

## 制定金融法的时代需求与学理考量

郭 雳\*

---

**内容提要：**金融法治是加快金融强国建设、推进金融高质量发展的重要保障。金融活动、市场及体系所呈现出的复杂性、发展性与关联性加大了金融领域法治建设的难度。当前我国金融领域立法修法呈现出立法基础不牢、修法滞后、空白较多、缺乏共识等问题，需要通过制定金融法加以解决。如何制定金融法虽无成例，既有立法经验仍揭示其应体现基础性和总则性。制定金融法应以推动中国特色金融发展为总体目标，以遵循党的领导、服务实体经济、市场化法治化、统筹金融开放与安全等为基本原则，发挥“促发展”“强规范”的政策功能，并通过酌处金融法的核心概念厘定方式、明晰金融法的体系逻辑来实现内外协调。金融法在立法文本内容上尤其应注重详略得当，通过“升合补废”及时整合协统金融领域其他立法，并构建定期修法等梯度化调试机制予以持续完善。

**关键词：**制定金融法 金融监管 金融法治 金融立法 定期修法

---

### 一、引言

习近平总书记在2023年中央金融工作会议上深刻指出，要加强金融法治建设，及时推进金融重点领域和新兴领域立法，为金融业发展保驾护航。<sup>〔1〕</sup>金融法治是加快建设金融强国、推进金融高质量发展的重要保障。纵观我国现行金融领域立法，有些重要金融法律在很长一段时间未得到修订，存在立法空白甚至形成监管盲区，有些方面的立法缺少高维度的共识，需要一部基础性法律夯基垒台。

对此，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）强调要深化金融体制改革，提出了制定金融法、完善金融监

\* 郭雳，北京大学法学院教授。

〔1〕 《中央金融工作会议在北京举行 习近平李强作重要讲话 赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥李希出席》，载《人民日报》2023年11月1日，第1版。

管体系的重要任务。2024年11月《国务院关于金融工作情况的报告》指出,要做好金融法起草工作,配合推进、推动加快一大批金融领域法律的审议、制定和修订工作。<sup>〔2〕</sup>新时代金融法治建设的新发展与新要求是什么?金融领域现有立法的运行状况与修订情况如何?金融法制定所应当遵循的学理思路与内在逻辑有哪些?金融法的体例结构及其在金融法律体系中的作用功能是什么?以上与新时代金融法治建设相关的核心议题,是本文试图回答的问题。下文第一部分归纳改革开放以来金融立法的基本历程,以及党的十八大以来对金融法治建设的新要求;第二部分通过比较分析总结金融领域十部重要法律的情况,并在比较法的视野下探讨金融法制定需要具有的基本面向;第三部分旨在梳理金融法制定应当遵循的基本思路、概念界定和逻辑关系;第四部分探讨金融法的详略安排策略、整合协统路径和持续完善机制;最后一部分总结全文。

## 二、金融法治建设的时代新发展与新要求

### (一) 国家金融法治建设的重要性

#### 1. 金融领域法治建设的难点

金融安全是国家安全的重要组成部分,政府与市场之间互动的规律决定了以法治保障金融安全的必要性。<sup>〔3〕</sup>法治保障金融安全的正当性基础在于金融市场及其体系的基本特征:以负外部性、信息不对称为代表的金融市场不完全性,以及以风险易积聚性和易爆发性为代表的金融体系脆弱性。<sup>〔4〕</sup>无论是金融法律制度最初建立的金融稳定风险防范目标,还是现代金融监管体系以宏观审慎、微观审慎、行为监管共同构成金融风险防范的三大支柱,<sup>〔5〕</sup>都表明以金融法治与金融监管保障国家金融安全的核心就在于防范金融风险。<sup>〔6〕</sup>

金融活动、市场及体系所呈现出的复杂性、发展性与关联性,是金融风险防范化解、金融法治建设的难点所在。首先是金融活动的复杂性对金融法治的专业性需求。美国金融危机调查委员会认为,“技术改变了金融工具和交易的效率、速度和复杂性”,导致现代金融体系与三十年前几乎没有相似之处。<sup>〔7〕</sup>具备嵌套、即时交易等“破坏性创新”特质的金融活动之间构成了错综复杂的债权债务网络,<sup>〔8〕</sup>其经营业务与地域分界进一步模糊,呈现出典型的跨金融行业、跨行政区域特征并出现跨时间维度的现象,<sup>〔9〕</sup>对金融法治中多部门联合立法的专业性与规则精细程度提出了更高要求。

〔2〕 参见《国务院关于金融工作情况的报告——2024年11月5日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》,载 [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202411/t20241108\\_440861.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202411/t20241108_440861.html), 最后访问时间:2025年1月1日。

〔3〕 参见刘盛:《现代金融体系视野下的金融法:理念信守与制度表达》,载《政治与法律》2022年第11期。

〔4〕 参见郭雳:《国家金融安全的法治保障及其动态协同进阶》,载《中国法律评论》2024年第4期。

〔5〕 参见郭树清:《完善现代金融监管体系》,载《中国金融家》2020年第12期。

〔6〕 参见黄辉:《中国金融监管体制改革的逻辑与路径:国际经验与本土选择》,载《法学家》2019年第3期;靳文辉:《金融风险协同治理及法治实现》,载《法学家》2021年第4期。

〔7〕 See The Financial Crisis Inquiry Commission, *The Financial Crisis Inquiry Report*, available at [http://fcic-static.law.stanford.edu/cdn\\_media/fcic-reports/fcic\\_final\\_report\\_full.pdf](http://fcic-static.law.stanford.edu/cdn_media/fcic-reports/fcic_final_report_full.pdf), last visited on Jan. 1, 2025.

〔8〕 See Prasanna Gai & Sujit Kapadia, *Contagion in Financial Networks*, 466 Proceedings of the Royal Society A 2401 (2010).

〔9〕 参见郭雳、尚博文:《应对“科林格里奇困境”:融入伦理的金融科技治理》,载《中国社会科学院大学学报》2023年第5期。

其次，金融市场的发展性与金融立法滞后性之间呈现出紧张关系。“社会变化从典型意义上讲要比法律变化快”〔10〕，相比于科技赋能下飞速发展的金融活动形式与金融交易速度，社会、经济，尤其是法律系统的演变速度则较为缓慢。“先成熟后规范”的法律制度建构形式呈现出的“时滞”特征，也使得金融领域的规则往往滞后于经济社会发展而存在。〔11〕在通过监管执法与司法的裁判、解释增加金融法治灵活性的同时，更需要对金融立法修法的程序及其形式进行革新，以满足金融市场试错、容错、纠错等多样化的现实需求。

最后，金融体系的关联性对金融立法提出了全局考虑需求。一是境内市场与境外市场的关联性。党的二十届三中全会《决定》提出，要“推动金融高水平开放”“强化开放条件下金融安全机制”。金融法治不可避免地会面临世界金融秩序重组、全球金融风险传导、去中心化金融泛滥的严峻现实，金融高水平对外开放的重点在于制度型开放。二是金融安全与科技创新并重。数字化时代金融法的重要使命在于将数字技术、金融数据作为提升金融监管效能的基础，通过金融监管数据的高效流通利用来实现金融良法善治。三是金融市场与基础设施并重。从云服务新型金融基础设施所引发的金融新型风险事件来看，金融基础设施是金融市场稳健高效运行的基础，只有稳定高效的金融基础设施才能更好地实现宏观审慎管理和金融风险防范。

## 2. 改革开放以来金融立法的基本历程

改革开放以来，金融业、金融市场在国民经济和社会发展中的重要性不断提升。回顾从改革开放到党的十八大之前的金融法制尤其是立法工作的基本历程，可以划出三个不同的历史阶段。

1978—1992年是金融法律从无到有的起步发展阶段，遵循“急用先行”的策略在国内与涉外金融领域确立了一系列基本制度。1978年召开的党的十一届三中全会确立了我国经济体制改革任务，金融体系、金融法律制度、金融领域改革与市场发展一并从无到有地展开。在国内金融市场中，1983年、1986年国务院发布《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》和《中华人民共和国银行管理暂行条例》，正式确立中央银行制度及银行领域金融机构的法律地位；《中华人民共和国合同法》《保险企业管理暂行条例》等民事、保险、证券和企业债等领域的法律法规相继出台。在涉外金融领域，《境外金融机构管理办法》《中华人民共和国外资金融机构管理条例》等行政法规为金融领域对外开放和吸引外资搭建起基本的制度规则。〔12〕

1993—2001年是金融法律从少到多的集中立法阶段，确立了我国重要金融领域的多部主要法律规范。1993年《关于金融体制改革的决定》提出建立中央银行宏观调控体系，建立以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系。同年《股票发行与交易管理暂行条例》制定。在立法层面，1995年是金融集中立法年：《中华人民共和国中国人民银行法》（以下简称《中国人民银行法》）、《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）、《中华人民共和国保险法》（以下简称《保险法》）、《中华人民共和国票据法》（以下简称《票据法》）、《中华人民共和国担保法》、《全国人民代表大会常务委员会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》在该年内相继通过；而1998年

〔10〕 Harry W. Jones, *The Creative Power and Function of Law in Historical Perspective*, 17 *Vanderbilt Law Review* 135 (1963).

〔11〕 参见〔美〕E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2017年版，第420页。

〔12〕 参见刘向民：《我国金融法治建设四十年》，载《中国金融》2018年第15期。

《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）、2001年《中华人民共和国信托法》（以下简称《信托法》）出台，标志着我国主要金融市场的业务运行与监管实施拥有了法律层面的依据。

2002—2011年是金融法制及监管体系的框架建立阶段。入世以后，中国金融市场开始与世界经济和金融市场接轨，借助科技驱动创新，金融业乘势进入创新性发展和深化改革阶段。<sup>〔13〕</sup>国家在修订《中国人民银行法》《商业银行法》的同时，颁布了《中华人民共和国银行业监督管理法》（以下简称《银行业监督管理法》）、《中华人民共和国证券投资基金法》（以下简称《证券投资基金法》）、《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）等一系列法律，并陆续修改了《保险法》《票据法》《证券法》。这一时期借鉴国际金融治理经验，由银监会、保监会承担原先由央行履行的金融监管职能，初步形成了银证保“一行三会”的金融监管体制架构，但各种需要协调的金融监管工作明显增多。<sup>〔14〕</sup>

## （二）党的十八大以来金融法治建设与新要求

### 1. 党的十八大以来金融法治建设进展

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视金融法治建设，重要金融市场的基础制度得到确立与完善，金融立法呈现出系统性、整体性、协同性的态势，中国金融法治步入全面系统完善阶段。

在金融立法层面，首先是填补了重点金融市场或跨市场金融监管的立法空白，金融领域立法、行政法规、部门规章、规范性文件大量出台，《中华人民共和国期货和衍生品法》（以下简称《期货和衍生品法》）、《防范和处置非法集资条例》、《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》等多项法律规范相继颁布。其次，随着经济社会特别是金融市场的不断发展，近十年金融管理部门推动对应修改的法律法规多达二十余件次，<sup>〔15〕</sup>多次统筹修订和完善包括《商业银行法》《保险法》《证券投资基金法》《证券法》《反洗钱法》在内的金融领域重要立法，从金融高质量发展、金融风险防范和金融高水平对外开放等全局角度巩固完善金融立法体系。最后，重点考虑金融体系的关联性对金融立法的全局考虑需求，重视加强跨行业、跨部门立法的顶层设计统筹安排。例如，通过将分散在银行、保险和证券等领域与金融稳定风险相关的原则性条款进行统筹与升维，将各领域防范化解处置金融风险的实践经验与有效做法上升成为《中华人民共和国金融稳定法（草案）》<sup>〔以下简称《金融稳定法（草案）》〕</sup>的长效机制，进一步健全金融风险防范、化解和处置制度；再如党的二十届三中全会《决定》提出制定金融法的重要任务，作为金融领域的基本法，与其他金融法律法规共同构成比较完备的金融法律体系。

与此同时，在落实金融立法的监管体制层面，具备中国特色的现代金融监管体制在监管职能分工基础上不断探索形成。针对既往金融监管体制的监管职责不清晰、交叉监管和监管空白等问题，我国于2017年设立国务院金融稳定发展委员会，并在2018年开启金融监管体制改革，由银保监会承继银监会和保监会的原有职能，统一管理银行业及保险业，由原先的“一行三会”转变为“一委一行两会”。党的二十大报告强调，加强和完善现代金融监管，强化金融稳定保障体系，依法将各

〔13〕 参见巫云仙：《中国金融史：1978~2018》，社会科学文献出版社2018年版，第28-69页。

〔14〕 参见张芳超：《2003年拆分银行业监管职能，成立银监会》，载《中国经济周刊》2016年第25期。

〔15〕 参见刘向民：《我国金融法治建设四十年》，载《中国金融》2018年第15期。

类金融活动全部纳入监管，守住不发生系统性风险的底线。2023年3月，新一轮金融监管机构改革方案提出组建中央金融委员会，组建国家金融监督管理总局，进一步加强党中央对金融工作的集中统一领导，深化地方金融监管体制改革，形成了金融监管体制的“一行一会一局”新局面。

## 2. 党的十八大以来对金融法治建设的新要求

党的十八大以来，金融领域法治建设步伐显著加快，但经济金融风险隐患仍然较多，金融领域各种矛盾和问题相互交织、相互影响，金融乱象和腐败问题屡禁不止，金融监管和治理能力薄弱，呈现出盈利能力较弱、创新能力不足与服务实体经济质效不高等“大而不强”的特点，尤其是中小金融机构治理问题颇为突出。面对现代金融市场层出不穷的金融风险挑战，习近平总书记对建设金融法治、加强金融监管体系建设提出了“四对关系”的全新要求。

第一是金融法治与国家安全的关系。习近平总书记在主持十八届中共中央政治局第四十次集体学习时指出，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。<sup>〔16〕</sup>在金融强国建设与民族复兴的新征程上，以金融法治防控风险是保障国家金融安全的永恒主题。金融法治体系在金融风险防控中发挥着固根本、稳预期、利长远的重要保障作用。近年来，金融监管法治改革为防范化解金融风险、助推金融高质量发展和深化国家金融安全提供了金融法治基础。

第二是金融法治与金融强国的关系。金融强国基于强大的经济基础，具有领先世界的经济实力、科技实力和综合国力，建设金融强国的关键在于“六个强大”。<sup>〔17〕</sup>其中，强大的金融监管是建设金融强国、加强国家金融安全的关键核心要素。面对复杂多变的金融风险，中国特色现代金融体系经过长期探索与发展，形成了金融监管体系构建的宝贵经验。“强大的金融监管”对金融监管制度体系提出了完善齐全、科学有效的全新要求。2023年中央金融工作会议强调“要全面加强金融监管，有效防范化解金融风险。切实提高金融监管有效性，依法将所有金融活动全部纳入监管”。突出强调了金融监管的实际效能与全面覆盖。<sup>〔18〕</sup>

第三是金融法治与金融高质量发展的关系。2023年中央金融工作会议强调，做好金融工作必须以推进金融高质量发展为主题。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，金融高质量发展的实现有赖于高效严密的金融立法与实施体系，以法治保障资本的积极作用发挥，以制度规范确保金融更好服务实体经济。只有主动适应经济社会发展和金融高质量发展需要，及时填补法律空白、补齐短板弱项，才能为金融高质量发展构建坚实的法律基础。<sup>〔19〕</sup>

第四是金融法治与对外开放的关系。党的十八大以来，我国面对的是更大范围、更宽领域、更深层次的金融开放新格局，金融高水平对外开放是深化金融供给侧结构性改革和实现金融高质量发展的关键，金融高水平对外开放的重点是制度型开放。习近平总书记在十九届中共中央政治局第十三次集体学习时强调，要提高金融业全球竞争能力，扩大金融高水平双向开放，提高开放

〔16〕 参见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。

〔17〕 “六个强大”指强大的货币、强大的中央银行、强大的金融机构、强大的国际金融中心、强大的金融监管、强大的金融人才队伍。参见《习近平在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 坚定不移走中国特色金融发展之路 推动我国金融高质量发展 赵乐际王沪宁丁薛祥李希韩正出席 蔡奇主持》，载《人民日报》2024年1月17日，第1版。

〔18〕 参见尉承栋：《以严密过硬监管保障金融稳定发展》，载《中国纪检监察报》2024年3月7日，第8版。

〔19〕 参见薛峰：《加快建设金融强国的必然要求 以法治保障金融高质量发展（有的放矢）》，载《人民日报》2024年10月23日，第13版。

条件下经济金融管理能力和防控风险能力，提高参与国际金融治理能力。<sup>[20]</sup> 2023年中央金融工作会议提出坚定不移走中国特色金融发展之路的“八个坚持”，将“坚持统筹金融开放和安全”作为重要组成部分，明确要扩大金融高水平开放。党的二十届三中全会《决定》进一步强调“推动金融高水平开放，稳慎扎实推进人民币国际化，发展人民币离岸市场”，并特别提出“强化开放条件下金融安全机制”。这凸显了以金融法治保障金融高水平对外开放的必要性。

### 三、金融领域立法修法的现状与问题剖析

#### (一) 金融领域立法修法现状

上世纪80年代至上世纪90年代中期，中国金融市场与法制历经恢复发展、规模扩张、创新发展与深化改革等多个阶段，<sup>[21]</sup> 现在迈入了数字化、普惠化、国际化的新发展时期。<sup>[22]</sup> 四十余年间市场急速发展、连续跨越多个阶段，我国金融领域立法修法相较于市场发展普遍存在滞后性，一定程度上导致了部分金融活动与监管执法的法律依据不足、效能受阻等现象。全面检视我国金融领域立法修法现状并指出相关问题，是制定金融法的问题导向和实践逻辑所要求的。当前，我国金融法律可以划分为银行、证券和其他金融业三类，法律实施及修改状况如表1所示。

表1 中国金融领域立法修法现状

	法律名称	颁布时间	修正/订次数	最近一次修改时间	最近一次修改主要内容	条文数量	现版本沿用时间
银行类	《中国人民银行法》	1995	1	2003	明确央行职责与目标；调整央行职责范围；完善央行组织架构与管理；加强金融监督管理协调机制	53条	22年
	《商业银行法》	1995	2	2015	删去存贷比监管指标；完善流动性风险管理；规范商业银行经营行为；明确监管权责与银行义务	95条	10年
	《银行业监督管理法》	2003	1	2006	增加调查权相关规定；完善法律责任条款；增设阻碍监管处罚条款	52条	19年
证券类	《证券法》	1998	5	2019	全面推行证券发行注册制；提高证券违法违规成本；强化信息披露要求；落实“放管服”要求取消相关行政许可；压实中介机构“看门人”法律责任；建立健全多层次资本市场体系；扩大证券法的适用范围	226条	6年
	《证券投资基金法》	2003	2	2015	放宽基金从业人员投资限制；明确专业人士持股计划；加强对基金管理人股东及实际控制人的监管	154条	10年
	《期货和衍生品法》	2022	0	/	完善交易制度与风险防控机制；加强监督管理与法律责任追究；促进市场开放与国际化发展	155条	3年

[20] 参见《习近平在中共中央政治局第十三次集体学习时强调 深化金融供给侧结构性改革 增强金融服务实体经济能力》，载《人民日报》2019年2月24日，第1版。

[21] 参见巫云仙：《中国金融史：1978~2018》，社会科学文献出版社2018年版，第28-69页。

[22] 参见王爱萍、胡海峰：《新发展阶段我国金融风险的新特点、新挑战及防范对策》，载《人文杂志》2021年第12期；谭小芬、张怡宁：《新发展阶段外部金融冲击与金融风险防范》，载《新视野》2022年第2期。

续前表

	法律名称	颁布时间	修正/ 订次数	最近一次 修改时间	最近一次修改主要内容	条文数量	现版本 沿用时间
其他 金融 业	《保险法》	1995	4	2015	放宽市场准入条件；加强保险消费者权益保护；完善监管制度；增加年金保险业务	185 条	10 年
	《票据法》	1995	1	2004	删去第 75 条（调整条文序号）	110 条	21 年
	《信托法》	2001	0	/	规范信托的设立；规定了信托财产、信托当事人的概念，公益信托	74 条	24 年
	《反洗钱法》	2006	1	2024	明确“风险为本”监管原则；扩大上游犯罪的范围；明确特定非金融机构作为反洗钱义务主体的范围；新增和细化反洗钱义务内容；平衡反洗钱工作与保障合法权益	65 条	1 年

我国金融领域的立法修法活动呈现出三个突出特征。其一，立法修法往往与市场 and 监管实践紧密相关，回应现实需求和行业发展。其二，金融领域法制建设并非齐头并进，立法修法往往由特定风险事件或整治任务驱动，部分领域监管行动迅速频仍而立法修法相对滞缓。这导致不同金融法律的修法进程呈现出较大差异。从立法修法的回应性看，除了新制定的或者经多次修改的法律外，部分金融法律存在脱节于市场或行业发展的情况，如《中国人民银行法》《银行业监督管理法》《信托法》在条文数、实践匹配度上明显滞后，《证券投资基金法》《保险法》《票据法》也在不同程度上存在类似问题。其三，就其条文数量及表现形式来看，金融领域立法修法往往以基础立法为起点，通过修法逐步完善已有架构去体现监管要求，很难一步到位。这与金融市场的构建、发展、风险出现、治理、再平衡等阶段性特征与规律相吻合。市场体系发展越成熟充分、距离最近一次立法修法越近，相关立法的条文数往往越多，法律调整功能发挥的现实空间越大。例如，证券市场立法相较银行市场立法的条文数平均每部法律多出约 100 个条文。<sup>[23]</sup>

## （二）金融领域立法修法的问题剖析

### 1. 亟需金融领域基础性法律的夯基垒台

从法律体系构成来看，我国金融领域立法以直接融资和间接融资为基本框架。其中最突出的问题是缺乏重要的基础性概念和规范，以致难以实现金融监管和执法的协同性和一贯性。“金融”“证券”等一些基本概念界定并不清晰。学界虽有较多讨论，<sup>[24]</sup>但受限于理论争议、市场实践和修法频率，立法者将其纳入具体条文的并不多。这导致金融机构和监管部门难以把握金融创新的合法性和合规性，使涉足前沿或模糊地带的创新者由于畏惧潜在的否定性评价而不敢大胆尝试，制约了金融创新的市场活力和发展空间。

[23] 需要注意的是，如上文所述，实践中许多行政法规、规章代替法律调整相关领域的秩序。

[24] 参见王志刚：《金融活动界定及其分类监管——兼论金融法立法问题》，载《中国金融》2024年第20期；黄靖雯、陶士贵：《以金融科技为核心的新金融形态的内涵：界定、辨析与演进》，载《当代经济管理》2022年第10期；邢会强：《我国〈证券法〉上证券概念的扩大及其边界》，载《中国法学》2019年第1期；姚海放：《论证证券概念的扩大及对金融监管的意义》，载《政治与法律》2012年第8期。

概念界定不清使执法行动缺乏明确标准和依据，难以准确判断创新金融活动的性质和风险。<sup>〔25〕</sup>而这又容易使监管执法陷入选择困境：是暂时观望直到需要监管再采取行动，或是通过监管沙盒给予金融创新监管豁免，抑或提前预防性地加以限制乃至取缔。概念不清在很大程度上影响着对创新活动的监管判断，而监管者基于金融稳定和自身责任考虑往往趋向于直接关闭相关金融市场。例如，《关于进一步防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》将“代币发行融资”直接定义为未经批准非法公开融资的违法犯罪行为。<sup>〔26〕</sup>

有鉴于此，以一部基础性、通行性法律明确金融立法中基础概念的内涵，是推动金融高质量发展、金融市场监管法治化的前提要求。基本概念的厘清不仅能够完善金融法治基础框架体系，还能明晰金融活动和金融监管的行为边界，从而为金融行业守正创新提供指引，也为金融创新的监管明确执法边界。

## 2. 新发展阶段要求全面检视和完善法律

我国金融市场迈入高质量发展新阶段，对金融法治提出新的高标准发展要求。金融法的主体结构大致形成于20世纪90年代中期。长期未修改的法律与金融市场实践适配性逐渐降低。

一方面是多轮金融监管体制及职能变化尚未在重要金融法律中得到体现。例如，银行与保险业监管权力的合并已实施多年，新一轮机构改革又推动“一委一行两会”变为“一行一局一会”。但这些改革变化主要是以2018年、2023年颁布的《深化党和国家机构改革方案》《党和国家机构改革方案》两个文件作为支撑，金融法律层面未有体现。尽管两项改革方案具备了调整机构设立和职责履行的规范功能，具有协调法律法规修订的指向性，<sup>〔27〕</sup>但改革方案难以像法律一样对相关机构和职责调整进行详细规定，<sup>〔28〕</sup>导致组织和权力运行缺乏明确性和安定性。又如，《中国人民银行法》对于货币政策和宏观审慎调控双支柱职责未作明确规定，使得中央银行履职尽责缺乏有力法律支撑。<sup>〔29〕</sup>

另一方面，部分法律规定的内容颇为陈旧，难以回应金融市场发展新阶段的需求。例如，金融监管的功能法与审慎法之间在规范关系上缺乏协调。以《中国人民银行法》《商业银行法》《银行业监督管理法》为例，其间虽有分工但协调不足，在金融稳定监管事项中容易导致衔接不畅和监管空白。对包商银行的不完全救助处置中就暴露出处置主体职责不明、处置机制不够丰富等问题。从规范目的看，金融监管的激励法与规范法比例失衡，现行单行法中规范法占据主导、激励法相对稀缺，整个金融领域立法呈现出浓厚的规范法色彩。激励法匮乏不仅不利于激发创新活力，也难以有效引导市场主体合规守法。在反映监管体制、更新规范内容和调适法律关系的具体

〔25〕 参见周昌发：《数字金融法律监管的现实困境及优化路径》，载《江汉论坛》2024年第3期。

〔26〕 参见郭雳、尚博文：《应对“科林格里奇困境”：融入伦理的金融科技治理》，载《中国社会科学院大学学报》2023年第5期。

〔27〕 参见《全国人大常委会：确保机构改革在法治轨道上有序推进》，载 [https://www.gov.cn/xinwen/2018-04/25/content\\_5285875.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2018-04/25/content_5285875.htm)，最后访问时间：2025年1月1日。

〔28〕 《党和国家机构改革方案》由中国共产党第二十届中央委员会第二次全体会议审议通过，之后其中涉及国务院机构改革的部分内容按照法定程序提交十四届全国人大一次会议审议。参见《关于国务院机构改革方案的说明》，载 [https://www.gov.cn/guowuyuan/2023-03/08/content\\_5745356.htm](https://www.gov.cn/guowuyuan/2023-03/08/content_5745356.htm)，最后访问时间：2025年1月1日。

〔29〕 参见易纲：《建设现代中央银行制度 更好服务中国式现代化》，载《清华金融评论》2023年第5期；《中华人民共和国中国人民银行法（修订草案征求意见稿）》第25条、第4条、第34条。

进程中，基础性金融法律显得尤为关键，其能够有针对性地调谐、回应共性且突出的修法立法需求，并为各单行法的修改和落实提供明确指引。

### 3. 金融法律制度存在大量的立法空白

修法周期过长的另一个弊端在于，随着金融活动日益复杂和多样化，现行法律的缺失与空白之处逐渐增多。例如，票据、保险、信托等领域存在不少空白。基于供应链及应收账款创设的类票据如何监管，<sup>〔30〕</sup> 保险科技、复杂产品等新型业务的法律风险如何防范，资产证券化业务、家族信托、不动产投资信托基金等如何规范和促进，都是有赖法律回应的现实问题。更重要的是，信息技术给传统法律关系带来颠覆性改变，滋生出新型法律风险。风险社会也不断催生新的法律义务和责任，要求法治国家和政府超越“夜警”角色，对新型法律关系中的公私法益予以事先预防性保护。这要求国家积极填补金融法律空白，金融基础设施和个人金融数据立法就是两个重要领域。

伴随金融科技渗透整个金融生态，传统金融基础设施利用科技实现迭代转型，新型金融科技基础设施不断生成并触及金融体系的方方面面，<sup>〔31〕</sup> 金融基础设施涵盖支付清算体系、交易平台等关键环节，其稳定与高效运行对于整个金融体系的安全和效率至关重要。然而当前相关立法存在明显不足，导致在规范金融基础设施建设、运营和监管等环节缺乏明确法律依据，难以有效应对潜在风险和挑战。与此同时，数字化时代个人金融数据的规模急剧增长，其价值和敏感性日益凸显。对个人金融数据的治理和管理失范不仅可能造成直接经济损失，甚至可能威胁国家金融安全。<sup>〔32〕</sup> 然而当前个人金融数据领域立法主要是部门规章，缺乏专门且完善的法律来规范个人金融数据的收集、使用、存储和保护，尤其缺乏促进金融数据开放共享的行业性专门立法。<sup>〔33〕</sup>

立法空白不可能也无需完全消除，但为尽可能填补不断生成的制度鸿沟或立法空白，需要构建基础性法律为可能的立法需求预留相应空间、预设跟进机制，以开放和包容的姿态适应金融发展的新趋势。与此同时，也使新的立法与已有立法实现相互协同、互为补充，形成有机统一的金融法制框架，避免出现重复和冲突。

### 4. 金融领域的立法缺乏高维度共识

金融法治的协调统一有赖于形成高维度的法治共识，而当前立法与司法活动中存在的冲突或不一致现象较为突出，通常包括两类情形：一类是无狭义法律情形下的法律实施冲突，另一类是单行法内部或领域法内之诸法间缺乏协调所引发的冲突。这两类情形都反映出立法与司法并未找到公意或形成法治共识，从而在具体问题上模棱两可或者摇摆不定，导致立法得不到司法认可执行，或是司法裁判与现行立法规定存在龃龉。

第一类情形是虽没有狭义法律形态的明确规定，但对行政规章等位阶的法规存在不同观点，比较有代表性的是实践中金融司法的监管化问题。<sup>〔34〕</sup> 例如，法院采用行政规章来判定金融合同的效力，这常常导致一个金融合同原本没有合同法上的无效事由，却因为法院主动通过授权立法

〔30〕 参见张宇哲：《监管之外的“类票据”江湖》，载《财新周刊》2022年第5期。

〔31〕 参见王喆、尹振涛：《金融科技基础设施指数构建与发展评估》，载《金融监管研究》2022年第6期。

〔32〕 参见郭雳：《数字化时代个人金融数据治理的“精巧”进路》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2022年第5期。

〔33〕 参见尚博文：《从“开放银行”到“开放金融”：金融数据要素流通的治理应对》，载《金融监管研究》2023年第11期。

〔34〕 参见钱弘道、刘静：《金融司法监管化：形成、争议与未来》，载《社会科学战线》2022年第1期。

的扩张解释或保护监管政策的公共目的，<sup>〔35〕</sup> 而将该合同认定为无效。然而不同级别和地区的法院对待行政规章的态度及其处理方式不一，实践中产生了大量同案不同判现象。

第二类问题是单行法内部或领域法内之诸法间缺乏协调导致司法裁判结果与立法意图不一致或冲突。法院在一些情况下很难正确、充分理解立法意图从而适用法律僵化。例如，在某金融借款合同纠纷案中，法院认为，金融机构不适用民间借贷规定，银行可以与客户在规定范围内协商确定贷款利率。<sup>〔36〕</sup> 其结果虽然肯定了银行机构自主经营权，但也一定程度上间接激励了银行向个人发放高成本贷款。《商业银行法》鼓励银行经营发展的政策立场，需要以《中国人民银行法》对存贷利率的监管和《商业银行法》自身对消费者的保护为前提，金融司法活动并没有完全将这些因素纳入考量范围。

可见，金融立法与司法之间并非天然存在事实上的一致性。要实现金融法治的协调和统一，必须发挥金融领域基础性立法的独特功能。其法律效力层级虽不比单行法更高，法律功能层级上却更具优先性，通过提供更高维度、更加基本的制度理性，为国家金融法治的协调推进给出一种综合性、系统性的框架，以更高层次的法治理念和原则为引领，减少立法与司法的不一致或冲突，使得金融活动能够在统一、协调且稳定的法治环境中有序开展。

### （三）比较法视野下金融法制定的基本面向

对当前金融领域立法修法现状及其问题的探讨，揭示了基础性金融立法作为上述问题解决方案的一些基本共识。前文论述表明，基础性立法通过提供核心概念界定和基本制度理性，为金融活动规范和管理提供比较准确的定义和相对清晰的范畴，为单行法的制定和修改完善提供指引，有利于构建符合金融市场运行规律和内在逻辑的科学制度框架。

当然，法律制定的形式及其内容基于各国的经济、政治、文化等因素而差异很大，国际上更鲜有金融领域此类立法的范例，这更彰显了金融法制定的重要意义和工作难度。尽管如此，对主要国家地区金融市场的综合性、类法典化法律文件作比较分析，仍可发现不同国家地区的金融法律在目标定位、制度设计、监管重点等方面存在着某些共性及显著特色，具有重要参考意义，如表 2 所示。

表 2 域外金融市场综合性立法概览

市场	颁布时间	法律名称	定位侧重	体系地位
英国	2000 年	《金融服务和市场法》	政府授权监管和补偿救济	组织和行为基础立法
日本	2006 年	《金融商品交易法》	投资者统一保护和行为监管	金融交易统一立法
韩国	2007 年	《金融投资服务与资本市场法》	发展资本市场和投资服务	资本市场整合立法
美国	2010 年	《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法》	金融市场安全与系统性监管	系统稳定全面改革立法
欧盟	2014 年	《金融工具市场指令 II》	交易系统和产品分类监管	区域大市场协调立法

具体来看，英国《金融服务和市场法》（以下简称 FSMA）侧重于政府授权监管和补偿救济，高度重视投资者保护。FSMA 通过建立严格的政府授权制度对金融服务机构进行有效监管，确保

〔35〕 参见张阳：《金融司法监管化的边界约束》，载《清华法学》2023 年第 2 期。

〔36〕 参见段思宇：《温州中院终审判决大反转：金融机构贷款利率不受限于 4 倍 LPR》，载 <https://www.yicai.com/news/100834909.html>，最后访问时间：2025 年 1 月 1 日。

其合规运营。<sup>[37]</sup>同时，构建完善的补偿救济机制，为投资者在遭受金融损失时提供有力的法律保障。日本《金融商品交易法》将投资者统一保护和行为监管置于核心地位，致力于通过总括化和横断化的方式统一不同业务形态的行为规范，创造公平、透明的金融交易环境，<sup>[38]</sup>这种行为规制范式旨在保障“三大支柱性供给”：增强投资者信心和市场信赖，保障金融市场资金供给，促进市场参与机会。<sup>[39]</sup>韩国《金融投资服务与资本市场法》主要着眼于发展资本市场和投资服务。该法在立法目的中明确提出要促进金融创新和提高资本市场的效率。<sup>[40]</sup>在与日本法类似的统一“金融投资商品”概念下，韩国通过一系列政策和法律措施，例如扩大资本市场法的创新规制范围、制定创新豁免法等，<sup>[41]</sup>鼓励市场创新、优化投资服务，推动资本市场增长和国民经济发展。欧盟《金融工具市场指令Ⅱ》（以下简称 MiFID Ⅱ）着重于金融交易系统和产品分类监管，通过优化交易系统和执行方案，使所有交易都在受监管交易场所中进行，<sup>[42]</sup>提高金融交易效率和透明度。同时，对金融工具进行精细的分类监管，<sup>[43]</sup>以有效防范金融风险，保护投资者的合法权益。美国《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法》（Dodd-Frank Act）作为危机回应型立法，重点关注金融市场的整体安全与系统性监管。该法针对美国金融市场的阶段性突出问题，特别是系统性风险的防范和消费者保护，制定了一系列严格的监管措施，以维护金融市场的稳定和健康发展。<sup>[44]</sup>

通过上述国外立法比较分析可以看出，基于不同国家和市场的发展阶段与法系属性，这些“金融法”在金融监管方面的功能目标存在较大差异，或是服务于地域一体化，或是突出危机应对功能，但都不属于典型意义上的基础性立法。由此，我国金融法的制定也应守正创新，兼顾基础性和总则性的立法特征，将金融法治和政策实施过程中的通行性原则、普遍性共识凝聚成制度条文，在参考国际经验的基础上，依据国情实际构建起科学合理、协调统一的金融法律体系。

#### 四、金融法制定的基本思路与内在逻辑

遵循应对现实问题的实践逻辑，走中国特色金融发展之路是金融法制定的时代要求。必须坚持党的领导，促进金融服务实体经济，激励金融市场守正创新和稳健发展，平衡金融开放和金融安全，同时，在促发展和强规范之间凸显金融法制定的政策功能。通过对金融相关概念的补强厘

[37] 参见中国证券监督管理委员会组织编译：《英国 2000 年金融服务与市场法》，法律出版社 2014 年版，第 25、43、53、91 页。

[38] 参见郭锋、甘培忠、董安生等：《日本如何构筑防范金融海啸的制度堤坝——中国法学会证券法学研究会代表团访日考察报告》，载郭锋主编：《金融服务法评论》第 1 卷，法律出版社 2010 年版，第 518-521 页。

[39] 参见〔日〕近藤光男、吉原和志、黑沼悦郎：《金融商品交易法入门》，梁爽译，法律出版社 2021 年版，译者序，第 2-3 页。

[40] See Financial Investment Services And Capital Markets Act (자본시장과 금융투자업에 관한 법률), Art. 1.

[41] 参见董新义：《金融科技法律如何制定？——来自韩国的立法经验》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2020 年第 9 期。

[42] 参见益言：《欧洲金融工具市场指令（MiFID Ⅱ）的影响分析》，载《中国货币市场》2017 年第 11 期。

[43] MiFID Ⅱ通过列举法将 11 类金融工具纳入监管范围，包括可以转让的证券（含股票、债券等）；货币市场工具；集合投资工具的份额；四类传统衍生品；信用风险转移工具；金融价差合约；以气候、航运、通胀指数等为标的，具有金融衍生交易特征的期权、期货、掉期、远期和其他衍生品；排放权。See Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on Markets in Financial Instruments and Amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU, Annex I, Section C.

[44] 参见刘士余主编：《美国金融监管改革概论》，中国金融出版社 2011 年版，第 1-2 页。

清奠定金融法的概念逻辑，并通过对金融法与其他单行法之间衔接关系的探寻来完善金融法的体系逻辑，使金融法制定的内在逻辑与外在要求相互促进、有机统一。

### （一）金融法立法工作的基本思路

#### 1. 金融法制定的总体目标

制定金融法是推动中国特色金融发展之路完善成熟的重要任务，应当将“在法治轨道上推动走好中国特色金融发展之路”作为金融法制定的总体目标。随着金融市场的不断发展和金融创新的持续涌现，金融领域各种矛盾和问题相互交织、相互影响，<sup>〔45〕</sup> 现有法律法规体系面临新的挑战 and 压力。习近平总书记在2023年中央金融工作会议中提出奋力开拓中国特色金融发展之路的“八个坚持”。<sup>〔46〕</sup> 制定金融法需要坚持党中央的集中统一领导，确保金融服务好实体经济从而实现金融可持续发展和推动经济社会高质量发展，以市场规律和法律法规为基础激发金融市场活力、提高金融资源配置效率，既积极扩大开放又高度重视防范外部风险冲击，从而确保金融体系稳定和国家金融安全。<sup>〔47〕</sup>

总的来看，制定金融法为金融活动提供了基础法律框架和规则，明确各方的权利和义务，为金融市场的有序运行提供法律依据。通过金融执法、司法等活动，确保金融法的有效实施，维护金融市场公平、公正和透明。因此，制定金融法为金融执法、司法等活动提供了法律基础，而金融执法、司法等活动又通过具体法律运行确保金融法的有效实施。

#### 2. 金融法制定的基本原则

一是党的领导原则。党的领导是全面深化金融体制改革、推进中国金融高质量发展的根本保证。制定金融法是我国金融法治建设的重大理论和现实问题，金融法的制定必须坚持党中央对金融立法等一系列工作的集中统一领导，遵循党的金融政策和方针，确保金融法的立法目标和基本原则与党对金融工作的要求相一致，凝聚普遍立法共识，把握总体立法方向。在金融法的制定过程中，要深入研究和学习领会习近平法治思想中与金融法治相关的指导思想，以党的二十届三中全会精神为纲领，确保金融法制定切实服务中国特色金融发展和深化体制改革要求。

二是金融服务实体经济原则。习近平总书记指出，要坚持把金融服务实体经济作为开拓中国特色金融发展之路的根本宗旨。<sup>〔48〕</sup> 实体经济是一国经济本源，经济金融化是一把双刃剑，<sup>〔49〕</sup> 脱离实体经济的金融活动不仅忽视现实需求或导致盲目创新，还极易滋生经济泡沫和金融风险。金融法应当明确金融服务实体经济的立法目标，确保金融活动和金融创新始终围绕实体经济的需求展开。在金融法的具体条款中，应当设计诸如以实体经济需求为导向的创新激励机制等制度规则，鼓励金融机构加大对实体经济，特别是对中小企业、科技创新和绿色金融等实体经济的支持

〔45〕 参见周人杰：《坚持在市场化法治化轨道上推进金融创新发展（评论员观察）——坚定不移走中国特色金融发展之路》⑤，载《人民日报》2023年11月16日，第6版。

〔46〕 参见《中央金融工作会议在北京举行 习近平李强作重要讲话 赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥李希出席》，载《人民日报》2023年11月1日，第1版。

〔47〕 参见习近平经济思想研究中心：《中国特色金融发展之路的理论内涵和实践要求》，载《经济日报》2023年12月6日，第12版。

〔48〕 参见《中央金融工作会议在北京举行 习近平李强作重要讲话 赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥李希出席》，载《人民日报》2023年11月1日，第1版。

〔49〕 参见张成思、张步昙：《再论金融与实体经济：经济金融化视角》，载《经济学动态》2015年第6期。

力度。同时，建立健全金融风险监管体系，防范金融“脱实向虚”风险。<sup>〔50〕</sup>

三是市场化法治化原则。应当尊重市场客观规律并发挥法治功能，鼓励金融创新和保护竞争，激发金融机构活力和创新动能，提高金融市场配置效率，推动金融市场健康发展。一方面，金融法律制度应为金融活动发展建构适宜的环境，建立从牌照准入到市场退出的全流程、全周期制度保障，确保各方权利义务得到平等保护和约束。另一方面，金融法应当建立健全现代金融监管体系，依法将所有金融活动纳入监督管理范围，强化投资者和金融消费者保护，打击非法金融活动，确保市场公平、公正和透明；协调审慎监管和行为监管，构建早期风险纠正硬约束制度，优化风险处置制度，<sup>〔51〕</sup>维护金融体系稳定。

四是统筹金融开放和安全原则。党的二十届三中全会特别强调，要推动金融高水平开放，强化开放条件下的金融安全机制。应当鼓励和促进金融市场的对外开放，吸引更多的国际资本和金融机构，以成熟发展经验激励国内金融机构做大做强，同时通过国际资本促进经济合作交流，分散国内经济风险，提高国家经济治理能力。同时，金融法也应当建立健全安全保障机制，完善宏观审慎监管、跨境金融风险监测、国际金融治理合作等制度，防范主要国家金融市场风险传导对国内金融市场的冲击，统筹协调金融高水平开放和金融高水平法治。

### 3. 金融法制定的政策功能

金融体制的重大改革要于法有据，金融政策在回应市场变化时需要坚守法治精神和原理；在以政策的灵活性贯彻实质法治精神的同时，要以形式法治框定金融政策的话语边界。同样，笔者认为，在中国式现代化与金融高质量发展的进程中，金融法制定也存在着特殊的政策功能，即助力“五篇大文章”建设的“助发展”功能，以及强化“五大监管”的“强规范”功能。

金融法“助发展”的政策功能主要体现在统筹推进数字金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、科技金融等“五篇大文章”建设。“五篇大文章”旨在回应数据要素、环境治理、社会公平、人口趋势、科技进步等经济社会发展中面临的新要素与新挑战。金融法的制定需要通过引导金融资源向科技创新、绿色发展等重点领域、新兴领域倾斜，避免资金资源的供给错配和浪费，在提高市场配置效率的同时推动经济结构调整和转型升级，为环境治理、科技革命和经济发展增添新的动力。金融法的制定也需要通过纾解不利融资地位，引导和规范金融服务在以数字经济壮大实体经济发展、促进实体经济与数字经济深度融合过程中的作用，为企业数字技术、应用场景和商业模式融合创新，<sup>〔52〕</sup>以及更广泛层面的产业转型升级和社会经济发展提供资金支持和风险防范机制。<sup>〔53〕</sup>同理，金融法也需要发挥其制度属性，通过确立良性的产权和契约制度激励金融创新，为新质生产力培育和发展创造良好金融环境。

金融法“强规范”的政策功能主要体现于统筹推进机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管等五大类监管的落实。应对金融市场复杂化和创新动态化，需统筹五大类监管构建全方位、多层次、动态化的监管体系。金融法自身不必规定各项监管的具体内涵、适用程序和

〔50〕 参见韩龙：《金融数字化、平台化：风险治理的制度挑战与寻解》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2024年第7期。

〔51〕 参见苏洁澈：《银行风险处置的公共选择考量与制度建构》，载《环球法律评论》2023年第2期。

〔52〕 参见欧阳日辉、龚伟：《促进数字经济和实体经济深度融合：机理与路径》，载《北京工商大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

〔53〕 参见陈雨露：《数字经济与实体经济融合发展的理论探索》，载《经济研究》2023年第9期。

手段等细节内容，但需搭建顶层制度。首先，金融法有必要明确各金融监管机构的职责和分工，避免监管重叠和监管空白。同时，应一并指出监管机构在特定监管职责上的统筹监管职能，如金融监管总局在金融消费者保护上承担的任务。其次，明确建立信息共享机制，实现基于数据资源共享的常态化监管协同。在面对跨市场、跨领域金融创新业务时，应明确要求监管机构共同制定策略和联合开展执法。最后，金融法应建立完备的监管责任制度，统筹规定监管部门和监管人员的法律责任，对失职渎职等行为进行严肃问责，提高监管公信力和执行力。

## （二）金融法制定的概念厘定方式

准确认识金融法与其他金融单行法律之间的共性和差异，是理解和把握金融法所要调整金融法律关系的关键。界定“金融”至关重要，它既要体现单行金融法律中所调整的各类具体法律关系的共性，又要超越单行金融法律的局限性。不过，界定“金融”概念难度非常大。“金融”本身的经济学定义本就种类繁多、莫衷一是，导致难以形成共识。

一方面，从“金融”的经济学本质看，一种传统而基础的观点是将金融理解为资金从无生产性用途的人手中转移到有生产性用途的人手中。<sup>[54]</sup>“资金融通说”在很长一段时期都是主流解释。同时，还存在“金融资源论”“信用交易说”“金融中介说”“金融功能观”等其他多种理解。<sup>[55]</sup>《新帕尔格雷夫经济大辞典》将金融定义为“资本市场的运营和资本资产的供给与定价”，《中国金融大百科全书》将金融定义为“货币流通和信用活动以及与之相关的经济活动的总称”。<sup>[56]</sup>中外学界均存在因对“金融”和“finance”理解不同而导致“同一名称、内容不同”的名实烦扰。<sup>[57]</sup>

另一方面，既有研究并非是从制定金融法的意义上探究，而更多是在学科意义上提供对金融法的描述性定义或法律关系的功能性分类。<sup>[58]</sup>一般认为金融法所调整的是金融关系，涉及金融调控和监管，以及金融业务经营中产生的各种社会关系，<sup>[59]</sup>金融法律关系则是金融关系主体之间的权利义务关系。<sup>[60]</sup>对于金融关系的分类，二分法、三分法、四分法、五分法等不一而足，<sup>[61]</sup>其中比较有代表性的关系类型是金融调控关系、金融监管关系和金融交易关系。亦有学者在民法典的视角下分析，认为金融法律关系主要包括金融交易关系和金融规制关系两种。<sup>[62]</sup>不仅如此，现实中的金融关系复杂且多样、始终处在动态变化中。例如，鉴于交易主体的性质、交易的性质和目的、法律规范的具体规定等差异，通常需要结合多重因素才能判断交易关系是适

[54] 参见〔美〕弗雷德里克·S·米什金：《货币金融学》（第9版），郑艳文、荆国勇译，中国人民大学出版社2011年版，第49页。

[55] “金融资源论”认为金融是一种资源，包括货币、信用、金融机构、金融市场等；“信用交易说”认为金融是一种以信用为基础的交易活动，包括借贷、赊销、预付等，通过信用工具实现资金的流动和配置；“金融中介说”认为金融是金融机构在经济运行中发挥的中介作用，它们将资金从储蓄者转移到投资者；“金融功能观”认为金融的核心在于发挥一系列功能，如提供支付结算、资金融通、风险管理、资源配置、信息传递等。此外，米什金的货币创造与控制说、法博齐的金融工具论、赫尔的价值跨期配置说等都是较为流行的解释。

[56] 转引自曹龙骥主编：《金融学》（第6版），高等教育出版社2019年版，第1页。

[57] 参见黄达、张杰编著：《金融学》（第5版），中国人民大学出版社2020年版，第1页。

[58] 参见吴志攀：《金融法概论》（第5版），北京大学出版社2011年版，第2页。

[59] 参见朱崇实、刘志云主编：《金融法》（第5版），法律出版社2022年版，第5页。

[60] 参见刘少军：《金融法学》，中国政法大学出版社2008年版，第11页。类似表述大同小异。

[61] 具有代表性的“二分法”将金融法的调整对象界分为金融管理关系和金融业务关系，“三分法”通常指向金融调控关系、金融监管关系和金融交易关系，“四分法”包括金融组织关系、金融交易关系、金融调控关系和金融监管关系，“五分法”则为直接金融关系、间接金融关系、金融中介服务关系、金融调控关系和金融监管关系。

[62] 参见刘盛：《〈民法典〉视角下金融法律关系的调适》，载《法学》2021年第6期。

用金融私法还是监管、调控性的公法规范。<sup>[63]</sup>

以上分析表明，经济学上没有统一理解，进一步导致金融法学研究尚未形成共识。目前恐怕较难在金融法制定文本中直接给“金融”下定义，这既源于金融及金融法律关系过于复杂且分歧较大，可能阻碍立法进程，也与法律强调可操作性和明确指引性的要求相关。另一方面，完善概念体系是制定金融法的重要诉求，关涉金融法以何种理论线索建构文本体例和结构安排，也涉及以何种制度功能来回应制定金融法的实践需要，针对与金融相关的一些重要概念给出描述性界定仍有必要。

本文主张，鉴于“金融”概念高度抽象、操作性差，当下不宜直接在金融法中规定，而可考虑通过厘定若干金融次级核心概念，来达到烘托释明效果。可以采取“列举（典型类型）+兜底/归纳”相结合的方法，通过界定高度相关的次级核心概念，勾勒出金融法的核心范畴，在凸显开放式、包容性的同时增强金融法的可预期性和可操作性。

首先是“金融活动”概念。一般认为，金融活动是货币流通、资金融通以及与之相关的活动。不过规范性的列举式描述更具可行性。一个代表性立法是美国《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法》。根据该法，条例 PP (Regulation PP) 的金融活动附录（附录 A）列举式地涵盖了广泛的金融活动，包括传统的银行业务、投资服务、保险以及其他与金融相关的服务和活动。<sup>[64]</sup> 我国法上对金融活动的描述性定义除了银行类、证券类和其他金融业等十部法律中对于具体典型金融活动的定义和列举规定外，也可从反向视角参考《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》（已废止）第 4 条或者《防范和处置非法集资条例》第 19 条的相关规定。<sup>[65]</sup> 综上，可以考虑将金融活动界定为存贷款、保险、证券、期货衍生品、基金、信托、支付结算以及与其直接相关的活动。

其次是“金融产品”“金融服务”概念。在金融投资商品的统合概念下，金融商品、金融服务、金融产品等的内涵和边界较为模糊。总体上，金融产品是资金融通的载体工具，金融服务是金融机构促进货币流通、使参与主体共同获益的活动，金融商品的流通也可被认为是一种金融服务。<sup>[66]</sup> 例如有学者归纳，金融产品是指“由金融机构创造并供金融市场交易的各种金融工具”<sup>[67]</sup>，或是

[63] 针对金融交易法律关系性质的观点可能是多元的。有学者认为金融交易属于民事法律关系，也有学者认为标准化合同是合约基础上的金融商品，还有学者认为金融服务法律关系具有民商混合特征，或认为金融组织法、消费者保护法具有公私混合属性。参见刘燕、楼建波：《金融衍生交易的法律解释——以合同为中心》，载《法学研究》2012年第1期；冯果、李安安：《金融创新视域下的公司治理——公司法制结构性变革的一个前瞻性分析》，载《法学评论》2010年第6期；钱玉文：《金融消费者保护法的立法逻辑及规范表达》，载《现代法学》2024年第3期。

[64] See FRB, 12 CFR Part 242—Definitions Relating to Title I of the Dodd-Frank Act (Regulation PP), available at <https://www.ecfr.gov/current/title-12/chapter-II/subchapter-A/part-242>, last visited on Dec, 5, 2024.

[65] 《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》第 4 条列举和兜底式地规定了非法金融活动，包括“（一）非法吸收公众存款或者变相吸收公众存款；（二）未经依法批准，以任何名义向社会不特定对象进行的非法集资；（三）非法发放贷款、办理结算、票据贴现、资金拆借、信托投资、金融租赁、融资担保、外汇买卖；（四）中国人民银行认定的其他非法金融业务活动”。《防范和处置非法集资条例》第 19 条在前述《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》被废止后，重新进行了相应规定：“（一）设立互联网企业、投资及投资咨询类企业、各类交易场所或者平台、农民专业合作社、资金互助组织以及其他组织吸收资金；（二）以发行或者转让股权、债权，募集基金，销售保险产品，或者以从事各类资产管理、虚拟货币、融资租赁业务等名义吸收资金；（三）在销售商品、提供服务、投资项目等商业活动中，以承诺给付货币、股权、实物等回报的形式吸收资金；（四）违反法律、行政法规或者国家有关规定，通过大众传播媒介、即时通信工具或者其他方式公开传播吸收资金信息；（五）其他涉嫌非法集资的行为。”

[66] 参见叶姗：《金融服务增值税课征规则何以创制》，载《法学》2018年第7期。

[67] 刘杰：《金融产品标准研究综述：国际镜鉴与中国路径》，载《西部金融》2019年第2期，第50页。

“所有具有金钱价值或记载金钱交易的工具，包括货币、存款、人身保险、财产损失保险、信托、投资信托、基金、股票、金融债、公司债、集合投资计划以及各种金融衍生商品等”〔68〕。欧盟法上，金融工具是指任何使发行人与持有人之间产生特定权利和义务的合同或承认权利的凭证，包括衍生品合约和有关证券、货币价值或一组资产价值或指数的金融衍生品，以及排放权。美国法上，消费者金融产品或服务被定义为“主要为了个人、家庭成员或家务目的而获得的任何产品或者服务”〔69〕。为避免混淆和增强可操作性，制定金融法时可将金融产品和服务分别进行界定，前者主要涉及存款、贷款、外汇、保险、证券、资产管理产品、期货衍生品等具体金融工具，后者包括支付结算、经纪、咨询等具有金融性质以及与之直接相关的活动。

最后是“金融市场”概念。金融市场是金融资产买卖双方进行交易的场所或渠道，难以依据单一标准将多样化的金融市场区分开来。界定金融市场需要综合考量市场结构特征、金融市场功能以及市场主体认知。首先，根据不同市场结构标准，可分为直接和间接融资市场、一级和二级市场、货币和资本市场、债务和股权市场、场内和场外市场等。其次，也需考虑主要流通产品或服务和相关市场在多层次金融市场体系中的功能定位。这是因为金融市场的主要功能是促进资金的有效配置，提供价格发现机制及管理风险，而相关市场功能也常与该市场主要交易的产品类型紧密相关，例如期货市场是典型的风险对冲市场。最后，对金融市场作出界定，还应考虑各市场主体对市场实践的既有认知，以便于法律实施。综合考量，制定金融法时可将金融市场界定为货币、外汇、黄金、票据、债券、股票、期货衍生品等金融资产的发行和交易场所或渠道。

### （三）金融法体系的逻辑衔接关系

在制定金融法概念逻辑之上，还需考虑金融法体系的逻辑衔接关系。具体而言，需要考虑金融法与相关其他单行法的总领、连接和延伸等关系，使金融领域诸法相互配合、避免因衔接不畅而导致混乱，为金融市场提供稳定、可预期的法律环境。

一方面，制定金融法应明确其作为金融法律体系总则篇的统领性，这源自金融法制度内容的基本性质。因为金融法是在较为一般的、基础的概念范畴上描述金融关系和金融法律关系，体现所有单行法都具备的共性内容，通过金融领域法的公共意志或公共理性来对各类具体法律规定加以提炼与总括，提供一般性的指导框架。在法律适用上，金融法普遍地适用于所有的金融活动和金融关系，而具体金融法律则是在金融法框架内或授权下，针对具体金融产品和服务或金融市场的特殊需求进行更为详细、精确的规则适用。对具体金融法律未涉及或不适配而又存在法律调整必要的内容，金融法应当提供一般法律适用依据，直至具体金融法律得到修改或补充。

另一方面，在概念连贯性的基础上，金融法还要实现金融法律体系协调配合和衔接适用的功能，这就要求将金融法纳入金融法律体系的“内部融贯性”建构。〔70〕法律之间的关系是一种内部关系，并且在法律体系中存在某些必然的内部关系。〔71〕内部关系存在的前提条件是“一个法律成为另一个法律存在的条件或者部分条件”，或是“一个法律可以影响另一个法律的具体含义

〔68〕 马其家：《美国的金融消费者保护及其启示》，载《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2011年第6期，第88页。

〔69〕 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Title X, Section 1002 (b) (5) and (15).

〔70〕 参见雷磊：《融贯性与法律体系的建构——兼论当代中国法律体系的融贯化》，载《法学家》2012年第2期。

〔71〕 这是拉兹的观点，本文也赞同此观点。奥斯丁虽然也承认法律之间内部关系的存在，但并不认为这种存在具有必然性。参见吴玉章：《论法律体系》，载《中外法学》2017年第5期。

或者适用”；其中任一条件都足以独立支撑内部关系的判断。<sup>〔72〕</sup>就我国金融领域法律的制定和实施情况而言，金融法其实在先地存在于具体金融法律之中，具有随着具体金融法律的进化而进化的特质，只是此前未有立法工作来发现或抽象它。与此同时，金融法回应性地满足第二个条件，即金融法可以影响其他具体金融法律的特定含义或者适用，这也是金融法制定的实践逻辑所在。

金融法在金融法律体系中具备“内部融贯性”。进一步说，金融法与具体金融法律之间的内部关系至少应包括授权关系、转介关系、协调关系等三种。授权关系是指一个法律规范赋予另一个法律规范以特定的权力或职能，比如金融法能够授权某些金融活动或机构业务，包括授权监管机构制定相关行政规章、监管办法等针对某些金融活动的授权。授权有时可能涉及多个具体金融法律，例如对契约性储蓄机构的授权可能同时涉及银行、保险和基金领域的金融法律。对暂无法界定业务性质的金融创新监管，<sup>〔73〕</sup>金融法授权将构成监管该类活动的实际合法性来源。

转介关系是指一个法律规范指引至另一个法律规范以解决特定问题。转介条款将金融法无法或不适宜直接处理的特殊问题交由其他具体的金融法律来负责，允许监管执法人员和法官在特定情况下参考或适用其他法律规范。转介的需求或规定在金融领域并不鲜见，如《中华人民共和国金融稳定法（草案二次审议稿）》对境外金融机构和基础设施运营机构在境内分支机构风险防范的转介条款，《证券法》等当中也存在转介性规定。<sup>〔74〕</sup>对于所有法律都设置法律责任章节的惯例，制定金融法时不妨考虑作特殊安排，即通过转介规定指引监管执法和金融司法转向具体金融法律，以提升适用法律责任规定的专业性和具体性。

协调关系是指不同法律规范之间相互配合，以实现法律体系的统一和协调。金融法不仅应当与其他具体金融法律相互配合，而且制定金融法本身就应发挥协调作用，为其他金融法律之间的协同配合和统一适用提供顶层设计保障。转介条款也有促进协调配合的作用，但其本身具有局限性，难以在法律体系层面实现冲突化解和制度协同效果。以风险处置为例，金融机构的危机处置涉及多方公共利益和私人利益，不仅需要关注当下风险效益，还要考虑未来的风险激励和整体福利。<sup>〔75〕</sup>在这方面，金融法就有必要指引金融稳定法来协调银行监管、银行公司治理、银行股东责任、债权人保护等多个规制场景，平衡银行股东、债权人等私人利益和存款人、政府等公共利益，<sup>〔76〕</sup>以及风险处置效应的后续影响。

## 五、金融法制定的详略安排与整合调适

基于问题导向的实践逻辑，应当以基本思路明确金融法制定所遵循的法治理念，以概念逻辑塑造金融法制定的话语构成，以体系逻辑梳理金融法制定的法制结构。在上述思路与逻辑基础上，还应整体性地考虑金融法制定的详略安排和机制构建。

〔72〕 参见吴玉章：《论法律体系》，载《中外法学》2017年第5期。

〔73〕 金融领域“法无禁止即可为”的合法性不仅建立在具体金融法律基础上，而且涉及前文提及的禁止性条例和监管规章。

〔74〕 参见《西北政法大学教授强力：〈金融稳定法〉需与相关法律法规做好协调和衔接》，载 <https://finance.sina.com.cn/roll/2022-04-26/doc-imcwipii6552105.shtml>，最后访问时间：2025年1月1日；刘志伟：《违反金融行业行为监管规范的私法责任体系优化》，载《法学评论》2024年第2期。

〔75〕 参见包康赞：《商业银行风险处置措施的优化进阶：以法经济学为视角》，载《法学家》2024年第4期。

〔76〕 参见苏洁澈：《银行风险处置的公共选择考量与制度建构》，载《环球法律评论》2023年第2期。

### （一）内容方面的详略安排

基于基础性法律的定位和属性，金融法条文总数不宜过多。综合来看，该法的条文总数没有必要超过现有金融十法的条文平均数（即116条）。<sup>〔77〕</sup>因此，金融法制定应尤为注重“详略得当”。具体而言，应就一般性、统领性的金融活动和金融监管原则多作规定，其他细分而专业的法律规范，可通过概括性、授权性、转介性规定加以略写，形成金融法与其他具体金融法律协调配合、有机统一的法律体系。

第一，关于金融监管的体制机制、央地关系等内容，金融法应明确中央金融委员会、中央金融工作委员会的法律地位，明确金融监管机构职责分工、央地金融监管原则，将新一轮党和国家机构改革成果、地方金融监管体制改革成果法治化。

第二，金融法需要确立依法将所有金融活动纳入监管原则，但在筹划将一定规模以上的金融活动全部纳入金融牌照管理的同时，也需要考虑把规模和风险较小的金融活动作豁免等差异化对待，例如以“国家另有规定除外/从其规定”的方式，把监管权力授予其他法律或行政法规。

第三，金融法明确规定金融领域“五大监管”和监管边界时，仅需将机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管等原则及其适用范围，通过概括性规定予以表述，具体适用规则可交由《银行业监督管理法》《证券法》等相关法律法规来确定。

第四，金融法应明确金融基础设施的法律地位，规定金融基础设施统筹监管框架，并为新型金融基础设施的构建和管理预留空间。同时，将支付清算系统、中央证券存管、证券结算系统、中央对手方、交易报告库等金融基础设施的监督管理职责和具体规则向相关法律法规转介。

第五，金融法对系统性风险防范和法律责任等内容的规定应当从略。这两类规范相对专业细碎，应主要采取设置转介性、协调性条款的做法。例如在防范系统性金融风险和维护金融稳定方面，金融法规定主要参照《金融稳定法（草案）》的风险应对处理原则；在金融领域的法律责任承担方面，则由金融法转介至其他具体金融法律中的法律责任章节，以实现更加细致的法律责任认定和适用。

适当的详略安排既能保证金融法在宏观层面上对相关制度的统摄性指导，又能够充分发挥各具体法律法规在微观操作层面的细致规范作用，形成层次分明、协调互补的金融法律体系。此外，这种立法模式还有利于根据金融市场的动态变化，适时调整相关法律法规中的具体适用规则，以增强金融监管的灵活性和适应性，保障金融领域的稳健运行和可持续发展。

### （二）对其他立法的整合协统

金融法制定工作中，应当对金融法律体系进行全面深入的系统性整合清理。整合现有法律体系不仅有助于把握金融法制建设现状，形成对金融立法供给结构的深刻认识，而且能够对金融监管实践中切实发挥重要作用的共识性制度内容进行整理，形成以金融法为总领、以其他金融法律为组成的现代化金融法律体系。本次金融法制定工作需要考虑为后续其他金融法律法规的“升合补废”预留空间。

首先是重要立法的升格。监管机构常常通过更加灵活的行政规章和其他正式、非正式规范性

---

〔77〕 预计随着具体金融法律修改，上述金融十法的条文数可能会有所增减。后续金融法的条文也会因此而动态调整，但条文总数应不会有太大变化。

文件来回应金融市场不断发展和变化的规制需求。在后续立法修法的过程中，应将那些实质上发挥了巨大作用的行政规章或其他正式规范性文件中的制度提升位阶，在金融法或者后续其他具体金融法律修改中予以规定。例如，《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》的位阶仅为规范性文件，但直接体现了在分类基础上统一监管类似资产管理业务的监管原理，已经发挥了指导资管业务开展和行业发展的普遍功能，值得在金融法制定或具体金融法律修改中重点考虑。

其次是相似立法的合并。例如在银行领域，商业银行法制相对发达，而政策性银行、契约性储蓄机构法制发展相对滞后，就这些专门领域的学界或立法研究也比较少见。未来可以考虑将《国家开发银行监督管理办法》《中国进出口银行监督管理办法》《中国农业发展银行监督管理办法》合并形成一部“政策性银行法”，进而将《商业银行法》、政策性银行法、相关契约性储蓄机构法合并形成一部“银行业法”。金融法制定过程中可为此类立法合并工作预留空间。

再次是新兴立法的补充。伴随新型金融业务、新的立法需求不断涌现，目前许多金融领域只有临时回应性的监管规章，总体来看呈现出覆盖面窄、操作性差、安定性弱等问题。典型之一是金融基础设施法，当前《金融基础设施监督管理办法》还处于征求意见阶段，相较金融基础设施的重要性尚存很大的立法空白。二是金融数据领域立法，随着数据成为数字时代新型生产要素，相比欧美等国在金融数据领域设置的独立数据空间与立法，我国金融数据相关法规位阶较低，基本从属于金融消费者保护的范畴及逻辑，未来有必要集中立法资源形成一部金融数据法。<sup>〔78〕</sup>三是金融控股公司法，目前《金融控股公司监督管理试行办法》只涉及企业集团控制金融机构的情形，而其他配套监管措施存在适用范围不明的问题。不难看出，上述三类法律制度是“促发展、强规范”的重点要点，金融法制定有助于统筹推进相关立法。

最后是部分立法的废止。2024年1月30日，国家金融监督管理总局发布《固定资产贷款管理办法》《流动资金贷款管理办法》《个人贷款管理办法》，明确相关金融机构参照适用，这些规定与《贷款通则》如何协调适用不无疑问。《中国人民银行令〔2018〕第1号》对2017年12月31日前发布的规章进行清理，废止了部分规章。<sup>〔79〕</sup>关于《贷款通则》的效力，中国人民银行的以往回复并未完全否定。<sup>〔80〕</sup>在对现行立法的整合清理中，针对诸如《贷款通则》的情况应在梳理其内容后予以废止，以适应市场变化、消除制度障碍并确保监管立法和司法相一致。<sup>〔81〕</sup>金融法制定中需针对上述类似问题进行规则梳理，明确文件效力以及适用规则，避免产生监管立法与金融司法之间的冲突。

### （三）梯度化调适机制构建

在复杂多变的金融市场中持续完善金融法和相关立法，既是现实所需也是法律制度生命力所

〔78〕 参见郭雳、尚博文：《数字经济时代的数据要素流通——以产权“结构性分置”为视角的分析》，载《中国政法大学学报》2023年第4期。

〔79〕 参见《中国人民银行令〔2018〕第1号》，载 [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-09/26/content\\_5426813.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-09/26/content_5426813.htm)，最后访问时间：2025年1月1日。

〔80〕 中国人民银行曾在《关于〈贷款通则〉效力问题》的公众留言中称：“到目前为止，还没有正式出台任何文件或者通知宣布《贷款通则》正式废止，但《贷款通则》已不在中国人民银行现行有效的规章目录中。”但该留言目前已无法在官网查询到。参见独角法兽：《中国人民银行解答〈贷款通则〉效力》，载微信公号“独角法兽”2022年7月7日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/GpeKJYriWof-v8KuEAqlyw>，最后访问时间：2025年1月1日。

〔81〕 参见最高人民法院（2021）最高法民再296号民事判决书。

在。在金融法制定过程中以及之后，有必要探索构建梯度化调适机制，通过共同行动机制、协调适用机制、定期修法机制，从市场实践发现和汲取立法修法的需求和智慧，加强金融法律体系的动态性与回应性。<sup>〔82〕</sup>

首先是共同行动机制。新型监管领域往往缺乏监管知识基础和现成的可用监管规则，单一监管机构可能存在知识和经验的局限，故而需要共同行动和联合研判整合各方专业知识、信息和资源，形成更全面、更深入的认知，从而更有效地确定监管执法的规则基础。保障共同行动机制有效运行，一是应建立包括定期会议、信息共享平台等在内的常态化沟通协调机制，确保各监管机构能够及时共享信息并互通观点。二是明确各金融监管机构在共同行动中的职能和分工，避免职责不清导致效率低下。三是建立有效监督和评估机制，对共同行动的合作效果、成本和收益开展评估与审查。

其次是协调适用机制。该机制适用于复合监管执法需求，是针对当前监管挑战的协力克服，要求监管机构协调对已有监管规则的适用解释，以便利监管执法。一项重要相关制度是消费者权益保护的协调分工机制。《关于金融消费者权益保护相关工作的公告》要求国家金融监督管理总局统筹负责金融消费者权益保护工作，并与中国人民银行、中国证监会建立金融消费者权益保护工作协调机制，加强信息共享和业务协作。这实际上提供了对已有金融消费者工作监管规则的协调适用机制。在金融法中确认各监管机构之间对综合性监管执法工作的协调机制，能够有效促进对现有规则的创新适用，发挥监管执法机构能动性，减少现实中“无法”可用而可能导致的监管俘获或制度套利。

最后是定期修法机制。我国法律制定周期较长、修改频率较低，监管部门发布的行政规章和规范性文件提供了重要效能，但容易造成低位阶规范代替法律发挥作用的现象，法律的及时更新不容忽视。2021年12月，习近平总书记在中央经济工作会议上指出探索建立定期修法制度。<sup>〔83〕</sup>2023年10月，《国务院关于金融工作情况的报告》提出要研究完善金融领域定期修法协调机制。党的二十届三中全会提出深化金融体制改革、加强金融法治建设，<sup>〔84〕</sup>需要“不断适应金融发展实践需要，及时推进金融重点领域和新兴领域立法，建立定期修法制度”<sup>〔85〕</sup>。定期修法机制是较为成熟的司法、执法等法律实施成果上升为法律条文的长效保障机制。首先有必要明确定期修法制度内容。例如每隔五年左右，对具体法律规则或条文进行效能检视，在金融法制体系的“升合补废”的过程中协调对具体法律条文的定期“大修”或“小补”。其次，建立危机事件驱动的临时修法机制作为补充。当出现危机事件时，将危机事件处置与临时修法机制通过立法关联，规定在危机处置后及时针对引发危机的特定问题或领域进行立法或修法。最后，应将定期修法机制与人大现有立法程序实现规则互通和有序衔接，探索形成常态化的定期修法启动程序。

## 六、结 语

我国正处于加快建设金融强国、推进金融高质量发展的新征程上，厘清金融法制定的时代需

〔82〕 参见郭雳：《国家金融安全的法治保障及其动态协同进路》，载《中国法律评论》2024年第4期。

〔83〕 参见《正确认识和把握我国发展重大理论和实践问题》（2021年12月8日），载《十九大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社2023年版，第569-570页。

〔84〕 参见本书编写组：《党的二十届三中全会〈决定〉学习辅导百问》，学习出版社2024年版，第27页。

〔85〕 王江：《深化金融体制改革（学习贯彻党的二十届三中全会精神）》，载《人民日报》2024年8月28日，第9版。

求与学理考量，是以高水平金融法治助力中国特色金融发展之路的必然要求。制定金融法应当着重树立问题导向意识、确立目标导向思维，针对性地分析现有金融领域重要立法在概念模糊、制度落后、立法空白和共识缺乏等方面的问题，明确将“在法治轨道上推动走好中国特色金融发展之路”作为总体目标，坚持党的领导、金融服务实体经济、市场化法治化、统筹金融开放与安全等基本原则。金融法的制定对于金融法治建设而言既非起点也非终点。具体实施中，应当把握金融法中的内容体例详略安排，注重与其他立法的整合协统从而形成联动机制并预留制度空间，尝试构建梯度化的调适机制，加快推动现有金融领域存量法律法规的审议、制定和修订工作。

---

**Abstract:** To achieve the rule of law in financial sector is the key safeguard for accelerating the construction of a strong financial nation and promoting high-quality financial development. The complexity, dynamics and interconnectedness of financial activities, markets and systems increase the difficulty of establishing the rule of law in financial sector. Currently, legislative amendments in China's financial sector face challenges such as an unsolid legislative foundation, staggering reforms, significant gaps, and a lack of consensus, which need to be addressed through the formulation of financial law. Although there is no established precedent for formulating financial law, existing legislative experiences both at home and abroad suggest that such a law should embody foundational and general principles. The formulation of financial law should aim to promote the path of financial development with Chinese characteristics, following key principles such as adhering to the leadership of the Communist Party of China, serving the real economy, embracing the market-oriented and rule-of-law approaches, and balancing the financial openness and security. It should also fulfill the policy functions of "promoting development" and "strengthening regulation," and ensure the internal and external coordination through clarifying core concepts and straightening out the logic of financial law. In terms of legislative content, financial law should pay attention to an appropriate level of detail, integrating and coordinating other legislations in financial sector through the timely adjustments including the forms of "upgrading, merging, supplementing, and abolishing". Additionally, a mechanism for periodic legislative revisions should be availed to achieve continuous improvement.

**Key Words:** formulating financial law, financial regulation, rule of law in financial sector, financial legislation, periodic legislative revisions

---

(责任编辑：缪因知)