

# 地方金融监管立法 纽约州的经验及启示\*

孟 飞

(上海工程技术大学管理学院, 上海 201620)

**摘要:**在美国金融联邦主义下,纽约州建立了以《金融服务法》、《银行业法》、《保险业法》为基础的金融监管法制。纽约州金融监管立法首先确定了多种监管目标,但其核心是维护金融机构的稳健性和保护金融消费者权益。围绕核心监管目标,纽约州金融服务局的法律地位、监管权限、监管合作机制等在立法中得到了明确的界定。反观中国的地方金融监管立法,过于偏重金融产业发展,而在确定金融监管权限时侧重于监管权的合法性和金融风险处置责任的分配,对金融消费者保护关注不足。从比较法制来看,纽约州金融监管立法为中国地方金融监管立法的完善提供了借鉴,即在地方金融组织稳健和金融消费者保护的双重监管目标下,通过内设专门的部门和投诉处理机制,以及反金融欺诈制度,建立具有普惠金融特征的地方金融监管法律制度。

**关键词:**纽约州金融服务局;地方金融监管;地方金融组织;地方金融立法

JEL分类号:K10 中图分类号:F830 文献标识码:A 文章编号:1006-1428(2019)10-0055-07

DOI:10.13910/j.cnki.shjr.2019.10.008

## 一、引言

中央和地方金融监管体制是中美两国共同关注的问题。对于美国而言,联邦和州两个层面均建立金融监管机构对相应的监管对象实施监督管理。整体而言,美国联邦层面体现了多头监管的特点,美联储、货币监理署、证监会、期监会等多部门均可行使监管权,而绝大多数州则是建立了单一的金融监管机构。对于中国而言,现行金融监管体制呈现出了“一级政府、一级监管”特征,不仅在中央层面建立了人民银行、银保监会、证监会等金融监管机构,而且省级、市级、县级政府均可行使一定的监督管理权限,体现了行政发包制的实践逻辑(孟飞,2017)。随着2018年末新一轮政府机构改革的启动,省级政府金融办转制为地方金融监管局成为加强地方金融监管、打好金融风险攻坚战的重大举措。截至2018年

12月,除西藏仍保持金融服务办公室之外,其他30个省级政府均已组建地方金融监督管理局。因此,地方金融监管法制的健全完善成为亟待解决的问题,以保障并制约地方金融监管权限的行使。《山东省地方金融条例》、《河北省地方金融监督管理条例》已经于2016年和2017年颁布实施;《四川省地方金融条例》、《浙江省地方金融条例》《天津市地方金融监督管理条例》按照地方性法规制定程序也于2018年度进入征询社会公众意见阶段,而北京、重庆、广西、湖北、江苏、上海、内蒙古、贵州等也将地方金融监管立法列入省级人大常委会(2018-2022年)立法规划。吉林省人大常委会将根据五年立法规划制定《吉林省融资担保公司监督管理条例》、《吉林省交易场所监督管理条例》。在比较法制上,美国州金融监管立法成为重要的参照系,尤其是金融产业最为发达的纽约州。因此,本文从比较法制的角度,探讨纽约州金

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“微型金融领域中央与地方监管权的划分问题研究”(15BFX1208)。

收稿日期:2019-03-05

作者简介:孟飞(1977-),男,上海工程技术大学管理学院副教授,博士。

金融监管立法的演变路径与基本框架,旨在为中国地方金融监管立法提供可资借鉴的法制经验。

## 二、纽约州金融监管立法的基本框架

纽约州金融监管立法可追溯至19世纪30年代,《1838年银行业法》(Banking Law of 1838)确立了自由银行主义(凯罗米里斯和哈伯,2015),但在1851年4月成立了银行业监管局(The Banking Department)作为州金融监管机构。在其后的金融监管体制演变过程中,三部立法发挥着奠基性作用,即《金融服务法》、《银行业法》、《保险业法》。其中,《金融服务法》作为纽约州金融服务局(Department of Financial Services)的组织立法,详尽规定了纽约州金融服务局的监管目标、组织结构、办公经费收支、监管行政及程序、金融欺诈防范、官员和雇员的限制、紧急医疗服务及意外费用等。而《银行业法》和《保险业法》通过专门条款进一步界定了在银行业和保险业领域中金融服务局及其主管的权责、监督行政程度、监管规则等。从《金融服务法》、《银行业法》、《保险业法》确定的基本框架来看,纽约州金融监管立法呈现出四个方面的核心内容,形成了纽约州金融监管法制的基本框架。

### (一)立法体例

纽约州金融服务局的监管对象是多样的,总计达28种金融机构,但总体上划分为银行业和保险业两大类型。每种类型金融机构的经营规则和监管规则由《银行业法》和《保险业法》作出规定,而监管机构的权限及组织结构则主要是由《金融服务法》作出规定,《银行业法》和《保险业法》仅对州金融服务局在银行业和保险业监管时的特殊事项作出规定。

### (二)州金融服务局的法律地位

纽约州金融服务局的法律地位主要体现在监管目标、独立性和问责性三个方面。

#### 1. 监管目标

纽约州立法机关制定《金融服务法》的初衷之一就是鼓励发展金融产业,以在全球金融市场中维持其竞争力。但在促进产业发展和实施有效监管的双重目标平衡时,《金融服务法》第1条第102节确定了州金融服务局应当实现的12项目标,具体包括:(1)鼓励、促进和支持银行业、保险业和其他金融服务业机构有效并富有效率地在纽约州注册、运营、招聘员工、成长、保留并扩大业务规模。(2)建立现代化的监管、规则制定和调整的系统,以回应银行保险业的需求和州消费者和居民的需求。(3)提供有效和富有效率的银行保险法律的实施机制。(4)扩大州特许银行的吸引

力和竞争力,并促进其他银行转制为州立银行。(5)促进并提供持续性、有效的州保险业监管制度。(6)对新型金融服务产品实施监管。(7)促进信贷、保险、金融产品和服务的审慎、持续性的可获得,以可支付成本提供给纽约州居民、企业和消费者。(8)促进、推动和刺激纽约州的经济发展和创造就业岗位。(9)通过负责性的监督管理,确保纽约州银行业、保险业和金融产业的可持续的稳健经营,以及金融产品和服务提供者的行为审慎管理。(10)保护公共利益,以及存款人、债权人、保单持有人、保险公司,以及股东的利益。(11)降低并消除银行业、保险业和其他金融机构及其消费者的欺诈、犯罪、非道德行为。(12)教育并保护银行业、保险业、金融产品和服务的使用者,以及时获得相关可理解的信息。

从这12项监管目标综合来看,集中体现为三个方面:一是提高纽约州金融监管制度的竞争力,以此促进金融产业发展;二是确保纽约州金融机构的稳健性;三是防范金融欺诈,保护消费者权益。尤其是第三个金融监管目标具有丰富性,不仅把监管对象提供产品和服务的消费者包括在内,而且具有普惠金融的内涵,即以可支付的价格为纽约州居民、企业和消费者提供金融产品和服务。

为了实现这些监管目标,《金融服务法》赋予了州金融服务局一定的监管权限,同时也规定了更为精致的监管规则来实现监管目标。换言之,《金融服务法》是根据这些监管目标来设计体系化的监管规则,确定了金融监管权限的理性边界。值得注意的是,《金融服务法》并不否认促进金融产业发展和创造就业岗位是金融监管的目标之一,但在金融产业发展和监督管理二者的紧张关系中,金融产业发展是通过具有持续性、回应性、负责性特点的金融监管而实现的,并不是由州金融服务局直接提供扶持和优惠政策的结果。

#### 2. 独立性

独立性是金融监管机构的一个显著特征,具体包括组织独立、人事独立、财务独立、功能独立四个方面(萧文生,2008)。显而易见的是,纽约州金融服务局具有一定的独立性。

在组织独立性方面,州金融服务局作为州政府的组成机关之一,接受州长的领导,并向州立法机关提交年度报告,这在一定程度上保障了独立行使监管权限。

而州金融服务局主管是根据纽约州参议院的建议和同意,由州长任命的。主管具有较大的人事任命权,不仅任命两名副手分管银行业部和保险业部,而且还可以任命其他副手以便于履行监管机构的职责。

与此同时,主管还可以任命雇员,并可随时将其解雇。州金融服务局主管的权限明确了人事上的独立性。

州金融服务局的监管费用支出来自对监管对象的收费,这与政府财政预算经费模式存在很大的不同。监管经费主要分为运行费用和检查费用。州金融服务局主管根据州内保险公司和核发牌照的分支机构数量按照特定比例确定缴费数额,并主要用于对保险业机构的监管费用支出。而对银行业机构的收费主要用于对银行业的监管支出。这两种收费收入构成了州金融服务局日常运营的财务来源。另外,州金融服务局在对某一金融机构实施检查时,有权收取相应的检查费用,但受到严格的限制。检查费用仅限于必要的交通费用和其他实际发生的支出,接受州审计长的监督,并向监管对象出示州审计长的授权证书。如果是州金融服务局主管聘请第三方机构对金融机构进行检查,那么,聘用费用是由金融机构支付的。基于监管经费来源的特点,州金融服务局在办公经费预算审核、评估监管对象缴纳数额方面受到严格的限制,这也导致州金融服务局在实施监管时考虑成本收益因素,以此判定是否采取监管行动以及监管强度。

在功能独立方面,州金融服务局作为唯一的金融监管机构行使监管权限,享有金融监管规则制定权(rule-making)、发照审核权(authority)、日常监督权(supervision)、检查权(inspection)、法规执行权(enforcement)、民事罚金权(civil penalty),以及消费者保护(consumer protection)和监管支持(supervisory support)等权能。尤其是纽约州立法确定了州金融服务局主管享有的系列权限受到严格的保障。

### 3. 问责性

州金融服务局作为州政府的内设机关之一,对州长和州立法机关负责,但对于监管对象和社会公众也承担一定的责任。《金融服务法》通过一系列的机制实现问责性。

其一,州金融服务局作为一元化机构独立行使监管权限,对州长和州立法机关报告工作。根据《金融服务法》第3条第207节的规定,州金融服务局主管每年应于6月15日之前向州长和州立法机关提交年度报告。年度报告的内容有严格的限制,包括金融服务产业概况、金融机构资产负债情况、金融机构经营状况、监管费用收支等16个方面的要求。值得注意的是,州金融服务局作为执法机关通过法律实施最能够发现现行立法存在的缺陷。因此,州金融服务局主管提交的报告的一项重要内容是提出修改现行州法的建议。

其二,为了提升纽约州金融监管制度竞争力,吸引更多的国民银行转制为纽约州立银行,促进纽约州立银行系统,州金融服务局设置了专门的州特许权咨询理事会和州保险业咨询理事会。两个理事会不享有任何的执行或者行政或者任命权力,也不承担任何的义务。州特许权咨询理事会的职责在于向州金融服务局主管提出法律和监管建议;考虑并推荐多种方式维持州特许权价值,对于州特许银行的价值给予特别关注;考虑并推荐多种方式促进银行业机构在全州范围内提供多样性的金融产品和服务;建议州金融服务局主管制定或者废止相关法律;建议州金融服务局主管根据州法制定监管规则,并在必要时修改或者废止;根据州金融服务局主管的要求提出任何制定或者修改或者废止监管规则的报告。值得注意的是,咨询理事会提出的建议实际上是各个利益相关者协调的结果,这可以从咨询理事会成员结构得到清晰的认知。州特许权咨询理事会共有9名成员组成,由信用合作社、消费者、国外银行、银行代表组成。其中,前三者的代表各为1名,而银行代表根据经营规模和地理区域而确定,但是资产5亿美元以下的银行代表至少2名,资产100亿美元以上的银行代表至少1名。这些代表的广泛性和差异性最大程度上反映出监管对象及消费者的利益诉求。

州保险业咨询理事会的职责包括:在兼顾消费者保护和保险机构财务可持续性的条件下,考虑并推荐鼓励、促进、支持保险机构能够在纽约州有效并富有效率的注册、运营、雇员、增长、维持和扩张;在兼顾消费者保护和保险机构财务可持续性的条件下,促进保险产品或服务能够以可支付的成本在全州境内审慎和可持续的提供;建议州金融服务局主管制定或者废止相关法律;建议州金融服务局主管根据州法制定监管规则,并在必要时修改或者废止;根据州金融服务局主管的要求在30天内,提出任何兼顾消费者保护和保险机构财务可持续性的制定或者修改或者废止监管规则的报告;考虑州金融服务局主管决定的使用其他事项,以改善州金融服务局有关保险业的监管任务。州保险业咨询理事会由10名成员组成,其中7名是州保险公司的代表,1名来自保险销售商,另外2名是消费者代表。

通过与监管对象和消费者代表的充分交流和沟通,州金融服务局在制定监管规则和执行法律时能够考虑对监管对象的利益诉求,使得监管机构和监管对象之间形成一种交流、沟通、反馈的机制。为了保障咨询理事会的中立性,成员参与理事会活动是没有任何

薪酬回报的。

### (三)州金融服务局主管的监管权限

州金融服务局主管具有广泛的监管权限,《金融服务法》第3条、《银行业法》第2条第14-a、14-b、14-c、14-d、14-e、14-f节、《保险业法》第3条第301节对州金融服务局主管的权限作出了界定。综合来看,州金融服务局主管的监管权限集中体现在以下三个方面:

其一,州法授予的对监管对象实施的监管权限,根据州法执行、检查监管对象法律实施的情况,并根据州法授权制定、修改和废止监管规则。

其二,对影响金融产品和服务消费者利益的事项进行调查、研究、学习和分析,包括对消费者投诉的跟踪和监督。

其三,采取一系列措施保护金融产品和服务使用者权益,具体包括教育和保护、受理消费者投诉并提供援助、研究法律运行机制,并向州长提出促进保护金融消费者的建议、在适当必要时与州总检察长合作并支持其保护金融消费者责任的履行、发起金融消费者教育的项目、为地方政府和非营利组织提供技术援助促进保护金融消费者措施、持续并不断扩大对保险欺诈行为的调查、监测和预防。换言之,州金融服务局的监管职责不仅体现在日常性的对金融机构的监督上,更加侧重对金融消费者保护,为金融消费者提供纠纷解决和技术援助,还支持其他机构以保护金融消费者权益。保护本州金融消费者权益成为州金融服务局的一项重要监管职责。

### (四)州金融服务局与其他机构之间的合作机制

#### 1. 纽约州金融服务局与联邦和其他州金融监管部门之间的合作

正是由于国民银行和州立银行、州立银行之间存在日趋激烈的竞争关系,州金融监管机构之间、州金融监管机构与联邦金融监管机构也加强了监管合作。纽约州银行业监管局于2005-2006年与货币监理署、联邦财政部金融犯罪监督系统、国内税务局等联邦政府机关签订了谅解备忘录,也与新泽西州、宾夕法尼亚州的银行业监管机关签订了谅解备忘录,就协调监管行动、降低州立银行跨州分行监管成本等达成共识。值得注意的是,这些备忘录在纽约州立银行业监管局的官方网站上给予了披露,以供监管对象和社会公众查询。

《保险业法》第1条第110节对州金融服务局与其他州、联邦、国际监管组织的监管合作形式和内容作出了明确的规定,通过与其他机构之间签订协议明

确合作的内容,尤其是对监管过程中的文件、资料和其他信息(包括保密和优先级)的共享作出了规定,这为监管信息共享提供了法律基础。

#### 2. 纽约州金融服务局与法院之间的关系

州金融服务局主管发布的命令、监管规则、决定是接受司法审查的,以确保监管行为的合法性和适当性。当然,为了保障监管行为的权威性,法院在保障州金融服务局事前有48小时通知的听证会后,州金融服务局发布的命令、监管规则、决定仍是有效的,在最大程度上防止监管对象滥用诉权的机会主义行为。

#### 3. 纽约州金融服务局与州总检察长之间的关系

在打击金融欺诈犯罪、保护金融消费者权益方面,纽约州金融服务局和州总检察长建立了多方面的合作。其一,在纽约州金融服务局主管发现金融欺诈等犯罪行为后,认为在适当时向行为发生地的地区检察院、州总检察长报告查明的金融犯罪行为,以便其采取相应的措施。尽管州金融服务局主管发出的报告不具有强制约束力,但地区检察院和州总检察长应当在120天内告知州金融服务局所报告的违法事件处置情况。其二,州金融服务局主管应于每年的3月15日前,向州总检察长报告州金融服务局每年调查和打击健康保险欺诈进展情况,包括呈交的信息、发起和完成的调查,以及其他评估监管机构的努力程度。

## 三、纽约州金融监管法制对我国地方金融监管立法的启示

相较于纽约州金融监管立法,我国地方金融监管立法及其确定的地方金融监管框架具有一定的特殊性。纽约州金融监管立法确定的法律制度不一定具有直接的法律移植价值,但其立法解决的问题在某些领域确是我国现阶段地方金融监管立法拟要规范的。从这一方面,纽约州金融监管立法具有一定的启示及借鉴意义,具体表现为三组关系中五个问题的法律制度设计。

### (一)立法权限与监管权限的关系

在美国联邦主义下,纽约州议会具有立法权限制定有关州立银行和保险机构的监管法律。与其他州一致的是,纽约州在其管辖范围内建立了单一层的金融监管体制,州政府以下的地方政府不具有金融监管权限。从这一方面来看,美国中央与地方金融监管权限的划分实际上是指联邦政府与州政府之间对不同类型的监管对象的权限确立。换言之,纽约州的立法权限和监管权限是保留在州这一层面。纽约州这一体制的形成是经过了近200年法制演化的结果,是联邦宪

制在金融监管领域的当然体现。

然而在我国,地方金融的立法权限与监管权限是紧密联系的,但不是一个事项。从《立法法》确定的立法权限而言,有关地方金融组织监管的立法属于中央立法权限<sup>1</sup>,国务院已经于2017年颁布了《融资担保公司监督管理条例》,还将制定《非存款类放贷组织条例》《处置非法集资条例》等单项行政法规。但是,行政法规并不能解决地方金融监管的全部问题,也没有制定一部综合性的有关地方金融监管的行政法规的立法计划。因此,省级人大及其常委会在中央行政法规没有作出明确规定的前提下,对本辖区内的地方金融监管事项进行立法。从这一方面来说,中央与省级立法机关均享有一定的地方金融监管立法权限。但对于地方金融监管权限而言,省级政府、市级政府、县级政府均享有一定范围内的权限,即“一级政府、一级监管”体制。因此,在我国,地方金融的立法权限和监管权限并不是仅仅保留在省级层面,二者并非一一对应关系。

立法权限和监管权限关系的界定实际上是解决省级立法机关制定地方金融监管立法目的是什么,是要解决什么问题?这是纽约州金融监管立法提供的第一个启示。较之纽约州,我国地方金融监管立法的特殊性在于,在全国法制统一下的地方先行立法。这意味着,在国务院制定的有关融资担保公司、非存款类放贷组织、非法集资处置等行政法规有规定的前提下,地方金融监管立法是不得违反的。只有在行政法规没有规定的前提下,地方金融监管立法才可以作出相关规定。在现阶段,地方金融监管立法急需解决的是地方金融监管权限的问题。截至2019年2月,只有《融资担保公司监督管理条例》赋予地方金融监管机构行政许可权、行政检查权、行政强制权、行政处罚权,对其他类型的地方金融组织的监管权限并没有在中央立法中得到确立。在这种情况下,地方金融监管立法不得与中央立法相抵触,还需在中央法制统一下进行地方金融监管立法。

## (二)金融监管与金融发展之间的关系

地方金融监管立法必须理性处理监督管理与产业发展之间的平衡关系。从纽约州确定的州金融服务局的多重法定监管目标来看,二者应当是兼容的,金融监管并不排斥金融产业发展,金融监管的最终目标之一也是满足商业和中小企业的金融服务需求。我国

地方金融监管立法也体现了监督管理和产业发展的双重取向,《山东省地方金融条例》第20-31条、《河北省地方金融监督管理条例》第7、12条、《四川省地方金融条例(草案)》第28-37条、《浙江省地方金融条例(草案)》第33-42条、《天津市地方金融监督管理条例(送审稿)》第8-15条对地方金融产业发展规划、行政奖励、引进金融机构和人才财政补贴、鼓励金融创新政策、风险补偿、金融信用环境建设等作出了明确规定,试图通过扶持政策引导和财政资金支持促进金融产业做大做强。在具体做法上,我国现行法制与纽约州存在本质上的差异。

纽约州《金融服务法》规定的12项监管目标实则表明,地方金融监管机构应当以金融机构的稳健性和金融消费者保护为核心目标,以此提高制度竞争力,吸引更多的金融要素资源流向本地区,进而促进金融产业发展和经济增长。虽然纽约州金融监管立法确定了州金融服务局的监管目标之一是促进州金融产业发展,提升其在国际金融市场上的竞争力,但是,纽约州立法并不是通过扶持政策和财政资金支持来实现这一公共政策目标的,而是通过金融市场的竞争来实现的。在美国金融体系的形成初期,政府的介入是重要的力量,具有发展金融型政府的特质(Robert C. Hockett and Saule T. Omarova, 2015)。但是,政府及其金融监管机构更多的是通过营造公平竞争的市场环境来推动金融机构发展的。纽约州金融监管法制发展的一个显著特征是强化金融市场的竞争,为金融机构和服务创新提供公平竞争的环境,并没有直接提供扶持政策和财政资金支持,因为财政补贴会扭曲金融机构的市场行为。从这一方面来看,纽约州金融监管法制的第二个启示在于金融监管目标的设定。

我国地方金融监管目标应当包括:地方金融组织的稳健、金融消费者保护、防范处置金融欺诈。这一目标的设立旨在实现金融监管和产业发展的适度分离。换言之,金融产业发展是通过有效的金融监管实现的,只有在金融服务的供给方(地方金融组织)和需求方(金融消费者)都得到保护的条件下,金融产业才会获得可持续的发展空间。地方金融组织的稳健实质上是要求其金融服务行为的规范化,体现了行为监管的特殊性。地方金融组织主要是非存款类的微型金融机构,非审慎监管规则成为金融监管的核心,这与保护

<sup>1</sup>《中共中央、国务院关于服务实体经济防控金融风险深化金融改革的若干意见》(中发〔2017〕23号)确定了地方金融组织的范围,即地方政府负责“7+4”监管:负责对小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等金融机构实施监管,强化对投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易所等的监管。

金融消费者权益在本质上是一致的。

金融消费者保护是地方金融监管的本质性要求。中国人民银行、银保监会、证监会等中央金融监管机构已经建立了金融消费者保护部门和相应的监管规则,而地方金融监管立法虽然倡导加强金融消费者保护,但具体规则仅限于地方金融监管组织适当性义务,并没有相应的内设部门和其他监管规则来保护金融消费者权益。从完整的利益诉求和保护机制来看,金融消费者不仅有权参与监管规则的制定,而且金融监管机构应当受理并处理其投诉,如果属于其他政府部门的管辖范围,金融监管机构应当给予金融消费者必要的技术援助。纽约州《金融服务法》对此已经作出了明确的规定。纽约州金融服务局主要是根据监管对象的不同而设置不同的组织部门,其中的金融欺诈和消费者保护部的主要职责是保护和教育消费者,打击金融欺诈。更为重要的是,金融消费者保护的范围是宽泛的,不仅是指购买金融产品和服务的消费者,而且包括低收入群体购买适当金融产品和服务,即体现了普惠金融的要求。这就是消费者教育和覆盖(Consumer Education & Outreach)中覆盖的内在要求。因此,我国地方金融监管立法不仅建立金融消费者保护规则,而且应当建立相应的参与和保护机制,尤其是应当设立专门的反金融欺诈和消费者保护部门,并赋予其金融调查的权限。

防范处置金融欺诈成为地方金融监管机构的重要职责,旨在通过打击金融非法行为维护社会公众对金融市场的信心。在某种意义上,防范处置金融欺诈也是保护金融消费者合法权益的重要保障。毫无疑问,地方金融监管机构在打击非法集资和非法证券活动中发挥着关键性作用,但并不是唯一的政府部门。从我国发生的金融欺诈事件来看,行为主体的范围是宽泛的,既包括金融机构,也包括地方金融组织,甚至包括非金融类的企业和个人。在这种条件下,地方金融监管机构在调查非法金融行为时,如发现应当归属其他政府部门管辖,则应及时移交案件的查处。

纽约州金融监管法制的第三个启示在于如何处理财政资金扶持问题。从财政资金的有效利用来看,地方金融监管立法应当要求对财政资金政策进行经济效率评估,通过成本—收益分析方法对拟定的或者制定的财政资金扶持方案进行量化评估。从应然的角度来看,财政资金应当投向普惠金融领域,引导和鼓励金融机构为小微企业、农户和居民提供金融服务。

现行中国地方金融监管立法要求发展普惠金融,以保障金融服务的可获得性,但没有相应的法律规则作为基础,这也有可能导致法律目标落空。从银保监会的组织机构来看,普惠金融部主要负责协调推进银行业和保险业普惠金融工作,拟订相关政策和规章制度并组织实施,指导银行业和保险业机构对小微企业、“三农”和特殊群体的金融服务工作<sup>2</sup>。但在地方金融监管机构尚缺乏相应的组织机构来履行这项职责。纽约州金融监管立法主要提供了三项法律规则:一是州金融服务局主管有权要求监管对象提供基础性银行业服务。《银行业法》第2条第14-f节对此作出了详细的规定。纽约州的政策是银行业机构以较低的价格为消费者提供金融服务,但并没有义务以低于成本方式提供基本银行服务。但是州立银行业机构在基本银行账户的开设和维持上有权确定账户持有人是纽约州的居民。二是州金融服务局主管根据《1977年社区再投资法》规定,对银行提交的每一份报告和文件进行评估,确定银行履行社会责任的监管评级,以此作为开设分支机构、提供新型金融服务等的监管核准要件。三是纽约州立法机关非常重视金融素养教育(financial literacy education),要求任何参加夏季青年就业项目的年青人必须接受有关金融素养知识的教育。这个夏季青年就业项目或者其他类似项目是由地方政府与非营利性组织共同,或者联合金融机构举办的。

我国地方金融监管实践已经确立了类似于纽约州的第一项规则。我国部分小额贷款公司、融资担保公司是由地方政府参与投资设立的,特别是政策性融资担保公司已经成为小微企业、农户、居民获得信贷资金和其他金融服务的重要机制,只是地方政府参与投资的或者政策性融资担保公司并没有在地方金融监管立法中得到确立。美国《1977年社区再投资法》对推动银行履行社会责任、提供普惠性金融服务产生了巨大的影响,但其他国家移植《1977年社区再投资法》的效果不彰,其根本原因在于美国州法要求单体银行制下,银行若要跨州开设分行或者在州内开设分行,必须考虑《1977年社区再投资法》的履行情况,这为银行合并提供了强大的激励(卡内尔等,2016),我国已不存在这样的经济诱因,没有必要引入类似《1977年社区再投资法》的监管规则。因此,我国地方金融监管立法应当主要采取类似于纽约州第一种规则,对普惠性金融服务或者基本金融服务的法律内涵作出明确的界定,对本省级行政区划内消费者在何种

<sup>2</sup> 《中国银行保险监督管理委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》第4条。

条件下获得何种范围的基本金融服务作出明确规定。

(三)金融监管权限的独立行使和监管合作的关系  
在中央和地方金融监管权限划分的条件下,必须处理中央与地方金融监管机构、地方金融监管机构与司法机关的关系,既要保障地方金融监管机构依法独立行使监管权限并对其权限问责,同时要建立中央与地方金融监管的协调机制,以及地方金融监管机构与司法机关之间的对接机制。

纽约州金融监管法制的第四个启示在于,通过高度透明的协调机制明确中央和地方金融监管机构之间的权责关系。纽约州与联邦金融监管机构主要是通过谅解备忘录的形式对合作监管事项作出约定的。而我国现行可操作的选择方式可以是在国务院金融稳定发展委员会框架下引入地方政府成员。

2017年全国金融工作会议明确提出:“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。”这意味着,具有全国普遍意义的央地协调机制应当在国务院金融监管体制框架下建立。金融稳定发展委员会的五大职责之一是:指导地方金融改革发展与监管,对金融管理部门和地方政府进行业务监督和履职问责等。这表明:其一,对于金融发展实践中出现的金融监管权属不明确和协调问题,金融稳定发展委员会有权作出相应的规定;其二,地方政府在获得金融监管权限后必须接受金融稳定发展委员会的问责,金融稳定发展委员享有对地方金融监管的监督权。从这一方面来说,我国中央与地方金融监管的协调机制既包括合作监管关系,还包括监督关系。

纽约州金融监管法制的第五个启示在于,地方金融监管机构应当建立与法院、检察院之间的对接机制。纽约州立法明确要求州金融服务局作为监管机关应当支持金融消费者司法诉讼,并在必要时提供技术援助。我国现行地方金融监管立法虽然确立了部分金融消费者保护的监管规则,但普遍缺乏金融消费者诉讼支持的制度安排。与商业银行不同的是,地方金融组织主要服务于小微企业、农户和居民,而这些群体往往是被主流金融机构所排斥的,更需要在金融监管上的倾斜式保护。当发生纠纷争端,金融消费者向法院寻求权利救济时,地方金融监管机构应当支持其诉讼,并提供必要的援助。

地方金融监管机构与检察院之间的对接关系主要体现在防范打击金融犯罪方面。纽约州金融服务局具有民事调查权,在查处金融欺诈案件时,如果发现

涉及犯罪问题则将案件转移至州总检察长,从而形成了案件处理的对接机制。而我国现阶段,对非法集资犯罪案件的侦查权是由公安部门来行使的,这就可能导致金融消费者民事权益保障和打击犯罪之间的对接出现错位。这就需要地方金融监管机构与公安部门、检察院之间建立相应的对接机制,在不影响案件查处的情况下实现信息共享。

#### 四、结论

在获得地方金融监管权限后,中国地方政府及其金融监管部门更为偏好通过市场准入审批权而大力发展地方金融组织,以此推动金融要素聚集和金融产业发展。但地方金融组织作为金融风险管理机构所产生的风险,导致地方金融监管机构的职责逐步从金融产业的发展协调转向为金融监管和发展协调并重,防范金融风险工作成为重中之重。从这一方面来看,我国正在开启的地方金融监管立法着重解决的是地方金融监管局的权限合法性和金融风险处置的责任划分问题,对监管对象的交易对手——金融消费者的关注不足,体现了产业金融主导的地方金融监管模式,忽视了消费金融的本源意义。从比较法制来看,纽约州金融监管局围绕金融机构稳健和消费者保护的核心监管目标,通过内部组织设置及功能调整和相应的监管机制,在监管对象、金融消费者之间,以及与金融监管机构之间建立畅通的沟通和反馈机制,这些法律制度为中国地方金融监管立法的完善提供了重要的参考。

#### 参考文献:

- [1]孟飞.金融分权的实践逻辑:行政发包制及其影响[J].上海经济研究,2017(12):85-96.
- [2]萧文生.金融监管机构财政独立之法制研究[J].政法法学评论,2008(101):1-57.
- [3][美]查尔斯·凯罗米里斯、史蒂芬·哈伯.人为制造的脆弱性:银行业危机和信贷稀缺的政治根源[M].廖岷等译,北京:中信出版社,2015.
- [4][美]理查德·斯卡特·卡内尔、乔纳森·R.梅西、杰弗里·P.米勒.美国金融机构法(上册)[M].高华军译,北京:商务印书馆,2016.
- [5]Hockett, Robert C., Saule T. Omarova. Public Actors in Private Markets: Toward A Developmental Finance State [J]. Washington Law Review, 2015 (93): 103-175.

(责任编辑:姜天鹰)