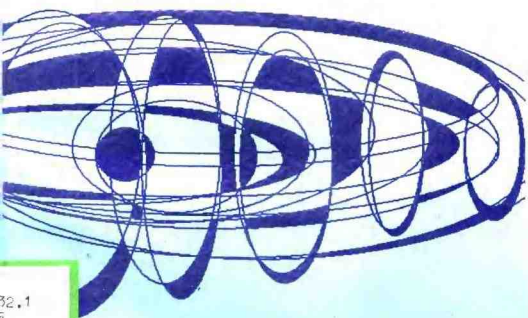


金融内控机制 理论与实践

马蔚华 主编



32.1

5

/

中国金融出版社

XAL98/13

99
F832.1
105

2

金融内控机制理论与实践

马蔚华 主编

中国金融出版社



3 0040 0631 2

责任编辑:王 忠

责任校对:吕 莉

封面设计:何 健

图书在版编目(CIP)数据

金融内控机制理论与实践/马蔚华主编. —北京:中国金融

出版社,1998.9

ISBN 7-5049-2030-4

I. 金…

Ⅱ. ①马…

Ⅲ. 金融体制—中国

IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 23858 号

出版 中国金融出版社

发行 社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 海南军区印刷厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 6

字数 170 千

版次 1998 年 11 月第 1 版

印次 1998 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—1000

定价 29.00 元

《金融内控机制理论与实践》

主 编：马蔚华

副主编：贾洪泉 韩仁元 全巨山
林鸿英 罗玉吨 何和焕
何君位 霍联宏

编 委：杨玉明 钱道云 何 明
史振北 杨太平 张华强
潘先羽 王辉俊 莫壮才
王克芹 张叔跃 符 山
韩 炼 何 健 冯学敏
吴鹤立

目 录

建立金融机构内控机制 保证金融事业

健康发展 中国人民银行海南省分行行长 马蔚华(1)

建立金融机构内控机制 防范化解金融风险

..... 海南省政府副秘书长 潘 健(8)

强化内控机制 构筑坚固防线

..... 中国人民银行海南省分行副行长 贾洪泉(10)

切实防范和化解金融风险 周继太(13)

树立风险意识 化解经营风险 韩仁元(15)

商业银行的风险及其内部控制 全巨山 张 勇(21)

对强化商业银行内部控制的思考 罗玉吨(28)

试论保险机构的风险控制 霍联宏(32)

谈寿险个人代理人管理风险的防范和控制

..... 史振北(40)

农业政策性信贷推行“风险链”管理

机制初探 林鸿英 莫壮才(45)

建立金融机构内控制度的几个问题 何君位(50)

国内信用证结算的风险控制初探 黄明理(55)

银行信贷资产风险形成的原因及防范措施

..... 张华强(62)

建立健全内控机制 有效防范金融风险

..... 王 静(69)

加强基层国有商业银行内控制度建设

的构想 董坚红(77)

县级商业银行加强安全综合治理工作

的途径 唐南巩(81)

浅谈银行内控机制	熊 鹰(84)
德意志商业银行内部控制机制及其启示	邬建平(87)
建立健全银行内控制度的设想	李晓明(92)
抓内控制度建设 促金融工作发展	陆 宽(96)
金融机构内部控制机制的基本内容	朱 奕(99)
加强内控管理 防范金融风险	宗学魁(103)
强化内部系统控制 防范化解金融风险	陶 江(106)
减少和消化银行不良贷款的对策	潘先羽(111)
从金融监管的角度谈我国金融机构内控 制度建设	王 敏(114)
金融机构内部控制机制的基本内容	符 山(122)
建立完善内控机制的几点意见	王克芹(125)
论委托——代理理论与工商银行法人 分级授权经营制	邓 江(129)
解决银企债权债务问题的战略思路及 具体对策	刘 青(136)
谈信贷关系中的信用风险及其控制	冯秋兰(143)
浅谈信贷资产质量管理	钟 卫(149)
加强民主决策是做好内控的关键	王经霞(152)
完善交通银行内控机制的构想	李建荣(157)
非常时期的金融监管问题	符夫之(163)
商业银行内控机制建设的思考	张权跃(170)
完善农村信用社内控机制的思考	王朝旺(175)
浅谈信贷规模与风险	蔡居燊(179)
对我国商业银行风险问题的思考	韩 炼(182)

建立金融机构内控机制 保证金融事业健康发展

中国人民银行海南省分行行长 马蔚华

一、强化金融机构内控机制事关金融业稳健发展的大局

(一)建立金融内控机制,防范化解金融风险,是党中央的战略部署。中央召开的全国经济工作会议提出,1998年经济工作的方针是“稳中求进”。并提出“防止和化解金融风险”是“稳”的一个重要内容和任务,也是“求进”的一个重要前提和基础。江总书记在党的十五大报告中语重心长地告诫全党:“依法加强对金融机构和金融市场包括证券市场的监管,规范和维护金融秩序,有效防范和化解金融风险。”在党的十五大以后,中央召开的第一个全国性会议就是1997年11月的全国金融工作会议。会议要求全国金融业要在3年时间里建立“三个体系”,会议的主题是深化金融改革,加强金融监管,防范化解金融风险。把“防范化解金融风险”作为全党的重要任务写入党代会的政治报告中,这是前所未有的。这些都充分说明以江总书记为核心的党中央第三代领导集体对金融业的高度重视和关怀;同时,也说明防范和化解金融风险已经成了我国经济发展进程中的一个突出问题。有效的内控制度是风险控制的主要环节,是防范化解金融风险的重要手段和有效途径,所以,加强金融机构内控建设是关系到经济稳定、金融稳定、社会稳定的大局,非下大功夫抓好抓出成效不可。

(二)强化金融机构内控机制、防范化解金融风险,是根据当前国际、国内金融形势提出来的极其紧迫、极其重要的工作任务。所谓强

化内控机制,就是通过建立严密的规章制度,实施科学的管理程序,动用得力的监督手段,做好金融机构的内部约束和控制,规范金融机构的业务行为,堵塞漏洞,防止事故,规避风险,保证金融体系的稳健运行。这件事不抓,金融堤坝就会有决口崩溃的危险,抓迟了也会耽误大事。因为堡垒总是容易从内部攻破的,内控失灵必然导致管理漏洞百出,隐患不断,金融经济犯罪大量滋生,风险日益增大。甚至会使苦心经营的金融事业毁于一旦,这决不是危言耸听,而是非常现实的危险。从国际上看,6年前发生的国际商业信贷银行倒闭案和3年前发生的英国巴林银行破产案,都警示全世界的金融家:只要削弱内控机制,失去应有的约束,历史再悠久,规模再宏大的银行,也会遭到灭顶之灾。进入90年代中期,从墨西哥、南斯拉夫的金融危机开始,世界各国的金融风潮此起彼伏,不断出现,严重地打击了所在国的经济体系。1997年7月以来,亚洲金融风潮波及泰国、马来西亚、印度尼西亚,就连号称经济发达的日本和韩国也未能幸免。直至今日,这场金融风潮仍未止息。马来西亚的总理在香港世界银行年会上指责国际金融炒家索罗斯是“罪魁祸首”、“金融流氓”。客观地说,亚洲一些地区出现的金融危机与国际炒家兴风作浪有着很大关系。但是,唯物辩证法告诉人们“外因通过内因起作用”。苍蝇不叮无缝的蛋,上述几个亚洲国家在金融风潮中之所以惨遭损失,根本的原因就是他们在经济金融迅猛发展的形势下,放松了内部监管和控制,削弱了自我约束机制,盲目投资房地产,不加限制地引进外资,为泡沫经济推波助澜,这样才给索罗斯之流提供了可乘之机。而同样的时间,国际炒家也曾企图染指香港,但没有动摇香港经济大局,港币对美元的联系汇率岿然不动。其原因正是香港的金融管理体系结构严密,运作科学,反应快捷。实践证明,中国不仅有了抑制通货膨胀,实现经济“软着陆”的经验,还有防止国际炒家兴风作浪的经验,这些经验很多,但主要的就是强化监管,加强内控,在金融业内部营造防范风险的“防护林”。内控机制强化了,才能处变不惊,防患于未然,在日益险峻的国际金融环境中站稳阵脚,“乱云飞渡仍从容”。在市场经济中,金融是经济的核心,金融内控搞好了,金融体系就能稳定;金融体系稳定了,

经济大局才能稳定。因此,强化金融机构内控机制,事关国民经济全局,事关社会政治的稳定。从这个意义上看,强化金融机构内控不仅是经济问题,而且是个政治问题。

强化金融业的内控是件刻不容缓的大事。中国有句成语叫“居安思危”。对金融业来说现在不是“居安”的时候了,周边各国金融危机触目惊心,金融大案屡见不鲜,当今世界再也难找到一块平静的“金融绿洲”。而且,1997年发生的金融危机就发生在亚洲,就在我国的“大门外”。在这种形势下,我们决不能掉以轻心,要强化对金融风险的忧患意识。要用“只争朝夕”的精神来做好金融内控工作,尽早为经济发展创造稳定有序的金融环境,这是金融机构和金融工作者的天职。

(三)对海南来说,强化内控机制有着特殊重要的意义。海南是个新建省份,地处改革开放前沿,前几年金融业曾一度呈现出机构林立,人才密集,机制灵活,工具多样,竞争激烈的生动局面。但经济基础没有上去,由于制度不健全,管理跟不上,金融机构违规经营,险象丛生,特别是非银行金融机构情况更为严重。这次对城市信用社进行处置过程中,暴露了许多令人吃惊的问题,乱贷款、乱经营、乱拆借,什么规章制度、什么贷款手续、什么监督约束,有的只是写在纸上,贴在墙上,说在嘴上,就是不顶用,一切唯大股东旨意行事。不少城市信用社办理上百万、上千万元的贷款竟没有抵押物;有的股东之间互相担保,拿走大额贷款,至今无法归还;有的开具虚假存单骗取外地银行贷款;有的信用社负责人卷走巨款潜逃。这些现象无一不与内控失灵,监管无力有密切关联。因此,强化内控机制,树立良好的信誉和形象,对海南的金融机构来说,比内地更为重要更为紧迫。

二、当前强化金融机构内控机制重在制度的建设与执行

我国建立强化金融业内控机制是一项复杂艰巨的世纪工程,综合了现代科学的系统论、控制论、行为科学等多种学科,搞好内控应加强领导,突出重点,求真务实,讲究艺术,有组织有步骤地抓出成效来。根据海南金融系统的实际,当前应着重抓好以下几项工作。

(一)进行广泛深入的宣传教育和思想政治工作,树立稳健经营

的发展方针,提高金融系统干部职工做好内控的自觉性。全省各级金融机构都应组织干部职工学习全国金融工作会议和全国经济工作会议精神,学习中国人民银行总行《加强金融机构内部控制的指导原则》和《关于进一步完善和加强金融机构内部控制建设的若干意见》等文件,明确内控工作的重要意义和目标。要通过剖析国际、国内特别是省内发生的金融违规违纪和经济犯罪案例,克服一部分员工头脑中存在的“社会主义制度不存在金融风险”,“外国的金融危机与我们无关”等糊涂认识,强化对金融风险的忧患意识,清醒地认识强化内控机制的必要性,树立防范化解金融风险的信心。

(二)抓紧整章建制工作,制订切实可行的内控措施。各金融机构要由一把手直接负责,各有关部门参加,对本单位的各项内部管理制度和业务规章进行一次认真的检查清理,该补充的补充,该废止的废止,该调整的调整,这次制订的内控措施应有很强的可操作性,避免搞“花架子”。所有的岗位、所有的职责、所有的人,都要有所制约。每个岗位的责任和它所受的制约要相称,不能权力过大。要制度优先,在选人、用人和管人上要内控优先。在业务上也要内控优先,有控制制度再去做业务。在人和制度之间要制度优先,不能把不出风险、不出问题的希望寄托在人的思想觉悟上,思想教育很重要,但不能代替制度。在建立内控规章制度之后,必须强调依法合规经营,严格照章操作。今后金融机构开展各项业务应有相应的岗位工作手册和业务指导书,明确操作规则、程序和各项具体要求。如发现违规操作,则根据情节轻重依法追究当事人的经济、行政及至刑事责任。

(三)建立健全科学的内部制约机制。要建立与市场经济体制相适应的现代金融决策程序和制约制度,保证决策的民主性、科学性和透明度。建立董事会、监事会、审贷委员会等制约机构,决不允许少数人独断专行。各金融机构应建立内控责任制,按照相互协调和平衡制约的原则,合理配置业务部门、管理部门和监督监控部门,特别要保证对要害部位和重要岗位的制约监督。建立重要业务岗位干部异地交流、岗位轮换和离任稽核制度。

(四)建立内部风险评估和监测制度。全省各类金融机构应研究

借鉴国外风险防范和控制方法,要像建立审贷分离制度那样,建立其他业务部门的风险评价制度。对信贷、拆借、投资、外汇交易等活动,在开展业务之前,必须先由风险评价部门对该业务的风险指标加以测定,交业务部门作决策参考。今后,凡未经风险管理部门测定评价风险的业务,原则上不予办理。

(五)加强内部稽核。全省金融机构必须在 1998 年上半年前完成稽核部门设置工作。内部稽核部门应有职有权,直接受行长(总经理)管理指导,下一级机构的内部稽核部门在业务上由上一级稽核部门统一垂直领导,保证内部稽核的独立性。从 1998 年开始,国有商业银行省分行对市县分支行的内部常规稽核每年至少一次,其他金融机构每年至少两次。各金融机构都要给内部稽核部门和人员创造良好的工作条件。

(六)加强职业道德教育,严肃金融法纪。全省各类金融机构要坚持“两手抓,两手都要硬”的方针,加强对职工的思想政治和法制教育,做好对职工的岗位培训。从 1998 年起,每个金融从业人员每年应进行不少于 15 天的离岗业务和风险培训,进一步提高员工素质。同时,加大查处金融案件力度,不断纯洁海南省金融队伍。今后,凡是问题严重的从业人员必须坚决清除出金融队伍,决不能姑息养奸。

(七)中国人民银行应更好地发挥对金融机构内控建设的指导监督作用。要采取多种形式做好政策宣传和法规培训工作,增强各金融机构管理人员的风险防范意识。中国人民银行在批准金融机构新办业务时,应坚持把内控制度是否健全作为前提条件。中国人民银行对金融机构的内控制度应经常审查,对不符合要求的及时纠正;中国人民银行对金融机构内部稽核审计部门负责人的任命应有否决权。中国人民银行对内控机制不健全,存在漏洞较多的金融机构,要敢于追究领导责任;对因内控不力造成严重损失的,要追究法律责任。

三、强化内控机制应该处理好的几个关系

(一)强化内控机制与发展金融业务的关系。1998 年我国经济工作的基本方针是“稳中求进”。金融机构内控工作正是围绕这个方针提出的工作措施。党中央、国务院多次强调要正确处理稳健与发展的

关系。稳健是前提，是金融机构业务运营的总原则，只有在稳健基础上的发展，才会取得经济效益和社会效益。金融机构的稳健运行必须靠严密科学的内控机制才能实现；失控的金融机构必然是杂乱无章，其所谓“发展”也往往是违规经营，无序竞争，到头来给社会公众造成祸害，自己也会一败涂地。海南省最近关闭的几家城市信用社就是离开稳健、奢谈发展而栽了大跟头。

(二)搞好金融服务与严格执行内控制度的关系。这两者中，搞好金融服务是目的，而严格执行内控规章制度是保证。热情服务必须有章可循，只有按规章制度办事，金融服务才合理合法；违规经营的服务尽管再“热情”也会损害客户的利益。海南省以往一些金融机构以高息揽存的手段扩大资金规模，这似乎是增加了客户的收益，但高息揽存不仅增加了金融机构的成本，造成亏损黑洞，而且，造成支付困难，使客户资金周转阻塞，损害了客户的权益。因此，真正的优质服务是有内控机制作保障，严格执行规章制度的热情服务。

(三)金融机构内控与中央银行稽核的关系。两者目的是一致的，两者互为促进，相得益彰，但也有所区别。金融机构的内控机制是由本单位职能部门对自身业务运行进行自我约束控制的手段，目的是把金融风险消除在萌芽状态，是防范化解金融风险的第一道防线。而中央银行的稽核是代表政府金融管理机关对金融机构业务、财务运行和风险状况的审核、监督，其目的是为了维护整个金融体系的稳健运行和有序竞争，保障存款人的合法权益，维护社会经济秩序的稳定。金融机构内控机制的强化，为中央银行宏观调控奠定了扎实的基础，而中央银行宏观调控的改善又有助于金融机构内控机制的建立和加强。那种把两者割裂开来，认为有了中央银行的稽核监督，金融机构的内控机制是重复操作、多此一举的观点是完全错误的。

(四)提高金融业务效率与确保金融运作安全的关系。为了更好地服务于经济建设和社会公众，金融业在竞争中越来越重视业务运行效率，这是毫无疑问的。没有效率的金融机构必然失去客户，难以在市场经济社会中立足。但是，我们追求的高效率应该是安全运行的高效率，是把风险系数降到最低限度的高效率，而不是盲目冒进，摆

脱约束,随心所欲的效率。国内外的重大事件说明,没有安全性作保障,效率越高,风险较大,损失越惨重。对金融机构来说,效率与安全相比,安全是第一位的,只有在保证资金和资本安全的前提下才有效率可言。那种认为强化内控机制,严格执行规章制度会降低工作效率的观点是极其有害的,必须加以纠正。

建立金融机构内控机制 防范化解金融风险

海南省政府副秘书长 潘 健

1997 年是我国历史上非常重要、很不平凡的一年。这一年,我国的改革开放和现代化建设继续向前迈进,国民经济保持了“高增长、低通胀”的良好发展态势。农业生产再次获得好的收成,企业改革继续深化,人民生活进一步改善。在这一年中,我国顺利地恢复了对香港行使主权,胜利地召开了党的第十五次全国代表大会。过去的一年,海南省委、省政府加大力度调整产业结构,实施“一省两地”(指新兴工业省、热带高效农业基地和海岛旅游胜地。——编者注)的产业方针,全省经济实现了稳中求进。初步预算,海南省 1997 国内生产总值可达 418 亿元,按可比价格计算,比上年增长 6.7%。全省乡及乡以上的工业完成销售产值预计比上年增长 16%,热带水果、瓜菜和畜牧、水产等优势产业进一步获得发展,粮食、水果、瓜菜、干胶产量均达到或超过历史最好水平,独具特色的海岛旅游业发展迅猛。总之,海南省经济已经摆脱了低谷中徘徊,走上了回升阶段。

1997 年下半年召开的全国经济工作会议、全国金融工作会议和全国银行分行行长会议确定了 1998 年的经济、金融工作方针,把防范化解金融风险做为 1998 年经济金融工作的一个重要任务和要求。针对最近一个时期,一些国家和地区发生的金融风波,中国人民银行戴相龙行长向全国人大常委会报告了当前金融工作,在报告中提出了当前金融风险的表现及其今后防范化解金融风险的措施和办法,

其中一个重要措施就是要健全现代金融监管体系,加强金融机构内控制度建设。中国人民银行总行在 1997 上半年就发出《加强金融机构内部控制的指导原则》的文件,1998 初又颁布了《关于进一步完善和加强金融机构内部控制建设的若干意见》,要求所有金融机构用一到两年时间形成一套责权分明、平衡制约、规章健全、运作有序的内控机制。所以,我省召开这样一次会议,是非常及时、非常必要的,这是防范化解金融风险、建立现代金融制度与国际金融业接轨的一项重要举措。

近年来,海南省各金融机构在内部控制建设方面做了大量工作,取得了较好的成效。特别是 1997 以来,在省委、省政府和人民银行的领导下,顺利地完成了对我省城市信用社的处置工作,消除了我省金融隐患,使我省金融业逐步纳入平稳健康发展轨道。现在我省金融界的领导、专家、学者聚会一堂,共同探索金融机构内控制度建设上的问题,总结交流经验,集思广益,必将进一步推动和完善我省金融机构内控制度建设,使我省金融机构内控制度建设更上一个台阶,这对当前防止和化解金融风险具有十分重要的意义。

强化内控机制 构筑坚固防线

中国人民银行海南省分行副行长 贾洪泉

一、高度认识建立健全金融机构内控机制的重要性

1. 建立和完善金融机构的内控机制是由银行的性质及其在国民经济中的地位所决定的。金融是现代经济的核心,银行作为经营货币商品的特殊企业,高负债、高风险、社会影响面大,是它的主要特征,一旦金融风险积聚起来,突然释放,就会波及整个经济,甚至构成巨大的社会危机和政治危机。因此,金融机构为了防范金融风险,客观上需要建立一套严密而科学的内控制度,确保金融资产的安全。

2. 建立和完善金融机构内控制度是世界各国银行的必然选择。金融风险是一个国际性的话题,1995年7月日本大和银行因一名期货交易员造假买卖债券造成10.1亿美元的损失,使之陷入绝境。1996年6月日本住友银行因期货交易员越权交易,损失18亿美元。1997年7月份以来的东南亚金融危机波及亚洲各国和地区,我国的台湾和香港也受到震荡。金融风险的频频发生,使得越来越多国家的金融机构和国际金融监管组织都十分重视加强对金融机构内部控制制度的建设。巴塞尔委员会和国际证券协会组织联合提出了“衍生金融工具风险管理的指导方针”,其主导思想就是强化内部控制,防范和控制有关金融衍生工具操作中的各种风险。可见,强化金融机构内控制度建设是世界各国商业银行的必然选择。

3. 建立健全金融机构内控机制是完善我国金融风险防范体系的重要环节。发达国家的实践证明,现代金融监管体系是由金融业自律、社会监督、存款保险补偿、中央银行监管四部分组成。金融机构内控机制,属金融业自律范畴,从它的功能来说,则是防范金融风险的第一道防线,这道防线是否坚固,对抑制金融风险作用极大。1997年以来,海南省共发生各类金融案件十多件,究其原因,都与金融机构

内控制度不健全或执行制度不严格有关,犯罪分子往往利用我们的制度和执行中的漏洞而大肆作案,因此,迅速建立健全金融机构的内部防范机制,采取切实有效的措施,遏制大案要案的发生已是当务之急。

二、当前内控制度建设中存在的主要问题

金融机构内部控制主要包括:内部组织结构的控制、信贷资金风险的控制、资金交易风险的控制、会计系统的控制、授权授信的控制、衍生工具交易的控制、计算机业务系统的控制等。近几年,海南省在强化内部控制方面,作出了很大努力,有的行在内控制度上有许多创新。例如交通银行海南分行比较早的推行了资产负债比例管理、审贷分离制等,建设银行总行颁布的《中国建设银行法律性文件审查制度暂行规定》,从建行资金的安全性、流动性、效益性出发,将商业银行法的内容落到实处,筑起一道风险防范的堤坝,收到了良好的内控效果。但是从各行(司)反馈的情况看,当前海南省金融机构内控制度的建设,与防范金融风险的要求相比,还存在很大的差距,这主要表现在:

(1)金融机构种类繁多,所有制形式存在差异,各金融机构之间内控制度的完善程度极不平衡。有的行已建立起较为完善的内控制制,而且正在进一步的创新;有的行仍在沿用计划经济时期那一套内控办法,内控效果极差,问题较多;有的行内控制度形同虚设,根本没有发挥作用。

(2)内控制度应有七个基本环节(即严密有效的组织结构和独立的内部审计机构、完善的会计控制体系、相互独立的业务部门和明确的职责、严格的授权审批程序、高度的电脑化管理、合理有序的内部检查制度、行之有效的员工管理方式),而在海南省的金融机构内控体系中,都能发现这样或那样的问题。例如有的行内部职责没有分开,对管理人员的权力和职责缺乏必要的监督和制约;有的行内部稽核体系不完善,缺乏应有的独立性、权威性和公正性等。

(3)内部治理结构失衡。有的金融机构组织不健全,董事会、股东代表大会、监事会、党组形同虚设,相互制衡能力很弱,对总经理(社