上市银行内部控制信息披露的缺陷与改进

唐红娟

（中华女子学院 北京 100101）

【摘要】近年来，我国上市银行内部控制信息披露工作有了一定成效，但存在法律规范不完善、披露的信息不系统、披露的内容不完全等缺陷，本文建议从完善有关法律规范、固定披露位置、规定披露的详细内容与加强信息披露监管四个方面加以改进。

【关键词】上市银行　内部控制　信息披露

近年来，我国出台了一些上市银行内部控制信息披露方面的法律规范，主要包括《商业银行内部控制指引》、沪深两市的《上市公司内部控制指引》及《商业银行信息披露办法》，规定上市银行在公开发行股票进行融资、对外披露年度报告时，应披露其内部控制的相关信息，应对内部控制制度的“三性”（经济性、效果性、效率性）进行说明且出具内部控制自我评估报告。

从上市银行2006～2008年度披露的情况来看，所有银行都不同程度地披露了有关内部控制方面的信息，其信息披露的主体有董事会、监事会、独立董事、管理层及会计师事务所；披露的内部控制信息主要分布在年度报告的公司治理结构（或报告）、董事会报告、监事会报告、附件或其他位置；披露的内容显示出上市银行的内部控制状况整体上有了改善，未发现在内部控制设计或执行方面存在重大缺陷，内部控制制度总体上符合“三性”要求。

一、上市银行内部控制信息披露存在的缺陷

我国上市银行内部控制信息披露与一般行业上市公司相比规定较为严格、规范和具体，与以往相比也有了较大进展，但是与国际先进水平相比尚有一定差距。

1. *法律规范不完备*。我国虽然已制定了一些上市银行内部控制信息披露的法律规范，但总体上来说还不够完善。①对董事会、经理层、监事会、独立董事、注册会计师在银行内部控制信息披露中的责任与职责尚没有进行明确界定。内部控制及其信息披露主体的责任界定模糊，当内部控制及其信息披露出现问题时，难以界定责任主体、追究相关主体的责任。②银行内部控制信息披露的时间、频次、位置、格式、内容包括风险管理控制方面及内部控制自我评估与会计师事务所审核报告等的具体规定比较缺乏，造成上市银行在披露内部控制信息时无据可依，有较大的选择性和随意性，进而影响信息披露的规范性和可比性。③上市银行内部控制信息披露的规定不统一。例如，沪深两市的《上市公司内部控制指引》中，深市规定公司独立董事应对公司董事会内部控制自我评价报告发表意见，并与公司年度报告同时对外披露，而沪市的规定中没有提及。此外，关于会计师事务所对内部控制进行审核及出具报告的规定也不一致。④上市银行会计师事务所内部控制的评价依据没有统一规定。通常，会计师事务所审核报告中披露的审核依据涉及《中国注册会计师审计准则第1211号——了解被审计单位及其环境并评估重大错报风险》、《中国注册会计师审计准则第1231号——针对评估的重大错报风险实施的程序》和《内部控制审核指导意见》等。评价依据的不统一造成了审核报告形式和内容的不统一，进而影响了信息的可比性，加大了注册会计师的鉴证风险。

2. *披露的信息不系统*。下页表中详列了目前在A股市场上市的14家银行2008年年报中披露的内部控制信息，从中可以看出信息披露的位置不固定，分布广泛。针对同一披露主题，披露的载体和具体位置不尽相同，披露的形式也有差异。单以内部控制的“三性”说明为例，有的银行在“治理结构（或报告）”中披露，有的银行在董事会报告中加以说明，还有的银行在“银行业务数据摘要”或“银行业务信息与数据”中加以披露。即使选择同一披露载体，披露的项目名称和格式也不统一，且披露的内容也不尽相同。还有银行在正文和附件中都披露了内部控制自我评估报告，存在重复披露的现象。上市银行内部控制信息披露的多样化，造成信息散乱，缺乏系统性与规范性，给信息的查找与使用带来一定困难。

3. *披露的内容不完全*。经调查发现，上市银行多在年度报告中披露内部控制信息，临时公告中几乎没有。虽然上市银行都能一定程度地披露内部控制信息，但披露的内容大多是正面的定性描述，泛泛而笼统，只有极少数银行披露的信息较为全面详细。①鲜有上市银行内部控制自我评估报告包括控制目标、控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督与纠正、内部控制的缺陷与整改措施、下年度内部控制工作计划及内部控制自我评估结论等详细内容的。董事会对内部控制披露的基本观点是宣扬银行内部控制建设的业绩，通常都是用“执行有效”或“执行基本有效”加以披露，尤其缺乏内部控制执行情况与缺陷方面的实质性信息。②监事会和独立董事发表的独立性意见均为“公司制定了较为完整、合理、有效的

内部控制制度”,或“未发现公司在内部控制或执行方面存在重大缺陷”,或“对董事会内部控制自我评估报告无异议”简单的一句话,过于形式化。③会计师事务所银行内部控制评价报告的范围狭窄,仅限于与财务报表编制有关的内部控制情况,报告通常会指出“我们所执行的了解内部控制和控制测试程序是以财务报表审计为目的进行的”、“因此本报告不应被视为是对贵公司内部控制的专项审核意见”,而报告标题并没有表明这一点,会造成信息使用者的误解。会计师事务所的审核与评价结论应是建立在对银行内部控制情况全面详尽的描述与判断的基础上的,但是审核报告的内容过于笼统、简单,流于形式。④上市银行对风险管理控制方面的信息披露有限。许多银行只概括性地说明本行着力加强了内部控制与风险管理

上市银行2008年年报中披露的内部控制信息项目明细表

银行名称	披露章节名称	二级项目名称	披露项目名称
深发展(000001)	银行业务数据摘要		内控完整性、合理性与有效性及执行情况
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
宁波银行(002142)	公司治理结构		内部控制建立健全和执行情况
	董事会报告	可能造成重大影响的风险因素及对策	内控的完整性、合理性与有效性的说明
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
浦发银行(600000)	银行业务信息与数据		内控的完整性、合理性与有效性的说明
	公司治理结构		内控自评报告和审计机构的核实评价意见
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和审核报告
华夏银行(600015)	公司治理结构		内部控制建立健全情况
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和审核评价意见
民生银行(600016)	公司治理结构		内控的健全性、合理性及有效性
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和评价意见报告
招商银行(600036)	公司治理	内部控制和内部审计	内控完整性、合理性和有效性的说明
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
南京银行(601009)	公司治理结构		内控建立健全情况、自评报告和评价意见
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控的自评报告
兴业银行(601166)	公司治理结构		内部控制制度的建立健全情况
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和审计机构的评价意见报告
北京银行(601169)	公司治理结构		内部控制制度建立健全情况
	董事会报告		内控完整性、合理性和有效性的说明
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内部控制自评报告
交通银行(601328)	公司治理报告		内部控制
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和评价报告
工商银行(601398)	公司治理报告		内部控制
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和核实评价意见报告
建设银行(601939)	管理层讨论与分析	根据证监会监管要求披露的相关信息	公允价值计量相关的内部控制制度
	公司治理报告	董事会	内部控制
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和专项说明
中国银行(601988)	管理层讨论与分析	风险管理	内部控制与操作风险管理
	监事会报告	监事会就有关事项发表的独立意见	内部控制制度情况
	附件		内控自评报告和对其的说明
中信银行(601998)	公司治理报告	内部控制	内控主要措施、自评报告说明和评价意见
	附件		内控自评报告

体系建设,提高了风险管理水平,未对各种风险控制状况进行详细的分项披露。披露内容的不完全、不充分,究其原因,一方面与现行规定不完备、不具体有关,另一方面也与银行对内部控制及其信息披露的重视程度及理解差异有关。

二、上市银行内部控制信息披露的改进

1. 完善有关法律规范。这主要包括:①在《商业银行法》中增加有关内部控制及其信息披露的内容。《商业银行法》是我国商业银行管理的基本法,但是其中根本没有涉及内部控制及其信息披露方面的内容,因而应将内部控制及其信息披露作为上市银行的一项重要的职责与义务列入其中。②统一有关规定,如统一《商业银行内部控制指引》、沪深两市的《上市公司内部控制指引》和《商业银行信息披露办法》中不相一致的规定。统一规定上市银行应在年度报告中披露内部控制自我评估报告;监事会、独立董事应对银行内部控制及自评报告发表意见,并对外披露;会计师事务所对所审计银行的内部控制制度提出改进建议和评价报告,并对银行管理层所出具的内部控制自我评价报告进行有效的验证,不仅要将审核报告随年报呈报监管部门,而且要对外进行披露。③制定我国的《内部控制审核准则》。借鉴美国公众公司会计监管委员会的《内部控制审计准则》,为上市银行内部控制自我评估和会计师事务所审核提供科学、统一的定性与定量评价标准,增强内部控制评价的可操作性和信息的可比性。

2. 固定内部控制信息的披露位置。固定上市银行内部控制信息披露的位置,有助于增强信息的系统性,防止内部控制信息的散乱与查找困难,方便信息使用者的使用。建议强制要求所有上市银行统一在"公司治理结构"中详细披露内部控制制度建立健全、执行情况及监事会、独立董事对内部控制发表的独立意见及会计师事务所的审核意见;在"董事会报告"中披露董事会对内部控制制度"三性"的说明和自评结论;在"监事会报告"中由监事会对内部控制的有关情况发表独立意见加以披露;统一在年度报告的"附件"中披露内部控制自评报告和会计师事务所的审核报告。

3. 详细规定披露的具体内容。这主要包括:①规定内部控制自评报告的内容。建议除了借鉴美国的做法,报告中包括管理当局的声明、评价内部控制有效性所依据的规则框架、评价结论、公司内部控制存在重大薄弱环节或重大风险的描述以及表明负责年度财务报告审计的注册会计师已经对本报告实施了审核等5项内容之外,还应从内部控制的目标与总体情况、内部控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督与纠正、内部控制的缺陷与整改措施及下年度内部控制工作计划等方面加以详细披露。②规定监事会和独立董事对银行内部控制的评价内容。监事会和独立董事不仅要对内部控制自评报告发表独立意见,而且还要对报告期内银行内部控制制度的建立健全、执行情况及可能存在的缺陷与风险等进行具体评价。③规定会计师事务所内部控制评价报告的内容。规定会计师事务所不仅要对银行与财务报表编制有关的内部控制情况进行专门评价,还要对银行整体的内部控制情况进行全面评价;不仅要对银行董事会内部控制自评报告进行评价,还要对银行其他主体披露的内部控制信息进行评价;不仅要对银行的内部控制制度尤其是风险管理系统的"三性"进行评价,还要指出存在或可能存在的内部控制缺陷并提出改进建议;不仅要对上市银行招股说明书或年度报告中的内部控制及其信息披露情况进行定期评价,还要对银行在内部控制检查中发现的内部控制存在重大缺陷或存在重大风险而对外公布的临时公告进行不定期评价。④规定银行风险管理控制方面的披露内容。建议银行披露银行风险管理的组织架构、体系建设与总体执行情况,信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险和关联交易风险等风险认定、评估、计量、防范、监控与处理等方面的规章制度、具体措施、程序方法及执行情况,风险预警机制的建立健全、重大风险事件的处理情况,风险管理系统的投资维护及其"三性"评价等内容。

4. 加大信息披露的监管力度。这主要包括:①加大依法监管和外部监管的力度。《萨班斯—奥克斯利法案》规定内部控制信息披露须经验证并由首席执行官和首席财务官宣誓保证,同时还规定CEO和CFO明知其书面声明是失实的,罚款可达100万美元,监禁可至10年;故意做虚假书面声明的,罚款可达500万美元,监禁可至25年。法案还对证券欺诈行为提起诉讼的诉讼时效从违法行为发生后的3年延长至5年。我国可借鉴美国的做法,明确董事会、监事会、独立董事和注册会计师对内部控制及其披露的法律责任,形成健全的责任追究与严惩机制,为有效监管提供法律依据。人民银行、证监会等外部监管部门应定期或不定期地对上市银行内部控制信息披露进行指导培训,对信息的完整性、规范性、真实性和及时性进行专项检查监督;对违反披露规定的,要依法严格追究违规银行与相关人员的责任。②加强上市银行的内部监管。完善银行公司治理结构,明确监事会、独立董事或审计委员会等部门在内部控制及其信息披露方面的监督责任,切实发挥其独立监管的作用。③加强银行同业监管。建议开展银行同业间的信息披露评级活动,由银行同业协会对上市银行内部控制信息披露进行评级,评审间隔可定为每年一次,评审结果对外进行披露并建立相应的奖惩制度,促进银行间的竞争与相互监督,加强行业自律,净化内部控制环境,提高上市银行内部控制信息披露的质量。

主要参考文献

1. 李明辉,王学军.上市商业银行内部控制信息披露研究.金融研究,2004;5

2. 黄秋敏.上市银行内部控制信息披露状况分析——以2001~2006年度报告为研究对象.审计研究,2008;1

3. 戴新华,张强.我国上市银行内部控制信息披露的国际借鉴与路径选择.金融论坛,2006;8