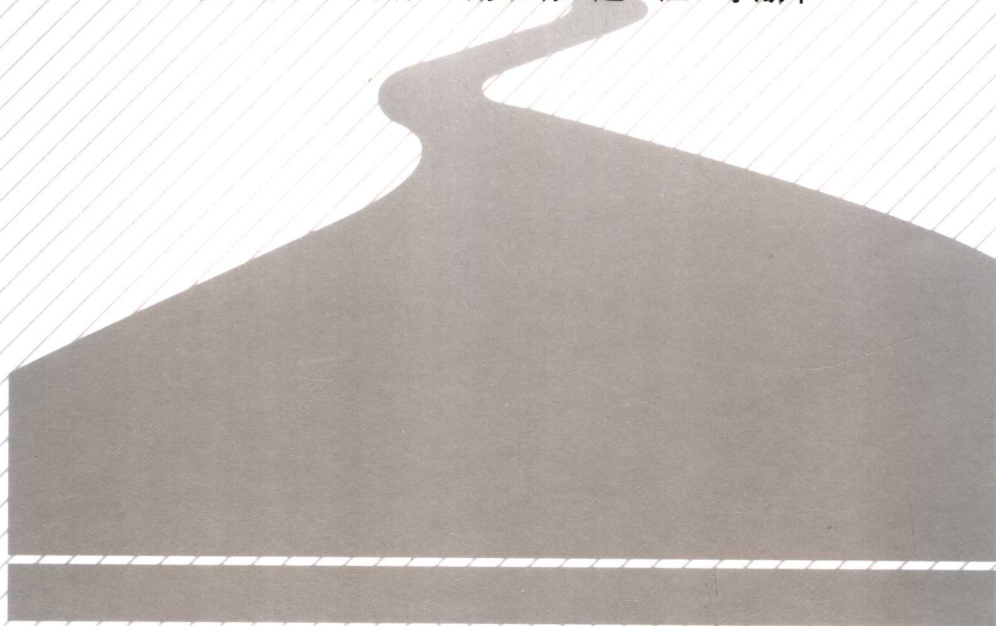


ZHONGGUO RENMIN YINHANG
ZHIFA JIANCHA LILUN YU SHIJIAN TANSUO

—— 中 国 人 民 银 行 ——

执法监察理论 与实践探索

主 编：王刘明 副主编：赵 江 李淑平



 中国金融出版社

中国人民银行 执法监察理论与实践探索

主 编 王刘明

副主编 赵 江 李淑平



中国金融出版社

责任编辑：马云霞

责任校对：刘 明

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人民银行执法监察理论与实践探索 (Zhongguo Renmin Yinhang Zhifa Jiancha Lilun yu Shijian Tansuo) / 王刘明主编. —北京：中国金融出版社，2006. 8

ISBN 7 - 5049 - 4131 - X

I. 中… II. 王… III. 中国人民银行—行政执法—法律监督—研究—中国 IV. F832. 31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 085789 号

出版
发行 **中国金融出版社**

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 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 14.5

字数 223 千

版次 2006 年 8 月第 1 版

印次 2006 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—4500

定价 38.00 元

如出现印装错误本社负责调换

加大执法监察理论与实践探索力度 确保人民银行执法监察工作取得实效

——监察部派驻中国人民银行监察局局长王刘明同志
2005年9月21日在中国人民银行执法监察工作座谈会上的讲话

(代序)

这次会议是1996年金融执法监察经验交流会以来，银监分设以后召开的第一次执法监察经验交流和理论研讨会。会上有18个单位交流了执法监察和效能监察经验，其做法、经验各具特色；有8个单位发言进行了理论研讨，探讨了执法监察的热点、难点问题及对策，具有一定的深度。下面，我就近两年执法监察工作的情况和今后开展执法监察工作的要求讲几点意见：

一、执法监察工作的情况

人民银行各级行监察部门按照人民银行纪检监察工作会议的部署，充分发挥行政监察职能，紧紧围绕人民银行的中心工作，贴近业务，积极开展了执法监察工作，取得了很好的成效。

(一) 紧贴业务，对内控制度执行情况开展执法监察

一是开展对主要业务部门内部制度建设、制度执行情况的执法监察；二是对执行大宗物品采购、支农再贷款审批发放管理制度开展专项执法监察；三是对新设立的业务部门的制度建设和制度执行情况开展执法监察。

(二) 加强依法行政，对贯彻执行《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)和《中国人民银行行政许可实施办法》(以下简称《实施办法》)的情况开展执法监察

24

一是按照监察部《关于监察机关对〈行政许可法〉贯彻执行情况开展监督检查的意见》的要求，派驻监察局对总行机关实施行政许可的金融市场司、金融稳定局、支付结算司、货币金银局、国库局、征信管理局六个司局贯彻执行《行政许可法》和《实施办法》的情况开展了监督检查。通过检查，对未按规定公布行政许可条件、在未公布行政许可实施条件的情况下实施行政许可、未按《实施办法》规定的程序实施许可和未认真履行监督检查职责等方面存在的主要问题，分别向各司局下达了监督检查建议书。在向总行领导上报的《关于对人民银行机关贯彻执行〈行政许可法〉监督检查情况的报告》中，提出了加强制度建设、建立健全有关规章制度、研究改进监督检查的方式方法、增强工作的有效性等方面的建议。王洪章书记在报告上作了“这是监察局第一次对执法情况进行监督检查，检查准备工作充分，认真细致，查找问题准确，成效较大。通过检查也锻炼了监察干部。对检查出的问题和所提建议，请涉及到的部门分别轻重缓急予以解决”的批示，对监督检查作了高度评价。吴晓灵副行长在报告上也作了“建议将此报告印发相关司局，请他们按报告中的建议提出落实整改的措施或整改工作计划，报分管行长，抄条法司、监察局”的重要批示。监察部副部长李玉赋在监察局报送的《关于中国人民银行贯彻执行〈行政许可法〉情况的报告》上作了“中国人民银行能够认真贯彻执行《行政许可法》，相关工作做的是好的，效果明显”的重要批示。

二是各级行监察部门按照派驻监察局《关于中国人民银行 2005 年执法监察工作实施意见》的要求，主要对分支行实施的“银行账户开户许可证核发”和“贷款卡发放核准”许可项目开展了执法监察，有的单位还对“商业银行代理支库业务审批”许可项目开展了执法监察。对有关部门实施许可程序、许可条件及履行监督检查职责方面存在的问题提出执法监察建议，并对新制定的业务规章中有关业务处理程序与《实施办法》不衔接、《实施办法》中有关实施许可程序的规定不符合基层实施许可的实际、对公开许可决定的制度难以执行等问题提出了有益的建议。

（三）围绕领导干部廉洁自律开展廉政监察

为认真落实《中国共产党领导干部廉洁从政若干准则（试行）》，

加强对领导干部的监督，成都分行监察室在辖区开展了廉政监察，对任职较长的支行主要领导干部和机关处室负责人实施廉政监察，使监督关口前移，有效消除被监察单位内部矛盾和隐患，提高领导干部廉洁自律的自觉性，推动党风廉政建设责任制和各项廉政规定的落实。

（四）围绕人民银行职能，对提高服务水平、工作质量和工作效率的情况开展效能监察

一是结合人民银行职能调整后的新情况、新特点和内部管理存在的主要问题，围绕工作质量和工作效率、履行职责情况开展效能监察，促进干部职工工作作风的转变，提高了工作质量和工作效率，保证人民银行职责的正确履行。二是积极开展企业效能监察。中国印钞造币总公司结合企业的特点，围绕加强管理、提高经济效益，以抓重点部位和重点环节为突破口，针对企业管理中存在的难点、重点和职工关心的热点问题等开展效能监察，促进企业各级领导干部的勤政廉政，进一步提高企业管理水平和经济效益。

（五）制定执法监察规章，加强制度建设

派驻监察局结合人民银行的实际，制定下发了《中国人民银行执法监察办法（试行）》和《中国人民银行执法监察工作操作规程（试行）》，进一步加强了执法监察的制度化、规范化建设，使人民银行系统开展执法监察工作有法可依、有章可循。天津分行监察室为了指导全辖开展效能监察，制定了《人民银行天津分行行政效能监察办法（试行）》。北京印钞厂为规范企业效能监察，制定了《北京印钞厂效能监察暂行办法》。

二、主要做法和经验

（一）选题立项，找准切入点

一是选题立项前先调研。为增强执法监察项目的针对性，南京分行监察室在立项前开展调研，有重点地到分行业务主管部门、有关中心支行和县支行，对反腐败抓源头、制度建设、行风建设等情况进行实地调研，全面了解情况，找出薄弱环节，为选题立项提供重要的依据。二是围绕中心，贴近业务。济南分行监察室围绕分行党委提出的工作任务，为切实解决辖区存在的有令不行、有禁不止和有章不循、

违章操作等突出问题，将内控制度落实情况选为执法监察项目。三是选难点、热点问题和易发案件部门。沈阳分行监察室根据全辖规章制度大检查中发现的问题集中在经济独立核算部门的情况，把哈尔滨中心支行培训中心、长春中心支行培训中心和分行营管部金融大厦服务公司确定为执法监察的对象。

（二）勇于创新，积极探索开展执法监察的有效途径和方法

一是建立联系点，试点先行。2005年，各分行、营业管理部监察室按照派驻监察局的要求，建立了执法监察和效能监察联系点共34个，并积极发挥联系点的试点作用，探索执法监察方法和途径。西安分行监察室开展执法监察前先在联系点进行试验，取得经验后再全面推广。成都分行监察室抽调联系点的人员，组成执法监察组选择一个联系点先行试点，既摸索了经验，又进行了现场练兵，然后将参加试点的人员作为骨干力量组成执法监察组开展执法监察。二是明确责任，“谁监察，谁签字。”济南分行监察室为确保执法监察的严肃性和实效性，实行监察项目负责制和监察人员监察责任制，“谁监察，谁签字”，对应查未查或在执法监察中“走过场”、没有发现问题而事后暴露问题的，违反有关制度、廉政规定的，严肃追究责任人和监察组长的责任。三是实行“问责制”。南京分行监察室在辖区推行“问责制”，对整改不力的单位和个人实行“问责制”，强化了执法监察的权威性和有效性。四是实行“扣分量化评价标准”。成都分行监察室在开展行政许可执法监察中，首次实行“扣分量化评价标准”，改变了单一评分模式，建立了定性定量相结合的评价体系，提高了现场检查的客观性和准确度。信阳市中心支行监察室采取“一县一策、对症下药”的办法，对县支行开展效能监察，取得了较好的成效。

（三）对执法监察中发现的问题进行分析，增强执法监察的针对性

按照王洪章书记在派驻监察局上报监察部《关于人民银行2004年执法监察工作报告》上“对查出的问题要进行分析”的批示精神，2005年各级纪检监察部门对执法监察中发现的问题进行了认真分析，有针对性地提出了执法监察建议。上海分行监察室在贯彻执行《行政许可法》的执法监察中，不但依法找出了被监察对象存在的问题，还对问题进行

实事求是的主、客观原因分析，有针对性地提出了监察建议。

（四）开展同级监察，加大执法监察力度

北京营业管理部监察室积极探索开展同级监察的途径，围绕中心工作，以防范风险和案件为出发点和着力点，不断探索加强同级监督的路子，实现了预防为主、关口前移、强化内控和防范案件的工作目标。2005年9月9日，监察部召开派驻纪检监察机构实行统一管理大会，已将派驻中国人民银行监察局上收监察部统一管理，按照派驻监察局的职责，对驻在部门领导班子及其成员进行监督将成为监督工作的重点。

（五）落实执法监察建议，积极运用监察成果

一是积极落实整改建议。总行征信管理局针对监督检查组提出的整改建议，起草下发了《关于进一步加强贷款卡发放核准行政许可工作的通知》，对进一步规范贷款卡发放核准程序、认真履行监督检查职责及进一步改善贷款卡发放办公场所的环境和条件提出了具体要求。国库局为进一步促进依法行政，切实履行“谁许可，谁监督”的监督检查职责，制定了《国库部门实施行政许可事项监督检查办法》，对监督检查的内容、程序、要求作了明确规定。金融稳定局也对拟取消的“金融资产管理公司债权转股权方案的审批”许可项目进行了积极的论证，并按程序向总行领导请示。二是开展跟踪监察，确保执法监察建议的落实。武汉分行、重庆营业管理部监察室坚持开展跟踪监察，提高了执法监察的质量和水平，巩固了执法监察的成效。广州分行监察室对跟踪监察中发现的新问题认真核实，向被检查单位发出跟踪监察建议书。三是用好监察结果。济南分行效能监察联系点淄博中心支行监察室积极运用监察结果，做到监察结果与评先创优、干部使用、干部考核、干部的经济利益“四挂钩”，使监察成果得到了充分运用，提高了效能监察的权威性。

三、取得的主要成效

（一）增强依法行政和金融服务的意识，进一步提高依法行政的能力

通过开展《行政许可法》贯彻执行情况的执法监察，一是提高各

级行领导及实施许可的职能部门对依法实施行政许可重要性的认识,增强依法行政意识,提高依法执政的能力与水平;二是提高依法许可自觉性,纠正实施中不规范的问题;三是加强规范性制度建设,制定和完善管理办法;四是增强接受监督的自觉性和履行监督职责的责任感。

(二) 实施监督关口前移,建立构筑防范案件的有效机制

通过开展执法监察,“一岗双责”责任制进一步得到有效落实;违规必处、违规必究的意识逐步深入人心。建立构筑防范案件的有效机制,通过及时发现问题,实现关口前移,把问题解决在萌芽状态,使案件发生率大大下降。

(三) 完善规章制度,加强了内部管理,促进了内控机制建设

各级行监察部门贴近业务,把要害部门、要害岗位的内控机制建设作为执法监察重点,帮助被检查单位查找风险点,认真分析问题存在的原因,积极主动进行整改,进一步建立健全各项规章制度,解决了一些久拖不决的“老大难”问题。

(四) 促进行务公开,推动了廉政勤政建设

通过执法监察,进一步增强各级行领导决策的透明度,提高了重大事项决策的民主化、科学化,进一步改善了党群关系、干群关系;增强了干部职工的金融服务意识,有力地推动了廉政勤政建设。

(五) 促进了效能建设和行风建设,提高了工作质量和工作效率

通过开展效能监察,激发了干部职工的工作热情,增强了责任感,使行风行貌有了较大的改观;解决了一些党纪、政纪触及不到的问题;督促被监察单位加强效能建设,提高了工作质量和工作效率。

四、进一步做好执法监察工作的要求

2005年7月26日,监察部召开了全国纪检监察机关执法监察工作汇报会,对进一步做好执法监察和效能监察工作提出了具体的要求。下面我结合人民银行的实际,对今后进一步做好执法监察工作提几点要求:

(一) 进一步提高认识,切实加强领导

监察部副部长陈昌智同志在全国纪检监察机关执法监察工作会议

上作了重要讲话,指出加强执法监察和效能监察工作是全面履行监察职能的需要,是促进依法行政的需要,是建立健全惩治和预防腐败体系的需要,是构建社会主义和谐社会的需要。执法监察和效能监察同等重要,都是监察部门履行监督职责的重要手段。各级纪检监察部门要高度重视执法监察和效能监察工作,把这两项工作摆上重要议事日程,切实加强领导,积极研究工作思路。执法监察、效能监察政策性、专业性很强,要选派一些政策水平较高、分析能力较强、文字水平较高、熟悉业务的干部充实到执法监察队伍中来,要保持执法监察人员的相对稳定。要积极整合监督资源,优势互补,充分发挥监督合力。

(二) 履行行政监察职能,提高执法监察的能力。

执法监察是监察部门的一项基本职能,是对人民银行依法行政为实施的再监督、再检查,要认真开展好执法监察。一是要以《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》为开展执法监察工作的指导思想,以加强党风廉政建设、纠风、反腐败抓源头为重点,围绕中心工作,贴近业务,选准切入点开展执法监察工作。既要完成总行布置的任务,又要选好自立项目。二是要善于发现问题、分析问题和解决问题。针对在执法监察中发现的问题要善于分析,分析其形成的主观、客观原因,要有针对性地提出纠正问题的整改意见。三是跟踪监察,督促整改。跟踪监察是执法监察的重要环节,是巩固执法监察成效的关键,要进一步加大工作力度。对存在问题较严重和整改较重的单位或部门,必须实施跟踪监察,使执法监察建议真正落到实处。四是充分运用执法监察的成果,研究从机制、制度上解决问题的办法。通过分析产生问题的原因,向有关部门(同级或上级)反映,协助建章立制,从源头上解决问题。五是建立长效监督机制,做到开展一项执法监察,不但要督促主管部门建章立制,从制度上解决问题,还要从完善监督检查机制上解决长效监督的问题。也就是说,执法监察要以监督为主线并贯穿执法监察的全过程,从监督开始,以监督结束。

(三) 进一步开展效能监察工作,提高人民银行各项工作的效能

会上,一些单位介绍了开展效能监察的经验,并进行了理论探讨。但是,人民银行目前开展效能监察还不普遍,对效能监察的重要性认

识还不高。陈昌智在全国执法监察工作汇报会上强调：“要继续探索开展效能监察的途径和方式，探索效能监察与效能建设相结合的切入点，力争在体制、机制、制度上有所创新。”因此，人民银行各级纪检监察部门要围绕规范行政行为、提高行政效率，进一步抓好效能监察联系点的工作，深入探索人民银行开展效能监察工作的有效途径和方法。

（四）加强学习，不断提高执法监察干部的综合素质

执法监察是一项综合性的监督，因此提高执法监察干部的综合素质非常重要。会上，一些单位介绍了派监察干部到业务部门学习锻炼、举办业务培训班和执法监察前开展调研等提高业务素质的经验和做法，值得大家借鉴。只有我们的素质不断提高，才能使这项工作的开展更有效。每开展一项执法监察都是学习业务的大课堂，大家要在执法监察中边干边学，不断提高执法监察队伍的综合素质。

这次会议，总结交流了经验，进行了理论探讨，研究了今后执法监察和效能监察工作的目标和要求。希望同志们将这次会议作为开展执法监察和效能监察工作的新起点，在实践中不断创新，不断总结经验，迎接第二次经验交流会的召开。会后，我们将会议经验交流材料和理论研讨文章进一步整理，汇编成《中国人民银行执法监察理论与实践探索》一书，作为执法监察和效能监察工作的学习读本。今后，我们要在各级行党委的领导下，不断加大执法监察和效能监察的力度，深入开展调查研究和理论探讨，经过实践、认识、再实践，不断提高执法监察的能力，提升执法监察的理论水平，使人民银行执法监察工作再上一个新的台阶。

目 录

上 篇

执法监察工作实践

监察部派驻中国人民银行监察局对中国人民银行机关贯彻 执行《行政许可法》的情况开展监督检查 ——监察部派驻中国人民银行监察局	3
开展效能监察 提高金融服务水平 ——中国人民银行天津分行监察室	13
围绕中心 做好执法监察的自选项目 ——中国人民银行沈阳分行监察室	20
引入“问责”抓突破 多措并举求实效 ——中国人民银行南京分行监察室	26
围绕中心 贴近业务 充分发挥执法监察的职能作用 ——中国人民银行济南分行监察室	32
求实创新 有效推进执法监察工作 ——中国人民银行广州分行监察室	40
更新观念 开拓进取 认真开展执法监察工作 ——中国人民银行成都分行监察室	48
建立扣分量化评价体系 提高执法监察质量 ——中国人民银行成都分行监察室	55
精心组织开展执法监察 不断提高依法行政和内部 管理水平 ——中国人民银行西安分行监察室	61
积极探索同级监督的新路 ——中国人民银行营业管理部监察室	67

④

发挥效能监察作用 提高规范化管理水平

——中国人民银行湖州市中心支行监察室 74

围绕中心定目标 突出“五性”求实效

——中国人民银行巢湖市中心支行监察室 78

突出效能抓监察 稳步推进求实效

——中国人民银行信阳市中心支行监察室 84

贴近业务 规范监察 构建机制 提高基层央

行执法监察工作水平

——中国人民银行岳阳市中心支行监察室 90

贴近业务 强化监督 积极开展新设职能部门

执法监察工作

——中国人民银行海口中心支行监察室 95

积极开展廉政监察 切实履行监督职能

——中国人民银行成都分行营业管理部监察室 101

严格规范操作 积极探索创新 进一步提高执法

监察效力

——中国人民银行渭南市中心支行监察室 107

积极探索 大胆实践 不断提高同级执法监察

工作水平

——中国人民银行涪陵中心支行监察室 111

狠抓效能监察 优化企业管理 促进党风廉政建设

——中国印钞造币总公司成都印钞公司纪检监察部 116

建立“一个机制” 坚持“三个结合” 正确处理

“三个关系” 不断推进企业效能监察

——中国印钞造币总公司北京印钞厂纪委办公室 123

下 篇

执法监察理论研究

围绕“执法” 审视执法监察工作

——中国人民银行上海总部纪检监察办公室 133

浅谈基层央行效能监察工作的途径	
——中国人民银行上海总部纪检监察办公室	136
执法监察面临的问题及对策	
——中国人民银行武汉分行监察室	143
对人民银行基层执法监察工作的几点思考	
——中国人民银行营业管理部监察室	149
浅议跟踪监察的地位和作用	
——中国人民银行重庆营业管理部监察室	155
执法监察工作机制探析	
——中国人民银行呼和浩特中心支行监察室	159
加强效能监察工作 促进基层央行效能建设	
——中国人民银行大连市中心支行监察室	164
对人民银行行政效能监察工作的思考	
——中国人民银行滁州市中心支行监察室	172
建立基层央行效能监察长效机制的几点认识及构想	
——中国人民银行淄博市中心支行监察室	179
基层央行执法监察的难点与对策	
——中国人民银行新余市中心支行监察室	185
切实加强基层央行同级执法监察工作	
——中国人民银行乌鲁木齐中心支行监察室	191

附 录

中国人民银行执法监察办法（试行）	197
中国人民银行执法监察工作操作规程（试行）	201
编后语	215



上篇

执法监察工作实践

监察部派驻中国人民银行监察局对 中国人民银行机关贯彻执行《行政 许可法》的情况开展监督检查

监察部派驻中国人民银行监察局

按照监察部《关于监察机关对〈行政许可法〉贯彻执行情况开展监督检查的意见》（以下简称《意见》）（监发〔2005〕2号）的要求，监察部派驻人民银行监察局会同人民银行办公厅、条法司、内审司、机关党委组成监督检查组，于2005年6月9日至7月12日对人民银行金融市场司、金融稳定局、支付结算司、货币金银局、国库局、征信管理局等实施行政许可的职能部门（以下简称实施部门）自2004年7月1日以来贯彻执行《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）、《中国人民银行行政许可实施办法》（以下简称《实施办法》）的情况进行了监督检查。

一、监督检查工作情况

（一）高度重视，做好监督检查前的准备工作

1. 组织落实，组成监督检查组。

按照吴晓灵副行长关于落实《意见》的重要批示，派驻监察局起草了《关于对人民银行贯彻执行〈行政许可法〉情况开展监督检查的请示》，对人民银行贯彻执行《行政许可法》情况开展监督检查提出了具体意见。为便于开展监督检查工作，派驻监察局、人民银行办公厅、条法司、内审司、机关党委的9名处级以上干部组成了贯彻执行《行政许可法》监督检查组。派驻监察局局长王刘明任组长，人民银行条法司副司长刘慧兰任副组长。监督检查组成员分为3个小组，每个小组负责检查两个司（局）。