

中国人民银行职能与机构综述

（一）中国人民银行职能转变

中国人民银行成立于 1948 年 12 月，至今已 47 年，中国人民银行作为中国的中央银行，无论在解放初期，为建立独立的、统一的、稳定的金融货币体系方面，为迅速恢复国民经济、解决旧中国遗留的通货膨胀方面，还是在这之后为稳定金融物价、筹集融通资金、支持国民经济发展等方面，都发挥了十分重要的作用。

改革开放以来，又特别是 1993 年 11 月召开的十四届三中全会确定了在本世纪末我国要初步建立社会主义市场经济体制之后，金融部门进一步加快建立适应社会主义市场经济体制的金融体制步伐。国务院关于金融体制改革的决定，明确了中国人民银行作为中央银行，在国务院领导下独立执行货币政策，从主要依靠信贷规模管理，转变为运用存款准备金率、中央银行贷款利率和公开市场业务等手段，调控货币供应量，保持币值稳定；监管各类金融机构，维护金融秩序，不再对非金融机构办理业务。同时要求银行业与证券业分业管理。按照货币在全国范围流通和需要集中统一调节的要求，中国人民银行的分支机构为总行的派出机构，应积极创造条件跨行政区设置。

1993 年根据八届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，中国人民银行要按照建立社会主义市场经济体制的要求，继续深化金融体制改革，大力强化金融宏观调控职能，

建立在国务院领导下独立执行货币政策的中央银行调控体系，把人民银行办成真正的中央银行。中国人民银行既要强化一部分职能，又要转变和弱化一部分职能。

需要强化的职能是：将货币政策的制订和操作主要集中在人民银行；加强调查研究、统计分析和各种数据的监测反馈工作，建立并完善调查统计体系和货币政策预警系统；将原来的金融管理部门按行业分解为银行业、信托业、保险业等，加强对金融业的分业管理；加强金融立法和稽核监督检查工作；强化对外资金融机构和中国驻海外金融机构的管理和监督；建立和完善支付结算系统；加强金融职工队伍尤其是各级领导干部队伍建设，强化对各类金融从业人员的规范管理。

需要转变和弱化的职能：从主要依靠信贷规模管理，逐步转变为运用存款准备金率、中央银行贷款利率和公开市场业务等手段，调控货币供应量，保持币值稳定；不再办理对非金融机构的经营性业务，逐步将目前人民银行管理的专项贷款业务移交给即将成立的政策性银行管理，将黄金配售指标管理逐步改为由黄金市场进行调节；将部分后勤服务职能从行政机构中分离出去，成立机关服务中心。

（二）中国人民银行主要职责

中国人民银行是国务院领导下独立执行货币政策的中央银行。主要职责是：

1. 制订货币政策、信贷利率政策、汇率政策和储蓄政策，编制信贷计划，运用货币政策和法律、行政手段，保证各项金融政策的实施，保持货币稳定，维护金融安全有效地运行。

2. 制订基本金融法规、条例和有关金融业务规章制度，经批

准后负责组织实施。

3. 对全社会的信贷活动进行调查、统计、分析预测，对全社会的信用总量和结构进行调节。负责对社会公布金融信息。

4. 审批、协调、稽核、监督各类金融机构和保险机构等；制订其设立、变更和终止的标准，制订和审核其金融业务的基本规章制度，核准金融机构的业务范围，颁发经营业务许可证；审批和归口管理证券机构，参与审批中央企业债券，审批并组织发行金融债券等。

5. 负责人民币的印制、发行、管理，调节货币流通。

6. 负责国家外汇、金银储备的管理和监督；负责监测、登记、统计全国的对外负债，按照国家计划协调、审批我国对外借用商业贷款和向国外发行债券；调节国际收支。

7. 监督管理资金市场、拆借市场、黄金市场、有关票据市场和保险市场等。制订金融市场管理规则，保证市场正常运行，实行公开市场业务操作。

8. 经理国库。编制国库会计报表、监督国库收支，代理政府债券的发行和还本付息。

9. 领导和管理金融机构之间的资金清算，建立和健全全国金融系统的清算体系。领导和管理金融科技工作。

10. 管理人民银行系统的人事、劳动工资和教育培训工作等。

11. 根据国务院授权，代表政府从事有关国际金融活动。

12. 承办国务院交办的其他事项。

根据国务院规定，管理国家外汇管理局。

（三）中国人民银行内设机构和具体职责

根据中国人民银行职责 内设 18 个职能司和机关常委。

1. 办公厅

组织行长办公会议和各类全国性行务会议，协调各司之间的工作，负责公文审核、文电处理、群众来信、档案管理、保卫、保密、业务宣传和新闻发布等工作，负责机关财务、房产等行政管理工作。

2. 政策研究室

对社会、经济、金融等重大政策问题进行综合研究，围绕金融工作的重大问题开展调查研究，组织研究和起草行领导指定的重要文件和报告，拟定金融体制改革规划，组织、协调金融改革试点和推广工作，就有关方面的改革提出意见。

3. 计划资金司

拟定人民币、外汇中长期综合信贷计划和金融行业发展规划，编制年度综合信贷计划并对执行情况进行检查，拟定和执行中央银行贷款计划，监督、控制全社会的信贷规模和货币供应量，拟定利率政策，制订信贷资金管理办法，对金融机构的资产质量进行分析和检查。

4. 调查统计司

负责金融活动的统计和宏观经济活动的分析、预测工作，就规定的专题作抽样调查，提出调查报告，负责指导金融系统的统计信息工作。

5. 银行司

审核各类银行（含信用社）的机构设置和业务范围，协调各银行之间的业务关系；拟定相应的质量和管理办法，对各银行的资产质量、资产流动性、资本充足率和经营管理情况进行检查，规范其业务行为；对全国的储蓄业务进行宏观管理。

6. 非银行金融机构司

负责审核全国各类信托投资公司、财务公司、租赁公司、基金会和典当业等非银行金融机构的设立、撤并和业务范围，协调各类

机构之间的业务关系，拟定统一的制度和办法，对各类机构的资产质量、资产流动性、资本充足率和经营管理情况进行检查并提出处理意见。

7. 保险司

审核各类保险公司的机构设置和业务范围，协调各保险机构之间的业务关系，拟定统一的核算制度、业务规章和管理办法，对各类保险机构经营业务情况进行检查并提出处理意见。目前保险司尚未组建，其业务由非银行金融机构司办理。

8. 条法司

拟定金融法律、法规草案，对国家立法机关和有关部门拟定的有关法律、法规、规章草案中涉及金融业务的问题提出意见；按照授权范围承办金融法律、法规、规章的立法解释，开展金融法律咨询服务，负责行政复议和行政应诉工作，组织金融法制教育和宣传。

9. 会计司

根据国家的财务会计制度、拟定全国金融业统一的会计制度、办法和细则；制订支付结算和联行清算的制度和办法，组织、协调支付结算和联行清算工作；负责管理人民银行财务工作；编制人民银行基本建设计划并负责监督检查；管理人民银行系统基建财务工作，审查决算和汇总统计报表。

10. 货币金银司

拟定有关货币发行和金银管理的办法；安排现钞和辅币的生产、保管、储运、更新、库款安全、销毁，保证全国的现金供应；管理全国的金银收购、配售、库存和国家黄金储备，管理金银开发基金，管理全国黄金市场。

11. 外资金融机构管理司

研究外资银行管理体制，拟定有关管理办法，对外国金融机构在境内设立独资和合资的代表机构、业务机构依法进行审核监管；

负责中国驻外金融机构的审核和监管。

12. 国库司

办理国家金库业务，对省级库及所属支库实行业务领导和管理，代理国家债券发行和还本付息工作，监督和维护国库资金的安全和完整。

13. 稽核监督局

拟定金融稽核工作条例、规则、制度和办法，稽核各专业银行、商业银行、外资与合资金融机构和其他全国性金融机构的业务活动和财务收支，对人民银行各业务部门依法管理金融业的情况进行监督，组织、领导人民银行系统的稽核工作，对各业务司纠正违规处罚进行复议。

14. 国际司

负责人民银行与国际金融组织和各国中央银行的官方联系和业务往来，负责外事接待、智力引进和开发等工作。

15. 支付与科技司

管理金融科技工作，负责编制金融科技发展规划和制订金融科技政策、标准及管理办法，负责金融系统科技攻关项目及人民银行重大项目的规划和技术管理，负责组织现代化支付结算手段的推广和应用，组织人民银行电子化和办公自动化的建设和运行。

16. 人事司

拟定人民银行系统的人事、劳动工资和养老保险办法并组织实施，管理本系统的机构编制，按干部管理权限负责本系统的干部管理工作；管理人民银行外派人员；负责金融系统有关的人事、编制工作。

17. 教育司

拟定人民银行系统的教育、岗位职务培训规划并组织实施；对行属本科、专科院校和干部院校进行宏观管理，拟定指导性教学计

划和教学大纲，制定行属院校招生与分配计划；归口领导、协调金融系统的教育工作。

18. 金融市场管理司

审核、监督、稽核证券机构，拟定有关金融市场制度和办法，监督管理全国资金市场、拆借市场、有关票据市场和商业性保险市场等，参与管理黄金市场，参与审批中央企业债券，审核并组织发行金融债券。目前金融市场管理司尚未组建，其有关业务分别由非银行金融机构管理司、计划资金司、货币金银司、外汇管理局等办理。

19. 机关党委

负责人民银行机关和在京直属单位的党群工作。

保留思想政治工作办公室，负责人民银行系统的思想政治工作和精神文明建设。保留参事室，主要负责统战和金融咨询工作等。纪检、监察等派驻机构、机关后勤服务、离退休干部局、金融工会全国委员会按照有关规定设置，并明确职责，开展工作。

中国人民银行机关行政编制为 910 人。其中，行长 1 名，副行长 4 名。

（四）货币政策委员会

随着我国经济向市场的转轨，货币政策在国家宏观调控体系中的作用日益重要。为了稳定货币，防止通货膨胀，《中国人民银行法》规定要在中国人民银行内部设立相对独立的货币政策委员会，以保证中央银行货币政策决策及其程序的科学化、民主化和规范化。货币政策委员会与中国人民银行的一般内设机构不同，其组成、职责和工作程序都由国务院直接作专门规定，同时要向人大常委会备案。目前，货币政策委员会的组成、职责和工作程序都有待于国务院根据经济体制改革和金融体制改革的发展进一步确定。

中国人民银行内设机构的具体职责

（一）办公厅主要职责和机构

1. 主要职责

组织党组会、行长办公会议、全国金融工作会议和人民银行全国分行行长会议，协调各司局之间的业务工作；组织研究起草行领导指定的重要文件、报告以及汇报材料；负责公文审核、文电处理、档案管理、信访、保卫、保密、金融宣传和信息等工作；负责总行机关财务、房管、行政管理等工作。

(1) 组织机关办公，负责组织党组会、行长办公会、行务会和全国分行行长会，并催办落实会议议定事项，对国务院及上级领导机关交办、各部委商办、行领导批办以及下级行请示的事项组织办理，组织总行有关部门办理全国人大代表建议和政协委员提案答复工作，汇编人民银行大事记；

(2) 了解金融系统贯彻执行党和国家金融工作方针政策的情况，组织研究和起草有关的综合性文件和行领导指定的重要文件和报告；

(3) 协调机关政务工作，组织拟定机关办公制度并进行督促检查；

(4) 负责行文、行函和厅文、厅函的审核把关；

(5) 负责金融宣传 编发《金融信息》、《情况通报》 指导行属新闻出版单位的宣传工作；

- (6) 负责文件、电报和其他资料的收发、印制、分发和销毁；
- (7) 管理总行机关的档案资料，并对人民银行系统的档案工作进行业务指导，负责总行机关图书资料馆工作；
- (8) 负责总行保密委员会办公室的日常工作；
- (9) 负责总行信访工作，对人民银行系统的信访工作进行督促检查和业务指导；
- (10) 负责总行机关安全保卫工作，对人民银行系统的保卫工作实施督促检查和业务指导，负责总行社会治安综合治理办公室日常工作；
- (11) 负责总行机关行政管理、财务、房管等工作；
- (12) 承办行领导交办的其他事项。

2. 机构设置和人员编制

根据上述职责，办公厅下设办公室、秘书一处、秘书二处、业务综合处、宣传信息处、文电处、档案处、信访处、保密办公室、保卫处、财务处、房管处、行政管理处，共 13 个处（室）。办公厅人员编制 116 人。

（二）政策研究室主要职责和机构

1. 主要职责

对经济、社会、金融等重大政策问题进行综合研究，围绕金融工作的重大问题开展调查研究，参与研究和起草货币政策委员会、行领导指定的重要文件和报告，拟定金融体制改革规划，组织、协调金融改革试点和推广工作，就有关方面的改革提出意见。

- (1) 围绕当前经济和金融工作的重大问题开展调查研究和分析，为货币政策委员会决策提供依据；
- (2) 对有关金融工作的重大政策负责向行领导和有关方面提

供咨询；

(3)参与研究和起草货币政策委员会和行领导指定的重要文件和报告；

(4)组织有关司局、省分行及其他金融机构，对当前经济、社会、金融等重大政策问题进行综合研究，为行领导决策提出建议或意见；

(5)组织社会经济学家，研究货币政策和经济金融问题，为中央银行宏观决策提供依据；

(6)负责研究拟定中长期和年度金融体制改革规划和方案；

(7)负责组织金融体制改革试点，总结推广改革试点经验，就有关方面的改革提出意见；

(8)调查研究国家经济体制改革情况，负责金融体制改革与国务院有关部门改革的协调、配套工作；

(9)收集、反映当前金融工作中的重要动态、倾向和信息，编辑人民银行《金融简报》；

(10)负责货币政策委员会办公室的日常工作；

(11)承办行领导交办的其他事项。

2. 机构设置和人员编制

根据上述职责，政策研究室下设综合处、货币政策研究处、金融体制改革处、经济金融研究处，共 4 个处。政策研究室人员编制 22 人。

(三) 计划资金司主要职责和机构

1. 主要职责

拟定人民币、外汇中长期综合信贷计划和金融行业发展规划编制年度社会信用规划、综合信贷计划，并对执行情况进行检查，

拟定和执行中央银行贷款计划，监督、控制全社会信贷规模和货币供应量，拟定利率政策，拟定信贷资金管理办法，对金融机构的资产质量进行分析检查。

(1) 研究分析、预测宏观经济、金融形势，拟定货币政策目标和货币供应量、信贷增长目标及信贷政策，拟定货币政策工具及其结构，经批准后组织实施；

(2) 拟定和调整金融机构存款准备金率、备付金率和再贴现率；

(3) 拟定利率政策、利率管理办法和利率调整方案，并组织实施；

(4) 编制社会信用规划和人民币、外汇中长期综合信贷计划，编制、下达、调整金融机构人民币和外汇年度信贷计划、人民银行贷款计划、政策性银行金融债券发行计划、现金计划及银行房地产信贷计划，编制、审批、下达投资基金发行计划和投资范围，并对执行情况进行检查、分析、预测；

(5) 对全国性金融机构发放贷款和办理再贴现；

(6) 具体负责公开市场操作室的日常工作；

(7) 汇总、拟定金融行业发展规划；

(8) 拟定信贷资金管理办法、金融机构资产负债比例管理办法、现金管理办法、资金市场资金管理办法，并组织实施，对金融机构执行上述办法的情况进行监督、检查和考核；

(9) 调查、分析、预测货币流通情况 编发《金融快报》；

(10) 指导人民银行省、自治区、直辖市及计划单列市分行计划资金部门及融资中心（资金市场）的业务工作；

(11) 承办行领导交办的其他事项。

2. 机构设置和人员编制

根据上述职责，计划资金司下设办公室、综合分析处、计划处、

外汇处、分行处、银行一处、银行二处、银行三处、利率政策处、利率管理处、非银行处、融资处，共 12 个处（室）。计划资金司人员编制 90 人。

3. 中国人民银行公开市场业务操作室

公开市场业务操作室是由计划资金司归口管理的部门，设在上海。主要职责是，根据总行确定的公开市场业务操作目标或下达的指令，在证券市场、外汇市场买卖证券和外汇，吞吐基础货币，影响金融机构的流动性储备和货币市场利率，以利于实现中央银行货币政策目标。

（四）调查统计司主要职责和机构

1. 主要职责

负责金融活动的统计和宏观经济活动的分析、预测工作，就规定的专题作抽样调查，提出调查报告，负责指导金融系统的统计工作。

- (1) 拟定金融系统统计制度和规定；
- (2) 管理和协调金融机构的统计工作；
- (3) 拟定人民银行系统的经济、金融统计调查制度，并组织实施；
- (4) 协调、管理金融系统经济、金融动态信息工作；
- (5) 统一开发计量模型，研究实用的定量分析方法；
- (6) 组织对宏观经济活动进行分析和预测，监测货币、信贷运行情况及发展态势，向行领导及政策决策机构提供分析、预测报告和政策建议；
- (7) 组织人民银行系统开展综合性的专题调查研究工作；
- (8) 统一管理和发布全国性金融统计资料，向金融系统和国务

院综合部门提供金融信息咨询；

(9) 承担国家新国民经济核算体系资金流量统计核算任务，并指导人民银行各省、自治区、直辖市分行的核算内容、方法及分析工作；

(10) 组织、指导人民银行的调查统计数据库建设和信息自动化系统建设。协调金融机构的统计信息网络。

(11) 会同教育司组织金融机构统计人员的培训；

(12) 承办行领导交办的其他事项。

2. 机构设置和人员编制

根据上述职责，调查统计司下设综合处、金融统计处、企业与居民调查处、宏观经济分析处、物价统计调查处、经济预测处、信息系统管理处，共 7 个处。调查统计司人员编制 60 人。

(五) 银行司主要职责和机构

1. 主要职责

审核、批准各类银行（含信用社，下同）的机构设置和业务范围，协调各银行之间的机构设置和业务分工上的矛盾；拟定相应的制度和管理办法，检查执行情况，规范其业务行为；对全国的储蓄业务、储蓄机构设置和房地产金融业务及房地产金融机构设置实行宏观管理。

(1) 拟定各类银行金融管理的业务规章制度和管理办法，经批准后负责组织实施；

(2) 负责对各类银行的资本的审核，以保持其资本来源正当，结构合理，资本充足；

(3) 审批和管理各类银行的机构设置，并拟定其设立、变更和终止的标准；

(4) 审批各类银行的业务范围，颁发经营金融业务许可证；

(5) 制止和纠正各银行在金融业务中的不正当竞争行为，协调各银行之间的业务分工，维护金融秩序；

(6) 拟定国家有关储蓄业务的方针、政策及管理制度和办法，并组织实施；

(7) 负责储蓄机构设置和办理储蓄业务的审批工作，对各银行、邮政储蓄机构的储蓄业务实施监督管理；

(8) 拟定住房信贷业务的规定和管理办法，审批住房储蓄银行和房地产金融机构的设置，对房地产金融业务实施宏观管理；

(9) 调查各类银行、邮政储蓄部门的经营状况，研究国外银行的管理经验和发展趋势，提出政策性的意见和建议；

(10) 承办行领导交办的其他事项。

2. 机构设置和人员编制

根据上述职责，银行司下设业务综合处、银行管理处、储蓄管理处、合作金融管理处、房地产金融管理处，共 5 个处。银行司人员编制 35 人。

(六) 非银行金融机构司主要职责和机构

1. 主要职责

审批全国各类非银行金融机构的设置、撤并和业务范围，协调各类机构之间的业务关系，拟定统一的制度和规章，对各类机构的资本充足率和经营管理情况进行检查并提出处理意见，审批金融债券、投资基金、彩票、奖券，参与审批中央企业债券，拟定有关金融市场的制度和规章，监督管理金融市场的各项业务活动。

(1) 审批全国各类信托投资公司、财务公司、租赁公司、保险公司、保险中介机构、证券公司、证券中介机构、基金会和典当业等非

银行金融机构的设置、撤并及其章程、资本金、业务范围和公司负责人的任职资格；

(2) 协调各类非银行金融机构之间的业务关系，协调保险市场、证券市场的业务经营活动；

(3) 研究拟定非银行金融机构管理的方针、政策以及管理制度、规章，并负责组织实施；

(4) 监督管理各类非银行金融机构的业务经营活动，对各类机构的资本充足率和业务管理情况进行监督检查，组织实施对非银行金融机构的年检工作，查处、纠正违法违规行为；

(5) 负责非银行金融机构的法人变更、增资扩股、扩大业务范围等事项的审批工作，负责非银行金融机构股份化的研究和审批工作；

(6) 负责对总行批准设立各类非银行金融机构进行登记和颁发《经营金融业务许可证》工作；

(7) 审批、管理金融债券、企业债券、投资基金的发行工作，拟定有关的管理制度、规章；

(8) 拟定保险业及相关业务的管理制度、规章，审定保险基本条款和保险费率，拟定示范性保险条款和基本保险费率，管理、监督保险业活动；

(9) 负责全国各类非银行金融机构的数量、财务会计报表、各类证券发行和交易情况以及其他有关数据的调查统计和分析研究工作，编制资料档案，开发建立各类非银行金融机构档案数据库；

(10) 掌握了解各类非银行金融机构、证券市场以及保险市场的综合动态，研究金融管理的新情况、新问题，编写情况反映；

(11) 会同教育司组织非银行金融机构监管干部的培训工作；

(12) 承办行领导交办的其他事项。

2. 机构设置和人员编制

根据上述职责，非银行金融机构司下设综合处、信托投资公司管理处、财务租赁公司管理处、保险管理处、证券管理处，共 5 个处。非银行金融机构司人员编制 38 人。

（七）保险司主要职责和机构

1. 主要职责

研究拟定国家保险事业的方针政策、审批中资保险机构，研究我国保险市场体制，制定有关保险市场的制度和规章，监督管理保险机构的各项业务活动。

（1）研究、拟定国家保险事业的方针、政策，制定有关管理规章、办法，并负责组织贯彻实施，依法进行管理；

（2）负责审定各类保险公司的保险基本条款和保险费率；

（3）研究保险业的发展规划，不断完善我国保险市场体制；

（4）审查批准中资保险公司，保险合作社的设立、合并及撤销，颁发经营保险业务许可证；

（5）审查批准中资保险代理人，保险经纪人、保险公估人及其他保险中介人和有关保险公会、协会的登记；

（6）统一指导、监督、管理、协调各类保险机构及中介机构的业务活动，纠正、仲裁保险业务活动中的违法行为；

（7）制裁非保险公司、非保险机构经营保险业务；

（8）负责各保险机构上报的各种统计报表、财务会计报表的收集整理、汇总分析工作，建立各类保险机构档案；

（9）承办行领导交办的其他事项。

2. 机构设置和人员编制

根据上述职责，保险司暂下设 3 个处，即业务综合处、寿险管理处、损失险管理处

人员编制 18 人，其中正副司长 3 职，正副处长 6 职，其他人员 9 人。

（八）条法司主要职责和机构

1. 主要职责

拟定金融法律、法规草案；拟定、审核金融规章；按照授权范围承办金融法律、法规、规章的立法解释；开展金融法律咨询和法律事务工作，出具各种法律证明材料；负责人民银行行政复议委员会和法律顾问室的日常工作；组织开展金融执法监督检查、金融法制教育和宣传工作；负责行政复议和行政应诉工作；为人民银行在国际金融活动中提供法律咨询，出具法律证明书。

（1）拟定金融立法规划和年度计划；

（2）组织起草金融基本法律、行政法规草案和综合性金融业务基本规章；

（3）审核由人民银行各司局草拟的金融业务基本规章；

（4）审批中国人民银行省级分行、国家商业银行、国家政策性银行及全国性金融机构草拟的金融业务基本规章和地方性金融规章，并办理由其制定的具体业务制度办法的备案工作；

（5）负责对全国人民代表大会常务委员会、国务院及国务院各部委（局）送中国人民银行征求意见的法律、行政法规、规章草案提出意见，就其涉及金融业务的问题进行协调；

（6）按照授权范围承办金融法律、法规、规章的立法解释 出具各种法律证明材料；

（7）负责人民银行行政复议委员会和法律顾问室的日常工作；

（8）为人民银行在境内外金融活动中承担法律顾问，提供法律咨询，出具法律证明书，运用法律保证金融资产的安全；