

中华人民共和国金融稳定法(草案)

第一章 总 则

第一条 为了健全金融风险防范、化解和处置机制，明确各方权利、义务和责任，维护金融稳定，保障国家金融安全，促进经济社会健康发展，制定本法。

第二条 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基本功能和服务的连续性，不断提高金融体系抵御风险和服务实体经济的能力，遏制金融风险形成和扩大，防范系统性金融风险。

第三条 坚持中国共产党对金融工作的集中统一领导，统筹发展和安全，实现经济高质量发展与金融风险防范、化解和处置相互促进，维护人民群众根本利益。

第四条 维护金融稳定，应当坚持预防为主，强化金融风险源头管控，依法将金融活动全面纳入监督管理，按照市场化、法治化原则协同高效化解和处置金融风险，公平保护各方合法权益，防范道德风险。

第五条 国家金融稳定发展统筹协调机制（以下简称统筹协调机制）负责统筹金融稳定和改革发展，研究系统性金融风险防范、化解和处置以及维护金融稳定重大政策，部署开展相关金融

风险处置工作。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。

统筹协调机制由国务院金融管理部门、发展改革部门、财政部门等成员单位组成，统筹协调机制办公室承担日常工作。统筹协调机制成员单位依照法定职责分工履行金融风险防范、化解和处置责任，落实统筹协调机制议定事项。

第六条 省、自治区、直辖市人民政府依照法定职责分工以及统筹协调机制的要求，履行辖区内金融风险防范、化解和处置相关责任，打击非法集资等非法金融活动，采取有效措施维护社会稳定。

第七条 存款保险基金管理机构和证券、保险、信托等行业保障基金管理机构依照法律、行政法规等有关规定以及统筹协调机制的要求，履行相关行业风险监测、处置等职责，并依法接受监督。

第八条 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。

防范、化解和处置金融风险应当与惩治金融腐败协同推进。国务院金融管理部门应当加强与监察机关、审计机关、司法机关在信息通报、线索移送、案件查办等方面的协作配合。

第九条 国务院金融管理部门、地方人民政府应当依法公开金融风险防范、化解和处置有关信息，并及时澄清虚假信息或者误导性信息。

各种传播媒介传播金融风险信息应当真实、客观，禁止误导。任何单位和个人不得编造、传播有关金融风险虚假信息或者误导性信息。

第二章 金融风险防范

第十条 除经依法批准或者国家另有规定外，任何单位和个人不得设立金融机构，不得从事或者变相从事金融业务活动。

第十一条 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。

金融机构应当严格遵守资本和风险管理、公司治理、关联交易、客户权益保护等制度，有效监测、识别和防范金融风险。

金融机构应当建立权责明确、有效制衡的公司治理结构和内部控制机制，防范主要股东、实际控制人以及董事、监事、高级管理人员等相关人员违反规定干预控制金融机构。

第十二条 金融机构的主要股东、实际控制人应当具有相应的资本实力，财务状况和诚信记录良好，符合法律、行政法规规定的审慎性条件。企业作为金融机构主要股东或者实际控制人的，还应当具有规范的治理结构以及健全的风险管理和内部控制机制。

第十三条 金融机构的主要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、抽逃出资。

金融机构的股东、实际控制人不得违反规定占用金融机构或者客户资金、转移金融机构股权或者资产，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。

金融机构的股东不得违反规定委托他人或者接受他人委托持有金融机构的股权。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 金融机构、在金融市场融资的非金融企业不得通过关联交易、虚假诉讼、不当分配股息红利等方式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 国务院金融管理部门规定的金融机构应当按照要求制定恢复和处置计划，明确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 地方人民政府应当支持金融机构依法自主经营，不得违反规定干预金融机构的经营活动和人事任免等事项。

第十七条 中国人民银行会同国务院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，通过宏观审慎评估、评级、压力测试等方式监测评估金融业整体风险状况，运用宏观审慎政策工具，防范系统性金融风险。

中国人民银行会同国务院有关部门建设国家金融基础数据库，与统筹协调机制成员单位共享信息，并根据需要向省、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等提供有关信息。

第十八条 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机制，依法实施监督管理，按照实质重于形式原则及时发现和处置无证经营等非法活动，配合国务院反垄断执法机构加强金融领域反垄断执法，促进金融业公平竞争，保护客户合法权益。

国务院金融管理部门和省、自治区、直辖市人民政府应当及时互相通报发现的金融风险隐患，发现可能影响金融稳定的事件、情形的，应当及时采取控制措施并向统筹协调机制报告。

存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构依法监测相关行业金融风险，发现可能影响金融稳定的事件、情形的，应当及时向国务院金融管理部门报告。

第三章 金融风险化解

第十九条 金融机构发生资本和风险管理等审慎监管指标异常波动的，应当切实履行主体责任，区别情形依法采取调整资产负债结构，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、高级管理人员的薪酬和其他收入，调整相关人员等措施主动化解风险，并及时向国务院金融管理部门报告。

第二十条 金融机构发生资本和风险管理等审慎监管指标异

常波动的，国务院金融管理部门应当提出风险警示，根据需要约谈董事、监事、高级管理人员或者主要股东、实际控制人，责令限期整改；逾期未改正，或者审慎监管指标恶化、危及金融机构稳健运行的，国务院金融管理部门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，责令转让资产、降低杠杆率；

（四）发生影响金融机构持续经营的事件、情形的，责令对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）责令按照恢复和处置计划或者监管承诺限期补充资本；

（七）责令更换董事、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相应整改要求的，国务院金融管理部门应当自验收完毕之日起三日内解除对其采取的前款规定的有关限制措施。

第二十一条 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。

投保机构符合重组、接管、托管、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采取处置措施。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依法查处。

第二十二条 县级以上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化解，维护区域信用环境和社会稳定：

（一）支持金融机构清收处置资产和挽回损失，支持司法机关依法打击逃废债务行为；

（二）支持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）法律法规规定的其他措施。

第四章 金融风险处置

第一节 处置工作机制

第二十三条 金融机构发生危及持续经营、危害金融秩序等情形，国务院金融管理部门可以依照法律、行政法规规定作出促成重组、接管、托管、撤销或者申请破产的决定并予以公告，实现被处置金融机构恢复正常经营或者平稳有序退出市场。

第二十四条 被处置金融机构应当切实履行风险处置的主体责任，穷尽自救手段，采取一切必要措施清理债权债务，挽回损

失。被处置金融机构的股东、实际控制人按照恢复和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、实际控制人依法承担相应赔偿责任，归还违反规定占用或者转移的资金。

第二十五条 金融风险处置应当充分发挥市场配置资源作用，以市场化方式引入战略投资者、处置不良资产和补充资本。存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构发挥市场化、法治化处置平台作用，依法履行促成收购承接、出资等风险处置职责。

第二十六条 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，国家另有规定的，从其规定。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。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。国务院其他行业主管部门依法配合处置有关金融风险。

省、自治区、直辖市人民政府负责处置辖区内农村合作金融机构风险，牵头处置统筹协调机制指定处置的其他金融风险。

省、自治区、直辖市人民政府依照前款规定处置金融风险的，应当牵头制定风险处置方案，履行组织清产核资、挽回损失、协调处置资金、追责问责、维护社会稳定等职责。国务院金融管理部门应当给予必要的指导和支持，并依法采取处置措施。

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。

第二十八条 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应当按照职责分工实施本法第二十七条规定的处置方案。

被处置金融机构及其主要股东、实际控制人应当严格执行处置方案规定的各项措施。相关金融基础设施运营机构应当配合执行处置方案，维持稳健运营。

统筹协调机制办公室负责督促处置方案的落实。

第二十九条 国家设立金融稳定保障基金，由统筹协调机制统筹管理，作为处置金融风险的后备资金。金融风险严重危及金融稳定的，可以按照规定使用金融稳定保障基金。

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

经国务院决定，中国人民银行再贷款可以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。

金融稳定保障基金提供借款的，借款方应当采取提供合格担保品等措施保障资金偿还。

金融稳定保障基金筹集、管理、使用和监督的具体办法，由

国务院规定。

第三十条 国务院金融管理部门按照对等互惠原则，与境外监督管理部门开展信息共享和监督管理合作，及时有效防范、化解和处置跨境金融风险。

第二节 处置措施

第三十一条 国务院金融管理部门促成金融机构重组或者对其进行接管、托管的，区别情形依法采取下列处置措施，并予以公告：

（一）成立或者指定托管人、接管组织行使被处置金融机构的经营管理权；

（二）促成第三方机构或者设立过桥银行、特殊目的载体等承接被处置金融机构的部分或者全部业务、资产和负债；

（三）责令更换董事、监事、高级管理人员以及其他责任人员，追回绩效薪酬；

（四）暂停合格金融交易项下提前终止合约的权利，但最长不超过四十八小时；

（五）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、债权减记或者债转股；

（六）要求被处置金融机构按照规定调回境外资产；

（七）处置系统重要性金融机构风险的，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；

(八) 通知移民管理机构对相关人员依法采取限制出境措施；

(九) 法律、行政法规规定以及国务院批准的其他处置措施。

上述处置措施的具体实施办法由国务院金融管理部门另行制定。

第三十二条 国务院金融管理部门依照本法第三十一条第一款第二项规定整体转移被处置金融机构资产和负债的，根据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其他利益主体。处置措施于公告载明的时间生效，被处置金融机构的业务资质、诉讼主体资格和诉讼地位依法由受让人承继。

第三十三条 国务院金融管理部门依照本法第三十一条第一款第五项规定实施股权、债权减记的，应当按照股权、次级债权、普通债权的顺序进行。股东持有的被处置金融机构的股权代表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。

第三十四条 被处置金融机构的债权人以及其他利益主体在金融风险处置中的所得应当不低于被处置金融机构直接破产清算时的所得。

被处置金融机构的债权人以及其他利益主体认为其所得低于前款规定标准的，可以向国务院金融管理部门提出异议。国务院金融管理部门应当组织评估，经评估认为相关主体的所得低于前

款规定标准的，应当安排处置资金对差额部分予以补偿。异议处理期间处置方案不停止执行。债权人以及其他利益主体对异议处理决定不服的，可以依法提起诉讼。

第三十五条 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依法采取相关风险处置措施。

第三十六条 承接被处置金融机构业务、资产和负债所设立的过桥银行、特殊目的载体等，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审慎监管要求予以豁免或者变更。

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。

国务院金融管理部门对金融风险处置中涉嫌违法违规的单位或者个人进行行政调查期间，被调查的当事人书面申请，承诺纠正涉嫌违法违规行为，赔偿有关损失，采取有效措施消除损害或者不良影响的，国务院金融管理部门可以中止调查。被调查的当事人履行承诺的，国务院金融管理部门可以终止调查；被调查的当事人未履行承诺的，应当恢复调查。具体办法由国务院规定。

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；对被处置金融机构在处置启动前实施的违法行为，负有责任的股东、实际控制人以及董事、监事、高级管理人员等相关人员在处置过程中已经承担相应责任的，可以依法减轻或者免除对被处置金融机构的行政处罚。

第三节 与司法程序的衔接

第三十七条 在处置金融风险过程中，根据国务院金融管理部门的申请，最高人民法院可以指定有关人民法院对被处置金融机构为当事人的民事诉讼案件进行集中管辖，以及解除有关人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》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。最高人民法院作出的集中管辖决定应当予以公告。

第三十八条 在处置金融风险过程中，根据国务院金融管理部门的申请，最高人民法院可以决定中止以被处置金融机构的财产和股权为标的的民事诉讼程序、执行程序，并予以公告。

根据国务院金融管理部门要求，被处置金融机构向仲裁机构提出申请的，仲裁机构可以中止以该被处置金融机构的财产和股权为标的的商事仲裁程序。

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。

第三十九条 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、财产处分等措施，人民法院经过审查后依法认定其效力。

第五章 法律责任

第四十条 统筹协调机制对金融风险形成、扩大或者处置不当负有直接责任的部门、地方人民政府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。问责办法由统筹协调机制制定。

第四十一条 国务院有关部门、地方人民政府、存款保险基金管理机构 and 行业保障基金管理机构及其工作人员有下列情形之一的，对责任人员依法依规予以处分、处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）滥用职权或者玩忽职守，造成金融风险或者金融风险隐患的；

（二）违反规定干预金融机构的经营活动或者人事任免，对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，导致风险扩大的；

（四）在风险处置过程中推卸责任、不按照要求落实处置工作部署，造成危害后果的；

（五）违反规定泄露相关信息，或者散布不当言论、误导性

信息，引发严重负面舆情或者市场风险的。

第四十二条 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）违反规定占用金融机构或者客户资金的；

（二）违反规定转移金融机构股权或者资产的；

（三）主要股东违反规定委托他人或者接受他人委托持有金融机构的股权，或者实际控制人掩盖实际控制权的。

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，违反规定实施占用金融机构或者客户资金等行为，损害金融机构、其他股东、债权人以及其他利益主体合法权益的，依照前款关于直接责任人员的规定追究法律责任。

有关机构和人员实施前款规定行为的，应当依法承担民事赔偿责任，违反规定转移的金融机构股权、资产或者分配的股息红利应当限期退回；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予以追缴。

第四十三条 金融机构有下列情形之一的，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，造成金融风险或者金融风险隐患的；

（二）未按照规定履行金融风险报告义务或者隐瞒风险实际情况，造成严重后果的；

（三）不配合、不执行早期纠正措施、监督管理措施或者风险处置措施的。

前款规定的责任人员属于公职人员的，可以同时依照本法第四十一条的规定追究责任。

第四十四条 依照本法第四十二条、第四十三条规定应当承担责任的人员，情节严重的，有关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。

第四十五条 违反本法规定，编造并传播有关金融风险的虚假信息或者误导性信息，或者明知是虚假信息、误导性信息而进

行传播的，依照有关法律、行政法规的规定给予处罚；有关法律、行政法规未作处罚规定的，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罚款；没有违法所得或者违法所得不足二十万元的，处二十万元以上二百万元以下罚款；造成严重后果的，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治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十六条 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和行业保障基金管理机构以及参与金融风险防范、化解和处置工作的其他部门、机构及其工作人员，其履职和决策程序符合有关规定，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处罚。

第六章 附 则

第四十七条 本法所称金融机构，是指在中华人民共和国境内设立的银行业、证券期货业、信托业、保险业金融机构，金融控股公司，以及其他经国务院金融管理部门批准设立或者认定的从事金融业务的机构。

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。

第四十八条 中华人民共和国境外金融机构、境外金融基础设施运营机构在中华人民共和国境内设立的分支机构的风险防范、化解和处置，法律、行政法规另有规定或者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，从其规定。

地方金融组织风险的防范、化解和处置，由国务院另行规定。

第四十九条 本法自 年 月 日起施行。本法施行前已经发生，且本法实施后仍在进行的金融风险处置，适用本法。