



辽宁大学
经济法学文丛

On Fair Allocation of Financial Resource
and Legal Protection

金融资源配置公平 及其法律保障研究

田春雷◎著



法律出版社 | LAW PRESS



辽宁大学
经济法学文丛

教育部人文社会科学重点研究基地
重大项目“当代中国权利立法研究”
(15JJD820004)

教育部哲学社会科学研究重大课题
攻关项目“加快发展民营金融机构
的法律保障研究”(13JZD012)

教育部人文社会科学研究青年基金
项目“债券违约分类处置法律机制
研究”(18YJC820056)

On Fair Allocation of Financial Resource
and Legal Protection

金融资源配置公平 及其法律保障研究

田春雷◎著



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

金融资源配置公平及其法律保障研究 / 田春雷著.

-- 北京: 法律出版社, 2018

(辽宁大学经济法学文丛 / 杨松主编)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1943 - 2

I. ①金… II. ①田… III. ①金融资源—配置—法律—保障—研究—中国 IV. ①D922.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 009926 号

金融资源配置公平及其法律保障研究

JINRONG ZIYUAN PEIZHI GONGPING JIQI FALÜ
BAOZHANG YANJIU

田春雷 著

策划编辑 沈小英

责任编辑 沈小英 刘晓萌

装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 马 丽

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经法治出版分社

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 13.25

字数 208 千

版本 2018 年 11 月第 1 版

印次 2018 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1943 - 2

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

经济法学,在辽大
辽大经济法学成果累累
新一代经济法学者成长喜人

—

请允许我从一本书谈起。

这是一部编译之作——《日本经济法概要》(以下简称《概要》)。

此书 1982 年 9 月由地质出版社出版。

最先受到读者质疑的是,为什么经济法这类书稿要交给地质出版社出版呢?

情况是这样的:1980 年我受命出任辽宁大学日本研究所所长。同年 10 月开始,在著名日本问题专家金明善教授的支持与配合下,我组织所内几位学者选译了日本经济法规并进行了简要论述,定名为《日本经济法概要》。

1981 年秋,我背着《概要》书稿奔赴北京寻找出版单位。“文化大革命”期间撤销的司法部刚刚恢复,但是法律出版社何时恢复尚无音信。于是我分别拜访

了北京综合性和经济类的两家出版社。但遗憾的是,他们都以种种理由婉言谢绝,理由之一是经济法概念尚存疑虑。当时我已认为出版无望了!

正在此时,巧遇一位在地质出版社任职的辽宁大学校友,知道我遇到难题后,便爽快地说:“没地方出版,就到我们社出版吧!”

就这样,祖国大陆最早论及经济法的一部专著,通过地质出版社与读者见面了!

二

作为经济理论工作者,为什么对经济法有如此浓厚的兴趣与热情?

这是对《概要》一书提出的另一类疑问。

在中国,政治经济学课程是以苏联同类教材为蓝本的。1953年斯大林的《苏联社会主义经济问题》问世,成为经济类专业的基本教材。

20世纪初,苏联在“十月革命”夺取政权后,经历了一种人类历史上前所未有的新制度——计划经济。计划经济作为一种国家经济制度,不是有没有计划的问题,这是表层命题。它的本质乃是两个消灭,即消灭市场,消灭财产私人所有制。1919年俄共(当时尚未称苏共)第八次代表大会通过的党纲明确宣布:“社会主义就是消灭价值规律。”消灭价值规律就是消灭市场。20世纪苏联官方与学界对待价值规律采用的理论,在30年代是“消灭论”;在40年代变为“改造论”,即改造价值规律;在50年代则转为“限制论”,即限制价值规律。

1949年中华人民共和国成立后,在“一边倒”和“全面学习苏联”的方针下,中国从理论与实践两个方面建立苏式计划经济制度和理论体系。在中国,20世纪50年代至70年代是不准谈商品经济的。1979年我发表了《社会主义救中国,商品经济“富”中国》(《辽宁大学学报》1979年第6期)一文。不到一周,便接到在北京国家机关工作的朋友劝告:“不要再讲商品经济了,上面明确指示:不准讲商品经济。”

1984年党的十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》,明确提

出我国将实行有计划的商品经济体制。从此,学术界开始了探索商品经济的热议讨论。但是,仍然不能讲市场经济,1991年各主流媒体还在大批市场经济制度。

1992年邓小平南方谈话,首次提出“社会主义也可以搞市场经济”的命题。从此,学术界和经济界掀起了市场经济大讨论,大大推进了中国的改革与开放事业。

经济法恰恰是市场经济的产物,也是市场经济大发展的标志和社会文明进步的标志。

我是主张市场经济的。价值规律是市场经济的基本规律。20世纪初,我发表《价值规律是一个伟大的学校》(《社会科学辑刊》1984年第5期)等一系列文章,阐释价值规律(市场经济)对资源配置的调节作用,并确认市场经济的五大功能(《当代企业》1993年第1期、《人民日报》1984年12月3日)。在反复强调市场经济五大功能的同时,我又十分重视那只“看得见的手”的重要作用。于是我郑重地提出在市场经济发展过程中,必须建立五大调节体系(《辽宁大学学报》1982年第6期),其中第四个调节体系为“法规调节”,详细探讨了经济法在对微观经济运作和宏观经济决策方面的“调节”与“监督”功能。

也就是说,我在探索那只“看不见的手”的过程中,深深领悟到那只“看得见的手”的重要作用。于是,我抢先“找到”了具有完备体系的日本现行经济法规,并向读者推介。

就这个意义而言,经济法虽然不是我本专业的“内涵”,但我却认为探索经济法学恰恰是经济学专业所“必需的”。正是因为有如此强烈的心理诉求和专业需求,我也就顾不上有“班门弄斧”之嫌,遂出版《概要》。

三

在辽宁大学,法学院有一种文化,叫“传承”。

弘扬传承文化的前提和基础,是“追求”。

以杨松教授为代表的辽宁大学法学院团队具有一种理论兴趣和理论追求(包括法学理论、经济理论和人文理论),具有一种信息追求和学术追求,甚至还有一种学术伦理追求。他们这种积极进取、孜孜以求的行为,使辽宁大学法学院取得了传承与发展的丰硕理论成果、学术成果和人才成果,并开创了具有辽宁大学特色的学术风格和治学品格。

大大出乎我意料的是,多年来他们居然对《概要》如此珍重,甚至把它列为辽宁大学经济法学学科的一种记忆、一种符号和一种文化。《概要》出版后,我就“言归正传”,埋首探索本专业了。至于它在社会上有什么反应,我一概不知。是他们——辽宁大学青年学者们,始终关注、关心并收集此书的社会反响。不久前,法学院给我开列了一张反馈清单,其中法学界戴凤岐、梁慧星、杨紫烜、车丕照、周汉民、邵建东等多位学者曾引用和点赞此书的若干观点。这使我十分惊讶,十分感动,也给予我莫大鼓舞!

凡此种种,透过这般追求与传承、探索,可以看到辽宁大学法学院还有一种文化,谓之“八端文化”。八端者,即孝悌忠信礼义廉耻。体现八端文化的举措之一,就是“辽宁大学经济法学文丛”的开设。这是一项发展学术、振兴辽宁大学的创举。它将是校内外学者展示成果、交流思想、探索学术、繁荣经济法学的平台与百花园地。我希望它将是开放式、“群众性”的,既有长篇宏论,也有微文小品;既有精品展示,也有青年学者“处女之作”。倘若吸引众多辽宁大学校友,并诚邀法律界实践家都来耕耘这块田园,那么,本文丛将成为辽宁大学乃至法学界响当当的“品牌”。

我由衷地预祝,诚挚地企盼!

四

在辽宁大学,法学院还有一种精神,即“三向”:向上、向善、向爱!

我衷心地祝愿辽宁大学法学院的老师和同学们,继续坚守这“三向”精神:

天天向上,

天天向善，
天天向爱！
是为序。

八十有五的辽宁大学老员工

冯玉忠^{*}

谨记

二〇一七年元月十二日

于辽阳县首山镇

* 原辽宁大学校长，经济学教授，第七届、第八届、第九届全国人大代表。

引 言	1
第一章 金融资源配置：法学研究的新视域	12
第一节 金融资源观的产生	12
一、传统的金融观	12
二、传统的资源观	16
三、传统资源观与金融观的发展与交汇——金融资源观	18
第二节 法学视角下的金融资源配置	25
一、“金融资源观”的开创性意义	25
二、“金融资源观”对法学研究的借鉴意义	26
三、法学视角下金融资源的具体范围	27
第三节 金融资源的市场配置与国家调节	30
一、金融资源的市场配置与市场失灵	30
二、金融市场失灵的国家调节	35

三、金融资源市场配置与国家调节的配合	40
第二章 金融资源配置公平与金融法传统价值的更新	44
第一节 金融资源配置公平界定的理论铺垫——资源分配公平	44
一、资源分配公平的代表性观点	44
二、资源分配公平代表性观点的启示	48
第二节 金融资源配置公平的基本意涵	50
一、金融资源配置公平的基本含义	50
二、金融资源配置公平追求社会整体利益	53
三、金融资源配置公平在社会利益基础上实现形式公平与实质 公平的统一	56
第三节 金融资源配置公平在金融法价值中的定位	58
一、金融法传统价值观反思	58
二、金融资源配置公平在中国金融法价值中的定位	61
第三章 沉痾待解：我国金融资源配置不公的现状与后果	64
第一节 金融资源城乡配置的不公	64
一、基础性金融资源配置的城乡差异	64
二、机构性金融资源配置的城乡差异	67
三、金融商品资源配置的城乡差异	70
第二节 东部与中西部地区金融资源配置的不公	72
一、基础性金融资源配置的地区差异	72
二、机构性金融资源配置的地区差异	77
第三节 国有与非国有经济体之间金融资源配置不公	79
一、基础性金融资源配置的所有制差异	79
二、机构性金融资源配置的所有制差异	82
第四节 金融资源配置不公引起的后果	86

一、金融资源配置的不公导致社会收入分配差距逐渐加大	86
二、金融资源配置的不公导致社会经济发展的不平衡	88
三、金融资源配置的不公导致民间金融在体制外“疯长”	89
 第四章 金融资源配置不公的原因解析	92
第一节 政府越位:政府对金融资源的过度控制	92
一、金融资源的价格控制	93
二、金融资源的数量与投向控制	96
第二节 有意而为:错位的金融监管	98
一、赶超战略、政府利益偏好与金融监管制度设计偏差	99
二、金融监管制度错位的具体表现	101
第三节 无心之过:“一刀切”的金融调控	109
一、统一的存款准备金政策使落后地区资金更加匮乏	110
二、同一利率水平在客观上形成了对东部地区的利率优惠	110
三、统一的公开市场操作、再贴现政策在欠发达地区的作用有限	111
四、统一的宏观紧缩政策对西部地区的限制效果更为严厉	111
第四节 有心无力:扶持性金融资源配置立法缺失	112
一、扶持民间资本进入金融领域的立法缺失	113
二、保障弱势群体信贷权的立法缺失	115
三、规范政策性银行的立法缺失	119
 第五章 金融资源配置公平的法律保障制度构建	121
第一节 金融资源公平配置的前提——确立市场配置的基础性地位	121
一、确立市场配置基础性地位对实现金融资源配置公平的重要 意义	121
二、基础性金融资源的市场化配置——利率自由化	124
三、机构性金融资源配置的进一步市场化	128

四、金融商品资源的市场化配置	131
第二节 包容性金融监管法律制度的构建	132
一、监管理念的更新	133
二、建立包容的金融市场准入制度	136
三、构建公平的金融市场退出制度	144
第三节 差异化金融宏观调控法律制度的构建	150
一、构建有利于实施差异化金融调控的法律主体	151
二、确立差异化的金融调控策略	152
三、差异化的金融调控措施的建立与完善	153
第四节 扶持性金融资源配置立法的构建与完善	158
一、结合“新非公 36 条”与《温州市金融综合改革试验区总体方 案》制定民间资本进入金融领域的实施细则,扶持非国有金 融的发展	158
二、提高农村新型金融机构立法层级,扶持农村金融的发展	159
三、完善保护弱势群体信贷权的相关立法	163
四、加快进行政策性金融立法	167
结 语	172
主要参考文献	175

引言

一、选题的原因与选题意义

金融是什么?法学研究视野里的金融又是什么?不同的回答,会有不同的研究进路。如果把金融定义为金融机构、金融业务,那么金融机构的法律形式、准入限制、治理结构、金融业务的风险监管就是法律要考虑的问题,这些问题正是传统金融法的主要作用领域。如果把金融定义为工具,怎样规范地运用金融工具保障宏观经济稳健运行就是法律的研究课题,这一课题正是传统宏观调控法的研究领域。如果换一种思路,把金融定位为社会资源,法学研究又应从何处切入?

“金融资源”的概念,最早由西方学者戈德史密斯(R. W. Goldsmith)提出的。戈氏在1955年出版的《资本形成与经济增长》中谈道:“本书应该探讨金融资源和传递渠道对经济增长的速度和性质的影响……”^①在这本书中,戈氏只是顺便提及了“金融资源”的概念,而对于金融资源的具体含义,戈氏并没有阐明。我国最早将金融作为资源进行系统研究的代表性学

^① 白钦先:《金融可持续发展研究导论》,中国金融出版社2001年版,第345~346页。

者,是辽宁大学的经济学者白钦先教授。他认为,金融资源是一种社会性战略资源,是稀缺资源。根据他的研究,金融资源包括以下三个紧密相关的资源层次:(1)基础性核心金融资源即广义的货币资本或资金,是金融资源的最基本层次;(2)实体性中间金融资源,包括金融组织体系和金融工具体系两大类,是金融资源的中间层次;(3)整体功能型高层次金融资源,是货币资金运动与金融体系各组成部分之间相互作用、相互影响的结果。前两者构成金融资源的“硬件”,后者构成金融资源的“软件”。^①自此,一个新的研究范式——“金融资源观”产生了。金融不仅仅是工具性、技术性的定位,还被视为一种带有社会属性的重要资源,金融学研究范式的转变为法学研究提供了新视角。

在现代经济运行的过程中,金融的资源属性日渐凸显,一个不容置疑的事实是,金融资源的配置总量、配置效率直接决定了经济发展水平,占有了优质金融资源的行业、地区、群体,更有条件实现经济的高速发展。金融资源的配置有市场配置、政府配置、市场和政府混合配置三种模式,我国采取的是混合配置的模式,根据已有的研究,在我国金融资源配置的过程中,相对于市场而言,政府起到了更大的作用,主导着金融资源的配置。与此相伴的另一个问题也随之出现了,金融作为一种稀缺的资源,其开发配置具有高度的垄断性特征,^②在总量有限的情况下,一个群体、地区获取的多,相应的其他群体、地区获取的必然就少。那么,政府该如何配置金融资源,才能实现金融发展公平呢?法律可以提供具体的方法吗?这是笔者关注这一选题的最初动因,除了理论上的思考外,我国实践中金融资源配置的失衡与不公现状是笔者关注金融资源配置公平这一论题的另一直接原因。

(一) 金融资源配置的失衡与不公

1. 金融资源产权配置的失衡与不公

国有金融与非国有金融间的资源配置不公问题由来已久,应当说,这一问

^① 白钦先:《金融可持续发展研究导论》,中国金融出版社2001年版,第72~75页。

^② 白钦先:《以金融资源学说为基础的金融可持续发展理论和战略——理论研究的逻辑》,载《华南金融研究》2003年第3期。

题有无法回避的国情背景。目前,我国仍处于经济体制的转型阶段,国家为支持国有经济的发展,一直实施着较为严格的金融产权控制政策,通过资本市场的准入限制,将中小规模的非国有金融机构挡在门外,保证国有金融机构在金融市场的优势地位,然后通过国有金融机构聚集社会金融剩余,通过控制存贷款利率为国有金融机构创造高额利润。国家正是通过控制金融资源的产权配置,为国有经济体的发展提供了大量廉价的金融资源。这种做法虽然为国有经济的发展提供了诸多便利,但却形成了国有金融机构的实质垄断,造成了国有金融与非国有金融在机构设置、经营范围、业务开展等诸多方面的巨大差异。

有一组数据,刚好可以佐证上述观点。2011年英国《银行家》杂志(*The Banker*)进行了一项名为“2010年全球最赚钱银行”的调查,调查数据表明,排名在2010年全球最赚钱银行前3位的分别是中国工商银行、中国建设银行以及高盛银行。其中,中国工商银行的盈利额为245亿美元,中国建设银行以203亿美元的盈利紧随其后。^①《全球银行业展望报告》数据显示,全球系统重要性银行2016年上半年净利润最高的十大银行第一名为中国工商银行,净利润227.2亿美元;第二名为中国建设银行,净利润201.9亿美元;第三名为中国银行,净利润161.8亿美元;第四名为中国农业银行,净利润158.4亿美元。^②如此高额的利润来源于哪里?考察原因后,我们不难发现中国银行业利润的绝大部分来自存贷利差,据统计,我国银行业的存贷利差比成熟市场高14倍。而这种存贷利差显然是相关政策刻意控制的结果,国有商业银行受到利差政策保护是不争的事实。

2. 金融资源的产业配置严重失衡

在改革开放过程中,我国推行优先发展工业和城市的战略,实行了一系列向城市倾斜的金融政策。农业和农村是工业化资本积累的主要来源,农村资金来源不断地流向城市,在工业化的过程中,农业和农村成了事实上的牺牲

^① 佚名:《2010年全球银行排名 工商银行获评“最赚钱银行”》,载 <http://www.yinhang123.net/>,最后访问日期:2010年7月1日。

^② 佚名:《2016年全球银行1000强榜单出炉》,载 <http://bank.cngold.org/c/2016-07-06/c4216749.html>,最后访问日期:2017年5月10日。

者。农村金融机构数量少且都表现出明显的非农信贷倾向,农户的资金需求在正规金融体系内无法得到满足,只得转而求助于“地下金融”,农民的金融权利无从保障。可以看出,中国金融对待城市和农村的态度是存在显著差异的,直到现在,中国也没有建立起真正平等的,面向全体金融资源需求者的融资体系,这已经成为制约我国经济和金融进一步发展的症结。

如果改革开放初期,在经济基础薄弱的条件下要实现经济的快速发展,实行牺牲农业支持工业的产业政策有一定合理性,那么在我国经济已经持续高速发展多年,城市和农村的差距越来越大的今天,我国的产业政策是否应该进行调整,重新规划?金融政策是否应该体现向农业、农村、农民的适度倾斜?答案无疑是肯定的。金融资源的城乡配置公平了,整个国民经济的发展才可能持续而健康。要实现这一目标,法律就应该有所作为。

3. 金融资源区域配置不均衡

长期以来,由于资源禀赋、地理条件、市场化程度等方面的差异,我国东部地区的经济发展程度明显领先于中、西部地区。由于资本的逐利本性,地区经济发展水平的不均衡必然导致中西部地区的资金流向剩余价值率更高的东部地区,这进一步导致了东部地区资金丰余、中西部地区资金短缺的局面。近年来,我国先后推行“西部大开发”战略和“中部崛起”计划,国家不断加强对中西部地区的金融支持力度,这些措施虽然在一定程度上缓解了中西部地区金融资源短缺的困境,但是并没有从根本上解决我国中西部地区经济发展的资金“瓶颈”,也没有从根本上改变我国金融资源地区分布不均匀的现状。

(二) 实现金融资源配置公平的必要性

正如我们在我国的现实中所看到的那样,金融作为一架不折不扣的财富再分配机器,其资源的过度集中已经使我国社会财富分配和经济发展的两极分化趋势日益加剧,事实上损害了社会公平。

在这样一个经济迅速发展,但却日益出现两极分化的社会中,我们需要关注的不仅是强者成果的巩固,而且需要带给弱者改变现状的希望。在金融资源配置领域,我们需要通过一系列制度的构建维持一个基本的正义底线,使我们社会中的贫困群体、落后地区、弱势行业能有公平的机会获取金融资源。这

不是平均主义。如果金融需求者能力强,经济基础好,则其尽可以凭借实力获取更多的金融资源,但如果金融需求者的综合实力不强,没有先天优势,则起码也应赋予他获取金融资源的机会,一个完善的金融体系应该为这部分群体、地区、行业提供金融服务,而不是简单地以“优胜劣汰”为由把它们从市场中清除出去,这是金融发展和社会发展的一个底线。文明进步的社会应该给予每个人,哪怕是能力最差的人,也应有生存和发展的机会。

(三) 保障金融资源配置公平的法律规范付之阙如

总结我国改革开放以来的经济发展历程,可以发现,改革开放前期,政府通过金融机构的产权控制,为国有企业提供了大量廉价的金融资源,推动了经济的高速发展,但这种发展模式本质上并不符合市场经济规律,因而是不可持续的。正如经济学者指出的那样,“如果中国前半段渐进改革的成功取决于国有金融制度的扩展与金融支持的贡献,那么后半段渐进改革的进一步成功推进取决于国有金融制度能否顺利地实现边界收缩”。^① 于是,政府在金融资源配置中的角色定位、权限界分就成为法学研究必须要面对的问题。

在市场机制应成为资源配置主要方式的研究背景下,政府应不应该拥有金融资源配置的权限? 如果有,具体内容是什么? 边界在哪里? 政府的调节与金融市场的自发调节如何衔接配合? 导致我国目前存在金融资源配置不均衡现象的法律原因是什么? 该进行怎样的法律制度构建才能实现金融资源的公平配置? 这需要法学研究一一回答,需要法律制度一一安排,但遗憾的是,目前具有这方面内容的法律仍付之阙如。《中国人民银行法》中虽规定了中国人民银行的宏观调控职能,但主要体现为运用货币政策工具保持货币币值稳定和促进经济增长,对金融资源的公平配置只字未提。《中国银行业监督管理法》《中国证券业监督管理法》《中国保险业监督管理法》主要是以业别为界,以机构监管为主线,将金融业的稳健运行、防范和化解金融风险、维护公平竞争秩序、保护金融消费者的权益作为监管目标,并未涉及金融资源的公平配置问题。据笔者查到的资料,目前仅有一个地方政府规章,即上海市人民政

^① 张杰:《经济变迁中的金融中介与国有银行》,中国人民大学出版社2003年版,第93页。