

金融行业财政监管 理论与**与**实践

袁松青 主编

中央文献出版社

金融行业财政监管 理论与实践

总 顾 问 胡柏枝

主 编 袁松青

副 主 编 汪水文

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

金融行业财政监管理论与实践 / 袁松青 主编

—北京:中央文献出版社,2011.1

ISBN 978-7-5073-3201-8

I. ①金… II. ①袁… III. ①金融-监督管理-研究 IV. ①F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 261533 号

金融行业财政监管理论与实践

编 者 / 袁松青 等

责任编辑 / 李月兰

封面设计 / 鄂金文

出版发行 / 中央文献出版社

地 址 / 北京西四北大街前毛家湾 1 号

网 址 / <http://www.zywxpress.com>

邮 编 / 100017

经 销 / 新华书店

销售热线 / 63097018

编 辑 部 / 66552779

排 版 / 鄂金文

印 刷 / 中闻集团武汉印务有限公司

787×1092mm 16 开 31 印张 570 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印数 1-3000 册

ISBN 978-7-5073-3201-8 定价: 59.00 元

版权所有 违者必究

序

金融是现代经济的核心,而金融监管则是金融业持续、健康发展的有力保障。2008年来影响全球的金融危机充分证明,加强金融监管工作决不能有丝毫懈怠。

“十一五”期间,我省认真贯彻落实中央关于金融工作的相关精神,积极推动金融改革创新,金融业的发展取得长足进步,金融监管日渐加强。2009年,全省金融业增加值占第三产业增加值的比重较“十五”末期接近翻番。财政部驻湖北专员办作为财政部的派驻机构,始终坚持贯彻落实中央关于财政金融工作的基本思路 and 重要精神,认真履行金融监管职责,不断创新金融行业财政监管机制,积极探索加强金融监管的有效途径,收到了明显成效。特别是他们树立精品意识,坚持“守土有责”;树立宏观意识,坚持“高位思考”的理念和做法,为深化金融监管积累了宝贵经验。

理论源于实践,指导实践。财政部驻湖北专员办长期从事金融监管工作的同志们,在履行金融监管职责的过程中,始终坚持检查与调研相结合,先后撰写各类检查案例、信息、调研文章 200 多篇,并遴选出部分优秀文章汇编成《金融行业财政监管理论与实践》一书。这是总结提升金融监管实践,丰富金融监管理论,进一步推动金融监管实践的有效探索。该书理

论性、指导性强，为加强我省金融行业的监管提供了重要借鉴，是目前我国金融监管领域不可多得的专门探讨金融行业财政监管理论与实践的高质量调研成果。同时，该书针对性、应用性、知识性、可读性较强，有助于引导社会各界更好地关注、理解和支持财政金融监管工作。衷心期望该书的出版能够在理论指导和实践经验的总结推广上发挥积极作用！



2010 年 12 月

坚持用科学发展观指导金融业财政监管工作

胡柏枝

党的十六届三中全会第一次明确提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济、社会和人的全面发展”的理论，强调按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求，推进改革和发展。党的十六届四中全会进一步提出，提高党的执政能力，首先是提高党领导发展的能力，特别是要不断提高驾驭社会主义市场经济的能力，强调要把握社会主义市场经济的内在要求和运行特点，自觉遵循客观规律，充分发挥社会主义制度的优越性和市场机制的作用，不断提高领导经济工作的水平。这些都为我们从事金融行业财政监管指明了方向，提出了更高的工作目标和要求，这应该成为我们搞好新时期金融行业财政监管工作的基本指导思想。

一、金融业的稳定繁荣必须树立科学的发展观

金融业的稳定与繁荣主要表现在：金融工具的多样化、金融风险的

平衡设计、金融活动对经济的影响是朝着正向发展。金融业的稳定与繁荣离不开指导金融业发展的科学发展观,即金融业的发展对经济发展起促进作用,且在发展过程中以长远利益为衡量目标,而不以牺牲长远利益获取短期利益为目的。也就是说,金融业的发展必须以人为本,促进金融业的全面发展,保持金融体系内部的协调发展,保持金融业与国民经济、自然生态环境的协调发展,最终实现金融业的可持续发展和社会的可持续发展。所以说,金融业的稳定繁荣必须树立科学的发展观。

(一)国际金融业的发展实践证明,金融业的稳定繁荣,必须以科学的发展观为指导

国际金融业的发展,不管是国际收支账户的设置,国际信用的扩张,还是国际金融理论的发展,国际金融的创新,以及各种金融模式的发展都无一例外地实证着金融业的稳定与繁荣,必须以科学的发展观为指导。

理论上从 IS-LM 曲线到资产组合,到汇率决定论,到内外部均衡等序列发展过程,无不演绎着科学发展的轨迹。还有国际货币体系从国际金本位制的建立与崩溃,到布雷顿森林体系的建立与崩溃,到目前的牙买加内外均衡的实现及其运行状况,说明金融业的稳定繁荣是不断创新和科学发展的过程。同样从实践活动中来说,从欧盟到欧洲货币一体化,从货币多元化到欧元地位的确立并形成与美元抗衡的强势货币,从国际货币基金组织的成立及其汇率监督功能的发挥,都说明金融业的稳定繁荣是长期实践探索中树立科学发展观的结果。

(二)中国金融业的改革开放离不开科学发展观的指导

中国金融业的改革开放始于上个世纪八十年代,针对计划经济体制下,中国金融业的扭曲发展,邓小平提出要进行经济体制改革,他就金融业的改革开放提出了“要把银行办成真正的银行”的指导思想,就是要按照市场规律办事,加快金融业的改革开放,确立金融为经济服务、为社会主义建设服务的目标。邓小平提出的、第三代领导集体继承

的金融改革开放事业,依据的是中国经济运行的实际情况,并积极稳妥地进行,取得了举世瞩目的成绩,既是长期坚持科学发展观的必然结果,又为科学发展观的提出提供了实践依据。

(三)金融业发展内在要求必须坚持科学的发展观

实现可持续发展是科学发展观的综合要求。金融业的可持续发展是适应经济金融全球一体化和经济日益金融化的实际提出来的,它是面向 21 世纪知识经济、网络经济时代的新金融观,是对传统金融理论的发展创新。金融业发展的内在要求集中表现为:以市场决定价格,生产要素向效率高的部门流动,打破地方保护,规范市场行为,反对不正当竞争,形成统一、开放、竞争有序的大市场;建立和健全宏观调控体系,保持经济总量的基本平衡,促进经济结构优化,引导国民经济持续、快速、健康发展。金融业的可持续发展就是在遵循金融发展的内在要求的前提下,适应和健全金融体制,发展和完善金融机制,提高和改善金融效率,合理有效地动员和配置金融资源,从而达到经济和金融在长时期内的有效运行和稳健发展。实践证明,没有金融业的可持续发展,经济的可持续发展就无从谈起。

二、树立科学发展观,建立金融业可持续发展的战略体系

发展是科学发展观的第一要义,离开发展就无所谓科学发展观,其根本着眼点就是要有新的发展思路实现更快更好地发展;实现统筹兼顾是科学发展观的指导方针,统筹兼顾就是要在发展过程中,正确处理改革、发展、稳定的关系,把改革的力度、发展的速度和社会承受度结合起来,协调好各种利益关系。在建立金融业可持续发展的战略体系的过程中,必须树立科学的发展观,建立科学的、合理的、适合我国国情的金融战略体系。具体来说,包括以下几方面的内容。

(一)科学的金融市场体系

金融市场是一个由多种要素组成的有机统一体。其基本要素有五

个:资金需求者、资金供应者、中介机构、投机者和管理者。这些市场的参与者无论他们在市场上交易的目的如何,总离不开金融市场筹措资金、获得利润、规避风险、匹配期限、调控利率等目标。按目前学术界比较流行的划分方法,金融市场体系由货币市场、资本市场、外汇市场、黄金市场、保险市场、证券市场、期货市场以及其他金融衍生市场构成。金融市场在现代经济体制中占有极其重要的地位,这是由金融市场特有的功能所决定的。科学的金融市场体系就是要达到各种市场目标的平衡,确定合理的各种市场间的比例,充分实现金融市场聚集财富、引导资金运动、调控经济生活、合理配置金融资源的功能。即聚集闲散资金进行投资;通过引导金融市场中的资金运动引导商品市场的商品流动和生产要素市场的生产要素流动,使物质资料、劳动力、技术等生产要素组合成现代生产能力;最大限度地实现国家间接调控宏观经济的目标;提高社会资金的使用效益,使资源得到合理利用。

(二)科学的金融监管体系

我国金融市场的监督和管理体系,主要是以中国人民银行为主线,财政为主体,包括银监、保监、证监、外汇管理和审计监督为骨架的金融监督管理体系。有市场活动就有风险存在,要规避和减少风险,就必须加强监督和管理。金融市场的风险有系统性风险和非系统性风险,风险无时不在。对金融的监管其实有两层含义:一是对金融主体的监督和管理,即各金融监管机构及其分支机构对从事金融活动的单位和个人进行的监督和管理;二是对金融风险本身所进行的管理和控制。

结合我国金融市场实践,加强对金融市场的宏观监管,可以从以下几方面入手:一是加强金融市场法制建设,规范金融市场运作;二是发展和完善金融市场;三是加强金融市场监管,防范过度投机;四是强化金融市场风险管理;五是建立健全汇率机制;六是逐步推进利率市场化改革。就市场的微观活动而言,不同的金融市场应有不同的金融风险,需要构建不同的金融监管体系。如对货币市场、资本市场的监管体系和

金融衍生市场、外汇市场的监管体系就要根据每个市场的具体业务差异构建有差异的监管体系。

(三)科学的金融创新体系

金融创新包括创造新的金融工具、创造新的交易技术、创造新的组织机构与市场等,而这其中最为核心的是金融工具的创新。所以在进行金融创新时,首先要考虑进行创新的原因,其次考虑怎么创新,再次是考虑设计哪种创新途径,最后实施创新并对创新进行评估。要建立科学的金融创新体系,必须有科学合理的步骤,如运用什么技术,评估存在的风险,分析创新后面临的政策因素等。关键是要建立创新激励机制,鼓励创新、奖励创新。

(四)科学的金融运作体系

金融市场的运作必须与国家的经济方针相适应,同时金融市场的运作不能依靠行政命令,因为金融市场是市场经济的一个重要组成部分,它的运作也必须按市场规律办事。从萨缪尔森主张让“无形的手”来主导经济运行,到新凯恩斯主义主张政府对经济进行有效的干预,经济理论的发展表明,建立科学的金融运作体系,必须符合国内外的经济发展情况,必须从金融安全 and 国家利益的高度出发。科学的金融运作体系主要是建立稳健的经营体系、循序渐进的规划体系、集约经营的运行机制、协调稳定的结构模式等。

(五)科学的金融法律体系

科学的金融法律体系是金融市场良好运作的保障,是规范金融业从业人员和机构行为的准则。金融法是调整金融关系的法律规范的总称。金融关系是在金融活动中发生的社会关系,是指银行和其他非银行金融机构在从事金融业务活动和金融监督管理活动过程中,同其他金融主体之间发生的、与信用活动和货币流通相关的各种经济关系。金融关系内容广泛而复杂,决定了金融法的内容也十分庞大。一般而言,金融法的内容包括中央银行法、商业银行法、政策性银行法、非银行金融

机构管理法、货币发行与管理法、金银管理法、存款与贷款管理法、同业融资法、金融担保法、票据法、支付结算管理法、证券法、保险法、金融依托法、融资租赁法、期货期权管理法、外汇管理法、外债管理法等。对以上法律,中国已经制定了其中的大部分,但在有关立法上还有所欠缺,主要表现为一些法律尚未制定和一些已制定的法律有些不完善的地方。所以在建立科学的金融法律体系上,一是建立自己的法典和标准法律,二是修订和完善相关法律内容。总之,科学的金融法律体系是与市场经济体制相适应、与金融发展的客观规律相适应的体系。

三、充分发挥财政监管职能,促进金融业可持续发展

在促进金融业可持续发展的过程中,财政部门应该充分发挥自己的职能作用。目前我国已形成财政部、人行和银监会、证监会、保监会的全方位监管体系。在这种架构下,财政部作为国有资产管理者、财政政策的制定者和会计工作的主管部门,理应真正行使管理者的职能,对行政性金融机构、政策性金融机构和国有及国有控股金融业实施全方位、全过程的财政监督和管理。并根据国家的经济运行情况采取相应的财政政策或实施与之相配套的货币政策。

(一)积极参与制定合理的金融发展政策

改革开放以来,金融行业的改革一直没有停息。亚洲金融危机爆发后,给我国金融行业敲响了警钟,加快了金融改革的步伐。特别是中国加入WTO后,要与国际金融机构在市场上竞争,就必须增强自身的竞争力,财政部门在参与制定金融政策时,既要考虑国内金融发展的实际,又要考虑与国际金融制度及体系接轨。这样制定出来的金融发展政策才可能科学合理,在这种政策下运行的金融企业才会更有竞争力。如:为剥离国有银行不良资产,组建四大金融资产管理公司;针对金融市场情况,建立了以财政、人行和银监会、证监会、保监会的“2+3”全方

位监管体制;改善国有金融企业股权结构,完善法人治理结构,推行以上市为标志的国有金融业改革,等等。

(二)以防范风险为根本,建立可持续发展的金融安全体系

财政部门必须在加大国内经济金融运行环境的整治力度,为国家金融业的可持续发展创造良好的信用和投资环境,创建金融安全区方面发挥作用,鼓励金融部门建立可持续发展的金融安全体系。首先,进一步完善金融机构的内控机制、行业自律、“2+3”监管和社会监督“四位一体”的金融监管运行机制,切实防范、化解金融风险。进一步加强和完善金融机构内部控制,防止金融业内部形成金融黑洞;规范金融业的会计与财务信息、强化金融财务管理;鼓励发挥银行同业公会作用,加强行业自律,突出抓好保护金融债权和维护金融秩序两个关键。参与抓好金融风险预警和支付风险防范两件大事。其次,要采取切实可行办法充裕金融业资本金、增强金融机构的抗风险和盈利能力。根据不同金融机构的经营状况,分别制定补充资本金和盈亏实现计划。对资本充足率不足的机构,特别是地方法人金融机构,积极增资扩股,强化资本金管理,增强单个金融机构自身抗风险能力。第三,采取有效措施,解决金融机构不良资产占比过高的问题。对不良资产较高的机构,要强化资产管理,努力盘活存量,优化增量,提高金融机构的资产质量及盈利和抗风险能力。可以按照有效性、安全性、制约性、创新性原则,确立风险管理战略(包括业务、经营、财务风险管理战略),建立风险控制体系,设立风险管理机构、采取各种防范金融风险的措施。

(三)鼓励建立完善的金融服务体系

金融就是服务。随着人民生活水平的提高,电子和信息技术的发展,使建立完善的金融服务体系成为可能。金融行业的产品就是各种金融服务,有形的产品就是各种证券、信用卡、交易卡等,无形的产品就是存贷款、信托、理财、证券投资、外汇兑换等。金融是国家控制经济运行的重要手段,必须科学地发展金融市场,建立完善的金融服务体系,这

就要求以广大金融客户的需要为目标,做好金融产品的售前、售中、售后服务,并把服务的内容程序化、制度化。当然在制定制度时,还要讲究企业文化,力求让制度在坚持原则的前提下,具有人性化的特点。财政作为职能部门,鼓励金融部门进行金融服务体系创新是必要的。

(四)鼓励金融业改革创新,实现金融资源的优化配置

随着金融业的发展,传统的业务市场已不能满足新增的巨额资本,如何创造新的产品,如何建立新的体制,如何适应新业务、新资本的要求等等,都是整个金融业应该考虑的重大问题。在以后相当长的时期内,创新能力和扩张欲望将成为金融行业发展的先决条件。要实现金融资源的优化配置,必须进行金融改革和创新,财政部门要鼓励金融业从根本调整既有的制度结构,即产权关系和制度安排问题,建立现代商业银行制度,实现金融资源的优化配置。同时鼓励金融业务流程的创新,关键在于突破传统的职能分工,对业务环节作出删除、压缩、整合,并重新设计业务流程,重新组合组织架构,重新构建经营管理模式,实现科学有效的调整,取得可持续的竞争优势。

(五)鼓励金融业构建新的人才发展战略

21 世纪是充满竞争的知识经济时代,对一个国家和地区金融业发展后劲最具有决定意义的,不是一家金融机构拥有资本金的高低、资产规模的大小、机构网点的多少,而是全部金融市场主体所拥有的人力资本,即金融人才有效知识和技能的积累以及培训储备。金融业的从业人员必须具备较高的文化层次和业务素质,可以说,金融市场的竞争,是金融业的财力和人才智力的竞争;财力决定了实力的大小,人才的智力则是竞争成败的关键。因此,财政部门应积极鼓励金融业构建新的人才发展战略。中国不缺少一般的金融业务员,缺少的是一个熟悉金融理论并能运用与创新,善于经营与管理金融资产,能承担经营风险并取得相应回报的金融家阶层。金融业的人才发展战略,应该高屋建瓴,既着手于现在,又能着眼于将来。一方面要建立和健全金融家的生成机制,让

优秀人才脱颖而出;另一方面还要形成金融家的市场退出机制,对金融家实行有效的约束。同时也不能忽视一般金融人才的培养,一是随时从人才市场招聘金融人才,二是对在岗人员定期不定期进行培训,提高他们的专业素质和业务技能。只有这样,才能保证我国的金融事业沿着健康发展的轨道不断前进。

目 录

序	李宪生
导论 坚持用科学发展观指导金融业财政监管工作	胡柏枝
第一部分 总论篇	
坚持科学发展观 加强和谐金融建设	3
以风险为核心 以机制为手段 加强中央金融机构财政监管	7
探索业务机制 强化金融监管	
——湖北专员办关于金融监管工作的探索与思考	16
金融部门缺陷与财政对策的思考	24
在探索实践金融监管机制过程中有序推进监管工作	33
认清形势 正视问题 加强监管	43
国际金融市场走势分析	49
湖北省 2006 年度金融形势综析	55
总体运行良好 问题不容忽视	
——2007 年湖北区域金融形势分析报告	65
金融危机下的湖北金融	
——2008 年湖北区域金融形势分析报告	76
危机阴云渐消散 湖北金融现彩虹	
——2009 年湖北区域金融形势分析报告	88

第二部分 理论探索篇

试论“一行三局”预算执行绩效评价	101
中国银行业重组与不良贷款处置的机制设计问题	110
人行系统领导干部履行职责审计的困难及对策	116
国有商业银行股份制改革的思考	124
论银行风险与金融资产重组	134
浅析国有商业银行会计管理模式	142
现代商业银行资源配置模式研究	147
浅谈国有商业银行上市后的财务管理创新 ——以中国工商银行为例	151
完善管理 科学发展 ——兼论农业银行财务政策的影响及对策	155
农业银行股份制改革的问题分析与研究	161
农村信用合作社发展改革浅论	174
财产保险公司财务问题论析	181
保险公司员工持股激励机制浅析	188
人寿保险公司股改后如何实现长远发展	191

第三部分 调研分析篇

改革和完善人民银行预算管理势在必行	199
高管薪酬普涨 分配结构失衡 ——某省金融企业高管人员薪酬状况调查报告	207
怎样让“惠民政策”真正惠民 ——对 A 省下岗失业人员小额担保贷款政策实施情况的调查与思考	217
银行信贷风险管理分析与研究 ——对某银行某分行检查后的思考	225

银行非信贷资产管理缺失剖析与政策建议

——对某银行检查后的思考·····234

银行系统呆账核销工作亟待加强和完善·····240

管理不优体制不顺 强根固本转型创新

——对 Y 银行 A 省分行的调查报告·····244

正视困难与问题 励图改革与发展

——对某省农村信用合作社系统会计信息质量检查后的调研·····254

正视问题 创新发展

——关于某银行运行情况的调研报告·····264

城市化中求发展 发展之中求规范

——关于某银行机构会计信息质量检查后的调研·····273

关于提高外国政府贷款项目绩效的思考·····280

对“借新还旧”贷款管理的思考·····285

加强和改善保险行业财政监管的几点思考·····291

完善保费补贴政策 促进农业发展

——对某地区农业保费补贴政策执行情况的调查·····299

浅析新车保险中心利弊·····306

农信社信贷管理亟待加强

——对某省农信社系统信贷管理情况的调查报告·····313

农信社系统未执行新会计准则问题不容忽视·····320

银行信用卡市场秩序亟待规范·····326

第四部分 监管实务篇

人民银行分支机构预算指标控管实证分析·····333

专员办部门预算审核现状、问题及建议·····340