

 国际文化出版公司

# 中华人民共和国

# 银行法

# 实务全书



主编：裴群国  
王彬生  
曹芳萍  
徐志群  
杨华柏

● 下卷 中外金融法规

● 中卷 商业银行法

● 上卷 中央银行法

● 中华人民共和国商业银行法



中华人民共和国  
**银行法实务全书**

裴群国 等主编

国际文化出版公司

1995年3月

(京)新登字 173 号

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国银行法实务全书/裴群国等主编。—北京:国际文化出版公司,1995.4

ISBN 7-80105-241-2

I. 中… II. 裴… III. 银行法—中国—基本知识 IV. F92 2.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 04980 号

**裴群国 等主编**

国际文化出版公司出版发行

北京安定门内大街 40 号

· 邮政编码:100009

发行部电话:4010840、4010837

新华书店经销

北京飞达印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开本 144.5 印张 4680 千字

1995 年 4 月第一版 1995 年 4 月第一次印刷

印数:3000 册

ISBN 7-80105-241-2/F·32 定价:268 元

# 前 言

1995年3月18日,在全国金融发展史上是一个值得纪念的日子,人们期待已久的《中华人民共和国中国人民银行法》,经过长时间的酝酿和多次修改,终于在八届全国人民代表大会第三次全体会议审议通过。这是建国以来我国金融业的第一部大法,是我国金融法制建设的重要里程碑。它的颁布实施,对于保障中国人民银行依法制定和执行货币政策,抑制通货膨胀,加强金融监管,维护金融秩序,促进国民经济稳定、健康发展,都具有重要的意义。

中国人民银行自1948年12月1日成立以来,对于恢复和发展国民经济,加强宏观调控和维护金融秩序,做出了重要贡献。随着我国经济体制改革的深入,中国人民银行在国家宏观经济调控中起的作用将越来越重要。社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系,强化中央银行宏观调控职能是我国社会主义市场经济的客观要求。国家以法律的形式,明确了中国人民银行的性质和地位,这样就可以保障金融体系稳健运行,促进社会主义市场经济的发展。

《中国人民银行法》是我国的中央银行法,它的颁布和实施,必将对中央银行履行自己的职责,规范自己的行为,发挥极重要的作用,同时对健全我国社会主义市场经济法律体系,也必将产生重大、深远的影响。

为帮助金融系统和其它企事业单位的职工学习、领会《银行法》及银行业务知识,为帮助金融系统各单位贯彻《银行法》,为推动全社会学法、知法、守法的风气,我们特约请全国人大、国务院法制局、中国人民银行、中国工商银行、中国农业银行、中国人民建设银行、中国银行、中国人民大学、中国金融学院等单位的领导、专家、学者共同撰写了本书。

本书撰写过程中,承蒙许多单位领导慨然相助,特别感谢国务院法制局财政金融局的领导同志,李适时司长、沈春耀、杨华柏、黄赫、陶鹏、高燕凌等同志共同为本书撰写了中国人民银行法讲话。在本书写作过程中,还参考了国内外许多专家学者最新研究成果,在此不便一一列举,谨致以最诚挚的谢意!

编者

一九九五年三月

# 《银行法实务全书》编委会

**顾问** 李适时(国务院法制局财政金融司司长)

**主编** 裴群国 杨华柏 徐志群 曹芳萍 王彬生

**副主编** 夏宝芳 安晓朗 原敬 吴瑕 牛贵吉 王金平

**编委**(排名不分先后)

胡胜利 王栓金 关伟 贾宪国 章幽清 李士平 裴群国 杨华柏  
郑肇林 沈小波 张善轩 张春岩 徐文武 李合泉 徐志群 王彬生  
董红艳 吴瑕 倪建军 肖东 周卫东 曹芳萍 夏宝芳 安晓朗  
陈平 刘跃胜 王毅 罗国林 黄华波 王晨辉 王金平 原敬  
牛贵吉

**撰稿人**(排名不分先后)

王建明 王学义 王海强 王万成 王晓永 王思渺 王中涛  
王立平 王伟兰 王红驹 王曦 王金平 王晨辉 刘备  
刘复芝 刘大忠 刘跃胜 刘云峰 刘芳 刘强 石宽宏  
田兴业 张海林 张屹东 张忠强 张广厚 张子明 张东  
张利生 张杰 张静 张春岩 张伟 肖玲 肖绍基  
肖克强 肖东 李现宏 沈小波 沈博 沈图强 吴晓丽  
吴学东 黄华波 黄思聪 蔡晓东 姚石 童小朋 郭超  
郭子键 徐洁 曹建明 葛文举 温志义 潘涛 贺锐  
陈东 陈平 廖思韬 梁云 荣健 程翔 郭天永  
熊莲花 苏明军 介红卫 戴新升 搞振桥 曹芳萍 裴群国  
杨华柏 徐志群 王彬生 夏宝芳 安晓朗 原敬 牛贵吉  
蔡基松

# 中华人民共和国中国人民银行法

(1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过)

## 中华人民共和国主席令 第四十六号

《中华人民共和国中国人民银行法》已由中华人民共和国第八届全国人民代表大会第三次会议于1995年3月18日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

1995年3月18日

### 第一章 总则

**第一条** 为了确立中国人民银行的地位和职责，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，制定本法。

**第二条** 中国人民银行是中华人民共和国的中央银行。

中国人民银行在国务院领导下，制定和实施货币政策，对金融业实施监督管理。

**第三条** 货币政策目标是保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长。

**第四条** 中国人民银行履行下列职责：

(一) 依法制定和执行货币政策；

- (二) 发行人民币，管理人民币流通；
- (三) 按照规定审批、监督管理金融机构；
- (四) 按照规定监督管理金融市场；
- (五) 发布有关金融监督管理和业务的命令和规章；
- (六) 持有、管理、经营国家外汇储备、黄金储备；
- (七) 经理国库；
- (八) 维持支付、清算系统的正常运行；
- (九) 负责金融业的统计、调查、分析和预测；
- (十) 作为国家的中央银行，从事有关的国际金融活动；
- (十一) 国务院规定的其他职责。

中国人民银行为执行货币政策，可以依照本法第四章的有关规定从事金融业务活动。

**第五条** 中国人民银行就年度货币供应量、利率、

汇率和国务院规定的其他重要事项作出的决定，报国务院批准后执行。

中国人民银行就前款规定以外的其他有关货币政策事项作出决定后，即予执行，并报国务院备案。

**第六条** 中国人民银行应当向全国人民代表大会常务委员会提出有关货币政策情况和金融监督管理情况的工作报告。

**第七条** 中国人民银行在国务院领导下依法独立执行货币政策，履行职责，开展业务，不受地方政府、各级政府部门、社会团体和个人的干涉。

**第八条** 中国人民银行的全部资本由国家出资，属于国家所有。

## 第二章 组织机构

**第九条** 中国人民银行设行长一人，副行长若干人。

中国人民银行行长的人选，根据国务院总理的提名，由全国人民代表大会决定；全国人民代表大会闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会决定，由中华人民共和国主席任免。中国人民银行副行长由国务院总理任免。

**第十条** 中国人民银行实行行长负责制。行长领导中国人民银行的工作，副行长协助行长工作。

**第十一条** 中国人民银行设立货币政策委员会。货币政策委员会的职责、组成和工作程序，由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

**第十二条** 中国人民银行根据履行职责的需要设立分支机构，作为中国人民银行的派出机构。中国人民银行对分支机构实行集中统一领导和管理。

中国人民银行的分支机构根据中国人民银行的授权，负责本辖区的金融监督管理，承办有关业务。

**第十三条** 中国人民银行的行长、副行长及其他工作人员应当恪尽职守，不得滥用职权、徇私舞弊，不得在任何金融机构、企业、基金会兼职。

**第十四条** 中国人民银行的行长、副行长及其他工作人员，应当依法保守国家秘密，并有责任为其监督管理的金融机构及有关当事人保守秘密。

## 第三章 人民币

**第十五条** 中华人民共和国的法定货币是人民币。以人民币支付中华人民共和国境内的一切公共的

和私人的债务，任何单位和个人不得拒收。

**第十六条** 人民币的单位为元，人民币辅币单位为角、分。

**第十七条** 人民币由中国人民银行统一印制、发行。

中国人民银行发行新版人民币，应当将发行时间、面额、图案、式样、规格予以公告。

**第十八条** 禁止伪造、变造人民币。禁止出售、购买伪造、变造的人民币。禁止运输、持有、使用伪造、变造的人民币。禁止故意毁损人民币。禁止在宣传品、出版物或者其他商品上非法使用人民币图样。

**第十九条** 任何单位和个人不得印制、发售代币票券，以代替人民币在市场上流通。

**第二十条** 残缺、污损的人民币，按照中国人民银行的规定兑换，并由中国人民银行负责收回、销毁。

**第二十一条** 中国人民银行设立人民币发行库，在其分支机构设立分支库。分支库调拨人民币发行基金，应当按照上级库的调拨命令办理。任何单位和个人不得违反规定，动用发行基金。

## 第四章 业务

**第二十二条** 中国人民银行为执行货币政策，可以运用下列货币政策工具：

- (一) 要求金融机构按照规定的比例交存存款准备金；
- (二) 确定中央银行基准利率；
- (三) 为在中国人民银行开立帐户的金融机构办理再贴现；
- (四) 向商业银行提供贷款；
- (五) 在公开市场上买卖国债和其他政府债券及外汇；
- (六) 国务院确定的其他货币政策工具。

中国人民银行为执行货币政策，运用前款所列货币政策工具时，可以规定具体的条件和程序。

**第二十三条** 中国人民银行依照法律、行政法规的规定经理国库。

**第二十四条** 中国人民银行可以代理国务院财政部门向各金融机构组织发行、兑付国债和其他政府债券。

**第二十五条** 中国人民银行可以根据需要，为金融机构开立帐户，但不得对金融机构的帐户透支。

**第二十六条** 中国人民银行应当组织或者协助组

织金融机构相互之间的清算系统，协调金融机构相互之间的清算事项，提供清算服务。具体办法由中国人民银行规定。

**第二十七条** 中国人民银行根据执行货币政策的需要，可以决定对商业银行贷款的数额、期限、利率和方式，但贷款的期限不得超过一年。

**第二十八条** 中国人民银行不得对政府财政透支，不得直接认购、包销国债和其他政府债券。

**第二十九条** 中国人民银行不得向地方政府、各级政府部门提供贷款，不得向非银行金融机构以及其他单位和个人提供贷款，但国务院决定中国人民银行可以向特定的非银行金融机构提供贷款的除外。

中国人民银行不得向任何单位和个人提供担保。

## 第五章 金融监督管理

**第三十条** 中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理，维护金融业的合法、稳健运行。

**第三十一条** 中国人民银行按照规定审批金融机构的设立、变更、终止及其业务范围。

**第三十二条** 中国人民银行有权对金融机构的存款、贷款、结算、呆帐等情况随时进行稽核、检查监督。

中国人民银行有权对金融机构违反规定提高或者降低存款利率、贷款利率的行为进行检查监督。

**第三十三条** 中国人民银行有权要求金融机构按照规定报送资产负债表、损益表以及其他财务会计报表和资料。

**第三十四条** 中国人民银行负责统一编制全国金融统计数据、报表，并按照国家有关规定予以公布。

**第三十五条** 中国人民银行对国家政策性银行的金融业务，进行指导和监督。

**第三十六条** 中国人民银行应当建立、健全本系统的稽核、检查制度，加强内部的监督管理。

## 第六章 财务会计

**第三十七条** 中国人民银行实行独立的财务预算管理制度。

中国人民银行的预算经国务院财政部门审核后，纳入中央预算，接受国务院财政部门的预算执行监督。

**第三十八条** 中国人民银行每一会计年度的收入减除该年度支出，并按照国务院财政部门核定的比例提取总准备金后的净利润，全部上缴中央财政。

中国人民银行的亏损由中央财政拨款弥补。

**第三十九条** 中国人民银行的财务收支和会计事务，应当执行法律、行政法规和国家统一的财务会计制度，接受国务院审计机关和财政部门依法分别进行的审计和监督。

**第四十条** 中国人民银行应当于每一会计年度结束后的三个月内，编制资产负债表、损益表和相关的财务会计报表，并编制年度报告，按照国家有关规定予以公布。

中国人民银行的会计年度自公历1月1日起至12月31日止。

## 第七章 法律责任

**第四十一条** 伪造人民币、出售伪造的人民币或者明知是伪造的人民币而运输的，依法追究刑事责任。

变造人民币、出售变造的人民币或者明知是变造的人民币而运输，构成犯罪的，依法追究刑事责任；情节轻微的，由公安机关处十五日以下拘留、五千元以下罚款。

**第四十二条** 购买伪造、变造的人民币或者明知是伪造、变造的人民币而持有、使用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；情节轻微的，由公安机关处十五日以下拘留、五千元以下罚款。

**第四十三条** 在宣传品、出版物或者其他商品上非法使用人民币图样的，中国人民银行应当责令改正，并销毁非法使用的人民币图样，没收违法所得，并处五万元以下罚款。

**第四十四条** 印制、发售代币票券，以代替人民币在市场上流通的，中国人民银行应当责令停止违法行为，并处二十万元以下罚款。

**第四十五条** 违反法律、行政法规有关金融监督管理规定的，中国人民银行应当责令停止违法行为，并依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十六条** 当事人对行政处罚不服的，可以依照《中华人民共和国行政诉讼法》的规定提起行政诉讼。

**第四十七条** 中国人民银行有下列行为之一的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一)违反本法第二十九条第一款的规定提供贷款的；

(二)对单位和个人提供担保的；



(三) 擅自自动用发行基金的。

有前款所列行为之一,造成损失的,负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员应当承担部分或者全部赔偿责任。

**第四十八条** 地方政府、各级政府部门、社会团体和个人强令中国人民银行及其工作人员违反本法第二十九条的规定提供贷款或者担保的,对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任;造成损失的,应当承担部分或者全部赔偿责任。

**第四十九条** 中国人民银行的工作人员泄露国家秘密,构成犯罪的,依法追究刑事责任;情节轻微的,依法给予行政处分。

**第五十条** 中国人民银行的工作人员贪污受贿、徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守,构成犯罪的,依法追究刑事责任;情节轻微的,依法给予行政处分。

## 第八章 附 则

**第五十一条** 本法自公布之日起施行。

# 中华人民共和国 中国人民银行法讲话

国务院法制局财政金融司编写

## 第一讲 中央银行制度概述

中央银行是一个国家金融体系中居于主导地位，负责制定和实施国家货币金融政策，调节货币流通和信用活动，并对金融市场和金融活动实行监督和管理金融中心机构。中央银行是金融体系的核心，是国家管理金融业的重要机构。

中央银行一般具有发行的银行、银行的银行、政府的银行三个基本职能。(1)作为发行的银行，它垄断货币发行权，统一发行国家法定货币，该货币在一国内为唯一的、具有无限清偿资格的流通货币。(2)作为银行的银行，它集中商业银行的存款准备金并对商业银行提供信用和金融服务，是商业银行的最后贷款人。(3)作为政府的银行，它负责制定和实施国家货币政策，调控货币流通和信用活动，对金融业实施监督和管理，经理国库，办理政府金融事务，代理发行国家公债，为国家持有和管理黄金储备和外汇储备，对政府融通资金，促进国民经济和社会的发展。

中央银行一般具有以下特征：一是以促进国民经济发展和稳定货币为宗旨，是非盈利性金融机构；二是具有相对独立和超然的地位，特别是在与政府、财政的关系方面；三是不办理普通银行的业务，其交易对象是银行和政府机构；四是银行资产具有极易清偿性，除平时保存一定的现金和可迅速转换的有价证券外，中央银行资产不应具有长期性；五是不在国外设立业务分支机构。

中央银行的资本结构和组织形式主要有以下几种类型：(1)国有资本银行，如战后的英格兰银行和法兰西银行等。目前，世界大多数国家的中央银行都属于国有银行或者国有化的银行。(2)私人股份银行，比较典型的是意大利银行。这种全部资本向私人募集设立的中央银行，属极少数。(3)国有资本和私人资本混合持股银行，如日本、比利时、墨西哥、奥地利、土耳其等

国家的中央银行。这些中央银行的私人股份，往往受到一些限制，与普通股份公司股东的权利有所不同。(4)由会员银行集资组成的中央银行，如美国联邦储备银行。尽管法律规定私人 and 政府可以认购股份，但实际上美国联邦储备银行的股份全部为会员银行所持有。(5)中央银行没有资本金，根据法律授权履行中央银行职能，比较典型的是韩国银行。随着中央银行制度的发展，国家对中央银行的控制越来越加强，现代中央银行的资本金和股权结构已不具有很大的实际意义，对中央银行的业务活动也无大的影响。因此，当今各国中央银行法律制度中，关于资本金和所有权的规定已逐渐淡化，趋于形式。

### 一、中央银行的历史沿革

中央银行的产生有其客观的经济基础。它是适应信用经济活动发展的需要，在社会化大生产及其专业化进程中银行是执行国家经济政策的产物，先是由一般的银行发展为大银行，再发展至发行银行，最后形成中央银行。中央银行的中心地位，是银行业发展到一定阶段、一定程度上才形成的。由为经济服务，到调节调控、进而到监督管理全国的银行业和金融业，这是中央银行制度演变发展的一般规律和特征。

中央银行产生于17世纪后半期，其雏型是瑞典的里克斯银行，成立于1656年，并于1661年发行银行券。最先真正执行中央银行职能的银行，一般公认是成立于1694年的英国英格兰银行，1833年英国议会规定英格兰银行发行的银行券为无限法偿货币。1844年《皮尔条例》通过后，英格兰银行日益集中货币发行权，成为银行业的中心；在1847年、1857年和1866年周期性经济危机期间负起了“最后贷款人”的责任。因此，习惯上称英格兰银行为近代中央银行制度的鼻祖。

19世纪初,随着资本主义工业的迅速发展,资本主义银行业也进一步发展。股份银行数量增多和资本扩大,促使中小银行经常倒闭和重组,给金融市场和经济生活带来一系列矛盾。主要问题是:(1)银行券发行的问题。最初是每个银行都可以发行银行券,随着资本主义市场竞争的加剧,使流通领域纸币过剩,银行无法保证兑现其所发行的银行券,这就造成了生产与流通、消费的阻滞。(2)票据交换和结算的问题。银行业务的扩大,使各银行之间、银行与企业之间债务关系日益繁杂,无论同城结算和异地结算都面临很多困难。(3)贷款支持的问题。经济不断发展,要求贷款数量增加、期限延长,这使商业银行本身的存贷款业务难以满足社会经济发展的需要,往往因支付能力不足而导致挤兑和破产的事件发生。因此,在客观上越来越需要有一个资金雄厚并具有权威的银行,它既能统一发行全国流通的货币,又能统一从事票据交换和债权债务清算,还能统一存储各银行的存款准备金,以备银行有困难时给予贷款支持。同时,随着银行业和金融市场的发展,政府越来越需要有一个专门机构对金融业和金融活动进行有效的监督和管理。使这种客观需要得以变为现实的社会经济和政治条件,概括起来讲,主要有以下四个方面:一是商品货币经济的发展、银行信用事业的兴起,致使庞大的银行体系出现。这既是现代各国经济生活的共同特征,更是中央银行赖以发挥作用的基础。二是多层次银行的存在,多种信用负债形式的创造及其债务的相互转让,构成了现代经济支付清算体系的核心,并逐步发育形成了全国性金融市场,为中央银行发挥金融调节作用创造了必要条件。三是社会经济生活日益专业化、社会化和国际化,各国银行业的普及和各种信用关系的发展,为中央银行职能的分离和独立创造了条件;也使中央银行能够通过其货币信用活动为商业银行服务,并通过货币政策传导机制对商业银行和其他金融机构的行为和信用规模结构适时进行调整,以间接影响社会生产、流通、分配和消费。四是统一多民族国家相继形成,中央政权不断加强,国家干预经济、宏观调控理论的倡导和发展,为中央银行制度的产生和演变提供了适宜的政治经济环境。

19世纪形成了较完善的中央银行制度。除了瑞典国家银行和英格兰银行以外,在欧洲还有:1860年俄罗斯银行、1875年德国国家银行、1879年保加利亚国家银行、1883年罗马尼亚国家银行和塞尔维亚国家银行、1893年意大利银行、1905年瑞士国家银行;在美洲有:1896年乌拉圭银行、1911年玻利维亚银行,1913

年美国联邦储备体系;在非洲有:1898年埃及国家银行;在亚洲有:1882年日本银行、1905年大清户部银行、1909年朝鲜银行等。第一次世界大战后,各国金融均受到巨大破坏。为及时医治战争创伤,1920年在比利时首都布鲁塞尔举行了国际金融会议,明确重申了现代金融经济实行中央银行制度的必要性,建议未设立中央银行的国家尽快建立中央银行;为稳定币值,首先应使各国财政收支平衡,以割断通货膨胀的根源。此后,各国为稳定经济发展,纷纷重建金融管理体制,中央银行制度在全球范围内迅速推广。布鲁塞尔国际金融会议上提出的发行银行应脱离各国政府控制的观点,后来成为各国建立和改革中央银行制度的重要理论依据之一。第二次世界大战后,中央银行国有化又成为改组和设立中央银行的重要原则。在保持中央银行相对独立地位的情况下,国家加强了对中央银行的控制。国家货币政策被进一步用作干预生产、调节国民经济发展的主要工具。中央银行制度因此得到了巩固和发展。1945年成立的国际货币基金组织和世界银行,促进了各国中央银行的合作,推动了中央银行制度的发展。

中国的中央银行萌芽于20世纪初。清政府因整理币制于光绪三十年(1904年)由户部奏准设立大清户部银行。1905年8月在北京开业。后来户部更名为度支部,户部银行改名为大清银行,经理国库,发行纸币。清朝灭亡后,1912年1月大清银行改组为中国银行,而后与交通银行一起受北洋政府控制,部分承担中央银行职责。1924年孙中山在广州组成中央政府时曾经设立中央银行。1926年北伐军攻克武汉,同年12月在武汉成立中央银行。因随当时军事形势所限,这两个中央银行未全部行使中央银行职能。1927年南京国民政府制定《中央银行条例》,1928年成立中央银行,总行设在上海。该行行使经理国库和统一发行货币的职能,并在全国设立分支机构。后来,中国银行、交通银行、中国农民银行和中央银行一道享有货币发行权。1937年成立四行的“四联总处”,统一行使中央银行职能。1942年货币发行权收归中央银行,同时集中黄金、外汇储备统一管理,统一经理国库。

1948年12月1日,中国共产党领导下的华北银行、北海银行、西北农民银行合并组成中国人民银行。1949年10月中华人民共和国成立后又合并东北银行、内蒙古人民银行等地区性金融机构,成为全国统一的中央银行,行使中央银行和一般银行的职能。1979年后,随着经济体制改革、专业银行得以恢复和设立,

一般银行业务逐渐从中国人民银行中分离出来。自1984年起,中国人民银行专门行使中央银行职能。1986年国务院发布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》明确规定,中国人民银行是国家的中央银行。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《中华人民共和国中国人民银行法》,以法律形式肯定了中国人民银行是中华人民共和国的中央银行。

## 二、中央银行的性质

中央银行这一机构在性质上是属于部门(政府机构)还是属于企业(市场主体),或者是两者兼而有之,各国的情况不尽相同,理论界也有不同的认识和主张。就多数国家的实际情况来看,中央银行在性质上属于调节宏观经济、管理全国金融业的特殊金融组织。

作为金融机构之一的中央银行,它是一国金融体系的核心。中央银行是银行业在商品市场经济条件下,在货币、信用等活动的基础上,发展到一定阶段的产物。因此,从事货币、信用活动是中央银行固有的业务属性。中央银行从普通银行中分离出来,仍然从事着货币、信用等金融活动,它与普通银行的区别只是它的客户与普通银行的客户不同。普通银行的客户是工商企业、单位和个人,而中央银行的客户则是普通银行和政府。在货币、信用活动的内容和方式上与普通银行是一样的,办理存款、放款、贴现、票据清算和证券交易等。中央银行与普通银行的不同之处,仅在于它们各有不同的业务对象。因此,在中央银行的资产负债表上,与普通银行一样,资产方仍然是放款和投资,负债方主要是存款。所以,中央银行仍然是一个经营货币业务的银行,是一个与普通银行业务对象不同的银行,是一个国家金融体系的重要组成部分。从这个意义上说,中央银行具有金融企业的一般性质。

中央银行既然是从普通银行中分离出来的,就意味着它有区别于普通银行的不同之处,即特殊性方面。这一不同就在于中央银行具有调节宏观经济、管理全国金融业的特殊使命;在于它既不同于一般的金融企业,还不同于一般的政府机构。从它作为一个银行的角度说,它带有政府机构的某些特征;如果说它是一个政府机构,它又带有普通银行的固有属性。

中央银行与普通银行的区别主要表现在以下几个方面:

(一)中央银行是适应政府的需要而产生的,在其整个发展过程中与政府的需要也是密不可分的。中央

银行从普通银行中分离出来,最初主要是因为银行分散发行各自的银行券不利于流通,且银行券的发行能够为发行者增加收入。因此,政府为防止流通秩序的紊乱,逐渐控制和改变了银行券的发行,并通过发行为政府筹款以增加财政收入。后来中央银行发展、推广,出现了英格兰银行和美国联邦储备体系两种模式。但是,无论哪种中央银行,无论在业务上还是在政策上,都与本国政府保持着密切的联系。现代中央银行制度,已构成国家宏观经济调控体系的重要部分,货币政策已成为政府调节经济活动、干预经济生活的重要工具。它是一个国家不可缺少的职能机构,具有明显的政府部门、国家机构的性质。

(二)中央银行逐步实行了国有化,特别是在第二次世界大战以后,这种趋势更为明显。有的是由私人股份银行改组为国有银行,有的是直接建立国有性质的中央银行,还有的虽然不是国家投资或者拥有股份,但私人股东的权利和影响已受到很大限制,不象一般股份公司股东那样,往往是既无决策权,也无经营管理权,不享有任何特权,只是按规定取得股息。

(三)与国家加强对中央银行的控制倾向相适应,中央银行的领导人逐步改由政府、议会任命,其任免程序往往与政府机构行政首长的任免程序相类似。有些中央银行的副职领导人员和常务董事等,也是经过严格程序任免的。

(四)建立和控制中央银行的目的,是使一部分政府职能转由中央银行这样一种特殊的金融企业来承担,即:一是由中央银行代替政府进行金融业的监督管理;二是利用中央银行在金融体系中的特殊地位作为干预、调控国民经济的工具。这种政府职能的行使,往往是与中央银行的业务紧密结合起来的。单纯的政府机构一般是难以具备中央银行的有利条件和地位,特别是实施金融监管和调控的同时,要不损害金融体系市场机制的有效运作,中央银行的职能有其独到之处。

(五)中央银行的经营目标、经营原则、经营对象等都与其他银行不同。中央银行的金融活动主要是宏观金融活动,它是以国家干预经济生活、调控货币信用的金融主管机关的身份出现的。中央银行不以盈利为目的,其活动的出发点、过程、落脚点都不是以自身是否盈利为准则的。中央银行以制定和实施国家货币政策、对金融业实施监督管理为已任。中央银行不经营一般商业银行和其他金融机构的业务,不与之竞争。除垄断货币发行权外,它的业务对象是政府、银行和其他金融机构。

中央银行作为国家金融监督管理机关，与一般的政府机构毕竟有所不同。这主要是由于其银行属性所决定的。具体表现在以下几个方面：

(一) 中央银行办理金融信用业务，如存款、贷款、贴现、清算等，实行资产负债管理，有资本、有收益。这与完全依靠国家财政拨付经费的政府机构显然是不同的。

(二) 中央银行履行其职能主要是通过金融信用业务活动实现的，管理办法是经济手段，调控工具是间接杠杆。这与主要依靠行政手段进行管理的一般政府机构也有明显区别。

(三) 中央银行因其职能、业务的特殊和重要，一般都具有相对独立的法律地位。领导人员的任免、货币政策的控制和实施、监督制约关系等，都不是象一般政府机构那样完全隶属于政府并对其负责。

### 三、中央银行的法律地位

中央银行的法律地位，是指通过法律形式规定的中央银行的权限、独立性和它在国民经济宏观调控体系中的位置，也包括中央银行在实际业务运作过程中所具有的超然性。中央银行的地位如何，直接关系到它的业务活动开展和在国民经济发展中能够发挥何种、多大作用等重要问题。因此，中央银行在国家机构体系中的地位问题，是各国中央银行法的重要内容，即通常所说的中央银行法律地位。其中，最关键的内容是中央银行与政府、与国会、与财政的关系。

第二次世界大战以来，世界各国越来越倚重于中央银行的货币政策及其调控作用，以此来实现其经济政策和社会管理目标。为了更充分、更有效地发挥中央银行的特有职能，并使之与政府的社会经济发展政策相协调，许多国家根据本国的政治经济情况，通过立法形式，进一步明确规定了中央银行具有的相对独立的地位及其管理体制，并在实践中不断完善健全。综观各国的法律和实践，中央银行的地位及其管理体制，大致有以下三种类型：

(一) 直接对议会、国会负责，具有很大的独立性。属于这一类型的国家有美国、德国、瑞典、瑞士等。这一类型国家的中央银行直接对议会、国会负责，可以独立地制定货币政策并采取相应的执行措施。政府不得对中央银行发布命令和指示，不得直接干预货币政策的制定和执行。中央银行与政府之间的问题，可以通过多种形式的协商来解决。这一特征以美国联邦储备体系和德意志联邦银行最为突出。依照美国联邦储备法

规定，作为执行货币政策机构的联邦储备银行，受国会授权可以独立自主地选择合理的政策目标、政策工具和运作方式，无须经总统或者联邦政府批准。1957年德意志联邦银行法则明确规定，德意志联邦银行独立于联邦政府；作为中央银行，它可以独立地制定、执行货币政策；政府不能对联邦银行直接发布命令和指示，联邦银行履行法定职责不受政府意志的约束和左右。

(二) 名义上隶属于财政部，但实际上有相当大的独立性，英国的英格兰银行、日本的日本银行和加拿大的加拿大银行等属于这一类型。英格兰银行法规定，财政部为了公共利益，在认为必要时，经与英格兰银行总裁磋商后，有权向英格兰银行发布命令，对英格兰银行负最后责任。但是，根据政府的授权英格兰银行在货币金融政策方面实际享有相当大的灵活性和独立性，在其业务活动中一般也不给政府垫款。财政部事实上从未向英格兰银行发布过指示。所以英格兰银行实际具有的独立性比法律规定大得多。日本银行法规定，日本银行受政府财政监督，大藏大臣拥有对日本银行一般业务的命令权、监督权等。日本银行总裁由政府任命，理事由大藏大臣任命。但是日本银行在实际金融活动中仍具有相当大的独立性，它的最高决策机构是日本银行政策委员会，负责制定货币金融政策，而委员会中的政府代表却没有表决权。日本政府和藏大臣也从未行使过对日本银行一般业务的命令权。依照加拿大有关法律，加拿大联邦政府可以以书面命令，裁定中央银行货币政策不适用某一特定时间。但是加拿大政府从未发布过这类命令。尽管加拿大银行总裁不直接对联邦议会负责，但其总裁须每年到国会作证1次，发表重要演说6次，并且需要在中央行政会议后的45天内发表会议记录。

(三) 直接受控于政府。属于这一类型的国家有意大利、法国、比利时、澳大利亚、巴西、韩国、新加坡等。这一类型国家的中央银行，无论在组织管理的隶属关系上，还是在政策制定和执行上，都受到政府的很大影响，甚至听命于政府的指示。货币政策的制定和执行需经政府的批准。政府有权停止、延续中央银行决议的执行。意大利法律规定，中央银行隶属于财政部，财政部派代表出席意大利中央银行理事会议，并有权否决会议的决议。中央银行货币政策必须事先经过“信用与储蓄部际委员会”批准。中央银行与政府的意见分歧，若双方协商不能解决，国家指示银行依政府的政策意图执行。荷兰中央银行与政府的联系较多，而且国会要求财政部负起货币控制的责任。澳大利亚储备银行的

主要官员由政府任命，制定货币政策时须先咨询财政部的意见。比利时政府虽然不直接参与中央银行的运作，但政府的代表有权搁置或者否决中央银行的决定。

#### 四、中央银行的职能

按照中央银行在国民经济活动中所承担的任务来看，中央银行的职能可以划分为发行银行的职能、银行的职能和政府的银行的职能。这是一种传统的、典型的职能表述方法。一般人们提及中央银行职能时，首先是以这种分类方法表述的。这一讲开始时对此也作了简要介绍。前两项职能，一般比较好理解，这里就不再赘述。第三项职能，即政府的银行的职能，由于中央银行在法律上和实务上具有特殊地位，似乎不易恰如其分地理解和把握。中央银行作为政府的银行，并不是或者说主要不是指中央银行的资本必须是国有的（现在实际上多为国有或者国家控股），而是指政府作为中央银行业务的直接客户。中央银行作为政府的银行，它的基本职能体现在存款和贷款两个方面：（1）政府是中央银行的存款户。中央银行不办理工商企业的存款，但为政府开立存款帐户，直接办理政府的存款，并在此基础上代理国家财政金库，代理政府办理出纳业务和政府债券的发行及还本付息业务。国家财政的各项收入和支出，包括国家债券的收入和还本付息支出等，都由中央银行的国家财政金库办理。（2）政府是中央银行的贷款户。虽然中央银行具有某些独立于政府的特点。但各国中央银行都程度不同地负有支持政府、为政府融资的任务。当国家财政需要时，中央银行可以为政府提供贷款或者采取其他方式为政府筹资。当然，对政府融资的业务要按照法定的方式和程序，有条件、有控制地进行。除上述两方面内容以外，中央银行作为政府的银行，还包括代表政府行使金融行政管理职能，制定和实施国家货币政策，为政府提供金融和宏观经济政策咨询，代表政府从事有关的国际金融活动等内容。

按照中央银行的性质来看，中央银行的职能又可以分为服务职能、管理职能、调控职能三个方面。

（一）服务职能。中央银行作为一个银行，首先就是以一个银行的身份提供金融服务。它的服务对象，如前所述，不是一般工商企业和个人，而是政府、商业银行和非银行金融机构以及整个社会公众。为政府服务的主要内容是：代理国家财政金库、执行国家预算出纳业务、代理政府发行和销售政府债券并办理还本付息事宜；作为政府的金融代理人，代办有关金融业务，如

经营国家外汇储备、黄金储备等；根据政府需要，通过贷款或者购买政府债券的方式为政府筹措资金；代表政府参加有关的国际金融活动和为政府充当金融政策顾问等。为商业银行和非银行金融机构服务的主要内容是：为商业银行、金融机构保管准备金；为商业银行、金融机构相互之间的债务关系办理转帐结算和提供清算服务；当商业银行、金融机构需要资金或者资金周转有困难时，对其提供贷款或者信用；以及其他形式的融资服务。为社会公众服务的主要内容是：依法发行国家法定货币并维护货币的信誉和货币币值的稳定；通过货币政策、信用政策，影响商业银行、金融机构的行为和活动，使之配合、适应国民经济的需要；搜集、整理和反映有关经济资料以及自身的资产、负债状况，定期公布，为各有关方面制定政策、计划、措施提供参考；为维护银行客户存款安全所进行的活动等。

（二）管理职能。中央银行的管理职能，主要是指中央银行的金融行政管理。中央银行是国家金融行政管理机关，其活动的重要目的和意图就是维护国家金融体系的稳健运行，防止和制止金融紊乱对社会经济发展造成的不良影响。中央银行行使管理职能的对象有两个方面：一是对商业银行和其他金融机构的监督管理；二是对金融市场的设置、业务活动和运行机制进行监督和管理。具体来说，中央银行金融行政管理的主要内容是：制定有关的金融政策、法规，作为金融活动的准则和中央银行进行监管的依据和手段；依法对各类金融机构的设置统筹规划，审查批准商业银行和其他金融机构的设立，业务范围和其他重要事项，对商业银行和其他金融机构的业务活动进行监督；管理信贷、资金、外汇、黄金、证券等金融市场，包括利率、汇率；监督检查商业银行和其他金融机构的清偿能力、资产负债结构、存款准备金情况，督促、指导商业银行和其他金融机构依法开展业务活动，稳妥经营等。在不同的国家、不同的历史时期，中央银行的管理职能是不同的。在管理的目的、内容、方法、标准、力度等方面，各国都有各自的一些特点。总的趋势是中央银行的管理职能趋于强化、全面。

（三）调控职能。中央银行是国家宏观经济调控体系的一个重要组成部分。作为国家特殊的金融机构，中央银行的性质决定了它具有调控职能。中央银行的调控职能，是指中央银行以国家货币政策制定者和执行者的身份，通过金融手段，对全国的货币、信用活动进行有目的、有目标的调节和控制，进而影响国家宏观经济，促进整个国民经济健康发展，实现其预期的货币政

策目标,中央银行调控的对象主要是货币供应量,以此来影响全社会总需求和总供给。中央银行所具有的特殊性质和地位,使得中央银行对全社会总需求和总供给的调控具备了现实的、可能的条件。中央银行的调控活动是围绕货币供应量而展开的。这就在客观上要求中央银行的调控必须遵循货币运动的规律,适应其特点,即按经济规律办事。背离客观经济规律的调控活动,不仅达不到调控的目标,而且还可能给金融秩序乃至整个宏观经济带来负面影响。中央银行行使调控职能的主要手段,即通常所说的货币政策工具,是法定存款准备金、再贴现(包括再贷款)、公开市场业务以及其他一些货币政策工具。下面第五讲将对此作具体的介绍。

## 五、中央银行法

中央银行法是关于中央银行的性质、法律地位、职能、组织体系、货币政策、金融监督管理以及与有关方面的关系的法律规范的总称。从目前各国中央银行法律制度来看,多数国家都有专门的中央银行法,有的国家是在综合的银行法中规定中央银行的内容,还有的是散见在若干法律之中。

法律是上层建筑的一部分,随着经济基础的发展和变化而发展、变化。任何一部经济法律都是在经济发展过程中,适应调整特定的经济和社会关系的客观需要而产生和发展的。这种经济和社会关系是一部法律的调整对象,是它赖以存在的基础。中央银行的活动及其所形成的经济、社会关系,是中央银行法的经济根源和社会条件。最初有关中央银行的法律规定是以个别的法律条文的形式存在,或者分散在有关的法律之中。以后随着中央银行职能的发展和强化,中央银行地位上升,逐步发展成为独立的法律并以此为中心形成了一套相对独立的中央银行法律制度。因此,中央银行法是随着中央银行的产生、发展和完善而形成的。

现代各国中央银行法的内容已大体相同。一般都包括:中央银行的性质和职能、法律形式和地位、组织机构和管理、中央银行业务运作和货币政策工具、金融监督管理、与政府等有关方面的关系、国际合作以及其他任务。

(一)中央银行的性质和职能。各国中央银行法大都规定中央银行具有发行的银行、银行的银行和政府的银行三个基本属性。关于货币发行权,一般均作明确规定,中央银行统一管理、垄断发行国家法定货币。例如,瑞典国家银行法第二条规定:“国家银行是唯一授

权发行货币的银行。”关于银行的银行和政府的银行,一般是通过对中央银行的职能和业务活动对象明确规定后间接地反映和表现出来的。银行的银行,关键是划定中央银行与商业银行的业务界限,使二者在各自的范围内活动,不交叉、不竞争;政府的银行,关键是把握中央银行为政府办理业务的同时如何保持其特有的独立性和超然性。后两个属性,有时也可以通过中央银行与有关方面的关系的规定较为清晰地反映和表现出来。

(二)中央银行的法律形式和地位。多数国家的中央银行法都规定,中央银行具有法人的资格,组织形式为股份公司或有限公司。一般对中央银行的资本及持有也要作出明确规定。例如,德意志联邦银行法第二条规定:“德意志联邦银行是公法意义上的联邦直接法人。它的总数为2.9亿联邦德国马克的设立资本由联邦政府持有。”中央银行的法律地位,集中反映出它具有多大的独立性和超然性。这主要是通过中央银行的决策程序、组织机构、人员任免、执行机制等方面的规定内容来理解和认识的。如前所述,大体可以分为三种类型:一是独立性较强型;二是独立性居中型;三是独立性较弱型。这方面的规定,与每个国家具体的政治经济条件联系密切,与各自的历史发展过程和法律传统也有很大关系。立法上一般不是简单地照搬、引入某种模式。

(三)中央银行组织机构和管理体制。中央银行法,在一定意义上讲,是中央银行的组织法。这方面的主要内容是:最高权力和决策机构、高级负责和管理人员、内部组织机构、业务分支机构、决策程序和业务活动准则等。多数国家中央银行的最高权力和决策机构是董事会、理事会或者类似的委员会。组成人员一般为五至二十人。任免程序和条件较为严格。既要有利于中央银行决策的迅速集中,又要使中央银行的决策建立在民主化、科学化的基础上。内部组织机构和业务分支机构的设置,其原则是保证决策执行的有效性。各国在对中央银行的组织机构进行法律设计时,往往还对其外部关系(或者说是管理体制)作出规定。主要是明确中央银行与国会、政府、财政等方面的关系,特别是政府和财政,经常程度不同地参加到中央银行的组织体系和决策程序中来。

(四)中央银行的业务运作。这是中央银行得以顺利开展业务活动的法律依据和保证。对货币政策制定而言,中央银行的业务操作是贯彻执行货币政策的工具,它关系到中央银行的决策能否有效地予以执行。因

此,在中央银行法中业务操作占有十分重要的地位。在具体条文规定上,经常与中央银行职能的内容结合在一起。主要是:货币发行制度、存款准备金制度、再贴现再贷款制度、公开市场操作制度、票据结算清算制度等。

(五)金融监督管理。有的中央银行具有完全的金融监督管理职责,有的中央银行具有部分的金融监督管理职责;有的是直接的,有的是间接的;有的是写在中央银行法中,有的是写在商业银行法或者其他有关金融监督管理的法律中。主要内容在前述中央银行的管理职能时已作过介绍。

我国中央银行法,即《中华人民共和国中国人民银行法》,已于1995年3月18日经第八届全国人民代表大会第三次会议通过并由中华人民共和国主席公布,自公布之日起施行。这是我国金融法制建设的一件大事。这部法律的主要内容,与大多数国家的中央银行法一样,对我国中央银行的性质、地位、职能、组织机构、货币政策的制定和执行、金融监督管理等内容,都作了明确规定。关于中央银行的性质、领导体制和基本任务,法律规定:“中国人民银行是中华人民共和国的中央银行。”“中国人民银行在国务院领导下,制定和实施货币政策,对金融业实施监督管理。”(第二条)关于货币政策目标,法律规定:“货币政策目标是保持货币币值的稳定,并以此促进经济增长。”(第三条)关于中央银行的职责,法律规定:“中国人民银行履行下列职责:(一)依法制定和执行货币政策;(二)发行人民币,管理人民币流通;(三)按照规定审批、监督管理金融机构;(四)按照规定监督管理金融市场;(五)发布有关金融监督管理和业务的命令和规章;(六)持有、管理、经营国家外汇储备、黄金储备;(七)经理国库;(八)维护支付、清算系统的正常运行;(九)负责金融业的统计、调查、分析和预测;(十)作为国家的中央银行,从事有关的国际金融活动;(十一)国务院规定的其他职责。”(第四条第一款)关于中央银行的独立地位、法律规定:“中国人民银行在国务院领导下依法独立执行货币政策,履行职责,开展业务,不受地方政府、各级政府部门、社会团体和个人的干涉。”(第七条)关于中央银行的组织机构、法律规定:“中国人民银行设行长一人,副行长若干人。”(第九条第一款)“中国人民银行实行行长负责制。行长领导中国人民银行的工作,副行长协助行长工作。”(第十条)“中国人民银行设立货币政策委员会。货币政策委员会的职责、组成和工作程序,由国务院规定,报全国人民代表大会常务委员会备

案。”(第十一条)“中国人民银行根据履行职责的需要设立分支机构,作为中国人民银行的派出机构。中国人民银行对分支机构实行集中统一领导和管理。”(第十二条第一款)关于中央银行的业务运作和货币政策工具,法律规定:“中国人民银行为执行货币政策,可以运用下列货币政策工具:(一)要求金融机构按照规定的比例交存存款准备金;(二)确定中央银行基准利率;(三)为在中国人民银行开立帐户的金融机构办理再贴现;(四)向商业银行提供贷款;(五)在公开市场上买卖国债和其他政府债券及外汇;(六)国务院确定的其他货币政策工具。”(第二十二条)关于金融监督管理,法律规定:“中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理,维护金融业的合法、稳健运行。”(第三十条)“中国人民银行按照规定审批金融机构的设立、变更、终止及其业务范围。”(第三十一条)“中国人民银行有权对金融机构的存款、贷款、结算、呆帐等情况随时进行稽核、检查监督。”(第三十二条第一款)

## 六、建立健全中央银行宏观调控机制的必要性和重要意义

纵观当今世界各国经济体制,无不重视中央银行制度建设的。发达国家、新兴工业化国家、发展中国家都根据各自的特点和条件不断完善自己的金融制度,而其中很重要的一点就是建立健全中央银行宏观调控机制。市场经济有其自身的弱点和消极方面,需要国家进行必要的、适当的宏观调控和管理,同时也需要社会公众的监督。这一点在各国已形成共识。单纯依靠市场机制调控经济活动的模式,实际上是没有的,只是各国政府调控、干预、管理、指导经济活动的方式、程度、范围有所不同而已。中央银行之所以能够在现代国家宏观经济调控体系中占有重要地位、发挥重要功能,这与中央银行的性质、职能等方面所具有的特点有直接关联。说到底,这也是由经济生活的物质条件和社会条件所决定的。

(一)目前世界各国普遍重视市场机制的基础作用,将市场作为调整配置生产要素的主导机制。在现代市场经济条件下,主体多元化,行为规则化,交易契约化,利益复杂化。一度流行的中央计划经济体制,实践证明,难以适应和促进现代经济活动发展的需要,现已放弃。所谓“大一统”银行体制,不区别中央银行和其他银行、金融机构,集中统一管理货币信用活动,也已不再适用。中央银行制度是市场经济发展到一定阶段的产物,是适应市场经济活动的客观需要逐步形成、发



展和完善起来的。它与市场经济机制有着内在的、客观的、直接的联系。中央银行也好，其他银行和金融机构也好，其业务活动的内容和方式都是市场经济活动的一部分，适应其需要，并为其服务。中央银行制度发展的历史和现实都充分说明了这一点。市场经济为中央银行提供了土壤和生长条件，中央银行为市场经济的健康发展提供了保障和有利环境。因此，我国要建立和发展社会主义市场经济，重视中央银行制度建设，是其中必不可少的一个重要环节。

(二) 市场机制虽然能够在资源配置中有效地发挥作用，但它并非万能，也有其弱点和不足方面。通常人们称之为“市场失灵”，主要表现在：一是市场功能有缺陷，有些领域和活动难以通过市场机制得到矫正和调节；二是市场竞争法则有失灵，市场机制的滥用（如垄断）有时会排斥、限制竞争；三是市场机制不能完全实现公正的收入分配，差别的过分悬殊会引发社会矛盾和冲突；四是市场调节机制本身具有一定的盲目性和后滞性，其调节的过程和效果有时会付出较大的代价。正因为这样一些“市场失灵”的情况，客观上就需要国家进行调控和干预。有的措施是对经济活动的某一过程和环节进行调节，如税收；有的措施是查处制裁某类违规行为，如反垄断；有的措施是建立某种制度，对市场机制的不足予以补充和矫正，如社会保障体制；等等。然而，不管是进行何种调控和干预，都必须以不损害市场经济机制的有效性为前提。中央银行制度是市场经济固有的一部分。它的业务运作完全遵循市场经济活动的准则（公开、平等、竞争、有序等）。因此，中央银行制度在进一步发展中，一方面，它在保持其固有特点和属性的基础上提高其服务质量、发挥其传统功能；另一方面，它又日益面临一种新的客观需要，即：利用中央银行自身的特点和属性向宏观调控和监督管理的职能转变。

(三) 现代经济活动中，金融业、银行业得到了充分的发展，具有越来越重要的作用。金融业已成为国民经济的重要产业，金融活动已广泛深入地介入经济生活之中。主要表现在：一是金融机构主体增多，资产庞

大，种类和职能多样化；二是金融工具层出不穷，不仅数量多，而且功能全；三是金融市场日趋发达，专业化、信息化、国际化的倾向明显加强；四是大多数经济活动都程度不同地与金融活动紧密相关，有些已完全融为一体，不可分离。在这样一个巨大的金融体系中，中央银行居于它的首要 and 主导地位。通过中央银行的业务活动就可以影响、调节金融机构的行为，进而达到调控经济活动的政策目标。正如马克思所指出：“中央银行是信用制度的枢纽。”

(四) 中央银行之所以能够从宏观上对经济活动进行调控，是与它从事的业务活动分不开的。这些业务活动，实际上也就是中央银行的金融调控工具。没有这些工具，再好的目标和政策也是难以实现的。中央银行的金融调控手段具有几个比较显著的优点：(1) 调控手段是经济手段，如存款准备金、再贴现、公开市场操作、利率、汇率等都属于经济杠杆，通过自觉运用经济利益机制和规律来达到控制、调节的目的；(2) 调控手段是间接手段，它的直接作用对象是商业银行和金融机构，通过货币政策传导机制来影响、改变企业和个人的行为，并最终达到调控全社会总需求和总供给的宏观经济政策目标；(3) 调控手段是宏观上的总量平衡工具，而不是直接管理、控制具体的投入、产出、分配、流通、消费等行为，这就为企业在市场经济活动中广泛充分开展竞争、自主经营、自负盈亏留下了广阔的空间，把微观经济活动的决策权留给企业；(4) 具有较强的客观性，以往实行的“条块管理”、“笼子”、“盘子”等都带有较强的主观倾向和色彩，难以很好地适应、符合实际生活，而中央银行的调控手段能够克服这一缺点，能够更好地接近实际经济生活；(5) 具有较为准确的量化指标，能够适应现代经济管理活动定性和定量的双重要求。

正是基于以上这些原因和条件，中央银行制度，特别是它在宏观经济调控方面的功能，越来越为人们所注重，同时它在实践中也得了充分的发展和表现。我国改革开放十六年来建立健全中央银行制度的实践经验也说明了它的必要性和重要意义。

## 第二讲 中国人民银行法的立法目的与指导思想

中国人民银行法是在我国建立社会主义市场经济体制的目标已经确定、我国以强化中央银行宏观调控机制为核心的金融体制改革走向深入的大背景下制定的。这部法律的出台，是我国经济体制改革特别是金融

体制改革发展史上一件具有战略意义的大事，必将对我国经济发展和金融事业产生积极和深远的影响。这部法律的制定，为努力实现党中央、国务院提出的金融体制改革目标提供了坚实的法律依据：建立在国务院