

## 制定金融法的逻辑依据与实践进路

肖 京\*

**内容提要：**制定金融法是中国金融法治建设的重大理论和现实问题。从历史与现实之维来看，制定金融法是传承延续金融法治历史文化传统、有效回应当前金融领域突出问题的必然要求。从改革与法治之维来看，协同推进金融体制改革与金融法治建设是做好金融工作的基本经验，制定金融法是全面深化金融体制改革、强化金融法治建设的必然要求。从国内与国际之维来看，制定金融法是防范化解金融风险、维护国家金融安全、推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国的必然要求。应当尽快明确制定金融法的总体思路，精准把握金融法的立法定位，科学选择金融法的立法模式，系统构建金融法的制度体系。

**关键词：**制定金融法 逻辑依据 实践进路 立法定位 立法模式

### 一、问题的提出

金融是现代经济的核心，金融安全是国家安全的重要组成部分，金融法治是推动金融高质量发展和维护国家金融安全的重要保障。党的十八大以来，中央高度重视金融安全问题，不断强化金融法治建设，取得了显著成效。2017年7月召开的第五次全国金融工作会议明确提出“金融安全是国家安全的重要组成部分”<sup>〔1〕</sup>，把金融安全上升到国家安全的高度。2022年10月，党的二十大报告重点强调“依法将各类金融活动全部纳入监管”<sup>〔2〕</sup>，高度重视金融法治对深化金融体制改革和加强金融监管的重要作用。2023年10月召开的中央金融工作会议重点强调，“要加强金融

\* 肖京，中国社会科学院法学研究所副研究员。

本文为国家社科基金项目“金融稳定法治的内在逻辑与实践路径研究”（24BFX069）的阶段性成果。

〔1〕《习近平在全国金融工作会议上强调 服务实体经济防控金融风险深化金融改革促进经济和金融良性循环健康发展 李克强讲话 俞正声王岐山张高丽出席》，载《人民日报》2017年7月16日，第1版。

〔2〕习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第29-30页。

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”〔3〕，对进一步加强金融法治建设和完善金融立法提出了更高标准的新要求。2024年7月，党的二十届三中全会不仅把深化金融体制改革作为全面深化改革的重要突破口，还明确提出要“制定金融法”〔4〕，标志着金融法制定开始正式提上日程，〔5〕中国金融法治建设进入全新阶段。在2024年9月召开的国新办新闻发布会上，司法部有关负责人确认，司法部正在会同有关部门研究起草金融法草案。〔6〕制定金融法是全面贯彻落实党中央在金融领域重大决策部署的必然要求，具有十分重大的理论意义和现实意义。〔7〕为确保金融法立法的科学性与有效性，必须对制定金融法的若干基本问题进行全面、深入、系统的研究。

学界已有的研究成果主要是对金融法的理念、原则、功能、体系结构等基础性问题进行研究。就金融法的理念、原则、功能，有学者对金融法的基本理念、基本原则等问题进行了分析，〔8〕也有学者对金融法的收入分配功能问题进行了较为深入的研究。〔9〕就金融法的体系结构，有学者对金融法的现状及未来结构进行了分析，〔10〕也有学者提出并论证金融法的“三足定理”，〔11〕并从法典化的角度提出应当制定一部法典化的“金融服务法”，〔12〕还有学者从适应性的角度对金融法治的完善提出建议。〔13〕上述研究成果对于制定金融法无疑具有十分重要的参考价值。但同时也应当认识到，学界对制定金融法的理论准备并不充足，现有研究成果并未聚焦于制定金融法这一核心问题，无法对当前正在推进的制定金融法工作提供直接、充足、全面的理论支撑。由于金融法所涉及的领域和内容十分广泛，金融法所调整和规范的社会关系错综复杂，制定金融法必然要面对多元挑战、涉及多重价值平衡，需要综合考虑多方面因素。这就需要对制定金融法的逻辑依据进行全面、深入、系统的研究，并围绕制定金融法的基本问题、核心问题、重点问题积极探寻实践路径。为此，笔者拟从历史与现实之维、改革与法治之维、国内与国际之维对制定金融法的逻辑依据进行分析，并在此基础上探寻制定金融法的实践路径，以期对当前金融法的制定提供有益思路。

〔3〕《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。

〔4〕《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》，人民出版社2024年版，第20页。

〔5〕参见秦燕玲：《金融法制定提上日程 完备体系确保监管全覆盖》，载《证券时报》2024年7月26日，第A1版。

〔6〕参见贺觉渊：《司法部介绍重点领域立法工作：加快修订银行业监督管理法 抓紧研究起草金融法草案》，载《证券时报》2024年9月7日，第A2版。

〔7〕参见肖京：《以制定金融法开启金融法治建设新篇章》，载《中国外汇》2024年第20期。

〔8〕参见刘辉：《金融禀赋结构理论下金融法基本理念和基本原则的革新》，载《法律科学（西北政法大學學報）》2018年第6期；倪振峰：《危机背景下金融法基本原则的重新定位》，载《探索与争鸣》2010年第6期；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。

〔9〕参见李安安：《逻辑与进路：金融法如何实现收入分配正义》，载《法商研究》2019年第4期。

〔10〕参见邢会强：《金融法的未来：金融法内部结构之变动趋势展望》，载《法学评论》2022年第5期；邢会强：《金融法的二元结构》，载《法商研究》2011年第3期。

〔11〕参见邢会强：《金融危机治乱循环与金融法的改进路径——金融法中“三足定理”的提出》，载《法学评论》2010年第5期；冯果：《金融法的“三足定理”及中国金融法制的变革》，载《法学》2011年第9期；邢会强《国务院金融稳定发展委员会的目标定位与职能完善——以金融法中的“三足定理”为视角》，载《法学评论》2018年第3期。

〔12〕参见邢会强：《论金融法的法典化》，载《首都师范大学学报（社会科学版）》2016年第1期。

〔13〕参见王湘淳：《论我国金融法适应性的实现路径》，载《中外法学》2024年第3期。

## 二、制定金融法的逻辑依据

制定金融法，需要对其逻辑依据进行全面、深入、系统的分析，为金融法的制定提供坚实的理论基础。对制定金融法的逻辑依据的研究，不仅有助于回应制定金融法的必要性和可行性等问题，还有助于解决金融法的立法定位、模式选择以及制度建构等核心问题。分析制定金融法的逻辑依据可以从多个层面、层次和维度展开。从学科视角来看，可以从哲学、经济学、政治学、社会学、法学等学科视角进行研究；从研究方法来看，可以运用系统分析、比较分析、历史分析、经济分析、实证分析等方法进行分析。为了更加全面、深入、系统理解制定金融法的逻辑依据，需要选取若干重要维度对其进行全方位审视。其中，历史与现实、改革与法治、国内与国际是分析制定金融法逻辑依据的三个基本维度，也是本文分析的重点内容。

### （一）历史与现实之维的逻辑依据

“历史从哪里开始，思想进程也应当从哪里开始”<sup>〔14〕</sup>，历史与现实之维是分析制定金融法逻辑依据的重要维度。从历史与现实之维来看，制定金融法不仅是延续传承金融法治历史文化传统的必然要求，也是有效回应当前金融领域突出问题、进一步加强金融法治建设等现实问题的必然要求。这就要求在制定金融法的过程中，必须既尊重历史、重视历史延续性，又面对现实探寻解决现实问题的有效路径，在历史与现实之间选取适当的平衡点。

从历史之维来看，制定金融法是传承延续金融法治历史文化传统的必然要求。金融法治是金融发展的强大动力和重要保障，制定金融法具有历史必然性。法治是人类文明的重要成果，是人类社会进入现代化的重要标志，<sup>〔15〕</sup>对现代社会的形成与发展起到了重要的推动作用。金融发展的历史充分证明，金融风险贯穿了金融发展的全过程，<sup>〔16〕</sup>而金融法治则是防范化解金融风险，促进金融健康发展的有效手段。就西方法治文明发展的历史来看，以柏拉图、亚里士多德为代表的古希腊思想家对法治的基本问题与范畴进行了较为深入的研究，以格劳秀斯、孟德斯鸠、洛克、梅因、萨维尼、罗尔斯、哈耶克、波斯纳等人为代表的近现代思想家分别从不同角度对现代法治理论进行了系统论述，不仅奠定了西方现代法治文明的基石，也为英国、美国、法国、德国等西方国家的金融法治实践提供了重要的理论支撑。随着近代以来西方国家法治文明的不断发展，西方金融法治的内容也在不断丰富，体系也在不断完善，最终形成了现代西方金融法治体系，为现代金融业的健康有序发展提供了重要保障。从这种意义上讲，西方金融法治既是西方法治文明的重要内容，也是西方法治文明发展的重要推动力，时至今日仍然对西方经济社会发展发挥着十分重要的作用。就中国法治文明发展的历史来看，早在春秋战国时期，以韩非子、商鞅等人为代表的法家代表人物就对法治基本问题进行了深刻论述。历经秦汉、唐宋、明清数千年历史沉淀的中华法系，蕴含着深刻的法理思想、优秀的法律制度、丰富的法治实践，以其悠久的历

〔14〕《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社2012年版，第14页。

〔15〕参见肖京：《筑牢现代金融监管的法治根基》，载《清华金融评论》2023年第8期。

〔16〕参见肖京：《金融危机历史镜鉴下的中国金融稳定立法》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2023年第6期。

史、精深的机理、深远的影响而“独树一帜”。<sup>〔17〕</sup>在中华法系的制度规范体系中，包含了丰富的金融法治内容，<sup>〔18〕</sup>对维护中国金融发展起到了重要作用。虽然中华法系在清末时期开始逐渐消亡，<sup>〔19〕</sup>但作为法律文化传统仍然对中国社会具有十分重要的影响。中国古代律典的统编体系及其立法技术，是中华法系活的法律基因，仍具有现代意义，可以为完善法典编纂提供法律文化的支撑。<sup>〔20〕</sup>从这种意义上讲，中华法系已经超越历史文化而具有典型的现代化内涵和意蕴。制定金融法，必须高度重视并充分吸收中华法系所蕴含的中国特色的法治文化内涵，“在历史和法律之间寻求中国法学理论、法律体系和法治模式的民族道路”<sup>〔21〕</sup>，在立法、执法、司法、守法等环节对其予以充分体现。

从现实之维来看，制定金融法是有效应对当前金融领域突出问题、进一步加强金融法治建设的必然要求。现代金融发展需要金融法治予以促进和保障，制定金融法具有现实必然性。中国金融法治建设必须有效回应中国金融发展的现实需求，集中解决中国金融发展中的现实问题，有效应对中国金融业发展面临的新挑战。改革开放以来，中国金融业发展迅速，金融法治不断完善，形成了较为系统的金融体系和金融法治体系，取得了举世瞩目的成就，但也仍然存在一些突出问题、面临一系列的新挑战。尤其是随着数字经济时代的到来和金融科技迅猛发展，各种金融创新不断涌现，在推动金融蓬勃发展的同时也带来了一系列的新挑战，对金融行业的监管提出了新的更高要求。<sup>〔22〕</sup>目前，金融领域仍然存在金融风险隐患较多、金融服务实体经济的质效不高、金融乱象和腐败问题屡禁不止、金融监管和治理能力薄弱等方面的突出问题。<sup>〔23〕</sup>解决上述金融领域存在的各种问题的重要路径，就是要通过进一步加强金融法治建设，实现法律规范对金融领域的全覆盖，依法将所有金融活动纳入监管。就我国金融法治建设的基本情况来看，虽然在总体上已经形成了以中国人民银行法、商业银行法、银行业监督管理法、证券法、保险法、信托法等金融法律法规为统领的多层次金融法律体系，但由于“分业经营、分业监管”金融体制长期存在等方面的原因，仍然存在整体设计缺乏以及跨行业跨部门统筹安排不完善等方面的突出问题。针对上述突出问题，很有必要通过制定一部统领全局、具有基本法性质的金融法予以应对，以更好发挥金融法治对金融发展的固根本、稳预期、利长远的重要作用。由此可见，从现实之维来看，制定金融法是有效应对当前中国金融领域现实问题的必然选择。为此，必须通过制定金融法进一步完善中国金融法治，为推动中国金融发展提供有力的法治保障。

历史是现实的基础，而现实则是历史的延续。<sup>〔24〕</sup>从历史与现实之维来看，制定金融法不仅

〔17〕 参见张文显：《中华法系的独特性及其三维构造》，载《东方法学》2023年第6期。

〔18〕 参见麦天骥：《中国古代的金融犯罪与立法》，载《法学评论》1997年第4期。

〔19〕 参见何勤华、王静：《中华法系盛衰考》，载《江海学刊》2018年第5期。

〔20〕 参见张生：《中华法系的现代意义：以律典统编体系的演进为中心》，载《东方法学》2022年第1期。

〔21〕 刘昕杰：《在历史与法律之间：历史法学及其中国意义》，载《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2020年第7期，第77页。

〔22〕 参见肖京：《〈银行业监督管理法〉修改中的三个关键问题》，载《清华金融评论》2023年第2期。

〔23〕 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。

〔24〕 参见肖京：《中国金融稳定立法的底层逻辑与路径选择》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2024年第2期。



是对金融法治历史文化的传承延续,也是对当前金融发展与金融法治建设现实问题的有效回应。党的十九大报告明确提出“实现中华民族伟大复兴是近代以来中华民族最伟大的梦想”<sup>[25]</sup>,高度重视历史与现实的有机统一。党的二十大报告明确提出“全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴”的宏伟目标,强调要“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”<sup>[26]</sup>,从历史与现实之维对中华民族伟大复兴与中国式现代化之间的内在联系进行了精准概括。中华法系所蕴含的法治文化则是实现中华民族伟大复兴的重要支撑。坚定不移走中国特色金融发展之路,就必须高度重视中华法系所蕴含的法治文明并从中汲取营养,积极培育中国特色金融法治文化。从历史与现实之维来看,在制定金融法的过程中,既要总结金融法治的历史经验,又要找准金融法治的现实需求,实现历史与现实的有机统一。

## (二) 改革与法治之维的逻辑依据

改革开放是决定当代中国命运的关键一招,<sup>[27]</sup>法治是中国式现代化的重要保障,<sup>[28]</sup>改革与法治如鸟之两翼、车之两轮。改革与法治贯穿当代中国经济社会发展的全过程、全领域,是理解和认识当代中国经济社会重大问题的基本维度,<sup>[29]</sup>也是分析制定金融法逻辑依据的重要维度。从改革与法治之维来看,坚持金融体制改革与金融法治建设协同推进是做好金融工作的基本经验,制定金融法是新时代进一步全面深化金融体制改革、强化金融法治建设的必然要求。这就要求在制定金融法的过程中,在法治轨道上深化金融体制改革,始终坚持金融体制改革与金融法治建设相统一。

坚持金融体制改革与金融法治建设协同推进是做好金融工作的基本经验。改革开放以来,中央高度重视金融体制改革与金融法治建设协同推进,取得了显著效果。1978年党的十一届三中全会的召开,开启了改革开放和社会主义现代化的伟大征程。<sup>[30]</sup>1984年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,明确提出社会主义经济是“公有制基础上的有计划的商品经济”,拉开了全面推进中国金融体制改革的大幕。在这一阶段,中国金融体制改革的重点是改革银行体制、不断开放金融业、加快建立和完善各类金融市场。与之相对应的金融立法主要包括《财产保险合同条例》(1983年)、《借款合同条例》(1985年)、《保险企业管理暂行条例》(1985年)、《金融信托投资机构管理暂行规定》(1986年)、《银行结算办法》(1988年)、《城市信用合作社管理规定》(1988年)、《利率管理暂行规定》(1990年)、《农村信用合作社管理暂行

[25] 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第13页。

[26] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第1页、第21页。

[27] 参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社2021年版,第23页。

[28] 参见《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》,人民出版社2024年版,第29页。

[29] 关于改革与法治之间的关系及其对经济社会发展的重要作用,可参见王乐泉:《论改革与法治的关系》,载《中国法学》2014年第6期;姜伟:《全面深化改革与全面推进依法治国关系论纲》,载《中国法学》2014年第6期;张文显:《论中国式法治现代化新道路》,载《中国法学》2022年第1期;江必新、王红霞:《法治社会建设论纲》,载《中国社会科学》2014年第1期;张守文:《“改革决定”与经济法共识》,载《法学评论》2014年第2期;陈金钊:《“法治改革观”及其意义——十八大以来法治思维的重大变化》,载《法学评论》2014年第6期;莫纪宏:《论法治改革的底层逻辑——党的二十届三中全会精神的法学解读》,载《中国法律评论》2024年第5期。

[30] 参见习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》,载《人民日报》2018年12月19日,第2版。

规定》(1990年)等规范性文件。上述金融立法虽然在内容上十分简略,在体系上也不十分完善,但却有效解决了这一时期的实际问题,对金融体制改革起到了重要的保障作用。1992年,党的十四大报告明确提出,中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年国务院发布的《国务院关于金融体制改革的决定》明确提出,“建立以中央银行为核心的金融宏观调控体系,建立国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系,建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系”,确立了保险业、证券业、信托业与银行业分业经营、分业管理的金融体制。随后,新的证监会和保监会于1998年成立,银监会于2003年成立,标志着新的金融体制正式确立。这一阶段金融立法的进程明显加快。1995年,中国先后制定并通过了《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》)、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国保险法》(以下简称《保险法》)、《中华人民共和国担保法》等金融基本法,构建了我国金融法律的基本体系。随后,我国于1998年通过了《中华人民共和国证券法》(以下简称《证券法》)、2001年通过了《中华人民共和国信托法》(以下简称《信托法》)、2003年通过了《中华人民共和国证券投资基金法》和《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》),进一步健全了金融法律制度体系。同时,国务院和中国人民银行还先后颁布了一系列行政法规和部门规章等规范性文件,对金融法律制度体系进行完善。虽然随着国内国际形势的新变化,有关部门还对上述法律法规进行了修正和修订,但在总体上维持了金融秩序与法治的稳定性。这一时期金融法治建设取得了显著成就,对巩固金融体制改革成果起到了重要作用。

制定金融法是新时代进一步深化金融体制改革、加强金融法治建设的必然要求。党的十八大以来,中央更加重视深化金融体制改革与加强金融法治建设问题。党的十八届三中全会、四中全会分别就全面深化改革、全面推进依法治国专门进行部署,充分体现了改革与法治对当代中国金融发展的重要作用。2013年召开的党的十八届三中全会明确提出“完善金融市场体系”<sup>[31]</sup>,从全面深化改革的角度对深化金融体制改革进行了部署。2014年召开的党的十八届四中全会强调,“加强重点领域立法”“社会主义市场经济本质上是法治经济”<sup>[32]</sup>,并对制定和完善金融等重点领域的法律法规进行了部署。2017年召开的第五次全国金融工作会议明确提出,“金融是国家重要的核心竞争力,金融安全是国家安全的重要组成部分”<sup>[33]</sup>,对金融、金融安全、金融制度的重要性进行了突出强调,<sup>[34]</sup>对金融体制改革与法治完善进行了总体部署。2022年召开的党的二十大重点强调,“深化金融体制改革”“依法将各类金融活动全部纳入监管”“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”<sup>[35]</sup>。2023年3月,中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》,对中国金融体制进行重大改革,并决定组建中央金融委员会和中央金融工作委员会。

[31] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版,第13页。

[32] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第11、12、15页。

[33] 《习近平在全国金融工作会议上强调 服务实体经济防控金融风险深化金融改革促进经济和金融良性循环健康发展 李克强讲话 俞正声王岐山张高丽出席》,载《人民日报》2017年7月16日,第1版。

[34] 参见肖京:《〈银行业监督管理法〉修改中的三个关键问题》,载《清华金融评论》2023年第2期。

[35] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第29、30、40页。

2023年5月18日,国家金融监督管理总局正式挂牌成立,标志着中国金融体制改革进入全新阶段。2023年10月召开的中央金融工作会议深刻总结了党的十八大以来金融工作,认真分析了金融高质量发展面临的新形势,不断深化对金融工作的认识,持续推进金融工作理论和实践创新,开创金融工作新局面,并对当前和今后一段时期内的金融工作进行了战略部署。2024年7月,党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化建设的各项具体工作进行了总体部署。深化金融体制改革是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的关键环节和重要内容。深化金融体制改革,必须坚持重大金融体制改革于法有据,做到金融体制改革与金融法治相统一,及时把金融体制改革的成果上升为法律制度,在法治轨道上全面深化改革、推进中国式现代化。党的二十届三中全会专门把制定金融法作为深化金融体制改革的重要内容予以突出强调,充分体现了金融法治在深化金融体制改革中的重要作用和党中央对金融法治建设的高度重视。为了全面贯彻落实中央在金融领域的重大决策部署,就必须进一步加强金融法治建设。

通过上述分析可以看出,从改革与法治之维来看,金融体制改革是国家改革发展的重要内容,金融法治建设是国家法治建设的重要组成部分,金融体制改革与金融法治建设相辅相成、相伴而生、相互配合、相得益彰。一方面,金融体制改革的成果需要通过法治的方式予以巩固;另一方面,金融体制改革的进行也在一定程度上促进了金融法治的完善。从四十多年以来中国金融发展的历史经验来看,金融法治建设始终贯穿金融体制改革的全过程。推进金融体制改革的同时加强金融法治建设,是我国金融体制改革的重要历史经验。新时代全面深化金融体制改革,必须坚持在法治轨道上进行,必须坚持金融体制改革与金融法治建设相统一,必须协同推进金融体制改革与金融法治建设,做到重大金融体制改革于法有据,及时把金融体制改革成果上升为金融法律制度。由此可见,从金融体制改革与金融法治建设的基本关系来看,制定金融法是新时代进一步深化金融体制改革、加强金融法治建设的必然要求。为此,必须加快推进制定金融法立法进程,全面加强金融法治建设,以更加完善的金融法治体系为深化金融体制改革提供有力保障。

### (三) 国内与国际之维的逻辑依据

“中国的发展离不开世界,世界的繁荣也需要中国”<sup>[36]</sup>,中国的发展与世界前途命运紧密相连、密不可分。改革开放是当代中国的鲜明标识,也是连接中国与世界的有效路径。研究制定金融法的逻辑依据,国内与国际之维是不可或缺的重要维度。从国内与国际之维来看,制定金融法是防范化解金融风险、推动金融高质量发展、加快建设金融强国的必然要求,也是维护国家金融安全、推动金融高水平开放、提高国际金融竞争力、构建国际金融新秩序的必然要求。制定金融法,必须全面统筹国内国际两个大局,立足中国国内经济社会发展基本国情,牢牢把握世界政治经济发展规律,积极有为、顺势而为,在世界发展潮流大势中以中国式现代化推动中华民族的伟大复兴。

---

[36] 习近平:《弘扬“上海精神”深化团结协作 构建更加紧密的命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话》,载《人民日报》2020年11月11日,第2版。

制定金融法是防范化解金融风险、维护国家金融安全的必然要求。防范化解金融风险是金融工作的根本性任务，也是金融工作的永恒主题。<sup>〔37〕</sup>在当前百年未有之大变局加速演进的特殊时期，金融安全已经成为国家安全的重要组成部分，金融安全“是经济平稳健康发展的重要基础”<sup>〔38〕</sup>，维护国家金融稳定与金融安全是关乎国家安全的全局性战略任务。<sup>〔39〕</sup>金融法治是维护金融稳定与金融安全的重要保障，进一步强化金融法治建设意义重大。人类社会发展的历史证明，金融稳则经济稳，金融活则经济活，金融稳定是社会稳定的重要前提和基础，金融安全是维护国家安全的重要内容。在现代社会，金融稳定与金融安全直接关系到国家战略全局，具有十分重大的战略意义。尤其是在当前百年未有之大变局加速演进的特殊时期，国际政治经济格局正在经历深刻复杂的变化，出现了一些以前从未遇到过的新情况、新问题、新挑战，金融稳定与金融安全的重要性日益凸显。就国际形势而言，世纪疫情影响深远，逆全球化思潮抬头，世界政治经济格局正面临重要调整，金融领域的竞争不断加剧，金融稳定与金融安全的风险不断加大。<sup>〔40〕</sup>尤其是2023年以来，美欧国家出现了多家银行连续破产的重大金融事件，<sup>〔41〕</sup>金融稳定与金融安全形势不容乐观。也正是因为如此，世界各国普遍重视金融稳定与安全问题，着力防范化解金融风险特别是系统性风险。自2008年全球金融危机以来，世界上主要发达经济体陆续出台专门立法，加强金融稳定与金融安全方面的法律制度建设。<sup>〔42〕</sup>就国内形势而言，随着中国经济水平的不断发展，中国金融市场的供需结构已经发生重大变化，对金融法治建设提出了更高的新要求。尤其是随着数字经济的迅猛发展和各种金融创新的深入推进，现有的金融监管模式和金融法治体系正面临前所未有的新挑战。党的二十大报告明确提出，要加强和完善现代金融监管，强化金融稳定保障体系，依法将各类金融活动全部纳入监管，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。<sup>〔43〕</sup>党的二十届三中全会明确提出制定金融法，并进一步强调，要完善金融监管体系，依法将所有金融活动纳入监管。<sup>〔44〕</sup>中国虽然已经正式启动金融稳定法立法工作并正在稳步推进，<sup>〔45〕</sup>但仍然缺乏一部统领金融法律法规、维护金融稳定与安全的基本法。正是在此背景下，党的二十届三中全会提出了制定金融法。由此可见，制定金融法是防范化解金融风险、维护国家金融稳定与安全的必然要求。必须从国家总体安全的高度深刻理解制定金融法的重大意义，切实有效防范化解金融风险、维护金融稳定与金融安全。

制定金融法是推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国的必然要求。改革开放四十多年来，中国金融业发展取得了举世瞩目的成就，但同时也必须清醒地认识到，随

〔37〕 参见《习近平在全国金融工作会议上强调 服务实体经济防控金融风险深化金融改革促进经济和金融良性循环健康发展 李克强讲话 俞正声王岐山张高丽出席》，载《人民日报》2017年7月16日，第1版。

〔38〕 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。

〔39〕 参见肖京：《金融危机历史镜鉴下的中国金融稳定立法》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2023年第6期。

〔40〕 参见肖京：《涉外金融法治建设亟需进一步加强》，载《中国外汇》2023年第16期。

〔41〕 参见李志伟：《硅谷银行破产引发美国市场担忧》，载《人民日报》2023年3月15日，第15版；汪友若：《百年瑞信黯然谢幕》，载《上海证券报》2023年3月21日，第5版。

〔42〕 参见肖京：《金融危机历史镜鉴下的中国金融稳定立法》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2023年第6期。

〔43〕 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第29-30页。

〔44〕 参见《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》，人民出版社2024年版，第20页。

〔45〕 参见肖京：《〈金融稳定法（草案二次审议稿）〉的主要创新与优化建议》，载《中国外汇》2024年第16期。



着中国社会主要矛盾的转变，中国金融业发展也必然要由高速发展阶段向高质量发展阶段转变。党的十九大明确提出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，强调“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”<sup>〔46〕</sup>，这是对我国经济社会发展阶段的精准概括。随着中国社会主要矛盾的历史性转变，中国金融业的发展理念、发展方式、发展重心也应当随之变化。市场经济必然是法治经济，推动金融高质量发展必然要求加强金融法治建设。与此同时，随着新一轮科技革命和产业革命的深入发展，面对数字经济、科技发展和金融创新带来的层出不穷的新挑战，必然要求进一步深化金融体制改革、进一步强化金融法治建设。党的二十大报告明确指出，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”<sup>〔47〕</sup>，高度重视并大力推动经济高质量发展。<sup>〔48〕</sup>金融高质量发展是高质量发展的重要内容，推动金融高质量发展是实现中国式现代化的重要举措，也是当前金融工作的重心所在，金融法治建设必须围绕推动金融高质量发展这一重要任务而展开。2023年10月召开的中央金融工作会议不仅明确提出了“建设金融强国”的宏伟目标，还特别强调要“以推进金融高质量发展为主题”做好金融工作，<sup>〔49〕</sup>部署当前和今后一个时期的金融工作，对金融工作提出了更高的新要求，充分体现了对建设金融强国和推进金融高质量发展的高度重视。2024年1月，习近平总书记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强调，“金融强国应当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，同时具备一系列关键核心金融要素，即：拥有强大的货币、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”<sup>〔50〕</sup>，为加快建设金融强国、推动金融高质量发展指明了方向。2024年7月召开的党的二十届三中强调要“深化金融体制改革”，明确提出“制定金融法”，提出“推动金融高水平对外开放”<sup>〔51〕</sup>，从进一步全面深化金融体制改革的角度对推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国进行了总体安排和部署。推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国，就必须进一步加强金融法治建设，更加充分地发挥金融法治的重要促进和保障作用，以金融法治的有力保障推动金融高质量发展。从建设金融强国的国际经验来看，世界上的金融强国同时也是法治水平高度发达的国家。推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国，就必须对金融领域的法治需求予以充分回应。也正是因为如此，党的二十届三中全会才明确提出制定金融法作为金融领域的基本法。由此可见，制定金融法是推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国的必然要求。必须深刻认识制定金融法对推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国的重大意义，深刻理解制定金融法的必

〔46〕 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第11、30页。

〔47〕 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第28页。

〔48〕 参见肖京：《推动高质量发展的实践路径及法治保障研究》，载《中国物价》2024年第4期。

〔49〕 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。

〔50〕 《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。

〔51〕 《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》，人民出版社2024年版，第20页。

要性和紧迫性，以高度的政治责任感和强烈的历史使命感积极推动金融法的立法进程。

通过上述分析可以看出，从国内与国际之维来看，制定金融法是防范化解金融风险、维护国家金融安全、推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国的必然要求，具有重大的理论和现实意义。从国内之维来看，随着中国社会主要矛盾的转变，国内经济发展进入新阶段，对金融体制改革和金融法治建设提出了更高标准的新要求。从国际之维来看，百年未有之大变局加速演进，国际政治经济格局面临重大调整，外部金融风险外溢效应明显，国际金融竞争日益激烈。面对纷繁复杂的国内国际新形势，为实现维护国家金融安全、推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、加快建设金融强国、构建国际金融新秩序等一系列重大战略目标，必须从战略层面进一步强化金融法治建设。正是从这种意义上讲，制定金融法不仅是进一步加强国内金融法治建设的关键环节，也是有效应对国际金融新挑战的重要举措。

### 三、制定金融法的实践进路

制定金融法不仅是重大的理论问题，更是重大的实践问题。党的二十届三中全会明确提出制定金融法，但并未对制定金融法的具体实践路径进行详细说明。因此，很有必要从实践层面对制定金融法进行深入研究。前文分别从历史与现实之维、改革与法治之维、国内与国际之维对制定金融法的逻辑依据进行了较为详细的分析，大致构建出了制定金融法的理论框架，为探索制定金融法的实践进路提供了重要的分析框架。从实践层面来看，制定金融法是当前中国金融法治建设的新课题，必将面临诸多前所未有的新挑战。以前文对制定金融法逻辑依据的分析为基础，需要尽快明确制定金融法的总体思路、找准并积极回应制定金融法的重点问题、及时解决制定金融法中的难点问题，并对金融法的立法定位、立法模式、制度建构等问题进行深入研究，要精准把握金融法的立法定位、科学选择金融法的立法模式、系统构建金融法的制度体系，围绕制定金融法的基本问题、核心问题和重点问题、难点问题推进立法进程，积极探寻制定金融法的实践进路。

#### （一）尽快明确制定金融法的总体思路

明确制定金融法的总体思路，对于制定金融法具有全局性的重大意义。党的二十届三中全会报告虽然并未明确提出制定金融法的总体思路，但可以从中归纳、总结、提炼制定金融法的总体思路。以党的二十届三中全会精神为指引，根据党的十八大以来的重要文献，结合前文对制定金融法逻辑依据的分析可以看出，制定金融法应当遵循坚持党的全面领导、坚持全面统筹国内国际两个大局、坚持协同推进金融领域立法、坚定不移走中国特色金融法治之路的总体思路，争取制定出一部反映世界金融发展基本规律、符合中国金融发展实际情况的金融法，以高质量金融立法推动金融高质量发展，为加快建设金融强国提供有力的法治保障。具体而言，可以从以下四个方面进行分析。

一是必须坚持党的全面领导。“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”<sup>〔52〕</sup>，坚持党的全面领导是新形势下做好金融法治工作的根本保证，也是制定金融法必须坚持的首要原则。改革开放以来中国金融法治建设实践的历史已经充分证明，党的全面领导是确保中国金融法

〔52〕 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 20 页。

治建设朝着正确方向不断前进的根本保证。制定金融法是新时代加强金融法治建设的重要举措,具有十分重大的理论和现实意义。制定金融法必须坚持党的全面领导,确保金融法治建设朝着正确的方向继续前进。具体而言,需要从以下三个方面着手:首先,要充分发挥中央金融委员会及其办公室在制定金融法中的重要作用。制定金融法中的重大问题,必须由中央金融委员会决定并由中央金融委员会办公室牵头协调处理。其次,进一步加强中央金融委员会及其办公室与立法部门的协调沟通,提升中央金融委员会及其办公室对制定金融法的参与度,更好地解决制定金融法中的难点问题。最后,要在未来的金融法中对中央金融委员会、中央金融委员会办公室、中央金融工作委员会以及地方党委金融委员会和金融工委的地位与职责予以明确规定。

二是必须坚持全面统筹国内国际两个大局。金融和金融法治具有天然的国际性,在当前百年未有之大变局加速演进的特殊历史阶段,面对严峻复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,制定金融法不仅直接关系到中国金融高质量发展大局,还将对世界金融发展产生重要影响,具有国内和国际的双重意义。制定金融法必须坚持全面统筹国内国际两个大局,既要关注国内金融发展实际需求,又要关注国际金融发展的客观需要,为加快建设金融强国、推动金融高质量发展、推动金融高水平开放提供有力的法治保障。为此,需要从以下三个方面着手:首先,要立足国内金融发展实际情况,坚持以问题为导向,在立法中对国内金融发展中的突出问题进行有效回应。其次,要高度重视国际金融发展新动向,抓住有利时机拓展中国在国际金融领域的发展空间,并在立法中进行相关制度设计。最后,要高度重视国内与国际金融的互联互通,通过科学的立法设计实现国内金融与国际金融在法律制度方面的有效衔接。

三是必须坚持协同推进金融领域相关立法。由于金融法涉及多个领域,内容相当复杂,制定金融法必须坚持系统观念,高度重视金融法立法的系统性、整体性、协同性。20世纪90年代,随着“分业经营、分业监管”金融体制的确立,《中国人民银行法》《商业银行法》《保险法》《证券法》《信托法》《银行业监督管理法》等法律法规先后出台,对当时金融体制改革的成果进行了立法确认。但是,随着金融行业的快速发展和新一轮金融体制改革的推进,上述金融领域的相关法律法规已经无法适应金融实践的实际需求,亟须对其进行修改完善。坚持协同推进金融领域相关立法,不仅能够有效提升金融法的立法质量,还有助于增强金融领域不同法律法规之间的协调统一性,为金融法的顺利实施提供重要的前提和基础。党的二十届三中全会提出制定金融法,就是要以更加完善的金融法治推动进一步深化金融体制改革,从而为推进金融高质量发展提供有力的法治保障。为此,需要从以下三个方面着手:首先,要坚持系统观念,对包括金融法在内的金融领域相关立法进行顶层设计。其次,要坚持制定金融法和修改完善现行金融法律法规同步推进,在立法进程方面尽可能做到步调一致。最后,要强化不同立法小组之间的协调沟通,在立法内容方面尽可能做到相互统一、有效衔接。

四是必须坚定不移走中国特色金融法治之路。金融法治具有鲜明的国际性,但同时也具有突出的本土性。尤其是对于中国这样一个幅员辽阔、金融交易频繁、金融市场复杂、金融体系庞大的金融大国而言,世界上任何一个国家和地区都无法为中国金融法治建设提供可以完全复制的模板。在当前百年未有之大变局加速演进的特殊时期,新一轮科技革命和产业革命对全球金融发展都带来了前所未有的新挑战,如何有效应对这些新挑战已经成为世界各国普遍关注的重大课题,但并没有现成的应对措施与成功经验可以直接拿来适用。因此,制定金融法必须立足中国国情,



把握中国金融发展的基本规律，以解决中国金融发展中的实际问题为导向，坚定不移走中国特色金融法治之路。为此，需要从以下三个方面入手：首先，要以问题为导向，找准中国金融发展中的主要问题并对其进行深入分析，针对中国金融发展中的主要问题制定相应的对策。其次，要锚定加快建设金融强国宏伟目标，服务推进金融高质量发展大局，构建与进一步深化金融体制改革需求相适应的中国特色金融法律制度体系。最后，要注重充分吸收中国传统金融文化中的精华，构建中国特色的金融法治文化体系。

## （二）精准把握金融法的立法定位

立法定位是制定金融法首先要考虑的重点问题，必须精准把握金融法的立法定位，确保制定出的金融法是一部符合世界金融发展规律、回应中国金融实践需求的金融法。立法定位具有方向引领作用，直接影响到金融法的立法模式选择和金融法制度体系构建，只有对金融法进行精准立法定位，才能更好把握制定金融法的总体方向，为科学制定金融法提供重要的前提和基础。

对于金融法的立法定位，目前仍然存在一定程度的认识分歧，基于不同的研究视角和理论依据，学者们提出了不同看法。总体来看，主要观点大致可以分为两类。一是认为应当坚持基本法的立法定位，把金融法定位为金融领域的基本法。<sup>〔53〕</sup>这种观点的主要依据是，就中国当前金融立法的实际情况来看，金融立法碎片化问题较为突出，不仅无法适应当前金融实践的实际需要，还对金融执法、金融司法带来了一定程度的负面影响，在客观上亟需通过制定一部统领金融领域法律法规的基本法予以应对。二是认为应当坚持监管法的立法定位，把金融法定位为金融监管基本法，重点规范金融的法律监管。<sup>〔54〕</sup>这种观点的主要依据是，随着中国金融体制改革的进一步深化，中国金融监管体制进行了重大调整，已经形成了金融监管的新格局，需要通过立法对上述金融体制改革的最新成果予以确认。应当说，上述两种观点分别从不同的视角看待金融法的立法定位问题并提出相应的解决方案，都有一定的合理之处。值得注意的是，上述两种观点看似截然对立，但也存在一定的共通之处，尤其是在对中国当前金融法治领域存在的主要问题的认识方面具有高度的一致性。同时，双方都不否认未来的金融法应当具有一定的综合性，只是在“综合性”的“度”的理解方面存在一定的差异。

笔者以为，基于前文对制定金融法逻辑依据的分析，从中国金融法治建设的全局来看，将金融法定位为金融领域的基本法更为妥当。这主要基于以下三个方面的考虑：一是从当前中国金融领域的现实需求和未来金融发展的基本趋势来看，规则统一是推进金融高质量发展、加快建设金融强国的重要前提和基础，也是未来金融法治建设的基本方向。党的二十大报告明确提出“构建全国统一大市场”<sup>〔55〕</sup>，对构建全国统一大市场相关问题进行重点强调；党的二十届三中全会再次强调，要“构建全国统一大市场”“完善要素市场制度和规则”<sup>〔56〕</sup>，对建设全国统一大市场进行了全面部署。就当前金融法治建设的实际情况来看，中国当前的金融立法“碎片化”问题较为突

〔53〕 参见王江：《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；肖京：《以制定金融法开启金融法治建设新篇章》，载《中国外汇》2024年第20期。

〔54〕 参见吴晓璐：《建议出台金融法 落实金融监管全覆盖》，载《证券日报》2024年3月6日，第A02版。

〔55〕 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第29页。

〔56〕 《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》，人民出版社2024年版，第8-9页。



出，客观上需要一部覆盖全部金融领域、统领全部金融法律法规的基本法。把金融法定位为金融领域的基本法，能够较好回应当前金融领域重大现实需求。二是从金融法和金融监管法的逻辑关系来看，金融监管法无法替代金融法。金融监管法解决的是金融监管的规则统一问题，制定金融监管法也确有必要，但金融监管法无法起到统领金融领域法律法规的重要作用，金融法与金融监管法之间并不存在替代关系。如果以金融监管法代替金融法，则会有名不副实之嫌。从有效回应金融发展的实际需求和加强金融法治建设的角度来看，可行的思路应当是协同推进金融法、金融监管法、金融稳定法等金融领域法律法规的立法进程，而不是以金融监管法替代金融法，更不能以金融法之名行金融监管法之实。三是把金融法定位为金融领域的基本法，能够更好协调金融法与金融领域相关法律法规之间的关系。如前文所述，从历史与现实之维、改革与法治之维、国际与国内之维来看，制定金融法需要坚持协同推进相关立法。党的二十届三中全会明确提出，要“增强改革系统性、整体性、协同性”<sup>〔57〕</sup>，对进一步全面深化改革提出了更高标准的新要求。与此相对应，在制定金融法的同时，必须协同推进金融稳定法、金融监管法等法律法规的立法进程，并对《中国人民银行法》等现行金融法律法规进行修改完善。只有确立金融法的金融领域基本法的立法定位并以金融法统领金融领域的法律法规，才能更好协调上述法律法规之间的关系，形成更加系统完善的金融法律法规体系。基于上述三个方面的考虑，应当把金融法定位为金融领域的基本法。

### （三）科学选择金融法的立法模式

立法模式的选择至关重要，也是制定金融法的核心问题之一。这是因为，对金融法立法模式的选择，不仅直接关系到金融法基本制度的构建，还在某种程度上对整个金融法治体系的构建产生十分重要影响。<sup>〔58〕</sup> 因此，必须从制定金融法的逻辑依据出发，综合考虑多方面因素，科学选择金融法的立法模式。

目前学界对于金融法的立法模式选择这一重大问题的认识并不统一。总体来看，学界对于金融法立法模式选择的观点大致可以分为两类。一种观点认为，金融法采取单行法的立法模式更为可行，应当制定一部单行的金融法。这种观点的主要依据在于，金融领域的范围相当广泛，银行、证券、保险、信托等金融行业之间存在较大的差异性，各类金融业务也相当复杂，各种金融创新层出不穷，尤其是随着数字经济时代的到来，金融领域面临一系列新的挑战，制定一部统一的金融法典不仅不现实也无必要。此外，该观点还认为，国际上并没有制定金融法典的先例，而且制定一部金融法典需要耗费较长时间，难以满足当前中国金融实践对金融法治的迫切需要。据此，该观点认为，采取单行法的立法模式不仅更为现实，也更加有效。另一种观点则认为，应当选择法典化的立法模式，制定出一部金融法典或者具有法典性质的金融法。这种观点的主要依据在于，中国当前金融领域的突出问题在于金融法律法规之间的冲突和不一致，已经严重影响到金融高质量发展的推进，法治统一是当前金融法治建设的重点，而制定一部金融法典或者具有金融法典性质的金融法则是解决上述问题的有效路径。该种观点认为，统一的金融法典有助于强化金融法律对金融领域的统一规范和调整，采取法典化的立法模式更有意义、更有价值，尤其是在法典化已经成为中国当前和未来一段时期立法趋势的背景下，应当顺应这一历史潮流，以制定金融

〔57〕 《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》，人民出版社 2024 年版，第 6 页。

〔58〕 参见肖京：《以制定金融法开启金融法治建设新篇章》，载《中国外汇》2024 年第 20 期。

法为契机开启中国金融法治建设新篇章，制定出一部金融法典或者具有法典性质的金融法。应当说，上述两种观点从不同的角度分析金融法的立法模式选择问题，均具有一定的合理之处。立法模式的选择从来都是在不同的价值取向之间进行综合平衡，基于对中国国情的不同理解以及价值偏好、思维模式等方面的差异，对金融法的立法模式问题持不同观点实属正常。上述两种不同观点同样具有一定的共通之处。例如，双方都认可应当统一金融领域的法律规范，虽然在统一的程度以及如何统一等方面存在一定的观点分歧。再例如，双方都认可金融法的基本法地位，只是在通过何种立法模式更好体现金融法的基本法地位等方面具有一定的认识分歧。

笔者认为，从党的二十届三中全会的总体部署来看，未来的金融法应当是一部以“金融法”命名的法律。对金融法立法模式的具体选择，则应当综合考虑政治、经济、社会、历史、文化等多方面的因素，从历史与现实之维、改革与法治之维、国内与国际之维等制定金融法的逻辑依据出发，科学选择金融法的立法模式，以更好发挥金融法的引领、规范和保障作用。从历史与现实之维来看，金融法立法模式的选择，不仅要尊重金融发展的历史，还要面对当前金融发展的现实，在延续传承金融法治历史文化传统的同时有效应对当前金融领域突出问题。从改革与法治之维来看，对金融法立法模式的选择，需要服从新时代进一步全面深化金融体制改革、强化金融法治建设的实际需要。从国际与国内之维来看，对金融法立法模式的选择，不仅要反映现代国际金融发展的一般规律，还要符合中国防范化解金融风险、维护国家金融安全、推动金融高质量发展、推动金融高水平开放、建设金融强国的实际需求。就中国当前的现实情况和实践需求来看，亟需一部统领金融领域法律法规的基本法。因此，应当抓住当前制定金融法的有利时机，尽快出台一部具有基本法性质的金融法。基于这方面考虑，选择单行法的立法模式更有利于快速推进立法进程，更好地满足当前中国金融实践的现实需要。但同时也应当注意到，当前中国金融领域法律法规之间不统一、不协调、不一致的问题较为突出，已经成为影响金融高质量发展的重要因素之一，仅仅通过一部单行法难以更好地统领金融领域庞杂的法律法规，也很难有效应对当前金融领域的各种复杂问题。从这个角度来看，选择法典化的立法模式则更为可取。综合考虑上述多方面的因素，可行的方案应当是兼顾当前现实需求与未来长远发展，尽快制定出一部金融法单行法以满足当前中国金融实践的迫切现实需求，同时也要不断加强金融法基础理论研究、及时总结金融法单行法的实施经验以待时机，等时机成熟后再考虑进一步推动金融法的法典化，以更加系统、规范、协调的金融法典为金融业的高质量发展提供有力的法治保障。

#### （四）系统构建金融法的制度体系

金融法的体系建构与制度设计同样是制定金融法的重中之重。在法定位和立法模式选择已经基本确定的前提下，体系建构与制度设计就成为制定金融法的关键问题。由于金融法的制度设计之间相互关联，因而需要从宏观角度对金融法的基本体系进行系统构建。为此，必须始终坚持系统观念，深刻把握现代金融发展与金融法治建设的基本规律，紧密结合中国金融发展与金融法治建设的实际情况，合理借鉴国际金融立法的基本经验，围绕中国金融领域的核心问题和基本问题，及时解决制定金融法中的难点问题，系统构建中国特色金融法治的整体框架，为中国金融业的高质量发展提供法治保障。为此，需要从以下几个方面进行重点推进。

一是必须始终坚持系统观念，不断提高政治站位，从战略全局的高度系统构建金融法的制度体系。党的二十届三中全会明确提出要“坚持系统观念”，强调要“增强改革系统性、整体性、

协同性”<sup>〔59〕</sup>。构建金融法的制度体系，同样需要始终坚持系统观念，以确保金融法更好发挥其在金融领域作为基本法的重要功能。构建金融法的制度体系，从本质上讲就是要搭建金融法的“四梁八柱”，对整个金融法的科学性、合理性、实用性具有举足轻重的影响，是金融法制定中至关重要的基础性关键环节。为此，必须始终坚持系统观念，把系统观念贯彻于制定金融法的全过程，站在战略全局的高度系统谋划和整体推进金融法制度体系的构建工作。这里的“战略全局”，可以从不同层面进行理解，既包括金融法治体系建设本身的战略全局，也包括超越金融法治体系层面甚至超越法治层面的更高层面、更重大意义的战略全局。从前文对制定金融法逻辑依据的分析来看，这里的“战略全局”至少包括以下三个层面的内容。首先，是金融发展与金融法治层面的战略全局。从金融发展与金融法治层面的战略全局来看，构建金融法的基本制度需要重点关注金融法治体系内部的协调一致问题。这就要求在构建金融法制度体系的过程中，不仅需要重点关注金融法与金融领域其他法律法规之间的协调配合问题，还需要从金融法治建设基本环节的角度实现金融立法、金融执法、金融司法、金融守法的有效衔接。其次，是深化改革与法治建设层面的战略全局。从整个深化改革与法治建设层面的战略全局来看，构建金融法的制度体系必须按照全面深化改革和全面依法治国的总体要求，高度重视并妥善处理改革与法治之间的关系，解决好金融法与宪法、行政法、刑法、民商法、经济法、诉讼法等领域相关法律法规的协调配合问题，实现深化改革与法治建设之间的良性互动。最后，是实现国家治理现代化和推进中国式现代化层面的战略全局。必须充分认识到，制定金融法对于推进金融高质量发展、加快建设金融强国具有十分重大的意义。构建金融法的制度体系，必须全面统筹国内国际两个大局，确保金融法的各项基本制度能够对推进金融高质量发展和加快建设金融强国起到积极促进作用。上述三个层面的战略全局，对于系统构建金融法的制度体系具有十分重要的价值和意义。在制定金融法的过程中，必须始终坚持系统观念，不断提高认识站位，站在战略全局的高度系统构建金融法的制度体系。

二是要全面、准确理解并深刻把握现代金融发展和金融法治建设的一般规律，紧密结合中国金融发展与金融法治建设的实际情况，并合理借鉴、充分吸收国际金融立法的有益经验，系统构建金融法的制度体系。系统构建金融法的制度体系，必须在坚持系统思维、从战略全局高度进行谋划的前提下，更加注重制度体系构建的科学性与有效性。为确保金融法制度体系构建的科学性与有效性，就必须在制度构建过程中充分考虑多方相关因素，进行全方位的系统思考与综合平衡。首先，系统构建金融法的制度体系，必须全面、深刻、准确把握并充分体现现代金融发展的一般规律。从法律与经济之间的基本关系与底层逻辑来看，法律受经济制度的制约，而经济制度必然要遵循经济规律。构建金融法的制度体系，必须全面、深刻、准确把握并充分体现现代金融发展的一般规律，确保金融法的制度体系构建符合现代金融发展一般规律，增强金融法的科学性与实效性。其次，系统构建金融法的制度体系，必须紧密结合中国金融发展的实际情况、深刻认识中国金融发展的特殊性，把现代金融法发展的一般规律与中国金融发展的特殊性紧密结合起来。改革开放四十多年来，中国已经走出一条中国特色金融发展之路。当前中国金融领域所面临的主要问题具有鲜明的国情特色，与西方国家具有明显的区别。系统构建中国金融法的基本制度，必须紧密结合中国金融发展的实际情况，以问题为导向，坚定不移走中国特色金融法治之

〔59〕《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》，人民出版社2024年版，第6页。



路。要突出对中国金融领域中主要问题的调整与规范，重视金融法律制度对中国金融发展的实效性，确保制定出的金融法是一部真正符合中国金融发展实际需求的本土法律。最后，系统构建金融法的基本制度，应当合理借鉴国际金融立法的有益经验。强调紧密结合中国实际情况，并不意味着完全排斥国际金融立法有益经验。金融具有天然的国际性，中国的金融发展与金融法治建设离不开国际大舞台，也不可能与世界隔绝。尤其是在当前推动金融高水平开放的关键时期，合理借鉴国际金融立法的有益经验就显得更加必要。系统构建金融法的制度体系，必须真正放眼世界，合理借鉴并充分吸收国际金融立法的有益经验。国际金融立法经验是全人类的共同财富，对中国金融法的制度构建具有重要的参考价值。构建中国金融法的基本制度，需要对国际金融立法中的有益经验进行合理借鉴。

三是要紧紧围绕金融领域的基本问题、核心问题和重点问题，及时解决制定金融法的难点问题，系统构建金融法的制度体系。如前文所述，金融法在立法定位上是金融领域的基本法，在立法模式选择方面则是尽快制定出一部单行法。金融法的立法定位和模式选择决定了在制定金融法的过程中，必须紧紧围绕金融领域的基本问题、核心问题和重点问题构建金融法的制度体系。在确保金融法调整范围的广度足以覆盖整个金融领域的前提下，要紧紧围绕金融领域的基本问题、核心问题和重点问题构建金融法的制度体系，做到重点突出、体现重点规范、实现重点应对。为此，需要从以下三个方面着手：首先，系统构建金融法的基本制度，必须确保金融法在调整范围方面实现对金融领域的全覆盖。对金融领域的全覆盖，既包括行业意义上的全覆盖，也就是对银行、证券、保险、信托、期货等全部金融行业的全覆盖，也包括行为意义上的全覆盖，也就是将所有金融活动纳入金融法的调整范围。党的二十届三中全会明确提出，“依法将所有金融活动纳入监管”〔60〕，对所有金融行业和所有金融活动调整的全覆盖，既是贯彻落实中央在金融领域重大决策部署的必然要求，也是充分体现金融法在金融领域基本法地位的必然要求，必须在构建金融法制度体系中予以坚持。其次，构建金融法的基本制度，必须紧紧围绕金融领域的基本问题、核心问题和重点问题，确保金融法内容的体系化、系统化、规范化。这里的体系化、系统化、规范化，是指金融法的制度体系构建要紧紧围绕金融主体制度、金融行为制度、金融调控制度、金融监管制度、金融基础设施制度、金融消费者权益保护制度、金融法律责任制度等基本内容，形成体系完备、协调统一的金融法制度体系。强调必须紧紧围绕金融领域的基本问题、核心问题和重点问题构建金融法的制度体系，也是单行法立法模式的客观要求。如前文所述，当务之急是尽快制定出一部金融法，在模式选择方面只能是单行法。既然是一部单行法，在法律条文的数量方面必然会受到一定程度的限制，也只能紧紧围绕基本问题、核心问题和重点问题构建金融法制度体系，对金融领域中的基本问题、核心问题和重点问题进行有效回应。最后，构建金融法的制度体系，既要关注当下又要着眼未来，在构建制度体系时充分体现立法的前瞻性，以有效回应科技发展以及数字经济时代带来的新问题、新挑战。在现代社会，随着金融领域范围的不断拓展以及内容的不断丰富，金融领域的各种新问题层出不穷。尤其是随着数字经济时代的到来，各种金融创新不断涌现，给当前的金融法治建设带来了前所未有的全方位的新挑战。为了有效应对数字经济时代面临的各種新挑战，在构建金融法制度体系的过程中，就要充分体现立法的前瞻性，以发展

〔60〕《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》，人民出版社2024年版，第20页。



的眼光看问题，更好地发挥金融法对金融发展的引领、规范、促进和保障作用。总之，未来的金融法从制度体系方面来看，应当是一部全面覆盖所有金融领域、全面监管所有金融活动、全面保护金融消费者合法权益、全方位回应数字经济时代金融领域新挑战的现代金融法律。<sup>〔61〕</sup>

## 四、结 论

党的二十届三中全会明确提出要制定金融法，开启了中国金融法治建设的新篇章。制定金融法是中国金融法治建设的重大理论和现实问题，不仅需要以坚实的理论研究为基础，更需要深入探索有效的实践路径。本文主要从历史与现实之维、改革与法治之维、国内与国际之维对制定金融法逻辑依据进行分析，并对制定金融法的总体思路以及金融法的立法定位、立法模式、制度建设等重大实践问题进行研究，以期对当前正在推进的金融法的制定贡献力量。本文主要是从宏观视角对制定金融法的重大理论与现实问题进行探讨，力图构建制定金融法的理论框架体系和制度建构体系。基于文章主题和篇幅所限，并未对上述重大理论和实践问题进行更为详细的分析和论证，待后续深入研究并另行成文专门论述。

---

**Abstract:** The formulation of financial law is an important theoretical and practical issue in the construction of financial rule of law in China. From the perspective of history and reality, the formulation of financial law is an inevitable requirement for inheriting the historical and cultural tradition of financial rule of law and effectively responding to prominent problems in the current financial field. From the perspective of reform and rule of law, promoting financial system reform and financial rule of law construction in coordination is the basic experience of financial work, and formulating financial law is the inevitable requirement of comprehensively deepening financial system reform and strengthening financial rule of law construction. From the domestic and international perspective, the formulation of financial law is an inevitable requirement for preventing and defusing financial risks, safeguarding national financial security, promoting high-quality financial development, promoting high-level financial opening, and accelerating the construction of a financial power. We should clearly formulate the general idea of the financial law as soon as possible, accurately grasp the legislative positioning of the financial law, scientifically choose the legislative model of the financial law, and systematically build the institutional system of the financial law.

**Key Words:** formulating financial law, logical basis, practical approach, legislative orientation, legislative model

---

(责任编辑：王湘淳)

---

〔61〕 参见肖京：《以制定金融法开启金融法治建设新篇章》，载《中国外汇》2024 年第 20 期。