

## 第二章 中央银行法律制度

### 学习目标

#### (一) 知识目标

- 了解我国人民币管理的相关规定；
- 正确认识中国人民银行的性质和法律地位；
- 掌握中国人民银行的货币政策；
- 了解中国人民银行的业务。

#### (二) 技能目标

- 能够结合实际分析中国人民银行的独立性；
- 能够分析中国人民银行的各项业务在实现其政策目标中所起的作用。

中央银行是一个国家或地区所设立的负责制定和执行货币政策并实施金融监管的特殊金融机构，具有发行的银行、政府的银行、银行的银行、金融调控与监管等职能。中国人民银行是我国的中央银行。《中国人民银行法》对中国人民银行的性质、地位、职能和职责、业务、权限作出了具体的规定，是我国的中央银行法。

### 第一节 中央银行概述

#### 一、中央银行的概念

中央银行是在一国金融体系中居于主导地位，负责制定和执行国家货币政策，调节和控制全国的货币流通和信用活动，依法实施金融监管的特殊金融机构。<sup>①</sup>虽然多数国家称之为银行，但它却和一般的银行有着不同的性质和地位。在大多数国家的机构设置中，中央银行属于国家机关，受中央政府直接领导，但有的国家将其定性为公法人或股份公司。各国中央银行的权力与职责也不尽相同。这些都说明各国对中央银行的规定和设置不尽一致。就其职能来说，一般都具有发行的银行、政府的银行、银行的银行、金融调控与监管等重要职能。

中央银行一般有两种建立方式。一种是由一般银行发展而来，即先设立一般的商业银

<sup>①</sup> 汪鑫：《金融法学》，第3版，北京，中国政法大学出版社，2007：21页。

行,然后逐渐赋予该商业银行一些特权,特别是发行货币的权利,该商业银行最后演变成为中央银行。采取这种方式的一般是早期的中央银行,比较典型的是英格兰银行。另一种是先制定相关的法律,然后再依法建立中央银行。例如,美国联邦储备系统就是依据《联邦储备法》建立的,依据该法律,联邦储备系统行使中央银行的职能。采取这种方式的大都是后期建立的中央银行,这些国家的中央银行设立一般都比较晚,有现成的例子可以遵循,绝大多数国家采取的都是第二种方式。

各国中央银行的名称也不尽一致。有的国家直接称为中央银行,如爱尔兰、智利、菲律宾等国;有的国家直接在“银行”前冠以国名,如英国、意大利、日本、法国等国;有的国家直接称为国家银行,如丹麦、瑞士、荷兰、比利时等国;有的国家称为人民银行,如我国和朝鲜;有的国家称为储备银行,如澳大利亚、印度等国。

## 二、中央银行的组织形式和资本结构

### (一) 中央银行的组织形式

中央银行的组织形式又称为中央银行的体制,是一国设立的中央银行的结构和模式。根据组织形式的不同,可以把各国中央银行分为以下几类:

#### 1. 单一制

单一制是指在全国只设一家中央银行,同时在全国各地设立若干分支机构的中央银行制度。其中下设的分支机构属于中央银行总行的派出机构,负责中央银行的制度和政策在当地的执行。分支机构虽然也享有一定的管理权,但它必须服从总行的统一领导和管理,总行和分支机构一起构成一个统一的法人开展业务。这种体制具有权力集中、职能齐全的特点,也被称为总分行制度。

#### 2. 二元制

二元制是指在一个国家内,除在中央一级设中央银行外,在地方一级也设有中央银行,并且中央和地方的两级中央银行互不隶属,各自有明确的权限划分,但地方级中央银行无权独立制定货币政策,必须服从中央级中央银行权力决策机构的统一的货币政策。这种体制主要适用于联邦制国家,这些国家既在联邦设有中央银行,也在各州设有中央银行,有两套中央银行系统,如美国、德国等国。

#### 3. 跨国制

跨国制是指一些国家不在本国设中央银行,而是共同组成一个货币联盟,由货币联盟作为其成员国的共同的中央银行的制度。作为中央银行的货币联盟一般负责在成员国执行统一的货币政策和外汇制度,管理外汇储备,监管各国的金融活动。这种体制的典型代表是西非国家货币联盟、中非国家银行、东加勒比海货币管理局等。

#### 4. 准中央银行制

准中央银行制是指在一国或地区内没有真正意义上的、职能完备的中央银行,而是由几个分别履行中央银行部分职能的、类似中央银行的机构共同构成该国或地区的中央银行体系的制度。新加坡和我国的香港地区实行的就是这种体制。新加坡中央银行的职能由金融管理局和货币发行委员会两个机构共同行使,除货币发行外,中央银行的其他职能都由金融

管理局行使。

## （二）中央银行的资本结构

中央银行的资本结构是指中央银行的资金来源,也即由谁出资及其所占的比例。虽然中央银行是履行政府职能的机构,但并非所有国家中央银行的资本全部为国家所有。总体来说,中央银行的资本结构一般有以下六种类型:

### 1. 国家独资

国家独资即中央银行的全部资本属于国家所有。这种类型又分为两种具体方式。一种是由国家直接出资设立中央银行。一般新建的中央银行,特别是第二次世界大战以后独立的国家的中央银行,都属于这种类型,这也是世界上绝大多数国家所采取的方式。另一种是由国家对私人银行实行国有化改造,直接购买私人银行的股份,使其变为国有,成为纯粹国家资本的中央银行。一般早期的中央银行采取的都是这种方式,如英格兰银行、法兰西银行等。

### 2. 国家与私人合资

国家与私人合资即中央银行的资本由国家 and 私人股东共同提供,由国有资本和私人资本共同组建中央银行,持有中央银行的股份。在这种类型的中央银行中,国有资本通常占50%以上,而且私人持股者的权利也往往受到一定程度的限制(如不享有参与决策的权利,只能依法领取固定股息),以保证中央银行的公法人性质。例如,日本银行资本的55%由政府持有,其余45%由私人持有。其他国家,如比利时、土耳其等国的中央银行也属于这种类型。

### 3. 会员合资

会员合资即中央银行的资本由参加中央银行系统的金融机构提供。这种类型的典型代表是美国联邦储备系统,其12家联邦储备银行的股本全部由储备区的会员银行认购并持有,各联邦储备银行由储备区的会员银行集体所有。

### 4. 私人合资

私人合资即中央银行的全部资本由私营企业法人出资认缴。如意大利的中央银行,其全部资本由储蓄银行、全国性银行、公营信贷机构等企业法人出资认缴,经政府授权后行使中央银行的职能,这样就确立了其特殊国家机关和特殊金融机构的性质。

### 5. 成员国合资

成员国合资主要是指跨国制中央银行的资本由各成员国按照一定的标准和比例出资认缴。如欧洲中央银行(European Central Bank, ECB),其股本由所有参加欧元区的成员国按其人口和国内生产总值的大小认缴。根据《马斯特里赫特条约》附件《关于 ESCB<sup>①</sup> 及 ECB 地位的协定》第28条的规定,只有成员国中央银行有资格按比例认缴欧洲中央银行资本,成员国中央银行所持有的资本额不得向其他机构转让、不得设定担保或被扣押。

---

<sup>①</sup> ESCB 指的是欧洲中央银行体系(European System of Central Banks),由欧洲中央银行和欧盟所有成员国包括尚未加入欧元区的成员国中央银行组成。

6. 无资本型

无资本型是指一国银行法中明文规定无资本金的中央银行。目前,世界上仅韩国一家中央银行属于此种类型,现行的《韩国银行法》规定:“韩国银行为无资本之特殊法人。”

无论中央银行的资本结构属于何种类型,其中央银行的性质是不会改变的,都是国家对金融进行监管和调控的机构,其业务活动都受国家的监督和控制。

第二节 货币的发行与管理

一、货币制度概述

(一) 货币制度的概念

货币是在商品交换过程中自发地从商品中分离出来,固定地充当一般等价物的特殊商品,它具有价值尺度、流通手段、支付手段、储藏手段和世界货币五种职能。货币在发展过程中经历了五种形式:实物货币、金属货币、代用货币、信用货币和电子货币。目前,被广泛使用的是代用货币和信用货币。

货币制度是一个国家或地区在历史上形成的以法律形式确立的货币发行与流通的结构和形式,包括货币金属、货币单位、货币种类、货币的发行与流通过程及其管理等要素。货币制度有利于对本国或本地区的经济进行宏观调控,稳定经济秩序。

(二) 货币制度的构成要素

1. 货币金属

货币金属是一个国家或地区法定的铸造货币所用的金属材料。在金属货币制度下,货币金属的确定是非常重要的,因为一旦确定某种金属为货币金属,则该金属在价值上就等同于货币。一般来说,固定充当货币金属的主要有黄金和白银。货币金属是金属货币制度下的主要货币载体,在当时的货币制度中发挥着基础性作用。

2. 货币单位

货币单位是一个国家或地区的法定的货币计量单位,包括货币单位名称和它所包含的货币金属的价值量。如美国的货币单位名称为“美元”,根据 1934 年 1 月的法令,1 美元的含金量为 0.888 671 克纯黄金;中国 1914 年北洋政府颁布的《国币条例》规定,货币单位为“圆”,1 圆含纯银 6 钱 4 分 8 厘(合 23.997 克)。<sup>①</sup> 一般情况下,一个国家或地区货币单位的名称就是该国或地区主币和辅币的名称。

3. 货币种类

货币种类是指法律规定的流通货币的种类。在纸币本位制下,货币种类主要包括本位币和辅币。

本位币也称为“主币”,是指一个国家或地区法定的计价结算的最基本的单位货币。本位币可以理解为基准货币,货币其实就是一种万用商品,所以本位币就是衡量一般货币或者

<sup>①</sup> 唐波:《新编金融法学》,第 2 版,北京,北京大学出版社,2006:121 页。

说一切商品的一个基准。在金属货币制度下,本位币可以自由铸造。在纸币制度下,本位币由国家垄断发行。本位币具有无限法偿能力。无限法偿是指法律对货币所赋予的无限支付能力,即每次支付中的金额不受限制,无论支付的金额有多大,都受到法律的强制保护,被支付人不得拒绝接受。

辅币即辅助货币,是主币以下的小额货币,供平时的日常零星交易和找零用。辅币与主币之间的兑换关系及法偿能力由该国家或地区的法律加以确定。如我国的《人民币管理条例》第4条规定:“人民币的单位为元,人民币辅币单位为角、分。1元等于10角,1角等于10分。人民币依其面额支付。”关于辅币的法偿能力,各国的规定不尽一致,多数国家规定辅币也具有无限法偿能力,但有些国家规定辅币仅具有有限法偿能力。有限法偿是指法律对辅币所赋予的有限支付能力,即在每次支付中,辅币的支付金额要受到限制,不能超过法定的金额。辅币在法定金额以内的支付受到法律的强制保护,被支付人不得拒绝接受;但超过法定金额的部分,则不受到法律的强制保护,被支付人有权拒绝接受。

#### 4. 货币的发行与流通过程及其管理

货币的发行与流通过程及其管理是指有关本国或地区的货币的发行权、发行机构及程序以及货币、贵金属的法律地位及其流通方面的管理等。

### (三) 货币制度的发展沿革

从世界范围来看,货币制度先后经历了银本位制、金银复本位制、金本位制和纸币本位制四种类型。

#### 1. 银本位制

银本位制是指以白银作为本位币金属材料的货币制度,即银铸币为本位币。银币可以自由铸造、自由熔化,白银和银币可以在不同国家和地区间自由输出入,流通中的纸币可以与银币自由兑换。银本位制主要通行于封建社会时期,16世纪以后最为盛行。到19世纪时,由于白银产量激增,银价不稳,而且随着资本主义大工业的兴起,交易额日渐增加,银本位制已不能满足需要,于是许多国家开始实行金银复本位制。

#### 2. 金银复本位制

金银复本位制是指以黄金和白银同时作为本位币金属材料的货币制度。这是在资本主义初期所通行的一种货币制度,在这种货币制度下,黄金和白银都可以作为货币金属,金、银两种铸币都是本位币,可自由流通、自由兑换。

金银复本位制有两种具体形式。一种是平行本位制,即金银币之间的比价完全由金银的市场价格来决定,商场上的商品同时用金币和银币来表示其价格。另一种是双本位制,即由政府规定金币和银币的比价。在平行本位制下,金银的比价由市场决定,缺乏稳定性,不利于经济的发展,因此,政府开始介入,实行宏观调控,从而产生了双本位制。

#### 3. 金本位制

金本位制是指以黄金作为本位币金属材料的货币制度,即金铸币为本位币。在金银复本位制下,由于白银市场价格下跌,而政府规定的银币作为货币的价值高于其作为普通商品在市场上的价值,因此,诱发了许多套利行为。套利的结果是银币充斥流通领域,劣币驱逐

良币规律<sup>①</sup>发挥作用,最终使银币的铸造受到限制。此时,金币仍可以自由铸造、自由熔化、自由输出入,再加上 19 世纪以后黄金产量增加了,因此,金本位制逐渐取代了金银复本位制。

金本位制最典型的特点是:金铸币为本位币,黄金可以自由铸造和自由熔化。在金本位制下,流通中的其他货币可以自由兑换为金币,黄金在国际上可以自由输出入。由于黄金的价值相对比较稳定,因此,各国商品经济和国际贸易的发展得到了促进。黄金产量有限、储备有限,不能够完全满足不断扩大的商品流通对流通手段的要求,因此,金本位制盛行了一个世纪,到第一次世界大战之后,就逐步削弱了。

4. 纸币本位制

纸币本位制是指以国家所发行的纸币作为本位币的一种货币制度。其特点是纸币作为主币流通,具有无限法偿能力,同时国家也发行少量金属铸币作为辅币流通,但金属铸币与铸造金属铸币的金属商品的价值无关,其价值量由国家规定。无论是纸币还是金属铸币都不能与金银等贵金属直接兑换,因此,这种货币制度也称为不兑现的信用货币制度。

二、我国的人民币发行制度

(一) 货币发行的概念

货币发行可以分为广义和狭义两种。广义的货币发行是指货币发行机构向社会投放、回笼、调拨、销毁、保管货币和调节货币流通的总称。狭义的货币发行是指货币发行机构向流通领域投放货币的行为。发行机构向流通领域投放和回笼货币的数量决定着一个国家或地区币值的稳定性与货币政策目标能否实现,所以各个国家或地区都制定了严格的货币发行制度。

依据我国有关法律法规的规定,我国人民币的发行机关为中国人民银行,发行权属于国务院。《人民币管理条例》第 15 条规定:“人民币由中国人民银行统一发行。”第 16 条规定:“中国人民银行发行新版人民币,应当报国务院批准。中国人民银行应当将新版人民币的发行时间、面额、图案、式样、规格、主色调、主要特征等予以公告。中国人民银行不得在新版人民币发行公告发布前将新版人民币支付给金融机构。”《中国人民银行法》第 18 条规定:“人民币由中国人民银行统一印制、发行。”这样就以法律的形式确定了中国人民银行作为唯一货币发行机关的地位。货币发行是中央银行最基本的职能,也是其发挥其他职能的基础。目前,世界上几乎所有国家的中央银行都垄断着本国货币的发行。

(二) 我国人民币发行的原则

人民币的发行对于稳定我国的金融秩序有重要的意义。为了稳定人民币的币值,保持我国经济持续稳定发展,我国人民币的发行要遵循以下原则:

① 劣币驱逐良币规律,也称格雷欣法则(Gresham's Law),由 16 世纪英国伊丽莎白铸币局局长托马·格雷欣(Thomas Gresham)提出。格雷欣观察到:消费者倾向于保留储存成色高的货币(贵金属含量高的货币),使用成色低的货币进行市场交易、流通。人们用这一规律泛指价值不高的东西会把价值较高的东西挤出流通领域。

### 1. 集中统一发行原则

根据货币发行的主体是否具有垄断性,可以把货币发行分为集中发行和分散发行。集中发行是指货币的发行权由一个发行机构独占,其他任何机构都无权发行货币。分散发行是指货币发行权由两个或两个以上机构共同享有。绝大多数国家和地区都采用了集中发行的制度,只有少数国家和地区采用的是分散发行的制度,如德国和我国的香港地区。

我国人民币的发行实行集中统一发行原则。集中是指人民币发行权集中于中央政府——国务院。统一是指国家授权中国人民银行垄断发行人民币。除中国人民银行以外的任何地区、任何单位和个人都无权发行货币和变相货币。集中统一发行是我国货币制度的核心,只有坚持集中统一发行,才能保证我国政府对货币流通的宏观调控,维护人民币币值的稳定,确保我国货币政策目标的实现,从而维护我国经济和政治秩序的安定。

### 2. 经济发行原则

根据其性质的不同,可以把货币发行分为经济发行和财政发行。经济发行是指中央银行根据国民经济发展情况,按照商品流通的实际需要,通过银行信贷的渠道来发行。在生产规模扩大和商品流通量增加的情况下,如果不适当增加流通中的货币量,就会引起货币币值的波动和经济的不稳定,所以有必要适当增加流通中的货币量。因此,经济发行有相应的物质基础,它保证了货币流通量与市场上商品量的基本一致,是符合货币规律的、正常的发行。财政发行是指政府为了弥补财政赤字而增加的货币发行,其目的是弥补财政赤字。财政发行是为了满足政府的需要,而不是从市场的实际需要出发的,所以财政发行是不正常的发行。

中国的人民币发行,历来坚持经济发行原则。如果市场物价稳定,社会经济交易顺畅,社会作为整体,为适应生产和流通增长而保持的货币总量也会稳定。我国每年都按照经济发展的水平和规模,有计划地确定货币发行数量,因而基本上保证了人民币币值的稳定。

历史经验证明,中央银行的货币政策应坚持经济发行原则,否则,会使流通中的货币量超过市场上的流通量,引起通货膨胀,物价上涨,影响国民经济的正常发展和人民生活的安定。

### 3. 计划发行原则

计划发行原则是指国务院和中国人民银行要根据我国国民经济发展的实际情况,有计划地发行货币。一般情况下,货币发行计划先由中国人民银行根据国民经济状况制定,然后报国务院批准后实施。坚持人民币计划发行原则是人民币币值稳定和市场物价稳定的有力保障,有利于国家货币政策目标的实现。

## (三) 人民币发行的内容

### 1. 发行环节

根据《中国人民银行法》以及《货币发行管理制度(试行)》的规定,人民币发行要经过以下环节:

(1) 制订发行计划,确定货币供应量。中国人民银行总行根据国家核准的货币发行计划,结合损伤货币销毁和发行基金库存变动等因素,制订货币需要量计划,由货币印制管理部门根据货币需要量计划,编制货币印制计划并组织实施。因特殊情况需要调整计划,必须

经过批准。

(2) 国务院批准货币供应量。

(3) 发行基金的调拨。发行基金的调拨是组织货币投放的准备工作,是发行库与发行库之间发行基金的转移。

(4) 业务库的日常现金收付。当各商业银行的业务库资金缺乏时,就会从中国人民银行的发行库调拨资金,满足日常业务需要,这就是货币发行,也称为出库。当商业银行的业务库资金超过一定限额时,就会把多出的部分再送交发行库,这就是货币回笼,也称为入库。

## 2. 发行基金的管理

发行基金是中国人民银行为国家保管的待发行的货币,是调节市场货币流通的准备基金。由于其还没有进入流通领域,所以还不是实际上的货币,不具有货币的性质。

货币总是先由印制企业印刷完毕后,送交中国人民银行发行库作为发行基金。货币印制单位必须按照国家货币印制要求严格管理货币印制。各种券别的印制数量须控制在货币印制计划允许范围内。货币印制单位按计划完成的所有合格货币,必须全数解缴中国人民银行总行指定发行库。超出货币印制计划允许范围未能解缴的合格货币,必须妥善管理,保证安全,等候处理。货币印制单位完成的所有合格货币,任何人不得动用。货币印制单位在货币印制过程中的所有不合格品,必须按规定全数销毁。

发行基金调拨原则上采取逐级负责的办法,即中国人民银行总行负责省、自治区、直辖市分行(以下统称“分行”)之间的调拨,分行负责二级分行之间的调拨,二级分行负责支行之间的调拨。发行基金调往其他二级分行,必须经过复点并换贴封签。

损伤货币的销毁是货币发行的最终环节,关系到国家财产的安全和市场流通货币数字的准确。损伤货币销毁的各个环节,都必须严密手续,妥善安排人员,明确岗位责任,搞好监督检查,严防发生事故。损伤货币的销毁由中国人民银行总行授权分行负责,集中办理。如分行集中销毁有困难,可在若干二级分行设置销毁点,并报总行备案。销毁工作由销毁点行组成领导小组办理,分行签发销毁命令并派销毁专职稽查员监销。中国人民银行对其他银行交存的损伤货币必须进行复点。复点的全过程必须有3名以上(含3名)工作人员在场。复点现场不得存放私人财物,无关人员不准进入。复点中发现差错,经查找确非本行责任,由3名以上工作人员证明和行领导审查签章,将原封签、腰条、证明和所错款项,一并划转差错封签行处理。

## 3. 发行库

发行库是中国人民银行为国家保管发行基金的金库,依次分为总库、分库、中心支库、支库四级。发行库由中国人民银行根据经济发展和业务需要决定设置。根据需要,中国人民银行总行在部分地区设置重点库和委托分库代总库保管发行基金。重点库和委托分库保管的发行基金归总行直接调拨。各级发行库主任,均由同级人民银行行长兼任。货币发行部门根据库主任的授权,负责管理发行库日常业务。发行库对保管的发行基金实行严格的管理。发行基金调拨手续的印证采用预留印鉴的办法。发行基金调拨行取送发行基金,必须携带根据调拨命令填制的发行基金调拨凭证、发行基金调拨专用介绍信、本人工作证件,方能办理。办理出库时,由调出库填制发行基金运送凭单。发行库凡发生出入库业务,必须在当日营业终了结库,保证账实相符。



发行库实行双人管库,同进同出制度。对办理库务业务(包括临时从事出入库业务)的人员,经发行库行审查,发给出入库标志、证件(临时人员使用后收回),以严格管理。

发行库建立检查制度。有查库资格的仅限于上级行查库介绍信注明人员和发行库行有关人员。上级行和发行库行定期、不定期对辖内发行库和本行库进行检查。发行库行年终则必须由库主任组织有关部门进行检查。被查库管库人员必须按要求出示账簿、提供情况、共同清点实物,不得以任何理由拖延、拒绝。上级行查库,必须开具查库介绍信。非管库、库务、查库人员因特殊需要入库,必须由该人员所在单位向发行库行提出申请和提供申请人员政审证明,并由发行库行报上级行批准后方可办理入库手续。进入库房的任何非管库人员都必须遵守库房管理有关规定,佩戴出入库标志,并须办理登记手续,以备查考。

发行库除保管发行基金以外,还保管金银、有价证券等,保管制度和发行基金类似。

#### 4. 业务库

业务库是各专业银行为办理日常现金收付而设置的金库。业务库中的货币是流通中的货币。为减少流通中的货币量,在保证各银行现金需要的前提下,中国人民银行对各银行业务库的库存现金都设定了最高的额度,超过此额度的现金要缴回发行库,不足限额时由发行库补充。

### 三、我国人民币的管理制度

我国人民币的管理制度主要指的是现金管理制度,下面进行详细介绍。

#### (一) 现金管理的含义

现金管理是指国家授权金融机构对单位的现金收入、支出及库存进行的监督管理。我国的现金管理是中国人民银行控制和调节货币流通的一项重要手段。流通中的现金体现为实实在在的货币,表现为现实的社会购买力。它对货币发行、物价和经济秩序的稳定都会产生直接的影响。此外,现金管理制度在抑制通货膨胀、稳定人民币币值、促进国家货币政策目标的实现及抵制经济犯罪方面都起着重要的作用。

#### (二) 现金管理制度的内容

根据《现金管理暂行条例》的规定,我国现金管理的目的是改善现金管理,促进商品生产和流通,加强对社会经济活动的监督。《现金管理暂行条例》第4条规定:“各级人民银行应当严格履行金融主管机关的职责,负责对开户银行的现金管理进行监督和稽核。开户银行依照本条例和中国人民银行的規定,负责现金管理的具体实施,对开户单位收支、使用现金进行监督管理。”一个单位在几家银行开户的,只能在一家银行开设现金结算户,支取现金,并由该家银行负责核定现金库存限额和进行现金管理检查。当地人民银行要协同各开户银行,认真清理现金结算账户,负责将开户单位的现金结算户落实到一家开户银行。

中国人民银行总行是现金管理的主管部门。各级人民银行要严格履行金融主管机关的职责,负责对开户银行的现金管理进行监督和稽核。我国的现金管理制度主要包括以下内容:

##### 1. 开户单位现金的使用范围

《现金管理暂行条例》第2条第1款规定:“凡在银行和其他金融机构开立账户的机关、团体、部队、企业、事业单位和其他单位,必须依照本条例的规定收支和使用现金,接受开户银行的监督。”第3条规定:“开户单位之间的经济往来,除按条例规定的范围可以使用现金外,

应当通过开户银行进行转账结算。”按照条例规定,开户单位可以在下列范围内使用现金:

- (1) 职工工资、津贴。
- (2) 个人劳务报酬。
- (3) 根据国家规定颁发给个人的科学技术、文化艺术、体育等各种奖金。
- (4) 各种劳保、福利费用以及国家规定的对个人的其他支出。
- (5) 向个人收购农副产品和其他物资的价款。
- (6) 出差人员必须随身携带的差旅费。
- (7) 结算起点以下的零星支出。
- (8) 中国人民银行确定需要支付现金的其他支出。

结算起点定为 1 000 元。结算起点的调整,由中国人民银行确定,报国务院备案。除上述(5)、(6)项外,开户单位支付给个人的款项,超过使用现金限额的部分,应当以支票或者银行本票支付;确需全额支付现金的,经开户银行审核后,予以支付现金。开户单位在销售活动中,不得对现金结算给予比转账结算优惠的待遇;不得拒收支票、银行汇票和银行本票。

此外,为了促使开户单位尽量少使用现金,《现金管理暂行条例》还对不得使用现金的情况进行了规定。该条例第 8 条规定:“机关、团体、部队、全民所有制和集体所有制企业事业单位购置国家规定的专项控制商品,必须采取转账结算方式,不得使用现金。”

2. 开户单位的库存现金限额

库存现金限额是指开户银行根据实际需要,核定的开户单位可以存放现金的最高限额。开户单位的库存现金限额应由开户单位提出计划,报开户银行审批。经核定的库存现金限额,开户单位必须严格遵守。部队、公安系统的保密单位和其他保密单位的库存现金限额的核定和现金管理工作检查事宜,由其主管部门负责,并由主管部门将确定的库存现金限额和检查情况报开户银行。各开户单位的库存现金限额由于生产或业务变化,需要增加或减少时,应向开户银行提出申请,经批准后再行调整。

开户银行根据实际需要,原则上以开户单位 3~5 天的日常零星开支所需核定库存现金限额。边远地区和交通不发达地区的开户单位的库存现金限额可以适当放宽,但最多不得超过 15 天的日常零星开支。对没有在银行单独开立账户的附属单位也要实行现金管理,必须保留的现金,也要核定限额,其限额包括在开户单位的库存现金限额之内。商业和服务行业的找零备用现金也要根据营业额核定定额,但不包括在开户单位的库存现金限额之内。

3. 开户单位现金收支的管理

开户单位现金收支应当依照下列规定办理:

(1) 开户单位现金收入应当于当日送存开户银行。当日送存确有困难的,由开户银行确定送存时间。

(2) 开户单位支付现金,可以从本单位库存现金限额中支付或者从开户银行提取,不得从本单位的现金收入中直接支付(即坐支)。因特殊情况需要坐支现金的,应当事先报经开户银行审查批准,由开户银行核定坐支范围和限额。坐支单位应当定期向开户银行报送坐支金额和使用情况。

(3) 开户单位从开户银行提取现金,应当写明用途,由本单位财会部门负责人签字盖章,经开户银行审核后,予以支付现金。

(4) 因采购地点不固定,交通不便,生产或者市场急需,抢险救灾以及其他特殊情况必须使用现金的,开户单位应当向开户银行提出申请,由本单位财会部门负责人签字盖章,经开户银行审核后,予以支付现金。

《现金管理暂行条例实施细则》第 12 条规定:“开户单位必须建立健全现金账目,逐笔记载现金收付,账目要日清月结,做到账款相符。不准用不符合财务制度的凭证顶替库存现金;不准单位之间相互借用现金;不准谎报用途套取现金;不准利用银行账户代其他单位和个人存入或支取现金;不准将单位收入的现金以个人名义存入储蓄;不准保留账外公款(即小金库);禁止发行变相货币,不准以任何票券代替人民币在市场上流通。”

为保证开户单位的现金收入及时送存银行,开户银行必须按照规定做好现金收款工作,不得随意缩短收款时间。大中城市和商业比较集中的地区,要建立非营业时间收款制度。

#### 4. 违反现金管理制度的法律责任

开户单位如违反《现金管理暂行条例》,开户银行有权责令其停止违法活动,并根据情节轻重给予警告或罚款。有下列情况之一的,给予警告或处以罚款:

- (1) 超出规定范围和限额使用现金的,按超出额的 10%~30% 处罚。
- (2) 超出核定的库存现金限额留存现金的,按超出额的 10%~30% 处罚。
- (3) 用不符合财务制度规定的凭证顶替库存现金的,按凭证额的 10%~30% 处罚。
- (4) 未经批准坐支或者未按开户银行核定坐支额度和使用范围坐支现金的,按坐支金额的 10%~30% 处罚。
- (5) 单位之间互相借用现金的,按借用金额的 10%~30% 处罚。

有下列情况之一的,一律处以罚款:

- (1) 保留账外公款的,按保留金额的 10%~30% 处罚。
- (2) 对现金结算给予比转账结算优惠待遇的,按交易额的 10%~50% 处罚。
- (3) 只收现金拒收支票、银行汇票、本票的,按交易额的 10%~50% 处罚。
- (4) 开户单位不采取转账结算方式购置国家规定的专项控制商品的,按购买金额的 50% 至全额对买卖双方处罚。
- (5) 用转账凭证套取现金的,按套取金额的 30%~50% 处罚。
- (6) 编造用途套取现金的,按套取金额的 30%~50% 处罚。
- (7) 利用账户替其他单位和个人套取现金的,按套取金额的 30%~50% 处罚。
- (8) 将单位的现金收入以个人储蓄方式存入银行的,按存入金额的 30%~50% 处罚。
- (9) 发行变相货币和以票券代替人民币在市场流通的,按发行额或流通额的 30%~50% 处罚。

开户单位如对开户银行的处罚决定不服,必须首先按照处罚决定执行,然后在 10 日内向当地人民银行申请复议;各级人民银行应自收到复议申请之日起 30 日内作出复议决定。开户单位如对复议决定不服,应自收到复议决定之日起 30 日内向人民法院起诉。银行工作人员违反规定,徇私舞弊、贪污受贿、玩忽职守纵容违法行为的,应当根据情节轻重,给予行政处分和经济处罚;构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。

## 第三节 中央银行法

### 一、中央银行法概述

#### （一）中央银行法的概念和特点

中央银行法是调整中央银行的内部组织和外部监管活动法律关系的总称。各国一般会在中央银行法中明确规定中央银行的性质、地位和职责以及内部机构的设置、对金融的监管等内容。

中央银行是一个比较特殊的金融机构，它不以营利为目的，承担着非常重要的职能，比如制定、执行货币政策，调控货币流通和信用活动，维护国家金融稳定等职能。由此看来，中央银行既是一个金融机构，同时又有国家机关的性质，其制定的政策和一切活动都要从国家和社会的公共利益出发。所以，中央银行法是金融组织法、金融调控法、金融监管法与金融服务法的统一，兼有公法和私法的特点，具有社会法的性质。

#### （二）中央银行法的性质

虽然中央银行法兼有公法和私法的特点，但这两个特点并不是并重的。中央银行的特殊地位，决定了中央银行法“公”的性质更加明显。《中国人民银行法》第1条明确规定：“为了确立中国人民银行的地位，明确其职责，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，维护金融稳定，制定本法。”中央银行法发挥其功能的基本出发点和落脚点，是保证国家货币政策的正确制定、执行和维护金融稳定，所以中央银行法在本质上体现了其作为经济法的基本法的公法性质。中央银行法本质上属于公法，是经济法的子部门法。

### 二、中央银行法的基本内容

综观世界各国的中央银行法，其基本内容一般包括以下几个方面：

#### （一）中央银行的法律性质与职能

##### 1. 中央银行的法律性质

各国的法律对中央银行的性质规定并不一致，理论界也有争议，争论的焦点是把其看做国家机关还是金融企业。我国学术界较为通行的观点是，中央银行在性质上是国家机关，是比较特殊的国家机关。一方面，与一般国家机关相比，中央银行具有特殊性。它执行着金融机构的职能，如它也办理存款、取款、再贴现、支付清算等业务。另外，它与其他国家机关相比，还具有相对独立性和超然性。另一方面，与一般金融机构相比，它又具有国家机关的性质。它不经营普通银行业务，只对政府、普通银行和其他金融机构办理业务，并且也不以营利为目的。它还负责制定金融政策和对其他金融机构实施监管。所以，中央银行“公”的性质更加突出。

##### 2. 中央银行的职能

中央银行的职能一般来说有以下几种：

(1) 调控、监管和服务的职能。这是从中央银行的性质来看,其所具有的职能。调控职能主要是指中央银行通过制定货币政策,对全国的货币、信用活动进行控制与调节,对经济运行进行宏观上的干预,实现其货币政策目标。监管职能是指中央银行可以对普通银行及其他金融机构的设立、变更、接管和终止及其业务范围和业务活动,对货币、资本、黄金、外汇市场进行监督和管理。服务职能是指中央银行可以为政府、普通银行等金融机构提供金融服务,如代理政府证券的发行和兑付、保管存款准备金、提供再贷款和再贴现等融资服务。

(2) 发行的银行、政府的银行、银行的银行。从中央银行在国民经济中的地位来看,其具有发行的银行、政府的银行、银行的银行的职能。中央银行作为发行的银行是指其垄断着全国货币的发行权,发行全国统一的货币;作为政府的银行是指其把政府作为客户,同时代表政府履行金融监管职能,如它可以制定实施货币政策、管理金融机构、监管金融市场、充当政府金融顾问;作为银行的银行是指其只与普通银行等金融机构发生业务往来,而不与一般的工商企业产生直接的信用关系。

## (二) 中央银行的组织形式、法律形式与法律地位

### 1. 组织形式

本章第一节已经介绍过,中央银行一般有以下几种组织形式:单一制、二元制、跨国制和准中央银行制。

### 2. 法律形式

中央银行的法律形式是指法律规定的中央银行的具体的主体资格形式。有的国家规定其为官方组织,如瑞典;有的国家规定其为法人,如日本、德国和韩国等;有的国家规定其为公司,如美国。虽然各国对中央银行法律形式的规定并不相同,但在中央银行具有法人资格这一点上却是相同的。

### 3. 法律地位

中央银行的法律地位是指国家通过立法规定中央银行在国家机构体系中的地位。根据中央银行独立性程度的不同,可以把各国的中央银行分为以下三大类:

(1) 直接向国会负责,独立性较强。这种类型的中央银行可以独立地制定和执行货币政策,政府不能对它直接发布命令,不能直接干预货币政策的制定和执行;当货币政策与政府发生矛盾时通过协商解决。德国、美国、瑞典等国的中央银行就属于这种类型。

(2) 名义上属于财政部,具有相对独立性。英国、日本、加拿大等国的中央银行为这种类型。

(3) 隶属于政府,不具有独立性。这种类型的中央银行不论在组织管理的隶属关系上,还是在货币政策的制定和执行上,都受政府的严格控制,政府有权暂停、否决中央银行的决议。意大利、澳大利亚、比利时等国的中央银行是这种类型。



## 资料卡

## 英国和日本中央银行的相对独立性

1946年的英格兰银行国有化法案规定,财政部有权向英格兰银行发布命令。但实际上,由于英格兰银行一直与政府密切合作,关系融洽,财政部从未向英格兰银行发布过命令。英格兰银行实际享有很大的独立性,而1997年的英国“金融大爆炸”改革<sup>①</sup>,更使得英格兰银行获得了独立制定利率政策的权力。1998年《英格兰银行法》规定设立了相对独立的机构——英格兰银行货币政策委员会,由其根据英格兰银行各部门提供的信息作出决策,负责制定货币政策,再交由相关部门执行。这从法律制度上增强了英格兰银行的独立性。

在日本,1942年的《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,对总裁、副总裁的监督权,对一般理事的任命权等。但日本银行在实际金融活动中仍具有较大的独立性,它的最高决策机构是日本银行政策委员会,而委员会中的政府代表(大藏省和经济企划厅的代表)却没有表决权。实际上,日本政府和藏大臣也未行使过对日本银行的业务命令权或撤换过日本银行的官员。1997年通过的新《日本银行法》,虽然仍然保留了旧法中关于财务省(即原大藏省)批准日本银行分行、代理行的设置,修改章程,铸币费、工资等方面的规定,但其更多的修改,包括日本银行的运营宗旨、货币政策委员会的人事调整、日本银行与政府的业务关系(包括信用额度限制、预算管理、信息披露)等,都从制度上改进和提高了日本银行的独立性。<sup>②</sup>

### (三) 中央银行的组织机构

中央银行的组织机构主要包括权力机构、职能机构和分支机构。

#### 1. 权力机构

中央银行的权力机构是其决策和执行机构,一般称做董事会、理事会或委员会。其成员一般由国会、总统或皇室直接任命,地位较高、任期较长。如英格兰银行的董事会成员均由政府推荐、皇室任命。美国联邦储备系统的最高权力机构是联邦储备委员会,共有7名委员,委员经参议院同意由总统任命,任期14年。

<sup>①</sup> 英国共出现了两次“金融大爆炸”改革,这里指的是由布莱尔政府于1997年发动的第二次“金融大爆炸”改革。第一次改革是由撒切尔政府于1986年推动的,这次改革的核心内容是金融服务业自由化,取消了金融分业经营的限制,促进了金融混业经营的发展。第二次改革的主要措施是:将确定基础利率和实现通货膨胀目标的责任从政府转到英格兰银行,英格兰银行被赋予独立制定货币政策的权力;将英格兰银行监管银行业的权力移交给金融服务管理局,形成不按机构监管而按功能监管的格局。这次改革的目的有三个:让金融监管机构更加独立,不受政府更迭的影响;让中央银行只负责货币政策,控制通货膨胀,金融服务管理局只负责金融市场稳定,互相不干扰,责任明确;统一金融活动的标准,按风险分类,无论是银行、保险公司、住房基金还是证券公司,同类活动服从同类的法律与监督。

<sup>②</sup> 朱大旗:《金融法》,第2版,北京,中国人民大学出版社,2007:85~86页。

## 2. 职能机构

中央银行根据其职能和业务监管的需要,往往设立若干职能部门作为执行机构。如英格兰银行设有政策和市场部门、业务和服务部门、金融监督部门三大部门。

## 3. 分支机构

中央银行一般根据其开展业务的需要,在一些地区设立一些分支机构。它属于中央银行总行的派出机构,根据总行授权在该地区执行中央银行的部分职能。

## (四) 中央银行的货币政策

### 1. 货币政策目标

货币政策是指国家为实现既定的经济目标(稳定物价、促进经济增长、实现充分就业和平衡国际收支)运用各种工具调节货币供给和利率,进而影响宏观经济的方针和措施的总和。因为货币供应量对于国民经济具有举足轻重的意义,所以货币政策的制定和执行非常重要。各国一般都会对本国的货币政策追求的最终目标作出明确规定。

从世界各国来看,对货币政策目标的规定也不尽相同。有的规定了多个目标,如货币稳定、经济增长、充分就业、平衡国际收支;有的则只规定了双重目标,即货币稳定和经济增长;更多的则只规定了单一的货币政策目标,即货币稳定。我国的《中国人民银行法》第3条规定:“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。”因此,我国的货币政策目标就是保持货币币值稳定,属于单一目标,其中的“促进经济增长”只是在保持货币币值稳定的前提下要实现的长远目标。

### 2. 货币政策工具

货币政策工具是指中央银行为实现货币政策目标而采取的政策手段。货币政策工具主要包括存款准备金制度、再贴现和再贷款政策、公开市场业务以及利率政策和汇率政策等。一般来说,各国常用的货币政策工具有以下三种,被称做“三大法宝”。

(1) 存款准备金制度。存款准备金是指金融机构为保证客户提取存款和资金清算需要而按中央银行确定的比例准备的在中央银行的存款。存款准备金占金融机构存款总额的比例叫做存款准备金率。在存款准备金制度下,金融机构不能将其吸收的存款全部用于发放贷款,必须保留一定的资金即存款准备金,以备客户提款的需要。因此,存款准备金制度有利于保证金融机构对客户的正常支付的需要。此外,中央银行还可以通过调整存款准备金率来调控货币的供应量。

如果中央银行提高了存款准备金率,则金融机构存入中央银行的存款准备金就会增加;相应地,金融机构可用于贷款的资金就会减少,社会的贷款总量和货币供应量也会相应减少。反之,如果中央银行降低了存款准备金率,则社会的贷款总量和货币供应量将相应增加。

(2) 再贴现政策。再贴现是指商业银行或其他金融机构为了得到足够的资金而将未到期票据向中央银行转让的行为。对中央银行来说,再贴现是买进商业银行持有的票据,流出现实货币,扩大货币供应量。对商业银行来说,再贴现是出让自己持有的票据,解决一时资金短缺的困难。整个再贴现过程,实际上就是商业银行和中央银行之间的票据买卖和资金让渡的过程。所谓再贴现政策,就是中央银行通过制定或调整再贴现利率来干预和影响市场利率及货币市场的供应和需求,从而调节市场货币供应量的一种金融政策。

当中央银行提高再贴现率时,金融机构向中央银行融资的成本就会提高,从而引起其贷款利率的提高,这样就会抑制借款,起到紧缩信用的作用;反之,如果中央银行降低再贴现率,则会起到扩张信用的作用。因此,中央银行可以通过调整再贴现率来间接地调整市场上的货币量。

(3) 公开市场业务。公开市场业务是指中央银行在金融市场上公开买卖有价证券或其他金融资产,以此影响货币供应量和市场利率的行为。与其他货币政策工具相比,公开市场业务具有以下特点:

① 主动性。公开市场业务可以由中央银行主动进行操作,中央银行有相当大的主动权。

② 灵活性。公开市场业务是灵活的,买进和卖出的量可以根据需要随时确定,中央银行对货币供应既可以进行“微调”,也可以进行较大幅度的调整。另外,公开市场业务可以经常、连续地操作,必要时还可以逆向操作,由买入有价证券转为卖出有价证券,使该项政策工具不会对整个金融市场产生大的影响。

③ 时效性。公开市场业务时效性强,当中央银行有意向时,可以立即执行交易,参加交易的金融机构的超额准备金相应发生变化。

## 第四节 我国的中央银行法律制度

### 一、中国人民银行的性质与法律地位

#### (一) 中国人民银行的性质

《中国人民银行法》第2条规定:“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,制定和执行货币政策,防范和化解金融风险,维护金融稳定。”这表明,中国人民银行是我国的中央银行,主要行使制定和执行货币政策的职能。它是国务院的组成部门,是特殊的国家机关,是在国务院领导下的管理金融事业的职能部门。

#### (二) 中国人民银行的法律地位

中国人民银行的法律地位是指其在国家机构体系中的地位。《中国人民银行法》对此作出了明确的规定。

##### 1. 中国人民银行对国务院的隶属性

《中国人民银行法》第5条第1款规定:“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。”第10条规定:“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12条规定:“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。”《中国人民银行法》第2条及上述规定都表明,中国人民银行隶属于国务院,受国务院领导。



## 2. 中国人民银行有相对独立性

《中国人民银行法》第5条第2款规定：“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。”这说明，中国人民银行可以就某些货币政策事项拥有独立的决定权。第7条规定：“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13条规定：“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统一领导和管理。”第29条规定：“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30条规定：“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。”这表明，中国人民银行独立于国务院以外的其他政府部门和地方各级政府，不受地方各级政府及其部门、社会团体和个人的干涉。中国人民银行的相对独立性是由其性质和职能决定的，中国人民银行只有具备相对独立性才能维护人民币币值稳定，实现既定的货币政策目标。

## 3. 中国人民银行向全国人民代表大会提出工作报告

《中国人民银行法》第6条规定：“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业运行情况的工作报告。”作为全国最高权力机关的全国人民代表大会及其常务委员会有权力、有责任了解中国人民银行的工作情况，并进行监督；作为我国最重要的宏观调控机构之一，中国人民银行可以在不违背中央的战略目标和政策方针的前提下，独立地制定和执行货币政策，不受其他部门的干扰。

# 二、中国人民银行的职能与职责

## （一）中国人民银行的职能

根据《中国人民银行法》的相关规定，中国人民银行具有三方面的职能：金融调控职能、金融服务职能和金融监管职能。

### 1. 金融调控职能

《中国人民银行法》规定：“中国人民银行在国务院领导下，制定和执行货币政策，防范和化解金融风险，维护金融稳定。”中国人民银行有权发布与履行其职责有关的命令和规章，依法制定和执行货币政策，发行人民币，管理人民币流通，以此实现对全国金融业的宏观调控。

### 2. 金融服务职能

中国人民银行是政府的银行，这表现在：中国人民银行代理经营国库；为国家持有和管理外汇储备、黄金储备；代表政府参加国际金融活动；负责金融业的统计、调查、分析和预测，充当政府的金融决策顾问。

中国人民银行是银行的银行，这表现在：中国人民银行向商业银行提供贷款；组织银行业金融机构间的清算系统，协调银行业金融机构间的清算事项，提供清算服务；维护支付、清算系统的正常运行。

中国人民银行是社会的银行，这表现在：中国人民银行依法发行人民币并维护币值的稳

定;保护存款人的利益;对金融业进行统计调查和分析预测,及时向公众发布相关信息。

3. 金融监管职能

中国人民银行有权对金融机构以及其他单位和个人的下列行为进行监督检查:执行有关存款准备金管理规定的行为,与中国人民银行特种贷款有关的行为,执行有关人民币管理规定的行为,执行有关银行间同业拆借市场、银行间债券市场管理规定的行为,执行有关外汇管理规定的行为,执行有关黄金管理规定的行为,代理中国人民银行经理国库的行为,执行有关清算管理规定的行为,执行有关反洗钱规定的行为。

中国人民银行根据执行货币政策和维护金融稳定的需要,可以建议国务院银行业监督管理机构对银行业金融机构进行监督检查。当银行业金融机构出现支付困难,可能引发金融风险时,为了维护金融稳定,中国人民银行经国务院批准,有权对银行业金融机构进行监督检查。中国人民银行根据履行职责的需要,有权要求银行业金融机构报送必要的资产负债表、利润表以及其他财务会计、统计报表和资料。

(二) 中国人民银行的职责

依据《中国人民银行法》的规定,中国人民银行履行下列职责:发布与履行其职责有关的命令和规章;依法制定和执行货币政策;发行人民币,管理人民币流通;监督管理银行间同业拆借市场和银行间债券市场;实施外汇管理,监督管理银行间外汇市场;监督管理黄金市场;持有、管理、经营国家外汇储备、黄金储备;经理国库;维护支付、清算系统的正常运行;指导、部署金融业反洗钱工作,负责反洗钱的资金监测;负责金融业的统计、调查、分析和预测;作为国家的中央银行,从事有关的国际金融活动;国务院规定的其他职责。

中国人民银行的职责是其职能的具体体现,上述职责分别体现了中国人民银行的三方面的职能。其中,发布与履行其职责有关的命令和规章,依法制定和执行货币政策,发行人民币,管理人民币流通体现了中国人民银行的金融调控职能;持有、管理、经营国家外汇储备、黄金储备,经理国库,维护支付、清算系统的正常运行,指导、部署金融业反洗钱工作,负责反洗钱的资金监测,负责金融业的统计、调查、分析和预测,体现了中国人民银行的金融服务职能;监督管理银行间同业拆借市场和银行间债券市场,实施外汇管理,监督管理银行间外汇市场,监督管理黄金市场,体现了中国人民银行的金融监管职能。

三、中国人民银行的组织机构

(一) 领导机构

根据《中国人民银行法》的规定,中国人民银行设行长 1 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。

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。行长全权领导中国人民银行的工作,享有对内管理和执行中国人民银行内部事务、对外代表中国人民银行的权力。

(二) 货币政策委员会

《中国人民银行货币政策委员会条例》对中国人民银行货币政策委员会的性质和职责、

组成及其权利和义务作出了明确规定。

### 1. 性质和职责

货币政策委员会是中国人民银行制定货币政策的咨询议事机构。货币政策委员会的职责是,在综合分析宏观经济形势的基础上,依据国家的宏观经济调控目标,讨论下列货币政策事项,并提出建议:货币政策的制定、调整,一定时期内的货币政策控制目标,货币政策工具的运用,有关货币政策的重要措施,货币政策与其他宏观经济政策的协调。

### 2. 组成

货币政策委员会由下列单位的人员组成:中国人民银行行长,中国人民银行副行长 2 人,国家计划委员会副主任 1 人,国家经济贸易委员会副主任 1 人,财政部副部长 1 人,国家外汇管理局局长,中国证券监督管理委员会主席,国有独资商业银行行长 2 人,金融专家 1 人。<sup>①</sup> 货币政策委员会组成单位的调整,由国务院决定。

### 3. 权利和义务

货币政策委员会委员为履行职责需要,享有下列权利:了解金融货币政策方面的情况;对货币政策委员会所讨论的问题发表意见;向货币政策委员会就货币政策问题提出议案,并享有表决权。

货币政策委员会委员应当恪尽职守,不得滥用职权、徇私舞弊。货币政策委员会委员应当保守国家秘密、商业秘密,遵守货币政策委员会的工作制度,不得违反规定透露货币政策及有关情况。货币政策委员会委员违反规定泄露国家秘密、商业秘密的,撤销货币政策委员会委员的职务,并依法追究法律责任。货币政策委员会委员在任职期内和离职以后一年内,不得公开反对已按法定程序制定的货币政策。

## (三) 内部职能机构

《中国人民银行法》没有就其内部职能机构作出明确规定,目前中国人民银行总行内部设置的职能机构包括:办公厅、条法司、货币政策司、金融市场司、金融稳定局、调查统计司、会计财务司、支付结算司、科技司、货币金银局、国库局、国际司、内审司、人事司、研究局、征信管理局、反洗钱局等。

## (四) 分支机构

各分支机构是中国人民银行根据履行职责的需要所设立的,它是中国人民银行的派出机构,没有独立的法人资格,受中国人民银行的统一领导和管理。各分支机构根据中国人民银行的授权在本地区履行一定的职能,负责中国人民银行的政策在本地的执行。

目前,中国人民银行的分支机构有:中国人民银行营业管理部、中国人民银行重庆营业

<sup>①</sup> 这是《中国人民银行货币政策委员会条例》对货币政策委员会组成的规定,但由于该条例制定于 1997 年,所以其中有些规定与现实已不大相符。例如,1998 年国家计划委员会更名为国家发展计划委员会,2003 年国家发展计划委员会又改组为国家发展和改革委员会,并将国家经济贸易委员会的部分职能并入,而国家经济贸易委员会撤销。货币政策委员会现有 13 名组成人员,其中包括:中国人民银行行长,中国人民银行副行长二人,国务院副秘书长一人,国家发展和改革委员会副主任一人,财政部副部长一人,国家统计局局长,国家外汇管理局局长,中国银行业监督管理委员会主席,中国证券监督管理委员会主席,中国保险监督管理委员会主席,中国银行业协会会长,金融专家一人。

管理部、天津分行、上海分行、南京分行、济南分行、武汉分行、广州分行、成都分行、西安分行、沈阳分行。

（五）驻外机构

中国人民银行还在国外设立了一些驻外机构，主要有：中国人民银行驻北美洲代表处、中国人民银行驻欧洲（伦敦）代表处、中国人民银行驻法兰克福代表处、中国人民银行驻加勒比开发银行联络处、中国人民银行驻非洲代表处、中国人民银行驻东京代表处、中国人民银行驻南太平洋代表处。

四、中国人民银行的货币政策

1. 货币政策目标

《中国人民银行法》对我国的货币政策目标有明确的规定：“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。”有学者认为我国的货币政策目标有两个，即保持货币币值稳定和促进经济增长。多数学者认为，我国的货币政策目标是单一的，即保持货币币值稳定。本书认为，保持货币币值稳定是首要的和直接的目标，促进经济增长是最终的目标。中国人民银行应根据经济增长的需要来调控货币币值变化的方式和幅度；当稳定币值和经济增长发生矛盾时，应当把稳定币值放在首位。

2. 货币政策工具

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：要求银行业金融机构按照规定的比例交存存款准备金，确定中央银行基准利率，为在中国人民银行开立账户的银行业金融机构办理再贴现，向商业银行提供贷款，在公开市场上买卖国债、其他政府债券和金融债券及外汇，国务院确定的其他货币政策工具。其中的存款准备金制度、再贴现政策和公开市场业务前面已有介绍，这里不再赘述。

基准利率是指一国利率体系中起主导作用的基础利率，它的水平和变动决定着其他利率的水平和变动。我国的中央银行基准利率主要包括以下几种：

（1）再贷款利率。再贷款利率是指中国人民银行向商业银行等金融机构发放贷款时所采用的利率。

（2）再贴现率。

（3）存款准备金率。

（4）超额存款准备金率。超额存款准备金率是指中国人民银行对金融机构存放的准备金中超过规定水平的部分支付的利率。

再贷款是指中央银行对商业银行的贷款，主要以发行货币、财政性存款和存款准备金为资金来源。中央银行通过再贷款可以有效调节和控制商业银行等金融机构的信贷活动，从而控制和调节货币供应量和信用总量。

五、中国人民银行的业务

中国人民银行作为特殊的金融机构，对金融活动进行调控和监管的职能是通过开展业务活动来实现的。但其又是国务院领导下的中央银行，这种性质决定了其业务活动不能以营利为目的，开展业务活动的目的是稳定货币币值，促进经济增长。另外，中国人民银行业

务活动的对象主要是商业银行等金融机构,不针对一般的社会公众。

中国人民银行作为国家机关,其业务活动必须严格遵守法律法规,依法开展业务。中国人民银行业务的特殊性决定了其必须尊重经济活动的客观规律,这样它才能较好地发挥职能,达到预期的目的。

### (一) 负债业务

#### 1. 发行货币的业务

根据《中国人民银行法》的规定,人民币由中国人民银行统一印制发行。发行就是将发行库中的发行基金投放到流通领域的活动,投放的方式主要是通过再贴现、再贷款、购买金银和外汇等业务活动来实现的。

#### 2. 财政性存款账户

财政性存款账户包括国库存款和经费存款,其目的是为政府及其他特定机关团体提供清算服务,满足维护金融稳定的需要。

#### 3. 存款准备金及其他负债业务

商业银行等金融机构必须按照中国人民银行的要求按比例将存款准备金交存中国人民银行,其目的是调节和控制流通中的货币量。存款准备金构成中国人民银行对商业银行等金融机构的一项负债。

除此之外,中国人民银行还通过发行债券、从国外银行借款等来筹款,这也构成其负债业务。

### (二) 金融服务业务

中国人民银行是政府的银行、银行的银行,因此,它会对政府和其他商业银行等金融机构提供一些金融服务,这些也是其业务活动的内容。其金融服务业务主要包括以下几方面:

#### 1. 再贴现业务

再贴现业务是指商业银行等金融机构将贴现获得的未到期的票据转让给中国人民银行以获得现实货币的活动。通过此业务活动,中国人民银行可以影响商业银行的信贷资金量,从而引导市场利率的变动。

#### 2. 再贷款业务

再贷款业务是指中国人民银行向商业银行等金融机构发放贷款的活动。通过此项业务,中国人民银行可以调控基础货币量。

#### 3. 清算业务

清算是指不同银行之间因资金的代收代付而产生的债权债务,通过票据清算所集中清偿的活动。通过此项业务活动,中国人民银行可以从宏观上把握各金融机构的资金状况,这有利于金融宏观调控目标的实现。

#### 4. 经理国库

国库是专门办理国家预算资金的收纳、划分、留解和拨付的专门机构。国库是随着人类社会的进步、社会生产力水平的提高、国家的产生而发展起来的,是社会生产发展到一定阶段的必然产物。中国人民银行作为中央银行办理这些业务不收取任何费用,同时国库存款

也不计利息。这充分体现了中国人民银行为政府服务的性质。

5. 代理发行、兑付政府债券

《中国人民银行法》第 25 条规定：“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。”根据规定，中国人民银行负责政府债券兑付本息款项的清算工作。

（三）法律禁止的业务

作为国家机关的中国人民银行在开展业务活动时必须以履行其法定职责、维护金融稳定为出发点，除法律规定其可以开展的业务外，不得开展其他与此无关或相违背的业务活动。《中国人民银行法》对其业务活动作出了一些禁止性的规定，这些规定如下：

- （1）中国人民银行不得对银行业金融机构的账户透支。
- （2）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。
- （3）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。
- （4）中国人民银行不得向任何单位和个人提供担保。

法律之所以对中国人民银行的业务活动作出禁止性规定，是因为这些业务活动或者会引发通货膨胀，造成币值不稳，或者会扰乱金融秩序，或者与中央银行的性质相冲突。

六、违反《中国人民银行法》的法律责任

（一）违反人民币管理规定的法律责任

根据《中国人民银行法》的规定，违反人民币管理规定的，应承担如下责任：

- （1）伪造、变造人民币，出售伪造、变造的人民币，或者明知是伪造、变造的人民币而运输，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由公安机关处 15 日以下拘留、1 万元以下罚款。
- （2）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；尚不构成犯罪的，由公安机关处 15 日以下拘留、1 万元以下罚款。
- （3）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 5 万元以下罚款。
- （4）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 20 万元以下罚款。

（二）违反金融监管规定的法律责任

《中国人民银行法》明确规定了中国人民银行有权对金融机构以及其他单位和个人的哪些行为进行监督检查。<sup>①</sup> 金融机构及其他单位或个人在执行这些业务活动时违反有关规定，有关法律、行政法规有处罚规定的，依照其规定给予处罚；有关法律、行政法规未作处罚规定的，由中国人民银行区别不同情形给予警告，没收违法所得，违法所得 50 万元以上的，并处违法所得 1 倍以上 5 倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 50 万

<sup>①</sup> 内容详见本节“中国人民银行的职能与职责”中的“金融监管职能”。

元以上 200 万元以下罚款;对负有直接责任的董事、高级管理人员和其他直接责任人员给予警告,处 5 万元以上 50 万元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

### (三) 中国人民银行工作人员执行业务时违法行为的法律责任

《中国人民银行法》关于中国人民银行工作人员在执行业务时出现违法行为的法律责任,有如下规定:

(1) 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:违反《中国人民银行法》第 30 条第 1 款的规定,向地方政府、各级政府部门、非银行金融机构以及其他单位和个人提供贷款的,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;对单位和个人提供担保的;擅自动用发行基金的。有上述所列行为之一,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。

(2) 中国人民银行的工作人员泄露国家秘密或者所知悉的商业秘密,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。

(3) 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;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。

### (四) 其他组织或个人的违法行为的法律责任

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《中国人民银行法》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。

## 本章小结

本章共分为四节,分别为中央银行概述、货币的发行与管理、中央银行法和我国的中央银行法律制度。

第一节主要介绍了中央银行的概念、组织形式和资本结构,这是从宏观上介绍中央银行。中央银行是在一国金融体系中居于主导地位,负责制定和执行国家货币政策,调节和控制全国的货币流通和信用活动,依法实施金融监管的特殊金融机构。根据组织形式的不同,可以把各国中央银行分为以下几类:单一制、二元制、跨国制和准中央银行制。中央银行的资本结构一般有以下六种类型:国家独资、国家与私人合资、会员合资、私人合资、成员国合资和无资本型。

第二节重点论述了货币制度、我国的人民币发行和管理制度,这都是和中央银行密切相关的制度。从世界范围来看,货币制度先后经历了银本位制、金银复本位制、金本位制和纸币本位制四种类型。我国人民币的发行要遵循以下原则:集中统一发行原则、经济发行原则和计划发行原则。我国的《现金管理暂行条例》对现金管理制度进行了明确规定,凡在银行和其他金融机构开立账户的机关、团体、部队、企业、事业单位和其他单位必须遵守。

第三节阐述了中央银行法的概念、特点、性质及基本内容,其中重点阐述了中央银行法的具体内容。综观世界各国的中央银行法,其基本内容一般包括以下几个方面:中央银行的

法律性质与职能,中央银行的组织形式、法律形式与法律地位,中央银行的组织机构,以及中央银行的货币政策。这是对中央银行法的一般性介绍,可以为下一节论述我国的中央银行法律制度作铺垫。

第四节是本章的重点,需要重点掌握。本节集中论述了我国的中央银行法律制度,包括中国人民银行的性质与法律地位、职能与职责、组织机构、货币政策、业务及法律责任。中国人民银行具有三方面的职能:金融调控职能、金融服务职能和金融监管职能。我国的货币政策目标是保持货币币值稳定。为了实现该目标,中国人民银行可以综合运用多种货币政策工具。中国人民银行的业务主要分为负债业务和金融服务业务,另外,《中国人民银行法》还对中国人民银行不得从事的业务作出了规定。

### 复习思考题

1. 简述中央银行的概念、法律性质和职能。
2. 试述我国人民币发行的原则。
3. 怎样理解中国人民银行的独立性?
4. 中国人民银行有哪些业务?
5. 中国人民银行的货币政策工具有哪些?

### 案例分析

#### 政府和银行为企业提供担保

华美公司是某县通过引进外资成立的一家中外合资公司,该公司成立后想引进一条外国某公司的生产线,但面临资金匮乏的困难。县政府为了扶持合资企业的发展,便主动为华美公司提供担保,使华美公司向该县某支行贷款 1 500 万元人民币。引进了国外先进的生产线后,不但降低了生产成本,还提高了产品质量,使得产品销量大增,供不应求。因此,该公司决定抓住时机扩大生产规模,再从国外引进 100 套最新的生产设备。但由于前期投入较大,成本还没有收回,所以这次引进设备仍然面临资金困难。华美公司于是和外国公司商谈,先引进设备,一年后再支付价款及利息。该外国公司在对中国市场进行充分调研后认为该产品市场前景很好,就同意和华美公司签订合同,但同时提出要求,让一家中国的银行提供担保。华美公司便想让政府出面和银行交涉。政府为了本县经济的发展和政绩的需要,便通过各种关系让中国人民银行该县支行为华美公司提供担保。华美公司顺利签订合同。

谁知引进设备后几个月便出现了全球性的经济危机,全国经济衰退,华美公司产品严重积压,一年后仅支付了该外国公司价款的十分之一。该外国公司遂将华美公司和中国人民银行该县支行告上法庭。

#### 问题

1. 该县政府能否为华美公司提供担保?为什么?
2. 该外国公司的损失应由谁赔偿?为什么?