

《金融法》推进综合性金融立法，法制框架完善对金融机构经营环境影响正面

《中华人民共和国金融法》草案公开征求意见，综合性金融立法进程历经四年推进

《中华人民共和国金融法》草案（以下简称“《金融法》”或“草案”）于2026年3月正式公开征求意见，是中国金融领域基础性立法工作的阶段性成果。从立法脉络看，相关工作推进历经数年：2022年4月，中国人民银行发布《金融稳定法》征求意见稿；2022年12月，全国人大常委会完成首次审议；2023年3月，中央金融委员会组建，取代原国务院金融稳定发展委员会；2024年6月，《金融稳定法》完成二次审议，同年7月二审稿对外公布；2025年，《金融法》首次被纳入全国人大年度立法工作计划；2026年3月，草案全文公开，为期一个月的意见征集期间各方反馈较为集中。

惠誉博华认为，近年来，中国金融业态持续演变，跨业、跨境业务日趋复杂，现行分业监管框架下的制度覆盖与协调问题受到各方关注。与此同时，随着中央金融委员会的设立，金融领域最高统筹协调机制也需要在立法层面获得相应表达，《金融法》的推出，在相当程度上回应了上述两方面的现实需求。

《金融法》确立法律体系层级，明确央行职能整合与监管原则入法

从草案内容看，《金融法》的核心意图在于在现有分业立法体系之上引入一层统一的上位规则，与《商业银行法》、《证券法》、《保险法》、《信托法》等行业法律形成分层衔接。《金融稳定法》则更偏向风险处置领域的专项立法，其功能侧重于处置机制而非日常监管，两者在定位上存在明显区分。

从制度设计看，相关调整主要体现在监管规则统一与职责边界明确两个方面。一方面，部分在实践中已反复使用的监管原则（如穿透式监管）被纳入法律框架。考虑到此类原则此前在不同监管口径中的适用存在差异，其入法有助于减少执行层面的不一致。另一方面，中国人民银行在货币政策、宏观审慎管理与金融稳定维护中的职责被进一步法定化，其在跨部门监管中的协调角色也更加清晰。这一调整更接近于对既有职能的制度化表达，而非新增职能安排。

分析师

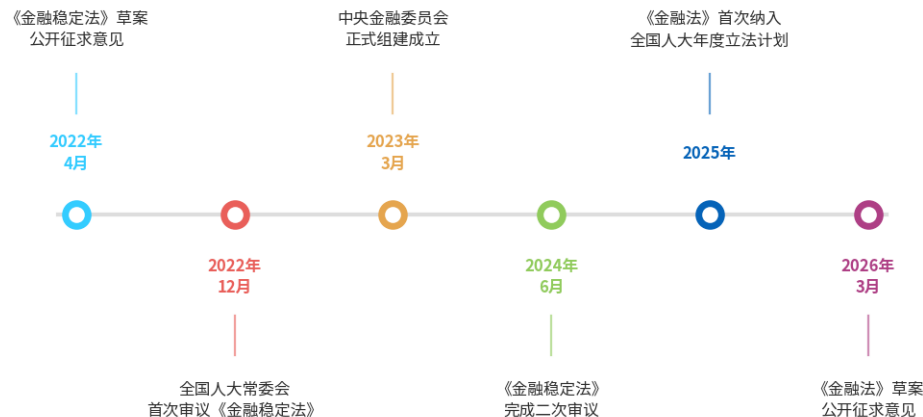
刘萌, CFA
+86 (10) 5663 3822
meng.liu@fitchbohua.com

彭立, FRM
+86 (10) 5663 3823
li.peng@fitchbohua.com

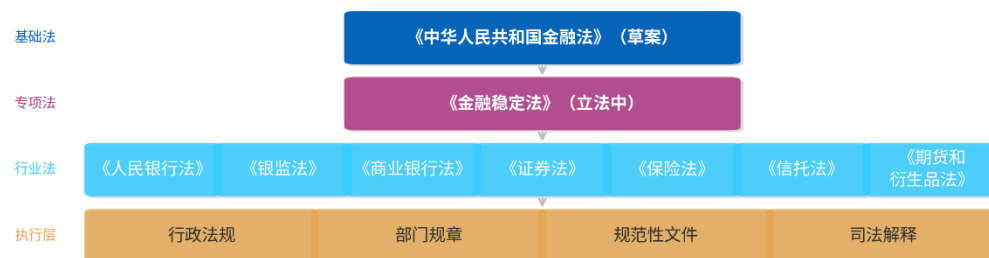
媒体联系人

李林
+86 10 5957 0964
jack.li@thefitchgroup.com

中国金融立法进程时间轴



中国金融法律体系结构



资料来源：公开资料，惠誉博华整理

与此相对应，中央金融委员会的统筹协调机制也被纳入法律框架，使跨部门监管安排具备更明确的制度依据。

草案明确提出推动金融领域制度型开放，加强宏观金融政策协调与监管合作，参与全球金融治理，这一表述有助于提升中国金融机构在跨境业务及国际资本市场中的合规透明度，对于积极拓展境外业务的商业银行而言具有积极意义。

全球主要经济体金融监管框架各具特色，中国综合性立法具有一定创新意义

从主要经济体实践看，金融监管框架呈现出不同路径选择，但较少有经济体以单一基础性法律形式对整个金融体系进行统筹。

美国以 Dodd-Frank Act 为代表，通过一揽子立法强化系统性风险监管，并依托金融稳定监督委员会（FSOC）实现跨部门协调；欧盟则通过 MiFID II、CRD IV、Solvency II 等指令与条例体系，在统一规则与成员国实施之间形成分层结构；英国实行“双峰”监管，由审慎监管局（PRA）与金融行为监管局（FCA）分别承担不同监管目标；日本以金融厅为核心形成集中监管框架，但银行、证券、保险等领域仍由单行法分别规制。

总体来看，各主要经济体更侧重通过“多部法律+协调机制”实现监管整合，而非依赖单一基础法。相较而言，中国当前推进以基础性法律统筹金融监管框架的路径，在制度设计层面具有一定创新意义。

监管透明度提升及协调机制完善，对金融机构经营环境评估影响正面

在惠誉博华的银行及非银行金融机构评级方法中，经营环境是评估机构内在信用质量的重要维度。以银行评级方法为例，经营环境评分综合考量经济规模与结构、经济增速、宏观经济稳定性、信贷水平与增速、金融市场成熟度、监管和法律框架，以及过往及未来指标等七项因素，并在人均GDP 基准矩阵与银行类型的基础上进行综合调整。其中，监管和法律框架是本文重点关注的维度，该维度主要关注三点：监管机构的独立性、法律体系的完整性，以及监管规则在执行中的一致性。就中国而言，现行金融法律体系由银行、证券、保险等各行业单行法分别规制。《金融法》的推出，旨在为上述行业立法提供统一的上位法依据，明确各监管主体的职责边界与协调机制，这在惠誉博华的评估框架中具有改善监管和法律框架维度评分的直接意义。

惠誉博华认为，在这一框架下，《金融法》的潜在影响主要体现在两个层面：首先，若基础性法律能够明确监管边界并统一规则口径，将有助于降低监管套利空间，提高金融机构对合规要求的可预期性，这一点对跨区域经营及外资机构尤为重要。其次，从风险处置角度看，草案将宏观审慎管理、风险处置机制及非法金融活动治理纳入统一框架，为相关政策工具提供更明确的法律依据。

需要注意的是，制度安排本身并不必然转化为实际效果，监管协调机制能否减少跨机构监管空白，仍取决于执行层面的信息共享、职责落实及问责机制。因此，从对金融机构信用评估视角看，其对经营环境的改善更可能是渐进式提升。

全球主要经济体金融监管框架比较

经济体	统一金融基本法	监管架构模式	核心监管立法	统筹协调机制
美国	无	多头分业 Multi-agency	Dodd-Frank Act (2010) Gramm-Leach-Bliley Act (1999)	FSOC (金融稳定监督委员会)
欧盟	无	统一指令+ 成员国执行	MiFID II / CRD IV Solvency II	ESRB (欧洲系统性风险委员会)
英国	无	双峰监管 Twin Peaks	Financial Services Act 2012 (确立PRA/FCA双峰架构)	FPC (金融政策委员会)
日本	无	相对集中 单一监管机构	《银行法》《金融商品取引法》 《保险业法》等单行法	金融厅 (FSA) 统一监管
中国	有 (立法中)	集中统一 行政主导	《金融法》草案 (2026) +各行业单行法	中央金融委员会

资料来源：公开资料，惠誉博华整理

惠誉博华银行经营环境评分框架



资料来源：惠誉博华银行评级方法

免责声明

本报告基于惠誉博华信用评级有限公司（以下简称“惠誉博华”）认为可信的公开信息资料编制，但惠誉博华不对该等信息或资料的准确性及完整性作任何保证。本报告所载的意见、评估或预测仅反映惠誉博华于本报告发布日的判断和观点，在不同时期，惠誉博华可能发布与本报告观点或预测不一致的报告。

本报告中的信息、意见、评估或预测仅供参考，本报告不构成对任何个人或机构推荐购买、持有或出售任何资产的投资建议；本报告不对市场价格的合理性、任何投资、贷款或证券的适当性(包括但不限于任何会计和/或监管方面的合规性或适当性)或任何投资、贷款或证券相关款项的免税性质或可征税性作出评论。个人或机构不应将本报告作为投资决策的因素。对依据或使用本报告所造成的一切后果及损失，惠誉博华及相关分析师均不承担任何法律责任。

本报告版权仅为惠誉博华所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以翻版、复制、发表、引用等任何形式侵犯惠誉博华版权。如征得惠誉博华同意进行引用、刊发的，需在允许的范围内使用，并注明出处为“惠誉博华信用评级有限公司”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。惠誉博华保留追究相关责任的权利。

惠誉博华对本免责声明条款具有修改和最终解释权。