



金融法治建设蓝皮书

BLUE BOOK OF RULE OF FINANCIAL LAW CONSTRUCTION

中国金融法治建设 年度报告 (2014~2015)

主编/朱小黄

副主编/刘建 罗英 马丽仪 张微林

ANNUAL REPORT ON CHINA'S RULE OF
FINANCIAL LAW CONSTRUCTION (2014-2015)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2016
版



金融法治建设蓝皮书

BLUE BOOK OF

RULE OF FINANCIAL LAW CONSTRUCTION

中国金融法治建设年度报告 (2014~2015)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S RULE OF FINANCIAL LAW
CONSTRUCTION (2014-2015)

主 编 / 朱小黄

副主编 / 刘 建 罗 英 马丽仪 张微林



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国金融法治建设年度报告. 2014 - 2015 / 朱小黄主
编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 6
(金融法治建设蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5201 - 0997 - 0

I. ①中… II. ①朱… III. ①金融法 - 研究报告 - 中
国 - 2016 - 2017 IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 149221 号

金融法治建设蓝皮书

中国金融法治建设年度报告 (2014 ~ 2015)

主 编 / 朱小黄

副 主 编 / 刘 建 罗 英 马丽仪 张微林

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王楠楠

责任编辑 / 王楠楠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19 字 数: 250 千字

版 次 / 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0997 - 0

定 价 / 89.00 元

皮书序列号 / B - 2017 - 576

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

“金融法治建设蓝皮书”

编 委 会

顾 问 江必新 李文燕 田明海 胡 罡 方仲友
王 新 杨积堂 谢 伟

主 编 朱小黄

副主编 刘 建 罗 英 马丽仪 张微林

编 委 (按姓氏拼音排序)

陈 坚 傅巧灵 高德道 韩 莉 郎俊义
李颖林 刘 建 罗 英 罗 勇 马丽仪
田光伟 杨 佩 詹细明 张 峰 张微林

摘 要

当今世界经济金融形势正在发生深刻变化,2014年是“十二五”规划收官之年,2015年是全面推进依法治国开局之年,也是全面深化改革的关键之年。金融改革是全面深化改革进程中最受关注的一环。全面深化金融业改革,促进金融业健康发展,防范金融业发生风险,需要法治提供强大的保障。当前金融业改革发展进入深水区与攻坚期,既有机遇又有挑战。要推动金融业改革发展再上台阶,进一步提升金融服务实体经济的能力,有效降低社会融资成本,防范金融风险,就需要在法治轨道上大力推进金融改革,让法治成为金融业改革发展的强大保障。

《中国金融法治建设年度报告(2014~2015)》共分四个部分,第一部分是总报告,从金融立法、金融监管与行政执法、金融司法三个方面描述了中国金融法治建设状况;第二部分是热点篇,包括非法集资融资法律问题、互联网金融法治问题和金融消费者权益保护法律问题;第三部分是专题篇,包括金融犯罪案件和金融欺诈问题。第四部分是附录,包括2014~2015年度中国十大金融法治事件和相关法律法规。本报告紧跟时代主题与发展方向,总结过去,展望未来,为促进我国金融业健康发展提供有力参考。

关键词: 中国金融 法治建设 金融风险

Abstract

In today's world economic and financial situation is undergoing profound changes, 2014 is the last year of "12th Five - Year" plan , 2015 is not only the first year to comprehensively promote the rule of law, but also a key year for a comprehensive deepening of reform. Financial reform is the most important part of the process of deepening reform. Comprehensively deepening the reform of the financial industry, promoting the healthy development of the financial industry, preventing the risk of the financial sector, need the rule of law to provide strong protection. Currently, financial industry reform and development comes into the deep water area and crucial period, there are both opportunities and challenges. We need to vigorously promote the financial reform on the track of the rule of law, Let the rule of law become a powerful guarantee for the reform and development of the financial industry, so that we can promote the financial industry reform to reach a higher level, further enhance its ability to serve the real economy, effectively reduce the cost of social financing costs, and prevent financial risks.

Annual Report on China's Rule of Financial Law Construction (2014 - 2015) is divided into 4 parts, the first part is "General Report", including 3 aspects "Financial Legislation", "Financial Supervision and Administrative Law Enforcement", and "Financial Justice", they describe the China's financial legal construction status, The second part is "Key Issues", including the "Legal Issues of Illegal Fund-raising & Financing", "Rule of Law Issues in Internet Finance", and "Legal Issues on the Protection of Financial Consumers' Rights and Interests". The third part is "Special

Topics”, including “Financial Crime Cases” and “Financial Fraud”. The fourth part is “Appendixes”, including “2014 ~ 2015 China’s Top Ten Rule of Financial Law Events”, and “Relevant Laws and Regulations”. The Report follows the theme of the times and the development direction, inherit past traditions and break new grounds for the future, provide a strong reference for regulating the healthy development of China’s financial industry.

Keywords: China Finance; Rule of Law Construction; Financial Risk

目 录



I 总报告

- B.1** 中国金融法治建设状况 / 001
- 一 金融立法 高德道 / 002
- 二 金融监管与行政执法 罗 英 / 011
- 三 金融司法 刘 建 李颖林 / 109

II 热点篇

- B.2** 非法集资融资法律问题 郎俊义 / 125
- B.3** 互联网金融法治问题
..... 张 峰 傅巧灵 韩 莉 詹细明 / 148
- B.4** 金融消费者权益保护法律问题 罗 勇 / 175

III 专题篇

- B.5** 金融犯罪案件 田光伟 / 189



B.6 金融欺诈问题

..... 马丽仪 杨 佩 傅巧灵 詹细明 张 峰 / 207

IV 附录

B.7 2014 ~2015年度中国十大金融法治事件..... 张微林 / 252

B.8 相关法律法规 / 274

皮书数据库阅读使用指南

CONTENTS



I General Report

- B.1** Rule of Financial Law Construction Status in China / 001
 1. *Financial Legislation* Gao Dedao / 002
 2. *Financial Supervision and Administrative Law Enforcement* Luo Ying / 011
 3. *Financial Justice* Lin Jian, Li Yinglin / 109

II Key Issues

- B.2** Legal Issues of Illegal Fund-raising & Financing Lang Junyi / 125
B.3 Rule of Law Issues in Internet Finance
 Zhang Feng, Fu Qiaoling, Han Li and Zhan Ximing / 148
B.4 Legal Issues on the Protection of Financial Consumers'
 Rights and Interests Luo Yong / 175

III Special Topics

- B.5** Financial Crime Cases Tian Guangwei / 189
B.6 Financial Fraud
 Ma Liyi, Yang Pei, Fu Qiaoling, Zhan Ximing and Zhang Feng / 207



IV Appendixes

B.7 2014~2015 China's Top Ten Rule of Financial Law Events

Zhang Weilin / 252

B.8 Relevant Laws and Regulations

/ 274

总 报 告



General Report

B. 1

中国金融法治建设状况

摘 要: 2015 年是全面推进依法治国开局之年,也是全面深化改革的关键之年,近年来,我国在金融立法、金融监管与行政执法、金融司法方面均取得了积极进展。具体来看,金融立法方面,我国在“立法、修改、司法解释”三个方面取得了许多成绩,《存款保险条例》《基本养老保险基金投资管理办法》等几部重要法律法规出台,《商业银行法》《保险法》《外资银行管理条例》等十几部法律法规修订颁布,《证券法》进入第五次修订程序,最高人民法院制定《关于适用〈中华人民共和国保险法〉若干问题的解释(三)》《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》,此外,国务院及有关部委还印发了一系列规范性文件。金融监管与行政执法方面,通过借鉴全球金融



监管改革经验，我国致力于修订和完善中国金融监管政策法规、加强行政执法，以促进金融改革开放，改善金融治理结构，完善新的金融模式和防范潜在的金融风险。本报告依照中国现有金融监管体制，遵循现有法律确定的“分业经营、分业监管”格局和机构性金融监管为主的特点，概述了近年来中国金融监管政策和法律的新变化。金融司法方面，金融司法是指国家运用法治手段治理金融问题。本报告总结了近年来我国金融审判、检察、刑事案件侦查工作，选取检察内网中北大法宝公布的案例与裁判文书中各省、自治区、直辖市所有法院审结的案件进行统计，归纳了金融犯罪案件情况与特征；对金融司法工作提出了立法建议与思考，包括完善统一金融监管体系、注重经营机构资质审核、加强互联网金融操作监管、加强产品风险管理、强化行政执法与刑事司法衔接、开展国际合作、加快信用体系建设、加强金融生态环境建设等。

关键词： 金融立法 金融监管 宏观审慎监管 金融司法 金融刑事案件侦查

一 金融立法

高德道*

金融法律是由立法机构制定和颁布的、直接调整金融关系的基础

* 高德道，法学硕士、经济学博士，现任中共中央纪律检查委员会国家预防腐败局办公室四处副处长，主要研究方向为法律、国家治理、反腐败。

性法律。金融法律由法律、法规、规章制度、规范性文件等共同组成。我国尚没有综合性的金融法律，涉及金融的法律通常用所涉及金融行业的名称来命名。迄今为止，全国人大常委会制定的专门性金融法律不足 10 部，国务院制定的金融行政法规也只有几十件，金融法律体系的主体是“一行三会”在金融监管过程中制定和颁布的上千件部门规章和规范性文件。此外，司法解释和其他司法文件成为金融法律制度的重要组成部分。

按照《立法法》第八条规定，金融基本制度只能由全国人大及其常委会行使立法权，也即正规的金融立法权集中于全国人大和中央政府层面。地方只能在不与中央制定的法律和行政法规相抵触的情况下制定地方性法规。对于一些非正规的金融交易活动和类金融机构（如小额贷款公司、担保机构、融资租赁公司、典当行等），由于中央政府将市场准入的权力下放给了省级政府，在中央政府部门出台相关法规的基础上，多数省份均出台了实施细则。在地方金融改革试点过程中，部分省级人大开始针对现有金融法律空白领域，如民间借贷、民间投融资等制定地方法律，以规范在本地区广泛存在和影响力较大的非正规金融交易活动。

1993 年党的十四届三中全会提出加快金融体制改革以后，我国开始尝试建立一个更加市场化的金融体系，具体措施包括促使四大专业银行向商业银行转型、发展证券市场和保险市场、建立分业监管体制等。1995 年全国人大及其常委会颁布实施《中国人民银行法》《商业银行法》《保险法》等“五法一决定”。此后，我国又相继制定了《证券法》《信托法》《银行业监督管理法》《证券投资基金法》等重要的金融法律，以及配套实施的行政法规、司法解释与部门规章、规范性文件。20 多年来，我国已经初步形成了以全国人大及其常委会制定的《中国人民银行法》《银行业监督管理法》《证券法》《保险法》《信托法》《证券投资基金法》《票据法》等金融基本法以及国



务院制定的金融行政法规为核心、以金融管理和监管部门制定的部门规章和规范性文件为主体、以金融方面的司法解释为补充的金融法律体系。

2014年是“十二五”规划收官之年，2015年是全面推进依法治国开局之年，也是全面深化改革的关键之年。2014年、2015年，金融立法在“立、改、释”三个方面都取得了进展，《存款保险条例》《基本养老保险基金投资管理办法》等几部重要法律法规出台；《商业银行法》《保险法》《外资银行管理条例》等十几部法律法规修订颁布，《证券法》正式进入第五次修订程序；最高人民法院制定《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国保险法〉若干问题的解释（三）》《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》。此外，国务院及有关部委还印发了《推进普惠金融发展规划（2016~2020年）》《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》《国务院关于进一步做好防范和处置非法集资工作的意见》《国务院关于促进融资担保行业加快发展的意见》《国务院办公厅转发银监会关于促进民营银行发展指导意见的通知》等一系列的规范性文件。

（一）“立”，即制定新的法律法规，弥补基本金融制度的不足

1. 出台了《存款保险条例》

为了建立和规范存款保险制度、依法保护存款人的合法权益、及时防范和化解金融风险、维护金融稳定，2014年10月29日国务院第67次常务会议通过《存款保险条例》，该条例自2015年5月1日起施行。其以立法的形式，为社会公众的存款安全提供了明确的法律保障。同时，该条例中明确设立了专门的存款保险基金，确保可靠的资金来源，当个别金融机构经营出现问题时，可使用存款保险基金依

照条例规定对存款人进行及时、足额偿付，保护存款人权益。此外，存款保险制度的建立，能加强对金融机构的市场约束，促使金融机构审慎稳健经营，从而更好地保障存款人的存款安全；也通过宣布明确的法律保障政策，稳定市场和存款人信心，建立市场化的金融风险防范和处置机制，进一步完善和强化我国的金融安全网。存款保险制度建立后，现有金融安全网的效能将得到进一步提升，有利于更好地保障银行业的稳定和存款人的存款安全。

2. 印发了《基本养老保险基金投资管理办法》

2015年8月17日国务院印发了《基本养老保险基金投资管理办法》（以下简称《办法》）。基本养老保险基金是广大群众的“养命钱”，也是重要的公共资金。当前，随着覆盖城乡的社会保障体系的不断完善，养老基金积累快速增加，现行政策规定的银行存款、购买国债方式已不能适应基金保值增值的需要；我国经济发展进入新常态，人口老龄化挑战日益严峻，养老基金支付压力逐步加大。对此，要在继续加强基金管理的同时，加快完善基金投资政策，拓宽投资渠道，积极稳妥地开展养老基金的投资运营，实现基金的保值增值。这不仅有利于增强制度的吸引力，调动参保积极性，扩大覆盖面；更有利于拓宽基金来源，增强养老基金的支撑能力，促进制度可持续发展。《办法》明确，养老基金实行中央集中运营、市场化投资运作，由省级政府将各地可投资的养老基金归集到省级社会保障专户，统一委托给国务院授权的养老基金管理机构进行投资运营。基金投资运营采取多元化方式，通过组合方案多元化配置资产，保持合理投资结构。目前的情况是：只在境内投资；严格控制投资产品种类，主要是比较成熟的投资品种；合理确定各类投资品种的投资比例，投资股票等权益类产品合计不得超过资产净值的30%；国家对养老基金投资运营给予专门的政策扶持，通过参建国家重大工程和重大项目、参股国有重点企业改制、上市等方式，保证养老基金投资获取长期稳定的



收益。《办法》强调，养老基金的投资运营必须坚持安全第一的原则，严格控制风险。明确受托、托管、投资等管理机构应当建立健全投资管理内部控制制度，加强风险管控，维护公众利益；相关工作人员要遵守职业规范，严禁利用职务便利为自己和他人谋取利益；投资机构和受托机构分别按管理费的20%和年度投资收益的1%建立风险准备金，专项用于弥补养老基金投资可能发生的亏损。《办法》要求，养老基金投资运营必须坚持依规运作，公开透明，接受公众监督，对人民和社会负责。各地区和有关部门要高度重视养老基金投资运营工作，认真贯彻落实《办法》要求，加强基金管理、经办、投资、监督等各环节的协作配合，共同防范投资风险，推动基金投资运营顺利实施，实现基金保值增值，更好地惠及广大公众。

此外，国务院各部委还制定出台了《人民银行流动性风险管理办法（实行）》《商业银行保理业务管理暂行办法》《上市公司重大资产重组管理办法》《保险资金运用内控与合规计分监管规则》等20余部部门规章。

（二）“改”，即修订完善现行的金融法律法规

1. 修订《保险法》

2014年8月31日和2015年4月24日，全国人民代表大会常务委员会两次修订《保险法》，规定保险公司应当聘用专业人员，建立精算报告制度和合规报告制度。同时，配合商事改革，删除对保险代理、经纪机构设立的前置审批规定，删除对保险代理及经纪机构分立、合并、变更组织形式、设立分支机构或解散的行政审批规定。

2. 修订《证券法》

2014年8月31日，全国人民代表大会常务委员会对《证券法》做出修订。2015年4月，《证券法》修订草案提请全国人大常委会审