



中国金融业区域发展
系列研究报告
(第一辑)

天津分行篇

强化职能 开拓创新

——人民银行分支行金融问题调研与思考

主编 郭庆平

 中国金融出版社



中国金融业区域发展
系列研究报告
(第一辑)

天津分行篇

强化职能 开拓创新

——人民银行分支行金融问题调研与思考

主编 郭庆平

QIANGHUA ZHINENG
KAITUO CHUANGXIN

 中国金融出版社

RCH99/07

策划编辑：李祥玉 亓霞

责任编辑：亓霞

责任校对：张志文

责任印制：张莉

图书在版编目 (CIP) 数据

强化职能 开拓创新：人民银行分支行金融问题调研与思考 (Qianghua Zhineng Kaituo Chuangxin——Renmin Yinhang Fenzhihang Jinrong Wenti Diaoyan yu Sikao) / 郭庆平主编. —北京：中国金融出版社，2005.3

(中国金融业区域发展系列研究报告. 第一辑. 天津分行篇)

ISBN 7-5049-3665-0

I. 强… II. 郭… III. 中国人民银行-工作-文集
IV. F832.31-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 022337 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 首钢总公司印刷厂

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 24.75

字数 468 千

版次 2005 年 5 月第 1 版

印次 2005 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—3680

定价 38.50 元

如出现印装错误本社负责调换

本书编委会

主 编：郭庆平

副 主 编：吴盼文

编委会成员：曹元芳 吴 超 王若平
李西江 李慧聪 郭志强
秦亚丽

前言

FOREWORD

2004年是人民银行分支行履行新职责的第一年，也是加强金融宏观调控的关键一年，改革与发展的任务十分繁重。如何履行好贯彻执行货币政策、维护金融稳定、搞好金融服务三项职责，考验着人民银行各级领导干部的智慧和能力。为此，人民银行天津分行认真落实科学发展观和人才观，树立竞争创新意识，坚持高标准，追求高水平，积极探索，求真务实，开创了工作的新局面：执行货币政策的有效性明显提高，金融稳定工作取得实质性进展，农村信用社改革资金支持工作扎实起步，外汇管理工作进一步加强，反洗钱工作协调机制建设和信贷征信工作稳步推进，金融服务功能和水平全面提升，内控管理工作逐步向纵深推进。

2004年，人民银行天津分行各项工作在探索中前进，在创新中发展，主要得益于我们把调查研究工作摆在突出位置。各级领导干部身体力行，深入实际调查研究，在其位，谋其政，尽其职，建其功，初步形成了“大调研”格局。

开展调查研究是我们党的优良传统之一，是科学决策的基础，是谋事之基、成事之道、智慧之源。监管职能分设后，人民银行工作的宏观性和社会性更强了，工作视野更宽、职责更重、任务更艰巨。有效履行职责，就要用好调查研究这一传统武器。通过调查研究，切实把握区域经济金融运行的规律，反映经济金融热点、难点，提高金融宏观调控的预见性，疏通货币政策的传导渠

道；通过调查研究，密切关注区域金融风险，建立金融稳定协调机制，提高金融风险的预警能力，进而改善金融生态环境；通过调查研究，不断改进金融服务，提升服务水平，为金融机构打造核心竞争力创造良好环境。

我们编撰的《强化职能 开掘创新——人民银行分支行金融问题调研与思考》，汇集了2004年天津分行辖区各级人民银行在履行职责方面的调研成果，是广大干部深入实际，对经济金融运行中新情况、新问题的思索，具有一定的前瞻性、理论性和指导性，体现了坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线。通过调研，我们对新形势下分支行的职责更加明确，定位更加准确，思路更加清晰，方法更切实际。

培养和造就一支学习型、研究型、专家型、务实型和开拓型的干部队伍是一项十分紧迫的战略任务。我们在调查研究工作中突出了“以人为本”的理念，把调研工作与培养人才、提高素质有机结合起来。调研成果既有领导干部对基层人民银行工作的深刻思考，也有年轻同志对新时期做好中央银行工作的理论探讨。通过开展调研工作，辖区各级干部的理论素养、业务水平显著提高，发现问题、解决问题、履行职责的能力大为增强，为履行好人民银行职责奠定了坚实的人才基础。

随着中国金融开放步伐的不断加快，金融调控面临的形势越来越复杂，人民银行分支行工作的深度和广度也随之不断拓展。只要我们按照科学发展观的要求不断提升调查研究水平，准确把握经济金融运行的脉搏，提高分析和预见能力，就一定能履行好人民银行分支行的职责，推动各项工作再上新台阶。

郭庆平

二〇〇五年二月

目录

CONTENTS

第一部分 金融稳定类

关于建立地方金融稳定协调机制的研究报告	(3)
人民银行分支机构履行维护金融稳定职能的手段和方式研究	(29)

第二部分 货币政策类

当前贷款利率浮动政策执行中的几个问题	(41)
科学把握差异性 发挥金融在区域经济发展中的重要作用	(50)
对贷款利率浮动区间扩大政策效应的实证分析	(56)
如何找准贫困地区金融宏观调控的均衡点	(62)
充分利用支农再贷款 全面提升农村经济发展水平	(67)
农村信用社贷款利率浮动区间扩大后的政策实施效果分析及建议	(73)
关于利率调控措施对资金流动性影响的调查	(79)
扩大贷款利率浮动区间政策的实施情况及建议	(89)
区域系统性金融风险的识别与防范	(98)

第三部分 信贷政策类

“财政扶助性小额贷款”发展政策取向探讨	(111)
农村信贷政策传导中的问题与政策建议	(118)
健全企业信用制度 改进银行信贷管理 合力破解“贷款双难”	(125)
塘沽地区信贷资源配置问题辨析	(131)
关注信贷风险 优化信贷结构	(137)
大同产业结构调整与银行信贷支持的调查与思考	(148)
优化产业结构和信贷资源配置 实现区域经济的可持续发展	(156)
县域经济发展中金融支持弱化问题研究	(166)
晋中市民营企业的信贷支持与贷款管理探究	(173)
对信贷支持农业结构调整情况的调查与分析	(181)
双重目标难兼顾 扶贫贴息制度需改善	(188)

第四部分 金融服务类

人民银行分支行绩效考核薪酬机制探讨	(195)
衡水市金融投资方略研究	(201)
进一步发展跨区域支付结算 推动京津冀经济发展	(209)
县域金融支持经济发展的现状、问题及对策	(215)
秦皇岛市乡(镇)国库业务与管理中存在的问题及对策	(222)
中央银行会计集中核算系统应用中的问题及建议	(227)
贫困地区银行业服务县域经济存在的问题及对策研究	(233)
依靠科技进步 提高中央银行工作水平	(240)
邯郸市农村金融服务体系中存在的问题与对策	(246)
人民银行天津分行辖区案件分析与防范对策	(254)
生态建设与金融服务	(262)

高载能工业与地方经济协调发展的研究	(272)
关于金融支持县域经济发展情况的调查	(284)
老有所为 老有所养 发挥离退休干部队伍的作用	(292)
关于天津市征信业发展情况的调查报告	(299)

第五部分 外汇管理类

外汇政策的实施对天津市涉外经济的影响	(309)
境内企业和个人外汇资金流动情况分析 with 政策研究	(318)
中俄蒙边贸发展中的人民币流通问题 with 政策建议	(330)

第六部分 综合分析类

对吕梁地区焦炭业发展情况的调查分析	(339)
对赤峰市生态环境建设及其资金投入、运用与效益的调查	(345)
关于唐山钢铁行业的调查与思考	(352)
优化投资结构 促进经济协调健康发展	(356)
对包头市固定资产投资情况的调查与思考	(363)
对巴彦淖尔市经济、金融增长反差问题的调查	(370)
增强基层人民银行履职效能的实践和思考	(381)



JINRONG WENDING LEI

第一部分
金融稳定类

关于建立地方金融 稳定协调机制的研究报告

一、引言

保持金融稳定是一个非常现实的问题。随着经济一体化,金融全球化、自由化、创新化、证券化、电子化的不断推进,金融不稳定因素剧增,金融危机爆发频率加快。据世界银行统计,自20世纪70年代后期到2000年,全球共有93个国家或地区爆发了112次银行危机,有46个国家发生了51次局部性危机。危机造成了严重后果:国际资本外逃、货币贬值、金融机构倒闭、国际收支严重恶化、资产大幅度缩水,致使经济衰退甚至政治不稳定。为解决这些危机,各国或地区付出了极大代价,解决成本甚至超过了GDP的50%。

到目前为止,我国未发生过全国性的金融危机,但仅是对局部性、地区性有问题金融机构的处置,已使中央银行、监管部门、政府机构承受了巨大的经济和政治压力。据有关资料,1997~1998年,中国人民银行依法关闭了42家有问题的金融机构,被关闭机构的账面资产总额达1089亿元。此后,又先后关闭了海南发展银行、中国新技术创业公司、广东国际信托投资公司,将投资银行并入国家开发银行。为解决鞍山证券、新华证券、南方证券经营中的问题,先后投入再贷款109.5亿元。除去对证券公司的再贷款,从1997年起,为清理整顿信托投资公司、城市信用社、农村基金会、城市“三乱”,由各级财政担保,人民银行共发放1411亿元再贷款。据统计,2003年末,我国经济货币化比率($M2/GDP$)达到1.89。在我国高度货币化与银行主导型金融格局短时期内难以改变的情况下,金融业多年累积的风险隐患不断增加,主要表现为:资产质量不高、资本充足性不足、管理制度和内控机制不健全,导致盈利水平低,竞争实力并没有随着资产规模的扩张而同比例提高。证券类金融机构由于缺乏有效的融资渠道,资本杠杆作用很弱(资产总额/净资产之比仅为1.7),资产收益率较低,证券公司挪用客户保证金和个人柜台债的问题十分突

出。保险类金融机构面临较大的利率风险,老保单的利差损影响着部分公司的偿付能力。寿险公司资产和负债在期限和结构上不匹配,既影响保险公司的盈利能力,也影响寿险公司的长期偿债能力。这些风险可能会导致单一机构发生支付风险,从而引发系统性风险的可能性激增,处置成本也会相当高。

金融是现代经济的核心,金融为地方经济发展提供着支撑和保障作用。一个地区金融环境和金融秩序的好坏,直接影响金融机构的信贷投入水平,影响金融对经济的支持力度。为促进地方经济平稳协调发展,亟待加强地方政府、人民银行、银监局、证监局、保监局之间的信息沟通与协商,防范和化解系统性金融风险,减少金融风险处置成本,共同维护地方金融秩序和金融稳定。探索建立地方金融稳定协调机制十分迫切,这也是本选题的意义所在。

二、地方金融稳定协调机制的内涵及建设的必要性

金融稳定是相对金融不稳定或金融风险而言的。金融风险是指金融机构在经营过程中,由于各种不确定因素的影响,从而使预期收益与实际收入出现的偏差。金融系统风险,是指一家金融机构遭遇困难(甚至倒闭)而引起一连串机构倒闭或金融系统的崩溃,从而严重削弱金融体系健康发展的可能性。金融稳定是金融运行的一种状态,在此状态下,金融作为资金媒介的功能得以有效发挥,金融业本身也能保持稳定、有序、协调的发展,金融发展与经济增长之间保持协调关系。金融稳定协调机制是有关部门为达到金融稳定目的而建立的相互沟通信息、相互协调行动的一种制度性安排。金融稳定协调机制可分为两个层次:一是全国性金融稳定协调机制,在国务院领导下,由人民银行、财政部、银监会、证监会、保监会组成的协调机构,负责全国性金融稳定协调问题;二是地方金融稳定协调机制,由省、自治区、直辖市人民政府、人民银行分支机构、银监局、证监局、保监局等部门组成的协调机构,主要负责地方金融稳定协调事宜,确保地方金融稳定。

(一) 建立金融稳定协调机制是健全宏观调控机制、维护币值稳定的必然要求

党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(简称《决定》)明确指出,要“改进中央银行的金融调控,建立健全货币市场、资本市场、保险市场有机结合、协调发展的机制,维护金融运行和金融市场的整体稳定,防范系统性风险。”市场经济条件下,金融调控是宏观经济调控的重要组成部分。市场经济越发展,金融调控越重要。在我国,金融调控的职能是由人民银行履行的。人民银行负责制定和实施货币政策,调控货币供应量,通过金融机构和金融市场的传导,影响实体经济的运行。中央银行需要及

时了解金融市场的运行情况，了解货币政策的社会反应和执行效果，根据经济运行情况和市场变化，增强实施金融调控的前瞻性和科学性，注意预调和微调，推动金融市场协调发展。货币政策实施过程中，要求在货币政策工具、操作目标、中间目标和最终政策目标之间存在相对稳定的关系。当金融体系出现问题时，操作目标、中间目标和最终目标之间的联系就会改变，就会影响货币政策的传导，最终影响货币政策的执行效果。

我国货币政策的目标是保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长。从某种意义上讲，币值稳定是经济稳定的前提。如果币值不稳定，货币供应量过度增长，在经过一段时滞后，反映为通货膨胀。一旦通货膨胀压力转移到股票市场、房地产市场及其他资产价格上，会导致泡沫经济，出现整体经济衰退。2003年3月国务院机构改革方案中明确提出，“在金融监管方面，中国人民银行的宏观调控和银行业监督管理机构的监管工作是相互补充、相互促进的。中国人民银行要建立密切的联系机制，及时沟通有关金融市场风险和运营情况，共享监管信息。”这是建立金融稳定协调机制的政策依据。为了履行好金融调控的职责，维护币值的稳定，中央银行要加强对整体金融市场的监测，针对货币市场、资本市场、保险市场等存在的不稳定因素，及时与银行业、证券业、保险业监管机构进行协调，采取相应的宏观调控措施，防止金融风险的蔓延。

（二）建立金融稳定协调机制是完善金融监管体制、防范系统性风险的客观要求

2003年底，全国人大新修改了《中国人民银行法》、《商业银行法》，制定了《银行业监督管理法》，我国金融法律法规建设进一步完备。《银行业监督管理法》对银行业监管部门规范监督管理行为、防范和化解银行业风险做了明确的法律规定，加之前颁布实施的《证券法》、《保险法》，标志我国金融业分业监管体制基本形成。银监、证监、保监部门按照各自的职责分工，分别对银行和非银行存款金融机构、证券公司和上市公司、保险公司进行专业监管，对监管对象的机构设置、高级管理人员任职资格审查、日常合规经营和业务创新、风险监测和处置等方面，进行现场检查和非现场监测。这种分业监管格局有利于提升各自职责范围的监管效率，与目前经济金融发展实际情况相适应，为有效防范金融风险提供了体制保障。

但分业监管也存在一定的弊端，应高度重视并加以有效解决。主要表现为：

一是监管信息散落在各监管机构，信息不够集中。从风险控制层面上看，各监管机构往往注重的是中、微观风险问题，即行业性和单一机构风险问题。对于影响大、传染快、破坏性强的系统性风险，由于各自职责所在关注程度相



对较低，而真正出现风险需要处置时，必须由人民银行和财政部门参与。这就需要建立日常的金融稳定协调机制，加强信息沟通，及早予以防范。一旦金融风险暴露，在处置风险时，就能够做到早入手、早处置，最大限度地减少经济损失和社会震荡。

二是金融业综合经营发展方向也向分业监管模式提出了挑战。金融创新使银行、证券和保险业之间的界限日益模糊，在涉及商业银行中间业务监管、银证通、银保通以及信托与证券交叉业务的监管等诸多问题上，容易出现监管真空或重复监管的情况。修改后的《商业银行法》为商业银行从事综合经营，预留了空间，埋下了伏笔。金融控股公司不断涌现。一些资金实力雄厚的大型集团、公司，通过入股、参股、合资等多种方式，参与银行、证券、保险业的经营活动。而专职监管部门只能对其监管的各类金融机构的风险进行监管，对于跨行业的机构如何监管，跨系统的业务如何监管，对整个金融业的系统风险如何防范，是新形势下金融监管面临的新挑战。

党的十六届三中全会《决定》明确提出，要“建立健全银行、证券、保险监管机构之间以及同中央银行、财政部门的协调机制，提高金融监管水平。”从堵塞监管漏洞、确保金融稳定角度，从完善金融监管机制、防范系统性风险出发，从节约监管成本、提高监管资源利用效率的角度，建立地方金融稳定协调机制，加强沟通，协调行动，是目前分业监管体制形势下的现实选择。

（三）法律赋予人民银行维护金融稳定的重要职责，为建立地方金融稳定协调机制提供了法律保障

中央银行作为银行的银行，扮演最后贷款人的角色，其基本目标有三个：保护支付系统的完整性；避免挤兑涉及其他机构，并导致系统性的危机；防止单一机构因流动性问题导致不必要的破产。这就决定了中央银行在维护金融稳定中的核心地位。中央银行支付和清算体系是维护金融稳定的技术支撑和基础设施，负责监管同业拆借市场和银行间债券市场，有利于中央银行监测和控制来自于金融市场的风险因素。正是由于中央银行的特殊地位，新修改的《中国人民银行法》赋予了人民银行防范和化解金融风险、维护金融稳定的重要职责，并规定中国人民银行的分支机构根据中国人民银行的授权，维护本辖区的金融稳定。根据国务院“三定”方案，人民银行在金融稳定方面职责有三：一是中央银行作为最后贷款人在必要时救助高风险金融机构，化解系统性金融风险；二是中央银行与金融监管部门共享监管信息，采取各种措施防范金融风险；三是建立监管协调机制，协调监管政策和措施。履行好这些职责，需要各级人民银行搞好与银行、证券、保险监管部门的协调，充分研究金融系统协调发展，稳步推进金融改革。同时搞好金融系统风险的评估，将防范风险关口前



移。具体防范和化解系统性金融风险时，不仅要制定好相应的政策措施，更要协调风险处置中财政工具和货币工具的选择，参与有关机构市场退出或重组工作，从而履行好“最后贷款人”的职责，保证中央银行资金安全有效。

（四）建立地方金融稳定协调机制是地方政府履行职责的需要

近年来，以城市商业银行、城乡信用社、信托投资公司、金融租赁公司、证券公司、保险公司为代表的地方性法人机构得到了长足发展，这些机构虽然在业务规模、资产数额等方面所占比重不大，但其经营灵活、服务多样，对支持和推动地方经济发展起到了不可或缺的作用。由于种种原因，地方法人机构资产质量不高，经营效益较差，管理不善，存在着一定的风险隐患。党的十六届三中全会《决定》提出要“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权……逐步理顺中央和地方在财税、金融、投资和社会保障等领域的分工和职责”。根据中央和地方在金融领域职责分工，地方政府对地方金融机构的改革、发展和化解风险方面承担领导和管理责任。这就要求，地方政府与有关监管部门配合，搞好金融稳定协调运作，确保地方金融稳定。

三、建立地方金融稳定协调机制的可行性

金融稳定协调机制是一种制度性安排，机制的建立必须以合理需求为基础，以调动各方利益的积极性、主动性为前提。

（一）人民银行新职责的履行，为地方性金融稳定协调机制的建立创造了条件

新修改的《中国人民银行法》赋予了人民银行防范和化解金融风险，维护金融稳定的重要职责，并规定中国人民银行的分支机构根据中国人民银行的授权，维护本辖区的金融稳定。随着“三定”方案的落实，总行成立了金融稳定局，各分支行相继成立了金融稳定处，其主要职责是评估地方金融风险，研究防范和化解系统性金融风险的政策措施，这就改变了以往在金融稳定上缺乏统筹安排和力量整合的问题，从组织上保障了金融稳定工作的开展。

人民银行从宏观角度关注和解决金融系统的风险问题，正好弥补了专业监管机制重微观、轻宏观的不足，可以有效堵塞监管漏洞，提高监管效率。人民银行作为宏观金融调控部门，可以从经济与金融协调的角度分析系统性金融风险。同时，由于人民银行不是具体监管部门，不存在利益驱动或监管套利，人民银行协调金融稳定，可以避免监管部门的权限和责任过于集中以及不同监管部门的利益冲突。人民银行可利用其特殊地位，发挥必要的沟通和协调作用，更好地解决监管合作问题。这就为建立以政府为推动、以人民银行为主导、监管部门为支撑、有关部门为保障的金融稳定协调机制提供了可能。



（二）各地方监管部门对信息沟通与监管协作需求十分迫切

在金融业相互渗透、业务交叉趋势下，专业监管部门一方面要履行好自身职责；另一方面更需要与其他监管部门配合，了解其他监管部门的信息。为此，银监会、保监会、证监会在最高层次建立了联席会议制度，签署了《分工合作备忘录》，指明银监会、证监会、保监会各自负责统一监管各自职责范围内的监管工作，同时建立三方定期信息交流制度和经常联系机制，任何一方需要他方的监管对象的信息时，可委托他方进行收集。确定监管联席会议成员由三方机构主席组成，每季度召开一次例会，协调有关监管事宜。对一方政策变化涉及他方监管职责和监管机构时，在政策调整前通过“会签”方式征询他方意见。作为监管部门派出机构，各地银监局、证监局、保监局负有所在地金融机构监管的职责，同样需要与其他监管部门的配合。对有问题机构的处置时，更需要人民银行和地方政府的参与和配合。监管部门在监管信息沟通协调与配合上的需求，也对建立地方金融稳定协调机制建立提供了条件。

（三）地方政府为促进经济协调发展，需要良好的金融环境，对建立地方金融稳定协调机制积极性也很高

市场经济的建立和发展，带动了区域间特别是以省或市为代表的地方经济竞争的加剧。投融资环境的好坏直接影响着经济的发展。研究表明：中国各地区的投资环境差别很大，不良资产差异明显，由于受产权保护程度、法律公正程度和地方政府信誉程度不同的影响，四大国有商业银行各省分行的不良贷款率在特定省份显出同高同低的现象。在国有商业银行的不良贷款中，约30%的不良贷款是由于受到各级政府干预，包括中央和地方政府的干预所导致。地方政府贯彻科学的发展观，必须以稳定的金融环境为保障和前提，前期各地相继成立了金融办公室等各种形式的机构，目的就是加强地方政府与人民银行、监管部门、当地金融机构的联络与沟通，协调经济与金融的发展。随着我国三大金融监管机构在各省、自治区、直辖市的相继成立，地方政府部门对建立金融稳定协调机制的积极性很高。

四、发达国家和地区金融监管和金融稳定中的协调沟通及借鉴意义

经济发达国家和地区，无论采取集中监管或是分业监管，具体监管中都存在着各种形式的协调与沟通。

（一）美国

美国是金融体系和监管制度最为复杂的国家，随着金融创新，混业经营日益明显。为推动金融业健康发展，1999年11月4日，克林顿总统签署了《金融服务现代化法案》。美国复杂的金融监管体系在《金融服务现代化法案》出