

新形势下金融监管规章与司法制度焦点问题法治思考

胡馨元

江南大学 法学院，江苏 无锡 214122

DOI:10.61369/SE.2025100023

摘要：当前经济模式不断改变，金融创新层出不穷，各类关系复杂多变，导致部分金融规章在司法适用时出现困难，如何寻求破解之策，平衡好司法与监管关系日趋重要，下述就部分焦点问题进行探讨。

关键词：监管规章；法治焦点；司法运用；问题治理

Legal Considerations on Key Issues of Financial Regulatory Rules and Judicial Systems under the New Situation

Hu Xinyuan

Law School of Jiangnan University, Wuxi, Jiangsu 214122

Abstract : As the current economic model is constantly changing, financial innovations are emerging one after another, and various relationships are complex and changeable, there are difficulties in the judicial application of some financial regulations. How to seek solutions and balance the relationship between the judiciary and regulation is becoming increasingly important. The following discusses some key issues.

Keywords : regulatory rules; focus on the rule of law; judicial application; problem governance

一、当前金融监管规章重点内容

金融作为国民经济血脉，强化对其监管具有很强现实意义，当前强监管主要聚焦以下几点：

一是强化基础设施监管。经过多年技术更新迭代，我国证券登记、支付结算、征信查询等领域已建立起多类型、多层次架构，金融基础设施日趋完善。为确保国家金融重点基础设施平稳高效运行，切实防范系统性、区域性、特大型风险发生，监管机构出台了系列规章进行制约与规范，如细化重要性银行划分条件、最低流动性标准、灾难备份规定、统一大市场建设要求等，监管不断强化^[1]。

二是强化金融科技监管。一方面加强互联网助贷业务监管^[2]，严控个人与企业融资成本，明确成本 LPR 要求。另一方面强化资质白名单管理，规范助贷平台准入退出。第三，规范催收行为管控，强化隐私保护与数据安全建设。第四，明确金融企业收集数据“最小必要”原则，建立脱敏机制与生物识别信息过渡采集规则。第五，对头部科技金融平台严格进行审查，强化功能监管。

三是强化风险处置监管。重点领域规章集中在：中小银行风险处置方面，细化退出机制，开展破产与合并并行实施；鼓励中大型银行加大资本补充；房地产金融风险化解严控贷款集中度，推进房贷利率与 LPR 挂钩，调整房贷利率与首付比例政策，鼓励政府平台介入城中村改造、烂尾楼支持；地方债风险化解明确多元化，如隐债名单制置换、展期与无还本续贷。

四是强化绿色金融监管^[3]。如通过规章明确：绿色金融信息披露要求，银保等机构绿色金融投入占比要求，绿色信贷部门单列设置规定，绿色风险评估体系完善条件。同时明确建立气候监控制度，防范系统性风险，要求搭建标准化体系，提升绿色金融审批效率。

五是强化消费者权益监管^[4]。出台行业营销标准，进一步细化规章条款，明确金融从业机构宣传规范及消费者风险提示要求，推动适老化网点、养老服务专区建设，规范特殊群体准入与风险防范流程。

二、当前金融监管规章主要焦点问题

随着金融改革向深水区迈进，金融规章与司法适用也出现突出焦点问题，如：

一是合同效力在金融监管与司法适用上有时存在分歧^[5]。实践中有形式与实质主义两种，形式主义认为法律、行政法规强制性规定是合同效力主要判断因子，实质主义认为合同应该关注社会公共利益，综合考量公序良俗原则^[6]。如《流动资金贷款管理暂行办法》等办法对贷款材料、资金用途、审批流程、担保措施作了明确规定，但《民法典》规定在民商事交易中不可轻易否定合同效力，存在鼓励交易精神。《私募投资基金监督管理暂行办法》与《公司法》中合格投资者规定也不尽相同，特别是对股权持有、交易方式规定存在差异，导致该类纠纷案件中监管规定与民商事条款存在冲突。

二是金融监管核心义务与民商事责任转化缺失统一规范。金

作者简介：胡馨元（2005.08-），女，回族，江苏扬州人，本科，研究方向：经济与法学。

融规章明确审慎经营要求，如合格投资人认证、资金托管与使用、信息披露与保护等，这些具有行政监管属性，如何有效将这些监管义务向民商事责任进行转化没有明确标准。如一些业务要求核对资金用途，但是形式还是实质审查没有清晰界定。出现重大损失时如何区分是金融监管未尽职还是投资者自担损失也存在模糊。实践中出现依《民法典》要求受害人自我举证行为人过错，而监管规章下却规定无过错责任现象。

三是穿透式监管与司法领域标准存在不一。金融机构业务创新存在有意规避监管行为，为监管风险识别与防范留下隐患，如名股实债、多层级股权代持、假结构化信托等。受民商事外观主义、专业素养及能力、穿透标准上界定不清等因素影响，遇到此类案件部分法院以监管逻辑为主，认可穿透认定规则并确认合同是否有效，也有法院以民商事私法自治原则为主，通过书面合同内容来约束双方当事人权利义务，采用不同标准有时裁判结果相反^[7]。

四是监管规章在刑民交叉案件中存在堵点。如一些涉恐、欺诈、非法融资刑事案件已经对相关涉案资产作出处置，而民事当事人仍主张权利，从而刑事裁判结果难以执行。再如同一具体行为可能在民商事判决中被认定未违法而变为有效，而在刑事判决中以违反监管规章被认为犯罪。实践中还存在监管规章与资产处置相关法规不一致。如《刑事诉讼法》和司法解释对涉案资产查冻扣进行了规范，但监管规章对特定金融资产（如比特币）有明确限制性规定，这些不同规定使得裁判时存在堵点。

三、金融监管规章在司法领域焦点问题应对策略

针对上述焦点问题，可以尝试从以下几方面探索提升：

一是明晰效力边界，规范合同效力认定规则^[8]。合同违反金融监管规章是否被认定无效，在现行法律或司法解释方面并没有被明确规定，实际执行中，出现了一些被认定为无效案例。针对这些边界不清现象，应建立“规章性质识别—公共利益判断—效力后果区分”三阶裁判模型，在考虑法律位阶原则同时，兼顾监管实践实际需求，着力进行优化平衡。金融监管规章明确相关识别标准，从而为判定合同效力提供支撑：管理性条款侧重规范行政程序与行业内部秩序、重点立法目的、调整对象、管理措施等，违反此类条款仅产生管理责任，不对合同效力产生影响。效力后果综合考虑多因素原则，对一些行为进行综合判定，如考虑行为是否可补正、是否有明显法律瑕疵等，如未及时更新风险披露文件但未影响投资者决策、未提供相关手续或文件但不影响成立目的，可以认定合同行为有效，但根据过错方相关违约事实判定承担相应责任。可通过典型案例向全民发布一些焦点案例，如虚假信托、跨行业通道业务等，进行识别标准示范运用，在自由裁量权方面进一步规范与约束。突出公共利益判断细化标准。金融市场特点之一是风险较多、部分风险具有传染性，因此可从“风险传导性”“利益波及范围”“监管目标关联性”三个维度进行审查，从而防范系统风险、保护公共利益。如基层金融机构中一些金融借款合同纠纷案，法院根据《流动资金贷款管理暂行办

法》相关规定，认定并承认监管对象合规性要求，这些要求不涉及交易行为本身，从而判定合同有效。

二是突出统一评价核心，强化刑民交叉案件规章制度适用。监管职责义务与民事责任有效衔接是当前执行中一道难题，可从相关举证规则、监管职责与义务定性、责任与义务量化等维度进行系统化路径构建。举证责任分配实行“倒置为主、举证为辅”差异化规则，在义务性质界定方面，综合考虑当前司法及解释条款、立法目的等因素来明确监管义务在民事上属性。针对刑民交叉案件中监管规章与相关司法适用存在脱节现象，可由多个部门统一磋商，建立案件信息实时共享机制。在刑民适用上进行清晰界定，特别是刑事案件处理结果对民事案件基本事实认定标准及时有效，明确民事审理中止及终止条件。健全司法责任量化体系化，针对金融司法实践中部分责任较为模糊且边界不清现象，可通过过错大小、责任义务占比、产生原因力轻重等因素构建体系化评估。金融监管机构在规章制度制定时要尽量考虑执行可操作性，特别是义务履行程度或类型而设定不同标准，如信息披露需达到“一般理性投资者能够理解”程度，或者是否有明显标记进行识别与提醒，是否存在诱导行为或代操作行为。针对刑事案件，金融监管规章可作为重要参考，但非唯一必要依据；在民事案件中，公序良俗、过错责任认定方面可以参考同一规章，但在效力评估方面需结合相关法律进行适用。如刑事裁判认定涉及行政违法性内容，在民事案件审判中可将结果直接适用，但民事合法合理诚实守信等核心原则要运用到合同效力判断上，不能在刑事定罪、民事无效方面一刀切。加强涉案资产妥善处置，一方面在涉案处置上要统一标准，如通过制定相关指引来细化规则，特别是虚拟货币、虚拟黄金买卖、跨境资本流动等新型金融案件处置方面规则统一。另一方面从流程上进行规范与优化，如可以以监管定性、司法确权、分类处置等为着力点，将流程进行统一。在跨境资产交易方面，建立快速协同或磋商机制，严格按照国际法或国际司法协助条约进行证据共享与收集，确定案件性质与资产划转，平衡金融监管规章执行、国内外司法制度运用等多方关系。

三是推进监管需求与契约自由并重，规范审查司法适用。实践中，在具体使用范围上，可以确定穿透式审查使用规则，明确规则适用范围，如“以合法形式掩盖非法目的”、“规避监管套利”、“损害公共利益”等重点情形适用标准。建立专业服务与支撑体系，一方面通过各类培训与考试，推动金融规章与相关法治普及与全民渗透，另一方面成立专家委员会，在立法环节给予前沿指导与论证。在高校、协会、专业团体等中吸纳专家、学者，对创新性、复杂性交易或产品给予专业意见，在监管层面给予宏观指导与专业建议。建立跨行业、跨机构协调机制，及时收集“资金池”、“结构化设计”、“跨境套利”等典型案例，修正监管相关制度与司法认定标准，并向金融、司法机构不定期通报。在裁判时明确说理规范与内容要求，特别是文书中详细记载穿透事实依据、法律理由及监管政策等内容，避免单一监管意见简单带来司法裁量滥用。完善操作流程与制度，确保有章可循、有制可依。结合当前出现的监管与司法案例，可以从外观、实质、目的、公共利益上进行确立与完善。如：明确金融交易外

在形式标准，确立当事人合同目的与法律关系。在此基础上，考量合同具体行为、资金流向与实质性用途、合同穿透后实质性主体、风险承担主体与分配、收益归属与责任等内容，明确合同当事人真实意思表示，避免实质与形式不统一。

四是突出规则统一性优先，寻求监管与司法有机衔接^[9]。在金融监管规章制度方面，可以围绕闭环，在协同机制上进行布局与统筹，确保制定前调研到位、制定意见统一、解释适用有法可依、实践与理论能够有效协同。在具体规章制度制定阶段，进行多层面、多渠道评估，确保参与度与有效性。如监管机构在制定或修订重要金融监管规章制度时，组织专家、学者，特别是法律或高校理论研究人员及实践专家参与，提前避免监管规章制度与民商事法律可能产生的冲突，不给之后司法适用留下歧义。在具体司法实践中，建立信息互通机制，如发现规章制度漏洞、超范围或法律规定、适用冲突或背离立法目的，可以通过反馈机制及时进行互通论证，确保规章制度修订有实践依据，避免冲突扩大。当前常态开展的“金融监管与民商审判”不定期研讨，为有效剖析新型金融交易、统一规则适用、减少矛盾冲突提供了平台。在解释适用方面，完善规章制度分歧应答机制。针对司法实践中出现的诸如适当性义务等争议，可以由相关部门建立应答机制或磋商制度，及时回应争议问题法理解释或适用条件，可以通过最高法与金融监管机构联合发布解释文件，或建立典型案例共享库，明确典型案件适用条件、范围与标准。推行监管意见交流制度，不定期开展典型案件交流。审判重大或疑难案件时，可邀请监管机构提供相关专业意

见，在保持司法独立与中立性前提下，作出最终裁判权。

五是统筹推进源头治理，拓宽民商事争议解决渠道。从源头化解着手，探索多元化解渠道。一方面可根据监管制度在民商事领域难以落地问题，通过专项宣教、典型案例发布等形式进行投资者风险教育^[10]。另一方面在推进金融机构合规治理上，细化监管规章制度与金融机构内部制度优化，不断强化治理能力。同时，建立全国统一金融纠纷调解平台，明确各金融机构调解职责与责任。建立健全金融方面调解专业人士、专业律师、司法、市场监督部门专家、消保协会专家、社区专业人员人才库，确保调解力量高效有力。强化科技手段与技术运用，通过数据互联互通、AI智能运用等方式进行证据收集与纠纷调解，建立调解纠纷案例库，提升调解民众接受度。全面完善考核激励约束，将金融机构调解数量、成效纳入年度监管考核评价体系。督促金融机构设立专门部门落实调解管理，有步骤、有计划推进调解落地。将金融机构合规架构建设、人员最低保障、常态化培训纳入考核考评，并运用到监管检查评级等方面。积极推行金融机构民事责任准备金及重点人员风险金制度，对于因金融机构与人员违规引发的诉讼事件及民事赔偿进行追究，对相关责任人员进行经济处罚，确保投资者损失能够得到弥补、责任人受到惩罚。

综上，金融创新层出不穷，监管规章制度与民商事焦点问题短期内无法完全解决，因此，需要继续推动顶层设计，强化基层落实，促进监管与司法有效融合。

参考文献

- [1] 中国人民银行.《金融基础设施监督管理办法》.中国证券监督管理委员会,2025.
- [2] 国家金融监督管理总局.国家金融监督管理总局关于加强商业银行互联网助贷业务管理提升金融服务质效的通知:金规[2025]第9号[A/OL].(2025-04-01).
- [3] 中国人民银行金融稳定局.2024年中国金融稳定报告[M].中国金融出版社,2025.
- [4] 中国银行业协会.2025年中国银行业绿色金融发展报告[M].中国财政经济出版社,2025.
- [5] 鲁篱.论金融司法与金融监管协同治理机制[J].中国法学,2021,(02):189-206.
- [6] 杜一华,尹鑫鹏.金融监管规章制度影响合同效力的公序良俗通道研究[J].河北法学,2020,38(11):118-135.
- [7] 汪青松.商事合同效力判定中公共利益条款适用的泛化与矫正[J].当代法学,2020,34(06):99-108.
- [8] 胡赟顿.金融监管规章制度影响商事合同效力的路径辨析[J].海南金融,2020,(03):46-52.
- [9] 陈秋竹.金融监管规则介入司法裁判的合理性及其限度——基于穿透式监管对商事合同效力认定的影响[J].南方金融,2021,(03):76-86.
- [10] 国家金融监督管理总局.《金融机构消费者权益保护监管评价办法》.2025.