

“三农”决策要参

2013年第54期(总第54期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月25日

完善地方金融管理体制的 总体框架和政策思路*

内容摘要:完善地方金融管理体制的方向是构建以省级政府和中央政府为主体的双层金融管理体制,省级政府是地方金融管理的主体。地方金融管理的边界是在省级管辖行政区域内依法注册成立、主要服务于当地经济发展的金融机构。作为地方金融管理主体的省级政府应履行对地方金融机构的依法管理职能、金融监管职能和行业管理职能,并结合当前履职实践中存在的问题,笔者认为应构建省级金融办公室、省级金融监管局、省级金融协会的履职组织架构,形成分工合理、制衡有效的履职格局,提高履职效率。建立以省级政府为出资主体的金融风险处置基金和地方金融管理成效的考评制度,形成双层权责制衡机制,以促进省级政府正确履行管理职责,推动实现地方经济与地方金融机构的共赢发展,有效维护好地方金融稳定。

关键词: 地方金融 管理体制

*本文为清华大学中国农村研究院2012年重点研究课题“深化农村金融改革的重点领域和基本途径”(编号:CIRS2012-4)的部分研究成果。

近年来,我国地方金融发展迅速,对推动地方经济发展发挥着日益重要的作用,特别是2003年明确将农村信用社改革成为地方金融机构,并将其管理交由省级政府负责。顺应这一改革潮流,省级政府及其以下各级地方政府基本都设立了地方金融管理办公室,加强对地方金融机构的管理,并在加强沟通交流、提供公共服务、优化金融生态等方面取得积极成效,但也存在着重管理轻服务、金融监管缺位与不到位、职责定位不明确、管理边界不清晰、履职的法律依据不足、与中央金融监管部门职能交错等问题,一定程度上影响着地方金融的管理效率和效果。随着地方金融管理实践的发展,如何进一步完善地方金融管理体制,提高管理效率,也开始进入国内学者的研究视野。

中华人民共和国国民经济与社会发展第十二个五年(2011~2015年)规划纲要(以下简称“十二五”规划)提出要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。温州金融综合改革试点也已经开始探索完善地方金融管理体制的实践。结合目前地方金融管理的实践发展,在认真研究国内前期有关地方金融管理问题研究成果的基础上,笔者提出完善地方金融管理体制的总体架构,认为经过多年的改革发展和地方金融管理实践,省级政府已经具备较强的宏观经济管理和履行地方金融管理的能力,应成为地方金融管理的主体,完善地方金融管理体制的方向应是构建以省级政府为主体的地方金融管理体制,重要内容是明确地方金融管理的边界、职

能配置,建立组织架构和权责制衡机制等。

一、明晰地方金融管理的边界

地方金融管理边界是对地方金融管理范围和对象的界定,关系到省级政府所承担金融风险处置责任的大小以及能够利用的金融资源数量,因而是完善地方金融管理体制的前提和核心问题之一。

(一) 现行政策规定的地方金融管理边界

现行有关政策规定,省级政府主要履行对辖内农村信用社、小额贷款公司和融资性担保公司的管理职责,承担金融风险处置责任。目前,农村信用社改革在全国范围展开,省级政府已经成为农村信用社的管理主体,开始履行对其的管理职能,并全面承担其金融风险处置责任。另外,中国银监会对农村信用社依法履行金融监管职能,承担金融监管责任;中国人民银行负责监测农村信用社金融风险,在省级政府承诺还款的前提下,可对处置其金融风险提供临时资金支持。目前,小额贷款公司和融资性担保公司正在快速发展,省级政府已经明确由省级金融办公室全面负责监督管理这些机构,并承担其金融风险处置责任,标志着省级政府也已成为其管理主体。

(二) 完善地方金融管理边界

1. 地方金融管理边界的争论。地方金融管理边界主要是指所涉及地方金融机构的范围。目前,国内学者对地方金融机构的内涵和构成具有不同认识,主要包括以下几个方面的观点。

一是从经营的地域角度界定认为,地方金融机构是指在县域内开展金融服务的金融机构,包括国有性质和民有性质的法人金融机构及其分支机构。二是从机构构成角度分析认为,地方金融机构包括城市商业银行、城市信用社、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社、村镇银行、农村资金互助社等银行业机构、证券保险业机构,以及准金融机构如小额贷款公司、融资性担保公司等。三是从管理主体角度分析认为,地方金融机构是指由省级政府管理的金融机构。目前,按照现行政策规定,地方金融机构包括农村信用社(含农村商业银行、农村合作银行,下同)、小额贷款公司、融资性担保公司等。四是从是否涉及公众利益角度分析认为,地方金融机构是指运营基本不涉及公共利益(判定标准是吸收公众存款)的金融机构,应包括小额贷款公司、典当行、融资性担保公司、融资租赁公司、私募基金等,由省级政府管理;对于涉及公众利益的金融机构,应由“一行三会”(指中国人民银行、中国银监会、中国证监会、中国保监会,下同)管理。

2.完善地方金融管理边界。笔者认为,上述观点仅侧重于从某一个方面来界定地方金融机构,与目前省级政府承担的管理职责和金融风险处置责任相冲突。例如,按照农村信用社改革政策规定,省级政府已成为农村信用社的管理主体,但按照上述分类方法,由于农村信用社吸收公众存款涉及公共利益,由中国银监会实施金融监管,不应该纳入地方金融管理范围。同时,虽然地方政府是城市商业银行、城市信用社的控股股东,履行着控

股股东责任,承担着金融风险处置责任,但由于其属于“一行三会”监管,不应列入地方金融机构范围。因此,应从省级政府履行的管理职能和承担的金融风险处置责任,以及与地方经济发展的紧密结合角度,界定地方金融管理边界。笔者认为,地方金融机构应是指在省级管辖行政区域内依法注册成立,主要服务于当地经济发展的金融机构(包括银行业机构、证券业机构、保险业机构,下同)。具体包括:一是在省级管辖行政区域内依法注册成立,且分支机构全部分布于此行政区的金融机构。二是省级政府及其以下各级政府控股、在本省份所辖行政区域内依法注册成立、分布于省级管辖外行政区域分支机构开展的金融业务不超过其业务总量10%的金融机构。将此类机构纳入地方金融机构范围主要是因为省级政府及其以下各级政府控股,在处置金融风险中,承担控股股东责任,并且绝大部分金融业务在省级管辖内开展。三是经营的业务具有金融性质,并由省级政府依法履行金融监管职能,承担金融风险处置责任的准金融机构。如近年来,国家鼓励发展小额贷款公司、融资性担保公司、典当行等具有金融业务性质的机构。笔者不赞成以地(市)级、县(市)级行政区域界定地方金融机构的注册地。因为从我国行政管理体制改革实践看,地(市)级政府具有过渡性质,将会逐渐被省级政府与县(市)级行政管理体制所代替;县(市)级政府虽然具有稳定性,但不具备省级政府的宏观管理经验和能力,而且缺乏处置金融风险的行政能力和经济能力,也不符合省级政府

管理地方金融机构的权责约束要求。

3.完善地方金融管理边界的主要考虑。一是充分利用地方金融机构的金融资源促进当地经济发展。从当前地方金融实践看,将地方金融管理的对象界定为地方金融机构,实际上包含的是目前为地方提供金融服务的全部主体,譬如,农村信用社目前基本上已经是县域内最大的银行业金融机构,成为农村金融服务的主体和主力军。省级政府履行对地方金融机构的管理职能后,有利于省级政府结合当地经济发展规划,合理布局地方金融机构,充分利用其金融资源促进当地经济发展,有效规避了由中央政府管理地方金融机构所产生的政策“一刀切”弊端,更好地解决了地区经济发展不平衡对金融发展的差异化要求。二是有效防范对地方金融机构的行政干预。在目前GDP竞赛的推动下,各级地方政府均有动力调动地方金融机构的金融资源促进当地经济发展,其中不乏大量运用行政手段干预地方金融机构经营活动的行为,易于导致金融风险的发生。在明确地方金融管理边界的同时,要求省级政府全面承担地方金融机构的金融风险处置责任,有利于构建权责制衡的激励约束机制,能够有效遏制地方政府对地方金融机构经营活动的不当干预。因为无论是省级政府还是地(市)级、县(市)级政府对地方金融机构不当干预所引发的金融风险,最终的处置责任都将由省级政府承担。为了减轻自身所承担的金融风险处置责任,省级政府不仅会正确履行对地方金融机构的管理职责,而且将发挥行政资源

优势,采取有效措施防范地(市)级、县(市)级政府对地方金融机构的不当干预,从而减少行政干预,促进实现当地经济与地方金融机构的共赢发展。三是有利于提高地方金融管理效率。地方金融机构在当地开展经营活动,空间上贴近于省级政府,业务上与省级政府发生往来,而且省级政府还对其拥有人缘等优势,因而与中央政府相比,省级政府对地方金融机构经营活动的非对称信息程度低,这将有利于降低省级政府管理地方金融机构的成本,提高管理效率。

二、履行地方金融管理职能中存在的问题

地方金融管理的职能配置涉及省级政府管理地方金融机构的具体方式、手段,合理配置管理职能有利于促进实现履职目标。从目前实践看,省级政府履职中存在职能配置不全面,履职组织架构缺位,权责制衡机制缺失等问题,严重制约履职效率。

(一)地方金融管理的职能配置

省级政府作为地方金融管理的主体,就要全面履行对地方金融机构的管理职能,具体包括依法管理、金融监管和行业管理3种职能。

1.依法管理职能。该职能是指市场经济条件下,省级政府对经济主体经营活动所实施的合法性管理,目标是促进经济主体依法开展经营活动。对地方金融机构而言,主要包括:一是督促地方金融机构严格遵守国家金融法律法规和方针政策,按照政企分开原则,依法指导地方金融机构开展金融服务。二是认真

研究当地经济金融发展现状和特点，紧密结合当地产业布局和社会发展规划，积极制定促进实现当地经济发展和地方金融发展双赢的规划和法律法规，充分发挥地方金融机构推动当地经济发展的重要作用。

2. 金融监管职能。地方金融机构与全国性金融机构既有共性也呈现差异。从共性角度看，两者均是高负债经营机构，发生的金融风险具有较强的外部性，因而在金融监管的基本原则、方式、方法、措施等方面，对地方金融机构应采取与全国性金融机构相同的监管规则。但由于地方金融机构经营规模小、经营地域分散，主要集中于县域和农村，人员素质差、信息化、技术化程度低、经营的基本是传统业务、创新性差等，因而需要结合地方金融机构的经营特点制定监管标准，实行差别化监管，以降低监管成本，提高监管效率。

3. 行业管理职能。目前，地方金融机构经营规模小、资金实力弱、人员素质低，对于推进信息化建设、创新金融产品等需求，缺乏实力和能力；也因业务量小，难以覆盖上述业务的投资成本，不符合规模经济要求，而且经营管理水平低，经营的自律性差，从而催生了对行业管理的需求，需要专业化机构满足其公共服务需求。主要内容：一是提供公共服务，降低服务成本。包括健全支付结算体系，畅通支付结算网络；推动金融产品创新，增强地方金融服务功能；加强人员业务培训，提高经营管理能力。二是指导建章立制，提高经营管理水平。包括指导完善业务操

作流程,金融风险防控、成本费用控制、利润分配、劳动用工等规章制度,提供业务指导和信息咨询服务,促进提高经营管理水平。三是指导完善法人治理结构,推动建立商业化可持续发展机制。包括指导依法选举股东大会、董(理)事会、监事会、高级管理层成员,并建立决策、执行、监督相制衡、激励与约束相结合的治理机制;指导完善信息披露制度,发挥外部利益相关者的监督作用。四是加强与有关部门的沟通协调,创造良好发展环境。包括积极加强与当地有关部门的沟通协调,发挥地方金融机构利益代言人作用,为其改革发展争取各项扶持政策;向省级政府反映其利益诉求,如帮助清收不良贷款、打击逃废债等;采取有效措施推动优化地方金融生态环境。

上述分析说明,在依法管理职能、金融监管职能方面,省级政府与中央政府的目标、任务相同,因而相关规则应保持一致和统一,差异在于省级政府可结合地方金融机构的实际情况,制定差异化的标准。但行业管理职能是省级政府的履职特色,是与中央政府所履行对全国性金融机构管理职能最为鲜明的区别。这主要是因为全国性金融机构规模大、实力强,自身有实力、能力做好支付结算体系及信息化工程等项目,而且也符合规模经济要求,对第三方机构提供此类相关服务的需求较弱。

(二)省级政府履行地方金融管理职能中存在的问题

按照有关政策规定,目前,省级政府主要履行对农村信用社的依法管理职能和行业管理职能,对小额贷款公司、融资性担保

公司的依法管理职能和金融监管职能，同时全面承担上述机构的金融风险处置责任。从履职实践看，主要存在以下问题。

1.对农村信用社履职的行政化色彩十分浓厚。目前，省级政府已将农村信用社的管理授权省级联社，并由其履行行业管理职能，同时，通过加强对省级联社的考核督促其认真履行相关职能，由此导致了以下问题。

一是对农村信用社实施行政管理。具体表现为：第一，省级联社行政任命农村信用社董（理）事长、行长（主任）、监事长等主要高级管理人员。程序是，上述高级管理人员经省级联社研究确定后，提名推荐给农村信用社股东大会、董（理）事会、监事会（以下简称“三会”），由“三会”等额选举，以此完成选聘的法律程序，所以主要高级管理人员本质上都是由省级联社行政任命的。第二，省级联社借助行政方式管理农村信用社的日常经营活动。具体表现为，通过对农村信用社贷款、费用支出等业务实行咨询制度，实际上掌握着其经营管理业务的行政审批权；通过新员工的集中考试录用，实际上掌握着人事工作的行政管理权；通过现场检查审计等工作，对发现的违规人员进行经济、行政处罚，实际上控制着内部管理工作。

二是对农村信用社实施隐性金融监管。前文分析表明，省级政府全面承担农村信用社的金融风险处置责任，从而要求其能够及时全面了解农村信用社金融风险的变化情况，以便及时采取相关处置措施，但目前中国银监会履行对农村信用

社的金融监管职能，由其动态监测金融风险变化情况，从而形成了省级政府履行金融风险处置职责与履职手段之间的错配。由于省级政府通过考核督促省级联社认真履行管理职责，为了更好地完成省级政府委托的任务，省级联社需要通过各种手段加强对农村信用社金融风险的动态监测分析，从而因上述履职责任与手段的错配演变为对农村信用社的金融监管，考虑到中国银监会对农村信用社实施的金融监管是以金融监管法为依据的，而省级联社对农村信用社的金融监管缺乏法律支撑，所以可将省级联社对农村信用社实施的金融监管称之为隐性金融监管。

另外，隐性金融监管的产生还基于以下两个方面原因：首先，按照现行管理体制，省级联社是履行农村信用社行业管理职能的地方法人金融机构，接受中国银监会省级局的金融监管，两者是监管和被监管关系，地位不平等，因而两者之间难以就农村信用社金融风险信息沟通形成通畅的渠道，易于导致省级联社无法及时全面地从中国银监会省级局获得农村信用社金融风险信息，迫于省级政府的考核，实施隐性金融监管。其次，中国银监会对农村信用社履行金融监管职能，但并不承担金融风险处置责任，处于有权无责，权责制衡失效的状态，缺乏提高金融监管质量的积极性，不能全面动态准确掌握农村信用社金融风险变化情况，即使省级联社与中国银监会省级局建立了良好的沟通交流渠道，也不能及时获得农村信用社真实全面的金融风险

信息，这也催生了隐性金融监管。

三是隐性金融监管职能与行政管理职能相互交织，强化了省级联社履职中的行政化色彩，导致农村信用社管理体制向改革前复归。省级联社在实施隐性金融监管中，能够发现农村信用社经营活动中的违规行为等，从而为其实施行政管理指明方向和提供依据，将会进一步强化省级联社对农村信用社的行政管理色彩。上述分析说明，当前实践中，省级联社实际上履行着对农村信用社的行政管理、金融监管和行业管理3种职能，是其真正的管理主体。而改革前，中央政府是农村信用社的管理主体，统一履行对农村信用社的上述3种职能，由中国人民银行代表负责具体实施。这表明，农村信用社管理体制已经向改革前复归，由同一主体同时履行对农村信用社的上述3种职能，差异仅在于实施主体由中国人民银行变更为省级联社。

2.对小额贷款公司、融资性担保公司未能良好履行依法管理职能和监管职能，且缺乏行业管理职能。目前，省级政府基本授权省级金融办公室行使对上述机构的全面管理权，履行对其的依法管理职能、金融监管职能。履职中存在以下问题。

一是未能良好履行依法管理职能，制定合理的发展规划。目前，小额贷款公司、融资性担保公司数量快速增长，但地区分布十分不平衡。从政策初衷看，大力发展上述机构是为了提高促进县域经济和农村经济发展的金融服务能力，重点解决农民

贷款难和中小企业融资难，特别是小微企业融资难问题，但实践中却表现为部分省份只是热衷于增加机构数量，并在辖内经济较发达的地区布局机构、经营网点，造成机构、网点布局与地区需求严重不平衡，而且上述机构大多在县城或城区开展经营活动，不深入乡镇特别是农村地区开展业务，也较少发放农户贷款。这说明，省级金融办公室未能良好履行对其的依法管理职能，促进合理发展，而且上述问题有进一步恶化趋势。

二是未能全面履行金融监管职能，注重机构的市场准入轻视日常监管。目前，绝大多数省级金融办公室注重小额贷款公司、融资性担保公司的市场准入，个别省份甚至开展金融监管竞争，人为放宽市场准入标准，推动辖内上述机构数量大幅增长，但日常监管力量、工作严重滞后，基本处于“只管生、不管养”的状态，导致金融风险隐患较大，已经成为影响当地金融稳定的重要因素。最近，个别省份已出现小额贷款公司因经营管理不善、不良贷款比例较高而退出市场的案例。

三是尚未履行行业管理职能。目前，上述机构刚刚开始成长，经营规模小、实力弱、自律性差，按照前文分析，应由其管理主体省级政府建立相关机构履行对其的行业管理职能，提供促进其良好发展的公共服务。但从目前实践看，省级政府基本尚未建立上述机构的行业管理机构。

3. 省级政府承担的地方金融机构金融风险处置责任虚置。
从目前实践看，由于省级政府承担的地方金融机构金融风险处

置责任虚置，造成权责制衡机制失效，已成为影响促进省级政府正确履职，推动实现地方经济与地方金融机构共赢发展的重要因素。具体表现如下。

一是农村信用社金融风险处置责任虚置。有关政策明确规定，省级政府是农村信用社金融风险处置责任的全面承担者，而且若省级政府依靠自有资金难以有效处置农村信用社金融风险，在向中央财政承诺从其转移支付中扣款的情况下，中国人民银行可对其处置金融风险提供临时资金支持。上述处置金融风险资金来源机制的设立，在实践中将会造成省级政府承担的金融风险处置责任虚置。因为，当农村信用社发生金融风险，需要处置资金时，省级政府首先不是自己想办法筹集资金而是选择直接向中国人民银行借款，而借款后往往又以各种理由拖欠或要求减免，从而最终将金融风险的处置责任转嫁给中央政府，导致金融风险处置责任虚置。

二是小额贷款公司、融资性担保公司的金融风险处置责任虚置。有关政策虽然明确省级政府全面承担上述机构的金融风险处置责任，但并未要求其建立金融风险处置基金或明确处置资金的来源等问题，由此导致的问题是：一旦上述机构发生金融风险，由于金融风险传播速度快、危害性大，省级政府就可以借此形成对中央政府的倒逼机制，迫使中央政府借款帮助处置上述机构的金融风险，而事后又以各种理由要求予以减免或久拖不还，从而将处置金融风险的责任转嫁中央政府，造成金融风险

处置责任虚置。

三、合理配置管理职能，建立分工合作、相互制衡的地方金融管理组织架构

针对目前实践中存在的地方金融机构管理职能配置不全面、履职组织架构缺位等问题，笔者认为，进一步深化地方金融管理体制改革的，应在完善管理职能配置的基础上，健全与之对应的履职组织架构，在省级政府统一领导下，形成履职合力，提高履职效率。考虑到地方金融机构的规模比较小，为有效降低管理成本，可构建统一机构分别履行对包括银行业机构、证券业机构、保险业机构在内的地方金融机构的上述3种职能，特别是不宜像中央政府管理全国性金融机构那样，将金融监管职能分别由中国银监会、中国证监会和中国保监会履行。

（一）省级金融办公室履行依法管理职能

当前，省级政府已经全部建立了省级金融办公室或职能相似的机构，主要负责制定辖内金融发展规划，加强与有关方面和金融机构沟通交流等工作。省级金融办公室所做的上述工作，已经包含了前文分析的依法管理职能的部分内容。同时，考虑到省级金融办公室的综合协调能力较强，以及目前良好的履职实践，结合依法管理职能的要求，笔者认为，省级政府可授权省级金融办公室履行对地方金融机构的依法管理职能，按照前文所述的依法管理职能的要求，做好相关履职工作。需要强调的是，依法管理职能交由省级金融办公室专职履行后，应将目前由

省级联社对农村信用社履行的依法管理职能移交省级金融办公室，从而使省级金融办公室履行全部地方金融机构的依法管理职能，以理顺地方金融管理的组织架构，推动高效履职。

(二) 省级金融监管局履行金融监管职能

按照前文分析，省级政府成为地方金融管理主体后，应建立相应组织机构，并授权由其履行对地方金融机构的金融监管职能。考虑到现行金融管理体制下，中国银监会、中国证监会、中国保监会的省级派出机构分别履行地方金融机构中银行业机构、证券业机构、保险业机构的金融监管职能，可在其基础上组建省级金融监管局，具体方案如下。

直接将上述省级派出机构中从事地方金融机构金融监管工作的人员和业务划归新成立的省级金融监管局，继续从事金融监管工作。如此安排，有利于保持监管工作的连续性、监管人员的稳定性、监管水平不降低，因为这样做不仅合理安排了原有金融监管人员，而且充分利用了原有金融监管资源。另外，考虑到目前省级联社也有部分人员从事对农村信用社的隐性金融监管工作，也应将其划归新成立的省级金融监管局。

(三) 省级金融协会履行行业管理职能

省级联社自成立以来就履行着对农村信用社的行业管理职能，对促进农村信用社改革发展发挥了积极推动作用，积累了大量经验。鉴于此，剥离省级联社目前承担的农村信用社依法管理职能、隐性金融监管职能后，可将省级联社改制为省级金融协

会,履行对地方金融机构的行业管理职能,不仅能够有效利用省级联社前期履行行业管理积累的经验和建立的技术、信息系统等,而且解决了其他地方金融机构长期以来缺乏行业管理的问题。省级金融协会是独立的经营主体,与地方金融机构之间是平等的市场主体关系,应采取市场化方式,向地方金融机构提供相关服务。

(四)地方金融管理的职能部门应接受中央金融管理对应部门的业务指导

为了推动金融活动在全国有序开展,处理好地方金融机构与全国性金融机构业务经营的竞争与合作关系(因为全国性金融机构的许多分支机构也分布在县域和广大农村),保持金融监管质量、规则的统一性,地方金融管理的具体职能部门应接受中央金融管理对应职能部门的业务指导。具体表现为:省级金融办公室接受中国人民银行的业务指导,省级金融监管局按照监管业务归属分别接受中国银监会、中国证监会、中国保监会的业务指导,省级金融协会接受中国银行业协会、中国证券业协会、中国保险业协会的业务指导。当然,地方金融管理职能部门也可结合辖内经济金融发展的实际需求,制定差异化的地方金融管理政策。

四、加快建立权责制衡机制,促进良好履职

综合前文分析,完善地方金融管理体制后,省级政府将真正成为地方金融的管理主体,拥有全面管理权。目前,理论界和实

践人士担心,省级政府获得地方金融全面管理权后,为了推动地方经济发展需要,将会大量行政干预地方金融机构的经营活动,易于造成金融风险。对此,笔者认为应加快构建权责制衡机制,以促使省级政府正确履行管理职责,推动实现地方经济与地方金融机构的共赢发展,营造良好的金融稳定环境。主要措施包括以下方面:一是建立以省级政府为出资主体的地方金融机构金融风险处置基金,真正落实省级政府对地方金融机构承担的金融风险处置责任。因为建立处置基金后,省级政府就失去了向中央政府借款处置金融风险的理由,切断了向中央政府转嫁金融风险处置责任的通道,使省级政府切实承担起了金融风险处置责任,从而以处置责任约束省级政府认真履行地方金融管理职责。二是建立地方金融管理成效的考评机制。通过地方官员的晋升激励,督促地方政府,切实提高地方金融管理水平,维护地方金融稳定。

(一)建立以省级政府为出资主体的地方金融风险处置基金

1.金融风险处置基金的资金来源。金融风险处置基金的规模应结合地方金融机构的风险程度确定,按拨备覆盖率达到100%测算。鉴于省级政府全面承担金融风险处置责任,从法理上看,省级政府应承担建立金融风险处置基金的全部资金。但考虑到金融风险的发生也与地方金融机构的经营管理不规范高度相关,因而地方金融机构也应以部分出资承担金融风险处置责任,从而形成省级政府为出资主体,地方金融机构补充的格

局。据此，两者的出资比例可以确定为7:3或6:4。

省级政府的出资额度应综合考虑财政支出的承受能力和地方金融机构风险程度确定。为了防止产生较大的财政支出压力，具体出资额度可以按照一定比例从中央政府对省级政府的转移支付或税收返还的增量中扣划，由于增量部分还没有纳入省级政府的财政支出计划，便于其安排财政支出计划时统筹考虑金融风险处置基金出资额，以保证处置基金具有稳定、足额的资金来源。

地方金融机构的出资额度应综合考虑经营财务压力和金融风险程度确定。为了激励地方金融机构加强金融风险管控，可建立金融风险程度与其出资额度挂钩的正向激励机制，实行差异化的出资比例和额度。为了减轻地方金融机构的经营财务压力，出资资金可以按照所有者权益科目中一般风险准备金的一定比例扣划。主要原因是，一般风险准备金是地方金融机构利润分配的结果，以其作为处置基金的资金来源不会对经营活动产生较大的成本压力，而且也符合其规定的用途。

2. 金融风险处置基金的管理及保值增值。一是金融风险处置基金的管理。此项基金的主要职能是处置金融风险，因而典型特点是应急性资金，大多数时间将会处于闲置状态。因此，可由中国人民银行代为省级政府管理金融风险处置基金，以防范其在闲置时将此项基金挪作它用。因为中国人民银行履行维护金融稳定职能，有责任推动省级政府处置好地方金融机构金融

风险,同时也缺乏挪用处置基金的动机,一旦需要处置金融风险,中国人民银行就可及时将处置资金交付省级政府运用。

二是金融风险处置基金的保值增值。中国人民银行可按照省级政府的意见,将金融风险处置基金投资于高流动性有价证券,如国债、政策性金融债等,在实现处置基金保值增值目标的同时,确保需要处置资金时,能够及时足额变现,快速投入使用。

3.金融风险处置基金的退出。存款保险制度建立后,地方金融机构将被纳入其范围,省级政府承担的金融风险处置责任就会移交给存款保险机构,金融风险处置基金也就完成了历史使命而需要逐步退出。退出方式:一是对于处置基金中地方金融机构的出资额,可直接转为其缴纳的存款保险金,以减轻缴纳存款保险金所带来的经营压力。二是对于处置基金中省级政府的出资额,可以用于建立地方金融机构发展基金,扶持其改革发展,或用于帮助地方金融机构缴纳存款保险金。因为省级政府是地方金融机构的管理主体,与地方金融机构是利益共同体,地方金融机构的良好发展有助于促进地方经济发展。

(二)建立地方金融管理成效的考评机制

1.考评机制的组织架构。一是中国人民银行作为牵头单位。从目前中央金融管理有关部门的职能范围看,中国人民银行的履职范围较为广泛,履职的综合性更强,适宜承担考评机制牵头单位的重任,由其作为考评机制的牵头单位较为合理。二是成员单位应包括财政部、中国银监会、中国证监会、中国保监

会、中央组织部等部门。中国人民银行、财政部、中国银监会、证监会、保监会主要侧重于从金融管理业务的角度对地方金融管理的成效做出客观评价，中央组织部门主要借助上述部门对地方金融管理成效的评价，实施对地方政府政绩、地方政府干部的考察。由于中央组织部门能够在很大程度上影响地方政府干部的任免，从而可以将地方金融管理成效的考评机制作为地方政府干部晋升激励的重要工具，以此督促地方政府各级干部认真履行地方金融管理职责，通过影响“乌纱帽”的方式，强化省级政府履行地方金融管理职能的责任约束，这将在一定程度上要优于经济层面的权责制衡机制对地方官员形成的责任约束，体现着鲜明的中国特色，更加有利于督促地方政府提高地方金融管理的效率和效果，实现地方经济与地方金融机构的共赢发展，维护地方金融稳定。

2. 考评机制的主要内容。一是建立地方金融机构的金融综合统计制度。提高对地方金融管理成效考评效率的重要基础是及时准确地获得地方金融机构运行的真实有效信息，这就要求建立地方金融机构的金融综合统计制度，以制度规则促使省级政府及时地向中央金融管理有关部门上报地方金融机构的经营活动、金融风险等信息，从而有效防止地方政府提供虚假的地方金融风险信息，干扰考评工作的正常进行。二是建立完善的考评指标体系，全面准确评价地方金融管理成效。主要包括地方金融机构的经营财务指标、金融风险指标，地方政府加强地方金

融管理措施的评价指标,地方金融风险动态变化的评价指标等。三是加强实地现场考评,提高考评的精准性。要深入地方金融管理实地,现场查阅地方金融机构的账册、资料、地方政府采取的管理措施等,了解、考评地方金融管理成效。四是将对地方金融管理成效的评价结果纳入地方政府的政绩考核,与地方政府官员的晋升相挂钩,发挥晋升激励的有效作用,形成对地方金融管理的新型权责制衡机制。

中国人民银行货币政策司 穆争社

中国人民银行研究局原副局长 汪小亚

(汪小亚为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)