

金融法治与 金融规制

——转型时期逻辑与经济金融分析



**FINANCIAL RULES OF LAW
AND FINANCIAL REGULATIONS:**

Logic and Financial Analysis
in the Economic Transition Period

陈经伟 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

金融法治与 金融规制

——转型时期逻辑与经济金融分析

**FINANCIAL RULES OF LAW
AND FINANCIAL REGULATIONS:**

Logic and Financial Analysis
in the Economic Transition Period

陈经伟 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

金融法治与金融规制：转型时期逻辑与经济金融分析 / 陈经伟著. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8848 - 6

I. ①金… II. ①陈… III. ①金融法 - 研究 - 中国 ②金融制度 - 研究 - 中国 IV. ①D922.280.4 ②F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 046125 号

金融法治与金融规制

——转型时期逻辑与经济金融分析

著 者 / 陈经伟

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 陈凤玲 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：15.5 字 数：253 千字

版 次 / 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8848 - 6

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

党的十八届四中全会提出全面推进依法治国基本方略的同时，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。完善金融法治建设并使之与金融改革决策衔接，以及发挥金融立法对金融改革发展的引领和推动作用，又一次得到理论界、各级政府和金融监管部门的高度关注。

在历史上以及现实中，政府对金融业（特别是银行业）的规制在深度和广度上都是其他行业所不及的。对于金融中介机构的规制包括：金融机构资本充足率的规制、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限制等；对参与直接融资的非金融机构也有信息公开、信用等级和资产规模等规制。由于金融业的复杂性和专业性，正式金融规则体系在法律层面难以全部完成，即金融法律的不完备程度较高，那么，立法机构留给政府各个金融监管机构的“剩余”立法权也就更多。这样，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共同实施。

实际上，中国的一句俗语“没有规矩，不成方圆”，说的就是人们要做成一件事应按照一定的规则（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。规则可以在人们的生活或经济交往中逐渐产生，也可以为了社会秩序需要和基于某种价值判断而人为制定。就金融规则而言，它的形成分为自发演进与人为设计两种，由于金融业的特殊性，近百年来的金融规则以人为设计的正式规则为主，并以法律、法规、条例、规章等正式金融规则形式呈现。在现代社会里，正式金融规则的制定和实施已经是世界各国共有的现象，为了制定“好的”正式金融规则以对人们的经济和金融活动起正向影响，经济学、法学和政治学的学者们分别从不

同的角度对之进行研究。法学侧重于对执法、市场规则及行政程序的研究；政治学侧重于对政策形成和执行的行政作用的研究；经济学则运用经济学基本原理和方法，结合金融学、产业组织理论、法和经济学、计量经济学、经济机制设计理论等，分析金融法规和金融法律制度的形成、结构、程序以及对行为主体造成的影响，其大多以金融法规的制定和执行的“效率”（资源有效配置）为基准分析。

20 世纪 80 年代初以来，中国金融体系从未放慢过改革的步伐，一共进行了四轮具有代表性的金融改革（谢平，2013），其中，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。经历了 30 多年的改革后，中国金融体系仍然存在诸多问题，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衡等（王松奇，2014）。这也意味着改革仍是一个现实的命题。我们下一步金融改革的重点在哪里？接下来的改革之路到底怎么走？中国金融改革的“突破点”和单项推进思路是什么？这给理论界留下了值得深入思考和探讨的问题。

从各国改革经验来看，启动金融改革往往源于金融危机的发生，但改革的内容是从改变正式金融规则及金融修法开始的。例如，美国在次贷危机引发全球性金融危机后，2008 年 3 月公布的《现代金融监管架构改革蓝图》，2009 年 6 月发布的《金融监管改革的新基础：重建金融监管》（该方案共 70 多页且被称为美国金融监管体系改革的“白皮书”），2010 年 7 月 21 日奥巴马总统签署的《多德－弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》，以及根据该法案授权相关监管当局制定的 243 项实施细则（规则），均属金融体系运行规则和监管架构的改革内容，其目标是通过制定“更好”的金融规则来提供“更好的监管”。

党的十八届四中全会提出的“依法治国”为中国金融改革指明了方向。从操作层面上讲，政府金融规制的改革将是下一步中国金融改革必要的配套内容之一。这是因为，中国正处于转型过程中，而法治建设是一个长期的过程，法律规则体系不够完善使金融规则的形成路径往往由政府及其金融专业部门主导，而且中国目前的政府金融规制内容已经形成了一个复杂的体系，包含金融法规、金融规章和规范性文件等约 4000 项。这也说明转型时期政府实施的金融规制效果在很大程度上会影响整个社会的金融效率。

此外，从政府金融监管失灵的角度看，该现象的发生可能源于两个方面：一是金融规则的制定过程；二是金融规则的执行和监督过程。其中金融规则制定的优劣在一定程度上决定了金融规则执行和监督效果的好坏。

本书从转型时期政府行为特点出发，借鉴规制经济理论的研究逻辑，尝试对转型时期中国政府金融规制问题构建一个基础性和整体性的理论研究框架，论证政府金融规制的逻辑和过程。进一步来说，就是从经济学角度对于经济转型过程中政府实施金融规制行为的基础性内容，包括“为什么要对金融业进行规制”、“金融规制过程是怎样的”、“怎样实施最优金融规制”以及“如何评价金融规制效果”等问题进行解答，并在法治不够健全和市场经济不够发达的条件下，就如何实现金融“效率”进行初探。

本书首先对规制经济理论和金融规制理论进行梳理，归纳出市场经济条件下金融规制的内在机理、逻辑和历史变迁特点，并指出演化经济理论与主流经济学的有机结合对于分析或解释中国经济金融问题有一定适用性的观点；其次，从“金匠说”出发研究金融中介特质，对“为什么要对金融业进行规制”这一基础性问题进行解答；再次，从中国实际和转型经济理论的有关思路出发，结合特许经营权竞标理论、可竞争市场理论、经济机制设计理论、金融监管组织理论和“法律的内在不完备性”理论等，围绕转型时期政府“怎样实施最优金融规制”等具体问题进行分析，涉及政府金融规制的实质、政府金融规制的基本原则、金融业有效竞争、金融规制效果评价和金融监管组织改革等；最后，对本书的研究逻辑和结论进行整体性归纳，并对本书研究的理论问题提出进一步探讨的思路和展望。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 政府与市场	2
第二节 政府干预市场的逻辑	3
第三节 金融规制理论的缺憾与本书研究思路	10
第四节 本书创新点	13
第二章 规制经济理论和金融规制理论	16
第一节 规制经济理论产生的背景与基本内容	17
第二节 西方国家金融规制的发展历程与反思	28
第三节 西方金融规制理论的回顾	36
第四节 金融规制的效果验证：法和金融	45
第五节 金融规制理论的缺憾	49
第三章 制度演化的经济分析与金融制度演进	54
第一节 演化经济理论的基本方法	55
第二节 制度演化的经济分析	59
第三节 金融制度演化的特征	65
第四节 关于中国金融问题方法论的初探	69
第五节 本章小结	75
第四章 金融中介特质与金融规制	78
第一节 政府金融规制的逻辑	78
第二节 银行业的起源：金匠假说	80
第三节 现代银行制度演进的历史推测	82

第四节	金融中介演变过程中的信用	84
第五节	风险不对称与金融规则的形成	88
第六节	金融媒介演变与金融规则的作用	90
第七节	金融规则的转变与政府介入	92
第八节	本章小结	95
第五章	转型经济与政府主导的金融制度变迁	97
第一节	转型经济理论所关注的是“过程”	98
第二节	“华盛顿共识”到“后华盛顿共识”	99
第三节	转型时期中国金融改革及其制度变迁特征	105
第四节	政府主导的金融制度变迁对金融规制的影响	113
第五节	政府实施金融规制的原则	118
第六节	本章小结	123
第六章	竞争、有效竞争与金融规制	125
第一节	有关金融业竞争的争论	126
第二节	竞争的两种范式与规制框架下的竞争理论	127
第三节	有效竞争与金融业的准入	132
第四节	金融需求多样性、不对称信息与金融规制	137
第五节	转型时期中国金融业的竞争机制	140
第六节	转型时期中国金融业竞争规则的思考	144
第七节	本章小结	147
第七章	信息效率、激励兼容与金融规制	149
第一节	金融监管失灵源于金融规制	150
第二节	经济机制的逻辑	151
第三节	信息效率与激励兼容	154
第四节	金融规则的激励功能与激励兼容标准	165
第五节	提高中国金融规则激励兼容度的途径	171
第六节	本章小结	174

第八章 转型时期政府金融监管组织的安排·····	175
第一节 金融监管组织体系是否需要改革? ·····	176
第二节 金融监管组织架构安排的理论评述·····	178
第三节 金融规则系统的层级结构·····	184
第四节 金融稳定、金融监管组织与金融规则协调·····	187
第五节 转型时期政府金融监管组织的安排·····	190
第六节 本章小结·····	197
第九章 新常态下政府在金融体系中的作用·····	199
第一节 下一步金融改革重点在哪里? ·····	200
第二节 新常态下政府在金融体系中的作用·····	201
第三节 转型时期复杂的政府金融规制体系形成·····	207
第四节 政府金融规制改革的几个问题·····	210
第五节 本章小结·····	215
第十章 全文总结与研究展望·····	216
第一节 基本结论·····	216
第二节 研究展望·····	221
参考文献·····	224
后 记·····	238

第一章 绪论

政府与市场之间的关系以及政府在经济发展中的作用，是经济学和社会学中既传统又常新的问题之一，其理论探讨可以追溯到约 500 年前的资本主义社会萌芽时期的“重商主义”学说。随着商业资本向工业资本的转变，经济自由学说开始建立，其标志是 1776 年亚当·斯密的经典著作——《国富论》的出版。但是，20 世纪 30 年代的世界性经济危机，使得西方经济学说有了一次重大转变，也就是对“市场失灵”问题的探讨，结论是政府应以某一种合适的干预形式介入市场。其中，凯恩斯从宏观经济角度分析市场缺陷问题，并提出政府干预思想和相应的政策建议；而规制经济理论主要从微观经济角度说明政府干预经济的必要性，并探讨各种最优的规制方案。

在金融领域，著名的米什金“八大金融谜团”描述了世界范围内的共同现象，即金融体系是经济中受政府管理最严格的部门之一。它一方面说明没有政府介入的金融市场在现实中是不存在的，而且在市场各细分领域或行业中，政府对金融市场具有基础性的作用，另一方面说明有效政府和有效金融市场之间的关系有一定的特殊性和复杂性。

现有的金融规制理论一般以发达的市场经济为研究背景，对于不发达国家和地区的金融规制与监管问题很少涉及，这使得金融规制理论缺乏普遍适用性。特别需要指出的是，金融规制理论忽略了对从计划经济向市场经济转型国家的金融规制与监管的理论探索，这为我们研究经济转型国家的金融规制问题留下了较大的理论空间。

本书的研究思路是：在分析政府干预市场的逻辑、政府经济规制的逻辑以及金融规制与其他行业规制的差异的基础上，借鉴规制经济

理论的研究逻辑，尝试对转型时期的中国政府金融规制问题构建一个基础性和整体性的理论研究框架，并围绕“为什么要对金融业进行规制”、“金融规制过程是怎样的”、“怎样实施最优金融规制”以及“如何评价金融规制效果”等命题开展研究。

第一节 政府与市场

党的十八届三中全会明确提出深化经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，并强调“两个作用”——市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用。2015年政府工作报告又进一步提出了“双引擎”和深化经济体制改革的目标与内容。作为经济体制改革重要组成部分的金融改革，在经济新常态条件下和深化金融改革过程中，如何在处理好政府与市场之间关系的同时更好地发挥政府的正向引导作用，这一问题备受国内外学术界、各级政府和金融监管部门的关注。

在金融领域，著名的米什金“八大金融谜团”描述了世界范围内的一个共同现象，即金融体系是经济中受政府管理最严格的部门之一。这一方面说明没有政府介入的金融市场在现实中是不存在的，且在市场各细分领域或行业中，政府对金融市场具有基础性的作用，另一方面说明有效政府和有效金融市场之间的关系具有一定的特殊性和复杂性。

党的十八届四中全会提出全面推进依法治国基本方略的同时，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，如何完善金融法治建设并使之与金融改革决策相衔接，以及发挥金融立法对金融改革发展的引领和推动作用，又一次受到理论界、各级政府和金融监管部门的高度关注。

在逻辑上，在政府与金融市场的关系中，只要我们理解政府在金融体系发展中的正向作用机制，并按照党的十八届四中全会的“依法治国”理念对政府行为边界用法规给予界定和约束，最大限度地调动金融领域微观主体的积极性，使中国丰富的金融资源成为提升实体经济资源配置效率的引导性力量，也就实现了市场机制的决定性作用。

中国经济和金融正处于转型过程中，而法治建设又是一个长期的过程，法律规则体系不够完善使得金融规则的形成路径往往由政府及其金融专业

部门主导，这也说明转型时期政府实施金融规则的效果，在很大程度上会影响整个社会的金融效率。因此，本书重点探讨转型时期政府金融规制的特点和逻辑及其效率等理论问题。

第二节 政府干预市场的逻辑

一 “瓦格纳定理”和温加斯特“经济体制的根本性两难问题”

政府与市场之间的关系以及政府在经济发展中的作用，是经济学研究中既传统又常新的课题之一。从传统意义上说，可以追溯到500年前资本主义社会萌芽时期的“重商主义”学说，当时，人类社会历史上出现了具有现代意义的民族国家，商业资本的不断壮大和发展，要求建立中央集权国家来消除封建割据、维护市场程序、扩大社会分工、统一国内市场、开辟海外市场等。后来，商业资本向工业资本转变，经济自由学说开始建立，其标志是1776年亚当·斯密的经典著作——《国富论》的出版，与之相适应的实践是政府干预开始转向自由放任。

但是，20世纪30年代的世界性经济危机，使得西方经济学说有了一次重大转变，也就是对“市场失灵”问题的探讨，结论是政府应以某种合适的干预形式介入市场，其中，凯恩斯从宏观经济角度分析市场缺陷问题，并提出他的政府干预思想和相应的政策建议；而规制经济理论主要从微观经济角度说明政府干预经济的必要性，并探讨各种最优的规制方案。

到了20世纪70年代初，西方国家出现了历史上从未有过的一种奇怪的经济现象——“滞胀”，使得西方学者开始怀疑政府干预经济的有效性，以弗里德曼为代表的新货币主义学派、以华莱士等为代表的合理预期学派、以科斯为代表的产权学派、以加尔布雷斯为代表的新制度学派和以布坎南为代表的公共选择学派等新自由主义学派开始活跃，政府的干预政策也开始向自由放任的自由制度“复归”，与此同时，在规制经济理论方面也出现了放松规制的呼声。

实际上，政府在现实中对经济的作用始终是客观存在并越来越强大的。正如100多年前的“瓦格纳定理”所预言的：进入工业化时代以后，经济中的公共部门在数量上和比例上仍将具有一种内在的扩大趋势，公共支出

将不断膨胀，这一规律在 50 ~ 100 年以后仍将发生作用（郑秉文，1998）。后来的许多经济学家的研究成果都验证了瓦格纳定理。^①可以说，今天各国政府对经济各个领域甚至个人生活的影响程度和深度比古希腊时期甚至比 100 多年前有巨大的不可同日而语的变化。但是，政府干预的结果绝不是十全十美的，它的副作用主要是浪费和无效率，即“政府失灵”。这是因为，政府毕竟是一种人为垄断性组织，垄断条件下的任何组织都有可能丧失追求成本最小化与效益最大化的能力，从而导致“X 非效率”的产生。此外，由于政府权力事实上不断扩大，难免在干预市场时滥用权力，或倾向于部门利益，结果反而产生负面作用，比如市场扭曲、寻租、腐败等。

以上现实说明，市场需要政府介入，但政府又不能过度介入。温加斯特“经济体制的根本性两难问题”（The Fundamental Dilemma of an Economic System）^②就是有关政府行为的理论探讨。但从理论上讲，“市场失灵”问题的存在只是为政府介入市场提供了一种可能性，政府对市场进行干预还有两个前提条件：其一，只有当政府行为受约束而与经济保持一定距离时，政府才可能成为不偏向的第三方来支持和增进市场的有效运作；其二，在大多数社会成员都愿意自觉遵守现行法律的前提下和私人厂商自愿（与政府）签署合同的条件下，政府才有足够的理由和能力干预社会经济生活。也就是说，市场失灵需要政府介入，但是，政府永远是第二替代，即市场失灵只是政府干预的充分条件，在市场能够做得到或做得好的场合，应该尽量发挥市场机制的作用。因此，政府行为本身就需要规则特别是法律规则来界定和约束，法治的第一个经济作用是约束政府行为，第二个经济作用是约束经济人行为（钱颖一，2000），这也是政府在经济发展中发挥正向作用的基础。关于政府支持的程度和增进市场的内容，主流经济学对于政府应该干预的领域无争议或较少争议的，除了定义产权、保护产权、执行合同和维护竞争等政府发挥“守夜人”作用的领域以外，还包括某些法律和部分市场规制，包括反垄断法和一些与人体健康安全、环境保护、金融市场、金融机制和公司治理等有关的规制（钱颖一，2000）。

① 例如，皮考克和魏斯曼、鲍莫尔、萨缪尔森、马斯格雷夫等都验证了瓦格纳定理。

② 赋予政府过大的权力去约束经济人往往导致政府滥用权力，而过度约束政府又可能会削弱其支持和增进市场的积极作用（钱颖一，2000）。

二 政府的经济性规制

政府对“市场失灵”进行矫正和弥补,从广泛意义上讲就是政府对市场进行干预,其手段主要包括三个方面:①对市场运行秩序进行维护和监督;②对市场中的特定微观经济主体进行规制;③对宏观经济进行调节。其中,政府对市场运行秩序进行维护和监督是市场经济制度之基础。根据“市场失灵”的不同类型,宋立(1997)对西方国家政府的干预手段归纳如下:①政府直接提供公共产品;②针对外部性行业(企业)进行经济性与社会性规划;③处理信息不对称的经济性规制与社会性规制;④司法部门处理不完全竞争和反垄断问题;⑤政府对自然垄断行业进行经济性规制;⑥通过制定宏观经济政策来促进经济稳定和增长;⑦制定有关公平分配及税收的政策等;⑧针对非价值性物品(如毒品)进行社会性规制。

一般的,政府对微观经济主体行为的规制可分为经济性规制和社会性规制。其中,经济性规制是指针对特定行业的规制,这些特定行业由于存在外部性、信息不对称、自然垄断性或公共产品性等问题,为了公共利益必须对其进行规制。具体采取许可、认可和批准等手段,对行业的进入或退出,价格、服务的质量或数量以及投资、会计制度等制定相应的规则。社会性规制是基于对劳动者和消费者健康或安全的考虑,制定一些规章制度对生产安全、环境污染、产品质量、工作时间和休假等实行规制,以纠正经济活动带来的各种副作用和外部影响。所谓特定行业一般是指电信、电力、天然气、自来水、邮政、城市排水、民航、铁路和公路等具有网络特征的公用事业,同时还包括金融这一特殊的行业。

实际上,在经济学、法学和政治科学领域里,规制得到广泛研究。每一个领域都有学者从不同角度剖析这一复杂课题的许多重要方面。早期的经济学文献重点研究领域是对特殊产业的管制。随着理论的发展,学者们开始对可替代的政策手段的激励与福利性质做出估价。法学文献研究执法、市场规则及行政程序。政治科学文献则把焦点放在政策形成和执行的行政及行政作用方面。然而,大部分讨论都将注意力集中在规制的行政层面,而没有涉足规制市场的均衡分析(史普博,1999)。

经济学意义上的规制^①是指政府（或规则制定机构）为了克服市场失灵或规范市场主体行为，以实现社会福利最大化或以公共利益为目的，在有关法律授权范围内利用国家强制权对微观经济主体的行为进行直接或间接的制约和干预。它的表现形式为政府部门对某一特定行业主体行为制定的规则，包括规章、条例、规定、合同等，其作用是对市场行为的替代和法律规则体系的完善和补充。

但是，政府 in 实施规制经济的过程中是否有效或者是否产生“政府失灵”问题，一直为社会各界所关注。规制经济理论运用微观经济学基本原理和方法分析这些法规、制度等规则的形成、结构、程序及影响，或为政府直接干预某些特定行业的各项微观经济政策寻找理论依据、效果验证及对政策实施过程中的现象进行解释等。它强调法规的“效率”，即任何法规的制定和执行都要有利于资源配置效率的提高并使其最大化。它运用经济学基本原理和方法，对政府直接为这些特定行业制定相应的行为规则（包括制定微观经济政策）寻找理论依据、效果验证或政策实施过程中的现象解释等。它一般涉及“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”等相关内容。理论要回答的基本问题是，在市场经济条件下，为什么要对某些特定微观经济主体制定一些强制性的规则，制定规则的过程中可能会有什么情况发生，以及怎样制定这些规则才更有效率。

其中，政府“为什么要规制”是理论分析的逻辑起点，而“市场失灵”和“法律的内在不完备性”等理论对该问题进行了一定的解释。随着博弈论、信息经济学和机制设计理论等经济学前沿理论的发展和分析方法的运用，西方经济学界放弃了对“政府是否要干预”命题的讨论，在认可自由市场制度是最有效制度的基础上，在承认只有政府行使职能才能修正某些市场缺陷的条件下，在努力寻找政府最优规制手段和方法以及不断地完善和发展规制经济理论的同时，更加注重“怎样规制”这个更具有实质性指导意义的问题。

^① 需要说明的是，经济学家把“Regulation”译成“管制”，这是受国内传统政府主管、管理、控制等习惯的影响。这一方面比较容易造成概念含义混淆，另一方面使人们对所研究内容的理解产生偏差——似乎使人更容易将研究内容界定为一种行政当局的管理行为或管理活动，而不是严格意义上的法律活动或执法行为。

三 金融规制和政府金融规制

金融规制是世界各国共有的现象^①，虽然在大范畴里它属于经济规制，但是，由于金融业的特殊性，金融规制与其他行业的规制有所不同。第一，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实施，并以法律、法规、条例、规章等正式金融规则形式表现^②。第二，对金融业（特别是银行业）的规制在深度和广度上都是其他行业所不及的。具体表现为：对金融机构资本充足率的规制，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、下限等。其中，市场准入与退出限制、金融机构的业务限制等为结构性规制；最低资本充足率要求、准备金要求、资产质量标准、流动性标准、贷款期限和结构的限制、存款保险制度等是市场行为规制。

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。一般的，金融规则的制定往往分为几个层次：一是立法机构以法律形式制定，如各种金融法律；二是在法律授权范围内由政府金融监管部门制定，如法规、条例、规章等；三是由国际金融合作组织、金融行业自律组织等机构制定，如《巴塞尔协议》等。

需要说明的是，由于金融业的复杂性和专业性，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，这也造成政府金融规制内容主要体现为对参与金融活动的微观经济主体行为进行规范，对人们的金融行为进行直接或间接的规范、制约和干预。例如，21 世纪美国著名的《多德 - 弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》颁布后，该法案授权相关监管当局制定的 243 项实施细则（规则）就是典型的政府金融规制。

① 特别是在西方发达国家，政府一般不采取直接“提供”或“生产”的做法来介入金融业，而是采取提供基础性的纯公共产品——正式金融规则（法律）的形式对其进行规制。这一做法与西方发达国家的社会基础、文化观念和历史有关。

② 由于金融业的复杂性和专业性，金融法律的不完备程度较高，立法机构留给政府金融监管机构的“剩余”立法权也会更多一些，因此，政府实施的金融规制往往对金融业有比较实质的影响。

四 金融制度、金融规制与金融监管

（一）金融规制与金融制度

本书遵循诺思有关“制度是一种规则”的观点，认为金融制度就是指在一定时期内形成的人们参与金融活动的行为规则的总和，它激励并约束着人们参与金融活动的各种选择可能集（划定了人们的行为边界）。金融制度的外延是金融体制，包括人们参与金融活动的性质、特征、金融组织状态、金融决策结构、信息传递方式、金融资源配置方式和金融调节方式等。因此，金融规制的表现形式是正式金融制度的一个构成部分，而且，正式金融制度决定了金融规制的具体制定过程和主要内容。金融制度分为正式金融制度和非正式金融制度两大类，金融规制的实质内容受整体金融制度（甚至政治制度 and 经济制度）的共同约束并且由其决定。

首先，正式金融制度是指由立法机构或管理当局制定的一系列有关金融活动的法律、法规、政策、契约等行为规则，是一国金融秩序的基础。正式金融制度界定了经济行为主体在金融活动中的权利与责任，给出了人们行为的选择空间。非正式金融制度是指金融活动参与者在长期交往中自发演化形成的共同默认的交往规则体系，如价值观念、伦理道德、习俗习惯、意识形态和文化等。由于非正式金融制度是经济行为主体在不断重复的金融活动中自发形成的一种秩序，因此，即使是在现代金融活动中，作为社会公认行为规则之一的非正式金融制度仍发挥着重要作用。两种金融制度共同作用并直接决定金融规制。

其次，金融制度作为整体制度的构成部分，它本身是不能独立的。金融制度具有两种相互依存性，即在单一制度安排中不同功能的相互依存性和在整体制度结构中不同制度安排的相互依存性。一般来说，在一定时期内一国的政治制度、经济制度等基本制度会严重地影响甚至决定该国的金融制度，而金融制度也会决定其他具体的正式金融规则（如金融产权、金融组织体系安排、货币制度、信用以及金融监管制度等）。

最后，金融制度具有相对稳定性。虽然随着时间的推移以及社会经济环境的变化，金融制度会发生变迁，但是金融制度一旦形成，就具有相对稳定性。这是因为，在非正式金融制度方面，决定这一制度的人们的价值观念、伦理道德、习俗习惯、意识形态和文化等因素一时不容易改变，而