

(内部材料)

发挥县级人民银行
作用研讨会材料
选 编



人民银行庄河县支行 编
大连市金融研究所

一九八九年十二月

前 言

中国人民银行从1983年9月专门行使中央银行职能以来，在宏观上不断探讨，研究其实践其性质、职能、作用方面屡屡可见，这是完全必要的。然而，对如何发挥县级人民银行作用的研究和探讨相对较少，这是不可忽视的问题。

县级人民银行是实施中央货币政策的直接和具体的执行者，是人民银行对专业银行和其它金融机构发挥领导、管理、协调、监督和稽核作用的最基层单位。所以，充分发挥县级人民银行作用，是体现中央银行职能作用不可忽视的重要环节，而县级人民银行作用的充分发挥，又寓于各项具体工作之中。

本着上述精神，人民银行庄河县支行于今年9月召开了由专业银行行长参加的发挥县级人民银行作用研讨会。会上，他们发扬了理论联系实际的好学风，“百花齐放、百家争鸣”，从不同角度、各个环节，结合具体工作畅谈了自己的体会与见地。

为了便于人们研讨和实践，我们抛砖引玉，将会上研讨的材料汇编成小册子，请大家批评指正。

编 纂

1986年12月

目 录

对当前发挥县级人民银行作用中几个问题 的探讨.....	衣志荣 (1)
金融业务交叉的反思.....	周小明 (8)
稽核工作是发挥县级人民银行作用的重要 手段.....	辛旭章 (14)
浅谈县级人民银行发挥宏观调控作用的几 点设想.....	孙 力 (19)
浅谈提高干部队伍素质是人民银行发展的 重要保证.....	刘宪法 (26)
金融系统怎样抓好反腐败斗争.....	姚学昆 (31)
加强国库管理 充分发挥人民银行国库调 控作用.....	李玉龙 (38)
做好人民银行统计工作 发挥其“寒暑 表”的作用.....	邹 华 (42)
组织货币吞吐 调节货币流通是县级人民 银行的重要任务.....	王际庆 (45)
做好会计工作是充分发挥中央银行职能作 用的基本环节.....	郝金华 (49)
浅谈金融系统干部交流问题.....	杨玉忱 (55)
注重调查研究 搞好综合反映是县级人民 银行的重要职责.....	姜英全 (58)
浅谈县级人民银行成立营业部的必要性.....	胡惠芬 (65)

对当前发挥县级人民银行作用中 几个问题的探讨

衣志荣

《中华人民共和国银行管理暂行条例》中规定：中国人民银行的分支机构，在辖区内履行中央银行的职责，具体领导和管理本地区的金融事业。按照这个规定，做为人民银行县支行同样担负着全县金融事业的领导和管理的重任。

我行从1986年7月1日分设以来，已度过了三个春秋。三年来，通过学习、实践的反复探索，逐步加深了对县级分设人民银行必要性的认识，开始摸索出发挥县级人民银行作用的途径。但是，如何更好地发挥县级人民银行的作用，从有关文章和资料看，全国各地都在探索中完善。根据过去三年的实践，从现行有关规定出发，结合经济和金融改革发展趋势，对如下几个问题做粗浅探讨。

第一，对人民银行职能转变的认识。

县级人民银行分设以来，对如何发挥其作用，在认识上不尽一致。概括起来有两种看法：

一是认为县级人民银行应该分设，随着商品经济的发展，金融机构的增加，人民银行应把金融事业管起来，全面担负起宏观调控、微观搞活的任务。

二是认为县级人民银行没有实权，起不到领导金融事业的作用，分设是多此一举。

我们知道，过去做为双重职能的人民银行，既具体办理各项金融业务、管实物，又要搞好宏观调控。而现在的主要工作任务是进行宏观调控，搞活微观经济。工作对象也由过去对企业、生产单位转变为各专业银行和其他金融机构。工作职能转变了，服务对象不同了，这是一个很大的变化。因此，我们的思想、职责、工作方法都应随之变化。在这诸变化之中，我认为应该正确认识和处理两个关系。这就是首先正确认识县级人民银行的地位、特点及现在可能拥有的管理权，也就是说，要正确认识估计自己的能力、权力和可能起到的作用。人民银行职能转变之后，领导与管理金融事业，不是行政上的全面领导，而是业务上的领导关系。因此，从组织上和工作方法上与行政垂直领导根本不同。过去几年，我们通过银行行长联系会议，协调与组织执行金融政策、计划等均起到了一定的业务领导作用。虽然如此，但是由于专业银行和其他金融机构，都是垂直领导，都是经济实体，都是独立行使职权、进行业务活动的机构。这就需要很好地研究、探讨领导的艺术和方法。鉴于目前人民银行面临的主客观实际情况。在工作中一定要分清那些该管，即使是该管的也要分清管到什么程度。该管的要大胆工作，勇于负责，但在方法上要以正面倡导为主，注重专业银行业务活动自主权。遇到问题要充分协商，尽量为专业银行搞好服务，提供方便，解决实际问题。其次，要正确认识和处理好主观与客观的关系，发挥主观能动性的作用，努力做好工作，这是能否发挥县级人民银行作用的关键。

第二，为发展地方经济服务。三年来的实践使我们认识到，人民银行既然是中央银行就要挑起宏观调控、微观搞活的

两付担子。县级人民银行处在宏观与微观的基层结合部这一特定环境,要实现这一指导思想的转变,关键问题是如何在政策许可的情况下,支持地方经济的发展。回顾我县人民银行分设三年多来,都是在货币发行偏多,信贷、货币从紧掌握的环境中度过来的。在贯彻中央方针、政策、计划的前提下,人民银行如何为发展地方经济多办点实事,这是县党政领导十分关心的问题。自1986年分设以来,为了贯彻“控制总量,调整结构”的金融方针,我们坚持做到每年年初、年中用调查研究得来的情况书面报告给有关部门,说明资金供求矛盾,建议把搞活资金做为经济战略来抓,因而不同程度地都起到了一定的促进作用。举两个例子,一是1987年初我县信贷资金缺口八千万元。资金供求矛盾缺口这么大,究其原因企业成品结算资金占用拖欠大。据统计流动资金占用额比上年增长33.3%,生产、销售、资金占用增长的比例为1:0.8:1.3,就是说销售的增长低于生产的增长,而资金占用的增长又超过了生产的增长。再算细帐,全县物资、资金潜力达7746万元,有问题资金占贷款额的14.6%,这笔资金不仅不增值反而每年还要负担利息数百万元。在此基础上我们采取了一系列措施,在全县开展清仓挖潜工作,到年末共挖掘潜力5889万元,收到了成效,缓解了资金矛盾,得到了市政府的嘉奖。二是1988年年初,在市行的支持下,人民银行总行拨给开发资金及老少边穷贷款1200万元,这笔资金虽然在金额上不算太多,但在使用时间上和利率上都是很客观的。由于银行对地方经济发展办了事,出了力,银行工作也受到了县委、县政府领导的重视与支持。在现阶段上级行还没有给予县人民银行很大权力的情况下,县人民银行的工作离不

开县委、县政府领导与支持。在工作中依靠党政领导开展工作，是今后县级人民银行发挥中央银行职能作用的另一条主要路子。

第三，下放部分贷款权力，组织横向资金融通

现行金融体制，从条文上看，人民银行为金融中心，实际上各专业银行垂直领导，条条管理，资金运动只有上下调剂，没有横向拆借流动条件。同一个城镇又同一时期，各家银行营运资金多和缺，无力相互融通拆借，县人民银行也不能通过计划进行调剂。由于县支行没有贷款审批权，工作十分被动。因此，我认为，应当实行分级管理，下放一部分贷款指标，使县人民银行能及时灵活的为地方发展经济服务。去年市行批给我行临时贷款指标1500万元，就地而及时地解决了专业银行临时性的资金需要，对支持农业生产，保证对农业倾斜起到了很好的作用。这样，既发挥了县支行调节融通资金的作用，又能及时帮助专业银行解决临时性困难。事实上，各专业银行资金运用规律、时间、空间上都有差异，适当地运用各专业行的存款，灵活调剂资金，进行横向融通是有条件而且是可以做到的。随着有计划商品经济的发展，横向经济的扩大，也应当改变金融体制条条管理而造成的资金上分割控制的局面，建立纵横交错的资金融通网络。同时，市人民银行对专业银行贷款权下放一部分到县人民银行，在一个地区范围内，以县人民银行为中心，强化县人民银行的作用，搞好资金横向、合理的流通，也是有益的。

不论从上述的道理上讲，还是从现在的实际情况说，给予县人民银行资金的实贷权，是发挥其作用的基础条件，也是完善分层管理制度基础条件。如今，县级人民银行已具备了

这个条件。一是已有了几年管理的正反两方面的经验教训，体会也是深刻的。二是干部从量到质都有了变化和提高，已具备了这方面的管理水平。现在，承担贷款和资金融通条件已基本具备。为了发挥县级人民银行行使中央银行调节融通资金的作用，上级行应把贷款管理下放一部分给县人民银行。对县行下放资金实贷权，应采取两种方法：一是“砍块分配，放而不死”；二是“提出比例，不超上弦”。关于“砍块分配，放而不死”，就是市行从临时贷款指标中，一块给县人民银行，这部分的指标，使用权限属于县人民银行，由县行按照政策规定自主地为专业银行发放临时贷款。但是，这部分指标不是不变的，市行可随时进行调剂、调整、灵活运用，统一平衡；关于“提出比例，不超上弦”的问题，就是市行根据各县人民银行从专业银行提出的存款准备金中，提出一定的比例，由县人民银行自主地对专业银行发放临时贷款。提出比例的增减变化，同样由市人民银行，根据每个时期银根松紧进行调整。这两种办法，可择其一，也可两者混合采用。究其有活力，有促进作用，有利于调动各地区的积极性来说，还是采取后一种办法为佳。因为这个办法，含有存款多，提出比例大，可多发放贷款，以此可调动各地区组织存款的积极性。

第四，理顺现金管理的层次，严格控制货币投放量，控制消费基金盲目增长，组织货币回笼，为国民经济发展创造良好的货币流通条件，是县级人民银行的一项重要工作。

随着有计划商品经济的发展，企业单位的划小，专业银行的分设，非银行机构的增加，使县级人民银行现金管理更加分散，难度更大。因此，要搞好现金管理的落实，必须做

到：一是增加现金管理的层次，二是加强现金管理的计划性。关于增加现金管理的层次问题，一方面，依靠企业单位自觉地遵守现金管理规定；一方面，由专业银行加强窗口管理，对企业单位现金使用情况进行经常性检查。人民银行要多做组织、督促工作和典型调查，发现问题，及时采取措施解决。关于加强现金管理计划性的问题，目前我县现金计划管理的程序是：县级各专业银行的现金计划，由市各专业银行下达，这样就出现如此的局面：负责审批现金计划的市各专业银行不能直接对所属专业银行进行现金管理控制，而直接对县各专业银行现金管理的县人民银行又无权对其现金计划加以干预，因此必然导致计划与管理不衔接的矛盾。这样做的弊端具体说来，一是县各专业银行的现金计划由市专业银行条条下达，做为发行基层行的县人民银行不了解专业银行现金计划的基础怎样，要发挥县人民银行对专业银行现金计划执行情况的检查、监督心中无数，对其支付严格控制也缺乏依据。二是县级的专业银行之间的现金计划与运用不平衡。县工商银行去年实际回笼4720万元，而今年市工商银行给县工商银行下达上半年现金回笼计划3300万元，这个行上半年实际回笼4705万元。县农行去年净投放11746万元，而今年县支行上报年度投放计划15623万元，但市行直至现在未下达计划。我们也只好按照农行的需要支多少就付多少，无计划依据。照此继续下去，必将出现而且已经出现：市各专业银行对各自县支行下达的现金计划，符合实际性较差，在我们县内各专业银行的现金运用情况出现早涝不均。以去年旺季为例，有的专业银行现金使用上很宽裕，可以满足各方面的需要。反之，有的银行就连储蓄存款的正常支

付也出现断炊的问题。

鉴于上述问题，我认为，一个县的现金计划应由县人民银行负责编制上报。具体地说，县各专业银行、其他金融机构向县人民银行提报年度现金收支计划，县人民银行负责汇总后上报市人民银行，市人民银行审定后，下达到县人民银行，县人民银行据此平衡后再下达到各专业银行。这样做的好处是：一是加强对专业银行现金收支计划的审核管理，专业银行向发行库提出现金，严格控制在计划之内，执行中出现重大变化，人民银行及时采取措施解决；二是定期或不定期召开专业银行、其它金融机构现金管理工作专题会议，组织交流加强现金管理、货币回笼的经验，协调关系，疏通渠道；三是组织和协同专业银行控制不合理的现金支付，开展现金管理情况检查；四是调查货币流通变化情况，了解新特点，研究新对策。

金融业务交叉的反思

周小明

为了贯彻落实党的十三届四中全会精神，进一步搞好治理经济环境，整顿经济秩序的工作，有必要对金融业务交叉问题进行一番反思，使县级人民银行能够更好的协调金融机构间的业务交叉得到健康发展。

一、我县金融机构间业务交叉的情况

随着经济建设事业的发展，我县金融机构也在不断发展壮大。1986年7月县级人民银行恢复设立，1988年7月又成立了中国银行，至此我县已有四家专业银行，五家其他金融机构，初步形成了以人民银行为领导的、专业银行为主体的、其他多种金融机构并存的金融体系。多种形式和多种层次金融机构的建立和发展，对搞活经济，促进改革和开放起到了积极作用。

多种金融机构的并存以及出现业务交叉，是改革中出现的新事物，尤其是竞争机制引入金融系统以后，业务交叉的发展更是不可避免的。回顾我县业务交叉的发展，大体经历了两个阶段。

第一阶段是发展阶段。1987年，我县金融业务交叉没有形成大的气候。当时企业为避免与建立多年关系的银行发生矛盾，不愿在多家银行建户；银行考虑到行际间的关系也不愿接受企业多头建户。据调查1987年全县发生交叉贷款

只有六家企业。发生交叉贷款有两种情况，一是基本分工行资金不足，企业为求正常生产发展而到他行贷款，发生了业务交叉。二是由于项目归属不同而发生交叉贷款。科技开发贷款是由工商银行掌握发放的，而有些开发贷款项目发生在农行开户的企业，这样必然发生交叉贷款。

第二阶段是趋向竞争阶段。1988年以后，情况发生了很大变化，金融机构内部的业务竞争越来越明显的显示出来，并开始由存款竞争转向贷款竞争。企业由不愿多头贷款转向寻求多头贷款。紧缩财政方针的贯彻和实施，使信贷资金日趋紧张，在客观上扩大了企业寻求多家建户，争取多头贷款的规模。而企业机构没有制定有效的政策制止多头建户，为寻求多头建户的企业提供了可能。1988年我们再次对企业多头建户情况进行了调查，从调查的情况看，有十六户企业发生了交叉贷款，交叉贷款额达1827.94万元，其中大部分已经逾期。这种情况表明，企业多头建户确实是利少弊多。一是多头建户逃避银行监督，使银行该收的贷款收不回来。二是隐瞒了企业自有资金的虚假性，膨胀了银行贷款。企业到这个行贷款，把那个行的贷款说成是自有资金，反之亦然。三是用贷款还债，掩盖了企业虚盈实亏的假象，四是贷款原则难以坚持，贷款风险越来越大。五是信贷规模失去控制，企业的经营成果难以实事求是地反映出来。据调查，徐岭镇一家工厂在三个银行开立了八个帐户，其中存款户5个，贷款户3个，交叉贷款总额达97.68万元，其中逾期贷款达51.6万元，超过了银行核定的周转额贷款。这种现象已提示我们，国家信贷资金有蒙受损失的可能，必须采取措施，加强对多头建户的管理。

二、金融业务交叉存在的原因

从我县发生的金融业务交叉看，主要有如下原因。

1. 金融机构超范围的发放贷款，为业务交叉提供了可能。

各专业银行和其他金融机构，在业务上本来是有严格分工的，但随着经济建设事业的发展，冲破了这个分工。这种冲破对经济的发展起到了积极作用。但随之而来也出现了多头贷款的问题，尤其是其他金融机构超越职权范围发放贷款，加剧了这种“多头”现象的发生，从而为业务交叉提供了可能。调查的情况表明，业务交叉有90%是专业银行与其他金融机构间的交叉。

2. 过热的发展速度，刺激了业务交叉的发展。

近年来，一些企业总是寻求超越现实可能的经济发展速度，盲目地上项目、扩规模。这种过热的需求，超过了开户银行的资金承受能力。企业为使已经发展起来的速度不受到遏制，一个银行满足不了资金需求，便开始寻求在多家建户贷款。据调查这种情况占交叉贷款的50%。

3. 信贷规模紧缩，在客观上促成了企业多头建户。

双紧方针的贯彻和实施，加之原材料涨价等因素影响，使银行核定的周转额贷款很难满足一些企业的生产需要。尤其是近两年有的专业银行对企业新增加的生产能力不保流动资金，企业为使已形成的生产能力发挥出应有的效益，不得不从多家银行寻求资金，维持生产。

4. 企业经营管理水平低，是企业多头建户的催化剂。

从调查的情况看，一些多头建户的企业并非银行贷款少，而是资金运用不当，资金占用多，物资潜力尚未挖掘所

致。企业为寻求发展，不是从挖潜上解放自己，而是眼睛盯在银行身上。倘若银行不能满足这种需求，便开始寻求多头建户、多方贷款来满足自己的需要。据调查这种情况占交叉贷款的大多数。

5. 人民银行调控手段不灵，也是企业多头建户的一个因素。

人民银行作为中央银行本来有权介于金融机构的一切业务活动，并对其进行管理和监督。但是由于县级人民银行没有一个强有力的调控手段进行管理，因此对一些非正常性的业务活动，也只能是宣传一番，引导一通罢了，没有一个有力的措施制止这种现象的发生。

三、今后对业务交叉的管理意见

为了更好的贯彻执行中央的治理整顿方针，加强金融宏观管理，维护金融工作秩序，提高银行资金使用效益，防止信贷资金发生不应有的损失，因此，对今后业务交叉的管理提出如下建议：

1. 必须贯彻治理整顿的方针，严格信贷管理。

最近，中共中央、国务院发布了“关于进一步清理整顿公司的决定”，是中央治理经济环境整顿经济秩序的具体措施，也为我们清理整顿业务交叉指明了方向。我们必须认真贯彻执行。在业务交叉这个问题上，我认为专业银行还要按分工的业务范围发放贷款，超分工范围的交叉贷款都应进行清理，信托投资公司要以办理委托存放款业务为主，压缩信托存放款业务；城市信用社不能超越“三办企业”和个体工商户的存放款业务，已经超过范围的贷款也应逐步进行清理。已经发生的贷款可以通过拆借的形式转移给分工的专业

银行贷款。各金融机构必须严格信贷管理，不能以放松信贷和现金管理为诱饵，争拉客户。

2. 加强银行间工作的透明度，堵塞发生不正常业务交叉的漏洞。

各个专业银行虽分工不同，但目的都是支持生产，搞活流通，促进经济发展。在这样一个共同目标的指导下，应该同心协力管理好贷款，不为那些管理差、效益低的企业多头建户贷款，把有限的资金使用在刀刃上。为此，各行应该主动地增加工作的透明度。一是年初各行就应将主要企业的分类排队情况在金融系统内部进行通报，以便各行掌握其情况。二是对非在本行建户而提出贷款要求的企业，贷款行在贷款未发生之前，应进行审查，确认在别的金融机构没有建户的基础上，再按贷款程序发放贷款。三是应经常对帐户进行检查，发现在本行开户而又无工资支现业务的企业应进行审查，如是多头建户的企业，应主动与原开户行研究清退。四是银行对新开户的企业必须在营业执照上注明“已在我行开户”的字样，防止企业又到别的金融机构开户。各专业银行在清查多头建户上应互相支持，提供方便。

3. 适度交叉的原则还应坚持。

通过对两年来我县金融业务交叉的反思，我认为在金融系统内部，还应该坚持适度业务交叉的原则。坚持企业可以选择银行，银行也可以选择企业的原则，但一个单位只能建立一个结算帐户。重点项目的贷款可以由人民银行牵头研究银团贷款，其他金融机构的贷款，全部委托开户行掌握贷款回收，必要的情况下经主开户行同意，企业也可以在其他金融机构建立辅助帐户，办理少量结算业务，不能办理贷款，不

能办理大额支现。适度业务交叉不仅有利于提高和改善银行的经营管理水平，而且还有利于促进经济事业的发展。

4. 经济发展要保持一定的增长速度。

有关部门要依据实际情况，根据能源、原材料和资金的供需情况，制定合理的国民经济发展速度，超过各种条件制约的发展速度，必然给经济工作带来不良的后果。我县近年来养虾速度过快，资金的需求量超过了银行自身的承受能力，不仅在本县内发生了多头贷款，而且多头贷款已经扩展到了外市县。如不采取必要的措施对过热的需求进行调整，不仅企业多头建户，国家损失的问题解决不了，而且将会危及其他经济事业的发展。为此，政府和有关部门应规定一定的发展速度，防止经济出现膨胀。

5. 发挥县级人民银行作用，搞好金融的宏观调控。

县级人民银行作为中央银行的最基层机构，担负一个地区的金融管理、协调工作。上级行应赋予县行更多的资金、现金和金融机构管理权。县级人民银行要充分利用已有的调控手段，加强金融的宏观管理。上级行也应尽快制定出金融业务交叉的规定，使我们基层的工作有章可循，有法可依。

稽核工作是发挥县级人民银行 作用的重要手段

辛旭章

(一)

国务院1986年1月7日发布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》中规定：领导、管理、协调、监督、稽核专业银行和其他金融机构的业务工作是中央银行的职责之一。由此不难看出人民银行的稽核检查工作是国家赋予人民银行的一项重要职责，它是促进社会主义金融事业健康发展的必要手段之一。国务院有关文件和《中国人民银行稽核工作暂行规定》和1989年以中国人民银行总行和国家监察部联合下发的银发(136)号文件《金融稽核检查处罚规定》，从法规上明确了中央银行稽核工作的重要地位和职能。

县级人民银行是中央银行的最基层单位，县级人民银行的稽核工作是最基础的金融检查单位。正如1989年总行下发的银稽(2)号文件指出的“稽核工作是县级人民银行对金融业务进行检查、监督的重要手段，是人民银行宏观调控的第一线。”这无疑对做好县级人民银行的稽核工作，发挥县级人民银行职能作用起着重要作用。尤其是在当前治理、整顿金融秩序工作中更加重要。