

# 幹部異地任職交流對於地方治理的影響 ——基於當地主管視角的研究

李志文 陳乾煒

**摘 要：**2019 年，“金融副省長”一詞被列入銀行業十大關鍵字，引起了社會各界的廣泛關注。作為中國官員交流的新衍生，近年來金融圈頻頻出現“跨界”現象，一批來自銀行系統或金融監管機構的高管“空降”至地方擔任主管金融事務的領導幹部，被媒體稱為“金融副省長”。截止 2021 年 4 月 20 日，我國大陸 31 個省市自治區共有 18 位“金融副省長”在任，其中有 16 位是在國家主動防範化解系統性金融風險攻堅戰之後任命的。我們不禁要問：中央陸續派遣年輕、高學歷、具有豐富從業經歷的金融高管至地方政府擔任副省長這一要職，其背後用意是什麼？金融高管前往地方任職給當地帶來的經濟成效有哪些？本案例對比分析了國家任命“金融副省長”的目的以及其上任後所取得的成績，同時參考公司高管特質對公司經營績效影響研究的成果，剖析不同官員特質對地方治理的可能影響，為我國未來官員的任命交流機制提供了借鑒。

**關鍵字：**金融副省長現象、官員交流、高管特質、經濟成效

## 引言

“九州生氣恃風雷，萬馬齊喑究可哀。我勸天公重抖擻，不拘一格降人才。”清代詩人龔自珍一首《己亥雜詩》道出了必須經歷波瀾壯闊的社會變革才能使中國煥發勃勃生機，而這樣的力量來源於人才。不必拘泥於原有的規格，破格提拔人才，只有這樣，中國才有希望。

2018 年 3 月 7 日，習近平總書記在十三屆全國人大一次會議審議廣東代表團時強調：“發展是第一要務，人才是第一資源，創新是第一動力。中國如果不

走創新驅動道路，新舊動能不能順利轉換，是不可能真正強大起來的，只能是大而不強。強起來靠創新，創新靠人才。”在經濟下行壓力加劇、系統性金融風險不斷積聚、創新動力明顯不足的背景，中央改變了以往省份之間官員互換交流的模式，直接派遣“行長”、“院士”們前往地方任“金融副省長”、“科技副省長”，以促進地方經濟高品質發展。“金融副省長”作為這一特殊時期的一類特殊人群，其給地方具體帶來了哪些變化，讓我們一探究竟。

# 1 任命“金融副省長”的背景、目的及順序

## 1.1 “金融副省長”的任命背景

### 1.1.1 地方政府債務問題顯著

2017 年底，我國地方政府顯性債務餘額為 16.5 萬億元，但在納入地方政府隱性債務後，地方政府債務規模卻高達 47.1 萬億元，總負債率高達 56.7%，逼近國際通行的 60% 警戒線<sup>1</sup>。分地區看，超半數省份的總負債率已超警戒線，且主要集中在中西部欠發達地區。2010-2017 年，地方政府隱性債務年均增速達 20%，存量迅速增加，債務風險不斷上升。學術界認為，地方政府債務是中國經濟最大的“灰犀牛”。

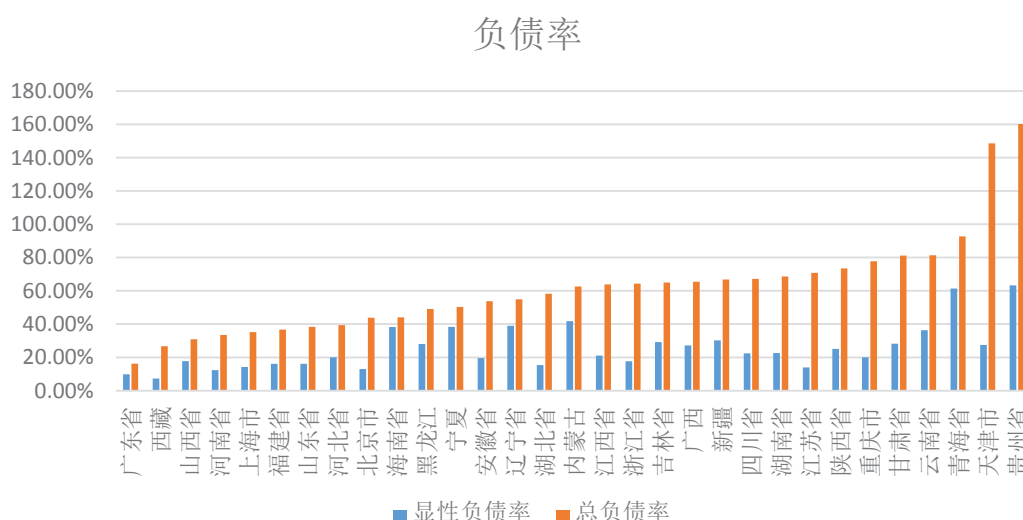


圖 1 各地方政府債務負債率

資料來源：Wind、統計局、財政部

### 1.1.2 互聯網金融風險不斷上升

2014 至 2015 年，網貸平臺呈現出了井噴式的發展。2014 年 1 月，全國網貸平臺共 651 家，之後開始持續快速增長，5 月份超過 1000 家，到當年 11 月超過 2000 家，最高峰達到 3476 家，平均月環比增加 12%。網貸平臺的野蠻生長帶來的是泡沫的積聚，信用風險的不斷暴露，中小跑路平臺占大比例，嚴重損害了投資者利益。2016 年 10 月 13 日，國務院辦公廳印發了《互聯網金融風險專項整治工作實施方案的通知》，涉及 P2P 網路借貸、股權眾籌、互聯網保險、協力廠商支付等行業。互聯網金融風險監管整頓刻不容緩。

<sup>1</sup> 國際上通常以《馬斯特里赫特條約》規定的負債率 60% 作為政府債務風險控制標準參考值。

### 1.1.3 國內經濟面臨較大壓力

2015 年以來，我國經濟進入了一個新階段，經濟增速降至 7% 以下，主要經濟指標之間的聯動性出現背離：經濟增長持續下行與 CPI 持續低位運行，居民收入有所增加而企業利潤率下降，消費上升而投資下降等。在此背景下，國家迫切需要調整經濟結構，使要素實現最優配置，提升經濟增長的品質和數量，通過實施供給側結構性改革，增強我國經濟長期穩定發展的新動力。

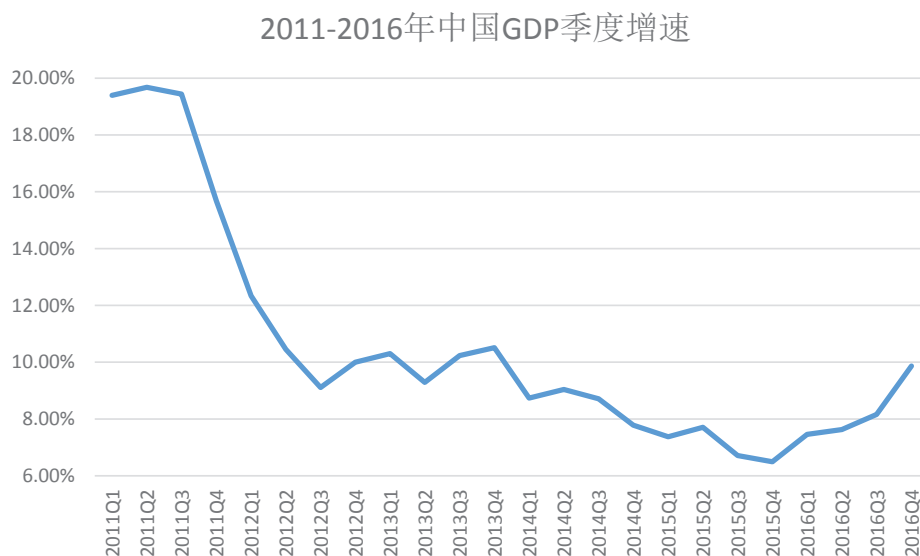


圖 2 2011-2016 年全國 GDP 季度增速

資料來源：國家統計局

## 1.2 “金融副省長”的任命目的

### 1.2.1 防範化解系統性金融風險

2017 年 4 月，中央政治局會議和政治局對國家金融安全進行了集體學習，並提出“確保不發生系統性金融風險”，這是中央最高決策機構首次以“底線”的表述強調金融穩定的重要性。

2017 年 7 月 14 日至 15 日，全國金融工作會議在北京召開。習近平總書記在會上強調：“金融是國家重要的核心競爭力，金融安全是國家安全的重要組成部分，金融制度是經濟社會發展中重要的基礎性制度。必須加強黨對金融工作的領導，堅持穩中求進工作總基調，遵循金融發展規律，緊緊圍繞服務實體經濟、防控金融風險、深化金融改革三項任務，創新和完善金融調控，健全現代金融企業制度，完善金融市場體系，推進構建現代金融監管框架，加快轉變金融發展方式，健全金融法治，保障國家金融安全，促進經濟和金融良性迴圈、健康發展。”

2017 年 12 月 18 日，中央經濟工作會議在北京召開。會議明確，在決勝全面建成小康社會的關鍵時期，今後 3 年的工作重點是打好“防範化解重大風險、精準脫貧、污染防治”三大攻堅戰。打好防範化解重大風險攻堅戰的重點是防範系統性金融風險。

近年來，P2P、網路小貸公司、地方金融資產交易所、融資租賃機構、商業保理公司等各類准金融機構遍地開花，由於監管責任人缺失，互聯網金融風險不斷醞釀。當前我國金融業面臨著金融杠杆風險、流動性風險、銀行不良貸款風險、影子銀行風險、地方政府隱性債務風險、房地產泡沫化風險和互聯網金融風險六大風險構成的綜合性風險，形勢十分嚴峻。

在此時期，中央陸續派遣“金融副省長”前往地方任職，其第一要務便是防範化解系統性金融風險。“金融副省長”熟悉金融、瞭解政策、善於治理，有助於推進地方金融監管體制改革、壓實地方監管責任、加強金融監管問責、強化金融監管全國一盤棋，有利於貫徹執行中央的金融政策，以達到“六穩”之目標，實現中國經濟穩中求進的基本要求。

### 1.2.2 補齊各省經濟發展的金融短板

中國的金融行業屬於條線管理。在地方上，無論是監管部門，還是國有大行，都屬於中央或總部的派出機構。這就造成兩個問題：一方面金融系統和地方政府互不隸屬，沒有幹部流通機制；另一方面地方金融系統更多是執行中央和總部的決定，其政策很少顧及地方需求。因此，現有的金融體系難以支持中國經濟轉型和產業升級。“金融副省長”對金融業務熟悉，憑藉著自身強大的金融資源調動能力，有助於牽線金融機構與地方政府戰略合作，盤活地方存量資源，發掘地方優秀專案，既解決了地方經濟社會發展的難題，還幫助金融機構解決金融資本的投資問題。

### 1.2.3 促進當地經濟高品質發展

2018 年，全國組織工作會議指出：“優秀年輕幹部既要數量充足，又要品質優良。各地區各部門要著眼近期需求和長遠戰略需要，培養選拔一定數量規模的優秀年輕幹部。”這既向優秀年輕幹部傳遞了一個受重用的強烈信號，又為組織部門選用優秀年輕幹部指明了方向。國家外匯管理局副局長陸磊指出，傳統的地方官員往往無法充分認識發展金融的作用，經濟管理思維保守，僅僅局限於發展實體經濟、製造業等，而金融背景的官員則往往會更傾向以金融作為獨立產業來佈局，重點發展服務業。2013 年，郭樹清出任山東省省長後便頒佈了被稱為“山東金改二十二條的《關於加快全省金融改革發展的若干意見》，其中也明確指出了要選派高層次金融人才到市縣任職。3 個月後，郭樹清從中央金融機構抽調了 30 多名幹部到山東掛職，正式開啟了山東金改的序幕。郭樹清任職期間，山東省金融業增加值從 2012 年 1936.11 億元提高到 2015 年 3130.6 億元，增長 61.7%，改革成效

可見一斑。

“金融副省長”承擔著破解區域經濟發展不平衡、不充分難題的責任，說明實現地區聯動、金融資本和區域經濟融合，驅動落後產能向新興產業轉型升級，在推動當地特色金融業發展，建設區域性、全國性或國際性的金融中心中扮演著重要角色。“金融副省長”的空降會給當地帶來更多的金融資源和更先進的發展思路，有助於當地經濟轉型升級，為經濟發展開創新的格局。

### 1.3 “金融副省長”的任命順序

#### 1.3.1 從時間上看

“金融副省長”這種交流模式最早可以追溯到1997年，但集中調任是在2017年7月之後。2017年7月14日至15日，第五次全國金融工作會議在北京召開，中央領導在會上強調，要增強黨領導金融工作能力，各級領導幹部特別是高級幹部要加強金融知識學習，努力建設一支宏大的德才兼備的高素質金融人才隊伍。會議召開5天后，時任交通銀行副行長王江被任命為江蘇省副省長，由此拉開了金融系統官員密集出任副省長的序幕。資料統計，現任18位元“金融副省長”中，有16位是在第五次全國金融工作會議後調任的，占比接近九成。

#### 1.3.2 從地域上看

##### (1) 經濟發達地區率先

第五次全國金融工作會議召開之前，浙江、上海、天津、湖北等經濟實力排名前列的省份已率先空降了金融系統官員擔任地方副省長，這主要是因為這些省市的P2P亂象嚴重，地方政府債務規模較大。“金融副省長”懂金融、善治理，其上任後可以更專業、更集中的消除P2P網貸平臺，打擊非法集資、清理影子銀行，化解地方政府債務風險等問題。

##### (2) 老“三轄”同步

2018年年初，北京、上海、天津這三個老牌直轄市在同一個月中都空降了“金融副省長”，可見中央對於地方發達地區金融改革工作的重視。

##### (3) 西南地區緊隨其後

在密集調任了金融系統官員至發達地區省份，中央也開始了對西南地區“金融副省長”的任命。西南地區整體的金融問題主要體現地方政府債務問題，以貴州為例，截止2018年末貴州政府債務餘額為8834.15億，居全國第六位，但債務率為148%，居各省份第一位。譚炯副省長上任後做的第一件事就是帶隊到上交所推介貴州債券，召開貴州省債券市場投資者懇談會，加強貴州金融生態環境的信用建設，推動金融資產管理公司對融資平臺的到期債務進行收購重組等。

#### (4) 東北部地區持續接力

2018 年 9 月 28 日，習近平總書記前往東北三省考察，主持召開深入推進東北振興座談會並發表重要講話。從 2019 年起，中央陸續向遼寧、河北、山西、吉林、內蒙古五省空降“金融副省長”，體現出中央希望通過金融改革解決東北部、北部省份經濟發展中的問題。

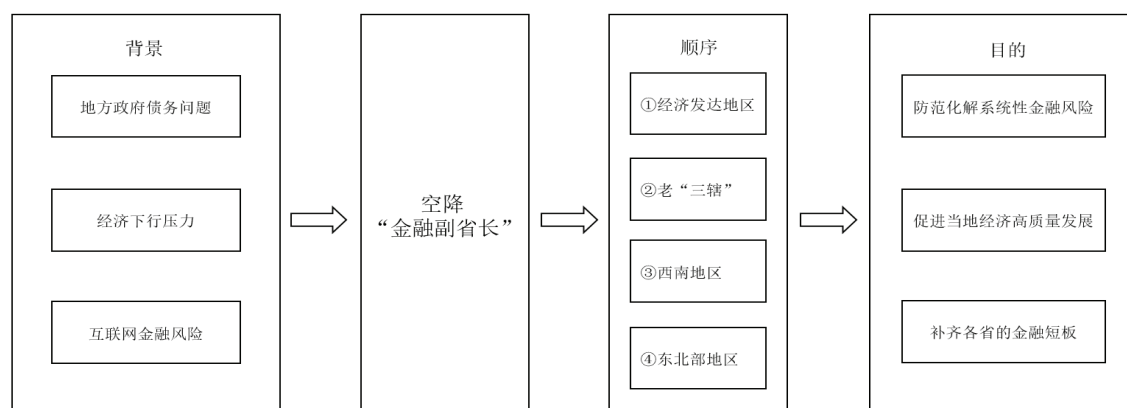


圖 3 金融副省長的任命過程

## 2 經典案例

### 2.1 王岐山化解“廣信”和“粵海”債務問題

1997 年東南亞金融危機後，東南亞國家經濟遭受沉重打擊，廣東經濟發展也面臨著金融危機的嚴重衝擊。在金融風暴的影響下，當時廣東的銀行不良貸款比率達 50%，多數香港及外資銀行均暫停對中資企業進行新的貸款，多家地方金融機構包括廣信、華僑信託、汕頭商業銀行等也先後出現嚴重的財務問題，資不抵債。

1997 年 11 月，第一次全國金融工作會議在北京召開。會議提出力爭用 3 年左右時間大體建立與社會主義市場經濟發展相適應的金融機構體系、金融市場體系和金融調控監管體系，基本實現全國金融秩序明顯好轉，化解金融隱患。會議過後，時任中國建設銀行行長的王岐山被派至廣東擔任副省長，主管金融事務。

然而，上任不到一年，彼時的中國第二大信託投資公司——廣東國際信託投資公司於 1998 年便因資不抵債而破產，這是新中國成立以來第一家宣佈破產的非銀行金融機構，是有史以來最大的國有企業破產案，也是涉及金額最大的一起倒閉案件，同時也是首次涉外債務破產案。在廣信倒閉的直接衝擊下，同年 8 月，粵海（集團）有限公司的融資出現困難，無法償還到期債務，因此被迫進行重組，此舉震驚了兩地乃至全球的資本市場，也使得一

切與中資相關的企業，受到重大影響。

廣信和粵海作為廣東省政府擁有的兩家大型“視窗企業”，其相繼倒閉無疑把中國金融業存在的許多風險隱患都暴露了出來，其中最重大的風險便是國內金融機構的不良資產問題。在巨大危機面前，擁有豐富金融從業經驗的王岐山果斷拿出了一份“廣國投”破產和“粵海”重組的方案，並隨即提出對 843 家農金會、150 家城信社、28 家信託公司、48 家證券營業部，涉及 2000 多個營業網點和 200 多萬自然人的地方中小金融機構進行妥善處置，很快形成了化解廣東金融風險的“三步走”戰略。在黨中央、國務院和廣東省委的領導下，王岐山以一天一個億的速度，用三年時間全面化解了巨額內外債支付缺口，制止了企業濫借、銀行濫貸，厘清了政府信用和企業信用，防範了道德風險，捍衛了廣東人民改革開放以來的既得利益。國際權威雜誌《國際金融評估》也將粵海重組評為 2001 年度“亞洲最佳重組交易”，並認為其是亞洲有史以來最大及最複雜的債務重組。

## 2.2 王江促進江蘇省金融健康發展

2017 年 7 月，習近平總書記在第五次全國金融工作會議上強調：“金融是國家重要的核心競爭力，金融安全是國家安全的重要組成部分，金融制度是經濟社會發展中重要的基礎性制度。必須要加強黨對金融工作的領導。”會議召開 5 天后，時任交通銀行副行長王江被任命為江蘇省副省長。彼時江蘇省的 P2P 亂象十分嚴重，互聯網金融風險嚴峻，地方政府債務餘額已破萬億，債務規模排名全國第一。王江被派到江蘇省主要負責地方金融監管局，配合中央清理 P2P 平臺，打擊非法集資，清理地方政府債務問題。按照《江蘇省互聯網金融風險專項整治工作實施方案》的要求，王江上任後全面深化江蘇省地方金融改革，加快江蘇金融強省的建設，全面整治了江蘇省的網貸亂象，規範各類互聯網金融業態，優化了市場競爭環境，遏制住風險高發頻發勢頭。2020 年 6 月 18 日，江蘇省成為國內第十七個宣告全面取締 P2P 的省份，全省 216 家法人 P2P 網貸機構已全部終止新增業務，實現了行業性的全面退出。在地方政府債務處置領域，江蘇鎮江開創了的“政策性銀行介入 + 債務重組”模式，由國開行等政策性金融機構提供一定額度的專項化債貸款，將地方高成本非標債務置換為低成本債務，極大地減輕了地方政府的債務壓力。王江在任期間，江蘇省的債務率連續三年處於 80% 左右水準，低於 100% 預警線<sup>2</sup>，在各省份中排名前列。

王江在任期間，大力推進地方普惠金融建設，擴大金融服務開放。2018 年 5 月，江蘇省綜合金融服務平臺正式上線運營，成為全省普惠金融的主陣地，致力於服務廣大中小微

2 2015 年，全國人大常委決議明確，擬將債務率不超過 100% 的水準作為中國地方政府債務的整體風險警戒線，即全國地方政府債務餘額最高不超過地方綜合財力水準。

企業，緩解其融資難融資貴問題。金融服務平臺依託互聯網技術建設形成 1 個省級平臺和 13 個市級平臺，鼓勵中小微企業面向全省金融機構發佈融資需求，創新融資需求搶單機制，通過平臺與銀行系統直連將信貸流程線上化，將普惠金融政策性產品風險補償政策、政府性融資擔保支持政策等整合嵌入信貸產品，實現銀企供需良性互動。除融資外，平臺還向中小微企業提供豐富的金融服務，包括保險、融資性擔保、金融租賃、股權投資等，“一站式”更好地滿足中小微企業個性化、綜合性金融需求，幫助廣大中小微企業“一鍵式”享受政府扶持政策和金融服務便利。截至 2020 年 12 月 20 日，平臺中小微企業註冊授權數量已經突破 61 萬戶，金融產品 2380 項，單年度發佈企業融資需求超過 14 萬項，解決需求超過 11 萬項，占比超過 80%。

### 2.3 歐陽衛民加快廣東省金融改革創新

歐陽衛民曾在人民銀行工作二十餘年，2011 年他空降廣州，成為分管金融等領域的副市長。初上任的他就走訪了數十家金融機構，並提出廣州要吸引大型金融機構總部落戶的可能性不大，應建設國際化區域金融中心的思路。在他的帶領下，廣東金融改革創新持續推進，創下了多個“全國第一”。在民間金融和普惠金融上，廣東創建了國內第一條民間金融街並發佈全國首個民間金融指數，設立全國第一家民營銀行暨互聯網銀行，省部共建全國第一個青年大學生創業創新服務平臺，首創醫保“湛江模式”，首創巨災指數保險，建設全國首個省級地方金融風險監控預警平臺，創立全國首家小額再貸款公司，出臺國內首個農村資金互助社管理辦法等。在金融文化建設上，廣東打造出了一批具有嶺南特色的金融文化名片。比如：出版了《嶺南金融史》等數十本專業水準較高的書籍，建設嶺南金融博物館，設立廣州國際金融研究院和國家金融發展研究院，引進國際金融論壇（IFF）、亞洲金融協會智庫等重大專案，舉辦了中國（廣州）國際金融交易博覽會、中國風險投資論壇、21 世紀海上絲綢之路國際金融合作論壇、嶺南金融文化節等一系列金融盛會，“金羊獎”、“金榕獎”、“金融年度十大新聞評選”等活動不僅豐富了金融文化載體，也為新時代金融發展提供了力量源泉。

此外，歐陽衛民在任期間也提早捕捉到了 P2P 風險，並通過引進專業人才，運用大資料實施監測防範資金流動風險，主動刺破個別 P2P 網貸機構的風險，實現網貸風險穩妥有序化解，使得廣州市走在了主動化解 P2P 網路借貸風險的全國前列。同時，廣州探索的這套金融風險監測防控的大資料平臺，也被其他省份引入使用。在對小貸公司等非銀行金融機構的整頓中，廣東省也在全國較早通過建立行業協會、完善地方監管機制等方式及時“點殺”風險。

歐陽衛民在廣東省任職 8 年期間，金融改革效果顯著。2011 年，廣州市金融業實現增

加值 774.60 億元，到 2016 年，廣州市金融業增加值達到 1800 億元，占 GDP 的比重提升至 9.18%，從 2011 年到 2016 年，廣州金融業增加值增長了 133%，居國內各大城市之首。

在歐陽衛民完成使命回歸金融系統後，中央又將富有豐富改革經驗的前任國家外匯管理局副局長張新擔任廣東省副省長，主持金融工作。作為“上海自貿區金改設計師”的他肩負起建設粵港澳大灣區的使命，必將為廣東省的對外貿易、金融穩定和金融改革創新工作做出巨大貢獻。

## 2.4 朱鶴新助力四川省打造西部金融中心

2016 年 6 月，《四川省系統推進全面創新改革實驗方案》獲國務院批復，成為西部唯一的全面創新改革試驗區。同月，時任交通銀行副行長的朱鶴新受中央委派，赴四川省任副省長，負責金融、商務、投資等工作，並協助分管發展改革工作。朱鶴新到任後，充分利用了四川省的特色發展優勢，為四川省打造西部金融中心提供了豐富的改革思路與實踐：（一）為提速西部金融中心建設，補齊六塊“短板”，合理有效的配置資源以促進四川金融產業的發展，2017 年 2 月四川省金融工作局正式揭牌成立，構建了省、市（州）金融工作聯動協作機制；（二）為打造內陸開放型經濟高地，促進四川企業“走出去”與全省金融業的對外開放，2017 年 3 月，中國（四川）自由貿易試驗區成立，僅用一年時間便吸引了 20 家銀行區域總部、6 家法人銀行業機構、70 家保險機構落戶自貿區；（三）2017 年 11 月，首屆天府金融博覽會正式啟動，打造以“一展會一論壇一指數”為重要載體，通過高端論壇、展覽展示、指數發佈、產融對接等形式，搭建“展示、交流、合作、宣傳”四大平臺，成為了助推西部金融中心建設的重要舞臺；（四）2017 年，吸引支付寶全球金融安全創新中心設立成都，將成都打造成全球金融風控的重鎮。

朱鶴新在任期間，其金融改革卓有成效，讓四川省金融業交出了出色的“成績單”。2016 年，四川省小微企業貸款餘額破萬億元，金融精準扶貧貸款餘額居全國前列，成立了全國首家以“農村產權收儲”冠名的市場主體、中西部首家互聯網銀行，頒佈了《四川省金融業“十三五”發展規劃》。2017 年，四川地區社會融資規模增量達到 7390.8 億元，位居西部地區第一位，打造了全國首單雙創專項債務融資工具、全國首筆農村土地經營權流轉履約保證保險賠款、全國首個銀稅企綜合智慧服務平臺。2018 年，四川省實現直接融資 2860 億元，同比增長 70%。股權融資持續發力，全年共有 5 家公司首發上市實現融資 93.97 億元，居全國第四。華西證券、成都銀行兩家金融企業陸續登陸資本市場，助力四川省建設西部金融中心。

### 3 “金融副省長” 的個人特徵與成長路徑

#### 3.1 個人特徵

##### 3.1.1 年輕化

統計資料顯示，目前在任的 18 位“金融副省長”其上任時平均年齡為 50.1 歲，其中 70 後有 8 位，占比近四成。而沒有“金融副省長”省份的分管該地區金融事務的副省長上任時平均年齡為 53.2 歲，70 後人數為 0。由此可見，“金融副省長”呈現出明顯的年輕化特點，年富力強，精力旺盛。

##### 3.1.2 高學歷

目前在任的 18 位“金融副省長”中，有博士學歷的達 14 位，基本都是經濟金融科班出身，且都是國內外名校畢業；而沒有“金融副省長”省份的副省長博士學歷占比為 50%，且大多數非經管科班專業。此外，有海外留學或工作背景的“金融副省長”有 10 位，占一半以上，且大多都在海外頂級名校或頂尖金融機構學習工作，有著較高的國際化視野；而沒有“金融副省長”省份的副省長無一人有海外學習工作經驗，相比之下，其在金融對外開放改革中處於劣勢地位。高學歷與豐富的海外學習工作經驗也決定了“金融副省長”們在本地區的金融對外開放建設中更加遊刃有餘。

##### 3.1.3 一專多能

在任的 18 位“金融副省長”中，13 位在國有商業性銀行或其他非銀行類金融機構有過從業經歷，在“一行兩會”金融監管系統工作過的有 7 位，政策性金融機構的 3 位元，在不同金融系統同時工作過的有 6 位，“金融副省長”們在經歷過重點崗位多條線的歷練之後，擁有豐富的金融從業經驗，在金融系統的平均工作年限達 24 年。相比之下，沒有“金融副省長”的其他分管該省金融事務的副省長們多是在本地區工作後提拔而來，個人履歷上無一人有在金融系統的工作經歷，相比之下，其金融從業經驗與專業能力較為薄弱。

表 1 在任的“金融副省長”與非“金融副省長”的個人特徵

| 類別       | 博士學歷占比 | 上任時平均年齡（歲） | 海外背景占比 | 金融系統平均工作年限（年） |
|----------|--------|------------|--------|---------------|
| “金融副省長”  | 78%    | 50.1       | 56%    | 23.8          |
| 非“金融副省長” | 50%    | 53.2       | 0%     | 0             |

資料來源：地區人民政府網

### 3.2 成長路徑

根據以往的案例分析，“金融副省長”的成長經歷大致可以分為以下兩種：

(1) 一行兩會 / 政策行副行長 / 國有大行副行長→“金融副省長”→一行兩會 / 政策行行長 / 國有大行副行長

(2) 一行兩會 / 政策行副行長 / 國有大行副行長→“金融副省長”→省委常委

“金融副省長”大多先是在金融系統的多個部門、多種業務條線工作較長時間，然後憑藉著出色的業務能力升任至本工作單位高管（主要是副行長），再得到中央的認可提拔至地方任“金融副省長”。“金融副省長”離任之後一般有兩種路徑，一種是回歸金融系統，擔任國有大行或政策行行長，另一種是繼續在地方政府擔任要職，升任為省委常委，甚至更高職位。

從目前的案例分析可以發現：(1) “金融副省長”之後被提拔為省委常委的多為央行或證監會等金融監管系統背景出身，如現任北京市副市長、市委常委殷勇是央行與外管局背景出身，上海市副市長、市委常委吳清是證監會背景出身，前湖北省副省長、海南省省委常委童道馳是證監會背景出身，前湖北省副省長蔣超良、湖北省省委書記蔣超良是央行背景出身。而國有大行副行長出身的“金融副省長”晉升為省委常委的案例雖然也有，但並不常見，目前僅有原山東省副省長劉強這一事例。(2) 國有大行副行長離任後大多回到金融系統，擔任國有大行的行長，如原江蘇省副省長王江離任後任建行當行長、原重慶市副市長劉桂平離任後任建行行長。(3) 央行背景出身的“金融副省長”未來職業路徑選擇更多，有重新回到監管系統的、也有調任至政策性金融機構的、還有繼續在地方擔任要職的。

“金融副省長”們的成長路徑表明，中央高層對地方重要人事的任命已愈加成熟，而且更加注重專業以及實操能力，較之於以前的政治官員相比，“專業型”官員更容易在自己所熟悉擅長的領域發揮更大的作用，其成長路徑與晉升通道也更為廣闊。

## 4 “金融副省長”的貢獻與挑戰

### 4.1 “金融副省長”的貢獻

#### 4.1.1 經濟增長層面

現任的18位“金融副省長”有16位是在2018年後上任的。在沒有集中調度“金融副省長”的2014至2016年，現任“金融副省長”其所在地區的金融業增加值<sup>3</sup>的平均增速均小於沒

<sup>3</sup> 金融業增加值是指按市場價格計算的一個國家（或地區）所有常住單位在一定時期內從事金融業生產活動的最終成果。

有調任“金融副省長”地區的平均增速。而在 2017 年之後，這種情況出現逆轉。在“金融副省長”陸續調任之後，有“金融副省長”地區的金融業增加值的平均增速開始高於沒有“金融副省長”的地區。“金融副省長”依靠其強大金融資源，採取各項金融創新改革實踐，大力發展綠色金融、普惠金融、科技金融等，加快了地方金融業的發展。

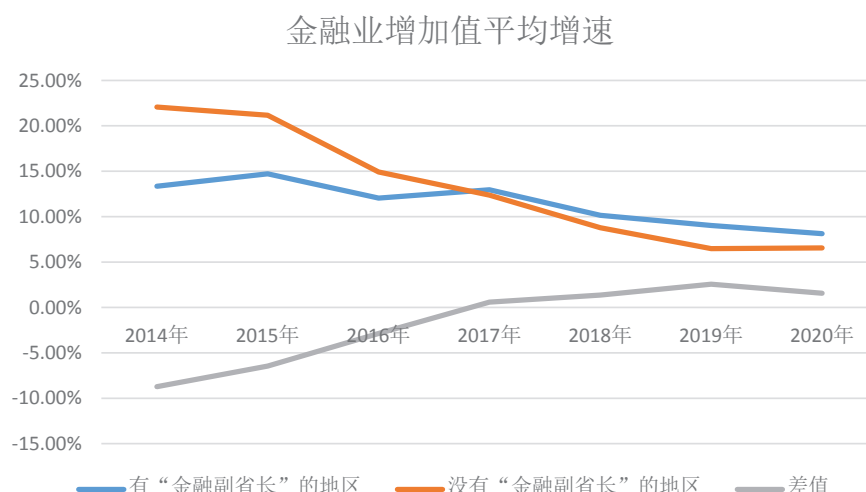


圖 4 “金融副省長”對地區金融業增加值平均增速的差異影響

資料來源：國家統計局、地方政府統計公報

金融要服務於實體經濟的發展，社會融資規模是我國獨創的一種衡量宏觀經濟運行資料的指標，其很好的將金融體系與實體經濟連接在一起。社會融資規模是指一定時期內實體經濟從金融體系獲得的資金總額，是全面反映金融對實體經濟的資金支援以及金融與經濟關係的總量指標。“金融副省長”到任的一大工作任務是促進地方的經濟與金融的發展，社融資料可以間接的反映地區的宏觀調控政策與當地實體經濟的發展狀況。

通過縱向對比分析可以看出，“金融副省長”到任後當地的社融增量增速均出現了較為明顯的上升。

表 2 “金融副省長”到任前後一年的社融增量增長率

| 序號 | 省份  | 隨後一個年度社會融資規模增量增長率 | 前一個年度社會融資規模增量增長率 | 差值      |
|----|-----|-------------------|------------------|---------|
| 1  | 雲南省 | 72.75%            | -35.64%          | 108.39% |
| 2  | 福建省 | 59.68%            | -19.74%          | 79.42%  |
| 3  | 河北省 | 21.94%            | -26.19%          | 48.13%  |
| 4  | 山東省 | 49.92%            | 2.23%            | 47.69%  |
| 5  | 上海市 | 49.91%            | 2.46%            | 47.45%  |

| 序號 | 省份  | 隨後一個年度社會融資規模增量增長率 | 前一個年度社會融資規模增量增長率 | 差值      |
|----|-----|-------------------|------------------|---------|
| 6  | 江蘇省 | 36.19%            | -9.04%           | 45.23%  |
| 7  | 吉林省 | 20.71%            | -3.74%           | 24.46%  |
| 8  | 北京市 | -17.74%           | -38.60%          | 20.87%  |
| 9  | 貴州省 | 22.37%            | 3.03%            | 19.33%  |
| 10 | 天津市 | -6.78%            | -22.37%          | 15.59%  |
| 11 | 山西省 | 11.07%            | 1.12%            | 9.95%   |
| 12 | 廣東省 | 39.40%            | 29.72%           | 9.68%   |
| 13 | 四川省 | 19.38%            | 11.12%           | 8.26%   |
| 14 | 重慶市 | 35.70%            | 34.43%           | 1.28%   |
| 15 | 內蒙古 | -26.61%           | -22.68%          | -3.93%  |
| 16 | 遼寧省 | -55.47%           | -3.56%           | -51.91% |

注：資料取自中國人民銀行，浙江省因數據披露不全而未列示比較。

#### 4.1.2 風險防範層面

2016 年 10 月，國務院印發了《地方政府性債務風險應急處置預案》文件，對地方政府債務“借、用、還”的全過程監控。部分省份債務率高企，高過國家警戒線標準，償債壓力較大，地方政府債務問題是當前中國經濟最大的“灰犀牛”。“金融副省長”上任的另一大重要任務便是處理是地方政府債務問題，防範化解系統性金融風險。

“金融副省長”上任前后社融增量增長率

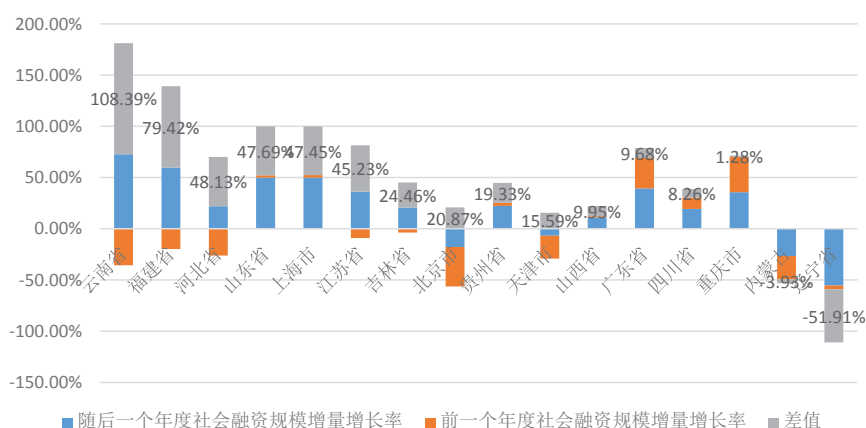


圖 5 “金融副省長”到任前後一年的社融增量增長率

資料來源：中國人民銀行

資料顯示，自 2018 年“金融副省長”統一上任以來，其所在地區政府顯性債務平均增長率、平均負債率、平均債務率均要小於沒有派遣“金融副省長”地區的值。“金融副省長”上任後通過採取金融創新改革等措施，優化地區債務結構，擴大直接融資比例，很好的控制住了地區債務增速。

表 3 2018-2020 年地方政府債務水準<sup>4</sup>

| 顯性債務平均增長率   | 2020 年  | 2019 年  | 2018 年  |
|-------------|---------|---------|---------|
| 有“金融副省長”的地區 | 20.10%  | 14.87%  | 12.44%  |
| 無“金融副省長”的地區 | 21.94%  | 21.02%  | 14.34%  |
| 顯性債務平均負債率   | 2020 年  | 2019 年  | 2018 年  |
| 有“金融副省長”的地區 | 30.13%  | 21.88%  | 20.15%  |
| 無“金融副省長”的地區 | 36.21%  | 32.59%  | 29.49%  |
| 顯性債務平均債務率   | 2020 年  | 2019 年  | 2018 年  |
| 有“金融副省長”的地區 | 163.00% | 116.85% | 104.82% |
| 無“金融副省長”的地區 | 226.63% | 193.97% | 183.89% |

注：資料取自國家統計局、地方財政廳，河北省未披露政府顯性債務餘額，故統計時未納入縱向對比分析來看，“金融副省長”上任後的隨後一個年度，其所在地的債務限額比出現了下降，這種下降趨勢對於經濟發展較為落後的西南地區與東北部地區更為明顯。但對於經濟發達地區（如北京、上海、廣東），由於其本身基數較小且地方財力雄厚，所以在維持經濟發展的基礎上，“金融副省長”上任後其債務餘額限額比一直呈現上升趨勢。而對於經濟中等發達地區的省份，“金融副省長”上任後其債務餘額限額比變動趨勢不明顯。

表 4 “金融副省長”所在省份 2017-2020 年顯性債務餘額限額比<sup>5</sup>

| 序號 | 地區  | 2020 年 | 2019 年 | 2018 年 | 2017 年 |
|----|-----|--------|--------|--------|--------|
| 1  | 北京市 | 57.80% | 54.43% | 51.18% | 50.11% |
| 2  | 天津市 | 98.10% | 98.12% | 98.07% | 98.89% |
| 3  | 河北省 | 85.70% | 85.75% | 85.42% | 85.41% |
| 4  | 山西省 | 92.10% | 92.44% | 93.00% | 94.53% |
| 5  | 內蒙古 | 93.00% | 94.12% | 95.36% | 97.80% |
| 6  | 遼寧省 | 89.10% | 90.34% | 90.01% | 89.94% |
| 7  | 吉林省 | 89.90% | 90.31% | 88.99% | 86.64% |
| 8  | 上海市 | 69.40% | 66.71% | 65.36% | 66.01% |
| 9  | 江蘇省 | 89.80% | 90.03% | 89.96% | 91.78% |
| 10 | 浙江省 | 91.10% | 93.49% | 92.82% | 88.09% |
| 11 | 福建省 | 88.40% | 90.19% | 89.18% | 90.21% |
| 12 | 山東省 | 92.80% | 91.75% | 91.14% | 90.91% |
| 13 | 廣東省 | 85.00% | 84.16% | 82.76% | 84.09% |
| 14 | 重慶市 | 92.70% | 92.63% | 92.09% | 91.68% |
| 15 | 四川省 | 90.20% | 90.16% | 90.45% | 92.27% |
| 16 | 貴州省 | 94.80% | 94.90% | 94.37% | 92.78% |
| 17 | 雲南省 | 85.80% | 86.71% | 87.03% | 89.40% |

資料來源：財政部、地方政府財政廳、國盛證券研究所，資料截至 2020.12.31

4 顯性債務 = 一般債務 + 專項債務

5 債務餘額限額比 = 債務餘額 / 債務限額

資料顯示，中西部與東北部的欠發達地區在“金融副省長”上任後其隱性債務規模與比例均出現了較為明顯的下降，地方政府隱性債務化解卓有成效。

表 5 在任的“金融副省長”上任後地方政府隱性債務變化

| 序號 | 地區  | 隱性債務規模增長率 | 隱性債務占比的變化率 |
|----|-----|-----------|------------|
| 1  | 吉林省 | -17.08%   | -9.24%     |
| 2  | 內蒙古 | -14.24%   | -3.88%     |
| 3  | 河北省 | -12.48%   | -          |
| 4  | 上海市 | -10.60%   | -4.45%     |
| 5  | 遼寧省 | -8.20%    | -1.89%     |
| 6  | 天津市 | -7.06%    | -4.04%     |
| 7  | 貴州省 | -4.26%    | -4.16%     |
| 8  | 山西省 | 4.35%     | -2.96%     |
| 9  | 重慶市 | 4.69%     | -2.14%     |
| 10 | 四川省 | 4.80%     | -2.98%     |
| 11 | 廣東省 | 15.78%    | -0.74%     |
| 12 | 北京市 | 16.66%    | 1.28%      |
| 13 | 江蘇省 | 16.82%    | 0.16%      |
| 14 | 福建省 | 17.40%    | 0.27%      |
| 15 | 山東省 | 27.22%    | 2.46%      |

注：資料取自 Wind、國盛證券研究所，統計口徑為城投債融資平臺的有息債務，資料截止至 2020.06.30；浙江省、雲南省城投債資料披露不全，故不列示比較

“地方政府隱性債務”<sup>6</sup>一詞在 2017 年 7 月 24 日召開的政治局會議上首次被提及，彼時我國地方政府隱性債務規模巨大，特別是在中西部與東北部欠的發達地區，其政府債務在納入隱性債務後的總負債率已經嚴重超過警戒線標準，債臺高築，風險隨時可能爆發。2018 年 7 月起國家審計署全面開展地方政府隱性債務審計工作。此後，財政部下發《地方政府債務統計監測工作方案》等檔，並推出財政部隱性債務監測平臺系統，要求各地填報隱性債務、資產等資料，開展債務規模的全面摸底，並要求各地通過 5-10 年的時間化解存量隱性債務。“金融副省長”上任後，進一步加快了隱形債務化解工作，陸續出臺了隱性債務化解方案，創造了適合本省市的化債模式。

2021 年 4 月 14 日，國務院印發了《關於進一步深化預算管理制度改革的意見》明確，要加強跨年度預算平衡，健全地方政府依法適度舉債機制，完善專項債券管理機制，堅決遏制地方政府隱性債務增量，妥善處置和化解隱性債務存量，防範化解地方政府隱性債務風險與財政運行風險隱患。未來，地方政府隱性債務處置與化解依然是“金融副省長”的一大重要工作任務。

6 地方政府隱性債務是指未納入地方政府債務限額管理，以非政府債券方式舉借的，用於公益性專案，最終需要由財政性資金償還的債務、以及簽訂協定約定未來財政支出責任事項的債務。地方政府隱性債務的來源：一是 PPP、政府投資基金、政府購買服務等專案；二是地方政府融資平臺等單位替地方政府融資，由地方政府提供擔保、提供償還資金。

## 4.2 “金融副省長”的挑戰

### 4.2.1 缺乏基層工作經驗

與內部成長培養起來的副省長不同，縣（區）→市→省這樣的基層地方政府工作經驗的累積對於處理地方問題是比較重要的，其出臺的政策也更加具有針對性，而“金融副省長”多是在金融系統工作交流學習，缺少地方基層調研經歷，對當地的發展狀況瞭解較少，短時間內要找出地方改革的痛點、難點並給出針對性的改革方案較難。

### 4.2.2 工作內容更加複雜

在金融條線，專業性、邏輯性和系統性較強，許多問題涉及的層面不會特別複雜。但是地方治理上，各種問題錯綜複雜，不單單是金融層面的工作，涉及到經濟、社會、民生、安全等方方面面，“金融副省長”即使是主要負責分管金融，但金融業畢竟屬於服務業，為其他工作服務，並最終為實體經濟發展服務。由於省行政單位下屬的市縣區多，各地的經濟發展的水準和結構又不相同，需要他們迅速摸清規律，以全域化、戰略化的眼光解決問題，在方案設計上也要充分考慮到金融資源、人才資源等的分配，即過去需要專注于金融層面的問題，現在需要全盤考慮，協調好金融和其他行業的發展關係。

### 4.2.3 工作環境存差異

“金融副省長”原先的工作環境是在公司制的體制下，適用於公司治理體系，而在政府體制下的地方治理又是另外一套邏輯。金融機構是一種文化，政府部門是另一種文化，在地方的人文環境以及政治生態瞭解上，內部培養的官員往往更加遊刃有餘，而學金融出身的幹部需要適應這種文化。

金融是國家重要的核心競爭力，金融安全是國家安全的重要組成部分，金融制度是重要的基礎性制度。金融活，則經濟活；金融穩，則經濟穩。經濟興，金融則興；經濟強，金融則強。在中國經濟尋求新動能，金融發展面臨諸多系統性風險的背景下，有著扎實的專業知識、豐富的工作經歷以及廣泛的社會資源金融高管“跨界”到地方政府擔任要職，對轄區金融、經濟的發展顯得尤為重要。

“金融副省長”的這種“跨界”交流模式也得到了很好的正回饋效應，其不僅促進了地方經濟的高品質發展，對於“金融副省長”個人自身履歷與職業生涯也是一筆寶貴財富。因此，在未來發展中，“金融副省長”、“金融副市長”或成標配。

(案例正文：12658 字)

## New Way of Official Exchange Gives Hope to Financial Development

### ——An Analysis of the Phenomenon of “Vice Governor of Finance”

Abstract: In 2019, the term “Vice Governor of Finance” was listed in the top ten key words of the banking industry, which has drawn the wide attention of the public. As a new derivative of the exchange of Chinese officials, in recent years, there has been a frequent “cross-border” phenomenon in the financial circle. A group of senior executives from the banking system or financial regulatory agencies were “parachuted” to the local governments as leading cadres in charge of financial affairs, known as “Vice Governors of Finance” by the media. Up to April 20, 2021, there are eighteen “Vice Governors of Finance” in 31 provinces in mainland China, of which sixteen are appointed after the national initiative, in order to prevent and resolve systemic financial risks. We can’t help asking: What is the intention behind the central government’s sending young, highly educated and rich experienced financial executives to local governments as vice governors? What are the economic effects of financial executives working in local areas? This case compares and analyzes the purpose of the state’s appointment of “vice governor of finance” and its achievements after taking office. At the same time, with reference to the research results of the impact of corporate executives’ characteristics on corporate performance, this case analyzes the possible impact of different officials’ characteristics on local governance, which provides a reference for the appointment and exchange mechanism of officials in the future.

Key words: Phenomenon of Vice Governors of Finance; Rotation; Executive Characteristic; Economic Effects

## 案例正文附件

## 附件 1 在任的 18 位“金融副省長”個人資訊（資料截止 2021 年 4 月 20 日）

| 序號 | 地區  | 姓名         | 出生日期     | 上任日期     | 上任年齡 | 最高學歷   | 是否有海外背景 | 此前主要任職                                                                              | 備註                                      |
|----|-----|------------|----------|----------|------|--------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1  | 湖北省 | 寧詠         | 1970年12月 | 2021年4月  | 51   | 經濟學博士  | 否       | 中國進出口銀行副行長                                                                          |                                         |
| 2  | 重慶市 | 蔡允革        | 1971年12月 | 2021年3月  | 50   | 經濟學博士  | 是       | 交通銀行監事長                                                                             |                                         |
| 3  | 江蘇省 | 馬欣         | 1967年11月 | 2020年5月  | 53   | 管理學博士  | 是       | 國家開發銀行副行長                                                                           |                                         |
| 4  | 廣東省 | 張新         | 1967年12月 | 2020年1月  | 53   | 經濟學博士  | 是       | 國家外匯管理局副局長；<br>人民銀行上海總部副主任、<br>黨委副書記、上海分行行<br>長、中國證監會規劃發展委<br>員會委員，上市公司監管部<br>副主任。  |                                         |
| 5  | 內蒙古 | 黃志強        | 1970年6月  | 2019年12月 | 49   | 工商管理碩士 | 否       | 中國中信集團有限<br>公司副總經理；<br>中國出口信用保險<br>公司副總經理；<br>中國銀行遼寧省分行行長；<br>中行風險管理部總經理。           |                                         |
| 6  | 吉林省 | 蔡東         | 1968年10月 | 2019年10月 | 51   | 經濟學博士  | 是       | 中國農業銀行副行長；<br>國家開發銀行副行長；<br>工行天津分行行長、                                               |                                         |
| 7  | 貴州省 | 譚炯         | 1966年6月  | 2019年9月  | 53   | 經濟學博士  | 否       | 中國工商銀行副行長；<br>中國銀行廣東省分行<br>行長、黨委書記；<br>中銀基金董事長。                                     |                                         |
| 8  | 山西省 | 吳偉         | 1969年8月  | 2019年9月  | 50   | 經濟學博士  | 否       | 交通銀行副行長                                                                             |                                         |
| 9  | 河北省 | 葛海蛟        | 1971年12月 | 2019年9月  | 48   | 經濟學博士  | 是       | 光大銀行行長；<br>農業銀行黑龍江省分行黨委<br>書記。                                                      |                                         |
| 10 | 遼寧省 | 張立林        | 1971年1月  | 2019年7月  | 48   | 經濟學博士  | 是       | 中國建設銀行副行長；<br>中國農業銀行資產<br>管理部總經理；<br>農業銀行信用卡中心總經<br>理。                              |                                         |
| 11 | 福建省 | 郭甯寧<br>(女) | 1970年7月  | 2018年11月 | 48   | 工商管理碩士 | 是       | 中國農業銀行副行長；<br>中國銀行香港、新<br>加坡分行行長；<br>中國銀行金融市<br>場總部總經理；<br>中國銀行總行風險管理部副<br>總經理。     |                                         |
| 12 | 山東省 | 劉強         | 1971年3月  | 2018年9月  | 47   | 管理學博士  | 否       | 中國銀行副行長；<br>中國農業銀行資產負<br>債管理部總經理；<br>農銀金融租賃監事長。                                     | 2020年6月升<br>任山東省省<br>委常委                |
| 13 | 四川省 | 李雲澤        | 1970年9月  | 2018年9月  | 48   | 經濟學博士  | 是       | 中國工商銀行副行長；<br>中國建設銀行重慶市分<br>行行長、黨委書記；<br>中國建設銀行戰略規劃與股<br>權投資部總經理。                   |                                         |
| 14 | 北京市 | 殷勇         | 1969年8月  | 2018年1月  | 49   | 工學博士   | 是       | 中國人民銀行副行長；<br>國家外匯管理局中央<br>外匯業務中心主任；<br>國家外匯管理局儲<br>備管理司副司長；<br>中國投資公司（新加坡）<br>總經理。 | 2018年12<br>月，被正式<br>批准擔任北<br>京市市委<br>常委 |

| 序號 | 地區  | 姓名  | 出生日期    | 上任日期     | 上任年齡 | 最高學歷  | 是否有海外背景 | 此前主要任職                                              | 備註                    |
|----|-----|-----|---------|----------|------|-------|---------|-----------------------------------------------------|-----------------------|
| 15 | 上海市 | 吳清  | 1965年4月 | 2018年1月  | 53   | 經濟學博士 | 否       | 上海證券交易所理事會理事長、黨委書記；中國證監會機構部綜合處處長，機構監管部主任。           | 2019年8月，被正式任命為上海市市委常委 |
| 16 | 天津市 | 康義  | 1966年8月 | 2018年1月  | 52   | 經濟學學士 | 否       | 中國農業銀行副行長                                           |                       |
| 17 | 雲南省 | 陳舜  | 1964年2月 | 2016年11月 | 52   | 經濟學博士 | 否       | 教育部部長助理；教育部辦公廳主任；中國證券監督管理委員會首席稽查。                   |                       |
| 18 | 浙江省 | 朱從玖 | 1965年3月 | 2012年5月  | 47   | 經濟學碩士 | 是       | 中國證券監督管理委員會主席助理、黨委委員；上海證券交易所總經理、黨委書記；中國人民銀行金融管理司幹部。 |                       |

附件 2 全國 31 個省市自治區 2017-2020 年地方政府顯性債務資料

| 地區  | 2017 年    | 2018 年    | 2019 年    | 2020 年    |
|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 北京市 | 3,876.88  | 4,248.89  | 4,964.06  | 6,063.60  |
| 天津市 | 3,423.98  | 4,078.36  | 4,959.30  | 6,368.20  |
| 河北省 | 6,150.97  | 7,278.26  | 8,753.76  | —         |
| 山西省 | 2,578.56  | 2,963.67  | 3,511.89  | 4,612.00  |
| 內蒙古 | 6,217.37  | 6,555.31  | 7,307.42  | 8,268.70  |
| 遼寧省 | 8,455.24  | 8,596.24  | 8,885.09  | 9,261.50  |
| 吉林省 | 3,193.27  | 3,711.62  | 4,344.83  | 5,221.40  |
| 黑龍江 | 3,454.57  | 4,116.52  | 4,748.60  | 5,684.50  |
| 上海市 | 4,694.18  | 5,034.88  | 5,722.07  | 6,891.50  |
| 江蘇省 | 12,026.28 | 13,285.55 | 14,878.38 | 17,227.70 |
| 浙江省 | 9,239.09  | 10,794.43 | 12,309.34 | 14,641.70 |
| 安徽省 | 5,823.36  | 6,704.65  | 7,936.36  | 9,600.10  |
| 福建省 | 5,462.76  | 6,056.67  | 7,033.90  | 8,338.70  |
| 江西省 | 4,269.08  | 4,779.41  | 5,351.00  | 7,149.10  |
| 山東省 | 10,196.85 | 11,436.57 | 13,127.51 | 16,591.80 |
| 河南省 | 5,548.47  | 6,541.30  | 7,910.10  | 9,822.40  |
| 湖北省 | 5,715.53  | 6,675.69  | 8,039.98  | 10,078.70 |
| 湖南省 | 7,667.49  | 8,708.19  | 10,174.50 | 11,814.00 |
| 廣東省 | 9,023.37  | 10,007.81 | 11,948.95 | 15,316.20 |
| 廣西  | 4,836.80  | 5,493.45  | 6,328.42  | 7,614.80  |
| 海南省 | 1,719.26  | 1,941.71  | 2,230.70  | 2,623.50  |
| 重慶市 | 4,018.50  | 4,690.41  | 5,603.68  | 6,799.00  |
| 四川省 | 8,496.92  | 9,298.73  | 10,576.82 | 12,743.00 |
| 貴州省 | 8,607.16  | 8,834.14  | 9,673.38  | 10,989.00 |
| 雲南省 | 6,724.52  | 7,139.80  | 8,099.69  | 9,591.90  |
| 西藏  | 98.64     | 134.79    | 254.06    | 375.00    |
| 陝西省 | 5,395.43  | 5,886.91  | 6,585.82  | 7,432.80  |
| 甘肅省 | 2,068.60  | 2,492.13  | 3,116.57  | 3,941.90  |
| 青海省 | 1,512.57  | 1,763.20  | 2,102.13  | 2,454.30  |
| 寧夏  | 1,226.26  | 1,389.18  | 1,658.63  | 1,858.90  |
| 新疆  | 3,377.84  | 3,980.20  | 4,960.84  | 5,634.70  |

## 5 相關概念及理論依據

### （一）政府治理理論

所謂政府治理，是指政府在一個既定的範圍內運用權力維持秩序，通過協商、合作和互動的方式，對社會公共事務進行治理，以滿足公眾的需要的過程。政府治理的主體是一個多元主體，包括了政府、社會組織、公民。政府治理的具體內容包括政治權威的規範基礎、處理政治事務的方式和對公共資源的管理。

#### 1 西方的政府治理理論

政府治理理論起源於西方，以“公共選擇理論”、“公共治理理論”、“新公共管理理論”為代表。

“公共選擇理論”以個人效用最大化與政治的交換性質理論假設為基礎，認為政府也有其自身利益，因此政府在實際中並不能完全代表公共利益，政府的傾向性是由官員之間、利益集團之間的利益衝突和利益協調來決定的。

隨著社會發展進程的加快，公共事務或公共問題的動態性、綜合性和複雜性也在不斷增加，這對社會治理工作提出了新的更高要求，公共治理理論因此應運而生。公共治理理論認為，要實現社會公共利益的最大化，僅僅或主要依靠政府的監督管理是遠遠不夠的，充分釋放市場、社會、公民的作用可以有效彌補或矯正政府調節和管理的問題不足。所以，在對公共事務和公共問題進行監督管理的過程中，不僅需要政府的參與，也需要發揮諸如市場機制、社會機制的作用，只有政府、市場、社會等各司其職、各負其責，相互合作、彼此“補台”，才能共同推動形成一種優質高效的社會治理模式。

20 世紀八九十年代，以英美為代表的西方發達國家為挽救國家的經濟和社會危機，在公共部門領域完成了被學術界稱之為“新公共管理運動”的全方位政府改革運動。“新公共管理理論”將市場競爭機制引入公共管理領域，以期提高公共管理水準和公共服務品質，在批判傳統公共行政的同時，對政府角色做了重新定位。大衛·奧斯本和特德·蓋布勒認為，政府應只負責制定政策（掌舵）而不是提供服務（劃槳），Kettl 在《全球公共管理革命——關於治理轉型的報告》中提出了新公共管理運動的核心內容：生產率；市場化；服務導向；政策；對政策效果的負責。總的來說，新公共管理強調政府並不是唯一的管理主體，它必須與社會的其它組織相互配合，對其職能進行改革。在操作層面上，政府掌舵而不是劃槳，政府官員應該是負責的“企業家”或“企業管理人員”，社會公眾因為向政府納稅而成為政府服務的“顧客”。在管理方式上，新公共管理理論提倡引入市場機制，通過競爭實現低成本和高效率。

## 2 中國政府治理理論體系

中國政府治理理論是指中國政府在幾十年的社會主義建設實踐中形成或正在形成的有效治理國家的理論。它包括元理論、基本理論、應用理論三大層次。

中國政府治理理論體系的第一層次是元理論，其為中國政府治理提供科學指導思想。元理論認為，政府責任不是要構建一個至高無上、控制一切的政府，而是政府要擔當制度設計、提出遠景任務的責任，使整個社會體系在良好的制度安排中達成共同治理的目標。元治理的本質就是在政府的安排和指導下，形成良好的社會管理機制。

基本理論是在元理論的指導下，根據中國國情，形成具有中國特色的政府治理的基本理論。目前，我國政府的角色觀念依然比較落後，民間組織對政府的依賴性較強，協調多元利益的社會公共服務機制不夠完善。在元理論的指導下，政府治理強調政府在治理中的重要作用，堅持政府制度改革創新與市場經濟進程同步，在良好的制度安排中促進不同領域的自組織，形成完善有效的社會管理機制。在政府治理過程中，有效治理目標的實現需要政府主導與共同協作相結合，進一步提供高品質的公共服務。

中國特色政府治理的第三個層次是應用理論，即在元理論的指導下，把基本理論與具體發展經驗相結合後的具體運用。中國政府治理的應用理論政府認為政府要盡可能縮減職能範圍，並向社會放權，同時又保留和強化關鍵性的經濟、政治、社會、文化職能，提高政府掌控力。其包括建立負責、精幹、高效的政府和完善公共服務的具體路徑，為中國政府治理提供了具體有效的方法。

### （二）高層梯隊理論

在研究公司治理理論的基礎上，學者們對公司高管的個人特徵進行了詳細分析。1984年，Hambrick & Marson 首次提出了“高層梯隊理論”，該理論認為：由於內外環境的複雜性，管理者不可能對其所有方面進行全面認識。即使在管理者視野範圍內的現象，管理者也只能進行選擇性觀察。這樣，管理者會根據既有的認知結構和價值判斷做出相關決策。因此，管理者特質影響著他們的戰略選擇，並進而影響企業的行為，其認知能力、感知能力和價值觀等心理結構決定了戰略決策過程和對應的績效結果。

不過，高層管理團隊的心理結構難以度量，而高層管理團隊可客觀度量的人口背景特徵（如年齡、任期、職業經歷、教育等）與管理者認知能力和價值觀密切相關。因此，通過觀察人口特徵變數就可以客觀地研究高層管理團隊與企業績效之間的關係。國內學者文芳、胡玉明（2009）以中國上市公司 1999~2006 年的 R&D 投資資料為樣本，實證檢驗公司第  $t-1$  期董事長和總經理個人特徵對公司第  $t$  期 R&D 投資強度的影響。結果發現：高管技術職業經驗與其所受教育水準都對公司 R&D 投資強度有顯著的正向影響；高管任期特

徵對公司 R&D 投資的影響因高管年齡的不同而有差異。青年組的高管任期與公司 R&D 投資強度顯著正相關，而高齡組的高管任期卻對公司 R&D 投資強度有負面影響，即股權激勵機制對公司 R&D 投資的影響也隨高管年齡的不同而不同。吳成頌等（2014）以 2002~2011 年中國 13 家上市銀行為主要研究物件，考察高管團隊特徵對銀行創新能力的影響。研究結果表明，銀行高管團隊背景特徵對中國商業銀行的創新能力具有顯著的影響，並呈現出不同的作用路徑。具體表現為，銀行創新能力與高管團隊學歷間呈正相關性；與高管團隊年齡、任期間均呈倒 U 形關係，並分別存在關係“分水嶺”，即年齡為 50 歲和任期為 7 年的時候。黃荷暑、周澤（2015）以 2008—2012 年滬深兩市自願披露社會責任報告的 A 股上市公司為樣本，實證檢驗了女性高管對企業社會責任資訊披露的影響。研究結論表明：女性高管與企業社會責任資訊披露水準顯著正相關，信任環境對女性高管與企業社會責任資訊披露之間的正相關關係產生了促進作用，並且相對於非國有企業，國有企業女性高管對企業社會責任資訊披露水準的正面影響更為顯著。

從以上學者的研究成果可以看出，高管的個人特徵對企業經營績效存在著一定程度的影響，“高層梯隊理論”在中國市場環境同樣適用。

### （三）政策擴散理論

政策擴散是指一種政策創新活動在特定的時間段內，通過特定的途徑，在政府組織，國家間進行傳播擴散的過程。政策創新的擴散，體現了政府組織之間的相互學習，模仿和競爭。

政策擴散理論雖源於西方，但在中國同樣也得到了很好的應用。中國政治體制改革和行政體制改革促使中央向地方的適當放權，擴大了地方政府的自主性和創新性，使得政府間的資訊交流不斷加大，各類“政策擴散”現象層出不窮，相互學習、模仿和競爭的現象非常普遍，並最終形成了以下四種政策擴散模式：

#### 1 自上而下的層級擴散模式

自上而下的層級性政策擴散模式，是在政府組織體系內部，上級政策推動者選擇和採納某項政策，並用行政指令要求下級採納和實施該項政策的政策擴散模式。這是目前中國較為常見的政策擴散模式，具有行政指令性特徵。

中國政府機構組織具有明顯的層級化、集權化特點，作為政策擴散行動主體的上下級政府之間，具有行政權力的命令和服從關係。因此，在中央、省市自治區、地級市、縣（縣級市）和鄉鎮構成的五級政府體制中，由上級政府及相關部門制定的政策，往往直接通過政策落實和政策執行等方式，迅速擴散到下級政府及相關部門。這種自上而下的政策層級擴散最為常見的“政策局部地區試點—全面推行”。政策在局部地區試點取得一定效果和

經驗後，向全國全面推行，減少了公共政策的執行阻力。

如“營改增”政策，2012年1月，中央選擇上海作為首個試點地區啟動“營改增”改革；7月國務院常務會議決定擴大營業稅改征增值稅試點範圍，增值稅試點範圍由上海市分批擴大至北京、天津、江蘇、浙江、安徽、福建、湖北、廣東和廈門、深圳10個省市。2013年4月10日，國務院決定進一步擴大營業稅改征增值稅試點，並逐步在全國推行“營改增”改革。“營改增”的政策發展過程，典型地體現了我國政府公共政策自上而下、由點到面的層級擴散模式。

## 2 自下而上的吸納輻射擴散模式

自下而上的吸納輻射的政策擴散路徑，集中體現為“地方政策創新→上級採納→推廣實行”。地方政府在政策制定和實施中具有一定的自主權，其依據當地的自然條件、人文環境制定相應的創新性政策，以滿足當地生產生活、經濟發展的需求。如安徽省鳳陽縣實施的“分田到戶”改革政策創新，突破了傳統的人民公社體制，而後該項創新政策得到了全國推廣，全面實行“聯產承包責任制”，為農業生產和鄉村建設做出了巨大貢獻。

## 3 同一層級的區域或部門間擴散模式

在同一政府層級，由於作為政策擴散主體的區域政府或政府部門的作用，中國的公共政策出現了區域、部門之間的擴散模式。

①鄰近區域、城市間的政策擴散。政策實踐表明，中國政策創新性擴散活動具有近鄰效應。由於鄰近區域、城市間政府資訊交流頻繁，鄰近區域、城市間政府容易獲得政策創新的資訊，加上鄰近區域和城市政府具有競爭關係，進而驅使相鄰區域和城市政府傾向於積極採取政策跟蹤和政策學習方式，由此客觀上推動了政策創新擴散。經驗表明，這種公共政策擴散模式會形成空間上的政策創新集聚效應<sup>7</sup>。

以“西部金融中心”爭奪戰為例：2016年，四川省人民政府印發了《四川省金融業“十三五”發展規劃》中明確提出將成都建設成西部金融中心，同時為了儘快將西部金融中心的名頭落地，2018年成都出臺了《關於進一步加快建設國家西部金融中心的若干意見》、《建設西部金融中心行動計畫》，到2022年全面建成立足四川、服務西部、輻射全國、具有國際影響力的西部金融中心。作為西部地區唯一的直轄市、“成渝之爭”的另一方重慶市同樣繪畫出了建設西部金融中心的藍圖，2021年重慶市出臺了《金融支援西部（重慶）科學城建設實施方案》，助力西部金融中心、內陸國際金融中心的建設。而有著“漢唐氣象、萬國來朝”

7 近鄰效應：是指政策擴散在政策實施地區的周圍鄰近區域產生作用。  
集聚效應：是指相同政策在空間上的實施聚集。

歷史底蘊的西部重鎮西安市也表達了建設西部金融中心的構想。2020 年 西安市出臺了《西安絲綢之路金融中心發展規劃》，加快區域性金融中心建設。“西部金融中心”爭奪戰中金融創新政策的擴散，是我國政策在同一層級的區域間擴散的典型模式。

②部門間的公共政策擴散。從中國的公共政策實踐來看，其政策擴散呈現政策部門之間擴散的鮮明特點。如高層次人才引進政策：中科院於 1994 年啟動“百人計畫”，高目標、高標準和高強度支援人才引進與培養；1998 年 8 月，教育部也啟動實施了專項高層次人才計畫即“長江學者獎勵計畫”；2008 年，中組部相繼啟動“千人計畫”。就其基本內容和取向來看，這些人才引進政策具有高度的關聯性和趨同性，這一過程顯示政策在我國權力部門之間開始擴散。

#### 4 不同發展水準區域間政策跟進擴散模式

在政策系統中，政策擴散具有梯度性。由於政策在時間和空間上存在勢能差或位勢差，政策通常會沿著擴散動力源向周圍政策勢能較低的地區擴散。當前這種模式在中國的集中表現是，相同的政策及其活動從經濟發達的沿海地區向經濟欠發達的中西部、東北部地區擴散。

以“民間金融街”為例：2012 年，時任廣州市副市長的歐陽衛民在越秀區啟動建設了全國首個民間金融集聚區——廣州民間金融街，率先發佈民間融資“廣州價格”，並成立了全國首家小額再貸款公司。截至 2015 年 9 月底，園區內入駐機構達到 168 家、提供融資 1125 億元，有效扶持了實體產業發展。廣州民間金融街這種極具創新性的民間金融發展模式成功擴散至哈爾濱市、瀋陽市、南寧市，使得民間金融街成為全國知名品牌。

#### （四）人才流動理論

人才流動，是指人才與一定生產或工作條件的動態配置與組合，是人才從一種工作狀態到另一種工作狀態的變化。人才流動可以分為職業間流動、產業間流動、或地區間流動。

##### 1 相關理論

##### ①人才結構調整理論

一個國家的人才結構，應該考察一個國家的生產力，人才資源分佈的合理性，取決於不同行業、不同所有制、不同地域等對於人才資源配置的有效需求，需求大於供給，說明人才短缺，需要流入；供給大於需求，說明人才過剩，需要流出。因此人才結構調整理論認為：人才類型發生轉變應該通過繼續教育、培訓、深造、進修等方式進行，以符合社會經濟發展的需要。

##### ②目標一致理論

日本學者中松義郎指出：群體中的個人能力，只有在個體與群體方向一致的時候才會

得到充分發揮，群體功能才會最大化，在缺乏外界條件或者心情抑鬱的壓制狀態下，個體很難在工作中充分發揮潛能；個體的發展途徑更不會得到群體的認可和激勵，從而導致群體功能水準下降。個人潛能的發揮與個人和群體方向是否一致之間，存在著一種函數關係。

### ③人才流動決策模型

人才流動決策模型是從人才個體、組織的雙重視角提出的。引起人才流動的先決條件有：第一，目標工作狀態比目前工作狀態能夠提供更大的效用；第二，目標工作狀態與目前工作狀態的效用差可以抵償人才流動產生的直接成本，即人才流動取決於人才與組織之間的成本收益比較。

## 2 影響人才流動的因素

### ①經濟因素

隨著我國經濟的高速發展，整個社會的產業結構不斷調整，新興產業不斷湧現，舊的產業不斷消亡，新老產業交替的過程形成了人才流動的大趨勢，且人才流動又打破了社會原有的穩定狀態，反過來又促進產業結構調整。新興行業的出現吸引人才流入，即大量高素質、能力強的人員轉行，也加劇了人才短缺，促進了人才流動。

### ②政策因素

地方政府紛紛出臺的人才引進政策、國家積極發展各種人才仲介機構、招商引資、開發西部對人才的吸引，這些政策因素對促進人才合理流動產生了巨大的影響。

### ③個人因素

第一，人才個體在流動中可以提高工資收入，獲取更高福利，這是人才流動最根本也是最重要的原因；第二，人才個體通過流動增長知識技能，獲取經驗；第三，人才個體通過流動可以充分發揮自我才能，實現自我價值與追求成就感。

## 3 人才流動的意義

人才的流動是社會分工的必然要求，是生產關係適應生產力的必然結果。市場要素只有經過充分流動，才能達到最佳配置，發揮最大效益。人才流動的目的是為了人盡其才，才盡其用，使人才資源得到最充分的利用，從而促進經濟的增長。計劃經濟時期，我國對人才流動的調控採用統包統配的方法和依靠宏觀政策來推行，一次分配定終身，人才歸單位所有或部門所有，導致地方、行業、部門保護主義，不利於實現人才資源和生產資料的最優組合，專業不對，能力不適，人才效用得不到充分發揮，從而嚴重妨礙經濟效率的提高，造成人才資源、物質資源浪費。在社會主義市場經濟條件下，人才流動是合理配置人才資源、提高人才資源使用效益的重要手段，是我國解決人才資源開發面臨的人才匱乏與人才浪費並存的局面的有效途徑。

## （五）系統性金融風險理論

### 1 我國系統性金融風險的普適性和特殊性

（1）普適性。防控個別的、一般的金融風險（即微觀風險）與防控整體的系統性金融風險（即宏觀風險）有著根本區別。金融天然有風險，不影響金融系統性穩定目標的微觀金融風險是可以接受的。確保每個微觀金融機構的安全，不但不能保證宏觀金融系統性穩定，而且可能損害到金融資源配置機能，甚至反而導致系統性金融風險的發生。我國防範系統性金融風險，並非消滅微觀金融風險，更不是把所有風險點都挖出來，然後抽貸斷貸，讓潛在的風險變成現實的風險。防範系統性金融風險，恰恰是要通過一系列制度安排和技術手段，防止潛在風險現實化、微觀風險宏觀化、局部風險系統化、系統風險全面化。

（2）特殊性。我國的金融體系近年來的發展日益龐大、不透明且相互關聯，系統性金融風險不斷積聚，具有顯著不同於西方國家的特徵。

①大資料、人工智慧在我國的快速發展與互聯網金融、FinTech、電子商務等新型金融業態的快速發展並駕齊驅，這實際上大大拓展了金融系統的觸角和運營邊界。這些新型金融業態的飛速發展，連同影子銀行體系的過度擴張是此前任何經濟體都不曾經歷過的新現象，經典理論也未曾有所涉獵，這使得我國系統性金融風險的管理面臨著更大的機遇和挑戰。

②在系統性金融風險管控經驗中，識別和監控系統重要性金融機構是重要手段。因此，美國在處理其歷史上最大的破產事件之一——安然事件時，雖然安然通過建立關聯企業大量融資，但由於其不具有金融體系的系統重要性，美國當局正確選擇了不對其實施救助；而雷曼兄弟倒閉案例中，美國選擇了任由這一具有金融系統重要性的機構破產倒閉，此舉直接導致 2008 年以來的系統性金融危機的爆發和蔓延。但在我國的金融系統性風險鏈條中，由於體制機制原因，那些在西方國家不具有金融系統重要性的非金融企業（主要是大型國有企業和一些大型的民企），其風險同樣具有了金融系統性重要作用。例如近些年所爆發出的僵尸企業債務、地方政府融資平臺等問題，這些問題所催生出的政府隱性債務問題，會對金融系統的穩定性帶來一定衝擊，可能成為系統性金融風險事件的導火索。因此，我國系統性金融風險的判斷、處置原則必然是不一樣的。

③我國的金融體制仍處於市場化改革進程之中，系統性金融風險的累積與生成機制與現有經典理論所刻畫的情形有著較大差別。我國的系統性金融風險，是正處於轉型升級、結構調整和財政金融改革進程中的風險，是上一輪擴張期實體經濟供需失衡，經濟週期性、結構性、體制性矛盾疊加在金融領域的風險積累和反映。因此，我國的金融系統性風險管理，不同於西方國家的更多地靠技術性手段，而是更多地靠進一步深化改革，從源頭上治理風險。無論是影子銀行、地方債務還是房地產泡沫，其風險都需要通過進一步的改革來克服。

此外，在外源性衝擊方面，我國在全球經濟體系中的特殊地位與在資本管制等經濟政策制定方面的審慎態度，也造成我國系統性金融風險在傳染與擴散機制上的特殊性。

推進以系統性金融風險防控為目標的監管改革

## 2 推進以系統性金融風險防控為目標的監管改革

①系統性金融風險的監管要避免“單一標準”。

②系統性金融風險的監管要同時關注不同機構業務的同質化程度和多樣化業務之間的緊密程度。

③系統性金融風險監管要關注不同金融機構的相似風險暴露現象。

④依靠多元交叉的大資料和新的科技手段，建立新的系統性金融風險理論基礎和關鍵風險識別指標體系。

⑤統籌監管不同於分業監管，對於科學的統籌監管來說，一定要能夠準確判斷在不同時期，不同金融機構間系統性金融風險傳染的影響因素有何變化；也一定要能夠瞭解不同週期、不同改革政策出臺後，不同類型金融機構的跨業傳染方向有何不同。

⑥要重視維護我國金融系統流動性穩定。在甄別系統重要性金融機構時，不僅要重視那些因規模“太大”而具有系統重要性的金融機構，要重視那些因資產、負債“聯繫太緊密”而具有系統重要性的金融機構，也要重視那些從流動性風險角度看比較重要的金融機構。

⑦要重視基於支付系統的系統性風險的管理。

## 6 案例具體分析

### 1. 發展水準不同的地區之間是否會因“金融副省長”的上任導致其當地金融業發展狀況產生差異？

“金融副省長”個人特徵對地區金融業的發展是否也會有差異？

(1) 按“金融副省長”所在地區分析

目前，國家派往沿海發達地區的“金融副省長”8位元，內陸欠發達地區10位元，由於地理環境，當地金融業發展程度的差異，不同地區的“金融副省長”對當地金融行業帶來的發展程度也是有所差異的。發達地區由於金融業本身發展較好，具備一定的環境與人文基礎，“金融副省長”的到任更加有利於盤活當地的資源，因此，短期內，其金融業增加值增速會快於欠發達地區。但是從長遠角度來看，當內陸地區形成一定的金融基礎時，其未來的增速會快於發達地區。

表 6 在不同任職地區金融業增加值增速的比較

| 金融業增加值增速 | 2020 年 | 2019 年 | 2018 年 |
|----------|--------|--------|--------|
| 沿海發達地區   | 9.79%  | 9.71%  | 11.28% |
| 內陸欠發達地區  | 6.75%  | 7.66%  | 8.81%  |

資料來源：國家統計局

促進當地金融經濟對外開放式金融副省長的一大要務。表 7 顯示，由於中西部地區的金融開放程度低，“金融副省長”的到任帶來了顯著的溢出效應。“金融副省長”通過金融創新改革，舉辦一系列的金融博覽會、金融論壇，加快創建金融商務中心、打造當地特色金融，促進了個多機構入駐，吸引外商前來投資。

相比之下，沿海發達地區由於已有的投資規模接近飽和，投資機會較為稀缺，而內陸地區未來的增長潛力巨大，投資機會更多，從而吸引了更多的外商投資資金進入。

表 7 “金融副省長”在不同任職地區金融開放程度的比較<sup>8</sup>

| 外商直接投資金額增長率 | 2019 年  | 2018 年 | 2017 年 |
|-------------|---------|--------|--------|
| 沿海發達地區      | -10.76% | -7.65% | -0.56% |
| 內陸欠發達地區     | 2.40%   | 11.13% | 2.16%  |
| 外商投資企業家數增長率 | 2019 年  | 2018 年 | 2017 年 |
| 沿海發達地區      | 4.75%   | 3.91%  | 8.91%  |
| 內陸欠發達地區     | 7.51%   | 7.59%  | 11.73% |

資料來源：Wind、國家統計局

## (2) 按“金融副省長”個人特徵分析

我國的金融監管機構包括“一行兩會”，即中國人民銀行、銀保監會和證監會。有著監管系統從業背景的“金融副省長”能夠憑藉其自身的專業水準，在防範風險能力及經驗層面要好於非監管系統背景的“金融副省長”。

表 8 有無監管機構從業背景對地方政府債務處置的比較

| 平均債務負債率   | 2020 年  | 2019 年  | 2018 年  |
|-----------|---------|---------|---------|
| 有監管機構背景   | 23.37%  | 19.88%  | 18.56%  |
| 無監管機構背景   | 35.38%  | 31.26%  | 29.66%  |
| 平均債務率     | 2020 年  | 2019 年  | 2018 年  |
| 有監管機構背景   | 119.85% | 100.45% | 92.81%  |
| 無監管機構背景   | 196.56% | 176.82% | 171.03% |
| 平均債務餘額限額比 | 2020 年  | 2019 年  | 2018 年  |
| 有監管機構背景   | 81.99%  | 81.51%  | 80.60%  |
| 無監管機構背景   | 91.18%  | 91.57%  | 91.30%  |

資料來源：地方財政廳、Wind

<sup>8</sup> 衡量地區金融開放程度選用外商直接投資實際使用金額（FDI）與外商企業家數兩個指標衡量

## 2. 政府治理與公司治理有何聯繫與區別

政府治理和公司治理雖然在兩個性質不同的社會組織中進行，但兩者有許多共同特性，主要表現在以下幾個方面：

(1) 在市場經濟條件下，政府和企業都是為社會提供產品和服務的，不同之處在於企業提供的是私人品，滿足私人需要，政府提供的是公共品，用於滿足公共需要。

(2) 管理上的高層性。管理按層次可分為中低層管理和高層管理，高層管理是一種全域性的、戰略性的管理，實際上就是治理。公司治理是對公司高管人員進行管理，通過激勵和約束制度來達到實現股東利益最大化的目的，而政府治理是對各級政府官員的管理，通過激勵和約束來實現群眾利益的最大化。

(3) 代理性。政府官員是作為民眾代表來行使公共權力，為公眾提供各種公共品和服務；公司高管是作為股東的代理方對企業進行管理，股東的要求是實現股東利益最大化。

(4) 經濟人性質。公共選擇學派代表人物詹姆斯·布坎南認為，政府官員和公司高管都具有經濟人性質，自身利益的最大化是他們所有行為的出發點。西方國家正是利用經濟人性質對公司進行治理，設計出各種約束和激勵機制，並取得較好的成果。

(5) 代理方道德風險性。在經濟人假設下，只要存在委託——代理關係，任何社會組織的代理方都有可能違背委託方利益。因此，一個公司甚至一個政府出現腐敗和尋租行為，都是在制度缺陷下的一種追求自我利益的正常理性行為，關鍵是能否設計出一種相對完善的制度去抑制這種理性行為，最大限度降低代理成本。

政府治理與公司治理最主要的區別是職能和治理範圍的不同。政府的主要職能是供給公共物品，如法律制度、國防、治安、公共基礎設施、公共衛生保健、基礎義務教育、公共福利和社會保障等，追求的是社會福利和社會效益最大化。公司治理的主要職能是，通過公司成員之間的合作博弈、非合作博弈以及市場博弈，實現集體選擇和公司制度創新。政府治理的範圍是全社會民眾和各種機構、組織、團體以及企業。公司治理的範圍是一個公司，並參與市場競爭，以生產和供給私用商品及准公共物品為基本職能，追求公司價值最大化。

同時，政府治理與公司治理存在著一定的協同關係。根據經濟基礎決定上層建築的辯證關係，公司治理水準的提高將促使政府治理發生變革，即公司治理水準的提高伴隨著公司經營業績的提升，公司收益的增加將為政府部門帶來更多的財政收入。一方面，財政收入的提高則為政府部門或其他公共組織提供了充足的資金，便於開展各種活動，為政府治理的實現提供經濟基礎；另一方面，企業上繳的稅費越多，則企業作為納稅人越有動力監督政府的職責履行情況，這會督促政府努力提供其治理水準。同時，政府治理水準的進步

將有助於公司治理的更加進步，政府治理水準的提高將為企業經營提供更加優良的公平競爭環境，從而促進公司治理水準的進一步提升。

### **3. 官員變更是否會對地方經濟政策帶來不確定性？其傳導機制與經濟成效是什麼？**

#### **(1) 官員更替會給地方經濟政策帶來不確定性**

地方高級官員作為轄區或系統的一把手，主導了當地的執政理念和政策導向，領導官員更替意味著實際政治權力的調整和轉移。由於每個官員的內在能力、偏好、個人特質、經驗以及資源都存在差異，因此其所帶來的執政理念和政策並不相同。在官員發生更替時點前後，這種執政理念和政策的差異會引發多種層面的摩擦和不確定性。

一方面，由於現任官員即將離任，其前期所推動的政策往往無法在短時間內顯現影響和效果，因此其有可能會降低推行相關理念和政策的動機；而如果轄區政府系統的幹部官員獲得了相應的領導官員更替資訊，則廣大下級官員可能降低對擬離任官員的政策偏好的實際執行力度。如果擬離任現任官員對自身是否離任的資訊掌握並不確切，或者廣大下級官員對於現任領導官員是否離任的資訊掌握並不確切，這種資訊不確定性也會導致政策的不確定性。

另一方面，新任政治領導人對新職位和新環境並不完全熟悉，掌握的資訊較少，需要較多時間來獲取更多的資訊，以便形成穩定的執政導向；而新任官員的內在能力、偏好、個人特質、經驗以及資源等資訊並非完全被轄區其他主體所熟悉，從而引發資訊摩擦，導致政策不確定性。

因此，政治領導人更替，產生政策不確定性，既是政治領導人主觀意志導致的，也是由客觀環境和條件所導致的，是雙方面因素共同作用的結果。

#### **(2) 官員變更造成經濟政策不確定性的傳導機制及經濟成效**

政治領導人更替，是整個幹部體系中最為重要的調整，其效應首先傳導到幹部體系當中，或者政府組織內部。政治領導人的更替，可能會改變幹部體系的結構，而其中的其他官員幹部的職位等可能受到影響，因此政策不確定性首先體現在幹部人事政策或者決策上的不確定性上，這是政策不確定性傳導的第一步。

政治領導人更替，在影響幹部體系結構的基礎上，會對整個政府組織當中所制定和實施的政策產生影響。政治領導人所領導的部門的政策調整，大多源于政治領導人的指示，是政治領導人執政意志的體現。這種政策意志，體現領導人的偏好、能力和資源特點。這種政策調整，事前並不能完全被相應部門所預見，更難以被政府組織之外的公眾和企業所預見，從而對他們來說構成了一種政策不確定性。

在現任官員即將離任、新任官員即將上任或者新任官員剛剛上任期間，公眾和企業對

未來的政策取向並無把握，從而會調整其決策與行為。即使新官員已經上任，其政策相繼推出，也會產生政策不確定性，這是因為其實際推出的政策可能與公眾和企業的先驗預期並不一致，從而導致公眾和企業不得不調整其決策與行動。新官員在新崗位或者新轄區推行政策，也可能是一種“做中學”式的試錯過程，從而在實施怎樣的政策、何時實施政策以及如何實施政策等方面都伴隨著不確定性，可能對地方經濟造成短期波動。當然，隨著時間的推移，官員上任時間的延長，官員政策偏好與風格會愈加明朗，政策不確定性程度會逐步下降，但政策不連續性會逐漸上升。

由於每個官員的內在能力、偏好、經驗追求等其它個人特質的不同，其實施的財政與金融政策也會有所差異。如部分官員為了實現良好的經濟增長績效以提高獲得政治晉升的機會，可能會大力使用各種財政政策、金融信貸政策等政策手段，將有限的資源投入最能夠促進地方經濟增長的領域和項目中。

同時，政治領導人的更替，導致政治生態環境和條件的變化，原有的政商關係有可能被打破，從而產生政策不確定性，在一定層度上可能增加部分企業的運營風險與投資決策。微觀企業經營狀況的變化，加總起來可能產生行業乃至宏觀層面的經濟影響。此外，我國地方官員異地交流更替引起的政治權力轉移可能會影響企業的尋租行為<sup>9</sup>，部分企業有動機主動迎合新任官員，從而在新任政府的政策決策與資源配置過程中獲得優勢地位，導致了資源配置的不確定性。

綜上所述，官員領導更替帶來政策不確定性進而產生經濟成效，具有一系列從微觀到宏觀的邏輯鏈條過程。

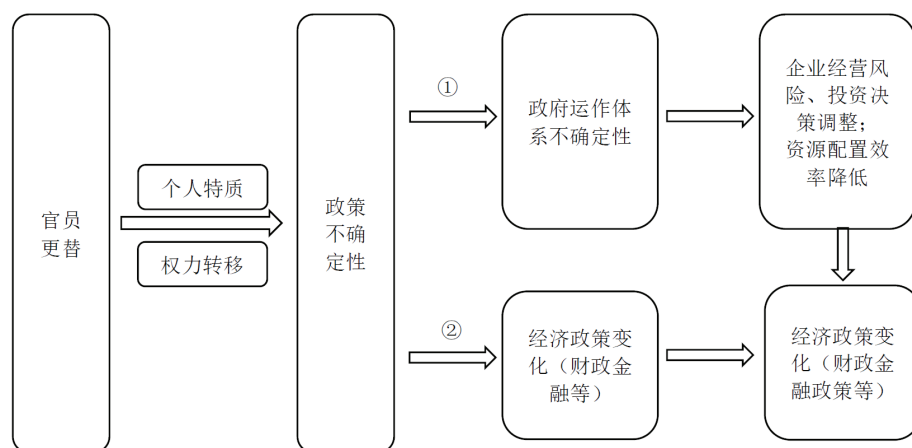


圖 6 官員變更的傳導機制

9 尋租行為：是指通過遊說政府而獲得某種壟斷權或特許權，以賺取超常利潤（租金）的行為。尋租行為會降低資配置效率源浪費越大。

#### 4. 我國未來的官員交流模式是什麼？

我國地方黨政幹部的交流模式主要為異地平級交流模式和異地提拔晉升交流機兩種基本模式，而直接調派非政府系統公司高管任地方政府機關要職的“跨界”交流模式並不常見。2017年第五次全國金融工作會議召開後，中央開始密集調任金融系統官員密集副省長，對我國地方黨政幹部交流機制做出了重大變革。從改革實踐看，“金融副省長”的這種“跨界”交流模式得到了很好的經濟效應。

在金融發展層面，“金融副省長”結合當地歷史條件與社會資源，通過設立金融商務區、舉辦各種金融交易博覽會、金融與投資論壇，與境內外優秀企業簽訂戰略合作協定，共同打造了一批地方特色金融產業，實現了所在地區的金融業增加值的增長。在系統性風險防範層面，“金融副省長”構建了金融監管體系，清理 P2P 網貸融資平臺，有效化解了地方政府債務風險。在金融改革創新上，通過設立金融綜合改革試驗區，發展民間融資，使企業融資管道更為廣闊；同時大力支持金融科技發展，綜合化金融服務，使數位普惠金融得到了很好的發展。

“金融副省長”的這種“跨界”交流模式同時也帶來了積極的正回饋效應，其不僅促進了地方經濟的高品質發展，對於“金融副省長”個人自身履歷與職業生涯也是一筆寶貴財富。許多“金融副省長”在地方任職積累了工作經驗之後由重新回到了金融系統，成為“一把手”。這種雙向交流的機制使得其個人視野變得更寬，思考問題也更加全面。如回歸後任國家開發銀行行長的歐陽衛民，已經與貴州省、天津市、湖北省等多個省市簽訂了戰略合作協定，助力貴州省“鄉村振興、大資料、大生態”三大戰略實施，加快天津打造“一基地三區”、說明湖北經濟疫後重振和高品質發展等。原江蘇省副省長王江回歸金融系統不久後，中國銀行便與江蘇省簽訂了戰略合作協定，助力江蘇落實“一帶一路”建設、自貿試驗區建設與長江經濟帶發展。

在“金融副省長”這種新型“跨界”交流模式之後，國家又空降了多名“科技副省長”。在“科教興國、人才強國、創新驅動發展戰略”的指導下，這些出身於中科院、工程院的“院士”與工信部、科技部的“部長”們承擔著引領科技創新發展的使命，對科技管理體制進行改革，挖掘科研人才使其發揮自我價值，以攻克我國重點科技領域被“卡脖子”的難題。隨著我國官員幹部任職機制的不斷創新完善，官員的“跨界”交流將來也會更加頻繁，讓更多的“專業型”官員與“學者型”官員參與到地方經濟、科技、教育等各個領域的改革中。未來，“金融副省長”、“科技副省長”將會是地方標配。

## 7 參考文獻

- [1] Hambrick D C, Mason P A. Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers [J]. *Academy of Management Review*, 1984, 9(3): 193-207
- [2] 黃荷暑, 周澤將. 女性高管、信任環境與企業社會責任資訊披露——基於自願披露社會責任報告 A 股上市公司的經驗證據. *審計與經濟研究*, 2015(4): 30-39.
- [3] 劉愛蓮, 李瑩. 論當前中國政府治理理論的層次結構 [J]. *江蘇大學學報：社會科學版*, 2011, 13(6): 94-96.
- [4] 羅党論, 余國滿. 地方官員變更與地方債發行 [J]. *經濟研究*, 2015, 50(06): 131-146.
- [5] 王浦劬, 賴先進. 中國公共政策擴散的模式與機制分析 [J]. *北京大學學報 (哲學社會科學版)*, 2013, 50(06): 14-23.
- [6] 王賢彬, 黃亮雄. 官員更替、政策不確定性及其經濟成效——中國情景 10 年研究回顧與展望 [J]. *公共管理與政策評論*, 2020, 9(02): 69-81.
- [7] 王賢彬, 徐現祥. 地方官員來源、去向、任期與經濟增長——來自中國省長省委書記的證據 [J]. *管理世界*, 2008, (3).
- [8] 文芳, 胡玉明. 中國上市公司高管個人特徵與 R & D 投資 [J]. *管理評論*, 2009(11): 84-91+128.
- [9] 吳成頌, 黃送欽, 唐偉正, 劉勇. 高管團隊背景特徵與銀行創新能力關係研究. *金融論壇*, 2014, 19(4): 43-51.
- [10] 徐現祥, 王賢彬. 任命制下的官員經濟增長行為 [J]. *經濟學 (季刊)*, 2010, 9(04): 1447-1466.
- [11] 楊靜文. 我國政務中心制度創新擴散實證分析 [J]. *中國行政管理*, 2006(06): 41-44.