



上海国际金融中心建设丛书

完善上海地方政府 金融管理体制研究

Perfect Local Government Financial
Management System of Shanghai

朱文生 著

学出版社

完善上海地方政府 金融管理体制研究

朱文生 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

完善上海地方政府金融管理体制研究/朱文生编.

—上海:上海大学出版社,2013.11

(上海国际金融中心建设丛书)

ISBN 978-7-5671-1127-1

I. ①完… II. ①朱… III. ①地方政府-金融管理-
财政管理体制-研究-上海市 IV. ①F832.751

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 261449 号



责任编辑 张越伟 封面设计 李 军

完善上海地方政府金融管理体制研究

朱文生 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 021-66135112)

出版人:郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海上大印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 148×210 1/32 印张 7.75 字数 167 千

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5671-1127-1/F·125 定价:32.00 元

目 录

绪论	001
第一节 本课题国内外研究现状述评及研究意义	001
第二节 本课题研究的主要内容、基本思路、研究方法、 重点难点、基本观点和创新之处	005
 第一章 完善上海市地方政府金融管理体制概论	010
第一节 完善政府管理体制、机制的基本理论	010
第二节 完善地方政府金融管理体制的国际借鉴	014
第三节 完善地方政府金融管理体制国内经验借鉴 ...	025
第四节 上海完善地方政府金融管理体制的过程、 现状、成绩与不足	035
第五节 完善上海地方政府金融管理体制的设想 建议	043

第二章 完善上海市地方政府中小企业金融管理体制：

以长宁区为例	057
第一节 长宁区中小企业发展特点及问题	058
第二节 长宁区中小企业金融需求现状及特点	064
第三节 长宁区金融支持总体供给、特色实践及存在 问题	069
第四节 中小企业金融支持模式国内外借鉴	077
第五节 创新长宁区中小企业金融支持的地方政府 金融管理体制总体思路	086
第六节 完善长宁区中小企业金融支持模式地方政府 金融管理体制的建议	089

第三章 完善上海市地方政府科技金融管理体制

第一节 上海市科技金融政府管理体制现状及 成绩	097
第二节 上海市科技金融政府管理体制存在的问题及 差距	107
第三节 科技金融政府管理体制国际经验借鉴	112
第四节 科技金融政府管理体制国内经验借鉴	118
第五节 上海科技金融政府管理体制创新政策建议与 配套措施	124

第四章 完善上海地方政府贸易金融管理体制：

以长宁区为例	129
第一节 贸易金融的内涵	129
第二节 长宁区发展贸易金融的条件分析	133
第三节 推动长宁区贸易金融发展的政府管理体制及 政策举措	135

附录 部分金融管理权下放地方政府及上海地方金融管理

政策法规选编	149
附一：融资性担保公司管理暂行办法	149
附二：银监会和中国人民银行关于小额贷款公司试点 指导意见	161
附三：国务院办公厅转发银监会、人民银行关于明确对 农村信用社监督管理职责分工指导意见的 通知	167
附四：国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案 的通知	175
附五：上海市市属金融企业国有资产监督管理试行 办法	184
附六：上海市人民政府办公厅关于印发上海市金融 服务办公室职能配置、内设机构和人员编制 规定的通知	190



附七：上海市推进国际金融中心建设条例	192
附八：国务院关于推进上海加快发展现代服务业和 先进制造业建设国际金融中心和国际航运 中心的意见	200
附九：发改委发布十二五时期上海国际金融中心建设 规划	211
参考文献	234

绪 论

第一节 本课题国内外研究现状 述评及研究意义

一、本课题的国内外研究现状述评

地方政府金融管理体制是地方政府介入金融资源配置的制度设计。各国地方政府金融管理体制一般由所在国政治、经济体制衍生而出,单一制的集权功能及联邦制分权功能都被运用于金融管理体制;随着现代经济社会发展及政府职能变化,国际上出现了联邦制国家集中化及单一制国家分权化的某些金融管理体制变革。改革开放以来,我国金融管理体制经历了集权、分权多次调整,初步形成了地方政府金融管理体制,但地方金融存在“一收就死、一放就乱”困境。在国际金融危机、国内经济下行及地方金融风险事件增多的严峻形势下,我国“十二五”规划第一次提出“完善地方政府金融管理体制”、“完善地方政府金融管

理体制成为实现转变经济增长方式”、“金融服务实体经济”等国家战略任务的重要举措。

国内外学术界围绕地方政府金融管理体制的理论与政策问题已经展开了一些研究。

国外文献集中于三个方面：一是关于发展中国家政府在金融管理体制定位的理论研究。McKinnon 和 Shaw(1993)提出改变发展中国家金融抑制现状的金融深化理论,认为政府定位要放松管制、不干预;但金融深化理论暗含完善市场假设,使得其政策主张经常不适应发展中国家。在信息不完全的前提下,McKinnon、Hellmann、Murdock、Stiglitz 等 1996 年提出金融约束论,认为政府对金融部门选择性地干预有助于金融深化,主张政府职能是促进民间部门的协调功能。二是关于中央和地方金融管理集权、分权的研究。美国“双线多头”金融管理体制在金融危机冲击下暴露了许多问题,美联储前主席 Greenspan(2009)提出由美联储统一行使对全美金融机构的监管。此观点遭到部分地方政府、协会及学术界反对,北美证券管理者协会(North American Securities Administrators Association, 2010)声明反对任何以联邦监管者优于州监管者为目的的图谋。三是关于中国地方政府金融管理体制的研究。Montinla、钱颖一、Weingast(1995)提出“维护市场的经济联邦制”,认为分权是中国经济成功的关键,建议中国金融管理探讨分权改革。OECD 报告(2001)认为中国地方政府趋利、寻租行为造成农村金融资源低效配置。华裔学者王君、沈明高(2011)建议中国地方政府理顺金融管理所有者及监管者职能,尝试“小分权、大一统”的金融监管模式。

国内文献大多探讨地方政府金融管理体制的政策实践问题,集中于四个方面:一是金融集权、分权方法。吴晓灵、何德旭、汤柳等(2011)建议以“是否涉及公众利益”为界,划分中央和地方金融管理权。二是地方政府金融管理体制绩效评估及标准。张杰(1997)认为地方政府金融分权在改善金融资源配置和推动金融市场化方面没有实质性贡献;林毅夫(2004)认为给实体经济提供最好服务的金融体系是最优的。三是地方政府金融管理体制风险管理。王岐山(2011)针对地方金融风险责任提出“谁的孩子谁抱”原则;李爱喜(2010)设立指标体系,构建地方金融风险评价模型。四是地方政府金融管理体制创新内容。李扬(2011)提出发行市政债券、政策性银行改革及区域金融中心建设等内容。

国内外文献提供了本课题研究基础,但国内外文献涉及地方政府金融管理体制的范畴、理论、方法及政策建议总体上雷同于宏观金融管理体制,尚未形成规范、成熟的中观层面金融管理体制研究体系。此外,国内研究还存在如下不足:一是对金融管理分权体制隐含层面的支撑理念研究不足。金融分权管理作为一些国家成功的制度安排,实质上隐含着联邦制国家的政治、经济支撑理念,如平等观念、分权理念、利益妥协与互惠理念等。二是学术界研究注意力过度集中于现阶段无法突破的金融管理分权领域,而对完善地方政府金融管理体制的具体领域的深入研究不足。其实,在我国金融管理现有制度框架下地方政府金融管理大有作为的领域并非与中央政府展开分权博弈,而是现行金融管理体制呈现的现实薄弱环节及领域,如贸易金融、科技金融及中小企业信用体系建设等领域的地方政府定位问题。

二、本课题的研究意义

完善地方政府金融管理体制已成为中央和地方(上海已经试点)转变经济增长方式、金融服务实体经济战略的重要举措。但是,关于地方政府金融管理体制理论、政策和实践的诸多问题,还有待于学术界作深入的研究。国内这方面的研究处于初步阶段,地方政府金融管理体制框架、政策工具和不同政策效果评价等应用方面的研究也严重不足。

从目前全国和上海市现实经济运行状况看,一方面,地方政府掌握着大量金融资源,地方中小金融机构纷纷组建;另一方面,应该与地方中小金融机构有天然联系的服务、贸易、科技型小微企业却陷入融资难、融资贵的困局。这说明全国及上海地方金融和实体经济存在脱节现象。如何满足小微企业的金融需求、提高地方金融资源配置的公平和效率、防范地方金融风险等工作,已经成为未来我国及上海经济金融发展必须解决的重大现实问题;而完善地方政府金融管理体制是从根本上解决上述问题的基本手段。但是,在我国现阶段条件下,完善地方政府金融管理体制应采取何种模式、机制及政策,在哪些领域重点突破,这些问题必须做出科学回答。因此,本课题的研究不仅具有重要的理论价值,而且具有重大的现实应用价值。

第二节 本课题研究的主要内容、基本思路、研究方法、重点难点、基本观点和创新之处

一、本课题研究的主要内容

1. 我国完善地方政府金融管理体制的模式选择。一方面,现阶段全国及上海面临加快城市化发展及经济转型的任务,金融资源是不可或缺的增值要素,地方政府具有主导金融资源配置的强烈动机;另一方面,我国单一制政治体制主导的经济市场化改革尚在进行中。上述背景决定了我国完善地方政府金融管理体制必须采取与发达国家不同的地方政府定位、战略取向、国家层面顶层设计及从事金融管理的政府机构或衍生机构。

2. 金融管理的中央与地方协调机制。一是中央与地方金融管理权限。在确保金融市场统一性前提下,依据地方差异性,按照权责一致的原则,划分地方金融管理权限,赋予地方政府发展地方金融业的权力。二是建立“一行三局”同地方政府间稳定的协调机制,防止出现金融管理盲区。

3. 地方政府金融管理机构建设。一是整合分散在多个政府职能部门的监管职责,明确地方政府金融管理部门的职责。二是加强金融管理部门与相关部门之间的沟通协作,搭建政府部门与金融机构的信息交流平台,促进金融监管信息共享。

4. 优化地方金融生态环境。一是建立和完善地方金融机构管理配套法律法规,规范地方金融机构发展。二是建立地方金融预警制度,及时发现、预警并采取有效措施。三是完善金融基础设施建设,建立金融消费者保护制度。

5. 上海市地方政府科技金融管理体制创新。科技金融地方政府金融管理体制完善主要是针对上海金融服务科技创新、有效配置金融资源这个主题,探讨完善上海市地方政府科技金融管理体制的实现机制,如政府管理体制机制、政策引导机制、政绩考核机制、金融资源共享机制,从而从更深层次上揭示上海完善地方政府科技金融管理体制的规律。

6. 上海市地方政府中小企业金融支持管理体制创新。围绕着金融服务中小企业这个世界性难题,以上海市长宁区为例探讨完善地方政府金融管理体制的薄弱环节,从中小企业金融服务的视角来研究我国及上海完善地方政府金融管理体制的重点领域及政策措施。

7. 上海市地方政府贸易金融管理体制创新。上海市建设国际贸易中心及自由贸易区,贸易金融是上海区别于其他地方金融的特色,人民币国际化、供应链金融、互联网金融及离岸金融是上海贸易金融发展的重要领域,本文以上海国际贸易中心重要承载区长宁区为例,揭示上海完善地方政府金融管理体制特色及优势。

二、本课题研究的基本思路

由于本课题涉及的内容较多,为了清晰地阐明问题,所以总

体设计上采取一般性分析和专题分析相结合、描述性研究和分析性研究相结合,从一般到具体的研究思路。思路如下:

从地方政府定位、战略取向、地方政府机构及其衍生机构、国家层面顶层设计等不同方面切入,来论证我国及上海完善地方政府金融管理体制的一般规律



在上述一般性分析基础上,进一步分专题研究科技金融、中小企业金融、贸易金融等领域上海市地方政府金融管理体制、政策的现实问题及完善对策

三、本课题的研究方法

在现阶段我国城市化不均衡发展、经济金融还处于转型期的特殊背景下,上海市和中西部地区地方政府金融管理处于不同发展阶段,具有明显的非均衡发展特征。因此,本课题的研究主要是在非均衡的分析框架下来探讨上海市完善地方政府金融管理体制的模式和机制问题。

在地方政府金融管理体制的机制创新部分,主要是围绕着政府领导体制机制、政策引导机制、政绩考核机制、金融资源共享机制等不同方面的特点,采取描述性研究、分析性研究以及国际比较分析相结合的方法来进行系统论证。

四、本课题研究的重点难点

本课题研究的重点是揭示在我国城市化不均衡发展、经济

金融还处于转型阶段及单一制政治体制背景下,我国完善地方政府金融管理体制的一般规律。

研究的难点在于:

1. 在现阶段城市化不均衡发展及单一制政治体制背景下,怎样实现我国地方政府金融管理体制、机制的创新。上海市必须采取具有中国特色的地方政府金融管理体制才能实现金融服务实体经济的目标,而要从理论上清晰地阐明这一问题,无疑具有较大的难度。

2. 如何构造一个规范的中观层面金融管理体制研究框架。从国内外现有文献看,这方面研究结果并不令人满意,由于现阶段我国地方政府的特殊性,要想构造一个相对比较完美的研究框架比较困难。

五、本课题研究的基本观点

必须市场机制基础上,通过体制、机制和政策创新,建立地方政府的中观层面金融管理体系,实现地方金融资源优化配置、体现公平和效率、促进和谐社会。只有吸收国际金融管理分权、平等、利益妥协等支撑理念的合理内核,才能改变我国金融分权过去“头痛医头,脚痛医脚”及按中央政府意志取舍的弊端。金融管理分权的长期稳定预期有利于完善地方政府金融管理体制。在我国现行金融体制框架下,上海市地方政府大有作为的领域并非与中央政府展开金融管理分权博弈,而是现行金融管理体制呈现的薄弱环节及领域,如服务、贸易、科技型中小企业的金融支持问题。

六、本课题研究的创新之处

1. 本课题试图在非均衡框架下来探讨上海市地方政府金融管理体制的相关问题,这与现有文献在均衡框架下探讨类似问题有着本质的不同,比较符合目前我国经济金融发展的实际情况。

2. 现有文献是将地方政府金融管理体制和实体经济分割开来进行研究的,本课题则针对地方政府金融管理体制服务贸易金融、科技金融、中小企业金融等具体领域,始终将二者有机地结合起来进行研究。这样既能够抓住问题的核心,又能够从更深层次上探讨我国地方政府金融管理体制的完善规律及相关问题。目前国内这方面的研究比较欠缺,而且尚未取得突破性的进展。

3. 基于中观层面来探讨我国地方政府金融管理模式和战略等问题。与传统的分析方法相比,这种分析方法为地方政府金融管理体制研究提供了新的视角。

第一章

完善上海市地方政府金融管理体制概论

第一节 完善政府管理体制、机制的基本理论

一、政府管理体制、机制的概念

新制度经济学(NIE)认为,在决定一个国家或地区的经济增长和社会发展方面,制度具有决定性的作用。管理体制、机制作为制度的核心因素,对一个国家或地区的经济增长和社会发展方面具有关键的决定性作用。

政府管理体制是政府管理的组织制度,是政府管理在机构设置、隶属关系和权力划分等方面的体系、制度、方法、形式的总称。从体系看,有以分权为主和集权为主的体制;从方式看,有经济建设型和公共治理型的体制;从形式看,有纵向垂直管理和横向水平管理的体制。

政府管理机制就是指政府借助系统化、制度化的行政管理