

金融稽核监督探索

主编 王伯仲

吉林大学出版社

序

在改革开放浪潮的推动下，我国金融业不断向机构多元化、业务多样化发展，金融市场日益活跃，金融竞争日趋激烈。为规范金融机构的经营行为，维护健康、有序的金融秩序，必须加强金融监管。近年来，随着人民银行职能的转换，金融监管工作日加强，特别是《中国人民银行法》等金融法律的颁布实施，给金融监管工作提供了可靠的法律保障。金融稽核监督作为金融监管的一项重要内容亦已步入法制化、规范化轨道。

为推动金融稽核监督工作的开展，广大金融稽核工作者不断总结实践经验，积极探索金融稽核监督理论。《金融稽核监督探索》一书就是基层一线稽核工作同志辛勤耕耘的丰硕成果。这个专辑紧紧围绕金融稽核工作实际展开探讨，或探索理论，对完善稽核监督内容，改进稽核监督手段，加大稽核监督力度，提出建设性意见；或研究实际，剖析当前金融稽核工作中存在的问题，提出可操作的对策措施。纵观全书，文章作者从不同角度、不同侧面阐发见解，内容丰富，仁智互见。希望这本论文集的出版能够对加强金融稽核工作交流、提高金融稽核监督水平起到积极的促进作用。

目 录

学习《中国人民银行法》做好稽核监督工作	
..... 中国人民银行长春市分行	赵淑仙 (1)
提高法律意识 依法开展稽核工作	
..... 中国人民银行长春市双阳区支行	杨俊和 (5)
对金融机构依法稽核中存在的问题	
..... 中国人民银行长春市分行	王高平 (8)
认真贯彻《中国人民银行法》依法加强 金融监管	
..... 中国人民银行长春市分行	张 辉 (12)
认真贯彻《商业银行法》加强内部稽核监督	
..... 中国农业银行长春市分行	易海林 (15)
加快非现场稽核进程 促进金融业健康发展	
..... 中国人民银行长春市支行	王伯仟 (19)
对基层人民银行非现场稽核监督的思考	
..... 中国人民银行九台市支行	苏远礼 (24)
浅谈非现场稽核监督指标的设计	
..... 中国人民银行长春市支行	于永威 (28)
对推广非现场稽核监督的几点思考	
..... 中国人民银行九台市支行	吴玉珍 (31)
试论现阶段我国金融稽核监督主导内容选择	
..... 中国人民银行山西省分行	郎 煜 郑莲英 荀海儒 (35)
关于建立中央银行稽核预警机制的浅见	
..... 中国人民银行长春市分行	稽金融 (42)

加强信贷资产风险监督的思考	…………… 中国人民银行长春市分行	汪庭军 (49)
开展风险稽核监督刍议	…………… 中国人民银行长春市分行	李柏华 (53)
贷款风险管理审计初探	…………… 中国人民建设银行长春市分行	程显博 (58)
建立信贷资产风险监督机制		
强化信贷资金风险监督	… 中国人民银行长春市分行	王晓东 杨绍颖 (61)
论商业银行信贷资产风险管理	…………… 中国人民银行长春市分行	丁树成 (66)
深圳经济特区金融业资产风险管理		
——兼谈资本充足性问题和对策		
…………… 中国人民银行深圳市分行	胡富秀 郭永环 (71)	
实施巴塞尔协议强化我国金融监管	…………… 中国人民银行长春市分行	王万政 (80)
建立风险监督指标体系构架的设想	…………… 中国人民银行佛山市分行	吴穗华 (84)
对完善中央银行稽核组织体系的思考	…………… 中国人民银行长春市分行	张竹凯 (102)
转换职能 建立综合性金融监管体系	…………… 中国人民银行长春市分行	罗 梅 (106)
强化稽核监督体系 促进稽核监督职能转换	…………… 中国人民银行农安县支行	宋学升 (110)
依法建立商业银行内部稽核体系	…………… 中国人民建设银行长春市分行	刘 瑾 (115)
进一步完善中央银行稽核监督的思考		

..... 中国人民银行长春市分行	钱 宏 (121)
谈新形势下人民银行分支行	
如何强化稽核监督职能	
..... 中国人民银行长春市分行	韩力君 (126)
对基层人民银行稽核工作中几个问题的思考	
..... 中国人民银行长春市分行	正 诚 (131)
对当前基层人民银行金融监管工作的思考	
..... 中国人民银行榆树市支行	王云武 (136)
新形势下如何做好稽核工作	
..... 中国人民银行榆树市支行	隋殿彬 (138)
强化基层央行稽核工作的几点思考	
..... 中国人民银行榆树市支行	范宇新 (143)
完善中央银行稽核工作的几点设想	
..... 中国人民银行榆树市支行	张俊中 (146)
当前基层稽核工作怎样为银行的转制搞好	
监督和服务	中国人民银行榆树市支行 何宇锋 (150)
加强保险市场的监督和管理	
..... 中国人民银行农安县支行	赵瑞雪 (154)
浅议新形势下中央银行稽核工作的重点与对策	
..... 中国人民银行长春市分行	李 萍 (156)
做好基层人民银行稽核工作需解决三个难题	
..... 中国人民银行九台市支行	陈维新 (162)
当前金融稽核工作存在的问题及对策	
..... 中国人民银行长春市双阳区支行	张迎春 (166)
浅谈人民银行内部稽核在转换职能中的作用	
..... 中国人民银行长春市分行	方 兰 (170)
加强金融稽核监管是顺利实现国有专业银行	

向商业银行转变的重要保证

…………… 中国工商银行长春市分行 柴有林 (174)

社会主义市场经济条件下对建行内审工作的思考

…… 中国人民建设银行长春市分行 张恩祥 张旭萍
(181)

国有商业银行体制下如何做好稽核审计工作

…………… 中国人民建设银行长春市分行 王铁军 (190)

浅谈如何围绕保险中心工作强化审计监督职能

…… 中国人民保险公司长春市分公司 马力克 (198)

对农业银行内部稽核监督工作的思考

…………… 中国农业银行榆树市支行稽核科 (201)

开展全方位稽核是内部稽核工作的发展方向

…………… 中国工商银行长春市分行 高中发 (207)

浅谈如何加强农行基层审计稽核工作

…………… 中国农业银行长春市分行 张晓蕾 (211)

专业银行商业化必须加强稽核工作

…………… 中国农业银行农安县支行 华广军 (214)

县级行稽审工作的做法和体会

…………… 中国人民建设银行长春市双阳区支行 孟鹏飞
(218)

浅谈在新形势下建行内部稽核审计

存在的问题及对策

…………… 中国人民建设银行长春市分行 李善柳 (224)

浅谈向商业银行转化过程中会计事后稽核问题

…………… 中国人民建设银行长春市分行 贾茹玲 (227)

对开展电脑稽核的几点浅见

…………… 中国农业银行长春市分行 申贵田 (232)

新形势下如何加强商业银行稽核工作	
..... 中国人民建设银行长春市分行	邹连英 (236)
转换经营机制 强化审计监督	
..... 中国人民建设银行长春市分行	夏凌广 (241)
新形势下基层行如何开展稽核工作	
..... 中国人民建设银行榆树市支行	苑长江 (248)
国有专业银行向商业银行转变必须加强 内部稽核监督	
..... 中国人民建设银行农安县支行	杨海波 (252)
浅谈当前稽核工作中存在的问题及对策	
..... 中国农业银行长春市双阳区支行	云献龙 (255)
转移稽核工作重点 实行效益稽核	
... 中国农业银行长春市分行	崔玉珍 汤 伟 (260)
对辖区内金融业务实行联网稽核的思考	
..... 中国人民银行九台市支行	董国发 (267)
论内部审计观念的转变	
... 中国人民保险公司长春市分公司	徐忠才 师玉珠 (269)
浅谈正确处理审计工作中的几个关系	
..... 中国人民保险公司长春市分公司	路 冲 (273)
银行经营效益与稽核监督研究	
..... 中国工商银行长春市分行	都英杰 (277)
加强赔案事前审计工作 推动人民保险事业 健康发展	
..... 中国人民保险公司榆树市支公司	张文秀 (282)

学习《中国人民银行法》 做好稽核监督工作

赵淑仙

(中国人民银行长春市分行)

第八届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国中国人民银行法》，这是我国金融法制建设的重要里程碑，它标志着中央银行将依法履行职责，对于深化我国金融体制改革，整顿金融秩序，促进国民经济的稳定和健康发展将产生重大影响。

《中国人民银行法》第五章对中央银行实施金融监管作了明确规定，指出中国人民银行按照规定审批金融机构，有权对金融机构的存款、贷款、结算、呆帐、利率等情况随时进行稽核、检查监督。

对金融机构进行稽核检查工作我们已经开展十年了，过去十年中，中国人民银行各级稽核部门为了督促金融机构贯彻执行国家金融法律、法规和中国人民银行总行货币政策及宏观调控政策措施，促进金融业的安全运行，维护存款人利益，做了大量的卓有成效的工作，掌握了大批真实数据和第一手资料，比较全面、客观地反映了金融机构的业务活动情况和存在的主要问题，为金融决策提供了依据，在整顿金融秩序方面做了很好的工作。但是，也应当看到，我国中央银行稽核监督与金融事业的发展还很不适应，与对金融机构监督的客观要求相比还存在较大的差距。如稽核监督法规不健全，制度不配套，有时发现问题后因无据可依不能处理，风

险性稽核没有强硬手段；非现场稽核监督才刚刚起步；稽核人员的数量有待适当增加、素质有待进一步提高；稽核检查的覆盖面和力度还不够等。

《中国人民银行法》的颁布明确了中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理，维护金融业合法稳健运行的职能。还规定中国人民银行有权对金融机构进行稽核检查监督。作为中国人民银行的稽核部门和稽核人员，我们应首先学习好《中国人民银行法》，明确自己的职责，为维护金融业的合法健康发展，维护存款人的利益，积极做好稽核工作。

按照《中国人民银行法》的要求，做好稽核检查监督工作，要重点做好五个方面的工作。

一、健全稽核监督法规

在十年的稽核监督工作中，中国人民银行总行建立了一些法规，但随着金融事业的发展、情况的变化，有些法规已不能适应新形势的需要。在《中国人民银行法》的指导下，应进一步完善稽核监督规章制度，争取《金融稽核监督条例》早日出台，修改完善《金融稽核检查处罚规定》，规范各类稽核操作规程，形成具有科学性、指导性和可操作性的较完备的法规体系，使稽核监督工作进一步制度化、规范化，做到依法稽核、依法处理。

二、加强对金融机构的存款、贷款、结算、呆帐、利率等业务的稽核检查监督

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和金融体制改革的不断深化，为保障金融业健康有序地公平竞争，中央银行的稽核监督的重点应放在存款、贷款、结算、呆帐、利

率等业务活动方面上来；应放在执行货币政策及运用货币政策工具方面上来。保障存款人的利益不受任何单位、个人的侵害，保障结算渠道畅通无阻，禁止擅自抬高或降低存款利率；保障中央银行宏观调控措施的执行；监督各金融机构按自主经营、自担风险、自负盈亏和自我约束的原则，谨慎经营贷款，使贷款风险降到最低水平。

三、完善稽核手段，加快非现场稽核监督的进程

随着金融机构的增加及金融业务的发展，稽核监督工作的要求与稽核力量之间的矛盾将更加突出，必须建立一套科学、高效的监督预警系统，对各级各类金融机构的经营活动进行及时和连续的监督。要改变过去稽核人员一把算盘一支笔的落后状态，加快电子计算机等现代化工具的应用，搞好应用软件的开发，加大对金融机构的稽核频率，从而扩大稽核的覆盖面和监督的力度，达到优化金融环境的目的。

四、加强稽核队伍建设

《中国人民银行法》规定，中国人民银行有权对金融机构进行稽核检查监督，这就要求中央银行的稽核监督队伍的素质要相对高一些。各级人民银行要适当调整干部结构，把素质高、能力强、经验丰富的同志充实到稽核部门；要因地制宜地采取多种形式加强对稽核干部的培训工作，不断提高和更新知识；还要建立稽核人员工作奖惩制度，严格约束稽核人员的监督行为，造就一支思想好、业务精、能力强的稽核监督队伍。这样，才能保证《中国人民银行法》赋予人民银行稽核检查监督任务的完成。

五、加强对各金融机构内部稽核工作的督促和指导

各金融机构（包括人民银行自身）要对本单位、本系统执行国家金融法规、方针政策和中央银行货币政策情况进行内部稽核检查，建立金融机构自我约束机制。人民银行各级稽核部门要加强对辖区内金融机构内部稽核工作的指导，以充分发挥内部监督和约束作用，达到共同维护金融秩序良性循环的宏观目标。

提高法律意识 依法开展稽核工作

杨俊和

(中国人民银行长春市双阳区支行)

金融稽核部门是金融系统中的依法监督检查机关,因此,学习《中国人民银行法》,全面提高执法意识,是广大稽核干部一项刻不容缓的工作。

一、提高对《中国人民银行法》重要意义的认识

《中国人民银行法》是我国的金融大法,它对于稳定币值、强化金融监管、加强国家宏观经济调控、保障金融体制改革顺利进行、促进经济健康发展都具有十分重要意义。

1. 《中国人民银行法》是市场经济发展的需要。市场经济要求一切经济行为都要按照市场的规律运作,政府对各种经济活动主要是进行间接调控。随着经济、金融改革的不断深入,金融作为宏观调控的主要手段,在国民经济中的作用日趋强化。加强金融宏观调控对于保障金融秩序的健康、有序,促进金融业的稳健发展和经济的持续、快速、健康发展都具有重要意义。《中国人民银行法》从法律上保证了中国人民银行制定和实施货币政策的权威性,它可以依据客观经济形势灵活运用货币政策工具,逐步建立起以间接调控手段为主的宏观调控体系,保证货币币值的稳定。

2. 《中国人民银行法》明确赋予了中国人民银行管理金融机构业务经营行为的权力,特别是把人民银行对金融机构的审批、稽核检查、监督管理纳入了规范化、法制化的轨道,

为稽核结论和处理意见提供了法律依据，保证了稽核的质量和效果。

3. 《中国人民银行法》是专业银行向商业银行转化的重要保障。在金融改革的关键时期，客观上需要有一个良好的经营环境。为了给专业银行和其它金融机构创造一个良好的经营环境，基层人民银行就要掌握《中国人民银行法》、《商业银行法》，在贯彻实施过程中，应全面深刻领会《中国人民银行法》和《商业银行法》的重大意义。《中国人民银行法》指明了中央银行具有管理金融机构以及监督金融机构业务经营行为的权力，以及“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的原则。《商业银行法》的有关规定较为详细，为中国人民银行在金融行政管理工作中有法可依奠定了良好的基础。稽核部门要在实施这两部法律过程中依法开展稽核工作。

二、依法开展稽核工作

依法开展稽核工作就是按稽核程序要求，正确运用法律手段，对本辖区的金融企业在经营中乱拆借、乱集资、互相压票、无理拒付、违反利率政策等一些违规问题进行稽核检查处理，维护金融企业与存款人的利益，将金融企业与客户往来纳入平等、自愿、公平和诚实信用的民事法律关系范畴，用法律手段维护良好的金融秩序。

1. 依法稽核要维护法律尊严。《中国人民银行法》明确赋予了人民银行稽核部门对金融企业稽核监督权，肯定了稽核部门的法律地位。因此，我们稽核部门在执法过程中，要严格维护法律尊严，不仅要依法履行自己的职责，而且要依法约束自己的行为，既要依法办事又要克服执法过程中的随意性，杜绝有法不依、违法不纠的现象。

2. 依法稽核要体现法律作用。《中国人民银行法》的颁布，标志着我国金融业进入依法管理的一个新阶段，给稽核工作提供了一个法律依据，为实现稽核工作法制化、规范化提供了有利条件。银行稽核部门要利用这个有利条件，利用多种稽核方式组织开展稽核活动，督促被稽核单位自觉地守法经营。人民银行也要严格执行金融政策和法律，检查要实事求是，处理要宽严适度，只有这样才能体现法律作用，保证专业银行稳定经营。

3. 依法稽核促进金融事业全面发展。《中国人民银行法》第三十二条规定，中国人民银行有权对金融机构的存款、贷款、结算、呆帐、利率等情况随时进行稽核、检查监督。人民银行稽核部门应以《中国人民银行法》为依据，开展多种形式稽核，扩大稽核覆盖面，通过稽核规范金融业务范围、经营原则，保证金融企业稳健运行。

对金融机构依法稽核中存在的问题

王高平

(中国人民银行长春市分行)

《中国人民银行法》的颁布和实施赋予了中国人民银行两大重要职能，即制定和实施货币政策，加强对金融业的监督管理。对人民银行的分支机构，突出体现在对金融业实施监督管理上，这在《中国人民银行法》第十二条中已作了规定。第三十条又规定中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理，维护金融业的合法、稳健运行。就目前情况看，依法稽核还存在着一些问题，制约着监管工作的充分发挥，使稽核工作的效应还不能达到目标的要求，具体反映在以下几个方面。

一、金融法规建设上存在的问题

1. 立法滞后，无法可依。随着金融体制改革的深入发展，我国已初步建立起了以国有商业银行为主体，多种金融机构并存、分工协作的金融组织体系。许多新的金融业务也随之而诞生，但相关的法规建设却明显滞后，使稽核检查工作无法可依，例如住房信贷业务、房地产业务、信用卡业务、证券业务等等。

2. 法规混乱，不利于执行。《中国人民银行法》等四部大法出台前制定的条例、规定在客观上缺乏一些严肃性、法律性和配套性；四部大法出台后，有些内容提法不一致，稽核部门应如何依法稽核、依法监管是一个亟待解决的问题。

如：人民银行总行银发〔94〕37号《信贷资金管理办法》、银发〔94〕38号《对商业银行实行资产负债比例管理的通知》两文中规定商业银行的资产负债比例有9项指标；人民银行总行〔94〕132号《城市信用合作社资产负债比例管理暂行办法》规定资产负债比例10项指标；而《商业银行法》只提出5项指标。商业银行法是大法，是后出台的，大法出台前的有关规定是否继续有效不够明确。又如：《商业银行法》规定存贷款比例不得超过75%，人民银行总行〔94〕132号《城市信用社资产负债比例管理暂行规定》要求存贷款比例不得超过70%，稽核检查将依据哪个文件应该有个说法。

3. 金融法规要有时效性和可操作性，以利于具体运作和监督管理。《中国人民银行法》颁布以前的一些条例、法规缺少一些时效性和可操作性，例如商业银行资产负债比例管理办法等。《中国人民银行法》颁布以后相继又出台了《商业银行法》、《保险法》、《票据法》、《担保法》等，仅就《商业银行法》来说，我国的四大商业银行尚没有完全转变为商业银行，《商业银行法》的某些条款短期内无法操作，存在内容超前的情况。如资产负债比例管理、风险管理的规定，接管和中止的规定，“三性”、“四自”的原则规定等，这些规定多是一些目标上的指标，要有一个过渡时期，是一个渐进的过程，但在过渡时期要制定有针对性的规章、条例或实施细则，以利于中央银行的考核、监督，否则中央银行的监管将面临无法可依的断档阶段。

二、人民银行稽核体系内部存在的问题

1. 组织机构及人员配备不利于依法稽核工作的进行。随着中央银行转换职能工作的逐步进展，中央银行稽核监督工

的作用显得尤为突出，所担当的任务量也逐年增加，但从稽核人员数与任务量的比较看，显得势单力薄。在分支行中，组织机构的设立也没有完全象总行金融监督局那样按银行金融机构和非银行金融机构把监管对象分开，保持稽核人员对检查的机构和业务的相对稳定，而是全面检查，全面熟悉，这样势必增加基层稽核人员掌握法律、法规及掌握被查单位业务的难度，不利于依法稽核向深度、广度开展。

2. 稽核手段单一，覆盖面小，制约了稽核职能的充分发挥。人民银行目前采用的稽核方式主要是现场稽核，这种方式虽然对监管对象能进行比较细致、深入的了解，能检查出金融机构隐蔽性的问题，但在检查方法上主要还是以手工操作为主，费时较多。在当前金融机构众多及电子计算机广泛应用的情况下，这种方式不但工作效率低、覆盖面小，而且也不适应金融业务发展的要求。

3. 稽核人员素质低，直接影响依法稽核工作的优化。《中国人民银行法》要求稽核人员必须具有较强的政治素质和职业道德，并熟悉现代市场经济和金融业务知识，具有较强的研究分析能力和监管工作的经验。但就我国的现状看，稽核人员素质参差不齐，从政治素质上看，个别人思想意识差、职业道德观念淡薄，从业务素质上看，多数人知识结构单一，专业知识老化，研究分析能力差，这在依法稽核中势必影响金融监管的效果。

三、依法稽核实效性上存在的问题

1. 没有完善稽核检查与处理处罚的整套法规程序，造成查、处脱节。在金融稽核中，依法稽核和依法处罚应是相辅相成的整套法规程序，但现在还缺少一些依法处罚的法规。现