

为金融风险防治提供全过程法律依据

吴 弘

金融稳定通常是指金融机构、金融市场和金融市场基础设施运行良好，抵御各种冲击而不会降低金融通效率的一种状态。我国金融稳定法是为了健全金融风险防范、化解和处置机制，压实各方责任，完善处置措施，落实处置资源，维护金融稳定所制定的法律。《金融稳定法（草案）》业经2022年12月十三届全国人大常委会第三十八次会议的初次审议和2024年6月十四届全国人大常委会第十次会议的二次审议。日前，二次审议稿向社会公开征求意见，显现出我国金融稳定立法正在加速。

加快推进金融稳定立法的现实意义

首先，金融稳定法是建设金融强国的基础性法律制度。2023年10月召开的中央金融工作会议提出了建设金融强国的目标，习近平总书记在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上指出，要走中国特色的金融发展之路，坚持把防控风险作为金融工作的永恒主题。金融是国民经济的血脉，是国家核心竞争力的重要组成部分。金融强则经济强，金融稳则经济稳，所以金融稳定是金融强国的基本要素。金融稳定法是把握好发展和稳定关系的基准，既牢牢守住不发生系统性风险的底线，为金融高质量发展创造稳定的环境；又坚持把发展作为稳定的动态保障，为抵御金融风险挑战提供雄厚的物质基础，确保金融强国目标实现。

其次，金融稳定法是健全我国金融法治体系的重要环节。加快金融稳定法立法进程正是深入贯彻落实中央重大战略部署的重要举措。经过多年的努力，我国金融立法工作稳步推进，形成了《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》《保险法》等为基础的多层次金融法律体系，为推动实体经济高质量发展和金融体系稳健运行提供了有力的法治保障。然而在金融稳定方面，还缺乏整体设计和跨市场的统筹安排，相关制度、规则分散于各个金融法律法规中，有些规定过于原则，有些规则不够协调，有些重要问题还缺乏规范。近年来，主要发达经济体普遍出台专门立法，构建统一协调的金融稳定制度架构。我国也必须为金融稳定专门立法并加快进程，以便充分发挥金融法治体系整体性、长远保障稳定的作用。

再次，金融稳定法是未来抵御重大金融风险的制度依据。金融风险的突发性、外溢性、复杂性、传染性强，一旦发生蔓延将严重破坏经济和社会的稳定。我国经多年努力，防范化解重大风险攻坚战取得重要阶段性成果，长期积累的风险点得到有效释放，金融风险整体收敛、总体可控，金融稳定基础更加牢靠。但我们正面临国际国内百年未遇之大变局，影响金融安全与稳定的不确定因素增多，金融风险隐患未能完全消除，一些领域的金融风险仍然较为突出，外部环境错综复杂。为此，有必要及时总结经验，补强短板弱项，加快制定金融稳定法，健全维护金融稳定的长

- 金融稳定法是建设金融强国的基础性法律制度，是健全我国金融法治体系的重要环节，也是未来抵御重大金融风险的制度依据。
- 相比一次审议稿，《金融稳定法》的二次审议稿主要修改集中在三方面：完善管理体制，反映机构改革新成果；完善金融监管和金融风险防范处置规定，以应对金融风险新挑战；完善与其他金融法律衔接。
- 建议在草案进一步修改完善中应按照市场化、法治化原则统筹金融风险处置机制，按照协同高效的目标梳理金融稳定实施机构体系，按照协调统一的思路优化金融稳定规范的衔接。

效机制，为未来金融风险防范化解处置的全过程提供全链条法律依据。

草案二审稿的主要修改体现了与时俱进

相比一次审议稿，二次审议稿主要修改集中在三方面：完善管理体制，完善金融监管和金融风险防范处置规定，完善与其他金融法律衔接。

一是修改金融稳定管理体制，以反映机构改革新成果。

根据二十届二中全会《党和国家机构改革方案》关于“组建中央金融委员会和中央金融工作委员会，不再保留国务院金融稳定发展委员会及其办事机构”的决定，二审稿明确：中央金融工作领导机构负责金融稳定和发展工作的决策和议事协调，研究制定、指导实施金融领域重大方针政策，负责金融稳定和发展的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实。同时删去一审稿中“国家金融稳定发展统筹协调机制职责”的相关内容。

二审稿还增加了国务院有关部门、省级人民政府按照职责分工“防范和依法查处非法金融活动”的相关规定。其中，国务院金融管理部门和其他有关部门按照职责分工，履行金融风险防范、化解和处置责任，防范和依法查处非法金融活动。省级人民政府按照职责分工，履行辖区内金融风险防范、化解和处置，以及防范和依法查处非法金融活动相关责任，采取有效措施维护社会稳定。

二是加强金融监管和金融风险防范处置，以应对金融风险新挑战。

这是“事前防范风险过度积累，事中事后快速高效处置风险”的具体落实。在加强金融监管方面，二审稿明确规定依法将所有金融活动全部纳入监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管和监管问责，提升监管能力和监管协同水平。设立金融机构、从事金融业务活动，必须依照法律、行政法规的规定经国务院金融管理部门批准。

在风险防范方面，二审稿增加“早期纠正机制”规定，即要求“国务院金融管理部门建立所监督管理行业、机构、业务、市场的金融风险监测预警和早期纠正机制”。

在风险处置方面，二审稿根据被处置机构的类型，匹配相关部门的责任：全国性金融机构、中央金融企业及其控

股金融机构的风险处置，由国务院金融管理部门牵头组织实施，省级人民政府按照职责分工做好风险处置相关工作。地方中小金融机构、农村金融机构的风险处置，由其注册地所在省级人民政府牵头组织实施。非金融机构涉及的金融风险，由国务院有关部门或者省级人民政府按照职责分工承担处置责任。金融市场风险，由国务院金融管理部门按照职责分工牵头应对。中国人民银行按照规定履行最后贷款人职责。国务院财政部门依法参与处置系统性金融风险，并按照规定履行相关职责。此修改意在构建权责对等、激励约束相容的风险处置机制，明确分工，压实责任，合理分担成本，及时有效处置。

三是与其他法律法规衔接，以形成协调统一的规范新体系。

金融稳定是综合性的问题，金融稳定法的中心是风险的防范、化解和处置，但防治风险是所有金融法律法规都具有的任务，因此要求金融稳定立法必须注重与其他相关法律法规之间的衔接、协调与配合，既要避免矛盾冲突，又要防止制度空转无法落实。为此，二审稿在与中国人民银行法、商业银行法、银行业监督管理法、证券法、保险法等金融法律中有关风险防范、化解、处置的规定相衔接方面，做了一些技术性修改。

尽管有些相关法律法规虽然已对相关问题作出具体规定，但基于金融稳定法在稳定方面的基础作用，因此金融稳定法的规定就要更高站位。如2015年《存款保险条例》已有规定：投保的金融机构资本充足率大幅度下降，严重危及存款安全以及存款保险基金安全的，存款保险机构可以要求相应机构采取补充资本等早期纠正措施，如逾期未改进的，则可以提高其存保费率。因此金融稳定法二审稿就作原则规定：存款保险基金管理机构应当依照法律、行政法规规定采取早期纠正措施，投保存款保险的金融机构未按照要求改进的，存款保险基金管理机构可以依法提高存款保险费率。此原则规定还可适用于其他行业性保险基金。

坚持特色、继续完善金融稳定立法

金融稳定法草案二审稿体现了鲜明的中国特色，在草案进一步修改完善中应坚持贯彻这些特色。

要按照市场化、法治化原则统筹金

融风险处置机制。市场化、法治化是我国金融稳定立法一开始就强调的特色，表现在制度设计中尊重市场规律和市场规则，依据契约精神设置各方当事人的权利、义务和责任，公平保护各方主体合法权益；根据金融市场特征和金融风险特殊性，重视风险防范、化解、处置的系统构建，丰富金融风险应对的手段措施，提高效率；设置立体化法律责任体系，按照法定权限和程序，对导致金融风险发生、蔓延、扩大的违法违规行为进行问责、追责。但草案中处置个体风险与局部、区域、整体性风险的途径、方式的区分不明显，可能会导致适用不当、市场工具运用不足、公共资源浪费问题。按照市场化、法治化特色统筹，就可按“个体风险市场消解、整体风险公共处置”的思路操作，能市场化解决的尽可能运用市场手段，把公共资源用在刀刃上。

要按照协同高效的目标梳理金融稳定实施机构体系。维护金融稳定特别是防范和化解金融风险，涉及较多的具体实施机关，金融稳定法草案历次修改也是本着协同高效的要求，不断完善各管理机构的职责及相互关系，既有负担日常监管的，也涉及风险处置的。但仍有不少属原则性规定，实施稳定措施的独立职责不够明确，相关机构之间的配合职责也不甚明了。如风险处置措施是强制性的，因为其可能制约当事人的民事权益、动摇市场基础，只有在严重影响金融稳定、接近系统性风险等重大问题、特别情况下才可实施。因此需要明确有权判断不得不实施情况的机关，明确实施不同类别强制措施的不同类别机关，以及这些机关之间的协同方式。另外，央地协同、监管与自律的协同也还需要进一步理顺，以获得更好的稳定效果。

要按照协调统一的思路优化金融稳定规范的衔接。如前所述，金融稳定立法中十分重视与相关法律法规的衔接但由于改革进程较快、制度完善的速度相对较慢，相互不协调的问题仍然存在。金融稳定法具有“双重身份”，既与其他金融监管法律位阶并列，又是金融稳定方面的基础法，它主要从总体上要求、作原则性规定，需要在其他金融法律中通过操作规则和程序具体落实。因此后续修改完善应该同《中国人民银行法》《银行业监督管理法》（或金融监督管理法）等修法同步联动，方便条文拟定的协调。也要同步规划、启动配套法规、规章等规范的制订或修改，确保金融稳定法的实施。

（作者系华东政法大学教授、博导，中国银行法学研究会副会长，中国商法学研究会常务理事，上海法学会金融法研究会会长）



扫描左侧二维码关注