“齐鲁银行事件”对城市商业银行内部控制建设的启示

张 庆(博士)

(湖北经济学院 武汉 430205)

【摘要】目前,我国城市商业银行在实现快速发展的同时,内部控制建设未能及时跟上,因此建立完善的内部控制并使之有效运行是防止城市商业银行发生金融风险的关键。本文基于“齐鲁银行事件”分析了我国城市商业银行内部控制的现状,并对城市商业银行内部控制建设得出了有关启示。

【关键词】齐鲁银行 城市商业银行 内部控制建设 内部控制文化

一、“齐鲁银行事件”概要

2010年12月6日,济南市公安局经侦支队接到报案,某银行在受理业务咨询过程中发现一存款单位所持“存款证实书”系伪造,公安机关高度重视,采取果断措施,立即将主要犯罪嫌疑人刘某及其他犯罪嫌疑人抓获归案。经公安机关初步调查,犯罪嫌疑人刘某通过伪造金融票证多次骗取资金,涉及一些金融机构和多家企业。2010年12月23日,济南市公安局向社会公布了这起伪造金融票证案,但没有通报涉案金额以及涉及的金融机构。之后,社会盛传济南本土城市商业银行——齐鲁银行涉及此案。2011年1月7日,卷入金融票证诈骗案的齐鲁银行公布了2010年业绩,该年经营利润同比增长30%。齐鲁银行希望通过这一举措传递出自己经营正常的信息,急欲摆脱信誉受损的形象。目前市场对齐鲁银行仍存忧虑,不但有评级机构将其列入观察名单,更有个别银行拒绝其票据贴现交易。

中国社会科学院金融重点实验室主任刘煜辉表示,伪造票证的事情之前也时有发生,但像这次这么大的金额还是首次。由于中西方银行体系不同,我国银行风险可由国家信用担保,因此此事绝不会演变成系统性风险,当然也不会出现挤兑风险。就“齐鲁银行事件”而言,无论最终司法部门查处结果如何、涉及金额多大、涉及银行多少,这起伪造金融票证骗取资金案都给我们带来一些反思和警示。

二、从“齐鲁银行事件”看我国城市商业银行内部控制

齐鲁银行是山东省首家城市商业银行,原名“济南市商业银行”。数据显示,截止2009年末,齐鲁银行总资产617.36亿元,较年初增长28.06%;而各项存款余额546.55亿元,增长22.98%;各项贷款余额353.1亿元,增长25.4%。其资产规模和存贷款指标相当于1996年成立初的20倍。2010年又是大跃进之年,全年存款增幅为100亿元,总资产达810亿元,而2009年仅为660亿元。齐鲁银行的扩张速度,可以说是所有城市商业银行发展的缩影。统计显示,2010年前9个月,大型商业银行资产总额增长15.3%,其中股份制商业银行增长27.5%,而城市商业银行增长34.8%。在扩张速度上,城市商业银行明显快于其他银行类金融机构。在急速扩张的过程中,城市商业银行大多走了一条风险潜伏之路,风险控制能力的提升速度跟不上规模扩张速度时,城市商业银行必然遭遇各种各样的扩张病。“齐鲁银行事件”充分说明城市商业银行在快速扩张背景下,内部控制出现了严重问题。

1. 商业银行内部控制的内涵。内部控制是由企业制定的用来保证企业资产安全、确保会计资料的可靠性和准确性、提高企业的经营效率并促进管理部门贯彻所制定的各项政策、执行组织计划的各种方法和措施。商业银行内部控制是以企业内部控制理论为基础发展起来的。巴塞尔委员会1998年公布的《银行内部控制系统的框架》指出:“商业银行内部控制是一个受银行董事会、高级管理层和各级管理人员影响的程序。它不仅仅是一个特定时间执行的程序或政策,它一直在银行内部的各级部门连续运作”。依据2002年9月18日中国人民银行公布的《商业银行内部控制指引》,我国对商业银行内部控制的解释是:内部控制是商业银行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、事后监督和纠正动态过程的机制,以实现其经营目标。对金融业来讲,内部控制是金融机构内部为完成既定的工作目标和防范风险,对各职能部门及工作人员从事的业务活动进行风险控制、制度管理和相互制约的方法、措施和程序的总称。实践证明,良好的内部控制的重要性体现在为银行达到既定目标和维持良好的财务状况作保证,科学、严谨、有效的内部控制机制是商业银行合法合规经营、防范和化解各种金融风险的关键。

2. 我国城市商业银行内部控制存在的问题及原因分析。

(1)内部控制环境不够好以及控制制度有效性不足。我国城市商业银行是以原城市信用社为基础,由地方政府、中小企业发起设立的,因此存在地方政府直接或间接持股比例普遍较高的现象。地方政府“一股独大”、股东之间缺乏权力制衡、股权结构不合理降低了银行的组织效率和运行效率,严重危害了城市商业银行的安全和发展,这种内部人控制现象的普

遍存在导致约束机制不能有效形成。当前城市商业银行内部控制制度建设已难以适应业务发展的需要，起不到应有的控制作用。商业银行正常经营所必须具备的若干基本规章制度在某些地方还存在盲点，内部控制制度建设滞后，部分制度的针对性较差，在实际工作中难以有效实施。同时，有些规章制度流于形式，只是发文件不抓落实，遇到具体问题，灵活性讲得多、原则性讲得少，以种种理由加以变通和回避，甚至视内部控制制度为绊脚石，对某些规章制度视而不见。目前，制度上的缺陷已成为内部控制机制失效的一个重要原因，也是银行经营风险增大、发案率不断增高的最直接原因。

（2）发展战略目标定位不明晰，风险管理基础薄弱。由于监管条件的放宽与自身实力的增强，城市商业银行逐渐开始涉足原先不曾涉足的领域。然而，如果没有清醒的头脑准确地认识到自身的优劣势，也不能科学合理地制定发展战略目标，那么盲目扩张必定会给城市商业银行带来严重后果。因为如果没有明确的目标定位，那么企业不能有效控制经营风险，这使得企业在迅速扩张规模的过程中极易形成大量的不良资产。城市商业银行虽然多年来的定位是“中小企业的银行，市民的银行”，但实际情况是许多城市商业银行贷款的集中度过高，它们不甘于做小银行，而是模仿大银行，一味偏好大项目、大企业。在跨区域经营的过程中，有些银行又放弃了中小企业的业务，反而和大银行抢客户，这导致城市商业银行的市场定位混乱不清。追求发展是商业银行的本性使然，也是其实现最终经营目标的必然要求，但银行业在追求并实现快速发展的同时，风险管理和内部控制未能及时跟上。当两者之间的差距越来越大时，风险管理基础不足以支持业务的快速发展，风险的出现在所难免，“齐鲁银行事件”的出现也就不难理解。

在我国银行业务经营运行中，内部控制管理即合规性监督检查。随着经济全球化和金融业的进一步对外开放以及商业银行业务经营的创新和变革，合规性监督检查的缺陷逐渐显现。由于城市商业银行过分关注过去经营行为的合规性，内部控制的最优功能——风险控制管理未能得到有效发展，这成为内部控制机制的一大薄弱点，从而导致城市商业银行的经营风险没有及时得到揭露，严重地影响了商业银行的经营效率。

（3）风险识别与评估系统不健全。随着金融市场开放程度的不断提高，城市商业银行为占领并扩大市场份额，不断推出各种金融新产品和新业务，使得银行在不知不觉中承担了各种潜在的风险。而一些商业银行的高层或风险管理人员对于风险管理的认识常常存在片面性，缺乏全面正确的风险管理观念。这是因为我国商业银行长期以来是在国家干预下开展业务，其风险大部分由国家承担，缺乏风险识别和防范意识。迄今为止，我国商业银行无论对信用风险还是操作风险都没有建立起完整、科学的风险指标体系和量化标准，风险的定性、定级、定责处于探索阶段，这使得商业银行只能被动地承受市场变化和业务运作中暴露出来的风险。

（4）内部控制制度执行不力，金融监管不到位。客观地讲，近年来我国在大型商业银行的改革上确实取得了一些成绩，对大型商业银行的监管也越来越规范、严格。但对于早期的股份制银行、区域性银行和城市商业银行等中小银行的监管仍有漏洞。其根源在于这些银行受地方政府管理，监管部门只是进行业务上的监管，因此监管难以到位，城市商业银行内部控制执行力度大打折扣。事实上，早在 2010 年 4 月，由普华永道中天会计师事务所出具的《齐鲁银行股份有限公司 2010 年度财务报表及审计报告》就显示，齐鲁银行的第三方存款质押业务存在借款人营业收入与贷款规模不匹配、存款质押合法性等诸多问题，但遗憾的是，这一提醒当时并没有引起当事银行和监管层的注意。过去，票据诈骗大案发生多起，国内很多银行都被骗过，根本原因就在于我国缺乏健全的金融监管机制，准确地说是金融风险控制机制不理想，对盲目超速发展的银行缺少应有的约束，对银行间恶性竞争的监管力度不大。

（5）内部控制文化尚未形成。内部控制需要董事会、高级管理层和各级工作人员等共同努力才能完成。内部控制文化是促进商业银行健康发展的主要内容，但是目前内部控制文化在城市商业银行中还未真正形成，尤其是位于基层的部分工作人员并没有充分认识到内部控制以及风险管理的含义，造成商业银行内部控制文化缺失，从而加大了银行发现和防止失误的难度；银行高层管理者对内部控制的重要性和必要性认识不足，甚至存在“重业务发展、轻内部控制管理”的现象。究其原因，是由于业绩考核、绩效分配时主要以业务指标的完成情况作为评价、分配的标准，从而导致某些管理者对内部控制管理重视不够甚至忽视。这种状况的持续存在，严重影响内部控制人员的积极性，给业务经营带来隐患。银行一线员工和基层管理者的制度观念淡薄，使内部控制制度尚不能完全落实。如员工相互之间碍于情面，用感情代替规章，用信任代替制度，违章操作，违反程序办理业务，不同环节的业务执行由同一人操作，没有起到职能分离、相互制约、相互监督和防范风险的作用。国家有关部门为打击不规范或不道德等行为，制定了一系列严格的规章制度，但收效甚微。这说明，单纯的规章约束远远不够，还必须培育银行企业文化，外部的“硬约束”要通过良好的内部“软约束”才能发挥作用。

三、“齐鲁银行事件”对我国城市商业银行内部控制建设的启示

内部控制是企业长期经营实践的结晶，是进行现代化管理的客观要求和可靠保证。“齐鲁银行事件”警示我们：加强银行内部控制建设不是简单的一项制度或机械的一个规定就能实现的，它是不断发现问题、解决问题的循环往复过程，需要在内部控制环境、内部控制技术、内部控制文化等多方面加以完善。

1. 调整股权结构，加强制度建设，营造良好的内部控制环境。针对我国城市商业银行国家股、国有股比重大的问题，需要推行股东多元化，改变“一股独大”的局面。为此，通过出让国家股以及国有法人股从而降低大股东的持股比例，并积极引入民营资本以及吸引外资企业入资，确保实现股东持股比例分散化、股权结构多元化、银行资本社会化，建立有效的内部管理和监督机制，避免出现内部人控制现象。内部控制制

度不健全或存在漏洞是管理效率低下以及案件发生的重要原因,商业银行要对现有的各种规章制度进行认真研究梳理,对已经建立并运行良好的内部控制制度要认真贯彻执行,对已经建立却不能适应新形势需要的内部控制制度要及时修订、补充、完善、优化,使其适应业务发展的需要。在开发推广新业务、新产品的过程中,要坚持"内部控制制度先行"的原则,明确各单位、各部门的责任,制定相互制衡的业务管理办法,并在实践中不断修改完善,切不可边运行边制定或运行后再制定。

需要注意的是,在制定内部控制制度时,既不能脱离客观实际条件,过分强调"严密、制约",也不能过于粗糙、简单,忽视科学性、严密性、制约性和有效性。银行内部所有工作人员都应了解内部控制的重要性,熟悉自身岗位工作的职责要求,理解并熟练掌握内部控制要点并积极参与内部控制,在商业银行内部形成良好的内部控制环境。

2. 合理定位发展目标,树立稳健经营的战略思想。中国银监会主席刘明康在2011年元旦前慰问金融机构干部职工时指出,中小商业银行要制定好发展的战略,不要盲目追求规模大小、速度和排名,要有取有舍,要走差异化、特色化、精细化发展道路,追求稳健的资本和资产回报率,提升客户满意度。事实已经证明,真正做得好的商业银行都能够依据实际发展合理定位,特别在中小企业客户方面能够做得成功。城市商业银行的目标就应该定位于"服务地方经济,服务中小企业,服务城市居民",要始终坚持这个定位不变。城市商业银行向当地中小企业提供金融服务能使自身具有更大的优势。如果一个城市商业银行连本地资源都没有充分利用,反而寄希望于跨区经营获得效益,这种定位无疑是不明智的。虽然国家放宽了城市商业银行的地域经营限制,但这并不表示城市商业银行能够盲目扩张,它们需要冷静思考自身的优势,在条件成熟的情况下可以适当跨区域设立一些分支机构,城市商业银行一定要树立稳健经营的战略思想。

3. 健全风险评估体系,建立全面的内部风险控制系统。风险评估是对内外部风险的分析和确认,商业银行随时都面临来自内外部的风险。因此,商业银行的高层管理者必须从根本上深刻对风险管理的认识,通过积极与国外优秀银行进行交流合作,借鉴学习国际先进银行的经验和手段,从而尽快成立符合自身情况的专门风险管理部门,并建立风险业务的监控和评价预警系统,确保能够对银行的风险进行全面、系统、及时的管理。因此,需要从以下方面着手:首先,倡导和强化所有工作人员的风险意识,建立风险管理机制,加强对新业务的风险评估。其次,注重引进先进的风险管理技术并培养专业的风险管理人才,逐步完善评级方法,提高城市商业银行的风险评估技术,建立科学的、符合国际银行业标准的内部评级系统。最后,建立和完善风险预警指标体系,指标的设置必须符合央行监管的要求和商业银行效益性、安全性、流动性原则,实现对商业银行所有风险进行全面可持续的监控和评估,并为风险管理提供决策依据。

4. 提高内部控制的执行力,建立健全激励机制。在制度管理中,建立健全内部控制制度固然重要,而认真贯彻制度更是管理的关键,否则,再好的制度也将形同一纸空文。各项内部控制制度的制定、内部控制标准的确定、内部控制效果的计量和内部控制制度的执行终究都必须由人去做,因此人是内部控制的主体。提高内部控制执行力的核心在于加强对人的制度约束。从严进行责任追究是保障内部控制的权威性、杜绝内部控制执行不力、违章不究、究而不严的有力手段。制定并落实内部控制责任制,各级机构和部门负责人要切实承担起内部控制责任,对本机构、本部门的内部控制建设负总责,并将内部控制责任层层落实,各级经营机构、各专业部门、各岗位都要明确内部控制职责和内部控制责任人。对各级分支机构进行授权应依据责权利相结合的原则,确保内部控制管理运行顺畅、到位。建立严格的处罚机制,对违规行为要克服本位主义思想,严格按照有关违规行为处理办法及时处理,对袒护违规人员的各级负责人要按有关规定从重处理。同时,为实现报酬和绩效挂钩,高级管理人员的收入水平应与银行的盈利状况、内部控制等指标相符,城市商业银行要尽快建立起绩效评价体系,要积极探索符合银行实际情况的员工激励机制,健全包括薪酬、升职等在内的激励方式,吸引并引导员工积极参与银行内部控制的各项活动。

5. 加强内部控制文化建设,构建良好的内部控制文化。商业银行的内部控制文化主要包括价值观、职业道德和责任感,银行应该帮助员工树立正确的价值观,培育其良好的职业道德和责任感,以诚信、廉洁、守法、敬业、协作为标准来要求员工,纠正员工对内部控制的认识偏差,在企业内部塑造良好、和谐的内部控制文化。正确的内部控制文化能够促进管理层与基层之间、各部门之间、企业员工之间的团结协作,促进城市商业银行业务的健康发展。严密的内部控制制度是由人设计的,归根到底也是靠人来执行的,因此银行的内部控制应该做到"以人为本",要把"以人为本"思想作为树立企业文化的一个重点并始终贯穿于银行的经营管理之中。银行塑造的良好的内部控制文化可以影响员工的思维方式和行为方式,促进员工形成正确的内部控制意识。员工将内部控制理念融入银行经营管理活动的各个方面,能够使银行最终实现内部控制过程的全程化。优秀的企业精神是内部控制的软约束力,商业银行应将"以人为本"作为构建内部控制机制的信条,营造良好、和谐的内部控制管理文化氛围。

主要参考文献

1. 刘家义.以科学发展观为指导,推动审计工作全面发展.审计研究,2008;3

2. 苏美东.用"免疫系统论"重塑企业内部审计新形象.商业会计,2009;14

3. 张凤君,翁文东.如何加强国有企业内部控制.东北财经大学学报,2003;2

4. 徐冰,王华民.会计电算化的内部控制.东北财经大学学报,2003;2

5. 吴水澎,陈汉文,邵贤弟.企业内部控制理论的发展与启示.会计研究,2005;5