

新 時 期 金 融 稽 核 研 究

主 编 常定国
副主编 王书刚
崔 麟



新 时 期 金 融 稽 核 研 究

主 编 常定国

副主编 王书刚

崔 麒

前 言

金融稽核是在改革开放的新时期产生和发展的，同时，它又服务于改革开放这个总目标。

随着金融体制改革的不断深化，稽核工作为保障金融事业健康发展，采取了有力措施，做了大量工作，取得了巨大成绩，从而，显示了新时期金融稽核的重要地位和作用。但是，稽核工作是个新课题，由于缺乏经验，在理论上、组织上、制度上等方面还不够完善，要强化金融稽核工作，则必须对一些基本问题进行深入研究和探讨。为此，一九八九年五月二十日至六月五日，中国人民银行总行在湖北省宜昌市举办了第一期总稽核研究班，召集各省、自治区、直辖市，计划单列市的总稽核，重点研究了“建立具有中国特色的社会主义金融稽核体系”、“在治理整顿中如何强化稽核监督”、“总稽核的地位和作用”等专题。大家集中时间，集中精力，畅所欲言，勇于探索，提出了许多宝贵意见。为了进一步总结提高学习收获，大多数同志还写了论文，取得了很好的研究成果。

本书把大家的论文汇集成册，论文作者都是在银行工作多年的领导同志，一般都是高级经济师、高级会计师，具有较高的理论水平和丰富的实践经验。论文紧密联系我国的金

融实际，实事求是，论理性强，展示了新时期金融稽核的特点，表现出鲜明的时代性和专业性。

本书作为总稽核研究班的成果献给读者，将对强化金融稽核工作有较大的参考价值和指导意义，很值得广大稽核干部和与稽核业务有关的人员在工作实践中参阅。

二

建立具有中国特色的社会主义金融稽核体系，是新时期金融事业发展的需要，也是强化金融稽核急需解决的基本问题。经过几年来的实践，金融稽核体系建设方面，已经积累了一些经验，摸索出了一些规律，取得了较大成绩，但是，目前金融稽核体系还不够完善，需要更进一步加强和探索。

本书常定国、吴钦承等同志的论文全面阐述了这个专题，系统提出了基本论点：（一）金融稽核监督的总目标：即紧紧围绕着金融中心任务，对金融业务活动和财务活动进行稽核监督，保证国家货币政策的正确实施，促进金融事业健康发展，为稳定金融、繁荣经济服务。稽核总目标是稽核体系建设的导向，是建设具有中国特色的社会主义金融稽核体系的前提。（二）金融稽核体系建设的原则：即独立性、权威性、统一性。同时，稽核监督要具有相应的检查、评价、建议、处罚、反映五种手段和揭露、保护、促进三个作用。（三）金融稽核工作的领导形式：根据人民银行〔1988〕265号文件规定，实行行长领导下的总稽核负责制，总稽核是协助行长领导和管理稽核工作的副行长级的行政负责人，有权领导、组织、计划、协调、处理本辖区的稽核工作。实践证明，这种领导体制，有利于提高稽核地位，强化

稽核的职能作用；有利于减少行长的负担，促进金融决策系统的完善；有利于加强对金融稽核的领导，强化金融稽核的统一性。（四）中央银行稽核的对象是专业银行和非银行金融机构，其稽核内容：即业务经营的合规性、资本金的充足性、信贷规模的控制、资产质量、负债的清偿能力、盈利质量、经营管理水平及其他需要稽核的事项等。（五）金融稽核的主要方法：即常规性稽核与非常规性稽核相结合；全面稽核与专项稽核相结合；报送稽核与现场稽核相结合。

三

在治理整顿中，如何强化稽核监督作用，也是当前急迫解决的问题。本书周茂桐、崔麒、王幼华、迟振东、尤殿庭、李艺、赵光欣、巴兴文、王琪、林崇智、李传义、郝贵忠、李文宝、刘俊林等同志的论文，详细论述了这个专题，并提出了许多可行的措施和建议。

论文正确估价了前一段的金融工作，一致认为，金融工作所取得的成绩是显著的，为社会主义四化建设做出了巨大贡献。金融体制改革是必要的，方向也是完全正确的。同时，也指出了当前存在的问题，面对这些问题，如不采取有力措施加以纠正和制止，势必影响金融事业的健康发展。因此，在治理整顿的新形势下，进一步强化稽核监督，是十分必要的，不可忽视的。

论文明确了在治理整顿中稽核工作的主要任务：（一）加强对货币信贷总量的宏观监控，保证贷款总量不被突破，严格控制在规定的限额以内，压缩过大的社会总需求，逐步消除经济过热现象。（二）加强对调整信贷结构的监控，稽

核监督新增贷款投向，认真贯彻执行国家的产业政策，保重点，压一般，真正把有限的资金用到急需的项目上去，切实发挥现有资金的使用效益。（三）稽核监督各级金融机构对金融方针、政策、规章制度的执行情况，从而，促进金融机制的正常运行和金融业务的顺利开展。

论文还提出在治理整顿中强化稽核监督的主要措施：

（一）进一步加强对稽核工作的领导，强化总稽核的地位和作用，真正把稽核工作摆到重要位置。（二）抓紧完善稽核法规，促进稽核监督的规范化、制度化、科学化。（三）坚持查处结合，认真执行《金融稽核检查处罚规定》，坚持实事求是，严格掌握政策界限。（四）抓好稽核队伍自身建设，努力提高广大稽核人员的政治素质和业务素质，以适应新时期稽核工作的需要。

四

本书是研究探讨问题，难免有不一致的意见，甚至可能有这样或那样的不足，若发现有哪些缺点和错误，请批评指正。

本书主编：常定国。副主编：王书刚、崔麒。编辑：孙宝柱、肖晔、刘波、何仁荣、赵盛海。

在编审、排印、发行等工作中，人民银行安徽省分行给予了大力协助，在此表示衷心地感谢。

编 者

一九八九年七月

目 录

- 1、关于中央银行稽核体系的探讨……………常定国 (1)
- 2、金融稽核体系建设几个问题的探索
……………吴钦承 (14)
- 3、略论我国金融稽核体系建立中的几个问题
……………吴言涛 (26) ✓
- 4、强化稽核监督职能的几点浅见……………王文章 (33)
- 5、对中央银行稽核工作的几点思考……………赵光欣 (39)
- 6、谈当前金融稽核工作中的几个问题……………许一民 (44)
- 7、金融稽核应以维护正常的金融秩序为目标
……………李文宝 (48)
- 8、稽核浅议……………巴兴文 (57)
- 9、强化稽核监督 稳定金融秩序……………王书刚 (61)
- 10、在治理整顿中加强银行稽核工作……………刘俊林 (68)
- 11、论稽核在整治金融中的作用……………周茂桐 (73)
- 12、在治整中怎样充分发挥银行稽核的职能作用
……………王幼华 (81)
- 13、在治理整顿中增强稽核工作的透明度
……………王 琪 (89)
- 14、浅议治理整顿中的稽核工作……………崔 麒 (96)
- 15、强化稽核职能, 服务治理整顿……………李 艺 (101)
- 16、运用稽核手段、促进治理整顿……………李传义 (109)

- 17、治理整顿与稽核监督.....迟振东(113)
- 18、适应新形势、开拓中央银行稽核工作
.....郝贵忠(120)
- 19、在治理整顿中发挥中央银行稽核监督作用
.....林崇智(126)
- 20、发挥稽核监督作用、为治理整顿服务
.....宋均勇(132)
- 21、在治理整顿中注重发挥稽核作用.....宁梦荣(138)
- 22、如何发挥稽核在金融整治中的作用
.....熊清和(143)
- 23、发挥中央银行稽核监督保证作用之管见
.....尤殿庭(152)
- 24、金融稽核要为治理整顿出一臂之力
.....杨忠汉(158)
- 25、强化存款监督 维护金融秩序
.....张嘉琳(163)
- 26、对中央银行稽核工作立足点的看法
.....凌伏初(170)

关于中央银行稽核体系的探讨

人民银行稽核司 常定国

建立有中国特色的中央银行稽核体系，要从多方面努力。经过四年来的实践，对于建立具有中国特色的中央银行稽核体系，已经积累了一些经验，探索出一些规律。但是，要完善稽核体系所包含的理论体系、组织体系、工作体系、法规体系和监督指标体系等，还必须不断探索，逐步前进。下面，我就中央银行稽核工作的目标、手段、措施等几个问题谈些个人意见，和大家一起讨论。

一、我国中央银行稽核工作的特点

完善稽核体系，健全稽核制度，首先要弄清我国中央银行稽核工作的特点，只有这样才能正确地总结我国银行稽核工作的经验，借鉴国外有益的经验，闯出一条符合我国国情的、切实可行的、具有中国特色的中央银行稽核工作路子。由于国情和社会性质的不同，我国中央银行稽核工作与其它国家中央银行监督检查工作相比较，有着以下不同的特点：

一是稽核对象多。我国是一个有十一亿人口的社会主义国家，在社会主义初级阶段，实行的是以公有制经济为主体的有计划的商品经济，这就决定了我国中央银行稽核的对象多。按照《中华人民共和国银行管理条例》、《中华人民共和国经济特区外资银行、中外合资银行管理条例》和《中国

人民银行稽核工作暂行规定》，凡是国家银行、股份银行、合作银行、外资银行、侨资银行、中外合资银行、保险公司、金融信托投资公司和其它从事金融业务的机构，以及设在海外的金融机构，均属于中央银行的稽核对象。据统计，到去年底，我国的银行和非银行金融机构已达14万个以上。这是我国中央银行稽核工作的第一个特点。

二是稽核任务重。我国中央银行稽核监督的主要任务有五条，第一，揭露与制止被稽核单位违反金融政策、法规的行为，并进行必要的处罚；第二，指出被稽核单位业务活动中的问题，提出改进意见，限期改正；第三，评估被稽核单位的经营管理状况和信用等级；第四，支持被稽核单位正当经营，维护其合法权益不受侵犯；第五，反馈金融政策、法规的执行情况，为完善金融法规服务。这是我国中央银行稽核工作的第二个特点。

三是稽核要求高。我国中央银行稽核工作不仅要建立经常的稽核制度，实现经常化、制度化、规范化的要求；而且要在加强宏观管理和控制方面发挥监督作用。中央银行稽核属于再监督。中央银行稽核部门依据国家金融政策、法规，独立行使稽核监督权，以加强对专业银行、集体金融组织和其它非银行金融机构的检查和资产负债的管理。监督专业银行及其它从事金融业务的机构，执行金融政策，遵守金融法规，提高信贷资金效益，促进金融事业的健康发展。这是我国中央银行稽核工作的第三个特点。

四是稽核人员少。所谓稽核人员少，主要是指稽核对象与稽核人员的比例。我国中央银行按现有稽核人员四千人计算，平均一个稽核人员要监督35个稽核对象，即是将来按照

编制数的一万二千人配齐，平均一个稽核人员也要稽核12个单位，这是我国中央银行稽核工作的另一个特点。

上述这些特点，决定了我们必须从我国国情出发去完善稽核体系，健全稽核制度，而不能照搬外国的现成模式；建立有中国特色的中央银行稽核体系只能采取逐步推进的方针，争取在今后五年内分步骤去完成，不可能一蹴而就。

二、中央银行稽核工作的目标

自一九八五年五月开始组建中央银行稽核机构以来，广大稽核干部积极开拓，努力工作，在加强金融宏观控制，促进微观搞活，提高信贷资金效益，维护金融正常秩序等方面均发挥了重要作用。稽核监督的职能作用日益被各方面所认识。但是由于对稽核目标认识不统一，稽核工作步调不一致，存在着职责不明，关系不顺，各自为战，监督不力的现象，影响了稽核的质量和效果。这种状况应该尽快改变。

对于稽核目标的表述，有的同志提出：一要监督各项金融政策法规的贯彻执行；二要帮助金融机构改善经营管理；三要促进金融事业的健康发展。有的同志提出：一要保障金融机构按政策、法规办事；二要促进提高经营管理水平；三要为金融体制改革服务。还有的同志则把它概括为：管理健全、经营高效、健康发展。多数同志认为：一要保证中央银行货币政策的有效实施；二要维护金融秩序的稳定；三要促进金融机构的稳健发展，虽然大家对稽核工作目标的说法不一，但一致认为稽核工作必须围绕金融中心工作进行，把促进金融事业的健康发展作为人民银行稽核工作的总目标。

根据这一目标要求，银行稽核工作应坚持三个原则：

即：一要有独立性。这里所谈的独立性原则，主要是指在组织上应保证稽核部门独立行使稽核监督权；对稽核人员要有保护措施，使他们敢于坚持原则；稽核机构要单独设立，不能合并于其它部门。二要有权威性。能够顺利行使职权，有效查处问题。三要有统一性，做到上下相连，纵横贯通。稽核部门是各级行的职能部门，它要受各级行行长领导，要受上级稽核部门的指导。在横的方面，兄弟行之间要进行工作配合和经验交流，以发挥稽核职能作用。认真坚持这些原则，才能真正强化稽核监督工作，从而克服目前存在着的不敢稽核，不让稽核；不敢反映情况，不让反映情况；不敢处罚，不让处罚等不正常现象。

为了保证稽核目标的实现，中央银行应把业务经营的合规性、资本金的充足性、信贷规模的控制、资产质量、负债的清偿能力、盈利质量和经营管理水平作为稽核的主要内容，并据以制定考核指标和标准。

三、中央银行稽核工作的指导思想和基本要求

回顾四年来的工作实践，建立有中国特色的中央银行稽核体系，必须坚持以下的指导思想和基本要求：

1、坚持发展生产力观点。

我们稽核工作人员一定要自觉地贯彻党中央提出的以改革总揽全局的思想，把是否有利于发展社会生产力作为考虑问题和检验自己工作的根本标准。稽核工作的目标是促进金融事业的健康发展。所以稽核工作搞好了，可以促进生产力的发展，搞不好也可能束缚生产力的发展。必须明确指出，我们稽核工作是促进生产力发展的，是为改革服务的。

凡是符合生产力发展的、需要加强和鼓励的金融业务活动，都要加以支持，稽核工作要“一查二帮三促进”。实行商品经济，一些金融机构存在着更重视本单位利益，个人利益的倾向。但利益的取得有两种手段，一是合乎法规的手段，一是违反法规的手段。稽核监督要支持合法合规的经营，抑制违法违规的行为，目的都是为了促进金融事业的健康发展，更好地为发展社会生产力服务。那种认为稽核工作只讲监督，不要服务，专门挑毛病，找问题，是曲解了稽核工作的职责。

2、立足于经常性的稽核工作。

稽核工作要建立在经常化的基础上。这就是说，稽核部门要根据稽核的目标和内容，有计划、有步骤地开展稽核工作，不是等到有了问题才去查，而是有无问题都要查。稽核部门有了自己的经常性工作，建立了正常的工作秩序，才能有效地组织人力，进行稽核监督，提高稽核效果。

稽核工作的经常化，就是将辖区内的稽核对象，按不同性质，不同要求，有目的、有重点地进行经常性稽核，使每一个被稽核对象都能在规定的期限内接受稽核。稽核工作必须建立在这样的基础上。

3、坚持为金融中心工作服务。

我国的银行稽核工作必须围绕金融中心工作进行。四年来的实践证明，只有这样做，才能取得各级领导的重视和支持，才能得到有关部门的协助和配合，才能获得较好的稽核效果。我们要善于把常规性的稽核监督和特殊需要的稽核监督有机地结合起来，并且尽可能地把特殊需要的稽核监督纳入常规性的稽核工作之中，一道去完成。

4、坚持按稽核程序办事。

没有一定的稽核程序就不能称为稽核。稽核程序是为实现稽核目标服务的。所以对于每稽核一个单位或者一个项目，都要先发稽核通知书；实施过程中要有稽核记录，稽核取证；稽核后期要认真搞好稽核报告和处理决定，报告应征询被稽核单位意见，对申请复查的做到及时复查。对于每一个稽核单位或者项目，都应严格依照金融政策，法规进行稽核，慎重查证，慎重定性，慎重处理，做到以事实为依据，以金融法规为准绳，实事求是，客观公正，宽严适度。

5、坚持检查、处理、预防三结合的方针。

实行稽核监督的目的是积极的，这里所强调的坚持检查、处理、预防三结合，就是要发挥稽核监督的制约和促进两个方面的作用。第一，对被稽核单位在稽核检查的基础上，进行全面评价、对遵守金融政策、法规、改革有成效，信贷资金效益好的，要从稽核监督的角度，给予肯定和表扬，推广他们的经验。第二、对少数严重违反金融政策法规，损害国家和人民利益的，要严肃查处。以保证信贷资金的正常运转和金融改革的顺利进行。第三、要通过稽核，针对发现的问题，提出建议，帮助被稽核单位健全制度，改善经营管理，提高信贷资金效益。第四、对带有普遍性的问题，定期不定期的进行综合性反映，为宏观决策服务。

6、以稽核资产与负债为基础，逐步引向效益稽核。

以真实性、合法性和安全性为主要内容的资产与负债稽核，是稽核工作的基本内容，也是稽核监督的基础工作。在目前金融法规尚不健全，稽核力量不足，稽核人员水平低的情况下，对资产与负债的真实性，合法性和安全性的稽核，

仍是今后相当长的一段时间里稽核工作的主要内容。但是对信贷资金效益的稽核也应当有重点地进行，并逐步加以扩大，逐步予以深化，力求使信贷投向得到控制，结构趋于合理，周转速度加快，逾期贷款和风险贷款明显减少，使我国的银行稽核工作更适合实际。

四、正确处理稽核监督中的几个关系

四年来的实践告诉我们，在稽核监督中必须正确处理以下几个关系：

1，正确处理微观与宏观的关系，从宏观角度出发，从经常性的微观稽核入手，加强宏观控制和管理。

我们强调强化稽核监督，一方面是在稽核监督工作中要充分体现金融宏观控制和管理的要求，并据以规范各金融机构的活动，抑制和纠正违反宏观控制的行为；另一方面要把稽核监督建立在微观稽核经常化的基础上。只有微观稽核经常化才能从中觉察和发现宏观管理和决策上的问题，才能有效地摆脱主观臆断，使宏观控制和管理达到客观、真实，针对性强，离开宏观控制的要求，微观稽核将是个别的，或者多元的，其作用也会是有限的；同样，没有大量的微观稽核，宏观控制的要求也是难以实现的。

2、正确处理数量与质量的关系，在注意提高稽核质量的同时，努力扩大稽核覆盖面。

稽核工作一定要注意质量，才能保证实现稽核目标。否则，会造成不应有的后果，这是因为稽核质量是同稽核信誉、稽核威信、稽核权威和稽核效果相联系的，所谓稽核质量，应当包括：（1）稽核方案的可行；（2）稽核程序的

完整；（3）稽核查证的真实；（4）稽核定性的准确；（5）综合分析的恰当；（6）稽核结论和处理决定的有效执行等。但是，没有一定的数量的质量会是偏狭的。稽核工作必须要有一定的覆盖面，才能说是达到了经常化的要求。要有一定数量又必须确保稽核质量。盲目追求覆盖率，造成稽核走过场，是绝对不能允许的。因此，必须不断提高稽核人员素质，改进稽核工作方法，建立稽核质量控制、质量考核标准和质量抽查制度等，逐步达到在确保质量的同时，积极扩大稽核覆盖面。

3、正确处理重点和一般的关系，突出稽核工作的重点。

稽核工作的经常化、制度化、规范化，要求全部被稽核对象都要在规定的期限内接受稽核，无一例外，但是又要根据不同时期的不同要求，进行有区别的稽核，把稽核工作的主要力量用在重点单位和重点项目上。中央银行稽核工作的重点，应当放在资金活动量大的市分（支）行；同时亦要兼顾一般，注意加强县支行的稽核工作。目前应着重搞好报送稽核和专项稽核。

4、正确处理监督与服务的关系，稽核工作的基本职能是监督。

稽核工作和其它各项工作一样，都应当为改革服务，为发展社会生产力服务。所以稽核的职能应当包括监督和服务两个方面。但又不能把服务与监督并列。稽核的基本职能是监督。稽核监督是整个社会主义经济监督中的一个重要组成部分，它包括监督金融机构资产的安全，帐目报表的真实，经营的合规，收益的正当，以及经济责任的履行等等。我们

强调稽核监督的约束作用，对那些需要控制和禁止的金融活动，切实加以限制，目的在于增强中央银行的宏观调控能力。如果淡化了稽核监督的职能，对违反金融法规的问题查处不力，只能助长某些金融机构的不规范行为，从而使金融宏观管理出现失控，造成不良后果，服务寓于监督之中，就是说稽核是通过监督为金融改革服务，为社会主义建设服务的。

五、中央银行稽核监督指标体系的构思

前面已经讲过，为了保证稽核目标的实现，必须把业务经营的合规性、资本金的充足性、信贷规模的控制、资产质量……作为稽核的主要内容，并据以制定考核指标和标准。建立中央银行的稽核监督指标体系，并使之数据化、表格化，是一件复杂的工作，我们正在进一步的调查和试点，目前尚无一定之规。下面先谈一下这方面的构思。

1、业务经营的合规性。主要是稽核金融机构对中央银行各项金融方针、政策、法规、制度遵守的情况。其中包括：（1）利率政策的执行；（2）存款准备金的缴存；（3）财政性存款的缴存；（4）联行资金清算；（5）业务经营范围的划分；（6）贷款期限的确定；（7）资金拆借期限以及占资本金的比例；（8）债券的发行；（9）新增机构的报批等。

2、资本金的充足性。主要是稽核实收资本的构成及其来源是否正当，以及资本金与资产总额、存款总额、负债总额的比例等。

3、贷款规模的控制。主要稽核金融机构“执行贷款限