



新冠肺炎疫情背景下金融业危机管理法治化问题研究

◎执笔人：尹振涛，中国社会科学院金融研究所副研究员，金融科技研究室主任
陈冠华，中国社会科学院金融研究所博士后
文章来源于《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2020年第4期

自2020年初新型冠状病毒肺炎疫情（以下简称“新冠肺炎疫情”）爆发以来，为有效防控疫情，政府各部门采取了多种方式、不同程度的应急管理措施。其中，金融业在此次危机中采取的多种应对措施有效缓解了疫情对金融市场和实体经济的冲击，但也暴露出面对突发事件金融业危机管理在法治化、精准化、科学化等方面的不足。中共十九届四中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，危机管理体系是国家治理体系的重要组成部分，提高金融业危机管理法治化水平是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之意。本文将从法治化角度对金融业危机管理的现状、特点、原则进行研究，并从立法和执法角度对我国金融业危机管理体系的法治化建设提出建议。

一、金融业危机管理法治化进程与研究现状

自2003年中共十六届三中全会明确提出要完善应急管理体系、提高政府应急管理能力以来，我国的危机管理法律体系得到了跨越式的发展。从部门法划分上，各类危机管理规范散见于宪法、民法、刑法、行政法、社会法、程序法等多个法律之中；从危机事件的内容上可分类为应对自然灾害的法律（如《防震减灾法》）、应对生产安全危机管理的法律（如《矿山安全法》）、应对火灾事故的法律（如《消防法》）、应对公共卫生事件的法律（如《传染病防治法》）等；从危机事件的类型上可分类为战争状态、紧急状态和应急状态下的法律规范。

从上述分类可以看出，大部分立法围绕危机事件的直接处置行为展开，并无针对金融业危机管理的专门性法律或监管政策。但通过梳理各项法律、规章，仍可以勾勒出当前金融业危机管理的制度框架。首先，作为国家的根本大法，《宪法》对国家治理包括危机管理提供了制度安排和授权，金融监管部门需要在宪法的授权下行使国家日常管理权及危机状态下的管理权。其次，涉及金融业危机管理的规范也散见于多个单行法之中。例如：《国防动员法》第六十三条规定，国家实施国防动员后，根据需要可以依法在实施国防动员的区域对金融等行业进行管制。国家直接对金融业进行管制属于较高级别的危机管理措施，对正常金融秩序的影响较大，只有在国家安全受到即刻的、严重的威胁时才能适用。《突发事件应对法》第三条规定了突发事件的分类方法，第四条规定了突发事件领导与协调体制，第五条提出了预防为主，预防与应急相结合的突发事件处理原则。上述规定针对突发事件中的所有危机管理部门，对金融业危机管理亦有明确的指导意义。《合同法》第一百一十七条规定：“因不可抗力不能履行合同的，根据不可抗力的影响，部分或者全部免除责任，但法律另有规定的除外”，该规范可应用于处理危机状态下的金融合同纠纷。但需要注意的是，并非所有危机状态下的金融合同都可以适用该条款，应根据危机对个案的实际影响进行判断。另外，金融监管部门发布的部门规章对金融业危机管理提供了一定的政策规范。如中国人民银行于 2014 年发布了《突发事件应急预案管理办法》，中国银保监会于 2019 年 6 月发布了《银行业保险业突发事件信息报告办法》等规章，对金融业危机管理提出了一些具体危机管理行为指导。从实践层面看，目前我国围绕金融业危机管理并无专门立法，尚未形成法治化和系统性的制度体系。

现代危机管理研究始于 19 世纪 60 年代，与以往危机管理仅围绕自然灾害不同，当时受二战及冷战反思热潮的影响，危机管理研究也逐步向国家安全领域扩展。直至近年来，危机管理的研究领域已涵盖自然灾害、战争、反恐、公共卫生安全、群体性事件、生产建设安全等多个方面。在金融领域，已有的危机管理研究内容主要有以下几个特点：其一，危机管理研究主要聚焦在因经济或金融因素造成的危机，甚至已经形成了较为独立的理论（例如资产处置、生

前遗嘱等），鲜有针对非经济因素的危机管理理论，更缺乏对自然灾害、重大事故、公共卫生事故引发的金融危机管理方面的研究。其二，涉及诸如此类疫情与金融业的危机管理联动研究多集中于保险行业（例如巨灾保险制度、保险防灾防损等问题），很少涉及金融领域的银行、证券等行业，缺乏整体视角下的金融业被动危机管理研究。其三，金融法治研究主要集中于日常监管模式下的法治化建设，对危机状态下的金融法治化建设，包括危机管理的立法、执法与司法问题涉足较少。其四，金融业危机管理方法或具体措施介绍较多，例如针对此次新冠肺炎疫情，各方多关注于金融监管部门以及金融企业的抗疫举措，对于金融危机管理实践的理论基础、合规性、制度化探讨较少。这也为本文从理论化、体系化和法治化的角度分析金融业危机管理的相关问题提供了较大的研究空间。

二、金融业危机管理的立法实践与面临的挑战

面对新冠肺炎疫情的冲击，中央多部委以及各级地方政府相继出台了一系列金融法律支持政策，以更好地发挥金融对实体经济的支持作用，其主要的政策法规涵盖以下三个方面。

一是影响全局的整体性宏观调控政策。2020年1月6日下调金融机构存款准备金率0.5个百分点，释放长期资金8000多亿元；2月3日和4日累计开展1.7万亿元逆回购操作；3月和4月两次定向降准，分别释放长期资金5500亿元和4000亿元；运用常备借贷便利、再贷款、再贴现等多种货币政策工具，确保金融市场流动性合理充裕。

二是对疫情防控重点保障单位提供金融扶持。主要采取的手段是对纳入重点保障单位名单的企业给予专项再贷款和财政贴息支持。例如，中国人民建设银行向金融机构专门安排3000亿元专项再贷款，同时在支持金融机构提供优惠利率信贷的基础上，中央财政按人民银行再贷款利率的50%给予贴息。

三是对受疫情影响企业进行金融解困支持。主要手段包括：对小微企业不得盲目抽贷、断贷、压贷，对受疫情影响严重而到期还款困难的企业，可予以

延长还款期限或签订续贷合同；鼓励金融机构对受疫情影响较大的小微企业提供信用贷款支持，各级政府性融资担保、再担保机构应当取消反担保要求，降低担保和再担保费率；发挥应急转贷资金作用，降低应急转贷费率，为受疫情影响较大的企业提供应急转贷资金支持；对于 2020 年 1 月 25 日至 6 月 30 日中小微企业需支付的贷款利息，金融机构应根据企业延期付息申请，结合其受疫情影响的实际情况，给予企业一定期限的延期付息安排。

从实践层面和研究角度看，金融业危机管理的法律制度均存在一些不足，在实施过程中面临诸多的现实挑战。

第一，危机管理中的临时性部门规章缺乏足够的法律制度支撑。围绕突发性的危机事件，政府或金融监管部门一般会密集出台大量临时性政策，一方面尽量降低危机事件对正常经济秩序的影响，另一方面起到稳定金融市场和支持相关行业的作用。但在没有统一的危机管理法治化框架下，容易出现政府部门的特殊处置行为与基本法律理念相冲突的问题，以及部门利益与社会福利最大化和公平性问题。以此次新冠肺炎疫情为例，部分地方或部门允许受疫情影响的中小企业延期缴纳税款，并给予一定的税收优惠，但这些措施需要具体的法律规范来保证公权力行使遵守现行的税收法定及税收公平原则。其一，税收法定不仅包括收税法定，也包括免税法定，且不能脱离税法的征税规定对应税企业提供税收优惠。同时，税收优惠的制定和发布主体也应当由国家授权部门制定和发布，如由非财税部门发布则很难落地执行。其二，税收公平要求税收优惠应当保持正义下的平等，在划定税收减免企业的范围时要综合考虑企业规模、受疫情影响程度、行业平均状况等因素。财政补贴类的危机管理措施同样存在上述问题，如当前多省市均出台了针对中小微企业的贷款贴现政策，支持企业尽快复工复产，内容上更多地关注具体的支持措施和实施标准，但对政策的公平性、信息公开披露及其透明性和政策效果的外部评估等问题涉及较少。

第二，危机管理法治化的一般原则与危机事件本身的多样性难以契合。一般而言，危机状态或危机事件往往呈现出巨大的差异性，即每次危机可能都有其独特的问题或特殊的解决方法，很难通过立法对每次危机的应对方式进行详

细规定。因此，危机管理立法的一般原则与危机状态的多变性、不可预测性看似存在不可调和的矛盾，实则不然。危机管理立法并非要对危机管理主体的各类应对措施做出事无巨细的规定，而是要在立法中结合危机管理的特点与原则，增强法律规范内容上的可操作性和程序上的完备性。具体而言，首先是要明确各领域危机管理的主体，并给予事先的法律授权，此举可以给予其较大的自由裁量权。其次要明确危机管理实施的决策程序和机制，通过目标原则、职责分工、问责机制以及政策评价相结合的方式，实现决策过程的科学化和法治化。

第三，危机管理立法中的倡导性规范与强制性规范难以严格区分。法律制度的制定和出台必须考虑到执行层面的可行性，并应明确区分倡导性规范和强制性规范。但面对突发性危机事件和多维度的政策目标，很多本应该属于倡导性的政策措施却被作为指标任务强制执行或考核。例如，面对新冠肺炎疫情的影响，有的地方政府出台地方法规要求金融机构 2020 年小微企业贷款余额不得低于去年同期，还有的出台针对个体工商户的租金减免政策。虽然以上政策意图都是好的，但由于缺乏强制执行的法律依据，很难落地执行达到预期的政策目标。

第四，危机管理政策执行中各参与主体难以实现目标一致或同步。危机管理制度本身属于一项系统性工程，不仅涉及方方面面，更牵动各参与主体的根本利益。对中央及地方政府部门而言，面临推动经济复苏重振和财政资金压力的矛盾；对金融监管部门而言，面临宽松刺激政策和保持物价及防范金融风险的双重任务；对金融机构而言，既需要防范因疫情而可能引发的风险集中暴露，又需要按照政策要求履行企业责任；对普通金融消费者而言，也面临财产保值和增值直接的选择问题。因此，合理的危机管理政策框架需要寻找各方主体的利益平衡点，在多政策目标下分清主次和次序。

三、金融业危机管理的特点与立法原则

通过上文对金融业危机管理的法律实践进行梳理可知，金融业与其他行业

的危机管理相比既有相同点又有不同点。在建立和完善金融业危机管理法治化体系时，应当充分考虑到金融业危机管理的特点，因病施治，对症下药。金融业危机管理的特点主要表现在以下几个方面：

一是金融业危机管理的附属性。面对突发性公共事件，金融业的危机管理需要服从国家统一危机管理精神，需要配合其他的危机处置措施，需要服从整体的危机制度安排。与单纯的金融体系自身发生的金融危机不同，由突发性事件引起的公共危机在应对措施选择上除了要考虑金融业本身，更应当兼顾对实体经济以及其他领域的帮扶和救助。例如，2008年金融危机因次贷问题引起，受负面冲击和影响最大的主要是资本市场与金融企业，金融业危机管理的主要领域为金融体系，主要措施为弥补监管漏洞和降低存量风险，管理目标是稳定金融市场和信心。而此次爆发的危机由新冠肺炎疫情引起，受影响最大的领域是实体经济特别是中小企业，危机管理目标是稳定就业和经济发展，主要措施则是有针对性的扶持和优惠政策。因此，金融业危机管理需要紧紧围绕这一政策目标开展，例如，中国人民银行先后出台3000亿元专项再贷款政策定向支持疫情防控重点企业，出台5000亿元再贷款、再贴现政策定向支持中小企业复工复产。

二是金融业危机管理的跨国性。疫情的发展虽然从地缘上看具有一定的区域性，但国际间传播的趋势十分明显。我国金融业受疫情影响进行危机管理的同时，也要综合考虑国际金融市场的发展变化。一方面，金融业危机管理措施的实施需要考量国际资本市场变化对我国金融市场的影响，避免顾此失彼引发次生性金融风险。另一方面，由于我国实体经济深度参与了全球产业链，受疫情影响严重的产业或行业，尤其是进出口业务也需在金融业的精准帮扶下渡过难关。此外，金融业良好的危机管理措施（例如金融科技和数字经济的支持），客观上能够促进我国金融业发展的数字化转型升级，同时起到提升我国金融市场国际竞争力的作用。

三是金融业危机管理工具的常规性。金融法治及监管政策是维护金融市场健康发展的基础，具有丰富的实践经验和工具箱。因此，不同于其他

行业需要单独创设新的措施，金融业危机管理工具箱在日常的金融监管和宏观调控中同样适用。例如，在危机状态下，医院、公安、消防、社保以及社区管理等都需采取特殊的应急手段应对危机，此类危机管理和处理程序在平日并不常用。反观金融业危机管理工具和手段，则常常作为金融监管和宏观调控的方法使用，只是政策力度、频率和标准的不同。为了降低中小企业融资成本，促进尽快复工复产，中国人民银行通过公开市场操作、定向降息降准和再贴现政策支持金融机构服务于中小企业，而这些政策工具均是常态化监管措施。因此，金融业危机管理能力和效果与当前的金融监管体系、金融市场发展程度以及金融法治环境息息相关。

四是金融业危机管理的长期性。虽然金融业危机管理措施很多都是临时性密集出台，但由于金融市场本身存在政策传导机制所引起的时滞效应，其政策落地执行与政策效果发挥均具有一定的长期存续性。因此，金融业危机管理措施的选择应当综合考虑在危机不同发展阶段对金融市场和实体经济可能产生的不同影响，需要审慎适用。在制定金融业危机管理措施时，需要注重长期性和时效性因素，做好周期性管理，在制度设计中预埋政策调整的阈值条件。

通过对金融业危机管理的特点进行梳理可知，金融业需要在整体协调的基础上构建自身的危机管理体系和工具箱，以更强的专业性实现更好的危机管理效果，其中法治化建设尤为重要。金融业危机管理在完善立法与法律实践的过程中除了应当结合上述特点外还需要遵循下列原则：

公开透明原则。无论在日常还是危机期间，无论是监管部门还是金融机构，公开透明都应作为其危机管理的行为准则。尤其在疫情期间，如何保障现有资金以最大效率向一线抗疫企业倾斜？除了要有科学主动的政策判断外，还应在立法环节加重对违法违规行为的法律制裁。此外，在危机管理中坚持公开透明原则是受疫情影响各主体能够得到公平救助的必然要求。金融监管的核心在于信息监管，多层次资本市场建设以及多样化融资工具的运用必须要解决投资者保护以及防止系统性金融风险等问题，

而解决上述问题的核心正是监管信息的获取和有效的使用。由此可见，无论在日常监管还是危机管理中，信息和数据的获取、分析与运用能力同等重要，更是金融业危机管理的核心要素。

合理化原则。首先是危机管理人员配置合理化。虽然金融业危机管理属于社会整体危机管理的一部分，但金融业具有自身独特的运转逻辑，从业人员需要在该领域有大量的知识储备和实践能力，才能深刻地理解金融业的运转逻辑，进而从事金融监管、调节和运营活动。金融业的法律实践对于人的依赖程度较大，拥有德才兼备的金融法律实践人才能够获得更好的法律实施效果。其次是危机管理的程度合理化。危机管理往往以效率价值为优先，因此需要高度集中的权力配置，金融业危机管理的程度应与所面临危机的严重程度、紧急程度成正比。再次是危机管理目标合理化。危机管理的首要目标在于消除危机状态对社会、经济等正常工作生活的影响，危机管理在实现管理目标后应当适时回归日常行为模式，包括危机管理期间的各类措施都应合理退出，以免造成对市场的过度干预或因退出不当引发次生风险。

责权利效相统一原则。责权利效相统一原则是指参与金融业危机管理的主体应当在权力配置、责任义务、利益分配以及行为效率等方面实现有机统一。突发事件具有不可预知性，事前无论是法律规范或操作准则都难以对危机管理的行为做出充分的规定。此外，在危机管理时为了提高效率，也可以根据突发事件急迫程度的不同对公权力进行适度集中。因此，在危机管理状态下，为了避免越权、擅权、权力寻租等行为，必须坚持责权统一。利益分配在日常状态下主要由市场机制调整，金融市场主体的责权利关系在“看不见的手”的调整下能够大体处于合理配置状态。危机状态下的金融市场主体常常不能以利益最大化为目标，市场机制难以发挥正向调节作用，只有对参与者的责权利进行科学合理的配置，才能对危机管理起到正向的激励效果。

尊重经济规律与商业习惯原则。经济规律与商业习惯根植于所有经济

活动之中，并不因日常状态或危机状态而有所改变。金融业危机管理的法律实践和法治化建设需要在充分了解和尊重经济规律与商业习惯的基础上进行，倘若违背这一原则有可能导致事倍功半，甚至引起其他负面效果的出现。同时，要最大限度地达到危机管理的目的，通过市场化商业机制才能更好地保障政策的可持续性。上述金融业危机管理法治化的原则相互关联，例如：公开透明原则是实现责权利效合理配置的必要条件，尊重经济规律与商业习惯必然要求危机管理行为符合合理化原则。因此，在构建金融业危机管理法治化体系和进行危机管理的立法实践时要综合考虑上述原则，将金融业危机管理纳入法治、高效和科学的轨道中。

四、完善金融业危机管理法治体系的对策

结合上文对金融业危机管理的内容、特点与原则等问题的分析与评述，对于金融业危机管理法治化体系的进一步完善，我们提出以下对策：

第一，确立金融业危机管理的领导机构。构建完善的危机管理法治体系，除法律法规和政策工具箱以外，最重要的是确立国家金融领域危机管理的最高决策部门或领导机构。党的十九届四中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，危机管理是国家治理体系的重要组成部分，危机管理的成效是对国家治理能力的全方位检验。目前，国家金融稳定发展委员会作为我国金融监管框架中最高决策部门，在统筹监管方面可以发挥重要的协调作用，因此建议赋予其金融业危机管理的最高领导职能。同时，由于中国人民银行承担宏观审慎管理及货币政策职能，其可作为金融业危机管理的具体牵头部门。

第二，适时出台《金融业危机管理办法》。法治化建设的基础是构建完备的法律制度框架，鉴于金融是实体经济的血脉，应尽快贯彻《突发事件应对法》立法精神，制定金融业相关法规。建议由国务院金融稳定发展委员会协调，中国人民银行牵头银保监会、证监会、外管局、财政部、发改委和国税局等部门，适时出台《金融业危机管理办法》，主要内容应涵盖领导机构、职责分工、启动机制、政策工具、效果评估、政策保障与问

责机制等。

第三，完善科学合理的决策及问责机制。立法的决策质量关系到危机管理的成败，而质量主要取决于决策程序是否科学合理，这也是法治化一项重要表现。金融业危机管理的决策机制主要包括决策前的信息获取与沟通、决策流程与分工以及政策发布与跟踪，其中各部门间的沟通协调尤为重要。除了监管部门之间及与被监管对象之间的沟通外，还应着力建设与完善金融监管部门与其他政府危机管理部门间的协调、中央监管部门与地方监管部门间的协调。同时，要保证决策的效率和质量，需要辅以问责机制，从事后问责的角度反向约束决策者勤勉、依法、合规行使权力。

第四，丰富金融业危机管理的工具箱。金融业危机管理与平日的监管政策在工具和方法上并无本质上的区别。首先，需要进一步改革和完善基础的金融政策制度，包括继续推进利率和汇率的市场化改革、统筹监管金融基础设施、建立多层次的资本市场和金融机构体系、构建金融业综合统计数据库等，这些基础性的制度建设均为金融市场有效运转提供支撑。倘若平时融资渠道匮乏或不畅，危机期间也很难临时创造适宜的融资工具帮助企业渡过难关。其次，还需设计补充一些专门的应急箱。例如，可参考美联储要求金融机构设立“生前遗嘱（Living Will）”的做法，提前制定应对危机的股东注资、财产拆分、资产处置等紧急行动指南。

第五，在危机管理中正确认识企业社会责任。在危机管理执法活动中要区分倡导性规范与强制性规范，引导金融企业正确认识和承担社会责任。《公司法》第五条对公司的社会责任进行了规定，但是该立法仅在原则上认为公司应当承担责任，却没有对公司社会责任的内容、承担方式等进行规定。具体而言，一方面金融监管在引导企业履行社会责任时不能片面采取行政命令的方式，对法律尚无规定的社会责任宜采取提供优惠政策等市场化激励方式引导企业承担。另一方面，企业无论是以何种方式承担社会责任，无论企业的性质属于公有制企业还是民营企业，其决策过程也要符合公司治理要求，大股东、企业高管等实际控制人无权直接决定。

第六，在危机管理法治化建设中注重国际经验借鉴。其他国家和地区在危机管理法治化中的经验对我国提高金融业危机管理水平具有重要的

借鉴意义。虽然各国资本市场由于发展历史、政体差异等原因具有各自特点，但经济全球化和金融一体化使得各国和各地区之间的金融市场联系愈发紧密，金融市场的各项制度逐渐趋同。因此，应当继续以开放的态度加强国际合作，吸取域外发达金融市场的危机管理法建设经验。此外，由于全球金融市场存在联动效应，使得一国的政策调整常常波及其他国家或地区，容易引发负外部性问题。因此，在面临突发性危机情况时，一国金融业危机管理政策需与其他国家配合，有助于实现更好的危机管理效果，降低次生金融风险扩大化的可能。

第七，在此次新冠肺炎疫情防控中，中国金融行业展现出应有的责任与担当，立足各自领域，在防范新冠肺炎疫情过程中发挥了重要的积极作用，为取得抗疫的最终胜利做出了巨大的努力。面向未来，金融监管部门及各市场主体应总结经验教训，不断提高危机管理能力和危机管理的法治化水平。金融业危机管理立法，应当秉承宜细不宜粗的立法理念，尽快明确管理组织结构和专项法律制度。金融监管部门在危机管理时应当坚持法无规定即禁止的一般原则，注重依法行政。金融机构则应该以商业可持续的原则参与危机管理活动，并履行必要的企业社会责任。总之，金融业危机管理的未来发展应以法治化建设为契机，实现常态化管理与危机中管理的有机结合，为战胜此次疫情以及未来可能的其他突发性事件发挥金融业应有的作用，对其他危机管理领域提供必要的支持和帮助。

声 明

《金融监管评论 (Financial Regulation and Supervision Review) 》

主编：胡滨

《金融监管评论》栏目由中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地主办，主要发布研究基地最新的原创性学术成果。

《金融监管评论》为内部交流刊物，报告中所引用的信息均来源于公开资料，中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地（以下简称“研究基地”）对所引用信息的准确性和完整性不作任何保证。文中的观点、内容、结论仅供参考，研究基地不承担因使用本信息材料而产生的任何责任。本刊物的文字内容归研究基地所有，任何单位及个人未经许可，不得擅自转载使用。

中国社会科学院金融法律与金融监管研究基地是由中国社会科学院批准设立的院级非实体性研究单位，是首批国家高端智库——国家金融与发展实验室下属的研究机构，专门从事金融法律、金融监管及金融政策等领域的重要理论和实务问题研究。

地址：中国北京朝阳区曙光西里 28 号中冶大厦 11 层 1101 室

邮编：100028

网址：<http://www.flr-cass.org>

电话：+(8610)59868205

E-mail：flr-cass@cass.org.cn