



中财法学文库

财政参与处理问题 金融机构之法律规制

Legal Regulating on Public Finance Participating
in the Treatment of Problem Financial Institutions

邢会强 著



人民法院出版社

D922.2/66

2008

中财法学文库

财政参与处理问题金融 机构之法律规制

邢会强 著

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政参与处理问题金融机构之法律规制/邢会强著.
-北京:人民法院出版社,2008.1
(中财法学文库)
ISBN 978-7-80217-530-3

I. 财… II. 邢… III. ①财政法-研究-中国
②税法-研究-中国 IV. D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 206694 号

财政参与处理问题金融机构之法律规制

邢会强 著

责任编辑 钱小红
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话 (010) 85250520 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559 (发行部)
网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 保定市恒艺印务公司
经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5
字 数 202 千字
印 张 7.5
版 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-80217-530-3
定 价 18.00 元

版权所有 侵权必究

《中财法学文库》编委会

编委会顾问 江 平 王家福 梁慧星 王利明
王保树 甘功仁 蔺翠牌

编委会主任 郭 锋

编委会委员 安新宇 曹富国 陈 飞 陈华彬
高秦伟 郭 华 李 轩 刘双舟
胡晓珂 史树林 王克玉 吴 韬
许冰梅 阳 平 尹 飞 曾筱清
张小平

执行编委 吴 韬 尹 飞

作者简介

邢会强，男，河南漯河人，现为中央财经大学法学院教师。毕业于北京大学法学院，获法学博士学位，北京大学光华管理学院与中国工商银行博士后工作站联合培养的博士后。曾借调于中国人民银行金融稳定局金融体制改革处（国务院国有独资商业银行股份制改革试点工作领导小组办公室），中国工商银行股份制改革办公室、战略管理与投资者关系部工作。发表了法学专业论文20余篇；出版专著《宏观调控权运行的法律问题》（北京大学出版社2004年版）；合著《上市公司投资者关系》（法律出版社2007年版）；主编《中国企业境外上市法律实务》（法律出版社2006年版）、《中小企业境内上市法律实务》（法律出版社2007年版）、《税法》（公安大学出版社2003年版，副主编）、《财产税法》（北京大学出版社2006年版，副主编）等书。主要研究方向为宏观调控法总论、财税法、金融法。

总 序

中央财经大学法学院诞生于中国致力发展社会主义市场经济、建设社会主义法治国家的 20 世纪 90 年代中期这一伟大的变革时代。经过十多年的发展，法学院正在向着成为我国财经立法、司法和教育的思想库，财经法学的重要国际交流平台，财经法律复合型应用性高级人才的重要培养基地的目标迈进。

在中央财经大学法学院的教师中，活跃着一批学历高而又富有朝气的年轻学者，他们关注国计民生，参与国家法制建设，醉心于法学研究；他们热爱三尺讲台，关心学生的成长；他们具有国际化视野，重视借鉴西方先进的法律制度、法学理论与法律文化。以这批教师为主体，中央财经大学法学院的广大教师在平时的教学耕耘与学术研究中收获了累累硕果。以此为基础，我们决定编辑出版“中财法学文库”系列丛书。

投入较大的人力、物力组织这套文库的出版，是践行中财法学院“科研立院”宗旨的重要体现。如何在激烈的竞争中立于不败之地，培养出社会需要、国家满意的优秀人才，是各个大学法学院共同思考的问题。我们始终认为：法学院

的根本任务在于培养合格的高质量法律人才，科研则是教学的先导、教育的基础。没有高质量的学术研究，以己昏昏，使人昭昭，很难想象有深入浅出、鞭辟入里的课堂教学；没有教师对法律实践的敏感触觉和对社会问题的深刻领悟，很难想象有生动活泼、贴近实际的课堂艺术。唯有在科研方面的进步和成就，才能保证造就一支具有坚实理论基础、深厚学术底蕴、并富有远见卓识和深刻洞察力的师资队伍，从而推动法学院全方位、多层次的发展。是故，学院多方筹资，购置图书、激励科研、补贴出版、奖掖人才；众学者皓首穷经、笔耕不辍；法学出版界同仁大力襄助，终有今日“中财法学文库”付梓。

这套文库的出版，必将有助于我院提升法科学子的学术品质，强化其专业素质。法学教育是高等教育的重要组成部分，是建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的重要基础，并居于先导性的战略地位。在我国社会转型时期，法学教育不仅要为建设高素质的法律职业共同体服务，而且要面向全社会培养大批治理国家、管理社会、发展经济的高层次法律人才。中央财经大学法学教育适应侧重培养通法律、懂经济、懂管理、懂外语的高层次复合型、应用性人才的目标定位，在培养具有复合知识结构的本科生、研究生方面形成了鲜明的财经实务特色。法科学生在重点学好法学核心课程和教学计划的其他课程外，适当广泛涉猎、阅读学术专著，对巩固、深化课堂知识是十分必要的。在教材之外，出版一批理论精深、博采众长、体察实践、观点新颖的专著，可以有效满足学生解惑之需。本文库诸部著作，多围绕民商法、

经济法等领域实践中的重大疑难问题，对我国相关制度加以细致的探讨与解说。这将有助于拓展学生视野，为他们思考问题、研究制度以及应用法律提供新的视野和方法，并进而登堂入室、一窥门径。

这套文库，在策划选题上，偏重经济领域中实践意义重大且学界较少探讨的具体问题；在内容上，侧重对具体问题的深入分析和制度的合理构建。这固然与我院以民商法、经济法为基础，以财经私法、财经公法为特色，以理论法学为支撑，集中发展若干新兴三级学科的学科发展战略有关，也是我们对法学研究方向思考的产物。从宏观而言，目前我国的法学学科框架已经基本成熟，法学界对法学各学科的体系与基本原则已无较大争议，法学各学科的基本理论相对而言也难以再有较大变动，因此我们的研究目标不能再仅仅局限于对若干宏观问题的探讨以及对若干基本原则的建构。因应法律实践的需求和法治完善的需要，我们更应当集中精力于以前较少涉及的具体制度及其微观层面展开深入细致的研究，揭示其背后的理论基础，提供完善、富有可操作性的制度设计，以此推动法学研究与法学教育的进步，并进而推动我国立法、司法日臻完善。

刚刚过去的 2007 年，适逢《民法通则》实施 20 周年。抚今追昔，以先师佟柔教授为代表的一代法律学人历尽磨难、备受艰辛，终以一部《民法通则》向世界发出了中国的《权利宣言》。虽历经波折，《物权法》终得以颁行，社会主义市场经济法律体系的框架已基本具备。在改革开放和法治建设的关键发展阶段，衷心希望我院同仁，以国家法制建设为己

任，以民族复兴为目标，以追求真理的勇气致力于学术研究，以甘当人梯的情怀献身于法学教育，谦虚谨慎，踏实治学，团结国内外法学界同仁，弘扬老一辈学者的风范，为我国法学的繁荣与法治的进步不懈努力！

是为序。

郭锦*

2008年3月1日

* 中央财经大学法学院院长、教授。

摘 要

金融业的特殊性决定了财政在问题金融机构的处理中扮演了一个非常重要的角色。财政参与处理问题金融机构具有合理性,也应该有合法性,这就需要用法律对财政参与问题金融机构的处理进行规制。

本书将财税法的既有理论——民主财政论、公共财政论、法治财政论、健全财政论运用到问题金融机构处理领域,提出了一些新的理论,如财政参与处理问题金融机构的理论基础、财政的金融职责理论、财政机关与金融机关之间的关系理论,等等。这些理论,对于我国财政参与处理问题金融机构的实践有一定的参考意义。

对财政参与处理问题金融机构进行的财税法规制,包括预算法规制、税法规制、公债法规制、转移支付法规制四个部分。财政法与金融法是相互配合的,它主要包括:要建立财政负担的转移安排、财政机关在金融监管协调机制有一定的角色、中央银行的独立性及其与财政机关的协调、对中央银行利润及资金运用进行法律规制,等等。财政参与处理问题金融机构法律规制有四大制度基础:建立公共财政体制、均衡权力(利)配置、实行信息公开和确保财政健全。这要求建立我国的重大公共支出决策听证制度,进一步提高我国的财政透明度,制定我国的财政危机防范法。

据此,本书提出以下立法建议:(1)制定《财政法》,规定财政活动的基本原则和基本规则;(2)修改和完善《预算法》,规定一切财政支出都必须纳入预算、应编制财政应急预算、单独编制财政风险预算、在或有负债领域将政府预算编制的会计基础改为权责发生

制、金融风险比较严重的地方应建立财政风险准备金、应将税式支出通过预算进行管理、应公布详细的预算草案和决算;(3)按照税收法定原则,进行系统的、大规模的税法清理,提升我国税收立法的级次;(4)制定《公债法》,规定中央公债发行的审批程序、地方政府发行公债的审批程序、公债累积额上限管理、公债偿债基金、公债预警机制;(5)制定《转移支付法》,规定特别转移支付;建立财政危机防范法的基本框架;(6)制定《存款保险法》;(7)修改《中国人民银行法》,完善最后贷款的条件,要求中国人民银行在提供最后贷款时必须严守这些条件;该法同时还应规定货币发行收入的运用规则,要求中国人民银行在运用资金救助问题金融机构时提供可行性分析报告,对可供选择的方案的成本进行比较,等等。

ABSTRACT

The role of public finances in the treatment of problem Financial Institutions has been determined by the particularities of the financial industry. It is reasonable for fiscal departments to participate in the treatment of problem financial institutions, but this participation needs legitimacy. It is thus imperative that the law should regulate the participation of fiscal departments in the treatment of problem financial institutions.

In this paper, the well – known theories of fiscal and taxation law, i. e. democratic finance theory, public finance theory, legal finance theory, and healthy finance theory, are applied to the area of the treatment of problem financial institutions. A series of new theories are then put forward, namely a theoretical foundation for fiscal departments to participate in the treatment of problem financial institutions, a theory of responsibility of fiscal departments, and a theory of the relationship between fiscal department and the financial departments, etc. All of the above theories are of use for directing the practice of the fiscal participation in the treatment of problem financial institutions.

Instruments of fiscal and tax law which regulate the participation of fiscal departments in the treatment of problem financial institutions divide into four sectors: budget legislation, taxation legislation, public debt legislation, and transfer payment legislation. Financial law

and fiscal and taxation law work in conjunction, mainly covering the need to establish arrangements to shift fiscal burdens, the particular role played by fiscal department in the financial regulatory coordination mechanisms, the independence of the central bank and its coordination with fiscal department, and legal regulation of the central bank's profits and use of funds. There are four major structural foundations for legal regulation of the participation of fiscal departments in the treatment of problem financial institutions: establishment of public finance, balanced allocation of powers (rights), implementation of information disclosure, and ensuring healthy government finances. For this it is imperative to establish a hearing system for important public expense decisions, enhance fiscal transparency, and formulate a national law to prevent from fiscal crises.

Hereby, following legislative suggestions are raised in the thesis: (1) establish 〈Fiscal Law〉 to stipulate principles and regulations in fiscal activities; (2) revise and improve 〈Budget Law〉, including regulations such as that bring all fiscal disburse into budget, compile emergency fiscal budget, compile separate fiscal venture budget, replace the accounting basis by Accrual Basis in field of contingent liability, establish fiscal risks reserve fund in high financial risks areas, administrate tax expenditure with budget, publish detailed budget draft and final accounts; (3) straighten out tax legislation in sense of systemic and large - scale, to improve the state's tax legislation level, as per the statutory taxation principles; (4) establish 〈Public Debts Law〉 to regulate bond issue procedures by both central and local governments, upper limit of accumulative debts, public debts sinking fund and the early warning system; (5) establish 〈Transfer Payment Law〉 to regulate special transfer payment; establish legal framework

to prevent from fiscal crisis; (6) establish 〈Deposit Insurance Law〉; (7) revise 〈People's Bank of China Law〉 to improve conditions of the lend of last resort which requires the People's Bank of China to toe the scratch when it offers the debt, and to regulate the use of the income from money issues which requires the People's Bank of China to provide Feasibility Reports and compare costs of optional schemes when it financially supports the problem financial institutes.

Key words: problem financial institutions; public finances; fiscal and taxation law; financial law; regulation.

目 录

引言	(1)
一、研究缘起	(1)
二、研究现状	(2)
三、研究方法	(3)
四、本书结构	(4)
第一章 问题金融机构处理与财政的关联性分析	(6)
一、问题金融机构的识别与处理的基本原理	(6)
二、财政参与处理问题金融机构的方式及其所涉及的法律问题	(9)
三、财政参与处理问题金融机构的合理性问题	(16)
四、我国财政参与处理问题金融机构的合法性问题	(27)
五、财政参与处理问题金融机构蕴含的风险及法律规制的必要性	(29)
六、法律规制的可能性与基本点	(36)
七、“双重危机”与法律规制	(37)
第二章 对财政参与处理问题金融机构的财税法规制	(39)
一、对财政参与处理问题金融机构的预算法规制	(39)
二、对问题金融机构处理的税法规制	(52)
三、对财政参与处理问题金融机构的公债法规制	(62)
四、对财政参与处理问题金融机构的转移支付法规制	(79)
第三章 对财政参与处理问题金融机构的金融法调整	(83)
一、“财政负担过重”的减轻及转移安排	(83)

二、金融监管协调机制及财政机关之角色	(93)
三、中央银行的独立性及其与财政机关的协调	(102)
四、对中央银行利润及资金运用的法律规制	(108)
第四章 对财政参与处理问题金融机构制度基础的提炼 ..	(113)
一、建立公共财政体制	(113)
二、均衡权力(利)配置	(115)
三、实行信息公开	(140)
四、确保财政健全	(147)
结论	(162)
附录一：处理问题金融机构的历史及其法治变迁	(166)
附录二：我国问题金融机构处理法律制度的完善论纲	(199)
附录三：问题金融机构处理方式一览表	(207)
附录四：中央银行货币政策透明度的良好行为准则	(212)
附录五：金融监管机构金融政策透明度的良好行为	(216)
附录六：经修订的财政透明度良好行为守则	(219)
后记	(223)

引言

一、研究缘起

“问题金融机构” (problem financial institutions), 或称“有问题金融机构”, 是健康金融机构 (healthy financial institutions) 的对称, 通俗地说, 就是指那些有问题的、除非立即采取必要的纠正措施或提供资金支援, 否则短期内将破产、倒闭的金融机构。

金融业是一个特殊的行业。换句话说, 金融业是一个受管制的行业。金融是现代经济的核心。金融业对于一国的经济发展和人民生活来讲, 是须臾不能离开的。然而, 金融业又是一个高风险的、脆弱的行业, 金融风险具有像病毒一样的“传染性”。有时, 一家金融机构的倒闭会引起连锁反应, 带来系统风险。于是, 各国不得不设置金融监管机构来管制金融业。而对于出现危机的金融机构, 金融监管机构不得不慎重对待, 小心处理, 而不能像普通企业那样任由其“自由竞争, 优胜劣汰”。也正因为此, 各国财政也频频参与问题金融机构的处理。如在我国, 财政部于 1998 年 8 月向四大国有独资商业银行发行了 2700 亿元长期特别国债, 以补充国有独资商业银行的资本金。1999 年, 国家成立四家金融资产管理公司, 由财政部各核拨 100 亿元人民币, 专门处理四大国有商业银行的不良资产。四大国有商业银行共向四家金融资产管理公司以账面价值