

Yin Hang Ye Fa Zhan Yu Jian Guan Tan Suo



银行业发展 与监管探索(II)

——来自一线的报告

于学军 主编

 中国金融出版社

银行业发展与监管探索 (Ⅱ)

——来自一线的报告

于学军 主编

 中国金融出版社

责任编辑：古文君 张晓秋

责任校对：孙 蕊

责任印制：毛春明

图书在版编目 (CIP) 数据

银行业发展与监管探索 (Ⅱ) [Yinhangye Fazhan yu Jianguan Tansuo (Ⅱ)]:
来自一线的报告/于学军主编. —北京: 中国金融出版社, 2007.5

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4388 - 0

I. 银… II. 于… III. 银行监督—研究报告—中国 IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 059541 号

出版 **中国金融出版社**

发行
社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 三河利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 28.25

字数 435 千

版次 2007 年 5 月第 1 版

印次 2007 年 5 月第 1 次印刷

定价 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4388 - 0/F.3948

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

监管工作的新进展与新思考

(代序)

于学军

2005 年是深圳银监局成立以来的第二个完整年，在 2004 年工作及其积累的基础上，这一年的工作在向纵深发展，总地看多了一份成熟和厚实，走上了轨道。表现为：对商业银行等被监管机构的认识更加深入和全面；对监管工作的体会及规律性的理解进一步提高。

一、总结：新进展与新突破

(一) 2004 年我们在监管框架的建设和现场检查方面取得显著成效。在总结和分析 2005 年工作时，有些情况和基础还需延伸至 2004 年。2004 年我们紧紧围绕银监会提出的“管法人、管风险、管内控、提高透明度”的监管新理念，积极主动地开展工作，高质量地完成了全年的各项监管、检查任务，工作量与成立之前的年份相比成倍增加，全局上下工作热情空前高涨，同志们积极向上、团结奋斗、群策群力、敬业奉献，在做好日常监管工作的同时，有两个方面表现突出：

第一是针对过去监管工作浮在表面、缺乏深度的问题——对商业银行的经营、发展以及对商业银行如何监管表现为长期以来没有明确、成熟的指导思想。为解决这个问题，我们组织全局力量成立了多个调研小组，分期完成了“五大工程”，这就是《深圳银监局监管工作规程》、《深圳银行业金融机构监管报告》、《深圳国内银行业金融机构可持续发展指导意见》、《深圳国内商业银行风险评级办法》及《深圳银行业发展与监管五年规划》。这五大工程有的在于规范、明确监管部门自身的工作职责、监管目标、程序、要求等，如《深圳银监局监管工



作规程》；有的涉及商业银行等被监管机构，是对其提出的指导意见、监管标准、具体要求等，如年度监管报告、《深圳国内银行业金融机构可持续发展指导意见》；还有的则涉及两个方面，既是针对商业银行等被监管机构的规范要求，又是监管机构所要做的分内工作，如《深圳国内商业银行风险评级办法》和《深圳银行业发展与监管五年规划》。总之，“五大工程”相互联系、互为依托，等于为深圳银行业的科学发展以及监管部门规范自身的监管行为、实施审慎有效监管，初步搭建了一个框架或管理平台。从实际效果来看，自从“五大工程”分步逐项完成以后，我们深深感到对整个深圳银行业的发展及监管思路、目标开始变得清晰、明确起来。毫无疑问，在深圳银监局的初创之年，我们及时完成的“五大工程”，为深圳银监局今后及长期做好监管工作打下了坚实而良好的基础，具有重要的里程碑意义，其作用将随着时间的推移逐渐体现出来。

第二是在现场检查方面，我们着重抓了商业银行等被检查机构的资产质量检查，并重点掌握其五级分类状况，加上检查从未有过的深入、细致，从而发现了存在的大量问题，每项检查均有巨大收获。结果是：对每一个银行的检查都形成一次不小的冲击，部分银行因过去经营思想长期不端正，盲目追求规模扩张，因此积累的问题异常严重，由于这些矛盾被我们揭示和暴露出来而导致个别行长被免职，又在深圳及全国同业内引起不小的震动。全年完成的现场检查工作，无论从检查项目、参与人次、工作量等，还是检查的深度及质量，均前所未有，从而一改过去商业银行等被监管机构常常应付、糊弄监管机构的尴尬局面，因此我们也树立了监管机构的权威和形象。

此外，在大量的日常监管工作中我们也发现过去长期以来自身存在的诸多缺陷与不足，还有些是不得法，甚至本末倒置的情形。比如过去我们的监管人员常常把监管看作是上级部门或领导的事，基层监管工作即是完成上边布置的各项任务，向上交差了事。这主要是由于我们的监管体制不完善造成的，实际上形成监管的“虚无”。为真正做好监管工作并使其落到实处，我们首先强调了监管的责任意识，要求明确一线监管人员即是第一责任人。这就使监管人员要改变过去做监管工作“眼睛向上”的习惯，而要“眼睛向下”，切实履行好自身所承担的监管责任，平时在监管检查中则要做到“以我为主、为我所用”。我们还创造性地采用了一个“特别关注类贷款”科目，用以解决现实中商业银行信

贷资产分类不准确而又一时难以全部反映的问题，事实证明这个科目的设置收到了良好效果，它可以暂时搁置监管部门与被检查机构之间争执不下的矛盾，为以后解决问题留下一个“缓冲地带”，至今屡试不爽。我们还强调监管的法律意识，即监管要依法依规进行，所做的每一项检查、每一个监管行动都要有法可依、执法必严，而不能无中生有、牵强附会、生拉硬扯，对商业银行施以“我说你听、我打你挨”的粗暴作风；更不能还搞过去行政命令那一套，甚至人为设置一些类似计划经济时代的审批项目，无端干预被监管机构的正常经营管理活动等等。我们还要求监管人员要有强烈的责任感、使命感，严格认真，不辱使命，真正尽到监管的责任，从而要把监管工作的职业化、专业化、规范化提到应有的高度来认识和体现，并要求身体力行，真正有所改进、有所实现。

应该说：开局之年我们的各项监管工作取得了很大成效，进步明显，商业银行等被监管机构也给予积极的评价，年终时刘明康主席专门打来电话对我们的工作予以肯定和表扬。

（二）2005年在非现场监管体系建设以及对股份制商业银行实施法人属地监管等方面取得初步成果。正如监管是个动态过程一样，监管工作的深化和提高也是永无止境的。2004年末我们通过考察香港金融管理局以及自身在监管实践中的不断思考和探索，认识到监管工作仅仅偏重现场检查方面是片面的，那样容易把监管简单地与审计、稽核或会计等同起来。事实上，监管自身有其内在的目的、目标、任务、作用、要求等等，我们要寻求监管的规律及其特点。我们认为：从监管的本质要求来说，它必须是持续的、有效的，甚至是即时的，有时还要有一定的前瞻性和预警作用。因此，这就要求监管工作不能仅偏重于现场检查，因为现场检查更多关注的是事后评价与反映。正因为如此，监管体系的设置更应看重非现场监管的建设，只有这样才能真正实现持续、即时监管，并进而解决监管的有效性问题的，西方成熟国家的银行监管概莫能外。而在中国的银行监管中，尽管我们总体上看存在这样那样的不足与问题，但最大的弱项却恰好是在非现场监管方面——基本上还未能建立一套完整、有效的现代化非现场监管体系。

基于一年来我们对监管工作认识的不断深化，在2004年末研究、布置新一年工作时，便明确提出：2005年要在继续做好现场检查工作的同时，着手建设



非现场监管体系。我们主要安排四个部分来具体研究和实施这一任务。一是由“技术小组”负责设计全局非现场监管的架构，并要求在第三季度末拿出意见方案，它包括了非现场监管在全局的具体设计、规划安排、目标要求、主要内容、工作方法、激励机制等等；二是由外资银行监管处实行非现场监管与现场检查分设并开展相关工作的试点；三是由股份制银行监管一处尝试非现场监管的多种内容、方式、方法，总结经验并逐步完善；四是由股份制银行监管二处适当研究在非法人股份制银行深圳分行中试行非现场监管工作（这个处负责监管总行在异地的八家股份制商业银行分行）。其所以选择以上三个处室作为全局 2005 年非现场监管的试验和开端，主要是因为三个处各具特点，具备了一定的探索条件。第一个条件是由中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）统一组织的检查任务，在股份制银行和外资银行中相对较少，因此省市银监局自主安排对这两类银行的监管行动自由度相对较大；第二个条件是外资银行监管处和股份制银行监管二处各自监管的银行机构类型差异性较小，基本属于同质同类，而外资银行监管又有相对成熟的分析软件体系来支持；第三个条件是银监会在年初已确定将深圳发展银行总行改由地方银监局对其实施法人属地监管，客观上也有许多非现场监管的工作要做。而这个任务便责无旁贷地落到了股份制银行监管一处的身上（这个处负责监管总行设在深圳的四家银行法人机构）。

回首一年的工作，我们高兴地看到：我们的确实现了年初确定的各项工作目标，全年在非现场监管的研究与实践中收获良多，积累了大量经验，同时对监管工作本身的理解和认识水平也由于实行非现场监管而大幅度提高了。

第一是“技术小组”按要求完成了全局的非现场监管框架设计并且正式形成规范文本下发到各处室参照实行，这使我们在非现场监管实施中有了明确的指导性意见，即深圳银监局《非现场监管工作框架》。

第二是承担非现场监管试验任务的外资银行监管处从年初即将非现场监管与现场检查按职能分设，因此把全处人员分为两个监管组，分别负责现场检查与非现场监管的不同工作，并且两个组在处长的统一组织协调下相互之间密切配合，试行的结果十分理想。按照外资银行监管处年终的总结，一年中他们试行非现场监管工作共取得六项成果：1. 加深了对风险为本监管理念的认识和实践；2. 监管职业化、专业化、规范化水平大幅提高；3. 监管的质量和效率得到

明显改善；4. 责任意识加强，主观能动性和工作积极性明显提高；5. 引进先进监管手段和技术，监管国际接轨步伐加快；6. 非现场监管与现场检查有机配合，监管有效性得到大幅提高。这六条是他们材料中的六个小标题，从这些标题中可以明显看出他们切实的感受和变化，所谓“窥一斑而知全豹”。另值得一提的是：他们实行非现场监管完全是按照风险为本的监管理念和模式来设立的，并且经过全处的大讨论，专门制定了《深圳外资银行非现场监管工作规程》，“规程”要求实施一项非现场监管，可具体分为六个步骤来进行：第一步：了解被监管机构；第二步：风险评估；第三步：策划监管方案；第四步：决定现场检查范围；第五步：执行现场检查；第六步：后续监管。这样循环往复不断跟踪监管，即可达到风险为本的监管目标与监管效果。

第三是股份制银行监管一处承担的深圳发展银行属地监管任务，这是银监会在全国实行法人属地监管的首个试点，对深圳银监局来说无疑是一个重大挑战。因此从年初我们就从各处抽调精兵强将，专门成立了一个监管深圳发展银行的“五人小组”。2005年，我们的这项法人机构属地监管工作开展得有板有眼、有声有色，确实发挥了就近监管便于了解把握被监管机构情况、针对性强、效率高等优点。一处为了做好对深圳发展银行的监管工作，年初即专门制定了《深圳发展银行监管工作规程》，从监管信息的收集、分析、监管措施、信息管理等六个方面规范属地监管的工作职责和程序；在日常的非现场监管中，他们积极探索多种监管手段，采取了约见谈话、三方会谈、季度走访等形式，从而使监管的内容大为扩充和丰富，监管的作用明显得以发挥。同时，我们与深圳发展银行同处一地，过去与现在均有较多联系，在实施法人属地监管之后，深圳发展银行的人员（包括不同层面）常常主动找上门来向我们反映各方面的情况和问题，我们与他们的沟通非常及时和密切，从而加深对深圳发展银行的进一步了解和认识，对其整体状况的把握进一步清晰。全年我们专门针对深圳发展银行监管，发了《监管动态信息》13期，撰写监管报告6份，参加股东大会、董事会、监事会19次，形成的各类会议、会谈纪要33份。其中在三份报告上刘明康主席、唐双宁副主席均做了重要批示，刘主席还在多种场合对我们此项工作予以肯定。总之，对一家股份制银行法人机构实施属地监管，主要即体现为一种非现场监管，一年中我们在对深圳发展银行的监管中取得了许多成果，积



累了不少经验，这不仅是深圳银监局的有益探索，也可归为银监会的财富。因此，年末由银监会在北京专门组织会议对这些工作、经验进行了总结、交流。

第四是股份制银行监管二处及国有银行、非银行金融机构等监管处在非现场监管方面也程度不同地进行了一些有益探索，并且在工作中均有所体现，这从各处的年终工作总结中可以反映出来。

总体来看，我们在设计和实施非现场监管过程中，研究先行，在全局提供了一个总体思路、框架，并在此基础上各处可以根据自身情况自主决定，能实行多少就实行多少，能采取什么模式就采取什么模式，不搞“一刀切”，力戒形式主义，实施效果良好，既没有出现盲目跟风、影响全年监管工作的布置和实施等情况，又进行了有益探索，较好地处理了现场检查与非现场监管的关系，因地制宜，张弛适度，相得益彰。

(二) 现场检查工作进一步深化，取得新收获。首先，在年初的工作部署中，我们即确定了“继续加强现场检查工作，力争在深度和广度上有所突破”^①的方针，因为我们在监管实践中切实认识到：“根据中国经济社会、银行业发展状况，以及我们从事银行业监管所依赖的手段和方法等各种条件来看，现场检查是我们现阶段进行监管工作的最重要手段，是我们的看家本领”。2005年我们实现了这一既定方针，共计完成现场检查69项，比2004年减少17项；检查机构700多家，比2004年增加14%；提出整改意见435条，比2004年增加9%；完成现场检查报告92份，比2004年增加35%；现场检查的累计工作量超过9000人日，比2004年增长5%。与2004年相比，2005年我们所进行的现场检查，虽然没有那样大张旗鼓、振奋人心，形成更大的冲击波，但无论是在深度还是在广度上，实际都有显著的进步和提高。

一是从银监会安排的现场检查任务来看，贷款分类偏离度、土地和固定资产投资、个人消费贷款等项检查，本身即是在2004年检查基础上的深化和细化，尤以贷款分类偏离度检查为典型，基本上抓住了目前我国银行业经营管理中带有普遍性的突出问题和重要环节，对于厘清银行资产质量状况、强化内部管理、

^① 《一年监管工作的收获与体会》，载于学军主编，《银行监管探索》，北京，中国金融出版社，2005年版。

控制风险等等，都至关重要。我们保质保量地完成了银监会下达的各项检查任务，这即意味着这部分由总会布置的检查工作本身深化了。

二是从我们自身来看，以第一年所进行的现场检查工作为基础，总结出许多经验并且有些演变为新一年遵守的规则，如要求所有的现场检查工作务必严格认真，查深、查实、查透，甚至要“翻箱倒柜、掘地三尺”，不怕被检查机构没有问题，就怕有问题没有被我们检查出来，从而造成对监管机构自身能力、水平及权威的危害和质疑。因此要做到：不查则已，要查则实，否则，宁可暂时放弃检查。同时要求检查人员在日常检查过程中一般不与被检查机构进行有关问题的任何沟通、交流，而是要把所有检查出来的问题毫无遗漏地带回来向处室报告，形成“事实确认书”之后再直接向局领导汇报，直到在局这个层面确定报告意见之后，才可与被检查机构见面，并交换意见。所有这些要求旨在加强现场检查过程的质量控制，避免出现“大事化小、小事化了”、“层层渗漏”、最后变为“竹篮打水一场空”，那样的话，我们的现场检查工作将变得劳而无功、劳而无获并毫无意义，起不到现场检查应有的监管作用。应该说，2005年我们在现场检查程序控制的规范化方面确实比2004年有所进步。

三是检查的范围进一步扩展和深化，如第一年我们着重检查被监管机构的信贷资产、五级分类等情况，年末才开始尝试非信贷资产、表外业务的较全面检查，而2005年我们安排的自主性检查则基本上覆盖了商业银行等被检查机构的所有资产项目，不仅在检查公司法人的信贷业务上更加深入、细致，而且多半涉足到个人消费信贷领域。此外，从2003年下半年深圳银监局筹建算起，我们已把所有被监管机构检查了一遍，而从2005年下半年开始即对一些先期检查的机构进行第二轮的检查，如华夏银行深圳分行、上海浦东发展银行深圳分行、深圳国际信托投资公司、深融租赁公司等，这又使我们2005年的现场检查工作增加了新的内容和两次检查相互比较分析的视角，通过第二轮的检查，可以了解和掌握这些商业银行等机构近年的整改和发展情况，包括在公司治理、经营管理、风险控制、资产质量、队伍建设等方面是否取得实质性改进等，从而使我们对这些被检查机构的认识 and 了解有了进一步的提高。

四是检查的专业化水平和技术手段有所提升和改善，检查人员的能力、经验进一步增强。最典型的是外资银行监管处和股份制银行监管二处，前者在年

初设立非现场监管体系时,便把现场检查组的人员按专业分为三个小组,分别负责信用风险、营运操作和合规专项检查,从而使检查人员更加专业化,遂使现场检查的深度和效率明显得到改进和提高。在未按非现场监管与现场检查分设以及现场检查未专业化分工之前,2004年他们总共检查了8家外资银行,年末深感时间紧促并明显弱化了全年的非现场监管工作;而2005年他们在检查了10家外资银行时,却感到时间比较充裕,而非现场监管工作又取得了扎扎实实的长足进步。股份制银行监管二处针对现场检查科技手段落后的情况,专门与办公室共同开发了计算机自动检索程序并运用到现场检查中,用于快速筛选相同名义的贷款企业,结果大大提高了现代化检查手段的水平和工作效率。此外,针对第一年我们监管处室计算机技术掌握不精、商业银行的会计等数据库较难进入、电子银行等一些领域难以涉足等问题,我们特意从商业银行选调了几名各方面条件好、懂商业银行业务的计算机专业人员充实到监管一线处室,从而使我们运用现代科技手段的能力和水平大为提高,这对加强现场检查工作起到了很大的深化和促进作用。

综上所述,2005年我们在现场检查工作中下了不少功夫,也收到了相应的效果。对这方面的情况,作者曾多方询问过不少同志,总的看法是2005年的现场检查工作(在2004年的基础上)确实有所进步、有所提高,主要体现在深化、细化和规范化方面,现场检查的作用进一步发挥。

(四)开发完成了监管工作的新“三大工程”,获得内外部一致好评。以上我们从全局自身建设的角度谈了2005年在非现场监管和现场检查中的新进展、新收获,并重点介绍了深圳银监局《非现场监管框架》及意义。但从针对商业银行等被监管机构所形成的文件来看,我们还有另两项工作非常重要。

第一是完成了《深圳银行业金融机构可持续发展指引》(见附件)。该指引是2004年我们所制定的《深圳国内银行业金融机构可持续发展指导意见》的深化、细化和延伸,是一个具体的操作性文件,目的在于为深圳银行业金融机构可持续发展提供专业意见和技术支持。全文共分为总则、公司治理、资本管理、风险管理、财务成本管理、机构管理、信息管理、绩效管理、附则、附录十个部分,基本涵盖了银行业金融机构经营管理的全部内容,全文超过100页,在大量概括提炼国际先进银行的制度设计、管理方法和操作技术的基础上,又积极

借鉴了国内管理领先型银行较为成熟的做法，代表了银行业金融机构的发展方向。该文于 2005 年末下发商业银行等机构后反响积极热烈，认为《指引》切中目前我国商业银行经营管理及发展中的要害，可操作性及前瞻性强，具有较高的指导价值，因此纷纷索求，有的银行组织业务人员进行学习、培训，还有的向我们提出要求派人授课、讲解。我们专门印制了 500 册单行本派发到各银行机构，但很快告罄，又要求增加。

第二是开发完成了《深圳市国内商业银行信贷风险监测系统》，该系统是一个电子网络体系，按月从银行收集逐笔贷款数据和企业的相关信息，产生大额授信系统、集团授信系统、关联企业识别系统和不良记录系统，从目前试行的情况看，具有覆盖面广、系统性强、自动化程度高、设计超前、考虑周密、功能全面、使用方便等特点，不仅对商业银行有效控制各类信贷风险、强化内部管理、进行风险预警等作用重大，而且对监管部门提高科技含量、改进监管手段，从而加强持续、即时、有效监管，也非常有用。因此，我们预计：随着该系统的开发完成和成熟使用，它不仅对监管者和被监管机构具有十分重要的使用价值，而且必将对全社会信用环境建设也起到重要的促进作用。

相对我们这个人员不足的银监局来说，以上这两项工作都是浩大的工程，两件事从最早提出构想、组织专人实施到初步完成，耗时均超过一年，应该说是 2005 年全局工作的重要成果。这两项“工程”加上“非现场监管框架”，可以并称为 2005 年深圳银监局监管工作的新“三大工程”。这样一来，如果再加上第一年的“五大工程”，那么深圳银监局在成立以来的短短两年中，已开发完成了监管工作的“八大工程”。这“八大工程”无论对我们从事银行监管事业来说，还是对提高商业银行的经营管理水平或在深圳营造一个良好有序的金融竞争环境来说，都是极其重要的，是深圳银行业经营管理、市场化建设以及监管工作的重要基础性建设，相信其作用、意义、生命力将会在长期发展中日益体现并发扬光大。

此外，针对近年来国内银行业创新不足以及深圳银行“双降”乏力的情况，我们研究制定了另外两个文件，一个是《深圳市国内商业银行业务创新指引》，一个是《深圳市国内商业银行新增不良贷款监测考核办法》，前者旨在鼓励商业银行等机构在我国加入世界贸易组织后过渡期即将结束、银行业竞争更加激烈

的形势下，加大业务创新的力度，增强国内银行业的竞争能力；后者则根据国内商业银行资产质量分类普遍不实、不良贷款不断展期、重组等问题，要求商业银行将发生的不良贷款新老划断，老的不良贷款应尽量真实地反映出来，而新增不良贷款则要严格地控制在一个合理水平。此举现正在统计和试验阶段，实际效果如何有待进一步观察和总结，今后将逐步加以完善，真正起到所设想的目的。总之，这两个文件一个鼓励、一个控制；一个重发展，一个重监管，宛如鸟之双翼，目的则在于促进国内商业银行在加强风险管理的同时，又要加快有效发展的步伐。

(五) 坚持风险为本的监管新理念，加大调研、培训力度，干部整体工作水平明显提高。“一年之计在于春”，每年年初都是召开各种会议并布置全年工作的重要时期，2005 年也不例外。但有所不同的是：从各个监管部门分别召开的专业会议中传来了一个突出的信息，即重提了合规性监管在现阶段中国银行业监管中的重要性，强调“不合规是最大的风险”。这从全国的普遍情况来看也许正是我们面临的现实，但相对深圳这个具体的小环境来说，我们认为风险为本的监管理念可能更符合深圳的实际，具有一定的前瞻性，着眼未来发展方向，先进、适用。第一是深圳地域狭小，不存在地区之间经济发展的不平衡问题，并且经济的市场化程度最高；第二是深圳毗邻香港，银行业金融机构门类齐全并在国内相对领先；第三是监管部门易于接受香港这个国际金融中心最新的发展趋势及监管新理念，许多方面具有优先引进、优先发展的优势。此外，从监管工作自身来说，无论将其发展的历史阶段划分为行政监管、合规监管、资本监管及风险为本监管四个阶段，还是概括为三个阶段（即没有行政监管这个阶段），我们都认为只有发展到风险为本的监管才真正抓住了银行监管的本质特征，是最为科学和现代意义的监管理念。因为商业银行的本质特征是对风险的经营与管理，因此风险监管便成为银行监管的内在要求。并且，风险为本的监管本身还有很强的包容性，无论是合规监管还是资本监管均可在风险监管中找到其存在的地位和价值。比如，“不合规是最大的风险”，但也可以把合规看成是风险监管的一部分，因为风险监管本身即要求合规，不合规就会产生风险，而不必将两者截然分开、甚至对立起来。我们坚持风险为本的监管理念不动摇，实践中发挥了较好的监管效果，对风险为本监管理念的理解也在实践中不断加

深。按照香港金管局对风险为本的定义，其要点有两个：（1）了解和衡量银行营运时所面对的不同风险；（2）确保银行对所承担的风险已采取了足够的管理措施及有充足的资本金支持。那么我们对此加以诠释就应该是：监管应以银行运营中的各种风险为目标，银行哪里有风险，哪里就必须有相应的风险管理来覆盖，同时监管要到位。因此，监管与被监管就变为一种“影子”关系，如影随形或形影不离，等于在商业银行之后为其防控风险设置了一道最后的屏障。正是从这一立场出发，使我们在利益、方向、目标上很容易与商业银行等被监管机构达成一致，经过这两年的努力，商业银行等机构对待监管的观念和态度确实发生了明显转变。2004年他们即认识到我们所进行的现场检查相对他们来说等于一次“免费体检”，2005年则经常听到行长们议论说：银监局的监管检查都是为我们好，是帮助商业银行的。因此，他们过去对待监管检查多采取一种消极应付、不情愿甚至抵制的态度，而现在则多了一种积极配合、主动接受监管检查的心态。

以监管新理念为指导，全年开展的各项调研活动非常积极、踊跃，取得丰硕成果。2004年我们的调研活动即表现出极为活跃的气氛，全年完成《深圳金融监管》45期之多，2005年初在安排调研工作计划时本想保持2004年的期数即达标了，但全年我们不仅质量水平进一步提高，而且出刊数翻了一番，达到90期。并且参与调研、写作的人员十分广泛，占到职工人数的60%左右；一些同志表现突出，写了多篇好报告。由于我们紧紧围绕着银行等机构在经营管理以及监管当中面临的各种现实问题开展调研活动，因此，所撰写的各类报告具有务实、深入、选题新、观念超前、文字表述简练等特点，一经刊出便受到商业银行等机构的好评，产生了较大影响。前一阵子每见到商业银行的同志，他们不约而同、异口同声地称赞《深圳金融监管》文章好、质量高、受益大，纷纷要求多发一些供他们学习、参考。我们还抽调相当数量的人员积极主动地参与了银监会的培训教材编写、“1104工程”培训以及承接各种会议等工作（全年我们共承接了银监会各部门8个专业会议、培训等）；通过这些活动，我们一方面发挥了监管人员的聪明才智，“英雄有了用武之地”，另一方面又促使我们更加刻苦地学习、钻研，进一步提高了我们自身的水平、能力等。具体有几项活动极为重要，我们参与其中收获颇丰。



第一是银监会系统编写的第一部培训教材，在第三部分论述监管工作的 17 个专题中，有 11 个专题系由深圳银监局人员参与撰写，共有 12 位同志为此付出了辛勤的劳动与汗水。第二是银监会与香港金管局在深圳合办的由部门主任及银监局局长参加的高级研讨班（简称局长培训班），2004 年两期、2005 年三期，合计已办了五期。五期局长培训班及“1104 工程”培训班在深圳举办，我们除了局领导作为正式学员参加之外，还安排了多达 20 余人以工作人员的身份自始至终参加其中，一方面为培训班提供各种后勤保障服务，另一方面参加学习，较好地提高了自身素质。虽然我们在接待、会务等多个方面付出了一些辛劳，但“近水楼台先得月”，我们从中得到的“收益”却更大。这种高水平的培训活动在深圳开展，我们相当数量的人员参与其中，无疑极大地使我们开阔了视野、增长了见识。这种条件是其他地方银监局可望而不可及的，这是我们学习、了解国际银行监管新理念、新方法的一个便捷途径。

总之，由于我们等待“1104 工程”的完成并推广实行等原因，2005 年未能组织大规模的培训活动，但我们通过积极参加各类调研工作、参与银监会系统培训教材的写作、新“三大工程”的研究开发、参加局长培训班及“1104 工程”的培训等活动，实际上大大提高了我们自身的理论水平和实际工作能力，也深化了我们对银行监管规律性的认识。一年的收获是巨大的，同志们的共同感受是：我们监管工作的目标更加明确了，有的放矢，有章可循；而工作思路、任务则更加清晰，工作的针对性更强，工作方式方法更为规范化。

二、原因：新动力与新提高

（一）银监会成立以来专业化监管思路的提出及要求，与国际银行监管的融合与接轨，使我们监管工作的目标、方向越来越明确，给监管工作本身赋予一种深度、兴趣与活力。首先，银监会领导对监管事业高度的责任感、使命感，以及对工作尽心竭力、认真负责的态度，给予我们巨大的鼓舞、激励与鞭策。2004 年末的最后一天作者接到刘明康主席亲自打来的电话，特意对深圳银监局全年的工作给予肯定和表扬，并要求作者把他的问候和概括的几点总结向全体干部职工传达。传达到全体干部后，大家受到极大的鼓舞。这一年我们并未就全局的工作情况以书面或口头的方式向银监会领导作过汇报，这说明会领导在日理万机的繁忙工作中，特别关注深圳银监局的一线工作情况，我们的行动他

们都能了解到并心中有数，若有好的反映即会得到适时的表扬和鼓励。这反映出一种工作精神，说明领导对我们的监管事业十分精心、负责任，并具有大局意识。在新的一年里，刘主席更是两次亲临深圳考察、指导工作，并且每次来均不辞辛苦地与我们座谈、交流、看望大家，了解基层情况，逐使我们可以亲耳聆听刘主席的教诲、指示。更令人难忘的是：春节刚过，初八上班的第一天，刘主席一行赶在上班前即来到我们干部中间，给大家拜年，发表热情洋溢的讲话，使我们的干部职工深受感动和教育。总之，会领导关怀备至、重视肯定与支持鼓励等，极大地鼓舞了我们的工作热情，是我们做好全年各项工作的不竭动力。

（二）局领导班子团结向上、锐意进取、认真负责、率先垂范，起到了重要的领导、凝聚以及示范作用。首先是局领导注意与员工保持经常性的沟通和联系，集思广益，吸取大家的实践经验及智慧，形成领先的监管理念、思路，与时俱进，制定出正确的政策和策略。比如说，在深圳银监局创立初期我们即根据银行监管专业性强、要求高等特点，特别强调监管工作要职业化、专业化和规范化，并且指出：监管工作在某种意义上讲其甚至比律师、会计师更专业，要求更高；律师、会计师属于通用工种，而银行监管属于特殊工种。根据过去监管工作多浮在面上和常把监管看作是一种权力的运用等问题，局领导即提出：银行监管不是权力，而是一种责任。因为从更高层次、更广范围来看，银行监管实际上是社会为保持安全与稳定提出的一种客观需要。如果你感到手中确有什么权力的话，那实际上也是由责任转化而来的。因此，要想把权力运用好，首先必须要强化你的责任意识；惟此，才能真正把监管工作做好。同时，我们通过《中华人民共和国银行业监督管理法》、《中华人民共和国商业银行法》以及《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律知识的学习，特别强调银行监管要依法依规进行，既不能不作为，又不可乱作为，切忌越权和错位。2005年随着我们非现场监管体系的建设与实践，以及对银行监管本质规律性认识的深入，我们又进一步提出：银行监管也不是一个审批与稽核的简单相加，而要求是持续的、即时的、深入的、有效的，因此又提出不能把银行监管简单地与审计、稽核或会计等同起来。我们从一而终地坚持风险为本的监管理念，并且把这个旗帜高高地举起来，不动摇、不反复。其中的原



因，除了我们认识到风险为本的监管模式抓住了银行监管的本质规律性、是最先进的监管理念之外，还由于它恰好与上述我们提出的一系列相关理念相吻合。2005年随着一系列新理念的贯彻和深化，又把监管与服务有机地结合起来，我们又提出监管与服务并重并寓服务于监管之中等观念。而正是由此出发，我们十分注意强调做好监管工作在对待被监管机构时所持的职业态度：第一即是严格、认真、规范及负责任；第二则要求与被监管机构平等对话、以诚相待、以理服人，而不能居高临下、盛气凌人、强词夺理、牵强附会、以权压人。所有以上这些理念、指导思想的形成及贯彻执行都有其内在逻辑的统一性，是相互联系的、一脉相承的。这使我们与过去人行时期的那套观念、思路即产生了明显的区别，可谓泾渭分明。如此贯彻发展下去，在社会上和被监管机构中产生了不同效果，孰优孰劣、孰是孰非，社会一目了然。这就是为什么深圳银监局在成立以来的短短两年中，会产生那样大的变化以及工作取得良好效果的重要原因。因此，我们除了听到商业银行对这种变化的反映之外，也可以听到局内同志讲：我们提出并总结了一套好的监管思路，这是深圳银监局发生变化以及在被监管机构形成很大影响的重要原因。

正是由于我们这些观念、思路的调整，使我们在正确对待与商业银行等被监管机构的关系上也发生了明显变化，同时对监管概念的认识不断加深。第一，监管不同于行政管理，所以我们与商业银行等机构的关系不是管理与被管理的关系；商业银行等机构内部的管理事务并不是我们的应尽之职。第二，监管不同于领导，所以我们与商业银行等机构并不是领导与被领导的关系；我们不能事无巨细地干预商业银行等机构的一般经营管理活动，更不能无原则地向商业银行等机构发什么指示、命令，无端要求商业银行等机构照办、执行，等等。

其次，我们特别强调领导干部要以身作则，要求群众做到的领导干部要首先做到。局长、副局长、处长、副处长各有各的工作和职责，必须分工负责、埋头苦干，都要把自己的工作做好，尽到各自的责任。每个人无论职务高低，都是具体工作人员，都要摒弃“做空”的概念，做一名合格的战斗员，而绝不仅仅做单纯的所谓“二传手”。只有领导弯下腰来带头做具体工作，并且有效组织、分层负责，我们才能成为一个战斗的集体，才能具有强大的执行力、战斗力。这是深圳局为什么在事情多、任务重、人手少的情况下，能够出色地完成