

「中國銀行業監督管理委員會」之簡介

呂桂玲

一、前言

2003年3月10日中國第十屆全國人民代表大會第一次會議通過「關於國務院機構改革方案的決定」(註1)，其中決定新設立「中國銀行業監督管理委員會」(以下簡稱銀監會)，履行原來由人民銀行對銀行、資產管理公司、信託投資公司及其他存款類金融機構等審批及監督管理之職責。銀監會為國務

院直屬單位，於該年4月28日正式設立，與保險監督管理委員會及證券監督管理委員會構成中國大陸銀行業、保險業及證券業的分業監管架構。此外，銀監會的成立，也宣告人民銀行成立50多年以來，集貨幣政策的執行與銀行業的監管於一身的時代正式結束。

二、銀監會之組織及監管對象

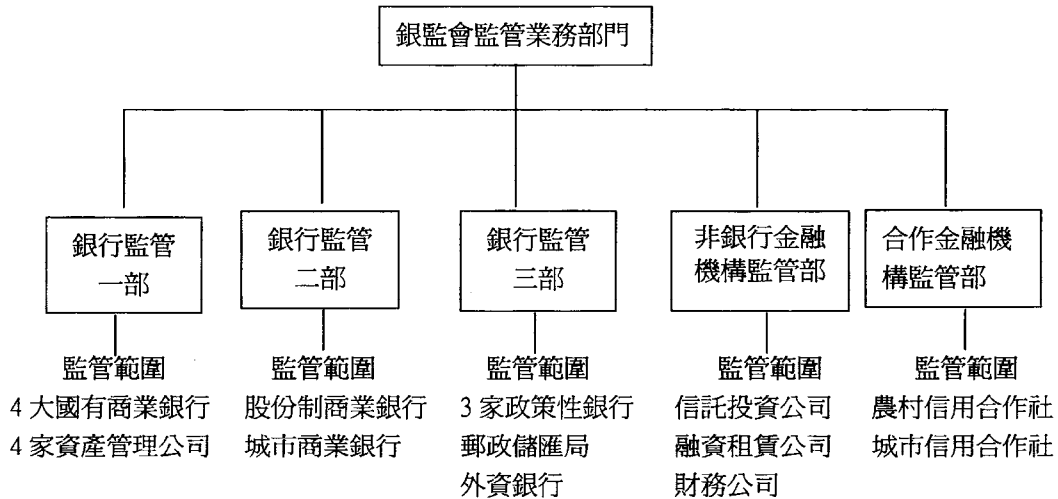
銀監會主席由劉明康(原中國銀行行長)出任，副主席為閻海旺(原人民銀行副行長)、史紀良(原人民銀行副行長)、李傳及唐雙寧等4位。內設機構初步編制人員約400人，其中包括原中央金融工作委員會約120人(註2)、原中國人民銀行負責銀行業監管職能的4個司等共計約200人。

銀監會內部設置15個部門，包括辦公廳、政策法規部(研究局)、銀行監管一部、銀行監管二部、銀行監管三部、非銀行金融機構監管部、合作金融機構監管部、統計部、財務會計部、國際部、監察部、人事

部、宣傳工作部、群眾工作部、監事會工作部。此外，銀監會亦設置外部機構，在省(自治區、直轄市)設立36個銀監局。

銀監會監管對象包括4大國有商業銀行、3家政策性銀行、4家資產管理公司、11家全國性股份制商業銀行、110家城市商業銀行、181家外資銀行、449家城市信用合作社、35,500家農村信用合作社、1家郵政儲匯局、136家信託投資公司、12家融資租賃公司、71家財務公司(註3)。有關銀監會各部門監管對象分工如圖1。

圖 1 銀監會監管業務分工圖



三、「中國銀行業監督管理法」之訂定

銀監會自 2003 年 4 月 28 日起正式履行職責之後，人民銀行專職於制定及實施貨幣政策，不再擔負銀行業監管之職責。銀監會則根據「關於中國銀行業監督管理委員會履行原由中國人民銀行履行的監督管理職責的決定」（註 4），負責監督管理銀行業。由於該「決定」僅是因應銀監會草創之初，為執行業務之需，暫時訂定之規定，長遠之計，仍有必要重新訂定銀行業監理之相關法令，以釐清人民銀行與銀監會對銀行業監理權的分野。嗣後，中國大陸第十屆人民代表大會乃於 2003 年 12 月 27 日的常務委員會第六次會議，表決通過制定「銀行業監督管理法」（參見附錄一），並同時修訂「人民銀行法」及「商業銀行法」，於 2004 年 2 月 1 日

起實施。

新制定的「銀行業監督管理法」規定銀監會執行原人民銀行對銀行業監管之職責，包括：制定有關銀行業監管的規章制度和辦法；審批銀行業及分支機構的設立、變更、終止及其業務範圍；對銀行業實行實地和非實地監管，依法對違法違規行為進行查處；審查銀行業高級管理人員任職資格；負責統一編製全國銀行資料、報表，並按照國家有關規定予以公佈；會同有關部門提出存款類金融機構緊急風險處置的意見和建議；負責國有重點銀行業監事會的日常管理工作。有關銀監會自成立以來執行銀行業監理的重要措施，參見附錄二：中國銀行業監督管理委員會大事記。

四、設立銀監會對人民銀行之影響

雖然人民銀行將銀行業之監管職責移轉至銀監會，惟人民銀行仍扮演最後貸款者及防範系統性風險的角色，因此新修訂的「人民銀行法」雖然刪除了原人民銀行對銀行業的監管權，但另增加維護金融穩定職責及增加反洗錢工作，並賦予人民銀行監測金融市場（包括銀行間同業拆款市場、銀行間債券市場、銀行間外匯市場及黃金市場）運行之職責，且在特定情況下可以直接行使對部分銀行業之監管權（註 5）。此外，為執行貨幣政策及維護金融穩定之需要，銀監會應對於人民銀行提出的檢查金融機構的建議在 30 天內予以回覆，並與相關金融監管機構建立資訊

共享機制（註 6）。

為配合人民銀行職能的縮減，該行於 2003 年 2 月 7 日公佈副行長閻海旺及史紀良轉任銀監會副主席，副行長肖剛外調中國銀行行長，助理行長李若谷升任副行長。因此，人民銀行的管理層級，由原行長 1 人、副行長 6 人、助理行長 2 人，縮編為行長 1 人、副行長 4 人、助理行長 1 人。在內部機構方面，人民銀行裁撤銀行監理一司、銀行監理二司、非銀行金融機構監管司、合作金融機構監管司等 4 個職能司，計約 200 人轉職銀監會。

五、未來的發展

在銀監會設立以前，人民銀行監管銀行業容易受到貨幣政策目標的牽制，以致於對銀行業務的開創較為保守。在銀監會設立以後，除了延續人民銀行監督管理銀行之職責，以防範和化解銀行業風險為目的之外，也特別增加保護存款人與消費者權益及促進銀行業健康發展的積極目的，對於銀行業業務的開創產生正面的意義。可預見，未來中

國大陸銀行業的專業化程度將提高、信息披露程度將更大，相對的，銀行業的內部控制及風險管理亦將顯得更加重要。而目前最受到矚目的銀監會與人民銀行、證券監督管理委員會、保險監督管理委員會之間的業務協調及資訊交流等，仍須有明確的劃分規定，此尚待中國大陸國務院協調三個監管機構後，加以確定。

附錄一：

中國銀行業監督管理法

(2003年12月27日第十屆全國人民代表大會常務委員會第六次會議通過)

第一章 總 則

第一條 爲了加強對銀行業的監督管理,規範監督管理行爲防範和化解銀行業風險,保護存款人和其他客戶的合法權益,促進銀行業健康發展,制定本法。

第二條 國務院銀行業監督管理機構負責對全國銀行業金融機構及其業務活動監督管理的工作。

本法所稱銀行業金融機構,是指在中華人民共和國境內設立的商業銀行、城市信用合作社、農村信用合作社等吸收公眾存款的金融機構以及政策性銀行。

對在中華人民共和國境內設立的金融資產管理公司、信託投資公司、財務公司、金融租賃公司以及經國務院銀行業監督管理機構批准設立的其他金融機構的監督管理,適用本法對銀行業金融機構監督管理的規定。

國務院銀行業監督管理機構依照本法有關規定,對經其批准在境外設立的金融機構以及前二款金融機構在境外的業務活動實施監督管理。

第三條 銀行業監督管理的目標是促進銀行業的合法、穩健運行,維護公眾對銀行業的信心。

銀行業監督管理應當保護銀行業公平競爭,提高銀行業競爭能力。

第四條 銀行業監督管理機構對銀行業實施監督管理,應當遵循依法、公開、公正和效率的原則。

第五條 銀行業監督管理機構及其從事監督管理工作的人員依法履行監督管理職責,受法律保護。地方政府、各級政府部門、社會團體和個人不得干涉。

第六條 國務院銀行業監督管理機構應當和中國人民銀行、國務院其他金融監督管理機構建立監督管理資訊共用機制。

第七條 國務院銀行業監督管理機構可以和其他國家或者地區的銀行業監督管理機構建立監督管理合作機制,實施跨境監督管理。

第二章 監督管理機構

第八條 國務院銀行業監督管理機構根據履行職責的需要設立派出機構。國務院銀

行業監督管理機構對派出機構實行統一領導和管理。

國務院銀行業監督管理機構的派出機構在國務院銀行業監督管理機構的授權範圍內，履行監督管理職責。

第九條 銀行業監督管理機構從事監督管理工作的人員，應當具備與其任職相適應的專業知識和業務工作經驗。

第十條 銀行業監督管理機構工作人員，應當忠於職守，依法辦事，公正廉潔，不得利用職務便利牟取不正當的利益，不得在金融機構等企業中兼任職務。

第十一條 銀行業監督管理機構工作人員，應當依法保守國家秘密，並有責任為其監督管理的銀行業金融機構及當事人保守秘

密。

國務院銀行業監督管理機構同其他國家或者地區的銀行業監督管理機構交流監督管理資訊，應當就資訊保密作出安排。

第十二條 國務院銀行業監督管理機構應當公開監督管理程式，建立監督管理責任制度和內部監督制度。

第十三條 銀行業監督管理機構在處置銀行業金融機構風險、查處有關金融違法行爲等監督管理活動中，地方政府、各級有關部門應當予以配合和協助。

第十四條 國務院審計、監察等機關，應當依照法律規定對國務院銀行業監督管理機構的活動進行監督。

第三章 監督管理職責

第十五條 國務院銀行業監督管理機構依照法律、行政法規制定並發佈對銀行業金融機構及其業務活動監督管理的規章、規則。

第十六條 國務院銀行業監督管理機構依照法律、行政法規規定的條件和程式，審查批准銀行業金融機構的設立、變更、終止以及業務範圍。

第十七條 申請設立銀行業金融機構，或者銀行業金融機構變更持有資本總額或者股份總額達到規定比例以上的股東的，國務院銀行業監督管理機構應當對股東的資金來

源、財務狀況、資本補充能力和誠信狀況進行審查。

第十八條 銀行業金融機構業務範圍內的業務品種，應當按照規定經國務院銀行業監督管理機構審查批准或者備案。需要審查批准或者備案的業務品種，由國務院銀行業監督管理機構依照法律、行政法規作出規定並公佈。

第十九條 未經國務院銀行業監督管理機構批准，任何單位或者個人不得設立銀行業金融機構或者從事銀行業金融機構的業務活動。

第二十條 國務院銀行業監督管理機構對銀行業金融機構的董事和高級管理人員實行任職資格管理。具體辦法由國務院銀行業監督管理機構制定。

第二十一條 銀行業金融機構的審慎經營規則，由法律、行政法規規定，也可以由國務院銀行業監督管理機構依照法律、行政法規制定。

前款規定的審慎經營規則，包括風險管理、內部控制、資本充足率、資產質量、損失準備金、風險集中、關聯交易、資產流動性等內容。

銀行業金融機構應當嚴格遵守審慎經營規則。

第二十二條 國務院銀行業監督管理機構應當在規定的期限，對下列申請事項作出批准或者不批准的書面決定；決定不批准的，應當說明理由：

(一)銀行業金融機構的設立，自收到申請文件之日起六個月內；

(二)銀行業金融機構的變更、終止，以及業務範圍和增加業務範圍內的業務品種，自收到申請文件之日起三個月內；

(三)審查董事和高級管理人員的任職資格，自收到申請文件之日起三十日內。

第二十三條 銀行業監督管理機構應當對銀行業金融機構的業務活動及其風險狀況進行非現場監管，建立銀行業金融機構監督管理資訊系統，分析、評價銀行業金融機構

的風險狀況。

第二十四條 銀行業監督管理機構應當對銀行業金融機構的業務活動及其風險狀況進行現場檢查。

國務院銀行業監督管理機構應當制定現場檢查程式，規範現場檢查行爲。

第二十五條 國務院銀行業監督管理機構應當對銀行業金融機構實行並表監督管理。

第二十六條 國務院銀行業監督管理機構對中國人民銀行提出的檢查銀行業金融機構的建議，應當自收到建議之日起三十日內予以回復。

第二十七條 國務院銀行業監督管理機構應當建立銀行業金融機構監督管理評級體系和風險預警機制，根據銀行業金融機構的評級情況和風險狀況，確定對其現場檢查的頻率、範圍和需要採取的其他措施。

第二十八條 國務院銀行業監督管理機構應當建立銀行業突發事件的發現、報告崗位責任制度。

銀行業監督管理機構發現可能引發系統性銀行業風險、嚴重影響社會穩定的突發事件的，應當立即向國務院銀行業監督管理機構負責人報告；國務院銀行業監督管理機構負責人認爲需要向國務院報告的，應當立即向國務院報告，並告知中國人民銀行、國務院財政部門等有關部門。

第二十九條 國務院銀行業監督管理機

構應當會同中國人民銀行、國務院財政部門等有關部門建立銀行業突發事件處置制度，制定銀行業突發事件處置預案，明確處置機構和人員及其職責、處置措施和處置程式，及時、有效地處置銀行業突發事件。

第三十條 國務院銀行業監督管理機構負責統一編制全國銀行業金融機構的統計資料、報表，並按照國家有關規定予以公佈。

第三十一條 國務院銀行業監督管理機構對銀行業自律組織的活動進行指導和監督。

銀行業自律組織的章程應當報國務院銀行業監督管理機構備案。

第三十二條 國務院銀行業監督管理機構可以開展與銀行業監督管理有關的國際交流、合作活動。

第四章 監督管理措施

第三十三條 銀行業監督管理機構根據履行職責的需要，有權要求銀行業金融機構按照規定報送資產負債表、利潤表和其他財務會計、統計報表、經營管理資料以及註冊會計師出具的審計報告。

第三十四條 銀行業監督管理機構根據審慎監管的要求，可以採取下列措施進行現場檢查：

(一)進入銀行業金融機構進行檢查；

(二)詢問銀行業金融機構的工作人員，要求其對有關檢查事項作出說明；

(三)查閱、複製銀行業金融機構與檢查事項有關的文件、資料，對可能被轉移、隱匿或者毀損的文件、資料予以封存；

(四)檢查銀行業金融機構運用電子電腦管理業務資料的系統。

進行現場檢查，應當經銀行業監督管理機構負責人批准。現場檢查時，檢查人員不得少於二人，並應當出示合法證件和檢查通

知書；檢查人員少於二人或者未出示合法證件和檢查通知書的，銀行業金融機構有權拒絕檢查。

第三十五條 銀行業監督管理機構根據履行職責的需要，可以與銀行業金融機構董事、高級管理人員進行監督管理談話，要求銀行業金融機構董事、高級管理人員就銀行業金融機構的業務活動和風險管理的重大事項作出說明。

第三十六條 銀行業監督管理機構應當責令銀行業金融機構按照規定，如實向社會公布披露財務會計報告、風險管理狀況、董事和高級管理人員變更以及其他重大事項等資訊。

第三十七條 銀行業金融機構違反審慎經營規則的，國務院銀行業監督管理機構或者其省一級派出機構應當責令限期改正；逾期未改正的，或者其行為嚴重危及該銀行業金融機構的穩健運行、損害存款人和其他客

戶合法權益的，經國務院銀行業監督管理機構或者其省一級派出機構負責人批准，可以區別情形，採取下列措施：

- (一)責令暫停部分業務、停止批准開辦新業務；
- (二)限制分配紅利和其他收入；
- (三)限制資產轉讓；
- (四)責令控股股東轉讓股權或者限制有關股東的權利；
- (五)責令調整董事、高級管理人員或者限制其權利；
- (六)停止批准增設分支機構。

銀行業金融機構整改後，應當向國務院銀行業監督管理機構或者其省一級派出機構提交報告。國務院銀行業監督管理機構或者其省一級派出機構經驗收，符合有關審慎經營規則的，應當自驗收完畢之日起三日內解除對其採取的前款規定的有關措施。

第三十八條 銀行業金融機構已經或者可能發生信用危機，嚴重影響存款人和其他客戶合法權益的，國務院銀行業監督管理機構可以依法對該銀行業金融機構實行接管或者促成機構重組，接管和機構重組依照有關法律和國務院的規定執行。

第三十九條 銀行業金融機構有違法經

營、經營管理不善等情形，不予撤銷將嚴重危害金融秩序、損害公眾利益的，國務院銀行業監督管理機構有權予以撤銷。

第四十條 銀行業金融機構被接管、重組或者被撤銷的，國務院銀行業監督管理機構有權要求該銀行業金融機構的董事、高級管理人員和其他工作人員，按照國務院銀行業監督管理機構的要求履行職責。

在接管、機構重組或者撤銷清算期間，經國務院銀行業監督管理機構負責人批准，對直接負責的董事、高級管理人員和其他直接責任人員，可以採取下列措施：

- (一)直接負責的董事、高級管理人員和其他直接責任人員出境將對國家利益造成重大損失的，通知出境管理機關依法阻止其出境；
- (二)申請司法機關禁止其轉移、轉讓財產或者對其財產設定其他權利。

第四十一條 經國務院銀行業監督管理機構或者其省一級派出機構負責人批准，銀行業監督管理機構有權查詢涉嫌金融違法的銀行業金融機構及其工作人員以及關聯行為人的賬戶；對涉嫌轉移或者隱匿違法資金的，經銀行業監督管理機構負責人批准，可以申請司法機關予以凍結。

第五章 法律責任

第四十二條 銀行業監督管理機構從事監督管理工作的人員有下列情形之一的，依

法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

(一)違反規定審查批准銀行業金融機構的設立、變更、終止，以及業務範圍和業務範圍內的業務品種的；

(二)違反規定對銀行業金融機構進行現場檢查的；

(三)未依照本法第二十八條規定報告突發事件的；

(四)違反規定查詢賬戶或者申請凍結資金的；

(五)違反規定對銀行業金融機構採取措施或者處罰的；

(六)濫用職權、玩忽職守的其他行爲。

銀行業監督管理機構從事監督管理工作的人員貪污受賄、泄露國家秘密或者所知悉的商業秘密，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。

第四十三條 擅自設立銀行業金融機構或者非法從事銀行業金融機構的業務活動的，由國務院銀行業監督管理機構予以取締；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，由國務院銀行業監督管理機構沒收違法所得，違法所得五十萬元以上的，並處違法所得一倍以上五倍以下罰款；沒有違法所得或者違法所得不足五十萬元的，處五十萬元以上二百萬元以下罰款。

第四十四條 銀行業金融機構有下列情形之一，由國務院銀行業監督管理機構責令改正，有違法所得的，沒收違法所得，違法所得五十萬元以上的，並處違法所得一倍以

上五倍以下罰款；沒有違法所得或者違法所得不足五十萬元的，處五十萬元以上二百萬元以下罰款；情節特別嚴重或者逾期不改正的，可以責令停業整頓或者吊銷其經營許可證；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

(一)未經批准設立分支機構的；

(二)未經批准變更、終止的；

(三)違反規定從事未經批准或者未備案的業務活動的；

(四)違反規定提高或者降低存款利率、貸款利率的。

第四十五條 銀行業金融機構有下列情形之一，由國務院銀行業監督管理機構責令改正，並處二十萬元以上五十萬元以下罰款；情節特別嚴重或者逾期不改正的，可以責令停業整頓或者吊銷其經營許可證；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

(一)未經任職資格審查任命董事、高級管理人員的；

(二)拒絕或者阻礙非現場監管或者現場檢查的；

(三)提供虛假的或者隱瞞重要事實的報表、報告等文件、資料的；

(四)未按照規定進行資訊披露的；

(五)嚴重違反審慎經營規則的；

(六)拒絕執行本法第三十七條規定的措施的。

第四十六條 銀行業金融機構不按照規定提供報表、報告等文件、資料的，由銀行

業監督管理機構責令改正，逾期不改正的，處十萬元以上三十萬元以下罰款。

第四十七條 銀行業金融機構違反法律、行政法規以及國家有關銀行業監督管理規定的，銀行業監督管理機構除依照本法第四十三條至第四十六條規定處罰外，還可以區別不同情形，採取下列措施：

(一)責令銀行業金融機構對直接負責的董事、高級管理人員和其他直接責任人員給予

紀律處分；

(二)銀行業金融機構的行為尚不構成犯罪的，對直接負責的董事、高級管理人員和其他直接責任人員給予警告，處五萬元以上五十萬元以下罰款；

(三)取消直接負責的董事、高級管理人員一定期限直至終身的任職資格，禁止直接負責的董事、高級管理人員和其他直接責任人員一定期限直至終身從事銀行業工作。

第六章 附 則

第四十八條 對在中華人民共和國境內設立的政策性銀行、金融資產管理公司的監督管理，法律、行政法規另有規定的，依照其規定。

第四十九條 對在中華人民共和國境內設立的外資銀行業金融機構、中外合資銀行

業金融機構、外國銀行業金融機構的分支機構的監督管理，法律、行政法規另有規定的，依照其規定。

第五十條 本法自 2004 年 2 月 1 日起施行。

附錄二：

中國銀行業監督管理委員會大事記

製表日期：2004.3.30

年月日	大事紀
2003.4.28	中國銀行業監督管理委員會自本日起正式履行職責
2003.5.29	發布「關於准入管理方式和程序的決定」
2003.6.2	發布「金融許可證管理辦法」
2003.9.12	發布「農村商業銀行管理暫行規定」和「農村合作銀行管理暫行規定」
2003.9.15	發布「關於農村信用社以縣（市）為單位統一法人工作的指導意見」
2003.9.18	發布「農村信用社省（自治區、直轄市）聯合社管理暫行規定」
2003.10.3	發布「汽車金融公司管理辦法」
2003.10.29	發布「商業銀行集團客戶授信業務風險管理指引」
2003.11.6	發布「中國銀行業監督管理委員會關於向外資金融機構進一步開放人民幣業務」，擴大外資金融機構經營人民幣業務的地區；在已經開放人民幣業務的地域，允許外資金融機構向中國企業提供人民幣服務。
2003.11.12	發布「汽車金融公司管理辦法施行細則」
2003.12.8	發布「境外金融機構投資入股中資金融機構管理辦法」
2003.12.9	發布「關於將次級定期債務計入附屬資本的通知」
2004.2.4	發布「金融機構衍生產品交易業務管理暫行辦法」
2004.2.27	發布「商業銀行資本充足率管理辦法」
2004.3.8	發布「外資銀行並表監管管理辦法」

資料來源：中國銀行業監督管理委員會全球資訊網站 <http://www.cbrc.gov.cn>。

附 註

- (註 1) 中國人民代表大會是中國大陸最高立法機關。
- (註 2) 中央金融工作委員會是 1998 年 5 月中共為因應亞洲金融危機而設立，職能為協調全國金融工作。
- (註 3) 信託投資公司、財務公司及融資租賃公司家數統計為 2001 年底資料，全國性股份制商業銀行、城市商業銀行、外資銀行、城市信用合作社、農村信用合作社之家數為 2002 年底資料。
- (註 4) 2003 年 4 月 16 日中國大陸第十屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過「關於中國銀行業監督管理委員會履行原由中國人民銀行履行的監督管理職責的決定」。

(註 5) 參見中國人民銀行網站 <http://www.pbc.gov.cn> 公佈新修訂的「人民銀行法」第 32 條及第 34 條。

(註 6) 參見附錄一「中國銀行業監督管理法」第 6 條及第 26 條。

(本文於民國 93 年 3 月完稿，作者呂桂玲為本行經濟研究處副科長)