

# 逻辑与进路：金融法如何实现收入分配正义

李 安 安\*

摘要：收入分配是一个涉及制度变革、利益调整与结构变化的重大民生问题，金融法在破解收入分配难题方面的功用不可或缺。金融机构的不合理布局、金融工具的不恰当配置与金融市场的不均衡构造是收入分配难题生成的重要原因；金融权力的异化与滥用、金融权利的贫困与金融能力的孱弱、金融利益表达与博弈机制的扭曲则是收入分配改革困局的金融法实质。实行收入分配正义的金融法变革，需要控制金融权力，对弱势群体进行金融赋权和金融赋能，打破金融抑制和金融排斥的制度束缚，走向金融深化和金融包容。

关键词：收入分配正义 金融赋权 金融深化 金融包容

DOI:10.16390/j.cnki.issn1672-0393.2019.04.003

当前，我国正处于全面深化改革和全面推进依法治国的关键历史时期，充满机遇和挑战。就挑战而言，随着经济结构、社会结构和利益格局的调整，大量结构性矛盾集中爆发，收入分配就是其中一个涉及制度变革、利益调整与结构变化的重大民生问题。分配问题通常包括分配不均、分配不公、分配失序、分配失衡等，这些问题对政治、经济、社会、法律等各个方面都存在直接而深刻的影响，关涉国家的政治安定、经济增长、社会发展和法治昌明，因此，要实现国泰民安，避免“治乱循环”，就必须解决好分配问题。<sup>①</sup> 颇为吊诡的一个现象是，经济法学界关于收入分配问题的探讨主要集中在财税法领域，金融法视阈下的收入分配问题似乎被选择性地遗忘，国务院 2013 年批转的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》也将再分配调节机制的“主要手段”定位于税收、社会保障和转移支付，对金融法的收入再分配功能只字未提。这难免让人产生收入分配改革与金融法关联度不大的联想甚至误解，似乎金融法在收入分配改革中的作用无足轻重或者可有可无。其实，无论是从历史还是从现实的角度观察，金融因素都是影响财富分配和收入差距的重要变量，公平的金融法制是实现收入分配正义的关键所在。特别是随着全球金融资本主义的崛起，虚拟经济和虚拟资本过度扩张，信用分配两极分化、虚拟经济和实体经济两极分化、真实收入和财富分配两极分化相互强化，成为收入差距扩大和贫富分化加剧的核心力量。<sup>②</sup> 在此背景下，我们有必要厘清收入分配难题生成的金融法诱因，揭示收入分配改革困局的金融法实质，探究收入分配正义的金融法实现路径，进而为收入分配改革提供一种可能的制度选项。

## 一、逻辑求证：收入分配难题生成的金融法诱因

财富分配和收入差距始终是人类社会面临的棘手难题，所谓的“1%问题”（即 1% 的人群的收入和财富占一国收入和财富的比例）不仅困扰着美国、英国、德国等高度发达的经济体，更是成为中国、巴西、印度等新兴市场国家的切肤之痛。中国在过去 40 年经济高速增长的同时，城乡之间、地区之间、行业之间的收入差距不断扩大，贫富悬殊与两极分化已经成为毋庸置疑的经验事实。财富过于集中在少数人手中，形成

\* 武汉大学法学院副教授

基金项目：教育部人文社会科学青年基金项目(16YJC820014)

① 参见张守文：《分配危机与经济法规制》，北京大学出版社 2015 年版，第 3 页。

② 参见向松祚：《新资本论——全球金融资本主义的兴起、危机和救赎》，中信出版社 2015 年版，第 342 页。

了极少数的高收入人群、庞大的低收入人群和较少的中收入人群的“金字塔”社会结构。目前,这种社会结构趋于固化,似乎难以被打破,以至于很多学者认为收入分配已经处于不可治理的状态。在笔者看来,金融机构的不合理布局、金融工具的不恰当配置与金融市场的不均衡构造是收入分配难题生成的重要原因。

### (一) 金融机构的不合理布局

根据金融地理学的研究,以货币为主导的金融网络的地域性特征对金融排斥有着深刻的影响。<sup>①</sup> 作为金融资源配置的重要载体,金融机构的分布会直接影响到社会公众享受金融服务的广度与深度,进而会影响到收入分配格局。鉴于中国城乡二元结构的体制特征、金融资源配置的城市偏向以及城乡收入分配的巨大鸿沟,以农村为场域来观照金融机构布局对收入分配的影响,无疑是个恰当的切入点。目前,农村地区的金融机构可以类型化为商业性金融机构、政策性金融机构与合作性金融机构,它们在改善农村地区收入分配状况方面均乏善可陈。就商业性金融机构而言,从1999年开始,由于国有商业银行进行股份制改造,将县级以下的金融机构进行了大规模的合并和裁撤,而且在取消分支机构的同时,还出于风险性考量,将县级分支机构的贷款权收回,使得农村地区的金融机构基本停摆。<sup>②</sup> 金融网点的撤离意味着资金的撤离,资金的撤离意味着农村地区资本的稀缺,商业银行股份制改革由此成为加剧农村资金外逃的关键原因。在四大国有商业银行中,中国工商银行、中国建设银行、中国银行从农村地区的退出尚有合理之处,但对传统意义上以服务“三农”为定位的中国农业银行而言,其退出行为的正当性则不无疑问。在上述金融生态的格局之下,嫌贫爱富的资本本性必然驱使金融资源向发达地区聚集,从而导致偏远地区的贫困与低收入群体无法获取相应的金融服务。这种金融排斥现象进一步加剧了城乡之间的金融断裂,放大了不同群体之间的财富分配差距,不利于区域经济的包容性发展。

农村地区的政策性金融机构,主要指向的是中国农业发展银行。由于中国农业发展银行存在政策性目标弱化、功能地位模糊、法人治理结构不完善、经营管理制度改革滞后、道德风险频发、可持续经营风险加剧、筹资方式单一、缺乏稳定的资金来源、风险补偿机制与补贴机制不健全、评价标准缺失、缺乏法律保障等方面的问题,其对“三农”的金融支持效果有限。<sup>③</sup> 农业发展银行的困境,主要源于资金来源的效益性与资金使用的政策性之间的矛盾。1998年之前,农业发展银行的资金主要来源于中央银行的资金支持,此后的资金来源主要是通过借贷或发债等市场化手段筹资。这种通过市场化发债和再贷款方式筹集的资金容易受到资本市场发展现状、利率波动及市场行情不稳定等因素的影响,而且必须按期归还。资金使用的政策性体现在农业发展银行有其特定的业务领域,只能按照国家的政策规定开展业务。资金来源所要求的资金效益性与资金运用所形成的资金政策性之间产生了矛盾,使得农业发展银行时常在两者之间徘徊进而导致了经营困境。根据全面深化改革的要求,中国农业发展银行应当按照发展空间合理、治理结构科学、体制机制健全、经营管理规范、操作手段先进、具有可持续发展能力的要求,完善体制机制、强化经营管理、努力打造现代农业政策性银行,在乡村振兴、精准扶贫等方面发挥应有作用。<sup>④</sup>

农村合作金融作为农民这一弱势融资群体实现自身金融权益的金融组织形式和资金融通方式,与以经济法实质正义观为指引的农民金融发展权具有高度的契合性,具有普惠制的金融道德理性。<sup>⑤</sup> 但是,就我国现行的合作性金融机构而言,无论是农村信用合作性还是农民资金互助社,在产权结构、治理结构以及运行机制等方面都存在致命的问题,成为加重我国农村金融抑制的重要诱因。更为严重的问题是,官方长期以来将农村信用合作社定性为集体所有制,模糊了产权界限,背离了合作金融的初衷,导致农村信用

<sup>①</sup> See Argent N M, Rolley F, Financial exclusion in rural and remote New South Wales, Australia: A geography of bank branch rationalisation, 1981—1998, 38 Australian Geographical Studies, 182—203(2000); Leyshon A, Thrift N, Geographies of financial exclusion: Financial abandonment in Britain and the United States, 20 Transactions of the Institute of British Geographers, 312—341(1995).

<sup>②</sup> 参见喻平:《金融发展与居民收入差距的理论及实证研究》,中国经济出版社2012年版,第61页。

<sup>③</sup> 参见贾康:《中国政策性金融向何处去》,中国经济出版社2010年版,第187~190页。

<sup>④</sup> 政策性金融机构在精准扶贫中发挥着重要作用,金融科技的发展则为金融精准扶贫提供了技术保障。参见冯果、吴双:《技法融合:应用区块链实现金融精准扶贫的法治进路》,《上海政法学院学报》2018年第2期。

<sup>⑤</sup> 参见姜庆丹:《金融发展权视角下农村合作金融法制创新研究》,法律出版社2016年版,第59~64页。

合作社所有者缺位以及权力制衡机制的虚置。农民资金互助社作为一种新型的合作性金融机构,本来承载着推进农村金融体制改革的重任,但实践中存在严重问题,如农户入社行为存在一定的短期性,互助性功能明显不足,政府主导的发展模式与“内生金融”的发展目标存在差距,自我管理能力低下且激励机制严重缺失,部分农民资金互助社存在强烈的吸储冲动。<sup>①</sup> 面对上述乱象,如果不从立法上进行矫正,合作金融可能异化为社会贫富分化的催化剂和城乡二元分割的推波助澜者,农民这一弱势群体的金融发展权便无法得到保障。

## (二)金融工具的不恰当配置

在市场经济条件下,利率、汇率等金融工具是经济调节的重要杠杆,具有强大的收入分配功能,对金融资源配置发挥着“四两拨千斤”的作用。关于金融工具与收入分配的关系,学术界曾有过零星的讨论,如有学者从金融市场均衡和利率变动的视角研究了金融发展和收入分配之间的动态演化,由此建立了一个金融发展和收入分配相互关系的理论模型。<sup>②</sup> 有学者研究发现,当金融发展及生产率提高时,富人的投资及借款需求会增加从而使利率上升,收入较低的人由此能够以较高的利率把钱贷出从而获得较多的利息收入,因此富人的投资最终会把穷人拉出贫困陷阱,缩小收入分配差距,进而形成“库兹涅茨效应”的倒U型收入分配格局。<sup>③</sup> 当然,金融工具改善收入分配功能的发挥必须建立在“市场决定资源配置”的前提之下,如果存在不合理的利率管制和汇率管制,利率传导机制和汇率形成机制势必难以畅通,金融工具的金融资源优化配置以及改善收入分配功能亦不能有效发挥。在我国,随着2015年10月24日中国人民银行宣布对商业银行和农村合作金融机构等不再设置存款利率浮动上限,尽管意味着利率管制时代走向了终结,但通过检视现行的金融资金价格形成机理,可以发现完全利率市场化的时代并未来临。这是因为,一方面《人民币利率管理规定》仍然是生效的法律文件,该文件第4条的规定“中国人民银行制定的各种利率是法定利率,法定利率具有法律效力,任何单位与个人均无权变动”彰显出利率市场化的知易行难;另一方面,金融机构的定价权难以得到保障,金融机构客户的议价权更是形同虚设,商业银行与其他放贷的金融机构之间在利率方面不能展开有效竞争。利率管制的规范依据不仅仅来自立法,还来自司法,司法实践中曾经长期遵循的民间借贷“4倍利率”规则可谓典型例证。这一利率管制的司法监管路径使得市场无法有效地配置金融资金资源,不仅扭曲了资金的市场自由定价,而且造成了放贷人守法成本的提高而迫使放贷人以各种方式逃避规制,将这些费用和成本加在借款人身上,从而违背了以管制保护弱势的借款人群体的初衷。<sup>④</sup> 对商业银行而言,利率管制人为抬高了小额信贷的管理成本,利率最高限则限制了其溢价收入的获得,因此银行没有动力开展微型金融服务,由此导致贷款市场上逆向选择普遍以及信贷约束的常态化。可以说,“4倍利率”规则是用逻辑的生活去扭曲生活的逻辑,即用正规金融的逻辑去监管民间金融,忽视了两者之间的差异性、相反性和互补性。<sup>⑤</sup>

在“货币战争”的时代背景下,汇率变动事关主权国家的货币权力配置,深刻影响着国家间的利益调整与财富分配,因而具有明显的收入分配效应。实证研究发现,人民币贬值缓解了城乡收入不平等,而升值则拉大了城乡收入差距。<sup>⑥</sup> 伴随着近年来人民币对美元的不断升值,汇率变动引发的跨国间财富分配不平等进一步凸显出来。美国主流社会普遍认为,中国对人民币汇率带有操纵性的人为低估是造成美国对华贸易逆差乃至全球经济失衡的关键原因,因而不遗余力地借助于国际金融游戏规则制定权以及强大的话语权逼迫人民币升值,甚至多次通过国内立法指责人民币汇率政策,而中国由于制度性话语

① 参见陈雨露、马勇:《中国农村金融论纲》,中国金融出版社2010年版,第222~224页。

② See Aghion, P. and Bolton, P., A Theory of Trickle-Down Growth and Development, 64 The Review of Economic Studies, 151-172 (1997).

③ See Matsuyama, K., Credit Market Imperfections and Patterns of International Trade and Capital Flows, 3 Journal of the European Economic Association, 714-723 (2005).

④ 参见袁春湘:《民间借贷法律规制研究——以利率为中心》,法律出版社2015年版,第108页。

⑤ 参见程金华:《四倍利率规则的司法实践与重构——利用实证研究解决规范问题的学术尝试》,《中外法学》2015年第3期。

⑥ 参见李颖、高建刚:《人民币汇率变动、城乡收入差距与居民消费》,《广东财经大学学报》2016年第2期。

权的缺失在“中美汇率之争”中处于被动及防守地位,甚至不得不做出妥协让步。在中美之间的金融博弈中,正是由于双方制度性话语权的悬殊,美国可以廉价地使用中国的商品与资金,中国虽然坐拥巨额的外汇储备却由于美元资产占比过高以及美元的持续贬值而难以享受到外汇财富的福利。据统计,2001年至2006年期间,美国累计对外借债净增加3.209万亿美元,净负债却减少了1990亿美元,相当于美国同期净赚了3.408万亿美元,其中仅汇率贬值一项就让美国赚了8920亿美元,该期间正好是美元相对世界主要货币大幅贬值时期,也是美国施压人民币升值的最激烈时期。<sup>①</sup>在2008年金融危机期间,美元的持续贬值更是导致以美元为主要储备货币的中国损失惨重,可以说美国间接实现了对中国财富的掠夺。<sup>②</sup>特朗普政府上台后,推行贸易保护主义的激进政策,货币量化宽松的力度有增无减,加剧了人民币单边升值的压力,进而强化了中国资产价格上涨的预期,导致资产价格的巨大泡沫以及更为严重的贫富两极分化。由此可以看出,人民币汇率变动的背后隐藏着跨国间财富流动与收入再分配的深刻逻辑。对我国的金融决策者而言,如何走出“货币升值—国际游资大量涌入—资产价格上涨的泡沫经济—金融危机”的魔咒,促进人民币汇率调整与收入分配改善的良性互动,增强人民币汇率形成机制方面的制度性话语权,成为亟待解决的重大现实问题。

### (三) 金融市场的不均衡构造

一个完善的金融市场必须具备交易主体、交易对象、交易工具、交易价格四大要素,只有通过立法对各类要素加以规范,并依法严格监管和适度调控,才能形成统一开放、有序竞争、充满生机的市场局面。但是,由于观念束缚、立法滞后、监管与调控乏力等因素,我国的金融市场面临一系列结构性失衡的制度困境,金融市场亦由此成为解读收入分配鸿沟的重要逻辑线索。

首先,间接融资市场与直接融资市场之间发展失衡。根据中国人民银行2007年的统计,整个社会80%以上的融资都是通过银行贷款方式完成的,银行系统不但承担了短期流动性融资功能,而且承担了长期资本性融资功能。这种畸形的融资结构,使得金融风险过分集中于银行,使得金融市场的资源配置、财富再分配、风险再分配的功能难以得到充分发挥。

其次,直接融资市场内部各市场层次之间发展失衡。在“重股轻债”的观念束缚下,我国的债券市场长期落后于股票市场,呈现出品种单一、规模狭小、发育迟缓、管制严苛等症像,未能发挥资本市场“稳定器”的作用,在回应企业的融资需求方面乏善可陈。即使在股票市场内部,各层次市场间的发展也存在明显的失衡问题。其中,中小企业板与创业板的发行和交易制度几乎成为主板市场的翻版,仅在上市条件上有所下降,类主板化问题导致资本市场的重复建设和资源浪费。创业板、新三板的制度建设则沿袭了证券法修订以前以场内交易为核心的思维模式,导致股票发行价格居高不下,股票供给与需求的矛盾不断激化。上述问题导致大量具备发展潜力的中小企业难以通过资本市场获取融资,使得中小企业贷款难更加雪上加霜,进而导致资本市场的财富分配功能走向了扭曲和异化。

再次,区域金融市场发展失衡。瑞典学者瑞斯托·劳拉詹南指出,尽管金融服务具有很大的自由流动性,但实际上不同地区的金融景观是完全不同质的,具有极端的异质性和不规则性,即金融服务业是具有明显地理特征的经济活动。<sup>③</sup>有学者甚至以地图的形式来展示、剖析和对比各国和各地区金融法律制度的精华内容,建立起来了一套颇具说服力和“观赏性”的宏观解释框架。<sup>④</sup>作为一个经济社会发展严重不均衡的国家,我国不同的地区蕴含着不同的自然禀赋和制度文化,这些差别必然导致金融发展的不同状态。决定区域金融成长的一个关键因素是空间差异、空间过程与空间的相互作用,金融发展要适度差异、协调发展、提倡共生和系统优化。我国西部农村地区之所以成为收入分配鸿沟的重灾区,与信息资产的匮

<sup>①</sup> See Pierre-Olivier Gourinchas and Helene Rey, From World Banker to World Venture Capitalist: US External Adjustment and the Exorbitant Privilege, 2005, 11563 NBER Working Papers (2005).

<sup>②</sup> 参见杨松:《银行法律制度变革与完善研究》,北京大学出版社2011年版,第155页。

<sup>③</sup> 参见曾康霖:《二元金融与区域金融》,中国金融出版社2008年版,第64~65页。

<sup>④</sup> 参见[英]菲利普·伍德:《金融法的世界地图》,陈儒丹、黄韬译,法律出版社2013年版,第289~291页。

乏、地理资产的低劣有很大的关系。以西北民族地区为例，由于教育水平、生态环境、社会发展、基础设施建设等因素的制约，这些地区的正规金融机构普遍存在服务能力不足、覆盖面窄、财务可持续性差等问题，甚至存在大量金融服务空白区，导致非正规金融活动的泛滥。

## 二、法理探微：收入分配改革困局的金融法实质

近年来，尽管国家出台了诸多政策措施来遏制收入分配差距扩大的趋势，但均收效甚微，收入分配改革陷入了前所未有的法律困局。厘清收入分配改革困局的金融法实质，需要立足于部门法哲学层面上具有融贯性的基础概念范畴，如权力、权利、能力与利益等，唯有如此，才能实现从“规范教义”到“法理守则”的转型，进而登堂入室，窥其堂奥。

### （一）金融权力的异化与滥用

权力对收入分配的消极影响，是通过“权力分配—要素分配—收入分配”这一传导机制实现的，在这个逻辑关系中，权力分配是基础和关键，它在本质上规定和决定着生产要素配置、要素所得和要素流动，同时也规定和决定着收入流动性，最终决定和影响着收入分配关系的制度变迁。<sup>①</sup> 权力分配不仅在初次分配中广泛存在，而且在再分配中也大显身手，演化成一幕幕权力异化的图景。其中，初次分配中的权力异化主要表现为权力与资本的联姻以及权力对资源分配的参与，具体表现为权力的商品化、权力的资本化、权力对资源的垄断等现象；再分配中的权力异化则主要表现为财政分配的结构性失衡——行政性开支太大、经济建设性投资太多、公共服务支出太少、政府在“福利国家”建设上错位和缺位。<sup>②</sup> 权力异化意味着权利抑制，收入分配正是在这种公权力膨胀与私权利萎缩中演化成当前的局面。权力分配及权力异化对收入分配的作用机理，当然适用于金融权力，下面以金融资源配置权为例对此加以说明。

鉴于金融的法律本质是权利交易，金融资源配置的法律本质是相关主体基于金融资源的特性进行的权利交易安排，金融资源配置权可视为相关主体在金融资源配置过程中享有的开发、使用、处分、让渡等经济性权力的统称。这种权力带有公共性和支配性的公权特征，其主体一般表现为国家机关（通常指向的是金融监管部门），特定情形下也包括地方政府和金融机构。<sup>③</sup> 国家机关作为金融资源配置权的主体容易理解，商业性的金融机构能否作为金融资源配置权这一公共性权力的主体则需要澄清。事实上，由于我国金融市场化改革的不彻底，很多金融机构兼具行政化和市场化的双重特征，甚至履行着公共行政职能，在金融资源配置中发挥着举足轻重的作用，特别是在当前金融乱象丛生的背景下，某些金融机构不当行使金融资源配置权的行为加剧了社会不公，已经引起社会公愤。从理论上讲，由于市场与政府是资源配置的两种主要手段，收入分配鸿沟的出现无疑是市场与政府双重失灵的产物，但由于中国市场经济体制的不健全，市场在资源配置中的决定性作用难以有效发挥，收入分配鸿沟的制度根源更应该从政府身上去寻找。众所周知，改革开放之前，中国实行“大一统”的高度集权的金融体制，金融资源配置权高度集中在中央，政府不仅拥有资源配置和政治过程中的绝对优势，而且构成了决定制度变革供给中的主导力量，从而使金融制度变革的取向、深度、广度、速率和战略选择等基本上取决于政府主体的意愿和能力。<sup>④</sup> 改革开放以后，出于为国有经济提供金融支持，国家进一步通过价格控制（如利率控制、股价控制）、信贷控制等手段加剧了金融资源不公平配置的程度，金融资源配置权的扭曲与异化也由此成为解读收入分配严重失衡的重要逻辑线索。

### （二）金融权利的贫困与金融能力的孱弱

“贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺，而不仅仅是收入低下，而后者却是现在识别贫穷的通行标

① 参见周振华、杨宇立：《收入分配与权力、权利》，上海社会科学院出版社2005年版，第140页。

② 参见李永成：《社会分配法研究》，法律出版社2014年版，第121~123页。

③ 参见何凤隽：《中国转型经济中的金融资源配置研究》，社会科学文献出版社2010年版，第43~44页。

④ 参见王延科：《现代金融制度与中国金融制度转轨》，中国经济出版社1999年版，第266页。

准。”<sup>①</sup>自从印度著名经济学家阿玛蒂亚·森提出“贫困是权利体系的函数”命题以来,权利贫困与能力剥夺是贫困根源的结论已经深入人心。因此,从金融权利的贫困、金融能力的孱弱来认知收入分配鸿沟的金融法根源,具有重要的理论意义和实践价值。造成贫困的原因非常多样化,不一而足,制度供给的缺失、区域发展的失衡、可行能力的不足、先天缺陷、族群因素等皆有可能成为贫困的诱发基因。其中,制度供给不足型贫困与可行能力不足型贫困特别值得关注。根据美国经济学家诺斯的见解,制度是理解历史的关键,<sup>②</sup>公平合理的制度往往富有包容性,注重为社会弱势群体提供倾斜性的制度扶持和权利保障,成为克服社会不公以及减缓贫困的利器。相反,不公平和非正义的制度总是忽视甚至剥夺弱势群体的权利,将其排斥在制度保护的范畴之外,使其丧失自由选择的能力以及自我发展的机会。从这个意义上讲,公平合理的制度供给不足是造成贫困的关键因素之一,甚至有学者认为,制度排斥与权利剥夺是造成贫困的最核心的原因。<sup>③</sup>与制度供给不足型贫困相比,可行能力的不足诱致的贫困带有结构性贫困的特征,它指向的是贫困者个体由于在基本生产、知识获取、资源利用、参与决策等方面能力的不足而诱致的贫困现象。鉴于权利贫困与可行能力的剥夺是造成贫困的主要因素,国际社会普遍主张通过赋权与赋能进行减贫,并形成了反贫困问题的权利进路。在该进路之下,解决贫困问题与实现自由、能力和权利存在着内在关联。<sup>④</sup>

权利贫困、能力剥夺与收入分配不公之间具有千丝万缕的勾连。笔者认为,收入分配是否公平的关键在于权利享有的多寡,这是因为收入分配不公的根本在于规则缺失下的群体间的分配权利失衡,分配权利的失衡决定了群体间在财富占有方面的机会、过程与结果的不平等。有学者指出,财富不平等作为一种分配结果,其不平等的背后隐藏着权利的不平等和机会的不平等,解决不平等扩大的问题不仅仅是一个财富再分配的问题,还涉及一系列权力和利益的重新调整。<sup>⑤</sup>既然贫困与不平等根源于社会成员在权利拥有上的差异,群体间权利拥有的区别必然导致群体间在表达和追求自己利益的能力上存在巨大差异,因此收入差距鸿沟的背后隐含着群体间能力失衡的制度逻辑,权利不平等实质上意味着个人对生产要素的控制能力不同,这是隐藏在收入分配不公平背后的重要原因。

具体到金融法中,弱势群体金融权利贫困与金融能力孱弱的现象是广泛存在的。例如,由于《金融机构行政许可事项实施办法》关于农村金融发起人条件的不合理限制、《农村资金互助社暂行规定》关于农村金融产权界定的模糊、《农村信用社管理规定》关于社员退社自由的不当规定,农民金融发展权无法落实。大量的研究表明,公众缺乏享有金融服务的权利是导致持续的收入分配不均等、贫困陷阱以及低增长的主要因素。<sup>⑥</sup>随着金融产品的日益复杂,弱势群体在获取金融服务方面显得困难重重,正如联合国开发计划署指出的,读写能力有限的人们常常意识不到他们应有的权利,金融知识的缺乏肯定会导致一些人对某些金融产品的排斥,有限的文化水平也会削弱贫困人群寻求原本可以获得的金融服务的能力。<sup>⑦</sup>有学者认为,金融市场主体能力是实现金融公平的关键要素,这是因为“金融市场主体能力反映了相应主体在金融市场中的话语权,会影响其在参与金融市场活动过程中与其他主体的力量对比,会对金融市场进入、金融交易运行和金融福利分享产生影响”。<sup>⑧</sup>事实上,包括金融法在内的整个经济法都存在严重的“权利缺失”现象,金融法可以先行一步,引入“权利扶贫”与“能力扶贫”的理念,通过法律赋权与法律赋能的制度安排从根本上改变弱势群体权利贫困与能力孱弱的局面。

### (三)金融利益表达与博弈机制的扭曲

① [印]阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,中国人民大学出版社2002年版,第85页。

② 参见[美]道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联书店1994年版,第3页。

③ 参见王曙光:《告别贫困——中国农村金融创新与反贫困》,中国发展出版社2012年版,第4页。

④ 参见郑智航:《论免于贫困的权利在中国的实现——以中国的反贫困政策为中心的分析》,《法商研究》2013年第2期。

⑤ 参见万海远:《收入不平等与公共政策》,社会科学文献出版社2017年版,第259页。

⑥ 参见江春:《金融改革和金融发展:理论与实践的回顾及反思》,人民出版社2012年版,第484页。

⑦ 参见焦瑾璞、陈瑾:《建设中国普惠金融体系——提供全民享受现代金融服务的机会和途径》,中国金融出版社2009年版,第47~48页。

⑧ 参见袁康:《金融公平的法律实现》,社会科学文献出版社2017年版,第125页。

改革开放以来,经过持续不断的金融体制改革,中国金融业以前所未有的速度与规模在成长,由此累积了可观的金融财富。然而,与此相配套的金融利益均衡机制却迟迟没有建立起来,导致的结果是金融领域利益冲突的加剧以及利益格局的失衡。金融利益的冲突与失衡,实质上反映了金融利益表达与博弈机制的扭曲。无论是财富还是资源,在法律看来都是一种利益形态,因此收入分配的实质是一种利益分配,收入分配失衡实际上是一种利益分配失衡,收入分配改革困局的金融法根源可以从利益的视角加以探寻。与城乡收入分配差距、地区收入分配差距、行业收入分配差距相对应,金融利益在城乡之间、地区之间、行业之间的分享存在着严重的不平衡问题,城市、东部地区和垄断性行业控制着大量金融利益,农村、西部地区与非垄断行业享有的金融利益却非常少,这必然会激发起利益受损者强烈的利益表达愿望。然而,现实的一个悖论在于,社会强者与社会弱者有着各自的利益诉求,两者之间的利益冲突似乎无法调和:前者具有充足的社会资源,具备影响社会舆论及话语形成的能力,利益表达渠道畅通;后者掌握的社会资源寥寥无几,正当的利益表达诉求往往受到压制,且难以寻求到适当的利益代言人。政府本来肩负着保障弱势群体利益表达诉求和消除收入分配鸿沟的使命,但由于收入分配政策调节的滞后性与偏差性,政府在信息不对称的条件下给出的政治决策和公共政策难于矫正社会利益格局的失衡,造成了当今社会的分配不公和贫富分化现象。<sup>①</sup>

对上述“利益表达失衡—政策调控不力—收入差距过大”的逻辑演绎,孙立平教授指出:“问题的关键是建立起一种相对平衡的、有制度保障的利益表达机制。建立有效的利益表达机制,实际上是构建相对完善的市场经济体制的一个不可缺少的组成部分。市场经济从本质上说是一种建立在利益主体分化基础上的博弈经济,较为完善的市场经济中有一种不同利益主体之间的良性博弈。在这样的体制中,利益表达是博弈的基础”。<sup>②</sup>在应然意义上,金融法构建均衡的利益表达机制,需要从规范强势群体的利益表达行为、提高弱势群体的利益表达能力、培育利益表达的组织载体、构建有效的利益表达渠道、健全利益表达的回应体系等方面入手,实现金融财富分配的合理化与金融改革发展成果的惠益分享。由于民主是解决公共性问题的主要手段,而金融利益分配失衡又是一个典型的公共性问题,所以在金融法中引入以协商民主为中心的利益博弈机制势在必行。无独有偶,2008年金融危机之后,美国学者罗伯特·席勒所提出的“金融民主化”理念风靡全球,<sup>③</sup>“金融是全社会财富的托管人”思潮再度兴起,我们应当以此为契机,打破金融的精英权力结构,使金融更加民主化,使社会财富分配更加公平化。

### 三、路径选择:实行收入分配正义的金融法变革

“社会经济发展所要求的最佳状态既不是福利上的完全平等,也不是贫富两极分化,而是经由公民共识在两者之间寻求一种中庸状态,实现权利、机会和利益的合理的从而也是正义的分配。”<sup>④</sup>诚哉斯言!在中国改革开放迎来40周年的关键历史节点,实现收入分配正义不仅是包容性发展的基本要求,也关乎社会弱势群体的切身利益,更决定着我们能否拥有更高水平的政治文明。在金融法视阈下,收入分配正义的法律实现既需要宏观上的顶层设计,亦需要微观上的制度回应。

#### (一)顶层设计

考虑到金融权力的异化与滥用、金融权利的贫困与金融能力的孱弱、金融利益表达与博弈机制的扭曲是收入分配改革困局的金融法实质,而这些问题的形成根源于根深蒂固的观念桎梏与盘根错节的利益纠葛,非简单的立法缺陷问题,所以实行收入分配正义的金融法变革必须跳出法条修补式的思维局限,从顶层设计的高度进行权力控制和权利赋予,提高弱势群体的利益博弈能力,进而在不同群体间形成一种利益均衡机制。

<sup>①</sup> 参见吴群芳:《利益表达与分配——转型期中国的收入差距与政府控制》,中国社会科学出版社2011年版,第28~29页。

<sup>②</sup> 孙立平:《重建社会——转型社会的秩序再造》,社会科学文献出版社2009年版,第248页。

<sup>③</sup> 参见[美]罗伯特·席勒:《金融与好的社会》,束宇译,中信出版社2012年版,第342~343页。

<sup>④</sup> 贾可卿:《分配正义论纲》,人民出版社2010年版,第263页。

## 1. 控权

分配结构不仅是一种经济结构,也是一种法律结构,本质上是权力和权利结构。“无论宪法抑或其他法律,只要其中包含分配制度,则均应在相关分配主体之间有效界定分配的权力和权利,对分配结构实施有效调整,以确保其合理性与合法性,最大限度地解决经济社会发展过程中产生的各类分配问题。”<sup>①</sup>鉴于权力分配是基础和关键,在本质上规定和决定着生产要素配置、要素所得和要素流动,最终决定和影响着收入分配关系的制度变迁,面向收入分配正义的金融法变革必须首当其冲地规范金融权力的运行,防止其走向异化。金融权力是一个很宽泛的概念,货币权、金融调控权、金融监管权、金融资源配置权等皆为金融权力的表现形态,这些金融权力与收入分配均存在紧密关联,尤以货币权和金融资源配置权为甚。货币权是一种典型的垄断性权力,谁控制了货币谁就控制了社会、国家乃至世界。目前,中国的货币权呈现出外部萎缩、内部扩张的双重困境。在国际金融治理中,由于中国在货币金融方面规则制定权、定价权以及资本流动吞吐权等方面的缺失,财富源源不断地流向美国,这也是党的十八届五中全会提出“提高我国在全球经济治理中的制度性话语权”的重要背景。但是,在国内,货币供应量急剧攀升,货币发行总收入已经远远超出全国财政总收入,造成了货币贬值与通货膨胀。通货膨胀的发生意味着政府提高了税收的征收额度,使政府获得了税收之外的收入,其实质是把人民的部分货币财产转化为政府财产。<sup>②</sup>改变这种局面,一方面需要进一步推进人民币的区域化和国际化,调整外贸依存度,加强外汇管制立法,改进我国的国际储备管理,以维护国家主权财富安全;另一方面,需要将人民币发行纳入《中华人民共和国预算法》的管理范围,控制财政赤字规模,防止财政赤字货币化对人民财富的变相掠夺。

与货币权相比,金融资源配置权对收入分配的影响更为直接和突出。众所周知,中国的金融资源配置经历了一个由中央政府集中配置到央地政府共同配置的过程,政府在配置金融资源过程中普遍存在“重城市,轻农村”“重东部沿海,轻西部内陆”“重国企,轻民企”等倾向,这是造成收入分配城乡之间、地区之间、行业之间差距不断扩大的重要原因。政府对金融资源的垄断与权力滥用,扭曲了市场机制,扼杀了金融市场的活力,制造出一个显失公平的权力经济。正如有学者所指出的,政府统御市场、各级地方政府几乎无任何权力约束地参与市场,已经导致政府成了当今市场运行中一个最大“玩家”。<sup>③</sup>政府对金融资源配置的嵌入,实际上就是用权力控制资本的过程,由于资本的本性是寻求增值,而借助于权力的庇佑极易实现资本增值的目的,所以权力与资本自然结合为一体,形成了所谓的“权贵资本”或“权力资本”。可以说,金融资源配置公平中的政府行为存在明显悖论,即政府一方面是维护和实现金融资源配置公平的主体,另一方面又构成了金融资源配置不公平的重要根源。金融资源配置权的法律控制,在纵向维度上需要用法律来界定央地政府之间的金融资源配置权限,通过“选择性集权、法律性分权”重构央地政府间的金融利益分配关系;在横向维度上需要以“法律治理”替代“政策治理”,引导金融资源配置中的地方政府竞争从恶性的要素竞争走向良性的制度竞争,将地方政府的金融资源配置行为纳入法治轨道,实现由权力经济向法治经济的转变。

## 2. 赋权

社会成员之间权利、权力、义务与责任的配置是分配正义关注的核心命题。<sup>④</sup>在“认真对待权利”的现实语境下,权利的分配是否公平是考量法律正当性的基本前提,正如有学者所言,无论是初次分配还是再分配,无论是市场主体之间的分配还是国家与国民之间的分配,都对应着一系列的权利,直接体现为相关权利的分配问题。<sup>⑤</sup>权利配置与权利行使的不平等是金融不平等的根源,权利的贫困则是弱势群体金融资源匮乏的实质。因此,实现收入分配正义的金融法路径,必须引入权利配置的理念,对社会弱势群体进

① 张守文:《公平分配的财税法促进与保障》,北京大学出版社2017年版,第33页。

② 参见吴礼宁:《货币宪法学:知识谱系与中国语境》,法律出版社2015年版,第203页。

③ 参见韦森:《大转型——中国改革下一步》,中信出版社2012年版,第12页。

④ 参见刘剑文:《收入分配改革与财税法制创新》,《中国法学》2011年第5期。

⑤ 参见张守文:《分配结构的财税法调整》,《中国法学》2011年第5期。



行赋权并进行倾斜性保护,保障其权利选择与权利行使的自由空间。对贫困群体而言,金融赋权意味着激发他们的自主意识,提升他们的行动能力,拓展他们的发展自由,保障他们的公平权益。作为一种反贫困的重要法律方法,金融赋权是西方国家的惯常做法。例如,美国1977年的《社区再投资法》规定存贷性机构有责任满足本社区的信贷需求,这其实是赋予了社区内中低收入人群信贷权。法国1984年的《银行法》规定在法国国有住所的任何自然人或者法人,如果没有活期存款账户的话,有权利选择信贷机构开设账户,或者接受邮政储蓄银行或财政部提供的金融服务,赋予了弱势群体开立账户权。<sup>①</sup> 开立账户权与获得贷款权等金融权利的获得,是普通社会成员成为金融消费者的前提和享有金融服务的基础,也是实现权利公平和机会公平的重要环节。<sup>②</sup>

相较而言,中国的金融赋权还做得远远不够,农村金融、民间金融等诸多领域的金融权利处于缺失状态,金融排斥现象较为严重,金融的反贫困功能尚未得到充分发掘。以农村金融为例,由于农村信贷市场具有典型的信息不对称特征,再加上农地产权、农地流转、农地金融等制度设计的不合理,农村地区的收入分配状况较为严峻,释放农村土地的财产功能和融资潜力已经迫在眉睫。尤其是在农地金融方面,应当乘国务院颁布《关于开展农村承包土地的经营权和农村住房财产权抵押贷款试点的指导意见》的政策东风,全面推进农村土地承包经营权抵押贷款,适时启动土地信托,发行土地债券,组建土地银行,破解农民贷款难题,释放农地的金融功能。再以民间金融为例,传统金融管制的逻辑倾向于采取压制和排斥的做法,将民间金融视为“洪水猛兽”,漠视民间金融存在的正当性,对其民事行为的法律本质视而不见。正如有论者所言:“在监管制度的设置中给予非正规金融机构严厉的限制和禁止,很大程度上会压制农村资金的自由流转,并对公民生存权和发展权的实现产生直接影响,并让他们的权利得不到保障。”<sup>③</sup> 以实现收入分配正义为契机,调整现有对民间金融法律规制的立法理念,强化金融市场的金融权利保护,限制金融权力的过度使用,变“堵”为“疏”,刻不容缓。<sup>④</sup> 只有将惩罚性规制与激励性规制结合起来并形成适时替代的良性格局,民间金融的规制悖论才能消解,不同金融形态之间的有序竞争也才有可能达成。

除此之外,实行收入分配正义的金融法变革还应特别关注信贷权和企业公平融资权的赋予问题。20世纪70年代以来,穷人信贷市场开始发生巨大转变,非营利、非政府组织开始试验能够使它们大规模地向穷人提供商业投资贷款的新贷款模式。随着这些模式变得广为人知,小额信贷迅速发展,延伸到了几乎所有的发展中国家和发达国家的低收入群体,非政府小额信贷也受到了国际开发捐赠机构、政府援助机构以及各种基金会的欢迎,被认为是提高穷人收入最有效的方法之一。<sup>⑤</sup> 然而,由于缺乏还贷保险机制等原因,小额信贷遭遇了可持续发展难题,因此,仅有商业性的小额信贷不足以满足贫困人群的融资需求,必须上升到国家义务的层面,赋予贫困人口信贷权的法定权利。企业公平融资权的法律实现,则需要对现行的《中华人民共和国贷款通则》进行修订,引入贷款申诉制度,即允许企业在公平融资权受到侵害时向相关主体(如中国银行业协会或中国银行保险监督管理委员会)申诉,由后者对借款银行的行为予以纠正或给予惩戒。唯有如此,企业公平融资权才不会停留在政策宣誓的层面上,而是能够转化为缓解企业融资困境的有力政策工具。

### 3. 赋能

对弱势群体赋权之后,如果他们缺乏行使权利的能力,那么法律赋权依然难以改变其生存境遇。在此背景下,法律赋能的重要性得以彰显。法律赋能是以弱势群体为对象、以法律为工具、以权能为切入点、以权利为基础、以获得自由和机会为目的的过程,旨在使弱势群体增长信心、知识、能力、资源等权能,从而得以利用法律来保护、促进自身权利及利益进而获得机会。<sup>⑥</sup> 对金融法而言,通过引入法律赋能理念来达致

① 参见孟飞:《合作金融组织社员权利保护研究》,法律出版社2014年版,第30~31页。

② 参见胡文涛:《普惠金融发展研究:以金融消费者保护为视角》,《经济社会体制比较》2015年第1期。

③ 邢琳:《基于金融发展权的视角看农村合作金融法律制度》,东北师范大学出版社2017年版,第127页。

④ 参见邱润根:《金融权利视角下民间金融的法律规制》,《法学论坛》2015年第2期。

⑤ 参见[美]帕特里克·博尔顿、霍华德·罗斯塔尔:《穷人的信贷市场》,徐晓萍译,上海财经大学出版社2011年版,第180页。

⑥ 参见程骞、徐亚文:《中国农村治理变迁与获致司法正义》,《北方法学》2015年第1期。

收入分配正义可以说恰逢其时,这是因为我们处在一个名副其实的“金融社会”,金融深刻影响着社会资源的流动以及人们的行为选择,无论是住房、医疗甚至人的生命都深受金融力量的支配,金融知识的掌握程度、金融资源的占有多寡、金融服务获取能力的高下直接影响着人们的生存与发展状况。尤其是随着金融创新的日新月异,金融产品越来越复杂,离实体经济越来越远,金融的投机性与泡沫化日趋严重,异化为少数人剥削大多数人的工具,以至在2008年金融危机之后,金融知识成为一个新的民权议题,如何赋予普通的金融消费者对金融产品更大的判断力和行动能力成为金融赋能的新任务。在笔者看来,提升弱势群体参与金融市场活动并实现自身发展的能力,更为重要的举措是普及金融教育,提升国民的金融素质,消除“金融文盲”。由于金融社会化与社会金融化的趋势日渐明显,金融对个人的影响不断加深,掌握基本的金融知识成为一种基本的生存技能。但是,由于金融教育的缺失,公众的金融知识极度匮乏,不成熟的投资者与金融消费者大量存在,为金融欺诈的滋生、金融风险的扩散和金融危机的蔓延提供了心理基础。有研究表明,金融教育能够帮助金融消费者以及投资者更好地理解金融体系运行和金融市场活动,增强其作为金融市场参与主体的能力,从而能更充分有效地认识自身的权利和所参与的金融活动的实际情况,避免自身利益受损,进而有利于促进金融活动的公平性。<sup>①</sup>为此,笔者建议从建设金融强国的战略高度将金融教育纳入国民素质提升计划,通过金融知识的普及和金融意识的强化,助推社会弱势群体的权利觉醒,激发社会弱势群体的金融权能,进而使金融成为改善与保障民生的重要工具。

## (二)制度回应

### 1. 从金融抑制走向金融深化

早在1973年,美国经济学家麦金农和肖就对发展中国家金融发展与经济增长的关系进行了拓展性研究,提出了著名的“金融抑制”和“金融深化”理论,其核心论点是放弃政府对金融业的过度管制和人为干预,实行金融的市场化改革,通过市场机制的作用实现“市场出清”并提高经济效益,促进金融发展与经济增长之间的良性循环。<sup>②</sup>整体而言,中国的金融改革是遵循着从金融抑制到金融深化这条路径展开的,但改革过程中楔入了“中国智慧”,形成了以“摸着石头过河”为经验逻辑的实验主义和渐进式制度变革模式。党的十八届三中全会之后,全面深化改革的大幕开启,从金融抑制走向金融深化成为包括收入分配改革在内的市场经济体制改革的重要诉求。但是,我们应当清醒地认识到,金融抑制构成了我国金融体系变迁的结构性特征,已经形成较为强烈的路径依赖,这无论是从利率管制和股票发行的审核制还是信贷投向以及金融机构超高的国有股权比重,均可以得到证实。由于金融抑制产生的一个结果是穷人面对更低的存款利率和更高的贷款利率,形成一种穷人补贴富人、居民补贴企业的“倒挂”机制,<sup>③</sup>所以对收入分配不公起到了固化作用。在收入分配正义的语境下,推进金融抑制走向金融深化,当务之急是从以下两个方面作出实质性制度变革。

首先,打破金融垄断,放松金融管制,打造竞争性金融市场。关于金融业的垄断与竞争问题,如果只是套用市场结构—企业行为—经济绩效的理论范式来分析金融业的市场份额、市场集中度、进入壁垒等结构性问题,会得出似是而非的结论。这是因为,转型时期的中国金融业(特别是国有银行)正处于商业化进程中,它们从没有过金融产品和服务的自由定价权,也无法做到自负盈亏和正常退出,而且规模和业务选择等行为都受到严格的行政控制,所以它们不是一般意义上的营利性企业或商业机构。<sup>④</sup>以银行业为例,尽管我国银行业的结构状况在规范意义上并不符合《中华人民共和国反垄断法》关于“垄断”的定性,但事实上的银行业垄断是客观存在的,一个突出表征是四大国有商业银行占据着绝对主导地位,通过各种“金融潜规则”控制着金融市场,具有较强的市场支配能力,备受诟病的“银行暴利”归根结底源于银行的市场支配地位。借助于国家保护和优惠政策,大型国有商业银行垄断了多数金融资源,利用其影响力干预金融立

<sup>①</sup> 参见袁康:《金融公平的法律实现》,社会科学文献出版社2017年版,第186页。

<sup>②</sup> 参见江春:《金融改革和金融发展:理论与实践的回顾及反思》,人民出版社2012年版,第41页。

<sup>③</sup> 参见陈斌开、林毅夫:《金融抑制、产业结构与收入分配》,《世界经济》2012年第1期。

<sup>④</sup> 参见陈经纬:《金融法治与金融规制——转型时期逻辑与经济金融分析》,社会科学文献出版社2016年版,第141页。

法与政策制定,并且缺乏推动金融改革的动力与热情。例如,面对居高不下的企业融资成本和持续多年的中小企业融资难题,商业银行鲜见出台实质性的应对措施,反而不断固化着既有的利益分配格局。由于中小企业的生存与发展关涉社会弱势群体的切身利益,其融资难题必然影响到不同群体间的财富分配,因而商业银行对中小企业的“惜贷”等行为对收入分配差距扩大有着不可估量的影响。在笔者看来,化解中小企业融资难题,根本之道在于构建一个与产业结构和企业特征相配套的金融结构,即以中小银行为核心、同时辅以大银行和证券市场的金融体系。正如林毅夫教授所言,将动员起来的资金配置到富有比较优势的中小企业,支持创新型企业家的发展,是提高中国金融体系效率的必由之路。<sup>①</sup>因此,打破银行垄断的关键在于放宽商业银行的市场准入门槛,为民间资本进入银行业提供制度便利,在注册资本、牌照发放、公司治理结构等方面放松对民营银行的设立要求,大力发展中小银行,真正在银行业中引入竞争机制。

其次,着力建设多层次资本市场,提高资本市场服务实体经济的能力,不断发掘资本市场的社会功能。近10年来,尽管我国多层次资本市场的建设取得了长足进展,但还远远不能满足企业的多元化融资需求,无论是多层次债券市场体系还是多层次股票市场体系均有很大的制度改进空间。其中,多层次债券市场建设中面向实体企业与城乡居民发售公司债券、培育实体企业间的资金借贷市场、开发实体企业间的融资性商业票据产品等举措都可以减缓企业间的融资不公平问题;多层次股票市场建设中实施股票发行注册制改革、分离沪深交易所的交易规则并在交易所中引入竞争机制、在创新型企业中引入多层投票权架构、通过中国存托凭证吸引境外上市企业回归、降低新三板挂牌企业市场准入门槛、规范发展区域性股权交易市场等举措都可以强化股票市场服务实体经济的能力。值得肯定的是,中国证券监督管理委员会于2016年9月发布了《关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》,对贫困地区企业首次公开发行股票、新三板挂牌、发行债券、并购重组等开辟“绿色通道”,这有助于还原资本市场的社会功能,促进金融资源的公平配置,夯实资本市场发展的正当性基础。

## 2. 从金融排斥走向金融包容

作为社会排斥的一个类型,金融排斥的基本含义是指存在各种困难影响人们通过主流金融市场获得和使用金融服务和产品,而这些金融服务和产品是适合人们的需求且能够使他们过上正常的社会生活。<sup>②</sup>究其实质,金融排斥指向的是金融服务的可获得性问题。由于我国的金融资源配置存在着城市偏向、东部偏向和所有制偏向,农村、西部和民营企业在金融服务的可获得性方面严重不足,由此产生的金融排斥进一步加剧了城乡之间、地区之间和行业之间的收入分配鸿沟。在联合国等国际组织的推动下,世界范围内正在掀起建设普惠金融体系的浪潮,从金融排斥走向金融包容成为实现收入分配正义的必然进路。

鉴于我国积重难返的金融排斥现实,笔者认为,必须在以下几个方面进行实质性的金融改革,以提高弱势群体金融服务的可获得性,拓展金融包容的广度与深度:

首先,针对农村地区金融机构大量撤出留下的服务空白,必须培育社区银行、融资担保机构、社区发展基金等适应农村金融需求的普惠性金融机构。将这些普惠金融机构引入农村金融市场,可以有效防止基层金融的空洞化,从源头上改善农村金融生态。对村镇银行、贷款公司、农民资金互助社等新型农村金融组织在实践运行中暴露出来的问题,需要寻求有针对性的因应之策。<sup>③</sup>例如,村镇银行的“主发起银行”制度涉嫌歧视民间资本,招致了广泛批评,应当废止该项制度,完全放开民间资本进入村镇银行的准入限制,使村镇银行成为提升农村地区金融服务可获得性的重要载体。

其次,针对地区间经济发展失衡导致的西部地区金融服务严重不足问题,必须引入区域金融合作与区域金融协调的理念和制度,弥合不同区域金融断裂的空隙,从金融分割走向金融一体化。实践中,珠三角、

<sup>①</sup> 参见林毅夫:《解读中国经济》,北京大学出版社2014年版,第199页。

<sup>②</sup> 参见周仲飞:《提高金融包容:一个银行法的视角》,《法律科学(西北政法大学学报)》2013年第1期。

<sup>③</sup> 中国银行业监督管理委员会2006年发布的《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策 更好支持社会主义新农村建设的若干意见》首次提出了“新型农村金融组织”的概念,其是指依据有关法律、法规,由境内外银行资本、产业资本、民间资本等在我国农村地区投资、收购、新设的,组织规模小、治理结构简单、服务方式灵活,主要为县域农民和小微企业、农业和农村经济发展提供金融服务的金融组织。参见李建胜:《新型农村金融组织法律制度研究》,法律出版社2015年版,第18页。

长三角、环渤海等区域金融合作与协调已经卓有成效,如2014年底,泛珠三角九个城市金融工作部门签署了《泛珠三角区域省会城市金融合作框架协议》,重点在金融发展战略和规划、金融市场对接和金融机构合作、金融支持区域产业和重大项目建设等方面加强区域金融合作。推进区域金融合作与区域金融协调,需要出台区域金融合作与协调的专门立法,为金融资源的区域流动与优化配置提供“金融法律基础设施”;明确地方政府与监管部门的角色定位,为区域金融合作扫除障碍;建立区域金融协调发展机制,填补监管真空,规制监管套利,实现金融机构、金融业务与金融市场的协同发展。

最后,采用差异化金融调控与差异化金融监管,构建面向弱势产业、弱势群体的倾斜性金融资源配置机制。在金融调控方面,利率、存款准备金、再贴现与“最后贷款人”制度、公开市场业务等货币政策工具均可以进行差异化调控安排,引导金融资源向特定产业和群体倾斜。在金融监管方面,应当正视官方金融与民间金融的二元结构,对民间金融的监管从粗暴的压制、取缔走向柔性的引导、规范,通过包容性监管助推民间金融的健康发展。由于民间金融的主体和行为都是多元化的,类型化思维的引入极为必要。其中,主体类型化的目的在于区别法律干预的程度,以必要性为限进行干预,最大程度实现市场自由;行为类型化的主要目的在于对民间金融行为进行抽象和调整,避免行为模式创新带来的立法空白。<sup>①</sup> 总之,民间金融的法律监管需要打破“一刀切”式的干预模式,根据不同形态的特性区分监管强度和选择监管方式,体现出更多的包容性和激励性,使之与正规金融形成有序的制度竞争,共同致力于收入分配正义的法律实现。

#### 四、结语

推行民主、保障民权和改善民生是永恒的时代主题。收入分配作为一个凸显的民生问题,离不开强有力的金融支持,收入分配改革这一“关键时期的关键改革”更是亟须金融法的理论创新与制度回应。2008年全球金融危机之后,关于“金融的本质是什么”的反思与讨论再度兴起,人们重新深刻认识到对财富的追逐并不是金融的全部,承担社会责任和回应民生诉求也是金融的正当价值追求。在此背景下,金融与民生的关系开始受到学界关注,金融社会属性的强调、金融公平理念的提倡、法律赋权与法律赋能理念的引入正在重塑着金融法的思想谱系与知识传统。与民生金融相对应的金融法将是一部以公平正义为价值基础、以民生诉求为制度导向、以普惠金融为目标定位的良法。实行收入分配正义的金融法变革,应朝着民生金融法的方向砥砺前行。

责任编辑 翟中鞠

<sup>①</sup> 参见胡晓治、梁偲:《民间金融市场治理法律制度研究》,浙江大学出版社2016年版,第34页。