

上市商业银行内部控制信息披露研究*

李明辉 王学军

(厦门大学会计系,厦门,361005;中国人民银行金融研究所博士后流动站,北京,100800)

摘要:商业银行披露内部控制信息,有利于促使银行管理当局及时改进银行内部控制,并为外部信息使用者决策提供有用的信息。从我国上市商业银行2002年年报中内部控制信息披露的情况来看,尚存在许多不足,难以提供实质性的关于银行内部控制的信息。有必要修改有关规定,规范商业银行的内部控制信息披露行为。

关键词:商业银行;内部控制;信息披露

中图分类号:F830.33 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-7246(2004)05-0053-11

披露内部控制信息,有利于促使企业管理当局了解、关心内部控制,从而加强内部控制,同时,有利于外部信息使用者评价企业的内部控制状况,进而评价企业的机会和风险,从而做出相关决策。2002年7月30日,美国总统布什签署了 Sarbanes - Oxley Act of 2002(公众公司改革法案)。该法案强制要求公众公司的管理当局对内部控制作出有关的保证,并提供经注册会计师验证的内部控制报告^①。但在此之前,许多美国公司已自愿披露内部控制信息(K. Raghunandan and D. V. Rama, 1994; Dorothy A. McMullen & K. Raghunandan, 1996)。对商业银行而言,披露内部控制信息更具有重要意义。本文将对商业银行内部控制信息披露进行简要的探讨,并通过对我国4家上市商业银行2002年年报中内部控制信息披露的分析,就如何完善我国商业银行内部控制信息披露提出若干建议。

收稿日期:2004-02-20

作者简介:李明辉,(1974.2-),男,江苏常州人,管理学博士,厦门大学会计系讲师,主要从事财务会计与国际会计研究。

王学军,(1971.3-),男,山东济南人,管理学博士,中国人民银行金融研究所博士后流动站从事博士后研究,主要研究领域为金融企业公司治理与会计。

* 本文为《中国商业银行会计制度规范与信息披露及银行监管研究》课题的阶段性研究成果。该项目由中国人民银行金融研究所和香港理工大学中国会计与金融研究中心联合承担,并得到国家自然科学基金和香港特区政府研究资助局的联合资助,项目编号分别为 N7001161950 和 N - PolyU013/00,项目总负责人为潘硕健和陈工孟。

① 该法案的302节规定,首席执行官和首席财务官或承担类似职能的人,应当在每一份签署或提交的年度或季度报告中宣誓保证:……(4)签字官员——(A)有责任建立并维持内部控制;(B)已经设计了内部控制,该内部控制能够保证关于发行人及其合并分支机构的重要信息被主体内其他高级职员所了解,尤其是在定期报告正在编制的时期;(C)距报告90天内已经评估了内部控制的有效性;(D)在其报告中已经表达了他们基于评估的关于内部控制的有

一、内部控制信息披露的含义

内部控制信息披露是商业银行信息披露的一个非常重要的组成部分。COSO(1992)将内部控制定义为由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的,为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程。内部控制包括控制环境、控制活动、信息与沟通、风险评估、监督五个要素。1998年9月,巴塞尔委员会(The Basel Committee on Banking Supervision)发布了银行内部控制系统框架(Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations),将上述思想运用到了银行中^②。中国人民银行在《商业银行内部控制指引》中将内部控制定义为商业银行为实现经营目标,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、事后监督和纠正的动态过程和机制。商业银行内部控制的目标包括:(一)确保国家法律规定和商业银行内部规章制度的贯彻执行;(二)确保商业银行发展战略和经营目标的全面实施和充分实现;(三)确保风险管理体系的有效性;(四)确保业务记录、财务信息和其他管理信息的及时、真实和完整。

内部控制是实现组织目标的手段,其根本作用在于衡量和纠正下属人员的活动,以保证事态的发展符合计划的要求,它要求按照目标和计划,对工作人员的业绩进行评价,找出消极偏差之所在,采取措施加以改进,以提高经营效率和效益,防止损失,保证预定目标的实现。内部控制的作用,包括兴利和防弊两方面。

建立并维持有效的内部控制制度是管理当局的责任。管理当局必须保证适当地设计内部控制,并得到有效的执行,为此目的,企业管理当局(或其指定人,如内部审计机构)应定期根据一定的标准对本单位内部控制设计和执行的有效性进行评估^③。管理当

效性的结论;(5)签字官员已经向发行人的审计师(指注册会计师)和审计委员会(或履行相同职能的人)披露:——(A)内部控制设计和运行方面所有可能对发行人记录、加工、加总和报告财务数据的能力产生负面影响的重大不足及经注册会计师验证的内部控制的任何重大缺陷;(B)任何涉及管理当局或其他对发行人内部控制有重要作用的人的欺诈,无论是否重大;(6)签字官员已经在报告中表明内部控制或其他可能显著影响其评估日后内部控制的因素有无发生重大变化,包括任何对缺陷和重大不足的改正。404节(a)规定,SEC应当制定规则,要求每一份根据1934年证券交易法13(a)、15(d)编制的年度报告包含一份内部控制报告。内部控制报告应当:(1)表明管理当局对建立和维持充分的关于财务报告的内部控制结构和程序的责任;(2)包含对发行公司在最近年度年底关于财务报告的内部控制结构和程序的有效性的评估;404节(b)规定,对于(a)小节要求的发行公司管理当局所作的内部控制评估,每一个为发行公司编制或签发审计报告的备案的会计师事务所,都应当验证(attest)并出具报告。这一验证应当根据公共监督委员会发布或认可的验证业务准则进行,并不应当作为一项单独的业务。

② BCBS将内部控制定义为一个由董事会、高级管理人员和各层阶的员工实施的过程。它不完全是在某一特定时点实施的程序或政策,而是银行内各个阶层持续执行的程序和政策。董事会和高级管理人员对建立恰当的文化以促进有效的内部控制过程并在持续的基础上(ongoing basis)监督其运行的有效性负有责任。然而,组织中的每一个成员都应参与该过程。内部控制过程的主要目标分为:(1)活动的效率性和有效性,即经营性目标;(2)财务信息与管理信息的可靠性、完整性和及时性,即信息目标;(3)对法律和规章的遵循性,即遵循性目标。这一定义完全来自于COSO内部控制的思想。

③ 管理当局也可以委托会计师事务所对内部控制进行评价。

局对内部控制进行自我评估后应提出两种报告,一个是提供给外部信息使用者的,一个是提供给会计师事务所的关于内部控制的声明书。本文所说的内部控制信息披露,指的是前一种。因此,内部控制信息披露建立在董事会和管理当局对内部控制评价的基础上。对银行内部控制制度进行评估并将结果报告给外部投资者,也是银行管理当局职责的一部分。

内部控制信息披露的方式,可以包含在董事会报告或其他报告中,也可以单独提供,即所谓的内部控制报告。我国目前并没有要求上市公司提供单独的内部控制报告,而只是在有关报告(董事会报告、监事会报告)中包含有关信息披露。

从国外来看,内部控制信息披露的内容一般包括:(1)表明管理当局对内部控制的责任;承认内部控制存在固有限制;(2)企业已经确定内部控制的实际和实施是否有效的标准并按照标准设计并颁布实施内部控制制度;(3)声明本企业已按照有关的标准、程序对本企业的内部控制的设计和执行的有效性进行了评估,发现无重大缺陷。如果评估后发现企业的内部控制存在重大缺陷,应当指出该项缺陷;等等。

二、商业银行内部控制信息披露的意义

内部控制信息披露,无论是对企业内部管理还是对外部信息使用者,都具有重要意义(李明辉,2001;李明辉等,2003)。就商业银行而言,披露内部控制信息尤其具有十分重要的意义。

(1)对商业银行而言,建立健全内部控制关乎银行的生死存亡。首先,与一般企业一样,作为盈利性机构,商业银行需要提高经营效率,保证资产运用的安全性和盈利性,防止舞弊和欺诈行为,这决定商业银行需要建立有效的内部控制制度。其次,建立健全内部控制体系是商业银行风险管理的重要手段。商业银行是经营货币的金融中介组织,与一般工商企业的最大不同之处就在于银行利用客户的存款和其它借入款作为主要的营运资金,自有资本所占比例很低。银行业务的本质决定了它需要承担各种类型的风险。银行面临的主要风险包括:信用风险、市场风险、利率风险、流动性风险、操作风险、法律风险、声誉风险。尤其是信贷风险和操作风险,对银行经营成败具有相当大的影响。商业银行必须建立有效的风险控制机制,以识别、计量、评价、处理可能面临的各种风险。正因为商业银行内部控制的重要性,决定包括银行内外部的使用者都需要了解银行内部控制情况及其有效性。随着我国加入WTO,银行业的竞争将更加激烈,银行受国际经济影响程度将不断放大,金融风险将更加突出,银行有无健全的内部控制以有效地管理风险将显得异乎重要,外部使用者将愈加关心银行的内部控制,因而其对内部控制信息的需求将越来越大。

(2)商业银行内部控制信息披露有利于提高银行管理当局内部控制的意识,从而重视银行的内部控制,及时发现内部控制中的缺陷,改进内部控制,提高组织运营效率。内部控制信息披露可以促使管理当局关注内部控制的有效性,而不是等到由于内部控制的缺陷导致财务报告或银行经营出了严重问题才做出反应。

(3) 商业银行内部控制信息披露有利于投资者、债权人及其他外部信息使用者了解银行内部控制的有效性, 从而对银行的机会和风险做出评价。巴塞尔银行监管委员会 1997 年 9 月发布的《有效银行监管的核心原则》(Core Principles for Effective Banking Supervision) 指出, 银行应当向公众发布包括内部控制在内的信息, 使市场参与者了解各家银行的内在风险。内部控制信息对于投资者和债权人而言是一项重要的决策依据。如果银行有着良好的控制制度, 银行的经营有序而有效, 则防范和处理经营活动中的风险的能力就较强, 银行的盈利能力和安全性就较高。反之, 如果银行的内部控制混乱, 则发生信贷风险、金融欺诈、舞弊等造成的操作性风险及其他风险的可能性就大大提高, 用户在做出投资决策时就必须谨慎。正是由于内部控制的重要性, 投资者和债权人在决策时必须关注银行是否建立有效的内部控制, 这促使投资者逐渐要求了解银行内部控制的设计及运行状况, 从而产生内部控制信息披露的需求。而作为企业的真正所有者, 投资者也有权知道银行的运行是否正常, 银行的风险管理是否有效, 银行的资产是否有保障。Hermanson(2000) 的调查研究表明, 内部控制报告改进了内部控制, 提供了额外的与决策有用的信息。

(4) 商业银行内部控制信息披露有利于监管机构加强银行监管, 防范宏观金融风险, 保障金融体系的安全和稳定。《有效银行监管的核心原则》指出, 银行监管者必须确定银行是否具备与其业务性质及规模相适应的完善的内部控制制度。通过银行披露的内部控制信息, 银行监管机构可以了解商业银行的运作是否健康, 并对银行的内部控制体系进行评估, 针对存在的问题, 采取相应措施, 要求银行建立相关的制度, 以避免发生金融危机。

(5) 内部控制信息披露还有利于提高银行会计信息的质量, 提高银行信息披露的透明度。商业银行信息披露的重要性是不言而喻的, 但是, 只有真实的信息才是有用的。内部控制信息披露与财务报告质量有一定的互动关系。一方面, 在内部控制报告中, 管理当局应对银行的内部控制制度的设计和执行是否有效作出评估, 并表明其对财务报告和资产的安全完整无重大不利影响, 这实际上表明了管理当局的一种(合理)保证, 同时也有利于管理当局对内部控制存在的缺陷加以改进, 提高企业的财务报告的可靠性, 一定程度上减少舞弊的可能性。另一方面, 披露内部控制信息(尤其是自愿披露)一定程度上表明了管理当局对财务报告质量的信心。McMullen 和 Ragahunandan 在选取的 1989 - 1993 样本公司中, 平均有 26.5% 的公司提供了内部控制报告, 而那些有财务报告问题的公司中^①, 仅有 10.5% 提供了内部控制报告, 对小公司而言, 内部控制报告与财务报告问题的相关关系更为明显, 从而得出结论, 财务报告有问题的公司不大会提供内部控制报告。另外, 由于不同的内部控制下投资者承担的风险不同, 外部信息使用者会根据银行披露内部控制信息的透明度来调整要求的资本成本, 因而银行之间会形成竞争, 在符合成本效益的基础上尽可能多地披露内部控制信息, 以表明银行内部控制的有效性。因

^① McMullen 和 Ragahunandan 是以因会计处理被 SEC 处罚(enforcement action related to an accounting treatment)或更正(correction)以前报表中数字作为财务报告有问题的标志。

此,要求银行披露内部控制信息可以提高信息披露质量。

三、我国上市商业银行内部控制信息披露的规定

我国已要求公开发行证券的商业银行对内部控制制度的完整性、合理性与有效性做出说明,并要求注册会计师对内部控制进行评价、出具评价报告。

中国证监会 2000 年 12 月 21 日发布的《公开发行证券公司信息披露编报规则第 7 号——商业银行年度报告内容与格式特别规定》第六条规定,商业银行应对内部控制制度的完整性、合理性与有效性作出说明。商业银行还应委托所聘请的会计师事务所对其内部控制制度,尤其是风险管理系统的完整性、合理性与有效性进行评价,提出改进建议,并出具评价报告^①。评价报告随年度报告一并报送中国证监会和证券交易所。所聘请的会计师事务所指出以上三性存在严重缺陷的,商业银行董事会应对此予以说明,监事会应就董事会所作的说明明确表示意见,并分别予以披露。

中国证监会发布的《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 2 号——年度报告的内容与格式(2002 年修订)》第四十三条规定,监事会应在年度报告全文中对公司是否建立完善的内部控制制度发表独立意见,第七十二条规定监事会在年报摘要中也要对公司是否建立完善的内部控制制度发表独立意见^②。

中国人民银行 2002 年 5 月发布的《商业银行信息披露暂行办法》第十九条规定,商业银行应披露由于内部程序、人员、系统的不完善或失误,或外部事件造成的风险,并对本行内部控制制度的完整性、合理性和有效性作出说明。此外,该暂行办法第二十条规定,商业银行应披露下列公司治理信息:年度内召开股东大会情况;董事会的构成及其工作情况;监事会的构成及其工作情况;高级管理层成员构成及其基本情况;银行部门与分支机构设置情况。^③

中国人民银行 2002 年 9 月 18 日发布的《商业银行内部控制指引》第三十条规定,商业银行应当建立有效的内部控制报告和纠正机制,业务部门、内部审计部门和其他人员发现的内部控制的问题,均应当有畅通的报告渠道和有效的纠正措施。第一百三十三条

① 我国目前非银行、证券、保险上市公司不必由会计师事务所评价并出具报告。

② 该条同时规定,年报摘要中,如果监事会认为公司建立完善的内部控制制度,可免于披露。我们认为这没有必要。

③ 经济学中通常将法人治理称为内部控制。严格地说,会计上所说的内部控制与公司治理是两回事。内部公司治理是由所有者、董事会、监事会和高级经理人员组成的制衡关系,是用来约束和管理经营者的行为的管理制度。而内部控制是企业董事会及经理阶层为确保企业财产安全完整、提高会计信息质量、实现经营管理目标,而建立和实施的一系列具有控制职能的措施和程序。因此,公司治理解决的是股东、董事会、经理及监事会之间的权责利划分的制度安排问题,更多地是法律层面的问题。而内部控制则是管理当局(董事会及经理阶层)建立的内部管理制度,是管理当局对企业生产经营和财务报告产生过程的控制,属于内部管理层面,解决的是管理当局与其下属之间的管理控制关系。换言之,内部控制是在公司治理解决了股东、董事会、监事会、经理之间的权责利划分之后,作为经营者的董事会和经理为了保证受托责任的顺利履行,而做出的主要面向次级管理人员和员工的控制,内部控制并不能够约束最高管理当局本身。但是,内部控制与公司治理又是紧密联系的。公司治理因素构成了内部控制环境的许多方面。上述关于公司治理的披露,对于了解银行的内部控制同样具有重要意义。

规定,商业银行应当建立内部控制的报告和信息反馈制度,业务部门、内部审计部门和其他控制人员发现内部控制的隐患和缺陷,应当及时向管理层或相关部门报告。

四、我国上市商业银行内部控制信息披露的现状

本文将对我国上市商业银行 2002 年年度报告中内部控制信息披露情况进行分析,以此为基础,讨论我国商业银行内部控制信息披露的不足及如何改进。

目前我国上市的商业银行包括上海浦东发展银行股份有限公司(浦发银行,600000)、华夏银行股份有限公司(华夏银行,600015)、中国民生银行股份有限公司(民生银行,600016)、招商银行股份有限公司(招商银行,600036)、深圳发展银行股份有限公司(深发展,000001)。由于华夏银行是在 2003 年 8 月发行上市,2002 年年报无须依照上述规定编制,因此将其剔除^①。这样,我们研究的对象限定在浦发银行、民生银行、招商银行、深发展四家上市银行 2002 年年度报告。我们的数据来源于上述四家银行网站上的 2002 年年报全文。

1. 披露的总体情况

四家上市商业银行均对内部控制做出了不同程度的说明,并在监事会报告中披露了监事会对银行内部控制的独立意见,除浦发银行外,均由会计师事务所出具了审核报告。

披露载体 \ 银行	深发展	招商银行	民生银行	浦发银行
董事会报告	×	√	√	√
附件	×	√	√	×
监事会报告	√	√	√	√
会计师事务所审核报告	√	√	√	×

注:√为披露,×为未披露。

2. 董事会报告

招商银行董事会报告中列举了报告期内公司在会计管理、稽核监督、信贷风险管理、资产负债管理、信息管理、人员管理、机构管理和监察保卫等方面的工作。并说明经本公司审计师毕马威华振会计师事务所和毕马威会计师事务所审查未发现公司内部控制制度在完整性合理性与有效性方面存在重大缺陷。在附件《关于内部控制制度的说明》中,对银行机构管理、人员管理、信贷风险管理、信息管理、资金负债管理、监察保卫、稽核监

^① 根据中国证监会发布的《公开发行证券公司信息披露编报规则第 1 号——商业银行招股说明书内容与格式特别规定》第五条规定,商业银行应在招股说明书正文中专设一部分,对其内部控制制度的完整性、合理性和有效性作出说明。商业银行还应委托所聘请的会计师事务所对其内部控制制度及风险管理系统的完整性、合理性和有效性进行评价,提出改进建议,并以内部控制评价报告的形式作出报告。内部控制评价报告随招股说明书一并呈报中国证监会。所聘请的会计师事务所指出以上三性存在严重缺陷的,商业银行应予披露,并说明准备采取的改进措施。华夏银行在其招股说明书中对内部控制进行了披露。

督和会计管理等八个方面的控制制度进行了介绍。

深发展未在董事会报告中披露内部控制信息,而是在年度报告中专设一节“内部控制制度的完整性、合理性与有效性的说明”,其内容包括:(1)本行内部控制制度的完整性和有效性的说明,包括:(A)公司基本情况;(B)公司内部控制制度简要说明:包括对控制环境、内部控制制度的建设和执行情况和控制程序(包括交易的授权、职责划分、凭证与记录控制、资产接触与记录使用)的简要描述;(C)董事会对内控制度有效性评价及认定;(2)会计师事务所出具的内部控制审核报告。

浦发银行的披露比较简单,没有具体披露公司的内部制度和相关的内控环境,仅仅说公司进一步加强制度建设,各部门都制定了相关的制度和办法,推进上市银行财务管理体制与机制建设,建立了财务处理、损益核算、税务管理等工作规范。

民生银行在董事会报告中披露公司建立了一套较为完善的内部控制体系,在强化一级法人体制、完善组织机构、控制金融风险方面发挥了积极作用,体现了较好的完整性、合理性和有效性。在附件《关于内部控制完整性、合理性、有效性的说明》中,简要披露了:(1)内部控制体系的基本构成;(2)在机构职能、业务规章、计算机系统控制、人员管理等方面完善内部控制的措施;(3)一级法人观念、组织机构、风险管理防线、内部控制制度;(4)进一步加强内部控制的手段和措施。

董事会报告(或附件)关于内部控制信息披露的内容

项 目	深发展	招商银行	民生银行	浦发银行
对内部控制的描述	√	√	√	×
对内部控制有效性和完整性的评价	√	√	√	×
内部控制存在的缺陷及影响	×	×	×	×
进一步改进内部控制的措施	×	×	√	×

3. 监事会报告

四家银行都在监事会报告中监事会对内部控制制度情况的意见:本行内部控制制度完整、合理、有效,或本公司制定了较为完整、合理、有效的内部控制制度。

4. 会计师事务所的审核报告

招商银行。毕马威华振会计师事务所出具的招商银行《内部控制评价及评价报告》表明会计师事务所对内部控制的了解和评价是在《独立审计准则第9号——内部控制与审计风险》规定的控制目标基础上结合会计报表审计目的而进行的,而不是为发现内部控制缺陷或其它不规范行为而进行的。其结论为:未发现与会计报表编制有关的内部控

制(包括对关联交易的控制制度)与所附关于内部控制制度的说明有重大不符。此外,还声明了内部控制的固有风险以及根据内部控制评价结果推测未来内部控制有效性的风险。

深发展。深圳鹏城会计师事务所出具的《内部控制审核报告》表明事务所审核了深发展董事会对2002年12月31日与会计报表编制相关的内部控制有效性的认定,认为,深发展在所有重大方面保持了与会计报表编制相关的有效的内部控制。报告声明了内部控制的固有限制以及根据内部控制评价结果推测未来内部控制有效性具有一定的风险。该报告还表明会计师事务所的责任是对银行内部控制的有效性发表意见。对内部控制的审核是结合会计报表审计程序进行的,目的是帮助确定审计程序的性质、时间和范围,并非是对内部控制系统的全面审计。报告不应作为未来内部控制及经营管理的保证。

浦发银行没有提供会计师事务所提供的内部控制评价报告^①。

民生银行。普华永道中天会计师事务所出具的《内部控制状况评审报告》指明该报告是基于为发表审计意见而对内部控制的了解及测试而出具的,旨在对内部控制的完整性、合理性和有效性进行初步评价,并向管理层报告审计过程中发现的内部控制薄弱环节。该报告指出了该银行已建立基本的内部控制制度及框架,并对控制环境、会计系统和控制程序进行描述和评价。并指出,其并非对银行内部管理控制结构作出保证,也不可能披露所有可能被视为重大缺陷的事项。

会计师事务所审核报告的内容

内 容	深发展 (鹏城)	招商银行 (毕马威华振)	民生银行 (普华永道)	浦发银行 (安永)
内部控制的描述	×	×	√	—
审核目的	√	√	√	—
会计师事务所的审核责任与管理责任	√	√	×	—
内部控制有效性	√	×	√	—
内部控制与董事会披露的符合性	×	√	×	—
内部控制的固有缺陷及报告使用的限制	√	√	√	—

值得注意的是,尽管上述三个事务所都表明,对内部控制的审核和评价是结合会计报表目的而进行,但会计师事务所对内部控制审核报告的目的存在差异。毕马威华振表

^① 其主审事务所为安永。

明会计师事务所对内部控制的了解和评价是结合会计报表审计目的而进行的,而不是为发现内部控制缺陷或其它不规范行为而进行的。但其结论又表明未发现与会计报表编制有关的内部控制与所附关于内部控制制度的说明有重大不符。因此,其目的是看内部控制与公司的内部控制披露是否相符。深圳鹏城会计师事务所尽管表明对内部控制的审核目的是帮助确定审计程序的性质、时间和范围,并非是对内部控制系统的全面审计,但又声明其责任是对内部控制的有效性发表意见,其审核结论是深发展在所有重大方面保持了与会计报表编制相关的有效的内部控制,但又表明其审核对象是深发展董事会对2002年12月31日与会计报表编制相关的内部控制有效性的认定。而普华永道则是对内部控制的完整性、合理性和有效性进行初步评价。综上,毕马威华振的审核目的实际上是董事会内部控制信息披露的真实性,普华永道的审核目的则是内部控制本身的有效性,而鹏城则似乎有两面性。

五、上市商业银行内部控制信息披露的不足

从上述四家上市银行内部控制信息披露来看,尽管与一般行业上市公司相比,上市商业银行内部控制信息披露要显得更为规范和具体,但客观地说,目前上市商业银行的内部控制信息披露仍存在许多不足之处:

首先,董事会是上市商业银行内部控制信息披露的主要主体,但目前董事会对内部控制的披露显得过于原则,且基本是宣扬银行内部控制建设的业绩,缺乏实质性的对银行内部控制设计及其运行的概括性描述和评价,尤其是很少指出内部控制中尚存在的缺陷或需要改进的地方。

其次,各家银行内部控制信息披露的格式和内容随意性较大,不够规范,缺乏统一性。一些商业银行应付了事,不披露详细的信息。这与目前缺乏对内部控制信息披露格式和具体内容的详细规定,造成商业银行披露时无所适从有关。

第三,对风险管理控制的披露不足。对商业银行而言,风险管理具有相当重要的意义,对外部信息使用者而言,银行风险管理控制是否有效,无疑是应当相当重视的。从上述四家银行的披露来看,招商银行披露了信贷风险的管理,深发展对风险管理的披露也不够系统,民生银行的披露仅说明建立了一线业务部门和核算部门、管理部门、内部稽核和纪检监察部门三道防线,没有实质性内容。

第四,监事会对内部控制的意见均为简单的一句话,缺乏实质性的评价。这一方面与我国目前监事会不完善有关,另一方面,也与现行规定不够明确有关。《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号——年度报告的内容与格式(2002年修订)》虽然规定监事会应就公司内控制度是否完善发表独立意见,但该披露的要求仅仅限于“是否建立完善的内部控制制度”,而并未要求监事会对银行内部控制设计和实际运行进行具体评价,很大程度上造成披露的形式化。

第五,从会计师事务所对商业银行内部控制的评价报告来看,其范围仅限于与会计报表编制有关的内部控制。这一方面可能与事务所对内部控制的评价基本从属于报表

审计目的而不是专门进行审核有关^①,另一方面也与会计界对内部控制的理解长期着眼于审计有关^②。对内部控制的认识,一些事务所采用的还是三要素概念(控制环境、会计系统、控制程序)。另外,如上所述,对内部控制审核报告的目的,不同事务所的认识也存在差异。

第六,从商业银行自身的披露来看,目前我国商业银行对内部控制的理解尚存在不足,这必然影响披露的具体内容。表现在:过于侧重内部控制的遵循性目标,主要是介绍本银行对有关法律法规和规章的遵循;侧重于本银行控制制度的制定,缺乏对制度执行情况的描述和评价,或简单地讲制度得到了有效地执行,事实上,制度制定的再好,如果没有得到有效的执行,也等于零;侧重于组织机构的设置的介绍,忽视其他内部控制环境(如管理当局的管理哲学和经营风格、授权方式、员工的诚实性和道德观、人力资源政策和实施等)的披露。

六、对改进商业银行内部控制信息披露的建议

我们认为,应当从以下几方面完善上市商业银行内部控制信息的披露:

1. 证监会应当对商业银行内部控制信息披露的具体内容和格式作出详细规定,以规范上市公司的披露行为。对于披露的基本形式,我们认为应当借鉴美国的做法,即在年度报告中提供独立的内部控制报告。对于披露的内容,我们认为,内部控制报告应表明董事会及管理当局对内部控制的责任^③。公司已经按照标准设计并颁布实施内部控制制度、声明本企业已按照有关的标准、程序对本企业的内部控制的设计和运行的有效性进行了评估,发现无重大缺陷(如果评估后发现企业的内部控制存在重大缺陷,应当在报告中指出该项缺陷及相关的措施)、声明企业的内部控制有效(或除上述缺陷以外内部控制有效),不会发生对企业财务报告的可靠性和对企业资产的安全和完整有重大的不利影响的情况。对于是否应披露具体的内部控制制度,COSO报告仅要求管理当局声明设计并颁布实施了内部控制制度,并不要求对企业内部控制制度进行描述。但我们认为,在符合成本效益的原则之下,应当对企业基本的内部控制制度进行简要的描述,以便信息使用者对其进行评价。深发展、招商银行、民生银行均对内部控制进行了简要描述,但大多侧重于组织机构,缺乏对具体控制程序的披露。另外,证监会尤其要对风险管理制度的披露作出具体要求。

^① Sarbanes - Oxley 法案也是此种观点,规定对内部控制信息披露的审核不应作为一项独立的业务。

^② 1958年,CAP发布第29号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》,将内部控制分为会计控制和管理控制。前者的目的是保护企业资产,检查会计数据的准确性和可靠性,后者的目的是提高经营效率,促使有关人员遵守既定的管理方针。之所以将内部控制分为内部会计控制和内部管理控制,是为了按照公认审计标准来规范内部控制检查和评价的范围。1949年,AICPA就承认内部控制系统不仅仅局限于直接与财务和会计有关的事项。事实上,会计控制与管理控制很难准确地加以区分,而且人为地将内部控制划分为两块也无多大意义。但目前我国会计界对内部控制的理解很大程度还局限于会计控制。

^③ 董事会声明其对内部控制制度的责任,可以增强其内部控制意识。

2. 应当要求监事会对银行的内部控制进行具体的评价,并可考虑要求独立董事或审计委员会对内部控制的有效性发表独立意见。

3. 为了保证内部控制信息披露的真实性,应当要求注册会计师对内部控制信息披露加以验证,并出具审核报告。只有内部控制报告真实可信,其作用才能发挥出来。现行规定仅要求会计师事务所对其内部控制制度的完整性、合理性与有效性进行评价,提出改进建议,并出具评价报告,并没有要求对管理当局内部控制信息披露的真实性发表意见。内部控制评价报告与内部控制报告的审核报告不是一回事。内部控制评价报告是评价银行内部控制的有效性,这很大程度上服从于报表审计目的,而内部控制报告的审核报告则是评价银行管理当局内部控制信息披露的真实性。二者虽有联系,但意义不同。目前美国已经要求注册会计师对内部控制报告进行审核,并对外披露,这有助于提高内部控制披露的可靠性。尽管我国部分事务所已经在报告中表明银行的内部控制与董事会声明的相符合,但为避免混乱,有必要作出明确的规定。

参考文献

- [1] Hermanson, Heather M. 2000. An Analysis of the Demand for Reporting on Internal Control. *Accounting Horizons*. September: pp325 - 341.
- [2] McMullen, Dorothy A. & K. Ragahunandan 1996. Internal Control Reports and Financial Reporting Problems. *Accounting Horizons*. December: pp67 - 75.
- [3] Raghunandan, K. and D. V. Rama. 1994. Management Reports after COSO. *Internal Auditor*. August: pp54 - 59.
- [4] 李明辉、何海、马夕奎. 我国上市公司内部控制信息披露状况的分析. 审计研究, 2003(1).
- [5] 李明辉. 浅谈上市公司内部控制报告. 审计研究, 2001(3).

Abstract: Disclosure of internal control of commercial bank is helpful to improve the internal control of the bank, and it can provide additional useful information to users. In China, however, the internal control disclosing practice of listed commercial bank is very poor. Relevant information about the bank's internal control is omitted or concealed. The paper suggests revising relevant rules to rule the internal control reporting behavior of bank.

Key words: commercial bank, internal control, disclosure

(责任编辑:刘 信)(校对:GH)