

# 中国银行业法治建设报告

*Report on the Construction of Rule of Law in China's Banking Industry*

(2015)

中国银行业监督管理委员会 编



中国民主法制出版社

# 中国银行业法治建设报告（2015）

中国银行业监督管理委员会 编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国银行业法治建设报告. 2015 / 中国银行业监督管理委员会编. -- 北京 : 中国民主法制出版社, 2017. 1  
ISBN 978-7-5162-0411-5

I. ①中… II. ①中… III. ①银行法—研究报告—中国—2015 IV. ①D922. 281. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第021792号

图书出品人 / 刘海涛  
出版统筹 / 赵卜慧  
责任编辑 / 刘春雨

---

书名 / 中国银行业法治建设报告 (2015)  
作者 / 中国银行业监督管理委员会 编

---

出版·发行 / 中国民主法制出版社  
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号 (100069)  
电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)  
传真 / 010-63292534  
Http: //www. npcpub. com  
E-mail: mzfz@npcpub. com  
经销 / 新华书店  
开本 / 16 开 787毫米×1092毫米  
印张 / 9  
字数 / 74 千字  
版本 / 2017年3月第1版 2017年3月第1次印刷  
印刷 / 北京荣泰印刷有限公司

---

书号 / ISBN 978-7-5162-0411-5  
定价 / 38.00 元  
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

# 《中国银行业法治建设报告（2015）》

## 编辑委员会

主 任 曹 宇  
委 员 张俊潼 刘春航 肖远企 韩 沂 刘福寿  
李均锋 谢翀达 李文红 赵江平 周民源  
杨丽平 余龙武 凌 敢 姜丽明 段继宁  
邓智毅 毛宛苑 杨玉柱 胡永康 范文仲  
陈 琼 肖 璞 梅志翔 介宏伟 裴 涛

## 编写组

主 编 刘福寿  
副 主 编 张劲松  
成 员 姚 勇 屠智锋 段志国 张 怡 孙玉洁  
宋 灿 霍鹏宇 于 瑶 安爱丽 王政莹  
李江鸿 戴利宾 李 腾 罗 熹



**依法监管 合规经营**  
**全面推进银行业法治建设迈上新台阶**  
**——在银监会系统法治工作会议上的讲话**  
**（代序）**

2015年既是全面深化改革的关键之年，也是全面推进依法治国的开局之年。在这一关键时期，为推动银行业法治建设引领新常态、迈上新台阶，银监会党委研究决定召开银监会系统法治工作会议，并要求紧紧围绕全面贯彻落实党的十八届四中全会（简称四中全会）、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（简称《决定》）和习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻四中全会精神、全面推进依法治国等专题研讨班（简称专题研讨班）上的一系列重要讲话精神，把这次会议开成学习领会的会、研究贯彻的会和部署工作的会。

**一、深刻领会贯彻四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神**

党的十八届四中全会，是在我国社会主义现代化建设进入重要时刻、推进中华民族伟大复兴的中国梦进入关键阶段召开的一次重要会议。会议研究了全面推进依法治国的重大问题，为加快



社会主义法治国家建设进行了顶层设计和战略部署，彰显了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、驾驭全局的政治智慧和卓越胆识，是中国特色社会主义建设事业改革发展进程中的又一重要里程碑，必将有力提升国家治理体系和治理能力现代化水平，为建设中国特色社会主义法治国家提供有力保障，对实现国家长治久安、规范国民行为、转变社会风气具有十分重要的意义。

党的十八大以来，习近平总书记站在党和国家事业全局的高度，多次就依法治国发表重要讲话。习近平总书记的系列重要讲话总揽全局、高屋建瓴、思想深邃、内容丰富，体现了我们党对国内外形势的科学判断、对肩负历史使命的责任担当、对中国特色社会主义规律的深刻把握，为完善和发展中国特色社会主义制度、坚持中国特色社会主义法治道路指明了方向，为我们党在新形势下治国理政提供了科学指导和根本遵循。

最近，习近平总书记在依法治国专题研讨班上指出，党的十八大以来，党中央提出并形成全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这个战略布局既有战略目标，也有战略措施，每一个“全面”都具有重大战略意义。全面建成小康社会是我们的战略目标，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措。要把全面依法治国放在“四个全面”的战略布局中来把握，深刻认识全面依法治国同其他三个“全面”的关系，努力做到“四个全面”相辅相成、相互促进、



相得益彰。同时强调，各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，全面推进依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”，要求领导干部做尊法学法守法用法的模范，带动全党全国一起努力，在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家上不断见到新成效。

纵观我国银行业改革发展实践，我们深切体会到，银行业的改革发展需要强烈的法治意识，业务行为需要强有力的法律规范，有效监管需要坚强厚实的法律支撑，安全运行需要良好的法治环境作为保障，全面推进法治建设对银行业持续稳定健康发展具有关键作用和命脉功能。我们是银行业改革发展的监管者、推动者、亲历者和见证者，深刻领会和全面贯彻四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，是我们的首要政治任务 and 神圣职责使命，也是我们依法行政、依法监管的基本前提和根本要求。

一要准确把握银行业法治建设的基本方向。党和法治的关系是法治建设的核心问题，全面推进依法治国这件事能不能办好，最关键的是方向是否正确，政治保证是否坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。具体到银行业，就是要把坚持党的领导作为银行业法治工作最根本的保证，准确把握我们党处理法治问题的基本立场，始终在思想上行动上与党中央保持高度一致，加强党对银行业法治工作的领导。把建设中国特色的银行业体系、制度和



机制作为重要目标，着眼经济发展新常态，深入研究银行业法治建设面临的新形势新考验，注重从思想上、制度上思考谋划战略性、全局性、长远性问题，创新思维方式，积极破解难题，真正做推动社会主义银行业法治建设的“明白人”。

二要始终坚持银行业市场化改革的法治导向。全面推进依法治国是全面深化改革的现实要求，全面深化改革，破除各方面体制机制弊端，要坚守法治精神，坚持依法治国，这是一个破和立辩证统一的过程。当前我国银行业改革进入攻坚期和深水区，需要啃的都是硬骨头，涉及的都是深层次的矛盾和问题，改革领域广、范围宽、力度大，任务十分艰巨。这就要求在深化银行业市场化改革过程中，始终坚持法治导向，充分发挥法治的规范和引领作用，严防道德风险，推动突破思想观念的障碍、打破利益固化的藩篱。同时，利用全面推进法治建设的良好环境和重大机遇促进银行业改革提速，在法治框架下科学界定银行业的业务边界、权利边界和责任边界，调动相关各方参与改革、促进发展的内生动力，以沉着应对新常态下经济换挡减速的压力。

三要始终紧扣全面建成小康社会的战略目标。全面推进依法治国是全面建成小康社会的有力保障。金融是现代经济的核心，银行业是我国金融的主体。目前，我国进入全面建成小康社会的决定性阶段，银行业法治建设的顺利推进，有利于更好地发挥服务实体经济的本质功能，有利于实现改革发展成果和普惠金融红



利惠及全体人民，对全面建成小康社会具有重大作用。这就要求我们要牢固树立权由法定、权依法使的法治观念，坚持“法定职责必须为，法无授权不可为”的原则，提高运用法治思维和法治方式想问题、做决策的能力，健全风险早发现、早预防、早处置的制度机制，通过立法规范来明确行业准则标准和职业操守，旗帜鲜明地使用法治方式保护金融消费者，编织更加严密的银行业“安全网”。

## 二、银行业法治建设的成绩和基本经验

改革开放以来，尤其是社会主义市场经济体制建设以来，在党中央、国务院的坚强领导下，银行业法治建设取得了有目共睹的成绩，为银行业改革、监管与发展提供了重要保障。

一是初步建立了适合我国银行业发展状况的法律体系。我国银行业改革发展 30 多年的进程，也是我国银行业法治建设不断推进、不断加强、不断深化的进程。第一，构建现代银行业体系有了基本法律依据。从 1986 年《中华人民共和国银行管理暂行条例》到 1995 年《中华人民共和国商业银行法》再到 2003 年《中华人民共和国商业银行法》修订，我国银行业从计划经济体制下“大一统”体制逐步转变成为市场经济体制下的现代商业银行，每一次重大变革都以法规制度的方式加以引导、确认和巩固。第二，加强银行业监管获得了法律保障。从最早的行政规定，到《中



华人民共和国人民银行法》，再到《中华人民共和国银行业监督管理法》，银行业监管的目标越来越明确，职责越来越清晰，措施越来越有力，专业水平越来越高。第三，银行业配套法律体系不断健全。《中华人民共和国票据法》《中华人民共和国担保法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国信托法》《中华人民共和国物权法》等各项法律的陆续出台，为规范银行业市场各方的交易行为、保护利益相关者的合法权益提供了依据和准绳。

二是形成了较为健全的审慎监管规则体系。银监会成立以来，坚持风险为本的导向，制定颁布了一系列审慎监管规则，截至2015年年底，现行有效规章有50部，规范性文件有400余件，形成了较为健全的监管规则体系。在业务管理方面，存贷款、同业、理财、银行卡、衍生品等主要业务品种均有规可循。在机构管理方面，公司治理、绩效考评、内部控制、外部审计等都各有要求。在风险管理方面，资本管理、信用风险、市场风险、操作风险、流动性风险等各类风险均有相应的规章制度。在监管治理方面，已经初步建立了涵盖市场准入、非现场监管、现场检查、市场退出各个监管环节的基本规范。

三是打造了相对完善的法律工作体系。第一，组建了法律工作组织机构体系。在总会层面设立了法规部，并逐步剥离了处置非法集资、创新监管、政策研究等职能，专司法律工作。各个省局基本上都设立了专门的法律工作部门。第二，培养了一支精干



高效的法律工作队伍。全系统法律工作人员现有 700 多人，三分之一以上具有研究生学历，在促进依法监管过程中发挥了重要作用。第三，形成了较为完整的法律工作机制。颁布了《银监会法律工作规定》等基本工作规范，建立了规章、规范性文件法律审查和备案审查机制，建立了法规清理和汇编机制，每隔 5 年清理一次规章，每隔 2 年清理一次规范性文件，提高了监管法规的时效性。

四是创立了层次丰富的法治协作体系。银行业是现代经济的血脉，银行业法治建设不可能也不应该成为孤岛。为增强协作、形成合力，银监会主要做了以下几方面的工作：第一，加强国际监管协作。先后与 60 个国家和地区的监管当局签署了国际监管合作协议，积极参与巴塞尔委员会监管规则制定进程，多次举行双边、多边磋商，国际监管合作逐步制度化、常态化。第二，加强与地方政府和司法部门协作。不断健全监管执法和司法衔接机制，推动加快银行业涉诉案件的审理、判决和执行，依法协调处置重大金融债务风险，严厉打击企业逃废银行债务行为，有效保护了金融债权，维护了金融市场秩序。第三，加强金融监管协作。积极参与金融监管协调机制，主动加强与证券业、保险业监管的协同合作，有效防范跨业风险传染。

回顾银行业法治建设工作，主要有以下几点体会。

第一，践行法治理念是提高监管有效性的根本保障。银监会



始终坚持银行业改革发展和监管必须规范主导、制度先行，确保工作于法有据、有章可循。始终坚持审时度势、与时俱进，深入分析银行业运行规律和发展阶段特点，及时调整法规内容要求，增强法规制度的针对性和有效性。始终坚持实事求是的发展方向，推动银行业在发展中规范、在规范中发展，沿着法治轨道实现稳健发展。

第二，坚持法治思维是实现监管目标的基本方式。坚持经验制度化、制度法治化、法治现代化，执法规范化、常态化，确保银行业的监管和经营行为可预期。坚持法律面前人人平等，对不同类型银行业金融机构平等对待，对不同资本来源一视同仁，对不同金融服务对象不偏不倚，确保监管秉公执法。坚持通过法治途径化解矛盾、解决纠纷，切实维护银行业权益、保护消费者利益。

第三，注重借鉴经验是提升法治效能的重要途径。银监会始终高度重视总结提炼实践已经证明务实管用的行业经验，并逐步上升为长效性法规制度。高度重视试点先行、逐步推广的模式，并不断将试点经验提升凝练为全局性制度安排。高度重视借鉴参考国际先进经验，认真吸收国际金融监管改革最新成果，并紧密结合我国国情，丰富完善银行业法治体系。

### 三、银行业法治建设的思路和方向

下一阶段，银监会要坚持问题导向，按照党中央、国务院的



精神和要求，结合我国银行业改革发展实际，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，深刻认识我国银行业改革发展的新形势、新常态，坚持中国特色社会主义法治道路，着力强化法治思维，着力完善银行业法律规则体系，着力推进严格执法，着力强化执法监督评价，坚决守住不发生系统性区域性金融风险的底线，促进提高依法监管和依法经营水平，积极推进银行业治理体系和治理能力现代化，使银行业在法治的轨道上不断提高金融生产力水平，促进经济社会持续健康发展。

### （一）加强法治学习

习近平总书记强调，各级领导干部的信心、决心和行动，对全面推进依法治国具有极为重要的意义。我们要以高度的政治自觉和强烈的政治责任，切实把加强法治学习作为当前的首要政治任务来抓。

一是准确把握学习目标。一方面，要通过学习统一思想、统一行动。要原原本本读原著、学原文、悟原理，切实做到真学、真懂、真用，自觉在思想上、政治上、行动上与以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，把思想认识统一到党中央、国务院对形势的分析判断和对工作的决策部署上来，增强在法治之下想问题、做决策、办事情的能力。另一方面，要把学习的效果落实到监管



工作成效上来。要尽快把学习成果转化为推动银行业改革发展和监管工作的新思路和新措施，提高用法治方式解决银行业改革发展难题的能力，以法治建设规范监管行为、促进银行业发展、增进社会和谐。

二是发动全员学习。第一，领导干部要带头学。习近平总书记指出，全面推进依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。各级领导干部要切实肩负起责任，带头学法，做好示范。第二，法规条线干部要主动学。法规条线的干部要发挥好依法监管的“排头兵”作用，加强对依法监管工作的思考、谋划和实践，切实增强银行业法治工作的前瞻性、科学性和有效性。第三，监管干部要积极学。监管干部的执法水平是依法行政、依法监管的直接体现，监管干部要培养法治思维，强化按程序办事、按职责用权的法治工作习惯，切实提高依法监管水平。

三是改进学习方法。一方面，要完善学习制度。要通过健全并落实党委中心组集体学法、专题办公会重点学法、法治讲座和法治培训专题学法、职业培训和再教育专业学法等制度安排，实现全系统干部学法制度化、常态化，增强法治素养。另一方面，要搭建学习平台。要通过开展岗位练兵、法治知识竞赛、法律知识考核考试、调查研究等多种方式，搭建专门的学习交流平台，提高学习效果。

## （二）提高立法的前瞻性和科学性

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。加强银行业法治必须坚持立法先导、制度先行，以健全法规制度体系为重点，主要抓好以下几个关键。

一是科学确立立法的目标和任务。第一，要紧跟中央治国理政目标立法。树立通过立法贯彻落实党的路线方针政策和重大战略部署的基本理念，立足经济社会大局全局，紧紧围绕中央治国理政目标和国务院的总体部署及重大关切，确立银行业立法目标任务，保障国家长远发展目标和人民群众根本利益有效实现。第二，要分层确立立法任务。按照基本法律、行政法规、部门规章和规范性文件四个立法层次，系统梳理银行业现行法律制度体系，分类确定立法任务，推动修订滞后的基本法律，提升相关领域的法规层级，完善重点领域的法律法规。第三，要契合银行业实际立法。深入研究银行业改革发展的基本规律，密切跟踪改革发展进程，围绕重点诉求、突出矛盾和热点领域进行立法，为进一步解放和发展银行业生产力提供制度保障。第四，要统筹制定立法目录。根据各项法规的轻重缓急，列出符合金融法规现状又符合银行业发展要求的时间表和路线图，做到目标清晰、责任明确、进程可控和效果可考核。

二是要明晰责任主体，清晰责任边界。要按照“立法与执法分离、法律法规与实施细则分离、普适性法规与专门性法规



分离”的原则，明晰法规制定主体。总体安排是：规范和约束监管者行为的立法工作由专门的法规部门负责，规范和约束银行业行为的审慎性规则集中由审慎监管等专门部门负责，具体业务细则由机构监管部门负责。在具体立法过程中，专门的立法负责部门和各个监管部门以及其他相关部门相互加强衔接协调，共同努力做好立法工作，使立法工作既能贯彻应有的分离原则，又能充分接地气。

三是要加强立法协调配合。第一，要加强上下配合。加快推进重点领域的立法和修订工作，防止部门规章、规范性文件与上位法冲突。第二，要加强左右配合。加强与其他经济管理部门的协调、沟通，推动监管政策与产业政策、财政政策、货币政策的衔接配合，防止部门规章制度内容冲突矛盾或者效应叠加冲击。第三，要加强同业配合。要加强与货币政策部门和其他金融监管部门的政策协调力度，保证相同业务受到同样规制和同等力度的监管，防止监管套利。此外，要加强内部配合。要强化法律审查和备案机制，提高立法的规范性。

### （三）加强执法的严肃性和一致性

法律的生命在于实施，监管的实效源于执行。监管部门的天职就是及时检查发现问题，督促遵守法律法规，防范化解金融风险。

一是夯实执法组织基础。要推进监管执法组织架构改革，按