



您的位置：首页 - 2006年科研成果

文章：国有银行改革过程中的反思(易宪容；3月15日)

文章作者：

在中行黑龙江河松街支行巨额存款失窃案曝光1年后，同属于中行黑龙江分行的双鸭山分行四马路支行再曝巨额资金失窃案。根据报道，自2003年3月起，个体企业主朱德全先后以各种名义，从四马路支行盗用承兑汇票96张，滚动金额达9.146亿元，其中56张贴现后、兑付期之前以现金偿还；其余汇票贴现金额达4.325亿元。也就是说，至今尚有4亿多元人民币不知去向。

此次金融弊案与上次有本质上的不同，因为此次案件是在银行专项治理之后，经过执行轮岗制度自查发现的案件。据披露，在2005年底的第一次轮岗中，刚刚从分理处升格的双鸭山分行四马路支行只是轮走了行长胡伟东，因为这个案子是包括行长、副行长和主管票据业务相关人员等5个人合伙的，所以事情当时并未败露；可是今年2月7日前的第二次轮岗，牵动了副行长及财务人员，致使丑事迅速败露。中行很快向公安部门报案，四马路支行5人被抓，涉案资金冻结。

应该说，该案的败露既有银行监管部门的功劳，也有国有银行股份制改革的成绩。说明目前国有银行的改革与重组正在发挥着一定的作用，长期隐藏于监管死角的罪犯们已无所遁形。在2005年年初中行河松街支行事件后，银监会曾以该案为典型加大了案件治理力度，进一步强化了各商业银行落实银监会关于防范操作风险的13条要求，成功堵截和防范了多起案件，而且最近四马路支行事发后，又立即告诫各商业银行，要在2005年“拉大网”排查的基础上，对一些案件高发或有发案苗头的地区和机构再有重点地“拉小网”检查，问题严重的，要采取外科手术式的措施果断处理。

但是，中行四马路支行事件究竟仅是一个特例，还是国有银行的一种普遍现象？是国有银行传统体制下的遗留问题，还是国有银行股改过程中发生的新问题？为什么早几年曾严厉打击过的如此简单的作案手法仍然能畅通无阻？这些问题都值得深思。

在以往的银行风险管理工作中，金融机构对市场风险与信用风险是比较重视的，这些方面都有成熟的风险管理技术，但目前国内金融机构对操作风险的认识与管理却相当不足。即金融机构操作风险的管理却没有引起银行业及监管当局足够的重视。所谓的操作风险就是指由于内部程序、人员、系统的不完善或失误及外部事件造成损失的风险。操作风险的管理包括对银行业务运作中各个操作环节制定相应的政策、规章制度、操作规范，对这些政策、制度执行情况进行检查、事故调查、危机处理等相应的管理和保障措施。巴塞尔委员会曾发布了管理与监督操作风险的指导性文件，该文件提出了操作风险管理的基本原则和管理基本方法。

中行四马路支行盗用承兑汇票的大案也正是一个严重的操作风险大案。因为，国内银行承兑汇票业务不仅复杂程度不高，而且业务流程都有严格规则与程序，但是由于国内银行缺乏健全内部控制机制，所面临的操作风险却很大，一些表面上是其他风险造成的损失，从根本上是由于内部程序、人员、系统的不完善或失误造成。

比如，按照现行国内使用承兑汇票的规定，空白银行承兑汇票在分行一级进行保管，像中国银行四马路支行这样的基层行，只能根据使用量到分行去申领，且申领必须填报要求出票的客户情况以及使用目的。而一张有效汇票的开出，必须具备一些要素，包括日期、金额（大小写）、出票人及其账号名称、收款人账号名称；出票企业一栏，要有企业全套印鉴和法人代表名章；更重要的是，还要有承兑行汇票专用印鉴和经办人名章。

同时，按银行内部规章，汇票一经开出，上级银行就会对汇票交易进行核查监督。同时，针对前来贴现的汇票，贴现行必须仔细查询，与出票行确认其真实性；针对大额汇票（100万元以上者），还需要到出票行实地复核。经过层层设防，虚假或盗用银行汇票的情形很容易被拆穿。但是，四马路支行先后开出的96张承兑汇票却如隐形一般，从容摆脱了内外监管，安然无恙地体外循环长达两年之久。而且这个“杰作”竟然是出自于当地土生土长、举止粗豪的银行基层支行负责人和私营业主之手。这说明国内商业银行对操作风险的认识与管理还处于十分低级的水平，国内银行对操作风险管理措施与监管基本上还是停留在纸面上。

由此可见，要减少国内银行业诸如此类的操作风险，可先从完善落实风险文化，提高内部监管能力，规范操作流程，提高操作人员的业务水平与道德水平入手。特别应在建立便捷、完善、能控制风险的信息系统基础上优化业务流程和风险管理模式，加强内外审计，把内部控制与外部监督有机结合起来，并应该把现代操作风险管理技术量化，建立风险指标体系，用来表征某些业务操作风险的大小，从而为进行有效的操作风险管理提供科学的依据。

有研究者指出，目前国内银行组织所面临的根本问题，不在于自身是否具有向所有者负责的正确激励，而在于其管理是不是一个“统一的”法人。法人统一性在于，在一家银行内部，其分支机构是否按照法人的整体经营方略进行操作；如果不是，那么我们需要着手解决“名义上的统一法人，实质上的诸侯银行”问题。这是中国转轨经济中国有企业或国有事业单位一种十分普遍又特别的现象。以往国有单位的小金库，账外账的运营，都是这种名义上统一法人的行为。中行四马路支行主要负责人同样也是借助于中国银行这个实质法人，然后通过账外经营的手段来牟取私利。即表面上他们出具银行汇票都是真实的，各种签章也具有完全的真实性，但其问题是这些不法的行为是真实的法人不知道的。

也就是说，按照常规的内部稽查制度无法发现合法外衣下的非法行为，只能通过人事轮换之后才能发现问题。这就说明仅仅以操作风险角度是无法防范该类事件再发生的。因为，一是如果犯事者计划得较周详的话，其作案的时间在其人事轮换的周期内完成，就可能不会暴露出来；二是如果犯事者与接任者再来合谋（同样可能通过利益输送的方式），那么这样犯罪行为同样也可能不暴露出来。从这次案件暴露

出的偶然性来看，在目前这样银行管理体制与企业文化下，诸如此类的事件可能不止于此。

这就表明，在现有的国内银行管理体制下，尽管可以通过财务重组、银行上市、银行公司治理完善来建立中国的现代商业银行制度，但是国内的商业银行制度与现代银行管理制度仍然会相差很远，特别是目前四大国有商业银行庞大的组织体系下，它是否能够在制度上达到实质上的法人统一性仍然是十分困难的事情。而法人的统一性无法达到，那么纵向一体化的、信息透明的、数据完整畅通的银行管理体系也是无法建立的。

此外，票据是一种具有高度流动性的债权、债务凭证，其高流动性不仅表现为在整个票据融资的整个过程各环节上，而且完全是以银行信用为基础。而四马路案以中行的信用进行票据造假，其行为容易导致很强的系统性风险，动摇整个银行乃至整个社会的信用基础。近年来国内票据市场迅速扩张（2005年票据融资增幅高达30%，签发商业汇票达4.45万亿），在这个庞大的高速流通的票据市场，如果某些票据本身存在权利上的风险（如不承认自身承担的承兑责任），那么这种风险容易在整个票据交易市场迅速地传染。因为，各方一定会对对方承兑的票据产生怀疑态度，这不仅会增加票据流通过程中的成本，导致票据的市场流通性下降，也会颠覆银行赖以生存的信用基础。正是从这个意义上看，中行四马路案并非特殊的个别行为，而是对国内银行业造成极其恶劣影响的严重事件。不仅要追究当事人及相关主管人的责任，最重要的是要寻找该类事件的根源。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所