

金融法系列教材

中央银行法制

吴志攀 著

 中国金融出版社



NO. 2

去系列教材

中央银行法制

吴志攀 著



中国金融出版社

责任编辑：刘 钊 毛春明

责任校对：张京文

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中央银行法制 (Zhongyang Yinhang Fazhi) / 吴志攀著 .
—北京：中国金融出版社，2005.6
金融法系列教材
ISBN 7-5049-3752-5

I. 中… II. 吴… III. 中央银行—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 (2005) 第 071134 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190 (010) 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832 (010) 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833 (010) 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 140 毫米 × 203 毫米

印张 5.125

字数 132 千

版次 2005 年 11 月第 1 版

印次 2005 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—5090

定价 9.00 元

如出现印装错误本社负责调换

前 言

我写这本小册子，有两个目的。

第一个目的是为了纪念《中华人民共和国中国人民银行法》（以下简称《中国人民银行法》）颁布十周年。总结十年来的立法和执法经验，非常必要。在依法治国作为国家方略的基础上，中央银行应有一套比较完整的法制，还应有一套适合我国本土经验的法制理论。

当年在立法时，由于没有中央银行法律的立法经验，也缺乏中央银行法律的执法经验，我们更多的是要参考外国中央银行法的模式。看外国的法律，学其“形”易，学其“神”难。“形”表其外，容易从文字上看到。“神”藏其内，从文字上不易直接看到，只能从这些国家的中央银行发展史和法律史中体会出来。

从1972年到2004年，美元对黄金的购买力，贬值了12.9倍。单独看这个数字应该是容易理解的。但是，如果从另一个例子看，就不容易看出来：1980年10盎司黄金的美元就可以买一辆汽车，现在30盎司黄金才能买一辆汽车。如果查阅1980年的金价，我发现1980年的黄金价格的高峰，每盎司黄金高达825美元，^①2004年黄金最高价是每盎司425美元。计算结果是：1980年的10盎司黄金价值8250美元，2004年30盎司黄金价值是12750美元。美国是汽车国家，同样的汽车在美国买比在我国买还便宜25%~30%。以上的情况只能说明一个问题，无论怎样的复杂情况，美元都是贬值了。

^① 高潮生：《美元大贬值》，<http://finance.sina.com.cn>，2004年5月13日《新财富》。

美联储历届行长，没有一个会说“希望看到美元贬值”。但是，他们制定的货币政策实际结果，却是不断地使美元贬值。

美元贬值，降低美元的成本，使美国人花钱的速度加快，也使持有美元的外国人花钱的速度不如美国人快时，外国人就吃亏。因此，用美元买东西的速度，要比用所有其他货币买东西的速度更快，才能抵抗美元的贬值。市场周转速度快的美国，最后的情况就比日本和欧洲表现好。最近的一个国际评价机构的报告表明，^① 美国的企业仍然是全球最有竞争力的企业，而欧洲和日本的企业在竞争力方面比美国落后。^② 原因之一，就是美国企业花钱的速度比欧洲和日本的企业更快。

对于有海外业务的美国企业，在美元贬值时会更加获利，对于美国的出口商来说，2002 年和 2003 年美元贬值 25%，美国出口商却大声叫好，因为美国产品更好卖了。^③

美国经济的发展，证明了美国联储的货币政策是适当的。美国的《联邦储备法》与日本和德国的中央银行法看似大致相同，但是，联邦储备银行行长却与日本和德国的中央银行行长权力不同，美国的行长权力更大，更加受到市场的尊重。德国和日本在第二次世界大战后成为第二位和第三位的经济强国，但是，几乎没有赶上美国的希望。赶不上美国的原因有很多，其中也有一种原因，就是它们的货币政策不如美国灵活，它们的货币也不敢像美元这样贬值。美元贬值是贬全球，日本和德国货币贬值，只会贬自己。研究美国、日本和德国的产业发展历史，研究它们的金

① 美国 Tech - Economy.org 公司的关于美国企业竞争力调查报告，[http://www.e-works.net.cn/2003 年 5 月 14 日](http://www.e-works.net.cn/2003年5月14日)。

② 《美国企业竞争力超过日本企业》，新知资讯，[http://www.lwsky.com/html/2004 年 5 月 16 日](http://www.lwsky.com/html/2004年5月16日)。

③ 《美元下跌有助于有海外业务的企业获利改善》，华翼网新闻中心，2004 年 11 月 1 日。

融发展历史，不难看出，法律文字上写的是差不多的，实际执行效果很不同。

现在再看美国联邦储备法的文字：“维持公众对一个安全、完善和稳定的银行系统的信心；为建立一个有效的和有竞争的银行系统服务；保护消费者；允许银行体系适应经济的变化而变化。”

《德意志联邦银行法》规定，“德意志联邦银行以稳定货币为目标，调节货币流通量和经济的资金融通量，并办理国内外支付业务”。现在的欧洲中央银行，以德意志联邦银行为范本，总部也设在法兰克福，让人不得不联想到，德意志联邦银行的职能及货币政策在很大程度上会影响欧洲中央银行的发展。^①

《日本银行法》第二条规定：“日本银行的基本任务是稳定物价，并以此保障国民经济的健康发展。”

第二个目的是写本小册子，而不是写成大厚书。现在的书都太厚重，知识性的内容太多，思想性的内容不多。现在网络搜索工具很多，很多知识都可以从网上获得。在信息社会的书，就不用写得那么厚重了。作者将自己的独特的思想介绍给读者就可以了，其他知识采用网络搜索和相关数据库解决。

于是，试着写成一个单纯观念性的读本，重点在于突出解读和分析。这本小册子，不会成为官方指定教材，一出版就投入图书市场的海洋中，让它自己漂流吧。我同出版社谈好一个希望，就是希望书的价格尽可能低些。现在的书价太贵了，学生们买不起，特别是家庭收入不高的学生，对价钱过高的书更是望而却步。看到书店里学生在看书，而舍不得买书的样子，作为作者，心里感到伤悲。作为教师，写书的目的，不就是为了学生们读的

^① 吕鸿：《欧洲联邦银行》，<http://www.ohchina.net>，原载《中国证券报》1998年11月2日。

吗？如果学生感到价格太贵买不起，我写作的目的便荡然无存。

另外，价格越低的书，越容易存活。因为连降价的空间都没有了，这书就永远不会降价。如同过去穷人家的孩子，起一个低贱的名字，容易养活。书也是如此。我实在不愿看到自己的书，被降价出售。

出版社同意了我的要求，真让人高兴！感谢出版社的话语，不如在内心里有一种压力，作者只能靠品质，保证销售码洋，不让支持过我的出版社亏损。

于是，就有了这本小册子。它如同一只小木船，现在放在了大海里。一阵海风，将它吹远去了。我站在岸边遥望着，看着它自由地飘向天际。

它自由了！不再属于我，属于读者和它自己了。

目 录

第一章 中国人民银行简史	1
一、从石家庄到成方街.....	1
二、发展与机构.....	2
三、立法小史.....	3
四、从发展看特点.....	4
第二章 法律总则及背景	6
一、立法目的及用途.....	6
二、货币政策目标.....	8
三、平行货币政策战略	10
四、中央银行的职责	11
五、中央银行的资产	12
第三章 中央银行的组织机构	14
一、行长的产生	14
二、行长负责制及其他义务	15
三、货币政策委员会及其开会程序	16
四、中央银行的分支机构	20
第四章 人民币	22
一、人民币简史	22
二、人民币的法偿性	23
三、人民币保护	25
四、禁止假币	26

五、假币案例	29
六、假币的处理	30
七、残损人民币兑换	31
八、人民币图样保护	32
第五章 辅币法律问题	34
一、储户用辅币储蓄，银行能加收服务费吗	34
二、能否用本币辅币代替外汇辅币付给取款人	35
第六章 反洗钱法律问题	38
一、反洗钱犯罪	38
二、《金融机构反洗钱规定》	40
三、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》	45
四、《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告 管理办法》	48
第七章 禁止人民币“代币券（卡）”	56
一、法律背景	56
二、禁止发行代币券（卡）的原因	56
三、需要思考的问题	57
第八章 中央银行货币政策工具	60
一、存款准备金	60
二、中央银行基准利率	63
三、再贴现	66
第九章 中央银行再贷款	71
一、再贷款定义和条件	71

二、再贷款侧重行业	71
三、不得透支限制	74
第十章 中央银行经理国库与结算、清算	76
一、经理国库业务	76
二、支付结算管理	78
三、清算管理	80
第十一章 中央银行金融监督管理	85
一、背景	85
二、监测和调控金融市场	86
三、人民币及相关行为的监测	88
四、监管合作	89
五、危机检查监督	90
六、内部监管	91
七、金融统计	91
第十二章 中央银行的外汇管理	94
一、外汇管理机构的职能	94
二、《中华人民共和国外汇管理条例》	95
第十三章 中央银行的业务限制	102
一、背景	102
二、禁止中央银行向金融机构账户透支	103
三、禁止中央银行对中央政府财政透支	103
四、禁止中央银行向地方政府贷款	104
五、禁止中央银行向任何单位和个人提供担保	105

第十四章 中央银行的国际活动	107
一、中央银行走出国门.....	107
二、人民币汇率备受关注.....	107
三、人民币汇率机制改革.....	109
第十五章 中央银行财务会计管理	112
一、中央银行财务会计预算制度.....	112
二、中央银行的年度报表和报告.....	113
第十六章 法律责任	115
一、法律责任细化.....	115
二、行政诉讼.....	116
三、对责任人的责任.....	117
四、工作人员的责任.....	119
第十七章 中国人民银行法的附则	120
一、法律名词解释.....	120
二、法律适用范围.....	120
三、法律生效时间.....	121
参考阅读	122
(一) 中央银行与中央银行家	122
1. 未被认识的价值	122
2. 亚洲人不看重中央银行家	123
3. 欧洲人也不看重中央银行家	125
4. 美国人看重中央银行家	126
5. 发展中国家应该重视中央银行家	127
6. 中央银行家才能作出的判断	129

(二) 中央银行的立法也应尊重程序	130
1. 不尊重立法程序的尴尬	130
2. 为何违反立法程序	131
3. 需要看得见的公正	133
附录	134
一、2003 年版的《中国人民银行法》	134
二、1995 年版的《中国人民银行法》	143

第一章 中国人民银行简史

一、从石家庄到成方街

中国人民银行总行坐落在北京市西城区成方街 32 号，总行办公楼是一个“金元宝”形灰色的建筑，它独特的造型给行人留下较深刻的印象。总行大楼“金元宝”的圆心朝南，面对长安街，里面是会议室和外宾接待厅。北门是工作人员和来办事人员进出的大门。中国人民银行总行网站主页是 www.pbc.gov.cn，这应该是中国政府网站中访问量最多的网站之一。成方街并不太宽，中国银监会也在这条街上的 33 号。在这条看似普通的小街上，有两家中国金融主管机关坐落，可见这两家机构的历史渊源和现在工作合作之便。

1948 年 12 月 1 日，中国人民银行在河北省石家庄宣告成立。当时的华北人民政府发布了一个重要的布告《关于建立中国人民银行和发行人民币的布告》（以下简称《布告》）。该《布告》规定：“一、华北银行、北海银行、西北农民银行合并为中国人民银行，以原华北银行为总行。所有三行发行之货币及其对外之一切债权债务，均由中国人民银行负责承受。”华北银行的办公地点在河北省石家庄市，1949 年中国人民银行总行迁至北京。

从那时起一直到 1983 年，中国人民银行具有双重职能：中央银行和工商信贷及储蓄业务的银行的职能。1983 年 9 月，国务院决定中国人民银行专门行使中央银行职能，不再兼办工商信贷和储蓄业务。1984 年中国人民银行的工商信贷及储蓄业务由新成立的中国工商银行承接。1995 年 3 月 18 日，第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过了《中华人民共和国中国人民银

行法》，至此，中国人民银行作为中央银行以法律形式被确定下来。

二、发展与机构

中国人民银行总行的机构设置经过多次较大的调整。与法律有关的调整可以概括为三次：第一次是 1986 年《中华人民共和国银行管理条例》（以下简称《银行管理条例》）。这部法律是国务院颁布的，非常具有中国特色，在一部法律中既规定了中国人民银行的内容，又规定了专业银行和其他金融机构的内容。从 1948 年中国人民银行成立以来到 1986 年，我国一直都是将中国人民银行和从其中分出来的专业银行视为一体的政府上下级机构。在《银行管理条例》中，第一次用不同的章节将这两个性质越来越不同的金融机构在法律中分别规定了。而且在法律中第一次规定了中国人民银行专门行使中央银行的职能。

第二次是 1995 年《中国人民银行法》。这部法律对中国人民银行的分支机构以及与地方政府的关系做了规定。这有利于中央银行集中力量做好金融宏观调控和金融稳定。这种规定对于地方政府本地利益来说是不愿意看到的。因为原来中国人民银行的地方分支机构可以对地方政府的项目贷款。所以，《中国人民银行法》在全国人大常委会投票时，仅以微弱多数超过法定票幸运通过。此前在人大常委会从来没有过以如此“低票通过”法律的记录。原因应该是地方代表对这样的规定不满意而投了否决票和弃权票。

第三次是 2003 年《中国人民银行法》（修改）及《银行业监督管理法》。中国银行业监督管理委员会（简称中国银监会）成立后，原来中国人民银行对金融机构监管的职能部门转移到中国银监会，如原来设在中国人民银行总行的银行监管一部和银行监管二部等机构，现在都设在了中国银监会，中国人民银行组织结

构变动较大。

现在的中国人民银行总行内设机构有：办公厅、条法司、货币政策司、金融市场司、金融稳定局、调查统计司、会计财务司、支付结算司、科技司、货币金银局、国库局、国际司、内审司、人事司、研究局、征信管理局、反洗钱局和党委宣传部等十八个内设机构。

同时，中国人民银行总行还在世界主要金融中心城市如美国的纽约，英国的伦敦，德国的法兰克福，日本的东京，拉丁美洲加勒比开发银行所在地和非洲设有办事处。

三、立法小史

概括中国人民银行立法简要历史，有三个法律文件具有里程碑意义。第一个法律性文件，就是前面说过的 1948 年 12 月 1 日华北人民政府颁布的《关于建立中国人民银行和发行人民币的布告》。直到 1995 年《中国人民银行法》颁布前，关于人民币“法偿性”的法律根据来源于这个布告，我在后面讲到“法偿性”的内容时将详细介绍。

第二个具有历史意义的法律文件，是 1986 年国务院颁布的《银行管理条例》。该条例的特点是将中央银行的内容和专业银行以及其他金融机构的内容都集中在一部法律文件之中。在当时的时代条件下，这部法律结构上不如后来的法律完善，对地方发展金融机构问题也还没有放开。但是它的优点在于，在一些条款的规定上，具有很强的可操作性。我国银行业从 1987 年到 1995 年所依据的法律，就是这部《银行管理条例》。

第三个法律文件，也是最有代表性的文件，是 1995 年 3 月 18 日第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中国人民银行法》。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了《关于修改〈中华人民共和国中国人民银行

法》的决定》。

今天执行的《中国人民银行法》就是修改过的文本。该法律的结构包括：第一章 总则，第二章 组织机构，第三章 人民币，第四章 业务，第五章 金融监督管理，第六章 财务会计，第七章 法律责任，第八章 附则。

四、从发展看特点

我国的《中国人民银行法》立法发展的特点有以下几方面：一是从中央金融向中央和地方“两个积极性”的金融模式发展。二是从单纯的国家银行向国家和民间银行两个积极性模式发展。三是单一的国内资本银行向本国资本银行和外资银行两个积极性模式发展。四是单一化金融向综合性集团金融模式发展。五是我国金融特殊性也是独特的本地资源，立法充分利用本地资源。

我国的金融管理体制的发展特点，与欧洲的中央银行和发行欧元相比，呈现相反的趋势。欧洲是从多个国家集中金融，形成欧洲金融整体与美国金融帝国竞争。但是，我国的金融体制是从集中到分散的发展过程。从1986年《银行管理条例》禁止地方成立银行，到1995年《商业银行法》允许地方成立银行，这一重大的转变激发了我国地方金融的积极性，使得我国金融业的资产迅速增加，为地方经济项目提供了资金支持。从1995年到2005年10年的发展，我国金融体制改革对于地方经济的发展发挥了资金支持的作用。

欧洲拥有与美国金融竞争的能力，所以，欧洲以集中的模式来整合金融。而我国的金融没有与美国金融竞争的能力，所以采取调动地方金融积极性的模式，有利于我国国内的经济的发展。

我国金融的发展模式可以概括为两个方面：一是“开放”。开放吸引外国金融界到我国来，他们的先进管理经验对我国有很大的帮助。我国金融市场每年都在逐步开放，在开放中，也体现

了我国政府对银行业从特殊的政府垄断行业，向市场竞争的商业行业观念的逐渐解放，还体现了从国内封闭金融市场到对世界开放市场的逐渐解放。二是“继承”。继承我国自己的有效经验。我国的历史和文化、政治制度特点和语言表达方式特色等都在发展，在历史发展过程中形成了许多有价值的本地资源。

不但我国如此，欧洲中央银行和美国联邦储备银行等都有自己的本地资源。这些资源只属于他们自己，有些方面是“外部人”无法理解的，一般理论也不能解释。例如，我国的中央银行是国务院领导下的政府机构，强化了政府对金融市场的管理作用。我国改革开放 27 年来取得的成功，特别是从 1995 年以来人民币币值稳定所取得的成功，都证明我国的中央银行管理模式虽然与美国和欧洲不同，但符合我国国情，同样取得了成功。注意尊重和继承这些本地资源，包括经验、知识、表达方式和做事情的方法，都是非常重要的，因为它是改革开放取得成功的基础。