

# “党管金融”的法治内涵

黄 韬\*

## 目次

- 一、引言：中国金融市场法律治理的关键角色  
二、中国共产党领导金融市场法律治理工作的具体表现  
三、党的“在场”强化了金融市场法律治理活动的正当性基础  
四、党的领导和参与丰富了金融市场治理模式的形态  
五、“党管金融”原则法治化的路径前瞻

**摘要** 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。改革开放四十余年以来的中国金融法治实践表明，中国共产党事实上扮演了一个全方位的治理者角色，而不仅仅是在宏观层面领导金融立法。我国金融市场法律治理活动中，党的“在场”强化了金融法律制度实施的正当性基础，并且最终丰富了金融市场治理模式的形态，提升了金融市场法律治理的现实效能。总体来看，中国共产党发挥了各项治理机制的功能优势，实现了“依规治党”与“依法治国”的彼此支持与互相成就，也弥补了我国金融市场基础法律规则不完备而带来的制度缺陷。展望未来，有待进一步完善的工作包括：将目前已行之有效的习惯做法进行必要的成文化和制度化；协调好中国特色政治体制下党的领导与金融市场法律治理一般规律之间的关系；力求以法治手段对转型期金融市场不同利益团体的诉求进行积极引导与约束，扎实金融领域反腐工作的制度基础。

**关键词** 金融法治 中国共产党 金融改革 金融监管

## 一、引言：中国金融市场法律治理的关键角色

在全球金融体系高度一体化的今天，各国和地区的金融市场法律规则固然表现出趋同性的一面，但现实中各个法域之间的差异仍然是十分明显的，即便拥有类似文化背景和经济发展程度的

\* 浙江大学光华法学院百人计划研究员、浙江大学中国特色社会主义研究中心研究员、法学博士。本文受浙江大学中国特色社会主义研究中心/马克思主义理论和中国特色社会主义研究与建设工程研究专项课题“党的领导与中国金融法治发展的理论问题研究”(中央高校基本科研业务费专项资金)资助。

不同法域在同一个问题上也可能持有截然相反的观点,由此形成了各个法律体系之间的裂隙和割据状态。<sup>〔1〕</sup> 如果以“地方性知识”<sup>〔2〕</sup>的视角来解读中国金融市场法律规则及其实践的话,有一个独特的因素是一定绕不开的,那就是作为我国各项事业领导核心和《宪法》所确认的执政党——中国共产党。在我国,“党和法治的关系问题是法治建设的核心问题”<sup>〔3〕</sup>,由此我们观察和理解中国金融市场法律治理的实践就不能仅仅建立在一种抽象的“普适”标准之上(尽管这种标准在很多时候也是不可或缺的),而有必要把中国共产党这一独特因素纳入研究框架,并进行特殊性和经验性的解释。<sup>〔4〕</sup>

作为国家整体法治建设的一个组成部分,我国金融市场的法律之治自然也要遵循基本的国家政治原则,这个原则的具体表述就是“坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是全面推进依法治国题中应有之义。要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”<sup>〔5〕</sup>。同时,作为金融市场构造的一个有机环节,我国的金融法治建设也必然受“党管金融”原则的约束,这方面的具体要求就是“加强党对金融工作的领导,坚持党中央集中统一领导,完善党领导金融工作的体制机制,加强制度化建设”<sup>〔6〕</sup>。

中共中央和国务院于2023年3月印发的《党和国家机构改革方案》涵盖了大量关于金融管理体制改革的内容,其中涉及党的机构改革方面的重要举措就是在党中央设立中央金融委员会,以加强党中央对金融工作的集中统一领导;同时设立中央金融工作委员会,以统一领导金融系统党的工作。并且根据《党和国家机构改革方案》,国务院金融稳定发展委员会不再保留,相关职能转入党中央的机构。<sup>〔7〕</sup> 由此可见,“党管金融”原则在未来我国金融市场运行中的主基调色彩将愈发明显,将深刻影响包括金融市场法律建构在内的金融体系发展方向与格局,并且既往的经验也表明了,这种影响并不会仅仅局限于通过金融立法把党的意志转化为国家意志,而是渗入了金融法律治理体系的各个运行环节。

当下,我们去观察和解释中国共产党在金融市场法治发展与变革中的作用,把这个长期以来的“隐性”因素显性化,其实恰恰是印证了市场经济发展和法治建设在中国的特殊道路和背景。在政治学家看来,作为一种组织力量的中国共产党与社会有着十分密切的关系,这使得中国社会的权力关系与一般国家有很大差别,进而决定了我们不能直接套用国家与社会的二分法来研究中国

〔1〕 See Philip Wood, *Maps of World Financial Law*, 6th Edition, Sweet & Maxwell, 2008, p. 11 (preface).

〔2〕 源于人类学和社会学的“地方性知识”(local knowledge)概念是在历史特殊主义进路下对不同文化的特殊性强调,并且主张通过田野调查或个案研究等方法来揭示和解释文化现象的差异。参见[美]克利福德·吉尔兹:《地方性知识:阐释人类学论文集》,王海龙、张家瑄译,中央编译出版社2000年版。

〔3〕 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,2014年10月28日。

〔4〕 可供参考的一个情况是,在政治学研究领域,以往关于中国问题的“国家和社会”关系研究视角因为“隐藏”了中国共产党因素而受到了学者的挑战,相应地,“党、国家和社会”三者关系研究的必要性被提了出来。See Holly Snape & Weinan Wang, *Finding a Place for the Party: Debunking the “Party-state” and Rethinking the State-society Relationship in China’s One-party System*, 5 *Journal of Chinese Governance* 477 (2020).

〔5〕 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期,第3—4页。

〔6〕 习近平:《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。

〔7〕 参见《中共中央 国务院印发〈党和国家机构改革方案〉》,载新华网2023年3月16日, [www.xinhuanet.com/2023-03/16/c\\_1129437368.htm](http://www.xinhuanet.com/2023-03/16/c_1129437368.htm)。

问题,而必须充分考虑到党作为一种特殊的政治力量在各种场景中的重要作用。<sup>〔8〕</sup> 在经济学家看来,不同于“民主叙事”条件下的政党,中国共产党不是和国家分离的组织,而是混合体制的一部分。<sup>〔9〕</sup> 而在法学家看来,在党和国家的关系问题上,出现了党从国家之外转向国家之内的变化,从革命党转型为执政党则意味着党与国家机器的高度融合,因此不能狭隘地把党理解为一个专司意识形态的政治组织,而理解中国的法治进程必须从中国共产党入手,认真对待党的各种理论主张和制度运作。<sup>〔10〕</sup>

从学术研究的角度来说,要总结中国金融市场法律制度发展的特有规律,避免在真空中去讨论具体的法律问题,就不能简单地假设我们和其他政治制度不同的国家拥有相同或者近似的金融法律制定与实施背景,“假装”看不到中国共产党这一影响制度变迁的关键因素,否则就一定会因简单套用“普适”规律而忽略一些足以解释中国金融法治现实特殊性的重要状况。要知道,尽管政党活动是现代国家的普遍现象,但中国共产党与竞争性政治体制下的政党对于金融市场法律发展的影响机制是有着显著区别的。以美国为例,受利益集团的影响,不同的政党在意识形态和经济社会政策领域的对立主张会随着政权交替而“抵消”金融市场法律的发展,例如奥巴马政府任内通过并被视作银行法里程碑(landmark of banking law)的2010年《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010)在特朗普执政之后即遭遇了抵制与削弱。<sup>〔11〕</sup>

有鉴于此,本文将聚焦于中国共产党在我国金融市场法律治理体系中的制度性定位,强调在研究过程中“将政党带进来”,视其为一个特殊且关键的公共权力行使者,<sup>〔12〕</sup>透过对现实中大量金融市场法律治理现象的观察来“提炼”出党在其中的角色和作用,进而归纳和总结过去四十多年间党是如何在我国金融市场法律治理活动中扮演那个十分具体,而非高度抽象的“领导者”角色的,并在此基础上给出关于中国共产党和金融法治发展之间关系的一般性理论和逻辑解释框架。

## 二、中国共产党领导金融市场法律治理工作的具体表现

除了通过立法活动来当然地体现“党管金融”之外,党在我国金融市场上也可以说扮演着事实上的“治理者”角色,尽管其并非“一行一局一会”那样的“法定”金融监管部门。当然,在金融市场监管活动中,中国共产党并不是直接通过行使日常的行政监管权力来彰显其职责所在,而是基于我国的政治体制构造,在金融市场法律治理活动中以独特的方式发挥着其作用。

### (一) 金融法治宏观建构进程中的“党管金融”

从历史上看,随着我国金融市场发展与改革工作的不断推进,中国共产党在金融市场法律治

〔8〕 参见林尚立:《集权与分权:党、国家与社会权力关系及其变化》,载陈明明主编:《复旦政治学评论》第一辑,上海辞书出版社2002年版,第152—201页。

〔9〕 参见姚洋、席天扬:《中国新叙事:中国特色政治、经济体制的运行机制分析》,格致出版社、上海人民出版社2018年版,第10页。

〔10〕 参见强世功:《中国宪政模式? 巴克尔对中国“单一政党宪政国”体制的研究》,载《中外法学》2012年第5期。

〔11〕 See Sylvan Lane, *Trump Signs Dodd-Frank Rollback*, The Hill (May 24, 2018), <https://thehill.com/policy/finance/389212-trump-signs-dodd-frank-rollback>.

〔12〕 参见景跃进:《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,载《探索与争鸣》2019年第8期。

理中所体现出来的功能也相应地呈现出强化的趋势。1998年至2003年期间,中共中央就曾设立金融工作委员会,并作为其派出机关。当时,中央金融工作委员会的主要职责包括:领导金融系统党的建设;保证党的路线、方针、政策和党中央、国务院的有关指示、决定在金融系统贯彻落实;协助中央组织部做好金融系统中央管理干部的管理工作;监督金融系统的领导干部贯彻执行党的路线、方针、政策和遵纪守法、清正廉洁的情况;协调各金融机构党委之间和各金融机构党委与地方党委的关系等。<sup>[13]</sup>从以上表述来看,中央金融工作委员会的职能聚焦于党建、组织人事、纪律检查等传统上被认为归属于“党务”的事项,但这并不说明党在金融市场监管工作中所扮演的角色仅仅是一个“宏观领导者”或者“大政方针制定者”。事实上,以往的金融市场监管法律实践表明,党的权威经常会在特定场景中“下沉”至各项具体工作之中。

作为最典型的例证,近年来我国证券市场的股票发行注册制改革就是由一系列的党的决策文件所全程引导并推进的。2013年11月中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“健全多层次资本市场体系,推进股票发行注册制改革”<sup>[14]</sup>的目标。而最终,2019年1月召开的中央全面深化改革委员会第六次会议通过的《在上海证券交易所设立科创板并试点注册制总体实施方案》和《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见》使这一金融市场重大改革举措得以直接落地。2019年12月出台的新《证券法》为不同交易所和板块分步实施注册制预留了空间,而法律生效之后具体的实施步骤和路径则事实上依赖于党的政治决策。2020年4月召开的中央全面深化改革委员会第十三次会议通过了《创业板改革并试点注册制总体实施方案》,由此宣告新《证券法》关于股票发行注册制规定的适用空间范围从上交所科创板延伸到了深交所科创板。紧接着,作为股票发行注册制改革配套的《健全上市公司退市机制实施方案》也在同年11月召开的中央全面深化改革委员会第十六次会议上获得通过。

## (二) 金融监管法律制度具体实施过程中的“党管金融”

以往更为常见的情形是党在金融领域的重要决策成为行政监管部门实施某些具体监管政策的直接“上位”政治依据。例如,中国人民银行于1997年3月在下发《关于贯彻落实中共中央政法委员会关于司法机关冻结、扣划银行存款问题的意见的通知》时明确文件中的监管要求系来源于中共中央政法委员会的《关于司法机关冻结、扣划银行存款问题的意见》,并在《通知》正文之后全文附上了中央政法委的《意见》内容;<sup>[15]</sup>又比如,国家发改委和中国证监会于2016年12月联合发布的《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》将其发文目的阐释为“为贯彻落实《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见》……文件精神”<sup>[16]</sup>;类似地,2018年4月中国人民银行、中国银保监会、中国证监会和国家外汇管理局联合发

[13] 参见《中共中央关于完善金融系统党的领导体制,加强和改进金融系统党的工作有关问题的通知》,1998年5月19日发布。在2003年《中共中央关于调整金融监管机构党的领导体制有关问题的通知》(中发〔2003〕5号)下发之后,中央金融工作委员会被撤销,相应职责转入“一行三会”党委。参见中国人民银行编著:《中国共产党领导下的金融发展简史》,中国金融出版社2012年版,第326页。

[14] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载中央政府门户网站2013年11月15日,[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm)。

[15] 参见《中国人民银行关于贯彻落实中共中央政法委员会关于司法机关冻结、扣划银行存款问题的意见的通知》,银发〔1997〕94号。

[16] 《国家发展改革委、中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》,发改投资〔2016〕2698号。

布的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》(即市场通称的“资管新规”)系“按照党中央、国务院决策部署”,根据党中央、国务院“服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革”的总体要求而制定。<sup>[17]</sup>

此外,一个存在于特殊时期的例子是,在2020年初新冠疫情暴发之后,上市公司的常规信息披露工作受到了严重影响,为此相关监管事项进行了灵活调整,针对上市公司、挂牌公司、公司债券发行人受疫情影响,在法定期限内披露年报或季报有困难的情况,监管部门和交易场所获准进行变通安排,允许受疫情影响的上市公司向证券交易所申请延期披露相关信息。这样一种在特定时期对监管规则的变通与豁免可以说直接体现了贯彻落实此前中共中央《关于加强党的领导、为打赢疫情防控阻击战提供坚强政治保证的通知》精神和中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组的工作部署。<sup>[18]</sup>

至于历年来我国金融监管体制领域的重大改革,其实都反映了党在特定时期对于金融市场监管工作的具体导向。以金融监管领域的央地关系调整为例,无论是“收权”还是“放权”,均出自党中央的针对性决策部署。1998年为了抑制地方政府干预信贷投放而实施的撤销人民银行省级分行并设立9家跨地域大区分行的改革方案系来源于“党中央、国务院的重大决策”<sup>[19]</sup>;而2017年开始正式启动的强化地方政府金融监管职责的改革则起源于当年的全国金融工作会议,至于地方所承担的监管职责的具体范围划定则成文于《中共中央、国务院关于服务实体经济防控金融风险深化金融改革若干意见》<sup>[20]</sup>中所列出的“7+4”类机构,<sup>[21]</sup>并且自此之后各省级人民政府均将原有的金融服务办改制为了地方金融监督管理局。

### (三) 党的工作部门在金融市场法律治理工作中的职责承担

我们还可以观察到,不仅作为一个整体的中国共产党是金融监管政策的指导者,党的工作部门也会以各种形式直接或间接介入到各种监管活动中去,这往往与特定部门的职能相关联。例如在互联网风险治理工作中,中央的维稳部门和地方党委均承担了因系统性金融风险而引致的群体性事件预防与处置的职能,<sup>[22]</sup>而党的宣传部门则需要在金融风险治理工作中负责新闻宣传和舆论引导工作。<sup>[23]</sup>

相应地,在地方金融监管工作层面,上海市人民政府办公厅2019年9月4日发布的《关

[17] 《中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》,银发〔2018〕106号。

[18] 参见《中国人民银行、财政部、银保监会等关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》,银发〔2020〕29号。

[19] 《国务院批转人民银行省级机构改革实施方案的通知》,国发〔1998〕33号。

[20] 参见中共中央、国务院印发的《关于服务实体经济防控金融风险深化金融改革的若干意见》,中发〔2017〕23号。

[21] 文件的具体表述为“完善中央和地方金融监管职责分工,赋予地方政府金融监管职责。小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等,由地方金融监管部门实施监管。强化地方金融监管部门对辖区内投资公司、开展信用互助的农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易场所等的监管”。

[22] 2016年的《国务院办公厅关于印发互联网金融风险专项整治工作实施方案的通知》(国办发〔2016〕21号)要求:“地方公安机关在地方党委、政府的领导下,会同相关部门共同做好群体性事件的预防和处置工作,维护社会稳定。国家信访局负责信访人相关信访诉求事项的接待受理工作。中央维稳办、最高人民法院、最高人民检察院等配合做好相关工作。”

[23] 同上注,国办发〔2016〕21号。

于建立上海市金融稳定协调联席会议制度的通知》决定将上海市落实互联网金融风险专项整治工作实施方案领导小组、上海市打击非法金融活动领导小组以及上海市清理整顿各类交易场所领导小组这三个机构合并,成立上海市金融稳定协调联席会议。这个联席会议的成员除了地方金融监管局等行政部门之外,还包括市委宣传部、市委政法委、市委网信办等地方党委部门。<sup>[24]</sup>

有意思的是,党的统战部门虽然不会直接介入金融监管工作,但2017年全国金融工作会议之后,统一战线工作也增加了“及时了解和反映民营企业融资难融资贵等问题,通过搭建有效平台载体,加强与有关部门、金融机构的沟通协调,推动制定完善和落实相关法规政策,帮助民营实体经济获得更多金融支持”,“围绕维护国家金融安全,引导民营金融机构完善法人治理结构,健全风险内控机制,自觉依法依规经营,反对盲目逐利套利和资金外逃等扰乱金融秩序的行为”以及“引导会计师、资产评估师等新的社会阶层人士提高行业自律性、公正性和专业化水平,及时反映金融领域的风险隐患和违法违规问题,共同维护健康稳定的金融市场秩序”等内容。<sup>[25]</sup>

如果说党的统战部门在金融市场上更多是扮演“务虚”功能的话,那在特定事项上,党的工作部门其实是有“一锤定音”决定权的。举例而言,在我国基金行业中,历来存在“九龙治水”,即多头监管的问题,尤其是关于私募股权基金的监管权力分配问题,中国证监会和国家发改委彼此之间权力的“楚河汉界”不甚清晰。典型的例证是,国家发改委办公厅在2011年发布的《关于进一步规范试点地区股权投资企业发展和备案管理工作的通知》<sup>[26]</sup>和《关于促进股权投资企业规范发展的通知》<sup>[27]</sup>这两份文件要求私募股权投资基金由发改委进行备案管理,这就与中国证监会依据《证券法》所行使的证券市场监管权力产生了重叠和冲突。为此,中央机构编制委员会办公室于2013年6月发布了《关于私募股权基金管理职责分工的通知》,明确“证监会负责私募股权基金的监督管理,实行适度监管,保护投资者权益”,而发改委的职责则被界定为属于配合性质的,即“组织拟订促进私募股权基金发展的政策措施,会同有关部门研究制定政府对私募股权基金出资的标准和规范”。<sup>[28]</sup>事实上,在私募基金监管权限问题上,证监会与发改委之间的争议问题反映了我国金融监管领域长期习惯性地处于“机构监管”(institutional regulation)的规则框架之下,“功能监管”(functional regulation)的理念在很多情形下还没有办法得以顺利适用,<sup>[29]</sup>在基础性金融立法尚待进行结构性改革的背景下,由具有更高政治权威的党的工作部门来行使“裁断”的权力,这也反映了处于转型过程之中的我国金融市场的制度独特性。

考虑到在社会主义市场经济体制背景下,我国金融体系中仍有相当比例的国资成分,因此

[24] 参见《上海市人民政府办公厅:建立上海市金融稳定协调联席会议制度》,载上海证券报·上海证券网2019年9月4日,<https://news.cnstock.com/news/bwxx-201909-4426673.htm>。

[25] 参见《孙春兰受中共中央委托向党外人士通报全国金融工作会议精神》,载新华网2017年7月20日,[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/20/c\\_1121353510.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/20/c_1121353510.htm)。

[26] 参见《国家发展改革委办公厅关于进一步规范试点地区股权投资企业发展和备案管理工作的通知》,发改办财金〔2011〕253号。

[27] 参见《国家发展改革委办公厅关于促进股权投资企业规范发展的通知》(已失效),发改办财金〔2011〕2864号。

[28] 《中央编办明确私募股权基金管理职责分工》,载中国共产党新闻网2013年7月2日,<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0702/c164113-22040815.html>。

[29] 关于我国金融领域功能市场与机构监管问题的讨论,可以参见黄韬:《我国金融市场从“机构监管”到“功能监管”的法律路径——以金融理财产品监管规则的改进为中心》,载《法学》2011年第7期。

在“党管干部”的原则之下,对于国有或者国有控股金融机构的高级管理人员的监督管理就同时具有了国家金融监管和党内人事组织管理的双重制度属性,因而也就出现了专门规范这一问题的党内法规。例如,中共中央办公厅于2011年11月印发的《中管金融企业领导人员管理暂行规定》明确其制定依据为《中国共产党章程》和有关法律法规,对中管金融企业领导职务的职位设置、领导人员的任职条件和资格、选拔任用、考核评价、薪酬和激励、监督约束、培养锻炼等问题做出了明确且细致的规定。从该文件的内容覆盖来看,似乎与国家金融监管机构对于金融机构高管人员的监管范围有重叠之处,但与国家金融监管法律相比较,以党内法规的形式把中管金融企业的核心高管人员的监督管理规则确定下来可以在很大程度上突出其政治性特征,这样的党内金融规范在形式上反映为中国共产党的自我规范,在功能上体现为服务于党的政治目标,在内容上反映了党的性质和要求,并且在规范的保障机制方面可以通过党的纪律来保障实施。<sup>[30]</sup>

#### (四)“党管金融”原则未来进一步强化的趋势

上文所总结的三个层面的现象从不同维度直接展现了“党管金融”原则在我国当下的金融市场法律治理工作中的深入贯彻,反映了在特定的政治体制下,我国金融市场法治化建构的特殊进路。

并且,从趋势上来说,随着“党管金融”原则的进一步强化,金融监管工作所需要遵循的政治导向会愈发被强调,金融立法与金融监管的协同性要求也会更高。例如,在2020年11月2日,中央全面深化改革委员会第十六次会议审议通过了《关于依法从严打击证券违法活动的若干意见》,这是改革开放以来党中央首次就制裁证券市场违法犯罪问题发布专门文件,其中提出“要加快健全证券执法司法体制机制,加大对重大违法案件的查处惩治力度,夯实资本市场法治和诚信基础,加强跨境监管执法协作,推动构建良好市场秩序”<sup>[31]</sup>。显然,在新《证券法》已经出台的背景下,这份党的文件并不仅仅指向证券市场法律制度问题的立法工作方面,还提出了包括行政监管和司法在内的证券市场法律治理全过程的政治性要求。

由上述实例我们也可以发现,在金融市场法律治理领域,中国共产党虽然不是严格意义上的监管者,但某种程度上胜似监管者,以执政党的权威“引领”“支持”和“补充”着行政监管机构的法定职权行使。<sup>[32]</sup>可以说,党对金融工作的领导并不只是提供抽象意义上的“政治原则”,而是把“政治工作”嵌入了具体的金融市场监管法律实施之中。从某种程度上讲,中国共产党在金融市场法律治理工作中扮演了“广义政府”角色,以事实证明了“在党的领导下,只有党政分工、没有党政分开”<sup>[33]</sup>。并且,不同于以往将党“隐藏”在金融市场法律治理的“前台”规则之后,今后在一些重大事项上,国家法律将可能直接确认党的某种决断性作用。在党中央层级设立的中央金融委员会和中央金融工作委员会无疑将在制度运行过程中发挥核心功能。一个相关的例证是,已于

[30] 参见宋功德、张文显:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第24—26页。

[31] 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十六次会议并发表重要讲话》,载中央人民政府网站2022年11月2日,[http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/02/content\\_5556789.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/02/content_5556789.htm)。

[32] 党对金融监管工作的深层次介入很可能引发关于党政关系的讨论。对此有政治学者认为,与改革开放初期所强调的党政分开不同,在新的历史时期,党政关系的制度安排的理想状态是党与国家在制度、功能和政治过程上的协调与耦合,而不是简单地党政分开。参见林尚立:《中国共产党与国家建设》,天津人民出版社2017年版,第259页。

[33] 《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。

2022年4月向公众公开征求意见并于2022年12月由十三届全国人大常委会第三十八次会议初次审议的《金融稳定法》(草案)第5条明确要求“涉及金融稳定和改革发展的重大问题和事项报党中央、国务院决定”<sup>[34]</sup>,类似的表述在以往的立法文本中并未出现过,但预计这样一种体现“制度自信”的法律规则内容在未来很有可能成为一种普遍做法。

### 三、党的“在场”强化了金融市场法律治理活动的正当性基础

党的领导为我国金融市场法律治理活动强化了政法体制内的“合法性”基础。如果从形式法治的角度来说,我国金融市场法律治理的各项活动都可依循《人民银行法》《商业银行法》《银行业监督管理法》《证券法》《信托法》等国家法律来展开,完全具备充分的“合法性”(legality),因此如果让党的领导这一政治因素完全“隐藏”在法律运行的背后,不在“前台”亮相,似乎在逻辑上也说得通。

不过,现实并非简单遵循着上述逻辑。之所以我国金融市场法律治理活动中出现了大量的党政联合发文,<sup>[35]</sup>乃至党在关键改革议题上的重大决策部署(比如股票发行注册制改革)超前于成文法律的修订而直接作用于金融市场的运行,<sup>[36]</sup>之所以会出现金融监管部门的一些政策和行为会强调其来源于党中央的决策,甚至部分党的工作机构直接或间接介入了金融监管活动,这些其实都是制定、执行和适用国家金融法律的部门在潜意识里希望通过党的“在场”来强化自身合法性或正当性(legitimacy)的基础。<sup>[37]</sup>可以说,中国共产党在我国金融市场法律治理活动中是作为一个具有广泛共识的权威性符号而“在场”的,具有降低法律执行成本的现实功用。

金融市场监管部门在实践金融法治的过程中对权威性符号在某种程度上的依赖是现实需要使然,并非简单地为了名正言顺而“扯虎皮当大旗”。尽管按照韦伯的论断,世界经历除魅化(disenchant)之后,法理型合法性居于支配地位,合法性与正当性两者合二为一了,<sup>[38]</sup>但现时中国的复杂性远超经典理论家的描述。这一背景下的金融市场法律治理不可能不带有现阶段的“中国特色”,而这个“特色”最典型的标志就是最高政治领导组织的决策和意志。尤其是,当下还处于转型时期的我国金融市场在制度层面仍存在高度的不稳定性 and 不确定性,因此需要一个能够集“正当”“效率”与“秩序”于一身的强大政治力量持续地进行制度运行方向的掌控和转换,而为了保证金融法律制度在高速变幻的市场环境中得以平稳有效实施,高举中国共产党这面“大旗”的主要价

[34] 《中华人民共和国金融稳定法(草案征求意见稿)》第5条。

[35] 在金融领域,中共中央与国务院的联合发文主要包括了1997年12月《中共中央、国务院关于深化金融改革、整顿金融秩序、防范金融风险的通知》、2016年7月《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见》、2017年《中共中央、国务院关于服务实体经济防控金融风险深化金融改革若干意见》、2018年6月《中共中央、国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》以及2021年7月《中共中央、国务院关于依法从严打击证券违法活动的意见》等。

[36] 在最高政治层面反复确认了股票发行注册制改革方向之后,上海证券交易所于2019年6月正式推出科创板并开始试行注册制,这个时间点要早于2019年12月新《证券法》获得全国人大常委会的表决通过。

[37] 合法性(legality)和正当性(legitimacy)的区分最早来源于马克斯·韦伯的社会学理论。广义的合法性或正当性概念涉及更为广泛的社会领域,超出了法律和政治的边界,构成合法秩序(legitimate order)的除了法律,还有道德、宗教、习惯、惯例等。关于这两个相近但又严格不同的概念的历史与理论辨析,可以参见[加]大卫·戴岑豪斯:《合法性与正当性:魏玛时代的施米特、凯尔森与海勒》,刘毅译,商务印书馆2013年版。

[38] 参见[德]尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海人民出版社2000年版,第128页。

值事实上不在于其抽象政治象征意义,而在于其高度的实用主义导向。

举例而言,在2016年之后我国金融监管部门所密集实施的互联网金融风险治理工作中,行政部门所颁行的法律文件往往强调是经过党中央批准的,或者是为了贯彻落实党中央的某项重要决策,从社会语言学(sociolinguistics)的角度来说,这并非可有可无的装饰性话语,而是带有明确功能价值的。要知道,互联网金融自2013年在我国兴起之后就不乏监管层面的争议,而在2014年和2015年政府工作报告均给予其正面评价之后,<sup>[39]</sup>监管政策的取向就由之前的正面鼓励为主转向了强调风险治理以及预防金融系统性风险发生,而要完成这一政策“逆转”,金融行政监管部门自身的政治权威性和动员能力很可能是有限的,尤其在调动属地的金融风险治理工作积极性方面存在天然的不足。而这时候,若通过某种特定的“官方语言”来明示或暗示互联网金融风险治理工作系对党中央重大决策的落实和实施,就可以“红旗”来引领具体的监管工作,这可以说是中国特色金融市场法律之治的“效率路径”。

再扩展开来,金融治理领域广泛存在的党政联合发文现象除了重申党在重大问题上的领导与决策地位、彰显我国独特的政治结构下所实现的党政“双轨”权力结构的统筹整合之外,<sup>[40]</sup>站在行政部门的角度,这的确是提升法律规则正当性和权威性、有助于顺利推进规则实施的现实“本土资源”。

必须要说明的是,这种正当性基础的强化其实不是单向的——不只是国家的金融法律规范需要党的权威“加持”,反过来党在金融领域的重大决策部署也需要通过国家(立法、行政和司法)层面的法律制定与实施来确保其不停留在纸面上,否则其权威性和公信力也会受到减损。从这个意义上来讲,党的意志和决策通过一定的程序成文化、规范化和法律化,并且保持与时俱进的自我更新状态就是一种正当性提升的过程,<sup>[41]</sup>也契合了“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”以及“只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识”<sup>[42]</sup>的要求。考虑到党的治理机制和国家法律治理机制在具体运行方式和手段上的差异,这样的一种党的“在场”和金融市场治理法律规则彼此成就正当性的互动关系在学理层面上可以被看作是“法治国家”和“文件政治”<sup>[43]</sup>在现阶段中国所实现的有机融合。

---

[39] 关于我国互联网金融发展早期的政策与法律争议,可以参见黄韬:《中国互联网金融:市场、监管与法律》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2017年第4期。

[40] 参见封丽霞:《党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题》,载《法学研究》2021年第1期。

[41] 例如,党的内部纪律规范需要回应金融市场法治发展的现实状况,以免被认为“不合时宜”。中共中央办公厅和国务院办公厅于2001年4月发布的《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》宣布不再实施此前1993年开始实施的“党政机关县(处)级以上领导干部不准买卖股票的规定”,而改为“有限制地放宽对党政机关工作人员买卖股票的禁令,在一定条件下允许党政机关工作人员个人依法投资证券市场,买卖股票和证券投资基金”,这种改变的原因就在于“我国证券市场的发展已经走上法制化轨道”以及“党政机关工作人员将其合法财产以合法的方式投资于证券市场,是对国家建设的支持”。

[42] 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期,第10页。

[43] “文件政治”(Documentary Politics)描述的是既非通过选举民主的多数人统治,也不是一个人的统治(政治独裁),而是由少数人组成的最高领导阶层来治理国家的一种方式。See Guoguang Wu, *Documentary Politics: Hypotheses, Process and Case Studies in The Decision-Making in Deng's China*, in Carol L. Hamrin and Suisheng Zhao eds., *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, M. E. Sharpe, Inc., 1995.

#### 四、党的领导和参与丰富了金融市场治理模式的形态

考虑到金融市场自身特有的不稳定因素,现代国家通过各种手段来对金融市场实施治理已经成为一种常态,<sup>[44]</sup>而领导和参与这项治理工作的主体是非常多元化的,包括中央银行、行政监管机构、法院、金融自律组织等。对于我国的金融治理工作来说,依前文的描述,中国共产党也在其中扮演了重要的领导和参与角色,这就使得我国金融市场的治理与法律实施机制呈现出强烈的特殊性,从中我们也能观察到中国共产党对我国金融市场法律治理机制的贡献所在。

以经济学的主流观点,任何社会都面临“无序”和“专制”这两个核心风险问题。我们一方面需要通过制度规范来控制“无序”的风险,另一方面则需要控制过度的国家干预以防止“专制”的风险。因此,理论上存在四种社会控制模式:私人秩序(private orderings)、私人诉讼(private litigation)、监管(regulation)以及国家所有制(state ownership)。上述四种社会控制模式下,“无序”导致的社会成本依次递减,而相应地“专制”带来的社会成本依次递增。<sup>[45]</sup>对于绝大多数国家来说,通常既不会选择完全放任自流的“私人秩序”模式,也不会选择类似计划经济的“国家所有制”模式,因而总是在行政机构主导的“监管”与法院所主导的“私人诉讼”这两种控制模式中去寻找一个平衡点。

而对于中国的金融市场治理工作来说,除了行政性监管机构和法院之外,一旦我们把中国共产党这个重要因素考虑进来,这里所讨论的社会控制模式的复杂性就凸显出来了,可能就不再是两个维度的平面,而是三个维度的立体观察视角了。就比较法而言,以中国共产党为代表的政治性因素集中反映了中国金融市场法律治理的特殊性所在。事实上,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑。从世界范围来看,法治虽然是大多数国家普遍采取的治理方式,但其具体模式千差万别,根由正在于深藏其中的各自迥异的政治逻辑。<sup>[46]</sup>因此,讨论中国金融市场在法治框架下的治理模式和形态问题,就不可能回避中国共产党这一角色。

以近年来的金融风险处置工作为例,之所以监管部门的发文常常会强调“经过党中央”的批准,甚至党的工作部门(比如政法委、维稳办、宣传部等)也会直接参与风险处置工作的某些关键环节,除了彰显前文所提及的“正当性”基础之外,其实也是一种实用主义的考量。毕竟中国共产党作为我们国家的执政党,能够调动乃至支配的资源是要超过行政和司法部门的,在完成互联网金融治理这项具有相当紧迫性的“涉众”金融风险处置任务过程中,党的“资源”对于监管部门和地方政府来说是至关重要的。现实地来讲,作为执政党的中国共产党是直接执政还是间接执政其实不是个问题,<sup>[47]</sup>就金融市场治理工作而言,关键是如何能最有效地在法治框架内最大化地实现相应的政策目标。

按照政党理论的描述,执政党的领导优势在于可以通过行动主义弥补政府运行的科层制短板,突破繁复的科层链条,以特定治理事项为中心,对问题做出快速的反应和处理。<sup>[48]</sup>在“一案一事一专班”工作模式下,党的机构直接参与互联网金融风险治理工作,对此外界固然可以视其一

[44] 相关的研究可以参见 Bank for International Settlements, *Central Bank Governance and Financial Stability*, A Report by a Study Group (Chair: Stefan Ingves, Governor, Sveriges Riksbank), May 2011.

[45] See Simeon Djankov et al., *The New Comparative Economic*, 31 *Journal of Comparative Economics* 595(2003).

[46] 参见张文显:《习近平法治思想的政理、法理和哲理》,载《政法论坛》2022年第3期。

[47] 参见张荣臣:《准确把握“党政分工”概念》,载《冶金企业文化》2017年第3期。

[48] 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。

种金融法治尚欠完备的条件下以“运动式执法”解决现实问题的做法,但同时这的确也是出于“事急从权”,为了在短时间内调动最为广泛的政治资源,<sup>[49]</sup>确保市场与社会的稳定,以超越常规的行政或司法程序的治理方式而表现出来的行动主义。<sup>[50]</sup>

可用来对比的一个事实是,2008年美国次贷危机爆发之后,作为商业银行“最后贷款人”的美联储却受制于刚性的法律约束而无权对接二连三陷入偿付困境的华尔街几大投资银行施以援助,由此坐视了危机的扩散和蔓延,这一法律授权缺位问题直到2010年《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法》出台之后才得以解决。<sup>[51]</sup>有学者认为,运动型机制恰恰因为常规型机制的失败而启动运行,而且时常在正式组织上发挥作用,两者表现出互为诱发、互为依存的特点;<sup>[52]</sup>更进一步地说,运动式治理恰恰可能是“党国体制”的一个内在特征,可被视为政治性或能动性的外在表现,与常规治理构成了“党国体制”治理逻辑的两翼。<sup>[53]</sup>常规的行政科层制固然符合形式法治的基本逻辑,但也会因其缺乏能动性而延误迫切事项的治理效率,现实中国金融市场所面临的各种此起彼伏的风险处置难题就是典型的例证。

在接下来的例子中我们还会看到,中国共产党的组织管理体系发挥了超越政党内部规制的价值,而起到了降低法律实施成本、促进“纸面上的法”向“行动中的法”转化的积极功能。从计划向市场体制转化的过程中,金融领域改革的一个重要目标就是“把银行真正办成银行”<sup>[54]</sup>,即确保商业银行的自主经营。在立法层面,1995年《人民银行法》和《商业银行法》分别规定了“中国人民银行在国务院领导下依法独立执行货币政策,履行职责,开展业务,不受地方政府、各级政府部门、社会团体和个人的干涉”(《人民银行法》第7条)以及“商业银行依法开展业务,不受任何单位和个人的干涉”(《商业银行法》第4条)。但徒法不足以自行,国有商业银行在实际运营中仍然受地方党委和政府的牵制,导致大量信贷因为投放给了地方困难国企而形成了坏账。

这一问题的根本解决并非仅靠立法就能实现,而是要等到1998年《中共中央关于完善金融系统党的领导体制,加强和改进金融系统党的工作有关问题的通知》这份重要文件发布之后所启动的金融管理体制重大改革。这项改革的核心内容就是设立中共中央金融工作委员会作为党中央的派出机关,领导全国金融系统党的建设,并规定人民银行、证监会以及国有商业银行等金融机构实行干部垂直管理,各金融机构省级分支机构主要负责人的任免均要征得中央金融工委的同意。<sup>[55]</sup>从中我

[49] 通过调动政治资源,而非常规的行政监管和司法机制来处理金融市场投资者保护问题的以往诸多案例,可以参见黄韬:《为什么法院不那么重要——中国证券市场的一个观察》,载《法律和社会科学》第9卷,法律出版社2012年版,第63—110页。

[50] 金融风险治理领域的“属地一案一事一专班”工作模式在2021年3月获得了中央依法治国办公室的认可,并作为典型经验做法向全国通报。参见《中央依法治国办关于党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责及法治政府建设实地督察发现的典型经验做法的通报》,载司法部官网2021年3月17日,[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/qmyfzg/202103/t20210317\\_349031.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/qmyfzg/202103/t20210317_349031.html)。

[51] See Evan A. Johnson, *Revisions to the Federal Reserve's Emergency Lending Rules*, 35 *Review of Banking & Financial Law* 530(2016).

[52] 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129页。

[53] 见前注[12],景跃进文。

[54] 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社2001年版,第193页。

[55] 除了对人民银行和国有商业银行的党组织隶属关系进行调整之外,在行政管理体制方面,国务院于1998年11月批转了《人民银行省级机构改革实施方案》(国发[1998]33号),对人民银行管理体制实行改革,撤销所有省级分行,改为设置九家跨省(自治区、直辖市)的大区分行。

们可以发现,“党管人事”这一中国共产党的根本组织原则在法律实施进程中扮演了行为正向驱动的激励源,通过调整金融单位内部的党组织隶属关系使得我国金融监管领域实现了“条”对“块”的替代,从而真正落实了《人民银行法》和《商业银行法》的上述规定,在当年控制住了金融财政化的态势,抑制了地方政府“预算软约束”的倾向,<sup>[56]</sup>为之后国有商业银行治理机制的进一步改革完善提供了必要的制度基础<sup>[57]</sup>。

除了有助于国家法律的实施,中国共产党还凭借着其特有的纪律约束机制在一定范围内为金融法治建设提供事实上的法律监督支持。在现行监管制度下,金融领域存在腐败问题易发高发的风险,这源于我国的金融机构牌照管理制度以及企业上市等融资活动中的政府介入。<sup>[58]</sup>而“金融抑制”的现实特征更可能放大这一腐败风险,<sup>[59]</sup>学者的研究也发现了金融监管领域的腐败程度与权力介入金融市场的直接程度有关,那些能直接决定融资便利的部门被腐败侵蚀的概率更大<sup>[60]</sup>。在我国当下的以政治体制和国有资本为主导的金融市场格局下,反腐败制度的建设和实践必然是在国家法律和党的纪律规范这两个层面共同展开的。<sup>[61]</sup>由此,党的纪检“资源”为金融法律的执行提供了有效的制度支持,使得金融法治的发展增加了一层推进力。在反腐工作层面,党可以利用其机动灵活的纪检、督察等机制,及时发现并查处党员干部的违法违纪行为,这也构成了我国政法体制的正当性理据之一。<sup>[62]</sup>例如,十八大以来,中央巡视组先后对 22 家中管金融单位开展了巡视,实现了全覆盖;<sup>[63]</sup>仅 2020 年,全国各级纪检监察机关共处分了金融系统的违纪违法人员 9420 人。<sup>[64]</sup>

在金融反腐领域,近年来一个明显趋势是强调“党纪”与“国法”的融合,实现两者资源的相互整合以及两者目标的彼此成就。随着国家监察机关与党的纪检机关合署办公,依法治国与依规

[56] 经济学家温加斯特(Weingast)认为,一个理想的财政联邦主义(Fiscal Federalism)国家必须使得地方政府接受严格的预算约束,令其既没有货币创造的能力,也没有获得无限借贷的可能,这样才能出现一个市场维持型的财政联邦制度(Market-Preserving Federalism)。See Barry R. Weingast, *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development* (May 2006), available at SSRN, <https://ssrn.com/abstract=1153440> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153440>; Barry R. Weingast, *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, 11 *Journal of Law and Economic Organization* 1(1995).

[57] 20 世纪 90 年代后期我国在银行法制领域的制度变革其实反映了改革开放之后的经济分权路线与党的高度组织化的体系彼此之间相适应的需求。参见郭玥:《从党“建”金融到金融党建——中国共产党与金融关系再思考》,中共中央党校 2017 年博士学位论文,第 70 页。

[58] 参见黎晓宏、董宏:《金融反腐论》,中国方正出版社、中信出版集团 2017 年版,第 228 页。

[59] 关于我国金融体系中的“金融抑制”色彩对法治发展影响的研究,可以参见黄韬:《“金融抑制”的法律镜像及其变革——中国金融市场现实问题的制度思考》,载《财经科学》2013 年第 8 期。

[60] 参见谢平、陆磊:《利益共同体的胁迫与共谋行为:论金融监管腐败的一般特征与部门特征》,载《金融研究》2003 年第 7 期。

[61] 以往大量的金融腐败案例中,领导干部的“违纪”事实往往与“违法”事实交织在一起,不过要注意的是,党的纪律会比国家法律覆盖更宽的领域,例如中纪委通报中信银行股份有限公司原党委副书记、行长孙德顺的违纪事项之一是“严重违背党中央关于金融服务实体经济的决策部署,限制、压降制造业贷款”。参见《中信银行股份有限公司原党委副书记、行长孙德顺严重违纪违法被开除党籍》,载中央纪委国家监委网站 2020 年 3 月 20 日, [http://www.ccdi.gov.cn/scdc/zggb/djcf/202003/t20200320\\_213972.html](http://www.ccdi.gov.cn/scdc/zggb/djcf/202003/t20200320_213972.html)。

[62] 参见黄文艺:《中国政法体制的规范性原理》,载《法学研究》2020 年第 4 期。

[63] 见前注[58],黎晓宏、董宏书,第 286—287 页。

[64] 参见王新民:《中国光大实业(集团)原董事长、副总经理被“双开”再次释放金融领域反腐强烈信号》,载中央纪委国家监委网站 2021 年 3 月 19 日, [http://www.ccdi.gov.cn/pl/202103/t20210319\\_238208.html](http://www.ccdi.gov.cn/pl/202103/t20210319_238208.html)。

治党得以有机统一,执纪与执法得以相互贯通。<sup>[65]</sup> 金融市场治理领域以风险防控为目标的日常法律实施工作与以反腐为导向的党风廉政工作这两者其实具有高度的同一性。2017年召开的国务院第五次廉政工作会议就明确提出“要统筹抓好金融领域防风险和反腐败工作”<sup>[66]</sup>。中共中央办公厅于2018年10月印发的《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》则大幅度推进了中管金融企业纪检监察体制的改革,延伸和扩展了派驻机构的法律权威性。该《意见》赋予了派驻机构监察权,要求派驻机构既要依照党章和其他党内法规履行监督执纪问责职责,又要依照宪法和监察法履行监督调查处置职责,对行使公权力的公职人员实行监察全覆盖。<sup>[67]</sup>

在监管部门决定将注册制改革延伸至创业板之后,深圳证券交易所于2020年制定了《关于加强创业板改革并试点注册制廉政监督的实施意见》以及廉政监督的相关专门制度,形成了注册制改革廉政监督制度体系。这可以看作是把党的廉政监督机制融入了证券市场一线监管法律规则的实施。类似地,银保监会在2021年从全面从严治党 and 党风廉政建设角度提出了“以强监督推动强监管,紧盯行政许可、监管评级、现场检查、非现场监管和行政处罚中的监管权力运用,严查有法不依、违法行政、以权谋私等不作为、滥作为行为”。<sup>[68]</sup> 而在2021年1月召开的十九届中央纪委第五次全体会议上,习近平总书记提出“做好金融反腐和处置金融风险统筹衔接,强化金融领域监管和内部治理”<sup>[69]</sup>,这意味着针对党员领导干部个体的反腐执纪工作与着眼于金融市场系统性稳定的风险防控工作在最高政治层面实现了“互联互通”。2022年4月召开的中央全面深化改革委员会第二十四次会议则更为全面地提出了“要高度重视防范金融风险,加强金融系统党的建设,强化全面从严治党严的氛围,把严的要求落到实处,加大金融监管力度,坚决惩处金融领域腐败,查处违纪违法人员”。

总体来说,中国金融市场的日常监管活动在实证层面上与党的领导和参与实现了密切融合,尤其是党的组织规范和纪律规范为我国金融法律的实施提供了更多样化的路径和渠道,由此创新了金融市场治理模式的形态种类,扩大了追求金融法治目标的选择维度。在这个过程中,出自党的那一套治理机制事实上已经有了相当程度的成文化和正规化,因此我们不能武断地说这些规范就是治理系统中的“非正式制度”,事实上,它们和国家法律同样体现了维持金融市场规则体系运转的重要价值,并且同时还发挥着国家法律所无法起到的独特功能。

## 五、“党管金融”原则法治化的路径前瞻

基于以上对我国金融市场法律治理活动中党所扮演角色的观察以及给出的相应理论解释,本文大致可以做出以下三个方面的归纳:

第一,尽管传统上认为执政党的意志向国家意志的转化主要是通过领导立法工作来完成的,但本文的研究发现,在金融法治建设领域,党的领导不仅仅反映为立法维度的顶层设计或政治引

[65] 参见江必新、张雨:《习近平法治思想中的法治监督理论》,载《法学研究》2021年第2期。

[66] 李克强:《在国务院第五次廉政工作会议上的讲话》,2017年3月21日。

[67] 参见《中共中央办公厅印发〈关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见〉》,载中央纪委国家监委网站2018年10月30日, [http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201810/t20181030\\_182414.html](http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201810/t20181030_182414.html)。

[68] 《银保监会党委召开全系统2021年全面从严治党和党风廉政建设工作会议》,载国家金融监督管理总局网站2021年1月27日, <http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=962900&itemId=915>。

[69] 《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报》,2021年1月24日中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议通过。

领,而是全面“浸入”金融市场法律治理活动的多个层面。中国共产党在领导依法治国过程中设定了“实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”〔70〕的行动目标,并且在我国金融法治发展实践中也确实这么做的。有学者总结道,在我国,党法关系可分解为政党和国家机关、政党政策和国家法律、政党规章和国家法律三组关系。〔71〕事实上,本文所揭示和分析的党在金融市场治理进程中的角色扮演全面地涵盖了上述三个层面的关系:例如,设立人民银行大区分行触及政党和国家机关的关系;股票市场注册制改革体现的是政党政策和国家法律的关系;而金融反腐则连接着政党规章和国家法律。党在金融市场治理实践中的作用发挥也验证了作为“使命型政党”和“动员型政党”的中国共产党已经深深嵌入了国家的整体政治结构之中,令自身的任务目标与国家发展实现融合,形成了我国独特的党政体制。〔72〕本文所总结的我国金融法治发展历程的各种独特现象表明了党其实是无处不在、无时不在的,以至于会给人以“大音希声,大象无形”的感觉,这正是党对金融市场治理工作全面“浸入”的一种外在表现。

第二,在我国金融法治建设领域,执政党的权威不是通过空洞的口号和命令来维持的,更不是单方面地以抽象的“党治”替代具体的“法治”,而是发挥了党的各项治理机制的功能。事实上,从前文所列举的各种金融市场治理的现实案例中,我们可以发现,除了政治引领之外,作为制度“集成”的中国共产党在特定场景下拥有科层化的行政机制所不具备的比较制度优势,具体体现在组织人事、纪律约束、政治资源调动、新闻宣传等层面。〔73〕在我国,执政党党规不只是政党内部规范,其作用力不限于党内事务领域,往往穿透到国法所支配的国家事务和社会事务领域。〔74〕以往的实践充分表明了,金融市场法律治理进程中,党的领导与国家法律的制定和实施并不是两套截然分离的体系,围绕着党及其机构运行而发挥作用的金融市场治理机制与国家法律所构筑的金融市场治理机制形成了良性互补与互动,可以说是实现了“依规治党”与“依法治国”的彼此支持和互相成就,也印证了有学者总结的我国国家治理过程中“政党—国家互嵌模式”〔75〕。前文所举例的关于党领导和参与金融风险处置工作对实施金融监管法律制度的支持即是“依规治党”促进“依法治国”的表现;反过来,股票市场的注册制法律改革则是典型的“依法治国”推动“依规治党”的例证,因为正是以基于信息披露要求之上的市场投资者自我判断(caveat emptor)规则替代了以“实质性标准”(merit standards)对证券发行人进行审查的做法,才有可能实现“把权力关进笼子里”,为党风廉政建设提供了必要的制度前提。这些来自现实的观察都有助于我们避免以一种单向的维度去理解党与国家法律之间的关系,而是能够直观体会到“共产党既在法律之中,也在法律之下,还在法律之上”〔76〕。

第三,党领导和参与金融法治的实践活动弥补了转型期间我国金融市场因为基础法律制度

〔70〕 习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,载《求是》2019年第4期,第10页。

〔71〕 参见黄文艺:《论党法关系的规范性原理》,载《政法论坛》2022年第1期。

〔72〕 参见景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第5页。

〔73〕 有学者就认为,我国当下的体制是一种分离又整合的“党国互动体制”,执政党既可借助党和国家这两个系统来“治国理政”,同时也通过全面掌握国家机器来按照每个机构的性质差异以不同的方式来共同落实其治理思路,而不必像西方国家那样主要借助行政机构来实施。参见强世功:《从行政法治到政党法治——党法和国法关系的法理学思考》,载《中国法律评论》2016年第3期。

〔74〕 见前注〔62〕,黄文艺文。

〔75〕 郭定平:《政党中心的国家治理:中国的经验》,载《政治学研究》2019年第3期,第16页。

〔76〕 参见《徐显明:共产党既在法律之中,也在法律之下,还在法律之上》,载搜狐网2017年4月15日,[https://www.sohu.com/a/134191503\\_662101](https://www.sohu.com/a/134191503_662101)。

的不完备而导致的社会成本问题。金融法律规则的制定及其实施的一个重要指向是确保市场本身的有序与稳定,避免出现严重的欺诈行为和爆发系统性金融风险。尽管改革开放四十多年来我国的金融法律规则在形式上正日趋完备,但由于金融抑制现象的存在,市场的波动性和不确定性极大,由此导致法律在实施过程中难免“力不从心”,各种缺漏也时常可见,而中国共产党对金融市场治理活动的领导与介入则提供了更为丰富的治理手段和治理资源。尤其是,考虑到金融市场系统性风险防控与社会“维稳”之间本身就存在着天然的联系,而市场和社会转型期的法律制度往往对现实需求的回应是有限的,以至于无法完全指望常规性的(同时也是刚性的)国家法律资源去及时有效地化解市场与社会风险,这时候作为对金融和社会稳定承担最终政治责任的党的“在场”一方面可以强化国家法律的权威性,降低法律实施的成本,另一方面还能够以一种相机抉择的方式来“柔性地”化解金融市场风险和社会稳定风险,为金融市场秩序的维持提供了信心和信用支持。

基于过往的金融市场法律实践,本文的研究揭示了中国共产党在我国金融法治建设中的不可替代作用,同时面向未来,上述种种观察和判断也有助于我们展望如何更好地发挥我国政治体制下这一独特的优势,给出更有现实针对性的提高金融市场法治水平的“中国之策”。

首先,党领导并参与我国金融市场法律实践的既往经验在现阶段已经有了一定的累积,在此基础上就有可能也有必要将这些行之有效的习惯做法进行必要的成文化和制度化,<sup>[77]</sup>以此确保在宏观层面能够兼顾执政党的干部组织、纪律约束、舆论宣传、资源动员等优势发挥和金融市场博弈规则的稳定性、可预见性、统一性目标的达成,防止出现一阵风式的法律制定或执行以及“上有政策、下有对策”式的形式主义或机会主义行为,<sup>[78]</sup>在党的领导下让“国家动员模式”不再简单依靠政治强制来推进,而是更多地置于法治框架下有序开展,<sup>[79]</sup>以此保障制度的实施“不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”<sup>[80]</sup>,从而彰显现代化政党的风格与气质。<sup>[81]</sup>这也契合了党的二十大所要求的“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”<sup>[82]</sup>。

其次,要协调好中国特色体制下党的领导、政治挂帅与金融市场和法治国家一般规律之间的关系。前文总结了“依规治党”与“依法治国”这两者在金融市场治理活动中的良性互动,但这并不代表这方面的工作已经达到了尽善尽美的程度。事实上,我国金融市场发展至现阶段之后,仍有

---

[77] 例如有学者提出应当完善党组在党介入国家政权中的制度化作用。参见方雷、姜永熹:《中国共产党执政法治化对策思考》,载《人民论坛》2015年第20期。还有学者提出,若涉及党所介入的国家事务,可以让党的具体组织或个人以法律主体的身份参与司法过程,成为可诉主体。参见王若磊:《依规治党与依法治国的关系》,载《法学研究》2016年第6期。

[78] 例如在中央与地方关系层面,长期以来是一种以“商量办事”为特征的非制度化进路,这不仅不利于中国统一的市场经济发展,而且会威胁政制统一和稳定。参见苏力:《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》,载《中国社会科学》2004年第2期。

[79] 参见蔡志强:《社会动员论:基于治理现代化的视角》,江苏人民出版社2015年版,第158页。

[80] 邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,1978年12月13日在中央工作会议闭幕会上。

[81] 有学者认为,对政党组织来说,政治现代化所带来的制度化压力,不仅体现在有利于其能力提升的内部理性化管理上,也体现在政党与国家、社会互动过程的规范化程度上。政党的这种制度化运作是政党走向现代化的重要表征,它是现代文化世俗化和经济理性化的必然结果。参见罗峰:《嵌入、整合与政党权威的重塑:对中国执政党、国家和社会关系的考察》,上海人民出版社2009年版,第109—110页。

[82] 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》,2022年10月16日。

大量的“中国特色”课题需要我们探索,例如怎样协调好公司党建与上市公司治理法律机制的关系<sup>[83]</sup>以及如何处理好金融行业内控合规所要求的机构内部人员彼此间的权力制衡与监督同“下级服从上级”这一党的基本政治伦理之间的可能冲突。而包商银行破产案件折射出来的党的领导缺失以及党委主要负责人附庸于大股东并最终导致银行公司治理失灵和金融风险失控<sup>[84]</sup>的严重问题更是再次提醒我们促进“依规治党”与“依法治国”彼此融合的重要性。又如,关于教育行业“双减”规定中严格限制学科类培训机构获得融资的内容<sup>[85]</sup>如何在实体内容和立法程序上获得国家法律的确认和执行,这既关乎党的政策的实施效果,也关乎国家法律的权威性和严肃性。

最后,在金融法治建设领域加强和完善党的领导还意味着有必要做到以法治手段处理好转型期金融市场不同利益团体的诉求引导与约束,避免党的政治领导蜕变为特定机构或个人争夺抽象的“党的领导”话语权和解释权,使其成为谋求自身不当利益的“话术”。习近平总书记指出:“我们说不存在‘党大还是法大’的问题,是把党作为一个执政整体、就党的执政地位和领导地位而言的,具体到每个党政组织、每个领导干部,就必须服从和遵守宪法法律。”<sup>[86]</sup>也就是要回答“权大还是法大”这一真命题。<sup>[87]</sup>以往在强调“党领导一切”原则时,往往对“党”的主体规定性、“领导”的方式选择性、“一切”的领域确定性等问题缺乏必要的思考和研究,从而给这一原则的实际运用带来了难题。<sup>[88]</sup>具体到金融市场领域,特定机构或个人很有可能打着“金融安全”或“国家战略”的旗号去行一己之私,以至于破坏了党的纪律和权威,同时也损害了金融法治的严肃性。赖小民腐败案件就是这方面的典型——华融资产管理公司从一家专门为了承接国有银行不良资产而设立的政策性金融机构脱序“发展”成为拥有三家上市公司的“全牌照”金融集团,在此过程中赖小民作为华融资产管理公司董事长凌驾于金融监管法律之上、谋求法律特权的行为与其作为一名党的领导干部权力失控、贪腐堕落的表现实质上就是一个硬币的两面。<sup>[89]</sup>有鉴于此,未来在金融法治建设领域加强和完善党的领导就有必要做到“领导能力”提升与“约束能力”强化这两大目标的齐头并进,避免出现奥尔森所描述的那种最终导致一国衰败的“特殊利益集团”(special interest groups)<sup>[90]</sup>。在我国政治体制下,“党有党规,国有国法”,

[83] 这方面的讨论,可以参见蒋大兴:《走向“政治性公司法”——党组织如何参与公司治理》,载《中南大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

[84] 参见周学东:《中小银行金融风险主要源于公司治理失灵——从接管包商银行看中小银行公司治理的关键》,载《中国金融》2020年第15期。

[85] 《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》中的具体表述为“学科类培训机构一律不得上市融资,严禁资本化运作;上市公司不得通过股票市场融资投资学科类培训机构,不得通过发行股份或支付现金等方式购买学科类培训机构资产;外资不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体等方式控股或参股学科类培训机构”。

[86] 见前注[42],习近平文,第6页。

[87] 参见习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第37页。

[88] 参见桑玉成:《着力推进党领导一切原则下的党政领导制度化规范化建设》,载《探索与争鸣》2019年第2期。

[89] 中央纪委国家监委对赖小民案件的评价为“集政治问题和经济问题交织、金融乱象和金融腐败叠加于一体”。参见《赖小民案以案促改工作启示》,载中央纪委国家监委网站2021年1月18日,http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202101/t20210118\_234021.html。

[90] See Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982.

推进党的建设制度改革和加强党内法规制度建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障，<sup>〔91〕</sup>因此金融市场法治化水平提升的工作除了强调国家依法对金融市场进行有效治理之外，还必然包含通过强化相关党内法规的制定与实施来优化与夯实我国金融市场的整体制度环境。

---

**Abstract** Observing and understanding the legal governance process of China's financial market should not be separated from the Communist Party of China, which is the important political factor in our country. The practice of financial rule of law in China since the reform and opening up more than 40 years ago shows that the Communist Party of China has in fact played an all-round role of governance, rather than just leading financial legislation at the macro level. In the legal governance activities of China's financial market, the Party's "presence" strengthens the legitimacy foundation of the implementation of the financial legal system, and finally enriches the forms of financial market governance mode and enhances the practical efficiency of financial market legal governance. On the whole, the Communist Party of China has given play to the functional advantages of various governance mechanisms, realized the mutual support and mutual achievements of "governing the Party according to regulations" and "governing the country according to law", and also made up for the institutional defects caused by the incomplete basic legal rules of China's financial market. Looking ahead, further improvements include: the necessary codification and institutionalization of practices that are currently working; the coordination of the relationship between the Party's leadership under the political system with Chinese characteristics and the general rules of legal governance of the financial market; and the guidance and restriction of the demands of different interest groups in the financial market by means of the rule of law, so as to lay a solid institutional foundation for anti-corruption work in the financial field.

**Keywords** Financial Rule of Law, The Communist Party of China, Financial Reform, Financial Regulation

---

(责任编辑: 侯利阳)

---

〔91〕 见前注〔30〕,宋功德、张文显书,第58页。