

# 中央与地方金融管理权的合理划分问题研究<sup>12</sup>

汤柳<sup>3</sup>

中国社科院金融研究所 100732

**内容摘要** 在中央与地方的关系问题上,理论界和决策层始终关注于财税权力的合理划分。有关中央与地方的金融管理权合理划分问题未得到足够的重视,学术界也鲜有系统理论研究。有鉴于此,本文将对金融管理权的定义与内涵进行明确界定,并在新制度经济学的有关理论框架下,结合我国当前的制度特征,探讨中央与地方金融管理权的边界确定问题,继而提出相关政策建议。

**Abstract** The article defines the properties and contents of financial administrative power. Then under the framework of institutional economics, it focuses on how to decentralize the financial administrative power between the central and local governments. Finally, the relative policy suggestion is put forwarded accordingly.

**关键词:** 金融管理权 划分 制度

**Keywords:** Financial administrative power, Decentralization, Institution

在中央与地方的关系问题上,理论界和决策层始终关注财税权力的合理划分。尽管“金融管理权”一词不时出现于优化中央与地方权力分配的问题讨论中,但是有关金融管理权合理划分的问题没有得到足够的重视,对这一问题也鲜有相应的系统研究。当前“十二五”规划建议首次提出了“完善地方金融管理体制”,而这一政策的实现首先需要解决的中央与地方的权力划分问题;与此同时,地方金融管理机构的职能定位问题也迫切需要有关理论研究的界定与支持。有鉴于此,本文对金融管理权的定义与内涵进行明确界定,并试图在制度经济学的理论框架下,结合我国当前的制度条件,探讨如何完善中央与地方金

---

1 本文系 2009 年国家社科基金重大项目“中国货币供应机制与未来通货膨胀风险研究”(批准号 09&ZD36) 的阶段性成果之一。

<sup>2</sup> 感谢中国社科院金融所殷剑峰副研究员和全先银副研究员对本文形成提出的宝贵建议,本文文责自负。

<sup>3</sup> 汤柳,中国社科院金融研究所经济学博士,13691018919, [tlifb@cass.org.cn](mailto:tlifb@cass.org.cn),北京建国门内大街 5 号,100732。

融管理权的合理划分问题。

## 一、 金融管理权的概念、内涵、结构与特征

### (一) 金融管理权的概念

在新制度经济学的研究框架中，中央政府和地方政府符合“经济人”的特征。现代市场经济条件下，政府既要维护统治者利益的最大化，又要实现公共利益的最大化。为了实现统治者利益最大化，统治者需要通过各种产权制度安排，向不同的势力集团提供不同的产权，获取租金的最大化；为了实现公共利益最大化，政府职责在于降低交易费用、解决市场失灵、实现公共产品的供给以及促进社会公平问题。在金融领域，政府职能可以包括界定产权，制定一系列金融制度，通过增强国有企业收入，通过各种政策性目标实现带来的产权制度收益；与此同时，政府还试图以降低交易费为主要标准，以推动社会产出的最大化，实现公共利益最大化，并从中获取国家税收的增加。

结合上述分析，在新制度经济学的理论框架中，金融管理权是政府为了实现自身和公共利益的最大化，通过金融规制和放松管制、降低交易费用的平衡，在产权明晰的金融制度的基础上，实现资源合理配置、促进金融稳定与安全、实现普惠制金融体系等政府职能，在金融领域实行计划、组织、指挥、协调和控制的权力。

### (二) 我国“金融管理权”产生的历史背景

剖析金融管理权需要了解这一概念的产生的特定历史背景。“金融管理权”一词最早出现在我国计划经济时代，与我国“条块”管理体制相联系，是我国政府经济管理权的一部分。从掌握的资料来看，新中国成立后“金融管理权”一词最早起源于1950年3月国务院的前身——颁布的《关于统一国家财政经济工作的决定》，文中第一次对中央与地方经济管理权限进行了划分，全国的财政、金融、物资调度、企业管理等所有经济管理权全部集中到中央政府手里，而地方政府则设立了与中央经济部门对应的机构，“条条”管理体制初步形成。此后，

在涉及我国中央和地方政府在金融方面的权力分配时，常常会使用“金融管理权”这样的字眼。由此可见，“金融管理权”的提法始于计划经济下统一计划干预的时期，由于当时的金融资源匮乏，加之理论支持的薄弱，因此只能使用这一笼统概念。随着中国经济体制由计划经济向市场经济的转变，金融管理权的内涵也处于不断的调整与变化之中。

### (三) 我国金融管理权的基本内涵

在为数不多的讨论金融管理权划分的文献中，对于金融管理权的基本内涵给予不同程度的阐述。

其中，周富祥（1994）将中央和地方政府的经济权力关系划分为事权、财权、产权和经济管理权四类，认为经济调控权是经济管理权的主要内容。在此基础上，金融管理权被进一步理解为中央主导的金融调控权和地方拥有的部分金融调节权，从而把金融管理权视为是宏观权力和中观权力的结合。在对中央和地方的金融管理权的探讨中，货币发行、汇率和利率政策、信贷政策、监管政策、发行地方政府债券等政策权力被间接地归结其中。

宋立（2002）将金融管理与政府职能相联系，认为金融管理包括金融监管、货币政策和金融改革与发展等三个方面，从政府管理的层次分布来看，货币政策和金融监管权力在于货币政策决策者和中央银行及其分、支行，金融体制改革也应进入其职能范围，而金融发展权力的归属问题却存在模糊不清的现象。

白光绍（2010）、朱静平（2005）等从地方金融管理机构的定位角度对金融管理权进行探讨，除了认定金融监管是金融管理的主要部分，还将地方政府关于金融规划、金融咨询等服务等行政管理纳入金融管理范畴。除此之外，地方金融国资监管也被归为金融管理的内容范围（文申，2010）。

从上述文献的分析中可以发现，对于金融管理权的出发点是政府的管理体制，这是因为金融管理权的权力主体是政府，因此，金融管理权的内涵与政府金融管理体制结构有着重要的联系。当前，我国涉及金融管理权的政府部门主要包括国家制度明确规定的由国务院直接领导的一行三会管理体系，以及与金融有关的、处于临时性管理地位的地方政府机构。因此，参照一行三会所依据的《中华人民共和国中国人民银行法》，《中华人民共和国银行业监督管理法》、

《中华人民共和国银行法》、《中华人民共和国证券法》和《中华人民共和国保险法》有关职责的表述，结合以上文献对金融管理权内容的描述，我们将我国金融管理权的内涵归纳为以下几个方面：一是促进金融安全与金融稳定的金融监管权力。二是货币、信贷、利率、汇率以及外汇储备等宏观调控权力。三是国有金融资产管理权力，即对国有金融资本安全和盈利的管理。

#### (四) 现行金融管理权的分配结构

尽管随着我国权力下放的推进，有研究将我国定位为有中国特色的权力分散化的经济联邦制（钱颖一，2003），但是在金融管理领域，地方政府的权限微乎其微（表1）<sup>4</sup>

表1 我国现性金融管理权分配结构表

金融管理权	法律规定	中央政府的权力	地方政府的权力
促进金融监管与金融稳定	《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国银行法》、《中华人民共和国保险法》等。	集中于一行三会，其中，中国银监会、中国证监会、中国保监会控制了金融机构、金融产品、金融业务的市场准入，行政审批制是一行三会金融监管的重要手段。	制度规定上几乎没有任何实质性权力面。实际上，协调当地一行三会的关系、承担当地金融稳定与风险职责。
货币、信贷、利率、汇率以及外汇储备等宏观调控权	《中华人民共和国中国人民银行法》、《国务院关于部委管理的国家局设置及其有关问题的通知》等。	集中于人民银行，中国人民银行控制金融机构的存贷款利率，以及拥有隐性的贷款配额限制。	制度规定上几乎没有任何实质性权力面。实际上对地方金融机构的信贷计划仍然有所干预。
国有金融资产管理	财政部《金融企业国有资产转让管理办法》等。	负责国有金融资产管理，主要由财政部和汇金公司负责，涉及财政部、银监会、保监会、证监会、中国人民银行、国务院发展和改革委员会、国家审计署、中央组织部等	负责地方金融资产管理，主要有地方财政局、地方金融办、地方国资委等。

<sup>4</sup>鉴于中央与地方的国有金融资产管理权限划分较为清楚，故本文不作专门探讨。

## (五) 地方金融管理权的特征

从地方政府在金融管理方面的实际权力来看，地方政府所拥有的金融管理权力主要有以下特征：

### 1. 地方拥有的金融管理权的表现形式是非制度化的、非规范化。

尽管我国宪法以及政府决议涉及中央和地方的金融管理权力的分配问题，但是迄今为止，没有任何明确的法律规定明确地方政府应当承担什么样的金融管理权力。在这种模糊性的法律制度框架下，地方政府金融管理权力往往来源于弥补“一行三会”为主体的金融管理体系的制度缺陷或填补制度空白。地方政府往往为了实现地方的政府管理职能，促进金融对当地经济的支持，确保当地金融的稳定和安全，常常会充当协调当地一行三会的关系、承担当地金融稳定与风险职责。

### 2. 在金融管理领域，地方政府同样存在着事权与金融管理权的不对等状况。

地方几乎没有任何有关金融管理权力，但是在经济体制改革过程中，往往需要地方政府作为改革的推动力，承担以地方金融产业发展与规划为主的事权，主要包括优化金融产业的布局、制定促进本市金融业发展的规划、政策及措施并组织实施，引导金融产业服务促进经济发展等工作。

### 3. 地方政府在金融管理领域存在权力与责任不对等的事实。

从有关监管当局的政策法规得知，尽管地方政府没有太多的金融管理权，但是地方政府对当地金融机构的救助责任却十分明确。当前，在农村信用合作社、小额贷款公司等涉及地方金融管理权力的规定时，往往对于机构的市场准入、监管等还没有明确的规定，但首先会强调地方对机构的风险救助责任。

## 二、 对我国金融管理权分权模式的理论分析与诠释

纵观我国权力分配的历史演变，为了激发地方发展经济的积极性，在改革开放初期，中央政策在向地方政府分权方面作出了诸多尝试（主要包括 80 年代初的信贷计划权力的下放、信托投资公司准入和监管权力的下放以及地方政府对证券市场的实际管理权等），其结果却差强人意，最终中央不得不重新收回金融管理权力。那么，金融管理权分配的前提条件和合理划分的界限究竟在哪里？中央

政府与地方政府金融管理权限的合理划分问题,其实质是通过寻找最优的分权结构提高经济效率。本文将依据皮建才(2008)基于权威委托的不完全契约理论的分析框架,对我国金融管理权力结构的现状和未来的优化进行分析与讨论,从而从经济效用的角度为中央和地方金融管理关系的处理以及边界的划分提供一个合理的分析框架。

## (一) 理论分析: 基于权威委托的制度经济学分析框架

### 1. 理论模型描述

在这一分析框架内,首先是基于权威委托的模型,这种分权是实际上的中央政府与地方政府边界时的“授权制”。在中央和地方的权力分配过程中,中央和地方的最终效用取决于权力分配所带来的利益、中央和地方为了实现有利于自身偏好的利益分配而进行的努力及其付出的成本,以及这项权力分配所产生的外部性。中央政府和地方政府在做同一件事情时可能存在不同的方向,也并不完全一致,假设中央政府偏好的方向被选中时会给地方政府带来负外部性,地方政府偏好的方向被选中时会给中央政府带来负外部性。这是因为中央政府和地方政府之间并不仅仅是利益不一致这么简单,有时候还可能存在利益冲突。地方偏好的实现是建立在劝说中央选择地方偏好的方向而实现的。

根据这一含义,中央效用  $f(c)$  和地方政府效用  $f(l)$  分别是<sup>5</sup>:

$$f(c) = f(B, E, e, A, Q)$$

$$f(l) = f(b, E, e, P, Q)$$

其中, B 为当中央政府的偏好被选中, 为中央政府带来的收益;

b 为当地方政府的偏好被选中, 为地方政府带来的收益;

E 为中央政府的努力和积极性, 通过 E 的确定, 中央政府可以确定权力分配中的收益和成本;

e 为地方政府的努力和积极性; 通过 e 的确定, 地方政府可以确定权力分配中的收益和成本;

---

<sup>5</sup> 具体推导过程参见皮建才:《中国经济发展中的中央与地方政府边界研究》,《财经问题研究》,2008(5)。

A 为地方政府的偏好方向被选中时给中央政府带来的负外部性 ( $A > 0$ )

P 为中央政府的偏好方向被选中给中央政府带来的负外部性 ( $P > 0$ )

Q 为中央和地方偏好一致性参数, 包含着中央主动、地方被动以及中央被动、地方主动的一致性不同的参数选择。

### (1) 分权的前提条件

在该权威委托模型中, 中央政府是否采取分权行动的前提在于——必须保证地方政府给中央政府带来的外部性不是太大: 即  $A < QB$ 。而这种外部性带有一定的主观性, 其大小可能随中央政府认识的变化而变化。因此, 制度变迁的形成与中央政府认识的变化密切相关, 而且真正需要变迁的地方恰恰是中央政府在认识上可能存在误区的地方。

### (2) 选择集权还是分权?

在集权还是分权的不同情况下, 中央政府效用函数  $f(c)$  和地方政府的效用函数  $f(l)$  中的 E、e 以及 Q 的参数不同, 从而使中央政府和地方政府的效用函数在集权状态下为  $f(c)_n$ 、 $f(l)_n$ ; 在分权状态下为  $f(c)_d$ 、 $f(l)_d$ 。

当中央认为分权的外部性不大, 即  $A < QB$ , 那么是采取集权还是分权的方式, 主要在于基准的选择和效用的大小。

如果中央以自身效益函数作为基准, 那么

当  $f(c)_n > f(c)_d$  时, 选择集权;

当  $f(c)_n < f(c)_d$  时, 选择分权。

如果中央以社会总效用为基准, 那么

当  $f(c)_n + f(l)_n > f(c)_d + f(l)_d$  时, 选择集权;

当  $f(c)_n + f(l)_n < f(c)_d + f(l)_d$  时, 选择分权。

### (3) 分权的后果

在分权的模式下, 中央同样应当考虑对地方的外部性影响。理论上可以证明, 当中央政府给地方政府带来的外部性太大 ( $P > Qb$ ) 时, 地方政府在自己没有获得事情方向的信息是不会听从中央政府提供的意见, 即中央的任何积极性

都不存在，即  $E=0$

## 2. 结论

中央政府采用集权还是采用分权, 首先考虑的是地方政府对中央政府外部性的大小, 分权边界的基准可以是中央政府的效用, 也可以是包括中央和地方的总效用。中央政府和地方政府的边界会随着经济发展而不断变迁, 变迁过程本身就是效率改进的过程。正是那些存在潜在经济效率损失的领域才是有可能发生制度变迁的领域。

## (二) 对我国金融管理权分配结构的诠释

### 1. 以中央政府效用为主的金融管理权分配结构

根据上述模型, 结合有关金融管理权的内涵, 笔者认为, 自 94 年市场化改革以来, 中央政府金融管理权分配的基准应当是中央政府利益的最大化。中央政府在权力分配过程并没有过多的考虑地方政府的利益, 也没有考虑到金融体系对于非国有经济的支持。主要理由如下:

第一, 财政与经济结构的失衡。

1994 年的分税制改革极大地改变了国家收入分配体系以及中央政府和地方政府财政收入能力之间的对比, 而支出责任之间的划分并未做出相应的调整。随着经济社会发展, 地方政府既要支持地方经济发展, 又要履行相当的事权, 而这些事权大多刚性较强, 所需支出基数大、增长也快, 地方财政出现收支缺口, 而中央的财政收入却急速增长。这一问题目前得到我国众多研究的关注, 本文不再累述。除此之外, 在分税制改革后, 最富裕省份和贫穷省份在经济发展水平的差距扩大了而非收敛了(李扬等, 2005)(表 2), 集权的金融和财政管理体制不利于地区发展的平衡。

表 2 各地区分税制改革前后的 GDP 占比 (%)

年份	1978	1985	1990	1995	2000	2005
东部地区	50.62	50.68	51.50	55.65	57.29	57.86
中部地区	29.96	29.20	28.26	26.14	25.58	25.12
西部地区	20.12	20.12	20.24	18.21	17.13	17.01

资料来源: 李扬等:《中国城市金融生态环境评价》, 人民出版社 2005 年版。



第二，重视国有企业以及国有银行的发展。

中央政府在渐进式改革中更加重视国有企业发展及其金融资源的支持。改革开放以前，为了解决国家战略布局造成的国有企业效率低下的问题，在金融领域国家的扶持政策就是垄断金融资源，并通过计划将它配置到符合国家政策的产业（林毅夫等，1999）。改革开放以后，我国在银行业继续实施国家审批管制的政策性壁垒，市场机制的不完善和政府管制过严妨碍了融资结构的进一步调整。在我国的现有金融体系结构中，为国有企业提供服务的全国性国有商业银行在金融体系位居垄断地位，能够为中小企业和农村经济提供信贷融资服务的市场供给严重不足。

## 2. 以中央利益为基准的金融管理集权制体制下的经济效率损失

从国家的整体状况来看，由于财税改革造成的国家财政收入的急剧下降，金融资源的缺乏、经济制度不稳定导致的放权失败支持了以中央利益为基准的金融管理集权体制的历史必然性，但是随着金融资源的扩张和金融深化的不断进行，这样的金融管理体制已经不能适应金融效率的进一步提高。

依据上文的模型分析，笔者认为当前以中央政府利益最大化的金融管理集权制存在着各种弊端，主要表现为不利于交易成本的下降，阻碍了金融资源配置的进一步优化，从而抑制了金融效率和经济效率的提高。具体表现为：

第一，不利于以非国有经济的持续性发展。有关研究证明，在我国在许多地区中小企业的贡献率大于大企业，并且中小企业贡献率较大的地区往往也是增长率较高的地区（林毅夫、李永军 2001），然而，我国中小企业融资难问题一直没有得到有效解决。

第二，出现监管成本较高和监管有效性不足。

随着金融体系的复杂化，新的业务创新的出现，加之分业监管的协调因素，以及垂直管理在信息获取方面的效率问题，管理体制架构不健全的问题仍然较为突出。有关研究表明，中小金融机构由地方政府监管时，其创新空间和收益要大；而其创立门槛和接受监管的成本也相应较低（严维石，2006）。

第三，中央集权下的金融管理体制不利于调动地方积极性。例如市、县两级的证券机构和保险机构由于缺乏监管机构而需要当地政府加以支持，但由于权力过度集中中央，各级地方政府基本不愿承担管理责任，形成部分地区的管

理盲区。

### 3. 我国权力下放的外部性问题分析

第一，宏观调控权的集权。货币、利率、汇率等宏观调控权问题往往和国家的主权相联系，统一的货币管理权力是一国政治安全、经济安全和金融安全的保证。因此，货币、外汇等宏观金融管理权集中于中央政府是没有任何异议的。这与其他各国的现实情况也相一致。

第二，金融监管权的下放。根据上述的模型，分权的前提是：外部性应当小于中央政府从中获得的利益。在金融监管权力方面，由于当前制度条件存在诸多弊端有待解决，如果分权，有可能会产生更大的外部性，进而威胁中央的整体利益。主要包括以下两个方面：

其一，地方主导经济发展条件下的金融稳定问题。

转轨经济条件下，地方政府在短期内不可能完全退出主导地区经济发展的作用，对政绩的追求和本地区经济发展的需要驱使地方政府通过权力和资本的结合推动经济持续增长。这些制度弊端在金融领域表现为地方政府对银行信贷的行政干预以及地方政府利用投融资平台进行的低水平重复建设。如果进一步下放金融管理权，中央政府势必担心地方政府对金融机构和金融资源实行不合理的干预和配置，影响银行信贷质量和风险控制，进而威胁到金融体系的稳定与安全。

其二，地方权力过度而导致的公用地困境。

地方主导经济的行为进而会影响国家宏观经济调控的效果。根据哈丁关于牧羊人的博弈模型，作为“经济人”的地方政府会不顾一切地追逐眼前区域经济利益，而把宏观调控的责任留给中央政府。在金融管理方面，诸多研究和实证表明，由于地方政府存在强烈的推动经济扩张的动机，故而对于货币政策实施采取选择性配合，对宽松性货币政策配合度与积极性远高于紧缩性货币政策。

## 三、 合理划分中央地方金融管理权限的政策建议

### (一) 消除分权可能产生的外部性问题

#### 1. 理顺政府与企业的关系

产权清晰是厘清中央与地方关系的前提和关键。只要政企不分、产权不清，中央与地方之间就很难建立良性关系。政企分开，实现国有产权与公共行政权的分离是稳定而有秩序的中央地方关系的基础。中央与地方的分权并非独立存在，而是与政府与企业(市场)，政府与社会的分权交织存在，互为条件，互为因果(金太军，汪波 2003)。

## **2. 取消经济竞赛，转换政府职能**

依照“十二五”规划的要求，地方政府应当“进一步转变政府职能，深化行政审批制度改革，加快推进政企分开，减少政府对微观经济活动的干预，加快建设法治政府和服务型政府。”转换政府职能的重点应当在于政府退出一般竞争性领域，由地方政府之间的经济竞赛转化为地方企业之间的市场竞争；政府职能应当着重于完善市场竞争秩序和规则制定方面。

## **3. 协调地方事权、财力、金融管理权的一致性**

欧元区的主权债务危机提醒我们金融与财政政策是相互配合、相互联系和相互影响的关系。地方政府追求金融业等非税资金来源的原因在于分权化改革导致的地方政府的财政收入失衡，以致正常的税收收入无法满足日益增加的需要。应当按照“一级事权”给予相应的“财权”，或者是相应的“财力”，消减地方政府希望通过干预金融企业而筹集资金的冲动。此外，如何推动市政债券或市政贷款的发展与建设，为地方政府发展基础设施建设提供合理的金融支持，实行地方事权、财权与金融管理权的一致，也是防范金融风险、消除地方对中央外部性重要方面。

## **(二) 对国家能力的重新认识**

依据我们的分析模型，中央政府和地方政府对于外部性的认识往往依赖于自身的主观判断。随着中央政府对地方政府和企业的放权行为，地方政府必然拥有更多资源实现与中央政府的博弈和抗衡，中央政府应当客观全面地看待这一事实。对于1994年分税制改革所引发的中央与地方财政能力的地位变化，学界曾展开了激烈讨论，其主要焦点在于如何平衡中央对宏观经济的控制力和地方积极性问题(王绍光、胡鞍钢，1997)(魏杰，1997)(张曙光，1997)。尽管当时中央更加看重中央财政实力对国家能力的体现，但是随着外部性和客观条

件的变化，主观认识也随之变化，对于国家能力的认识并非仅从财政收入的比例来衡量。根据我国“十二五”规划的建议，“积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。在合理界定事权基础上，按照财力与事权相匹配的要求，进一步理顺各级政府间财政分配关系”，这样的政策信号暗示中央政府将会根据地方事权的要求下放有关财税权力，那么随着地方政府财政金融权力的下放，中央政府应当多角度看待国家能力问题，加强与地方的信息沟通机制，客观认识在放权过程中的相互的外部性问题，从全局出发考量总效用的大小，而不能简单从财政收入、中央权力削弱等单一方面来判断外部性的大小。

### **(三) 对地方的金融权力下放**

#### **1. 总体目标**

对地方金融权力下放的总体目标可以归纳为：依照权责一致的原则，赋予地方政府发展地方金融业的权力。在政府充分转换职能，实行政企分开的前提下，地方政府不仅应当拥有有关金融发展与规划的事权和金融救助的责任，也应当拥有与责任相匹配的建设符合当地发展的地方金融体系的相关的市场准入和监管权力，主要包括：中小金融机构以及支持农村发展的金融机构的审批权和监管权、区域性金融中心的建设权以及发展多层次资本市场的相关权力。

#### **2. 实现手段**

在中央和地方政府权力边界的界定，是基于中央与地方政府的不断信息交互，使中央政府在充分获得有效信息的基础上，通过不断的试错来了解外部性与收益的对比关系，了解中央利益和社会利益的差异，最终实现边界的确定。此外，中央政府和地方政府对于权力边界的认识也随着经济发展而不断发生改变，因此，中央和地方的边界并不是一成不变的，而是出于为了实现效率改进而不断优化的动态调整中。有基于此，笔者认为应建立权力下放中的对接机制为地方金融办的核心职能，采取分阶段、分级、分区域的差别化授权方式，推进对地方政府放权的实施，促进地方金融管理体制的完善。

#### **3. 加强地方权力实现的法治建设**

当前，我国中央政府对地方的放权基本上采取临时的、非制度化的方式。事实上，中央与地方在分权过程中由于利益的差异，往往会出现分歧和纠纷，如

果事先存在一个广泛认可的程序，则分权执行及其纠纷的解决会变得容易，否则，等到纠纷发生的时候再进行中央与地方的沟通与谈判，其着眼点必然放在如何制定一个有利于自己的谈判规则上（钱颖一，2003）。此外，从交易费用的角度，规范化的分权方式具有透明性、可预测性和普适性，因此可以降低角度成本，防止地方寻租问题的出现。至少，经过试错而确定的权力边界，应当以法律形式给予明确，以保证放权的持续性和避免错误的继续发生。

#### 4. 建立对地方的监督机制

为了规范地方政府行为，必须建立健全相应的监督约束机制，加强对地方政府行为的监督与控制。可以考虑遵循法制统一、非歧视性和公开透明的原则，加强中央政府和人民群众对地方政府监督力度，建立对地方政府行为的监测体系，通过建立一系列的行政标准、经济标准等，判断区域经济金融活动的合法性、合理性和有效性等。

### **(四) 保证地方在国有金融资产整合改革的权力与利益**

鉴于金融资产安全与盈利对于国家稳定和利益保障的重要性，当前我国政府正在酝酿有关整合国有金融资产管理体制，消除多头管理的改革。尽管这一举措主要体现在进一步优化横向管理体制方面，但是由于我国采取中央集权的单一制结构，因此横向的制度变迁同样会涉及纵向垂直的体制关系。依据本文的核心思想，笔者认为在改革方案的确定中应当充分维护和保证地方应有的权力与利益。第一，坚持促进产权明晰、政企分开的改革路线；第二，明确中央与地方国有资产的产权界限，改革中任何垂直型的机构设置不应直接干涉现有法律赋予的地方对当地国有金融资产的配置权力；第三，在改革的设置中应当尽量避免原有体制和一行三会垂直体系在地方金融管理中存在的成本效率问题，考虑地方金融办或其他地方机构在国有金融资产的主要监督责任。第四，同样支持发挥地方积极性，探索各地地方国有金融资产管理体制的改革的最佳模式；

#### 参考文献

[1]皮建才. 中国经济发展中的中央与地方政府边界研究[J]. 财经问题研究, 2008, 01

- [2] 白光昭. 地方政府金融办的职能定位[J]. 中国金融, 2010, 18
- [3] 宋立. 当前地方金融管理面临的几个问题[J]. 宏观经济管理, 2002, 11
- [4] 金太军, 汪波. 经济转型与我国中央—地方关系制度变迁[J]. 管理世界, 2003, 06
- [5] 刘承礼. 理解当代中国的中央与地方关系[J]. 当代经济科学, 2008, 05
- [6] 周祥富. 理顺中央与地方经济关系的几个争论性问题[J]. 管理世界, 1994, 06
- [7] 潘小娟. 中央与地方关系的若干思考[J]. 政治学研究, 1997, 03
- [8] 王绍光, 胡鞍钢. 关于中国国家能力的研究报告[R]. 集权与分权, 北京: 经济科学出版社, 1997
- [9] 魏杰. 政府经济职能及中央—地方关系的经济关系[R]. 集权与分权, 北京: 经济科学出版社, 1997
- [10] 张曙光. 国家能力与制度变革和社会转型[R]. 集权与分权, 北京: 经济科学出版社, 1997
- [11] 李扬等. 中国城市金融生态环境评价[M], 北京: 人民出版社, 2005
- [12] 钱颖一, 现代经济学与中国经济改革[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2003