

全国普及法律知识干部读本

金融安全 与 法制建设

● 顾问 / 高昌礼 戴相龙

法律出版社

■ 全国普及法律知识干部读本

金融安全与法制建设

主 编 刘 飏
副主编 刘一杰 曹建明

法律出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

金融安全与法制建设/高昌礼等编. - 北京:法律出版社, 1999.5

(全国普及法律知识干部读本)

ISBN 7-5036-2800-6

I. 金… II. 高… III. ①金融-财政法-中国-普及读物
②金融危机-防范-普及读物 IV. D922.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 10634 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶 松

责任校对/何 萍

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/6.5 字数/152 千

版本/1999 年 7 月第 1 版

1999 年 8 月第 2 次印刷

印数/10,001—30,000

社址/北京市西三环北路 105 号首都师范大学科原大厦 4 层(100037)

电话/88414900 88414121

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2800-6/D·2512

定价:10.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

第一章 金融是现代经济的核心	1
第一节 金融概述	1
一、金融与金融形态.....	1
二、金融机构.....	3
三、金融工具.....	5
四、金融市场.....	6
五、金融调控.....	8
第二节 金融在现代经济中的地位与作用	9
一、金融是商品货币关系发展的必然趋势.....	9
二、金融是促进经济发展的重要手段	10
三、金融是现代经济的核心	10
第三节 经济全球化与世界金融发展的特点	14
一、经济全球化的涵义及其影响	14
二、经济全球化趋势下世界金融的特点及其影响	22
 第二章 金融体制和金融立法	31
第一节 世界主要国家金融体制和金融立法	31
一、世界主要国家金融体制及其特征	31
二、世界主要国家金融立法及立法趋势	40
第二节 中国金融体制改革与金融立法的基本架构和特点	46

一、中国金融体制及其改革	46
二、中国金融立法的基本架构和特点	50
第三章 金融安全、经济安全和国家安全	62
第一节 金融风险与金融安全	62
一、金融风险的内涵及分类	62
二、金融安全、经济安全在国家安全中的地位	67
第二节 国际金融危机与金融安全	71
一、欧美国家的金融风险事件	71
二、墨西哥金融危机	74
三、阿尔巴尼亚金融危机	76
四、亚洲金融危机	78
第三节 维护金融安全是各国法律的基本要求	84
一、维护金融体系的安全与稳定	84
二、维护投资者和存款人的利益	87
三、维持货币稳定, 防止通货膨胀	90
第四章 各国金融危机的法律防范与国际金融监管立法	92
第一节 各国金融危机与法制建设	92
一、亚洲金融危机的根源及法律制度的缺陷	92
二、运用法律手段防范金融风险, 以立法推动 金融改革	98
第二节 各国金融监管法律制度	100
一、各国金融监管的含义及原则	100
二、各国金融监管的主体	103
三、主要国家金融监管法律制度及改革	105
第三节 巴塞尔协议体系与国际金融监管	112
一、建立和完善与金融开放相适应的金融监管	

制度	112
二、巴塞尔委员会和巴塞尔协议体系	113
三、《银行业有效监管核心原则》	118
第四节 当前国际金融监管立法的特点和趋势	121
一、跨国金融机构的市场准入问题	121
二、对银行和证券业的联合监管问题	123
三、金融监管全球化问题	125
第五章 中国金融风险隐患的表现及其法律成因	127
第一节 亚洲金融危机与中国金融安全	127
一、中国经济未受亚洲金融危机直接冲击的 原因	127
二、亚洲金融危机对中国对外经济贸易的影响	130
第二节 中国金融风险隐患的表现及其法律成因	135
一、来自银行金融机构的隐患	135
二、来自非银行金融机构的隐患	138
三、来自地方金融秩序的隐患	140
四、来自证券、期货市场和股份制改革运行中的 隐患	142
五、来自外债风险的隐患	145
六、金融犯罪	147
第六章 中国金融对外开放与金融安全	153
第一节 中国金融开放的发展与特点	153
一、中国金融开放的原则	153
二、中国金融开放的基本情况	154
三、中国金融开放的作用	157
第二节 中国对外资金融机构的立法与监管	159

一、中国对外资金融机构的立法与监管概况·····	159
二、中国对外资金融机构的市场准入制度·····	160
三、中国对外资金融机构的业务监管制度·····	163
第七章 把金融活动纳入规范化、法制化轨道·····	166
第一节 处理好坚持改革开放与维护国家经济安全 的关系·····	166
第二节 进一步加快改革步伐·····	169
第三节 完善金融立法，强化金融执法·····	170
第四节 加强国家金融监管体系和金融机构的内部 控制·····	178
第五节 加强金融信息透明度的研究·····	182
第六节 理顺政府与企业、银行的法律关系·····	185
第七节 增强全社会金融风险意识和金融法治意识·····	189
参考书目·····	191
后 记·····	193

第一章 金融是现代经济的核心

第一节 金融概述

一、金融与金融形态

金融，主要是指货币、资金的筹集与融通。就其本质而言，它是一种经济活动，它寓于生产、消费、分配、交换的各个环节之中。金融的内涵非常丰富，广义而言包括全社会的货币资金的筹集、分配、融通、使用和管理等活动的整体。既包括资金的财政分配和银行分配，也包括非银行金融机构、生产企业、经营单位等经济组织以及自然人的资金的有偿筹集与使用。狭义而言，金融专指货币流通和社会信用的总称。具体包括货币的发行、流通和回笼，存款的吸收和提取，贷款的发放与回笼，资金拆借、票据贴现和证券买卖，以及国内外汇兑的往来等有关的活动。

金融的形态按照不同的标准可以划分为三对范畴：

1. 从资金融通有无中介来看，金融有“直接金融”与“间接金融”之分。前者是指融资双方当事人之间直接发生货币资金有偿借贷或投资所产生的法律上的债权债务关系的行为；后者是指融资双方当事人通过银行等金融机构作为中介而发生资金借贷行为，产生债权债务关系的活动。在这种间接金融形态中，金融机构是资金运动的“信用中介”，金融机构利用自己庞大的分支机构和良好的信誉，以偿还本息为条件把各种机关、团体、企业法人和居民手中零星、分散、闲置的资金集中起来，形成存款人

与金融机构之间的债权债务关系；金融机构则以资金所有权人的身份，将集中起来的信贷资金以偿还本息为条件，贷放给借款人，形成金融机构与借款人之间的债权债务关系。

2. 按金融资产交易方式可以将金融形态分为信贷融通和证券融通。信贷融通是指供求双方以借贷形式进行面对面交易，证券融通则是指供求双方以投资形式进行的市场交易。

3. 按筹资主体的资产形成来源可以分为债务融资和股本融资。债务融资多以信贷形式取得，筹资者必须承担还本付息责任，即不管筹资者项目盈亏与否，都必须向贷款人偿还本息；而股本融资则多以股份投资证券形式进行，投资者自己承担融资风险，即投资者是否能够收回股本或利润取决于筹资者项目是否盈利。

在农业社会和工业社会早期，简单的直接债务融资活动占据统治地位。它以高利贷信用为典型代表。进入工业化后期，随着商品经济和生产社会化的发展，对资金融通的需求量愈来愈大，银行等专业金融机构纷纷建立，大大提高了资金使用的效益性和安全性，因而以银行信用为代表的间接金融活动取代高利贷信用占据了统治地位。近几十年来，第三次科学技术革命的兴起，人类进入后工业社会和知识经济时代。随着战后各国经济的恢复和发展，产业界对资金的需求和流动性的要求越来越高，普通公民的金融投资意识也日益增强，同时融资风险也愈来愈高。越来越多的企业通过发行股票和债券的方式从市场上直接筹集资金，通过证券市场融资和股本融资等直接融资比重不断上升，金融逐步证券化。所谓金融证券化是指借款人和贷款人日益通过直接融资实现资本的转移，而不是通过银行的中介来确立债权和债务关系的趋势。从 80 年代中期到末期，作为对银行贷款量相对下降而证券化借贷活动急剧增加的这种证券化的反应，国际银行纷纷迅速扩大自己的债券业务。虽然在 90 年代银行贷款在国际金融市

场融资中的比重曾一度明显回升，但在 1996 年证券融资的增长速度又大幅度提高，再次在国际金融市场融资中独占鳌头^①。以证券形式直接融资规模在国际资本流动总规模中由 70 年代末的 25% 上升到目前的 75%。

二、金融机构

金融机构是指专门从事货币信用的中介组织。金融机构种类比较多，按照不同的标准可以有不同的分类。按照功能可划分为中央银行（货币监管当局）、银行、非银行金融机构；按照主营业务可划分为商业银行、其他存款机构、证券机构、信托投资公司、保险公司等；按照组织管理方式可划分为公司性金融机构、合作性金融机构及国家政策性金融机构。主要金融机构有：

（一）中央银行

中央银行是指在一国金融体系中居于主导地位、依法制定和执行国家货币信用政策、实施金融监管的国家机关。中国人民银行是我国的中央银行。

中央银行具有以下四种职能：（1）货币发行银行。中央银行垄断货币发行权，统一管理全国的货币流通，它所发行的货币是国内唯一的法定货币。（2）银行的银行。依法集中保管全国商业银行及其他金融机构缴纳的存款准备金；对全国商业银行和其他金融机构承担最后贷款人的责任；主持全国金融机构间的票据清算。（3）政府的银行。受托经营国库；依法对政府财政提供资金支持；代理政府公债的发行和还本付息事宜；代表政府参与有关的国际金融活动；代理政府买卖黄金、外汇，管理国家的黄金、外汇储备；充当政府的金融事务顾问。（4）金融调控和金融监管

^① 余永定：《世界金融变革的五大趋势》，《国际经济评论》1997 年第 3—4 期，第 7 页。

的银行。通过正确制定货币信用政策，运用相应的货币政策工具，调控货币供应量和信贷规模及结构，保持币值的基本稳定；作为国家金融事业的最高管理机关，依法制定金融业务规章，审批金融机构的设立、变更、终止及其业务范围，检查和稽核金融机构的业务活动，查处金融违法违规行为。

（二）商业银行

商业银行是以金融资产和负债为对象、追逐利润为主要经营目标，提供多样化服务的综合信用中介机构。在法律地位上，商业银行是具有民事权利能力和民事行为能力，依法自主经营、自负盈亏的企业法人，银行以其全部法人财产独立承担民事责任。

商业银行的职能主要有：（1）信用中介职能。商业银行通过吸存放贷实现社会资金的融通，并从存、放款利息差额中获取利润。（2）支付中介职能。通过客户在银行开立的存款帐户，代理客户办理货币兑换、货币结算、货币收付等项金融业务。（3）信用创造职能。利用吸收的各类存款而发放贷款，贷款又会转化为存款，以此形成数倍于原始存款的派生存款。（4）金融服务职能。现代商业银行利用先进的电子技术和信息优势，为客户提供信息咨询以及代交公共费用等多种服务。在现代经济和金融生活中，金融服务已成为商业银行的重要职能。

（三）政策性银行

政策性银行是指由政府创立、参股或保证的，不以盈利为目的，专门为贯彻、配合政府的社会经济政策或产业政策，在特定的业务领域内，直接或间接地从事政策性融资活动，充当政府发展经济、促进社会进步，进行宏观经济管理的专门金融机构。

政策性银行的主要职能有：（1）倡导性职能。政策性银行以直接的资金投放或间接吸引民间或私人金融机构从事符合政府政策意图的放款，以引导资金的投向。（2）补充性职能。指政策性银行的金融活动补充和完善以商业银行为主体的金融体系的职

能，弥补商业银行金融活动的不足。(3) 选择性职能。政策性银行对其融资领域或部门具有选择性，不是不加分别地任意融资。(4) 服务性职能。政策性银行一般是专业银行，在其服务领域内积累了丰富的实践经验和专业技能，集聚了一大批专业技术人才，可以为企业和政府提供专业服务。

(四) 非银行金融机构

非银行金融机构，也称“其他金融机构”，是指未冠以“银行”名称，经营信托投资、融资租赁、证券承销与经纪、各类保险等金融业务的金融机构。由于各类非银行金融机构的经营业务范围不同，经营侧重点各异，所以法律上对它们的要求也应有别，难以用统一的立法加以规范，一些金融不是很发达的国家往往采用单独立法的形式，实行分业管理。但应指出的是，国际上特别是在发达国家如美国、日本出现了银行业、保险业、证券业、信托业统一经营和监管的趋势。

三、金融工具

金融工具就是为完成资金融通所使用的工具。广义的金融工具包括货币和信用工具，如黄金、白银和钞票，以及支票、本票、商业票据、公债券、股票、外汇、信用卡等。狭义的金融工具是指资金缺乏部门向资金盈余部门借入资金或发行者向投资者筹措资金时，依一定格式制成的书面文件，这种格式文件是具有法律效力的契约，即金融信用工具。

随着金融创新活动的不断发展，金融衍生工具成为当代金融领域中的热门话题。根据巴塞尔委员会发布的《衍生证券风险管理指导条文》的规定，衍生工具是一种金融合约，包括远期合约、期货合约、期换合约以及期权合约，其价值取决于作为基础标的物的资产或指数。按照金融衍生工具自身交易的方法及特点，可以分为如下四种基本类型：（1）金融远期合约（For-

wards)。指合约双方同意在未来日期按照固定价格交换金融资产的合约。金融远期合约规定了将来交换的资产、交换的日期、交换的价格和数量,合约条款因合约双方的需要不同而不同。金融远期合约主要有远期利率合约、远期外汇合约和远期股票合约。(2) 金融期货合约 (Financial Futures)。是买卖双方在有组织的交易所内以公开竞价的形式达成的、在将来某一特定时间交收标准数量特定金融工具的协议。主要包括货币期货、利率期货和股票指数期货。(3) 金融期权 (Finance Options)。是合约双方按约定价格,在约定日期内就是否买卖某种金融工具所达成的契约。(4) 金融互换 (Finance Swaps)。指两个或两个以上的当事人按共同商定的条件在约定的时间内,交换一定支付款项的金融交易,主要有货币互换和利率互换。

四、金融市场

金融市场是融通资金、买卖有价证券的场所,一般由货币市场和资本市场组成。货币市场是短期(通常一年以下)资金市场,包括同业拆借市场、票据贴现市场、回购市场和短期外汇市场等;资本市场是长期(通常为一年以上)资金市场,包括股票市场、债券市场、基金市场、期货市场和长期外汇市场等。以下简要介绍几个重要金融市场的基本概念:

1. 同业拆借市场。同业拆借市场是指具有法人资格的金融机构及经法人授权的非法人金融机构分支机构之间进行的短期资金融通的行为,目的在于调剂头寸和临时性资金余缺。同业拆借市场具有以下几个特点:一是融通资金的期限比较短,最短为几个小时;二是参与拆借的机构基本上在中央银行开立存款帐户;三是同业拆借资金主要用于短期、临时性需要;四是拆借活动严格限定在金融机构之间进行。

2. 国债市场。国债是中央政府为筹集财政资金而发行的一

种政府债券，是国家信用的主要形式，属于国家财政分配范畴。国债市场是国债发行和流通市场的通称，是买卖国债的场所。

3. 企业债券市场。企业债券也称公司债券，是企业依照法定程序发行、约定在一定期限内还本付息的有价证券。企业债券市场是买卖企业债券的场所，由发行市场和流通市场组成。

4. 股票市场。股票是指股份有限公司发行的、表示其持有人（股东）按其持有的份额享受相应权益和承担相应义务的可转让的书面凭证，是一种代表所有权的证券。股票市场是由股票发行市场和股票交易市场两个层次构成。股票发行市场又称一级市场，是股份有限公司通过发行股票向社会公众筹集资金的市场。股票交易市场，又称二级市场，是已经发行的各种股票转让、流通、交易的场所。

5. 金融期货市场。期货是现货的对称，现货是实实在在的商品，期货只是一种金融合同。现货交易，一手交钱，一手交货，期货交易，双方签订一份合同或以成交记录为准，一定时期后按预先约定的价格交货。金融期货是期货的一个品种，是金融界为避免利率风险、汇率风险、指数风险等金融风险而设计运作的一种衍生工具。金融期货市场就是上述金融衍生工具进行运作的场所。

与其他市场相比，金融市场具有以下五方面的特殊性：

第一，价格特殊性。在金融市场上，金融商品价格并不是金融商品价值的货币表现形式，而是由资金借贷的利息率决定的；此外，预期的收益和有关的风险对金融债权的价格也产生重要影响。

第二，交易关系的特殊性。在金融市场上，金融商品的交易从形式上来看，交割以后，买卖双方的关系已经结束，但实际上则是建立和转移了信用关系，使债权或所有权从卖者转移到买者。

第三,交易对象的特殊性。在金融市场上,金融商品的交易不是或不完全是以金融商品的实体为交易对象,买方购买金融商品是购买该商品一定时期的使用权。

第四,交易目的的特殊性。金融商品的交易是使用权的交易,金融商品的卖方不是要实现其价值,而是为了获得一定时期内由于让渡资金使用权的报酬。

第五,交易场所的特殊性。金融商品交易并非都有固定的场所,有些金融市场是无形的抽象的市场^①。

五、金融调控

金融调控是中央银行通过运用经济的、法律的、行政的手段对全社会货币总量和信贷结构进行调节与控制,以保持货币信贷的合理增长和币值稳定,并以此促进经济良性发展。

货币政策是中央银行进行宏观调控的主要手段,是中央银行采用各种工具调节货币供求以实现宏观经济调控目标的方针和策略的总称,是国家宏观经济政策的重要组成部分。它的目标是:(1)稳定币值与物价;(2)保障充分就业;(3)促进经济增长与发展;(4)平衡国际收支。

货币政策要依靠政策工具来具体实施。政策工具是指中央银行用以影响货币与信贷活动的各种规定、办法和业务活动。政策工具主要有以下几大类:(1)主要的、经常使用的政策工具,也称一般性政策工具,包括公开市场业务、再贴现和调整存款准备金率,其所调节的目标主要是货币、信贷总量,并主要是以经济手段实施。(2)在特定情况下选择使用的政策工具,也称为选择性政策工具,其作用主要是调节货币、信贷的结构,如规定对消费者信用、不动产抵押进行管理,主要是通过立法手段实施。

^① 陆泽峰:《中国金融法》,武汉大学出版社1997年第1版,第2页。

(3) 依靠行政强制手段实施货币政策, 如直接信贷控制, 包括规定商业银行最高贷款限额, 规定存、贷款利率上下限, 直接干预商业银行业务活动等。(4) 依靠中央银行与商业银行之间的种种联系渠道, 通过对商业银行进行劝说等方式实现政策意图, 称为“道义劝说”或“窗口指导”, 通常能够取得较好的效果^①。

第二节 金融在现代经济中的地位与作用

一、金融是商品货币关系发展的必然趋势

随着商品经济的产生, 出现了货币; 随着商品经济的发展, 又产生了信用和信用中介机构或者说借贷和借贷中介机构, 从而也就出现了金融。人类社会由以实物交换为特征的自然经济发展到以货币交换为特征的商品经济, 再由简单的商品经济发展到以大工业和银行为基础的货币经济, 经历了几千年的时间。货币的产生是与商品交换联系在一起的, 并随着商品经济的发展而日益扩展其流通的范围。在商品经济发展的初期, 商品交换以货币为媒介, 货币只是充当一般等价物。信用主要是小生产者的消费借贷, 金融在商品经济发展中的重要性尚未显露。随着商品经济的发展, 货币不仅是交换的媒介, 而且大量通过信用形式集聚为社会资本, 并且把生产者联系在一起, 通过资本的转移服务于生产要素的合理配置, 信用关系与市场关系交织在一起, 金融市场开始形成。到了商品经济发展阶段, 资金融通规模不断扩大, 资金融通方式日益多样化, 金融机构的种类和数量不断增加, 金融经济不断完善, 信用资金作为一种经济资源和生产要素在功能上完

^① 王大伟等:《各国中央银行管理与运作》, 贵州人民出版社 1994 年第 1 版, 第 32 页。

全与货币分离了：货币成为国家对金融市场宏观调控的一种手段，信用资金则完全按市场规则进行配置，从而引导经济资源遵循市场价值规律的要求，按竞争的原则，优胜劣汰，朝着最优化方向发展。

二、金融是促进经济发展的重要手段

在经济发展的过程中，金融的每一次演进、创新和完善，都对经济和社会的发展起着重要的促进作用。在自由资本主义时期，以信用为中心的金融活动迅速发展，以银行为主体的金融机构广泛建立，从而加速了资本的积累和集聚，加速了生产的集中和生产的社会化、专业化，使资本主义迅速完成工业化革命，由自由竞争阶段进入到垄断阶段。在垄断资本主义阶段，随着银行垄断资本与工业垄断资本的相互渗透、密切结合，形成金融资本，它逐渐控制了资本主义经济的命脉，成为资本主义经济生活的中心。同时，随着国际贸易、资本输出规模的不断扩大，国际金融日臻完善，使各国经济活动紧密地联系在一起，对世界经济格局产生了非常重要的影响，极大地推动了各国经济的发展^①。

三、金融是现代经济的核心

1991年，邓小平同志视察上海时，专门谈到了金融问题。他说：“金融很重要，是现代经济的核心。金融搞好了，一着棋活，全盘皆活。”^② 邓小平同志这段话深刻地揭示了现代经济与金融发展的关系。经济决定金融，经济的发展水平决定金融的发展水平。但是，金融在服务于经济的过程中，又反作用于经济，

① 杨景宇：《干部金融法律法规知识读本》，中国法制出版社1998年第1版，第2页。

② 《邓小平文选》第三卷，第366页。