

解读金融稳定法草案系列（五） — 地方政府在金融稳定中的角色以及权责分析

作者：朱俊 | 任稷羽 | 樊思慧¹

防范化解金融风险特别是防止发生系统性金融风险，是当前金融工作的重点。金融风险的复杂性导致需要各方承担相应的责任以进行有效防范、化解和处置。在中国人民银行会同有关部门于2022年4月6日发布的《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（以下简称“《金稳法（草案）》”）中，除对金融机构及其股东、实际控制人的主体责任，金融监督管理部门、行业保障/保险基金的责任做出规定外，也明确了地方政府应承担的责任。

本文以《金稳法（草案）》中地方政府责任为议题，主要梳理《金稳法（草案）》对地方政府在国家整体金融稳定制度安排中的角色，不同角色项下地方政府在金融风险防范、化解和处置中的责任，以及地方政府部门及人员的行政法律责任等方面的制度设计。

一、《金稳法（草案）》项下地方人民政府的角色

《金稳法（草案）》在制度设计上，主要是从以下三个角度设置地方政府在金融稳定中的角色和责任体系：

1. 区域金融稳定的责任方；
2. 金融机构的出资人或实际控制人（部分地方人民政府通过地方金控或投资平台控制或参股地方及全国性金融机构以及地方金融组织²）；和
3. 地方金融组织的监督者。

二、地方人民政府的权责分配

我国当前的地方人民政府层级包含省级人民政府、地级人民政府、县级人民政府和乡级人民政府四个层级。

¹ 实习生邱哲对本文的写作亦有贡献。

² 参考《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》，地方金融组织，是指依法设立的小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司以及法律、行政法规和国务院授权省级人民政府监督管理的从事地方金融业务的其他机构。

《金稳法（草案）》在规范金融稳定权责时，分别规定了地方人民政府的一般性权责，以及省级人民政府的特殊权责。

（一）地方人民政府的一般性权责

地方人民政府的权责	权责内容
采取金融风险化解措施	对可能影响区域稳定的金融风险，应当区别情形在职责范围内，采取下列措施主动化解金融风险： (1) 支持金融机构清收处置资产和追赃挽损，依法打击逃废债务行为； (2) 协调组织金融机构以市场化方式盘活存量资产、引入社会资本和实施债务重组； (3) 维护区域信用环境和金融秩序； (4) 及时澄清误导信息和虚假信息等。
不违规干预金融机构	不违反规定干预金融机构的正常经营活动和人事任免等事项。
落实应急处置方案	按照职责分工及时落实应急处置方案。
追责	依法追究相关责任主体的责任。

（二）省级人民政府的特殊权责

按照《金稳法（草案）》的相关条款，除了各级地方人民政府应当承担的一般权责外，省级人民政府还需要承担以下额外的权责。

省级人民政府的额外权责	权责内容
牵头处置区域内金融风险	省级人民政府应当牵头处置以下三类金融风险： (1) 辖区内的农村合作金融机构风险； (2) 辖区内的非金融企业引发的金融风险； (3) 国家金融稳定发展统筹协调机制（国务院金融稳定发展委员会，以下简称“ 金稳委 ”）要求牵头处置的其他金融风险。
按照要求协助防范化解金融风险	按照职责分工或者金稳委的要求履行本行政区域内金融风险防范化解处置职责。
必要情况下出资	在就金融风险处置的处置资金来源方面，省级人民政府的出资义务排在金融机构股东和实际控制人、第三方战投以及行业保障及保险基金后，位列第四顺位。 按照《金稳法（草案）》，在前三顺位资金不能满足风险处置需求且满足以下两个条件时，省级人民政府应当依法动用地方公共资源为风险处置提供资金和资源： (1) 该等金融风险危及区域稳定；

省级人民政府的额外权责	权责内容
	(2) 穷尽市场化手段、严格落实追赃挽损仍难以化解风险的。
打击辖区内非法金融活动	依法打击辖区内非法集资等非法金融活动。
区域金融风险的监测和预警	建立区域内金融风险监测预警机制，加强金融风险监测预警。

三、地方人民政府作为金融机构股东或实际控制人的责任

对于通过地方国有金控或投资平台参股或控制金融机构的地方人民政府，有关的金控或投资平台还需要根据其持股比例和控制情况承担《金稳法（草案）》项下所规定的金融机构股东或实际控制人的责任。

四、地方金融组织的风险处置规则适用

《金稳法（草案）》并未对地方金融组织的风险处置做出详细规定，仅原则性规定“地方人民政府对地方金融组织风险的防范、化解和处置，参照适用本法对金融机构的规定”。

对于地方金融组织的风险防范和处置，当前主要依据的是各个省、自治区以及直辖市所颁布的地方金融监督管理条例。中国人民银行在 2021 年 12 月 31 日发布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》也对地方金融组织的风险防范与处置有专章规定。

因此，后续在地方金融组织的风险防范、化解及处置上，也会形成中央层面的金融稳定法和地方金融监督管理条例以及地方层面的地方金融监督管理条例三个层级。

由于《金稳法（草案）》对地方金融组织的风险防范、化解和处置的规定非常原则，其对金融机构的规定如何参照适用于地方金融组织，部分内容也待进一步明确，例如：

1. 地方金融监督管理部门是否有权直接对地方金融组织行使《金稳法（草案）》第二十一条规定的国务院金融管理部门可以采取的早期纠正和监管措施（该条规定的措施范围与《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》的授权范围并不完全相同）；
2. 地方金融监督管理部门是否有权直接对地方金融组织行使《金稳法（草案）》第三十条规定的国务院金融管理部门可以采取的处置措施；
3. 《金稳法（草案）》第三十六条规定集中管辖和解除保全措施，其影响超出当地区域，如何与司法机构衔接。

五、《金稳法（草案）》下地方人民政府及人员可能承担的行政责任

《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》并未对地方人民政府及人员在地方金融组织的风险防范、化解和处置方面做出行政责任方面的规定。部分省市颁布的地方金融监督管理条例中对地方金融监督管理机构及其工作人员的行政责任做了原则性规定。

《金稳法（草案）》首次明确了地方人民政府及人员在金融稳定方面的问责和行政责任体系。根据《金稳法（草案）》的第三十九条和第四十条的规定：

1. 如果地方政府部门及工作人员对重大金融风险形成、扩大、蔓延或者处置不当负有直接责任的，金

稳委可以采取约谈、内部通报、责令作出书面检查等措施予以问责，问责办法由金稳委制定；

2. 地方人民政府及其工作人员存在以下失职渎职情形的，视具体情形对责任人员依法依规予以处理处分：

- (1) 滥用职权或者玩忽职守，造成重大金融风险或者重大金融风险隐患；
- (2) 违反规定干预金融机构经营，对重大金融风险形成负有直接责任；
- (3) 不积极主动化解风险，未及时实施处置措施，贻误时机导致风险蔓延；
- (4) 在风险处置过程中推诿塞责、不落实处置工作部署或者落实不到位；
- (5) 违反规定泄露保密信息，或者散布不当言论、误导信息，引发严重负面舆情或者市场风险等情形。

为促进相关单位和人员勤勉尽责，《金稳法（草案）》也规定了一个减免责任的条款。按照《金稳法（草案）》第四十五条，如果地方政府部门及工作人员在金融风险防范、化解、处置工作中勤勉履行职责，履职和决策程序符合规定，因不可控制或者难以预见的因素发生不利后果的，免于承担法律责任。对于依照《金稳法（草案）》规定应当承担责任的单位和个人，积极采取补救措施，有效降低或者消除影响、挽回损失的，可以依法从轻或者减轻法律责任。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

朱俊

电话： +86 10 8525 4690

Email: jun.zhu@hankunlaw.com