

地方政府处置问题金融机构职责的法律重构

刘志伟, 王一凡

(西南政法大学金融创新与法制研究中心, 重庆, 401120;

中国政法大学民商经济法学院, 北京, 100088)

摘要: 地方政府处置问题金融机构之职责经历了从“名实不符”的辅助性职责向“实质性”属地风险处置责任的转向。法律规范之所以逐渐对此予以确认, 源于激励地方政府积极作为、防范金融风险外溢转化和遏制地方政府不当干预的三重功能预设。但实践中的属地风险处置责任的履行却发生了偏差, 三重预设功能分别转变为行动越位、刚性维稳和奖励干预。从职责的内在构成来看, 这根源在于决策责任的风险负荷过载、执行责任的范围边界模糊和监督责任的双向制约失衡。对此, 应基于完全性属地管理维系属地风险处置责任以完成职责外在形态的塑造, 并以统筹协调为核心锚定决策、执行和监督责任从而实现职责内在属性的重构。

关键词: 属地责任; 问题金融机构处置; 风险处置; 地方金融

中图分类号: D922.28

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)04-0054-14

自习近平总书记在2017年7月召开的第五次全国金融工作会议上提出“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”以来, 地方政府在处置问题金融机构中所扮演的角色越发关键。然而, 属地风险处置责任的实践却面临“强责弱权”的失衡局面, 对此, 2023年10月召开的中央金融工作会议专门提出“及时处置中小金融机构风险”“健全权责一致、激励约束相容的风险处置责任机制”; 2024年7月召开的党的二十届三中全会进一步强调要“落实好防范化解……中小金融机构等重点领域风险的各项举措”。地方政府处置问题金融机构时承担何种职责、如何履行职责等问题, 是落实党和国家上述要求的关键, 也亟待得到理论上的回应。

事实上, 在中央和地方二元金融监管格局下, 全国性金融机构由中央监管并负责牵头处置, 地方政府的配合性职责较为明确; 地方政府对地方金融组织的牵头处置职责则随着其获得相应监管权而得以确立。在这两类处置场景下, 地方政府的职责均相对清晰, 但在城市商业银行、农村商业银行、村镇银行等地方金融机构风险处置中, 常规监管责任与风险处置责任并未统一于同一主体, 二者的分离使地方政府的职责更为杂糅多变, 阻碍其功能的有效发挥。因此, 厘清地方政府处置地方金融机构风险的职责内容是其中的关键问题, 也是本文主要分析的对象。

对此, 现有研究主要集中在两个方面: 一是关注到地方政府处置问题金融机构中的权责失衡问题。李有星和潘政指出地方政府在缺乏监管职权的情况下, 却承担了缺乏明确边界、近乎无限大的属地责任^[1]。宋洋和高晋康认为同时存在制度设计上的条块分离和实践运行中的央地权力叠合, 地方实际参与处置却缺乏相应授权^[2]。二是以“权责同一”为基本原则对权责失衡问题予以矫正。主要包括两方立场: 一方是基于中央集中监管的要求坚持风险处置权不下放, 应将属地责任定性或改造为配合责任,

收稿日期: 2024-05-31; 修回日期: 2025-01-24

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“地方金融监管体系的法治化构建研究”(19CFX076)

作者简介: 刘志伟, 男, 山东滨州人, 法学博士, 西南政法大学金融创新与法制研究中心研究员, 西南政法大学经济法学院副教授, 主要研究方向: 金融法, 联系邮箱: liuzhiwei0000@sina.com; 王一凡, 男, 江西奉新人, 中国政法大学民商经济法学院博士研究生, 主要研究方向: 金融法

如刘锡良和刘倩认为地方应当服从中央的统一部署而非承担属地处置责任^{[3](140)}。另一方则认为应当以地方政府为主导, 将风险处置权配置给地方以实现权责一致。如段志国认为应赋予地方政府采取停业整顿、撤销机构、组织破产、债务清理等权力^[4]; 宋洋进一步提出应当对处置权予以差异化构造, 赋予地方政府业务接管权, 但在问题金融机构控制权的赋予上应当审慎^[5]。

从目前的研究来看, 虽然已关注到实践中地方政府权责失衡的问题, 但对地方政府职责的讨论呈现出依附于权力配置问题的样态, 未能独立看待。但恰恰制度变迁和运行实际是以职责为主导的, 呈现“以责定权”而非“以权定责”的逻辑^[6]。这种围绕权力配置的讨论无法跳脱出形式上“权责同一”的理论框架, 导致忽视了权责配置非同一化而“实质对等”的可能, 反倒难以回应理论框架和实然状态之间的罅隙。因此, 以职责为核心探讨地方政府在问题金融机构处置中的角色定位尤为必要。

一、地方政府处置问题金融机构职责的制度转向

在制度规范层面, 地方政府处置问题金融机构职责经历了从名实不符的“辅助性”职责向“实质性”属地风险处置责任的转向。这一制度转向有着内在的理论逻辑支撑, 即激励地方政府积极作为、防范金融风险外溢转化和遏制地方政府不当干预之三重功能预设。

(一) 地方政府处置职责的名实不符

长期以来, 为保证“金融管理主要是中央事权”这一基本前提, 地方政府均承担辅助性职责, 并未拥有“实质性介入”^①问题金融机构处置的空间。现行金融业基本法律、行政法规或是明确将之定位于维稳、协调与配合, 或是全然以国务院分业监管机构为主体而忽略地方政府: 《中华人民共和国银行业监督管理法》(以下简称《银监法》)规定地方政府在银行业金融机构风险处置中承担配合和协助职责^②; 《证券公司风险处置条例》规定地方政府承担维护社会稳定、配合风险处置工作以及甄别确认个人债权的职责^③; 《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国保险法》等其他金融业基本法律则全然以国务院分业监管机构为主体来构建处置问题金融机构的规则体系。这意味着在作出处置决策和采取整顿、接管、限制股东权利、控制金融机构资产等处置措施之专门性权责上, 因其属于“侵害行政”范畴而严格遵守“无法则无行政”之原则^[7], 地方政府无法介入其中。申言之, 地方政府仅在工信、财政、工商、公安、信访等地方原有职能部门的基础上发挥辅助性作用, 承担辅助性职责。

然而, 纵观我国问题金融机构处置史, 地方政府已频繁实质性介入问题金融机构处置, 其角色定位已然超越了辅助性职责下的协助、配合角色, 处置职责呈现“名实不符”之局面。

其一, 实质性介入处置方案的制定。处置方案的确定是处置决策的集中体现, 实践中, 虽然中央仍掌握最终审批权, 但地方政府的角色已然从方案的配合执行者转为主要制定方。例如在金华信托处置中, 浙江省委、省政府成立金信风险处置领导小组和工作小组, 研究制定风险处置方案及应急预案^[8]; 在2003年底至2004年上半年证券公司集中爆发风险的应对过程中, 每家证券公司的风险处置方案都是由证监会与地方政府、中国人民银行、公安部共同商定的^[9]。

其二, 实质性介入处置措施的执行。整顿和接管是处置问题金融机构所必要的措施, 在实践中, 地方政府已频繁借助组员身份甚至以联合工作组的名义介入其中, 获得了处置措施的实际执行权。例如, 为处置大连证券公司, 证监会会同辽宁省及大连市政府成立停业整顿组对其进行整顿^[10]; 在第一例对证券公司采取行政接管措施的南方证券处置案中, 同样由证监会、深圳市人民政府对南方证券实施行政接管^[11]。

虽然实践中地方政府已实质性介入其中,但在正式规则未作回应之前提下,处置职责的“名实不符”致使问题金融机构处置被“任意性”阴影所笼罩。无论是处置方案的制定,还是处置措施的执行,其是否介入以及介入到何种程度在过往的处置案例中各有殊异,且更多取决于单次事件中的各方博弈。这种任意性使公众难以对处置行动形成稳定预期,不利于及时遏止恐慌和风险传染^[12]。地方政府的“实质性”处置职责亟待得到规范层面的确认。

(二) 地方政府处置职责的规范确认

属地风险处置责任的提出使职责配置发生了转向,法律规范对地方政府在过往实践中所扮演之角色、所发挥之作用开始给予肯定和确认,其“实质性介入”因而从隐性走向显性。一方面,地方政府承担地方法人金融机构的牵头性处置职责已然成为行政系统内部的共识,事前化的职责配置取代了事后性的临时安排。人民银行曾在采访中表示,地方法人机构出现重大风险,应按照属地原则,以地方政府为主处置风险^[13]。原银保监会党委在《求是》上的发文中也指出,派出机构要自觉服从地方党委政府的领导^[14]。另一方面,其后制定的法律规范一定程度上已突破先前辅助性职责的设定。例如,《中国证监会派出机构监管职责规定》第25条明确,派出机构应与地方政府一起建立对证券公司等金融机构的风险处置协作机制,未将地方政府限于维稳、协调等非核心环节或配合、协助等辅助性定位;《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》第25条规定,地方政府可参加危机管理小组,共同研究决定处置事宜,一定程度上回应了地方政府对处置决策的参与。

此种对“实质性”处置职责予以确认的态度亦进一步延伸到新法的制定之中。《地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)》(以下简称《地方金融监管条例(意见稿)》)选择以属地风险处置责任为中心来构造职责体系,明确属地风险处置责任涵盖地方法人金融机构^④。《金融稳定法》的两版人大审议稿(以下简称《金稳法(一审稿)》《金稳法(二审稿)》)均选择采取“一般性职责+牵头处置职责”的立法模式,要求地方政府履行辖区内金融风险化解和处置职责。《金稳法(一审稿)》规定地方政府对农村合作金融机构以及统筹协调机制指定处置的其他金融风险承担牵头处置职责,《金稳法(二审稿)》则进一步将地方政府牵头处置对象明确为地方中小金融机构和农村金融机构。二者在牵头处置职责的具体内容上是一致的,即牵头制定处置方案、组织清产核资、挽回损失、协调处置资金、追责问责、维护社会稳定等^⑤。无论采取何种立法模式,当前立法层面对地方政府“实质性”处置职责的确认都殊途同归,均肯定了其在问题金融机构处置中所扮演的重要角色、所发挥的关键作用。

值得强调的是,此种规范确认和早期城市信用合作社、信托投资公司等金融业整顿中地方政府的职责配置逻辑有所不同。《国务院办公厅转发中国人民银行整顿城市信用合作社工作方案的通知》(国办发〔1998〕140号)、《国务院办公厅转发中国人民银行整顿信托投资公司方案的通知》(国办发〔1999〕12号)均明确要求地方政府在城市信用合作社、地方信托投资公司等机构风险处置中履行相应职责。但总体来看,对整顿工作的组织领导仍然是由人民银行统一负责,地方政府的职责主要限于协调、配合而非牵头主导。即便存在“提出对本地区信托投资公司关闭或破产、撤销或重组、合并、保留的方案”“负责组织资金支付、资产清收、机构清算和人员安排等工作”等与当下规范确认内容相近的职责安排,也是源于彼时地方政府作为机构组建者、内部管理者,其在党的关系、人事管理、内部信息、经营活动等方面独具资源能力,因而基于此种“内部性”优势参与方案制定、资金支付、资产清收等处置环节。而当下的规范确认则力图将地方政府基于“内部性”优势的“出资人职责”与基于“外部性”优势的“统筹协调职责”分离,其牵头处置职责恰恰根源于“统筹协调”能力而非“出资人”身份。这就决定了地方政府实质性介入的限度和职责边界必然与早期金融业整顿时有所不同,须结合现行规范体系、监管体制、处置实践等予以区分。

(三) 地方政府处置职责的功能预设

法律规范对地方政府风险处置责任的确认,不仅源于其在过往实践中所发挥作用之功利性考虑,

更有着内在的理论逻辑支撑, 即对属地风险处置责任的三重功能预设。

其一, 从处置主体的角度来看, 属地风险处置责任的配置能够激励地方政府积极作为。在辅助性职责配置下, 中央垄断了问题金融机构处置权限。以“国家治理的制度逻辑”理论观之, 此种职责配置模式权威体制刚性有余但地方自主性被削弱, 难以实现有效治理^[15]。地方政府虽然能够“隐性化”介入, 但其行为之任意性将造成央地权力冲突^[16], 难以压实其责任、激励其作为。属地风险处置责任借助行政区划的“刚性”边界, 将地方政府过往任意性的介入转化为清晰可见的职责^[17], 通过责任落实和追究机制使地方政府的角色更为稳定、明晰, 以事前的稳定预期激励其积极作为。更为重要的是, 其保证了中央能够保留关键治理权力^⑥, 平衡了权威体制的刚性和地方作为的积极性。

其二, 从处置对象的角度来看, 属地风险处置责任的配置能够防范金融风险外溢转化为社会风险。相较于监管机构对金融风险的关切, 地方政府更关注金融风险向社会风险和政治风险外溢转化的过程^[18]。为维护权威体制, 中央选择通过“分散烧锅炉”的方式, 将涉及社会稳定的事务交由地方政府, 以降低中央承担的社会风险^[19]。正如社会冲突理论所强调的, 金融机构的“问题化”将带来金融机构、金融消费者以及其他金融市场主体之间的冲突, 社会稳定因而遭受冲击^{[20][59]}。因此, 社会稳定是地方政府在问题金融机构处置中的重点关注对象。在强调“关口前移”的情境下, 金融风险作为社会风险之源头必然呼吁地方政府的前端化介入, 将职责仅限于维稳将致使其颇受掣肘, 疲于事后应对而难以有效防范社会风险。通过属地风险处置责任赋予其实质性的介入空间, 地方政府得以参与实质问题的解决以落实首当其冲的维稳职责, 实现有效履责。

其三, 从处置成本的角度来看, 属地风险处置责任的配置能够遏制地方政府的不当干预行为。根据晋升锦标赛理论和金融财政化理论, 地方政府对地方法人金融机构的干预控制是金融机构“问题化”的重要缘由: 一方面, 地方通过金融财政化机制将金融资源转化为财政资源的可替代性补充^[21], 引致财政风险向金融机构传染导致其劣变为问题机构; 另一方面, “通过财政存款、财政补贴等财政手段和高管任免奖励、提供更多政治资源等政治方法激励金融机构加大对当地经济建设的资金支持”^[22], 地方政府得以间接支配其市场经营行为, 基于市场机制的风险管理则难以覆盖行政干预扭曲诱致的坏账风险。在辅助性责任配置下, 地方政府无须承担实质性处置责任, 事后的处置成本被转嫁给中央。而属地风险处置责任通过压实事后责任制约事前的不当干预, 将人格化的人事考核和控制转为属地化的责任追究^[23], 地方官员将承担处置不力带来的政治风险成本, 因而不得不考虑事前干预的实际成本, 达到遏制效果。

二、地方政府处置问题金融机构职责的履行偏差

虽然属地风险处置责任的初衷是借由地方政府的职责履行以实现激励地方政府积极作为、防范金融风险外溢转化以及遏制地方政府不当干预之预设功能, 但实践中这三重预设功能均发生了偏差, 致使地方政府的实质性介入反倒成为次生风险的原始肇因。

(一) 激励作为的履行偏差: 行动越位

在处置问题金融机构的紧迫性和灵活性情境下, 过于刚性的职责设定难以与此兼容, 属地风险处置责任的模糊性反倒给予了各方处置机构一定的“职责裁量空间”以实现激励地方政府积极作为的效果。但此种“职责裁量空间”并不意味着地方政府能够借此随意超越现行法律的明文规定, 即地方政府不得借助属地风险处置责任之名行越位之实。正如《银监法》第38条规定国务院银行业监管机构负有对问题银行实行接管或促成机构重组的法定职责, 但在处置恒丰银行风险时是由山东省政府成立

工作组实行接管的^[24],处置攀枝花商业银行和凉山州商业银行风险时是由四川省政府促成重组从而组建四川银行的^[25]。在该法定职责未被明确赋予地方政府或被明确委托给地方政府的情况下,单独由地方政府履行该职责无疑有违“权责法定”原则,超越了“职责裁量空间”的必要限度。

需要进一步探讨的是,“职责裁量空间”的必要限度是否的确“必要”?个案处置中地方政府超越现行法规定的“越位”行动实际上却保证了处置效果,是否有足够的理由对此予以质疑?事实上,认为并无必要、无须质疑的理论立场是施密特紧急权力理论在问题金融机构处置领域的延伸,即对法的确性持批判态度,认为法律规范无法解决紧急状态下的危机,而应相信紧急权力自身的决断^[26]。但“应急法治主义”开辟了“通过预先制定具体的、体系化的‘应急性’法律规则或者制度装置来保护法治、监管紧急情况,以消除施密特制造的‘规范真空’”^[26]的法治路径。《金稳法》的制定便是这一理念的集中体现。在此立场下,“职责裁量空间”可以被法律规范体系所接纳,但应以“应急性”法律规则的遵守为前提。而在前述案例中,《银监法》第38条正是立足于处置问题银行的“应急性”情境而确定的“应急性”法律规则,在明文规定由国务院银行业监管机构承担相应职责的情况下,地方政府不得僭越此规定。

即便将视角从规范主义转为功能主义,“职责裁量空间”的存在也并不意味着国务院金融监管部门可以完全退出,其仍需履行法定职责,只是在履行方式上需要考虑与地方政府的协同。地方政府相比监管机构的优势在于其作为辖区社会管理者的统筹协调能力,但在专业能力的维度,监管机构对于何时采取处置措施、采取何种处置措施、如何执行处置措施等方面均独具优势,单独由地方政府履行监管机构的职责并不会带来处置效果的提高。同时,各国普遍确立了以监管机构为主导的问题金融机构处置法律制度,保证监管机构全权负责问题金融机构处置是其核心^{[27](87)}。虽然我国出于发挥地方政府功能的考虑并未采取这一体制路径,但各国的经验也证明了监管机构的参与绝对必要而非可以排除。因此,从各方处置机构功能有效发挥的角度来看,地方政府的行动越位并未增益各方功能发挥,反倒阻碍了监管机构专业性资源和能力的运用。

(二) 风险防范的履行偏差:刚性维稳

地方政府对社会风险治理的偏好促使其主动承担风险处置责任,但实践中属地风险处置责任反倒造成其“维稳”偏好渐趋膨胀,偏差为刚性维稳,集中体现为绩效考核标准的不妥当。为压实属地风险处置责任,将金融风险防范和处置情况纳入绩效考核标准之中具有其合理性,但刚性的维稳压力使这种考核演变为“层层加码”^[28],金融风险事件的有无成为考核的决定性因素乃至唯一标准。譬如,《宿州市县区(园区)政府目标管理绩效考核金融工作考核办法》中便明确规定,辖区发生金融机构挤兑事件、支付结算系统风险事件等严重影响地区金融稳定事件的,实行“一票否决制”。对金融机构的绩效考核也延续了这一倾向,《临沂市银行业金融机构考核激励办法》(临政办字〔2020〕130号)规定,银行业金融机构发生挤兑事件等影响全市金融稳定的,对其考核等次一票否决,直接列入较差等次。

属地风险处置责任传导的刚性维稳压力塑造了地方政府强烈的“风险厌恶”偏好,其一刀切式地将风险事件的有无作为考核的唯一标准,有悖金融市场自身的规律。虽然刚性维稳压力在社会风险治理体制中同样存在,但金融风险与社会风险根本上的差异便在于发生机制不同,社会风险往往源于各方利益安排之失衡,因而具有源头化解之可能性与合理性^[29],而金融机构经营风险的内在秉性决定了金融系统内的风险事件是“绝对项”而非“选择项”,金融风险本质上是不可消灭的。通过属地风险处置责任传导的刚性维稳压力,使得地方政府在“不稳定幻象”的支配下试图以强制性的行政干预扭曲金融市场的自身规律。

进言之,刚性维稳还会导致问题金融机构处置陷入利益关系失衡之漩涡。风险处置涉及多方利益

的平衡, 所追求的绝非“刚性”稳定是在合理安排各方利益基础上的“动态”稳定。但刚性维稳压力的单向传导将侵占地方政府的注意力空间, 使之容易忽视其他方面的利益平衡。例如, 在处置某问题金融机构债权和股权时, 当地政府以维护本地区稳定为由, 要求先解决职工安置后, 方可转让债权和股权^[30]。职工安置自然是处置中的重点, 但一味强调其对辖区社会稳定的影响乃至至于不惜阻碍处置的有序进行, 则是舍本逐末, 反倒损害多方利益。更为普遍的是, 在问题金融机构的救助中, 为确保辖区稳定, 地方政府极易打破市场化损失分摊规则而进行刚兑^[2]。虽然财政最后支付人理论为地方政府的财政救助提供了理论解释^{[20](63)}, 但并非所有的问题金融机构风险都属于“公共风险”。在维稳压力下, 地方政府不加区分而一概兜底救助将强化政府隐性担保, 以地方公共财政为问题金融机构、股东和部分投资者的冒险行为买单, 滋生道德风险。

(三) 遏制干预的履行偏差: 奖励干预

虽然遏制地方政府不当干预本质上是为厘清政府和市场的边界, 但地方政府在属地风险处置责任遮蔽下对问题金融机构处置的不当干预反倒使政府和市场的边界更为模糊。在不良资产剥离、注资、并购重组等环节, 允许何方主体参与进来、以何种价格达成合约等抉择都决定着多方利益的分配, 直接关系财政激励和晋升激励下地方政府及官员自身的利益^{[3](23)}, 地方政府在此过程中因而有着极大驱动力进行不当干预。

地方政府对金融资源再配置的干预体现在动用地方财政救助和协调地方国资介入两个方面。在直接救助过程中强化了对金融机构的控制权自不必多言, 更为关键和隐蔽的是, 地方政府常常以“地方国资”的身份参与市场内部救助, 作为收购或兼并的对手方, 这强化了其对金融机构的隐性控制权。比如在设立蒙商银行承接包商银行资产业务的过程中, 内蒙古自治区、包头市两级财政及部分区属企业成为主要股东, 实际上, 其已由内蒙古地方财政控股^[31]; 在筹建申能财险承接天安财险资产的过程中, 参与筹建的8家单位中有7家在股权穿透后, 背后的实控人均均为上海市国资委^[32]。究其缘由, 从客观能力来看, 相比民营资本, 地方国资拥有着更雄厚的实力, 能够承接问题金融机构的相关业务和资产, 地方政府对其的控制力也更强, 便于从中促成和协调; 从主观意愿来看, 地方政府具有掌握辖区金融资源再配置主导权的强烈意愿, 受其意志支配的地方国资自然服从于这一目标。

属地风险处置责任给予了地方政府在处置过程中谋利的空间, 削弱了对事前不当干预行为的遏制作用。通过主导金融资源的再配置过程, 地方政府得以强化对辖区金融机构的控制权, 甚至有可能在不良资产处置、兼并重组过程中获利, 通过压实责任增加事后处置成本的确定性因而受到减损。譬如, 在万州银行重整中, 重庆市政府在筛选牵头出资人时并未采用公开竞价方式, 最后胜出的渝富集团饱受“暗箱操作”的质疑, 但作为地方国资的渝富集团的主导的确使当地利益得到了最大化的倾斜^[33]。不仅如此, 过度的行政干预也导致政企关系更为混同难分, 地方政府的处置行为极易成为次生风险的源头。正如为处置省内多家信托投资公司和信用社风险, 海南省通过成立海南发展银行兼并问题机构以化解风险, 但这种行政强制主导的处置方式反倒使海南发展银行劣变为问题金融机构, 最终破产倒闭^[34]。无论是对事前不当干预行为的奖励, 还是事中处置时的政企关系混同, 本质上都是政府与市场边界的不清晰。即便一时起效, 从长远来看, 不仅无助于“安全”和“秩序”价值的实现, 对于地方政府所致力的发展目标而言也是有损无益。

三、地方政府处置问题金融机构履责偏差的成因

属地风险处置责任的内容模糊自然是地方政府履责偏差的首要原因, 但在属地管理体制下, 地方

政府的职责本就是“在清晰中产生模糊,又在模糊中寻找清晰”^[35],其在问题金融机构处置中所形成的实践惯性已然在一定程度上塑造了职责边界。加之,问题金融机构处置本就需要一定程度的“建设性模糊”,以供多方“一事一议”地确定各自的职责安排,避免“一刀切”式的僵化处置。因此,绝不能只停留在属地风险处置责任内容的模糊性这一层面,而应进一步探究属地风险处置责任的内部构造。功能性分权理论为此提供了分析工具,其区分了具体政务分工和抽象功能分工^[36]。由于地方政府并非以职能部门的身分参与问题金融机构处置,难以在具体政务分工下划分出其相对独立的职能,故而以“决策、执行、监督”为分类的抽象功能分工更能揭示属地风险处置责任的内部构造,即决策责任、执行责任和监督责任,但也正是这三者在实践中的缺陷导致所预设功能发生了偏差。

(一) 决策责任: 风险负荷过载

行政决策是问题金融机构处置的核心环节,决策责任的分配对于决策之及时、高效、准确作出至关重要。但实际决策责任的配置集中于地方政府,其承担着远超国务院金融管理部门的责任风险。

从决策组织的角度来看,问题金融机构的处置主要依托于委员会之组织形式进行集体决策。目前地方协调机制既包括由人民银行省级分支机构负责人担任召集人的议事协调机制,也包括由地方政府牵头召集的议事协调机制。前者通常定位于指导、协调,并且不取代各部门、各地方的法定职责,目的在于督促落实各方职责、促进央地协同,对于问题金融机构处置的实际决策介入较少,而后者则更聚焦和侧重于风险处置的实际决策^[37]。正如攀枝花商业银行和凉山州商业银行的处置中,作出以二者为基础采取新设合并方式设立四川银行这一处置决策的便是四川省委省政府^[25]。在这种集体决策下,作为牵头人的地方政府承担着主要领导职责,参与决策者则承担重要领导职责,前者所承担的决策责任风险高于后者。

从决策载体的角度来看,处置方案的制定是问题金融机构处置决策的集中体现。在属地风险处置责任的要求下,地方政府往往是处置方案的实际制定者和决策者。人民银行就曾明确表示,地方法人金融机构发生重大风险,应由地方政府牵头拟定风险化解处置的方案^[13]。虽然国务院金融管理部门所拥有的金融资源市场准入权使其对重组方案拥有一票否决权^[2],但需要澄清的是,此种权力并非决策权而只是常规监管下行政许可权的延续。其原因有二:其一是从实际审批者的角度看,负责作出审批的是国务院金融管理部门内部负责市场准入的司局,而非负责风险处置的司局;其二是从行政许可行为本身来看,其也无法囊括问题金融机构处置决策所包含的一系列行政行为“集群”^[38],而仅是其中的一个环节。即便是在这一单个环节上,地方政府制定的处置方案也普遍得到了监管部门的批准,实际上这便是后者对前者决策的“尊重”。值得强调的是,国务院金融管理部门并非全然不承担决策责任,包商银行处置中便是由人民银行、原银保监会承担决策责任,只是从普遍性的角度来说,地方政府通常是实际决策者。

虽然地方政府的综合性职能契合于问题金融机构处置决策之综合性,但监管机构的专业能力和信息优势也决定了其同样应当承担决策责任。而当前在此种决策责任配置下,监管机构可依托的介入机制较为缺乏,地方政府则汇聚过多的决策责任风险而使其处置压力骤增,进而发生偏差,出现行动越位和刚性维稳的问题。为缓和风险与利益间的张力,地方政府便通过干预处置过程中的金融资源再配置而获利,遏制干预因此出现偏差,变为奖励干预。

(二) 执行责任: 范围边界模糊

执行扮演的是确保决策意志贯彻的角色,执行责任的设置便应以清晰、可操作的程序性标准为基础划定其范围边界。虽然问题金融机构需要快速处置以回应风险急迫性,但仍应维持最低限度的程序正义^[39],即在地方政府可采取处置措施的授权范围、应遵循的基本程序要求方面得到确定。需要强调的是,由于“政府只是一个决策和协调的机关,政府的基本职能需要靠各政府部门来具体履行”^[40],

因此, 当前执行责任的实现主要依托于地方政府设立的金融监管机构开展。然而, 无论是基于中央对地方的授权, 还是地方对具体职能部门的授权, 都存在授权范围模糊的问题, 与之对应的程序要求也被结果导向的问责侵蚀, 执行责任的范围边界因而模糊不清。

从处置措施的授权范围来看, 地方政府及其设立的金融监管机构所获权限均来自临时性的政治安排。为适配不同处置阶段的目标, 处置措施可分为控制金融机构经营和控制金融机构资产两类^{[27](56)}。前者试图在不强制干预资产的情况下, 通过改善问题金融机构自身经营来实现拯救; 后者则通过股权减记、债转股、设置过桥银行等处置工具甚至进行破产重整或清算, 从而处分机构资产, 其目的存在拯救和减少破产消极影响之双重性。就前者而言, 其与常规监管下的审慎监管措施之间存在较大的相似性和重合度, 例如《银监法》第 37 条规定的审慎监管强制措施, 便可视为一种为使问题金融机构恢复正常经营所采取的控制金融机构经营的处置措施。在金融管理主要是中央事权的体制语境下, 地方政府介入监管措施的执行无疑极受警惕, 而后者已然涉及对金融机构之外的其他市场主体之私权利进行公权处分的问题, 更是需要警惕。就此而言, 作为实际牵头处置方的地方政府所拥有和能够授予其设立的金融监管机构所享有的处置措施权限事实上既无法定授权, 又在政治性下放中极为谨慎, 在不同处置案例中呈现权限不一的样态。与之对应的执行责任自然模糊不清, 难以划定履责范围和问责标准, 地方政府的处置行动因而发生“越位”, 并在此过程中谋利, 遏制干预转为奖励干预。

从处置措施的程序要求来看, 以行政发包制为基础的属地风险处置责任混淆了决策责任与执行责任的边界, 其“以整体性问责代替各司其职, 以承包人的无限责任代替代理人的有限责任, 以结果考核代替过程和程序控制”^[41], 地方政府实际承担的执行责任更多基于政治性的结果考虑而非法治化的程序约束。但无论是基于形式合理性的“通知、公告、回避、申辩、复议、诉讼等”^[39]程序要求, 还是基于实质合理性的处置措施采取之必要且符合比例原则的要求^[42], 地方政府执行处置措施均须受到合理约束。而当前并未明确履责程序、问责标准等内容, 即便《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等规范为问责提供了一般性的指引, 但其中有关问责事由的规定均呈现出以“事故有无”或是“恶化与否”为标准的样态。换言之, 地方政府被问责与否的决定性因素在于问题金融机构的情况是否恶化、辖区是否出现群体性事件, 而不在于执行处置措施是否符合法定程序、是否符合比例原则。这种过度注重处置结果的问责模式使地方政府承载的压力过大, 属地风险处置责任的风险防范功能因而发生偏差, 出现行动越位和刚性维稳的现象。

(三) 监督责任: 双向制约失衡

问题金融机构处置所呈现的“行政权扩张与司法权收缩的现实图景”^[43]决定了行政权内部的监督机制尤为必要, 这就需要设置相应的监督责任。例如, 德国采取“遵循或解释”机制, 由金融稳定委员会向处置机构发出建议并在其中明确执行措施, 处置机构收到建议后可以执行建议并向其报告计划和实施情况, 抑或是不执行建议但必须提供合理且详细的理由^[44]。同理, 属地风险处置责任也包含监督责任之内涵, 地方政府与国务院金融管理部门及其派出机构之间应存有双向监督责任, 并配套监督机制, 以避免任意一方滥用或怠于行使处置权。

但在现行职责配置下, 监督责任集中于国务院金融管理部门及其派出机构, 地方政府并未获得监督权责。以处置权的来源观之, 在地方政府所获金融监管权多来源于中央以政策制定形式进行的行政性下放的背景下^[45], 作为金融监管权法定享有者的国务院金融管理部门与地方政府之间是“委托—代理”关系, 其作为委托人自然承担着对地方政府的监督责任, 后者则不具有此种正当性。因此, 对国务院金融管理部门及其派出机构的监督也只能通过行政系统内部自上而下的问责, 由国务院金融管理部门监督其派出机构, 再由后者监督地方政府设立的金融监管机构。整体的监督责任配置呈现单一纵向结构而忽略了双向制衡。然而, 地方政府并非简单的纵向监督链条延伸之一环, 其更应作为双向监

督的一方。

地方政府监督责任的缺失为属地风险处置责任的功能偏差提供了放任空间。国务院金融管理部门及其派出机构在缺乏横向监督制约的情况下,虽然仍然受到自上而下的监督,但由于此种监督缺乏地方政府作为实质处置机构所掌握的信息优势,其所受的监督压力也就远小于地方政府。正因如此,包商银行处置中接管组组长李国荣“靠接管吃接管”^[46],安邦保险处置中接管组副组长符飞在资产处置时滥用职权^[47],地方政府均未在处置过程中进行监督和制约,导致在地方政府行动越位的遮蔽下出现“处置乱象”。同时,这种自上而下不断传导监督压力的体制也导致地方政府的责任负荷过载,风险防范功能因而出现在偏差,刚性维稳占据主导而权责利失衡。

四、地方政府处置问题金融机构职责的重构方案

属地风险处置责任是该命题下绕不开的话题,但事实上,属地责任所划定的只是职责的外在形态,是基于地理空间的角度确认地方政府应当为其辖区内出现的风险事件承担处置职责,但并不能据此回应其介入限度的问题。因此,地方政府处置问题金融机构职责的法律重构,不仅需要考虑职责外在形态的选择,更需要探寻职责内在属性的定位,以此实现问题金融机构处置的法治化。

(一) 外在形态: 属地处置责任的维系

从职责外在形态的选择来看,是否继续坚持属地风险处置责任是首先应当回答的问题。有观点认为,问题金融机构处置机制不应强调属地处置责任,而应基于全局视角由中央统一部署,即突出垂直管理的必要性^{[3](140)};又或是主张通过缩短行政发包层级来实现职责在省级或市级政府的固定化,强调以部分垂直管理代替完全性属地管理^[23]。质言之,职责的设定和履行并非仅是一种责任追究机制,更指向一种管理体制^[48],属地管理模式与垂直管理模式便是地方政府处置职责外在形态选择的底层逻辑表达,涵盖完全性垂直管理、半垂直半属地管理和完全性属地管理三类形态。正如属地风险处置责任预设功能之所述,“一垂到底”式完全性垂直管理在平衡权威体制刚性和地方治理自主性、落实地方维稳职责与制约地方政府不当干预方面均难以为继,属地化因子的注入并非“与否”问题而是“多少”的权衡。应当承认,当前实践中的属地风险处置责任的确存在一定问题,但其指向的是职责构造的未尽之事而非价值否认,改进的方向在于明晰职责的内在属性而非对职责外在形态改弦易辙。

在半垂直半属地管理与完全性属地管理的形态选择上,也应当更为侧重完全性属地管理。二者之间的根本差异在于职责下放到哪个政府层级,层层下放给县级政府可谓完全性属地管理,仅下放至市级甚至是省级政府则属于半垂直半属地管理。此种“半垂直”有着国务院金融管理部门垂直管理和省级或市级地方政府所设金融监管机构对下的垂直管理之双重含义。事实上,二者并无优劣之分,只是完全性属地管理与问题金融机构处置更为适配。一方面,在常规监管与风险处置的二元结构下^[49],职责的划分必然无法将二者一概而论。相比常规监管之专业性,风险处置的综合性决定了应当由具备统筹协调能力的处置主体承担牵头职责,各层级地方政府无疑是不二之选。尤其考虑县域层面以村镇银行为代表的高风险中小金融机构风险处置的频繁性和专业监管资源的稀缺性,县级政府牵头承担处置职责更为合适。另一方面,基于体制协同的需要,完全性属地管理能够减少制度成本。职责配置本质上是金融监管体制问题,为避免不必要的高昂体制变迁成本,应以现实的体制约束为基础^[50]。完全性属地管理能够与金融风险处置体制、应急管理体制相协同,避免不必要的制度摩擦。

其一,地方金融风险处置体制整体上仍以完全性属地管理为基础。在“谁试点谁负责”和“谁主管谁负责”的处置职责划分原则下,地方金融组织的处置职责已然层层落实到市县级政府^[23];非金融

企业引发的金融风险则遵循市场监管体制, 各层级地方政府明确承担处置职责; 房地产风险、地方债风险的处置也同样强调完全性属地管理。由于中小金融机构所引发的金融风险以地方性、区域性金融风险为主^[51], 与地方金融组织、非金融企业、房地产风险、地方债风险存在紧密联系, 无法强行割裂, 因此基于完全性属地管理的体制统合是必要且有效的。

其二, 突发事件应对以“分级负责、属地管理”为基本原则, 强调市县级政府对突发事件的属地处置职责。问题金融机构处置和突发事件应急管理之间属于专业性处置和一般性应急管理的区别, 二者理应相互协同。在实践中, 各层级地方政府普遍都会通过制定、执行金融突发事件应急预案和成立应急指挥组织的方式介入问题金融机构处置。因此, 完全性属地管理契合于突发事件应对中各级地方政府统合辖区应急权力、资源的制度惯性和应急能力^[52], 二者间的协同有助于综合性处置资源的整合调度。

进一步来说, 地方政府处置职责所指向的责任主体和对象也受到职责外在形态的框定。虽然监管层面对地方法人金融机构异地展业予以多重限制, 但实践中仍无法避免异地存款、异地贷款等业务的开展^[53]。因此, 当问题金融机构爆发风险事件时, 无论是其注册地政府, 还是分支机构所在地、展业地政府都需要承担属地风险处置责任。既然可能存在两个以上的责任主体, 就必然需要在划分出主次关系的基础上考虑如何协调的问题。《金稳法(二审稿)》仅明确了注册地政府的牵头处置职责而未涉及分支机构所在地、展业地政府。为此, 需要回到属地风险处置责任所指向的责任对象上来, 也即“属地风险”。其既包括“管机构”视角下金融机构自身资产负债表的非安全稳健, 也包括“管业务”视角下金融机构所经营业务引发的风险。因此, 倘若是前者, 意味着需要从问题金融机构业务经营、内部治理、风险管理等多方面进行处置, 注册地政府应为牵头方, 分支机构所在地、展业地政府为协助方, 后者应积极共享信息并配合处置工作; 倘若是后者, 意味着风险仅局限于部分业务, 例如城市商业银行异地分支机构的挤兑事件, 主要由业务所在地政府负责处置, 并及时将有关信息与注册地政府共享, 以避免风险进一步扩大或传染后双方的处置失调。当然, 考虑实际运行中必然会出现有关职责归属的争议, 故应建立相应的裁决机制^[54], 由其共同上级决定职责归属, 涉及不同省级行政区的由各方省级政府所设监管机构协商确定。

(二) 内在属性: 统筹协调内核的锚定

外在形态划定了管理体制和责任主体、责任对象, 但对于地方政府具体承担何种职责仍不甚清晰, 明确职责的内在属性为当务之急。这就需要回到从辅助性职责到“实质性”属地风险处置责任之制度转向的根源上来, 三重预设功能均源于地方政府在风险处置中的统筹协调角色。申言之, 激励作为和风险防范从正面角度描述了地方政府在问题金融机构处置中的统筹协调能力, 遏制干预则从负面角度划定了地方政府在处置过程中的角色边界, 即限于统筹协调而不能直接性地介入市场关系之中。更为关键的是, 通过地方党委政府对问题金融机构处置之决策、执行和监督的统筹协调, “党管金融”得以在维护地方金融稳定的维度得到实际展开。事实上, 随着各地地方党委金融委员会的成立, 其对问题金融机构处置的统筹协调职责已然得到明确, 正如湖南省委金融委员会的职责就包括“统筹协调……金融安全稳定”^[55]。借由地方党委金融委员会办公室、地方党委金融工作委员会和地方政府设立的金融监管机构的合署办公, 地方党委与地方政府之间的统筹协调职责得以相辅相成。因此, 对决策、执行和监督责任的重塑应以统筹协调为内核予以锚定。

一是基于地方统筹协调能力和国务院金融管理部门专业性能力的平衡, 构造风险分级决策机制, 确定地方政府决策责任的合理边界。地方政府统筹协调能力和国务院金融管理部门专业性能力都是问题金融机构处置中需要考量的因素, 二者之间并非遵循绝对化的主次安排, 随着问题金融机构处置的精细化, 根据不同风险场景予以分级化构造更为贴合处置实践的需要。换言之, 根据风险因素的程度

大小和性质差别,需要分别确定决策责任上地方统筹协调能力和国务院金融管理部门专业性能力之间的主次,或是由国务院金融管理部门牵头决策,或是由地方政府牵头决策,抑或是二者承担共同决策责任。

具体而言,应当区分“一般、较大、重大、特别重大”四级风险情况。“一般”对应风险外溢性不强的情况,承担法定处置职责的国务院金融管理部门地方派出机构一般能够通过专业性能力控制风险,实践中逐步“常态、有序化”退出市场的村镇银行便属此情形。因其风险性质主要限于金融风险而无须地方政府统筹协调因素的介入,所以由国务院金融管理部门地方派出机构单独决策即可。“较大”则指出现了风险外溢的情况,对社会稳定造成一定范围内的冲击,但未危及区域整体金融稳定和社会稳定,此时已然超出国务院金融管理部门地方派出机构的专业性能力范围,需要地方政府予以统筹协调,因此可由地方政府设立的金融监管机构与国务院金融管理部门地方派出机构共同制定处置方案、共同决策。“重大”则指出现了危及区域整体金融稳定和社会稳定的风险情形,但未造成全国性影响,此时需要最大化发挥地方党委政府的统筹协调能力。这也应合了地方党委政府在区域重大问题上的决策职责^⑦,如湖南省委金融委员会的职责便包括“研究审议全省区域性金融风险防范处置和金融稳定重大政策、重大金融风险处置方案”^[55],因此,地方政府须在地方党委金融委员会的领导下牵头制定处置方案和对具体事项进行决策,由地方党委金融委员会审议、批准并负责其他重大事项的决策。“特别重大”对应的便是具有全国性影响的风险情况,中央垄断决策权责为应有之举。

二是基于地方政府统筹协调之定位而事实享有的应急指挥权,其执行责任应以应急指挥为限明确法定授权范围和程序要求。如何在处置措施权限授予方面调和中央金融监管权威和地方有效履责是执行责任配置的关键问题。《金稳法(二审稿)》删除了“国务院金融管理部门应当依法采取处置措施”的表述,为地方政府介入处置措施之采取留出了空间,但在地方政府牵头处置职责内容和处置措施采取主体上仍延续了一审稿的规定。考虑“金融管理主要是中央事权”之基本前提,地方政府直接享有采取处置措施的权力确有不妥,而实践中地方政府通过成立应急指挥组织并将国务院金融管理部门地方派出机构纳入成员范围而获得了对后者的指挥权^[56],包括指挥其采取处置措施^⑧。此种指挥权可成为调和央地张力的枢纽。事实上,指挥权与采取处置措施的法定权力不同,后者属于传统行政行为的范畴,是一种外部视角下行政机关与行政相对人之间的关系;指挥权则是一种内部行政程序,指涉的是两方行政主体间的关系。指挥权的设定延续了对地方政府介入金融监管事权的审慎态度,维系了国务院金融管理部门享有对问题金融机构采取处置措施的法定职权,但又通过调整行政主体间的内部关系而为地方政府统筹协调地方法人金融机构处置工作提供了制度抓手,可谓从正反两面契合统筹协调之内核。需要强调的是,基于指挥权的执行责任设定直接将地方政府转化为执行主体而非限于决策、协调,避免了其所设监管机构与国务院金融管理部门派出机构之间的权责冲突。

当然,这一指挥权目前只在部分地方制定的应急预案中有所体现,法治化程度的不足将阻碍指挥权的实际运行。这既需要从赋权维度通过法律的明文授权将应急指挥权从政治权威转化为法律权威,以保障地方政府的履责效能,又需要从控权维度明确责任约束和程序要求。在责任约束方面,主要依靠行政问责制,由上一级政府对指挥权行使中不当干预行为以及怠于行使指挥权的情况进行问责。此外,即便指挥权的行使属于内部行政程序,也会影响行政相对人的权益,故对地方政府行使指挥权的行为予以审慎的司法审查进而确定法律责任仍有必要^[57]。在程序要求方面,考虑问题金融机构处置之急迫性,对于部分常规内部行政程序可予以“程序克减”,但在指挥命令的拟定、审查、决定、回复、督促和备案以及信息公开等方面的程序要求应得到遵守。因各地所制定的金融突发事件应急预案中包含了较为完整的程序性规则,为避免规则冲突和节省制度成本,具体的程序要求可以在吸收各地预案中的程序性规则的基础上予以细化完善。

三是基于地方政府统筹协调之角色拥有的信息优势与领导地位,应当明确地方政府对其他处置机构的监督责任。地方政府在对问题金融机构处置进行统筹协调的过程中,相比立法监督、司法监督等外部监督机制,地方政府在问题金融机构自身情况、金融市场即时信息、各处置机构权责范围等方面有着极大的信息优势,更有利于监督其他处置机构的处置行为。在当前双向监督失衡的境况下,通过赋予地方政府监督责任,能够有效回调央地间权责失衡的状态,避免地方风险负荷过重。进一步而言,赋予地方政府监督责任也有着法理基础,即基于地方政府在统筹协调中的领导地位,对参与处置机构有着事实上的政治领导权,只是为了保证权责配置的规范化和法治化,应当将这种基于政治权威的领导权转化为法治化的监督责任。

在具体机制构建上,应当明确地方政府能够对被监督方发出建议,后者应予以回应,及时启动检查程序,核实情况并决定是否遵从建议,倘若不遵循则应当作出书面解释。当然,地方政府下属职能部门发现其他行政机关存在怠于履责或不当履责的情况,也可以向地方政府报告,倘若地方政府及其下属职能部门自身怠于履行监督责任,同样应当被问责。需要强调的是,与司法监督注重对利益相关者合法权益维护相比,地方政府的监督以问题金融机构有效处置为根本遵循,侧重于监督其他处置机构的履职情况。

注释:

- ① 实质性介入意味着地方政府的介入不应限于维护社会稳定等非核心环节,而是参与到本属于国务院金融管理部门职权范畴的专业处置环节,例如制定处置方案、实施接管、出资救助等。
- ② 《银监法》第13条。
- ③ 《证券公司风险处置条例》第4条、第52条。
- ④ 《地方金融监管条例(意见稿)》第4条。
- ⑤ 《金稳法(一审稿)》第6条、第22条、第26条;《金稳法(二审稿)》第6条、第22条、第26条。
- ⑥ 处置方案的核准、处置措施的决定、最后贷款人等救助措施的控制权仍被中央垄断,地方只能对此进行请求或协调。
- ⑦ 《中国共产党地方委员会工作条例》第5条;《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第67条。
- ⑧ 例如,《浙江省金融突发公共事件应急预案》“2.1.2 省金融突发公共事件应急领导小组职责(5)指挥、协调应急成员单位实施应急措施,并商请司法机关予以配合”;《湖南省金融突发事件应急预案》“2.2.2 省指挥部办公室职责(3)督促、协调、检查、指导相关成员单位及市州落实应急措施、隐患排查整改工作”;等等。

参考文献:

- [1] 李有星,潘政.“条块关系”视角下地方金融监管双重领导体制构建[J].治理研究,2023,39(1):81-94,159.
- [2] 宋洋,高晋康.我国问题金融机构处置的央地权力叠合:基于行动者逻辑的分析[J].财经科学,2022(4):47-60.
- [3] 刘锡良,刘倩.中国银行业危机救助的机制设计:基于金融分权视角[M].成都:西南财经大学出版社,2021.
- [4] 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(4):115-122.
- [5] 宋洋.问题金融机构处置中的央地权力叠合研究[D].成都:西南财经大学,2022:148-149.
- [6] 刘志伟.地方金融监管权力法治化的反思与重塑[J].政法论丛,2024(5):134-145.
- [7] 沈岍.行政法理论基础:传统与革新[M].北京:清华大学出版社,2022:29.
- [8] 蔡惠明,谢庆健,陈国平.亲历浙江金融改革发展二十年(1992—2012)[M].杭州:浙江大学出版社,2018:110.
- [9] 庄心一.在全国法院证券公司破产案件审理工作座谈会上的讲话[C]//最高人民法院民事审判二庭.金融案件审判指导.北京:法律出版社,2015:358-359.
- [10] 丁韬.大连证券被责令关闭[N].中国证券报,2003-04-05(zzz).

- [11] 张学政. 证券公司风险处置研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2005: 106.
- [12] 刘向民. 我国金融机构风险处置的思考[J]. 中国金融, 2018(11): 42-44.
- [13] 张莫, 向家莹, 朱银霞. 中小金融机构风险处置路线图浮现[N]. 经济参考报, 2019-08-29(2).
- [14] 中国银保监会党委. 持之以恒防范化解重大金融风险[J]. 求是, 2022(10): 30-35.
- [15] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [16] 吴林涛. 涅槃抑或堕落: 论商业银行破产重整制度[M]. 北京: 法律出版社, 2014: 112.
- [17] 邱实, 杨爽. 属地管理扩张下的基层治理困境及优化研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(6): 59-67, 130-131.
- [18] 向静林. 市场纠纷与政府介入: 一个风险转化的解释框架[J]. 社会学研究, 2016(4): 27-54.
- [19] 曹正汉. “分散烧锅炉”: 中国官民分治政治体制的稳定机制探索[J]. 领导科学, 2010(24): 4-6.
- [20] 王勇. 问题银行公共资金救助法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2016.
- [21] 郭峰. 政府干预视角下的地方金融: 一个文献综述[J]. 金融评论, 2016, 8(3): 67-79.
- [22] 何德旭, 苗文龙. 财政分权、金融分权与宏观经济治理[J]. 中国社会科学, 2021(7): 163-185.
- [23] 孟飞. 金融分权的逻辑行政发包制及其影响[J]. 上海经济研究, 2017, 29(12): 85-97.
- [24] 原晓惠, 熊启跃. 问题银行治理的国际经验与中国改革路径研究[J]. 金融监管研究, 2020(3): 99-114.
- [25] 曹韵仪. 李云泽履新[N]. 国际金融报, 2023-05-15(1).
- [26] 李学尧. 应急法治的理想类型及其超越[J]. 中国法律评论, 2021(2): 88-101.
- [27] 艾娃·胡普凯斯. 比较视野中的银行破产法律制度[M]. 季立刚, 译. 北京: 法律出版社, 2006.
- [28] 于建嵘. 当前压力维稳的困境与出路: 再论中国社会的刚性稳定[J]. 探索与争鸣, 2012(9): 3-6.
- [29] 王鸿. 构建群体性事件源头阻断机制[J]. 人民论坛, 2012(5): 42-43.
- [30] 赵民. 金融机构市场退出机制研究与案例分析[M]. 北京: 知识产权出版社, 2008: 64-65.
- [31] 中国人民银行金融稳定分析小组. 中国金融稳定报告 2021[M]. 北京: 中国金融出版社, 2021: 80-81.
- [32] 冷翠华, 杨笑寒. 申能财险完成工商注销 四家险企风险处置步入尾声[N]. 证券日报, 2024-01-20(A03).
- [33] 方芸. 立法模式构建视域下银行重整法律制度研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019: 162.
- [34] 苏洁澈. 破产银行处置成本分担论[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2022, 22(5): 112-125.
- [35] 潘桐. 流动的责任边界: 基层政府的业务与政治[J]. 社会, 2023, 43(3): 135-161.
- [36] 陈国权. 经济基础、政府形态及其功能性分权理论[J]. 学术月刊, 2020, 52(11): 66-74.
- [37] 王晓明. 金融稳定措施行政协调的经验、挑战及政策建议[J]. 武汉金融, 2020(9): 3-8.
- [38] 江国华, 梅扬. 行政决策法学论纲[J]. 法学论坛, 2018, 33(2): 58-69.
- [39] 邢会强. 金融稳定法的制度逻辑与规则优化[J]. 法学杂志, 2023, 44(5): 77-92.
- [40] 廖原. 法治视野下行政内部监督研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 246.
- [41] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [42] 罗斯·玛利亚·拉斯特拉. 跨国银行破产[M]. 苏洁澈, 彭丽珊, 吴桐, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 117.
- [43] 黄韬. 我国金融机构市场退出法律机制中的“权力版图” 司法权与行政权关系的视角[J]. 中外法学, 2009, 21(6): 867-884.
- [44] 申伟新, 吴云峰, 王鹏. 德国问题金融机构处置法律制度对我国的启示[J]. 金融理论与实践, 2021(3): 58-62.
- [45] 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, 25(1): 55-65.
- [46] 杨文佳, 侯颖. 打掉“老鼠”护住“玉盘”[N]. 中国纪检监察报, 2021-09-27(4).
- [47] 中央纪委国家监委驻中国银保监会纪检监察组, 北京市监委. 中国保险保障基金公司风险处置与法律事务部原总监符飞被“双开”[EB/OL] (2023-01-11) [2024-07-15]. 中央纪委国家监委网站. https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202301/t20230111_241096.html.
- [48] 颜昌武, 许丹敏. 属地管理与基层自主性: 乡镇政府如何应对有责无权的治理困境[J]. 理论与改革, 2021(2): 73-86, 153.
- [49] 上海金融法院课题组. 地方金融组织的风险处置与破产退出: 以上海金融法院首例地方金融组织破产案件为例[J]. 法律适用, 2023(11): 118-126.
- [50] 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(3): 124-137, 194-195.
- [51] 盛雯雯. 新形势下稳妥化解中小银行风险[J]. 宏观经济管理, 2023(10): 59-67.
- [52] 戚建刚. 论突发公共卫生事件的“属地管理原则”[J]. 当代法学, 2020, 34(4): 37-46.

- [53] 王礼月, 杨柳勇. 城市商业银行地域多元化与信用风险[J]. 金融论坛, 2021, 26(6): 39-48.
- [54] 刘志伟. 地方政府参与金融监管法治论[M]. 北京: 法律出版社, 2023: 265-266.
- [55] 黄晗. 湖南新成立的省委金融委, 是个什么委? [EB/OL] (2024-07-13) [2024-07-26]. 湘伴. <https://mp.weixin.qq.com/s/JUSVNdSbTCqbuq7uEALtA>.
- [56] 刘志伟, 王一凡. 地方金融突发事件应急管理体制机制的整合再造[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2024, 42(4): 85-96.
- [57] 罗许生. 内部行政程序研究[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 292-294.

The legal reconstruction of the responsibility by local governments in dealing with problematic financial institutions

LIU Zhiwei, WANG Yifan

(Financial Innovation and Legal Research Center, Southwest University of Political Science and Law,
Chongqing 401120, China;
Civil, Commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law,
Beijing 100088, China)

Abstract: The responsibilities of local governments in dealing with problematic financial institutions have shifted from an “in-name-only” auxiliary role to a “substantive” local-risk-management responsibility. The gradual confirmation of this by legal norms stems from the triple functional assumptions of motivating local governments to act proactively, preventing the spillover and transformation of financial risks, and curbing improper local government intervention. However, in practice, the fulfillment of local risk management responsibilities has deviated, with the three functional assumptions respectively transforming into overstepping of actions, rigid stability maintenance, and rewarding of intervention. Judging from the internal composition of responsibilities, this is rooted in the overloading of risk burden in decision-making responsibilities, the ambiguity of the scope and boundaries of execution responsibilities, and the imbalance of two-way constraints in supervisory responsibilities. To address this, it is necessary to maintain local risk management responsibilities based on complete local management to shape the external form of responsibilities, and to anchor decision-making, execution, and supervisory responsibilities with coordinated planning as the core to achieve the reconstruction of the internal attributes of responsibilities.

Key words: territorial liability; disposal of problematic financial institutions; risk disposal; local finance

[编辑: 苏慧]