

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学号：13020141150277

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

论全国人大在政府救市中的作用

——以金融市场中的政府救市为视角

The Role of The National People's Congress in Government Bailout :

From the Perspective of Government Bailout in Financial Market

曹颖琳

指导教师姓名：肖伟教授

专业名称：法律硕士

论文提交日期：2017年 月

论文答辩时间：2017年 月

学位授予日期：2017年 月

答辩委员会主席：_____

评阅人：_____

2017年3月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

2015年6月中下旬发生的股市暴跌，触发了我国新一轮轰轰烈烈的“救市”行动。无论经济学家们多么强烈的反对政府救市，但纵观世界金融史，没有任何一国政府在面临危机时任由市场自行调节的。因此，讨论如何能让救市行动在程序上合法、在实体上有效更具有现实意义。全国人大作为我国最高权力机关，拥有绝对的立法权、决定权和监督权，本应在政府救市的过程中发挥一些积极的作用，但现实情况并非如此，因而有必要对此进行研究。

本文第一章通过梳理我国政府救市行动，总结出全国人大在政府救市的决策、监督、评估与问责三个环节的缺位现状。第二章对国外政府救市行动进行考察，发现在这个过程中议会能对其进行立法控制和执行监督，并且会对救市行动进行部分或整体评估，如此安排能保证政府救市在程序上合法、在实体上有效。在前两章的基础上，第三章首先分析了全国人大作用于政府救市的必要性及可行性，通过梳理全国人大的法定职权——立法权、决定权及监督权，阐明全国人大在政府救市过程中应当或者可以发挥的作用，对完善我国政府救市行动提出具体的建议。

本文认为，全国人大作为最高权力机关，首先可以从立法方面着手，修改《宪法》中的相关内容，并且可以通过颁布《宏观调控法》及应对金融市场紧急状况的基本法律，在宏观方面给予政府救市行动以目标制约、程序制约；其次应当对政府救市行动进行全程监督，通过预算控制制度、监督小组制度、报告制度等方式保证政府的行为始终符合法治化的要求，以维护人民的利益；最后由监督权自然引申，阐述全国人大还可以对政府救市行动进行评估及问责，保证监督权的落实。

关键词：政府救市；全国人大；金融市场

ABSTRACT

In mid-June 2015, the stock market crash triggered vigorous government bailout. No matter how strongly the economists are opposed, no government abandons the bailout in the face of crisis. Therefore, discussing how to make the government bailout lawful and effective has practical significance. As the supreme authority, the National People's Congress with the supreme power of legislation, decision and supervision should play a positive role in the government bailout. But the reality is not the case. So it is necessary to study on it.

Chapter I is study on the practice of Chinese government bailout, and found that the National People's Congress did not play its due role in decision, supervision, evaluation or accountability. Chapter II is study on the practice of foreign government bailout. As we can see, parliament can control it by legislation and enforcement supervision during this time. In addition, parliament will take a partial or overall assessment. Such institutional arrangements can ensure the government bailout lawful and effective. On the basis of the previous analysis, chapter III analyze the necessity and feasibility of the National People's Congress acting on the government bailout. And then, giving the specific advices by elaborating what the National People's Congress can do or should do in government bailout.

From the author's angle, as the supreme authority, the National People's Congress could promulgate Macro-control Law and Financial Emergency Law, and modify the relevant provisions of the Constitution. Through the legislation control, the National People's Congress can restrict government by setting principles, mode, approach, and objective. Secondly, the National People's Congress should make the government acts meet with the rule of law by budget system, supervision system, reporting system. At last, the supervision will realize by evaluation and accountability. Only in this way can the National People's

Congress safeguard the interests of people.

Keywords: Government Bailout; National People's Congress; Financial Market

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

引言	1
第一章 我国政府救市的实践考察	4
第一节 我国政府救市存在的问题	4
一、法律依据单薄	4
二、启动轻率	5
三、重实体轻程序	6
四、救市措施执行无细化的规定	7
五、评估及问责机制匮乏	7
第二节 全国人大在政府救市中的缺位	8
一、政府救市决策缺少全国人大的参与	8
二、政府救市过程缺乏全国人大的有效监督	10
三、政府救市行动缺少全国人大的评估及问责	11
第二章 国外议会在政府救市中的作用	13
第一节 议会的立法控制	13
一、市场原有的基本法律持续发挥作用	13
二、立法先行让政府救市有法可依	15
第二节 议会的监督机制	17
一、议会的预算监督	17
二、议会的执行监督	20
第三节 议会的评估与问责机制	23
一、议会的评估机制	23
二、议会的问责机制	24
第四节 启示	24
一、立法先行让政府救市有法可依	25
二、议会全程监督政府救市行动	26
三、有零散的评估机制但问责无力	26

第三章 全国人大在政府救市过程中的作用完善	27
第一节 全国人大作用于政府救市的必要性及可行性分析	27
一、全国人大作用于政府救市的必要性分析	27
二、全国人大作用于政府救市的可行性分析	27
第二节 立法完善	30
一、对《宪法》中的“重大决策事项”的范围进行完善	31
二、颁布《宏观调控法》	32
三、制定应对金融市场危机的基本法律	33
第三节 监督机制的完善	34
一、基于知情权的监督措施	34
二、基于调查权的监督措施	37
三、基于审议权的监督措施	38
第四节 评估与问责机制的完善	39
一、政府救市的评估机制	39
二、政府救市的问责机制	40
结语	41
参考文献	42
致谢	47

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Study on The Practice of Chinese Government Bailout	4
Subchapter 1 The Problem of Chinese Government Bailout	4
Section 1 Lack of Legislation.....	4
Section 2 Start At Will	5
Section 3 Substantiality Overweighting Process	6
Section 4 No Specific Regulations for the Execution of Government Bailout	7
Section 5 Lack of Evaluation and Accountability	7
Subchapter 2 The National People’s Congress Acting poorly on The Government Bailout	8
Section 1 The National People’s Congress did not Participate in the Decision of Chinese Government Bailout.....	8
Section 2 The National People’s Congress did not Supervise the Chinese Government Bailout	10
Section 3 The National People’s Congress did ont Assess or Punish the Chinese Government Bailout	11
Chapter 2 The Role of Foreign Parliament in Government Bailout	13
Subchapter 1 The Legislation Control of Parliament	13
Section 1 The Existing Legislation	13
Section 2 “Legislation First”	15
Subchapter 2 The Supervision System of Parliament	17
Section 1 The Budget Supervision of Parliament	17
Section 2 The Execution Supervision of Parliament	20
Subchapter 3 The Evaluation and Accountability of Parliament	23
Section 1 The Evaluation of Parliament	23
Section 2 The Accountability of Parliament.....	24
Subchapter 4 Revelation	24

Section 1 The Government Bailout Has Laws to Go By For "Legislation First"	25
Section 2 The Parliament Supervise the Whole Process of Government Bailout	26
Section 3 The Assessment and Accountability is Weak	26
Chapter 3 Perfection of The National People's Congress in The Government Bailout	27
Subchapter 1 Analysis on Necessity and Feasibility About The National People's Congress Act on The Government Bailout.....	27
Section 1 Analysis on Necessity About The National People's Congress Act on The Government Bailout	27
Section 2 Analysis on Feasibility About The National People's Congress Act on The Government Bailout	27
Subchapter 2 The Perfection of Legislative Mechanism	30
Section 1 Modifying The Related Provisions of Constitution	31
Section 2 Promulgating Macro-control Law.....	32
Section 3 Promulgating Financial Emergency Law	33
Subchapter 3 The Perfection of Supervision Mechanism	34
Section 1 The Supervision Measures Based on Right to Know	34
Section 2 The Supervision Measures Based on Right of Investigation	37
Section 3 The Supervision Measures Based on Deliberative Right	38
Subchapter 4 The Perfection of Evaluation Mechanism and Accountability Mechanism	39
Section 1 The Evaluation Mechanism in The Government Bailout	39
Section 2 The Accountability Mechanism in The Government Bailout	40
Conclusion.....	41
Bibliography	42
Acknowledgements	47

引言

2015年6月我国股市出现暴跌现象，短短15个交易日，上证综指跌幅超过30%，创业板指数跌幅接近50%，引起市场震动。为防止股价继续下跌，大量上市公司申请停牌，截止2015年7月10日，超过1400家上市公司股票停牌，停牌比超过50%。面临如此境况，中央政府无法坐视不理，于该年6月29日起，全方位、多层次的政府救市^①政策相继出台，包括中国人民银行宣布降息及定向降准；国务院宣布暂停IPO，甚至将已经完成申购环节的10家公司的申购款在资金解冻后全部退还；中央汇金投资有限责任公司（以下简称“汇金公司”）^②、中国证券金融股份有限公司（以下简称“证金公司”）^③率先以大资金进场救市；在证监会的号召及要求下，21家上市证券公司集体承诺出资不低于1200亿元投资蓝筹股ETF；打击恶意做空；鼓励上市公司回购股票，禁止上市公司控股股东、大股东、董事、监事及高管减持公司股份并且放宽前述人员回购股票的限制等等一系列举措，养老金入市问题也在此时重新提上议程。^④

这并非是我国第一次政府救市行动，早在上世纪90年代初期，我国股票

^① 本文的“政府救市”仅限于讨论政府因股市动荡或者金融危机而采取的救助行动。不过，虽然股市动荡、金融危机等最开始是对金融市场造成直接破坏，但有时候其会发展到对实体经济产生巨大危害，因此政府救市行为有时会从救助金融市场发展到救助其他市场的层面。

^② 中央汇金投资有限责任公司是依据《中华人民共和国公司法》由国家出资设立的国有独资公司，其根据国务院授权，代表国家依法行使对国有商业银行等重点金融企业出资人的权利和义务，主要职能是对国有重点金融企业进行股权投资，以出资额为限代表国家依法对国有重点金融企业行使出资人权利和义务，实现国有资产保值增值，其从成立伊始便被央行赋予了金融稳定政策执行平台的角色。

^③ 中国证券金融股份有限公司是经国家同意，中国证券监督管理委员会批准，由上海证券交易所、深圳证券交易所和中国证券登记结算有限责任公司共同发起设立的证券类金融机构，其主要业务职责范围是为证券公司融资融券业务提供转融通服务，对证券公司融资融券业务运行情况进行监控，监测分析市场上融资融券交易情况，运用市场化手段防控风险，以及中国证券监督管理委员会批准的其他职责。

^④ 佚名.2015年股灾政府救市过程.<http://finance.n8n8.cn/daodu/1381903.html>[EB/OL],2017-2-16.

交易市场刚刚建立不久，便出现连续 9 个月的长跌，在 1991 年 4 月 22 日，还在试营业期间的深圳证券交易所甚至出现了空前绝后的零成交额的记录，第一次政府救市行动就此展开。此后，我国根据市场情况，前后进行了 9 次救助行动。各国、各地区在开展救市行动时，所选择使用的具体手段有较大的相似性，降息、减税、向特定企业提供贷款、为市场注入流动性、购买不良资产、将部分企业国有化等等是惯用手法，但决策机制、具体措施的执行、监督机制等却呈现出迥然不同的特点。以美国为例，其政府救市行为基本是以法律为基础采用市场化的方式运行，决策、手段、执行、监督等均体现出法治化、市场化的特点。反观我国，虽然已经前后进行过 9 次政府救市行动，但在 2008 年之前，多是对股市暴跌的调控，也一直呈现出非法治化和政策主导色彩，存在目标不明、手段混杂、程序失范、监督虚化等缺陷，广为诟病。

政府救市，本质上属于国家干预的范畴。关于一国政府面临股票市场暴跌甚至金融危机时该不该给予救助的问题，是全世界都争论不休的话题，政府行政权力中的对市场经济的干预权是西方经济学长达百年的争论焦点。支持救助的人基本源于对系统性风险的担忧。由于金融具有脆弱性及传导性的特征，股市的暴跌很有可能引发金融危机甚至累及实体经济，如果放任其发展下去，后果可能不堪设想。反对者则是从市场自由的角度出发，认为市场自有一套调节机制，历史上出现的多次股市动荡究其根本乃是政府干预不当导致的，且政府救助往往会引发通货膨胀和道德风险，扰乱市场本身的调节机制，破坏市场自身资源配置的作用。但纵观金融历史，我们会发现，无论学者们的反对声音有多强烈，政府在面临危机时从来没有放弃干预。因此，本文并不倾向于讨论政府救市本身的合法性问题，而期望阐述在目前的法治条件下，怎么将政府救助市场的行动乃至所有的行为法治化，建立起这样一套制度——一方面可以给予政府充分的权力空间去处理危机，另一方面又能防止政府恣意行动损害公民权益，这是成功建设法治国家的一项重要任务。毕竟，“对于一个国家或者一个社会来说，关键不是要选择好的政策和好的领导人，而是要建立一套公平的决策规则。人们不能把他的希望和命运寄托在

精英贤哲以及他们所做的英明决策上，而应当寄托在宪法制度上。”^①

宪法是建立在政府天然具有恶性的假设前提上的，通过给国家权力划定范围，规定权力行使的方式，根本目的在于限制政府；议会制度则帮助人民实现了主权在民的政治理想，将封建集权专制时代由个人或者少数贵族阶级恣意行使的权力交由普罗大众，通过议会辩论、协调、交换这样的制度安排将单独的、不同的利益整合成统一的民意。我国的“议会”是全国人民代表大会^②（以下简称“全国人大”），根据我国宪法的规定，它是我国最高国家权力机关。从更深层次的分析来看，“全国人大掌握我国根本政治权力或者说统治力，它是其他国家机关权力的直接来源。其他的国家机关如行政、审判、检察机关只是根据它的意志和制定的法律，进行具体行政管理或执法活动。严格地说，其他国家机关不是执掌国家权力，而只是执行国家权力”^③。政府救市行动是政府在行使经济行政权，究其根源，此权力是全国人大赋予的，政府救市所运用的资金及资源，基本来源于公共财政，所有的救市产生的后果，不论好坏，均由全体公民承担，故应当接受全国人大的批准、指导和监督。但纵观我国历次政府救市行动，不论是救市的决定、救市措施的使用，还是救市资金的运用、救市后的效果检验，都极少能发现全国人大的身影。基于此现实情况，本文将着眼点立于全国人大的职能，梳理出其在政府救市中应当或者可以发挥的作用，为我国政府救市行动提供相应的参考。

^① 方福前.公共选择理论[M].北京:中国人民大学出版社,2000.228.

^② 本文的论证中全国人民代表大会的范围是广义的，是指包含全国人民代表大会及其常委会、专门委员会、工作机构和办事机构在内的整个组织体系。具体的范围参见全国人民代表大会网站上关于“人大机构”中所列示的内容（网址：http://www.npc.gov.cn/npc/rdjg/node_507.htm，最后访问日期：2017年2月27日）。

^③ 蔡定剑.中国人民代表大会制度[M].北京:法律出版社,1998.29.

第一章 我国政府救市的实践考察

我国政府救市行动最初可以追溯到 1991 年,彼时中国的证券市场刚刚建立。1991 年 8 月 19 日,面对已经连续下跌 9 个月的证券市场,深圳市政府召开企业负责人会议,商讨如何救市。本次救市行动,以深圳市政府及深圳证券交易所为行动主体,通过秘密设立 2 亿元政府干预基金进行托市,方将股市稳定下来。^①此后,我国根据市场情况,前后进行过 9 次政府救市行动,除了前述第一次政府救市行动,之后的政府救市行动均以中央层面的行政机构为行动主体,通过财政手段或者货币手段对市场进行干预,使其恢复到相对稳定的状态。虽然我国在短短二十几年的时间就进行了 9 次政府救市,理应积累了丰富的救市经验,但实则不然。其中的原因很多,一来因为我国证券市场实践仅有短短三十几年的时间,却发展迅猛,制度跟不上现实变化;二来我国证券市场本身具有结构性缺陷。另外,计划经济时代的部分政府执政理念残留至今,导致政府习惯以政策治国而非依靠法律执政,程序意识也比较淡薄。

第一节 我国政府救市存在的问题

我国政府救市在 20 世纪 90 年代多为对股票市场的干预,因此,其启动的原因几乎都是股指急速下跌或连续下跌。单纯以股指作为判断依据导致了不良的救市后果,产生了极高的道德风险。通过梳理我国政府救市行动,大体发现其存在如下问题:

一、法律依据单薄

政府可以对市场进行干预的依据是行政机关享有行政权,可以对国民经济进行管理。政府救市行为的发生也是因为政府认为市场失灵,其基于经济

^① 佚名.政府救市的先例[EB/OL].<http://finance.qq.com/a/20100531/000943.htm>,2017-2-16.

管理权而对市场进行调节。我国中央行政机关的经济行政权的权源主要是2004年《宪法》第89条第6项——“领导和管理经济工作和城乡建设”。同时,《突发事件应对法》第51条^①也作了概略的规定,授权国务院或有关部门在发生突发情况时可以采取必要的应急措施。可以看到,我国目前为止对于行政机关的经济行政权规定过于笼统,仅有原则性规定,且无配套的程序机制对其行为进行限制及监督,行政裁量权几近无边界。

虽然学界要求出台《宏观调控基本法》的呼声由来已久,但直到今天,我国仍旧没有这样一部法律来对经济管理中的宏观调控行为进行整体规制,只有单独的、具体的宏观调控权力散见于不同的法律文本中。同时,我国并无《金融紧急状态法》这类应对金融危机的基本法律,对于危机的预警和应对机制不成熟,相关法制缺位严重。2015年的救市直接反映了前述问题,“一行三会”各自出台政策以期缓解股灾的危害,但由于法制缺位和多头分散性的监管,使得对“股灾”应对失控。^②另外,西方国家的制度安排是将政策等文件也以法律的形式确定下来,因此,它们每一次的政府救市都是立法先行。但我国并没有这样的惯例及操作空间。因此,我国政府救市既缺乏整体的法律规制框架,又没有具体的法律指引,让政府本身容易陷入救市行动于法无据的困境,也不能让其受到有效的监督。

二、启动轻率

我国的证券市场一开始就因政策而生,在其发展过程中,政府的力量与意志起到了主导性的作用,在初期产生极大推动力与积极效应的同时,也埋下了日后政府意志与证券市场内在发展规律相互摩擦、产生排斥反应的祸根。

^③我国证券市场的特点以及我国政府的“家长作风”使得我国政府“不理性

^① 《突发事件应对法》第51条规定:“发生突发事件,严重影响国民经济正常运行时,国务院或者国务院授权的有关主管部门可以采取保障、控制等必要应急措施,保障人民群众的基本生活需要,最大限度地减轻突发事件的影响。”

^② 袁达松.论证券市场危机管理的法治顶层设计[J].证券法律评论,2016:366-376.

^③ 徐士敏.证券市场的风险控制[M].上海:上海财经大学出版社,2009.281.

地”频繁充当着“救市主”的角色。我国证券市场成立不过短短二十几年的时间，却已前后经历 9 次政府救市，直至今天，“政策市”的评价仍不绝于耳。政府救市的随意性较大，没有经过严密的论证，对于股指的波动保持着高度的敏感性，单一的以股指下跌作为启动救市的标准。但政府救市，其目的应当是调整市场，使其从失灵的状态恢复至正常的资源配置的状态，而绝非保证股指不跌。

三、重实体轻程序

我国政府救市行动常常是越过法律的“应急之举”，程序问题极易被忽视。例如被广为诟病的 2008 年政府救市行动中的 4 万亿经济刺激计划，仅由国务院以会议的形式作出决定便公之于众。4 万亿救市资金，其中至少有 1.18 万亿来自中央财政资金，如此巨额的支出方案，按照《预算法》的相关规定，理应经过全国人大常委会的审批和监督。但现实情况是，国务院于 2008 年 11 月 9 日以“常委会会议研究部署的措施”公布了此项救市计划。2008 年 12 月 15 日，十一届全国人大常委会第十五次委员长会议先是听取了全国人大常委会预算工作会关于同意财政部在 4 万亿财政预算审批前的预拨项目支出资金的汇报。随后，委员长会议即同意在全国人民代表大会批准预算之前，预拨一定比例的项目支出资金，在批准之后，按照批准的预算执行。然而这种委员长会议审批预算的方式不仅于法无据，而且也造成了财政支出实际可以脱离人大预算审批而得以执行的后果。之后，2009 年、2010 年全国人大会议上，4 万亿救市计划也未能单列，而是作为当年所有投资项目的一部分提请代表审议，完全不能起到预算控制及监督的效果。

其实，程序正义与实体正义一样，都是法定原则的应有之义。依据程序法定原则的要求，所有危机事项的解决：应急性的事项，要按照法定的应急程序处理；同时，非应急事项的处理，则按照法定的一般程序办理。只有各类事项的处理都按照法定的程序办理，才能使危机处理具有合法性基础，不

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库