

金融改革与 金融审计

主编：易宏仁



中国审计出版社

金融改革与金融审计

主编 易宏仁

中国审计出版社

图书在版编目(CIP)数据

金融改革与金融审计/易宏仁主编. —北京:中国审计出版社,1995.12

ISBN 7-80064-417-0

I. 金… II. 易… III. ①金融审计-基本知识②金融体制-经济体制改革-中国 IV. F239.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 21047 号

金融改革与金融审计

主编:易宏仁

● *

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

总参工程兵印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

*

787×1092 毫米 32 开 9.125 印张 190 千字

1996 年 1 月北京第 1 版 1996 年 1 月北京第 1 次印刷

印数:1-5000 册 定价:12.00 元

ISBN7-80064-417-0/F·280

前 言

自改革开放以来，我国国民经济取得了辉煌的成就，金融业相应得到迅速地发展，并在社会主义经济建设中发挥着越来越重要的作用。因此，金融审计的任务也日益繁重，成为国家审计工作的重点之一。从1994年起金融体制又作了重大的改革，为金融审计提出了许多新课题和新要求。过去的金融审计教材已显得陈旧，不能适应广大金融审计工作者学习的需要。为此，我们组织了国家审计署南京特派办、江苏省审计局、南京市审计局、江苏省人民银行、江苏省和南京市工商银行、南京审计学院等单位的专家、教授从理论与实践的结合上编写了这本书，作为金融审计干部培训和学习的教材。

本书从金融审计干部的实际需要出发，贯穿了金融体制改革的精神，将全书内容分为三部分：第一部分是金融体制改革，包括金融组织体系改革、信贷资金管理体制改革、外汇管理体制、金融市场改革等内容；第二部分是银行审计，包括中央银行的财务收支审计、商业银行的资产、负债和损益审计等内容；第三部分是非银行金融机构审计，包括保险审计，信托、租赁、证券、商业票据贴现等业务的审计。此外，还写了一章专门阐述计算机在金融审计中的应用等问题。

本书初稿完成后，邀请了武汉大学廖洪教授、中央财金

学院曾广宇副教授、江苏省审计局余效明副厅长、桂林市审计局曹国玉局长及部分作者对本书进行了审查、讨论，提出了不少有益的意见和建议，使本书质量进一步提高。在此，向他们致以衷心的感谢。

本书是集体智慧的结晶，具体分工如下：第一章（易宏仁）、第二章（蒋建华、黄如之）、第三章（易宏仁、蒋建华）、第四章（黄佩华）、第五章（丁德明）、第六章（黄如之）、第七章（傅同青、李从洲）、第八章（王书贞）、第九章（谢惠勇）、第十章（黄如之）、第十一章（金维德）、第十二章（李建生）、第十三章（詹从才）、第十四章（翟学英）。最后，由易宏仁负责修改、总纂。

随着改革的不断深化，业务上的有关政策、具体方法必然继续充实、发展，本书也需不断地修改、补充和完善。由于水平有限和时间仓促，书中难免有疏漏和不当之处，敬请读者批评指正。

审计署干部培训中心

1995年5月

目 录

第一章 我国的金融体制改革	(1)
第一节 我国金融体制改革的简要回顾.....	(1)
第二节 中央银行.....	(5)
第三节 政策性银行.....	(8)
第四节 商业银行	(14)
第五节 其他金融机构	(22)
第二章 信贷资金管理体制及外汇管理体制改革的	(28)
第一节 信贷资金管理体制改革概述	(28)
第二节 资产负债比例管理和资产风险管理	(30)
第三节 外汇管理体制改革的	(39)
第四节 人民币汇率制度改革	(50)
第三章 金融市场改革	(55)
第一节 金融市场概述	(55)
第二节 货币市场	(60)
第三节 资本市场	(64)
第四节 外汇交易市场	(70)
第四章 金融审计概述	(74)
第一节 金融审计的概念及其重要性	(74)
第二节 金融审计的对象和任务	(78)
第三节 金融审计的特点和管辖范围	(81)

第四节	金融审计的程序和审计报告	(85)
第五章	中央银行财务收支审计	(94)
第一节	财务计划审计	(94)
第二节	财务收支审计	(96)
第三节	财务支出及盈亏缴拨审计.....	(100)
第六章	银行短期资产审计.....	(104)
第一节	银行资产审计概述.....	(104)
第二节	工商企业流动资金贷款审计.....	(107)
第三节	农业贷款审计.....	(112)
第四节	小额抵押贷款审计.....	(115)
第五节	其他短期资产审计.....	(117)
第七章	银行长期资产审计.....	(124)
第一节	基本建设贷款审计.....	(124)
第二节	技术改造贷款及其他贷款审计.....	(130)
第三节	长期投资审计.....	(138)
第四节	固定资产增减审计.....	(139)
第五节	在建工程、无形资产及递延资产的审计	(147)
第八章	银行负债审计.....	(151)
第一节	负债审计概述.....	(151)
第二节	单位存款审计.....	(156)
第三节	储蓄存款审计.....	(160)
第四节	其他负债审计.....	(165)
第九章	银行国内结算业务审计.....	(169)
第一节	结算帐户及结算原则审计.....	(169)
第二节	结算方式审计.....	(172)

第三节	联行往来审计.....	(179)
第十章	外汇业务审计.....	(183)
第一节	外汇经营审计.....	(183)
第二节	外汇交易审计.....	(188)
第三节	外汇贷款审计.....	(192)
第四节	国际结算审计.....	(197)
第十一章	保险审计.....	(206)
第一节	国内保险审计.....	(206)
第二节	涉外保险审计.....	(215)
第三节	理赔审计.....	(218)
第四节	专项资金审计.....	(222)
第十二章	信托及其他金融审计.....	(228)
第一节	信托存放款审计.....	(228)
第二节	金融租赁审计.....	(238)
第三节	证券业务审计.....	(242)
第四节	商业票据贴现审计.....	(246)
第十三章	银行损益审计.....	(249)
第一节	营业收入审计.....	(249)
第二节	成本审计.....	(254)
第三节	损益审计.....	(262)
第四节	所有者权益审计.....	(264)
第十四章	计算机金融审计.....	(267)
第一节	计算机在金融审计中的应用.....	(267)
第二节	计算机金融业务核算管理审计.....	(270)

第一章 我国的金融体制改革

我国社会主义金融体制是在人民银行的基础上逐步建立和发展起来的。党的十一届三中全会以后，随着我国经济体制改革的开展，金融体制也进行了一系列的改革。特别是1994年，为了更好地适应建立社会主义市场经济体制的需要，金融体制又作了较深入的改革。本章的重点就是阐述1994年以来金融体制改革的主要内容，包括加强人民银行的金融宏观调控，建立政策性银行，发展商业银行和非银行金融机构，从而建立起我国社会主义的金融组织体系。

第一节 我国金融体制改革的简要回顾

我国金融体制的形成、发展和改革，大体上经历了如下四个阶段。

一、单一的国家银行体制阶段

在解放战争即将取得全面胜利的前夕，1948年12月1日在河北省石家庄成立了中国人民银行，并同时发行了人民币。建国后，原来各根据地、解放区建立的地方性银行，分

别改为中国人民银行的分支机构，对旧中国的官僚资本银行，采取接管没收的政策，其中中国银行被接收和改组为中国人民银行的国外业务局；对民族资本银行实行利用、限制、改造的政策，到 1952 年底，就完成了对民族资本银行和其他私营金融业的社会主义改造，并逐步实现了银行的社会主义国有化。

为了发展农村经济，支持农业生产和打击高利贷活动，建国后即着手建立和发展农村信用合作社，到 1955 年，信用合作组织已在全国农村范围内广泛发展，基本上做到了乡乡有信用社，成为人民银行在农村的有力助手。于是形成了一个以中国人民银行为主体、农村信用合作社为助手的金融体制，这种体制一直持续到 1978 年。

在此期间，全国上下基本上只有中国人民银行一家。只是在办理某些涉外业务时，由于工作上的需要仍使用中国银行的名义。所以，对外还保留着中国银行的名称，实际上是中国人民银行的国外业务局。至于 1954 年成立的中国人民建设银行，虽然名为银行，实际上是隶属于财政的一个基本建设拨款机构，很少办理信贷业务。所以，人民银行是全国高度集中统一的国家银行，集中办理一切银行业务。这种单一的国家银行体制，优点在于集中统一，资金集中使用，指挥如意，便于宏观金融调控，符合计划经济的管理要求。但是，这种体制存在着统得过死，不利于调动地方和基层银行的积极性，不能适应商品经济高速发展的要求等弊端。

二、多元混合型的国家银行体制阶段

为了适应国民经济发展和经济体制改革的需要，更好地发挥银行在国民经济中的作用，从 1979 年开始了对金融体制

的改革。首先，从中国人民银行分设出中国银行和中国人民保险公司，并恢复了中国农业银行。这两家银行均隶属国务院。随着基本建设投资逐步由财政拨款方式改为银行贷款方式（当时简称“拨改贷”），由中国人民建设银行承担发放和管理基本建设贷款业务，从此，建设银行成为名副其实的银行，并从1979年8月起将该行改为国务院直属机构。这时的中国人民银行既行使中央银行的职能，制定金融政策，经管货币发行，又从事城镇工商信贷和储蓄业务。这样，就形成了人民银行、农业银行、中国银行、建设银行共同组成的，多元混合型的国家银行体制。此外，1979年10月还成立了中国国际信托投资公司，1981年成立了中国投资银行。

这种基本上按专业分工的多元混合型的国家银行体制，优点是专业分工比较明确，工作可以做得细些。但由于只强调分工和独立性，没有一个强有力的中央银行进行业务领导、协调、监督、检查，无法解决好宏观金融的调控问题。这种4行各自独立、垂直管理的银行体系，将统一的资金市场纵切为4块，造成信贷资金管理多头，使用分散的状况，削弱了对金融的宏观调控。人们形象地称之为“四龙治水，群龙无首”。

三、中央银行体制的建立阶段

为了克服多元混合型银行体制的弊端，1983年9月国务院作出决定，中国人民银行作为国务院领导和管理全国金融事业的国家机关，专门行使中央银行职能。新成立中国工商银行，承担原由中国人民银行办理的工商信贷和城镇储蓄业务。人民银行作为中央银行，在金融管理中，对各专业银行实行业务领导。专业银行和其他金融机构实行企业化管理，自

主经营，独立核算，按各自的业务分工充分发挥作用。这样，一个以中国人民银行（中央银行）为领导，各专业银行为主体，其他金融机构为补充的金融组织体系于 1984 年初步形成，在我国经济发展和经济体制改革中发挥了积极作用。

但是，随着经济的高速发展和改革开放的深化，金融体制中一些新问题、新矛盾暴露出来。例如，如何把人民银行办成真正的中央银行，以加强金融宏观调控；如何把专业银行办成真正的商业银行，以实现自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束的经营原则，灵活、有效地用好信贷资金。特别是 1993 年 11 月中央作出关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定后，就更迫切要求必须深化金融体制改革。

四、进一步改革和完善我国金融体制阶段

为了贯彻党的十四届三中全会的决定，适应建立社会主义市场经济体制的需要，更好地发挥银行在国民经济中宏观调控作用，促进经济持续、快速、健康发展，国家决定从 1994 年起，进一步深化金融体制改革。

这次金融体制改革的目标是：（1）建立在国务院领导下，独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；（2）建立政策性金融与商业性金融分离、以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系；（3）建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。

金融体制改革的内容可概括为：（1）把中国人民银行办成真正的中央银行，以加强宏观金融调控；（2）建立政策性银行，专门办理政策性金融业务；（3）发展、完善商业银行和其他金融机构；（4）改革信贷资金管理体制，实行资产负债比例管理和资产风险管理；（5）改革外汇管理体制；（6）进

一步发展和完善金融市场。除（4）、（5）两项及第（6）项内容分别在第二章和第三章阐述外，下面着重阐述由我国的中央银行、政策性银行、商业银行以及非银行金融机构等构成的金融组织体系。

第二节 中央银行

什么是中央银行？通俗地说，就是发行货币的银行，办理政府有关业务的银行，银行的银行，监督和管理整个金融业的银行。

中国人民银行作为我国的中央银行，它经历了综合性银行到专门行使中央银行职能，以及进一步办成真正的中央银行几个发展过程。在1984年以前，人民银行既办理城镇居民储蓄存款、企事业单位存款、发放工商企业贷款等商业银行业务，又制定和实施金融政策、经管货币发行，代理国库等中央银行业务，同时又是代表政府管理金融业的行政机关。从1984年开始，人民银行专门行使中央银行职能，把一般性工商信贷业务，城镇储蓄业务交给工商银行办理。在七、八年的实践中，由于种种原因，人民银行距离真正的中央银行还有较大差距，表现在：（1）还没有真正担负起对全国金融业实施有效监管的职责；（2）自身还办理一些政策性贷款业务；（3）在金融宏观调控方面还缺乏有效的调控手段等。因此，这次改革的一个重要内容，就是要把人民银行办成真正的中央银行。

要把中国人民银行办成真正的中央银行，充分发挥其金融宏观调控的作用，必须做好以下几项工作：

一、进一步明确中国人民银行的职能

中国人民银行作为我国的中央银行，其主要职能是：（1）制定和实施货币政策，保持货币稳定；（2）对全国金融机构实行严格监管，保证金融体系正常、有效地运行。人民银行不再直接对工商企业发放政策性贷款。

具体说，人民银行总行的职责是：掌管货币发行权、基础货币管理权、信用总量调控权和基准利率调节权，保证货币政策的贯彻执行。人民银行总行一般只对全国性商业银行总行（目前主要指专业银行总行）融通资金。

人民银行的分行和支行作为总行的派出机构，其基本职责是：金融监督管理、调查统计分析、横向头寸调剂、代理国家金库、调拨发行基金、管理外汇和联行清算。

二、改革和完善货币政策体系

人民币的稳定与否，直接影响到国民经济能否持续、快速、健康地发展。如何才能稳定人民币的币值，关键又在于人民银行能否有效地实施货币政策。在这次深化金融体制改革中，对货币政策作了如下明确规定：

（一）中国人民银行货币政策的最终目标是保持货币的稳定，并以此促进经济增长。关于货币政策目标问题，我国长期以来存在单一目标（稳定货币）与双重目标（发展经济，稳定币值）之争，到此有了明确的结论。货币政策的中介目标和操作目标是货币供给量、信用总量、同业拆借利率和银行备付金率。

（二）实施货币政策的工具，除具有传统性的三大货币政

策工具（法定存款准备金率、再贴现率和公开市场操作）外，还有选择性的货币政策工具，包括中央银行贷款、贷款限额、中央银行存贷款利率和外汇操作等。中国人民银行根据宏观经济的需要，灵活地、有选择地运用上述政策工具，调控货币供给量，实现货币政策。

（三）建立和完善货币政策的预警系统。在搞好调查研究和统计的基础上，通过加强对宏观经济的分析和预测，为制定货币政策提供科学依据。通过对全社会信用及货币流通状况的分析，为中央银行调控货币供给量，进而为调节全社会货币、信用运行提供可靠的信息。

三、加强对金融机构的监管

中央银行的重要职责之一是加强对金融机构的监督、管理。对申报成立金融机构要严格审批手续，成立之后，要监督金融机构依法经营。为此，必须做好以下工作：

（一）制定和贯彻执行《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《保险法》等法律，做到监管时有法可依。

（二）制定和完善对各类金融机构的管理条例和监管标准，以及监管方式，做到监管时有章可循。

（三）监管的主要内容包括：注册登记管理、法定代表人资格审查、业务范围界定，以及资本充足率、资产流动性和资产风险度等。

（四）对未经中国人民银行批准，擅自设立金融机构和经营金融业务的，要依法查处。

（五）加强稽核监督。中国人民银行要对全国性金融机构进行严格稽核，必要时可对其分支机构实行稽核；人民银行分支机构要加强对辖区内金融机构的稽核。发现违规行为，要

认真查处。

四、改革人民银行财务制度

取消人民银行各级分支机构的利润留成制度和缴税制度，人民银行总行和各级分支机构实行独立的财务预算管理制度。人民银行各级分支机构每年编制财务收支计划，由总行批准后执行。各项收支相抵后，实现利润全部上缴中央财政，亏损由中央财政拨补。人民银行系统的财务决算报告要经财政部审核，并接受国家审计。

第三节 政策性银行

政策性银行不同于商业银行。政策性银行属于政府金融机构，其基本职责是以融资手段贯彻国家产业政策和区域发展战略，不以利润为其经营目标，有时甚至不回避必要的政策性亏损。

政策性银行力求人员精干，少设甚至不设分支机构，主要以委托方式通过商业银行代办其政策性贷款业务，以节约开支，降低经营成本，减少国家财政支出。政策性银行除政策性贷款业务外，一般不办理活期存款、现金收付、汇兑、结算等商业银行业务，从这一角度看，政策性银行又是一种银行功能不全的“特殊银行”。

政策性银行发放的政策性贷款主要是为国家重点扶持的行业及企业提供资金支持，包括支持农业开发贷款、粮棉油等主要农副产品储备收购贷款，以及交通、能源等基础设施

和基础产业等贷款。这些项目往往自身效益比较低，但对社会效益和国民经济整体效益较高，故需要在贷款利率上给予优惠，贷款期限上适当延长，贷款数量适当增加。

我国过去没有专门的政策性银行，而是把政策性信贷业务由人民银行和专业银行承担。国家专业银行既办商业性信贷，又办理政策性贷款，使得专业银行的业务界限不清，风险责任不明，难以实现自主经营、自负盈亏、自担风险、自我发展的要求。

这次金融体制改革的一个重要内容，就是建立三家政策性银行，即国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口信贷银行。把人民银行和专业银行承担的政策性贷款业务交给政策性银行经营，这不但有利于把人民银行办成真正的中央银行，把专业银行办成真正的商业银行，同时也利于国家对固定资产投资规模的控制和国家产业结构的调整，有利于中央银行对货币发行、信贷总量的调控。下面对新建立的三家政策性银行作一简介：

一、国家开发银行

为了更有效地集中资金保证国家重点建设，增强国家对固定资产投资的宏观调控，成立了国家开发银行。

（一）性质和任务

国家开发银行是直属国务院领导的政策性机构。其主要任务是：按照国家的法律、法规和方针、政策，筹集和引导社会资金，支持国家基础设施、基础产业和支柱产业的建设。从资金来源上对国家资产投资总量进行控制和调节，优化投资结构。按照社会主义市场经济的原则，逐步建立投资约束和风险责任机制，提高投资效益，促进国民经济持续、快速、