

我国现代化金融治理体系：特征与建构^{*}

宋 军

(中国人民银行重庆营业管理部,重庆 401147)

摘 要:金融治理是国家治理体系的重要组成部分,是在国家治理体系框架下,各类金融活动参与者共同维护金融秩序、推进金融发展的制度安排和相互关系;依法治理、市场决定、双向开放、风险可控、权责明晰是衡量我国金融治理体系现代化的五项基本标准。当前,我国金融治理缺乏顶层设计和立法框架,没有形成多元化的金融治理格局,监管职责和监管协调有待改进,政府和市场的边界不够清晰。应发挥中长期规划立法在完善国家金融治理中的重要作用,优化我国金融治理体系中的几个重要关系,发挥市场在配置金融资源中的决定作用,完善国家金融治理体系的评估及改进机制,建立风险预警体系和金融安全网,制定我国金融治理体系现代化的时间表与路线图。

关键词:金融治理体系;金融改革;金融监管;市场配置资源;金融资源;金融主体;金融机构;金融风险;金融管理

中图分类号:F832.0

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2015)06-0026-06

从政府管理到政府治理,是当今各国政府改革的发展趋势。党的十八届三中全会《决定》提出,全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化”。国家治理成为全面深化改革的关键环节,这是继“四个现代化”之后,国家治理体系和治理能力现代化已上升至“第五化”的高度(许耀桐,2014)。金融治理是国家治理、政府治理在金融领域的表现形式,在社会主义市场经济体制改革中占有重要地位。完善的金融治理不仅是金融大国转变为金融强国的催化剂,而且是国家治理体系现代化的重要推动力。

一、对国家金融治理体系基本概念的理解

1. 国家金融治理体系的内涵

“治理”(Governance)原为控制、引导和操纵之

意;联合国全球治理委员会(1995)的定义为:“治理是各种公共的或私人机构管理共同事务,制定正式或非正式的制度和规则,调和各种利益主体并促成联合行动”。因此,治理体现为相关各方采取联合行动的过程,主张政府简政放权,培育社会组织,实现政府与社会的多主体、多中心共同治理。笔者认为,国家金融治理体系的定义是:在国家治理体系框架下,各类金融活动参与者共同维护金融秩序、推进金融发展的制度安排和相互关系。金融活动参与者包括金融管理部门、金融机构、金融投资者、金融消费者、第三方中介等,制度安排包括金融法律法规和行业约定等。

2. 国家金融治理体系的核心要素

治理体系通常有 5 大要素,即治理目标、治理主

^{*} 收稿日期:2015-09-05;修回日期:2015-10-08

作者简介:宋军(1971—),男,重庆人;高级经济师,管理学博士,现任中国人民银行重庆营业管理部党委委员、副主任,重庆大学工商与经济管理学院的校外硕士生导师,主要从事金融理论与实践研究。

体、治理对象、治理规则和治理效率。(1)治理目标:保障金融业安全高效运行和整体稳定,进而促进中国经济转型升级和可持续增长。(2)治理主体:主要包括立法机构、中央金融管理部门、地方金融管理部门,各类型金融机构,行业协会、第三方组织、各类媒体,金融投资者、融资者和消费者。(3)治理对象:处理好金融体系中市场与政府的关系,明确市场与政府的边界,改善金融监管体系架构,完善金融治理的工具手段,加强对金融弱势主体的保护等。(4)治理规则:既表现为金融领域正式的法律法规,也包括金融管理部门之间、宏观审慎管理与微观审慎管理之间、中央与地方之间的金融管理职责划分;同时,发挥市场在配置金融资源中的决定性作用,引入第三方评估机制,促进国家金融治理体系与国际金融治理的对接安排。(5)治理效率:表现为金融治理的稳健性、透明度、公信力、问责制以及与国际规则接轨程度;在评估治理效率的主体上,除全国人大、国务院等国家机构外,引入第三方评估和媒体监督也很有必要。

3.金融治理与金融管理的关系

金融治理更强调制度层面的一整套规则,以及相关治理各方采取联合行动过程,涉及众多公共部门或私人机构的利益和广泛参与,具有多维度特征;而金融管理则主要是指对金融机构、金融市场的监督控制,以及金融机构的内部控制等。如果将管理概念中的单个金融机构扩大至金融系统,将管理者延伸为监管当局,将管理对象由自然人扩展为金融法人或金融市场参与主体,那么金融管理也可以理解为政府这只“有形之手”对金融市场主体进行的协调和控制活动;而金融治理则是金融管理(监管)的高级形态,更加注重宏观性、系统性、多元性。

二、衡量我国金融治理体系现代化的五项基本标准

改革开放 30 多年来,从计划经济向市场经济转变的过程中,我国取得了经济社会发展的巨大成就,逐步形成了产权清晰、政企分开、依法治国、经济激励和社会监督为特征的社会主义市场经济体

制(易纲,2009)。在国家治理框架下,金融治理体系现代化的标准具有普遍性和特殊性双重特征。普遍性体现在金融治理体系现代化离不开国家治理体系现代化,国家治理体系现代化的基本特征也应当反映到金融领域。特殊性体现在金融业是高杠杆和高风险行业,防风险、明权责、促稳定是金融治理体系现代化的核心要义。为此,我国金融治理体系现代化的基本标准可以概括为五个方面:依法治理、市场决定、双向开放、风险可控、权责明晰。

1.依法治理:金融治理现代化的基础

按照十八届四中全会精神,树立“法治金融”思维,金融治理法律规章的制定和完善在全国人大、国务院批准的中长期规划框架下进行。立法权力边界明确,发挥全国人大在金融立法中的主导作用。坚持“法定职责必须为、法无授权不可为”,在立法中将金融管理部门的目标、职责、管理边界法律化、法定化。做到统一执法标准、统一监管尺度,公平对待每一个监管对象,公平处理同类型问题。重大决策和行政许可充分听取市场意见,以权力运行全程透明为目标,接受市场监督和外部制约。

2.市场决定:金融治理现代化的精髓

在金融资源总量约束条件下,通过发挥金融业归集和配置货币资金的功能,促进经济主体效用最大化,实现全社会资源配置的帕累托最优,是金融的核心要义(宋军,2014)。一方面,充分尊重各类金融市场组织的主体地位,广泛听取市场主体的意见,金融业准入的显性、隐性门槛较少;同时,具有多元平等协商机制,建立金融管理部门与金融组织之间良性互动、平等合作的机制,形成反映市场主体需求的高效治理体系。另一方面,各金融管理部门致力于透明度建设,将调控目标、监管目标作为履职的出发点和落脚点,实现简权放权和树立权威的有机统一;金融监管当局公信力水平高,避免形成“塔西佗陷阱”^①。

3.双向开放:金融治理现代化的动力

允许境外金融机构以独资、合资、兼并等方式进入金融行业,向境内主体提供金融服务。放松资

^①指当政府部门失去公信力时,无论说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被公众认为是说假话、做坏事。

本及金融账户交易的管理,实现直接投资、证券投资以及债务融资的便利化和自由化。发挥我国外汇储备优势,借助“一带一路”战略,营造良好的政策环境,加快推进金融企业走出去;利用国际上金融人才、金融管理经验和成熟的金融市场,提升企业市场化程度和核心竞争力。

4. 风险可控:金融治理现代化的前提

金融是高杠杆、高风险行业,完善金融治理需要把握好改革、发展与风险防范之间的平衡,避免发生重大金融风险,发生系统性、区域性金融风险。一方面,金融市场环境和金融体系正发生深刻的变化,风险控制难度进一步加大,影子银行、互联网金融、同业业务等要进行合理有度的规范和监管,这需要有效的金融治理体系予以管控。另一方面,充分考虑金融业发展的客观规律,将改革实施的力度与市场主体可承受的程度结合起来,既确保改革稳妥有序推进,又同步关注金融体系发展的稳健性和风险变化的多样性,努力使改革发挥最大成效。

5. 责权明晰:实现金融治理现代化的关键

各金融管理部门权力、责任边界清晰,避免监管真空或交叉,克服责任推诿。在国务院领导下,建立起金融监管协调机制,加强宏观审慎管理(监管)的密切配合,防范金融风险。坚持中央统一金融治理规则,维护中央金融政策的权威性,调动地方金融管理的积极性,建立中央与地方统分结合的双层金融管理体制;合理划分中央和地方金融管理目标、职责和边界,既要避免中央对地方金融管理上的过度管控,也要避免地方对中央金融管理部门履职的不必要干预。

三、我国金融治理体系存在的主要问题

对照上述五项标准,笔者认为,我国金融治理体系存在四方面突出问题:

1. 金融治理缺乏顶层设计和立法框架

一方面,缺乏金融治理的法律框架设计。当前,我国的金融法律主要是以行业 and 部门为基础的单行立法,更多地代表单个部门意见,立法系统性不足,对跨市场金融创新、影子银行和互联网金融的监管问题,缺乏前瞻性应对设计,不利于金融风

险防范和创新发展。现行金融立法过于注重原则性、普适性,导致金融治理规则实际上由上千件行政法规(如条例)、部委规章、规范性文件等构成,部门的规章制度成为部门之间划分权力、领地的重要手段,中央顶层的金融立法权力、金融治理监督作用有待充分发挥。全国人大部门具有超脱行政部门利益、改进现有金融治理框架的优势,国务院能够强力领导、协调各金融管理部门,但由于金融领域的专业性等主客观因素,这种优势没能充分体现。而且,我国的立法精神是“宜粗不宜细”,导致金融法律内容较粗,条款内容少,可操作性较差,执行时弹性较大,与美英国家一个金融立法上百页,同时上百个配套细则形成鲜明对照。另一方面,缺乏金融治理的专项规划。作为我国金融业改革发展整体设计框架的“金融五年规划”,没有涉及如何优化金融管理部门之间的关系、金融监管与市场主体的关系、金融决策与执行监督的关系;同时,规划本身是指导性的,也没有细则与之配套,不具有刚性约束力。

2. 没有形成多元化的金融治理格局

作为从计划经济向市场经济转轨的经济体,我国金融治理以监管部门的外部治理为主,各类市场主体的自治意识不强、参与治理积极性不高。多中心治理语境下的金融管理部门,应主要负责制定宏观框架和参与主体的行为规则,以间接管理为主,但目前金融管理部门单一治理特征比较明显。各类型金融机构是金融治理的基础和重要对象,总体来看,大中型金融机构话语权较强,但市场化程度仍然不够;小微金融机构市场化意识较强,但参与金融治理的能力和话语权偏弱;互联网金融、影子银行的参与者变革意识强烈,对金融业体系带来了“鲑鱼效应”,但既有可能破坏市场的公平竞争秩序、不利于服务实体经济,也可能由于对其监管的反应滞后阻碍其快速创新。作为多元治理的重要组成部分,行业协会官方色彩仍然偏多,以向主管部门负责为主,对成员的多元利益诉求考虑不够,自律性管理水平有待提高。法律、会计、研究机构、媒体等第三方组织的信息透明度不足,公信力有待提升。实体经济和社会公众是金融业的投资者、融资者、消费者,他们的诉求、预期、金融风险意识的提升,对金融调控、金融监管有着重要影响,在现代

化的金融治理体系中应该发挥更大作用。因此,在我国金融治理体系中,金融监管部门代表国家发挥着主导作用,金融机构、社会组织和个人扮演着治理对象的角色,普遍存在政府权力部门化、部门权力利益化、部门利益个人化的现象,与现代金融治理的理念差距很大。

3.金融治理中监管职责和监管协调有待改进

在金融分业监管模式下,金融治理格局中各自为政、分块治理的特征较为突出,不仅容易出现治理重复和冲突,也容易出现治理真空,增加治理成本。一方面,各金融管理部门之间的横向协调难度偏大。这主要是以往各类金融立法中,没有对一些金融领域的重大事务的牵头部门予以明确。2008年对人民银行赋予“综合协调并推进金融业改革和发展”“负责防范、化解系统性金融风险”的职责,但仅停留在国务院文件层面,且规定偏笼统,没有明确的职责界定,从实践看人民银行特别是分支行,在维护金融稳定领域缺乏有效的工具抓手。2013年起开始建立金融协调部际联席会议制度,但其制度形式不固定,缺乏法律约束和问责机制,部门利益化特征仍然存在,监管协调难度仍然不小。另一方面,中央和地方的金融监管职权、目标不明,导致金融治理体系的纵向协调不够通畅。中央和地方金融监管主体之间缺乏信息共享和监管联动机制,加之没有国家统一的法律规定,地方金融监管的主体、内容、尺度差异较大,存在向“一行三会”分支机构争权的倾向。而且,地方政府对金融业的发展要求优先于监管目标,更加关注做大经济金融总量,忽视地方金融生态环境建设和金融风险防范;尤其是对地方政府管理的准金融机构,重准入、重审批,监管人员和监管技术严重缺乏,容易形成区域性金融风险。

4.金融治理中政府和市场的边界不够清晰

政府是国家权力的执行者,是国家治理的主体性力量,根据经济、社会发展水平的变化,不断调适自身角色及其治理方式,是现代国家治理体系建构

的核心问题(周天楠,2013)。由于当前金融治理是政府主导、自上而下的单一模式,金融业市场发育、双向开放程度还不够深化,导致政府和市场的边界不清、互动不足。主要表现为:在信息沟通上,以监管部门单向“输出”为主,存在沟通对象不够广泛、沟通渠道不尽完善、沟通方式偏“硬性”等问题;在监管理念上,依法监管、市场化监管的规则有待完善,通过部门规章制度创设部门权力、划分地盘,缺少立法部门的审查监督,金融市场主体机构、业务、产品准入存在各种显性、隐性的门槛;在监管协作上,监管部门之间分工协作缺乏法律要求,分业监管标准和要求不一致,往往会形成监管套利空间。总之,这种以监管部门单一主导的治理模式,既不利于发挥各类市场主体共同参与、提升治理效率的积极作用,也导致监管的灵活性、有效性不足。必须看到,随着我国金融业市场化、开放化程度不断提高,金融市场主体掌握的资源增多、主体意识增强,并将能够利用自己的资源和集体行动能力影响金融决策。因此,他们既可能成为管理部门的合作者,也可能变成“麻烦制造者”^①。只有金融市场主体的作用得以充分发挥,才能实现金融体系和谐运行。

四、建构我国现代化金融治理体系的政策措施

1.发挥中长期规划立法在完善国家金融治理中的重要作用

在金融业发展改革规划中引入治理现代化的思维,或者新编制金融治理体系现代化的中长期规划,甚至将其上升至国家金融立法层面,有助于提升金融治理核心部门的决策执行能力,优化金融监管与金融市场的关系。进一步健全全国人大财经委的专门委员会、专职常委配备,探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对金融立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。对金融管理部门间争议较大的立法事项,委托地位相对中立的专家、机构实施,并引入第三方评估,充分听取各方意见协调决定,不能久拖不决。在金融发展改革规划(立法)中突出金融治理的主要目标,明确我国金融

^① 如随着互联网高速发展,金融市场主体对舆论的影响力前所未有,金融市场主体利用金融监管的交叉地带进行监管套利,等等。

治理体系中重要监管机构的法定关系。金融治理规划(立法)及相应评估,应积极推进放宽金融业市场准入、利率汇率市场化改革、人民币资本项目可兑换等重大改革,促进金融治理转型。在金融治理规划(立法)过程中,定期进行第三方评估,有助于督促和促进各金融管理部门的有效推进,体现规划(立法)对金融治理体系现代化的促进作用。同时,发挥金融治理规划(立法)与市场主体的交互功能,形成金融治理规划(立法)与实施细则的联动效应,列出实施细则出台的具体时间表,保障规划(立法)有序推进和有效落实。

2. 优化我国金融治理体系中的几个重要关系

处理好各金融管理部门的关系。加强“一行三会”的组织法修法。《中国人民银行法》《银行业监督管理法》是人民银行和银监会的组织法,已有十多年未大幅修订^①,应尽快修订完善,提高权威性。在金融政策制定中应该赋予中央银行更大作用(Caruana, 2014),突出中央银行牵头协调推进金融业改革发展、防范化解金融风险的职能,强化其在金融监管协调、金融风险防范中的重要作用。加强金融监管的交叉或者空白领域的立法,形成金融控股公司、影子银行和互联网金融的有效监管,加强金融业综合统计和金融消费者保护,避免监管职责不清和责任推诿。

处理好宏观审慎管理与微观审慎监管的关系。两者是紧密相连的,微观审慎监管为宏观审慎管理提供基础、保障和手段,宏观审慎管理则为微观审慎监管指明方向(刘士余, 2011)。因此,需要从法律层面上明确宏观审慎管理(监管)协调配合、互为补充的体制机制;赋予人民银行牵头宏观审慎管理,牵头负责防范、化解系统性金融风险职责;加强对系统重要性金融机构的监管,确保各金融监管部门各司其职、各负其责,维护金融业稳健运行。

处理好中央与地方金融监管的关系。加强地方金融监管立法,明确中央与地方金融监管职责,赋予地方政府对准金融机构、地方性金融要素市

场、各类股权投资机构等的监管职责,规范地方政府监管的手段方式。改进地方金融监管机制,将分散于地方政府多个部门的金融监管职能进行整合,并负责制定统一的监管制度,降低监管成本。推进建立和完善中央与地方金融监管的协调机制,对于中央金融管理部门的法定职责,地方应积极配合、不得干预阻挠;对于地方金融风险处置,地方政府应发挥主导作用,履行好出资人职责和实行风险损失兜底。

3. 发挥市场在配置金融资源中的决定作用

首先,促进调控手段和工具由数量型向价格型转变。建立健全中央银行的利率调控框架,加快培育出中央银行可便利操作的政策利率及利率走廊,更多利用市场化手段引导金融资产的价格和结构。其次,打造更具财务软约束、资金敏感性的市场主体。加强地方债务管理,推动融资平台转为普通国有企业,社会资本广泛合作,自行开展市场化融资并承担风险,政府不再承诺承担偿债责任。通过“市场出清”的方式,调整部分房地产企业、产能过剩企业的经营行为,矫正资源配置方式,避免僵尸型企业长期无效占用金融资源。再次,形成多元平等协商合作机制。树立良性互动、平等协商的金融治理理念,调动不同主体的积极性,除传统的直接对话渠道外,建立与地方性金融机构、小微金融机构的对话机制,畅通各类实体经济和居民的信息反馈和利益诉求渠道,鼓励自主表达意见^②,通过对话协商达成共识,形成符合整体利益的监管政策。最后,厘清金融监管与金融机构的合理边界。坚持监管部门目标和职责法律化、法定化,恪守“法无授权即禁止”的行为准则。适度放弃行政审批、准入限制等直接管制措施,更多引入市场机制进行监管,以激发市场活力。同时,监管部门不是金融市场主体的领导者和管其生死的父母官,要定位准确,不大包大揽,摒弃监管领域划地盘、建壁垒的传统思维,专注于合规监管、风险监管,营造良好的市场环境。

^① 根据《十二届全国人大常委会立法规划》(2013年12月发布),《中国人民银行法》《商业银行法》的修改属于第二类项目,即2013—2018年内需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案。《银行业监督管理法》在2006年进行了小幅修改。

^② 本文认为,关键是要培养不同主体的发声机制,比如行业协会,应当逐步淡化其官方行政色彩,使其回归维护会员单位共同利益的宗旨。

4.完善国家金融治理体系的评估及改进机制

在制度安排、目标设置、具体实施和效果评估等方面统筹考虑,完善激励约束机制,引入第三方评估机制。第三方评估的对象主要包括:金融立法特别是部门间争议较大的重要立法事项、重大金融战略规划、金融领域重要试点政策、运用公共资金进行重大金融投资以及事关民生的重大金融政策等。同时,提高第三方评估的独立性,任何国家机关或社会团体、个人不能干预评估过程,避免利益冲突;确保评估机构和人员具有足够的经验和技能,能够对金融治理主体作出的决策提出质疑,公布必要的评估过程信息。在第三方评估过程中,充分听取各方意见,及时达成相对性共识并改进政策措施;同时,探索建立金融市场主体和金融消费者的评价机制,使评估参与更加充分,更具代表性和广泛性。提高评估报告的使用效果,服务金融决策,在不涉及国家秘密、国家安全的前提下,尽量向社会公众公开。

5.建立风险预警体系和金融安全网

一方面,完善金融风险预警体系。开发系统性金融风险早期预警指标体系,及时识别影响金融稳定的风险因素和脆弱性来源(Borio,2014)。把压力测试作为一项常规和强制性的金融治理工具,不断提高压力测试方法的科学性,为风险预警提供技术支持。适时开展金融机构稳健性现场评估,全面评价金融机构风险状况和经营稳健程度,并根据评估中发现的重大风险问题要求其采取切实可行的整改措施。另一方面,加强金融安全网建设。审慎监管原则、最后贷款人和存款保险制度作为安全网的三大支柱,应该功能相互补充、各有侧重。审慎监管是防范风险的第一道屏障,促进金融机构稳健经营,预防系统性风险。存款保险是应对金融风险的第一道防范,如果金融机构破产倒闭,可以首先通过存款保险机制来解决(周小川,2012)。因此,应实施存款保险制度,赋予对问题银行早期纠正职责,与中央银行最后贷款人职能一道,及时防范和校正金融风险,及时处置有问题金融机构,发挥市场化风险处置功能,降低道德风险和处置成本,弥

补现有金融安全网的不足,防止出现挤兑或风险蔓延。

6.制定我国金融治理体系现代化的时间表与路线图

首先,处理好金融治理各项改革的顺序和配合问题。注重金融治理改革的整体推进效果,加强不同时期、不同方面改革配套和衔接,防止单兵突进、顾此失彼。深入研究各领域改革的关联性、耦合性,使各项改革措施在政策取向上相互配合,在实施过程中相互促进。其次,加强金融治理能力建设。包括:目标凝聚能力,需要中央顶层站在较高角度,打破部门利益的藩篱阻隔,形成更多共识;工具使用能力,与传统手段相比,金融治理中市场化的调控和监管手段需要培养出更高素质、更加国际化的金融人才。最后,需要其他领域改革有力配合。依法治国、政府职能转变、混合所有制改革、财税体制改革等方面的协同推进,会强化金融法治对市场主体行为的规范引导作用,促使政府与市场在金融治理中的边界更为清晰,提高金融市场配置资源的效率。

参考文献:

- 刘士余.2011.美国金融监管改革概论[M].北京:中国金融出版社:224-225.
- 宋军.2014.我国金融改革的五个维度[J].理论动态:38-47.
- 许耀桐.2014.习近平的国家治理现代化思想论析[EB/OL].人民网(理论频道),(2014-09-01).
- 易纲.2009.中国金融改革思考录[M].北京:商务印书馆:305-306.
- 周天楠.2013.推进政府治理能力现代化的关键[N].学习时报,2013-12-30(6).
- 周小川.2012.国际金融危机:观察、分析与应对[M].北京:中国金融出版社:371-372.
- BORIO C.2014. Monetary Policy and Financial Stability: What Role in Prevention and Recovery? [R]. BIS Working Paper No.440.
- CARUANA J. 2014. The Role of Central Banks in Macroeconomic and Financial Stability [R]. BIS Working Paper No.76.

(下转第54页)

Analysis of the Difference in the Probability of House Taking by Urban Residents and Its Influencing Factors

XIE Xiao-ting¹, MA Zi-hong²

(1. School of Economics, Yunnan Minzu University, Kunming 650504, China;

2. School of Economics, Yunnan University, Kunming 650091, China)

Abstract: Based on characteristic variables and organizational variables of urban resident families, by using China's General Social Survey data (CGSS 2013), by Logistic model, this paper analyzes the difference in the probability of the house taking of urban residents of China and taking different type houses and its influencing factors. The research demonstrates that the urban residents' housing level is improved by welfare housing share, but in the market transition process, re-allocation right of the houses still takes advantages in housing resources. Non-market factors have obvious influence on housing taking, the residents who have urban register, the employees who work in governments and governmental units and who succeed in business have significant advantages in the house taking. China should deepen housing system reform by taking market to allocate resources, actively explore and push forward register system reform, and remove the passive influence by ranking ideas.

Key words: housing resources; housing system; welfare housing share system; market-oriented reform; house taking probability; housing structure; housing type selection; social stratification; ranking idea

CLC number: F126; F293 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2015)06-0044-11

(编辑:南 北)

(上接第 31 页)

China's Modernized Finance Management System: Feature and Construction

SONG Jun

(Chongqing Branch, People's Bank of China, Chongqing 401147, China)

Abstract: Finance governance is the important part of national management system, is to co-maintain financial order, institutional arrangement and interaction to promote finance development by the participators of all kinds of financial activities under national governance system framework, as a result, the governance of finance by laws, market-oriented governance, double openness, risk controllable, clear right and responsibility are five basic standards to measure China's finance management modernization. At present, China's finance management is short of top design and legal framework, has not formed diversified management pattern, needs to improve its supervising duty and supervising coordination and does not have clear boundary between government and market. China should let middle and long-term plan legislation play a role in the perfection of national finance management, optimize several important relations in China's financial management system, give fully play the determination role of market in financial resources allocation, complete the evaluation and improve mechanism for national financial management system, establish risk early-warning system and financial safety network and make time table and route diagram for financial management system modernization.

Key words: financial management system; financial reform; financial governance; market resources allocation; financial resources; financial main body; financial agency; financial risk; financial management

CLC number: F832.0 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2015)06-0026-06

(编辑:南 北;段文娟)