

法律法规释义系列

中华人民共和国 银行业监督管理法 释义

王林清 陈晓军 主编

中国法制出版社

D922.181.5

138

中华人民共和国银行业 监督管理法释义

主 编 王林清 陈晓军
编写人员 王林清 陈晓军 杨学波
孟 韦 房绪兴

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国银行业监督管理法释义/王林清
陈晓军主编 .—北京：中国法制出版社，2004.1

ISBN 7-80182-158-0

I . 中… II . ①王… ②陈… III . 银行业 - 监督管理法 -
注释 - 中国 IV . D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 045883 号

中华人民共和国银行业监督管理法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO YINHANGYE JIANDU GUANLIFA SHIYI
主编/王林清 陈晓军

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/8 字数/196 千

版次/2004 年 1 月第 1 版

2004 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-158-0/D·1124

定价：15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66062741

发行部电话：66062752

编辑部电话：66078158

邮购部电话：66033288

读者俱乐部电话：66026596

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(1)
第二条 【监管主体和监管对象】	(5)
第三条 【监管目标】	(12)
第四条 【监管原则】	(16)
第五条 【独立行使监管职权】	(21)
第六条 【监管信息共享机制】	(22)
第七条 【监管合作和跨境监管】	(25)
第二章 监督管理机构	(29)
第八条 【银监会派出机构】	(29)
第九条 【银监会工作人员的业务素质】	(31)
第十条 【银监会工作人员的职业道德】	(33)
第十一条 【保守国家秘密和商业秘密】	(35)
第十二条 【程序公开、责任制度、内部监督制度】	(38)
第十三条 【有关部门的配合、协助】	(40)
第十四条 【对银行业监管机构的监督】	(41)
第三章 监督管理职责	(43)
第十五条 【制定和发布规章和规则的权力】	(45)
第十六条 【对银行业金融机构的审批】	(49)
第十七条 【股东资格审查】	(65)
第十八条 【业务品种备案或批准】	(71)
第十九条 【从业禁止规定】	(73)
第二十条 【任职资格管理】	(74)

第二十一条	【审慎经营规则】	(80)
第二十二条	【审批期限】	(93)
第二十三条	【非现场监管】	(96)
第二十四条	【现场检查】	(100)
第二十五条	【并表监督管理】	(103)
第二十六条	【处理检查建议】	(106)
第二十七条	【管理评级体系和风险预警机构】	(108)
第二十八条	【突发事件的发现、报告岗位责任制制度】	(112)
第二十九条	【突发事件处置制度】	(114)
第三十条	【编制和发布全国银行业金融机构统计数据、报表】	(116)
第三十一条	【自律组织指导和监督】	(118)
第三十二条	【国际交流与合作】	(119)
第四章 监督管理措施		(123)
第三十三条	【银行业监督管理机构有权要求报送资料】	(123)
第三十四条	【对金融机构进行现场检查时享有权利和遵循程序的规定】	(125)
第三十五条	【审慎性监管谈话】	(129)
第三十六条	【信息披露】	(131)
第三十七条	【银行业金融机构违反审慎经营规则时可以采取的具体管理措施】	(135)
第三十八条	【对有问题银行业金融机构进行接管或者重组】	(144)
第三十九条	【撤销银行业金融机构】	(147)
第四十条	【银行业金融机构在被接管、被指令合并、被撤销时，对其董事、高级	

	管理人员及其他直接责任人员限 制措施】	(150)
第四十一条	【查询、冻结】	(152)
第五章 法律责任	.....	(154)
第四十二条	【违反法律法规，滥用职权所应 当承担的法律责任】	(157)
第四十三条	【未经批准擅自设立银行业或者 非法从事银行业金融业务活动 的法律后果】	(166)
第四十四条	【设立、变更、终止以及业务范 围和业务品种方面违反法律法规 的规定，所应当受到的处罚】	(170)
第四十五条	【违反法定程序任命管理人员或 者干扰监管机关执法检查，或者 违反审慎经营的规则的处罚规定】	(175)
第四十六条	【未按照规定提供相关财务会计 报告或其他文件资料所应当承担 的责任】	(180)
第四十七条	【银行业监管机构的处分权】	(184)
第六章 附 则	.....	(186)
第四十八条	【对政策性银行、金融资产管理 公司的监督管理】	(186)
第四十九条	【对外资金融机构进行监管】	(190)
第五十条	【本法的生效时间】	(194)

附：

- 中华人民共和国银行业监督管理法 (197)
(2003年12月27日)

中华人民共和国中国人民银行法	.....	(206)
(2003年12月27日)		
中华人民共和国商业银行法	.....	(214)
(2003年12月27日)		
金融违法行为处罚办法	.....	(230)
(1999年2月22日)		
中国银行业监督管理委员会关于调整银行市场准 入管理方式和程序的决定	.....	(241)
(2003年5月29日)		
金融许可证管理办法	.....	(243)
(2003年5月31日)		
境外金融机构投资入股中资金融机构管理办法	.....	(247)
(2003年12月8日)		

第一章 总 则

本章共7条，作为《银行业监督管理法》的总则部分，对于本法的一些最基本的内容作了原则性、概括性的规定，其内容主要包括立法宗旨、银行业监督管理的主体和对象、银行业监督管理的目标和原则、银行业监督管理的国内合作和国际合作，等等。这些规定，对于银行业监督管理活动起着总的指导作用，对于准确把握和适用《银行业监督管理法》具有重要的意义。

第一条 为了加强对银行业的监督管理，规范监督管理行为，防范和化解银行业风险，保护存款人和其他客户的合法权益，促进银行业健康发展，制定本法。

【释义】 本条是关于立法宗旨的规定。

加速完善中国银行监管法律制度是完善和发展社会主义市场经济的客观要求，完善银行监管法律制度首先要正确认识和把握价值取向对银行监管法制的导向作用。在市场经济国家，银行业是受政府管制最严的行业之一，银行业发展的历史同时也是银行监管发展的历史，这是由于银行业风险所产生的社会动荡对社会的稳定和经济的发展的冲击实在太大。随着商品经济的产生和发展，银行业也得到了相应的发展，金融体系在不断的形成和完善，其地位和作用已为各国所认识。现代市场经济是有序发展的经济，它的运作离不开法律的规范和调整。在市场经济的法律体系中，银行监管法占有重要的地位，它是货币资金流通规范化的重要保证。

一、加强对银行业的监督管理，规范监督管理行为

银行监管是金融监管的一部分，金融监管包括银行监管、证券监管和保险监管。银行监管在金融监管中居于核心地位，这是因为：银行业在金融体系中占有主体地位。我国的银行业资产2002年底已经达到18万亿元，而同期股票市值只有3.8万亿元；从融资比例上看，银行也占有巨大比重，1992年至2001年，企业从股票市场累计筹资7755亿元，而向金融机构借款却达到了8.6万亿元。即便在资本市场发达的美国，银行贷款仍然是企业外部融资最主要的渠道，其股票和债券总和所构成的可流通证券，所占份额不到企业外部融资的三分之一。此外，银行的脆弱性决定了金融系统的脆弱。在各类金融机构中，银行是最基本最重要的，也是最容易引发金融危机的部门。银行作为支付系统的核心，对整个金融系统的稳定尤其重要。银行业在一国金融体系中占有重要地位，其健康运行是金融体系良性发展的关键，而银行监管对于保障银行系统的健康运行具有至关重要的作用。这一点在1997年的亚洲金融危机中体现得尤为明显。新加坡之所以在亚洲金融危机中受到的影响和冲击最小，主要原因就在于新加坡健全而又适时调整的银行监管制度以及在这种制度下形成的高度发达、稳健有序、管理严格和充满竞争活力的银行业。这充分证明了银行监管对于银行业健康运行的重要意义。

二、防范和化解银行业风险

防范和化解银行业风险是指通过监管当局的监督管理，维护整个银行经营的安全可靠，尽可能减少金融风险，保障公众利益和银行的合法权益。这是银行业健康发展的重要标志，也是银行监管的重要目标。银行监管者必须采取有效措施，促使银行及其他金融机构依法稳健经营，降低和防范金融风险，防止银行及其他金融机构的倒闭和传染效应的扩大。这些措施主要有：法定准备金要求，对银行投资业务的限制，市场准入条件限制，资本充

足性管制等等。

银行业是一个充满风险的特殊行业，既可能给当事人带来丰厚收益，促进经济快速发展，也可能因经营不善或其他问题引起风险，导致破产倒闭，给当事人带来巨大损失。诚然，在现代市场经济中，企业倒闭是资源配置机制的一个必要组成部分，但银行倒闭往往患有传染症。历史经验表明，一旦有一家银行因经营管理不善或因竞争失败而倒闭时，在现代社会分工高度发达的情况下，在脆弱的金融体制和公众信心下，必然会引起不良的连锁反应，造成大面积信用危机和金融秩序混乱，并进而危及到整个社会经济的健康有序发展，引起市场的剧烈波动，妨碍经济增长。这就是经济学中的“多米诺骨牌效应”，也是银行监管理论精髓所在。因此，监管当局的根本目的就是通过对银行的监管，避免银行体系产生银行倒闭的骨牌效应，确保银行安全运行。银行业的安全和秩序稳定是银行业健康发展的重要标志，而依法对银行业实施有效监管不仅是现代银行法的主要目标，同时也是确保银行业安全和秩序稳定的重要途径。

三、保护存款人和其他客户的合法权益

存款人与银行之间存在债权债务关系，存款人是债权人，银行是债务人。债权债务关系是一种法律关系，法律规定债权人有权在一定条件下要求债务人偿还债务。所以法律在这种情况下主要保护债权人及存款人的利益。而且，根据存款人与银行的约定，存款人存款之后，对此款项的使用无权过问，也无权干涉，因此存款人也就不承担任何风险，只有获得本金和利息的权利，存款完全由银行使用，盈利完全由银行获取，因此使用存款的风险应完全由银行来承担。保护存款人的利益就是保障储户存入银行的资金安全，这是储户作为银行债权人的要求。由于众多的零散客户难以了解银行的业务状况、资产和负债管理以及银行法规定的商业秘密的限制，因而无法在恰当的时间提取自己的存款来

保护自身利益，使得监管机构代表广大存款人利益对银行实施监管成为一种必然。存款稳定是银行业和货币稳定的关键，尤其在银行出现问题时，鲜明地保护存款人利益有助于减少存款的损失，维护公众的信心，减缓对银行存款的挤提，阻止银行体系的崩溃。保护存款人利益是各国银行监管的重要目标，各国纷纷制定相关法律以确保其得到有效遵守。其核心就是解决不对称信息问题，使银行客户能正确判断，选择银行，公平借贷，维护借贷双方的正当利益。保护消费者利益主要体现在：要求债权人向债务人提供具有实际意义的公开贷款条件，以便消费者易于比较，并在各个贷款者之间做出明智的选择。

银行主要是以自身的资产负债业务获取差额收益得以生存和发展的，存款人和贷款人成为银行业务发展的不可或缺的客户。存款人又是银行业的支撑，是银行业生存和发展的前提。若是存款人对银行失去信心，银行和其他金融机构便成为无源之水，必将危及整个金融市场的存在。由于存款人所处的弱势地位，存款人的权利易受到银行及其他金融机构的侵犯，所以银行监管机关应在确保一个稳健、安全的金融体系之外，对存款人的利益给予特殊保护。各国银行法大都把保障存款人和借款人及其他客户的利益作为立法的基本原则确定下来。但由于银行与客户具有各自的利益，尤其是作为以追求利润最大化为经营特征的现代商业银行以及其他金融机构，在实践中往往会基于这种强烈的利润倾向而自觉不自觉地侵害客户利益，在某种情况下会丧失自律意识而谋取私利，就会损害自身的经营形象与信誉，对业务经营发展形成障碍。为此，必须依法强化对金融机构的业务经营监管，督促依法操作，保持清偿支付能力，实现安全性、流动性和营利性的有机统一。

四、促进银行业健康发展

对银行业进行监督管理取决于银行业自身的经营属性和经营

需要，取决于国家和政府对国民经济实施宏观调控的内在需要。加强银行业的监督管理，是国家宏观经济调控的重要内容。银行监管机构与银行业金融机构是不同的利益主体，代表了不同的利益。银行监管机关代表国家整体利益，职责在于维护整个银行系统的平衡运行，保障金融秩序稳定。银行业金融机构只代表自己的利益，追求自身利益的最大化，而不管其行为是否对别的利益主体造成危害。银行监管法通过规定双方的权利和义务，保护各方的合法权益，同时规定监管机关的检查权、处罚权，防止由于出现无序竞争而对其他银行甚至整个金融界秩序的破坏，从而保障公共利益，协调两种利益的冲突。银行业金融机构之间是不同的利益主体，存在着竞争和冲突，银行数量过多会导致过度竞争，造成资源浪费；银行数量过少会导致无效竞争，容易导致道德危险。因此，银行监管法规定了市场准入制度、兼并制度、对不正当竞争行为的处罚等等，平衡银行业金融机构之间、银行以及其他金融机构之间的利益和冲突，确保金融市场有效、有序的进行和银行业的健康发展，避免个体利益对公众利益的损害。

第二条 国务院银行业监督管理机构负责对全国银行业金融机构及其业务活动监督管理的工作。

本法所称银行业金融机构，是指在中华人民共和国境内设立的商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社等吸收公众存款的金融机构以及政策性银行。

对在中华人民共和国境内设立的金融资产管理公司、信托投资公司、财务公司、金融租赁公司以及经国务院银行业监督管理机构批准设立的其他金融机构的监督管理，适用本法对银行业金融机构监督管理的规定。

国务院银行业监督管理机构依照本法有关规定，对经其批准在境外设立的金融机构以及前二款金融机构在

境外的业务活动实施监督管理。

【释义】 本条是关于监管主体和监管对象的规定。

根据第 10 届全国人民代表大会第 1 次会议通过的《关于国务院机构改革方案的决定》，国务院决定设立中国银行业监督管理委员会，简称银监会，统一监管银行、金融资产管理公司、信托投资公司等银行业金融机构。2003 年 4 月 26 日，第 10 届全国人民代表大会常务委员会第 2 次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会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督管理职责的决定》。中国银行业监督管理委员会根据授权，统一监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司以及其他存款类金融机构，维护银行业的合法、稳健运行。中国银行业监督管理委员会自 2003 年 4 月 28 日起正式履行职责。

此次金融监管体制改革的目的，是为了加强金融监管，确保金融机构安全、高效地运行，提高防范和化解金融风险的能力。因此，有必要通过法律来完善监管制度，提高监管水平，加大监管力度，强化监管手段。同时，考虑到全国人民代表大会常务委员会对银监会履行监管职责的授权决定仅适用于过渡期间，《中国人民银行法》和《商业银行法》修改以后，银监会对政策性银行、金融资产管理公司、信托投资公司等其他银行业金融机构履行监管职责缺乏法律依据。因此，有必要制定《银行业监督管理法》，赋予银监会对银行业金融机构的监管职责。建立银监会，是党中央、国务院从我国金融实际出发，在反复论证、听取多方意见基础上作出的决策，是我国经济体制改革的重要内容，是完善社会主义市场经济体制的客观要求，也是深化金融改革、加强金融监管、完善金融市场体系、促进我国金融业更好地应对加入世界贸易组织挑战的一个重大举措。金融是现代经济的核心，建立独立、统一的银行业监管机构，对进一步深化金融改革，加强

金融监管，保障金融安全、高效、稳定运行，防范和化解金融风险具有十分重要的意义。

银监会的主要职责是：制定有关银行业金融机构监管的规章制度和办法；审批银行业金融机构及分支机构的设立、变更、终止及其业务范围；对银行业金融机构实行现场和非现场监管，依法对违法违规行为进行查处；审查银行业金融机构高级管理人员任职资格；负责统一编制全国银行数据、报表，并按照国家有关规定予以公布；会同有关部门提出存款类金融机构紧急风险处置意见和建议；负责国有重点银行业金融机构监事会的日常管理工作；承办国务院交办的其他事项。目前，银行业监督管理机构的监管范围，除了国有商业银行、政策性银行、国有资产管理公司以及股份制商业银行以外，还包括 449 家正在营运中的城市信用社和 35500 家农村信用社、邮政储蓄银行、在中华人民共和国境内营业的外资银行和外资银行的代表处，以及信托投资公司、租赁公司、集团企业的财务公司等等。中国银监会的建立，标志着我国金融业对外开放步伐进一步加快，标志着我国金融监管业的体制、机制向着市场化和国际化方向又迈出了新的一步。

银监会的设立具有重大的意义。首先，银监会有利于货币政策的制定。1998 年后，我国金融宏观调控发生了重大变革，取消了对商业银行贷款规模的限额控制，实施货币政策主要靠运用各种货币政策工具进行间接调节，商业银行贷款多少在很大程度上取决于其资金平衡能力和风险控制能力。在这种情况下，让中央银行同时承担货币政策和银行监管职能，不仅会造成宏微观目标的冲突，而且也容易造成管理和约束软化。银监会的分设，有利于加强货币政策与银行监管的相互约束和制衡，有利于更好地发挥市场的作用，使货币政策更加科学化、专业化。其次，有助于解决金融机构不良资产问题。从我国的实际情况来看，目前我国金融风险主要来自银行系统。解决金融机构不良资产问题不能

仅仅依靠中央银行的再贷款，还需要存款保险机构以及各级财政部门的共同合作。银监会的问世可以改变由中央银行一家独揽、手段单一的被动局面。再次，银监会的成立将使得中央银行的视野更开阔，不再仅仅局限于商业银行上，而是将视野扩大到所有与其有交易关系的金融机构上，专注于货币政策职能，更多地着眼产业部门和实体经济，不断完善有关金融机构运行规则和改进对金融业宏观调控政策，进一步改善金融服务，推动利率市场化改革，并能够从国民经济全局的角度考虑，审视整个金融业乃至实体经济的发展，克服通货紧缩趋势，保持宏观经济环境的长期稳定。最后，银监会的设立有助于真正维护金融安全。银监会成立之后，将更多地依靠自身监管水平的提高而不是依赖于货币发行来掩饰监管责任，因而从长期而言，银监会有助于真正维护金融安全。

银行监管即银行监督和银行管理之简称。银行监督是指监督管理银行业的政府主管机关通过对银行机构全面的、经常性的监察督促以促使其依法稳健地经营、安全可靠地发展。银行管理是指国家根据有关法律，授权有关部门制定和颁布有关银行业的组织机构和业务活动的特殊规定或条例。银行监管即银行监管机关依法使用行政权力对银行及其业务活动实施监督、管理和约束，以使其稳定运行的行为。维护金融体系的安全与稳定、保护存款人和社会公众利益、促进银行业公平有效竞争、提高银行业的效率则是各国银行监管以及银行监管法律制度目标体系最重要的内容。

根据本条第2款、第3款的规定，银行业监督管理的对象包括：

（一）商业银行。

商业银行是银行体系的主体，是以经营存款、贷款为主要业务，以利润为主要目标的银行，也是吸收、创造和收缩存款货币

的金融中介组织。因为这类银行依靠吸收活期存款作为发放贷款的基本资本来源，这种短期资金来源只适应经营短期的商业性放款业务，故称“商业银行”。现代商业银行是综合性的多功能的银行。商业银行以效益性、安全性、流动性为经营原则，实行自主经营，自担风险，自负盈亏，自我约束，依法开展业务，不受任何单位和个人的干涉。商业银行以其全部法人财产独立承担民事责任。商业银行的业务范围是：吸收公众存款；发放短期、中期和长期贷款；办理国内外结算；办理票据贴现；发行金融债券；代理发行、代理兑付、承销政府债券；买卖政府债券；从事同业拆借；买卖、代理买卖外汇；提供信用证服务及担保；代理收付款项及代理保险业务，等等。

（二）城市信用合作社。

城市信用合作社是城市集体经营组织，是为城市集体企业、个体工商户以及城市居民服务的金融企业。城市信用合作社必须实行独立核算、自主经营、自负盈亏、民主管理，是具有法人地位的独立的经济实体，而不是银行或者其他任何部门的附属机构。城市信用合作社的业务范围是：办理城市集体企业和个体工商户及实行承包租赁的小型国有企业的存款、贷款、结算业务；办理城市个人储蓄存款业务；代理经监督管理机构批准的证券业务；代办保险以及其他代收代付业务，等等。

（三）农村信用合作社。

农村信用合作社是集体所有制性质的合作金融组织。农村信用合作社是我国金融体系的重要组成部分，是实行自主经营、独立核算、自负盈亏、自担风险的企业法人，其合法权益和正当经营受法律保护。农村信用合作社的基本任务是：认真贯彻执行国家的金融方针、政策、法规，积极筹集资金，帮助农民和农村合作经济组织解决资金困难，支持农业生产和农村商品经济稳定发展；引导农村民间借贷，稳定农村金融，为农村经济建设服务。

它的业务范围是：农村个人储蓄；农户、个体经营户、农村合作经济组织及其企事业单位的存款、贷款及结算；代办国家银行及其他单位的存贷款、证券交易和其他资金收付业务，等等。

（四）政策性银行。

政策性银行是服从于政府宏观经济调控，在特定领域开展金融活动的银行，是由政府设立以贯彻国家专业政策、区域发展政策为目标，不以盈利为目标的金融机构。它从事的主要是政府政策性贷款，性质上属于政府的宏观经济调控，如物资设备、农副产品采购、基本建设、进出口等。政策性银行是财政性的金融机构，有特定的资金来源和特殊的经营管理方式。政策性银行通常满足的是那些有社会效益，直接的经济效益比较低，且具有长期性、全局性和风险性的资金需要，其业务本身可能是微利甚至是亏损的，因此国家给予特殊优惠政策。政策性银行的经营原则实行独立核算、自求平衡、自担风险、保本经营、企业化管理。坚持不以盈利为目的，不与商业银行竞争，体现政策性、安全性和保本性，其业务受中国银监会监督。1994年我国组建了三家政策性银行，即：中国国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行。中国国家开发银行的业务范围是为国家大型重点项目提供专项贷款；中国农业发展银行的业务范围是为国家粮油储备、农副产品合同收购和为农业基本建设发放专项贷款，并代理财政支农资金的拨付及监督；中国进出口银行的业务范围是为大宗进出口贸易提供专项贷款，其中主要是为大型成套机电设备进出口提供贷款。

（五）金融资产管理公司。

金融资产管理公司，是指经国务院决定设立的收购国有银行不良贷款，管理和处置因收购国有银行不良贷款形成的资产的国有独资非银行金融机构。金融资产管理公司以最大限度保全资产、减少损失为主要经营目标，依法独立承担民事责任。金融资