

新编党政干部法律知识手册

金融 审计 会计

主编 赵振华 李向东 安平

Jinrong
Shenji
Kuaji



中国法制出版社

新编党政干部法律知识手册

——金融、审计、会计

主 编 赵振华 李向东 安平

中国法制出版社

责任编辑：祝立明

新编党政干部法律知识手册

金融、审计、会计

XINBIAN DANGZHENG GANBU FALU ZHISHI SHOUC

— JINRONG SHENJI KUAJI

主编/赵振华 李向东 安平

经销/新华书店

印刷/冶金工业出版社印刷厂印刷

开本/787×1092毫米 印张/8.5 字数/180千

版次/1997年1月北京第1版 1997年1月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-242-2/D·225

(北京文津街11号 邮政编码:100017) 定价:10.00元

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 金融和金融法概述.....	(1)
第二节 审计和审计法概述.....	(7)
第三节 会计和会计法概述.....	(12)
第二章 金融法律基本知识	(19)
第一节 我国的金融法律体系.....	(19)
第二节 中国人民银行法.....	(27)
第三节 商业银行法.....	(38)
第四节 非银行金融机构法律制度.....	(52)
第五节 信贷法律制度.....	(66)
第六节 票据法.....	(88)
第七节 外汇管理法.....	(106)
第八节 金银管理法律制度.....	(120)
第三章 审计法律基本知识	(128)
第一节 审计监督的基本原则.....	(128)
第二节 审计机关和审计人员.....	(134)
第三节 审计机关职责.....	(147)
第四节 审计管辖和审计机关权限.....	(162)
第五节 审计程序.....	(172)
第六节 内部审计制度.....	(185)
第七节 社会审计.....	(195)
第八节 违反审计法的法律责任.....	(198)

第四章 会计法律基本知识	(211)
第一节 我国会计法的调整对象.....	(211)
第二节 会计核算制度.....	(217)
第三节 会计监督制度.....	(233)
第四节 会计机构和会计人员.....	(243)
第五节 注册会计师法律制度.....	(255)
第六节 违反会计法的法律责任.....	(263)

第一章 概 述

第一节 金融和金融法概述

一、金融的产生和发展

从本质上说，金融是商品货币关系发展的必然产物，是商品经济发展的产物。它是在商品生产和商品交换的基础上产生和发展起来的，经历了漫长的历史过程，它随社会经济的发展而发展，同时反过来对社会经济的发展起着促进和推动作用。

金融，从字面上讲，就是货币资金的融通，是指货币流通的调节和信用活动的总称。这些资金流通和货币的信用的一切金融活动主要是通过银行的各种业务来实现的，所以银行是金融活动中最为关键的部分，处于中心地位。从这个角度来看，金融的历史也就是银行发展的历史。为了便于理解，我们把其历史发展划分为几个阶段。

（一）货币兑换商——现代银行的萌芽

第二次社会大分工后，即手工业从农业分离出来以后，商品生产逐步扩大，起一般等价作用的商品开始固定在一些物品上，如在我国古代最主要的是海贝。于是货币出现了，到了第三次社会大分工后，商业不断发展，产生了铸币。各个国家之间流通着不同的货币，甚至在一个国家的不同地区，铸币的材料、外观、成色也不尽相同，我国秦朝统一前就属于这种情况，到秦始皇时代才有了全国统一的货币——“半

两”方孔圆钱。一个国家的各地区之间的贸易以及国际贸易的往来逐渐扩大，使得商人们在各地奔走，当他走到外地去购物时，就必须把本地的货币兑成金银去外地支付货款，而如果要到外地卖货，则需将在外地售货所得的外地铸币兑换成金银带回本地，否则他带回的外地货币将一文不值。为了方便铸币兑换，从商人中逐渐分离出专门从事铸币兑换业务的铸币兑换商。

（二）信用的产生——银行业的发展

最初，货币兑换商只是从事货币兑换，以手续费为收入。随着商品交换的进一步发展，货币兑换商又为商人保管货币，接受商人的委托，办理货币支付和汇兑业务，兑换商的业务范围随之扩大了。这样，大量的货币集聚在兑换商手中，为商品交换中的货币信贷提供了生长条件。商品货币经济越发展，商品的买卖时间和货币的支付时间越容易不一致，赊购行为由此产生，也使商品的买卖关系转化为债的关系，从而产生了信用，即货币资金的借贷行为，它以偿还和付息为基本特征。当商品赊购者去货币兑换商那里贷款时，兑换商则以其代保管的货币和自有的货币积存进行放款并收取利息，获取更多的利润，兑换商也发展为信用中介，货币兑换业也逐渐发展成为银行业。这种由银行或者货币兑换商所经营的货币借贷，就是现代意义上的货币信用（银行信用），而商人之间以商品为媒介的相互借贷则成为商业信用。由此，货币经营业或者说银行业就有了充分的发展，但是，当时贷款利息很高，具有高利贷性质。

（三）英格兰银行——资本主义新的银行信用制度的建立

高利贷性质的银行业逐渐不适应资本主义经济发展的需要。1694年，英格兰银行在英国伦敦成立，它不但能够大量

吸收社会闲散资金，而且利息收取适当，使职能资本家从银行取得低息贷款的愿望得以满足，适应了资本主义生产方式发展的需求。它的建立，是资本主义新的银行信用制度建立的标志。这种银行集中央银行、商业银行和专业银行的业务于一身，既办理货币的发行、财政收支，又经营存贷款、信托等业务，在发挥巨大作用的同时，也引起了金融和经济的混乱。为统一调节货币流通和管理银行业，中央银行逐渐从商业银行中分离出来。随着金融业专业化的发展，投资银行、储蓄银行等专业银行也从银行中分离出来，还相继建立起了各种非银行金融机构。逐渐形成了以中央银行为中心，商业银行为主体，其他专业银行和非银行金融机构共同组成的金融体系。

（四）金融资本的出现——金融日益完善和发达

随着银行制度的建立和发展，银行的业务也在不断地拓宽，尤其是到了帝国主义阶段，金融资本的出现，使金融成为整个资本主义经济活动的核心、万能的主宰，银行从简单的中介人变成无所不能的垄断者。金融资本和产业资本的融合形成了金融寡头，操纵着整个国家的经济。同时，资本主义的金融活动已以各种形式向世界的各个角落渗透，形成资本主义国际金融体系，对世界经济的发展产生极其重要的影响。

二、金融法的产生和发展

金融法是调整金融管理活动和银行货币流通与信用活动中所发生的各种社会关系的法律规范的总称，是国家实施金融的法律依据。货币的发行和回笼，各种存款的吸收和贷款的发放，票据的承兑与贴现，外汇、金银管理等法律、法规及法律法规性文件都属于金融法的范畴，银行法在金融法中

占有重要地位。

在金融产生和发展的最初阶段，在货币兑换、货币收支、借贷等活动过程中，逐渐形成一些规则和习惯，并没有专门的金融法律规定，也没有专门的金融管理规定。随着商品经济的发展和金融对社会经济的作用加大，金融法律终于产生了，这时候的法律形式多为零星的国王或者政府授予的特许状或者特许令。例如 1694 年英国国会发布特许状，第一个资本主义股份制银行——英格兰银行成立，被赋予银行券的发行权，办理存款、票据贴现、质押贷款业务，办理政府的存放款业务和代理国库。1781 年北美银行（英国）、1791 年美国第一银行和 1816 年美国第二银行，由国会或者联邦议会单独立法设立。1837 年美国的密歇根州议会通过了《自由银行条例》对于创办银行规定了法定条件，申请人只要符合法定条件，经申请领取执照即可开办银行，它适用于商业银行，对银行立法有着普遍的借鉴意义。1844 年英国颁布了世界上第一部资本主义的银行法《英格兰银行法》。1863 年，美国国会通过了《国民银行条例》，对银行的设立条件、业务范围、权利义务和监管机构均作了规定，打下了现代银行法和金融制度的基础。

随着现代金融体系制度的建立和发展，金融法律制度也不断发展和完善，逐渐形成了以中央银行法为中心，普通银行法、金融市场管理法和涉外金融法为组成内容的现代金融法律体系并不断拓展。中央银行法是关于中央银行的性质和职能，在社会活动中的法律地位，货币政策，组织体系及其管理体制，与政府、其他部门、其他金融机构的关系的法律。普通银行法则是规定商业银行和非银行金融机构的职责、权利、义务和经营活动的法律规范。金融市场管理法是有关管

理金融市场活动，包括有价证券的发行、流通和交易的法律规范。涉外金融法则是随着国际金融业向着全球化、自由化、创新化、证券化、电脑化的五大变化而不断发展的，涉外金融法律法规成为金融法的重要组成部分，国际条约成为国际金融法的重要形式，成为金融管理的重要依据。

三、我国金融法概述

早在我国夏朝就有金属货币，货币制度在两千多年前的秦朝得到统一，所以我国金融的发展有着悠久的历史。中国的兑换业和信用机构起源于南北朝时期，一些寺院开始经营典当业务，到隋唐时期我国典当业已盛行，出现了经营银钱保管和兑换的“柜坊”，存户可以凭着与现代支票相似的“贴”或者“书贴”去支钱，这种典型的货币经营业就是我国金融业的萌芽。较为明显的银行业是以北宋时期出现的“钱庄”的兴起和“票号”的发展为标志的，这些钱庄独立经营金融业务，同时产生了我国最早的纸币“交子”。到了明末，钱庄繁荣起来，清朝中叶票号成为独立的行业，逐渐产生出近代的银行业。

在这漫长的历史时期，金融法律的规定是零散的，而又表现在刑律中，这与中国传统的法律制度有关。比如说秦国的《秦律》，赵国的《国律》都有货币铸造、高利贷等条文。

鸦片战争后的半封建、半殖民地的中国，遭受外国银行对我国财政金融的控制和支配。随着外国资本的侵入，我国最早的外商银行是 1845 年设立于香港的英商丽如银行分行（后为东方银行），成为外国资本主义侵略中国的金融堡垒。这种入侵使中国封建经济的解体加速，同时也刺激了旧中国银行的兴起。中国通商银行是我国第一家民族银行，于 1871 年在上海成立，成为正式的官办户部银行。1908 年，清政府颁布《大清银行条例》，授予 1905 年成立的大清银行以代理国

家发行货币，代理国库和调剂金融的权限。一战开始后，中国银行业在帝国主义无暇顾及的情况有所发展，银行数目增多。1927年后，国民党政府力图控制金融行业，次年10月通过《中央银行条例》，并在上海正式成立中央银行，开始了四大家族对中国金融的垄断和独占。1935年颁布的《中央银行法》确立了以中央银行为中心的官僚资本金融体系，除了中央银行外，还有中国银行，交通银行和中国农民银行等官僚资本的银行。同时还设立了中央合作金库、中央信托局、邮政储金汇业局等官僚资本机构，形成了“四行二局一库”的旧中国官僚买办金融体系，操纵金融市场，控制中国的金融事业。当时的私营银行也有很大发展。在1928—1937年之间，国民党政府陆续颁布了金融法规，建立起其金融法律体系，除了《中央银行法》之外，还有《中国银行条例》、《交通银行条例》、《中国农民银行条例》、《银行法》、《储蓄银行法》、《银本位币铸造条例》、《保险业法》、《修正交易所法》、《票据法》、《公司法》等。

从1927年到新中国成立期间，革命根据地和解放区的银行也在不断发展扩大，在不同的革命历史时期，中国共产党所领导的政府也因地制宜地制定一些金融法规，如《闽西工农银行章程》、《苏维埃共和国国家银行章程》等，也成立了不少银行，如中华苏维埃共和国国家银行、陕甘宁边区银行、华北银行、华中银行等多家。解放战争胜利前夕，根据当时政治经济形势的需要，合并了华北银行、北海银行和西北农业银行，在此基础上于1948年12月在石家庄成立中国人民银行，并发行人民币。

我国社会主义金融体系从解放初至今，经历了形成、发展、演变过程，其中有多次重大变化。第一次是建国伊始，中

国人民银行规定为国家银行,兼有中央银行和工商银行的两种职能。接收官僚资本主义银行“四行二局一库”,改造私营金融业,普设国家银行机构,1954年中国人民建设银行成立,1959年中国农业银行成立,逐渐建立了我国社会主义金融体系。中央人民政府为加强金融工作,曾先后制定一系列有关金融的法令、条例和制度,为健全社会主义金融体系发挥了重要的作用。第二次重大变化是社会主义改造后的大规模社会主义建设时期,按照苏联模式,将信用集中于国家银行,取消多种信用流通工具,将多种金融机构合并成统一的人民银行。这时期的金融法律不集中也不全面。第三次重大变化是党的十一届三中全会以后,在实行经济体制改革的基础上,国家着手改革了金融体制,要求建立起与市场经济需要相适应的金融体制和金融管理体制。同时国家也相应颁布了一系列的金融法律,如《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《保险法》等,还有国务院发布或国务院批准人民银行、国家外汇管理局发布的金融法规,人民银行发布或人民银行批准专业银行发布的金融规章,有关金融方面的自治条例和单行条例、地方性法规和规章。在此之前,各种国家金融机构已逐步恢复或者建立。这标志着以中国人民银行为中心,专业银行为主体,多种金融组织并存的中国社会主义金融体系的建立。为了适应有中国特色社会主义市场经济的需要,正在继续深化改革,不断完善。近来,中国进行的五大改革措施就包括金融体制的改革,而我国的社会主义金融法律体系也已初见端倪。

第二节 审计和审计法概述

审计是专职机构和受委托的专业人员,以被审单位的全

部或一部分经济活动为对象，进行审核检查，收集和整理证据，确定其实际情况，依照法律和一定标准，以判断经济活动的合规性、合法性、合理性和有效性，以及有关资料的真实性和恰当性的经济监督、评价、鉴证的活动。

一、审计的产生和发展

审计是在社会经济发展到一定阶段的产物。当社会生产实践发展到有财产资源积累时，资产所有者需要委托他人进行管理，同时需要检查资产经营人员履行其职责情况，于是形成了资产所有者与被委托的资产经营者之间的一种特殊经济关系，这就是最初的审计关系。

我国在西周时期，国家就设有“宰夫”官职，由君主授权，对国家财物收支进行监督。任务之一就是对其收支、领用保管、及朝中会计过程进行考核、审查，周王据此对有关人员进行奖惩。秦代继承了战国的“上计”制度并加以推行，各地官府定期将财政收支、钱谷出入等逐级上报，由御史大夫进行审核，并向皇帝报告。汉代至隋唐两代，审计逐渐成为一种专门制度，成立了专门监督财政的机构，如“比部”，宋代专门设置“审计院”。北洋军阀时期北京政府在“国务院”下设“中央审计处”，后改为“审计院”，国民政府在监察院内设“审计部”。

中华人民共和国建国前，中华苏维埃共和国和陕甘宁边区政府都设立了专门审计机构。抗日战争、解放战争时期各边区（专区、县）政权都设立了审计委员。建国后，没有单独成立审计机构，直到1982年通过的新宪法才正式规定设立审计机关，实行专职审计监督。随后内部审计和民间审计也逐渐恢复和发展起来。

在国外，审计的产生与发展也经历了漫长的历程，古巴

比伦王国、古埃及、古希腊、古罗马都曾建立过专门的经济监督、稽查机构，代表国王审查财政收支、税收状况等。雅典城邦奴隶主民主制的一个重要内容就是审计监督，通过专职审计官对会计官员提交的财产目录、有关凭证和帐簿进行审查，提出专题审计报告。西方资本主义国家在产业革命后，由于经济迅速发展，企业规模不断扩大，各种合作、联营的企业形式日益增多，股份公司兴起并壮大，客观上要求审计不仅要对国家财政收支进行监督，而且也要为私营业主、合伙者服务，于是企业内部审计、社会民间审计应运而生，审计也成为企业所有者监督、评价经营者经营管理业绩的工具。

二、审计的对象、任务、职能和作用

（一）审计的对象

审计的对象是指审核检查的客体。概括地说，审计对象是经济活动，具体说，审计的对象是审核检查被审单位的财政收支活动、财务收支活动以及业务经营管理活动。依照《中华人民共和国审计法》第2条的规定，我国国家审计的对象是国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支、国家金融机构和企业、事业组织的财务收支情况。内部审计的对象为本部门、本单位的财政财务收支以及其他经济活动。社会审计的对象是委托人指定的被审单位特定的经济活动。目的是通过对被审单位的会计、统计、业务核算记录，以及经济往来中的各种合同、计划、方案，包括有关人员口头反映等进行审查、分析，对已经发生或将要发生的经济活动进行复核、测算，以判断被审对象的合规性、合法性、合理性、有效性、真实性和恰当性。

（二）审计的任务

根据审计主体及审计内容的变化，审计的具体任务也会

随之不同。但基本任务是被审对象的真实性、合法性和效益性，主要包括以下几个方面：

1. 以国家法律、法规、规章及各项财经制度为标准，监督检查被审单位的各项经济活动的合法合规情况。

2. 核查会计资料，对会计的原始凭证、帐目处理、各类报表等作出公正客观评价，监督被审单位真实准确地反映和报告经济活动成果。

3. 发现和审核违反财经法规的现象，如是否有白条报帐、超标准开支，购入财物有否稽核制度，有无贪污行贿、请客送礼等违纪行为。

4. 检查被审单位的各项财经基础工作，各项制度是否健全、检测和评价其内部监督制度、内部控制制度。

5. 审查被审单位经济活动有无经济效益。

（三）审计的职能和作用

审计的职能是指审计内在的功能。从审计的产生、发展及审计的任务来看，审计的基本职能就是经济监督。虽然有国家审计、内部审计和社会审计之分，但其审查考核被审单位经济活动这一本质功能是一致的。审计机关依照宪法和审计法的规定，行使国家审计监督权，具有国家强制力；内部审计机构依照国家法律、法规及本单位的目标计划，决策方案行使内部审计监督权，一方面维护国家财经法纪，另一方面监督本单位会计人员、经营管理人员的经济活动和业务；社会审计组织受资产所有者委托对资产经营者进行监督评价，以其公正和信誉取得权威。随着审计工作的发展，审计人员积极参与经营决策，审计监督逐渐派生出了经济评价、经济鉴证等功能，大大丰富了审计监督的内容。

审计的作用也可称为审计监督的作用，是与审计的任务

联系在一起的，审计只有在很好地完成了各项任务才能体现出其作用，审计的作用也就是完成任务的成果。主要有：

1. 维护国家财政经济秩序，保证财经法律法规顺利实施，及时制止和打击违反财经法纪，破坏经济秩序的行为。

2. 及时打击贪污腐败、行贿受贿、损公肥私、玩忽职守、侵害国家集体利益的行为，促进廉政建设。

3. 帮助各被审单位改进会计基础工作，建立各项基本制度，完善会计内部控制制度，提高会计管理水平。

4. 及时向被审单位提出改善经营管理建议和措施，堵塞漏洞，减少浪费，提高经营管理水平，充分利用资财，挖掘潜力，提高经济效益。

5. 保证被审单位各项财会资料、经济信息的真实准确，为企业决策提供依据和参谋，同时也保证了国家宏观经济决策的准确性，为国家加强宏观经济管理奠定可靠的基础。

6. 加强审计监督，充分发挥其公正评价、经济鉴证的职能，也有利于吸引外资，扩大改革开放，提高经济管理水平。

三、我国审计法律制度的历史发展

我国审计法制的发展与审计工作的发展是紧密联系在一起的。早在春秋战国时期，一些诸侯国家就制定了简单的审计律法，规定专职人员对财物收支进行上报审核制度，《秦律》中规定由御史大夫行使审核职权，汉代制定“上计律”，这是专门审计立法的开端。隋唐宋代在法律制度上丰富了审计内容，设立了审计院、比部，形成了较完整的审计监督制度。元明清三代，审计工作有所衰落，法律制度上也没有新发展。到了北洋政府时期，随着西方法律制度在中国的传播，北洋政府于1914年公布了《审计条例》、《审计院编制法》、《暂行审计规则》，后又颁布了《审计法》。国民党统治时期，

于1928年公布了《审计院组织法》和《审计法》。

新中国成立前，一些革命根据地政府颁布的法令中有设立审计机构的规定，如《苏维埃共和国中央苏维埃组织法》。建国后，由于我国没有设立相应的审计机构，在建国后的三十多年里，审计法制建设没有得到很好的发展。1982年修改后的宪法专门规定要设立国家审计机关，依法行使审计监督权。这标志着我国审计法制建设开始进入新的发展时期。1983年国家审计署正式成立，各地审计机关及内部审计机构也陆续建立起来。为了规范审计监督工作，国务院和审计署先后制定了一些审计法规和规章；1985年国务院颁布了《关于审计工作的暂行规定》，审计署颁布了《审计工作试程序》、《关于内部审计工作的若干规定》，1987年审计署公布了《审计人员守则》，1988年国务院颁布了《中华人民共和国审计条例》，1989年审计署发布了《审计条例施行细则》、《关于社会审计工作的规定》、《关于内部审计工作的规定》，1990年审计署发布《社会审计工作规程》，1991年发布《执业审计师制度（试行）》。1994年8月31日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国审计法》。这些法律、法规、规章的制定，标志着我国审计法律体系基本形成，对于规范审计工作，切实保障审计机关和审计人员依法行使审计监督权，充分发挥审计监督的作用具有重要意义。

第三节 会计和会计法概述

“会计”一词，远在我国西周时代就已经出现了。它是指对收支的计算和记录，也有考核的意思。从这一层意义上讲，会计无论在中国还是外国都是很早就有了。但是随着社