

我国股份制商业银行 内部控制理论与设计

杨华辉 著

 上海财经大学出版社

序

随着人们普遍关注的国有商业银行改革的推进以及社会对国有商业银行一些分支机构频发大案、要案的聚焦,对国有商业银行内部风险控制的话语已经不再是银行界和金融理论家们的事了,人们从不同层面、不同视角就如何构筑国有商业银行的内部风险防范机制和建立健全内部控制制度献计献策。在已经完成或正在进行的国有银行改制实践中,这也是重点考虑和安排的制度及机制建设问题。然而,对中国金融业而言,今日金融格局早已不是国有银行一统天下,伴随金融改革应运而生的股份制商业银行在银行界如今已是“三分天下有其一”了,而其中的全国性股份制商业银行又占“半壁江山”。这部分商业银行或许是人们认为其体量“不够大”,不足以影响金融大局;或许是人们认为其诞生之日起就是作为金融改革的产物,其规范的公司治理结构所要求的制约机制、监督机制和控制制度的安排及合理性与生俱来;或许人们的关

注度和舆论的兴奋点还未走出国有商业银行改制的视野,所以人们对其的关注和研究历来是不够的。作者正是基于这个考虑,选择了股份制商业银行内部控制制度建设这个课题进行全视角的研究,试图通过研究我国股份制商业银行更加科学、更加规范、更加精细的内部控制系统架构,包括理论、方法和政策措施。从这点来说,这个课题的选题和研究是有其重要的理论和现实意义的。

2 | 作者的研究直接从国内外商业银行有关内部控制理论论述和我国股份制商业银行内控制度建设及实施效果作为切入点,对股份制商业银行内部控制问题进行了较系统的分析和研究。框架和内容包括以下几个方面:(1)相关文献的述评。主要对国内外相关理论研究及演进过程、国内外相关研究的主要观点和研究方法进行述评。(2)商业银行内部控制分析框架研究。主要分析国外对商业银行内部控制研究架构和我国经济转型时期商业银行内部控制研究架构;我国股份制商业银行内部控制的演变过程、现状及其存在的主要问题的分析及讨论;影响我国股份制商业银行内部控制系统建设的因素和我国股份制商业银行内部控制系统设计应遵循原则的探讨。(3)我国股份制商业银行内部控制系统设计,并研究了保障该系统有效运行的配套措施。

作者对课题研究的一个特点是将国内股份制商业银行运

作实际与借鉴国外相关理论和实务的结合,较好地运用国外成熟的内部控制理论和方法来论述构建我国股份制商业银行内部控制体系。其突出的特点有三个方面。

一是分别从内部控制的目标、内部控制的要素以及内部控制与管理活动的关系方面对《内部控制——整体框架》理论、巴塞尔《内部控制系统评估框架》和我国《商业银行内部控制评价试行办法》进行了比较分析,认为这三个理论和政策框架在涵盖管理活动的范围方面大部分相同,都包括环境因素的设立、业务活动水平目标的设立、控制活动的实施、监督评价、信息识别采集和交流方面的管理活动。同《内部控制——整体框架》的控制理论相比,巴塞尔《内部控制系统评估框架》和我国《商业银行内部控制评价试行办法》将内部控制整体战略计划、风险管理活动和纠偏行为纳入到内部控制体系中,强调内部控制战略计划、风险管理和纠偏活动都是内部控制管理活动的重要组成部分。

二是对比分析美、日、德等国外商业银行分析管理内部控制制度的主要实践及其经验,阐明科学的现代企业组织制度、独立与权威的内部监察监督制度、明确的业务部门风险控制分工及相互制约的关系、谨慎的授信(权)审批制度、有效的内部检查与稽核制度以及严格的会计控制与合理的员工管理制度等是搞好商业银行内部控制的制度保证,而以现代电子技

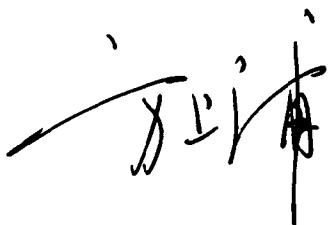
术为依托,通过电子化风险控制系统,将银行内部控制制度引入规范、超然的轨道则是搞好股份制商业银行内部控制的关键。

三是运用系统风险分析方法对股份制商业银行内部控制系统进行了设计。将股份制商业银行内部控制系统作为一个系统整体来研究,分析了内部控制系统与各个子系统、各个子系统之间、内部控制系统与控制环境的相互联系和相互作用,探讨了规范化商业银行内部控制各个子系统的功能和它们之间的结构关系,提出并设计了现代股份制商业银行的内部控制系统以及保障该系统有效运行的配套措施。

作者多年来从事股份制商业银行的经营管理工作,有着比较丰富的经营管理经验,对我国股份制商业银行内部管理的“软肋”和风险控制也有切深的体会,在这方面思考和探索从未停止过。通过几年比较系统的学习,作者从理论和制度建设的角度对我国股份制商业银行的内部控制进行研究,形成了系统的研究成果,其实就是作者多年来勤奋学习思考和经验体会的概括总结。我相信,该书的出版不仅将丰富我国商业银行经营管理,尤其是内部控制理论和实务建设,而且对于加强和改善股份制商业银行内部控制及外部监管也会有所裨益。我国股份制商业银行发展历史较短,科学、规范的内部控制建设更是起步不久,亟待加强和完善。在这个时候,尤其

是金融业加入世贸组织过渡期即将结束,中国银行业即将在更广的范围和更深的程度上参与竞争的背景下,这本书的付梓更是恰逢其时。

在研究成果即将付梓出版之际,应作者之邀特作如上评述和简介,代作序。



2006年4月于北京双花园

目 录

序言	1
第一章 绪论	1
第一节 研究的背景与意义	1
第二节 研究的思路与方法	23
第二章 中外关于股份制商业银行内部控制问题的 相关研究	25
第一节 国外相关研究及演进过程	25
第二节 国内相关研究现状	39
第三节 现有股份制商业银行内部控制理论的评价 ...	47
第四节 传统内部控制的局限性	56

第三章	股份制商业银行内部控制框架分析	59
第一节	发达国家股份制商业银行内部控制框架	59
第二节	发达国家股份制商业银行内部控制管理的特点	68
第三节	国外股份制商业银行内部控制的启示	70
第四节	我国转型时期股份制商业银行内部控制框架	77
第五节	中外股份制商业银行内部控制环境差异分析	90
第六节	美国与法国股份制商业银行内部控制机制的借鉴	108
第四章	我国股份制商业银行内部控制的演变发展过程	116
第一节	我国股份制商业银行内部控制的演变过程	116
第二节	我国股份制商业银行内部控制的现状	121
第三节	我国股份制商业银行内部控制存在的主要问题	123
第四节	我国股份制商业银行公司治理结构存在的主要缺陷	135
第五章	PDCA 循环法对我国股份制商业银行内部控制系统建设的适用性探讨	140
第一节	内部控制建设引入 PDCA 循环的必要性	140

第二节	PDCA 循环法	143
第三节	股份制商业银行 PDCA 内部控制体系的基本架构	147
第四节	PDCA 内部控制体系与“巴塞尔体系”的协调关系	154
第六章	我国股份制商业银行内部控制系统建设总体设想	166
第一节	影响我国股份制商业银行内部控制系统建设的因素分析	167
第二节	内部控制体系的要素研究	172
第三节	内部控制制度的规划与设计	185
第四节	内部控制系统建设总体设想	188
第七章	我国股份制商业银行内部控制系统建设的具体设想与建议	201
参考文献		218
后记		229

第一章 绪 论

第一节 研究的背景与意义

一、研究的背景

我国银行业主要商业银行包括 4 家国有商业银行(工商银行、农业银行、中国银行、建设银行)、13 家全国性股份制商业银行(包括交通银行、招商银行、中信银行、光大银行、华夏银行、兴业银行、民生银行、浦发银行、广发银行、深发银行、恒丰银行、浙商银行、渤海银行),115 家城市商业银行,还有农村商业银行、农村合作银行以及邮政储蓄机构等。截至 2005 年末,全国银行业存款达 300 208.55 亿元,贷款达 206 838.48 亿元,其中上述 13 家全国性股份制商业

银行存款余额达46 533.61亿元,占15.5%;贷款余额达33 461.99亿元,占16.2%。从近年来的数据分析,随着全国性股份制商业银行机构和人员的快速发展,股份制商业银行各项业务的新增市场占有率呈现逐年提高的发展趋势。股份制商业银行已成为我国银行业中的一支重要的生力军。随着我国股份制商业银行机构、业务、人员、业务品种的快速发展,近年来,股份制商业银行由于内部控制不健全或是不完善而引发的各类风险亦频频显现,个别银行甚至出现了重大案件,严重影响了资金安全,甚至已危害到银行的安全运营。

2 我国股份制商业银行近些年所发生的这些问题,教训是十分深刻的,除当事人本身的原因外,体制问题是主要原因之一。而加快银行股份制改造、建立真正的现代金融企业制度将是强化内部控制的治本之策。所以,按照“三会分设、三权分开、有效制约、协调发展”的原则,建立规范的股东大会、董事会、监事会及高级管理层相互制衡的机制,引入独立董事和外部监事,再加上透明的信息披露制度和市场约束,可以对股份制商业银行经营实施有效监督,也可以对主要经营管理者实施有效制约和监督,使资本社会化、风险社会化和经营社会化这些股份经济的内在要求在股份制商业银行中得到比较充分的体现。

提高经营管理的科学化、规范化、精细化水平,是目前我国股份制商业银行建立良好公司治理机制的重要任务之一。因此,通过制定和实施一系列制度、程序和方法,对风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正显得尤为重要,是股份制商业银行实现经营目标的重要保证。

股份制商业银行的内部控制机制只有具有系统性和可操作性,才能最终实现总行一级法人指挥自如,信息反馈灵敏,同时使各分支机构责权明确、管理规范。因此,股份制商业银行内部控制内容主要包括:科学的组织管理,严格的岗位责任制度和授权规定,完整的业务处理程序以及有效的稽核监督。这些都是股份制商业银行管理的重要组成部分,并体现在股份制商业银行各项管理制度之中,目的在于保证管理决策和经营方针贯彻实施,保证股份制商业银行资产的安全和会计记录、业务活动信息真实可靠,保证依法稳健经营目标的实现。我国股份制商业银行由于有着特殊的历史背景和运行模式,内部控制机制重视不够,造成了银行内部控制制度建设的滞后和实际运行中内部控制机制的悬空^[1]。其主要突出表现在以下几个方面:

(1)基层分支机构经营行为不规范,违法违规违纪事件频发。根据中国银监会的统一部署和安排,我国各商业银

行在 2005 年进行了一次案件专项治理工作。据统计,2005 年,我国银行业机构共发生案件 1 272 件,涉案金额达 54.1 亿元。基层分支机构存在的违法违规违纪经营行为,不仅严重影响了银行资金安全,直接影响了经营效益,同时也使国家金融政策的正向传导作用受到了削弱和影响,银行业的自身信誉也直接受到了影响。上述问题的存在也表明了银行业在内部控制体制和机制上存在较为严重的问题,这已引起我国政府、监管当局、商业银行各级管理者以及金融理论界学者的高度关注。

4 | (2)会计“三乱”现象带有普遍性,会计信息可靠程度低。目前股份制商业银行一些会计人员法制观念淡薄,违反规定办理会计业务的现象仍在一定范围内存在。其突出表现为:印押证三分管制度不落实,重要空白凭证在领发、使用、保管等环节上控制不严、账实不符,业务处理“一手清”,任意调整账目,对账不及时,执行制度不坚决、不彻底,随意性强,对事故隐患麻木不仁等,使内部控制制度形同虚设,会计操作的严密性和完整性没有得到根本的保证,留有事故隐患^[2]。银行会计“三乱”现象的存在,严重影响了会计信息的可靠性,使银行各种经济指标考核失去了真实意义,也使国家宏观金融决策失去可靠依据。

(3)财务管理不规范,财务信息反映不真实。基层行为了局部利益往往产生欺瞒行为。截留收入、乱列成本、虚增利息支出、两套账表、私设账外资金等违反财务纪律现象时有发生。通过效益稽核工作中发现,不少分支机构财务收支情况不够真实。

(4)岗位责任制度不落实,执行规章制度不严。现在股份制商业银行都很注重制度建设,制订了一系列以岗位责任制度和授权授信为主要内容的各项管理制度,但是这些制度的执行并不理想。一方面,是由于一些制度本身很抽象、权责不明、实用性差,同时又缺乏必要的经常性的检查督促;另一方面,是执行不严格,不公平,违反者没有得到应有的处置,对员工没有产生足够的压力。加之有的基层分支机构负责人本身不具备管理者素质,没有切实履行管理者责任,以致许多制度形同虚设,对一些严重违章操作和越权行事的人和事起不到约束作用。

(5)监督检查不力,处罚方法不当。从形式上看对银行的检查和审计监督也有很多,既有内部的也有外部的,银行各分支机构一年来要应付多种检查,但是查完了还是回回有违规、年年遭罚款,差错事故和大要案依然发生。这就足以说明银行来自内外部稽核监督都不够有力,各种检查实效不高。内部检查走过场的多,而外部检查着重于罚款了

结,且罚的是银行的钱,很少涉及对违纪的责任人进行处理,因此,不足以起警戒作用。

目前,我国金融业正面临着全面对外开放,我国各股份制商业银行为适应内外竞争,正加速发展,国有商业银行的股份制改造进程也正在全面提速。为了有利于我国股份制商业银行健康发展,增强内外竞争力,健全和完善我国股份制商业银行内部控制机制已成为我国银行业改革和发展的最重要、最迫切的任务之一。因此,对我国股份制商业银行的内部控制问题进行研究具有十分重要的现实意义。

二、内部控制的概念

1. 内部控制发展阶段简述

现代企业内部控制,是在长期的经营实践中,随着企业对内加强管理的需要而逐步产生并发展起来的自我检查、自我调整和自我制约的系统。内部控制是在内部牵制的基础上,由企业管理人员在经营管理实践中创造,并经审计人员理论总结而逐步完善的产物。在其漫长的产生和发展过程中,经历了内部牵制、内部控制、内部控制结构和内部控制架构四个历史阶段(杨宝琴,2005)^[3]。

新中国成立以后,我国建立了以账户核对和职务分工

为主要内容的牵制制度。但总的来看,这些制度是零散的、不系统的,有些单位虽然订立了一些制度,但只是挂在墙上,印在纸上,说在嘴上,或者只是为了应付上级检查,未能真正执行而流于形式,致使单位内部管理低效,控制弱化。20 世纪 80 年代末至 90 年代初,主要以传统的详细审计为主,在现场往往不进行内部控制评价而直接进入实质性测试。近年来,随着内部控制的发展,以内部控制评价为主的符合性测试开始受到专业人员的关注和使用,但内部控制评价仍停留在对内部管理制度执行的一般了解上,内部控制评价还只是起辅助作用,有的甚至流于形式。而且,在此期间,内部控制评价只是作为一种审计方式,其目的是为了解、测试与会计报表相关的内部控制的基础上评估其控制风险,据以确定实质性测试的性质、时间和范围,还没有作为一项专项鉴证业务而使用。20 世纪 90 年代中后期,我国政府才开始积极推进内部控制和内部控制评价的规范化建设。

2. 内部控制概念的发展演变

内部控制概念的演变,迄今已经历了四个阶段:20 世纪 40 年代后期、20 世纪 50 年代末至 70 年代初、20 世纪 80 年代后期、20 世纪 90 年代初至今。现列表 1—1 概述如下(朱荣恩,傅祁琳,1999)^[4]。

表 1-1 内部控制概念发展演变历程

时段	核心概念	相关概念表述	文告依据	备注
第一阶段	内部控制	1. “要适当研究和评价现行的内部控制,以决定其可依赖和作为制定审计测试程序的依据的程度”。	1947 年, AICPA 下属审计程序委员会 (CAP), 《审计准则暂行公告》(TSAS) 中“现场工作准则”第二条。	第一次以审计准则的形式确定了内部控制为基础的审计程序。
		2. “内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施”。	1949 年, CAP《内部控制, 一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》。	首次的权威定义。
		3. “我们承认, 一个内部控制制度已超出了直接与会计和财务部门功能有关的内容范畴”。	同上。	对定义范围所作解释。
第二阶段	内部会计控制、内部管理控制	1958 年, CAP 第 29 号《审计程序公告》(SAPNo. 29)。		
		1963 年, CAP 第 33 号《审计程序公告》(SAPNo. 33)。		
		1972 年, 审计准则委员会 (ASB) 第 1 号《审计准则公告》(SASNo. 1)。		确认分类为会计控制和管理控制。