

保障基金在金融机构破产处置中的角色与清偿顺位

作者：杜文乐 | 庞雅丹

当前中国金融风险处置进入深水区，中小金融机构风险、房地产企业债券违约与地方债务风险交织叠加，给金融稳定带来挑战。《中国金融稳定报告（2023）》显示，现存 337 家高风险金融机构均为中小银行，总资产规模达 6.63 万亿元。同时，房地产企业债券违约频发，部分房企进入破产程序，地方债务规模维持在 50 万亿元高位，多重风险增加了金融机构破产处置的复杂性。现行《企业破产法》对金融机构破产的规定较为简略，其修订草案则增设专章对金融机构破产作出规定。本文将梳理其中第二百条关于保障基金代偿机制与清偿顺位条款的核心内容。

一、条文解读

《企业破产法（修订草案）》第二百条明确了各类保障基金的代偿规则：（1）保障基金依法偿付权利人或受让其债权后，享有对金融机构的追偿权，需向管理人申报债权；（2）保障基金在偿付或受让金额范围内，取得与被偿付主体相同的清偿顺序；（3）若其他法律对金融机构破产债权清偿顺序有特别规定，优先适用该特别规定。这一条款填补了现行法律中关于保障基金追偿权与清偿顺位的空白，为各类保障基金参与风险处置提供了明确的法律依据。

二、保障基金职能与代偿实践

2000 年以来，中国分别建立了证券、保险、信托等行业保障基金，2015 年根据《存款保险条例》建立了存款保险基金，2022 年发布的《金融稳定法（草案二次审议稿）》规定了金融稳定保障基金。至此中国形成了多层次的金融保障基金体系。

金融稳定保障基金。这是应对重大金融风险的后备资金，与存款保险基金和相关行业保障基金双层运行。金融稳定保障基金依托现有的存款保险基金和行业保障基金管理机构进行筹集和管理。

存款保险基金。该制度兼具以下多重职能：

- 风险补偿与保障功能。《存款保险条例》第五条规定，基金对存款人在最高偿付限额（目前为 50 万元）内的存款实行全额偿付，超出部分依法从清算财产中受偿。包商银行风险处置中，由存款保险基金实施收购承接，对全部个人储蓄存款、5,000 万元以下对公存款和同业负债本息全额保障；对 5,000 万元以上的大额债权实行分段计算，对公客户债权人获得全额保障的比例达到 99.98%。

- 早期风险识别与纠正功能。通过差别费率、风险监测、评级体系和早期纠正机制，提前发现并化解金融机构风险，包括督促补充资本、控制资产增长、降低杠杆率等。
- 金融风险处置功能。同样以包商银行风险处置为例，存款保险机构迅速介入，与金融监管部门合作，对包商银行实施了接管。由央行和存款保险基金提供资金支持，全部债权保障水平近 90%。存款保险基金参与发起设立蒙商银行，入股徽商银行，促成包商银行相关资产、负债和业务被收购承接。

保险保障基金。该基金由保险公司缴纳，其核心职能包括“保单救济”与“保险公司救助”。

- 保单救济。当保险公司被撤销或破产时，基金对保单持有人的未获清偿债权进行补足，确保最低受偿比例。对于非寿险保单，例如财产险、短期健康险等，若清算财产不足以支付保险债权，基金按法定比例补足差额。对于具有长期性和人身属性的寿险保单，基金优先支持将保单转让给其他保险公司，若受让公司存在损失，基金将向其提供救助。
- 保险公司风险处置支持。流动性救助方面，基金通过贷款缓解短期资金压力等。治理支持上，基金通过收购问题保险公司股权、增资入股等方式成为股东，改善公司治理与经营能力。例如，在 2006 年新华人寿危机中，基金收购其 22.53% 股权并主导重组。保单承接方面，在安邦保险风险处置中，保险保障基金参与资产剥离与新主体（大家保险）设立，由大家保险承接合规保单。在天安财险、华夏人寿等机构的接管过程中，保险保障基金参与风险处置，协助维护机构基本业务运转。

从代偿机构的顺位来看，存款保险基金以及其他行业的保障基金偿付金融消费者的方式可以是直接偿付、委托机构代为偿付或提供担保等支持。相关机构被委托偿付时，将获得与被偿付者相同的清偿顺序。

三、特殊债权顺位冲突

《企业破产法（修订草案）》在第一百二十六条关于清偿顺序的规定中，将社会保险费用与职工债权调整为同一清偿顺位，这一调整与现行金融领域特别法产生了冲突。根据《商业银行法》第七十一条第二款，商业银行破产清算时，按顺序支付清算费用、所欠职工工资和劳动保险费用后，应当优先支付个人储蓄存款的本金和利息。《保险法》第九十一条规定，保险金的赔偿或者给付劣后于职工债权，而优先于所欠社会保险费用。前述法律规定中关于个人储蓄存款、保险金的清偿顺位与《企业破产法（修订草案）》产生了冲突，后续可持续关注相关清偿顺序的修订。

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：

杜文乐

电话： +86 755 3680 1991

Email: wenle.du@hankunlaw.com