

金融调控权研究

刘 蕾◎著

*Study on
Monetary Regulation Power*



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

金融调控权研究

刘 蕾 ◎ 著

中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

2014·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

金融调控权研究 / 刘蕾著. — 北京: 中国民主法制出版社, 2013. 3

ISBN 978-7-5162-0291-3

I. ①金… II. ①刘… III. ①国际商事仲裁—研究
IV. ①D997. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 028678 号

图书出品人: 肖启明

出版统筹: 赵小慧

责任编辑: 庞从春 唐仲江

责任校对: 姚丽娅 常高峰



书名/金融调控权研究

作者/刘 蕾 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/(010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/(010) 63056975 63292520

http://www.npcpub.com

E-mail: flxs@npcpub.com

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/17 字数/252 千字

版本/2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

印刷/北京画中画印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0291-3

定价/38.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

自 2008 年全球金融危机以来，加之随后出现的欧洲债务危机等，更是搅得欧洲、美国，乃至全球金融领域危机不断；就我国金融领域而言，由于全球金融危机的出现，我国金融领域在注重金融创新的同时，也遇到了前所未有的制度困境。因此，面对全球性的金融危机和随着我国金融制度的新发展，加强金融调控权的研究尤为迫切。

金融调控权是现代国家最重要的权力之一。它不仅关系到物价稳定问题，还关乎整个国民经济的运行。金融调控权的良性运行可以为国民经济的健康发展提供良好的货币环境。

刘蕾博士自随我读博士之始，即关注金融法的学习与研究。《金融调控权研究》一书是在其博士论文的基础上又经两年的修改完成的。该书首次从法学角度对金融调控权进行了探讨，从一定程度上讲，不仅丰富了金融法的理论研究，而且填补了金融法有关领域研究的空白。概言之，该书有以下几方面的特点：

首先，该书在揭示金融调控权本质的基础上，对金融调控权的概念、合法性、性质及权能进行了剖析，并通过学术界对此等问题的争论提出了自己的一些新见解。此外，该书还运用了历史考察的方法，对金融调控权产生以来的历史进行梳理，指出了在不同发展阶段金融调控权的不同表现和特点。

其次，该书将法学和金融学中的理论与实践紧密结合。金融法学立足于运用法学理论诠释金融问题，金融法学理论随着金融学理论的创新而逐步更新。该书还大胆将金融学中通货膨胀目标制引入法学研究领域，丰富了金融法学的理论研究体系，同时也在一定程度上为解决金融调控法研究中的理论难题提供了借鉴。

再次，该书将金融调控权理论与实践相结合，立足我国，运用比较研究的方法，借鉴域外经验，以理论解决实践问题。我国金融调控权运行中有三

个核心问题，即货币政策目标、人民银行独立性和货币政策透明度问题。这三个问题不仅仅是我国金融调控权在发展过程中面临的问题，实际上，其他国家也曾经面临过该问题，并在理论和实践上都通过不同的尝试予以解决，因此，有关国家的经验教训，对我国有很强的借鉴意义。所以，立足我国国情，借鉴他国的经验教训，分析我国的问题并提出解决之路径具有很强的现实意义。

最后，该书将金融调控权置于全球化视野之中。金融调控权是一项国家权力，同样也是一国主权，因此金融调控权在行使过程中，不仅会受到国际关系的影响，而且会影响其他国家金融调控权的行使。在全球化的视野下进行研究不仅可以促进我国金融调控权的良性运行，避免国际金融风险，而且可以协调和其他国家之间的冲突，并且还可以强化我国在国际金融事务上的话语权。

刘蕾从南京大学法学院博士毕业后，即到西北大学法学院任教。几年来，刘蕾在致力于金融法学、经济法学等教学的同时，对金融法等领域的研究也是须臾未有懈怠。其间，她不仅发表了金融法、经济法等学科的论文多篇，尤其难能可贵的是，短短几年，相继获得国家社科基金项目、省部级项目等科研项目多项，甚是可喜可贺。这一系列科研成果的取得，如获国家社科基金项目、省部级项目立项等，从某些方面说，也是对刘蕾研究能力和研究视野的一种肯定。

《金融调控权研究》将付梓出版，应当说，该书既是刘蕾三年博士学习的总结，也为其以后在该领域的研究奠定了坚实的基础。作为导师当然为刘蕾取得的成绩高兴，更希望刘蕾未来的学术之路更加宽广。

陶广峰

2013年10月于南京

目录

CONTENTS

1 绪 论

第一章 金融调控权的基础理论

- 9 第一节 金融调控权的概念
- 16 第二节 金融调控权的合法性
- 34 第三节 金融调控权的性质
- 46 第四节 金融调控权的权能

第二章 金融调控权的演进

- 65 第一节 金融调控权的产生及其根源
- 72 第二节 初步发展：金本位制下的金融调控权
- 82 第三节 强化时期：布雷顿森林体系下的金融调控权
- 87 第四节 新发展：牙买加体系下的金融调控权

第三章 金融调控权的主体

- 99 第一节 金融调控权主体之一：中央银行
- 112 第二节 金融调控权主体之二：外汇平准基金

第四章 金融调控权的行使

- 129 第一节 金融调控权行使方式的法律分析
- 137 第二节 金融调控权行使的法律程序
- 154 第三节 货币政策框架的创新对金融调控权行使的影响

第五章	全球化视野下的金融调控权
167	第一节 主权货币与货币主权
186	第二节 现行国际货币制度及其影响
201	第三节 国际法治与全球金融调控权
第六章	我国金融调控权中的三个焦点问题
229	第一节 我国货币政策目标问题
235	第二节 中国人民银行独立性问题
242	第三节 我国货币政策透明度问题
249	结 语
253	参考文献
259	后 记

绪 论

一、研究意义

1. 从法学角度对金融调控权进行研究，意义在于将金融调控权纳入法律规制，防止金融调控权肆意行使对权利造成侵害

金融调控权对经济运行有着至关重要的影响，但是金融调控权长期徘徊在法治边缘，这有悖于法治精神。财政调控权和金融调控权是宏观调控权最重要的两个方面。各国对财政调控权的限制较强，政府的财政调控方案一般都需要经过法律程序，通过立法机关的审议。相比较而言，法律对金融调控权的限制则少得多。金融调控权的行使会对市场主体的权利产生重要的影响。有这样一种说法：在美国你可以不知道美国总统是谁，但是你不能不知道美国联邦储备系统（The Federal Reserve System，以下称美联储）主席是谁！可见，金融调控权是现代国家非常重要的一项权力。

金融调控对市场干预主要是通过间接方式，对自由秩序的不当影响较小，同时调控手段较多，因此比较受发达国家青睐，在宏观调控中频繁使用。但是人们似乎过于关注金融调控权的积极作用，而忽视了其权力属性。究其原因：其一，因为发达国家基本上放弃了法定存款准备工具，而主要采用公开市场操作，对金融机构的货币财产权并不会造成限制。在该过程中，金融调控权披上了权利的外衣。其二，金融调控权以物价稳定为核心目标。如果金融调控权行使不当会引发通货膨胀。通货膨胀会使货币的购买力缩水，实质上是向公民征收通货膨胀税。但是与传统的征税相比，对货币财产权的侵害具有隐蔽性。其三，当前主张中央银行独立性的呼声高涨，要求通过法律制度的构建确认并保障中央银行独立性。重点关注金融调控权相对于行政权的独立及对它的限制，而忽视了对该权力本身的限制。但是，权力天然具有的扩张性与侵害性是亘古不变的真理，金融调控权亦是如此。将金融调控权置于法律规制之外是危险之举，增加了侵害权利和民主赤字的可能性。因此，

面对金融调控权积极作用的诱惑,使得对它的使用陷入了两难的境地。法律是化解这一困境的最佳工具。将金融调控权纳入法律调整范围,在为金融调控权提供法律制度保障的同时,又可以对金融调控权进行法律限制。

2. 对金融调控权的研究,可以为经济法理论体系提供有力的支撑

长期以来,经济法是一门独立的学科的说法时常遭到质疑,原因之一在于经济法缺乏独立的权力理论体系。国家干预市场的权力被纳入行政权的范围,被认为是行政权扩张的结果。金融调控权是一个很好的切入点,通过对金融调控权的剖析以及与行政权进行辨析,可以得出这样的结论:金融调控权是不同于行政权的一项独立的权力。此外,宏观调控权是经济法的重要研究对象,虽有很多学者涉足,但是碍于从一般到一般的研究方法的障碍,造成了宏观调控权的研究结论缺乏自足性。对金融调控权这一具体权力的分析,是运用从具体到一般的研究方法,以金融调控权为切入点窥视宏观调控权可以完善宏观调控权理论,避免宏观调控权理论无法适用到具体领域的尴尬局面。

3. 金融调控理论和实践的变化,对传统金融调控权理论提出了挑战

传统的法学理论不能诠释现实的变化,新经济现象的法律规制需要新的法学理论进行支撑。因此,需要在对法学理论进行审视与反思的基础上,填补了法学研究在此呈现的空白。通货膨胀目标制是货币政策框架的创新,并在许多国家实践中取得了良好的效果。通货膨胀目标制对金融调控权产生了深刻的影响,涉及金融调控权的法定目标、法律原则、法律主体、法律程序以及法律责任等众多方面。有些方面是对传统法学理论的创新,有的则是颠覆,但是该问题并没有引起法学界的关注,这与从法学角度对金融调控权研究比较薄弱有关,也反映出了金融调控与金融调控法研究之间出现的断层现象。法学的研究虽然有一定的独立性,但是仍然有必要随时关注经济学的发展动态,以求完善法学理论基础及法律制度。

4. 金融危机的爆发,暴露了现行国际货币制度存在的诸多弊端,亟须构建国际货币新秩序

现行国际货币制度实质上是美元霸权,是在国际强权体系下建立起来的。金融危机的爆发,也恰恰说明了制度设计的瑕疵以及不合理性。在金融危机之后,要求建立国际货币新秩序的呼声不断,并从不同方面提出了建议。在新的国际环境背景下,国际货币新秩序的构建有赖于国际法治理念,以摒除

国际法律制度缺陷所造成的不良影响。

5. 通过对金融调控权的研究,反思我国现状,为我国金融调控法律制度的完善提供理论和现实依据

我国在 1984 年才出现真正意义上的金融调控权,其理论研究相对薄弱,实践经验较为不足。相比之下,西方发达国家金融调控权经历了百年历史,既为我国提供了经验,又呈现了教训。通过金融调控权理论分析,可以把握法律对金融调控权的规制重点,并结合发达国家的规制经验,针对我国金融调控权运行过程中出现的问题提出相应的法律对策。

二、文献综述

(一) 国内研究现状

经过大量的文献检索与资料收集可以看出,国内关于金融调控法律规制的研究成果不多,只有 12 篇学术论文。这些论文主要对以下问题作出了研究:

(1) 杨松的《金融调控的法律问题分析》从金融调控法律机制的角度进行研究,认为要建立市场经济条件下有效的金融宏观调控体系,必须坚持运用法律手段,完善法律对金融调控权职能的内涵及实现途径的制约。

(2) 刘志云和卢炯星的《金融调控法与金融监管法关系论》、董玉明和贾爱玲的《金融调控法与金融监管法比较研究》、李小鲁的《我国金融监管体制的缺陷及其完善》从金融调控与金融监管关系的角度研究,运用比较的方法从不同方面切入,指出金融调控和金融监管的差异性的表现。

(3) 刘志云和郑普英的《刍议金融调控法体系》、岳文婷的《金融调控法论纲》从金融调控法体系的角度研究,认为金融调控法体系包括中央银行法、政策性银行法和货币法,不包括商业银行法、非银行金融机构法、票据法、保险法、证据法和信托法。

(4) 王炳的《论金融调控权的软性》从金融调控权特性的角度研究,认为金融调控权是一种软权力。

(5) 史晶晶的《英国金融制度和金融调控法研究》从考察国外金融调控法的角度研究,指出《英格兰银行法》是英国金融调控法的核心,并阐述了该法的演进历史。

(6) 任春琼的《刍议我国金融调控法的完善》从法律对策的角度研究,从我国金融调控的立法现状入手,认为应当从加强中国人民银行的独立性、

注重金融调控立法的协调性等方面完善金融调控法。

(7) 胡光志和周昌发的《金融调控权若干问题探讨》从金融调控权的属性角度研究,认为金融调控权是一项国家经济职权,应该对它进行制约。

(二) 国外研究现状

(1) Edward Flaherty 从金融调控权合法性的角度研究,以美国宪法没有赋予美联储发行货币及调节货币价值的权力为依据否认其合法性。

(2) Milton Friedman 从货币政策的角度研究,认为应该由立法机关制定货币供应量增长的固定规则来限制中央银行的权力。

(3) Murray N. Rothbard 从通货膨胀的角度研究,揭示滥用金融调控权所造成的危害性后果。

(4) Charles A. E. Goodhart 从金融调控权主体的角度研究,认为法律保障中央银行的独立性有利于货币政策目标的实现。

国内外对金融调控权法律规制的研究已经取得了一定成果,但是还有很多重要问题没有涉及,包括金融调控权的合法性、金融调控权的性质、金融调控权行使的法律程序、金融调控权的法律责任以及在不同国情背景下外国的金融调控权法律规制理论在我国的具体适用,这些问题都有待进一步研究。

三、创新点

1. 将金融调控权的性质界定为一项独立的权力

在研究金融调控权权能的基础上,反驳了金融调控权的性质属于立法权的观点,并通过对金融调控权演进历史的考察,理顺了金融调控权的发展脉络,分析得出金融调控权经历了权利→社会权力→行政权→经济调节权的发展过程。

2. 保护货币财产权的交换价值为金融调控权的行使提供合法性依据

从各国实践以及发展趋势来看,金融调控权的法定目标为物价稳定。保持物价稳定本质是保护货币的购买力,从法学角度来讲就是保护货币财产权的交换价值。

3. 对金融调控权主体的研究集中在中央银行独立性方面

以往的研究注重中央银行独立性的权利性,而忽视了权力性。法律对中央银行独立性的规制不仅在于赋予中央银行独立实施货币政策的权力,更应关注对中央银行权力的限制。通过法律制度对中央银行独立性进行保障的同时,提出通过法律途径对该权力进行应有限制。

4. 将外汇平准基金作为金融调控权的主体

从实践来看,在对金融调控权主体的研究中,通常认为中央银行是其唯一的主体。有些国家中央银行法将金融调控权的法定目标规定为保持币值稳定,也就是保持货币购买力。货币购买力包括国内购买力和国外购买力。在法币制度下,货币价值与黄金脱钩,货币价值的衡量需要名义锚,国内购买力与通货膨胀率之间具有相关性,国际购买力则与汇率之间具有相关性。由于通货膨胀与汇率之间存在一定的矛盾性,因此稳定国内购买力和国际购买力的职责分别由中央银行和外汇平准基金行使具有现实必要性。

5. 金融调控权的特殊性,决定了法律对其进行程序规制具有重要意义

本书将民主原则与透明度原则引入金融调控权行使的法律程序,保证金融调控权决策的科学性并将其过程、步骤等相关信息进行披露,将其置于公众的监督之下。

6. 将国际法治作为构建国际货币新秩序的路径

现行国际货币制度的致命缺陷在于它是建立在国际强权基础之上的。金融危机的爆发再次预示着美元霸权的穷途末路,构建货币新秩序的呼声不断。虽然提出了很多改革方案,但是缺少构建的基础。在国际法治的基础上构建国际货币新秩序是符合时代潮流的,也是根除现行货币制度顽疾的最佳途径。

四、研究方法

1. 历史研究方法

本书以金融调控权的目标、主体、手段等为着眼点,对金融调控权的历史进行考察,发掘出金融调控权的时代背景和演进历程,为金融调控权的研究提供历史依据。

2. 比较研究方法

各国占主流地位的经济学理论不同以及政治制度和文化方面的差异,决定了该国金融调控权在表现形式上的多样性。在研究中,以对不同国家的考察为基础进行比较借鉴,探求差异性的根源。

3. 实证研究法

实证分析的引入不仅可以为论证提供现实素材,而且可以为理论提供支撑。此外通过实证分析可以揭示法律对金融调控权规制中的不足,进而针对不足逐步完善。

第一章

金融调控权的基础理论

第一节

金融调控权的概念

概念是反映事物本质属性的思维形式。“概念不仅是思维的基本形式之一，而且是组成其他思维形式的基本要素，即概念组成命题，命题组成推理，推理组成论证。因此，准确地理解和掌握有关概念的逻辑知识，是正确地把握和运用命题、推理、论证等思维形式的必要条件。”^① 概念对于认识事物具有重要意义。“就社会科学的研究而言，基本概念清晰与确定无疑是基本的要求之一。”^② 金融调控权的概念是反映金融调控权本质属性的思维形式，通过金融调控权的概念可以把握其本质属性。金融调控权的概念是研究金融调控权的逻辑起点。

一、金融调控的概念——以语音与词义为分析视角

事物的概念是通过语词来表达的。语词是“表示事物的一种声音或笔划，它之所以能够表示事物，就是因为在人的思维中有与之相应的概念。所以，概念是语词的思想内容，语词是概念的表达形式”^③。语词由语音和词义组成。“语音是语词的形式，是一种物质实体，是概念的物质载体。词义是语词的内容，它就是该语词所表达的概念。”^④ 词义表达概念的内涵，揭示事物的本质属性，因而具有普遍性。语音具有民族性，不同的民族对不同的概念使用不同的语音，因而具有特殊性。^⑤

① 楚明锟主编：《逻辑学——正确思维与言语交际的基本工具》，河南大学出版社 2000 年版，第 19 页。

② 杨海坤、章志远：《中国行政法基本理论研究》，北京大学出版社 2004 年版，第 183 页。

③ 楚明锟主编：《逻辑学——正确思维与言语交际的基本工具》，河南大学出版社 2000 年版，第 22 页。

④ 马佩主编：《逻辑哲学》，上海人民出版社 2008 年版，第 88 页。

⑤ 在《克拉底鲁篇》中苏格拉底和赫摩根尼关于语言的对话中，赫摩根尼主张语词是约定的，对于同样的东西，不同的民族有不同的名称，与此相似，我们经常改变奴隶的名字，新名字和旧名字一样好使。参见陈嘉映：《语言哲学》，北京大学出版社 2006 年版，第 5 页。

（一）金融调控的词义

金融调控这一概念在我国现行立法中并没有明确规定，它是从经济学中“金融调控”概念衍变而来的法学概念。因此，在不同的语境下，金融调控的词义是否相同，我们还需要作一番考究。目前有两位学者从经济学的角度对金融调控进行了深入的研究。崔建军教授认为：“金融宏观调控^①就是以中央银行或货币当局为主体，以货币政策为核心，借助于各国金融工具调节货币供给量或信用量，影响社会总需求进而实现社会总供求均衡，促进金融调控与经济协调稳定发展的机制与过程。”^② 孔祥毅教授认为：“宏观金融调控就是运用货币政策手段对国家宏观经济进行引导、干预或调整，使得国家宏观经济运行更加稳健和协调，保证国民经济宏观目标的实现。”^③ 金融调控是一种经济行为，经济学对金融调控的定义，主要强调金融调控的手段与目标。

目前，法学界对于金融调控的研究仍处于初级阶段。胡光志教授直接采用了崔建军教授的定义。^④ 李西臣认为：“金融宏观调控行为是国家有关机关对宏观金融进行干预的行为。”^⑤ 杨松教授认为：“金融调控作为国家宏观经济调控中的一个重要组成部分，有其特有的调整对象，而且这一调整对象具有单一性，即金融调控关系，这是国家金融主管机关或是授权机关为稳定金融市场，以引导资金流向，控制信用规模为目的，对有关的金融变量实行调节和控制而产生的社会关系，是与货币流通和银行信贷相联系的经济活动中形成的经济关系。”^⑥ 刘志云教授认为：“金融调控关系，即国家以及有关的国家机关为稳定金融市场，以引导资金流向、控制信用规模为目的，对有关的金融变量实行调节和控制而产生的社会关系，有直接金融调控关系和间接金融调控关系之别。”^⑦

上述法学界对金融调控的定义除了使用不同的词语组合成句法不同的句子外，本质上并没有脱离经济学定义所包含的本质属性，主要从金融调控目

① 金融调控不论是在经济学领域还是法学领域，不同的学者都对它有不同称谓。金融调控又被称为“金融宏观调控”或“宏观金融调控”。金融调控权又被称为“金融宏观调控权”。

② 崔建军：《金融调控论》，西安交通大学出版社2006年版，第3页。

③ 孔祥毅：《宏观金融调控理论》，中国金融出版社2003年版，第1页。

④ 胡光志、周昌发：《金融调控权若干问题探讨》，《经济体制改革》2009年第2期。

⑤ 李西臣：《金融宏观调控行为的经济法分析》，《经济经纬》2007年第6期。

⑥ 杨松：《金融调控的法律问题分析》，《社会科学战线》2004年第6期。

⑦ 刘志云：《刍议金融调控法体系》，《法学杂志》2002年第6期。