

YINHANG
JIHE JIANDU GAILUN

银行稽核监督概论

王书刚 著

经济科学出版社

94
F830.2
45
2

银行稽核监督概论

王书刚 著



3 0116 5443 5

经济科学出版社

一九九三年·北京



C 026256

(京)新登字 152 号

责任编辑：冯仲华

封面设计：张卫红

版式设计：代小卫

银行稽核监督概论

王书刚 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

一二〇一工厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 9.5 印张 245000 字

1993 年 2 月第一版 1993 年 2 月第一次印刷

印数：00001 11300 册

ISBN 7-5058-0574-6/F·465 定价：5.60 元

強化稽核監督工作，
促進金融健康發展。

重贈銀

一九九二年十二月廿九日

前 言

几年来，我国银行稽核监督工作取得了显著成绩，积累了丰富的经验，稽核监督理论也有了一定基础。然而，从发展观点看，我国稽核监督的理论与实践还不够完善，尤其是与发达国家相比，差距则更大些。为了深入研究和探讨具有中国特色的稽核监督理论体系，进一步推动银行稽核监督工作的开展，遵照稽核监督工作“八五”规划确定的“巩固基础，积极发展”的指导方针，我把近两年来自己在省（市）金融杂志上曾发表过的一些文章重新作了整理，并紧密结合稽核工作实践，参阅了国内外有关资料，撰写了《银行稽核监督概论》。

我写的这本小册子，既不是理论专著，也不是经验总结，只是个人在实际工作和学习中的一点粗浅的体会。本书重点探讨了银行风险监督与管理以及运用电子计算机开展稽核监督的方式与方法等，希望在开拓新的稽核监督领域中能起到抛砖引玉的作用，同时，也想为研究或从事稽核监督工作的人员提供一点学习和参考的资料。

由于本人水平有限，工作忙，时间紧，对一些重要的稽核监督理论与实践问题学习研究得很不够，书中难免有不妥之处，甚至可能有错误的地方，恳请读者予以批评和指正。

中国人民银行总行童贻银副行长对强化稽核监督工作十分重视，他在百忙中热情支持和鼓励本书的编写工作，并为本书题词，特此致以衷心感谢！

本书选用的附录部分是谭玉珍、陈光书、杨俊川同志翻译和整理的，在此表示谢意！

作 者

1993年1月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 银行稽核监督的产生与发展	1
第二节 银行稽核监督的性质与特征	3
第三节 银行稽核监督的对象与内容	6
第四节 银行稽核监督的方式与方法	7
第五节 银行稽核监督的机构与人员	9
第六节 银行稽核监督与有关部门的关系	13
第二章 中央银行稽核监督	15
第一节 中央银行稽核监督的意义	15
第二节 中央银行外部稽核监督	18
第三节 中央银行内部稽核监督	25
第三章 专业银行及其他金融机构的稽核监督	35
第一节 专业银行的稽核监督	35
第二节 其他银行的稽核监督	41
第三节 非银行金融机构的稽核监督	47
第四章 银行风险与监督	53
第一节 银行风险的概念	53
第二节 银行风险的分类	58
第三节 银行风险的监督	67
第五章 银行稽核监督法规与实施	91
第一节 银行稽核监督法规的特征	91
第二节 银行稽核监督法规的制定	92
第三节 银行稽核监督法规的分类	94
第四节 银行稽核监督法规的作用	100
第五节 银行稽核监督法规的实施	102

第六章	银行稽核监督评价与评级	107
第一节	银行稽核监督的评价	107
第二节	银行稽核监督的评级	117
第七章	银行电子计算机的监督及其在稽核工作中的 运用	129
第一节	金融机构运用电子计算机的概况	129
第二节	稽核监督电子计算机的运用	131
第三节	运用电子计算机进行稽核监督	138
第八章	银行稽核监督文书与档案	159
第一节	银行稽核监督文书的特点与作用	159
第二节	银行稽核监督文书的基本要求与撰写方法	163
第三节	几种常见的银行稽核监督文书	171
第四节	银行稽核监督文书处理程序	200
第五节	银行稽核监督文书档案的整理	207
第九章	银行稽核监督职业的道德与培养	211
第一节	银行稽核监督职业道德的概念、性质和特征	211
第二节	银行稽核监督人员职业道德培养的必要性及其意义	215
第三节	银行稽核监督人员职业道德的基本内容	218
第四节	银行稽核监督人员职业道德的培养	224
第十章	银行稽核监督的发展趋势	227
第一节	银行稽核监督发展的理论依据和客观条件	227
第二节	银行稽核监督的发展趋势与目标	231
第三节	实现银行稽核监督发展目标的措施	240
附录一:	巴塞尔银行业条例和监管委员会 关于统一国际银行资本衡量和资本标准的协议	243
附录二:	香港银行的监督与管理	267
附录三:	日本银行对贷款信用风险的监督与管理	277

第一章 绪 论

党的十一届三中全会以来，我国在经济建设中实行了改革开放的方针，金融事业也随之采取了一系列的改革措施，从而更充分发挥了银行在经济活动中的杠杆作用，推动了社会主义商品经济的发展。同时，社会主义商品经济的大力发展，又进一步促进了金融业的发展。十多年来，我国的金融体制相应发生了巨大变化，银行在宏观经济调控和微观经济搞活中的作用更为突出，更加引起了社会各方面对银行工作的重视。但是，还必须看到，金融事业的发展壮大，给银行自身的管理带来了许多问题，有些问题甚至直接影响着银行的信誉和效益，因此，加强对银行自身的稽核监督，已成为新时期社会经济发展和金融事业发展的迫切需要。银行稽核工作是保证金融事业稳步发展不可缺少的重要的监督手段。

第一节 银行稽核监督的产生与发展

什么是银行稽核监督？简单说就是对银行和非银行金融机构的业务活动进行监督检查。银行稽核监督必须有专门的机构和人员，通过一定的监督手段，产生其监督效果和作用。其目的是为了维护国家的金融方针、政策，维护银行和非银行金融机构的信誉，保证和促进金融事业的健康发展。

银行稽核监督是随着国家金融体制改革的不断深化产生和发展起来的，至今已经历了三个阶段。最初，稽核是在会计部门，是会计部门里的一项具体的监督检查业务，通过稽核手段来维护和

保证会计制度及各项规定的贯彻实施，并对违反会计制度和规定的问题进行处理。当时，稽核工作有一定的局限性，也不利于开展监督活动。以后，稽核工作又从会计部门移交给监察部门，这主要是考虑到稽核与监察关系密切，稽核出的问题有些构成案件的需要通过监察手段进行处理，这样，把稽核和监察放在一个部门，业务监督 and 行政监督相结合，扩大了稽核监督的范围。把稽核工作从单一的会计业务的稽核发展到整个金融业务的稽核，克服了原来稽核工作存在的局限性，特别是当时对狠刹行业不正之风和查处各类经济案件起到明显的促进作用。1985年5月以后，金融体制改革进一步深化，随着各行金融监察机构相继解体和撤销，稽核工作又从监察部门分离出来，建立了独立的稽核监督机构。从此，稽核工作作为一项专门的金融监督业务在金融系统逐步地、全面地展开了。6年以来，稽核监督部门开拓、创业、探索、前进，做了大量工作，取得了显著成绩。目前，各总行、省级分行、地（市）级分行、县级支行，都先后建立了稽核监督机构，配备了专门的稽核人员，整个金融稽核系统已有3万多名稽核干部，形成了一支强有力的金融稽核监督队伍。几年来，对各类金融机构有选择、有重点地开展了稽核检查。从稽核内容上分，有信贷业务稽核、存款业务稽核、会计结算稽核、财务收支稽核、信托业务稽核、投资业务稽核、保险业务稽核、城乡信用社业务稽核、外汇业务稽核等。从稽核形式上分，有全面稽核、专项稽核、事前稽核、事中稽核、后续稽核、委托稽核，并把现场稽核同非现场稽核、常规稽核同非常规稽核、外部稽核同内部稽核紧密地结合起来，充分发挥多种形式有机结合的稽核监督的整体功能。另外，在基础建设上，还建立了“行长领导下的总稽核负责制”、“稽核程序”、“稽核工作报告制度”、“金融稽核检查处罚规定”等稽核监督法规。同时，还多次召开了不同层次的稽核理论研讨会，出版了一些稽核理论书籍，举办了各种类型的稽核人员培训班，提高了业务素质和政治觉悟。广大稽核干部，在稽核实践中，勇于

开拓和探索，认真总结经验，努力提高稽核水平，积累了丰富的经验：

第一，紧紧围绕金融中心任务开展稽核监督工作，保障和维护各项金融方针、政策的贯彻落实，促进金融事业的健康发展，是稽核监督的基本的出发点和落脚点。

第二，加强基础建设，提高稽核人员素质和稽核工作质量，逐步实现稽核监督法制化、制度化、规范化，是搞好稽核工作的重要保证。

第三，开展多种形式、多种内容的稽核，不断拓展稽核监督的广度、深度和力度，是完善稽核体系和强化稽核职能的有力措施。

第四，坚持以法稽核，把稽核工作纳入法制的轨道，使查处、查帮、查防相结合，是增强稽核的权威性和充分发挥稽核的监督作用的必然途径。

第五，正确处理稽核工作与各有关方面的关系，争取广泛的理解与支持，不断扩大稽核工作的影响，创造良好的监督检查环境，是巩固和发展稽核成果的不可忽视的环节。

总之，几年来，以中央银行稽核为核心的金融稽核监督，在组织体系、理论体系、工作体系、法规体系、监督指标体系等方面都有了较大的发展，银行稽核监督为维护国家金融方针、政策，稳定金融，稳定经济，促进银行业务活动健康发展作出了较大贡献。

第二节 银行稽核监督的性质与特征

银行稽核监督的性质概括地讲有三个方面：

一、银行稽核是独立的、超脱的业务监督形式

银行稽核主要是对银行自身的信贷、会计、计划、发行、储蓄、信托、投资、财务、外汇、证券等各项业务活动进行稽核监

督。它不参与具体的业务活动，而是专门对各金融机构的业务活动进行监督检查。这种监督检查与各业务部门一般的自查自纠是不同的。银行业务部门是通过办理具体业务进行经常性的监督和管理，而且这种监督和管理往往是单一的。稽核监督则是站在超脱于管理者与经营者的位置对整个业务活动进行间接控制，是对金融业务活动的再监督、再检查。

二、银行稽核是银行内部的自我监控手段

银行各级稽核监督部门，虽然具有独立的超脱的业务监督性质，但是它仍属于本行的一个职能部门，在行长领导下，开展各项稽核监督工作。因此，银行稽核工作具有鲜明的行业特点，隶属于本行业，又服务于本行业，对本行业以外的单位没有直接的监督职能。也就是说，它不同于国家审计，因为审计监控的重点是国家财政政策和财经法规的实施，而稽核监控的重点则是货币政策和金融法规的实施；审计的对象主要是国家所有的金融机构，稽核的对象不仅包括国家所有的金融机构，也包括那些股份制的、集体的、外资及合资等各类金融机构。

三、银行稽核对被查出问题的处理手段是行政处罚

行政处罚包括：通报批评、罚息、罚款、没收非法所得、冻结存款、提前收回贷款、责令限期纠正或停止部分业务、停业整顿、吊销《经营金融业务许可证》等，目的是为了保障金融业务活动沿着健康的轨道发展。这和监察部门的行政处分是不同的，行政处分一般是处理具体人和事，行政处罚一般是处理某一项业务活动，涉及具体人少。但是，如果稽核出的问题比较严重，需要追究个人责任时，稽核部门也可以向监察部门提出处理建议。因此，银行稽核只有行政处罚权，而没有行政处分权。行政处罚既标志着银行稽核监督的权力，又表示出银行稽核监督的处罚范围，它只能在这个范围内活动，而不能超越这个范围。这些也就决定了银行稽核监督本身的性质、地位和作用。

银行稽核监督的主要特征有以下几个方面：

一、政策性强

银行稽核的主要依据是国家的金融方针、政策和各项金融法规制度，以此来衡量各项业务活动的合规性、风险性、真实性、准确性，其目的又是为了保证金融政策和法规的认真贯彻执行。可见，金融政策和法规制度是银行稽核监督的出发点和归宿。因此，从事银行稽核工作，必须熟悉各项金融政策和法规，严格按照政策和法规办事。

二、原则性强

银行稽核工作是向违纪、违规、违法的业务活动进行斗争的工具和手段，因此，坚持原则，一丝不苟，是它的本质特征。坚持原则主要表现在以下两方面：一是对正确的符合政策规定的业务活动应加以肯定；二是对错误的不符合政策规定的业务活动进行批评和纠正，该处罚的要处罚，不能姑息迁就。稽核人员在从事稽核工作时，不能以任何理由徇私舞弊，丧失原则和立场，这也是对稽核人员的最基本的要求。同时，在工作中要讲究策略，既要敢于稽核，又要善于稽核。

三、客观性强

银行稽核既然属于独立的、超脱的监督活动，首先应坚持实事求是的态度，重客观事实，重调查研究，一切从实际出发，而不能先入为主偏听偏信，注意抓第一手材料。稽核的结论和处理必须体现出客观公正，绝不能带有丝毫的主观主义和片面性，更不能弄虚作假，一要真实，二要准确。

四、规范性强

银行稽核强调按程序办事，稽核工作有一套完整的法定程序，必须按照程序要求进行稽核检查，否则就不称之为稽核。稽核程序不仅仅是对稽核入员和稽核活动的一种约束，也是保证稽核质量的重要措施和方法。这样，可以尽量避免稽核中的随意性和盲目性，使稽核监督工作沿着制度化、规范化、法制化的轨道健康发展。

第三节 银行稽核监督的对象与内容

银行稽核监督的对象，就是指银行稽核的客体，笼统地讲就是被稽核的单位或部门。然而，不同的银行其稽核对象也不相同。一般说，中央银行的稽核对象是指整个金融系统的所有的银行和非银行金融机构，还有境内外资、中外合资及境外中资的金融机构；同时，也包括中央银行自身的金融机构和企事业单位等。专业银行的稽核对象主要是指本系统本单位的金融机构及所属的企事业单位。

银行稽核监督的内容是由银行的性质和管辖的范围决定的。银行的性质和管辖的范围是不同的，例如，人民银行、工商银行、农业银行、建设银行、中国银行等，各自的情况不同，具体的稽核内容是有区别的。但是，也要看到，它们之间也有共性和统一性，它们都是在中央银行统一领导下开展各项金融业务活动，都要执行国家的金融方针、政策和法规制度，它们经营的各项业务在类型上和表现形式上以及原则上也是相同的。因此，各行的稽核内容在具体问题上是有侧重和区别，但是在抽象的大的方面又有相同点。根据前几年的稽核实践，中央银行对专业银行及其他金融机构的稽核内容初步确定为以下几方面：

第一，业务经营的合法性。主要是检查金融机构是否经过批准，经营范围是否超越，各项业务活动是否合规合法。

第二，资本的充足性。主要是检查金融机构实有资本是否达到法定额度，资本的构成及其来源是否正当以及利润是否逐年补充资本等。

第三，信贷规模的执行情况。主要检查各金融机构经过批准的信贷计划的执行情况，资金来源和资金运用的情况，看其是否符合国家宏观调控的有关规定。

第四，资产质量。主要检查各金融机构发放贷款、投资的投

向和结构是否合理，以及逾期贷款和滞、呆帐贷款占总资产的比重大小等。

第五，负债的清偿能力。主要检查各金融机构的业务库存现金和存款与资产总额的比率，同业往来和联行往来可调用的资金数量，可收回贷款数量，可变现的证券、外币、金银等资产总额，以及可取得借款和贴现的数量。

第六，盈利水平。主要是检查金融机构的收益率的高低和收益的质量好坏，看经营收入和业务收入是否正当可靠。

第七，经营管理状况。主要检查金融机构的领导人的决策和管理能力，基本业务制度，内控制度，内部稽核等是否严密和有效。

第八，其他需要稽核的事项。

上述稽核内容不仅适用于中央银行的稽核工作，也适用于各专业银行的稽核工作。所不同的是各行在具体稽核实践中，应结合本行情况，突出自己的重点。

目前，我国稽核监督的内容还是以合规性监督为主，随着金融体制改革的不断发展，稽核监督的重点将逐渐从合规性监督向风险性监督转移，这是稽核监督发展的必然趋势。

第四节 银行稽核监督的方式与方法

银行稽核监督的方式，是指实施稽核监督的形式类别，根据不同的稽核对象和不同的稽核内容，选择不同的稽核方式。一般常用的稽核方式主要有以下几种：

一、现场稽核

就是由稽核行派出稽核组到被稽核单位进行实地监督检查。稽核组要按照稽核程序有步骤、有计划地开展稽核工作，不仅直接听取被稽核单位的情况汇报，还要查阅各种有关的帐表、凭证、资料、文件及实物等，搞清各项业务活动的来龙去脉，划清问题

的是非界限，然后，在调查分析、认清事实、证据确凿的基础上，对被稽核对象依据国家的政策和法规做出客观的公正的评价。

二、非现场稽核

通过对被稽核对象报送的反映业务活动状况的报表、数据、资料等，进行间接的审核、分析、研究，从中发现问题、解决问题的一种监督检查形式。非现场稽核从简单的手工操作，逐步发展为利用电子计算机进行现代化的操作，制定统一稽核质量标准和统一的报送内容及数据，可以在一个地区以至全国实行微机联网，形成现代化的监控网络。非现场稽核与现场稽核是紧密相连的，它可以及时地为现场稽核提供信息，起到预警预报的作用。

三、委托稽核

就是稽核行把某项具体稽核内容或某一被稽核对象，委托给其他稽核行代行监督检查。一般说，被委托部门接受了委托部门给予的稽核任务，只有监督检查的责任，它只负责查清事实，向委托部门反映真实情况，是否需要处理，应由委托部门决定。

四、事前稽核

在被稽核单位的业务活动开始之前，对其主管部门准备制定的业务活动计划、内部控制制度等方面的合规性和准确性进行监督检查。这样做可以规范被稽核单位的业务行为，预防工作失误，防止发生违规、违纪、违法活动。

五、后续稽核

当一项稽核内容在原规定的期限完成后，还没有完全达到预想的效果，需要在原来稽核的基础上，继续进行稽核，以最终达到预期的目的。这种稽核监督方式一般称之为后续稽核。后续稽核不仅有连续性的特点，而且对稽核的质量有保证作用。它可以把过去没有查清的问题继续查清，还可以查出原来未发现的新问题。因此，这种稽核方式效果比较好，作用是大的。

银行稽核的方法，是指实施稽核监督的具体做法。稽核方法和稽核效果是分不开的，没有好的方法，也不可能有的稽核效

果。稽核的方法很多，基本的方法有以下几种：

一、审核法

审核各种凭证、科目、帐簿、报表、合同、借据等是否真实、准确、合规和完整。

二、盘点法

对库存现金、金银、外币、有价证券及其他贵重物品和固定资产等进行清点，看帐款与帐实是否相符。

三、查询法

通过走访、座谈、函电等形式向有关单位查询贷款业务是否合规合理，是否被挤占挪用等问题，以及联行往来帐务中需要向对方查询的问题。

四、对比法

通过对各类资料、数据进行分析比较，检查各项业务发展变化的状况，看其是否符合国家的金融方针政策，以便找出存在的问题，帮助被稽核的单位采取措施予以纠正。

五、抽样法

从大量的凭证、帐务和其他经济事项中，抽出一部分有代表性的资料进行稽核的方法。

第五节 银行稽核监督的机构与人员

建立一个具有相对独立性、一定权威性，专门行使金融监督检查职能的稽核系统，对充分发挥银行稽核监督作用具有重要意义。

金融稽核组织体系是由两个层次组成的。一是中央银行的稽核监督部门，一是专业银行的内部稽核监督部门。中央银行的稽核机构是具体组织和进行稽核工作的职能部门，是银行职能机构体系中的重要组成部分。

根据银行稽核监督的职责和任务的要求，银行稽核机构的设

置原则应坚持单独设立，自成体系，上下相联，纵横贯通，形成网络。

目前，我国银行稽核组织体系是实行分级管理、分层负责的管理体制。各层次的稽核机构按照自己的管辖范围各司其职、各尽其责、各有侧重。

一、各级银行稽核机构的设置

1. 总行设稽核司（专业银行总行设稽核部），配备若干局级、处级稽核员。

2. 各省、自治区、直辖市分行（包括计划单列市分行）设稽核处，配备若干处级、科级稽核员。

3. 各县（市）支行设稽核股，配备若干股级稽核员。

4. 各省、地、市、县分（支）行可设副行长级总稽核协助行长领导和管理稽核工作。

二、各级银行稽核机构的职能

1. 总行稽核部门主要职能是制定稽核法规，草拟有关文件，组织领导和参与本系统的稽核工作。

2. 省级分行稽核部门主要职能是结合本地实际制定补充规定、实施细则，组织领导和参与辖区稽核工作。

3. 地（市）二级分行稽核部门主要职能是组织实施本辖区银行的稽核工作。

4. 县级行稽核部门主要职能是负责同级的稽核工作。

各级稽核部门受本行行长和总稽核的直接领导，同时，接受上级行稽核部门的业务领导，对本行行长和上级稽核部门负责并报告工作。

三、稽核人员的条件

按照稽核工作的特点，从事稽核工作的人员应具有较好的政治素质、专业知识素质、能力素质和作风素质。

1. 政治素质。要求必须坚持四项基本原则，有一定的政策水平，支持和保护改革，作风正派，坚持原则，实事求是，秉公办