

经济与管理

# 京津冀金融一体化的模式 选择与运作机制\*

何德旭 董捷

**【摘要】**京津冀金融一体化,不仅是促进京津冀经济一体化发展、惠及两市一省乃至全国的重要举措,而且是实施国家区域发展总体战略的必然要求。本文对京津冀金融一体化发展的必要性和可行性进行了系统的理论探讨,并对其影响因素作了深入分析;通过对国内长三角、泛珠三角区域金融一体化实践的总结,得出了推进京津冀金融一体化发展的重要启示;在此基础上,对京津冀金融一体化的目标、模式和运作机制进行了探讨。

**【关键词】**京津冀 区域金融 金融一体化

**【中图分类号】**F832.7 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)03-0021-09

“十二五”期间,京津冀经济一体化上升为国家战略。2014年2月26日,中共中央总书记习近平在听取京津冀协同发展专题汇报时,将京津冀协同发展上升为国家战略问题作了进一步的强调,并对三地协作提出了具体要求。区域经济一体化是一个全面的、开放的和协调统一的过程,其目标是形成一个优势互补、资源共享、市场广阔、便利高效的市场体系。这必然要求与此相适应的金融跨区服务,实现金融资源在区域内的自由流动和优化配置,也就是要求实现金融一体化。实质上,金融一体化是区域经济一体化的关键环节和重要步骤。

推进京津冀金融一体化,不仅是促进京津冀经济一体化发展、惠及两市一省乃至全国的重要举措,而且是实现区域经济在更大范围、更广领域、更高层次的协调发展,更是实施国家区域发展总体战略的必然要求。总体上,实施金融一体化有利于实现区域范围内金融业的

协调发展,促进金融体制的改革与创新;优化金融资源的配置,发挥金融在资源配置中的导向作用;推动区域经济结构调整,促进产业结构优化升级。

## 一、京津冀金融一体化的 必要性及可行性

就必要性而言,推进京津冀金融一体化不仅是促进京津冀区域经济发展、增强我国经济发展重要增长极极化效应的有力措施,而且也是京津冀三地经济发展的重要保障。

第一,推进京津冀金融一体化是促进京津冀区域经济发展的客观要求。区域金融与区域经

\* 本文获得北京现代产业新区发展研究基地项目“京津冀协同发展中大兴区的主导产业发展研究”(编号:JD 2014002)资助。

济是金融与经济在空间上的具体化,区域经济一体化必然会产生对金融跨区服务的需求,同时也要求创新体制,政府放松管制,实现金融资源的自由流动。区域金融一体化的最终目标是要扩大区域金融规模、提高区域金融效率,进而实现区域经济金融的整体和协调发展。京津冀地区作为中国经济的重要增长极,其经济发展必然有助于推动中国经济腾飞。当前,京津冀经济已出现经济一体化趋势,特别是在商品贸易、交通、旅游和基础设施建设等领域有了较为明显的表现。只有推进京津冀金融一体化,形成合力,才能够应对日趋激烈的经济竞争。因此,发展京津冀金融业,推动金融一体化,正当其时。

第二,推进京津冀金融一体化是实现京津冀产业结构调整的内生要求。经济发展的多层次、差异性和互补性可以使京津冀地区按照各自的比较优势形成合理的产业分工,当然,前提条件是消除阻碍区域内资本流动的限制因素。现行的地区分治的金融管理体制严重阻碍了信贷资金的跨区流动,造成了金融机构的无序竞争,导致金融资源丰富的地区形成资金闲置浪费,金融资源短缺的地区经济发展受限。因此,推进京津冀金融一体化,实现京津冀地区金融资源整合,充分发挥金融的资源配置功能,使生产要素流动趋向合理,将资源从劣势行业、落后部门转移到优势行业、先进部门,发挥资金的媒介作用,对现有的各行业、各部门进行重组,促进产业结构的调整,进而形成更符合比较优势的产业布局,为区域经济发展带来更大的能量。

第三,推进京津冀金融一体化是促进京津冀三地自身金融发展的有效途径。

一是有利于北京市金融业扩张性发展。北京市具有丰富的金融资源,北京金融业正进入高速发展阶段。然而,北京市距离建成国际金融中心城市还有较大的差距。一方面,北京金融市场的功能仍不完善,还缺乏全国性的金融交易机构,还不是全国性的金融交易中心。而天津非上市公众公司股权交易市场的建立将对北京金融市场功能形成有益的补充和完善,推

进京津冀金融一体化可以使北京的金融市场功能短板同天津在国家战略中布局的发展方向得到良好的对接。另一方面,北京金融业的发展需要向外部拓展,也需要天津、河北经济增长环境的支持。天津、河北是北京的商业、航运、旅游、信息和产业转移的最直接地区,从而必然是北京金融最直接的辐射区域。因此,推进京津冀金融一体化是北京拓展金融业务范围、改善金融市场功能乃至建成国际金融中心城市的重要步骤。

二是有利于天津市金融业创新性发展。近年来,为了加强北方经济的发展,平衡南北经济布局,天津正在努力建设北方金融中心。然而,天津金融机构的集聚水平与发展层次都还较低,需要有更高级别、更高层次的金融机构进驻,并带来大规模资金流动。同时,天津金融业创新与发展也需要借助高度发达的信息集散和及时有效的金融监管。而北京是全国金融决策中心、金融监管中心和金融信息中心,在信息、监管和决策方面拥有无可比拟的优势。推进京津冀金融一体化,天津可以利用北京具有的多样、便利和完善的金融服务,实现自身金融的改革和创新。

三是有利于河北省金融业内生性发展。河北省的金融业发展还处于低水平阶段,特别是与北京、天津的金融发展水平相比差距很大。推进京津冀金融一体化,河北省可以学习和借鉴北京和天津在金融市场管理方面的经验,实施内部金融体制改革和创新,培育规范、成熟的金融市场,以吸引、吸纳北京和天津丰富的金融资源,包括丰富的金融工具、严密的组织结构、健全的规章制度和先进的管理理念等。这些金融资源通过各种渠道渗透、融入到河北省金融市场的建设中,既促进河北省金融业的内生性发展,也推动河北省经济再上一个新台阶。

在可行性方面,有利的宏观环境、优越的区位优势、初具规模的经济一体化进程等都为京津冀金融一体化提供了现实可能性。

其一,有利的宏观环境。中央对京津冀三地分别明确了城市和地区定位,要求三地推进

一体化发展，进一步合理分工、协调布局、扬长避短、发挥优势，形成区域整体综合实力，纳入国家“十二五”规划中的京津冀一体化发展战略，为推进京津冀金融一体化创造了有利的宏观环境。2014年2月，习近平总书记就推进京津冀协同发展提出了7点要求，其中之一就是“加快推进市场一体化进程，下决心破除限制资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素自由流动和优化配置的各种体制机制障碍，推动各种要素按照市场规律在区域内自由流动和优化配置。”

其二，优越的区位优势。从国内来看，京津冀地区是我国经济由东向西扩张、由南向北推移的重要节点；从国际来看，京津冀地区位于沿太平洋西岸的北部，在亚太经济合作中占有重要的地位。这些区位优势决定了京津冀地区将成为我国在对外开放背景下实现与国际社会接轨的重要枢纽和前沿阵地，也是带动中国北方经济发展的核心区域。京津冀地区的优势，客观上要求本地区金融业提供强有力的支持与服务，这也形成了区域金融一体化的外部基础。

其三，初具规模的经济一体化进程。近些年，随着京津冀地区经济的快速发展，该区域经济一体化程度也逐步提高。京津冀经济一体化表现为打破资金、劳动力、信息、交通和企业流动等方面的限制，实现各种资源在区域内自由流动，实现资源的有效配置。目前，京津冀地区建立了商业信息共享机制；已形成“三小时”交通经济圈；京津冀三地人事部门签订了《京津冀人才开发一体化合作协议》。交通一体化、信息一体化和人才流动的一体化加快了京津冀经济一体化的步伐，同时，也为金融一体化奠定了坚实的基础。金融可以适应经济的发展，在经济一体化的基础上呈现金融一体化，金融也可以领先于经济的发展，金融资源的自由流动引导实体经济资源的流动。

## 二、京津冀金融一体化进程缓慢的根源

总体上看，至目前为止，京津冀金融一体

化还没有取得实质性进展，而导致京津冀金融一体化进程缓慢的根源则是多方面的。

### 1. 地方利益导致区域金融分割

京津冀地区金融一体化参与主体之间的合作与协同，对于推动京津冀地区金融一体化进程至关重要。北京、天津同为直辖市，在京津冀地区呈现出“双核竞争”，造成对京津冀地区金融资源的“争夺”。对金融资源的争夺表现为地方政府对金融的控制，这直接导致了中国金融资源的横向分割，从而形成大大小小的“诸侯金融”。<sup>①</sup> 这为金融资源的跨地区流动、金融产业的合理布局和金融一体化发展制造了“人为”屏障。地方政府在金融资源配置中一般有两种倾向：一是限制本地金融资源向外流动；二是制定投资优惠政策吸引外资。在京津冀地区，北京和天津由于金融资源充裕，地区经济发展较快，出于维护本地区利益的考虑，两市政府对区域金融市场的开放往往采取保守的态度；相对而言，河北则表现出“一头热”。

### 2. 金融一体化目标存在偏差

目标和动机往往决定经济主体对待某一行为的态度。在京津冀区域金融一体化这个问题上，京津冀三地各有各的想法，在目标和动机上存在偏差。目标的差异决定了参与主体合作的欲望和强烈程度存在差异。北京具有政策、信息、资金等总部优势，建设国际金融中心城市的定位则希望借助首都优势，提高北京在世界范围内的金融知名度；天津借助滨海新区的地缘优势和政策条件，积极发展港口金融，在出口保险贷款、质押贷款、租赁产业服务等方面进行金融创新，希望打造北方金融中心；河北省内各城市发展水平有显著差异，因此，促进全省均衡发展是当前首要的选择，为此，河北省更加注重省内中小金融机构的发展壮大，以使金融业更好地服务于本省实体经济的发展以及产业结构的调整。有鉴于此，尽管京津冀三地对金融一体化发展的意愿相当强烈，但该地区金融真正实现一体化还任重道远，其中的

<sup>①</sup> 王自立：《地方政府隐性干预金融及福利损失分析》，《甘肃金融》2007年第12期。

关键问题是如何实现利益均衡。

### 3. 现行金融体制阻碍资金流动

目前,京津冀地区,有人民银行北京营管部、人民银行天津分行和人民银行石家庄中心支行。北京由北京营管部管辖,天津和河北由天津分行管辖。这就造成若一个企业在北京和天津都有营业网点,其资信评级的数据信息是不同的,因为不同地区之间的信息还无法实现同步交流。这不仅会影响企业的资金借贷行为,还会影响商业银行的信贷决策。而且,我国的金融业实行分业监管体制,即金融监管由人民银行、银监会、证监会、保监会共同实施。其中,银监会、保监会和证监会均实行派出制,监管机构对经济主体的跨区金融活动实施严格的限制。这样就会出现交易业务耗费时间长,业务开展缓慢等现象,导致跨区金融活动阻力重重。

### 4. 金融机构的利益驱动不足

就金融一体化本身而言,其运行主体主要包括商业银行、证券公司、保险公司等金融机构。但凡利益主体,其本能是追逐利益最大化,因此,金融机构在区域金融一体化上首先关注的是自身的利益。这就意味着,金融机构对区域金融一体化的态度及行动,取决于自身在一体化进程中获利情况的预期。从目前的实践过程来看,金融机构对区域金融一体化的态度并不是很积极。例如,京津冀地区实行同城票据结算,作为参与主体的商业银行就没有表现出应有的积极态度。分析其中的原因,商业银行通过办理异地汇兑业务可以收取手续费,而办理同城票据业务不仅没有手续费收入,还要配备专业人员、设备等,导致商业银行收入小于成本,自然缺乏积极性。政府作为地区经济活动的组织和管理者,它关注的是区域经济的发展;而作为金融机构,它所关注的是自身利益。政府与金融机构的职能和职责应该区分开来,如果角色错位,金融一体化也会带来一系列相应的问题。可以看出,京津冀地区金融一体化效果不理想的一个重要原因是金融机构缺乏利益激励从而导致内生动力不足。区域金融一体化是一个利益磨合与整合的过程,各参与

主体实施一体化的动力源自一体化带来的巨大收益。因此,建立合理的利益分享机制和利益补偿机制、实现参与主体各方利益的共赢,是推进金融一体化的重要基础。基于此,京津冀地区在推进金融一体化的过程中,就必须坚持以金融机构的经营利益作为出发点和归宿点,同时,综合考虑各个金融机构的利益分配。

## 三、国内区域金融一体化的实践与启示

目前,国内长三角、泛珠三角区域金融一体化实践均取得了一定的成效。从国内区域金融一体化发展过程来看,虽然在规范性、程序化和灵活性等方面不尽一致,但在构建区域管理组织和利益协调机制、采用规范的制度约束、金融一体化初期借助政府力量的推动等方面均对推进京津冀金融一体化发展具有重要的启示。

### 1. 长三角地区金融一体化

长三角地区包括上海市、江苏省和浙江省,是我国经济最为活跃的地区之一,经济总量规模大,经济一体化趋势明显。在此背景下,长三角区域金融一体化由政府和市场共同推进,成为目前我国区域金融一体化发展程度最高的地区。

从政策层面来看,在长三角区域金融一体化的进程中,政府高度重视,积极组织引导。早在2003年,中国人民银行上海分行和南京分行会同相关部门经过长达一年多的长三角金融联动研究,共同起草了《长江三角洲金融合作框架研究总报告》,提出了长三角金融合作的三种模式,即政府主导型、银行主导型和市场主导型。2007年11月,上海市、江苏省和浙江省人民政府会同中国人民银行签署了《推进长江三角洲地区金融协调发展,支持区域经济一体化框架协议》,确立了长三角区域金融一体化发展的基本原则:市场主导,政府推动,总体规划,协调推进,重点突破,共同参与,优势互补,互利共赢,提出建立推进长三角金融一体化工作联席会议制度,负责金融一体化重点工作的组织和协调,定期召开“长江三角洲地区

金融会议”。2008~2010年，上海市、江苏省和浙江省人民政府与中国人民银行共同签署了“信用长三角”合作备忘录、应对金融风险合作备忘录以及共同推进长三角地区金融服务一体化发展合作备忘录，这标志着长三角金融一体化进入制度化、常规化和全面推进阶段。

长三角区域金融一体化以商业银行的跨区域合作为先导。2003年，中国工商银行上海分行、江苏分行和浙江分行在总行的牵头下，开展信息共享、合作营销、统一授信管理和风险联合监测等业务；中国银行上海分行、江苏分行和浙江分行在银行卡业务方面率先展开合作，为长三角地区的跨国公司提供贷款。2004年10月，中国农业银行在长三角地区的16家分行共同组建了国内金融业首个“区域金融共同体”，将资产业务、负债业务和中间业务等融为一体，形成了一种共担风险、加速发展的新型金融合作联动机制。同时，股份制商业银行在跨区域合作方面也进行了有益的尝试。华夏银行总行在长三角地区的六家分行实行整体联动模式，为企业进行创业投资开展信贷支持、商铺按揭贷款、异地联动、理财等多种金融服务；光大银行在上海成立了华东区审贷中心；南京银行、宁波银行成立了异地分行。商业银行展开跨区域合作，共同开发市场，进而增强了金融服务功能，提高了整体竞争力。

在票据业务方面，随着长三角经济一体化的推进，商业承兑汇票在区域内得到了广泛使用。长三角地区已形成以上海为中心的区域票据市场，票据融资额占全国总量的四分之一，成为我国票据市场最发达的地区。2009年10月，长三角地区票据业务联席会议发布了全国首个区域性商业汇票贴现价格指数——“长三角票据贴现价格指数”，并共同签署了《票据承付公约》，以维护长三角地区的票据结算纪律。上海市、江苏省和浙江省三地银行汇票依托小额支付系统顺利上线，在长三角地区推广商业承兑汇票、银行承兑汇票转贴现文本和商业承兑汇票转贴现文本，这一举措极大地推进了长三角地区金融机构的票据业务合作与交流。

在金融监管层面，长三角地区的金融监管

壁垒已经率先被打破，中国人民银行大区分行的货币信贷职能下放给辖内中心支行。自2004年5月1日起，此前由上海、南京两个大区分行行使的货币信贷职能下放给省会中心城市支行，由它们负责各省地市支行的货币信贷业务，并对总行负责。这意味着中央人民银行的主要职能——货币信贷职能，一直以大区行为单位的管理体制已经发生了改变。长三角地区金融监管的率先改革，有助于通过协调合作来推动区域金融一体化，有助于消除阻碍金融跨省联动存在的监管障碍。

## 2. 泛珠三角地区金融一体化

泛珠三角地区包括九省两区，即沿珠江流域的广东、广西、湖南、福建、海南、四川、云南、江西、贵州九个省区和香港、澳门两个特别行政区（简称“9+2”省区）。泛珠三角区域规模大，范围广，是我国目前经济规模最大的地区。这也是继2003年实施《关于建立更紧密经贸关系的安排》以来，香港、澳门与内地经贸合作的进一步深化。但这一区域内金融制度差异大，三种不同的货币金融制度并存，金融发展极不平衡。

在泛珠三角地区，不同省区的金融业务具有不同的特点。广东在开拓海外业务、推进电子化联网等方面走在前列；广西、云南在发展边境贸易结算、参与中国—东盟自由贸易区方面具有区位优势；江西、贵州作为首批农信社试点改革地区，在增资扩股、转换经营机制、促进“三农”发展等方面取得了一定的成绩。2004年6月，在区域经济一体化背景下，泛珠三角区域“9+2”省区政府建立区域合作与发展论坛，并在广州签署了《泛珠三角区域合作框架协议》，拉开了泛珠三角区域经济合作的序幕。同年12月，泛珠三角地区成立区域合作与发展金融论坛，确定了金融合作协调机制、合作途径、合作模式等内容，以此作为金融合作的重要平台。2012年8月，泛珠三角区域“9+2”省区政府金融管理部门在海口签订《泛珠三角九省区签订地方金融战略合作备忘录》，并建立金融合作联席会议制度。这标志着泛珠三角区域金融一体化进入到由政府推动的新阶段，

即由政府创建金融合作平台,引导市场各参与主体开展金融一体化。

从泛珠三角区域金融一体化的进程来看,首先,区域金融机构互设逐步推进。泛珠三角内陆地区的股份制商业银行,如广发银行、广州银行和东莞银行等的分支机构已遍布该地区。其次,区域金融业务合作进一步深化。香港的银行将数据处理中心、档案管理中心、单证业务中心和电话业务中心等业务部门向泛珠三角内陆地区转移。其中,中银香港把深圳作为它的软件开发中心所在地;汇丰银行将档案管理中心迁至广州。从2009年起,泛珠三角城市居民住房公积金实现“互认互贷”,企业跨境贸易人民币结算业务实现异地办理,兴业银行、浦发银行等在广州、佛山等珠三角部分城市的支付结算业务实现同城化等。<sup>①</sup>再次,区域金融基础设施不断完善。香港金融管理局和中国人民银行广州分行共同成立了粤港票据联合结算系统、小额支付系统和支票影像系统,逐步形成一个覆盖整个泛珠三角地区的结算系统。同时,集中代收代付业务和“银结通”业务也在整个泛珠三角区域逐步推广,实现了该地区的异地跨行通存通兑和各种代收业务。

### 3. 国内区域金融一体化的启示

实践表明,在国内区域金融一体化的进程中,政府推动是区域金融一体化初期发展的重要助力。这一点在长三角表现得尤为突出。长三角区域金融一体化起初是由区域内各级政府以及中国人民银行各分支机构积极推动,区域内金融机构积极参与,随后发展到由政府与市场共同推动。区域金融一体化是区域经济一体化的关键环节和重要步骤,从根本上来说,是区域金融政策的制定和实施、区域金融机制的协调、区域金融市场的开放与合作,在这一过程中,政府部门可以发挥重要的推动和引导作用。在推进区域金融一体化的初期阶段,“看得见的手”的效力远远超过“看不见的手”的作用。由此,长三角地区的金融一体化发展成效也最为显著。从金融业务来看,长三角地区的异地贷款、异地票据贴现和转贴现业务发展较为迅猛,形成了长三角区域性票据市场中心;

从金融监管来看,中国人民银行上海分行和江苏分行在总行的指引下,首次打破了地方行政区划界限,将区域金融一体化发展作为区域金融发展的理念,在金融产品、机构、服务等方面开展合作,为长三角地区经济一体化发展提供了强有力的金融支持。

与长三角区域金融一体化发展相比,泛珠三角区域金融一体化则主要依靠市场自发形成,各经济主体更多地依靠利益驱动,在开展市场层面的信息交流、培训合作等方面活动较为频繁。值得注意的是,泛珠三角区域金融一体化由于缺乏政府力量的推动以及一定程度的自发性,导致有关合作政策的制定出自不同的决策部门,政策的实施缺乏统一安排,并且政出多门使得政策缺乏系统性和连续性。

## 四、京津冀金融一体化的目标、模式和发展机制

京津冀金融一体化是一个复杂的系统工程,既需要科学谋划长远目标,也需要精心做好近期安排;既需要选择适宜的运行模式,也需要有相应的制度保障。

### (一) 京津冀金融一体化的主要目标

为了保证京津冀金融一体化的有序推进和稳健发展,有必要设定其最终发展目标和一些阶段性目标。京津冀金融一体化的近中期发展目标是利用五年左右的时间整合区域金融资源,初步实现区域内的金融一体化。区域金融资源的整合主要包括两个方面内容:一是尽快建立健全金融市场体系。包括货币市场、票据市场、资本市场、期货市场、外汇市场等在内的金融市场体系,是金融资源所有权在不同所有者之间进行交易所必需的市场条件。因此,尽快建立健全金融市场体系是近期区域金融资源整合的重要内容和紧迫任务;同时,金融市场体系的建立健全必须满足金融市场一体化高效运行的内在要求。二是尽快建立健全市场中介组织体系。金融资源交易和流动需要相应的配套中

<sup>①</sup> 彭化非:《珠三角和长三角区域金融合作比较研究》,《南方金融》2012年第5期。

介服务，必须尽快建立和完善这一组织体系。在京津冀金融资源整合的过程中，必须十分注重发挥北京这个具有强大资源配置和集聚辐射功能的金融核心城市的作用。通过北京的带动作用及其与周边地区的相互作用，促进金融产品、金融工具、金融基础设施、金融人才和金融信息等的整合，进而在区域范围内进行金融资源的有效配置。京津冀金融一体化的最终目标是实现该区域内金融资源的自由流动。在京津冀区域内统一的金融市场中，不同地区的经济主体在进行金融活动时不受任何限制，不同地区的金融资产具有可替代性，市场上提供的金融工具、金融服务等不会因地域的不同而有所差别。具体表现为：金融机构在区域内可以互设分支机构，资金的需求者可以跨地区获取资金，不因地域不同而受到差别待遇等。这样，限制金融资源自由流动的因素日益消除，货币、资本和金融机构等金融资源在京津冀地区逐步自由流动，从而实现金融一体化的最终目标。与此同时，还要搭建区域金融资源流动平台吸引区域外的资金、人才、技术和信息向区域内聚集，提高区域外的参与度，在活跃的金融市场和庞大的经济金融总量支撑之下，再通过金融资源的流动扩大金融要素整合和流动规模，进而实现区域金融总量的倍增。在京津冀区域金融一体化进程中，金融资源流动平台应具备三个方面的特征：一是规模性。通过金融资源循环不断的流动以扩大区域金融能量和规模，这正是区域金融一体化发展区别于单一城市金融发展的典型特征。<sup>①</sup>二是开放性。京津冀区域金融形成合力，“以内聚外”，把区域金融发展为一个向内集聚和向外辐射的金融共同体，实现区域金融的快速发展。三是合作性。在技术扩散、人才流动、资金服务的过程中，“相互借力”，尤其是天津和河北在延伸首都的产业链条、扩展首都的发展空间、疏解首都压力和服务首都的过程中形成若干增长点，实现借势发展。

## （二）京津冀金融一体化的模式选择

京津冀金融一体化最终目标的实现，必然涉及到发展模式的选择问题。发展模式实质上是一种制度安排，也就是通过什么样的制度安

排、主要靠什么力量——靠政府的力量还是靠市场的力量推动实现京津冀金融一体化。

从学术界的讨论来看，京津冀金融一体化的发展模式有两种代表性的意见：政府主导型模式和市场主导型模式。下面通过比较两种模式的优缺点，并根据京津冀区域经济和金融的特点，对京津冀金融一体化的发展模式选择作一探讨。

### 1. 政府主导型模式

一个区域范围内存在多个地方政府，地方政府之间存在横向的平行关系，也存在纵向的垂直关系，还有互不隶属的关系。这种复杂的关系导致区域金融一体化面临诸多难题，比如，缺乏专门的机构进行区域规划与区域政策的制定，缺乏多样化的区域政策工具，缺乏健全的监督和测评体系等。也正是基于这样的状况，地方政府参与区域金融一体化的主动性并不强烈，对本地区经济发展有利益的就进行合作，没有益处就选择不合作，甚至于在发现有更好的或者新的利益追逐时还选择违约。因此，为了使区域内各城市相互合作协调发展，有必要建立区域发展的协调机构，让其承担区域内协调、监督的责任。

政府主导型模式的优点在于，由于政府所具有的独立性和权威性，所以政府具有较强的统筹规划能力，组织协调工作易于运行，从而使得金融一体化进程较为容易推进。这一模式的缺点也很明显，会加重政府的财务负担，也不符合市场经济发展的总体趋势。

### 2. 市场主导型模式

市场主导型模式是以金融市场为核心，通过构建多层次的、科学合理的金融市场体系来推动区域金融一体化的形成。一方面，要建立种类齐全的金融市场，形成债券市场、股票市场、期货期权市场、股权交易市场和金融衍生品市场等多层次的资本市场体系；另一方面，要建立具有相当规模的金融市场，也就是必须拥有众多的市场交易主体和大量的交易工具。

<sup>①</sup> 褚伟：《长三角区域金融合作机制研究》，《杭州金融研修学院学报》2002年第4期。

市场主导型模式既能较好地反映社会主义市场经济发展的本质要求,也符合社会主义市场经济发展的总体趋势,并且以利益为导向可以充分调动各参与主体的积极性;其不足之处在于,这种模式作用的发挥受限于市场经济与宏观经济管理体制的发展和完善程度,而且,各市场主体之间的利益协调会增加协调成本。<sup>①</sup>

3. 京津冀金融一体化应选择“政府推动—政府与市场联动—市场导向”的发展模式

很显然,政府主导型模式和市场主导型模式各有优缺点,京津冀金融一体化选择其中任何一种模式都不太合适,也不太现实。基于京津冀地区的经济、金融发展现状,并考虑现行的体制及其他因素,本文认为,京津冀金融一体化的发展模式应根据金融一体化发展的不同阶段选择不同的模式,即“政府推动—政府与市场联动—市场导向”的发展模式。在推进区域金融一体化的初期阶段,政府推动的效力远远超过市场的作用,因此,推进京津冀金融一体化,需要三地政府达成共识,在协商与合作的原则框架下,充分运用政府力量进行顶层设计和科学规划,制定实施相应的金融一体化策略,协调好参与各方的利益关系,充分考虑各省市金融业发展的特点和优势,支持和鼓励金融机构的交流与合作;随着区域金融一体化发展程度的提高,市场力量逐步发展壮大,政府的工作重点转向为金融资源的自由、有序流动营造良好环境上,包括硬件(区域金融基础设施等)和软件(公平合理的竞争规则和利益协调机制等)建设;到了区域金融一体化的成熟阶段,以市场经济交易原则为主导的推动机制日益成熟,此时,就应发挥市场在区域金融资源配置中的决定性作用。

### (三) 京津冀金融一体化发展的运作机制

要实现京津冀金融一体化,还必须建立一系列的保障机制,包括多层次的业务沟通协调机制、系统化的金融信息共享机制和平等共赢的利益均衡机制。

#### 1. 建立科学合理的组织管理机制

京津冀金融一体化过程中,必将面临众多而又复杂的业务合作问题,需要构建跨区域的

组织管理机构,建立科学合理的组织管理机制。可以考虑建立由京津冀三方政府参与的“京津冀区域金融合作委员会”,引导、约束和保障区域金融一体化发展。其内部可设立各种专业委员会和工作小组,负责政策沟通、技术创新和融资安排等具体的重要事务。“京津冀区域金融合作委员会”要根据党和国家出台的各项方针和政策,在如何用足、用好国家政策并争取得到国家更多的政策支持等问题上进行沟通协调,凝聚双赢或多赢的结果这一共识,从而便于京津冀三方拧成一股绳,劲往一处使,确定开展合作的具体方式及措施。同时,可以考虑设立一个京津冀金融合作论坛,定期召开会议,就金融合作问题进行沟通与研讨,总结三地合作的经验,发现问题,研究解决方案,为三地政府提供咨询建议。

#### 2. 建立规范高效的信息共享机制

京津冀金融一体化能否顺利推进并逐渐接近既定目标,在很大程度上取决于金融信息的完备性和高效性。规范高效的信息共享能够促进区域范围内金融资源的高效整合和自由流动,引导经济主体跨区域寻找金融资源和投资机会。<sup>②</sup>规范高效的信息共享机制,具体包括三个层面:(1)地方政府层面的信息共享。北京、天津和河北三地政府应共同搭建政府组织协作平台作为共享信息协调组织者,交流各地的经济发展状况、金融业相关政策、重大项目建设配套资金等相关信息和数据,实现信息共享,数据共享,为金融一体化发展提供决策参考。(2)金融监管层面的信息共享。运用大数据加快金融监管协调的信息化建设,由京津冀三地的“一行三会”部门共同搭建经济金融数据信息系统和平台。可以考虑成立金融监管部门定期联席会议制度,加强对重大问题和重大事项的监管信息沟通协调,加快金融监管信息化步伐。(3)金融企业层面的信息共享。金融

① 安虎森、彭桂娥:《区域金融一体化战略研究——以京津冀为例》,《天津社会科学》2008年第6期。

② 吴丽:“泛珠三角区域金融合作问题研究”,湖南大学2007年硕士学位论文。



企业信息共享主要是对企业信息进行搜集、加工整理、发布查询、分析应用等，进而构建金融企业信息的搜集和分析运用渠道体系，统一建设异地贷款监测网络，建立宏观经济、战略信息、业务运行数据、硬件发展信息等信息体系等。一个可行的做法，是在这三大系统信息的基础上，委托一些机构构建一个网络信息平台，并聘请专家定期撰写分析报告，然后将相关数据信息和分析报告定期在这个网络平台上发布，京津冀政府和金融机构共享这些信息。

### 3. 建立平等共赢的利益均衡机制

区域金融一体化是一个利益磨合与整合的过程，各参与主体实施一体化的动力源自一体化带来的巨大收益。因此，建立合理的利益分享机制和利益补偿机制、实现参与主体各方利益的共赢，是推进金融一体化的基础。区域金融一体化要充分发挥京津冀三地的主动性和各自优势，建立统一规划、协同发展、风险共担、利益共享的良好的金融发展环境，并在此基础上实现利益均衡。只要建立统一的市场、公平的竞争规则，那么各参与主体都会在这个市场中获得自己的利益。其一，在政府层面，应在京津冀区域金融发展委员会下设置利益协调机构，工作集中于对各成员进行利益协调，注重

公平和效率的结合。也就是，这一机构负责对金融合作的整体规划进行顶层设计，针对区域金融一体化过程中可能出现的利益冲突进行协调，收集本行业与区域协调发展相关联的信息和发展动态，做出专业的分析和判断，强化金融一体化的系统性和可操作性。政府的调控重点在于完善区域金融基础设施、创建公平公正的竞争规则和建立合理的利益协调机制，从而为金融资源的自由、有序流动创造良好的环境，并促进以利益为纽带的共同繁荣格局的形成。其二，在市场层面，应充分发挥市场机制的作用，以市场经济原则为导向，通过市场机制实现资源优化配置和利益共享。在利益共享、合作共赢的基础上制定市场竞争规则，在公平、公正、公开的市场环境中实现金融资源跨区域自由、有序地流动。

本文作者：何德旭是中国社会科学院金融研究所党委书记、副所长、研究员，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师；董捷是中国保险监督管理委员会博士后科研工作站博士后，中国社会科学院研究生院财经系2013届博士  
责任编辑：任朝旺

## Mode Selection and Operation Mechanism of Financial Integration among Beijing, Tianjin and Hebei

He Dexu Dong Jie

**Abstract:** The financial integration among Beijing, Tianjin and Hebei is not only an important measure to promote the economic integration of Beijing, Tianjin and Hebei provinces, but also a necessary requirement to implement the national strategy for regional development in general. In this paper, we discuss systematically the necessity and feasibility of the financial integration among Beijing, Tianjin and Hebei, as well as made a thorough analysis of its influencing factors. Besides, by summing up the financial integration practices of domestic Yangtze River Delta and the Pan-Pearl River Delta, this paper also concludes an important revelation to promote the development of the financial integration among Beijing, Tianjin and Hebei. On this basis, we discuss the mode selection and operation mechanism of the financial integration among Beijing, Tianjin and Hebei.

**Keywords:** Beijing, Tianjin and Hebei; regional finance; financial integration