



完善跨境金融治理规则 强化投资者权益保护

金融法草案修订完善建议

热点关注

□ 马更新 (中国政法大学民商经济法学院教授)

长期以来,我国金融业实行“分业经营、分业监管”模式,形成了以中国人民银行法、商业银行法、证券法、保险法等为主体的单行法律体系。随着交叉性金融活动、资产管理业务和新型金融业态不断发展,传统单行法规则在应对混业经营、跨境金融活动和新型金融风险时,逐渐暴露出监管衔接不紧、规则分散和风险防范依据不够统一等问题。《中华人民共和国金融法(草案)》(以下简称草案)就金融监管、金融基础设施、金融开放、风险防范和投资者保护等作了系统安排,其中跨境金融治理和投资者权益保护是草案回应金融高水平开放与金融风险防控的重要内容。但从具体条文看,相关规则在适用范围、程序衔接、责任承担和权利救济等方面仍有进一步明确和细化的空间。

跨境金融治理:制度突破与完善路径

一、金融数据跨境治理的范围、标准和程序可明确授权条款

草案第八十三条规定的金融数据分类分级保护制度和国家安全审查,为金融数据治理提供了基本入口,但未明确金融数据的范围边界。

金融数据包括客户身份、账户、交易、支付结算、经营管理、监管报送等不同类型,部分数据同时具有个人信息和金融监管属性。若不厘清哪些数据属于金融数据、哪些跨境处理活动应纳入审查,金融机构在数据出境、境外调用、集中处理或者配合境外监管机构调取资料时,就难以准确判断应向金融管理部门、网信部门还是其他数据监管部门申报。尤其是客户身份、账户、交易流水等数据往往具有高度敏感的个人属性,容易同时触发金融监管、个人信息保护和数据安全监管要求,进而造成重复申报、多头监管以及责任边界不清。

现有金融数据安全分级标准和跨境流动合规指引,为金融机构识别数据类型、开展内部分级和履行合规申报提供了参考。但这类规则主要属于

技术标准、部门规则或者操作指引,法律层级和综合能力有限。结合现实情况,建议在第八十三条中增加规定:金融数据跨境流动管理的具体办法,由国务院金融管理部门会同有关部门制定。

二、自主可控跨境支付体系的法律支撑需要强化

草案第十二条规定,人民币包括实物形式和数字形式,为数字人民币提供了基础法律依据;第十六条规定,中国人民银行监督管理支付、清算体系,维护支付、清算系统的正常运行;第四十五条至第四十九条对金融基础设施作出规定。这些条款为支付清算体系和金融基础设施建设提供了基本依据,但数字人民币的法律确认不能替代跨境支付体系建设,国内支付清算系统正常运行也不能完全涵盖跨境支付、跨境清算结算、跨境资金监测和应急替代安排等问题。因此,建议在金融基础设施专章中增加规定:国家推进安全、高效、自主可控的跨境支付体系建设。

三、跨境监管合作与域外责任追究规则需具体化

跨境金融服务越发展,越需要稳定的监管合作机制支撑。跨境监管合作依靠备忘录、监管对话或者国际组织做法,难以保证跨境监管合作持续、稳定、有效运行,需要国内法提供相对明确的制度接口。

草案第八十二条、第八十五条、第九十二条为跨境合作、反制和域外责任追究提供了基本依据,但未充分说明跨境监管合作如何具体展开。为了把合作原则转化为可运行的协调机制,可以通过两种方式完善:一是将成熟的国际监管合作规则和软法经验吸纳进国内法,为监管机关开展信息交流、调查协助和执法协作提供法律接口;二是在草案中明确跨境金融监管协调机制,并将具体制度交由后续规则细化。

投资者权益保护:从原则宣示到可诉可赔

一、金融消费者与投资者定义及保护规则适用边界不清

金融消费者与投资者是草案金融产品和服务规则中的重要保护对象,但草案并未对二者作出

定义,二者的制度入口和保护重点并不完全相同。

在复杂金融产品场景中,金融消费者与投资者还可能发生身份竞合。草案若不明确二者分别对应何种主体、何种交易场景,其所涉及的适当性管理、信息披露、金融纠纷处理和权益保护机制,就容易出现适用入口和保护边界不清的问题。因此,建议在金融产品和服务一章增加定义条款。

二、信息披露义务与赔偿责任的衔接可进一步明确

草案第四十一条通过援引其他法律、行政法规和有关规定,为证券、期货、基金、银行理财等不同市场的信息披露规则留下了适用空间,整体上符合金融法作为基础性法律的表达方式。

但第四十一条对项下未依法履行信息披露义务,尤其是不披露、延迟披露或者未按特别规定充分披露并造成投资者损失的情形,未直接规定相应赔偿责任。第四十四条虽然规定上市公司及其控股股东、实际控制人、董事、高级管理人员等人员存在虚假陈述、内幕交易、操纵市场或者其他损害投资者合法权益行为,致使投资者遭受损失的,依法承担赔偿责任,但其责任入口主要围绕典型违法行为展开,其列明的责任主体也与第四十一条规定的“金融市场参与主体”不完全一致。因此,第四十一条信息披露义务与损害赔偿之间仍有必要作原则性衔接。

三、“理性、谨慎”条款的规范功能有待澄清

草案第三十六条第2款旨在倡导理性交易,规范维权行为,本身具有合理性。但从立法法表述看,“应当理性、谨慎”若不作进一步限定,容易被理解为对金融消费者和投资者设置了一项一般性注意义务,进而在纠纷处理中为金融机构主张减轻责任提供解释空间,可能削弱适当性管理、信息披露和风险提示规则的保护功能,不利于落实金融消费者保护和投资者保护的制度目标。因此,建议在草案第三十六条第2款后增加:前款规定不影响金融机构依法承担相关责任。

四、风险处置豁免下的权利保护边界与救济衔接仍需明确

草案规定风险处置豁免机制,主要是为了避免高风险金融机构处置过程中,因股东会、董事会

决议,债权人同意,信息披露等程序要求延误处置时机,金融风险扩散较快,处置时间窗口有限,因此在特殊情况下允许监管部门对部分程序性要求作出调整,具有一定必要性。但问题在于,草案目前更强调处置效率,对豁免可以运用到什么程度、哪些权利不能被豁免,权利受影响后如何救济,规定还不够清楚。草案需要进一步回答处置权应当在什么范围内行使以及权利受影响的人员能不能获得必要救济。

救济机制不能只理解为风险处置结束后的赔偿问题。在风险处置过程中,相关权利人至少应当有机会对豁免是否必要、处置措施是否超出合理范围提出异议,并保留确认权利和主张责任的基本通道。尤其是草案第七十条涉及诉讼、执行、仲裁等程序中止,其目的应当是防止个别债权人抢先受偿、影响整体处置秩序。对于确认财产归属、区分客户财产与金融机构自有财产,追究侵权责任等不直接影响处置财产分配的案件,原则上不宜一概中止。

据此,建议对草案第六十七条作原则性补充:风险处置中确有必要调整或者豁免有关程序性规定的,应当限于维护金融稳定所必需的范围,并遵循必要性、比例性原则。法律、行政法规对客户财产独立、受托财产隔离、民事责任承担和权利救济另有规定的,依照其规定。对第七十条补充:人民法院中止相关程序,应当以保障风险处置有序进行为限;确认财产权属、追究侵权责任等不直接影响处置财产分配的案件依法受理和审理。

总之,草案作为金融领域基础性法律,已对跨境金融治理和投资者权益保护作出系统回应。但从具体条款看,金融数据跨境流动、跨境支付体系、跨境监管合作等制度仍需进一步明确范围、程序和协调机制;金融消费者与投资者定义、信息披露责任、“理性、谨慎”条款和风险处置豁免,也需在保护对象、责任衔接和救济路径上作进一步细化;跨境金融治理应兼顾开放便利与金融安全,投资者权益保护应兼顾监管效率与权利救济。在这些问题上划清边界和明确程序、衔接责任,能更好地落实依法将所有金融活动纳入监管的立法目标。

法苑新声

□ 牟苑双 (西北政法大学行政法学院(纪检监察学院)讲师)

筑牢法治根基 全面推进乡村振兴

乡村治理是国家治理的基础环节,乡村善治是推进乡村全面振兴的必然要求。推进乡村全面振兴,必须坚持在法治轨道上整合治理力量,协调各方利益,调处社会关系,规范各类行为,依靠法治思维和法治方式破解基层治理难题。当前,各地积极推进法治乡村建设,取得了一定成效,但仍存在涉农法律制度供给不足、基层执法力量下沉不到位、公共法律服务覆盖面和实效性有待提升、部分群众法治意识淡薄等突出问题。要真正实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的乡村治理目标,必须以法治建设为根本支撑,聚焦基层治理关键环节,将乡村治理工作全面纳入法治化轨道。

织密涉农法律规范体系,夯实制度建设基础

法者,治之端也。乡村善治,首先要有系统完备、科学规范、运行有效的法律制度作为根基。

分类施策加快重点领域立法与配套制度建设。粮食安全、农村集体经济领域已出台专门法律并落地施行,立法重心应向配套法规、实施细则的细化修订;农村宅基地改革、农业面源污染防治暂无国家层面专项单行立法,现行法规条款散见于多部法律法规之中,亟须立足各地试点成果推进专项立法创制与现有法条修订。特别是要持续提炼试点中行之有效的改革经验,适时转化为法律规范。同时,推动地方立法精准化,鼓励各地结合地理特点、资源禀赋和乡风民俗,出台差异化配套细则,确保国家法律的宏观要求与基层治理实际需求紧密衔接。

严格规范村规民约建设。实践中,部分村规民约存在内容违法、程序随意、执行简单粗暴等问题,为此,应当地方法定审查备案制,建立村规民约合法性前置审查与乡镇备案制度,依托乡镇司法所、村(居)法律顾问对村规民约开展合法性把关,确保条款不与宪法法律法规相抵触,不侵害村民合法权益。在内容设计上,对照政策指引,将移风易俗、人居环境整治、邻里和睦、诚信守约等契合法治精神与社会主义核心价值观的事项转化为规约条款;严格落实征集民意、草案审核、村民大会表决、公示备案全流程主程序,以规范化的村规民约夯实乡村善治制度基石。

规范基层执法司法运行,守住公平正义底线

法律的生命力在于实施,法治的权威在于公正。因此,要规范基层执法司法各项流程,让群众在每一次执法行动中,每一起矛盾纠纷中感受到公平正义,树立法治在乡村治理中的权威地位。执法层面,持续深化乡镇综合行政执法改革。当前,执法权限和资源逐步向基层下沉,乡镇已承接农业农村、生态环保等领域多项执法事项,但部分乡镇仍存在执法能力不足、履职不规范等问题。因此,要科学梳理制定乡镇行政执法权责清单,清晰划分县乡两级执法边界,严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”,杜绝选择性执法、粗暴执法等问题。常态化开展执法人员业务培训,重点提升执法人员法律素养和实操能力,熟练运用说服教育、劝导示范等柔性执法方式,提升执法温度和治理实效。同时,健全完善基层执法监督机制,畅通群众投诉举报渠道,主动接受群众监督,确保执法权力规范透明运行。

司法层面,扎实推进基层法治,把矛盾纠纷化解在基层,化解在萌芽状态。坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全人民调解、行政调解、司法调解联动工作机制,加强村级人民调解组织,培育优秀调解员,建设特色调解工作室。聚焦土地征用、婚姻家庭、赡养继承、邻里纠纷等农村常见矛盾,就近开展低成本、高效率的调解工作。人民法院优化基层人民法庭布局,常态化开展巡回审判,把庭审现场搬到田间地头,农家院落,实现“审理一案,化解一片,教育一方”的治理效果。

优化公共法律服务供给,畅通法治惠民渠道

公共法律服务是保障民生福祉、推进法治乡村建设的基础性工作。因此,需加快构建覆盖城乡、便捷高效、公平普惠的现代公共法律服务体系,打通法律服务群众的“最后一公里”。

健全法律服务网络,推动法治力量下沉基层。持续深化“一村一法律顾问”制度,推动法律服务从形式覆盖向实质见效转变,择优配备基层法律服务工作者,法学专业人才担任村(居)法律顾问,明确其法律咨询、法治宣传、村规民约审核、矛盾纠纷调解等核心职责,通过完善考核机制、落实经费保障,确保法律服务常态化、规范化开展。深入推进“法律明白人”培育工程,从村干部、党员、网格员、退伍军人、乡村致富带头人中遴选培育一批基层法治骨干,打造群众身边常态化的“法治参谋”,助力基层依法治理。

创新法律服务模式,精准对接群众法治需求。依托数字乡村建设,搭建智慧法律服务平台,整合在线咨询、智能法律文书生成、法律援助线上申请、远程矛盾调解等功能,有效缩小城乡法律服务差距。针对农村高发的土地承包流转、务工劳务纠纷、民间借贷、消费维权等法律问题,推出场景化、菜单式法律服务产品,变被动服务为精准主动服务。

深耕法治文化培育沃土,筑牢尊法守法根基

法治建设不仅需要完善的制度体系,更需要深厚的法治文化支撑。推进法治乡村建设,必须常态化开展法治文化培育,营造全民尊法守法用法的良好氛围。

聚焦关键群体,提升基层干部法治素养。实施村“两委”干部法治能力提升计划,将法律法规纳入村干部任职培训,日常轮训必修内容,推行村干部任前法律考试、年度述法考评制度,督促基层干部带头敬畏法治、遵守法律,依法履职。农村集体资产处置、工程项目建设、宅基地分配等重大法律事项,严格落实“四议两公开”工作制度,全程留痕、公开透明,以规范透明的治理实践,增强群众对基层治理的认可度和信任感。

融入日常生活,培育乡村法治新风。大力发展乡村法治文化,鼓励本土文化能人创作法治主题戏曲、顺口溜、书画、短视频等群众喜闻乐见的作品,把生硬的法律条文转化为通俗易懂的法治故事,让群众在潜移默化中接受法治熏陶,树立法治观念。让法治成为乡风文明的核心内容,群众待人处事的基本遵循,推动法治规则从外在约束转化为群众内在自觉,为乡村长治久安、和谐有序筑牢坚实根基。



以司法确认强化刑事和解协议执行保障

高效办案导向下依托综治中心的实践探索

实务探讨

□ 马晖 (山西省太原市迎泽区人民检察院党组书记、检察长)

高效办好每一个案件,是新时代检察工作的基本价值追求。它要求办案人员穿透纷繁的案件事实抓住核心矛盾,在具体法律适用中把握法治本意,最终在法理情的融合中实现真正的公平正义。高效司法的落脚点,在于实质性化解矛盾纠纷,有效修复受损社会关系,充分彰显社会主义核心价值观。

刑事和解引入司法确认的内在逻辑

司法确认是民事诉讼法确立的非诉程序,经法院法定审查后赋予调解协议与生效裁判同等的强制执行效力,将其嵌入刑事和解流程,不是简单的程序拼接,而是基于制度互补、价值契合形成的协同机制,更贴合基层治理的实际场景。

一、破解和解协议履行空转的现实刚需

依托综治中心开展案件矛盾化解,专业调解力量的参与有效提高了和解成功率,但调解协议强制约束力偏弱,是办案一线的检察官普遍反映的现实难题。部分犯罪嫌疑人获得从宽处理承诺后拖着不履行,有的被害人一方又提出新的要求。从法律上讲,双方自愿签署的和解协议本就不具备强制执行力,如果被害人一方反悔,检察机关缺少刚性制约手段;从矛盾化解的角度看,前期调解员和办案人员花费大量精力沟通协调,好不容易达成的共识说推翻就推翻。如果坚持作不起诉,被害人一方的矛盾没能化解,后续很可能衍生信访纠纷;如果推倒重来再调解,不仅增加各方成本,也会让和解协议的严肃性大打折扣,以后类似案件的调解只会更难。司法确认的核心价值,正在于给这份双方自愿达成的合意补上刚性约束力——和解协议的民事赔偿条款经法院依法确认后,双方都不能随意反悔,被害人可以直接凭裁定书申请强制执行,犯罪嫌疑人也可以安心接受从宽处理。从根源上降低了违约反悔的风险,让前期投入的调解、和解工作不至于沦为无用功。

二、契合刑民衔接的内在法理逻辑

刑事和解协议虽然产生于刑事诉讼过程中,

却天然带着刑事与民事双重属性。其中关于赔礼道歉、赔偿损失、履行期限的约定,本质上是各自对自身民事权利的处分,完全落在司法确认的适用范围里。从程序逻辑上看,在刑事附带民事诉讼中,调解本就附带司法审查属性,司法确认对和解协议民事部分的审查逻辑与之高度一致,不存在法理上的障碍。换句话说,由司法权对和解中的民事约定作效力背书,既不会越界于预刑事定罪量刑,又能把当事人的合意转化为具备司法权威的履行依据,让柔性化解矛盾和刚性保障权利形成互补,而不是彼此割裂。

三、适配“一站式”解纷的效能提升

高效办案的重点在于让纠纷从根本上化解的同时,尽量避免程序空转消耗司法资源。综治中心的调解员熟谙群众工作方法,擅长沟通引导,能够有效消解当事人对办案机关是否会偏袒其中一方的顾虑,推动双方坦诚协商;综治中心具备就近衔接、协同发力的天然优势,综治中心入驻法院的派出法庭,刑事和解、司法确认“一站式”办结,实现两项制度顺畅衔接。

实践中的突出困境

各地陆续开展刑事和解与司法确认的衔接探索,积累了不少基层经验,但因缺少全国统一的制度规范与协同机制,尤其是依托综治中心的平台化衔接还处于起步阶段,实际运行中存在明显短板,制约机制效用的充分释放。

一、适用边界缺乏统一尺度

首先是刑民边界划分不够清晰。刑事和解协议既有民事赔偿约定,也有被害人谅解、请求从宽处理的刑事相关内容,司法确认的审查内容各地并不统一。规范依据的层级偏低,缺少上位法支撑,机制覆盖面和使用率有待提升。

二、平台协同衔接机制不畅

即便检察、审判、人民调解等机构入驻综治中心,仍存在“同处一地、各管一段”的现状,尚未形成顺畅的协同链条。由于各部门之间信息共享不通畅,当事人在调解组织达成和解后,相关事实材料难以自动同步至法院系统,法院在办理司法确认时,往往需要重新核实事实,询问当事人,出现重复提交材料的情况。而且不同部门材料清单不统一,缺乏标准化的协同机制。这种信息壁垒不仅延长了办理周期,也造成司法资源的重复消耗,“一站式”解纷的优势未能真正发挥。

三、审查标准与权利保障存在短板

一是审查模式宽严不一。有些法院走形式审查路线,只要协议格式规范、双方签字认可就可予以确认,不过多考量赔偿数额的合理性;有些法院则进行实质审查,对赔偿标准、履行能力,是否显失公平全面把关。二是启动门槛对权利救济不够友好。现行司法确认原则上要求双方共同申请,实践中,部分犯罪嫌疑人获得从宽处理承诺后,可能刻意拖延,拒不配合申请确认;而被害人家属也可能临时反悔,提高赔偿数额而拒不配合申请确认,这些行为都会使本来将要化解的矛盾重新激化。

依托综治中心助推刑事和解与司法确认衔接的实践路径

推动刑事和解与司法确认顺畅衔接,要立足综治中心的平台优势,坚持问题导向、实效导向,以检察机关助推协同为抓手,从范围界定、程序衔接、标准统一、配套保障四个维度发力,搭建一套规范、便捷、可落地的运行机制。

一、明晰适用范围,规范衔接尺度

机制落地,首先要划清边界,确保每一步都于法有据。在案件范围上,严格以刑事诉讼法关于刑事和解的规定为基准;在审查边界上,明确司法确认只针对和解协议中的民事权利义务条款。

二、依托综治平台,畅通“一站式”衔接通道

把综治中心“多部门驻点”、“一站式”服务的平台优势用足,由检察机关助推建立协同衔接机制。全程以当事人自愿为核心前提,不干预申请意愿,为当事人搭建内部流转的对接通道。在综治中心设立衔接联络岗,当事人在调解组织主持下达成刑事和解后,调解员同步告知司法确认的法律效力和申请流程,当事人自愿申请的,由联络岗统一收集和和解协议、案件材料、身份材料等,通过内部渠道移送驻点法庭,实现“一地受理、内部流转、同步办结”。健全信息共享机制,推动打通综治中心内部的信息渠道,把刑事和解案件的基本事实、调解过程、当事人意愿、检察院的合法性审查意见等信息同步互通,法院审查司法确认申请时,可以直接调取核验相关材料,不用重复调查取证,提高效率,强化权利保障。

三、统一审查标准,准确权利保障

审查原则上,确立“形式审查为主,实质审查



为辅”的思路,协议形式完备,当事人自愿签署,内容不违反法律强制性规定和公序良俗,赔偿数额基本合理的,以形式审查为主,快速作出确认裁定;赔偿数额明显失衡,当事人提出异议等情形的,启动实质审查。启动方式上,严格恪守当事人自愿原则,以双方合意为前提。调解组织与检察机关重点做好法律释明与流程指引,帮助当事人清晰认知司法确认的法律效果与程序价值,引导双方在合意一致的基础上自愿申请,保障司法确认程序启动的正当性与推进程序。

四、健全配套保障,务实运行基础

一方面,提升调解协议的规范性。可联合综治中心加强调解队伍的专业化建设,定期开展刑事法律规定、和解协议撰写、权利义务告知等培训,统一协议文本模板,明确赔偿条款、履行方式、违约责任等要素,从源头减少司法确认的审查障碍;另一方面,做好制度宣传引导。在综治中心、检察办案场所、基层社区等渠道,通过案例解读、办事指南、普法宣讲等方式,向群众普及“刑事和解+司法确认”的制度优势、办理流程以及运行逻辑,引导当事人主动选择该模式化解纠纷,提升制度的社会知晓度和认可度。

依托综治中心推动刑事和解与司法确认衔接,既顺应了“一站式”解纷的治理趋势,也把高效办案的要求落实到具体案件中。检察机关在其中发挥助推与监督作用,做到不越位、不缺位,协同调解组织和审判机关形成合力,让刑事和解真正实现案结事了人和,为化解基层矛盾,推进社会治理现代化贡献智慧和力量。