



中国社会科学院金融研究所

# 金融论坛

2007年第46期(总第202期)

2007年12月14日

---

## 地方政府行为模式及其对 地区金融生态的影响\*

中国社科院金融研究所课题组

从某种程度上说,中国的经济改革是一个从中央向地方分权的过程。分权化改革曾经极大地激发了地方政府的积极性和活力。回顾改革历程,中国的地方政府无论在经济发展还是在制度创新方面,一直扮演着非常积极而重要的角色。在经济学界,这种通过向地方分权进而促进地方政府间竞争的改革模式,被认为是造就中国经济繁荣的最重要因素。

---

\*本文为“中国地区金融生态环境评价总报告”的部分内容,报告全文即将由中国金融出版社出版。课题组负责人:李扬、王国刚、刘煜辉。

但是，中国的分权化改革在解决计划经济时期“下级政府突破已有预算限制、实现规模与权力扩张，并且通过游说上级部门以图获得预算外资源”的自下而上式“软预算约束”行为的同时，似乎过于强调“下级政府自主动员资源”的能力。在过去 20 余年的改革中，这种自主的资源动员能力对促进地方经济发展起着非常明显作用。但是，一种新的软预算约束也随之出现，即各级地方政府开始通过“自上而下”地索取资源来突破预算限制。地方政府为突破预算限制采取的行为包括向企业和个人征收正式税收之外的各种苛捐杂税，通过各种政治压力或交换关系诱使所辖区域内的金融机构、企业或其他实体单位向政府倡导的政绩项目或者其他公共设施出资，上级政府拿出一部分资金作为诱饵鼓励下级政府或单位利用各种方法集资来完成某项工程。

与此同时，地方政府还利用国有银行体系行政分权管理体制的制度缺陷，依靠自身的影响力和地缘优势，从国有银行分支机构中获得大量金融资源。尤其是在 1994 年以前，地方政府更是以行政手段直接干预国有银行经营。1994 年以后，国有银行实行商业化改革，强化了利润对银行经营行为的约束力，在一定程度上遏制了地方政府对国有银行资源的争夺。地方政府转而向中央政府索要政策发展辖区内的地方性银行机构，作为国有银行资源流失的补充。为了满足自身的特定偏好和政绩显示的需要，地方政府利用自己的大股东地位，将地方性银行机构变为自己发展地方经济的“提款机”，包括为地方政府选定的项目和企业提供贷款支持、兼并其他陷入困境的城市信用社、向处于困境的企业提供贷款、垫付地方政府债务。

1998 年之后，中央政府强化了对国有商业银行的风险防范与控制，开始实行垂直化管理改革，并上收了国有银行分支机构的放贷权。在这种情况下，为了吸纳更多的资金用以扩张辖区经济，地方政府开始以提供各种“政策优惠”的形式争夺国有银行资源。这一点与地方

政府对经济的主导作用有关。尽管在过去 20 余年的改革中，我们从一开始就强调党政分开、政企分开、“减政放权”、“松绑让利”、“转变政府职能”等等，但是一个明显的事实是，地方政府支配资源的能力并没有减弱，近年来似乎还有加强之势。地方政府通过各种方式控制土地、矿产等要素的价格，并控制着税收、收费、准入等对经济和金融活动有着绝对影响力的多种要素。掌握着这样一些被银行视为最值得信赖的抵押物，事实上使得地方政府更多地掌握了对金融资源的配置权。在这样的制度环境下，金融必然要与权力相结合，金融资源必然要服从于行政权力而配置。我们认为，当前金融运行中出现的各类问题，诸如对浪费资源、破坏环境的基础设施建设和大规模、低水平重复投资提供金融支持，致使进一步控制不良资产的努力十分艰难等等一系列问题的出现，其主要根源正在于此。在这里，我们能够看到这样一条清晰的逻辑：控制土地（资源配置权）→吸引金融资源→资金投向资本密集型产业→区域重复建设、产业同构、投资过热→宏观调控→产能过剩→银行坏帐→金融风险累积。

从 2004 年到 2006 年，宏观调控的政策轮回所反映出来的正是地方政府具有干预金融信贷、扩张辖区经济的强烈冲动的事实。为什么中央的宏观调控政策难以收到预期的效果？为什么各地大规模低效率的重复投资有禁无止？这显然与上文所述的地方政府对经济运行的主导作用有关。

此外，一个以经济建设为竞争指标的政府必然将资源更多地用于竞争性领域，而保障整个市场经济体系正常运行的基础设施和制度基础建设（如法治环境、诚信文化、社会保障、教育医疗、收入分配等一系列公共服务产品）由于得不到政府的财力支持而严重滞后。在这种情况下，市场化的调控政策就很难发挥预期的作用。譬如，在诚信制度不健全的环境中，企业之间普遍的债务支付拖欠类似于一种“强制性信用货币”；当中央政府发现投资过热实行宏观调控时，企业之

间的债务支付拖欠将变成一个巨大的政策缓冲器，一些企业和地方政府可以通过延长支付拖欠、逃废银行债务来抵消宏观调控的政策影响，“扛过”政策风头。一些地方政府为支持本地企业发展，在“暗中”为逃废债务的企业撑腰，甚至怂恿或帮助企业逃废银行债务。

由于社会法律和信用规则的严重缺失，加之资本监管和风险约束的不断强化，股份制改革之后的国有商业银行在市场竞争的压力下，就不得不重新回到与地方政府合作的老路上去——与地方政府签订合作协议，允诺向地方建设项目提供配套贷款和资金支持，而地方政府则为这些项目提供多方面的优惠政策。前面提到的内蒙古新丰电厂违规项目高达 200 亿的违规信贷几乎把中国全部的全国性商业银行都囊括其中，就是一个最好的例证。“十一五”期间部分商业银行与各地政府签署资金支持协议的状况充分说明，在地方政府主导的资源配置模式下，即便银行能够从微观治理层面将来自政府的直接干预挡在门外，但是迫于经营的压力，它们最终还是挣脱不出现行体制框架的束缚。

我们曾经指出，金融体系绝非是一个独立创造金融产品和金融服务的系统，它的运行更广泛地涉及其赖以生存之区域的政治、经济、文化、法治等基本环境要素。而从以上的讨论中不难看出，现行经济体制中资源配置行政化趋势不断得以强化是当下中国金融生态环境的核心特征。如果从政府财政支出（我们剔除了政府所必须提供的公共服务开支，如科教文卫、社会抚恤等等）占 GDP 的比重来看政府对经济主导程度的演变过程，我们不难发现：随着改革开放和从中央计划体制向市场体制的转型，随着软预算约束的逐渐打破，在中国改革开放的前期，政府对经济的干预程度在不断降低；但是自 1994 年以后，即国家全面实行财政分权的分税制改革以后，随着各级地方政府财政独立和各个地区“GDP 竞赛”的展开，地方政府的行为发生了非常显著的变化。最大的变化就是直接参与地方经济的热情和动力越来越

越大。为了实现本地区经济的更快增长，在“GDP 锦标竞赛”中取得优胜，为了显示本地政府的“政绩最大化”，地方政府通过扩大基础设施投资水平、改善投资环境来吸引外部投资的行为一浪高过一浪，这从开发区热、机场热、港口热、争项目、拼招商、拼基础设施、拼地方政府补贴的一系列恶性招商引资竞争中可以明显察之。

可以讲，分税制改革后，中国经济发生了一项根本性的结构变化：经济增长的政治推动力从中央政府转为地方政府。地方政府已不再只是中央在地方的延伸和代理机构，它已经成为了一个有其独立利益的实体，并在中央与地方之间形成了新的行政管理体制，这种体制对于金融体系的影响主要表现为以下三个方面：一是分税制下地方政府财权事权不对等诱发中央和地方、上级和下级政府间的机会主义博弈。二是现行政绩考核导向成为各级地方政府主导的投资扩张的强劲驱动力。三是制度供给的缺失使得地方政府可以毫无约束地主导资源配置。

在传统体制下，大量的资源要素（如土地）没有表现出赢利性，只能以国家划拨的方式在国有或集体经济组织之间流动。但是，在市场经济条件下，由于靠近城市的特殊的区位优势，随着城市化的推进，这些耕地就产生了被用来进行商业性开发从而盈利的可能；用产权经济学的语言来说，这时就出现了盈利性的资本产权束。而在这些新出现的产权束未能重新得到明确界定的情况下，它就处于“开放状态”，即可能被人们用低成本获得。当然最有能力且具有“合法”身份去占有这部分资源的行为主体就是那些掌控着各种要素划拨权的各级地方政府。

地方政府可以通过各种方法控制劳动力、土地等要素的价格，事实上也就掌握了对地区金融资源的配置权，因为土地、税收、市场准入等各种花样翻新的优惠行政政策，是当下银行最值得信赖的抵押物和政治担保。故此，在这个层面上，金融资源自然就因服从于行政权

力而配置，达成了资本与权利的结合。

这就不难理解，为什么银行微观治理层面的改善不能保证达成资源优化配置的宏观要求。因为金融业的任何微观机制都是依托一定的宏观环境和制度条件而运行的。国有商业银行通过财务重组、引入战略投资者、股权多元化乃至海外上市等等方法进行改造，固然可以使它们与现代优秀银行“形似”，但要真正做到“神似”，还须彻底改善其赖以生存和发展的金融生态环境。这也意味着，当中国的银行体系的内部改造进行到一定阶段时，要想进一步巩固和深化金融改革的成果，最终还须转换政府职能、强化全社会信用体系建设，建立以保护债权为中心的规范有序的社会法律和信用环境，等等。这些金融生态要素对于中国金融业的改革和发展至关重要；如果缺失，当下的一切努力就可能付诸东流。

这一点正是我们所一再强调的：任何单项的制度都只是整个制度环境体系其中的一个环节，要使该项制度能够发挥良性作用，需要其他相应的制度来协调和配套。对于中国这样的体制转轨国家而言，认识到这一点具有特别的重要意义。值得注意的是，本文的分析绝无责难地方政府之意。恰恰相反，本文的讨论表明，尽管是地方政府发动了不可持续的破坏性竞争，并造成了某些地区金融生态环境的恶化，但是，导致这种状况的深层次原因却不完全在于地方政府，而是整个制度环境使然。

---

**主 办：** 中国社会科学院金融研究所

**主 编：** 李 扬

**副 主 编：** 王国刚

**联 系 人：** 刘戈平

**电 话：** 010-85195338

**电子信箱：** ifb@cass.org.cn