谈加强商业银行票据业务内部控制建设

王爱霞[1]　赵战云[2]　陈镜宇[1]

（1.河北金融学院　河北保定　071051　2.中国电力科学研究院　北京　100192）

【摘要】随着票据业务的发展，其在我国银行业及证券市场上发挥的作用越来越大，与此同时，票据风险日益凸显。本文指出了我国商业银行票据业务内部控制中存在的问题，并提出了加强我国商业银行票据业务内部控制的建议。

【关键词】票据业务　内部控制　商业银行

一、我国商业银行票据业务内部控制中存在的问题

随着票据业务的发展，各商业银行不断加强票据业务风险内部控制管理，不断完善内部控制制度。不论是空白银行承兑汇票的保管、登记、领用和销号，还是印章、密押的保管和使用，也不论是承兑环节的调查、审查和审批，还是贴现环节的查询与审核都有明确严格的操作规定，因票据而带来的风险得到了一定程度的抑制。但我国商业银行票据业务内部控制还存在执行不力的问题，主要表现在：

1. 合规风险管理存在偏差和缺陷。长期以来，我国商业银行一直未将合规性作为一个重要的风险源来管理，更没有将合规风险管理摆上应有的重要位置，与巴塞尔银行监管委员会关于银行合规管理的一系列要求相比存在较大差距。目前我国商业银行在合规风险管理中主要存在以下问题：

（1）合规风险管理理念存在偏差。我国商业银行在票据业务经营中普遍存在着“三重三轻”：重业务拓展，轻合规管理；重事后管理，轻事前防范；重基层操作人员管理，轻高层管理人员约束。

（2）合规风险管理框架不健全。我国商业银行在合规风险管理框架上存在一定缺陷：我国商业银行还没有成立专门的合规风险管理部门来对票据业务合规风险进行统筹管理，还没有形成横向到边、纵向到底的全面、全方位的合规风险管理框架；合规管理职责分散，目前我国商业银行合规性管理由财会、信贷等不同的业务部门进行自律监管，使得票据合规风险不能有效地独立于经营职能，同时由于缺乏专门的管理部门统一协调，导致重复管理和管理真空。

2. 重要岗位控制及不相容职务分离的规定没有切实执行。银行票据业务岗位属于重点岗位，从事票据业务的人员必须经过授权，且必须经过相应票据知识、内部控制制度的培训，但我国商业银行很多基层分支结构只注重业务发展，岗位控制不够，相关人员执业能力和职业素质不高，给银行带来风险隐患。此外，我国商业银行对违规违纪人员缺乏明晰的、操作性强的处罚条款，即使有也很少执行。如多年以来我国部分商业银行信用业务的调查、审查、放款审核、审批、贷后管理等流程缺乏明确的制度约束，对信贷人员放款造成风险损失的处理缺乏制度规范，致使有关人员的责、权、利脱节，信用责任机制无法建立，票据风险无法得到控制。

我国商业银行早已出台岗位轮换和定期休假制度，但是真正落实的较少，尤其是分支机构。上文统计的案例中，很多票据欺诈得以隐藏多年，都是由于上述制度没有落到实处造成的。例如中行河松街案件发生前，中行黑龙江分行及其所有分行根本没有实行过轮岗制度，而双鸭山案件正是轮岗发现的。可见我国商业银行的制度执行严重落后于制度建设。

3. 票据签发、贴现管理存在漏洞。我国商业银行分支机构对空白票据控制不到位，存在分支机构利用银行空白票据管理漏洞私开银行承兑汇票进行账外经营的现象。以中行为例，空白银行承兑汇票在分行一级进行保管，支行只能根据使用量到分行去申领承兑汇票，且凡作废的票据都应该装订回收，不能流失。四马路支行行长胡伟东等人却能谎报票据作废，截留96张空白银行承兑汇票，这无疑反映出中行上级对空白银行承兑汇票的控制未执行到位。笔者统计的案例中，许多案件的发生都与凭证管理不严有直接关系，这说明我国商业银行很多分支机构存在空白凭证的控制失效问题。据统计，全国发生丢失、被盗的各类重要空白凭证达上万张，已经构成严重的潜在风险。

目前我国商业银行对票据业务已作出严格的授权规定，但从上面的分析我们可以看出，我国商业银行票据业务大部分流于形式，在实际操作中有章不循，随意放大银行信用，超规定限额签发银行承兑汇票。为了逃避上级行对其授权限额的规定，部分商业银行采取拆分等违规手法，将一笔银行承兑汇票拆成几笔签发。部分银行擅自放宽保证金的收取比例或放松抵押担保的条件，为一些资信度不符合规定的企业签发银行承兑汇票，给银行的资产带来极大风险，在统计的案例中利用这种手段的不在少数。还有银行篡改票据越权操作，比如中行沈丘支行，利用“阴阳票”的方式违规操作。有的银行甚至根本不将票据业务纳入银行账内，实行账外经营。

4. 会计核算与监督存在缺位现象。中国人民银行根据《关于下发商业汇票承兑、贴现暂行办法的通知》制订了《商业汇票承兑、贴现会计核算手续》，对银行承兑汇票的承兑、贴现

的会计处理有明确的规定。但是各商业银行,尤其是基层分支机构执行不到位,会计监督作用未体现。我国商业银行会计核算与监督主要存在如下问题:

我国各商业银行将贴现利息收入记入当期,不考虑跨期收入是否应摊入各期,不但不符合权责发生制的核算原则,而且容易导致人为粉饰会计信息,掩饰违规行为;部分分支机构会计人员随意制作银行内部凭证,不按规定记入相应的会计科目;部分商业银行账外为企业签发银行承兑汇票或签发融资类票据;有的银行将收取的保证金不纳入专门账户核算,设置账外账户用于发放贷款;很多基层银行越权承兑,对签发的空白银行承兑汇票不进行表外登记;有的分支机构为了应付上级检查,篡改会计记录和报表数据等。总之我国商业银行分支机构对银行承兑汇票业务会计处理随意性比较大,会计制度未能有效执行。

会计监督不存在或流于形式。有的分支机构会计复核人员对会计凭证的要素、内容审查不严,有的复核岗位形同虚设;有的分支机构会计事后监督人员未能按规定履行监督检查职能。财务核对疏于管理,主要表现在有部分分支机构会计人员对内外账务核对工作的重要性没有充分认识,有的不及时核对银行汇票登记薄的余额与表外项目,存在对账单长期没有发出,或者发出的对账单未及时收回,或者收回的对账单未按规定进行核对,发现不符的未及时查明原因,甚至还有些单位会计人员事先在空白对账单上盖好开户单位预留印鉴,应付上级检查。

5. 内部控制环境尚待改进。内部控制环境是内部控制制度的基础,是内部控制得以执行的保证。但我国商业银行内部控制环境未能为执行提供良好的基础,主要存在如下问题:

(1)我国商业银行是典型的多级委托代理组织,这导致总行控制力由于层层授权、层层委托而逐层减弱,另一方面信息也因为多层次的传递而失真甚至被人为扭曲,这对加强基层经理的约束,强化内部控制的执行都是极为不利的。

(2)分支机构管理者对票据内部控制认识不足。一是票据业务一直被认为是低风险业务,各银行对票据业务风险防范都不太重视,因此对票据业务管理的内部控制认识程度不高,主动性不强,只是在监管当局的要求下被动采取一些措施,制定一些规程,更多的时候简化票据业务操作流程,不严格执行审查、审批制度。二是不能正确理解业务发展和内部控制的关系。我国商业银行的部分管理人员还没有意识到内部控制是一种贯穿于决策、执行和监督整个过程之中的环环相扣、平衡制约的动态控制机制。因此,自觉或不自觉地把自己凌驾于内部控制制度之上。出现问题后,也不是从内部控制上找原因,内部控制的漏洞得不到解决,导致问题屡禁不止。

(3)分支行行长重业务轻管理,直接导致员工不执行票据业务内部控制制度。另外,我国商业银行员工素质较低,尤其是基层分支机构的员工,对内部控制制度缺乏系统认识,难以形成自己的内部控制意识,这给本来就很薄弱的管理工作带来了严重的冲击。还有人将内部控制简单地等同于书面的内部操作规程,认为强化内部控制就是对现金、空白凭证、有价单证的定期、不定期检查,或认为内部控制就是内部稽核。

二、加强我国商业银行票据业务内部控制建设的建议

1. 健全我国商业银行票据业务内部控制制度。我国各商业银行都存在不同程度的内部控制不健全问题,针对我国商业银行内部控制现状,健全我国商业银行票据业务内部控制制度应重点从以下方面入手:

(1)商业银行应严格按照《商业银行实施统一授信制度指引》的规定建立健全本行的授信制度。

(2)商业银行应分别从会计核算与资产管理的角度,健全票据承兑和贴现管理制度,对承兑贴现的条件、实施细则、操作程序等做出统一明确的规定。

(3)加强对票据业务的关键环节和重要岗位执行规章制度的监督检查,及时发现和纠正存在的问题。

(4)商业银行必须建立科学完善、职责明确的内部业务管理体系,特别是对银行承兑汇票业务和贴现业务的管理操作,改进和完善业务的操作办法和程序,减少银行的操作风险,以加强银行承兑汇票业务和票据贴现业务的审核和管理。

(5)按照“三岗分离”的原则,建立票据市场营销、票据审查以及事后检查的分岗管理制度。信贷融资业务中采取的“三岗分离”原则同样适用于票据贴现业务。不过在审查的内容上,贷款与贴现有明显的区别,在票据贴现与转贴现业务中,主要审核贴现票据的基本形式要件是否符合要求,票据本身是否真实以及贴现资金的主要用途等。要在组织上建立票据业务营销、审批和检查相分离的有效控制制度,以达到有效切实防范票据业务中的各类风险。

2. 提高我国商业银行票据业务内部控制制度的执行力。再好的内部控制制度,如果落实不到位、不全面,同样会使内部控制因失效而形同虚设。所以,要防止内部控制流于形式,必须采取有效措施,确保全面到位、不折不扣地执行内部控制制度。

(1)加强合规风险管理。针对我国商业银行合规风险管理存在偏差的现状,我国商业银行分支行内部控制组织结构的设置应达到使分支行的风险管理渗透到各项业务和各操作环节,并覆盖所有的部门和人员。在内部控制组织结构设计中体现全员风险管理、全程风险管理和全方面风险管理的要求。各商业银行应对分支行的内部控制组织结构进行必要的调整,在对分行现有的资产风险管理部和信贷管理部职能进行必要整合的基础上,设立风险管理部,并向总行风险管理委员会常设机构负责;支行设风险经理,而其他业务部也在整合的基础上设置业务经营风险管理岗、综合风险管理岗等岗位。

(2)建立并完善岗位责任制。问责制是内部控制制度有效实施的基石,所谓问责制就是在某项活动中针对相应的权力明确相应的责任,有权力就应有对等的责任,并对相应责任履行进行严格科学考核,及时察觉失责行为,依据相应的规定对当事人追究和惩罚,靠“问”的“制度化”来保证“权责对等”实现的一种机制。内部控制制度中建立严格、科学的问责制,并严格执行,可以增加内部经营活动各方逃避义务的风险,增强各方互利合作的可能和绩效,促进内部控制制度有效实施。

各商业银行应该以票据业务“跟单资料”和会计记录或凭证的真实、合法为依据,明确界定票据业务各岗位的权利与责任,并通过科学的考评机制,由专人或专门的部门依据控制评价标准,就内部控制中各个关键控制点相应岗位人员责任履行情况加以考核,鉴定其履责绩效,进而保证内部控制制度的有效执行。

(3)完善会计核算与监督体系。建立健全有效的会计核算与监督制度,是防范银行承兑汇票业务风险、保证内部控制制度得以运行的关键。我国商业银行票据业务内部控制执行不力,主要原因之一就是会计仅仅停留在核算上,会计监督的作用未发挥。

我国各商业银行应根据自身票据业务内部控制的现状,加强会计核算与监督,最终提高票据业务内部控制的执行力,具体应:①尽快形成一套全面、完整、系统、环环相扣的会计业务内部控制制度。应对现有的会计制度进行整理、融合和补充,并结合票据业务操作程序,制定一套与实际相结合的、操作性强的、便于执行的制度。②加强会计内部控制管理的同时,还必须逐步完善会计检查监督机制,才能保证票据业务的会计处理能够全面、持续、有效、长期地防范风险。首先,加强会计人员管理,这是确保内部控制制度执行的基础;其次,建立会计检查制度,并执行到位;最后,强化事后监督的作用,支行长等领导要充分认识事后监督岗位的重要作用,将业务全面、政策性强的人充实到事后监督岗位上。③构建有效的银行会计内部控制内部评价体系。即通过建立独立的内部控制评价部门,运用适当的评价方法和专业技术对票据业务会计制度建设、执行情况进行评价,以促进各岗位对会计核算和监督的有效执行和制度的持续改进。

(4)加强内部控制环境建设。内部控制环境是内部控制得以有效执行的基础,内部控制环境的改善应从以下两个方面入手:一是完善公司治理结构,改善多级委托代理的组织结构,使总行能有效控制各分支机构的经营行为,尤其应加强对基层管理者的约束。二是文化环境,提高基层管理者及全体员工的内部控制意识。严密的内部控制是由人设计,也是靠人来执行的。票据业务内部控制的效果从根本上说取决于银行员工的业务素质和责任意识,因此,我国商业银行应培育以人为本的企业文化,既要通过良好的内部控制文化,来激发员工的责任感和创造力,使内部控制系统的构架更趋合理,又要通过良好的职业道德约束,增强员工自觉遵守内部控制制度的可能性,使各项控制、制约措施的执行有可靠保证。

3. 构建信息化票据流程。银监会《关于加大防范操作风险工作力度的通知》中特别指出,商业银行要迅速改进科技信息系统,提高利用技术手段防范操作风险的能力。但当前,商业银行电子化控制水平较低,内部控制体系存在漏洞。在电子化控制水平较低的情况下,有两种情况会使银行的内部控制体系完全失效。一种情况是员工集体作案,如此一来,岗位制约将不复存在,其他内部控制措施也将形同虚设;另一种情况是关键人员作案,比如支行行长作案,由于其掌握支行的人、财、物等权力,其他操作人员迫于其权力的威慑,在内部控制执行中打折扣。在上述情况下,如果银行的计算机系统没有实现数据集中,这类案件往往很难被发现,潜伏期极长。

我国各商业银行原有票据流程大多存在以下缺陷:一是审批人不参与票据经营,脱离基层行的绩效考核,在审批时多依赖承兑贴现申请材料及审核人意见,缺乏全面、系统的客户信息资料,导致内部信贷攻关行为严重,基层行道德风险大增;二是管理层次繁多导致逐级上报的信息传递缓慢且失真较多;三是监督部门在票据业务流程中,事前和事中参与过少。

针对我国各商业银行普遍存在票据业务及其内部控制系统电子化水平低的问题,我国商业银行应该从以下两个方面进行完善:

(1)要对现有的信息交流及反馈的渠道进行彻底疏通并进一步完善,建立起逐级报告、紧急情况越级报告、平级信息交流与友情提示的信息交流与沟通网络,搭建起一个良好的信息平台。信息的收集和传递不再由客户经理或各结算经办人负责而统一由信息中心负责,比如当承兑贴现审批人认为企业的申请资料不够详尽时,就不再同客户经理沟通而是要求信息中心负责提供更详尽的资料,收到指令后,信息中心可以自行向企业收集相关资料,也可以委托客户经理或其他部门如法律部门、会计师事务所或律师事务所来获取信息,并由信息中心对信息的可靠性负责,这样可以有效遏制信贷公关行为。另外,已通过初审的企业资料可由信息中心根据审批权限直接向有关机构传递,可以避免信息在逐级传递过程中的衰减,同时也减少了时间。还有就是由程序化操作流程产生的相关资料和信息在被输入客户信息子系统前,必须由内部稽核部门对其操作过程的合规性进行认可,这使得稽核部门在资金投放前就参与了监督,使得整个风险防范的关口前移。

(2)要不断改革和完善内部控制的技术和手段,将计算机技术广泛运用于内部控制的各个方面,充分发挥电脑控制的准确性和快速性,摒弃人员控制容易产生遗漏的缺陷,同时还要充分运用人脑的灵活性及面对复杂问题的判断和处理能力,弥补电脑固有的机械性,使人员控制与电脑控制做到完美结合,从而避免票据市场过度竞争所造成的经营行为扭曲及过分追求眼前考核利益而放松对经营风险控制的行为,将票据业务经营中各项内部控制制度真正落到实处。

主要参考文献

1. 关春晖. 论银行承兑汇票的风险与控制. 金融财经,2005;1

2. 胡开珍.商业银行票据业务风险防范对策探讨.甘肃金融,2007;6

3. 张砚. 内部控制历史发展的组织演化研究. 会计研究,2005;2

4. 姚少梅. 防止企业内部控制形同虚设的几点思考——中航油事件的启示.经济研究参考,2005;68

5. 王稳,王旭阳.国有商业银行内部审计的现状与对策.审计研究,2004;3

6. 曹雯雯. 商业银行票据业务风险的防范. 金融观察,2006;8