

处置村镇银行风险 须以法治化方式实施

□季立刚

近期，我国个别地区发生的村镇银行无法兑付存款事件不仅关乎储户利益，也与金融风险防控息息相关，因而引起社会普遍忧虑及监管部门干预，银保监会及其分支机构已采取“先行垫付”等措施，风险得到一定程度的缓解。但“暴雷”事件足以警示：银行并非高枕无忧的“保险箱”。在此情形下，探讨处置银行存款兑付风险的方式与路径尤为迫切。

我国银行风险防控的法律制度渊源在于《商业银行法》《银行业监督管理法》《金融机构撤销条例》等法律法规，涉及问题银行的接管、重组、清算、撤销等措施；2015年《存款保险条例》则为依法保护存款人合法权益提供了制度保障。在处置此次村镇银行存款兑付不能时，处置方案的制定和实施首先应于法有据，处置行为必须具有正当性。应严格依照法律、法规确定处置主管机构，明晰权力来源；若委托地方金融监管机构或其他机构实施处置措施应有明确授权；现“先行垫付”的法律涵义、法律依据还不甚明了，需澄清其与存款保险基金偿付的关系；若存在后续处置阶段，“桥银行”的设置、股东和实际控制人的恢复与处置计划以及监管承诺的实施、市场化资金参与并购重组、银行经营管理权的剥夺及业务资产处置、存款保险基金及行业保障基金的运用与偿付等均须依法实

如何防止合法银行 沦为犯罪工具

□伏军

近期河南数家村镇银行储户存款不能提现、转账事件，带来一个前所未有的新问题：如何防止一家合法设立的银行沦为犯罪集团的作案工具？

正常情况下，储户不必担心自己的存款安全，因为我国境内任何一家银行从申请设立到日常运营，均须经过人民银行、银保监会等金融监管机构的审批与监管；另外，2015年起，我国还建立了存款保险制度，境内所有商业银行、农村合作银行、农村信用合作社等吸收存款的银行业金融机构，均应按照《存款保险条例》规定投保存款保险。储户在任意一家银行内50万元数额以下的存款，当银行无法偿付时都能得到存款保险基金的全额赔付。然而，这次事件中的储户却陷入了一个匪夷所思的境地：通过购买监管机构批准的银行互联网存款产品将钱存入拥有合法牌照的银行后，存款却不翼而飞，既无投保存款保险的记录，银行实际控制人也无影无踪。

一家合法银行沦为犯罪集团骗取公众钱财的犯罪工具，这在新中国历史上还从未发生过。至今人们仍普遍认为把钱存在银行是最安全的，因为银行受到的监管最为严格。然而，公安机关对禹州新民生等4家村镇银行调查后发现，2011年来，以吕某为首的犯罪团伙通过河南新财富集团等公司，以关联持股、交叉持股、增资扩股、操控银行高管等手段，实际控

制涉案的几家银行，利用第三方互联网金融平台和该团伙设立的自营平台进行揽储，以虚拟贷款等方式非法转移资金，并专门设立信息技术有限公司删改数据、屏蔽瞒报。

在国际金融史上，也曾出现过拥有合法牌照的跨国银行成为恐怖组织或犯罪集团的融资工具最终被各国政府取缔的事件，例如1991年殃及数十个国家的BCCI银行事件。虽然这类事件在我国从未发生过，但河南村镇银行事件表明，利用合法银行从事犯罪活动这一新型金融犯罪形态已在我国出现，“真银行、假服务”就可能发生在我们身边。犯罪分子堂而皇之设立并控制拥有合法牌照的银行，从事违法犯罪活动。

这一事件的发生，折射出我国在银行设立、日常监管及事后处置等方面存在诸多不足与短板，应当引起我国立法机关、金融监管机构以及司法部门的高度重视，立法、监管以及执法同步推进，尽快形成全方位、多维度的防范体系，防止此类事件再次发生。

根本而言，应当提速修改《商业银行法》等相关立法。扩大商业银行等信贷类金融机构设立时的审查范围，银行设立审批流程直接穿透至银行实际控制人，并对银行控股公司、银行实际控制人设定严格资质标准与监管规范，而非将监管范围仅限于银行本身。

金融监管机构特别是地方监管机构应当吸取教训，切实履行监管职责。除把好银行设立审批关，对已设立银行的日常经营活动，监管机构必须加强现场监督并提高监管实效，及时发现银行违

疑具有正当性。

目前，我国正在制定《金融稳定法》并修订《商业银行法》。本次事件提示我们，立法应该对现有风险监管模式、监管机构权责配置、各类风险处置措施进一步调整完善，使其具有更高的统合性、更强的可操作性，并可借鉴域外经验、结合我国实际，探索设置中小银行单独监管体制、提高监管效率的可行性。在注重宏观审慎监管的同时，也要加强对金融机构行为、对控股股东、实际控制人的监管。近来一些银行“暴雷”均与合规管理丧失、日常经营失范、控股股东及实控人刻意侵权密切相关，因而立法和监管要在完善准入制度、经营合规制度、早期纠正及健全化措施、退出制度方面做出切实回应。而对于某些并非牵扯全局的中小问题银行可视具体情况适用市场退出机制，这样既可实现市场约束、提高存款人风险意识，也可实现优胜劣汰、节约拯救成本，避免道德风险。若存款人在公力救济后仍无法挽回损失，可通过诉讼追究银行相关责任人员的民事责任。

以法治化方式化解这场银行存款兑付风险，对我国金融法治进步提出了更迫切的要求，虽然一些制度调整与完善也许并不能一蹴而就，但无论如何，恪守法治理念、运用法治化方式，是切实保护存款人合法权益、维护国家金融稳定的最佳选择。

(作者系复旦大学法学院教授、博导、中国金融法治研究院执行院长，中国法学会银行法学研究会副会长)

违法违规线索。这次事件中的村镇银行，均设立在监管力量薄弱地区，如何加强村镇及偏远地区金融机构的监管，是监管层亟待解决的一个课题。

对这种新型金融犯罪行为，司法机关特别是公安部门应保持高度警惕并及时采取防范措施。本次事件中，相信曾有储户向公安举报，如果当地警方能更早立案调查，而非酿出群体性事件后，就更有可能会阻止主要犯罪分子将资金转移并逃之夭夭。

所谓“道高一尺，魔高一丈”，再严密的防范体系也不能完全保证类似事件今后不再发生。因此，需要建立起一套科学、有效的危机应对机制，对储户利益实施有效保护是这一机制的关键核心。另一方面，政府监管机构也不能病急乱投医，拆东墙、补西墙。由于本案储户的存款并未投保，因此不能动用存款保险基金进行赔付。这次地方政府先行在一定额度内对储户进行垫付的资金来源与属性尚不明朗，但加强对犯罪财产追缴，通过查封、扣押、冻结涉案资金、资产等方式追回被侵占的财产，再用以偿还先前垫付资金及向储户清偿，不失为有效之策。

河南村镇银行事件提供了一个观察与反思的样本，提示我们要在立法、行政与执法上保有足够的敏锐度和应变力，面对新情况不断调整完善，以良法善治为公众构建一个安全、健康的金融服务环境。

(作者系对外经济贸易大学法学院教授，中国法学会国际经济法学研究会副秘书长、常务理事)

□程金华

改革开放四十年，我国法治建设成就卓著。十八大以来，法治中国建设的推进力度更是前所未有。然而，2022年中国法治建设却面临诸多挑战。国家法制体系早已今非昔比，但一些地方的法治环境却难言乐观。从年初国人愤慨的“铁链女事件”到6月令人发指的“唐山烧烤店殴打事件”，无不揭示了部分地方基层治理现状离法治社会的期待相去甚远。而今年的疫情更像一面棱镜，映射出世间法治百态。疫情之下，法治精神在一些地方受到了不同程度的冲击，个别地区、局部领域的法治环境危如累卵。其中最为典型的，莫过于少数公务人员恣意妄为，以赋红码的方式限制储户的人身自由。当前，有一个民众非常关心的问题需要各级政府认真思考并予以回应：如何才能让民众对法治的信心得到提升？

两千多年前，初到秦国推行变法的商鞅也遇到了类似的难题。《史记·商君列传》有不足百字的记载：“令既具，未布，恐民之不信，乃立三丈之木于国都市南门，募民有能徙置北门者予十金。民怪之，莫敢徙。复曰‘能徙者予五十金’。有一人徙之，辄予五十金，以明不欺。卒下令。”这个“立木为信”的故事曾入选小学语文课本，大家耳熟能详。仅花五十金就赢得了秦国人的信任，是一桩非常划得来的买卖，也是改革者大智慧的体现。在这个故事里，关键词是“不欺”：变法者要如君子，一言既出，驷马难追。任何地方、任何时候，法治建设要赢得信任，最关键的就是“不欺”民众。司马迁说的“不欺”即为“不欺骗”，另外，还有“不欺负”的意思。不欺骗、不欺负，是政府赢得国民对法治建设信心的关键。

当下关口，若能看到以下的作为与情形，我就会真心觉得“不欺”，从而对法治中国建设充满信心。

第一件事是，各地政府像呵护家人健康般呵护本地的法治环境，不因疫情防控、招商引资、舆情控制或者维稳工作而把依法行政置之脑后。有些地方，一些政府官员言必谈法治，但实际上处处让法治叨陪末座。其他工作没有做好，很容易掉乌纱帽，但是法治工作没做好，甚至搞糟了，总还有融通的余地。我期待政府对待每一起恶性的法治事件，都能像对待矿难一样重视，按照事故标准的“待遇”从速处置。滥赋红码之类的严重违法治事故，第一时间就给予查处与通报，民众就不会乱猜忌，对法治的信心就不会被磨损。

第二件事是，对法治事故的调查与处置做到有始有终。即便舆情过了，也不忘给社会一个明确的交代。像“铁链女事件”和“唐山烧烤店殴打事件”这样的严重违法治事故发生后，地方政府快速行动。但一些地方政府的高度重视，更多是为了尽快平息舆情。等舆情一过，有些法治事故就像被风吹走，成为一笔糊涂账。相比矿难，法治事故的调查与善后更难，能够有始有终，就更能证明“不欺”民众。

第三件事是，让一些党政官员承担起法治毁坏或者法治不力的政治责任。十八大以来，中央把“法治中国”建设视为国家治理体系和治理能力现代化的重大任务，事关治国方略的贯彻与落实，容不得半点虚与委蛇。但是，有没有官员曾因当地法治建设不力甚至破坏法治建设而被政治问责、被追究管理上的责任？商鞅变法不久，太子犯法，因贵为储君不可施刑，但商君仍坚持“刑其傅”并“黥其师”。商鞅敢于让太子的导师担责，可见其推进变法、“不欺”国民的勇气之烈。

第四件事是，民众维护自身合法权益的法治渠道是畅通的。疫情期间，部分和疫情防控相关的政府执行为引发了很大争议，紧急事态下，为防止疫情扩散而采取非常规手段，是可以理解的，但非常规手段也要经得起法律的审视和人民的评议。而审视和评议的最佳场所之一，便是说理的法庭。行政诉讼给了民众维护自己权益的机会，也让政府官员有理直气壮辩解的场合。即便政府败诉了，该赔就赔，当改则改，不仅无损尊严，反而坐实了政府谨守法治，“不欺”民众的正面形象。

如何增强人民的法治信心，政府还有很多事可以做。对大多数民众来说，能够看到上面几件事发生，便会确信政府“不欺”民众的决心与诚意，对法治中国建设也就不会失去信心。

(作者系上海交通大学凯原法学院特聘教授、博导，上海交通大学中国法与社会研究院副院长、研究员)

『不欺』是提升人民法治信心的关键



●高亮度、低耗能、光效稳定
●减少耗电80%，亮度提高25%



电脑勿忘关显示器！



减少耗电拔掉插头！



【能源连着你我他】
【节约能源靠大家】

