
中华人民共和国 银行业监督管理法

释 义

本书编写组



经济科学出版社

《中华人民共和国银行业 监督管理法》释义

本书编写组

经济科学出版社

责任编辑：王长廷

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

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 / 《中华人民共和国银行业监督管理法释义》编写组编著. —北京：经济科学出版社，2004.1

ISBN 7-5058-3957-8

I. 中… II. 中… 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 127109 号

《中华人民共和国银行业监督管理法》释义

本书编写组

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京毕诚彩印厂印刷

河北三河德利装订厂装订

787×1092 16 开 27.25 印张 690000 字

2004 年 1 月第一版 2004 年 1 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3957-8/F·3260 定价：60.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

世纪的更替正值金融业的多事之秋，金融大鳄在全球资本市场上兴风作浪，全球经济陷入持续低迷，而大企业的财务丑闻也层出不穷，在经济全球化进程大大加速的背景下，对金融业的监管已成为全球金融业发展的瓶颈。改革开放以来，我国银行业发展迅速，存贷款总额快速增长，服务种类和水平不断提高，对社会经济发展和改善人民生活起到了积极的推动作用。但由于多种因素的影响，银行业金融机构的不良资产和金融诈骗等现象却并没有得到根本的遏制，在全球金融业激烈动荡的时候，进一步加强银行监管、防范和化解金融风险显得十分必要和迫切。

这期间，三件大事直接推动了我国的银行业监管体制改革。其一是亚洲金融危机，它以切肤之痛让我们开始思考金融监管体制的至关重要性，及其深刻教训；其二是2001年我国加入世贸组织，我国逐步开放金融业，外国金融机构加速进入，这让我们开始直接面对金融监管与国际接轨的问题，不断加速的世界经济与贸易一体化和金融全球化的发展趋势也对加入世界贸易组织后的中国银行监管提出了严峻的挑战；其三是2003年的金融体制改革，此次金融监管体制改革的目的，是为了加强金融监管，确保金融机构安全、稳健、高效运行，提高防范和化解金融风险的能力。因此，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，显得十分必要。

2003年3月6日的十届全国人大第一次会议审议通过了国务院机构改革方案，其中最引人注目的一项是成立中国银行业监督管理委员会，履行原由中国人民银行行使的对银行业金融机构的监管职能。至此，加上原来已经成立的中国证券业监督管理委员会与中国保险业监督管理委员会，我国金融业的分业监管又密切合作的格局基本形成。2003年4月26日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二次会议审议通过了《国务院关于提请审议中国银行业监督管理委员会行使原由中国人民银行行使的监督管理职权的议案》，确定中国银行业监督管理委员会履行原由中国人民银行履行的审批、监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构等的职责，并要求国务院抓紧提出修改《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》和制定《中国银行业监督管理法》的议案。于是就有了《中国银行业监督管理法》（以下简称银行业监督管理法）的出台。

银行业监督管理法的制定，意义深远，依我看来，至少有如下几点：（1）保证银监会的依法监管。健全的法律是有效银行监管的基础，银监会的监管权利、责任和义务以及监管的内容和形式，都需要由法律来限定。银监会成立伊始，还处于无法可依的尴尬地步，银行业监督管理法应时而生，并且可以以制定银行业监督管理法为契机，对现有的 2000 多项涉及银行监管的部门规章进行重新梳理，加速健全和完善金融监管体系的法律制度。（2）推进和加强对银行业的风险监管。银行业监督管理法充分吸收了巴塞尔银行监管委员会制定的、已经作为国际银行业界所共同遵循的银行监管原则，加强了对银行业的风险监管力度，促进银行业的审慎经营。中国银行监管的重点正从合规监管向合规监管和风险监管并重转变。（3）适应了监管与国际化接轨的要求。银监会采用国际通行的审慎经营监管原则，并把外资金金融机构与中资金融机构在境外的业务纳入监管范围，规定了监管的国际交流与合作，适应了金融业开放的形势。同时，银监会作为事业单位而非政府部门，它对银行业的监管不是行政审批式监管，而是一种沟通形式的监管，符合国际习惯。（4）加强监管与促进发展并重。保证银行业稳健运行与促进银行业的公平竞争与发展是银监会的工作目的，注重提高银行经营的透明度，完善内部控制制度，加强市场约束，减少行政干预，通过银监会的依法、公正、公开和有效的监管，促进银行业的稳健与发展。（5）强调对银监会的自身监管。银监会的监管责任制度、审计与监察监督都加强了对银监会的自身约束，对银监会必须依法监管的反复强调渗透于整个法律。总之，银行业监督管理法的颁布和实施，在中国金融史上是一件大事，对于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，加强国际合作和交流具有十分重大的现实意义。

银行业监督管理法是指导银行业监管工作和银行业运行的基本法律，它反映了新的监管理念，代表了国际化的监管和经营方向。对银行业监督管理法的广泛宣传，深入学习，自觉遵守，对于每一个金融业特别是银行业监管者及其从业人员来说，都是一件十分紧迫而重要的任务，对于经济部门和企业界，我想也同样重要。此时，一部好的参考书对于掌握银行业监督管理法的要义是很必要的，本书的及时出版让我倍感欣慰。

本书对银行业监督管理法条文逐条进行的解析，是由直接参与全国人大常委会审议银行业监督管理法的全国人大有关委员会和全国人大常委会工作机构有关专家等撰写的。他们以参与立法过程的亲身体验和对巴塞尔银行监督管理委员会有关全球银行业的监管规则的深刻体会，从立法高度对银行业监督管理法每一条文的制定理由、内涵作了详细的分析、解释，就其准确性、科学性和完整性来说，应当是目前国内同类著作之优先者。加上本书附录的有关银行业监督管理法诞生的主要文献和巴塞尔银行监督管理委员会有关银行监管的几个

最基本文件，详细介绍和说明了中国银行业监督管理委员会和银行业监督管理法诞生的来龙去脉，以及国际银行业监管和运行的基本规则 and 方向，本书堪称为一本理解掌握银行业监督管理法的基础手册，是广大金融从业人员特别是商业银行、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和政策性银行、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及其在境外的分支机构，以及在中华人民共和国境内设立的外资银行业金融机构、中外合资银行业金融机构、外国银行业金融机构的分支机构等的从业人员学习的好教材。

我作为曾从事金融业多年的一员，感情深厚，尽管力不从心，水平有限，还是乐意为该书作序。



2003 年 12 月 27 日

目 录

序言	周道炯 (1)
----------	---------

第一篇 《中华人民共和国银行业监督管理法》释义	(1)
-------------------------------	-----

本篇提要	(1)
第一章 总则	(2)
第二章 监督管理机构	(20)
第三章 监督管理职责	(32)
第四章 监督管理措施	(65)
第五章 法律责任	(83)
第六章 附则	(93)

第二篇 附 录	(98)
---------------	------

本篇提要	(98)
------------	------

第十届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定 (2003年3月10日第十届全国人民代表大会第一次会议通过)	(98)
关于国务院机构改革方案的说明 ——2003年3月6日在第十届全国人民代表大会第一次会议上	王忠禹 (99)
国务院机构改革方案	(102)
全国人民代表大会常务委员会关于中国银行业监督管理委员会履行原由 中国人民银行履行的监督管理职责的决定 (2003年4月26日第十届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过)	(104)
关于《国务院关于提请审议中国银行业监督管理委员会行使原由 中国人民银行行使的监督管理职权的议案》的说明 ——2003年4月25日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上	曹康泰 (104)
全国人大法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于中国银行业 监督管理委员会履行原由中国人民银行履行的监督管理 职责的决定(草案)》审议结果的书面报告 ——2003年4月26日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上	(105)
关于《中华人民共和国银行业监督管理法(草案)》的说明	刘明康 (106)
关于《中华人民共和国中国人民银行法修正案(草案)》的说明	周小川 (112)

关于《中华人民共和国商业银行法修正案（草案）》的说明·····	刘明康（119）
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·····	（134）
中华人民共和国银行业监督管理法（草案）（二次审议稿）·····	（139）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国中国人民银行法》 的决定（草案）（二次审议稿）·····	（144）
中华人民共和国中国人民银行法（修正草案）·····	（146）
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国商业银行法修正案（草案）》 修改情况的汇报·····	（151）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国商业银行法》 的决定（草案）（二次审议稿）·····	（152）
中华人民共和国商业银行法（修正草案）·····	（155）
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·····	（165）
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·····	（167）
中华人民共和国银行业监督管理法（草案）（三次审议稿）·····	（170）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国 中国人民银行法》的决定（草案）（三次审议稿）·····	（175）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国 商业银行法》的决定（草案）（三次审议稿）·····	（182）
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 （2003 年 12 月 26 日）·····	杨景宇（195）
中华人民共和国银行业监督管理法 （2003 年 12 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过）·····	（197）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国 中国人民银行法》的决定 （2003 年 12 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过）·····	（202）
中华人民共和国中国人民银行法 （1995 年 3 月 18 日第八届全国人民代表大会第三次会议通过，根据 2003 年 12 月 27 日 第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共 和国中国人民银行法〉的决定》修正）·····	（205）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国 商业银行法》的决定 （2003 年 12 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过）·····	（210）
中华人民共和国商业银行法 （1995 年 5 月 10 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过，根据	

2003 年 12 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议	
《关于修改〈中华人民共和国商业银行法〉的决定》修正)	(213)
有效银行监管的核心原则	
(1997 年 9 月)	(223)
核心原则评价方法	
(1999 年 10 月)	(245)
巴塞尔新资本协议 (第三次征求意见稿)	
(2003 年 4 月)	(271)
巴塞尔委员会历史及其成员	
(2001 年 3 月)	(422)

第一篇 《中华人民共和国银行业 监督管理法》释义

本篇提要

本篇是本书的骨干篇。本篇对银行业监督管理法条文逐条进行解析，是由直接参与全国人大常委会审议银行业监督管理法的全国人大有关专门委员会和工作机构的专家等撰写的。他们以参与立法过程的亲身体验和对巴塞尔银行监督管理委员会有关全球银行业的监管规则的深刻体会，从立法高度对银行业监督管理法每一条文的制定理由、内涵作了详细的分析、解释。就其准确性、科学性和完整性来说，应当是目前国内同类著作中无可比拟的，是广大金融从业人员特别是商业银行、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和政策性银行、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及其在境外的分支机构，以及在中华人民共和国境内设立的外资银行业金融机构、中外合资银行业金融机构、外国银行业金融机构的分支机构等的从业人员学习的好教材。

本法共分为六章五十条。第一章是总则，主要包括本法的立法目的、监管对象、监管目标、监管原则，以及在监管过程中国务院银行业监督管理机构与其他组织的关系。第二章是监督管理机构，主要内容包括：国务院银行业监督管理机构工作人员的职责，国务院银行业监督管理机构的管理与内部监督制度，各级政府部门对国务院银行业监督管理机构的配合与协助义务。第三章是监督管理职责，主要内容包括：（1）制定规章制度；（2）银行业金融机构的设立、变更、终止的管理（如批准设立审查、资本审查、业务种类审查）；（3）人事管理；（4）经营监管（如非现场监管、现场检查）；（5）风险监管（如风险预警机制、风险报告制度、风险处置制度）；（6）银行业金融机构的统计与报表编制管理；（7）对银行业自律组织的指导与监督。第四章是监督管理措施，主要内容包括：（1）财务报表管理；（2）现场检查；（3）银行业金融机构的接管和机构重组；（4）涉嫌金融违法人员资金的检查与冻结。第五章是法律责任，包括银行业监管人员违法行为的法律责任，擅自设立银行业金融机构的法律责任，银行业金融机构及其责任人员违法行为的法律责任。第六章是附则，明确了本法的实施日期。

释义在对银行业监督管理法的每一条文作深入剖析的同时，对人们所关心的银行业监督管理立法中的难点和重点问题，如对银监会和中国人民银行的监管职责分工问题，对银行业与证券业、保险业和信托业的混业经营问题，对金融监管机构的协调机制问题，对存款保险制度问题，对向全国人大常委会报告金融监管工作问题，对银行业金融机构的业务范围和业

务品种问题，对商业银行股份变动审批的比例问题，以及关于商业银行处置不动产的期限等问题又加重了解说。

读了释义篇，我们一定能体会到，这部银行业监督管理法是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《有效银行监管的核心原则》等规则而制定的一部银行业的监管法，是一部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的基本法，是保护存款人和其他客户的合法权益的保护法，是完善社会主义市场经济体制的促进法。

需要说明的是，虽然本法中并没有指明国务院银行业监督管理机构是哪一个机构，但从第十届全国人大常委会第二次会议通过的有关授权决定看，中国银行业监督管理委员会（简称为银监会）是本法中所指的国务院银行业监督管理机构。因此，在本篇后面的内容中，只要是提到国务院银行业监督管理机构，即可理解为中国银监会。为简便起见，本篇对此两种概念做等同处理，在解释条文的时候，称其为国务院银行业监督管理机构，在作具体说明时，称其为中国银监会。本法之所以不直接称中国银监会，是出于立法严肃性的考虑，即使执行对中国银行业监督管理职能的机构由中国银监会变为另外一个机构，也不影响本法律的威严与效力。

另外，本书引用了多件法律、法规以及部门规章的条文，这些条文均把国务院银行业监督管理机构明确为中国人民银行，本法实施之后，中国人民银行依据这些法律获得的职权转交给银监会执行，但是在直接引用这些条文时，我们不方便直接把中国人民银行改为银监会，读者在理解时应注意这一点。

第一章 总 则

【内容概要】本章是关于总则的规定。对于一部法律来说，总则部分是那些具有概括性、纲领性、原则性的规定，这些规定一般包括立法目的、适用范围、基本原则等内容，而不同的法律，除了这些共同点外，往往还有一些比较特殊的条款在总则中列出。总则中的规定对于该法其他章节的规定具有指导作用，总则的作用在于明确本法的基本要旨，任何一部法律都不可能对所有现象进行罗列与规定，在理解或者执行该法的时候，如果某个事项在本法中没有具体规定，或者产生了歧义，这个时候就可以借助于总则上的内容来处理该事项。当然，有的时候，有些事项虽可以依据总则来理解，但已经有了更为具体的规定，此时应当按照所给出的具体规定来执行，总则只起一个参考的作用。因此，对于总则的内容，要注意与具体规定相结合来理解，要掌握好执行总则的范围与分寸。

以上是一般法律的总则介绍，本法也不例外。本章包含如下内容：

一是本法的立法目的。本法立法目的有五：（1）加强对银行业的监督管理；（2）规范监督管理行为；（3）防范和化解银行业风险；（4）保护存款人和其他客户的合法权益；（5）促进银行业健康发展。

二是本法的适用范围。本法适用于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。这些金融机构具体包括：（1）在中华人民共和国境内设立的银行业金融机构，

此处的银行业金融机构，是指商业银行、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；(2) 其他金融机构，主要包括金融资产管理公司、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。另外，经中国银监会批准在境外设立的银行业金融机构及其在境外的业务，以及外资银行业金融机构、合资银行业金融机构与外国金融机构在我国境内的分支机构也属于本法的适用范围。

三是本法的监管目标。监管目标有二：(1) 促进银行业的合法、稳健运行，维护公众对银行业的信心；(2) 保护银行业公平竞争，提高银行业竞争能力。即对银行业的监管是鼓励竞争下的监管，把监管与竞争结合起来。

四是本法的监管原则。本法的监管原则为：依法、公开、公正和效率。

五是本法的监管体制。本法的监管体制是：(1) 国务院银行业监督管理机构及其派出机构执行监管职责；(2) 各级地方政府、各级政府部门、社会团体和个人不得干涉国务院银行业监督管理机构的监管活动；(3) 国务院银行业监督管理机构与中国人民银行以及国务院其他金融监督管理机构建立监督管理信息共享机制；(4) 国务院银行业监督管理机构可以与其他国家和地区的银行业监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理。

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目的的规定。

一、加强对银行业的监督管理

这是制定本法的第一个目的。银行业是我国金融业的主体，是国家经济的一个至关重要的行业，银行业的兴衰直接关系到国家的兴衰，一个典型的例子是银行危机将引发金融危机，使得经济大幅衰退，东南亚与日本已经提供了前车之鉴。对银行业的监管，对于完善我国社会主义市场经济体制也具有重大的意义。同时，按照加入 WTO 的承诺，我国将在 2005 年全面开放银行业，为了更好的监管我国的银行业，提高我国银行业的竞争力，积累监管经验，同时逐步与国际接轨，依法监管势在必行。根据国务委员并国务院秘书长王忠禹在 2003 年 3 月 6 日在第十届全国人民代表大会第一次会议上所作的《关于国务院机构改革方案的说明》，这次国务院机构改革要抓住重点，主要是为了解决行政管理体制中的一些突出矛盾和问题，为促进改革开放和现代化建设提供组织保障。其中，健全金融监管体制，设立中国银行业监督管理委员会，便是这次国务院机构改革的重点之一。根据国务院银行业监督管理委员会主席刘明康在十届全国人大常委会第四次会议上所作的《关于〈中华人民共和国银行业监督管理法（草案）〉的说明》，此次金融监管体制改革的主要目的，就是为了加强金融监管，确保金融机构安全、稳健、高效运行，提高防范和化解金融风险的能力。从银行业监管体制的角度来说，设立国务院银行业监督管理委员会的主要目的就是加强对银行业的监督管理。因此，制定银行业监督管理法，保障国务院银行业监督管理委员会依法履行职责的主要目的，自然而然的是为了加强对银行业的监督管理。

本法所说的银行业，指的是本法第二条所规定的银行业金融机构，将在后面作详细的说明。本法所说的监督管理，在理解的时候不能将其等同于监督加上管理。监督管理是一个独立的概念，意思是银监会对银行业的管理体现在监督之上，而一般的管理则主要是指经营管理，除非该金融机构严重违法，该金融机构被接管、重组或者撤销，一般情况下金融机构都有自主经营管理的权利，银监会不能阻碍金融机构的正常经营管理。可以看出，银监会的监

督管理是一种特殊的管理、它体现为监督，当监督不能阻止金融机构严重违法或者经营不善时，银监会才能终止该金融机构的经营管理权力而对其进行接管、重组或者撤销。具体来说，监督管理是指行使行政管理权利的机构或者部门对于某一监督对象的执行法律、法规、行政决定的情况所进行的调查、统计、监察、督促并提出处理意见的行政行为。

二、规范监督管理行为

这是制定本法的第二个目的。在第一个目的里，法律已经授权银监会对银行业金融机构和其他一些金融机构进行监管，第二个目的则是要规范这种监管行为，即要求银监会的监管行为必须是合法的，不能非法监管。监管部门的行为对于市场秩序是至关重要的，监管行为不当，必将使得整个金融市场变得混乱，非法监管不仅不能保证整个市场的规范，反而加强了市场的动荡，于是有必要利用法律来约束监管部门的行为，使之在合法的范围内利用合法的方式进行监管，从而得到合法的监管效果。本法对银监会的约束与银监会对金融机构的约束同样重要。对比这两个目的，前者是银监会的权利，而后者是银监会的义务，两者放在一起，使得银监会既能合法地行使监督管理职能，同时也只能合法地行使监督管理职能。这一目的也保证了银行业金融机构的正当权利不受银监会的侵害，当银行业金融机构没有触犯法律的时候，银监会无权对其进行处罚；即使当银行业金融机构超越合法范围进行行为时，银监会也只能在合法范围内对其进行处罚，不能随意加大处罚力度。

本处所说的监督管理，其意义同上条所述。而监督管理行为，则是指本法后面各章中所涉及的银监会可以作为的行为。不符合本法所规定的行为，银监会不得作出，否则也将依法追究其责任。

三、防范和化解银行业风险

这是制定本法的第三个目的。防范与化解银行业风险是银行业监管的重心与核心，所有的监管措施都是围绕着防范与化解银行业风险进行的。本法规定了审慎经营原则、监督管理信息系统、风险预警体系、突发事件的发现、报告、处置制度等条款，这些条款的目的都是针对如何防范与化解银行业风险的。可以说，这个目的较之第一个目的，更进一步明确与突出了银监会在监管银行业金融机构和其他一些金融机构中的原则与重点。从我国当前的实际来看，这个目的是有相当重要的现实意义的，在我国，商业银行不良贷款居高不下、信贷投向过于集中、中间业务盲目开展，这些都使得我国的银行业金融机构面临着极大的风险。在此背景下，惟有必要努力提高监管质量，加强银行业内部控制，构建风险防范机制，才可能逐步降低其风险。本法的颁布实施，必将能够使得我国的银行业金融机构逐步走上良性发展的道路。

何谓银行业风险？根据巴塞尔银行监督管理委员会制定的《核心原则评价方法》（此方法是本法立法的一个参考依据）的规定，银行业风险指的是银行业在开展业务中面临的各种风险，主要包括：（1）信用风险，即交易对象无法履约的风险，通俗地讲就是借款人不能按期还贷给银行带来的风险；（2）国家和转移风险，即国家经济、社会与政治的风险以及借款人缺少足够外币以偿还外币借款的风险；（3）市场风险，即市场价格发生变动带来的风险，含外汇风险；（4）利率风险，即利率波动带来的风险；（5）流动性风险，即银行的流动性不足使得不能到期清偿的风险；（6）操作风险，即银行内部控制与治理失效带来的风险，包括职员的工作错失与不可控灾害带来的风险；（7）法律风险；（8）声誉风险。

何谓防范与化解银行业风险？防范银行业风险指的是在风险凝聚或扩大之前能够预先察觉风险，及时而准确的估量风险，并采取措施防止其扩大与蔓延；化解银行业风险是指当风险已经比较明显或迅速蔓延时，采取适当措施使得风险逐步减弱。由于银行业有的风险是内

生性的，无法完全避免，所以化解风险只能消除银行业的非系统性风险，而不能消除其系统性风险。

四、保护存款人和其他客户的合法权益

这是制定本法的第四个目的。存款人和其他客户是银行业的一个重要主体，对此主体的合法权益应当予以保护。金融业的资金大部分来自于存款人，金融业的资金大部分用于贷款给客户。实际上，金融业是一种中介业务，如果没有存款人与其他客户的参与，金融业也就没有了存在的意义与生存的土壤。如果存款人与其他客户的合法权益不能得到相应的保护，那么金融业就会逐步衰退直至瘫痪。所以保护存款人与其他客户的合法权益也是本法的一个重要目的。值得说明的是，本规定并不意味着不保护其他金融主体的合法权益。事实上，任何相关主体的合法权益，本法都将予以保护。单独强调要保护存款人与其他客户的合法权益，原因之一是存款人与其他客户是一类非常重要的市场主体，原因之二是存款人与其他客户是金融业中的弱势群体，他们的合法权益很容易受到金融机构等强势主体的侵害，所以要特别单独强调。

此处说的存款人，指的是将自己占有的合法资金存入银行业金融机构的个体，包括组织与自然人。此处说的其他客户，指的是与银行业金融机构有金融交易的组织或个人，尤其是指借款人。此处要保护的权益，是存款人与其他客户的合法权益，非法的权益不予保护。

五、促进银行业健康发展

这是制定本法的根本目的之一，也是对前面四个目的的一个简单概括。本法实施的目的是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，而归根结蒂是为了促进银行业的健康发展。银行业的健康发展，需要防范与化解银行业风险，以此来保护存款人与其他客户的合法权益，而防范与化解风险必须加强对银行业的监督管理，且对这种监督管理行为也要加以规范。这里说的健康发展，一是健康，即银行业在发展中必须保持合法性与稳健性，本法必须促进这种合法性与稳健性，即第三条第一款所说的要促进银行业的合法、稳健运行，维护公众对银行业的信心；二是发展，即银行业必须在稳健中求得发展，本法必须促进银行业的发展，也即本法第三条第二款所说的保护银行业公平竞争，提高银行业竞争能力。

本法作为一部监管法，直接的目的是为国务院银行业监督管理机构履行监管职责提供法律依据，而国务院银行业监督管理机构的职责与任务是促进银行业的健康发展，本法其他的适用对象也是银行业的参与者，对他们的规范也是为了促进银行业的健康发展。因此，促进银行业健康发展是本法的根本目的。这一概括性的规定弥补了前面四个目的可能的缺陷，确定了对银行业进行监管的根本方向。

六、制定本法的现实意义

我国银行业监管的法律制度的核心是1995年3月18日通过的《中华人民共和国中国人民银行法》和1995年5月10日通过的《中华人民共和国商业银行法》。此外，还有一系列的金融法规和金融规章涉及了监管问题，如《储蓄管理条例》、《借款合同条例》、《外金融机构管理条例》、《金融机构管理条例》、《贷款通则》、《信贷资金管理暂行办法》等。

从上述法律、法规和规章所涉及的银行监管的内容来看，我国银行监管法律制度已基本成形，但还存在着严重的不足，直接影响我国的金融安全。这些不足表现为：（1）立法上存在空白，表现为：①市场准入存在缺陷。人民银行法和商业银行法等有关法律法规虽然规定了市场准入，但由于规定得过于原则和存在漏洞，使市场准入方面存在突出问题，本法第十

六条到第十九条则对银行业金融机构的市场准入做了细致的规范。②银行退出机制不健全，存款保险制度在我国尚为空白状态，外资银行市场退出的管理办法不完善，本法第十六条与第三十九条对各种金融机构的市场退出作出了进一步的规定。③监管机制不完善，对监管工作人员的业务素质及违反法定程序或滥用权力的监督没有做出明确的规定，对行使监管职权的保障机制不健全，如在稽核检查监督权行使的保障上仅规定“提供虚假的或者隐瞒重要事实的财务会计报表的”，“拒绝中国人民银行稽核、检查监督的”可对商业银行进行处罚，没有对提供有关材料和信息不及时、不完善或不正确的情形的处罚规定。本法则对此作了比较全面的规定。(2)立法层次低。人民银行法和商业银行法对监管方法仅有原则性的规定，诸如以何种形式和程序来实现现场检查和非现场监管，或者通过利用外部审计师对有关信息进行核实，这些方法的具体运用均未上升到法律的层面，对金融机构的审慎经营规则也没有在法律层面上作细致的规定。本法则以对金融机构的审慎经营规则的监管为核心，把具体的监管措施以法律的形式固定下来。(3)操作性差。人民银行法和商业银行法对监管职权的规制过于原则化，缺乏操作性。人民银行法对金融监督管理只有7条规定且每个条文的内容都缺乏操作性。本法不仅规定了对银行业金融机构的监管职责，还以专门的章节规定了具体的监管措施，具有较强的可操作性。(4)与国际规则不接轨。我国银行监管法制与金融全球化的要求还有很大的距离。本法则参考了巴塞尔银行监管委员会的《有效银行监管的核心原则》，以国际公认的审慎经营监管为核心，向与国际规则的接轨迈出了关键一步。

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的监督管理工作。

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】本条是关于银行业监督管理的基本体制和本法的适用范围以及调整的社会关系的规定。

一、关于银行业监督管理的基本体制

所谓监督管理的基本体制，是指一部法律的监督管理机构，该机构在依照此法行使监督管理职责时处于何种地位，其职责范围是什么，有无限制。根据本条的规定，国务院银行业监督管理机构负责对银行业金融机构及其业务活动的监督管理工作。这表明对银行业金融机构及其业务活动的监督管理职责属于中国银监会所有，而具体职责的履行则是由银监会的工作人员完成。本法第八条规定，国务院银行业监督管理机构根据履行职责的需要设立派出机构。国务院银行业监督管理机构的派出机构在国务院银行业监督管理机构的授权范围内，履行监督管理职责。国务院银行业监督管理机构对派出机构实行统一领导与管理。因此，我国银行业监督管理法的监督管理机构是国务院银行业监督管理机构。

国务院银行业监督管理机构，在目前指的是中国银行业监督管理委员会，即银监会，其职责范围是本法第二条所规定的银行业金融机构与其他经其批准成立的其他金融机构及其业

务活动。在本法里，之所以没有明确指出国务院银行业监督管理机构就是中国银监会，是因为我国的立法习惯都只规定某项监管事务的主管部门而不具体指出是哪一个部门。这是因为，我们政治经济体制处于变革之中，很多机构与措施还不完善，部门与机构的名称经常会发生变动，部门之间权利的划分也在不断变化，采取概括式描述体现了法律的灵活性，保证了法律的稳定性。

二、对国务院银行业监督管理机构的理解

对国务院银行业监督管理机构可以作如下的理解：

（一）国务院银行业监督管理机构是一个国家机构。国务院银行业监督管理机构在行使职权时是代替国家行使职权，因此在进行具体监管时应当以国家利益为重。即使派出机构位于地方，它应当考虑的仍然是国家利益而非地方利益。国务院银行业监督管理机构作出的合法的监管行为，可以理解为是一种国家行为，被监管对象必须无条件予以接受，否则就是违反了国家意志，将会受到代表国家行使司法权力的司法机关的惩处。

（二）国务院银行业监督管理机构是一个执法机构。所谓执法机构，指的是依据法律规定的职权对特定对象进行监督、管理、纠正违法行为、处罚违法行为的一种机构。作为本法的实施主体，国务院银行业监督管理机构负有对全国的银行业金融机构的监管职责，国务院银行业监督管理机构有权根据本法的规定对全国的银行业金融机构进行监督、管理、纠正违法行为、处罚违法行为。国务院银行业监督管理机构的这种职权是法律授予的，各级政府、部门、社会团体和个人不得侵犯这种职权。

（三）国务院银行业监督管理机构是一个法定机构。所谓法定机构，指的是这一机构的存在与否、权限划分、职权的行使，均是由法律、法规来规定的。没有法律的规定，不得自行设立或者自称是银行业监督管理机构，否则将会承担相应的法律责任。国务院银行业监督管理机构的职权来自本法的授权，得到了全国人大常委会的批准，因此是一个法定的机构，其合法行为受到法律的保护。

（四）国务院银行业监督管理机构是一个集体机构。国务院银行业监督管理机构在行使任何职权时，都是以国务院银行业监督管理机构这个集体的名义作出的，即使某一项具体的行为的实施主体是个人，该个人也不得以自己名义进行监管，因为该人并没有监管职权，只有整个国务院银行业监督管理机构才有职权进行监管。对于国务院银行业监督管理机构的派出机构，也是以国务院银行业监督管理机构的名义进行监管的，派出机构作出的合法的监管决定与银监会作出的决定具有同等的效力。

（五）国务院银行业监督管理机构是一个部门机构，也就是说，它的职权范围仅仅限制在一个特定的部门，超出这个范围，就自动丧失了监管的职权。银监会的职责范围是全国的银行业金融机构和其他金融机构及其业务活动，与此无关的事宜，银监会不得进行监管。

（六）国务院银行业监督管理机构是一个连续机构。所谓连续机构，指的是此机构不因任何事项的变更而被终止与撤销。只要银行业还存在，就必然有监督管理机构，虽然银监会刚刚成立，但它继承的是中国人民银行的有关监管职能，国务院银行业监督管理机构由中国人民银行变为中国银监会，并非否定了这种连续性，反而是恰好证明了这种连续性。中国银监会是国务院银行业监督管理机构新的表现形式。

（七）国务院银行业监督管理机构是一个专门机构。所谓专门机构，指的是该机构的职责范围限定为特定业务。国务院银行业监督管理机构对银行业金融机构的监管，并非监管其所有的活动，比如说对货币的管理、对汇率的管理、对存款保证金的管理、充当最后贷款人

等，这些职责是由中国人民银行承担的，国务院银行业监督管理机构无权涉及这些非其专门监管范围的业务。

（八）国务院银行业监督管理机构是一个权利与义务并存的机构。权利体现于它在监管活动中所拥有的职权，义务体现于它在监管活动中的义务，其中有很多事宜既是它的权利也是它的义务。银监会在行使监管职权的时候不能逃避义务，也不能要求银监会只履行义务而禁止其权利。

三、本法的适用范围

所谓法律的适用范围，又称法律的生效范围，也即一部法律在什么情况下发生效力，具体指在什么时候，针对什么人，什么地方产生效力。所谓产生效力，是指发生了法律调整关系中的权利和义务关系。如上面所述，法律产生效力有三个维度：时间、地点与人。有时候，这三个维度并不一定同时在法律中作出规定，假如法律没有明确规定某一维度，则认为在这个维度上不存在阻碍法律生效的事由。有时候，有些法律行为的生效要附有一定的原因，这称为附条件的法律事由。本条规定：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。这表明银行业金融机构及其业务活动属于本法的适用范围。下面将对其仔细分析。

（一）时间维度，即什么时间内本法适用。在本条中并没有明确说明，但按照惯例，一部法律生效的时间通常有两种规定方法，一是直接在该法律中用一个专门的条款来明确规定该法律生效的时间，这一条通常在法律的附则里面最后一条，规定该法律何年何月何日正式生效，在生效日之前，法律没有强制力保护的效力，在生效日之后，具体指生效日凌晨零点（北京时间）开始起，法律开始具有强制效力，受到国家机器的保护。生效日可能与法律的颁布日不一样，两者不一样时生效日一般晚于颁布日。另一种不直接规定生效日期，而规定该法自颁布之日起实施生效，这种情况下该法一般会注明颁布的日期，实际上也明确了生效时间。另外，关于法律有效的截止时间，一般法律都没有在条文中规定。法律的截止一般有两种方式：一是指定法定的机构作出决定终止该法律的实施；二是新的法律产生以替代原来的法律，两者若有不相符合的条款，旧法律的相应条款自动无效。本法的实施时间在附则中有规定。在此时间之后，本法正式生效。

（二）地域维度，即在什么地方该法律适用。一般说来，法律不同于法规与规章，它是由全国人大及其常委会制定的，对全国都普遍适用，这里全国表示的是在我国主权管辖范围内的全部领域，包含领土，领海与领空。除此之外，一般还包括驻外使馆与暂时离境的船舶与飞机等交通工具。另一个例外是，在我国，因为历史的原因和政治的因素，法律的适用范围不包括港澳台地区，香港和澳门地区适用其单独制定的法律，台湾在统一之后比照香港与澳门的方式实行。依照有关法律规定，我国的领土包括大陆以及附属岛屿以及在此区域内的水域，领海包括海岸线十二海里内的范围，领空是领土与领海上空的空间，这是我国享有主权的区域，也是我国的法律适用的地区。本法的适用地域是我国境内，但不包括港澳台地区。例外之处是，经银监会批准在境外设立的金融机构，以及境内银行业金融机构在境外的业务，也适用于本法。综合来说，本法的适用范围包括：（1）经国务院银行业监督管理机构批准成立的各种境内金融机构的境内、境外业务；（2）经国务院银行业监督管理机构批准成立的各种境外金融机构的境内、境外业务；（3）上述境内的概念实际指的是我国主权领域加上驻外使馆与暂时离境的船舶与飞机等交通工具，但不包括港澳台地区。

（三）人的维度，即该法律对什么样的人适用。各国对于人的效力的界定有三种方式，一