DOI:10.16339/j.cnki.hdxbskb.2025.05.016

优化我国网络金融犯罪治理体系的系统论思维与策略*

张智辉,陈历文
(湖南大学 法学院,湖南 长沙 410082)

[摘 要]目前的网络金融犯罪治理方式,难以保障网络金融规范有序发展,需要引入系统论思维对其进行优化。这既是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,也是弥补目前治理方式因协同性不足而削弱犯罪治理功效的客观需要。按照系统论的要求建构网络金融犯罪治理体系,可以凸显网络金融犯罪治理体系建构的整体性、结构的层次性、边界的开放性和演化的动态性。这些特质共同揭示了网络金融犯罪治理的目标、主体、要素、子系统及其之间的逻辑关系与运行规律。优化网络金融犯罪治理,必须以这些规律为基础,并从治理理念、治理机制、治理模式和治理效果等维度协同推进,以实现网络金融领域国家治理体系和治理能力的现代化。

[关键词]网络金融犯罪;犯罪治理;系统论;金融安全

[中图分类号]D924.3 [文献标识码]A [文章编号]1008-1763(2025)05-0140-09

The Systematic Thinking and Strategies for Optimizing China's Internet Financial Crime Governance System

ZHANG Zhihui,CHEN Liwen
(Law school,Hunan University,Changsha 410082,China)

Abstract: The current governance mode of internet financial crimes is difficult to ensure the orderly development of internet financial norms, and needs to introduce systematic thinking to optimize it. This is not only an inherent requirement for promoting the modernization of the national governance system and governance capacity, but also an objective need to compensate for the current governance methods that have reduced the effectiveness of crime governance due to lack of synergy. The construction of the internet financial crime governance system according to the requirements of the system theory can highlight the integrity of the construction of the internet financial crime governance system, the hierarchical structure, the openness of the border and the dynamic evolution. These characteristics jointly reveal the goals, subjects, elements, subsystems and the logical relationship and operation rules between them. To optimize the governance of internet financial crimes, we must take these laws as the basis, and promote it from the dimensions of governance philosophy, governance mechanism, governance model and governance effect, so as to modernize the national governance system and governance capability in the field of internet finance.

Key words: internet financial crimes; crime governance; systems theory; financial security

* [收稿日期]2024—11—18
[基金项目]教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目:科学构建数据治理体系研究(21JZD036)
[作者简介]张智辉(1954—),男,陕西武功人,湖南大学法学院教授,博士生导师,博士,研究方向:刑法学。

伴随金融市场的不断扩张和网络技术的快速发展，网络金融作为金融与网络深度融合的产物，已经走进人们的生活，并迅速在我国掀起一股热潮。金融市场与网络空间是机遇与风险并存的场域，同样的，网络金融在为经济发展带来巨大福利的同时，也给社会管理提出了深层次的挑战。以至于稍不注意，这种新金融模式就会成为滋生犯罪的“温床”。根据《金融行业网络安全白皮书（2020 年）》披露的数据，网络金融安全事件正以每年约 35％的速度增长，威胁发生在银行、保险、基金、证券等各个领域[1]。网络金融犯罪与日俱增，不仅与发展网络金融的初衷不符，也将严重危害国家金融安全。如何有效治理网络金融犯罪，化解网络金融刑事法律风险，以便更好地发挥网络金融的正向作用，既是实践中亟待解决的问题，也是理论界非常关注的课题。

一　网络金融犯罪治理现状的反思与系统论的引入

自网络金融出现以来，特别是 2015 年 P2P 平台频频爆出刑事犯罪以后，我国刑法学界就对如何化解网络金融刑事法律风险进行了讨论，并且提出了相应的治理之策。虽然这些策略的治理效果有限，但是对它们进行梳理和反思，有助于探究我国当前网络金融犯罪治理中存在的不足，进而有针对性地提出应对之道。

（一）网络金融犯罪治理现状的反思

纵观我国刑法学界目前对网络金融犯罪治理的探讨，可以发现不少学者依然没有摆脱刑法本位主义的窠臼，认为只要加大网络金融犯罪刑事打击力度，就可以有效防范金融科技创新刑事法律风险。如有学者指出：治理网络金融市场中的犯罪行为，关键是针对网络金融的特征与趋势，充分运用刑事立法与刑法解释机制，建构有效的刑法保护体系[2]。

虽然刑法是维护金融安全的重要保障，理应自觉承担起治理网络金融犯罪的重任，但是在网络金融犯罪治理过程中，将刑法视为最重要乃至唯一的选择，亦值得商榷。国家进行社会治理的方式有很多，既有法律的方式，也有非法律的方式。在法律系统之内，除了刑法以外，还有民法、经济法、行政法等部门法；在法律系统之外，也有经济、政治、文化、道德等措施。过度依赖刑法，不仅不利于网络金融犯罪治理，而且会加重国家负担，更会压缩金融创新自由空间，使网络金融发展受阻。因而有学者提出，探讨网络金融犯罪治理方式，必须汲取各学科的知识与方法，实施跨学科、跨领域的整合研究[3]402。国务院办公厅 2016 年印发的《互联网金融风险专项整治工作实施方案》亦强调，对网络金融犯罪的治理，必须“综合运用各类整治措施”。受其影响，地方政府从省到地市再到区县，纷纷结合自身的特殊情况出台了辖区内网络金融专项整治工作实施方案，并在各自的方案中明确指出，应当加强综合整治。比如，北京市制定了《北京市互联网金融风险专项整治工作实施方案》，上海市制定了《上海市互联网金融风险专项整治工作实施方案》，广东省制定了《广东省互联网金融风险专项整治工作实施方案》。

在专项整治的治理下，我国网络金融犯罪似乎得到了有效控制。《中国互联网金融年报 2020》指出，我国网络金融专项整治成效显著，风险形势得到根本好转，行业规范发展态势加速形成[4]。然而 2022 年，根据最高人民检察院相关人员的介绍，检察部门依法严厉打击涉及网络金融的非法集资犯罪，特别注重对区块链、元宇宙、NFT 等概念背后违法犯罪风险的研判处置[5]。2023 年 11 月，北京市人民检察院发布的《北京市检察机关金融检察白皮书（2021－2023 年）》指出，2021 年 1 月至 2023 年 10 月，北京市检察机关共办理金融犯罪审查逮捕、审查起诉案件 7089 件 14445 人，其中 87％的案件是非法集资犯罪案件，且随着信息网络技术发展，呈现线上线下结合、手段花样不断翻新等特点[6]。2024 年 6 月，上海市人民检察院发布的《2023 年度上海金融检察白皮书》亦强调，金融违法犯罪已发生时空转移，金融犯罪网络化情况严重[7]。质言之，我国网络金融犯罪案件数量仍高位运行，网络金融刑事法律风险的形势依然非常严峻。

由此反映这样一个事实：我国网络金融犯罪现有治理方式的治理效果非常有限。虽然其强调网络金融犯罪治理必须“综合运用各类整治措施”的思路值得称赞，但是由于对“综合运用各类整治措施”具体包含哪些措施、各类措施之间具有何种关系以及如何“综合运用各类整治措施”等问题缺乏详细阐释，而刑法本位主义思想在我国犯罪治理理念中仍占据重要地位，因而“综合运用各类整治措施”在专项整治中流于形式，难以真正满足保障网络金融规范有序发展提出的治理诉求。

（二）治理方式调适：系统论的引入

金融安全没有保障，经济安全就无从谈起，已经取得的发展成果，也可能会流失。维护金融安全不

仅是网络金融犯罪治理的终极目标,也是维护国家安全的基本内容。既然目前的网络金融犯罪治理方式缺乏系统性与整合性,不能有效发挥各类整治措施的协同作用,那么就要求我国必须对其进行调适,用系统论对其予以全面分析,以满足国家治理体系和治理能力现代化的需要。

1.系统论思维在社会治理中的应用与内容

自奥地利生物学家冯·贝塔朗菲于1937年首次提出一般系统论的概念以来,系统论经过比利时化学家普列高津的耗散结构论、德国物理学家哈肯的协同论以及法国数学家托姆的突变论等理论的不断丰富与完善,逐渐发展成为具有自身理论、范畴与方法的系统科学。尽管上述学者对系统论的阐释都是从自然科学的角度出发的,但是并不影响经由他们倡导和发展的系统论思维向社会科学渗透,并为社会科学的发展提供方法论的指引。作为德国最杰出的社会学家之一,卢曼也注意到了系统论的发展,他不仅在将系统论分为封闭式系统论与开放式系统论的基础上提出了"自我创生"系统论,而且还将系统论思维运用到法学研究当中。卢曼认为,法律是社会系统中的一个子系统,通过对法律系统与环境组成的多层次结构关系的分析,可以构建动态的法律运行机制以解决社会问题[8]。从内容上看,系统是包含外部环境与内在要素有机联系的整体,外部环境与内在要素之间不是输出与输入的关系,而是相互融合的关系。这意味着系统不仅比系统中的具体要素具有更高等级,而且系统本身可能又是另一个更大系统的组成部分。正是由于系统论思维注重问题研究的全面性与动态性,能够对外部环境与内在要素进行通盘考虑,很多学者纷纷以系统论思维为指导,来阐释社会具体问题的应对之策。

2.网络金融犯罪治理与系统论的逻辑契合

习近平总书记指出:"金融监管是系统工程,金融管理部门和宏观调控部门、行业主管部门、司法机关、纪检监察机关等都有相应职责。"[9]这要求我国在网络金融监管中要充分发挥各个主体的职能作用。而充分发挥各个主体职能作用的前提,是这些职能部门能够协调运转、通力合作、深度耦合。因此,运用系统论思维,整合、协调社会各方面力量,共同应对网络金融犯罪,是网络金融犯罪治理的必然选择。

自党的十八届三中全会正式提出"国家治理现代化"的命题以来,推进以国家治理体系和治理能力现代化为核心内容的国家治理现代化,成为我国全面深化改革的中心任务。推进国家治理体系和治理能力现代化,关键是改革不适应实践发展要求的体制机制,使各方面制度更加科学,实现各项事务治理制度化、规范化、程序化[10]。换言之,推进国家治理现代化具有丰富的内涵和较强的包容性,为了实现"善治"目标,其要求对社会问题的治理,必须运用科学的理念和举措。运用系统论思维来治理网络金融犯罪,正是运用科学的理念和举措治理网络金融犯罪的具体表现。从治理理念上讲,系统论思维可以破除网络金融犯罪治理刑法本位主义的桎梏,树立社会治理的综合性思维,实现事前强化网络金融市场治理、事中增强网络金融行政监管和事后加大网络金融犯罪打击力度三位一体的治理格局;从治理机制上讲,可以有效调动多方主体和凝聚多方力量,从而保障网络金融犯罪治理方法的科学性和手段的多元性;从治理效果上讲,可以努力达成更多的治理共识,形成更多的治理经验,进而推动网络金融的高质量发展。

运用系统论思维来治理网络金融犯罪,是避免各治理主体因协同性不足而影响犯罪治理功效的客观需要。目前的网络金融犯罪治理方式,是还原论视角下的一种治理方式。"还原论或还原主义作为一种哲学思想,认为复杂的系统、事物、现象可以将其化解为各部分之组合来加以理解和描述。"[11]在该逻辑下,其主张只要内容完整、责任明确,就可以实现对网络金融犯罪的有效治理。虽然内容完整、责任明确是治理网络金融犯罪的前提和基础,但是仅此是无法实现对网络金融犯罪的有效治理的。它不仅忽略了治理主体因协同性不足而可能引发相互掣肘的问题,而且由于该思维的片面性与滞后性,也导致其难以及时而准确地回应社会发展需要。随着网络技术的持续发展和我国经济总量的不断增大,网络金融犯罪势必会呈现新的样态,并且社会危害性更大。党的二十届三中全会指出:"面对新一轮科技革命和产业变革,面对人民群众新期待,必须自觉把改革摆在更加突出位置,紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革。"为了科学应对网络金融犯罪,使各种整治措施协同发挥作用,我国必须摈弃片面的、孤立的、静止的思维习惯,用全面的、联系的、运动的系统论思维指导网络金融犯罪治理。

二 系统论视域下网络金融犯罪治理体系的理论特质

网络金融犯罪涉及的领域十分广泛,只有运用

系统论思维，才能构建科学有效的网络金融犯罪治理体系。而运用系统论的观点研究网络金融犯罪治理问题，也必将显示出其独到的理论特质。

（一）网络金融犯罪治理体系建构的整体性

体系建构的整体性是系统论思维的首要特性与灵魂。“一个系统之所以能被视为‘一个系统’，正是因为其体现出了作为一个整体的特性。”[12] 网络金融犯罪治理是一个由若干相互作用的要素结合而成的有机整体，必须从整体角度把握其功能构成与运行规律。网络金融犯罪治理效果的取得，一方面有赖于各构成要素的有效运转，另一方面得益于各要素之间的有序配合。用整体观点解读网络金融犯罪治理，必须将网络金融犯罪治理体系的核心要素作为系统的组成部分，并在网络金融犯罪治理体系的主体、客体、手段、理念等核心要素与系统的相互作用中进行分析。

网络金融犯罪治理体系是犯罪治理理论在网络金融犯罪领域的延伸，是基于传统金融犯罪治理模式创新发展而成的新模式。它把多元参与、手段适当、权责并重等犯罪治理理念与系统化、网络化、规范化等犯罪治理模式引入网络金融犯罪治理之中。在主体方面，金融行政管理部门、司法机关、地方政府、行业组织、企业、个人等既是网络金融犯罪治理体系中的利益相关者，也是网络金融犯罪治理体系的直接参与者。从某种意义上讲，网络金融犯罪治理就是上述主体互相配合、协同维护网络金融安全的过程。网络金融犯罪治理体系中的客体是从事网络金融业务时因触犯刑法而构成犯罪的行为。具体而言，包括以下两种类型：一是破坏金融行业市场准入制度的行为，二是以不正当的经营手段从事网络金融业务的行为。由此可以看出，金融行政管理部门、司法机关、地方政府、行业组织、企业、个人不仅是网络金融犯罪治理的主体，也可能是网络金融犯罪治理的客体。金融监管部门尽职履责，网络金融企业合规经营，是网络金融犯罪治理的重要内容。在手段方面，网络金融犯罪治理的基本方式以完善的法律规制体系为基础、以有效的监管机制为保障，具体包括由国家基本法律、部门规章、地方性法律法规和行业组织规定组成的一整套制度平台，以及网络金融监管机构的职能活动。

当然，构建网络金融犯罪治理体系，必须秉承以行政法规制为原则，以刑事法规制为辅助的思路。网络金融犯罪治理的目的，不是要限制网络金融行业的创新，而是要强化对它的监管，进而保障其健康发展。作为一种崭新的金融业态，网络金融对金融模式的创新，不仅体现在技术上，更体现在实践主体上。与传统金融活动由传统金融机构起主导作用的金融模式不同，网络金融是网络金融企业起决定性作用的金融模式。社会必须肯定网络金融对金融发展的价值与意义，它不仅可以提高交易效率、降低交易成本，而且可以拓宽金融交易市场范围、实现交易资源的优化配置。因而在理念方面，网络金融犯罪治理必须坚持维护金融安全与保障金融创新并重的治理理念；既要填补监管漏洞，规避网络金融创新可能诱发的金融风险，又要避免以维护抽象的金融安全为名过多地给网络金融设限，阻碍网络金融的创新与发展。

（二）网络金融犯罪治理体系结构的层次性

体系结构的层次性，是指由于系统要素之间存在差异，系统组织在地位与作用、结构与功能上表现出等级秩序性，形成了具有质的差异的系统等级[13]217。体系结构的层次性由整体的涌现性决定，要素与系统处于不同的层次，高层次系统由低层次系统构成，高低层次的关系即系统与要素之间的关系。尽管低层次系统必须受高层次系统约束，但是每个层次的系统都有其特殊的性能与规律。准确把握各个层次系统的性能与规律，是实现系统整体特性和整体功能的基础。

作为一个包含多种要素的复杂系统，网络金融犯罪治理体系具有鲜明的层次性，可以分为宏观上的国家层面、中观上的区域层面、次中观上的行业组织层面和微观上的企业平台层面四个梯度。与后两个层面对网络金融犯罪的治理立足于私权而言不同，前两个层面对网络金融犯罪的治理是立足于公权而言的。在国家层面，网络金融犯罪治理的重点是提升金融创新能力与规避金融刑事法律风险，推进网络金融监管体制机制改革。譬如，如何实现维护金融安全和保障金融创新之间的平衡，如何构建网络金融法律规制体系，如何确保多元化治理主体协同发挥作用，如何健全权责一致的网络金融风险处置责任机制，等等。区域层面是对地方网络金融犯罪治理的要求，主要是围绕中央的目标与规定，结合本地区实际情况，以网络技术、相关企业和金融市场为纽带，强化经营业务导向的网络金融犯罪治理，即根据经营业务的实质，积极通过市场监管、信息技术、实地调查等方式对区域内的网络金融企业进行排查，做到风险防范与犯罪治理全覆盖。

对网络金融犯罪治理而言，行业组织是兼具独

立的第三方组织和行业自治管理者身份的网络金融协会。虽然网络金融协会独立于政府系统之外，具有明显的非政府性，但它是沟通企业平台与政府有关部门的桥梁。强化网络金融协会监管，实现网络金融行业自律，是对国家治理的有力补充。一方面，网络金融协会要积极研判和解决网络金融市场中存在的各种问题，建立违反协会章程的处罚和反馈机制；另一方面，要定期公布行业基本数据，开展网络金融领域综合统计监测和风险预警，及时向社会公众提示相关风险。作为网络金融犯罪的“风暴眼”，企业平台是否具有自我规制能力，是网络金融能否实现健康发展的基础。如果网络金融企业能够依法从事网络金融业务，并且能够识别经营过程中的各种刑事风险，那么就可以从“打早打小”的角度及时发现并预防网络金融犯罪风险。

(三)网络金融犯罪治理体系边界的开放性

体系边界的开放性体现的是系统与外界环境不断进行物质、能量与信息交流[14]348。系统正是凭借与外界环境保持这种联系，才能在维持自身结构的同时，实现自我的不断更新。体系边界的开放性是系统有序存在、协调运转和科学发展的重要支撑。网络金融犯罪治理体系边界的开放性，一方面表现为体系内部各要素相互作用产生的“内循环”，另一方面也体现在体系与外界环境相互影响形成的“外循环”。

“内循环”是针对网络金融犯罪治理各子系统而言的。体系结构的层次性原理表明，系统内部各要素也是“系统”。网络金融犯罪治理作为一个整体，正是由内部各要素形成的各个子系统组合而成的。尽管各子系统都具有自己独立的系统，进而相互区别，但是这并不意味着各子系统之间就毫无联系，以至相互排斥。为了实现体系的整体效应，使各子系统协调发挥作用，必须加强各子系统的沟通，强化它们的要素耦合，避免各子系统出现相互掣肘的情况。如以网络金融犯罪治理主体进行区分，则每个主体对网络金融犯罪的治理，都可以成为一个系统。由于各治理主体所处的立场和价值取向不同，若不加强沟通，就可能会引发相互矛盾的情况，影响治理体系的整体性。比如，印度金融市场存在多个监管机构，但是每个监管机构都更关注本行业金融机构的发展。为了解决各监管机构协同性不足的问题，印度政府设立了凌驾于印度储备银行、保险监管和发展局、印度证券交易委员会与养老金监管和发展局之上的金融稳定与发展委员会(FSDC)，以便统筹和协调各部门之间的金融监管。但是即便如此，印度的金融监管协调依然冲突不断，在货币政策方面，印度央行与莫迪政府一直存在冲突[15]。与之相对，为了解决美国长期以来实施多头、伞状与分业的金融监管模式而导致美国金融监管缺乏统一性的问题，美国于2010年出台《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》，成立金融稳定监督委员会(FSOC)。《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》不仅规定金融稳定监督委员会可以从各成员监管机构、金融研究办公室收集数据和信息，而且规定金融稳定监督委员会具有监测国内外金融各类发展的职能，以推进成员机构间以及与其他联邦和州机构之间在国内金融服务政策发展上的合作[16]9−12。因此，强化各治理子系统之间的沟通，关键是使各治理子系统在治理过程中既要从自身立场出发，又要顾及其他治理子系统的利益，适当地根据其他治理子系统的需要来调整和完善自己。

“外循环”分为两种情况。从国内环境上讲，必须将网络金融犯罪治理置于社会治理的大系统中加以考虑。社会是一个整体，涵盖很多领域，即便是以犯罪治理而言，也可以分为人身犯罪治理、财产犯罪治理、经济犯罪治理、环境犯罪治理等多种情况。每个社会问题的治理，都需要投入大量的人力、物力和财力。然而，可供国家支配的社会资源是有限的，在一个领域投入过多，势必会影响对另一个领域的投入。为了实现社会的协同发展，不能孤立地谈网络金融犯罪治理，而必须平衡其与其他社会问题治理之间的关系，从社会效应的整体立场出发，构建网络金融犯罪治理体系，从国际环境上看，必须将网络金融犯罪治理置于全球视野的大局中加以考虑。与传统金融犯罪发生在线下不同，网络金融犯罪具有较强的脱域性、隐蔽性和复杂性。网络金融犯罪不仅被精细化地切割为若干环节，而且实施网络金融犯罪的主体也可能在国外。对网络金融犯罪治理，必须坚持国内与国外相结合的原则，要特别注意和防范跨国网络金融犯罪风险。如2024年3月18日，英国萨瑟克刑事法院的陪审团裁定华裔英籍女子温简参与洗钱罪名成立，温简持有的6.1万枚价值约合人民币275亿元的比特币，被英国警方高调查封，然而购买这批比特币的钱，主要是蓝天格锐公司在中国打着环保开发、智能养老、比特币挖矿等口号非法吸收的中国公民的资金。如何挽回中国公民的财产损失，是摆在我国执法部门面前的一道难题[17]。为此，我国必须加强与国际刑警组织以及其他国家

的金融监管机构和司法机关的合作与交流，共同制定治理网络金融犯罪和确定网络金融平台风险责任的国际条款，主动学习和借鉴发达国家治理网络金融犯罪的先进经验，以促进我国网络金融犯罪的治理。

（四）网络金融犯罪治理体系演化的动态性

系统演化的动态性是系统发展的有力保证，蕴含着系统运作的动态性及其在运作过程中达成的某种平衡状态。与传统犯罪的具体样态短期内一般不会发生太大变化不同，网络金融创新速度显著提升，网络金融犯罪持续演进和迭代。以网络金融犯罪为基本前提的网络金融犯罪治理，只有根据网络金融发展需要不断进行自我调整，才能满足金融科技创新提出的治理要求。为此必须事先弄清网络金融犯罪的具体样态与产生原因，只有全面掌握网络金融犯罪的基本情况，才能有的放矢地根据网络金融犯罪的治理需要，及时调整网络金融犯罪的治理策略。比如，对破坏金融行业市场准入制度的网络金融犯罪的治理，就不能以不正当的经营手段从事网络金融业务而构成犯罪的行为一样的治理方式进行治理。其实，即便是同一种类型的网络金融犯罪，也要根据它们各自的实际情况予以分析。比如，对于以不正当的经营手段从事网络金融业务而构成犯罪的行为而言，其在类型上亦可分为针对传统金融业务而在网络上实施的犯罪和针对金融计算机系统实施的犯罪两种情形。前者涉嫌成立的罪名可能包括高利转贷罪、挪用资金罪、洗钱罪、集资诈骗罪、贷款诈骗罪、信用卡诈骗罪等，后者涉嫌成立的罪名可能有侵犯公民个人信息罪、非法侵入计算机信息系统罪、破坏计算机信息系统罪、帮助信息网络犯罪活动罪等，从两者涉嫌成立的罪名来看，即可知它们的治理方式必然有所不同。

全面掌握网络金融犯罪的基本情况，包含两方面内容：一是要准确把握网络金融犯罪的基本现状，二是要科学预测未来可能出现的新型网络金融犯罪。对于前者，关键是要加强公权力部门与网络金融协会之间的沟通，以便及时对当前的网络金融犯罪进行统计和分析，必要的话，可以成立专门的数据统计和反馈机构，所要统计和分析的内容包括但不限于当前网络金融犯罪的案件数量、涉罪类型、犯罪主体、犯罪成因和被害人情况。对于后者，可以利用移动通信、大数据、云计算、搜索引擎和社交平台等技术，并结合对当前网络金融犯罪的统计和分析结果，构筑智能演化模型，预测未来可能出现的新型网络金融犯罪。事实上，目前在很多国家和地区受到重视并付诸实践的“监管沙盒”，一定程度上就是通过建模的形式对金融科技创新过程中可能诱发的风险进行预测的有力尝试。不过，正如“监管沙盒”是在可控仿真的环境下对金融科技创新产品进行测试评估的一样，预测未来可能出现的新型网络金融犯罪，也是立足于可控仿真的条件下进行的。因此，与准确把握网络金融犯罪的基本现状可以促使网络金融犯罪治理实现查漏补缺不同，预测未来可能出现的新型网络金融犯罪，其作用主要在于提醒人们提前构筑好相应的“防火墙”，以防止这些可能出现的新型网络金融犯罪实际发生。

三　系统论视域下网络金融犯罪治理的优化策略

系统论视域下网络金融犯罪治理体系的理论特质，揭示了网络金融犯罪治理的目标、主体、要素及其之间的逻辑关系与基本规律。优化网络金融犯罪治理，必须以这些规律为基础，并从治理理念、治理机制、治理模式和治理效果维度协同推进。

（一）治理理念的优化

受刑法本位主义的影响，目前的网络金融犯罪治理理念呈现明显的惩罚主义倾向。实践证明，单向度地强调惩罚而不重视预防，是难以解决网络金融犯罪及其衍生问题的。为了防范和化解系统性金融风险，网络金融犯罪治理必须向预防理念倾斜，具体而言，可以从以下几方面入手：

首先，实施穿透式监管。网络金融背后是多元化的业务平台与复杂的算法技术，传统监管手段很难对其潜在的法律风险实现全面而有效地甄别，极易引发监管失位的问题。“‘穿透式’监管较之于传统金融业的分业监管差异较大，突出反映在其强调监管的事实本质，在业务属性、产品结构、投资主体等形式上允许穿透，继而确定所要监管的实质对象。”[18] 从本质上讲，穿透式监管的核心作用在于“事实发现”，通过透视“去中心化”的主体结构和产品特质，对复杂的网络金融业务和多元的经营主体进行层层解码，直至将网络金融业务的本质内核完整且清晰地呈现出来。在该监管模式下，无论网络金融的外在形态如何变化，其所具有的潜在风险都能被及时发现，从而减少网络金融犯罪的发生。当然，穿透式监管必须坚守合法性与合理性的边界，否则，不仅会损害网络金融主体的合法权益，而且会阻

碍网络金融业态的健康发展。合法依规对网络金融进行穿透式监管,关键是做好以下两点:一是要严格控制信息穿透的深度,在确保监管机关合法行使监管职权的基础上,平衡网络金融安全与企业权益之间的关系。二是监管机关实施穿透式监管必须以必要为前提,既要对监管对象予以细化,也要明确信息穿透的具体范围,以防止监管过度。

其次,明确刑法规制边界。网络金融犯罪本质上属于行政犯罪的范畴,即从法秩序统一性的角度上讲,网络金融犯罪行为也是金融监管机构查处的行政违法行为。网络金融犯罪的认定与金融监管机构执法之间具有紧密的联系,违反国家管理规定是认定网络金融犯罪的必要条件。“在金融行政法律规范没有缺位或是失范的情况下,只要没有认定某一行为具有行政违法性,刑法就不能将其直接入罪。”[19]除了具备违反国家管理规定这一要件以外,还应当严格按照罪刑法定原则的要求准确适用刑法规范的其他规定,即如果网络金融相关行为,不能被评价入刑法现有的规范体系之中,或者没有达到相关犯罪成立的标准,则不论其社会危害性多大,也不应将其认定为网络金融犯罪。

最后,完善处罚方式。从涉网络金融犯罪案件的裁判结果来看,司法机关目前对涉案人员的处罚方式,基本上采用的是自由刑和罚金刑。“虽然将对网络金融犯罪者适用自由刑作为其一般法律后果是必要的,但从长久看,适用自由刑存在易使犯罪人交叉感染、与社会生活脱节、造成国家司法资源浪费等固有弊端。”[20]事实上,我国对网络金融犯罪相关罪名罚金刑的设置也不够合理,使得对网络金融犯罪分子罚金刑的适用数额与他们的犯罪所得之间落差非常大。比如,根据《中华人民共和国刑法》第192条集资诈骗罪的规定,即便犯罪分子利用网络金融平台集资诈骗金额达上亿元,在罚金刑的适用上,也只能对其“处五万元以上五十万元以下罚金”。这种定额制的罚金刑,实际上降低了网络金融犯罪的犯罪成本。为了不使犯罪分子产生网络金融犯罪的犯罪所得显著大于犯罪成本的错误认识,有必要将相关犯罪的罚金刑从定额制改为不规定数额的抽象制,从而为司法机关根据涉案金额裁定与之相匹配的罚金刑扫除法律上的障碍;此外,可以视情况对涉案人员适用从业禁止的规定,即通过剥夺涉案人员从事网络金融业务的便利条件,使其丧失网络金融犯罪能力,可以有效避免网络金融犯罪的发生。

(二)治理机制的优化

为了避免公权主体与私权主体因利益和站位不同而引发相互排斥的问题,进而确保各治理主体实现优势整合下的深层次合作,构建公私协同共治下的利益协调与秩序耦合体系,需要从以下几方面入手:

第一,理顺私权主体参与网络金融犯罪治理的通道。虽然公私协同共治已成为网络金融犯罪治理的共识,但是由于私权主体参与不足,公私主体的合作往往流于形式[21]。私权主体参与不足,固然与公权主体地位过于强势有关,但是更为重要的原因在于法律至今没有为私权主体参与网络金融犯罪治理提供比较详细的依据,使私权主体不知如何有序参与网络金融犯罪治理。为了充分发挥私权主体参与网络金融犯罪治理的作用,法律应当明确私权主体参与网络金融犯罪治理的身份与方式。一方面,要开放规则设计通道,鼓励私权主体积极参与网络金融犯罪治理规则的制定,以平等协商的方式使公权主体与私权主体达成共同的行动目标。另一方面,要赋予或者明确私权主体参与网络金融犯罪治理的职能,并且允许其在公权主体制定的比较宽泛的政策规范的基础上,设定合理可行的具体标准。

第二,促进公权主体制定的硬规范与私权主体制定的软规范之间的优势互补。对于网络金融犯罪治理而言,公权主体制定的硬规范是与网络金融犯罪治理有关的各种具有国家强制力的规范性文件,而私权主体制定的软规范则是网络金融协会制定的行业规定和网络金融企业制定的公司章程,两者共同架构起网络金融的规范体系。尽管后者的制定必须以前者为基础,并且内容不能与前者的内容相悖,但是仅此是无法实现公私协同共治的治理要求的,而必须促进它们之间的优势互补。一是要突出私权主体制定的软规范对公权主体制定的硬规范的规范漏洞与原则性条款进行补白与细化,通过提供更完善和更具体的行为准则,引导网络金融企业合规经营,并且满足金融科技创新的各种需求。二是要充分发挥公权主体制定的硬规范在弥补私权主体制定的软规范效力有限和稳定性不足方面的作用,为网络金融的发展营造合法性空间。

第三,明确各治理主体之间的分工与责任。对于公权主体而言,其职责主要包括事前的政策法律供给、事中的监管协调和事后的激励惩处。由于不同的公权主体具有不同的职能和权限,因而不同的公权主体在网络金融犯罪治理过程中所具有的职

责，也会有所区别。具体而言，立法机关只承担政策法律的供给职能，司法机关只履行事后惩处的责任，而行政机关则可以兼具以上三种职责。对于私权主体而言，其职责在于主动学习政策法规，依法合规参与网络金融业务。作为公权主体与私权主体桥梁的行业组织，一方面要积极联合公权主体和私权主体起草出台网络金融企业依法经营的行业指南，另一方面也要做好“上情下传”和“下情上达”的沟通工作，进而确保各治理主体之间科学而有效的合作。若条件允许，可以构建专门的网络金融网站，使各治理主体通过网站实现信息共享；对于不当履行或者不履行相应职责的主体，则要进行问责，以构建公私协同共治下的权责平衡与配置机制，可以由中央金融委员会办公室牵头，设立专门的协调和监督机构，并定期组织专业人员至相关单位进行巡视。

（三）治理模式的优化

网络金融犯罪从犯罪人的角度看，是犯罪人实施了具体的网络金融犯罪行为；而从被害人的角度来看，则表现为被害人遭受网络金融犯罪行为的侵害而利益受损[22]。以系统论指导网络金融犯罪治理，不能只强调对犯罪主体的预防与改造，也要把目光适当地投向作为网络金融犯罪受害主体，即被害人。尽管网络金融犯罪的产生原因具有多重性，但是从被害人的角度讲，则是被害人掌握信息不全和风险意识薄弱。多节点、高密度的互联网在快速传递信息和解决金融市场信息不对称问题的同时，也会因为远距离的“非接触式”资金融通、金融交易，以及数字货币转账划拨，或电子存储器‘点对点’的接触式离线支付，产生较传统金融更为严重问题，如通过云计算、大数据等技术给监管者提供的数据，也有可能被不法者使用或利用。[23]为此，我国必须健全网络金融企业信息公开机制，强化网络金融消费者的风险意识。

网络金融企业信息是网络金融消费者赖以研判参与网络金融活动的核心依据。健全网络金融企业信息公开机制，可以有效解决网络金融消费者与网络金融企业信息不对称的问题，保证网络金融消费者自主理性决策，实现信息与投资的高效融合。为了确保网络金融企业公开信息的真实性，进而保证网络金融市场的健康发展，金融行政监管部门或者行业组织应当定期对辖区内的网络金融企业进行抽查，对于不及时公开相关信息或者公开的信息失真的网络金融企业，应当责令并督促网络金融企业及时公开或者予以改正；若网络金融企业仍不公开相关信息或者公开信息失真，则可以将其列为具有风险的网络金融企业，并及时向社会公布，以提醒网络金融消费者慎重参与该类企业经营的业务。

强化网络金融消费者防范金融风险意识，重点是做好以下三点：一是帮助网络金融消费者树立理性的网络金融消费观。尽管期待获取高额回报是每个网络金融消费者内心的真实想法，但是并不代表为了获取高额回报，就可以罔顾其背后的金融风险。比如在震惊全国的“善林金融”案中，善林（上海）金融信息服务有限公司相关责任人就是利用广大金融消费者“贪利”的心理，在互联网上开设各种线上理财平台，对外大肆销售非法理财产品，造成 25 万余名被害人实际经济损失共计 217 亿余元[24]。二是强化网络金融法治宣传，利用网络媒体广泛宣传国家法律法规，向社会揭示网络金融犯罪的基本特点与表现形式，增强网络金融消费者的预防意识。三是以社区或者村庄为单位，开展金融知识讲座，普及基础金融知识，提高网络金融消费者的风险识别能力。

（四）治理效果的评估

对网络金融犯罪治理效果进行阶段性评估，不仅是系统论视域下网络金融犯罪治理的应有内容，而且是确保网络金融犯罪治理方法具有科学性与合理性的重要支撑。“从实证主义的视角出发，‘检验归纳’‘以评促改’更能抓住问题导向，有的放矢，对于如何确定网络金融犯罪治理的未来走向将会有立竿见影的效果。”[25]科学的评估体系，应当具有多维和立体的样态。网络金融犯罪治理效果评估机制，可以从政治、经济、法律、社会四个层面予以构建。

网络金融犯罪治理政治效果评估，是对网络金融犯罪治理是否有利于维护国家安全的评价，具体言之，就是在治理网络金融犯罪的过程中，必须以维护国家和人民的利益为根本出发点，既要强调事前预防，筑牢网络金融“防火墙”，守护好人民群众的“钱袋子”，也要注重事后责令退赔和追赃，以挽回人民群众的损失。网络金融犯罪治理经济效果评估，包含治理成本和治理后产生的效益两方面内容。如果采用某种治理方法需要付出特别大的代价，乃至超过了治理后所能产生的效益，那么就意味着该种治理方法是有问题的。当然，强调网络金融犯罪治理效益必须大于治理成本，主要是为了实现社会资源的优化配置，力求用最小的社会投入，获取最大的治理效益。

网络金融犯罪治理法律效果评估，不仅是对网

络金融犯罪治理合法性的系统评价,而且是对网络金融犯罪治理实际功效的总体评估。评估的内容应当包括制度构建是否正当、采取的手段是否合法、制定的法律是否符合上位法的规定以及是否存在相互矛盾的情况、网络金融犯罪案发率的升降等。其中,对网络金融犯罪案发率升降的评估,是从纵向上比较治理之前的网络金融犯罪案发率情况和治理之后的网络金融犯罪案发率情况。如果治理之后的网络金融犯罪案发率不低于甚至高于治理之前的网络金融犯罪案发率,那么就意味着所采用的治理方法是有问题的。当然,评估治理某种类型的网络金融犯罪是否会导致该种类型的网络金融犯罪被转移到其他领域,也是评估网络金融犯罪案发率的题中应有之义。比如,尽管P2P网络金融平台已经在政策与法律层面被取缔,但是并不意味着P2P网络贷犯罪的犯罪根源被彻底消除,必须警惕它以另一种形式表现出来。网络金融犯罪治理社会效果评估,是对网络金融犯罪治理的制度构建与方式手段在社会受众层面的接受程度的评价。网络金融犯罪治理社会受众认可度高,不仅可以提高网络金融犯罪治理的权威性,而且能够促进相关法律与政策的后续实施,对于保障网络金融的持续健康发展,具有不可替代的作用。比如,在进行普法宣传或者开展金融知识讲座的过程中,应当尽量以受众喜闻乐见并且通俗易懂的形式展开,不能无视受众的接受能力而自行其是。

四 结 语

网络金融犯罪治理是一项系统性工程,需要整合各方面力量共同进行治理。[26]面对网络金融犯罪专项治理"综合运用各类整治措施"中的诸多要素,坚持系统论思维,有助于辩证分析和理性处理"综合运用各类整治措施"中的各种矛盾关系、把握各个要素的组合方式,构建科学、合理、有效的治理体系,进而实现网络金融犯罪的有效治理,给其他社会治理手段留下充分施展空间的同时,尽可能地避免用刑法代替其他社会治理手段。[27]总之,在网络金融犯罪治理中,我国应当以习近平法治思想为指导,始终坚持系统论的治理理念和思维路径,不断完善治理体系,以便确保网络金融犯罪治理的有效性。

[参 考 文 献]

[1] 于晗.金融业如何守好数据安全底线[EB/OL].(2021-09-01)[2024-07-08]. http://www.cbimc.cn/content/2021-09/01/content_408182.html.
[2] 刘宪权.互联网金融市场的刑法保护[J].学术月刊,2015(7):94-104.
[3] 李兰英,孙亚.新型网络金融犯罪问题研究[M].厦门:厦门大学出版社,2021.
[4] 韩宋辉.中国互联网金融年报2020:互联网金融风险形势得到根本好转[EB/OL].(2020-12-15)[2024-07-25]. https://news.cnstock.com/news,bwkx-202012-4631292.htm.
[5] 贺觉渊.最高检第四检察厅厅长张晓津:坚持全面从严打击金融犯罪[EB/OL].(2022-11-22)[2024-07-25]. https://finance.eastmoney.com/a/202211222567635036.html.
[6] 黄洁.北京检察机关发布金融检察白皮书[EB/OL].(2023-11-22)[2024-07-26]. http://www.legaldaily.com.cn/judicial/content/2023-11/22/content_8929993.html.
[7] 周文婷.2023年度上海金融检察白皮书:金融犯罪案件小幅下降,金融犯罪网络化严重[EB/OL].(2024-06-12)[2024-07-26]. https://sh.chinadaily.com.cn/a/202406/12/WS66693185a3109f7860de1844.html.
[8] 王立君.国际法基本范畴的再认识:基于系统论的反思[J].江西社会科学,2023(11):132-149.
[9] 习近平.坚定不移走中国特色金融发展之路 推动我国金融高质量发展[N].人民日报,2024-01-17(1).
[10] 姜晓萍.深入推进国家治理体系和治理能力现代化[N].人民日报,2023-04-28(9).
[11] 易小明.还原思维·矛盾思维·系统思维:主体把握对象思维方法的大致演进路径[J].社会科学家,2015(9):25-30.
[12] 黄冠迪.论系统论八原理的整体结构:评《系统论——系统科学哲学》[J].系统科学学报,2022(1):11-16.
[13] 魏宏森,曾国屏.系统论:系统科学哲学[M].北京:世界图书出版公司,2009.
[14] 乌杰.系统哲学基本原理[M].北京:人民出版社,2014.
[15] 钟鹏.金融监管与金融强国:印度金融监管改革的成败与启示[J].南亚研究季刊,2024(1):60-75+157-158.
[16] 弗兰克.华尔街改革与消费者保护法案[M].董裕平,全先银,汤柳,等译.北京:中国金融出版社,2010.
[17] 吕雅萱,陈升龙.英国最大比特币洗钱案牵扯中国400亿非吸案,钱是如何流到国外的[EB/OL].(2024-04-21)[2024-08-08]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1796913523515410236&wfr=spider&for=pc.
[18] 许恋天.互联网金融"穿透式"监管:逻辑机理与规范运用[J].税务与经济,2019(3):1-10.
[19] 黄明儒,孙珺涛.论刑法介入互联网金融的限度[J].理论探索,2019(5):14-19.
[20] 陈雪梅,李兰英.网络金融犯罪治理的刑罚转向与重构[J].学习与实践,2021(6):44-51.
[21] 熊亚文.网络金融犯罪的公私合作治理[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2023(6):138-146+160.
[22] 江耀炜.网络金融犯罪的被害预防与效果评估[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021(5):112-124.
[23] 马红霞.全球央行数字货币的发展现状、运行风险及趋势预测[J].湖湘论坛,2023(5):1-10.
[24] 王闲乐.善林系集资诈骗案宣判,公司被罚15亿,主要负责人被判无期徒刑[EB/OL].(2024-07-24)[2024-08-20]. https://export.shobserver.com/baijiahao/html/272751.html.
[25] 李兰英,薛储佳.网络金融犯罪综合治理效果评估的理论图景与实现路径[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2023(1):82-95.
[26] 许多奇,应岳.论金融法制定的法理逻辑及其实现路径[J].法治社会,2024(6):49-62.
[27] 张智辉.论刑法立法的价值取向[J].湖湘法学评论,2021(1):102-116.