

## 论金融法制定的理论逻辑与制度范式

许多奇\*

**内容提要：**党的二十届三中全会明确将“制定金融法”列为一项重大改革任务，金融法学界承担着研究相应理论逻辑与制度范式的重要使命。在加快建设金融强国的目标指引下，金融法的制定可以归结为一个根本、二元逻辑、三条线索、四维架构、五大制度。在理论逻辑层面，金融法以坚持和巩固党的领导为“一个根本”，坚持“以人民为中心”的价值取向，以体系导向与问题导向为内在脉络并实现“二元逻辑”的辩证统一。在制度范式层面，从国内、涉外和国际金融法治切入，围绕他律监管和自律约束、对内治理和对外开放、高质量发展和高水平安全“三条线索”拓展规范体系，从“基本法—单行法”“治理规范—交易规范”展开构建“四维架构”，并重点聚焦金融基本法、金融监管体系、金融基础设施、非法金融活动治理、金融高水平开放“五大制度”展开细化与扩展立法，最终构建系统完备、动态协调、公平高效的金融法体系。

**关键词：**习近平法治思想 习近平经济思想 金融法 金融监管 国际金融中心

### 一、问题的提出

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工作，以推进金融高质量发展、加快建设金融强国为目标，逐渐走出一条中国特色金融发展之路。习近平总书记强调：“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，金融制度是经济社会发展中重要的基础性制度。”<sup>〔1〕</sup> 建立保障安全、促进发展的金融治理体系，制定融贯、全面、衡平的金

\* 许多奇，复旦大学法学院教授、数字经济法治研究中心主任。

本文为国家社会科学基金重大项目“数字化背景下国际金融服务的法律治理体系研究”（22&·ZD203）、国家重点研发计划“跨部门金融案件协同服务与风险预警关键技术研究”（2023YFC3304400）的阶段性成果。

〔1〕 《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。

融法规范体系，是建设金融强国的重要基础。

2023年10月，中央金融工作会议首次提出“加快建设金融强国”目标，强调“金融是国民经济的血脉，是国家核心竞争力的重要组成部分”。〔2〕金融强国具有丰富的理论意蕴。对此，习近平总书记作出了深刻论述：“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。”〔3〕为实现金融强国的“六个强大”，须以现代金融体系的“六大体系”为坚实支撑。习近平总书记强调：“必须加快构建中国特色现代金融体系，建立健全科学稳健的金融调控体系、结构合理的金融市场体系、分工协作的金融机构体系、完备有效的金融监管体系、多样化专业性的金融产品和服务体系、自主可控安全高效的金融基础设施体系。”〔4〕

建设金融强国蕴含治理现代化的深刻内涵，而这一目标的实现离不开金融法领域以“立法统合”为路径的法治现代化。〔5〕回顾历史，我国金融业在取得巨大成就的同时，也经历着周而复始的治乱循环。纵向上，金融监管权在“上收”与“下放”之间艰难探索。地方政府曾在争夺金融资源过程中造成金融秩序失衡，中央政府也曾频繁面临处置地方金融风险的压力。横向上，我国金融治理体系从“大一统”中央银行出发，历经混业监管向分业监管的转型，如今从机构监管向功能监管过渡，总体上形成了“央行+金监总局+证监会”的“双峰+”格局。在制度变迁的历史进程中，国有企业不良资产、资本市场虚假陈述、互联网金融风险积累、资产管理刚性兑付、房地产企业脱实向虚、城投公司灰色债务等现象屡见不鲜。如何总结经验教训，“将政治优势、制度优势转化为金融治理效能”〔6〕，重塑系统化全面化实效化金融治理体系，亟需反思性法治构建。有关这一问题，习近平总书记在中央金融工作会议上强调：“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，不断适应金融发展实践需要。”〔7〕

2024年7月，党的二十届三中全会明确将“制定金融法”列为一项重大改革任务：“制定金融法。完善金融监管体系，依法将所有金融活动纳入监管，强化监管责任和问责制度，加强中央和地方监管协同。建设安全高效的金融基础设施，统一金融市场登记托管、结算清算规则制度，建立风险早期纠正硬约束制度，筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系。健全金融消费者保护和打击非法金融活动机制，构建产业资本和金融资本‘防火墙’。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。稳妥推进数字人民币研发和应用。加快建设上

〔2〕 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。

〔3〕 《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。

〔4〕 《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。

〔5〕 参见张守文：《经济法的立法统合：前提与准备》，载《学术界》2020年第6期。

〔6〕 中央金融委员会办公室、中央金融工作委员会理论学习中心组：《坚持党中央对金融工作的集中统一领导——学习〈习近平关于金融工作论述摘编〉》，载《人民日报》2024年4月16日，第10版。

〔7〕 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114页。

海国际金融中心。”〔8〕在上述背景下，金融法学界毫无疑问承担着研究金融法制定的理论基础与制度构建的重要任务，这对于实现金融治理体系和治理能力现代化具有重要的现实意义。

本文在梳理提炼我国金融法制演进脉络的基础上，探讨制定金融法所依托的理论逻辑与制度范式，具体可归结为一个根本、二元逻辑、三条线索、四维架构、五大制度。金融法以坚持和巩固党的领导为“一个根本”，以体系导向与问题导向为内在脉络并实现“二元逻辑”的辩证统一。在中国式法治现代化的语境下，“一个根本”是金融法制定的价值灵魂，〔9〕“二元逻辑”是理论根基，并须落实到具体的制度范式之中。范式是指共同体内公认的理念、模式与方法。〔10〕金融法制定应围绕他律金融监管和自律风险约束（国内法治）、对内金融治理和对外金融开放（涉外法治）、高质量发展和高水平安全（国际法治）“三条线索”展开构造，建构基本法与单行法梯度衔接、治理规范与交易规范两翼展开的“四维架构”，并重点聚焦金融基本法、金融监管体系、金融基础设施、非法金融活动治理、金融高水平开放“五大制度”展开细化与扩展立法。本文通过对上述框架的学理阐发，期望为防范化解金融风险、推动金融高质量发展提供参考，助力构建更加系统完备、动态协调、公平高效的中国式现代化金融法治体系。

## 二、“一个根本”：坚持党中央集中统一领导

金融法是一个新兴的法律体系和法学体系，代表着法学发展的新趋势。〔11〕观察和理解中国金融市场法律治理进程不应脱离中国共产党这一重要的政治因素。金融法包括目的、制度、组织等层面的诸多原则，其中，统摄目的层面与制度层面诸原则之上的是党管金融原则。〔12〕在金融法立法中，须明确并巩固党在金融领域的领导权，将中央金融委员会的决策权、统筹权与监督权上升为法律，将党管金融嵌入到金融法治体系的核心位置。只有坚持党中央对金融工作的集中统一领导，“以人民为中心”的价值取向才能得到贯彻落实，金融立法的科学性和前瞻性才能得到切实保证。

### （一）党的领导确保金融法坚持“以人民为中心”的价值取向

“治国有常，而利民为本。”〔13〕习近平法治思想坚持“以人民为中心”，强调要把反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到各领域。〔14〕中国共产党自成立以来，始终把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心使命，坚持“以人民为中心”推动改革发展，让亿万人民共享改革成果。党在领导金融法制变革的历程中，坚持将“以人民为中心”的价值取向贯穿始终，不断推动金融法律制度体系发展完善。人民既是金融法治建设的受益者，也是改革的推

〔8〕《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20-21页。

〔9〕参见张文显：《“中国式法治现代化”的语义和意义分析》，载《东方法学》2024年第4期。

〔10〕See Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd Edition, Enlarged, The University of Chicago Press, 1970, pp. 10-11.

〔11〕参见刘少军：《金融法学》（第2版），中国政法大学出版社2016年版，第2页。

〔12〕参见许多奇、应岳：《论金融法制定的法理逻辑及其实现路径》，载《法治社会》2024年第6期。

〔13〕《淮南子·汜论训》。

〔14〕参见冯果：《习近平法治思想中有关金融法治论述的精髓和要义》，载《荆楚法学》2021年第1期。

动者，人民大众的福祉始终是金融法治建设的核心价值考量。

中华人民共和国成立以来，我国金融法制体系在内容上逐渐充实细化，丰富性不断增强，<sup>[15]</sup>在结构上经历了从混业到分业、再从分业走向统合的演进历程（图1）。在该过程中，每一阶段的金融改革都以满足人民需求为根本出发点，深刻体现了“以人民为中心”的价值取向。

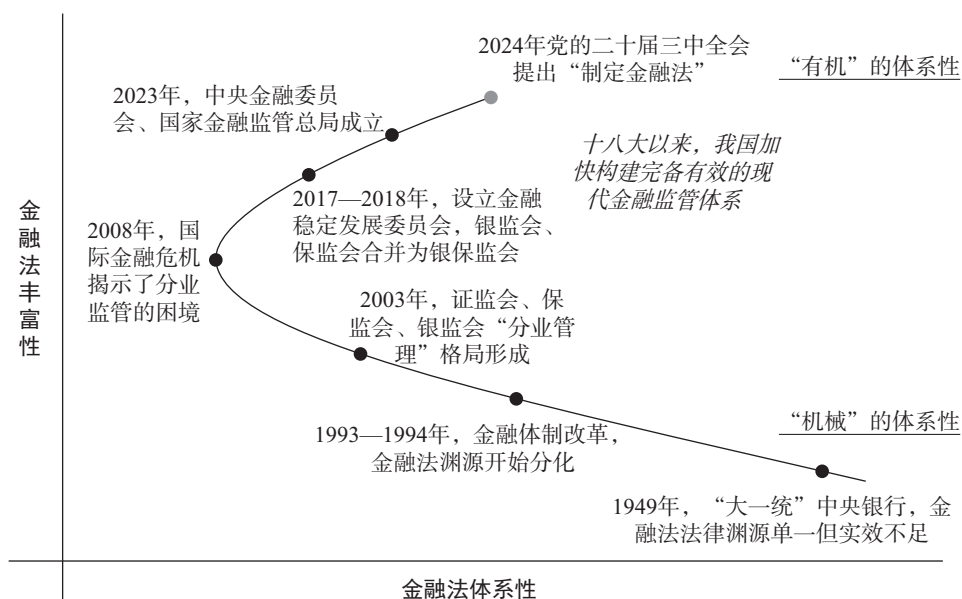


图1 我国金融法制体系的历史演进

1949年至1979年，我国金融体制呈现为“大一统”中央银行制，这一时期金融机构体系的特点为机构单一、信用集中、政企不分，<sup>[16]</sup>主要服务于集中资源支持国家经济建设，保障人民最基本的经济需求。虽然金融法制仍处于起步阶段，但金融资源的统一调配为新中国的经济恢复与人民生活改善奠定了基础。1979年国务院《关于恢复中国农业银行的通知》明确提出要恢复中国农业银行，推动农村信贷事业发展。这一决策首次打破“大一统”传统金融体制格局，回应了亿万农民对金融服务的迫切需求。此后，随着1983年《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》出台，我国金融体制逐步从“大一统”向专门的单一中央银行制过渡。

1993年12月25日，国务院作出《关于金融体制改革的决定》，提出以建立多层次金融机构体系和统一开放的金融市场为目标，推动政策性金融与商业性金融分离，并明确“要适当发展各类专业保险公司、信托投资公司、证券公司、金融租赁公司、企业集团财务公司等非银行金融机构，对保险业、证券业、信托业和银行业实行分业经营”。自此，中国金融开始建构分业监管体系，金融体制改革迈出关键一步。金融法规也开始随着分业经营的结构确立与金融实践的蓬勃兴起而走向多元、丰富、深化。直至2001年《中华人民共和国信托法》颁布，这一时期仅用了8年就出台了7部金融法律，堪称金融立法快速发展阶段。<sup>[17]</sup>该阶段的特点是，在党的文件的引

[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。

[16] 参见尚明主编：《新中国金融50年》，中国财政经济出版社2000年版，第72-73页。

[17] 参见许多奇主编：《金融法精要》，法律出版社2023年版，第20-21页。

领下基本形成了我国金融法体系的完整框架。虽然客观上也表现出建立在法规范相似性与同质性基础上的“机械”体系性，<sup>[18]</sup>但总体而言，该时期分业经营和分业监管的确立使金融服务逐步多样化、普惠化，推动我国金融市场更好地满足广大人民群众不同层面的金融需求。

2003年12月27日，全国人大常委会通过了修改后的《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国商业银行法》以及公布《中华人民共和国银行业监督管理法》的决定，以法律形式确认了国家对金融监管体制的重大调整。“一行三会”的分业监管体制基本建立，党中央引领金融法制进入全面规范化发展的新阶段。尤其是2008年国际金融危机爆发后，党中央迅速采取措施化解外部冲击，把改善民生作为保增长的出发点和落脚点，与时俱进地加强对金融衍生品、跨境资本流动的法律规制，并对金融监管体系展开持续深入的系统性优化完善。金融危机的爆发暴露了西方国家金融监管的系统性缺陷，其根源在于资本逐利逻辑主导下对人民福祉的忽视。西方发达资本主义国家在其主导的全球化中攫取的巨额利益在国内分配严重不均，<sup>[19]</sup>贫富差距扩大使得普通劳动者的实际消费能力下降，而金融业混业经营趋势下的监管空白、监管重复与监管冲突却掩盖和加剧了金融体系的脆弱性。相比之下，中国共产党领导下的金融法治建设不仅服务于国家经济安全，更直接回应人民群众对公平正义与民生福祉的需求，展现出社会主义制度的独特优势。

2012年党的十八大召开以来，我国金融立法进入提质增效与统筹协调的新时代。在党的十八届三中全会、十八届四中全会有关全面深化改革、全面推进依法治国的精神指引下，《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）、《中华人民共和国保险法》等法律法规相继修订。2017年，我国在金融分业监管格局的基础上引入功能监管理念，将银监会与保监会合二为一形成银保监会，并设立“作为国务院统筹协调金融稳定和改革发展重大问题的议事协调机构”的国务院金融稳定发展委员会。<sup>[20]</sup>2021年，《防范和处置非法集资条例》建立了处置非法集资部际联席会议制度。通过健全法律法规，党和国家不断加强对金融风险的防控和对人民权益的保障。2023年，《党和国家机构改革方案》组建国家金融监督管理总局，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为；同时，将国务院金融稳定发展委员会升格为中央金融委员会，明确了党中央对金融工作的顶层设计、统筹协调和整体推进等核心职责。<sup>[21]</sup>总体来看，目前我国已形成在中央金融委员会统摄下的“央行+金监总局+证监会”的“双峰+”金融监管格局。

随着负责金融稳定与发展的统一领导和协调机构的强化升格，金融法治建设势必需要在丰富多元的金融法规范基础上，构建“有机”的体系性。正是在这一历史背景下，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

[18] 参见〔法〕埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，渠东译，生活·读书·新知三联书店2013年版，第90-91页。不同于王旭教授提出的区分强调概念逻辑关联的“机械体系观”与将规范所调整的“事物的本质”作为“内容中点”的“有机体系观”，本文区分的“机械”与“有机”着眼于法体系的体系性是建基于法规范性质与调整对象上的同质性，还是对功能分化后的法规范作有机整合。参见王旭：《合宪性审查中“相抵触”标准之建构》，载《中国法学》2021年第6期。

[19] 参见罗皓文、赵晓磊、王煜：《当代经济全球化：崩溃抑或重生？——一个马克思主义的分析》，载《世界经济研究》2021年第10期。

[20] 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。

[21] 参见吴晓灵、李曙光、郭雳：《金融改革与法律监管》，载《中国法律评论》2023年第3期。

定》)提出“制定金融法”的重大任务。这就是要通过健全法律体系,规范金融市场秩序,完善金融消费者权益保护机制,强化对金融创新的法治引导与风险防控能力,让金融更好地服务于人民日益增长的美好生活需要。金融法治现代化必须坚持“以人民为中心”的价值本位,在“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续用力”〔22〕。习近平总书记指出:“要始终坚持以人民为中心的发展思想,推进普惠金融高质量发展,健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系,更好满足人民群众和实体经济多样化的金融需求,切实解决贷款难贷款贵问题。”〔23〕在党中央的集中统一领导下,金融法治建设不仅通过系统化、科学化的法治安排,为“双峰+”监管格局提供坚实的制度保障,还在该过程中切实服务于金融稳定与高质量发展的大局,推动中国式现代化进程中民生福祉的持续改善。

## (二) 党的领导保障整合资源、化解风险的科学性和前瞻性

“加强金融法治建设。这是加强党对金融工作领导的题中应有之义,根本目的是为金融业发展保驾护航。”〔24〕金融法治建设具有高度的系统性和复杂性,党中央的集中统一领导能够从全局高度整合各方资源、统筹各方力量,为维护国家金融安全、提升金融治理效能提供坚实保障。

### 1. 维护国家金融安全

金融风险具有动态性、隐蔽性、关联性、跨域性、扩散性、破坏性,必须依靠党中央的集中统一领导进行科学谋划和统筹应对。习近平总书记强调:“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。维护金融安全,是关系我国经济社会发展全局的一件带有战略性、根本性的大事。”〔25〕“要坚持底线思维、极限思维,健全维护国家金融安全的法律工具箱。”〔26〕因此,必须通过法律手段维护金融安全,确保金融基础设施稳定,保障社会经济秩序,为市场主体提供明确预期,发挥法治“固根本、稳预期、利长远”的作用,提升我国金融治理现代化水平。〔27〕在该过程中,中国共产党发挥着至关重要的领导角色,赋予了我国金融治理法律体系全面协调、激励相容、务实有效的独特性。

一是全面协调,在党的领导下构建纵横交织、协同一体的金融监管体系。金融市场固有的不稳定性决定了现代国家必须依靠多主体协同治理,以金融宏观审慎和金融消费者权益保护为双支柱。党的领导不仅从根本上坚持人民立场,始终以人民的根本利益为行动指南和依归,〔28〕还通过完善法律制度明确金融调控、金融监管的职责、程序与措施,推动形成金融监管信息共享与行为协调机制。这种纵横交织、协同一体、长效穿透的金融监管体系,既涵盖中央银行、行政监管机构、司法机关和金融自律组织等主体,又通过穿透式监管手段实现全链条风险监控,在坚守国家金融安全底线的同时,让全面协调的金融治理始终与人民根本利益紧密相连。

〔22〕 白永生:《坚持以人民为中心继续把改革推向前进》,载《人民论坛》2024年第20期,第78页。

〔23〕 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十四次会议强调 加快建设世界一流企业 加强基础学科人才培养 李克强大王沪宁韩正出席》,载《人民日报》2022年3月1日,第1版。

〔24〕 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114页。

〔25〕 《习近平在中共中央政治局第四十次集体学习时强调 金融活经济活金融稳经济稳 做好金融工作维护金融安全》,载《人民日报》2017年4月27日,第1版。

〔26〕 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114页。

〔27〕 参见邢会强:《金融稳定法的制度逻辑与规则优化》,载《法学杂志》2023年第5期。

〔28〕 参见王浦劬:《“人民性”思维:新时代政治发展的逻辑主线》,载《光明日报》2018年5月18日,第11版。

二是激励相容，在党的领导下强化问责机制，推动风险预防前置化。金融治理的科学性和前瞻性要求通过健全法律手段，建立有效的激励和约束机制，将风险化解前移至防范阶段。在党中央的集中统一领导下，我国不断完善金融机构和监管机构的问责机制，推动金融法治建设在激励相容层面形成有效制度。例如，根据《银行业金融机构案件问责工作管理暂行办法》<sup>[29]</sup>规定，银行业金融机构发生案件后，相关责任人需接受纪律处分或经济处理，这种机制倒逼金融机构在日常运营中主动采取风险防控措施，降低风险发生概率。问责机制不仅增强了金融机构的责任意识，还充分调动了人民群众参与监督的积极性、主动性与创造性，使金融风险的预防更加精细化、前置化。配套的容错机制推动金融创新发展与风险防范双头并进，突出程序优先性与问责精准化，以社会整体利益为导向，在常态化监管中稳定预期，避免运动式监管的弊端。<sup>[30]</sup>

三是务实有效，在党的领导下实现风险防控与处置机制联动，提升化解能力。在网络化、数字化技术革命的推动下，金融风险的动态性与隐蔽性要求风险防控与处置机制必须高度联动，实现对系统性金融风险的全面防控和快速化解，完善金融法治显得尤为迫切和必要。党中央的集中统一领导推动金融法治建设不断完善风险识别、评估和处置机制，以应对金融市场日益复杂的侵权行为和潜在危机。在接管包商银行和“明天系”六家保险信托机构时，接管组会同有关方面第一时间成立（临时）联合党委，严格执行民主集中制，对风险化解、股权转让、资金救助、资产保全追收等重要事项集体研究，提高重大决策的科学性。<sup>[31]</sup>实践中，监管部门强调“经过党中央”批准的必要性，党的工作部门直接参与风险处置关键环节，在资源调配和政策执行方面发挥决定性作用，有力推动重大金融风险在贯彻落实党的意志中得到高效化解。这不仅建基于党的领导在价值层面的正当性，更体现了结果维度的实效主义导向。

## 2. 提升金融治理效能

党的集中统一领导以其独特的政治优势整合资源、统筹力量，在法治轨道上推动金融治理效能的提升。作为执政党，中国共产党拥有超越行政和司法部门的资源调配能力，这对于互联网金融治理等紧迫任务至关重要。习近平总书记强调：“加强金融监管必须集中统一、协调配合，不能各唱各的调。”<sup>[32]</sup>执政党的领导力量体现在其能够通过“行动性治理”来克服政府官僚体系的局限性，打破冗长的官僚程序，以特定治理任务为核心，在一定程度上克服科层治理的内在缺陷，<sup>[33]</sup>实现对特定问题的迅速响应和有效处理。<sup>[34]</sup>实际上，党在金融领域内的执政方式并非核心问题，关键在于如何在法治框架内高效实现政策目标。在金融治理实践中，中国共产党虽非传统意义上的监管机构，但实质上通过“行动性治理”方式对监管机构行使法定职权进行引领、支持与补

[29] 2013年11月，银监会印发了《银行业金融机构案件问责工作管理暂行办法》，内容包括总则、问责主要方式、问责基本标准、问责基本程序、问责监督与附则，为银行业金融机构开展案件问责工作提供了依据。金融机构问责手段主要包括纪律处分（如警告、记过、降级、撤职等）、经济处罚（如扣减工资、赔偿损失等）和其他措施（如通报批评、责令辞职等）。对于涉及重大金融风险的犯罪、腐败和寻租行为，将追究刑事责任，实行反腐和终身问责。对于因过失或能力不足导致的较小风险，以批评教育为主。参见宋清华：《健全金融风险问责制度体系》，载《中国金融》2021年第5期。

[30] 参见许多奇：《论监管科技的双层容错机制》，载《政治与法律》2024年第1期。

[31] 参见曹宇：《充分发挥党的领导政治优势 坚决打好防范化解金融风险攻坚战》，载《旗帜》2020年第12期。

[32] 习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第341页。

[33] 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，生活·读书·新知三联书店2017年版，第37页。

[34] 参见王浦劬、汤彬：《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》，载《中国社会科学》2019年第9期。

充。党对金融工作的领导不仅仅表现在政治原则中，更重要的是将政治工作融入具体的金融市场监管法律实施中。中国共产党在金融法律治理中扮演了广义政府的角色，在党的领导下，“只有党政分工、没有党政分开”<sup>〔35〕</sup>。换言之，党的领导使得政治工作与法律实施深度融合，有效促进金融监管“长牙带刺”，从而实现金融创新与金融安全之间的妥适平衡。

进言之，党中央的集中统一领导让金融法治具备系统性和前瞻性。在对金融法律规范原理及体系的全面把握和深入分析基础上，通过整合行政、司法、市场等多方资源，党可以引领立法者构建全面系统的法律框架，以系统性规划有效减少金融治理中的盲区和碎片化问题，让金融法成为“中国式金融法治现代化”的话语范本。具体而言，一是准确把握金融法律关系作为信用性、风险性与经营性跨期价值配置的实质；二是深入分析金融市场中存在的金融组织关系、金融监管关系、金融交易关系等子类型，归纳提炼各类型法律关系的结构组成、基本特点与规范机能；三是准确界定金融活动的定义、金融法的基本原则等中心范畴；四是联动监管行为、金融消费者、信义义务、适当性义务等基础概念，与现有的涵盖银行、证券、保险等主要金融行业的法律体系和复杂监管法规形成体系衔接，实现法律体系的融贯一致。由此，最终制定出细密充实的具有中国特色的金融法。与此同时，金融业的动态性和创新性也意味着法律体系需要持续更新完善，而党中央的集中统一领导以其前瞻性视野，探索建立定期修法制度，推动金融法治建设适应新型金融活动和市场变化，为金融法治建设注入源源不断的动力。

总之，党的集中统一领导以强大的统领和调配能力，为维护国家金融安全、提升金融治理效能提供了独特的政治优势。在党的领导下，金融法治体系筑基于广泛的资源整合与高效的政策执行之上，并在金融创新规范、市场秩序维护和法律体系完善等方面展现出科学性与前瞻性。

### 三、“二元逻辑”：“体系”与“问题”的有机结合

成文法的有限性与金融领域的无限性之间的张力导致了金融法律纠纷的激增。金融法作为新兴的法律分支，其与金融实践之间的鸿沟愈发显著。在应对金融现象的动态变化时，既有金融法规范的局限性不断显现。通常有两种理论进路来回应这一问题：一种是“体系导向”的思维逻辑，另一种是“问题导向”的思维逻辑。在金融法制定中，应将这二元逻辑辩证统一起来。

#### （一）金融法制定的“体系导向”思维逻辑

“体系导向”的历史成因来源于潘德克顿法学理论观点的经典表达，即通过对概念的定义，在狭小的空间内提供丰富的信息，使后面的推论得以步步建构成型，<sup>〔36〕</sup>最终形成一个完备的法律体系。萨维尼在1814年《论立法与法学的当代使命》一文中认为，法律的统一不是通过简单地编纂法典来实现的，而必须首先在强调历史性、体系性要素基础上，充分发展法学的指导原则与公理体系。<sup>〔37〕</sup>萨维尼致力于从历史法学中提炼出立法科学，但其未能构建出一个符合概念法

〔35〕《王岐山在参加北京代表团审议时强调 构建党统一领导的反腐败体制 提高执政能力 完善治理体系》，载《人民日报》2017年3月6日，第4版。

〔36〕 Vgl. Hans-Peter Haferkamp, Georg Friedrich Puchta und die “Begriffsjurisprudenz”, Frankfurt am Main 2004, S. 393.

〔37〕 参见〔日〕中山龙一等：《法思想史》，王昭武译，北京大学出版社2023年版，第127-129页。



学家理想的法律体系。普赫塔则以其“概念金字塔”和耶林的“法律的身体”将这一体系推向了抽象的极致，最后由温德沙伊德进行了系统的整合与展现，并对《德国民法典》的编纂产生了深远的影响。<sup>〔38〕</sup>到了19世纪中期，历史法学派成为主流，其方法论被采纳，统一民法典编纂成为学界共识。<sup>〔39〕</sup>耶林曾提出法学概念形成的三个阶段，即法律分析、逻辑集中和法律建构，并将法律建构视为法学的高级形式，旨在构建法律的“身体”。<sup>〔40〕</sup>这一过程涉及对社会创造物的假设，包括其性质、组成、目的等，并遵循实证法、逻辑法和美学法三大原则。换言之，概念法学为潘德克顿法学奠定了方法与理论基础，其一方面强调法学家在法律创制中的重要作用，另一方面要求他们统一法律科学和法律体系的价值。<sup>〔41〕</sup>

“体系导向”的思维逻辑是制定金融法的方法论基石，构筑了复杂金融法律体系得以协调运转的理论框架。一套严谨自洽的规范逻辑体系可以将金融活动及其治理所涉及的基本概念、法律关系、权利义务等纳入其中，实现法律规范之间的协调一致，从而有效提升金融法律的可预测性和可适用性，为应对动态金融环境提供内在理论支撑。具言之，金融法制定的“体系导向”思维逻辑至少包括以下三方面内容：

其一，推动金融立法的规范整合，构建内在和谐且系统自洽的金融法结构体系。法典化与体系性追求在19世纪的兴起是必然的。当时，人们普遍认为某些生活领域需要法律全面规制，因此追求一部全面的法典，以提供所有案件的法律依据。法典化进程中，概念法学方法对法律严密体系的追求不容忽视。体系化的法典有助于实现法律形式平等，保障法的安定性。<sup>〔42〕</sup>通过对“金融”“金融法”“金融法律关系”等相关概念的精准界定和严谨推演，体系化思维得以在现代金融社会中发挥其应有的法律系统化功能。即使立法至上主义已不合时宜，但以原则和规则为基础的动态法律体系仍能确保法律的稳定性。在此框架下，“上位法优先”“实体法从旧、程序法从新”“特殊规则优先”等基本原则明确了案件适用规则的优先顺序，同时清晰的权利义务规定和责任界定也保证了司法裁判的确定性。<sup>〔43〕</sup>在金融规范日趋碎片化的背景下，法典化成为消解金融法条碎片化、法条竞合冲突等问题的理想路径。在金融治理现代化进程中，将金融活动全面纳入监管是防范系统性风险、构建现代金融监管体系、实现金融强国目标和深化金融体制改革的必要条件。<sup>〔44〕</sup>因而，立足体系化思维的金融法制定，既是对法律碎片化的矫正，也有助于实现不同规则的有序衔接与有机融贯，推动金融治理现代化。

其二，通过法律体系的统一性与内在协调性，解决监管分散带来的矛盾与低效问题。在金融治理实践中，各金融监管部门的职能冲突和矛盾，倒逼金融监管部门之间协同治理。金融监管模

〔38〕 Vgl. Ulrich Falk, Ein Gelehrter wie Windscheid: Erkundungen auf den Feldern der sogenannten Begriffsjurisprudenz, Frankfurt am Main 1999, S. 3.

〔39〕 参见〔英〕迈克尔·约翰：《〈德国民法典〉起源：十九世纪末德国政治与法律》，罗浏虎、周密译，法律出版社2023年版，第25-31页。

〔40〕 Vgl. Ralf Seinecke, Rudolf von Jhering anno 1858: Interpretation, Konstruktion und Recht der sog. “Begriffsjurisprudenz”, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, 2013 (130), SS. 260-261.

〔41〕 参见陈爱娥：《法体系的意义与功能——借镜德国法学理论而为说明》，载《法治研究》2019年第5期。

〔42〕 参见朱明哲：《法典化模式选择的法理辨析》，载《法制与社会发展》2021年第1期。

〔43〕 参见朱明哲：《法典化模式选择的法理辨析》，载《法制与社会发展》2021年第1期。

〔44〕 参见岳彩申：《金融活动全部纳入监管的立法路径》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2024年第2期。

式可简化为统一综合监管模式和多头分业监管模式。自1994年学界首次探讨金融业混业经营对金融监管组织结构的影响以来，众多学者从多角度分析了综合监管的益处。<sup>[45]</sup>美国1999年通过的《金融服务现代化法案》标志着金融混业经营成为全球趋势。在此背景下，体系化的金融法律法规能够为混业经营提供清晰的法律边界，并通过统一的规则设计，协调不同业务领域的法律适用冲突。一是综合监管能够减少监管漏洞、套利行为，保护竞争中立性，并统一报告要求和监管标准，提高资源配置效率。与之匹配的体系化法律规范有助于为金融市场提供稳定的法治基础。二是跨国金融集团和控股公司的崛起对监管机构的沟通、合作及实力提出挑战。这些集团内部多元化的金融业务要求监管评估扩展至整个集团层面，包括资本充足率、风险控制和管理层质量。此外，大型金融集团利用其资金和业务优势，可能使专业监管机构难以匹敌，易受俘获。通过完善体系化金融法律，通过统一法律框架覆盖各类金融业务，明确金融集团内部各业务板块边界地带的法律义务与责任，可以有效避免监管盲区并提升监管效能。三是统一监管机构能带来以下积极影响：确保监管政策的连贯性和稳定性，为被监管者提供明确的预期；增强监管机构及其人员的责任感，激励他们更加努力和公正地执行监管职责，因为没有其他机构分担监管责任。<sup>[46]</sup>体系导向的监管职权设计有助于强化监管机构责任链条，促进监管目标实现。

其三，推动法律统一性与适应性的融合共生，以体系化规则覆盖金融创新全景，并筑牢金融风险的防控屏障。金融法治的“体系导向”思维，其核心在于将法律规则内在统一化，同时使其能够应对复杂的金融治理实践需求。金融法学家对法律体系性的不懈追求意味着，即使体系性法典化难以完全实现，它仍是一个值得为之奋斗的崇高理想。金融法治体系化中的技术合理性并非终极目标，其根本在于实现伦理追求：国家要平等尊重公民，就必须阐明法律间的联系、基本原则及法律体系的内在一致性。<sup>[47]</sup>这种体系化与一致性不仅是法律逻辑的要求，更是维护法律权威、实现法治现代化的基本前提。近年来，金融与科技的融合在提升金融可获得性和效率的同时，也加剧了资本的虚拟化，尤其是大型科技平台的出现，进一步增加了风险积累，因此加强对金融创新的监管已成为金融业健康有序发展的必然要求。金融控股公司因其复杂的资本结构和业务组织，以及不同金融领域间的高度关联性，增加了系统性风险。非正规金融活动及其平台化发展的虚拟性，使得金融活动在科技属性与金融属性的嵌套中，容易导致金融风险和技术风险责任主体的不明确和混乱。<sup>[48]</sup>为此，“体系导向”要求法律在设计之初就充分考虑新兴金融形态的多重属性，促使规则覆盖金融创新的全生命周期，并在技术与金融交叉领域构建清晰的权责边界。现阶段应当以制定一部金融基本法为首要目标，以期与金融强国建设所设定的金融法治建设总体目标相一致，采取由简入繁的策略，以金融法律体系的构建为起点，明确各类单行法律间的层级关系和相互作用。金融基本法可以作为法律体系的核心，将不同领域的单行法纳入统一框架，从

[45] See Borio & Filosa, *The Challenging Borders of Banking: Trends and Implications*, BIS Economic Papers, Dec. 1994; Taylor, *Twin Peaks: How to Reform the UK's Regulatory System*, CSFI Papers, Dec. 1995; Goodhart et al., *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, Routledge, 1998; Briault, *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, FSA Occasional Paper Series 2, 1999.

[46] 参见吴风云、赵静梅：《统一监管与多边监管的悖论：金融监管组织结构理论初探》，载《金融研究》2002年第9期。

[47] 参见〔美〕威廉·B·埃瓦尔德：《比较法哲学》，于庆生、郭宪功译，中国法制出版社2016年版，第228页。

[48] 参见袁康：《金融科技的技术风险及其法律治理》，载《法学评论》2021年第1期。

而实现制度之间的有机衔接和法律条文的逻辑自洽。通过立法、修改、废止和解释等手段,分步骤地推进金融法律体系的系统化和整体性建构,由此为金融法治的长远发展奠定坚实基础。面对金融创新和监管空白,全面监管是必需的,但也应为金融创新提供适当的发展空间。<sup>[49]</sup>“体系导向”要求在构建法律规则时兼顾稳定性与发展性,通过明确原则性条款和细化规则设计,为监管弹性与创新空间预留制度接口。一言以蔽之,金融法制定须形成系统化的金融法律体系,以便科学地理解和创造法律,提供稳定可预期的法治环境。

## (二) 金融法制定的“问题导向”思维逻辑

在现代社会大变革背景下,超复杂社会不再处于简单的静止状态,治理机制本质上是一种问题解决机制。<sup>[50]</sup> 法典化的路径可以分为“体系化立法”和“问题性立法”两种,就“体系化立法”而言,虽然刑法典和民法典是体系化立法的成功范例,但金融法作为中央所要求的“加强重点领域立法”的“重点领域”之一,符合领域法学以特定领域问题为中心的内涵特点,<sup>[51]</sup> 难以一步到位、一劳永逸地形成一部统一法典,因为这超出了人类理性的极限,既无可能,也不必要。<sup>[52]</sup> 这就要求金融法制定过程中树立“问题导向”的思维逻辑。

一是金融法学作为领域法学,以金融领域问题的法律化解决为归宿。领域法学理论继承并革新了法学的历史发展方法。<sup>[53]</sup> 它以解决问题为导向,广泛吸收各部门法学及跨学科研究的成果和方法,保持开放性。这种革新克服了部门法学的局限性,使法学理论能更准确地指导现实问题的法律解决,增强了法学在国家治理和社会服务中的实际影响力。中国金融法学是一个综合体系,其产生并非来自传统法学的逻辑推演,而是立足大量金融立法实践的学理分析和经验总结。<sup>[54]</sup> 这一体系既包含基础理论,也包括针对不同金融领域的专门分论,如证券法、银行法、保险法、信托法等若干个“子体系”,并且不断适应金融发展而更新,如支付结算法、金融科技法、福利金融法、<sup>[55]</sup> 气候金融法等新型法群不断涌现。有学者主张将金融法学的研究范式从“公司—银行—证券”(Company-Bank-Security, CBS) 范式向“金融—保险—不动产—能源”(Finance-Insurance-Real Estate-Energy, FIRE) 范式转化,将保险、互联网金融、不动产和能源金融化的风险管理纳入法律规制及研究视野。<sup>[56]</sup> 传统的分类已经不适应金融业务交叉和综合化经营的融合发展趋势,存在监管交叉、监管竞次以及金融控股公司的监管尚付阙如等问题。进言之,金融法涉及民法、经济法、行政法和刑法等多种法律规范,旨在全方位调整金融交易、监管和调控关系,我国金融法律法规通常融合多种法律规范,从多角度调整金融法律关系。金融法规范的对象都与金融有关,“金融宪法、金融交易法、金融监管法、金融调控法、金融国际法等融

[49] 参见黄益平、陶坤玉:《中国的数字金融革命:发展、影响与监管启示》,载《国际经济评论》2019年第6期。

[50] 参见王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,载《中国社会科学》2019年第9期。

[51] 参见洪治纲:《论领域法学理论在金融法学中的应用》,载《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

[52] 参见严益州:《行政法的体系化:历史和现实》,武汉大学出版社2024年版,第56页。

[53] 参见刘剑文:《论领域法学——一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》,载《政法论丛》2016年第5期。

[54] 参见刘博涵:《论金融法学体系的建构、重塑与拓展——基于领域法学视角的考察》,载《经济法论丛》2019年第2期。

[55] 参见冯果、袁康:《金融福利法:金融运行与社会发展互动之法》,载《中国社会科学报》2014年4月23日,第A07版。

[56] 参见管斌:《金融法的风险逻辑》,法律出版社2015年版,第26-27页。

合在一起，已经形成一个综合性法律领域，其共性就是均与‘金融’事务有关”<sup>[57]</sup>。因此，金融法学超越了传统部门法学的界限，不再纠结于学科归属，而是整合多学科资源和方法，专注于解决金融领域的问题。这种以问题为中心的转变将推动金融法学在研究范围、工具、话语体系和理论体系上的突破，使其发展成为专注于金融问题法律化解决的独立学科，而这种领域法学的理论逻辑势必深刻体现于金融立法之中。

二是从金融创新与监管的互动中发现问题、解决问题，在实践中通过动态调整和试验优化金融法治体系。金融创新与金融监管之间存在相互依存的互动关系，而非简单彼此对立。监管并非单纯为了约束创新，而是为了解决创新过程中暴露出的现实问题，引导创新朝着规范与安全的方向发展。金融创新突破监管限制，同时也在促进监管发展。这种互动框架本身也是金融法治“问题导向”动态特征的体现。事实上，在跨境支付、证券交易等现代金融领域，监管与创新紧密合作，金融科技如自动化监管、人工智能等增强了监管效能。监管体系已成为金融市场不可或缺的一部分，金融科技研究需纳入监管框架，监管者也需深入理解创新以实施有效监管。一方面，金融创新的“恣意生长”，导致我国金融风险已潜藏于企业的高负债、金融机构的高杠杆和地方政府的化债困境之中，亟需监管介入；另一方面，破坏性创新作为高层次创新，如P2P和股权众筹对于传统金融、量化金融对于资本市场等，其特征包括变革、替代潜力和结构性冲击，促使监管反思。<sup>[58]</sup>对此，应当从“问题导向”的逻辑出发，针对创新带来的具体冲击制定精准的法律和政策应对措施，而非以静态的“一刀切”规则压制创新活力。监管科技旨在平衡金融稳定与创新，实践中监管部门常面临两难选择：过严可能抑制创新，过松则威胁金融安全。这实质上要求法律和监管实践在动态中不断调整，通过具体场景的试验和反馈优化规则设计。英国通过“监管沙盒”模式探索双赢路径，允许金融科技在特定环境中实验，减少监管与市场间的隔阂。这种模式类似于我国的试点机制，允许企业在有限牌照下进行业务测试，成功后可获全牌照并纳入正常监管。沙盒依赖真实但受限的测试环境，不同于传统监管工具依赖金融机构数据，旨在风险可控下促进创新。此外，美国“创新中心”模式支持金融机构理解监管框架，识别创新中的监管政策和法律事项。“创新加速器”模式则通过资金或政策扶持，加快金融科技创新发展。这些模式的核心在于通过问题导向的法律设计，加强监管与金融科技企业的沟通，提高监管效率，降低守法成本，从而在问题解决中实现法律与实践的双向互动与共同进步。

三是中国式金融司法从问题导向的法治创新着手，体现从司法应对到立法规制的反身性治理逻辑。金融司法的建设伴随着金融体制的改革和创新，而成文法的稳定性使其无法及时涵盖新的社会现实，往往导致金融动态发展的规制失范。这种滞后性与现实需求之间的矛盾，正是金融法治“问题导向”思维的重要切入点：通过司法实践发现问题、归纳规律，进而反馈到立法层面，推动法律规则不断适应金融市场的发展。金融创新是“试错”的过程，金融改革的推进则是典型的“全球—地方”试验性监管创新进程。一方面，发挥司法能动性防范系统性金融风险，意味着积极回应金融纠纷诉求，并为立法提供实证的经验基础。当前，新型、涉众、疑难的金融类争议

[57] 汪鑫：《金融法学》（第4版），中国政法大学出版社2011版，第11页。

[58] 参见许多奇：《金融科技的“破坏性创新”本质与监管科技新思路》，载《东方法学》2018年第2期。

层出不穷，司法机关不能以任何理由拒绝裁判，因此通过溯源治理、智慧司法、代表人诉讼等创新机制解决了大量具体问题，同时也揭示了现行法律在覆盖新型金融活动方面的不足。另一方面，健全的法律制度也必须随着时间的推移而生长，<sup>[59]</sup>不能因时而变的法律系统会走向死亡，传统滞后、被动的司法已不能完全因应金融发展的适法需求。金融规则供给无法依赖偏于保守的立法，而更加有赖于创新型金融司法实践的反馈与推动。换言之，由于金融立法与金融发展之间的鸿沟已经不能只用法律解释权加以弥补，除了及时梳理金融案件所反映出的金融监管乃至金融运行风险，反身性地自我观察金融法官决策中的问题之外，还必须依赖于金融法官创新的机制加以弥补，并为金融立法提供治理洞见。以上海金融法院2022年7月发布的《关于金融市场案例测试机制的规定（试行）》为例，其开启了由法官发起的中国式案例测试机制，旨在为金融市场主体及时提供明晰具体规范意旨与行为指引，更好地规范和鼓励金融市场在创新发展的同时防范金融风险，是重大创新性金融法治治理方案的典型。<sup>[60]</sup>2022年10月，上海金融法院启动了首例测试案例，该案例聚焦中央对手清算业务的违约处置问题，由上海清算所联合多家金融机构递交申请书。这一机制的特别之处在于，其并非基于已有损失，而是在市场尚未发生实际纠纷的情况下，通过模拟裁判形成稳定的市场预期，从而有望促进许多类似金融纠纷的迅速解决，大大节省解决单个纠纷的时间成本。这不仅为司法提供了规则实验场，也为立法提供了实践依据，推动法律规则更精准地覆盖金融实践中的具体法律问题。毕竟，金融市场中的一些纠纷非常复杂且极具技术性，可能来自主要金融机构及其交易对手的大量损失，在某些情况下甚至导致破产。<sup>[61]</sup>与英国测试案件相近，该测试案例机制在短短几个月内就能完成审判。由于该机制的前沿性和试验性，各方法律主体均做了大量的研究工作，以建设性的合作方式参与“诉讼”。尽管时间紧迫，但书面和口头呈文的专业性品质都呈现出高水准，具体规则在测试案例的启动和运行中逐步变得清晰明了。通过测试案例反映金融市场运行规律，实际上也为金融立法完善提供了前瞻性指引。由是观之，虽然案例测试机制从英国移植过来，但放到中国式现代化的背景下，运用于特别适合软法治理的金融基础设施纠纷之上，是金融法治可预期性的重大创新举措，体现出颇为重要的反身性治理意义。

法律因时代而变，法的安定性应与时代的特殊性相协调，从而保证法律的生命力和法律秩序的安宁。<sup>[62]</sup>金融法“体系导向”的思维逻辑更偏向追求安定而非急剧变革，人们据此可作出相关的利益安排和关系规划；而法的安定性原则并不排斥法律的修改，金融法“问题导向”思维逻辑则能促使金融法治随着社会的发展而发展。两者有机结合，则既能促进金融法治顺应时局、因时而变，又能保障人类社会永恒追求的公正目标不受贬损。

#### 四、“三条线索”“四维架构”与“五大制度”

金融法的制定需要系统谋划，服务国家战略需求。立足我国金融法治实际及未来发展趋势，

[59] See Robert Howse, *Moving the WTO Forward—One Case at a Time*, 42 *Cornell International Law Journal* 223, 223 (2009).

[60] 参见胡学军：《中国“金融案例测试机制”的创设逻辑》，载《法律适用》2022年第12期。

[61] See Jeffrey Golden, *Judges and Systematic Risk in the Financial Markets*, 18 *Fordham Journal of Corporate & Financial Law* 327, 328 (2013).

[62] 参见胡建森主编：《法治原则与国家治理》，中国法制出版社2021年版，第35页。

应以“三条线索”为金融法制定的主线脉络，通过“四维架构”实现规范衔接与功能优化，并聚焦“五大制度”展开详细立法设计，为国家金融安全和高质量发展提供坚实制度支撑。

### （一）国内、涉外和国际金融法治中的三组辩证平衡

新世纪以来，我国金融业经历了快速规模化发展，市场结构、经营理念、创新能力及服务水平显著提升，金融产品丰富，服务普惠性增强，整体发展态势良好。然而，面对国内外环境的深刻复杂变化，我国金融发展不平衡不充分的矛盾逐渐凸显。国际上，全球动荡源和风险点增多，汇率、政治冲突、贸易摩擦等问题交织，金融市场风险积聚演化，发展不确定性和复杂性上升。在此背景下，金融法的制定应从国内、涉外和国际金融法治三位一体的层面切入，着力实现他律与自律、对内与对外、发展与安全三组辩证关系的动态平衡。

其一，在国内金融法治中将他律监管与自律约束有机结合起来。对此，认识论、原则论、方法论、发展论、保障论是金融法治的五个重要观察视角。<sup>〔63〕</sup>一是认识论层面，他律与自律的双重属性赋能金融法治的体系化。作为金融法治的两大规范维度，他律监管通过外部规范和强制力维护金融秩序，自律约束则依靠市场主体的主动治理提升内生稳定性。在这种双轨并行的体系化逻辑中，两者共同实现金融市场风险防控与发展的动态均衡。二是原则论层面，金融法应平衡他律监管的秩序安全与自律约束的灵活效率。过度监管会抑制市场活力，自律不足则可能引发系统性风险。以《证券法》为例，既规定严格的信息披露义务、对欺诈和操纵的禁止，又通过证券服务机构等自律治理机制的共识性与自觉性提升资本市场治理的有效性，<sup>〔64〕</sup>体现了对复杂市场关系的深刻理解。三是方法论层面，制度嵌套与动态适配是实现双轨结合的技术路径。一方面，通过硬性法律规定划定行为底线，如资本充足率、杠杆率等刚性规则；另一方面，在制度框架中嵌入柔性激励机制，如行业自律组织制定行为准则、发布最佳实践等，以增强市场主体的主动性和适应性。四是发展论层面，结合他律与自律是推动金融业高质量发展的必由之路。他律监管完善市场规则，为创新提供安全保障；自律约束则提升市场主体的自主治理能力与风险抵御能力，提升其透明度和诚信度。五是保障论层面，实施有效监管与强化自律组织是金融法治落地的双重保障。应加强监管机构的专业性，避免运动式执法，并推动行业自律组织的规范化与权威化。在此基础上，通过硬法的刚性约束和软法的灵活指引相结合，构建起金融法治实施的长效机制。

其二，在涉外金融法治中将对内治理与对外开放有机结合起来。新时代金融法治建设的关键任务之一是统筹推进对内治理与对外开放，在涉外金融法治中实现双向平衡。涉外金融法治的关键在于通过高标准的制度设计和规则供给，在全球化与本土化之间找到动态均衡点，在开放中强化金融治理能力，在治理中推动金融开放质量的提升。金融法制定的核心要落脚到“法治”的精神上，提升涉外金融领域的制度韧性与治理能力，服务高水平对外开放战略布局。近年来，以金融科技和科技金融为双轮驱动的新业态不断涌现，跨境支付、虚拟资产交易、数字人民币国际化等新领域对治理能力提出了更高要求，我国以金融安全观为基础构建的金融治理取向应适当体现在全球治理结构中，这是涉外金融法治的重要任务。<sup>〔65〕</sup>我国已经构建了涉外金融法律的总体框

〔63〕 参见冯果：《习近平法治思想中有关金融法治论述的精髓和要义》，载《荆楚法学》2021年第1期。

〔64〕 参见侯东德：《证券服务机构自律治理机制研究》，载《法商研究》2020年第1期。

〔65〕 参见吴一楷：《金融安全观下我国涉外金融数据法治体系的生成逻辑与构建路径》，载《上海金融》2024年第2期。

架、实现了对涉外金融业务的分类调整和精准规范，涉外金融执法机构不断健全、执法水平不断提升，涉外金融审判体制不断完善。<sup>〔66〕</sup>然而，应对外部风险挑战的当务之急是在坚持党的全面领导和维护国家合法权益的基础上，进一步加强涉外金融机构、外商投资、数字人民币国际化、金融稳定和外汇管理等重点金融领域立法。换言之，通过规则优化，既为外资营造稳定的市场环境，又确保开放过程中国家金融安全的底线不被突破。对内治理提供了制度韧性与安全保障，对外开放拓展了国际竞争的主动空间，这一结合构建了涉外金融法治“双循环”模式，使国内治理的科学性与国际开放的竞争性相互促进。

其三，在国际金融法治中将高质量发展和高水平安全有机结合起来。在全球化的大背景下，金融领域的发展早已超越了国界，成为全球治理的重要组成部分。高质量发展要求国际金融法治超越传统增长范式，以创新驱动、规则完善和包容性合作重塑全球金融资源的配置模式和治理体系；高水平安全意味着从被动防御转化为主动治理，其关键在于通过法律构建全球金融稳定的预警、防控与危机应对体系。中国在国际金融法治的参与既包括“被动”地吸收国际经验，也包括“主动”地输出中国理念，如“人类命运共同体”的发展观作为一种全新的哲学范式，在价值观和方法论上都具有不可替代的先进性。<sup>〔67〕</sup>中国的金融法治强调借助金融力量推动中国积极参与国际安全、环保、医疗、科技、消除贫困的全球合作与治理。“供给侧结构性改革”为国际金融发展提供了新思路；<sup>〔68〕</sup>“亚洲基础设施投资银行”“一带一路”沿线国家的金融合作，增强了中国崛起的正当性和重要性，推动解决国际金融发展不平衡的问题；<sup>〔69〕</sup>绿色金融和“碳中和”的倡议，通过完善法治促进绿色标准与国际接轨，增强绿色金融的正向激励，推动了全球绿色经济的发展；<sup>〔70〕</sup>数字人民币为跨境支付提供了全新的自主可控方案，引领主权货币的数字化变革，<sup>〔71〕</sup>金融科技和监管科技同步演进的范式转换以大国姿态贡献了中国智慧。<sup>〔72〕</sup>这些事实表明，中国不仅在传统金融领域贡献解决方案，更在新兴金融形态的规范与创新上树立标杆，推动金融领域的创新发展和风险防控，维护国际金融体系的稳定与安全。在金融法的制定中，应植入对接国际金融规则的思路，以制度性贡献强化中国话语权，平衡国际规则与本土化需求，维护国家金融主权与核心利益，并推动中国区域性金融规则向全球扩展。

## （二）“基本法—单行法”“治理规范—交易规范”的二维纵横展开

应通过制定具有“金融宪法”性质的金融基本法与具体细化的金融单行法，并区分治理法部分与交易法部分，形成基本法律与单行法律梯度衔接、治理规范与交易规范两翼展开的二维架构体系，实现金融法功能定位、基本原则、法律关系与支柱性制度的系统化。

〔66〕 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。

〔67〕 参见马忠法、谢迪扬：《论“构建人类命运共同体”理念下的国际金融法律制度变革》，载《新疆大学学报（哲学社会科学版）》2022年第4期。

〔68〕 参见贾康、苏京春：《论供给侧改革》，载《管理世界》2016年第3期。

〔69〕 参见蔡从燕：《国际关系格局变迁与中国国际组织法的新实践——上海合作组织和亚洲基础设施投资银行的“地缘法律”分析》，载《中国法律评论》2021年第3期。

〔70〕 参见洪艳蓉：《论碳达峰碳中和背景下的绿色债券发展模式》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2022年第2期。

〔71〕 参见王沛然：《认真对待法定数字货币的知识基础——数字人民币的三个争议问题及其澄清》，载《探索与争鸣》2023年第2期。

〔72〕 参见许多奇：《论新发展理念下监管科技法治化的融合路径》，载《东方法学》2023年第2期。

其一，确立兼具总领性、适应性与全面性的金融基本法。总领性是金融基本法的首要特征，其核心在于明确金融法律关系、金融机构等金融法基本范畴的定义与适用范围，明确以人民为中心、建设金融强国的基本目标，规定金融公平、金融安全与金融效率等基本原则以及信息披露义务、信义义务、审慎义务等基本义务。适应性指向金融基本法对市场变迁的回应能力，通过建构程序完备、审查充分的授权规范，赋予金融监管部门灵活应对金融环境变化的权责。全面性是金融基本法的体系化要求，其重点在于折中衡平严密性与稳定性，通过合理的层次划分与制度设计，覆盖金融活动的全生命周期，保障治理和交易双重维度法律规范的完整性和有效性。

其二，在治理规范方面，推动金融治理的精细化与协同化。应明确党管金融原则，规定中央金融委员会、中央金融工作委员会的性质与地位，强化其在金融决策与政策实施中的权威性与协调性。同时，治理实践正在发生转变，从单一国家权力主导逐渐转向政府和非政府多元主体通过协商协作完成各种政策指令，<sup>[73]</sup> 金融治理规范应嵌入这种现代治理理念。如果将金融法仅视为金融监管法，那就势必将金融监管法律规范以外的规范排除在金融法之外。而实际上，现行的主要金融法律无不包括金融监管法律规范、金融交易法律规范和金融组织法律规范。<sup>[74]</sup> 在此框架下，金融法的治理要素体现在其对金融市场的宏观调控性、对资金融通效率性的关注，以及对金融风险的协同治理。一是通过对市场准入、经营范围、利率及汇率和资格审查等要素的规范，展现出金融法对宏观经济的调控作用。二是通过规范市场行为与优化交易规则促进金融资源合理配置和高效流通，推动金融市场健康发展。三是从法权要素、组织因素、结构因素和知识要素入手，通过政府、金融机构、社会组织等多元主体参与，助推系统性风险的预防与化解。

其三，在交易规范方面，形成复合关联、功能互补的规范网络。金融交易法通过设置金融机构的认定标准、准入门槛与管理人员任职资格等原则性条件，并明确经营权利与义务要求，构建起金融市场的基础性规则。其中需要特别强调审慎义务与信息披露义务，体现对金融风险防控的系统考量。此外，金融消费者保护制度、金融产品与服务的系统性规范，以及金融科技的开发、核准、运用与发展的基本制度也都被纳入金融交易法的范畴。金融法律关系，作为金融交易法的核心，是对金融交易的双边主动性和金融规制的单边主动性的抽象与拟制，构成了金融法律规范的基础与指引。在《中华人民共和国民法典》实施背景下，金融法律规范应与时俱进，在坚持规制理念的同时，与民法的意思自治原则形成良性互动，以理念融合与制度衔接塑造金融法规范的现代特征。<sup>[75]</sup> 在功能定位上，金融交易法的规范体系需要平衡经济功能与社会功能，通过对金融规制主体的多元化配置和金融交易主体的包容性规范，实现对金融活动的有效引导。由此可以突破传统金融法单一的市场规制维度，构建一个兼具交易效率、市场公正与风险防控的复合型规范体系。

其四，金融单行法是金融法律体系的具体细化部分，与金融基本法在梯度衔接中共同构建完

[73] 参见 H. K. 科尔巴齐：《治理的意义》，载王浦劬、臧雷振编译：《治理理论与实践：经典议题研究新解》，中央编译出版社 2017 年版，第 3 页。

[74] 参见王保树：《金融法二元规范结构的协调与发展趋势——完善金融法体系的一个视点》，载《广东社会科学》2009 年第 1 期。

[75] 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。



整的金融法治体系。金融法涉及所有类型的资产，但首要的核心客体是金融资产。<sup>〔76〕</sup> 金融资产属于无形资产中的一种，它是由他方收取现金或另一金融资产的契约权利，表现为未来利益（如未来现金收益）的请求权。<sup>〔77〕</sup> 围绕这一核心领域，金融单行法涵盖了多种类型的专门法律，包括银行法、证券法、期货法、票据法、保险法、外汇管理法、信托法、反洗钱法、证券投资基金法和担保法等。这些单行法律各自聚焦不同领域，既彼此独立又相互衔接，共同构成了金融市场运行所依托的核心法律规范集群。金融单行法与金融基本法的关系不仅是体系上的递进与分层，更是功能上的分工与协同。相较于金融基本法的宏观规范与底层基座之定位，金融单行法主要承担着规范具体金融市场的运作、保护投资者和消费者权益、维护金融市场的稳定和安全、优化资源配置并促进市场效率提升等使命。

### （三）完善党的二十届三中全会《决定》涉及的五项重点金融制度

金融法涉及面极广，现阶段应立足于党的二十届三中全会《决定》中明确的几项迫切任务，重点围绕金融基本法、金融监管体系、金融基础设施、非法金融活动治理与金融高水平开放“五大制度”展开法治化构造。

一是推进金融基本法的研究与制定。金融基本法是金融法体系的基本框架设计。<sup>〔78〕</sup> 金融法面临着问题导向逻辑与体系导向逻辑之间的深刻张力，亟需恰当体例安排予以纾解。金融基本法旨在贯彻中央政策精神、回应实践需求，采取纵向梯度衔接、横向两翼展开的思路构建规范体系，将制定金融法的政策话语转译为逻辑架构严密的法学规范体系。首先，以金融基本法为金融法厘定基本范畴。通过明确金融法律关系作为跨期价值配置所具有的信用性、风险性与经营性，为识别合法与非法金融活动、厘定金融法的适用范围、分析金融监管的覆盖对象提供基本遵循。其次，以金融基本法为金融法明确目标与原则。金融立法、执法与司法应在党管金融的前提下，坚持“以人民为中心”，遵循金融公平、金融安全与金融效率原则，与金融基本法形成的内部价值体系融贯对齐。最后，以金融基本法为金融法勾勒体例框架与总领规范。建议在金融基本法中规定如下内容：总则（包括基本目标、定义、基本原则等），金融治理法（包括机构职权、金融调控、金融监管、非法金融活动治理、金融基础设施、金融开放、金融规范性文件等），金融交易法（包括金融机构、金融消费者保护、金融产品与服务、金融科技等），法律责任，以及附则等。从而为具体规范的扩展延伸与部门之间的协调联动构建基本骨架与总领规范。

二是构建完备有效的金融监管体系。当前金融监管体系在横向模式协调、纵向央地协同、问责追责机制等方面存在不足。<sup>〔79〕</sup> 基于整体性思维，研究横向监管模式的制度构建与规范表达、纵向监管机构的权责分配与央地协同、问责制度的功能定位与规则体系，对于保障金融监管的一致性、连贯性、条理性和稳定性至关重要。<sup>〔80〕</sup> 其中，应重点关注面向金融“五篇大文章”创新发展的监管规则应对，促进金融监管的体系化、法治化。首先，须通过完善监督管理机构、职

〔76〕 参见〔英〕菲利普·伍德：《金融法的世界地图》（第6版），陈儒丹、黄韬译，法律出版社2013年版，第6页。

〔77〕 参见王文宇主编：《金融法》，元照出版社2013年版，第2页。

〔78〕 参见许多奇、应岳：《论金融法制定的法理逻辑及其实现路径》，载《法治社会》2024年第6期。

〔79〕 参见郑丁灏：《防范系统性风险下中国现代金融监管的协同症结及法治补正》，载《现代经济探讨》2023年第9期。

〔80〕 参见靳文辉：《论金融监管法的体系化建构》，载《法学》2023年第4期。

责、程序与措施的相关规定，形成纵横交织、协同一体、长效穿透的金融监管框架，优化资格准入、资本要求、行为控制等结构维度与逆周期、流动性管理等时间维度的监管工具，与金融稳定法形成微观与宏观审慎、预防与处置彼此侧重的两法并立格局，依法将所有金融活动纳入监管。其次，通过金融机构党委领导与问责制度优化金融机构与基础设施内部治理，降低市场主体合规遵从成本与风险暴露规模，推动金融机构可持续经营。此外，还须优化落实“五篇大文章”相关业务活动的内部治理激励与审慎监管激励。最后，加强中央和地方监管协同，要做到权责分明、统筹联动，信息共享、精准监管，因地制宜、灵活应对，构建立体化协同监管体系。

三是完善金融基础设施的法律保障。安全高效的金融基础设施是金融体系良好运行的基石。当前数字、科技、绿色、普惠、养老等重点金融领域基础设施尚不完备，新型金融基础设施与市场发展速度不匹配，法律地位不够明确，风险防范能力仍待加强；金融领域涉及的所有权变动规则与传统民法要求存在潜在冲突，传统硬法规制部分失灵；金融市场基础设施在交易标的出赁、质押登记及质押物的处置效力方面，存在法律授权缺失、法律空白和软法不足等问题，缺乏兼具系统性与针对性的治理机制。<sup>〔81〕</sup>对此，统一金融基础设施法治旨在回应风险治理需求，按照“自主可控安全高效”要求，研究金融基础设施的建设治理和监管规则，嵌入具有硬约束的早期纠正机制，深入研究金融基础设施法治路径。首先，通过明确金融基础设施的资格准入、技术标准与管理要求，保障现代金融交易所必需的登记托管、支付清算、征信公示等基础设施运作自主可控、稳定高效，并设置资本要求的适当激励机制，赋能“五篇大文章”所需的担保平台、交易场所等新型基础设施。其次，通过风险防控早期硬约束形成自律机制。金融基础设施通过设置作用于主体信用的登记公示、交易行为的撮合与清算结算等环节的与金融监管体系相衔接的软法规则与算法逻辑，从最前端遏制系统性风险的发生与扩散。最后，发挥金融基础设施在辅助金融监管、打击非法金融活动方面的前端重要作用，例如通过报告交易信息、分析市场动态与多部门信息联通，为金融监管机构决策提供数据信息支持。

四是健全非法金融活动的防控与治理机制。非法金融活动治理面临法理逻辑不清、产融结合内外治理体系漏洞等问题，阻碍了我国金融业高质量发展。首先，从金融消费者保护的角度而言，监管机构需要对合法金融机构进行全面合规监控，更要对非法金融活动进行有力的预警处罚、事中监督和事后处置。以往金融法重点关注由持牌金融机构从事的合法金融活动，对非法金融活动存在监管空白。在2024年上半年，全国检察机关起诉洗钱罪1391人，同比上升28.4%，继续保持对洗钱犯罪打击态势。洗钱犯罪案件逐年增加，打击治理洗钱犯罪活动取得重要阶段性成效。<sup>〔82〕</sup>从金融法律关系出发，一切具有信用性、风险性与经营性的跨期价值配置均应纳入金融法的调整范围，金融消费者的范围也应相应扩大，确保一切金融活动均纳入金融法调整范围。其次，须平衡金融机构、金融消费者、监管者等多元主体的利益，识别非法金融活动治理过程中的风险要素，构建非法集资等金融活动综合预警与处置防范机制，并为合法的民间金

〔81〕 参见郑斌、季奎明、曾大鹏：《金融市场基础设施的法律保护：现状、冲突与改进》，上海人民出版社2018年版，第37-70页。

〔82〕 参见乔文心：《依法惩治洗钱犯罪 维护国家金融安全——“两高”相关部门负责人就关于办理洗钱刑事案件适用法律若干问题的解释答记者问》，载《人民法院报》2024年8月20日，第4版。

融留下适当空间。<sup>〔83〕</sup> 应通过反非法集资、反洗钱、反电信诈骗、反恐怖融资“四反”预警监测处置机制协同保障秩序底线，确立金融监管部门与司法部门协同机制，实现事前防范与事后处置的有机统一，推动合法行为与非法活动共同治理的国家治理能力现代化。<sup>〔84〕</sup> 最后，以金融控股公司股权投资与股东行为治理、金融机构贷款流向控制等制度为抓手，通过《巴塞尔协议 III 改革最终方案》在中国落地的“中国版”形式，在国际活跃银行监管中强调全面整合与应用的原则，<sup>〔85〕</sup> 穿透式审查股权结构与股东行为，检测资金跨机构、跨市场、跨行业、跨区域流动合理性，科学设计产业资本与金融资本有序结合、风险隔离的监管体系，构建产业资本和金融资本“防火墙”。

五是推动金融高水平开放的法治化制度建设。金融高水平开放是建设金融强国的必由之路。人民币国际化是金融资本“走出去”的重要抓手，但人民币信用仍待强化，“特里芬难题”<sup>〔86〕</sup> 尚未解决；建设上海金融中心是金融资本“引进来”的必要前提，但法制体系、监管制度、金融司法缺乏系统整合。基于此，金融开放法治是提升金融国际竞争力与国际话语权的关键工具。首先，金融开放法治承接金融基本法顶层设计，为人民币跨境交易、人民币计价资产境外使用确立法律框架。应建构差异化、层次化的准入前国民待遇加负面清单管理机制，探讨在未来国际投资条约、自由贸易协定谈判时如何设计合理的例外安排，并与《中华人民共和国外商投资法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国外汇管理条例》等国内法律制度有机衔接。<sup>〔87〕</sup> 同时，优化科技金融、绿色金融等助力新产业出海的制度激励与监管容错机制。其次，金融开放法治结合系统性金融风险防控体系，形成重点领域与新兴领域先行立法机制。例如，为数字人民币发行、交易与跨境支付奠定法律基础，并与非法金融活动治理机制展开法治协同，规避非法集资、洗钱、恐怖融资与电信诈骗等风险，打造推动金融创新与系统性金融风险防控制度创新的双轮驱动机制。<sup>〔88〕</sup> 最后，通过优化国际金融中心立法、执法、司法制度，为上海、大湾区与海南自贸港等金融开放试验田的法律变通、监管容错与制度开放确定安全边界。对标世界最高水平开放形态的开放制度，研究设置自由贸易账户等成熟地方实践上升为普遍制度的实质条件与程序流程。<sup>〔89〕</sup> 以数字人民币技术赋能为抓手，推动人民币国际化制度创新，并通过完善上海国际金融中心政策支持与制度示范，为构建金融开放法治提供智识经验、实践范本和系统指引。

## 五、结 语

中国式金融法治现代化的根本保证是坚持党中央集中统一领导，核心理论基础是“以人民为中心”，强调发展成果共享，并以此为指导在金融法制定中寻求体系导向与问题导向的二元逻辑

〔83〕 参见彭冰：《非法集资活动规制研究》，载《中国法学》2008年第4期。

〔84〕 参见王新：《洗钱罪的规范基础与司法认定原则》，载《中国法律评论》2024年第6期。

〔85〕 参见沈伟：《银行监管的比例化和〈巴塞尔协议 III 改革最终方案〉的中国化》，载《清华法学》2024年第5期。

〔86〕 参见罗伯特·特里芬：《黄金与美元危机：自由兑换的未来》，陈尚霖、雷达译，商务印书馆1997年版，第64-65页。

〔87〕 参见陈欣：《人民币国际化与金融安全法律问题研究》，北京大学出版社2018年版，第9页。

〔88〕 参见刘志云等：《防范系统性金融风险的法律治理创新研究》，法律出版社2022年版，第155页。

〔89〕 参见韩龙：《论〈海南自由贸易港法〉对我国法治的重大发展》，载《中国高校社会科学》2023年第1期。

平衡，构建兼具稳定性与适应性的包容式金融法律规范体系。金融法制定的制度范式强调从国内、涉外和国际金融法治三位一体的层面切入，围绕他律监管和自律约束、对内治理和对外开放、高质量发展和高水平安全三条核心线索拓展规范体系，并构建动态系统的四维架构，实现金融基本法与部门法的梯度衔接、治理规范与交易规范的均衡展开。当前亟须聚焦金融法制定的五项重点任务，以金融基本法的研究与制定为抓手，推动金融监管体系法治化。

---

---

**Abstract:** The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee explicitly designated “financial law legislation” as a major reform task, entrusting the academic community of financial law with the important mission of researching its theoretical logic and institutional paradigm. Guided by the objective of accelerating the construction of a financial powerhouse, financial law legislation can be summarized into one fundamental principle, dual logic, three threads, four-dimensional framework, and five major systems. At the theoretical level, financial law takes the adherence to and consolidation of Party leadership as the fundamental principle, upholds the value orientation of “people-centered” development, and achieves dialectical unity of “dual logic” through both systematic and problem oriented approaches. At the institutional paradigm level, attention is directed toward domestic, foreign-related, and international financial law, expanding the regulatory system around three main threads: external regulation versus self-discipline, internal governance versus external openness, and high-quality development versus high-level security. The four-dimensional framework encompasses basic law-special law and regulatory norms-transaction norms. The five major systems emphasize basic financial law, financial regulatory system, financial infrastructure, illegal financial activity governance, and high-level financial opening-up, ultimately constructing a systematic, dynamically coordinated, and efficiently fair financial legal system.

**Key Words:** Xi Jinping thought on the rule of law, Xi Jinping economic thought, financial law, financial regulation, international financial center

---

---

(责任编辑：王湘淳)