

贷款通则

学习辅导材料

GENERAL
LENDING RULES

西南财经大学出版社

贷款通则

学习辅导材料

中国人民银行编

（北京）××××××××××××××××

西南财经大学出版社

《贷款通则》学习辅导材料

(内部资料, 注意保存)

中国人民银行计划资金司
政策制度处 编

西南财经大学出版社

《贷款通则》学习辅导材料

出版发行/西南财经大学出版社（成都市外西光华村 邮编：610074）

印 刷/温江人民印刷厂

开 本/787×1092 毫米 1/32 印 张/6 字 数/125 千字

版 次/1996 年 9 月第 1 版 1996 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN7-81055-140-X/F·107

定 价：7.50 元

《贷款通则》学习辅导材料

编 写 人 员

主 编：滕耀雄

副主编：张红地 史作军 余龙武

编 委：（按姓氏笔划）

史作军 余龙武 张红地

张恩玲 杨吉田 滕耀雄

裴传智

以法治贷的重要举措

(代 序)

《贷款通则》是我国建国以来第一部全面规范贷款管理的法律性规章。

《贷款通则》是在中国人民银行行长戴相龙亲自策划和直接领导下制定的。据我所知，从1994年开始，当时身为中国人民银行副行长的他就十分关注金融机构特别是银行机构信贷资产安全和质量问题，针对社会上假破产、真逃债现象，曾要求计划资金司研究制定关于在企业体制变更中维护国家银行信贷资产安全的办法和措施。1994年7月，在同计划资金司处以上干部研究全国分行长会议材料时，戴行长指出：总量控制住以后，如何促进商业银行资金的周转，要盯住资产负债比例管理制度，控制三个方面：周转率、资产质量、备付率。要改进企业和银行的关系，把信贷资金的供给制转变为信贷资金的经营制，加强信贷管理。银行既要支持企业依法破产，又要保护自己资产的安全。同年10月在全国银行资产负债比例管理座谈会上，他说：“资产负债管理的几个指标中，贷款质量指标很重要，我看首先要抓。”座谈会结束时的总结会议上，戴行长明确提出：人民银行要制订金融机构贷款通则之类的法规。从这开始，计划资金司便开始组织有关人员着手《贷款通则》的起草工作。1994年11月，计划资金司向戴行长汇报工作，戴行长再次强调：明年中央银行要加

强金融机构贷款的管理，一定要搞一个贷款管理办法。（这个办法）如果能成为国务院条例更好，在没有信贷法之前，作为调节金融机构和企业信贷关系的办法。1995年1月，中国人民银行总行行长办公会议决定将《贷款通则》草稿提交即将召开的全国金融工作会议讨论。6月，中国人民银行组织召开全国银行业经营管理工作会议。在会议结束时，国务院副总理兼中国人民银行行长朱镕基在大会讲话中指出：《贷款通则》先试行半年，半年后根据试行中的问题再作修改，然后正式颁布实行。《贷款通则》从1995年7月试行，1996年8月1日正式实施。在《贷款通则》制定过程中，对通则的指导思想、主要内容，戴行长作过多次详细的指示，并直接听取过有关部门、有关人员的意见。

《贷款通则》的制定是借贷活动内在规律的必然要求。在相当长的时期内，金融机构与企业之间没有形成真正的借贷关系，贷款人、借款人的法律地位模糊不清，因而造成很多不负责任的现象：奉命放贷、人情放贷、以贷牟私、贷而不还、逃债废债……。这些现象随着企业体制改革的深入，在某些地方、某些方面越来越严重，乱拆借、乱集资、乱提高利率、绕规模贷款。其后又刮起“破产”风，肆意否定银行特别是国家银行的债权，致使不良信贷资产大大增加，给金融系统造成很大威胁。在这期间，国务院采取了一些行政的、经济的手段进行治理，比如规定“约法三章”、颁布“三不准”、严格控制贷款总量、整顿同业拆借市场等，并取得了显著成效。但是，这些手段起到的主要是治标作用，而要使金融秩序长治久安，除了在一定时期针对存在的突出问题采取一些措施外，更重要的是必须治本。这样，制定一部系统地

全面的规范借贷双方主体行为的法规就成为社会经济发展到现阶段的必然要求，是一件不可避免的事情。

《贷款通则》制定、颁布与实施有多种意义，我认为最重要的意义是将我国贷款的管理第一次纳入了法制。在此之前，一些银行和非银行金融机构或多或少地制定过关于各种贷款管理的办法和规定，但这些有关贷款管理的办法或规定是金融机构自行制定的，不属于法律范畴，不是法规性文件，仅对本机构发放的贷款有效，因此，它只对制定者具有约束力，对借款人、对其他的贷款人没有约束力。当然，国家对借款关系也有一些法规性规定，比如民法通则中关于债权的规定，《经济合同法》、《借款合同条例》中关于借款合同的规定等。但是这些法律或者法规，对借贷行为的管理缺少针对性，表现在以下三个方面：一是这些法律或法规的条款高度抽象，不便于执行。比如《民法通则》中关于债权的规定，《民法通则》中所称债权，是指抽象了各种债权的具体内容，摒弃了各种债权的形式差别的一般意义上的债权。根据《民法通则》的规定，债权依其发生的原因分为合同之债、侵权行为之债、不当得利之债、无因管理之债等。金融机构与企业或个人的信贷关系属于金钱借贷，金钱借贷是消费借贷的一种形式，而消费借贷又是借贷的一类（另一类为使用借贷），借贷又归属于合同之债。由此可见，金融机构与企业、个人之间的贷款只是债权一个小的分支。《民法通则》关于债权的规定，只能是处理贷款这一特定借贷关系的指导原则，不具有直接的适用性。二是这些法律或者法规相对于贷款管理的过程而言不甚完整。比如《经济合同法》、《借款合同条例》，仅仅只对借款合同签订的基本要求、订立、履行、变更、解除、

违约责任、违法处理等作了规定，但这些只是贷款管理中的一个部分(尽管是一个重要部分)，未能涵盖贷款的全部过程。三是有关贷款管理的条款分散在这些法律或法规之中，相对于贷款管理的要求而言，缺乏系统性。我国宪法规定，国务院各部委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，可以发布命令、指示和规章。人民银行发布的《贷款通则》为全面系统地管理贷款、规范借贷行为提供了法律依据，适用于中华人民共和国境内所有金融机构与企业、个人发生的借贷关系，是我国依法治贷的重要举措。法律规范、道德规范、习惯、社会团体规范都是调整社会关系的社会规范，而法律规范比其他社会规范更能最大限度地保障社会关系的有组织性、协调性和稳定性。因此，《贷款通则》在依法治贷方面将发挥重要作用。

《贷款通则》的一个显著特点，是把保护债权人的利益放在重要地位。从章节条款来看，《通则》用了四章——占全部章节的三分之一对信贷资产的安全进行维护，包括贷款程序、不良贷款监管责任制、贷款债权保全和清偿的管理等等。为了维护信贷资产的安全，保护债权人的利益，《通则》设计了多道“屏障”：首先规定了借款人取得贷款的资格以法规规定借款人的资格——在我国法律史上这是第一次；其次规定了借款人取得贷款必备的基本条件；再次规定了贷款的担保——除少数情况外，借款人借款必须提供相应的担保，第四规定了贷款的保全措施；第五规定了借款人不能按期还本付息的处罚措施等等。

保护债权人的利益是世界各国的普遍做法。世界上一些主要的资本主义国家如美国、法国、英国、德国等，在他们

的公司法中都明确规定：在公司发生转化时（即从有限责任公司转化为股份有限公司或者相反）都要保证债务的清偿；在公司发生合并或联合事项时，原公司的债务应随之转移。《美国标准公司法》还规定：欲解散的公司，将解散意向向州务卿备案后，“公司应聚集其资产，转让并处置不属于分配给股东的财产、并支付、偿还和清偿其债务以及进行其他清算其业务和事务所必须的活动”。而且规定，把资产分配给股东之前，必须支付了其所有的债务或适当地为所有债务作出（清偿）准备。为了保护债权人的利益，美国的企业破产法规定，对有可能破产的企业，为避免其破产，债权人可以同意债务人延长偿还借款的期限，在贷款展期期间，债权人可以要求在一定程度上参加公司的管理，比如可要求企业的业主降低个人生活费用；提高雇员工资、增加公司的债务，以及巨额的或非正常的购货等需经债权人同意等。《美国统一商业法》规定：企业如果不是在正常业务中对原料、材料、商品或其他库存的主要部分作大批量转让时，受让人必须要求转让人提供转让人债权人名单、转让财产清单，并在转让发生后6个月内予以保存，并允许转让人的任何债权人在任何合理的钟点进行查验的复制。受让人在占有货物或支付货款至少10日以前向转让人的债权人发出通告，否则转让无效；如果这种转让是以拍卖方式进行的，拍卖人也要履行上述的受让人的义务，并保证拍卖的收入用于清偿转让人在所提供的债权人名单上载明的债务；如果拍卖人没能履行上述义务，即应对转让人之债权人整体承担转让人的债务。

在债权债务关系中强调保护债权人利益，我认为，一是基于债权的性质，二是基于债权人的地位。首先债权是财产

权，是债权人将自己的财产在一定条件下依照合同的约定让渡给债务人，从而取得要求债务人在约定的时期内返还该财产的权利。而在任何社会里，财产——即物质财富都是社会赖以生存和发展的基础。保护债权人利益就是保护人类社会赖以生存和发展的物质基础。如果国家不利用法律的强制力保护债权人的利益，债务人没有偿还债务的压力，极有可能会不经意地使用债权人转让给他的财产，造成财富的浪费或损失，最终损害人类社会赖以生存和发展的物质基础。其次，债权人的地位在债权债务关系中，特别是在借贷关系中发生变化。贷款一经贷出，贷款人即丧失了对贷款资金的占有权（有的观点认为贷款一经贷出，贷款人即丧失了对贷款资金的所有权），贷款资金被借款人实际占有，贷款人在要求借款人偿还贷款资金时就处于被动地位。当贷款人的贷款本息收不回来或有可能收不回来时，根据法律，贷款人不能采取自力救济的方式，即扣押借款人的财产或者直接从借款帐户上扣划资金，而只能采取公力救济的方式，即行使诉权，请求法院保护自己的权益。就是说，在贷款贷出前，贷款人与借款人相比，处于主动地位、强者地位；在贷款贷出后，贷款人与借款人相比，其地位即发生变化，由主动地位变为被动地位，由强者地位变为弱者地位，而法律，特别是一部公正的法律，应当保护弱者。

为了帮助读者理解《贷款通则》，我们几个参与《贷款通则》起草的人民银行计划资金司的干部，利用业余时间撰写了这本小册子。但“事实上，世界体系的每一个思想映象，总是在客观上被历史状况所限制，在主观上被得出该思想映象的人的肉体状况和精神状况所限制”。（恩格斯）依我们所处

的地位、我们的学识水平及工作经验，很难对《贷款通则》丰富的内涵和所体现的深刻的法理作出恰如其分的解释。尽管如此，我们仍不揣冒昧地推出这本书，拟把它作为一块“砖”，以引出众多的“玉”来。

在“罚则”一章的释义中，采用了我行条法司编写的《商业银行法释义》的有关内容，在此一并表示谢意。

滕耀雄

1996年9月于北京海淀塔院

目 录

制定《贷款通则》的意义、必要性、指导

思想和原则	(1)
第一章 总 则	(10)
第二章 贷款种类	(23)
第三章 贷款期限和利率	(37)
第四章 借款人	(50)
第五章 贷款人	(62)
第六章 贷款程序	(73)
第七章 不良贷款监管	(92)
第八章 贷款管理责任制	(101)
第九章 贷款债权保全和清偿的管理	(117)
第十章 贷款管理特别规定	(139)
第十一章 罚 则	(150)
第十二章 附 则	(173)

制定《贷款通则》的意义、必要性、 指导思想和原则

一、制定《贷款通则》的经过

本通则 1994 年 10 月开始起草。中国人民银行在对我国金融业贷款的现状及存在的问题进行广泛的调查研究的基础上，听取了工、农、中、建和政策性银行以及基层行、企业的有关负责同志和专家的意见，研究、借鉴国外有关信贷法规和金融机构贷款管理的通行做法，于 1994 年底形成了《贷款通则》（讨论稿）。1995 年 1 月，讨论稿经中国人民银行行长办公会议讨论和年初全国金融工作会议征求意见后，印发人民银行系统、专业银行、政策性银行、其他商业银行、全国性金融公司广泛征求了意见。1995 年 5 月，戴相龙同志主持邀请工、农、中、建四行的有关专家进行了全面的讨论修改，此后又专门邀请了国务院 30 个部委、公司的有关负责同志，对《贷款通则》进行了讨论，在此基础上形成了《贷款通则》（草案）。1995 年 6 月，全国银行业经营管理工作会议对《贷款通则》（草案）进行了讨论修改。根据朱镕基副总理的指示，《贷款通则》于 1995 年 7 月 27 日开始试行，试行收到了良好的效果。1996 年年初，人民银行和各家银行一起总结了《贷款通则》的试行情况，针对试行中存在的问题，进行了认真修改，经国务院批准，中国人民银行行长戴相龙于

1996年6月28日签署中国人民银行令,决定从1996年8月1日起正式实施。

二、制定和实施《贷款通则》的必要性及其重要意义

《贷款通则》的正式实施,对贯彻落实《中国人民银行法》、《商业银行法》,维护正常经济金融秩序,促进我国经济实现“两个根本性转变”,支持我国国民经济持续、快速、健康发展有着重要的现实意义。

(一)是贯彻执行《中国人民银行法》、《商业银行法》的需要。

《商业银行法》颁布后,商业银行的经营运作虽然有了可靠的法律依据,但是《商业银行法》对金融机构发放贷款都只是一些原则规定,商业银行与其客户之间的借贷活动还需要作出更具体详细的规范。根据《中国人民银行法》关于加强金融监管的要求,为了贯彻落实“两法”,规范借贷双方行为,保障金融机构的贷款权利和义务,应当制定规范借贷活动的专门法规。但目前我国还没有条件制定这个法规,因此,先由中国人民银行制定《贷款通则》是比较现实的。

(二)是实现我国经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,尤其是促进国家专业银行向国有商业银行转变的需要。

在我国国民经济发展过程中,企业再生产所需要的资金主要来源于国家财政和银行。近年来,财政投资在企业的资金来源中所占比重逐步下降,信贷资金所占比重逐步上升,金融机构与企业之间的关系正在由传统的信贷资金供给制向市

场经济条件下的信贷资金借贷制转变。金融业已成为促进我国国民经济发展的主要资金渠道。

市场经济首先是一种信用经济。强烈的信用观念，严格的信用制度，丰富的信用工具，是市场经济最本质的内容，这也是我国建立社会主义市场经济的一个最关键问题。贷款行为是社会主义市场经济中一种最基本的信用行为，是连接我国银行和企业之间的纽带。但在经济体制转换时期，这方面的信用不规范行为尤为严重，有些企业敢借贷款而不还，甚至根本就不准备还；有些银行无偿占用他人资金，无理压汇、退汇较为普遍，这严重影响我国社会主义市场经济的建立。建立和健全信用制度已经是一件刻不容缓的事情，规范贷款行为是建立和健全我国信用制度的重要一步。

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，在经济、金融方面出现了一系列新变化。一是金融业的经营对象——资金的运行机制逐步市场化，要求金融机构按价值规律把资金作为商品来经营。二是金融业的服务对象——企业本身的经营管理体制正在经历深刻的变革。一方面是企业正在转变成自主经营的企业法人，要求金融机构从行政机构变成企业，与之建立相互选择的平等合作关系；另一方面一些企业借承包、租赁、股份制改造、联营、合并、合资、有偿转让、破产等转制之机逃避贷款债务，极大地影响着金融机构贷款债权的安全。三是金融机构自身的体制改革进一步深化，初步形成了以国有商业银行为主体、银行和非银行金融机构并存，业务合理交叉，公平竞争的金融体系，对贷款的安全性、流动性和盈利性提出了更高的要求。四是国内外金融机构合作日益扩大，要求我国金融机构在业务运作上与国际惯例接轨。

面对上述情况，各金融机构在加强信贷管理方面做了许多努力。但由于国家没有制订贷款管理的专门法规，各金融机构制定的信贷管理办法既不完整，也缺乏应有的权威。所以，我国金融业的发展迫切要求有一部全国统一的具有权威性的关于规范贷款行为的法规。

此外我国国有企业经营不活的问题长期困扰着我国经济改革的进程和经济的增长，以致“搞活国企”成为我国经济工作的重点和难点。因此，我国金融工作者不得不考虑这样一个问题，“专业银行”会不会成为第二批“搞活国企”的对象？党的十四大和十四届三中全会明确提出，国家专业银行要向国有商业银行转变，转变的关键在于“四自”机制和“三性”原则的真正确立。这不仅是专业银行转变为商业银行的要害问题，而且是其他经济实体，也是社会主义市场经济的一个关键问题。我国与世界上一些发达国家和搞得好的发展中国家相比，在促进经济发展问题上，国外常常是想方设法刺激投资，以此促进经济发展，而我国则往往是投资规模难以控制。同一经济领域出现两种不同现象，是因为在资本主义国家中，私营企业的任何盲目的发展，都可以导致企业的破产和经营者的个人损失。而我们的企业由于是吃国家的大锅饭，本身不承担任何经济责任，因而争项目，抢速度，盲目建设现象十分严重。这种现象在金融系统也同样存在。贷款是银行的主要资产业务，要真正建立“四自”机制和“三性”原则，首先就必须规范贷款行为，防范信贷风险。

（三）是实现我国经济增长从粗放型向集约型转变，提高金融机构信贷资产质量的需要。

由于经济资源有限，我国要按照资金粗放经营模式来实