

解读金融稳定法草案系列（二）——股东及实控人责任与金融风险处置

作者：朱俊 | 赵之涵 | 任稷羽 | 樊思慧¹

2022年4月6日，中国人民银行发布会同有关部门起草的《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）》”），并对外公开征求意见。

关于《金稳法（草案）》项下金融维稳的顶层制度设计，我们已在本系列上篇 [《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》](#) 进行介绍。

从之前出现的问题金融机构风险事件来看，金融机构背后的股东及实际控制人受到了各金融监管部门的关注，而股东及实际控制人滥用控制权、违规占用资金、虚假出资、隐瞒持股等问题也曾真实地构成部分金融风险发生的重要原因。近年来新出台或修订的金融机构治理、股权管理相关法规文件中，多处可见股东及实际控制人之于金融风险责任的相关规定。

《金稳法（草案）》以更高位阶、跨行业跨部门的方式，对金融稳定工作中金融机构股东及实际控制人的责任进行了统筹规范，这既是金融监管部门对既往防范化解重大金融风险攻坚战阶段性成果的经验总结，也是未来防范化解重大金融风险的坚实制度保障。

从持牌金融机构的投资人角度，《金稳法（草案）》对金融机构股东及实际控制人的主体责任规定也势必改变资本对持牌金融机构的投资逻辑，以及在金融机构出现风险事件时，以股东出资为限承担有限责任的预期。

本文以《金稳法（草案）》项下股东及实际控制人的责任为出发点，结合现行金融法规文件及问题金融机构风险案例，从股东及实际控制人的责任框架，金融风险防范、化解和处置环节股东及实际控制人的具体责任三方面对金融风险与股东及实际控制人的责任问题进行分析，供市场相关主体参考。

一、《金稳法（草案）》项下股东及实控人的责任框架

（一）主体及责任分配

《金稳法（草案）》区分了金融机构的“股东”、“主要股东”、“负有责任的股东”以及“实际控制人”，分别赋予其不同的责任（《金稳法（草案）》本身并未界定这四个定义）。

¹ 实习生邱哲对本文的写作亦有贡献。

类别	《金稳法（草案）》项下的责任
股东	<ul style="list-style-type: none"> ■ 除国家另有规定外，以自有资金出资； ■ 不得有《金稳法（草案）》第十三条第一款和第二款规定的负面清单行为（例如不得有违规的出资行为，占用金融机构资金，转移金融机构资产等）。
主要股东	<p>除以上适用于股东的责任之外，还承担以下责任：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 符合《金稳法（草案）》第十二条所规定的金融机构主要股东的资质条件； ■ 根据《金稳法（草案）》第二十一条接受监管部门的约谈； ■ 在所投资的金融机构出现风险处置时，根据《金稳法（草案）》第二十四条承担风险处置的主体责任； ■ 根据《金稳法（草案）》第二十六条执行应急处置方案规定的各项措施； ■ 根据《金稳法（草案）》第二十八条，按照恢复与处置计划或者监管承诺给金融机构补充资本； ■ 根据《金稳法（草案）》第四十一条承担行政处罚责任或者刑事责任。
实际控制人	<ul style="list-style-type: none"> ■ 符合《金稳法（草案）》第十二条所规定的金融机构实际控制人的资质条件； ■ 不得有《金稳法（草案）》第十三条第二款和第三款规定的实际控制人负面清单行为（不得转移金融机构资产，不得滥用实际控制权以及不得通过股权代持或隐匿关联关系获得金融机构实际控制权）； ■ 根据《金稳法（草案）》第二十一条接受监管部门的约谈； ■ 在所控制的金融机构出现风险处置时，根据《金稳法（草案）》第二十四条承担风险处置的主体责任； ■ 根据《金稳法（草案）》第二十六条执行应急处置方案规定的各项措施； ■ 根据《金稳法（草案）》第二十八条，按照恢复与处置计划或者监管承诺给金融机构补充资本； ■ 负有责任的实际控制人，根据《金稳法（草案）》第二十八条，对被处置金融机构实施救助； ■ 根据《金稳法（草案）》第四十一条承担行政处罚责任或者刑事责任。
负有责任的股东	<p>除根据其持股比例遵守以上适用于股东、主要股东的责任之外，还承担以下责任：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 根据《金稳法（草案）》第二十一条，被责令转让股权或者限制股东权利； ■ 根据《金稳法（草案）》第二十八条，对被处置金融机构实施救助。

（二）主要股东的界定

就主要股东的界定而言，现行金融法规文件项下对不同持牌金融机构主要股东的界定标准并不完全一致。

综合相关牌照最新的股权监管规定，我们理解当前法规项下界定金融机构主要股东的标准主要有以下三类，并且对于一些金融机构（例如保险公司），并没有为股权管理的目的明确如何界定主要股东：

主要股东的界定标准	适用的金融机构
持有或控制金融机构 5%以上股份或表决权，或持有资本总额或股份总额不足 5%但对金融机构经营管理有重大影响的股东	商业银行
	信托公司
	金融控股公司
持有金融机构 5%以上股权的股东	证券公司
	期货公司
持有金融机构股权比例最高且不低于 25%的股东	基金管理公司

在各金融机构主要股东标准界定不甚一致，并且《金稳法（草案）》未确定适用标准的情况下，可能导致《金稳法（草案）》适用性上的差异。例如，同样是持股不足 5%但在金融机构派驻有董事的股东，对商业银行而言，该股东因对商业银行有重大影响而应被认定为主要股东进而应承担《金稳法（草案）》项下主要股东的责任；但对证券公司而言，该股东并非主要股东，《金稳法（草案）》项下主要股东的责任对其适用性存在疑问。

为解决这一问题，我们理解有待《金稳法（草案）》进一步明确“主要股东”的界定标准。

（三）实际控制人的界定

就实际控制人的界定而言，现行金融法规文件项下也没有统一的标准。部分持牌金融机构适用的法规文件中援引了《公司法》的规定，将虽不是金融机构的股东，但通过投资关系、协议或者其他安排，能够实际支配金融机构行为的人认定为金融机构的实际控制人；而部分持牌金融机构的适用法规文件中，则没有明确实际控制人的确定标准。

（四）负有责任的股东

《金稳法（草案）》未明确如何判定一个股东在何种情形下会构成“负有责任的股东”，也没有规定有权做出该项判定的监管机构及其层级。

二、金融风险各阶段的股东及实控人责任 — 金融风险防范阶段

（一）股东及实际控制人的准入

针对金融机构的主要股东和实际控制人，《金稳法（草案）》在资本实力、财务状况、诚信记录方面提出了原则性的准入要求。《金稳法（草案）》还针对非金融企业额外提出了公司治理结构、股权架构以及风险管理和内部控制机制方面的原则性准入要求。总体来看，这些要求基本未超出当前监管规则对金融机构股东的入股资质条件要求。

这些原则性准入要求在实践中落实，需要结合不同持牌金融机构对口监管规定中的具体要求，以及股东的实际持股比例情况进行判断。

以下是我们基于现行金融法规文件总结的与《金稳法（草案）》相关原则性要求可能相对应的细节性要求（具体要求应视牌照类别以及股东类别确定）。

《金稳法（草案）》原则性要求	该等要求在持牌金融机构监管规定中的通常体现
具有良好的资本实力	<ul style="list-style-type: none"> ■ 金融机构最低注册资本实缴限额； ■ 总资产、净资产、实收资本、金融资产等设置门槛； ■ 资产负债和杠杆水平，不存在不能清偿到期债务等情形； ■ 净资产与全部资产、实收资本、或有负债比例，权益性投资余额与净资产比例等财务指标； ■ 持续资本补充能力。
具有良好的财务状况	<ul style="list-style-type: none"> ■ 若干会计年度连续盈利； ■ 不存在对财务状况产生重大不确定影响的风险。
具有良好的诚信状况	<ul style="list-style-type: none"> ■ 不存在失信行为； ■ 近期无重大违法违规记录； ■ 不存在滥用股东权利、逃避股东义务等不诚信行为； ■ 具有良好的信用记录和社会声誉。
非金融企业具有规范的公司治理结构	<ul style="list-style-type: none"> ■ 具有良好的公司治理结构、清晰的组织架构、有效的组织管理方式等； ■ 不存在长期未实际开展业务、停业、破产清算、治理结构缺失、内部控制失效等影响履行股东权利和义务的情形等。
非金融企业具有清晰的股权结构	<ul style="list-style-type: none"> ■ 股权结构清晰透明，能够逐层穿透至最终权益持有人； ■ 股权不存在权属纠纷，不得频繁变更股权或实际控制人； ■ 不存在关联企业众多、关联交易频繁且异常的情形。
非金融企业具有健全的风险管理和内部控制机制	<ul style="list-style-type: none"> ■ 管理能力达标； ■ 内控制度完善； ■ 建立有效的风险隔离机制，防止风险在股东、金融机构以及其他关联机构之间传染和转移。

对口金融监管部门一般会通过审查股东资格申请材料判断是否满足准入要求，相应作出批准或不批准股东资格的决定。实践中，在银保监会 2020 年至 2021 年公布的前三批严重违法违规股东名单中，均有股东因为编制或者提供虚假材料的违法违规事由被列入名单。在法律后果方面，提交虚假材料可能导致监管机构撤销原准入的行政许可，将相关股东列入市场准入黑名单。

（二）股东及实际控制人的禁止行为

《金稳法（草案）》原则性地列举了金融机构股东和实际控制人的禁止行为，该等行为也是实践中股东及实际控制人滥用股东权利或控制权，损害金融机构及相关主体利益的常见情形。

1. 禁止行为一：股东以非自有资金出资

《金稳法（草案）》规定，除非国家另有规定，金融机构股东应当以自有资金出资。

在商业银行、保险公司等不同持牌金融机构的股权管理规定中，也常见要求股东应当使用自有资金入股，且确保资金来源合法，不得以委托资金、债务资金等非自有资金入股。实践中，股东以自有资金出资是监管部门在审核股东资格申请时，以及后续监管过程中重点关注的事项。

市场中也存在股东以非自有资金出资被监管处罚的案例，例如：

金融机构	案例相关情况描述
某财产保险公司	公司一名股东在 2012 年增资申请中，违规代持股份，以非自有资金出资，原保监会决定撤销相关增资许可，并要求在 3 个月内完成变更手续。
某人身保险公司	公司一名股东在 2015 年增资申请中，违规代持股份，原保监会决定撤销相关增资许可，并要求在 3 个月内完成变更手续。
某城市商业银行	公司两名股东使用他人借款入股，该等股东被列入首批银行保险机构重大违法违规股东名单。

2. 禁止行为二：虚假出资、抽逃资本、循环注资

《金稳法（草案）》规定，金融机构的股东不得虚假出资、抽逃资本、循环注资。虚假出资和抽逃资本是《公司法》项下明令禁止的行为，在不同持牌金融机构的监管规定里已多有提及。循环注资，则是基于问题金融机构风险处置经验提出的概念，在 2018 年修订的《保险公司股权管理办法》中即规定了严禁挪用保险资金，或者以保险公司投资信托计划、私募基金、股权投资等获取的资金对保险公司进行循环出资。

相关案例情况列举如下：

金融机构	案例相关情况描述
某保险集团公司	2014 年为满足监管要求的近五百亿元增资中，股东利用复杂的持股关系凭借循环注资放大资本，涉嫌利用控制的保险资金虚假出资。
某城市商业银行	多名股东曾有虚假出资之嫌，将所持有的该行股权质押给了该行实际控制的典当行。
某农村商业银行	一名股东的实际控制人骗取该行 3 亿元贷款，并用贷款中的 1.275 亿元入股该行，最终变相成为该银行第二大股东，在其入股资金中，仅有 3,750 万元为自有资金，相关股东被列入第二批银行保险机构重大违法违规股东名单。

3. 禁止行为三：违规占用金融机构资金、转移金融机构资产

《金稳法（草案）》规定，金融机构的股东不得违规占用金融机构资金，股东及实际控制人不得违规转移金融机构资产。具体到不同持牌金融机构，尤其对于保险公司和信托公司等金融机构，也会有专门的资金运用规范要求。

实践中，股东违规使用金融机构资金的案例如下：

金融机构	案例相关情况描述
某城市商业银行	一名股东通过若干壳公司及其控制的数十家上市公司、金融机构控股并占用该行资金。截至 2019 年 5 月末，该股东通过三十余家公司在该行持股近 90%。该等股东通过虚构业务，以应收款项投资、对公贷款、理财产品等多种交易形式，共占用该行资金逾 1,500 亿元，占该行资产总规模近 30%。自 2018 年，该等股东未偿还该行任何资金，全部占款都成为该行的不良资产，严重侵蚀该行的利润和资产质量。
某人身保险公司	从 2019 年开始，融资现金流持续为负的大股东以各种形式占用保险资金余额达数百亿元，并导致该保险公司实际偿付能力严重下降，并且无法按照监管要求在约六个月的时间内将占用资金恢复原样。

4. 禁止行为四：掩盖实际控制权

《金稳法（草案）》规定，金融机构的实际控制人不得以股权代持、隐匿关联交易等方式掩盖实际控制权。与此相类似的问题，实践中不乏股东通过违规代持，隐瞒关联方等方式隐藏实际持股比例的情况，例如：

金融机构	案例相关情况描述
某人身保险公司	公司一名股东委托他人代持股份，实际持股超出监管允许的持股比例上限。
某城市行业银行	该行在 2012 年改制及 2015 年增资扩股中，一名股东通过三家子公司间接持股超出监管允许的持股比例上限。

5. 禁止行为相关法律责任

《金稳法（草案）》对金融机构主要股东、实际控制人在金融风险的形成和处置过程中存在的上述禁止行为制定了罚则：构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由有关国务院金融管理部门依照有关法律、行政法规的规定实施处罚。有关法律、行政法规未作处罚规定的，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处一百万元以上一千万以下罚款；对直接责任人员给予警告，处二十万元以上二百万元以下罚款。

回看不同持牌机构对口监管部门此前出台的监管规定中，尽管未特别定义是金融风险形成和处置过程中的法律责任，但也适度包括了对于滥用股东权利或控制权的股东、实际控制人的罚则，从行政处罚方面来看，处罚种类多，包括罚款、警告、限制股东权利、责令转让股权甚至限制该股东投资其他金融机构等，但不同持牌金融机构对应监管规定的处罚事由和方式均有所不同。

《金稳法（草案）》的法律责任条款明确了当某类金融机构对应法律、行政法规未作处罚规定时，可以适用《金稳法（草案）》条款进行处罚，填补了可能的监管空白区域。

三、金融风险各阶段的股东及实控人责任 — 金融风险化解和处置阶段

（一）金融风险化解 — 限制分配红利

根据《金稳法（草案）》，金融机构发生监管指标异常波动等风险情形时，国务院金融管理部门应当提出风险警示，可以约谈董事、监事、高级管理人员、主要股东、实际控制人，责令限期整改。如逾期未改正，或者监管指标恶化、危及金融机构自身或者金融市场稳健运行的，国务院金融管理部门可以采

取限制分配红利等措施。

限制分配红利作为金融机构的风险化解方式之一，在不同持牌金融机构目前的监管规定中都有所体现。例如，《保险公司股权管理办法》规定，保险公司股东违反该办法规定的，银保监会可以限制分红。

（二）金融风险化解 — 限制股东权利

除限制分配红利外，就对金融机构风险情形负有责任的股东，《金稳法（草案）》特别规定了限制其股东权利的责任承担要求。但何为“负有责任”，需要结合不同持牌金融机构对口监管规定中的具体规定，以及风险事件的实际情况综合判断。

现行不同持牌金融机构的监管规定中，限制股东权利的适用情形大致包括两类：（1）股东资格尚未经监管部门批准或未向监管部门报告，因此未取得完整的股东权利；（2）股东存在滥用股东权利等行为，对金融机构的风险产生或未及时整改负有责任。

实践中，已发生部分金融机构的问题股东被要求限制股东权利的案例，例如：

金融机构	案例相关情况描述
某人身保险公司、财产保险公司及保险资产管理公司	该等金融机构股东的违规事由主要包括：提供虚假财务报告、使用非自有资金出资、隐瞒关联关系、通过委托他人代持股份实现超比例持股等。金融监管机构均要求问题机构在3个月内抓紧引入合规股东、调整股权结构，确保公司偿付能力充足、公司治理稳定，在引资完成/调整合规前不得向违规股东退还入股资金，期间限制违规股东参会权、提案权、表决权等相关股东权利。
某信托公司	因四名股东拒不归还其违规占用的资金，地方银保监局决定限制该等股东参与经营管理的相关股东权利，即不得行使包括股东会召开请求权、表决权、提名权、提案权、处分权等权利。

（三）金融风险化解 — 责令转让股权

对于对金融机构风险情形负有责任的股东，《金稳法（草案）》还规定了责令其转让股权的责任承担要求。

现行不同持牌金融机构的监管规定中，责令股东转让股权多适用于滥用股东权利情形。例如，商业银行的主要股东被要求签署承诺，承诺其如违反《商业银行法》《商业银行股权管理暂行办法》等法律法规，自愿接受银保监会可能采取的责令控股股东转让股权等监管措施，并承担相应的不利后果，股东存在违规行为造成商业银行违反审慎经营规则的，银保监会可以责令控股股东转让股权。

实践中，已发生部分金融机构的问题股东被要求转让股权或被清退的案例，例如：

金融机构	案例相关情况描述
某人身保险公司	金融监管机构责令不具备成为保险公司股东诚信条件的一名股东在1年内转出所持有的股份。
某汽车金融公司	控股股东因以不正当手段取得行政许可、违规开展关联交易，被地方银保监局撤销相关出资、增资批复，责令清退股权。

金融机构	案例相关情况描述
某城市商业银行	该行以两家城市商业银行为基础，通过资产重组、充实资本、改善治理等系列措施，以新设合并的形式成立。在老股东的清理规范上，共清理了 258 户股东，其中主要是问题股东。

（四）金融风险化解和处置 — 恢复与处置计划及补充资本

在金融机构风险化解和处置的资金来源问题上，《金稳法（草案）》要求金融机构主要股东及实际控制人按照恢复与处置计划或监管承诺补充资本，要求对金融机构负有责任的股东、实际控制人对被处置金融机构实施救助，并将前述资金作为第一顺序的处置资金来源。

恢复与处置计划并非《金稳法（草案）》的首创概念，在此前银保监会发布的《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》已经对银行保险机构提出了建立恢复与处置计划机制的要求，用以防范化解重大风险。

银行保险机构恢复与处置计划机制建立遵循的原则中包括了自救为本原则，即要求银行保险机构使用自有资产、股东救助等市场化渠道筹集资金开展自救，以及分工合作原则，即要求严格落实股东责任。

《中国银保监会办公厅关于进一步加强银行保险机构股东承诺管理有关事项的通知》也要求银行保险机构主要股东做出在必要时配合实施风险救助措施（如资本补充、流动性支持和配合实施恢复处置计划）的承诺。此外，对于金控公司，根据《金融控股公司监督管理试行办法》中国人民银行有权要求其制定整体恢复和处置计划，并报中国人民银行备案。

关于恢复与处置计划项下的补充资本相关需求，目前也已贯穿于部分持牌金融机构股权管理的监管体系中，例如：

持牌金融机构	补充资本的相关要求
商业银行	<ul style="list-style-type: none"> ■ 要求主要股东承诺：（1）在必要时向商业银行补充资本，并通过商业银行每年向中国银保监会或其派出机构报告资本补充能力，如无资本补充能力，不阻碍其他投资人采取合理方案投资入股商业银行；（2）在商业银行出现流动性问题时不撤资，并尽可能提供流动性支持； ■ 通过商业银行每年向银保监会报告资本补充能力； ■ 将主要股东应当在必要时向商业银行补充资本写入公司章程。
信托公司	<ul style="list-style-type: none"> ■ 信托公司出现资本不足或其他影响稳健运行情形时，信托公司主要股东应当履行入股时承诺，以增资方式向信托公司补充资本。不履行承诺或因股东资质问题无法履行承诺的主要股东，应当同意其他股东或者合格投资人采取合理方案增资； ■ 通过信托公司每年向银保监会报告资本补充能力； ■ 将主要股东应当在必要时向信托公司补充资本应写入公司章程。
保险公司	要求主要股东签署承诺，承诺保险公司需要采取增资方式解决偿付能力不足时，主要股东将履行增资的义务。如不能增资或者不增资，同意其他股东或者投资人

持牌金融机构	补充资本的相关要求
	采取合理方案增资。
金控公司	要求发起人在申请设立金控公司时出具说明或承诺函，承诺必要时向金控公司补充资本。
证券公司	证券公司应当在章程中载明主要股东应当在必要时向证券公司补充资本。

（五）金融风险处置 — 股权减记

根据《金稳法（草案）》规定，国务院金融管理部门可以在风险处置中经主要负责人批准进行股权减记，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，且该股东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。

在中国人民银行《中国金融稳定报告（2021）》中曾提及明确要求赋予处置当局督促金融机构自救的权力，包括按照清偿顺序减记被处置金融机构股权或其他资本工具；建议研究探索风险处置中的股权减记。在其后发布的《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》中就明确写入了商业银行自接管开始之日起，接管组织代表被接管商业银行实施股份和债务减记等职责。

此次《金稳法（草案）》再次提及股权减记，明确了处置当局减记被处置金融机构股权的权力，如能保留，是一项重大的制度突破。

（六）金融风险处置 — 股东吸收损失

《金稳法（草案）》规定被处置金融机构的股东之于金融风险处置的责任之一即为依法吸收损失，这也是自救为本原则的一大体现。实践中，金融机构在进行风险处置的过程中，也多有存在将老股东股权折价以减少损失的处置方式，例如，就某城市商业银行的处置案例，老股东股权打折处理，每股定价1.95元，相当于2018年每股净资产6.02元折约67.61%²。

² 参考：光大证券《问题金融机构风险化解：从原则到实践（上篇）——防范金融风险系列研究报告之一》。

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

赵之涵

电话： +86 10 8524 9470

Email: zhihan.zhao@hankunlaw.com