

# 新常态下政府在金融体系中的十大作用

陈经伟

(中国社会科学院金融研究所, 北京 100028)

**摘要:** 经济新常态下, 要实现金融体系的创新、协调、绿色、开放、共享发展, 政府应在厘清职能边界的基础上, 在国家金融管理和宏观经济调节、金融基础设施和金融法治建设、金融体制改革和金融规则协调、金融监管和金融创新等十个方面发挥作用。

**关键词:** 经济新常态; 政府; 市场; 金融改革

**中图分类号:** F830 **文献标识码:** B **文章编号:** 1674-2265 (2016) 02-0034-03

党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念, 为解决我国当前发展中面临的突出矛盾和问题提供了思路。作为经济体制改革重要组成部分的金融改革, 在经济新常态条件下和深化金融改革过程中, 如何处理好政府与市场之间关系, 实现金融领域创新、协调、绿色、开放、共享发展, 更好地发挥政府的正向作用, 备受各方面的广泛关注。

## 一、转型时期金融特征与新常态政府职能转变

著名的米什金“八大金融谜团”描述了世界范围内的一个共有现象: 金融体系是经济中受到政府最严格管理的部门之一。它说明了政府介入金融市场在现代经济中是一种常态, 但在西方发达国家里, 政府对金融业介入一般不采取直接“提供”或“生产”的做法, 而是采取提供基础性纯公共产品——正式金融规则(法律法规等)的形式对金融业进行规制, 所涉及的内容在深度和广度上都是其他行业所不及的, 包括: 市场准入与退出限制、金融机构的业务限制等结构性规制, 以及最低资本充足率要求、准备金要求、资产质量标准、流动性标准、贷款期限和结构的限制、存款保险制度等市场行为的规制。

转型时期的中国金融与发达国家有一定差异性, 其特殊性在于金融市场的“零起点”和在改革初期的绝大部分构成要素都是由政府(中央或地方)主导和“生产”出来, 其复杂形态主要表现在: 政府在分权过程中逐步“创造”出一个金融市场; 通过强制性行

政手段, 替代一部分尚不发育的或残缺不全、运行失效的金融市场机制; 通过直接或间接地参与金融企业的治理结构、决策经营运作等手段, 组织金融市场, 实现资源的合理配置和有效运用。

三十多年来, 我国金融改革的成果可以概括为: 第一, 多年来整体金融运行基本稳定且支撑我国经济高速增长, 使我国崛起成为全球经济发展的一个历史性奇迹; 第二, 促进我国成为世界上当之无愧的金融大国, 有较大规模的外汇储备, 有高达52%的全社会总储蓄率和20%左右的家庭储蓄率等重要资源。

但是, 随着经济发展的变化和体制改革的深入, 金融体系至今仍然存在着一些根本性问题, 如: 发展的“高速低效”路径依赖、金融体系资源配置效率依然低下、融资结构扭曲和直接融资体系内结构失调以及继续改革有难度与推进阻力加大等。这也意味着, 通过转变政府职能来解决这些问题成为在经济新常态下中国金融改革的主攻方向。

政府职能转变也就意味着在面对政府与金融市场关系问题时, 需要探索和厘清不同改革阶段的差异性, 理解现阶段政府在金融体系发展中的正向作用机制, 并按照“依法治国”理念对政府行为边界用法规予以界定和约束, 让金融领域微观主体最大限度地发挥其积极性, 使我国丰富的金融资源成为提升实体经济资源配置效率的引导性力量, 实现市场机制的决定性作用, 指引下一步的金融改革与实践工作, 实现有效政府和有效金融市场双重目标。

收稿日期: 2015-12-15

作者简介: 陈经伟, 供职于中国社会科学院金融研究所。

【 34 】《金融发展研究》第2期

## 二、新常态下政府在金融体系中的十大作用

政府与金融市场的关系在转型时期的我国是一个演变和与时俱进的过程。按照党的十八届五中全会精神,实现国家金融治理体系和治理能力现代化将是我国“十三五”期间金融法治工作内容之一,而金融法治的第一个经济作用是约束政府,第二个经济作用是约束经济人行为。那么,服务于我国经济的金融体系经过三十多年的改革后,在经济新常态下政府作用的机制和内容是什么呢?具体来看至少有以下十个方面:

第一,执行货币发行、币值稳定和金融稳定等国家金融管理和宏观经济调节职能。政府(一般由中央银行执行)的作用主要是通过运用各种金融宏观调控手段和货币政策工具等保持币值稳定和金融稳定,它是在现代经济中国家的宏观经济调节手段之一。在经济新常态下,通过及时监控经济运行状况,实行灵活且适度的货币供给,发挥宏观经济稳定器作用,有效地应对经济萧条和推动就业,抑制经济的过度繁荣和通货膨胀,防止金融动荡和维护金融安全,保障经济增长在合理的区间。

第二,完善金融基础设施和金融法治建设。“金融基础设施”是经济社会中的“软”设施,它属于公共品范畴,主要包括:法律基础设施、信息和公司治理基础设施以及流动性基础设施等内容,而且,金融基础设施的效率是金融系统服务实体经济效率的上限,金融基础设施安全是我国金融安全的最根本保障。由政府主持且社会各方有序参与立法的途径和科学立法的方式,实现金融法治和金融改革决策相衔接,是充分体现有效政府的途径之一。新常态下加大金融“软”设施的投入,为金融微观主体“提供”或“生产”更加完善的公共品,成为政府金融工作的重要内容。

第三,政府金融规制改革和金融规则协调。金融规则的公共规制一般由各国立法机构和政府金融监管机构等多个部门以多个层级的形式来共同实施,并以法律、法规、条例、规章等正式金融规则形式表现,对金融业的规制在深度和广度上都是其他行业所不及的。我国经济和金融正处于转型过程中,法律规则体系“不完备性”使得金融规则体系的形成路径往往是由政府及其金融专业部门主导,这意味着政府实施的金融规则效果在很大程度上会影响整个社会的金融效率问题。目前,我国金融监管机构实际上包含重要金融规则制定和金融规则执行与监督两部分的工作内容,在新常态下推动政府金融规制改革是我国下一步

金融改革的重点之一,涉及的内容包括:统一政府金融规制机构的设置、政府内部立规与执行机制相互分离、政府金融规制制定过程的流程化设计(社会参与与评估机制)等。

我国金融规则体系已经形成了货币规则、金融监管规则、金融组织规则和金融市场交易规则等四个层次约4000项的复杂体系,这是我国“渐进式”改革过程中政府行政性分权与金融分权逐步形成的;从其内部构成来看,不同规则之间专业要求的差异性所造成的摩擦和冲突是难以避免的,单单依靠现有“一行三会”内部系统是难于协调的。因此,金融工作的内部协调是新常态下政府的重要职责。

第四,金融监管和金融创新。对于现代社会秩序来说,金融规则体系由法律和法规来规范是主要特征之一,但这一规则体系的执行与遵守取决于多方面的因素,如:监管机构的能力与水平、监管机构之间权责的合理划分和监管体系的完备性、司法机关及时和有效的介入,以及金融规则自身的合理性等。其中,金融规则自身的合理性是首要的决定性因素,金融监管是实现金融规制的重要手段和工具,直接影响金融规制的效果和目标的实现。

新常态下金融业发生重大变化,如:互联网金融、金融信息安全、区域金融和构建全球金融新秩序等,政府金融创新表现在,通过各种有效手段或相应的机制设计对我国金融市场体系构成中微观主体不能够“提供”或“生产”的部分进行必要的补充。

第五,外汇管理。外汇储备是一国政府保有的以外币表示的债权,是一种国民财富。管好和用好外汇储备,实现其保值增值、支持我国企业实行战略性对外投资、积极参与“一带一路”建设、成立“亚投行”等国际金融组织和服务于经济新常态下国际金融的新发展是政府的职责之一。

第六,建设中国特色新型金融智库,支持我国金融改革。党的十八大以来,习近平总书记多次就中国特色新型智库建设做出重要指示,发展中国特色新型智库已成为新常态下的“国家战略”。我国金融经过多年改革,已经形成了特有的金融规制体系与市场结构,下一步的金融改革往往是“牵一发而动全身”和“系统工程”的重大改革。面对复杂的国际国内环境,集思广益的决策部署过程,符合我国实际的改革设计,实施方案达到决策需求的专业化水准,需要政府建设中国特色新型金融智库并调动这些智库力量,对这些问题进行充分论证,开展相应的前瞻性、针对性、储备性政策研究,为

规制方案和决策提供依据和参考。

第七，构建社会信用体系与推动我国征信业发展。信用既是金融业生存的根基，又是金融业持续发展的基础。为弥补我国转型经济中的企业信用与个人信用制度建设滞后、解决企业与个人的信用报告作用不显著等问题，政府通过建立全国统一的社会信用代码制度和信用信息共享交换平台等措施，开展信用信息共享、整合和服务的信息化基础设施，依法保护企业和个人信息安全，为完善我国社会信用体系和金融机构开展金融服务（特别是小微金融）提供基础和支持。

征信业是金融体系分工的自然结果，它降低了商业银行等金融机构开展信贷业务的成本。在经济新常态下，为缓解“小微企业融资难”和企业融资成本高等问题，在完善国家金融信用信息基础数据库和金融业统一征信平台的基础上，政府应通过必要的手段培育征信业务、征信机构和评级机构等，促进我国征信业发展，构建中国特色的征信体系，逐步把握国际评级的“话语权”。

第八，推动政策性金融改革与完善农村金融体系。政策性金融是以国家信用为基础，为了实现国家利益、国家战略、产业政策等特定的政策目标而采取的金融手段。目前，以国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行为主体的政策性金融体系改革方案已经启动，随着“一带一路”、“棚户区改造”和城镇化等战略的实施，政府加大政策性金融改革力度，已经成为一项刻不容缓的使命。

农村经济和金融的“内生弱质性”是各国政府介入的基本逻辑。农村金融既是支持和服务我国“三农”的重要力量，但同时又是多年来我国金融体系当中最为薄弱的环节，农村资金外流、农民贷款难、农村金融供给不足、市场竞争不充分、信用环境不好和农村金融机构效率低下等问题一直困扰着业界和决策

层。构建与我国农村经济社会发展相匹配的多元化金融体系，提升农村金融体系配置效率，促进政策性金融与商业性金融有效结合，实现金融支持城乡统筹协调发展的长效机制模式，有效利用政府支农政策资金，吸引金融资本和社会资本支持我国城镇化改革与新农村建设，成为新常态下政府的重点工作之一。

第九，金融生态环境建设。金融业是服务业，它的生存与发展受制于当地的政治、经济、文化、地理、人口等外部环境。鉴于我国当前国民经济运行具有很强的地方政府主导色彩，金融活动的每一个环节都可能涉及地方政府的行政边界，地方政府干预具有较强的临时性、随意性和不规范性，地方政府行为对于构建良好的区域金融生态环境，对于地方政府债务管理和防范区域金融风险，具有决定性的影响。政府应通过营造政策环境、法律环境、人才环境和诚信环境等措施，以及加强地方政府治理、地区经济基础、区域金融发展以及金融信用的制度基础等完善金融生态环境建设。

第十，国家金融战略与国家金融安全。国家金融安全是国家安全的时代要义和核心内容之一，实施国家金融战略是实现国家利益和金融安全的基础，是政府必须考虑和实施国家金融战略的重大课题。

国家金融战略是一项庞大的系统工程，需要从整体的、长期的、深远的角度综合设计，一方面要依靠中央政府主导并组成相对固定的领导团队和专业团队，同时调动中国特色新型智库以及不同专业领域的社会智慧和力量，就我国金融在未来一定时间内，如何“对外”和“对内”提出切实可行和逻辑严谨的方案；另一方面要助推和支持金融技术、金融互联网服务设备和金融风险防控软件系统以及金融安全设备等的“国产化”建设，逐步解决我国目前金融服务后台设备与技术过多地依赖于国外的现状。

## The Ten Functions of Government in the Financial System Under the New Normal

Chen Jingwei

(Financial Research Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028)

**Abstract:** Under the economic new normal, in order to achieve the innovation, coordination, green, open and shared development, the government should clarify its functional boundary and play its role in ten aspects such as national financial regulation and macroeconomic regulation, financial infrastructure and legal construction, financial system reform and financial rules coordination, financial regulation and innovation.

**Key Words:** the economic new normal, government, market, financial reform

(责任编辑 耿欣; 校对 CX, GX)