

分类号 \_\_\_\_\_  
UDC \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_  
编号 10741

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

## 硕士学位论文

论文题目 中央与地方金融监管权配置法律问题研究

研究生姓名: 李静

指导教师姓名、职称: 吕春娟 教授

学科、专业名称: 法学 经济法学专业

研究方向: 金融法

提交日期: 2022年5月31日

## 独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 李静 签字日期： 2022.5.31

导师签名： 吕春明 签字日期：2022.5.31

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，同意（选择“同意” / “不同意”）以下事项：

1.学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2.学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 李静 签字日期： 2022.5.31

导师签名： 吕春明 签字日期：2022.5.31

# Research on the Legal Issues of Central and Local Financial Supervision Power Allocation

Candidate: Li Jing

Supervisor: Lv Chunjuan

## 摘要

作为维护金融安全的重要手段,金融监管有效才能维护金融市场的安全与稳定。当前,我国的金融监管体制改革主要包括两个方面:横向与纵向。在中央层面,金融监管改革已取得初步进展与一定成效,而地方层面区域性风险频发,亟需进行改革以促进地方金融监管权的合理配置。这就对我们提出了更高要求,既要求中央层面坚持宏观审慎监管原则,强化系统性风险防范职责,也要求地方政府在坚持中央主导的前提下,发挥主观能动性,积极防范与应对地方金融风险,从而形成中央与地方双层金融监管模式。

本文以金融监管的正当性理论、中央与地方分权理论、中央与地方金融监管竞争理论为支撑。通过规范分析、跨学科分析、历史分析与实证分析的方法,研究双层金融监管模式的构建过程中,中央与地方金融监管权配置存在的法律问题。其一,中央金融监管法律供给缺位,地方金融监管依据与内容均存在合法性缺陷;其二,中央与地方金融监管权责边界不明;其三,地方金融监管立法存在较大差异,监管对象不统一、监管职能不平衡、协调机制不完善,且没有较为系统的法律体系对其规范。

围绕上述问题,本文拟对中央与地方金融监管权配置的法治化路径选择提出建议。首先,在中央层面明确地方金融监管权的合法性来源,包括合法性地位、监管依据、监管内容的合法性;其次,厘清中央与地方金融监管权责边界,在坚持中央主导的原则下,赋予地方与监管责任相统一的监管权;最后,完善地方金融监管法律制度,明确地方金融监管范围,并通过行为监管的方式实现地方金融监管过渡。同时,在立法中明确地方金融监管部门的监管职责与服务发展职责,实现二者的平衡,通过更为完善的中央与地方金融监管协调机制,推进中央与地方金融的协同监管。

**关键词:** 金融监管权 中央与地方分权 协同监管 法律制度

## Abstract

As an important means of maintaining financial security, effective financial regulation is necessary to maintain the safety and stability of financial markets. At present, the reform of China's financial regulatory system consists of two main aspects: horizontal and vertical. At the central level, financial regulatory reform has made initial progress and achieved certain results, while at the local level, regional risks are frequent and reforms are urgently needed to promote a rational allocation of local financial regulatory powers. This has put forward higher requirements for us, requiring the central government to adhere to the principle of macro-prudential supervision and strengthen its responsibility for systemic risk prevention, while also requiring local governments to play an active role in preventing and responding to local financial risks while adhering to the premise of central leadership, thus forming a two-tier financial supervision model between the central and local levels.

This paper is supported by the legitimacy theory of financial regulation, the theory of central-local decentralisation and the theory of competition between central and local financial regulation. Through the methods of normative analysis, interdisciplinary analysis, historical analysis and empirical analysis, the legal problems in the allocation of central and local financial regulatory powers in the process of constructing the two-tier financial regulatory model are studied. Firstly,

there is a lack of legal supply of central financial supervision, and the basis and content of local financial supervision are legally deficient; Secondly, the boundary between central and local financial supervision authority and responsibility is unclear; Thirdly, there is a large difference in local financial supervision legislation, the objects of supervision are not uniform, the supervisory functions are not balanced, the coordination mechanism is not perfect, and there is no more systematic legal system to regulate them.

With regard to the above-mentioned problems, this paper intends to make suggestions on the path of rule of law for the allocation of central and local financial regulatory powers. Firstly, to clarify the source of legality of local financial regulatory power at the central level, including the status of legality, the basis for regulation and the legality of regulatory content; Secondly, to clarify the boundary between central and local financial regulatory power and responsibilities, and to give localities regulatory power that is consistent with regulatory responsibilities while adhering to the principle of central leadership; Thirdly, to improve the legal system of local financial regulation, and to realize the transition of local financial regulation by way of behavioural regulation, and to clarify in the legislation the regulatory responsibilities of local financial regulatory authorities and their responsibilities to serve development, to achieve a balance between the two, and to promote synergistic regulation

of central and local finance through a more complete coordination mechanism between central and local financial regulation.

**Keywords:** Financial regulatory power; Central and local decentralization; Collaborative supervision; Legal system

# 目 录

<b>1 引言</b> .....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的及意义.....	2
1.2.1 研究目的.....	2
1.2.2 研究意义.....	2
1.3 国内外研究综述.....	3
1.3.1 国内研究现状.....	3
1.3.2 国外研究现状.....	8
1.4 研究方法.....	11
1.5 创新点与不足.....	12
<b>2 中央与地方金融监管权配置概述</b> .....	14
2.1 中央与地方金融监管权基本界定.....	14
2.1.1 金融监管的概念界定.....	14
2.1.2 金融监管权概念界定.....	14
2.1.3 中央与地方金融监管权概述.....	15
2.2 中央与地方金融监管权配置的基础理论.....	16
2.2.1 金融监管的正当性理论.....	16
2.2.2 中央与地方分权理论.....	17
2.2.3 中央与地方金融监管竞争理论.....	18
2.3 中央与地方金融监管权配置的现实诉求与内在逻辑.....	19
2.3.1 中央与地方金融监管权配置的现实诉求.....	19
2.3.2 中央与地方金融监管权配置的内在逻辑.....	22
<b>3 中央与地方金融监管的历史演进与立法现状</b> .....	24
3.1 中央与地方金融监管权配置历史进程.....	24
3.1.1 垂直监管时期的金融监管模式（1978—2003 年）.....	24
3.1.2 过渡时期的金融监管模式（2004—2012 年）.....	24



3.1.3 双层监管时期的金融监管模式（2013 年至今） .....	25
3.2 中央与地方金融监管权配置法律制度体系.....	26
3.2.1 中央层面相关法律与政策.....	26
3.2.2 地方层面相关法律与政策.....	27
<b>4 中央与地方金融监管权配置面临的法律困境.....</b>	<b>30</b>
4.1 地方金融监管权来源合法性存疑.....	30
4.2 中央与地方金融监管权责边界模糊.....	31
4.3 地方金融监管立法突显的法律问题.....	32
4.3.1 地方金融监管对象不统一.....	33
4.3.2 地方金融监管与发展职能不平衡.....	35
4.3.3 地方金融监管协调机制不完善.....	37
<b>5 中央与地方金融监管权配置的优化路径选择.....</b>	<b>39</b>
5.1 确定地方金融监管权合法性来源.....	39
5.2 厘清中央与地方金融监管权责边界.....	40
5.3 完善地方金融监管法律制度.....	41
5.3.1 统一地方金融监管对象.....	41
5.3.2 平衡地方金融监管机构职能.....	42
5.3.3 完善中央与地方金融监管协调机制.....	43
<b>6 结语.....</b>	<b>45</b>
<b>参考文献.....</b>	<b>46</b>
<b>后 记.....</b>	<b>51</b>

# 1 引言

## 1.1 研究背景

金融在现代经济的发展过程中起到了至关重要的作用,是推动经济社会发展的重要动力。经过四十年经济的高速发展,我国经济发展目标开始转向高质量发展。同时,金融市场的整体风险不断增高,特别是受到国外金融市场的影响,此类问题更为突显,易形成多重反馈机制,影响国内金融稳定。2018年,党中央提出打好三大攻坚战,防范和化解重大风险被列在首位,金融风险就囊括在列。2020年至今,新冠肺炎疫情突然袭来,对实体经济的发展造成了巨大打击,其背后隐藏的金融风险,特别是互联网金融风险引起了各行业、各领域的高度重视。在此背景下,强化中央与地方金融监管权的合理配置,实现二者的协调共治,织密系统性金融风险的防控之网就显得尤为重要。

2013年11月,中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“落实金融监管改革措施和稳健标准,完善监管协调机制,界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任”。2017年7月,在第五次全国金融工作会议上,习近平总书记指出“地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下,按照中央统一规则,强化属地风险处置责任”。李克强总理也指出“要坚持中央统一规则,压实地方监管责任,加强金融监管问责”,以上重要思想都为完善中央与地方金融监管权配置指明了方向。

长期以来,我国金融监管体系是以中央为主导的垂直管理,金融的监管权主要集中在中央,地方则以辅助为主。而随着改革开放的不断深入,当今我国金融市场的复杂程度已远超前年,因此地方对金融监管的需求也更加迫切。而由于目前中央尚未对地方的金融监管权有明确规定或出台相应法律条例,使得地方在监管时往往无法可依,需强化中央与地方金融监管之间的双向协调。基于对以上金融现状与相关大政方针的分析与解读,拟从金融监管的历史演进与立法现状出发,从法律角度探求中央与地方金融监管权配置法治化进程中的优化路径。

## 1.2 研究目的及意义

### 1.2.1 研究目的

从金融监管权配置的历史演进与立法现状出发，以法经济学、法政策学、金融监管的正当性、中央与地方金融监管竞争等理论为基础系统研究地方金融监管合法性来源、中央与地方金融监管权责边界，地方金融监管立法等问题，旨在实现双层金融监管模式下的协同共管，为中央与地方金融监管权配置的法治化路径选择、金融市场的稳定与发展作出贡献。

### 1.2.2 研究意义

如今，我国不断深入推进社会主义市场经济改革，对中央与地方金融监管体制提出了新的要求。然而由于法律形式的稳定性，在面对不断变化创新的金融市场时有着明显的滞后性，因此对我国金融监管体制的改革迫在眉睫。综上所述，在此情况下，研究中央与地方金融监管权配置的法律问题具有重要的理论与实践意义。

#### 1.2.2.1 理论意义

首先，丰富经济法学的研究对象。在法学研究的过程中，社会实践的不断丰富起着至关重要的作用。而金融监管权作为一项被政府普遍使用的公权力是一种客观事实的存在，理应纳入经济法学的规范调整范围。在适应社会主义市场经济的过程中，我们应当将金融监管权作为经济法律关系归入学科研究领域，进而助力中央与地方金融监管权合理配置法律体系的构建。

其次，拓宽既有金融监管理论的研究范围。对于金融监管理论，我国学术界过去主要从横向关系进行研究，例如中央金融监管、政府金融监管与市场之间的关系。相对比之下，针对中央与地方金融监管之间的理论却较少涉及。故本文将以前中央与地方协同监管为目标导向，以期在对金融监管权配置的研究过程中丰富金融监管理论，从法律视角为中央与地方金融监管权配置提供指引，进一步拓宽金融监管法学基础理论的研究范围。

最后，为经济法学与其他交叉学科理论的结合运用提供新思路。中央与地方金融监管权配置问题绝不仅仅受法学理论这一单一因素的影响，必然产生于多重因素之间的相互作用。因此，对金融监管权配置问题的研究是对多学科研究理论与研究方法的综合应用。由此，对金融监管权央地配置的法律问题研究，为经济法学与其他学科的交叉理论研究开辟了一条新路径。

### 1.2.2.2 实践意义

首先，探讨中央与地方之间如何合理化配置金融监管权对我国推动现存金融体制改革有所裨益。我国目前所遇到的问题，如央地金融监管权限模糊、其权力内容也不具有系统性与结构性，对我国金融监管体系与金融发展的稳定性都带来了极大的影响。2014年，《国务院关于界定中央与地方金融监管职责和风险处置责任的意见》出台，对中央与地方金融监管职责与风险处置责任予以界定。因此，对金融监管权央地配置问题进行研究与论证，将有助于对我国金融监管体制的改革与完善。

其次，对地方金融监管体制的构建与优化提供建议。为实现市场经济的快速发展，地方政府历来采取发展以后再规范的战略部署。那么，为提高监管成效，如何对地方金融监管主体的独立性地位予以保证，重塑地方金融监管主体和权力结构，构建有效的法律制度体系予以保障，是我们亟需解决的问题。

最后，为了使我国金融市场发展的秩序稳定运行以及及时管控金融风险。在当今不断发展的金融市场里，地方产生了大量金融创新产品，在我国金融体系中占据了重要的位置。但是由于中央与地方的信息不对称，以及地方承担金融发展的职责与监管权存在错位与不平衡，使得中央无法对地方的金融业态进行全面监管。研究金融监管权央地配置问题对优化金融监管资源、提高金融监管效率、维护金融市场秩序和保障金融市场安全等方面具有十分重要的现实意义。

## 1.3 国内外研究综述

### 1.3.1 国内研究现状

顾名思义，金融监管包括金融的监督与管理。周道许（2010）认为，金融监

管是指依据法律授权,国家(地区)中央银行和其他金融监管机构对金融组织及其经营行为进行监督和管理总称。<sup>①</sup>同时,周道许(2010)指出,金融监管的概念可以分为广义与狭义两种。政府的官方监管、金融机构内部监管、行业协会监管、社会中介组织监管以及其他类型的非正式监管都属于广义金融监管,而狭义金融监管仅包括官方监管。<sup>②</sup>一般而言,学术界对金融监管权的探讨主要从以下三个方面展开:行政、经济与法律。盛学军(2006)认为金融监管权是一种行政权,以其微观监管职能为基础,与宏观监管、资产管理共同构成行政机构的管理经济权。郭向军(2013)从法律地位出发,认为金融监管机构虽是国家权力机关,但不同于传统的国家机关,而金融监管权也是区别于立法、司法和行政权的另一种国家权力。<sup>③</sup>一般来说,目前关于金融监管权配置的相关文献主要包括以下几个方面:

### 1.3.1.1 中央与地方金融监管权配置必要性研究

在金融分权方面,胡勇锋(2014)对金融发展现状和金融监管地方化现状,通过中央政府对地方政府的金融放权以及政府对市场的放权进行深入研究。为适应经济发展战略,提高金融资源配置效率,鼓励金融市场各主体积极参与,而形成的一套显性与隐性的制度安排,实现对金融资源的配置与控制,以及金融监管与发展在不同主体之间的划分与分配。<sup>④</sup>魏倩(2007)通过实证研究指出,中央与地方政府在金融体制变革中不断博弈,无论是利益表达还是利益竞争均出现了无序化端倪。这一现象的出现与金融分权没有明确的规则予以遵循密切相关,且无序的利益竞争加剧了中央和地方政府集权与分权的失衡。<sup>⑤</sup>钱颖一(1997)通过激励理论,指出金融改革过程中的分权,可以对地方政府起到一定的激励作用。

⑥

同时,学术界在对央地配置的研究上一般将广义的金融监管权作为研究对象,从理论层面研究了中央与地方金融监管划分的现状、问题与成因。张千帆

① 周道许.地方政府在区域金融生态建设中的作用[J].中国金融,2010(Z1):133-135.

② 周道许.地方政府在区域金融生态建设中的作用[J].中国金融,2010(Z1):133-135.

③ 郭向军.经济监管机构的法律地位[J].中国城市金融,2013(11):80.

④ 胡勇锋.中国经济转型中的金融分权[D].西南财经大学,2014.

⑤ 魏倩.中国金融管制的历史与变革[D].复旦大学,2007.

⑥ 钱颖一.激励理论与中国的金融改革[J].金融信息参考,1997(02):24-25.

(2010) 提出的观点认为有关中央和地方的金融监管权应当合理配置,他指出基于不同行业的市场条件差异,应当从经济效率的原则出发,对中央和地方的金融监管权予以划分,并在法律层面对其予以确认。<sup>①</sup>汤柳(2011)以经济效用为研究方向,以“权威委托”的不完全契约为理论基础,指出中央与地方金融监管之间的关系与界限划分可以通过一个合理的分析框架予以解决。并在深入分析金融监管权划分现状的基础上,建议在未来优化金融监管权结构时,对地方政府应当被赋予的权力和应当拥有的利益充分保护。<sup>②</sup>董世坤(2013)指出,金融监管失灵的主要原因包括,利益竞争、金融功能财政化、以及缺乏民主与法律规范,并提出要改善中央和地方政府之间的利益分配。杨同宇(2015)对地方金融风险频发的现状深入分析,指出在金融监管权配置法治化改革中,以权责相一致为目标导向,合理划分中央与地方金融监管权,才是弥补我国双层金融监管权配置制度缺陷的根本出路。<sup>③</sup>段志国(2015)指出,在金融监管体制中,应当进一步强调地方政府的作用,为其配置适度的金融监管权,从而实现中央统一领导与央地分权协调监管相结合,最终实现金融监管法治化与有效性的有机统一。

基于以上讨论可知,大多学者对金融监管分权持肯定态度,但仍存在部分学者持相反的观点。殷剑峰(2013)认为,目前中央对地方的监管权分散只是暂时的,随着后期为了维护金融市场的秩序稳定,地方的金融监管权必将逐步收回集中在中央手中。<sup>④</sup>杨春林(2003)认为,金融监管权应当统一于中央政府手中,因为国家金融体系的稳定只有中央政府才有能力保障。倘若将金融监管权下放于地方,则极易造成监管规则与标准的不一致。<sup>⑤</sup>

### 1.3.1.2 地方金融监管有效性研究

在权责定位方面,周逢民(2012)认为应当从国家层面明确地方政府金融监管权与责任,并在金融监管框架中对金融办予以明确。<sup>⑥</sup>汤柳(2011)以广义的

<sup>①</sup> 张千帆.中央与地方关系的法治化——以中央与地方的监管分权为考察[J].求是学刊,2010,37(01):65-73.

<sup>②</sup> 汤柳.当前制度条件下中央与地方金融管理权的边界确定[J].上海金融,2011(07):33-38.

<sup>③</sup> 杨同宇.金融权力配置的法治化——以我国中央和地方金融监管权配置为中心的考察[J].财政监督,2015(19):54-57.

<sup>④</sup> 殷剑峰.经济转型和改革的三种错误倾向[J].领导文萃,2013(12):24-27.

<sup>⑤</sup> 杨春林.政府对商业很行的有效监管[J].现代商业银行,2003(06):30-32.

<sup>⑥</sup> 周逢民.中央与地方政府金融监管模式选择[J].金融发展评论,2012(05):70-75.

金融监管权为研究对象,认为地方政府除了应当具备地方金融发展与规划的事权,以及金融救济的责任,还应当具有与之相匹配的其他权力,例如市场准入与金融监管。<sup>①</sup>史际春,肖竹(2006)指出,地方政府对其管辖范围内可能存在的金融风险,应当拥有相对应的监管与调控权。<sup>②</sup>刘志伟(2016)的研究表明,在现有的发展趋势下,大部分地方金融监管权归于地方是必然选择,但应当保证其回归的理性化,防止出现滥用或不当干预等行为。

在地方金融监管法律制度方面,陈道富(2016)的研究认为,由于当前各个区域地方的金融资源分配不均,导致各个地方的监管目的与行政管理手段并不统一,这无疑加大了地方金融监管的整体难度。王一鸣,陈道富,王刚(2019)认为,中央应尽快完善地方金融监管体制的改革,由于当今新金融业态的出现,原有的金融监管体制在应对和处理新型金融业态时缺乏灵活性,中央应尽快完善地方金融监管体制的改革,使得地方监管能力可以与当地金融市场发展同等对应。<sup>③</sup>颜苏,王刚(2019)认为,随着经济改革的深入,当前地方金融监管立法初现端倪,但地方金融监管权的合法性缺少依据、中央与地方之间协调交流机制不畅,权责边界模糊并且中央与地方的目标时有差异等种种问题,对金融监管增添了不少障碍,他们建议应完善中央与地方金融监管权的合理化配置,以此可以更科学有效地监管。<sup>④</sup>屈淑娟(2017)认为,应授权地方政府在法治框架下实施金融监管,使得中央与地方金融监管机制更为规范化,地方金融监管权的配置更为法治化。<sup>⑤</sup>

### 1.3.1.3 中央与地方金融监管权配置制度研究

在金融监管的制度演变层面,我国学者以制度变迁为理论基础,分析研究金融监管制度变迁的理论与实践经验,为我国金融监管权配置的法治化道理指明方向。崔鹏雁(2012)对建国以来的金融监管体系的思想演变进行比较系统地梳理和分析,从经济思想演变的角度出发,揭示了其内在发展和演变的规律,认为未来的金融监管体系应以平衡市场和政府的力量为基础,在宏观与微观审慎监管相

<sup>①</sup> 汤柳.当前制度条件下中央与地方金融管理权的边界确定[J].上海金融,2011(07):33-38.

<sup>②</sup> 史际春,肖竹.论分权、法治的宏观调控[J].中国法学,2006(04):158-168.

<sup>③</sup> 王一鸣,陈道富,王刚.完善地方金融监管体制思考[J].中国金融,2019(06):19-21.

<sup>④</sup> 颜苏,王刚.地方金融监管立法仍在路上[J].中国金融,2019(12):69-70.

<sup>⑤</sup> 屈淑娟.地方金融监管权研究[D].重庆大学,2017.

互配合的体系之下,实现金融市场的健康良性发展。董世坤(2014)以历史分析方法,梳理中央与地方金融监管权的演变进程,指出我国金融监管权长期以来以中央为主导,依靠政策手段,法治化程度较低。认为未来应当坚持以中央领导为基础,对地方政府实现差异化授权,注重权责统一与比例适中原则,并强化中央与地方金融监管的协调机制,优化二者的配置关系。<sup>①</sup>

在制度设计层面,我国学者在现有经济发展实践的基础上通过借鉴西方金融监管制度的经验教训,以期优化我国金融监管权央地配置的法治化路径。吴晓灵(2012)认为,建立中央与地方双层金融监管体制是未来发展的必然选择,可以将金融活动涉及的人数以及金融组织风险控制能力作为金融监管权划分的依据。<sup>②</sup>周逢民(2012)认为创新配置模式是中央与地方金融监管权合理配置的必然选择,应当构建以人民银行为核心的统一、分层监管模式。<sup>③</sup>杨海坤,金亮新(2007)提出观点,宪法是央地政府关系的基础和保障,以实施的规范化与制度化为目标导向,使得金融监管权的划分具有科学性与平衡性。<sup>④</sup>封丽霞(2020)指出,以国家法治为核心,强化中央与地方关系体系建设,推动国家治理的纵向转型与升级,将对国家治理能力的整体提升大有裨益。巴曙松,沈长征(2013)通过对国际金融改革趋势的分析研究,认为我国应建立与完善双层金融监管体制,以中央为主导,地方政府积极发挥主观能动性,强化中央与地方金融监管的有效分工与协同。陈斌彬(2020)对地方性影子银行的监管进行研究,提出未来应当将改革重心放在中央与地方金融监管权的纵向配置上。武晨(2013)则是从央地金融监管目标平衡、金融监管机构职能分工与协调机制存在的现实困境的角度深入研究,建议在宪法的框架下,遵循法治化的原则,处理中央与地方政府当前的金融监管矛盾,实现中央与地方金融监管权的合理配置。<sup>⑤</sup>

#### 1.3.1.4 国内文献述评

综上所述,从国内现有文献来看,学者们的研究重点已从中央层面金融监管与横向金融监管逐步向纵向金融监管分权转变,并关注地方金融监管体制的构

<sup>①</sup> 董世坤.中央与地方金融权力关系的变迁[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2014,41(03):65-69.

<sup>②</sup> 吴晓灵.从危机到金融监管新理念[J].中国外汇,2012(12):40-42.

<sup>③</sup> 周逢民.中央与地方政府金融监管模式选择[J].金融发展评论,2012(05):70-75.

<sup>④</sup> 杨海坤,金亮新.中央与地方关系法治化之基本问题研讨[J].现代法学,2007(06):23-30.

<sup>⑤</sup> 武晨.当前地方政府金融监管职权改革研究[D].华南理工大学,2013.



建。但目前的研究主要停留在问题表面，并没有深入探究其背后的制度原因，因此提出的完善建议具有较大的主观性，难以形成更为系统和可具操作性的法治化路径选择。而中央与地方金融监管权配置问题往往更加复杂，涉及政治、历史、金融、经济等诸多因素，同时还需考虑我国社会主义的现实国情，以及其理论基础和内在逻辑。目前国内的文献研究大多从实用主义角度入手，缺乏系统的论述，有待进一步地研究与完善。

### 1.3.2 国外研究现状

国外对金融监管理论的研究开展得较早，因此也更为成熟。RC Merton (1995) 认为，应当依据金融机构及其产品的功能特点确立监管方式，使得金融监管更具有针对性，从而实现防范与化解金融风险的目的。<sup>①</sup>在当前讨论金融监管及金融监管权配置的相关外文文献中，大体可归为以下几类：

#### 1.3.2.1 金融监管必要性研究

次贷危机后，学者们逐渐发现新古典经济学的假设和结论具有局限性，有学者认为防范金融风险的必要措施之一即建立有效的金融监管机制，通过实证研究论证金融监管部门，特别是欧盟和美国金融监管部门应当进一步完善金融监管体系。

金融脆弱性、公共利益和信息不完全等理论是国外研究金融监管必要性的主要理论。Richard A. Posner (2014) 以法律经济学为研究基础，指出金融市场充满信息不对称、道德风险，极易受到外部干扰，较为脆弱，也具有较高的系统风险性，因此必须对其实施金融监管。<sup>②</sup>Cecchetti (1999) 指出，一旦金融机构出现系统性风险，其带来的后果是难以预测并充满毁灭性的。<sup>③</sup>Baldwin (2012) 则指出，消费者已清楚认识到金融市场的复杂性，但消费者大多并不具备所必需的专业知识，因此希望通过金融监管为金融行业设定一定的标准降低自身的风险。

<sup>①</sup> RC Merton. A Functional Perspective of Financial Intermediation[J]. Financial Management, 1995, 24(2): 23-41.

<sup>②</sup> [美]理查德·艾伦·波斯纳. 资本主义民主的危机[M]. 李晟译, 北京: 北京大学出版社, 2014: 31-35.

<sup>③</sup> [美]切凯蒂. 货币、银行与金融市场[M]. 郑振龙译, 北京: 北京大学出版社, 2007.

在金融监管与金融风险的关系这一方面,有学者认为强有力的金融监管可以降低金融风险,提高金融市场的稳定性。FB Bouheni (2014) 选取了法国、英国、德国、意大利、西班牙和希腊六个国家为研究对象,辩证分析了监管与道德风险二者之间的关系,得出监管和监督可以降低银行风险并提高银行稳定性的结论。<sup>①</sup>ETymoigne (2010) 指出,过往的监管改革是以市场具有自我纠正性与有效性为基础而进行的,但由于风险具有偶然性和难以避免性,因此,通过完善相关的法律法规与政策体系,构建更为有效的金融监管结构则显得更为必要,以灵活应对金融创新,降低金融风险对经济的影响。但亦有学者提出相反的观点,认为越强劲的金融监管越容易衍生道德风险。Keys BJ, Mukherjee T, Seru A (2009) 对现行法规进行了系统研究,关注其对 OTD 市场按揭贷款发放质量的影响,认为减轻 OTD 市场道德风险的有效途径是市场主导而非监管介入。

### 1.3.2.2 金融监管有效性研究

从金融监管有效理论的角度来看,俘获理论为国外大多学者的研究基础。Stigler (1971) 则是典型代表,并以此为基础阐述金融监管效果受限理论。指出当一个利益集团足够强大且具有影响力,便可反之影响监管者,以促进受监管企业的利益。Pagliari (2012) 也认为导致金融危机的原因包括监管俘获,因为其创造了更为宽松的监管环境,甚至允许私人机构采取更加冒险且高风险的行为,极易引发金融危机。

从影响金融监管有效治理的角度来看,Goodhart, Schonemaker (1992) 认为监管模式与机构设置会对金融监管的有效性产生较大影响。<sup>②</sup>Brian D, Crase L, Byrnes J (2006) 对澳大利亚的监管实践进行深入研究,也认为监管效果会受到监管措施的较大影响。Asli 和 Ross (1999) 则针对地方金融监管提出微观审慎指标,由独立性、责任、透明度和道德组成。结果显示,这一指标能够更为准确反映 150 个国家和地区的金融监管效果。<sup>③</sup>I Begg (2009) 以欧盟金融监管体制改革

<sup>①</sup> Bouheni F B. Banking regulation and supervision: can it enhance stability in Europe? [J]. Journal of Financial Economic Policy, 2014, 6(3): 244-269.

<sup>②</sup> Goodhart C, Schoemaker D. Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies [J]. Giornale Degli Economisti E Annali Di Economia, 1992, 51(9/12): 353-439.

<sup>③</sup> Asli D, Ross L. Bank-based and Market-based Financial Systems: Cross-country Comparisons [J]. World Bank Policy Working Paper, 1243, 1999.

为研究基础,指出在金融市场的发展过程中,一个将成员国结构和偏好纳入考虑范畴的超国家监督体系可能成为必然需求。<sup>①</sup>

其实,地方金融监管改革也与之具有一定的相似性,在地方金融监管改革的过程中,也必须将不同地区的金融发展状况的差异和特点纳入考虑范畴,实现地方法治化和合理化改革,从而有效防范和应对金融风险。这对我国的地方金融监管改革具有指导和借鉴意义。

### 1.3.2.3 金融监管权配置制度研究

国外对金融监管制度的研究主要集中于双峰监管模式的探索。例如英国则是最为典型的代表,随着分业经营向混业经营过渡,英国也逐渐由分业监管向双峰监管模式转变,强化中央层面金融监管职责,相对弱化地方金融监管权。相比较英国,基于地域较小的特点,日本的金融监管模式也较为单一,主要以中央集权为主。而美国则以其联邦制为特点,联邦政府与州政府均具有金融监管权,且具有不同监管规则,较为混乱。故而,在域外金融监管权配置制度研究方面,选取最具借鉴意义的双峰监管模式为研究对象,主要包括宏观与微观两个层面。

在金融监管制度的宏观探索层面。LD Wall (2015) 从微观审慎局限性的角度切入,主张应当建立一个宏观审慎的监管框架,对可能影响金融稳定的行为和组织予以重点关注,通过识别金融威胁的方式降低金融风险,维持金融市场的稳定。Claudio E.V.Borio (2003) 认为,在现有的监管框架中强化宏观审慎,才能维护金融市场的稳定。<sup>②</sup>Beverly Hirtle (2009) 指出,单纯从微观审慎角度对金融组织进行孤立的监管,并无法有效维持金融市场稳定。因此,必须将整个金融市场纳入监管体系,实现宏观审慎监管。<sup>③</sup>D Momirovic (2017) 指出,上个世纪七十年代就曾出现过宏观审慎的概念,但并未得到广泛关注。受 2008 年金融危机的影响,宏观审慎的概念再次登上历史舞台。其指出,应当进一步发挥宏观审慎指标对金融市场健康状况的评估作用,并与宏观审慎工具结合,加大对金融市场

<sup>①</sup> Begg I.Regulation and Supervision of Financial Intermediaries in the EU: The Aftermath of the Financial Crisis[J].Jcms Journal of Common Market Studies,2009,47(5):1107-1128.

<sup>②</sup> Claudio E.V.Borio.Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?[J].BI S Working Papers,2003,49(2):1-18.

<sup>③</sup> Hirtle B.Macroprudential Supervision of Financial Institutions:Lessons from the SCAP[J].Staff Reports,2009.

的监管力度，从而实现金融市场的安全与稳定。

在金融监管制度的微观探索层面。Hartmann (2011) 指出，过大的监管范围会加大被监管机构的责任范围，使得被监管机构的不确定更大，合法性存疑。A.Joanne Kellermann (2013) 指出，为降低政策风险，保障金融机构资产流动性，金融监管应当尽量避免疏漏，加强对个体组织的微观监管。<sup>①</sup>以上制度模式的宏观、微观探索，为我国实施央地金融监管分权治理的宏观目标与具体制度提供了参考。

#### 1.3.2.4 国外文献述评

从国外相关文献来看，加强金融监管已是大势所趋，并提倡“双峰”金融监管模式，但就具体的金融监管体系如何发挥其效用，涉及的因素非常之多，中央与地方金融监管权的配置与协调就是其中重要的因素之一。因此，在当今时代，为防范与化解金融风险，进而实现并维持金融市场的健康有序发展，我们应当多种因素结合构建有效的金融监管体制。

基于此，笔者拟从金融监管权配置的理论概念入手，在回顾我国金融监管发展历程的过程中提炼历史经验，通过对现行金融监管法律制度体系分析研究发现问题，尝试厘清以中央为主导的双层金融监管体系中二者的逻辑关系，以明晰中央与地方金融监管界限。并以现行政策与法律制度为基础，推动中央与地方金融监管权配置的法治化改革进程。

### 1.4 研究方法

#### 1.4.1 历史分析方法

任意一个制度的形成都是基于特定的历史环境与经济背景之下，经过历史的检验逐步而来。对既往制度的研究分析与总结归纳是优化现有制度的重要路径之一。本文在利用历史分析方法的基础上，厘清金融监管制度与经济体制之间的逻辑关系，把握我国所处发展阶段的历史方位与阶段特征，以更好地完善现有的金

---

<sup>①</sup> A.Joanne Kellermann.Financial Supervision in the 21st Century[J].Springer-Verlag Berlin Heidelberg,2013.

融监管制度，使其与我国的经济发展现状相匹配。

### 1.4.2 跨学科研究方法

本文研究的中央与地方金融监管权配置法律问题不仅涉及经济法学领域，在进行法律分析的过程中不可避免地会涉及金融学、经济学以及行政管理学相关的理论知识。本文坚持以法学视角为基础，辅之以金融学、经济学与行政管理学等学科相关知识，最终回归法学，为中央与地方金融监管权配置法治化路径选择提供更切实有效的完善建议。

### 1.4.3 规范分析方法

在法治国家、法治社会、法治政府的时代背景之下，只有对现有法律制度进行深入研究，例如《立法法》中对金融制度法律保留的论证，各地金融立法存在的差异等，才能深入分析中央与地方金融监管权配置存在的法律问题。为后文针对性的提出优化建议提供合法性的理论基础。

### 1.4.4 实证分析方法

本文将采取对全国以及甘肃省金融犯罪类案检索的分析方法，对非法金融案件呈现的特点及其背后的原因进行分析，对中央与地方金融监管权配置法律制度的困境进行具体研究。寻求中央与地方金融监管权的协同与平衡，实现具有中国特色的金融监管制度框架。

## 1.5 创新点与不足

### 1.5.1 论文创新

本文主要在研究视角和研究方式上存在一定的创新之处：第一，中央与地方金融监管权配置问题是近两年关注的热点话题，相比较从机构设置、监管人员能力等方面进行研究，本文从法学视角探讨配置过程中存在的法律问题，试图提出完善建议。第二，在研究内容与研究方式上，本文通过对比目前已经出台的 15

部地方金融监管条例，梳理中央与地方金融监管权配置过程中存在的法律问题，具有一定的现实意义。

### 1.5.2 论文不足

囿于条件及能力所限，本文在写作过程中存在如下不足：第一，本文主要着眼于立法层面，对司法与执法层面论证不足。第二，未能大范围开展实地调研，对各地金融监管局（金融办）在实际监管过程中遇到的困境可能会存在疏漏。第三，缺乏金融与经济学领域的专业知识，虽有进行自我学习，但仍较为薄弱，有待进一步的学习，将其与法学学科相融合。

## 2 中央与地方金融监管权配置概述

### 2.1 中央与地方金融监管权基本界定

#### 2.1.1 金融监管的概念界定

金融监管是指为实现监管目的，金融监管主体运用多种监管手段，对监管对象的行为进行有意识的主动干预与控制。通过词组拆解，金融监管应当由金融监督与管理两部分构成。金融监督是指金融监管机构为督促金融机构合规稳定经营与发展，对金融机构采取的全面且经常的检查和督促。金融管理是指金融监管机构依照法律规定，领导、协调、控制金融组织及其经营行为的一系列活动。

目前，金融监管的概念主要被分为广义与狭义两种。包括金融监管机构、行业自律组织、金融机构，以及社会中介组织在内的金融监管即广义金融监管。而狭义的金融监管仅指依照法律法规，监管规范金融市场的行为和活动。我国目前广泛采用的是狭义金融监管的概念。

事实上，在中国特色社会主义市场经济的发展背景之下，金融监管的目的并非是利用公权力直接恢复、修正或者重新构建市场秩序，而是为了弥补市场调控的不足，帮助市场重新发挥调节作用。

#### 2.1.2 金融监管权概念界定

金融监管权作为一种法定权力，由金融监管机构行使，监管范围包括金融市场、金融机构、金融行为等。相对应的是，金融监管权也有广义与狭义两种区分。广义的金融监管权是指以法律法规确定、中央政府授权或委托或自律监管契约为基础，为实现既定的监管目标，金融监管机构、行业自律组织、社会中介组织等主体行使的对金融机构及其行为进行监管的权力，主要包括政府监管权、市场监管权、金融机构内部监管权、自律监管权。而狭义的金融监管权是指为了维护金融市场的安全与稳定，预防和处置金融风险，保障投资者合法权益，依据法律授权而代表国家履行金融监管职能的机构拥有的制定金融法规与政策、监管金融机

构及其经营行为、惩处违规行为的权力，其实质上也是一种政府监管权。

在金融监管权的探讨中，学者大多更为关注狭义金融监管权以及自律监管权，而狭义金融监管权更是金融监管活动及学者研究的核心。有学者认为，狭义金融监管权应当具备以下几个特征：公共性、独立性、程序性、法定性、约束性以及国家强制性，<sup>①</sup>而与广义金融监管权相比最为显著的特征即国家强制性。狭义金融监管权作为一种法定权，以法律的国家强制力为保障。虽然广义的金融监管权也具有一定的约束力，但其主体较为多元，权力来源并非均来自于法律法规的明确授权，因此其约束力并不都有国家的背书，不具有国家强制力的特征，这也是区分广义与狭义金融监管权最主要的特征。

### 2.1.3 中央与地方金融监管权概述

中央与地方金融监管权是国家权力在二者之间进行分配后的不同层次状态，二者存在差异又相互融合。中央金融监管权是指由国家金融监管机构掌握主导的，为维护金融市场安全的权力。而地方金融监管权一般是指地方政府或地方金融监管机构对当地的金融机构及其行为进行监督与管理的权力，两者目标相统一。同时，中央与地方金融监管权之间也存在区别差异。在监管机构方面，中央和地方金融监管机构分别设立，独立履行职能，在监管对象方面，既相互区别又相互补充，形成了不同层次的国家金融综合监管体系。

我们可以通过表 2.1 对中央与地方的金融监管权分配做一简单对比。

表 2.1 中国现有金融监管权分配结构表

金融管理权	法律规定	中央政府的权力	地方政府的权力
金融监管与发展	《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国商业银行法》等	一行两会（市场准入、市场审批等）	制度上几乎无实质权利，主要承担协调、维护当地金融稳定与风险处置等职责

<sup>①</sup> 屈淑娟.地方金融监管权研究[D].重庆大学,2017:16-17.



续表 2.1 中国现有金融监管权分配结构表

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的通知》等	中国人民银行(贷款利率、贷款配额限制等)	制度上几乎无实质权利,只对地方金融机构的信贷计划有所干预
国有金融资产管理	《金融企业国有资产管理转让管理办法》等	财政部、国家发展和改革委员会等(国有金融资产管理)	地方财政局、地方金融监督管理局、地方国资委等

资料来源:李凌.论双层监管体制下小微金融监管制度创新[J].中南财经大学学报,2014(03):96.

由此可知,在整个金融监管体系中,中央监管权处于主导地位,地方金融监管权处于辅助地位,为弥补中央金融监管可能存在的疏漏。相比起中央,地方政府在防范地方金融风险有着自己的优势,因此通过地方金融监管来补充和完善监管空白可以使得金融监管具有全面性。在监管内容上,中央金融监管主要负责出台国家层面的监管政策,地方金融监管则依照中央政策发挥行政作用,二者各有分工。

## 2.2 中央与地方金融监管权配置的基础理论

### 2.2.1 金融监管的正当性理论

金融监管权配置的重构是由金融监管权正当性理论决定的,金融监管权的改革是对金融监管权正当性来源的确认和实现。在市场经济条件下,金融监管的本质在于维护市场秩序与保护投资者利益之间的平衡,这也是监管的目的所在。金融监管是自由竞争的产物,监督管理的本质是在市场主体原有的经济自由的基础上施加后天性人为限制,因此,尽管金融监管的必要性已成既定事实,其正当性仍需理论上的论证和支持

目前学术界尚未对金融监管的正当性理论取得统一共识。有一些学者认为,金融监管正当性有五种理论支持,包括动机理论、社会利益理论、金融风险理论、债权保护理论、法律不完整性理论;在此基础上又衍生出金融管制论、信息不对

称说等。<sup>①</sup>但仍存在一些反对金融监管的理论，主要有特殊利益论和社会选择理论。<sup>②</sup>

但归根到底，金融监管的正当性主要取决于一个国家的金融市场发展状况和需求。而在研究中央与地方金融监管权的问题里，我们也必须充分考虑到各个部门的利益问题，包括立法、执法、司法等。在实现高质量立法的过程中，立法部门化已经成为重要阻碍，立法与执法属于同一个部门，必然会使部分行政部门在立法中强化自身权利、弱化自身责任，带来不利后果。

综上所述，金融监管的正当性，应是研究中央与地方金融监管权配置的理论基础。金融行业具有的高风险性除了来自市场的风险外，还有重大的政治风险，这会涉及一个国家其统治基础和稳定。因此，一个国家的金融市场持续发展固然重要，但同时政府一定要做好有效的监管工作，避免金融风险导致的系统性危害，带来社会不稳定性因素，造成一系列严重后果。

### 2.2.2 中央与地方分权理论

作为行政管理体制的核心，行政权力配置构成行政权力的结构问题。对于一个完整的行政管理体系而言，其核心问题在于行政权力配置模式是否合理。目前，我国行政权力配置体系非常庞杂，主要由中央一级的国家机构配置和中央与地方国家机构间的配置两部分组成，就中央与地方权力配置方面，邓小平同志曾强调，理顺政府和社会行政权力，对激发社会活力，发挥主观能动性具有十分重要的作用。因此，要平衡好中央与地方政府的行政权力，处理好二者之间的行政关系。但应当坚持以中央为主导，适当下放行政权力，赋予地方适当自主权，实现二者平衡协同治理。

中央与地方权力配置主要分为静态与动态两种模式。通过法律特别是宪法等手段，明确各级国家机关之间的权力关系，达到稳定的状态则是静态配置。在任何国家的宪法中，都应当有对国家机构和组织、基本分权的规范，以明确重要的社会关系，包括中央和地方政府的权力关系。以法律法规为基础行使权力是对

<sup>①</sup> 朱崇实.金融法教程(第二版) [M].北京:法律出版社,2001:37.

<sup>②</sup> 朱大旗.金融法(第三版) [M].北京:中国人民大学出版社,2015:91.

国家机关的必然要求，其应当在法律允许的范畴内进行实践活动。然而，从本质上来讲，权力的行使并非是静态的，因此难免会涉及法律权力的扩展或限制。<sup>①</sup>一方面，这是权力配置动态模式的原因与内涵。另一方面，由于事物的发展存在多种可能，且在不断涌现新的可能性的过程中也呈现出不可预测性，这与法律、政策的稳定性与滞后性之间存在内在矛盾。因此，权力也必须在遵守法律的前提下合理配置，即考虑到国家权力结构、社会背景与传统。

联邦制和单一制政府形式的不同，也导致了中央与地方之间权力分配的差异，即传统上是用集权和分权的模式来解释。联邦国家的中央权力来自于地方，权力范围有较大的局限性，而地方在各自的行政区域内拥有独立不受联邦管制的行政权、司法权和立法权，两者相互独立。而在单一制国家，中央政府拥有对该国的绝对主权，国家具有统一的立法、司法、行政系统，因此地方的权力来源于中央授权，且地方权力具有相对局限性，只能在中央授权的范围内行使。<sup>②</sup>但上述理论尚不能明确解释二者的本质不同。目前学术界普遍认同的一个观点是依据宪法来对其阐释，即研究宪法对中央和地方权力的规定。我国《宪法》只规定了中央的权力范围，而没有规定地方的权力，地方的权力基本上不独立于中央的权力，也不等同于中央的权力，而是对中央权力的执行。

### 2.2.3 中央与地方金融监管竞争理论

在金融监管权的纵向配置上，研究好中央与地方金融监管的竞争理论，才能真正实现中央与地方金融监管权的合理配置。1971年，斯蒂格勒(G.J. Stigler)提出了“监管俘获论”，否定公共利益理论里把金融监管看作维护公共利益保障的观点。他认为监管的本质是一个有着独特利益的理性经济产物，虽然初期监管会有一些的效果，但监管程序一旦被操作者熟悉便会有成为私人谋取利益工具的风险，使监管行业失去了其原有的公正公平，因而被“俘获”。同样出于功利主义，中央与地方之间存在着利益冲突的情况，双方目标存在差异，地方为了自身利益而不断推动当地金融发展所带来的风险隐患与中央所期望的金融秩序稳定所相矛盾。而在一些高收益金融领域存在着双方互争监管资源的现象，反之在低收益

<sup>①</sup> 霍存福.权力场[M].北京:法律出版社,2008:1.

<sup>②</sup> 危建华.权利社会与权力配置[J].行政与法,2001(04):9-12.

领域相互推诿的情况也时有发生,最终形成监管重叠与真空的情况。上述情况所引发的后果会给我国经济市场发展带来负面且不稳定的影响。此外,金融创新的出现亦使中央与地方金融监管中间出现监管真空地带。

在实际中,地方政府风险处置能力较弱。由于监管权长期主要集中在中央手中,当面临实际金融风险时,地方在处理时往往会显得被动,且由于缺乏科学管理经验,其所造成的风险后果往往依然是由中央解决。同时,中央所下放给地方的金融发展权往往小于地方所需要承担的职责,导致地方在金融监管中失去了积极性。

也有学者提出观点,认为金融监管权应完全集中在中央,<sup>①</sup>由于区域间金融资源分配与发展不平衡使得区域间在执行监管权时也存在差异,因此应由中央统一行使监管权,而地方的角色为负责对中央政策的执行。此外,也有部分学者认为,纵向的竞争在中国没有合法的生存空间,但“构建中央与地方分权的二元金融管理体制”<sup>②</sup>的提出为金融监管开辟了新的道路。如何在中央与地方政府竞争之间寻求一种平衡,实现中央与地方双层金融监管模式,则是本文讨论的重要问题。

## 2.3 中央与地方金融监管权配置的现实诉求与内在逻辑

### 2.3.1 中央与地方金融监管权配置的现实诉求

近年来,由于经济结构和国家信贷政策的调整,各种非法集资案件层见叠出。同时,随着互联网的高速发展,一系列与互联网融合的金融产品、金融服务不断涌现,也出现了大量利用互联网金融实施违法违规行为的组织,各种爆雷、无法兑付现象频繁发生。

一方面,经济类案件频繁发生,社会危害非常之大。就甘肃省而言,近年来,对经济犯罪的打击力度不断加大。据统计,2020年甘肃公安机关经侦部门破获的经济犯罪案件、移送起诉的犯罪嫌疑人、挽回的经济损失达1600多起、2500

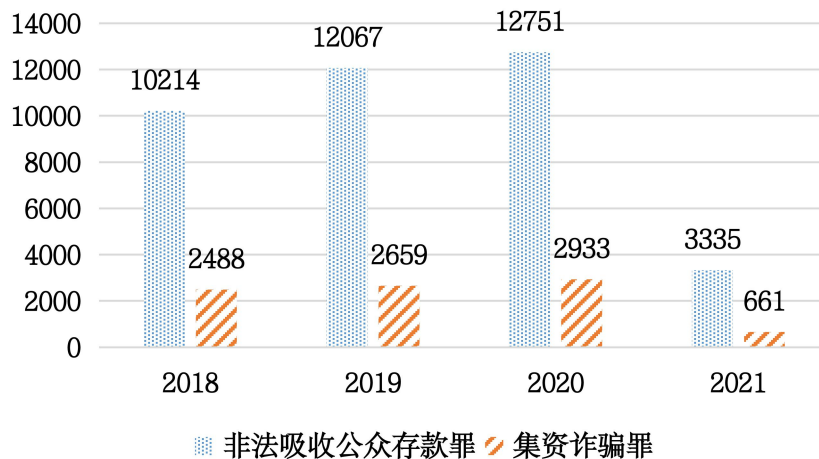
<sup>①</sup> 谢平,蔡浩仪.金融经营模式及监管体制研究[M].北京:中国金融出版社,2002:112.

<sup>②</sup> 武志.中国地方金融体系的改革与重构[M].大连:东北财经大学出版社,2006:325.

多人、13 亿余元，增幅均非常之大；其中破获的非法集资、传销类案件也有 170 多起，抓获犯罪嫌疑人 500 多名，挽回了 2.77 亿元的经济损失。<sup>①</sup>可见，经济类犯罪的发生频率非常之高，对群众和社会带来的危害也非常之大。2020 年 3 月，酒泉市公安机关成功破获某公司非法吸收公众存款案。经查，2015 年以来，某控股集团在未经许可的情况下，以投资其在酒泉某产业园项目建设为由，向“投资意向人”许以高额回报，通过线上线下相结合的方式，自融自支，向不特定公众非法吸收存款。该案涉及北京、河南、辽宁、厦门、新疆等八地多家企业，涉案金额 3.17 亿元、受损群众 2600 余人。<sup>②</sup>可见部分金融犯罪波及范围非常之广、影响非常恶劣。

放眼全国，据最高检发布的数据显示，近年来，金融犯罪呈现持续频发趋势，特别是危害较大的涉众型金融犯罪更为突出，新型的金融案件也不断涌现。例如 2019 年，全国检察机关起诉的非法吸收公众存款案件就高达一万多件，涉及两万多人，同比均上升了四十个百分点；而起诉的集资诈骗案也将近 1800 件，涉及近 3000 人，同比上升百分之五十以上。<sup>③</sup>

图2.2 金融犯罪主要案例年度趋势



数据来源：北大法宝

<sup>①</sup> 2020 年甘肃公安机关破获经济犯罪案件 1600 余起 挽回经济损失超 13 亿元[EB/OL], 人民网-甘肃频道, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1689124752584243731&wfr=spider&for=pc,2021-08-01>.

<sup>②</sup> 甘肃公安机关发布 2020 年打击经济犯罪十大精品案件[EB/OL], 人民网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1689117941146580434&wfr=spider&for=pc,2021-08-01>.

<sup>③</sup> 最高检发布第十七批指导性案例 依法惩治金融犯罪[EB/OL], 央广网, [https://www.sohu.com/a/383129090\\_362042,2021-08-01](https://www.sohu.com/a/383129090_362042,2021-08-01).

笔者选取金融犯罪中较为频发的非法吸收公众存款罪与集资诈骗罪在北大法宝上进行检索，虽然在 2021 年有所下降，但整体仍处于高发状态。在现代金融市场中，任何金融平台或者准金融平台都无法独立存在，单一机构出现的兑付危机也可能会进一步发展为区域性的金融危机，引起民众恐慌，所以，应当高度重视地方金融风险的防范与化解工作。特别是部分传统金融利用互联网金融看似高大上的特性遮盖其非法行为，企图蒙蔽金融消费者，给金融市场带来了不稳定因素。

另一方面，高发的经济金融类案件背后亦暴露出金融监管权配置不合理的现状。以恒大财富爆雷案为例。首先，恒大财富募集到的资金大多并未进入上市公司合并账户，而是自担自保，即集团或其他关联公司担保，非股权关联的第三方公司隔离，使资金以其它方式进入恒大供应商账户，通过灰色地带规避监管。其次，恒大财富的资金募集亦违反自愿理财原则，员工绩效考核与募集资金关联。最后，恒大财富为避免监管审查，将理财产品分为每期 2000 万元，融资对象为恒大旗下的空壳公司，在此过程中始终没有向金融监管机构、消费者披露资金真实用途。

其实早在 2020 年长沙市雨花区打击与处置非法集资工作小组曾以恒大财富涉嫌非法金融发布红头文件予以警告，呼吁市民谨慎投资，随后恒大财富表示其理财产品已在贵阳市交易所备案合规，而长沙市雨花区打非小组也仅要求其尽快完善在湖南省从事金融产品销售的手续，并未深入调查。

通过恒大财富爆雷事件我们可以发现，恒大财富的运作存在非常大的监管漏洞，且部分地方政府其实已经发现端倪，但最终仍然没有阻止此次恶性事件的发生。究其原因，其一，中央具有较强的监管能力，亦能在总体上把握监管方向，调动全国的监管资源。但其与地方相距较远，无法在第一时间敏锐察觉地方金融风险。其二，地方政府利用地理优势可以第一时间发现潜在的金融风险，并进行前期处置。但与之对应的是，地方政府究竟应当拥有多大监管权限，以至在最大能力范围内防范地方金融风险且避免监管权滥用。以及究竟应当由何种机构对上述事件予以监管，是打击与处置非法集资工作小组还是地方金融监管局（金融

办)。综上所述,恒大暴雷事件反映出中央与地方金融监管权责的边界模糊、协调机制的不完善带来了监管疏漏,对金融监管权的合理配置提出了现实需求。

除此以外,目前针对传统持牌金融机构(如银行、保险、证券等)的金融活动由“一行两会”及其派出机构为主的中央监管体系监管,类金融机构(私募投资基金等)的金融活动由证监会、中国证券投资基金业协会、地方金融监管部门、公安部门等根据各自的职权协同监管,第五次全国金融工作会议之后,部分地方金融组织的金融活动开始由地方金融监管部门监管,而涉及到犯罪的金融活动一直由公安局经侦部门负责侦查。

至于上述三类机构以外的组织从事的违法违规金融活动,除涉及到非法集资的,由《防范和处置非法集资条例》确定的处置非法集资牵头部门负责处置之外,尚属于监管真空状态。例如上文所述的恒大财富爆雷事件,就是由于没有法律法规明确应该由哪一部门具体负责,导致相关领域金融风险累积直至爆发,干预和处置主体始终存在缺位。因此,合理配置中央与地方金融监管职能,明晰责任分工,实现监管功能、权责博弈的平衡就成为一项重要的工作。

### 2.3.2 中央与地方金融监管权配置的内在逻辑

中央垂直监管体系是目前我国的金融监管模式,该模式在监管过程中既有痛点也有难点,地方政府在金融监管过程中也存在不少问题和挑战。

一是传统的中央监管存在监管真空地带。首先,人民银行派出机构设置到县级单位,银保监会的派出机构则是到省和市,证监会则仅仅到省一级。但是,目前我国的典当行、融资担保公司、小额贷款公司等设立在县乡甚至村。在这些行政区域,“一行两会”无法再设分支机构或办事处,难免会出现监管的真空地带。其次,传统的中央监管信息传输不畅。从统计意义上来说,无法延伸至县乡一级则很难获取诸如此类地方金融组织的相关信息,造成信息壁垒,极易因为信息不对称而带来监管风险。最后,传统的中央监管力量有限。地方金融组织的特点是小而多,中央在地方的监管资源不足,只能将监管重点放在主流的金融机构上,面对数量庞大且规范性欠佳的其他地方金融组织则无法顾及。因此,如果地方政府拥有相应的金融监管权,那么这些县乡级等中央监管所覆盖不及地区的监

管问题则可以得到有效的解决。

二是地方的金融监管会出现动态偏差。一般而言，维护金融市场的秩序稳定，有效监管金融风险以及保障金融消费者的权益是金融监管的基本目标。但正如前文所述，受利益导向，部分地方政府一定程度存在“重发展、轻监管”的倾向，更多聚焦于区域经济与金融发展。当出现地方金融监管职责与经济发展相矛盾时，地方政府往往倾向于保护当地经济发展，从而在一定程度上存在“重审批、轻监管”和“重发展、轻风险”等问题。同时，地方金融监管部门的前身是金融办，过去，在当地金融行业发展的过程中具有发展和监管的双重属性。如果突出发展属性，则应当服务于地方金融发展，提高金融效率，重点满足当地金融需求。如果突出监管属性，则应当以独立性为主，不对金融发展予以干涉，减少金融创新，将关注点集中放置在金融市场的安全与稳定之上。所以，金融监管主要是中央事权，地方金融监管是有效补充应当是未来我们在中央与地方金融监管权责划分中的必然遵循。

概括来说，中央与地方金融监管有其各自的优势，也存在诸多互补之处。现有的以“一委一行两会一局”为基本结构、自上而下的垂直金融监管体系无法全方面防范金融风险，甚至存在一些弊端。长期以来，与中央金融监管相比，地方金融监管改革非常缓慢，且基础较差，但对其改革的需求更为迫切。地方金融业态的快速发展与无法可依，对强化地方金融监管，实现中央与地方金融监管权的合理配置提出了更高要求。



### 3 中央与地方金融监管的历史演进与立法现状

#### 3.1 中央与地方金融监管权配置历史进程

改革开放后,为适应我国的经济发展现状,中央于不同时期对当前的金融监管配置也作出了相对应不同的调整。主要包括三个阶段,垂直监管时期的金融监管、过渡时期的金融监管以及双层监管时期的金融监管。<sup>①</sup>

##### 3.1.1 垂直监管时期的金融监管模式 (1978—2003 年)

改革开放初期,为了调动地方的积极性,中央开始向地方下放权力,金融资源的分配权开始向地方倾斜。二十世纪九十年代,由于前期的放权背景,地方的不正当干预累积的金融风险大幅加剧,导致央行超发货币造成较为严重的通货膨胀。二十世纪九十年代中后期,为化解地方金融风险所可能带来的系统性金融风险,中央重构集权式的金融监管体系,逐步将地方金融监管权上移。

实质上,中央的集权改革以防止地方干预金融为主线发端于银行体系,1997年,四大专业银行和其他商业银行的资金融通权基本被收至人民银行总行,在银行体系集权化改革之后又扩展至非银行金融体系。但由于非银行金融体系在地方快速发展,我国的金融监管体系弊端开始暴露。1998年,我国开始分业监管改革,逐步构建以“一行三会”为主体的金融监管体系(现为“一行两会”),即保监会、银监会、证监会与中国人民银行。与此同年,中共中央金融工作委员会和金融机构系统党委成立,垂直管理金融系统内的党组织与组织干部,这是金融作为中央事权的重要体现。

##### 3.1.2 过渡时期的金融监管模式 (2004-2012 年)

这一阶段,随着地方金融风险的降低,中央政府逐步对地方开始适度分权。而此时中央主要下放的是金融发展权,但监管权依然主要集中在中央手中。同时,由于地方政府金融发展权与监管权不平衡并存,为满足地方经济发展需要,地方

<sup>①</sup> 孙国峰.金融科技时代的地方金融监管[M].北京:中国金融出版社,2019:46-47.

政府不断帮助创新金融组织形式,一些非传统金融产品与服务逐渐发展起来。这种模式导致中央金融监管部门对许多地方金融市场的监管虽有心而力不足,在很多方面形成了监管空白。为此,自2008年以后,《典当行业监督管理规定》、《关于小额贷款公司试点的指导意见》、《融资租赁企业监督管理办法》、《融资性担保公司管理暂行办法》陆续出台,规定地方政府可以在部分金融行业实施属地监管,即赋予了地方政府部门部分金融监管权,主要由地方政府内设机构金融办承担主要责任。同时,中央政府还将规则制定、市场准入、监督检查等一系列权力部分委托给包括金融办在内的地方政府部门。但传统金融业务的监管,例如银行、证券、保险等仍然由人民银行分支机构以及“三会”派出机构予以负责(现为“两会”),“有限分权的集权”的金融监管权配置模式由此形成。

金融监管权逐步下移后,各级地方政府先后成立地方金融办,负责监督和管理地方金融,并逐步赋予其更多的权力。自2002年9月上海率先成立金融办以来,全国多省市均相继成立金融办,组织结构也逐步扩展至县市级政府,金融办也由单一的议事协调职能逐步向风险防范、监管协同与政策制定等一系列综合职能发展。

### 3.1.3 双层监管时期的金融监管模式 (2013年至今)

2013年,党的十八届三中全会指出“界定中央和地方金融监管职责与风险处置责任”。2014年,国务院整合金融监管职责与风险处置责任的相关文件与规定,再次向各地政府与部门强调中央与地方的职责分工。2017年,第五次全国金融工作会议的召开推动了金融监管体制的改革进程,强调应当完善相关的法律法规体系,以达到守牢防范金融风险底线的目的。会议结束后,国务院为进一步深化金融监管体制改革,首次以文件的形式将“7+4”类与“两非”领域纳入地方金融监管范畴。“7”类机构主要包括小额贷款公司、区域性股权市场、融资租赁公司、地方资产管理公司、融资担保公司、典当行、商业保理公司,“4”类机构主要是指投资公司、社会众筹机构、农民专业合作社、地方各类交易所,而“两非”则是指非法金融机构和非法金融业务活动。

2018年,随着各省机构改革的逐步推进,为更好承担地方金融监管职责,

一些地区的省级行政机关以金融办为基础成立地方金融监督管理局。经过调整,一些本由其他部门承担负责的管理职能也将纳入省地方金融监督管理局职能范畴。例如,海南将监管本由财政厅、商务厅负责的融资担保、典当和融资租赁等金融活动;浙江除融资担保、典当外,还将经信委的融资担保、商务厅的商业保理、农业厅负责的从事信用互助的农民专业合作社纳入监管范畴。由此,我国形成了中央与地方双层金融监管模式。

综上所述,为顺应市场经济的不断发展与变化,金融监管体制亦应当随之做出调整。而面对当前愈发复杂的金融市场环境,创新性的金融产品频频出现,金融投机行为愈发隐蔽,对金融监管亦提出了新的要求与新的挑战,亟需加快步伐,实现中央与地方金融监管权的科学配置,从而最大程度上降低金融风险,维护金融市场的稳定与金融消费者的合法权益。

## 3.2 中央与地方金融监管权配置法律制度体系

### 3.2.1 中央层面相关法律与政策

在金融监管领域,中央层面的态度始终较为谨慎。党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确地方政府的金融监管地位。而后,国务院制定下发《关于界定中央和地方金融监督管理职责和风险处置责任的意见》,对监管职责与风险处置责任予以进一步细化。

在对银行、证券和保险等国家金融机构的规范与监管方面,我国现行的法律法规也较为完备,主要包括《保险法》、《证券法》、《信托法》、《商业银行法》、《证券投资基金法》等,为国家金融监管部门提供相应的监管依据。但是对地方金融组织的监管方面,目前尚没有直接法律依据(全国人大及其常委会制定的法律)。值得注意的是,2021年12月31日,中国人民银行会同有关方面研究起草了《地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)》,并向社会广泛征求意见,有望在不久的将来与大家见面。

表 3.1 部分地方金融组织监督管理规则

地方金融组织	文件名称	发布机构	发布日期
小额贷款公司	《关于加强小额贷款公司监督管理的通知》	银保监会	2020年9月7日
融资担保公司	《融资担保公司监督管理条例》	国务院	2017年10月1日
区域性股权市场	《关于区域性股权市场监督管理试行办法》	证监会	2017年5月3日
典当行	《关于加强典当行监督管理的通知》	银保监会	2020年5月8日
融资租赁公司	《关于印发融资租赁公司监督管理暂行办法的通知》	银保监会	2020年5月26日
商业保理公司	《关于加强商业保理企业监督管理的通知》	银保监会	2019年10月18日
地方资产管理公司	《关于加强地方资产管理公司监督管理工作的通知》	银保监会	2019年7月1日

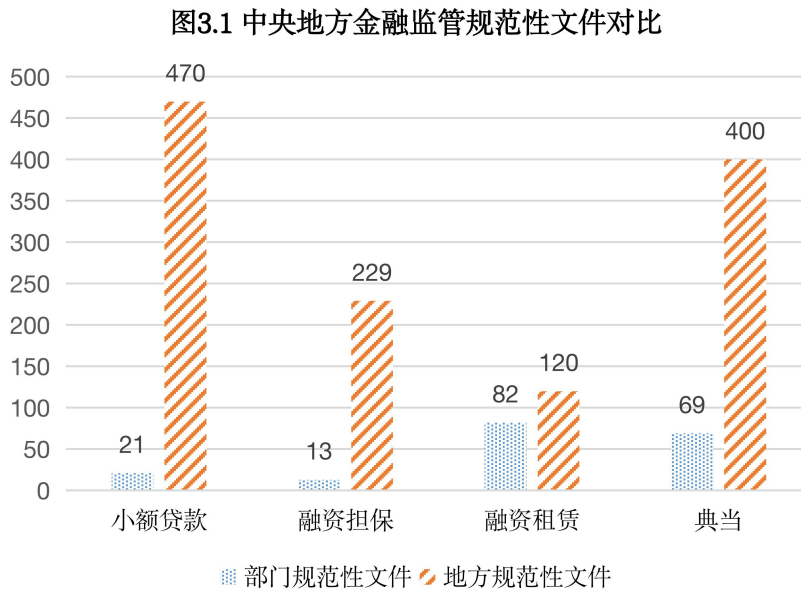
资料来源：政府官网整理所得

如表 3.1 所示，笔者梳理了“7”类地方金融组织的监管规则发现，国家层面仅制定了《融资担保公司监督管理条例》，以行政法规的形式对融资担保公司的监管予以规定，除此以外的其他地方金融组织的监管，国家层面尚没有制定相关法律法规，而是通过规范性文件的形式予以规范。在实践中，也会通过《公司法》、《合同法》的部分条款对其予以补充。可见，目前在地方金融组织的监管方面不仅存在法律位阶不高，亦存在监管规则不系统等多重问题，使得中央与地方金融监管权配置边界模糊、不明确。

### 3.2.2 地方层面相关法律与政策

随着中央对地方金融监管的高度重视，地方规范性监管文件也大量出台。但

是从形式上来看，无论是省级还是地市级政府，都大多以“通知”、“意见”的形式进行监管赋权，较为冗杂。笔者以“见微数据”为搜索平台，分别以“小额贷款”、“融资担保”、“融资租赁”、“典当行”为关键词，对搜索到的相关监管意见进行对比，结果如图 3.1 所示，地方性文件非常之多。其中甘肃省的相关地方性规范文件分别为 7 件、4 件、1 件、12 件，也相对较为冗杂。



同时，地方金融监管立法工作正如火如荼的展开，笔者就目前已经颁布的地方金融监管条例予以梳理，如表 3.2 所示。共有十个省三个直辖市两个自治区颁布了地方金融监管条例，名称略有不同，其中辽宁省的名称最为特殊，梳理相关文件时极易被遗漏。但在立法目的、监管对象、防范与处置金融风险、法律责任等多个方面都存在较多差异。

**表 3.2 地方金融监管条例列表**

序号	省市	地方金融监督管理条例名称	发布日期
1	山东	《山东省地方金融条例》	2016 年 3 月 31 日
2	河北	《河北省地方金融监督管理条例》	2017 年 12 月 1 日
3	四川	《四川省地方金融监督管理条例》	2019 年 3 月 28 日
4	天津	《天津市地方金融监督管理条例》	2019 年 5 月 30 日

续表 3.2 地方金融监管条例列表

5	辽宁	《辽宁省防范和处置金融风险条例》	2020年3月30日
6	上海	《上海市地方金融监督管理条例》	2020年4月10日
7	浙江	《浙江省地方金融条例》	2020年5月15日
8	广西	《广西壮族自治区地方金融监督管理条例》	2020年9月22日
9	内蒙古	《内蒙古自治区地方金融监督管理条例》	2020年9月23日
10	江西	《江西省地方金融监督管理条例》	2020年11月25日
11	江苏	《江苏省地方金融条例》	2021年3月31日
12	湖北	《湖北省地方金融条例》	2021年4月2日
13	北京	《北京市地方金融监督管理条例》	2021年4月16日
14	吉林	《吉林省地方金融监督管理条例》	2021年7月30日
15	贵州	《贵州省地方金融监督管理条例》	2021年9月29日

资料来源：各省市人民政府官网整理所得

如上文所述，一个城市针对地方金融机构的监管文件数量可达十几件，形成多而不精的特点。这些监管文件内容庞杂、缺乏系统性，甚至出现相互矛盾，导致各监管部门各自为政，缺乏协调性。监管资源不能有效整合带来的首要问题就是监管难以形成合力、监管效率低下，无法第一时间对金融风险予以防范和化解。

此外，截至目前仅有十几个省（直辖市）对地方金融监管出台地方性法规，甘肃省目前也并没有出台地方性金融监管条例。可以看出，当前地方金融监管体制还并未具有系统性，在机构设置、职责履行等方面缺乏统一标准。同时，中央政府在金融监管权配置中处于绝对领导地位，地方政府缺乏系统的法律遵循，没有较为明确系统的金融监管授权，只能利用零星散落的政策监管地方金融组织及行为，导致地方金融监管实践缺乏稳定性，大大降低监管效率。

## 4 中央与地方金融监管权配置面临的法律困境

### 4.1 地方金融监管权来源合法性存疑

一方面，中央金融监管法律供给缺位导致地方金融监管依据的合法性存疑。截至目前，中央层面并未出台地方金融监管相关的法律或行政法规，从而导致地方由于上位法的缺失而缺乏金融监管的合法性。有学者认为，根据《立法法》的相关规定<sup>①</sup>，金融监管作为法律规定的基本金融制度之一，只能由法律或行政法规予以确立，单独的且缺乏合法授权的部门规章及其效力层级以下的法规和规范性文件在法律效力层面均存在缺陷。尽管许多地方已正式出台地方金融监管条例，但在缺失上位法且无明确授权的情况下，地方在制定金融监管条例方面仍面临着合法性存疑的困境。

同时，多地出台的地方金融监管条例在立法依据的相关条款中表述并不明确，仅模糊地称为“相关法律、行政法规”。在行政法规层面，除对融资性担保公司的监管权在《融资性担保公司监督管理条例》有明确规定，其他地方金融组织的监管权均来源于部门规章、规范性文件，法律位阶较低，使得各地出台的地方金融监管条例的有效性大打折扣。

另一方面，中央金融监管法律供给缺位导致地方金融监管内容的合法性存疑。目前地方政府的金融监管权由于上位法的缺失没有明确性，大多是由规范性文件或地方金融监管条例赋予，使得部分监管权内容存在一定的合法性缺陷。根据《行政许可法》的相关规定，市场准入权系一项行政许可的权力。现有的地方金融组织的市场准入条件大多是由国务院的部门规章或国务院规范性文件规定，如《典当管理办法》规定了授权典当行进入市场的权力。此外，在地方政府进行金融监管的过程中，行政处罚权也是一项十分重要内容。根据《行政处罚法》的有关规定，部门规章只有权设定警告或一定数额的罚款，若无法律、行政法规的规定则不能设定其他类型的行政处罚。但《融资性担保企业管理暂行办法》中的设置撤销权却与上述规定相矛盾，从而动摇了地方监管部门在执法过程中的合法

<sup>①</sup> 《立法法》第8条：下列事项只能制定法律：（一）国家主权的事项……（九）基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；（十）……其他事项。

性。

当然，随着《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》的发布，以上的部分问题在未来有望得到解决，虽然《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》仍有很大完善空间，在学者中也引起了广泛争议，但我们仍期待早日与其见面。

## 4.2 中央与地方金融监管权责边界模糊

2021年2月，轰动一时的“泛亚有色金属交易所”非法吸收公众存款案<sup>①</sup>终于落下了帷幕。作为昆明市政府批准的有色金属交易所，地方金融办固然对其负有不可推卸的监管职责。但进行更深层次的分析，“泛亚有色金属交易所”的“日金宝”究竟应当由哪一个部门予以监管仍然存在不一致的意见。如果“日金宝”属于负债性产品则应当由银保监会予以监管，如果其属于权益性产品则应当由证监会监管。总体而言，无论是银保监会、证监会亦或者地方政府、地方金融办均对自己是否有监管“泛亚有色金属交易所”的权力与责任存疑。在金融市场中，因中央与地方金融监管权责配置不清、权责边界模糊而引发的类似问题亦有许多。

首先，目前的金融监管主要以中央领导为主，并放权于地方的形式展开。导致地方金融监管权存在非制度化、非规范化现象，无法厘清与中央金融监管权之间的边界。一方面，谁来管的问题较为突出。例如当前已经明确将“7+4”类金融机构列为地方监管对象，但上述机构应当具体由谁来管，每一层级应当管多少，其他金融组织或类金融组织又应当由谁管等问题依然非常突出，从而导致二者之间存在监管真空与重叠等情况。另一方面，怎么管的问题亦非常突出。地方政府对“7+4”类金融组织或其他金融组织机构设立、市场准入、业务监管等金融运营全流程，究竟应当拥有多大权限，在出现不同程度的金融风险时可以采取哪些行政处罚手段。此外，由中央批准设立的金融组织倘若在地方经营过程中引发了一定金融风险，地方政府应当承担多大责任，以上诸多问题的不明确均造成了金融监管权责的不明晰。

<sup>①</sup> 刚刚！法院公告！资金清退发还！事关昆明泛亚有色公司21人非法吸存案[EB/OL],澎湃新闻,[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_11097018](https://m.thepaper.cn/baijiahao_11097018).



其次，中央与地方金融监管权责边界模糊进而导致地方金融监管权责不一致，监管效率低下。地方虽然为中央政策的执行者，但其金融发展权一般小于其所需承担的责任，且缺乏基于市场和制度化的风险管理工具和机制。对于明确由地方监管的机构，由于缺乏明确的投资者保护和风险救助制度，地方难以有效管理风险。<sup>①</sup>例如，在地方金融风险监管的实践中，相比起中央政府以及金融监管部门，地方政府具有掌握信息和管理及时性的优势，但由于中央与地方的权责界限模糊，处于区域风险管理优势地位的地方政府总是被动参与。地方金融办（金融监管局）在处理风险时，需要上级金融机构对其进行审批准入，影响地方处理风险的及时性，但地方却因此要承担主要风险责任。此外，地方金融监管部门在应对风险时能力较低，与其责任并不匹配，从而大大降低地方政府的监管积极性与监管效率。

最后，中央与地方金融监管权责边界模糊导致监管措施的落地较为困难，特别是面对跨部门金融创新时更为艰难。中央驻地方的监管机构有其自己的目标与责任，而地方金融监管部门既要满足其要求，又要应对其自己的目标与内部各部门之间的诉求。因此，各主管部门和地方部门之间存在相互推卸责任的情况。且由于协调机制的不完善以及利益目的不同，中央与地方之间往往存在摩擦和冲突，中央的处理结果对于地方而言往往不尽如人意，甚至存在利用权力压制对方的现象，无法从根本解决问题。严重影响金融监管效率与权威性，进而引发隐性金融风险，阻碍金融相关产业发展。

#### 4.3 地方金融监管立法突显的法律问题

目前，已有十五个省（市）出台了地方金融监管方面的相关条例，但在立法上仍存在较大差异，这也为地方金融监管工作带来了较大压力。究其原因，亦是因为没有明确中央与地方金融监管权的科学配置，从而带来一系列连锁问题。亟需进行深入对比分析，进而统一规范，明确配置。

---

<sup>①</sup> 王一鸣,陈道富,王刚.完善地方金融监管体制思考[J].中国金融,2019(06):19-21.

### 4.3.1 地方金融监管对象不统一

2017年,在第五次全国金融工作会议中,中央明确赋予地方政府“7+4”类金融机构的监管职责,也明确了地方金融监管定位。虽然此举有利于完善我国当前的金融监管体制,但依然存在其局限性。例如,对于非“7+4”类的金融机构的定位依然不明确,对于赋予地方金融监管权,中央依然有所顾虑。因此在下方地方权力时,中央一直采取非常谨慎的态度,而地方普遍会在当前基础上扩大监管对象的范围,这也导致了地方金融监管对象的不确定与不明晰。

表 4.1 各省市地方金融监管条例监管对象对比

序号	省市	地方金融监督管理条例名称	监管对象
1	山东	《山东省地方金融条例》	小额贷款公司、融资担保公司、民间融资机构、开展权益类交易和介于现货与期货之间的大宗商品交易的交易场所、开展信用互助的农民专业合作社、私募投资管理机构和国务院及其有关部门授权省人民政府监督管理的从事金融活动的其他机构或者组织等。
2	河北	《河北省地方金融监督管理条例》	小额贷款公司、各类交易场所、地方金融控股企业、地方资产管理公司、融资担保公司、典当行、融资租赁公司、商业保理公司以及法律、行政法规规定和国务院授权省人民政府监督管理的其他组织等。
3	四川	《四川省地方金融监督管理条例》	7+2+N
4	天津	《天津市地方金融监督管理条例》	7+4+N
5	辽宁	《辽宁省防范和处置金融风险条例》	7+4+网络借贷信息中介机构+N
6	上海	《上海市地方金融监督管理条例》	7+N
7	浙江	《浙江省地方金融条例》	7+2+民间融资服务企业+N

续表 4.1 各省市地方金融监管条例监管对象对比

8	广西	《广西壮族自治区地方金融监督管理条例》	7+N
9	内蒙古	《内蒙古自治区地方金融监督管理条例》	7+N
10	江西	《江西省地方金融监督管理条例》	7+2+N
11	江苏	《江苏省地方金融条例》	7+N
12	湖北	《湖北省地方金融条例》	7+4+N
13	北京	《北京市地方金融监督管理条例》	7+2+N
14	吉林	《吉林省地方金融监督管理条例》	7+N
15	贵州	《贵州省地方金融监督管理条例》	7+N

资料来源：各省市人民政府官网整理所得

笔者对比了目前出台的部分地方金融监管条例，如表 4.1 所示，各地的金融监管条例基本都在传统“7+4”监管框架之上，立足于当地实际情况、因地制宜地进行了动态调整。除早期出台的山东、河北等地外，其他地区的监管条例均明确将“7”类金融机构列入监管对象。但对于“4”类金融组织，上海市、广西壮族自治区、内蒙古自治区、江苏省、吉林省、贵州省的条例均未明确提及，而是统一概括为国家授权地方监督管理的其他金融组织。在有所提及的地区中，四川省、浙江省、江西省、北京市区明确将开展信用互助的农民专业合作社、地方各类交易所纳入监管范围，并未囊括投资公司与社会众筹机构。但《浙江省地方金融条例》进一步细化了地方各类交易场所，包括权益类交易场所、介于现货与期货之间的大宗商品交易场所。

值得关注的是，相比较传统的“7+4”领域，部分地方监管条例对监管对象也有所扩大，例如将民间融资服务企业纳入监管范畴的山东与浙江，以及将地方金融控股企业纳入监管范畴的河北。同时，山东还将私募投资管理机构视为监管

对象，而辽宁将网络借贷信息中介机构纳入监管对象。此外，部分地方金融监管条例还设置了兜底条款，例如使用“从事金融业务”、“具有金融属性”等词汇，使得金融监管对象的外延变得更为不确定。

然而，出台地方金融监管条例的省（市）毕竟仍为少数，对于大多还未出台的省（市），其地方金融监管部门大多仅出台了单一的监管实施细则，主要集中在融资担保公司、小额贷款公司及地方交易场所等领域，覆盖面非常有限，导致各省市之间存在较大差异。

无论是还没有出台，还是已经通过地方金融监管条例对地方金融组织予以一定明确的省（市），监管对象的不一致与模糊都为地方的金融监管工作带来了极大的困扰，亦为地方金融监管时的法律适用带来潜在的争议。

#### 4.3.2 地方金融监管与发展职能不平衡

作为助力实体经济发展的的重要手段，金融在当今愈发激烈的经济竞争环境中发挥了更为重要的作用。同时，金融监管的目的也并非是为了惩罚，而是为了更好的服务金融，以促进经济的发展与繁荣。通过前文的论述我们可以得知，地方政府具有促进地方经济发展与金融风险防控的双重职能。诚然，在过去的一段时间，多次出现地方政府为努力发展地方经济、招商引资，以提升自身政绩，而在发展与服务金融市场的过程中忽视其背后潜在的金融风险，甚至为了谋取地方利益，将监管宗旨弃之脑后的情况，但我们不能因此而走上一条“强监管，轻发展”的金融监管之路，而是应当在二者之间寻求平衡，以实现金融经济的良性发展。

表 4.2 各省市地方金融监管条例“金融服务与发展”专章对比

序号	省市	地方金融监督管理条例名称	“金融服务与发展”专章
1	山东	《山东省地方金融条例》	第二章 金融服务 第三章 金融发展
2	河北	《河北省地方金融监督管理条例》	第二章 地方金融服务经营
3	四川	《四川省地方金融监督管理条例》	第三章 服务与发展
4	天津	《天津市地方金融监督管理条例》	无

续表 4.2 各省市地方金融监管条例“金融服务与发展”专章对比

5	辽宁	《辽宁省防范和处置金融风险条例》	无
6	上海	《上海市地方金融监督管理条例》	无
7	浙江	《浙江省地方金融条例》	第四章 金融服务实体经济
8	广西	《广西壮族自治区地方金融监督管理条例》	第四章 金融发展
9	内蒙古	《内蒙古自治区地方金融监督管理条例》	第五章 促进与发展
10	江西	《江西省地方金融监督管理条例》	第五章 地方金融服务与发展
11	江苏	《江苏省地方金融条例》	第六章 金融发展和服务
12	湖北	《湖北省地方金融条例》	第三章 地方金融发展与服务实体经济
13	北京	《北京市地方金融监督管理条例》	无
14	吉林	《吉林省地方金融监督管理条例》	无
15	贵州	《贵州省地方金融监督管理条例》	无

资料来源：各省市人民政府官网整理所得

笔者通过对比 2016 年至 2021 年的地方金融监管条例 (如表 4.2 所示) 发现, 除天津、上海、北京、辽宁、吉林、贵州六个省 (市) 外, 多地地方金融监督管理条例均设有“金融服务与发展”一章。主要内容包括: 制定金融发展规划、发展普惠金融、加大实体经济服务力度、支持金融创新与金融科技、优化融资结构与融资担保体系、营造良好的金融信用环境、加强金融队伍建设及构建金融聚集地。除上述共同点以外, 各地区在制定地方金融监管条例时也结合地域特点有各自的特色。例如山东、浙江、广西壮族自治区、内蒙古自治区、江苏五地均提到支持金融对外开放, 包括开展跨境、区域金融合作, 其他地区尚未提及。也有部分省 (市), 例如浙江、广西、内蒙古、江苏、湖北五地, 强调在重点领域、产业及重点项目上, 政府应当加大激励力度, 引导金融因素帮助加快产业转型的

步伐,帮助经济发展向高质量转型。同时,四川省、内蒙古自治区、湖北省等三个省(市)在完善与发展金融中介服务体系方面也有所涉及。受时间影响,刚刚于2021年出台地方金融条例的江苏省还提及供应链金融的发展,而湖北省则提到了知识产权金融服务能力的发展、绿色金融的推广、金融法制环境的构建等热点问题。可见,地方政府对地方金融业态发展的诉求均非常迫切。

但我们可以看到,2021年12月31日发布的《地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)》并没有“金融服务与发展”这一章节,亦在学者中引起了广泛争议。正如笔者前文所述,地方政府无法避免的具有金融监管与发展的双重职能,但强监管并非是金融发展的最优解,而是应当根据地域特点,通过立法的方式帮助地方实现发展与监管职能的平衡,使得地方金融助力地方经济的发展,从根本上激发地方金融监管的积极性与主观能动性,这才是金融监管与金融发展的最终解。

#### 4.3.3 地方金融监管协调机制不完善

2020年,国务院金融稳定发展委员会下发关于建立地方协调机制的相关意见,要求将金融委办公室地方协调机制落实到省(区、市)一级,在信息互通、强化监管、消费者权益维护、处置风险等多方面加强合作。但金融监管如何在中央与地方层面进行联系与协作,现行法律法规并无明确规定,协同共享机制也尚未完全细化和落于实践。

笔者对比了2016—2021年之间出台的地方金融监管条例,除了山东省、河北省、天津市等少部分省(市)没有规定建立金融工作议事协调机构,大部分省(市)均在条例中表明应建立在国家金融稳定发展委员会指导和监督下的金融工作议事协调机制。但大多通过“统筹本区域金融改革发展、金融风险防范等重大事项,并强化与国务院金融稳定发展委员会办公室地方协调机制的协作”等概括性语言予以规定,并没有细化且落实到实处。

值得注意的是,作为金融综合改革的试验区,温州市人民政府早在2014年就发布了《关于建立健全温州市地方金融监管协调机制的通知》,对金融监管协调机制予以较为详细的规定,但其他地方迟迟没有类似的细则。总体而言,金融

监管协调机制虽已有了原则性的规定，但缺乏更为系统、更为统一、具有可操作性的金融监管协调机制实践指引。

随着互联网金融、金融科技的发展，金融风险的负外部性与传导性更强，给地方金融监管带来了更大挑战。而地方金融监管能力普遍较为薄弱，无法很好甄别和应对金融风险，在处理突发金融风险或重大金融风险时亟需来自中央金融监管的快速指导与帮助。在应对区域性金融风险时，也亟需地方金融监管机构的区域协作与信息共享，以提高监管效能与风险应对效率。

所以，未来除了应当在《地方金融监督管理条例》中明确监管协调机制、跨区协作等，仍有必要出台《地方金融监管机构协同监管细则》，以提升监管能力和效能，构建“纵向到底、横向到边”的金融监管体系，实现金融机构的治理结构、运营情况、风险等级等系统化、穿透式监管，确保掌握风险、化解风险，避免系统性金融风险。

## 5 中央与地方金融监管权配置的优化路径选择

### 5.1 确定地方金融监管权合法性来源

由于我国是单一制国家, 地方政府合法行使金融监管权应当以直接授权或间接授权为依据。直接授权是指以法律或地方性法规的形式对中央和地方的金融监管进行分权的制度安排, 例如各级人民代表大会及其常务委员会。根据制度安排, 权力主体应当有明确的权力范围和权力内容, 从而具有明确的法律责任, 保证了权力授予的稳定性。间接授权是指中央政府对行政职能的授权。这是中央与地方政府之间授权的一个重要手段, 通常是为了应对特殊情况下地方的特殊需求。

赋予地方金融监管权, 与中央和地方政府的事权划分、社会经济事务、金融监管结构的重要调整密切相关。因此, 应当通过法律直接授权的形式赋予地方金融监管权, 而不适宜选择中央行政授权, 这也将符合《立法法》的相关规定, 使其具有合法性。因此, 笔者建议, 应在中央层面加快《地方金融监督管理条例》的立法进程, 以直接授权的形式明确地方金融监管权来源、权力内容与界限, 使得地方行使金融监管权具有合法性。

同时, 中央政府也应对某些领域的监管权给予地方特定的行政授权。随着时代的发展, 金融监管面对愈发专业与愈发创新的地方金融主体以及快速发展的金融科技时, 难免会有一定程度上的滞后性。因此, 为了可以灵活应对当今快速发展的金融市场, 针对具体事项赋予地方特定的监管权也很有必要。但行政授权只能作为法律直接授权的补充形式, 而不能作为授予权力的主要形式。此外, 赋权的内容和赋权的目标必须具体明确, 以确保中央政府能够有效监督其依法行使所授予的权力。

当然, 随着《地方金融监督管理条例》(草案征求意见稿) 的发布, 地方金融监管权的合法性来源问题有待得到解决, 亦能够为地方金融监管立法工作提供遵循与指导, 但面对瞬息万变的金融市场, 如何科学授予地方金融监管权, 并做好动态调整工作, 亦是接下来的重点课题。



## 5.2 厘清中央与地方金融监管权责边界

在目前我国金融监管相关法律制度并不健全的背景之下,中央与地方金融监管的权责边界模糊,导致中央与地方之间出现互相推诿的情形,极易错失对金融风险审慎监管与判断的最佳时期。因此,应当对中央与地方的金融监管权合理配置,进而厘清二者之间的权责边界,推动中央与地方的合力协同监管。

一方面,应明确中央与地方金融监管部门之间的权力划分。在今后制定《地方金融监督管理条例》时,要坚持“中央监管为主,地方监管为辅”的原则,在坚持党中央对金融工作集中统一领导的前提下,进一步明确中央对金融工作的领导责任,重点加强对全国性大型金融机构及其分支机构复杂业务的监管,加强对金融风险隐患较大行业的监管,加强对全国性金融事务的管理。而地方金融监管部门要按照“属地为主、权责一致”的原则,重点监管本地区传统金融机构、业务较简单的新兴金融业态和风险较低的地方性金融业态。更重要的是,在落实“谁审批、谁监管、谁负责”这一原则时,也应当下放部分审批权限,同时应当进一步明确地方金融监管机构的独立性地位,并赋予其相匹配的执法权,方能提高应急处突能力以应对金融风险,达到想作为且能作为的目的。

另一方面,应明确中央与地方金融监管部门之间的职责分工。如果地方政府承担的职责多于权力,则会导致地方监管的积极性与主动性大大降低。因此,应当合理划分中央与地方金融监管部门的职责,按照权责统一的理念合理划分中央和地方金融监管部门的职责,明确与权力程度适配的金融监管部门职责分工,并建立与之相应的责任追究制度,进一步强化地方监管部门的责任。同时,要以更为系统与综合化的标准对地方金融监管部门的工作予以评估,提高地方政府对金融监管的积极性,加强地方金融监管机构应对区域金融的风险管控能力。

综上所述,只有实现中央与地方金融监管权责的清晰划分,才能在面对金融风险时实现协同配合,以避免监管真空或推诿扯皮等多种现象的发生。同时,只有实现金融监管的权责对等,才能使地方金融监管职责与其风险应对能力相匹配,从而提高金融监管的积极性与科学性。以达到金融市场的安全与稳定,维护金融消费者的合法权益。

## 5.3 完善地方金融监管法律制度

### 5.3.1 统一地方金融监管对象

一方面，“7+4”类金融机构目前虽被广泛认可授予给地方监管，但其定性尚没有统一说法，各地地方金融监管条例大多将其称为“地方金融组织”，而大量学术文献中将其表述为“类金融机构”、“类金融业态”等，法律概念不明晰。另一方面，新型金融业态频发，不断扩展金融业外延，单纯用“7+4”类金融机构或者机构性质来界定地方金融监管范围无法适应金融市场的发展步伐。

因此，可以从窄到宽逐步完善地方金融监管机构的监管范围，分为三个阶段。<sup>①</sup>第一阶段只对中央金融监管机构监管范围之外的地方金融机构或金融业态予以监管；第二阶段按照重要程度或影响公众范围，进一步囊括非存款类、不涉及社会公众的金融组织或金融业态；第三阶段按照重要程度或地域影响范围，实现仅在地方政府辖区内经营的涉及社会公众的中小型金融组织或业态的监管覆盖，例如村镇银行、民营银行、农村信用社等。

同时，应逐步实现从机构监管向功能监管与行为监管深度融合的监管新模式的转变。基于我国金融市场的发展现状，实现统合式功能监管尚有一定难度，目前可以以行为监管为切入口，在不断发展成熟的过程中实现过渡。通过行为监管，不仅能更大范围将迅速扩张的地方金融外延囊括在内，也能更有效地保护金融消费者的合法权益。行为监管的出发点并不在于监管对象的主体类型，而在于监管对象的经营行为，并对其行为本身进行规制以抑制其行为偏差。<sup>②</sup>而金融市场主体的经营对象正是金融消费者，通过行为监管可以更直接更高效的发现金融消费者的权益通过何种方式被侵害，进而为金融消费者的合法权益保驾护航。

事实上，目前各地金融监管条例的相关规定已经有所体现。如《上海地方金融监督管理条例》第30条，对擅自设立地方金融组织与非法从事地方金融组织业务活动的行为赋予了监督与管理的权限，即只要在上海区域内从事地方金融活

<sup>①</sup> 地方政府参与金融监管的“三圈层”递进路径[EB/OL],刘志伟,https://mp.weixin.qq.com/s/kGJVCTagK1mCb dYQsDccqg.

<sup>②</sup> 尹建兵.地方金融监管权配置研究[D].河北大学,2020:58.

动, 无论是否具有设立地方金融组织的资格, 地方金融监管机构均可运用条例所规定的监管手段对其进行监管。

需要说明的是, 监管对象的放开并不代表不设标准, 而是基于区域、市场、风险等标准, 使中央与地方的监管界限更为明晰, 避免真空地带。基于金融市场的繁荣与发展, 金融消费者的需求逐步趋于多元, 与之对应的金融服务与金融产品也必然呈现融合发展的趋势, 实现一种融入行为监管的宏观与微观相结合的审慎监管体系是顺应市场发展的必然需求, 以维护金融市场稳定与金融消费者的合法权益。

### 5.3.2 平衡地方金融监管机构职能

地方金融监管目标由两部分组成, 加强对地方金融的监管与帮助地方金融发展。面对监管与发展这一对内在的矛盾关系, 强监管必然重要, 但相比较一味的强制要求地方必须强监管, 规范地方金融监管行为, 并给予地方金融发展的法律保障显得更为重要。只有在法律层面从根本上解决监管与发展之间的内在矛盾, 才能坚持经济稳中求进发展的总基调。因此, 在法律层面厘清地方金融监管与发展的具体权责, 使地方在金融监管与发展的同时均有法可依, 亦能够放心大胆的规范地方金融组织的活动行为, 实现金融市场健康发展。

因此, 笔者认为, 一方面我们在未来完善《地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)》时应当加入“金融服务与发展”一章, 包括制定金融发展规划、服务实体经济、发展普惠金融、支持金融创新与金融科技、开展跨境金融合作与区域协同发展、加强金融才队伍建设等重要内容, 使地方在制定地方金融监管条例时能够有所遵循、有法可依, 亦使地方金融监管机构在行使权力与承担责任时更为明晰。另一方面, 考虑构建统一的地方金融监管效果评价机制, 以更为综合性的指标对地方政府的工作予以评估, 为地方政府减压。这样才能在根本上鼓励地方政府发挥主观能动性、创造性提出更为合理的监管方案, 以促进地方金融市场的稳定与长远发展。

### 5.3.3 完善中央与地方金融监管协调机制

中央与地方金融监管在监管范围、权限与责任等方面都存在较大差异,但二者之间更是一种彼此独立又有机统一的关系。随着互联网经济的发展,金融业态愈来愈呈现跨区经营的常态化趋势,给中央与地方的金融监管都带来了极大挑战。中央与地方信息沟通不畅,无法第一时间对地方金融风险作出应对,而地方金融监管能力普遍较弱、监管资源亦相对紧缺,无法强有力的应对突袭而来的金融风险。因此,发挥好中央与地方、地方与地方的协同作用,在未来制定《地方金融监督管理条例》时明确监管协调机制、跨区协作等,并加快出台《地方金融监管机构协同监管细则》就显得愈加重要。

在中央层面,坚持以中央为主导,形成“一行一委两会一局”的稳定格局,强化金融稳定发展委员会与地方政府的沟通与协作,减少信息错位,提高监管成效。<sup>①</sup>同时,中国人民银行分支机构和省级金融监管部门传递指令,总结和评估区域风险。在发生区域性风险突发事件时,派驻机构与地方金融监管部门联合采取行动,做到信息互通,并帮助地方金融监管部门实施风险应对方案,防止风险的进一步扩散和传播。

在地方层面,目前大多地区采取的小组会议制缺乏规范性与稳定性,故而应当建立地方金融监管协调机构,或者在省一级建立地方金融稳定发展委员会。地方政府可通过与地方财政、法院、市监、税务等有关部门开展联席会议的方式,使中央监管目标与地方经济金融发展趋于一致。此外,还应当协调不同地区的地方金融监管部门的合作,加强信息交流,减少区域壁垒,通过区域间的联防联控,提高防范金融风险的能力。

在具体内容上,应当进一步明确地方金融监管协调机构的法律地位,其并非是对地方金融予以监管的机构,而是专职于协调地方金融监管机构与“一行两会”分支机构或派出机构、其他金融监管职能部门之间出现的权责争议,以及协调派出机构建立地方金融监管与风险监测、应急处置机制,并协调其工作开展,具有合法性与权威性。同时,要进一步在法律层面明确监管协调的法定情形、协调启

<sup>①</sup> 单强.地方金融监管机制改革路径探究[J].中国金融,2018(22):37-40.

动程序、推诿或执行不到位造成严重后果应当承担的法律责任、权责争议的裁决机制等。

只有将中央与地方双层金融监管协调机制落实到位,才能充分利用地方金融监管机构的信息优势,并充分发挥中央金融监管的专业优势和大局观念,实现金融风险的全方位多层次覆盖。

## 6 结语

“这是个最好的时代，也是个最坏的时代”，在中国经济转型升级的关键阶段，中国金融市场风起云涌，金融业蓬勃发展，特别表现为地方金融市场的崛起。在地方政府的推动和支持下，众多金融活动如小额贷款、融资租赁、典当、股权投资投资、创业投资、商业保理等，以及相应的金融组织如雨后春笋般涌现，创新和综合化程度不断提高。面对中央与地方金融监管中出现的监管套利、监管真空等老问题，互联网金融与金融科技创新中出现的新挑战，都在法律层面要求中央与地方金融监管权的合理配置与细化。

本文在研究我国金融监管的历史演进与立法现状的基础上，对现存的法律问题予以分析，认为目前应当进一步加快《地方金融监督管理条例》的立法进度，解决地方金融监管权合法性来源问题，为厘清中央与地方金融监管权责边界，推进地方金融监管立法工作提供法律依据，并通过更加完善的中央与地方合力协同监管机制，提高识别和防范地方金融风险的有效性，避免系统性风险的发生。

对中央与地方金融监管权配置法律问题的研究，本质上是为了预防、识别和监管风险，这本应当就是更为复杂的法律问题，不仅包括立法，还包括行政和司法。但本文主要着眼于立法层面，提出了一系列的优化建议，对行政与司法方面论证不足。同时，虽然笔者对我国目前出台的地方金融监管条例进行了比较分析，但由于受条件限制，无法进行广泛的实地调研。对于各地金融监管局（金融办）在实际监管过程中可能会存在的问题有所疏漏，故而对优化路径选择提出的建议还需在进一步的实践中检验。未来，笔者仍会对中央与地方金融监管权配置的法律问题持续关注与研究。

## 参考文献

### 1.1 中文著作类

- [1]胡滨,郑联盛等.监管沙盒:理论框架与国际经验[M].北京:中国金融出版社,2020.
- [2]孙国峰.金融科技时代的地方金融监管[M].北京:中国金融出版社,2019.
- [3]谭波.中央与地方金融监管的权力配置与运行[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [4]胡滨主编.中国金融监管蓝皮书(2018)[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [5]郭峰.央地关系视角下的地方金融研究[M].北京:经济科学出版社,2018.
- [6]肖韵著.中国金融监管消极竞争的法律规制研究[M].北京:清华大学出版社,2017.
- [7][荷]乔安妮·凯勒曼,雅各布·德汗.21世纪金融监管[M].北京:中信出版社,2016.
- [8]刘承礼主编.分权与央地关系[M].北京:中央编译出版社,2015.
- [9]朱大旗.金融法(第三版) [M].北京:中国人民大学出版社,2015.
- [10]王华庆.监管之路危机后的思考[M].上海:远东出版社,2014.
- [11][美]理查德·艾伦·波斯纳.资本主义民主的危机[M].李晟译,北京:北京大学出版社,2014.
- [12]霍存福.权力场[M].北京:法律出版社,2008.
- [13][美]切凯蒂.货币、银行与金融市场[M].郑振龙译,北京:北京大学出版社,2007.
- [14]武志.中国地方金融体系的改革与重构[M].大连:东北财经大学出版社,2006.
- [15]谢平,蔡浩仪.金融经营模式及监管体制研究[M].北京:中国金融出版社,2002.
- [16]朱崇实.金融法教程(第二版) [M].北京:法律出版社,2001.

### 1.2 期刊类

- [1]刘丹冰.新发展视角下统一“金融监管法”的制定[J].法律科学(西北政法大学学报),2022,40(01).
- [2]姜宇.地方金融监管体制改造论:矛盾、路径与方案[J].经济问题,2021(04).
- [3]刘辉.论地方金融监管权的法治化重构[J].宁夏社会科学,2021(03).
- [4]胡继晔,董亚威.基于央地博弈的地方金融监管体制完善[J].宏观经济研究,2021(03).

- [5]周逢民.加强央地金融监管协调的思考[J].中国金融,2020(18).
- [6]杨海静,刘畅.地方金融监管立法之比较研究——以六省市的地方金融监管条例为例[J].金融发展研究,2020(10).
- [7]陈盼.央地金融监管协作:经验、回顾与展望[J].西南金融,2020(04).
- [8]唐天伟,曹军新.地方金融稳定发展组织模式的选择及其操作系统的构建——基于规则系统理论的扩展分析框架[J].中国行政管理,2020(03).
- [9]封丽霞.国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角[J].东方法学,2020(02).
- [10]管斌,万超.论我国金融监管权“央-地”配置制度的科学设计[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2020(01).
- [11]陈斌彬.论中央与地方金融监管权配置之优化——以地方性影子银行的监管为视角[J].现代法学,2020(01).
- [12]颜苏,王刚.地方金融监管立法仍在路上[J].中国金融,2019(12).
- [13]董小君,郭贝贝,丁立江.金融行为监管模式分析与国际经验借鉴[J].行政管理改革,2019(07).
- [14]王一鸣,陈道富,王刚.完善地方金融监管体制思考[J].中国金融,2019(06).
- [15]黄辉.中国金融监管体制改革的逻辑与路径:国际经验与本土选择[J].法学家,2019(03).
- [16]陈斌彬.从统一监管到双峰监管:英国金融监管改革法案的演进及启示[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2019(02).
- [17]刘志伟.地方金融监管权的法治化配置[J].中南大学学报(社会科学版),2019(01)
- [18]王华庆,李良松.地方金融监管制度思考[J].中国金融,2019(01).
- [19]王晓,陈思懂,曾令祥.完善地方金融监管协调体制[J].中国金融,2018(22).
- [20]单强.地方金融监管机制改革路径探究[J].中国金融,2018(22):37-40.
- [21]李有星,柯达.我国监管沙盒的法律制度构建研究[J].金融监管研究,2017(10):88-100.
- [22]屈淑娟.地方政府参与金融监管的制度逻辑及构建路径[J].中国管理科学,2017(07):18-27.



- [23]陈道富.我国地方金融监管的现状与问题[J].重庆理工大学学报(社会科学),2016,30(11).
- [24]刘志伟.地方金融监管权的理性归位[J].法律科学(西北政法大学学报),2016,34(05).
- [25]段志国.金融监管权的纵向配置:理论逻辑、现实基础与制度建构[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2015,36(04).
- [26]杨同宇.金融权力配置的法治化——以我国中央和地方金融监管权配置为中心的考察[J].财政监督,2015(19).
- [27]董世坤.中央与地方金融权力关系的变迁[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2014,41(03).
- [28]郭向军.经济监管机构的法律地位[J].中国城市金融,2013(11).
- [29]巴曙松,沈长征.国际金融监管改革趋势与中国金融监管改革的政策选择[J].西南金融,2013(08).
- [30]单飞跃,吴好胜.地方金融管理法律问题研究[J].法治研究,2013(06).
- [31]董世坤.金融监管机构第三方侵权责任:欧盟经验与中国借鉴[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2013,41(05).
- [32]周逢民.中央与地方政府金融监管模式选择[J].金融发展评论,2012(05).
- [33]汤柳.当前制度条件下中央与地方金融管理权的边界确定[J].上海金融,2011(07).
- [34]周道许.地方政府在区域金融生态建设中的作用[J].中国金融,2010(Z1).
- [35]张千帆.中央与地方关系的法治化——以中央与地方的监管分权为考察[J].求是学刊,2010,37(01).
- [36]杨海坤,金亮新.中央与地方关系法治化之基本问题研讨[J].现代法学,2007(06).

### 1.3 学位论文类

- [1]李其成.中央和地方金融监管权配置问题研究[D].江西财经大学博士学位论文,2019.
- [2]段志国.分权背景下的地方金融监管权研究[D].中央财经大学博士学位论文,2016.

[3]万超.我国金融监管改革纵向权力分配法律规制研究[D].华中科技大学硕士学位论文,2019.

[4]屈淑娟.地方金融监管权研究[D].重庆大学硕士学位论文,2017.

#### 1.4 网络类

[1]2020年甘肃公安机关破获经济犯罪案件1600余起 挽回经济损失超13亿元[EB/OL],人民网-甘肃频道,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1689124752584243731&wfr=spider&for=pc>.

[2]甘肃公安机关发布2020年打击经济犯罪十大精品案件[EB/OL],人民网,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1689117941146580434&wfr=spider&for=pc>.

[3]最高检发布第十七批指导性案例 依法惩治金融犯罪[EB/OL],央广网,[https://www.sohu.com/a/383129090\\_362042](https://www.sohu.com/a/383129090_362042).

[4]地方政府参与金融监管的“三圈层”递进路径[EB/OL],刘志伟,<https://mp.weixin.qq.com/s/kGJVCTagK1mCbdYQsDccqg>.

#### 1.5 外文文献

[1]Rafael Repullo.Hierarchical bank supervision[J].Journal of the Spanish Economic Association,2018,9(1):1-26.

[2]Wall,Larry D.Stricter microprudential supervision versus macroprudential supervision[J].Journal of Financial Regulation & Compliance,2015.

[3]Bouheni F B.Banking regulation and supervision: can it enhance stability in Europe?[J].Journal of Financial Economic Policy,2014.

[4]A.Joanne Kellermann.Financial Supervision in the 21st Century[J].Springer-Verlag Berlin Heidelberg,2013.

[5]Tymoigne E.Financial Stability,Regulatory Buffers,and Economic Growth: Some Postrecession Regulatory Implications[J].Social Science Electronic Publishing,2010.

[6]Keys BJ,Mukherjee T,Seru A,et al.Financial regulation and securitization: Evidence from subprime loans[J].Journal of Monetary Economics,2009.

- [7]Begg I.Regulation and Supervision of Financial Intermediaries in the EU: The Aftermath of the Financial Crisis[J].Jcms Journal of Common Market Studies, 2009.
- [8]Hirtle B.Macroprudential Supervision of Financial Institutions:Lessons from the SCAP[J].Staff Reports,2009.
- [9]Dollery B,Lin C,Byrnes J.Local government failure: Why does Australian local government experience permanent financial austerity?[J].Australian Journal of Political Science,2006.
- [10]Claudio E.V.Borio.Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?[J].BIS Working Papers,2003.
- [11]Asli D,Ross L.Bank-based and Market-based Financial Systems: Cross-country Comparisons[J].World Bank Policy Working Paper,1243,1999.
- [12]RC Merton.A Functional Perspective of Financial Intermediation[J].Financial Management,1995.
- [13]Goodhart C,Schoenmaker D.Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies[J].Giornale Degli Economisti E Annali Di Economia,1992.

## 后 记

三年时光，转瞬即逝。还记得三年前，跨越一千多公里来到这座陌生城市的时候，我迷茫、焦虑，亦有对未知生活的不安。非常幸运，遇见了我的导师吕春娟老师，是您在我焦虑与自我怀疑时给了我鼓励，坚定的站在我背后，给曾经想要退缩的我无穷的力量。在学术上，您认真细致与坚定；在生活中，您让我看到了女性的知性与美丽。在即将离开校园的日子里，我亦感受到，您的谆谆教诲已深深刻在我的学习与生活中，成为我未来努力的目标与榜样。

无比感恩遇到的每一位老师，杨利华老师对学术的执着，史正保老师丰富的实践经验，张革新老师的深入浅出与谆谆教诲，唐正彬老师在课堂展示中的精益求精，纪晟老师独特的公司法讲解思路，黎明老师的博学多识，包哲钰老师的风趣幽默，何立慧老师对经济法独到的见解，李长兵老师在疫情之下的一丝不苟，张桂芝老师的耐心与细致，孙丽君老师头脑风暴式授课，答辩席上桑保军老师对我们的耐心与鼓励，当然，还有张佳老师、陈艳老师对我们学习与生活无微不至的关怀，各位老师的指导与帮助，是我成长路上最宝贵的财富。

无比感谢遇见的每一位同学、师兄师姐师弟师妹，我的室友们，朋友们，是你们的帮助与关心让我觉得异乡的每一个清晨都值得期待，每一个傍晚都充满欣喜，冬日的寒风也有了那么一丝暖意，愿你们的未来都如繁星般璀璨。

无比感谢我的家人们，虽如万千父母一般望女成凤，但从未对我施加过任何压力，是你们告诉我，想做什么就放手去做，家是我永远的港湾。未来，我亦希望成为你们永远的依靠与港湾。

行文至此，落笔为终。感恩成长路上遇见的每一个你们，愿我们都能铭记最初的愿望，一生平凡，但不平庸。