

# 金融治理波动的过程和机制\*

## ——一个三层分析框架

向静林 欧阳璇宇 艾云

**提要:**本文关注中国金融治理中一类特殊的治理波动现象:地方政府对特定金融领域的治理行为常常会经历默许发展、大力推动、清理整顿、善后处置的复杂过程,呈现明显的波动特征。从社会学视角出发,本文建构了“金融市场演变-治理机制切换-政策执行波动”的三层分析框架,力图揭示金融治理波动的过程和机制。研究表明,自下而上的金融市场演变可能会带来自上而下的治理机制切换;自上而下不同的治理机制蕴含着对地方政府的不同激励和约束,可能引发不同的治理行为,使政策执行产生波动;政策执行波动会进而影响金融市场的演变情况。在三个层次的前后关联、相互影响中才能深入理解金融治理波动。

**关键词:**金融治理 金融市场演变 治理机制切换 政策执行波动

### 一、现象与问题

近年来,中国金融治理中的一类特殊波动现象颇为引人注目。所谓“金融治理”,是指以政府为主导的多元主体通过具体制度安排对金融交易、金融组织、金融产品等进行培育、引导和规范,以同时增进金融活力和维持金融秩序。所谓“特殊的波动现象”,指的是地方政府对于特定金融领域中一些新型金融交易或金融组织的治理行为,常常会经历默许发展、大力推动、清理整顿、善后处置的复杂过程,在时间的演进中呈现规律性的波动特征(见图1)。其中,波峰状态表现为:地方政府常常在一段时期内大力建设各种金融集聚区(如金融大厦、金

---

\* 本文是国家社会科学基金青年项目“我国网络借贷的地方治理模式研究”(16CSH037)的阶段性成果。感谢刘世定、周雪光、陈心想、张翔、符平、刘玉照、何蓉、邓燕华、甄志宏、陈家建、狄金华、汪琳岚等师友的宝贵意见以及两位匿名审稿人富有启发性的修改建议。文责自负。

融中心、金融广场或金融产业园等),引进培育各类地方金融组织,推动特定领域的金融创新发展。波谷状态则表现为:地方政府在另一段时期内又高度强调金融风险防控,对曾经引进培育的金融组织进行清理整顿甚或“扫地出门”。从走向波峰到进入波谷,再到恢复常态运行,地方政府前后的态度和行为反差极大,治理具有明显的波动特征。

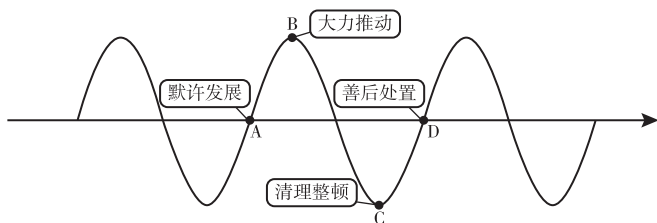


图1 金融治理中的一类特殊波动现象

如果我们稍微拉长时间的跨度,就会发现这类金融治理波动并不是现阶段独有的。历史上,城市信用社、农村合作基金会、地方各类金融资产交易场所等都经历了相似的治理波动过程。近年来,金融治理波动又出现在互联网金融等新兴领域,而且波动更剧烈了。因此,本文的研究问题是,为什么金融治理过程中会存在如此明显的治理波动?其背后的过程和机制是什么?

现有研究对于金融治理波动问题虽然有所关注,但是却缺乏系统和深入的分析,难以提供恰切的解释。相关的研究工作主要包括如下两个方面。

### (一) 地方金融监管的相关研究

对于金融治理波动问题,金融学和法学的研究其实一直有所涉及。在微观层面,现有研究指出地方政府在不同情境中的态度和行为存在明显的反差:一方面,地方政府容易重发展、轻监管(刘志伟,2016),使得“泛金融化”、过度创新、非法集资事件频繁发生(胡经生,2017);另一方面,地方政府往往既当运动员又当裁判员,但在很多方面缺乏监管权限,一旦金融风险引发群体性事件,不得不首当其冲(黄震,2018),及时整顿金融秩序,化解金融风险。在宏观层面,金融监管中常常出现“过犹不及”“一放就乱、一管就死”的怪象(杨东,2016)，“在金融监管的历史长河中,‘放松监管-创新过度-金融危机-严格监管-压制创新-放松监管’循环更替彰显了金融效率与安全的平衡难题,其在金融科技迅速推进的背景下尤为突出”(杨东,2018:50)。

对此,学者们从中央和地方关系的角度做出了不少解释,强调“中国式分权”<sup>①</sup>的制度结构给地方政府带来为增长而竞争的财政激励和政治激励,地方政府具有利用金融资源追求经济发展和财政收益的强劲动力(傅勇,2016),会通过介入金融机构运作、推动地方金融创新发展等方式来汲取金融资源和提升政绩,容易出现重发展轻监管的选择性政策执行问题。因此,中央政府在以财政分权激励地方政府的同时,会选择金融集权的配套体制对其进行约束,并通过放权和收权的相机决策来保留对地方政府行为的调控能力(丁骋骋、傅勇,2012)。当地方政府过多介入金融体系导致债务大增、通货膨胀、经济过热时,中央政府会通过清理整顿对地方政府的投融资行为进行纠偏(傅勇、李良松,2017)。在金融维稳体制下,地方政府必须承担属地风险处置责任、维持地方社会稳定,会在出现金融风险事件之后加强金融监管和风险处置力度。

但这里的问题是,在中央政府始终强调金融发展和金融稳定平衡的背景下,地方政府为什么可以在不同时段侧重不同目标,做出明显相反的治理选择?具体而言,有些时候中央政府并未明确授予地方政府特定领域的金融事权,地方政府何以能够从默许发展走向大力推动?当中央政府开启清理整顿后,地方政府迅速转变治理行为。这些反差之间的关联过程和机制是什么,如何理解中央政府和地方政府在不同时段的关系状态和互动逻辑?治理波动现象为何不断再现,并在互联网金融迅速发展的时期愈发凸显,背后的深层动力是什么?与地方金融特征有什么关系?对这些困惑,已有研究尚未提供系统性和基础性的解释。

原因可能三个方面。第一,已有研究中应然分析较多、实然分析较少,更多在回答为什么要加强地方金融监管、应该如何监管的问题,而较少深入研究金融实际上是如何治理的问题。<sup>②</sup>第二,已有研究较多讨论中央和地方之间的金融体制,而较少将中央政府、地方政府、金融市场三者之间的复杂关系和互动特征结合起来进行整体性分析,缺乏关于金融治理过程和机制的分析工具。第三,少量研究虽然讨论了宏观金融体制对地方政府行为的影响及其市场后果,通过

① “中国式分权”是指“中央在实行经济分权的同时,保留了对地方官员的任免权力,即中央对地方同时运用了财政激励和政治激励”(傅勇,2016:1)。

② 金融治理与金融监管这两个概念之间存在微妙区别。金融监管侧重强调政府自上而下的管理,金融治理则侧重政府部门与市场主体等多元主体之间的关系与互动;监管侧重正式制度及其执行,治理则可以同时包含正式和非正式的制度及其运行;监管侧重政府对市场主体负面或违规行为的管理,治理则同时蕴含了促发市场活力和维持市场秩序的意涵,更能展现治理主体的双重目标及其相互关联(向静林、艾云,2020)。

委托—代理理论解释“泛金融化”现象(孙国峰,2019),但较少分析为什么同一金融体制会带来前后存在明显反差的政府治理行为,难以解释“去金融化”为何常常与“泛金融化”相随。因此,总体而言金融治理诸现象的联系尚未厘清。

## (二)政府治理行为的相关研究

实际上,治理波动问题不仅仅存在于金融领域,在其他领域(如煤矿开采、食品安全、环境保护等)也屡见不鲜。社会学的研究工作虽然较少关注金融治理波动问题,却较早关注到普遍存在的政府治理行为的波动特征。相关的工作主要在宏观和微观两个层面进行分析。

在宏观层面,社会学者聚焦于“一管就死、一放就乱”的现象,关注治乱之间的波动问题。周雪光(2012)从权威体制与有效治理的深刻矛盾出发,指出中央政府和地方政府之间的不同权力配置会带来不同影响:集权有利于维持中央的权威,但却可能影响治理效果;分权有利于提高治理能力,却可能带来地方政府行为的偏离失控。因此,出现了一系列用于缓解这对矛盾的治理机制,运动型治理机制就是其中之一,它有助于中央政府对地方政府行为的纠偏。运动型治理常常见于发生重大灾害等组织环境突变而官僚体制无法以常规机制应对的情境;不过,运动型治理机制是有成本的,它运行一段时间之后又会回到常规治理机制。这一解释框架极具分析力度,启发我们从宏观治理机制变动的角度来理解地方政府行为的波动特征,但其着力点集中在中央和地方的关系上,并没有考虑治理对象(如金融市场)的特征问题,因此我们难以获知治理机制变动与治理对象的特征存在何种关联。例如,为什么金融领域的治理波动现象如此凸显?金融领域具有何种独特性,其背后一般性的机制是什么?

在微观层面,社会学者对地方政府的政策执行偏差和波动问题都进行了深入分析。政策执行偏差是指实际的政策执行与上级的政策设定存在偏离,如选择性执行(O'Brien & Li, 1999)、象征性执行(李瑞昌,2012)、变通性执行(王汉生等,1997),等等。政策执行波动,是指政策执行有时宽松、有时严厉,而且可能长期交替出现,呈现规律式波动(陈家建、张琼文,2015)。前一类研究从地方政府的利益化行为角度来解释政策执行偏差;后一类研究则从制度环境角度来解释政策执行波动,指出有两个因素对政策执行的影响较大,即政策本身在基层的适用性以及上级政府给下级政府的政策执行压力,并认为政策适用性低与执行压力变化是导致消极执行与运动式执行交替出现的制度根源。

实际上,微观层面这两类研究的视角是互补的,政策执行偏差研究强调给定

制度环境下的地方政府利益化行为,政策执行波动研究则侧重给定地方政府执行动力下的制度环境变动。因此,两类研究各有短长:政策执行偏差研究难以解释不同时期的地方政府行为为什么会出现明显变动;政策执行波动研究则缺乏对地方政府与治理对象之间利益关系的关注,难以解释为何治理波动现象在一些领域如此凸显。而且,现有研究强调执行压力变化是政策执行波动的重要原因,但尚未分析执行压力变化因何而起。对金融治理而言,地方政府的政策执行压力变化本身是由什么引起的,与自上而下的国家治理逻辑和自下而上的治理对象特征之间存在何种关联,都是理解金融治理波动的关键问题。

综上所述,我们迫切需要整合分散在金融学和社会学上述研究工作中的理论要素,为理解金融治理波动问题构建一个整体性的分析框架,通过动态分析来理清中央政府、地方政府、金融市场这三层之间的互动逻辑究竟是什么,三者的互动通过何种机制导致了金融治理波动的现象。

## 二、一个三层分析框架

从社会学的视角出发,本文将地方政府的金融治理行为置于自上而下的制度环境和自下而上的技术环境(Meyer & Rowan, 1977)中进行考察,同时纳入中央—地方关系、政府—市场关系两个维度,建构“金融市场演变—治理机制切换—政策执行波动”的三层分析框架(如图2),在历史演变和动态关系中揭示金融治理波动的过程和机制。

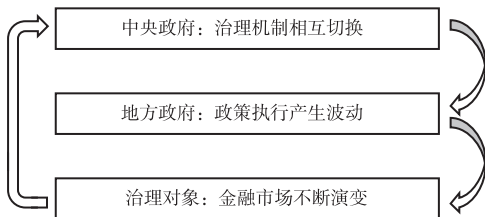


图2 本文的分析框架

笔者认为,自下而上的金融市场演变可能会带来自上而下的治理机制切换;自上而下不同的治理机制蕴含着对地方政府的不同激励和约束,可能引发截然不同的治理行为,使政策执行产生波动;政策执行波动会进而影响金融市场的演变情况。总之,三层之间是前后关联、相互影响的。

## (一) 金融市场演变

金融创新和金融风险是推动金融市场演变的两个核心因素。金融创新是指金融要素的重新组合;金融风险则是指金融产品、金融组织、金融交易、金融环境等各种因素带来的金融参与主体损失的不确定性。金融创新既可能降低或者分散一些传统金融风险,也常常会增加或者汇集新的金融风险。金融市场因为金融创新而充满上行的活力,也因为金融风险积累而存在下行的压力。金融市场演变的历史,实际上是金融创新和金融风险相互交织、共同推动的历史。

金融创新和金融风险的搭配组合影响着金融市场演变的轨迹,同时也给政府的金融治理带来机遇和挑战。一方面,金融创新常常有助于提升金融供给和需求之间的匹配效率,能够为实体经济发展带来新的助力。另一方面,金融创新往往也是对既有规则和技术的超越,容易带来金融风险的积累与爆发。面对金融市场的演变,政府的金融治理具有双重目标,既希望促进金融创新、推动金融发展,又希望防控金融风险、维持金融稳定。政府实现有效的金融治理殊为不易,大力鼓励金融创新意味着金融风险可能失控,高度稳控金融风险又意味着金融创新可能被抑制,因此保持金融创新和金融风险之间的平衡关系至关重要。政府的金融治理总是跟随金融创新和金融风险的实际形态而变动。

作为金融治理的主体,政府并不是一个铁板一块的整体。当我们引入政府的多层级特征时,会发现金融治理更为复杂的向度。由于多层级政府之间的委托—代理关系,地方金融市场中的金融创新和金融风险对于不同层级的政府可能具有不同含义。相比中央政府而言,地方政府与地方金融市场中的各方主体有着更直接的利益关联,因此可能更为重视地方金融创新;相比之下,无论哪个地方产生的金融风险,中央政府都可能成为最终的风险承担者,因此对地方金融风险会更为敏感。中央政府和地方政府的金融治理态度与行为常常存在差异。下面进一步分析地方金融市场特征及其与政府体系之间的关系。

第一,地方金融市场的创新特征使其与政府存在互倚关系。地方金融市场由特定的金融组织和金融活动组成,<sup>①</sup>至少包括三个特征:(1)强劲的创新动力。当代中国金融体系是银行主导的金融体系,资金供求双方被压抑的投融资需求有着强烈的“绕道”(《径山报告》课题组,2019)匹配的冲动,因此地方金融市场具有强劲的创新动力。(2)模糊的合法性。金融创新往往是对既有金融治理体

<sup>①</sup> 通常是指由地方政府批准设立和日常管理的金融组织和金融活动,例如,典当行、小贷公司、区域性股权市场、地方交易场所等,或者处于法律灰色地带的金融组织和金融活动,还有不断涌现的各种类金融组织以及广泛的民间金融活动等。

系的突破,地方金融市场中的诸多金融组织和活动在诞生之初常处于法律的灰色地带,合法性较为模糊。(3)与政府的互倚关系。前面这两个特征使得地方金融市场和政府存在互倚关系,即政府离不开地方金融市场带来的经济发展动力,地方金融组织和金融活动则离不开政府的合法性支持。因此,地方金融创新与政府的关系十分微妙,需要政府的支持或默许才能快速成长起来。

第二,地方金融市场的风险特征使其可能对政府治理构成挑战。地方金融市场蕴含较高的金融风险,在金融化与技术化深度融合的背景下愈发凸显(艾云、向静林,2021)。地方金融市场的风险包括:(1)涉众性。大量地方金融组织和活动涉及众多普通投资者,其风险识别和承受能力相对较低。随着金融活动从线下进入线上、从传统人格化交易转向非人格化交易(诺思,2008),风险的涉众性越来越高。(2)跨域性。地方金融组织虽然产生于特定区域,但其活动可能具有跨域性。近年来,不少互联网金融组织虽然注册在县域,但极大地突破了传统地方金融活动的地域限制,风险具有明显的跨域性,与属地管理原则产生矛盾(谢平,2018)。(3)转化性。由于涉众性和跨域性的结合,源于地方的金融风险可能向更大范围的社会风险以及政府体系面对的潜在政治风险转化(向静林,2016)。在互联网金融背景下,转化的概率可能大幅提升。

地方金融市场的上述特征会给中央政府和地方政府带来差异化的激励。由于地方金融强劲的创新动力、模糊的合法性及与政府的互倚关系,地方政府拥有更强的推动地方金融发展的激励。由于地方金融创新可以为地方政府寻求经济增长和财政收益提供新机遇,而且其模糊的合法性为地方政府汲取金融资源提供了灵活性空间,所以地方政府常常介入地方金融市场之中。另一方面,地方金融风险的涉众性、跨域性和转化性特征使得中央政府有着更强的防控金融风险的激励。其原因在于地方金融风险很有可能突破区域限制,波及数量庞大的普通民众,成为全社会的关注热点,给中央政府带来社会稳定压力。差异化激励之下,中央政府通常会更为强调金融创新发展和金融风险防控之间的平衡,地方政府则存在偏重金融创新发展的可能性。

地方金融市场始终基于金融创新和金融风险的特征而不断演变,常常在创新发展与风险爆发之间起起伏伏。地方金融市场的周期性演变,是影响政府治理行为变化的深层动力。在一定条件下,这种演变会引发治理机制的切换。

## (二)治理机制切换

国家在金融领域确立的治理结构和治理机制,是政府体系开展金融治理的

体制背景。治理结构主要是指中央政府与地方政府之间的金融治理权力和责任配置,治理机制则是指不同层级政府在金融治理中的互动方式和运作机制。短期内,治理结构难以发生大的改变,治理机制则可以进行迅速切换。

### 1. 治理结构

改革开放以来,中央在金融治理方面从绝对集权走向逐步赋予地方政府有限的治理权限(宁子昂,2018)。2008年至今,中央—地方的双层金融治理体制逐渐形成(孙国峰,2019)。观察我国金融治理结构演变趋势,可以发现三个特征。(1)金融集权是我国金融治理结构的基本特征。中央政府集中了金融治理的事权,即无论是正规金融还是非正规金融、传统金融还是新金融,所有金融活动的治理权力都属于中央政府。(2)金融集权的基础上存在一定的分权(傅勇,2016)。不同历史阶段的分权特征不同,但赋予地方政府的都是有限治理权,如一些地方金融机构的批设权、日常监管权等。近年来,中央和地方的治理分工趋势逐渐明显,中央为主、地方为辅的双层金融治理体制逐渐成形。其中,中央政府始终是主导的,地方政府并不拥有独立的治理权,必须在中央的授权和指导下进行治理。(3)金融集权和分权的领域、内容和边界不太清晰,存在显性集权、隐性分权(刘长喜,2020)的情形。金融分权多是依据中央政府的政策文件或部门规章,缺乏更高层次法律的界定;而且,中央和地方的权责关系在正式授权范围内较为明确,在授权范围外则较为模糊。例如,中央政府将“7+4”类机构的治理权授予地方政府,<sup>①</sup>但并未授权地方政府对不断涌现的新型地方金融组织进行治理,由此造成了治理权的模糊。各类地方金融创新的治理权在正式制度上属于中央政府,但实际运作中可能由地方政府掌握,出现了制度化的集权与非制度化的分权并存的格局。

在这样的治理结构之下,中央政府和地方政府的权责关系很复杂。从理论上讲,二者既有分工又有协同,但是实际运行中二者之间可能分工明显、协同不足。一个重要的原因是,地方金融市场的不断演变会给前述金融治理结构带来冲击,导致中央政府和地方政府如何协同治理的问题凸显出来。特别是当地方金融市场不断涌现新的金融组织时,会超出中央政府和地方政府的已有治理范围,容易导致治理主体缺失。在这种情况下,治理权力属于中央,实际运作是在地方,中央和地方之间的协同程度直接影响着金融风险产生的概率。

<sup>①</sup> 2017年,第五次金融工作会议明确地方金融监管范围是“7+4”类机构,即对小额贷款公司、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七类金融机构实施监管,强化对投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易所等四类机构的监管。



实际上,中央政府和地方政府之间的协同治理涉及更为微妙的条块关系问题,即中央政府金融管理部门在地方的派出机构与地方政府之间的协同问题。在中央—地方双层金融治理体制下,条条和块块在地方金融治理中的激励和约束存在差异。一方面,中央政府金融管理部门的地方派出机构主要是对上负责,依据中央政府金融管理部门的指令行事。无论是推动地方金融创新发展还是加强地方金融风险监管,它都不一定会扮演主要角色,存在激励不足的问题。而且,这些派出机构虽然拥有制度化的治理权和专业化的资源,但越到基层其力量越是薄弱,甚至出现缺失,参与地方金融治理面临很强的约束。另一方面,地方政府不仅是地方金融市场的主要治理者,还是地方经济发展的核心推动者(周黎安,2008;曹正汉,2011),推动地方金融创新发展、汲取地方金融资源的激励很强(丁骋骋、傅勇,2012)。而且,地方政府的治理权面临约束,在很多方面地方政府并没有正式和明确的治理权。总之,条条和块块在金融治理中的结构位置、实际角色和行为逻辑不同。这种差异越大,条块协同越难。

因此,如果要深入理解金融治理的过程和机制问题,就不能仅仅停留在双层金融治理体制的层面进行正式制度分析,而是需要从制度实际运行的角度展开分析。基于这种考虑,我们可以从剩余控制权的理论视角(Grossman & Hart, 1986)来剖析中央政府和地方政府在金融治理中的权力关系状态。这一理论视角关注的是没有被明确界定的权力在实际运作中是如何分配的。从前文的分析可以看出,中央政府掌握着地方金融治理的核心决策权,地方政府则一定程度上掌握着辖区地方金融治理的实际控制权,不过这种实际控制权是受到约束的,因为中央政府拥有任意干预权(周雪光,2017),可以在必要时对地方政府行为进行纠偏。这就涉及治理机制的切换问题。

## 2. 治理机制

同样的治理结构,可能以不同的治理机制运转。社会学的研究表明,中国的国家治理中包含着常规型治理和运动型治理这两种重要的治理机制(周雪光,2012)。在常规型治理机制之下,政府科层结构中的条块部门根据既定规则各司其职、按部就班地运行。运动型治理机制开启后,中央政府则会打破甚至叫停科层体系的常规运行,代之以自上而下的运动,集中各类资源和力量,在一定的时期内围绕某一特定目标进行专项治理。运动型治理机制的开启是有条件的,常常是对常规型治理机制下地方政府行为的一种纠偏,是政府组织体系在面对重大危机等环境突变时的一种回应方式(周雪光,2017)。

从剩余控制权的理论视角出发,不同治理机制源于多层次政府之间不同的

剩余控制权分配,特别是目标设定权、检查验收权和激励分配权的不同分配状态(周雪光、练宏,2012)。一般而言,在常规型治理机制下,目标设定权和检查验收权归属于中央政府,激励分配权属于省市级政府,而运动型治理机制对应的则是三种剩余控制权都属于中央政府。因此,当中央政府调整剩余控制权的分配时,治理机制切换就会出现。

在常规型治理机制下,中央政府同时赋予地方政府促进金融发展和维持金融稳定的双重任务,地方政府掌握地方金融治理的激励分配权。这里包括两种情形:一种是中央政府明确下放部分地方金融组织批设权限、常规金融监管权等,中央政府只负责目标设定和检查验收,地方政府负责具体治理;另一种是中央政府并没有明确界定地方政府在特定金融领域的治理权限,但提出了宏观的目标设定或任务分配,因此地方政府掌握着较大的剩余控制权。

在运动型治理机制下,中央政府通常会高度强调金融风险防控的目标任务,自上而下成立专项工作组,大幅缩减地方政府对金融治理过程的剩余控制权,全权负责目标设定、检查验收和激励分配,组织省级及以下政府对辖区金融市场开展大规模的清理整顿,同时对地方政府的行为进行纠偏,建立严格的督查、评估和问责机制,要求地方政府集中力量防范化解地方金融风险,守住不发生系统性或区域性金融风险的底线。

常规型治理机制与运动型治理机制之间的相互切换,通常与金融市场的迅速演变特别是金融风险的爆发与平息直接关联。一方面,中央政府之所以会启动常规型治理机制向运动型治理机制的切换,往往是因为常规型治理机制之下的地方金融治理出现了较为严重的问题,以致于地方金融组织过度创新、地方金融市场无序发展、地方金融风险事件频繁发生,甚至带来更大范围内的社会稳定风险。通常情况下,地方金融风险的波及范围越大,涉众性和跨域性越强,则风险转化(向静林,2016,2021)的可能性越高,治理机制切换越是迅疾,运动型治理的强度也会越大。另一方面,当地方金融风险的爆发态势得到平息,非法金融组织和金融活动得到有效清理与控制,金融市场秩序逐步恢复稳定后,中央政府会将运动型治理机制切换回常规型治理机制以节约治理成本,同时为地方金融市场的逐步恢复与转型发展提供新的环境和空间。

### (三)政策执行波动

如上所述,给定同样的治理结构,如果匹配不同的治理机制,就会给地方政府的目标、激励和约束带来不同影响,从而可能诱发地方政府不同的金融治理行

为。由此,自上而下的治理机制切换会带来地方政府的政策执行波动。

### 1. 常规型治理机制下的政策执行

常规型治理机制下的政策执行具有三个特征。第一,自主排序。由于中央政府始终强调金融发展和金融稳定的平衡,双重目标对于地方政府的激励方向不同,有时难以兼容甚至存在冲突,因此地方政府会依据形势进行目标排序。地方政府掌握着不少辖区金融治理的剩余控制权,可能将金融发展的目标排在首位,而相对忽视金融风险控制。<sup>①</sup>同时,中央政府金融管理部门的派出机构因为对上负责、鞭长莫及,较少介入地方金融治理过程,对地方政府的约束能力也十分有限。第二,手段有限。地方政府即使高度重视风险防控,能够运用的手段也较为有限,特别是对不断涌现的地方金融创新缺乏充足的法定治理权力,风险防控能力较弱。中央政府金融管理部门虽有法定的治理权力,但治理重心不在于地方金融组织和金融活动,相应的治理资源配置不足,因此面对不断演变的地方金融市场常常力有不逮。第三,协同不足。中央政府金融管理部门的派出机构与地方政府的协同治理机制尚未系统建立。近年来,国家开始探索建立地方协调机制,<sup>②</sup>但整体上仍然处于起步阶段,面临法律规定不明、基层力量不足等诸多挑战(陈盼,2020),而且未能从根本上改变条块之间的激励结构,实际的治理效能有待观察。总之,在常规型治理机制下,地方政府越是重发展轻监管,条块协同防控风险的动力和能力越是不足,那么各种新型地方金融组织迅速扩张的机会空间越大,金融风险发生的概率越高,地方金融市场的无序发展越可能出现。

### 2. 运动型治理机制下的政策执行

运动型治理机制启动后会打破常规型治理机制中的科层运行模式,给地方政府的政策执行带来不同影响。第一,受控排序。中央政府自上而下进行专项治理,意味着大幅压缩地方政府对金融治理的剩余控制权,地方政府的目标排序会出现差异,不得不将金融风险防控排在第一位。而且,中央政府金融管理部门的派出机构以及公安、司法等相关部门也都需要在统一的清理整顿工作目标下

① 在常规型治理机制之下,地方政府并不必然会重发展轻监管,只是地方政府掌握着目标排序的实际控制权,具有重发展轻监管的制度空间。由此可以理解不同地方政府在常规型治理机制下的不同治理选择。

② 2020年1月,国务院金融稳定发展委员会办公室(以下简称金融委办公室)印发《国务院金融稳定发展委员会办公室关于建立地方协调机制的意见》(金融委办发[2020]1号),要求在全国各省(区、市)建立金融委办公室地方协调机制,加强中央和地方在金融监管、风险处置、信息共享和消费者权益保护等方面的协作。

开展治理活动。第二,手段扩充。在自上而下的清理整顿中,会形成多层级的专项工作组,科层体系内的多重力量得以汇集,地方政府进行风险防控的手段通常会实现临时性扩充。第三,协同增强。自上而下的清理整顿会要求地方政府和中央政府金融管理部门的派出机构等相关部门之间建立明确的协调机制,同时督查和问责更加严格,会在短期内加大条块之间的协同压力,推动条块协同开展清理整顿工作。总之,在运动型治理机制下,地方政府越是将防范化解金融风险作为首要任务,条块之间越是协同力量开展清理整顿,则地方金融市场恢复稳定的速度越快,特定领域金融行业的发展衰退越可能出现。

### 3. 治理机制切换下的政策执行波动

总结起来,不同治理机制下,地方政府的政策执行会存在明显差异。第一,地方政府关于目标排序的剩余控制权不同。在常规型治理机制下,地方政府掌握着目标排序的剩余控制权;在运动型治理机制下,地方政府的目標排序控制权被大幅压缩。第二,地方政府掌握的金融治理手段不同。在常规型治理机制下,地方政府的治理手段有限;在运动型治理机制下,地方政府的治理手段得到扩充。第三,地方政府能够获得的协同治理资源不同。在常规型治理机制下,地方政府能够获得的协同治理资源不足,在运动型治理机制下能够获得的协同治理资源较多。因此,中央政府可以通过治理机制切换来影响地方政府的政策执行;地方政府也会随着治理机制切换而出现政策执行重心、方式和强度上的改变。地方政府在常规型治理阶段越是选择重发展轻监管,当运动型治理机制启动后,其政策执行的波动幅度就越大。

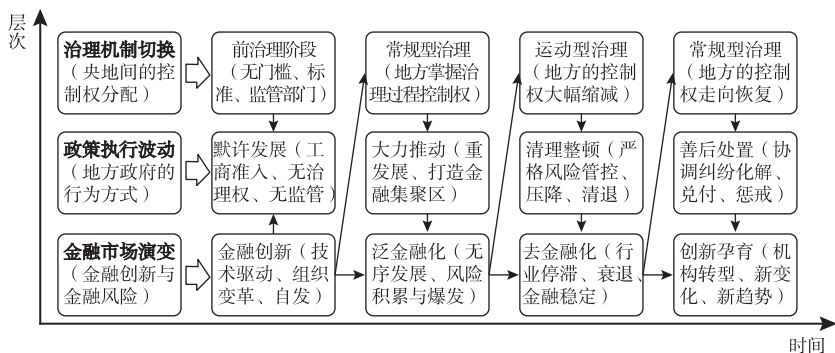


图3 金融治理波动的过程和机制

如图3所示,金融市场演变、治理机制切换和政策执行波动三层之间存在相互影响的关系链条。从时间脉络来观察三个层面的关联互动,可以更深入地理解

解地方政府的金融治理行为。第一,地方金融市场越是涌现出富有活力的金融创新,自上而下越有可能从前治理阶段走向常规型治理阶段,鼓励地方金融健康发展,强调双重目标的平衡;地方金融市场越是从创新发展走向风险爆发,尤其是风险的涉众性、跨域性、转化性越强,越容易引起中央政府的高度关注,自上而下越容易启动常规型治理机制向运动型治理机制的切换;地方金融市场越是从风险爆发恢复到秩序平稳,自上而下越容易将运动型治理机制切换回常规型治理机制。第二,地方政府会随着自上而下的治理机制切换调整政策执行的目标排序、方式和强度。治理机制切换越迅疾,地方政府的政策执行波动幅度可能就越大。国家层面越是从前治理阶段走向常规型治理机制的建立,地方政府对金融创新的治理态度和行为越有可能从默许发展走向大力推动;自上而下越是从常规型治理机制切换到运动型治理机制,地方政府的金融治理就越有可能从大力推动发展走向严格清理整顿;国家层面越是从运动型治理机制切换回常规型治理机制,地方政府就越会聚焦对金融风险的善后处置。第三,地方政府的政策执行波动会影响地方金融市场的演变。地方政府越是重视创新发展和放松风险防控,则地方金融市场发展的机会空间越大,越有可能出现“泛金融化”的无序状态,金融风险事件越容易爆发;地方政府越是重视风险防控和抑制创新发展,则金融秩序越容易迅速恢复稳定,但地方金融市场发展的机会空间也越小,越有可能失去活力,甚至出现“去金融化”的发展态势。

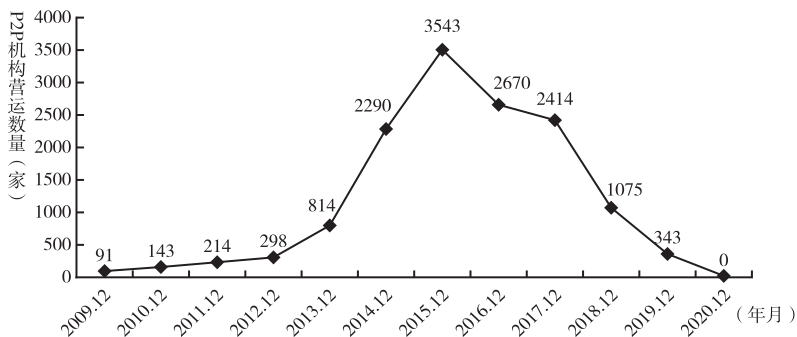
在一轮金融治理波动之后,政府对特定金融领域的认知水平、治理能力通常会得到提升,治理经验会有所积累,会改进相应的制度体系和技术手段。因此,同一领域进入新的发展阶段之后再次经历剧烈治理波动的概率会降低。然而,如果政府面对的技术环境和制度环境没有改变,那么金融治理波动现象依然可能再现,只不过会在新的细分领域以新的变体形式出现而已。

### 三、案例分析:网络借贷治理波动的过程和机制

下文以我国 P2P 网络借贷行业的发展和治理历程为案例,对金融治理波动的过程和机制展开具体分析。笔者自 2012 年开始持续关注该行业的发展和治理状况,收集行业发展数据以及中央和地方政府层面的相关政策文本,并多次到地方金融活跃的 Y 省 Z 市和 G 省 A 市进行实地调研,了解地方政府对网络借贷的治理过程、方式和效果,通过参与观察、深度访谈等方式收集了大量资料。

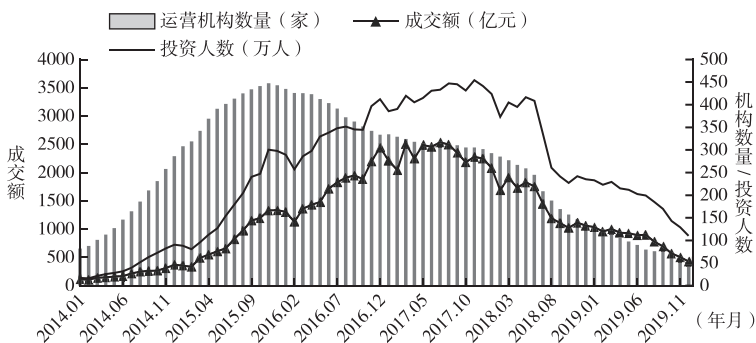
P2P 网络借贷,是指通过网络借贷信息中介机构实现的借款人与放款人之间的直接借贷。<sup>①</sup> 作为互联网金融的一个细分行业,P2P 网络借贷自 2007 年传入中国至今,经历了萌芽、发展、风靡、爆雷、徘徊、衰退的过程,成为政府、业界、学术界以及社会大众普遍关注的热点话题。P2P 网络借贷行业由盛而衰的剧烈变动,使其成为观察金融治理过程和机制的恰当案例。

笔者根据 wind 金融数据库的数据梳理了 2009 - 2020 年全国 P2P 网络借贷中介机构的运营数量(见图 4),可以看到明显的“倒 V 型”发展趋势。2009 年,全国的网络借贷中介机构一共只有 91 家;2013 年行业开始迅速发展,2015 年中介机构数



数据来源:wind 金融数据库。

图 4 全国 P2P 网络借贷中介机构运营数量(2009 - 2020 年)



数据来源:wind 金融数据库。

图 5 全国 P2P 网络借贷行业发展情况(2014 - 2019 年)

<sup>①</sup> 根据《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》,网络借贷信息中介机构是指依法设立、专门从事网络借贷信息中介业务活动的金融信息中介公司。该类机构以互联网为主要渠道,为借款人与出借人实现直接借贷提供信息搜集、借贷撮合等服务。

量达到最高峰,共有 3543 家;2016 年中介机构数量开始迅速下降,截至 2020 年 12 月,全国范围内还在运营的网络借贷中介机构被全部清零。

为了更加细致地分析 P2P 网络借贷治理波动的过程和机制,笔者根据市场本身的演变情况、国家层面的宏观政策和地方政府的政策执行情况,将 P2P 网络借贷迄今的发展和治理历程划分为以下四个阶段,如表 1 所示。

表 1 我国 P2P 网络借贷的发展和治理历程

	2007 - 2013 年	2013 - 2016 年	2016 - 2020 年	2020 年至今
中央政府	从制度缺失到引起关注	从写入文件到规范发展	从规范发展到清理整顿	从清理整顿到恢复常规
地方政府	默许发展、治理缺失	大力推动、“抢滩”发展	清理整顿、宣布取缔	善后处置、失信惩戒
市场演变	国外传入、模式创新	爆发增长、e 租宝事件	爆雷潮、行业停滞衰退	机构转型、创新孕育

### (一) 第一阶段:2007 - 2013 年

#### 1. 金融市场演变:新金融业态

2007 - 2013 年是我国 P2P 网络借贷的第一个发展阶段。2007 年,国内第一家 P2P 网络借贷中介机构拍拍贷成立,标志着这一新型的互联网金融业态正式从国外传入中国(叶湘榕,2014)。之后,一些网络借贷中介机构在各地纷纷成立,不过总体数量较少。同时,网络借贷的业务模式发生了演变,多种多样的模式并存。<sup>①</sup> 这一阶段,整个行业的市场交易规模小、参与人数少。

#### 2. 中央治理机制:前治理阶段

在网络借贷行业发展的最初几年,国家层面缺乏相应的法律法规和政策,也没有明确界定治理主体,整个行业处于前治理阶段。直到 2011 年 8 月,《中国银监会办公厅关于人人贷有关风险提示的通知》(简称《通知》)发布,这是中央政府金融管理部门首次对网络借贷行业表明公开和正式的关注。《通知》对网络借贷的主要风险点进行了梳理,并对银行业金融机构的风险监测和防范提出了要求。不过,该通知主要是针对银监系统和银行业法人金融机构。

#### 3. 地方政策执行:默许发展

这一阶段,虽然网络借贷中介机构在不少地方开始出现,但地方政府对此比较陌生,缺乏市场准入限制和日常经营监管,处于默许发展的状态。笔者在田野

<sup>①</sup> 其中,拍拍贷是经典 P2P 模式的代表,此外还存在本金保障、债权转让等多种变体模式。

调查中发现,网络借贷中介机构在地方工商管理部门通常注册为“经济信息咨询有限公司”“商务咨询顾问有限公司”“投资信息有限公司”等。由于缺乏法律法规和政策依据,地方金融办等难以对这类机构进行治理。各地网络借贷中介机构实际上是在治理缺失的环境下自发地生长起来的。

在笔者长期开展追踪调研的 Y 省 Z 市,政府借助金融综合改革试验的机会,于 2012 年成立了 Z 市民间借贷登记服务中心等公共服务平台,通过引进多家知名 P2P 网络借贷中介机构入驻的方式吸引民间借贷双方进场交易,然后对交易信息进行登记备案,以期推动民间融资的阳光化和规范化。这是地方政府开展网络借贷治理的最早探索。之后,不少地方政府模仿了 Z 市的创新做法,但促进金融创新发展的较多,真正在规范融资方面取得显著成效的较少。

## (二)第二阶段:2013-2016 年

### 1. 中央治理机制:常规型治理机制的建立

2013-2016 年是我国 P2P 网络借贷的第二个发展阶段,这一阶段网络借贷行业迅猛发展,与常规型治理机制和地方政府的政策执行密切关联。

2013 年 8 月,国务院《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》提出推动互联网金融创新、规范互联网金融服务。2014 年 3 月,国务院政府工作报告提出“促进互联网金融健康发展……守住不发生系统性和区域性金融风险的底线”。虽然中央政府始终强调金融发展和金融稳定的双重目标,但是这一时期缺乏专门的法律法规和政策,网络借贷仍处于“无准入门槛、无行业标准、无监管机构”的三无状态(黄震,2012)。

直到 2015 年 7 月,中国人民银行等十部委发布《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(简称《指导意见》),互联网金融才有了基本的规范性文件。《指导意见》开宗明义地指明了中央政府的治理目标,即“鼓励金融创新,促进互联网金融健康发展,明确监管责任,规范市场秩序”,提出了“鼓励创新、防范风险、趋利避害、健康发展”的总体要求。据此,《指导意见》提出了相应的政策措施和监管职责分工,指出网络借贷业务由银监会负责监管。

2016 年 8 月,银监会等部门公布了《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》(简称《暂行办法》),明确指出“国务院银行业监督管理机构及其派出机构负责制定统一的规范发展政策措施和监督管理制度,负责网络借贷信息中介机构的日常行为监管,指导和配合地方人民政府做好网络借贷信息中介机构的机构监管和风险处置工作,建立跨部门跨地区监管协调机制。各地方金融监



管部门具体负责本辖区网络借贷信息中介机构的机构监管,包括对本辖区网络借贷信息中介机构的规范引导、备案管理和风险防范、处置工作”。

可以发现,2015年的《指导意见》虽然确定银监会是网络借贷的中央监管部门,但是并没有明确界定银监会及其派出机构和地方政府在网络借贷治理中的权力边界;2016年的《暂行办法》明确将网络借贷中介机构的机构监管和风险处置任务配置给了地方政府,但地方政府却并没有明确获得执法权等相应的法定权限。正是在这样的治理结构和治理机制之下,地方政府掌握着推动网络借贷创新发展的剩余控制权,但缺乏防控网络借贷风险的有效治理权。

## 2. 地方政策执行:不少地方“抢滩”互联网金融

那么,地方政府实际上是如何进行网络借贷治理的?首先,面对自上而下“促进互联网金融健康发展”的政策信号,地方政府掌握着如何在促进创新发展和防控金融风险之间进行目标排序的剩余控制权。不少地方政府纷纷“抢滩”互联网金融(卫新江,2014)。<sup>①</sup>第一,在国家层面出台《指导意见》前,一些地方政府已经出台了地方性政策文件,为网络借贷等互联网金融发展提供政策支持。第二,不少地方政府积极打造互联网金融产业园、互联网金融大厦、金融小镇等,以建立金融集聚区的方式推动互联网金融发展。第三,积极引进国内知名P2P网络借贷中介机构等各类互联网金融组织,鼓励金融创新。

其次,面对互联网金融的迅猛发展,一些地方政府的金融管理部门(主要是金融办)虽然力图开展治理,但是缺乏执法权。为此,不少地方金融办的负责人深感压力重重。Z市金融办负责人坦言:“实践中越来越难,核心问题是权跟责没有匹配,整个应该是在一行一会,现在名义上是在银监会,但是实际上是落到省一级,省再往下一级级地压下去,监管模式还是属地为主,县一级的压力很大……困惑很大,没有手段,权责分配的问题,推给金融办……在地方积极性不是很强,一起去监管的时候,他们就在那里(站着)”(访谈记录,20180111)。

再次,地方政府还面临条块协同不足的困境。从上面这段访谈资料不难看出,地方政府不仅治理权力不足,而且难以得到条条部门的治理支持。由此,实际的网络借贷治理是一种属地治理模式,地方金融办的治理负荷沉重。

总之,这一阶段不少地方政府对互联网金融有着强烈的发展热情,更强调金融创新而非风险控制,同时地方政府还面临治理权力有限和条块协同不足的困

<sup>①</sup> 通过梳理地方政府在2013—2016年的相关政策文本资料,笔者发现,辖区内P2P网络借贷中介机构数量和成交额居于全国前列的广东、上海、浙江等省市均出台了鼓励互联网金融(包括P2P行业)发展的政策文件,采取了一系列推动其发展的激励措施。

境。结果是各种互联网金融中介机构在很多地方迅速兴起。当然,并非所有的地方政府都是重发展而轻监管,一些地方政府始终把握着促进发展和防控风险的平衡。这种差异直接影响着辖区网络借贷中介机构发展的机会空间。

### 3. 金融市场演变:爆发式增长与风险显露

正如图4图5所示,2013-2016年网络借贷市场的演变体现为中介机构数量、成交额、投资人数等在短短几年时间内爆发式增长,网络借贷行业热度高涨。

网络借贷迅猛发展的同时也蕴含着大量的风险隐患。由于不少地方政府更重视金融发展而相对忽视风险防控,同时地方政府又缺乏足够的治理权力和治理资源,所以网络借贷行业实际上面临宽松的外部环境和机会空间。在这一阶段,网络借贷风险事件开始暴露,整个互联网金融领域的风险隐患逐步积累,直到2015年底爆发e租宝事件,<sup>①</sup>引发了社会的广泛关注。

## (三)第三阶段:2016-2020年

### 1. 中央治理机制:运动型治理机制的开启

2016-2020年是我国P2P网络借贷的第三个发展阶段。由于互联网金融特别是网络借贷领域的风险暴露,中央政府密集出台了P2P网络借贷等行业的政策规章,<sup>②</sup>并迅速开启了运动型治理机制。2016年4月12日,国务院办公厅印发《互联网金融风险专项整治工作实施方案》。4月13日,银监会印发《P2P网络借贷风险专项整治工作实施方案》。在《互联网金融风险专项整治工作实施方案》中可以清晰地看到运动型治理机制的特征。中央政府明确规定了专项整治的目标原则、组织方式和检查验收方案,将互联网金融治理的控制权明确赋予中央政府的专项工作领导小组,建立了关于整治工作的问责机制,同时要求各省成立落实整治方案领导小组负责辖区专项整治工作,并明确限定了督查评估和检查验收的时间节点。

显然,自上而下的治理机制在这一阶段发生了紧急切换。运动型治理机制之所以开启,是因为常规型治理之下互联网金融出现了大量的风险事件,特别是P2P网络借贷等业态涉及众多的普通投资者和大量的资金。运动型治理机制开启之后,中央政府掌握了对整个清理整顿工作的控制权,地方政府面临着强大的

<sup>①</sup> 详情参见网贷之家平台的事件梳理(<https://www.wdzj.com/zhuanti/ezbzt/>)。

<sup>②</sup> 2016年8月,银监会等部门公布《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》,之后又陆续发布了《网络借贷信息中介机构备案登记管理指引》《网络借贷资金存管业务指引》《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》。

政策执行压力,特别是金融维稳的压力。随着 P2P 网络借贷领域风险事件的持续爆发,国家层面的治理政策逐步收紧,治理机制切换加速推进,要求地方政府加大清理整顿工作的力度和速度,开展分类治理。

## 2. 地方政策执行:从清理整顿到宣布取缔

面对治理机制的切换,地方政策执行出现大幅波动。第一,地方政府迅速调整目标排序,开展高强度清理整顿。地方政府逐级成立落实互联网金融风险专项整治方案的领导小组,按照“合规类、整改类、取缔类”分类处置原则,确定重点治理对象,组织多部门联合开展现场检查,根据“业务规模不能增长、存量违规业务必须压降、不再新增不合规业务”等工作原则,严格防控金融风险。《Z 市互联网金融风险专项整治清理整顿工作进展情况汇报》显示,Z 市 2016 - 2017 年对辖区互联网金融的治理如下:“专项整治启动以来,全市共排摸各类互联网金融机构 3000 余家……转入清理整顿阶段以来,全市共关停、自行停业或注册地迁出 Z 市的各类互联网金融机构 155 家,其中 P2P 网贷 55 家”。

第二,根据清理整顿政策赋予的合法性,地方政府的治理手段得到了扩充,可以强化风险防控的政策执行力度。特别是对于风险隐患大的网络借贷中介机构,地方政府可以通过市场清退的方式防控风险。值得指出的是,由于 2013 - 2016 年不同地方政府在推动网络借贷发展方面的力度不同,这一阶段不同地方政府面临的清理整顿和风险防控压力也存在差异。Z 市金融办负责人提到,“Z 商贷去年就搬走了,Z 城贷搬走四年多了。Z 市跟 R 市没办法比的,R 市很多的超过百亿规模,Z 市规模比较大的就 3 家,永泽财富在 Z 市规模最大,P2P 部分有 6 个亿……下一步是整治验收,Z 市这边符合条件的不多,不符合标准的不能备案,直接退出市场”(访谈资料:20180111)。

Z 市政府在自上而下的清理整顿开始前就在探索规范发展民间融资,治理力度较大。一些 P2P 网络借贷中介机构的业务拓展受到很大影响,不得不从 Z 市退出。Z 市较少爆发大规模网络借贷风险事件有赖于几年来的严格治理,而 R 市等地的大规模风险爆发则与之前大力推动发展的治理选择密切关联。

第三,在运动型治理机制下,条块协同不足问题也会有所缓解。专项整治工作领导小组和落实整治方案领导小组将条块部门负责人囊括进来,形成协同机制。面对这种任务压力,条条部门不得不与地方政府协同开展网络借贷的风险排查等工作。尽管条块协同运行的实际状况可能与制度设计有所偏离,但与常规型治理机制下的状态相比通常会有所提升。G 省 A 市金融监督管理局网络借贷风险整治办公室负责人告诉笔者,“省级层面,省银保监局借调有人员到

省互金整治办、网贷整治办(协调机制一般在地方金融监管部门)。在市级层面,G省实际操作时银保监局与地方金融监管部门前期有一起组队现场检查(主要是2017年下半年,2018年初),后来逐渐变为纯业务指导。2019年下半年国家银保监会又强调银保监各派出机构要实际参与整治,不能什么都不管,各地市银保监局有加强参与度。但A市没有市级银保监局,除前期参与组队检查外,后期就只剩业务指导了,其实也没怎么指导”(访谈资料:20210418)。

可见,在协同机制推动下,条块部门联动起来。特别是伴随2018年网络借贷领域“爆雷潮”出现后,自上而下进一步强调了条块协同治理的重要性。不过即使在运动型治理机制下,地方政府依然是清理整顿工作中的主要力量。

总之,自上而下从常规型治理机制向运动型治理机制的迅疾切换,使得很多地方政府的政策执行非常严格,这与它们几年前积极促进网络借贷行业等互联网金融发展的取向形成了明显的反差,金融治理出现了大幅波动的现象。基于这样的政策环境,网络借贷行业迅速走向衰退。

### 3. 金融市场演变:爆雷潮频发、行业迅速衰退

这一阶段的金融市场演变不仅体现为网络借贷中介机构数量从2016年开始显著下降,投资人数和成交额从2017年开始显著下降,而且体现为大量网络借贷机构爆发了风险事件,一些地方的问题平台数量急剧上升,尤其是2018年6月以后“爆雷”事件不断,波及的投资人和交易金额数量庞大。

Z市金融办负责人指出了地方政府在互联网金融风险治理中的困境:“对地方政府而言,最后都是公安兜底……出险了,几百人到Z市这边来聚集,之前上访的也很多。Z市这边这几年大的案件不多,但是涉入的多,比如e租宝,新的问题,互联网金融是跨区域的。注册在其他市,出事在Z市,管理是属地原则,所以很难”(访谈资料:20180111)。网络借贷中介机构一旦“爆雷”,大量投资人将面对难以收回本金的高风险,会通过诉讼、报案、上访等各种方式维护权益。金融风险向社会风险甚或潜在政治风险的转化,不仅给地方政府的风险处置和金融维稳带来巨大压力,而且会推动自上而下治理力度的强化。

在持续清理整顿之下,网络借贷市场迅速走向衰退。2020年1月,全国已经有近20省市的地方监管部门或者互联网金融协会公布了P2P网络借贷行业的清退机构名单。2020年3月,全国范围内的网络借贷中介机构下降到139家,借贷人数和成交金额也急剧下降。尤其值得关注的是,当时已经有不少省市公开宣布清退辖区内所有的P2P网络借贷中介机构。笔者长期追踪调研的Z市政

府此时也已经完成对于辖区内全部 P2P 网络借贷机构的清退工作。到 2020 年底,全国范围内的 P2P 网络借贷中介机构被全部清零。

#### (四) 第四阶段:2020 年至今

##### 1. 中央治理机制:转入常规型治理

2020 年至今是 P2P 网络借贷治理的第四个阶段。伴随着前一阶段的清理整顿,网络借贷中介机构已经清零,网络借贷市场的风险隐患主要是存量风险。2020 年底,中央政府开启运动型治理机制向常规型治理机制的切换。中国人民银行党委书记、银保监会主席郭树清于 2020 年 8 月接受采访时的一段表述反映了这样一种总体性的变化。

郭树清在采访中谈道:“网贷平台的监管应该说我们是经历了很痛苦的阶段,现在应该是走到了根本性的转折,过去一度网贷平台最高的时候五六千家,现在到 6 月底只有 29 家在运营,可能到今年年底,专项整治工作就会基本结束,转入常规的监管”。转入常规型治理后,金融管理部门会始终将追赃挽损作为风险处置的核心要求,切实提高资产处置效能,同时加大对于网贷平台借款人恶意逃废债行为的惩戒力度,最大限度降低投资人的风险损失。<sup>①</sup>

##### 2. 地方政策执行:存量风险的善后处置

由于自上而下转入常规治理,地方政府的政策执行重心也从清理整顿转入善后处置。面对存量风险,地方政府的处置压力不小:既要督促网络借贷中介机构化解风险,协调复杂借贷纠纷,提高处置效率,又要加大对于借款人恶意逃废债行为的惩戒力度,还要安抚投资者的情绪,维持社会稳定。

为了提升风险处置工作的效率,地方政府在网络借贷风险的善后处置中进行了不少制度和技术层面的创新。一是创新网络借贷不良资产的处置机制。例如,《深圳市地方金融监管局 2020 年工作总结和 2021 年工作思路》中明确指出:“成立第二家地方资产管理公司注册成立,下设‘共赢资产’专业子公司开展 P2P 网贷不良资产处置”。二是创新督促借款人还款和开展失信惩戒的工作机制。例如,深圳市于 2021 年 6 月上线“深圳市网贷统一还款平台”微信小程序,可以将已经良性退出的网络借贷平台接入,从而有助于督促网络借贷平台逾期借款人履行还款义务,打击恶意逃废债行为。

<sup>①</sup> 央视新闻,2020,《权威访谈 | 银保监会主席郭树清:多项措施防范金融风险》,8月14日(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674962014964722942&wfr=spider&for=pc>)。

### 3. 金融市场演变:行业衰退、创新孕育

经过清理整顿,不同的网络借贷中介机构处于不同的状态。不少中介机构在完成风险处置和资金兑付之后宣布退出市场或转型为网络小贷公司,一些中介机构因为涉嫌违法犯罪被立案侦查,还有一些中介机构仍处于艰难的风险处置阶段。大量的投资者时刻关注和等待着公安机关或者地方金融监管部门的处置消息,希望尽量挽回损失;网络借贷行业的从业人员则逐渐从观望期进入失望期,对于行业发展的预期持续下行,纷纷转向其他领域。至此,P2P网络借贷行业十多年经历了大起大落的发展历程,渐渐走向落幕。同时,以各类金融科技为代表的新一轮金融创新已经在地方金融市场中孕育和成长起来。

## 四、结论与讨论

本文关注中国金融治理中一类特殊的治理波动现象。从社会学的视角出发,本文将地方政府对于金融市场的治理活动放置在自下而上的技术环境与自上而下的制度环境之间进行考察,建构了“金融市场演变-治理机制切换-政策执行波动”的三层分析框架,并运用这一分析框架对我国网络借贷行业十多年来的治理历程进行了解读,力图揭示网络借贷治理波动的过程和机制。

研究表明,金融市场演变、治理机制切换和政策执行波动之间存在前后相继的因果链条。第一,自下而上的金融市场演变会影响自上而下的治理机制切换。地方金融风险的涉众性、跨域性以及向社会风险或政治风险的转化性越强,国家宏观层面由常规型治理机制向运动型治理机制切换的可能性就越高。第二,自上而下的治理机制切换会影响地方政府的政策执行。在常规型治理机制下,地方政府掌握着金融治理过程的实际控制权,在促进发展与防控风险这两个目标之间进行排序的自主空间较大,使得一些地方政府倾向于重视金融发展而忽视金融监管;在运动型治理机制下,地方政府对于金融治理过程的实际控制权大为缩减,不得不进行严格的风险防控。地方政府在常规型治理机制下推动地方金融发展的力度越大,则进入运动型治理机制之后其政策执行的波动幅度就越大。第三,地方政府的政策执行波动会进一步影响地方金融市场的演变轨迹。地方政府的治理不足容易带来特定金融行业的无序发展和风险积累,地方政府的过度治理则容易造成特定金融行业的发展衰退。经历清理整顿之后,金融市场会恢复到平稳运行的状态,这会使得政府体系自上而下从运动型治理机制重新切

换回常规型治理机制。总之,金融市场、治理机制和政策执行这三者之间的动态关系形塑着实际的金融治理状态。

与既有的地方金融监管研究不同,本文将政府—市场关系、中央—地方关系同时纳入分析,展现了金融市场演变状态、中央政府治理机制、地方政府政策执行三层之间的互动关系,为金融治理波动问题提供了一种整体性的解释框架。这一分析思路区别于既有研究关于金融领域“一管就死、一放就乱”的简单描述和一般概括,有助于打开金融治理动态过程和内在机制的黑箱,折射出社会学理论视角和分析工具介入金融研究的解释潜力。不难发现,地方政府的金融治理活动深深嵌入在国家治理的整体逻辑之中,即当金融市场风险向社会或政治风险转化时,就不再只是涉及金融领域的专业性监管问题,而是会触及国家对于社会、政治秩序稳定的整体性与核心性关切,由此引发国家宏观层面治理机制的迅疾转换以及地方政府治理行为的大幅变动。

在社会学关于国家治理和政府行为的相关研究基础上,本文强调了治理对象特征对治理过程和机制的影响。一方面,这有助于我们理解金融治理过程的特殊性,即金融风险的涉众性、跨域性和转化性特征相比一些领域的风险更为明显,常常会引发国家层面治理机制的紧急切换和地方政府政策执行的剧烈波动。另一方面,这推动我们思考金融治理过程所折射出来的普遍治理逻辑,即治理对象特征、国家治理机制与地方政府行为之间的匹配问题,进而分析不同领域治理逻辑的相似性,揭示中国特色产业治理、经济治理和社会治理所共享的深层机制。例如,为什么地方金融、煤矿开采、食品安全等领域常常出现治理波动现象,而物业管理、社区治理、基层公共服务等领域却较少出现?政府治理机制与治理对象特征之间存在何种关联?什么条件下更容易出现治理波动?这些问题都有待未来进一步展开探讨。

#### 参考文献:

- 艾云、向静林,2021,《分布式网络、复杂性与金融风险治理——一个多层级政府行为的分析框架》,《社会学评论》第1期。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 陈盼,2020,《央地金融监管协作:经验、回顾与展望》,《西南金融》第4期。
- 丁骋骋、傅勇,2012,《地方政府行为、财政—金融关联与中国宏观经济波动——基于中国式分权背景的分析》,《经济社会体制比较》第11期。
- 陈家建、张琼文,2015,《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》第3期。
- 傅勇,2016,《中国的金融分权与经济波动》,北京:中国金融出版社。
- 傅勇、李良松,2017,《金融分权影响经济增长和通胀吗——对中国式分权的一个补充讨论》,《财贸经济》

第3期。

- 胡经生,2017,《关于完善中央与地方金融监管职责与风险处置体系的思考》,《证券市场导报》第7期。
- 黄震,2012,《P2P网贷行业的发展现状与未来趋势》,《经济导刊》第11期。
- ,2018,《地方金融监管的法理问题》,《中国金融》第3期。
- 《径山报告》课题组,2019,《中国金融改革路线图:构建现代金融体系》,北京:中信出版集团。
- 李瑞昌,2012,《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》,《公共行政评论》第3期。
- 刘长喜,2020,《从“行政干预”到“市场化合作”:国家治理的财政—金融关系视角》,《社会发展研究》第4期。
- 刘志伟,2016,《地方金融监管权的理性归位》,《法律科学》第5期。
- 宁子昂,2018,《中央与地方双层金融监管体制的形成及完善》,《经济纵横》第5期。
- 诺思,道格拉斯·C.,2008,《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,韦森译审,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 孙国峰,2019,《金融科技时代的地方金融监管》,北京:中国金融出版社。
- 王汉生、刘世定、孙立平,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊(香港)》第21期。
- 卫新江,2014,《互联网金融:地方政府的谋与动》,《决策》第4期。
- 向静林,2016,《市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架》,《社会学研究》第4期。
- ,2021,《互联网金融风险与政府治理机制转型》,《社会学研究》第1期。
- 向静林、艾云,2020,《地方金融治理的三个维度:基于经济社会学视角的分析》,《学术论坛》第2期。
- 谢平,2018,《P2P属地监管与网络外部性矛盾、机理不相融,异地追债难官司不好打》,《华夏时报》12月5日。
- 杨东,2016,《互联网金融治理新思维》,《中国金融》第23期。
- ,2018,《监管科技:金融科技的监管挑战与维度建构》,《中国社会科学》第5期。
- 叶湘榕,2014,《P2P借贷的模式风险与监管研究》,《金融监管研究》第3期。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 周雪光,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- ,2017,《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,上海:生活·读书·新知三联书店。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- Grossman, Sanford & Hart Oliver 1986, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Ownership.” *Journal of Political Economy* 94(4).
- Meyer, John W. & Brian Rowan 1977, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83.
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China.” *Comparative Politics* 31.

作者单位:中国社会科学院社会学研究所(向静林)  
中国社会科学院大学社会学院(欧阳璇宇)  
中央财经大学社会与心理学院(艾云)

责任编辑:杨可