

中国人民银行法讲话

国务院法制局财政金融司 编写



中国法制出版社

中国人民银行法讲话

国务院法制局编写
财政金融司

中国法制出版社

(京) 新登字 059 号

责任编辑：祝立明

中国人民银行法讲话

ZHONGGUO RENMIN YINHANGFA JIANGHUA

编写/国务院法制局财政金融司

经销/新华书店

印刷/北京第二新华印刷厂

开本/787×1092毫米 32 印张/8.75 字数/180千

版次/1995年5月北京第1版 1995年5月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-267-8/D·250

(北京文津街11号 邮政编码：100017) 定价：8.60元

前 言

党的十四届三中全会做出了建立社会主义市场经济体制的决定。建立社会主义市场经济体制的一个重要方面是，健全宏观经济调控体系，加强和完善宏观经济调控。中国人民银行作为我国的中央银行，在宏观经济调控体系中居于极其重要的地位，客观上需要有一部专门的法律来确立和保障中国人民银行的性质和地位。1995年3月18日，第八届全国人民代表大会第三次会议通过了该法，这对于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，具有十分重大的意义。

为配合社会各界深入学习《中国人民银行法》，我们组织编写了该讲话。本书不求面面俱到，而是侧重依据法律条文，结合金融业的实际状况和有关立法背景，针对中国人民银行法的重点和难点，包括中央银行制度、立法目的和基本原则、中国人民银行的地位、职责和组织机构、人民币管理、国家货币政策、中央银行的业务、金融监督管理和财务会计等，进行了细致、深入的阐述。此外，本书还编辑了部分相关词条。

本书作者均为参加起草和审查该法的工作人员，有李适时（第二章、第三章）、沈春耀（第一章、第五章）、杨华柏（第四章及部分词条）、刘焰（第六章及部分词条）、陶鹏（第

七章及部分词条)、高燕凌(第八章及部分词条)。

限于作者能力和学识,书中难免存在错误疏漏之处,希望广大读者不吝赐教。

编者

1995年4月

目 录

前言	(1)
第一讲 中央银行制度概述	(1)
一、中央银行的历史沿革	(2)
二、中央银行的性质	(6)
三、中央银行的法律地位	(9)
四、中央银行的职能	(12)
五、中央银行法	(15)
六、建立健全中央银行宏观调控机制的 必要性和重要意义	(20)
第二讲 中国人民银行法的立法目的与 指导思想	(24)
一、制定中国人民银行法的背景与必要性	(24)
二、中国人民银行法的立法目的	(29)
三、制定中国人民银行法的指导思想	(36)
第三讲 中国人民银行的地位、职责和组织机构	(44)
一、中国人民银行的性质和地位	(45)
二、中国人民银行的职责	(49)
三、中国人民银行的组织机构及工作人员	(54)
第四讲 人民币	(65)

一、人民币	(65)
二、人民币的发行管理	(66)
三、人民币现金的管理	(73)
四、人民币出入境的管理	(77)
五、关于禁止印制、发售代币票券	(79)
六、禁止毁损人民币及非法使用人民币图样	(80)
七、伪造和变造人民币的犯罪	(82)
第五讲 国家货币政策	(87)
一、货币政策目标	(89)
二、货币政策工具	(94)
三、货币政策的制定	(100)
四、货币政策的实施	(103)
第六讲 中国人民银行的业务	(107)
一、中央银行业务活动的目的	(107)
二、中央银行业务活动的特点	(109)
三、中央银行业务活动的基本规则	(112)
四、中央银行业务活动的主要内容	(114)
五、法律责任	(126)
第七讲 中国人民银行的金融监督管理	(127)
一、金融监督管理的涵义与我国的金融 监督管理体制	(127)
二、中国人民银行的金融监督管理的必要性	(130)
三、中国人民银行金融监督管理的对象	(135)
四、中国人民银行金融监督管理的依据、 目的和效力范围	(138)
五、中国人民银行金融监督管理的原则、	

方式和手段·····	(141)		
六、中国人民银行金融监督管理的内容·····	(144)		
第八讲 中国人民银行的财务会计·····	(155)		
一、中国人民银行会计核算及财务管理·····	(155)		
二、中国人民银行的财务预算·····	(168)		
三、对中国人民银行的审计监督·····	(174)		
名词解释·····	(184)		
金融·····	(184)	中国货币·····	(208)
金融业·····	(185)	币值·····	(208)
金融机构·····	(186)	货币政策·····	(209)
银行·····	(188)	货币政策目标·····	(211)
中央银行·····	(189)	货币政策中介目标·····	(212)
商业银行·····	(190)	货币供应量·····	(214)
政策性银行·····	(192)	货币政策工具·····	(215)
非银行金融机构·····	(193)	法定存款准备金·····	(217)
外资金融机构·····	(194)	中央银行基准利率·····	(218)
货币政策委员会·····	(195)	再贴现·····	(219)
货币·····	(197)	中央银行贷款·····	(220)
基础货币·····	(198)	公开市场操作·····	(221)
人民币·····	(199)	信贷规模·····	(222)
货币发行制度·····	(200)	信贷政策·····	(223)
发行基金·····	(202)	国库·····	(224)
发行库·····	(203)	政府债券·····	(226)
代币票券·····	(205)	财政透支·····	(227)
伪造货币·····	(206)	外汇储备·····	(228)
外汇兑换券·····	(207)	黄金储备·····	(229)

通货膨胀····· (230)	外汇市场 ····· (240)
金融市场····· (231)	金融监督管理 ··· (242)
金融工具····· (233)	金融稽核 ····· (243)
货币市场····· (234)	金融审计 ····· (245)
同业拆借····· (236)	金融统计 ····· (246)
资本市场····· (237)	金融行政处罚 ··· (247)
证券市场····· (238)	金融犯罪 ····· (248)
	金融法制 ····· (248)
中华人民共和国中国人民银行法····· (250)	
国务院关于金融体制改革的决定····· (259)	

第一讲 中央银行制度概述

中央银行是一个国家金融体系中居于主导地位，负责制定和实施国家货币金融政策，调节货币流通和信用活动，并对金融市场和金融活动实行监督和管理金融中心机构。中央银行是金融体系的核心，是国家管理金融业的重要机构。

中央银行一般具有发行的银行、银行的银行、政府的银行三个基本职能。(1) 作为发行的银行，它垄断货币发行权，统一发行国家法定货币，该货币在一国内为唯一的、具有无限清偿资格的流通货币。(2) 作为银行的银行，它集中商业银行的存款准备金并对商业银行提供信用和金融服务，是商业银行的最后贷款人。(3) 作为政府的银行，它负责制定和实施国家货币政策，调控货币流通和信用活动，对金融业实施监督和管理，经理国库、办理政府金融事务，代理发行国家公债，为国家持有和管理黄金储备和外汇储备，对政府融通资金，促进国民经济和社会的发展。

中央银行一般具有以下特征：一是以促进国民经济发展和稳定货币为宗旨，是非盈利性金融机构；二是具有相对独立和超然的地位，特别是在与政府、财政的关系方面；三是不办理普通银行的业务，其交易对象是银行和政府机构；四是银行资产具有极易清偿性，除平时保存一定的现金和可迅速转换的有价证券外，中央银行资产不应具有长期性；五是

不在国外设立业务分支机构。

中央银行的资本结构和组织形式主要有以下几种类型：
(1) 国有资本银行，如战后的英格兰银行和法兰西银行等。目前，世界大多数国家的中央银行都属于国有银行或者国有化的银行。
(2) 私人股份银行，比较典型的是意大利银行。这种全部资本向私人募集设立的中央银行，属极少数。
(3) 国有资本和私人资本混合持股银行，如日本、比利时、墨西哥、奥地利、土耳其等国家的中央银行。这些中央银行的私人股份，往往受到一些限制，与普通股份公司股东的权利有所不同。
(4) 由会员银行集资组成的中央银行，如美国联邦储备银行。尽管法律规定私人 and 政府可以认购股份，但实际上美国联邦储备银行的股份全部为会员银行所持有。
(5) 中央银行没有资本金，根据法律授权履行中央银行职能，比较典型的是韩国银行。随着中央银行制度的发展，国家对中央银行的控制越来越加强，现代中央银行的资本金和股权结构已不具有很大的实际意义，对中央银行的业务活动也无大的影响。因此，当今各国中央银行法律制度中，关于资本金和所有权的規定已逐渐淡化，趋于形式。

一、中央银行的历史沿革

中央银行的产生有其客观的经济基础。它是适应信用经济活动发展的需要，在社会化大生产及其专业化进程中银行执行国家经济政策的产物，先是由一般的银行发展为大银行，再发展至发行银行，最后形成中央银行。中央银行的中心地位，是银行业发展到一定阶段、一定程度上才形成的。由为经济服务、到调节调控、进而到监督管理全国的银行业和金

融业，这是中央银行制度演变发展的一般规律和特征。

中央银行产生于17世纪后半期，其雏型是瑞典的里克斯银行，成立于1656年，并于1661年发行银行券。最先真正执行中央银行职能的银行，一般公认是成立于1694年的英国英格兰银行，1833年英国议会规定英格兰银行发行的银行券为无限法偿货币。1844年《皮尔条例》通过后，英格兰银行日益集中货币发行权，成为银行业的中心；在1847年、1857年和1866年周期性经济危机期间负起了“最后贷款人”的责任。因此，习惯上称英格兰银行为近代中央银行制度的鼻祖。

19世纪初，随着资本主义工业的迅速发展，资本主义银行业也进一步发展。股份银行数量增多和资本扩大，促使中小银行经常倒闭和重组，给金融市场和经济生活带来一系列矛盾。主要问题是：（1）银行券发行的问题。最初是每个银行都可以发行银行券，随着资本主义市场竞争的加剧，使流通领域纸币过剩，银行无法保证兑现其所发行的银行券，这就造成了生产与流通、消费的阻滞。（2）票据交换和结算的问题。银行业务的扩大，使各银行之间、银行与企业之间债权债务关系日益繁杂，无论同城结算和异地结算都面临很多困难。（3）贷款支持的问题。经济不断发展，要求贷款数量增加、期限延长，这使商业银行本身的存贷款业务难以满足社会经济发展的需要，往往因支付能力不足而导致挤兑和破产的事件发生。因此，在客观上越来越需要有一个资金雄厚并具有权威的银行，它既能统一发行全国流通的货币，又能统一从事票据交换和债权债务清算，还能统一存储各银行的存款准备金，以备银行有困难时给予贷款支持。同时，随着银行业和金融市场的发展，政府越来越需要有一个专门机构对金融业

和金融活动进行有效的监督和管理。使这种客观需要得以变为现实的社会经济和政治条件，概括起来讲，主要有以下四个方面：一是商品货币经济的发展、银行信用事业的兴起，致使庞大的银行体系出现。这既是现代各国经济生活的共同特征，更是中央银行赖以发挥作用的基础。二是多层次银行的存在，多种信用负债形式的创造及其债务的相互转让，构成了现代经济支付清算体系的核心，并逐步发育形成了全国性金融市场，为中央银行发挥金融调节作用创造了必要条件。三是社会经济生活日益专业化、社会化和国际化，各国银行业的普及和各种信用关系的发展，为中央银行职能的分离和独立创造了条件；也使中央银行能够通过其货币信用活动为商业银行服务，并通过货币政策传导机制对商业银行和其他金融机构的行为和信用规模结构适时进行调整，以间接影响社会生产、流通、分配和消费。四是统一多民族国家相继形成，中央政权不断加强，国家干预经济、宏观调控理论的倡导和发展，为中央银行制度的产生和演变提供了适宜的政治经济环境。

19世纪形成了较完善的中央银行制度。除了瑞典国家银行和英格兰银行以外，在欧洲还有：1860年俄罗斯银行、1875年德国国家银行、1879年保加利亚国家银行、1883年罗马尼亚国家银行和塞尔维亚国家银行、1893年意大利银行、1905年瑞士国家银行；在美洲有：1896年乌拉圭银行、1911年玻利维亚银行、1913年美国联邦储备体系；在非洲有：1898年埃及国家银行；在亚洲有：1882年日本银行、1905年大清户部银行、1909年朝鲜银行等。第一次世界大战后，各国金融均受到巨大破坏。为及时医治战争创伤，1920年在比利时首

都布鲁塞尔举行了国际金融会议，明确重申了现代金融经济实行中央银行制度的必要性，建议未设立中央银行的国家尽快建立中央银行；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。此后，各国为稳定经济发展，纷纷重建金融管理体制，中央银行制度在全球范围内迅速推广。布鲁塞尔国际金融会议上提出的发行银行应脱离各国政府控制的观点，后来成为各国建立和改革中央银行制度的重要理论依据之一。第二次世界大战后，中央银行国有化又成为改组和设立中央银行的重要原则。在保持中央银行相对独立地位的情况下，国家加强了对中央银行的控制。国家货币政策被进一步用作干预生产、调节国民经济发展的主要工具。中央银行制度因此得到了巩固和发展。1945年成立的国际货币基金组织和世界银行，促进了各国中央银行的合作，推动了中央银行制度的发展。

中国的中央银行萌芽于20世纪初。清政府因整理币制于光绪三十年（1904年）由户部奏准设立大清户部银行。1905年8月在北京开业。后来户部更名为度支部，户部银行改名为大清银行，经理国库，发行纸币。清朝灭亡后，1912年1月大清银行改组为中国银行，而后与交通银行一起受北洋政府控制，部分承担中央银行职责。1924年孙中山在广州组成中央政府时曾经设立中央银行。1926年北伐军攻克武汉，同年12月在武汉成立中央银行。因随当时军事形势所限，这两个中央银行未全部行使中央银行职能。1927年南京国民政府制定《中央银行条例》，1928年成立中央银行，总行设在上海。该行行使经理国库和统一发行货币的职能，并在全国设立分支机构。后来，中国银行、交通银行、中国农民银行和中央

银行一道享有货币发行权。1937年成立四行的“四联总处”，统一行使中央银行职能。1942年货币发行权收归中央银行，同时集中黄金、外汇储备统一管理，统一经理国库。

1948年12月1日，中国共产党领导下的华北银行、北海银行、西北农民银行合并组成中国人民银行。1949年10月中华人民共和国成立后又合并东北银行、内蒙古人民银行等地区性金融机构，成为全国统一的中央银行，行使中央银行和一般银行的职能。1979年后，随着经济体制改革，专业银行得以恢复和设立，一般银行业务逐渐从中国人民银行中分离出来。自1984年起，中国人民银行专门行使中央银行职能。1986年国务院发布的《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日第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国中国人民银行法》，以法律形式肯定了中国人民银行是中华人民共和国的中央银行。

二、中央银行的性质

中央银行这一机构在性质上是属于部门（政府机构）还是属于企业（市场主体），或者是两者兼而有之，各国的情况不尽相同，理论界也有不同的认识和主张。就多数国家的实际情况来看，中央银行在性质上属于调节宏观经济、管理全国金融业的特殊金融组织。

作为金融机构之一的中央银行，它是一国金融体系的核心。中央银行是银行业在商品市场经济条件下，在货币、信用等活动的基础上，发展到一定阶段的产物。因此，从事货币、信用活动是中央银行固有的业务属性。中央银行从普通

银行中分离出来，仍然从事着货币、信用等金融活动，它与普通银行的区别只是它的客户与普通银行的客户不同。普通银行的客户是工商企业、单位和个人，而中央银行的客户则是普通银行和政府。在货币、信用活动的内容和方式上与普通银行是一样的，办理存款、放款、贴现、票据清算和证券交易等。中央银行与普通银行的不同之处，仅在于它们各有不同的业务对象。因此，在中央银行的资产负债表上，与普通银行一样，资产方仍然是放款和投资，负债方主要是存款。所以，中央银行仍然是一个经营货币业务的银行，是一个与普通银行业务对象不同的银行，是一个国家金融体系的重要组成部分。从这个意义上说，中央银行具有金融企业的一般性质。

中央银行既然是从普通银行中分离出来的，就意味着它有区别于普通银行的不同之处，即特殊性方面。这一不同就在于中央银行具有调节宏观经济、管理全国金融业的特殊使命；在于它既不同于一般的金融企业，还不同于一般的政府机构。从它作为一个银行的角度说，它带有政府机构的某些特征；如果说它是一个政府机构，它又带有普通银行的固有属性。

中央银行与普通银行的区别主要表现在以下几个方面：

(一) 中央银行是适应政府的需要而产生的，在其整个发展过程中与政府的需要也是密不可分的。中央银行从普通银行中分离出来，最初主要是因为银行分散发行各自的银行券不利于流通，且银行券的发行能够为发行者增加收入。因此，政府为防止流通秩序的紊乱，逐渐控制和改变了银行券的发行，并通过发行为政府筹款以增加财政收入。后来中央银行

发展、推广，出现了英格兰银行和美国联邦储备体系两种模式。但是，无论哪种中央银行，无论在业务上还是在政策上，都与本国政府保持着密切的联系。现代中央银行制度，已构成国家宏观经济调控体系的重要部分，货币政策已成为政府调节经济活动、干预经济生活的重要工具。它是一个国家不可缺少的职能机构，具有明显的政府部门、国家机构的性质。

(二) 中央银行逐步实行了国有化，特别是在第二次世界大战以后，这种趋势更为明显。有的是由私人股份银行改组为国有银行，有的是直接建立国有性质的中央银行，还有的虽然不是国家投资或者拥有股份，但私人股东的权利和影响已受到很大限制，不象一般股份公司股东那样，往往是既无决策权，也无经营管理权，不享有任何特权，只是按规定取得股息。

(三) 与国家加强对中央银行的控制倾向相适应，中央银行的领导人逐步改由政府、议会任命，其任免程序往往与政府机构行政首长的任免程序相类似。有些中央银行的副职领导人员和常务董事等，也是经过严格程序任免的。

(四) 建立和控制中央银行的目的，是使一部分政府职能转由中央银行这样一种特殊的金融企业来承担，即：一是由中央银行代替政府进行金融业的监督管理；二是利用中央银行在金融体系中的特殊地位作为干预、调控国民经济的工具。这种政府职能的行使，往往是与中央银行的业务紧密结合起来的。单纯的政府机构一般是难以具备中央银行的有利条件和地位，特别是实施金融监管和调控的同时，要不损害金融体系市场机制的有效运作，中央银行的职能有其独到之处。

(五) 中央银行的经营目标、经营原则、经营对象等都与