

互联网金融风险与政府治理机制转型

向静林

〔摘要〕 金融与技术的创新发展及深度融合，成为当代社会变迁的重要驱动力量，带来很多新的治理问题。本文结合金融学和社会学的研究思路，讨论互联网金融风险与政府治理机制转型之间的关系。研究表明，互联网金融给当代中国的政府治理带来了一些基本挑战，即创新的迭代性与响应的滞后性之间的矛盾、网络的连通性与责任的地方性之间的矛盾、交易的涉众性与稳定的压倒性之间的矛盾。这些矛盾构成政府治理的结构背景，引发和形塑了政府在治理技术、治理体制和治理机制等方面的回应方式和内在困境。背后的深层问题，实质上是新的风险特征与政府治理机制之间的匹配问题，即互联网金融风险在隐蔽性、跨域性和转化性三方面的综合特征，与政府既有的风险识别机制、风险隔离机制、风险处置机制不相匹配。因此，政府治理机制亟待转型，需要从制度和技术两个方向进行优化。

〔关键词〕 互联网金融；政府治理机制；新的风险特征；匹配问题

〔中图分类号〕 C919 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2021) 01-0074-09

一、研究的问题

金融与技术是当代社会的两大变革力量^①，二者的深度融合，已经构成社会变迁的显著特征和驱动因素之一，在世界范围内产生了广泛而深刻的影响，这种影响在中国尤为凸显。由新技术应用所衍生的新金融活动，在给经济社会带来巨大红利的同时，也蕴含着大量的、复杂的风险隐患，对政府、市场、社会的运行都具有深远的意义，是国家治理不得不面对的新课题。本文关注的研究问题是，作为金融与技术相融合的产物，互联网金融给当代中国的政府治理带来了什么挑战？政府体系实际上是如何回应的，存在哪些治理困境？实际上，这些挑战、回应和困境背后的深层问题，是互联网金融风险与政府治理机制转型之间的关系问题，但这一问题在现有研究工作中没有得到深入讨论。本文在狭义上使用互联网金融概念，即“具有互联网精神，以互联网为平台，以云数据整合为基础而构建的具有相应金融功能链的新金融业态”，它不同于商业银行的间接融资和资本市场的直接融资，可被称为第三金融业态，包括第三方支付、网络融资、网络投资、网络货币等。^②

2012年以来，互联网金融成为国内学界的研究热点。现有研究集中在金融学和法学领域，主要关注的研究问题包括几个方面：第一，互联网金融的概念界定、核心特征、业务模式和理论基础^③；第二，互联网金融对传统银行业的影响^④及其在中国金融创新和改革中的意义^⑤；第三，互联网金融对金融监管带来的挑战以及法律规制和治理思维^⑥；第四，互联网金融的成长逻辑、发展脉络与演进方向。^⑦

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“新技术应用背景下数字社会特征研究”（19ZDA143）；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）

〔作者简介〕 向静林，中国社会科学院社会学研究所助理研究员，北京 100732。

总体来看,这些研究多数限定在金融领域内部,讨论互联网金融的模式、特征及其与传统金融、金融监管、金融改革的关系,较少涉及互联网金融与国家、社会的关系,没有在更大的理论视野中将互联网金融置于中国国家治理逻辑和政府治理机制等结构背景下进行系统和深入的讨论。

本文的立论基础和核心观点是,互联网金融不仅仅是对金融领域的监管方式带来了重要挑战,而且是对金融监管体制背后更为宽泛的政府治理机制提出了深层次的挑战^⑧,这种挑战可能会随着金融与技术的进一步融合而愈发凸显,从而推动政府治理机制的转型优化。政府治理,通常包括政府对市场的治理、政府对社会的治理以及政府对自身的治理三个方面。^⑨事实上,互联网金融所蕴含的新的风险特征,对当代中国政府治理的这三个方面带来了不同程度的影响,展现了与现有政府治理方式不相兼容的属性,凸显了政府治理机制的诸多薄弱环节。正是基于这样的背景,在近些年互联网金融蓬勃发展的同时,才出现了不少杂乱无序的行业局面,此起彼伏的风险事件,地方政府的重重压力,以及国家层面金融监管部门的力不从心。本文从金融社会学^⑩视角出发,将金融学关于互联网金融的研究工作与社会学关于国家治理、政府行为的研究工作结合起来,揭示互联网金融风险与政府治理机制转型的关系。

二、互联网金融给政府治理带来的挑战

从组织社会学的视角看,政府体系总是处在特定的外部环境中^⑪,其治理负荷、治理方式与所处环境的特征息息相关。作为当代社会的两大关键变革力量,金融和技术日益紧密融合,是政府体系置身的重要环境之一。与其他外部环境相比,这一环境的复杂性程度高、变化速度快、风险发生概率大、时空跨越性强、涉及民众范围广,因而给政府治理带来了新的挑战,亟待理论分析。本文认为,互联网金融给当代中国政府治理带来的挑战至少体现为以下三个方面的矛盾。

1. 创新的迭代性与响应的滞后性

源于广大金融投资者和众多融资者的迫切需求,互联网金融在既有制度体系之外探寻出不少新的发展空间,凸显出创新的迭代性特征。一是技术驱动。互联网金融最重要的特性是技术驱动^⑫,大数据、云计算、区块链等数字技术的应用,使得互联网金融产品的创新迭代速度很快。^⑬二是边缘突破。第三方支付、网络借贷、股权众筹等多种互联网金融模式,触及很多传统和正规金融体系难以覆盖的边缘地带,而且每种模式内部的异质性较强,蕴含不同的供求匹配、支付结算和风险控制机制,呈现出多点并发的边缘创新效应。三是交叉渗透。互联网金融创新具有很强的混业特点,其创新产品常常在不同的金融细分领域中交叉渗透,一个新的产品往往会关联和牵动多个领域的演变。

面对互联网金融市场的迭代创新,政府体系的组织响应尤为滞后,可供选择的治理手段极为有限。原因主要包括三个方面:一是更高的信息不对称。互联网金融是在正规金融体系之外生长出来的不同于传统银行与资本市场的金融创新,当它迅速兴起时,政府缺乏相应的知识储备、认知能力和治理经验,政府与互联网金融市场之间存在着比与传统金融市场之间更高程度的信息不对称。互联网金融底层交易究竟如何进行,资金去向何方,中介机构的真实运作机制是什么样的,存在哪些风险点等等,都是政府难以迅速准确获知的信息。二是制度制定的时间成本。全新的金融业态出现后,制度缺失的问题当即凸显。政府建立相应的制度体系需要较长时间,因此不少互联网金融产品出现后一度处于“无准入门槛、无监管部门、无行业标准”的三无状态。^⑭三是技术治理的积累不足。监管科技的发展滞后于金融科技的发展,是互联网金融治理的现实背景。当互联网金融这样一种新型金融业态迅速崛起时,政府并没有成熟的监管科技能够应对,政府在相关技术治理体系和治理能力方面的积累十分有限。

互联网金融创新的迭代性与政府响应的滞后性之间存在着深刻的矛盾。尽管金融市场创新与政府监管滞后之间的矛盾素来有之,但金融与技术的深度融合使得这种矛盾被快速放大了。这种被放大的矛盾,导致互联网金融市场在发展初期缺乏基本和有效的制度约束,一些细分领域的机构和产品爆发式增长,市场无序发展的局面难以避免。而市场的无序发展又会给后续政府治理带来更多的挑战,使政府面临的风险压力加大,政府选择治理方式的决策时间和弹性空间变小,一旦出现大规模的金融风险,政府必须迅速做出紧急响应。

2. 网络的连通性与责任的地方性

互联网金融结合了互联网与金融各自的特征。一方面,网络的连通性^⑮使得金融交易可以超越时间、空间以及领域的限制,即投资方和融资方几乎可以是全国范围内任何地方的机构或个人,金融交易几乎可以在任何时间进行。尤其是对空间这一约束条件的突破,导致互联网金融波及的地域范围和人群

规模相比传统的地方金融或非正规金融而言急剧扩大。例如，即使互联网金融平台企业的注册地是在某个区域，其业务范围却是全国性的。另一方面，金融的核心特征之一就是风险。所以，互联网与金融的融合，导致互联网金融风险的波及和渗透范围大为扩展。

然而政府的层级体系及其治权配置主要是依据治理范围的大小而设定的，政府的每一层级都有相应的治理辖区，与此相应，不同层级的政府之间有着不同的治权配置。曹正汉指出，中国政府内部存在着“上下分治的治理体制”，即“中央治官、地方治民”，这种纵向分权的治理结构具有降低执政风险的功能，即治民权配置给地方政府有助于降低中央政府直接面对的潜在社会和政治风险。^⑥上下分治的治理结构体现在很多领域，在地方金融治理领域也是如此。虽然国家坚持金融监管是中央政府的事权，但近年来也越来越强调压实地方政府的金融监管职责和风险处置责任。问题是，地方政府对于辖区范围内的金融风险尚有治理经验和资源，但面对跨区域的金融风险治理，则常常力有不逮。无论是事前的风险防范还是事后的风险处置，跨区域的金融风险治理都超出了地方政府既有的能力范围，尤其是出现复杂金融纠纷或者群体性事件时，这既是因为需要调动跨地区的资源，也是因为需要相应的制度和政策支持。

对互联网金融治理而言，网络的连通性与治理责任的地方性之间存在着深刻的矛盾。一旦出现大规模互联网金融风险事件，地方政府的治理能力极为有限，中央政府的风险治理压力增大。这事实上对于“上下分治的治理体制”以及相应的属地管理原则带来了挑战。正如孙国峰指出的，“互联网全国经营的特性，导致在事后风险处置环节中地方政府既没有能力也没有意愿消化风险事件所产生的负面溢出效应，从而‘倒逼’中央政府承担其事前的冒险成本。”^⑦另外，伴随网络连通性而来的异地金融纠纷，也给地方政府的金融治理带来很大的难度，跨区域的纠纷解决机制亟待中央政府来建立和完善。

3. 交易的涉众性与稳定的压倒性

相比于传统金融交易，互联网金融交易的涉众性特征尤其凸显。至少表现在两个方面：一是互联网金融涉及的人数更多、范围更广^⑧，新技术的应用使得各种互联网金融产品的可及性、便捷度等特征增强。二是互联网金融的投资门槛极低，对于投资者的筛选机制不足，导致其涉及的投资者社会属性（如阶层属性）更为多元，规模庞大的普通投资者卷入其中，他们的金融素养相对较低，特别是风险识别能力较弱、风险承受能力较差。

相应的，政府体系对社会稳定风险则高度敏感，始终将维持社会稳定作为关键的、压倒性的治理任务。近年来，防范化解重大风险，更是作为三大攻坚战之一而成为政府工作的重中之重。在金融治理中，守住不发生系统性、区域性金融风险的底线，一直是各级政府的核心工作任务。换言之，金融维稳是具有压倒性的目标。互联网金融在迅速发展暴露了诸多风险特征，展现出对于社会的渗透性，成为政府不得不面对的重要治理对象。金融学家陈志武强调：

当金融交易的受众范围太大、参与交易的人数太多之后，金融市场里“星星之火可以燎原”的概率就会大增，不监管所引发的问题可能会超过监管本身所隐含的社会代价。在监管经济学里，一般哲学是：如果金融交易或其他交易涉及到的人数和地理范围非常有限，那么，政府就不应该监管。可是，如果金融交易的人数达百万、几千万甚至几个亿时，这时候金融交易如果出现问题，很容易变成一个大的社会问题、政治问题。在中国的语境之下，就是一个“维稳”问题。随着参与交易人数的增加，监管的必要性也因此增加。^⑨

交易的涉众性与稳定的压倒性之间存在着深刻的矛盾。互联网金融交易涉及的大规模普通投资者，如果遭遇金融风险，极有可能通过维权、上访等方式寻求中介机构或政府部门解决问题，容易使地方政府处于高度紧张的压力状态中，加重政府体系的治理负荷。一旦出现大规模群体性事件，政府往往猝不及防，采取常规治理方式的时间和空间较小，常常只能通过非常规的应急响应方式来应对。

表1 互联网金融给政府治理带来的挑战

基本矛盾	涉及关系	关键影响	核心问题
创新的迭代性与响应的滞后性	政府与市场	风险的产生概率	信息不对称
网络的连通性与责任的地方性	中央与地方	风险的组织应对	权责的配置
交易的涉众性与稳定的压倒性	政府与社会	风险的性质演变	社会金融化

总之，如表1所示，互联网金融给当代中国政府治理带来的三个方面的挑战，分别指向的是政府与市场的关系、中央与地方的关系、政府与社会的关系。其中，第一对矛盾涉及政府对市场的治理，影响着风险的产生概率，核心问题是政府与市场之间的信息不对称；第二对矛盾涉及政府对自身的治理，影响着风险的组织应对，核心问题是不同层级政府之间的权责配置；第三对矛盾涉及政府对社会的治理，影响着金融风险向社会风险的性质演变，核心问题是社会金融化，特别是金融对社会的渗透和社会的自我保护。现实中，三对矛盾并非独立存在，而是彼此关联、互相强化，意味着互联网金融对政府治理形成了全方位的挑战。需要强调的是，这些挑战在传统金融治理中也可能存在，只是互联网金融的出现，使得这些挑战更为突显、更为综合、更为剧烈。

三、政府的实际回应方式

互联网金融给当代中国政府治理带来的挑战，构成了互联网金融治理的结构背景，影响着金融市场的实际状态和政府的实际治理行为。笔者以互联网金融治理的过程为基础，从治理技术、治理体制、治理机制三个方面来分析政府的回应方式。其中，治理技术是政府针对市场的工具，治理体制是中央-地方的静态关系结构，治理机制是政府体系自上而下的互动方式。

1. 治理技术的加速探索

金融与技术的深度融合发展及其带来的诸多风险挑战，使得既有的政府治理方式难以应对金融市场的巨大变化。为了尽快响应互联网金融市场的创新迭代，政府体系除了加快制定各方面规章制度外，开始在治理技术方面加速探索，以求寻找到提升金融治理能力的新的突破点。之所以如此，是因为技术驱动的金融市场演变，远远超越了政府体系已有的知识储备、信息收集和认知能力，政府体系不得不加强对于新技术的学习和应用，将其作为治理的关键手段，以新型治理技术应对新型的市场技术。

政府在治理技术方面的加速探索，集中体现为对监管科技（Regtech）的高度重视。监管科技对政府治理的支撑作用至少体现在三个方面：第一，有助于提升政府对金融组织和金融交易的信息收集能力，降低政府与金融市场之间的信息不对称，进而提高政府对于金融市场内部运作的认知能力，更好地把握金融市场中的金融创新和金融风险；第二，有助于提升政府对金融组织和金融交易的信息评估能力，进而提高金融监管的效率和能力，特别是对于风险的监测预警能力，更好地防范和化解系统性的金融风险^①；第三，有助于提升政府对金融组织和金融交易的信息整合能力，加强政府体系内部的信息整合、信息流通和信息反馈，为不同层级政府的协同治理提供平台和手段。

在互联网金融的治理过程中，政府体系逐渐加速了治理技术的探索。一是在国家层面，中国人民银行等宏观金融管理部门加快了对监管科技体系建构思路和路径的探索，已经取得了一些阶段性研究成果，同时正在推动地方的金融科技创新监管试点建设，例如对于“监管沙盒”的引进和优化^②等，目前已有北京、上海等9个城市获批试点。二是在地方政府层面，各地加快了对于监管科技的研发和应用实践。例如，北京市金融监督管理局与金融科技公司合作推出了全息金融安全大数据监管平台，深圳市金融监督管理局联合互联网企业打造了金融风险监测预警平台，广东省政府依托广州金融风险监测防控中心建设了广东省地方金融风险监测防控平台，上海金融监督管理局设立了新型金融业态监测分析平台等^③；其他区域的地方政府则纷纷到这些地方来学习创新经验，加速了监管科技创新的区域间扩散。这表明，无论是中央政府还是地方政府，对于监管科技的重视程度都在迅速提升，大数据、云计算、人工智能、区块链等数字技术正逐渐成为政府的新型治理手段。

2. 治理体制的明确调适

金融创新及随之而来的金融风险，实质上会给既有的金融治理体制提出新的问题。就互联网金融治理而言，网络连通性极大扩展了金融风险的波及范围，使得政府科层体系下的传统分层分工治理方式、属地管理原则等适用性受到挑战。因此，调整治理体制是政府进行系统性和基础性回应的体现。通常，中央和地方政府会就金融领域的治理对象与主体、权责配置、组织机构等进行调整。

为了提升政府体系对于金融市场的治理能力，治理体制的调整一般主要集中在三个方面：第一，调整治理对象的范围，根据新型金融机构或金融工具在金融体系中的存在合理性确定其角色定位，并据此确定国家层面的治理主体；第二，调整政府体系内部（包括不同层级的政府之间以及同一层级政府的不同部门之间）关于金融机构或金融工具的监管权力和责任配置结构；第三，调整承担实际治理职责的具体组织机构，确定其在金融治理体系中的机构职能、组织设置和资源配备，并配套制定相应的制度

体系和组织运行机制。

在互联网金融治理中，政府对金融治理体制进行了明确调整。第一，政府明确界定了互联网金融的主要类型及相应的治理主体。2015 年国家出台的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，明确将互联网支付、网络借贷、股权众筹融资、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融等互联网金融业态纳入监管范围，并确立了各自对应的国家层面的金融监管部门。第二，政府开始探索对于互联网金融的协同监管和创新监管体制。以网络借贷治理为例，2016 年银监会等部门发布的《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》规定，“国务院银行业监督管理机构及其派出机构负责制定网络借贷信息中介机构业务活动监督管理制度，并实施行为监管。各省级人民政府负责本辖区网络借贷信息中介机构的机构监管。”随后，中央在 2017 年第五次全国金融工作会议指出，“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”；“推进金融监管体制改革，增强金融监管协调的权威性有效性，强化金融监管的专业性统一性穿透性……要坚持中央统一规则，压实地方监管责任，加强金融监管问责。”^⑧这是对中央—地方金融监管权责配置的制度设定，是金融治理体制调整的重要指引，由此中央和地方统分结合的双层金融监管体制初步形成。第三，伴随国家机构改革的进程，地方政府纷纷挂牌成立地方金融监督管理局，其监管范围主要是地方性金融机构和活动。^⑨在互联网金融治理实践中，地方金融监督管理部门承担着大量的治理任务。

3. 治理机制的整体切换

除了治理技术和治理体制的探索与调整之外，政府的另一种重要应对方式是治理机制的切换。社会学关于中国国家治理和政府行为的研究表明，自上而下的政府治理包含着两种重要的治理机制，即常规型治理和运动型治理。常规型治理是指政府体系按照科层组织的规章制度、条块分工进行按部就班的运行。运动型治理则是从上到下叫停或者打破科层组织的常规运行，集中动员各种力量和资源在短时间内针对专项任务进行治理；运动型治理常常是在常规治理出现问题之后紧急启动的，是中央政府对地方政府行为的一种纠偏机制，也是政府应对治理压力的一种常见方式。^⑩不难发现，治理机制的切换与治理体制的调整是相辅相成的，前者是在后者设定的权责结构关系基础上进行的上下级政府间实际控制权和互动方式的临时转变。在金融治理领域，促进金融创新与防控金融风险之间的目标调适，往往容易带来常规型治理和运动型治理之间的切换。在特定金融业态的初步发展阶段，金融风险尚未显现，政府治理常常处于常规型治理状态；而当金融市场迅速发展，金融风险大量爆发，尤其是影响到社会稳定的时候，政府治理往往会整体切换到运动型治理状态。

在互联网金融的治理过程中，政府体系自上而下的治理机制切换十分明显。2016 年之前，政府对于互联网金融的治理处于常规型治理状态。常规型治理体现为，国家提出发展和规范互联网金融的双重目标，设定了条块部门的职责，并将一些任务“发包”给地方政府。2013 年 8 月，国务院《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》指出，推动互联网金融创新、规范互联网金融服务。2014 年 3 月，政府工作报告提出促进互联网金融健康发展。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》，明确了互联网金融各种主要业态的监管职责，同时“鼓励省级人民政府加大对互联网金融的政策支持”。与此同时，国家层面的宏观金融管理部门也将部分监管职责下放给地方金融监督管理部门。随着互联网金融的迅速发展，特别是互联网金融风险逐渐积累和爆发，政府的治理负荷迅速增大。因此，2016 年政府体系自上而下启动了运动型治理机制，开始了对互联网金融的大规模清理整顿工作。2016 年 4 月，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》，紧随其后，互联网金融细分领域的专项整治工作实施方案纷纷出台。在专项整治工作中，国家层面成立了整治工作领导小组，地方各级政府全面响应，成立了落实整治方案的地方领导小组，对网络借贷、股权众筹等开展了持续的清理整顿。清理整顿工作开展以来，互联网金融领域的风险高发态势得到控制，虽然风险爆发事件仍然不绝于耳，但大多属于存量风险，新增风险相对较少，政府对互联网金融的一些细分领域（如 P2P 网络借贷）进行了高强度治理，甚至进行了完全清退。

四、政府治理的困境所在

面对互联网金融带来的治理挑战，尽管政府体系采取了上述三个方面的回应方式，但这些回应方式本身还存在或多或少的局限性，目前尚难以从根本上化解互联网金融带来的深层治理问题，甚至还可能衍生一些新的问题，使得政府治理陷入困境。互联网金融的政府治理困境主要表现在以下几个方面：

1. 治理技术的应用障碍

创新治理技术是政府克服与市场之间信息不对称的重要方式，但治理技术的应用是存在成本的。政府需要在治理技术应用的深浅程度方面进行权衡。第一，新型治理技术的研发和应用需要耗费较高的成本。在公共资源的约束下，政府能否支持治理技术的研发和应用，受到观念认知、治理需求、技术资源等多种因素的影响，由此可能带来不同地方的治理技术发展差异。第二，新型治理技术往往会对既有的政府信息体系提出挑战。监管科技以大数据、云计算等新型数字技术为基础，需要整合政府不同层级和各个部门的多种信息，而政府体系内部的信息孤岛问题始终存在。在这个意义上，新型数字技术的深度应用，需要以冲破信息孤岛的障碍为前提。第三，新型治理技术的应用，会使得政府与金融市场主体的相关行为信息被数据化，会重构政府层级、条块之间的互动方式和协同机制，也会重构政府与市场主体之间的信息权力格局。因此，新型治理技术的应用离不开制度创新，需要系列的配套制度作为支撑。总之，对于政府体系而言，治理技术的深层应用，需要耗费较高的技术研发与应用成本，以及相应的制度创新和变革成本；治理技术的浅层应用，虽然耗费的成本可能相对较低，但却难以取得明显的治理效果。二者之间如何平衡，是政府面对的一个治理困境。

从互联网金融的治理实践来看，国家层面的新型治理技术体系建设才刚刚起步，尚未形成统一的宏观技术治理架构和系统。同时，各地在新型治理技术的研发和应用方面则呈现出较大差异。一些地方政府投入大量财政资源，较早地引入金融科技企业等市场力量，建立大数据金融风险监测防控平台，同时进行系统的配套制度改革，打破政府不同层级和条块之间的信息壁垒，为互联网金融治理提供了不少经验。还有一些地方的治理技术举步维艰，地方政府对于互联网金融的治理仍然采用较为传统的现场检查、信息上报等方式，治理效果十分有限。另外，不同层级政府之间的治理技术应用水平也存在较大差异，省级政府是监管科技应用的主力，而越到基层，政府掌握的监管科技力量越是薄弱。调研发现，地方经济发展水平并非是互联网金融治理技术应用的唯一影响因素，一些地方经济水平较高，但治理技术的应用则相对迟缓。总之，政府体系对于新型治理技术的应用目前还处于探索阶段，不同区域和层级政府之间的治理技术分布并不均衡。

2. 治理体制的内在张力

中央和地方的权责配置、条块部门间的协同关系，都深深影响着金融治理的实际效果。尽管国家在这些方面做出了一些制度性的调整，但是目前的金融治理体制之中仍然蕴含着不少张力。第一，中央为主、地方为辅是金融治理体制的核心特征，不过在实际的治理中，主和辅之间的协同机制尚不成熟。一方面，不少金融治理的任务实际上被层层下压给地方政府，但相应的权力和资源却没有同步配置。而地方政府的辅助作用，需要系统的制度安排作为支撑才能有效发挥。尤其是面对新型金融业态时，地方政府的治理权限更需要得到制度的明确界定。另一方面，金融与技术的深度融合使得金融风险跨越了地方政府的治理辖区，超出了地方政府的治理能力，但是全国层面的协同治理机制尚未系统形成。因此，金融治理涉及更深层次的政府条块协同和风险分担机制问题。虽然中央监管部门和地方政府之间的监管职责在不少金融领域已存在相关规定，但二者如何协同的问题并未得到系统解决。第二，中央和地方的风险收益结构并不对称。从收益的角度看，中央政府更为重视金融稳定，地方政府往往更为重视辖区金融发展，如何平衡金融稳定和金融发展的关系，涉及激励如何相容的机制设计难题；从风险的角度看，中央政府虽然可以进行纵向分权，即要求地方政府承担属地的风险处置责任，但是金融风险的外溢性越强，中央政府可能面对的风险压力越大。从这个意义上讲，地方政府的收益和风险越是不对称，其重发展轻监管的选择越有可能出现，从而成为金融风险放大的来源。

从互联网金融的治理实践来看，上下级政府之间的权责配置以及运作机制尚未发生实质性的改变。第一，地方政府依然面临权力小、责任大的基本格局，地方政府的治理权限和行政资源缺乏制度化的支撑。实地调研中，地方金融监督管理部门的负责人谈到，互联网金融超出了地方政府的掌控范围和能力，政府部门存在行政执法权、人员编制等明显不足的问题，而一旦出现金融风险事件，风险处置责任却又首当其冲。第二，条块协同治理的制度安排和运作机制尚未系统化地建立起来。国家金融监管部门与地方政府各自的优势如何结合起来，如何协同治理风险，仍属未解之题。尤其是越到县域层面，条线监管部门的力量越弱，条块协同的难度越大。因此，地方政府常常需要单独应对辖区的互联网金融市场主体。实地调研中，地方金融监管部门的工作人员都坦言工作难度大。第三，地方政府重发展轻监管的

现象依然存在，一些地方政府在大力推动互联网金融发展的同时，放松了对于金融风险的防控，导致风险事件频发、波及范围广。

3. 治理机制的摆动难题

常规型治理机制与运动型治理机制之间的切换，有助于在短时间内集中力量治理风险，但“一管就死、一放就乱”的困境并未有效化解。第一，运动型治理机制便于稳控市场秩序，但也会导致对金融组织的有效甄别机制难以建立，行业发展容易处于波动状态。常规型治理如何避免良莠不齐的机构一哄而上、无序发展，运动型治理如何避免一刀切，收放之间如何平衡，仍是政府面对的治理难题。第二，运动型治理机制终究是非常规机制，自上而下的组织运行成本高昂，需要动员大量的行政资源，多出现于短期治理。因此，政府如何在常规型治理机制之下提升治理效能是尤为关键的问题。第三，决定治理机制切换的最终决策权属于中央政府，而距离金融治理信息最近的是基层政府。由于政府体系内部信息收集和传递的效果直接影响治理机制切换的灵敏度，所以这可能导致治理机制切换缓慢，出现停留效应，例如运动型治理机制可能难以在最佳的时点终止。

从互联网金融的治理实践来看，常规型治理机制和运动型治理机制之间的摆动，成为市场剧烈变动的重要影响因素。一方面，常规型治理之下，良莠不齐的互联网金融组织无序发展，影响了正常的经济社会秩序；另一方面，运动型治理机制启动之后，部分市场发生了大转折式的变化，一些细分领域（如P2P网络借贷）的行业发展预期甚至进入冰点状态，从业机构纷纷转型或者退出市场，行业发展空间大幅收缩。因此，市场在迅猛发展和迅速衰落之间变动，未能停留于有效治理的中间状态。这种变动并非完全源于治理机制的影响，还与互联网金融市场特定细分领域本身的业务模式特点密切相关。

总之，有效化解上述三个方面的治理困境对于政府体系而言存在较大的难度。随之而来的结果是，互联网金融治理依然任重道远。

五、新的风险特征与治理机制转型

互联网金融与现有政府治理方式之间的基本矛盾，其所引发的政府回应行为以及相应的治理困境，一方面反映了金融治理的复杂性和特殊性，另一方面则推动我们进一步思考政府治理机制的一般性理论问题。笔者认为，互联网金融给当代中国政府治理带来的挑战背后，至少蕴含着一个基础性的理论问题，即治理对象和治理机制之间的匹配性问题。^⑤细言之，对政府治理而言，互联网金融代表的是一类新的治理对象，蕴含着一类新的风险特征；这类新的风险特征，暴露出既有政府治理机制的不足，二者之间难以实现匹配。因此，治理机制的转型动力已然存在，需要探寻其与新风险特征的匹配条件。

1. 新的风险特征

互联网金融是互联网和金融的深度统合，互联网的连通性特征与金融的风险特征结合起来之后，使得金融风险的属性发生了一些新的变化。相比传统金融风险，互联网金融风险的产生更为隐蔽，扩散的速度更快，波及的范围更广，对于社会的渗透更强。随着新型技术应用的不断推进，互联网与金融深度融合的趋势难以逆转，其所带来的新的风险可能会成为一种常态化的风险。

为了凸显不同金融风险之间的属性差异，笔者以隐蔽性、跨域性和转化性作为金融风险类型的划分指标。第一，隐蔽性，是指金融风险对于政府、投资者以及信用评级机构等多方主体的可见程度；第二，跨域性，是指金融风险能够跨越地理边界或领域边界的程度；第三，转化性，是指金融风险向社会风险甚或政府面对的潜在政治风险转化的可能性。^⑥

如图1所示，这三个指标构成了刻画金融风险特征的三个维度，可以展现金融风险所处的三维空间，其中不同类型的风险处于三维空间中的不同位置。在笔者看来，互联网金融风险接近于图中H点的位置。与银行体系的风险不同，互联网金融使得投资者和融资者可以通过更加纷繁复杂的金融合约实现连接，超越监管者的可见范围和技术能力，其金融风险的隐蔽性更强；与传统地方金融风险不同，互联网金融交易的跨区域、跨领域特征明显，其金融风险的跨域性更强；与资本市场的风险不同，互联网金融涉及更多风险承受能力不足的普通民众，其金融风险向社会风险甚或政治风险的转化性更强。^⑦

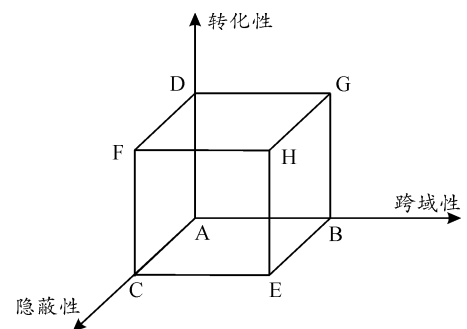


图1 金融风险特征的三个维度

因此，互联网金融风险具备新的风险特征，并不意味着它产生了某种全新的风险类型，而是指它在上述三个维度上均呈现了更突出的特点，是更具综合性的风险。本质上，互联网金融体现了社会金融化和社会技术化这两个趋势的交叠效应。正是基于金融化和技术化的交叠，金融风险的产生、扩散、转化，出现了新特征、新形态、新路径，其速度、范围、规模都与以往有所不同，而且与社会和政治的关系更为复杂和微妙。这使得政府的治理负荷迅速上升，也使得政府既有的治理方式捉襟见肘，对既有的政府风险治理能力带来深层次的挑战。

2. 风险治理机制

对于互联网金融所呈现的上述风险特征，政府的风险治理机制还存在局限，主要表现在以下方面：

第一，风险识别机制。互联网金融风险的隐蔽性，对政府的风险识别机制提出了挑战。风险识别机制的关键，是政府的信息获取、整合与分析能力，但信息不对称一直是政府治理中的难题。一是政府与市场之间的信息不对称。互联网金融治理的实践表明，政府对于市场信息的传统获取方式存在不足，以现场检查、机构上报为主要方式的信息获取效果十分有限。二是政府不同层级之间的信息不对称。政府体系对市场的有效治理需要以丰富而真实的信息为基础，但是政府层级越高，距离治理对象越远，掌握的中介机构实际活动的信息相对越少；但与此同时，政府的层级越低，信息整合和分析的能力越是相对不足。三是政府内部横向部门之间的信息不对称。互联网金融涉及地方金融监督管理局、工商、网信等多个部门，不同部门获取的信息有别，政府体系掌握的市场信息常常是碎片化的。

第二，风险隔离机制。互联网金融风险的转化性，对政府的风险隔离机制提出了挑战。一是地方政府的治理权限和技术不足，导致风险隔离能力不足，地方政府难以设置互联网金融交易中的投资人进入门槛，难以控制参与互联网金融交易的人数规模，难以调节金融交易对社会的波及范围和渗透程度。二是地方政府在金融市场中常常扮演多种角色，地方政府不仅是金融风险的治理者，而且时常与金融市场中的主体存在着一定的关联性，这使得金融风险容易向社会风险甚或政府面对的潜在政治风险转化。^②三是地方政府在金融维稳的体制下对社会风险高度敏感，普通民众对于政府治理充满期待，容易通过寻求政府解决问题的方式来化解自身的金融风险，政府一旦开始动员公共或者私人资源来分担金融风险，民众就更容易形成依赖，双方可能陷入“兜底困境”。

第三，风险处置机制。互联网金融风险的跨域性，对政府的风险处置机制提出了挑战。已有研究指出，政府体系上下分治的治理结构有助于降低集权的政治风险，自上而下的纵向分权就像“分散烧锅炉”^③一样利于将风险化解在地方。然而，互联网金融风险的跨域性对这一风险处置机制提出了挑战。一是“分散烧锅炉”的治理选择有其前提条件，即风险具有地方性，且地方政府的收益和风险可以对等。但是，互联网金融风险是跨区域性的，地方政府的收益和风险并不对等，因此难以控制风险外溢。二是常规处置机制存在局限，条线部门和属地政府的协同不足，综合执法权的配置和运行机制尚未成熟，风险处置的效能有待提高。三是运动型治理机制难以持续，对治理对象内部差异的甄别能力有限，可能带来行业发展波动、长期治理能力不足^④等问题。

3. 匹配问题

面对互联网金融风险带来的挑战，政府治理机制亟待转型。尽管政府现有的回应方式面临不少困境，但从中可以看到政府治理机制转型的迫切动力。笔者认为，风险特征与治理机制之间的匹配问题，是理论研究和政策实践都需要破解的基础性问题。既有的政府治理机制，可能适用于传统风险的治理，但不太适合以互联网金融风险为代表的新型风险的治理。不过，政府的治理机制并不是随意可变的，而是嵌入在特定的制度环境和技术环境之中。因此，政府治理机制的转型，需要从制度环境和技术环境入手，才可能真正解决问题。

本研究虽然触及风险特征与治理机制之间的匹配性问题，但是关于匹配条件和匹配路径的进一步分析已经超出了本文的范围，这里只能简要讨论可能的优化方向。笔者认为，可以从制度和技術两方面入手对既有的政府治理机制进行优化，从而完善风险治理的体系和能力。一是聚焦政府与市场的关系，构建政府与市场之间的信息连通机制，降低风险的产生概率；二是聚焦政府与社会的关系，构建社会的自我保护机制，调控风险的转化空间；三是聚焦政府体系内部的关系，构建政府条块之间的组织协同机制，提升风险的处置能力。

- ① 邱泽奇、陈介玄、刘世定主编 《当代社会的金融化与技术化：学科路径的探索》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第1页。
- ② 吴晓求 《互联网金融：成长的逻辑》，《财贸经济》2015年第2期。
- ③ 谢平、邹传伟 《互联网金融模式研究》，《金融研究》2012年第12期；谢平、邹传伟、刘海二 《互联网金融的基础理论》，《金融研究》2015年第8期。
- ④ 宫晓林 《互联网金融模式及对传统银行业的影响》，《南方金融》2013年第5期。
- ⑤ 吴晓求 《中国金融的深度变革与互联网金融》，《财贸经济》2014年第1期；郑联盛 《中国互联网金融：模式、影响、本质与风险》，《国际经济评论》2014年第5期。
- ⑥ 杨东 《互联网金融的法律规制——基于信息工具的视角》，《中国社会科学》2015年第4期；杨东 《互联网金融风险规制路径》，《中国法学》2015年第3期；杨东 《监管科技：金融科技的监管挑战与维度建构》，《中国社会科学》2018年第5期。
- ⑦ 黄震 《中国互联网金融的兴起与演进》，《新经济导刊》2019年第3期。
- ⑧ 陈介玄、邱泽奇、刘世定、司晓 《金融和技术变迁给治理带来哪些挑战——陈介玄、邱泽奇、刘世定、司晓对话录》，《中国社会科学评价》2018年第3期。
- ⑨ 王浦劬 《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》，《社会学评论》2014年第3期。
- ⑩ Karin Knorr Cetina and Alex Preda, eds., *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 1-8.
- ⑪ John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, 1977, pp. 340-363.
- ⑫ 杨东 《互联网金融治理新思维》，《中国金融》2016年第23期。
- ⑬ 杨东 《监管科技：金融科技的监管挑战与维度建构》，《中国社会科学》2018年第5期。
- ⑭ 黄震 《P2P网贷行业的发展现状与未来趋势》，《经济导刊》2012年第23期。
- ⑮ 邱泽奇、范志英、张树沁 《回到连通性——社会网络研究的历史转向》，《社会发展研究》2015年第3期。
- ⑯ ⑳ 曹正汉 《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。
- ㉑ 孙国峰 《金融科技时代的地方金融监管》，北京：中国金融出版社，2019年，第84页。
- ㉒ 李有星、陈飞、金幼芳 《互联网金融监管的探析》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2014年第4期。
- ㉓ 陈志武 《互联网金融到底有多新》，《新金融》2014年第4期。
- ㉔ ㉕ 孙国峰主编 《监管科技研究与实践——中国支付清算协会监管科技研究组优秀课题成果集》，北京：中国金融出版社，2019年，第4、33-34页。
- ㉖ 黄震、张夏明 《监管沙盒的国际探索进展与中国引进优化研究》，《金融监管研究》2018年第4期。
- ㉗ 《全国金融工作会议在京召开》，2017年7月15日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/15/content_5210774.htm。
- ㉘ 具体为：负责对小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等金融机构实施监管，强化对投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易所等的监管。
- ㉙ 周雪光 《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》2012年第9期。
- ㉚ (美) 奥利弗·E·威廉姆森 《治理机制》，王健、方世建等译，北京：中国社会科学出版社，2001年，第1-25页。
- ㉛ 风险转化是指不同来源、性质和承受主体等的风险之间可以相互转化。
- ㉜ 原因至少包括三个方面：一是普通投资者的风险承受能力有限，一旦出现金融风险可能带来生活困难、情绪不稳、心态失序等诸多社会问题；二是互联网降低了普通投资者在金融风险事件发生之后参与集体行动的组织成本，使得同一互联网金融平台上的投资者能够更容易地相互联系；三是普通投资者更容易将责任归咎于互联网金融平台的操作问题以及地方政府的治理不足，通过维权、上访等方式寻求中介机构或政府部门解决问题。
- ㉝ 向静林 《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》2016年第4期。
- ㉞ 向静林、艾云 《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》2020年第2期。

(责任编辑：何 频)