

健全内控机制 规范金融企业行为

○ 陈忠元

随着社会主义市场经济和金融体制改革推进,银行商业化进程步伐不断加快。一方面为行业的发展创造了良好的条件和契机,同时也产生了新的情况和问题,特别是金融风险的形成与发展,已引起业内人士的普遍重视与关注。从目前情况看,金融风险主要包括:贷款质量下降,非正常比重增加而引起的信用风险;部分金融企业经济效益低下,经营亏损增加而引起的资产流失风险;从业人员的欺诈与越权而产生的操作风险;高级决策管理层管理不善而导致的管理风险等。这些风险的每一个方面,都与可产生这些风险的金融机构内部控制制度不健全或者缺乏一个行之有效的管理机制有关。所以,建立和健全金融企业内部控制制度和管理机制既是防范和化解金融风险的关键,又是衡量一个金融机构经营管理水平高低的重要标志。

一、目前基层金融企业内控管理工作的现状

县及县以下金融企业,作为商业银行或其他金融组织派出的基层分支机构,直接操作着各种的金融业务与活动,与群众和社会有着广泛的接触和千

丝万缕的关联。行政管理接受垂直领导,业务活动分级分工负责,内控管理工作多年来形成了基本的模式。从目前情况看,制约机制可分为两个层次:一是规章制度约束体系。主要包括工作人员的岗位责任制,业务活动的操作规程,财务管理的相关制度,财产资金管理办法以及职业道德规范等,是具体约束和规范单位或个人自律行为的基本形式。从这些制度的设置及所涉及的范围看,基本能覆盖基层金融企业日常和传统性业务活动的方方面面。二是监督管理体系。主要体现在:岗位及人员间的交叉复核、复点等制约与监督;部门及专业的稽核与监督;企业行政领导的管理与监督等。这些纵横交织的内控管理制度和体制,似乎对金融企业经营管理构成严密的监控与制约,但从目前实际运转情况看,结果却不尽然:已定立的规章制度不能认真遵照执行,违规违纪的现象依然存在并时有发生;监督对象与监控方式相互矛盾,内部稽核检查工作流于形式;管理意识存在差距,监督作用不能切实发挥,等等。这一切,充分暴露出内控管理中的薄弱环节及其主要结症,是目前金融企业急

于改革的重点和强化建设的关键所在。

二、金融企业内控机制存在的主要问题及产生的根源

内控管理机制,做为金融企业经营管理的重要手段,其体系完整与否,功效如何?不但影响着金融企业的管理素质与水平,也直接关注着金融企业的兴衰存亡,是金融企业管理中不可忽视的关键环节。从目前基层金融企业情况看,内控管理存在的问题及其产生的根源,突出表现在以下几个方面:

1. 思想认识不能适应形势发展的需要。目前,随着金融体制改革的推进和发展,金融企业的管理方式、运行机制、经营目标、经营原则及经济发展形势,都较传统的计划经济体制发生重大变化。但一些基层单位或金融企业负责人,思想观念滞后,既不注重新知识的学习,也不研究新情况、新问题,仍然按部就班地以传统的思维方式和工作方法管理和经营所在的金融企业,甚至还错误地认为现行的规程是上级行统一制定的,条文怎样规定,就怎么办,即使情况已发生变化,管理制度仍然如故,导致管理失控;也有的金融企业负责人,存在制度“万能论”的错误观念,主观地认为,只要企业订立了规章制度,管理工作就可以万事大吉了,忽视对制度执行情况的监督与管理。结果企业规章制度一大摞,问题却出现一大堆,规章制度形成一纸空文,发挥不了应有作用。

2. 部分规章制度不能适应现实管理的需要。从基层金融企业目前所拥有的内控管理制度看,虽条款较多,规定得似乎具体,但从作用和效果分析,除某些失误是由于不坚持制度影响所致外,相当多的问题产生是由于现有制度不能适应现实管理的需要而形成的。例如信贷的发放与管理,存款资金性质的划分与界定,金融企业内部监督方式及管理,这些已经发生变化的情况和问题。如果继续沿用原有的规章制度进行约束和控制金融企业的经营行为,其效果将会甚微,甚至可能出现问题或

失控。同时,由于社会经济活动的不断发展和金融业务的不断增加与拓宽,某些领域还处于无章可循的失控状况。例如:如何进行资产保全,怎样管理质、抵押贷款,如何防范和化解金融风险等,都需要有健全规范的管理制度,以解决目前失控的局面。

3. 利益驱动抵消内控制度的功效。随着商业化经营机制的运行,一些单位出于自身利益的需要,主观随意地违背内控制度。有的金融企业为拉存款,不顾国家法规政策的限制,滥发好处费,擅自抬高利率,扰乱了正常的金融秩序;有的单位私设小金库,搞账外经营,截留国家的利税,化公为私,损害了银行良好的信誉和形象,在社会和公众中造成极坏的影响。至于其它违规问题,如随意超占信贷规模,违背资产、负债监测比例规定,违规进行资金拆借活动,以及乱设机构等日常性违规问题,更是屡禁不止,屡查屡犯。

4. 监督制约机制不适应内控管理的需要。一是监督制约机构不健全。按现行规定要求,县级金融机构除设置内部复核监督岗位外,还要设置专兼职的稽核监督部门,并配备相适应的稽核人员,重点承担本单位的内部执法监督工作。但从实际情况看,大部分金融机构未设置专、兼职的稽核监督机构,有的连兼职工作人员也不配备,稽核监督工作处于无人问津的局面。即使配备了人员,也只是懂财务、信贷工作的人员多,具有综合性知识的人员少;年龄偏大的人员多,精明强干的人员少。更有甚者,将稽核部门作为闲散人员的调剂中心,将一时无法分配的人员,调整到稽核部门,致使稽核队伍的素质与稽核工作要求之间的矛盾日益突出。二是机构设置不合理,影响职能作用的发挥。目前县级金融机构内部稽核监督部门,一般均是按属地归划原则设置的。这些部门在本级行长(主任)的领导下,被动地开展内部监督检查工作。且内部稽核工作是对本级行长负责,形成行长既是内部审核的授权人,又是被

稽核监督的主要对象。于是,在实际监督管理中,经常出现报喜的多,报忧的少;报表面现象和情况的多;报违规、违纪实质问题的少;报下属单位情况的多,涉及领导层的问题少,导致金融企业内部稽核监督的工作流于形式。

三、完善基层金融企业内控机制的思路及途径

为构筑完整、高效、科学的内控管理机制,提高金融企业经济效益,建议在目前和今后的一段时间里,重点做好以下几方面的工作:

1. 转变观念,提高认识,增强紧迫感。在新的形势下,基层金融企业的领导,要切实摆正加强内控机制建设与强化金融企业管理的关系,认真吸取巴林银行等失控管理所形成的惨痛教训,走出“制度无用”和“制度万能”的误区,切实将强化内控机制建设列入工作的议事日程之中,坚持用科学、规范、高效的内控管理机制,指导约束金融企业的各项活动,保证金融企业的营运和管理始终沿着法制化、制度化和规范化的轨道正常运行。

2. 建立健全行之有效的企业内控管理制度。就目前情况看,基层金融企业内控制度建设应针对现实金融活动和基层金融企业管理中出现的新情况、新问题,在不断认识总结的基础上,制定新的切实可行的管理制度。(1)防范和化解金融风险的具体规定、措施和办法及监测信贷风险的报警系统和考核指标体系,适应防范风险工作开展的需要;(2)按工作顺序递进的原则,建立分层次规范监控防线,具体内容包括:建立柜台双人、双职、双责为基础的第一道监控防线;建立相关部门、相关岗位之间相互监督制约的工作程序;建立以内部监督部门对各岗位、各部门业务全面实施监督反馈的制度。(3)建立风险责任划分及追究制度,控制人为风险的形成。(4)建立以核保、核赔,控制投资风险为主要内容的保险企业内部管理制度。通过界定标准,规范要求,强化对金融行为规范的界定,达到管理和约

束的目的。

3. 加强和完善金融企业内部检查监督机制。鉴于目前基层金融企业经营管理中最突出的问题莫过于失控,所以强化和完善金融企业内部检查监督是当务之急。具体可以从以下七个方面入手:一是建立健全内部稽核(审计)监督体系。适应监督业务发展的需要,选拔那些具有较强的监督检查素质和公正、廉洁、求实的工作人员,从事内部稽核监督工作。二是转变稽核工作的重点,由传统的查错防弊向合规性稽核与风险性监管并重转变。三是改进稽核监督方式。对所有机构的业务均实施现场稽核,无论是人力还是时间均所不能及,必须采取现场与非现场相结合的稽核方式。实施非现场稽核,必须建立一套科学、高效的监督指标和预警系统。四是改变现实的稽核手段,尽早实现稽核手段的现代化。对内审部门应尽量配备计算机网络,并适当充实既懂银行,又精通电脑知识的专门人才,加速开发和利用计算机稽核软件。同时,加强对内审人员微机稽核业务的培训,提高整体的电算化水平。五是加强稽核队伍的建设。新形势对内审人员提出了更高的要求,稽核人员应具备较高的经济理论,金融管理知识,熟悉本行的业务,能独立开展工作,并具有经济分析、信息管理和使用电脑的能力。六是实行行长及主要业务岗位轮换制。实行行长轮换制,既可以达到加强监控,提高行长的责任意识的目的,也能解决一些捂盖子或不能揭露问题的现状。七是健全业务部门的约束机构,对业务部门应严加管理,不开口子,堵塞漏洞。要建立规范、实用和先进的业务规程,明确各级管理人员权限和部门之间、岗位之间的相互制约关系,在业务部门本身建立起自我监督、自我约束的管理机制,将违规现象和问题消灭在事前或事中,以此推动金融企业经营管理工作的健康发展。

(作者单位:中国人民银行丰宁县支行)