

# 绪 论

## ◆建设金融强省

——“十一五”期间浙江地方金融改革发展思路



# 建设金融强省

## ——“十一五”期间浙江地方金融改革发展思路<sup>①</sup> (代绪论)

金融是现代经济的核心，是推进经济社会发展的重要润滑剂和调节力量，如何更好地推动金融产业的发展，发挥金融杠杆的积极作用，对于我省率先实现现代化 加快实施‘八八’战略 推动平安浙江和文化大省建设具有重大的意义。这同时要求我们正确把握国家宏观经济金融政策，认真研究国际金融业发展趋势，理性判断我省地方金融业发展的现状，科学分析我省经济社会发展对金融业发展尤其是地方金融业改革发展的要求，采取积极有为的政策，力求取得新的突破。

### 一、浙江金融业发展的现状和有利条件

#### ——定格于“十一五”期间的分析和判断

新中国建立后特别是改革开放以来，历届浙江省委、省政府班子成员团结带领浙江人民抢抓机遇，励精图治，勤勉工作，开拓创新，浙江经济社会事业以较快速度迅猛发展，尤其以民营经济活跃、经济增长极快，经济效益显著而成为独有的经济现象，令全国瞩目并产生世界影响，使浙江从一个资源小省逐渐成为经济大省，在这一背景下，浙江省委、省政府提出了积极实施‘八八’战略 率先实现现代化和全面建设小康社会的举措，并按照中央的要求，坚持不懈地走在前列，形势总体较好。

伴随着国民经济和社会事业的快速优质发展，浙江省的经济和金融事业实现了良性互动，金融业发展不仅取得了若干全国第一，而且总体运行状况和数量、质量指标处在全国前列，金融运行平衡、经营业绩良好，具体判断如下：

#### (一) 总体运行呈良性态势

与浙江经济社会总体状况相一致，浙江省金融业发展目标呈良性状态，无论是机构数量、业务指标、经济效益和资产质量，均处于全国前列。从银行业而言，浙江是全国股份制商业银行分支机构设置最齐全的城市和省份，且其经营业绩

本文写作于2005年8月，即将发表于《浙江经济》2005年20期。

都在本系统前列；工、农、中、建四大国有银行在浙分支机构的经营情况均在前茅，几乎都属先进典型；政策性银行在浙分支机构改革运行情况也很突出；城市商业银行和农村信用社（合作银行）同样处在本行业先进状态；保险业总体状况虽没有银行业突出，但在同行中也属上乘；资本市场和证券业曾经辉煌过，现阶段虽状况一般，但上市公司的数量和质量处在较好水平。

## （二）发展中存在两大不对称

在充分肯定成绩的同时，我们也必须清楚地看到，浙江金融业发展中呈现两大不对称情况。

一是全国性金融机构在浙分支机构经营业绩与浙江本土金融机构经营业绩状况不对称。如前所述，全国和区域性金融机构在浙设立的分支机构都是设一个，赢利一个，均属同系统前列，而浙江省自身设立的金融机构（浙商银行刚组建除外，浙江省农村信用社系统暂不在讨论范围）情况都不尽如意，尤以浙江证券、金通证券和浙江国信、宁波市几家信托投资机构较为突出，给人的一个大印象是：人家来办的都办得好，我们自己办的都一般，甚至很差。

二是银行业发展与保险信托、证券业发展状况不对称。应该说，我省银行业发展的业绩令我们为之振奋，令同行为之赞叹，令上级行奖赏；而信托和证券业的经营状况明显不尽如人意，尤以浙江证券和金通证券最惨，落到被收购的地步，金信、天一证券也无骄人业绩，信托业状况令人堪忧，浙江国信正处在生死之间，也就是说，银、证、保、信四业在浙江没有匹配协调发展，形成不对称格局。

## （三）地方金融概念开始确立并得到发展

欣喜的是，改革开放尤其是“十五”后期以来，浙江省委、省政府在审视浙江经济社会全面发展战略时，敏锐地意识到了金融工作的重要性和发展金融产业的重大意义，同时也意识到了加快发展浙江地方性金融产业的紧迫性，并已有一些举措。

一是作为浙江地方性金融产业发展的标志性成果——浙商银行已于2004年7月28日建立，2004年8月18日正式运行，该行为全国第一家民营性质的股份制商业银行，为第12家全国性股份制商业银行牌照，且出资股本多为浙江民营企业，一年来运行情况很好。

——第一次正式以省政府名义召开了全省金融工作会议（2005年5月1日至19日），明确提出了要实现浙江经济与金融之间的良性互动发展，并出台了《加快浙江省地方金融业发展的若干指导意见》，会议必将成为浙江省金融业发展的新的里程碑和总的动员令，而先于此前的2002年，省政府也曾向有关方面表达过建设证券强省的意愿。

——作为地方金融业的主体——农村信用社管理权限顺利下放给省级政

府，省政府组建成立了省联社，并行使管理职权，农村信用合作社体制经过改革由农村合作银行、农村信用合作联社、农村信用合作社联合社等多种形式组成，并有更新发展举措正在酝酿，前景良好。

——城市商业银行和城市信用社经过改革，情况大有改观，8家城市商业银行和4家城市信用社情况均比较好，杭州市商业银行、台州市商业银行、泰隆城市信用社令同行瞩目。后两者堪称全国典型。

——地方性保险业已经起步，安邦财产保险公司已成立运行；中和人寿正在积极筹建，证券、信托机构正在进行规范性改革和改造，下一步发展一定会汲取教训取得新的业绩。

——作为地方金融业改革发展和领导办事机构的金融改革发展领导小组和金融办公室已经正式成立。它为规划、指导、领导、协调浙江金融业尤其是地方金融业的发展必将起到重要的组织保证作用，也为协调省与中央和区域性金融机构乃至外资金融机构的合作发展事实创造了组织机制。因此，其积极作用可以料想。

## 二、建设金融强省，加快推进浙江金融业现代化

——定位于“十一五”及更长时期的目标和战略

如何在已有金融改革发展成果的基础上，着眼于全球和全国金融发展的大势，从我省国民经济、社会发展的战略举措出发，与我省全面实施八八战略率先实现现代化和建设平安浙江、文化大省与建设科技强省，教育强省、体育强省、卫生强省的战略目标相吻合，立足于现有条件和基础，从“十一五”开始，提出建设金融强省的战略目标，扎实推进浙江金融业的现代化建设，并采取有效措施，加快浙江省现有金融机构改革、改组和改造，按市场化原则，积极组建新型金融机构，构建经济发展与金融良性互动，金融与法制建设良性互动，金融与整个服务产业和社会事业发展良性互动机制，为浙江省国民经济和社会事业发展提供资金和财力支持。

### （一）金融强省的内涵与目标

金融强省首先是一个相对的概念，明确提出这个概念的省份并不多，当然可能条件也不具备，据笔者所知，上海明确指出建设国际金融中心，深圳明确提出建设金融强市，北京曾提出金融立市战略，广东则比较明确提出过建设广东金融强省的目标和措施，国内迄今为止并没有一个或一整套权威的关于金融强省的指标，只能够结合经济社会发展与其他省市的主要指标作一些比较，找出自己的优势、劣势和相对位次，然后确定是否进入强省水准。金融强省同时又是一个动态的概念即所谓强是在某一历史时期比较强，随着时间的推移，强与弱会不断发

生变化；金融强省既有内部评价指标又有外部评比指标，要看社会、政府、企业和城乡居民对金融服务满意不满意，要看出资人、政府、财税部门、审计部门等对金融运行结果满意不满意等。

我们认为，金融强省至少应该有以下内容：

——金融机构种类齐全。即与现代经济社会需求相一致的银行、证券、保险、信托机构、基金公司、财务公司都有一定发展，满足金融服务要求。

——金融布局结构合理。不仅要有较为齐全的门类，而且与经济社会对金融服务的需求相一致，金融机构在空间上和种类等方面形成合理的结构。

——金融中心城市凸现。在整体金融业比较发达的同时，形成与中心城市相匹配的金融集群城市或金融中心或金融次中心，其金融机构相对集中，金融功能更为齐全，具有较强辐射效应。

——金融运行秩序平衡。这也是衡量金融强省的重要指标，保持金融运行的有序，防止或不出现大的或系统性金融风险，这就是说金融机构能正确处理安全性、流动性、盈利性三性关系，呈安全状态，属金融安全区域，不出现恶性竞争等状态。

——金融服务功能齐全。即不仅具有主动适应经济社会和城乡居民生活对金融需求的满足能力，金融产品和金融工具创新能力强，而且金融业能够对各类经济社会活动提供快捷、高效、齐全、安全的金融服务。

——金融经营指标优良。无论是地方性金融机构，还是其他各类金融机构，其经营业绩，经营效益均保持盈利状态，且在全国同行业中处于领先水平，对国家有较大贡献，对股东有较高回报，对社会有表示。

——企业融资便捷到位。要通过改革，使民营中小企业融资难，合法工商户农民贷款难等得到根本性解决。直接融资得到较大发展，市场活跃，企业发行债券等在常规情况下简便易行，真正形成有利于企业发展的融资体系。

——金融生态明显改善。要通过宣传教育、遵章建制等途径，进一步普及政府官员、企业家和城乡居民的金融意识和金融法制观念，构建一个有利于符合法律规范和遵循金融发展规律的金融业运行体制和机制，使金融生态进一步改善，成为全国最佳的金融生态省之一。

总之，真正的金融强省应该是建立在市场程度比较高的、结构要素比较合理的内部管理机制和比较健全的金融组织之上的，表现出来的应该是金融支持经济社会发展作用比较直接有效，经济与金融互动机制比较和谐，金融机构经营业绩较为显著，防控风险能力也比较强。

## （二）浙江建设金融强省已有较好的基础

我们提出建设金融浙江强省，是有一定基础和理由。

经济发展基础条件较好。改革开放以来，浙江人民在党的方针、政策指引下，发扬自强不息、坚忍不拔、勇于创新、讲求实效的浙江精神，励精图治、艰苦创业，加快体制改革和体制创新，激发了前所未有的活力，特别是在体制夹缝中发展成长起来的民营经济和开拓市场能力，形成了浙江经济发展的强大的生命力和扎实的基础，浙江经济发展迅猛，增速明显高于全国其他省市，生产能力强，市场交易活跃，市场开发能力强，经济效益明显，使浙江快速从资源小省进入到经济大省行列，并正向经济强省迈进，这为我们确立金融强省目标提供重要基础条件。

——金融发展也有较好基础。如前分析所述，经过改革开放后几十年的积极发展，浙江省不仅金融机构种类基本齐全，而且金融增幅（主要是存贷款规模、保费收入、证券业务交易量）较快，且在全国的占比不断上升，金融运行平衡，金融业经济效益明显，全国性银行机构和保险金融机构都在浙江设有齐全的分支网络，地方性金融业也有一定发展，特别是金融业经营效益和资产质量，均大大领先于全国同行，这是建设金融强省的重要前提。

——金融生态环境较好。与浙江整个人文环境相适应，浙江商人坚持诚信立业，诚信立身，诚信做事，营造了良好的金融发展的生态环境，在浙江，不仅经济与金融良性互动，而且金融业经营的法制环境极为有利，逃废债在浙江微乎其微，贷款偿还率、履行率等好于全国，不良资产比例也比较低，处在全国最低状态，这为打造金融强省创造了极好的有利条件。

### （三）建设浙江金融强省的战略意义

我们提出建设金融强省的战略目标，无论从浙江经济社会发展哪个方面看，都是有战略意义的。

从经济的进一步发展要求看，浙江经济必须摆脱靠低价劳动力、靠体制先发优势的束缚，实现经济增长方式的真正转换；必须培育大市场、大企业，开发科技含量高、附加值高的高端产品；必须加快浙江企业的改革、改组和兼并联合；必须采取有力措施实施科技创新战略，也必须实施重点工程重大投入，形成一定数量的具有国际竞争能力的集团军，为此，必须充分利用金融工具、金融产品和金融功能的综合作用，充分利用金融机制在资金时间、空间等方面的调节魔力，支持和培育一批优势生产线，优势项目和优势企业，促进经济结构的优化和快速发展。

从浙江社会发展的其他环节看，伴随着浙江经济的高速增长，浙江经济实力迅速增强，财政基础日趋富裕，这为浙江社会事业的发展 and 人民生活的改善创造了实际条件，也为社会文化教育、体育、卫生、科技事业的推进提供了财力保证，为浙江全面建设小康社会，提前实现现代化、建设平安浙江、构建和谐社会提供

了强大的物质基础。现在，浙江省已正式明确地提出了建设文化大省和建设体育强省、卫生强省、科技强省和教育强省的目标，作为综合配套，作为经济强省的重要组成部分及相对独立的部分，提出金融强省目标应当毫无异议。

从金融机构和金融业自身发展规律看，建设金融强省也十分重要，我省各类金融机构运行比较有序，管理比较规范，员工素质精良，治理结构较为合理，发展势头良好，经营业绩优良，面对加入 WTO 大好机遇，不进则退，快进才能争取竞争有利时机。因此，必须提出做大做强浙江金融业的明确的更高的目标；从金融业总体看，我省金融业发展不均衡，地方金融相对较弱的面貌需要改善，提出强省战略，并设计一整套工作指标有利于我省金融业更快更好地发展。

### 三、实施十大工程，全面推进金融强省建设 ——下一步工程措施和推进策略

建设浙江金融强省是一项全面的系统工程，它不仅与中国宏观经济金融政策密切相关，也与浙江经济社会发展形势和状态相关。当然，也离不开省委、省政府和省相关部门和金融机构的支持，离不开我们战略目标的确定和工作中的努力。从“十一五”期间浙江省情况看，下列重点值得我们研究。

#### （一）实施农村金融深化改革工程

浙江省的农村合作金融业发展一直比较健康并已经走在全国前列。2003 年被国务院确定为首批试点改革省份，并率先成立了省联社，一部分条件好的县（市）已成立了合作银行，一部分中等条件的县（市）建立了一级法人的农村信用联合社，少数县保留二级法人体制。经过这一轮体制改革，多种矛盾得到解决，内部关系得到梳理，目前，农村信用社系统的业务存贷款量分别占据我省各金融机构第二位。但应该看到，如果从农村信用社进一步发展要求看，由于我省相当部分县（市）城市化程度较高，因而农村合作金融机构在服务对象和机制要求上与城市商业银行也没有太大的区别，按照分类指导原则，需要我们解放思想、深化改革，建设一批农村商业银行；而经济中等发达地区的县（市），也有农村信用社体制再改革的任 务；相应地，建立履行全省管理职责的农村金融管理局等都是必要的，省级机构的名称和机制也值得研究，而农村合作金融机构内部则要采取不正当的手段采取有力措施，着眼于提高人员素质，完善内部管理机制，切实提高管理水平和经营效益，尤其是把“三农”服务好。在这同时，要积极带动农村保险和金融市场的发展，农村金融体系需要重建。

#### （二）实施城商银行地位提升工程

目前，我省的城市商业银行只有 8 家，另有 4 家城市信用社，这是城市商业银行的现有基础，据统计，其业务量约占我省银行业务总量的 5%，这显然与发

展我省地方金融产业的要求不相符合，也与我省城市经济中民营中小企业比重大的特点不相衔接，作为我省地方金融业的重要潜在力量，必须努力提高地位，提升形象，提高比重。具体地说，一是要积极通过增资扩股，加强管理，促进现有几家机构进一步拓展市场，快速发展，形成 2~3 家全国有重大影响的，使其进入城市商业银行前列；二是要积极争取有关方面支持，创造条件，通过新建、改制等途径再建设一批城市商业银行，争取达到 20 家左右，形成更健全的网络和更强大的实力，通过努力，使浙江城市商业银行的业务比重达到或超过总盘子的 10%~15%。

### （三）实施浙商银行做大做强工程

浙商银行自 2004 年重组开业以后，一年来的运行情况良好，存款规模已近 150 亿元，贷款规模已达 100 亿元，基本站稳了脚跟，树立了品牌，成为浙江民营经济与金融协调发展的典范，但开局过于低调，知名度提高不快，应抓住浙江经济持续发展的大势和浙商影响力日趋扩大的有利条件，叫响“凝聚浙商力量，依托浙江经济，发展浙商银行，造福浙江人民”的口号。具体地说：一是省政府和省有关部门要充分认识浙商银行这一品牌的作用，充分认识到建设好这一品牌对浙江经济社会发展的重大意义，以及对落实“走在前列，干在实处”的作用力，动员更多力量，化更大力气宣传浙商银行，支持浙商银行发展；二是浙商银行要以做大做强为己任，在坚持稳健经营和稳步发展的前提下，提高发展速度标杆，增强快速发展意识，确保全国股份制商业银行机制充分体现，争取在“十一五”期间接近全国第 10 家股份制商业银行的水平；三是“增资扩股、拓展市场、棋满浙江、布局全国”应该成为“十一五”期间的重要任务，要经过五年的努力，形成全国性银行的框架；四是要着眼于长远发展来思考问题，酝酿和思考今后主要是“十二五”期间银行上市和走向世界的战略；五是要从浙江民营经济大省特点出发，从浙商遍及全球的条件出发，开发适应与经济类型相对应的融资工具和贷款方法，开发适应这些人群的信用卡使用管理办法，以特色和人性化取胜。

### （四）实施保险市场快速发展工程

浙江省的保险市场近年来发展情况总体良好，与浙江经济社会发展条件和状况基本吻合，但从建设金融强省角度看，似乎有一些不足，下一步的发展，应主要围绕“快速发展”四个字的要求做以下文章：一是进一步普及知识，要根据经济社会运行的特点——民营中小企业多，浙江自然生态的特点——台风等自然灾害多的情况，浙江人民率先富起来的特点——接受保险保障能力强，开展针对性宣传，提高人们对风险管理和保险业的认识和理解、支持；二是积极创造条件，鼓励和支持浙江民营企业 and 国有控股企业发起组建区域性、地方性保险公司，形成浙江地方保险业品牌；三是争取政策支持和财政优惠等措施，支持农村保险市场

的展业和开发，形成更为强大和健全的保险市场和保险网络；四是适应浙江经济特点和浙江人民生活状况，积极设计出适应其特点的险种进而形成保险市场的浙江特色；五是鼓励外资、全国性保险机构在浙设立分支机构，拓展保险业务，深化保险市场。

#### （五）实施信托公司定位树特工程

我国的信托业自发展之日起，就一直未能正确定位，以至形成了五起四落的情况，呈现出发展——整顿——发展——整顿的恶性循环，直至2003年我国信托业的规范化建设才告一个段落，但形成的后果是十分严重的，全国性的信托投资公司尚且如此，我省的地方性信托投资公司更是如此，无论是省级还是宁波市的信托投资公司或者其他地市兴办的信托投资公司，往往出现了金融与实业不分，金融各业什么都做，银行信贷不能做，信托公司做的情况，酿成了严重后果，地市信托投资公司都被撤销，保留的省级、杭州、宁波的信托投资公司情况也极为一般，浙江国际信托投资公司原属优良品牌，这几年由于多种原因也出现了十分严重的情况，以至难以生存，但信托业是金融业重要的组织部分，下一步的发展必须做到：一是加强规范化建设，确立“受人之托，替人理财”的公司定位，坚持在正确定位基础上求发展；二是认真抓好不良资产处置和风险化解工作，尤其是浙江国际信托投资公司要迅速通过重组和增资扩股等途径，理顺关系，轻装上阵，渡过危机期；三是在重组整顿和正确定位和基础上，改进内部管理，深化管理改革，完善治理结构，力争办出特色，重铸品牌，确立在金融业发展中应有的市场定位。

#### （六）实施证券公司起死回生工程

浙江曾经是证券业发展领先的地区，我国证券市场初始发展时浙、沪、深曾被誉为证券业金三角。但以后则出现了许多不良情况，继浙江证券被证监会重罚并被方正集团收购更名后，金通证券又被中信证券收购，这无疑给金融业的浙江品牌带来了重大撞击。从建设金融强省角度看，绝对不能没有证券业的健康发展和有力支持，为此，下一步要做好以下工作：一是要深刻吸取教训，即金融是特殊行业，有其独特的运行规律，证券经营更是如此，对从业人员在知识结构和能力素质上有特殊要求，务必防止机关化，防止把其作为摇钱树，要坚持内行领导，要积极为之创造良好的外部环境；二是着力保护证券业浙江品牌，鼓励并创造条件动员和吸引浙江优秀民营企业和国有控股企业争取设立或收购证券经营机构，创造条件使其起死回生，重新恢复生机和活力。三是抓住机遇、积极发展，从现在起，由于我国证券市场将深化改革，尤其是股权分置等改革措施的出台，我国证券市场已步出冬眠，开始复苏，出现新的转机，我们要充分利用这一有利时机，通过内部改革和正确决策，使其得到应有的发展；四是继续鼓励和支持浙

江企业走市场化发展走路，培育更多的优质的上市公司，推动浙江市场经济更好的发展。

#### (七) 实施大型机构良性互动工程

大型机构即全国性和区域性大型金融机构 主要是工、农、中、建四大国有银行和全国性股份制商业银行，国家政策性银行、全国性和区域性保险公司、信托投资公司、证券公司等 这些机构实力强、影响广、支持力度大 在国家国民经济和社会发展中具有举足轻重的影响，大多数在浙江都有分支机构且运行状况很好，逐渐建立了和谐的人脉和机构合作机制，成为浙江经济社会发展不可缺少的重要的金融支持力量，我们应该继续按照良性互动的要求，做好工作，具体来说：一是建立省市与对应金融机构的联系联络制度，继续主动邀请其参加我省经济社会活动 融入到浙江概念之中去 互通信息 相互理解 相互支持 共同发展，实现双赢；二是积极为在浙分支机构发展创造条件，包括建立金融安全运行机制，深入开展打击逃废债活动，一视同仁支持发展；三是鼓励支持在浙分支机构既讲北京话，又办浙江事，实现贯彻全国统一货币信贷政策和支持浙江经济社会发展的统一 真正让其有业务做 能做成业务 能成就大业务 有钱赚 能赚钱，能赚大钱，成为全国同行的标志。

#### (八) 实施金融开放全面接轨工程

金融强省的一个重要标志就是金融业对外资的开放和适应大势发展的与长三角的接轨。为了加快金融业发展的步伐，坚定不移地实施金融开放政策是十分重要的，浙江作为沿海经济省份，其开放程度和对外资外贸的依存度本来就高。因此，我们必须适应经济社会发展的总体步伐，切实在金融强省建设中重视对外工作。具体来说：一是加大利用外资外贸发展金融服务业的力度，重点是面向中小企业服务的中小金融机构改造，现有信托机构、证券机构改造也十分重要，当然也包括风险投资和项目融资，以弥补大型建设项目资金缺口；二是吸引和鼓励大型跨国国际金融机构和集团在浙江设立分支机构，组建中外合资金融机构和外商独资金融机构，改变目前这一领域内数量少而服务功能弱的情况，促进形成一定的规模 and 市场份额；三是充分利用上海建设国际金融中心、全球大型国际金融集团纷纷落户上海的平台，自觉融入长三角，主动接轨大上海，抓好引进及其在浙江开展业务的工作，对上海本土的金融机构，也要争取一定措施给予引进和利用；四是充分利用中央金融机构商业中心和市场交易中心纷纷南迁上海的机会 充分利用中国外汇交易中心、中国黄金市场、中国银联、中央银行上海总部等设在上海的机会，更多地争取席位、争取政策、谋求浙江金融业更快发展，促进浙江企业更好走向世界。

### （九）实施金融生态化改善工程

金融生态是金融业发展的重要基础，也是建设金融强省的重要组成部分。金融生态包含有丰富的内容，就建设浙江金融强省角度理解，主要需抓以几下方面：一是健全金融法制和执法环境，也即不仅要有健全的金融法制，这主要是全国统一性而言，作为浙江属地则要有良好的依法办事的执法环境，并根据全国统一的法律法规，在权限范围内制订一些特色性规则，并认真贯彻实施，形成遵守金融法律光荣、违背金融法律可耻的氛围；二是加强金融监管，健全管理制度，省金融办要会同中国人民银行、中国银监会、中国证监会、中国保监会在浙分支机构依法认真履行监督管理职责，努力实现优质高效服务，促进金融制度建设和依法合规经营；三是加强信用浙江建设，构建诚信社会，建立完善的社会信用尤其是企业信用和个人信用征信查询系统，切实提高信用体系的覆盖面和质量。加快诚信社会建设步伐，此项工作应该由省政府牵头抓才能到位；四是加强金融风险意识培育和教育，树立起经济活动有风险、管理风险靠保险，追求高收益必然保障高风险的社会观念，推进和谐金融机制的构建和保险市场的发展。

### （十）实施金融发展组织保障工程

加快建设金融强省，离不开健全的法制环境和良好的社会条件，也离不开健全的组织系统和人才保证，为此，我们要在现有条件下进一步做好如下工作：一是提高省政府金融办的规格，加强金融办的人员力量，拓展金融办的职能，促进其真正能够发挥出作为省政府办事机构的能力，协调和联络各金融机构为建设金融强省积极贡献，持续和推动全省金融可以快速健康发展，组织和动员更多民间力量参与金融业发展和建设（包括投资入股和引导更多企业上市）；二是明确提出建设金融强省的口号，并以此来统一省委、省政府各金融机构和全省人民的认识，确定目标内容，建立联络小组并经常开展工作，积极争取中央支持，妥善安排财力和人力，加强特色和开发；三是加大金融人才培养力度，支持省政府有关部门会同浙江大学等和其他院校的金融学科共同组建浙江省金融科学研究院，支持浙江大学和省内学校争取设立金融博士点，建设若干省级金融重点学科，积极支持和重点扶持全省唯一的专门培养金融高等应用人才的浙江金融职业学院做大做强做出特色，支持其建设成为全国示范性高职院校，打造成为全国金融高职第一品牌，浙江省高职著名品牌和全国高职响亮品牌，帮助其构建发展环境，加强师资队伍、专业建设和实验实训设施建设，为浙江省建设金融强省建设提供一线人才支持和保证；四是重视金融科研工作，除了设立浙江省金融科学研究院外，省政府应会同金融机构设立金融学科重大科研项目，对浙江金融改革发展中的重大问题，采用面向海内外招标的办法，寻求更好、更优、更有针对性的成果，以指导金融部门，少走弯路、加快发展、作出业绩。

# 第一编 理论前提

- ◆政府的金融职能与地方金融产业的发展
- ◆我国地方金融业发展的实践评价与对策研究
- ◆正视和妥善解决地方政府金融发展的关系



# 政府的金融职能与地方金融产业的发展<sup>①</sup>

中国金融业经过 50 多年的发展，取得了令人瞩目的成绩，对支持和促进国民经济和社会的发展起到了十分有益的作用，尤其是为适应中国加入世贸组织后的具体需要，我们加快了金融业改革和开放的步伐，使中国金融业与国际金融业接轨进程迅速；得到了国际组织的广泛认同；然而，金融业改革发展进程中，也暴露出了银行不良资产质量比率过高，证券公司窟窿巨大，保险业经营状况深不可测的情况，且体制、机制和管理当中的弊端也日趋暴露；因此，我们在研究下一步中国金融业发展的进程中，必须在立足于现有金融组织体系和金融机构改革的同时，致力于把地方金融业发展起来，并把它作为一个新战略来抓，以促进金融组织体系的进一步完善。本文对此作些探讨和思考。

## 一、理论前提：政府与金融业应该是一种什么样的关系

从一般意义上说：金融业首先是竞争性产业，应该由各经营主体，根据国家法律法规自主经营、自担风险、自求平衡、自我发展。即由市场机制这一神奇的看不见的手，进行调节，以达到资源的最佳配置作用。然而：一方面由于中国长期实行计划经济体制，包括金融业在内的产业垄断经营情况尚需一个改革发展的过程；特别是金融领域存在的竞争的不完全性，信息非对称性和金融活动的外部性，需要政府对金融活动的干预，也就是说，政府对金融活动的干预和对金融产业的政策的设计和安排是必需的。

### （一）政府参与金融业规划发展和干预金融活动的理由

政府之所以需要干预金融活动和参与金融事务，其原因是多方面的：一是金融领域的竞争一般是不完全的。这主要是由垄断及由此引起的不正当竞争行为引起的，这是因为金融业务存在规模经济，即规模越大、成本越低，这使得金融业有向自然垄断扩张的趋向和动力，金融机构规模越大，分支机构分布越广，就越有可能为客户提供便捷和多元化的服务，吸引更多的客户，但引出的问题是，其他机构进入市场的障碍就会加大，加上我国工、商、中、建四大国有银行和中国人保、中国人寿两大公司的存在，增加了浓浓的垄断气氛，使金融市场的竞争减少，

导致资源配置扭曲，服务质量不高和效率运行下降，也出现了影响正常金融秩序的大量事例，这就需要政府出面进行补充，矫正和修正。

二是金融活动的外部性特别大。外部性是指一个经济主体的行为对另一个经济主体的福利所产生的效应；而这种效应并没有通过货币或市场交易反映出来，外部性包括正外部性和负外部性，外部性在金融业中是广泛存在的，一家银行破产不仅使成千上万的企业和居民承受损失，而且很可能引起社会公众的恐慌从而导致挤兑风潮的发生，即银行的“传染性”。证券市场上也存在着外部性，一家上市公司因为虚假信息披露被停牌和调查时，可能导致投资者对整个证券市场丧失信心，从而引起新一轮“熊市”，不同金融市场之间也会产生外部性如企业从银行获取贷款的能力与证券市场筹资能力之间等，而金融创新和金融全球化更加重了金融领域外部性，甚至波及世界，如亚洲金融危机等，正因为这样，金融领域更需要政府干预。

三是金融运行过程中也存在信息不对称性。非对称信息在现实中广泛存在，在金融领域更为普遍，如借款积极性最高的企业和个人可能是还款能力最差的；这就存在逆向选择；企业贷款后将资金挪用于高风险项目，企业动机强烈，而一旦失效，则银行可能本息无归，这就是道德风险；逆向选择和道德风险同样存在于保险等领域；因此，金融运行中信息十分重要，而由政府来提供公共信息是十分有效的，这同样为政府参与或干预金融活动提供了依据。

## （二）政府参与金融活动的基本定位

如前述分析，为政府干预金融活动，在金融产生发展担负相应角色提供了理论依据，那么，政府应怎样参与金融活动呢？我们认为，其做法应该是：一是有所作为与有所不为，所谓“为”的方面应该是针对外部性，信息对称性、竞争不完全性等特点，通过立法等消除垄断，防止不正当竞争加强信息披露，减少和防止逆向选择和道德风险，使金融业经营提高透明度，并逐步趋于完全竞争状态。所谓“不为”即政府要大胆退出一些市场领域 纯属经营性东西 推进市场化改革 防止不必要或过度的干预。

二是制定规则和抓好立法，政府应该从市场经济特点和我国实际情况出发，根据国际惯例，研究制定完善银行、证券、保险等相关领域的法律、法规和运行规则，为金融企业提供一个共同可资遵循的规范，形成公开、公平、透明的法律体系和运行规则，把游戏规则定好，并保证各个司法和管理部门到位而不出现越位，更不能出现不尽职状况，如近期银监会出台了一系列法规和规章非常有意义。

三是适度管制与维护秩序。由于金融业的高外部性和巨大的负外部性及其金融在国民经济中的核心地位，决定了各国政府对金融业一般都实施相对严格的管制，同时，也十分重视金融市场秩序，这样做，一方面是为了充分发挥市场机

制作用，保护中小机构成长发展，同时是为了防止因金融机构经营不善产生的负效应对经济和社会的巨大影响，因此管制是必要的，秩序维护也十分重要。

### （三）政府职能应该适当分工

前面分析明确了政府在金融业发展过程中应该做什么？但是，进一步的分析将说明，政府的金融业职能应该在中央和地方之间有相应分工。理由是：一是几十年的经验教训，根据货币活动的特点和长期实行高度计划经济的情况，我国的金融活动和金融政策均集权于中央，这对建立和维护金融秩序是十分有益的；对于更好地解决资畅其流的要求也是好的；但客观上造成了资源的问题，造成了大量坏账和亏损，且把大量包袱留给了中央政府，即使是一些地方性机构，包括农村信用社由于多方面原因，形成大量不良资产，在改革中交由中央承担，这种权力和责任的不对称，是形成目前国有金融业发展尚不够健康的重要原因。

二是调动地方积极性有利于金融业良性发展，中国地大物博，幅员辽阔，各地经济社会发展不平衡，呈现出三元结构，难以实行完全集中统一的政策，中央政府更是难以一统到底，作出适应全国的统一的正确政策，因此，赋予地方政府在金融领域相应职权，既可卸去中央政府不必要的包袱，亦有利于调动地方政府的积极性，也即除了关系国计民生的国有银行、保险公司，政策性金融机构应当由中央统筹外，相当一部分经营性事宜，完全可交由省、地、县政府分担。

三是调动地方积极性有利于金融业效率的提高。地方政府主导各地金融业发展以后，既明确了经营管理责任，也便于实现贸易、生产与资金的统筹，有利于根据各地特点确定不同的更为科学正确的发展战略，采取更加针对性的措施调动经营者的积极性，并在“手心手背都是肉”的机制下推动金融机构依法合规经营，提高经营效益。

正因为这样，我们认为，无论从金融业健康发展，从维护中国金融安全，还是从提高金融业经营效益和明确金融业管理职责等方面看，引出地方金融产业和地方政府金融管理职能的概念，并作为一个下一步改革发展的重点是正确的。

## 二、逻辑进展：地方能有相对独立的金融产业和政策概念吗

明确了政府在金融业的作用后，我们必须从理念上、理论上解决一个概念性命题，即金融的全国统一性与地方金融产业的可能性。新中国建立以后，我国实行大一统的政治经济和行政管理体制，金融作为国家实行高度集中的计划经济管理的重要手段，理所当然地被纳入到了全国大一统的管理体制和运行机制中去，就连以农民自主入股的农村信用合作社，也成为既是农民自治的金融经营组织，又是中国农业银行的基层单位，事实上纳入到了国家统一管理之中，因此，金融的全国统一性乃至中央垄断性被人们“公认”之。