

Financial Law (Draft for Comments) Issued: Improving the Financial Legal System, Strengthening Financial Regulation and Risk Prevention

Author: Julia ZHANG, YANG, Yuge

引言

近日，中华人民共和国司法部（“司法部”）、中国人民银行（“人民银行”）、国家金融监督管理总局（“金融监管总局”）、中国证券监督管理委员会（“证监会”）、国家外汇管理局（“外管局”）联合发布了《中华人民共和国金融法（草案）》（“《草案》”）公开征求意见的通知，标志着我国金融法治体系建设迈出了关键一步。

此次《草案》的发布，不仅旨在构建适应中国特色金融发展的基础性法律，更与此前已公布的《中华人民共和国金融稳定法（草案）》（“《稳定法草案》”）各有侧重，共同构筑起我国金融体系“发展与安全”并重的法治框架。

当前，我国金融监管体系呈现出以“一行两会一局”（人民银行、证监会、金融监管总局、外管局）为主，分业监管、条块结合的格局。这一体系在过去数十年间有效支持了金融业的快速发展，但也逐渐显露出一些问题，例如监管规则存在交叉重叠或空白地带、金融机构跨业经营引发监管套利、风险穿透难度大，以及部门间协调效率有待提升等。在这一背景下，《草案》的发布，其“大一统”和协调作用尤为凸显，它旨在从法律层面解决这些深层次问题，为整个金融业提供一部基础性的“法典”。

本文将从背景、亮点以及与《稳定法草案》的勾稽关系三个维度，解读《草案》及其对行业可能产生的深远影响。

一、立法背景：金融强国战略下的制度基石与体系重塑

当前中国正处于建设金融强国的战略机遇期，但与此同时，全球经济金融形势复杂多变，国内金融领域也面临着诸多风险与挑战。正是在这样的背景下，《草案》应运而生：

1.顶层设计的必然要求：党的十八大以来，党中央提出了一系列关于金融改革发展的重大决策部署。特别是2023年中央金融工作会议，明确强调全面加强金融监管，完善金融体制，优化金融服务，防范化解风险，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。《草案》将“防范化解金融风险”作为立法目的之一，并设立了金融风险处置机制、兜底监管机制等多项具体制度，旨在从源头上规范金融行为，筑牢风险防线。

2.完善金融法治体系的迫切需求：我国现行金融法律体系仍存在碎片化、协调性不足等问题。例如，在《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国保险法》等分业法律之间，缺乏一部统领性的上位法进行指引和协调。《草案》在更高层面上对金融活动、金融机构、金融监管等基础性问题进行原则性规范，从而发挥其在整个金融法律体系中的“大一统”和协调作用，解决长期以来因分业立法带来的交叉地带和监管盲区问题。

二、立法亮点：构建全面、协调、有力的金融法治框架

《草案》共设有11章95条，内容涵盖广泛，亮点突出：

1.明确金融活动的定义与监管全覆盖原则——“管非法”与“管风险”

《草案》第三条清晰界定了“金融活动”、“金融机构”和“金融业务”的内涵，并在第八条强调“管合法更要管非法、管行业必须管风险”，推行“机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管”，实现金融监管全覆盖。这一规定直指当前一些无牌照、无资质的非法金融活动，以及名义上非金融但实质从事金融业务的“变相金融”。通过“功能监管”和“穿透式监管”，确保所有实质性金融业务都纳入监管范围。

2.强化中央银行的宏观调控与审慎管理职能定位

《草案》第二章专章规定中央银行（人民银行）的职能，明确其在制定执行货币政策、实施宏观审慎管理、维护金融稳定等方面的核心地位。特别是，赋予中央银行牵头建立宏观审慎政策框架，会同国务院有关部门制定宏观审慎政策，监测评估金融体系整体稳健性，开展宏观审慎管理，防范处置系统性金融风险。明确中央银行可以视情形对金融市场采取逆周期、跨周期调节等措施，为应对系统性风险提供了更具前瞻性和主动性的政策工具。这一系列措施明确了中央银行作为金融体系“最后贷款人”和“稳定器”的职责。

3.完善金融机构公司治理与《公司法》的深层勾稽

《草案》第三章对金融机构的设立、公司治理、股权管理、股东行为以及董事高管责任等提出了更为严格的要求。例如，明确金融机构股东、实际控制人应当符合资金、诚信等条件，注册资本实行实缴制度，不得虚假出资、抽逃出资，并确保股权结构清晰，不得掩盖实际控制；明确股东不得违规占用金融机构资产及客户资金，不得违规质押金融机构股权，不得滥用股东权利损害金融机构利益，也不得违规干预经营管理；同时对董事、高级管理人员的任职资格和忠实勤勉义务进行了规定。这些规定在《公司法》基本框架之上，对金融机构这类特殊规管主体行为提出了更高、更严的监管要求。在《公司法》对股东权利义务、公司治理结构等方面的规定基础上，《草案》进一步强调“穿透”和“实质控制”，旨在防止股东通过复杂的股权结构规避监管、违规干预金融机构经营，或利用其影响力进行利益输送。

4.规范金融产品和服务，遏制“结构化套利”，守住“适当性底线”

《草案》第四章专章规范金融产品和服务。明确金融产品和服务需经批准、注册、登记或备案，未经批准不得提供或变相提供。明确金融产品和服务应符合公序良俗，不得通过合并、拆分、嵌套等任何方式规避法律、行政法规和国务院金融管理部门的规定。强调金融产品和服务的营销主体应强化“适当性管理”，不得欺诈营销，不得主动推介风险等级高于客户风险承受能力的金融产品或服务，也不得违法违规处理个人信息。第三十二条规定的“不得以合并、拆分、嵌套等方式规避规定”，直指近年来金融创新中出现的“结构化套利”问题，通过复杂的产品设计来规避监管、掩盖风险。这不仅有效遏制了产品结构化设计中的监管套利行为，更切实保护了金融消费者和投资者的合法权益。

5.健全金融市场基本规则，划定创新与风险边界

《草案》第五章对金融市场的运行、信息披露、交易行为等作出了基本规定。禁止从事欺诈、内幕交易、操纵市场、财务造假以及法律法规禁止的其他行为。要求金融市场参与主体真实、准确、完整地披露信息。明确国家支持金融产品和服务依法创新，但强调不得以创新名义牟取不当利益或者规避法律、行政法规和国务院金融管理部门的规定。国家对金融创新持审慎包容态度，但绝不放

任“伪创新”。

6.注重金融服务实体经济，统筹发展与安全

《草案》多次强调金融为实体经济服务，深化金融改革，扩大金融开放。坚持总体国家安全观，统筹发展和安全。明确鼓励发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融和数字金融，持续完善金融支持中小微企业的政策，建设完善安全、规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。体现了我国金融发展的根本宗旨，也为所有金融活动设定了价值导向，确保金融发展始终沿着正确方向前进。

三、金融法与金融稳定法的勾稽关系

《草案》与《稳定法草案》在我国金融法治体系中具有各自独立的定位，但又紧密衔接、互为支撑，共同构成了“基础性规范+风险处置”的双层法治保障体系。

《草案》侧重于构建金融活动的基础性法律框架和常态化监管规则，旨在规范金融机构行为、维护金融市场秩序、促进金融健康发展。而《稳定法草案》则聚焦于金融风险的防范、化解和处置机制，为应对可能引发系统性风险的特定情形提供一套专门的危机管理和处置程序。

《草案》确立的“金融监管全覆盖”原则（第八条）和中央银行的宏观审慎管理职能（第十四条），是《稳定法草案》得以启动和有效实施的前置条件和风险识别基础。例如，《草案》中关于金融机构公司治理（第三章）、风险防范主体责任（第二十七条）、信息披露（第二十九条）等规定，为《稳定法草案》在风险早期识别、预警以及后续责任追究提供了制度依据。当金融机构出现《草案》第六十五条规定的“违法经营、公司治理混乱、管理失控或者出现重大风险”，可能传导引发系统性问题时，《稳定法草案》的处置机制便可能被激活，进行更强力的干预和处置。

《草案》第十章“法律责任”对金融机构、股东、董事高管的违规行为设定了法律责任，强调“管非法”和“严惩非法金融活动”。明确规定“相关机构的股东、实际控制人必须首先承担损失”，并要求“对金融风险负有责任的，依法承担赔偿责任，归还违规占用或者转移的资金、分配的红利”。而《稳定法草案》在风险处置过程中，则会进一步追究相关责任主体的损失承担和补足资本义务，甚至有重大过失或违法行为的责任人进行严厉惩戒。这种勾稽关系意味着，常态化监管（《金融法》）是第一道防线，旨在防患于未然；风险处置（《金融稳定法》）是另一道防线，旨在守住不发生系统性风险的底线，两者共同构筑起防范金融风险的严密网络。

四、结语

《草案》的公开征求意见，是我国金融法治建设中的一次里程碑事件。它与《稳定法草案》共同勾勒出我国金融体系“发展有规可依，风险有法可控”的蓝图。对于金融机构而言，这既是机遇也是挑战。建议金融机构密切关注两部法律的立法进程，对照自身业务进行全面风险排查和合规体系升级，确保在新的法律框架下稳健发展。



张凯南 (Julia Zhang)

合伙人

zhangkainan@haiwen-law.com



扫描二维码
查阅律师简历



杨雨格 (YANG Yuge)

资深顾问

yangyuge@haiwen-law.com



刘维佳 (LIU Weijia)

律师

liuweijia@haiwen-law.com



杨昊 (YANG Hao)

yanghao@haiwen-law.com