

## 第一節

# 中國銀行法之體系及特色

目前，中國已形成了以中央銀行為核心，商業銀行和政策性銀行為主體，多種非銀行金融機構並存，分業經營，相互協作的金融體系，銀行法制即為此金融體系中重要的制度保障。銀行法是金融法體系的核心，亦是金融法的基本法。

## 一、銀行法的體系

銀行法是調整銀行組織機構、業務經營和監督管理過程中發生之各種社會關係的法律規範。就法的淵源而言，銀行法有廣狹義之別。廣義的銀行法是指國家制定或認可有關銀行之所有法律規範，包括銀行組織法、銀行業務經營法、銀行調控法和銀行監管法。狹義的銀行法僅指商業銀行之組織法和業務經營法。

銀行法按內容可分為銀行主體法、銀行行為法和銀行調控監管法。銀行主體法是關於銀行的性質、地位、設立、變更、終止等組織方面之法律規範。銀行行為法是關於銀行開展業務活動之法律規範。銀行調控監管法是關於金融調控和銀行業監督管理活動之法律規範。

銀行法的體系應是由中央銀行法、銀行業監督管理法、商業銀行法、涉外銀行法等構成的一個有機整體。

## 二、銀行法的立法過程及特色

1. 1995年3月18日，第八屆全國人大三次會議通過《中華人民共和國中國人民銀行法》，對中國人民銀行的性質、地位、組織、職能、業務活動等作了全面性、系統性之規定。

2. 1995年5月10日，第八屆全國人大常委會第十三次會議通過《中華人民共和國商業銀行法》，對商業銀行的設立、變更、接管與終止、業務範圍、業務規則、對存款人的保護、銀行的監督管理等做出規定。
3. 2003年4月，全國人大常委會決定成立中國銀行業監督管理委員會，掌管原由中國人民銀行執行之審批、監管銀行業等職責。中國人民銀行執行金融服務、金融調控和維護金融穩定的職能，同時保留監督管理銀行間同業拆借市場、銀行間債券市場，實施外匯管理、監督管理銀行間外匯市場，監督管理黃金市場等部分監管職能。
4. 2003年12月27日，第十屆全國人大常委會第六次會議通過《中華人民共和國銀行業監督管理法》和《中國人民銀行法》、《商業銀行法》修正案，這三部法律自2004年2月1日起施行。
5. 2006年10月31日第十屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議對《銀行業監督管理法》進行了修正。近年來，國務院和中國人民銀行、中國銀行業監督管理委員會制定、頒布了大量的銀行組織和銀行業務之行政法規和部門規章。

## 第二節

# 中央銀行法

## 一、金融調控法概述

### (一) 金融調控法的概念

金融調控是宏觀調控最重要的手段之一。具體而言，金融調控是指各金融主管當局根據中國或中國所屬地區之區域經濟發展目標，運用貨幣政策為工具，進一步對貨幣供應量和信貸總量結構性地加以調節和控制，以保證國民經濟在宏觀上實現總供給與總需求平衡等一系列經濟干預措施和

方法。而在金融調控過程中形成的各類社會經濟關係，則被統稱為金融調控關係。

金融調控法是調整金融調控關係之法律規範。主要包括了中央銀行法、貨幣法、政策性銀行法、黃金和外匯管理法等。中央銀行是金融調控的主要機關，中央銀行法不僅規定中央銀行組織構成，更規定中央銀行所制定之貨幣政策，其目標、工具及制定和實施的主體和程式等內容。貨幣法是調整貨幣發行和流通管理關係的專門性法律規範，制定貨幣法的目的在於加強國家對貨幣的管理，調節貨幣的流通，以保證貨幣的統一與幣值的穩定。黃金與外匯管理法則是調整一國黃金與外匯儲備、交易、流通管理的專門性法律規範，而實行黃金與外匯管理的目的是為了保護本國經濟不受外國商品和資本的衝擊，維護本國貨幣和匯率的基本穩定，保持國際收支平衡。政策性銀行法是透過特設專門銀行來調整政策性金融調控關係，以實現政府特定金融政策目標的法律制度，因此政策性銀行法亦被視為金融公法的一種。政策性銀行法的內容不僅包括特設政策性銀行的組織構成，亦包括政策性銀行如何直接或間接從事政策性融資業務，以及如何充當政府發展經濟、調整產業結構、進行宏觀經濟調控時之手段和工具等內容。

## （二）金融調控法與金融監管法的關係

在現代經濟條件下，金融調控與金融監管均係政府於金融領域實行宏觀干預之重要措施和內容，兩者無法分離。詳言之，金融調控法是調整金融調控關係的專門性法律規範，金融監管法則是調整金融監管關係的專門性法律規範。二者都是國家運用公權力對金融主體、金融業務、金融市場進行管理或干預的活動，目的在於解決金融個體營利性與社會公益性之間的矛盾，從而兼顧效率與公平，保障社會公共利益，實現金融市場和金融業乃至全體國民經濟的良性循環和協調發展目標。因此，金融調控法與金融監管法都屬經濟法範疇。

然而，金融調控法與金融監管法於追求目標、實施手段等方面又有所不同。具體而言，第一，從兩者所追求的目標來看，金融監管著眼於維護金融體系的安全與穩定，限制金融業的過度競爭和不正当競爭，保護存款人、投資者和社會公眾的利益，從而促進金融體系公平及有效之競爭，以達到維護金融業穩健及高效發展之目標；而金融調控作為國家宏觀經濟調控基本手段之一，其目標在於維持貨幣幣值穩定並促進經濟增長。第二，從兩者的實施手段來看，金融監管法是透過金融主管機關對金融機構的審批、檢查、稽核，對金融機構和金融市場的資訊統計、財務會計管理以及對金融機構的處罰等方式來實現其目標；而金融調控法則主要是透過制定和實施貨幣政策，以調控貨幣供應量和市場利率水準來實現其目標。因此，金融調控法應屬於宏觀調控法，金融監管法應屬市場秩序規制法的範疇<sup>1</sup>。

## 二、中央銀行法律制度

### （一）中央銀行法概述

現代市場經濟條件下，中央銀行 (central bank) 居於一國金融體系的主導地位，履行宏觀調控職能，是一國金融體制的核心<sup>2</sup>。

中央銀行法則是指調整中央銀行內部和外部關係之法律規範，包括規定中央銀行的性質、地位、職責許可權、組織形式、組織機構以及金融調控、金融穩定和金融服務等運作規則。中央銀行所制定和實施的貨幣政

<sup>1</sup> 有學者主張，金融調控法與金融監管法之差異除著眼於目標及實施手段之外，兩者於所規範之主體、客體、範圍、性質和法律淵源均有所不同，不可混為一談。然而，兩者縱有諸多差異，但於關聯性上仍屬緊密結合，金融監管法的完善是金融調控法發揮效用的前提，金融調控法的良好效應又有助於金融監管法的實施。參閱劉志雲、盧炯星，金融調控法與金融監管法關係論，西南政法大學學報，2005年04期，頁3至9。

<sup>2</sup> 參閱汪鑫，金融法學，中國政法大學出版社第二版(修訂版)，2007年2月，頁21。

策，是國家運用公權力手段干預國民經濟的直接表現，而商業銀行等金融經營機構則具有接受調控的義務。因而，中央銀行法是金融調控法的核心和基礎，同時也是銀行法乃至整個金融法體系中的基本法。

## （二）中央銀行的性質、職能、地位與機構

### 1. 中央銀行的性質

關於中央銀行的性質，各國的規定不一，理論界也有不同的認識和主張<sup>3</sup>。主要分歧在於中央銀行是國家機關還是企業？或兩者兼有之界定上。根據中央銀行產生發展的歷史軌跡，綜合目前世界上大多數國家的立法來看，中央銀行在性質上應屬於透過經營特定金融業務，以調控宏觀經濟、實施必要金融監管、提供金融公共服務和維護金融穩定之特殊國家機關。

作為國家機關的中央銀行具有其特殊性。其國家職能之履行需透過金融機構和金融市場予以實現；需經營特定的銀行業務，如接受存款、發放再貸款、再貼現、票據清算等，此與完全依靠行政強制手段施政的政府機關顯然不同。同時，中央銀行雖經營銀行業務，但又與普通銀行(尤其是商業銀行)於經營目標、經營原則、業務對象及人員管理上有明顯區別。中央銀行不以營利為目的，不經營普通銀行業務，不對工商企業、單位和個人辦理業務，只對政府、普通銀行和其他金融機構辦理業務。其資產具有較大流動性，以便實施貨幣政策。此外，中央銀行的高級領導人由政府或議會任命，其任免程式與政府機構行政首長相同，其職員係屬國家公務員。

### 2. 中央銀行職能

傳統的中央銀行具有「發行的銀行」、「銀行的銀行」和「政府的銀行」三大職能。

所謂「發行的銀行」，是指中央銀行壟斷通貨的發行權，為全國唯一

<sup>3</sup> 參閱席長庚，中央銀行簡論，金融科學—中國金融學院學報，2000年01期，頁105；汪鑫，金融法學，中國政法大學出版社第二版（修訂版），2007年2月，頁26至27。

的通貨發行機構。中央銀行壟斷貨幣發行權，有利於穩定幣值，建立良好的貨幣發行和流通秩序，保證通貨的投入量與商品流通的需求相對應。因而，各國一般均立法規定發行貨幣是中央銀行的特權。但在有些國家，硬幣和輔幣是由財政部所發行，如美國、日本、德國。

所謂「銀行的銀行」，是指中央銀行只與商業銀行等金融機構發生業務往來，而不直接對企業單位和個人辦理金融業務。此一職能具體表現在三個方面：(1) 集中保管存款準備金。要求商業銀行等金融機構必須按規定比例將部分存款交存中央銀行，形成存款準備金，以保障個別銀行及整個銀行體系的安全；同時透過調整存款準備金，以調節貨幣信用，控制貨幣供應；(2) 最終貸款人。所謂最終貸款人，是指中央銀行在商業銀行等金融機構周轉資金困難時，以再貼現、再抵押等形式，充當最後貸款人，以避免擠兌風波而導致整個銀行業的崩毀<sup>4</sup>；(3) 組織全國金融機構之間的清算。此指各金融機構在中央銀行開立後期存款帳戶，辦理劃撥清算，以結清每日清算的差額。

所謂「政府的銀行」，是指中央銀行代表國家貫徹執行金融政策，代為管理國家財政收支並為政府提供各種金融服務，而非指中央銀行是政府投資設立者。此一職能具體表現在：(1) 中央銀行為政府開立存款帳戶，直接辦理政府的存款，並在此基礎上代理國家財政金庫，代理政府辦理出納業務和政府債券的發行及還本付息；(2) 其次，當國家財政需要時，中央銀行可以為政府提供貸款或者採取其他方式為政府籌資；(3) 中央銀行作為政

<sup>4</sup> 於中國，與最終貸款人制度相關之法律規範主要有《中國人民銀行法》、《銀行業監督管理法》、《中國人民銀行緊急貸款管理暫行辦法》、《防範和處置金融機構支付風險暫行辦法》等，對於中央銀行扮演最終貸款人之角色定位及貸款數額、範圍、用途及期限等加以規範。然而，儘管中央銀行最終貸款人制度係金融安全網中風險控制之有利手段，惟此制度所存在之仍有其待解決之問題，包括金融機構道德風險之防範、中央銀行扮演金融監管機關之適合性及最終貸款制度適用範圍是否應擴及非銀行之其他金融機構等，因此近年來亦出現對於此制度檢討之聲浪，詳細參閱黎四奇、宋孝悌，中央銀行最後貸款人法律制度的演變及對我國的借鑒，湖南大學學報(社會科學版)第21卷第3期，2007年5月，頁139至144；閻曉璐，完善我國中央銀行最後貸款人制度的思考，法制與社會，2008年9月，頁347。

府的銀行，還包括代表政府行使金融行政管理之職能，制定和實施貨幣政策，為政府提供金融和宏觀等經濟諮詢，代表政府從事相關的國際金融活動。

隨著各國社會經濟制度的發展和中央銀行其性質之演變，中央銀行的職能也不斷地延伸和發展。於現代經濟條件下，中央銀行則具有金融調控、金融監管和金融服務三大職能，以下詳述之。

其一，調控職能。調控職能是指中央銀行作為國家宏觀經濟調控體系的重要組織，制定和執行貨幣政策，透過金融手段，對國家的貨幣、信用活動進行有目的、有目標的調節和控制，促進整體國民經濟的發展。中央銀行調控的對象主要是貨幣供應量和市場利率水準，主要運用的手段即貨幣政策工具，包括存款準備金制度、再貼現制度、公開市場業務制度等。

其二，服務職能。服務職能是指中央銀行作為金融體系中的銀行，對政府、商業銀行和非銀行金融機構及社會公眾提供金融服務。詳言之，對政府提供服務，表現於代理國庫、代理發行和兌付政府債券、代理國家經營黃金、外匯儲備，以及代表政府參與國際金融活動或為政府提供金融諮詢顧問等項目；為商業銀行等金融機構服務，表現於收存存款準備金、辦理結算、提供最後貸款等方面；為社會公眾提供服務，表現於依法發行貨幣並維護幣值穩定，搜集、整理和回饋國民經濟資訊資料，為各方面制定政策、方針以提供參考，維護銀行客戶存款安全等。

其三，監管職能。監管職能是指中央銀行作為國家金融管理機關，負責監管金融機構和金融市場的設立和運行。中央銀行監管的目的是在於維護國家金融體系的穩健運行，防止和制止金融秩序紊亂對社會經濟發展造成的不良影響。

中央銀行是發行的銀行、銀行的銀行、政府的銀行，履行調控、服務職能已是不爭的事實。那麼，中央銀行到底應否有監管職能？幾經變革，當前各國多設立獨立監管機構，已掌管中央銀行原有之大部分監管職能，

中央銀行僅承擔、執行與調控服務職能相關連部分所必要之監管職能<sup>5</sup>，特別在 2003 年 4 月 28 日後，中國銀行業監督管理委員會正式成立，代表央行對銀行業實施監管的職能已被剝離，將專門行使制定與執行貨幣政策之職能<sup>6</sup>。

### 3. 中央銀行的組織形式與機構

目前，各國家中央銀行的組織形式有四種<sup>7</sup>：(1) 單一的中央銀行制度。即在一國範圍內單獨設立一家統一的中央銀行，透過總分行制，集中行使金融管理權，多數西方國家是這種制度；(2) 二元的中央銀行制度，又稱為複合式中央銀行制度。即在一國範圍內建立中央和地方兩級相對獨立的中央銀行機構，分別行使金融管理權，如美國、德國；(3) 跨國中央銀行制度，又稱區域性國際中央銀行制。幾個國家共同組成一個貨幣聯盟，各成員國不設本國的中央銀行，而由貨幣聯盟執行中央銀行職能。如 1998 年 6 月歐盟在法蘭克福成立的歐洲中央銀行，要求成員國的中央銀行接受其領導，並逐步擺脫本國政府的干預；(4) 準中央銀行制度。即一個國家或地區只設類似中央銀行的機構，或由政府授權某個或某幾個商業銀行行使部分中央銀行職能，如新加坡、香港。

中央銀行的組織結構是指其內部機構之設置，中央銀行一般根據其職能配置其組織機構，包括權力機構、職能機構及分支機構。

中央銀行的權力機構分為決策、執行和監督三類，分別行使決策權、執行權與監督權，但在有些國家的中央銀行中則是合一的。決策機構，也

---

<sup>5</sup> 有論者以為，造成中央銀行職能變革之原因在於金融創新及隨之而來的混業經營趨勢及綜合性金融集團之崛起，造成同時承擔貨幣政策和銀行監管職能之中央銀行其監管能力備受質疑，亦擔心貨幣政策與金融監管之牽連程度過高，導致風險傳染之負面效果。因此，主張設立獨立監管機關之呼聲漸起，以專業分工、各司其職之方式確保貨幣政策之穩定發展及金融監理之有效性。參閱劉麗魏，金融創新視角下的中央銀行職能變革，財經問題研究，2009 年第 4 期，頁 51 至 52。

<sup>6</sup> 參閱黃滢，中央銀行的獨立性分析與相關法律制度的完善，廣西教育學院學報，2008 年第 3 期，頁 105。

<sup>7</sup> 參閱汪鑫，金融法學，中國政法大學出版社第二版(修訂版)，2007 年 2 月，頁 24 至 25。



稱最高權力機構，各國稱謂不一，如美國稱聯邦儲備委員會、日本稱銀行政策委員會、德國稱中央銀行理事會、英國和加拿大稱董事會。決策機構主要職權是制定貨幣政策、領導和監督中央銀行執行機構的工作。執行機構的職責是負責實施貨幣政策，負責央行業務的管理與運作。監督機構設置也不盡相同，有的稱監事，如日本、韓國；有的稱審計師，如奧地利；有的稱監督委員會，如荷蘭；有的則不設監督機構，由決策機構對中央銀行管理和業務實行監督，如美國、德國等。

中央銀行的職能機構是為了實現中央銀行的各項職能，而在中央銀行總行內部專門設置的各個具體工作機構。一般包括了行政管理部門、業務部門、金融監管機構、調研機構等。

中央銀行的分支機構是中央銀行組織結構中重要的組成部分，也是中央銀行履行職能的重要保證。除「複合式的中央銀行」外，中央銀行的分支機構都是總行之派出機構，由總行對分支機構進行垂直領導，不受地方政府管轄，分支機構必須按規定執行和完成總行指定的政策和任務。即使是在複合式的中央銀行制度下，州一級的中央銀行也相當於聯邦級中央銀行的派出機構。因為州中央銀行也要執行聯邦級中央銀行的各項政策規定，雖然它們具有一定的獨立性，但卻不能擅自在其轄區內制定和推行與總行不同的政策及制度。各國中央銀行分支機構的設置，大體採用按經濟區域或行政區域等兩種設置模式。

#### 4. 中央銀行的法律地位

中央銀行的法律地位主要是指中央銀行的法律形式，及其獨立性的高低。

##### (1) 中央銀行的法律形式

《中國人民銀行法》與一般外國中央銀行法<sup>8</sup>不同，未直接規定中國

---

<sup>8</sup> 各國中央銀行法一般都規定中央銀行的法律形式。有的國家規定中央銀行是法人，如《德意志聯邦銀行法》第 2 條規定，德意志聯邦銀行是按公法設立的聯邦直接法人。《日本銀行法》第 1 條規定，日本銀行為法人。有的國家規定為官方組織，如《瑞典國家銀行法》