

当 / 代 / 国 / 际 / 惯 / 例 / 丛 / 书

主 编 周文彰  
副主编 符策震

当代国际惯例

INTERNATIONAL  
PRACTICE

中央银行

编 著 沈炳熙

31  
3

海南出版社

当 / 代 / 国 / 际 / 惯 / 例 / 丛 / 书

当代国际惯例

INTERNATIONAL  
PRACTICE

责任编辑

林 静 符永煜 武 铠 黄循伟 潘 勇 吴秀珍

主编助理

赵佳琛

ISBN 7-80645-265-6



9 787806 452653 >

ISBN 7-80645-265-6/F·18

定价：80.00元(本册:13.50元)

当代国际惯例丛书 主 编 周文彰  
副主编 符策震

# 中央银行

编 著 沈炳熙

海南出版社



# 目 录

<b>第一章</b>	<b>中央银行的性质</b>	1
○	中央银行的性质	1
○	中央银行的职能	6
○	中央银行的业务	13
○	中央银行的地位	25
<b>第二章</b>	<b>中央银行的资本和财务</b>	28
○	中央银行拥有资本的意义	28
○	中央银行资本来源及其收益分配	31
○	中央银行的财务制度	36
<b>第三章</b>	<b>中央银行的组织结构和机构设置</b>	41
○	中央银行的独立性	41
○	中央银行的组织形式	46
○	中央银行的分支机构设置	57

<b>第四章</b>	<b>中央银行的宏观调控</b>	64
○	宏观调控是中央银行的基本职能	64
○	中央银行宏观调控的基本手段	69
○	货币政策的制定和实施	91
<b>第五章</b>	<b>中央银行的金融监管</b>	103
○	金融监管是中央银行的一项重要 职能	103
○	中央银行金融监管的原则	115
○	中央银行监管的主要内容	119
○	中央银行金融监管的主要方法	139
○	附录 巴塞尔银行监管委员会 有效银行监管核心原则一揽	143
<b>第六章</b>	<b>中央银行的外汇管理</b>	147
○	中央银行外汇管理的意义	147
○	外汇管理的主要内容	151
○	外汇管理的主要方法	157
○	货币一体化过程中的外汇管理	160

<b>第七章</b>	<b>中央银行的支付清算</b>	165
○	支付清算是中央银行的一项重要职能	165
○	支付清算的主要模式	168
○	对支付清算系统风险的监管	179
○	支付清算的国际化	182
<b>第八章</b>	<b>中央银行的对外金融关系</b>	187
○	中央银行对外金融联系的意义	187
○	中央银行对外金融联系的内容	190
○	中央银行对外联系的主要国际金融组织	193
<b>后 记</b>		200

## 第一章

# 中央银行的性质

中央银行产生于 17 世纪后半叶，到 19 世纪初期基本形成中央银行制度，至今，世界上多数国家已经建立了中央银行制度。在长达 300 多年的岁月中，中央银行在自身的运作中，逐步形成了一些带有普遍性的规则、制度和办法，成为国际习惯做法或国际惯例。了解、学习和掌握这些国际惯例，对于把我国的中国人民银行办成真正的中央银行，充分发挥其在国民经济中的作用，是十分重要的。

### ○ 中央银行的性质

中央银行是一国金融体系中居于主导地位金融机构，它通常担负着制定和实施货币政策、监督管理金融业及其活动、控制货币流通与信用活动的重任。对于中央银行的性质、地位、基本职能以及与此相联系的资本构成、组织结构、业务范围等等，各国一般都以明确的法律加以规定。在许多国家都有专门的中央银行法，如美国的《联邦储备法

案》(美国的中央银行名为联邦储备体系)、英国的《英格兰银行法》(英国的中央银行名为英格兰银行)、日本的《日本银行法》(日本的中央银行名为日本银行)、韩国的《韩国银行法》(韩国的中央银行名为韩国银行)。我国于1995年3月全国人民代表大会通过并颁布了中央银行法——《中华人民共和国中国人民银行法》，以专门的法律规定中央银行的性质等事宜，足见对中央银行的定性是一件十分重要的事情。

各国法律在中央银行性质的规定上措词不尽一致，但是就其基本精神而言，则并无实质性区别。各国普遍认定，中央银行是一国金融体系中的核心，具有以下本质特性：

### 一、中央银行是发行货币的银行

在实行中央银行制度的国家，只有中央银行具有发行货币的特权，其他银行和金融机构则没有这种特权。在一些国家的中央银行法或其他有关的法律中明确规定了中央银行的这种特权。例如《日本银行法》第四章“银行券”第29条规定：1. 日本银行发行银行券。2. 日本银行发行的银行券无限制地通用于一切公私交易。而日本的其他银行则无此项权力。美国《联邦储备法案》第16条规定，联邦储备系统理事会授权发行联邦储备券，此项钞票为美国政府债券，所有国民银行、会员银行以及联邦银行均应接受此种钞券。《瑞典国家银行法》(瑞典国家银行为瑞典中央银行)第三章第6条规定，瑞典国家银行发行的钞票为国家法定通货。《澳大利亚储备银行法》(澳大利亚储备银行为澳大利亚中央银行)也规定，储备银行有权依法发行澳大利亚货币、再发行澳大利亚货币、销毁澳大利亚货币。《韩国银行法》更是明确规定，只有韩国银行才具有货币发行权。一些国家虽然没有正式以立法形式规定这种特权，但



往往通过行政法规或政府授权形式确定这种特权。有些国家通过授予中央银行一定的垄断性的权利如代理国库、接受政府存款、办理政府借款、垄断银行券的发行等，使货币发行权逐步集中于中央银行。现在，凡是实行中央银行体制的国家，货币发行权基本上都由中央银行垄断。

中央银行垄断发行货币权是一个历史的过程。在相当长时期内，发行银行券是商业银行的业务之一。在银行能保证自己所发银行券随时兑现的情况下，这种局面对经济的正常运行不至于产生太大的不利影响。然而如果商业银行经营不慎，过多发行银行券以至不能随时兑现，便会影响自身的稳健经营并影响金融秩序的稳定和社会经济的正常运行。随着经济规模的扩大，市场竞争的加剧，银行数量的增多，银行自行发行银行券所潜在的弊端也逐步显现。在一些资本主义市场经济发展较早的国家，由于一些银行经营不慎，对银行券发行控制不严，加之同业间进行的恶意挤兑，经常由此引起社会混乱。同时，由于一般商业银行限于实力和信誉，其所发行的银行券往往只能在当地或附近地区流通，不能满足生产和流通的客观需要。这在客观上要求有一个实力雄厚且有权威的银行，发行一种能在全国内流通的货币。在这些国家，银行券的发行逐渐集中到那些实力雄厚、信誉较高的银行，而这些银行中最具影响力的银行，后来就演变成为中央银行。那些资本主义市场经济发展较晚的国家，情况则不完全相同，这些国家的中央银行通常不是由那些实力雄厚的商业银行演变而成，而是国家通过颁布法律出资建立的。这些国家的中央银行从一开始就依法获得发行货币的特权。之所以如此，从根本上说，也是吸取了别国经验，按照一般规律，使货币的发行能够适应经济金融运行的客观要求。到目前，除了极少数特殊情况以外，各国货币均由中

央银行发行。

## 二、中央银行是政府的银行

这一特性，是指中央银行由国家设立，承担国家干预经济和监管金融业的职能。不管一国中央银行是由原来的大商业银行发展而来，还是依照法律新建，都是一种政府行为，它使中央银行从其建立伊始，就必须为政府服务，乃至承担某些政府管理经济的职能。当然，在不同的历史时期，中央银行作为政府的银行，其承担的具体职能不尽相同。中央银行制度形成之初，主要表现为中央银行对政府财政上的支持。如英格兰银行成为中央银行之初，正值英国财政困难之际，当它从国会获得钞票发行的特权后，便每年借给政府 10 万英镑，截止 1746 年，共借给政府 1168.68 万英镑。法国中央银行的前身——法兰西银行与政府关系本来就十分密切，曾多次给政府以财政上的支持。19 世纪 70 年代成为中央银行后，这种关系很自然地得以延续。但是，随着国家对经济生活干预的加强，中央银行作为政府的银行，其所承担的职能主要不再是向政府提供财政支持，而是利用其所具有的金融手段，对经济进行宏观调节和控制，对金融业及其活动进行监督和管理。在实行中央银行的国家，中央银行无一例外地成为国家干预经济生活的重要工具。国家授予中央银行许多管理经济和金融的权力，使其能够代表国家制定和实施金融政策，管理金融机构，干预金融市场。例如，绝大多数国家都以法律规定：商业银行必须向中央银行交存存款准备金；各国中央银行都通过制定货币政策，运用各种货币政策工具，以影响一定时期的经济活动。现在，美国中央银行在货币政策方面的决策，不仅影响本国的股市和经济冷热，而且还对西方许多国家的经济生活产生一定的影响。

监管金融业也越来越成为中央银行的重要职能。《英格兰银行法》规定，英格兰银行有权批准商业银行和其他金融机构的设立，并监督它们的行为，有权对违法的商业银行和金融机构进行处罚并撤销对它们的承认，收回其营业执照，使英格兰银行具有监管商业银行和金融机构的全部权力。其他国家的中央银行尽管监管金融业的权力不尽相同，但都或多或少承担着金融监管的职能。与过去相比，金融监管的范围、力度和权力都在加大。这是中央银行作为政府的银行特性的进一步发展。

### 三、中央银行是银行的银行

这一特性主要表现在两个方面。首先，中央银行是全国银行间清算事宜的主持者，因而也被称为清算银行。在银行体系得到一定发展之后，必然存在各银行间资金清算的要求。由于各国票据清算制度和支付体系发展历史不同，中央银行主持清算的方式也不一致。一种方式是在中央银行内部设立一个专门的机构，开展这种业务；另一种方式是在中央银行领导下，建立专门清算机构，开展这一业务。美国采取的是前一种方式，英国采取的是后一种方式。尽管各国具体的清算方式不同，但中央银行主持、负责清算的各项工作是相同的。

其次，中央银行作为银行的银行，还表现在它作为各银行最后贷款人的角色上。所谓最后贷款人，是指在银行和其他金融机构发生资金短缺、周转不灵的时候，中央银行对它们给予资金支持，即贷款给它们，使这些银行摆脱困境。但中央银行并不在任何时候都无条件地支持资金有困难的银行和金融机构，只是在这些金融机构确实已到了非支持不行，而且中央银行又认为必须支持的时候才给予这种支持，所以称为最后贷款人。对此，美国、日本、瑞典等国的有关法律都有明文规定，

即使未作明文规定的国家，在实践中也如此行事。中央银行所以能够成为最后贷款人，是因其拥有雄厚的资金实力和广泛的操作手段（如再贴现、再抵押、信用贷款等业务手段）。中央银行所以要成为最后贷款人，是因其负有稳定金融秩序、维护金融体系稳健运行的重任。中央银行对于不应该也无法挽救的银行，并不充当最后贷款人，这同样也是保持金融体系健康运行所必须的。在美国 16000 家商业银行中，每年差不多都有一些商业银行因经营不善而破产，这并不是因为中央银行未尽最后贷款人责任所致。因为通过竞争优胜劣汰，同样是保持金融体系生机和活力的必要条件。

中央银行所具有的货币发行的银行、政府的银行和银行的银行的特性，是逐步发展的，但在目前多数国家，已经全部具备。这些特性本身也是相互联系的，例如，只有当中央银行具有政府的银行的性质时，它才有足够的信誉成为银行的银行，而它能够对银行充当最后贷款人，又与它作为发行银行的性质分不开。

## ○ 中央银行的职能

中央银行的性质，决定了它所必须履行的职能。目前中央银行体制已经确立且比较成熟的国家，其中央银行的职能主要包括调控职能、监管职能和服务职能。

### 一、调控职能

调控职能是现代国家中央银行最主要的职能。中央银行的调控职能，主要是中央银行以其所拥有的金融手段，对货币和

信用进行调节和控制，以实现货币政策目标，进而达到调控全社会经济的目的。这一职能，是中央银行作为政府的银行这一基本特性的体现。在现代国家，政府干预或管理经济的主要手段是财政政策和货币政策，货币政策是与货币的发行、供给、调节等货币操作相联系的，因而只有中央银行才能承担这一职能。目前，美国、英国、法国、德国、瑞士、日本等国都在中央银行法中明确规定了中央银行的这一职能。例如，美国《联邦储备法案》规定，联邦储备银行得进行公开市场业务，以使中央银行通过公开市场的操作，推行某种货币政策，影响社会经济。

中央银行所以必须履行调控职能，在于保证经济稳定运行的必要性和中央银行的调控能力。经济发展有其自身的规律，违反客观条件，发展过快或过慢都不利于国家稳定、社会进步。因此，国家对经济的干预是必要的。由于现代经济是货币经济，而中央银行又正好是发行和管理货币的机构，因而，中央银行有能力运用其所拥有的金融手段进行调控。中央银行的金融手段，包括其所垄断的货币发行权、要求商业银行和其他金融机构按一定比例交存存款准备金的权力、对金融机构进行再贴现、贷款的措施以及在公开市场上买卖有价证券和外汇等。当然，在一定时期内，中央银行除了运用上述金融手段进行调控，也可利用它在金融体系中的核心地位，通过对商业银行和其他金融机构的政策指导、道义劝说以及某些行政性的措施来进行调控。例如，英格兰银行在70年代曾通过要求商业银行在法定存款准备金以外，再在英格兰银行内存放一定数量的特别存款，以吸收超量的流动性，限制商业银行过多地放款，实现从紧的货币政策目标。

## 二、监管职能

监管职能是中央银行另一项基本的职能。监管职能主要是指中央银行对金融机构的市场准入、业务活动、经营状况和市场退出以及金融市场进行监督和管理。通常，中央银行是一国金融监管的最高当局或最高当局之一，中央银行承担这一职能，一是为防范金融风险，实现金融体系特别是银行体系的稳健运行，促进社会经济的安全运行。二是为保障存款人的利益和与金融机构业务有关人员及机构的合法利益。这一职能，既反映了中央银行作为政府的银行的要求，也反映了其作为银行的银行的特性。

对于中央银行的这一职能，许多国家通过法律加以明确规定。如英国的银行法规定，一切吸收存款的金融机构（包括外国银行），都必须向英格兰银行登记，请求批准；英格兰银行有责任监督在英国开展对外业务的所有银行；各银行均要向英格兰银行提交季度业务报告；英格兰银行有权检查商业银行的流动资金情况。除依法律和法令进行监管外，英格兰银行有时还用“君子协定”的方式对金融机构进行管理。法兰西银行作为中央银行，有权通过各种间接的甚至直接的手段，对各银行的业务和经营活动进行管理。例如，它规定一定时期内各银行发放贷款数量的增长幅度，超过者就得提高准备金比率；它还监督各金融机构之间的业务联系，尤其是金融机构对国外的业务关系。日本银行作为日本的中央银行，是管理金融机构的重要机关之一，它通过同各银行的业务交往，与全国各类银行和金融机构发生密切的联系，成为它们资金调节的总枢纽，进而监控全国金融的动向。韩国银行作为法定的金融监管机关，拥有监管商业银行和外国银行在韩国分行的权力，这项工作由韩

国银行的银行监督院具体负责。银行监督院除了监督银行外，还拥有检查一些专业银行如全国农业合作社联社、全国渔业合作社联社以及全国畜牧业合作社联社的信用银行部的权力。根据财政经济部和审计检查委员会的授权，银行监督院还对其他专业银行和非银行金融机构进行现场检查。美国的金融监督体系比较复杂，在联邦这一级，有财政部所属的通货总监、中央银行和联邦存款保险公司这三大机构，从不同的方面监管全国金融业。由于中央银行直接掌握商业银行的资金头寸和资金清算，能够有效地监管商业银行的经营状况，控制系统性的金融风险。

中央银行对商业银行和金融机构的监管，通常涉及以下内容：（1）对银行和金融机构的市场准入、市场退出依法进行监管；（2）对银行和金融机构行为的合法性和合规性进行检查，主要检查这些机构是否有违法违规行为；（3）对银行和金融机构经营风险状况进行监督检查；（4）对金融机构的高级管理人员的任职资格进行管理。

### 三、服务职能

中央银行的服务职能主要包括两个方面，即为政府提供服务 and 为金融机构提供服务。

#### 1. 中央银行为政府提供的服务

##### （1）代理国库

由于中央银行有一套完备的支付体系，而且中央银行本身不经营商业性业务，没有利润动机，因此，由它来代理国库，既便利、经济，又没有风险。另一方面，大量的国库资金还可以加强中央银行的宏观调控能力。因此，多数国家一般都不另设国库机构，而由中央银行代理。为此，中央银行都要设立专

门的机构，开立国库帐户，经办政府的财政收支划拨与清算业务，代办国债的发行与还本付息事宜。当然，各国中央银行在代理国库时，在代理的范围、程度及具体做法上存在一些差别。例如，美国联邦储备银行是美国联邦政府财政收支的主要代理者，但按《联邦储备法案》的规定，所有联邦储备银行的会员银行都可以由财政部长按条例规定，指定为政府的财政代理机构。在实际安排中，联邦政府的所有债券都由中央银行代理发行（通过纽约联邦储备银行的公开市场交易室公开向一级交易商拍卖），联邦政府的大部分财政收支也通过中央银行划拨，但美国政府也有相当一部分资金存放于联邦储备银行的会员银行，这些会员银行是商业银行。而《德国联邦银行法》规定，所有联邦、州和联邦特别基金都必须将其流动资金存放在中央银行的经常帐户上，不计利息。如果它们要把这些流动资金存入其他银行，必须经中央银行批准。在英国，英格兰银行对政府债券的发行竭尽全力。英格兰银行要负责买下政府未售出的债券，而后逐步通过政府经纪人，分批在金边市场卖出。目前世界各国几乎没有哪个国家的中央银行不具有这一职能的。

## （2）代理国家进行国家外汇储备的管理，制定国家外汇政策

国家外汇储备本来是国家财政收支的一部分，但从外汇的买入，到为保值目的而对这些外汇进行经营以及在需要动用国家外汇储备时的外汇调拨，这些具体的操作一般都由中央银行来做。在美国，国家外汇储备都存放在纽约联邦储备银行的帐户上，并由它进行运作。在英国，此项业务则由英格兰银行承做。

中央银行一般都负责外汇政策的制定和实施。各国外汇管



理体制不尽相同，国际收支状况和外汇储备水平不尽相同，外汇政策也不尽相同。但负责外汇政策制定和实施的部门一般都是中央银行。因为外汇政策与货币政策紧密联系在一起，从一定意义上说，外汇政策是货币政策的一个重要组成部分。在许多情况下，各国中央银行为了保证国际收支的平衡，防止汇率剧烈波动给国民经济带来的不利影响，中央银行还直接或间接地对外汇进行控制。例如，从二次世界大战开始，英格兰银行就对外汇实行控制，规定英国人需要外国通货必须向英格兰银行提出申请，由英格兰银行核准配给。战后在其进口大大超过出口的情况下，外汇控制政策仍然坚持实行。1979年10月后，英国放弃了外汇控制政策，英格兰银行不再承担这一任务，但对外汇市场的管理和干预的任务仍然由其承担。

### (3) 代表政府参加国际金融机构和国际金融活动

中央银行参加国际金融组织、出席国际金融会议、与外国中央银行进行双边或多边接触磋商等，多数都是代表政府进行的。因为许多国际金融机构属于政府间合作的形式，许多国际金融会议是根据政府的决定参加的，在会上必须代表政府的意见。例如，国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行及其他地区性国际金融机构，多由各国中央银行派员参加。设在巴塞尔的国际清算银行，则是由美国、加拿大、日本与欧洲一些国家的中央银行组成的。

### (4) 有条件地对政府提供信用

作为政府的银行，中央银行对国家财政收支中暂时性的困难不能熟视无睹，因而许多国家中央银行根据实际情况，有条件地给予一定的信用支持。例如，美国国会曾规定，各联邦储备银行可以从财政部购买国债，并以国家发行的债券为担保发放贷款。在法国，由财政部长与法兰西银行董事会审议通过并