

新編金融法教程

XIN BIAN JIN RONG FA JIAO CHENG

宋炎祿 主編

西南财经大学出版社

新編金融法教程

XIN BIAN JIN RONG FA JIAO CHENG

第三版



新编金融法教程

主编 宋炎禄

西南财经大学出版社

责任编辑:左强

装帧设计:杨怡

书 名:新编金融法教程

主 编:宋炎禄

出版者:西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编:610074 电话:(028)7301785

排 版:西南财经大学出版社照排部

印 刷:四川机投气象印刷厂

发 行:西南财经大学出版社

四川省新华书店经销

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:18.625

字 数:450千字

版 次:1997年8月第1版

印 次:1997年8月第1次印刷

印 数:5000册

定 价:25.80元

ISBN 7-81055-156-6/F·121

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

前 言

为适应金融战线广大职工学习、普及金融法律知识的需要，配合国家“三五普法”工作的顺利开展，由中国人民银行总行条法司宋炎禄(高级经济师)等同志组织参与几部金融大法起草人员及有实际工作经验的金融法专家，编写了这本《最新金融法教程》。其主要内容包括：《中华人民共和国中国人民银行法》部分；《中华人民共和国商业银行法》部分；《中华人民共和国票据法》部分；《中华人民共和国保险法》部分；《中华人民共和国担保法》部分；以及《全国人民代表大会常务委员会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》部分，约45万字。本书对立法目的、背景、争议的主要问题，以及具体条款的适用和把握等都作了详细具体地阐述。对金融战线的广大职工进行岗位培训及普及金融法律知识等都是非常实用的。

本书由宋炎禄主编，参加编写的人员有：

宋炎禄 刘慧兰 边志良 王 荣

王 凌 严文兵 罗光辉 刘显伟
陈正川 贾石国 马义江 娄桂兰
李素荣 孙克明 毕向东 罗跃华
王志槐 赵建平

由于时间仓促,难免有疏漏之处,欢迎读者批评指正。

作 者

1996 年 10 月 24 日

目 录

《中华人民共和国中国人民银行法》部分·····	(1)
《中华人民共和国中国人民银行法》·····	(137)
*	
《中华人民共和国商业银行法》部分·····	(144)
《中华人民共和国商业银行法》·····	(242)
*	
《中华人民共和国票据法》部分·····	(256)
《中华人民共和国票据法》·····	(369)
*	
《中华人民共和国保险法》部分·····	(385)
《中华人民共和国保险法》·····	(427)
*	
《中华人民共和国担保法》部分·····	(449)
《中华人民共和国担保法》·····	(530)
*	
《全国人民代表大会常务委员会关于惩治破坏金融秩序犯 罪的决定》部分·····	(544)
《全国人民代表大会常务委员会关于惩治破坏金融秩序犯 罪的决定》·····	(587)

《中华人民共和国中国人民银行法》 部分

第一章 立法目的和背景

第一节 立法背景

一、历史过程

《中华人民共和国中国人民银行法》(以下简称人民银行法)已于1995年3月18日在全国人民代表大会上通过,并于通过之日起施行。这是金融界多年来盼望已久的一件大喜事。

在我国实行改革开放以前,大家对银行法的希望还不那么迫切,因为在计划经济体制下,我国经济并不发达,金融体系也不健全,金融机构少,金融工具简单,一切服从国家计划,有没有

银行法,工作照样能够进行。实行改革开放后,人们对银行法的呼声越来越高。金融界的人士普遍认为,没有它就好像没有主心骨,没有靠山,尤其是在党的十四大以后,我们国家确定了要搞社会主义市场经济,有人说,所谓市场经济,从某种意义上来说,就是法制经济,没有严格的法律制度做保障,市场秩序肯定会出现混乱,金融业也不例外,没有统一规范的金融法律制度做保障,在国民经济中起宏观调控作用的金融业肯定会出现问题。近几年来,国家法律环境的变化,社会各界的呼声,金融界的强烈要求,为银行法的出台奠定了基础。

回顾一下历史,正式提出要尽快制定银行法是在1979年,首先是在金融界一些老前辈们中间酝酿。后来,这些意见陆续反应到党的中央工作会议上和全国人民代表大会上。最后,这些意见作为议案反应到中国人民银行总行,人民银行党组认为这些意见是非常正确的,于是经人民银行党组讨论研究后决定,要尽快制定银行法,并向国务院领导报告,经国务院领导同意后,人民银行于1979年上半年正式成立了银行法起草小组。从1979年到1995年,经历了十六年的艰辛历程,在这期间,起草银行法的工作虽然没有间断,但是由于我们国家的经济体制发生了很大的变化,金融体制也发生了很大的变化,人民银行的班子换了好几届,银行法起草小组更是换了无数次,正是由于这些原因,使银行法的起草工作受到了一定的影响。银行法的名称、框架、基本构思在不同的时期是有很大差别的。银行法的草稿、征求意见稿、讨论稿、送审稿、草案等前前后后,总共不下100多稿。在整个起草银行法的过程中,前十年虽然做了很多工作,但进度一直是比较缓慢的,主要是处于调查、研究、论证、探讨阶段,没有正式形成文件报送到国务院进行审议,更没有进到全国人大去审议。银行法的起草工作真正动作比较大、进展比较快、成绩比较显著的还是在1987年以后,这时的内部环境和外部环境都对

银行法的起草工作有利。内部环境是指,我们已经建立了中央银行体制,1984年中国工商银行从中国人民银行中分离出去,中国人民银行开始独立执行中央银行职能。1986年7月6日,国务院制定并发布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》,虽然该条例在当时来说发挥了很大的作用,但是从制定、发布时起,很多金融界和法律界的知名人士就都认为它是一个临时性的过渡措施。从发布之日起,内行人就感到它的效力范围、适用范围、技术处理等方面都存在一些问题,所以名称就叫“暂行条例”。尤其是在实行了几年之后,它的许多问题就不断地、进一步地暴露出来了。因此,急需用较高层次的法律规范来代替。其外部环境是指,此时国家确定了要搞经济建设,需要大量地引进外资,社会各界都充分认识到了搞经济建设离不开银行,银行的地位和作用在不断提高,银行的建议能够得到社会各界的理解和支持,尤其是国务院领导的理解和支持。另外,国家为了保护外商来华投资,也需要创造良好的法律环境。尽快制定银行法不仅是金融业的需要,而且是社会各界的需要。最重要的一个有利条件就是,在银行内部,领导层充分认识到了加强金融法制建设的重要性,在机构设置和人员配备方面和以前相比有了很大的改进。1987年3月,中国人民银行正式成立了条法司,专门负责金融法制建设工作。在人民银行内专门设立条法司以后,就立即成立了以条法司为主的银行法起草小组,从而改变了原来由各个司局临时拼凑人员,工作比较松散的现象。由条法司负责抓银行法的起草工作以后,条法司的领导始终把抓银行法的起草工作作为每年条法司的中心工作来抓,每年都把大量的人力、物力用在起草银行法上,这包括在国内外的调查研究,与国际金融组织的磋商,参加各种会议,接受人大代表的咨询等工作。可以说,条法司的每一位同志都为银行法的出台洒下了汗水。当然,最重要的还是各级领导的理解和支持。

二、审议程序

人民银行法是代表金融业的一部基本大法。按照国家立法程序的规定,像这样具有较高层次法律效力的法律规范,应该是全国人民代表大会的职权,由于我们国家的最高权力机关是全国人民代表大会及其由它产生的常务委员会,也只有它才有权制定法律(国务院可依照法律的规定制定行政法规,中国人民银行可依照法律、法规制定金融基本规章)。正是由于它们是国家最高权力机构,他们的工作人员不可能都是各个方面的专家,如果各个专业法都由他们亲自制定是有一定困难的,因此,他们可以委托某个专业部门去草拟,然后按照立法程序的要求,逐级上报,按规定程序审议、批准、发布。中国人民银行法就是按照这一要求而进行的。首先是中国人民银行以受托单位的名义于1993年11月3日以正式送审稿的形式报送给了国务院,国务院在接到中国人民银行报送的正式送审稿后,首先在国务院有关部委、社会各界反复征求意见,然后进行了修改,并在国务院常务会议上讨论通过,再以国务院的名义于1994年6月15日第一次将《中华人民共和国中国人民银行法(草案)》提请全国人民代表大会常务委员会进行审议。全国人大常委会在接到国务院的正式送审稿后,还要把国务院的送审稿发送到全国各省、自治区、直辖市、各有关行业、部门、研究单位等广泛地征求意见。然后再根据大家提出的意见进行修改,当他们认为条件和内容基本成熟后,要在委员长会议上讨论一次,以确定是否提交其常委会或全国人民代表大会上进行讨论通过。如果他们认为不成熟时,还可能退回国务院重新修改和协调。中国人民银行法就是这样几经反复,尤其是其中涉及的货币政策委员会问题,在国务院和全国人大之间产生了较大的分歧,经过反复协调之后,全国人大认为可以先提交人大常委会进行预审。预审是全国人民代表大会

及其常务委员会通过法律的一个必经程序,一般重要法律文件,都要经过预审,预审的次数有时还不仅一次。为了慎重起见,中国人民银行法首先由全国人大在1994年举行的第八届全国人大常委会第八次、第九次、第十一次会议上对国务院报送的草案进行了三次预审。预审之后,又进行了很大的修改、完善。最后以国务院总理的名义向全国人民代表大会提交议案。中国人民银行法最后的正式议案是1995年1月28日以国务院总理的名义正式向全国人民代表大会提交审议的。在第八届第三次全国人民代表大会上经过代表们的充分讨论,又进行了多处修改,于1995年3月18日才表决通过。

第二节 争论的几个主要问题

如前所述,我国的银行法从1979年最初正式提上议事日程,到1995年3月18日发布,经历了16个年头。在这期间,经历了多次的反复,有许多重大问题经过了非常激烈的争论,如果不是高层领导决策及时,恐怕至今还在无休止的争论之中。总结我国的立法经验,从来都是在激烈的争论之中,各方意见协调不下之时,由最高层领导拍板决策而停止。如果不出台,争论总是不会休止的。对中国人民银行正式上报国务院以前的稿子不谈,因为那时的意见不太集中统一,稿子也不太定型,所以各方面的意见也基本不算数。现就人民银行报送国务院以后,和国务院审议后作为正式议案报到全国人民代表大会后的稿子,在较高层次的国家领导人、经济学家、法学家、全国人大代表们中间引起争论的主要问题简要介绍如下:

一、关于建立什么样的银行法体系问题

这个问题涉及到银行法的框架、结构、指导思想、立法原则、

适用范围等重大原则问题。关于这个问题主要有两种不同意见：第一种意见主张，我们就搞大一统的银行法，其名称就叫《中华人民共和国银行法》，这个法既管中央银行，也管商业银行，同时还管非银行金融机构。持这种观点的人，主要有两个方面的理由：一个理由是这样立法较为简单，不需要再制定专门的单行法，如需详细规定某个专门问题时，可以用国务院制定行政法规的方式解决。另一个理由是国际上也有相同的立法方式，如1980年原苏联公布的苏联国家银行章程，以及后来根据该章程而制定的苏联国家银行法，就是采用这种立法体系的。又如1967年匈牙利国家银行法也是如此。在1992年以前，国际货币基金组织也支持我们这样搞。他们认为，在我国法律制度还不太健全、金融业还不太发达的情况下，银行法的设计可以按大框架、粗线条的思路去搞，待时机成熟后再细化，所以，在1992年以前，中国人民银行起草的稿子中，基本是按照这种主张设计的。

第二种意见主张，我国的银行法不应采用中央银行法和商业银行法合二为一的立法体系，而应当分别制定。持这种意见的人也有两个方面的理由：理由之一就是，采用这种立法体系便于区分中央银行和商业银行，使大家一目了然，即可以知道这个法是管什么的。另外一个方面，把两种性质不同的东西放在一起说，怎么也说不透彻。另一个最主要的理由，就是这样搞符合国际惯例。世界上绝大多数国家的中央银行法和商业银行法都是分别制定的。他们认为，采用中央银行法和商业银行法合二为一的立法体系是国家经济、金融业不太发达时所采用的形式，当该国经济、金融发展之后，它的弊端就会充分地暴露出来。到1992年以后，全国人大开始参与银行法的起草工作，在充分听取了各方面意见之后，才确定了中央银行法和商业银行法分别制定的原则，各方面对这一问题的争论也算告一段落。

二、关于法的名称问题

这里法的名称主要是指我国中央银行法的名称。这个问题是从一开始起草时就争论起,一直到1995年全国人民代表大会第八届第三次全体会议之前还在争论。主要有两种意见:

一种意见认为,我国的中央银行法的名称应当叫《中华人民共和国中央银行法》。持这种意见的人,主要有如下几个方面的理由:(1)这样命名,便于区分商业银行法。尤其是我们国家已经确立了中央银行法和商业银行法分别制定的原则之后,用这一名称可以和商业银行法对应。(2)便于人们理解。这样命名,让社会各方面的人士一看就知道这个法是管我国中央银行的,尤其是对那些不搞银行、不熟悉金融业务的人是十分必要的,他们不了解中国人民银行和商业银行以及其他金融机构之间的关系,这样命名可以帮助人们理解。(3)外国的中央银行法也有这样的叫法。

另一种意见认为,我国的中央银行法的名称应当叫《中华人民共和国中国人民银行法》。持这种意见的人,其主要理由是,为了符合国际惯例。我国经济正在飞速发展,以后和国际上的交往将会越来越多,还要考虑将来总要加入关贸总协定,在法律制度方面,尤其是在立法体系上应尽量和国际上通行的做法相靠拢。国际上很多国家在银行立法中都以该国中央银行的名称来命名中央银行法。例如,美国的《美国联邦储备法》,英国的《英格兰银行法》,法国的《法兰西银行法》,日本的《日本银行法》,澳大利亚的《澳大利亚联邦储备银行法》等。这些国家的中央银行法都是以本国中央银行的名称命名的。我国在法律形式上也应考虑与国际接轨。持这种意见的人主要是中国人民银行的领导,以及一些金融界的权威人士。这种意见虽然遭到了很多人的反对,但是,最后还是被国务院领导和全国人大的决策者们采纳了。

三、关于货币政策委员会的设立问题

货币政策委员会在中央银行法中占有十分重要的位置。它是规定中央银行如何进行决策的一个重要方面。在大多数国家的中央银行立法中都对货币政策委员会的组成、职责、决策程序等作出了明确规定。在中央银行设立货币政策委员会是国际上的通行做法,如日本银行设有日本银行政策委员会,法兰西银行设有法兰西银行董事会,德意志联邦银行设有中央银行理事会,韩国银行设有金融通货运营委员会等。这些国家,虽然它们的名称不完全相同,但是它们的职能和作用都是基本相同的,它们都是在制定货币政策时起决策作用的机构,同时也是该国中央银行的最高权力机构。我国的货币政策委员会是什么性质?有哪些职责?它应如何决策?是否在中国人民银行法中具体规定等问题,在起草过程中大家的争论是比较激烈的。1993年10月25日中国人民银行报送给国务院的送审稿对货币政策委员会进行了较为具体的规定。它对该委员会设在什么地方,人员应如何组成,任命程序,职责任务,决策程序等等都作了详细规定。但是,当这一方案报到国务院之后,国务院还在协调过程之中,各部门对此就产生了很大的分歧。有人认为,货币政策委员会太重要了,它的决策正确与否,不仅仅会影响到整个国家的宏观经济政策,而且还可能会影响到人民群众的切身利益。鉴于此,它不应该设在中国人民银行,而应该设在国务院,其人员组成也不能由中国人民银行控制,应由国务院有关部委和社会各界知名人士组成。但也有人认为,货币政策委员会主要是决定国家一定时期的货币、金融政策,它应和国家法定的货币政策目标相联系。它的成员应该是金融方面的专家,不能由外行来影响国家货币、金融政策的制定。两方面的意见相持不下,国务院在经过协调之后,认为该问题比较尖锐、复杂,不好马上下定论,干脆在立法技

术上采用回避的方法,对货币政策委员会的一些具体问题不在法中明确,留给国务院以后用制定行政法规的方式来解决。当国务院按照这一方法于1994年6月15日报到全国人大以后,全国人大在审议国务院第一次报的这个草案时又提出了不同意见。全国人大与国务院之间为此经过了多次的反复协商之后,最后达成了双方都比较满意的意见,即目前中国人民银行法第十一条的规定:“中国人民银行设立货币政策委员会。货币政策委员会的职责、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。”

四、关于货币政策目标问题

法律规定的货币政策目标是指一定时期国家追求的最终目标,而不是指具体的货币政策中介目标。货币政策目标是一国的中央银行据以制定和执行货币政策的依据。各国在金融立法中都有具体表述。但由于各国的经济状况、法律制度、银行体制的不同,其追求的最终货币政策目标是不完全相同的,但大体上主要包括如下几个方面:(1)稳定币值;(2)充分就业;(3)促进经济增长;(4)保持国际收支平衡。但具体在法律中明确的,有的是单一目标,有的是双重目标,也有的是多元目标。规定不同的货币政策目标,将对今后金融决策产生重大影响。根据我国的实际情况,我国应当规定什么样的目标,也是存在很多争议的。金融界的绝大部分人认为应当规定单一目标,即稳定币值。只有币值稳定,才能促进国民经济持续、快速、健康发展。中国人民银行通过调节货币供应总量,保持国际收支平衡,为国民经济的发展创造一个良好的货币金融环境,只有如此,才能促进国民经济的增长。如果物价总是不能稳定,通货膨胀率总是处于很高的水平,不但不能促进国民经济健康发展,而且只能起破坏作用。另一种意见认为,促进经济增长应当放在我国货币政策目标的首位,起

码应当放在和稳定币值的目标相同的位置,我国规定双重目标也是符合国际惯例的,他们认为,在这两个目标之间不会产生矛盾的。这样意见主要是社会各界人士不太熟悉金融业务的人的意见。在经过反复协调之后,我国的货币政策目标确定了有主有辅的原则,即中国人民银行法第三条的规定:“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”。按照这一规定,应当理解为,我们在制定和执行货币政策时,首先应当考虑的是稳定币值,这是前提条件,只有在保持币值稳定的情况下,才能考虑如何促进经济增长问题。如果反过来,只考虑经济增长,而不考虑币值稳定,国民经济肯定要遭到严重破坏。这种写法实质上还是单一目标的原则。

正是由于存在上述意见的不统一,给中国人民银行法的顺利通过带来了许多困难,但是,经过我们的艰苦努力,最后还是通过了。这里的主要困难,通过全体代表的最后表决可以看出,在八届人大三次会议上,一共有 32 个代表团,其中,除一个是解放军代表团没有提出多少不同意见外,其余 31 个代表团都不同程度地提出了不同意见。因此,中国人民银行法以 1995 年 3 月 18 日为出台日期。这样的投票结果,在历届全国人民代表大会上通过法律时,其通过率是最低的。因此,我们应当珍惜它,很好地学习它、宣传它,并很好地运用这一法律武器,来保护我们的合法权益。