

格 致 经 管 前 沿

苗文龙 著

中国金融分权结构 与金融体系发展

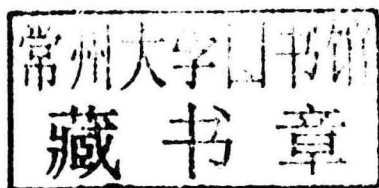
基于财政分权下金融风险的视角

出版社 上海人民出版社

苗文龙 著

中国金融分权结构 与金融体系发展

基于财政分权下金融风险的视角



图书在版编目(CIP)数据

中国金融分权结构与金融体系发展:基于财政分权
下金融风险的视角/苗文龙著.—上海:格致出版社:

上海人民出版社,2018.4

(格致经管前沿)

ISBN 978-7-5432-2841-2

I. ①中… II. ①苗… III. ①金融体系-研究-中国

IV. ①F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 023717 号

责任编辑 程筠函

装帧设计 王晓阳

格致经管前沿

中国金融分权结构与金融体系发展

——基于财政分权下金融风险的视角

苗文龙 著

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 苏州望电印刷有限公司

开 本 710×1000 1/16

印 张 11.5

插 页 3

字 数 172,000

版 次 2018 年 4 月第 1 版

印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2841-2/F·1097

定 价 50.00 元

序 一

中国金融改革与发展看似是一个部门体系的问题,但由于涉及金融资源的配置和金融风险的担当等内容,实质上已成为影响产业结构优化、经济创新发展、收入公平差距等问题能否有效解决的重要条件。中央政府为此花费了大量精力,从集权到分权,再到集权,但金融风险仍周期性地爆发,特别是将商业性金融风险假借改革政策和国家项目、制造和转嫁金融风险的行为还非常严重。

作者在简要梳理中国金融制度改革历程的基础上,准确界定出金融显性集权隐性分权的结构特征,结合财政分权的地方激励机理,分析银行风险行为及金融监管部门和中央银行的选择,以此解释地方行为与金融风险之间的内在关系。前些年,有的学者建议地方性金融安排进入中国金融体系,改进信贷市场结构,提高信贷竞争和效率,本意上有些金融分权的味道。现在看来,至少单纯的金融分权并不能解决金融风险的根源,反而为地方成为金融风险的始作俑者提供了便利。显然,当前的显性集权隐性分权金融体系仍需改进,核心内容就是明确地方适度金融发展权、界定地方金融权力边界、落实地方政府在区域金融风险化解上的责任。

本书作者围绕这一思路,根据经济事实大胆假设,通过理论模型推理小心求证,并采用空间计量学、广义矩估计等方法进行论证,得出比较令人信服的研究结论。在此基础上从地方经济发展和金融风险治理角度,思考地方金融

的机构体系、市场体系和管理体系,提出“推进互补性地方金融机构、分层次地方金融市场、集中化监管部门、落实地方管理部门责任”的地方金融改革思路。

本书提出的金融分权理论(金融显性集权隐性分权理论)和地方金融体系改革建议对寻求我国金融风险原因、防范金融风险、完善国家金融体系、推进经济稳定发展,具有较强的学术创新价值和政策参考价值。但如何进一步界定中央和地方之间金融发展权和金融风险救助责任的边界,使金融权力结构更加切实可行,如何有效消除地方官员争夺金融资源、推诿风险责任的行为,真正让地方担当应该承担的金融风险,仍有探讨的空间。

刘锡良

西南财经大学中国金融研究中心教授

序 二

金融体系的构成是一项非常复杂的系统工程,特别是对中国这一转型经济体来说。由集中统一的管制性经济体转向适度分权后引发的区域金融体系演化对中国的金融发展有着深刻影响。作者抓住这一问题进行研究,对促进地方金融体系的形成与健康发展无疑具有重要的指导价值。

作者在对中国金融制度变迁特征刻画的基础上,基于金融显性集权隐性分权的逻辑,构建了两级政府目标差异和金融发展竞争的理论模型,并引入地方竞争的外溢效应——金融风险放大效应机制,比较系统深入地实证分析了财政分权对金融分权的影响,提出了有较强操作性的政策建议。从总体上讲,本书针对性强,理论分析基础扎实,分析方法先进,数据详实,逻辑清晰,所得结论具有很强的解释力,提出的政策建议有较强的应用价值。

值得一提的是,作者在中国人民银行西安分行工作多年,并非出于科研考核压力,凭着对金融经济专业的爱好和对金融经济风险一手资料的掌握,他潜心治学、追求真理,研究并提出和国家当前决策相吻合的学术观点,开创性系统地提出金融分权理论。本书不少结论和观点与2017年全国金融工作会议的重点一致。例如,金融监管制度改革和部门协调,以及在金融统计数据、风险信息方面的共享和合作,金融功能监管,多层次资本

市场发展和规范,地方政府金融竞争及风险责任(会议提出“终身问责、倒查责任”)等。

相信本书会给政策当局和业界学者带来一定的收获。

冯 涛

西安交通大学经济与金融学院教授

前 言

随着财政分权改革清晰和地方经济竞争加剧,地方政府金融争夺强度加重,地方金融规范监管力不从心,金融收益与风险担当严重不对等。为了在支持经济发展的同时又能有效防控金融风险,本书剖析我国金融制度演变特征,挖掘金融显性集权隐性分权的本质,探索建立系统的适度分权的金融运行体系和金融管理体系。

一、金融显性集权隐性分权与财政分权下的金融风险逻辑

中国财政制度改革总体上体现为从集权到分权的趋势,伴随财政分权改革,金融制度变迁主线时而体现为集权,时而体现为分权,并且边界模糊。国家依靠金融控制和货币动员、采取金融补贴等方式来推动经济增长。这种金融依赖产生的风险又通过财政救助来化解,财政支出约束的金融补贴和金融风险的财政化解相互交织,共同推进经济发展,此时金融分权亦不可避免。在中国金融制度变迁过程中,金融分权形式也经历了金融集权、金融分权、金融显性集权隐性分权等几个阶段。按照中央政府与地方政府在金融准入权、金融监管权、金融配置权、金融控制权、金融稳定权等方面的权力范围,金融权力结构具体表现为金融准入的集权特征、金融监管的集权特征;金融机构配置和金融调控体现为显性集权特征,从直接影响地方银行的资金配置或通过融资

平台获取银行分支机构资金的角度,体现为隐性分权特征;金融控制的集权分权并存特征;金融稳定的集权特征。

中国的财政清晰分权制度和金融集权分权交替制度,在很多时段表现出不匹配。由于地方政府行为的目标多重性、经济扩张性和短期化特征,常常通过权力影响“指标式”争取更多的银行信贷资源、具有强烈的货币增长需求、想方设法争夺占用金融资源。财政分权边界清晰,而金融分权表现为金融准入、监管及救助的显性集权和金融资源实际配置的隐性分权特征。此时,地方政府资金竞争时较少顾虑金融风险隐患,金融竞争行为的利益与责任严重错配。中国金融制度的显性集权隐性分权特征,不仅成为地方政府干预或影响银行经营争夺投资资金的便利,也成为商业银行假借政策发生道德风险提供了便利。银行在吸收存款环节不会承担什么风险,风险在于筹集资金后不围绕风险与收益平衡规则规范投资,形成了政治干预下的项目风险、趋利避害下的管理风险、信贷管理过程的操作风险、政治掩盖下的职务欺诈风险等。财政分权与金融分权的不一致性在一定程度上不断酝酿着金融风险的产生和聚集。

二、来自宏观政策和省际两个层面的实证

金融显性集权隐性分权与财政分权的不一致性造成金融风险可以从宏观国家层面和中观省际层面进行实证。从宏观政策层面观察:政府财政支出波动通过对基础货币变动、再贴现规模变动、公开市场拆借规模变动产生显著的冲击效应,进而对银行信贷、通货膨胀等产生显著影响,财政对金融的冲击表现为金融膨胀和通货膨胀。中国 15 年来的月度数据表明,财政支出波动与金融波动之间存在密切的周期联动关系,对金融运行具有明显的冲击效应。省级经济运行的实际数据证明:财政与金融成为地方经济增长框架下两个具有一定转化性的资金工具,财政分权制度必然影响金融分权制度;在金融收益与风险不对等条件下,中央对地方“问责有限的分权”,进一步扩大了地方政府的自主行为空间,地方政府则以本区经济利益目标为核心、权力影响大小为半径,从财政资金向银行贷款等金融资源进行圈层式经济扩张,并引发多种财

政、金融风险。显性集权隐性分权的金融制度使地方将相关风险包袱甩给国家,诱使金融风险不断酝酿和积累。随着金融风险的聚集和积累,在外部冲击或实体经济冲击的情况下,金融危机爆发概率加大。中央银行为防控危机爆发和蔓延提前实施救助,从而形成风险冲动—风险扩张—风险恶化—风险救助的金融波动周期。

通过理论分析和实证研究,主要问题可以总结为三个:一是财政分权与投资扩张背景下,地方政府利用金融自由化、金融创新趋势和涌现的新型金融机构,以及现有金融监管体系形成的监管真空,在积极影响传统信贷资源的同时拓展多种形式的融资工具,造成信用风险和流动性风险加剧。二是金融显性集权隐性分权造成地方政府的金融风险分担责任边界模糊,地方政府将竞争金融资源、信用透支的风险转嫁给国家,金融震荡加剧。三是金融显性集权隐性分权下金融市场层次单一,上市企业具有信息优势和高风险资产投资倾向,易形成资产泡沫;当金融市场泡沫积累到一定程度,企业的投资者和委托人也具有激励企业管理层过度冒险的倾向。四是现有国家与地方的金融监管部门不对应、不衔接,地方金融机构的管理部门较多,且不规范、相互割据,造成多龙治水——要么无人问津,要么多头监管。审慎监管不能准确及时地监测金融机构日常风险,最后贷款人又必须对问题机构进行金融救助,两者进一步纵容了地方政府的风险行为和扩张。

三、金融体系改革建议

根据改革发展方向,地方金融体系改革实质上是完善国家金融体系。国家金融体系改革原则至少包括三个:一是鼓励金融机构能够控制自身风险的情况下自由发展,实现金融体系与实体经济融合的多元化、自由化发展。二是明确地方政府在利用金融资源时的风险责任,权力与责任对等。三是简化监管部门和监管程序,提高监管能力和监管效率。围绕鼓励创新、控制风险、提高效率的原则,从以下三个方面完善现有的地方金融体系、改进国家的金融体系结构。

（一）基于金融适度分权的地方金融市场体系

构建分层金融市场,鼓励满足条件的地方政府债券、企业公司债券、公司融资票据、股票等金融工具在区域性资本市场进行交易,当企业、政府满足一定资信后,再到全国性资本市场进行交易。这样不仅可以鼓励当地人收集当地企业、政府信息,解决信息不对称问题,而且可以解决资金困难但很有竞争实力的企业的融资困境,并将风险限于地方区域内。同时,也将资金分流,避免资金投资渠道单一,要么在全国性的金融市场跟风投资,要么投资本地房产,缓解了房地产泡沫压力和区域金融风险。

（二）基于金融适度分权的地方金融机构体系

为了促进我国金融机构体系健康发展,地方性金融机构体系的市场定位应立足当地经济发展情况和金融服务需求水平,在分析当地居民和企业金融需求难题的基础上,建立地方性银行机构、证券机构和保险机构,首先填补现有金融体系服务的空缺,发展到一定程度再与全国性金融机构的分支进行业务竞争。现有的各省农村信用合作联社、城市商业银行等,基本体现了这一定位和后期发展路径。在此基础上,可以鼓励社区银行等小型银行的建设。同时,根据地方金融市场发展需要,应配套批设地方性证券、基金公司,但其资格由地方政府管理,根据其资格约束其经营权限只能适用地方性金融市场。

（三）基于地方金融安全和金融监管适度分权的地方金融管理体系

根据分层金融市场上金融机构类型,建立开展金融适度分权监管。基本内容包括四个方面:监管模式、分工边界、评估督促和风险分担。首先,在监管模式上,根据其功能,只要具有金融实质和金融功能的企业都应该纳入监管,并根据功能和风险确定监管方法和标准。其次,明确中央与地方的金融日常经营的审慎监管边界。地方政府对区域金融市场监管具有第一责任。中央政府对全国性金融市场监管具有第一责任。成立职责明确的地方金融监管部门,接受中央金融监管部门政策指导和业务管理,并向中央金融监管部门分支

机构报告金融信息。第三,由中央金融监管部门牵头、随机抽调其他地方中央金融监管部门分支机构成员组成地方金融风险评估组织,指导督促地方金融监管部门提高监管能力、关注地方重点金融风险、制定风险防范和化解方案,将地方金融风险纳入国家金融体系的风险评估、综合判定金融的系统性风险和区域性风险,并根据风险状况和演化趋势制定防控措施。第四,遵循收益与责任对等、降低地方政府冒险冲动和成本转嫁预期的原则,进行地方金融风险救助。

目 录

第 1 章 导 论	001
1.1 选题背景及意义	001
1.2 国内外研究现状	002
1.3 研究的主要内容、基本思路和方法	005
1.4 创新之处	010
第 2 章 制度变迁、金融分权演化与地方金融体系	011
2.1 制度变迁与财政金融分权改革	011
2.2 地方干预、金融竞争与金融分权效应	015
2.3 金融集权与分权：一个简单界定	016
2.4 金融分权与地方金融体系	019
2.5 本章小结	020
第 3 章 金融显性集权隐性分权与地方政府金融竞争	022
3.1 金融显性集权隐性分权下地方政府行为特征	022
3.2 理论模型：两级政府目标差异与金融竞争	023
3.3 本章小结	029
第 4 章 金融分权、地方政府行为与金融风险	030
4.1 地方政府行为与金融风险	030

4.2	理论模型:基于地方政府支出与银行信贷风险的视角	032
4.3	进一步解释	042
4.4	地方政府行为对金融风险的具体影响	043
4.5	本章小结	046
第5章	地方偏好、金融风险与金融稳定部门行为	048
5.1	金融稳定部门决策函数	048
5.2	信息完备、金融风险防范与政策选择	051
5.3	信息不完备、金融风险扩张及救助与政策选择	052
5.4	本章小结	055
第6章	金融市场分层、信息改善与风险管理	056
6.1	引言	056
6.2	制度背景:社会网络与非规范市场	058
6.3	模型	061
6.4	进一步讨论	073
6.5	本章小结	076
第7章	财政分权究竟是否影响金融分权:一个实证	078
7.1	理论命题	078
7.2	变量、方法与数据	081
7.3	计量分析	084
7.4	本章小结	090
第8章	中国金融周期波动与财政政策效应	092
8.1	方法与变量	093
8.2	结果分析	097
8.3	本章小结	100
第9章	财政分权、金融分权与金融风险:经验实证	102
9.1	风险行为与博弈分析	102
9.2	风险救助	105
9.3	地方金融风险、系统性金融风险与金融风险周期	110

9.4 财政分权、金融分权与金融周期内在关系的简要概括	116
9.5 本章小结	117
第 10 章 金融创新、地方竞争与金融风险	
——以互联网金融发展为例	118
10.1 引言	118
10.2 运作原理与资金流动	120
10.3 理论模型:委托代理与风险行为	121
10.4 现实问题与金融风险	127
10.5 风险监管	133
10.6 “一拥而上式”金融创新与金融风险:互联网金融的 再次印证	135
10.7 本章小结	137
第 11 章 金融适度分权与地方金融体系发展设计	
——兼论国家金融监管体系的改革与重构	139
11.1 主要问题	139
11.2 设计原则	140
11.3 体系设计	142
11.4 本章小结	149
第 12 章 结论与展望	151
12.1 结论	151
12.2 展望	154
参考文献	156
后记	166

第1章 导 论

1.1 选题背景及意义

近年来,中国财政分权制度改革深化、地方之间经济竞争更加激烈,一些问题表现突出:伴随各种有话语权的利益集团的增加,地方政府部门权力的平衡与再平衡使政府整体加剧了经济建设性投资、不计偿还能力式融资等外在行为方式上的扩张。企业和银行的最优选择是顺从政府偏好,造成金融风险积累,无法掩饰时则将商业风险与政策风险的包袱都甩给国家,政府的金融依赖和金融风险最终由金融救助来化解,形成风险周期。地方政府争夺金融资源加剧,从直接行政干预的手段,到协助、纵容、默许本辖区企业逃废银行贷款,再到极力发展地方金融机构,这一外形相异实质相同的手段无不催生和加剧金融风险。此外,地方性金融机构迅速膨胀,但规范监管力不从心,甚至对其违规经营、操作风险默许纵容;民间借贷规模持续膨胀,但如何引导和管理仍显得无所适从;区域性金融市场或中心不断形成,但隐性规模究竟有多大、债务风险究竟有多大,人们心中仍无准数;地方金融分权蠢蠢欲动,但金融分权与集权隐性交织,造成享受收益与担当风险严重不对等。在国际金融风险冲击频率加剧、国内区域性金融风险又不断形成的背景下,对这些问题的研究不仅具有重要意义,而且非常紧迫。因此,中央在“十二五”规划中特别提出将“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”作为深化金融体制改革

的主要内容之一,十八届三中全会将“完善金融市场体系”确定为重点改革之一。

本书研究成果对改革地方金融体系、规范地方金融发展、完善中国金融体系具有重大的理论价值和应用价值:一是剖析我国金融制度演变特征,挖掘金融显性集权隐性分权的本质,建立系统的金融适度分权理论模型。二是健全金融机构体系、深化金融市场化程度,为经济发展提供稳定的资金保障。三是健全金融管理体系,革新金融安全网制度,防堵金融风险,最终达到既能有力支持地方经济发展,又能有效防控金融风险、熨平金融周期波动的目的。由于中国金融体系在国家层面较为多样和健全,问题焦点集中在国家和地方之间权力平衡及金融市场结构平衡上,本书主要定位于地方金融体系的视角。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 分权理论

一个国家的疆土、人口扩张到一定程度,行政管理必须进行适度分权,以改善信息对称、提高经济效率和行政效率。Charles Tiebout(1956)提出“用脚投票”理论,认为在人口流动不受限制、存在大量辖区政府等假设条件下,各地居民可以自由选择那些最能满足自己偏好的地方定居。这迫使地方政府提高行政效率和公共服务水平。George Stigler(1957)提出最优分权理论,认为地方政府比中央政府更了解辖区居民的行为特征和实际需求,有关当地居民的差异性公共决策,主要由对应行政层次的政府部门制定执行。Echesten(1958)提出“按受益原则分权”的理论,根据公共产品的受益范围来划分各级政府的职能,并依此作为分权的依据。诚然,用上述理论作为中国适度分权的理论基础有些牵强附会,但在一定程度上提出了理想分权的思路。

1.2.2 财政分权与地方政府竞争

人们根据分权理论,进行财政分权,促进地方政府竞争,推动经济发展。分权理论主要延伸于联邦制。从制度本身的功能看,各国选择联邦制主要有如下几个功能:在联邦与成员国之间划分国家权力;通过领土单位自治来保护少数群体;整合异质社会;通过功能性的分工(分层负责)圆满履行国家的职责