

论地方政府金融管理职能定位的转换

刘志伟

(西南政法大学 金融创新与法制研究中心, 重庆 401120)

摘要:中国地方政府的发展型特征,决定其为发展而获取金融资源的职能与为保障地方或区域金融安全而应承担的金融监管、金融调控等职能存在冲突。除扮演了融资者、调控者、监管者等角色外,部分地方政府“金融办”还在履行地方性国有金融资产“出资人”与地方性国有金融资产出资人“监管者”的职能,此局导致“金融办”成为不同角色之多元利益、多元价值倾向的矛盾集合体,继而影响到“金融办”所承担金融调控、金融监管以及地方性国有金融资产管理等各项职能行使的效果,并与制度设计初衷相背离。全面提升金融管理绩效的现实诉求,决定了应对地方政府“金融办”所承担金融管理职能之目标定位进行功能性转换,即对地方政府“金融办”的金融调控、金融监管以及地方性国有金融资产管理等职能进行功能性调整或适当分离。

关键词: 地方政府; 职能定位; 金融发展; 金融管理; 国有资产管理

中图分类号: DF438

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2020)03-0124-11

中国地方政府为发展而获取金融资源的职能与为保障地方或区域金融安全而应承担的金融监管、金融调控等管理职能存在冲突。地方政府金融管理之职能定位亟需转换,重点是要重新厘定政府干预与市场调节各自边界的合理所在,即在金融资源市场化配置的基础上,结合金融行业属性来确定政府金融监管的力度与限度。中国中央政治与财政双重激励约束,地方政府经济职能的行使始终以经济增长为核心,并且极易将地方政府应承担的公共产品或服务供给职能置于次要位置。金融领域,地方政府重在金融资源进行控制或发展,而对金融秩序、金融安全的维护则缺乏应有的关注,导致为发展而进行“融资”的职能与为保障金融安全而应承担的“监管”“调控”等职能产生冲突。地方政府同时承担为辖区经济发展而融资的职能与为维护金融安全、金融稳定或区域性金融风险防控而承担的金融监管、调控职能,容易导致地方政府及其所属金融管理职能部门利益导向、角色定位的差异与冲突,继而影响地方政府金融管理的实际效果^[1]。地方政府对辖区经济金融发展的过度关注也会导致中央宏观金融调控效果的减损。

一、中国地方政府在参与金融管理实践中的职能定位

中国地方政府金融管理的职能定位远非限于纯粹性的单一风险监管范畴,其不仅兼监管职能和发展职能于一身,而且还担负了部分本应由财政承担的职能,即地方政府参与金融管理的职能集中体现在监管、发展和财政(包括国有金融资产管理等)三个层面的内容^[2]。其中,服务于辖区经济增长、地方性金融资源控制和实现财政职能的金融替代是地方政府参与金融管理的终极旨趣,而原本应占据主导地位的金融监管职能则成为了服务于地方辖区经济增长和实现金融资源控制、财政职能金融替代的政策性工具。中国地方政府金融管理职能定位的实践选择与目标确立,主要受中国发展型政府的模式选择、中央与地方政府金融权责划分、金融行业发展程度以及与之相关的金融管理权、财政与政治的双重激励等现实因素或制度的约束。

(一)中国地方政府金融管理职能定位的实践表达

地方政府参与金融管理本身应该是地方政府经济职能行使的典型表现,规划地方金融发展、协调金融服务于经济增长也属于地方政府经济职能的重要组成部分。本应处于平等地位的各项经济职能却发生了微妙的变化,地方政府参与金融管理的职能已然成为政府其他经济职能目标实现的政策性工具。地方政府的金融管理职能应涵括:贯彻执行国家的金融法律、政策,积极制定地方金融监管规则;依法对地方金融组织

收稿日期: 2018-08-08

基金项目: 国家社科基金青年项目“地方金融监管体系的法治化构建研究”(19CFX076);西南政法大学“十九大”专项项目“地方金融监管法治研究”(2017XZZXQN-02);国家社科基金一般项目“互联网背景下中国普惠金融实现的法律机制研究”(17BFX095)

作者简介: 刘志伟(1986—),男,法学博士,讲师,E-mail: liuzhiwei0000@sina.com

或交易所的市场准入、运营、退出进行监管;对地方金融从业人员进行任职资格认定和考核;对地方金融组织或市场的风险进行预测、评估和进行风险责任处置,等等。目前地方政府参与金融管理的职能已经成为服务地方辖区经济增长、实现金融资源控制、财政职能金融替代的政策性工具,在实践中具体体现在地方政府“金融办”或“金融局”多元化职能的安排。

通过对中国除港、澳、台外的31个省级政府“金融办”或“金融局”“三定方案”所规定的职能进行梳理,发现各省级政府“金融办”或“金融局”的职能几乎大同小异,主要涵括协调、服务、规划(引导)与监管四项职能,当然各地“金融办”或“金融局”职能的侧重点会有所差异。然而,不无差异的是,职能安排背后所暗含的即是“金融办”或“金融局”创新设置的真实意图与目的所在——为地方辖区经济发展获取金融资源。服务、规划职能主要是为辖区营造良好的金融发展环境,根据当地经济发展的战略定位、发展目标和主要任务制定发展规划并组织实施;协调职能主要是完成与中央驻辖区内金融监管部门、驻辖区内各类金融机构的有效协调;监管职能则是主要对小额贷款公司、融资担保公司以及区域性股权交易所等地方性金融组织或业态进行监管,避免区域性金融风险的发生与传导^[3]。

通过对温州、重庆、苏州、滨州、资阳等地“金融办”或“金管局”进行调研,并结合其“三定方案”有关职能的安排发现,依其设置目的基本可将“金融办”或“金融局”划分为监督管理型、协调服务型和资本集聚型三种类型。各个“金融办”或“金管局”自身所承担的功能与设置目的,主要与其所在地域的经济水平、资本要素供给以及金融资源丰富度等紧密相关。其中,监督管理型“金融办”或“金融局”的典型代表即是北京、上海、广州、深圳等经济发达地区的一线城市,金融资源丰富,“金融办”或“金管局”的职能主要是为了维护辖区金融稳定和防范区域性金融风险;协调服务型“金融办”或“金融局”则主要以温州、鄂尔多斯等地方金融风险爆发地为代表,“主要是解决与中央驻辖区内金融监管部门、驻辖区内各类金融机构进行协调配合问题,以降低金融风险的破坏力和对风险传导因素进行有效阻断;资本集聚型“金融办”或“金融局”主要以中西部金融资源供给不足的省、市、自治区为代表,主要功能是为地方政府、地方企业及其他市场主体的投融资提供服务。三种类型的划分不是绝对的,彼此之间会随着经济社会环境的变换而相互转化。

与中央对地方性金融组织或业态进行监管的目的相比,在各省、市、自治区“金融办”或“金融局”中,只有北京、上海等少数金融资源丰富地区的“金融办”或“金管局”是以维护当地金融稳定和防范区域性金融风险为主要目的,其他大部分地区的“金融办”或“金融局”则主要是为地方投融资提供服务,甚至是直接干预地方性金融资源的配置。在不少省、市、自治区均存在,地方政府通过本地融资平台以股权控制方式直接进入金融行业,或者在以GDP为中心和政治晋升锦标赛的作用下,为扶持本地金融组织或业态的发展而降低金融监管标准。更为严重的是,有些“地方政府一方面对辖区内金融机构实施政治影响,诱导金融行为决策;另一方面直接设立地方性金融机构,并成立专门管理地方金融事务的专门机构,以掌控金融资源。”^[4]究其根本在于地方政府金融管理部门为了满足辖区经济发展对金融资源的诉求,而对中央紧缩性的货币政策进行规避,对中央宽松性的货币政策进行“放大”执行;甚至有些地方政府金融监管机构在未获得法律授权的情形下批准设立了诸多从事金融业务活动的金融组织或场所,或者是对扰乱金融市场秩序的本地金融组织视而不见、听之任之,这些行为均会在宏观或微观层面影响到中央货币政策的实施效果,对整个金融市场的稳定产生冲击^[5]。无论何种类型的“金融办”或“金融局”,都或多或少扮演着对地方性金融组织或业态进行监管的角色,并为地方性金融组织的健康发展和非法金融业务活动的防范处置起到一定的积极作用。地方政府“金融办”或“金融局”的服务职能、协调职能、规划(引导)职能属于“金融办”或“金融局”的固有职能,而监管职能是随着地方性金融组织或业态发展及其风险暴露而被新赋予的职能^[6]。尽管地方政府“金融办”或“金融局”的监管职能在逐步扩充,但地方政府金融监管权在实践中经常沦为地方政府要求地方性金融组织提供金融服务或掩饰非法干涉金融市场行为的政策性工具。

(二)影响地方政府金融管理职能定位选择的因素

中国政府经历了从指令型到发展型,再到监管型政府的转变,当下正处于从发展型政府向监管型政府的转变过程中^[7]。政府经济管理职能的行使也从传统的直接控制向间接管理、从单纯的行政命令向兼顾经济与法律手段、从政企不分向政企分离转变等等。在政府经济职能转变过程中,作为政府经济管理职能重要

①政府金融管理职能的定位与转换始终是在政府统制与市场调节中间左右摇摆,并且金融管理职能所处的位置直接决定了政府所属的经验类型,究竟是属于自由放任型政府、积极型政府、发展型政府、指令型政府、监管型政府,抑或是其他类型。

子集的金融管理职能也正在发生深刻的转变,在整体层面体现为一般意义上的金融管理逐步向风险性金融监管转变,而在具体层面则体现为金融管理职能的细分——宏观性金融调控、微观性金融监管和国有金融资产管理职能的分离。事实上,政府金融管理职能的转变,并不在于政府是否有必要介入到金融市场管理之中,关键是政府以何种方式介入以及出于何种目的介入金融市场,究竟是为了维护国家金融安全、促进金融发展,还是维护金融消费者(包括存款人、投资者、投保人等等)的合法权益,抑或是其他。政府金融管理职能的转变还会受经济发展程度、国家权力结构、经济体制选择、社会发展与公共需求、意识形态等多重因素的影响^⑧。

单一制的国家结构、计划性的经济体制决定了改革开放之前中央集中性金融监管,即金融管理的集权特性。改革之后,中央与地方政府间的分权改革、从计划经济向市场经济的转型,地方政府开始参与到金融行业的管理中来,但随着以“一行三会”(现已调整为“一行两会”)^①为核心的中央垂直性金融监管体制的逐步构建,地方政府也逐渐被排斥于金融监管权享有者的范围之外。中央政府及所属金融监管部门基本上将对整个金融行业进行监管的权力置于自己的垄断性控制之下,此时的地方政府仅仅是负责履行或者是承担地方性国有金融资产的出资人职能、对地方性国有金融资产及其出资代表人进行监督的职能,同时也负有协助与配合“一行两会”履行金融监管的职能。此外,地方政府还承担着为辖区经济发展积极寻找或获取金融资源、防范处置辖区内金融风险的职责。地方政府也借助与金融事务相关的经济管理职能,以“隐形”方式对辖区内地方性金融组织或业态行使非正式意义金融监管的职能。

随着“央地”金融监管权力结构关系的调整,国务院及以“一行两会”为核心的中央部门通过行政授权或委托的方式将部分地方性金融组织或业态的监管权力交由地方政府指定的与金融监管相关的职能部门或地方政府设置的对口的职能部门行使,地方政府通过自我赋权的方式来行使部分地方性金融组织或业态的监管职能^⑨,这些都有违与金融监管相关组织法或管理法的规定。地方政府并不享有法定的金融监管权力,其所享有的只是事实性的金融监管权或者与金融事务相关的一般性经济管理职能。在中央政治与财政的双重激励约束下,因过于追求GDP增长所形成的地方政府“公司化”倾向尚未得到重视,但此举极易或者已经导致实践中地方政府金融管理职能的行使存在明显的越位、错位和缺位问题^⑩,并且也在微观层面影响到金融资源配置的使用率或者是对区域性金融稳定的维护形成威胁。有必要且必须实现中国地方政府所承担的包括金融监管职能在内的金融管理职能的重新定位与转变。

中国地方政府金融管理职能需要重新定位与转变,在很大程度上讲已然不是一个纯粹意义上的理论认知问题,当下最为重要的是地方政府及其官员的主观偏好、行为选择以及管理措施采取的实践问题^⑪,而这主要受中央与地方政府金融职权划分、金融发展程度以及与之相关的经济发展或管理权力、财政与政治的双重激励等现实因素或制度的约束。改革初期,地方政府金融管理职能的定位在于对辖区内国有专业银行分支机构的干涉性控制、积极支持或引导地方性金融组织或业态的发展,而这都归结于地方政府推动经济发展的主观偏好,而其背后又是财政剩余索取权获得与中央控制下的政治激励在发挥关键作用。值得注意的是,中央与地方间“政治集权—经济分权”这一基本权力结构在尚未发生实质变动的情形下,财政与金融这两项重要经济制度的调整则使得地方政府的行为模式发生了变动,具体即是“分税制”改革导致地方政府财权收缩而事权却在扩大,这加剧了地方政府财政收支的不平衡;同时为了强化对宏观经济秩序的调控,防止金融风险的集聚以及维护金融秩序的稳定,中央政府将包括金融监管权在内的金融权力予以收紧,最为明显的就是20世纪90年代国有金融机构人事、组织管理权力上收和以原“一行三会”为核心的中央垂直金融监管体制的确立。质言之,尽管财政与金融权力的中央集中可以减少地方政府对中央宏观经济调控形成直接冲击与挑战,但在“政治集权—经济分权”这一基本权力结构尚未发生改变的情况下,地方政府间以经济增长为中心的竞争和对金融资本进行攫取的动力则没有发生实质性改变,此时单纯地对财政与金融这两项重要经济制度进行调整必然会将地方政府获取经济发展资金的视角引向金融或者其他领域^⑫。

中央财政与金融权力的上收使地方政府对金融资源控制的重心放置在正规金融以外之地方性金融组织或业态的发展,以及隶属于地方政府的金融管理服务机构的创新性设置上。其中,较之于既往地方政府金融管理职能的行使,最大的转变则是隶属于地方政府金融服务管理机构的创新性设置。中国各级地方政府都普遍设置了隶属于政府或政府办公室的金融管理服务机构——金融服务办公室或金融工作办公室,并由其负责地方政府主要金融管理职能的行使,为地方政府所属的商务局、财政局、中小企业局以及经信局等职能部门也在

①2018年《深化党和国家机构改革方案》《国务院机构改革方案》明确,将已经运行15年的“一行三会”向“一行两会”金融监管体制转变。

承担部分地方金融监管职能。值得注意的是,随着金融监管纵向分权改革举措的推进与实施,地方政府将享有法定性的金融发展、金融监管、地方性国有金融资产管理、一定程度的金融调控等职能。如欲实现上述各项金融管理职能的有效行使,必须实现地方政府金融监管,更准确地说是地方政府金融管理职能的重新定位与转变,促使地方政府从“公司化”的发展型政府向监管型政府转变。见之于中央与地方金融监管分权,即体现为在中央金融监管、金融调控与国有金融资产管理职能已经基本厘清的情形下,地方政府金融管理职能的转变便成为整个国家金融管理职能调整或转变真正落到实处的关键步骤,并且其转变是否到位在一个侧面直接体现着政府金融管理职能转变的终极效果或者是否真正到位^[13]。随着金融监管权在中央与地方间的重新配置与调整,地方政府金融管理职能必须予以重新定位与转变,重要的是完成政府介入金融行业发展与金融市场自我调节之边界的有效厘定。具体即是将地方政府金融监管职能与地方性国有金融资产出资人职能、地方性国有金融资产或出资代表人监督职能以及一定范围内金融调控职能的有效区分,并进行科学合理的分配。

二、地方政府金融管理职能与“为发展而融资”职能的廓清

政府金融管理职能作为政府经济管理职能的下位概念,主要涵括宏观性金融调控、微观性金融监管两个方面的内容。处于经济转轨期的中国,政府要履行金融发展规划、金融制度创新、金融市场培育、金融产业政策和金融发展战略制定,以及国有金融资产或企业管理等金融管理职能。经典性宏观金融调控政策的实现主要是通过货币、信贷、利率、汇率以及外汇储备等宏观调控职能的行使来完成,但与货币、利率、汇率等紧密相关的宏观性金融管理职能攸关到国家货币主权的独立性、统一性,甚至还直接关系到整个国家金融、经济乃至政治上的安全与否^[14],因而与货币、利率、汇率等金融宏观调控有关的金融管理职能,尤其是宏观性金融调控的决策职能应属于中央政府的专有职能。值得注意的是,中国语境下的宏观性金融调控还涵括了国家金融行业发展战略的编制、金融产业和竞争政策的制定以及金融发展的市场化培植等内容,并且地方政府在地方性或区域性金融资源开发、金融行业发展与政策制定等方面也扮演了至关重要的角色,因而金融监管职能与包括金融行业发展战略的编制、金融产业和竞争政策的制定、金融发展的市场化培植以及国有金融资产或企业管理等在内的金融管理职能可以在中央与地方政府之间进行重新配置。其中,要重点性的对政府介入金融行业发展与金融市场自我调节之边界予以有效厘清,以防止地方政府在行使金融管理职能时过度介入市场,继而避免地方政府的微观性金融监管职能与包括金融行业发展战略编制、金融产业和竞争政策制定、金融发展的市场化培植以及国有金融资产或企业管理等在内的金融管理职能,地方政府整体性金融管理职能与地方政府“为发展而融资”职能间冲突的发生。

(一) 地方政府宏观性金融调控与为辖区发展融资职能

宏观调控是国家对经济进行干预或调节的一种方式,但中国语境下的宏观调控与西方经济学所言的宏观调控存在明显的差异,更准确的说,经典经济学并没有宏观调控这一概念,其使用的是“宏观经济政策”这一称谓。中国语境之下的宏观调控之本质已对经典“宏观经济政策”给予了理论与实践上的超越或发展,而这具体体现为从单纯的总量调控向兼顾调结构转变,同时也已经不是“宏观经济政策”所包含的单纯性财政政策和货币政策两种具体的调控方式,其还“通过明确的发展战略、规划及宏观经济政策(产业政策)来引导经济发展”^[15]。转换到金融领域即体现为制定金融发展战略,奉行宏观金融政策,并负责制定与实施政府主导的金融产业政策。于中央与地方政府的关系而言,中央政府既要负责与货币有关的所有宏观调整职责,又要制定整个国家的金融发展战略、金融产业政策,以逐步推进国家金融行业从金融抑制向金融自由化转变,此时地方政府则是在中央宏观金融调控的框架下,主要负责与货币有关的宏观金融政策的执行,以及制定与实施辖区金融行业发展战略的编制、金融产业和竞争政策的制定,以促进地方性金融组织或业态自身的有序发展和保证金融借助自身的发展来服务于辖区实体经济发展。地方政府需要承担除货币、利率、汇率等金融宏观调控政策制定或决策之外的宏观性金融调控职能,即部分宏观性金融调控职能的具体落实职能。

中央以“财政分权”为突破口的包括财税、金融、外贸等领域在内的系列性“放权让利”改革使地方政府逐步实现了从无独立自主利益向具有独立自主利益个体的转变^[16],此举为地方政府促进经济发展提供了必要的动力和手段,但这也为地方政府在促进经济发展和自我利益实现的过程中与中央或者是其他地方政府产生利益上的冲突提供了可能并且已变为现实。在金融调控的具体实践与落实中,地方政府宏观性金融调控职能的行使,虽在一定层面上促进了金融抑制向金融自由的深化发展,但其更大程度上是为了实现为地

区经济发展融资的目标,并且地方政府或明确包含或实际承担了为地方经济发展融资的职能^{[17]42}。质言之,地方政府通过地方性金融组织或业态发展战略、规划以及政策的制定与实施来为地方政府或辖区企业融资的目的,已经背离了政府公共管理者的角色,俨然成为地方性金融组织或业态发展的直接参与者,而这具体表现为地方政府直接参与地方性重大项目融资方案制定,对辖区内金融组织的信贷决策或经营行为采取行政性干预、控制、考核、劝诱措施,以及自主建立地方政府融资平台等等。

执行方面,地方政府对国家宏观性的金融调控政策采用或合作或博弈的执行策略。当国家采取宽松性的货币政策或金融发展战略时,地方政府会积极响应国家的宏观性金融调控政策;而中央政府采取紧缩性的货币政策或金融行业发展政策时,地方政府则对国家整体性的宏观性金融调控政策进行规避或扭曲执行,即对国家的宏观性金融调控政策进行“选择性执行”。地方政府对国家宏观性金融调控政策无论是采用合作还是博弈的执行策略,这都会对国家宏观性的金融调控政策造成效果性减损,宽松性金融调控执行策略使得中央与地方利益具有同向特性,此时地方政府为了促使横向层面的自我利益最大化,习惯性地超越国家宏观金融政策的限度“加足马力”发展,产生“顺周期”的问题;紧缩性的金融调控政策则因为与地方政府的(短期)利益发生错位,此时地方政府则对国家金融宏观调控政策进行规避或者抵制,继而使国家宏观金融政策在地方的执行受挫,产生金融调控“逆周期”的问题。

经济领域的行政性分权改革给予地方政府较大的自主权,外加财政与政治的双重激励,地方政府成为了经济快速发展的强大动力或者是直接行动力量^[18]。一国经济的快速发展势必要依赖于作为现代市场经济核心的金融,因而发展型地方政府会积极参与到地方性金融组织或业态的发展中,并对其进行直接或间接的管理控制。其中,地方政府行使宏观金融调控职能的权力则成了其为地方辖区经济发展获取资金来源,抑或是介入地方性金融组织或业态发展的重要方式或手段。质言之,地方政府享有从经济管理权引申出来的地方金融规划、协调、服务、引导等宏观性金融调控职能,并且运用其享有的宏观性金融调控职能来为辖区经济发展进行融资。事实上,地方政府通过宏观调控职能的行使来为辖区经济发展攫取资金的行为,已然违背了政府介入金融发展和培育市场的目的。地方政府既扮演地方金融行业发展规划者、金融生态环境建设者等公共管理的角色,同时还经常性地参与到金融行业的运营之中,成为了地方性组织或业态发展的参与者,形成了“自我裁判”的角色冲突。因此,为保证地方性金融组织或业态的有序发展,地方政府必须从金融市场的直接参与者向金融市场发展的公共服务提供者转变,从为辖区经济发展攫取金融资源向纯粹的规划、服务、协调转变——保证金融资源配置的市场化主导,不对金融资源的具体投向、流向进行直接干预或控制,重点是间接地引导地方性金融组织或业态发展、打造地方性金融组织或业态发展的良好生态和强化社会征信体系建设,整体上为地方性金融组织或业态自身的发展和地方性金融组织或业态服务于辖区实体经济发展提供良好的经济社会环境^[19]。

(二)地方政府微观性金融监管与为辖区发展融资职能

在地方政府微观性金融监管职能的分配与行使中,微观层面的风险性金融监管并没有与一般意义的宏观性金融管理进行严格而有效的区分。具体来讲,相对于微观性金融监管,宏观性金融管理并不单纯以风险性金融监管为唯一内容,除此之外,其还包括金融组织或业态的规划与发展、金融风险的防控与处置或者是金融稳定的整体性维护、金融发展或监管事务的协调与合作以及以组织或人事管理权为核心的金融机构管理等等,所以与金融相关的所有政府管理职能均可称之为宏观性的金融管理职能^[20],并且很大程度上与政府的宏观性金融调控职能存在交叉重合。宏观金融管理与宏观性金融调控存在一定差异,宏观性金融调控实乃宏观金融管理的下位概念或者子概念,而属于宏观金融管理内容子集的区域性金融风险处置并不属于宏观性金融调控内容的一部分。总之,宏观性金融管理包含了宏观性金融调控、微观性金融监管、国有金融资产管理以及金融风险的防范与处置等内容。通常来讲,微观层面的风险性金融监管职能的内涵与外延仅涵括金融组织或业态的市场准入、日常运营以及市场退出监管这三个方面,目的是为了对金融市场安全、金融市场竞争以及金融消费者利益给予恰当程度的维护。

以“一行三会”为核心中央金融监管机构对金融监管权的垄断性控制决定了地方政府金融监管职能享有与行使的法律依据缺失,但地方政府金融管理职能正在随着地方性金融组织或业态的发展而从单纯的宏观性金融调控职能向兼具微观性金融监管职能转换,并且实践中地方政府也在事实层面已开始履行部分地方性金融组织或业态的监管职能^[21]。值得注意的是,金融监管职能在“央地”政府及其所属各职能部门间的结构性、功能性配置与行使中,不仅地方政府及所属职能部门的金融监管职能与地方政府所承担或行使的

金融调控职能没有进行严格而有效的区分,而且地方政府的金融调控职能与金融监管职能一道成为了地方政府为辖区经济发展获取资金的手段。具体来讲,地方政府享有从一般性经济管理权引申出来的地方性金融组织或业态发展规划、协调、服务、引导等宏观性调控职能,并且运用已经享有的宏观性金融调控职能来为辖区经济发展进行融资。值得注意的是,独具特色的中国宏观性金融调控与地方性金融组织或业态的发展存在直接关联,并且本质上是為了推动地方性金融组织或业态的市场化发展,但地方政府所享有的宏观性金融调控职能已在一定程度上异化为为地方或辖区经济发展融资,此举不仅没有起到培育地方性金融组织或业态市场化发展的目的,而且还直接会对地方性金融组织或业态的市场化发展造成扭曲。在发展型地方政府的语境之下,地方政府宏观性金融调控职能已异化为攫取经济发展资金的工具,如果此时推动中央与地方政府间的金融监管分权,这将导致地方政府宏观性金融调控、微观性金融监管与为发展而融资的职能混为一体,并且将进一步引发地方政府各项金融管理职能行使的冲突、不协调及行使效果的减损。

从中央向地方政府分权或放权的角度来看,中央向地方政府下放地方性金融组织或业态监管权的初衷之一,即是为规范地方政府为辖区经济发展而融资的经济行为,力图避免出现地方性金融组织或业态遭受地方政府压迫的问题,而这又具体体现为将市场化的竞争机制引入地方政府间的竞争序列之中,让各个地方政府就金融监管展开良性竞争,以为区域性或地方性金融组织或业态的发展营造良好的市场、制度等金融生态环境;同时,让各个地方政府根据自有特点在不同省、市、自治区之间展开差异化的竞争策略,促使不同区域同级政府间各自优势策略的形成与实践。其中,预期目标实现之手段即是让地方性金融组织或业态具备采用“用脚投票”的策略来监督或促使地方政府有效行使地方性金融组织或业态监管权的能力。中央又对地方政府间的无序竞争或“超底竞争”存在隐忧。中央担心地方政府为留住本辖区金融资源,并争夺其他区域的金融资源,而在地方性金融组织或业态的监管中人为地降低地方性金融组织或业态的监管标准,继而影响到地方辖区金融秩序的稳定和为区域性金融风险的爆发埋下隐患。在实践中,地方政府不仅没有利用金融监管权来营造良好的金融生态环境,反而还利用其所享有的金融监管权来诱使或压迫辖区内地方性金融组织或业态为政府、政府融资平台或辖区企业提供金融服务或者是发展资金。因而,让地方政府参与到金融监管中来,并保证金融监管分权配置的合理有效必须以地方政府经济职能的根本性调整与转变为前提,禁止地方政府随意或者是违法违规干涉金融资源的投向、流向,让地方性或区域性金融资源以最合理有效的方式得以利用或者是市场化的方式予以有效配置^[2]。同时,积极促进地方政府从地方经济发展的主导者向地方经济发展的公共产品或服务提供者转变,从直接参与地方经济金融发展向为经济金融发展提供良好的生态环境转变,让地方政府成为地方性金融市场规则的制定者、秩序的维护者,而不是地方性金融市场活动的直接参与者。

在中国语境之下,地方政府的宏观性金融调控职能更大程度上是为地方性金融组织或业态的发展提供科学合理的发展战略、规划以及产业政策,以促进地方性金融市场的培育与地方性金融组织或业态的深化发展,即地方政府宏观性金融调控职能行使的本质是主导地方性金融组织或业态的合理有序发展。在中央与地方金融监管分权的背景之下,地方政府从单纯的宏观性调控职能向兼具微观性地方金融监管两项职能转变,此时地方政府便同时要承担两项金融管理职能^[3],一方面是地方性金融组织或业态发展的推动者,旨在促进地方性金融组织或业态的做大做强,另一方面是地方性金融组织或业态的监管者,旨在维护地方性金融组织或业态的稳定有序,目标的相异性与职能配置的合一将导致地方政府行为角色的矛盾或冲突,继而会影响到宏观性金融调控职能与微观性金融监管职能的具体实施效果。是故,地方政府宏观性金融调控职能与微观性金融监管职能应由不同的地方政府职能部门或直属机构予以承担,同时出于“调控中立”和“监管独立”的要求,还要求地方政府宏观性金融调控职能与微观性金融监管职能行使部门保持必要的独立与协调。

(三) 地方政府国有金融资产管理与为辖区发展融资职能

地方政府代表国家行使国有金融资产的管理职能,其中包括国有金融资产出资代表人职能和国有金融资产出资代表人监管职能,既有的与国有资产管理相关法律法规并“没有对国有金融资本的出资人以及监管问题等做出直接回应”^[4],并且存在地方性国有金融资产出资人或出资代表人与对地方性国有金融资产出资代表人进行监督职能的合一。在地方性金融国有资产的管理实践中,不同省份、地市或区县的地方性国有金融资产监督管理分别由不同的政府职能部门进行承担,即使是在同一省份、地市或区县也存在不同的地方性国有金融资产监督管理部门,这些部门主要包括财政部门、地方性金融组织或业态的管理服务部门、地方

性国有金融资产管理等部门等^[25]。譬如,北京、江苏、浙江、山东、江西等省份将地方性国有金融资产出资代表人职能赋予地方“国资委”,广东、福建等省将地方性国有金融资产出资代表人职能赋予地方财政部门,而上海市、成都市则曾将地方性国有金融资产出资代表人职能赋予地方政府创新性设置的“金融办”^[26],并且各地方性金融国有资产出资代表人同时也是地方性国有金融资产出资代表人的监管者,此举实然有违政企分离、政资分离的市场化原则。

地方性国有金融资产出资代表人职能更大程度上体现的是私权主体属性,地方性国有金融资产出资代表人仅属于私法上的市场主体,应当与民间投资主体具有同等的法律权利、法律地位,并且都是以实现自身利益最大化为核心目标^[27],而不能因为属于政府出资而比民间投资主体高出一等或者占据市场优势地位。事实上,地方性国有金融资产经常借助其是政府出资而享有优胜地位,抑或是过多地遭受政府干预而导致金融资源配置并非以利润最大化为根本旨趣。另外,地方性国有金融资产的出资代表人还经常借助信息不对称而在实践中采取机会主义行为来侵吞国有金融资产或损害国家利益,为此有必要对地方性国有金融资产出资代表人进行必要的监督管理。对地方性国有金融资产出资代表人进行监督管理的职能更大程度上体现的是公共行政权力属性,以防止出资代表人对国有金融资产造成侵损或剥夺,最终实现地方性国有金融资产的保值增值。如果将地方性国有金融资产出资代表人及其监管职能分配给同一主体,这将导致出资代表人职能与对地方性国有金融资产进行监督管理职能的合一,形成地方性国有金融资产出资代表人自己监管自己的问题^[28],而这必然会因为违反现代管理原则并在实践中导致“监守自盗”现象层出不穷。地方性国有金融资产管理职能所包含的具体职能样态,即国有金融资产出资代表人职能和国有金融资产出资代表人监管职能应当分配给不同的主体。

出资代表人职能与出资代表人监管职能的合一,除了可能导致一体化的“监管者”与“被监管者”的“自我合谋”外,还可能产生一种情形,就是地方政府利用对地方性国有金融资产监督管理的公共行政权力来直接干涉地方性国有金融企业或国有控股金融企业的市场化运营,以此来为辖区经济发展攫取金融资源。具言之,作为地方性国有金融资产的出资人,地方政府必然希望自己的投资获得最大化的收益和利润^[29]或者是寻求对地方性金融市场的垄断性控制,而这就会导致地方政府利用行政权力尽可能扩大地方性国有金融组织或业态的市场规模、推进地方性国有金融机构挂牌或上市以及积极介入地方性国有金融组织或业态的改革重组等等,此其一;二是地方政府为了获取辖区经济发展资金而力图对各种类型的地方性金融组织或业态进行控制,突出表现就是对地方性金融机构控股权或控制权的维持,以期通过少量的地方性国有金融资产来获取更多的民间资金;三是地方政府通过对地方性金融资源的控制来维持辖区经济发展政策或产业政策的具体落实与实践推进,而此举必然会扭曲金融资源的配置、影响金融资源配置的效率或者是威胁区域性金融市场的稳定。

地方性国有金融资产出资代表人职能与对地方性国有金融资产出资代表人进行监管职能,以及地方性国有金融资产管理职能与为辖区经济发展而融资职能的合一,导致了政企不分、政资不分问题的发生,继而影响了地方性金融组织或业态深化发展的市场化进程。同时,地方政府还因过于注重辖区经济发展效果而非效率、注重规模而非质量,从而导致了地方性金融资源配置的扭曲或者是金融资源配置效率的降低,继而加剧了地方或区域性金融风险的集聚或者是爆发后的快速蔓延。更为重要的是,地方性国有金融资产出资人与资金需求者身份的重合还会导致地方性金融组织或业态监管权沦落为地方政府实现地方性国有金融资产扩张与为辖区经济发展融资的工具。是故,地方政府参与到金融监管中来并有效行使金融监管权力必须以地方性国有金融资产出资人职能、为辖区经济发展获取金融资源职能的市场化转变为基本前提,同时具有公共行政属性的对地方性国有金融资产出资代表人进行监管的职能也必须与地方政府享有的金融监管职能进行有效的制度协调。就地方政府金融管理职能之定位转变与调整的具体策略而言,首先要实现地方性国有金融资产出资代表人职能与地方性国有金融资产出资代表人监管职能的分离,以防止国有金融资产的流失和保证金融资源的市场化配置;其次是有有效处理好地方性国有金融资产出资代表人监管职能与地方政府金融监管职能的关系,明晰地方性国有金融资产出资代表人监管职能是为了实现国有金融资产的保证增值,而地方政府金融监管职能更多是为了金融消费者合法权益的保护、金融市场秩序的维护等等。是故,唯有处理好地方性国有金融资产出资代表人职能、对地方性国有金融资产出资代表人进行监管的职能、地方政府的金融监管职能之间的关系,才能防止这三项金融管理职能沦为地方政府为发展而融资职能实现的工具。

三、地方政府金融管理职能的综合调整——以“金融办”为视角

地方政府商务部门、财政部门、中小企业管理部门以及经信部门等在行使部分地方政府所享有的金融管理职能,此外,各级地方政府还普遍设置了隶属于政府或政府办公室的金融管理服务机构——金融服务办公室或金融工作办公室,行使地方性金融组织或业态的监督管理职能。通过对目前中国除港、澳、台之外的31个省、市、自治区“金融办”的“三定方案”进行梳理可知,地方政府“金融办”的金融管理职能具体包括服务、规划(引导)、协调和监管四项内容。服务职能、协调职能、规划(引导)职能属于“金融办”的固有职能,而金融监管职能是随着地方性金融组织或业态发展及其风险暴露而被新赋予的职能^[30]。地方政府“金融办”的监管职能在逐步扩充,但金融监管权在实践中经常沦为地方政府要求地方性金融组织或业态提供金融服务或掩饰违法干涉地方金融市场行为的政策性工具。当然,也不能因为对“金融办”之服务职能、协调职能、规划(引导)职能等固有职能进行维护的需要而对其具有监管属性的扩充职能造成侵蚀。地方政府“金融办”的固有职能在一定程度上对培育地方金融市场、建立良好的地方金融生态以及促进辖区金融发展起到了良好的作用,而扩充职能则对金融市场秩序的安定、金融风险的防控起到了维护作用。在金融管理职能行使的实践中,地方政府“金融办”的固有职能与扩充职能却与理论预设存在明显的冲突,其固有职能的行使集中呈现出为地方经济发展获取金融资源的动机,扩充职能的行使也演变为金融监管职能的滥用,即为了获取经济发展所需的金融资源,或放松监管,或利用金融监管权力随意干预金融组织或业态的发展^[31]。同时,地方政府“金融办”的固有职能与扩充职能的冲突,具体即体现为为辖区经济发展融资与为地方金融秩序稳定而进行金融监管、金融调控三项金融管理职能之间的矛盾。

地方政府“金融办”除了同时扮演“融资者”“调控者”“监管者”的角色外^[32],还在履行地方性国有金融资产“出资人”及其地方性国有金融资产出资人“监管者”的职能,此局导致“金融办”成为了不同角色之多元利益、多元价值倾向的矛盾集合体^[33],继而影响到“金融办”之“金融调控”“金融监管”以及地方性国有金融资产管理等各项职能行使的效果与制度设计的初衷产生背离。对金融管理绩效进行提升的现实诉求,要求对地方政府“金融办”所承担金融管理职能的目标定位进行功能性转换,即主要对地方政府的金融调控职能、金融监管职能与地方性国有金融资产管理职能等给予调整或剥离。

(一)地方政府“金融办”金融调控职能的维持与转换

通过对“金融办”之“三定”规定对其具体职能的配置来看,各省级政府“金融办”的金融调控职能主要涵括两个方面的职能:配合国家宏观金融政策,尤其是货币政策的执行与落实;为地方性金融组织或业态的发展提供规划、协调、引导以及产业政策制定等服务,以推进地方金融市场的合理有序发展。其中,宏观性金融调控职能是地方政府宏观性金融调控职能维持与转换的重中之重。中国在向现代发达国家转变的过程中,具有竞争属性的发展型地方政府不可能也没有现实条件从主导辖区经济发展的事务中迅速抽身^{[14]37},并且地方政府对辖区经济发展控制能力的享有或者存在也有助于保持经济改革在可控的范围内发生而不至于偏离过多。转换到地方性金融组织或业态领域则体现为,一方面地方政府通过地方金融产业政策的制定、地方金融机构的改革重组等宏观性金融调控职能的行使来规劝、诱导、诱使金融机构服务于辖区企业和经济的增长,甚至还以强制性行政命令的方式要求辖区金融机构为地方政府重点支持的项目提供金融服务。显然,“金融办”金融调控职能已经沦为地方政府获取金融资源的手段,通过地方金融发展规划、政府重大项目融资方案制定等方式向辖区内金融机构强制摊派贷款任务,以金融单位表彰奖励、财政存款存放等方式来诱使金融机构为政府所属的融资平台或辖区内国有企业、重点扶持的民营企业或项目等提供贷款服务^[34]。另一方面是地方政府对中央宏观性金融调控政策,尤其是对货币政策进行或合作或博弈的“选择性执行”态度。“金融办”为了满足地区经济发展对金融资源的诉求而对中央紧缩性的货币政策进行规避,对中央宽松性的货币政策进行“放大”执行,此举直接会影响中央货币政策的实施效果。

沦为获取金融资源工具的金融调控职能已经与制度设计初衷产生背离,而从背离向常规的转变,最直接的方式就是将地方政府“金融办”宏观性金融调控职能行使的重点转向间接鼓励、引导或者是支持地方性金融组织或业态发展、打造地方性金融组织或业态发展的良好生态和强化社会征信体系建设,整体上为地方性金融组织或业态自身的发展和地方性金融组织或业态服务于辖区实体经济发展提供良好的经济社会环境^{[17]45}。地方政府“金融办”依然需要承担辖区金融行业发展战略编制、金融产业和竞争政策制定以及金融

发展的市场化培植等职能,以引导地方性金融组织或业态发展快速有序地向市场化方向迈进^[5],事实上这是地方政府“金融办”的过渡性宏观金融调控职能,待市场机制得以健全、市场精神得以培育、市场体系得以完善,地方政府“金融办”此种类型的宏观性金融调控职能将退出历史的舞台,地方政府“金融办”执行或落实中央货币政策的宏观性调控职能应属于地方政府常规性的金融调控职能,但地方政府“金融办”这一项宏观调控职能的行使应以“货币中立”为基本原则,并且最大的目标是要维护辖区金融秩序的稳定,以及防止地方政府为发展而融资职能对“金融办”宏观调控职能行使效果的侵蚀。

(二)“金融办”金融监管职能的剥离与调整

“金融办”金融调控职能的维持即是继续承担现有金融调控职能,而转变的重点是实现为发展而融资职能与宏观调控职能的分离。就地方政府“金融办”的金融调控职能而言,目的是通过地方金融产业政策、发展规划的制定与实施来为地方性金融组织或业态的发展提供指引,以及合理有序地为辖区经济社会发展寻求金融资源。质言之,“金融办”的金融调控职能是在承认市场机制发挥决定性作用的基础上,地方政府以“发展”为基调并通过地方金融产业政策、发展规划的制定与实施等宏观性金融调控职能来引导地方性金融组织或业态发展,事实上是扮演了“发展型政府”的角色。“金融办”的金融监管职能更大程度上是为了保护金融消费者的合法权益、防范金融风险以及维护金融机构稳定。其中,前者主要是以“发展”为基本导向,后者是以“规范”为基本目标。地方性金融组织或业态发展必须以规范为前提,规范的目的是为了促进地方性金融组织或业态的发展,但如果地方政府“金融办”同时享有并行使地方性金融组织或业态的宏观调控和金融监管两项职能,便会同时扮演“运动员”与“裁判员”这两个角色,形成“自己监管自己”的局面。在实践中,“金融办”出于经济发展的目的,会利用以发展为主导的宏观调控职能来对以规范为主导的金融监管职能进行侵蚀,并将以货币政策为核心的宏观性金融调控职能抛给中央政府,地方政府发展上的短视而极易导致区域性或系统性风险的集聚与爆发。

地方政府“金融办”同时享有并行使地方性金融组织或业态的宏观调控和金融监管两项职能,必然会影响到这两项职能行使的实践效果,因而有必要将地方政府的宏观性金融调控职能与微观性金融监管职能分别交由地方政府不同的与金融管理相关的职能部门享有并行使。在对“金融办”为地方经济发展而直接融资的职能进行剥离的基础上,有效处理好以发展为重点的宏观性金融调控职能和以安全为重点的微观性金融监管职能的关系,将宏观性金融调控职能和微观性金融监管职能分别交由地方金融发展职能部门——金融办——和地方政府金融监管部门——金融监督管理局——行使。2017年第五次全国金融工作会议之后,中央已经要求地方“金融办”加挂“金管局”的牌子,这为未来地方政府宏观性金融调控职能与微观性金融监管职能分离提供了契机。为了防止区域性金融风险集聚或者爆发,以及有效处置好区域性金融风险,地方政府宏观性金融调控职能的行使部门与微观性金融监管职能的行使部门必须要建立合理的、常态化的、制度化的协调和沟通机制。

(三)“金融办”国有金融资产管理职能的剥离与转化

地方性国有金融资产管理职能可谓是地方政府所承担金融管理职能行使的核心内容之一。基于对地方性国有与非国有金融资产公平竞争、地方性国有金融资产保值增值、地方性金融组织或业态发展等因素的考量,地方政府国有金融资产管理职能之内部各项职能的性质及其关系有必要澄清,并且必须明确国有金融资产管理私权与公权属性兼具的特征,因而有必要重点对履行地方性国有金融资产出资代表人职能的具有私权属性的市场主体与履行对地方性国有金融资产出资代表人进行监管职能的具有公权属性的国有金融资产监督管理主体予以明确而有效的分离,既不能让地方性国有金融资产出资代表人因为是国家资金或政府资金的出资代表人而获得优胜地位,也必须防止地方性国有金融资产出资代表人侵夺国有金融资产问题的发生。

地方政府的国有金融资产管理职能涵括了地方性国有金融资产出资代表人和对地方性国有金融资产出资代表人进行监管两项职能。其中,地方性国有金融资产出资人是地方性国有金融资产出资代表人行使的是私权属性“管人、管事、管资产”的股东权利,具体体现为出资人资产受益权、选择管理者权和重大事项决策权三项内容;地方性国有金融资产出资代表人监管职能则是包括地方性国有金融发展规划制定、地方性国有金融机构改革重组、监管政策制定与执行等金融管理职能。上海原“金融办”不仅要履行地方性国有金融资产出资代表人的职责,意味着“金融办”要像其他股东一样从事金融资产的经营行为,同时还要以地

地方性国有金融资产出资代表人监管者的公权身份履行地方性国有金融资产出资代表人监管职责^[36],形成了“金融办”“自己监管自己”的逻辑悖论。地方性国有金融资产出资代表人应以单纯市场主体的身份参与到金融行业的竞争中来,以实现地方性国有金融资产的保值增值;地方性国有金融资产出资代表人的监管者则由地方性国有金融资产监督管理部门承担,是对地方性国有金融资产出资代表人金融资产的经营行为进行监管,以防止地方性国有金融资产的流失或被侵占。

职能的关系来看,地方性国有金融资产管理职能、地方政府宏观性金融调控职能、地方政府微观性金融监管职能各有自己的职能侧重点与利益指向,这就决定了不能由一个政府职能部门或直属机构单独享有并行使,以防止一项职能的行使影响其他职能行使的效果。

地方性国有金融资产管理职能与地方政府宏观性金融调控职能的关系。地方性国有金融资产管理职能本质上是实现了地方性国有金融资产的“做大做强”与保值增值,国有金融资产在必要时可以用以抵御区域性金融风险,维护区域金融秩序的稳定;地方政府宏观性金融调控职能主要是以辖区金融发展规划、金融产业政策制定与实施、金融环境的净化等方式来推动地方性金融组织或业态的市场化发展,中央货币政策等宏观性金融政策的执行则是为了维护地区经济金融的稳定发展。尽管在某一层面上地方性国有金融资产管理职能与地方政府宏观性金融调控职能均有维护区域金融稳定的功能或作用,但地方政府在行使宏观性金融调控职能时或许会为了地方性国有金融资产的“做大做强”而对与国有金融资产合作的民间资本进行控制或者直接进行侵占,以强化国有金融资产的竞争优势或市场份额;或者是地方性国有金融资产管理职能的行使会影响到地方政府宏观性金融调控职能行使的具体效果。

地方性国有金融资产管理职能与地方政府微观性金融监管职能的关系。地方性国有金融资产管理职能本质上是实现了地方性国有金融资产的“做大做强”与保值增值,而地方政府微观性金融监管职能则主要是为了维护金融消费者的合法权益、防范区域性金融风险的爆发以及维护行政辖区金融秩序的稳定。在实践中,地方性国有金融资产管理职能对地方政府的微观性金融监管职能的行使形成冲击或者是侵蚀。

为保证地方政府一般意义宏观性金融管理职能的合理行使与管理有效性,地方性国有金融资产管理职能必须与地方政府宏观性金融调控职能、微观性金融监管职能予以分离,具体到制度安排,即是“金融办”的地方性国有金融资产管理职能予以剥离。上海最早于2009年将地方性国有金融资产的管理交由“金融办”享有并行使,“上海市国资委网站显示,2016年6月2日举行的市属金融企业统一监管工作会议明确,企业国有资产监管关系从上海市金融办调整至上海市国资委,这标志着上海市对市属金融企业正式实施统一监管”^[37],此乃未来地方金融管理改革中地方国有金融资产管理机制逐步理顺并回归本位的关键一步。

参考文献:

- [1] 潘宏晶,吕庆明. 地方政府金融办职能定位问题研究[J]. 西部金融,2014(1):48-51.
- [2] 纪敏. 中国金融监管职能定位不清[EB/OL]. (2016-03-27)[2016-07-29]. http://www.gywb.cn/content/2016-03/27/content_4738833.htm.
- [3] 马向荣. 地方“金融办”职能定位与金融分层监管体系催生[J]. 改革,2014(2):59-66.
- [4] 董世坤. 地方金融要破四道题[N]. 光明日报,2013-10-08(16).
- [5] 周学东. 央地金融监管职责的边界与协调[N]. 上海证券报,2015-3-24(A01).
- [6] 潘宏晶,吕庆明. 地方政府金融办职能定位问题研究[J]. 西部金融,2014(1):48-51.
- [7] 刘鹏. 比较公共行政视野下的监管型国家建设[J]. 中国人民大学学报,2009(5):127-134.
- [8] 刘义胜. 地方政府职能转变的影响因素分析[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2009(1):7-11.
- [9] 刘志伟. 地方金融监管分权:协同缺失与补正路径[J]. 上海金融,2017(1):41-48.
- [10] 宋晓梧. “三维市场经济”与地方政府职能界定[J]. 人民论坛·学术前沿,2013(12):6-12.
- [11] 何显明. 地方政府研究:从职能界定到行为过程分析[J]. 江苏行政学院学报,2006(5):91-96.
- [12] 刘志伟. 地方金融监管权的理性归位[J]. 法律科学,2016(5):156-164.
- [13] 石亚军. 地方政府职能转变重在接准、放实、管好[J]. 中共中央党校学报,2014(2):37-41.
- [14] 汤柳. 当前制度条件下中央与地方金融管理权的边界确定[J]. 上海金融,2011(7):33-38.
- [15] 张勇. 统筹协调:地方政府经济调节与国家宏观调控[M]. 北京:知识产权出版社,2015:77.
- [16] 韩亚锋,任宗哲. 地方政府经济职能和经济行为的思考[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2001(4):108-112.

- [17] 张雪兰,何德旭.关于完善中国地方政府金融管理体制的思考[J].财贸经济,2011(7):38-47,135-136.
- [18] 胡家勇[没有错误].政府职能转变与政府治理转型[M].广州:广东经济出版社,2015:12.
- [19] 马雪彬,赵晶晶.出资人,需求者:地方政府之于地方性金融机构监管职责的角色诉求矛盾[J].云南财经大学学报,2012(1):69-71.
- [20] 周春喜,黄星澍.地方金融的监管逻辑及规范路径[J].浙江工商大学学报,2014(5):86-94.
- [21] 黄震.地方金融监管的法理问题[J].中国金融,2018(3):43-45.
- [22] 余霞民.政府行为差异下的最优金融分权:论地方金融管理体制改革[J].浙江金融,2016(5):18-23.
- [23] 陆岷峰,王虹.加强地方政府金融监管责任的研究[J].哈尔滨金融学院学报,2014(8):1-5.
- [24] 刘如翔.反思与重构:论中国国有金融资本出资人代表制度的完善[J].中国证券期货,2010(4):34-35.
- [25] 文申.地方政府金融办职能该如何定位[J].金融博览,2010(10):16-17.
- [26] 赵昌文,项安波,许召元,等.关于完善地方国有金融资产管理体制的建议——基于成都市的调查分析[EB/OL].(2013-03-19)[2016-09-18].<http://www.drc.gov.cn/xscg/20130319/182-224-2874383.htm>.
- [27] 胡国梁.国资委法律性质研究[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2015(3):86-91.
- [28] 年志远,王相东.国资委权益监管与政府行政监管——兼论国资委监管职能定位[J].社会科学战线,2013(11):45-49.
- [29] 马雪彬,赵晶晶.地方政府之于地方性金融机构监管职责的角色[J].哈尔滨商业大学学报(社科版),2012(3):24-27.
- [30] 潘宏晶,吕庆明.地方政府金融办职能定位问题研究[J].西部金融,2014(1):48-51.
- [31] 陆琪,姚舜达.互联网与地方金融监管[J].中国金融,2016(23):53-54.
- [32] 杨子强.完善地方金融监管体制[J].中国金融,2014(5):72-73.
- [33] 程元辉.变身金融国资出资人 上海金融办大权在握惹争议[N].华夏时报,2009-08-22(5).
- [34] 王自力.地方政府隐性金融干预行为及福利损失分析[J].河南金融管理干部学院学报,2007(2):28-33.
- [35] 白光绍.地方政府金融办的职能定位[J].中国金融,2010(18):85-86.
- [36] 晋入勤.应重新定位国资委并更新其职权[J].法学,2008(6):77-80.
- [37] 彭苏平.上海国资委收回市属金融企业监管权 地方国资统一监管在沪确立[EB/OL].(2016-06-08)[2016-09-20].<http://bank.enfol.com/yinhangyeneidongtai/20160608/22869101.shtml>.

On the Transformation of Local Governments' Financial Management Functions

LIU Zhiwei

(Financial Innovation and Legal Research Center, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: Due to the developmental traits of China's local authorities, their ability to acquire financial resources for developing finance contradicts with their duty to regulate and administer the financial market. Aside from undertaking the role of financier, regulator and supervisor, some of the Financial Service Offices are obligated to be both the trustees of local state-owned financial assets and supervisors of local state-owned investors, which makes the Financial Service Office a contradictory hybrid that concerns multiple interests and diverse values for undertaking different roles. Subject to that, the effect of financial regulation and state-owned financial management has been undermined, which deviates from the original intention of the system's design. The realistic demand for comprehensively improving financial management performance requires the functional transformation on the target positioning of the financial management functions undertaken by the Financial Service Office, that is, it requires us to primarily adjust or appropriately separate the functions of financial regulation from local state-owned financial assets management undertaken by the Financial Service Office.

Keywords: local government; functional positioning; financial development; financial management; state-owned asset management

[责任编辑:箫姚]