

# 第一章 金融法总论

## 第一节 金融概述

### 一、金融与金融形态

金融 (finance), 即资金融通之意, 从经济意义上讲, 就是资金的富余者与资金的短缺者之间进行的资金有偿调剂。金融业, 则是以货币资金的融通为事业进行经营或管理的一个行业。

依完全市场之理论, 市场通过资源的价值化, 通过资源的价格, 借助于市场供求而使资源能够流向出价最高的利用者手中, 即借助市场供求使资源流向可最大化利用或发挥其效用者的手中, 从而达到资源利用效益的最大化, 社会福利的最大化, 即经济学中所谓的帕累托最优。这种市场条件下资源分配的价值化, 使货币配置成了资源配置的最有效的手段, 并造成市场条件下的这样一种事实, 即在物质资源领域, 有了货币, 就可获得任何资源。正是这一原因, 资金占有和分配等制度成为现代市场经济发展中最为重要的制度之一。

从融资过程中形成的法律关系来看, 现代金融可以分为两大基本形态, 即直接金融 (direct finance) 和间接金融 (indirect finance)。在直接金融中, 资金的供给方 (富余方) 与资金的需求方 (短缺方) 之间直接形成法律关系, 即借贷债权债务法律关系; 而间接金融中, 供给方与需求方之间则不形成法律上之关系, 而是分别与金融中介机构形成法律上之关系, 即供给方与银行等中介机构形成债权债务关系, 需求方与银行等金融中介机构形成债权债务关系。两种不同的融资形态各有不同优势。直接金融供求双方联系紧密, 筹资成本小而资本收益大; 但其缺点亦很明显, 即资金数量、期限、利率等受较多限制, 融资工具流动性受金融市场发育程度限制, 资金供给方承担较大风险。而间接融资中金融中介机构具有优势的专业知识, 可以较好地化解信息不对称带来的风险; 多样化的融资工具可以灵活方便地满足融资需求; 金融机构可通过多样化的策略降低风险; 有利于提高规模效益。其缺点是真正的资金供求双方联系被割断, 不利于资金供给方监督和约束资金使用; 对资金使用方来说, 成本加大; 对资金供给方来说, 收益减少。

### 二、金融与信用

资金融通是一种资金的信用 (credit)。实际上, 从纸币制度之始, 货币本身就是一种信用。就现代金融而言, 信用与金融几乎不可分离。信用, 我们通常是在这样的意义上使用, 如指恪守诺言, 或指履行诺言的能力, 或指以往恪守或履行诺言的情况。而作为经济学术语之信用, 有着严格的含义。信用范畴是指借贷行为。它的特点是以收回为条件的付出, 或以归还为义务的取得; 而且, 贷者所以贷出, 是因为有权取得利息, 借者所以能借入, 是因为承担了支付利息的义务, 并且在于交易不再是即时结清, 而是双方主体的交付存在了一个时间差, 而这个时间差的存在是以对对方的信任为基础的。它产生于剩余财产的产生和交易双方的相互信任, 并最早开始于等价物出现之时。最早的实物等价物就是最原始的信用形式。

而作为信用的法律表现形式，则是“债”，是一种一方先行给付和另一方在未来某一时间按约定进行对等给付的特殊的交易方式。从法律意义上讲，金融是交易主体之间以货币资金为给付对象，一方先行给付，而另一方在未来某一时间按约定进行对等给付的债的交易方式。它与以实物为给付对象的其他信用区别开来。金融是信用最典型、最广泛、最一般、最完美的表现形式。但随着社会的发展，广义的金融，已不再仅仅是资金的融通，而且包括与资金融通相关的其他一些内容，例如货币的发行与回笼，黄金、白银等货币币材的开采和买卖，货币的铸造与熔化，外汇交易及国际国内结算等。

按照信用关系双方当事人的种类，可以将信用分为商业信用（commercial credit）、银行信用（bank credit）、国家信用（nation credit）、消费信用（consumption credit）。另外还有诸如公司债券信用、民间信用、合作信用、租赁信用等特殊信用形式。商业信用是企业之间为了生产和销售的目的基于赊销和延期支付而提供的信用形式。商业信用关系的主体都是企业而不是金融机构，其存在有严格的方向性，即生产和销售的上一环节向下一环节提供信用。商业票据（bill, note, commercial paper）是商业信用的表现形式。银行信用是以银行或类似的金融中介机构为媒介进行货币资金借贷的信用形式。是不是银行信用，关键有两个标准：一是提供的是不是货币资金；二是提供信用的一方是不是金融中介机构。国家信用，从狭义上讲，一般是指中央政府对国内和国外的负债。消费信用则是由企业、银行等金融机构针对消费者个人提供的，直接用于生活消费的信用。它不同于商业信用的特点在于其债务人获得信贷的目的是为了消费而不是为了生产。

### 三、金融体系

金融体系，是指国民经济体系内，围绕资金融通，由与资金及其交易相关要素构成的，包括主体、客体、运行机制等要素的有机系统。具体包括金融机构、金融市场、金融工具和金融制度等。

#### （一）金融市场

金融市场（financial market），即资金融通的场所，是经济生活中与商品市场、劳务市场和技术市场等并列的一种市场。它是金融市场主体、客体和机制的综合统一体，是实现货币借贷、办理票据承兑贴现、有价证券的发行和交易、经营外汇、黄金买卖的场所。在这里，实现借贷资金的集中和分配，并由资金供给与资金需求的对比形成该市场的“价格”，即利率。现代电子技术在金融领域里的广泛运用和大量无形市场的出现，使得许多人倾向于将金融市场作广义理解，将金融市场理解为金融商品供求关系或交易关系的总和。广义金融市场由交易对象、交易主体、交易工具、交易价格四个要素构成。

金融交易的对象是货币资金，它不同于所有权和使用权同时转移的商品交易，金融交易大多数只是表现为货币资金使用权的转移。交易主体包括任何参与交易的个人、企业、各级政府和各种金融机构、社会团体等等，包括自然人、法人及其他各类组织。金融市场的交易价格就是利率，不同的利率反映着市场上货币资金的不同的供求关系状况，它们相互之间有着密切的联系。通过市场机制作用，资金实现在不同领域、不同主体等之间的优化配置。

金融市场可用不同标准进行分类。

1. 最重要和最常见的分类就是直接金融市场和间接金融市场，它是以是否有中介机构为信用中介来区分的，它与直接金融与间接金融的划分直接相关。所谓间接金融，是资金富余者与资金短缺者之间通过分别与信用中介达成资金融通合同而实现资金融通的一种形式。其交易特点是资金的余缺调剂双方不直接进行交易，而是由信用中介机构通过负债业务活动

从资金富余者处聚集资金，然后再通过资产业务活动向资金短缺者有偿分配出从富余者处聚集的资金。而所谓直接金融，则是资金的余缺者之间直接进行谈判并达成合同，交易过程中虽然可能有中介机构参与，但并不作为资金调剂合同的一方主体，而是提供交易服务，促成资金余、缺双方达成合同关系。

2. 以融资期限为标准，可分为货币市场与资本市场。货币市场，又称资金市场或短期资金市场，是指交易期限在 1 年期以内的短期金融交易市场，其功能在于满足交易者的资金流动性需求，包括短期存贷市场、银行同业拆借市场、票据贴现市场、短期债券市场及大额存单等短期融资工具市场。资本市场，又称长期资金市场，是交易期限在 1 年期以上的长期资金交易市场，主要满足工商企业的中长期投资需求和政府弥补财政赤字的资金需求，包括长期存贷市场和证券市场；

3. 按金融交易的交割期限可分为现货市场和期货市场；

4. 按从事交易的地理区域可分为国内金融市场和国际金融市场或地方性金融市场、全国性金融市场、区域性金融市场、国际性金融市场；

5. 按交易是否集中，分为集中交易市场和分散交易市场；

6. 按交易标的物，可分为拆借市场、贴现市场、证券市场、黄金市场、外汇、保险市场，等等；

7. 按照政府对金融市场的管理程度可分为官方的金融市场、自由的金融市场和黑市。

## （二）金融机构——金融市场核心主体

金融机构（financial organizations）是指专门从事金融活动的组织。金融机构体系中的活的因素，是金融市场的核心主体，它建立和疏通资金融通渠道，组织社会资金运动。其职能和作用主要表现为：

1. 在间接金融中充当信用中介。金融机构通过充当信用中介，实现了资金由小变大、由零到整、由分散到集中、由短到长的目的，通过负债业务，把社会上不同情形的闲置资金集中起来，使它们在获得较为统一和集中的形式后，再提供给各种不同情形的资金短缺者。从而充分有效地为社会资金余缺调剂提供了中介。

2. 在直接金融中提供中介服务。直接融资在一定意义上可以说是对间接融资的一种替代，这种替代不仅仅是成本的降低，还有巨额资本筹集中风险集中程度的化解等其他原因。但这种替代中金融机构仍是非常重要的中介。金融机构专业的服务水平和服务能力，使直接融资能够有效实现。

3. 为社会提供有效率的支付机制。通过金融机构在交易双方的账户之间进行划拨清算，安全、方便、迅速，减少了资金在途时间，加速了商品流转。

对金融机构可依不同标准进行分类。

我国根据名称中是否含有“银行”字样，分为银行和非银行金融机构。我国的银行类金融机构包括中央银行、政策性银行和商业银行；非银行金融机构种类繁多，主要有融资租赁公司、信托投资公司、企业集团财务公司、财务公司、信用合作社、证券公司、保险公司等

等<sup>①</sup>。根据金融机构性质可分为中央银行、政策性金融机构、商业性金融机构、合作金融机构。根据金融机构的组织形式，可分为国有独资公司金融机构、有限责任公司金融机构、股份有限公司金融机构。按金融机构经营区域，可分为全国性金融机构、地方性金融机构和跨国金融机构。按金融机构的业务范围，可分为综合性金融机构（亦称全能性金融机构或混业性金融机构）和专业性金融机构（亦可称为分业金融机构）。依据资本来源不同，可分为外资金融机构、合资金融机构和中资金融机构。等等。

金融机构的种类可以很多，各国根据传统和具体国情各有不同。但是，从金融机构的整体职能考虑，合理的金融机构体系，至少应包括以下三类职能性金融机构：

1. 中央金融监管当局。中央金融监管机构，一般是中央银行。它是现代国家金融体系良好运行的重要保障。它拥有金融行政权力，制定和执行国家的货币信用政策，依法实施金融监督与管理，在金融体系中处于核心和主导地位。

2. 商业性金融机构。商业性金融机构是一国金融体系中的主体，以市场为基础，以营利为目的开展金融业务。它是资金融通活动的直接具体执行者；商业性金融机构的稳健、高效，是一国金融高效、安全的根本基础。

3. 政策性金融机构。政策性金融主要是作为商业性金融的不足的弥补和补充，一般由政府或政府为主设立，以实现政府经济和社会政策为目标，开展信用活动。主要如政策性银行、存款保险公司等。

### （三）金融工具——金融市场客体

金融工具（*financial instruments*）是在信用活动中产生的，能够证明金融交易额、期限、价格等交易双方各自权利和义务的有法律约束力的书面文件。金融工具是金融市场的商品，是金融交易的客体，是金融交易中权利与义务的载体。存折、借款合同、股票债券、商业票据、信用证等，均为金融工具。

金融工具一般具有偿还期限、流动性、风险性和收益性的特征。

1. 期限性（*term*）或偿还性。即运用金融工具筹资的一方，有义务按照约定的时间、条件和方式等向购买金融工具融出资金的一方或其受让人偿还融资。期限的两个极端是零期限和无期限。零期限是如活期存款，无期限的则如股票。

2. 流动性（*liquidity*），亦可称可转让性或可变现能力。是指金融工具迅速变现而不致遭受损失的能力。绝大多数金融工具都是可以转让的，但不同的金融工具，其可转让性可能因各自特性、相关市场条件及法律规定不同而不同。但是，就一般而言，金融工具的流动性越差，其投资的风险也就越高。

3. 风险性（*risk*）。指购买金融工具的本金和预计收益有否遭受损失的可能性。主要有市场风险和信用风险。信用风险是指债务人不履行合约，不按期归还本金的风险。与债务人的信誉和经营状况等有关，也与金融工具种类有关。信用风险对于任何一个金融投资者都存

<sup>①</sup> 中国人民银行 1994 年 8 月 5 日发布的《金融机构管理规定》则把我国金融机构分为 5 类：（1）政策性银行、商业银行、及其分支机构、合作银行、城市或农村信用合作社、城市或农村信用合作社联社、邮政储蓄网点；（2）保险公司及其分支机构、保险经纪人公司、保险代理人公司；（3）证券公司及其分支机构、证券交易中心、投资基金管理公司、证券登记公司；（4）信托投资公司、财务公司和金融租赁公司及其分支机构、融资公司、融资中心、金融期货公司、信用担保公司、典当行、信用卡公司；（5）中国人民银行认定的其他从事金融业务的机构。

在，因此认真审查投资对象是重要的，充分掌握信息至关重要。市场风险是指市场价格下跌所带来的风险。对于市场风险，审时度势，采取必要的保值措施至关重要。

4. 收益性 (profitability)。是指金融工具可能给持有人带来定额或不定额的收益。收益可以是利息、股息等金钱收益，有时也可能没有利息和股息等金钱收益。后者典型如国际金融组织贷款、外国政府和政策性银行等发放的无息贷款。金钱收益一般通过持有金融工具的收益与成本之间的比率，即收益率来反映。收益率的大小，反映的是单位资金的盈利程度或能力，即每一单位货币在一单位时间里获得的收益。对于没有金钱收益或金钱收益率很低的项目，有时可能是有其他非金钱性的收益，它可能表现为社会效益、民众对其支持、国家的威望、国际声誉、国际影响力、经济控制、争取表决票数或为本国发展创造其他方面的有利条件等。

金融工具的四个特性之间的关系是：

1. 期限性的长短与风险性大小成正比，与流动性强弱成反比，与收益性大小成正比。
2. 风险性大小与流动性强弱成反比，与收益性大小成正比。
3. 流动性的强弱与收益性大小成反比。

金融工具可根据不同标准进行分类。

1. 按交易期限不同，可分为货币市场金融工具、资本市场金融工具；前者如活期存单、商业票据、短期公债等，后者如股票、1 年期以上的债券等。

2. 按发行目的，可分为直接融资工具和间接融资工具。前者如政府债券、公司债券、企业债券、股票等，后者如金融债券、存单等。

3. 按所有人享有的权利，可分为债权融资工具和所有权融资工具。股票为所有权融资工具，其余均为债权融资工具。

4. 金融工具与金融资产有区别也有联系。金融工具对持有人来说，就是金融资产，但对发行者来说，则是负债。

#### (四) 金融制度——金融市场规则

金融制度 (financial system)，是规范和调整金融交易、金融调控、金融监管等金融活动的制度和规范。包括金融立法、金融法规与规章、金融政策和金融机构内控制度。金融制度是金融市场体系的构成性规范，即组织法；又是金融市场体系的行为规范，即行为法。

金融立法、金融法规和规章和基本金融政策是金融制度的基础。金融法规和金融规章在符合金融立法规定的条件下，与金融立法一样，具有法律约束力。金融政策，是国家在金融领域采取的指导性的方针或措施。它有时会转化成一定时期的立法，有时会通过法规或规章予以实施，有时会影响金融当局的金融执法措施。金融机构的内部控制制度，是金融机构根据法律、法规等的规定和金融当局的要求，通过内部制度的形式对金融立法、法规、规章、政策等的具体化，是落实、实施或实现金融立法等目的的保障。它属于一种自律性规范。它虽然不具有直接的法律效力，但违反内控制度的金融机构则要对导致的法律后果承担相应的法律责任，同时，内控制度对于整个金融体系的稳健和高效运行有着重要意义，是金融制度体系中重要的组成部分。因此，完整、健全的金融制度体系，必须包括立法（法律、法规、规章）和内部控制制度两个方面。政策的影响力则一般要借助于立法、执法和内部自我管理间接地实现其影响力。

#### 四、金融在现代经济中的地位

随着社会经济的发展，金融已成为现代市场经济发展最为重要的因素。而金融之所以占

有如此重要的地位，其根源则是商品经济条件下，货币资金运动中，资金使用与资金拥有的不平衡，资金拥有与资金使用能力、使用效益与价值等的不平衡。这种不平衡不仅体现在不同主体之间，也体现同一主体在时间上、空间上等的不平衡。但不管是哪一种形式，余缺的调剂却都要借助于不同的主体去实现。金融为资金的平衡和调剂，为实现社会资源的优化配置提供了有效手段。它成了市场经济、货币经济、商品经济的核心，对国民经济健康、持续、协调发展有着举足轻重的意义。

其一，金融沟通了资金供求者，推动了储蓄向投资、闲置向投资、货币向资本的转化；实现了资金由散变整、由小变大、由死变活的转化，不仅有效地解决了经济主体之间的收支不平衡，而且壮大了社会财富的创造力，加速商品扩大再生产。

其二，在市场经济条件下，社会物质资源系统与社会货币资金系统的对应，使得资金成为资源配置的先导。就物质资料系统而言，从原材料到商品，到劳动力，无不可以说，有资金就有一切。从而金融成为国家有效实现宏观调和经济主体有效实现经济竞争的根本和基础。中央银行通过货币供应量影响社会的总供给和总需求及其平衡，控制社会经济发展的规模与速度；通过货币政策工具来调控货币供应量和货币流向，进而调控社会经济的产业结构和地域结构等；而一般经济主体则通过资金的占有和调拨决定产量和产品结构等，从而使金融成为现代社会最为有效的资源配置器。

其三，以票据制度为核心，金融机构的非现转账结算，为社会提供了有效率的支付机制，维护了交易安全，降低了流通费用，加速了商品流转。

其四，证券，尤其是股份信用的发展，突破了个别资本的局限，不仅实现了短时间内巨额资本筹集的问题，而且化解了传统银行信用中巨额集中融资的风险。同时，为实现资本的社会化、企业管理的民主化和企业经营的专业化提供了条件和基础。

其五，保险信用的风险分担机制，使社会经济主体可以把生活和经营中的种种风险化集中为分散。

其六，随着金融制度本身的发展和演化，许多金融衍生工具和许多新的金融交易方式的发展，为经济主体规避风险、降低成本、促销商品、投机套利及国家进行宏观调控等提供了有效的工具。

总之，金融作为社会资金再分配的基本形式，在商品经济条件下，已经全面而深刻地影响着国家经济生活的方方面面和其中的每一个主体。因此，从某种意义上可以说，金融左右着我们的国民经济发展。正是这种影响的深刻性，如果没有一个高效、有序、稳定的金融体系，而是一个低效、混乱、动荡的金融体系；就不可能实现国民经济发展的健康、持续、协调。

## 第二节 金融法基本理论

### 一、金融法的概念和调整对象

金融法，是调整金融关系的法律规范的总和。所谓金融关系，是指金融领域内有关经济主体之间发生的社会关系。金融社会关系极为错综复杂，包括了社会货币资金的筹集、分配、融通、使用、管理及调控活动，甚至还包括货币金属的开采、买卖、管理等。但从这些关系的性质上，大致可以分为资金交易关系、金融中介服务关系、金融监管关系、金融调控关系。这就是金融法的调整对象。

1. 资金交易关系。即社会经济主体之间基于存款、贷款、证券买卖、金融信托、融资租赁、保险等资金交易而发生的关系。此类关系具有平等、自愿、等价有偿的基本性质，以资金为交易对象。主要包括间接融资关系、直接融资关系、期货期权等特别融资关系。

2. 金融中介服务关系。即金融机构为非金融机构的经济主体因提供结算、咨询、信托、代理、保管箱、担保、证券买卖、期货买卖等中介服务而发生的关系。此类关系亦具有平等、自愿、等价有偿的性质，但它不是以资金为对象，而是以为资金交易提供的服务为交易对象。包括一般金融中介服务关系和期货、期权等特别金融中介服务关系。

3. 金融监管关系。即国家金融监管当局对金融市场、金融机构以及金融市场主体之间的交易活动实施监管而产生的关系。此类关系具有监管与被监管、强制与服从的地位非平等性。

4. 金融调控关系。即国家金融当局以稳健金融市场、引导资金流向、控制信贷规模等为目的，对金融变量实行调节和控制而产生的关系。调控包括直接调控和间接调控。直接调控是通过直接下达指令进行调控，它的特点是抛开市场机制，忽略一切联结因素的反应，而一步到位式的调控。如信贷计划、额度规模、家数指标等。而间接调控则是通过对有关的金融变量进行调整，从而利用市场机制达到最终目的。如存款准备金率、贴现率、贴现票据种类等。此类关系也是行使国家金融行政权力的结果，虽然这种行政权力的行使带有强烈的经济属性基础。因此，它具有命令与服从的特点。

但是，广义的金融法不仅包括了狭义金融分配关系，而且包括财政分配关系和非金融机构主体之间的资金有偿筹集和使用等。而一般我们所谓之金融则主要集中于通过金融机构对资金的筹集、分配、融通、使用、管理、调控，主要易以金融机构为核心、以金融机构为一方主体的金融关系。当然，就金融法的调整对象而言，还可以从不同角度进行不同划分和归类。不同学者的划分各有特色。例如：可以分为银行关系、证券关系、金融信托关系、保险关系、其他关系。或分为金融业务关系、金融监管关系、金融机构或金融组织内部关系<sup>①</sup>；或分为金融交易关系、金融监管关系、金融调控关系<sup>②</sup>；或分为直接融资关系、间接融资关系、特殊融资关系、金融中介服务关系、特别金融服务关系、金融监管关系、金融调控关系。等等。

## 二、金融法的法律地位

金融法的法律地位，这里是指金融法在部门法中的关系，即它是否属于部门法，是属于哪一级部门法及它与其他部门法的关系等。金融法单独作为一门学科，是因为金融社会关系的广泛存在，以及金融关系的独立特点、研究的社会重要性和必要性的存在所要求的。从其调整对象上具有自身的特殊性和独立性，具有自身相对独立的规律，因此，是独立的部门法。但需要注意的是，金融法所调整的社会关系集合，不是以社会关系主体之间的关系性质相同而归属在一起的，而是以其所涉及的社会关系内容的专业性质相同而归在一起的。这是不同于法理学上对民法、经济法等部门法所依据调整的社会关系的性质划分的标准。但这并不影响其作为一个相对独立的学科甚至是部门法。正如刑事法一样，它虽然不是以同一个逻辑标准与民法、经济法等基本部门法相区分，但仍被作为传统的基本部门法而存在。当然也

徐孟洲：《中国金融法教程》，中国人民大学出版社 1997 版，第 7~8 页。

汪鑫：《金融法学》（修订版），中国政法大学出版社 2002 年修订版，第 7~8 页。

有许多人认为，金融法是一门独立的学科研究对象，但不是独立的部门法。

金融法不是基本部门法，它从金融专业性的角度来讲具有相对独立的特点，但与传统的基本层次的部门法，如民法、商法、经济法、行政法、刑法等相比，它不能与之并列，它属于次一级部门法的地位。就民商法与经济法、行政法等而言，其调整对象的确定与金融法的调整对象的确定显然标准很不一样。部门法的划分是以法律规范为基础，而金融法所包括的法律规范与民法、商法、经济法所包括的法律规范必然地出现了一定的交叉和重合。金融法所包括的法律规范，既有民、商法性质的规范，也有经济法性质的规范，从调整方式的标准看，有许多也构成了刑事法规范。正因为此，也有人认为，金融法不是独立的法律分支。但这种认识和结论丝毫不影响金融法的学科研究和立法发展，因为对金融法而言，金融性关系这一特点是统一和不变的。

### 三、金融法的基本体系

金融法的基本体系，这里是指金融法整体内容的分类和组合关系。目的在于通过分类和组合既能对金融法的内容进行科学的划分和归类，以有利于学习和研究，有助于立法的发展，同时，又能把金融法的内容在分解的基础上有机地组合成一个有规律的整体。

对于金融法体系的划分，主要有：

1. 金融组织法、金融调控法、间接融资法、直接融资法、特殊融资法（期货、期权与外汇法）和金融中介法。<sup>①</sup>
2. 银行法、信贷法、证券法、保险法、票据与支付法、涉外金融法、非银行金融机构法。<sup>②</sup>
3. 金融机构与金融监管法和金融服务市场管理法、货币市场管理法、资本市场管理法。<sup>③</sup>
4. 银行法、货币法、证券法、票据法、金融信托法、保险法<sup>④</sup>。本书的体系则为了讲解与理解上的方便，按我国金融监管的体系分为银行业法和非银行业金融机构法分解，银行法部分包括中央银行法、商业银行组织法、商业银行业务法、支付结算法、涉外金融法和非银行金融机构管理法；非银行业金融机构法则包括证券法、证券投资基金法、期货法、票据法、信托法、保险法。

### 四、金融法的本质、特点和功能

法律作为上层建筑，是经济基础的反映。任何法律的本质都是由制定这些法律的统治阶级所赖以存在的物质生活条件所决定的，是表明和记载一定的经济关系的，是对现有经济关系的确认、保护和发展。金融法亦不能例外。

但是金融法从形式上来看，金融立法又有很强的技术性特点。许多国家的金融立法都确认了共同的规则，并且有越来越趋同的倾向。但从金融法调整的最终目的来看，它是为一定阶级的利益服务的，是一国社会各阶级、各阶层利益的再分配、再调节，是统治阶级或统治阶层实行他们所主张的经济政策、管理经济的一种工具。有人认为这种观点已经过时，金融

<sup>①</sup> 徐孟洲：《中国金融法教程》，中国人民大学出版社 1997 年版，第 9~11 页；朱大旗：《金融法学》中国人民大学出版社 2000 年版。

<sup>②</sup> 汪鑫：《金融法学》中国政法大学出版社，2002 年版。

吴志攀：《金融法》，北京大学出版社，1997 年版。

强力：《金融法》，法律出版社，1998 年版。

法更多地具有社会性而不是阶级性。其实，这是以现象掩盖本质，所谓本质就是要透过现象去看，要全面地、全过程地、联系地去看。其实，即使是社会主义的中国，我们的金融立法从其出发点到最终的运行结果，对社会各阶层的利益的影响也是不一样的。它反映和体现着社会不同阶层在社会经济、政治决策中的不同地位。

对金融法本质的把握是认识金融法的基础和前提，但金融法的本质不是金融法的全部。而且统治阶级或阶层的具体赖以生存的条件也是在随着社会的发展而不断发展的。因此，还必须进一步把握金融法的特点。就现代金融法来看，具体有如下明显特点：

其一，具有公法与私法交融的特点，公共性和社会性的特点越来越浓厚。

其二，有关实施的程序、步骤、方法等方面的权利义务内容占有突出的地位。这也是现代经济立法的一大特点。

其三，具有较为浓厚的强制性和准则性特点，其法律规范多为义务性和禁止性规范。

其四，具有调整范围越来越广，法律内容日益增多的特点。金融法的这些特点，一方面因金融在现代经济中的地位和影响，它的公共性、社会性越来越浓；另一方面，又因其中金融交易关系调整的私法性特征和其阶级性本质所制约。

金融法的功能，亦即金融法的作用，是金融法通过其实施而给社会带来的效应或发挥的作用。金融法的功能，具体是通过金融法对金融市场主体的确立、金融行为的调整和对金融违法行为的惩罚，从而对整个社会金融活动产生的调节作用实现的。具体表现为：

1. 确认金融机构的法律地位，建立功能完整、结构合理的金融机构组织体系；
2. 培育和完善的金融市场体系，建立功能齐全的金融市场体系；
3. 规范金融行为，协调金融市场各参与者的利益，提高社会资金运用效益。
4. 规范金融监管和调控，建立有效、健全的金融监管和调控体系。

## 五、金融法的基本原则

所谓法的基本原则，是指能够体现法的基本理念和基本精神，能够指导立法、执法、司法、守法，贯穿法的始终的、具有普遍指导作用的、最基本的行为准则。金融法的基本原则自然要求能够体现金融法律制度的基本理念和基本精神，能够指导金融立法、执法、司法、守法等，成为从事金融活动必须遵循的最基本的行为准则。

金融法的基本原则不仅与一个国家所实行的社会制度有关，而且与一个国家在某一时期的经济发展水平、大政方针和货币政策目标等有着密切关系。

就我国金融法的基本原则，不同学者提出了不同的原则。如有人提出分业经营和分业管理；统一管理金融、实行管理和经营分离，加强和完善国家的宏观调控；专业银行商业化，开展适度竞争；防范和化解金融风险等。这些观点中，有的与当时我国的实际情况相适应；有的是同一原则的不同提法或某一原则的一个方面，都有一定的合理性。但我们认为，作为基本原则，应当能够体现金融法的本质要求，具有一定的稳定性。

我国金融法应当确立和贯彻以下基本原则：

### （一）保持货币币值稳定，并以此促进经济增长的原则

这一原则的确立是国内外经验的总结和吸收的结果。经济发展的内涵随着经济实践，由单纯的经济增长速度向经济持续、稳定、健康、协调发展转变。人们认识到，一味地追求经济的高增长率而非经济地增发货币，只能在一时取得高的就业率、高的增长率、促进投资与生产，取得一时的经济繁荣，但最终只能走向经济大起大落，发生“滞胀”和经济危机。不少西方发达国家曾奉行凯恩斯以低通货膨胀刺激有效需求的经济政策，最终导致“滞胀”的

局面；很多拉美国家牺牲物价稳定，以图经济高速攀升，却欲速而不达，反使经济良性发展的机制遭到破坏。相反，一些新兴工业国家重视货币稳定，却更快地实现了高增长率。这使人们认识到，货币币值稳定是经济持续、稳定、健康、协调发展的必要条件。

## （二 维护金融业稳健原则

在现代社会里，由于社会经济体系的发展，越来越多地体现为物质商品体系与资金价值体系的对应，使经济对金融的依赖性和关联性越来越强，金融业已经成为事关经济全局、事关千家万户的公共性事业，金融市场瞬息万变，充满了不确定性，任何一个金融机构的金融活动的开展，其影响已超过了交易个体自身范围，都在现实地或潜在地对其他市场主体产生影响，亦即对全社会发生作用。因此，必须在尊重市场机制的前提下，从社会整体利益出发，考虑金融业的发展。从 1929 年的资本主义金融大危机以来，各国越来越深刻地认识到，确保金融机构的审慎经营，从而防范和化解金融风险，维持金融业的稳健，杜绝金融危机，必须作为一国金融立法的核心原则。对于这一原则的超常重视，可以从三个方面得到解释：

1. 金融脆弱性理论。金融业是高风险产业，与非金融机构的企业相比，它所面临的风险要多得多，也大得多。而金融机构的自有资本相对于庞大的负债规模，却数量甚微，在风险缓冲和亏损吸收上，作用十分有限。随着竞争的加剧、投机的升温、市场及波动和管制的放松，金融业的脆弱性更加突出。

2. 系统性风险理论。货币信用经济的高度发展，在强化金融体系内、外部联系的同时，也使得金融危机具有了超强的传染能力，加大了局部金融危机诱发大面积金融风潮的可能，此谓系统性风险。随着国际经济一体化程度的提高，爆发系统性风险的范围已突破国界，扩大至全球。

3. 社会成本理论（social cost theory）。金融业作为货币资金运动的主渠道和重要组织者，与国民经济的方方面面具有既深且广的联系。单个金融机构的失败，所致损害不只限于自身，与之往来的客户和同业都会不同程度地因此承受直接的经济损失；同一类型、同一区域乃至全国的金融机构，可能因此受到牵连，遭受无形的信誉损害；经济生活的正常运行，也会因此受到或大或小的冲击。所以，金融机构丧失稳健不仅会产生相应的个别成本，而且会导致巨大的社会成本。

## （三 保护投资者利益的原则

投资者是指金融交易中购入金融工具融出资金的所有自然人和组织。保护投资者利益，对金融市场的发展有着极为重要的意义。（1）金融市场的投资者是金融市场资金的最终供给者，是金融市场上金融商品即各种金融工具的购买者和消费者，是金融市场的上帝，没有投资者就没有金融市场。没有对投资者利益的适当保护，投资者就会退出金融市场。保护投资者利益，是发展金融市场的必要条件。（2）投资者与金融市场中的金融机构相比，是金融市场的“弱势群体”，他们大部分力量薄弱，而且高度分散，多半欠缺信息渠道及准确判断市场变化和化解金融风险的能力。如果不强调投资者利益的保护，最终会损害金融市场。这既是法律公平原则的体现，也是金融市场存在和发展的条件。（3）现代经济理论及实践证明，金融市场投资者对市场的预期和信心，是维持金融市场秩序稳定不可缺少的条件。而投资者利益的公正有效保护，是维持投资者对金融市场信心的重要条件。（4）金融市场投资者的不

特定性和广泛性，使投资者利益能否得到必要合理的保护，直接影响金融秩序稳定、经济发展和社会安定。(5) 金融投资者被赋予对等的法律权利，使金融投资者成为金融市场不可缺少的监督力量。如美国，由于证券投资者通过对违法行为的起诉而进行广泛而有效的监督，被称为“私人检察官”。

正是基于这种重要性，各国金融立法围绕投资者利益的保护，大多形成了一定的规范体系和制度框架。最常见、最核心亦最能体现保护投资者利益的制度有：(1) 信息披露制度。阳光是最好的防腐剂，公开是最好的警察。通过信息披露制度使市场交易的双方能够在信息对称的条件下进行自由交易，防止暗箱操作和内幕交易等，完全自主地进行选择，自主决策、自担风险，这是信息披露制度的目的所在。现代各国金融立法，尤其是证券立法，几乎可称之为信息披露法。加强商业银行的信息披露被各国重视，我国已加强了商业银行信息披露的管理。(2) 银行保密制度。保密制度表面上看来似乎与信息披露制度所追求之公开目的相冲突，而实质上，前者的公开，是从交易的强势方出发，旨在通过强调交易双方中强势一方金融机构，必须向弱势一方公开影响交易决策的有关信息，以保证交易双方能够在决策时占有相同的信息，其目的是在通过对强势方的要求而保护弱势方。而后的保密却是从交易的弱势一方出发，要求强势一方承担对关系弱势一方财产安全和个人隐私信息保密的义务，达到对弱势一方利益的保护。二者目的是共同的。我国有关金融立法中都有保密义务的规定。(3) 存款保险制度。通过存款保险，迫使金融机构通过每一笔存款保险金的支付和积累，从而形成一笔不断增长的保险基金，以备在金融机构发生破产风险时保证存款投资者的利益不致遭受重大致命性损害。是保险的风险分担机制在存款金融领域的运用。我国目前还没有建立存款保险制度。

#### (四) 与国际惯例接轨原则

国际惯例，笼统地讲，可以解释为国际上通行的做法。就我国已经加入的一些有约束力的国际条约而言，它已经实质上变成我国法律的一部分，因此，是必须要遵守的，不存在接轨的问题。所谓接轨主要是针对那些国际上通行的成文和不成文的不具有强制性约束力的做法。

与国际惯例接轨的原因，一般地讲，就是要消除国与国之间在交往上的障碍。具体讲，则涉及到两个方面。其一是涉及到国人走出去的问题；其二是涉及到外国人走进来的问题。与国际惯例接轨，既有利于我国金融走向世界，也有利于引进和利用外资。只有设立能够为我们希望进入我国的投资者所熟悉和认同的规则，才能真正使他们放心地走进来；而且，只有我们自觉谋求使我们的金融制度与尽可能多的国家保持一致，也才能真正使人们熟悉他国的金融规则，使我们可以更有力地走出去。随着经济全球化、一体化的发展，任何国家的金融发展都不可能脱离国际经济发展的实际。因此，与国际惯例接轨直接影响着我国金融业和国民经济的发展。另外，一般而言，国际惯例，通常都是成熟的金融交易和金融监管经验的结晶，与国际惯例接轨，可以有效地避免立法失误，提高我国金融立法水平和金融监管质量。加入 WTO，对我们来说，就既涉及到我们走出去，同时又让别人走进来两个方面的问题，而且，就每一个方面来讲，都是机遇与挑战并存。

## 六、金融法律关系

### 1. 金融法律关系的概念

金融法律关系，是金融法律规范调整的，在资金融通活动、金融服务活动、金融监管活动和金融调控活动过程中形成的具有法律权利和法律义务内容的社会关系。

金融法律关系同其他法律关系一样，其形成和存在需要两个条件：

- (1) 有某种具体的金融活动存在，即金融关系的存在；
- (2) 有调整该种活动中社会关系主体之间的权利和义务的法律规范存在。即存在的金融关系有现实的法律规范调整。

## 2. 金融法律关系的特征

金融关系的法律特征应该说是由两个方面决定的。一方面是法律关系的特征，而另一方面则是金融关系的特征。由此，金融法律关系的特征包括：

- (1) 金融活动中产生的权利义务关系；
- (2) 是金融活动中产生的具有法律意义的社会关系；
- (3) 其具有广泛性和多样性特征；
- (4) 其确立、变更多为要式行为；
- (5) 纵向关系与横向关系并存。

## 3. 金融法律关系的构成要素

金融法律关系的构成要素，是金融法律关系存在不可缺少的条件。主要包括：

(1) 主体。金融法律关系的主体可以是金融机构，也可以是非金融机构的国家机关、社会组织、企事业单位或个人等。但就狭义的金融而言，金融法律关系主体，总有一方是金融机构。主要包括中央银行、商业性金融机构和政策性金融机构。这三类主体中，中央银行最为特殊。它一般不与非金融机构直接产生金融关系。

(2) 客体。客体是主体权利、义务指向的对象。一般认为，金融法律关系的客体有货币、有价证券及其他金融工具和行为。

(3) 内容。所谓法律关系的内容，是法律关系主体依法享有的权利和承担的义务。金融法律关系的内容是金融法律关系主体依法在金融活动过程中应当享有的权利和应当承担的义务。

## 4. 金融法律关系的产生、变更和终止

(1) 金融法律关系的产生，是指由于某种法律行为和法律事件的发生，使特定金融关系主体之间形成了一定的法律上的权利义务关系。

(2) 金融法律关系的变更，包括主体变更、内容变更和客体变更，是指由于某种法律事实的发生和变化，而使金融关系的主体、或者主体间的权利义务或者权利义务所指向的对象发生变化。

(3) 金融法律关系的终止，是由于某种法律事实的发生和变化，而导致特定主体之间原本存在的与金融有关的权利义务关系的消灭。

## 5. 金融法律关系的保护

所谓金融法律关系的保护，从广义讲，是指国家通过金融立法、金融执法、金融守法和金融司法活动，确保金融法律关系的主体正确行使权利和适当履行义务，以维护双方当事人的合法权益和保障整个社会的正常金融秩序的活动和制度。从狭义讲，则是指国家通过对破坏正常金融法律关系的行为依法追究。但不管是广义还是狭义，都须通过法律确认一定的主体，采取一定的方法和措施，按照一定的程序进行。

(1) 保护主体。由于法律关系的保护有自力与他力之分，有私力和公力之分，因此，保护主体可分为主体自保时的自身或本人与他人；包括本人或自身，以及自身以外的私力主体和公力主体。就我国的法律规定来看，私力保护受到法律的严格规定和限制，私力保护是有

限的，主要是公力保护。我国法律规定的公力保护性主体主要有：金融监管机构，如中国人民银行、银监会、证监会、保监会等；仲裁机构；司法机构。另外，行业自律组织属于准公力机构。

(2) 保护方法。保护方法，从不同角度可进行不同分类。如从受惩主体承担责任的性质上分为民事责任的保护方法、行政责任保护方法、刑事责任保护方法；从具体承担责任的内容上，可分为财产责任方法、资格责任方法、人身责任方法、生命责任方法等；还可有其他分法如机构责任与个人责任；私法责任与公法责任；一般责任与连带责任等等。

值得强调的是，对于金融市场秩序的维持及金融法律关系的保护中，资格责任形式占有极其重要的地位。因为金融是一个非常专业化的领域，成为金融市场上的专业人员和取得一定的市场专业人员资格，必须付出相当的代价和经历相当时期的经验积累。因此，取消违法者的资格、设立一定时期或永久性的市场进入禁止，将比其他任何惩罚更具有威慑力。

### 七、金融法的渊源

法的渊源，全面的理解，它应当包含两层意思：一是指法的实质性渊源，如法的历史渊源，思想、理论及其法制渊源等。一是指法的表现形式。金融法的渊源，这里是指金融法律规范的表现形式。依法律效力不同可以把金融法的渊源分为：宪法、法律、行政法规、行政规章、地方法规、地方政府规章、国际条约、国际惯例等。就我国具体立法来讲，主要包括：

1. 宪法。《中华人民共和国宪法》。

2. 法律。如《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国信托法》、《中华人民共和国刑法》。

3. 法规及规章。如《贷款通则》、《外汇管理条例》、《支付结算管理办法》、《储蓄管理条例》、《企业债券管理条例》、《证券发行与交易暂行条例》、《外资金融机构管理条例》、《外资保险机构管理条例》等。

### 八、我国金融体制改革及金融立法

就新中国成立之后我国的金融体制来看，大致可划分为以下几个阶段：

第一阶段：从 1949 年新中国成立到 1978 年改革开放之前，我国实行高度集中的计划经济体制。与经济体制相适应，我国的金融体制状况也具有浓厚的计划经济色彩。与国民经济的计划管理、实物管理、行政管理相适应，银行只是配合政府的实物生产计划，对资金实行纵向的分配，银行没有经营自主权，亦无自身独立的经济利益，既不需要考虑成本，也不用担心收益，从组织机构到人事安排无不听从政府的安排和调动，从管理上、运行机制上几乎与行政机关没有太大区别。在信用结构上，除银行信用外，其他的信用形式很少存在，形成了单一的、垄断的银行信用。在信用安排上，不是以效益和利益的标准，而是以国家指令为标准。在一个相当长的时期里，事实上仅有中国人民银行，它既作为管理金融的国家机关，又经办普通银行业务。其他为数不多的几家专业银行，或被撤销，或被并入中国人民银行，作为其专业信贷部门。从整体上，是一个高度集中的、单一的、中央银行、商业性金融与政策金融没有区分的与计划经济相适应的体制。这种金融体制给我国今天金融体制的改革和经济发展带来了广而深的负面影响，在这种体制下金融体系运行的不良后果累积到今天仍不能全面消化。当然，不能否认，这种集中的计划体制，也曾为我国金融和经济的发展立下了汗马

功劳。

第二阶段：从 1978 年 12 月党的十一届三中全会后，到 1984 年 1 月 1 日中国人民银行开始专门行使中央银行职能，通过这一阶段的改革，我国实现了中央银行职能与商业性金融的分离，从此，有了专司货币发行、金融监管和金融调控职能的中央银行。

第三阶段：1984 年中国人民银行专司中央银行职能，到 1994 年我国市场经济体制的确立和三大政策性银行的设立。通过这一阶段的改革，我国不仅进一步完善了中央银行的职能发挥，而且进一步将政策性金融与商业性金融和中央银行职能分离，为构建一个完整的中央银行、商业性金融和政策性金融的现代金融体系奠定了基础。

第四阶段：1994 年我国三大政策性银行的设立，到现在为止，我国在 1995 年先后颁布了《中国人民银行法》、《商业银行法》、《保险法》、《票据法》、《担保法》等金融法的基本法律，1998 年又颁布了《证券法》，2001 年颁布了《信托法》，还有许多金融行政法规和行政规章等。同时，组建了一批新型的股份制商业银行和其他非银行金融机构，形成了我国以国有独资商业性金融、股份制商业性金融、中外合资商业性金融及外资商业性金融机构分支机构等并存的比较健全的商业性金融机构体系。还根据我国国情实际，通过立法确文了银行、保险、证券、信托分业经营和银行、证券、保险分业监管的体制。2001 年 12 月 11 日中国加入 WTO，金融服务业的新的开放局面的到来，2003 年 4 月 26 日银监会的设立，中央银行对银行业监管职能从中国人民银行的剥离，2003 年 12 月 27 日，《中国人民银行法》、《商业银行法》修订，《银行业监督管理法》颁布将把我国金融体制改革及金融立法推向新的高潮和发展阶段。

通过以上的改革和立法，我国已建立起以中国人民银行为核心，以商业银行为主体，以政策性金融和其他商业性金融为补充的比较健全的金融体系。尤其是 WTO 的加入，将大大加强我国金融业的对外开放和我国金融业的海外发展。我们将必须按照 WTO 下的服务贸易总协定，即 GATS 协定的要求，全面实施我国作为 WTO 成员国所应承担的义务，也将全面享有作为 WTO 成员国所应享有的权利。这就要求我们既要按协定修订我们现行立法中不合规则的规定，同时也要求我们更多地学习和了解其他成员国家的金融立法。这将促成我国金融业一个更新更高的发展，它既是机遇，也是挑战。

## 第二章 中央银行法律制度

### 第一节 中央银行概述

#### 一、中央银行的概念、名称

由于各国立法及金融体制等方面各有差异，现代意义上的所谓的中央银行职能的分配和行使也各有特点。因此，只能就大多数国家的情况，来概括现代中央银行。中央银行（central bank）是指在一国金融体系中居于主导地位，负责制定和执行国家货币政策，调节和控制全国的货币流通和信用活动，依法实施金融监管和金融调控的特殊的金融机构。

中央银行的名称，从世界范围内来看，主要有以下几种形式：

1. 直接定名为中央银行，如阿根廷、委内瑞拉、土耳其、爱尔兰、菲律宾等国；
2. 在“银行”前冠以国名或地名，如英格兰、日本、法国、加拿大等；
3. 称为“国家银行”，如瑞典、荷兰、比利时、丹麦、瑞士等；
4. 称作储备银行，如美国、新西兰、印度等；
5. 称人民银行，如中国。

#### 二、中央银行形成及其发展过程

中央银行的出现要比商业银行晚得多。1655年瑞典成立的一家名为里克斯银行（Sveriges Riksbank）的私人银行，于1661年在欧洲首次发行银行券（bank note）作为硬币的替代物。1688年，里克斯银行被收归国有，成为瑞典国家银行（The State Bank of Sweden），因此有人认为它们是中央银行的雏形。但实质上它并不具有中央银行的职能。一般认为，1694年成立的私人股份制银行英格兰银行，被认为是历史上最早的中央银行的雏形。

##### （一）中央银行的形成

现代中央银行是国家调控金融、监管金融的职能机构，是现代金融的核心。早期的中央银行是由大商业银行的基础上逐步演化而来的。其产生的基本原因主要有：

1. 统一发行银行券的需要。
2. 政府融资需要。
3. 票据交换和结算的需要。
4. 最后贷款支持的需要。

而中央银行的演化和发展，到今天为止，这些最初促成中央银行产生的原因和理由，已不再是中央银行存在的最为重要和关键的理由，而只是中央银行履行的基本职能而已，而作为金融体系核心，今天的中央银行对于经济发展最为重要的职能已被金融监管和金融调控职能代替。

## （二）中央银行发展

现代中央银行的形成和发展，大致可分为四个阶段：

### 1. 萌芽阶段。（17 世纪末到 19 世纪 70 年代）

中央银行自商业银行的演化，可追溯到 17 世纪的欧洲。1688 年，瑞典一家商业银行在欧洲第一次发行银行券。而 1694 年成立的股份制的英格兰银行，被认为是中央银行的先驱。在 1833 年前，英格兰银行依然是一家普通的商业银行，直至 1833 年英国国会立法规定英格兰银行发行的钞票为无限法偿货币，《1844 年银行法》促使银行券的发行日益集中于英格兰银行，使英格兰银行开始向中央银行演变。在此之前成立的中央银行还有芬兰银行（1809）、荷兰银行（1814）、丹麦国家银行（1818）、挪威银行（1817）、奥地利国家银行（1817）、葡萄牙银行（1821）、西班牙银行（1828）、比利时银行（1835）、希腊银行（1840）、美国第一银行（1791）、美国第二银行（1816）等。

这一阶段的中央银行，虽为发行货币的银行，但并没有在全国范围内垄断发行权。它实际上是所在国大商业银行，具有私人企业性质，但由于其实力强，作用大，影响广泛，便开始与政府建立特殊关系，这种特殊关系促使它们在银行体系中树立起新的形象。

### 2. 创建阶段

这一阶段，中央银行逐步垄断了货币发行权，成为惟一的发行银行。中央银行的实力也因此得到加强，其他商业银行纷纷与其建立联系，中央银行也为商业银行提供一些金融上的帮助，如票据交换、资金划拨转账、贷款、再贴现等，使中央银行最终成为银行的银行。中央银行职能的扩充是在政府的支持下通过立法程序实现的，中央银行与政府的关系密切起来，甚至以政府银行的面目为政府提供金融服务和支持。也是在这一阶段，中央银行与商业银行划清了界限，较为彻底地实现了职能转换，开始成为真正的中央银行。这一阶段成立的中央银行有：俄罗斯银行（1860）、保加利亚国家银行（1879）、意大利银行（1893）、瑞士国家银行（1905）、乌拉圭银行（1896）、玻利维亚银行（1911）、大清户部银行（1905）、朝鲜银行（1909）、埃及国家银行（1898）等。

### 3. 改组和推广阶段

20 世纪初，第一次世界大战爆发，应战时财政之需，中央银行向政府提供了大量资金，引发通货膨胀。此外，中央银行还纷纷停止或限制银行券兑换，提高贴现率，经济金融一片混乱。为了医治战争创伤，1920 年在比利时布鲁塞尔召开国际金融会议。该会上强调，为稳定币值，首先应使各国财政收支平衡，以割断通货膨胀的根源。对于发行银行则应脱离各国政府政治上的控制，按照稳健的金融政策活动。这是一战后中央银行制度建立的最重要的理论基础。会议重申现代经济实行中央银行制度的必要性；建议未建立中央银行的国家尽快建立；已经建立的国家应进一步发挥其作用，并强调中央银行有独立行使货币政策的权力。

在这一阶段，许多新的国家中央银行建立，有许多国家对原有的中央银行进行了改组。其主要原因有：（1）新国家的产生，需要设立中央银行，如匈牙利、奥地利、苏联等；（2）来自国际社会和国外专家的支持，如国际联盟对奥地利、希腊及中欧诸国的援助，美国专家甘末尔对智利、秘鲁及南美诸国的策划，这些新设立的中央银行在法律上均相对独立于本国政府；（3）重建币制的需要，一战期间参战各国普遍发生严重或恶性的通货膨胀，为稳定货币，重建币制，不得不对中央银行进行改组；（4）货币发行制度改革的需要，新设或改组后

对于中央银行的发展阶段，有不同划分。

的中央银行发行货币有两大变化，一是财政部和商业银行不再发行钞票，而由中央银行独享货币发行权；二是建立发行准备制度。

这一阶段中央银行发展的特点是：（1）一些新的中央银行不再走商业银行自然演进的老路而是在国际社会和本国政府的推动下人工设计的；（2）这一阶段的中央银行除继续办理票据交换、再贴现等业务外，其活动重心放在货币稳定、解决通货膨胀问题方面；（3）开始将商业银行的储备集中存放在中央银行，建立了准备金制度。

#### 4. 强化阶段（20 世纪 40 年代中以后）

在这一阶段，由于二战后政治经济的巨大变化，形成了资本主义和社会主义两大政治经济体系。在西方，基于战后经济金融秩序的重建，在凯恩斯主义的影响下，国家加强了对中央银行的控制。措施之一就是中央银行实行国有化。而且这一期间新成立的中央银行基本上都是国有银行。措施之二是加强对中央银行的干预，要求中央银行对议会或政府负责，中央银行的最高首脑由政府或议会任命，其业务活动不得脱离国家经济社会发展总目标。就中央银行自身而言，其宏观调控和金融监管功能增强，货币政策与财政政策成为两大主要的宏观经济政策。货币政策的制定和实施逐步规范化，形成了比较规范的存款准备金制度、再贴现制度、公开市场操作制度、金融监督与金融管理制度。中央银行法律制度逐渐走向成熟。同时，随着世界银行和国际货币基金组织的建立，各国中央银行的交流与合作也日益经常化和规范化。

在社会主义国家，由于实行计划经济，中央银行沦为计划的附庸和财政的出纳，它主要利用现金计划和信贷计划等手段控制金融。中央银行虽有货币发行，为政府服务和理财等职能，但由于金融体系不发达，作为银行的银行和管理金融的银行之职能无从发挥。一些国家甚至没有中央银行的概念，或是中央银行与商业银行的职能不分，进而形成了大一统的国家银行体制。

在这一阶段，随着亚非国家的不断独立，中央银行法律制度逐渐扩展至亚非两大洲。目前，世界各国几乎都已建立了中央银行。在中央银行制度的形成与发展过程中，表现出以下特点：

1. 早期的中央银行，是随着资本主义商品及货币信用经济的发展，在大私人商业银行的基础上逐步演化而来的；而后期的中央银行，则多半是借鉴发达国家经验，通过立法人工创设的。

2. 中央银行制度的形成与发展过程，是中央银行职能不断充实与完备的过程。经历了由最初垄断货币发行、为政府融资到主持全国清算系统、充当商业银行的最后贷款人，到现代的全面代表国家管理国家金融事业、调控国家货币供应，成为政府干预经济的工具。

3. 中央银行的形成与发展过程中，经历了以所有权私有为主向所有权国家公有为主转化的明显趋势。早期的商业银行大部分是从大的私人商业银行演化的，后来一些国家逐渐实行了国有化改造，而后期设立的中央银行，则多由政府直接出资设立。目前，绝大多数国家中央银行的资本全部或大部分为国家所有。

4. 中央银行制度的形成与发展过程，是一个不断放弃自身营利目的、与国家政权结合的过程。由最初的特权商业银行，发展到国家机关，最终成为国家机关。这种国家机关性质主要体现为其行政权力越来越多，而与此同时，并没有影响其独立性的发展，它在国家机关化的同时，其独立性也在不断加强。