
地方金融发展、监管与风险处置

——基于地方性政策文件的研究

马灿坤¹ 洪正¹ 韩雨萌²¹

(1. 西南财经大学 中国金融研究中心, 四川 成都 611130;

2. 中央财经大学 中国金融发展研究院, 北京 100081)

【摘要】: 中央政府向地方政府进行金融分权时, 给予了地方政府金融发展权, 使得地方金融快速发展, 但未给予其金融监管分权。地方金融发展权与金融监管权的错位使得地方金融发展乱象丛生, 风险聚集。通过整理 2008 年以来各地方发布的关于地方金融发展、监管与风险处置的政策文件, 发现东、中、西部地区省级政府地方金融发展和监管目标具有一致性, 发布的文件类别主要为普惠金融、融资租赁和担保公司方面的; 而市级政府金融发展和监管目标则围绕建设区域性金融中心为核心兼具一定的差异性。地方金融发展与地方金融监管具有连续性, 政策发布高峰期集中于 2015-2017 年, 地方金融风险整治重点从 2011 年的地方性交易所转向 2016 年的互联网金融领域。

【关键词】: 金融分权 地方金融风险 地方性政策文件

【中图分类号】: F832.7 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1003-7217(2021)01-0010-08

一、引言

近年来, 地方金融发展迅速, 为地方经济发展做出了积极贡献。地方金融的发展源自于“官场”竞争和“市场”竞争中良好秩序和有效规则的混合激励制度^[1]: “官场”竞争中政治集权确保了自上而下晋升激励制度的有效性, “市场”竞争中经济分权使地方政府有相对自主的经济发展决策权^[2]。一方面, 基于此模式, 官员的晋升主要根据经济增长考核^[3], 而地方政府融资渠道狭窄^[4], 地方政府竞争最终体现为对投资的竞争和对金融资源的竞争, 地方政府展现出强烈的发展地方金融的动机^[5]。另一方面, 分税制改革后, 地方政府事权与财权的不对等、地方财政收入不足使得地方政府金融控制成为缓解财政收支矛盾的一种次优选择^[6]。因此, 各地政府积极干预辖区金融机构或建立地方金融机构^[7,8]。各地的外生性因素如法律环境^[9]、区域金融货币政策^[10]和经济地理条件^[11]以及内生性禀赋如地方官员特征^[12]、地方人力资本特征^[13,14]也同样影响地方金融发展。

“晋升锦标赛”和财政分权使得地方政府间围绕发展和壮大金融机构展开激烈竞争, 相邻地区在地方金融机构设立上进行攀比^[15], 而中央政府的隐形担保降低了地方政府为争夺金融资源所应承担的风险^[16]。因此, 地方政府间过度金融竞争致使地方金融风险快速聚集, 甚至部分地方金融风险爆发给金融机构和投资者造成了极大的损失。地方金融风险的累积与爆发也与地方金融监管体制有关。原有金融监管体制下, 存在中央和地方监管主体责任不明晰、央地监管部门互相推诿监管责任、地方在管理金融

作者简介: 马灿坤(1991-), 男, 云南墨江人, 西南财经大学中国金融研究中心博士研究生, 研究方向: 公司金融、中小银行公司治理、农村金融。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(17AJY029)

事务的权力和责任不匹配等问题,导致地方金融监管不足。地方金融监管组织管理机制不顺,监管技术手段落后、人才短缺,监管职能分散形成空白漏洞^[17]。除此之外,互联网金融技术的快速发展,突破传统金融监管模式,加大了地方金融监管难度,带来新的监管挑战^[18,19]。

在此背景下,2017年第五次全国金融工作会议提出“地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下,按照中央统一规则,强化属地风险处置责任。要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置,科学防范,早识别、早预警、早发现、早处置,着力防范化解重点领域风险,着力完善金融安全防线和风险应急处置机制。”¹新的监管体制下,各地方政府正式挂牌成立地方金融监督管理局,地方政府处理地方金融事务被赋予更高的权限。可见,在防范化解区域性金融风险的背景下,探究地方金融发展的政策路径,梳理地方金融监管现状,总结地方政府防范、化解和处置地方金融风险的经验教训显得尤为重要。

地方政府在地方金融中居于核心地位,通过整理2008年以来地方政府在地方金融发展、监管以及风险整治方面的文件,从横向(东、中、西部地区)和纵向(不同年份)在省级政府和省会(计划单列市)政府两个层级探究地方金融发展、监管的特征事实、地区差异以及动态演变,发现目前地方金融发展、监管和风险处置中存在的问题,可弥补学术界关于地方金融的研究主要集中于地方金融发展的成因、地区间金融发展差异的因素、地方金融监管存在的问题而忽略对地方政府金融政策路径动态选择过程研究的不足。同时,从地方政府金融政策选择的角度进一步扩展地方政府金融分权理论的应用范围,具有一定的理论价值。并在防范和化解系统性、区域性金融风险的背景下,为中央政府风险管理框架顶层设计提供现实依据,为地方政府更加合理地配置地方金融资源、完善地方政府金融风险监管机制提供经验指导,具有一定实践价值。

二、理论分析与研究方法

一般认为,地方金融是指在一定行政区域内设立,由地方人民政府管理或审批、并承担风险处置责任,主要为当地居民或企业提供金融服务的金融机构和金融市场^[20]。地方金融机构和地方金融市场的快速发展意味着我国金融发展已出现由中央集权逐步向地方分权的趋势,即金融分权。有学者认为,金融分权是中央政府为推动国家经济长期增长、激励地方发展经济在不同层级政府之间以及政府与市场之间就金融资源配置权和控制权进行划定与分配的一系列显性和隐性的制度安排,具体可分为两个层次:中央政府向地方政府的分权(金融分权I)、地方政府向民间的分权(金融分权II)即金融民营化或市场化^[20]。金融分权包括金融所有权、监管权、人事任命权等能够支配或引导金融资源流向的相关权力,可以分为三个阶段:第一阶段,主要体现为国有银行人事任命权^[21],指商业银行从中央银行剥离并实行“条块管理”,使得地方政府拥有国有银行在省分支行的人事任命权,可以直接通过行政手段“掏空”国有银行金融资源。国有银行垂直化改革弱化了地方政府对国有金融资源的控制力,地方政府开始尝试通过直接控制城市商业银行(简称“城商行”)、农村商业银行(简称“农商行”)等众多地方金融机构获取金融资源^[22]。第二阶段体现为地方政府的金融控制权。随后,有的学者在金融资源控制权的基础上又强调了金融监管权上的划分,认为地方政府不仅可以直接控制金融资源调配,还可以通过监管制约来引导金融资源流向。金融分权第三阶段包括了金融监管权^[23]。

金融分权内涵扩展过程即地方金融发展历程。地方金融发展兴起于金融分权的第二阶段,即地方政府失去国有银行分支行人事任命权之后,开始直接控制以城商行、农商行为代表的地方金融机构直接获取金融资源。但随着中小微企业、个体工商户企业的发展日益壮大,有限的银行类地方金融机构不能够满足这些企业的融资需求,而小额贷款公司、融资租赁公司、担保典当公司等类银行金融机构成为了地方政府弥补融资缺口的渠道。随着地方政府间竞争加剧,地方金融机构发展和金融市场建设成为地方招商引资的重要因素。在放松了地方金融机构准入门槛后,同质化的地方金融机构快速发展,过度竞争导致地方金融风险聚集。在金融分权的第二阶段,中央政府向地方政府进行金融分权时给予了金融发展权,但未给予金融监管分权,地方金融发展权与金融监管权的错位使得地方金融发展乱象丛生,风险聚集。一方面,地方政府在“重发展、轻监管”的思路下,主观上放松了对地方金融的监管约束;另一方面,地方监管机构监管权限较小,存在监管漏洞,客观上加剧了地方金融发展过快致使风险聚集,甚至爆发局部金融风险事件。金融分权的第三阶段,即中央政府向地方政府进行金融监管分权,做实地方政府金融监管权力,明确监管权限;破除中央政府对地方政府的隐形担保,硬化地方政府软约束,使得地方政府能够在风险防范的约束下发展地方金融。

政策文件是地方政府行为的表现方式之一。地方金融政策是地方政府关于本地金融事务管理的体现,也是金融分权的另一种表现形式。通过手工搜集各地方政府官网政务公开栏中已发布的公开信息,获得包括省级政府(各省、自治区、直辖市)和市级政府(各省会城市、计划单列市以及温州和苏州³)两个层级的政策文件,将其分为地方金融发展(包括地方金融服务发展和地方金融机构发展两小类)、地方金融机构监管和地方金融风险整治三大类。横向比较方面,按东部地区、中部地区、西部地区进行划分,考察两个层级地方政府在不同地区金融政策的整体性、差异性以及协调性;纵向比较方面,探究三个地区、两个层级地方政府2008-2018年金融政策动态选择性。

三、地方金融发展事实

近年来,地方金融有了长足发展,以城商行、农商行为代表的地方银行解决了部分中小企业、涉农企业融资难、融资贵的问题;以小额贷款公司、融资租赁公司、担保公司、典当公司为代表的类银行金融机构缓解了部分小微企业、民营企业、个体工商户融资渠道有限、融资额较低的问题;以区域性股权交易所、贵金属交易所、碳交易所为代表的地方产权交易所扩大了各经营主体产权流通范围、提高了企业生产经营效率;以P2P、众筹、第三方支付为代表的互联网金融既满足了小微企业的部分融资需求,又丰富了普通民众的投资渠道,为日常生活提供了便利。

(一)地方金融发展政策统计与分析

1. 地方金融服务发展政策。

将地方金融服务发展政策分为普惠金融、金融中心建设、农村金融、资本市场发展、绿色金融、金融服务与发展六个类别³,统计出地方政府在2008年1月到2019年7月15日发布的地方金融服务发展政策,统计规则是发布过某类地方金融政策文件的省级、市级个数,见表1。

表1 地方金融服务发展政策发布情况统计(按省/市计数)

政策类别	分类总计	东部		中部		西部	
		省级(13)	市级(17)	省级(6)	市级(6)	省级(12)	市级(11)
普惠金融	26	10	4	2	2	6	2
金融中心建设	19	2	9	1	3	2	2
农村金融	16	5	2	1	2	2	4
资本市场发展	16	4	1	5	2	3	1
绿色金融	13	4	3	1	0	4	1
金融服务与发展	44	8	14	5	4	7	6
总计	134	33	33	15	13	24	16

表1显示,发布关于普惠金融类别政策文件的地方政府个数最多(26个),发布金融中心建设类的次之(19个)⁴。不同层级地方政府发布地方金融服务政策具有层级整体一致性:省级政府发布普惠金融政策类别最多,其中,东部地区10个,占76.92%⁵;中部地区2个,占33.33%;西部地区6个,占50%。市级政府发布金融中心建设政策类别最多,其中,东部地区9个,占52.94%;中部地区3

个,占 50%;西部地区 2 个,占 18.18%。

不管是省级还是市级地方政府都重视普惠金融的发展⁶,意在提高金融深化广度和深度;同时,这也与着力解决三大攻坚战之一的脱贫攻坚有关⁷。近几年来,各地通过普惠金融进行金融扶贫、脱贫的实践也取得了较好的效果^{8[24,25]}。从省级政府角度来看,发展普惠金融和资本市场是金融供给侧结构性改革的举措之一,着力为解决小微企业、涉农企业融资难、融资贵的问题,具有全局性意义,东、中、西部地区具有高度的一致性。从市级政府角度来说,保持本地区金融竞争力,吸引和建设更多金融机构形成金融聚集效应,从而带动整个地方经济发展成为首要目标,建设区域性金融中心是东部和中部市级地方政府的首要选择。

2. 地方金融机构发展政策。

将地方金融机构发展政策分为七个类别(见表 2)。由表 2 可知,从总体上看,地方政府发布地方金融机构政策最多的类别是融资租赁/担保公司(37 个)。从省级政府来看,不同地区具有整体一致性,都是发布融资租赁/担保公司政策最多(东部 11 个,占东部 13 个省级政府的 84.62%;中部 5 个,占 83.33%;西部 9 个,占 75%)。从市级政府来看,不同地区具有很大差异性:东部地区发布产业投资引导基金政策最多(9 个,占 52.94%);中部地区发布融资租赁/担保公司政策最多(3 个,占 50%);西部地区发布地方各类交易场所和互联网金融企业政策最多(3 个,占 27.28%)。

表 2 地方金融机构发展政策发布情况统计(按省/市计数)

政策类别	分类总计	东部		中部		西部	
		省级(13)	市级(17)	省级(6)	市级(6)	省级(12)	市级(11)
融资租赁/担保公司	37	11	7	5	3	9	2
小额贷款公司	24	7	5	4	0	7	1
产业投资引导基金	21	5	9	2	1	2	2
地方各类交易场所	15	3	2	3	1	3	3
互联网金融企业	13	4	4	0	0	2	3
私募股权投资	4	0	2	1	0	1	0
地方金融控股公司	4	3	0	0	0	1	0
总计	118	33	29	15	5	25	11

各地区省级地方政府发展目标具有整体一致性,大力发展融资租赁/担保公司、小额贷款公司等类银行金融机构意在解决中小微企业的融资问题。但各地区市级政府发展目标则具有差异性。东部市级政府发展产业投资引导基金一方面可以为初创企业提供融资安排;另一方面,可以为发展地方特色产业、高新产业提供引导和支持。西部市级政府发展各类产权交易所和互联网金融企业的原因,一方面,是西部地区正规金融基础条件落后,要快速发展金融业则只能依靠如产权交易所、互联网金融等直接融资机构;另一方面,是西部地区自然资源丰富多样,自然资源的交易需要有平台支持,有发展各类资源、产权交易所的需求。

(二) 地方金融发展政策动态性特征

表 3 展示了各地区 2008-2018 年各年发布的地方金融服务政策文件数量情况。统计规则是若某地方政府在某年发布了某一类别的政策文件,则文件计数在原有基础上加 1。

表 3 不同年份地方金融服务发展政策发布情况统计(按文件计数)

时间	分类总计	东部		中部		西部	
		省级(13)	市级(17)	省级(6)	市级(6)	省级(12)	市级(11)
2008	11	1	8	0	2	0	0
2009	7	2	2	1	0	0	2
2010	10	1	2	2	1	3	1
2011	10	2	2	3	1	1	1
2012	15	1	5	1	2	3	3
2013	9	0	6	1	1	0	1
2014	19	4	5	2	1	5	2
2015	32	8	6	6	2	7	3
2016	37	17	8	1	2	9	0
2017	31	7	6	3	5	7	3
2018	28	10	8	3	0	3	4
总计	209	53	58	23	17	38	20

由表 3 可以看到,2008 年以来,地方政府发布地方金融服务发展政策的数量呈现出逐渐增加的趋势,于 2016 年达到峰值 37 个政策文件,随后开始减少。发布地方金融服务政策文件高峰期处于 2015-2017 年之间,各地区也于 2015 年前后达到峰值。不管从文件总数,还是文件平均数⁹,东部地区省级(53 个,4.07 个)和市级政府(58 个,3.41 个)发布的地方金融服务发展政策文件是最多的。

表 4 列示了地方金融机构政策发布数量情况,从中可以看到,2008 年以来各地区地方政府发布促进地方金融机构发展政策的数量极不均衡,2015-2017 年为发文件最高峰,分别有 37 个、36 个和 16 个,其余年份发布文件数量在 11 个以下,2018 年大幅下降至 8 个。各地区省级和市级政府也于 2015 年和 2016 年达到发布文件最高峰。从总量和平均数来看,东部地区仍是最高(省级 48 个,3.69 个;市级 36 个,2.11 个)。

结合地方金融服务发展和地方金融机构发展两类政策来看,省级政府层面两类政策文件数量大体相当,表明省级政府对地方金融服务发展和地方金融机构发展同等重视,保持一致发展;但市级地方政府地方金融服务发展文件明显多于金融机构发展文件,表明市级政府层面更侧重整体金融服务的发展。中央政府向地方政府进行金融分权后,各地区省级政府在中央政府制定的政策框架下发展地方金融,发展目标基本保持一致;但市级政府金融发展目标各异,监管权力大小各异,会根据本地的比较优势,发展符合自身产业比较优势的地方金融,因此,具有差异性。

表 4 不同年份地方金融机构发展政策发布情况统计(按文件计数)

时间	分类总计	东部		中部		西部	
		省级(13)	市级(17)	省级(6)	市级(6)	省级(12)	市级(11)
2008	11	3	2	2	0	3	1
2009	9	4	1	1	0	2	1
2010	7	2	3	2	0	0	0
2011	8	3	2	2	1	0	0
2012	10	3	3	0	1	3	0
2013	5	2	1	0	1	1	0
2014	9	4	2	1	0	0	2
2015	37	14	7	3	1	11	1
2016	36	8	10	6	0	8	4
2017	16	3	2	4	1	3	3
2018	8	2	3	3	0	0	0
总计	156	48	36	24	5	31	12

四、地方金融监管政策实践

2017年第五次全国金融工作会议后,地方金融监管实践主要从挂牌金融监督管理局和采用大数据、云计算等新技术进行日常监管两方面进行。截至2019年10月31日,全国30个省(自治区、直辖市)已经设立或者挂牌地方金融监督管理局,但明确发布了地方金融监督管理条例的仅有山东、天津、四川三个省份。互联网科技在金融监管上的应用,为地方金融监管的困局带来了新的解决之道。金融科技监管能够弥补地方金融监管能力不足,对风险进行实时监控和防范。目前,金融科技监管已在各地开展,例如上海市新型金融业态监测分析平台(2016)、贵州省“金融云”(2017)、成都市“蓉金卫士”(2017)、深圳市灵鲲金融安全大数据平台(2018)、温州市“金融大脑”(2019)等。

1. 地方金融机构监管政策统计与分析。

按照机构类别分为小额贷款公司、产业投资引导基金、地方各类交易场所、融资租赁/担保公司四个类别,而金融业包括了严格不属于以上四类的其他类别监管政策,分开列示(见表5)。

表 5 地方金融机构监管政策发布情况统计(按省/市计数)

类别	分类总计	东部	中部	西部
----	------	----	----	----

		省级 (13)	市级 (17)	省级 (6)	市级 (6)	省级 (12)	市级 (11)
小额贷款公司	29	10	6	4	2	7	0
产业投资引导基金	26	6	10	1	1	1	7
地方各类交易场所	23	9	5	4	1	4	0
融资租赁/担保公司	20	7	0	4	0	8	1
金融业	7	3	2	1	0	1	0
总计	105	35	23	14	4	21	8

由表 5 可看出,总体上地方政府发布监管政策最多的类别是小额贷款公司(29 个),产业投资引导基金次之(26 个)。同地方金融服务发展政策情况一样,不同层级地方政府发布地方金融机构监管政策具有层级整体一致性:省级政府层面监管文件主要为小额贷款公司,其中,东部地区 10 个,占 13 个省级政府的 76.92%;中部地区 4 个,占 6 个省级政府的 66.67%;西部地区 7 个,占 12 个省级政府的 58.33%。市级政府层面,监管文件集中于产业投资引导基金,其中,东部地区 10 个,占 58.82%;中部地区 1 个,占 16.67%;西部地区 7 个,占 63.63%。

在监管政策方面,东、中、西部地区省级政府的监管重点具有一致性,主要针对小额贷款公司、各类交易所、融资租赁/担保公司;市级政府则在产业引导投资基金的监管上具有一致性。与地方金融机构发展政策联系起来看,省级地方政府更加重视小额贷款公司的发展与监管,这与小额贷款公司发展时间较其他机构更长、对于小微民营企业融资更为重要有关;而市级政府更为注重产业引导投资基金的发展和监管,市级政府发展金融的首要目的还是扶持和带动其他实体产业和实体经济的发展。

2. 地方金融机构监管政策动态性特征。

由表 6 可知,总体上 2008 年以来各地区地方政府发布地方金融机构监管政策出现两次高峰时期:第一次为 2010 年(14 个),第二次为 2016 年(28 个)和 2017 年(21 个)。第一次高峰期出现主要由于东部地区发布了 10 个关于地方性产权交易所的文件;第二个高峰时期则同时是各地区发布监管文件最多的时段。分地区看,东部地区文件总量和平均数(省级 48 个,3.69 个;市级 32 个,1.88 个)高于中部地区和西部地区。省级政府发布的监管文件多于市级政府发布的监管文件,表明省级政府更注重地方金融监管。地方监管政策出现的高峰期与地方金融发展高峰期一致,集中于 2015-2017 年。地方金融机构发展政策与地方金融机构监管政策之间具有协调性,地方政府主导发展的金融机构,有与之相关的监管政策出台,省级政府和市级政府金融发展与金融监管政策出台时间间隔较短,监管政策的出台具有及时性。

表 6 不同年份地方金融机构监管政策发布情况统计(按文件计数)

时间	分类总计	东部		中部		西部	
		省级 (13)	市级 (17)	省级 (6)	市级 (6)	省级 (12)	市级 (11)
2008	4	1	1	0	1	1	0
2009	6	1	1	2	1	1	0
2010	14	8	2	1	0	3	0

2011	9	2	1	1	1	2	2
2012	9	2	1	1	0	5	0
2013	18	5	8	0	1	2	2
2014	10	6	1	1	1	0	1
2015	15	5	3	1	0	6	0
2016	28	12	6	3	2	4	1
2017	21	3	5	4	1	4	4
2018	15	3	3	5	0	3	1
总计	149	48	32	19	8	31	11

五、地方金融风险处置

地方金融快速发展带来许多风险,甚至部分地方金融风险爆发给金融机构和投资者造成了极大的损失。某些地方银行被大股东掏空,资不抵债;小额贷款公司、担保公司的“三角债”和连环担保使部分企业杠杆率过高,出现资金链断裂的流动性危机;地方产权交易所违规进行期货交易,甚至形成非法集资;P2P网络贷款平台从信息中介转变为直接参与者,存在非法融资现象,形成庞氏骗局,严重的兑付危机导致出现大范围平台破产和跑路风潮等等¹⁰。各地方政府也出台了风险整治政策集中化解地方金融风险。

1. 地方金融风险整治政策。

按机构类型分为互联网金融、交易场所类、融资担保/租赁公司、小额贷款公司,同时,加入不能按照机构分类的非法集资、金融风险六个类别(见表7)。

表7 金融机构风险整治政策发布情况统计(按省/市计数)

政策类别	分类总计	东部		中部		西部	
		省级(13)	市级(17)	省级(6)	市级(6)	省级(12)	市级(11)
互联网金融	16	6	4	1	2	2	1
融资租赁/担保公司	15	4	4	2	1	1	3
交易场所类	15	4	1	3	1	3	3
非法集资	14	3	4	2	3	1	1
金融风险	7	2	2	0	1	1	1
小额贷款公司	6	3	1	2	0	0	0

总计	73	22	16	10	8	8	9
----	----	----	----	----	---	---	---

由表 7 可知, 互联网金融是各地方政府发布地方金融风险整治政策最多的类别(16 个), 其次是融资担保/租赁公司和交易场所类(15 个)。从省级政府来看, 整治重点具有一致性, 为交易场所类政策: 其中, 东部地区 4 个, 占 30.7%; 中部地区 3 个, 占 50%; 西部地区 3 个, 占 25%。市级政府来看, 具有一定的差异性: 东部地区发布互联网金融、融资担保/租赁公司和非法集资政策的市级政府最多, 都为 4 个(各占 23.52%), 中部地区发布非法集资政策最多(3 个, 占 50%), 西部地区发布交易场所类和融资担保/租赁公司政策最多(3 个, 占 27.27%)。

从整体看, 省级地方政府着重化解交易场所类地方风险, 这与 2011 年左右全国范围内大规模规范整治地方交易所有关¹¹。市级地方政府着重整治融资担保/租赁公司和非法融资问题。市级政府层面, 中部地区风险整治政策相对值(1.33 倍)¹²最高, 反映出风险事件较多, 与其金融机构监管政策较少(4 个)有直接关系。值得注意的是, 互联网金融风险的整治主要集中在东部地区, 尽管东部地区地方金融发展和监管政策文件几乎未涉及互联网金融, 近几年互联网金融的自发式发展带来了足够的隐患, 甚至引发风险, 这也从侧面反映出对于创新的金融模式、金融业务, 地方金融监管相对缺位的问题。

2. 地方金融风险整治政策动态性特征。

由表 8 可以看到, 2008 年以来, 各地区地方政府发布地方金融机构风险整治政策的数量呈现两次先增后降的态势, 2012 年达到第一次峰值(10 个文件), 于 2016 年达到最大值(26 个文件)。两个峰值的转变反映出地方金融风险的整治重点从地方交易所转向互联网金融领域。从文件平均数来看, 东部地区省级政府(1.76 个)和中部地区市级政府(1.5 个)为最高, 表明中部地区市级金融风险问题更为突出, 这可能与中部地区市级政府发布监管文件较少(4 个)有关系。

地方金融风险事件爆发后, 不同类型的地方金融机构有不同的处置措施。风险处置实践过程中以地方政府为主导协调地方国企、地方银行、人民银行、监管机构等多个部门; 风险处置后期债权人本金追索、赔偿问题需要司法机关介入, 因此, 地方金融风险事件从爆发到处置完毕周期较长¹³, 隐形处置成本远远大于金融风险事件损失成本。地方金融风险事件处置过程繁琐, 处置周期冗长, 处置成本极大, 这反映出地方金融事前准入标准不统一, 事后责任划分不明确, 但根本原因是中央向地方金融分权时, 金融发展权与金融监管权错位, 地方政府得到金融发展权而未具备相应的金融监管权。地方政府在中央政府的隐形担保下, 风险防范意识薄弱, 尽管从上述发展和监管文件来看, 地方金融发展和地方金融监管文件基本同一时期发布, 但实际金融监管权缺位或流于形式, 使得地方金融风险聚集, 一系列金融风险事件频发。

表 8 不同年份地方金融机构风险整治政策(按文件计数)

时间	分类总计	东部		中部		西部	
		省级(13)	市级(17)	省级(6)	市级(6)	省级(12)	市级(11)
2008	1	0	0	0	0	1	0
2009	1	0	0	0	0	1	0
2010	3	1	1	0	0	0	1
2011	6	0	0	3	0	1	2
2012	10	3	0	1	2	2	2

2013	3	1	0	1	0	1	0
2014	6	0	4	1	0	0	1
2015	7	2	1	0	3	0	1
2016	26	12	5	3	2	3	1
2017	10	2	5	1	1	0	1
2018	7	2	2	0	1	1	1
总计	80	23	18	10	9	10	10

六、结论与政策建议

在金融分权理论框架下,中央政府向地方政府进行金融分权,给予地方金融发展权是地方金融发展的根本逻辑;但未给予地方金融监管权,使其与金融发展权错位是地方金融风险产生的根本原因。因此,地方金融发展、监管与风险处置在金融分权理论框架下是一脉相承的。以上研究表明:

第一,地方金融发展政策中,东、中、西部地区省级政府发展目标一致,而市级政府发展目标兼具一致性和差异性。省级政府主要支持普惠金融、融资租赁/担保公司发展,而市级政府主要发展目标为建设区域性金融中心。但各地区也因地制宜发展各类金融机构:东部地区为产业引导投资基金,中部地区为融资租赁/担保公司,西部地区为产权交易所。

第二,地方金融监管政策中,省级政府和市级政府监管重点具有差异性,但不同地区省级政府和市级政府监管重点则具有各自层级一致性。省级政府的监管重点主要针对小额贷款公司、各类交易所,融资租赁/担保公司;市级政府监管政策重点在产业引导投资基金。地方金融机构发展政策与地方金融监管政策之间具有连续性,地方政府发展什么就监管什么。从动态性上看,地方金融发展和监管政策高峰期重叠,都是2015-2017年。

第三,各地区地方金融风险整治重点呈现出省级政府和市级政府地区一致性的特征。东部地区省级和市级政府集中整治互联网金融,中部地区为非法融资,西部地区为地方性交易场所。地方政府出台地方金融风险整治政策的高峰期在2012年和2016年,表明地方金融风险整治重点从地方性交易场所转向互联网金融领域。

第四,地方金融发展、监管与地方金融风险整治之间具有协调性。从地方金融发展、监管政策高峰期和地方金融风险整治高峰期可以看出,地方政府在发展地方金融的同时,也在规范整顿地方金融。但地方政府实际金融监管权缺失的情况下,地方金融风险缺少事前预警,多为事后处置,导致处置过程缓慢且隐形处置成本大于真实风险事件损失。

省级政府对金融服务发展和机构发展重视程度相当,注重培育类银行金融机构和发展普惠金融以解决民营、小微企业融资问题;而市级政府注重提升整体金融服务质量,培育良好营商环境,引导、扶持新兴产业发展。但存在一些问题:第一,地方政府存在盲目发展金融热门领域和机构的行为。在同一地区,过度的金融机构聚集容易形成交叉业务,使得行业脆弱性加剧,一旦有负面冲击来临,单个机构的风险通过交叉业务往来传染给同类机构,形成系统性风险¹⁴。第二,地方金融监管条例细则和金融专业人才的缺失成为地方金融监管漏洞之一,为地方金融野蛮发展和后续风险事件埋下伏笔。另外,地方金融存在“多头”监管现象,地方金融业务涉及跨机构交叉业务时,监管责任划分较为模糊。出现风险时导致无法及时预警、干预,风险处置时各部门互相推诿,加大风险事件处置难度。

地方经济的发展离不开地方金融的支持,地方金融良好有序的发展需要完善的地方金融监管体制和配套的地方金融监管法律条例支持,而地方金融风险的防范、预警、应急与处置则需要形成相应的制度。归根结底就是在金融分权的背景下,解决好地方金融发展权与地方金融监管权相匹配的问题。因此,首先,要立足于本地发展金融。地方政府应根据本地产业结构和发展规划,因地制宜发展相匹配的地方金融服务,优化金融机构配置,回归金融本源服务于实体经济。地方金融产业应与地方实体经济良性互嵌,避免金融机构过度竞争。其次,要加快两级金融监管体制改革。中央政府完善两级金融监管体制的顶层设计,地方政府落实地方金融监管条例实施细则,地方监管机构设置与监管职责更加匹配;完成中央对地方金融监管分权的配置,真正做实地方政府对地方金融的审批、监管、处置权力;优化地方政府中金融专业人才的配置,尤其是具有大行背景的金融人才¹⁵。第三,要加强地方金融基础设施建设。完善地方金融基础数据统计工作,建立省级统筹各部门之间数据信息共享机制;提高群众金融素养,完善针对本地金融投资者权益保护机制;通过区块链、大数据、云计算等新型互联网技术建立地方金融运行动态监测系统,完善不同类型、不同机构地方金融风险事件危机管理、应急处置机制。

参考文献:

- [1]周黎安.“官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会,2018,38(2):1-45.
- [2]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50
- [3]Li H,Zhou L A.Political turnover and economic performance:The incentive role of personnel control in China [J]. Journal of Public Economics,2005,89(9/10):1743-1762.
- [4]巴曙松,刘孝红,牛播坤.转型时期中国金融体系中的地方治理与银行改革的互动研究[J]. 金融研究,2005(5):25-37.
- [5]曹春方,马连福,沈小秀.财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资[J]. 经济学(季刊),2014,13(4):1415-1436.
- [6]周立.改革期间中国国家财政能力和金融能力的变化[J]. 财贸经济,2003(4):44-51.
- [7]李维安,钱先航.地方官员治理与城市商业银行的信贷投放[J]. 经济学(季刊),2012,11(4):1239-1260.
- [8]纪志宏,周黎安,王鹏,等.地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据[J]. 金融研究,2014(1):1-15.
- [9]郑志刚,邓贺斐.法律环境差异和区域金融发展——金融发展决定因素基于我国省级面板数据的考察[J]. 管理世界,2010(6):14-27.
- [10]崔光庆,王景武.中国区域金融差异与政府行为:理论与经验解释[J]. 金融研究,2006(6):79-89.
- [11]李敬,冉光和,万广华.中国区域金融发展差异的解释——基于劳动分工理论与 Shapley 值分解方法[J]. 经济研究,2007(5):42-54.
- [12]张鹏飞,李国强,侯麟科,等.区域经济增长差异的再反思:历史起因与演化逻辑[J]. 经济学(季刊),2018,17(1):151-166.
- [13]李世刚,尹恒.政府-企业间人才配置与经济增长——基于中国地级市数据的经验研究[J]. 经济研究,2017(4):80-93.

[14]刘智勇,李海崢,胡永远,等.人力资本结构高级化与经济增长——兼论东中西部地区差距的形成和缩小[J].经济研究,2018(3):50-63.

[15]郭峰.土地资本化和中国地区金融扩张[J].财经研究,2015(8):4-18.

[16]巴曙松.不宜过分夸大地方投融资平台风险[J].经济导刊,2010(5):8,9.

[17]黄崧.地方金融监管薄弱亟待“补短板”[J].金融经济,2018(20):149-150.

[18]李苍舒,沈艳.风险传染的信息识别——基于网络借贷市场的实证[J].金融研究,2018(11):98-118.

[19]张皓星,黄益平.情绪、违约率与反向挤兑——来自某互金企业的证据[J].经济学(季刊),2018,70(4):219-240.

[20]洪正,胡勇锋.中国式金融分权[J].经济学(季刊),2017,16(2):545-576.

[21]Qian Y, Weingast B R. Federalism as a commitment to preserving market incentives[J]. Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(4):83-92.

[22]丁骋骋,傅勇.地方政府行为、财政-金融关联与中国宏观经济波动——基于中国式分权背景的分析[J].经济社会体制比较,2012(6):87-97.

[23]何德旭,苗文龙.财政分权是否影响金融分权——基于省际分权数据空间效应的比较分析[J].经济研究,2016(2):42-55.

[24]杨艳琳,付晨玉.中国农村普惠金融发展对农村劳动年龄人口多维贫困的改善效应分析[J].中国农村经济,2019(3):19-35.

[25]李建军,韩珣.普惠金融、收入分配和贫困减缓——推进效率和公平的政策框架选择[J].金融研究,2019(3):129-148.

注释:

1 《全国金融工作会议在京召开》。http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/15/content_5210774.htm。

2 2018年苏州市的国内生产总值为18597.47亿元,位居全国地级市第一,2012年3月28日温州设立金融综合改革试验区,是全国第一个国家级金融试验区。

3 限于篇幅,政策文件名目未作列示,如有需求可联系作者。

4 由于地方金融服务与发展的政策文件包括了六个子类,因此,总和上加起来最多(见表1),但本文不对此项作分析。

5 括号里百分数表示发布过该类别政策文件的省(市)数占该地区省(市)总数的比例,下同。

6 这与党中央、国务院高度重视发展普惠金融分不开,党的十八届三中全会明确提出发展普惠金融,2016年国务院颁布《推

进普惠金融发展规划(2016-2020年)》。

7 2015年中共中央、国务院颁布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》。

8 有学者研究发现,中国农村普惠金融发展能够通过提高金融产品和服务的可获得性,直接改善农村劳动年龄人口的多维贫困状况,同时,普惠金融发展能够缩小城乡收入差距。

9 文件平均数=各层级地方政府发布文件个数/各层级地方政府个数,下同。

10 地方性银行如包商银行、锦州银行等;担保公司如四川汇通担保有限公司等;地方性交易所如泛亚贵金属交易所等;P2P如e租宝、诺亚财富等。

11 2011年国务院下发《国务院关于清理整顿各类交易场所切实防范金融风险的决定》,2012年下发《国务院办公厅关于清理整顿各类交易场所的实施意见》,整治清理工作导致地方各类交易所数量大幅减少。

12 各层级发布政策文件的地方政府个数/各层级政府个数。

13 如昆明泛亚贵金属交易所案,从2015年4月爆发风险,2015年12月立案,到2019年7月完成二审判决,而投资者资本金赔偿问题还未开始。

14 比如,四川汇通担保出现问题后,通过与其他担保公司的业务联系导致整个四川担保行业受到重创。

15 2018-2019年,有14个省份任职了具有金融背景的副省长。