

中央与地方金融权力关系的变迁

董世坤

(辽宁大学 法学院, 辽宁 沈阳 110036)

[摘要] 中央与地方金融权力关系是金融制度建设中无法回避的理论和实践问题。从我国中央与地方金融权力关系的演变来看,地方政府金融权力呈现出的扩张态势、金融权力关系变迁中的政策主导性以及金融权力结构关系的失衡是其主要特征。这与金融发展的地方化趋势、中央与地方利益博弈、法律调整的“空缺”有紧密关联。优化中央与地方金融权力结构,应统筹协调中央与地方金融权力关系,实现中央统一监管下的差异化授权;平衡兼顾地方政府多重角色利益诉求,形成权责明确、权责相称的地方金融管理体制;健全完善立法,填补中央与地方金融权力关系的法律“空缺”。

[关键词] 中央;地方;金融权力关系;金融管理体制

[中图分类号] F832.1 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1001-4799(2014)03-0065-05

DOI:10.13793/j.cnki.42-1020/c.2014.03.012

国务院“新36条”^①的出台,村镇银行、小额贷款公司等地方性金融机构如雨后春笋般出现,服务地方经济的同时也集聚了风险。如何有效防范与化解地方金融风险,重新认识地方政府在地方金融管理中的作用,理顺中央与地方金融权力关系成为重中之重^②。本文通过对中央与地方金融权力关系变迁的历史梳理和成因分析,提出优化中央与地方金融权力关系的建议。

一、中央与地方金融权力关系的历史演变

1949年建国之后,与高度集中的计划经济体制相适应,我国一度建立了“大一统”的金融体制,直至1978年改革开放,市场化的金融体制改革才真正开始。1983年国务院发布《关于中国人民银行行使中央银行职能的决定》,中国人民银行与各省级分行承担金融管理职责。地方政府依靠其政治影响力和地缘优势,利用银行等金融机构独立性与商业性的不足,针对中央的金融制度供给实施策略性行为,以争夺更多的金融资源。这种行为不仅造成金融混乱、通货膨胀等负面效应,而且直接影响到中央的成本收益,削弱了中央的宏观调控能力。

为此,中央推进金融领域改革。1993年国务院发布《关于金融体制改革的决定》,将国有银行的政策性业务与商业性业务予以分离,进一步推进银行系统的商业化改革,强化内部风险控制。1995年全国人大常委会通过《商业银行法》,以商业银行安全性、流动性和盈利性为原则导向,进一步推动市场化改革。在金融管理体制的改革层面,1992年成立中国证券监督管理委员会;1998年成立中国保险监督管理委员会;1998年改革中国人民银行管理体制,撤销省级分行,设置跨省区九家分行;2003年成立中国银行监督管理委员会,自此形成“一行三会”的垂直监管模式。金融监管权上移至中央。

垂直管理模式确立了中央在金融领域的主导话语权,但对地方经济发展的金融需求关注不足。地方政府试图通过金融组织创新缓解困境。2002年成立的上海市金融办是全国最早成立的地方金融办,随后北京、广东等地也纷纷成立地方金融办。但这一时期的地方金融办,主要定位为议事协调机构,不享有

①“新36条”是国务院于2010年5月13日发布的《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》。

②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第一次明确指出:“完善地方政府金融管理体制,强化地方政府对地方中小金融机构的风险处置责任。”2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次明确要求“界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任”。

[收稿日期] 2013-11-16

[基金项目] 教育部人文社会科学研究资助项目:13YJC820015 教育部重大课题攻关资助项目:13JZD012 辽宁省社会科学规划基金资助项目:L12DFX020

[作者简介] 董世坤(1980-),女,湖北巴东人,辽宁大学法学院2011级博士研究生,讲师,主要从事金融法、行政法研究。

金融管理职权。直到2008年政府机构改革,中央才给予了一定的制度空间。

综观我国金融改革进程,呈现如下特点:

第一,地方政府金融权力呈现扩张态势。从1993年改革前的中央地方共享,到1993年后中央金融集权,再到近年来的地方金融分权,尽管不同时期地方政府金融管理权大小各异,但是地方政府“明修栈道,暗度陈仓”,一直在积极争夺金融权力。无论是旨在平息“金融三乱”的金融管理权力上移,抑或是旨在集聚金融资源的地方金融管理体制创新,又或是旨在防范金融风险的处置责任下移,这一特征都已经暴露无遗。

第二,中央地方金融权力关系变迁的政策主导性。按照宪法和经济学基本原理,中央与地方金融事权的划分应取决于该公共物品的外部效应覆盖范围。但是在我国,尽管宪法及相关政策中对中央与地方的金融权力的分配问题有所涉及,但是并没有任何法律明确界定二者金融权力的边界。中央地方的金融权力分割依赖政策路径,存在稳定性较差,正当性较弱等痼疾,导致中央地方金融权力关系变化随意性较为明显,法治化程度极弱,科学性与民主性也因此大打折扣。

第三,中央与地方金融权力结构的失衡。从上述演变历程来看,我国金融改革依循自上而下的路径,这决定了金融权力纵向配置的中央利益主导性,导致中央与地方金融权力结构失衡。这种失衡突出表现为:中央与地方金融权力的分配边界不明晰、地方政府金融管理机构定位不清、地方政府金融管理职能混乱、地方政府金融职权职责不对等等。权力的失衡会引发地方金融过度扩张,导致地方金融生态环境难现改善,进而出现地方金融风险集聚等新问题。

二、中央与地方金融权力关系变迁的成因分析

(一)金融发展的地方化趋势

在我国,国家长期垄断金融资源配置,主要体现在:一是金融产权的高度国有化。2009年的调研数据显示,在全国范围内,国有银行存、贷款占比偏高是普遍现象。从区域分布来看,东北地区、东部地区、西部地区、中部地区,国有银行贷款占比分别为53.91%、62.52%、57.2%、54.02%^[1];二是金融资源配置的行政化。以国有资本为主导的金融资源主要流向垄断性企业或国有大中型企业,服务于政府管理目标。2009年信贷资源流向数据显示,东北地区、东部地区、西部地区、中部地区非国有经济部门获得贷款所占份额分别为13.76%、20.58%、16%、18.33%^[1];三是金融资源配置的中央集中。国有银行对金融资源的高度垄断、纵向分割的金融改革,促使中央政府成为金融资源配置的主要掌控者。中央政府“一支独大”的地位在金融管理权配置上表现更为明显。《中国人民银行法》、《商业银行法》等法律法规架构了“一行三会”的垂直监管模式,地方政府并未能“分一杯羹”。

尽管如此,地方政府和民间资本也从未放弃对金融资源的争夺,金融组织地方化日渐明显。最初地方政府热衷于动用行政权力干预国有金融。但是商业银行信贷管理体制的改变,引发国有金融从落后地区的撤离,严重削弱地方金融的可获性。地方政府转向关注地方性金融组织的培育,地方政府对金融资源的需求,结合民间资本对金融业的投资欲望,逐渐形成了地方性金融体系,这一趋势在一系列政策文件的指导下得以迅猛发展。^①区域性商业银行、村镇银行、担保公司、小额贷款公司在地方金融市场急速发展,中国人民银行数据显示:截止2008年末,包括小额贷款公司、村镇银行、贷款公司和农村资金互助合作社在内的全国农村新型金融组织共计291家^[2]。2012年末,包括村镇银行、农村资金互助社、贷款公司和小额贷款公司在内的各类新型农村机构共计6923家,其中小额贷款公司数量占比87.8%。全国小型农村金融机构资产总额合计15.6万亿元,同比增长21.9%^[3]。

与迅速膨胀的地方金融业相比,地方金融监管却出现萎缩弱化。“一行三会”垂直监管“鞭长莫及”。不仅证券、保险监管机构设置并不覆盖县域,而且中国人民银行在县域金融管理中作用甚微,地方金融监管不足,迫切要求金融监管体制改革。《关于明确对农村信用社监督管理职责分工的指导意见》等一系列政策文件的出台将地方政府纳入金融监管体制,地方政府金融办、工商局、财政局等部门对小额贷款公司、村镇银行、农村信用社等地方性金融机构的审批、发展、风险处置承担一定职责。中国人民银行、银监

^①2010年5月,国务院发布《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(简称“新36条”)明确规定“鼓励和引导民间资本进入金融服务领域”。随后银监会、证监会、保监会相继发布鼓励民间资本进入金融业的政策和措施

会、证监会、保监会、地方政府组成的“3+2”模式由此形成。金融监管呈现出地方化趋势。

(二)中央与地方的利益博弈

作为一个地域广阔、民族多元的国家,中国无法回避中央与地方分权的问题。1949年的中国虽然也考虑过地方自治或联邦制,但最终建立了高度中央集权的单一制。因为从逻辑上看,在一个内部联系松散、政治上四分五裂、地方割据的社会中,也根本谈不上分权;只有在中央和地方之间已经建立起一种比较紧密的政治关系之后,分权才能作为一个政制问题提出来^[4]。1978年改革开放,中国正式步入中央与地方分权进程。1982年《中华人民共和国宪法》确定了“中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。然而,隐藏在权力关系变革背后的是双方的利益之争。1978年之前,中央与地方利益重合,地方以中央代理人身份履行职责。但是1978年“放权让利”改革打破了这一局面,1994年开始实行的分税制进一步确立了中央与地方利益分立的格局。就地方政府而言,既是中央的委托机关,又是地方人民的利益代表。“政治人”和“经济人”的双重角色使得地方政府在决策和行动过程中存在权衡,并且产生了与中央政府进行博弈的可能^[5]。

利益结构的变迁引发中央与地方在金融领域的博弈。虽然分税制改革形成了“一级政府、一级财政”,但是并未实现财权事权的匹配对等。地方政府面临“捉襟见肘”的财政困境,并在GDP竞赛、政绩考核导向机制下进一步恶化。地方政府意在利用融资功能,为地方经济发展提供支持,实现地方政治利益与经济利益的最大化。而中央旨在确保和壮大可控金融资源规模,保证中央宏观调控的有效性,防止地方政府对金融的不当干预,防范金融风险,实现金融稳定。利益的实现有赖于对资源的追逐。在金融资源有限的状况下,金融发展与金融安全成为二者利益竞争的焦点。

利益竞争的无序化导致中央与地方集权分权失衡。金融权力划分规则不明晰的情况下,中央与地方利益表达、利益竞争出现无序化状态。地方与中央“讨价还价”,通过政策授权、制度创新等体制内途径表达诉求,同时也通过政治影响金融资源等非正常途径来限制资金在地区间的流动,地方利益出现恶性膨胀,危及中央利益,出现“公用地悲剧”。而中央根据自己的利益偏好对可能的方案进行选择并自上而下地组织实施,对危及自身利益的方案予以排除,同时对已出台制度,根据实际施行结果进行进一步修正和调整,在总体上把握和控制整体改革的方向和进程^[6]。中央不断推进金融体制的纵深化改革,将金融业的监管权、金融资源的配置权逐渐收归中央,以减少地方政府对金融业的干预与影响,限制地方自身利益的无限膨胀。但是,伴随着金融一体化的推进,国有商业银行加快信贷投放和结构战略性调整,地方金融资源稀缺、金融压抑的困境反而加剧。金融发展、金融公平与金融安全失衡这一新问题产生。如此,当权力结构与利益格局不一致,当利益竞争与行为规则不匹配,中央与地方金融关系出现失衡。

(三)中央与地方金融权力关系法律调整的“空缺”

中央与地方金融权力划分历经多次变革,但是中央主导的金融权力分割依赖政策路径,法治化程度极弱。其一,我国尚无专门中央与地方关系法。现有法律对中央与地方权力的划分笼统,如《宪法》第三条规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”第八十七条规定:“国务院领导和管理经济工作和城乡建设。”《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条规定:“县级以上的地方各级人民政府行使下列职权:……(五)执行国民经济和社会发展规划、预算、管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。”哪些经济权力归属中央,哪些经济权力归属地方,在法律中并无详细规定。其二,金融权力划分法律依据不足。《立法法》第八条规定:“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”只能制定法律。何为金融基本制度?《立法法释义》认定:金融是各种金融机构之间以及他们与公民、个人或者其他组织之间,从事的货币发行、信贷、结算、信托、保险、票据贴现、汇兑往来、证券交易等活动。据此,我国制定了中国人民银行法、商业银行法、票据法、证券法、保险法等法律。但是小额信贷、典当等新型金融领域法律阙如。

法律调整空缺、民主机制匮乏引发中央与地方的机会主义行为,也造成中央与地方金融权力配置失衡。其一,就中央而言,在金融体制改革中也倾向于采取对自己更为有利的政策,出现金融抉择的机会主义。如中央在垄断金融监管权和金融资源配置权的同时,却将金融供给、金融风险的处置职责授予地方

政府,采纳“谁的孩子谁抱”原则,直接导致地方政府金融管理权责不对等,催生地方政府的机会主义行为。其二,就地方政府而言,虽然囿于权力关系的非对称性,中央对地方的行为发挥主导控制,但是地方政府也会利用权力的双向性,对中央产生反作用。由于现有制度环境下激励机制与约束机制的非均衡安排,地方政府的利益诉求无法在制度内解决,而“将更多的注意力转向对中央控制的公共金融资源的竞争上,并且在辖区内企业面临逃废债法律诉讼时,它们还倾向于充当地方企业的保护伞”^[13]。

三、优化中央与地方金融权力关系的建议

(一)统筹协调中央与地方金融权力关系,实现中央统一监管下的差异化授权

在宪法法治框架内,重新认识地方政府在金融监管中的作用,慎重考量金融监管权的纵向划分问题,科学规范配置中央地方金融权力。具体路径如下:

其一,遵循安全、效率、民主原则。从宪法“功能解释论”的角度来看,应以“最有效达到目的,又合乎迅速与经济原则,而最重要的又不违反宪法的精神”原则来分配国家权力。因此,金融安全、金融效率、金融公平民主是中央与地方关系的改革进路。首先,以金融安全为核心理念。金融安全是国家经济安全的核心,也是金融权力配置的核心。金融领域的地方分权,应以不危害金融安全为底线,以更加有效防范和化解金融风险为追求。因此,金融机构的外部性、传染性、系统性是确定中央与地方权力边界的一个重要标尺。其次,以金融效率为基本导向。金融效率是金融体制改革导向,也是金融权力配置的内在动力。因为“当国家发现给予地方政府以金融制度创新的机会使该地区的生产能力得到充分利用,金融资源得到有效配置并引起更为迅速的经济增长与税收收入增加,从而抵消其因金融资源直接控制权力的出让而付出的成本(或减少的收益)时,它便会与地方达成某种程度的合作并有诚意相互维护承诺”^[7]。所以金融资源的有效配置、金融管理的有效性是中央与地方权力划分的另一边界。另外,以金融民主公平为重要目标。对民主公平的追求与维护,是现代法治的第一要义。然而在金融领域,中央集权体制引发金融资源上移,金融排斥滋生并日益严重,已经背离民主公平这一宪政精髓。在不危害金融安全的前提下,如何最大化地发挥地方政府金融创新积极性、践行普惠金融之目标是中央与地方权力划分的又一重要因素。

其二,实行选择性集权的集分平衡模式。现有中央集权的金融管理体制是与我国长期形成的工业化体制相适应的,但现在工业化与城镇化并举,城镇化加速推进的经济形势,是谓“法与时转则治”,尽快改变现有的权力结构是金融发展之需,更是经济体制转型之需。差异化、多样化、层次化才是金融管理改革方向。一是构建“一行三会”和地方统分结合的双层管理体制。一方面,宏观事务必要集权,即国家主权密切相关的货币、利率、汇率等金融调控权应集中于中央,这是国家金融安全、经济安全的基本保障。另一方面,微观事务适度分权,即根据金融机构风险程度的轻重不同,将系统性风险较大的金融机构的监管权集中于中央,将系统性风险较小金融机构、创新性金融机构的监管权差异性下放。二是实施统一监管规则下的地方差异化规定。以金融市场需求为导向,考虑我国金融市场发育程度和金融机构的异质性,在地方政府金融监管权限范围内,赋予相应金融立法权,达成中央金融法律法规统一制定与地方金融立法有效补充的均衡。

(二)平衡兼顾地方政府多重角色利益诉求,形成权责明确、权责相称的地方金融管理体制

地方政府在金融领域扮演着多重角色,存在不同利益诉求。其一,需求者、发展者角色。分税制改革后对金融资源的渴望达到前所未有状况。积极推动地方金融创新、规划建设地方金融集聚区、培育完善地方金融生态成为地方政府的首要目标。其二,出资人角色。由于中央对金融控制的加强,地方不得不面临交易成本过高、国有金融资源获取困难的窘境。国有金融领域的溃退促使地方政府寻求交易成本更低的新金融制度安排,即出资设立地方性金融机构,以直接的产权介入替代间接的权力寻租。扩张机构规模、推动机构上市、实现股东利益最大化是其基本诉求。其三,监管者角色。地方层面,雨后春笋般出现的地方金融办陆续完成了从议事协调机构到政府组成部门的蜕变,从最初的协调发展扩展至规划、监管等多重职能。如2013年成立的温州地方金融监管局,职责明确界定为对地方金融组织监管^①。监管者角色

^①2011年11月,温州成立地方金融监管服务中心,归口金融办管理。2012年3月28日,国务院常务会议决定设立温州市金融综合改革试验区,批准实施《浙江省温州金融综合改革试验区总体方案》。随后成立温州市地方金融管理局,承担对小额贷款公司、民间资本管理公司、民间借贷服务中心、融资性担保公司、非融资性担保公司、典当行、股权投资企业、各类投资(咨询、管理)企业和寄售行等各类地方金融相关市场主体的监管工作。参见温政发(2013)28号《温州市人民政府关于加强地方金融监管工作的实施意见》。www.cnki.net

要求地方政府维护金融稳定、关注金融安全、保护社会公众利益。

上述不同角色之间存在着利益冲突。需求者角色旨在最大程度获取金融资源,甚至会无视金融风险与社会公众利益;出资人角色旨在实现股东利益最大化,易轻视其他利益相关者的权益;监管者角色旨在防范金融风险,保护公众利益,但过度的审慎监管会抑制金融创新,阻碍金融发展。因此兼顾多重身份、化解角色冲突、平衡利益诉求,是理顺中央地方金融权力关系的基础和前提。应转变政府职能,明确政府与市场边界,实现金融资源配置的市场化,弱化地方政府需求者角色;加强地方性金融机构的内部治理,确保其稳健运行,完善金融国有资产出资人制度,规范地方政府出资人决策,推动地方政府逐步从地方性金融机构中退出,全面推行民营化战略;进一步强化地方政府金融监管的责任与意识,建立规范高效的监管职能职责法律体系^[8]。

在此基础上,进一步合理配置地方政府的金融管理权力与职责。地方政府承担维护地方金融稳定、化解地方金融风险职责的同时,明确授予对地方金融机构日常经营活动的监督管理职权,构建权责相称、激励约束的地方金融管理体制。同时,在地方政府金融办、中小企业局、财政局、商务局等多机构内部明确划分彼此监管界限,设置监管合作协调机制,防止管理权限的部门分化导致监管重叠与监管真空,实现地方金融的无缝隙管理。

(三)健全完善立法,填补中央与地方金融权力关系的法律“空缺”

中央与地方金融权力关系是金融制度建设的重要内容。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》等政策文件的相继出台,显示政府推进改革的决心。中央与地方金融权力关系不是要不要分权的问题,而是如何分权的问题。

首先,以法律尊重和保障地方政府的双重地位。尽快出台《中央与地方关系法》,完善中央与地方关系的法律法规,以保障地方政府由宪法所赋予的双重地位,实现中央与地方利益多元化、利益权力(权利)化、地位平等化。同时健全金融立法,加快地方性金融机构的监管立法,明晰中央与地方金融权力边界,实现权责一致。

其次,坚守法律性分权的制度方式。即分权方式由以政策为基础的行政性放权转向以宪法和法律为基础的法律性分权。这样可以保证金融管理权力配置的合宪性合法性,中央与地方关系的相对稳定性,规避中央地方收权放权的盲目性和随意性,加强对中央的权力制衡,强化对地方政府的制度约束,降低中央与地方的双向“机会主义”。

最后,建构中央与地方平等沟通的平台和机制。即在肯定与尊重中央与地方的不同利益主张的基础上,建立规范的利益表达机制,尤其是地方利益表达的制度化、规范化,引导与规范地方利益诉求实现方式的法定化,通过法定程序授予地方在利益分配中享有一定的发言权,防止地方政府体制外的讨价还价,行为扭曲现象,增强利益分配结果的可接受性和权威性,构建利益沟通平台,解决中央与地方金融管理权限争议。易言之,通过宪政程序的完善实现中央与地方金融资源的体制内沟通。

[参考文献]

- [1] 中国地区金融生态环境评价(2009-2010)[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [2] 中国人民银行货币政策分析小组.2008年中国区域金融运行报告主报告[M].北京:中国金融出版社,2009.
- [3] 中国人民银行货币政策分析小组.2012年中国区域金融运行报告主报告[M].北京:中国金融出版社,2013.
- [4] 苏力.当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东“论十大关系”第五节[J].中国社会科学,2004(2).
- [5] 方先明.金融生态建设中的地方政府行为[J].中国行政管理,2013(8).
- [6] 魏倩.金融制度变迁中的中央政府与地方政府博弈[J].世界经济情况,2009(1).
- [7] 武志.中国地方金融体系的改革与重构[M].大连:东北财经大学出版社,2006.
- [8] 董世坤.地方金融要破四道题[N].光明日报,2013-10-08(16).

[责任编辑:李严成]