中华人民共和国金融稳定法

(草案征求意见稿)

第一章 总则

第一条【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。

第二条【金融稳定目标】维护金融稳定的目标是保障金融机构、金融市场和金融基础设施持续发挥关键功能，不断提高金融体系抵御风险和服务实体经济的能力，防止单体局部风险演化为系统性全局性风险，守住不发生系统性金融风险的底线。

第三条【坚持党的领导】坚持中国共产党对金融工作的集中统一领导，建立高效权威、协调有力的金融稳定工作机制，实现经济高质量发展与金融风险防范化解相互促进，维护人民群众根本利益。

第四条【维护金融稳定的原则】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，按照市场化、法治化原则处置金融风险，公平保护市场主体合法权益，防范道德风险。

第五条【国家金融稳定发展统筹协调机制职责】国家金融稳定发展统筹协调机制负责统筹金融稳定和改革发展，研究维护金

融稳定重大政策，指挥开展重大金融风险防范、化解和处置工作。涉及金融稳定和改革发展的重大问题和事项报党中央、国务院决定。

国家金融稳定发展统筹协调机制办公室承担日常工作，成员单位按照职责分工依法履行金融风险防范化解处置责任，落实国家金融稳定发展统筹协调机制议定事项。

第六条【地方政府职责】各省、自治区、直辖市人民政府应当按照职责分工或者国家金融稳定发展统筹协调机制的要求履行本行政区域内金融风险防范化解处置职责，维护社会稳定，依法打击辖区内非法集资等非法金融活动。

第七条【保障基金职责】存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构依法履行风险监测、风险处置等职责，按照法律、行政法规规定或者国家金融稳定发展统筹协调机制的要求参加重大金融风险处置。

第八条【监察审计监督】监察机关和审计机关依法对维护金融稳定工作进行监察和审计监督。

第九条【信息传播管理】金融机构等市场主体应当按照法律法规和监管规定披露金融风险信息。任何单位和个人不得编造、传播有关金融风险误导信息和虚假信息。

第二章 金融风险防范

第十条【持牌经营】任何单位和个人未经批准不得设立金融机构，不得从事或者变相从事金融业务活动。

第十一条【风险防范主体责任】金融机构应当依法审慎合规

经营，在批准的业务和区域范围内开展活动。

金融机构应当建立合理的股权架构，加强公司治理和内控机制建设，防范大股东操纵和内部人控制。

第十二条【股东和实控人准入】金融机构的主要股东、实际控制人应当具有良好的资本实力、财务状况和诚信记录，符合法律、行政法规规定的审慎性条件。非金融企业作为金融机构主要股东或者实际控制人的，还应当具有规范的公司治理结构、清晰的股权架构以及健全的风险管理和内部控制机制。

第十三条【股东和实控人禁止行为】金融机构的股东应当以自有资金出资，国家另有规定的，从其规定。金融机构的股东不得虚假出资、循环注资、抽逃资本，不得违规占用金融机构资金。

金融机构不得隐瞒真实财务数据或者提供虚假财务会计报告。金融机构的股东、实际控制人不得违规转移金融机构资产，不得滥用股东有限责任和实际控制权损害金融机构、其他股东、债权人以及其他利益主体的合法权益。

金融机构的实际控制人不得以股权代持、隐匿关联交易等方式掩盖实际控制权。

第十四条【股息红利分配要求】金融机构、参与金融市场融资的非金融企业不得通过分配股息红利损害或者变相损害债权人、其他利益主体的合法权益。

第十五条【恢复与处置计划】符合国务院金融管理部门规定条件的金融机构应当按照要求制定恢复与处置计划，明确重大风险发生时恢复持续经营能力和有序处置的方案。

第十六条【地方政府行为要求】地方人民政府不得违反规定

干预金融机构的正常经营活动和人事任免等事项。

第十七条【监管合力】中国人民银行会同有关部门建立覆盖主要金融机构、金融市场、金融基础设施和金融活动的宏观审慎政策框架、治理机制和基本制度，运用宏观审慎政策工具，防范系统性金融风险。

国务院金融管理部门、省级人民政府建立所监管行业、区域金融风险监测预警机制，加强金融风险监测预警。存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构依法监测行业金融风险。发现可能引发重大金融风险的事件、情形，应当及时采取控制措施并按照程序向国家金融稳定发展统筹协调机制报告。

第十八条【信息报送与共享】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。

金融机构应当按照规定真实、准确、完整地向国务院金融管理部门报送经营管理、财务状况、风险状况、统计数据等相关资料。金融机构应当按照法律法规以及国有金融资本管理、财务会计制度等相关规定向财政部门报送信息。

第三章 金融风险化解

第十九条【风险化解主体责任】金融机构发生监管指标异常波动等风险情形的，应当区别情形依法采取降低资产负债规模、暂停有关业务、清收盘活资产、补充资本、暂停分配红利、限制董事、监事、高级管理人员薪酬等措施主动化解风险，同时改进公司治理和内部控制，依法追究相关责任人员的责任。

第二十条【地方政府风险化解职责】地方人民政府对可能影响区域稳定的金融风险，应当区别情形在职责范围内采取下列措施主动化解：

（一）支持金融机构清收处置资产和追赃挽损，依法打击逃废债务行为；

（二）协调组织金融机构以市场化方式盘活存量资产、引入社会资本和实施债务重组；

（三）维护区域信用环境和金融秩序；

（四）及时澄清误导信息和虚假信息；

（五）法律、行政法规规定的其他措施。

地方人民政府应当依法追究相关责任主体的责任。

第二十一条【监管部门早期纠正和监管】金融机构发生监管指标异常波动等风险情形的，国务院金融管理部门应当提出风险警示，可以约谈董事、监事、高级管理人员、主要股东、实际控制人，责令限期整改；逾期未改正，或者监管指标恶化、危及自身或者金融市场稳健运行的，国务院金融管理部门可以区别情形按照职责分工采取下列措施：

（一）限制高风险业务，停止批准开办新业务；

（二）限制分配红利，限制董事、监事、高级管理人员的薪酬和其他收入；

（三）限制资产转让、控制重大交易授信，责令出售部分资产、降低杠杆率；

（四）发生影响持续经营的事件、情形的，责令对资本等损失吸收工具实施减记或者转股；

（五）停止批准增设分支机构；

（六）责令按照恢复与处置计划等要求限期补充资本；

（七）责令调整负有责任的董事、监事、高级管理人员或者限制其权利；

（八）责令负有责任的股东转让股权或者限制其股东权利；

（九）法律、行政法规规定的其他措施。

金融机构经验收达到整改要求的，国务院金融管理部门应当解除或者终止所采取的措施。

第二十二条【存保早期纠正】存款保险基金管理机构应当依照法律、行政法规实施早期纠正措施。投保机构未按照要求改进的，存款保险基金管理机构可以提高存款保险费率。

投保机构符合接管、重组、撤销等条件的，存款保险基金管理机构可以建议国务院银行业监督管理机构实施处置。投保机构存在违法违规行为的，存款保险基金管理机构可以建议国务院金融管理部门实施处罚。

第四章 金融风险处置

第一节 处置工作机制

第二十三条【金融风险处置】为处置金融风险，处置部门可以依法实施促成重组、接管、托管、撤销或者申请破产，实现被处置金融机构恢复正常经营或者平稳有序退出。

第二十四条【责任分工】金融风险处置责任分工按照下列原则确定：

（一）被处置金融机构及其主要股东、实际控制人承担风险

处置的主体责任，被处置金融机构应当穷尽手段自救、切实清收挽损，被处置金融机构的股东依法吸收损失；

（二）存款保险基金、行业保障基金依法履行风险处置、行业救助职责，发挥市场化法治化处置平台作用；

（三）省级人民政府负责处置辖区内农村合作金融机构风险、非金融企业引发的金融风险以及按照国家金融稳定发展统筹协调机制要求牵头处置的其他金融风险；

（四）国务院金融管理部门负责处置所监管行业、机构和市场的风险，国务院另有规定的，从其规定；

（五）中国人民银行牵头处置系统性金融风险，履行最后贷款人职责；

（六）财政部门依法参与处置系统性金融风险，并按规定履行相关职责，其他有关部门依法对金融风险处置提供支持。

第二十五条【重大金融风险处置机制】国家金融稳定发展统筹协调机制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，统筹指挥开展应急处置，议定处置方案，按照程序报批后实施。情况特别紧急、必须临机处置的，国家金融稳定发展统筹协调机制应当快速决策，按程序请示报告后依法采取必要措施。

第二十六条【高效执行】国家金融稳定发展统筹协调机制成员单位、地方人民政府，存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构应当按照职责分工及时落实应急处置方案。

被处置金融机构及其主要股东、实际控制人应当严格执行应急处置方案规定的各项措施。相关金融基础设施应当服从风险处

置安排，维持稳健运营。

国家金融稳定发展统筹协调机制办公室负责督促应急处置方案的落实。

第二十七条【跨境处置合作】国务院金融管理部门按照对等、互利的原则，与境外监管部门开展信息共享和监管合作，及时、有效处置跨境金融风险，防范风险跨境传染。

第二节 处置资金来源

第二十八条【处置资金来源】金融风险处置过程中，应当按照下列顺序使用资金、资源：

（一）被处置金融机构的主要股东和实际控制人按照恢复与处置计划或者监管承诺补充资本，对金融风险负有责任的股东、实际控制人对被处置金融机构实施救助；

（二）调动市场化资金参与被处置金融机构并购重组；

（三）存款保险基金、行业保障基金依法出资；

（四）危及区域稳定，且穷尽市场化手段、严格落实追赃挽损仍难以化解风险的，省级人民政府应当依法动用地方公共资源，省级财政部门对地方财政资金的使用情况进行财务监督；

（五）重大金融风险危及金融稳定的，按照规定使用金融稳定保障基金。

第二十九条【金融稳定保障基金】国家建立金融稳定保障基金，由国家金融稳定发展统筹协调机制统筹管理，作为应对重大金融风险的后备资金。

金融稳定保障基金由向金融机构、金融基础设施等主体筹集的资金以及国务院规定的其他资金组成。

必要时，中国人民银行再贷款等公共资金可用于为金融稳定保障基金提供流动性支持，金融稳定保障基金应当以处置所得、收益和行业收费等偿还。

金融稳定保障基金筹集、管理和使用的具体办法，由国务院规定。

第三节 处置措施和工具

第三十条【金融管理部门处置措施】国务院金融管理部门实施金融风险处置的，经主要负责人批准，可以区别情形依法采取下列处置措施：

（一）行使被处置金融机构的经营管理权；

（二）向第三方机构转移被处置金融机构的部分或者全部业务、资产和负债；

（三）设立过桥银行、特殊目的载体承接被处置金融机构的业务、资产和负债；

（四）暂停合格金融交易的终止净额结算；

（五）责令更换对风险发生负有主要责任的董事、监事、高级管理人员及其他责任人员，追回绩效薪酬；

（六）被处置金融机构符合国务院金融管理部门规定条件的，实施股权、债权减记和债转股；

（七）中止被处置金融机构向境外汇出资金，要求被处置金融机构调回境外资产；

（八）处置系统重要性金融机构的，要求所属集团的境内外机构提供必要支持，维持关键金融服务和功能不中断；

（九）法律、行政法规规定或者国务院批准的其他处置措施。

第三十一条【整体转移】国务院金融管理部门依据本法第三十条第二项、第三项规定实施整体转移被处置金融机构资产和负债的，基于应急处置以及保障债权人整体利益的需要，可以采取公告方式通知债权人以及相关利益主体。处置措施于公告发布时生效，被处置金融机构的业务资质、诉讼主体资格和诉讼地位由受让人承继。

第三十二条【减记要求】国务院金融管理部门依据本法第三十条第六项规定进行股权、债权减记的，应当按股权、次级债权、普通债权的顺序依次实施。股东在被处置金融机构中的财产权益不足以弥补被处置金融机构资产损失，且该股东拒绝追加出资或者追加出资仍不足以弥补资产损失的，应当全额减记股权。

第三十三条【权利保障】债权人和相关利益主体认为在国务院金融管理部门实施的风险处置中，其所得低于被处置金融机构直接破产清算时其所能得到款项的，可以向风险处置实施机关提起复议；对复议结果不服的，可以向人民法院提起诉讼，请求获得补偿。

第三十四条【存保和行业保障基金处置措施】金融机构被接管或者被撤销的，国务院金融管理部门可以指定存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构担任接管组织或者实施清算。存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构可以依法采取相关风险处置措施。

第三十五条【监管豁免】承接被处置金融机构业务、资产和负债所设立的过桥银行、特殊目的载体，应当遵守市场准入、风

险管理等审慎监管要求，国务院金融管理部门可以根据风险处置需要对部分监管要求予以豁免或者变更。

被处置金融机构因丧失清偿能力无法满足监管要求的，国务院金融管理部门可以暂缓实施监管措施；对被处置金融机构在处置启动前实施的违法违规行为，负有责任的股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员等在处置过程中已经承担相应责任的，可以减轻或者免除对被处置金融机构的行政处罚。

第四节 司法衔接

第三十六条【集中管辖和解除保全措施】根据金融风险处置工作的需要，处置部门可以向人民法院申请对以被处置金融机构为当事人的民事诉讼案件进行集中管辖，以及向有关部门申请解除民事诉讼程序、执行程序以及商事仲裁程序中对被处置金融机构的财产和股权采取的查封、扣押、冻结等强制措施。

第三十七条【三中止】处置部门依法实施处置的，可以向有关部门申请中止以被处置金融机构为被告、第三人或者被执行人的民事诉讼程序、执行程序，以及以该被处置金融机构为被申请人的商事仲裁程序。

被处置金融机构的关联企业资产、人员、财务或者业务与被处置金融机构混同的，该关联企业适用前款关于被处置金融机构的规定。

处置部门可以向有关部门申请中止以被处置金融机构股权为标的的民事诉讼程序、执行程序以及商事仲裁程序。

第三十八条【司法审查】国务院金融管理部门实施的金融风险处置程序中，已经完成的资产核实、资产评估、资产保全、债

权登记、财产处分等风险处置措施，人民法院经过审查后认为不违反法律规定的，应当认定其效力。

第五章 法律责任

第三十九条【国家金融稳定发展统筹协调机制问责】国家金融稳定发展统筹协调机制对重大金融风险形成、扩大、蔓延或者处置不当负有直接责任的地方、部门以及有关单位和个人，可以采取约谈、内部通报、责令作出书面检查等措施予以问责。问责办法由国家金融稳定发展统筹协调机制制定。

第四十条【政府部门及人员责任】国家金融稳定发展统筹协调机制成员单位、地方人民政府、存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构及其工作人员有下列情形之一的，视具体情形对责任人员依法依规予以处理处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）滥用职权或者玩忽职守，造成重大金融风险或者重大金融风险隐患的；

（二）违反规定干预金融机构经营，对重大金融风险形成负有直接责任的；

（三）不积极主动化解风险，未及时实施处置措施，贻误时机导致风险蔓延的；

（四）在风险处置过程中推诿塞责、不落实处置工作部署或者落实不到位的；

（五）违反规定泄露保密信息，或者散布不当言论、误导信息，引发严重负面舆情或者市场风险的；

（六）其他失职渎职的情形。

第四十一条【金融机构股东及实控人责任】金融机构的主要股东、实际控制人在金融风险的形成和处置过程中有下列情形之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由有关国务院金融管理部门依照有关法律、行政法规的规定实施处罚；有关法律、行政法规未作处罚规定的，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处一百万元以上一千万元以下罚款；对直接责任人员给予警告，处二十万元以上二百万元以下罚款：

（一）虚假出资、循环注资、抽逃资本、违反规定以非自有资金出资的；

（二）掩盖实际控制权的；

（三）违规占用金融机构或者客户资金的；

（四）隐瞒金融机构真实财务数据或者提供虚假财务会计报告的；

（五）违规转移金融机构股权、资产的；

（六）其他滥用股东权利或者控制权，导致金融风险形成、扩大或者蔓延的情形。

金融机构的董事、监事、高级管理人员以及其他工作人员配合金融机构的主要股东、实际控制人实施前款规定的行为，或者滥用经营管理权利，实施违规占用金融机构或者客户资金等行为，损害金融机构及其股东、债权人、其他利益相关人合法权益的，依照前款规定追究法律责任。

有关机构和人员违法转移金融机构股权、资产或者违规分配

红利的，应当责令限期退回；拒不退回的，由国务院金融管理部门或者其他有权部门依法对责任机构和人员追缴。

第四十二条【金融机构责任】金融机构在金融风险的形成和处置过程中有下列情形之一的，由有关国务院金融管理部门依照有关法律、行政法规的规定实施处罚；有关法律、行政法规未作处罚规定的，责令限期改正，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足一百万元的，处一百万元以上一千万元以下罚款；情节严重的，并处暂停或者撤销相关业务许可；对负有责任的董事、监事、高级管理人员和其他直接责任人员给予警告，处二十万元以上二百万元以下罚款：

（一）违反审慎经营规则，造成重大金融风险或者重大金融风险隐患的；

（二）严重破坏金融市场秩序，对市场运行及预期产生严重影响，可能诱发重大金融风险的；

（三）不履行重大金融风险报告义务或者隐瞒风险实际情况的；

（四）不配合、不执行早期纠正措施、监管措施或者风险处置措施的；

（五）其他违反本法相关规定的情形。

前款规定的责任人员属于国家公职人员的，可以参照本法第四十条的规定同时追究责任。

第四十三条【从业禁止】对于依据本法第四十一条、第四十二条应当承担责任的人员，情节严重的，国务院金融管理部门可

以取消其一定期限直至终身的任职资格，禁止其在一定期限直至终身从事金融行业工作或者担任相应职务。

第四十四条【信息传播违规责任】违反本法规定，编造并传播有关金融风险事件或者风险化解处置工作的误导信息或者虚假信息，或者明知是误导信息、虚假信息而进行传播的，由有关主管部门责令改正，给予警告，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，处以一百万元以下的罚款；造成严重后果的，处一百万元以上一千万元以下罚款，对传播媒介可以依法暂停其业务活动或者吊销其执业许可证；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十五条【尽职免责】国家金融稳定发展统筹协调机制成员单位、地方人民政府、存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构及其工作人员在金融风险防范、化解、处置工作中勤勉履行职责，履职和决策程序符合规定，因不可控制或者难以预见的因素发生不利后果的，免于承担法律责任。

依照本法规定应当承担责任的单位和个人，积极采取补救措施，有效降低或者消除影响、挽回损失的，可以依法从轻或者减轻法律责任。

第六章 附则

第四十六条【概念界定】本法所称金融机构，是指依法从事金融业务的银行业、证券期货业、信托业、保险业金融机构，金融控股公司，以及经国务院金融管理部门批准设立或者认定的其

他机构。

本法所称国务院金融管理部门，是指中国人民银行、国务院金融监督管理机构和国务院外汇管理部门。

本法所称国家金融稳定发展统筹协调机制，是指国务院统筹金融稳定和改革发展重大问题，由国务院金融管理部门、发展改革部门、财政部门等作为成员单位的协调工作机制，该机制不替代各部门职责分工和工作程序。

第四十七条【适用范围】境外金融机构、境外金融基础设施在中华人民共和国境内设立的分支机构参照适用本法。中华人民共和国与其他国家或者地区对维护金融稳定制度另有安排的，按照相关安排执行。

地方人民政府对地方金融组织风险的防范、化解和处置，参照适用本法对金融机构的规定。

非法金融活动风险的防范、化解和处置，本法未规定的，适用有关法律法规规定。

第四十八条【施行时间】本法自　　年　月　日起施行。本法施行前已经发生，且正在实施中的金融风险处置，适用本法。