

中央银行法的 理论与实践

郭庆平 主编

 中国金融出版社

中央银行法的理论与实践

郭庆平 主编



中国金融出版社

责任编辑：吕冠华

责任校对：潘洁

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

中央银行法的理论与实践 (Zhongyang Yinhangfa de Lilun yu Shijian) / 郭庆平主编. —北京: 中国金融出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8400 - 5

I. ①中… II. ①郭… III. ①中央银行—银行法—研究—中国
IV. ①D922. 281. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 032902 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 22.25

字数 383 千

版次 2016 年 3 月第 1 版

印次 2016 年 3 月第 1 次印刷

定价 49.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8400 - 5/F. 7960

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

本书编写组

主 编：郭庆平

副主编：张 涛 刘向民 刘晓洪

前 言

中央银行在现代金融体系中处于核心地位。国际金融危机后，加强中央银行宏观审慎监管，充分发挥中央银行在防范、化解金融风险，维护金融稳定中的重要作用，成为国际社会的基本共识。

相应的，中央银行法在一国金融法律框架中也往往居于核心地位。从1844年世界上第一部中央银行法《银行特许法案》颁布，到1991年《马斯特里赫特条约》为欧洲中央银行的建立奠定基础，中央银行法对各国币值稳定、金融发展、经济调控都起到了重要作用。1995年，我国的中央银行法——《中华人民共和国中国人民银行法》正式颁布，从法律上确立了中国人民银行的中央银行地位。这对于健全社会主义市场经济体制，保证国家货币政策制定和执行的科学性、权威性，建立和完善中央银行宏观调控体系，加强对金融业的监督管理，保障金融体制改革的顺利进行，均发挥了重要的作用。2003年，为适应金融监管体制改革的需要，全国人大常委会对《中华人民共和国中国人民银行法》进行了修订，将中国人民银行的监管职责剥离出来，交给新设立的中国银行业监督管理委员会，并强化了中国人民银行在宏观调控及维护金融稳定方面的作用。

《中华人民共和国中国人民银行法》自2003年修改至今已十余年。这十余年来，中国人民银行依法履职，充分发挥了中央银行的各项职能。但与此同时，一方面，国内外的经济、金融形势也发生了显著变化，金融改革持续推进，金融业对外开放不断深化，中国人民银行的职能也随之不断发生变化。另一方面，此次国际金融危机的教训和随后国际金融监管改革的趋势也都对中央银行在未来维护金融稳定、促进金融业发展中的地位和作用提出了更高的要求。要有效地应对复杂的国际经济形势和我国金融业快速发展的现状，中国人民银行面临着角色转变和

职能调整的机遇与挑战。在这一背景下,2003年修订的《中华人民共和国中国人民银行法》中部分制度的滞后性和设计上的缺陷日益凸显,有必要重新审视现行法律规定,针对中国人民银行长期以来履职中存在的法律问题和职能转变发展的需要,对现行的《中华人民共和国中国人民银行法》作出修订。经中国人民银行大力推动,《中华人民共和国中国人民银行法》的修订受到国家重视,明确写入了《金融业发展和改革“十二五”规划》,列入了全国人大及国务院的立法规划、计划中。2015年10月29日,中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出,要加强金融宏观审慎管理制度建设,改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架,健全符合我国国情和国际标准的监管规则,也给《中华人民共和国中国人民银行法》的修订带来新的契机。

事实上,中国人民银行在2011年就启动了《中华人民共和国中国人民银行法》的修订研究工作,对国际金融监管改革的最新进展和国外中央银行法持续进行跟踪研究,并对中国人民银行履职重点领域进行了专题研究和调研。根据最新的研究成果,并结合其他国家中央银行最新法律制度和履职实践,编写了本书。希望本书的出版能够帮助中国人民银行员工、金融行业从业人员以及关心金融业健康发展的社会各界,全面了解中国人民银行为充分履行中央银行职责所开展的各项工作,也能对促进金融法律研究,进一步完善我国金融法律体系有所裨益。

编 者

2015年11月13日

目 录

上编 中央银行法律制度概述（国际篇）

第一章 中央银行概述	3
第一节 中央银行的产生与发展	3
一、中央银行产生的客观经济原因	3
二、中央银行制度的初步形成	5
三、中央银行制度的普及与发展	9
第二节 中央银行的性质和地位	12
一、中央银行的性质	12
二、中央银行的地位	13
第三节 中央银行的职能	17
一、调节职能	17
二、服务职能	18
三、管理职能	20
第四节 中央银行的组织结构	20
一、中央银行的权力分配结构	20
二、中央银行的内部职能机构设置	22
三、中央银行分支机构的设置	23
第五节 关于中央银行制度的理论学说	24
一、关于中央银行建立过程中的学理	24
二、中央银行制度完善中的理论发展	25
三、中央银行制度的最新发展——次贷危机之后对中央银行 职能的新认识	31

第二章 中央银行法律制度	33
第一节 中央银行法的形成和发展	33
一、中央银行法律制度的产生与发展	33
二、20 世纪 80 年代中央银行法的变革	34
三、中央银行法的最新发展	36
第二节 中央银行法的性质	36
第三节 中央银行法的原则	38
一、法的原则的内涵	38
二、中央银行法的原则的含义及价值	38
三、中央银行法的具体原则	39
四、三个原则相互之间的作用	41
第四节 中央银行法律体系	41
一、宪法性渊源	41
二、中央银行法	42
三、其他法规	42
四、决定	43
五、意见和建议	44
第五节 中央银行法律关系	44
一、中央银行法律关系的构成	44
二、中央银行法律关系的特征	45
三、中央银行法律关系的种类	47
四、中央银行法律关系与行政法律关系	48
第三章 中央银行的特殊法律地位	49
第一节 中央银行的独立性	49
一、中央银行独立性的内涵	49
二、中央银行独立性发展历程	51
三、中央银行独立性的模式	54
第二节 中央银行的透明性	57
一、中央银行透明性的内涵	57

二、中央银行透明性基本内容体系	59
三、中央银行提高透明性的动因分析	62
四、中央银行提高透明性的影响	63
五、世界主要发达国家提高中央银行透明性的做法	65
第三节 中央银行与其他政府部门的关系	68
一、中央银行与政府的关系	68
二、中央银行与财政部的关系	70
三、中央银行与其他金融监管部门的关系	70
第四节 中央银行的履职保障	72
一、信息的收集获取	72
二、中央银行政策的实施	75
三、中央银行履职的内、外部监督	78
第五节 中央银行的财务制度	80
一、中央银行财务制度的特殊性	81
二、中央银行财务预算	82
三、中央银行资产负债表	83
第四章 中央银行法律制度实践	86
第一节 英国中央银行法律制度实践	86
一、英国中央银行法律制度的发展沿革	86
二、英国中央银行法律体系的构成	89
三、现行英国中央银行法的主要内容	89
四、英国中央银行法律制度实践的特点	94
第二节 美国中央银行法律制度实践	95
一、美国中央银行法律制度的发展沿革	95
二、美国中央银行法律体系的构成	99
三、美国中央银行法的主要内容	100
四、美国中央银行法律制度的特点	104
第三节 欧洲中央银行法律制度实践	106
一、欧洲中央银行体系及欧洲中央银行	107

二、欧洲中央银行法及其法律渊源和法律体系	107
三、欧洲中央银行法的主要内容	109
四、欧洲中央银行法律制度实践的特点	117
第四节 日本中央银行法律制度实践	118
一、日本经济金融发展情况	118
二、日本中央银行法发展简史	121
三、当前日本中央银行法主要内容	123
四、日本中央银行法律制度特征与评析	130
第五节 印度中央银行法律制度实践	132
一、印度经济金融发展情况	133
二、印度中央银行法律体系及立法简史	134
三、现行印度中央银行法律制度的主要内容	136
四、印度中央银行法律制度的特征与评析	143
第五章 中央银行法律制度的新发展	146
第一节 危机后国际上对中央银行法律制度的反思	146
一、危机后中央银行法律制度发展的历史背景	146
二、危机后关于中央银行独立性的反思	148
三、危机后关于中央银行金融稳定职能目标的反思	149
四、危机后关于中央银行宏观审慎管理职责的反思	150
五、危机后关于中央银行微观审慎管理职责的反思	154
六、危机后关于中央银行最后贷款人职责的反思	156
七、危机后关于中央银行金融消费者保护职责的反思	160
八、危机后关于金融监管协调机制的反思	163
第二节 发达国家和地区中央银行法律制度的变化	164
一、危机后美国中央银行法律制度的变化	164
二、危机后英国中央银行法律制度的变化	173
三、危机后欧洲中央银行法律制度变化	180
第三节 新兴市场国家和地区中央银行法律制度的变化	187
一、印度中央银行法律制度的变化	187

二、俄罗斯中央银行法律制度的变化	192
三、菲律宾中央银行法律制度的变化	198
四、韩国中央银行法律制度的发展	201
五、简要评述	206

下编 我国中央银行法律制度

第六章 我国中央银行制度的发展	211
第一节 我国中央银行制度的历史沿革	211
一、历史上的中央银行制度	211
二、革命根据地时期的中央银行制度	214
三、新中国成立后的中央银行制度	217
四、新中国中央银行制度变迁的特点分析	220
第二节 中国人民银行的组织结构	222
一、中国人民银行制度的类型	223
二、中国人民银行的组织机构	223
第三节 中国人民银行的性质、地位和职能	231
一、中国人民银行性质的法律界定	231
二、中国人民银行的法律地位	232
三、中国人民银行的职能	236
第七章 我国中央银行法的主要制度	246
第一节 我国中央银行法律制度概述	246
一、我国中央银行法律制度的构成要素	246
二、我国中央银行法律制度的法律渊源	250
三、《中华人民共和国中国人民银行法》概述	251
第二节 货币政策法律制度	254
一、货币政策含义及内容	254
二、中国人民银行的货币政策目标	254
三、货币政策工具及运用	256

第三节 金融稳定法律制度	267
一、金融稳定的概念	267
二、维护金融稳定是中国人民银行的法定职责	269
第四节 金融服务法律制度	274
一、人民币的发行和流通管理	274
二、支付清算服务	276
三、经理国库业务	278
第五节 金融监管法律制度	280
一、中国人民银行行使检查监督权的内容	281
二、中国人民银行的非现场监管	286
第八章 中国人民银行依法行政的主要实践	288
第一节 中国人民银行内部管理的主要实践	288
一、建立依法行政的基本组织架构	288
二、建立健全科学民主决策机制	292
三、做好依法行政的基础管理工作	295
四、依法行政监督	299
五、加强对职能履行中的风险防控	301
第二节 中国人民银行对外履职的主要实践	304
一、中国人民银行对外履职概述	304
二、中国人民银行对外履职主要业务工作	308
第三节 加强中国人民银行依法行政的方式和路径	325
一、进一步加强内部管理	325
二、规范对外履职	330
参考资料	334
后 记	342

上编 中央银行法律制度概述

(国际篇)

第一章 中央银行概述

第一节 中央银行的产生与发展

一、中央银行产生的客观经济原因

15、16 世纪欧洲资本主义制度开始形成，17 世纪，西欧的商品经济已经比较发达，之后经济和社会发展以前所未有的速度迈向现代化。伴随着商品经济的快速发展和资本主义生产方式的兴起，银行的设立和发展也出现了高潮。1587 年威尼斯银行成立，1593 年米兰银行成立，1609 年阿姆斯特丹银行成立，其他地方的银行业纷纷成立。商品经济的快速发展和银行的普遍设立促进了货币、信用与经济的融合。在 17 世纪末和 18 世纪初，信用制度和银行体系已成为当时商品经济运行体系的重要支撑。但这时的信用制度特别是银行信用体系还比较脆弱，银行的大量设立和业务活动的创新以及信用规模的扩大缺少有效的、稳定的制度保证，从而导致了很多问题的产生。包括分散发行的银行券给社会生产和流通带来了困难、缓慢的票据交换和清算不能满足商品经济活动和银行发展的要求、银行的破产倒闭使信用体系和经济运行不断受到冲击、金融秩序混乱等。为了解决这些问题，中央银行便应运而生。

（一）统一银行券发行的需要

银行券是在商业票据流通的基础上产生的，用来代替商业票据的银行票据。它是在商品经济发展规模不断扩大，金融货币的数量远远不能满足生产和交换的需要的背景下产生的，是由银行发行的一种债权凭证。早期的银行券可以随时用来向发行银行兑换金属货币，所以它是作为金属货币的代用品进入流通中的。在中央银行出现之前，各银行都有权发行银行券，因此市场上就有众多银行的银行券在流通。伴随着货币信用业务的迅速拓展，这种众多银行分散发行银行券的弊端逐渐显露出来：1. 不利于保持货币流通的稳定。因为银行林立，竞争激烈，许多银行信用能力薄弱，它们所发行的银行券常常不能兑现，特别是在经济危机时期，不能兑现的情况非常普遍，从而容易使货币流通陷入混乱状态。2. 许多分散的小银行的信用活动领域有地区的限制，它们所

发行的银行券只能在银行所在地域或邻近区域流通，给社会化的生产和流通带来了极大的困难。3. 大量的不同种类的银行券同时在市场上流通，给银行、企业间的交易与支付带来困难，使得债权债务关系更为复杂，一旦某种银行券不能兑现，造成的连锁反应危害极大。

这些问题的存在，客观上要求银行券的发行权应该走向集中统一。于是，国家遂以法令形式限制或取消一般银行的银行券发行权，而将发行权集中于几家以至最终集中到一家大银行。其最终成为独占银行券发行权的中央银行。

（二）统一票据交换及清算的需要

商业银行在其发展初期，由于没有一个统一的清算机构，银行间的票据结算往往是由各家银行单独分散进行的。

随着商品经济的发展，银行业务的不断扩大，每天收受的票据的数量不断增多，各个银行之间债权债务关系的复杂化，由各行自行轧差进行当日清算已成问题，支票的计算不仅误时，而且代价昂贵，假支票或透支支票不能被及时发现，容易遭受损失，异地结算和同城结算矛盾突出。虽然当时有些城市已建立了票据交换所，但多数为大银行所控制，不能为所有银行特别是小银行享用。因此，客观上要求建议一个全国统一的、有权威的、公正的清算中心，而这个中心只能由中央银行来承担。

（三）为商业银行提供必要资金支持的需要

银行在其经营过程中，必然会遇到某些临时性资金不足的情况，这时，它固然可以通过发行银行券、同业拆借，或同大企业签订证券回购协议等方式予以弥补，但有时这些方式是极不可靠的，特别是当普遍的金融恐慌到来时，银行因支付能力不足而发生破产的可能性非常大，而一家银行的支付危机又可能波及其他银行，甚至会危及整个金融业的稳定。因而，客观上需要一个统一的金融机构作为其他众多银行的后盾，适当集中各家商业银行的一部分现金准备，在银行出现难以克服的支付困难时，为它们提供资金支持，充当银行的贷款人。

（四）实行金融监督管理的需要

金融业是一个较为特殊的行业，它存在着严重的信息不对称和很高的风险，并且关系到一国的货币供应量。它的稳定运行直接关系到一国经济的稳健发展。因此，为了保证金融业的公平有序竞争，保证各项金融业务的健康发展与高效率，保障各方参与者的合法权益，客观上需要一个专门机构，代表政府对整个金融业实行严格的监督和管理，以维护其公平、效率和稳定，并进而对

整个宏观经济进行调节,这种机构不仅在业务上与银行建立密切关系,而且还要依据政府意志制定金融政策和管理条例,以此来统筹、管理和监督整个国家的金融活动,这一监管使命,由中央银行承担最为合适。

(五) 满足政府融资的需要

随着资本主义商品经济的迅猛发展,资产阶级政府的职能作用也大大增强,政府职能的强化增加了开支,再加上战争的频频爆发和自然灾害,使得政府财政收入不敷出。为了弥补财政亏空,政府逐渐成了银行的常客。但由于政府对资金的需求巨大,而当时银行的规模较小,因此政府融资要与多家银行建立联系,并且这种联系也是极其松散的,这就给政府融资带来了不便。为了保证和方便政府融资,客观上要求政府建立受其直接控制的银行为自己服务。17世纪末英国国王威廉三世在位时,由于英法战争(1689~1697年),导致国家财政陷入困境,亏空严重,常要靠大量举债来维持财政支出。在这种情况下,英国议会于1694年通过法案,组建英格兰银行,授予其在不超过资本总额的限度内发行银行券并代理国库的特权;作为交换条件,由英格兰银行向政府提供120万英镑的贷款,从此,英格兰银行成了历史上第一家具有“政府的银行”职能的银行。

19世纪末以前,各国建立的中央银行几乎都是以解决政府资金问题为目的而建立的。如美国的美国第一国民银行和美国第二国民银行、法国的法兰西银行、日本的日本银行等。

上述几个方面的客观原因和需要直接推动了中央银行的产生。但这些客观原因并非是同时产生的,中央银行经历了从初创时期到普及与发展的过程。

二、中央银行制度的初步形成

中央银行的产生基本有两个渠道:一是由信誉好、实力强的大银行逐步发展演变而成,政府根据客观需要,不断赋予某家银行某些特权,从而使其逐步具有了中央银行的某些性质并最终发展成为中央银行;二是由政府出面直接组建。

从世界范围来看,中央银行最早产生于17世纪后半叶,中央银行制度的形成则是在19世纪初期。如果从1656年瑞典国家银行成立算起,到1913年美国联邦储备体系建立为止,中央银行和中央银行制度的初步形成和发展时间经历了大约257年的时间。而在这段时间内,最具有典型代表意义的是瑞典国家银行、英格兰银行以及美国联邦储备体系。下面就上述三家银行的产生历史