

银行稽核理论与实务

编著 徐瑞生 周 峰 杨艳军
主审 夏凡生 周达苏

中南工业大学出版社

99
F830.2
137
2

银行稽核理论与实务

编著：徐瑞生 周 峰 杨艳军

主审：夏凡生 周达苏

YAL05/1P



中南工业大学出版社

长沙·1998



3 0036 9484 5

银行稽核理论与实务

编著：徐瑞生 周 峰 杨艳军

主审：夏凡生 周达苏

责任编辑：李宗柏

*

中南工业大学出版社出版发行

中南工业大学出版社印刷厂印装

湖 南 省 新 华 书 店 经 销

*

开本：850×1168 1/32 印张：13.25 字数：330千字

1998年11月第1版 1998年11月第1次印刷

印数：0001—2000

*

ISBN 7-81061-119-4/F·012

定价：28.00元

本书如有印装质量问题，请直接与承印厂家联系调换

厂址：湖南长沙

邮编：410083

序

过去，许多人认为银行是一种高利润的行业。其实，银行业是一种高风险性的行业。这种风险性在银行的经营过程中，不断地积累，如果没有适当的机制来冲销，没有适当的机制进行管理，最后就将以猛烈的、带有很大破坏性的方式爆发出来。

1997年7月以来的亚洲金融危机证明了这一点。这次危机使我们现实地感到了金融风险的存在，而且离我们越来越近，这使我们开始检讨我国银行的监管体系。

其实，早在国际银行业的“巴塞尔协议”生效后，中国就开始研究金融风险的防范问题。在90年代中期，我国也参照巴塞尔协议的原则与内容制定了我国金融业的风险监管标准。但在1998年以前，我们强调金融风险还主要是针对非银行金融机构，如信托、金融租赁、证券等。因为非银行金融机构的倒闭对我国经济产生了不小的震动。先是万国证卷由于恶炒国债期货造成重大亏损而倒闭，然后是中农信托发生流动性问题而被迫关闭，今年又是中创信托累积亏损引起长期的流动性困难而被关闭。这些公司都曾有过很辉煌的时期，但由于管理不善，缺乏监督机制，最终导致整个公司的破产。

现在，银行业的风险开始暴露了，海南发展银行的破产不仅使其成为我国改革以来第一家破产的银行，而且对商业银行形成了很大的冲击。尽管这家银行成立的

时间不长，但是，它的破产使不少存款人产生了对整个银行体系安全性的怀疑。

商业银行在逐渐出现问题，说明我们的监管体系还有很大的漏洞，应该用更大的力气来管理商业银行以保证金融体系的稳定性。

在市场经济中，金融风险的防范与管理是金融业的主要目标之一。这种防范与管理是从两个方面进行的：一是中央银行的监管，一是商业银行自己的管理。

中央银行的监管，其目标是要防止和消除系统性、区域性风险，逐步建立合法、稳健的金融运行秩序。因此，它要使用一系列的监管手段，建立一系列的监管指标对商业银行的运行进行评价、监测，建立风险预警系统以防止商业银行进行长时间的高风险运行。

有一些人认为，一个经济中的系统性风险是不可消除的。因为系统性风险是一个经济或市场发生全面的转向，所以不可能消除它。但是中央银行是一个货币政策制定者，它的政策具有宏观经济影响。货币政策与监管政策的偏差往往会引起系统风险，而正确地制定和执行政策则会使整个市场发生向良好方向变化的趋势。从这个意义上讲，中央银行是可能消除或减少系统性风险的。

也有人认为，风险只可以回避或进行管理，而不可能消除。对中央银行而论，也是不确切的，中央银行进行宏观管理，就是要对宏观经济环境进行分析，以防止和避免宏观经济风险或系统性风险。比如建立健全金融

监管体系，防止整个金融体系不良资产的发生和积累；建立不良资产的处理体系，与财政部协同建立根据不良资产程度不同而提取的呆帐准备金制度；进行宏观调控以防止通货膨胀，防止经济运行环境的恶化；建立改善外汇管理体系，保证本国货币对外价值的稳定等，都是消除或避免一国经济风险的方式，并被实践证明是有一定效果的。

在中央银行对商业银行的监管中，中央银行的职责是保证整个银行体系的稳定，而不是代替商业银行运作。中央银行的监管人员过度干预商业银行业务同样会使商业银行形成风险。

除了防止和消除风险之外，中央银行的监管还要有助于建立一个公平竞争的环境。中央银行是金融业务竞争的公平的裁判，监管的目的就是要让所有的金融机构按照同一规则开展业务，对于不遵守规则的市场竞争者给予必要的处罚。

商业银行自己的监管事关银行的生存与发展，当然是银行必定注重的课题。商业银行一方面要按照中央银行和其它有关的行政管理部门的法规制定管理规则，同时也要根据自己的业务情况和特点对各业务部门和下属机构进行更为严格的管理。

我们要看到，每一个商业银行都是在一定的经济金融环境中开展业务并进行竞争的。因此对于它所面临的风险，实际上是不可能消除的，而只能进行管理。首先，对于系统风险或宏观风险，商业银行是不可能消

除，只能在这种风险下考虑如何减少自己的损失，这就需要进行风险管理；其次，对于其它风险，商业银行所进行的风险管理操作，只是把自己的风险转嫁给其他人，从总体上讲并没有消除它，但可以通过管理来转嫁它。比如，商业银行可以通过使自己的资产多样化来保证收益的稳定性和对销风险。但这样做的时候，银行要想获得超额利润就不可能了。

因此，商业银行的风险管理有很强的操作性。同样的风险环境，一个管理健全、风险管理操作良好的银行不仅不会有损失，可能还会增加其盈利。

我们认为，商业银行的风险管理操作，是商业银行经营过程中的重要组成部分，总体上应该由商业银行自己去管理，它并不是中央银行进行监管的主要部分。中央银行的重点，是要建立、健全监管体系，并花更多的力量去执行和检查商业银行是否按照有关法律、法规经营。这样才能规范商业银行的行为，避免系统风险的发生。金融稽核就是中央银行检查商业银行，完成中央银行监管任务的主要手段。可以说，一个正确的监管体系建立起来以后，稽核水平的高低，决定了监管的力度和效果。同时，商业银行为了自身的稳定性和对整个银行的控制，也需要有完整的稽核手段。因此，如何根据我国的实际情况，结合国际金融监管的先进经验，提高金融稽核水平，防范金融风险，改善商业银行的经营水平，已经成为我国金融稽核中的重要问题。

金融稽核更多的是一个操作问题，需要由具有丰富

实际工作经验的同志去做。但是人才的缺乏，成为金融稽核队伍建设中的“瓶颈”。可以说，近年来我国银行业呆坏帐的大量暴露，银行内风险越来越大，在很大程度上是由于我们的稽核制度不健全，稽核人员水平普遍偏低的结果。正因为如此，我很高兴地看到，由徐瑞生等同志编写的《银行稽核理论与实务》一书，正好满足了银行业提高稽核能力的需要。

这本书理论与实际相结合，既介绍了当前国际上比较成熟的稽核理论与稽核方法，也总结了我国在稽核实践中比较好的经验；本书把中央银行的稽核与商业银行的稽核分开来讲述也是一个特点，两机构对稽核的要求与重点是有一定区别的；由于稽核是一个操作性很强的业务，所以，对于稽核评价体系、计算机在稽核中的应用都有专门的章节讲述。因此，本书对于银行监管人员有一定的参考价值，也可作为经济类大中专院校教师和学生们的学习参考书。

徐瑞生等几位作者都是在基层长期从事实际工作的同志。在繁忙的工作中仍能抽出时间进行研究和写作，把自己的经验和研究成果贡献给大家，其精神可佳。如果我们的大多数金融从业人员都有这样一种钻研业务的精神，我们的金融干部队伍的整体素质就会有极大的提高，防范金融风险的能力就会大大加强。

是以为序。

唐旭 于北京海淀五道口

1998年8月22日

目 录

第一章 银行稽核的国际经验	(1)
第一节 西方各国中央银行金融监管体系概述.....	(2)
第二节 美国银行业稽核监督.....	(5)
第三节 国际银行业监管方式的调整与发展趋势	(31)
第四节 《银行业有效监管核心原则》与银行稽核	(48)
第二章 我国银行稽核制度的沿革及发展方向	(56)
第一节 我国银行稽核监督的产生与发展	(56)
第二节 我国银行稽核存在的问题及制约因素	(61)
第三节 我国银行稽核体制改革方向	(72)
第三章 银行稽核理论研究	(88)
第一节 银行稽核理论体系概述	(88)
第二节 银行稽核方式与方法	(94)
第三节 银行稽核证据.....	(106)
第四节 银行稽核程序.....	(111)
第五节 银行稽核检查的处罚.....	(118)
第六节 银行稽核与有关部门的关系.....	(121)
第四章 银行风险管理与稽核监督	(124)
第一节 银行风险的概念与分类.....	(124)
第二节 银行风险监管与预警研究.....	(130)
第三节 信贷风险的稽核监督.....	(152)
第五章 中央银行稽核实务操作	(192)
第一节 中央银行内部稽核.....	(192)
第二节 中央银行外部稽核.....	(209)

第三节	稽核听证制·····	(226)
第六章	商业银行稽核实务操作·····	(231)
第一节	商业银行稽核概述·····	(231)
第二节	稽核派驻制·····	(235)
第三节	建立健全商业银行稽核工作目标管理 责任制·····	(238)
第四节	商业银行(经理、主任)目标责任制 的稽核·····	(244)
第五节	商业银行稽核的难点与技巧分析·····	(250)
第七章	银行内部控制系统及其稽核·····	(267)
第一节	“内部控制”概念及其演进·····	(267)
第二节	商业银行内部控制系统的基本内涵·····	(270)
第三节	建立国有商业银行内部控制系统·····	(273)
第四节	内部控制系统稽核评审·····	(298)
第八章	计算机应用稽核与计算机辅助稽核·····	(309)
第一节	金融机构运用计算机的概况·····	(309)
第二节	计算机应用·····	(314)
第三节	计算机辅助稽核的理论与实务·····	(337)
第九章	银行稽核监督评价与实务·····	(367)
第一节	银行稽核监督的评价·····	(367)
第二节	银行稽核监督评级·····	(375)
第十章	银行稽核监督的职业道德·····	(399)
第一节	银行稽核监督职业道德的概念和特征·····	(399)
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·····	(404)
第三节	银行稽核监督人员职业道德的基本内容·····	(407)
第四节	银行稽核监督人员职业道德的培养·····	(412)

第一章 银行稽核的国际经验

银行稽核是金融监管体系中重要的一部分。随着我国金融体制改革的进行,专业银行向国有商业银行转轨,国有商业银行经营方式正在发生很大转变,而银行业面临的外部环境也日益复杂多变。“他山之石,可以攻玉”,在我国建立社会主义市场经济体系的大环境下,有必要研究并借鉴国外的先进管理经验。西方国家银行管理经历了从微观管理到宏观管理,再到国际化管理的三个阶段。最初的银行稽核产生于银行两权分离的需要,即经营权与所有权的分离、决策权与执行权的分离。所以银行稽核早在政府对银行业进行宏观管理之前就存在了。

在1929~1933年世界性的经济大萧条前,商业银行主要是进行日常的自律性管理;经过大萧条后,作为政府干预宏观经济的一个重要方面,货币当局或金融当局逐步加强了对金融机构的监管,制订了相应的监管指标,以达到两个目的:提高存款人的资金安全性和维护金融机构公平竞争的环境。70年代以后,西方经济由繁华转向滞胀,加上石油危机,导致了世界经济危机,使金融业发展环境恶化。西方各主要国家金融管制的放松,固定汇率制的解体使金融市场竞争更加激烈。金融创新与利率的频繁变化使金融风险加大。随着金融国际化和国际经济一体化的发展,共同防范金融风险和维持公平的竞争环境已成为世界各国关心的问题。

1974年9月,由国际清算银行发起,包括英美等在内的“十国集团”和瑞士的中央银行在瑞士的巴塞尔开会,第一次讨论跨国银行的国际监管问题,并于1975年2月成立了常设监督

机构“银行法规与监督事务委员会”，简称巴塞尔银行监管委员会。这标志着银行业进入了国际化监管阶段。该委员会于1975年9月通过了《对银行的外国机构的监督》；1983年5月通过了《对国外银行机构监督的原则》；1988年7月通过了《关于统一国际银行的资本计划和资本标准的协议》，一般简称为第一、第二、第三个“巴塞尔协议”。这些协议，特别是第三个巴塞尔协议，实际上已被所有拥有国际性银行的国家采用，成为银行国际监管的重要文件。

西方各国金融监管的具体手段和方法并不完全相同，但其监管原则和监管体制确有经验可循，特别是其适应经济金融环境的变化而变得更完善，监管技术的思路值得我国借鉴。

第一节 西方各国中央银行 金融监管体系概述

所谓中央银行的金融监管就是一国的中央银行为实现国家的宏观金融目标和经济目标，维护金融秩序的稳定，依据法律、条例对本国银行和非银行金融机构的活动进行决策、计划、协调、监督和挽救等活动。西方各国中央银行的金融监管体系一般都分为三个层次，也就是通称的“三道防线”，分别为预防性管理、存款保险制度和紧急救援行动。

一、预防性管理——第一道防线

预防性管理是为了预防和限制由于银行经营管理不善而引起各种风险所采取的一种主动性策略，其目的是防止银行遭遇风险。这是金融监管当局最经常的、业务量最大的工作，通过全面、细致和严格的“事先经验”，可将风险隐患消除在萌芽状态。具体措施包括：

(1) 登记注册制度。它指任何银行或非银行金融机构开业都必须向金融监管当局提出申请, 经过严格审查批准后方可开始营业。

(2) 资本充足条件。金融监管当局规定保持银行正常经营和健康发展的正常资本比率条件, 包括基本资本比率、总资产与资本比率、资本与存款负债的比率、资本与风险资产的比率、坏帐准备与贷款总额的比率等。这些比例指标的数值可以从不同角度反映银行抵御风险的能力。

(3) 清偿能力管制。清偿能力即银行保证支付客户存款的能力。清偿能力管制的核心问题是资本的流动性问题, 其主要内容是资本与负债在时间上的搭配, 其关键是不同负债的对比程度。有些国家也称此为资产流动性管制。

(4) 银行业务活动限制。实质上是各国金融制度结构中金融业务分工模式的选择。西方各国的规定各不相同, 而且随国际、国内经济环境的变化而变化。业务活动限制大体上涉及到长期金融与短期业务的选择限制; 直接金融与间接金融的选择限制; 政策性金融与经营性金融的选择限制; 银行业务与非银行业务的选择限制等问题。

(5) 贷款集中程度限制, 即正式和非正式地要求每家银行竭力为避免风险集中, 限制银行对个别借款者的贷款不能超过贷款银行资本的一定百分比。

(6) 对银行有关人员贷款的限制, 即对银行发放与该行有关人员贷款的限制。主要包括: 银行不得以优惠条件为其董事及职员买卖证券; 对他们的存款不能给予优惠利率和优惠条件; 银行不得给董事及职员提供优惠条件的贷款等。

(7) 管理评价。它是指在综合分析金融机构的一系列经济指标后, 经过现场检查, 对其经营管理水平进行评价。特别是要判断银行内部与外部的一体化情况、管理机构的能力与胜任程度、

内部组织结构、人际关系、决策过程和效率、工作程序等。

二、存款保险制度——第二道防线

存款保险制度是西方各国 30 年代后普遍推行的防范化解金融风险的有效方法，是对银行业倒闭而进行的一种风险补偿机制。该制度规定各吸收存款的金融机构将其存款到存款保险公司投保，在非常情况下，由存款保险机构对金融机构支付必要的保险金。一般来说，存款保险制度中规定了存款保险的对象、存款保险的范围、存款保证数量的最高控制点、受保银行交纳保费的比例等。

存款保险是中央银行金融监管的有力补充，其目的是保护存款人的利益和维护金融业的安全运作。各国的存款保险组织形式多种多样，有官办的，有银行同业公会办的，还有政府与银行公会合办的。参加的原则有自愿的，也有强制的。一般来说，绝大多数银行都乐意参加。

三、紧急救援行动——第三道防线

紧急救援行动是指金融监管当局对发生清偿能力困难的银行提供紧急援助的行为。紧急救援行动是中央银行的一种责任。在现实经济生活中，由于多种复杂的因素影响，所有银行时时刻刻都在面临着风险的侵袭，尽管采取了严格的预防性管理和存款保险制度，仍然不可能完全避免由金融机构破产倒闭带来的社会震荡和银行客户的损失。比如在美国，由于银行业竞争加剧，致使大批银行不得不宣告破产倒闭。其中 1990 年破产达 180 家，1991 年破产 208 家，1992 年破产 100 家。在商业银行大量破产的同时，一些储贷机构也纷纷倒闭，致使联邦存款保险公司原有的保险金储备几乎用尽，存款保险机构濒临崩溃的边缘。正因为此，中央银行有必要采取紧急援助行动。紧急救助的方法主要

有：

- (1) 由中央银行提供低息贷款给有问题的银行；
- (2) 通过中央银行和其他大银行建立特别机构提供资金；
- (3) 存款保险机构的紧急救助，即有的国家的存款保险机构除提供存款保险外，还对发生清偿困难的银行给予贷款，购买其资产或以资金储存于该行，从而保证股东、存款人及承保人的利益；
- (4) 由一个或更多的大银行在中央银行的支持下提供援助；
- (5) 由中央银行接管，即将发生安全问题的大、中型银行收归政府经营，全部债务由政府清偿，股东利益由政府保护。中央银行全面接管，由官方任命行长、经理，限期清查和整顿。

在以上三道防线中，存款保险制度及中央银行紧急援助行动都是辅助性的补充手段，其中最有效的安全措施就是预防性监管，也是经常性的监督管理活动。西方各国对第一道防线的建设非常重视，往往用法令法规的形式规范登记注册管理、资本充足条件、清偿能力管制、业务限制、贷款集中限制、管理评价等内容，这些也就构成了西方国家中央银行稽核的内容和指标体系。

第二节 美国银行业稽核监督

美国具有高度发达的经济、金融运行体制和机制，我国近年来多次派人到美国了解其银行业监管情况，目的是借鉴其先进的适合金融环境的监管体系。1998年5月，我国已在广东推行新的信贷资产质量评估方法，准备同年8月在全国商业银行推广，该信贷质量评估方法正是借鉴了美国等国家的管理经验。这里主要介绍美国对银行业的稽核体系与稽核方法。

一、美国银行稽核监管体制

由于历史的原因，美国的银行稽核监管体制以多头监管、分工负责为特色。美国联邦储备委员会、货币监理局、联邦存款保险公司、各州政府的银行监管局等多家监管部门根据传统的协议分工，分别在各自既定的范围内履行监督职责。但由于近年来经济、金融环境的变化，金融机构设置的地理界限逐步被打破，金融业务出现了交叉，因此，过于复杂的监督体制显得有些力不从心。1987年，美国国会决定成立联邦金融机构检查局，这样有效地改善了监管局面，使各监督机构在其各自的监督领域中采用统一的监督政策和监督程序。

美国联邦储备银行银监局和货币监理署总部的主要职责是研究制定并及时修订有关稽核检查的法规、制度、政策和标准。具体的稽核检查操作由其分支机构进行，总部对分支机构的稽核检查质量进行严格的考核与评价。总部通过对分支机构的稽核报告和非现场监测来分析、判断和评价单个金融机构和整个金融体系的运行和风险状态。美国各家监管部门的内部机构设置有很大的差异，而这种差异绝大多数是属于技术性的，本质上都注重了各职能部门之间的权力制约与平衡。

如，美国联邦储备体系有12个储备银行，负责监管各联储成员银行、外国银行和银行控股公司。其旧金山联储银行主要负责美国西部金融监管，按不同的监管对象和部门，设置了国际银行检查部、资本市场和全球银行监督部、区域性银行和社区银行监督部、银行申请部、社区事实部、银行和客户监督管理部、金融信息分析部等74个职能部门；对下设的4家分行，同时在分行当地设有检查官办公室，直接归监管部门领导并向监管部门报告工作。检查官办公室主要负责辖区内的现场检查，非现场检查则由旧金山联储财务信息分析部负责，该部还负责向4个办公室

提供有关非现场分析报告。旧金山联储监管部门在美国西部最大的三家银行，即美洲银行、WELLSFAGO 银行、夏威夷银行分别派驻检查官办公室。检查官长期派驻在这三家银行，对银行的经营活动进行监控，并负责与派驻行管理层沟通信息，全面了解掌握银行的情况，每天向联储汇报派驻银行的情况，为现场检查提供建议和详细信息。

由于多重监管的并存，联储十分重视与其他监管机构合作。如旧金山联储和加利福尼亚州银行监管部门协定，对于所有评级为 3, 4, 5 的银行或总资产超过 1 亿美元的银行由两个机构进行联合检查，并轮流做检查的“牵头者”。牵头者具体负责整个现场检查的组织实施。两个机构出具一份检查报告，由牵头者负责撰写。检查组人员由双方检查人员共同组成，双方的派出人数尽可能相等，负责人员由牵头者派出，非牵头者选定一名主查人与牵头者的主查人紧密合作，协调事务。合作检查的目的是有效地利用人力资源，并减少不同监管机构对同一家银行的重复检查。

二、美国银行稽核方法

美国对银行的稽核监督采用现场检查与非现场检查相结合的办法。但是，与日本和意大利等国一样，常规的现场检查处于中心地位。

（一）非现场检查方法

按照美国的规定，所有商业银行都要在每季度后 30 天内向其主要稽核监督部门报送有关经营状况的各种资料和报表，各稽核监督部门收到各金融机构报送的资料后，按照规定程序处理。如美国中央银行联邦储备银行在非现场分析方面建立了一套指标体系和信息基础资料体系。联储每月要求各银行上报各类有关营运状况和收益的报告。联储利用内部数据处理系统，根据银行的规模、性质，将相近的银行归为一类，编制成银行业绩统一报告