

# 央行县支行深化职能建设改革的途径选择

## ——以浙江实践为例

陈 隆

县支行是人民银行组织体系中的重要组成部分，近年来随着人民银行职能不断调整完善和外部经济金融形势不断变化，深化县支行职能建设的改革问题越来越成为一项完善中央银行组织体系、发挥中央银行履职能力的重要课题。深化县支行改革必须紧密结合实际，我国县域很广，与中心城市不同，不同地区间的县域经济发展情况差异很大。浙江省作为全国县域经济发达地区，其县支行通过深化改革在依法履职、促进县域经济发展方面做了大量工作、取得较好成效，为经济发达地区县支行改革进行了探索和实践。

### 浙江县域经济的迅速发展为县支行履行央行职责提出了新课题

近年来，浙江省经济发展迅速，2006年全省GDP达到15649亿元，人均GDP达到31684元，地方财政收入和进出口总值分别达到1298亿元和1392亿美元。城乡居民人均收入居全国各省区之首，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别达到18265元和7335元。浙江作为一个“资源小省”能够成为“经济大省”，其经济实力的不断增强离不开县域经济强势发展的有效支撑。县域经济发达是浙江经济的重要特点，全省62个县占全省84%的土地、75%的人口，创造了62%的生产总值、44%的财政收入、72%的从业人员。浙江省县域经济发展水平列全国前茅，连续三年在全国百强县评比中占有30个席位，即有近一半的县进入了全省百强县，是全国各省（市、自治区）最多的，而2005年分列二、三、四位的山东、江苏、广东分别只有22个、17个和8个县名列其中。

活跃的县域经济反映在金融方面，一是县域金融总量大，2006年末全省县域金融机构存款余额达到10329亿元，贷款余额达到7699亿元，分别占全省同期各项存贷款余额的41%和37%；二是发展速度快，2003年至2006年期间，全省县域金融机构存、贷款年均增长分别达到了18%和19%，高于全省GDP增长速度；三是金融运行总体健康，资产质量较好。2006年末，全省县域金融机构不良贷款率仅为1.83%。四是县域金融机构种类较为齐全，许多县市辖内不仅有国有商业银行、农发行、农信社机构齐全，还设有股份制商业银行。人民银行县支行作为中央银行的基层组织，肩负着执行货币政策、维护金融稳定、提供金融服务的职责，在县域金融组织体系中居于核心地位。但与发达的县域经济金融相对应，目前省内县支行在履行央行职责方面主要反映出了两方面问题：

#### （一）现有县支行人员队伍素质已不适应县支行有效履行央行职责的要求。

集中体现在人员队伍的数量和质量上：一是人员不足。自1998年以来，县支行不再进人，普遍存在人手紧缺的现象，现有的人员配备与基本制度要求差距较大，存在聘用临时工保证日常工作正常开展的情况。二是素质偏低，人员队伍知识化、专业化程度不高，全省县支行本科学历以上人员只占1/3左右。三是队伍老化现象严重，对新知识、新业务、新技能的接受和理解能力相对减弱。

#### （二）县域经济迅速发展对县支行履行职责提出了新的要求。主要表现在：

一是金融服务量骤增。浙江县域经济的特点是民营企业多、经济总量大、财政实力强、出口产值高、民间金融活跃，这些

特点在金融层面得到了充分反映，一些县的金融总量和人民银行业务量增长很快，不仅在其本市内占相当大的比重，甚至超过了省内一些地级市的水平。以义乌市支行为例，2006年底义乌市金融机构存贷款总量分别占金华全市的40%和34%，超过了省内丽水、舟山、衢州等三个地级市。

二是金融服务面拓宽。随着央行职能的转变，在原有的金融监管职能剥离后，县支行的金融工作重点有所调整，同时金融服务面进一步拓宽，不但新增了反洗钱、征信、金融稳定等职能，而且随着县域经济的逐步发展，地方政府对金融工作越来越重视，县人行继续在当地承担着货币政策执行者、金融稳定维护者、金融服务提供者、金融生态推进者和银政企关系协调者的角色。

尤其是浙江省政府为了加快省内县域经济的发展，在多年来一直坚持“省管县”的财政体制基础上，先后又在1992年、1997年和2002年三次出台政策开展强县扩权改革，把本属于地级市的313项经济管理权限下放给萧山、义乌等20个县市，使其与地级市享有几乎相等的经济管理权限，这些政策促进了县域经济发展，对金融服务的要求也不断提高，虽然县支行的金融服务量在增加、面在拓宽、重点在调整，但在原有的业务操作模式下，从优先满足内控和制度要求出发，县支行有限的人员过多地用到了核算岗位上，而无法过多考虑业务量、工作重点等问题，造成有些事没人做，有些人没事做的局面。

上述问题的存在，影响了县支行职责的履行和工作水平的提高，影响内控建设和风险防范，最终影响基层央行的地位和作用。基于对上述问题的清醒认识，近年来浙江省积极开展了深化县支行职能建设的改革工作。

## 积极实践，从浙江的实际出发探索深化人民银行县支行职能建设的有效途径

过全面的调查研究和逐步的摸索实践，近年来浙江省逐渐走出了一条符合浙江经济特色、以分类指导为原则、以整合业务流程为切入点、以完善职能定位为基础、以适应县域经济发展、发挥基层央行作用为目的的深化人行县支行职能建设的改革之路。在推进县支行职能建设进程中，工作重点突出在三个方面：

### （一）实施“五集中”，整合业务流程。

根据央行和金融业改革发展趋势以及现有条件，统筹中心支行和县支行的业务发展，把县支行的操作性业务主要集中到地（市）中心支行办理，以减轻县支行人员紧张压力，减少风险环节，为县支行调整业务重点创造了条件。

一是集中发行库业务。区分地域范围，撤销或合并县支行发行库，对距离中心支行车程较近的县支行库房予以撤销，业务集中到中心支行办理；对距离相对比较远的县支行库房按照就近集中的原则，保留一家县支行发行库集中办理当地和邻近县的货币发行业务。

二是试行集中财务核算业务。县支行财务费用通过报账制集中在中心支行办理，减少核算层次，增强财务监督力度。

三是集中金融数据统计业务。建立和健全基层中央银行金融统计工作的集中反馈机制，人行各市中心支行通过直接向同级金融机构采集数据的形式负责全辖区的金融统计，并定期向下属县支行反馈相关县域经济金融统计数据。

四是集中实行会计核算业务。通过业务上收、集中等形式，撤销县级金融机构在人民银行县（市）支行开立的各类账户，上移县级法人金融机构在人民银行县（市）支行开立的各类账户，探索建立由中心支行本级办理全辖金融机构跨行支付清算业务的会计集中核算体系。

五是集中国库会计数据。在省内开展国库核算业务流程改造试点，在坚持“一级财政，一级国库”的基础上，建立起“一

机多库”下“分库报解”的工作模式，实现试点市地全辖国库会计数据集中处理。

## **(二)整合内设机构，完善职能定位。**

在县支行业务流程得到科学改革的基础上，进一步明确县支行的职能定位，即在减少具体操作业务的同时，把工作重点放在了调查研究、金融管理和金融服务上。为此，人行各市中心支行借鉴总行职位分类工作经验，指导辖区开展县支行职位和岗位分类，坚持科学合理地设置内设机构和岗位，统筹调配人力资源，努力使资源配置能更好地适应新形势下基层央行履责需要。

一是合理设置部门及岗位。根据“五集中”后的实际，充分考虑县支行业务种类、岗位业务量、要害岗位间的相互制约和部门工作的正常运作等因素，以精简高效为原则，本着本、外币一体化的工作设想，对县支行内设机构、岗位设置进行科学合理的设计，调整明确各部门及岗位的设置和职责内容。目前省内各县支行内设机构普遍为二股二室，一些业务量较小的县支行为二股一室，部分尚保留有发行库的县支行另设置发行股、保卫股。

二是统筹调配人力资源。根据省内县支行队伍现状，在不违反内控要求的前提下，允许实施一人多岗制，并将由于业务改革和集中产生的富余人员充实调整到信贷调统、外汇管理、反洗钱等岗位。同时，从有利于工作开展的角度出发，加强了人力资源整合和工作的联动。

## **(三)强化监督，切实防范内部风险。**

在开展县支行内设机构优化和人员编制整合工作过程中，省内各级人民银行认真贯彻落实总行关于全面推开人民银行县(市)支行监督工作机制建设的要求，加强了县支行监督机制改革，促进县(市)支行加强内部管理、依法行政、合规经营、有效履职。同时，探索建立以职位分类为基础的工作制，按照岗位设置的要求，有针对性地制定了风险防范措施，排查风险隐患，形成了规范的县支行风险防控体系，有效防范了各类风险及案件的发生。从浙江省县支行改革的情况看，在优化业务流程的基础上完善县支行职能定位的改革思路得到了广大干部职工的理解、支持和积极参与，改革过程平稳有序，各项业务运行安全平稳，取得了较为明显的成效：

一是减少了业务风险，强化了业务监督。县支行的主要操作性业务集中到中心支行后，大大地减少了县支行的业务风险点和风险管理环节，有效地解决了县支行人员紧张与岗位刚性设置要求之间的矛盾，中心支行对县支行的内控监督得到有效加强。从业务检查情况看，近年来，省内县支行各项业务差错率明显降低。

二是提高了履职能力，增强了基层央行的作用和地位。通过业务流程改革创新和岗位及人力资源配置的调整优化，有效缓解县支行人员配备和岗位设置间的矛盾，适应了新形势下基层央行的履责需求，使县支行从大量的基础业务操作中解脱出来，信贷调统、反洗钱、外汇管理等部门人员力量得到了加强，为有效履行好基层央行各项职能提供了更为广阔的空间，进一步强化了县支行在县域经济金融发展中的作用和地位。

三是优化了市县二级行的人力资源配。中支和县支行上下两级机构的人力资源配效率有了进一步提高，使中心支行在辖内的人员调配空间更大，有效改善了因部分操作性岗位对人员配备的刚性要求而局部形成的县支行人浮于事的现象，也较好地缓解了中支机关因业务的快速发展及机构分设带来的严重的人员紧缺问题，提高了工作效率和质量。

## **对经济发达地区县支行深化职能建设改革的思考**

### **(一)要抓住主要矛盾，找准工作切入点。**

随着央行职能的不断调整、经济金融形势的不断改变和金融服务需求的不断增加，应该看到，深化人民银行县支行职能建设是大势所趋，关键是如何深化。从浙江来看，目前制约县支行履职的主要矛盾是县支行现有履职重点和能力与浙江县域经济发展所需要的金融服务严重不相适应；同时，随着业务操作电子化推进、现代化支付系统上线、国库资金清算自成系统、交通条件改善等，为以整合业务流程为切入点来改进县支行履职能力提供了有利条件。因此浙江探索实践了以分类指导为原则、以整合业务流程为切入点的深化县支行职能建设的工作措施，并取得成效。这说明，深化县支行职能建设不能搞一刀切，不能搞简单的机构撤并和人员裁减，而应该从地区经济发展的实际出发，根据主要矛盾有针对性的采取措施，最终达到有利于全面充分发挥基层央行作用，有利于优化结构、整合资源、提高工作效率、服务地方经济的目的。

## **(二)要因地制宜、分类指导。**

浙江各县发展不平衡的状况较为明显，既有 30 个全国百强县，也有不少贫困县，正因为不同县之间经济金融发展水平、金融组织结构、地理交通环境以及县支行业务量的差异，使得在深化县支行职能建设的工作中要区别不同情况，分别制定了不同的工作方案。从全国情况来看，县域之间的差异性更加明显，更需要综合考虑经济发达地区、一般地区和欠发达地区的不同情况稳妥推进改革。对业务量较小、交通变利的县支行可以加大业务上收力度，而对所在地经济金融发达、业务量大的县支行，则适当调整业务权限，强化其执行货币政策、外汇管理、金融服务职能。

## **(三)要统筹规划、稳步推进。**

要坚持统筹考虑深化县支行职能建设与人民银行管理方式转变、业务操作电子化进程等多种因素相结合，边试点、边总结、边推进、边规范，始终把工作置于有序状态，确保改革平稳进行。

## **(四)要坚持稳定、以人为本。**

深化县支行职能建设工作涉及到机构职能的转换、业务部门的调整和人员岗位的变化，关系到县支行职工的切身利益和发展稳定的大局，因此要始终把人心稳定、业务平稳放在首位。要密切关注干部职工对改革的适应情况和思想变化，坚持把改革力度、工作进度与职工的可承受程度有机地结合起来，每一项措施出台前，要深入调研、征求意见、反复论证，做到万无一失，统筹规划好组织实施工作，有计划、有步骤地推进改革。

[作者：中国人民银行杭州中心支行]