

# 银行法的

# 实践与发展

吴晓灵◆主编

YINHANGFA DE  
SHIJIAN YU FAZHAN



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

# 银行法的实践与发展

纪念《中国人民银行法》和《商业银行法》颁布实施十周年

中国经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

银行法的实践与发展/吴晓灵主编. —北京: 中国经济出版社, 2005. 11

ISBN 7 - 5017 - 1415 - 0

I. 银... II. 吴... III. 中国人民银行—宏观调控  
②商业银行—经济体制改革—研究—中国 IV. F832.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 127368 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: [www.economyph.com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 霍宏涛 (电话: 010 - 68319291)

责任印制: 石星岳

封面设计: 中子画艺术设计

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京东光印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 10.625 字数: 230 千字

版 次: 2005 年 11 月第 1 版 印次: 2005 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7 - 5017 - 1415 - 0 / F · 891 定价: 25.00 元

---

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68369586 68346406 68309176

主 编：吴晓灵

副 主 编：陈小云 韩 平

主任编委：单 强

编 委：姜再勇 刘玉苓 付喜国 李玉秀

赵 宏 张咏梅 李光平 兰 漫

编辑人员：尤海法 石 江 孙 宇 杜晓宇

# 序 言

1995年颁布的《中国人民银行法》和《商业银行法》，首次以法律的形式明确了中央银行和商业银行的性质、地位，为银行业的健康发展奠定了坚实的制度基础，是我国金融法制建设史上的重要里程碑。十年来，两部法律对建立和完善国家宏观调控体系，保证货币政策的制定和执行，对保障商业银行合法、稳健运行，支持商业银行改革和发展，对推动金融业健康持续发展，促进经济高速平稳增长，发挥了重要作用。2003年3月，党中央、国务院作出了分设银行业监督管理委员会的决定后，为了适应新的形势，全国人大常委会对《中国人民银行法》和《商业银行法》进行了修订。修订后的两部法律进一步与国际接轨并且更加符合我国国情的需要，对我国银行业的健康发展具有重要的现实和历史意义。

金融法制建设十年来所取得的成就有目共睹，但随着市场经济的深入发展，金融法律体系中存在的不足也日渐显露，典型的就是银行法律体系中存在诸多盲点。从我国金融业改革和发展的经验上看，每一轮金融改革不仅起步于金融法律、法规的制定和修改，金融改革的成果也需要通过法律、法规的形式固定下来、金融法制的不断完善又进一步促进了金融改革的不断深化和金融业的快速发展。我国金融改革与发展中许多问题的解决需要依赖法律的完善，改革过程中一些重大问题最终需要以法律的形式予以明确和规范。金融法律制度以及基础法律制度的不完善，势必对金融业的改革和发展起制约作用。法律制度不健全，就会产生制度性风险，制度性风险往往是造成系

统性金融风险的重要原因。银行法法律体系刚刚初步建立，未来还有广阔的发展空间，进一步完善银行法法律体系，进而推动法律环境的改善，是银行业人士应当共同关注的课题。

我非常欣喜地看到《银行法的实践与发展》一书的出版。这是一部纪念《中国人民银行法》和《商业银行法》颁布实施十周年的文集，也是银行业众多有识之士集体智慧的结晶。该书第一部分收录了人民银行、商业银行人士撰写的专题文章，第二部分收录了纪念“两法”颁布十周年有奖征文的获奖作品。收录的文章包括以下几方面内容：一是对我国银行法十年的历程作出回顾，并对银行法的未来发展提出有效建议；二是对人民银行依法履职，商业银行合规发展进行积极探索；三是聚焦银行法中的热点、难点，对金融控股公司的监管、最后贷款人制度的建立、金融监管协调机制的完善等问题展开讨论。本书的出版对于继续深入学习《中国人民银行法》和《商业银行法》，进一步提高金融宏观调控水平，改善金融服务，维护金融稳定，推进国有商业银行股份制改革，强化依法、守规意识，完善金融立法具有重要意义。

2005年是全面贯彻落实科学发展观、巩固宏观调控成果、保持经济发展良好态势的关键一年，银行业在深化金融体制改革，加强金融法制建设，改善金融生态环境等方面肩负重大责任。人民银行将同商业银行一道，继续贯彻学习《中国人民银行法》和《商业银行法》，依法管理，依法经营，为构建和谐金融生态环境做出应有的贡献！

吴晓灵 2005.10.28,

## 目 录

|           |         |
|-----------|---------|
| 序 言 ..... | 吴晓灵 / 1 |
|-----------|---------|

### 第一部分

|                         |          |
|-------------------------|----------|
| 发展中的《中国人民银行法》 .....     | 吴晓灵 / 3  |
| 在法治的基础上自我完善 .....       | 陈小云 / 14 |
| 强化法治理念 提高履职能力           |          |
| 促进首都金融业健康协调发展 .....     | 韩 平 / 23 |
| 法制与市场环境共同发展 .....       | 刘春明 / 28 |
| 认真履行央行职责 依法做好新形势下的      |          |
| 国库工作 .....              | 韩世群 / 31 |
| 维护金融稳定 构建和谐社会 .....     | 李文辉 / 39 |
| 切实履行央行职责 依法维护金融稳定 ..... | 温克勤 / 43 |
| 努力创建良好的首都金融法制环境 .....   | 杨伟中 / 48 |
| 营业管理部法律事务工作实践及体会 .....  | 单 强 / 53 |
| 完善金融法制环境 推进商业银行改革 ..... | 易会满 / 58 |
| 依法经营是业务健康发展的可靠保障 .....  | 朱洪波 / 63 |
| 实现金融法治 坚持审慎经营 确保商业银行的   |          |
| 持续健康发展 .....            | 赵世刚 / 68 |

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| 业务发展的十年 法制建设的十年 .....     | 张 民 / 72  |
| 依法经营 规范管理 促进业务健康发展 .....  | 王 滨 / 79  |
| 坚持以法治行理念 加快改革发展进程 .....   | 阎冰竹 / 85  |
| 走向完善的银行法 依法前进的银行业 .....   | 张 强 / 90  |
| 加强法制建设 提高法治意识             |           |
| 运用法律手段 防范金融风险 .....       | 张华宇 / 98  |
| 《商业银行法》的发展及其为             |           |
| 商业银行带来的发展空间 .....         | 叶望春 / 105 |
| 规规矩矩办银行 健健康康求发展 .....     | 梁玉堂 / 109 |
| 依法经营 规范发展                 |           |
| 跨越十年 再展新篇 .....           | 尹凤兰 / 115 |
| 树立科学风险控制理念                |           |
| 夯实长效风险管理基石 .....          | 刘 柳 / 121 |
| 认真贯彻《商业银行法》               |           |
| 切实防范金融风险 .....            | 张庆修 / 127 |
| 依法合规经营是商业银行发展的保障 .....    | 吴正章 / 131 |
| 自觉贯彻国家法律法规                |           |
| 坚持依法稳健文明经营 .....          | 蒋云明 / 136 |
| 以《商业银行法》为指南 全力做好北京市       |           |
| 农村商业银行组建工作 .....          | 赵济堃 / 140 |
| 新时期基层央行金融法制建设思考 .....     | 赵 宏 / 144 |
| 对我国中央银行法律地位的几点思考 .....    | 尤海法 / 147 |
| 感悟中国人民银行营业管理部十年发展变化 ..... | 石 江 / 153 |
| 银行监管职能分离与央行法律地位再调整 .....  | 孙 宇 / 157 |
| 合理控制中国人民银行行政处罚自由裁量权       |           |
| ——兼评《中国人民银行法》第四十六条 .....  | 杜晓宇 / 163 |

## 第二部分

### 我国商业银行向金融控股公司发展的

法律问题研究 ..... 毛周刚 / 171

### 走过十年

——我眼中的《中国人民银行法》 ..... 刘 欣 / 190

银行业经营模式的选择与金融法的完善 ..... 刘 锐 / 194

论最后贷款人制度 ..... 费袁伍 / 212

吾家有女初成长 ..... 徐 珊 / 220

论新形势下我国银行监管法制的完善 ..... 刘 星 / 224

### 从对《商业银行法》第四十三条的修改看

我国银行业混业发展趋势 ..... 焦 健 / 233

浅谈商业银行如何依法保护存款人利益 ..... 毛冉辉 / 242

### 发展中的中国银行法

——以《中国人民银行法》和

《商业银行法》为视角 ..... 张 欣 / 247

宏观调控中的货币政策（1996~2004） ..... 李 斌 / 259

关于建立健全金融监管协调机制的若干思考 ..... 李 坤 / 272

完善银行法律 规范金融秩序 ..... 田 丽 / 280

### 从《中国人民银行法》、《商业银行法》

颁布十周年看我国银行业发展 ..... 安志强 / 288

### 浅谈我国《商业银行法》与

国有商业银行法人治理结构改革 ..... 高凡迪 / 294

法领先于实践的思考 ..... 陆强华 / 300

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 完善金融法律制度 推动金融业发展 ..... | 李 花 / 304 |
| 从法律规制起步 自觉建设控制文化 ..... | 阮 斌 / 309 |
| 用金融法律屏障自己 .....        | 廖明江 / 314 |
| 依法经营 健康发展 .....        | 程 吉 / 318 |
| 宏观调控随想 .....           | 蒋湘伶 / 323 |
| 在探索中求创新 在创新中求发展 .....  | 叶善玲 / 325 |

# 第一部分



## 发展中的《中国人民银行法》<sup>①</sup>

吴晓灵

《中华人民共和国中国人民银行法》已经颁布实施十周年了，这十年是我国改革开放、世界经济一体化和金融全球化趋势快速发展的十年，也是我国金融体制逐渐完善的十年。在这十年里，《中国人民银行法》为保障中国人民银行在党中央、国务院正确领导下，依法履行中央银行职责，支持国民经济稳定、持续、健康发展发挥了重要作用。2003年3月，党中央、国务院作出了分设银行业监督管理委员会的决定后，为了适应新的形势，全国人大常委会对《中国人民银行法》进行了修订，修订后的这部法律对中国人民银行的工作提出了新的、更高的要求。值此《中国人民银行法》颁布实施十周年之际，我们再次学习这部金融法，具有更为重要的意义。

### 一、 与国际接轨的中央银行法

1995年3月18日，第八届人大三次会议审议通过了《中国人民银行法》，她的颁布实施标志着我国以市场为导向的金

---

<sup>①</sup> 本文2005年4月6日发表于《金融时报》。

融宏观调控体制的初步建立。《中国人民银行法》第一次以法律的形式确立了中国人民银行作为我国中央银行的法律地位，保证了国家货币政策制定和执行的科学性、权威性，完善了中央银行宏观调控体系，加强了对金融业的监督管理，保障了金融体制改革的顺利进行。

2003年12月27日，全国人大常委会第六次会议通过了《中国人民银行法》和《商业银行法》的修正案，并通过了《银行业监督管理法》，以法律的形式确认了中国金融业改革的成果，为金融业的进一步发展提供了更健全的法律保障。修订后的《中国人民银行法》进一步强化了中国人民银行制定和执行货币政策的职责，实现了由对银行业金融机构的直接监管职能向金融宏观调控、防范与化解系统性风险、维护金融稳定职能的转变，并新增加了反洗钱和监管信贷征信业两项职能。

《中国人民银行法》是一部与国际接轨的中央银行法，反映了市场经济的基本要求，中国人民银行按照这部法律履行中央银行职责，即通过市场化的手段进行金融宏观调控以及履行中央银行的其他职责。

### （一）保持中央银行履行职责的独立性

《中国人民银行法》规定了中国人民银行的法律地位和职责，明确了中国人民银行是我国的中央银行，在国务院领导下，制定和实施货币政策，维护金融稳定，提供金融服务。《中国人民银行法》严格规定中国人民银行不得向政府财政透支，不得向地方政府和各级政府部门提供贷款，实行独立的财务预算管理制度，这样就在一定程度上保障了中国人民银行履行职责的独立性。

中央银行独立履行职责是中央银行法的灵魂，赋予中央银行的独立性是基于经济、政治和技术上的考虑，独立性的主要理由是需要给予货币政策可信度，并且可以取得长远的价格稳定。从《中国人民银行法》颁布至今，有观点认为中国人民银行应独立于国务院，直接向全国人大及其常委会负责。但中央银行的独立性是一个国家政治、经济、社会和历史等多种因素决定的，并没有统一的模式，中国人民银行在国务院领导下履行中央银行职责的模式是我国政治、经济、社会等多种因素决定的现实选择，改革开放以来的实践证明这是成功的、合理的。在主要市场经济国家的中央银行法中，有的用专门条款对中央银行的独立性进行宣示，例如《德意志联邦银行法》、《韩国银行法》，有的则没有作出此种规定，例如《英格兰银行法》、《联邦储备法》。事实上，法律确保中央银行的独立地位主要是为了保障其独立制定、执行货币政策，从而实现其货币政策目标。值得重视的是，多数国家没有“目标独立性”，但有“工具独立性”，即选择为实现目标所必需的工具的独立性。

（二）确定了保持人民币币值稳定，并以此促进经济增长的货币政策目标

1993年，国务院《关于金融体制改革的决定》明确提出：“中国人民银行货币政策的最终目标是保持货币稳定，并以此促进经济增长。”1995年，在总结以往实践经验的基础上，根据国务院关于建立社会主义市场经济体制的总体要求和金融体制改革的方向，《中国人民银行法》又将这一目标以法律形式确定下来，2003年修订的《中国人民银行法》仍保留了该货

币政策目标，这样就将货币政策的目标法定，为中央银行在国务院领导下制定和实施货币政策确定了方向，可以避免人为的不当干扰，为市场交易主体提供了稳定的预期。

在货币政策目标的选择上，无论是理论上还是实践中都存在着争论，但在主要市场经济国家中几乎无一例外地在其中央银行法中对货币政策目标或中央银行的目标作出了规定。比较一致的是各国的货币政策主要目标是保持或维持币值稳定或价格稳定，例如德国、日本、韩国、英国和美国等国家，但对经济增长是否应当成为货币政策目标和中央银行的责任的问题存在分歧，德意志联邦银行和美联储没有该目标，英国、波兰等国家则规定中央银行支持政府的经济政策，日本和韩国的中央银行则要致力于经济的稳健发展。但有学者坚持认为，考虑到经济政策有时会与价格稳定这个目标相冲突，中央银行的目标是难以达到的。另外一个较大的分歧是中央银行是否有促进就业的目标，有此目标的是美联储，《联邦储备法》第 225a 条规定，美联储保持货币和信贷总量的长期增长与经济的长期增长相一致，以有效地保持最大程度的就业、稳定的价格，以及适度的长期利率。

### （三）规定了中央银行货币政策工具

货币政策工具是中央银行为实现货币政策目标而采取的政策手段。中央银行为了实现其货币政策目标，主要运用经济手段，通过在市场上运用货币政策工具，合理引导金融机构的经营行为。市场经济国家的主要货币政策工具包括制定中央银行基准利率、公开市场操作和准备金要求。根据《中国人民银行法》，中国人民银行的货币政策工具包括：准备金要求、确定

中央银行基准利率、公开市场操作、再贴现和再贷款等。中国人民银行依法运用这些货币政策工具，实现了我国金融宏观调控由直接调控向间接调控的转变。但目前我国金融业正处在改革发展的进程中，还存在着导致货币政策传导机制运转不畅的诸多因素，例如借款人对利率变动的敏感度不高，商业银行还不完全是以盈利为目的的经济实体，改善金融法律环境可以在很大程度上解决这些问题。

#### （四）明确了中央银行维护金融稳定的职责

《中国人民银行法》首次明确了维护金融稳定是中国人民银行的重要目标之一。货币稳定和金融稳定是现代中央银行的两个核心目标，但很少有国家在中央银行法中明确规定中央银行负责维护金融稳定，一般将维护金融稳定职责体现在中央银行的其他职责中或者在其他法律文件中对此进行明确，例如英国财政部、中央银行和金融服务局之间的谅解备忘录中规定，中央银行负责金融体系的整体稳定。根据《中国人民银行法》，中国人民银行维护金融稳定的工作主要包括四方面内容：第一，在化解系统性金融风险时，如有必要，中国人民银行可以发挥最后贷款人功能；第二，中国人民银行通过履行制定和执行货币政策、实施金融宏观调控、提供金融服务等中央银行职责防范系统性金融风险；第三，在国务院领导下推动各项金融改革，尤其是国有独资商业银行的改革和金融产品创新，以改革和发展作为金融稳定的基础；第四，建立金融稳定协调机制来维护金融稳定。《中国人民银行法》中明确提出“国务院建立金融监督管理协调机制，具体办法由国务院规定”，在金融稳定协调机制中，中国人民银行负有重要责任。