

金融机构的内部控制

与监管业务

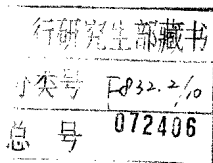
黄敦学 主编

中国金融出版社



金融机构的内部控制与监管业务

黄敦学 主编



072406

中国金融出版社

责任编辑:张 弛
封面设计:三土图文
责任校对:吕 莉
责任印制:裴 刚

图书在版编目(CIP)数据

金融机构的内部控制与监管业务/黄教学主编. - 北京:中国金融出版社,1998.5
ISBN 7 - 5049 - 1979 - 9

I. 金…

II. 黄…

III. 金融机构 - 银行制度 - 中国

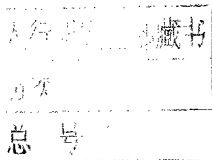
IV. F832.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 14395 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
邮编 100055
经销 新华书店
印刷 北方印刷厂
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 32.5
字数 767 千
版次 1998 年 7 月第 1 版
印次 1998 年 7 月第 1 次印刷
印数 3000
定价 64.00 元

内容提要

该书集中介绍了商业银行、保险公司、证券公司、信托投资公司、租赁公司、典当行等内控和监管制度。



《金融机构的内部控制与监管业务》编写人员

主 编	黄敦学				
副主编	邓亚平	左文烈	刘 俊	李惠玲	甄高福
编 委	黄敦学	邓亚平	左文烈	刘 俊	
	李惠玲	甄高福	高 立	胡赵华	
	郑先齐	郑宗友	李 斌	王燕萍	
	陈松林	肖莎莉	答朝霞	陈翠萍	
	刘 颀	何阳钧	郑 艺	詹秀军	
	辛 钢	周立群	李 松		
执 笔	高 立	胡赵华	郑先齐	郑宗友	

前 言

党的十一届三中全会以来,我国的金融体制改革逐步深入,金融事业得到了长足发展,但是,我们也应清醒地认识到,在前进的道路上还有不少矛盾和困难,在工作中还有不少缺点和不足,一是国民经济整体素质不高,企业活力不足,导致金融系统沉淀资金太多,资金周转缓慢;二是社会上的“魔掌”不断伸向金融部门,抢劫、诈骗案越来越多,内外勾结犯罪的不少,金融风险日益加大。在世纪新旧交替的时刻,面对这种严峻的挑战,金融机构一方面要牢牢抓住改革开放的历史机遇,开拓进取;另一方面要以法律为准绳,依法经营,特别是应汲取“巴林银行破产案”的教训,严格自律,加强内部控制。

内部控制制度,是为完成既定的工作目标和防范风险,对内部各职能部门及工作人员从事的业务活动进行风险控制,防止内部侵吞、挪用国家资财和防范抢劫、盗窃、诈骗银行资金的管理制度和相互制约的方法、措施和程序总称。它是保障各金融机构安全、稳健运行的有力武器,是规范各金融机构经营行为,有效防范风险的关键,也是衡量各金融机构经营管理水平的重要标志。本书以中国人民银行《加强金融机构内部控制指导原则》为依据,探讨了加强内部控制的重要性、迫切性,内部控制的意义及模式和对内部控制的评价,并根据各金融机构业务特点,设置了若干内控环节、各控制点职责及操作流程,编纂成《金融机构的内部控制与监管业务》,相信对促进金融机构建立健全科学的内部控制机制和制度、规范操作、减少风险、提高经济效益不无裨益。

本书由人民银行湖北省分行调查统计处处长、高级经济师黄敦学同志主持编写,编写过程中,我们收集并援引了一些人民银行、商业银行、保险公司、证券公司、信托投资公司、租赁公司、典当行等的具体规定,旨在能为广大读者在工作中提供有益的参考和帮助。书中也借鉴了不少专家、学者的观点,在此一并表示感谢。

由于经验不足,对间仓促,本书难免有不足之处,敬请各位同仁批评指正。

编 者

一九九七年十一月

第一章 加强内部控制 防范金融风险

随着市场经济货币化发展,国际金融领域风险不断发生,严重威胁着金融业的安全。近几年来,巴林银行、大通银行、住友银行倒闭事件,东南亚金融危机,不断地给我们敲响了警钟,究其原因,主要是金融内部控制不严所致。改革开放以来,我国的金融事业发展迅速,为经济建设提供了越来越多金融服务,同时也承受着社会各方面带来的资金风险。随着金融业的迅猛发展,机构种类和数量的增多,金融制度的创新,金融产品日益丰富,资产负债规模不断扩大,多年积累的金融风险正在日益显露,这些问题极易引发系统性、区域性的金融风波,必须采取坚决、有效的措施加以防范和化解。但防范风险不是一蹴而就的事情,而是一项牵涉方方面面的系统工程。因此,加强金融监管,完善内部控制,防范金融风险是我国经济金融领域中的一项长期的战略性工作。

第一节 加强内部控制势在必行

一、我国金融风险的现状及成因

金融风险可分为微观金融风险和宏观金融风险。微观金融风险是指金融机构、企业及个人等经济主体在筹集和运用资金等金融活动中,由于许多不确定因素的影响而使实际收益与预期发生偏离,从而有蒙受损失的可能性,这种风险一般只涉及个体,对社会经济活动的影响不大。宏观金融风险则是指金融系统内甚至全社会内出现的金融秩序混乱和金融风潮,它对整个社会经济活动会产生深刻的影响。因此,当前我们防范金融风险的重点是宏观领域的系统性风险和区域性风险。由于宏观金融风险的根子是在微观领域,因此又必须在宏观和微观两个方面同时开展防范金融风险的工作。

(一)目前我国金融业的主要风险

目前我国金融业最主要的风险类型包括:商业银行的风险、证券市场的风险、期货市场的风险以及信托业的风险,除此以外,还存在保险业的风险以及外债风险。从整个社会来看,金融风险最主要表现四个方面:一是银行、信托公司、信用社等金融机构的不良资产比例有增加的趋势,如发展下去将危及金融机构的支付和营运,乃至形成系统性金融风险。二是社会信用观念淡薄,借钱有理,有钱不还,打乱了社会融资的正常循环,如此发展下去,银行信贷,企业资金困难,一些资金充裕的企业高利放贷,最终会导致市场利率混乱,银行效益与企业效益同时下降,影响社会经济的发展。三是一些地方金融秩序混乱,极有可能成为发生局部金融风险的导火线。四是资本市场投机过度,一些证券经营机构和企业(包括上市公司)与少数银行机构串通,利用银行信贷资金在股票市场兴风作浪,牟取暴利,用信贷资金购买和炒作股票,会把股票市场的投机风险引入银行体系,增加商业银行流动性风险,危及整个银行业的安全,使广大存款者遭受损失,从而导致区域性金融风险。

(二)我国金融风险的主要特点

从我国金融机构面临的上述风险可以看出,我国金融风险具有以下特点:

第一,风险的传统性。我国目前的社会融资体制还是以间接融资为主,银行以传统信贷业务为主,因此,金融风险主要还是传统的信贷风险。

第二,风险的体制性。从我国金融风险的种种表现来看,既有传统体制下的金融运作不适应市场经济新形势而导致的风险,又有新体系不成熟、不完善而导致的风险。既有双重体制碰撞、摩擦造成的风险,又有体制改革中的失误形成的风险。风险的这些特点决定了防范和化解金融风险的根本出路在于深化改革。

第三,风险的隐蔽性。当前我国金融风险具有很大的隐蔽性,一是因为十多年来我国经济一直处于高速增长阶段,不良贷款问题被老贷款的不断展期和不断新增的大量贷款所掩盖、所淡化;二是由于我国金融机构是以国有制为主体,有国家信用支撑,居民不担心金融机构会出现支付危机;三是我国居民收入水平近年提高很快,加之储蓄倾向很高,近几年城乡居民储蓄存款年增长幅度都在35%以上,这使金融机构有较充足的资金来源;四是我国已建立中央银行制度,商业银行一旦发生支付困难,中央银行为稳定金融,总是以最后贷款人的身份提供再贷款,补充其头寸,尽可能避免清偿风险的出现。

第四,风险的积聚性。我国的银行还不是真正意义上的商业银行,不具备自我约束、自担风险的功能。对不良资产和长期以来经营积累的包袱缺乏自我消化能力,这些问题逐步积累下来,会成为潜在的金融风险。

(三)金融风险的主要表现形式

从总体上看,金融风险主要集中在以下几个方面:

——风险资金占总资产的比重居高不下。人为的因素比较突出,如一些银行考虑到资信影响及本系统的考核任务,一般不愿或不去暴露自身信贷风险的问题,常常通过借新还旧、更换借据、占用联行汇差资金等手段掩盖起来;某些金融机构对经营管理人员缺乏监督机制,违规、犯罪和设帐外帐问题比较突出;一些行为眼前利益,无视国家法纪法规,将许多信贷资金进入股市、投入房地产等高风险产业,或乱拆借,对信贷资金构成潜在的风险;某些金融机构混业经营、恶性竞争,造成金融秩序混乱引发的金融风险。

——贷款风险比例高。一是有问题贷款占全部信贷资产的比重高。其主要特点是,不直接以三项不良贷款的形式表现出来,表现形式一般都比较隐蔽,形成的因素也比较复杂。突出表现为以下几点:一是银行对立项投资审查不够,把关不严,审、贷、管脱节,责、权、利相分离,项目因先天不足而停工,造成固定资产贷款严重损失。二是在银行的信贷资产中,信用放款较多,担保抵押和贴现贷款相对偏少,对借款企业缺乏相应的约束,从而加大了贷款的风险等等。三是三项不良资产占信贷资产总量的比重高。

——银行自身的信用风险。一是银行自求资金平衡的能力越来越差。二是银行在企业强大的资金需求压力下,自身也处于过度负债困境。存款过度竞争,存款成本不断上升,甚至超过了贷款收益率,短期资金来源长期运用,资金来源与运用的期限搭配严重失衡,对长期以来信用放款制度的风险、对企业转制的后果、对短期贷款长期占用的风险等防范不足。三是自有资本比例下降。四是银行的资产结构单一(主要是贷款结构方面),使得商业银行难以通过合

理的资产组合来减少和分散风险。五是银行头寸始终处于捉襟见肘的窘境。

——管理决策风险。主要是对贷款的三查制度执行不严,有相当一部分贷款贷前缺乏科学的、规范的信用评估办法和程序,对新开工项目缺乏可行性调查研究,论证不足,信贷资金在项目投资中的比重缺乏控制。

——经营效益差,亏损严重。由于经营成本高,资产流动性差、资产质量低,银行经营维艰。

——金融机构密度高,竞争不规范,加剧了风险的形成。

——受社会不良风气侵蚀所构成的金融风险。由于金融机构内部管理漏洞多,为银行外部诈骗、盗窃、抢劫等犯罪提供许多机会。近年来,反复发生金融犯罪案件,如利用大额存单或银行汇票等结算工具诈骗、套取银行信用、盗窃金库、金融机构工作人员犯罪作案等等,暴露了金融机构管理的漏洞。

(四)我国目前金融风险的成因

从深层次来看,我国目前的金融风险的原因大致有:

第一,金融机构的超前发展。改革开放初期,我国经济体制改革的重点放在经济主体多元化上,经济增长主要依靠以外延扩张为主的增长方式。在这种情况下,金融业的主要任务是经济建设提供融资服务。由于强烈的外延扩张冲动对资金供应量的要求越来越高,使得银行、信托、房地产、证券混业经营,带来了信托、房地产信贷的暂时繁荣,同时,也带来了金融机构数量和业务品种迅速增加,而金融业的内部改革却相对滞后。随着改革的深入发展,过热的经济增长被抑制,改革与发展战略的一些失误暴露得越来越清楚。这就要求金融体制按市场主体进行科学定位,因当初金融机构发展过快、摊子过大而造成的风险,便由隐性转为显性,转轨时期的房地产信贷和信托业风险就是例证。

第二,管理机制不完善,责权不到位,加大了人为的金融风险。在一级法人、多级经营的管理体制下,基层分支机构形成责权不清,以工作意见代替法人授信(权),致使对其经营行为产生误导,以为只要是上面讲的都可以办,由此发生了越权放款、拆借、混业经营、乱设机构等问题。有的基层行行长自命为法人,凌驾于组织、制度之上,人财物和资金权独揽。把党和人民赋予的权力作为个人谋取私利的资本,导致内部管理失控。对信贷放款不进行三查,搞人情贷款;对会计、出纳不钱帐分管,导致发生挪用、盗窃、贪污等案件,甚至发生发行保卫人员内外勾结抢劫库款等恶性案件。有的基层行以包代管,放松思想教育,形成“一手硬一手软”的局面,有的用人失察,将思想不健康的人作为能人委以重任,放在重要岗位上,使其成为害群之马和蛀虫。

第三,中央银行监管机制不健全,金融监管缺乏力度和权威。中央银行的金融监管偏重于计划性、行政性,不能适应市场条件下金融机构与金融业务发展对监管的要求。

一是从监管目标看,人民银行的监管工作一直以促进金融机构合规经营为主要目标,特别是基层人民银行,对金融风险监控却是空白。虽然金融机构合规经营对防范金融风险可以起到一定的作用,但在市场经济条件下,金融机构按商业原则经营,成了承担风险的主体,仅有合规经营而没有审慎经营,风险是难以防范的。

二是从监管依据看,监管法制不完善且现有的监管规则范围不明确。目前已出台的金

“五法一决定”,除对银行及非银行金融机构在业务上有较明确的规定外,对一些新兴的融资机构,如财务公司、典当行、农村合作基金会等,则无规范性的法规或条例进行明确规定,而且目前所执行的有关法规大都缺乏实施细则,在操作上难以适应形势发展的需要,在很大程度上限制了中央银行监管职能的发挥。

二是从监管内容上看,对金融机构重批轻管的现象依然比较突出。多年来,中国人民银行的金融监管偏重于机构审批,稽核监督也仅限于合规性检查,对于不合规行为只是象征性地罚款,金融监管缺乏系统性、连续性和主动性。这种做法离真正意义上的风险监管相距甚远,难以适应金融市场化的要求。

四是金融监管手段单一、落后。监管的手段也限于检查、通报、批评、处罚,具有强烈的计划性和行政性色彩。特别是当地金融机构的违规行为能为当地带来局部或眼前的一些利益时,金融监管往往受到某些公开的或者隐蔽的干预,因而显得一筹莫展。

五是金融监管人员素质不适应形势发展的需要。目前金融监管人员大多是操作型人才,缺乏复合型人才,人才结构和人员思想观念、专业水平不能适应市场经济条件下金融监管的要求。

第四,金融机构内控机制不完善,运作不规范。近年来,金融机构业务发展迅速,与此同时内部管理却没有跟上去,内控机制不完善,如银行贷款项目缺乏贷前风险评估预测和贷后风险监控;许多金融机构盲目追求资产规模扩张,而不重视效益的同步增长;一些金融机构混业经营,为追求高额利润,而将资金投入高风险市场;许多金融机构普遍缺乏严密的内部管理和内控机制,导致经营管理混乱。这些现象在非银行金融机构尤为严重,有的已出现资不抵债、被迫关闭的情况,给投资者和国家造成重大损失。

由此可见,当前金融业所面临的风险成因,既有体制性因素,也有管理上的原因;既有历史上遗留下来的问题,也有近年来产生的新矛盾,具有一定的复杂性、多样性和综合性,这就决定了在防范金融风险时,必须实施综合性的防范和化解策略,必须上下合力、内外同步、防化结合、标本兼治。

二、巴林银行破产案及启示

(一)巴林银行事件的始末

1995年2月26日,具有230多年历史的英国巴林银行宣布倒闭,在国际金融界引起了强烈震动。

巴林银行成立于1763年,在历史上有过辉煌的业绩。历史上,英国王室曾向巴林银行颁发过枚荣誉奖章,使其具有“贵族银行”美称。1818年巴林银行是欧洲的第六大银行。在英国现代银行体系中,巴林银行具有很高的声望。它不仅经营批发性和投资性银行业务,还通过设立全资、附属公司的形式经营证券和金融期货业务。在1994年7月英国《银行家》杂志公布的1994年世界1000家大银行的排名中,巴林银行的核心资本为4.32亿美元,排名中列489位,在英国银行的排名列第15位,拥有资产87.96亿美元,排名列世界第466位,在国内银行列第15位。

巴林银行倒闭是由该行在新加坡的期货公司交易形成巨额亏损引发的。巴林银行的新加坡期货公司只是一家金融经纪人公司,成立于1986年,到1992年买下了新加坡国际金融交易

所的3个交易席位,成为公司清算会员。1992年4月,尼克·里森(以下简称里森)抵达新加坡任该期货公司的衍生金融产品部经理,1993年6月被任命为巴林期货公司董事、总经理助理和执行经理。1992年7月1日,新加坡巴林期货开始交易。两天后,里森设立了88888帐户,此帐户便成为里森的作案工具,开户表格上标明此乃“新加坡巴林期货公司误差帐户”。交易所清算局的电脑记录显示,在7月17日以前,新加坡巴林期货公司将88888帐户的交易归为“自家帐户”。从7月17日开始88888帐户交易却归为“客户帐户”。

在开户之后,里森很快就开始使用这个帐户来“存放”显然并非误差的交易,此帐户成了里森赔钱的“避难所”。到1992年7月17日,此帐户交易量超过1000个期货合约,到1992年9月底已经累计了6.58亿日元的损失,1993年11月底,累计损失增加到44亿日元,到1994年底,这个帐户的损失高达255亿日元(约合3.74亿新元)。

新加坡巴林公司只有4个客户,其中3个是巴林集团内的成员公司,包括日本巴林证券和伦敦巴林证券;新加坡巴林期货公司主要功能就是为巴林总部及姊妹公司从事期货交易。

里森的权限原本只是交易的“执行”,意思是伦敦巴林证券或日本巴林证券指示里森以某个价格或更低价买进,或以某个价格(或更高价)卖出特定数量的某个期货。渐渐地里森的权限扩张为可以“买卖”,即他自己可以选择交易的价格、时间及数量(总部设有上限,但里森对这些上限视若无睹)。在这种情况下,里森大展拳脚的时机、空间都大大扩张了。

不管里森当初开立88888帐户的居心何在,他应该知道:当一个人同时控制前线的交易业务和后方的结算业务时,只要他有办法找到一个“冤大头”不断供给资金,他就完全可以在这些资金范围内,“制造”他所需要的任何交易利润。这个帐户便成了里森赔钱的避难港,打了败仗时的缓冲区,有了这么一个避难港和缓冲区,里森为他的巴林姊妹们赚钱的本事自然“高强”了。遗憾的是这些姊妹们无从知道他们供养着一个不见光、默默无语地赔着钱的姊妹。

据新加坡财政部长委派的调查员的报告,当里森要让他的巴林姊妹公司赚钱时,他可能用88888帐户的名义,以对巴林姊妹公司有利的价格,与后者交易;或者把赔了钱的交易从巴林姊妹公司的帐户转到88888帐户,这些交易有的是在新加坡国际交易所的交易厅里正式进行的(里森曾被交易所的交易厅监察员逮到与自己公司的交易员交易,而被罚款),有的则是凭空捏造,在纸上或帐上“转帐”或“调整价格”的魔术。任何一个交易员如果能有这么一个随传随到、从不计较损失的冤大头“客户”,他要为其他的客户赚上千百万元,何难之有?

报告中指出,在1995年1月及2月,里森表面上以套利方式替日本巴林证券赚了30亿日元(合4600万新元)的利润,然而,其中36亿日元是88888帐户牺牲自我的结果,所以,里森实际上是替日本巴林证券赔了6亿日元。

就凭着令人刮目相看的表现,里森在不到1年的时间里,被升为新加坡巴林期货的总经理,而且在1994年拿了11.5万英镑的花红(1993年度考绩的奖金),若非巴林破产,里森1994年度的花红将达45万英镑。

1995年1月16日关西大地震后,日本股市和里森从事交易的日经指数暴跌,巴林银行新加坡期货公司的损失更加惨重,为了弥补亏损,里森仍一再加大投资,以期翻本。2月23日日经指数急剧下挫276.6点,已跌破18000点。里森终于意识到,他已无力回天,无法弥补损失,于是便与妻子逃跑。次日,因被迫追交保证金,巴林银行才发现里森期货交易帐户损失约4亿

~4.5 亿英镑,约合 6~7 亿美元,已迫近巴林银行集团本身的资本和储备之和,巴林银行面临倒闭。26 日晚 9 时 30 分,英国中央银行——英格兰银行宣布对巴林银行进行倒闭清算、寻找买主。截至 3 月 2 日,巴林银行由金融衍生业务投资失败引致的亏损高达 9.16 亿英镑,约合 14 亿多美元。3 月 6 日荷兰荷兴集团,简称 ING,与巴林银行达成协议,接管其全部资产与负债,使其恢复运作,更名为“巴林银行有限公司”;3 月 9 日,此方案获英格兰银行及法院批准,ING 收购巴林银行的法律程序完成,巴林银行的银行业务及部分证券、基金业务恢复运作。

2 月 28 日,里森在德国法兰克福机场被德国警察抓获。后来引渡新加坡受审,于 12 月 2 日被判处 6 年半徒刑。至此巴林银行倒闭风波暂告结束。

(二)巴林银行倒闭的原因

1. 内部管理失控,有规不循,监管不力,是导致巴林银行倒闭的直接原因。

——人们难以置信,巴林是一家享有盛誉的投资银行,其历史超过两个世纪,在组织上产生如此大的漏洞、内部管理和监督竟缺少到如此程度,把如此“黄金机会”呈献在里森脚下,在很大程度上归结于自从 1993 年以来,为了更有效地应付金融产品国际化趋势,巴林开始进行大幅度的内部重组,巴林重组的特点之一就是采纳“矩阵式”的管理制度,即每个巴林的成员,一方面要向他的“地区经理”报告,另一方面也要向他所隶属的伦敦总部的“产品经理”或“功能经理”报告。以里森为例,他的地区经理是巴林驻新加坡的亚太巴林董事经理巴克斯,他的产品经理则是伦敦“金融产品部”总负责人贝克。在巴林改组期间,许多部属对主管的报告线没有定义清楚,造成甚多混淆,在这混淆之中,它的组织布置,内部控制很自然地被总部疏忽了。

——巴林银行的金融产品部贝克,是里森的直接业务主管,他有权要求里森向该部报告任何交易活动和交易记录情况,但贝克认为新加坡地区经理巴克斯是里森呈报的顶头上司,自然会好好地盯着里森。结果该部门对新加坡期货交易听之任之。

——巴林银行的财务部是里森资金的主要供给者,1993 年 3 月以后供给里森多达 65.78 亿日元的保证金汇款,理应对资金的去向和运用情况有所了解,但对汇出的资金置之不顾,对反映出来的差额漠然视之。

——巴林银行的资产负债委员会,是权力很大的决策部门,由巴林银行的首席执行总裁任主任,这一机构几乎每天都要在总部召开例会,对巴林集团在世界各地的交易进行监督和决策,可唯独没有认真研究新加坡期货公司的问题。

2. 管理层风险意识淡薄,对新加坡期货公司疏于管理,这是巴林银行倒闭的关键所在。

——金融期货是风险最大的金融交易之一,巴林银行集团高级管理层竟然认识不到这一点,否则怎么会置金融机构内控的基本原则,即前台交易与后台结算分开的原则于不顾,而让里森一人操持前后台的全部大权。甚至当 1994 年内审报告指出这一问题的严重性时,该管理层竟漠然视之,没有采取任何补救措施。

——在里森长达近 3 年的交易期间,新加坡期货公司的董事总经理和董事财务总监竟对里森的越权违规不闻不问,没有进行制约和监督,其职能如同虚设。甚至当问题隐隐约约暴露出来后,新加坡期货公司的董事总经理和财务总监,不但不予以追究,反而极力开脱责任和掩盖问题。

——衍生金融市场风云变幻,有赢必有输,没有永远的赢家。里森一直弄虚作假,向总行

虚报利润,致使巴林银行高级管理层真的认为衍生市场上存在“常胜将军”,竟然始终不审核里森虚报利润的真实性,并且给予重奖,使里森胆越来越大,越走越远,越陷越深。

3. 资金管理不严,监控不到位,是巴林银行倒闭的“催化剂”。

——里森在对巴林总部要求大额资金以应付交易所交易保证金时声称:他的交易主要在新加坡和日本之间“套利”;套利交易量大,才能赚到可观的钱;另一方面,当新加坡国际金融交易所鉴于巴林银行新加坡期货公司交易量大,于1995年1月致函巴林期货公司质问其是否有足够的资金承担亏损并补交保证金时,巴林银行向新加坡国际金融交易所回函,保证它有足够的资金来维持其在新加坡的交易。巴林银行资产负债委员会于1995年1月至2月间至少6次讨论过巴林期货公司的资金供应问题,那时里森报告的交易额巨大,使得巴林银行集团几乎无法向新加坡国际金融交易所交纳应补交的保证金。当巴林银行倒闭的前一天,资产负债委员会提出减少里森交易头寸时,该集团总裁却认为头寸不应减少。从上述事实可以看出巴林银行资金管理混乱到何种程度。

——里森又是如何骗过外部审计师和英格兰中央银行监督的呢?他认为外部审计师只会查年底的帐,所以把年底的88888帐户结清为极小的数日或0,结果瞒过了1992年和1993年的外部审计师。1994年巴林银行换了外部审计师。1995年1月间,巴林银行的外部审计师在查帐时发现巴林期货公司的期货帐上保证金余额与交易所的数字不符,相差77.78亿日元。这笔钱其实就是里森88888帐户亏下的,他自然是无法据实以告。里森谎称77.78亿日元的差额是一笔应收款,欠款人是巴林银行的美国客户SLK。但审计师犯了一个错误,他没有做到函证的独立性,据新加坡财政部长委派的调查员的报告,审计师取得的函证并非SLK发出,而是里森一手伪造的。原来里森只把SLK以前来信的主管签名影印了一份,粘到伪造的确认书上,将其拷贝后传真给审计师。但细心一点就会发现传真上有里森夫妇名字的标记,显然是从里森家里传出来的。

对英国金融监管当局来讲,其教训也是深刻的。根据英国《银行法》的规定,依法成立的银行都要向英格兰中央银行呈报有关报告和报表,接受中央银行的监管。但对巴林银行来说,一是长期以来没有向英格兰银行履行报告制度;二是即使后来进行的报告,其报表数据和报告资料也不真实、不准确;三是不准确的数据严重超过了中央银行的风险指标规定,而英格兰银行对此却没有采取特别的管制措施。

由此可见,巴林银行倒闭事件不是偶然的,而是长期以来巴林银行监督管理问题漏洞百出,才使里森巨额投机得逞。这也使巴林银行气数已尽,无可挽回。

(三)巴林银行倒闭的启示

目前,我国在深化金融体制改革进程中,建立和完善金融内控机制,防范和化解金融风险已成为当务之急。需要我们吸取西方商业银行成功的经验和失败的教训,而巴林银行倒闭事件给我们诸多启示。

1. 银行帐外经营,虚盈实亏是管理上的大忌,也是引发金融风险的根源。里森欺骗其总行和新加坡国际金融交易所,开立88888帐户进行越权违规交易,其做法和性质与我国部分金融机构搞帐外经营,报喜不报忧相似。里森经营金融期货本身并没有错,错就错在他搞的是越权违规经营、通过假帐假表弄虚作假,虚盈实亏,拆东墙、补西墙,采取欺诈手段,逃避监督和管

理。一赌到底,最终由于神户地震这一偶发事件导致持有的期货价格暴跌,造成不可挽回的损失。我国一些金融机构搞帐外经营和私设帐外帐的问题,与里森搞垮巴林银行所采取的手段十分相似。他们采取高息揽储,扩大资金成本,超规模放款,将这些违规业务放在帐外经营,不仅造成银行帐表数字资料不真实,而且由于疏于管理,逃避监督,造成的损失成为潜在的金融风险。我们要正确认识银行帐外经营的危害性,从根本上清理和查处帐外经营,才能消除潜在的金融风险。

2. 重视金融风险管理中“人”的因素,坚持以德才兼备的原则任用金融干部。巴林银行倒闭其实也是用人制度的失败。像里森这样好大喜功,铤而走险的骗子,巴林银行却委以重任,而且在其一步步将巴林银行推向倒闭的情况下,巴林银行集团管理层却给予重奖,使得里森平步青云,由一蛀虫变为巴林银行走向死亡的敲门砖。特别是高级管理层,用人失察、放弃制度、放任自流,失于管理和监督,是巴林银行倒闭的必然。这一方面给我们的启示也是极其重要的。近几年来,我国金融系统用人失察、监督不力而发生的重大经济案件,给我们的教训也是深刻的。因此,各金融机构一定要重视风险管理中“人”的因素,探索并建立行之有效的用人机制,包括干部考核制度和考核指标体系,有效地组织对分支机构、职能部门和员工的定期和专门考核,全面、客观、公正地评价工作业绩和状况,为任用干部提供依据。特别是在选拔各级领导干部时,一定要贯彻德才兼备的原则,一定要把政治硬、作风优、业务精、能力强的人选拔上来。

3. 增强风险意识,积极稳妥地发展我国金融衍生市场。巴林银行倒闭的根本原因不是开办期货交易本身,但是我们可以看出金融衍生产品交易的巨大风险。对于一个有200多年光荣经营历史的商业银行来说,对金融监管水平相对比较高的新加坡和英国金融监管当局来说,依然没有监督好巴林银行衍生金融工具的风险。那么对于金融体制尚不完善、金融市场刚刚起步、金融监管相对不够健全、操作机构管理不完善的我国金融业来说,金融衍生市场不能急于发展。金融衍生工具,对投机者而言是一种“零的游戏”,容易成为他们投机和赌博的“最佳工具”,过分参与、过分投机,必然带来更大风险,监管的难度也更大。1995年上海国债期市中,个别券商在逆市超额持仓情况下又蓄意炒作,导致了“3.27”风波,反映出我国一些券商不守规和风险意识薄弱,这是当前中国证券市场的一大“特色”和现实情况。因此,对我们来说,更重要的是加强对金融衍生产品的研究,在制度和管理跟得上,条件成熟时,方可稳妥开展。

4. 分清职责、协调配合,金融机构和中央银行都必须重视风险管理。从组织结构看,巴林银行风险管理是具有组织保证的,财务控制部、市场风险部以及资产负债委员会等职能部门都从不同角度监督着巴林银行在全球业务的风险,但是巴林银行倒闭,说明巴林银行的控制和管理体系如同虚设,职责不清、配合不当,使之最终走向失败。

对我国商业银行和非银行金融机构来说,应该认识到金融监管和防范风险不仅是中央银行的任务和职责,而更重要的是金融机构自身业务发展的需要。只有各家商业银行和非银行金融机构切实把防范和管理风险纳入制度之中,并落实到各个业务环节中去,变为自觉行为,与中央银行密切配合、齐抓共管,加强风险控制和管理,才能消除局部风险和系统风险。

5. 严格操作规章程序,切实建立健全我国金融机构的内部控制机制。从新加坡财政稽核报告可以看出,巴林银行在内部控制上存在很多问题。首先,没有建立重要岗位制约制度,从

巴林银行新加坡公司开始交易的第一天到其倒闭之日,里森一直是前台的首席交易员,又是后台的结算主管,这么两个至关重要的岗位,都由里森一人把持,这为其越权违规交易提供了方便;当1994年8月内部审计人员指出该期货公司没有实行岗位制约的严重性时,巴林银行集团管理层竟漠然视之。其次,内审部门没有及时发现该公司长期使用88888帐户进行越权违规交易活动以及严重亏损的问题,是失职的。从这里可以看出,内部控制对一家金融机构是多么重要。从我国目前金融机构状况来看,内部控制相当薄弱,有些金融机构还没有建立内部控制制度,有些机构虽然建立了一些内部控制制度,但还不够完善,不够健全,有的内部控制制度只是写在纸上,挂在墙上,不能够严格执行落实。同时,一些机构没有内审部门,一些机构虽有内审部门,但是独立性不够,人员素质也不高。因此,建立健全我国金融机构的内部控制机制是当前金融管理中的一个最主要的问题之一。

三、加强金融机构内部控制势在必行

我国商业银行在过去的经营管理中,往往只注重片面扩大经营规模,搞粗放型经营,而不注重内部控制机制的建立和发展,将内部控制制度片面地理解为规章制度的建立。而且将效益低下,经营亏损归咎于外部环境,没有从自身内部控制上找原因,这样,造成资产质量下降,经营效益每况愈下。因此,随着竞争机制和风险机制引入金融管理,金融机构加强内部控制也就是显得越来越重要。

(一) 金融机构暴露出的问题,迫切要求加强内部控制

1. 在组织体系方面,虽然我国各家金融机构都基本形成了适合自身需要的决策系统、执行系统与监督保障的协调制约机制,但相对而言,内部监督系统仍显薄弱。第一,内部监督部门的独立性和权威性不够。各金融机构行使内部监督的职能部门主要是稽核部门,大多数单位的稽核部门由一位副行长分管。这样,稽核部门对该副行长分管范围以外的业务部门所进行的内部稽核可能会受到不必要的干预,内部稽核所发现的问题可能超出了该副行长的分管范围而无法及时、妥善地处理,而且行长也难以通过执行(或营运)系统以外的渠道,及时了解和把握业务运作过程中存在的问题。另外,稽核报告的质量尚未达到应有的水平,难以引起各级领导和各部门对内部稽核的重视。第二,内部监督力量配备不足,监管人员素质适应了日益扩大和更新的金融业务发展的需要。从目前状况看,多数金融机构的专职稽核人员的数量不足员工总数的1%,有的机构还存在兼而不专的问题。第二,内部稽核的频率偏低,覆盖面不够。由于内部监督部门的独立性和权威性不够,制度建立和队伍建设没有得到应有的重视,许多常规监督工作无法正常开展,内部稽核的频率和覆盖面均未达到一个合理的水平。这样,内部稽核审计部门就无法从整体上把握全行的业务运作和经营状况,无法及时发现经营管理中存在的问题,也难以提出有针对性和建设性的意见。

2. 在人事管理方面,岗位培训和轮换尚未制度化。首先,大多金融机构在员工的岗位培训方面没有形成完善的制度。以不脱产、“以会代训”和“以老带新”为主要特征的在岗培训为主,难以达到更新知识结构,提高员工素质,从而最终提高整体服务水平,增强竞争能力的目标。其次,岗位轮换制度没有得到普遍推行。通过岗位轮换,一方面可以造就业务的多面手和综合管理人才,达到“一专多能”的目的;另一方面可以避免因长期负责一个部门或一个岗位而产生的各种弊端,尤其对重要岗位人员采取定期轮换制是十分必要的。目前,大多金融机构没有对

中层管理人员和有培养前途的员工实行岗位轮换制度,虽然经常有管理人员的提升和调任,但都不属于真正意义上的岗位轮换。

3. 资金计划业务方面,存在着资金调拨手续不健全,如部分银行资金调拨单无编号、无签字、无公章,有的调拨单为非主管人员代签字甚至代为填写;对资金使用的监控不严格,资金头寸反映不真实,有的将资金以定期存单的形式存入其他金融机构,或从其他金融机构吸收定期存款,搞变相拆借资金;违规拆借资金,资金拆出的对象、利率、期限不符合人民银行的有关规定,造成资金逾期回收难,直接影响商业银行的清偿支付能力。

4. 信贷业务方面存在的问题有:一是贷款过于集中,信用放款过大,造成潜在风险大;二是部分信贷管理人员法律意识淡薄,在担保、抵押、诉讼、催债等方面的操作不符合规章制度;三是贷款审查不严格;四是有的贷款是贷款企业的母子公司互为担保,担保风险很大;五是贷前审查和贷后检查薄弱,如信用评估和贷款调查多为一进行,难以辨别其公正性和客观性,有的先立项后调查,人为因素多;六是贷款手续不全,有的贷款合同未盖公章,而且在款项划至贷款单位帐户使用之后,贷款单位连借款合同也未拿;七是担保单位不具备担保资格。

5. 会计业务方面存在的问题有:对现金流量缺乏必要的控制手段,会计核算的指标体系不健全,会计帐务处理欠规范;临柜人员不按规程操作,如有的帐户无基本存款帐户卡,却准予提现;有的开户资料不齐全;有的未办理印鉴卡;有手工帐无记帐员印章;空白重要凭证保管不严;有的现金支票未撕下对号单;有的记帐、复核和出纳未分岗;等等。

6. 安全保卫和电脑管理也存在问题,表现在保卫人员素质较低,有内部作案隐患,而且对犯罪分子警惕不够;枪械管理制度不健全;警力配备不足;等等。电脑管理方面,表现在电脑开发人员大都未曾受到银行基本业务的培训,难以满足业务发展的需要;电脑人员数量有限,无力从全局出发,系统地考虑内部控制制度的建设与完善问题;部分软件在使用中存在技术人员舞弊的潜在风险;主机与备用机、主文件与备份文件盘未做到异地存放,甚至未进行备份,一旦发生意外灾害,其损失将不可估量。

我国金融业存在的问题危害性很大。第一,金融资产的安全性受到威胁。第二,银行应收未收利息不断增加,留下了经营风险隐患。第三,一些金融分支机构缺乏自我约束能力,帐外经营、乱拆借、乱抬利率、隐瞒盈亏情况,严重地干扰了金融政策的执行,致使近年来货币供应量无法得到有效控制。上述问题是由各方面的原因造成的,但内部控制制度不健全是其重要的原因之一。

(二)内部控制制度是金融业安全保障体系的基础

金融业的安全保障体系主要由四个层次构成:第一个层次是中央银行监管,由中央银行根据国家授权,对金融业的市场准入、从业人员特别是负责人的任职资格,经营业务的合规性和风险性进行核准、认定、检查、监督和评价。中央银行监管的着力点在于从宏观的角度维护正常的金融秩序,防范系统性或区域性的金融风险。第二个层次是社会监督,主要由独立执业的注册会计师或会计师事务所,按照公认的审计准则,对金融企业财务报告的真实性、公允性进行审计,并提出审计报告。其作用在于增加金融企业对外公布的财务信息的可信程度,以便有关方面对金融企业的财务状况、经济效益和风险程度等作出正确判断。第三个层次是行业自律,由金融业的同业组织,如银行同业公会或协会,从整个行业的共同利益出发,通过协商,

制订一些自律性条款,对会员的行为进行规范和约束。行业自律的目的在于保护行业利益,防止同业之间的恶性竞争。第四个层次是自我约束,即金融企业通过一系列组织机构、岗位责任和操作规程,建立一个相互协调、相互制约的内部控制机制,借以控制经营风险、提高经济效益。自我约束的作用在于保证金融企业资产的安全性和流动性,防范经营风险。以上四个层次各有侧重,作用点不同,共同构成金融业的安全保障体系。在这个体系中,金融机构的内部控制制度起着重要的基础作用,因为金融业的行为特点是,各个金融企业之间联系紧密、资金往来频繁,有着共同的利益和目标,个别金融企业的经营失败,往往会产生类似“多米诺骨牌效应”的后果,导致整个金融业出现区域性甚至系统性危机。从上文对巴林银行事件的原因分析中可以看出,一个小小的新加坡巴林期货公司的经营不善,导致了有两百年历史的巴林银行集团的倒闭解体,就是有力的例证。因此,整个金融业的安全运转,必须以每一个金融企业的稳健经营和健康发展为前提,而金融机构的稳健经营和健康发展又依赖于其内部控制机制能否有效运行。在我国目前中央银行监管力量有限,注册会计师对银行业的年度审计尚未完全规范,且存在无序竞争,银行业同业公会刚刚起步的情况下,健全和完善金融机构内部控制机制就显得尤为重要。

(三)《巴塞尔协议》和加入世界经贸组织要求我国金融机构强化内部控制

为了加入世界经贸组织,尽快与国际金融市场接轨,我国政府已经表示同意接受《巴塞尔协议》的有关条款。这意味着应按照国际惯例监督管理我国的各家金融机构,以促进商业银行稳健经营,防止出现系统性或区域性的金融风险。中央银行应配备强有力的监管队伍,要把对金融机构的内部控制制度进行稽核、检查、分析、评价,并提出改进的意见和建议作为其监管的一项主要内容。这种以商业银行内部控制为基础的稽核方法,是国际上通行的做法,也是我国中央银行稽核工作的发展方向。因此,及早动手,对我国金融机构不断完善内部控制,特别是加强业务工作的标准化规范化建设,向国际惯例靠拢,为中央银行监管打下良好的基础,是十分必要的。强化我国金融机构内部控制的必要性还在于我国正积极准备加入世界经贸组织,这就要求我国金融机构借鉴西方商业银行成功的经验,尽快与国际惯例接轨,规范经营行为,不断增强自身实力,才能更好地迎接机遇和挑战。

第二节 内部控制的涵义

一、内部控制的形成与发展

内部控制制度是人类社会生产力发展到一定阶段的产物,内部控制理论则是对内部控制制度运作过程的总结与研究,以及对今后内部制度的指导。

内部控制的最初形式是“内部牵制制度”,这一制度最早见于美国著名审计学家蒙哥马利于本世纪40年代所著的《审计学》一书。其后外国各大公司移植于其管理过程之中,当时主要运用于对公司经理人员的内部控制;主要包括董事会对经理权限控制,公司工作人员之间竞争的管理,以及股东的投票数对董事会的控制等。长期以来拥有美国公司股票绝大部分的个人投资者由于所占份额极小,既没有积极性,也没有能力来担当起监控公司管理人员行为的责任,这样致使美国公司所有者管理长期缺位;其次,公司董事会管理作用相当有限,因为董事们