

中央银行稽核改革方略

ZHONGYANG YINHANG
JIHE GAIGE FANGLUE

王德成 主编
程文超 副主编

龙江科学技术出版社

(黑)新登字第2号

责任编辑:王天青

封面设计:赵元吉

版式设计:王蔚

中央银行稽核改革方略

王德顺 程文超 主编

黑龙江科学技术出版社出版
(哈尔滨市南岗区建设街41号)
黑龙江省教委印刷厂印刷

850×1168毫米32开本11.5印张1插页290千字

1995年2月第1版·1995年2月第1次印刷

印数:1—6000册 定价:10.50元

ISBN 7-5388-2712-5/Z·402

前 言

我国中央银行的稽核监督工作从1985年创始至今,广大稽核干部艰苦创业,辛勤实践,为保障金融事业的健康发展做出了积极的贡献。

随着金融体制改革不断深化,中央银行加速职能转换,稽核监督将成为基层中央银行的主要职能之一。为强化中央银行稽核监督工作,1994年8月9日至14日,中国人民银行东北、华北两片区的稽核部门在黑龙江省召开了“金融稽核联席会议”,山东、江西、海南、湖南、贵州、广西、湖北、上海、深圳以及广东佛山、福建莆田等省、区的稽核部门代表应邀参加,重点研讨了“人民银行职能转换后出现的新情况、新问题和解决问题的新思路”,“社会主义市场经济体制下金融稽核监督组织体系的发展模式”,“对金融业实施风险监督的必要性、可能性及应具备的条件”,“‘巴塞尔协议’对我国金融业的影响及我们的对策”,“金融资产风险权数的分类、确定”等专题。大家畅所欲言,勇于探索,提出了许多宝贵的新的较为深刻的论点。本书把这次会议的研讨论文集集成册,是为了便于广大稽核干部相互学习和交流,同时,也为从事中央银行工作的领导和有关专业的同志提供参考。但愿能使我们的读者有所启发,有所收获。

黑龙江省分行稽核处丁洪祥、田利明、王伟、赵国安、李淑清、马秀琴、刘鸿新同志为本书的稿件整理、编辑、校对等方面做了大量的工作,在此表示衷心的感谢。

编 者

1994年8月

序

1994 年是我国加快建立社会主义市场经济体制、全面深化金融体制改革极为重要的一年。基层中央银行职能转向以对金融业的监督管理为重点，金融稽核监督工作被客观地摆到了重要位置，广大金融干部已普遍认识到，建立和完善社会主义市场经济，加强和改善金融宏观调控，维护正常的金融秩序和社会公众利益，都需要切实加强中央银行对金融业的稽核监督，这是发展市场经济的必然要求和一般规律。

作为对金融稽核理论研究的一次有益尝试，东北、华北地区稽核部门召开了“金融稽核联席会议和理论研讨会”，收集整理“两北”及其他部分省区稽核干部近年来的研究成果，编成此书，这是一次很有意义的工作。这本书主要围绕“市场经济体制下金融稽核组织体系的发展模式”、“对金融风险监督”、“巴塞尔协议对我国金融业的影响”以及“金融资产风险权数的分类、指标”等当前金融业普遍关注的问题展开讨论，观点新颖，内容丰富。这本书是广大稽核干部近年来辛勤实践、勇于探索的成果和结晶，是稽核干部在适应市场经济发展中不断提高自身素质的一份较好的答卷。希望这本书的出版能促进稽核干部相互学习和交流，同时也为推动金融稽核理论研究的开展起到积极的作用。

今后一个时期，中央银行稽核工作要抓住机遇有新的发展、上新的台阶，这需要各级稽核部门在实际工作中强化监督机制，突出工作重点，提高稽核水平。另一方面，

也需要稽核干部更新思想观念，有针对性地开展金融稽核理论研究工作，探索新形势下稽核监督工作的目标、作用和方式方法，奠定金融稽核的理论基础，以更好地指导实际工作。

在此，希望各级稽核部门和稽核干部在建立和完善中央银行稽核体系过程中，携手并进，再创稽核工作新局面。

叶荣富

目 录

序	叶英男 (1)
简述信贷资产风险监督	中国人民银行延寿县支行 孙永奇 彭兴宝 (1)
在转换职能中加强稽核监督的几个问题	中国人民银行内蒙古分行 王 刚 (6)
谈中央银行职能的转变与强化稽核监督工作	中国人民银行大连市分行 王玉义 (11)
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 苟海儒 (16)
对稽核监督在金融监管中的地位和作用的认识	中国人民银行松花江地区分行 于延年 (22)
中央银行稽核监督机制要素论	中国人民银行鸡西市分行 郭维本 张永江 时永顺 (26)
金融稽核监督工作的弊端与举措之浅见	中国人民银行哈尔滨市分行 刘 莉 (43)
试论中央银行金融监管体系	中国人民银行齐齐哈尔市分行 郭春田 张 昕 (49)
关于加强海南中央银行金融稽核监督的几点思考	中国人民银行海南省分行 蔡高凌 杨智华 (55)
浅谈如何构造中央银行的“大监管”组织体系	中国人民银行河北省分行稽核处 (60)
特区中央银行金融监管机构设置的新模式	关于成立海南省人民银行金融监管局的构想
试论如何树立中央银行的稽核监督权威	中国人民银行海南省分行 吴子魁 (65)
略论如何树立中央银行的稽核监督权威	中国人民银行江西省分行 黄运方 李 洪 (68)

关于强化稽核监督机制的思考

…… 中国人民银行黑龙江省分行 丁洪祥 温江涛 (73)

从人民银行转换职能谈对稽核监督认识及改革的思考

中国人民银行大兴安岭地区分行 沃丁福 朱 成 (80)

中央银行转换职能后稽核工作面临的新情况及对策

…… 中国人民银行双鸭山市分行 朱祥雾 (86)

积极探索 进一步强化稽核监督工作

——贵州省人行稽核工作 10 年回顾与展望

…… 中国人民银行贵州省分行稽核处 (91)

把稽核工作摆到实施金融大监管的重要位置

…… 中国人民银行南昌市分行 王玉清 (98)

浅谈金融稽核策略

…… 中国人民银行哈尔滨市分行 刘 毅 (105)

正确认识银行是强化金融监管的需要

…… 中国人民银行内蒙古分行 陶忠武 (111)

当前影响金融稽核工作开展的主要因素与对策

…… 中国人民银行松花江地区分行 张桂芝 (119)

对社会主义市场经济条件下中央银行稽核监督的思考

…… 中国人民银行辽宁省分行 郑怀玉 (123)

浅谈市场经济条件下金融稽核组织体系的发展模式

…… 中国人民银行绥化地区分行 刘德恩 杨福林 (130)

改进稽核手段加强金融监管

…… 中央人民银行长春市分行 王佰千 (133)

适应中央银行职能转变 切实加强金融稽核监督

…… 中国人民银行齐齐哈尔市分行 张 杰 (137)

谈新时期基层人民银行的稽核工作

…… 中国人民银行九台市支行 苏元礼 (142)

基层人民银行稽核工作亟待解决的问题

…… 中国人民银行宁安市支行 钱雅玲 (146)

浅谈基层央行金融监管中的稽核监督	
..... 中国人民银行佳木斯市分行 李玉凯 张晓明	(151)
适应人民银行分支行转换职能需要 切实加强稽核监管工作	
..... 中国人民银行牡丹江市分行 张艳梅	(157)
浅谈如何在当前形势下加强金融稽核监督	
..... 中国人民银行哈尔滨市分行 李凯峰	(162)
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	(166)
银行信贷资产质量现状及开展风险监督的对策	
中国人民银行山西省分行 郎煜 郑莲英 光兰明	(182)
对国有商业银行进行风险稽核监督的初探	
..... 中国人民银行哈尔滨市分行 张莹	(192)
对交通银行风险监督指标的浅析	
..... 中国人民银行北京市分行 周春玲 李阳	(198)
略论对金融机构实施风险监督的必要性	
中国人民银行绥化地区分行 洪长滨 王永安 唐立刚	(204)
城市信用社实施风险监督势在必行	
..... 中国人民银行湖北省分行 周惠英 童瑛	(209)
对金融业实施风险监督的若干思考	
..... 中国人民银行江西省分行 徐云香 李洪	(213)
我国金融业的“巴塞尔协议”	
..... 中国人民银行北京市分行 马杰	(219)
浅谈对银行的风险监督	
..... 中国人民银行鹤岗市分行 王璞 常江	(225)
深圳经济特区金融业资产风险管理	
——兼谈资本充足性的问题和对策	
..... 中国人民银行深圳市分行 胡富秀 郭永环	(231)
浅谈新形势下中央银行稽核工作	
..... 中国人民银行大庆市分行 尹礼泉 王景财	(239)

浅谈金融业的风险监督

…………… 中国人民银行齐齐哈尔市分行 陈丽君 (244)

“巴塞尔协议”对我国银行业的要求与影响

…………… 中国人民银行彰武县支行 金树田 (250)

完善金融稽核的工作方式 发挥金融监管主力军作用

…………… 中国人民银行黑龙江省分行 刘鸿新 (255)

关于建立中央银行稽核预警机制的浅见

…………… 中国人民银行大庆市分行 冯树勤 栾庆林 (260)

运用现代化手段 推进非现场稽核

…………… 中国人民银行湖南省分行稽核处 (266)

对全省开展金融宏观调控稽核的几点体会

…………… 中国人民银行贵州省分行 李东林 (269)

粮食企业优惠贷款管理存在的问题及其治理对策

中国人民银行鸡西市分行 郭维本 张永江 时永顺 (275)

商业银行资产负债比例管理初探

…………… 中国人民银行广西区分行 顾 明 (282)

论金融稽核与宏观调控

… 中国人民银行大兴安岭地区分行 李英林 常玉林 (287)

加强稽核监督 确保金融宏观调控目标实现

…………… 中国人民银行哈尔滨市分行 刘汝燕 (291)

从信贷资产质量低的成因谈专业银行商业化经营的途径

…………… 中国人民银行黑龙江省分行 田利明 姜秀章 (295)

科学地实施金融宏观调控 有效地促进经济健康发展

…………… 中国人民银行长春市分行 赵淑媛 (301)

对金融机构经营业务中的风险监督

…………… 中国人民银行黑龙江省分行 王 伟 (308)

信贷资产质量的划分与评估

中国人民银行天津市分行 刘凤棋 刘宝凤 邓 琦 (311)

关于建立金融大监管网络的设想

..... 中国人民银行依安县支行 王德金 刘作文 (316)	
试论人民银行职能转换后稽核监督部门面临的问题及对策	
..... 中国人民银行富裕县支行 刘东波 谭桂环 (321)	
谈谈稽核在金融监管中的作用	
..... 中国人民银行泰来县支行 王 海 (329)	
浅谈金融改革与强化金融稽核	
..... 中国人民银行哈尔滨市分行 原 颖 (335)	
普华国际会计公司风险监督检查方法介绍	
..... 中国人民银行上海市分行稽核处 (340)	

简述信贷资产风险监督

中国人民银行延寿县支行 孙永奇 彭兴宝

随着金融体制改革的不断深入，中央银行的职能在转变，工作重心也在调整。当前和今后的工作重点放在发挥人民银行宏观调控作用和强化金融监管职能上。为了适应新的形势、任务的要求，总行在制定稽核工作的十年规划和八五计划时，把开展风险性监督列为今后工作的重点内容。那么，为什么要开展风险性监督？怎样开展风险性监督呢？这是摆在我们面前需要认真研究和探讨的新课题、新任务。笔者利用所学并结合实际工作谈几点不够成熟的认识和见解，供大家共同研究和探讨。

一、开展信贷资产风险性监督的必要性

第一，是建立和发展社会主义市场经济的需要。金融业作为经营货币的特殊行业同其它任何行业一样在经营上都存在风险性。在计划经济体制下，金融业经营风险被掩盖，随着社会主义市场经济模式的建立，这种经营风险日益暴露，一个我们不愿接受的现实呈现在我们面前，由于过去多种因素的制约，金融机构大量的信贷资金沉淀和死滞。据有关资料介绍，全国各金融机构信贷资金沉淀和死滞现象严重，占信贷资金总额的20%以上。而今后发展市场经济必然借助价值规律的作用，企业市场竞争更加激烈，竞争的结果是优胜劣汰，一部分企业在竞争中发展壮大，一部分企业经营失败，亏损严重，资不抵债，被迫破产。从而将进一步形成或加大贷款的风险与损失。因此，对金融机构信贷资产风险性监督势在必行。

第二，是深化金融体制改革的需要。随着金融体制改革的不断深入，一个由国家政策性银行、国有商业银行、股份制银行和其它多种金融机构并存的金融体系已基本形成，随着金融服务领域的拓宽和多家金融机构的出现，也带来了一些不容忽视的问题，突出表现为信贷资金管理粗放经营，呆滞、呆帐贷款增多，风险贷款比重加大等问题。例如近几年开办的信托、信用社等部分机构，有的缺乏经验，管理粗放，造成信贷资金的风险与损失。这一客观事实也告诉我们，金融改革越是深入，越要加强信贷资产风险性监督。

第三，是强化金融稽核监督职能的需要。中央银行转换职能以后，对金融机构监管工作成为今后的中心工作之一。而监管的最主要、最有效的手段是稽核监督手段，就整个监管体系来说是“重中之重”。信贷资产的安全性与风险性关系到金融的稳定和国民经济的发展，必然要成为金融稽核监督的重点内容。因此，要强化稽核监督，必须要注重信贷资产风险性监督。

二、信贷资产风险的成因

稽核实际工作中，我们剖析和总结出信贷资产风险形成的主要原因有五个方面：

（一）政策性因素：由于国家或地方的经济政策调整和变化及行政干预，直接影响企业和银行的经济效益。主要包括产业政策、金融政策、税收政策、物价政策及其它行政管理手段等。冷—热；松—紧；失控—紧缩，使经济产生同步振荡。相当一部分项目或企业在振荡中“夭折”，如“大上乡企”；搞“商业一条街”；还有近几年盲目上马的技改项目等等，造成大量的贷款沉淀和死滞。

（二）经营因素：据有关资料介绍，近几年国营预算内工业企业亏损面达48%以上，如加上潜亏部分可能大大超过这一比例。另外还有部分国营商业、集体工商企业都程度不同地存在明亏和潜亏的问题。究其原因：一是市场变化直接影响企业的经济效益；二是企业现代化管理水平低，陈旧的管理方法与观念仍根深蒂固；

三是利益激励机制与行为约束机制缺乏统一和制衡，企业行为短期化，使大量的生产资金转化为消费性资金，国家和企业蒙受巨大损失；四是承包人员素质低，责任心不强，经营管理不善，甚至受不正之风影响，吃、喝、贪、占、捞造成企业亏损；五是承包人变化频繁，且承包人变换时衔接不好，债权债务关系落实不清，往往是“新官不管旧帐”，陈欠贷款本息都难以落实。

(三) 决策性因素：信贷投放需经过“三查”等一系列决策过程，而某些信贷科学决策的前提必须是投资标准由主管部门和政府部门决定和掌握，存在投资决策的随意性和信贷投放的行政干预，搞“首长工程”“条子工程”，还有“××杯”“××计划”投资项目等，最后由于决策失误，盲目投资，企业形不成生产规模，以至于亏损经营，成为无效益投资，银行贷款本息就难以收回。

(四) 信贷管理因素：受经济发展波动性影响，信贷总量控制也随之出现忽松忽紧的变化，在信贷扩张时，往往以粗放经营为基本特征，表现为贷款“三查”制度执行不严；担保抵押制度执行的不好；信用贷款投放过多等等问题。一定程度上加大了信贷资产的风险程度。

(五) 自然因素：指大自然产生的不可抗力（如水灾、地震等），形成银行信贷资产的风险与损失。

三、预防和监督信贷资产风险应采取的措施与方法

1. 稳定经济、金融政策，改革和完善财税、金融体制。一是在制定经济、金融政策上要稳、准。调整要适度。克服忽冷、忽热、忽松、忽紧的现象。二是改革和完善财税体制，克服用银行资金抵补企业亏损；直接或间接地用贷款缴税利及垫付其它财政性资金，使银行资金财政化的问题。三是改革和完善金融体制，克服银行业务活动中的行政干预。各金融机构在中央银行制定的货币信贷政策、法规制度范围内自主开展金融业务活动。

2. 在全国范围内对信贷资产质量进行一次全面、彻底的清查。划出正常、逾期、呆滞、呆帐贷款，掌握各种基础数据，为进一

步实施风险性监督奠定基础。

3. 建立和完善信贷资产风险管理和监督的制度和法规，形成使稽核部门便于操作、考核、监督、评价的一整套指标体系。

4. 借鉴“巴塞尔协议”，开展对金融业务风险性监督。“巴塞尔协议”日益受到世界各国银行的普遍重视，纷纷采取措施提高资本与资产的比重，以加强在国际金融业务竞争中的地位。由于种种原因，我国有些金融机构的资本与风险资产总额的比重还没有达到“巴塞尔协议”规定的8%的要求，为此，中央银行应监督各金融机构采取措施提高资本与资产的比重，增强抵御风险的能力。

一是要逐年补充信贷资金。国家政策性银行每年由财政拨款补一块信贷基金，银行本身从实现的利润中按规定的比例提取一部分补充信贷基金。商业银行主要从实现的利润中提取部分资金补充信贷基金。

二是监督各金融机构严格按照规定提取贷款呆帐准备金。

三是建立和完善存款备付金制度，除按规定向人行缴存存款准备金外，存款备付金与存款总额的比重应稳定在5%—7%。

5. 加强对金融机构资产流动性的监督检查。监督的内容主要是检查近期资产变现能力，以考核银行的债务清偿能力。资产流动性考核中，既要考核流动资产占负债总额的比重；又要考核负债方面的流动性，形成一整套的指标考核体系。关于资产流动性考核，可用以下数据：1. 现金；按实际占用额，其流动性按100%计算；2. 中央银行存款；可扣除向中央银行借款后按净值计算；3. 同业拆借；按拆出扣除拆入的净额计算；4. 国库券占款；一个月内到期按100%计算；一个月以上的按90%计算；5. 各种在资金市场上可变现的商业票据占款，一个月内到期的按100%，超过一个月的按25%计算；6. 证券占款，其流动性按占用额的70%计算；7. 债券（指客户抵押、担保的债券），其流动性按实际债券额的10%计算。8. 短期贷款、中长期贷款，根据贷款结构，分

类确定流动性的计算指标。9. 银行拥有的商业票据和贴现余额按100%计算。关于负债方面流动性的考核，主要考核活期存款与总存款的比重，经营规模较大的行为30%，经营规模较小的行为20%，可视为负债方面流动性的检查标准。

6. 在对银行信贷资产风险性稽核中，坚持报送稽核与现场稽核相结合。报送稽核的内容要科学实用。由总行制定报送稽核制度，统一设计一套报送稽核报表。使稽核部门通过报送稽核，连续地收集和分析各金融机构与信贷资产风险性相关的各种数据和比例关系。在通过报送稽核分析和掌握的情况基础上，再进行现场稽核。通过二者相结合的方法来完成对指标体系的监督和考核，达到对金融机构信贷资产风险性监督的目的。

在转换职能中加强稽核监督的几个问题

中国人民银行内蒙古分行 王 刚

中央银行的职能转换，集中体现在把主要精力放在加强对国有商业银行及其他金融机构的监督管理上来，稽核在发挥这一职能中负有重要的责任。

一、更新观念，实现稽核工作重心转移

1. 稽核内容转变

目前，根据市场机制下金融运行的需要，我国国有商业银行和其他金融机构纷纷借鉴国外经验，采用了资产负债管理方法管理金融企业，经营中更加重视流动性、安全性、盈利性同时并举的原则。这一转变要求中央银行稽核必须相应转变观念，将以合规性为主的检查转移到以风险性和效益性为主要内容的检查上来。

(1) 流动性稽核。检查考核国有商业银行资产负债的期限结构是否达到基本的对应平衡。具体稽核：备付金资产和投资与信贷基金和辅底资金的对应平衡，考核备付金率等指标；中长期资产负债的对应平衡，考核中期、长期资产负债对应平衡率；短期资产负债的对应平衡，考核短期资产负债对应率和拆借资金率；专项资产负债的对应平衡。

(2) 风险性稽核。主要检查考核：贷款风险，检查逾期贷款率、抵押贷款率、有效担保贷款率、挤占挪用贷款率、贷款结构优化率、呆滞呆帐贷款率；流动性风险，检查备付金率和短期资产负债对应率。资财风险，检查各项资金损失率，自有资金比例。企业风险延伸稽核，检查重点企业的资产负债率、企业亏损率、测

算企业贷款物资保证程度和自有资金实力。

(3) 效益性稽核。检查考核本年目标利润率；资产收效率；负债创利率；利润费用率等内容。

2. 稽核方式转变

社会主义市场经济条件下，中央银行要想发挥对金融机构的监管职能，必须采用更直接、及时、有效的监管方式和手段。这要求更多的采用非现场稽核这种方式，直接有效的监控金融业的经营状况，加快信息传递与反馈，为金融决策提供依据。

一是健全非现场稽核的组织体系。在稽核部门内部，设置较独立的非现场稽核组织，由专人负责管理。具体分为两部分：一部分为金融资料统计部。负责对各金融机构各种资料的收集、统计和整理。另一部分为稽核检查及信息反馈部。负责对各金融机构资料的分析、检查，提出问题，作出预测，并对重要的情况进行信息反馈，作出预警，为领导决策和现场稽核提供依据。二是开发统一、实用的非现场稽核数据库。目前非现场稽核的数据库系统全国还没有统一起来，加上各金融机构均实行了资产负债比例管理，原有的监控项目、报表发生了很大变化，而稽核还没有作相应的调整，因而非现场稽核数据库系统显得更加落后，新的数据库系统要围绕规章制度执行情况、经营状况分析、同行业分析、经营预测分析等内容进行开发。

二、积极努力，树立稽核权威

权威性是有效实施稽核监督的必备条件，中央银行实现职能转换，加强对金融的监管，必须要解决目前存在的稽核监督权威性不高的问题。首先，确立稽核监督的法律地位。在将由国家颁布的《银行法》中，要设专门条款对稽核的地位、权限作出明确的规定，使稽核具有法律地位，运用法律规范调整稽核与被稽核的关系，约束双方的行为，保证权力与义务的行使和履行。同时，人民银行总行要据此制定实施《中华人民共和国金融稽核条例》等法规，作为稽核法律依据，做到依法稽核，增强稽核的严肃性和