

论我国金融监管透明度的二元治理模式

刘 盛^{*}

内容提要 提高金融监管透明度是完善现代金融监管体系的重要举措。我国对传统信息公开制度的路径依赖,催生了金融监管透明度的一元规制模式,表现出认知片面性、主体单极化、权力管控性的特征,引发对金融效率、金融公平、金融安全的悖反。需要立足于金融监管透明度包含公开维度和互动维度的完整认知,通过金融监管主体的权力转型和金融监督主体的权利(力)重构来塑造二元治理模式。公开维度的达成是完善互动维度的基础,应以金融监管主体的公开为主导,控制其自由裁量权;以金融监督主体的制衡为辅助,明确其监督权。互动维度的实现是完善公开维度的目标,须以金融监督主体的诉求为主导,赋予其参与权;以金融监管主体的救济为辅助,优化其公力救济权。

关键词 金融监管透明度 信息公开 自由裁量权 监督权

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2025.04.002

目 次

- 一、引言
- 二、一元规制模式的路径依赖与悖反效应
- 三、二元治理模式的生成逻辑与矫正机理
- 四、二元治理模式在公开维度的结构特征与权力(利)优化
- 五、二元治理模式在互动维度的结构特征与权力(利)优化
- 六、结语

^{*} 华南理工大学法学院副教授,法学博士。本文系2021年度国家社科基金青年项目“金融监管透明度法治保障研究”(项目批准号:21CFX083)的研究成果。

一、引言

党的二十届三中全会提出制定金融法、完善金融监管体系等改革任务,金融监管透明度的顶层设计应予以高度重视。金融市场作为开展资本配置并予以监管的制度安排,本质上是一个进行信息生产、传递和利用的市场,因信息不对称产生的透明度需求比传统商品市场更加显著。^①基于不完善乃至错误信息的误导以及对情景评估不足而制定的政策措施和投资决定,可能导致金融市场震荡,进而对金融系统的稳定性构成严重威胁。^②长期以来,矫正金融市场信息不对称的重任主要由金融交易主体承担,大量法律法规把金融机构、上市公司等主体的信息披露塑造成一个庞杂的责任体系,并将其奉为提高监管决策有效性、保护金融消费者、防控金融风险的根本手段。但对于金融监管主体的信息公开,理论界和实务界均关注不多。一方面,对金融市场公权主体的透明度更多关注宏观调控层面的中央银行货币政策透明度问题,如概念与内容、指数与评估、实践趋势等,微观监管层面的透明度则主要被作为金融监管治理的组成部分而有所忽视。另一方面,金融监管主体的信息公开是特定领域的政府信息公开,理应体现金融市场的“信息”本质,并针对金融信息的专业性、时效性、风险性等特征,构建相适应的法律规则,但实践中却表现出滞后性强、同质化程度高的特点。^③

在矫正金融市场信息不对称、提升金融市场透明度的过程当中,金融监管主体信息公开比金融交易主体信息披露更重要。首先,信息是一种具有非排他性和非竞争性的公共产品,金融交易主体在“经济人”特性的影响下,既难以如实提供,也容易出现“搭便车”行为。^④金融监管主体则可以借助其强制性身份特征,通过监管信息的公开来缓解市场自身无法充分提供信息的问题。其次,现代意义上的金融监管,早已与通过金融杠杆调节货币供给总量和结构的调控行为相区别,成为一种全面性、经常性、独立性的日常监管工作。^⑤金融监管主体不仅能够通过信息公开影响监管对象的组织、治理与运行,也可以借此引导金融消费者的行为决策。最后,金融作为现代经济的核心,已经融入国家经济运行、社会发展与稳定等方面,成为一个多层次、多方位的系统工程。^⑥而现代风险社会中的金融风险有着更强的传导性、更高的脆弱性、更多的不可预测性、更加突出的风险后果不可估量性等特征,^⑦一旦发生传导蔓延,极易对经济和社会造成重大影响,进

① 参见王曙光:《金融发展理论》,中国发展出版社2010年版,第119页。

② 参见[马]沈联涛:《十年轮回:从亚洲到全球的金融危机》(第3版),杨宇光、刘敬国译,上海远东出版社2016年版,第304页;杨东:《监管科技:金融科技的监管挑战与维度建构》,载《中国社会科学》2018年第5期,第73页。

③ 例如,除原保监会在2008年发布过部门规章层级的信息公开规则外,国家层面的金融监管主体大都仅以《公开指南》的形式明确本部门的信息公开工作流程,内容上较为粗陋。并且,基本只是在《政府信息公开条例》的框架下对公开的信息范围进行了简单修改,其他方面的规定均较为原则。

④ 参见种明钊主编:《国家干预法治化研究》,法律出版社2009年版,第6页。

⑤ 参见周英:《金融监管论》,中国金融出版社2002年版,第1页。

⑥ 参见李建伟:《总体国家安全观视域下金融安全法律规范体系的构建》,载《法学》2022年第8期,第54页。

⑦ 参见鲁篱:《论金融司法与金融监管协同治理机制》,载《中国法学》2021年第2期,第191页。

而危及国家安全。金融监管主体对金融市场信息的搜集、整理、公开,既能够提升其对金融风险的感知、监测、预警能力,也有助于降低金融系统面临冲击时对有效信息的识别难度,更好地解决因信息不对称产生的逆向选择和道德风险、委托代理和监督、理性效仿和传染等问题,防止因较小的冲击产生金融危机。

总体来看,虽然2008年实施的《政府信息公开条例》(以下简称“2008年《条例》”)、2019年《政府信息公开条例》(以下简称“2019年《条例》”)、2021年实施的《公共企事业单位信息公开规定制定办法》,分别为金融监管主体的信息公开提供了上位法依据,却也产生了“脱条例化”和“入条例化”两种路径,造成因主体性质不同的适用分化。^⑧由此,本文将在全面分析我国金融监管主体信息公开规则和实践的基础上,探求提高金融监管透明度以矫正金融市场信息不对称、进而实现金融市场透明度的更优路径。^⑨

二、一元规制模式的路径依赖与悖反效应

金融监管透明度问题本质上是信息不对称理论在金融领域的具象化,背后蕴含着不同主体所追求的利益与公共利益之间的关联、衡量与博弈。^⑩当前主要通过政府信息公开框架下金融监管主体的信息公开行为来解决,并在路径依赖的作用下表现为“一元规制模式”。

(一) 一元规制模式的路径依赖

第一,对透明度概念狭义认知的路径依赖。中央银行货币政策透明度早已成为全球性共识,国际货币基金组织(IMF)将其解释为“一种将政策目标和法律框架、执行机构、经济背景、决策及其逻辑,以公众能够理解的方式及时公布的环境”^⑪。21世纪初,IMF的两位学者把要求监管主体(电力、天然气领域)接受效率约束和问责制衡的监管治理思想,引入到金融领域,提出了“金融监管治理”的概念,即“采取良好的金融监管机构治理措施、监管环境的优化以及采用适当的监管设计工具制定和实施监管政策等做法,共同保证监管政策达到监管目标的一系列治理制度安排”。^⑫此时,“透明度”从中央银

⑧ 如原中国银保监会作为国务院直属事业单位可以依据2019年《条例》第55条、《公共企事业单位信息公开规定制定办法》的规定开展信息公开工作;2018年机构改革前的地方政府金融工作办公室包括行政机关和事业单位两种,其中属于行政机关的可直接适用2008年《条例》、属于事业单位的则应根据2008年《条例》第37条的规定开展信息公开工作。

⑨ 本文主要选取国家层面的中国人民银行、中国证监会、国家金融监管总局,地方层面的北京、上海、广州、深圳的地方金融监管局作为分析样本。原因包括:一是中国证监会和在原中国银保监会基础上组织成立的国家金融监管总局,性质已经从原来的国务院直属事业单位调整为国务院直属机构;二是中国人民银行除了宏观调控职能外,还承担着少量微观监管职能,如牵头负责重要金融基础设施建设规划并统筹实施监管、组织制定金融业信息化发展规划、管理征信业务等;三是不再保留除省会、副省级、计划单列城市之外的地方金融监管局的改革实践。

⑩ 参见王敬波:《政府信息公开中的公共利益衡量》,载《中国社会科学》2014年第9期,第109页。

⑪ 国际货币基金组织《货币与金融政策透明度良好行为守则:原则宣言》(1999年)。

⑫ 参见王国跃、杜征征:《金融监管治理进展研究》,载《中央财经大学学报》2008年第9期,第43页;Udaibir S. Das & Marc Quintyn, *Crisis Prevention and Crisis Management: The Role of Regulatory Governance*, IMF Working Paper, WP/02/163, p.6-8 (2002)。

行货币政策中脱胎出来,被列为与独立性、负责和尽职性、监管人员的操守并列的良好金融监管治理四大支柱之一,即“一套有关监管机构治理结构、监管政策、绩效、目标、内部控制安排等内容的充分信息披露机制”^⑬。但与货币政策透明度所要求的“以公众能够理解的方式及时公布的环境”相比,金融监管透明度被简化为“单方面的信息公开”。原中国银监会在成立之初,就提出要按照此种国际准则和要求,逐步提高监管透明度、实施监管问责制,并制定相应的规章制度。^⑭

第二,对我国金融监管主体地位的路径依赖。我国金融市场的形成脉络,展现出与自发形成金融体系的国家完全相反的进路,即公权力对市场的介入和主导贯穿于金融体系的产生与发展过程中,不同时期的机构改革、业务开展、监管体制等,均在特定政策背景下按需开展。^⑮有鉴于此,我国金融监管透明度规则也表现出自上而下的供给特征,金融监管主体可以按照自身的判断对该领域的制度资源进行投放。如除了政府信息公开指南外,中国人民银行发布了《政务依申请公开制度》和《政务主动公开制度》、上海地方金融监管局发布了《政府信息公开管理办法(2019版)》、北京地方金融监管局发布了《政府信息主动公开全清单(2020年版)》。此外,即便这种透明度并未达到应有的效果,人们在路径依赖的作用下依旧会将走出困境的希望寄托在那种自上而下的立法途径上,认为只要金融监管主体重新确立新的透明度框架,在实现金融监管透明度中存在的难题、矛盾和冲突便会自动解决,进而再度陷入新一轮公权强制干预中。^⑯

第三,对“主客体”思维的路径依赖。源于将人的价值从宗教束缚中解脱并凸显出来的主体性哲学,以其独特的“主体—客体”认识方法,形成了“世界上的一切(包括他人)都是为我这个主体而存在”的“主客体”思维模式。金融监管主体极易依此将金融监管活动塑造成主体对客体发生作用或施加影响的传导过程。这在金融监管透明度上表现为对“监管信息”和“信息受众”的双重“客体化”。一方面,金融监管主体并未以国家是公民之间的契约结果和税收国家的思维,认知其在履行公共服务过程中收集和产生的信息权属问题,反而将之作为“私产”而非“公共物品”。^⑰如当前的金融监管透明度规则不仅在名称和目标上,均以“信息公开”“保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息”这种“单方面的信息公开”为蓝本,更是通过赋权多于控权规则的权责配置方式,凸显和保证金融监管主体的主导性。另一方面,金融监管主体将自身视为具有优先性并处在主导地位、能够对客体实施影响的主体,其所面对的包括信息受众在内的“他人”则被物化为处于被动从属位置,只能接受影响的“客体”。^⑱如依申请公开理

^⑬ Id., Udaibir S. Das & Marc Quintyn, *Crisis Prevention and Crisis Management* 10-11.

^⑭ 参见张晓朴、杜蕾娜:《金融监管治理的定义、要素和评估》,载《中国金融》2005年第4期,第46页。

^⑮ 参见黄韬:《“金融抑制”与中国金融法治的逻辑》,法律出版社2012年版,第6-8页。

^⑯ 参见陈瑞华:《制度变革中的立法推动主义——以律师法实施问题为例的分析》,载《政法论坛》2010年第1期,第39页。

^⑰ 参见邢会强:《政府数据开放的法律责任与救济机制》,载《行政法学研究》2021年第4期,第42页。

^⑱ 参见郭湛:《论主体间性或交互主体性》,载《中国人民大学学报》2001年第3期,第32页;屠兴勇:《“主体间性”在管理领域的价值凸显与应用》,载《社会科学》2021年第11期,第65页。

应是信息受众发挥能动性、行使监督权的具体表现,但依申请公开的整个过程却被金融监管主体完全主导,信息受众处于被动提供申请辅助信息、接受公开结果的“客体”地位。分析样本中,2022年的政府信息公开报告显示,地方层面依申请公开与主动公开的比例分别为4倍(北京)、93.8%(上海)、420倍(广州)、20倍(深圳),但国家和地方层面依申请后实际公开的信息,仅占申请公开数量的16.3%。^{①9}

(二)一元规制模式的悖反效应

我国在前述三个路径依赖的共同作用下形成的金融监管透明度一元规制模式,是一种金融监管主体为矫正金融市场信息不对称现象,在透明度是“单方面的信息公开”的认知影响下,依据上位法制定“为我所用”式的金融监管透明度规则,并主导以满足规范性操作要求为核心的信息公开实施过程的模式。该模式呈现以下特征:一是认知片面性,金融监管主体将“单方面的信息公开”奉为圭臬,贯穿于具体规则的实然与实效层面。二是主体单极化,金融监管主体主导了规则制定和具体实施的整个流程,信息受众处于从属地位。三是权力管控性,具体规则对金融监管主体如何公开信息、信息受众如何获取非主动公开信息等内容,作出了利于前者的倾向性规定,但对于如何监督金融监管主体的信息公开行为,则仅有零星的原则性表述。由此,金融监管透明度的最优标准往往比代表公共利益的社会最优标准更加宽松,集中体现为对金融效率、金融公平、金融安全的悖反。

第一,认知片面性对金融效率的悖反。政府科层制的管理模式强化了金融监管主体的形式理性优先。即金融监管信息的公开应当以“合法性”为圭臬,追求公开行为与具体规则中实体和程序要件设置的技术性指标完全契合,对于能否产生信息公开实效在所不问。此种仅将透明度视为监管信息公开的数量与准确度、希望从“量”上改变信息不对称的认知,显然难以弥补信息接收者和发送者在认知和使用信息中出现的裂痕。金融监管主体与信息受众在信息理解、立场相左、模型建构方面的不确定性以及金融市场主体行为、反应和预期形成方面的不确定性,均会在金融监管信息专业性、时效性等因素的作用下不断加剧,严重制约金融监管透明度的达成。^{②0}一方面,金融监管主体发布的引导性监管决策,可能因互动不足产生扭曲信息编码、信息无效传递等障碍,限制金融资源配置导向决策的有效性。如为刺激内需、激活消费放宽的消费贷、经营贷等非房贷资金大量流入楼市。另一方面,信息受众(特别是监管对象和金融消费者)在信息不确定性的影响下,难以建立良好的市场预期,将抑制其对创新活动的投入、影响投资决策的判断,进而降低金融市场资源配置效率。

第二,主体单极化对金融公平的悖反。一方面,监管对象通常将信息披露义务视为

^{①9} 数据源于笔者对中国人民银行《2022年度政府信息公开工作报告》、中国证监会《2022年政府信息公开工作年度报告》、中国银保监会系统《2022年政府信息公开工作年度报告》、北京地方金融监管局《2022年政府信息公开工作年度报告》、上海地方金融监管局《2022年政府信息公开工作年度报告》、广州地方金融监管局《2022年政府信息公开工作年度报告》、深圳地方金融监管局《2022年度政府信息公开工作报告》的整理结果。

^{②0} 参见程均丽:《货币政策透明度理论研究》(第2版),西南财经大学出版社2015年版,第23页。

金融监管主体施加的一种“隐藏税收”，提高了其实施现有营利活动和在监管之外获益的成本。为了防止因此可能产生的不利经营、收益下降等局面，监管对象极易实施隐匿信息和提供虚假信息等规避监管的行为，从源头上侵蚀金融监管透明度的基础，进一步加大金融市场主体间的信息鸿沟，不仅无法体现“金融发展缩小收入不平等差距”这一规律，更使得金融市场的弱势群体在金融资源配置和利益分配中长期沦为“附庸”和最终的风险承担者。如近年来“小牛资本”“雪松控股”、河南与安徽多家村镇银行的“爆雷”事件，就与这种规避监管的行为密不可分。另一方面，金融禀赋的不同决定了金融市场主体获取和分析信息能力的差异。如国有性质的监管对象与监管主体之间有着“天然”的关系网络，能够更及时全面地获取监管动态、更加深入准确地理解政策要求，两者之间的信息不对称程度更低，而诸多非国有性质的监管对象则与监管主体缺乏天然、稳固的关系网络，彼此之间缺少有效的“沟通机制”，两者之间的信息不对称程度更高。^{②①}由此，无论是在信息公开的各个阶段还是在不同主体决策过程中，都会因为主体单极化带来的信息来源不充分、金融禀赋的差异，导致矫正信息不对称效果的降低，不仅影响到金融市场公平竞争环境的塑造，也无法保障金融市场弱势群体的公平需求。

第三，权力管控性对金融安全的悖反。金融监管主体基于权力完全掌控了如何公开、何时公开、公开何种监管信息的自由裁量权，在“主客体”思维影响下，会产生对金融安全的悖反。一是故意不当使用监管信息。金融监管主体可以借助掌控的信息，创造基于信息不对称的获利机会，即“非生产性租金”，并通过其他主体的“寻租”行为产生“监管俘获”或“监管腐败”现象。这种现象不仅扭曲金融市场的资源配置机制，而且损害金融监管主体的权威和信誉，最终将放大金融市场交易活动中由货币脆弱性和信用脆弱性相互作用所形成的信用网络脆弱性，进而破坏整个信用体系，造成金融市场秩序混乱，引发金融风险并危及国家金融安全。^{②②}如原“包商银行”监管人员蓄意拔高“包商银行”的监管评级，并为“包商银行”站台说话，导致其信用风险不断累积，这些风险却并未准确反映在监管报表之中。^{②③}二是过失公布特定监管信息。金融监管主体的主导性地位，决定了其所发布的任何信息都可能对金融市场主体行为产生直接影响，包括过失公布不得公开的涉密信息、发布未经审查的评估信息或大量处罚性信息且不予说明、未谨慎使用人工智能工具造成数据泄露等行为，均容易触发金融体系的脆弱性并放大金融风险。如中国人民银行于2023年末对3936家银行开展评级工作，结果显示风险较高的银行共有357家，资产规模7.05万亿元，尽管中国人民银行作出了“资产占比1.78%”“风险总体可控”的判断说明，却也足以使得市场主体对这些银行的信心下降。^{②④}

②① 参见于文超、梁平汉、高楠：《公开能带来效率吗？——政府信息公开影响企业投资效率的经验研究》，载《经济学（季刊）》2020年第3期，第1045页；李文贵、邵毅平：《监管信息公开与上市公司违规》，载《经济管理》2022年第2期，第144页。

②② 参见向新民：《对金融脆弱性的再认识》，载《浙江学刊》2005年第1期，第192页；张忠军：《金融监管权的监督问题研究》，载《首都师范大学学报（社会科学版）》2007年第1期，第106页。

②③ 参见程军国、何婧：《监管监管者：金融反腐败与隐性金融风险》，载《财经科学》2024年第10期，第1页。

②④ 参见中国人民银行金融稳定分析小组：《中国金融稳定报告2024》，中国金融出版社2025年版，第80页。

三、二元治理模式的生成逻辑与矫正机理

2023年3月印发的《党和国家机构改革方案》型塑的“三层双峰”监管框架,^{②5}使得微观审慎监管和行为监管作为“双峰”之一的地位更加明确。这无疑为推动金融监管透明度从一元规制模式向二元治理模式转变奠定了坚实的改革基础。

(一) 二元治理模式的生成逻辑

第一,对透明度概念的认知拓展。学界对政府透明度从信息公开转变为数据开放的研究表明,学者们已经开始注重“单方面的信息公开”与“信息公开和公众实质参与”形成的双向互动之间的区别。《布莱克法律词典》的透明度概念得到了广泛认可,即“公开、清晰、不会进行欺骗和试图隐藏有害信息,常用于金融披露、组织政策和实践、立法和组织与公众互动的其他活动”^{②6}。由此可知,金融监管透明度至少应当包含静态和动态两个面向:静态面向指中国人民银行、国家金融监管总局、地方金融监管局等公开的一系列文字、数据与表格,即信息的公开维度,如不定期披露的日常监管信息、定期公开的年度报告等;动态面向则指相关主体交流沟通的过程,即信息的互动维度,如公权和私权主体的监督、决策的参与、监管措施的问答等。这种认知显然是对一元规制模式仅聚焦于公开维度的突破,此时的金融监管透明度可以被定义为:对金融监管主体和信息受众的地位、权力(利)分配进行清晰、明确、科学地设置,实现金融监管主体在治理结构、监管框架与规则、决策及其原理等方面的充分信息公开,并在交流沟通的基础上促成信息受众获取、理解、使用信息的过程,涵盖了公开和互动维度的共同实现。

第二,金融监管治理的基本要求。作为良好金融监管治理的四大支柱之一,金融监管透明度不仅内蕴着多元主体平权共治的思维,也有其特殊的生成逻辑:金融监管内蕴着金融监管主体与信息受众之间的委托代理关系。这种关系存在天然的信息不对称现象,其中,具备信息优势的一方被称为代理人,信息弱势的一方则是委托人。金融监管主体作为信息优势方是代理人,信息受众作为信息弱势方是委托人,信息优势方的信息影响信息弱势方的利益,信息受众不得不为金融监管主体的行为承担风险。^{②7}此时,金融监管主体有义务就其代理行为进行约定范围内的公开,用以矫正因事前信息不对称产生的逆向选择、事后信息不对称产生的道德风险,信息受众则顺理成章地获得对金融监管主体的监督权利(力)。这些信息受众涵盖了权力机关、行政机关、司法机关、监管对象、金融消费者、社会公众、舆论媒体等直接或间接相关的主体,他们均可以依据《宪法》第2、

^{②5} 此次金融监管改革新设了合署办公的中央金融委员会和中央金融工作委员会,以中国银行保险监督管理委员会为基础组建国家金融监督管理总局,并对中国证监会和地方金融监督管理局的职责和体制进行相应更改。最终形成由中央金融委统摄全局;中国人民银行、国家金融监管总局、中国证监会为中间层;中央金融管理部门派出机构和地方金融监管局为底层,依据宏观审慎监管、微观审慎监管和行为监管进行职能分野的“三层双峰”监管体制。

^{②6} Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 9th Ed., Thomson Reuters, 2009, p.1638.

^{②7} 参见沈朝晖:《证券法的权力分配》,北京大学出版社2016年版,第157页。

27、41 条和 2019 年《条例》有关监督、举报、行政复议、行政诉讼的相关规定,对代理人的信息公开行为进行监督。此时,一种对金融监管主体信息公开行为进行制衡的主体便被塑造出来,并以金融监督主体的群体性形象存在。

第三,维护国家安全的战略部署。金融安全是国家安全的重要组成部分,是经济平稳健康发展的重要基础,准确判断风险隐患则是保障金融安全的前提。^{②8} 随着“防范化解金融风险,特别是防止发生系统性金融风险”成为我国金融工作的根本任务,包括金融监管要“长牙带刺”、有棱有角、依法将所有金融活动全部纳入监管等在内的具体要求,成为构建强大金融监管这一维护国家金融安全核心要素的主旋律。^{②9} 为了防止金融监管主体因监管权力的扩大产生监管俘获、降低监管收益、出现监管失灵、引发监管腐败等影响监管有效性的问题,党的十九届五中全会提出要“提高金融监管透明度和法治化水平”、党的二十届三中全会则进一步要求“强化监管责任和问责制度”。这表明我国不仅重视通过强化监管来防控风险,也开始关注对金融监管主体权力的制衡。金融监管透明度本身就是对金融监管主体权力行使的监督,但一元规制模式的权力管控性特征对金融监管主体自由裁量权的扩张、具体规则中责任配置单一化与可问责性虚化等缺憾,却又使得这种权力制衡机制丧失基础。如在可问责性方面,2008 年《条例》规定了“未建立健全信息公开制度和机制、不履行职责、不及时公开、其他行为”4 种情形,这在央地层面的金融监管透明度规则中呈现相反态势:国家层面基本予以承继并扩充,地方层面则大都未明确或仅进行原则性规定。^{③0}

(二) 二元治理模式的矫正机理

金融监管透明度的完整实现需要立足于“权利与权力”的经典框架,从一元规制模式向二元治理模式转变:即在金融监管治理理念的指导下,通过对金融监管主体的权力转型和金融监督主体的权利(力)重构来塑造二元主体的平等协作结构,推动金融监管透明度公开维度和互动维度的共同达成,实现金融效率、金融公平、金融安全良性互动的治理模式。一是认知全面性,即摒弃以往“单方面的信息公开”认知,将公开和互动视为两个同等重要且相互作用的要素。二是主体复合性,金融监管透明度的完整实现需要金融监管主体和金融监督主体共同发挥作用。同时,他们自身具备复合性特征,即金融监管主体包括中央(中国人民银行、国家金融监管总局、中国证监会)和地方(中央派出机构、地方金融监管局)的监管主体;金融监督主体则涵盖公权主体(权力机关、行政机关、司法机关)和私权主体(监管对象、金融消费者、社会公众、舆论媒体等)。三是行为制衡性,二元治理模式注重两类主体间的合力与制衡,包括推动金融监管主体自由裁

^{②8} 参见习近平:《在十八届中央政治局第四十次集体学习时的讲话》(2017 年 4 月 25 日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于金融工作论述摘编》,中央文献出版社 2024 年版,第 71 页。

^{②9} 参见习近平:《在中央金融工作会议上的讲话》(2023 年 10 月 30 日),载前注^{②8},中共中央党史和文献研究院编书,第 94、95 页。

^{③0} 如中国人民银行仅规定“不履行职责、不及时公开、其他行为”3 种;原中国银监会、原中国保监会、中国证监会则增加了“违规收费、以有偿形式借助第三方提供信息、公开不应公开的信息”3 种类型。

量权和公力救济权的转型、重构金融监督主体的监督权和参与权。二元治理模式正是立足于这三个特性,矫正一元规制模式对金融效率、金融公平、金融安全的悖反。

第一,认知全面性矫正对金融效率的悖反。金融监管透明度的提升并非仅指信息的单方面公开,还应当包括金融监管主体和金融监督主体基于共同语境的双向互动过程,特别是对信息编码、解码所通用的解释方法的共享程度,即对监管信息的准确识别和理解。^①一方面,此种双向互动体现了以技术为核心与以科学主义为基础的形式理性,以价值判断为核心与以人文主义为基础的实质理性之间的辩证统一,强调金融监管透明度合法性与合理性的有机结合;另一方面,能够有效减少金融监督主体(特别是监管对象、社会公众)在信息不对称影响下,对监管政策的不信任、不配合以及预判误差,提升金融监督主体的未来预期。^②易言之,二元治理模式立足于金融监管透明度完整认知所强调的互动维度,实际上是构建了衔接金融监管主体监管行为和金融监督主体决策反应之间的桥梁,能够促使双方走向合作博弈,塑造金融监管主体的资源配置导向与企业创新投入、消费资金流向之间的正相关联系,从整体上提升金融市场资源配置效率。^③

第二,主体复合性矫正对金融公平的悖反。金融监管主体对信息不对称的矫正,大致需要三个步骤:首先,能否得到合理判断的基础——信息;其次,对该信息进行分析的能力或技术;最后,在不确定的情况下作出决定的意愿。^④二元治理模式的主体复合性特征,意味着金融监督主体以一种群体性的“委托者”形象存在,其不再是监管信息的被动接受者,而是平等地参与到前述三个步骤当中,促成金融监管透明度完整实现的重要主体。一方面,主体地位的变更能够从监管信息的供应端解决主体单极化带来的信息来源不完全问题。因为主体的配置方案本就是一个信息聚合机制和利益表达机制的选择过程,多元主体的共同参与,可以为金融监管透明度的实现提供更为全面的信息输入和合理的利益协调,进而营造金融市场的公平竞争环境。^⑤另一方面,金融监督主体的塑造,能够督促金融监管主体不断优化在公开和互动维度中的行为,不仅可以提供平等获取监管信息的机会,也有助于弥补不同主体在分析、使用所获取信息时的禀赋差异,更好地实现机会、过程、结果的全链条公平。

第三,行为制衡性矫正对金融安全的悖反。二元治理模式的行为制衡性不仅要求压缩金融监管主体自由裁量权的空间,也更加注重对基于主体复合性塑造的金融监督主体进行赋权赋能来制衡金融监管主体的权力行使。一方面,金融监管主体对“信息”这一金融市场稀缺性资源配置权的掌控,表明其有足够的能力利用这种公共权力谋取部门或个人利益。在现代化产业体系融合发展、金融创新日趋复杂的现状下,无论是故意不当

① 参见谢平、程均丽:《货币政策透明度的基础理论分析》,载《金融研究》2005年第1期,第25页。

② 参见尹继志:《货币政策透明度与中央银行信息沟通》,载《金融发展研究》2010年第4期,第31页。

③ 实证研究表明,金融监管透明度的强化能够从改善企业外部营商环境和完善企业内部治理机制两个层面影响企业的创新投入。参见李文贵、路军:《监管信息公开对企业创新投入的影响效应及其作用机制研究》,载《管理学报》2023年第6期,第878页。

④ 参见前注②,沈联涛书,第304页。

⑤ 参见靳文辉:《金融风险预警的法制逻辑》,载《法学》2020年第11期,第57页。

使用监管信息,还是过失公布特定监管信息,抑或是各行其道妨碍信息共享的行为,均有可能引发金融风险并产生“蝴蝶效应”,使得金融风险更具复杂性和危害性。^{③6}在公开维度对金融监督主体的监督权进行明确和硬化,能够有效限制此种自由裁量权的行使。如增强公权主体的问责能力、扩充私权主体的监督路径、构建绩效评估机制等。另一方面,当前金融监管透明度规则中以“提出修正”“强化决策参与”等表述对参与权进行的形式确认以及实践中形成的监管信息搜集、整理、公开的阶段闭环,均将金融监督主体的能动性压缩至最低。在互动维度注重对金融监督主体参与权的构建,不仅能够打开前述阶段闭环的“黑箱”,限制金融监管主体的权力滥用,也为金融监督主体提供了一种对所获取的监管信息“知其然且知其所以然”的路径。避免在信息不完全影响下因“有限理性”的存在,导致公众对金融机构信心下降和金融机构对借款人筛选与监督失败,使得个人的理性选择导致集体困境,进而产生系统性金融风险并危及金融安全。

四、二元治理模式在公开维度的结构特征与权力（利）优化

金融监管透明度的公开维度不仅包括金融监管主体为实现及时公开、规则解释、年报披露以及数据、决策、经费透明实施的行为,也涵盖金融监督主体的监督行为。在二元治理模式下表现出以金融监管主体为主导、金融监督主体为辅助的结构特征,需要通过自由裁量权的转型和监督权的重构予以优化。

（一）金融监管主体的主导性与权力转型

1. 金融监管主体的主导性

金融监管主体在解决信息不对称问题方面拥有市场和私人部门不具备的优势,原因在于:一是监管信息是公共物品,私人部门受到资金和能力的限制难以进行搜集;二是监管信息有着自然垄断的属性,金融监管主体可以利用制度来缓和信息有效竞争的问题;三是金融监管主体具有强制力,可以通过规定信息披露义务来获取需要的信息。由此,金融监管主体在金融监管透明度的公开维度中具备天然的主导性,即依托身份优势,根据金融监管透明度规则的格式、程序、载体等要求,公开其在履行金融监管职能过程中制作或者获取的以一定形式记录、保存的信息。该行为本质上是一种在法定的职能范围内和履行职能的过程中,就所面临的问题制定行动准则和方案,向社会成员提供实质性服务的行政决策。规则或自由裁量权成为金融监管主体决策的主要依据,按照规则开展信息公开决策具有较强的可信性,意味着决策过程可见、公开,决策的结果具有可重复、可预期的特点,因而容易建立公信力;运用自由裁量权进行信息公开决策则意味着决断性强,能够对具体问题作出及时、直接、有效的回应,但可信性不强,即当前的决策并不能保证决策者在以后相似的情境下一定会作出相同的决策。^{③7}一元规制模式下金融监管主

^{③6} 参见刘晓星、张晨曜:《中国式现代化的金融安全:理论、目标与能力建设》,载《中国经济问题》2024年第3期,第46页。

^{③7} 参见陈玲:《信息、规则与自由裁量权:不确定性下的公共决策》,载《社会科学》2022年第6期,第97页。

体在公开维度的主导性以自由裁量权为归依,主要表现为“合法但不合理”,即严格按照既定程序公开监管信息,以合法性规则放大不合理的尺度。

2. 一元规制模式下金融监管主体自由裁量权的扩张

第一,信息范围的多样化。金融监管主体主要采用正向列举应当公开的信息、反向限定不予公开的情形以及信息公开审查和动态调整机制等配套措施来对公开范围进行划定。一方面,具体规则中的主动公开范围形态各异,主要包括援引2019年《条例》第20条或属地上位法规定、直接罗列公开范围、以清单形式明确边界三种方式;^{③⑧}另一方面,正向列举中“其他依照法律、法规和国家有关规定应该公开的信息”的兜底条款、信息公开审查中对能否公开的实质性判断,均为金融监管主体留下了较大的自由裁量空间。如对属于“可以公开”类别的内部事务是否公开的规定不一,在样本中仅有上海地方金融监管局对人事任免信息予以公开,^{③⑨}其他均为人员招考信息。

第二,公开方式的繁杂化。公开方式即金融监管主体将信息传播至受众的途径,包括由哪个主体、通过何种方式公开两个层面。一方面,信息一般由不同金融监管主体进行采集、加工并选择性发布,各主体间信息连通机制的缺憾难以实现有效集成和共享,信息公开碎片化、孤岛化的现象较为严重。^{④⑩}如原中国银保监会以“本机关不掌握相关政府信息”为由拒绝依申请公开的比例,在2019年至2022年期间连年上升,分别为25.2%、37.3%、44.5%、48.6%。^{④⑪}另一方面,金融监管主体大都依据2019年《条例》第23、25条,列举了官方网站、微博、公众号、电视、报刊等十数种公开方式。但对“利用统一的政府信息公开平台集中发布主动公开的政府信息”的要求却并未予以细化,反而以“其他便于公众获取信息的方式”“其他符合规定的公开载体或渠道”作为兜底条款,扩充了公开方式的选择权。如中国人民银行在2020年就通过国务院政策问答平台、总行网站、政务微博、公众号等不同载体发布了多种不同信息。^{④⑫}

3. 二元治理模式下金融监管主体自由裁量权的转型

第一,明确分类分级规则。2019年《条例》对政府信息进行了初步类型化,包括不得公开(国家秘密、国家安全、公共安全、经济安全、其他法律法规禁止公开的)、有条件公开(商业秘密、个人隐私)、可以不公开(内部事务、过程性信息、行政执法案卷信息)三种。这在样本的规则中表现为:一是区分且扩充,如中国人民银行将“会影响执法活

^{③⑧} 2019年《条例》第20条规定了包括“其他政府信息”在内的15项主动公开信息范围,中国人民银行《政务主动公开制度》规定14项(第3条);中国证监会《证券期货监督管理信息公开办法(试行)》规定10项(第7条);国家金融监管总局《政府信息公开指南》规定14项;上海地方金融监管局《政府信息公开管理办法》规定4项(第6条);深圳地方金融监管局《政府信息公开指南》规定10项。

^{③⑨} 参见“政务公开”之“干部任免”,载上海市地方金融管理局官网, <https://jrj.sh.gov.cn/GBRS227/>, 2025年7月1日访问。

^{④⑩} 参见王锡锌:《政府信息公开制度十年:迈向治理导向的公开》,载《中国行政管理》2018年第5期,第21页。

^{④⑪} 数据源于笔者对中国银保监会系统《2019年政府信息公开工作年度报告》《2020年政府信息公开工作年度报告》《2021年政府信息公开工作年度报告》《2022年政府信息公开工作年度报告》的整理结果。

^{④⑫} 该结论源于笔者对中国人民银行2020年在国务院政策问答平台、总行网站、政务微博、公众号等载体所发布信息的整理对比结果。

动和威胁人身、单位安全”纳入不予公开的范围；二是仅将监管信息分为“主动公开”和“主动公开以外的依申请公开”两类，如国家金融监管总局、中国证监会、深圳地方金融监管局；三是未对信息作出区分，如2023年机构改革前的广州地方金融监管局。在政府公共数据开放的背景下，依据分类分级思维来对金融监管信息公开进行区分尤为必要：一方面，通过引致条款援引2019年《条例》第20条的规定，作为必须公开的类别；另一方面，以金融监管信息公开引发风险的关联性和可能性为标准，进一步划分信息等级，并分别就是否公开、公开程度、公开方式等方面作出不同配置。如人事任免、后勤管理、内部流程等被列入可以不公开范围的信息，应按其风险等级予以分级明确。

第二，优化信息公开审查、动态调整机制等配套措施。尽管2019年《条例》第17、18条对配套措施予以明确，但除中国人民银行依此更新了动态调整机制外，其他金融监管主体依旧仅在2008年《条例》框架下对信息公开审查机制进行规定，且存在较大漏洞。如信息公开审查包括公开前审查、无法确定能否公开时的审查两项内容。这至少存在两个问题：一是未区分审查主体和定密主体，审查主体对可能涉密信息仅有判断“能否公开”的权力，确定是否涉密则需要报送有审批权限的机关确认。^{④③}实践中金融监管主体的内设机构总揽了判断权和定密权。二是保密审查标准未明确，金融监管主体不仅可以审查信息本身是否具有保密要求，还可以从后果角度审查判断是否可以公开。^{④④}有鉴于此，一方面需要从整体上对以上配套措施的定位、流程、标准等方面进行完善，并考虑设置首席数据官以增强配套措施的体系化；另一方面，应当进一步控制信息公开的实质审查权，如涉及商业秘密、个人隐私等公开可能会对第三方合法权益造成损害的信息，可以将“经第三人同意”和“实质审查”简化为“经第三人同意”。此外，虽然目前我国金融领域的安全审查机制主要针对外资准入及其并购行为，但信息公开审查机制理应被不断完善的国家金融安全审查机制所“吸收”，并“嵌入”到国家安全审查体系当中。

第三，从分散公开转向聚合公开。一方面，确立以“网络化为主，纸质化为辅”的信息公开模式，即充分注意和挖掘网络时代信息披露的特点并与传统纸质披露相区别，建构基于网络、面向网络并顺应和利用网络的信息披露方式。^{④⑤}如指定各金融监管主体官方网站的政务公开栏目作为所有信息的公开载体，并统一各类信息的公开格式与标准。另一方面，加强监管信息的共享不仅是打破数据孤岛现象、提高金融监管有效性的基础，也是加大对金融风险的识别、计量、监测和控制，确保整个金融体系能够有力抵御各种内外部风险冲击的重要举措。^{④⑥}可以依据2019年《条例》第10、11条的规定，确立中央金融委作为信息公开的统筹协调机关，从信息报送职责的明确化、跨部门共享机制的规范化、共享范围的扩大化等方面推动监管信息的聚合公开。

^{④③} 参见郑春燕：《政府信息公开与国家秘密保护》，载《中国法学》2014年第1期，第146-147页。

^{④④} 参见王锡锌：《政府信息公开语境中的“国家秘密”探讨》，载《政治与法律》2009年第3期，第9页。

^{④⑤} 参见冯果、袁康：《社会变迁视野下的金融法理论与实践》，北京大学出版社2013年版，第93页。

^{④⑥} 参见王兆星：《加强金融信息整合共享 促进金融安全稳定》，载《金融论坛》2016年第8期，第4页。

（二）金融监督主体的辅助性与权利（力）重构

1. 金融监督主体的辅助性

尽管辅助性原则旨在解决具体事务中,国家与个人孰先孰后的问题,但其也承认,对于个人无力解决的事务国家负有不可推卸的责任。^{④7}随着晚近以来行政权的扩张,一些在各自专业领域拥有较高的独立性、专业性的机构,在行使管理权时往往也具备了一定的委任立法权和行政裁决权。^{④8}如国家金融监管总局主要负责对证券业之外的金融业实行统一监管,并被赋予编制监管数据报表和构建监管大数据平台等职责;中国证监会“三定方案”明确要求其监管证券市场信息传播活动,负责统计与信息资源管理。由此,金融监管主体的公开行为显然属于金融监督主体无力解决的事务,其在公开维度中主要承担的是辅助性角色,并以监督权的实现来发挥辅助性功能。辅助性原则可以分为纵向与横向两种。纵向辅助处理的是等级制结构内部不同层级主体之间的关系,这些主体在实现一致目标的过程中形成了合作关系,即权力机关、行政机关、司法机关在公开维度中的内部和相互关系;横向辅助原则处理的是公共部门与非公共部门之间,共同合作实现特定公共任务的公私合作关系,体现的是非公共部门与金融监管主体在实现共同目标中的关系。^{④9}易言之,在提高金融监管透明度公开维度这一共同目标的过程中,金融监督主体应遵循纵向与横向辅助的路径来制衡金融监管主体的信息公开行为。

2. 一元规制模式下金融监督主体监督权的虚置

第一,赋权规则的宣示性。从纵向辅助主体的监督权来看。一方面,科层制下的金融监管主体大都提及要构建信息公开工作考评、社会评议和责任追究制度,但仅有原中国银监会发布过专门的社会评价规则。而行政机关内部主管部门的多样化也带来了监督的区别,如中国人民银行将上级机关和监察机关作为主要监督主体、中国证监会监察局负责本部门的监督检查、深圳地方金融监管局专设信息公开工作小组办公室。另一方面,纵向辅助主体内部并未在信息公开层面形成合作关系,如国家金融监管总局和中国证监会的“三定方案”,仅将系统内部信息搜集和共享作为重点;司法机关在司法解释的指导和信息鸿沟的影响下,也难以对信息公开进行实质性判断。^{⑤0}此外,由于公众知情权并无直接的宪法基础和《立法法》的限定,信息公开领域的规则只能依“政府—公民”的治理逻辑进行设计,难以涵摄“人民选举代表组成人大,人大产生国家机构,国家机构履行宪法职权”的逻辑,权力机关的监督在金融监管透明度规则中无法直接体现。^{⑤1}横向辅助原则要求公共部门与非公共部门基于共同目标形成合作治理关系。包括金融机构、行业组织、社会公众、媒体舆论等在内的社会主体,为优化公开维度这一目标实施

^{④7} 参见刘莘、张迎涛:《辅助性原则与中国行政体制改革》,载《行政法学研究》2006年第4期,第9页。

^{④8} 参见洪艳蓉:《金融监管治理:关于证券监管独立性的思考》,北京大学出版社2017年版,第64页。

^{④9} 参见毕洪海:《国家与社会的限度:基于辅助原则的视角》,载《中国法律评论》2014年第1期,第151-152页。

^{⑤0} 最高人民法院2011年发布的《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》,仅涉及受理情形、确认被告、审理方式等合法性内容。

^{⑤1} 参见秦小建:《政府信息公开的宪法逻辑》,载《中国法学》2016年第3期,第32页。

的监督行为便是横向辅助的集中体现。但具体规则对监督权的设定,可以合并为“公民、法人或其他组织可以提出批评和建议,投诉、举报,依法申请行政复议或者提起行政诉讼”的宣示性表述,且并非对所有的金融监管主体均予以规定。如中国证监会《证券期货监督管理信息公开办法(试行)》和上海地方金融监管局《政府信息公开管理办法(2019年版)》就并未对此进行明确。

第二,实践效果的有限性。从纵向辅助主体来看。一方面是以行政权监督行政权本就较难取得可靠的监督效果。^{③②}分析样本中,2022年政府信息公开报告显示,信息公开行政复议的结果维持率较高,国家层面为75.9%,地方层面为62.5%。^{③③}另一方面,司法裁判在金融监管透明度领域呈现出倾向性明显、独立性欠缺、能动性较低的状态。根据笔者的统计,^{③④}司法机关最终支持金融监管主体的裁判高达99%,仅有的两个败诉案例也只是作出“责令在15个工作日内公开”和“确认被告的行政行为违法”的裁判,并且后者的判决已经在二审中被裁定撤销。^{③⑤}就横向辅助主体而言。法律对社会关系的调整在某种意义上是通过责任的形式来完成的,故而横向辅助主体监督效能的凸显,本质上是借助行政和司法机关提供的救济方式来追究金融监管主体信息公开责任的过程。此时,金融监管主体公开维度的责任配置和可问责性成为监督权实施的根本保障。但具体规则对金融监管主体的责任配置却显得虎头蛇尾,可以合并为“责令改正、严重的对责任人给予处分”“涉嫌犯罪的,依法移送司法机关处理”两条。

3. 二元治理模式下金融监督主体监督权的重构

第一,完善监督体系。采用统一立法的方式来明确金融监督主体的监督权可以凸显系统化的优势,但专门出台有关金融监管透明度的规则并无必要。一方面,国家金融监管总局和中国证监会的属性调整与地方层面仅保留省会、副省级、计划单列城市地方金融监管局的改革,表明2019年《条例》完全可以作为上位法依据;另一方面,金融监管主体的不同职能决定其信息公开的分类分级规则较难实现统合。鉴于中央金融委的职能既包括原金融稳定发展委员会的领导、管理、监督、协调等职责,也涵盖了金融系统的党建、干部管理、政策落实等工作,故采取中央金融委出台统一指引、各金融监管主体结合2019年《条例》开展续造工作或许将成为更优选择。具体到监督权层面:一是以规则明确金融监督主体的地位与权利(力),包括增强社会主体监督权的确定性表述、明确完整的监督框架,并依托信息技术消除信息落差、塑造平权型法律关系的方式扩展其监

^{③②} 参见刘少军:《论法律监督权与经济公诉权》,载《经济法论坛》2014年第1期,第7页。

^{③③} 参见前注^{①⑨},笔者对数据的整理结果。

^{③④} 2023年8月1日,笔者在中国裁判文书网以“金融行政管理(金融)”为案由、以“信息公开”为案件名称进行检索,共获得100条案件结果,整理出各审级相关裁判文书共169份。100个案件的终局裁判结果分别为:裁定55件,其中撤诉25件、驳回30件;判决45件,其中责令改正1件、驳回44件。

^{③⑤} 辽宁省营口市站前区人民法院(2017)辽0802行初13号行政判决书责令被告中国人民银行营口市中心支行在判决生效后十五个工作日内依法公开相关信息;甘肃省兰州市中级人民法院(2016)甘01行初47号行政判决书确认被告中国保险监督管理委员会甘肃监管局未在法定期限内向原告高某提供政府信息公开答复的行政行为违法,随后该判决在甘肃省高级人民法院(2017)甘行终298号行政裁定书中被撤销。

督形式;将中央金融委和各省金融委固定为行政机关内部监督主体,并形成体系化的监督考评制度;权力机关借助《各级人民代表大会常务委员会监督法》第9条规定的途径,以要求进行专项报告和组织执法检查等方式开展监督。二是促成纵向与横向辅助主体的监督合力,包括在内部考评制度中将社会主体的评价纳入;强化金融监管主体和司法机关的沟通协调,推动司法机关对金融监管透明度的司法认知、金融监管主体制定规则的知识话语和缘由、具体规则理解的双向互通,提升司法机关在该领域的实质审查能力。

第二,优化责效机制。金融监管透明度责效机制的“责”意味着责任和可问责性的明确:一方面需要完善追责标准,即将“未建立健全信息公开制度和机制、不履行职责、不及时公开、违规收费、以有偿形式借助第三方提供信息、公开不应公开的信息、其他行为”7种追责情形予以明确;另一方面,应当拓展责任形式,如增加因金融监管主体积极或消极履职对相对人或第三方造成损害产生的行政赔偿责任,将行政机关内部考评结果纳入各类检查和履职问责制度的考量指标,并作为单位和个人奖惩以及干部管理的重要依据。金融监管透明度责效机制的“效”,则需要借鉴实验主义治理理论下的评估模式来构建绩效评估机制。该模式是一种由金融监管主体和金融监督主体共同参与,按照既定的程序 and 标准,运用科学的方法和技术,对金融监管透明度的制度设计、立法技术、实施效果等情况进行参与、跟踪、调查与评估,并基于此提出制度修正与完善、改进实施方案意见的活动过程。具体流程包括:(1)确立金融监管透明度的完整目标,即公开和互动维度的达成;(2)选择目标实现的方法,即实现金融监管透明度的内外部权力(利)配置;(3)基于前述目标和方法来定期评估绩效;(4)由目标、度量指标和程序的共同确定者,借助公平的程序展开充分协商,定期对目标、度量指标和程序加以修正。^{⑤6}

五、二元治理模式在互动维度的结构特征与权力(利)优化

金融监管透明度的互动维度,是指金融监督主体为实现获取、理解、使用监管信息与金融监管主体开展交流活动。其在二元治理模式下表现出以金融监管主体为辅助、金融监督主体为主导的结构特征,需要通过公力救济权的转型和参与权的重构进行优化。

(一)金融监管主体的辅助性与权力转型

1. 金融监管主体的辅助性

互动维度中的金融监管主体主要作为观察者,只有当金融监督主体无法独立实现获取、理解、使用监管信息的目标,并且金融监管主体又能更好地帮助其完成的情况下才应该介入。^{⑤7}此种介入表现为辅助性原则下对金融监督主体知情权的公力救济。作为一种具有宪法基本权利位阶的积极请求权,金融监督主体的知情权是监督权等基本权利的基

^{⑤6} See Charles F. Sabel & Jonathan Zeitlin, *Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, *European Law Journal*, Vol. 14:271, p.271 (2008).

^{⑤7} 参见熊光清:《从辅助原则看个人、社会、国家、超国家之间的关系》,载《中国人民大学学报》2012年第5期,第68页。

础。^{⑤⑧} 国家救济义务论认为国家的基本职能在于维护权利主体不受侵犯,并在受到侵犯后给予必要的救济,救济权作为权利的一个质的规定从权利的总要素中分离出来,成为国家的权力或职责,国家应当通过厘定规则和完善救济渠道的方式来积极履行。^{⑤⑨} 但互动维度中的公力救济并非传统意义上裁判机构的定分止争,其更多地表现为对金融监督主体获取、理解和使用监管信息的救济行为。因为在权利救济结构的转型过程中,权利和救济主体的逐步分离使得国家作为一种公共力量先是弥补、后是取代了私力救济。这在表面上看是公权力在行使裁决权,但其实是私权利的集合体,权力不能失去对权利实施必要救济的目标,否则将形成新的侵权形式。^{⑥⑩} 由此,金融监督主体如果认为自己难以获取、理解、使用金融监管信息,就会要求公权力就其知情权所受侵害予以公力救济。金融监管主体应当为金融监督主体的知情权提供完备的救济制度,但互动维度中公力救济的启用应当是被动而非主动的。因为忽视私力救济而专注公力救济,是对知情权受到侵害时救济主体身份和执行权的放弃,无益于金融监督主体互动维度主导地位的实现。

2. 一元规制模式下金融监管主体公力救济权的异化

私力救济的局限性要求公力救济介入私权空间,凭借公力救济的独特优势,使得私权秩序达致宏观协调有序、正义效益兼得之效果,这同时也容易导致公力救济从不干涉转变为干涉,乃至侵入私权空间。^{⑥⑪} 一元规制模式下金融监管主体公力救济权的异化便是此种侵入的典型表现:在依申请公开、政策解读与监管问答两种典型的公力救济制度中,本应是辅助性的公力救济权,被异化为金融监管主体的自由裁量权。

第一,依申请公开的强主导性。依申请公开指除了主动公开的信息之外,金融监督主体以申请的方式获取信息的行为。一元规制模式下的依申请公开实践表现为金融监管主体的强主导性。(1)“予以公开、部分公开、不予公开、无法提供、不予处理、其他”6种处理依申请公开的方式,使金融监管主体获取较大的自由裁量空间。如中国人民银行2021年纳入“其他”情形的申请为27269项,占当年依申请公开总量的95.5%,2022年的占比也高达81.6%。^{⑥⑫} (2)申请人的主动性仅体现为申请的发起,后续包括界定申请人资格、申请的补正、程序时限等方面的内容,则均由金融监管主体予以判断。

第二,政策解读与监管问答的形式化导向。政策解读与监管问答,指金融监管主体对相关措施进行普及性解读,以及基于金融监督主体的问题,对具体的监管行为予以回应的机制。虽然其也是辅助金融监督主体理解信息的重要方式,但并未得到规则的确认。实践中金融监管主体均在官网设置了政策解读、公众留言、互动交流等栏目,表现出四个特征:(1)此类栏目独立于政务公开板块,规则的缺失成为一个可能的原因,却也增强了

^{⑤⑧} 参见郭道晖:《知情权与信息公开制度》,载《江海学刊》2003年第1期,第127页;章剑生:《知情权及其保障——以〈政府信息公开条例〉为例》,载《中国法学》2008年第4期,第149页。

^{⑤⑨} 参见贺海仁:《从私力救济到公力救济——权利救济的现代性话语》,载《法商研究》2004年第1期,第34页。

^{⑥⑩} 参见前注^{⑤⑨},贺海仁文,第36-37页。

^{⑥⑪} 参见冉思东:《民事诉权制度:一种私权的公力救济》,载《现代法学》2007年第2期,第20-21页。

^{⑥⑫} 数据源于笔者对中国人民银行《2021年度政府信息公开工作报告》《2022年度政府信息公开工作报告》的整理结果。

对金融监管透明度狭义理解的路径依赖；（2）金融监督主体的交流诉求旺盛，在国家金融监管总局网站，仅2022年8月至2023年7月的留言便多达14866条；^③（3）金融监管主体主要从合法性的角度对提问进行回答，极少开展针对性分析；（4）政策解读的节奏由金融监管主体控制，体现为一种新闻发布会、记者招待会的网络化表达。

3. 二元治理模式下金融监管主体公力救济权的转型

金融监管主体互动维度的辅助性体现为一种谦抑性的公力救济权，即按照金融监管主体的请求，以一种克制和谦逊的方式运用公权力对知情权开展的救济。辅助性原则的积极和消极面向能够为金融监管主体公力救济权的转型提供指导。

依申请公开制度是典型的积极面向，即“要求干预的面向”，包含两个层面：（1）如果金融监督主体不能基于金融监管主体的公开行为准确获取、理解、使用监管信息，那么金融监管主体就能够或应当进行干预；（2）如果有相应的法律规定，金融监管主体就能够，并且必须干预。^④二元治理模式下的依申请公开制度，既要约束金融监管主体的过度干预，也要防止申请人的权利滥用。一方面，需要以更加细化的实体和程序规则控制干预，如严格限定不予公开的理由，并提供书面说明；建立信息申请追踪系统保障申请人的主导性地位，申请人可依据编号随时了解申请处理状况。^⑤另一方面，应当采用资格限制和成本约束的方式防止申请权滥用。金融监管主体可在《政府信息公开信息处理费管理办法》基础上，根据当前的滥用申请权特征来明确滥用标准，并采用申请条件、异常名录等方式设置资格限制条件。

政策解读与监管问答在当前的具体规则中表现为一种消极面向，即“排除干预的面向”，涵盖两个内容：（1）如果金融监督主体能够达成对公开信息的获取、理解、使用，金融监管主体就不能或不应干预；（2）如果没有相应的法律规定，金融监管主体就不能直接干预。^⑥金融监管主体的这一措施因没有具体规则的支撑而缺乏对应的统一化与制衡性基础，造成了实践中的形态各异，应当推动其从“排除干预的面向”转为“要求干预的面向”。政策解读与监管问答理应成为与依申请公开、信息公开审查、动态调整同等重要的机制，这既是完整意义上金融监管透明度的要求，也是金融监管主体公力救济权的规范化基础，需要就其具体模式、回应要求、时间限制等具体规则予以明确。

（二）金融监督主体的主导性与权利（力）重构

1. 金融监督主体的主导性

互动维度中的主导性关注的是金融监督主体中的私权主体如何获取、理解、使用其所需监管信息的问题，集中表现为参与权的实然与实效。因为金融监督主体的参与权是

^③ 参见“互动交流”之“留言统计”，载国家金融监督管理总局官网，<https://www.nfra.gov.cn/cn/view/pages/ItemList.html?itemId=945&itemUrl=judongjiaoliu/liuyantongji.html&itemName=%E7%95%99%E8%A8%80%E7%BB%9F%E8%AE%A1>，2023年8月5日访问。

^④ 参见前注^④，毕洪海文，第152-153页。

^⑤ 参见王敬波：《政府信息公开观察：成就与挑战》，载《中国政法大学学报》2014年第4期，第40页。

^⑥ 参见前注^④，毕洪海文，第152页。

一种与国家公权力具有同源性的“私权力”,为使得因立法“传送带”发生“阻滞”甚至“短路”而不断扩张的金融监管主体权力获得正当性,保障利益博弈、分配和裁量之公平性,金融监督主体需要以主权者身份参与公共行政,这在互动维度中体现为参与监管信息搜集、整理、公开的“私权力”。^⑦而金融监督主体中的公权主体基于协调、监察、裁判等职责,向金融监管主体获取特定信息的行为,本质上是监督权的延伸,目的在于帮助私权主体获取、理解与使用监管信息。尽管前文所述的依申请公开、政策解读与监管问答等措施,能够在一定程度上矫正金融监督主体的附属地位,一些金融监管主体也注意到了参与权的问题,并尝试从规则上作出保障,^⑧但整体而言,金融监督主体的参与权,乃至金融监管透明度的互动维度均未得到足够重视。此外,金融监督主体公开维度下的监督权与互动维度下的参与权,并不存在传统意义上包含与被包含的关系,而是一种并列地位。公开维度下的监督权作为一个控制金融监管主体自由裁量权的辅助性存在,主要通过确权和问责的方式来实现;互动维度下的参与权则更多地从需求的角度,为金融监督主体设定表达利益诉求、实现利益协调的权利(力)。

2. 一元规制模式下金融监督主体参与权的缺失

我们不能仅以先验性的政府或市场优先劣后的视角去观察互动维度,而更应当从金融监督主体能动性的发展、实效产生的双重角度来评估和构建其参与权。因为一个正义的社会不应当只提供平等的权利和规则,而要设法提高主体的可行能力,使这些权利能够切实为社会成员所享有。^⑨但在一元规制模式的影响下,仅有少数金融监管主体对金融监督主体的参与权给予程序上的关注,对行使的可能性均付之阙如。

第一,主体权能缺失,难以实现参与。“权能”可以揭示权利的具体内容,但其在认知角度上不是着眼权利的外在形式,而是强调权利内部不可或缺、能对实现权利的目的发挥特定功能的各种构成。^⑩如果国家被定义为一个主权人格,那即便是在签订了契约的情形下,其仍然拥有完全自主的意志和至高无上的地位。^⑪在金融监管主体与金融监督主体的契约关系中,金融监管主体作为国家的具体代表获取的主权意志,塑造了一元规制模式。金融监督主体参与金融信息搜集、整理、公开三个阶段的能力,受到基于主权意志产生的规则与实践的不断压缩,最终丧失“做这些事情的能力”,监管信息公开变成“为金融监管主体所用”,而非“对市场或金融监督主体有用”的制度。

第二,权利规范虚化,无法表达诉求。互动维度下的金融监督主体可以分为两类:一是包括新闻媒体、自律组织、金融机构等拥有社会资源,并能够对社会、国家产生一定支配力或影响力的社会权力主体;二是不具备前述能力,作为群体性概念存在的信息接受者——社会公众。具体规则中涉及金融监督主体参与的表述仅有“对公民、法人或者其

^⑦ 参见邓佑文:《论公众行政参与权的权力性》,载《政治与法律》2015年第10期,第77页。

^⑧ 如上海地方金融监管局发布的《邀请有关人员列席会议试行办法》《重大行政决策预公开操作办法》。

^⑨ 参见冯果、李安安:《收入分配改革的金融法进路——以金融资源的公平配置为中心》,法律出版社2016年版,第56页。

^⑩ 参见方世荣:《论行政立法参与权的权能》,载《中国法学》2014年第3期,第115页。

^⑪ 参见[法]狄骥:《公法的变迁》,郑戈译,商务印书馆2013年版,第135-136页。

他组织自身信息不准确所提出的更正要求”和“强化行政决策公众参与”,使得金融监督主体只能通过特定形式在一定范围内表达有限诉求。

3. 二元治理模式下金融监督主体参与权的重构

二元治理模式下金融监督主体在互动维度中的主导性,需要金融监督主体和金融监管主体以平等合作的形式,共同就公开行为、监督形式、制裁措施进行协商配置。此种方式涉及金融监督主体参与权利和参与权能的次序问题,因为只有“当个人被社会或政府赋予某些能力时,他们才有自由决定将哪些能力转化为功能”^②。

第一,参与权能的提升与共同语境的构建。金融监督主体参与权能的提升需要立足于共同语境的构建,后者可以具象化为金融素养的提升。这一方面可以通过加大金融知识普及力度、打破刚性兑付、完善存款保险制度等正向教育和反向刺激的方式进行塑造;另一方面,则需要借助“交往行为理论”建构的正当法律程序来形成一种“平等交互”的理念。所谓“交往行为”,是指至少两个以上具有言语和行为能力的主体之间的互动,这些主体使用口头的或者其他手段,建立起一种人际关系。^③此种互动要想成功地付诸实现,参与主体之间就必须达成共识,并且这种共识是具有言语和行为能力的主体相互之间建立在充足理由基础上的一致意见,而非强制促成的共识。^④二元治理模式下金融监督主体在互动维度中的参与权能,要求其树立主导者的意识,通过金融素养的提升不断塑造行使参与权的可行能力,积极介入信息的搜集、整理、公开各阶段。

第二,参与权的法定化和协商机制的塑造。金融监督主体参与权的法定化是建构互动维度下主导性适格主体的基础。故而在具体规则中明确参与权,并将其嵌入动态调整、社会评议、责任追究当中显得十分必要。同时,还应当基于共同语境的认知,构建并完善协商机制。所谓协商,即通过双方协作、共同商量达成合意的一种方式。在协商过程中,金融监督主体不再仅仅局限于听命的角色,不再是被动接受金融监管主体单方的信息公开标准,而是有权在实现金融监管透明度中建设性地参与具体规则的确定。申言之,就是立足于金融监督主体素养的提升和平等化的交流,形成一种共同语境下集体考量金融监管透明度的具体规则与实践是否合法合理的机制,并相机采用由协商者直接作出决策、由协商者将结果递交决策部门影响决策过程、影响公共舆论间接施加决策压力等方式,搭建协商结果与最终决策的桥梁。^⑤

六、结 语

我国金融监管透明度有着独特的生成逻辑、规范样态、实践表现,当前严控风险基础上的权力制衡思路、国家层面金融监管主体性质的变更、央地金融监管体制的统一,均为

^② [德] 丽莎·赫佐格主编:《金融正义论:金融市场与社会公平》,袁康译,上海人民出版社 2021 年版,第 62 页。

^③ 参见刘东亮:《什么是正当法律程序》,载《中国法学》2010 年第 4 期,第 82 页。

^④ 参见[德] 尤尔根·哈贝马斯:《交往行为理论》(第 1 卷),曹卫东译,上海人民出版社 2018 年版,第 138、362 页。

^⑤ 参见谈火生:《协商治理的当代发展》,广东人民出版社 2018 年版,第 51、67-68 页。

金融监管透明度的提升奠定了坚实基础。在党的二十届三中全会提出的“制定金融法”的要求下,金融监管透明度的顶层规则设计理应被纳入其中,并成为一场尊重历史、契合现状、预测未来的改革,需要从以往的一元规制模式转变为二元治理模式,提高监管的确定性、主体的交互性、信息的通畅性,实现金融监管主体和监督主体权力(利)的协调统一。同时,应当立基于全球金融治理设置的“通过不同类型主体共同参与的国际金融制度和机制变化”目标,总结传统信息公开制度下提高金融监管透明度的经验,对金融监管透明度的权力(利)配置予以科学阐释和理性分析,从而为构建一个事实与规范相统一、公开与互动相结合、主导与辅助相促进的系统性制度框架提供理论与实践支撑。这不仅是提高金融监管透明度及其法治化水平的出发点和落脚点,也是构建我国金融法治现代话语体系,并在高水平双向开放的顶层设计下,以内生的金融治理范式形成国际影响力,提升在全球金融治理中的地位和制度性话语权,积极参与和推进全球金融治理体系改革的必由路径。

Abstract: Increasing the transparency of financial regulation is a significant move to enhance the modern financial regulation system. The path dependence effect of the traditional information disclosure system has promoted the unitary regulation model of financial regulation transparency in China. This model exhibits characteristics such as one-sided cognition, single polarization of subjects, and power control, which in turn create contradictions with financial efficiency, financial fairness, and financial security. To address these issues, it is essential to establish a dual governance model by transforming the power of financial regulators and reconstructing the power (rights) of financial supervisors based on a comprehensive understanding that financial regulation transparency encompasses both openness and interaction. The achievement from a disclosure standpoint serves as the cornerstone for gaining a deeper interaction. It should be dominated by the top-down disclosure of financial regulators, with control over their discretionary rights. External supervision of financial regulators should provide additional support, defining their supervisory authority. The goal of optimizing the disclosure perspective is achieved through an enhanced interaction. It should be driven by the bottom-up appeals of financial regulators, granting them participation rights. This process should be supported by the modest relief actions of financial regulators, optimizing their authority for public remedies.

(责任编辑:王莉萍)