”的战略认知影响,国家则通过发展村镇银行等新型民间金融组织和以温州为代表的区域金融改革的战略,将民间金融的发展纳入银行业变革的制度化轨道。2013—2015 年,受“传统银行业弊端重重”和互联网金融有利于金融创新的战略认知影响,国家建构起鼓励和规范第三方支付、P2P 等为重点的互联网金融发展战略,推动了互联网金融的发展。通过三阶段的增量式变革,国家在不彻底改变银行业既有利益和权力格局的条件下,培育和支持体系外金融力量的发展,一定程度上“倒逼”银行业金融体系的变革,不断提升银行业的市场竞争能力与金融服务效率。在特定意义上,本文通过对

多阶段银行业变迁及其制度逻辑的考察与分析,为理解中国银行业的发展变迁提供了一种具有洞察力的历史制度范式的分析框架和解释路径。

参考文献:

- 蔡颖,2011,《央行:鼓励民间借贷阳光化运作》,《经济参考报》11月11日。
- 邓小平,1994,《关于经济工作的几点意见》,《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社。
- 高柏,2008,《中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派》,《社会学研究》第4期。
- 何俊志,2002,《结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式》,《国外社会科学》第5期。
- 黄桂田、何石军,2011,《结构扭曲与中国货币之谜——基于转型经济金融抑制的视角》,《金融研究》第7期。
- 坎贝尔,约翰·L. J. 罗杰斯·霍林斯沃思、利昂·N. 林德伯格编,2009,《美国经济治理》,董运生、王岩译,上海:上海人民出版社。
- 李金磊,2012,《银监会副主席:银行需创新做好服务而非多赚钱》,11月29日(<http://www.chinanews.com/fortune/2012/11-29/4369976.shtml>)。
- 李克强,2014,《关于深化经济体制改革的若干问题》,《求是》第9期。
- 李志辉,2008,《中国银行业的发展与变迁》,上海:上海人民出版社。
- 李绍环,2013,《关于地方政府民间金融改革热的反思》,《农业经济》第7期。
- 廖天虎,2017,《论我国民间金融监管制度的演变——基于新中国成立后的相关制度变迁的分析》,《经济社会体制比较》第1期。
- 梁波、王海英,2019,《“均衡型”国家与“包容性”产业治理:中国互联网金融兴起的制度逻辑》,《山东社会科学》第3期。
- 刘恒怡,2014,《民间金融发展中存在的问题及对策》,《宏观经济管理》第2期。
- 刘鸿儒,2009,《回顾我国金融体制改革的历程》,《百年潮》第5期。
- 刘诗平,2009,《三十而立:1978—2008 中国银行业改革开放历程》,北京:经济科学出版社。
- 刘伟、黄桂田,2002,《中国银行业改革的侧重点:产权结构还是市场结构》,《经济研究》第8期。
- 马奇,詹姆斯 C.、约翰·P. 奥尔森,2011,《重新发现制度:政治的组织基础》,张伟译,北京:生活·读书·新知三联书店,2011。
- 马蔚华,2008,《深入推进中国银行业改革发展》,11月12日(www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/20090520489FD3C6F1BED179FF59C6C216218A00.html)。
- 苗燕,2014,《银监会:P2P网贷平台须守四道底线》,《上海证券报》4月22日。
- 潘英丽,2013,《论金融抑制与金融转型》,《探索与争鸣》第2期。
- 蒲祖河、杨志敏,2003,《民间金融的制度性变迁与创新研究——对温州个案的实证分析》,《温州大学学报》第2期。
- 桑德斯,伊丽莎白,2017,《历史制度主义:分析框架、三种变体与动力机制》,张贤明编译,《学习与探索》第1期。
- 史建平,2013,《在规范中继续成长:小额贷款公司发展报告》,《科学决策》第11期。

- 宋士云,2008,《中国银行业市场化改革的历史考察:1979-2006年》,《中国经济史研究》第4期。
- 唐双宁,2004,《中国银行业及其监管的改革与发展》,《财经问题研究》第11期。
- 王国刚,2019,《中国银行业70年:简要历程、主要特点和历史经验》,《管理世界》第7期。
- 王宇,2014,《互联网金融不宜管得过多过死》,3月25日(<http://finance.china.com.cn/roll/20140325/2283271.shtml>)。
- 王兆星,2010,《中国银行业对外开放的演进》,《中国金融》第19-20期。
- 吴晓求,2015,《互联网金融:成长的逻辑》,《财贸经济》第2期。
- 严佳佳,2005,《股份制银行的工农中建化——从国家和国有银行改革的角度出发》,《经济问题》第6期。
- 杨瑞龙,1994,《论我国制度变迁方式与制度选择目标的冲突及其协调》,《经济研究》第5期。
- 姚耀军,2012,《温州民间金融危局:根源与出路》,《新金融》第1期。
- 于良春、鞠源,1999,《垄断与竞争:中国银行业的改革和发展》,《经济研究》第8期。
- 张涛,2016,《我国互联网金融的发展与监管》,《武汉金融》第1期。
- 卓尚进,2012,《银行业服务实体经济重任在肩》,《金融时报》2月6日。
- Hall, P. & R. Taylor 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(5).
- Mckinnon, Ronald 1973, *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Peters, G., J. Perre & D. King 2005, "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism." *The Journal of Politics* 67(4).
- Pierson, P. & T. Skocpol 2002, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," In I. Katznelson & H. V. Milner(eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: W. W. Norton.
- Schmidt, Vivien 2008, "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11(1).
- Shaw, Edward 1973, *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Skocpol, Theda 1985, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen 1999, "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2(1).

作者单位:南昌大学公共管理学院
责任编辑:刘保中