

美国货币监理署现场检查流程对我国的借鉴与启示

廖金生, 谢荷锋^①

(南华大学 经济管理学院, 湖南 衡阳 421001)

[摘 要] 文章在分析我国银行现场检查存在问题的基础上, 通过系统总结美国货币监理署(OCC)现场检查流程在立项管理、流程控制、成果应用和基础建设等方面的成功经验, 为我国构建科学合理的银行现场检查流程提出了相关建议。

[关键词] 美国货币监理署; 现场检查流程; 借鉴与启示

[中图分类号] F830 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2009)05-0042-03

中国银行业监督管理委员会成立 6 年多来, 各级银行监管机构通过全面检查、专项检查等方式, 较全面地掌握了我国银行业总体运行状况及风险点, 发挥了银行“卫士”和“警察”作用, 有力地维护了银行业安全稳健运行。现场检查作为银行业监管的重要手段之一, 其监管的直接性, 反映问题的真实性, 以及处置防范风险的客观性等在基层银行业监管中的作用, 是其它手段不可替代的。近几年来现场检查在监管实践中虽然取得了明显的成效, 但因我国银行监管部门在现场检查方式、内容和人员素质等方面的原因, 致使现场检查的有效性没有得到充分显现, 现场检查工作存在一些缺陷^[1]。因此, 如何提高我国银行现场检查有效性, 值得深入研究和探讨。

一 目前我国银行现场检查现状

目前, 我国银行现场检查存在诸多问题, 主要表现为以下 6 个方面:

其一, 现场检查的针对性不强。在现场检查项目安排上, 存在“一刀切”的现象, 往往是“一人害病, 全家吃药”, 没有针对不同被检查机构业务的风险特点来确定检查重点、检查频率和检查范围。

其二, 现场检查流程尚待规范。一是检查前的准备工作不足。现场检查疲于应付, 没有时间进行大量的检查前期准备工作, 影响到后续的检查进度和效果。二是检查过程中检查人员取证随意性很大, 检查记录不严谨, 常常影响到后续的查处。三是检查结束后检查报告合法性和严密性没有认真考察和把关, 影响检查的权威性和严肃性。

其三, 检查方式方法落后。一是缺少结合监管实际的创新, 常常忙于事后检查, 监管工作滞后。二是缺乏突击式检查, 被检查机构常常是“有备而战”, 不容易真正发现问题。三

是检查手段较为落后, 通常是采用手工操作, 严重影响检查质量和效率。

其四, 监管制度和法规建设滞后。随着银行业监管从合规性向风险性转化, 现场检查也更注重银行机构的风险查处, 但在实践中, 风险性监管法规和规定还有所欠缺, 如银行评级制度还未实行。

其五, 处罚检查问题依据不足。近年来, 国家对《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》等多部金融法律及其他法律法规进行了重新修订, 银监会也制定了许多关于内控管理和风险防范方面的指引, 但对银行业金融机构在业务操作中出现的违规操作问题如何进行追责, 却无具体条款可参照, 监管处罚依据明显不足。如在信贷管理方面, 存在逆程序发放贷款、贷款三查不力等问题, 而现有的金融法规规章中均未明确处罚条款, 检查后只能要求被查机构按其内部规章制度进行整改和追责, 银行监管权威和检查的有效性受到影响, 被监管机构屡查屡犯现象时有发生。

其六, 人员素质难以适应需要。银行改革日新月异, 业务发展科技含量不断提高, 现场检查人员疲于完成繁重的现场检查任务, 一方面没有充足的时间集中精力系统学习业务知识, 另一方面基层监管人员也没有或很少参加专业培训, 往往是查什么学什么, 边检查边学习, 处于被动状态。难免存在部分检查人员业务素质较低, 找不出问题的情况, 或检查发现表面问题多, 深层问题少, 严重影响了现场检查的质量和严肃性。

二 美国货币监理署现场检查模式

美国货币监理署(Office of the Comptroller of the Currency, 以下简称 OCC)是美国联邦注册银行的监管机构, 其监

[收稿日期] 2009-09-10

[作者简介] 廖金生(1966-), 男, 湖南衡南人, 南华大学经济管理学院硕士研究生, 民生银行衡阳分行。

^①南华大学经济管理学院副教授, 博士。

管资历长达 140 多年。OCC 现场检查的主要做法归纳为:

(一) 立项管理

1. 注重发挥非现场分析的指导作用, 科学立项。美国 OCC 十分注重非现场分析, 现场检查立项是以非现场分析为基础的, 其现场检查前的风险评估也是一种非现场分析方法。通过事前的分析对银行的情况有个基本了解, 现场检查中再对主要的风险点进一步查证。美国 OCC 对商业银行实施有侧重点的检查, 主要是因为他们认为没有必要对银行的每一项业务都做详细检查, 而只需对那些有可能出现问题的业务进行详细检查^[2]。在非现场分析的指导下科学立项, 大大提高工作效率, 检查针对性强。

2. 以监管评级为依据, 合理确定现场检查频率。OCC 对被评为一、二级的银行多实行有侧重点的检查, 现场检查频率一般为 12 个月或 18 个月。对一家经营状况正常的银行通常每年检查一次, 而对上次检查时评级较低的银行 (如四或五级), 则增加检查次数。对那些规模较大的银行也是一年至少检查一次。因为这些大银行在经济、金融体系中的影响较大, 一旦出现问题, 涉及面广, 有必要增加检查次数。

(二) 流程控制

1. 检查前准备工作充分详尽。美国 OCC 检查人员在实行现场检查之前, 需要做好充分的准备工作。检查小组长首先要从档案中找出上次检查这家银行时写的检查报告, 仔细查阅分析, 了解该银行的一些基本情况, 特别是了解该行上次接受检查时的财务状况、主要问题和综合评级。检查小组长还要查阅该银行自上次接受检查以来与银行监管部门之间的函件往来档案, 了解这家银行对上次检查做出的反应, 并从中了解这家银行的高层管理人员及董事会成员的个性、特点。检查小组的其他检查人员则要详细查阅有关该银行非现场监管信息和上次现场检查后所写的检查报告及检查记录, 以掌握更多的信息。

2. 检查内容系统化。美国 OCC 银行现场检查的内容比较全面, 既注重整体状况的把握, 也重视过程各环节、乃至细节的分析, 是结构分析与过程检查的统一。

3. 检查方法定量化。美国 OCC 现场检查以定量评分为主, 将需要检查的主要内容及细节设计成专门的指标, 通过打分评级得出最终的检查结论, 其检查工作是一个“理性量化”的过程, 重视用定量分析方法和工具, 偏好数学模型, 强调有充实数据支持的精确结论。

4. 检查操作标准化。美国 OCC 拥有一个现场检查程序和一套现场检查手册, 现场检查操作标准化。检查程序说, 它比较详尽地规定了现场检查的具体环节与注意事项, 并且严格要求检查官必须按照该程序操作。检查手册内容比较丰富, 它将当前阶段的金融业务进行了说明, 并指明了检查官应该如何来分析、评价这些业务。此外, 对银行的现场检查有一套全面的内控问卷表和检查程序, 对工作底稿的要求也极其明确^[3]。在整个检查过程中, 由各检查人员根据程序完成各项工作, 检查人员的工作底稿都必须完全符合要求。

(三) 成果运用

美国 OCC 建立了健全的现场检查处罚机制, 对被检查

银行存在的问题, 可以根据问题的轻重采取不同的处罚方式来督促其解决。如 OCC 实施处罚措施一般是采取正式处罚行动或非正式监管措施来纠正国民银行、其内部人及其他关联方的违法违规行为, 包括临时监管令、最后监管令、取消银行从业资格令、民事罚款及正式协议。针对尚未受到起诉, 但已经违法违规的银行内部人和雇员, OCC 建立了“快速跟踪执行计划”, 禁止其进入银行系统工作。总之, OCC 的处罚机制快速、操作性强、对被监管单位具有很强的威慑力。

(四) 基础建设

1. 人力资源建设突出“专业化”。美国 OCC 建立了较为完善的检查人员专业晋升和培养制度。OCC 监管部门人员的专业序列自成体系, 分为四个等级, 依次为助理国民银行检查员、副国民银行检查员、国民银行现场检查官和高级国民银行检查官。等级的晋升要经过严格的现场检查实践、强制培训和资格考核。OCC 的检查人员可以自由选择擅长领域, 如可着重向资本市场发展, 或信贷风险方向发展等。参加现场检查资格统一考试时, 可选择“通才”(Generalist)考试或“专才”(Specialist)考试。通过考试以后, 监管人员经过一定时期的工作锻炼, 成为信贷风险、资本市场、合规性、IT、资产管理等领域的专家, 达到一定员工等级后就有可能成为某一领域的职能首席监管员或首席专家。不同级别的检查官在现场检查中担当不同的职责。

2. 全方位的监管制度体系支持。OCC 的监管制度体系包括监管法规、司法解释、建议函、监管手册、监管指南等, 其中 OCC 为监管人员制定的监管手册达百余册。OCC 的监管手册大多数供现场检查人员使用, 每部手册包括基本概念、风险点、监管和检查程序、参考资料等内容, 现场检查人员在实施监管活动或现场检查时, 可据此操作。监管手册后附参考资料, 包括以往 OCC 或其他相关监管机构下发的有关指引、通知、函件, 或其他相关内容的监管手册索引。对于不同的业务, OCC 制定了不同的监管手册, 形成了全方位的监管制度体系: (如下表 1 所示)

表 1 OCC 监管制度体系

监管分类	监管制度体系
监管总体要求	《银行监管规程》《现场检查计划和控制》
不同类型的银行	《大银行监管》《社区银行监管》《外资金融机构监管》
不同业务领域	涵盖表内表外业务, 如商业贷款、农业贷款、房地产贷款、信用卡、银行承兑汇票、贸易融资、资产证券化、金融衍生交易
不同风险类型	《国家风险管理》《信贷风险评级》《利率风险》《流动性》
其它监管资料	《内部控制》《内、外部审计》《内部人交易》《网上银行》《董事职责》《贷款和租赁损失准备》《管理信息系统等》

三 对我国基层银监部门的借鉴与启示

借鉴美国 OCC 现场检查流程的先进做法, 对提升我国银监工作的效能无疑具有重要作用。总体来看, 可以得到如下几点启示:

其一,科学立项,提高现场检查针对性。基层银监部门应根据金融机构上报的报表和资料,按一定的程序对数据信息进行处理和分析,并对金融机构经营情况和风险状况进行全面评价。并针对不同被检查机构业务的风险特点,确定检查重点、检查频率和检查范围,改变过去“一刀切”、“一人害病,全家吃药”的现象,从而做到立项有依据,检查有重点。

其二,规范流程,提高现场检查项目质量。一是做好查前准备工作。通过收集和分析被检查机构以往的现场检查记录、被检查单位自查情况和非现场监管信息资料等情况,并对其进行初步分析性复核,分析可能存在的重要问题和线索,确定重要性水平和评估检查风险,围绕检查目标确定检查的范围、内容和重点,增强方案的可操作性。二是确保检查证据质量。检查证据必须符合相关性、可靠性、重要性、合法性的要求,能否充分支持检查结论是衡量检查证据有效性的唯一标准,而能否及时、准确地收集和分析检查证据,发现检查线索,确定检查重点,则取决于检查人员的专业判断能力。检查人员在实施检查过程中,应当根据检查目标,按照检查实施方案确定的具体检查事项,通过检查、监盘、观察、查询、函证、计算等方法,有针对性地收集相关的检查证据,并在证据上注明来源,证据上应当有提供者的盖章或签名、被检查单位签字盖章。三是规范检查记录。检查记录包括检查工作底稿和检查日记。目前银监会主要采用工作底稿的形式,底稿的记录应做到一事一稿,要素齐全,对检查结论有重要影响的检查事项,应将相关的检查证据按照与检查事项的关联程度排序并附在检查工作底稿后,并建立底稿与证据间的索引号,便于检查复核和事后查询。检查日记制度不仅是质量控制的手段,也是整理和归纳检查人员思路的一个很好的途径,在规范检查工作底稿的基础上,银监会现场检查可考虑逐步引入检查日记制度。四是提升检查报告质量。拟定的检查报告内容要全面,在对问题的定性处理上,必须认定事实清楚,处理实事求是、客观公正;检查事实与评价要保持应有的职业谨慎,运用检查人员的专业判断,对所检查的事项发表检查评价意见;要善于运用检查成果对共性的问题进行深层次分析,促进被检查对象改进工作。

其三,创新方法,提高现场检查工作效率。要改变以往用抽象的、模糊的政策条文去衡量不同银行的运作情况的检查方法,应积极推动银行风险评级工作,并注重多种科学检查方法的运用,如文字描述法、调查表法、流程图法、查账法、调查法、对比法等专业技术方法,引进定量分析方法,科学抽取样本^[4]。在检查技术上应积极尝试逐步推广和应用现场检查计算机应用系统,积极探索信息化条件下的计算机辅助检查、电算化系统检查、网络检查等新的检查方式和方法,建立起与银行各业务系统对接的监控检查软件,加大信息技术检查的力度,提高检查工作效率^[5]。

其四,健全法规,提高现场检查的执行力。一是定期修订和完善《商业银行现场检查手册》,按照商业银行内部控

制的基本内容与框架制订详细的现场检查操作流程、检查原则、检查重点和方法,供检查人员学习和使用。二是及时编撰并更新《金融监管法律法规汇编》,并按照内部控制的基本内容将法规分类汇总,使监管人员在工作中有章可循、有据可查。建议银监会加快修订和完善监管法规及相关制度办法,为现场检查发现问题的处理提供依据,提高现场检查的执行力,努力改善法规建设滞后于业务发展的状况。

其五,查处结合,提高现场检查工作效率。银监会应尽快制定《中国银行业监管处罚条例》,细化各类违法违规问题处罚条款,做到有法可依、处罚可行。通过经济处罚、行政处分等手段,使违规或滥用职权者不敢越雷池半步,让潜在的违规者引以为戒,这样既能杜绝违规、防范风险,又可起到较好的警示和震慑作用,提高监管部门的权威和威慑力。

其六,引入激励,提高检查人员整体素质。一是借鉴 OCC 的经验,建立一套检查人员专业等级晋升制度。检查岗位人员的专业等级须通过严格的考试和检查实践来获得,与行政岗位人员等级脱钩,自成体系。二是建立适当的检查人员激励机制。包括运用经济手段和政治待遇进行激励,设立“检查奖励基金”和“现场检查岗位能手”,根据检查人员查实违规问题的数量、处罚违规机构的情况进行奖励和评选。三是建立科学的用人机制。定期考核检查人员的政治素质和业务能力,对考核不称职的人员予以换岗,将热爱检查工作、业务水平高、工作责任心强的人员选配到现场检查工作岗位上来,以保证检查任务的完成和检查效能的发挥。

四 结束语

总之,与美国 OCC 的现场检查模式相比,我国银监部门现场检查制度在立项的方式、现场检查前的准备、检查方法、检查标准化、处罚措施、检查官任用和培养制度等六个方面存在着差距,通过借鉴美国 OCC 的先进经验,改进现场检查流程,我国的现场检查的效率就能够得到更有效地发挥。

[参考文献]

- [1] 李林. 中国金融监管现状分析与政策建议[J]. 东北财经大学学报, 2008(3).
- [2] 杨悦. 美国货币监理署的监管经验对我国金融监管制度创新建设的启示[J]. 经济研究导刊, 2008(5).
- [3] 巴曙松, 王凡. 美国货币监理署的监管体制及其发展趋势[J]. 中国金融电脑, 2006(3).
- [4] 周民源. 新编银行业监管手册[M]. 北京: 中国金融出版社, 2006.
- [5] 杨家才. 新理念下的银行监管[M]. 北京: 中国金融出版社, 2005.

(下转第 52 页)

- [4] 高铭暄. 中国刑法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 180.
- [5] 马克昌. 犯罪通论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2003: 475.
- [6] 何秉松. 刑法教科书 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2002: 432-433.
- [7] 高铭暄. 刑法专论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2002: 305.
- [8] 张根勇. 放弃重复侵害行为相关问题分析 [J]. 湖南公安高等专科学校学报, 2006(4): 33.
- [9] 蔡健. 放弃重复侵害行为应属犯罪未遂 [J]. 法学季刊, 1985(1).
- [10] 张明楷. 外国刑法纲要 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2002: 15-16.
- [11] 张尚鸾. 中华人民共和国刑法概论 (总则部分) [M]. 北京: 法律出版社, 1983: 174.
- [12] 张根勇. 放弃重复侵害行为相关问题分析 [J]. 湖南公安高等专科学校学报, 2006(4): 33.
- [13] 高铭暄, 马克昌. 刑法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 229-237.

The Analysis of Abandoning Repeated Injurious Act

ZHANG Hong-yan, YANG Xiao-mei

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract Abandoning repeated injurious act is controversial in terms of theory and practice. There are attempted theory, discontinued theory and eclectic theory. In fact, timeliness, automaticity and validity exists in the process when doer carries out abandoning repeated injurious act, which should be characterized as crime termination. The characterization is in conformity with people first. It's significant to promote judiciary reform, to prevent crime and to assure human rights.

Key words abandon; repeated injurious act; crime termination

(上接第 44页)

Revelations and Inferences from Procedure of Location Inspection of OCC to Our Country

LIAO Jin-sheng, XIE He-feng

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract Based on the analysis of the problems of the location inspection in Chinese Bank, this paper summarizes systematically the successful experiences of the procedure of location inspection of OCC in project management, procedure control and infrastructure building. Then some suggestions about how to construct a scientific procedure of bank location inspection are proposed.

Key words OCC; procedure of location inspection; revelations and inferences