

• 金融犯罪防范 •

11

金融风险防范与犯罪惩治

12/02

劉亮 著

立信会计出版社

内 容 提 要

本书从金融风险的表现形式、产生原因及其防范等方面入手,详尽地阐述了我国目前金融市场上所面临的风险隐患和防范途径,并针对贷款、保险、证券等方面的风险,从理论与实践的结合上提出具体的防范措施;同时着重分析了金融违法犯罪的情况、原因、特点及防范和惩治措施,并运用刑法原理,剖析典型案例,论述各金融犯罪具体新罪名的构成要件,以及解答定罪量刑中的难点疑点等。

本书具有“新、深、全”的特点,是一本既有现实意义、又有可读性的著作。它适用于广大金融机构工作人员、法律界理论工作者,以及社会各个层次涉及金融工作的人员参阅,也可作为广大金融和法律专业院校师生的教学参考书。

· 金融犯罪防范 ·

金融风险防范与犯罪惩治

刘宪权 著

立信会计出版社出版发行

(上海中山西路 2230 号)

邮政编码 200233

新华书店经销

立信会计常熟市印刷联营厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 12 插页 2 字数 294 000

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—3 000

ISBN7-5429-0604-6/D·0016

定价: 18.80 元

前 言

近年来,随着我国市场经济体制的形成,金融市场有了相当大的发展,人们的金融意识也有了空前的提高。但人们对金融风险的防范意识并没有同步增长;而包括金融从业人员在内的某些社会成员,则利用新兴市场的规范状况,以各种各样的方式大肆实施金融违法犯罪行为,使原本充满风险的金融市场更加险象环生。1997年下半年发生在东南亚、东亚乃至全球金融市场的动荡再一次证明,金融风险的防范与金融犯罪的惩治,是一个健康的金融市场存在和发展必不可少的条件。

中共“十五大”明确将防范金融风险 and 惩治金融犯罪作为当前和今后相当长一段时间内工作重点之一。党中央、国务院及中央领导同志也一再强调对这些问题的关注,“十五大”后的第一次全国性会议,就是由中共中央和国务院联合召开的全国金融工作会议。会议提出:要充分认识进一步深化金融改革和整顿金融秩序、防范和化解金融风险的重要性和迫切性;要依法规范和维护金融秩序,保证金融安全、高效、稳健运行;要严厉惩治金融犯罪和违法违规活动,把一切金融活动纳入规范化、法制化的轨道。由此可见,金融风险的防范与金融犯罪的惩治是一个相当长期而又十分重要的研究课题。

金融风险与金融犯罪具有内在联系。对金融风险的防范,很大程度上取决于对金融犯罪的惩治情况;而金融

犯罪的存在,本身就是造成金融风险的一个重要因素。如不能对金融犯罪进行有效惩治,防范金融风险就无从谈起;同样,加强金融风险的防范,特别是人为金融风险的防范,则可以从根本上堵塞漏洞,以有效遏制金融犯罪的蔓延。正因为如此,笔者才考虑将金融风险的防范与金融犯罪的惩治这一课题加以深入研究,并完成本书的写作。

本书从金融风险的表现形式、特点、原因等方面入手,较为详细地阐述了我国目前金融市场所面临的风险隐患,并从理论与实践的结合上提出具体的防范措施。

本书根据新刑法中有关金融犯罪的规定,着重分析了目前金融市场存在的金融违法犯罪的情况、原因、特点及防范和惩治措施等,并运用刑法原理,剖析典型案例,论述各金融犯罪具体新罪名的构成要件,以及解答定罪量刑中的难点疑点。

本书着眼于一个“新”字。针对一个全新的金融市场,笔者努力掌握最新的材料,运用最新的法规,采用最新的法律观念,来研究、分析、论述有关问题。

本书立足于一个“深”字。针对我国金融市场出现的一些新问题,笔者坚持理论与实践相统一,坚持法律分析,对一些金融市场发展中深层次的问题以及一些疑难问题提出意见、建议。其中既有立法上的问题,又有司法解释上的问题,还有司法实践中以及金融市场操作中的问题。

本书企求于一个“全”字。经全国人大常委会修订的新刑法颁布后,专门就新刑法中规定的金融犯罪问题进行研究的著作还不多见,而实践中贯彻新刑法规定的内容又碰到较多的问题。笔者在长期对金融证券等经济犯罪研究的基础上,对新刑法中有关金融犯罪的条文作了

全面阐述、详细分析。

本书适用于广大金融机构工作人员、法学界理论工作者,以及社会各个层次涉及金融工作的人员参阅,也可作为金融和法律专业院校师生的教学参考书。

本书的出版,得到了我的导师和同事们的帮助,也得到了立信会计出版社的鼎力相助,在此一并表示感谢。

由于本书论及的是社会主义市场经济体制下所出现的新情况和热点问题,再加上本人才疏学浅,所以虽经不懈努力,但书中仍难免会有错漏之处。在此,敬请各位专家和读者提出宝贵意见。

作 者

1998年7月

目 录

第一章 我国的金融形势及存在的问题	1
一、我国整体金融形势概述	1
二、我国金融领域存在的问题	9
第二章 金融风险及其防范	13
一、充分重视防范和化解金融风险	13
二、金融风险的种类及其产生原因	21
三、金融风险的防范	29
四、各国、地区防范金融风险的理论与实践	43
第三章 金融犯罪及其惩治	51
一、金融犯罪的概念及法律特征	51
二、金融犯罪的特点	55
三、金融犯罪的分类	58
四、金融犯罪对金融风险的影响	63
五、金融犯罪的防治	66
第四章 危害货币管理制度的犯罪	71
一、危害货币管理制度犯罪概述	71
二、伪造货币罪	75
三、出售、购买、运输假币罪和金融工作人员购买假币、	

以假币换取货币罪	79
四、持有、使用假币罪	82
五、变造货币罪	85
第五章 危害贷款管理制度的犯罪	88
一、贷款风险及其防范	88
二、危害贷款管理制度犯罪概述	114
三、高利转贷罪	118
四、违法向关系人发放贷款罪	121
五、违法发放贷款罪	125
六、用账外客户资金非法拆借、发放贷款罪	129
七、贷款诈骗罪	134
第六章 危害金融票证管理制度的犯罪	141
一、金融票据及其他金融票证的概述	141
二、危害金融票证管理制度犯罪概述	143
三、伪造、变造金融票证罪	147
四、非法出具金融票证罪	153
五、对违法票据承兑、付款、保证罪	157
六、票据诈骗罪、金融凭证诈骗罪	160
七、信用证诈骗罪	168
八、信用卡诈骗罪	176
第七章 危害有价证券管理制度的犯罪	187
一、危害有价证券管理制度犯罪概述	187
二、伪造、变造国家有价证券罪和伪造、变造股票、公司、 企业债券罪	189
三、有价证券诈骗罪	194

第八章 危害外汇管理制度的犯罪 ·····	198
一、我国外汇管理制度概述·····	198
二、危害外汇管理制度犯罪概述·····	201
三、逃汇罪·····	204
四、洗钱罪·····	208
第九章 危害保险管理制度的犯罪 ·····	218
一、保险风险及其防范·····	218
二、保险诈骗罪·····	229
第十章 危害金融业务专营管理制度的犯罪 ·····	247
一、危害金融业务专营管理制度犯罪概述·····	247
二、擅自设立金融机构罪和伪造、变造、转让金融机构 经营许可证罪·····	250
三、集资、集资风险与集资犯罪·····	254
四、非法吸收公众存款罪·····	264
五、集资诈骗罪·····	268
第十一章 危害证券管理制度的犯罪 ·····	279
一、证券市场的风险与危害证券管理制度犯罪概述·····	279
二、擅自发行股票、公司、企业债券罪·····	296
三、内幕交易、泄露内幕信息罪·····	306
四、编造并传播证券交易虚假信息罪·····	332
五、诱骗投资者买卖证券罪·····	345
六、操纵证券交易价格罪·····	358

第一章

我国的金融形势及存在的问题

一、我国整体金融形势概述

金融是现代经济的核心。随着我国社会主义市场经济的不断发展,金融活动日益广泛地渗透到社会经济生活的各个方面,金融在宏观调控中发挥着越来越大的作用。现在人们越来越清楚地认识到,进一步做好金融工作,保证金融安全、高效、稳健运行,是国民经济持续快速健康发展的基本条件。

中共“十四大”以来,党中央、国务院审时度势,从宏观经济全局着眼,先后进行了金融、财政、税收、投资等一系列配套性的体制改革。中国人民银行及金融系统认真贯彻国家宏观调控政策,深化金融体制改革,坚持实行适度从紧的货币政策,加快金融调控方式由直接调控方式向间接调控方式的转变,充分发挥信贷政策的作用,促进经济结构调整。特别是针对1993年上半年一度较为混乱的金融秩序,采取了一系列行政措施,加强金融监管力度,严禁乱拆借、乱集资、乱提高利率,“堵邪门、开正门”,在控制货币供应总量的同时,保证了国民经济正常运行所需的货币量,保证了国家重点建设的资金需要,支持了国民经济的发展。与此同时,金融事业也获得了蓬勃发展。据权威人士分析,尽管我国目前存在金融风险,但从总体上看,现在不会出现类似东南亚部分国家那种金融危机。这是因为,我国经济的发展从总体上看是健康的,金融形势也比较平稳;我国对资本流动实行了严格管理,外汇储备到1997年

年底已超过1 400 亿美元,人民币汇率稳中有升;引进外资结构合理,我国外债偿债率、负债率、债务率都大大低于国际标准,也分别低于我国的内控标准。

中共“十五大”后,党中央、国务院把进一步深化金融改革和整顿金融秩序放在突出位置,作为经济工作的一项重要任务,这是通观全局、审时度势作出的重大决策和战略举措。“十五大”后中共中央和国务院召开的第一次全国性的会议,就是1997年11月召开的全国金融工作会议。由此可见,中央对金融工作的重视。这次会议的目的,是正确估量当前经济、金融形势,充分认识进一步深化金融改革和整顿金融秩序、防范和化解金融风险的重要性和迫切性,明确做好这项工作的总体要求、指导原则、主要任务和重要措施。做到统一思想认识,统一行动步伐,坚定决心,增强信心,加强领导,狠抓落实,加快建立现代金融体系和金融制度,依法规范和维护金融秩序,保证金融安全、高效、稳健运行,开创金融改革和发展的新局面。

近年来,我国金融形势的总体状况是相当好的,主要体现在以下几个方面。

1. 金融宏观调控明显加强,调控方式不断改进

1992年至1993年上半年,我国经济出现了强劲扩张势头,国民经济运行逐步超越了潜在增长能力,经济金融秩序一度混乱,出现一定程度的宏观失衡,突出表现在:投资率过高、货币投放过多。

针对宏观经济失衡以及已出现的通货膨胀,国务院迅速采取了包括财政政策、货币政策、投资政策和有关行政措施在内的一系列宏观经济政策。货币政策作为主要宏观经济政策之一,与其他宏观政策相配合,在宏观调控中发挥了重要的作用。

目前,我国已经初步建立了在中央银行宏观调控和监管下,政策性金融与商业性金融分离,国有银行为主体,股份制商业银行、城乡信用合作社、非银行金融机构和外资金金融机构并存,分工合

作、功能互补的金融机构体系；金融市场逐步发展，建立了全国统一的同业拆借市场、外汇市场和证券市场。随着《中华人民共和国中国人民银行法》的颁布施行，中央银行宏观调控能力逐步强化，中央银行执行货币政策的自觉性得以增强；货币政策中介目标从主要依赖信贷规模转向调控货币供应量；灵活运用利率政策，1993年下半年至今，金融机构存贷款利率先后经历了四次上调、两次下调；为稳定汇率，中国人民银行在外汇市场上进行了公开市场操作；实行政策性金融与商业性金融分离，运用信贷政策促进经济结构调整；加强金融监管，规范银行和非银行金融机构行为；发展货币市场，规范市场行为。

上述措施综合运用、协调配合，使1993年下半年以来以治理通货膨胀为首要任务的金融宏观调控收到了明显成效，国民经济“软着陆”取得了圆满成功，同时也为防范国际金融风险创造了条件。

2. 外汇管理体制的改革作为完善宏观调控的重要组成部分，取得显著成效

我国外汇储备长期以来规模一直很小，1978年，我国外汇储备只有16亿美元。改革开放以后，外汇储备逐渐增加，1993年底为212亿美元。

1994年，随着实现汇率并轨，取消了外汇留成和上缴，建立了银行结汇和售汇制度，初步形成了以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率生成机制，组建了全国统一的银行间外汇交易市场；停止发行并收回外汇券，禁止外币标价、结算与流通，由中国人民银行集中管理国家外汇储备，外汇体制改革取得了突破性进展。

从1996年7月起，所有外商投资企业外汇买卖纳入银行结售汇体系，同时扩大了居民因私用汇范围和购汇标准，外汇体制改革继续向前推进。1996年4月，国务院发布了《中华人民共和国外汇

管理条例》，1996年7月，国务院又批准了该条例的修正案，初步形成了以人民币经常项目下可兑换为核心的外汇管理法律框架；1996年12月1日，实现了经常项目下的人民币兑换。

1992年以来，我国的外汇体制改革取得的极大成功，使我国进出口贸易蓬勃发展，国际收支大为改善，人民币汇率保持基本稳定，国家外汇储备迅速增加。到1997年底，我国外汇储备已达1400亿美元。

3. 适应社会主义市场经济要求的金融法律框架基本形成

随着我国改革开放的深入发展，随着金融体制改革的进一步深化，以法律的形式明确中国人民银行的性质和地位，保证货币政策制定、执行的科学性和权威性；以加强对金融业的监督管理，建立和完善中央银行宏观调控体系，保证金融体系的稳健运行；为适应建立社会主义市场经济的需要，以法律的形式规定和规范商业银行的经营活动，维护金融秩序和货币稳定，保障商业银行的正常运作，使其充分发挥促进社会经济发展的作用，就显得十分迫切和必要。

1995年3月18日至6月30日，《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》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国保险法》等法律法规相继出台；随后，全国人民代表大会常务委员会《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》颁布施行；之后，在经修订后的《中华人民共和国刑法》里对惩治破坏金融秩序以及金融诈骗犯罪又作了有关定罪量刑的具体规定。这些法律的颁布实施，奠定了我国金融法律体系框架，标志着中国金融事业已经步入法制化、规范化的轨道，开创了我国金融法制建设的新局面。

中国人民银行法首次以国家法律的形式确立了中国人民银行即我国中央银行的地位、性质和职责，规定了中国人民银行的组织机构和职能，明确了中央银行的货币政策目标和工具，赋予了中央

银行依法监督管理国家金融业的职能。中国人民银行法的制定,对于保证国家货币政策的正确制定和执行,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产生了重大而深远的影响。

商业银行法的颁布和实施,对于依法保护商业银行、存款人和其他客户的合法权益,规范商业银行的行为,维护商业银行经营自主权,提高商业银行信贷资产质量,具有深远意义。它不仅有利于商业银行的自我约束和稳健经营,而且也有利于中央银行的宏观调控和金融监管。

票据法的颁布和实施,则规范了汇票、本票、支票当事人之间的权利、义务关系,鼓励有效票据的正常使用和流通,为便利经济交易活动所需的资金清算服务手段提供了法律保障。

保险法的颁布,为规范保险活动,保护保险活动当事人的合法权益,加强对保险业的监管,维护保险市场公平、公正的竞争,提供了法律依据。

按照全国人大常委会和国务院的设想,到本世纪末,要建立起一整套适应市场经济运作的金融法律体系,而这一体系将由金融法律、行政法规、规章、操作规程等四个层面组成。

为此,近几年来,中国人民银行行使法律赋予的权力,依法履行职责,在加快金融体制改革、加强对金融业监管、促进商业银行依法合规经营、防范和化解金融风险等方面,先后起草制定了一系列与四部金融法律相配套的金融行政规章共八十余件,其中包括《信贷资金管理暂行办法》、《商业银行资产负债比例管理监控、监测指标》、《金融机构管理规定》、《金融机构高级管理人员任职资格暂行规定》、《贷款通则》、《保险管理暂行规定》、《主办银行管理暂行办法》、《信用卡业务管理暂行办法》等。这些金融行政规章的颁布,无疑使我国金融法制建设又迈出了坚实的步伐。

应该看到,在市场经济的法律框架内,金融法无疑是重中之重,因为作为现代经济的核心和国民经济的命脉,金融是社会和经

济最敏感的神经。从市场经济发达国家的经验看,随着金融业和金融市场的发育成熟,用来保障金融业和金融市场正常运作的法律也越来越完备,金融业和金融市场对法律调节的依赖性也越来越强。有效的法律调节,不仅保障了金融业和金融市场的正常运行,而且对金融体系的形成、发展和完善起着巨大的作用。

4. 重视对金融风险的防范工作,加强对金融的监管工作

党中央、国务院对加强金融监管和防范金融风险工作十分重视。1993年6月,中央在关于宏观调控的意见中,及时提出了整顿金融秩序的若干措施。1996年8月、1997年2月和10月,江泽民同志先后专门听取加强金融监管和防范金融风险问题的汇报,并作了一系列重要指示。李鹏、朱镕基等领导同志多次部署,及时解决在一些地区和金融机构发生的金融风险问题。中央银行的多项监管工作不断得到加强,具体表现为:全面整顿金融秩序,严厉查处违法违规行为,认真清收违章拆借资金,严肃查处账外经营。对部分金融机构的外汇业务进行全面检查,有力地打击了社会上不法分子出口骗税行为。清理违规证券回购,将未偿债务从700多亿元降到165亿元。认真整顿非银行金融机构,经过撤并和脱钩,全国信托投资公司已由1993年的394家减为244家。银行与信托、证券公司的分业经营基本完成。对几家问题特别严重的信托投资公司,分别采取注资、收购、债权转股权、依法关闭等方式,有效地消除了金融隐患。对高风险金融机构实行跟踪监控,加强金融稽核监察工作。自1993年下半年至1997年底,中国人民银行稽核各类机构76377家(次),罚款9亿元,提出整改措施183000条;查处违法违规案件12609件,堵截诈骗案2326件,堵截率为61.5%。

与风暴频仍的国际金融市场形成鲜明对比的是中国金融市场风平浪静。究其原因,首先是由于中国近年来国民经济发展均衡,结构调整正逐步向纵深发展,宏观经济良好;其次,中国对资本项目实行严格管理,人民币尚未实现资本项目下的可自由兑换,外资

涉足房地产业、证券业受到限制；金融投机者被拒之门外；另外，国家还拥有1 400 亿美元的外汇储备，国际支付能力趋强；同时，合理的外债结构也使大规模国际投资套利投机的可能性大为降低。1997 年以来，人民币走势坚挺，有关人士预测，由于贸易顺差，资本项目强劲流入等因素，这一势头还将继续保持下去。

5. 金融开放渐趋成熟，取得令人瞩目的成就

近年来，我国金融领域的对外开放取得了令人瞩目的成就，为金融开放创造了条件、奠定了基础；同时，我国金融开放极大地推进了金融改革。十几年的经验表明，我国金融开放和金融改革两者是相辅相成、互为促进的，而不是此消彼长的关系。

在我国金融对外开放进程中，吸引外资金融机构到中国境内开业和批准境内机构到境外发展是同步进行的。一方面，我国采取循序渐进、逐步开放的政策，积极推进金融开放的步伐。在试点的基础上，逐步扩大开放的地域和领域，增加引进外资金融机构的数量；在开放领域上，按照银行业、保险业、证券业的次序，逐步进行。目前我国已有 23 个城市和海南省允许外国银行设立营业机构，基本覆盖了所有经济发达地区；进行保险开放试点的城市为上海和广州。1995 年我国批准了第一家中外合资银行类机构。1996 年底，对设在上海浦东并符合条件的外资金融机构允许其试点经营人民币业务。目前，共有 9 家外资银行获准试点开办人民币业务。

中共“十四大”以来，我国建立、健全了有关法律制度，制定并颁布了《中华人民共和国外资金融机构管理条例》、《外国金融机构驻华代表机构管理办法》、《在华外资银行设立分支行机构暂行管理规定》、《上海浦东外资金融机构经营人民币业务暂行管理办法》和《中资境外金融机构管理办法》等。这些管理法规的颁布和实施，既保障了外资金融机构的合法权益，也有力地推动了我国对外资金融机构的监管力度，使监管工作更加规范化和制度化。

截至 1997 年 6 月底止，我国共批准各类外资金融机构在华设

立代表处 540 家, 外资营业性金融机构 162 家。外资银行的总资产 329.6 亿美元, 贷款余额 230.8 亿美元, 存款余额 39.9 亿美元。1996 年, 外资银行的税后账面利润为 1.83 亿美元, 比前年增加 31%。在华外资银行的资产盈利率为 0.6%。

与此同时, 我国金融机构也开始逐步向海外扩展。截至 1996 年底止, 中国金融机构在境外设立银行、保险、证券、财务公司等类型的分支机构共 658 个, 其中营业性机构 630 个, 代表机构 28 个。中资境外金融机构大多设在香港和澳门地区, 共 525 个, 其余遍布主要国际金融城市。境外中资银行的海外资产总额达 1638.55 亿美元, 税前总利润达 1491 亿美元。人保集团的海外总资产额为 20.45 亿美元, 毛保费收入约 4.7 亿美元。随着境外中资金融机构的增多, 我国将一方面完善现有法规, 加强监管力度, 对各中资金融机构实行全球范围内的合并监管; 一方面加强与其他国家和地区金融管理当局的联系和合作, 以提高监管效果。

目前我国正处于由集中的计划经济向社会主义市场经济体制的转轨过程中, 金融开放的结构和进程必须与这一现状相适应。我国金融开放的实践是按照审慎原则, 有步骤、有计划地进行的, 注意照顾并保护民族工业的利益。这表明我国金融开放工作已逐步走向成熟, 并与我国总体开放的节拍基本一致。今后, 我国将继续坚持这一原则, 使我国的金融开放少走弯路, 提高开放的质量和水平。

我国自引进外资银行以来, 对外资银行的监管一直实行严格业务范围和提供优惠政策相结合的办法。今后, 随着我国金融政策的深化, 国内银行实力的增强, 我国将对外资银行采取以国民待遇为主、辅以对等互惠的政策。

1997 年我国向外国金融机构在华分支机构颁发了《金融机构营业许可证》, 向在华注册的外资金融机构颁发了《金融机构法人许可证》, 从而与国内许可证实现统一。

二、我国金融领域存在的问题

应该承认,我们在看到我国金融总体态势表现良好的同时,也应该清醒地认识到金融领域存在的问题。这些问题主要集中表现为,金融体制还不能适应经济改革和发展新形势的要求,金融法制不健全,金融监管薄弱,金融秩序比较混乱,乱办金融的现象较为严重,一些金融机构违法违规经营。

为此,1997年全国金融工作会议明确指出,从根本上解决这些问题,是当前和今后一段时期搞好改革、发展和稳定的关键。其中主要应该做到:根据社会主义市场经济发展的要求,把银行办成真正的银行,强化人民银行的金融监管职能,加快国有商业银行的商业化步伐,并健全多层次、多类型金融机构体系;必须依法治理金融,规范和维护社会主义市场经济的金融秩序,大力整章建制,严厉惩治金融犯罪和违法违规活动,把一切金融活动纳入规范化、法制化的轨道;必须加快经济体制和经济增长方式两个根本转变,为金融良性循环创造良好的经济环境,特别是要加快国有企业改革,建立政企分开的投资体制,加大经济结构调整力度,坚决避免“大而全、小而全”和不合理重复建设。同时,金融系统要更好地为经济改革和发展服务,端正经营思想,提高金融服务质量。

要进一步做好金融工作,保证金融安全、高效、稳健运行,必须以邓小平理论和中共“十五大”精神为指导,按照建立社会主义市场经济体制的方向,深化和加快金融改革,进一步整顿和规范金融秩序,切实加强金融法治和金融监管,大力运用现代信息技术管理手段,建立和健全符合我国国情的现代金融体系和金融制度,引导金融业健康发展。

根据1997年全国金融工作会议的要求,我国将力争用三年左右时间大体建立与社会主义市场经济发展相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融调控监管体系,显著提高金融经营和管理水平,基本实现全国金融秩序明显好转,化解金融隐患,增强防范