

# 谋新篇开新局

## 独家专访最高法副院长高晓力:将调研推进涉银行业、证券期货基金业、保险业案件裁判尺度统一

中经记者 封莉 北京报道

“2025年,全国法院审结金融领域涉合同、银行、证券、期货、信托、保险、票据、信用证等纠纷一审案件270.7万件,同比增长1.8%。其中合同纠纷占比超过六成,与银行有关的纠纷占比近三成,金融借

款合同纠纷、财产保险合同纠纷呈持续增长态势,票据、信托类纠纷呈趋势性下降。特别要提到的是,证券纠纷案件大幅上升。”2026年全国两会前夕,最高人民法院党组成员、副院长、审判委员会委员、二级大法官高晓力接受《中国经营报》记者专访时表示。

高晓力透露,最高人民法院将继续调研,及时统一涉银行业、证券期货基金业、保险业案件裁判尺度,例如细化“砍头息”的认定标准,深入研究不良资产处置、票据融资、互联网金融等领域的新问题等。

如何规范资本市场、保护

投资者权益?高晓力表示,将抓紧制定背信损害上市公司利益罪司法解释、私募基金犯罪指导意见,尽快出台证券市场内幕交易、操纵市场民事赔偿司法解释,完善证券侵权民事赔偿的制度拼图,并将为投资者提供高效、便捷的维权路径。

高晓力说,最高人民法院

将加强新兴金融领域法律问题的基础理论研究,为司法裁判提供理论支撑。及时研究制定司法解释和发布典型案例,明确法律适用标准、统一裁判尺度。此外,人民法院将协同防范化解房地产、金融机构、资本市场、地方债务等重点领域金融风险,维护金融安全。



高晓力  
最高人民法院党组成员、副院长、  
审判委员会委员、二级大法官

### 2025年审结金融领域纠纷一审案件270.7万件,同比增长1.8%

案件类型体现了我国以银行信贷为主的金融结构,也反映出普惠金融拓展、风险保障意识提升等客观情况的变化。

《中国经营报》:2025年,金融、证券领域案件审理情况如何?这一年,金融、证券领域的纠纷在哪些方面比较突出?有哪些新的变化?哪些司法规则还有待完善?

高晓力:2025年,全国法院发挥金融审判职能,聚焦保障金融“五篇大文章”,强化司法行政协同,切实保护投资者合法权益,助推金融行业高质量发展。全国法院审结金融领域涉合同、银行、证券、期货、信托、保险、票据、信用证等纠纷一审案件270.7万件,同比增长1.8%。

从主要的案件类型分布看,合同纠纷占比超过六成,与银行有关的纠纷占比近三成,其中金融借款

合同纠纷、财产保险合同纠纷持续增长态势,票据、信托类纠纷呈趋势性下降。案件类型体现了我国以银行信贷为主的金融结构,也反映出普惠金融拓展、风险保障意识提升等客观情况的变化。特别要提到的是,证券纠纷案件大幅上升,2025年全国法院受理证券纠纷一审案件2.7万件,同比增长63.6%。这是人民法院持续发挥审判职能,精准打击财务造假,助推资本市场高质量发展的体现。为提振投资者信心,活跃资本市场,人民法院坚持常态化开展证券纠纷特别代表人诉讼。南京市中级人民法院审结的金通灵证券虚假陈述特别代表人诉讼案件,为4.3万

名投资者挽回经济损失7.7亿余元,目前已经赔付到位。该案是打击资本市场财务造假、保护投资者权益、推动特别代表人诉讼常态化的典型案例。

近年来,最高人民法院制定了一系列司法解释与规范性文件,对统一全国法院裁判尺度,更好保护金融市场各方参与主体合法权益,促进金融市场健康发展发挥了积极作用。但金融市场的发展和金融实践的丰富,对金融审判工作提出了新的更高要求。为更好发挥司法护航金融行业高质量发展积极作用,最高人民法院将在以下方面继续调研,及时统一裁判尺度:一是在助推银行业高质量发展方

面,立足间接融资的特点,细化“砍头息”的认定标准,助力金融服务实体经济功能发挥;深入研究不良资产处置、票据融资、互联网金融等领域的新问题,统一认识。二是在助力证券期货基金业高质量发展方面,抓好《关于严格公正司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见》(法发〔2025〕9号)的细化落实,并查漏补缺。三是在助力保险业高质量发展方面,研究投保人如实告知义务、保险人提示说明义务、合同解释的疑义不利规则、投保人合理期待、保险人代位求偿等裁判规则在新业态、新险种保险业务中的适用标准,依法保护投保人、被保险人、保险人合法权益。

### 如何化解房地产、金融机构、地方债等重点领域金融风险

最高人民法院坚持总体国家安全观,综合运用集中管辖、“三中止”、合并破产等制度工具,依法支持保障金融领域风险处置。

《中国经营报》:中央经济工作会议将防风险置于重要位置,人民法院如何通过发挥审判执行职能作用,协同防范化解金融尤其是重点领域金融风险,维护金融安全?

高晓力:金融安全是国家安全的重要组成部分,在党中央的统一领导下,防范化解重点领域风险是人民法院的重要任务。最高人民法院坚持总体国家安全观,综合运用集中管辖、“三中止”、合并破产等制度工具,依法支持保障金融领域风险处置。

一是切实落实党中央“保交楼、保交房”工作部署,助力房地产市场健康发展。最高人民法院加强与相关部门协同,及时出台多项司法政策,合力推动续建资金引入、解封解抵、归集资产、资产处置等工作,多措并举推进复工复产,靶向发力打破办证僵局,助力全面完成“保交楼、保交房”。2025年7月11日,最高人民法院会同自然资源部、住房和城乡建设部、财政部、国家税务总局、国家金融监督管理总局发布《关于加快化解历史遗留不动产“登记难”问题的通知》(自然资发〔2025〕135号),进一步加大政策供给,形成长效机制,力促群众交房办证诉求落地落实。例如,重庆破产法庭审结全国首例大型房地产上市公司重整案件,依法化解金科系企业债务1470亿元,有效维护3600余名职工、8070家债权人、22万户中小投资者、31.6万户购房人的合法权益,为大型房地产企业重整提供了经验。佛山瑞弘物业、杭州庆春广场、宁波博晟置业、湖南中城富通置业、宝汇置业、益田集团等多个房地产企业破产案件中,人民法院以法治思维和法治方式一揽子化解因停工烂尾导致的各类社会

矛盾,有效盘活存量资产,切实维护广大购房群众的合法权益。四川法院创新“缺办证+证缴分离”机制,推出“资产整体拍卖+保交楼承诺”处置模式,拓宽多元化融资渠道,通过市场化招商引入社会资本、国有平台公司托底、购房业主自愿筹资、施工单位垫资建设、灵活处置优质资产回笼资金等方式,破解项目续建资金瓶颈,以破产审判之策,解保交楼之困。

二是依法稳妥防范化解重大金融风险。坚持稳中求进、分类施策,依法审结安邦财险、明天系677家企业破产清算案,刑事打击与民事程序并进,依法惩治犯罪,强力追赃挽损,最大限度维护人民群众合法权益。

三是全面落实《关于切实审理好上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》,助力提高上市公司质量。最高人民法院指导甘肃、新疆等地法院依法受理金阳光、新疆新研、张旅集团等15家上市公司重整案件,通过依法重整原因识别,细化债权清偿方案,深化股权结构调整等,切实化解上市公司的债务和经营危机,有效保护债权人和广大投资者的合法权益,维护资本市场稳定。

四是妥善化解涉地方政府债务纠纷。各地法院坚持在党委领导下,围绕地方融资平台“化解债务风险、剥离政府融资职能、实现市场化转型”的司法需求,依托府院联动机制,综合运用多种举措,保护债权人合法权益,为大型房地产企业重整提供了经验。佛山瑞弘物业、杭州庆春广场、宁波博晟置业、湖南中城富通置业、宝汇置业、益田集团等多个房地产企业破产案件中,人民法院以法治思维和法治方式一揽子化解因停工烂尾导致的各类社会

退出周期。并购基金作为资本市场的重要主体,不仅持有大量细分领域的优质“隐形冠军”标的,还能在上市公司并购后作为重要股东,凭借专业能力提升整合成功率。

为此,张懿宸建议,鼓励全国社保基金、保险资金及地方政府引导基金等长期资金积极参与,同时完善S基金、接续基金等工具,确保基金退出不影响上市公司长期整合规划。在行业选择上,他主张引导并购基金聚焦零售、供应链、现代服务业等具有规模效应的领域,杜绝单纯财务投资和资本炒作行为。

全国人大代表、北京证监局原局长贾文勤从并购基金生态建设角度提出五方面建议:明确并购基金定义并探索分类监管,体现“扶优限劣”导向;支持险资、养老金及QFLP参与;考虑推动新三板成为并购基金企业资源库;将重组税收优惠扩展至有限合伙制基金;加强基金二级市场建设,支持S基金发展。

### 完善资本市场裁判规则,为投资者提供高效便捷的维权路径

最高人民法院尽快出台证券内幕交易、操纵市场民事赔偿司法解释,完善证券侵权民事赔偿的制度拼图。

《中国经营报》:《关于严格公正司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见》提出的目标任务,如聚焦投资者保护、完善资本市场司法裁判规则体系,健全司法保护机制等,最高人民法院如何落实?2026年会有什么新举措?

高晓力:2025年5月15日,最高人民法院会同中国证监会共同发布《关于严格公正司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见》,对今后一段时间规范资本市场、保护投资者权益的工作重点进行了部署。“一分部署,九分落

实。”2026年,最高人民法院将持续抓好落实。

一是进一步完善裁判规则,统一裁判尺度。加大工作力度,抓紧制定背信损害上市公司利益罪司法解释、私募基金犯罪指导意见,严惩上市公司控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员背信犯罪,以及私募基金管理人挪用侵占基金财产、为亲友非法牟利等犯罪行为。尽快出台证券内幕交易、操纵市场民事赔偿司法解释,完善证券侵权民事赔偿的制度拼图。

二是畅通维权渠道,降低投资

者维权成本。依托“全国法院办案办公系统”,加强证券审判信息化建设,引导当事人使用表格化、要素式民事起诉状、答辩状示范文本,为投资者维权提供在线立案、举证、调解、庭审等服务,便利投资者及时了解诉讼进程并行使相关诉讼权利,为投资者“高效便捷低成本”诉讼维权提供坚实支撑。进一步发挥最高人民法院与各行业主管部门等建立的“总对总”制度优势,通过多元解纷机制化解纠纷、实质解纷。进一步推动证券纠纷特别代表人诉讼常态化运行,依法支

持投资者保护机构使用特别代表人诉讼程序,鼓励投资者使用普通代表人诉讼程序集约化维护自身权利。对投资者单独提起的个别诉讼,优化“示范判决+平行案件处理”机制,支持投资者保护机构在诉讼中发挥作用,为投资者提供高效、便捷的集体维权路径。

三是加强案例引领,为市场主体提供明晰行为指引。常态化发布典型案例、指导性案例,推动刑事打击、民事追责、行政处罚有机衔接,以“零容忍”态度切实震慑资本市场违法违规者。

### 加强新兴领域法律问题基础理论研究,研究制定司法解释

数字货币、互联网金融、跨境投融资、离岸金融等新金融领域涉及的法律关系认定、责任边界划分等法律问题亟须加强研究。

《中国经营报》:2025年,最高人民法院在数字金融等新兴金融领域纠纷案件认定法律关系性质、划分责任边界上,有哪些裁判思路创新?是否有计划出台相关司法规则,以规范数字金融市场秩序?

高晓力:随着金融市场的持续发展,以数字金融为代表的新型金融领域纠纷开始进入法院。数字货币、互联网金融、跨境投融资、离岸金融等新金融领域涉及的法律关系认定、责任边界划分等法律问题亟

须加强研究。我们将从以下几个方面开展具体工作:

一是加强新兴领域法律问题的基础理论研究,为司法裁判提供理论支撑。在互联网金融方面,针对互联网金融纠纷数量大、问题多、化解难度大等情况,进一步加强互联网金融纠纷案件管辖、电子证据认定、金融消费者和投资者利益保护等问题的研究,维护人民群众合法权益,规范放贷机构行为。在数字货币方面,积极参与数字资产领域

法律问题的研究和规则制定,参加海牙国际私法会议主导的数字代币和央行数字货币专题研讨,研究央行数字货币跨境使用和转移所引起的法律适用和管辖权问题,推动跨境民商事法律规则统一。在跨境投融资、离岸金融方面,更好统筹发展与安全、国内法治与涉外法治,依法支持金融创新,准确识别监管套利。

二是创新金融审判机制,提升专业化水平。依托现有的北京、广州、杭州三家互联网法院和上海、北

京、成渝三家金融法院,不断提升案件审理的专业化水平,确保法律适用的统一性。在总结审判经验的基础上,及时研究制定司法解释和发布典型案例,明确法律适用标准、统一裁判尺度。

三是强化执法司法衔接,协同防范化解风险。加强行政执法与刑事司法的证据共享与程序衔接;与金融监管部门建立健全风险预警与联动处置机制,在跨境资金流动、数字货币交易等风险高发领域,有效管控风险。

上接 A3

全国政协委员、中信资本控股有限公司董事长兼首席执行官张懿宸认为,并购基金参与上市公司并购重组具有多重战略价值,但受多重特有因素影响,并购基金参与并购重组仍存在诸多现实障碍,未充分释放相关优势。

范树奎建议:“一是探索科创板并购重组定价的差异化政策,推出适应市场化定价的机制;建立B股重组盘活机制,完善B股重组回A股指导意见;出台鼓励上市公司跨境并购的专项政策,支持企业‘走出去’整合全球资源。二是建立并购重组审核案例库,通过优秀案例向市场传递审核标准,完善执业规范和信用体系。坚持‘严监管’聚焦信披合规,‘强服务’推动专业机构归位尽责。三是优化并购贷款政策,放宽期限和比例限制,推出适配轻资产科创企业的专项并购贷;完善并购基金生态,研究设立国家级并购基金,建立国家

与地方基金衔接机制;培育‘耐心资本’,引导养老金、保险资金等长期资本配置未来产业,建立长期投资激励和容错机制。

### 产业突围:以整合之策破解“内卷式”竞争

《政府工作报告》明确提出“深入整治‘内卷式’竞争”,产业界代表、委员纷纷将并购重组视为破局关键。

以光伏行业为例,全国人大代表、TCL创始人李东生表示,本轮光伏产能快速扩张中,大量新建项目地方产业基金投资占比经常超过50%,进一步加剧了行业的“内卷式”竞争。“支持头部企业开展市场化并购整合,通过减少无序竞争的市场主体,以需定产,逐步实现供需平衡。”

李东生建议,出台配套政策允许国资基金和地方政府在资产退出过程中依法合规实现国有资产保值,破除落后产能出清的制度障

碍;引导金融机构积极为产业并购提供融资支持,为光伏上市公司的兼并重组设立审核绿色通道,提升产业整合效率。

全国政协委员、中泰证券总经理冯志东持有类似观点,建议进一步扩大“简易程序”的适用范围,将政策红利延伸至产业链上下游整合、专精特新企业并购等符合国家战略导向的交易类型。同时,细化“绿色通道”审核机制的具体量化标准。

然而,实务操作中的隐形门槛仍待清除。随着2026年新增增值税法及配套政策全面实施,我国企业重组税收政策体系虽已初步建立,但执行中仍面临多重结构性堵点。

全国政协委员、民革广东省委副主委何杰认为,优化并购重组税收政策,意义远不止于为企业减负让利,更在于清晰传递政策导向,明确鼓励方向、支持重点,引导市场力量与国家战略同

频共振。他建议,在国家层面进一步优化制度供给,增强政策稳定性与确定性。在风险可控前提下,适度扩大定向税收支持覆盖范围,提高政策的适配度和可预期性,使企业在交易决策前即可形成较为清晰的税务成本判断,降低制度性不确定性成本。同时,将有限合伙企业纳入特殊性税务处理适用主体,允许持股超90%的股东出具一致性承诺即可适用特殊性税务处理,并针对半导体、生物医药等战略性新兴产业探索更有力的税收安排。

所得税方面,全国人大代表、立信会计师事务所董事长朱建弟建议,明确国资委在特定重组场景中的适格主体地位,建立国资重组税收服务绿色通道;修订“一致性同意”要求,允许以“主要股东同意”为标准,豁免中小股东及无法穿透核实的境外股东同意程序;扩大政策适用主体,覆盖合伙企业、资管计划、境外股

东及自然人,实现税负公平。

### 资本赋能:构建“活水”长流的多层次退出生态

3月6日,国家发展和改革委员会主任郑栅洁在十四届全国人大四次会议经济主题记者会上表示,今年将会同有关部门设立国家级并购基金,进一步畅通创业投资退出渠道,提高创业资本周转效率,预计引导撬动各类资金规模超过1万亿元。

如何让长期资金“愿意来、留得住、退得出”,成为金融界代表、委员讨论的核心焦点。

“受基金期限刚性约束、业绩承诺力度有限、部分有限合伙人(LP)追求短期回报等特有因素影响,并购基金参与并购重组仍存在诸多现实障碍。”张懿宸坦言。

张懿宸表示,当前规模超10万亿元的私募股权基金正密集进入