

金融风险处置法律热点问题

金融稳定立法观察：人大二读金融稳定法

2022年12月，全国人大常委会首次审议了《金融稳定法（草案）》（以下简称“《一审稿》”，与后续稿共称“《草案》”），随后向社会公开征求意见。我们在第一时间发布了《金融稳定立法观察：人大首议〈金融稳定法（草案）〉前后》¹的研究简讯（以下简称“上一篇简讯”），对其中的一些程序和相关热点问题进行了分析和评述；之后，我们也参与了一些有关立法征求意见研讨以及有关金融管理部门对相关具体配套制度的研究工作。在此之前，时任《一审稿》起草单位的有关领导同志也曾表示，“《金融稳定法》推进较快…预计明年有望出台。”²然而，2023年初召开了党的二十届二中全会并印发了《党和国家机构改革方案》，10月份又召开了中央金融工作会议，这一系列涉及国家金融工作顶层设计的重要事件，使2023年内未见《草案》再交审议。

2024年6月28日，十四届全国人大常委会第十次会议闭会。当次会议对《中华人民共和国金融稳定法（草案二次审议稿）》（以下简称“《二审稿》”）进行了审议。当日晚间，全国人大公开对《二审稿》征求意见³，并配套发布了全国人大宪法和法律委员

会就《二审稿》所作的《关于〈中华人民共和国金融稳定法（草案）〉修改情况的汇报》⁴（以下简称“《汇报》”）。

根据《立法法》第32条，法律案一般应当经三次常务委员会会议审议后再交付表决。即，在最乐观情况下，《草案》距离最终颁布也至少应有数月时间。我们在此尝试对《二审稿》相较《一审稿》的一些修改特征和内容进行解读和分析，希望对关注我国金融稳定立法的读者有所帮助。

一、整体观感

本次全国人大常委会审议拟审议法律案公布后，全国人大有关部门照例对各法律案情况进行了介绍。依照我们过往的观察，在全国人大常委会会议期间，全国人大官方网站上会对审议的法律案的主要焦点和有关主要意见进行报道和介绍，本次审议的其他法律案，如《治安管理处罚法》《文物保护法》等均不例外。然而，《草案》除例行介绍外，并没有在会议期间获得官方的更多报道⁵。

<http://www.npc.gov.cn/flcaw/userIndex.html?lid=ff8081819014efb4019058c1676540f4>

⁴

<http://www.npc.gov.cn/flcaw/details.html?lid=ff8081819014efb4019058c1676540f4>

⁵ 详见中国人大网“立法”新闻栏

（<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c183/>，2024年6月29日最

¹ 参见 <https://www.junhe.com/legal-updates/2011>，以下除另有说明，否则相关概念将直接延用上一篇简讯中简称，不赘述。

² 参见上一篇简讯。

³

从《一审稿》内容可以看出，《草案》是“小切口”法律，一定程度上遵循“最小、必要”原则起草。根据《立法法》第 32 条，一审由起草部门负责说明；自二审起，由全国人大有关部门负责汇报、报告。从《二审稿》整体内容上来看，立法部门对起草部门《一审稿》的修改，或也是从“小切口”入手进行的必要性修改。6 月 21 日，全国人大常委会法制工作委员会（以下简称“法工委”）举行记者会，介绍立法工作有关情况时的不同表述或可为我们的上述感知增添注脚——在介绍其它法律审议修改情况时，法工委新闻发言人使用的都是“根据各方面意见，拟提请本次常委会会议审议的草案拟作如下主要修改”，唯独介绍本《草案》时其称：“贯彻落实党的二十届二中全会和中央金融工作会议精神，拟提请本次常委会会议审议的草案二次审议稿拟作如下主要修改”⁶。

以上是我们对《二审稿》的整体观感，以下我们将对部分具体修改内容提出我们的观察。

二、关于中央金融工作领导机构有关内容

本次修改最重头、最主要、涉及条款最多的，即为贯彻落实党的二十届二中全会关于组建中央金融委员会、不再保留国务院金融稳定发展委员会的改革部署，从而对《一审稿》所做的系列调整⁷。

党的二十届二中全会后，中共中央、国务院印发的《党和国家机构改革方案》提出：“组建中央金融委员会。加强党中央对金融工作的集中统一领导…作为党中央决策议事协调机构。”（以下简称

后一次查询）。

⁶ 参见中国人大网“全国人大常委会法制工作委员会发言人记者会”文字直播实录

（<http://www.npc.gov.cn/wszb/zzb41/wzzb41/>）

⁷ 详情可参见《汇报》有关内容，篇幅所限在此不赘述。

“**中央金融委**”）同时“组建中央金融工作委员会。统一领导金融系统党的工作…作为党中央派出机关，同中央金融委员会办公室合署办公。”（以下简称“**中央金工委**”）。

按照《二审稿》中对中央金融工作领导机构及其职责的描述，狭义的中央金融工作领导机构应指中央金融委员会。但需要强调的是，中央金工委一方面负责金融系统党的建设，一方面承担中央金融委的办公室（以下简称“**中央金融办**”）职能，具有双重属性。此外，根据公开信息，中央金融办暨中央金工委的主任，与中央金融委工作业务相邻的中央财经委员会的办公室的主任，均由国务院分管财经的副总理担任。我们理解，无论是在机构设置还是在选用关键岗位领导同志方面，都体现了中央对金融工作的统筹设计。

可以结合来看的是地方的相应机构设置要求。习近平总书记于 2023 年 7 月 3 日在二十届中央机构编制委员会第一次会议上的讲话中特别强调，“省（自治区、直辖市）党委组建金融委及其办公室、金融工委，要在地方现有金融工作机构基础上统筹设置，就是一个机构，主要是抓监管和风险处置，加强金融机构党建工作。”⁸综合以上信息不难看出在接下来的一段时期中央和地方党的金融工作的焦点。结合后文所述的有关情况，料想日后地方可能将承担更多的金融风险处置任务。

三、关于域外适用的规定

此次《二审稿》在第 46 条（对应《一审稿》第 48 条）中增加一款，为：“处置中华人民共和国

⁸

https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6920458.htm

境内金融机构风险,对其在中华人民共和国境外的机构、财产等,可以依照本法和有关法律、行政法规的规定一并处置”。

这是该法本次增加的域外适用的规定。我国现行有关法律中,《证券法》在其第 2 条第四款中规定,“在中华人民共和国境外的证券发行和交易活动,扰乱中华人民共和国境内市场秩序,损害境内投资者合法权益的,依照本法有关规定处理并追究法律责任。”除此之外,尚未见其它现行有效的金融单体法律对域外适用进行规定。同时针对上述《证券法》规定,仅就我们所知,施行以来似乎尚无付予实践的被报道先例,如有境外上市企业涉及国内财务造假时,我国有关监管部门也是同外方以开展跨境监管合作等柔性形式加以解决。

与此同时,很多境外法域的有关金融法律也设置有域外适用条款。我们理解,在有关金融法律中引入域外适用制度,符合我国对外开放的客观实际,是大势所趋。譬如央行 2020 年制订的《商业银行法(修改建议稿)》中也曾提出:“中华人民共和国境外设立的机构向境内个人或者机构提供商业银行业务,损害境内个人或者机构合法权益的,依照本法有关规定处理。”

我们理解,立足我国自身,从有关金融法律适用条款入手,建立健全有中国特色的金融法律域外适用条款,可能是未来一段时间构建中国特色金融法治体系一项不可或缺的任务。此次《二审稿》在设置有关法律、行政法规域外效力规定的同时,增加“可以”的措辞,也为相关处置中通过跨境合作等互利共赢的柔性方式解决有关实践问题留下了空间,应该说是一种刚柔并济的域外适用条款。

四、关于风险处置主责机构确定方式的调整

此次《二审稿》共 48 条,比《一审稿》少 1 条。经我们对比,《二审稿》对《一审稿》部分条款进行了整合。除附则外,正文中一处重要的整合在于:《一审稿》第 27 条⁹被删除,与此同时《二审稿》第 26 条由《一审稿》时的 3 款扩充至 7 款。另外,《一审稿》第 28 条第一款¹⁰也被删除。《汇报》对此的阐述是“细化明确国务院金融管理部门、省级人民政府以及国务院其他有关部门在金融风险处置方面的责任分工。”

经对比,《二审稿》第 26 条主要增改的款项有:

款序号	《二审稿》内容	变化情况
一	全国性银行、证券投资基金经营机构、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、自治区、直辖市人民政府按照职责分工做好风险处置相关工作。	整款新增

⁹ “第二十七条 金融风险处置职责存在重大争议的,由统筹协调机制确定牵头处置部门。金融风险外溢性强、涉及范围广、影响程度深,严重危及金融稳定的,处置方案应当由统筹协调机制议定,按照程序报国务院批准后实施。情况特别紧急、必须临机处置的,统筹协调机制应当快速议定,按照程序请示报告后依法采取必要措施。”

¹⁰ “统筹协调机制成员单位,省、自治区、直辖市人民政府,存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构和按照职责分工实施本法第二十七条规定的处置方案。”

二	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、自治区、直辖市人民政府牵头组织实施。	《一审稿》已规定此类机构风险为地方政府牵头处置,但此次明确为机构注册地政府。
三	本条第一款、第二款规定以外的其他金融机构、私募基金管理机构的 <u>风险处置,由其注册地所在省、自治区、直辖市人民政府会同国务院金融管理部门组织实施。</u>	整款新增
四	非金融机构涉及的金融风险,由国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府按照职责分工承担处置责任。	整款新增
五	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。	《一审稿》规定“国务院金融管理部门负责处置所监督管理行业、机构、业务、市场的金融风险”,其中市场风险外分工已被以上条款调整。

我们理解,以上系列修改有如下特征:

一是较大幅度地增加、明确了地方在金融风险处置中的职责。特别是第三款,明确一般金融机构由注册地政府为主会同处置。这与前文提及的地方

金融工作的有关观察相一致。

二是明确引入“注册地”概念作为地方职责判定依据。我们理解,注册地和主要运营地、总部所在地不一致是过往很多金融机构经营的一大特征。随着风险处置的开展,我们也在法律实务中越来越多地见到了注册地、总部所在地政府同时参与风险机构处置的身影。明确注册地政府主责,或将会致使地方政府对后续引入金融机构更趋于理性。

《汇报》指出,以上修改是“按照中央金融工作会议关于加强金融风险防范处置的要求…明确金融风险处置责任。”我们理解,2023年的中央金融工作会议强调,“防范化解金融风险,要把握好权和责的关系,健全权责一致、激励约束相容的风险处置责任机制”¹¹。在我们的上一篇简讯中,就曾对金融风险处置中的中央和地方关系,特别是地方权责阐述了我们的观点,在此不重复论述。有需要的读者欢迎移步我们的上一篇简讯。

五、监管豁免的变化

除以上内容外,《汇报》还对《二审稿》的大部分实质性修改做了介绍,并指出“此外,还对草案作了一些文字修改。”但我们注意到,《二审稿》第35条整体删除了《一审稿》第36条第二款的规定,即“国务院金融管理部门组织实施有关稳定金融市场措施的,经国务院批准,可以豁免适用有关法律对信息披露、禁止性交易的相关规定。国务院金融管理部门组织实施的上述措施不得损害国家利益、社会公共利益。”转而在《二审稿》第36条

¹¹ 参见新华社2023年10月31日消息《中央金融工作会议在北京举行》(http://www.xinhuanet.com/politics/2023-10/31/c_1129951150.htm)

第三款增加了半句“被处置金融机构因丧失清偿能力无法满足审慎监管要求的, 国务院金融管理部门可以暂缓实施监督管理措施”, 进行了一些抽象化处理。此修改在《汇报》中未见说明。

在我们的上一篇简讯中, 也曾对《一审稿》第36条做过逐款介绍。本次删改的第二款正是《一审稿》中新增的。关于监管豁免, 历来是比较敏感的事项, 有关内容出现反复并不罕见。对于在上一篇简讯中已介绍的有关情况, 我们不再复述, 有需要的读者欢迎继续参阅该简讯。

在此我们想结合来讨论的是, 前文中有关压实地方风险处置责任, 与包括此条监管豁免在内的各

类处置措施条款(《二审稿》第30-35条)在实践中如何衔接? 即相应处置措施主要由金融管理部门实施的情况下, 地方如何有效而稳妥地运用这些措施; 进而从全局出发, 如何在调动地方风险处置积极性的同时, 确保中央金融事权的权威性、稳定性, 或许将是今后一段时间内需要反复研究、磨合的。

以上是我们在第一时间对《二审稿》的粗略观察。《草案》中也还有很多值得关注、探讨和研究的话题, 篇幅所限, 本篇中我们暂不逐一展开。我们也将继续参与有关具体政策制度的研究等工作, 并对金融稳定立法工作保持持续关注, 或在后续立法程序中对相关话题展开讨论, 也欢迎读者随时垂询。

邓 梁 合伙人 电话: 86 010 8519 1276
王达维 律 师 电话: 86 010 8553 7749

邮箱地址: dengl@junhe.com
邮箱地址: wangdw@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息, 敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

