

内部使用

中央银行 会计标准

ZHONGYANG
YINHANG
KUAIJI
BIAOZHUN

内部使用

中央银行 会计标准

ZHONGYANG
YINHANG
KUAIJI
BIAOZHUN



主 编：胡正衡

编译人员：任咏梅

李志辉

程世刚

吕建锋



序

经济越发展，会计越重要。随着经济全球化和金融一体化趋势日益成为影响各国经济、金融发展的重要因素，与之息息相关的会计标准的国际化，已成为各个国家面对的一个不可避免的现实。

近年来，以国际会计准则为主要力量的国际组织致力于会计标准的国际性协调，并推动了世界范围内以改革财务报告体系为主要内容的会计改革的实质性进展。作为金融企业会计改革的一部分，我国中央银行会计一直在进行探索和改革，并在会计制度建设等方面取得了一些可喜的成果。但是我们应该看到，我国中央银行的会计标准与西方发达国家的标准以及国际会计准则的要求还存在较大的差距，特别是在会计标准的国际化和信息披露的透明度方面。

在这种背景下，我欣喜地看到由中国人民银行会计财务司组织系统内会计人员编译的《中央银行会计标准》一书，该书以案例研究和对 40 多个中央银行的基准调查为基础诠释了先进的中央银行的会计实务，并集中了来自国际货币基金组织、欧洲中央银行和普华公司等国际一流专家的观点。中央银行所必须面临的一些重要问题如利润分配、外汇储备会计、金融工具会计以及采用国际会计准则的实用性等问题被揭示出来。此书对于我们中央银行的会计工作实践以及理论研究均有非常有益的借鉴和指导意义。

央行事业，人才为本。人民银行所面临的挑战，归结

底是人才的挑战。在社会的博弈过程中，知识含量越多，竞争力越强。周小川行长曾多次提出人民银行应尽快建立起一支学习型、研究型、专家型、务实型和开拓型的干部人才队伍。为此，我们会计人员要在科学发展观的指导下，与时俱进、开拓创新，认真学习和研究中央银行会计理论和实务，借鉴国际先进经验，改进我们现有的会计实务，推动我国中央银行会计事业的发展。从这个角度看，《中央银行会计标准》不失为一本及时的、可供我们学习研究的好书籍。

为此，我欣然为序，并希望以此提高中央银行会计人员的专业理论水平和实践能力，进一步推动中央银行会计工作水平，为促进我国经济金融的健康发展做出贡献。



2004年7月

目 录

简介	1
第一章 中央银行会计实务调查	12
第二章 为管理者和股东提供的财务报告	38
第三章 利润、股利和资本——关于中央银行的思考	58
第四章 报告储备——一个市场的观点	77
第五章 国际货币基金组织的保障评估政策	88
第六章 国际会计标准的趋同——采访前国际会计标准 委员会主席布莱恩·卡斯博格爵士	105
第七章 与中央银行相关的主要标准（国际财务报告 准则、美国公认会计原则以及欧元体系 公认会计原则）比较	111
第八章 欧元体系财务报告	124
第九章 新西兰储备银行财务报告	141
第十章 捷克国家银行的财务报告	158
第十一章 中央银行内部审计	171
第十二章 储备资产会计	181
第十三章 金融工具会计	188
第十四章 通向国际会计准则无坦途	211
第十五章 数据公布国际标准	241

第十六章 货币当局的会计标准	255
附录 1 中央银行会计标准：调查问卷	280
附录 2 会计标准和中央银行透明度问题	288
附录 3 中央银行或有负债的运用	295
附录 4 从中央银行的年报和网站摘录的会计政策	303
附录 5 国际会计准则目录	356
附录 6 欧洲中央银行会计规则	358
附录 7 国际货币基金组织良好行为规范：中央银行 会计和治理	370
附录 8 术语表	375
后记	378

简介

Neil Courtis¹ Jeremy Foster²

进入 20 世纪 90 年代中期以来，中央银行的财务报告制度比以往任何时期都倍受关注。在这种背景下，《中央银行会计标准》力图向读者提供洞察中央银行财务报告中的热点问题以及正在出现的最佳做法。

随着操作独立性的不断增强，中央银行面临技术方面的巨大挑战。财务报告制度曾一度被认为是次要的事情，用 John Mendzela^①的话说，是“附属品”。在过去的六七年里，这种状况在趋同趋势的“完美风暴”中发生了翻天覆地的变化。中央银行必须在一些敏感的问题上，如对储备的报告和股利政策，做出艰难的选择。对某些中央银行来说，引入严格的会计标准需要对中央银行、政府股东和其他股东之间的隐性契约关系进行重新审视。

变化的动力

对于中央银行财务报告状况的变化，四种主要力量起了推动作用：第一，中央银行角色和职责的广泛变化要求中央银行有更多的责任和透明度；第二，国际货币基金组织（IMF）引入了保障评估政策，

1 作者是 Central Banking 出版社的执行编辑。

2 作者是普华永道会计公司的合伙人。

① 见第二章。

该政策对向国际货币基金组织借款国家的中央银行制定了尽责调查标准；第三，对中央银行储备资产报告的审查越来越仔细，原因是亚洲金融危机暴露了这方面的很多弱点；最后，国际会计标准逐渐趋同并不断进步。

中央银行的角色转换

对中央银行财务报告持续不断的讨论，是在全球范围内独立的中央银行模式被广泛应用的背景下进行的。在许多中央银行曾经仅仅是政府的臂膀的国家中，很多中央银行现在都在履行主要职能时享有高度的自主权。Richard Perry 和 John Mendzela 对此有清楚的表述：这种自主权引发了新的思考。作为转移权力（尤其在货币政策和外汇政策上的权力）的执行者，中央银行担负起新的责任，即要向股东表明它们对这些权力的使用是充分的和高效的。其中一个重要的因素是财务的透明度。

然而，如果认为这是中央银行想尽一切办法要成为众人瞩目的中心就错了。对大部分中央银行来说，获得正式的独立地位，只是摆脱不适当的政治影响的斗争的开始，而不是结束。金融界的新闻充满了各种各样的例子：名义上独立的中央银行发现它们的行动自由受到了政治家的限制；行长可能会被逮捕并送上法庭；董事会与政治任命结成一体；再或像伊拉克，外汇储备在深夜被卡车拖走。除了这些戏剧性的情况，政治家攻击中央银行管理的一种常用方式是批评中央银行的财务报告，指责中央银行对资源的管理不善。中央银行反驳这些指责的惟一方式是建立一个可信的财务报告的制度框架，用这一制度来保护中央银行的独立性，击退有政治目的的批评。从这个角度看，透明度不是中央银行为获得独立性而支付的成本，而是获得独立性不可或缺的支柱。

Richard Perry 的文章表明了新西兰储备银行（RBNZ）是如何在 20 年前就实现了这种角色转换的。

新西兰的经验

在财务报告方面，新西兰的改革使新西兰储备银行成为世界上透明度最高的中央银行，尤其是在公布账务方面。新西兰储备银行较早地采用了商业会计标准，Perry 反对中央银行凭借其作用的特殊性而寻找理由放弃会计标准要素的观点：

“新西兰储备银行在这个问题上没有任何挑选的自由。新西兰储备银行通常能够通过附加的注释或披露来解决所有的技术性 or 合规性问题。”

新西兰储备银行的经验说明什么呢？新西兰储备银行采用了积极的方法彻底检查其财务报告，这种方式优于上层强加的改革，很多作者都认同这个观点。新的会计制度要求有更多的员工和资源，但银行赢得了政治可信度。尽管政治环境不断变化，但银行独立运作的模式没有遇到任何“实质性的挑战”。而且在风险管理方面的透明度为新西兰储备银行提供了“指责储备银行试图以某种形式误导股东或隐匿信息的防线”。然而，新西兰的改革必须放在改革的大背景下来看。新西兰中央银行是在非常支持公共部门改革的政治环境中运作的。这种政治的公平氛围不能被认为是理所应当的。Perry 认为，在股利政策上，中央银行不应该将“故意改变报告的利润”作为避免与政府发生矛盾的方式。新西兰储备银行与政府签订的五年融资协议使其在这方面得到了帮助。而对于那些缺少这种法律保护的中央银行来讲，股利政策会更扑朔迷离。

新西兰储备银行的顾问 John Mendzela 在初期参与了这些发展，并在他的文章中同意本文的许多观点。独立的中央银行有义务汇报国家赋予的垄断性权力的执行情况。他认为，中央银行应该采用严格的商业报告标准，并将这些财务信息作为提高和改革机构的管理工具。Mendzela 的文章给出了在这一领域独到的和有实践意义的建议。例如，他建议中央银行应听取年报读者们对报告的有效性和可理解性的评价；应确保管理信息系统的公正性，不偏向于任何特殊的内部小集

团；在削减成本时要首先保证大的项目：员工、建筑物、信息技术系统和电子通讯。另外，Menzela 还表明，中央银行的确比其他公共部门具有有利条件。比如，中央银行可能会拥有更多财务报告方面的专家。从纯粹的实际意义上说，中央银行的改革可以借鉴一些现有的实务：可购买到较为合适的、有附带数据表、标准的软件包。

国际货币基金组织的保障评估政策

国际货币基金组织对中央银行会计标准的紧密关注是一个较新的现象，这一点在第五章由 Thanos Catsambas 和 Christopher Hemus 论述。国际货币基金组织的传统是对中央银行的借款在哪里以及如何使用的技术进行事后监测，即在资金支付后通过统计方法和其他方法进行监测。20 世纪 90 年代发生的某些借款国中央银行对从国际货币基金组织借款的滥用，或者对其不适当的会计处理的若干重大事件使这种观点发生了改变。对此进行的详细调查发现了中央银行在报告和控制方面的一些漏洞，这使国际货币基金组织下决心在对中央银行借款人保障评估中制定尽责调查标准。自 2002 年中期之后，这已成为国际货币基金组织借款项目中对借款人拨付最初或附加资金的一项永久性的要求。这些审查的第一阶段的结果是，许多中央银行被要求改进其内部控制和财务报告、采用“可信的”会计标准以及进行外部审计。不应将保障评估与其他国际组织为金融部门制定的和鼓励的良好标准相混淆。作者清楚地说明，保障评估是为了防止国际货币基金组织的财务损失而设计的，是对借款人的法律规定；借款国如果不遵守这方面的规定，借款资金就不能被拨付。国际货币基金组织的决策者，即它的执行董事会并没有看到这种评估恰恰突出说明了它们的私人受托性质。

保障评估政策的一个有用的副作用就是展现了中央银行财务报告的现状。它表明改进的余地很大。^① 在国际货币基金组织对 36 个中

^① 见第五章。

央银行的最初的调查研究中，它们发现有 86% 的中央银行缺乏健全的会计标准，83% 的中央银行有内部审计缺陷以及超过一半（64%）没有外部审计。

这种基准工作非常有用。正如 Michele Caparello 所阐述的，标准的一个主要功能是它建立了一种专业化的语言，中央银行的审计师能够使用这种语言标准制定改进进程，并对体系进行深化和加强：“欧洲中央银行体系的内部审计师同样使用专业化语言进行交流，由此有助于使分散化运作的系统保持一致……在这些情况下，审计是协调一致的工具：通过精确的术语培育整个地理区域内对程序和控制环境有更好的理解，可以确保所有的系统运作具有相同的质量。”正如 Caparello 所指出的，当中央银行作为国家的银行监管者时，这个过程同样适用中央银行和商业领域。

国际货币基金组织保障评估政策的影响

国际货币基金组织的保障评估政策已经产生了影响，正如第一章中我们的调查所显示的：世界上大多数的中央银行正在准备采用国际货币基金组织现在所要求的“可信的”会计标准。但是，正如本书中其他论文所阐述的，转换为一个新的财务报告制度将给中央银行带来一些重要的问题。如果是采用那些为上市公司业务以及在国际资本市场融资提供更透明和“更公平的平台”而制定的会计和报告标准，这些问题则更为尖锐。

储备报告和亚洲危机

保障评估引发了一场“静悄悄的革命”，而关于中央银行持有储备的透明度的讨论则十分显眼。正如 Lionel Price 在他的章节中所叙述的，亚洲危机揭示了中央银行有关储备水平的报告是非常不透明的。在韩国的案例中，中央银行宣称的储备根本不存在，因为持有储备的商业银行已经将它们作为抵押物使用了。而在泰国银行的案例中，中

央银行所公布的表面上健康的储备资产组合实际上不反映整个情况。大量的远期卖出头寸被隐藏了，其数额相当于所公布的储备数额。在这两个案例中，对有效储备水平缺乏透明度使不确定性因素增加，这是促成危机爆发的一个因素。试图重建对报告的储备水平的可信性成为国际社会优先考虑的任务，这导致了国际货币基金组织对储备报告模板的升级，国际货币基金组织于 1996 年首次采用了数据公布特殊标准。

正如 Carol Carson 和 Paul Austin 在第十五章所阐述的，数据公布特殊标准引发了中央银行和其他统计当局对金融数据和其他数据公布方式的重大改进。53 个中央银行已经签约参加数据公布特殊标准，而且在数据报告的定期性和及时性方面都得到了改进。实际的改变有多大呢？积极的一面是，可以获得的信息更多、更经常和更可预测。另外，某些迹象表明，拥有公开的和可靠的统计报告声誉的国家可以获得很大收益利差的好处。

但并不是每个人都欢迎改进。Steve Hanke 和 Matt Sekerke 教授在第 16 章列举了一些数据公布特殊标准需要改进的方面。它们指出了限制数据公布特殊标准数据及时性和有用性的技术性漏洞，这些漏洞限制了分析者对数据的依赖程度。但是，它们对现有标准的打击面或许太大。显然，标准可能需要改进，但标准建立的基准至少代表了一个在此上面发展的平台。随着时间的流逝，透明的股利信息会增加，而且那些在这个体系之外的国家（Lionel Price 所指出的国家中包括一些重要的国家如中国和俄罗斯）可能会感到不得不参与其中。或许可用 Lionel Price 的话对这个问题进行总结：“一个创新的中央银行是否能够找到绕开模板的要求以掩饰某些未来问题的方法，时间将验证一切——但模板中的定义已经足够广泛而使中央银行的上述企图难以实现。”

国际会计准则

Bryan Carsberg 在第六章中所描述的最终汇合的趋势，是国际会计

准则近期的显著进展。欧盟将要求欧盟的公司自 2005 年开始采用国际财务报告准则 (IFRS, 即国际会计准则理事会 (IASB) 的标准)^①, 而且国际财务报告准则与美国公认会计原则将显著趋同的前景也是这些年来最好的。因此, 国际财务报告准则代表了中央银行进行财务报告改革的一个显著的起点。

但是, 中央银行采用国际财务报告准则会带来重大的变化, Andrew Hawkings 和 Thornton 在本书中列举了一些。而 Niall Merriman 在对欧洲中央银行的会计标准进行描述时建议了一种替代方法, 即制定中央银行的特殊会计标准, 更适合中央银行的特殊角色。在本简介的下部分考虑了这个问题。

对中央银行的适用性

中央银行采用国际财务报告准则 (IFRS) 会引发一些问题。正如 Andrew Hawkins 在第十三章中所阐明的, 对金融工具采用国际会计准则第 39 号 (IAS 39) 的规定尤其将使中央银行受到冲击。国际会计准则第 39 号 (IAS 39) 不允许对资产负债表中的大量项目采用摊余成本会计, 并要求衍生工具以公允价值计价 (这表明衍生工具应被确认并单独计价)。而最为复杂的是, 它对套期保值工具的会计处理采用严格的标准。因此, 国际会计准则 (IAS) 能够影响中央银行的储备管理职能, 特别是在新的套期保值工具的文件要求方面以及银行的股利分配政策方面。John Nugee 阐述了寻求对储备资产组合的严格的会计处理所遇到的困难。他警告: 对储备资产组合的会计处理的太过关注可能会阻碍良好的储备资产管理行为。

影响中央银行财务独立性的最棘手的问题, 是在中央银行资产负

^① 本文中所提到的国际财务报告准则 (IFRS) 包括所有的国际会计准则以及国际会计准则理事会 (IASB) (以前称为国际会计准则委员会 IASC) 所发布的解释性文件。国际财务准则理事会 (IASB) 颁布的所有新准则都将被称为国际财务报告准则 (IFRS)。现有的国际会计准则 (IAS) 将继续生效直至它们被新的国际财务报告准则 (IFRS) 所代替。

债表中对未实现收益的处理。Kenneth Sullivan 在第三章较为深入地阐述了这个问题。

未实现收益的会计处理

在国际财务报告准则中，中央银行资产负债表中的大多数资产必须以公允价值计价，而且由此产生的收益和损失计入损益账户。这对于那些对储备资产采用传统的历史成本和/或极为保守估值的中央银行来讲，是一个革命。作为国家外汇储备的管理者，中央银行通常拥有大量的未进行套期保值的外汇资产组合。较大的汇率变动会产生较大数额的收益和损失。如果这些储备资产以市场价值计价并作为收入进行报告，则中央银行的收入流将会有较大的波动。储备资产组合所产生大量的未实现收益可能会使中央银行不得不，或者至少有压力，对它们的政府股东分配相应数额较大的股利。当收益转为损失时，问题就出现了。正如 Niall Merriman 所指出的，“中央银行向政府分配利润，但是作为一个惯例，在出现损失时并不会得到补偿（或重新注资）。”另外，对未实现收益进行分配会产生扩张性的货币政策效果的风险，除非政府积累了相应的预算盈余（见第三章）。

公允价值会计也会影响以本币计值的证券。大多数中央银行持有大量的本国政府债券作为流通中货币的对应方。Tatiana Paramanova 所写的俄罗斯银行那一章中大体说明了对这类资产组合计价中所出现的两个主要困难。第一，如俄罗斯，“当没有有效的市场存在时以及不可能确定‘市场’价格时，对政府债券的公允价值的确定通常是非常困难的。”第二，更为令人担忧的是，政府债券的公允价值可能要求账面价值大幅度降低从而使中央银行陷入“技术性破产”的境地。Kenneth Sullivan 在此方面提出了另外的观点：由于中央银行制定短期利率，他们的行为是债券价格的一个重要的决定因素，因此中央银行从未实现收益中获取的利润是由它们自身行为所带来的。正如 Sullivan 所指出的，“由于其自身的政策行为所产生的大量重估收益使银行招致政策行为是为了自身收入的最大化，而不是其政策目标的批评。”

因此，或许解决的方法是简单地将政府决定中央银行股利政策的权力取消，使中央银行对未实现的收益建立准备金而不是将其作为股利分配给政府。但这种风险就像倒洗澡水时把婴儿一同倒掉。正如 Sullivan 所认为的，中央银行的股利政策问题有两方面：一方面，政府强制要求过多的股利的危险，使中央银行处于资本不足和资不抵债的境地；另一个风险是保守的中央银行将储藏准备金，剥夺经济的实际资源。某些东亚国家中央银行 1996 年以来的经验表明，这不是简单的理论性顾虑。

欧元体系对未实现收益的会计处理方法

欧元体系 (Eurosystem) 和欧洲中央银行 (ECB) 对这个两难境地采用了一个可选择的方法。在第八章中 Niall Merriman 对这个方法有详细的阐述。根据欧元体系规则，所有的未实现收益从收入中剔除。这使中央银行摆脱了分配股利的压力，并能够建立准备金以弥补外汇资产组合估值的逆转。Merriman 对这种有利于“中央银行特殊性”而与商业性会计实务有所不同的观点进行了具有说服力的论证。欧洲中央银行 (ECB) 设计它的会计规则的主要考虑是谨慎。由于中央银行通常拥有“大量的结构性的外汇敞口”，它们需要大量的准备金作为其价值变动的一个缓冲器。因此欧洲中央银行决定不将未实现收益作为收入处理，而是作为准备金，而且在不同的币种和证券之间未实现的收益和损失不能轧差。这种方法有许多论据。成功的货币政策，有利于加强本国货币，但因为本国货币相对于其他货币升值，有可能导致外汇资产组合的损失。因此，对未实现收益作为股利分配是不稳健的（因为政策的成功会使收益逆转），或者是给政府造成不良动机，政府不应从“本国货币贬值中获利”。另外，如上所述，政府不愿意对中央银行重新注资。中央银行也不应只出于利润的考虑来经营外汇头寸（伴随着风险），而是应该执行外汇政策。

到现在为止，一直还不错。但是，欧洲中央银行的做法与中央银

行会计的本质相矛盾，用 Merriman 的话来讲就是，“使利润分配规则左右收入的确认。这样做，有人可能会认为这与国际会计准则理事会的宗旨相违背。”

圆的能成为方的吗？Sullivan 和 Merriman 都建议另外一种可选择的方法，即确认未实现收益并将它们计入损益账户，但作为一项政策，在股利支付之前将它们转移至一个重估准备账户。这种方法既贯彻了国际会计准则的精神，又达到了同样的经济效果。因此，这就是解决的办法？或许不是。在现实世界中，由于多种原因而使情况较为复杂。第一，中央银行法以及它们所包含的利润分配的法律安排并没有考虑公允价值会计。因此，这种方法可能没有法律依据，至少执行这种政策的法律约束必须到位。第二，不能保证政府将支持这个立场，而且不能保证反对派的政治家不会恶意曲解它。

寻找达到必须平衡的法律和政治结构将是困难的，如 Sullivan 所承认的：“即使在成熟的经济中，建立一个既能够防止中央银行积累过多的准备金又能够防止政府从中央银行要求过多股利的机制也被证明是困难的。”这最后的观点是有根据的。事实上，成熟经济中领头的中央银行，如美联储和欧洲中央银行，都对未实现收益采用了非标准的会计处理，这表明了这个问题的难度。难道能期望存在巨大财政压力和更脆弱机构的发展中国家走得更远？也许正如 Sullivan 所提示的，中央银行的特殊标准应靠近国际财务报告准则（IFRS），应考虑中央银行某些职能的独特本质。这种讨论的时机是成熟的，希望本书能够为政策制定者提供一个有益的开端。

在进入下一章节之前，要提到的最后一个问题是忠告各位读者参阅附录 3 中由 Mario Blejer 和 Liliana Schumacher 在《中央银行》杂志上发表的文章。在这篇文章中，作者强调了中央银行会计在或有负债方面所遇到的困难。其中包括衍生工具合同，这对其他商业性机构同样是明确和不陌生的。而其他的或有负债则是隐性的，如中央银行为防止汇率变动或者作为最后贷款人的行为。但是，这些作为隐性负债可能导致一个问题的出现：“原则上，当以资产和负债的经济价值合理计量时，中央银行资产组合的价值为负数，通常当或有负债被加入后