

防范化解金融风险，规范金融稳定工作机制——《金融稳定法》草案简述

作者：蓝洁 徐禾 陈梦翔 杨倩

2022年4月6日，中国人民银行会同国家发展和改革委员会、司法部、财政部、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局起草《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（以下简称“金融稳定法草案”或“草案”），并向社会公开征求意见（意见反馈截止时间为2022年5月6日）。本文拟以金融稳定法草案为中心，简要介绍其立法背景、出台意义与主要内容，分析其所建立的风险防控机制，延伸探讨我国金融监管体制改革趋势。

一、立法背景和出台意义

业界和学界关于设立《金融稳定法》的提议，早在21世纪初就曾多次出现。近年来，动荡的国际形势与我国自身的发展规律加速了金融稳定法草案的出台。2020年以来，新冠肺炎疫情在全球的蔓延以及二战以来全球最严重的经济衰退都使得国内外经济形势日渐严峻复杂。在此之际，国家整体的风险防控能力显得尤为重要。我国经济发展的自然规律也反映出对金融风险防范的需求。

2020年党的十九届五中全会提出“十四五计划”，主要目标之一就是不断完善防范化解重大风险的体制机制，尤其是金融风险。根据十四五计划，宏观层面的金融风险防控措施包括以下三个重要方面：其一是建设现代中央银行制度，完善货币供应调控机制，健全市场化利率形成和传导机制；其二是构建金融有效支持实体经济体制机制，增强金融普惠性，提高直接融资比重；其三是完善现代金融监管体系，健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系。2021年的全国人民代表大会会议和中国人民政治协商会议上，有多位代表委员建议设立《金融稳定法》；2021年8月，中央财经委第十次会议做了《关于防范化解重大金融风险、做好金融稳定发展工作问题的汇报》，持续重点关注金融市场的安定性，人民银行也因此加快推进制定《金融稳定法》；2022年3月两会的政府工作报告，进一步提及应设立金融稳定保障基金，以制度化方式及时应对金融风险，担任十三届全国人大代表的央行副行长刘桂平也在两会上建议，将《金融稳定法》列入全国人大的立法工作计划，加快推进立法工作。

金融稳定法草案的出台，对于维护国家长治久安、构建全面维护金融稳定的四梁八柱、建立统筹全局、体系完备的金融稳定工作机制和补足风险处置制度短板有着重要的战略作用。中国人民银行副行长刘桂平在《中国金融》2021年第6期撰文指出，制定《金融稳定法》，一是防范化解系统性金融风险的迫切需要，二是及时总结国内金融风险化解处置经验，健全金融稳定工作机制的需要，三是解决金融稳定工作中的突出问题，保障下一阶段金融风险防范化解工作顺利实施的需要，四是借鉴国际监管改革经验为我所用的需要。五是加强金融稳定顶层设计和统筹协调，健全金融法治的需要。

二、草案的主要内容

金融稳定法草案共六章四十八条，分为总则、金融风险防范、金融风险化解、金融风险处置、法律责任、附则。其主要内容包括：

1. 健全金融稳定工作机制

- 由国家金融稳定发展统筹协调机制（国务院金融委）统筹金融稳定和改革发展，指挥开展重大金融风险防范、化解和处置工作，重大事项按程序报批。
- 有关部门和地方按照职责分工和金融委要求，依法履行金融风险防范化解处置职责，密切协调配合，形成工作合力。

- 存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构依法履行职责，发挥市场化、法治化处置平台作用。

2. 强调持牌经营

任何单位和个人未经批准不得设立金融机构，不得从事或者变相从事金融业务活动。

3. 压实各方金融风险防范化解和处置责任

- 压实金融机构及其主要股东、实际控制人的主体责任，强化金融机构审慎经营义务，加强对主要股东、实际控制人的准入和监管要求。
- 压实地方政府的属地和维稳责任，及时主动化解区域金融风险。
- 压实金融监管部门的监管责任，切实履行本行业本领域金融风险防控职责，严密防范、早期纠正并及时处置风险。
- 人民银行发挥最后贷款人作用，守住不发生系统性金融风险的底线。

4. 建立处置资金池，明确权责利匹配、公平有序的处置资金安排

- 首先要求被处置机构积极自救化险，主要股东和实际控制人按照恢复与处置计划或者监管承诺补充资本，对金融风险负有责任的股东、实际控制人依法履行自救义务；
- 同时，调动市场化资金参与被处置机构的并购重组，发挥存款保险基金、行业保障基金市场化、法治化处置平台作用；
- 危及区域稳定，且穷尽市场化手段、严格落实追赃挽损仍难以化解风险的，依法动用地方公共资源；
- 重大金融风险危及金融稳定的，按照规定使用金融稳定保障基金，以切实防范道德风险，严肃市场纪律。

5. 设立金融稳定保障基金

明确建立金融稳定保障基金，作为国家重大金融风险处置后备资金。

6. 建立市场化法治化的风险处置机制

- 新增整体转移资产负债、设立过桥银行和特殊目的载体、暂停终止净额结算等处置工具。
- 明确对被处置机构可以依法实施股权、债权减记和债转股，分摊处置成本。
- 明确股权、债权的减记顺位，明确债权人和相关利益主体通过风险处置所得不低于破产清算所得。

7. 对违法违规行为强化责任追究

8. 跨境处置合作

国务院金融管理部门按照对等、互利的原则，与境外监管部门开展信息共享和监管合作，及时、有效处置跨境金融风险，防范风险跨境传染。

9. 适用范围

境外金融机构、境外金融基础设施在中华人民共和国境内设立的分支机构参照适用本法。中华人民共和国与其他国家或者地区对维护金融稳定制度另有安排的，按照相关安排执行。

三、浅析草案所建立的风险防控机制

金融稳定法草案按事前防范、事中化解和事后处置这三条线建立了全流程全链条的金融风险防控制度安排，对这三个链条项下的一些特色机制分析如下：

（一）事前防范

金融稳定法草案在全链条的风险控制机制的重点是风险防范。因此，草案第二章就聚焦“金融风险防范”。该部分共9条内容，重点是通过强调持牌经营、压实主体责任、严格股东和实控人准入、明确股东和实控人禁止行为等手段来进行防范。

在股东的准入资格方面，草案总结了近年来金融机构股东监管的实践，强调金融机构的主要股东、实际控制人应当具有良好的资本实力、财务状况和诚信记录，符合法律、行政法规规定的审慎性条件；非金融企业作为金融机构主要股东或者实际控制人的，还应当具有规范的公司治理结构、清晰的股权架构以及健全的风险管理和内部控制机制。在股东责任上，强调不能虚假出资、抽逃资本、隐瞒和提供虚假财务会计报告等，并禁止金融机构的实际控制人以股权代持、隐匿关联交易等方式掩盖实际控制权。

此外，草案将恢复与处置计划方案纳入公司治理范畴。符合国务院金融管理部门规定条件的金融机构应当按照要求制定恢复与处置计划，明确重大风险发生时恢复持续经营能力和有序处置的方案。

（二）事中化解

在事中化解方面，首要落实的是金融机构自身的主体责任。金融机构发生监管指标异常波动等风险情形的，应当区别情形依法采取降低资产负债规模、暂停有关业务、清收盘活资产、补充资本、暂停分配红利、限制董事、监事、高级管理人员薪酬等措施主动化解风险。此外，草案也压实了地方政府在属地范围内及监管部门在本行业范围内的金融风险化解责任。

（三）事后处置

1、处置资金来源及使用顺序

草案秉持处置风险要先由金融机构自救纾困后采取外部救助，减少对公共资金的依赖的原则，明确在金融风险处置过程中，相关的资金和资源应按顺序使用，即首先要求金融机构的主要股东和实际控制人按照恢复与处置计划或者监管承诺补充资本，并要求对金融风险负有责任的股东、实际控制人对被处置金融机构实施救助；之后再调动市场化资金参与被处置金融机构并购重组；存款保险基金、行业保障基金依法出资；危及区域稳定且已穷尽市场化手段的情况之下，动用地方公共资源；最后，涉及重大金融风险危及金融稳定的，使用金融稳定保障基金。总结起来，资金使用顺序依次为被处置金融机构的主要股东和实际控制人→市场化资金→存款保险基金与行业保障基金→省级财政和地方财政→金融稳定保障金。这一顺序符合市场化、法治化的理念，也体现了压实主体责任、防范道德风险的宗旨。

2、设立金融稳定保障基金

2022年3月5日，政府工作报告首次提出“设立金融稳定保障基金，运用市场化、法治化方式化解风险隐患，牢牢守住不发生系统性风险的底线”。3月25日，银保监会官网发布的“答记者问”指出，设立金融稳定保障基金相关工作正在研究推进，初步考虑，金融稳定保障基金用于具有系统性隐患的重大风险处置，取之于市场，用之于市场，区分不同行业、不同主体实行差别化收费，以平衡好风险、收益与责任，避免国家和纳税人利益遭受损失。本次草案将这一概念以立法形式予以落实，其第29条对于金融稳定保障基金做出了框架性的制度安排：

（1）资金来源：由向金融机构、金融基础设施等主体筹集的资金以及国务院规定的其他资金组成。参考美、欧等发达国家经验，预计“其它资金”可能包括财政出资与金融稳定保障基金发行的债务融资等。同时，草案还规定必要时，央行再贷款等公共资金可用于为金融稳定保障基金提供流动性支持，金融稳定保障基金应当

以处置所得、收益和行业收费等偿还。

（2）基金的使用：金融稳定保障基金筹集、管理和使用的具体方法，由国务院规定。

（3）定位：由国家金融稳定发展统筹协调机制统筹管理，作为应对重大金融风险的后备资金。

3、处置措施和工具

草案授权金融管理部门在实施金融风险处置过程中可以区别情形采取一系列处置措施，包括行使被处置机构的经营管理权，向第三方转移业务、资产和负债，设立过桥银行和特殊目的载体承接业务、资产和负债，暂停终止净额结算，责令更换相关责任人员并追回绩效薪酬，股权、债权减记和债转股，中止被处置机构向境外汇出资金或要求其调回境外资产，要求被处置系统重要性机构所属集团提供必要支持等。

近年来，在企业的破产重整实践中，中国已经建立了不少工具和制度，但是，针对金融风险的处置而言，工具箱还不够丰富。本次草案新设了一些处置工具，其中的亮点之一是向第三方机构或过桥银行、特殊目的载体转移被处置金融机构的业务、资产和负债。草案第31条更规定，实施整体转移被处置金融机构资产和负债的，可以采取公告方式通知债权人以及相关利益主体，“处置措施于公告发布时生效，被处置金融机构的业务资质、诉讼主体资格和诉讼地位由受让人承继。”而根据我国公司法的一般原则和实践，公司处置其全部资产和负债一般需要债权人同意或至少满足一定通知期，并且受让人并不能承继业务资质，而是需要自行申请。此外，草案第35条还规定，对于作为承接主体的过桥银行和特殊目的载体，金融主管部门可以对部分监管要求予以豁免或者变更。事实上，在包商银行的处置过程中，就一定程度上使用了资产转移的方式，由新设的蒙商银行承接了包商银行总行及内蒙古支行的资产和负债。此次草案对于整体转移方式的规定和赋能，为这一工具的充分发挥奠定了法律基础。

另一个亮点是，草案还首次从法律层面赋予金融管理部门对被处置金融机构实施股权、债权减记（应当按照股权、次级债权、普通债权的顺序依次实施）和债转股，并规定股东在被处置金融机构中的财产权益不足以弥补被处置金融机构资产损失，且拒绝追加出资或者追加出资仍不足以弥补资产损失的，应当全额减记股权。在我国现行的金融机构分类监管的规则体系下，一些规章虽然规定了金融主管部门可以在一定情况下责令相关股东转让股权或者限制其股东权利，但相关规则性质上为相关行业主管部门颁布的部门规章，无法为金融处置当局提供充分的法律支撑。中国人民银行于2021年9月发布的《中国金融稳定报告》指出，高风险金融机构面临的处置障碍之一便是，金融管理部门缺乏必要的处置权力。从国际良好实践来看，一般赋予处置当局减记被处置金融机构股权或其他资本工具的权力；但我国现行法律暂未赋予金融管理部门减记股东股权的处置权力，除非进入破产程序，否则股东股权无法强制调整；行政处置阶段，金融管理部门虽可责令股东转让股权，但强制力不足。草案中的这一规定弥补了这一不足。

同时，草案也注重对债权人的权利保障，明确其救济渠道，包括债权人和相关利益主体认为在国务院金融管理部门实施的风险处置中，其所得低于被处置机构直接破产清算时期所能得到款项的，可以提起行政复议；对复议结果不服的，可以向人民法院提起诉讼，请求获得补偿。

四、金融监管趋势展望

近年来，我国的金融监管始终秉承稳中求进的基调，坚持服务实体经济，深化金融改革开放。在世纪疫情的冲击，以及乌俄冲突等复杂多变的国际形势所带来的经济衰退下，防范和化解金融风险，尤其是系统性金融风险被提升至重中之重的地位。

国内现行金融监管着重于防范化解重大金融风险、做好金融稳定发展工作。2021年中央经济工作会议要求加强金融法治建设，并定调“稳中求进”，意味着2022年的金融监管政策大概率将保持政策连续性，以保障国家经济安全。全国人大常委会2021年度立法计划中已经载明预备审议的商业银行法、中国人民银行法和反洗钱法，均已在2020年和2021年公布修订草案并征求社会意见，同时载于2021年度立法计划中的保险法亦有望

发布修订草案。金融稳定法也已被列入2022年立法项目。几部金融行业基础性大法的出台和修改相辅相成，将加强金融稳定法律制度的顶层设计和跨行业跨部门的统筹协调，以防范系统性金融风险，维护金融体系的健康与稳定。

2022-04-11