

银行业监管法二十年大修：制度整合与法律边界 —— 《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案二次审议稿）》评析（上）

作者：蓝洁 徐禾 赵文佳 何宇捷

引言

《中华人民共和国银行业监督管理法》自2004年2月施行，2006年10月仅作个别修正，此后近二十年未做实质性修改。在此期间，我国银行业的机构形态、业务模式与风险结构发生深刻变化，资产规模从不足50万亿元增长至2026年二季度末的近500万亿元，业务形态由传统存贷业务演化为综合化、数字化、集团化的金融服务体系。与此同时，我们的监管措施持续调整，在股权治理、消费者保护以及问题机构处置等领域积累了大量制度与实践经验。

相应地，顶层金融监管治理要求持续提升。2023年中央金融工作会议提出全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，2024年党的二十届三中全会进一步要求建立风险早期纠正硬约束制度。现行法规的覆盖范围、细化程度及制度衔接，已需要通过修订进一步完善。如何将成熟的监管经验转化为稳定的法律规则，并在强化监管效能的同时明确权力边界、完善程序保障，成为本次修法的重要课题。

继2022年11月原银保监会发布修订草案征求意见稿、2025年12月修订草案提请十四届全国人大常委会初次审议之后，2026年8月25日，十四届全国人大常委会第二十四次会议审议了《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案二次审议稿）》（以下简称“二审稿”），并于8月28日公布向社会公开征求意见。

置于金融治理现代化的进程中观察，本次修法的意义，在于推动银行业监管从规则的持续补充走向制度的系统整合，其所回应的不只是“监管能否覆盖”的问题，更是“风险由谁承担、处置如何启动、权利怎样保障”的问题。对于以信用为基础、具有显著风险外溢性的银行业而言，金融稳定不仅需要有效的监管干预，也有赖于清晰的权责配置和可预期的法律程序。因此，本次修法并非单纯增加监管工具、提高违法成本，而是力图在服务实体经济、防控金融风险和保护合法权益之间形成更加协调的制度安排。

基于上述，本文对二审稿中的风险处置、分类分级监管、股东与实际控制人监管、消费者保护等重点制度及修改展开分析，并讨论相关规定的适用边界与配套规则需求。本文分上

下两篇：本篇为上篇，围绕风险处置和分类分级监管制度展开；下篇将重点论述股东与实际控制人穿透监管以及消费者保护制度。

一、风险处置独立成章——处置权的法定化及其边界

（一）从分散规定到专章整合

据全国人大常委会法制工作委员会发言人于2026年8月21日记者会介绍，二审稿将一审稿第四章“监督管理措施”拆分为“监督管理措施”与“风险处置”两章，目的在于与金融法草案做好衔接。这一变化也体现了日常监管与风险处置之间既相互衔接、又有所区分的制度逻辑。日常监管主要着眼于机构持续经营中的审慎要求与行为约束；风险处置则需要在特定风险状态下，协调金融稳定、机构救助、损失承担和市场退出等目标。两者在启动条件、干预强度以及对相关主体权利的影响上存在差异，有必要通过法律作出更清晰的安排。

在金融机构的风险处置方面，我国已经有了不少制度设计和实践探索。现行的《银行业监督管理法》已就接管、重组、撤销作出原则规定，《商业银行法》确立了接管、撤销清算与破产须经监管机构同意的基本规则，《金融机构撤销条例》《存款保险条例》以及2021年《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》又分别在处置程序、处置资金与“生前遗嘱”机制上积累了具体规则。但上述规范分散于不同层级，处置启动标准、处置权配置、处置工具及其相互衔接始终缺乏统一安排。包商银行接管、锦州银行改革重组、多地村镇银行风险处置等案例，也促使市场进一步关注处置法律依据、处置工具、央地协调和资金来源安排等配套问题。在此基础上，二审稿第五章首次以专章形式对风险处置作出系统规定，并与第四章“监督管理措施”相关联，增强日常监管、风险处置与市场退出之间的制度衔接，其意义并非从无到有地赋予监管机构处置权限，而是推动原先分散的制度形成更为系统的法律框架。

风险处置独立成章，也使相关制度的评价重心从“是否具备处置工具”，进一步转向“处置工具如何依法运用”：对于可能影响股权、债权及其他财产权益的措施，其有效运行不仅取决于授权是否充分，还取决于启动条件、决策程序、估值与损失分配机制，以及与司法程序和权利救济的衔接是否明确。由此，风险处置专章既是监管能力建设的重要内容，也是检验监管权力法治化程度的关键环节。

结合第四章“监督管理措施”和第五章“风险处置”的内容，银行业金融机构在业务活动中发生的重大风险，在不同阶段将会触发不同的处置机制：

处置阶段	条文	核心机制
早期纠正	第 59 条	监管机构发现风险隐患即应采取措施，设定整改期限与具体要求；整改不到位且符合处置条件的，应当及时实施风险处置
整顿	第 60 条	监管机构可以派出整顿组对日常业务及负责人、管理人员行使职权进行监督，监控划拨资金、处置资产、订立合同等活动；六个月内难以恢复正常经营的，应转入重组、接管、撤销或破产程序
重组	第 61、62 条	监管机构促成重组，可按市场化原则采取合并、引入第三方机构注资、转让资产和负债等方式
接管	第 63 条	公告并成立接管组，接管组行使经营管理权，可经同意委托其他机构托管部分或全部业务
撤销	第 64 条	不予撤销将严重危害金融秩序、损害公众利益的，予以撤销并组织清算
破产	第 69、70 条	经监管机构同意，机构或其债权人可向法院提出破产申请，监管机构也可直接申请；机构终止后依法办理注销登记

上述规定使监管介入的时点从“信用危机”大幅前移至“风险隐患”，并在早期纠正与接管、撤销之间补入“整顿”这一中间层工具，形成“早期纠正—整顿—重组/接管/撤销/破产”的递进式处置链条。需要说明的是，上述机制并非必然依次启动的单一路径，而是各项措施可能替代、并行或转换，具体适用仍须结合风险程度、机构可持续经营能力及各项措施的法定条件分别判断。

（二）央地分工：第65条的落实难题

第65条明确：全国性银行业金融机构的风险处置由国务院银行业监督管理机构牵头组织实施；地方中小银行业金融机构的风险处置由其注册地所在省、自治区、直辖市牵头实施，国务院银行业监督管理机构加强指导和跨区域协调。第67条进一步规定，省级政府牵头处置时，可“根据国务院银行业监督管理机构的指导或者授权”采取第66条规定的处置措施，或者向国务院银行业监督管理机构“建议”采取前述措施。这一分工拟以法律形式确认近年来中央与地方金融监管权责改革成果——《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》已提出以省为单位制定中小银行改革化险方案、压实地方政府属地责任，第65条将其上升为法律规定，进一步回应了地方中小银行风险处置中长期存在的“谁牵头、谁出钱、谁担责”等权责与成本分担问题。需要区分的是，组织协调、监管决策、资金支持与最终损失

承担属于不同层面的职责，不能因某一主体参与风险处置，便推导出其对被处置机构的相关债务负有一般性兜底义务。

但有三个问题值得在后续审议和配套规则中进一步明确。第一，处置决定的作出主体与形式。第66条列举的处置措施（包括减记、强制转让股权等直接处分民事权利的措施）由监管机构采取；地方中小机构处置中，省级政府“根据指导或者授权”采取措施时，处置决定以谁的名义作出（监管机构还是省级政府）、授权采取个案授权还是概括授权的形式、相对人不服时行政复议和行政诉讼以谁为被申请人/被告，在行政授权与行政委托的不同定性下，这些问题的答案并不相同，有待配套规则明确。第二，“注册地”标准对跨区域经营机构的适用。部分城商行已形成跨区域经营格局、设有大量异地分支机构，农商行体系涉及省联社与县级法人的双层结构，虽然第65条已明确由国务院银行业监督管理机构加强跨区域协调，注册地省份与业务实际覆盖地区之间如何分工，以及跨区域资产、负债、分支机构的处置如何协调，有待观察。第三，部分中小银行的重要股东可能包括地方国资或地方政府相关主体，而省级地方同时承担风险处置牵头职责，由此可能产生角色协调或潜在利益冲突问题，处置决策的独立性保障机制有待建立。

（三）处置工具箱：第66条的亮点与争议

具体的风险处置措施工具箱，既包括第四章“监督管理措施”中第五十四条的规定，也新增了第六十六条中的内容，如（1）停止发放、提前收回关联方贷款和授信，（2）处置部分或全部资产、负债，（3）促成第三方机构或临时过渡机构承接业务、资产和业务，（4）实施股权、债权减记或债转股，（5）强制转让股权等，截至二审稿共十二项处置措施。其中部分工具已有实践依托——比如，资本工具减记在《商业银行资本管理办法》项下存在监管安排，《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》附件亦列举了处置措施类型。二审稿的实质增量在于：上述措施作为风险处置措施（而非针对违规股东的个案监管措施或机构预先拟定的处置计划选项），拟由法律直接、集中地授权监管机构在处置程序中一体动用。以下围绕“适用于谁、谁有权决定、在何种条件下启动、如何分配损失并提供救济”逐一审视其中三项：

第一，股权、债权减记与债转股（第八项）。条文以“被接管机构符合规定条件的”为前提，但此等“规定条件”的具体内容、减记的顺序（是否遵循先股后债的吸收顺序）、减记与《企业破产法》清偿顺位及重整程序中出资人权益调整规则的关系、是否设置债权人异议与听证程序，均有待明确。减记本质上是行政机关主导下对股东权益和债权的强制调整，其正当性依赖于明确的法定授权和充分的程序保障，建议配套规则对此作出细致安排。

第二，强制转让股权（第九项）。该项以“风险处置过程中发现可能引发系统性金融风险”为触发条件，条件设定较为审慎。但强制转让的对价如何确定、原股东是否享有补偿请求权、与《公司法》股权转让规则以及既有股权查封冻结的关系如何协调，均涉及行政处置权与民事财产权的边界，是本轮征求意见中最值得深入讨论的问题之一。

第三，调回境外资产与集团支持义务（第十、十一项）。前者要求被接管机构调回境外资产，跨境执行在相当程度上有赖于与相关法域的监管合作安排；后者针对系统重要性机构，要求所属集团的境内外机构提供必要支持、维持关键金融服务和功能不中断，拟将集团层面的支持义务上升至法律层面，与金融控股公司监管及恢复处置计划制度形成呼应；具有境内外集团架构或者跨境业务布局的系统重要性银行业金融机构，尤其需要提前评估其合规和执行影响。

（四）处置资金：存款保险基金与行业保障基金

第68条规定，存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构可以通过提供担保、阶段性持股、收购风险资产、损失分摊等方式依法参与风险处置，并可依法建议监管机构采取相应措施。本条以《存款保险条例》第17条规定的风险处置建议权和第18条规定的基金使用方式为基础，进一步明确“阶段性持股”“收购风险资产”等参与形态，并拟在法律层面明确行业保障基金管理机构的风险处置功能定位。

需要指出的是，存款保险基金、行业保障基金“可以”参与处置，属于授权性规定，不能直接解释为相关基金必须出资或者承担最终损失；存款保险基金的运用应当以保护存款人利益为目的，并遵循基金使用成本最小原则，基金参与处置的决策程序、行业保障基金参与风险处置的适用范围、资金使用条件与程序，均需与《存款保险条例》及后续金融稳定立法的规则相互衔接，避免制度叠加带来的适用冲突。

（五）处置与破产的衔接

第69条规定，银行业金融机构具有《企业破产法》规定的破产情形的，经国务院银行业监督管理机构同意，机构或者其债权人可以向人民法院提出破产申请；监管机构也可以直接申请。这延续了《商业银行法》第71条与《企业破产法》第134条确立的“行政处置优先、司法破产兜底”格局：债权人的破产申请权受到监管前置同意的限制。需要注意的是，全国人大常委会本次会议同期审议的《企业破产法（修订草案二次审议稿）》，已专设“金融机构破产”一章，并就监管前置同意、风险处置程序与破产程序衔接以及保障基金清偿顺位等作出规定，与本次《银行业监督管理法》修订形成衔接。从债权人保护角度，监管同意权的行使标准与期限、不同意破产申请时债权人的救济渠道，仍建议在后续审议中予以明确。此外，处置程序中监管决定、接管组履职行为、市场化交易与司法程序中的行为性质

不尽相同，相应的救济渠道也有必要分别厘清。

二、分类分级监管——从统一规则到差异化匹配

分类分级监管是二审稿值得关注的新增安排：官方修改情况汇报将其列为二审稿五方面主要修改之一，官方媒体与业界解读亦普遍将其视为监管模式转型的重要信号。二审稿第6条规定，监管机构根据机构类型、资产负债规模、风险水平、系统重要性等因素，对银行业金融机构实施分类分级监督管理。与第6条相衔接，第40条要求建立监督管理评级体系和风险预警机制，根据评级情况和风险状况确定现场检查的频率、范围和需要采取的其他措施，并与中国人民银行等国务院有关部门以及省级政府共享评级情况、风险状况等信息。

现行规则与监管实践中已经体现了差异化监管的理念。《商业银行监管评级办法》第3条明确“监管评级结果是实施差异化监管的基础”，第20条要求将评级结果作为衡量商业银行经营状况、风险管理能力和风险程度的主要依据，监管机构据此制定监管规划、配置监管资源，并按评级级别采取相应强度的监管措施；《系统重要性银行评估办法》和《系统重要性银行附加监管规定（试行）》对系统重要性银行施加附加资本、附加杠杆率以及恢复和处置计划等更高要求，已是“分级施策”的成熟实践。二审稿第6条的增量在于，拟将分散于规章和专项制度中的差异化监管实践上升为法律原则，为将来按照机构类别、等级差异化设定准入、检查、以及其他监管措施提供上位法依据，并与正在制定的金融法相互衔接。

但是，第六条提出的法律原则的落地实施还有待几个关键问题的进一步厘清：

第一，与既有监管评级体系的关系。第6条的多因素“分类分级”监管原则与第40条的“监督管理评级体系”作为确定现场检查频率、范围及其他措施的依据之间如何衔接，条文未作说明。此外，现行监管规则针对商业银行、信托公司、企业集团财务公司、汽车金融公司、消费金融公司、金融租赁公司和理财公司等金融机构均有各自的监管评级办法，所考察的评级要素有所差异、不尽相同。二审稿在法律层面统筹设立分类分级监管考察因素，或有望使各类银行业金融机构的评级因素进一步趋同。现有监管评级中的考察要素、等级划分等机制如何与新的分类分级监管原则衔接，仍有待进一步明确。

第二，差异化的方向与边界。分类分级监管的题中之义是监管资源和监管要求的差异化配置：高风险机构可能面临更高频率检查与更严格措施，低风险机构在检查频率等方面或有望获得一定程度减负。但第6条列举的考察要素，如机构规模，与风险水平并非简单对应，部分中小机构可能同时面临较高风险与合规资源相对有限的情形。差异化若把握不

当，可能在“减负”与“加严”之间产生新的失衡。此外，第6条是否仅用于配置监管资源和调整监管强度，还是会在其他规则授权下进一步影响业务准入、资本要求等标准，仍有待明确；此等规定或将影响机构经营过程中的战略选择。

第三，程序保障与信息披露的平衡。分类分级监管的关键是差异必须具有合理依据、措施与风险相称，并能够随机构情况变化动态调整。现行监管评级结果原则上仅供监管机构内部使用，机构对评级结果负有保密义务；若第6条进一步形成机构可感知的差异化待遇——检查频率、业务准入、创新试点资格——在现有评级结果反馈机制基础上，机构的陈述、复核与异议渠道需要在配套办法中明确。与此同时，也不宜一概要求公开完整的分类分级结果，敏感信息披露对市场稳定可能产生的影响同样需要评估，披露范围与程度应在监管信息保密、市场稳定与机构程序权益之间取得平衡。

本文作者



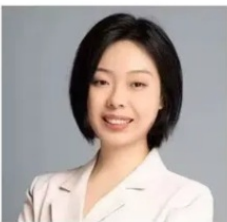
蓝洁 (LAN Jie)

合伙人 Partner

lanjie@haiwen-law.com



扫描二维码查阅律师简历
Scan QR Code for Attorney Profile



徐禾 (XU He)

资深顾问 Counsel

xuhe@haiwen-law.com



扫描二维码查阅律师简历
Scan QR Code for Attorney Profile



赵文佳 (ZHAO Wenjia)

zhaowenjia@haiwen-law.com



何宇捷 (HE Yujie)

heyujie@haiwen-law.com

声明：本文不代表海问律师事务所对于任何相关问题的法律意见，如您需要法律意见或专业分析，请咨询本文相关作者。如需转载或引用该等文章的任何内容，请注明出处。未经本所书面同意，不得转载或使用该等文章中包含的任何图片或影像。如您有意就相关议题进一步交流或探讨，欢迎与本所联系。

2026-09-17