



建言《金融稳定法》：有何 共识与分歧？



文/中国金融四十人论坛



《金融稳定法（草案征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）公开征求意见已于今日截止。近期，中国金融四十人论坛（CF40）就“《金融稳定法》与金融稳定长效机制”举办闭门研讨会，与会专家围绕金融稳定立法的定位与目标、金融风险防范、风险处置资金来源和使用、央地权责利划分、金融稳定保障基金等内容提出多项建议。

金融稳定涉及问题众多，讨论既有共识又存在分歧。

第一，对于金融稳定立法的定位存在分歧，有专家认为，金融稳定是综合立法，不应局限于风险处置，但也有专家认为应重点解决当前痛点难点，即风险处置。

第二，对于金融风险防范，有专家建议，应加强完善相关规定，包括压力测试、明确风险判断责任主体、央行和监管机构的职责等。

第三，对于金融风险化解和处置，与会专家一致赞同应遵循市场化、法治化原则，强调央地权责利对等，但在中央的出资责任、金融稳定保障基金上存在分歧。

关于金融稳定保障基金，一种观点认为，要厘清金融稳定保障基金与现有其他行业性保障基金的关系，为避免重复筹资给金融机构带来负担，可以考虑将各种行业性保障基金合并，统一管理。另一种观点认为，行业保障性基金侧重于常规金融风险处置，而金融稳定保障基金的定位是重大金融风险处置，在金融委统筹管理下按照相关程序报批使用。

第四，建议增强风险处置透明度，加重违法违规行为处罚和做好监管效能评估。

第五，构建金融稳定长效机制，要落实好金融业“持牌经营”、“同样业务，同样监管”原则。

本文隶属于 CF40 成果简报系列，较原文有删节，执笔人为中国金融四十人研究院青年研究员钟益。

”

2022 年 4 月 6 日，中国人民银行发布《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），引起社会各界广泛关注。

金融稳定是国民经济健康有序发展和社会长治久安的重要保障，制定《金融稳定法》是健全我国金融法治体系的迫切需要，能够为防范化解重大金融风险提供坚实的制度保障，提升系统性金融风险防控能力。

《征求意见稿》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、法律责任和附则。与会专家围绕《征求意见稿》的核心内容展开深入讨论，主要聚焦于金融稳定立法的定位与目标、金融风险防范、风险处置资金来源和使用、央地权责利划分、金融稳定保障基金、与其他法律衔接、金融稳定发展统筹协调机制等内容。

《金融稳定法》的定位与目的

《征求意见稿》中第一条阐明立法目的：“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，制定本法。”

对于金融稳定立法目的，与会专家有两种不同观点：一种观点认为，金融稳定立法是综合立法，不应局限于风险处置。其中，有专家建议，针对近年来金融风险频发、涉及范围扩大的现象，立法应强调金融风险防范，突出“未雨绸缪”，才能使监管机构免于陷入频繁处置金融风险的困境。也有专家建议提高金融稳定立法的宗旨目标，例如可将立法目标改写为“为统筹做好重大与系统性金融风险防范化解处置工作，厘清各方权利义务责任，确保国民经济与社会健康发展，维护金融稳定，保障金融安全，制定本法”。

另一种观点认为，实现金融稳定是多方面因素作用的结果，包括稳健可持续的宏观经济政策、稳健的金融机构、有效的金融市场、完善的金融基础设施、有效的宏观审慎和微观审慎监管、有效的危机处置机制等，任何国家都很难通过一部法律来解决金融稳定涉及的所有问题。因此，金融稳定立法是维护金融稳定的法律体系中的一个组成部分，应该解决当前工作中的痛点、难点，聚焦金融法律体系中最薄弱的环节，即金融机构退出和风险处置。

金融风险防范

《征求意见稿》的“第二章 金融风险防范”包括：持牌经营、风险防范主体责任、股东和实控人准入、股东和实控人禁止行为、股息红利分配要求、恢复与处置计划、地方政府行为要求、监管合力、信息报送与共享。

有专家建议强化金融风险防范，进一步优化相关规定：一是金融风险防范不可缺少风险监测、压力测试，建议在第二章单独列示；二是明确判断系统性金融风险 and 发现风险外溢性的责任主体；三是单独列示金融风险防范中的央行的宏观审慎、监管机构的微观审慎职责边界，具体内容可放至对应的法律中完善；四是对防范风险而言，仅获得数据是不够的，建议由央行或者其他牵头部门进行风险监测、预警和压力测试，在此基础上识别系统性风险；五是第十三条规定“金融机构的股东应当以自有资金出资”，但在实践中，股权向上穿透中较难明确区分自有资金和债务资金，建议细化相关规定，使其更具可操作性。

金融风险化解和处置

《征求意见稿》的“第三章 金融风险化解”包括：风险化解主体责任、地方政府风险化解职责、监管部门早期纠正和监管、存保早期纠正；“第四章 金融风险处置”包括：处置工作机制、处置资金来源、处置措施和工具、司法衔接。

（一）风险处置应遵循市场化、法治化原则

与会专家一致赞同，风险处置应坚持市场化、法治化原则，避免市场各方形成不合理的救助预期，造成事前无视风险和事后道德风险。

有专家认为，市场化的关键在于：一是要压实股东责任，国有股东或者其他股东应同股同权，不能偏颇；二是要强调市场化出清，政府和监管兜底的做法可能破坏社会信用环境。法治化中，对于股权、债权减记，需要权衡行政权力在其中的作用，应依据法律判决而非仅依靠行政命令进行股权、债权的减记和清零。

（二）处置资金的来源和使用

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_41434

