

金融机构股东加重责任的归责逻辑与制度改进

翟静波^{*}

内容提要：金融机构控股股东在金融机构资本不符合监管要求甚至面临破产风险时，具有履行补充资本等特定救助义务，这已成为域内外金融监管实践的制度惯例。然而，由于施加给股东的这一加重责任与公司法上的有限责任原则相背离，其面临着正当性、必要性、可行性质疑与争议。现阶段学界的理论探讨普遍忽视了对加重责任的制度逻辑探究，而过于强调在工具主义理念下的实用效果，使得本应深入讨论的金融风险处置中股东责任承担问题被金融监管的治理需求所掩盖。我国现行法上金融机构股东加重责任规则呈现的是一种身份归责逻辑，旨在约束道德风险转移，重新分配金融机构破产风险的成本负担。但金融机构股东加重责任制度作为监管强化风险预防的产物，应以《金融稳定法》为法源条款的指引载体，协调适用相关金融行业法律法规与部门规章。在具体制度改进上，应提炼并明确加重责任的规则要旨，区分不同对象差异化适用加重责任，细化在危机处置阶段和市场退出阶段的加重责任适用限度，增设对股东违反加重责任的专门罚则，完善加重责任的法律后果与约束效力。

关键词：有限责任 加重责任 风险处置 金融稳定法

一、引言

基于对数次金融风险处置的实践反思与经验总结，域外国家为遏制金融机构股东的道德风险、防范金融机构破产成本外溢，突破了传统公司法上股东承担有限责任的原则，通过法律规定与监管政策来重新分配金融机构风险处置成本，对拥有金融机构控股权的公司股东设置了一系列

^{*} 翟静波，西南政法大学经济法学院博士研究生。

本文为国家社会科学基金项目“《商业银行法》修改的重点问题研究”（20XFX017）、2024年重庆市研究生科研创新项目“金融风险处置中的股东加重责任制度研究”（CYB240161）的阶段性研究成果。

限制其股东权利或增加重于一般公司股东出资义务的特别监管措施，以克服金融控股公司这一复杂新型组织形式对传统公司治理机制的挑战。^{〔1〕}自 20 世纪 70 年代至 21 世纪初，随着域外金融监管实例的不断丰富，金融控股公司对其附属子公司所承担的加重责任形式也由最初的“资本维持承诺”“实力来源原则”扩充到“交叉担保条款”“及时改正措施”等。^{〔2〕}虽然囊括的规范原则众多，但域外加重责任制度的核心要义在于金融控股公司对面临破产风险的金融子公司的资本协助义务，或承担因金融子公司破产而导致存款保险基金管理机构损失的赔付责任。^{〔3〕}2013 年以来，我国监管机关基于维护金融安全的公共政策目标和规制股东滥权行为的治理需求，将域外金融控股公司股东加重责任制度引入我国商业银行公司治理实践，规定当商业银行资本不能满足监管要求时，股东特别是主要股东应当采取补充资本、不得阻碍其他股东补充资本或合格的新股东进入等救助商业银行的措施。^{〔4〕}此后，有关部门提出民营银行“股东自担剩余风险”的监管要求。^{〔5〕}这被学界视为与加重责任对应的学理概念上的表达，成为我国确立商业银行股东加重责任法律制度的实践起点。2020 年，在针对金融控股公司的管理办法中，我国首次在制度层面将加重责任规则具体化。^{〔6〕}

随着近年来中小金融机构暴雷事件频发，如何压实金融机构及其股东治理责任，成为防范化解金融风险的重要议题，相关补缺规则也见诸《中华人民共和国金融稳定法（草案）》[以下简称《金融稳定法（草案）》]、《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案征求意见稿）》[以下简称《银行业监督管理法（修订草案征求意见稿）》]等法律修改文本。尽管可以从法律制度的刻意设计和金融监管的实践需要来阐释金融机构股东承担加重责任的必要性，但究竟基于何种归责事由而令股东承担加重责任的正当性问题依然悬而未决，尤其是当加重责任的适用对象由金融控股公司扩张到所有类型的金融机构时，应采取何种解释进路才能更妥帖地理解金融机构股东加重责任的归责逻辑？党的二十届三中全会对进一步深化金融体制改革作出重大部署，提出“制定金融法”的重要立法任务。^{〔7〕}那么，在多部金融法律制定、修改的背景之下，如何理解加重责任的归责逻辑与体系定位？加重责任规范又如何入法并以何面貌呈现？基于前述问题，本文将首先分析当前金融机构股东加重责任面临的质疑，剖析加重责任的解释障碍，继而在制度功能与归责原理的视角下重新阐释该制度的运作逻辑，最后统合相关法律提出调适金融机构股东加重责任的规范进路，以期促进我国金融法制的协调。

〔1〕 See Howell E. Jackson, *The Expanding Obligations of Financial Holding Companies*, 107 Harvard Law Review 507, 511 (1993-1994).

〔2〕 参见姜立文：《金融控股公司责任承担的新机制——美国金融控股公司加重责任制度研究》，载《金陵法律评论》2004 年第 2 期。

〔3〕 参见席月民主编：《金融法学的创新发展》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 71 页。

〔4〕 参见《商业银行公司治理指引》第 11 条、第 12 条，前述条款已被《银行保险机构公司治理准则》第 6 条取代。

〔5〕 参见《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》（国办发〔2013〕67 号）；《银监会关于促进民营银行发展的指导意见》。

〔6〕 参见《金融控股公司监督管理试行办法》（中国人民银行令〔2020〕第 4 号）第 27 条、第 46 条。

〔7〕 参见《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，载《人民日报》2024 年 7 月 22 日，第 2 版。

二、金融机构股东加重责任归责的解释困境

（一）金融机构股东加重责任面临的质疑

我国立法上是否应当构建金融机构股东加重责任制度仍然存在分歧，表现在对该制度的正当性审思、必要性拷问和可操作性质疑。加重责任的新规则被视为对传统有限责任规则的背离，〔8〕其正当性的证成自然成为学者们集中讨论的焦点。自2003年域外金融控股公司加重责任规则被引入国内以来，大部分学者在讨论金融机构股东为何承担加重责任的理论基础时，往往通过溯源制度的缘起背景与历史演进，来解释加重责任突破公司法上股东“有限责任”的正当性，并由此认为我国可以借鉴域外实行的金融控股公司加重责任模式，对现行公司法和金融机构组织法的有关内容（如主体制度、义务内容、监管与司法审查）作出新的修正。〔9〕随着我国民营银行发起人自担剩余风险的金融实践，监管部门也在规范性文件中将加重责任适用范围从民营银行逐步扩大到银行业金融机构、保险金融机构、金融租赁公司等各类金融机构。

与此同时，部分学者认为，在我国金融业确立股东加重责任的做法，目前仍然缺乏坚实的理论基础和充分的实证数据检验。〔10〕况且，现有阐释加重责任正当性的理论学说，大多是其他学科领域（如经济学）的理论或例证，缺少在法学惯常的权利义务研究范式下对加重责任予以合理性的解析。进一步讲，加重责任制度并非遏制股东道德风险问题的首要选择，该问题可通过明确金融机构权责、规定有效制衡的公司治理结构和内部控制机制，或按风险调整的保险费、禁止评级较低的银行进行某些交易等其他更直接的办法来解决。〔11〕因此，加重责任制度突破有限责任的正当性质疑依然无法得以消解。

其次，是否有必要以及多大程度上需要引入金融机构股东的加重责任制度存疑。现有保护公司债权人利益的规定分别散见于传统民事法律、公司法、破产法这三个领域，似乎并无引入加重金融机构股东责任制度之必要。具体而言，有限责任原则决定了股东作为公司的出资者在承担出资义务之外，对公司的债权人并不负有任何责任，没有义务来填补公司的损害，〔12〕除非他可能因自己的不当表现或行为而承担民事责任。此外，当受控公司之债权人因股东滥用权利致使其债权受损时，法院可以通过揭开公司面纱原则予以救济，从而使债权人于特定条件下得以向公司之股东请求赔偿，〔13〕

〔8〕 See Howell E. Jackson, *The Expanding Obligations of Financial Holding Companies*, 107 Harvard Law Review 507, 511 (1993-1994).

〔9〕 参见田田、龚华生：《建立中国金融控股公司的加重责任制度》，载《法学论坛》2005年第6期；姜立文：《美国金融控股公司加重责任制度研究与启示》，载《环球法律评论》2006年第6期；李晗：《论我国金融控股公司风险防范法律制度》，中国政法大学出版社2009年版，第151-156页；席月民主编：《金融法学的创新发展》，中国社会科学出版社2013年版，第72页；汤欣等：《控股股东法律规制比较研究》，法律出版社2006年版，第181页。

〔10〕 参见伏军：《美国银行业监管“力量源泉”原则述评》，载《经贸法律评论》2021年第2期；赖虹宇：《我国金融机构股东加重责任的扩张与规范》，载《中国法学》2023年第4期。

〔11〕 See Craig L. Brown, *Board of Governors v. MCorp Financial, Inc.: Evaluating the Source-of-Strength Doctrine*, 21 Hofstra Law Review 235, 251 (1992-1993).

〔12〕 参见朱大明：《控制股东法律规制的路径与法理》，清华大学出版社2018年版，第129页。

〔13〕 参见王文宇：《控股公司与金融控股公司法》，中国政法大学出版社2003年版，第271页。

或者在公司破产时依据衡平居次规则将股东债权劣后于其他债权人受偿。^{〔14〕}

最后，加重责任规范面临可操作性的质疑。这主要是法律条文存在内涵不清、差异化不足、程序性不强、衔接性不强等问题。^{〔15〕}随着相关金融立法活动的推进，对于金融机构股东加重责任的规定也可能引发适用问题。比如，同金融法上具有单一规范含义的其他制度相比，金融机构股东加重责任是包含了多个不同规则的规范群概念。^{〔16〕}然而现有加重责任制度架构欠缺层次性，未能考虑到不同规模的金融机构股东承担责任应有所差异。是否所有的、不同性质的金融机构股东均适用加重责任？目前缺乏对各类型金融机构股东加重责任的周全制度设计。^{〔17〕}

（二）传统归责逻辑的解释力不足

总的来看，这些质疑或是从规范层面探究加重责任规则本身的逻辑属性，或是考察加重责任规则在经验世界所引发的个体行为、实践功效与潜在影响，大多是依循私法理念来理解金融机构股东加重责任。尽管上述质疑本身也存在着一些逻辑悖论和适用瑕疵，^{〔18〕}但加重责任之所以面临上述诸多质疑，根本原因在于解释路径的选择出现了偏差。

传统民商法解释路径对现代金融监管规则存在解释力不足的问题，无法为金融机构股东加重责任提供归责基础和支持。首先，以主观判断为标准的传统民事责任理论和归责体系无法应对现代金融风险。传统归责理论首要解决的是责任依据问题，在法律的价值判断上以某种主观因素作为根据使行为人承担责任，并由此得出归责事由的决定因素是主观因素而非客观上的行为或结果的结论。^{〔19〕}然而，当法律所调整的社会关系不再局限于微观的个体行为，规制的民事主体之间的地位也不再具有均等性时，便无法沿用前述的理论模型。^{〔20〕}在现代风险社会中，金融风险的不可预测性以及后果的不可估量性更突出，都导致在许多金融风险中无法明晰确定的责任主体和责任范围。其次，金融交易中的责任承担者并不一定有主观过错，解决问题和风险治理的基点有时并不是可责性，而是可行性和社会成本最小化。^{〔21〕}由此可见，传统民法上的责任分担机制在现代风险社会中特别是金融领域面临适用困境，金融监管实践中要求股东承担加重责任的监管措施，在以私法自治、自担责任、过错基础为解释框架的民商事责任体系里，很难得到合理解释。

当然，加重责任被质疑的可能原因还包括法律移植范式本身的缺陷，以及对有限责任制度的刻板印象，但忽略金融法主体身份和机构组织特殊的运行逻辑，惯性运用契约法思维解决金融监管实践中的责任归咎问题显然并不可取。加之“金融公法或者说整个经济法本身的正当性，就建

〔14〕 参见孙向齐：《我国破产法引入衡平居次原则的思考》，载《政治与法律》2008年第9期。

〔15〕 参见岳彩申主编：《金融控股公司法律问题研究》，法律出版社2022年版，第305页。

〔16〕 从责任的承担上可以区分为“纵向联合”和“横向联合”两种类型，前者是指监管机构把危机银行的风险处置责任直接归于控股公司，后者则由危机银行的姊妹金融机构分担，进而间接对控股公司产生影响。参见隋伟、刘俊：《我国建立金融控股公司加重责任制度探讨》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2008年第6期。

〔17〕 参见何平、李纯元：《我国存款保险推进与问题银行治理——基于利益相关者视角》，载《学术研究》2021年第11期。

〔18〕 比如，就引入加重责任必要性的质疑而言，持否定意见的论者所举侵权法、公司法、合同法、破产法规定实际上属于裁判规范，都是需要通过司法程序才能实现事后救济，与加重责任制度并非替代关系。

〔19〕 参见陈婉玲：《经济法责任的归责原则》，载《政法论坛》2010年第6期。

〔20〕 参见甘强：《在传统与现代之间：经济法“面向法学”的发展进路》，载《经济法论丛》总第42卷，中南大学出版社2023年版，第88页。

〔21〕 参见鲁篱：《论金融司法与金融监管协同治理机制》，载《中国法学》2021年第2期。

立在很不高明的国家对不很高明的市场的干预之上”〔22〕，这种内在的不稳定性和潜在冲突性又进一步导致了加重责任的正当性难以证成，而正当性争论又掩盖了围绕加重责任本应深入讨论的归责事由、承担限度与有限责任关系等基础性问题。

三、金融机构股东加重责任的归责逻辑重述

究竟是什么决定了金融机构股东在特定情形下应当为金融机构子公司的行为结果负责？为什么金融机构股东在履行完出资义务后还要承担补充资本责任？为什么要使其承担不利的法律后果？这涉及归责问题，虽然可以将股东加重责任解读为股东对金融机构履行的特殊法定义务，是政府为实现国家金融安全目标而作出的监管要求，但这并不意味着其归责逻辑已在学理上得到很好回应。大多数时候，加重责任的归责都被视为理所当然而被一笔带过，或者仅仅停留在描述股东对金融机构过度滥用控制行为以及过错的行为意图等，就得出了股东承担加重责任的结论。然而，不厘清加重责任的归责逻辑这一根本性问题，就无法顺畅地回答加重责任制度面临的系列质疑。可是现有的各种解释进路显然又无法充分回答该问题，因此，需要重新厘清金融机构股东加重责任的归责逻辑。

（一）因应金融机构“责任失灵”的监管需要

在谈及加重责任时，不可避免地会将有限责任制度与之相提并论。尽管当下我们对公司的独立人格和有限责任习以为常，甚至认为这两项制度是公司生俱来的特质。但有限责任制度并不是企业组织的固有形式。在普通公司之外，公司法以及其他组织法还对特殊企业的有限责任作出了特别情形的规定。公司有限责任制度的历史发展远比我们想象中的丰富且曲折，当我们现在谈及金融机构时，因其公司制组织形式而总是习惯性地认为其股东应承担有限责任，也把普通公司的有限责任历史视为金融机构的有限责任历史，但事实并非如此。

从全球来看，在19世纪之前，股份公司的股东基本上都是无限责任制。直到1811年，美国《纽约法规》（New York statute）成为世界上第一个允许在没有得到立法批准的情况下创建有限责任公司的法规。该法案规定的责任是现代意义上的有限责任。〔23〕但是，一些股东责任的变体仍然存在于部分地区或行业，如银行。1826年英国《银行业合伙制法案》（Banking Copartnership Act）允许企业家们在英国所有地方建立股份制银行，但银行的股东仍然维持着无限责任。〔24〕19世纪50年代末，英国的两个法案先后对从事银行业的公司有限责任进行了规定，〔25〕逐步允许根据有限责任原则成立银行公司，英国股份制银行的类型由此呈现出国家特许银行、无限责任股份制银行和有限责任股份制银行三种。直至1879年《英国公司法》实施后，几乎所

〔22〕 缪因知：《新兴法领域的社会科学运用：以金融法为中心》，载《思想战线》2020年第6期，第92页。

〔23〕 参见〔美〕斯蒂芬·M. 班布里奇、M. 托德·亨德森：《有限责任：法律与经济分析》，李诗鸿译，上海人民出版社2019年版，第44页。

〔24〕 参见〔英〕约翰·D. 特纳：《英国银行业危机：1800年以来跌宕起伏的英国银行业》，杨培雷译，上海财经大学出版社2019年版，第46页。

〔25〕 1857年《股份制银行公司法》（Joint Stock Banking Companies Act 1857）和1858年《股份制银行法》（Joint Stock Banks Act 1858）。

有股份银行都进行了责任限制，普遍转变为有限责任制银行。法国、美国、德国等纷纷效仿英国的例子，也出现了股份银行向有限责任银行过渡的现象。^{〔26〕}从 19 世纪初到 20 世纪 30 年代初期，股东责任成为银行监管的一个常用工具。在美国的一些州，法律要求股东对银行的债务承担连带责任，还有一些州规定了对银行股东施加双重责任的规则。^{〔27〕}直到 20 世纪 30 年代，为应对金融恐慌，一系列应急性、矫正性措施出台，如用以防范存款人挤兑的联邦存款保险制度，^{〔28〕}此前一直存在的银行股东双重责任规则，也被后来全面的联邦银行监管体系所取代。

从上述有关金融机构责任的历史可以看出，如何防范及抑制金融风险的转移既是国家金融安全法治保障的关键，也是监管当局着力思考的重要问题。比较来看，无限责任制度具有约束风险转移的功能，在支撑银行业体系稳定性方面确实有效。因为有限责任规则在对市场经济产生正面影响的同时，也激励了股东的过度冒险，不仅无法约束反而会诱发银行的冒险投机行为，从而将风险转移给那些无法规制银行承担风险的人们（如储户）。以往针对银行普遍适用的特殊规则（如施加双重责任）正是旨在降低有限责任所引发的巨大负外部性。在更多的监管规则和金融安全网制度出台前，由金融机构股东承担双重责任事实上成为一种替代方案。对此，特纳教授指出，银行业要想取得长期稳定取决于两个条件：一是银行股东对银行倒闭承担责任，二是银行受到政府严格的监管约束。当这两个条件有一个存在时，银行业就会非常稳定。但由于资本错配问题，与金融抑制相关的严格监管是高度无效率的，加强监管反而会诱使银行承担不合理的风险，因此，扩展股东责任并由股东来承担风险后果就是唯一可行的政策选择。^{〔29〕}换言之，股东责任和监管措施能够降低银行风险转移程度，当且仅当通过扩展股东责任而让股东负起责任或者政府对银行活动施加严厉的监管，风险转移才能被充分消除。

如果不加以仔细区分，大可将加重责任规则与历史上的股东双重责任均视为股东在有限责任之外承担的特殊责任。加重责任制度设计的初衷是解决公司法中传统股东有限责任与高风险业务开展和追责之间效益不匹配、责任承担不均衡的问题。^{〔30〕}更进一步讲，加重责任是要解决因金融机构运营与风险处置所产生的“责任失灵”问题，即因金融机构股东负有限责任而对公司之债权人可能造成的利益损害问题。金融机构经营风险的负外部性不仅会造成利益相关者的损失，还会促使政府利用公共资金来救助问题金融机构，进而造成社会公众福利的损失。对此，由经济行为的负外部性创造者自身承担这一成本，成为降低负外部性影响的最佳方式。金融监管法视阈下银行股东承担加重责任是将负外部性所致的社会成本内部化的一种制度设计，事先明确股东对金融子公司的特殊救助义务，可以有效地分散金融机构破产所带来的负面影响。

（二）股东出资责任基础之上的加重责任

法律责任是人类社会的法律所创制的概念，并无先天的、固定不变的本质，离开具体的法律

〔26〕 参见〔日〕林幸司：《近代中国民间银行的诞生》，〔日〕林幸司译，社会科学文献出版社 2019 年版，第 3 页。

〔27〕 See Jonathan R. Macey & Geoffrey P. Miller, *Double Liability of Bank Shareholders: History and Implications*, 27 Wake Forest Law Review 31, 36 (1992).

〔28〕 参见〔美〕杰瑞·马克汉姆：《美国金融史：从 J. P. 摩根到机构投资者（1900—1970）》（第 2 卷），高风娟译，中国金融出版社 2018 年版，第 174 页。

〔29〕 参见〔英〕约翰·D. 特纳：《英国银行业危机：1800 年以来跌宕起伏的英国银行业》，杨培雷译，上海财经大学出版社 2019 年版，第 8—14 页。

〔30〕 参见吴君媛：《公司治理视野下金融控股公司加重责任适用研究》，载《新疆财经大学学报》2019 年第 2 期。

制度和语言环境，抽象、孤立地谈论法律责任是没有意义的。^{〔31〕}

我国法理学界通常把广义上的法律责任作为法律义务的同义词来理解，而狭义的法律责任或被定义为“当事人应该承担的不利后果”，或是解释为由于当事人“违反第一性义务而引起的第二性义务”。^{〔32〕}对此，有学者指出，无论哪种界定“法律责任”的方案，都有把“法律责任”概念本身同作为归责后果的“法律义务”相混淆的风险。最常见的就是把西方语境中“义务”概念和“责任”概念的混乱翻译和错误理解，译者有意把 duty 翻译为“义务”，把 obligation 翻译为“责任”，但 duty/obligation 所表达的都是西方的“义务”概念，而不是西方的“责任”概念。^{〔33〕}当然，在一般情形下将法律责任和法律义务视为相同的术语表达，并不会产生歧义，也不会引发误解，但是既有法律责任的概念以及由此形成的理论体系毕竟存在着不周延的缺陷，对于现代社会中一些特殊的法律责任形式缺乏当然的解释力。^{〔34〕}因此，对于金融机构股东加重责任（enhanced obligation）的理解，要从西方法律术语词源和立法实践中对被我们译成“责任”的 obligation 概念予以内涵探究。Obligation 一词可被译为汉语中的“法律义务”，在词源上是指因特定情形所导致的义务行为，具有必然要求性。这意味着，当义务的承担者处于一个义务之下时，便被强求或必然地被期望以法律规定的方式而行为。^{〔35〕}从前述“加重责任”规则内容来看，其制度本意是表达金融控股公司对其附属子公司承担的重于传统股东的法律义务，而非作为不承担法律义务后果的法律责任。^{〔36〕}

金融法语境中的股东“加重责任”，旨在限制金融机构过度冒险行为和减轻金融风险的负外部性，^{〔37〕}实际是一种对义务（即补充资本或作为行为的义务）的强制要求。当金融机构发生财务困难或面临破产风险的特定事实时，金融机构股东具有危机救助与风险分担承诺、危机处置与恢复财力支持、分担风险损失等三个方面的义务。如果金融机构股东不履行义务则要承担相应的法律责任，只不过这种责任的履行一改传统的事后惩罚与补救方式，由事后追究变为了事先承诺，在法条的表述中也更多地体现为法律义务的履行之意，而不像其他条文那样是针对违法行为所产生的法律后果。

事实上，尽管金融机构股东加重责任是解决有限责任制度负外部性的制度设计，但加重责任并非是在有限责任基础上的加重，而是在股东履行出资责任这一基本责任之上的“加重”。之所以特别强调这一点是因为以往的研究认为，既然大多金融机构都是以有限责任公司为组织形式，自然也应适用公司法上的普遍原则，将有限责任径直视为与加重责任相对应的基础责任。又因传统法学体系中并无加重责任的概念，继而陷入解释加重责任的法律性质与边界范围的讨论之中，

〔31〕 参见翟继光：《经济法责任研究》，载《安徽大学法律评论》总第5期，安徽大学出版社2003年版，第19页。

〔32〕 参见张文显：《法理学》（第5版），高等教育出版社2018年版，第164-166页。

〔33〕 参见蔡宏伟：《“法律责任”概念之澄清》，载《法制与社会发展》2020年第6期。

〔34〕 参见李拥军：《法律责任概念的反思与重构》，载《中国法学》2022年第3期。

〔35〕 参见王夏昊：《法律义务的基本语义类型与特性》，载《南京师大学报（社会科学版）》2023年第2期。

〔36〕 参见杨松、宋怡林：《民营银行股东自担风险立法模式借鉴与选择》，载《法律科学（西北政法学报）》2016年第6期。

〔37〕 See Adam J. Levitin, *Samson's Toupee: Banking Law's Source-of-Strength Doctrine*, 41 Yale Journal on Regulation 1078, 1089 (2024).

以至于出现了加重责任是准无限责任、^{〔38〕} 有限责任的特例，^{〔39〕} 甚至是复式责任^{〔40〕} 的混乱界定。需要指出的是，加重责任并非法律责任的承担方式，自然也就不能用此标准在责任承担的维度上将加重责任与有限责任、无限责任相提并论。暂且不论在有限责任和无限责任之间是否存在第三种限度责任，如果套用责任承担的限度这一标准去理解股东的加重责任，自然只能从数额限度上得出加重责任是有限责任的修正抑或是特殊责任这一模棱两可的结论。

（三）重在威慑预防的身份归责逻辑

比较来看，金融法上加重责任和传统民事责任制度在责任形态、责任的归责逻辑上互异。在民事法律关系中，最初是将过错作为确定行为人责任归属的基础，奉行的是行为人以自己的全部财产对自己行为承担责任，起到事后填补损害的功能。^{〔41〕} 显然，民事责任的规范要求侧重于“惩罚主义”思维。照此逻辑，当金融机构股东履行完毕出资义务之后，如果股东滥用公司法人人格和有限责任实施了实质侵害公司的行为，自然会有公司法、侵权法、破产法等规范让其直接对公司债权人承担连带清偿责任，以填补滥用行为对债权人造成的损失，让公司人格恢复到未被滥用之正常情形。随着侵权归责体系的不断演进，过错不再是承担侵权责任的唯一事由和归责原则。^{〔42〕} 以合理分配风险为根据的风险归责原则，应对的是不幸事件之损害分配，逐渐与过错归责形成责任法的二元结构，为侵权法中过错之外的行为归责提供统一的理论基础。^{〔43〕} 如若金融机构股东不存在侵害金融机构债权人权益的损害事实时，通过法律的强制性规定加重其责任，貌似也可以将此情形纳入风险领域的范畴，从而借助风险归责之理论为加重责任提供正当性说明。但风险归责原则是根据利益获取、损害分散的可能性来判断损害发生在谁之风险领域内，进而确定损害之分配。照此考量因素，应当由金融机构自身而不是金融机构之股东来承担责任。

更何况，在商事领域里，由公司债权人自愿承担超出公司资本的风险是公司独立人格制度的真谛所在。^{〔44〕} 尽管股东经营风险的降低是以债权人风险的增加为代价的，股东利益是建立在强加债权人不利利益的基础之上，^{〔45〕} 但这是市场主体默许的且符合商事交易的市场规则，公司法也只能认可并试图通过一系列的资本规制来缓解股东因有限责任而带来的负外部性，加强债权人保护。然而，当这里的公司具象为金融机构时，原本合理的商业规则被金融资本异化为无序扩张和过度膨胀的套利工具。金融机构以高杠杆、高负债经营为显著特点，资本规制与监管对债权人利益保护意义不大。以商业银行为例，其主要依赖所吸收的存款（本质上是银行的债务）而不是投资者的股本，来发放贷款、开展投资和日常运转。^{〔46〕} 金融机构的资本充足率不同于普通法人企业的资本出

〔38〕 参见王立：《金融稳定立法中的多元政策导向与制度设计——〈金融稳定法（草案征求意见稿）〉评价及建议》，载《金融法律评论》第14卷，法律出版社2023年版，第125页。

〔39〕 参见杨松、宋怡林：《商业银行股东加重责任及其制度建构》，载《中国社会科学》2017年第11期。

〔40〕 参见郭金良、于晓晓：《民营银行股东责任界定及构成研究》，载《金融监管研究》2021年第4期。

〔41〕 参见赵廉慧：《有限责任的性质与功能》，载《广东社会科学》2021年第6期。

〔42〕 参见魏振瀛：《侵权责任方式与归责事由、归责原则的关系》，载《中国法学》2011年第2期。

〔43〕 参见叶金强：《风险领域理论与侵权法二元归责体系》，载《法学研究》2009年第2期。

〔44〕 参见朱慈蕴：《股东出资义务的性质与公司资本制度完善》，载《清华法学》2022年第2期。

〔45〕 参见税兵：《股东直索责任制度的法经济学分析》，载《上海财经大学学报》2005年第6期。

〔46〕 参见〔美〕迈克尔·P. 马洛伊、威廉·A. 洛维特：《简明银行业和金融机构法》（第9版），郑依彤、王天正译，上海人民出版社2020年版，第71页。

资要求，普遍存在着资产和负债之间严重不匹配、资产负债杠杆率很高的特殊资产负债结构，这导致金融机构存在脆弱性。^{〔47〕}虽然看似最终承担经营风险的是股东，但事实上承担更大经营风险的是这些利益相关人，金融机构股东并没有为其行为所造成的社会损害支付相应的成本。

既然公司法上的制度设计难以使金融机构股东承担其道德风险所致全部成本，那么就需要突破公司法规范对其投机行为进行控制。^{〔48〕}为此，金融法律对金融机构及其股东的权利义务规定了许多不同于一般民商事权利义务的特殊权责，金融法关于股东加重责任之规范便是其一。金融机构股东承责基础是对社会整体利益实际或可能受损而作出的有效预防和必要补救，^{〔49〕}就破产风险在不同利益主体之间重新分配。^{〔50〕}通过事先设定对股东的监管要求，一方面可以遏制金融机构从事高风险活动的倾向，缓解因政府救助、存款保险的存在而造成的道德风险问题。^{〔51〕}另一方面，也能确定金融机构在出现特殊风险时的救助方式与成本分担，从而避免以往问题金融机构处置中依靠国家行政化全面救助的惯性依赖。

相比民事责任的“惩罚主义”逻辑，金融机构股东加重责任是基于身份归责原则，更侧重于“预防主义”的思维。身份归责原则以组织法主体的身份外观进行归责，强调主体是否具有某种身份，只要具备某种身份，就应当承担相应的违约责任、侵权责任或单纯的身份责任。^{〔52〕}从中可以看出，金融机构股东与金融机构对外虽然均具有独立的法律地位，各自独立承担经营责任，但二者实质上是公司与股东之间的公司身份体的内部关系。金融机构股东所承担的加重责任，是股东的身份责任，其目的不是让金融机构股东直接承担金融机构的经营损失，而是在更大程度上减少金融机构破产所引发的社会成本和公共救助损失。对于私权主体（如债权人）的保护只是其间接后果，并非主要意图，股东加重责任本质上不是对普通债权人和存款人的直接补充，^{〔53〕}这种误解会导致加重责任在适用范围上的无限泛化和适用限度上的不确定性。

四、我国金融机构股东加重责任的制度调适进路

（一）我国金融机构股东加重责任法源条款的设置

在法律层级上明确规定我国金融机构股东加重责任规则已成为监管共识，但问题在于如何将涉及多个规范义务的加重责任予以成文化表达。此前，有学者结合理论与实践进展对现有三种立法模式进行分析之后，认为行业立法模式无法回应我国金融实践中既定的加重责任规范的扩张事实，金融稳定法模式虽首次从立法层面明确金融机构股东加重责任，但所提及的加重责任类型内涵与外延模糊、缺乏体系化的设计，公司法模式因直接补足私法正当性的优势而可以成为我

〔47〕 参见彭冰：《商业银行的定义》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2007年第1期。

〔48〕 参见阳建勋：《公司治理与金融监管互动中的银行股东道德风险规制》，载《现代法学》2018年第4期。

〔49〕 参见叶姗：《经济责任：范畴提炼及其构造》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2022年第1期。

〔50〕 See Lissa Lamkin Broome, *Redistributing Bank Insolvency Risks: Challenges to Limited Liability in the Bank Holding Company Structure*, 26 University of California Davis Law Review 935, 968 (1992-1993).

〔51〕 See Alessandro Romano, Luca Enriques & Jonathan R. Macey, *Extended Shareholder Liability for Systemically Important Financial Institutions*, 69 American University Law Review 967, 993 (2019-2020).

〔52〕 参见梁开银：《论公司法上的身份归责原则》，载《法制与社会发展》2021年第4期。

〔53〕 参见《“金融控股公司的理论与实践”会议纪要》，载《商法界论集》第7卷，法律出版社2021年版，第22页。

国金融机构股东加重责任的法律载体。^{〔54〕}对此,需要追问的是,在专注于优化公司内部治理规则的公司法内,能否对金融机构这一特殊组织专门规定强制性规范。且不说具体条文如何安排与表述,加重责任规则本身并非典型的公司法规则,如若在公司法中就股东加重责任进行立法确认,无疑会与公司法自身的体例和理念相冲突,这一点从 2023 年新修订的《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)内容,以及域外相关立法模式的选择可见一斑。实际上,在公司法中明确有关加重责任的立法指引,看似填补其私法基础并增加了上位依据,但仍无法解决特定股东加重责任与作为公司法核心特征的有限责任原则之间的冲突,反而会导致公司法体例的突兀。《金融稳定法(草案)》虽未在相关条文中明确界定加重责任具体类型的内涵与外延,存在着对既有低位阶规范实践确认的局限,但这些局限并不足以排除适用金融稳定法模式。目前金融稳定法仍在起草制定过程之中,上述局限可通过进一步修改草案而加以完善。

值得注意的是,在“制定金融法”的重大改革背景下,如何理解金融法成为设计我国金融机构股东加重责任法源条款的关键前提。就提出“制定金融法”的背景来看,我国金融领域长期缺乏一部与金融体系相适应的系统性金融法律,“制定金融法,作为金融领域的基本法,与其他金融法律法规共同构成比较完备的金融法律体系”^{〔55〕}。不过,当前学界对于金融法的具体立法名称、法律定位以及编纂结构存在着多元解读。就体例结构的选择而言,金融法既可以按照主体、客体、行为、责任、程序的法律要素体系进行构建,也可按照金融业务的行业划分进行构建。^{〔56〕}也有学者根据具体的立法定位与调整对象指出:如果该法旨在界定和规范金融机构、金融活动及金融行为,保护金融经营者与消费者的合法权益,则可将其法律名称定为“金融基本法”;如果侧重于全面监管各类金融活动,则可定位为“金融监管法”。^{〔57〕}尽管目前制定金融法尚处于立法准备阶段,关于金融法的总体定位与体例结构并未形成普遍共识,但未来的金融法应当是一部具有综合性的法律。与本文研究相关的问题是加重责任规范在金融法体系中的定位设计。申言之,如何厘清金融法与金融领域其他法律,特别是金融稳定法之间的逻辑关系。总体上,此次金融法制定更加侧重构建金融交易、金融服务、金融机构和金融监管的一般性法律准则,相比之下,金融稳定法的核心实质为金融风险管理法,其立法目标是防范、化解和处置重大金融风险与系统性风险,重点在于明确具体的行政手段和司法程序的衔接设计。^{〔58〕}而金融机构股东加重责任的适用场域正是金融风险的处置阶段,通过股东的自救压实其主体责任,降低道德风险与公共处置成本。

当然,加重责任规则的适用情形多样,既涉及金融机构的日常监管,也关系金融风险的危机处置,显然无法将其归纳在一部法律或涵盖于一个法律条文中。就加重责任法源模式的选择而言,目前最妥当的做法是在金融稳定法层面就股东加重责任作出指引性的上位法规范依据,具体规则由行政法规、部门规章等配套规定来落实。而且,这样的规则安排也不会影响日后金融法中有关金融

〔54〕 参见赖虹宇:《我国金融机构股东加重责任的扩张与规范》,载《中国法学》2023 年第 4 期。

〔55〕 王江:《深化金融体制改革(学习贯彻党的二十届三中全会精神)》,载《人民日报》2024 年 8 月 28 日,第 9 版。

〔56〕 参见刘少军:《金融法制定中的基本范畴与体系结构研究》,载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2025 年第 2 期。

〔57〕 参见李曙光:《对金融法制定的目标、原则与主要框架的探讨》,载《中国银行业》2024 年第 9 期。

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

法律责任的原则条款设计，从而有益于形成一个抽象原则与具体操作规则分层的法律结构。

（二）明确加重责任的具体内涵与规则要旨

如前所述，域外加重责任规则是随着不同监管机关的实践而逐步发展确立的，针对不同类型的金融机构在早期纠正阶段、危机处置阶段和市场退出阶段有着不同的适用条件。显然，加重责任这一概念术语无法明确指向内涵迥异的多项规则，也不能仅通过条文的碎片表述就生搬硬套地将其归入上述任一制度类型，但这并不妨碍对我国金融监管实践中运用到的具体加重责任规则予以明晰。通过对我国金融监管法律法规和规范性文件的梳理，可以将我国金融机构股东加重责任的规则要旨高度提炼为“主要股东在必要时补充资本”的资本协助承诺、^{〔59〕} 满足资本监管要求的“早期纠正措施”、^{〔60〕} 实施“恢复和处置计划”的股东救助义务。^{〔61〕}

这些散见于法律法规的加重责任规则，都是基于我国金融监管实践发展出来的，虽然发挥出的制度功效和域外股东加重责任相似，却呈现出不同于域外的制度表现。比如，就“主要股东在必要时补充资本”的资本协助承诺而言，和域外由不同监管机关针对不同类型金融机构控股股东创制出的加重责任规则相比，我国现有规定是以要求“主要股东”在申请公司设立时将资本协助承诺载明于公司章程之中，作为实施加重责任规则的主要手段。尽管近年来在修改多个金融监管规章时，已将“公司发起人”“公司主要出资人”等多种不同表述渐趋修改为“主要股东”，^{〔62〕} 实现了在条文表述上的一致，然而此处的“主要股东”却缺少上位法依据。我国《公司法》（2023年修订）第265条对控股股东的含义作出了明确解释，现行金融法规中对控股股东的含义也采取同《公司法》一致的规定。不同的是，《公司法》中并没有对何谓“主要股东”作出解释，其他金融法律层面〔包括《金融稳定法（草案）》在内〕也未检索到有关“主要股东”的上位法依据，更多的是金融监管机关在部门规章层级对“主要股东”进行了界定。比如，原中国银保监会于2022年11月公布的《银行业监督管理法（修订草案征求意见稿）》中，在附则章节新增对“主要股东”的含义解释，但这一解释无法为非银行业金融机构监管所依据，且至今尚未进入修法程序。鉴于此，有必要在金融稳定法中对“主要股东”作出明确概念界定，并将其作为上位法依据为不同类型金融机构所适用。

另外，股东履行补充资本义务以“必要时”为履行条件，存在含混不清的问题。在现有的金融监管规章中，一般都将股东的补充资本义务作为股东的特别义务单独规定。然而，不仅在上位法中无处寻找到对“必要时”的解释，就连监管机关发布的主要股东承诺模板中，^{〔63〕} 也是照抄法律条文表述，未对“必要时”这一模糊性词语作出准确、规范、可执行的履行时限解释，那么，随之而来的问题是何谓“必要时”。其实，在此之前的部分规章中就已对何种情形下股东补充资本作出规

〔59〕 参见《银行保险机构公司治理准则》第6条；《商业银行股权管理暂行办法》（中国银行业监督管理委员会令2018年第1号）第19条、第28条；《保险公司控股股东管理办法》（中国保险监督管理委员会令2012年第1号）第17条、第18条；《保险公司股权管理办法》（中国保险监督管理委员会令2018年第5号）第42条；《信托公司股权管理暂行办法》（中国银行保险监督管理委员会令2020年第4号）第21条、第37条、第48条。

〔60〕 参见《商业银行资本管理办法》（国家金融监督管理总局令2023年第4号）第八章第四节监管措施。

〔61〕 参见《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》（银保监发〔2021〕16号）第2条。

〔62〕 如《消费金融公司试点管理办法》（中国银行业监督管理委员会令2013年第2号）第10条规定消费金融公司“主要出资人”，后被《消费金融公司管理办法》（国家金融监督管理总局令2024年第4号）第25条修改为消费金融公司“主要股东”。

〔63〕 参见《中国银保监会办公厅关于进一步加强银行保险机构股东承诺管理有关事项的通知》（银保监办发〔2021〕100号）附件1：《商业银行主要股东承诺模板》。

定,如“在公司出现支付困难时,给予流动性支持;当经营损失侵蚀资本时,及时补足资本金”。^[64]但修改后的规章大多采取了“在必要时向公司补充资本”的一致性表述,^[65]这样的模糊处理更多是考虑到监管实践中存在多种情形以便增强条文适用的普遍性,然而,这也存在过度限制金融机构股东权益之虞。从域外股东加重责任的规则本意来看,强调股东在金融机构陷入财务困境时给予协助,这种施加给金融机构股东的“责任”,也成为监管机关对金融机构安全性和稳健性判断的新标准之一。对此,应当明确“必要时”的准确含义为“当公司不符合资本监管要求或财务困难,以至于不能支付其债务或损及存款人利益时”,此时主要股东才履行资本补充义务或提供财务援助,避免金融监管实践中对该履行情形作扩大化解释。

(三) 区分加重责任的适用对象与责任限度

不同于域外股东加重责任规范主要针对银行业金融机构适用,我国的加重责任规范将适用范围从银行扩张到所有类型的金融机构,适用对象上也从控股股东扩张至主要股东。鉴于此,有学者以维护金融安全的公共政策目标、实用主义的监管逻辑影响以及股东滥权行为的治理需求对加重责任规范过度泛化的动因进行了解释。^[66]但股东加重责任有无必要扩张适用到所有类别的金融机构?针对类型各异的金融机构适用加重责任,能否达致其制度目标?对于上述问题的认识,都会影响到相关法律制度的设计。

第一,应实行金融机构差异化适用加重责任规则,避免“一刀切”。我国是以银行业金融机构为主的国家金融体系,其中,银行业机构总资产占全国金融业机构总资产比重接近 90%,^[67]防范化解银行业金融机构风险对稳定我国金融系统的重要性不言而喻。结合 2023 年末央行金融机构评级来看,24 家大型银行评级结果较好,全都在安全边界内。高风险银行共 357 家,主要集中在农合机构(包括农村商业银行、农村合作银行、农村信用社)、村镇银行和城市商业银行。^[68]由此可见,当前我国金融风险的化解重点在于上述部分农村中小金融机构,而非系统重要性金融机构,加重责任制度的适用应当向这些金融机构侧重以便更好地发挥制度功效。但事实上,现有加重责任规则的适用对象恰恰遗漏了农村中小金融机构。以“主要股东的资本协助义务”为例,金融监管部门将该项义务作为非银行金融机构申请设立时公司章程中应当载明的内容,并作为行政许可事项予以审查。^[69]相比之下,在对农村中小银行机构的行政许可事项审批中,全然不见该项义务。^[70]对此,虽然可以通过解释的方式将其扩张至其他监管规章而对农村中小金融机构予以适用,但仍应将补充资本义务作为明确的法律要求以弥补监管漏洞。^[71]当然,

[64] 参见《金融租赁公司管理办法》(中国银行业监督管理委员会令 2014 年第 3 号)第 16 条;《消费金融公司试点管理办法》(中国银行业监督管理委员会令 2013 年第 2 号)第 10 条。

[65] 参见《消费金融公司管理办法》(国家金融监督管理总局令 2024 年第 4 号)第 25 条。

[66] 参见赖虹宇:《我国金融机构股东加重责任的扩张与规范》,载《中国法学》2023 年第 4 期。

[67] 参见《三季度末金融业机构总资产超 489 万亿元》,载《人民日报(海外版)》2024 年 12 月 23 日,第 4 版。

[68] 参见中国人民银行金融稳定分析小组:《中国金融稳定报告 2024》,中国金融出版社 2024 年版,第 80 页。

[69] 参见《非银行金融机构行政许可事项实施办法》(国家金融监督管理总局令 2023 年第 3 号)第 12 条、第 30 条、第 41 条、第 62 条。

[70] 参见《中国银保监会农村中小银行机构行政许可事项实施办法》(中国银行保险监督管理委员会令 2019 年第 9 号公布,中国银行保险监督管理委员会令 2022 年第 5 号修正)。

[71] 《中国银保监会办公厅关于进一步推动村镇银行化解风险改革重组有关事项的通知》(银保监办发〔2020〕124 号)要求属地银保监局“支持主发起行向村镇银行补充资本”。

侧重中小金融机构并不意味着系统重要性金融机构无需加重责任的规制，大型金融机构作为金融体系稳定的压舱石，仍然是金融监管的主要对象。

第二，应区分不同阶段的加重责任适用目标，明确以符合资本监管要求和保护公共资金为加重责任的限度边界。加重责任的适用在何种程度才能实现其制度目标，这首先需要对该制度的目标究竟是什么有清晰的认识，因为加重责任的制度目的决定了其运行逻辑，进而影响到具体的规则设计与适用边界。此前的研究往往笼统地论及加重责任功能价值，对其并不区分适用阶段。正如学者所指出，股东加重责任的本质不是对普通债权人和存款人的直接补偿，其在不同阶段的目的不同：在早期纠正、危机处置阶段是为了满足资本充足率的监管要求，在市场退出阶段是为了保护公共资金安全，而不是直接对债权人的赔偿。^{〔72〕}因此，加重责任是有其适用限度和边界的。就危机处置阶段的补充资本而言，股东补充的数额是能使金融机构符合最低资本监管要求所需的金额，如域外早期纠正措施就限定了股东注入资本的数额；^{〔73〕}就市场退出阶段的加重责任而言，股东需要负担因金融机构破产而造成的公共资金损失，如存款保险公司为陷入困境的金融机构提供援助而遭受的损失。但现行的或者正在制定的法律法规，都忽略了这个基础性问题，缺乏对金融机构股东加重责任的周全制度设计。对此，在相关金融法律法规中应进一步明确包括主体、条件、限度等各内涵要素的股东加重责任体系，提高风险处置的灵活性。

（四）完善加重责任的法律后果与约束效力

如前所述，加重责任实际上是股东的加重义务，并非严格意义上具有惩罚与制裁性质的法律责任。但是股东违反了补充资本义务或其他加重义务应当承担相应的法律后果。金融法上专门关于股东违反加重责任的法律条款并不多，集中体现在以下三个方面。

其一是将股东加重责任作为金融机构申请发起设立时行政许可审批事项的内容。若股东未能根据金融法强制性规范的要求在公司章程中记载股东加重责任这一必要事项，可能遭受的法律后果便是金融机构因不符合形式要件而不予审批通过。但从绝大多数金融机构得以顺利设立的结果来看，此项法律后果并未发挥实效。况且，在金融机构设立之后，股东通过合法程序修改公司章程之约定来规避加重责任也并非没有可能。因而，借由章程确立股东加重责任的做法徒有形式、效能不足。

其二是符合条件的金融机构股东按照金融监管要求事先作出对未来履行相应责任和义务的承诺，并在必要时履行如资本补充、流动性支持和配合实施恢复处置计划等风险救助承诺。^{〔74〕}股东虽然是应监管要求作出承诺，但在本质上属于民事单方允诺行为，并不构成双方意思表示下的合同行为，况且股东承诺的对象是金融机构而非监管机关。对于违反承诺的主要股东，也是由金融机构采取限制股东权利等措施，^{〔75〕}监管机关只有在主要股东阻碍金融机构增资或拒不配合落实监管要求时才能对其采取约谈股东、责令转让股权、限制经营权利等措施。^{〔76〕}

〔72〕 参见《“金融控股公司的理论与实践”会议纪要》，载《商法界论集》第7卷，法律出版社2021年版，第22页。

〔73〕 See 12 U.S.C. § 1831O (e) (2) (E) (i).

〔74〕 《中国银保监会办公厅关于进一步加强银行保险机构股东承诺管理有关事项的通知》（银保监办发〔2021〕100号）第1条将股东承诺分为声明类、合规类、尽责类三类，其中，尽责类承诺包括风险救助承诺和根据其他监管要求作出的承诺。

〔75〕 参见《中国银保监会办公厅关于进一步加强银行保险机构股东承诺管理有关事项的通知》（银保监办发〔2021〕100号）第10条。

〔76〕 参见《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》第34条、第36条；《商业银行股权管理暂行办法》（中国银行业监督管理委员会令2018年第1号）第48条。

其三是基于央行评级、监管评级结果,当金融机构未达到资本监管要求或违反审慎监管规则时采取的早期纠正措施。如要求金融机构制定切实可行的资本补充计划和限期达标计划、限制分配红利和其他收入、责令控股股东转让股权或者限制有关股东的权利、^{〔77〕}存款保险基金管理机构依法提高投保机构存款保险费率等。^{〔78〕}这些风险纠正措施在适用上虽然有时会涉及股东加重责任,可被视作应急管理的范畴,^{〔79〕}但主要功能在于推动金融机构有序化解风险隐患,恢复金融机构的安全稳健运行,与一般意义上的法律责任不同。

对股东违反加重责任的认定和惩罚是金融监管实务中不可避免的任务之一。然而,上述关于股东违反加重责任的法律后果震慑力、约束力不足,条款多为原则性规定,缺乏时限要求和操作性,导致在执行加重责任时存在弹性空间。鉴于此,首先,应当增强加重责任规则的操作性,提升监管的有效性。《金融稳定法(草案)》中,明确了金融机构出现监管指标异常波动等风险情形的,监管部门可“责令按照恢复和处置计划或者监管承诺限期补充资本”^{〔80〕}。但包括该条在内的涉及早期纠正内容的法律法规,如《存款保险条例》《商业银行资本管理办法》,都未提及时限要求,建议在修法时借鉴域外经验,明确早期纠正措施的整改时限。其次,完善事前准入审批、事中持续监管、事后处置处罚的全流程监管制度,此前《银行业监督管理法(修订草案征求意见稿)》将“补充资本”已由股东义务提升为监管强制措施之一,如果金融机构主要股东拒不执行相关强制措施,就会受到包括没收违法所得、罚款在内的行政处罚。^{〔81〕}相比之下,在《金融稳定法(草案)》中,除了规定股东“拒绝追加出资或追加出资仍不足以弥补资产损失的,应当全额减记股权”外,^{〔82〕}便再也找不到有关违反股东加重责任的条文。对此,应当在金融稳定法中增设对股东违反加重责任的专门罚则,穿透压实其风险管理责任。

五、结 语

2008年全球金融危机后,金融机构股东加重责任作为危机处置的监管工具被各国立法采用,并运用于金融监管实践。与此同时,我国金融市场化程度加快,金融监管包容性提升,金融业迎来了历史性快速发展阶段。随着中国经济进入新常态,前期经济高速发展所掩盖的各类金融风险逐步暴露,强化监管成为当前中国的必然和理性的选择。^{〔83〕}对于股东加重责任制度的移植和借鉴就体现了这一时期国家金融监管的立法倾向。以往研究并不注重股东加重责任背后的运作逻辑和归责基础,而是笼统地介绍域外股东加重责任制度发展、价值意义,这已不能满足当下所需要。准确认识金融机构股东加重责任的首要难题并非如何设计规制方案,而是厘清规制背后的逻辑

〔77〕 参见《商业银行资本管理办法》(国家金融监督管理总局令2023年第4号)第175条至第180条。

〔78〕 参见《存款保险条例》(中华人民共和国国务院令 第660号)第16条。

〔79〕 参见刘志伟、王一凡:《地方金融突发事件应急管理体制机制的整合再造》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2024年第4期。

〔80〕 《金融稳定法(草案)》二审稿第20条。

〔81〕 参见《银行业监督管理法(修订草案征求意见稿)》第57条、第83条。

〔82〕 参见《金融稳定法(草案)》二审稿第32条。

〔83〕 参见胡滨:《从强化监管到放松管制的十年轮回——美国金融监管改革及其对中国的影响与启示》,载《国际经济评论》2020年第5期。

辑原理。表面上，继受前后相应的条款规定在外在形式上没有发生变化，但其实际内涵却发生了变化，传统民事理论和过错归责体系对此存在解释障碍。对此，应从经济法主体承担的“角色责任”原理，^{〔84〕}来解释股东加重责任的归责基础问题，在明确股东加重责任的制度定位和运作逻辑下，重申适用股东加重责任的法律立场，通过改进具体规范的内容设计，来完善金融机构风险隔离机制以提升自我救助能力，实现优化风险防控和化解手段缓解金融市场失灵之目的。^{〔85〕}

Abstract: When financial institutions face the regulatory requirements of insufficient capital or even bankruptcy risk, their controlling shareholders have to fulfill specific rescue obligations, such as replenishing capital, which has become the institutional convention of financial supervision practice globally. Due to the deviation from the limited liability principle of the company law, the enhanced obligation imposed on shareholders faces questions and disputes of legitimacy, necessity and feasibility. At present, the theoretical discussion generally ignores the institutional logic of increasing responsibility, and overemphasizes the practical effect under the concept of instrumentalism. The problem of shareholders' responsibility in the disposal of financial risks, which should be deeply discussed, is covered up by the governance needs of financial supervision. In our country, the shareholders' enhanced obligation rule of financial institutions presents a kind of identity attribution logic, which aims to restrain the transfer of moral hazard and redistribute the cost burden of financial institutions' bankruptcy risk. As a product of strengthened supervision and risk prevention, the system of increased shareholder responsibility of financial institutions should take the Financial Stability Law as the carrier of specific legal provisions, and coordinate the application of relevant laws and regulations and departmental rules applied in financial industry. In terms of system improvement, we should refine and clarify the essence of the rules of enhanced obligation, distinguish different objects to apply increased liability differently, refine the applicable limits of increased liability in the crisis disposal stage and the market exit stage, add special penalties for shareholders who violate the enhanced obligation, and improve the legal consequences and binding effects of enhanced obligation.

Key Words: limited liability, enhanced obligation, risk disposal, Financial Stability Act

(责任编辑：李 敏)

〔84〕 参见张守文：《经济法原理》（第2版），北京大学出版社2020年版，第179-180页。

〔85〕 参见刘盛：《现代金融体系视野下的金融法：理念信守与制度表达》，载《政治与法律》2022年第11期。