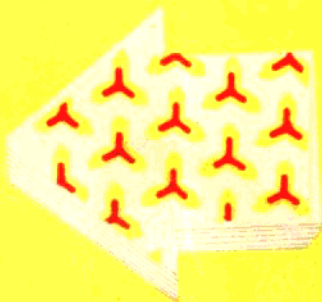


中國人民銀行

戰能轉換探索



安徽人民出版社

序

1994 年是我国金融体制改革快速发展的一年。根据党的十四届三中全会精神，国务院作出了关于金融体制改革的决定，明确了改革的目标——建立“三个体系”，并指出首先是把人民银行办成真正的中央银行。改革出台的措施多、力度大、内容新。作为中央银行派出机构的基层人民银行，如何行使中央银行职能，社会各界都十分关注，经济学界、金融界的学者、专家纷纷撰文研究，探索人民银行如何实现职能的转换，如何做好新旧体制的接轨等问题。改革的春风吹拂着全省人民银行系统的每位职工，金融理论研究的空气空前浓厚。我们于 6 月份在六安市召开了全省人民银行系统金融理论研讨会，全省 16 个地市有 200 多人参加了这次研讨会论文的征集活动，不少二级分行的行长亲自撰写论文，更可喜的是通过论文征集活动，不少年轻的同志在理论研究上崭露头角。六安、安庆、滁州、马鞍山等二级分行还先后召开了辖内的理论研讨会，本书收集的各篇文章就是在具有广泛的群众性研究的基础上，从 200 多篇论文中精选出来的。

本书中所选的论文，有的是作者根据金融体制改革的要求结合自己多年的金融工作实践撰写的，也有的是在经过广泛的调查研究、多方听取意见的基础上撰写的；有个人创作的，也有集体创作的。随着金融体制改革的深入，特别是今年以来金融改革过程中出现的新情况、新问题，作者们结合工作实践从不同的侧面，不同的角度，进行了有益的探讨，力求摸索出符合我国国情的中央银行、商业银行的运行机制，提出了一些可供决策参考的方略

建议，有一定的理论性和实际运用价值，很值得一读。

金融改革是一项巨大、复杂的系统工程，涉及面广，每项改革措施都牵动着国民经济发展。因此改革措施的出台，从开始设计、论证到实施，至最后完成，是一个较长时间的过程，既要打破传统模式使之符合市场经济的需要，又要分步实施循序渐进，在改革的过程中逐步完善。国务院关于金融体制改革的目标、总体框架已定，但还有许多具体工作要做，在实施的过程中如何不走、少走弯路，使改革进行得更顺利，还需要我们不断地努力。本书的出版，旨在进行交流经验、观点，互相启发，使实际操作更理性化，使改革进行得更顺利；亦期望以此促进金融理论的研究工作，使全省人民银行系统职工理论水平不断有新的提高。

中国人民银行 汪 斌
安徽省分行副行长

1994年10月

主 编 汪 斌 金品高
副主编 康建社 钟自木

责任编辑 白 明
汪本胜
方雄鹰

目 录

序	汪 斌 (1)
人民银行分支机构职能转换的效应评价与 对策	省分行金融研究所 (1)
对基层人民银行转换职能的几点认识	吴长久 (9)
对中央银行分支机构职能转换的几点思考	杜永茂 (13)
加强金融稽核监督势在必行	曾育民 (19)
构建中央银行分支机构金融监管新格局	刘建平 (25)
在职能转换中克服基层央行地方化行为	吴丹果 (29)
谈如何加强完善人民银行的金融监管职能	王长明 (34)
创造良好金融环境, 适应人行职能转换	钟自木 (40)
加强金融监管规范金融行为	王 斌 (47)
人行分支行转换职能的重点是建立三大服务 体系	汪本胜 (52)
简论现行金融宏观调控机制对人行职能转换的 制约	方雄鹰 (57)
中央银行转换职能必须具有相对独立的地位	刘 琦 (65)
寓监管于服务之中, 在服务中实施监管	陆业良 (71)

适应职能转换需要, 加强调统分析工作	查全亚 (76)
对基层人民银行职能转换的两点思考	许 焱 (82)
基层人行转换职能的难点及建议	范德福 洪 凤 (85)
强化监管监测, 稳步推进金融改革	王幼庭 程 挺 (88)
强化中央银行监管职能, 加强对城市信用社的 管理	殷世良 胡东东 (91)
谈职能转换后县级央行工作的着力点	殷芳臻 (95)
从农村信用社的现状看人民银行如何转换职能	吴剑秋 (98)
强化监管系统, 规范金融运作	蔡少龙 (102)
完善中央银行调控体系的若干建议	周有忠 陶 平 (107)
加强基层调统工作, 适应央行职能转换	宋艺敏 (113)
人民银行分支行职能转换中如何做好纪检监察 工作	徐 跃 (117)
浅谈基层央行转换职能中的会计结算管理和联行 清算	周丽萍 (122)
关于新外汇体制运行中几个问题的探讨	王 瑛 (126)
中央银行分支机构转变职能后急待解决的几个 问题	徐崇明 (130)
基层人民银行转换职能的重点取向及其必备 条件	方国基 (134)
转换人民银行职能, 搞好二级分行调统工作	邹宗山 (139)
基层人行在职能转换中值得注意的几个 问题	卢基贤 徐光亚 (143)
人民银行职能转换的难点及对策	施汪明 (148)
新形势下央行会计工作的现状与对策	唐琳玲 (152)
基层央行稽核工作存在的问题与对策建议	姚丽琴 (156)
基层中央银行计划资金部门转换职能之构想	袁心慧 (161)
职能转变后的基层央行稽核工作	霍文喜 (164)

积极创造条件,向跨区域设置中央银行分支机构 目标迈进	陈秀生 钟四清 (167)
关于人民银行县支行转换职能问题的思考	徐伟中 (173)
关于中央银行分支机构职能转换的两个具体 问题	汪中秋 (181)
县级中央银行金融监管工作面临的问题和 对策	尹永红 (186)
建立符合国情的金融稽核监督体系	沈 璜 (190)
必须加强中央银行独立性	俞 林 (194)
基层人行强化稽核监管职能需实现几个转变	张 斌 (196)
中央银行如何实现职能转换	丁红卫 (199)
搞好县级人行职能转换,强化调研功能	方向东 (202)
浅谈内外环境对实现人民银行职能的影响	梅金方 (205)
加强金融监管,搞好调研分析	汪 萍 (210)
对基层中央银行转换职能的几点认识	章书范 (213)
适应职能转换,强化金融监管	李裕友 汪 玲 (218)
县级中央银行金融监管工作中存在的问题和 对策	蒲春梅 (223)
基层人行转换职能要抓住两个重点	周恒景 (226)
中央银行分支行在实施金融监管职能中的难点与 对策	刘化先 (230)
基层人行在职能转换过程中面临的问题和建议	张海涛 (235)
金融体制改革入手重点	赵 静 杨德胜 (239)
对基层人行监管和调统职能的两点认识	刘一丁 (241)
加强调查统计工作,适应职能转换 需要	宋桂舟 陈明政 (244)
加强基层行信息调研工作,适应人民银行职能 转换	李德超 (248)

人行分支机构如何实现对国有商业银行的有效

监管 张天鹏 (252)

人民银行职能转换后如何实施对金融业的

监管 刘亚胜 (257)

基层人民银行职能转换的难点及对策

建议 陈尚立 莫元法 权俊良 (262)

浅谈人民银行分支机构如何搞好职能转换问题 鲍远大 (267)

基层人行职能转换的探讨 程普林 (272)

基层人行在职能转换中应处理好四个关系 张 超 (278)

宏观调控要注意微观落实 张 为 (284)

浅议基层人民银行转变职能 计承江 (287)

基层人行转换职能刍议 汪 俊 刘 军 (294)

基层人行转换职能, 调统工作亟待加强 秦英俊 (299)

当前基层人行职能转换面临的困难与对策 叶仲明 (303)

基层人行转换职能的难点及途径 张亚山 (306)

谈基层人民银行金融监管的内部机制和外部环境

构造 瞿金保 (309)

当前基层央行金融管理工作存在的问题及建议 ... 吴宇满 (312)

基层人行职能转换中存在的问题与建议 张玉生 (315)

如何实现县级央行职能的转换 严德纯 (318)

浅谈人民银行转换职能的难点与对策 朱光明 (321)

基层人民银行转换职能的对策 李的洋 (323)

中央银行分支机构金融监管存在的问题及

对策 黄明炜 疏立平 韩志文 (327)

当前计划资金管理工作的难点与对策 王慧玲 (331)

在职能转换中如何加强基层人行的监管调统

职能 陈一清 (335)

基层人行职能错位的思考 章新亮 (338)

人民银行分支机构职能

转换的效应评价与对策

——安徽省人民银行系统金融理论研讨会综述

· 省分行金融研究所

1994年6月14日至16日，安徽省人民银行系统金融理论研讨会在六安市召开，省分行机关及16个地、市分行共选派近70名代表出席了会议，提交论文91篇。

省分行汪斌副行长到会作了题为《加强理论学习，彻底转变观念，提高金融科学水平，为金融改革与发展献计献策》的重要讲话，吴长久总经济师致开幕词并主持了闭幕式，金融研究所金品高所长作了会议总结。会议期间代表们主要围绕“人民银行如何实现职能转换”课题进行了大会交流与分组讨论，同时也对“国家专业银行如何向国有商业银行过渡”等课题进行了认真探讨。现将其中主要观点综述如下：

一、当前中央银行分支机构职能转换面临的主要困难

1. 基层人民银行缺乏相对独立性，在行使职能时往往会由于触动或伤害地方利益而受到行政干预，从而削弱了监管效力。

2. 国有专业银行在短期内很难完全实现商业化经营，在客观上给人民银行监管工作带来了诸多困难。一是专业银行形成了的大量呆滞贷款如得不到妥善处理，无法进行商业化经营；二是国有大中型企业亏损面较大，在相当长的一段时间内，即使专业银行名义上政策性业务分离出去了，仍然难免要承担一部分政策性

贷款。在这种情况下，人民银行很难对专业银行实行严格的资产负债比例管理和风险管理。

3. 现代企业制度尚在建立过程中，产权关系没有理顺，社会保障体系还不健全，也是人民银行转换职能一大障碍。

4. 我国金融市场目前尚处在发育成长阶段，由于新旧体制的摩擦，货币市场、资本市场，以及外汇市场发展较为缓慢，市场金融工具较为单一，结构不尽合理，金融商品数量少，市场运行机制脆弱。尤其是短期国债市场和票据贴现市场的发展严重滞后，使得中央银行很难通过公开市场操作，以间接的手段进行金融宏观调控。

5. 《国务院关于金融体制改革的决定》已经明确指出人民银行分支机构应积极创造条件跨行政区设置的大政方针，这是中央银行在组织体系上摆脱行政干预、更好地履行职责的正确选择。但是，不少基层人行的干部职工业务素质 and 思想水平一时还难适应，并造成了人心和队伍的不够安定，导致工作热情不高和责任心不强，从而严重地影响了金融监管工作的顺利开展。

6. 金融法规不健全。首先是履行央行职能中的许多举措不具备法律效力；同时，对金融机构的违规、违纪处罚仅局限于经济手段，其它则是无可依循。就目前已经出台的监管办法和法规情况来看，对专业银行、商业银行的规定比较细些，对非银行金融机构的监管是很粗放的，有的只有原则，没有实施细则，有的只有“不准”、“严禁”，而没有违犯法规的制裁措施，经常出现“监而不听、监而不服、监而无效”的现象，导致人行职能转换难以落到实处。

7. 中央银行分支机构和内部职能部门设置不具有行使新职能所必备的环境和条件。目前转换职能后的基层行仍按行政区划设置，在很大程度上尚未改变地方色彩，这对于相对独立的执行货币政策、加强金融宏观调控带来一定的难度。同时，现行基层

央行的内部机构设置也尚未作相应的调整，主要职能部门没得以必要的加强，不易进行积极有效的监管。

8. 中央银行职能转换缺乏过渡性措施。由一种职能转换到另一种职能，需要有一个相当的时间过程和一系列的过渡性步骤、方法、措施。但是现在对基层央行的职能转换，要求一步到位，使得新、旧职能一时难以衔接，老的办法难以奏效，新的办法又迟迟未下，尤其是一些具体职能的发挥，缺乏应有的过渡性实施细则，不便于操作。

9. 中央银行的调查、分析职能发挥难。一是中央银行是从宏观上剖析其发展中的新情况、新问题，所提出的建议多是宏观性的，企业对此兴趣不大，再加上许多调统表式不具法律效力，按《统计法》规定企业完全可以不报，甚至有的单位借口资料保密而拒绝向人行提供。二是在实际调研分析工作中，基层中央银行难以真实、客观地反映经济运行的情况，多是跟着地方政府的感觉走，尤其是在工、农业的产值、产量和效益等数据方面，体现的更为明显。这样对地方经济运行的轨迹很难准确地描述，更难科学地预测未来。

10. 为适应职能转换的需要，在改变中央银行分支机构以规模调控权和资金调度权为主要形式的直接调控方式以后，由于还不能以存款准备金率、公开市场操作、利率市场化等手段做为调控专业银行行为的主要方式，因而，在宏观调控操作上出现了暂时的“空转”现象。

二、解决中央银行分支机构职能转换过程中主要困难的初步建议与对策

中央银行分支机构职能转换的过程就是不断解决困难与问题的过程，也是一个循序渐进，逐步完成的过程。面对上述困难，一方面需要整体的配套改革来理顺各方面的关系，另一方面，需要基层人民银行自身积极创造条件、努力开展工作。同时需要总行

赋予各分支机构相应的权力和手段。多数同志认为，人民银行分支机构实行职能转换，首先应对其概念有一个明确的认识。分支机构职能转换，只是相对过去的比较而言，主要是工作中心及重点上的转换，而不是地位、目标等方面的转换。有的同志对此还将其概括为“六转六不变”，一是在货币供应上由“挖渠放水”转为“护渠看水”，但稳定币值政策的目标不变；二是在金融业监管上由过去既当“裁判员”又当“运动员”转向专司“裁判员”，但对金融业领导的地位不变；三是对银行和金融机构的监管上由过去粗放型、随机型转向集约化、常规化，但保证信贷资金安全的目的不变；四是在对金融业的调控手段上由过去主要依靠管人管资金等行政措施为主，转向依法、依靠经济手段为主，但保持金融秩序稳定的任务不变；五是在资金运行上由过去注重银行外部转向内、外运行并重，重点抓好内部资金运行，但保持社会资金高效率运转的要求不变；六是在负责机制上由过去对地方政府和上级行双重负责，转向主要对中央银行总行负责，但通过金融支持和促进地方经济发展的方向不变。

1. 要转变思想观念、不断解决职能转换中的认识问题，一是彻底转变只有资金和规模才是支持区域经济发展的观念，树立维护金融秩序，保持币值稳定就是支持经济发展的新观念。基层人行职能转换后的工作重点要放在金融监管、调统监测上。二是中央银行分支机构的领导班子要统一认识，切实解决好等上级拿具体办法，发红头文件的依赖思想，克服消极畏难情绪。将加强辖内金融监管和维护金融秩序作为衡量人民银行工作成效的标准，三是做到人民银行职能转换与政府职能、企业经营机制转换和专业银行向商业银行过渡相适应。

2. 强化中央银行宏观调控的独立性。基层人行的机构应根据各地经济、金融发展情况，分类分步地按经济区划设置，不应要求全国统一。并在职能转换的同时尽快明确机构的生存和人员的

去留以稳定队伍，稳定人心。在调查研究的基础上，考虑首先撤并部分二级分行不远、任务不重的县支行。也有的同志认为，现阶段中央银行分支机构跨行政区设置的条件尚不具备，建议目前基层人民银行集中精力加强金融监管，待各类银行能够自觉遵守金融法规之时，再跨行政区设置中央银行分支机构。

3. 明确央行机构改革的总体框架，顺应职能需要，调整内部机构设置。与会同志对调整的设想思路大致有三种。一是可分为六个系统：政策研究系统，法规制度系统，分类监管系统，基础操作系统，稽查处罚系统，内部管理服务系统。二是省、市一级分行职能部门的调整，可以考虑增设货币政策处、金融市场管理处、货币流通管理处、银行管理处、非银行金融机构管理处、统计处、建立数据库。同时，充实纪检监察、稽核力量，调整计划资金处、金融管理处，其余保留或精减，成立清算中心（银行）。调整调统处后，成立调研信息处；把纪检监察部门和总稽核改为人民银行总行派驻单位和人员，同级专业银行的纪检监察人员和总稽核，由省、市一级分行派驻，地、市二级分行和县支行内部机构也应同时作此相应的设置和调整。三是中央银行分支机构的内部可具体分为财务业务部（包括现有的会计、国库、发行、机关行政财务等）、调研信息部（包括现有的调研、金融统计、政务信息等）、金融稽核部（包括现有的稽核、计划和金管、外管等）、央行联络部（包括现有的办公室、人事、教育、工会等部门）、行长室（包括现有的行长室和纪检室）。此外还有的同志认为，可以将县支行金管、计划、稽核、监察等原来兼有监管职能的部门组合起来，建立“大监管”体系，采取联合行动实施监管，把事前监督、事中监管、事后检查统一起来；以调研、统计、办公室为主体建立密切配合、联合行动的“大调统”体系，并根据工作需要抽调有关股室参加调研。

4. 实行监管指标的差别政策，确保监管政策的科学性和合理

性。不少同志指出：我国区域间经济发展的水平差异较大，资金的余缺程度和供求状况也不尽相同，不宜在全国执行统一的监管政策，如贫困落后地区，银行多为贷差，资金本身不足，而经济的发展对资金的需求又大，若实行资产负债比例管理，经济的发展必将受到严重影响，对此类地区仍应按信贷规模予以控制，其资金的不足应由上级行予以支持。对于不同的专业银行，其资产负债管理的比例也应有所区别，尤其是在现行央行调控操作手段较为乏力的情况下，更应如此。此外，对用于贫困地区的资金要给予必要的政策性保护。

5. 完善存款准备金制度。一是改革城乡信用社存款准备金的缴存办法，直接缴存中央银行，以增强中央银行的调控力度；二是对不同类别的金融机构或流动性不同的存款，实行分类存款准备金率，以调节各类存款的乘数效应；三是实行梯级准备金制度，以改变落后地区的资金为追求高利润向发达地区单向流动的局面；四是改变目前存款准备金基数的计提办法，用加权平均法计算出平均每天每类存款余额，以此作为应缴存款准备金基数，使之能相对准确和趋向合理；五是建立存款准备金向再贷款返还的制约机制。

6. 逐步实行利率市场化。让一部分资金的利率公开地按市场价格运转，并且通过资金“双轨价格”的交叉运行，最终形成利率的市场化。在取消利率管制的同时，应该适时调整基准利率，以反映市场资金供求的变化。

7. 积极培育和发展金融市场。①放松对直接融资的控制，促进财政、企业向市场直接融资，为中央银行操作公开市场业务提供足够的证券量。②放松中央银行对拆借市场的管制，促进地区之间、金融机构之间资金的自由流动，以弥补中央银行新的信贷管理体制的不足。③放松中央银行对金融工具创新的管制，允许金融机构在现行的法律框架内拓展和创新金融工具，允许社会开

辟新的融资和投资渠道，从而逐步发展银行信用、商业信用以及民间信用等多种信用形式。另外，考虑到今后在开展公开市场业务时，贴现、再贴现业务因时间、区域等因素不可能都由人民银行总行来直接办理，中央银行分支机构应保留部分再贷款。

8. 职能转换时期中央银行分支机构对金融业实施有效监管。一是应注意与整体改革同步，监管环境、监管对象、监管者三方面的机制协调；二是应赋予中央银行分支机构足够的监管权力，其中包括对金融机构、银行有人事监管权和人事行政处罚权等等。三是分支机构领导体制也应逐步走向完全的垂直领导体制，排除地方性干扰。

9. 关于金融监管具体执行问题。金融监管要担负起稳定金融和维护金融机构公平、有序竞争、安全有效运行的责任，各种监管力量要集中统一。首先，要明确各监管机构的监管内容，分清各自的职责。其次，金融监管要改变过去粗放型、随机型监管，实行多层次，网络化的全方位监管。与此同时，有的同志还进一步提出金融监管工作应当体现公开性、规范性、强制性、专门性、层次性这样五个特点。本着强化监管系统、规范金融运作的指导思想，有的同志提出金融监管必须建立四大系统：①公平、有效的法律监控系统；②对商业银行营运的政策导向系统；③有约束的市场取向系统；④对商业银行信贷资产质量监控系统。

10. 关于金融监管实施后的效果评价问题。理想的金融监管目标是：既要保证金融业的相对稳定，促进经济发展繁荣，又能充分发挥金融业的活力、效率。所以，监管有效性的标准至少应有四点：①各项金融监管方针、政策得到正确地贯彻执行，各种货币政策和宏观调控措施得到有效实施；②各种潜在的、现实的扰乱金融秩序的行为得到及时发现、预防和制止；③要有利于国有专业银行向商业银行的过渡和同国际惯例、准则的良性接轨；④在各种监管措施全面实施的前提下，不会对金融体系发展或国民

经济运行造成伤害。

11. 进一步发挥金融稽核的作用。一要尽快建立起一个完整的稽核监督组织体系。与总行对口，省行设稽核监督分局，省行以下设派出机构，使稽核监督体系相对独立。二要尽快建立起完整的稽核监督法规体系。确立稽核监督工作的法律地位，明确稽核处罚具体标准，依法监督。三要尽快建立起覆盖整个金融系统的报送稽核指标体系，使稽核向着高效率、科学化方向发展。四要尽快建立起一支适应稽核工作需要的稽核队伍。同时为防止金融监管流于形式，克服分支机构的地方化倾向，对央行分支机构的主要领导人可考虑实行上级行派驻制，其人事关系、工资待遇等都在上级行，同时，明确岗位职责，实行定期轮换制。

12. 在目前情况下全部取消中央银行分支机构货币吞吐权为时过早。中央银行总行集中掌握资金调控权进行单一调节的优点是可以保证重点，但其缺点是调节的作用迟钝、滞后，且难度大、针对性不强。因此，应当给予中央银行分支机构一定的资金调控权。建议集中基础货币吞吐权分两步走：第一步集中已被专业银行长期占用的部分，给中央银行分支机构留下一小部分，这样既保证了重点，便于总行及时实施重大金融政策时具有足够调控能力，又能发挥多层次灵敏、快速的调节作用。第二步随着外部条件的成熟，总行集中全部基础货币吞吐权。也有的代表认为，应当认真处理好对金融机构的管理与服务关系，在职能转换过程中，着重点应该落实在管理上，只有抓住了管理，才能成为真正的中央银行。

(执笔：康建社、钟自木)