

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

Author: Julia ZHANG YANG, Yuge LIU Weijia YANG Hao

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“一行一会两局”（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，甚至对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。

本文作者



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

2026-03-27