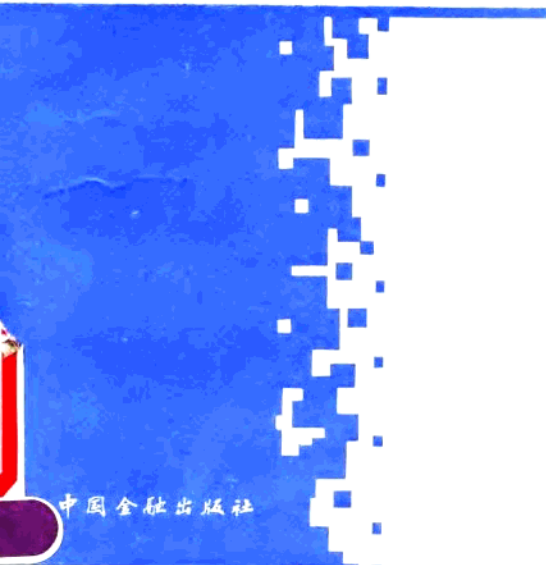


金融监察理论与实践

主编 赵凤祥 乔必扬



中国金融出版社



中财 B0025208

金融监察理论与实践

(内部发行)

主编 赵凤祥 乔必扬

CD3-11

中央财经大学图书馆藏书

总号 388533

分类号 F83-53/2

中国金融出版社

责任编辑：许小军

金融监察理论与实践

主编 赵凤祥 乔必扬

(内部发行)

*

中国金融出版社 出 版

北京印刷厂 印 刷

*

787×1092毫米 1/32 13.125印张 280千字

1991年8月第一版 1991年8月第一次印刷

印数：1—15500

ISBN 7—5049—0724—3/F.365 定价：5.55元

《金融监察理论与实践》编委会名单

顾问
主编
编委

侯颖
赵凤祥
吴美玲
原时武
张佩涛
宋涛

张进玉
乔必扬
韩象珍
唐伟
姚庆海

刘建革

郝闽
王振甫
车新亭

序 言

金融监察机构从 1988 年下半年陆续重建到现在，已经走过了一段不短的路程。几年来，在各级行、司领导的重视和支持下，金融监察机构边组建、边工作，在惩治腐败、推进廉政建设、查处大案要案、纠正行业不正之风、加强执法监察等方面做了大量工作，发挥了重要作用。广大金融监察工作者在实践中积极工作、大胆探索，积累了不少经验。这是一笔不可多得的宝贵财富，及时加以总结十分必要。

总结过去是为了面向未来。要很好地做好这一点，只把目光局限在经验总结方面还远远不够。正确的理论是做好实际工作的指南和保证。在经验总结的基础之上，通过进一步深化、提炼，从一般的经验中归纳出带规律性的东西，把感性认识上升到理性认识。这是我们做好金融监察工作的理论依据和重要保证。特别是在当前反腐倡廉的新形势下，金融监察干部处于斗争的第一线，任重而道远，通过不断地从理论和实践的结合上进行经验总结和理论研讨，提高每个干部的理论水平和处理复杂问题的能力，就显得尤为重要。

监察部驻金融系统监察局于 1990 年 9 月在山东省烟台市组织召开了全国金融系统首次监察理论研讨会。本书汇集了其中 40 余篇研讨文章，目的就在于充分反映这次研讨会所取得的成果，推进金融监察理论与实践方面的探讨向更高

层次发展。

关于这本书的特点，可从以下几方面作一基本评价：

一、具有一定的广泛性

广泛性主要表现在两个方面：第一是文章作者的分布从纵向上看、从横向上看都具有广泛性，绝大部分省、自治区、直辖市都有撰稿人，各行、司都有代表文章，可以说，这本书是全国金融监察理论成果的大荟萃，同时也是理论队伍、理论水平的一次大检阅。第二，研讨的范围、内容具有广泛性。本书所包括的“廉政建设”、“经济案件的查处与防范”、“执法监察”、“纠正行业不正之风”、“自身建设”五大专题，既有区别，又互相交叉，全方位地覆盖了金融监察的主要职能和当前的主要任务。

二、具有较强的实践性

本书所收各篇文章的作者全都来自金融系统监察工作的各个岗位上，有大量的实际工作经验与体会，金融监察工作的甘苦，工作中的难点、热点，这些同志最了解，最有发言权。正因为如此，文章中提出的对策、措施和办法具有较强的可行性和可操作性。

三、具有鲜明的专业性

金融监察工作具有很强的专业特点，对从事这项工作的同志的知识结构有着特殊的要求，既要熟悉金融业务，又要掌握监察业务。本书所收的各篇文章正是发挥了这一优势，在把金融专业知识和监察理论结合起来这个课题上做了有益

的尝试。

四、具有较高的理论性

研究问题既需要深入下去，又需要高屋建瓴，进行理论上的概括。本书大部分文章有较翔实的事例、资料做基础，但没有停在实例归类上和具体情节上，而是抓住核心问题，由表及里，层层剖析，进而找出制止不良行政行为、扭转行业不正之风、遏制犯罪的有效方法。因而，许多见解有深度、有启发、有新意。

组织全国性的金融监察理论研讨会，并且将研讨成果汇编成书，以前是没有过的。由于写作、编辑时间比较仓促，本书也存在一些不尽人意的地方，有些文章还显粗糙，有待进一步加工；有一些提法需进一步探讨；理论分析需进一步深化。既看到成功，也找出不足，有利于今后把金融监察理论的研讨工作不断引向深入。因此，我们恳切希望同志们对本书不吝指正，多提宝贵意见。

目 录

对金融执法监察的观察与思考

四川省泸州市金融系统监察室 黄加宁 (1)

论执法监察在我国银行监察工作中的地位和作用

工商银行山西省分行监察室 闫玉珩 姚荣秀 (12)

金融执法监察的意义、难点及其对策

农业银行江苏省分行监察室 侯建征 (23)

对监察对象实施有效监督检查之浅见

中国银行江苏省盐城支行 陈 明 (33)

关于加强金融执法监察的几点思考

黑龙江省金融系统监察专员办公室 陈日辰 (39)

当前金融执法监察中的主要难点及对策

广西金融系统监察专员办公室 梁载辉 刘世光 (48)

试论如何在治理整顿中加强金融执法监察

湖北省十堰市金融系统监察室 刘绍山 翁仁培 (57)

农村金融执法监察的几点思考

农业银行湖南省分行 王联福 黄日旺 (64)

试论金融监察与金融稽核的关系

- 宁夏金融系统监察专员办公室 殷志宏 (74)
- 金融系统加强行政监督浅议**
- 河北省金融系统监察专员办公室 白述明 (81)
- 强化监督制约机制是搞好廉政建设的重要保证**
- 保险公司山东省分公司监察室 何晓朋 (91)
- 金融监察部门如何协助行政领导抓好廉政建设**
- 天津市金融系统监察专员办公室 王任飞 王振武 (97)
- 搞好超前防范 推进廉政建设**
- 工商银行山东省分行监察室 (106)
- 浅谈银行反腐败斗争中的权力制约**
- 农业银行沈阳市分行监察室 范庆道 (115)
- 浅谈金融系统推行“两公开一监督”制度的实践及其措施**
- 黑龙江省佳木斯市金融系统监察室 蔡永良 (122)
- 完善信贷公开化管理 加强行社廉政建设**
- 农业银行内蒙古分行监察室 周秀珍 (130)
- 关于在工商银行推行廉政建设目标管理的设想**
- 工商银行黑龙江省分行 杨长祥 徐树春 赵建伟 (136)
- 金融系统行业不正之风分析及对策**
- 山东省金融系统监察专员办公室 (146)
- 以贷谋私现象透视**

- 农业银行湖北省荆州地区中心支行监察室
张纯斌 (158)
- 浅谈以赔谋私的表现、成因及其纠正的措施
中国人民保险公司监察室 唐 伟 郭海天 (167)
- 对金融系统行业不正之风的思考
云南省金融系统监察专员办公室 高 波 (176)
- 金融系统行业不正之风剖析
监察部驻金融系统监察局 姚庆海 车新亭 (185)
- 银行业不正之风的表现、成因和纠正对策
工商银行辽宁省分行
何开湘 程中忱 何振文 王嘉川 (198)
- 经济特区以贷谋私行为的表现、特点及防范对策
深圳经济特区金融系统监察专员办公室
韩忠民 (207)
- 对金融系统经济案件高发的思考
工商银行陕西省分行监察室 张晓钟 (218)
- 坚持预防为主方针 努力降低发案率
建设银行广东省汕尾市分行监察室 吴主良 (226)
- 金融系统工作人员中经济违法犯罪问题的探讨
贵州省金融系统监察专员办公室 (234)
- 对农业银行系统经济犯罪问题的剖析
中国农业银行监察室 韩象珍 (242)

大特区金融系统经济违法犯罪的特点、原因及其对策

海南省金融系统监察专员办公室

邓月琴 符海碧 (251)

当前会计部位发生案件的特点、原因及防范措施

北京市金融系统监察专员办公室

何梓桐 (258)

对盗用联行资金案件的几点思考

湖南省金融系统监察专员办公室

谢笃兰 曾桂元 (267)

盗用、诈骗联行资金案件的特点、原因及防范对策

福建省金融系统监察专员办公室

魏仕光 (278)

试论储蓄部位经济犯罪活动的表现、特点及其对策

农业银行陕西省分行监察室

方福海 徐书桥 (288)

浅谈农村信用社经济案件的特点、原因及对策

农业银行四川省分行

赵蓉素 (297)

关于处理挪用银行资金案件中应用法律

和执行政策问题的探讨

安徽省金融系统监察专员办公室

王宝槐 (307)

金融监察部门突破贪污受贿案件方法对策初探

陕西省金融系统监察专员办公室

金 鸣 (316)

金融领域中经济犯罪苗头探析

哈尔滨市金融系统监察室

邓学斌 (326)

预防经济案件实行包保制约的依据、

方法及实践价值

农业银行吉林省分行	何宗典 常 毅	(335)
浅析银行查案难的原因及对策		
中国银行珠江分行监察室	王杰群	(344)
查处经济案件中“取证难”的原因及对策		
建设银行江西省分行监察室	易建荣	(350)
浅谈证据及运用		
新疆金融系统监察专员办公室	赵启明	(355)
如何实现监察工作的规范化、程序化、 制度化建设		
辽宁省金融系统监察专员办公室	张春元	(364)
浅析监察干部的精神状态		
农业银行哈尔滨市分行	冯国太 吴曼华	(372)
谈谈我国金融行政监察体制及发挥其整体效能问题		
浙江省金融系统监察专员办公室	赵文珂	(379)
关于加强基层行监察工作的几点思考		
建设银行山东省淄博市分行监察室	张开利	(385)
金融监察工作的哲学思考		
河南省金融系统监察专员办公室	樊玉超	(393)

对金融执法监察的观察与思考

黄加宁

金融执法监察，是强化中央银行宏观调控职能的重要手段之一。它对于保证政令畅通，维护金融秩序，发挥着不可低估的作用。如何有效地开展金融执法监察，越来越引起人们的关注。现就金融执法监察的概念、地位和作用；当前开展金融执法监察存在的问题和原因；以及如何改善和加强金融执法监察等问题，谈一点个人的粗浅看法。

一、金融执法监察概述

（一）金融执法监察的概念。

什么是金融执法监察？到目前为止，还没有一个完整的科学的定义。笔者个人认为，金融执法监察的概念应当这样表述：金融执法监察是指国家金融行政组织内部设立的金融监察机关，依据国家有关法律、法规和金融政策，对有关金融机构集体和工作人员违反行政法规和金融纪律的行为所实行的监督、纠举和惩戒。而金融机构集体及其工作人员是依照国家有关法律、金融政策和法规进行金融管理活动的，因此，在具体实施金融执法监察过程中，衡量一个单位或个人是否依法行政的标准就是看其是否正确贯彻执行了国家的法律、金融政策和法规。如果超出了这个范围，就视其为违

法，金融监察机关就要对其进行纠举和惩戒。由此可见，搞好金融执法监察是金融监察机关实施行政监察的一项基本职能。

（二）金融执法监察的地位和作用。

在建设社会主义新的经济管理体制中，金融部门从原来的总会计、总出纳的附属地位一跃成为对国民经济进行宏观调节的重要职能部门。它通过信贷、利率、结算等经济手段，间接控制和调节国民经济的运行。由于金融部门在整个国民经济建设中处于举足轻重的位置，因此，所有金融活动都必须严格执行和体现国家的经济政策和建设方针，稍有不慎，渎职失职，就会给国家和人民造成巨大损失。由此可见，加强金融执法监察是保证金融部门正确贯彻执行党和国家经济建设方针的重要前提，同时也是健全和完善社会主义金融法制的重要组成部分。

党和国家金融方针政策制定后，一旦付诸实施就必须加以监督和检查，这是对金融机构行政管理法制化的必然要求，也是开展金融执法监察的一般性意义。金融执法监察把一般性行政监察与专业性金融监察有机结合，有助于严肃政纪、克服官僚主义，提高行政工作效率，减少行政决策中的随意性和片面性。反之，如果缺乏和削弱金融执法监察工作，不仅直接影响和妨碍党和政府有关金融方针、政策的顺利贯彻执行，而且会严重影响和败坏金融部门的威望和信誉，损害国家和人民利益。因此，我们说金融执法监察在整个金融监察工作中占有极为重要的地位，在改革开放，建设社会主义商品经济中起着极为重要的保证作用。

开展金融执法监察与查处政纪案件，相互联系，相互影

响，都是行政监察工作的重要内容。金融执法监察包含了各级金融监察机关为保证政令畅通所进行的全部活动，其中也包括了查处被监察对象违反政纪行为的活动。执法监察工作搞好了，政令畅通，违纪案件就会减少，查处违纪案件也会相应减少。相反，如果金融执法监察工作没有搞好，整个行政监察工作就不能协调发展，就不能取得金融监察实施后的良好社会效果。

就目前而言，在深化改革、治理整顿的形势下开展金融执法监察，有着特别重要的社会意义。这是因为，近年来一些金融单位和个人由于放松了思想政治工作，法制观念淡薄，有法不依，执法不严，违法不究、难究的现象十分严重，有的行政领导甚至带头钻法律法规的空子，严重破坏了社会主义金融秩序；有的本位主义和分散主义严重，搞上有政策，下有对策。这些行为，使党和国家的金融方针、政策和法令不能得以顺利贯彻执行，严重损害了国家的金融威信。在这种形势下开展金融执法监察，对维护党和国家的金融方针、政策和法规的严肃性，保证政令畅通，克服行政执法方面的腐败现象，保证深化改革、治理整顿的顺利进行，其作用显得尤为重要。

二、当前开展金融执法监察存在的问题和原因

（一）制约因素多，监督检查难。

1. 职责权限不明确。尽管金融监察机构一组建就把金融执法监察作为其基本职能之一，但是对于如何开展金融执法监察并无明确规定和指示，更无法律依据。首先是金融监察机关所行使的执法监察职权没有明确的法律依据，而有关涉

及金融执法监察职权的文件又带有较大的原则性。其次，即或有关文件规定了金融监察机关实施执法监察的“主要任务和职责”，但究竟如何实施其职责，完成其任务，并无明确的规定和指示。这就造成了金融监察机关对开展执法监察职权界限的模糊。再次，有关金融监察机关实施执法监察的职权都只是些意向性的东西，在没有更详细的规定办法来对这些职权加以具体化、定量化和程序化之前，金融监察机关行使这些职权就难以避免无所适从的被动局面。

2.组织体系不适应。金融监察和金融纪检两块牌子一套人马。现在纪检、监察工作都要求加强，但是工作量增加，人员不增，有的地方甚至还没有配到编制最低极限，因此，造成监察干部兼职过多，力不从心。再加上目前金融行政监察的格局是：实施监察职能的主体——监察干部，是在被监察对象的领导下工作的，因此，形成对同级领导实施执法监察的“虚监”。同级监督同级，下级监督上级缺乏有效的法律保证，致使目前对同级和上级的执法监察很大程度取决于行政首长“重视和支持”的程度，监察部门的能动作用很难有效发挥。

3.监督机制不合理。目前省以下金融监察机关与专业银行、保险公司是“协助领导”的关系，专业银行（司）以及其它金融机构的行政首长（包括下一级）亦不属于自己的监察对象，这就从监督体制上制约了金融监察部门对专业银行、保险公司以及其他金融机构的执法监督和检查。也由于上述原因，金融监察机关对金融业务活动缺乏应有的了解，实施执法监察的渠道不畅。因此，形成目前金融监察机关在实施执法监察上“能协助就协助”，“能协助多少就协助多少”的消

极状态。

4.政策界限难把握。金融执法监察工作是一项系统的社会工程，它涉及的政策性强，业务面广。由于目前金融监察机关开展此项工作还缺乏明确的法律依据，划分违法与否的政策界限是什么，以什么为标准来作最后的定性处理，是当前金融监察工作的一大难点。尤其在实施金融执法监察的后期处理上，它不象贪污、受贿等经济案件，有明确的定性处罚规定和量纪标准，这就给金融监察机关开展执法监察工作带来了关键性的难处。故笔者认为，尽快出台有关金融执法监察工作的“定性依据”和“量纪标准”之类的法规，是保证金融执法监察工作切实有效开展的重要前提之一。

(二) 条块分割，利益冲突，监督措施乏力。

1.旧管理机制的惯性影响，加上目前不尽完善的金融体制，限制了金融执法监察工作的正常开展。金融体制改革虽然打破了大一统的金融格局，但由于以中央银行为核心的金融体制还刚刚建立不久，中央银行对其他金融机构的管理监督手段还很不配套，因此旧的管理体制中的管理办法，还会表现出巨大的惯性作用。这种状况表现出的特点，一方面要求旧的管理机制放弃原有的管理手段，以适应新形势发展的要求；另一方面又顽强地维持着旧的管理机制和管理手段。而新的手段又不能适应新机制的要求。于是，便出现了新旧体制转换过程中管理监督的不衔接，从而增大了金融监察机关开展执法监察的难度。这主要表现在金融监察机关对金融机构集体或个人实施执法监督和检查的措施不配套和手段的软弱。因为，中央银行对金融机构运行机制的控制是经济制度和管理办法相协调的宏观调控，控制能力的大小取决于控