

转换人民银行职能 强化金融稽核监督

——中国人民银行第2次全国金融稽核理论研讨会论文集选

中国金融

21-53

(京)新登字 142 号

责任编辑:李祥玉

图书在版编目(CIP)数据

转换人民银行职能强化金融稽核监督:中国银行第二次全国金融稽核理论研讨会论文选/中国人民银行业务稽核司编辑. -北京:中国金融出版社,1994.10

ISBN 7-5049-1333-2

I. 转… II. 中… III. 资金管理-银行业务-中国-文集
IV. F832.21-53

出版:

中国金融出版社

发行:

社址:北京广安门外小红庙南街3号

邮编:100055

经销:新华书店

印刷:航空工业出版社印刷厂

开本:850毫米×1168毫米 1/32

印张:9.5625

字数:237千字

版次:1994年12月第1版

印次:1994年12月第1次印刷

印数:1-3,500

定价:9.10元

主 编:夏立平

副主编:廖有明

编 委(按姓氏笔划为序):

李有祥 杨立杰 孟 龙

夏立平 廖有明

前 言

中国人民银行稽核监督局第二次全国稽核理论研讨会于1993年12月14日在内蒙古自治区首府呼和浩特市举行。

这次研讨会是在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和国务院关于《金融体制改革的决定》发布之后,我国经济、金融改革开放进一步深化的背景下召开的,也是对1988年中国人民银行第一次全国稽核理论研讨会后研究成果的检阅。

会议期间,代表们本着“百花齐放、百家争鸣”的精神,就社会主义市场经济体制下金融稽核监督的使命、职能、作用;风险监督与非现场稽核;金融机构的内部控制机制以及新形势下我国中央银行稽核监督工作的一些新的理论和实际问题展开了热烈的讨论。大家一致认为,随着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入,中国人民银行将进一步转换职能,强化金融稽核监督,既是我国经济、金融改革的客观要求,也符合世界金融业发展的趋势。会议就在社会主义市场经济条件下,强化金融稽核监督的必要性和重要性;建立健全非现场稽核监督体系;加强风险监督;完善稽核监督法规制度等方面达成了共识。研讨会期间,与会代表各抒己见,相互交流、相互学习,增进了了解,开阔了思路。大家一致认为,这次理论研讨会必将对我们今后进一步做好稽核监督工作起到推动作用。

本次研讨会收到论文80余篇,代表们希望能出版论文集,作为这一阶段金融稽核理论成果的记录。我们将其中一部分具有代

表性的文章汇编成册,供广大稽核监督干部学习参考。由于受篇幅限制,对有些论文只能割爱。在编辑过程中,对一些原文,我们做了少量的文字调整和技术处理。由于水平有限,加之编辑时间仓促,书中不妥乃至错误之处希望作者、读者批评指正。

这次研讨会得到了总行领导的支持,中国人民银行副行长兼国家外汇管理局局长、副研究员朱小华同志亲临会议指导,并作了重要讲话,我们将这篇讲话作为序言刊印书首。中国金融出版社责任编辑李祥玉等同志对本书装帧设计、润色文字,付出了许多劳动,在此一并致谢。

编者

1994年6月

在中国人民银行第二次全国金融稽核
理论研讨会上的讲话

代序言

朱小华

自1988年召开中国人民银行第一次全国金融稽核理论研讨会以来,金融系统广大稽核监督干部在完成大量实际稽核任务的同时,努力钻研金融监督理论,许多分行还组织召开了金融稽核理论研讨会,组织大家撰写文章,进行理论探讨,取得了一定的成绩。这次理论研讨会是对6年来金融监督理论研究工作的一次检阅。希望大家在以党和政府“百花齐放,百家争鸣”的方针为指导,开动脑筋,认真思索,积极发言,相互学习,珍惜这次研讨会的机会,努力把会议开好。

一、正确认识当前的金融形势

对各个时期金融形势有一个正确的认识和估价,是我们做好金融工作的前提,也是我们进行金融稽核理论研究工作的基础。自1993年7月份全国金融工作会议以来,金融系统的广大干部职工认真贯彻中发(1993)6号文件,严肃金融纪律,整顿金融秩序。党中央、国务院采取的加强金融宏观调控的措施已见成效,金融运行已趋于正常。一是,停办和收回违章拆借,仅6至8月,银行拆出资金余额下降762亿元,其中银行系统收回272亿元,从银行系

统以外收回 490 亿元,纠正了一度存在的乱拆借、乱投资、乱集资状况,同业拆借基本上转入了正常发展的轨道。二是,城乡居民储蓄存款扭转了一度下降的趋势,转入了正常增长。到 10 月末,全国城乡居民储蓄存款余额已达 14230 亿元,增长率为 29.2%。其中 7—10 月份即增加 1441 亿元,绝大部分是定期存款,说明银行系统的信誉是好的。三是,专业银行支付能力增强。到 10 月底,专业银行存款备付金率升达 10%。四是,人民币汇价从 7 月份以来,各外汇调剂市场汇率基本上稳定在 1 美元兑换 8.7 元人民币的水平,实现了预期的政策目标。

二、坚决贯彻落实十四届三中全会《决定》,切实转换中国人民银行职能,强化对金融业的监管

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,是实现从旧经济体制向新经济体制过渡的宏伟蓝图,是指引全党和全国人民不失时机地加快改革、加快发展的行动纲领。这个《决定》为深化金融体制改革作出了部署,指明了方向。最近召开的中国人民银行全国分行行长会议专门研究了贯彻中央决定,转变中国人民银行职能的问题。深化金融体制改革的一项重要内容是要把中国人民银行办成真正的中央银行,建立一个在国务院领导下独立执行货币政策的中央银行体系。中国人民银行的职能是保持人民币币值稳定,监管各类金融机构,维护金融秩序,保证金融体系的稳健经营。为此,中国人民银行总行要集中货币供应量的调控权,同时加强对全国金融机构的监管。在这里我着重讲一下中央银行对金融业监管的问题。

首先,金融机构迅猛发展要求中央银行加强监管。1978 年以前,我国实际上只有中国人民银行一家银行和若干农村信用合作社。发展到现在 4 家国家专业银行、9 家全国性和区域性商业银行、387 家金融信托投资公司、87 家证券公司、29 家财务公司、11

家金融租赁公司、5900家农村信用合作社和3900家城市信用合作社。此外,还有225家外国金融机构在中国开设了93家营业机构或设立了代表处。金融系统从业人员达到200余万人。随着我国经济金融的进一步改革开放,金融业还需要大力发展,客观上要求中央银行对整个金融体系实施强有力的经常性的监管。此外,从保证货币政策有效实施看,也需要强化中央银行金融监管。多年来的实践证明,再好的货币政策和金融宏观调控措施,如果缺乏有效的监管,也难以收到好的效果。

其次,保障金融资产安全、保护公共利益要求中央银行加强金融监管。到1993年6月末,我国金融机构资金运用总额达到33391亿元,相当于1992年GNP的139.1%。这就要求金融机构增强风险意识,审慎经营,减少资产损失。保障金融资产安全,一方面靠金融机构增强自我约束机制,更重要的方面是要强化中央银行的监管,及时核查、估价金融机构的资金运用风险程度,提出降低、分散风险的措施。现在这项任务十分紧迫地向中央银行金融监管部门提出来了。

第三,维护公平、竞争、有效率的金融市场秩序,要求中央银行加强监管。目前我国金融市场发展已有一定的规模,其中以同业拆借为主要形式的货币市场年流通量约2000亿元人民币;资本市场从无到有,1992年各类有价证券的交易额达3384亿元人民币,加强中央银行监管有利于金融市场公平竞争。

三、当前中央银行稽核监督工作面临的问题

自1985年在中国人民银行系统建立业务稽核体制以来,广大稽核干部按照“抓重点,打基础”和“巩固基础,积极发展”方针,紧密配合各个时期金融工作的中心,完成了大量的稽核任务,同时为了保证金融体系的稳健经营,完成了常规稽核任务。通过稽核监督工作,为保证中央银行货币政策和宏观调控措施的有效实施,督

促金融机构审慎经营,促进其健康发展,起到了积极的作用,稽核监督的作用日益显示出来。但总的来说,中央银行对整个金融业缺乏全面严格的监管,缺乏训练有素的监管队伍。这种状况与蓬勃发展的我国金融业不相适应。首先,金融监管法规建设相对滞后。金融监管水平高的国家,一般都有比较完备的金融监管法规,特别是有权威的《银行法》,以及与银行业务发展相配套的《票据法》、《证券法》、《投资法》、《保险法》等等。这样监管就有可操作的依据。目前我国还未正式颁布《中国人民银行法》,其他金融监管法规尚需进一步整理完善。金融监管处于再监督地位,这项工作做得好了,也有助于纠正目前金融系统存在的有法不依,执法不严,违法不究的现象。

其次,中央银行金融监管人员数量少,素质有待提高。截止到1992年底,中国人民银行系统的专职稽核监督人员仅为7856人,况且新手多,与承担的金融系统18.2万个各类金融机构的监管任务相比,很不适应。稽核监督工作难以做到充分有效。

第三,稽核监督内容仍然主要是合法合规的检查,对金融业审慎监督还刚刚起步。中央银行稽核监督基本上还是靠手工操作,由于未开发电子计算机等现代化手段建立非现场稽核系统,对金融机构监管的频率、覆盖面都受到限制,因此建立中央银行非现场稽核系统是当务之急。

第四,中央银行金融监管的理论研究及基础工作也比较薄弱。

四、当前需要重点研究的若干问题

金融监管理论研究必须贯彻解放思想,实事求是的方针。理论必须来源于实践,又高于实践,既要与实践上进行理论概括,又要体现理论的洞察能力,发挥理论的指导作用。理论研究要有一定的超前性,不能跟在实践的后面跑,这就要求敢于从实践中总结有超前意义的论证观点和建议。特别是在发展社会主义市场经济

的过程中,中央银行对金融业的监管面临紧迫而繁重的任务,更加需要加强对金融监管理论的研究。我在这里提出若干研究题目,供参考。

1. 社会主义市场经济中金融监管组织体系的发展模式;
2. 金融监管与国家经济监督、审计监督的关系;
3. 对金融业风险监督的必要性、可能性及应具备的条件;
4. 中央银行金融监管体制现状与改革思路;
5. 中外金融法规比较研究;
6. “巴塞尔协议”对我国银行业的要求、影响;
7. 金融资产风险权数的划分;
8. 提高信贷资产质量,降低贷款风险问题;
9. 信贷风险的确认、防范、控制及处理;
10. 中央银行非现场稽核监督信息系统建设及全国统一监督指标研究,金融机构非现场稽核报表等。

以上这些题目,希望大家能带回去,结合当地的实际深入研究,提出分量有价值的研究成果,供总行领导决策参考。

1993年12月14日

目 录

- 强化金融监督工作是中央银行的重要职责
——对当前金融监督工作中几个
问题的思考 夏立平(1)
- 论社会主义市场经济条件下的中央银行
稽核监督工作 崔麒(13)
- 适应人民银行职能的转变,加强稽核
监督 孙德胜 姚军民(19)
- 论完善中央银行稽核监督体系问题 金春园(28)
- 完善中央银行稽核监督 适应社会主义
市场经济发展 黄两林 颜泽友(36)
- 浅议社会主义市场经济中的中央银行
稽核监督 高续业(44)
- 对人民银行职能转换后稽核工作的
几点思考 刘美源 谢基煜(52)
- 论中央银行稽核工作在社会主义市场
经济中的地位和作用 刘芷云(59)
- 社会主义市场经济条件下中央银行稽核
地位和作用的思考 程振兴(65)
- 从中央银行稽核工作现状谈如何进一步
发挥中央银行稽核监督的职能作用
..... 刘波(73)

关于当前中央银行稽核监督工作的 思考	刘汝燕(81)
浅论社会主义市场经济条件下的中央银行 稽核监督	罗本政(87)
在社会主义市场经济体制中如何强化 中央银行稽核地位和作用	周后求等(93)
试论社会主义市场经济条件下中央银行 稽核监督的必要性	陶忠武(99)
借鉴国际经验探讨我国金融监管问题	廖有明(110)
对金融稽核监控弱化与改进提高的 若干思考	蔡汝祯(124)
对完善我国金融稽核监督理论体系的 思考	袁成刚(133)
对社会主义市场经济体制下加强金融 稽核监督的认识	黄林新(139)
关于重塑具有中国特色金融稽核监督 组织架构的设想	田峰(147)
加强金融稽核,保障金融宏观调控措施 落实	王文章(155)
试论用哲学观点指导金融稽核工作	刘德庆(163)
论金融宏观调控稽核的几个问题	苏明田 王刚(171)
关于强化新时期金融稽核监督工作的 思考	张安国(178)
在市场经济条件下更需加强稽核监督	励仲藩(185)

越是改革开放,越要强化稽核监督机制	黄西结(193)
积极进取 走具有中国特色的中央银行	
风险监督的路子	黄世安(201)
对商业银行风险监督及其指标体系的	
探讨	晏启云(210)
强化对信贷风险监督的几点建议	
徐伯清 张志超	(221)
参照巴塞尔协议的基本原则 强化中央银行	
对非银行金融机构的风险监督	刘凤祺 刘宝凤(227)
市场经济过渡时期的信用风险与稽核监督	
朱隆济 宋从武	(231)
试论对金融机构风险稽核监督	孙宝祥 张莹(239)
浅论非银行金融机构资产风险监督	方辅泉(244)
关于建立、健全银行内部控制制度的设想	
杨振林 张亚峰	(252)
浅谈银行内部控制系统理论与实践	李好勇(259)
论人民银行内部控制制度稽核监督的	
内容与方法	褚黎耀(265)
当前银行内部控制制度中的薄弱环节	
与防范措施	纪福明(272)
论银行内控稽核的内容与技巧	唐会松(279)
附:出席中国人民银行第二次全国金融	
稽核理论研讨会代表名单	(287)

强化金融监督工作是中央银行的重要职责 ——对当前金融监督工作中几个 问题的思考

中国人民银行稽核监督局 夏立平

中国的经济和金融正在发生着一场深刻的革命,我们金融稽核监督领域有许多新课题亟待研究,有许多模糊的认识亟待澄清。在此,我仅就几个方面的问题,从中外比较研究的角度,谈点个人的看法,供大家参考。

一、加强金融监督成为国际趋势

80年代以来,世界经济和金融的不稳定性日渐突出,经济增长、萧条、滞胀的恶性循环,以及一些国家相继出现的债务危机问题,使金融环境发生了深刻的变化。就金融领域来说,经济的发展向金融业提出了更多、更高的要求,促使金融机构不断推出新型金融商品,开拓新的业务领域,以便巩固自己的市场地位。市场条件的变化,金融业务的开拓,加上人们预期心理的变幻莫测,金融业面临着比传统金融体制下更多,更大的潜在风险。所以,最大限度地 将风险分散开来,转移出去,也就成为金融管理当局的重要任务。这无疑给金融机构监督当局增加了新的内容与困难。

面对新的经济金融环境,加强对金融机构的监督,维护整个金融体系的安全与稳定,已成为西方主要资本主义国家政府、金融管理当局的共识。因为,30年代大危机期间大规模的银行倒闭风

潮,及前两年的国际商业信贷银行事件,给金融界造成的后果,仍历历在目,心有余悸。对这些国家来说,金融当局面临的共同问题,是如何加强金融监督,如何处理好稳定金融体系和其他政策目标之间的关系。诚然,着眼于维护金融业稳健经营的监督政策,不可能脱离诸如提高金融市场效率、鼓励适度竞争,防止过度垄断等具体目标而孤立地发挥作用。而且,就维护金融体系安全、稳定,保护存款人利益来说,有效的金融监督只是一个必要条件。此外,还必须具备两个条件:一是当金融机构发生临时性流动性困难时,国家货币当局,即最后贷款人,要能够提供支持;二是一旦发生金融机构破产倒闭事件,要为存款人提供保护措施,使其损失减少到最低限度。也就是说,维护金融稳定是一个系统工程,需要多方配合。但毫无疑问,强有力的金融监督是一种最为积极的措施,它的有效开展,可以大大降低金融机构出现的经营风险、甚至倒闭的可能性,因此受到广泛的重视。市场经济国家的经验表明,在现实经济金融环境下的明智之举,是将维护金融体系安全、完整与稳定,保护存款人利益为目标的监督政策放在首位。

就我们国家来说,当前的金融格局是:随着社会主义市场经济体制的进一步建立和健全,金融业务日趋多样,各类金融机构(主要是各商业银行)之间的传统分工已经逐步淡化,业务交叉与相互竞争已成为现实。以中央银行领导,国有商业银行为主体,多种金融机构并存的新型金融体制即将形成,中央银行的双重职能任务更加明确。人民银行职能的转变,强化金融监督已成为实现金融稳定发展的客观要求,这一点也已成为共识。国务院《关于金融体制改革的决定》对中央银行稽核工作已提出明确的要求,至于如何加强、发挥金融监督的作用,则取决于金融稽核监督体制、方式及立法赋予的权力等。

二、关于金融监督的目标

在市场经济国家,金融监督的目标是明确的,各国基本一致,即通过对金融机构的监督,达到保护存款人利益,保持金融体系稳健经营。在我国,中央银行金融监督职能的目标,被普遍接受和使用的说法是,通过对各类银行和非银行金融机构的业务经营活动和财务活动的监督检查,维护正常的金融活动秩序,保障国家金融法规、方针、政策的有效实施和中央银行货币政策的贯彻落实,促进金融事业的健康发展。显然,两者之间是有所差别的。在这里作一些解释。

在市场经济国家,金融监督目标与中央银行货币政策目标是两个概念,两种目标。前者是一个较具体的目标,且突出以保护存款人利益为己任。在市场经济体制下,随时随地都存在着金融风险,金融机构经营不善,就意味着有可能给存款人带来灾难性的损失,进而出现金融恐慌,所以,保护存款人利益一直被认为是一个相当重要的问题。而中央银行的货币政策目标主要是稳定货币。显然,这是一种宏观目标。而且,这两种目标实现的方式也不同。金融监督目标是依据法律、法规,通过对金融机构的现场和非现场检查,得出金融机构经营状况的客观评介,并依据这种评介,对金融机构存在的问题做出相应的处罚来实现的。依法强制执行,是属于政府职能。货币政策目标的实现,众所周知,是凭借货币政策工具,即存款准备金率、贴现率、公开市场业务、外汇市场业务等工具来实现的。当然,从内容看,这两种目标并不冲突,但毕竟不是一回事。正是基于这种考虑,一些国家才在中央银行之外设立独立机构来负责金融监督任务。也正是由于这两种目标并不冲突,所以一些国家的中央银行也可以在执行货币政策的同时,很好地履行金融监督职能。而中国目前的情况是,由于货币政策工具还很不完善,货币政策目标的实现在很大程度上要依靠计划和行政

手段。这样检查国家计划和行政命令的执行情况就成了金融监督的主要任务,也就是说,长期以来,我国金融监督的目标主要是保证中央银行货币政策的实现,而保护存款人利益并不是一个现实的突出问题,因为我国金融机构的主体均为国家所有,尽管有时会资金紧张、调拨不灵,及打“白条”现象,但因其国有性质,政府不会袖手旁观,存款人如同信任政府一样,不怀疑银行的支付能力,也就是说风险直接降临到存款人头上的可能性很小,中央银行尽管在理论上“最后贷款人”的职责,但在新中国的历史上还没有出现某家银行面临倒闭,要求中央银行紧急救助的先例。也就是说,过去我国金融监督的目标和中央银行的货币政策目标是一致的,两者几乎是一个概念。

最近,我们对上述两种目标的认识有所提高。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“中国人民银行作为中央银行,在国务院领导下独立执行货币政策,从主要依靠信贷规模管理,转变为运用存款准备金率、中央银行贷款利率和公开市场业务等手段,调控货币供应量,保持币值稳定;监管各类金融机构,维护金融秩序,不再对非金融机构办理业务”。从这里我们不难看出,中央银行的职能明显地被分为两个层次,一是执行货币政策,保持币值稳定;二是监管各类金融机构,维护金融秩序。作为中央银行的职能之一,金融监督有了自己的目标。随着社会主义市场经济体制的建立健全,我们对金融监督目标的认识将不断深化,强化金融监督工作越来越重要。

三、关于金融监督体制

由于政治、法律、民族传统的差异,以及经济、金融体制、监督理论、方法的不同,致使世界各国之间在金融稽核体制上存在很大的差别。说到底,每个国家的金融监督体制都是根据本国具体情况建立和发展起来的。