

中国人民银行法 教程

ZHONGGUORENMIN
YINHANGFA JIAOCHENG

顾 问：史纪良
主 编：李殿君
副主编：黄敏鸿 吴志攀
田建华 李占臣

经济管理出版社

中国人民银行法教程

(本书经中国农业银行教材审定委员会审定)

顾 问	史纪良	
主 编	李殿君	
副主编	黄敏鸿	吴志攀
	田建华	李占臣

经济管理出版社

责任编辑 卢小生

技术设计 蒋 方

中国人民银行法教程

主 编 李殿君

副主编 黄敏鸿 吴志攀

田建华 李占臣

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:机械工业出版社印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 6.25 印张 160 千字

1995 年 7 月第 1 版 1995 年 7 月北京第 1 次印刷

印数:1—11000 册

ISBN7-80118-085-2/F·86

定价:13.50 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

地址:北京阜外月坛北小街2号 邮编:100836)

《中国人民银行法教程》编委会名单

顾 问	史纪良			
主 编	李殿君			
副主编	黄敏鸿	吴志攀	田建华	李占臣
编 委	(按姓氏笔划为序)			
	刘久安	汤立民	杜彬瑜	何开秀
	周继太	张 书	杨国强	魏湘滨

编写说明

《中华人民共和国中国人民银行法》(以下简称《中国人民银行法》)的颁布实施,是我国金融法制建设的重要里程碑,是我国金融改革和金融事业发展的法律保证。为使中国农业银行系统广大干部职工更好地学习、贯彻《中国人民银行法》,不断地增强法律意识和法制观念,真正做到“依法治行”,中国农业银行人事教育部组织专家、学者编写了《中国人民银行法教程》(以下简称《教程》)一书,并录制了配套的录像片。

《教程》的主要内容是:中国人民银行法的立法背景;中央银行的组织机构;行长的产生及货币政策委员会;人民币的法律地位、发行及保护;中央银行业务;货币政策工具、国库的管理、贷款业务;金融监督管理;金融统计;中央银行财务会计;法律责任等。教材内容翔实,结构合理,具有较强的理论性和实用性。《教程》是农业银行系统干部职工培训的指定教材,也可作为金融院校教学和社会各界学习《中国人民银行法》的参考用书。

《教程》由中国农业银行行长、高级经济师史纪良任顾问;由中国农业银行副行长、研究员李殿君任主编;农业银行长春管理干部学院教授黄敏鸿,北京大学金融法研究所主任、副教授吴志攀,农业银行武汉管理干部学院

1-11-5914

副教授田建华,中国农业银行人事教育部副主任、高级经济师李占臣任副主编。第一章由吴志攀编写,第二章由杜彬瑜编写,第三章由汤立友编写,第四章由杨国强编写,第五章和第六章由田建华编写,第七章由黄敏鸿编写。全书由黄敏鸿总纂,主编李殿君修改定稿。

《教程》一书在编写过程中得到有关同志的指导和帮助,参考了国内外有关资料,一并表示感谢。

由于编写时间仓促,加之编者水平所限,缺点和错误在所难免,望读者提出批评和建议,供修改时参考。

《中国人民银行法教程》编委会

1995年5月

目 录

第一章 中国人民银行法概述	(1)
第一节 中国人民银行法的立法背景	(1)
第二节 中国人民银行法的概念和立法宗旨	(8)
第三节 中央银行的性质、地位和职责	(12)
第四节 货币政策目标	(19)
第二章 中央银行的组织机构	(23)
第一节 行长	(23)
第二节 货币政策委员会	(30)
第三节 机构设置	(33)
第四节 工作人员	(45)
第三章 人民币	(50)
第一节 人民币的法律地位	(50)
第二节 人民币的发行	(54)
第三节 残损人民币的兑换、收回和销毁	(58)
第四节 人民币的法律保护	(63)
第四章 中央银行业务	(69)
第一节 货币政策工具	(69)
第二节 中央银行贷款	(78)
第三节 经理国库与清算服务	(85)
第四节 禁止性规定	(93)

第五章 金融监督管理	(98)
第一节 金融监督管理的目的	(98)
第二节 金融机构的审批	(103)
第三节 金融机构业务的监督管理	(119)
第四节 金融统计	(136)
第六章 财务会计	(139)
第一节 财务预算管理	(139)
第二节 财务收支与会计事务	(143)
第三节 年度报表与年度报告	(147)
第七章 法律责任	(151)
第一节 法律责任的概念和意义	(151)
第二节 法律责任的形式	(153)
第三节 法律责任的适用	(163)
附 录 中华人民共和国中国人民银行法	(185)

第一章 中国人民银行法概述

1995年3月18日,八届全国人大第三次会议审议通过《中华人民共和国中国人民银行法》(以下简称《中国人民银行法》)即中央银行法,不仅是金融业的一件大事,也是经济生活中的一件大事。《中国人民银行法》的颁布实施,标志着我国金融事业进入了法制建设的轨道,掀开了我国金融体制改革和金融事业发展的新篇章。它对于从法律上确立中国人民银行的地位和职责,保证国家货币政策的正确制定和执行,建立和完善中央宏观调控体系,加强对金融业的监督管理,促进社会主义市场经济的发展,都具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

第一节 中国人民银行法的立法背景

一、中国人民银行法立法的必要性

(一)金融实践的需要

《中国人民银行法》第一条规定:“为了确立中国人民银行的地位和职责,保证国家货币政策的正确制定和执行,建立和完善中央银行宏观调控体系,加强对金融业的监督管理,制定本法。”这一条规定既是《中国人民银行法》的立法目的,也同时回答了立法的必要性问题。

《中国人民银行法》之所以在目前条件下颁布实施,其原因可以从以下几个方面来理解:(1)从制定《中国人民银行法》的目的来看,这部法律通过货币政策目标的规定,用法律来保持我国货币币值的稳定,抑制通货膨胀,使中国人民银行保持货币币值稳定的任

务法制化。(2)在中央银行的建设和组织方面,制定《中国人民银行法》是为了确立我国中央银行的地位和职责。而我国的中央银行目前也正需要这样一部法律来规范其组织机构、工作程序和权利职责。(3)从金融业的管理方面来看,制定《中国人民银行法》是为了加强中央银行对金融业的监督管理,并保证中央银行的货币政策制定和执行的科学性和权威性。

为了更好地理解制定《中国人民银行法》的必要性,不妨先对中央银行设立的历史做一简要的回顾。在世界金融业发展史上,曾有过在一个国家内存在着多家商业银行同时发行银行券的时期。实践证明:这种多种银行券同时并用的方式不仅在地域上受到限制,不利于流通,同时又容易引发通货膨胀,结算与兑换也不方便。这在客观上要求有一个实力雄厚并且有权威的银行来发行一种能在全中国流通使用的货币。随着经济的发展,各国陆续采用国家立法的方式,将银行券的发行统一集中在一家银行发行,结算系统也统一在一家银行管理,这家银行通常是政府的银行。中央银行发行货币、维持清算系统的历史由此开始。如果说由中央银行统一发行货币是一种经济上的客观需要,那么这种需要只有在获得法律保障时才可能成为现实,这也就是中央银行立法的必要性。法律颁布后,中央银行便在法律上拥有了发行货币、维持清算系统和对金融业实施监管的权力。由于有了中央银行法的这些特殊规定,中央银行才被称为“国家的银行”、“发行货币的银行”和“银行的银行”。

我国从1984年开始,中国人民银行开始专门行使中央银行的职能。同世界其他许多国家的中央银行一样,由于中央银行负有管理国内金融业的重要责任,国家政府必须授予中国人民银行一些既重要、又特殊的权力,如:发行人民币、审批金融机构、监管金融市场、经理国库以及维护清算系统等特权。这些重要特权是国家的任何其他政府部门都没有的。因而,这些特权必须由国家的最高立法机关,即全国人民代表大会通过专门的法律来授予,这种专门的

法律就是《中国人民银行法》。

《中国人民银行法》的立法渊源是我国的《宪法》，《宪法》规定了国家最高行政机关具有管理国民经济的职能，它的有关条文是对国家政府领导全国经济各个领域的原则性规定，而对金融业这样一个具体领域，在《宪法》中是不可能规定的，只能由国家立法机关在《宪法》的基础上制定相关的具体法律来规定，从而使管理部门的权力与责任具体化。《中国人民银行法》就是使国家对中央银行授权具体化的专门法律，它使中央银行的运作具有权威性和法律的强制力，并受到国家法律保护。

在我国目前多种所有制形式的金融机构并存、多种形式的金融机构并存的市场经济条件下，中央银行本身的组成和监管的法制化非常重要。所谓法制化就是要使中央银行在制定和执行货币政策过程中，在对金融业的监管过程中实现有法可依，并在此基础上做到有法必依，在执法的严格程度上实现执法必严和违法必究。

（二）法制建设的需要

从法制建设的高度来认识《中国人民银行法》，就应看到这部法律不仅仅是中央银行的一种管理手段，同时还是中央银行法律制度建设中的一种目的，即建立健全中央银行法制度本身就是中央银行建设的一种目的。

在一个法治的社会里，法律规范着全体公民的社会生活行为，也规范着国家和国家公务员的行为。不允许任何人、任何单位和任何官员享有超越法律的权利，从而不受法律的约束。法律固然要依靠强制力来维持，但更重要的是使全体社会成员养成依法办事的习惯，使公民行为和国家公务员的办事行为最大限度地符合法律规范的要求，坚持按法律规定办事，按法律程序办事。因此，将法制化作为国家建设的一个目标是十分必要的，而不能将法律仅视为一种管理手段。

从中央银行来看，其货币政策目标是保持货币币值的稳定，并

以此促进经济增长。中央银行要实现这一目标,它本身就应该建设成为一个法制化的中央银行,在实践中就应坚持按法律的规定办事,按法律规定的程序办事。这种法制化的具体要求包括:

中央银行的监管应当遵照法律的规定实施,中央银行的公务员要依法行事。如发行货币要依照法律规定的程序进行;调整利率和汇率要按法律的规定办理;审批金融机构的许可证、监管金融机构、接管经营不善的金融机构、对违反法律和法规的金融机构和直接责任人员的处罚等,要依据法律规定和法定程序进行。

2. 国务院对中央银行的领导要按照法律规定和法定程序来实现。《中国人民银行法》规定中央银行在国务院领导下制定和实施货币政策,对金融业实施监督管理。国务院对中央银行的领导应按照国家法律规定的方法和程序进行,并要向全国人大常委会报告工作,由全国人大常委会对国务院的领导工作和中央银行的监管工作实行法律监督。

3. 中央银行对商业银行和非银行金融机构的监管工作要依照法律规定和法定程序进行。

(三)司法实践的需要

过去相当一段时间,我国法院审理有关金融和银行业的案件,普遍感到缺乏法律依据,不得不以某些行政政策和政府文件作为办案依据,这对案件的公正及时审理十分不便。这是因为,行政政策不具备法律效力,法院办案的主要依据应是国家和地方立法机关颁布的法律和地方法规。随着我国经济体制改革的深入,人民法院审理的金融案件逐年增多,这个问题就更加突出。在这种情况下颁布施行的《中国人民银行法》显得十分必要与及时。如《行政诉讼法》的受案范围中没有规定中央银行的行政诉讼内容,而《中国人民银行法》第四十六条规定:“当事人对行政处罚不服的,可以依照《中华人民共和国行政诉讼法》的规定提起行政诉讼。”这一规定弥补了《行政诉讼法》的一项空白,使受到中央银行处罚的当事人有

了一项重申事实的权利，为其提供了一个陈述理由的机会。

1986年1月7日国务院发布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》规定中国人民银行专门行使中央银行的职能，授予中国人民银行专门监管全国金融业的特殊权力。这部条例在保证中央银行领导和管理全国金融业过程中，发挥了一定的历史作用。然而，随着我国金融体制改革的深入，我国金融业已经出现了许多新情况，发生了新变化，使《银行管理暂行条例》的某些规定已经不能适应金融体制改革的需要。如原来关于专业银行的某些规定现已发生较大变化，专业银行的概念已不存在，取而代之的是国有商业银行和国家政策性银行。原来有关中央银行职责中的管理企业证券的规定也发生了改变，1993年1月国务院成立了国家证券委员会和证券监督管理委员会，专门负责证券业和期货业的管理。原来有关外汇管理的某些规定也由于外汇管理体制的改革、国家官方汇率和民间市场汇率的并轨而不适用了。为了适应我国当前金融体制改革的需要，有必要颁布新的法律来更新旧的条例。这次全国人大颁布的《中国人民银行法》就是对原来条例的更新与发展。

（四）外部监督的需要

制定《中国人民银行法》的另一个目的，就是便于外部对中央银行的监管工作进行监督，以及对中央银行公务员的行为进行监督。作为国家金融主管部门的中央银行，一方面享有管理金融业的权力，另一方面也负有责任。权力和责任是相辅相成的。在中央银行工作的公务员也是一样，他们既享有权利，也负有义务。众所周知，任何政府机构如果只享有权力，而不负责任时，这个机构的管理人员必将产生腐败和独裁；反之，管理机构如果只负有责任，而不享有权力时，它也将无法实现有效的管理。

《中国人民银行法》又是规定中央银行职责的法律，同时也是中央银行公务员责任和义务的法律。例如，在这部法律规定了中央银行不得向地方政府、各级政府部门提供贷款，不得向非金融机构

以及其他单位和个人提供贷款或担保,也不得擅自动用发行基金。又如,中央银行的公务员负有保密的义务,不得泄露国家机密和客户的商业秘密,中央银行的公务员泄密是犯罪行为,要依法追究其刑事责任。再如,对银行的关系人贷款,也要符合法律的规定等。由于有了这些法律规定,从金融机构到普通居民都可以依据《中国人民银行法》对中央银行及其公务员的行政行为进行监督,民众依法监督执法者,更有助于提高中央银行的金融管理水平和中央银行公务员的行政素质。

二、中国人民银行法的立法过程

《中国人民银行法》从1979年就开始进行法律的起草准备工作。中国人民银行总行条法司具体负责这部法律的起草牵头工作。中国人民银行总行条法司邀请了总行和其他有关部门的人员参加,组成了《银行法》起草小组,开始起草工作。1993年,经过多年的研究和论证,根据国务院关于金融体制改革的要求,确定了分别起草的方案。两部银行法的草案初稿完成后,广泛征求了各方面意见,不断进行修改。在这一时期,世界银行和国际货币基金组织的官员以及若干国家中央银行的高级负责人也应邀来北京,召开银行法的国际研讨会,共同探讨中央银行法和商业银行法的有关法律问题,交流中央银行管理金融业的经验。

《中国人民银行法》(草案)的送审稿于1993年10月25日,由中国人民银行提交国务院法制局审议。国务院法制局在政府各部门之间征求意见后,对送审稿作了进一步修改。经过多次修改的草案经国务院第十九次常务会议审议通过,由国务院总理李鹏签发,于1994年6月15日提请全国人大常委会第八次会议进行了第一次审议。1994年8月和12月在北京举行的全国人大常委会第九次和第十一次会议上,全国人大常委委员们再次对草案进行了第二次和第三次审议。这种由国家最高立法机构多次审议法律草案的先例在以往并不多见。

在全国人大常委会对这部法律草案的审议期间,委员们对草案提出了许多很好的修改意见。国务院根据这些意见对草案进一步进行修改。修改后的草案提交于1995年3月12—18日在北京举行的第八届全国人民代表大会第三次会议再次进行审议并表决,3月18日大会代表表决结果通过了这部法律。在通过的当天,江泽民主席以国家主席令公布了这部法律。

三、《中国人民银行法》的主要特点

(一)中央银行的组织法和金融监管法的统一

《中国人民银行法》第二章“组织机构”和第五章“金融监督管理”的规定体现了这个特点。所谓“组织法”是指这部法律规定了中央银行的组织机构,具体规定包括以下三个方面:(1)行长。中央银行设行长一人,经国务院总理提名,由全国人大或全国人大常委会决定,由国家主席任免。中央银行实行行长负责制,副行长协助行长工作,副行长由国务院总理任免。(2)货币政策委员会。货币政策委员会设在中央银行内部,它作为行长的咨询机构,向行长提供意见。该委员会的职责、组成和工作程序由国务院规定,报全国人民代表大会常务委员会备案。(3)中央银行的分支机构。中央银行的分支机构设在全国各地,它们是总行的派出机构,服从总行的统一领导,将总行的政策和方针在本地区贯彻执行。

综上所述,中央银行组织机构的特点是:以行长负责制为核心,以分支机构为具体政策的贯彻执行部门,以货币政策委员会为咨询机构的高度集中统一领导的中央银行组织体系。

作为金融业监管法,是指这部法律对金融业的监管程序作了比较详细的规定,这些管理概括起来有:对金融机构的审批管理;对金融机构的检查管理;对金融机构的稽核管理;对金融机构和金融市场的统计管理;对金融机构的财务会计管理等。上述管理的法律程序都在法律中作了规定。

(二)国务院对中央银行的领导

国务院作为中央银行日常行使职权和经营业务的审批机关，为使《中国人民银行法》在实施过程中更具有灵活性和可操作性，为逐步缩小《中国人民银行法》的规定与现实中某些情况的差距，国务院在领导中央银行的工作中可以进行行政调整。所以，在《中国人民银行法》的某些条款中，就表现出在中央银行履行职责与国务院的“专门审批”和“另有的行政规定”之间具有互相配合、互相补充的特点。

《中国人民银行法》的某些规定是具有纲领性的。我国地域广阔、各地的经济条件和发展水平又有所不同，这就使现行法律规定与某些地方现有的实际情况之间存在着一定的差距，还需要有一个磨合适应的过程。在这种情况下，国务院的另行规定显得十分必要，它是对现有实际情况的一种灵活处理。这也就成为《中国人民银行法》的一个特点。

第二节 中国人民银行法的概念和立法宗旨

一、中国人民银行法的概念

(一) 广义的概念

中国人民银行法可以有广义和狭义两个概念。广义的概念是：中国人民银行法是指我国有关中央银行组织与管理的法律法规的总称。从内容方面讲，中国人民银行法包括有关中央银行性质、地位、职责、中央银行的组织机构、业务、中央银行对金融业的监督管理和中央银行本身的财务会计，以及中央银行与其公务员在执行职权的法律责任等。从形式方面讲，广义的中央银行法的概念可以包括以下五个层次：

第一个层次，是指国家立法机关制定的法律，例如，《中国人民银行法》。此外，第一个层次还应包括某些涉及国际金融方面的条约的一些内容。由于我国参加了国际金融组织，如世界银行、国际

货币基金组织、亚洲开发银行等国际金融机构,在这些国际金融机构的国际条约中,规定了成员国中央银行可以享受的权利和承担的相应义务,也是我国中央银行法的一个组成部分。

第二个层次,是指国家其他法律和法规中有关中央银行金融管理的规定,例如,《中华人民共和国刑法》中关于禁止伪造、非法贩运伪造的货币的规定,禁止破坏国家经济秩序的规定。再如《民法通则》中关于债权和债务的规定,以及借款合同的规定。

第三个层次,是指国务院发布的关于中国人民银行实施金融业的单行行政法规,例如,《现金管理暂行条例》(1988年8月16日)、《中华人民共和国外汇管理暂行条例》(1980年12月5日国务院通过)、《中华人民共和国金银管理条例》(1983年6月15日国务院发布)、《储蓄管理条例》(1992年12月11日国务院发布)等。

第四个层次,是指中央银行自己颁发的金融业监管的具体操作性规定。这类规定的数量很多,例如,《违反银行结算制度处罚规定》(1990年4月7日中国人民银行发布)、《商业汇票办法》(1993年5月21日中国人民银行发布)、《中国人民银行行政复议办法》(1992年3月1日中国人民银行发布)、《银行结算办法》(1988年12月19日中国人民银行发布)、《银行帐户管理办法》(1977年10月28日中国人民银行发布)等。

第五个层次,是指国家司法机关发布的有关金融业监管法律法规的司法解释。例如,最高人民法院颁布的《关于贯彻执行中华人民共和国民事诉讼法若干问题的意见》、《关于银行票据结算合同纠纷上诉案的答复》等。

将上述五个层次的法律和法规中涉及中央银行的组织机构和行使职权的规定综合起来,构成我国中央银行法的广义概念,广义概念是中央银行的法律体系。

(二)狭义的概念