

财会工作理论 研究与实践探索

第五辑

主 编 / 张茂杰

副主编 / 杨思江 张云霞

财会工作理论 研究与实践探索

第五辑

主 编 / 张茂杰

副主编 / 杨思江 张云霞

中国时代经济出版社

北 京

图书在版编目 (C I P) 数据

财会工作理论与实践探索. 第五辑 / 张茂杰主编
— 北京 : 中国时代经济出版社, 2013. 3
ISBN 978-7-5119-1440-8

I. ①财… II. ①张… III. ①财务会计—文集 IV.
①F234. 4-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第049044号

书 名: 财会工作理论与实践探索 (第五辑)
主 编: 张茂杰

出版发行: 中国时代经济出版社
社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼
邮政编码: 100069
发行热线: (010) 68350173 68312508
传 真: (010) 68320634 83910203
网 址: www.cmepub.com.cn
电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com
经 销: 各地新华书店
印 刷: 北京画中画印刷有限公司
开 本: 850×1168 1/16
字 数: 262 千字
印 张: 9.5
版 次: 2013 年 3 月第 1 版
印 次: 2013 年 3 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5119-1440-8
定 价: 38.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换
版权所有 侵权必究

黄杰



男，1946年出生在福州，1967年毕业于厦门大学经济学会计专业，毕业后分配在新疆巴楚县麻纺厂，当主办会计。1981年调回福建，当老师、教会计，并先后担任省财政干部学校副校长、省财会管理干部学院会计系主任、副院长。1990年评为高级会计师，1992年获得注册会计师资格。1997年，调省财政厅任会计处处长，兼任过省注册会计师协会秘书长。2001，任省会计学会会长，并先后被选为中国会计学会第六届理事会理事、中国总会计师协会第三届理事会常务理事。2005年，调回省财会管理干部学院任院长。无论做会计、教会计、管会计，还是研究会计，我都十分注重理论联系实际。

杨思江

男，汉族，1955年9月20日出生，陕西蒲城人。1976年5月加入中国共产党，大学文化程度，高级会计师，现任中国水电建设集团十五工程局有限公司总会计师。曾任建设银行渭南分行人事教育科副主任科员、建行渭南分行营业部主任兼西郊支行行长、建行渭南分行副行长、建行汉中分行行长、党组副书记、建行汉中分行党委书记兼行长。1998年被评为“全国金融系统职工自学成才者”。1999年7月调任中国陕西国际经济技术合作公司党组成员、副总经理。

2004年7月调任陕西省水电工程局（集团）公司总会计师。2005年7月任中国水电建设集团十五工程局有限公司（简称水电十五局有限公司）党委常委、总会计师至今。



秦爱萍



女，1964年9月出生，中共党员，大学本科毕业，经济师职称，现供职于中国人民银行恩施州中心支行事后监督中心。该同志从事经济金融工作三十年来，具备了较高的专业理论知识和丰富的经济金融管理经验，对金融调研和监督理论方面的研究具有较高的造诣。独著的《基层人民银行国库监督模式选择》、《破解小微企业融资困境》、《事后监督效能动力机制及模型探究》等论文，分别被《当代金融家》和《武汉金融》等刊物刊登；《新形势下人民银行会计核算监督路径选择》获“人行湖北辖内事后监督调研征文评选暨研讨”活动二等奖，并被《中国人民银行会计核算监督探索》一书征集出版。

该同志曾荣获武汉分行“2004年—2008年事后监督能手”称号，主要负责设计并组织实施的创新项目“基层央行事后监督网络标准化信息管理系统”得到人行武汉分行领导的肯定性批示，并在湖北辖内业务培训班上交流演示。

财会工作理论研究与实践探索

编委会

学术顾问:

王建新 财政部财政科学研究所 教授 博士生导师
于长春 北京国家会计学院 教授 博士生导师
黄 杰 福建省会计学会 会长

主 编:

张茂杰 硕博睿智国际经济研究所 所长

副 主 编:

杨思江 中国水电建设集团十五工程局有限公司 总会计师
张云霞

编委委员:

秦爱萍 中国人民银行恩施自治州中心支行

序 言

政以财兴，国以财立。

《财会工作理论研究与实践探索（第五辑）》的顺利出版与大家的共同努力是密不可分的，在此要感谢财经界各位同仁的关心、支持与厚爱！

编辑部历来重视每届获奖的专业论文与科研课题，其中所蕴藏的思想财富和学术价值，留待读者细细品味在此毋须赘述。我们知道这些论文和课题百家争鸣，各有所长，但难成系统，只有经过编辑出版才能相得益彰，蔚为大观，既便于研读考察，又利于文化积累，这就是我们编辑出版的初衷。

本辑的出版肩负了广大读者朋友们对我们的信任与期望；肩负了编辑们的责任感和使命感，编辑们不负众望、日夜辛劳对本辑的论文和课题进行三审三校，编辑人员不厌其烦地与作者们进行沟通与交流；肩负了作者们的辛勤与汗水，其中大部分稿件都是来源于多年从事财会、审计工作的一线骨干人员，都是经得起实践的检验并被实践证明是行之有效的工作法宝；同时还肩负了时代赋予我们的历史使命和义不容辞的责任，促进我国财会理论繁荣与发展，推动财会学术与创新，更好地为财会改革和经济建设服务！

纵观同类，本辑有以下几个特点。一是“一体两翼”，即以“财会工作”为一体，以“理论研究”与“实践探索”为两翼；二是“力推新人”，即为了发现人才、培育人才，使优秀的人才能脱颖而出，编辑部始终坚持唯质论稿的原则选稿用稿；三是“兼收并蓄”，为充分展示作者的专业水准和工作才干，也是为了维护读者的利益，对于专业论文和科研课题，编辑部一贯主张不限字数、不惜版面。

我们相信在财经界各位朋友的共同努力下，《财会工作理论研究与实践探索》一定能够发表一系列具有开创性、跨学科的研究成果，也一定能够培养一大批德才兼备的财会工作者。

编委会

2012年12月

目 录

财 会 篇

央行 ACS 系统上线后的会计管理模式及会计风险研究 / 王 玲	3
跨境资金流动监管视角下银行短期外债管理方法研究 / 秦爱萍	7
会计集中核算业务风险点及控制措施的构想 / 姜 永	11
银行结算账户监管体系的现状与思考 / 文 军	15
浅议“省直管县”改革对县级财政的影响 / 海云桃	19
新形势下加强央行会计文化建设路径探讨 / 姚传喜	23
关于民间借贷发展现状及强化监管制约的思考 / 王 彬	27
浅议基层央行会计风险控制存在的问题及建议 / 刘 琳	33
刍议取消国库会计核算整理期 / 苏大力	36
谈人民银行基层行会计人员管理与会计业务风险控制 / 宋阿旎	38
浅析国库会计支出数据与财政部门的会计支出数据差异原因及政策建议 / 刘春学	40
生物制品成本核算与管理探讨 / 经玉梅	43
“村账乡理”模式规范化探讨 / 徐改全 崔玉萍 肖 颖 邢俊超 马继强	47
抓好外贸企业会计文化建设的构想 / 朱晓虹	63

审 计 篇

建立国家资产负债审计制度 有效服务国家治理 / 邹小平	69
关于内部审计服务央行治理的回顾与展望 / 陈艳玲	73
商业银行内部审计全面质量管理模式应用研究 / 杨鸿运	77
参与式内部审计在医院管理中的应用 / 许舒英 李瑾仙	84
欧美国家征信法律制度比较分析与借鉴 / 秦爱萍	88
创新绩效审计管理手段 全面推进基层央行内审工作转型 / 谢艳梅	92
刍议事后监督部门在央行内部控制中的地位、职能及作用 / 秦爱萍	95
浅析风险导向审计对基层央行内审工作的影响与策略 / 郭宝峰	101
浅谈企业的审计监督与财务监管 / 李蒲林	104
浅析数字化审计模式中审计分析模型的构建 / 陈 余	109
开展风险导向审计对内部审计的要求 / 王 建	117

房地产宏观调控背景下保障性住房政策研究 / 李新民	121
创新政府投资效益审计发挥审计于政府治理的作用 / 陈义君	126
资源型地区财政收入状况及可持续性应引起国家的高度关注 / 薛亚军	129
构建郑飞内部审计质量管控体系提升审计管理水平 / 束 放	132
控制会计信息失真 促进政府诚信建设 / 隋桂珍	139
内部审计质量控制问题探讨 / 张建勇	142
国企房地产公司如何走出困境？ / 陈 鹏	144

系统上线后的会计 会计风险研究

财

会

篇

央行 ACS 系统上线后的会计管理模式及 会计风险研究

王 玲

中国人民银行泰安市中心支行

【摘 要】 央行 ACS 系统上线后会计管理模式发生变化,随之会产生一定的会计风险,防范中央银行会计核算风险,是中央银行执行内控制度,履行央行职责的基础和前提。本文通过分析中央银行 ACS 系统上线后会计管理模式主要特点和风险成因,提出了防范央行会计核算风险的几个方面的对策。

【关键词】 中央银行; 系统上线会计管理模式; 风险研究

为实现更为集中、安全、高效的中央银行会计核算,目前中国人民银行正在建设中央银行会计核算数据集中系统(ACS)。ACS 系统具有数据集中化、流程科学化、管理信息化、服务综合化、监督过程化的特点。上线后的会计集中核算管理模式将发生实质性变化,实行前后台分离的会计集中处理模式,随之也将隐藏不同类别的会计风险。如何防止会计风险的产生,保证会计核算工作的正常运转,将成为我们关注研究的重要课题。

一、ACS 上线后会计管理模式及系统的主要业务功能特点

(一) ACS 实现了中央银行会计数据的全国集中。上线后会计核算采取前台分散受理、后台集中处理的集中核算模式。ACS 将把目前分散在中央银行 341 个分支机构营业部门的账务数据和中央银行国库、货币发行等其他业务系统的总账数据进行全国集中,实现账务处理、业务监督与数据信息管理的有机整合,集中处理中央银行营业部门各项会计业务,集中管理金融机构各类本外币账户并为支付系统、同城清算系统、票据交换系统等提供最终资金结算服务。ACS 除能够满足各类本、外币总分账与会计报表的生成外,还将建立面向管理决策层的应用数据仓库,实施数据挖掘,实现信息共

享并为中央银行其他相关业务系统的接入提供支持。ACS 系统通过与各相关系统的连接完成人民银行各项会计业务数据的横向整合,突破了人民银行会计数据的部门限制,形成完整的人民币全国“一本账”。

(二) ACS 实现了业务统一管理。在 ACS 系统中,会计账务由集中的业务处理中心进行处理,有利于加强人民银行会计核算业务的内部管理,提高风险防范能力。一是业务流程全国统一,可以消除地方特色和习惯做法,有利于加强对会计业务的规范管理,强化内部控制;二是由业务处理中心集中进行账务处理,便于统一管理,降低系统运行维护成本,提高系统管理水平和运行维护质量;三是 ACS 采用一整套风险防范措施确保系统安全可靠,有效降低了会计风险;四是会计业务检查监督可以从传统的现场检查模式中解放出来,更多地利用非现场检查和过程监督,降低监督检查成本,保证监督效率和质量,更加有效地防范风险。

(三) ACS 强化了中央银行会计核算内控管理。ACS 利用信息系统刚性约束的特质,以及对全国账户结构、数据标准、核算手续、操作流程和业务管理模式的统一化管理,将大量对业务操作和流程管理的控制行为固化为系统工作流,使中央银行的会计内部控制机制由过去的人为软约束转变为系统硬约束并通过科学的岗位与职责分配、严格的身

份认证、合理的分级与授权管理等技术手段和管理手段来加强会计核算内控管理。此外，ACS 充分利用数据集中以及网络传输的优势，对会计核算业务监督体系进行完善与流程再造，从加强内部控制的角度分析监督重点，找准业务监督定位，强化事中监督和业务过程控制，使风险控制关口前移，避免重复劳动，提高监督效能，更好地保障人民银行会计核算资金安全。

二、ACS 上线后会计风险一定程度上得到控制

ACS 实现了中央银行会计数据的全国集中和会计业务处理流程的科学再造，改变了会计核算系统的业务流程、组织架构与工作模式，全面提升了中央银行会计管理水平、扩大了会计服务范围、降低了会计风险。

（一）业务操作及道德风险得到控制。在 ACS 的设计中，交易授权由制度化的软约束变为程序化的硬约束，通过设定软件和数据使用权限完成交易授权活动，多数工作由计算机统一执行，改变手工方式下以相互牵制多人重复劳动为代价实现内部控制活动的方式，节约了人力资源，避免了制度软约束落实不到位的道德风险问题。ACS 的前台仅设置接柜员和会计主管，接柜员负责会计凭证审核和凭证影像扫描，会计主管负责审批重大会计事项并确认影像的真实性；后台设置全国业务处理中心，负责集中数据录入、凭证审核与差错处理等，完成账务处理。账务处理的集中便于将分散于全国各地的业务风险集中于一点，实现风险“一点控制”，降低了会计人员的业务操作风险和道德风险。

（二）会计风险实现了实时监督和过程控制。ACS 具备实时监督、监控的功能，改变了原来事后监督被动的局面，风险控制关口前移，对会计风险的控制贯穿于会计核算的每一操作环节中。利用影像信息和会计核算档案数据库，采用认证、预警和控制等方式，强化过程控制，使风险控制关口前移，实现事前审批、事中控制、事后监督的各个环节与核算流程紧密结合，做到会计核算与监督过程

化，有利于提高内部控制时效性。

（三）系统运行风险得到控制。ACS 是实现央行重要数据全国集中的核心系统，各分支行均作为营业网点通过远程接入方式进行业务和信息处理。ACS 采取措施从硬件、软件、网络构件、通讯介质等多方面，提高了系统的健壮性、安全级别和运行效率，做到既能防止因非法入侵或计算机病毒而造成的数据丢失或毁损，又能避免因系统处理或网络延时而影响运行效率和服务质量，确保系统的安全高效运行和资金的正常运转。

三、ACS 建设在会计管理模式及风险管理方面引发的新问题

（一）原有会计组织架构不适应风险管理和会计内部控制的要求。内部控制环境发生较大改变，传统会计业务流程、业务处理方式不再适用，需要重新调整会计组织、岗位、内部职责和权限。会计核算组织由原来的“金字塔”型结构简化为网点-后台两层结构；会计工作人员不再是原来的记账、复核、会计主管，而是转变为扫描人员、主管人员、录入人员和网络系统管理员等组成，需要明确新环境下会计核算组织、岗位、人员的操作权限，明确各个职能部门和岗位的责任，提高工作效率，防止出现扯皮和控制的盲点。新系统对会计人员的素质提出了更高的要求。经过流程再造，会计工作分工更为细致，对会计人员素质的要求更高，需要一批既懂计算机知识，又懂会计知识的复合型人才，还对会计人员的法律意识以及职业道德等诸方面的综合素质提出了更高要求。

（二）会计的风险点将发生改变。ACS 系统建设过程中，一些传统的内部控制措施被省略或者内置到会计核算软件中，会计核算处理在瞬间由系统自动完成。传统的以不相容岗位职责分离方式为重点的风险控制方式不再适用，需要重新进行风险评估工作。比如，会计信息和报表的正确性、真实性和完整性完全取决于原始凭证数据输入时的准确性和真实性的状况，因此，原始凭证的审核、输入和监督就显得尤为重要；还有，转汇业务、大额汇

划业务、同城票据交换业务等,为了保证及时为适当的会计信息使用者提供准确、完整的会计信息,必须加强输出权限控制管理。风险管理和内部控制重点将转变为原始数据输入、计算机控制、会计信息输出、人机交互处理、网络连接等方面上。

(三) 风险管理和会计内部控制范围扩大、风险管理措施和内部控制活动更复杂。传统内部控制主要针对交易处理,随着 ACS 运行复杂性程度的提高,会计内部控制的范围相应扩大,其中包括一些传统会计中没有的控制内容,如对系统开发过程的控制、网络系统安全的控制、系统权限的控制、数据编码的控制以及对调用和修改程序的控制等等。ACS 不仅利用计算机完成基本的会计业务,还能利用计算机完成各种过去没有的或由其他部门完成的复杂的业务活动。过去应由几个部门按预定的步骤完成的业务事项,现在可能集中在一个部门,甚至一个人完成,如果没有完善的内部控制活动,可能由于一个人的差错,导致一系列错误的信息。因此,与传统会计相比较,ACS 的风险管理和内部控制活动综合性强、范围大、控制活动更复杂。

(四) 系统安全控制更为重要。ACS 是包含计算机硬件、软件、人员和各种规程等构成的开放性系统。计算机硬件是网络会计核算系统运行的物质基础,软件是权限划分、交易实施的载体,数据库系统是整个网络会计系统安全控制的核心。硬件配置不合理、软件功能欠完善、系统操作失误、内部管理人员的非法访问及来自外部的恶意攻击等原因,都有可能使网络会计遭受严重的安全威胁。错综复杂的网络结构使得系统安全问题日益突出,安全控制的难度将进一步加大。

四、加强 ACS 会计管理模式及会计风险控制的建议

作为支付系统的管理者,人民银行根据支付系统建设发展情况,研究探索上线后会计管理模式和会计风险控制,采取有效措施,保证支付系统平稳安全运行。

(一) 建立健全会计内控管理组织架构,重新设置网络环境下会计核算组织、岗位、人员的操作权限,明晰各个职能部门和岗位的责任,提高会计内控管理组织和信息传递的有效性。在运用计算机实施控制的同时,坚持以人为本,加强对会计人员的管理,提高会计人员素质。要倡导和强化风险管理意识,通过各种途径将风险管理理念传递给每一个员工,内化为员工的职业态度和工作习惯,形成一种风险控制的文化氛围,形成一种风险防范的道德评价和职业环境,避免因风险意识不够、制度落实不到位引起的金融案件。由于新系统对业务技术性要求较强,业务种类涉及面较广,要加强对系统参与者的业务辅导和培训,通过辅导和培训促使相关人员全面了解和掌握系统的功能特点和业务处理流程,保证正确地处理各类业务,防止出现各类业务操作风险。

(二) 建立健全新的内控管理制度,加强对核算系统的安全评估和风险管理。要全面分析业务流程,找准风险点,有针对性地加强内部控制活动,建立一系列新的内控管理制度。面对 ACS 会计内部控制难度加大,重点改变等新情况,重新进行风险评估,有针对性地采取有效措施,从数据的输入、处理、输出等方面加以控制。加强输入控制,防止未经审核的会计数据输入计算机,保证经审核的数据能完整、准确地输入并转换为机器可读的形式;完善处理控制,保证已输入的数据能完整、准确地传输和处理,防止和及时发现数据丢失、重复或出错;强化输出控制,保证为会计信息使用者及时提供准确、完整的经处理的会计信息,限制无相应权限人员接触输出资料。

(三) 充分利用信息技术,做好会计监督与监控,增强内部会计控制的有效性。会计监督是会计核算的重要环节,针对风险管理和会计内部控制范围扩大、风险管理措施和内部控制活动更复杂的情况,ACS 应该充分利用影像信息和会计核算档案数据库,从加强内部控制的角度分析监督重点,强化业务过程控制,实现事前审批、事中控制、事后监督的各个环节与核算流程紧密结合,更好地保障会计核算资金安全。除做好会计核算业务的监督外,还应建立起业务主管部门和内部审计部门的监

督、检查和评价机制，对会计内部控制体系及其运行情况进行跟踪、监测和调节。要在监督评价的基础上看是否能够及时对各类监控中查出的问题进行整改、进一步加强管理等。监督应该贯穿于会计内部控制的整个过程并对内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通等各个要素进行修正，从而不断促进银行内部会计控制体系的完善，形成一个良性循环的会计内部控制体系。

（四）加强核算系统的安全控制，确保系统的安全运行。加强会计核算系统硬件、软件、网络和数据的安全控制。ACS 会计内部控制复杂程度增加，对会计核算系统的软硬件、网络和数据安全性

提出更高要求。首先，要从技术和管理上防止计算机软、硬件出现故障导致信息丢失或系统瘫痪。其次，需要采用先进的网络安全控制技术和有效的计算机病毒防范体系、网络漏洞检测和攻击防范系统，防止病毒和黑客的入侵，以确保会计信息的安全。第三，要加强数据库控制，区分不同类别的用户或应用项目分别定义不同的数据，针对特定类型的用户开放，以限制合法用户或非法访问者轻易获取全部会计数据资源。最后，要建立数据备份和数据档案管理制度，保持会计核算业务的持续性，确保系统的安全高效运行。

跨境资金流动监管视角下银行 短期外债管理方法研究

秦爱萍

中国人民银行恩施自治州中心支行

【摘要】 银行短期外债是银行外汇资金的重要来源，对跨境资金流动的影响不容忽视，然而目前的监管口径偏窄，为套利融资产品迅速膨胀提供了发展空间。为从源头有效管控银行短期外债资金流入，本文从建立银行短期外债全口径统计体系和总量调控机制等角度提出了相关建议。

【关键词】 跨境资金；短期外债管理；对策建议

一、当前银行短期外债资金的主要来源

近年来，除了直接从境外拆入资金，以或有负债形式利用境外资金也成为银行资金的重要来源，从加强跨境资金流动监管的角度出发，银行短期外债管理应涵盖银行主要的债务性资金来源，包括以下几个方面：

（一）银行外汇资金来源方面

通过分析银行外汇资金来源明细表可知，银行外汇资金来源主要包括对外负债与自身所有的股本、准备金、利润等，其中银行来自于非居民的外汇资金来源主要包括境外同业拆借、境外同业存放、境外联行和附属机构往来、非居民存款、对外应付款等。

（二）外币或有负债方面

部分业务中虽然银行不直接收到企业或其他金融机构的外汇资金，但实际上形成了银行对非居民的或有负债。近年来，这部分业务规模不断增长，部分业务成为合法合规套利资金流入的载体，对跨境资金流动影响不断增大，是银行摆布外汇资金的重要方式。此类业务主要包括银行外币担保类、表外融资业务等。

（三）人民币结算方面

随着我国跨境人民币结算业务不断推进，银行

推出的多种代付或融资类人民币贸易结算产品均形成银行对非居民的人民币或有债务，对跨境资金流动的影响不断加大，成为银行新的短期或有负债的重要形式。因此，在“均衡管理”背景下，要管住银行短期外债资金入口，应重点监管以下银行短期债务性资金来源：银行境外同业拆借、境外同业存放、境外联行和附属机构往来、非居民存款、对外应付款、对外担保类业务形成的或有负债、贸易项下 1 年期以内远期信用证和海外代付等表外融资业务形成的或有负债，其中，贸易项下表外融资业务形成的或有负债包括人民币和外币两类。

二、银行短期外债监管政策存在的问题

（一）银行短期外债统计口径不全，缺乏科学的监管方式

现有监管制度尚未实现对银行短期外债资金来源的全覆盖，部分业务监管相对宽松，成为银行短期外债的监管洼地。一是不占用短期外债指标的银行对外负债项目发展迅速。按现行规定，90 天以下的海外代付业务不纳入银行短期外债指标管理，为规避指标规模控制，银行纷纷推出 90 天以下且接近 90 天海外代付业务。二是不占用短期外债指标的或有负债类项目不断扩张。当前，受到外

汇头寸短缺和存贷比等因素制约，境内银行发展表内业务满足企业外币融资需求的难度和成本不断增加，而创新型表外融资业务不占用短期外债指标，又能利用境外丰富和低廉的外币资金，因而银行开发推广表外业务的积极性大大提高。由于各银行间表外外汇产品同质不同名、同名不同质的现象普遍，外汇局统计和监管创新型表外融资业务难度较大。此外，除远期信用证和海外代付已纳入银行短期外债管理，其他表外融资产品多游离于监管之外。三是人民币跨境融资产品种类迅速增多。按现行规定，跨境贸易人民币结算项下涉及的居民对非居民的人民币负债，包括与跨境贸易人民币结算相关的远期信用证、海外代付、协议付款等，不纳入现行外债管理；境外机构人民币结算账户余额不纳入外债管理。部分银行以此作为规避短期外债指标限制的突破点，利用境内外人民币购汇价差，将为企业提供外币贸易融资业务转向提供跨境人民币融资业务，推动人民币海外代付、协议付款等人民币跨境贸易融资业务迅速发展。

（二）银行短期外债统计监测能力亟待加强

目前，银行短期外债管理尚缺乏完整法规体系，外债统计指标缺乏统一的规划与整合。外汇局对银行外债数据的采集散见于不同部门的不同报表，这些数据信息之间既存在重复，又存在统计口径不一致的问题，且多经二次加工、质量难以保证。通过现行监测系统和报表不能及时、准确、完整地评估银行的整体债务水平，无法衡量其对跨境资金流动的具体影响和整体债务风险水平。对外担保方面还没有专门的针对或有债务的业务处理和信息系统，监管信息的采集主要依靠手工统计。同时，现行银行短期外债管理还欠缺部分内容。按照一般会计核算方法，资产负债数据核算采用权责发生制，因此未到期的对非居民的应计利息、应付股利等也应纳入外债管理，而我国外债统计更多采用到期支付制，导致统计债务数据与实际外债额不一致。

（三）部分外债指标核定项目不够合理，银行很难控制

我国中资银行短期外债构成是以 90 天以上远期信用证和海外代付为主，约占短期外债指标余额

的 85%，而外资银行是以境外借款、境外同业拆入、非居民存款及境外联行和附属机构往来为主，约占短期外债指标余额的 95%。根据上述外债指标控制范围，银行认为，一方面信用证、海外代付、非居民存款等外债项目均属于不可控的负债项目，另一方面银行又必须尽量满足客户需求，否则就失去获利机会。因此，银行业务发展与外债规模限制之间的矛盾一直未解决，希望外汇局能对外债指标控制范围做出适当的调整，便于银行主动掌控外债指标。此外，银行反映将“境外联行和附属机构往来（负债方）”全额统计为外债并不合理，往来账应计算轧差后的金额，往账为债权正数，来账为债务负数，只有差额为负数时纳入外债管理，才能真实反映负债数据。

（四）银行没有使用中长期外债指标，造成短债长用

一是银行对政策理解不到位。有些银行自实行外债指标管理以来，不知道可以申请中长期外债指标或不知道如何申请中长期外债指标，因此，从未向发展改革委申请中长期外债指标。二是由于中长期外债按发生额管理，短期外债按余额管理，且短期外债成本相对较低，银行可能更偏好借用短期外债。因此，金融机构借入外债均为短期外币资金。如果将短期外债资金投入国内长期投资项目，当银行外汇资金缺口较大或借款行为不可持续时，会形成银行体系严重的货币和期限结构双重“错配”，容易产生外债不能按期归还。此外，人民币一旦贬值，短债资金回流，金融机构和企业都将陷入困境，可能使经济金融遭受重创，引发银行信用危机。鼓励银行使用中长期外债指标不仅可缓解短期外债指标压力，同时能解决银行资金使用期限结构“错配”问题。

三、构建新型的银行短期外债监管模式

加强监测分析，逐步转变管理理念和监管思路是今后外汇管理工作的发展方向。可通过强化监测、预警、分析手段，构建完备的监测指标框架体系，加大对异常流动资金的打击力度，做到疏堵并举、惩防结合，为银行合规经营创造良好的市场环境。

（一）尽快出台对中资银行外债管理及短期外债指标使用监督管理办法

随着我国中资银行外债管理政策的出台及完善,尤其是中资银行短期外债的管理口径已实现与外资银行一致,基本达到对中资银行短期外债余额的控制,但对中资银行整体外债的控制,仍缺少完整性和系统性。因此,作为中资银行外债近期改革的目标,国家外汇管理局应尽快整合中外资银行外债管理办法,统一不同性质银行之间的外债管理,实现对外资银行外债管理的完整性、系统性,使中资银行中长期外债管理更加清晰,短期外债指标管理更趋向于市场化,有利于外汇局形成对中外资银行统一的,更为规范、科学的外债管理方式。防止中资外汇指定银行与境内外资银行之间的资金拆借问题,削弱外债管理的有效性。

（二）探索建立动态微调的指标分配制度

短期外债指标管理带有较浓的行政管理色彩,虽然在历年的指标分配过程中,参考了各银行指标使用率、资金来源和使用结构等因素,但由于是按年度核定,难以匹配各银行一年中的变化趋势。总的来说欠发达地区短债指标使用率不高,但银行个体间短债指标使用率差别较大。下一步国家外汇管理局可探索建立短债指标的按季动态微调机制,应根据当前经济金融形势,考虑银行的经营情况,适时放松指标的控制,调整指标核定的办法,取消银行申请追加指标须调高现有结售汇综合头寸下限的条件限制,允许银行根据实际业务需要追加短期外债指标。可根据各银行上一季度短债使用情况,在每季度初的一周内对部分银行短债指标进行动态微调,调剂余缺有利于满足指标较为紧缺银行的使用。

（三）加强银行短期外债统计,杜绝短期外债监管盲点

一是进一步明确管理范围。将银行对非居民所有形式和期限的业务均纳入总量调控,确认属于指标管理范围的具体债务工具类型,其中应包括各类应付款、或有负债和人民币对外负债。二是科学划分债务类型。按照交易性质将银行短期外债分为三类:第一类是银行因自身与非居民发生业务往来而产生的金融债务,包括境外同业拆入、境外同业存放、非居民存款、对非居民各类应付款等等;第

二类是银行作为金融媒介为客户提供各种贸易融资产品而对非居民产生的贸易类债务,包括已承兑未付款信用证、海外代付及其他产生对外债务的贸易融资产品;第三类是银行对非居民产生的潜在偿还业务,包括银行对外开具的保函、已开立未承兑信用证等。三是改进数据采集方式。可以根据各家银行实际情况分别采用以下两种模式:客户端模式,外汇局向银行提供电子表格采集数据;接口方式,银行也可采用全接口模式报送数据。四是完善现有外债统计监测系统。建立外债管理相关单位资源共享机制,完善外债统计监测体系,丰富监测信息,加强借债主体的期限结构、币别结构、利率结构和资金流动情况的监测,做到从签约、使用和偿还的全程跟踪监测。

（四）对银行短期外债实施分类监管

由于不同的债务类型对跨境资金流动影响不同,可分别采取不同的管理手段。一是对于金融债务的管理。涉及银行自身的对外债务,应当以自身的资产承担责任。在管理上应较为严格,对其单独设定指标,参考值为单家银行的本外币所有者权益合计数,对于超指标现象必须予以处罚。从指标管理口径看,需在现有监管范围的基础上增加目前未纳入统计和管理的对非居民各类应付债务。二是对于贸易债务的管理。目前,贸易类债务对外汇收支形势的影响日趋增强,成为造成外汇净流入不断增大的重要因素,对该类债务应采取综合手段进行调控,允许银行突破国家设定的指标上限,但须为超出部分付出成本,将超限部分与银行外汇头寸挂钩。具体方案为:指标上限为银行本外币所有者权益的2倍。每家银行每日末贸易外债余额可以超出指标上限,但当日营业终了时须按超限金额购买等额的外汇。

对于前述两类指标上限的确定,建议根据银行的业务发展实行动态管理。即以月度为频率进行动态调整,每月指标均以上月末资产负债表中本外币所有者权益数值为标准来确定,次月自动调整。既可灵活反映银行业务变化,给银行一定的调整和操作空间,同时还便于外汇局监测管理。

（五）建立银行短期外债监测预警及体系

一是对银行整体债务风险设定监测指标,确保