

精准把握金融稳定法立法的着力点

□ 肖 京

金融活，经济活；金融稳，经济稳。确保金融服务实体经济、有效防范化解金融风险，必须依靠制度、依靠法治。习近平总书记强调，“加强金融法治建设，及时推进金融重点领域和新兴领域立法”。根据全国人大常委会于今年5月公布的立法工作计划，2024年将继续审议金融稳定法。加快推进金融稳定法立法进程，是深入贯彻落实党中央重大决策部署，维护国家金融安全、防范金融系统性风险的重要举措。

近年来，我国各部门各地区协作联动，防范化解重大金融风险攻坚战取得重要阶段性成果，一些长期积累的风险点得到有效处置，金融风险整体收敛、总体可控，金融稳定基础更加牢靠，金融业总体平稳、健康发展。但与此同时，影响金融安全与稳定的不确定因素进一步增多，金融领域的各种矛盾和问题仍然较为普遍，金融风险隐患未能完全消除，金融监管与治理能力有待进一步提高，房地产和地方债务、中小金融机构等领域的金融风险仍然较为突出。为此，有必要及时总结相关经验做法，健全维护金融稳定的长效机制，切实维护国家经济金融安全和社会稳定。

当前，我国现行法律对金融稳定和金融风险防范处置的规定条款主要分散于中国人民银行法、银行业监督管理法、商业银行法、证券法、保险法等法律中。这些相关规定在金融稳定和金融风险防范处置方面多为原则性规定，缺乏具体规则和程序条款。例如，中国人民银行法仅从原则上规定中国人民银行负有维护金融稳定的职责，但对具体如何实施、由谁监管、如何追责均未予明确，在金融风险化解和处置方面也还缺乏切实有效的衔接与统筹。此外，散见于各领域的防范化解金融风险的相关规章制度碎片化问题较为突出，迫切需要统

相关规章制度并将其进一步提升为系统的法律规定。金融稳定法应当总结相关工作机制和成熟做法，并及时将其上升为法律层面的长效制度，最大限度弥补此前金融法律体系中金融稳定法律制度条款分散的问题。由于该法涉及多个层面和领域的复杂问题，需要在确保正确方向的前提下，精准把握立法的关键着力点，确保法律规则与时俱进、科学有效。

准确界定金融稳定法的立法定位。立法定位不仅直接关系到法律的调整对象与范围，还直接影响相应的制度设计。金融行业具有综合性，金融风险的积聚具有长期性，这就要求金融稳定立法不仅要关注到金融风险的处理，还要注重从事前、事中阶段对金融风险进行防范化解。随着科学技术和金融行业的快速发展，金融领域的风险更为复杂，现代金融稳定问题已经超越金融领域的具体行业，广泛涉及金融行业的各个领域。尤其是对互联网金融等新兴领域金融风险的防范，客观上要求采取综合性手段予以应对。从金融稳定本身的综合性以及金融行业的未来发展趋势来看，金融稳定法应当是包含金融风险防范、化解与处置的基础性、综合性立法。

在把握这一立法定位的基础上，金融稳定法立法不能仅仅停留在技术层面的分析，而是应当以问题为导向，从全局和整体的高度，牢牢把握我国维护金融稳定、防范化解金融风险的直接现实需求。针对防范化解金融风险各方责任不够清晰、资金来源不够明确、机制不够健全等问题，应当提出解决方案，补齐制度短板，健全部门之间、中央与地方之间的监管分工和协调合作，形成维护金融稳定的合力。针对金融领域专业性强、风险处置要求高的特点，既要遵循民商事法律一般原则规定，又要符合金融规律，满足高效处置金融风险的实际

需要。

科学设置金融稳定法的相关制度。制度设计的科学性对于法律实施具有重要意义。中央金融工作会议明确指出，要“有效防范化解金融风险”，特别强调防范化解金融风险制度设计的实际效能。金融稳定法必须在制度设计上科学合理、突出重点、切实有效，注重相关规则的普适性与协调性，增强立法的科学性、综合性和包容性。

具体而言，应当按照市场化、法治化原则，统筹发展和安全，系统搭建“决策部署—合规经营—风险预警—风险化解—风险处置”的金融稳定保障机制。一是恪守契约精神，严格遵守市场规律，按照市场规则设置各方当事人的权利、义务和责任，进一步丰富金融风险处置的手段措施，高效处置风险，公平地保护相关主体合法权益。二是充分考虑到金融机构和金融风险具有的特殊性，对金融风险的突发性、外溢性和复杂性有充分认识，对风险的防范、化解与处置高度重视，尽快构建系统的、多层次的金融稳定维护与金融风险防范法律机制。三是着力完善金融风险事前防范、事中化解和事后处置全流程全链条制度安排，进一步明确相关部门的职责，按照法定权限和程序，对导致金融风险发生、蔓延的违法违规行为依法进行问责并依法追究法律责任。

妥善处理金融稳定法与相关法律法规之间的关系。规则一致的金融法律制度体系对于实现经济与社会综合平衡具有重要意义。我国自1993年推出“分业经营、分业管理”金融体制改革之后，先后出台了中国人民银行法、商业银行法、保险法、证券法、银行业监督管理法等法律法规，以立法的形式对“分业经营、分业管理”的金融体制进行确认。新时代以来，我国金融立法不断完善，立法质

量和效率不断提升，各项立法相互促进、形成合力。但是随着金融体制改革的深入推进和新情况新问题的出现，必须对相关法律法规进行及时的修改完善。

当前，十四届全国人大常委会立法规划已经把公司法、企业破产法、商业银行法、保险法、中国人民银行法、反洗钱法等相关法律的修改列入“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”的项目之中，上述法律正处于修改完善的关键阶段。基于金融稳定法的综合性，其与上述法律法规之间不可避免存在一定的交叉与重合，具体体现在市场准入权责、防范化解权责、机构处置权责、基金管理人权责等方面。例如，根据2022年12月公布的《中华人民共和国金融稳定法（草案）》，当需要对金融风险进行化解时，应当通过“降低资产负债规模、暂停有关业务、清收盘活资产、补充资本、暂停分配红利、限制董事监事高级管理人员薪酬等措施主动化解风险”，并采取提出风险警示、相关人员约谈、责令限期整改、采取早期纠正措施、提高存款保险费率等具体方式督促其化解相关风险。这是从宏观层面作出的整体安排，但上述措施的具体实施需要对应明确的机关，相关风险程度的具体指标需要进一步明确细化，这些内容规定在金融领域的其他法律之中。因此，金融稳定法必须高度重视并妥善处理和一些法律法规之间的关系问题，明确规定各相关主体之间的配合职责，最大限度地避免法律之间相互冲突产生的负面影响，实现法律法规之间的协调、衔接与统一。



依法治国

（上接1版）科技支撑碳达峰碳中和行动取得新进展，为全球绿色发展和生态安全作出中国贡献。科技创新支撑平安中国建设。综合运用人工智能、大数据、云计算等信息技术，提高司法等领域的智能化、精细化、科学化水平。深入开展“科技兴警”行动，在反恐防暴、网络攻防、数字身份识别等方面取得一批重要创新成果，有力支撑社会治理水平提升。重大自然灾害风险智能监测、处置救援装备和综合支撑技术广泛应用，在地震、暴雨洪涝灾害和重大公共安全事件应对中发挥重要作用，助力我国防灾减灾救灾能力显著提升。科技创新支撑国家粮食安全。主要农作物自主选育品种面积超过95%。研发土壤退化阻控和健康农业技术产品，有力提升黑土地保护、盐碱地综合利用、红黄壤酸化防治水平。推进大马力无级变速拖拉机、大喂入量谷物联合收割机等高端农机装备自主化、产业化，国产农机占比超过90%。深入推进科技扶贫精准扶贫，科技在打赢脱贫攻坚战中发挥了重要作用。

新时代推进科技自立自强的宝贵经验

习近平总书记关于科技创新的重要论述，是新时代科技创新工作的根本遵循，蕴含着党领导科技事业蓬勃发展的宝贵经验。我们必须长期坚持、一以贯之。

坚持党对科技事业的全面领导。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央强化科技创新的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进，不断健全党对科技工作的领导体制，完善党中央在科技领域谋大事、议大事、抓大事的制度安排，为我国科技事业发展提供了坚强政治保证。党的二十届二中全会审议通过《党和国家机构改革方案》，加强党中央对科技工作的集中统一领导，组建中央科技委员会，作为党中央决策议事协调机构，统筹解决科技领域战略性、方向性、全局性重大问题。实践一再证明，

只有坚持党对科技事业的全面领导，把党的领导落实到科技事业各领域各方面各环节，才能牢牢把握我国科技创新的正确方向，才能在国家发展和安全中更好发挥科技创新作用。

坚持走中国特色自主创新道路。科技自立自强与自力更生、自主创新一脉相承，是中国特色自主创新道路与时俱进的新要求。中国特色自主创新道路是顺应世界科技发展潮流、遵循创新规律、符合我国发展实际的科技创新道路。这一道路要求我们坚持党的领导，把科技创新摆在国家发展全局的核心位置；坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力；坚持科技自立自强，突出国家战略抓重点，发挥新型举国体制优势，集中力量办大事；坚持改革驱动发展，开放促进创新。实践证明，只有坚持走中国特色自主创新道路，把科技的命脉牢牢掌握在自己手中，才能从根本上保障国家发展和安全。

坚持“四个面向”的战略方向。面向世界科技前沿，才能把握世界科技发展态势，加强前瞻布局，积极抢占国际科技竞争制高点，赢得未来发展主动。面向经济主战场，才能发挥科技第一生产力、创新第一动力作用，支撑现代化产业体系建设，开辟发展新领域新赛道、塑造发展新动能新优势，以科技强促进产业强、经济强、国家强。面向国家重大需求，有效突破国家重大战略工程建设、重大战略产品研制中的关键核心技术，才能为构建新发展格局、推动高质量发展提供系统的科学技术解决方案。面向人民生命健康，支撑应对公共卫生、自然灾害、公共安全等重大突发事件，为疾病防控、粮食安全、生态环境保护等领域提供科技惠民产品，科技创新才能为人民美好生活作出应有贡献。

坚持“四抓”的工作方法。习近平总书记要求，抓战略、抓改革、抓规划、抓服务，指明了做好科技工作的方法路径，是政府科技管理工作的行动指南。赢得战略主

动，必须做好战略谋划，紧扣建设科技强国战略目标，把握国际科技发展趋势，找准科技创新战略方向，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略。深化科技体制改革，健全科技创新政策体系，才能实现改革驱动创新、创新驱动发展的良性互动，提升国家创新体系整体效能。制定中长期规划和五年规划，明确科技发展的目标、任务和重大举措，推动教育、科技、人才良性循环，科技、金融、产业融合发展，确保战略部署高效实施、战略任务落到实处。强化服务意识和能力，切实为科研人员减负、为创新主体松绑、为创新活动清障，才能营造良好创新环境，激发全社会创新活力。

以高水平科技自立自强有力支撑国家发展和安全

面向新时代新征程，我们必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党中央对科技工作的集中统一领导，健全新型举国体制，强化顶层设计和统筹协调，以高水平科技自立自强有力支撑国家发展和安全。

坚决打赢关键核心技术攻坚战，保障产业链韧性和安全。以国家需求为导向，加强战略谋划和系统布局，强化各类科技计划的统筹协调，形成关键核心技术攻关强大合力。围绕重点产业链，着力突破关键基础材料、元器件、零部件核心技术，补齐重大技术装备短板，保障重点产业的创新链供应链自主可控。

以科技创新推进新质生产力发展的战略主动。发挥科技创新在发展新质生产力中的核心要素作用，加强原创性、颠覆性科技创新。围绕推进新型工业化和加快建设制造强国、质量强国、数字中国等战略任务，科学布局科技创新、产业创新。加快实施一批具有战略性全局

性前瞻性的国家重大科技项目，接续实施国家科技重大专项。加快构建以企业为主体、产学研深度融合的科技成果转化体系，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，完善现代化产业体系。

加强基础和前沿领域前瞻布局，夯实科技自立自强根基。稳步增加基础研究财政投入。坚持目标导向，从经济社会发展和国家安全面临的实际问题中凝练科学问题，从源头和底层解决关键核心技术问题。鼓励自由探索，开辟新的认知疆域，孕育科学突破。持续深化国家自然科学基金系统性改革，充分发挥科学基金的独特作用。

强化国家战略科技力量，提升国家创新体系整体效能。优化国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业定位和布局，形成国家实验室体系。强化企业科技创新主体地位，支持企业牵头组建创新联合体。统筹推进国际科技创新中心、区域科技创新中心建设，打造世界科学前沿领域和新兴产业技术创新、全球科技创新要素的汇聚地。

加强人才队伍建设，激发各类人才创新活力、动力和潜力。提高科技人才自主培养质量和能力，培养、造就更多战略科学家，打造一流科技领军人才和创新团队。围绕产业链创新链超前布局高端人才供应链，加强基础学科和紧缺类学科建设，培养造就拔尖创新人才。实施加强青年科技人才培养和使用的若干措施，促进更多青年科技人才脱颖而出。优化以创新价值、能力、贡献为导向的科技人才评价体系。

构建高水平科技开放合作体系，形成具有国际竞争力的开放创新生态。促进更加开放包容、互惠共享的国际科技交流合作，牵头组织国际大科学计划和大科学工程，深入实施“一带一路”科技创新行动计划，完善国际化人才制度和科研环境，设立面向全球的科学研究基金，鼓励支持各国科学家围绕解决全球性问题挑战共同开展研究。

4月26日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第九次会议表决通过了《中华人民共和国学位法》（以下简称“学位法”）。学位法中，一个受到广泛关注的重要内容，就是将“学术不端”明确规定为不授予学位或者撤销学位的情形，对学术诚信作出进一步强调。学术不端行为破坏学术诚信、误导研究方向、浪费研究资源、降低教育质量、影响公众对科学研究的信任，给国家的教育、科技和人才建设带来多方面危害，其治理是一项多领域、多层次的系统工程，需要立足我国学术研究发展实践和法律体系，构建相应的长效机制。

从当前对学术不端的治理现状来看，我国正在通过法律规制、政策指引、教学科研机构自律和公众监督，多管齐下，努力建设健康、诚信的学术研究环境。第一，法律规制层面。我国目前涉及学术不端的相关法律规范，主要来源于教育部和科技部颁布的相关部门规章和部门规范性文件。2016年9月1日施行的《高等学校预防与处理学术不端行为办法》对高校及其教学科研人员、管理人员和学生学术不端行为进行了规范，是我国首个专门规制学术不端行为的部门规章。同时，学术不端的相关法律规范在民法典、刑法等基本法律中亦有所体现。例如，民法典通过保护知识产权和名誉权来规制抄袭、非法署名等违法行为；刑法的侵犯著作权罪，可以处罚以营利为目的复制发行、出版、传播他人作品情节严重的犯罪行为。第二，政策指引层面。近年来我国颁布了多项政策来指导科研诚信建设，规范学术研究工作。例如，中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于分类推进人才评价机制改革的指导意见》《关于进一步加强对科研诚信建设的若干意见》等。第三，教学科研机构自律层面。我国高校和科研单位普遍建立了学术审查和管理机构，制定内部规章制度，对机构内部人员的学术不端进行认定和处理。第四，公众监督层面。近年来整个社会对学术诚信的关注度和识别能力日益提升，学术不端事件时常在媒体曝光，公众监督成为推动学术诚信的重要力量。

法律规制作为学术不端治理的基础方式，在概念界定、法律责任细分以及救济规则等方面依然存在不足。“学术不端”一词在我国长期属于学界内部评价和行业伦理的范畴，并不是一个专门的法律术语。2003年9月科技部颁布的《科学技术评价办法（试行）》提及了学术不端，而直至2012年8月颁布的《事业单位工作人员处分暂行规定》，才在部门规章中规定了学术不端行为的法律责任。此次学位法明确使用了“学术不端”这一概念，但相关的配套制度还应进一步跟上。

第一，学术不端的概念有待进一步清晰界定。《高等学校预防与处理学术不端行为办法》将学术不端界定为“在科学研究及相关活动中发生的违反公认的学术准则、违背学术诚信的行为”，并列举了“剽窃、抄袭、侵占他人学术成果”等典型的学术不端行为。然而，学术不端行为在具体认定过程中依然存在很多模糊地带，导致实践中标准的不统一，甚至产生不一致的评价结果。这主要基于两方面原因：一方面，不同学科领域的学术规范存在差异。例如，人文社会科学往往比较重视解释，自然科学和工程则更侧重于实验数据和精确结果，学术规范的差异影响了对学术不端行为的判断。另一方面，学术研究以创新为导向，学术工作中会不断出现新问题。例如，当前流行ChatGPT等生成式人工智能进行学术创作，是否属于学术不端？此类问题目前仍存在争议。

第二，学术不端的法律责任有待进一步细分。目前我国对学术不端的法律规则，主要集中在规范性方面，未能进一步对不同程度的学术不端行为进行定量层面的细分，这也导致了在实践中轻微学术不端和严重学术不端可能承担相同的法律责任，公平性不足。

第三，学术不端处罚的救济规则有待完善。学术不端的法律规制使学术不端的处罚通常较为严重并且有长远的影响，因此学术不端在由道德规范上升为法律责任的同时，也有必要建立完善的救济规则，给相关人员公正的申辩机会，并且保证学术不端法律追责过程的正当性。

学位法的颁布，为学术不端的法律规制完善提供了新的契机，该

对学术不端，法律怎么管？

□ 田 刚

法首次在法律上明确了学位论文或者实践成果被认定为存在代写、剽窃、伪造等学术不端行为时，学位授予单位将不授予学位或者撤销学位。值得注意的是，该规定是一种“应当型”规定而非“可以型”规定。换言之，一旦被认定为学术不端，学位将必然不予授予或被撤销，体现了法律对学术不端处罚的统一性和严肃性。结合此次学位法的内容，我国未来学术不端法律规制体系的建构，应当关注以下内容。

统筹法律他律和行业自律，进一步明确各类学术不端行为的概念和认定标准。学术规范建设是一个专业性很强的系统工程，我国学术不端的治理以法律为基础，但亦不能忽视行业内部共识和自律的重要作用。学术不端的概念界定和具体认定标准，同样需要充分发挥专业协会在学术规范建设中的作用。在法律对学术不端进行原则性规定的同时，专业协会亦应当凝聚行业专家共识，定期发布各专业领域学术不端具体行为的内涵和外延，建立概念清晰、体系完善的行业规范体系，推动行业规范同法律规则协调并进。

区分程度与类型，构建更为细化的学术不端法律责任体系。学术不端不仅需要明确定性，还需要尽可能准确定量。未来我国学术不端的法律规制应当根据学术不端的严重程度予以细分，并设立轻重有别的法律责任承担方式。具体来看，可以根据学术不端的行为性质、行为预谋性、行为影响范围、行为对研究完整性和公共信任的损害程度等因素来进行综合评估，相同的行为类型也可能会引起从轻微到严重的不同后果。例如，同样是数据不真实的学术不端，可以分为轻微的数据错误、一般的数据篡改和严重的数据伪造等情形；又如，同样是抄袭的学术不端行为，可以分为轻微的少量抄袭、一般的部分抄袭和严重的完全抄袭三种情形。

平衡及时公正处罚与权利保护之间的关系，建立有效的学术不端处罚救济机制。在构建学术不端法律责任体系的同时，应同步完善救济规则，保障被指控学术不端者接受处罚时，有申诉和上诉的权利和途径。这种救济机制可以防止学术不端处罚被滥用或滥用，不仅保护个体的权利，也有利于维护学术健康和信誉。具体来看，救济机制应当包括以下内容：其一，保障被指控者在处罚认定过程中有自我陈述和辩解的权利；其二，有公开透明的处罚认定程序以及明确的证据规则；其三，如被指控者对处罚决定不服，应当有权提起申诉程序；其四，在处罚过程中保护相关人员的隐私和声誉，在最终决定作出后，再按需公开相关信息；其五，处罚应与学术不端的严重程度相匹配，应避免过度或不足的处罚，确保处罚的公正性和合理性。

