



CF40 研究部：金融稳定立法 应关注哪些要素？



意见领袖 | 中国金融四十人论坛

4月6日，人民银行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《金融稳定法》草案），向社会公开征求意见。

《金融稳定法》草案共六章四十八条，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、附则。

其中，草案首次明确由国家金融稳定发展统筹协调机制（国务院金融委）负责认定风险外溢性强、波及范围广、影响程度深、可能严重危害金融稳定的重大金融风险，指挥开展重大金融风险防范、化解和处置工作。同时，压实各方金融风险防范化解和处置责任，明确对金融机构的主要股东、实际控制人的市场准入和监管要求。在风险处置措施中，新增整体转移资产负债，设立过桥银行和特殊目的载体，暂停终止净额结算等措施。对于市场关注的“金融稳定保障基金”，草案也明确了其定位、资金来源及运用等相关内容。

业内关于制定《金融稳定法》的呼声已久。就在草案发布的三周前，中国金融四十人论坛（CF40）以“金融稳定立法的目标与问题”为主题，召开了内部课题评审会暨“双周圆桌”研讨会。会上，多位专家就中国金融四十人研究院课题《制定〈金融稳定促进法〉研究》（以下简称“报告”）及金融稳定立法相关问题展开讨论交流。

报告强调，金融稳定立法应立足于中国现实环境，重点在于解决本轮金融风险处置中暴露出的体制机制和规则规制短板。长远来看，具有前瞻性的事前防范机制比风险处置、事后救助对金融稳定更加重要。

报告提出了金融稳定立法应遵循的五个原则，即“市场化、法治化”、“集中权威、协同高效”、“机制畅通、反应敏捷”“权责清晰、奖罚分明”和“系统完备、重点兼顾”。

报告还提出，金融稳定立法的基本框架与要素应至少包括八个方面：金融监管体系建设，公司治理，消费者权益保护，风险防范前置，风险损失分摊机制，公共资金处置遵循“成本最小化”和“系统性风险例外”原则，夯实金融稳定的基础支撑和保障以及追责问责机制。



建立具有前瞻性的

事前防范机制更加重要

从金融功能的角度看，金融稳定体现为金融中介促进资源配置功能的顺畅实现，从而服务于实体经济发展的根本目标，而不应该是金融的自我繁荣、自我循环，拉长融资链，最后导致实体经济循环不畅。

报告提出，金融稳定立法应立足于我国现实环境，重点在于解决金融风险处置中暴露出的体制机制和规则规制短板。比如，市场出清机制不畅、部门职能划分不清、“买单”机制不明、央地关系权责不匹配、监管存在“牌照信仰”、公司治理效能弱化、追责问责机制缺失等。

金融稳定立法在着眼于“防范化解重大风险攻坚战”、聚焦“落实处置金融风险的资金来源”等矛盾焦点的同时，更应关注事前防范机制。报告认为，从长远看，具有前瞻性的事前防范机制比风险处置、事后救助对金融稳定更加重要。

而此次《金融稳定法》草案一大亮点就是进一步健全了风险防范、化解、处置全链条的制度安排。草案强调，维护金融稳定，“应当坚持强化金融风险源头管控，将金融活动全面纳入监管……”。从草案细则来看，在防范环节就压实了金融机构及其主要股东、实际控制人的主体责任，强化金融机构审慎经营义务，明确了监管机构、地方政府、保障基金的监管分工，并提出“中国人民银行推动建设国家金融基础数据库，并依法向国家金融稳定发展统筹协调机制成员单位共享数据资料”等要求。

金融稳定立法：

五原则与八要素

报告提出，金融稳定立法应遵循五方面原则。

一是坚持市场化、法治化。坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用，有效衔接现有金融领域法律法规，为实现金融稳定提供清晰可循的法律依据。

二是集中权威，协同高效。明确金融稳定工作的牵头机构，清晰金融管理各部门间的协调机制，相互配合、协同联动、运行高效。

三是机制畅通，反应敏捷。明确全面覆盖、敏捷畅通的预防处置应对金融风险的事前、事中、事后全流程工作规则，明确应对金融风险、实现金融稳定的可用政策和工具。

四是权责清晰，奖罚分明。明确金融稳定各主体间的权责划分，实现责权一致、激励约束兼容、科学合理，有效防范道德风险。

五是系统完备、重点兼顾。金融稳定立法既要解决全链条、“未雨绸缪”治未病的问题，也要突出重点，解决“买棺材”的问题。

其中，有专家指出，市场化和法治化原则尤为重要。市场化要求切实维护市场主体间的平等地位，并完善公司治理机制。法治化则要求尊重立法的规则和程序，改进立法机制、规范政府行为。在市场化与法治化的基

基础上，监管机构的权力也应当受到明确的制约，避免让监管机构既当裁判，又当运动员。

在上述原则基础上，报告提出，金融稳定立法的基本框架与要素应该包括以下八个方面。

一是金融监管体系建设。应坚持分业经营与分业监管，可考虑赋予人民银行监管纠偏的权力和实施机制；强化机构分业监管下的功能监管；明确金融稳定决策机构职责，赋予其金融规则制定权、重大事项决策权、金融风险的判断和处置权以及问责追责权。

二是公司治理。客观来说，国有企业公司治理中代理人选择比较困难。应加强党的领导，强化对大股东约束，规范信息披露，建立稳健的薪酬机制，激励与约束相容，充分发挥外部治理机制的监督作用。

三是消费者权益保护。建立金融消费者权益保护统一机制，严格信息披露要求，强化对侵犯金融消费者权益行为的惩处机制，加强金融消费者教育，提高监管对金融创新的反应速度，建立救济制度和非诉机制。

四是金融稳定必须要做到风险防范前置。构建信息沟通和协作机制，建设预警机制，开展压力测试，完善金融风险事前、事中和事后处置全链条工作。

五是风险损失分摊机制。这是金融稳定立法中争论较多的问题，包括救助启动条件、动用程序、损失分摊原则等，也是促进稳定、防范风险的

最关键一步。

六是在动用公共资金处置问题金融机构风险时，应遵循“成本最小化”和“系统性风险例外”原则。明确股东出清、行业性资金救助、央行流动性救助、央行专项再贷款救助、地方可动用资源、中央财政兜底的资金动用顺序。

七是夯实金融稳定的基础支撑和保障，包括信用环境优化、信息整合与共享、监管能力建设、发挥好第三方中介机构作用等。

八是追责问责机制。其中，对于机构、股东、地方政府、金融监管部门等各方风险防范化解和处置责任的界定需要有明确说法。

总的来看，上述八方面的大部分内容都与此次发布的《金融稳定法》草案的方向相一致。

比如，《金融稳定法》草案明确，由国家金融稳定发展统筹协调机制统筹金融稳定和改革发展，指挥开展重大金融风险防范、化解和处置工作。同时赋予其问责权，规定国家金融稳定发展统筹协调机制对重大金融风险

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_40104

