



中华人民共和国 银行业监督管理法释义

全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室

张世诚 主编



81.5

知识产权出版社

责任编辑：石红华
封面设计：刘占英

中华人民共和国 银行业监督管理法释义

ISBN 7-80198-007-7



9 787801 980076 >



ISBN 7-80198-007-7/D·244

(1224) 定价: 15.00 元

中华人民共和国 银行业监督管理法释义

全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室

张世诚 主编

知识产权出版社

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/张世诚编著.
—北京: 知识产权出版社, 2004.1
ISBN 7-80198-007-7

I. 中… II. 张… III. 银行监督—银行法—法律
—解释—中国 IV. D922.281.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 126254 号

本书的所有版权受到保护, 未经出版者书面许可, 任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分, 违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

中华人民共和国银行业监督管理法释义

主编: 张世诚

责任编辑: 石红华 文字编辑: 牛洁颖 唐学贵

装帧设计: 刘占英 责任校对: 韩秀天

责任出版: 杨宝林

知识产权出版社出版、发行

地址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

通信地址: 北京市海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编: 100088

网址: <http://www.cnipr.com>

(010) 82000893 (010) 82000860 转 8101

北京白帆印务有限公司印刷

新华书店经销

2004 年 1 月第一版 2004 年 4 月第二次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.625 字数: 200 千字

印 数: 5001~8000

ISBN 7-80198-007-7/D·244

定 价: 15.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

主 编 张世诚

撰稿人 (按姓氏笔画排序)

陈希文 张 岩

张 敏 张世诚

黄海华

目 录

第一部分 中华人民共和国银行业监督管理法释义·····	(1)
第一章 总则·····	(1)
第二章 监督管理机构·····	(25)
第三章 监督管理职责·····	(33)
第四章 监督管理措施·····	(96)
第五章 法律责任·····	(132)
第六章 附则·····	(157)
第二部分 《中华人民共和国银行业监督管理法》制定	
过程概览·····	(160)
国务院关于提请审议《中华人民共和国银行业监督管理法	
(草案)》的议案 ·····	(160)
关于《中华人民共和国银行业监督管理法 (草案)》的	
说明·····	(161)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国银行业监督	
管理法 (草案)》、《中华人民共和国中国人民银行法修	
正案 (草案)》修改情况的汇报 ·····	(164)
全国人大法律委员会关于银行业监督管理法草案和修改	
中国人民银行法、商业银行法两个决定草案审议结果	
的报告·····	(173)
全国人大法律委员会关于银行业监督管理法草案和修改	
中国人民银行法、商业银行法两个决定草案修改意见	
的报告·····	(178)
全国人大财政经济委员会关于《中华人民共和国银行业监	
督管理法 (草案)》、《中华人民共和国中国人民银行法	

修正案(草案)》和《中华人民共和国商业银行法	
修正案(草案)》的审议意见	(183)
十届全国人大常委会第四次会议分组审议银行业监督管理	
法草案、人民银行法修正案草案和商业银行法修正案草	
案的意见	(186)
有关部门及法律、金融专家对银行业监督管理法、人民银	
行法、商业银行法三个法律草案的意见	(198)
附录	(204)
中华人民共和国主席令(第十一号)	(204)
中华人民共和国银行业监督管理法	(204)
中华人民共和国主席令(第十二号)	(214)
中华人民共和国中国人民银行法	(214)
中华人民共和国主席令(第十三号)	(223)
中华人民共和国商业银行法	(223)

第一部分 中华人民共和国银行业 监督管理法释义

第一章 总 则

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】本条是关于本法立法宗旨的规定。

银行监管，即一个国家的银行监管当局依法对银行业的经营进行监督管理的行为。

银行业是经营货币的特殊企业，维持着社会支付机制的运行。利率和价格是银行业的运行杠杆，在这个“杠杆”的作用下，单个银行追求利润最大化和风险最小化的目标会使资金流向发生变化，很难保证社会各个经济主体具有平等获得资金的机会，而银行利益最大化目标使银行经理层始终有一种冒险的冲动，一旦银行破产，将会造成支付体系的混乱。同时，商业银行是以高负债经营和无抵押负债经营为特点的行业。其高负债经营体现在：银行的总资产中，自有资本的比例相当低。按照“巴塞尔协议”规定，银行的自有资本金比例一般应高于8%。即使银行的自有资本金达到总资产的10%，银行的主要资产部分（90%）仍是负债——公众存款，而这种负债是不需要银行以任何资产作抵押的。这种高额的负债率和无抵押负债，使得银行成为最容易产生金融诈骗的行业之一。诈骗行为往往会引起挤兑风潮，这时，将可能发生金融风暴，而金融风暴则可能引发整个社会的经济危机。所以存款者的资金安全必然

成为备受关注的社会问题。当存款人将剩余的资金存入银行变得不安全时，人们将倾向于自己保管现金。社会成员间资金剩余和短缺同时存在，通过商业银行融通资金余缺引起高昂的交易成本时，分散的社会成员将采取相对较低的但远较银行系统正常运转时高的交易成本，结果由银行诈骗引发的金融危机将使整个社会的货币供求发生超常规的变动，导致整个社会交易的萎缩和交易量的下降，使经济资源的协调能力、配置能力失调，引起社会治安问题和社会秩序混乱。所以银行业在本质上是一种风险行业。银行业的风险包括信用风险、利率风险、汇率风险、经营风险、违约风险、国家风险、技术风险和其他风险。因此，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，是当今世界各国政府的重要任务之一。

对银行风险的控制来自市场约束、内部管理和政府监控。目前，我国由于相关立法不健全，银行业市场化程度非常低，总体的内部管理意识和技术手段还很落后。而科技和市场的迅速发展又给银行业提供了很大的发展空间并留下风险隐患，摆在政府面前的监管任务就显得日益严重了。

建国以来至 1984 年，中国实行的是大一统的人民银行体制，当时没有监管当局，也没有监管的法律法规，这期间，中国没有现代意义上的银行监管。1984 年开始，中国形成了中央银行、专业银行的二元银行体制，中国人民银行行使中央银行职能，履行对银行业、证券业、保险业、信托业的综合监管。这期间的银行监管主要围绕市场准入进行，重点是审批银行业新的业务机构，监管的主要依据是 1986 年国务院颁发的《银行管理条例》。

1992 年 8 月，国务院决定成立证券委员会和中国证券监督管理委员会（以下简称证监会），将证券业的监管职能从中国人民银行分离出去，中国人民银行主要负责对银行、保险、信托业的监管。其后，中国银行业体制发生了重大变化，一是国家专业银行的商业化改革步伐加快；二是成立了若干家股份制商业银行。同时，中国的保险业迅速发展，信托业经历了发展、调整和重组阶段。这

期间的重大事件有：1993年，银行业贯彻落实中共中央、国务院《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》，在整顿金融秩序、严肃金融纪律、推进金融改革和加强金融宏观调控方面采取了一系列措施。1994年，成立三家政策性银行，实行银行政策性业务和商业性业务分离，为专业银行商业化创造了条件。1995年，《中华人民共和国中国人民银行法》（以下简称《人民银行法》）和《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）颁布，从法律上确立了中国人民银行对银行、保险、信托业的监管地位；随后，中国人民银行颁布《贷款通则》，召开银行业经营管理工作会议，把工作重心转移到以银行风险监管为核心的系统性监管和依法监管上来，并首次提出降低国有独资商业银行不良贷款的要求。1996年，开始查处商业银行违规经营和账外经营。1997年，为防范亚洲金融危机对中国的冲击，中央召开全国金融工作会议，对整顿金融秩序、防范金融风险作出了重要部署。1998年，撤销了中国人民银行31个省级分行，成立九家跨省区分行和两家总行营业管理部；国家发行2700亿元特别国债，补充国有独资商业银行资本金。同年，国务院决定成立保险监督管理委员会（以下简称保监会），专司对中国保险业的监管，将原来由中国人民银行履行的对保险业的监管职能分离出来，中国人民银行主要负责对银行、信托业的监管。其间的重大事件有：1999年，成立四家资产管理公司，剥离国有商业银行不良资产；清理整顿中小金融机构；颁布《金融违法行为处罚办法》。2000年，开展国有独资商业银行等七类金融机构贷款质量、盈亏状况等真实性大检查；制定《国有独资商业银行考核评价办法》，首次对国有独资商业银行的经营业绩进行定量考核；加强对国有独资商业银行信息披露的监管；国务院向国有重点金融机构派驻监事会。2001年，首次实现国有资产独资商业银行不良贷款比率和余额下降目标；适应加入世贸组织的需要，颁布《外资金融机构管理条例》；顺利完成香港中银集团重组，中国银行（香港）有限公司正式挂牌营业。2002年，召开第二次全国金融工作

会议，提出金融监管是金融工作的重中之重；银行业全面实行贷款质量五级分类制度，并发布《商业银行中间业务管理办法》、《网上银行管理办法》；对国有独资商业银行单笔大额贷款、表外资产、非信贷资产损失控制情况进行现场检查，不良贷款继续下降；人民银行牵头制定监管体制，国有独资商业银行综合改革，农村信用社改革等方案。

2003 年，十届人大一次会议决定成立中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会），依法对银行、金融资产管理公司、信托公司以及其他存款类机构实施监督管理，建立了银监会、证监会和保监会分工明确、互相协调的金融分工监管体制。

中国金融业的发展应该说有十几年的历史。因为在传统的计划经济体制下，我们是财政主导型经济，没有金融服务。1978 年以前，中国只有一个中国人民银行，还是管国库的，没有银行和金融体系。中国金融体系的建立是在 1984 年，把中国人民银行分拆成中、工、农、建四大专业银行，形成双层银行体系：一层是人民银行，侧重中央银行的责任，监管其他银行；第二层是中、工、农、建四大专业银行。90 年代，随着金融的发展，新的银行开始出现，如招商、华夏、光大、实业等 16 家全国性商业银行、地方金融机构、城市商业银行和农村信用社等。中国的银行历史成长是比较短的，金融技术的发展滞后，还需要在改革中不断完善，进一步提高对市场的适应能力。20 世纪 90 年代初金融体制改革的任务提出，中央银行是监督者不是经营者，1993 年改革时首先取消了中央银行的利润目标；专业银行商业化，所有的国有独资银行向商业化转变；对地方金融、资本市场加以培育、发展。十几年来中国金融业尽管取得了长足的发展，但相对来说还是一个比较幼稚的产业。加入 WTO 以后，中国有两个领域面临的挑战最大：一是农业，一是金融业。特别是对 WTO 承诺只有五年的过渡期，在这五年中能否把金融体系建好并发展起来，拥有自己强大的民族金融业，是摆在我们面前的非常严峻的课题。

随着我国金融业的发展,我国的金融监管体系也在不断地变革和探索之中。2003年4月29日中国银监会正式挂牌,标志着我国金融监管日益专业化。在国外金融监管创新的主要内容中,加强货币政策和金融监管专业化、独立性是其中一项重要内容,而在金融监管改革和创新中,加强了对金融机构的审慎性控制、组织性控制和保护性控制以防范金融风险,保护金融机构和广大投资者的利益。这对我国金融监管具有积极的借鉴意义。目前看来,市场机制导向下的金融监管已经成为全球趋势。我国市场机制正处于发展阶段,与其相适应的金融机构也由过去的计划经济条件下的资源配置为主体向以市场需求为导向、优化资源配置转化,因此我国的金融监管也应适应这种形势进行改革。

对银行业的监管必须实现与国际标准相接轨。加入WTO,不仅意味着市场准入标准的逐渐趋同,而且意味着市场监管标准的趋同。由于各国对种种金融风险认识的提高,国际上有一种趋势就是要加强金融监管,要求金融监管的基本原则和基本标准一致,以便于加强国际金融监管合作。目前在金融监管领域,影响最大并基本上得到国际社会认可的是巴塞尔银行监管委员会制定的《有效银行监管的核心原则》,由巴塞尔委员会于1997年9月发布。加入WTO,《有效银行监管的核心原则》的主要条款、内容以及要求会随着中国金融市场的逐渐开放而要求金融监管当局采用。

随着金融监管体制改革的不断深入,我国银行业监管法律体系的弊端也日益显现,银行业监管缺乏统一完善的法律制度,无法保证银行业监管合理、有效、规范地进行。而金融法律制度是实施银行业监管的基础,所以建立健全银行业监管法律制度对实施合法有效的监管至关重要。因此,有必要通过法律来完善监管制度,强化监管手段,加大监管力度,提高监管水平。我国银行监管法律制度体系的核心是1995年3月18日通过的《人民银行法》和1995年5月10日通过的《商业银行法》,此外,还有一系列的金融法规和金融规章涉及了监管法制问题,如《储蓄管理条例》、《借款合同条

例》、《外资金金融机构管理条例》、《金融机构管理条例》、《贷款通则》、《信贷资金管理暂行办法》等，初步形成了我国银行监管法律制度。本法从规范银行业监管行为的角度，具体规定了银行业监管机构、监管对象、监管目标和原则、监管职责和措施等内容。主要是为贯彻中央关于金融监管体制改革精神，明确银监会对银行业金融机构的监管职责；同时，根据我国银行业的实际情况，特别是加入 WTO 后银行业面临的严峻挑战，在总结金融监管改革实践经验的基础上，借鉴吸收了巴塞尔银行监管委员会制定的《有效银行监管核心原则》，将以往对银行业金融机构的单一合规监管，改变为合规监管和风险监管并重，重点规定了完善监管制度、强化监管手段方面的内容；并对建立银行业突发风险的发现、报告和处置制度等方面的内容作了明确规定。同时，本法在强化监管手段、加大监管力度方面作了以下规定：

（一）借鉴巴塞尔银行监管委员会制定的《有效银行监管核心原则》；对未遵守审慎经营规则的，银监会可以采取责令撤销董事会决议，责令股东补充资本金，限制资产转让，限制股东转让股权，责令股东转让股权，责令调整董事、高级管理人员等强制措施；银监会有权要求与银行业金融机构董事、高级管理人员进行监管谈话；银监会有权要求银行业金融机构按照规定披露信息。

（二）根据近年来金融监管工作实践经验，并参照其他国家和地区金融监管的做法，本法规定：银监会可以指令合并有严重问题的银行业金融机构；银行业金融机构被接管、被指令合并或者被撤销的，银监会有权对负有直接责任的董事、高级管理人员和其他人员采取通知出境管理机构阻止其出境，提请司法机关禁止其转移、转让财产或禁止对其财产设定其他权利等措施；银监会有权查询涉嫌金融违法行为人的存款；银监会有权对违反本法规定的银行业金融机构和负有直接责任的有关人员追究法律责任。

关于银行业突发风险的发现、报告和处置制度。为了对银行业风险进行全面监控，有效防范风险，及时处置突发风险，本法规定

了突发风险的发现、报告制度，即“银行业监督管理机构发现可能引发系统性银行业风险、严重影响社会稳定的突发事件的，应当立即向国务院银行业监督管理机构负责人报告；国务院银行业监督管理机构负责人认为需要向国务院报告的，应当立即向国务院报告，并告知中国人民银行、国务院财政部门等有关部门。”突发风险的处置制度，即“国务院银行业监督管理机构应当会同中国人民银行、国务院财政部门等有关部门建立银行业突发事件处置制度，制定银行业突发事件处置预案，明确处置机构和人员及其职责、处置措施和处置程序，及时、有效地处置银行业突发事件。”

本法的制定将为规范银行监管行为，提高监管水平和效率、维护金融业正当竞争、提高我国金融创新能力、促进金融技术发展、保护国家金融安全、增强我国经济实力发挥重要作用。

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】本条是关于本法适用范围的规定。

一、国务院银行业监督管理机构对银行业金融机构及其业务活动的监督管理适用本法。

根据国务院最新出台的机构改革方案，银监会被委以健全金融监管体制的重任而成立。根据该改革方案，银监会将接收从中国人

民银行分离出来的对银行业金融机构的监管职能，并对原中央金融工委的相关职能进行整合。由银监会依法对银行业金融机构及其业务活动实施监督管理，表明我国由中国人民银行宏观调控和银行监管合一的管理模式正式结束。新的金融监管体系在组织形式上理顺了宏观调控和金融机构监管的分立关系，一方面强调了中央银行的独立性，中国人民银行不再承担金融监管职能，而制定和执行货币政策的职能将不断加强，同时不断完善有关金融机构的运行规则和改进对金融业的宏观调控政策，更好地发挥中央银行在宏观调控方面的作用；另一方面明晰了银行、保险和证券的分业监管架构，着重突出了金融特别是银行监管工作的发展。

我国的金融体系一直以来属于银行主导型体系，银行在金融产业中占据绝对地位，并与计划体系下的制度相适应，以资金调配功能支持国民经济的持续增长。但随着经济的进一步发展，银行监管和货币政策之间存在一定的目标冲突，中央银行同时执行这两项职能的效果不甚理想。一方面，中央银行的货币政策传导机制仍以宏观调控为主要任务，其调控手法虽然有一定变化，但其首要目标是保持币值稳定，仍带行政色彩；另一方面，银行本身是国民经济中的先导产业，其运行要与经济体制的改革相适应，目前的首要目标是通过提高经营效益和经营机制的市场化程度，解决不良贷款和提升竞争力等多重问题，监管要求与微观主体的市场化相适应。这两方面需要从不同角度开辟新的政策执行方法，中央银行的货币政策功能和银行监管功能相互独立更能体现政策效益，它是政府全盘考虑的结果，也是全盘改革的开始。

银行监管是金融监管的一个重要组成部分，同时也是银行业稳健运行的三大支柱之一，其架构既要与金融业的总体发展相适应，又要与市场约束、银行内部管理相协调，此外还要考虑由于国家特有的制度、信用发展状况、文化因素等所产生的监管成本。由于历史和体制的原因，我国的银行监管工作存在着监管力量不足、监管人员整体素质不高、组织结构不适应、精力不集中及重审批、轻监

管，重事后查处、轻过程控制等问题。同时随着国际金融业竞争的日益加剧，金融工具创新不断加快，金融机构之间的竞争特别是对优质客户的竞争日趋激烈。这些新情况对银行监管提出了更高的要求。银监会的设立向外界表明了政府进行银行业市场化改革的决心，也显示了政府以加强监管建设为引领，提升行业发展水平的改革意图。本法的制定为我国银行业监督管理提供了法律依据，银监会的监管职责、监管措施、法律责任都应当在法律的规范内实施。为实施银行监管制定的相关法规和规章不得有悖于本法。

二、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。

商业银行是指以吸收存款为主要资金来源，以开展贷款和中间业务为主要业务，以营利为目的的综合性、多功能的金融企业。最初的商业银行是从货币经营中发展而来，而货币经营业发展成为银行的最根本标志就是能开展贷款业务。商业银行通过贷款业务，将集中起来的资金投入社会生产与流通之中，并收取贷款利息，不仅保证了商业银行的生存与盈利，也促进了社会经济的发展。在现代经济社会中，由于证券市场的发展，商业银行的另一项资产业务——投资业务得以发展，但目前贷款仍是最主要的资产业务，占商业银行资产业务的 60% 左右；我国这一比例相对高些，为 75% 左右。现代商业银行已是一个能够提供多种服务的综合性银行，除了吸收存款、发放贷款、承担汇兑等传统业务外，还开展投资、结算、信托、理财、咨询及表外业务等一系列的金融业务。我国的商业银行分为国有商业银行和股份制商业银行。国有商业银行是国家独资设立的商业银行，包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行；股份制商业银行按照股份公司的原则组建，目前有交通银行、光大银行、中信实业银行、华夏银行、浦东发展银行、深圳发展银行、广东发展银行、招商银行、中国民生银行、福建兴业银行以及上海银行等 11 家股份制银行及 112 家城市商业银

行。信用合作社（以下简称信用社）是中国城乡由个人集资联合组成，以互助为主要宗旨的合作金融组织。其基本的经营目标，是以简便的手段和较低的利率，向社员提供信贷服务，帮助经济力量薄弱的个人解决资金困难，以免遭高利盘剥。城市信用合作社是在中国人民银行领导下的城市集体金融组织，是自主经营、独立核算、自负盈亏、民主管理的金融经济实体。农村信用合作社是集体所有制合作金融组织。农民根据自愿互利原则入股，独立核算、自负盈亏、民主管理。一般按乡设置信用社，在乡下经济活动集中或边远分散的地方设信用分社，在村设信用站。

政策性银行是政府出于特定的目的设立，或由政府施以较大干预，以完成政府的特定任务，满足整个国家社会经济发展需要而设立的银行机构。政策性银行不是财政机构，财政运用的资金是无偿拨付的，不需要使用者到期偿还，不需付息。而政策性银行以贷款或投资等金融方式开展业务，其运用出去的资金不仅要到期偿还，而且要收取一定的利息。政策性银行是金融机构，其业务活动都要以金融的原理和机制进行组织。从世界各国的具体情况看，政策性银行绝大多数都是由政府直接出资创立。即使有的政策性银行不完全由政府出资创办，但也是由政府参股或提供保证，实质上还是受控于政府。在业务活动上，政策性银行要直接贯彻政府的意图，银行资金的总体投向由政府来决定，政策性银行的任务是促进国民经济的均衡和协调发展。因此，政策性银行的资金运用必然集中在国民经济较为薄弱的环节和国家政府重点引导的方向，如农业开发、环境保护、大型基础设施建设、扶持出口贸易等。这些部门或行业是国民经济发展的重要领域，又不易得到商业性金融机构的资金支持，所以就需政策性银行专门投入。19世纪末期，政策性银行首先在法国的农业领域出现，为农业提供了充足的开发资金，提高了法国农业的竞争力，显示出了政策性银行的强大生命力。其他欧洲国家及美国、日本、南非等国家纷纷效仿，并把政策性银行的业务扩展到更多的领域。我国在1994年建立了政策性银行。政策性银