

# 安庆市金融志

1978—2005

下册

《安庆市金融志》编纂委员会 编



中国金融出版社

# 安庆市金融志

1978—2005

下册

《安庆市金融志》编纂委员会 编



中国金融出版社

# 第九篇

## 金融管理





## 本篇概述

金融管理是指金融主管机关根据法律赋予的权力，依法对金融机构及其运营情况实施监督和管理，以维护正常的金融秩序，保护存款人和投资者利益，保障金融体系安全、健康、高效运行。我国金融监管从前为计划经济“大一统”金融管理体制，随着市场经济的建立以及金融体制的改革深化，已经逐步形成了由中国人民银行、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会和中国银行业监督管理委员会四大监管机构各司其职，相互协调，对银行、证券、保险行业实行分业监管的体制。

金融改革的初期，我国实行的是“大一统”的银行管理体制，中国人民银行是我国唯一的银行，既是国家的货币发行银行，又是办理存贷款业务的专业银行。1983年9月17日，国务院发布了《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》后，1985年1月，人行安庆地区中心支行与工行安庆地区中心支行正式分设，与同时分设的人行安庆市支行合并组建人行安庆分行，专门行使中央银行职能。管理的主要内容有：

一是市场准入管理。市场准入管理是人行安庆分行对具备资格的机构进入安庆市金融市场、经营金融产品、提供金融服务的审查批准过程。其目的是通过在金融机构审批环节上对安庆市整个金融体系实施有效的管理，保证全市金融机构的数量、质量、结构、规模和分布符合全市经济、金融的发展规划和市场需要，并与人行安庆分行管理能力相适应。

设立金融机构，必须符合法律规定的章程，符合规定的注册资本最低限额，有具备任职专业知识和业务经验的高级管理人员，有健全的组织机构和管理制度，有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施等。其中，资本金、高级管理人员任职资格和业务范围是核心内容。

高级管理人员任职资格。2000年3月，人行安庆分行根据有关规定，结合安庆市金融机构的实际，制定并发布施行了《安庆市金融机构高级管理人员任职资格管理办法》，对金融机构高级管理人员的任职条件、任职资格审查与管理等方面作出了明确具体的规定。

业务经营范围。这实际上是对经营金融业务品种市场准入的审批管理与监督，主要是对新设金融机构业务范围的核定和对原有金融机构开办新业务的审批。如安庆市各商业银行可以经营存款、贷款等资产负债业务，结算、银行卡等中间业务；信托公司可以经营包括有价证券和不动产在内的各种财产的信托等业务，但不得从事吸收公众存款的业务。

人行安庆分行严格按照权限审批设立金融机构。审批设立一个新的金融机构，要经过充分的市场调查，对申请者提交的筹建的可行性报告进行研究论证、调查核实。只有各项条件都符合要求，方可批准筹建。金融机构筹建就绪开业前，人行安庆分行要对申请人提交的开业申请报告、章程、拟任高级管理人员的资格证明、法定验资机构出具的验资证明、股东名册及出资额和股份、主要股东的资信证明和有关资料、经营方针和计划、营业场所和安全防范措施及与业务相关的其他设施的资料、内控制度等有关文件、资料逐一审查核实。对各项条件都完全符合的，人行安庆分行方可批准其开业，颁发《金融机构营业许可证》，并向社会公告。

此外，金融机构分立或合并、变更名称、变更注册资本金、变更营业场所、调整业务范围、修改章程等事项，都应报经人行安庆分行审查批准。否则，将依法予以相应的处罚。

二是业务运营管理。金融机构的风险是在日常业务经营过程中逐步形成和积累起来的。人行安庆分行对全市金融机构的业务运营管理，重点是监督检查金融机构业务经营合规性、资本充足率、资产质量、流动性、盈利能力、管理水平和内部控制等几个方面，促使金融机构始终保持稳健经营的良好状态。

业务经营的合规性。此项管理的目的是督促金融机构严格遵守金融法律、法规以及规章制度，保持全市金融机构之间的适度竞争，维护金融秩序的稳定。

资本充足率。中国人民银行对金融机构的资本数额和构成，以及资本与风险系数折算后的资产之间的比例关系作出规定，目的是限制金融机构资产总量的扩张，减少风险。人行安庆分行先后对商业银行、金融信托投资机构和城乡信用社等实行了资产负债比例管理，规定其资本充足率不得低于8%。

资产质量。资产质量是衡量金融机构经营状况的最重要依据，它在很大程度上直接影响金融机构的资本充足性和盈利性，因而也是人行安庆分行最重要的管理内容之一。按照前期金融资产质量管理要求，全市商业银行的不良贷款包括逾期贷款、呆滞贷款和呆账贷款三个部分（简称“一逾两呆”贷款）。现在一律按照正常、关注、次级、可疑、损失五个级次进行五级分类。另外，还对全市商业银行的贷款质量规定了一些基本的监控指标，例如规定不良贷款占全部贷款余额的比例 $\leq 15\%$ ，其中逾期贷款占比 $\leq 8\%$ ，呆滞贷款占比 $\leq 5\%$ ，呆账贷款占比 $\leq 2\%$ 等。

流动性。流动性不足是导致金融机构发生危机的直接原因之一。人行安庆分行规定全市商业银行的资产流动性比率不得低于25%。

盈利能力。金融机构的盈利是其生存和发展的关键。金融机构一切业务经营活动的最终目的是以最小的资金成本获得最大的收益。合理的盈利是增强金融机构抵御风险实力、扩展业务规模的基础。人行安庆分行在对金融机构进行管理时，把盈利状况特别是盈利、亏损真实性作为一项主要内容。在监管指标体系中以资本利润率、资产利润率和利息回收率作为衡量标准。

内部控制。它是金融机构对内部各职能部门及其工作人员从事的业务活动进行风险控制、制度管理和相互制约的方法、措施和程序的总称。完善的内部控制是规范金融机构经营行为、有效防范风险的关键，也是衡量金融机构经营管理水平高低的重要标志。安庆市金融机构的内部控制包括金融机构内部组织结构的控制、资金交易风险的控制、衍生金融品种和工具的控制、信贷风险的控制、会计系统的控制、授权授信的控制、计算机业务系统控制等。

人行安庆分行对金融机构业务运营管理进行监管的方式主要有非现场监控和现场检查两种。非现场监控是指金融机构按期向人民银行报送数据，人民银行通过汇总、分析，对金融机构的业务活动进行全面、连续的监控，随时掌握金融机构和整个金融体系的运行状况、存在的突出问题和风险因素。非现场监控可以为现场检查提供预警，以便采取防范和纠正措施。所以，金融机构业务报表的真实性和报送的及时性是进行有效非现场监控的前提条件。

三是市场退出管理。人行安庆分行对潜在风险较大的金融机构实行特别管理，当个别金融机构出现流动性困难时，尽可能通过协调和组织行业救助、提供临时救助贷款等方式开展紧急救助，为维护正常的金融秩序，保护存款人和投资者利益，保障金融体系安全、稳健、高效运行发挥了积极作用。

人行安庆分行通过控制货币、信贷总规模稳定了通货，促进了安庆市经济、金融市场的快速发展。同时，履行监管职责的人民银行内设机构也发生了多次变更。1987年，人行安庆分行成立稽核科，标志着人民银行基层行行使金融监管职能的开始。1998年10月，人行安庆分行更名为人行安庆市中心支行。稽核科改为内审科，履行内部审计职能，对商业银行的现场管理职能也移交给金融管理科。2000年，人行安庆市中心支行内设机构再次调整，对商业银行和非银行金融机构的现场和非现场管理职能又分别移交给金融监管一科和金融监管二科，同时还设有合作金融管理科和外汇管理科。2002年10月，金融监管一科和二科合并为银行管理科，继续履行职责，外汇管理科分设为外汇管理科和国际收支科。

人行安庆市中心支行依据金融法律法规，相继制定了大量的金融业务和金融管理相关措施及实施办法等规章制度，不仅强化了人行安庆市中心支行对金融机构的管理，促进了金融业务的规范发展，也增强了人民银行基层行干部依法履行职责的意识，为安庆市金融管理向法制化方向发展打下了坚实的基础。

为提高银行监管的时效性，化解银行业风险，促进银行业稳健发展，2003年12月27日，第十届全国人大常委会第六次会议通过了《中华人民共和国银行业监督管理法》（已于2006年10月31日被修订），同时修改了《中国人民银行法》和《商业银行法》，将银行机构监管职能从人民银行分离出去，单独设立了银行业监督管理委员会。2003年12月安庆银监分局从人行安庆市中心支行分设以来，采取了一系列措施，在安庆市银行业监管建设方面取得了积极进展。

一是确立新的管理理念、目标和标准。按照“管法人、管风险、管内控和提高透明度”的管理理念，锁定管理目标，即通过审慎有效管理，保护广大存款人和金融消费者的利益；通过宣传教育工作和相关信息披露，增进公众对现代金融产品、服务和相应风险的识别，努力减少金融犯罪，增强市场信心，促进全市金融稳定、金融创新和金融服务质量的提升。二是完善管理法规，强化依法管理。安庆银监分局自成立以来，颁布和制定了一整套规章制度，涉及各个环节和各个方面，与此同时，要求工作人员严格依法监管，公开监管程序，注意保护当事人的合法权益。三是推动金融机构建立长效内控机制。加强对宏观经济运行情况、产业政策和客户信息的分析研究，提高防范市场风险能力，进一步完善授权授信管理，严格执行贷款五级分类标准和损失拨备制度，加强不良贷款管理和处置。四是强化市场约束机制。安庆银监分局成立伊始，一方面，主动、客观地披露有关银行业不良贷款的变化情况，主动征求公众和金融机构的意见，提高管理透明度；另一方面，积极推动全市商业银行的信息披露。同时，银监分局还专门设立了公众金融教育网页，提高公众的风险意识和监督意识，强化市场约束机制。五是加强现场检查，强化对高风险领域的监管。2004年，开展了对新增不良贷款、非信贷资产、表外业务风险的检查，开展了对贷款五级分类制度实施情况的检查。2005年，加强了对商业银行在授信自律等方面的监督检查，针对少数企业在多家银行多头借款守信程度差的状况，采取联手制裁措施，建立并公布了公司和个人逃废银行债务的“黑名单”，促进了金融生态环境的改善。六是管理工作机制实行“五个转变”，即由以合规监管为主向风险管理和合规管理相结合转变，由分割式管理向注重对法人机构总体风险的防范和化解转变，由一次性管理向持续管理转变，由侧重管理具体业务向注重公司治理和风险内控转变，由定性管理向定性管理和定量管理相结合、加强风险评价和预警转变。



# 第一章 利率管理

## 第一节 利率政策

### 一、利率上升时期的利率政策（1978—1989年）

党的十一届三中全会的召开，大大提高了银行业在国民经济中的地位；作为调节经济的重要杠杆，利率的管理也发生了转折性的变化。利率政策不断进步，摆脱政治的桎梏，成为调节经济的一个重要手段。

### 二、利率反复调整阶段的利率政策（1990—1995年）

这个时期改革处在一个并不成熟的阶段，经济增长和物价水平都有比较大的波动。1993年，在党的十四届三中全会上，国家正式确立了利率市场化改革目标。1996年成立了三家政策性银行，同时进行外汇改革和财税改革，为利率的改革建立了良好的环境。

这个阶段，根据经济发展的状况，国家多次反复调整利率水平，利率曾“三降三升”。中国人民银行尝试着利用利率杠杆来调节资金的流向，改革国民经济的结构，进行间接的调控。这个阶段，被看成利率市场化改革的准备阶段。

### 三、利率下降时期的利率政策（1996—2003年）

随着我国经济金融体制改革不断深入，利率政策不断完善。在连续的八年里，利率持续下调。国家继续实行浮动利率制，并对其加强管理；以法规形式规定了利率政策的权力和归属，利率调整作用更严肃、更权威。开始启用基准利率体系，间接调整金融机构的经营成本，简化了利率结构。

1999年，中国人民银行决定进一步扩大对中小企业贷款利率浮动幅度。各商业银行、城市信用社对中小企业贷款（短期贷款和中长期贷款）利率最高上浮幅度扩大到30%，最低下浮幅度10%不变，农村信用社贷款利率最高上浮幅度50%不变。对中小企业的贴现贷款利率不得超过上浮后的同期同档次法定贷款利率。安庆市辖内金融机构存贷款利率严格按照上述国家标准执行。

### 四、利率市场化的关键阶段（2004年以后）

在利率连降八年之后，2004年，中央银行首次宣布升息。利率调整政策配合了一系列宏观调控措施加以统筹考虑，如扩大贷款利率浮动区间，调整中央银行再贷款利率和再贴现利率。利率调整措施使利率市场化改革不断推进。自2004年1月1日起，扩大金融机构贷款利率浮动区间，贷款利率浮动区间不再根据企业所有制性质、规模大小分别制定。商业银行、城市信用社贷款利率浮动区间扩大到0.9~1.7，即商业银行、城市信用社贷款利率的下限为基准利率乘以下限系数0.9，上限为基准利率乘以上限系数1.7；农村信用社贷款利率浮动区间扩大到0.9~2，即农村信用社贷款利率的下限为基准利率乘以下限系数0.9，上限为基准利率乘以上限系数2。

自2004年10月29日起，放宽金融机构贷款利率浮动区间，允许存款利率下浮。金融机构（城乡信用社除外）贷款利率不再设定上限。城市信用社和农村信用社贷款利率仍实行上限管理，最大上浮

系数为贷款基准利率的2.3倍，贷款利率下浮幅度不变。建立人民币存款利率下浮制度。金融机构以人民银行规定的人民币存款基准利率为上限，实行存款利率下浮制度，即人民币存款利率下限为零，上限为各档次存款基准利率。

安庆市辖内金融机构存贷款利率严格按照上述国家标准执行。

## 第二节 利率管理

1979年4月，国务院批转《中国人民银行全国分行行长会议纪要》，强调要坚持统一的金融政策。贷款的豁免权、利率的制定权属于中央，各地区各部门不得擅自决定。1981年12月，《国务院批转〈中国人民银行关于调整存款、贷款利率的报告〉的通知》再次指出，“利率由中国人民银行集中统一管理”。1985年3月《国务院批转〈中国人民银行关于调整部分存款、贷款利率的报告〉的通知》规定：“各专业银行必须执行人民银行制定的统一利率政策和利率标准，不得任意提高存款利率、降低贷款利率，以扩大业务。对违犯者，人民银行要采取经济手段或行政手段进行干预。”1986年7月1日，国务院发布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》中明文规定，中国人民银行作为中央银行应当全面管理存款、贷款利率。

1990年12月，中国人民银行制定了《利率管理暂行规定》，明确指出：中国人民银行是利率管理的主管机关，代表国家行使利率管理权，其他任何单位和个人不得干预中国人民银行的利率管理工作。中国人民银行各级机构负责本辖区的利率管理工作。1999年4月，中国人民银行对《利率管理暂行规定》进行了修改，出台了《人民币利率管理规定》。

人行安庆分行根据《人民币利率管理规定》所赋予的管理职责，确定专人负责辖区内金融机构的利率管理，宣传、解释国家的利率政策及相关法规，监督、检查辖区内金融机构执行利率政策情况，处理利率违规行为，每年定期开展利率专项检查，2000年、2001年接受了人行南京分行组织的利率互查。

为认真贯彻执行利率政策，维护金融秩序的稳定，实现公平竞争，1997年2月，人行安庆分行、农发行安庆市分行、安庆市各商业银行分（支）行、安庆市合作银行（筹建中）、安庆市邮电局、安庆市农村金融体制改革领导小组办公室共同签订了《安庆市金融业存贷款利率公约》，使市面上各存贷款金融机构在执行统一利率方面发挥了同业监督的作用。

为加强社会监督，人行安庆分行（安庆市中心支行）建立了利率咨询、违规举报制度，对外公布咨询举报电话，每年接到利率咨询、举报几十起，均一一答复解决。对辖内8个县（市）支行建立了群众来信转办单制度，使利率管理进一步制度化、规范化。

农发行安庆市分行自开办业务以来，根据国务院赋予的职能任务、性质和当前实行粮棉油收购资金封闭运行管理的要求，以及《人民币利率管理规定》，在业务经营活动中严格按照中央银行制定的利率政策和利率规定，充分发挥利率杠杆作用，保证利率政策的有效贯彻和存贷款利率的正确运用，从而保证中央银行所规定的各项利率政策得以正确贯彻落实。

根据银行利率管理的基本要求和农业发展银行的业务特点，在利率监管工作中该行始终遵循“统一政策、统一管理、分工负责，加强协作”的原则。一是统一政策，在全市农业发展银行系统执行统一的利率政策。二是统一管理，各项利率政策、制度、办法的制定和解释，以及各项利率管理活动，由各级行资金计划部门统一管理、统一组织实施。三是分工负责，在利率管理中农业发展银行各有关职能部门各司其职，保证各项利率政策得到正确执行。资金计划部门作为利率管理工作的主管部门，负责权限内各项利率政策、制度和办法的拟定，组织利率政策执行情况检查，利率问题的解答和调研，指导基层行准确把握利率政策和执行各种利率管理规定等。信贷部门负责在办理信贷业务活动中准确确定各种贷款的期限和利率档次，并根据信贷业务的变化和利率管理要求，及时调整贷款利率标准。

会计部门负责按照规定的利率，准确计算存贷款的利息收付，并对信贷业务经营收益情况进行核算，反映监督利率执行过程中的情况和问题。稽核部门负责对利率政策的执行情况进行事后监督，及时纠正违反利率政策规定的各种行为。四是加强协作，在利率管理中各职能部门既有分工又有协作，共同做好利率的执行与监管工作，实现了分工与协作的有机统一。

为进一步适应信贷资金管理的需要，该行于 2001 年底改进了信贷资产风险分类管理办法，实行粮油贷款八级分类和棉花贷款七级分类制度，同时根据该管理办法实施后的利率政策，对现有借款借据再次进行重新清理，适时对全部贷款按其规定重新确定利率，严格按照新规定、新制度执行，定期根据贷款的占用形态变化对利率作相应调整，以确保执行利率的准确性。

## 第二章 金融业务监管

### 第一节 现场监管和非现场监管

1987年人民银行稽核部门的成立,标志着人民银行基层行行使金融监管职责的开始。人民银行稽核部门主要担负对金融机构进行现场监管的职能,1994年,中国人民银行决定对商业银行的资金使用实行比例管理,人民银行对商业银行有关经营指标进行监控和考核,人行安庆分行稽核科开始履行对辖内商业银行进行非现场监管的职责。1995年,按照上级要求,人民银行对商业银行的非现场监管职能由稽核科移交金融管理科。1998年,人民银行内设机构调整,人行安庆市中心支行稽核科改为内审科,履行人民银行内部审计职能,对商业银行的现场监管职能也移交金融管理科。2000年4月,人行安庆市中心支行组织了对农发行安庆市分行的全面稽核,针对该行现场检查中发现的主要问题提出了10点整改及处理意见。

1995年4月,中国人民银行印发《非现场稽核监督暂行规定》(银发[1995]95号),人民银行稽核部门正式承担对金融机构的非现场监管工作,按照规定程序对各金融机构向人民银行报送的资产负债表、损益表等进行整理、分析,撰写稽核报告,监督金融机构经营的风险性、合规性。1996年9月,中国人民银行下发《关于对非银行金融机构实施非现场检查的通知》(银发[1996]315号),人民银行开始对信托投资公司、证券公司、企业集团财务公司等非银行金融机构开展非现场监管。

2000年,随着人行安庆市中心支行内设机构的调整,对商业银行和非银行金融机构的现场和非现场监督职能又分别移交给金融监管一科和金融监管二科。2002年10月,金融监管一科和金融监管二科又合并为银行管理科,继续履行职责,外汇管理现场和非现场监管职能由外汇管理部门实施。

### 第二节 专项检查清理

#### 一、清理“三角债”

20世纪80年代末,经济生活中出现了产品大量积压、企业相互拖欠货款的现象,支付链条紊乱,社会信用面临严峻挑战。为了维护社会正常的经济秩序,保证国民经济健康有序运行,由国家经贸委和中国人民银行等部门牵头组织开展了清理企业相互拖欠货款(即清理“三角债”)工作。1989年,由安庆市经贸委和人行安庆分行牵头,全市各金融机构参加的清理“三角债”领导小组成立,并下设办公室,由人行安庆分行分管行长兼任办公室主任,各有关部门派员参加,合署办公,专司清理企业相互拖欠货款工作。

安庆市跨行“三角债”清理收方提单交换顺利。1990年6月21日上午,在安庆市清理“三角债”领导小组办公室的统一组织下,开展了全市跨县、跨行企业之间的“三角债”清理收方提单交换工作,参加交换的单位有:各县清欠办公室,各专业银行市、县支行(办事处),市区各城市信用社,60多位交换员聚集一堂,共同为解开安庆市企业之间的债务链而辛勤工作。经过半天紧张而有秩序的工作,收方提单交换、汇总顺利结束。共交换委托收款凭证814笔,金额5522.0万元,其中工商银行收妥459笔,3288.6万元;农业银行239笔,1142.8万元;中国银行27笔,777.9万元;建设银行89笔,



312.7 万元。

## 二、治理金融“三乱”

1994 年 9 月，国务院批转中国人民银行《关于加强金融机构监管工作意见的通知》（国发〔1994〕第 54 号），明确指出，中国人民银行是国务院授权的金融主管部门，依法履行对各类金融机构的设立、变更和终止的审批职责。对未经中国人民银行批准，由各地区、各部门自行批准经营金融业务的，要按照中国人民银行规定进行清理。1997 年 9 月 8 日，中国人民银行下发《关于严禁擅自批设金融机构、非法办理金融业务的紧急通知》，1997 年底，按照中央统一部署，中国人民银行牵头成立了整顿金融“三乱”工作小组。1998 年 8 月，国务院办公厅批转了《整顿乱集资、乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案》，将未经人民银行批准，向社会不特定对象进行集资、设立金融机构、办理金融业务的行为列为金融“三乱”行为。1998 年 7 月 13 日，国务院发布《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》，任何非法金融机构和金融业务由中国人民银行予以取缔。

2000 年，人行安庆市中心支行对安庆市工业供销公司等非法集资活动进行调查，在查证属实后，分别对其下发了《整改意见书》；要求安庆市郊区海外联谊基金会积极做好存款兑付工作，跟踪太湖杨埠村储金会和岳西朱子村储金会余款兑付的进展情况，要求其按旬向当地人民银行报告。

## 三、信贷资产真实性检查

在计划经济体制下和金融体制改革初期，银行、信用社形成了大量的不良信贷资产。信贷资产的真实性和完整性一直是人民银行现场监管的重点内容，自人民银行设立稽核部门以来，人行安庆市中心支行每年有针对性地开展信贷资产真实性专项稽核。2000 年 4 月 14 日，人行南京分行下发《关于开展真实性检查的通知》（南银发〔2000〕108 号），并将《中国人民银行真实性检查实施方案》（银发〔2000〕117 号）转发，对真实性检查工作作了具体的部署。人行安庆市中心支行组织开展了对辖区内所有银行机构的信贷资产真实性大检查。根据各家机构在此次检查中存在的问题，分别向被检查机构下发了《稽核检查意见书》，对各自存在的问题提出了限期整改意见，在此基础上向人行南京分行及合肥金融监管办事处上报了《真实性检查工作总结报告》，同时修改了 1999 年度各银行机构监管报告。



## 第三章 金融机构管理

### 第一节 改革初期的金融监管

改革初期，在银行大一统管理体制下，金融监管的主要手段是行政管理，人民银行通过资金计划、利率管制、机构审批等，对金融机构进行控制和管理。

资金计划。1980年，人行安庆市中心支行依照规定将过去存贷款由总行“统一收支”改为“统一计划，分级管理，存贷挂钩，差额管理”；1981年又发展为“差额包干”。1984年将信贷指标分为指令性指标和指导性指标两类管理，前者不突破、不调整，后者在存贷差额内实行多存多贷、项目可调剂。

利率管制。1979年4月，国务院批转《中国人民银行全国分行行长会议纪要》，指出“贷款利率的制定权属于中央，各地区、各部门不得擅自决定”。此后国务院于1979年4月、1980年4月、1981年4月、1985年4月和8月先后五次提高利率。1981年12月，国务院批转《中国人民银行关于调整存款、贷款利率的报告》，指出中国人民银行按照国务院规定的利率集中统一管理。1985年，国务院批转《中国人民银行关于调整部分存款、贷款利率的报告》，规定中国人民银行可根据国民经济发展的需要和社会银根松紧情况，随时调整对各专业行的存贷款利率。

机构管理。1986年1月7日，国务院发布《中华人民共和国银行管理暂行条例》（该条例已失效），明确规定“所有金融机构的设立和撤并，都必须经中国人民银行审核和批准”。人行安庆分行成立后，依照规定行使对辖区内金融机构的设立、撤并管理权。

### 第二节 银行业金融机构监管

#### 一、金融机构准入和退出

我国金融机构市场准入的内容主要包括审批登记制、资本金或营运资金审验制、高级管理人员任职资格审查制、重要事项变更审批制等（金融机构准入和退出的详细情况见《金融机构》篇）。

#### 二、高级管理人员管理

1996年，中国人民银行印发关于《金融机构高级管理人员任职资格管理暂行规定》（银发[1996]327号），明确了人民银行对金融机构高级管理人员任职资格的审查与管理包括任职前审查、任职期间考核和离任稽核，提出了人民银行对金融机构高级管理人员实施全过程资格管理。人民银行开始对金融机构高级管理人员实施任职资格管理，商业银行拟任机构负责人，须报经人民银行审查同意后，才能办理任职手续。2000年3月24日，中国人民银行重新修订并颁布了《金融机构高级管理人员任职资格管理办法》（中国人民银行令[2000]第1号），进一步规范了金融机构高级管理人员任职资格审核、任职期间考核、任职资格取消和任职资格档案管理。

人行安庆市中心支行对金融机构高级管理人员的任职资格管理，由拟任前资格审查，逐步发展为任前审查、任期考核和离任审计这一全过程的监督和管理。自1996年《金融机构高级管理人员任职资格管理暂行规定》颁发后，开始建立辖区内金融机构高级管理人员档案，将个人任期考核结果、离任



审计报告等记录纳入档案管理。2000年4月，人行安庆市中心支行对辖区内商业银行支行以下高级管理人员进行了一次经济金融理论、业务技能测试，测试结果反馈给各金融机构，同时进入人民银行高级管理人员档案。

### 三、金融机构年检

1991年，中国人民银行和国家工商行政管理局联合下发《关于金融机构办理年检和重新登记注册问题的通知》（银发〔1991〕38号），人民银行及其分支机构开始对辖区内金融机构开展年检工作。1993年11月30日，人行安徽省分行印发《安徽省金融机构年检办法》（皖人银字〔1993〕第532号），对金融机构年检内容、年检方法、年检时间等予以统一和规范。人行安庆市中心支行自1994年开始，每年按照人民银行总行、分行统一部署，组织对辖区内金融机构实施年检；依据权限逐年对辖区内政策性银行、商业银行分行和安庆市商业银行实施初检，并报上级行终检；对辖区内政策性银行支行、商业银行支行和安庆市商业银行分支机构实施终检；对年检过程中存在问题的机构予以缓检，提出整改意见，督促被检机构落实整改，经整改验收合格后方予以加盖年检合格章。

## 第三节 非银行金融机构监管

### 一、典当行的准入与退出

1993年3月10日，人行安庆分行《关于同意成立安庆市振风典当拍卖公司的批复》（宜人银字〔1993〕第061号）批准同意安庆市振风典当拍卖公司成立，注册资金50万元。1996年6月14日，中国人民银行非银行司和中华人民共和国公安部治安局联合下发《关于加强合作做好典当行清理整顿工作的通知》（非银司〔1996〕36号），要求人民银行和公安机关抽调专人组成清理整顿小组，按照人民银行《典当行管理暂行办法》规定的要求进行清理整顿。2000年上半年，人行安庆市中心支行依据《典当行管理暂行办法》，开展了对安庆市振风典当行经营情况的调查和检查，加强对典当行业务的合法性、合规性监管和风险监测，督促安庆市振风典当行严格执行质押贷款利率和综合费率，依法、合规、稳健经营和发展。2000年6月23日，中国人民银行、国家经贸委下发《关于典当行业监管职责交接的通知》（银发〔2000〕205号），将典当行业作为一类特殊工商企业，交由国家经贸委统一归口管理。2000年下半年，人行安庆市中心支行会同安庆市经贸委有关人员进行了监管职责交接，收回了安庆市振风典当行的《金融机构法人许可证》正、副本，取消典当行的金融机构资格，交由市经贸委归口管理。

### 二、对基金会的清理整顿

1988年，国务院颁布《基金会管理办法》（1988年国务院18号令），对基金会实行双重管理，由中国人民银行负责审查批准，民政部门登记注册发给许可证。从2004年6月1日起开始施行《基金会管理条例》，《基金会管理办法》同时废止。

1992年2月22日，人行安徽省分行《关于同意设立安庆市老年基金会的批复》（皖人银管字〔1992〕第007号）批准成立了安庆市老年基金会；1992年7月3日，人行安徽省分行《关于同意安徽省中小学幼儿教师奖励基金会等十家基金会补办登记手续的批复》（皖人银管字〔1992〕第050号）批准安庆市残疾人福利基金会补办登记手续后开展活动；1994年1月28日，人行安徽省分行《关于同意设立安庆市人才基金会的批复》（皖人银字〔1994〕第037号）批准成立了安庆市人才基金会；1994年12月13日，人行安徽省分行《关于同意成立安徽省张恨水基金会的批复》（皖人银字〔1994〕第471号）批准在潜山县设立安徽省张恨水基金会。

1998年8月,国务院办公厅批转了《整顿乱集资、乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案》后,1999年1月8日,国务院办公厅批转了《清理整顿农村合作基金会工作方案》,要求停止新设农村基金会,现有基金会停止办理存贷款业务,进行清产核资、分类处置。人行安庆市中心支行组织对辖区内基金会进行了清理整顿,截至1999年末,辖区经过农委等其他部门批准的基金会有5家,它们分别是枞阳县石岭基金会、安庆市郊区十里基金会、安庆市郊区新洲基金会、望江大冶圩股份合作基金会(1995年经望江县农委批准开业,基金会由2510股股份组成,股金总额100.4万元,其中单位股47.36万元,个人股53.04万元)和望江六〇圩农村股份合作基金会(1996年经望江县农委批准开业,基金会由726股股份组成,股金总额14.52万元,其中单位股10万元,个人股4.52万元)。其他基金会在清理整顿过程中予以关闭。

1999年9月17日,中国人民银行、民政部联合下发《关于做好社团基金会监管职责交接工作的通知》(银发[1999]325号),要求各地在文到后20日内完成交接工作,人行安庆市中心支行按照要求,将辖区基金会管理的有关文件、基金会档案及监管职责移交市民政局。

## 第四节 合作金融机构监管

### 一、城市合作金融机构监管

我国最早的城市信用合作社出现在20世纪70年代初期。1986年,中国人民银行第一次制定城市信用合作社的管理规定。1988年,中国人民银行对城市信用合作社管理规定重新修订并发布《城市信用合作社管理规定》(银发[1988]249号),明确了城市信用合作社的独立法人地位;1989年,中国人民银行下发《关于进一步清理整顿城市信用社的通知》,要求组建单位在人、财、物上与城市信用社脱钩。1997年9月4日,中国人民银行适时废止了1988年颁布的《城市信用合作社管理规定》,重新制定了《城市信用合作社管理办法》(银发[1997]369号)。

城市信用社的监管内容包括:

1. 市场准入和退出监管。主要是审查批准城市信用合作社的筹建和开业、高级管理人员资格审查、重要事项变更等(市区14家城市信用社的详细准入情况见《金融机构》篇)。

1995年9月7日,国务院下发《关于组建城市合作银行的通知》(国发[1995]25号),决定自1995年起在大中城市分期分批组建城市合作银行,按照《城市信用合作社管理办法》纳入城市商业银行组建范围。1997年3月,安庆市合作银行成立,安庆市14家城市信用合作社组建为城市合作银行。

2. 合作制规范和改造(清理整顿)。为摸清八县(市)城市信用合作社各项资产实际损失、总体风险状况,全面深入地展开清产核资,依据清产核资结果作出分类处理,进行合作制规范和改造。

另外,还对其进行了业务经营监管和内控机制监管。业务经营监管主要是通过现场检查和非现场监控对城市信用合作社业务经营范围和资产负债比例管理的指标进行监督和管理。内部控制机制监管的内容包括督促城市信用合作社实行资产风险管理制度,制定和执行各项内部管理规章制度,检查内部组织机构的运行情况等。

### 二、农村合作金融机构监管

农村合作金融机构监管是指中国人民银行合作金融监管部门根据法律赋予的权力,依法对辖区内农村合作金融机构及其运营情况实施监督和管理,以维护正常的金融秩序,保护存款人和投资者利益,保障农村金融体系安全、健康、高效运行。1997年8月4日,人行安庆分行农村合作金融管理科成立,标志着合作金融监管工作开始进入系统化、规范化、科学化的轨道,合作金融监管工作从弱到强,逐步细化,从贷款限额管理到实施资产负债比例管理,从行政管理到依法监管,从现场监管到现场监管



与非现场监管相结合，从合规性监管到合规性监管与风险监管相结合，从专项管理到持续、系统监管，全面实行合作金融监管责任制。

### （一）管理体制变革

回顾自1978年以来的28年，安庆市农村信用社金融管理体制的变革大致可分为以下六个阶段：

第一阶段（1978年至1984年7月）：1978年全市农村信用合作社372个。1978年5月，中国人民银行为贯彻国务院1977年11月颁发的《关于整顿和加强银行工作的几项规定》中第七条“信用社是集体金融组织，又是国家银行在农村的基层机构”的精神，就农村信用社的机构设置、领导关系、人事管理、工作任务、业务经营、财务制度、会计核算等都作了具体规定，这些业务统统由银行管起来，致使部分地方银行营业所和信用社出现合署办公现象。

1979年2月，国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》。1980年1月1日，中国农业银行安庆地区中心支行成立，并受人民银行委托，履行对辖内农村信用社的管理职能。其时，辖内有农村信用合作社372家。

第二阶段（1984年8月至1996年8月）：1984年8月，国务院国发〔1984〕105号文件批转了中国农业银行《关于改革信用合作社管理体制的报告》，全市农村信用社开展了以恢复和加强“三性”（即组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性）为主要内容的改革，全面清理了社员股金，付清股息，召开了社员代表大会，普遍选举了理事长和监事长。同时，为进一步加强农业银行对农村信用社的管理，在县级成立了农村信用合作联社与农业银行信合股两块牌子、一套人马的信合管理领导机构。1984年8月，全市第一家农村信用合作联社在岳西县宣布成立，在随后的两年多时间内，全市其他县（郊）联社相继宣布成立。至此，在农业银行的领导下，农村信用社实行民主管理、自主经营、独立核算、自担风险、自负盈亏，逐步建立起了与合作金融组织相适应的内部经营管理机制，自我发展能力大大加强。

1990年，根据农业银行安徽省分行下发的《安徽省农村信用社内部综合治理整顿方案》（皖农银发〔1990〕246号）的精神，在农业银行安庆分行的领导下，全市农村信用社开展了一次以清资金、清财产、清账务和查违章违纪为主要内容的“三清一查”工作，使农村信用社内部管理工作和内控制度建设取得了进展。

1992年，根据安徽省民政厅《关于同意安庆市撤区并乡方案的批复》（民地字〔1992〕54号），安庆市64个区公所全部撤销，撤区并乡后，各县（区）辖镇90个、乡121个。3月21日，农行安徽省分行召开全省撤区并乡后农行所、社机构调整会议，会后，由市、县两级农行和各联社集中工作人员对撤区并乡后农村信用社机构进行了认真调整。在拟定各项资金财产划拨移交标准的基础上，通过精心组织，调整后全市农村信用社机构240个，减少135个；信用分社260个，增加84个；储蓄所32个，增加9个。事后，组织进行了对调整工作的专题稽核，并于6月进行会计决算。

1985年1月，人民银行安庆地、市支行合并为人行安庆分行，开始专门行使金融管理等中央银行职能。对辖区内农村信用社的金融管理，一方面由农业银行在尊重农村信用社经营自主权的基础上，遵照国家的金融政策和法规代行领导与管理的职能；另一方面联社作为基层信用社的联合组织，是农业银行行使管理职能的中间机构，其主要任务是指导、协调、监督、管理与服务。人民银行的金融管理职能，特别是1995年3月18日《中国人民银行法》实施后的金融监管职能，大部分是通过对中国农业银行实施金融监管来体现的，也就是将农村信用社视为农业银行事实上的基层营业网点来履行金融监管职能。其市场准入退出及高级管理人员任职资格审查由金融管理科负责，资金管理、资产负债比例管理、利率管理等由计划资金科负责，业务开展情况和现场检查等由稽核科负责。

第三阶段（1996年9月至1997年7月）：1996年9月，根据《国务院关于农村金融体制改革的决定》（国发〔1996〕33号）精神，按照全省总体部署，安庆市农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系工作全面展开。9月28日，市政府成立了安庆市农村金融体制改革领导小组，下设办公室。各县

(市)于10月5日前也相继成立了领导小组及办公室。10月25日,各地按照“不忘恩情、尊重历史,实事求是、分清责任,妥善解决、不留后患,眼光放远、共同发展”的处理方法,在客观公正地兼顾行社双方利益的基础上,顺利完成行社脱钩人员、财产、资金的清理界定划分工作。11月4日至8日,抽派人行安庆分行和安庆市农村金融体制改革办公室16名干部,组成5个检查验收小组赴7县1市1郊,对行社脱钩工作进行检查验收。11月18日,全市农村信用社与农业银行正式脱离了行政隶属关系,由人民银行直接行使领导与管理职能,市农金体改办成为人民银行对农村信用社进行领导与管理的职能部门。对农村信用社的金融监管工作仍按部门职责分散在相关职能部门。

行社脱钩以后,人行安庆分行与安庆市农村金融体制改革办公室立即将对农村信用社的管理摆上议事日程。1996年12月12日,以内部传真电报(特急)下发了《关于做好当前农村信用社管理工作的紧急通知》(宜农金改办传[1996]第003号),就做好当前农村信用社管理工作提出了四点要求:一是切实加强领导,确保农村信用合作工作平稳过渡;二是积极采取措施,降低不良贷款比重,减少经营风险;三是努力工作,确保全年农村信用社信贷、财务计划的完成;四是切实加强农村信用社“三防一保”工作,坚决控制各类案件的发生。同时,还对年终会计决算和年度总结工作进行了部署。随后,又连续下发了《关于做好“两节”期间安全保卫工作的通知》(宜农金改办传[1996]第004号)和《关于切实做好现金回笼工作的紧急通知》(宜农金改办传[1996]第005号),这些特急内部传真、电报的下发,对刚刚经过改革的农村信用合作工作起到了稳定作用,也推动了农村信用社各项业务的发展。

第四阶段(1997年8月至2003年11月):1997年8月4日,根据中国人民银行、安徽省分行关于组建农村合作金融管理机构的文件和明传电报的要求,原农业银行安庆市支行信用合作管理科划转到市农金体改办公室的8名正式干部全部调入人民银行,按照中国人民银行“一套人马、两块牌子、三项职能”的规定,组建为人行安庆分行农村合作金融管理科,承担对辖区内农村信用社进行行业经营管理、合作金融监管、农村金融体改的三项职能,同时,在人行7县1市支行调剂监管干部17人,从县联社中具有原农行干部身份的业务骨干中选调3人,组建了人行各县(市)支行的农村合作金融管理股,依法对辖区内农村信用社履行合作金融监管职能,但多数支行与金融监管股合并办公。

1998年5月初,在人行安庆分行召开的县(市)支行行长季度例会上,按照总行、分行提出的县(市)支行要全部单设农村合作金融管理机构的工作要求,决定尚未完成机构单设工作的6县(市)支行于6月底以前全部完成。6月25日,各支行配备、充实监管人员35人,完成机构单设工作。

1999年4月,为调动辖内合作金融机构监管人员的工作积极性和主动性,在人行南京分行辖区内率先对县(市)支行合作金融监管专业进行考核评比,并制定下发了《中国人民银行安庆市中心支行1999年度合作金融监管专业劳动竞赛评比考核意见》(宜人银农字[1999]006号),此后,每年均组织工作人员对考核办法进行修改和完善。

2000年3月6日,根据人行安庆市中心支行《关于调整内设机构的通知》(宜人银字[2000]064号)的要求,农村合作金融机构管理科更名为合作金融机构监管科,继续履行对辖内农村信用社进行行业经营管理、合作金融监管、农村金融体改三项职能。

第五阶段(2003年12月至2005年3月):2003年末,银监会和人民银行分开,安庆市成立银监分局,原人行合作金融机构监管科整体划归市银监分局,更名为监管二科,负责对全市农村信用社的行业管理和监管工作。

第六阶段(2005年4月以后):2004年12月18日,安徽省农村信用社联合社成立,开始履行对全省农村信用社的行业管理职能,并在各市设立办事处。过渡期间仍由市银监分局监管二科负责农村信用社的行业管理工作。2005年3月,安庆办事处进入筹备阶段,刘决琦任负责人。根据安徽银监局和安徽省联社的统一安排,4月底安庆办事处正式和市银监局就全市农村信用社的行业管理工作进行了移交,自此安徽省联社安庆办事处正式担负起全市农村信用社的行业管理职能。