

资本市场治理需要优化司法与监管协同

唐 波

司法与监管协同重要性凸显

金融司法和金融监管协同是中国特色现代金融法治体系建设中的重要环节。2025年5月15日，最高人民法院、中国证监会联合发布的《关于严格公正执法司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见》（以下简称《指导意见》）是司法保障资本市场改革发展的一部纲领性文件，该文件紧扣当前资本市场发展实际，提出不断优化和完善司法与监管协作机制，有助于充分发挥人民法院、行政监管机构职能作用，强化司法与行政监管协同，全方位助推资本市场高质量发展。

《指导意见》在总体要求部分提出应充分发挥司法审判与证券期货监管的协同效能，全面提升司法审判执行与行政监管处罚工作质效，构建覆盖金融风险防范、化解与处置的全链条机制。在具体实施层面，《指导意见》提出金融司法与监管协同，凝聚发展合力的要求：完善纠纷多元化解机制，推动“抓前端、治未病”走深走实；提高行政执法效能，促进监管执法标准统一，确保有效惩处违法犯罪行为；强化会商和信息共享工作机制，实现监管与司法机关数据互通，提高风险预防预警能力；全面提升司法强制执行质效，规范执行程序，强化技术支撑，实现证券期货司法执行工作合规高效。可见，我国资本市场高质量发展的法律体制是一个多维度、多层次的体系，旨在有效防范、化解和处置金融风险，推进资本市场高质量发展。

我国金融市场及金融风险的复杂性和突发性，除了需要强有力的行政监管外，还需要司法机关的有效介入与支持，通过依法保护金融债权，惩治违法行为，防范、化解与处置金融风险，营造良好金融法治环境，促进经济和金融健康发展。因而，金融司法与金融监管协同作用的重要性日益凸显。当前，我国已形成具有中国特色的金融司法审判和金融行政监管，并在实践中积累了宝贵经验，但在司法与监管的协同上仍需进一步加强，深化协同机制建设，以更好推动资本市场治理体系现代化。

实现金融纠纷多元化解

党的十八届四中全会正式将多元化解纷机制确立为法治建设目标。随后，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》从全局高度谋划社会解纷机制建设。最高人民法院和证监会于2016年5月联合下发《关于在全国部分地区开展证券期货纠纷多元化解机制试点工作的通知》，试点地区人民法院与证券期货监管机构、试点调解组织加强协调联

- 当前，我国已形成具有中国特色的金融司法审判和金融行政监管，并在实践中积累了宝贵经验，但在金融司法与金融监管的协同上仍需进一步加强，深化协同机制建设，以更好推动资本市场治理体系现代化。
- 建议将行政和解纳入解纷机制的综合框架，形成各解纷制度合作发力的落地方案。同时，在“诉前调解+赋强公证”方面，法院可进一步明确参与、推动、规范和保障的职能定位，避免司法与行政交叉模糊。
- 在当前已确立“双向会商制度”的背景下，证券期货案件行刑衔接的进一步优化可以通过以双向会商制度为程序化工具落实“刑事优先”原则，明确责任，实现执法协同。

动，化解纠纷，强调调解在证券期货纠纷解决中的重要意义。2016年6月，最高人民法院印发《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》，为相关机制建设提供了制度保障。2018年11月，最高人民法院、证监会联合下发《关于全面推进证券期货纠纷多元化解机制建设的意见》，在全国联合开展证券期货纠纷多元化解机制建设工作。

但证券期货纠纷多元化解机制在现实运行中仍存在一些亟待解决的问题。以证券多元解纷机制为例，纠纷解决存在过度倚重司法途径，行政和解制度落地困难，行政监管在解纷中的作用未能充分发挥的问题。“诉前调解+司法确认”是当前金融纠纷诉前化解工作的核心路径，而“诉前调解+赋强公证”这一非诉多元解纷机制的创新发展路径由于“准司法效力”不足，人民法院在非诉衔接中角色缺位等问题，仍无法实现有效的诉讼与非诉讼机制分流。

针对这些问题，《指导意见》在体现上述文件有关多元解纷机制建设的总体思路和要求前提下，根据证券期货纠纷的特殊性提出健全资本市场纠纷多元化解机制的特殊要求，比如依托“总对总”平台推动诉调对接常态化，鼓励调解等非诉方式，推广“示范判决+批量调解”模式，推动“抓前端、治未病”走深走实。这一系列制度安排的有效性已在司法实践中得到验证，上海金融法院、中证中小投资者服务中心近日联合发布的多元解纷十大典型案例中，各方主体优先适用非诉讼纠纷解决机制，综合运用示范性判决全链条纠纷化解机制、证券纠纷协同化解机制、示范调解机制、诉讼与非诉讼解纷衔接机制等多种方式高效化解群体性纠纷，不断提升中小投资者合法权益保护水平。

为更好落实《指导意见》，进一步实现金融纠纷多元化解，充分发挥各纠纷化解主体在金融纠纷化解中的作用，还可以在以下方面积极推进：一是将行政和解纳入解纷机制的综合框架，形成各解纷制度合作发力的落地方案。二是在“诉前调解+赋强公证”方面，法院可进一步明确参与、推动、规范和保障的职能定位，避免司法与行政交叉模糊。同时，需要充分发挥公证参与诉前调解的专业优势作用，并完善赋强公证不予执行的救济。而在数字化和人工智能快速发展的当下，可以更好借助科技手段，在“诉前调解+赋强公证”嵌入智能合约，在实现赋予强制执行效力法律

功能的同时运用智能合约的跨链扩展，形成金融机构、法院与公证机构等多个主体协同共治，实现金融纠纷的多元化解。

加强证券期货案件行刑衔接

近年来，我国证券期货违法行为的查处呈现从严从快、精准打击的趋势，又展现出行政监管机关和司法机关双向移送的新常态。但目前我国证券期货纠纷中行刑衔接仍存在一些法律适用不够明确以及衔接程序不尽合理的问题。

在法律适用方面，证券期货案件行刑衔接存在行政处罚与刑事定罪适用标准不够统一导致定性界限模糊的问题。以内幕交易违法行为的处罚标准为例，该种行为兼具行政违法与刑事违法的双重属性，但现行法律体系中并未对两者的界限作出清晰规定，比如违法行为“情节严重”程度的认定标准并不明确，导致行政机关和司法机关在移送与追责过程中容易出现理解差异，衍生出“移送不足”或“重复追责”的问题。

其次，事实与证据采信尚缺乏统一标准，证监会作为行政监管机关，其在案件查处中形成的具有专业性的证据链条，在刑事程序中是否被采信、如何采信并无统一规范。实践中出现以行政处罚结论直接作为刑事认定依据的情形，易产生“以罚代刑”风险；也存在司法机关对行政监管机关查明事实不予认可的情况，影响案件定性的一致性。

此外，行政监管与司法机关对于案件要素的认定标准不一致，比如内幕交易的认定需对“内幕信息知情人”“信息敏感期”“异常交易行为”等要素作出准确判断。而当前在行政和刑事程序中，这些核心要素的认定标准缺乏统一规范，会出现“同案不同断”“标准不一”的现象，削弱执法统一性。《指导意见》要求强化行政监管机关与司法机关的沟通交流，研究明确行政处罚与刑事司法衔接等对监管执法有重大影响的法律适用问题，能够及时预防与实质化解证券期货纠纷，实现明确法律适用的目标。

在衔接程序方面，2024年4月16日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、证监会联合发布的《关于办理证券期货违法犯罪案件工作若干问题的意见》，明确了证券期货违法犯罪司法监督的总体要求、行刑衔接制度及相关问题的执法、司法规则及政策精神，但该意见仍未明确刑事优先原则中

及时移送的时间点。而当前证券期货领域在行刑衔接上存在“行政优先”处理违法行为的习惯，行政执法机关发现涉嫌犯罪的证券期货违法行为后，移送公安机关立案侦查的比例偏低，部分案件止步于行政处罚阶段，存在有案不移、有案难移等情况，未能实现有效的刑事追责，导致威慑力不足，影响有效提升执法司法质效。《指导意见》要求提升行政执法效能，强化法院、检察院、公安与监管部门的沟通协作，完善证券执法中的行刑衔接机制，落实“刑事移送优先”原则，不仅有助于避免以罚代刑和程序瑕疵，更有助于统一执法标准、提升司法权威。能够强化对证券期货违法行为的精准打击以及提高争议解决能力，有利于推动形成衔接流畅，责罚有序，协调高效的行刑协同机制。在当前已确立“双向会商制度”的背景下，证券期货案件行刑衔接的进一步优化可以通过以双向会商制度为程序化工具落实“刑事优先”原则，明确责任，实现执法协同。

建立完善信息共享、协调机制

目前，法院系统、金融监管部门各自的信息管理现状在一定程度上影响了相关信息的及时沟通。金融业务本身的专业性和持续的金融创新，使得证券期货等纠纷往往比较复杂。金融监管机构的职责定位、机制设计以及实践经验使其对金融市场的感知相对金融司法机构更为直接、灵敏，一般能更快速识别潜在金融风险，并及时调整或制定金融监管规则。

优化金融司法裁判与金融行政监管的衔接，构建协同治理体系需要建立完善金融司法与金融监管的信息沟通机制。一方面，司法机关可从金融监管部门、专业人士等处及时了解金融市场的创新实践和基本要求，金融监管部门可将金融监管的最新规则、工作重点及时向司法机关通报，加强对金融风险的披露和信息共享。另一方面，司法机关也可加强对金融监管部门的信息输出，将对金融风险治理的相关司法实践和规则通报给金融监管部门。同时，司法机关通过发布典型案例、指导案例等形式表达司法机关对金融纠纷审理的裁判尺度，并通过出具司法建议书协助金融监管部门完善相关金融规则。《指导意见》要求建立“总对总”信息查询共享合作机制，健全法院与金融监管部门间的信息通报等协作机制，完善规则协调、联动应对金融风险及典型案例联合发布等制度，提升跨部门协同效能与司法执法合力，服务资本市场稳定发展。司法机关与金融监管部门信息共享效能的发挥不仅依赖于信息共享链路的打通，还依赖于标准化的信息披露标准，以及利用人工智能、大数据分析等技术，提高信息共享和协调的效率，助力构建高效有序的资本市场法治化体系。（作者系华东政法大学至合金融法律研究院院长、经济法学院教授、博士生导师，中国法学会银行法学研究会常务理事，中国法学教育研究会常务理事）

