

我国金融稳定制度的立法模式 与体系化建构

温长庆*

摘要:金融稳定制度的立法模式可以分为统一立法模式和分散立法模式。在我国现行的分业框架下,选择统一立法模式是解决我国分业立法与混业实践之间制度性错配问题的关键举措。在统一立法模式下,金融稳定制度的体系化建构涵盖两个方面:一是金融稳定法文本内制度的体系化建构,其逻辑构造存在两种方案,分别是基于金融风险产生与消灭的形式逻辑构造和基于金融风险预警、评估、处置的实质逻辑构造;二是金融稳定法文本内规则与文本外关联金融单行法规则之间的协同,其在立法技术上应当沿着两条路线同时进行,即对既有关联金融单行法进行联动性修改和补充制定缺漏的配套性、执行性规则。

关键词:金融稳定制度 立法模式 金融稳定法 体系化建构 规则协同

金融稳定既是确保金融业健康可持续发展的重要基础,也是利用金融资源促进实体经济增长的重要前提。^① 即使是在金融经济学界,“金融稳定”依然是个没有达成统一定义的模糊概念。当下,“金融稳定”依然是个异常复杂的研究对象,而对金融稳定制度展开体系性立法更是充满挑战。

对金融稳定制度进行体系化建构显然并非易事,这对金融市场还处于转型发展期的我国而言,更是面临理论创新、路径依赖等各种挑战。^② 为牢牢守住不发生系统性金融风险的底线,建立我国金融市场稳定发展的长效机制,2022年12月30日,全国人大常委会正式发布了《中华人民共和国金融稳定法(草案)》并公开征求意见;2024年6月28日,全国人大常委会公布了《中华人民共和国金融稳定法(草案二次审议稿)》[以下简称《金融稳定法(二审稿)》]并公开征求意见。这标志着我国的金融稳定立法工作迈出了重大一步。然而,在我国金融市场现行分业经营和分业监管的基本制度框架下,制定和实施统一的、不区分业态的金融稳定法是否具有可行性备受质

* 中南财经政法大学法学院副教授
基金项目:国家社会科学基金资助项目(20VHJ007)

① 参见刘鹤:《两次全球大危机的比较研究》,中国经济出版社2013年版,第142~150页。

② 参见靳文辉:《论金融监管法的体系化建构》,《法学》2023年第4期。

疑。^① 在分业框架下,我国金融稳定制度的立法模式应当如何选择,对此立法者应当提供理论论证。实际上,不管是金融稳定制度体系化构建的理论阐释还是立法技术问题,都有待从学理上展开进一步的研究。

本文从金融稳定的比较法考察出发,对不同的金融稳定法律体系构建立法模式进行比较,结合我国分业立法与混业实践之间“制度性错配”所引发的问题,阐释分业框架下我国金融稳定制度选择统一立法模式的理论基础,基于金融稳定法文本内部规则的体系化逻辑,讨论金融稳定法与其他关联金融单行法^②的规则协同问题,以期对《金融稳定法(二审稿)》的完善和中国金融法治的发展有所助益。

一、构建金融稳定制度体系的两种立法模式

在日益强调国家安全和经济健康可持续发展的背景下,维护金融市场系统性安全的核心任务就是构建适应本国市场需求的金融稳定法律体系。^③ 比较英、美、德、日等发达国家的立法实践,可以抽象出金融稳定制度的两种立法模式:一是金融稳定的统一立法模式;二是在各金融单行法中对金融稳定制度进行按需设计的分散立法模式。

(一)金融稳定的统一立法模式

金融稳定的统一立法模式是指对金融稳定问题专门进行系统性的单独立法,或者在某部重要的法律中设置专章,集中对金融稳定的目标、监管职责配置、监管协调运行机制、金融风险处置、法律责任等问题进行体系化的制度设计,由此在一部单独的法律或者某部重要法律的单独一章中运用体系化的逻辑,构建起具有宏观制度框架意义的金融稳定制度体系。比较法上,采用统一立法模式的典型代表有德国 2008 年《金融市场稳定法》^④和美国 2010 年《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》。^⑤

金融稳定的统一立法模式具有显著的体系化特征,说明了制度体系的逻辑构造在立法上的有效性,充分彰显了现代成文法国家社会治理系统法典化的形式理性。比较而言,采用统一立法模式的国家通常都具有相应的立法背景,即该国关于金融稳定规则的立法几乎还处于空白状态。基于制度供给与规制需求的考虑,既有制度的空缺为制定统一、体系化的金融稳定法创造了条件。对这些国家而言,其既没有立法模式选择上路径依赖的难题,金融稳定法规则与其他既有金融单行法规则之间协调的成本也更低。

(二)各金融单行法对金融稳定规则按需设计的分散立法模式

金融稳定制度的分散立法模式是指,在既有的金融单行法律法规各自独立运行的情况下,在

^① 参见肖京:《中国金融稳定立法的底层逻辑与路径选择》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2024年第2期。

^② 为了行文方便,本文所称的“金融单行法”包括法律、行政法规和部门规章。

^③ 参见胡滨、陈冠华:《如何构建中国金融稳定法律体系》,载胡滨主编:《中国金融监管报告(2022)》,社会科学文献出版社2022年版,第1页。

^④ 参见赵莹:《德国金融稳定发展的立法实践与经验》,载岳彩申、盛学军主编:《经济法论坛》(第25卷),法律出版社2020年版,第99页。

^⑤ 参见黎四奇:《〈多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法〉之透析及对中国的启示》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2012年第10期。

金融单行法律法规中按照各自规范的需求,插入或者修改相关金融稳定的规则,而不另外单独制定具有体系性特征的金融稳定法。比较法上,采用分散立法模式的国家有英国、日本等。分散立法模式是在既有分散的金融稳定制度的基础上,摆脱制度构建体系化逻辑的束缚,按需进行漏洞填补式的分散立法或者分散修法。实践中,这一立法模式如果要发挥预期的规制效果,就要依赖于既有的金融监管权力配置体系和金融市场稳定运行的制度环境。^①另外,分散立法模式具有应市场波动而灵活调整的显著特征。

理论上,采用分散立法模式之所以要求既有的监管权力配置框架能够有效地实现分工和协调,是因为在缺乏制度体系化优势的条件下,金融稳定立法必须遵循风险的系统性与风险治理手段的协调性相匹配的立法理念。这是金融监管权力框架的协调运行必须适应金融风险网络关联特征的必然要求。金融风险的跨业态关联,必然要求金融风险治理工具的统筹协调。^②从实践效果上评价,采用分散立法模式的英国、日本等国家的金融监管权力配置体系基本做到了协调运行。^③由此可知,分散立法模式对监管机关协调运行的“硬件配置”具有较高的要求。

(三)两种立法模式的优势比较

统一立法模式与分散立法模式究竟哪种更能发挥维护金融稳定的效用?由于2008年后未发生新一轮全球性金融危机且存在国别危机的环境差异,对此无法获得明确的实证答案。但从理论上分析,两种立法模式各具优势。

1.统一立法模式的比较优势

金融稳定的统一立法模式相较于分散立法模式,具有以下3个方面的突出优势。

第一,统一立法模式选择下构建的金融稳定制度更具有体系性,使得金融稳定的各项分支制度更加协调,负责金融稳定职责的各监管机构能够更有效地实现分工和协作。在统一立法模式下,执法机关和司法机关不仅便于查找法律依据,还可以充分利用体系解释的方法来弥补金融稳定制度在运行中的漏洞。^④一方面,金融稳定制度的体系性、结构化设计能够对与金融稳定目标相关的立法、执法和司法活动形成全面的引导,强化金融稳定的重要性;另一方面,在统一金融稳定法进行总纲式顶层制度设计的基础上,其他相关的金融单行法在今后的制定和修改过程中,能够以其为基准,有效地进行制度协调和漏洞填补,同时将金融稳定的共通性、一般性问题提炼并纳入统一金融稳定法中,从而节约立法资源。

第二,随着金融市场的创新发展和金融监管环境的技术变革,统一立法模式便于金融稳定制度进行适应性的体系化革新,能够有效地适应和引导金融市场的混业发展趋势。相较于分散立法模式,统一立法模式将关于金融稳定的基础性、框架性规则集中规定于同一法律文本中,这将极大地便利立法者对金融稳定的制度体系进行结构性革新。随着金融创新的高频化和跨业态的产品、业务在市场竞争中胜出,混业经营已经成为某些国家金融市场发展不可逆转的重要趋

^① 参见吴晓灵、李曙光、郭雳:《金融改革与法律监管》,《中国法律评论》2023年第3期。

^② 参见斯文辉:《金融风险的协同治理及法治实现》,《法学家》2021年第4期。

^③ 参见张承惠、王刚:《日本金融监管架构的变迁与启示》,《金融监管研究》2016年第10期;余建川、常健:《英国金融监管:缘起、法律变革及其启示》,《商业研究》2018年第8期。

^④ 参见岳彩申:《金融活动全部纳入监管的立法路径》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2024年第2期。

势。^①在金融市场全球化竞争的大背景下,这一趋势表现得更加明显。金融市场混业发展趋势引发的首要问题就是具有系统性和跨业态性的金融风险。^②为应对机构跨业态网络关联背景下累积的系统性金融风险,金融稳定的统一立法模式具有独特的优势。对我国来说,在现行的分业立法框架下,为应对混业趋势下的系统性金融风险,统一立法模式在金融稳定规则中先行导入混业立法的基本理念,不仅能通过跨业态的监管协调机制有效解决混业实践中的复杂风险,还能够进一步对混业立法框架的改革形成导向作用。

第三,通过对金融稳定问题进行统一、集中的立法,能够彰显监管机构对维护金融市场安全的决心和重视程度,提高金融市场治理体系和治理能力的现代化水平。与此同时,在我国从金融大国转向金融强国的国际背景下,构建和完善体系化的金融稳定制度,能够提高我国在制订国际金融市场治理规则上的话语权,为国际金融市场的风险治理贡献中国方案。一方面,通过统一、集中的金融稳定立法,一个较为规范的立法过程有助于凝聚立法者、监管者、金融机构、投资者等各类市场参与主体对金融稳定问题的治理共识,有利于制定出的金融稳定规则得到更加有效的实施;另一方面,立法者借助法典化思维对金融稳定问题进行专门立法,有助于金融安全理念在金融机构、筹资者、投资者等各类市场主体中得到有效普及,帮助市场主体树立正确的金融风险观念,进一步强化金融稳定的宣传和教育。

2.分散立法模式的比较优势

经过监管实践的检验,金融稳定的分散立法模式相较于统一立法模式有以下两个方面的优势。

第一,分散立法模式具有更大的灵活性。一方面,分散立法模式并不需要对现行的金融监管制度框架进行大规模的修改或者调整,由于其只是在既有的各金融单行法中对金融稳定规则进行按需设计,不同业态的金融稳定规则可依照各单行法的不同准备情况有序地进行分别立法,具体规则调整上具有较强的灵活性。另一方面,分散立法模式既然只是在现行法律法规文本基础上的修改或补充,其通常并不涉及金融监管权力配置体系的革新,各单行法律法规的分散修改也不会对运行中的金融市场产生较大的冲击。另外,分散修改或添加的金融稳定规则与现行金融法律法规的衔接也更加顺畅。

第二,分散立法模式对不具有系统性特征的行业风险、部门风险、机构风险等局部金融风险的解决更具有针对性。一方面,分散的金融稳定规则较少受到效力层级更高的金融稳定规则的影响,能够在特定领域内独立地发挥相应的风险治理功能;另一方面,在一部独立运行的单行法中插入或者修改的金融稳定规则,能够更好地适应于该领域维护金融稳定的需求。换言之,分散立法制定出的金融稳定规则在相应的风险治理领域内具有更强的适应性和有效性,对该行业风险、部门风险、机构风险的解决更具有针对性。通常情况下,行业风险(如银行业风险、证券业风险、保险业风险等)、部门风险(信贷部门风险、资产管理部部门风险、政府部门风险等)和机构风险(特定金融机构风险)的影响力集中于特定范围,在初期对整个金融市场而言,不具有系统性风险

^① 参见温长庆:《中国金融控股公司的风险透视与监管应对——兼论中国金融监管的主框架》,《金融论坛》2020年第5期。

^② 参见黄辉:《中国金融监管体制改革的逻辑与路径:国际经验与本土选择》,《法学家》2019年第3期。

的特征。^① 在这种情况下,基于风险治理目标的纯粹性和规制手段的有限聚焦,针对行业或部门的单行法具有更强的规制适应性。由此,有效嵌入该单行法的金融稳定规则对这类风险的防控则更具有针对性。

二、分业框架下我国金融稳定制度选择统一立法模式的理据

系统检视我国与金融稳定相关的现行法律法规可以发现,在2008年全球性金融危机后,我国以《中华人民共和国中国人民银行法》(以下简称《中国人民银行法》)为核心,先后对《中华人民共和国保险法》(以下简称《保险法》)、《中华人民共和国证券投资基金法》(以下简称《证券投资基金法》)、《中华人民共和国证券法》(以下简称《证券法》)、《中华人民共和国商业银行法》(以下简称《商业银行法》)等单行金融法律进行了修改,分别补充了大量的金融稳定规则,构成了我国现行金融稳定规则的分散立法模式。但是,考察立法资料可以发现,这些单行法律的修改动因,几乎都是为了跟进每一轮的监管机构改革,修改后的规则也没有对金融稳定问题作出较为细致的设计,更没有为系统性金融风险的防范和治理提供全局性的安排。

一方面,伴随着互联网金融风险、房地产市场泡沫风险、地方政府债务风险、主权货币风险等系统性威胁的逐渐深化,^②加上中美博弈强化的背景下外部冲击的多重影响,我国当前维护金融稳定的分散立法模式显然已经难以为继,构建高效有序的金融稳定制度体系迫在眉睫。另一方面,在我国现行的分业框架下,制定具有混业规制功能的统一金融稳定法是否具有可行性,还存在疑问。为了有效回应这种质疑,有必要从我国金融稳定制度的历史基础、当前金融体制改革的实践需求、金融治理体系和治理能力现代化的改革目标这3个维度,全方位论证为什么统一立法模式是我国当前的优选模式。

(一)选择统一立法模式是由我国金融稳定制度的历史基础决定的

我国现行的分散立法模式虽然已经覆盖了金融稳定规则的大部分内容,在实践中也发挥了一定作用;但是,受我国分业监管体制的深刻影响,分散立法模式所必须具备的分工配合、协调运行的监管权力体系在我国并不存在。^③ 在中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会作为平行监管机构的制度框架下,不同机构之间的协调与合作问题一直以来饱受诟病。对此,随着国家金融监督管理总局、中央金融委员会和中央金融工作委员会的设立,这一问题尽管有所改观,但受限于分业体制下各机构独立分工负责的弊端,监管协调的缺漏并未从根本上改变,^④分散立法模式的有效性依然没有坚实的制度基础。

另外,从立法史视角观察,我国在金融方面的现行立法惯例在很大程度上受到了社会主义市场经济发展过程中“以解决当前问题为导向”的影响,关于维护金融稳定的相关规则,基本按照

^① 关于行业风险和部门风险向系统性金融风险演化的计量研究,参见郭娜、祁帆、张宇:《我国系统性金融风险指数的度量与监测》,《财经科学》2018年第2期。

^② 参见王帆、温长庆:《防范系统性金融风险背景下中国金融市场法律治理的创新》,《西安交通大学学报》(社会科学版)2022年第4期。

^③ 参见许传华、边智群、李正旺:《金融稳定协调机制研究》,中国财政经济出版社2008年版,第208页。

^④ 参见刘志云等:《防范系统性金融风险的法律治理创新研究》,法律出版社2022年版,第103~104页。

“成熟一个制定一个”的立法思路,因而缺乏长远安排和顶层设计。^① 改革开放 40 多年来,我国金融市场的改革进程明显慢于市场经济的改革进程。我国金融市场经历了从“铁板一块”的完全计划式国有阶段到引入民营经济、外资经济等非国有要素并以国有成分为主的半市场化阶段。当前,我国金融市场的自我调节和资源配置功能依然不够成熟。在这个缓慢的改革进程中,不管是 1997 年的亚洲金融危机,还是 2008 年的全球性金融危机,我国金融市场因为受到较强的政府管制,所以始终未遭受过重大的系统性冲击。基于此,在既有的各金融单行法中,以治理需求为导向,分散逐个插入或修改的金融稳定规则还能起到一定作用,分散立法模式至今基本没出现过大问题。现行分散的金融稳定规则正因为还没有应对过较大的系统性冲击,所以其真正的实践效用依然有待检验。

但是,随着我国金融市场的改革进入深水区,市场化进程的加快和对外开放的提速,我国金融市场的系统性风险日渐加剧,现行分散式金融稳定规则将难以应对潜在的系统性挑战。对此,《中国人民银行〈中华人民共和国金融稳定法(草案征求意见稿)〉起草说明》第 1 条就指出,制定一部具有统一协调优势的《金融稳定法》对于健全我国的金融法治、防范化解重大金融风险而言,具有迫切性和必要性。^② 综上,选择统一立法模式是由我国金融稳定制度的历史基础决定的,也是当前我国金融制度改革的必由之路。

(二) 只有统一立法模式才能解决混业实践与分业立法之间的“制度性错配”问题

我国现行的金融制度体系依然是一个分业经营与分业监管相互匹配的框架体系。但是,随着金融科技的发展和跨市场业务的高频创新,混业经营不断深化甚至成为市场竞争的主流。对此,现有条块状的监管模式很难应对混业经营中具有横向特征的系统性风险。实践中,影子银行风险、通道业务风险、跨市场操纵风险、跨市场套利风险、利用金融科技进行资本无序扩张等混业经营引发的监管漏洞日渐凸显。实际上,出现这些问题的根源就在于我国金融市场混业实践与分业立法之间的“制度性错配”。这是我国金融体制的积弊,也是诸多金融风险甚至是系统性风险的源头。

为应对混业实践与分业立法“制度性错配”产生的风险,規制理念上必须推动分业框架的变革,立法上必须顺应混业实践的发展。为此,制度设计上必然要求配备具有跨行业、跨市场、跨领域特征的功能性金融风险法律治理体系。如何在现有的分业监管体制下,扭转风险治理实践中监管不协调的局面,对金融稳定制度立法模式的选择来说是一项重大考验。分散立法模式不仅很难做到这一点,甚至还可能恶化监管不协调局面。由此,只有统一立法模式才能满足我国现行分业体制维护金融安全的实践需求,才能够有效解决我国金融业的混业实践与分业立法之间的“制度性错配”问题。

实际上,在我国金融制度实践中已经有了成功的先例。2018 年 4 月,中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局联合发布的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》及其配套规范就是为应对混业风险采取统一立法模式的一次成功实践。该指导意见统一了商业银行资产管理市场、信托市场、券商资产管理市场、保险资产管

^① 参见乔晓阳:《改革开放四十年立法事业的发展与思考》,《法治社会》2018 年第 5 期。

^② 参见中国人民银行:《〈中华人民共和国金融稳定法(草案征求意见稿)〉起草说明》,《时代金融》2022 年第 5 期。

理市场以及基金市场的监管口径,有效地消除了我国资产管理市场的高杠杆风险、通道业务风险、跨市场资金空转风险等金融“脱实向虚”行为产生的系统性风险隐患,合理地设计了统一大资产管理市场时代监管机构权责的宏观架构。^① 资产管理新规的立法实践充分彰显了统一立法模式的优势。

(三)统一立法模式是我国金融治理体系和治理能力现代化建设的基础保障

随着我国金融市场对外开放进程的加快、国内混业经营程度的加深,不管是国内市场还是国际市场,金融机构的网络关联度日渐加深。^② 在重大突发公共事件、国际局部战争导致的供应链危机、国际霸权主义联盟“脱钩”威胁等冲击下,我国金融市场的系统性风险已经进入多发阶段,面临着内部变革和外部挑战的双重考验,国际国内两个市场与两种风险交织多变。然而,在我国金融风险治理实践中,金融改革部门化、风险治理碎片化、危机处置被动化、运动式监管等金融治理体系不健全和治理能力不足的问题仍旧比较严重。^③ 实际上,产生这些问题的症结就在于,立法上缺乏能够全方位统筹协调、综合施策的金融稳定制度体系。

特别需要强调的是,在问题金融机构的处置实践中,“由于缺乏统一的金融稳定法律制度,实践中出现了不同监管部门、地方政府各自为政的现象,使得问题金融机构的处置不仅时间长,而且处置成本高,甚至引发次生的金融风险”。^④ 对此,一部能够统筹协调的金融稳定法不仅能厘清危机处置中的中央政府、各分业监管部门、地方政府、司法机关的权责配置,明确问题金融机构的控股股东、实际控制人在金融风险防范、化解和处置中的具体责任,还能够有效构建危机应对的协调机制、监管协调框架和干预救助体系,有序进行风险释放和机构恢复,充分保障金融市场稳定地服务于实体经济的运行。

实际上,衡量一国金融治理体系和治理能力现代化水平的最重要标准,就是该国的金融稳定法律体系对系统性金融风险的防范和化解能力,而这项治理能力本质上所彰显的就是金融市场服务于实体经济发展的能力。实体经济稳定发展的制度安排是中国式现代化征程中需要重点构建的基础性制度。概言之,统一立法模式在加强我国金融市场风险治理的统筹协调能力的基础上,有助于改善金融市场治理体系不健全和治理能力不足的问题,是我国金融市场治理体系和治理能力现代化建设的基础性制度。

三、统一立法模式下金融稳定法体系化的逻辑构造

在选择统一立法模式的前提下,金融稳定法应当以怎样的逻辑构造进行体系化编纂,这是制定金融稳定法最为核心的问题。按照建构主义与实用主义的立法思维差异,金融稳定法的体系化编纂存在两种逻辑构造。

(一)基于金融风险产生与消灭的形式逻辑构造

^① 参见沈伟、李术平:《迈向统一监管的资管新规:逻辑、工具和边界》,《财经法学》2019年第5期。

^② 参见杨子暉、陈雨恬:《财政金融统一框架下的金融风险测度与分析——基于非线性网络关联的方法》,《中国社会科学》2022年第11期;李绍芳、刘晓星:《中国金融机构关联网络与系统性金融风险》,《金融经济研究》2018年第5期。

^③ 参见陆岷峰、欧阳文杰:《现代金融治理体系视角下的监管体制改革研究》,《经济学家》2023年第8期。

^④ 郑联盛:《〈金融稳定法〉的核心、意义与改进建议》,《中国外汇》2022年第9期。

建构主义强调,制度体系的构建应当由一种周延的形式逻辑组织起来。^①金融稳定法律体系可以基于金融风险产生与消灭的形式逻辑,按照金融风险的事前防范、事中化解、事后处置这一全流程、全链条的发展式逻辑进行构建。这也是中国人民银行《中华人民共和国金融稳定法(草案征求意见稿)》和全国人大常委会《金融稳定法(二审稿)》所呈现的逻辑结构。形式逻辑应用的基本前提就在于金融风险产生和消灭的相关规则本身就有一套相对周延的逻辑结构。

按照全国人大常委会《金融稳定法(二审稿)》相关章节所呈现的逻辑结构,以金融稳定为目标的金融风险治理在行为模式上具备事前防范、事中化解、事后处置这样一种全流程、全链条的发展式逻辑。按照金融风险的这种发展逻辑,金融稳定法可以据此构建起一套逻辑周延、规范对象全面的制度体系。^②然而,一旦回归现实就不难发现,这种形式逻辑不仅较为抽象,而且其形式演绎的特点对金融市场风险治理的实践关照较弱。

一方面,按照这种形式演绎逻辑,任何一项金融风险的治理都存在事前防范、事中化解、事后处置这3道防线。换言之,只要这3道防线的规则网络足够严密、执法力度足够强,且其最后一道承担兜底作用的金融风险处置措施能够有效发挥作用,金融市场或者金融系统就能够实现持续稳定。^③更值得强调的是,这种持续稳定状态似乎不仅可以不受经济金融的周期性规律的影响,还可以不受国际金融市场外部冲击的影响。从金融学的角度来看,这显然是一种理想状态。

另一方面,面对某项具体的金融风险,对其威胁的消解能起到治理作用的规则,究竟是“事前防范规则”还是“事中化解规则”,抑或是“事后处置规则”,并没有一个相对清晰的认识。^④对于这三道防线具体行为规则的划分,更是一道谜题。实际上,正是基于立法者这种制度脱离实践的形式逻辑思维,具体实践中的结果可能就是三道防线的规则对某项金融风险的治理都不起作用。

对此,立法技术上有必要进一步反思的是,金融风险的事前防范、事中化解、事后处置的发展式逻辑是否存在一套与之相对应的行为规则表达?换言之,应对某项具体金融风险的特定行为措施,究竟是完整地归属于事前防范、事中化解、事后处置中的某项独立行为规则,还是可以将该行为措施按照事前、事中、事后的逻辑方案分解到3道防线之中?对这一问题的解答,从根本上决定了基于金融风险产生与消灭的形式逻辑来编纂金融稳定法的有效性。对此,从全国人大常委会《金融稳定法(二审稿)》对金融风险的事前防范、事中化解、事后处置的分解规则来看,似乎还没有提供较有说服力的答案。例如,《金融稳定法(二审稿)》第14条将“金融机构、在金融市场融资的非金融企业”的股息红利分配要求纳入“金融风险防范”部分,第19条却将“补充资本、暂停分配红利”纳入“金融风险化解”部分。两种本质上相同的行为规则却被分置于“事前防范规则”与“事中化解规则”之中,在制度适用实践中执法者究竟应援引前者还是后者?不无疑问。又如,《金融稳定法(二审稿)》“金融风险化解”部分的第22条第2项规定了“支持金融机构以市场

^① 参见姜永伟:《国家建构主义法治的理论逻辑——一个法政治学的论说》,《法学》2022年第1期。

^② 参见邢会强:《金融稳定法的制度逻辑与规则优化》,《法学杂志》2023年第5期。

^③ 参见中国人民银行:《〈中华人民共和国金融稳定法(草案征求意见稿)〉起草说明》,《时代金融》2022年第5期。

^④ 实践中,金融风险作为金融市场状态的一种抽象表达,不仅难以描述,也难以进行动态观测,具体区分金融风险的防范、化解和处置行为在立法技术上比较困难。这也是在国外金融稳定法的立法例上,找不到按照防范、化解和处置这种流程化逻辑进行体系化规则编纂样本的原因。因此,全国人大常委会《中华人民共和国金融稳定法(二审稿)》所呈现的体系化逻辑属于世界金融稳定立法的首创。

化方式盘活存量资产、引入社会资本和实施债务重组”,这与“金融风险处置”部分第23条所规定的“重组”有何区别?换言之,同样是重组行为,究竟是属于“金融风险事中化解”还是“金融风险事后处置”,草案对这些行为的规定不确定。在立法技术上,需要进一步反思的是,对于金融风险的事前防范、事中化解和事后处置,有关的行为规则究竟是一种怎样的关系?是否需要考虑三者之间的衔接和协调问题?这都是当前的立法草案还需要进一步解决的重大问题。

总体而言,全国人大常委会《金融稳定法(二审稿)》按照金融风险的发展式逻辑展开的制度建构所呈现的规制力度、创设的监管工具是值得肯定的。对我国实践中较为常见的金融风险而言,在该草案中大都能找到相应的解决方案。但需要进一步反思的是,《金融稳定法(二审稿)》按照形式逻辑所构建的规则体系能否有效应对日渐复杂的系统性金融风险,执法者和司法者如何有效地适用该部法律,如何对不同的行为进行规则区分。按照经验逻辑,风险防范应当是贯穿金融风险治理始终的基本理念,而风险化解应当是在金融风险监测基础上的常态化运行过程,风险处置则往往是在金融风险暴露后的应对措施。换言之,这种阶段式划分的形式逻辑能否很好地契合金融风险的治理实践,尚有待观察。为了妥善地解决这些问题,除了应当在该草案基础上继续完善相应规则,还应当继续观察这套体系化逻辑方案的规制实效。

(二)基于金融风险预警、评估、处置的实质逻辑构造

实用主义强调,制度体系的构建应当遵循该制度所调整的对象在实践中的运行状态,相应规则应当按照经验逻辑组织起来。金融稳定法律体系应当遵循金融风险治理的实践逻辑进行规则的构建。从实践的角度观察,金融风险的事前防范涉及的规则大都属于合规经营方面的规范问题,而对某项具体的金融风险,事中化解与事后处置之间似乎并没有清晰的界限。据此,按照金融风险产生与消灭的形式逻辑来编纂金融稳定法并不是唯一方案。实际上,因为制定金融稳定法的核心目标是治理金融风险,所以金融稳定法的逻辑构造也应当遵循金融风险治理的行为逻辑。这也是德国2008年《金融市场稳定法》^①和美国2010年《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》^②所呈现的逻辑结构。

以金融风险治理为中心的体系化逻辑包含两个维度,分别是外部风险监管和内部风险治理。其中,外部风险监管是指从金融市场外部进行金融风险的防守和消解,具有正外部性和强制性特征。从外部风险监管维度观测,金融风险既可能来源于监管的漏洞,也可能来源于过度监管对金融市场造成的系统性伤害。就此而言,金融风险与外部风险监管不仅是“矛”与“盾”的关系,还有更为复杂的交织共生关系。为了最大限度地减少外部风险监管的漏洞或者防止监管过度所带来

^① 德国2008年《金融市场稳定法》的正文部分共7章,分别是“维护金融稳定”“金融稳定委员会”“警告和建议”“欧洲风险委员会的合作”“德意志联邦银行与德国联邦金融监管局的合作”“报告与发布法定命令的权力”“保密要求”。参见赵莹:《德国金融稳定发展的立法实践与经验》,载岳彩申、盛学军主编:《经济法论坛》(第25卷),法律出版社2020年版,第99页。

^② 美国2010年《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》的正文部分共有16章,分别是“金融稳定”“有序的破产清算”“权力接管”“对冲基金的规制”“保险”“银行及其他储蓄机构的监管改进”“华尔街的透明度与责任”“支付与清算的监管”“投资者保护与证券规制的改善”“金融消费者保护局”“联邦储备系统的监管权”“系统重要性金融机构的监管”“债务清偿法”“抵押贷款改革与反掠夺性借贷法”“监管协调”“附则”。其中,第1章“金融稳定”规定了金融稳定监管委员会的职权及机构设置、金融控股公司的监管等。See <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>, 2023-12-05.

的系统性威胁,内部风险治理对此提供了有益的补充。借助金融经济学界对金融风险的实证研究,^①利用特定的理论模型所创设的风险治理工具体系完全可以制度化,并以这种工具体系的实质逻辑来编纂金融稳定法。

外部风险监管与内部风险治理两者是相互补充的关系。前者以常态化的外部风险监管机制弥补后者在市场非理性状态下风险治理的不足,而后者能够弥补前者因为外部风险监管权力过度软弱或者过于刚性而对金融市场产生系统性伤害的不足。两者分别以不同的体系化表达共同支撑起以金融风险治理这一中心主题为逻辑构造的金融稳定法。在此,笔者就外部风险监管和内部风险治理这两个维度所对应的金融稳定法编纂逻辑作简要阐述。

1. 外部风险监管

外部风险监管围绕着以金融风险治理为目标的常态化监管权以及不同权力主体之间的监管协调机制来展开相应制度体系的构建。具体而言,在金融稳定法文本内,外部风险监管涵盖的制度内容应当包括以下8个模块:(1)以实现金融稳定为目标的监管机构设置及其权责划分;(2)不同监管机构之间的日常监管协调机制;(3)以中国人民银行为主导的宏观审慎政策框架和系统性重要性金融机构的监管,包括金融控股公司的监管;(4)金融基础设施的统筹监管,包括金融基础设施的设立和自律性监管规则体系;(5)金融风险的处置,包括金融风险应急管理机制的构建;(6)金融消费者保护,包括金融消费者保护的专门执法机构和金融消费者保护纠纷解决机制;^②(7)金融风险治理的国际合作机制,包括国际清算银行制定的巴塞尔协议体系的适用、全球金融体系脆弱性评估机制、国际金融监管合作机制、国际金融标准实施协调机制、跨境金融风险应急管理机制等,而涉及金融风险治理的国际组织包括二十国集团峰会(G20)、国际货币基金组织、以巴塞尔银行监管委员会为代表的国际金融机构、金融稳定理事会及与这些国际组织关联的国际机构等;^③(8)为应对国际政治对抗和大国竞争所产生的复杂金融风险,还应当构建中国版的金融信息安全制度和国际反金融制裁制度。通过这8个模块的制度群,分别展开相应规则的构建,基本可以涵括金融稳定的外部监管应当涉及的制度内容。并且,这8个模块的内容是以金融风险治理的外部监管权力为中心,构成一套独立的逻辑体系。

2. 内部风险治理

内部风险治理是以金融危机与金融稳定的关系为切入点,借助金融经济学界对金融危机治理的实证研究成果,把金融风险治理的具体行为逻辑作为编纂金融稳定法的体系化逻辑。依据金融学界的研究经验,金融稳定通常被认为是金融机构、金融市场基础设施等各项金融要素稳定性的综合表现,而金融危机就是缺乏这种稳定性的直接后果。^④学理上,尽管金融稳定本身难以

^① 金融经济学界对系统性金融风险的研究已经较为成熟,利用计量工具创造了很多可以制度化的操作模型。参见白雪梅、石大龙:《中国金融体系的系统性风险度量》,《国际金融研究》2014年第6期;陶玲、朱迎:《系统性金融风险的监测与度量——基于中国金融体系的研究》,《金融研究》2016年第6期;王劲松、任宇航:《中国金融稳定指数构建、形势分析与预判》,《数量经济技术经济研究》2021年第2期。

^② 参见胡滨、陈冠华:《如何构建中国金融稳定法律体系》,载胡滨主编:《中国金融监管报告(2022)》,社会科学文献出版社2022年版,第23页。

^③ 参见李仁真、刘真:《金融稳定论坛机制及其重构的法律透视》,《法学评论》2010年第2期;李仁真、刘真:《全球金融稳定法律机制的理论构想》,《法学杂志》2011年第2期。

^④ See A. Crockett, Why is Financial Stability a Goal of Public Policy? 82 Economic Review, 5-22(1997).

定义,但观察金融危机现象相对容易得多。因而,金融经济学界的大量文献都是围绕着金融危机或者金融不稳定的问题群来对金融稳定展开研究。在对金融危机或者金融不稳定的研究过程中,宏观经济学界积累了丰富的研究成果和研究经验。

其中,比较有代表性的研究是2022年诺贝尔经济学奖得主戴蒙德和迪布维格在1983年合作发表的一篇讨论银行流动性危机的论文所构建的危机分析模型。^①在此项研究基础上,宏观经济学界衍生并构建起了较为著名的“国家资产负债表方法”。^②由此,利用“国家资产负债表方法”来分析和建构金融风险治理的对策体系已经在1997年亚洲金融危机后为国际货币基金组织所极力倡导。随着2012年欧洲主权债务危机的爆发,这项研究的应用已然蔚然成风。“国家资产负债表方法”具体应用中的“国民财富方法”,^③是以国民整体的资产负债表为基础,这种方法既不是对各经济部门独立资产负债表的综合分析,也不是对各经济部门独立资产负债表的简单加总。而按照这种方法创设的“国民账户体系”,^④基本上涵括了宏观经济中各项重要的流量指标和存量指标,这为制定科学、合理的金融风险治理对策创造了充分的条件。

基于此,借助“国民财富方法”的分析框架,运用金融风险的各项流量指标和存量指标,金融稳定法在制度架构上主要包括3大模块,分别是危机的预警、风险损失的估算和监管政策的反应。这3大模块的规则目标都是为了实现对金融风险的精准预测、精准估算和精准反应。由此,在金融稳定法的编纂工作中,立法者可以围绕这3大模块的主要操作流程和行为模式制定相应的制度规则,以此构成“金融风险的精准预警—风险损失的精准估算—监管政策的精准反应—金融风险的精准预警……”这样一套对金融风险治理具有循环运行功能的金融稳定法律体系。据此,由这3个模块所组成的制度框架也就构成了在内部风险治理维度编纂金融稳定法的体系化逻辑。

四、金融稳定制度体系下金融稳定法与关联金融单行法之间的规则协同

统一金融稳定法的制定并不是我国金融稳定制度体系建设的结束,而仅仅是个开始。在选

^① See D. W. Diamond and P. H. Dybvig, Bank Run, Deposit Insurance and Liquidity, 91 Journal of Political Economy, 401—419(1983).

^② 所谓“国家资产负债表方法”是指利用国家(包括各部门)的资产负债表来从事经济金融的风险分析。参见张晓晶、刘磊:《国家资产负债表视角下的金融稳定》,《经济学动态》2017年第8期。

^③ “国民财富方法”强调以一个国家的净财富作为制定国家资产负债表和分析金融稳定的基石。按照这种理念,既然所有的金融资产交易对于国家整体而言都是财富中性的,那么其规模的大小只能通过间接的方式影响净财富在不同的经济部门之间的分配,因而动态变化中的国家净财富的绝对数额及其在各不同部门之间的分配比例才是对金融风险作出预警、估算和应对的“锚”。其中,该方法特别强调的是,产生于实体经济的危机传导到金融部门的过程中存在延时效应,而对金融风险损失的过度估算,必然会引起政策的过度反应,且因为监管政策的过度应用,最终却会通过监管者“自我预言”的方式造成人为的金融危机。See Olivier Frécaut, A National Wealth Approach to Banking Crises and Financial Stability, IMF Working Paper, No. 16/128, p.4.

^④ “国民账户体系”是指基于经济学原理的严格核算规则进行经济活动测度的国际公认标准,其目标是提供一套综合的概念和核算框架,进而利用这个框架建立一个适应于分析和评估经济表现的宏观经济数据库。参见联合国、欧盟委员会、经济合作与发展组织等:《2008国民账户体系》,中国国家统计局国民经济核算司、中国人民大学国民经济核算研究所译,中国统计出版社2012年版,第5页。

择统一立法模式的前提下,金融稳定法无论是采用金融风险产生与消灭的形式逻辑还是采用基于金融风险预警、评估、处置的实质逻辑,都将不可避免地面临法典化、体系化的金融稳定法与其他关联金融单行法之间的规则协同问题。^①对此,需要在厘清金融稳定法与关联金融单行法之间关系的基础上,梳理和总结需要实现规则协同的范围和具体内容。

(一)金融稳定法与关联金融单行法之间的关系

按照金融稳定法的立法理念及其与关联金融单行法的制度分工,金融稳定法出台之后,其他关联金融单行法的规则并不必然废止。在这些规则同时适用的情况下,由于新法与旧法、上位法与下位法、一般法与特别法等不同法律适用关系的交织和混用,一定程度上加大了金融稳定法与关联金融单行法之间法律适用关系的复杂程度。例如,对现行有效的关联金融单行法而言,新制定的金融稳定法是新法,具有优先适用的正当性。但是,专门调整特定行业或业务领域的关联金融单行法也可以被认定为特别法,同样具有优先适用的正当性。因而,按照不同的法律适用规则所得出的法律适用结果可能存在矛盾。

此外,暂且忽略行政法规、部门规章与金融稳定法之间的规则冲突,当两者对某一监管事项都未作出规定时,就需要利用参照适用的法律解释路径进行漏洞的填补。^②作为法律执行机关的国务院以及“一委一行一会一局”究竟应当参照适用其自己制定的行政法规、部门规章中的其他相关规则,还是参照适用金融稳定法中的其他相关规则?笔者认为,金融稳定法与关联金融单行法之间的关系应当是一种有别于传统意义上的新法与旧法、上位法与下位法、一般法与特别法的特殊适用关系,而这种特殊适用关系也是在这些传统关系的基础上,依据金融稳定法的立法理念和立法目标作出的适应性修正。

一方面,金融稳定法与关联金融单行法之间存在特殊的一般法与特别法关系。金融稳定法强调金融稳定法律制度的纵向顶层设计和横向统筹协调,立法者期望用统一的监管思维和监管手段来实现金融稳定制度的体系性建构。^③金融稳定法属于一般法,而其他关联金融单行法属于特别法。金融稳定法尽管属于一般法,但并非对所有的金融稳定事项都有面面俱到的规定。相较于《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》《证券投资基金法》《中华人民共和国期货与衍生品法》(以下简称《期货与衍生品法》)、《中华人民共和国信托法》(以下简称《信托法》)、《保险法》等其他关联金融单行法中的金融稳定规则,金融稳定法中的金融稳定规则更加强调的是金融风险市场化、法治化的平台性治理功能。换言之,金融稳定法旨在搭建以系统性金融风险综合治理为目标的常态化运行系统。这个统一协调的系统对其他关联金融单行法中的金融稳定规则(金融稳定手段)具有较强的兼容性。因此,发挥平台性治理功能的金融稳定法与发挥特质性(针对性)治理功能的其他关联金融单行法之间是一种特殊的一般法与特别法的关系。

在立法技术上,处理好这种特殊的一般法与特别法的关系之关键,就在于在制定统一金融稳定法的同时,对其他关联金融单行法中的金融稳定规则进行联动性修改,以此在功能上实现不同文本的金融稳定规则之间的分工和衔接。例如,正在审议修订的《商业银行法修正案(草案)》第9章中的重组、接管、破产和终止规则实际上就属于问题商业银行的恢复和退出、银行业风险的

^① 参见吴晓灵、李曙光、郭雳:《金融改革与法律监管》,《中国法律评论》2023年第3期。

^② 参见黄泽敏:《法律漏洞填补的司法论证》,《法学研究》2020年第6期。

^③ 参见孙天琦:《防范化解金融风险 牢牢守住安全底线》,《中国金融》2022年第13期。

处置规则,这显然是针对商业银行风险的特别规定,而《金融稳定法(二审稿)》中的存款保险基金、金融稳定保障基金、行业保障基金等规范重点强调的是平台性治理功能,两者在管辖权力、救助义务、适用条件等匹配性问题上,还有待对《商业银行法修正案(草案)》中的规则进行联动性修改,以实现制度的分工和衔接。

另一方面,在金融市场制度体系的功能定位上,金融稳定法应被确立为实现我国金融市场稳定发展和金融风险治理的基础性法律,而其他关联金融单行法中的金融稳定规则是在金融稳定法基础上的延伸性立法。金融稳定法作为统筹金融稳定领域的顶层制度设计,是我国金融稳定制度体系的基石,立法理念上应聚焦于金融市场长期性、全局性的宏观视角,确保我国金融稳定法规则的长期适应性。^①另外,金融稳定法通过科学的体系化逻辑确立了金融稳定的基础性、框架性规则,构成我国金融稳定制度体系的“四梁八柱”。在这个逻辑自洽、体系完整的统一金融稳定法文本之外,其他关联金融单行法中的金融稳定规则应是在该基础性法律的前提下,依据所调整的市场条线、业务领域和规范功能按需进行的延伸性立法。其中,基础性立法与延伸性立法之间实现规则协同的重要条件就是在两者不发生冲突的前提下在具体法律适用中使两者能够实现分工和衔接。

概括而言,金融稳定法与其他关联金融单行法之间,无论是特殊的一般法与特别法关系,还是满足基础性立法与延伸性立法的规则协同关系,两者若要实现分工和衔接,都有赖于具体规则的协同。对此,立法者应当在制定金融稳定法的同时,对《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》《证券投资基金法》《期货与衍生品法》《信托法》《保险法》等其他关联金融单行法中的金融稳定规则进行联动性修改。

(二)金融稳定法与关联金融单行法之间的规则协同进路

金融稳定法与其他关联金融单行法之间特殊的一般法与特别法关系、基础性立法与延伸性立法关系的规则协同进路,体现在两个方面:一方面,在制定金融稳定法的一般性规则的同时,还需要对其他关联金融单行法进行修改和细化;^②另一方面,在金融稳定法作出基础性、框架性规定的前提下,还需要在金融稳定规则的各分支领域进一步制定配套性、执行性的规则。

1. 已有关联金融单行法的联动性修改

在统一的金融稳定法出台之前,我国已经有了由《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》《证券投资基金法》《期货与衍生品法》《信托法》《保险法》《中华人民共和国破产法》(以下简称《破产法》)、《存款保险条例》《证券公司监督管理条例》(2014年修订)、《期货交易管理条例》(2017年修订)、《外资银行管理条例》(2019年修订)、《外资保险公司管理条例》(2019年修订)、《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》《贷款通则》《关于规范金融资产管理公司不良资产收购业务的通知》等关联金融单行法律法规所组成的零散金融稳定规则。在统一金融稳定法出台后,这些分散的金融稳定规则都将面临与金融稳定法文本规则的分工、衔接和协调问题。^③对此,在保证

^① 参见李曙光、周陈:《金融稳定长效机制的基本法》,《中国金融》2022年第8期。

^② 参见胡滨、陈冠华:《如何构建中国金融稳定法律体系》,载胡滨主编:《中国金融监管报告(2022)》,社会科学文献出版社2022年版,第21页。

^③ 参见李愿:《西北政法大学教授强力:〈金融稳定法〉需与相关法律法规做好协调和衔接》,《21世纪经济报道》2022年4月27日。

金融稳定法作为基本法的功能定位基础上,较为合理的方案就是对这些既有的分散的金融稳定规则进行联动性修改。限于篇幅限制,笔者无意于穷尽所有现行分散金融稳定规则的联动性修改要求,在此仅列举重要的5例规则作代表性阐释。

其一,在《中国人民银行法》的联动修改过程中,应当明确中国人民银行在金融监管权力框架体系中的职能定位和权力分工,厘清实现金融稳定的政策工具体系及其责任配置,并在系统性金融风险的具体处置措施中,做好与金融稳定法相关规则的分工与衔接。

其二,在《破产法》的联动修改过程中,基于金融市场网络关联背景下防范系统性金融风险的考虑,相关规则应当对金融机构的破产和重整问题进行特殊对待。理论上,金融机构风险的最后处置措施是市场退出,而市场退出的最终形式就是法人机构破产,但金融机构的破产程序必须与重组、接管、托管、股权减记、债权减记、债转股等金融稳定法上的风险处置程序进行衔接。基于效率要求,只有在金融机构穷尽自有资本、控股股东和实际控制人承担加重责任等市场化处置措施且监管机构的接管等外部处置措施无效、动用行业保障基金和金融稳定基金仍不能挽救的前提下,金融机构才有利用破产程序退出的可能。因此,在金融机构风险处置的规则衔接上,应当以金融稳定法上的规则和金融行政监管程序为主导,而非以破产法上的规则和金融司法程序为主导。

其三,在《商业银行法》《证券法》《证券投资基金法》《期货与衍生品法》《信托法》《保险法》等分业领域立法的联动修改过程中,应当注意分业经营机构的风险处置措施与金融稳定法上的行业保障基金、金融稳定保障基金介入风险处置的次序衔接问题。在风险的防范和化解规则上,应当对分业经营机构的自我管理、行业自律管理与金融稳定法上的行政监管之间进行规则衔接。

其四,金融稳定法上的金融监管行政措施与司法程序的衔接问题需要特别关注。在确保债权人等相关主体利益救济途径畅通的同时,对金融监管行政措施保持必要限度的司法审查。^①与此同时,《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)及相关司法解释应当明确金融监管行政措施与金融司法之间的功能分工,维持金融监管行政措施必要的专业性和强制性。在确保系统性金融风险的治理效率时,合理限制司法程序对金融监管行政措施的审查范围。^②

其五,为确保金融稳定发展统筹协调机制发挥应有的治理功效,应当在整合中国人民银行颁布的《金融控股公司监督管理试行办法》、中国人民银行等部门颁布的《全球系统重要性银行总损失吸收能力管理办法》《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》《系统重要性银行评估办法》等部门规章和政策的基础上将其上升为行政法规,并做好相关监管措施与金融稳定法上的金融稳定发展统筹协调机制的职能分工和规则衔接。

概括而言,为了实现这些规则的分工和衔接,立法技术上应当以金融稳定法为“纲”,以既有关联金融单行法律、行政法规和部门规章中的金融稳定规则为“目”,只有在制定统一金融稳定法的同时,对这些关联金融单行法律、行政法规和部门规章进行联动性修改,才能使内容庞杂的金融稳定法律体系达到“纲举目张”的效果。

^① 参见陈俊达:《论〈金融稳定法(草案)〉中金融风险处置的司法衔接规则——基于行政权与司法权协同的视角》,《上海金融》2023年第10期。

^② 参见李东方、王爱宾:《证券业监管中司法权的介入及其与行政权的互动》,《西南政法大学学报》2009年第2期。

2. 缺漏的配套性、执行性规则之补充制定

除了当前既有的关联金融单行法律、行政法规和部门规章之外,金融稳定法所构建的结构完整的金融稳定制度体系,还有大量的分支制度有待补充制定。这些基于金融稳定法主干制度的金融稳定分支制度,构成了金融稳定法的配套性、执行性规则,其补充制定过程也是金融稳定规则体系不断发展壮大的过程。主要包括:

其一,为保障金融基础设施基本功能和服务的连续性,发挥金融基础设施抵御风险和服务实体经济的能力,我国应当在法律层面配套制定金融基础设施法,将支付清算系统、证券存托机构、中央对手方、证券交易所、信托登记系统、金融担保登记公示系统、征信系统、金融纠纷解决机制、大型互联网金融平台等金融基础设施纳入金融稳定的监管范围。借鉴《瑞士金融市场基础设施法》的立法经验,“我国的《金融基础设施法》主要内容应当包括金融基础设施的类型、市场准入、监管机构及其职权配置、控股股东及实际控制人的监管要求、内部控制标准、财务管理与对外担保规则、信息披露与透明度要求、金融数据安全标准、金融风险处置与流动性救助标准、反垄断与市场监管等规则”。^①

其二,为解决我国当前金融数据因为部门化、碎片化、连通性差等原因对金融稳定产生的约束,我国应当在法律层面制定统一的金融数据安全法。金融稳定法上对金融风险的信息收集、甄别、分析和处理,都应当建立在全国统一的金融数据规则之上。金融数据安全法应当建立统一的国家金融基础数据库,明确数据标准,构建全覆盖的综合信息数据系统,实现跨部门、跨行业的金融数据收集、分析和处理,并依法与金融稳定发展统筹协调机制的成员单位共享相关的数据。

其三,为落实《中华人民共和国公司法》《证券法》以及 2020 年 5 月发布的《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》所提出的金融消费者保护要求,突出金融消费者保护的必要性和重要性,我国应当在法律层面制定金融消费者保护法,以此配合实施金融稳定法上关于金融消费者保护的一般性规则。在学理上,“《金融消费者保护法》的主要内容应当包括金融消费者的定义、金融商品或金融服务的范围、金融消费者的权利体系、金融商品或金融服务供应商的义务、监管机构的保护职责、金融消费者保护纠纷解决机制、相关主体的法律责任、金融消费者保护基金的设立等规则”。^②

其四,中国人民银行等核心监管部门已经开始着手对金融稳定法的配套性、执行性规则牵头制定相关的行政法规,这些改革举措已经引起了市场的关注。例如,2021 年 12 月 31 日中国人民银行发布了《地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)》并进行公开征求意见。^③ 全国人大常委会《金融稳定法(二审稿)》中多处要求地方政府承担金融风险防范、化解和处置的属地责任,全面强化了地方政府的金融稳定职责。未来的地方金融监督管理条例作为金融稳定法的下位法,在行政法规层面明确地方政府的金融稳定职责具有一定的合理性,“但具体规则设计上应当特别

^① 胡滨、陈冠华:《如何构建中国金融稳定法律体系》,载胡滨主编:《中国金融监管报告(2022)》,社会科学文献出版社 2022 年版,第 22 页。

^② 胡滨、陈冠华:《如何构建中国金融稳定法律体系》,载胡滨主编:《中国金融监管报告(2022)》,社会科学文献出版社 2022 年版,第 23 页。

^③ 参见《中国人民银行关于〈地方金融监督管理条例(草案征求意见稿)〉公开征求意见的通知》,http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144979/3941920/4436904/index.html,2023-12-05。

注意地方政府在应对金融风险时的权责匹配问题”，^①并强化其与金融机构自律管理责任、行业监管责任、中央政府监管责任、金融稳定保障基金等相关规则的分工和协调。总体而言，未来的地方金融监督管理条例应当最大程度地发挥地方政府的金融稳定职能。

其他还需要制定的配套性、执行性规则还有国家金融稳定发展统筹协调机制条例、存款保险基金管理办法、证券行业保障基金管理办法、银行业保障基金管理办法、保险业保障基金管理办法以及金融机构接管、重组、破产、清算管理条例和金融风险治理的国际合作条例等行政法规、部门规章。还需强调的是，基于国际形势的复杂多变，我国还应当基于《中华人民共和国反外国制裁法》和《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》，制定适合于我国金融市场当前发展阶段的“跨境金融信息安全与反金融制裁法”。

上述这些金融稳定法的配套性、执行性规则，作为金融稳定法主干制度之外的分支制度，是以法律抑或行政法规的形成还是以部门规章的形式出现？不同的分支制度应当配置哪一效力层级的关联规则？这一问题同样不容忽视。对此，应当遵循两项基本原则。

一是与事权范围相匹配的原则。如果属于某一监管部门的独立事项，该配套性、执行性规则就应当配置部门规章，如中国人民银行《宏观审慎政策指引（试行）》；如果该规则运行需要依赖于金融稳定发展统筹协调机制的其他成员机构，则应当配置行政法规，如金融机构接管、重组、破产、清算管理条例和地方金融监督管理条例等；如果其发挥规制作用具有与其他法律并行适用的效果，且其上位法依据主要是金融稳定法，则应当配置金融基础设施法、金融消费者保护法、跨境金融信息安全与反金融制裁法等。

二是考察在金融稳定法之外是否还存在其他直接的上位法依据，依据执行性规则与创制性规则的区分标准，配置相应的效力层级。如果除了金融稳定法之外还存在其他直接的上位法依据，且该上位法属于法律，则应当按照执行性规则配置行政法规，如作为《破产法》《民事诉讼法》下位法的金融机构接管、重组、破产、清算管理条例。如果除金融稳定法之外还存在其他直接的上位法依据，且该上位法属于行政法规，则应当按照执行性规则配置部门规章，如作为《存款保险条例》下位法的存款保险基金管理办法。如果除金融稳定法之外不存在其他直接上位法依据，仅仅是作为金融稳定法的某项一般性规则的执行性规则，则应当按照与事权范围相匹配的原则，进一步判断是配置行政法规还是部门规章。但是，若其文本中存在大量的创制性规则，则应当在遵循与事权范围相匹配原则的前提下，依据其重要性程度，依次制定法律、行政法规或者部门规章。

总之，这两项原则是交叉适用的，共同指导着金融稳定规则体系不断发展壮大。

五、结 语

金融稳定法的制定是我国从金融大国走向金融强国的重大改革举措。国外关于金融稳定的立法实践表明，统一立法模式与分散立法模式在维护金融稳定的效用方面各有优势。为从根本上解决我国分业体制下的金融风险治理问题，金融稳定的统一立法模式应当是我国当前的最优选择。在选定统一立法模式的前提下，金融稳定法的体系化编纂存在两种逻辑构造，分别是基于金融风险产生与消灭的形式逻辑和基于金融风险预警、评估、处置的实质逻辑。金融稳定法的编

^① 屈淑娟：《传统与现代：实质理性视阈下地方金融监管的适当性》，《法学评论》2022年第5期。

纂并不是我国金融稳定制度体系建设的结束,而仅仅是个开始。金融稳定法与关联金融单行法之间要实现规则的协同,既要关联金融单行法进行联动性修改,也要对缺漏的规则进行补充制定。在党和政府高度重视金融法治建设的背景下,金融稳定制度的体系化构建将最大程度地提升我国对系统性金融风险的治理能力,充分发挥金融法治固根本、稳预期和利长远的作用。

Abstract: Financial stability is both an abstract and complex subject of analysis. In addition, the systemic characteristics of financial market, making it a challenging task to systematically legislate financial stability. By summarizing the experiences of developed countries in legislating financial stability, the legislative models of financial stability system can be divided into unified model and decentralized model. Under the current segmented framework in China, adopting a unified model is a key measure to address the “institutional mismatch” between segmented legislation and mixed business practices. Under the unified model, the systematic construction of the financial stability system includes two aspects: on the one hand, the systematic construction of institutions within the financial stability law text, with the logical structure existing in two forms: either based on the formal logical structure of financial risk generation and elimination; or based on the substantive logical structure of financial risk warning, assessment, and disposal. On the other hand, the coordination of rules within the financial stability law text and rules of related financial single business laws beyond the text. In terms of legislative techniques, it should proceed along two paths: making coordinated amendments to existing related financial single business laws and supplementary provisions of complementary rules and executive rules.

Key Words: financial stability system, legislative model, financial stability law, systematic construction, rule synergy

责任编辑 翟中鞠