

从起草过程看

《中国人民银行法》的意义和作用

□ 余培翹

《中华人民共和国中国人民银行法》已于今年3月18日经八届全国人民代表大会第三次会议审议通过。这是新中国成立以来我国制定的首部金融大法。作为这部法起草成员之一,我感到无比的欣慰。

一、《中国人民银行法》的制定是适应社会主义市场经济体制和金融体制改革的宏观要求,是金融体制改革深化发展的必然产物。准确地说,《银行法》的起草酝酿是从1979年开始的,也就是始于经济体制改革的开始。这时我国的金融体制也逐步进行改革,原有的金融体制模式开始被突破,特别到了1984年,中国人民银行开始专门行使中央银行职能以后,改革了“大一统”的银行体系和资金管理体制,培育和发展的金融市场,加强了对金融业的监管,初步确立以中国人民银行为领导,国家专业银行为主体,多种金融机构并存、分工协作的金融组织体系,银行对国民经济的宏观调控作用日益增强。但是,由于没有完善的金融法律体系,特别是没有一部专门的“中央银行法”来保障中国人民银行充分行使中央银行的职能,中国人民银行发挥宏

观调控作用的效果并不十分理想。江泽民总书记指出:金融管理混乱,纪律松弛,已经到了十分严重的地步,直接影响改革开放和经济的顺利进行。采取坚决有力措施解决这些问题实为刻不容缓。因此,尽快制定中央银行法,通过法律手段来实现货币稳定和金融秩序的稳定,这不仅是保障金融业稳健运行的需要,也是促进国民经济健康发展的需要。

这部法律是全国人大、国务院和政府各部门、社会各方面和金融系统的广大干部职工的共同努力的成果。这部法律从正式开始起草到制定颁布,经历了8年,先后在人民银行几任行长(其中如陈慕华、李贵鲜、朱镕基)和党组的直接领导下开展工作;主管的副行长也几次易人,有童增银、朱小华和殷介炎;人民银行的老行长现任的顾问尚明同志,更是倾注了他全部精力,此外,还有陈立,以及黄达、俞天一等专家、学者;3次组织了专门的起草班子,进行了广泛、深入的调查研究,组织有关部委、商业银行及专家、学者进行过反复多次讨论,10数次易稿,2次形成了报送国务院审议的

们不断加强对金融问题和金融运作规律的了解认识,从各方面把金融事业办好。

四、要严格按照《中国人民银行法》办事。中国人民银行作为主要执法者,要依法切实履行自己的权利与义务,不断提高自身的管理水平,加强廉政建设,严格执法;对违犯法律的行为,要依事实为根据,以《中国人民银行法》为准绳,追究当事人的法律责任,违法必究;要加强对执法队伍

的领导和建设,把精通业务、熟悉法律、廉洁自律的干部放到重要的执法岗位上,充实壮大执法力量,以提高执法水平。

(本文作者系中国人民银行原副行长、银行法起草顾问小组组长)

(责任编辑 刘小平)

送审稿。1994年6月3日,最后送审稿报送国务院审议。应该说它凝聚了许多同志的智慧和汗水。

二、《中国人民银行法》在立足我国国情的前提下,博采各国中央银行立法的长处,成功地将我国金融体制改革的实践与国际金融业的通行做法进行了有机的结合。制定专门规范中央银行的法律,对我们来说是一个全新的课题,我们还缺乏这方面的经验。为此,必须大胆借鉴和吸收国外中央银行成功的立法经验。同时,随着金融业改革开放的不断扩大,我们逐渐发现现代化市场经济的基本规律是共同的,实行市场经济国家调整金融领域各类关系的法律所存在的差异较小,甚至出现了国际化的趋势。这使我们在建立和完善市场经济法律体系时,有必要也有可能吸收和借鉴国外先进的立法经验。在起草《中国人民银行法》的过程中,我们十分注意借鉴国际上的通行做法,参考国外中央银行的先进经验。同时,得到了国际货币基金组织和世界银行的大力帮助。国际货币基金组织为人民银行提供了许多国家金融立法的情况和经验,以及各国中央银行法规范性文本、基本框架等。起草小组成员还到英国、意大利、韩国、新加坡、澳大利亚、新西兰、香港实地考察。在互有往来的基础上,人民银行与国际货币基金组织就《中国人民银行法》进行了3次大的磋商。1993年9月,人民银行与国际货币基金组织共同召开了银行法高级研讨会。德国、日本、荷兰、法国等国中央银行及香港金融管理局高级官员和国际货币基金组织的有关成员聚集北京,就正在起草的《中国人民银行法》中所涉及的主要问题包括中央银行的地位和作用、货币政策、监管方式、我国中央银行改革中出现的问题等广泛交换了意见。1994年6月,我们又带着这部法的最后定稿,去华盛顿与货币基金组织和世界银行进行最后的磋商探讨,使这部法律能够体现市场经济的一般规律,促进我国中央银行的发展进一步与国际惯例接轨,扩大金融业的改革开放。

三、《中国人民银行法》是金融法律体系的基本大法,是我国法制建设的重要成果。它的制定和颁布,填补了我国金融立法的空白,为在我国建立一个以中央银行为中心的金融宏观调控体系提供了良好的法律框架,对逐步建立和完善适应金融体制改革发展的金融法律体系,完善社会主义市场经济法律体系必将产生积极的影响。《中国人民银行法》的制定为我国的金融法制建设掀开了新的一页,尤其是中央银行立法滞后状况得以改观。它作为我国金融法律体系的基本大法,对我国金融业发展的许多重要的问题都作了原则性规定,因此,《中国人民银行法》的制定颁布为我们在今后制定其他相关的金融法律、法规时提供了依据和基础。

四、《中国人民银行法》的制定和颁布,从法律上确定和巩固了我国在金融体制改革和金融业发展过程中已经积累的有益经验。通过十几年的实践活动,我国的中央银行的改革与发展在各个方面都取得了很大成绩,在中央银行的各项业务领域都积累了许多成功的经验,这就为中央银行

的立法打下了坚实的实践基础。同时,改革形势的发展也迫切需要将这经验以立法的形式巩固下来;中央银行体制在建立和发展过程中出现的新问题,也需要通过立法加以规范和引导。尤其是当前我国金融改革特别是中央银行的改革进入了一个关键时期,金融工作中一些重点和难点问题的切实解决,已经迫在眉睫。《中国人民银行法》的颁布总结了我国金融体制改革特别是1984年中国人民银行专门行使中央银行职能以来的实践经验,凝结了自改革开放16年来我国金融业改革与发展的伟大成果,它既体现了建立适应社会主义市场经济发展的金融体制的要求,又为解决当前影响金融业健康发展的突出矛盾和问题进一步做好了法律准备。

中共中央和国务院的两个《决定》是我国新时期金融业改革和发展的蓝图,也是我们制定《中国人民银行法》的政策基础。《中国人民银行法》在制定过程中,起草小组的全体同志曾反复学习和领会两个《决定》的基本精神,为我们确定立法的指导思想有了遵循。《中国人民银行法》把两个《决定》的主要政策规定上升为国家意志,用法律形式将党和国家对金融体制改革特别是中央银行改革深入发展的方针、政策固定下来,使我们在依法监督管理金融业的过程中,有利于同时发挥两个《决定》对金融工作的指导作用和《中国人民银行法》对金融工作的法律保障作用,使中央银行的改革目标不因人而兴或者因人而废;同时也有利于全国人民代表大会、党政机关、社会团体和广大人民群众对法律实施进行监督。

五、《中国人民银行法》不论是在起草还是在修改过程中,都力图将近年来金融体制改革的成果以法律形式确定下来,体现了社会主义市场经济体制下中央银行改革的基本内容,为今后的金融体制改革和金融业的发展起到了引导、规范和保障作用。主要表现在:

1. 通过规范中国人民银行的权利和义务,强化其独立行使货币政策的权力。中央银行在制定和执行货币政策方面应拥有相对的独立性,这样不但有利于稳定货币,增强公众对中央银行抑制通货膨胀的信心,而且有利于保持国民经济持续、稳定、协调地发展。这是我国改革现有中央银行体制的一个重要内容。但从我国目前情况看,中央银行缺乏相对的独立性。从货币供应计划的制定看,它必须服从于计划部门的国民经济增长计划和财政部门的预算安排。从货币供应计划的执行结果看,中央银行往往迫于各方的压力,造成货币的超量供应。这样,在客观上就使中央银行货币政策的制动作用无法有效地发挥,经济过热发展难以抑制,中央银行履行宏观调控经济的职能受到了不应有的扭曲和阻碍。因此,在制定和实施货币政策中,中国人民银行必须具有一定的独立性,才能排除其他部门对制定和实施货币政策的干扰。当然,中国人民银行的货币政策作为国家宏观经济政策的一部分,必须坚持在国务院的领导下,按照国家的宏观经济发展的总体需要来制定和执行。因此,这部法律明确规定:“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,对金融实施监督管理。”“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。”同时,法律第十二条规定:“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。”,这些规定打破了行政区划设置分支机构的传统约束,从而使中央银行分支机构在执行货币政策和贯彻总行的各项方针政策时能够避免各地方、各部门不适当的干预。

2. 明确了中国人民银行的货币政策目标,有利于抑制通货膨胀。货币政策目标是一国中央银行据以制定和执行货币政策的依据。实践证明,中央银行货币政策的首要目标是“稳定货币币值”,而不是将政府宏观经济政策的全部目标不适当地归结到货币政策目标上来。货币政策在社会经济中应当扮演一个“制动器”的角色,与其他发挥驱运作用的宏观政策相互牵制,从而保证经济持续、稳定、协调发展,为国民经济的发展创造一个良好的货币金融环境。当然,在不影响“稳定货币币值”的前提下,中央银行要与其他政府部门的宏观调控手段密切配合,促进经济协调发展。正确处理稳定币值与促进国民经济增长的关系,要认识到要从中央银行的职能考虑,只有币值稳定,才能促进经济持续、快速、健康发展。从各国的经验看,当今世界各国基本都把抑制通货膨胀、稳定货币作为政策的首要目标。这一原则在中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和国务院《关于金融体制改革的决定》中都作了明确的规定。据此,法律第三条规定:“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。”

3. 以法律的形式确定了改革中央银行货币政策体系,完善货币政策操作系统的内容。人民银行能否有效地实施货币政策,关系到人民币币值的稳定。长期以来,中国人民银行主要通过规模管理这一行政手段来控制货币供应量,以实现货币政策目标。但是随着市场机制作用的逐步扩大,这种调控社会资金总需求的规模管理已经显得力不从心。这就要求中国人民银行必须从日常的具体业务中解脱出来,集中精力认真研究宏观经济的变化情况,逐步采用间接手段进行宏观调控,要求中国人民银行综合运用各种经济手段和法律手段,辅之以必要的行政手段,实施货币政策,控制住货币供应量和贷款规模,防止通货膨胀。法律第二十一条对此作了具体规定:“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及其他政府债券及外汇;(六)国务院确定的其他货币政策工具。”

4. 从法律上彻底堵住了向财政透支和向财政贷款的缺口。当国家财政发生支付困难时,以前的做法是政府不仅可以向中央银行临时借款,还可以向中央银行透支。但是由于财政透支直接影响到中央银行基础货币的投放,对货币稳定危害极大,且按照国际惯例,中央银行不得向财政透支。

当财政在预算执行过程中出现先支后收的临时资金周转困难时,作为政府的银行,中央银行可以给予必要支持。但根据以往的经验,财政在向中央银行借款后,到期却往往不能按约归还,实际上逐渐演变成为一种变相的透支,所以规定中国人民银行不得向政府提供贷款。财政支出大于收入所产生的赤字以先支后收的临时资金短缺,都应通过发行期限不等的国家债券来解决。这样才能彻底堵住财政透支的口子,使货币供应量的增长真正符合国民经济发展的正常需要。为此,法律明确规定:“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。”“中国人民银行不得向地方政府、各级政府部门提供贷款。”“中国人民银行不得向任何单位和个人提供担保。”

5. 为中国人民银行实施对金融业的监督管理提供了充足的法律依据。金融机构经营金融业务涉及千家万户,鉴于金融业这一特殊作用和特殊性质,必须加强对金融机构的监督管理,这是国家宏观经济调控的重要内容,也是中国人民银行的主要职能之一。通过法律授权的方式赋予中国人民银行金融监管职能可以加强对我国金融业的监管,保证中国人民银行依法监管的权威性和严肃性,以保持金融机构资产的安全性、流动性,保持适当的清偿能力,保护存款者的利益,保障金融体系的安全、稳健运行,维护金融体系的公平竞争,增强公众对金融体系的信心,从而有利于中国人民银行货币政策的实施。因此,《银行法》在总则中即明确中国人民银行在国务院领导下,对金融业实施监督管理。在第五章设专章把中国人民银行对金融机构的审批、稽核、检查、监督纳入了规范化、法制化的轨道,完善了监管的法律手段,大大提高了人民银行金融监管的权威性,为今后强化金融监管、规范金融机构经营行为创造了有利条件。

6. 突出体现了违法必究的原则。各国的中央银行法基本上都没有罚则一章,但为了加强法律的可操作性,便于严格执法,严厉打击有关人民币的违法犯罪行为,狠刹滥用职权、以权谋私的行业不正之风,督促中国人民银行的干部职工廉洁自律,《中国人民银行法》设专章详尽规定了违反法律应承担的法律责任。针对伪造、变造人民币,违反法律行政法规有关金融管理规定,中国人民银行及其工作人员违法提供贷款或者担保,擅自动用发行基金,强令中国人民银行及其工作人员违法提供贷款或者担保等行为,都规定了相应的法律责任,补充了《治安管理处罚条例》和刑法关于金融违法犯罪处罚的不足。

(本文作者系中国人民银行条法司原司长、银行法起草小组原副组长)

(责任编辑 刘小平)