

# 财政分权、金融分权与宏观经济治理

文/何德旭 苗文龙

经过70多年的建设发展，特别是40多年的改革开放，我国经济社会发展取得巨大成就，中国特色社会主义进入新时代。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，面临着转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关任务，需要着力解决好发展不平衡、不充分问题，结构性、体制性、周期性问题相互交织，发展质量和效率有待提升，城乡区域发展和收入分配差距较大，重大金融风险隐患，发展与安全统筹不够等问题。推进宏观经济治理体系建设是解决这些问题的关键措施。然而，作为宏观经济治理主要手段的财政政策和货币政策，由于中央与地方之间财政和金融相关权力结构的不协调甚至冲突，二者作用的有效发挥受到一定程度的限制。

中央与地方之间财政权力结构问题的核心内容是财政分权。中央与地方之间金融权力结构问题的核心内容是金融分权。由于财政分权与金融分权之间的结构不平衡，引发三个层面的问题：一是财政收入分权与财政支出分权不匹配问题；二是金融分权结构不一致引发金融显性集权隐性分权；三是财政分权结构不匹配与金融分权结构不一致相互交叉和相互作用，引发风险连锁反应和宏观经济治理政策不协调。这三个层面的问题对地方财政行为和地方金融行为、不同层级政府之间财政政策的协调、地方政府对货币政策的支持方式和力度、中央财政政策和货币政策的调控效果等都将产生直接和间接影响，并且会进一步影响宏观经济治理体系的科学性和有效性。

## 财政分权与金融分权的演进、测算及协同变化

（一）改革开放以来财政分权与金融分权的历史演进  
改革开放以来，财政分权和金融分权经历了多次变化，二者的演变有着密切的联系。

### 1. 财政分权及其演变

财政分权是在两级或多级政府体系下，依企业行政隶属关系形成财政收入组织方式、控制方式的行政性分权和以分税制为基础的经济性分权。中国从计划经济体制过渡到市场经济体制，财政分权主要经历了五次：1993年开始实施分税制改革、1995年开始政府间财政转移支付制度改革、2002年进行所得税收入分享改革、2012年营业税改增

值税改革、2016年增值税分享改革。每次改革都推进了中央与地方间财政收入分配关系的完善和财政分权的规范。

### 2. 金融分权及其演变

金融分权是指中央与地方在金融监管权、金融稳定权、金融资源配置权和金融公司治理权等方面的权力划分。由于研究问题的角度不同，金融分权涉及政府层级间金融分权、政府与市场间金融分权、同级政府不同部门间金融分权等三个不同的方面。在经济转型期，政府与市场间金融分权是总体趋势，同级政府不同部门间金融分权常常围绕这一主线展开，但政府层级间金融分权常常决定着政府与市场间金融分权的程度和变化。改革开放以来，中国金融分权演变大致经历了三个阶段：金融分权凸显阶段（1979—1997年），以中国人民银行专门行使中央银行职能为标志；金融集权强化阶段（1998—2011年），以1998年中国人民银行成立9大区行、四大国有银行实行垂直化管理为标志；金融分权加强阶段（2012年至今），以各省纷纷成立地方金融监管局、地方金融控股集团等地方性金融机构为标志，地方政府一定程度上拥有了金融监管权、金融稳定权、金融资源配置权和金融公司治理权。

## （二）财政分权与金融分权的测算指标

### 1. 财政分权测算指标

财政分权包括财政收入分权和财政支出分权两个方面。前者主要表现为各地方的财政收入比例，代表地方政府分享国家收入的能力。后者主要表现为各地方的财政支出比例，代表地方政府支配社会资源的能力。因此，可以从两个层面描述财政分权：一是地方财政收入占全国财政总收入比例，二是地方财政支出占全国财政总支出的比例。

### 2. 金融分权测算指标

金融分权测算指标可以在金融条线管理背景下准确计算地方政府影响金融资源的数量。根据地方政府对金融资源影响程度的大小，设计金融分权测算指标为：地方性商业银行比例、各地方的银行贷款比例、地方政府债务比例。

## （三）财政分权与金融分权的协同变化

由财政分权数据可以看出：伴随着地方预算内收入比例的降低和平稳，地方预算内支出比例上升，出现财政收入分权与财政支出分权的不匹配。伴随着地方政府支出的显

著增加,城市商业银行作为地方性商业银行的典型代表,其负债规模占银行业金融机构负债总规模的比例提高、城商行占银行业金融机构总资产比例上升,并在一定程度上导致了金融风险的提高。地方性商业银行负债率提高与地方政府债务余额上升、地方性商业银行不良贷款比例上升之间存在一定趋同趋势。在财政收入分权与财政支出分权不匹配情况下,金融表现出显性集权隐性分权特征。

## 财政分权、金融分权与宏观经济治理:一个理论解释

### (一) 财政分权、金融分权与宏观经济治理的关系

从宏观经济治理视角来看,在中央—地方两级政府主体下,中央经济政策与地方经济政策存在较大的差异,主要有:一是中央的主要经济政策包括财政政策和货币政策,地方的经济政策主要是财政政策;二是中央经济政策的目标包括了地方经济政策所不关注的币值稳定、金融稳定、国际收支平衡、区域收入平衡等内容;三是中央经济政策的工具包括了地方经济政策所不具备的控制货币供给量、征收铸币税、金融救助等手段。

本文分别建立中央经济政策目标函数和地方经济政策目标函数,进而在各自约束条件下求解财政金融行为。一阶导数条件的经济含义为:第一,在财政分权变量无法改变的情况下,当地方经济规模低于一定水平、税收分享低于维系地方政府支出的必要规模时,地方政府可通过金融分权(争夺银行贷款和争取地方债券规模)提升地方产出增长,提升的幅度取决于货币供给量的增长情况、政府支出的产出系数、地方政府债券比例;第二,如果地方政府允许辖区企业逃废银行贷款,有利于提升当地银行贷款规模增量和金融分权程度,进而提高辖区产出。如果过多的地方默许辖区银行坏账,则可能发生系统性金融风险,中央银行会提高货币供给化解这些坏账,进而扩大了金融分权对地方产出的增长效应,也加剧了全国通货膨胀的压力。地方扩大债务的经济效应与此相似。

### (二) 财政分权下金融分权与金融风险的内在逻辑

#### 1. 金融分权与市场化

政府—市场间金融分权与市场化改革具有明显的正向关系。从“让市场在资源配置中起基础性作用”到“让市场在资源配置中起决定性作用”,体现了中国市场化改革的实质性变化和向纵深推进。因此,政府与市场间金融分权与市场化改革是正向关系。

政府层级间金融分权可能促进也可能抑制市场化改革。政府层级间金融分权与市场化改革的关系较为复杂,可分为三种情形:第一,当中央政府与地方政府间金融分权深化适度时,中央—地方政府间的金融分权、政府—市场间金融分权与市场化方向一致,金融分权合力与市场化

发展一致;第二,当中央政府与地方政府间金融分权深化过度时,中央政府与地方政府的金融分权开始降低市场在资源配置中的作用,中央政府与地方政府之间的金融分权深化和市场化改革一定程度上就会存在负向关系;第三,当“中央—地方政府间金融分权与市场化”函数迅速下降时,中央政府推动的政府—市场间金融分权政策对市场化改革的效果被中央—地方政府间金融分权对市场化抑制的影响耗损完毕,金融分权与市场化基本不相关。

#### 2. 金融过度分权与市场化对金融风险的影响

金融分权及市场化程度与金融风险及经济质量之间并非简单的线性关系。当政府与市场间金融分权和市场化达到一定程度后,继续深化金融分权与市场化可能会恶化市场竞争,加大金融风险甚至酿成金融危机。

由此可见,在一定时期或一定区域,当中央政府与地方政府之间的金融分权深化对市场化改革的负向作用大于中央政府与市场间金融分权深化对市场化改革的正向作用时,金融分权深化综合表现出阻碍市场化改革和市场经济发展,制约金融功能的有效发挥和金融资源的优化配置,进而积累更多的金融风险、降低经济发展质量。

## 财政分权与金融分权的关系及其对经济发展的影响

财政分权与金融分权的关系及其对经济发展的影响体现在四个方面。

(一) 市场规则安排是影响财政分权与金融分权作用关系的基础因素

经济制度和市场规则通过影响不同层级政府的经济决策,进而导致财政分权显著作用于金融分权。这一作用表现在三个递进的层面:一是地方财政收入分权清晰与支出边界模糊的矛盾;二是由于地方政府与中央政府的经济政策目标存在一定的差异,地方政府的最优选择是将地方财政风险、地方投资风险转至全国金融体系,中央政府对系统性金融风险进行救助,强化了地方政府的转嫁预期和风险行为;三是财政分权下地方财政自主性提高,地方金融分权通过地方财政得到强化和实现。

(二) 财政和金融两种资源配置手段的相互转化是财政分权与金融分权作用关系的具体体现

财政分权和金融分权在不同阶段的组合,实质上体现了资源配置中财政手段与金融手段的相互转化。这主要体现在两个方面:其一,部分地方政府通过扶持地方性金融机构以及影响其信贷资源分配、扩张隐性债务获取金融资源,配置到本地财政项目,激励金融机构加大对当地经济建设的资金支持;其二,多个地方积累的区域性金融风险很容易演化为系统性金融风险,为了维护金融稳定,往往通过国家财政救助方式化解,实现从地方金融手段向国家

财政手段的间接转移。

（三）财政风险与金融风险的相互传染是财政分权与金融分权作用关系的直接结果

#### 1. 地方财政风险向金融风险的传染

部分地方政府通过多种渠道争取金融资源，各种不规范金融竞争行为导致金融风险多样化、复杂化，并通过地方债务风险向金融部门风险的螺旋转化、影子银行及高杠杆率企业与商业银行风险传染网络等途径，进一步加剧系统性金融风险。

#### 2. 金融风险向财政风险的传染

地方财政风险向金融风险转化后，区域性金融风险或关键环节金融风险在一定程度上加剧，当其影响到金融体系的功能发挥或重大金融改革的推进时，将进一步转化为中央财政负担。财政风险与金融风险相互转化实质是地方财政支出风险向国家金融风险传染、国家金融风险向中央财政收入转化。

（四）财政政策与货币政策的协调程度是财政分权与金融分权作用关系的宏观体现

财政政策与货币政策之间存在显著的相互影响，二者的协调程度是财政分权和金融分权作用关系在宏观层面的主要体现。二者的影响主要表现在国债对基础货币的影响、国债利率对利率政策的影响上。

### 构建基于财政分权与金融分权制度安排的宏观经济治理体系

财政分权和金融分权的制度安排是影响宏观经济治理科学性有效性的重要因素，有必要构建基于财政分权和金融分权制度安排的宏观经济治理体系，进而有效防范重大金融风险、促进经济高质量发展。

（一）提高财政政策和货币政策定位与协调的准确程度，从顶层设计层面提高宏观经济政策制定的科学性，进而提高宏观经济治理的实际效果

财政政策和货币政策作为宏观经济治理的主要手段，必须进一步明确财政政策和货币政策的定位，明确中央政府对地方政府的货币救助和财政救助边界。

1. 财政政策定位于公共财政、为经济高质量发展发挥自动调节器作用。财政政策应更侧重于弥补市场失灵、增加公共支出、平稳经济增长，服务于中长期经济发展战略，进行跨周期调节。

2. 货币政策定位于保持物价（币值）稳定、为经济高质量发展提供总量平衡的货币金融环境。货币政策应侧重于保持价格稳定、调节短期总需求和经济总量平衡，进行逆周期调节。中央政府对地方政府的货币救助亦在这一框架下进行。

3. 在政策目标、政策工具、政策传导等层面准确设计财政政策与货币政策的协调机制，进而引领就业、产业、环保等其他宏观政策积极配合。

（二）明确地方政府的主要职责和行为边界，在提高地方财政收入比例的同时，降低地方财政支出比例，从执行层面提高宏观经济政策的实际效果，进而提高宏观经济治理的有效性

围绕中国特色社会主义市场经济建设主线，明确地方政府的职责和行为边界是推进金融制度改革、完善宏观经济治理体系的必要前提。

1. 地方政府的主要职责。地方政府的职责主要体现在：一是加强和优化地方义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障等公共服务；二是加强市场监管，维护市场秩序，保障公平竞争，激发市场活力，保障市场交易主体的利益，从长远层面增加地方财政收入；三是弥补市场失灵，推动地方经济可持续发展，促进实现共同富裕。

2. 地方政府财政支出边界：一是履行地方政府主要职责的财政支出；二是维护市场秩序、保障公平竞争、加强地方市场监管的财政支出；三是消除收入不平等和贫困的财政救济，水、电、气、交通与通信等基础设施支出和价格补贴支出等；四是中央政府通过安排转移支付委托给地方政府的部分事权支出。地方政府的财政支出应与其财政收入匹配，在满足首要职责的基础上再满足其他职责。

（三）在明确地方政府主要职责的基础上推进适度金融分权，从传导机制层面提高宏观经济治理及各项政策的实施效果

结合金融分权的类别，可以从四个层面强化金融治理体系建设。1. 金融资源配置适度分权与金融治理。政府向市场进行适度的金融分权，需要法治化与市场化两个核心条件。2. 金融公司治理适度分权与金融治理。金融公司治理的优化内容包括两个方面：一是厘清地方政府的股东职责与经营职责的边界；二是厘清地方政府的股东职责与金融监管的边界。3. 金融监管适度分权与金融治理。为提高金融监管效率，中央政府向地方政府进行适度金融监管分权时，需要明确地方政府金融监管内容，地方政府对地区金融市场监管承担第一责任；提升地方政府金融监管能力，评估和控制地区金融风险。4. 金融稳定适度分权与金融治理。在提升地方政府金融监管能力的基础上，中央政府向地方政府进行适度金融稳定分权，并围绕收益与责任对等、降低地方政府冒险冲动和成本转嫁预期这一原则，明确地方政府金融风险防范和化解责任、降低地方政府冒险冲动和成本转嫁预期、探索设计财政分权与金融分权相结合的地方金融风险救助责任分担机制。<sup>⑤</sup>

（何德旭系中国社会科学院大学商学院教授、中国社会科学院财经战略研究院研究员，苗文龙系陕西师范大学国际商学院教授；摘自《中国社会科学》2021年第7期）