

解读金融稳定法草案系列（一）——金融维稳的制度框架、设计和处置流程介绍

作者：金融资管部 | 商事争议解决部

2022年4月6日，中国人民银行会同发展改革委、司法部、财政部、银保监会、证监会、外汇局等有关部门发布《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（下称《“金稳法（草案）”》），并向社会公开征求意见。《金稳法（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。

《金稳法（草案）》内容涉及金融风险事前防范、事中化解、事后处置全流程制度、金融机构及其主要股东和实际控制人及相关主体责任、风险处置机制和具体措施等。

2008年金融危机后，金融稳定是国际金融监管改革的重点内容之一，世界各主要经济体纷纷建立识别和解决金融风险的制度框架¹，我国金融监管、金融风险防控的制度体系也在逐步完善。近年来，问题金融机构层出不穷，我国陆续有序处置和化解了多家银行、证券、保险、信托公司等金融机构的重大风险，积累了金融机构风险处置的实践经验。

《金稳法（草案）》借鉴了国际金融监管实践，相关规定内容与国际金融监管接轨。同时，《金稳法（草案）》也是我国开展防范和化解金融风险攻坚战阶段性成果的体现，充分总结提炼了我国金融风险处置的本土化经验和思考。

《金融稳定法》对于我国金融法治体系的完善有重要意义，也将对证券期货、银行、保险、信托、金控公司等各行业金融机构及股东、实控人的合规经营产生深远影响。

为此，我们将推出系列文章解读《金稳法（草案）》的相关核心内容。

本文是系列文章中的第一篇，将从梳理各主体职责的角度，对金融稳定工作机制的顶层设计、制度框架及处置流程进行简要介绍和解读。

总体而言，《金稳法（草案）》有如下五大方面的主要内容：

¹ 例如，美国于2010年出台《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act），增设了金融稳定监督委员会。英国于2009年出台《2009年银行法》（Banking Act 2009），强化了英格兰银行维护金融稳定的职能等。

一、国务院金融委与其他金融监管部门及相关部门的关系定位

（一）国务院金融委的领导协调地位

从顶层设计上,《金稳法(草案)》明确由国家金融稳定发展统筹协调机制(即国务院金融委,下称“**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,以及涉及金融稳定和改革发展的重大问题和事项的报批程序,确立了国务院金融委在金融稳定具体工作中的领导协调地位。

国务院金融委在2017年第五次全国金融工作会议上宣布设立,机构定位为“国务院统筹协调金融稳定和改革发展重大问题的议事协调机构²”。国务院金融委履行包括金融稳定在内的多项职责,但现行法律法规未具体规定相关职责,国务院金融委履职缺乏明确的上位法依据。

《金融稳定法》正式施行,将为国务院金融委履职提供法律依据,补齐制度短板,避免金融稳定监管职责不清的问题,是金融稳定工作法治化、制度化的一大进步。

（二）央行等各部门配合落实国家金融稳定发展统筹协调机制的工作部署

金融稳定工作的综合性很强,在过往问题金融机构的风险处置实践中,具体工作往往需要多个部门密切配合,分工协作。例如,在包商银行的风险处置工作中,国务院金融委决策部署,人民银行、银保监会联合接管包商银行,存款保险基金联合内蒙古自治区、包头市政府等发起设立蒙商银行承接包商银行的相关业务、资产和负债,人民银行提供常备借贷便利流动性支持等。在各部门的协调配合下,顺利完成了包商银行的风险处置。

《金稳法(草案)》明确,在国务院金融委的领导协调下,中国人民银行、国务院金融管理部门、发展改革部门、财政部门等有关部门和地方政府等各部门应按照职责分工和国家金融稳定发展统筹协调机制要求,依法履行金融风险防范化解处置职责,密切协调配合,形成维护金融稳定的合力。具体而言:

1. 国家金融稳定发展统筹协调机制办公室承担日常工作, **成员单位**(包括一行两会一局、发改委、财政部等)落实国家金融稳定发展统筹协调机制的工作部署;
2. 国务院金融委统筹管理**金融稳定保障基金**;
3. 国务院金融委领导**存款保险基金管理机构和各行业保障基金管理机构**依法履职,发挥市场化、法治化处置平台作用;
4. 国务院金融委可要求**地方政府**牵头处置的其他金融风险。

二、被处置金融机构及其主要股东、实际控制人对金融机构风险的首要责任

金融机构经营的好坏,金融机构及其管理层是第一责任人,应当守住防范化解风险的第一道防线,并对风险处置负有首要责任。《金稳法(草案)》分阶段对金融机构及其主要股东、实际控制人的风险防控和处置责任提出了明确、细化要求:

² 中国政府网:《国务院金融稳定发展委员会成立并召开第一次会议》, http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-11/08/content_5238161.htm。

第一，风险防范阶段，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。加强金融机构股东的准入和日常监管要求，有利于从根本上防范金融机构风险。这一规定要求也与近年来监管机关对金融机构公司治理、股东和实控人监管的高压态势保持一致。

第二，风险化解阶段，《金稳法（草案）》要求金融机构主动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及时化解风险，依法追究相关责任人员的责任。

上述风险化解措施，吸收了我国过往金融监管的有益经验一脉相承。例如，银保监会颁布的《商业银行监管评级办法》规定，对综合评级结果为4级（数值越大反映机构风险越大）的银行，应区别情形依法采取下列措施和行动：控制资产增长，要求补充资本，要求补充流动性，责令限期整改，责令暂停部分业务、停止批准开办新业务，限制分配红利，限制资产转让，责令控股股东转让股权或限制有关股东的权利，责令调整董事、高级管理人员或限制其权利，停止批准增设分支机构等。

第三，风险处置阶段，要求被处置金融机构穷尽手段自救、切实清收挽损，被处置金融机构的股东依法吸收损失，被处置机构股东和实控人应按照恢复与处置计划或监管承诺补充资本等。这一处置机制秉承了“先内部纾困后外部救助”的原则，合理借鉴了国际金融监管标准，也延续了我国现行监管规定的做法³，减少金融风险处置对公共资金的依赖，强调被处置机构及其主要股东、实际控制人的主体责任。

三、在金融风险的防范、化解、处置阶段的各方主体责任

（一）明确地方政府的属地和维稳责任

因各种原因，部分地方金融机构公司治理水平不健全公司治理失效。这些因素恰恰是近年来多家银行、保险和信托公司出现重大风险的突出共性问题⁴。同样是在包商银行的风险处置案例中，负责承接包商银行业务、资产和负债的蒙商银行由内蒙古财政和国有企业合计持股占比超过50%，体现了压实地方政府责任的监管精神。

《金稳法（草案）》对地方政府干预金融机构公司治理划定红线，强调地方政府化解和处置风险的属地和维稳责任：

1. 风险防范阶段，《金稳法（草案）》要求地方人民政府不得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。
2. 风险化解阶段，明确地方政府的职责范围包括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；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；维护区域信用环境和金融秩序；及时澄清误导信息和虚假信息。

³ 2008年金融危机后，为了解决金融机构“大而不倒”的问题，金融稳定理事会发布《金融机构有效处置机制的核心要素》，提出金融机构陷入危机时，应以金融机构内部纾困代替动用纳税人资金进行的外部援助，该文件成为金融机构处置领域的国际标准。后续为解决商业银行经营失败所带来的“负向宏观外溢性”问题，金融稳定理事会发布《全球系统重要性银行损失吸收能力充足性要求》（《TLAC条款》），强调在全球系统重要性银行（G-SIBs）进入处置程序时，通过减记或转股吸收银行损失即内部纾困的能力。2021年10月29日，人民银行、银保监会、财政部联合印发《全球系统重要性银行总损失吸收能力管理办法》，被称为“中国版《TLAC条款》”，旨在确保我国全球系统重要性银行进入处置阶段时，具有充足的损失吸收和资本重组能力，防范系统性金融风险。

⁴ 周学东：《中小银行金融风险主要源于公司治理失灵——从接管包商银行看中小银行公司治理的关键》，载《中国金融》2020年15期。

3. 在风险处置阶段，明确省级人民政府应当负责处置辖区内农村合作金融机构风险、非金融企业引发的金融风险以及按照国家金融稳定发展统筹协调机制要求牵头处置的其他金融风险。

（二）金融监管部门、存保基金和行业保障基金、央行的主体责任

1. 各金融监管部门对本行业金融稳定的监管责任

《金稳法（草案）》起草说明指出，要“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”。金融监管部门对各自行业内金融风险的防控，有赖于风险监测预警机制的健全和重大金融风险报告制度建立，实现风险早发现、早干预、早纠正并及时处置风险。

2. 存保机构和行业保障机构职责

存款保险基金和各行业保障基金，是促使金融行业审慎经营和健康发展、保障投资人权益的重要力量。《金稳法（草案）》对存保机构提出了主动履职的要求，在金融稳定工作中赋予存保机构和行业保障机构更重要的角色定位。

在事前防范上，要求存保机构和行业保障机构依法监测行业金融风险，及时报告。在事中化解阶段，明确存保机构实施早期纠正措施、建议银保监会实施处置、建议国务院金融管理部门实施处罚等职能。在事后处置阶段，要求存保机构和行业保障机构依法履职，发挥市场化法治化处置平台作用。

3. 央行发挥最后贷款人作用

2020年《中国人民银行法》修订，将“防范系统性金融风险和金融稳定”纳入央行的职责范围，本次《金稳法（草案）》为央行与其他机构协调履行金融稳定职责提供了制度依据。

在事前防范方面，要求央行：（1）建立覆盖主要金融机构、金融市场、金融基础设施和金融活动的宏观审慎政策框架、治理机制和基本制度；（2）及时报告；（3）推动建设国家金融基础数据库，并依法向国家金融稳定发展统筹协调机制成员单位共享数据资料。在事后处置方面，要求央行牵头处置系统性金融风险，履行最后贷款人职责。

（三）社会各方对维护金融稳定的责任

《金稳法（草案）》规定任何单位和个人不得编造、传播有关金融风险误导信息和虚假信息，对社会各方共同维护金融稳定提出要求。社会主体编造传播“误导”“虚假”信息，往往无助于金融风险的化解和处置，反而可能引发社会恐慌，债权人踩踏等事件，不利于金融稳定工作的开展，确有规制必要。

社会主体若违反上述规定，可能被“主管部门”责令改正或处罚、构成由公安机关依法治安处罚、构成犯罪还可能追究刑事责任。需要关注的是，社会主体通常不是金融监管对象，某些单位或个人可能也不存在明确的“主管部门”，行政责任在实践中应如何落实？此外是否可能产生民事责任？这些问题可能仍有待实践的进一步检验。

四、在处置问题金融机构的监管工具箱

（一）事中化解阶段

《金稳法（草案）》针对金融风险的事中化解阶段规定了一套成熟有序的监管部门早期纠正和监督程序，具体可分为三步：

1. 风险监测和警示、约谈限期整改；
2. 采取早期纠正措施；
3. 金融机构未按要求改进或整改验收不达标可采取相应处置措施；如果金融机构符合接管、重组、撤销等条件的，存款保险基金管理机构可建议进入处置流程；金融机构存在违法违规行为的，存款保险基金管理机构可建议国务院金融管理部门实施处罚。

（二）事后处置阶段

《金稳法（草案）》关于金融风险事后处置阶段的工作机制，为金融机构依法有序退出和处置提供了法律依据和制度支撑：

1. 明确风险处置的资金来源及调用优先次序，秉承“先内部纾困后外部救助”的原则，首先由主要股东和实控人补充资本、救助金融机构，再依次考虑市场化资金、行业保障基金与存款保险基金、地方公共资源、金融稳定保障基金等资源。
2. 处置部门可以采取重组、接管、托管、撤销或申请破产等措施，实现被处置金融机构恢复正常经营或平稳有序退出。
3. 金融管理部门可对风险机构采取九大处置措施和工具，其中，尤其值得注意的是，监管机关可以在不召开债权人大会的情况下，公告通知资产负债整体转移到第三方主体。该处置措施涉及的债权人权利救济、司法衔接等问题，具体法律问题仍需商榷。

五、设立金融稳定保障基金

2022年两会《政府工作报告》首次提出“设立金融稳定保障基金”，健全具有中国特色的金融稳定保障体系。本次《金稳法（草案）》正式明确建立金融稳定保障基金，并回答了“钱从哪来”“如何使用”的关键问题。

（一）资金从哪来？

《金稳法（草案）》规定，金融稳定保障基金的来源有以下两项：

1. 常规资金来源是向金融机构、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。
2. 必要时人民银行再贷款等公共资金可以为基金提供流动性支持，基金应当以处置所得、收益和行业收费偿还再贷款。

银保监会在2022年3月25日答记者问中提及，金融稳定保障基金“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。”根据这一表态，向金融机构、金融基础设施等主体筹集资金可能是金融稳定保障基金的主要资金来源，并可能根据不同金融行业的风险特征和状况等因素，对不同主体实施差别费率。

（二）基金如何使用？

《金稳法（草案）》规定，金融稳定保障基金是国家重大金融风险处置的后备资金，由国务院金融委统一管理。其用途应区别于存保基金及各行业保障基金，着眼于整体而非个体，关注系统而非局部，用于有系统性影响的重大金融风险处置。《金稳法（草案）》还规定“由国务院规定金融稳定保障基金筹

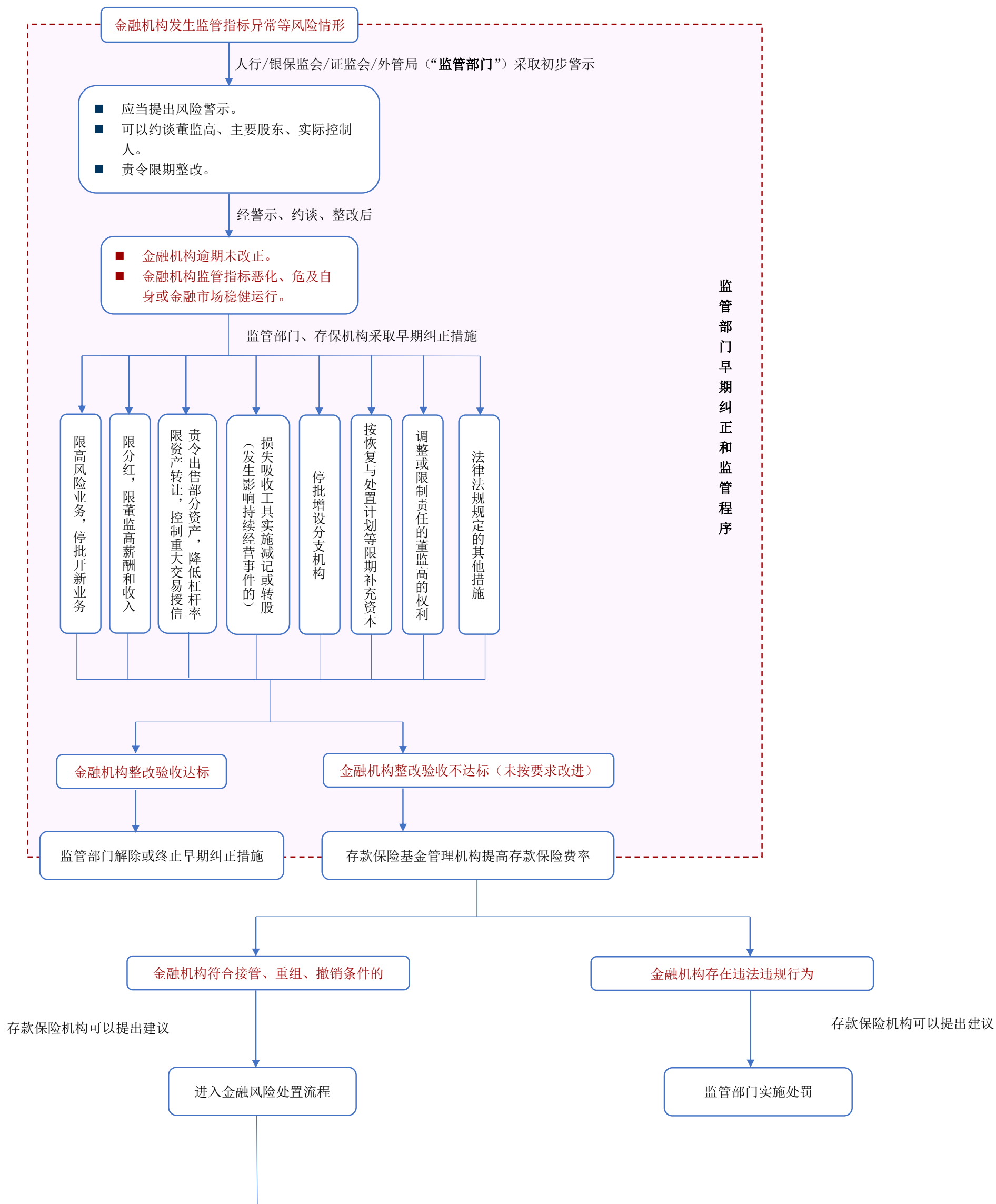
集、管理和使用的具体办法”，这也为今后金融稳定保障基金的具体使用留有空间。

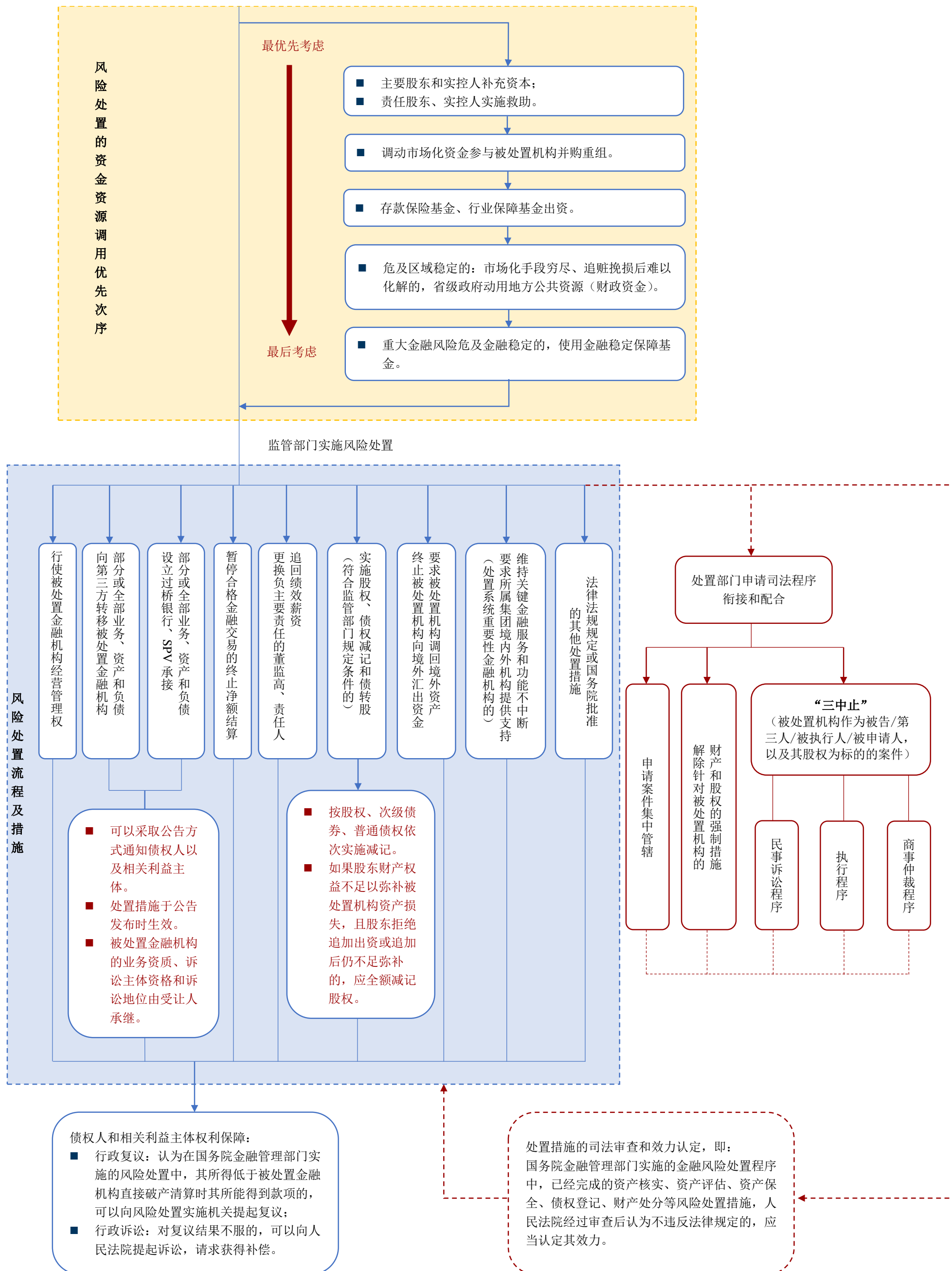
此外，今年两会《政府工作报告》提及，金融稳定保障基金将采取“法治化、市场化、专业化运作”。据此表述，在国务院金融委统筹管理下，金融稳定保障基金可能以公司形式运营，以“金融稳定保障基金公司”作为实际管理运用资金的主体。

六、风险化解及处置的机制和流程

《金稳法（草案）》确立的风险化解和处置机制梳理可见下图：

《金融稳定法》风险化解/处置机制梳理





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：

王舒

电话： +86 10 8516 4110
Email: shu.wang@hankunlaw.com

尤杨

电话： +86 10 8524 9496
Email: yang.you@hankunlaw.com

朱俊

电话： +86 10 8525 4690
Email: jun.zhu@hankunlaw.com

权威

电话： +86 21 6080 0946
Email: wei.quan@hankunlaw.com

赵之涵

电话： +86 10 8524 9470
Email: zhihan.zhao@hankunlaw.com