

中國金融副省長崛起：中共官場新現象，與地方經濟的老難題

專業對口的金融官僚，就能應對慢動作的地方金融危機？



2018 3 9

NPC

Aly Song/Reuters/

2025年2月21日，中共中央紀委國家監委的一則「落馬」通報備受矚目。

通報的主角是湖北省原省委書記蔣超良，他官場生涯在金融系統開始，在2002年調任湖北省副省長，其後回到金融系統。在2014年，他轉戰地方，歷任吉林副省長、省長、湖北省委書記，直至新冠疫情後防疫不力被調往全國人大。

蔣超良是今年截至目前最受輿論矚目的金融首虎，也是2012年十八大反腐運動開啟以來，首名有金融背景被查的省級「一把手」，外界料其落馬與從業金融期間的問題有關。

在蔣超良落馬後的一個月，另一則金融背景官員的升遷同樣引人注目。在3月25日，廣東省人大表決，任命李運為廣東省副省長。李運此前先後任職於中國農業銀行和中國建設銀行，曾是建設銀行最年輕副行長，直至今番履新中國第一經濟大省。



2007 3 8

Jiang Chaoliang

2006

David Wong/South China Morning

Post via Getty Images

無論是黯然落馬的蔣超良，還是赴任廣東的政壇70後李運，他們都是中共官場的一個類型：金融空降兵。這批專業技術官僚從金融系統出身，其後轉換跑道到省級政府任副首長（直轄市稱副市長，自治區稱副主席，以下統稱副省長），或是一直深耕地方，治理地方，或是地方任職幾年後，提拔重回金融系統。

檢視現時中國大陸31個省級政府的領導層資料，可見17個省級政府都安插「金融副省長」，佔比過半。而據界面新聞記者統計，上世紀90年代至今一共產生了45位金融副省長，其中四分之三（34位）在2016年以後產生，可見這種安排是中共官場的新現象。

究竟這類官員是誰？有何特點？為何中共高層有此布局？「金融副省長」的現象又揭示今日中國政治經濟的甚麼問題？

金融副省長群像

金融副省長的成群出現是習近平時代的中國官場特有現象，但金融幹部赴任地方的安排在世紀之交就有先例，如王岐山（1998-2000廣東省副省長）、李禮輝（2002-2004海南副省長）、蔣超良（2002-2004湖北副省長）。

但在2016年後，中國省級領導團隊配備熟悉金融的副省長漸成一種制度化安排。中國官員調動不斷，據端傳媒統計，過去十年全國31省級政府有27個政府都配備過金融副省長，現時則有17個省級政府配備金融副省長。

(54)			
(56)			
(57)			
(58)			
(54)			
(54)			
(54)			
(51)			
(53)			



端傳媒 Initium Media

*A Flourish table

細看這17位現職金融副省長的履歷，可見他們大多年富力強、高學歷，並在金融系統（尤其是銀行系統）歷練多年。按年齡來說，他們有13位是七零後，4位是六零後。按學歷來說，這些金融副省長大多主修金融、經濟和工商管理學科，有11位具備博士學歷，另外4位有碩士學歷和2位本科學歷，可謂是高知幹部群體。

從幹部來源來說，中國國有五大商業銀行（中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行、交通銀行）是金融副省長的主要來源，另外不少也有中國央行（人民銀行），政策性銀行（國家開發銀行、中國進出口銀行、中國農業發展銀行）、中國金融監管部門（國家金融監督管理總局、中證監等）、中國主權基金（中投公司）和證券公司的歷練。當中，至少有6位金融副省長有海外學習和工作的經歷，比例不低。

踏入2025年，中共官場新添四位金融副省長，從他們的履歷可見這些官場新貴的路徑。

2月赴任雲南副省長的徐浩有碩士學位，他曾任中國農業發展銀行上海分行副行長、總行風險部總經理、江蘇分行行長等職，2023年任中國農業發展銀行副行長，直至此番履新。

3月就職廣東省副省長的李運有豐富的銀行經驗，他畢業於武漢大學貨幣銀行學專業碩士與武漢大學世界經濟專業博士，其後在農業銀行工作超20年，歷任農行戰略管理部副總經理、戰略規劃部副總經理、農行貴州省分行行長等職。在2021年9月，李運擔任中國建設銀行副行長，打破建行當時最年輕副行長紀錄，直至今年空降廣東。

比起徐浩和李運，4月履新貴州副省長的郭成林不是那麼典型的金融副省長，他並非出身銀行系統，在職業生涯的很長時間任職建造業國企。在2019年9月6日，郭成林轉換跑道，獲任為中國郵政集團黨組成員、總會計師，其後在2020年11月，郭成林又擔任中郵證券黨委書記一職，並在2021年11月擔任中郵證券董事長一職。此番郭成林調到貴州副省長，是少數證券系統出任副省長的案例。

在5月，海南亦迎來金融央企高管空降，現年52歲、來自中國太平的趙峰出任海南副省長，此前他擔任中國太平副總經理、太平人壽黨委書記，並兼任中國太平旗下多家子公司的董事長。這次任

命，也是少數保險系統任職金融副省長的案例。

今年新任命的金融副省長在西南和華南兩地，但縱觀全國，無論是貧困還是經濟大省、沿海還是內陸地區，配備金融副省長都是一個常見的現象。



2016 7 17

Ng Han Gan/AP/

地方經濟的「金融化」

為何中央要為地方政府配置金融副省長？一個重要的背景是，金融事務在地方變得越來越重要，北京需要加強地方政府的金融能力，一方面是謀發展，另一方面是防風險。

地方政府的行為常常被冠以「公司化」來描述，意思是地方官員在北京設定的「晉升錦標賽」中互相競爭，像公司那樣逐利，從而推動GDP增長。在地方政府「公司化」的背後，事實上還有地方政府的「金融化」——即地方政府不單依賴財政收入投入經濟，還越來越多地依賴金融資本市場，採用各種金融工具作融資和投資，從而撬動地方發展。

通俗地說，「手裏沒把米，叫雞都不來」，金融手段就是地方政府撬動經濟的「米」，當中主要涉及地方融資平台、地方銀行和產業投資平台，他們都是央地關係演變和博弈的產物。

1994年的分稅制奠定「財權上收，事權下沉」的央地結構，以致地方政府的公共財政存有系統性的缺口，需要在有限的財力下承擔大量的支出責任。在分稅制後，土地的轉讓權和收益都留給地方，而地方政府的徵地強制權力得到加強，促使地方發展「土地財政」（即地方政府的土地出讓金以及與土地使用和開發有關的各種稅）增加收入。由此，地方政府亦大興「土地金融」，通過質押土地和未來收入獲取貸款和融資，當中的手段是地方融資平台，又稱為城投平台。

城投平台是地方政府的「白手套」，法定身份是地方國有企業。由於舊的預算法規定地方政府不能發債，地方政府便另闢蹊徑，通過成立城投公司借債。具體操作是將土地、國有公司股權、國債收入等資產劃撥注入城投公司，繼而從銀行取得貸款或發行城市投資債。這些貸款和債務用作公共工程、基礎建設和開發工業區，藉「工業化」和「城市化」（城鎮化）帶動當地經濟發展。

在這個過程中，不單是國有大型銀行購買城投債和借貸，地方政府控制的地方銀行亦是主要買家。在中國，總部在北京的四大國有銀行在全國具壟斷性地位，但各地亦有大量的地方城市商業銀行、農業商業銀行和村鎮銀行等中小型銀行，他們是地方經濟調控的重要金融資源。



2012 10 1

Stringer/Reuters/

跟城投平台一樣，地方銀行的誕生同樣與分稅制有關。分稅制的央地談判觸目驚心，當朱鎔基在1993年要說服省級政府把財稅上收中央時，他實質上動了地方政府的蛋糕，削弱了地方的財力。作為補償，朱鎔基允許地方開銀行，成立農村合作銀行和城市合作銀行。此後，中國各地在1990年代中開始發展城市商業銀行，而農村商業銀行和村鎮銀行則在2000年代開始遍地開花。

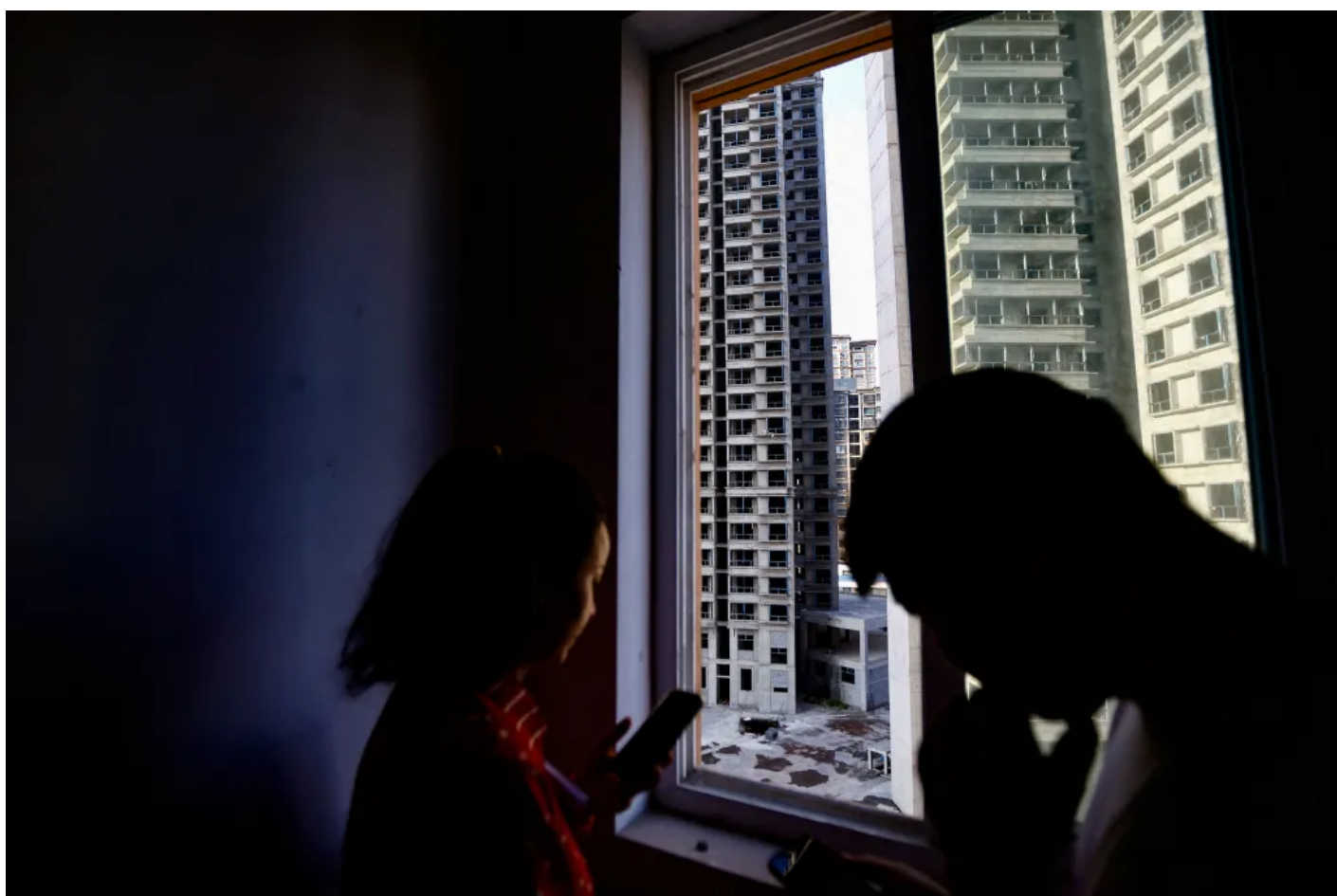
這些城商行和農商行的股東主要是地方財政部門，而城商行和農商行也可作村鎮銀行的股東。因此，在某種意義上這些中小型銀行也容易成為地方政府的「錢袋子」。

與城投平台和地方銀行相比，地方政府的另一種金融工具——政府產業投資基金歷史較短，主要是在近十年才廣泛興起。在習近平年代，北京提出創新驅動、產業升級的戰略目標，國家層面成立產業投資基金（如2014年國家集成電路產業投資資金），地方政府亦紛紛仿效，出資發起設立產業投資基金。

傳統而言，地方政府支持產業發展是通過撥地建產業園，提供稅務優惠、補貼和銀行融資渠道，但近十年地方政府開始通過成立產業投資基金作資本招商和發展產業，變身「機構投資者」。這些產業投資基金類似美式私募股權投資基金，專注於未上市企業的股權投資，並參與到被投資企業的運行管理。據清科研究中心統計，截至2023年，我國累計設立政府投資基金2086只，目標規模約12.19萬億元人民幣，已認繳規模約7.13萬億元人民幣。

以名聲在外的「合肥模式」為例，合肥政府首先選取符合其發展目標的企業和項目，再由政府的產業創投基金投資企業股權，從而引入項目落地，促進經濟增長、就業和產業升級。在資產增值後，國資股權可以有序退出，獲取回報，繼續投入下一個項目。據此模式，合肥政府不但引入了新型顯示器件、半導體和新能源汽車等新興產業集群，還以股權投資收入充實地方財政，被稱為「股權財政」。

綜上所述，可見地方政府在一地的經濟發展中置身事內，不單是「出政策」，還「出金融」，因此安排專業對口的金融副省長管理地方金融事務尤為重要。



2023 9 12

Tingshu Wang/Reuters/

慢動作的地方金融危機

當然，金融工具雖可撬動資源，但也可以是風險的來源，金融爆雷更會危及社會穩定。隨著中國經濟成長下行、房地產市場連年不景，中國多個地方的金融風險上升，有論者稱為慢動作的金融危機。因此，北京加緊配置金融副省長，更有加強地方金融風險管控的意味。

佔GDP比例四分之一的房地產是中國經濟的命脈，亦與金融體系緊密結合。當2021年中央推出三條紅線後，房地產泡沫戳爆，衝擊地方金融穩定，具體表現為房企債務違約，工程停工，居民斷供，銀行體系的資產負債表惡化。據統計，2019至2024年破產的房企超1660家。

至今，中國房地產低迷來到第四年，火燒連船影響地方政府的土地財政收入。2024年，全國土地出讓收入為4.87萬億元，同比下降16%，連續三年累計下降超44%，沖擊地方可用財力，繼而增加地方債務的償還壓力。

地方債務分為顯性債務和隱形債務，在2015年預算法修訂後，中國的地方政府始允許發債（顯性債務），但長期以來，由於中國財稅制度存在結構性問題，加上地方官員有GDP考核壓力，促使地方政府使用不透明的預算外融資方式，尤其是城投平台，導致政府的隱形債務居高不下。

根據國際貨幣基金的報告，許多城投平台正面臨負債高企、流動性匱乏及經營存續風險三重困境，約39%至46%的地方政府融資平台債務需進行重組，方能恢復其償債能力。

而據民生證券的報告，2022年中國地方政府寬口徑的負債率（總債務規模/GDP）達74.4%，當中三分之二的省份超過60%的警戒線，而天津、貴州、青海、雲南、甘肅負債率更超過100%。在債務率（債務規模/地方綜合財力）方面，國際警戒線為120%，但中國地方政府債務率（寬口徑）達到332%，當中債務率最高地區是重慶、天津、貴州、黑龍江、湖北、新疆，均在600%以上。

在2023年，貴州省政府發展研究中心便稱，在貴陽貴安、遵義、畢節、六盤水等地調研之後發現，受制於財力水準有限，化債工作推進異常艱難，僅依靠自身能力已無法有效解決，喊話中央出手救助，可見貧困地區地方債的問題嚴重。



2022 7 10

Reuters/

與房地產和地方債風險交織的，還有中小型地方銀行的風險問題。地方銀行不但與當地房地產和支柱行業關係緊密，亦是城投債的主要承接商。相較於大型銀行，中小型銀行「量多質弱」，抗風險能力較低——主因是資本緩衝較薄弱、融資成本較高、淨利息收入下滑以及借貸集中度較高，而且公司治理能力薄弱。

根據中國央行的發布報告，當前高風險銀行數量達357家，且均為中小銀行，當中11%的城市商業銀行屬於風險較高的紅區銀行，另外農合機構（包括農村商業銀行、農村合作銀行、農村信用社）和村鎮銀行「紅區」銀行數量佔「紅區」銀行比重較高。

在結構上，由於地方銀行和地方政府常常「不分你我」，難有金融獨立性，地方政府容易干預借貸，進一步提升金融風險。常見的例子是地方官在考核和晉升壓力下，一邊快速上馬缺乏論證的面子工程、政績項目，一邊要求銀行借貸，其後工程爛尾，形成壞帳。在極端的情況下，若銀行不給當地政府貸款，政府甚至可以威脅把存在此行的財政存款轉走。

由於中小型銀行治理相對不完善，高管的權力非常大，也容易出現內部人控制、外部人操縱、違規關聯交易等問題。例如包商銀行（由「明天系」控股）等城商行就被民營資本「掏空」，侵害儲戶和其他股東權益。「明天系」在2005年~2019年的15年間，通過註冊209家空殼公司，以347筆借款的方式套取信貸資金，形成的佔款高達1560億元，最終全部成為不良貸款。

更底層的村鎮銀行同樣如此。村鎮銀行的初衷是填補村鎮地區的金融空白，以改善縣域民生、促進就業、支持地方「三農」為目的，但實質運作上這些村鎮銀行藉著互聯網金融平台，能吸取全國存款，使村鎮銀行的風險更加複雜。

在2022年4月，河南就爆出村鎮銀行取款難的事件，可見村鎮銀行的亂象。當時，河南省境內4家村鎮銀行毫無預警地關閉線上取款和轉帳渠道，事件涉及約四十一萬名儲戶，高達人民幣近四百億元被非法轉移，引來儲戶發起數次維權和抗議活動。當年7月10日的行動最為激烈，有數千名河南村鎮銀行儲戶至鄭州維權現場爆發警民衝突。事件過後，公安部介入才牽扯出高管腐敗與內外勾結內幕，暴露村鎮銀行的監管問題。

在過去幾年，地方屢屢爆出金融風險和爆雷事件，以上所述僅僅是冰山一角。地方金融穩定的最後防線是公安部門，而配置金融副省長則能更專業對口處理相關的技術問題。但無論如何，雖然近年地方政府歷經P2P平台爆雷、房地產滑坡、地方債以及村鎮銀行等一連串事件，但在官方極力介入和維穩下，目前尚未發生系統性金融風險。

近年中國地方金融爆雷事件舉隅

貴州 2023

貴州省政府官方智庫發文，稱部分地區的地方政府已無法解決自身債務問題，喊話中央求助。

四川 2020

四川「黑老大」堂兄控股的四川信託爆兌付危機，為四川建省以來最大的金融風險

河南 2022

4家村鎮銀行取款困難，儲戶抗議，爆警民流血衝突

2020

AAA 級地方國企永煤集團債務違約，觸發債市大規模拋售

天津 2019

天津物產無力兌付12.5億美元的美元債，成為20年來第一家拖欠美元債的國企

內蒙古 2019

包商銀行因嚴重信用風險，被人民銀行、銀保監會聯合接管

廣東 2021

恒大理財爆雷，大批投資者到深圳總部討債，官方調集大批警力進行清場

浙江 2018

大批P2P平台突然停業，受害人從全國各地趕赴杭州追討

註：「爆雷」指機構因經營不善、違規操作等問題，導致可能無法履行投資者的本金及利息支付義務，進而引發投資者損失，甚至導致平台倒閉、跑路等現象

資料來源：端傳媒綜合整理



端傳媒 Initium Media

在線修復

人民銀行前行長周小川曾表示，中國金融改革需「在線修復」，即是經濟運行無法中斷，機器要繼續運轉，既要帶病幹活，同時更換問題部件。在這個意義上，北京安排金融副省長赴任地方，就是希望他們在線修復地方金融問題，加強央地協調和監管。

這些地方金融副省長都會做些什麼？在黨政崗位來看，2023年中共推出機構改革，中央層面建立中央金融委員會、中央金融工作委員會，各省亦陸續成立相對應的省級金融委和金融工委，加強黨對金融事務的控制。據統計，至少有10名現職金融副省長擔任省級金融委主任、金融辦主任或金融工委書記，負責協調和統籌地方金融事務。

金融資源天然嫌貧愛富，因此貧窮地區的金融資源較少。但憑藉金融機構的經驗，這些金融副省長某程度上從甲方變成乙方，相信能加強政府和金融機構的關係，促進地方的經濟發展。舉例而言，有些金融副省長赴任地方後，便代表地方與前任銀行簽訂戰略協議。在2023年，遼寧的金融副省長張立林，便與建設銀行等17家金融機構簽署全面戰略合作協議，此前張曾在2017至2019年任建行的副行長。



2013 7 18

Stringer/Reuters/

除了拉攏金融資源促發展，金融副省長在地方債的化解上亦擔任重要角色。北京的整體化債思路是壓實地方責任，中央不出血兜底，但開政策綠燈，推動地方政府以置換債務的方式延期減息，以時間換空間。在2024年11月，中央就推出化債新政，合計增加十萬億顯性債務資源予地方政府，用作化解隱性債務，整個過程需金融機構的支持和配合。考慮到不少金融副省長都有國有銀行的經驗，他們的金融專業能力能促進中央化債政策的落地。

更有甚者，金融副省長在化債問題上亦需走到台前，出席債務懇談會直面投資者，打消投資人的疑慮。在2019年10月，時任貴州譚炯副省長上任不到一個月，就帶隊在上海證券交易所，舉行了貴州省債券市場投資者懇談會，會見曾經的同行。隨後，貴州推動茅台化債，包括劃轉貴州茅台股權、茅台控股子公司投資債券、茅台集團發債等。

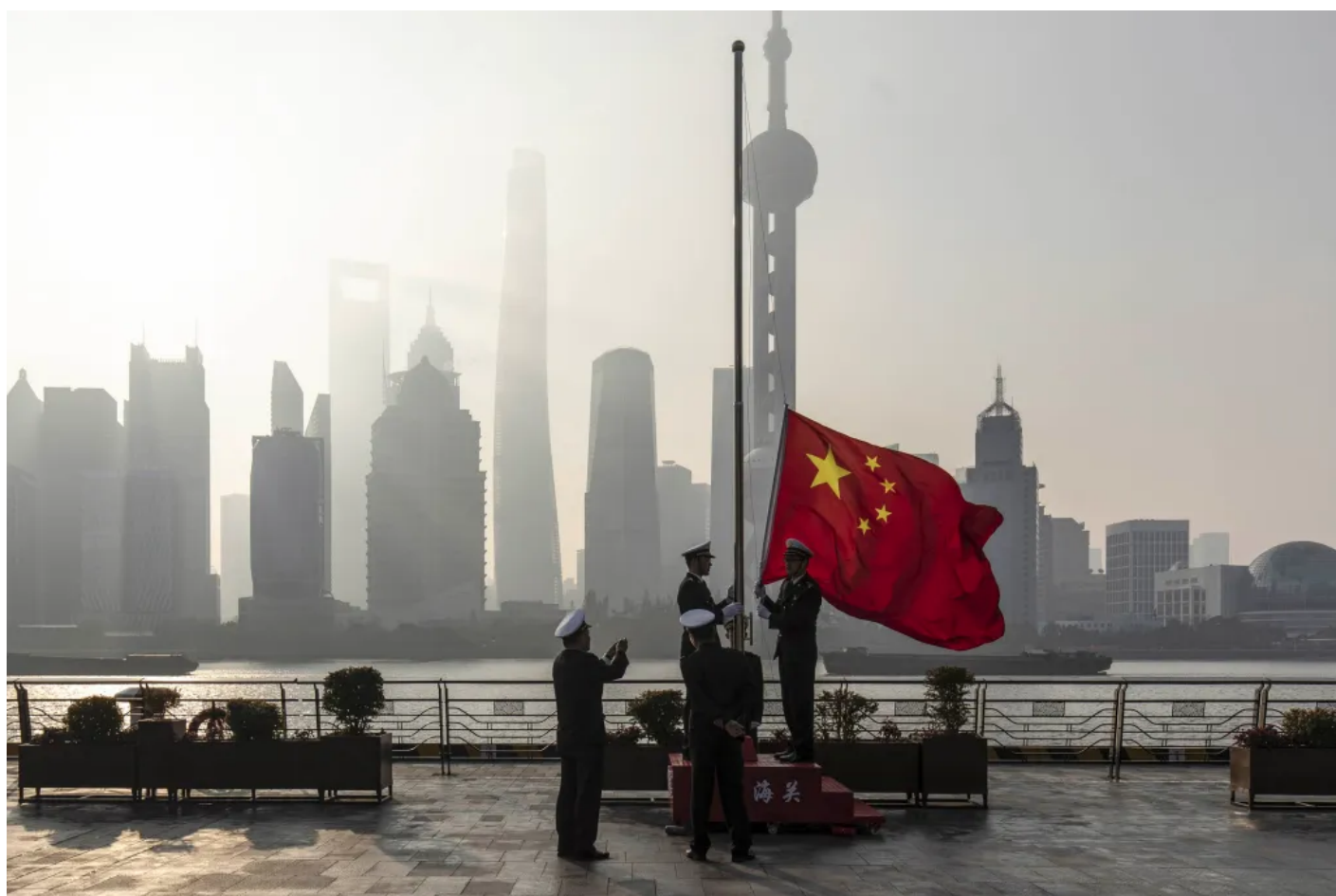
在2021年6月，天津也召開債券市場投資人懇談會，時任金融副市長康義宣講天津經濟發展、公開市場債券風險防範情況，承諾對公開市場債券違約風險防範化解不力的人員「一追到底、終生問責」。

在地方銀行方面，2020年包商銀行爆雷事件，揭開各地中小型銀行的解散、合併和重組潮，金融副省長亦可以從中推動執行。按權責來看，地方中小金融機構的風險處置由地方政府牽頭組織實施，但中央亦會監督管控，這個過程需要央地協調。

抱團取暖、「救助+改革」是常見的路徑，即是有問題的村鎮銀行被較大的村鎮銀行、農商行和城商行等銀行合併承接。在2024年6月，成立不久的遼寧農商行就吸收合並遼寧新民農商行等36家農村中小銀行機構。此前，2023年遼寧農商行成立時，金融副省長張立林就主持成立大會。

在今年前5個月，已有184家小銀行獲批復合並或解散，數量是去年同期的7倍之多，且已接近去年全年的總量。當中，內蒙古農村商業銀行在5月16日獲批開業，吸收合並了包括內蒙古自治區農村信用社聯合社在內的120家機構。這120家農村信用社/村鎮銀行同日宣布解散，相關債權債務由內蒙古農村商業銀行承繼。

對中央來說，中小型銀行野蠻生長的年代已經過去，現在是出清和強監管的年代——金融機構越少，就容易監管。當然，即使銀行整合，壞帳也不會消失，只是被稀釋拖延，長遠之計是地方銀行找到營運和控制風險之道。



2022 1 4

Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

平步青雲？

總括而言，配置金融副省長是應對地方金融風險的一個舉措，但他們不可能是「機械降神」，更多是政策落地的促進者，由此亦可反映黨國幹部體制的靈活調動和韌性。

然而，央地交流的金融副省長固然有軟實力（專業能力、知識權威、金融人脈），但他們並不手持尚方寶劍，省級政府還是由「一把手」統領全局、協調各方，因此金融副省長也有很大的限制。況且，地方金融問題涉及多方利益，推動難度很大，不但需拿出真金白銀，而且要說服國有金融機構支持。事實上，很多城投平台、房企、地方銀行的解決之道是「該清盤要清盤，該破產要破產」，這個過程非常痛苦且震動大，並不是那麼容易推進。

而央地之間也必然存有張力，最直接的分歧是「中央重監管，地方重發展」，過份「強監管」也可能重複「一管就死，一放就亂」的地方經濟老悖論。

就中國官場而言，這些金融副省長之後的仕途走向亦引人注目。翻看歷史，最著名的金融副省長是王岐山，原是中國建設銀行行長的王岐山在97金融風暴後，奉命赴廣東任副省長，收拾廣東國際信託和粵海信託的爛攤子。這段經歷為他贏得「救火隊長」的政治資本，有助他在仕途一路向上，最後官至政治局常委。

近十年，郭樹清也是為人熟知的金融副省長案例。他原本執掌中證監，其後空降山東，歷任任金融副省長和黨委書記，推行山東金改。在地方任職後，郭樹清在2018-2023年執掌中國人民銀行，直到潘冬勝接任。

現年55歲的北京市長殷勇是金融副省長履歷最有前景的官員。他曾前後任職中投公司和國家外匯管理局，成為全球最大資產管理機構的管理者。其後他出任央行副行長，再於2018年空降北京任副市長。在2022年，他當選為二十中央委員；在2023年，他出任北京市長。

當然，並不是所有金融副省長都平步青雲。金融行業容易滋生腐敗，近年金融反腐也是中共高層的重點領域。當中，至少有三位金融副省長履歷背景的官員落馬，包括今年2月落馬的蔣超良，他官至湖北省委書記，曾在銀行系統工作超30年；2024年11月判囚終身的朱從玖，他官至浙江省副省長，曾任上交所總經理，人稱「朱十億」「十億（副）省長」；2022年6月判處死緩的童道馳，他官至湖北省副省長、海南三亞市委書記，曾任職中證監14年。

儘管如此，在地方經濟「金融化」和地方金融風險突出的當下，金融系統幹部相信仍將繼續獲重用。