

# 完善金融法治建设与政府金融规制改革

## ——基于转型时期的逻辑与经济学分析的视角

○ 陈经纬

(中国社会科学院 金融研究所,北京 100028)

**[摘要]**十八届四中全会提出“依法治国”方略,如何完善金融立法建设和推进政府金融规制改革,以此引领和推动中国金融改革,已成为理论界和金融监管部门高度关注的问题之一。本文借鉴演化经济理论分析政府金融规制的生成、演化、“基因”影响和体系形成过程,在统计分析基础上对目前中国政府金融规制体系和特征进行归纳;针对政府金融规制改革的顶层设计问题,本文提出统一政府金融规制机构设置的观点,在构建“双参与”和“双评估”流程模型的基础上,分析了“规制目标”和激励机制的正向作用机理,说明了评估流程设计对于政府金融规制效果起到修正和改进之作用。

**[关键词]**政府金融规制;改革;顶层设计

### 一、我们下一步金融改革重点在哪里

中国有句俗语:“没有规矩,不成方圆”,它说的是人们要做成一件事就要按照一定的规则(规矩)来进行,其中的规则是指人们一般认可的行为标准、法则和习惯等。规则形成可以是人们生活或经济交往中逐渐产生,也可以是为了社会秩序需要和基于某种价值判断由人为制定。

在实践中,金融业的特殊性使得近百年来金融规则以人为设计为主,并以法律、法规、条例、规章等正式金融规则形式表现,金融规则的制定和实施是世界各国共有的现象,且对金融业(特别是银行业)的规制在深度和广度上都是其它行业所不及的。同时,金融业的复杂性和专业性,使得正式金融规则体系在法律层面难以全部完成(金融法律的不完备程度较高),立法机构留给政府各个金融

监管机构的“剩余立法权”也会更多些,因此,金融规则的公共规制一般由各国立法机构和政府金融监管机构等多个部门以多个层级的形式来共同实施,也就形成政府金融规制的一些基本内容。

自20世纪80年代初以来,中国金融体系一共发生了四轮具有代表性的金融改革<sup>[1]</sup>,中国金融法治建设和政府金融规制行为始于1993年12月国务院发布的《关于金融体制改革的决定》及其后一系列金融法律和政府金融规制的实施,但是,中国金融体系经历了三十多年的改革后,仍然存在着诸多问题,如:资源配置效率依然低下、融资结构扭曲、金融风险集中于银行以及直接融资体系结构失调等<sup>[2]</sup>。这也意味着,进一步推进中国金融改革以及如何推进改革等问题,成为理论界一个很现实的命题。

从国际经验来看,启动各项金融改革往往是每次大金融危机之后的大规模调整,但改革的起点则是从改变正式金融规则(金融修法)为开始及金融监管的不断“完善”。典型事例如:次贷危机后美国于2008年3月公布《现代金融监管架构改革蓝图》和2009年6月发布《金融监管改革的新基础:重建金融监管》<sup>[3]</sup>,到2010年7月21日奥巴马总统签署《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护方案》,以及根据该法案授权相关监管当局所制定的243项实施细则(规则),均属金融体系运行规则和监管架构等相关改革内容。再如:次贷危机后,国际金融监管规则(如巴塞尔协议Ⅲ)也进行了一系列修改或调整,各国将巴塞尔协议转变为监管法规后其内容也不断膨胀,并形成现在一套非常复杂的金融监管规则体系<sup>[4]</sup>,其目标表现为通过制定“更好”金融规则来提供“更好的监管”。

十八届四中全会提出“依法治国”基本方略的同时强调科学立法以及社会各方有序参与立法的途径和方式的基本要求,2015年3月15日全国人大通过立法法修改<sup>[5]</sup>,为完善金融法治建设和推动中国金融改革指明了方向。但从操作层面上讲,政府金融规制改革将是中国金融下一步改革必要且配套内容之一。这是因为,中国经济和金融正处于转型过程中,法治建设是一个长期的过程,法律规则体系的相对稳定性和“不完备性”使得转型时期正式金融规则的形成路径往往是由中央政府及其各金融监管部门主导<sup>[6]</sup>,这一方面说明了完善金融法治建设具体内容主要体现在政府金融规则制定层面,另一方面也说明了转型时期政府实施的金融规则效果,在很大程度上会影响整个社会的金融效率问题。

本文在严格区分金融规制和金融监管概念<sup>[7]</sup>的基础上,提出中国下一步金融改革重点和“突破点”在于政府金融规制领域之观点,探讨转型时期政府金融规制的特点和逻辑;论述在法治不够健全和市场经济不够发达的条件下,从经济学角度对中国的“怎样实施最优金融规制”和“如何评价金融规制效果”以及中国政府金融规制的下一步改革与顶层设计等问题进行初探。

## 二、政府金融规制相关理论评述与镜鉴

在现实中的一个现象是:银行业、证券业、保险业等金融中介机构与其他行

业的企业相比,法律或政府对其规制在深度和广度上都是其它行业所不及的;政府金融规制主要是指政府及其金融监管部门在法律授权范围内针对金融活动而设计的规则体系,表现形式如金融法规、金融规章和规范性文件等,它涉及的内容如金融准入、业务范围选择、资本要求、利率形成机制、中央银行的最后贷款人行动、存款保险制度、监管组织安排、金融监管行为和政府干预金融形式等实施细则;它实际上是既定金融制度(体制)的思想、原则和法律内容等具体表现形式。

### (一) 金融规制的理论研究

从严格意义上讲,针对金融规制内容的研究并没有形成一个严格且统一的理论体系,因此,本文借鉴规制经济理论的逻辑,主要从“为什么要规制”“规制过程是怎样的”“怎样实施最优规制”和“如何评价规制效果”等方面对金融规制理论进行梳理。

一是“为什么政府要对金融市场进行规制”。它源于政府与市场之间关系以及“政府为什么要介入金融市场”的探讨;对该问题的研究既是金融规制理论的逻辑起点,又是回答“怎样实施最优规制”的基础。理论界对其解释至少有三:1. 从“市场失灵”角度。与针对一般产业经济规制所研究的“自然垄断性”内容不同,政府实施金融规制是为了社会公众利益而对市场过程不适合或低效率的一种反应,是为纠正金融市场中的信息不对称性、垄断性、外部性、传染性、公共物品性、脆弱性等所引起的市场失灵进行制度安排。2. “法律的内在不完备性”<sup>[8]</sup>。法律不完备的表现是,法律制定并不能完全反映后来发生的事件,而引入政府金融监管以主动式执法可以改进法律效果;此外,法律的不完备使得法律授予政府金融监管部门执法权的同时也给予一定“剩余”立法权。3. 金融特质的“金匠说”<sup>[9]</sup>。以金融机构起源“金匠说”为起点,采用推测历史方法,从商人与金匠的寄存金币这一简单契约开始,分析金匠业的发展和演变过程中又充满着矛盾的逻辑;从金匠业经营过程中的契约的法庭不完全可执行性、产权界定模糊性,以及风险不对称性的角度进一步分析政府金融规制的必要性。但是,目前理论界对于政府实施金融规制的缘由、内在机理等基本问题,并没有形成一个共同认识和全面合理的解释。为此,美国金融家米什金(Mishkin)把它归纳为著名的“八大金融谜团”之一。

二是“实施最优金融规制”。针对该问题的研究内容主要是政府金融规制的“边界”及其与政策性手段相关的具体内容,主要包括:对金融机构资本充足比率的规制、对金融机构经营活动的规制、金融业市场准入与退出的规制、金融机构业务范围的规制以及为了防止金融机构过度竞争制定的利率上、下限的限制等。其中,市场准入主要围绕着竞争与垄断问题进行探讨,即政府部门决定哪些机构可以进入或者不能进入金融市场;起源于美国1933年Q条例的资产及其它业务的规制,其目的是为了避免金融业的交叉感染和过度竞争;资本要求规制的目标在于通过提高经营者的清偿能力来预防金融机构倒闭,这一领域研究

的主要目标是寻找最佳的资本/资产比率,提出质疑和赞同该制度是结果;如何保护存款人、投资人、被保险人等的利益是理论关注点,其中存款保险制度<sup>[10]</sup>是一项重要的探讨内容。

实际上,针对以上金融规制内容及其制度安排是否有效的探讨,归根结底是国家干预与自由市场关系以及政府在经济发展中作用的既传统又常新的基础性课题。随着博弈论、信息经济学和机制设计理论等前沿理论的发展和分析方法的运用,理论界逐步放弃“政府是否该对金融进行规制”命题的讨论,在努力寻找政府最优规制手段和方法的同时,更加注重于“如何最优规制”的具有指导实践意义的研究<sup>[11]</sup>。2014年的经济学诺贝尔奖之所以授予法国经济学家让·梯若尔(Jean Tirole),主要原因是肯定他对规制经济理论贡献和表彰他把理论实际应用于政府金融规制领域。

三是“规制过程是怎样的”。该问题主要围绕着“公共利益论”还是“私人利益论”(俘获理论)<sup>[12]</sup>展开探讨。公共利益论的逻辑是,由于存在市场失灵,政府必须且有动力和能力去克服市场失灵,其基本出发点是维护公共利益。该理论在20世纪一直占据主导地位。俘获理论以实证范式为基础,使用经济学标准的供求分析方法,将研究视角扩展到规制的制定过程,对规制的目标取向及规制的政治决策过程进行了深入地分析,认为利益集团在公共政策和法规形成中发挥着重要的作用,规制的供给实际上是应对产业自身的规制需要(立法者被产业俘获),或者是随着时间的推移规制机构逐渐被产业控制(规制者被产业俘获)。因此,该理论的基本观点是,规制的目标不是为了公共利益,而是取悦于特殊的利益集团。

四是“如何评价规制效果”。理论界主要从“法与金融”和“对各国金融当局监管治理”评价的角度进行探讨。其中,“法与金融”是20世纪70年代兴起的法与经济学(Law and Economics)的延伸理论,它通过比较各国金融发展效果与其法律体系之间的关系,对金融效率问题进行研究。对这一问题的研究源于美国哈佛大学、芝加哥大学的四位学者:La Porta、Lopez-de-Silanes、Shleifer和Vishny(简称LLSV)于1998年所发表的著名文献:《法和金融》(Law and Finance);该研究的基本结论是:法律这一制度因素对金融有较大的影响,各国金融业的差异关键在于不同的法律制度安排,法律起源决定着金融发展。在LLSV基础上,众多学者分别从法和金融市场、法和金融中介、法和企业融资、法律起源和政府干预、法和金融体系、法律变革的路径依赖与转型经济国家的法律变革等方面对法和金融各种细分问题进行深入和扩展研究。

另外,自IMF和世界银行于1999年合作推广FSAP(即金融部门评估)规划后,国内外理论界以金融监管当局的治理是否符合该国一定时期内的法律法规之要求为基本判断标准,对各国金融当局进行监管治理评价研究和验证,同时还构建了总体性评价和不同分维度评价的监管治理评估框架。但缺憾的是,研究内容没有对这些法律法规的内在适应性与制定过程是不是“好的”和符合效率

性进行评价。

## (二)对研究中国政府金融规制问题的镜鉴

现有金融规制理论一般是以比较成熟发达的市场经济为研究背景并缺乏普遍适用性,但是,这些理论框架和思路对于研究中国金融规制问题至少有以下几点镜鉴:

第一,理论逻辑和方法借鉴。转型时期中国金融规制理论框架同样存在“为什么要规制”“规制过程是怎样的”“怎样实施最优规制”和“如何评价规制效果”等基本逻辑和内容;使用经济学的方法来探讨政府经济规制问题的一些思路,特别是针对“规制过程是怎样的”和“怎样进行激励性规制”等问题的逻辑分析方法对于转型时期金融规制理论是可以借鉴的。

第二,注重金融特质和金融制度起点。不但要从外部约束因素的角度来考虑金融规制与监管策略的有效性,还要注重从金融中介机构内部的运行本质、特性和规则,以及金融体系内部的激励相容等方面来探索金融规制问题;尊重中国这一转型经济中的金融本质特殊性与其初始状态的零起点及政府行为惯性影响,对于中国金融规制理论的研究也显得极为必要。

第三,注重历史和文化等因素和约束条件分析。在现实中,政府金融规则的制定和实施过程或多或少地受原有观念影响,因此,历史演变、文化观念、政治体制、社会结构等这些因素共同作用并决定着我国政府金融规制变革的路径和实施的可能性<sup>[13]</sup>。

第四,注意金融规制制度演进和过程的分析。金融规制制度将涉及到一国的法律制度,而一国的法律制度结构和框架在一定时期内是相对稳定的,另外,金融规制制度变迁、演进并非都是帕累托改进,它有可能会损害一些利益集团的既得利益而遇到很多阻碍,使得金融规制变革不能顺利进行。因此,比较贴近现实的研究分析要充分考虑既得利益集团的阻力因素,采取逐渐过程手段,并注重前后秩序设计。

第五,注重“规则体系中的激励问题”<sup>[14]</sup>。近三十年的激励规制理论已经将微观经济学理论中的非合作委托—代理理论、机制设计理论、博弈论和信息经济学等方法纳入其分析框架,并侧重于“怎样规制”中“纯技术”问题研究,包括:解决激励性机制(规制合同)设计问题,以及防范由于规制者与被规制者之间的信息不对称所引发的逆向选择、道德风险、竞争不足以及设租、寻租等,为我们研究“中国版”金融规制理论提供了思路 and 基础。

## 三、中国政府金融规制演化与现状的特征

### (一)转型时期政府金融规制的演化理论解释<sup>[15]</sup>

从严格意义上讲,转型时期中国政府金融规制始于1993年12月的国务院《关于金融体制改革的决定》<sup>[16]</sup>,之后在1995年到1997年期间,先后通过了《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》和《保险法》,以及2003年12月通过

《银行业监督管理法》。至此,基本完成了中国金融业的分业经营、分业监管的基本框架和“一行三会”(人民银行、中国证监会、中国银监会、中国保监会)的金融监管分权、组织体系和政府金融规制模式。这也意味着,中国金融发展和政府金融规制与发达国家相比,在初期条件和道路上都有着较大的差异性和特殊性——零起点和从无到有并逐步演变的过程。主要表现有以下几点:

1. “创造性”的生成。中国金融改革时的金融市场处于零起点,且金融业发展中的绝大部分机构都是改革初期由政府(中央或地方)或政府部门“生产”出来的,其主要表现在:政府在分权的过程首先要“创造”一个金融市场和不同利益主体;在金融制度变迁过程中通过强制性行政手段,替代一部分尚不发育的或残缺不全、运行失效的市场机制,同时,通过直接或间接地参与金融企业的结构治理、决策经营运作等手段,组织金融市场和实现资源的合理配置与有效运用。

2. 整体制度变迁和演化一部分。政府金融规制行为与中国金融改革及其制度变迁与中国经济体制变迁的轨迹基本一致。正因为转型时期的特殊性和各种条件约束,使得中国在金融制度变迁中和在政府金融规制方式上以政府主导(或替代)的方式进行,这也就意味着政府充当金融企业“婆婆”角色已经成为一种习惯,而通过法制来约束政府行为这一“组织惯性”往往需要很长的时间才能实现,因此,政府行为在一个很长的时间内对金融业的影响是较大的。

3. 政府金融规制过程是模仿、移植和“试错”过程。政府或立法机构主要通过学习、模仿、移植和借鉴发达国家规则体系而制定和不断地改进自身策略组合的过程,是一个适应性的“试错”过程,而且,很多已经形成的政府金融规则,除了对于今天金融效果产生影响以外,其行动策略和结果还将对未来的决策产生影响。在这一过程中,政府集金融行政管理、金融监督和正式金融规则制定为一体的“惯性”一旦形成,将具有一定的稳定性和惰性——随着时间的推移保持其重要特性并有“传输”可能。

4. 政府金融规制的行政性分权与金融分权的“基因”影响着整个正式金融规则体系的形成。由于历史原因,中国的政府结构与经济结构表现为一个 M 型的层级结构——按地域原则组建的多层次、多地区的结构(即“块块”形式),但金融方面的分权表现为等同于东欧和前苏联的 U 型单一层级结构(即“条条”形式)<sup>[17]</sup>,政府主导的中国金融“基因”逐步形成。政府主导金融的“基因”必然会有其内在缺陷并对金融规制造成影响,表现在:很多金融规则内容体现的是政府的意志和偏好,或者是政府在计划经济时所形成的行政管理特质,甚至是部门金融官员的个人偏好和效用等;转型时期的很多“次优”政府金融规制和措施会形成一种惯性,并影响甚至会阻碍“更优”的符合市场经济的金融规则的形成。

5. 政府金融规制的中央集权和地方争权的特征特别明显。继 20 世纪 90 年代初金融“分业”监管和分权规制之后,中国的另外一项金融分权改革是中央金融集权向 M 型层级结构放权,把准金融<sup>[18]</sup>(融资担保、小额贷款、股权投资基金、融资租赁、民间借贷、典当等)的规制和监管下放给省级地方政府,由各级政

府金融办(局)等职能机构分别对以上准金融进行规制和管理。

6. 时间在“目标”与“过程”的演变中起着关键的作用。由于一个国家的法治建设是一个长期的过程,目前的中国政府实施的金融规则效果,实质上在很大程度上会影响整个社会的金融效率。那么,在目前的法律制度和政府金融规制制度下,能否可以通过一定政府金融规制改革来推动中国金融改革?本文的答案是,“时间”因素在这一过程中显得很重要,包括十八大、十八届三中和四中全会等政策推动以及在一些重点深化金融改革领域的外部环境和条件已具备等。

## (二)复杂的政府金融规制体系形成及其特征

自从1993年12月国务院发布《关于金融体制改革的决定》至今,中国已建立了包括金融法律、金融法规、金融规章和规范性文件等复杂的四个层次的政府金融规制体系。截止2014年12月,已经颁布的与金融领域相关的法律共22部<sup>[19]</sup>,法律授权国务院和“一行三会”等各部委所制定的金融规制(注:不含各省市地方政府的金融规制)大约有3723个(如下表所示),包括:金融法规(国务院令、暂行条例、通知、规定、办法等)、金融规章(令、公告、管理办法、管理规定、暂行办法等)和规范性文件(指导意见、指导通知、补充通知等)。

规制机构	规制形式(名称)及其数量(个)	合计
中国人民银行	行政法规:23;部门规章:令42、公告617、指引1、办法8、规定2、	693
国家外汇管理局	通知190、规定36、办法38、条例1、实施细则8、批复26、公告23、项目表1、决定5、意见4、操作规程7、预案1、操作指引1、制度8、程序3。	352
中国证监会	通知104、意见45、规划18、办法84、公告3、指引31、规定83、决定16、细则4、标准7、准则28、规程1、规则18	442
中国证券业协会 与期货业协会	证券业协会:细则5、办法21、通知5、指引28、规程3、协议6、规范15、规则7、程序3、守则2、公约3、纲要1、制度1;期货业协会:通知3、规则5、守则1、办法8、指引17、规定1、程序3。	138
中国银监会	办法64、令128、通知170、公告64、指引68、批复9、意见110、细则6、规定12。	631
中国银行业协会	通知6、公约12、承诺1、细则3。	22
中国保监会	行政法规:5;部门规章:办法46、规定30、决定2、规程1、细则2;规范性文件:通知550、意见24、复函16、批复19。	695
中国保险业协会	保险业协会:标准1、规程2、办法1、公约2、章程1、细则1、通知1、倡议书1。	10
交易所类型	中国银行间市场交易商协会:通知7、公告65、规程7、规则9、指引14、办法1、主协议2、守则1;深交所:通知59、指引24、规则11、细则21、办法18、规定3、方案2、标准2、指南11、协议4、流程1;上交所:通知194、指引8、办法6、规则27、公告9;中国金融期货交易所:规则1、办法7、细则9、指引2;上海期货交易交易所:章程1、交易规则1、办法11、实施细则8;大连商品交易所:章程1、规则2、细则4、办法10、通知35;郑州商品交易所:章程1、交易规则1、办法4、实施细则3;全国中小企业股份转让系统(新三板):指南20、指引14、通知11、协议7、办法6、细则5、承诺3、流程1、规定2、规则2、公告1。	679
国家发改委	通知29、行业指引1、指导意见2、规划1、暂行办法2、意见1、暂行条例1	37
商务部	融资租赁:公告1、通知(有效)7、办法1、指导意见1;典当:通知11、意见2、规定1。	24

注明:(1)数据与资料来源:各机构网站,其中中国银监会主要依据不同部门进行统计;2015年1月。(2)本文把各类协会和交易所制定的规则界定为准政府金融规制一并统计。





权的“惯性”来说,金融规则体系主要由政府甚至是其中的“一行三会”等专业部门决定;从金融法律的制定过程来看,虽然它们最终都将由全国人大审议通过,但在其形成的过程中,往往是由某一金融监管部门主导,经不同政府部门“博弈”和“汇签”等一定的程序之后,报送国务院法制办安排和全国人大审议通过才能实施的。

第二,政府金融规制体系中各种金融规则之间难以协调。金融规则本身是一个复杂的规则系统,除了包含货币规则、金融组织规则和金融市场交易规则以外,还包括金融监管规则。按照 Taylor“双峰”论的观点,政府金融规制和监管行为可分为:确保系统稳定(审慎监管)和保险消费者权益(正常的商业营运监察)<sup>[21]</sup>。从规则层级结构来看,确保金融系统稳定和保险消费者权益都是执行规则的职能,但从其内部构成来看,两者的目标和要求的技能不同<sup>[22]</sup>,规则体系的作用也不同,它本身就是一个难以协调的系统。

第三,政府内部不同的规制机构之间形成一定的竞争格局。从规则层级结构来看,正因为中国金融行政性分权的 U 型结构选择,才使得“一行三会”等不同的金融规制机构在同一层次上才有能力相互抗衡,都是法律规则体系之下的规则体系。不同的金融监管机构所制定的规则体系往往在各自领域进行模仿和移植,形成一种监管竞争状态,它一方面给金融体系带来促进效率等收益的同时,在另一方面带来不同的规制机构之间的协调成本问题——往往需要在更高规则体系(如法律)之间进行解决。

第四,地方政府金融规制往往是简单移植和模仿中央规制机构内容,并未达到针对本地经济特点的效果。各级政府往往把制定本地方金融规则行为当成一种争夺金融资源手段,中央与地方的金融规制协调和监管协调机制,成为中国未来一段时间内的新问题,各地已经形成众多的融资担保、小额贷款和民间借贷等准金融机制,它们给地方的经济生活带来的成本和收益还有待于理论界进一步评估和验证。

需要说明的是,这种复杂政府金融规制体系的结构和制度安排,至少会给目前的中国金融体系带来以下几种可能结果:

1. 货币政策有效性可能会大打折扣和宏观调控失效——资金流动在各种规则约束下难以畅通;
2. 各种规则之间可能产生摩擦甚至冲突——不同的政府金融监管部门出于自身利益和管理需要制定有利于或者偏重自己的具体内容;
3. 难以找到金融风险和问题之根源(如:近期的“钱荒”和企业融资成本偏高以及各地方发生的局部金融风波等)——是否是政府金融规制体系本身出来了问题?难以以下结论;
4. 下一步中国金融改革内容和方向难以实施——任何一些金融改革措施往往都会涉及到某项或者关联金融规制内容,金融规制体系内容不改,相应的改革措施难以推进;
5. 某项金融改革的可操作性越来越难——原有规制格局已经使得局部或者部分人受益,金融改革过程中的利益调整往往受到利益集团的较大阻力,使得改革难以开展和有效实施;等等。

#### 四、中国政府金融规制的改革与顶层设计

中国金融经过多年改革已经形成了它特有的正式金融规制的层级和复杂的政府金融规制体系与结构,十八届四中全会“依法治国”同时还提出科学立法以及社会各方有序参与立法的途径和方式的基本要求,对于理论界的思考是“中国政府金融规制如何改革?”和“政府金融规制改革的顶层设计”等问题,它涉及由谁来制定金融规则?金融规则体系的协调机制是怎么样?政府金融规制的形成过程和制度、结构、程序以及对行为主体影响等顶层设计内容是什么样?

##### (一) 政府金融规制组织与金融规则协调的成本与收益分析

既然金融规制是一种人为设计金融规则的行为,那么,直接延伸并需要探讨的问题就是“谁制定规则才可能实现最优?”。对于政府金融规制而言,就是政府金融监管组织如何安排以及怎么样的程序制定金融规则才更加有效,并在花费最小成本的情况下实现其目标最大化。其中的成本主要是指金融监管成本,而金融监管成本主要包括行政管理的显性成本和不同监管机构之间协调的隐性成本;其中的收益则表现为资源配置效率提高(整体性)和央行的货币稳定、金融稳定目标以及保护消费者权益等其它金融监管目标。

一般来说,一定时期内一国金融监管的行政管理的显性成本是相对固定的<sup>[23]</sup>,这样,监管机构之间的信息沟通和行为协调往往又是决定金融效率和金融稳定的重要因素。中国目前的“一行三会”金融规制和监管格局已经形成,从法律规则上看,它们各自所制定的规则体系分别是为了实施《人民银行法》《银行业监督管理法》《证券法》和《保险法》的具体内容,并对国务院留给各组织的金融“剩余”立法权进行补充和完善。然而,从规则层级上讲,它们是属于同一层级的规则,它们的协调往往要在法律规则这一层级进行。从行政级别来看,“一行三会”都是正部级行政金融监管机构,依靠行政权来协调也不太可能<sup>[24]</sup>。

另外,“一行三会”的规制和监管模式是原有计划经济体制下的部门设置和部门分权的演化和延伸,有它历史必然性和逻辑。但是,这一制度安排所引发的机构组织协调成本问题是不可避免的。其表现在:各规制与监管机构各司其职、条块分割、沟通不足、信息无法共享等弊端将随着时间的推移逐渐显现出来,其中造成的监管真空和监管的效率损失不容忽视。这也意味着,中国政府金融规制改革以如何解决这些问题作为“突破口”。

从成本角度上讲,建立和健全“一行三会”和其他相关部门之间的信息沟通与交流的规制协调机制,其逻辑就是在不增加改革成本的情况下,可以尝试在政府金融监管内部层面进行一次分权和集权的综合改革——政府金融规制和监管相互分离<sup>[25]</sup>,具体说,就是把原“一行三会”和其他相关部委中各司局的金融规制权进行分离的同时,把国务院分别留给“一行三会”的“剩余”立法权进行适当统一<sup>[26]</sup>,其组织机构安排就是建立一个行政级别要比“一行三会”高半个级别的统一的政府金融监管立规机构。

统一政府金融规制机构的建立。它一方面使得金融市场“游戏规则”的制造、解释者与游戏规则的监督者、参与者能够有效分开,对政府行为无疑是一种改进。它在另一方面可以避免不同金融监管机构自定规则引起的规则不协调发生,减少不同监管机构的协调成本,对推进中国金融法律规则的建设起到积极的作用。此外,这一机构的行政级别之所以要比“一行三会”高半个级别,是因为在金融危机处理和金融规则制定过程中,往往会牵掣到政府组成部门中其它机构,是针对中国目前政体的特殊安排。

根据2015年3月15日《立法法》修改的决定和原则,更多的正式金融规则内容和制定程序向法律和国务院法规(法规、决定、命令)层面靠拢,将成为未来政府金融规制改革方向,且随着金融法治建设的不断完善(越来越“完备”),留给国务院各部委和金融监管部门的“剩余”立规权(规章、规则、办法、通知、规定等)将越来越少。因此,政府金融监管立规机构的建立,它一方面体现为对目前“一行三会”行政权力进行一定的约束,它另一方面作用是推动我国法治不断完善,同时它也是转型时期特定条件下的产物。

## (二)政府金融规制的顶层设计——“双参与”和“双评估”流程模型

针对“谁制定最优?”问题,即通过怎么样的路径和程序以及怎么样的人员参与才能够更好地制定出一项“好的”且充分体现科学立法精神的正式金融规则?理论界已经从“交易费用观”“成本和收益观”和“激励兼容性观”等角度探讨“好的”规制和一般性说明好坏优劣的判断标准,其中的能够进一步量化的激励兼容性的判断标准是:人们所设计的正式金融规则能否在激励人们为了自利行为而积极参与金融活动的同时,也实现正式金融规则所期望的社会目标;其具体的度量可以分为:完全激励兼容、强激励兼容、弱激励兼容、零激励兼容和负激励兼容<sup>[27]</sup>。

本文用一个简单的“规制目标”概念及其延伸的评估界定标准<sup>[28]</sup>的同时,还假定政府金融规制机构与各个政府金融监管机构是分离的单一机构,金融领域的专家、学者、专业评估和金融市场业内人士共同参与所制定一项金融规制的过程是起到正向作用的。在此基础上构建“双参与”和“双评估”流程模型,对中国政府金融规制的顶层设计进行分析和说明。

1. 政府金融规制的顶层设计和“规制目标”。“顶层设计”是一个源于系统工程学的概念,政府金融规制实质上是一项系统工程,其往往包含三个内涵:一是“规制目标”的设计;二是规制过程的组织、参与与控制;三是规制执行、实施与评估。由于与复杂金融体系对应的金融规则体系是一个复杂的规则系统,因此,金融规则设计的“规制目标”实质就是按照工程化和项目管理理念,设计者在分析一定的制度环境约束下为了达到某一整体性的金融目标(经济资源配置效率、币值稳定、金融稳定、审慎监管、银证保与货币供给之间协调、保护金融交易者权益等)而设计的一套金融行为规则体系,也可以是一些针对转型金融体系缺陷或不足而设计的目标,如近期推出的存款保险制度等。

2. 谁参与制定? 由于金融规则是以人为设计为主的一种规则,故一般来说,具有一定人数的熟悉该领域专家和市场人士共同参与的过程所制定的规则,其效果往往是比较有效的。本文探讨的是,在政府金融监管机构主导下(避免非谁管谁制定规则的行政管理模式),积极发挥专家、智库和专业人士以及公众在政府制定金融规制过程中作用的同时也充分体现了“决策科学性”。这也意味着,在金融规制方案确定之前和方案实施过程中以及规制成效评估等,由多个智库作为独立第三方参与,以及专业研究机构在“走基层”基础上,对这些问题展开充分论证和细致研究,为规制决策提供依据和服务已成为一种趋势和方向。

3. “双参与”的流程设计。(1) 改革理念和改革愿景的“规制目标”设定——由金融监管部门和专业智库等向政府金融规制机构提出某项金融规制的项目需求或者规制建议;(2) “规制目标”预案设定——金融规制机构向国家领导层(如中央全面深化改革领导小组等)提交“规制目标”预案、“规制目标”预案批准和项目经费预算安排(因为它是一项“金融基础设施”建设);(3) 智库、专家和学者参与的“规制前相关问题基础研究”——由政府金融规制机构按照“规制目标”预案设计若干个与规制重要内容和细节技术问题相关的子课题,在一定范围内让智库、专家、学者和市场人士等进行“规制前相关问题基础研究”,且课题成果为规制机构的规制文件起草和谈论提供基础和技术支撑;(4) 社会各界参与的公开征求意见——由政府金融规制机构采取一定的激励机制向社会各界(包括:专家、学者、官员、商业高管、协会、非营利性组织和民间组织等)就规制文件(包括“规制前相关问题基础研究”成果内容)进行公开征求意见。政府金融规制机构完成了以上金融规制的几个步骤和工作流程之后,形成最后的金融规制文本并公布实施。

4. “双评估”的流程设计。(1) 某项金融规制实施一定时间后,它的金融监管直接执行组织对它进行内部效果评估;(2) 政府金融规制机构委托第三方专业机构对该项金融规制进行评估,给出“完全达标”“较好达标”“基本达标”“不达标”或者“负达标”评价的同时给出相应的修改建议。“双评估”流程设计之所以重要,是因为中国正处于转型经济时期,而政府金融规制体系是按照某一时段经济状况和人为设计为基础的规则,其实施效果往往需要一段时间后才能验证,况且,随着经济变化它往往会体现出“次优”或者“次次优”的机制(甚至是一种负作用或者经济障碍),因此,针对某项金融规制的评估和评估后修正的机制显得很有必要。

### 5. 政府金融规制和评估过程中注意的几个问题:

第一,激励机制(动力)。人为设计的规则体系,它的价值主要体现为人的智慧(特别是智库和专业人士等人力资本),而这些智库和专业人士的智慧和人力资本的挖潜和发挥往往需要一定的激励机制。如:把“规制前相关问题基础研究”纳入“中国新型智库建设”配套体系和国家社科基金等国家应用科研体系。再如:征求意见稿对外公布时把一些重要技术指标和内容及其确定过程也

给予公布,对于科研机构、高校和社会力量等有关人员所提出的建议给予采纳的,给予一定的经济补偿或者“证书”激励等。

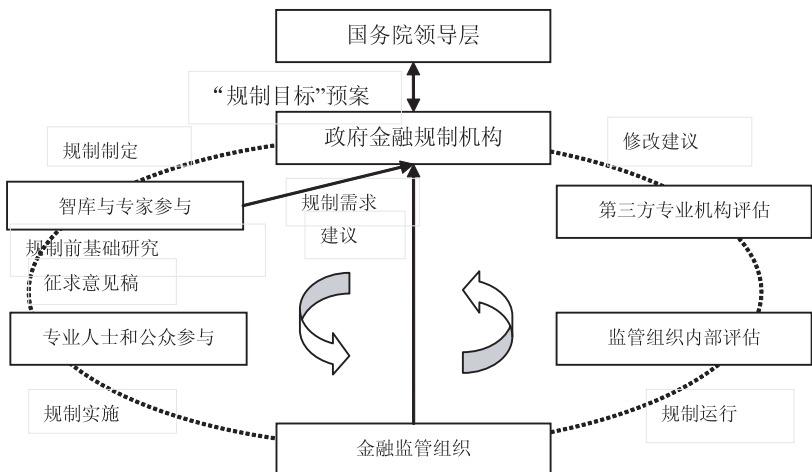
第二,改革阻力分析。由于金融改革的滞后性和渐进性,使得金融业的特权、特许以及行政垄断性,与一般工商业相比会表现得极为明显,这必然会生成特殊的利益集团——它们是现行制度的受益者,而一项金融规制的制定往往意味着金融市场参与者的利益进行调整,该项规制是否具有可操作性和达到预期效果往往会与“利益集团”及其造成的改革阻力息息相关<sup>[29]</sup>。因此,“规制前相关问题基础研究”时应该针对“利益集团”与改革阻力内容进行深入分析且评估相应的成本和收益,针对中国特有的改革阻力往往来自于内部为特征的“存量”与“增量”之间关系的分析也显得极为必要。

第三,配套规制建设或者修改。一项金融规制的内容往往会涉及到政府其他部门和社会方方面面,加上金融业本身是规制行业,它原有的金融规制已经深化到各个法律、规章、条例、办法、指引、规则、通知等正式规制里。因此,一项金融规制的制定往往牵扯到其他规制内容的改变或者完善,需要配套规制给予配合和支持。

第四,政府金融规制流程制度化。从政府金融规制失灵的角度看,其现象的发生可能来自于两个方面:一是金融规则制定过程;一是金融规则的执行和监督过程。其中的金融规则制定的优劣,在一定程度上决定着金融规则执行和监督的最终效果,而一项金融规则制定的过程和流程往往在一定程度上决定该了该项规制的优劣程度,因此,政府金融规制的流程必须制度化,它充分体现了“你要制定出好的规则,你本身就需要先有规则”这一基本道理。

第五,加强政府金融规制评估方法和“技术标准”的研究。这是有效实施政府金融规制评价与评估的基础,包括:评价方式和方法的选择、指标体系构建、技术路线、因子影响要素、评价和评估的模型、权重及标准确定和操作规程等内容。

“双参与”和“双评估”流程模型



### (三) 政府金融规制效果评估机制建立——村镇银行制度的反思与启示

近几年,政府前后制定并出台几项较重大的金融改革措施及其金融规制内容,包括:融资担保制度、村镇银行制度、征信制度、民营银行试点和存款保险制度等,但是,它们究竟取得怎么样的经济社会效果?是否达到当初制定这些规制时的预期目标?本文以村镇银行制度的实施为例<sup>[30]</sup>,说明政府金融规制效果评估机制的建立必要性。

1. 村镇银行制度目标。国务院于2006年12月出台《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策、更好支持社会主义新农村建设的若干意见》(以下简称《意见》),以村镇银行为代表的中国新型农村金融组织制度开始实施,其目标是解决2003年初的中国银行业改革过程中出现的一些新问题,特别四大商业银行撤出大部分乡镇与农村地区,造成一些县域乡镇金融服务不到位甚至部分农村地区出现“金融真空”现象。

2. 实施过程及突出问题。该制度实施大致经历了四个阶段:试点、全国铺开、“三年规划”和“三年规划”后至今;其中,政府金融规制除了国务院《意见》以外,还包括中国银监会出台的《村镇银行管理暂行规定》(2007)、《村镇银行组建审批工作指引》(2007)、《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》(2009)、《新型农村金融机构2009年——2011年总体工作安排》(2009)、《关于加快发展新型农村金融机构有关事宜的通知》(2010)、《关于调整村镇银行组建核准有关事项的通知》(2011)和《关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》等法规和意见。

但在实施过程中,至今仍然存在几个突出问题,如:整个组建进程缓慢、区域失衡(“东热西冷、东快西慢、东多西少”)、创新管理机制缺失和作用成效不明显等。

3. 实施成效。从“量”角度,“三年规划”在规划期内未达标。到2014年11月末,全国已开业的村镇银行1128家,至今村镇银行在“量”方面还会继续增加,但“质”方面存在的几个问题值得我们关注:

(1) 区域发展不平衡。到2013年末,全国组建的1071家村镇银行中,中西部省份达665家,占62.1%。

(2) “盆景金融”效果。截至2012年底,银行业金融机构涉农贷款余额17.6万亿元(其中农村信用社涉农贷款余额5.3万亿元),村镇银行的贷款余额为2330亿元,村镇银行的贷款余额占银行业金融机构涉农贷款余额的1.32%,反映了目前村镇银行对农村的信贷服务具有典型的“盆景金融”的特点,远未达到当年设想的服务“三农”目标。

(3) 经营与管理问题。在经营过程中存在着运营方式单一、结算渠道不完善、市场定位不合理、存贷比偏高、吸收存款难、业务创新能力不足和经营管理水平低等问题;这些问题长期积累的隐患不容忽视——可能引发区域金融风险。

(4) “同质”与“信用社化”。由于规模小和管理人才短缺,村镇银行大多仍

然按照传统银行的理念与业务实践来经营,在产品设计、业务流程和管理方法方面,甚至只是向信用社看齐,失去了当初制度设计的“新机制”和“差异化”的基本目标。

4. 村镇银行制度的几点反思。村镇银行制度至少有几个问题值得理论界深入探讨:

(1) 纯商业性定位。村镇银行制度是伴随着我国银行业商业化改革进程中出现的“金融真空”状态而产生的,其商业性定位就意味着它的服务主体是已有商业银行机构不愿意做或者没有能力开发的市场主体,目前实施的村镇银行制度是否有能力担当“开拓者”这一角色? 怎么样改进? 怎么样进行配套政策支持? 等等。

(2) 对等和分层的理论依据。所谓对等和分层理论主要是指大、中、小银行分别有自己的对应优势,它们适合对应的客户群体为大、中、小企业,然而,现实中的典型案例(如美国富国银行)说明开拓小客户市场不一定是依靠小银行。我国村镇银行制度设计中是否可以鼓励或者引导大、中、小三种模式?

(3) 村镇银行与县域银行的差异性。村镇银行与我国目前的县域银行(包括县域的农商行、农合行和农信社等),是一种同质竞争关系还是差异市场互补关系? 还是竞争与差异两者同时兼具的功能定位? 政策引导和规制必须明确。

(4) 村镇银行何处去? 由于村镇银行制度设计是处于我国“抓两头、带中间”的银行业改革战略初期,然而,我国银行业结构经过十年改革已发生了脱胎换骨的变化,加上我国未来城镇化改革和发展的需要,村镇银行发展方向是否可以提升为县域银行之定位?

(5) 村镇银行股权及其管理等配套设计。“去行政化”是村镇银行制度设计中比较成功的一点,但其“主办银行化”和信用劣势是其发展过程中出现的另外一个问题,也决定了村镇银行发展的上限。

5. 村镇银行制度的启示。该制度的制定和实施过程至少给我们带来几点启示:

(1) 规制前和规制过程中应注重独立第三方专业基础研究。金融规则制定的优劣,在一定程度上决定着金融规则执行和监督的最终效果。从操作层面上讲,村镇银行制度改革主要是改规制,它将涉及法规完善与配套制度设计、“去主办银行化”、银行管理模式创新和改革风险压力测试等内容。规制前和规制实施过程中以及成效评估等,均需要多个独立第三方专业研究机构对这些问题展开充分论证和细致研究,为决策提供依据和服务。

(2) 政府金融规制效果评估机制建立必要性。如村镇银行制度是否进行改革,从现有银行业结构出发,给予村镇银行重新定位,通过政策引导和程序要求,将部分现有村镇银行向“城镇银行”转变,形成“一县两行”(一家农商行和一家城镇银行)相互竞争的格局,以此配合中国城镇化改革是一种比较现实的做法。

(3) “专业化银行管理机构”制度设计。目前中小银行专业管理人才严重短

缺是中国国情与现实,将全国上千家独立法人机构的村镇银行和农村信用社等农村金融机构的整体管理水平提升是一个难题。我们能否通过挖潜村镇银行管理模式创新的方式来整体提升我国村镇银行的“质”——探讨在全国范围内新组建成若干家专业银行管理公司或者“村镇银行控股公司”,通过聚集一批高端专业人士方式来对目前我国上千家村镇银行进行全方位和高档化的管理服务,逐步推动中国村镇银行机构的市场化委托—代理模式发展。

(4)差异化的县域农村金融规制。如:能否走出“小资本做小银行”规制误区,按照“谁有能力为县域提供金融服务”的资本参与要求,引入“银行(金融机构)、大资本、高端战略投资者与‘本土化’资本等组合做多个小银行”模式?是否可以采取规模化和连锁式的创新农村金融经营模式?再如:对于县域农村金融机构,为了综合提升其信用和改善管理问题,是否要求其吸收一定比例的国有资本加上品牌专业银行管理机构对之进行管理?等等。

## 五、结 论

从整体性上讲,评价金融体系改革是否有成效的最终标准是资源配置效率,它包含储蓄—投资转化率和 M2/GDP 指标等内容;从具体改革成效来看,它具体可以表现为:货币政策调控方式是否改进、实体企业的融资成本是否降低、各类资金供给者的投资收益是否提高、金融中介机构的体系内服务占比是否过高、存贷款余额的增长率是否有效降低、普惠金融(金融包容性)是否充分(够高)、差异化和多层次的债券、股票市场体系是否建立、外汇改革步伐是否加快、非行政风险处置的机制及金融监管体系是否完善等内容<sup>[31]</sup>。从逻辑上讲,由于中国金融改革与政府金融规制改革是一个紧密联合体,即实现以上金融改革目标的路径和推进往往是通过一项金融规制或者几项金融规制组合的改革、完善或者制定才能够有效实施。本文得出以下几个基本结论:

第一,中国经济和金融正处于转型过程中,金融改革与政府金融规制改革是一个紧密联合体,政府实施的金融规则效果在很大程度上会影响整个社会的金融效率问题。因此,政府金融规制改革是中国下一步的金融改革重点之一和“突破点”。

第二,金融规制理论框架和分析逻辑对于研究中国金融规制问题提供镜鉴,包括:注重金融特质和金融制度起点、注重历史和文化等因素和约束条件分析、注意从演进和过程来分析研究金融规制制度和注重“规制中的激励问题”等。

第三,中国政府金融规制是“创造性”的生成和不断整体变迁的演化过程,模仿、移植、“试错”技术手段,以及行政性分权、金融分权的“基因”影响着整个金融规则体系的形成。

第四,政府金融规制主导的复杂金融规则体系已形成,通过统一政府金融规制机构的建立和金融规则协调成为政府金融规制体系改革的基础和一项重要内容。



第五,针对政府金融规制改革的顶层设计问题,本文设计了“双参与”和“双评估”流程模型,一方面说明了设定“规制目标”和激励机制,让智库、金融领域的专家、学者和金融市场业内人士共同参与对于政府金融规制是起到正向作用的,另一方面说明了经过内部评估和专业评估流程,可以使得政府金融规制内容和效果获得修正和改进。

### 注释:

[1] 谢平、邹传伟:《中国金融改革思路》,中国金融出版社,2013年。

[2] 王松奇:《中国金融体系的现状与问题》,《银行家》2014年第2期。

[3] 该方案也称为美国金融监管体系改革的“白皮书”,共70多页。

[4] 巴塞尔协议I只有30页,巴塞尔协议II增长到347页,巴塞尔协议III进一步增长到616页;巴I转变为美国监管法规是18页,转变为英国的监管法规是13页;巴II发布后转变为美、英两国的监管法规都超过了1000页。另外,美国1933年制定《格拉斯—斯蒂格尔法案》只有37页,2010年出台《多德—弗兰克法案》长达2700页,且各机构还需要为法案执行制定实施细则,总篇幅将长达30000页。

[5] 此次立法修改的核心内容包括:实现立法和改革决策相衔接、赋予地方立法权、对政府规章的权限进行规范等。

[6] 本文所指的政府是国务院层面,金融专业部门指“一行三会”等。

[7] 监管一词源于在英文中“supervision”,有监督、管理和指导之意。由于机会主义和“经济人”是人类的基本特征,那么,规则体系的遵守与执行就成为社会秩序正常运行的一项重要因素,这就需要他人对规则行动者进行监督(monitor)和检查(check),这一过程就成为“监管”。因此,监管的核心是要保障规则秩序的“有效性”,即提高规则的实效并避免规则的低效或无效。金融规制体现的是规则的制定层面,而金融监管是金融规制的遵守与执行过程。

[8] 许成钢:《法律、执法与金融监管——介绍“法律的不完备性”理论》,《经济社会体制比较》2001年第5期。该文对其进行详细地论述。

[9] 陈经纬:《转型时期政府金融规制的逻辑》,中国社会科学院博士论文,2007年,第五章“金融中介特质与金融规制”。

[10] 所谓的存款保险是指存款机构通过投保手段来保证机构倒闭时的储蓄者获得一定比例经济补偿的一种制度安排。此政策对防止银行挤兑、保护存款者利益、维护金融体系稳定起到了积极的作用,但该项制度安排可能产生的道德风险问题引起了广泛争议和讨论。其中,Diamond和Dybvig等研究支持该制度;Kane,Schwartz和Kaufman等人的研究对于该制度实施提出质疑和反对。Diamond,D. W. and P. H. Dybvig, Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity, Journal of Political Economy, 1983, Vol. 1, pp. 88 - 114; Kane, Edward J., Three Paradigms for the Role of Capitalization Requirements in Insured Financial Institutions, Journal of Banking and Finance, 1995, No. 19, pp. 431 - 459; A. Schwartz, Restructuring Banking and Financial Services in America, Financial Stability and the Federal Safety Net, 1988, pp. 19 - 30; George G. Kaufman, Bank Failures, System Risk and Bank Regulation, CATO Journal, Spring/Summer, 1996, Vol. 6, pp. 17 - 46.

[11] 钱颖一:《政府与法治》,《比较》2003年第3期。

[12] 对俘获理论有较大贡献的经济学家,包括:施蒂格勒(Stigler)、佩尔兹曼(Peltzman)、波斯那(Posner)、贝克尔(Becker)等人。从一定意义上说,施蒂格勒和贝克尔的理论贡献不在于他所研究的具体结论,而是他开创性地运用经济学基本范畴和方法(供求)分析了规制的实际动因和目的,和较为完整地论证和回答了现实中的“规制是怎么样的”这一问题。

[13] 中国历史上早就存在政府对金融活动进行干预的法律,晚清时期的戊戌变法的核心内容之一是法律制度的变革,并形成中国最早的商业法、公司法等一系列法律,但当时的执法情况很差——一个为大多数人所接受的解释是当时的政治和基本体制不能保证执法;民国时期颁布的一系列法律基本上也是日

本和德国法律的移植和变种,但执法效果也不佳;1949年以后中国的司法制度基本上照抄了前苏联模式,而前苏联的司法制度深受德国法律架构的影响,没有合同法和公司法。

[14]激励性规制指在保持原有规制结构的条件下,给予受规制企业以竞争压力,激励或正面诱因使其提高生产和经营效率;给予受规制企业一定的价格制定权,让它主动提高内部效率和降低成本,并获取由此带来的利润增额。

[15]借鉴演化经济理论中的一些基本方法、思想和内容,包括:生物学隐喻(生物进化论和遗传基因隐喻)、“默示知识”“组织惯例”与“基因”等,以及注重生成与变化过程的研究和强调演化制度分析方法(整体观、变迁演化观、历史观)。

[16]提出转换人民银行的职能和强化金融监管工作的基本要求,确定了确立政策性业务和商业性业务相分离,以及银行业、信托业和证券业分业经营和分业管理的原则。

[17]即中国人民银行从财政部分离,中、农、工、建4家专业银行从中国人民银行的分离,4家银行按照职能和较为严格的专业分工“条条”模式逐步替代了原中国人民银行为全国提供金融服务的职能,人民银行的各地分支行(按照行政区划划分)转化为各地金融管理派驻机构,这种管理模式一直延续和“传输”至今。“U型”和“M型”这两个词首先是威廉姆森在研究美国工业企业时使用。

[18]“准金融”是本文定义的相对于金融行政许可为正规金融的概念,主要是指经营和运营具有一定的金融特质属性,但没有获得“一行三会”颁发金融行政许可的一些机构的总称。

[19]主要相关法律:《中国人民银行法》《证券法》《证券投资基金法》《保险法》《银行业监督管理法》《商业银行法》《物权法》《行政许可法》《反洗钱法》《信托法》《公司法》《票据法》《外国中央银行财产司法强制措施豁免法》《对外贸易法》《刑法》等最高人民法院司法解释。

[20]普适规则往往是依靠抽象和含糊的语言来描述,它们可以由内在的社会道德规范构成,也可以由权利法案或“基本法”中制定的一般性正式规则构成;普适规则为较低层次的具体规则创建了一个框架,具体规则也就往往包含于具体的成文法或细则之中。

[21]其中,负责保障消费者权益的监管机构应以金融市场和机构为对象,而负责稳定金融体系的监管机构则应以支付系统为主要对象,同时也要兼顾银行和其它金融市场。

[22]监管目标的不同也意味着对监管人才特长要求的不同,稳定经济金融体系需以经济金融学家为主,而保障消费者权益则需以律师为主。

[23]不管是设立一个监管机构来实现金融稳定、银行监管、证券监管和保险监管等目标,还是设立二、三、四等不同的机构来实现这些目标,所需要的人力和物力是等价的。

[24]这一矛盾的现实表现之一就是,曾经试行的人民银行、银监会、证监会、保监会和财政部等组成的联席会议,对于金融问题的协调效果不够理想的主要原因。

[25]实际上,2015年1月中国银监会公布的内部机构改革方案已经体现了这一思路。

[26]这也意味着,在我国未来法律完善过程中有必要将现有的《人民银行法》《证券法》《银监法》《保险法》等相关金融法律法规进行修改。另外,所谓的“适当统一”就是仍然给“一行三会”留下一定的制定规章和规则的权力,用于灵活应对金融市场发展变化。

[27]完全激励兼容指所设计的金融规则使得成员目标与制度目标完全一致,负激励兼容指目标与结构相反且呈现出一种非此即彼的状态,其他三种兼容度量描述介于这两者之间的状态。

[28]“完全达标”“较好达标”和“基本达标”为“好的”金融规制,“不达标”和“负达标”为“不好”和“负作用”金融规制。

[29]典型案例是中国银监会正在推动的“农信社和农合行改制农商行”规制,从目前的进展情况看,地方政府、银行管理层和股东抵制不在少数。

[30]案例的一些数据参考陈经纬:《关于村镇银行实现“量”“质”转变的探析》,《农村金融研究》2014年第7期,其他相关数据根据中国银监会网站资料整理。

[31]王国刚:《衡量金融体系改革成效的十个标准》,《中国证券报》2014年12月17日。

[责任编辑:文 谊]