



金融法研究会
Financial Law Academy

XIBEI JINRONG FAZHI WENCUI

西北金融法制文萃

——陕西省法学会金融法研究会
2005—2007年学术研讨会论文集

主 编 强 力
副主编 付 瑜
杨为乔

陕西人民出版社



西北金融法制文萃

陕西省法学会金融法研究会 2005—2007 年学术研讨会论文集

主 编 强 力
副主编 傅 瑜 杨为乔

陕 西 人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

西北金融法制文萃/强力主编. —西安: 陕西人民出版社, 2008

ISBN 978-7-224-08544-0

I. 西… II. 强… III. 金融法-研究-中国-文集
IV. D922.280.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 100055 号

西北金融法制文萃

——陕西省法学会金融法研究会 2005—2007 年学术研讨会论文集

主 编 强 力

副 主 编 傅 瑜 杨为乔

出版发行 陕西人民出版社 (西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷 西安市建明工贸有限责任公司

开 本 880mm × 1230mm 16 开 33.75 印张 2 插页

字 数 1084 千字

版 次 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

印 数 1-1000

书 号 ISBN 978-7-224-08544-0

定 价 45.00 元

序 言

在西北政法大学金融法研究中心的积极推动下，于2005年3月陕西省法学会金融法研究会成立，至今已经历三个年头。我们欣喜地看到金融法研究会不断成长与壮大，这本论文集就是最好的说明与见证。应当感谢我们所处的经济金融业深化改革和蓬勃发展的“天时”，只有在伟大的历史变迁中才能更为真切地体会金融法制成长完善的每一个细节；也要感谢西安、感谢陕西、感谢西北这一“地利”，厚重、纯朴、源远流长的历史积淀，使我们更有一种跨越时空的超然，这份宁静是每个探索者心底的坚持；更要感谢你、感谢我、感谢他，因为大家的相互支撑、兼容并包的“人和”，才有了这样的研究会、这样的论文集。

三年多的学术研讨活动表明，金融法学研究的发展在认真地把握三个维度：

第一，时间维度。自2005年至今，《证券法》、《公司法》、《物权法》、《反洗钱法》等法律法规相继修订颁布，立法的最新发展既是金融行业近年来迅速发展的反映，更提示人们应当从时间维度上去观察、学习、研究金融立法发展变迁的社会现实原因和学科发展规律。在立足现今时间点的同时，学术的研究活动应将目光回溯到改革开放之初甚至更远，这样有利于我们清晰地认识到我国金融法制变迁蜿蜒步履，把握当前学科研究的恰当定位和研究角度的准确选取；我们不缺乏历史研究的习惯，但是我们往往将历史研究局限于对国外发达国家金融制度发展史的选择性回顾，而缺乏对本国金融法制发展史的批判性分析，这往往造成对本国金融法制发展特色的认识不足。这也影响到了关于时间维度的另一端——前瞻性研究。前瞻性研究应当区分远期、中期和近期预测分析研究。在我们的研究观念里面，对这样的时间划分概念比较淡薄，反映在学术研究活动本身，很多制度建议往往脱离行业和制度发展阶段，难以在时间上找寻出其合理的位置，理论虽“先进”，但难以指导“实践”。

第二，实务维度。理论联系实践是科学研究的基本手段，然而目前我们的学术研究活动与实务活动的贴附程度存在很大的间隙。以大专院校为代表的“学院派”研究，在倾心于理论推演的同时，却止步于与实践的互动交流，形成更为封闭的研究环境。金融行业的实务研究，则往往显得视野过窄，虽能集中于“一点”，但难以推导到“全面”，形成的成果往往只能为本行业、本部门，甚至本科室所理解，难以在更为广泛和深入的层面上形成共鸣。

第三，拓展维度。从全球范围来看，显然金融业已经集中进入混业经营阶段，并对金融法学的综合性和跨学科研究提出了新的要求。金融行业体系庞大，业务活动涉及经济学、金融学、会计学、管理学、法学等诸多学科领域，而针对每一业务活动而言，我们都可以从不同的学科角度对其加以分析研究。然而，综合性、跨学科的研究仍是我们的软肋，具体表现为：（1）跨学科的综合研究成果较少；（2）综合性跨学科研究的方法、手段欠缺；（3）综合性跨学科研究活动的组织方法、运作模式探索不够等。

幸运的是，陕西省法学会金融法研究会和西北政法大学金融法研究中心的存在，为我们解决上述问题提供了一个良好的平台和契机。

西北政法大学金融法研究中心
陕西省法学会金融法研究会
2008年1月18日

目 录

一、中央银行与金融法制的一般问题研究

金融法制理论与实务研究的方向选择	刘贵生(3)
论中国中央银行法律制度及其完善	强 力(6)
论我国中央银行独立性的立法模式选择	王丽珍(10)
我国金融监督管理协调机制法律问题研究	廉方圆(14)
从各国金融监管立法变迁看金融监管发展趋势	俞晓露(24)
金融监理之原则:金融与商业分离	刘连煜(28)
试论我国金融控股公司法律制度的构建	招商银行西安分行课题组(34)
从德隆系案件看我国金融立法的缺失	陈 男(40)
对人民银行履行金融统计职责有关法律问题的思考	韩连红(43)
统一规范基层人民银行现场检查制度	贾永海(46)
金融机构向人民银行报送统计资料的法律问题研究	刘 辉(49)

二、金融稳定与风险防范法律问题研究

我国金融电子商务安全法律保障机制论纲	傅 瑜 王 萍(55)
论国际电子商务规则的趋同化	申 杰(58)
网上银行有关法律问题刍议	麻靖宇(63)
试论混业趋势下金融风险的法律应对	赵康宁(67)
金融机构市场退出中若干法律问题的思考 ——基于哈密市城郊乡农村信用社市场退出的分析	中国人民银行哈密地区中心支行课题组(73)
刑民交织案件的风险防范	韩 欣(77)
对强化国有商业银行内部控制的思考	季现梅(84)
中、建、工与广发行股改重组与上市的异同及其经验教训	王 娟(88)
中国资产管理公司制度的未来走向及对策	惠 怡(93)
金融资产管理公司处理不良资产的法律研究	甄洪磊(96)
不良资产打包处置的有关问题与对策	孟 洁(100)
农村金融问题与政府干预的法学思考	曹岁新(106)
我国现行农村金融体系法律问题研究	田静婷(110)
对非法集资处置工作的探索与思考	朱维宁(116)
对非法集资活动的法律界定及构成要素的思考	刘蓓蕾(119)
民间融资法律问题初探	马 红(123)
缔约过失损害赔偿范围之探讨	刘焕明 张 芳(128)
论公司法视角下的债权人权益保护	风建军(135)
有限理性与我国公司经营范围法律制度之完善	岳金禄(139)

三、存款保险法律制度研究

存款保险制度初探	耿西瑶(147)
----------------	----------

存款保险制度刍议	孙金龙(151)
存款保险制度中道德风险的法律控制	贺 洁(154)
建构存款保险制度的必要性	黄忆梅(159)
浅议存款保险制度	逯海亮(163)
也谈存款保险制度	王 芳(168)

四、征信法律制度研究

打造信用陕西 创造良好金融生态环境	张小英 韩 欣(175)
对金融征信系统的法律思考	庞林丽(180)
征信管理过程中被征信人信息的规范利用与法律保护	王 永(185)
信用及企业信用征信法律制度	刘 源(189)
建立和完善我国征信立法的若干思考	张晓东(194)
规范企业和个人信用行为的立法建议	卢 静(197)
论我国个人征信体系中信息管理的法律规制	潘彬兵(199)
政府在信用环境建设中的法律地位和作用	吴军让(204)

五、商业银行担保法律问题研究

商业银行贷款担保的法律风险及其规避策略	中国人民银行彭阳县支行课题组(209)
商业银行贷款担保的法律风险研究	李小峰(213)
《公司法》有关担保法律问题的探讨	刘闻杰(220)
试论商业银行贷款担保的法律风险	李元春(224)
新《公司法》对银行贷款担保的影响及对策	王 晗 王笑骊(227)
基于押品管理视角的房地产抵押贷款风险管理	杨智斌(231)
假按揭,银行如何尽职追索?	王 晗 商 睿(237)
仓单质押的法律问题浅析	王 晗 唐慧丽(242)
我国独立担保的实践与立法完善	员小波 洪 曦(247)
试论商业银行贷款担保的法律风险	何 健(251)
浅析银行抵押贷款业务中的财团抵押权	曾帅伟(255)
试论动产滚动质押	王 晗 唐慧丽(260)
商业银行汽车消费信贷存在的问题及对策研究	杜 娟(265)

六、商业银行委托理财和其他业务法律问题研究

试论委托理财合同中的保底条款	刘胜军(273)
论商业银行委托理财业务的法律风险	毛伟旗(276)
商业银行个人理财业务法律风险研究	刘勇东(279)
商业银行个人理财业务中若干问题的法律思考	杜晓雅(283)
银行办理委托理财业务的经营风险和法律责任	梁 欣(286)
浅谈委托理财合同中的几个问题	赵晓燕(289)
商业银行授信业务相关法律问题初探	赵 展 王 萍(292)
论国际商业贷款违约救济中的责任财产	宿 营(296)
金融服务外包的风险及法律监管	申志远(304)
安全保障义务述评	龙 亮(309)
论银行卡透支后的民事责任	李 杰(314)

人民法院查询、冻结及扣划银行存款法律问题的探讨	白保群(317)
对一起存单纠纷案的法律思考	常西岭 翟全军(321)

七、证券、保险、票据法律问题研究

资产证券化法律问题分析	李洪涛(329)
我国实行资产证券化的法律问题研究	张 雷(334)
我国资产证券化所存在的问题	韩 芝(338)
资产证券化中商业银行的担保风险及其对策	强 力(341)
我国证券投资基金投资人保护的法律问题研究	张 蕾(355)
我国证券公司市场退出法律问题研究	曲 莉(361)
住房贷款抵押物保险合同优先受益人的法律分析	王江锋(365)
国家支持农业保险法律制度论纲	吴胜利 马梅凤(368)
当代中国农村社会保障的法律设想	毛 燕(372)
机动车辆消费贷款保证保险法律问题浅谈	刘 新(377)
浅析保险合同格式条款对投保人正当利益的侵犯及防治策略	郑孝仁(381)
论我国票据法与金融实践冲突及其完善	王豆豆 宋飞鸿(384)
票据抗辩限制论	冯立培(389)

八、信托法律问题研究

中国的信托立法及其完善	强 力(395)
信托业发展中面临的法律困境	李 哲(403)
台湾信托法律体系及发展趋势	王志诚(407)
调整理财市场亟待出台信托业法	哈立新 朱晓燕(428)
论信托法的基本原理及我国《信托法》的完善	柳 琴(434)
我国开展不动产投资信托的法律设想	潘彬兵(441)

九、反洗钱法律制度研究

《反洗钱法》的创新性及其局限性分析	贺银花 贺梅花(449)
发挥金融机构在反洗钱中的作用	张玉琦(453)
关于反洗钱的法律思考	薛 鹏(458)
控制反洗钱非现场监管业务的法律风险	张 岩(462)
完善我国金融机构反洗钱运行机制的法律思考	陈 曦(465)
洗钱罪的发展趋势与对策	王兴根 温鸿沛(471)
证券交易反洗钱法律问题研究	王 琳(477)
中国人民银行在反洗钱工作中的定位及其制度完善	张 雯(484)
人民银行完善反洗钱运行机制的法律思考	中国人民银行塔城中心支行(489)

十、金融犯罪法律问题研究

我国金融犯罪的现状、发展趋势及防范对策	王佩瑶(493)
当前金融犯罪的趋势、原因及防治对策	葛 悟(499)
当前金融犯罪特点及对策的思考	刘旭娟(503)
金融犯罪的发展趋势和对策	宋 隽(507)
金融犯罪法律适用问题	冯 丽(511)
论金融犯罪的发展趋势和对策	郭晓云(516)

浅析金融犯罪的发展趋势和对策	李向斌(521)
附录 2005 年陕西省法学会金融法研究会成立大会暨学术研讨会综述	(525)
2006 年陕西省法学会金融法研究会金融法治理论与实务研讨会综述	(527)
2007 年陕西省法学会金融法研究会两岸信托理论与法律实务研讨会综述	(528)
后记	(531)



西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

一、中央银行与金融法制的一般问题研究

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

西北金融法制文萃

金融法制理论与实务研究的方向选择^{*}

刘贵生^{**}

今天，人民银行西安分行与陕西省法学会金融法学研究会在这里联合举办金融法制理论与实务研讨会，探讨当前金融法制建设中的重点、热点、难点问题。各位领导和来宾集聚一堂，共同分析研究与金融实践、经济活动密切相关的金融法制建设这一重大课题，回顾总结我们在依法履职、依法经营、依法治理、依法行政和金融立法、金融执法、金融司法中的理论和实务问题，这不仅是陕西乃至西北金融界和法学界的一件盛事，而且是金融法制建设和经济金融实务活动中的一项具有开拓性的创新举措和有益尝试。出席这次会议的既有来自金融系统的金融监管机构和金融机构的领导和专业工作者，又有法院、检察院和司法、公安、工商等政府部门的领导和同志；既有来自大专院校、学术机构等方面的专家和学者，又有长期从事金融经济宣传和研究的媒体和单位。这对我们金融系统的同志来说，是与高等院校、司法机关、政府部门、新闻媒体加强学习交流、加强联系协作的一次难得的机会。我谨代表人民银行、金融监管部门、金融机构的各位同志，代表西北五省区金融系统的全体干部职工，向长期以来关心和支持人民银行工作，关心和支持金融法制建设和金融业发展的各位领导、各位来宾、各位同志、各位朋友表示诚挚的欢迎和衷心的感谢！

近年来，我国法制建设取得了十分喜人的成就。党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，党的十六大把依法治国、依法行政确定为全面建设小康社会的重要任务。把“依法治国、建设社会主义法治国家”写进了《中华人民共和国宪法》。胡锦涛总书记在今年6月29日进行的中共中央政治局集体学习时进一步强调，依法执政是新的历史条件下马克思主义政党执政的基本方式，要加强党对立法工作的领导，推进科学立法、民主立法，从制度上法律上保证党的路线、方针、政策的贯彻实施。这是因为，建设法治国家、法治政府、法治社会是世界发达国家一、二百年发展积累和总结的治国之道，也是我国五十多年在社会主义建设中总结的历史经验，只有法治才是人类社会迄今为止的最佳的治国模式。

社会主义市场经济就是法制经济，金融是现代经济的核心。金融立法、金融执法、金融司法作为国家法制建设的重要组成部分，在规范和促进社会主义市场经济发展，构建社会主义和谐社会的过程中发挥着至关重要的作用。人民银行总行吴晓灵副行长在谈到金融法制工作时指出：“每一轮金融改革不仅起步于金融法律、法规的制定和修改，而且金融改革的成果也需要通过法律、法规的形式固定下来。改革过程中的一些重大问题最终需要以法律的形式予以明确、规范和完善。金融法律制度以及基础法律制度不完善，将直接制约金融业的改革和发展”。从实践看，无论金融立法还是金融执法、金融司法以及金融机构依法开展的经营活动，都有一个从实践到认识，再从认识到实践的过程。也就是说，需要从实践中发现和探索问题，通过对实践经验的总结和理论的升华来指导和推进金融立法，指导和规范金融执法，指导和改进金融司法，指导和规范各类金融活动。虽然我们与会的各单位不具有金融立法的权力，但我们是金融法律法规和规章的直接执行者、实践者和检验者，无论是新法律法规和规章制定出台前的调查论证，还是现行法律执行中的跟踪评估以及金融经济活动对法制建设提出的新要求等等，都需要我们去思考、去调研、去落实。我们有义务也有权利而且必须积极参与国家、政府和政府部门的金融立法活动，向立法机关提出完善金融立法的建议，为我国金融法制建设作出自己应有的贡献。

^{*} 本文为作者在2006年9月陕西省法学会金融法学研究会2006年年会暨金融法制理论与实务研讨会上的讲话，题目有改动。

^{**} 中国人民银行西安分行行长、经济学博士、教授。

当前我国经济由计划经济向社会主义市场经济的转换进入一个新的历史时期,经济转型中各类矛盾和问题不断凸现出来。经济发展的结构性矛盾和经济秩序中出现的突出问题,对处于经济发展核心地位的金融带来了新的挑战 and 考验。市场经济条件下,经济活动主体的趋利性和投机性及其对金融和经济构成的危害是无法回避的现实问题,这不仅对中央银行制定和执行货币政策、维护金融安全和稳定、改进金融服务带来新问题,而且对金融机构在经营管理中实现金融资产安全性、流动性和盈利性,银、证、保金融监管机构的监管活动,公安、司法机关的侦查、审判、检察活动提出了新的考验。我们应对复杂形势的最佳办法之一,就是运用法律的武器去规定和规范包括中央银行、监管当局、金融机构在内的包括公民、法人及其他组织的一切行政和经营行为,让金融法制在看似自由竞争的市场中,保证金融活动规范有序、健康运行,进而实现金融经济社会的全面持续协调健康发展。

金融实践和经济活动是我们最好的课堂和老师,现实对金融法制建设提出了许多迫切需要回答和解决的问题。今年以来,人民银行西安分行、人民银行总行和陕西金融法学研究会(在听取多方意见的基础上)拟定的44个研究课题,涵盖了金融立法、执法、司法等各方面的金融法制建设当前面临的亟待解决的热点和难点问题。感谢陕西省金融法学研究会成员单位以及西北五省区人民银行系统的分支机构的同志在积极参与调查与研讨中付出的辛苦和努力。

金融安全与发展是事关国家安全和发展的政治问题,也是金融业发展的永恒话题。在向市场经济过渡的特殊历史阶段,必然要求我们把金融生态环境建设尤其是金融法制环境建设突出地摆在金融界、司法界、学术界和政府部门的**面前。我们不能从狭义的角度去理解司法机关依法维护金融债权就是金融法制环境的改善,事实上,良好的金融法制环境还体现在金融法制理念和意识的不断渗透和深入人心;体现在各类金融机构自觉地有效地运用法律的手段去规范自己的经营行为和管理活动,依法构筑牢固的法律屏障,抵御金融违法犯罪活动对金融资产的窥视和袭击;体现在公民、法人、其他组织等市场主体和国家机关工作人员对金融经济法律知识的充分了解、熟练运用和自觉执行。因此,成立金融法学研究会,开展金融法制理论和实务的探讨研究,不仅是培养金融法治理念、推动金融法制学术研究和推动金融立法的具有战略性、全局性、前瞻性的一次尝试和创新,而且对于营造良好的金融法制环境,构建健康的金融生态环境,进而维护金融稳定和安全具有十分重要的现实意义和重大的法治导向和推动作用。

我们的一个共同愿望就是希望能够以金融法制理论与实务研讨会为契机,以各位会员单位及热**心支持参与金融法制建设的各位领导和同志**为骨干,带动陕西乃至西北金融法制建设的深入开展,促进法治理念更加深入人心,把我们的学术研究氛围进一步拓展到陕西乃至西北五省区的所有金融机构、司法机关和政府部门,形成“人人说法”的大气候,以推动金融实务活动的健康开展,推动金融改革建设与发展。

借此机会,我想向大家简要介绍一下2006年上半年西北五省区经济金融运行情况。从总体上看,上半年西北五省区经济保持了平稳较快的发展势头,共实现地区生产总值4363亿元,增长11.6%,除甘肃外其他四省区均快于全国10.9%的增速;金融机构存、贷款稳定增长,6月末人民币各项存、贷款余额分别为1.57万亿元和1.04万亿元,同比分别增长16.8%和12.6%。同时,经济金融体系也存在着若干值得我们高度重视的问题,主要体现在:一是西北五省区经济增长主要依靠投资拉动的特征十分明显。二是工业增长和企业利润过度依赖少数行业。以陕西省为例,石油、天然气、有色金属和煤炭开采等四个行业1—5月实现利润占到工业企业全部利润的88%。由于这些行业产品价格易受国际市场影响发生波动,支撑经济增长的持续性值得进一步研究。三是信贷投向结构性矛盾依然突出。商业银行普遍存在“压短期、保长期”的倾向。资金配置进一步向富裕地区、个别行业和个别企业集中,信贷投向与客户趋同,增大了金融业与少数行业和少数客户的关联度,导致隐藏的信贷风险不断加大。此外,企业自主创新能力不强、资源开发技术落后等问题也较为突出,制约着辖区经济增长质量和效益的提高。这些问题都是人民银行、金融监管部门、金融机构以及政府有关部门、司法机关乃至全社会必须高度重视、主动参与和认真加以解决的问题。在解决经济金融发展不平衡的时候,也遇到了许多法律上的疑难问题,集中体现在立法滞后、法律冲突、法律选择困难、法律规定在实践中难以操作等问题。要解决这些问题,就必须不断深入开展金融法制理论和实践调查与研究。今年,人民银行西安分行坚持“唯实、从严、治和”的工作理念,高度重视依法行政依法治行,积极参与全国人大、国务院、总行和陕西省及西北五省区立法机关的金融经

济立法活动，成功完成了各类立法调研任务和立法征求意见回复工作，各级行主动深入开展调查研究，撰写了一批较高质量的法制调研报告，提供了许多对立法有较高参考价值的建议和可供借鉴的第一手资料，受到了各级立法机关的一致好评。但是我们也深刻认识到，面对纷繁复杂的金融法律理论和实践问题，单靠人民银行的力量去开展法制调研、攻克难关、提出对策是远远不够的，必须争取金融监管部门和金融机构的参与，必须赢得高等院校、政府部门和司法机关的支持和帮助。只有大家联合起来，集中人力、精力、智力开展调查研究，才能有效提高金融法制调研的质量和水平，才能更好地服务和推动金融法制建设迈上一个新的台阶。这也正是今天我们召开金融法制理论和实务研讨会的缘由和意义所在。

这次会议我们将重点围绕金融调控法律问题、防范金融风险和维护金融稳定的法律问题、信用信息的征集利用和法律保护、金融市场发展和金融服务的立法建议、债权人和投资者权益保护的法律问题、国有商业银行改制法律问题、证券保险市场监管及保护中小投资者利益的法律问题、新型金融犯罪问题、金融案件诉讼与执行难问题、金融中介服务法律问题、农村金融体制改革法律问题、民间融资法律问题等进行集中探讨和学术交流。希望大家能各抒己见，踊跃发言，热烈讨论，在相互学习和交流中，提升我们的理论素养，丰富我们的实践经验，促进我们更好地依法履行职责。会议还将对获奖论文和作者进行表彰奖励，会后将对一些优秀论文进行编辑出版。相信这次会议必将是一个硕果累累的大会，祝愿本次会议取得圆满成功！同时也希望各位领导、各位朋友、各位同志继续关注和参与金融法制建设，继续指导、关心、支持人民银行的工作，进一步加强与金融业的联系和协作，促进金融业实现持续快速健康发展，共同构建西北金融经济社会全面协调健康发展的美好明天！

论中国中央银行法律制度及其完善

强 力*

一、中国中央银行制度的形成与发展

中华人民共和国的中央银行制度最早建立于1931年的江西瑞金。当时的中华苏维埃共和国国家银行，资本100万元，承担发行钞票、代理国库等中央银行职能，同时经办存贷款、结算等普通银行业务。1948年12月1日，中国共产党领导下的华北银行、北海银行和西北农民银行合并组成中国人民银行。1949年10月，新中国成立后又合并东北银行、内蒙古银行等地区性金融机构，成为全国统一的中央银行，行使中央银行和普通银行的职能。1979年后，随着经济体制改革的逐步展开，专业银行得以恢复和设立，普通银行业务逐渐从中国人民银行中分离出来。1983年9月，国务院发布《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》，自1984年起，中国人民银行专门行使中央银行职能。1986年1月7日，国务院发布《中华人民共和国银行管理暂行条例》明确规定，中国人民银行是国家的中央银行。1995年3月18日，全国人大第八届第三次会议通过颁布的《中国人民银行法》，第一次以法律的形式确立了中国人民银行为中央银行，履行发行的银行、银行的银行、政府的银行三大职能。至此，中国的中央银行制度得以依法建立。2003年3月10日，全国人大十届一次会议审议批准了国务院机构改革方案，决定成立中国银行业监督管理委员会，履行对除证券、保险之外的银行与其他金融机构的监管职能。2003年4月26日，全国人大常委会第十届第二次会议通过了《关于中国银行业监督管理委员会履行原由中国人民银行履行的监管职责的决定》，分离了中国人民银行的监管职能。2003年12月27日，全国人大常委会第六次会议通过了《中国人民银行法》的修正案。修订后的《中国人民银行法》进一步强化了中国人民银行制定和执行货币政策的职责，实现了由对银行业金融机构的直接监管职能向金融宏观调控、防范与化解系统性风险、维护金融稳定职能的转变，并新增加了反洗钱和监管信贷征信业两项职能。至此，中国人民银行成为执掌货币政策，履行金融调控和金融稳定职能的中国中央银行。

二、《中国人民银行法》的立法成就

经2003年修订后的《中国人民银行法》是一部与国际接轨的中央银行法，反映了现代市场经济的基本要求，其主要成就表现在以下几个方面：

（一）界定了中国人民银行的性质和法律地位

《中国人民银行法》第二条规定了中国人民银行的性质、法律地位和基本职责，即中国人民银行是中华人民共和国的中央银行，在国务院领导下，制定和实施货币政策，维护金融稳定，提供金融服务。

值得一提的是，根据《中国人民银行法》，中国人民银行应保持必要的独立性，独立履行中央银行职责。如规定中国人民银行不得向政府财政透支，不得向地方政府和各级政府部门提供贷款，实行独立的财务预算管理制度等。

赋予中央银行的独立性是基于经济、政治和技术上的综合考虑，最主要的目的是为了保障其独立制定、执行货币政策，从而实现其货币政策目标。因此，中央银行独立履行职责是中央银行法的灵魂。主要市场经济国家的中央银行法中，有的用专门条款对中央银行的独立性进行宣示，例如《德意志联邦银行法》、《韩国银行法》，有的则没有做出此种规定，例如《英格兰银行法》、《联邦储备法》。

* 西北政法大学经济学院院长、教授，陕西省金融法研究会会长。本文为2006年年会论文。

（二）确定了中国人民银行的货币政策目标

《中国人民银行法》第三条规定“货币政策目标保持人民币币值稳定，并以此促进经济增长。”早在1993年，中国国务院《关于金融体制改革的决定》就明确提出“中国人民银行货币政策的最终目标是保持货币稳定，并以此促进经济增长。”1995年制定和2003年修订《中国人民银行法》均以法律形式确定了此目标。货币政策的目标法定化，为中央银行在国务院领导下制定和实施货币政策确定了方向，可以避免人为的不当干扰，为市场交易主体提供了稳定的预期。

主要市场经济国家中央银行法都对货币政策目标作出了规定。可在货币政策目标的选择上，无论是理论上还是实践中都存有争论。但对保持或维持币值稳定或价格稳定这一首要目标上，各国的规定上则比较一致，例如德国、日本、韩国、英国和美国等国家。对经济增长是否应当成为货币政策目标或中央银行的责任的问题则存在分歧，德意志联邦银行和美联储没有该目标，英国、波兰等国家则规定中央银行应支持政府的经济政策，日本和韩国的中央银行则要致力于经济的稳健发展。但有学者坚持认为，考虑到经济政策时会与价格稳定这个目标相冲突，中央银行的这一目标是难以做到的。另外一个较大的分歧是中央银行是否有促进就业的目标，有此目标的是美联储，《联邦储备法》第225a条规定，美联储保持货币和信贷总量的长期增长与经济的长期增长相一致，以有效地促进最大限度的就业、稳定的价格，以及适度的长期利率。

（三）确定了中央银行货币政策工具

货币政策工具是中央银行为实现货币政策目标而采取的政策手段。根据《中国人民银行法》第23条的规定，中国人民银行的货币政策工具包括：准备金要求、确定中央银行基准利率、公开市场操作、再贴现和再贷款等。中国人民银行依法运用这些货币政策工具，实现了我国金融宏观调控由直接调控向间接调控的转变。但目前，我国金融业正处在改革发展的进程中，还存在着导致货币政策传导机制运转不畅的诸多因素，例如借款人对利率变动的敏感度不高，商业银行还不完全是以盈利为目的的经济实体，改善金融法律环境可以在很大程度上促进问题的解决。

（四）赋予了中国人民银行维护金融稳定的职责

2003年修订的《中国人民银行法》首次赋予了中国人民银行维护金融稳定重要职责。货币稳定和金融稳定是现代中央银行的两个核心目标，但很少有国家在中央银行法中明确规定中央银行负责维护金融稳定，一般将维护金融稳定职责体现在中央银行的其他职责中或者在其他法律文件中对此进行明确，例如英国财政部、中央银行和金融服务局之间的谅解备忘录中规定，中央银行负责金融体系的整体稳定。根据《中国人民银行法》，中国人民银行维护金融稳定的工作主要包括四方面内容：第一，在化解系统性金融风险中，如有必要，中国人民银行可以发挥最后贷款人功能。第二，中国人民银行通过履行制定和执行货币政策、实施金融宏观调控、提供金融服务等中央银行职责防范系统性金融风险。第三，在国务院领导下推动各项金融改革，尤其是国有独资商业银行的改革和金融产品创新，以改革和发展作为金融稳定的基础。第四，建立金融稳定协调机制来维护金融稳定。

（五）规定了中国人民银行提供金融服务的职责

提供金融服务是中央银行的一项重要职责。根据《中国人民银行法》，中国人民银行所提供的金融服务主要是指货币发行（现钞供应）、经理国库和维护支付、清算系统的正常运行。经理国库不是我国独有的制度，许多国家中央银行都接受政府存款并为其提供支付服务。而维护支付系统和清算系统的正常运行则几乎是各国中央银行普遍承担的任务，有的国家将其作为中央银行的重要目标，例如德国中央银行规定致力于支付体系和清算体系的稳定，更多的国家将支付体系和清算体系作为重要的金融基础设施纳入金融稳定的范畴内，这体现在多国中央银行发布的金融稳定报告中，例如，英国、瑞典、巴西等国家。

（六）保留了必要的金融监督管理职责

2003年4月成立的中国银行业监督管理委员会分离了中国人民银行的金融监管职能。但为了切实履行制定与执行货币政策、维护金融稳定的职责，《中国人民银行法》保留了中国人民银行对部分货币市场、金融机构部分业务等的监督管理职责。包括依法监测金融市场的运行情况，对金融市场实施宏观调控，促进其协调发展，并保留对全国银行间债券市场、同业拆借市场、银行间外汇市场、黄金市场的监督

管理职责。同时,为保证其职责的履行,《中国人民银行法》赋予了中国人民银行一定范围内的直接检查监督权、建议检查监督权和在特定情况下对银行业金融机构的全面检查监督权。

中央银行是否应当承担金融监管尤其是银行监管职责,是一个极具争议的问题。赞成者认为,中央银行具有较高的独立性并拥有大量专业人员,对金融机构进行监管具有相当的优势,并且进行监管可以为制定执行货币政策、维护金融稳定提供及时、充分的信息;反对者则认为,中央银行的货币政策职责与金融监管职责存在利益冲突,容易引发其道德风险,不利于实现货币政策目标。近些年来,发达国家的中央银行将其承担的银行监管职责转移出去已经成为一个趋势,如英国、日本、韩国等国家,但美国和意大利是例外。而在发展国家中,中央银行承担银行业监管职责的仍占多数。但即使不对金融监管负主要责任的中央银行,与金融监管也有着千丝万缕的联系,例如,德国联邦金融监管局没有分支机构,对银行的现场检查主要由德意志联邦银行的分支机构进行,而法国的中央银行则为银行监管机构提供人员和物质上的支持。银行监管的主要职责是监督每家银行合规守法经营,加强风险控制,防范的是机构风险。而中央银行的宏观调控关注的是金融业的制度环境,经济、市场的整体情况,防范的是市场风险、系统性风险。银行监管与央行职责分离有利于各司其职,分别专心做好微观层面和宏观层面的工作,提高各自的工作水平。但分设后如何加强协调也是值得研究探讨的实践性问题。

三、中国中央银行法律制度的完善

2003年修订的《中国人民银行法》,使中国的中央银行制度进入了一个崭新的阶段。但是,为适应市场经济条件下的金融改革开放和金融创新,我们应进一步完善我国的中央银行法律制度。

(一) 适时修改《中国人民银行法》,增进中国人民银行的独立性和稳定金融职能

1. 改变中国人民银行对国务院的行政隶属关系,使其直接向全国人大负责,进一步增强其独立性。中央银行的权力主要是制定和执行货币政策,货币政策权与政府拥有的财政权是相互冲突的,且这种冲突是根本性的,就像立法、行政、司法三者相互冲突一样,将两种相互冲突的权力交给同一机构行使是违背法律的基本规则的。而且,以稳定币值为主要目的的货币政策,其运用应当是中立和持续的,因而必须由一个独立的机构来行使。因此,改变中央银行与国务院的行政隶属关系,在实践中,应当与国务院相互尊重,彼此合作,国务院应成为中国人民银行行使其职权的坚实保障,中国人民银行有义务与国务院进行经济政策上的协调,在稳定货币的前提下有义务支持政府的经济政策。在中国人民银行向全国人大负责后,应定期向全国人大报告国家的经济、金融发展状况和货币政策的实施情况以及今后的目标等,这实际上是在向全国人民阐述其政策。这种政策上的公开性和高度透明将在很大程度上保证中国人民银行政策的独立性。

2. 合理设置最高权力机构。目前,《中国人民银行法》中未明确规定最高权力机构,但从法条推断应是行长。这样的规定是不够周全的。应恢复设立中国人民银行理事会为最高权力机构,以保证中国人民银行决策的民主性和科学性。

3. 重新界定中国人民银行货币政策委员会的性质和地位。根据现行《中国人民银行法》的规定,中国人民银行货币政策委员会仅是人民银行的内设咨询机构,其职责、组成、工作程序由国务院规定,这种规定显然与国际通行做法相违背。因此,应重新界定货币政策委员会的性质、地位及其职责。货币政策委员会应为中国人民银行货币政策制定实施的决策机构。还应改变目前货币政策委员会的组成。目前货币政策委员会的11名组成人员中,有10名代表可以说是政府官员,且金融界占了7名,缺少农业和工商业的代表。而通过货币政策议案又采取一人一票制,经出席会议委员的2/3以上表决通过,这样的议案体现了极强的政府意志。因此,货币政策委员会成员的选用,应考虑到社会阶层、行业 and 地方的代表性,应考虑个人的品质、工作经验和专业素质等。建议在政府机关任职的官员不得担任货币政策委员会成员,以保证决策的独立性而不受政府部门的干扰。日本银行、法兰西银行的最高决策机构对货币政策方案进行表决时,政府官员就不得参与表决。

4. 增设金融稳定委员会。为了实现维护金融稳定的目标,中国人民银行应当经常、迅速、快捷地并与有关部门进行信息交换和工作协调,为此应成立一个高级别的、常设的金融稳定委员会。该委员会由中

国人民银行、财政部、中国银监会、中国证监会、中国保监会的代表组成，直接受国务院领导。

（二）制定配套行政法规和规章，增强中国人民银行法的操作性

我国的中央银行法律制度是由《中国人民银行法》为核心的一系列法律、行政法规和规章等建立起来的。因此，除了完善《中国人民银行法》之外，还需要通过配套行政法规和规章的制定、修改来进一步完善中央银行法律制度。尽管有些制度在《中国人民银行法》中已有规定，但还不够具体，需要通过相应的行政法规和规章进一步明确。如《中国人民银行法》原则规定的金融监管协调机制、中国人民银行指导、部署金融业反洗钱工作、征信管理及货币政策委员会在国家宏观调控、货币政策制定和调整中，发挥重要作用等。这些均需要国务院和中国人民银行制定相应的行政法规和行政规章以供实施。

（三）制定、修订相关法律、法规，创制中央银行法实施的良好法律环境

《中国人民银行法》是我国重要的金融法律制度，是法律体系的重要组成部分。因此，应注意制定、修订与中国人民银行法相关的法律法规，创制中央银行法实施的良好法律环境。当前，主要的相关法律、法规有《企业破产法》、《证券法》、《物权法》、《公司法》、《刑法》、《反洗钱法》等。《企业破产法》应坚持公平清偿债权、保护债权人和债务人利益的宗旨，明确担保债权的优先受偿权；不将“资产不足以清偿全部债务”作为企业破产的条件，避免错过对企业及时实施重组或和解的机会，延迟资源的市场化重组和有效利用。《证券法》的修订应为金融综合经营留下充分的空间；建立证券公司客户的交易结算资金实行独立第三方存管制度，以更好地保护客户资产；规范证券公司的经营行为，为信用交易预留空间，促进资本市场的发展和有效保护投资人的合法权益。财产权是实现订约自由和法治的基础，《物权法》应不区分所有制形态对财产权进行充分平等的保护，完善动产担保制度，建立浮动抵押制度，建立统一高效的物权登记制度。《公司法》的修订应降低公司设立的门槛，保证公民的营业自由，完善《公司法》中的债券管理制度，统一规范公司债券的发行、交易等行为。要取消对发债公司所有制和规模的限制，为公司债券市场化发行预留空间，减少政府的事前审批。我国《刑法》所规定的破坏金融管理秩序罪，起到了防范金融风险、维护金融稳定的重要作用。但其中有些条款已不能满足目前防范和打击金融犯罪活动的需要，应予以修改完善，例如非法吸收公众存款罪、洗钱罪、挪用客户资金罪等；对在实践中大量存在且具有很大的社会危害性的行为，《刑法》应增加规定为犯罪，例如非法设立地下钱庄的行为，骗贷的行为，股东、实际控制人、关联方侵占上市公司和金融机构资产等行为。完善反洗钱法律制度已经成为我国打击金融犯罪，维护金融稳定的迫切需要。