董世坤．金融领域中央与地方政府的行为逻辑及关系协调［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2021，20（5）：71-80.
DONG Shikun. Behavioral logic and relationship coordination between central and local governments in financial field［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2021，20（5）：71-80.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2021.05.009

金融领域中央与地方政府的行为逻辑及关系协调

董世坤
（辽宁大学 法学院，辽宁 沈阳 110035）

摘 要：我国金融领域的制度变迁中，中央与地方政府的行为选择发挥着重要作用。中央政府在金融权力领域的选择性政策制定与动态调适，主要基于中央内部政策目标的冲突与平衡、金融分权的政治需求、金融事权中央主导性坚持的行为逻辑。地方政府对金融发展、金融监管的态度及行为选择亦受到诸多因素的影响，例如地方政府官员的个人因素，地方政治传统的影响，地方制度环境与改革舆论压力，地方政府谈判资本的多寡，地方政策选择的政治风险与试错风险权衡等。多重因素之下，中央与地方在金融领域的关系变得更为复杂，呈现出分权、合作、互补关系，以及地方的灵活性执行与中央的选择性控制的博弈状况。因此，法律规范之外，政府间行事规则、惯例和非正式协调活动组合应对央地金融权力关系调整发挥作用。

关键词：地方金融；中央政府；地方政府；行为逻辑
中图分类号：F291.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2021）05-0071-10

改革开放以来，我国金融领域经历了持续而深刻的制度变迁，金融市场化改革继续推进，金融创新层出不穷，金融监管体制不断调适，如何解释这些制度变迁，其发展走向又如何，需要理论予以分析与解读。已有文献从多角度分析了我国财政、金融功能的错配，中央与地方金融权力的博弈，地方金融分权的成因、表现及影响等。如有观点认为：财政资源和金融资源是政府发展经济的重要手段。一般认为，转型期中国政府财政资源能力的不足，是其争夺金融资源的动因，也是中国金融体制变迁的诱因。政府主导型经济体制下的“财政和金融成为地方经济增长框架下可以相互替代的融资工具，财政分权制度必然影响金融分权制度”[1]。面临财政能力不断下降的现实，政府转而寻求提升金融资源动员能力，形成“金融功能财政化”，“中央和地方政府靠汲取金融能力的上升来弥补汲取财政能力的不足，靠金融功能的财政化来替代弱化的财政功能”[2]。也有学者关注政府行为与金融体制变迁，认为转型经济中，政府行为对经济发展影响重大。在我国，政府主导着金融制度变迁，中央政府由于政治力量对比和资源配置权力上的优势地位，根据自己的利益偏好进行自上而下的制度架构，地方政府则针对性地实施了策略性行为，以争取更多的金融资源，二者之间的博弈呈现循环往复的过程，最终推动了金融制度变迁[3]。即使是历经市场化改革，地方政府仍有能力干预金融资源配置。1978—1998年二十年间中国国有银行存贷款与GDP的占比、中国政府财政收入占GNP的比重等数据分析显示，转型期的地方政府，从自身利益出发，利用银行改革中的制度缺陷，不断改变对银行金融资源的争夺方式，由初始的直接行政干预到对银行决策施加影响，再过渡到通过逃废银行债务等间接争夺银行资源，而中央政府和银行体系则通过不断完善自身的管理体制和健全风险管理机制来抵御地方政府的争夺[4]。此外，地方政府金融竞争的结果也可能导致金融分权。以地方性金融机构发展、区域性金融中心建设、

收稿日期：2021-03-04 **修回日期：**2021-04-15
基金项目：2020年国家社科规划基金项目“农村合作金融的法律监管问题研究”（20BFX155）
作者简介：董世坤（1980-），女，副教授，博士。研究方向：经济法及地方法制。E-mail：dongshikun@lnu.edu.cn

地方政府融资平台扩张等为表现形式的地方金融竞争，既是金融分权的原因，又成为金融分权后的潜在金融风险来源。

从系统论的角度来看，制度变迁很少是某种因素影响与作用的结果，通常是多种因素相互作用而促成。正如学者周雪光、艾云所指出的，“制度变迁是由占据不同利益的个人和群体之间相互作用而推动和约束的，而不同群体和个人的行为受其所处场域的制度逻辑制约……制度逻辑是指某一领域中稳定存在的制度安排和相应的行动机制”[5]。金融领域，中央政府、地方政府、金融机构、官员等不同主体有不同逻辑，其行为既受制于制度环境，同时又在很大程度上会影响制度实施效果并引发制度变迁。下文将借鉴“多重制度逻辑”分析框架，对中央与地方金融权力变迁中的四个主要群体——地方政府、中央政府、官员和金融机构的行为进行分析，找寻多重机制相互作用下的制度变迁的动态过程。

一、中央政府的行为逻辑

这里的中央政府，包括国务院及组成部门、职能机构等，如中国人民银行、中国证监会、中国银保监会等金融监管机构，以及财政部、发改委等宏观调控部门。金融权力如何分配，我国当前立法并未给出明确规定。在《宪法》《国务院组织法》等概括授权的情况下，金融权力的分配主要通过“三定方案”及行政法规、规章、规范性文件予以实现。国务院及中国人民银行、银保监会、证监会等部门作为中央权力的行使者，在金融权力配置与调适中拥有极大自由裁量权。探寻其行为逻辑，对于理顺中央与地方金融权力关系具有重要意义。

梳理中央与地方金融权力的变迁，可以发现：第一，中央与地方金融权力配置的政策制定，取决于中央多重不一的目标和利益之间的互动、冲突与协调。尽管金融是一个高度中央集权的领域，但是在不同经济周期下，中央政府对于地方政府金融分权的冲动，前后态度可能是不一致的。经济衰退期，中央政府甚至会“放手地方政府扩大杠杆”[6]，将地方政府金融分权作为“逆周期调控”的手段。此外，风险控制、风险分散等政治需求也会对其中央与地方金融权力关系变迁产生影响。第二，中央政策随执行过程的反馈而不断调整。中央政策的不连贯性、不一致性，可能会在地方产生不同的执行效果，同时根据地方执行反馈来权衡中央政策的可持续性与有效性，从而决定中央政策走向。中央在金融权力领域的选择性政策制定与动态调适，其基本行为逻辑则表现为中央内部政策目标的冲突与平衡、金融分权的政治需求、金融事权中央主导性的坚持。

（一）中央内部政策目标的冲突与平衡

一国的宏观调控通常包括宏观规划、财政政策、金融政策等多种手段，涉及财政、金融等多个主管机关。我国中央政府层面，发展改革委、财政部、中国人民银行是宏观经济调控的核心部门，承担相应职责。但是由于各自职能定位不同，其部门利益、政策目标可能会不一致，甚至相互冲突。而“中国改革时期的政治逻辑表现在政府各部门间多种利益间的平衡、妥协和达成一致，体现了一种渐进而不是跳跃式的改革道路”[5]。任何一项国家政策的出台与执行均受到各部门及其政策的制约。

财政政策影响金融权力的配置。财政与金融是现代经济体系的核心，二者功能设定及制度安排涉及一国经济体系运行的稳健与可持续性。一般来说，财政政策侧重于中长期经济结构调整，货币政策侧重于短期总需求调节，二者各尽其责、各有优势。但现实运行中却会出现偏差，财政政策与货币政策的不协调，对金融市场稳定、金融监管政策制定与执行造成影响。央行行长易纲接受媒体采访时曾称“前期一些政策制定考虑不周、缺乏协调、执行偏离，强监管政策效应叠加，导致了一定的信用紧缩，加大了民营企业融资困难”[7]。央行徐忠撰文更为直接地指出中央层面财政部门作为国有金融资产所有者越位和缺位严重，财政政策与货币政策至今冲突较多。尤其是“国债的发行规模和期限，简单从财政功能出发，只考虑财政赤字、平衡预算以及降低发行成本的需要，忽略国债的金融属性及其在金融市场运行和货币政策调控的重要作用”[8]。

财政政策对金融权力配置的影响，体现在两个方面：一是配合财政分权的金融集权制度安排。转型时期的中央政府，既希望通过财政分权激励地方为经济增长而适度竞争，又担心地方过

度竞争导致经济过热；既希望通过权力下放，改善权力安排结构，对地方政府官员形成有效激励，又担心过多的权力下放给地方官员的负面影响过大。因此，中央政府通过财政分权激励地方为经济增长而竞争，又为限制地方竞争的金融杠杆及其引发的经济过热，在金融体制上维持相对集权以保留调控抓手[9]。二是财政分权催化了金融分权。分税制改革后的中国地方政府，承担本地大部分公共产品和服务，但收入来源严格受中央掌控，地方政府很难独立平衡预算。为了解决财政收入下降、财政支出上升的困境，地方政府转而通过行政手段干预金融资源配置，以解决财政资金供给不足难题，如组建、参与城商行等地方性金融机构，干预国有银行信贷资源，发展小额贷款公司、典当行、地方交易所等新型金融机构及交易平台，培育金融中心争取金融资源等。金融体制的“显性集权隐性分权”[1]积聚了地方性金融风险，成为中央政府决定金融监管权力下移的重要动因。

中央政府面临内部政策不一，需要选择性政策制定。央行为主体的金融主管机关强调风险防范，紧缩型货币政策，但财政部门却实施了扩张型财政政策。同时，“中国政治体系中，监管机构不能轻易忽视政治机构及其要求。在这些机构中，中央政府的偏好是优先考虑的，因为它们反映了高层决策者的偏好，这些决策者几乎有绝对的权力提拔和降职官僚人员”[10]。处于国家机构系统中的中央金融监管机构的政策与行为可能会出现前后不一的情况。中国政府在制定宏观经济政策时，主要以经济增长和维护社会稳定作为指导目标，为了实现这些目标，可能会忽略市场规则，而采纳行政手段直接干预。例如2008年全球金融危机后，中国政府启动了新一轮宽松货币政策，向市场投放大量资金，实施巨额刺激计划。这一刺激措施取得了预期效果，新增信贷从2008年的约5万亿元增加到2009年的约9.6万亿元，仅一年时间增长了92%。2010年紧急经济刺激计划结束后，尽管中央政府明确要求地方政府缩减相关项目和融资，但是地方政府并未停止相关行为，反而设法通过影子银行系统以更高的成本获得融资。

（二）金融分权的政治需求

央地关系通常被视为中央政府与地方政府之间的一系列政治和经济安排，以及中央与地方之间的互动模式。政治性需求是中央与地方权力配置的根本出发点。在中国的政治文化中，地方力量相对于中央政府更加被动，地方政府所拥有的权力相当有限，其享有的行政分权和事实上的自由裁量权源自于央地代理关系中的监督需求，并不等同于宪法意义上的政治分权。尽管地方政府在税收和财政方面享有一定权力，但是从政治权力结构来看，地方拥有的一些权力仅仅是党的领导的具体化。中国纵向政府间关系总体状况为，上级政府领导下级政府，下级政府服从上级政府的意愿。因此，在中央与地方权力纵向调整的过程中，中央占据主导性地位，地方对中央政府的决定和政策以服从为主。

金融权力配置服务于政治稳定需求。如中央政府掌握证券公司、基金管理公司、证券投资咨询公司、商业银行的准入许可权力，利用金融资源配置权力来支持某些地区的经济发展劣势，以保证全国地区间平衡发展，维护社会稳定。例如，2016年9月9日，证监会公开发布《中国证监会关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》，以落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》。其中“对注册地和主要生产经营地均在贫困地区且开展生产经营满三年、缴纳所得税满三年的企业，或者注册地在贫困地区、最近一年在贫困地区缴纳所得税不低于2000万元且承诺上市后三年内不变更注册地的企业，申请首次公开发行股票并上市的，适用“即报即审、审过即发”政策。

“降低风险”为导向的金融权力配置。中央与地方权力如何划分，多数学者考虑的是成本与效率问题，如斯蒂格勒（Stigler，1957）“菜单”理论、奥尔森（Olson，1969）“财政等价原则”理论、奥茨（Oates，1972）“分权定理”等。但是近年来，央地权力划分中的“降低风险”导向逐渐受到关注。如曹正汉则从“风险论”的角度出发，认为中国的政治体系安排中，“中央政府面临的首要问题是如何降低执政风险，确保政权稳定”[11]。在中央政府追求“统治风险最小化”的过程中，地方分权是一种重要路径。

在“风险论”看来，权力下放可以增强地方政府的政治问责性，中央政府则可以从中获益，

降低其政治责任。通过赋予地方政府有条件的自主权，中央政府可以降低自身的政治责任，当地方政府没有尽到自己的职责时，中央政府可以免受指责，并能在必要时进行干预。这种制度安排更加有利于中央政府，并且形成了“政治信任水平‘中央政府高、地方政府低’的局面”[12]。金融领域亦是如此。金融办的成立源自于地方政府金融发展的需求，中央对地方政府金融管理权力的认可则来自于金融风险防范的认知。同时，中央政府在金融领域的政策目标包括：优化金融资源配置、提升金融监管效率、降低金融风险、维护社会稳定。但是从中国金融分权的历史演变来看，效率似乎并不是中央考虑的首要问题，风险与稳定的优先程度更高一筹。“中央治国者和中央监管者的目标函数包含三个重要变量：经济稳健发展、控制转型中的摩擦成本、控制金融风险[13]。”

（三）中央主导性的坚持

中央政府对金融改革的主导性体现在：（1）中央政府主导金融规则制定。日益复杂的金融环境给中国决策者带来了挑战，试图在促进经济发展和管理市场金融风险之间取得平衡。在省一级，地方政府有权管理部分金融事务，主要是面向各种地方性金融机构。由于地方政府在监管金融市场方面存在潜在和实际的冲突，以及在处理复杂的金融监管问题方面缺乏专业知识，因此对金融市场监管的控制似乎仍然有待进一步观察。在地方政府承担管理职责的地方性金融中，中央政府无一例外地制定了基本规则，地方政府只能在规则范围内行事。从这个角度来看，金融监管权限仍然集中于中央政府，地方政府需向中央负责。中央政府仍然在很大程度上保持对地方的最终控制，并在其认为合适的情况下对监管权配置进行修改与撤回。（2）中央政府对地方政府金融官员的任命和提拔权，确保中央金融政策的贯彻与执行。“政治锦标赛”理论认为，下级官员必须按照上级的标准竞争晋升，中央始终保持对各省任用的最终发言权，以此激励和控制地方官员。频繁的人事变动和省级官员的短期任免使得官员们追求更接近中央政府的政策目标。

尤其是近年来，中央金融机构高官频繁履政地方要员，成为中央推动地方金融改革的又一重要方式，京津沪三大城市均配备金融从业背景的副市长。目前金融改革的推进，需要消除“地方政府中有可能在金融监管中存在的僵化意识、保守倾向甚至地方保护主义色彩，让中央政府与地方政府在金融改革与发展及风险防范中形成共识，减少金融改革阻力”[14]。金融高官的空降，“可以有效促进地方与中央之间的沟通，达成谅解，既满足了地方对政策的渴求，又利于中央的宏观战略的把握和实施，最终在政策层面达成共识，实现中央与地方共赢”[15]。事实上，中央空降的金融高官，在任期间的工作主抓金融，并在此领域有所作为。

二、地方政府的行为逻辑

地方政府对金融发展、金融监管的态度及行为选择受到诸多因素的影响，例如地方政府官员的个人因素，地方政治传统的影响，地方制度环境与改革舆论压力，地方政府谈判资本的多寡，地方政策选择的政治风险与试错风险权衡等。Kellee S. Tsai认为，对非正规金融的不同态度反映了某种程度上的路径依赖，即不同地方政府的经济结构类型、初始经济条件、经济发展方式决定了地方政府官员的态度差异，即地方政府的发展偏好[16]。从我国金融发展，尤其是非正规金融的发展与监管来看，影响地方政府在金融政策选择的因素主要包括：

地方政府官员个人因素。“新制度主义”认为人的行为受到制度结构的深刻影响。在我国，地方官员通常直接任命，没有直接选举过程。这种情况下，对地方政府官员而言，干部考核制度可能是其行为决策的一个重要因素。自改革开放以来，干部考核的关键指标在于“经济发展”和“社会稳定”。受制于资源和任职时间，地方官员往往尽可能以最容易实现的政绩指标作为目标，而这一目标的确定又与本地“初始条件”密切相关。在经济发达地区，干部以经济持续增长的绩效指标为目标，因为这是最容易达成的。这类地区的官员比较倾向于启动行政改革以提高管理效率和维持高水平经济增长。然而，在贫困省份，地方官员往往优先考虑确保社会稳定的政绩目标。可见，地方政策的制定能否给地方官员带来实质利益，地方改革与试验对地方行政首长的政治生涯是否有利，可能是一个重要的考量因素。

此外，官员的创新精神、执政理念与政治担当对其政策选择有重要影响。近些年来，频繁空降到地方的金融官员，在主政期间，对本地金融发展与金融监管起到关键性的促进作用。典型如现任中国银保监会主席郭树清主政山东期间，作为“专家型省长”，上任131天，“山东金改22条”、《山东省权益类交易场所管理暂行办法》等金融发展的系列文件陆续发布。作为中央空降官员，他频繁会见金融监管机构与系统性重要机构的领导，以其强大的金融人脉资源，迅速推动山东金融改革迈入全国前列①。山东率先在全省挂牌地方金融监管局，从中央金融机构抽调数名干部到山东挂职，做到为每个地级市配备一名懂金融的副市长②，制定全国首部地方性金融监管立法——《山东省地方金融条例》，金融业迅速上升为山东支柱产业，从2012年到2016年，山东省金融业增长速度总体高于地区生产总值增长速度，行业产值占地区生产总值的比重从3.87%上升到5.02%。山东省金融业短期快速发展与变革，与主政官员的强推密不可分。

地方政治传统。从微观层面来看，公共机构和组织的标准化操作程序、规则和管理可被视为对政策结果产生影响的制度因素。历史制度主义对此有很好的阐释。Pierson认为历史制度变迁与政策变革具有一定因果关系。一方面，政治发展必须被理解为是一个随着时间的推移而发展的过程[17]；另一方面，政治重要性蕴含于制度之中。历史背景对每个国家的政治制度、权力结构和政治结果都有重大影响。相同的事件在不同国家可能会产生不同的影响。对于这种历史背景的界定，Pierson和Skocpol认为主要包括政权类型、历史时代、地区和文化。中国数千年的历史文化背景、传统、观念和制度对中国中央与地方关系和社会政策也有重要影响[18]。尤其是某些关键时刻，主要参与者的不同选择，可能会形成某种路径依赖，对后续行为选择与制度变迁形成重要影响。国家结构形式、中央与地方关系对地方政府的行为决策也具有重要影响。学者们一直关注中国究竟是联邦制还是单一制，并形成“财政联邦主义”“市场保护联邦主义”“事实上的联邦主义”等诸多学说。尽管学理阐释立足点各有千秋，但是一个基本共识是，1994年的分税制改革使地方政府的角色发生了转变，中央政府与地方政府在不同领域拥有不同程度的最终决策权。然而，与地方政府权力被宪法化或者明显制度化的国家不同，中国中央与地方权力之间的界限相当模糊，缺乏明确的定义。《宪法》《立法法》③模棱两可的立法条款对“地方性事务”提供了更大的灵活性，地方政府有很多机会对这些事务进行自我解释，进行权力扩张。这种地方传统可能会持续。每个省在地方发展方面都有独特的路径依赖。例如浙江省有着浓厚的民营经济传统，广东省有地方主义的历史，因此中央和地方的互动中战略选择也有所差异。各地方政府不同的政治经济背景会形成不同的制度路径依赖。

地方政府财政、经济状况。分税制改革带来了双重激励：一方面，分税制改革使得地方对资源的依赖加深，尤其是在地方政府预算不足、缺少资源时，其治理能力必然下降，需要迎合中央政策目标，以获得更多资金；另一方面，分税制改革也提高了地方政府自有收入的重要性。当地

① 据新浪财经不完全统计，郭树清在山东会见过证监会主席刘士余、证监会副主席赵争平、央行副行长陈雨露、银监会副主席阎庆民等监管机构高层，还有四大行董事长、浦发董事长、光大集团董事长、包括上交所深交所在内的各大交易所一把手、人寿保险董事长、泰康人寿董事长等机构领导。资料来自于新声财经：郭树清回归银监会之前在山东金融行业都做了些什么。https://www.jiemian.com/article/1132777.html

② 媒体公开信息包括：山东证监局新业务监管处处长邵珠东挂职淄博市副市长；原国家开发银行规划局高级策略规划经理沈继奔被任命为临沂副市长；原中国人民银行国际司港澳台处处长樊来法被任命为威海市副市长；原中国证券登记结算公司(证券期货业数据中心)数据服务部总监冯艺东被任命为聊城市副市长；原证监会发行部综合处处长张望军被任命为潍坊市副市长；原证监会行政处罚委处长董文媛被任命为日照市副市长等。

③ 《中华人民共和国宪法》第3条：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。第107条：县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。

方政府缺少资源时，治理能力必然下降，需要迎合中央政策目标，以获得更多资金。这种情况下，“自有收入”即通过税收、收费、借款在地方一级筹集和保留的收入，便成为衡量中央和地方政府财政权力平衡的关键指标。同时，在事权下移的过程中，“自有收入”也反映了地方政府独立应对地方需求的能力。为了获取自有收入，地方政府可能会迎合地方企业的利益，导致地方官员与其税基之间相互依赖，可能会出现地方政府维护地方企业利益的情况加剧。具体到金融领域，通常预算充裕的城市更有动力发展金融、关注其他绩效。预算不足的城市为了吸引资源，则可能会以薄弱的监管环境来“竞次”。地方官员回避严格执法，因为不执行这些措施的成本超过了收益。因此同样的政策，不同地方政府的应对有所差异，有的城市能够迎合中央政策目标，因为地方拥有充足的收入能够承担相应成本，而与此形成鲜明对比的是，部分城市会选择性执行中央政策，既可能是无法消化其执行成本，也可能是为了更为紧迫的地方目标，如地方收入。有学者对中国地方金融发展区域进行了划分：（1）民营经济发达地区：地方政府态度更加宽容，如温州；（2）集体经济企业占主导地位地区：金融资源向集体经济倾斜，民营企业更加依赖非正规金融，如泉州；（3）偏远贫穷地区：非正规金融几乎不存在，地方官员并不积极支持民营经济的发展，官方的发展战略通常由特定的扶贫政策要求决定；（4）国有企业占主导的地区：地方政府更倾向于严厉执行中央清理整顿政策，遏制非正规金融，同时以银行贷款来补贴本地国有企业，如郑州[19]。

地方政府风险权衡。中国现行《宪法》第3条第4款规定：“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、积极性原则。”在实践中，中央与地方政府的权力关系，远非法律表述那么简单易行。权限边界的模糊不清，行为边界的弹性化，行政性、政策性分权方式等因素致使中央与地方政府一直处于博弈状态。对于地方政府而言，多重角色的存在，形成多元政策目标追求与行为选择可能性，如何在中央政策框架内选择性行为，甚至于如何在不承担政治风险的前提下变相突破中央政策框架，实现利益最大化，是地方政府关注的重点。中央政府的着重点则在于如何发挥地方政府自主性与控制地方政府自由裁量权，有选择性的、适时收权与放权。这就要求地方政府在灵活执行中央政策时，对中央政策在本地适用性进行相当程度的批判性分析，并对中央容忍界限与程度作出精确判断。通常来讲，中国分权体系中地方自由裁量权主要取决于事项的紧急程度和特定政策的范围[20]。不太紧急、公众压力不太明显，行为紧迫性较小的事项，中央容忍度较高，常放任更大程度的地方自由裁量权。因此，“政治风险与地方利益及政治企业家的政绩构成了制约地方政府行为逻辑的两个重要维度”[21]。

非正式关系也是影响政府运作的一个重要因素。这一无形规则与政府权力运行的人格化密切相关。换言之，人格化权力是关系效应产生的直接原因。非正式关系是由家庭关系、婚姻、地缘政治因素、教育背景（同学关系）、行业等因素共同作用的一种人际关系。由于政府权力运行的人格化特征，这些非正式选系渗透到政治生活中，起到了正式关系无法比拟的作用。受非正式关系影响的领域包罗万象，例如人事安排、发展规划、投资、评估等。在政府的日常运作中，发现和建立“关系”已经成为机构内外人们关注的焦点，支配着他们的行为策略。在职务晋升方面，下属与上级的关系可能是判断他是否值得晋升的一个筛选标准。从上级政府那里获取资源，依靠非正式关系已经成为地方政府的常态和预期行为，例如领导批示。在温州金融改革的过程中，1986年5月时任中国人民银行行长陈慕华到温州的调研与指示，1986年7月时任国务院副总理万里的批示，是温州试验区启动的关键性因素。陈慕华行长根据温州的特殊情况，提出解决温州金融工作适应商品经济发展新形势需要的十一点意见，具体包括：如何扩大信贷资金来源，如何确定利率水平，如何放宽信贷政策，如何对待民间信用，如何在开户、结算上搞好金融服务，如何通过发展保险业务建立经济补偿制度和社会保险制度，如何解决农村信用社干部待遇，以及增设金融机构的网点，加强银行职工队伍建设等。陈慕华行长告诫人民银行温州分行不要严格控制非法融资活动。1986年7月4日，万里副总理就《国内动态清样》刊登的关于“建立温州

试验区”的建议给予“大胆试验，中央支持”批示。1986年8月23日，温州市委根据中央领导同志的讲话和批示精神，结合调查论证建议，向浙江省委提出“关于建立温州试验区有关问题的报告”。1986年9月，浙江省委向党中央、国务院提交“关于建立温州试验区的报告”。1987年9月21日，《温州市利率改革试行方案》正式实施，温州首开利率改革先河，成为全国第一个利率改革试点城市。可以说，领导批示在这一过程中的积极作用是不可忽视的。

三、金融领域中央与地方政府的关系协调

金融领域，经济和政治现实让中央改革者决策变得复杂。一方面，中央政府需要地方经济的差异化发展，尝试金融权力下放。这对于国家经济发展、与中央政治权威维护都有正向作用；另一方面，地方政府对金融权力的“迷恋”及“扩张”对中央形成压力，且游离在金融监管体系之外的非正规金融存在金融风险，可能会引发金融危机。因此，中央与地方在金融领域的关系变得更为复杂。

（一）分权、合作、互补

传统观点认为，中央与地方的权力划分方面，中央与地方政府之间的权力转移是一场零和博弈，中央政府的权力越集中，或者中央管理地方事务的能力或意愿有所增加，地方政府的权力损失越大，自主空间必然相应减少。另一当面高度的地方自主权，等同于中央失去对地方事务的全面控制。因此，基于对地方政府滥用权力的预期，中央政府给地方政府授权的同时，也有可能重新收回权力，由此可能导致频繁的权力分配调整。

然而，事实证明，中央与地方关系并非必然零和博弈。二者之间不存在输赢，简单的两分法并不适用于中央与地方关系。形式上看，集权与分权似乎取决于中央政府的意愿，但实质上这是二者相互作用和利益需要的结果。中央与地方之间的互动与妥协，成就了双方的合作与共赢。因为尽管中央在金融领域拥有主导性地位，但是也面临着认知碎片化、不成体系的问题，尤其是对于那些活跃在地方的新型金融形态，中央在监管经验与监管能力方面“鞭长莫及”“有心无力”。故而当中央想要实施政策时，有必要寻求与地方的合作。而对于地方而言，由于对中央政府的经济依赖程度降低，二者关系变得相互起来，从单向命令服从转向双向的合作互补。尽管地方具有独立的利益取向，并不与中央时刻保持一致，但也并非总是利益相对。二者在金融领域存在着诸多合作与配合。非正规金融的正规化、地方政府金融权力的正式化，显示出一定程度上中央支持和促进的政治意愿。金融发展与金融监管的地方化、金融制度的地方性供给[22]，则彰显出地方的信息优势与效率优势。

中央与地方之间的权力需要相互妥协与合作，相互影响与选择。双方都对对方施加影响，双方又都在对方的影响下进行选择。地方在中央决策约束下选择具体的战略和行动，中央也受到地方自由裁量权的影响。

（二）博弈——地方的灵活性执行与中央的选择性控制

分权改革之后，地方政府拥有更多的决策权。尽管整体目标仍由中央政府设定，但是允许地方政府灵活变通、探索，实现中央政府的既定目标。中央与地方在自主与控制之间展开博弈。“双方博弈的结果在相当长的时期内都对全社会金融资源的配置、货币政策的有效传导和金融微观主体的经营产生了深远的影响[4]。”

1. 地方政府的灵活性执行

中国《宪法》第115条确定地方政府的职权，明确将其限定在宪法和其他法律范围之内，这主要是考虑到单一制国家的基本定位，有效阻止地方政府直接反对中央的政策指令。不过，政策的模糊性，使得中国地方政府在“中国区域分权的威权体制中拥有相当大的回旋余地”[23]。

第一，“政策捆绑”。即地方政府可能会将中央的金融政策与对地方更加重要的政策相结合，来实施中央政策指令，从而平衡地方优先事项与国家目标。由于中央政策的制定有时未能考虑地方利益需求，忽略政策对地方的潜在负面影响。因此，地方政府的实际执行与中央政策目标之间可能会存在差距，不同级别的政府之间经常存在冲突。激励不足的中央政策得到地方的支持较少，往往只有在中央直接关注和持续性关注的情况下才会严格执行，例如地方性交易场所的清理

即是如此。中央优先事项如何与地方利益结合？有效方式之一即为利益捆绑。具体表现为地方政府官员将自己的政治利益与金融机构利益捆绑，通过正式激励结构和非正式的利益交换，明确的或隐含的补偿性福利提供，来寻求金融机构合作，避免苛刻的严厉执行手段与直接对抗，反而先发制人将中央金融政策与不同的地方商业和政治利益捆绑在一起，以确保平稳、和谐地实现中央目标。正式层面上，地方政府通过补贴、援助、保证等方式实施激励；非正式层面，则通过私人关系说服、沟通、非正式承诺予以推进。而且，国有金融机构与民营金融机构的激励目标也各有不同。对于民营金融机构而言，最佳激励目标为经济利益，如政策、资源。而对于官方色彩的国有金融机构而言，经济利益之外的政治利益似乎更加重要，如履职表现好坏与政治生命的关联。

其二，“讨价还价”。地方政府通过讨价还价，争取更为有利的政策，获得更多的自由裁量权。地方政府通过讨价还价，获得更多中央资源。在地方金融发展过程中，地方政府与中央政府的讨价还价是获取资源的重要途径。经济状况差异，地方政府自由裁量权会有所不同。不同的资源禀赋会影响不同选择，有的省份对中央的议价筹码可能会相对较少。中央与地方权力不对称，但是这并不妨碍实力较弱一方有时对实力较强一方施加重大影响。中央与地方在推动各自利益发展战略的同时，却不得不考虑到对方的利益，从而共存孕育妥协。

其三，变通执行。地方政府根据中央的硬性指标和激励措施来调整其政策目标，灵活执行中央政策。如前文所述，地方政府在实施相同中央政策的速度和模式上存在差异。这是因为政策贯彻实施是地方政策执行反映或扭曲中央偏好的过程，地方政府实施结果与中央政策意图的差异程度与地方自主范围直接相关。地方政府对中央政策的变通执行，一方面源自于政策内容的模糊性。由于中央政策的不明确，为地方解释和执行提供空间。尤其是金融发展中出现的新问题，如互联网金融、地方新型金融机构等，需要地方政府积极探索。而且，一些金融领域地方政府几乎没有得到中央的指导，只能通过运动式执法和临时性结盟来推进，并没有建立全面的长期结构。地方政府常常觉得他们从上级政府那里得到的支持是不够的，需要灵活变通。另一方面源自于地方的特定目标。从非正规金融的发展与监管来看，地方政治与经济条件的差异，决定了非正规金融带有极强的地方色彩，出现非国家同质化。即使是同样的政策，不同地方政府的应对有所差异，有的城市能够迎合中央政策目标，可能是因为地方拥有充足的收入能够承担相应成本，而与此形成鲜明对比的是，部分地方会选择性执行或延缓执行中央政策，既可能是无法消化其执行成本，也可能是为了更为紧迫的地方目标，如地方收入。不过，地方政府的变通执行，究竟是倾向于执行中央政策还是强化地方自主，尚无确定答案。

2. 中央政府的选择性控制

经济政策制定的地方化扩大了地方自由裁量权，中央在控制地方自由裁量权方面确实面临越来越大的困难，但这并不意味着中央完全没有能力纠错地方。近年来，地方政府的金融功能确有加强，但是并不能由此推定中央对地方无能为力。事实上，中央拥有其他有效的控制方式。

其一，多数情况下，中央倾向于总体控制，放松某些细节要求，赋予地方裁量权。

从结构主义视角来看，中央与地方冲突源自于中央制度结构安排与地方对自身角色和利益定位之间的差距。高度集权的制度结构倾向于强制性实现各个地方之间的一致性，但这可能导致地方利益表达不畅。因此，权力下放成为减少这些问题的有效方式，并增加地方避免“全面政策”的机会，并根据自己的具体需求和情况进行管理，从而最大限度地减少中央—地方冲突的根源[24]。

而且，许多改革与行动是地方政府在未经中央事先许可甚至中央不完全清楚的情况下为解决地方问题而由地方政府发起的。如果地方政府发起了改革，中央会在促进或阻碍之间作出选择。例如，“地方政府配置金融资源的权力，都直接或间接得到中央授权或批准，地方政府的金融权力边界相对模糊，且易受到中央调控的影响。仅仅强调地方干预或中央防止地方干预金融是不够的，因为在经济衰退时期，中央政府也会放手地方政府扩大杠杆，这是金融分权动态特征的重要体现，也是中国的经济金融周期”[6]。具体来看，中央金融分权政策针对地方执行中产生的问题和危机有

着一系列调整。针对地方性金融机构监管权分散的问题，政府机构改革予以调整。针对地方政府金融监管能力不足的问题，中央加强金融技术人才交流。针对地方金融风险问题，加大压力。

其二，权力下放的影响不一定是不分青红皂白地一律适用不同类型的政策。因为中央可能更愿意就某些政策征求地方的倡议，同时又严格控制地方对其他政策的遵守。中央在不同政策问题上可能会有不同的倾向和能力，在政策的严密性和地方自由裁量权方面设置不同参数。具体考量因素主要包括：政策目标数量、政策对资源配置的影响程度、政策偏离现状的程度。通常来讲，（1）政策目标数量与地方自由裁量权的关联，有学者认为政策目标的数量越多，地方自由裁量权就越受限；可选择的政策目标较少时，讨价还价空间则随之增大[25]；也有政治经济学家也指出，多重任务指标下的地方政府，可能会选择性执行政策目标，例如将经济增长置于首位。（2）从政策对资源配置的影响程度来看，资源配置类的政策更易受到中央与地方的讨价还价。非配置性政策执行的灵活程度则较低。（3）根据裁量幅度的不同，中央政策可以分为强制性政策与选择性政策。前者被视为政策红线，地方政府往往避免触及。（4）从政策涉及的利益结构来看，中央决策者所掌握的信息与经验的多寡决定了他们愿意在多大程度上允许地方政府对其进行调整。

其三，地方试验机制是中央降低风险的另一种控制机制。Heilmann认为，地方试验机制，是地方分权与特殊中央干预的产物，尽管并不稳定，但是却富有成效。导致地方试验有选择性地融入国家决策[26]。“试验点”的选择通常只允许在几个具有有利政治和经济条件的省份进行，从而将中央决策风险降低到最低限度，并就全国范围内的改革可能性作出明智决定。一旦这样的政策试验被证明是成功的，中央政府就会更容易说服其他地方政府在全国范围内采取政策措施。试验过程为中央政府和地方政府提供了机会，让他们了解哪种政策运作良好。对于中央而言，地方政府充当孵化实验室，试验政策创新的方式，利于减少改革成本，防范政策在全国范围内被轻率实施的风险。中央政府在金融领域推行多种试验区建设，如金融综合改革试验区、绿色金融改革创新试验区、普惠金融改革试验区等等，通过局部试验，经验总结，逐步推广的方式控制与降低风险。

四、结语

中央与地方金融权力关系领域，潜在利益冲突的可能性，金融发展与金融监管目标协调的复杂性等因素，使得金融政策的实施面临更多变数、灵活性与更大难度，这需要相关部门具有更高的政治能力来平衡。中央政府与地方政府在金融领域的这种双向互动与动态变迁，对传统的央地关系法治框架提出了挑战。未来的央地金融权力关系制度建设中，应进一步关注地方政府金融分权的路径依赖与制度变迁，并在此基础上提出央地金融权力关系平衡机制，尤其是重视法律规范之外，政府间行事规则、惯例和非正式协调活动组合的作用。

参 考 文 献

[1] 何德旭，苗文龙．财政分权是否影响金融分权——基于省际分权数据空间效应的比较分析[J]．经济研究，2016（2）：42-55.

[2] 周立．国家能力与金融功能财政化研究[J]．华南金融研究，2003（3）：15-25.

[3] 魏倩．金融制度变迁中的中央政府与地方政府博弈[J]．世界经济情况，2009（1）：38-42.

[4] 巴曙松，刘孝红，牛播坤．转型时期中国金融体系中的地方治理与银行改革的互动研究[J]．金融研究，2005（5）：28-40.

[5] 周雪光，艾云．多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架[J]．中国社会科学，2010（4）：133-151.

[6] 傅勇，李良松．金融分权的逻辑[J]．上海金融，2015（10）：47-53.

[7] 吴雨．用好“三支箭”拓宽民营企业融资途径——访人民银行行长易纲[EB/OL]．(2018-11-06)[2020-12-25]．http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-11/06/c_1123673651.html.

[8] 徐忠．新时代背景下中国金融体系与国家治理体系现代化[J]．经济研究，2018（7）：4-20.

[9] 丁骋骋，傅勇．地方政府行为、财政-金融关联与中国宏观经济波动——基于中国式分权背景的分析[J]．经济社会体制比较，2012（6）：93-103.

[10] Orhan H. Yazar. Regulation with Chinese Characteristics：Deciphering Banking Regulation in China[J]. Journal of current Chinese Affairs，2015（2）：135-166.

[11] 曹正汉．中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]．社会学研究，2011（1）：5-44.
[12] Ye Ming，Peng Yan. Analysis on Political Trust Structure [J]. Gansu University Review，2010（3）：40-49.
[13] 王曙光．地方政府行为与民间金融发展：基于温州方兴钱庄的微观史学考察[M]//．金融发展理论．北京：中国发展出版社，2010.
[14] 莫开伟．多视角看待金融高管履政地方要员[EB/OL]．(2018-10-19)[2021-01-02]. http://finance. sina. com. cn/zl/2018-10-19/zl-ifxeuwws 5887073. html.
[15] 贾肖明，郭家轩．金融背景高管空降地方助推金改[N]．南方日报，2012-06-02（A05）．
[16] Kellee S. Tsai. Beyond banks：the local logic of informal finance and private sector development in china，informal finance in china：American and Chinese perspective[EB/OL]. oxford scholarship online，2009.
[17] PiersonP. The Path to European Integration：A Historical Institutionalist Analysis[J]. Comparative Political Studies，1996（2）：123-163.
[18] PiersonP. T Skocpol，Historical Institutionalism in Contemporary Political Science [M]//. In：Katznelson I，Milner HV Political Science：State of the Discipline. New York：W. NortonW.，2002：693-721.
[19] Weiping HE. The Regulation of The Financial Sector in China：a Tale of Two Governments[J]. Journal of Corporate Law Studies，2018（2）：339-380.
[20] DonaldsonJohn A，Assessing the Balance of Power in Central-Local Relations in China [M]. Abingdon：Taylor & Francis Group，2017.
[21] 何显明．市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J]．浙江大学学报（人文社会科学版），2007（6）：27-37.
[22] 刘骏．金融制度的地方性供给：源自民间金融的制度经验[J]．社会科学，2018（8）：55-64.
[23] Kostka Genia，NahmJonas. Central-Local Relations：Recentralization and Environmental Governance in China[J]. The China Quarterly，2017（9）：567-582.
[24] Moses N. *Kiggundu，Managing Organizations in Developing Countries：An Operational and Strategic Approach* [M]. West Hartford：Kumarian Press，1990.
[25] Jae Ho Chung. Studies of central-provincial relations in the PRC：a mid-term appraisal[J]. China Quarterly，1995（487）：25-30.
[26] Heilmann，Sebastian. From local experiments to national policy：the origins of China′s distinctive policy process[J]. The China Journal，2008（59）：1-30.

Behavioral logic and relationship coordination between central and local governments in financial field

DONG Shikun

（*College of Law*，*Liaoning University*，*Shenyang* 110035，*China*）

Abstract：The behavior choice of central and local governments plays an important role in the institutional change of China′s financial field. The selective policy formulation and dynamic adjustment of the central government in the field of financial power are mainly based on the conflict and balance of the internal policy objectives of the central government，the political demand of financial decentralization，and the behavioral logic of the central leadership of financial authority. The attitude and behavior of local government to financial development and financial supervision are also influenced by many factors，such as the personal factors of local government officials；The influence of local political traditions；Local system environment and public opinion pressure of reform；The amount of negotiating capital of the local government；The balance of political risk and trial-and-error risk of local policy choice. Under multiple factors，the relationship between the central and local governments in the financial field has become more complex，showing decentralization，cooperation and complementarity，as well as the game situation between the flexible implementation of local governments and the selective control of the central government. Therefore，in addition to legal norms，intergovernmental rules of conduct，conventions and informal coordination activities should play a role in the adjustment of central and local financial power relations.

Keywords：Local finance；Central government；Local government；Behavioral logic

（编辑：程俐萍）