## 一、中国地方金融监管的历史

### （一）地方金融与地方金融监管

“地方金融”是一个与“国家金融”或者“正规金融”相对的概念，它并不是一个规范的法律概念。2003 年 10 月中共中央通过《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要深化金融企业改革，其中就提及“鼓励社会资本参与中小金融机构的重组改造”。该决定发布之后，活跃的民间资本迅速进入相关金融领域，地方性中小型金融机构快速发展壮大，小额贷款公司、融资性担保公司等一大批非银行业金融机构逐渐发展起来，正规金融之外的第二市场逐步形成；另一方面，地方政府也在不断探索地方金融管理的方式方法。例如，与“一行三会”派驻当地的机构建立长期的沟通协调机制，建立地方政府组成部门之一的金融工作办公室等。因此，学术界的许多专家学者提出“国家金融”与“地方金融”的区别性概念，并建议一国之内应建立“二元化的金融管理体制”等观点，“地方金融”的概念应运而生。

地方政府金融监管指的是地方一级政府金融主管机构在地方政府和国家主管金融部门的统一领导下，依据国家有关法律法规在一定权限内对一定地域范围内的金融机构实施的各种监督和管理措施，包括金融机构市场准入、市场运行、市场退出等监管内容，其目的是保证金融机构稳健运行，推动地方经济与社会的和谐发展。

### （二）地方金融监管的产生

1949 年建国之后，我国建立了大一统的金融体制，这一体制的建立与当时高度集中的计划经济体制不无关系。直至改革开放成为一项基本国策，大一统的金融体制才开始走向市场化的道路。1983 年国务院决定对中国人民银行进行重大改革，发布了《关于中国人民银行行使中央银行职能的决定》，中国人民银行才从既从事商业银行业务又行使监管的综合体中独立出来，与各省级分行承担金融管理职责。地方政府依靠其地缘优势和行政权力，在当时的金融机构商业性不足和独立性较差的情况下，干涉当地金融来争取更多的金融权力。这种地方政府干涉金融的行为不仅禁锢了金融业的发展，提高了中央的监管成本；同时也对中央的宏观调控能力造成了很大的影响，严重影响经济的发展。

大一统的金融体制开始走向市场化的初期，金融权力不管是横向还是纵向并未进行合理的划分，因此造成了上述一系列问题。为此中央在金融领域进行了多项改革，1993 年国务院发布《关于金融体制改革的决定》，为推进国有银行商业化同时强化银行内部风险控制，分离国有银行内部的商业性行为和政策性活动，推动国有银行商业化发展。1995 年全国人大常委会通过《商业银行法》，商业银行法规定银行的“三性原则”，即安全性、流动性和盈利性原则，为我国银行业进一步市场化改革奠定了基础。同时在中央同级国家金融权力机关的横向分权层次也进行了大刀阔斧的改革。1992 年证监会成立，1998 年保监会成立，2003 年银监会成立，同时 1998 年中国人民银行实行改革，成立跨省的九大分行，同时撤销各省分行，自此形成“一行三会”为主导的中央垂直的、分业监管的金融监管模式。垂直金融管理模式进一步将金融资源和金融权力集中于中央手中，导致地方政府为经济发展的金融需求被忽略。在地方对金融资源需求不断增加的情况下，地方政府通过各种方式与中央争夺金融资源和金融权力来解决金融资源短缺的困境。

随着我国经济金融形势发展和政府机构改革，中央逐步将部分金融领域管理工作交由地方政府负责，地方金融工作成为地方政府各项基础性工作的重中之重。2002 年上海市成立全国第一家金融办，随后全国各地普遍建立了类似金融办的地区金融管理机构。但这一时期的地方金融办的职能不明确，且不享有金融管理职权。2003 年，农村信用社在 8 省（市）进行试点，2004 年，在第一批试点基础上，将管理权限交给各省级政府。2006 年以来，国务院先后两次明确地方政府对金融风险处置主体责任。2008 年至 2009 年，又逐步将小额贷款公司和融资性担保公司等地方准金融机构监管交给省级政府。地方政府的金融管理职能由

单一的风险处置，逐渐向地方金融行业及机构发展、监管等方面拓展。自 2008 年以来，各地政府在新一轮地方政府机构改革过程中，陆续加大了对地方金融办设置及建设力度。原来没有设立余融办的，纷纷设立；原来已经设立的，则纷纷提高规格，扩大职能；原来设立在相关部门的，则纷纷独立出来，单独设立。截至 2013 年，全国成立了 31 个省级金融办公室，280 余个地市级金融工作办公室。甚至在许多市辖区、县级市也纷纷设立了金融办。区县金融办原来主要内设在某个政府部门，如政府办、发改委、财政局、服务业局等，随着形势的发展，现在也有逐渐独立设置的趋势。

2011 年 11 月，国务院连续发布《关于促进股权投资企业规范发展的通知》（以下称为《通知》）和《关于清理整顿各类交易场所切实防范金融风险的决定》（以下称为《决定》）等一系列关于指导地方金融管理的相关决定和通知。《通知》中规定资本规模小于五亿人民币的股权投资公司的审批备案以及日常管理由省级政府相关部门负责；《决定》中确定了地方政府在交易所清理整顿过程中的主导地位。2012 年第四次全国金融工作会议也把探索中央与地方金融权力关系的合理划分作为重要课题加以研究。

十八届三中全会上颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确表示，要合理界定中央与地方金融管理和风险处置职责，完善金融监管机构之间的协调与信息共享，落实与金融领域相关的各项改革措施和标准。可以说，明确地表达出了地方将要承担起金融监管的职责，为建立中央与地方双层金融监管体系指明了方向。2013 年 11 月，央行行长周小川在《十八届三中全会辅导读本》中，解释了十八届三中全会中提出的合理界定中央与地方金融管理和风险处置职责的相关内容，他指出要在坚持中央对金融业统一监管的基础上，合理引导地方政府结合本区域发展现状履行好相关金融管理职责。

（三）地方金融办监管职能产生的原因

全国各级地方政府普遍重视金融办建设，不是一个偶然的现象，而是我国经济社会发展的必然结果。经过 30 年多的对外改革开放，中国特色社会主义已经进入一个全新阶段，在这个阶段一个显著特点就是金融业在经济发展中的地位越来越重要。现阶段，大力发展现代服务业是全国多数地区的现实选择，尤其是东部经济发达地区。金融业有其不同于其他任何行业的特点，它不仅是立足服务业中的高端现代服务行业代表，同时又为其他产业行业发展提供金融资金支持。可以说任何一个行业、任何一个地区的经济发展都需要金融业发展为基础和辅助。金融的发达，不仅可以很好地促进地方经济发展，增加地方财政收入，而且可以提高地方金融实力，甚至提升一个地方的整体形象。另一方面，金融稳定的形势又很严峻，非法集资、非法证券等涉及金融稳定的事件时有发生。金融案件一旦发生，往往波及面广，处置难度大，持续时间长，严重影响一个地区的发展。由于危机和风险是由金融而引起，解决危机的问题自然主要靠解决金融的问题。组建地方金融办，以地方政府行政资源，发挥地方政府引导和组织当地防范和处置风险中的积极作用，是地方政府有效应对的重要措施。另外，积极应对风险、维护金融稳定同时，地方金融办在加强与金融机构合作，引进和培育专门机构以及鼓励企业上市发债等方面也发挥了重要作用。

总之，建国以来各种金融管理权的变迁都可以归结为金融权力在中央与地方政府之间的纵向分权或者在不同监管部门之间的横向分权。即历次金融权力关系的变迁都不同程度的涉及到横向或纵向分权，分权问题始终贯穿于历次金融改革的实践之中。

一是金融发展的地方化趋势。在我国中央长期作为金融资源的供给者和金融权力的垄断者，主要体现在以下几个方面：一是金融产权的高度国有化。二是金融资源配置的高度中央集权化。三是金融资源配置的高度行政化。五大国有商业银行无论是在资产还是负债方面占全国金融业的比例一半左右，国有银行对金融资源的绝对支配地位，使中央政府成为金融资源的主要供给者。中央政府独揽金融资源和金融权力的地位在现实金融监管的实践中表现的更为明显。高度集中的中央金融资源主要流向国有大中型企业和垄断型行业，服务于政府

业绩和管理目标。以“一行三会”为基本架构、自上而下的中央垂直金融监管体制，使地方政府在建设地区金融生态环境、处置金融风险和制定区域金融发展战略时显得力不从心。尽管如此，地方政府和民间资本对金融资源的争夺从未终止，金融发展的地方化和隐性化趋势更加明显。地方政府最初利用其地缘优势和行政权力干预金融，但随着国有银行的商业化发展及其信贷管理体制的改革，国有金融在落后地区的网点普遍减少，严重削弱了地方政府对金融资源的可得性。因此，地方政府开始注重地方性金融机构和组织的发展，结合地方政府自身对金融资源的需求和民间资本进入金融业的强烈愿望，地方性金融体系逐渐成型。同时，在一系列政策文件的引导下，地方金融得到了迅猛发展，区域性商业银行、社区银行、村镇银行、投资担保公司、小额贷款公司在地方金融市场如雨后春笋般的出现。与迅速发展的地方金融相比，地方金融监管的发展速度却滞后于地方金融的发展。现有的中央金融监管机构数量和监管范围有限，证监会、保监会的派出机构只能覆盖到省会城市或者地级市，中国人民银行分支机构虽然可以延伸到县域，但其县域机构的监管力度和监管权力极其有限，地方金融监管严重不足，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金融监管纳入金融监管体制，地方政府金融办、工商局等有关部门对村镇银行、社区银行、小额贷款公司、农村信用社等地方性金融机构的准入审批、业务范围和风险处置承担一定职责。“一行三会加地方政府”组成的监管模式逐步成型，金融监管朝着中央与地方双层监管的方向进一步推进。

二是中央与地方权力利益的博弈。作为一个地域广阔、民族多元的国家，中央与地方分权问题不可避免。1978 年改革开放为我国进行中央与地方分权提供了动力和保障。改革开放之前，中央与地方存在利益重叠，地方政府作为中央的委托人行使自己的职责。就地方政府而言即是地方人民的利益代表又是中央的代理人，这种“经济人”与“政治人”的双重身份使地方政府在行使其职责时产生了与中央博弈的可能。1982 年《宪法》确定了坚持中央统一领导的同时，应当充分调动地方政府的主动性和积极性，充分发挥地方政府的相对优势。进一步加快了中央与地方分权的步伐，同时也加剧了中央与地方权力利益的博弈。中央与地方之间的利益竞争导致中央在分权方面的严重失衡。在缺乏相应法律来明确中央与地方金融权力边界的情况下，中央与地方之间的金融权力与利益争夺会呈无序化发展。地方政府职能通过中央授权或者金融创新的方法来表达其对金融权力与资源的诉求，同时也通过其手中的行政权力来影响金融资源的分配和流动。地方政府滥用行政权力干预金融，降低了中央对金融监管的效率，提高了中央监管的成本，危及中央的利益。因此，中央不断推进金融体制纵向改革，进一步集中金融管理权和金融资源配置权，限制地方政府利用其行政权力干预金融。但是，伴随着金融一体化的发展，地方金融压抑、金融资源稀缺的困境不仅没有得到改善反而加剧，现行的金融监管体制没有很好地处理金融发展与金融安全两者的关系。因此，当利益竞争与行为规则不匹配，当权力结构与利益格局不一致，中央与地方金融关系出现失衡。

三是中央与地方金融职责划分存在法律“空缺”。我国自建国以来经历了多次中央与地方金融权力划分与变革，但是历次变革仅仅依据相关政策的指导，而缺乏相关配套法律来加以明确和制约，在历次金融公权力变革中法制化程度极弱。其一，我国尚无专门规定中央与地方在金融领域权力划分的相关法律。其二，金融权力划分法律依据不足。现有法律对中央与地方权力的划分笼统，如《宪法》中规定：“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。”但具体到哪些权力由中央行使，哪些权力归属地方政府并没有进行明确的规定，这样就导致中央与地方的权力边界划分不清，或存在重叠或存在漏洞。根据《立法法》的相关规定，我国制定了中国人民银行法、商业银行法、保险法、证券法等法律，但是像小额信贷、典当行等新型准金融机构尚无明确的法律法规加以界定和明确。法律的空缺造成中央与地方金融权力配置失衡。

综上所述，建国以来各种金融管理权的变迁都可以归结为金融权力在中央与地方政府之间的纵向分权或者在不同监管部门之间的横向分权。分权的原因在不同的历史背景不同时期有其特殊的原因，但历次分权都不乏降低监管成本和提高监管效率的因素。当前阶段世界各国金融业混业经营成为大势所趋，在我国典型的分业监管难以适应现实中金融创新和混业经营的监管需求，只有适当的下放金融监管权力，完善地方金融监管制度，使地方政府金融监管成为我国金融监管制度中的重要组成部分，与中央政府为主导的金融监管系统相互补充、相互协调才能更好地适应当前金融业发展的需要。

**二、中国地方金融监管的现状**

**（一）中国地方金融监管的现状**

各地金融办目前大多为厅级编制或政府常设机构，具体包括三种基本组织形式：成立政府金融工作领导小组，省长任领导小组组长，常务副省长或者主管副省长任副组长，下设金融服务办公室，正厅局级，挂靠省政府办公厅，如广东省；成立金融工作办公室，正厅局级，一般是政府组成部门或者直属单位，如上海市、湖南省；在政府设立金融办公室，处级直属事业单位，如呼和浩特市金融办。只有新疆金融办作为区政府下正厅级工作机构，但办公地点设在人民银行乌鲁木齐中心支行办公楼内，承担自治区农村信用社的管理和综合协调自治区上市指导委员会办公室的职能，并配合国家金融监管，综合协调有关金融部门。大部分地方金融办根据其基本职能确定内部机构设立，如湖南省金融办内设银行处、证券保险处、企业上市处和小额贷款管理处等；有的地方从被服务、被监管机构的角度设置，如江苏金融工作办公室内设综合处、银行处、保险处、资本市场处 4 个处室；广东省金融工作办公室等为了强化对地方金融工作的支持力度，专门成立了地方金融资产管理处。

地方金融办的职责是配合国家金融监管部门加强对本地区的金融监管，在地方政府和中央金融机构之间进行沟通。具体而言，地方政府金融办的职能主要有：贯彻执行党和国家有关银行、证券、期货、保险、信托等金融工作的方针政策和法律法规，以及省委、省政府有关地方金融工作的政策和各项决定、决议等，督导、检查落实执行市委、市政府有关金融工作的重要工作部署；研究分析宏观金融形势、国家金融政策和本市金融运行情况，制定本地金融及金融产业发展的中短期的规划和工作计划，促进地方经济协调发展和稳定；积极协助上级政府和监管机构对本地金融机构的管理或监管；组织协调规范、整顿和维护本地金融秩序，防范化解地方金融风险，促进地方国有金融资产的监督管理，组织协调地方金融资源的优化配置，监督检查地方国有金融资产运营情况；负责本地发展和利用资本市场重大事项，研究制定本地资本市场的发展规划和有关政策措施，协调处理有关发展和利用资本市场的重大问题，积极协助推动企业改制上市和扶持上市公司的工作，并对资本的资金运作进行监管；研究分析本地金融运行和行业发展动态，研究拟定本地金融业发展总体规划，指导下级地方政府金融工作；承办上级政府和监管机构交办的其它事项（各地金融办职责见表 1）。

表 1：部分省（自治区、直辖市）金融办职责

| 省自治区（直辖市） | 执行金融法律法规 | 协助金融监管 | 本地金融发展规划实施 | 统筹协调金融机构 | 统筹企业融资 | 监管推动金融国资 | 金融人才引进管理 | 地方性小额信贷监管 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 北京 | √ | √ | √ | √ | √ | | √ | √ |
| 广东 | √ | √ | √ | √ | √ | | √ | √ |
| 上海 | √ | √ | √ | √ | √ | | √ | √ |
| 浙江 | √ | √ | √ | √ | √ | | √ | √ |
| 辽宁 | √ | √ | √ | √ | √ | √ | | √ |
| 四川 | √ | √ | √ | √ | √ | | | |
| 甘肃 | √ | √ | √ | √ | √ | | | |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 新疆 | √ | √ | √ | √ | √ | | | |
| 江苏 | √ | √ | √ | √ | √ | | | |
| 天津 | √ | √ | √ | √ | √ | | | √ |
| 重庆 | √ | √ | √ | √ | √ | | | |
| 陕西 | √ | √ | √ | √ | √ | | | |
| 山东 | √ | √ | √ | √ | √ | | | √ |
| 广西 | √ | √ | √ | √ | √ | | | |
| 宁夏 | √ | √ | √ | √ | √ | | | √ |

现如今，几乎所有的省（市）都成立了金融办公室，而且据数据显示，尽管各地的金融办在地方的金融事业都开始了不断的实验和努力，但是其最终都没有得到达到良好的效果，目前存在的问题主要表现在地方金融办的监管职责的不明确、地方政府与地方金融办的职责权力的不明晰等问题上。

在最近数年当中，中央政府进一步放松针对地方政府的各种限制。首先表现在国务院对于地方金融权限的授予，例如国务院先后在 2004 年、2006 年和 2009 年将监管农村信用社的权限下放给地方政府、将地方性的金融风险的规划和处置的工作权限划分给地方政府、对于拥有融资功能的担保机构的管理权限，也将其划入到地方政府管理范围之内。其次，除国务院外，中央政府的监管部门也可对下属的地方监管部门进行金融监管委托。同时，一些证券监管机构也可以和地方政府签订协议，将一些小额贷款公司的监管不直接通过金融办，而是全权交由地方政府。最后，地方政府可以通过地方金融办来行使权力进行间接的金融监管，如省级信用联社等都是地方政府行使金融监管的形式，同时地方金融方面的职能管理以及机构设置，依旧有着混乱的地方。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出，我国应尽快“完善地方金融管理体制，强化地方政府对地方中小金融机构的风险处置责任”。2012 年 3 月，国务院批准实施《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》，要求通过体制机制创新，构建与经济社会发展相匹配的多元化金融体系，强化对地方金融的监督和管理。我国地方政府的金融监管主要通过方式进行：

一是地方政府通过中央授权开展金融监管。1996 年，为了推动农村金融体制的不断深化与改革，中央授权地方政府对农村合作基金会的债务风险进行监管。2004 年，国家进一步将农村信用社的监督管理权限授予省一级的地方政府，自 2006 年起，地方政府授权处置地方的金融风险，2009 年，地方政府拥有了对地方融资性担保机构的监管权力，在地方上开始实行“谁审批、谁负责”的监督管理方式。各地方政府对同级城市证券公司、商业银行、信托公司及其他金融机构行使出资人金融管理职能。此外，各地方政府及其部门的企业年金、住房公积金、地方经济发展等管理职能中隐含了部分金融管理和服务职能。地方政府获得的金融管理权限逐渐增多，参与金融监督管理的范围与程度也逐渐扩大与深入。自 2009 年起，各地地方政府逐步成立了地方金融机构和准金融机构。

二是地方通过中央监管部门的委托对地方金融进行监管。如 2008 年，中国人民银行和中国银监会委托地方政府对小额贷款公司进行监督管理。此外，地方上的一些证券监督管理部门开始逐步与地方政府合作，比如，通过签订合作备忘录，地方证券监管部门将部分证券业的监管委托给地方政府，这样一来，地方政府可以对其开展监管。

三是地方政府通过创新方式开展不同程度的金融监管。地方政府通过设立地方金融工作服务办公室等相关部门，逐步建立并完善地方政府的金融监管机制。

通过以上金融监管方式，地方政府逐步开展了地方的金融监管，但是相对于中央来说，地方政府被赋予金融监管的权利还很少。近年来，我国各地金融业，尤其是中小金融机构和准金融机构的不断壮大发展，地方政府逐渐成为规划地方经济发展的指导者和服务者、地方金融生态建设的协调者、地方金融产业布局的掌控人，地方政府对金融业的监管也显得尤为

重要。

**（二）中国地方金融监管的成效**

**1.建立了地方政府金融监管体制**

地方政府通过一系列的政策措施，在一定程度上健全了金融监管体制，主要表现在以下几个方面。①改进地方金融监管的方式，扩充地方金融监管的范围。地方政府积极探索新型的金融监管方式，监管手段也逐渐向着科技化的方向发展，当前一些地方政府应用电子科技和网络对金融机构实施全过程的监管，在金融监管的范围上，地方政府加强了对新业务、网络银行和非银行金融机构的监管；②地方政府通过建立有效的信息共享机制和协调机制，实现地方政府与“一行三会”间的信息共享，加强地方政府监管机构与其他监管机构的协调，同时地方政府建立有关监管信息、报表的定期交流制度，使监管制度更为完善；③地方政府加强金融监管相关的法律制度的建设，逐步完善地方金融监管的法律体系。此外，一些地方政府尝试建立了多元化金融监管组织网络体系，该金融监管网络体系通过金融监管部门的主体监管，金融机构的内部控制、金融行业的自我约束以及社会监督等相互配合的方式展开。

**2.较好地解决了地方政府金融监管条块分割的问题**

地方政府与地方金融监管机构、地方金融监管机构与其他监管机构的有效协调是维护金融稳定发展的必要前提。部分地方政府建立和完善了地方金融业信息共享的法规和制度，并建立健全了地方金融风险防范和预警体系。我国一些地方政府制定和出台了与地方金融监管相关的规章条例。地方政府在金融监管过程中将监管协作、监管分工、金融风险防范与处置作为金融监管的重要部分。我国省级地方政府都成立了金融办，通过金融办对地方金融机构实施监管，同时推动地方金融业的健康发展，是“一行三会”实行的纵向分业监管模式的一个重要补充，促进了“条条”纵向监管与“块块”横向监管的协调与合作，较好的解决了中央与地方政府监管的条块分割的局限性。通过地方政府的有效监管，可以推动当地金融业的发展，有利于维护社会的和谐稳定。

**3.形成地方金融中心，发挥集聚效应**

我国各地方政府大都出台了当地金融发展的规划和计划，如上海市出台了《推进上海国际金融中心建设行动纲要》，提出将上海建设成国际金融中心的战略目标。地方金融中心的建立在一定程度上对当地金融业产生了集聚效应。自上海提出建设国际金融中心的战略目标后，其金融中心的集聚效应显现，主要表现在银行业、证券业和保险业的集聚效应。证券业方面，上海的证券经营机构积极开展国际合作，加强证券类金融机构的风险防范和处置等工作；在保险业方面，国家在上海开放保险市场试点，此外，太平洋保险公司在上海改制为独立股份制商业保险机构，以人寿保险和财产保险为主要业务；在银行业方面，国家在上海设立了中国外汇交易中心，上海市成立了市属银行机构，如浦东发展银行和上海银行等。

**4.维护地方政府金融体系的安全性和稳定性**

地方政府通过颁布地方金融监管的相关法律规章、成立地方金融服务办公室以及建立相关的金融监管的协调合作机制，在一定程度上确保了地方金融业的稳定性和安全性，避免了因市场不稳定或者其他因素导致的地方金融风险；同时地方政府通过有效的金融监管方式，也为金融机构的公平竞争提供良好的制度环境，通过有效的金融监管和信息的公开透明化，金融机构和公众可以及时的了解金融业的发展状况，在一定程度上推动了政务公开，也促进地方金融业务的顺利开展，有效地避免了金融业的垄断和恶性竞争。

**（三）中国地方金融监管的问题**

《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确指出要“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”。这既有前瞻性，又有预见性。但是地方在不断探索金融管理体制的基础上，也要正视仍然有许多问题和矛盾迫切需要解决。

**1.监管主体与监管对象不明确**

虽说监管的主体是地方金融办，然而从我国现行法律来看，并没有明确金融办的地位，而且地方金融办的工作权限在立法上也没有很明确的界定。除此之外，中央在金融政策方面的落实不足，也导致金融方面的隐患不断增加。从我国的实际情况而言，目前地方融资的职能并不是由地方政府负责，而是由地方金融办承担直接的责任，这将不利于金融办行使金融监管的权力。由于地方金融办是代表地方政府来行使他们的职权，他们虽然受中央的控制和领导，但是金融办却在地方开展日常工作，因此相对来说其更需要地方政府的支持和配合。因此，这能够在相当程度上降低中央金融机构的权威性，使得整体的金融系统存在着种种不稳定之处。

**2.监管职权的边界定位不明晰，职能不明确，缺乏协调机制**

第一，中央与地方监管职权边界尚不明晰，容易造成重复监管，协调难度大等问题。虽然，地方金融办为了弥补“一行三会”为主的中央金融管理派出机构管理职能的不足，有效解决法定职责以外的问题。但是由于金融监管职权边界不是十分清晰，地方政府的监管会与中央交叉和重叠，容易产生国家宏观调控政策与地方经济发展局部利益不协调，不规范，不利于金融大环境的稳定。同时，双重监管如果职权责任不明确，可能会导致金融机构执行政策弱化；出现监管盲区，削弱监管实效；影响金融机构自主经营的能力等一系列问题。另外，由于央行是国家宏观金融政策的制定和执行者，在促进经济增长的同时更加关注货币政策，保证物价稳定和金融市场的稳定。银监会、证监会、保监会更加重视金融机构的经营管理和风险防范。而地方金融办的职能究竟是防范金融风险、维护地方金融稳定，还是致力于促进地方融资，也不明确。从当前看，各地金融办的职责定位也不尽相同，职责边界不明晰在一定程度上使得中央的监管权威在基层受到影响。而且，地方政府代表的是地方利益，拥护国家政策的同时，当地方区域发展与国家宏观调控政策出现矛盾时，出于维护地方经济发展考虑必定会维护当地的经济发展而去寻求金融支持，中央监管机构虽然不归地方管理，但是需要地方政府的大力支持和配合，这样一来，常常需要协调解决问题或者以各自利益为出发点考虑问题，制定政策等。个别金融办从本地利益出发，常常凌驾于“一行三会”的分支机构之上，在实际工作中又干涉金融监管事务，有的地方甚至还出现金融办与当地“一行三会”金融监管相悖的情况，对监管工作造成巨大的负面影响。

第二，监管部门众多，容易出现监管漏洞和监管盲区。除了中央和地方监管边界的交叉和模糊，地方政府本身内部具体履行监管职能的部门也是众多的。例如，一些省一级的信用社受省政府委托，对农村合作金融机构行使管理指导、协调和服务的职能；典当行的管理由经贸委或者商务厅负责；融资性担保公司的管理又是由省金融办或中小企业局负责等等。又例如从农村信用联社来说，金融监管部门除了银监局以外，省、市、县三级政府均在不同程度对其有经营管理权，而对于证券机构和保险机构，市，县两级政府基本不对其管理,它也没有当地的监管部门。这样鱼龙混杂，多龙治水的模式下，不利于中央全面的管理和掌握地方金融机构的整体情况，不利于统一调配资源，又容易产生互相推诿互相扯皮，产生覆盖面不足的弊端，降低了管理效率，监管效果也难以保证。这种相互交叉，相互依仗，各自为政，维护利益的情况，又没有有效的协调机制，会产生有盈利时人人争取，有风险和责任时，又相互推诿，造成人人都管，人人都不管的局面，出现监管漏洞和监管盲区。

第三，所有者与监管者职能混淆。如上海和成都，都没有将地方金融国资所有者和监管者的职能区分开来，容易出现地方金融机构公司治理等问题。又如省联社在省政府的授权下兼政府管理平台和法人实体为一体，政企不分，职能混淆。另外，一些地方性金融控股公司，它们大多数由地方政府相关组织组建，与地方政府在行政管理和出资人权利中职能混淆，破坏了市场平竞争的秩序，没有真正起到对金融机构内部经营管理监管制约作用。

**3.监管责权不匹配**

对于当前地方政府金融监管的软肋，就是监管的权利和责任的不匹配，监管权主要在中央。由于地方政府对地方金融机构没有监管责任，但是却有风险处置职责，导致了一旦发生地方金融风险问题，在处置金融风险的过程中，地方政府往往很被动。近几年的数据表明，各级政府与金融管理部门之间缺乏有效的协调机制和配合机制，往往都是金融风险发生之后，地方政府为了维护地方经济发展的稳定才仓促上场，配合监管部门充当“消防员和灭火员”。另外，地方在化解金融风险的代价是非常大的，由于各级政府财政能力的不同和有限，但是对于维护地方经济发展稳定，地方政府又不得不拿出财政力量用于分担金融风险，甚至是举债，给地方政府造成了巨大的压力。有数据表明，个别地方政府债务已经达到当地可用财力的 2 到 3 倍，直接影响了政府的经济发展和社会稳定，地方政府有时是心有余而力不足。

**4.部分地方金融监管机构监管水平有待提高**

地方政府出于发展辖区金融业的考量而自发创设金融监管机构，由于缺乏中央政府的制度支撑，其专业化水平不可高估，在与中央政府所属“一行三会”的利益博弈过程中存在突出的能力缺陷。目前，虽然各地都在纷纷成立地方金融机构，但是自身存在许多问题，主要是资产质量不高和内部治理结构不健全，而地方金融监管机构又外部监管不到位，例如：广东省的华鼎案件，正是金融办监管不到位造成的。

**5.缺乏约束地方政府信用过度和行政干预的监管体制**

现如今，还没有一个良好的约束地方政府信用过度和行政干预的体制。在贯彻执行中央金融调控政策时，地方政府有时不能有力地配合和支持，干预地方金融机构资金投向的情况时有发生，不利于化解地方金融风险，也抑制了金融宏观调控的效果。尤其是每当金融危机以后，国家的一些投资地方配套资金及地方政府重点项目资金均存在周期长，风险大等问题，一些地方政府利用权利的手腕，利用政治要求过度融资，可能会引发系统性的地方金融风险。

还有一些省份为了发展地方经济，与金融机构密切联系，它们会采取各类优惠措施来吸引金融机构入驻，例如：给予减免税收和奖金奖励等。另外，当银行需要拉存款时,会找政府官员来协调；当企业需要贷款时，又会通过政府官员从中穿针引线，有时，政府还会为本地企业贷款提供担保。这样一来，原本应该是金融机构与企业间的正常自由信贷关系，就演变成了以政府的意志为左右，而非以经济效益最大化为原则的关系。这样做法无疑是干预了金融机构信贷经营的正常运转，削弱了金融机构的独立性。

**6. 地方金融管理体制架构不健全**

在纵向的角度来分析，管理方面的重叠问题依旧较为突出。例如针对农村信用社的具体管理而言，若是按照国务院的有关管理制度，将农村信用社需要省级政府来进行管理，而市级以及县级负责有关的协助工作。这也就意味着农村信用社不仅受到省级政府的直接监管，同时也受到地方政府的监管。这样的弊端是容易造成管理的盲区。而从横向的角度分析，当前地方金融分工较为散乱，同时，地方金融机构的各项统筹工作也需要规划，这属于地方金融办的核心责任，但是地方金融办缺乏足够的法律法规作为自身的理论支撑，另外专业金融人才缺乏等问题也是导致地方金融办履职困难的原因。

**7. 地方金融政策制定权与地方金融立法权的欠缺**

我国的金融法规的制定权限具有高度统一性，这样不仅能够保障中央立法的权威性，同时也有利于整个金融系统的稳定性，对整个金融业的发展也形成了很多的制约条件。陈志武教授在其著述中将法律以及经济之间的联系描述为：“法律秩序在市场发展初期时并不能起到决定性的作用，然而市场的完善和成熟却需要法律秩序的维护。”在当前的金融环境之下，法律成为金融行业发展的基本保障。而法律方面的欠缺将会使得市场经济的发展遭受严重的滞碍，对于一个健全的市场而言，必须有配套的完善法律作为基础。而地方金融办属于地方金融活动的基础，因为地方政府针对金融政策的制定以及立法权利上的不足，导致很多地方金融办欠缺足够的约束，因为缺乏合适的对策，使得其处于一个自由发展的状态当中。

同时因为地方金融办权利的不断扩充，而又缺乏配套的制度进行监督，这使得权利寻租的问题不断出现，不仅危及政府的对外形象，同时也妨碍了整体金融市场的健康发展。

**8.相关制度设计不足**

(1)民间借贷的司法、行政认定不一

以民间借贷为例，个人与个人、个人与企业、企业与企业之间的资金借贷，在监管问题上长期处于立法空白状态。从司法实践来看，个人之间的借贷受法律保护，个人与企业之间的借贷比照个人之间的借贷执行。而对于企业之间的资金拆借，只要符合资金的自有性、临时性、调剂性这三个特征，企业借贷关系所形成的权利义务关系便受到法律的确认与保护。因为企业之间的资金拆借是民间借贷的必要组成部分，只要是自有资金的临时性资金周转，且利率在国家允许的范围之内，借出企业因借贷关系所发生的债权理应受到司法保护。从行政角度来看，企业作为一个市场经营主体，其经营行为受到工商经营范围的严格限制，以企业作为出借人，即便是使用自有资金进行临时调剂或拆借，也属于超范围经营。因此，纳入法定监管范围的民间借贷仅仅是个人之间、个人与企业的借贷关系，而以企业作为出借人的民间借贷，由于受到超范围经营的固有思维禁锢，尚未被纳入法定监管范围，行政监管真空随之出现。

(2)私募融资市场制度几乎为零

私募融资虽然在我国起步较晚，但是发展较为迅速，如不加以引导和规范，极易演变为非法集资或者非法吸收公众存款等刑事犯罪行为，同时也会给投资者带来巨大损失。私募融资包括私募股权与私募债权。私募债权与私募股权在募集对象上的人数限制应当是明确的，即二百人以内的合格投资者，但对于合法资格的赋予却还比较模糊。毫无疑问，私募股权与私募债权都是需要履行一定的手续才能开展，其合法性的依据之一就是“登记”程序。因为这些活动均属于涉及公众的大额资金融资，具有一定的风险性，需要通过备案登记而强化监督检查。私募股权作为一个股权投资项目，其在运行时通常需要注册一个机构实体，故通过工商注册登记便能完成，但对于私募股权在市场交易时的登记却并未明确；私募债权则更容易导致非法集资行为的发生，但在现行制度中，既无登记的制度规范，也无可供登记的操作平台，地方政府对私募融资市场的监管根本无从下手。

**（四）中国地方金融监管问题的成因**

除了地方政府金融监管职权出现的问题和矛盾以外，当前地方政府金融监管职权的范围和权限是不足的、缺失的。这种缺失正是地方政府金融监管最大的缺陷，也是地方政府金融监管出现问题和矛盾的根源。2007 年，中共中央的有关文件赋予了地方政府一定金融管理权力，如依法管理地方金融企业，维护金融秩序和金融稳定。但是法律明确赋予的地方政府金融管理权力仍然很小，不适应金融市场规模迅速扩大、金融产业快速发展的趋势，发展金融产业的主动性措施不足。从理想状态而言，地方政府应享有相当的金融监管职权，以有效监管辖区内金融机构、金融活动和金融市场。但从实际状态来看，地方政府在金融领域的主要职能为促进金融业发展和处置金融风险，其金融监管对象仅为小额贷款公司、融资性担保公司等，在金融监管其他领域难有较大作为。虽然国家拟将区域性小型金融机构监管职权授予地方政府，但尚未作具体的制度设计，其监管范围尚未明确。至于何时在何种程度上地方政府金融监管职权缺失状况能得以改善，尚待观察。但是总的来说，这种缺失不是一朝一夕形成的，而是由来已久的、主要是由价值理念、制度构架、利益机制原因造成的。

**1.价值理念**

从价值理念来看，目前中央政府过度集中行使金融监管职权，地方政府常被排斥在外，有其中央集权的思想根源。历史上，我国封建专制主义中央集权制度始于战国，成于秦汉，一直延续到清，其基本特征，是把国家一切政治权力，诸如行政权、军权、司法权、立法权、财政权、监察权、选拔用人权等高度集中到中央政府，形成最高的、唯一的、绝对的政治权

力即皇权。中央集权有其存在合理性，但也带来中央集权与地方分权的矛盾，即专制主义中央集权制度力图限制地方政府的权力，但又不得不运用地方政府来进行统治的矛盾。新中国成立后，在中央政府与地方政府关系有许多探索实践。毛泽东认为“中央和地方关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。……有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”实际上，发挥两个积极性的主张实际上是一种政治策略，根本上还是强调集权，因为毛泽东在讨论问题时有一个基本前提——要巩固中央统一领导，放权不能危及中央的领导权威，这是放权的底线。恩格斯认为，“集权是国家的本质。国家的生命基础，而集权之不无道理正在于此。每个国家必然要力求实现集权，每个国家，从专制君主政体起到共和政体止，都是集权的。美国是这样，俄国也是这样。没有一个国家可以不要集权，联邦制国家需要集权，丝毫也不亚于已经发达的集权国家。只要存在着国家，每个国家就会有自己的中央，每个公民只是因为有集权才履行自己的公民职责。”有鉴于此，我们不应简单地得出反对中央集权的结论，而在于其不恰当的权力配置所导致的地方政府不利的状态。在中央政府与地方政府的矛盾对立演化过程中，由于权力配置不均衡，地方政府因事权大于财权、中央政府难以有效监督等多种原因，客观上存在“鱼肉百姓”的现象。时至今日，这一观念仍然为相当多的社会公众所接受。究其根本，中央政府与地方政府矛盾的重要症结之一，地方政府在一定范围内有其正当利益诉求，但传统中央高度集权的管理体制并未提供地方的利益表达与平衡机制，地方政府有可能通过对中央政策的歪曲或某种程度的讨价还价来达到自己的目的，其结果不仅有损于中央政府的权威和全局性方针政策的贯彻，破坏社会主义市场经济的统一性，也不利于中央政府与地方政府关系的健康发展。

与中央集权的传统相适应，我国形成了具有中国特色的金融监管理念，如集体主义、稳定优先等。其中，集体主义的理念强调集体目标大于个体目标、整体利益大于个体利益，要求金融监管体系服务国家战略，个体消费者的福利目标服从金融体系的整体秩序要求。在此种思维下，地方利益必须不折不扣地服从中央利益，中央高度集权无疑是有利于实现整体主义。另外，稳定优先则与传统维稳思路如出一辙，为追求所谓稳定而不惜一切代价。实际上，与金融市场相伴而生的金融风险一直存在，从来没有消除金融风险的可能。但过度管制，可能有减少风险的功效。与地方政府相比，中央政府无疑更有以苛刻严厉措施管制金融的动力，从而达到最大限度确保金融稳定的结果。在我国，金融是较晚进行市场化改革的领域，上世纪九十年代中后期才逐步开始市场化改革，“一行三会”的监管体制在 2003 年才建立。由于改革时间较短，在监管技术和监管手段上更多地采用了行政性手段，突出表现在市场准入、产品创新和发行等方面设置了严格的审批程序，而且这种行政审批职能还有强化的趋势。例如，审批金融机构和交易所困难重重乃至全无可能，完全无视旺盛的市场需求和现实条件；企业债券和股票发行采用审批制度，扭曲了风险定价机制，不仅导致融资难而且融资贵，香港以人民币进行融资年利率在 5%以下，远低于国内的银行贷款年利率 7%、短期融资券年利率约 8%、小额贷款公司年化利率在 24%以内。此种严厉的审批，可以阻止潜在投资者进入金融市场，从而以简单的方式维护金融市场稳定，但实际上阻碍了金融市场化改革。因而，中央政府集中行使金融监管职权，可以确保严格审批措施得以不折不扣的执行，进而实现稳定优先的监管理念。

**2.制度架构**

从国家结构形式来看，我国是单一制国家。单一制是以中央政府为核心而形成的政府间关系，中央政府集中了所有的权力和权威，在很大程度上决定着国家行政区划的划分和地方政府的设置，可以改变一个地方政府的行政区域范围或者改变地方政府的结构，单一制国家中央政府的权力来源于人民，而地方政府的权力均来源于中央政府。换言之，中央政府未授权或国家立法未授予地方政府的剩余权力均归属中央政府，地方政府不能擅自行使这些剩余

权力，或私自创设权力。根据我国《宪法》第 3 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。”这一规定实质上并未超出毛泽东对中央与地方关系的论述，总体上仍强调中央集权，并未对地方分权作出明确规定。这与计划经济体制较为适应，是否符合市场经济体制要求尚值得商榷。从世界范围看，在国家权力——国家结构的双重互动变迁中，各国中央集权化和地方分权化并存，尤其是在单一制国家二战后经济发展促使中央政府将大部分管理公共事务的职能下放给地方政府，而在联邦制国家联邦集权也在一定范围得到强化，并推动中央政府与地方政府进一步合作，以建立相互依赖的政府均权结构为目标。“中央必要集权是市场经济条件下维持民族统一，维护中央政府权威和市场秩序，对国民经济进行宏观调控的必然要求，而地方适度分权既是当代世界各国发展的潮流，也是促进地方经济社会发展和提高管理质量与效率的基本途径。”在这一方面，我国有着深刻的教训，建国以来，中央和地方关系一直处于“集权—分权—再集权—再分权”的恶性循环中，对于金融监管领域也不例外。目前，金融立法权限高度集中于中央，立法权由全国人民代表大会及其常务委员会行使，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权就可以制定法律的事项和制定行政法规，在此基础上形成了我国高度集中的金融立法体制，地方没有金融事务的立法权限，形成了各地方对本地区金融业“看得见，管不了”的局面，只能被动应对本地区金融业发展的各种问题和状况，地方金融工作没有主动性，无法就本地区金融业发展制定中长期的发展政策。此种中央政府利益最大化的金融监管集权制存在不少弊端，如不利于非公有制经济的持续性发展，监管成本较高和监管有效性不足，不利于调动地方积极性，并进而增加交易成本，阻碍金融资源配置的优化，抑制了金融效率和经济效率的提高。

中央集权的制度框架在产生之初确有其合理性，但此种僵化的体制应根据现实市场化水平作适当变革。正如美国法理学家博登海默所说，“法律是稳定的，但不可一成不变。”毕竟，任何制度的有效性都是有条件的，它要受到产生这项制度的环境因素的制约。当环境发生变化，制度的有效性就会变化。因此，中央和地方的边界也不是一成不变的，而是应该为了实现效率发生在动态调整中。有鉴于此，中央政府与地方政府权力架构作适时调整确属必要。根据《1997 年世界发展报告》，各国下放权力的三种趋势：下放行政管理权，或把国家职能从政府的上级转移到下级，同时保留中央对预算和决策的控制；下放财权，或把预算和金融决策的影响力从上级下放到下级；移交权力，或把资源和政治权力移交给对上级政府保持很高独立性的下级政府。基于地方分权的现实需要，我国中央政府作适当放权已成为大势所趋。就我国而言，则应在政治单一制的架构下推行适度的经济联邦主义，让地方政府分享包括金融监管权在内的经济职权。但这一观念无疑在中央政府面临较大阻力，因而地方政府金融监管缺少制度支撑也就属正常现象。

**3.利益机制**

利益机制是地方政府金融监管职权缺失的最根本原因。利益作为人类一切社会关系的基础，是一种普遍的社会现象。各种社会关系在深层本质上都是利益关系，正是不同主体之间、同一主体不同需要之间以及同一主体不同时间之间的利益及利益追求的差别和冲突，造成了人们利益上的矛盾。人，无论道德高尚与否，都无法脱离利益而存在。对于国家乃至政府而言，亦是如此。国家虽以公众利益代表者和代言人身份出现，但因其权力可能侵害公民合法权益，而被视为必不可少的“恶”。有学者认为，政府虽然以“公共性”自居，本质上也有独立于社会公众的自身利益。因而，政府常以法理上的“政治人”和现实中的“经济人”二者的矛盾体而存在，即作为国家公共权力的受托者，政府应作为“政治人”按照公共性的要求从事具有共容利益的行为，以维护并增进社会公共利益为己任；而现实中，政府往往又无法绕开自己的利益，无法避开“经济人”理性的支配，故而经常会选择在更短的时间内追求利益的最大化。

当金融管制成为政府对金融市场干预的一种手段时，也不可避免地要受到政府自身目标的影响，成为追求政府自身收益（政治收益和经济收益）最大化的工具。对于处于不同层级的中央政府和地方政府而言，由于目标函数、效用追求的差异，往往会有不同的利益及利益追求。加之，受权力的驱使，掌控权力的相关人员更难为公共利益而作为。因而，中央政府与地方政府尤其是各自代理人的利益博弈就在所难免。即使不考虑利益因素，由于信息不对称、法律不完备、社会契约不完全以及行政规制本身所包含的内容上的模糊性和难以解释性，都可能使中央政府与地方政府之间产生目标、策略与信念上的不一致，从而导致双方形成“上有政策，下有对策”的博弈关系。在这种博弈关系和监管职权配置的利益格局中，中央政府占据主导地位，地方政府处于不利位置。实际上，中央政府通过掌控金融监管职权的配置权力，建立了专业化、制度化的金融监管体系，但受制于监管控制偏好，承担了超出其组织网络能力的监管职权。在缺乏有效制约的情况下，中央政府可能存在向上多配置权力、向下多转移责任的偏好。类似的做法最突出的是，在财政领域中央政府财多事少、地方政府事多财少的财权与事权不对等的格局已存在多年。而在金融监管领域，主要是对地方金融机构和中小金融机构，风险处置责任主要由地方政府承担，而监管职权主要由中央政府享有。

。