

# 票据危机 隐含金融风险

本刊记者 常 琪

一个累计亏损 2 千多万元、资产负债率高达 96% 的企业,并且因挪用客户资金建设三星级大酒店而占压近亿元的资金,本身已形成了潜在的风险。然而,就是这样一个企业,工行某省分行营业部不但没有积极清收原有贷款,相反违反规定,采取突击签发银行承兑汇票等手法向该企业注入大量资金,一日之内,化整为零,突击签发银行承兑汇票 18 笔,合计 1.7 亿元。

类似的事件伴随着近年来我国票据市场业务迅猛发展的势头频频发生。2003 年,我国票据市场步入新一轮的加速发展轨道,与此同时,票据业务的风险也在不断暴露出来。

2003 年,审计署在对中国工商银行审计中发现票据市场管理混乱,一些商业银行分支机构和企业将目光转向银行票据业务,他们通过一些公司为虚构贸易背景的票据进行包装等手法,大肆套取银行信贷资金,从中非法牟利。一些银行为了争抢票源,展开恶性竞争,违规降低贴现利率,扰乱利率市场,并为一些以融资为目的的企业贴现无真实贸易背景的银行承兑汇票,大量银行信贷资金被套取。

票据市场存在的严重问题严重扰乱了市场经济秩序,并为市场经济的健康发展埋下了隐患。目前,银行、融资企业和“票据掮客”联合包装银行承兑汇票,导致大量贴现资金流入股市和非生产领域,为票据市场经济泡沫埋下了隐患,给银行违规经营和诱发腐败提供了土壤,很可能成为新一轮金融风险的导火索。

29

2004 年  
第 6 期CHINAUDIT  
中国审计

### 监管乏力 导致风险积聚

票据市场非法经营、违规经营问题严重,金融风险凸显。一定程度上与金融机构缺乏整体风险意识、片面追求眼前利益有关。但从中也暴露出我们有关监管部门缺乏有效的监管。监管乏力,导致金融风险的积聚。

据记者了解,截至2003年10月末,仅工商银行各类票据融资余额就达到2161亿元,是2002年全年的2.2倍。但是违规为无真实贸易背景的票据办理贴现的现象在一些地区相当普遍。例如工商银行河南省分行所属的五家分支机构,先后为14户企业贴现无真实贸易背景的银行承兑汇票34亿元,企业所得贴现资金大部分用于非生产经营领域,部分资金流入了股市。在这次工商银行审计查出的300多亿违规资金中,违规办理票据承兑和贴现的占据了相当大的比例,违规数字也相当惊人。

银行违规办理票据业务的情况更是相当普遍。由于银行间票据业务竞争日趋激烈,许多商业银行分支机构受利益驱动,在企业办理开立承兑汇票和票据业务时,不按规定认真审核其贸易背景,致使大量无真实贸易背景的票据得以顺利开出和贴现,并有相当一部分资金流入股市、房地产等高风险领域,有的甚至转入沿海地区一些“地下钱庄”。尤其严重的是,在一些经济欠发达地区,由于本地票据资源有限,银行为了替自身的资金寻找出路,增加经营收入,甚至违规降低贴现利率,在全国范围内“买票贴现”。

企业和不法分子伪造虚假票据情况日趋严重是票据市场隐含的另一重要风险所在。目前,一些地方的票据“掮客”活动猖獗,在有些地区已形成了虚假票据出票、承兑、贴现、资金划转的“一条龙”服务体系。“掮客”们利用银行不要求提供增值税发票原件的漏洞,大量伪造、变造增值税发票复印件,套取银行信用。更有甚者,为了使虚假票据能在银行顺利承兑和贴现,一些不法分子专门成立了票据包装公司,以提供虚假的贸易合同、增值税发票等为主要中介“服务内容”,非法为虚假票据进行包装,并从中收取好处费。

此外,垮地区、跨银行大量滚动签发虚假票据隐藏了巨大风险。记者在采访中发现,大量银行承兑汇票

在股份制商业银行、城市商业银行等中小银行签发后,到四大国有商业银行贴现,贴现资金相当一部分又转回中小银行作为保证金存款,这不仅人为增加了中小银行贷款,而且又可以用这部分保证金继续滚动开出票据;沿海一些发达地区的企业,在本地银行开出汇票后,纷纷到内地一些“低贴现率”的省份贴现,贴现后资金又流回沿海地区。同样,银行采取滚动签发票据方式,或以贷款替换到期无法兑付的票据垫款,将本已出现的风险掩盖起来,但随着问题的积累,这种风险最终还将暴露。

在审计中也发现少数银行人员利用票据混乱之机违法犯罪。某分行签发的银行承兑汇票竟高达上级行授权额度的10倍,截至2002年末该行签发的汇票已垫款9380万元。由于管理混乱,该行工作人员利用票据业务违法犯罪情况时有发生。正是这家分行的一家无权签发银行承兑汇票的支行,却在账外签发近亿元。在原行长的要求下,企业将承兑汇票的部分资金先存入其个人信用卡,并先后提取现金和消费189万元,挪用387万元,已涉嫌犯罪。

针对“票据市场管理混乱,一些企业通过开具无真实贸易背景的银行承兑汇票,大量套取信贷资金”状况,审计署于2003年12月以重要信息要目上报中办、国办。在这份要目中,对当前票据业务存在的风险做了全面的披露,并就加强和完善票据市场的监管提出了建议。

记者在采访中了解到,金融监管部门受人力有限和地方保护主义的干扰,致使监管覆盖面窄,标准不一,一些新兴的股份制商业银行、地方金融机构和农村信用社成了监管的盲区,从而为一些地方金融机构抢占市场,在票据市场上擅自或变相降低利率,进行恶性竞争提供了可乘之机。

事实上,早在2001年,央行就曾对票据业务进行过全面检查。当时的背景是,审计署在统一组织对中国银行的审计中发现部分的金融机构片面追求眼前利益,置风险因素于不顾,采取免保证金和未办理有效抵押的方式违规开票、开证,变相融资。针对银行资金通过票据流入股市的现象,当年7月,审计署以审计要情的方式向国务院作了专题汇报,引发了当年中央银行对票据的整顿。

到了2003年,类似情形依然存在。商业银行与企业从票据业务中各取所需的局面也益发清晰:银行依

靠企业提交的保证金增加存款规模,通过循环承兑增加存贷规模。

综合分析审计发现票据市场的种种违规之举,各监管部门缺乏对企业资信状况及经营行为的联网监控,也缺乏一个内外结合、上下统一、综合协调的监管机制和一套有力的监管手段。监管乏力的结果,则是票据市场的非法经营、违规经营问题严重,一些企业借机大量套取了银行资金,金融风险凸显。

### 票据“空转”信贷泡沫膨胀

缺乏真实贸易背景的循环空转,不仅使票据承兑、贴现业务脱离实体经济而呈现出超常增长势头,而且也使货币信贷成几何级数的倍数虚增放大。

近两年票据市场的升温,重要原因在于大量融资性票据经过“技术操作”披上真实贸易背景的外衣后进入市场。一方面,随着票据本身的融资功能被逐步发现,商业汇票不再仅仅作为一种支付结算工具,开始更多地进入银行体系发挥融资功能,为企业提供更灵活的融资方式。票据的融资功能为企业和商业银行的需求提供了一个良好的结合点,从而推动了票据市场的快速发展;另一方面,金融机构也在违规中尝到了票据业务“创造存款”的功能,一些金融机构在增加利润和完成考核指标的双重压力下,过分追求眼前的经济效益而放松了对经营风险的控制。银行为企业签发承兑汇票,收取一定数量的保证金,又可以收取承兑手续费和贴现利息,增加银行中间业务收入,从而成倍地增加存款,并还可以通过再贴现获得人民银行利息较低的资金支持。

据中央银行的金融统计数据,截至2003年9月末,中国票据市场融资余额已经达到了1万亿元,货币信贷增幅超过GDP和物价水平上涨之和,达到12.8个百分点。有专家在调研分析后认为,在这超常增长中,有相当部分来自商业银行空转、对倒票据业务而衍生虚增出来的。有数据表明,2003年上半年贷款高速增长的影响因素中,票据贷款占了27%,成为首要因素。

票据业务空转是指存入保证金、开出银行承兑汇票、银票贴现,再将贴现资金作为保证金、再开出银行承兑汇票、再将银票贴现。这种缺乏真实贸易背景的循环“空转”,不仅使票据承兑、贴现业务脱离实体经济而形成超常增长,在票据承兑贴现泡沫越吹越大的同时

也形成了货币信贷资金几何级数的虚增扩大即形成信贷泡沫。而一旦形成对保证金存款的依赖,金融机构则会陷入“循环开票”的怪圈,否则存款就会下降。2003年,审计署武汉特派办在对某商业银行一家分支机构审计时发现,这家金融机构为了完成存款任务,于2000年10月与当地三家公司联手,在无任何担保的情况下,以其中一家公司为申请人为另一家公司签发1000万元无真实贸易背景的银行承兑汇票,该企业随即于当天背书给另外的一家公司。在该支行贴现后随即转入开票的公司,开票公司补上贴现差额后将1000万元转作承兑汇票保证金,于是该支行就凭空增加了1000万元存款。为了维持这笔存款,从2001年至2003年3月又以同样手法6次滚动签发同等金额承兑汇票6张,累计金额6000万元。这样做的结果,导致了银行信贷资金的虚存实贷,而这样的高速增长隐埋着极大的金融风险。

正是个别银行因自身不合理的利益驱动,利用承兑汇票的承兑和贴现功能虚增企业存款,造成了市场“泡沫经济”的蔓延。票据业务“空转”所形成的信贷泡沫,不仅导致货币信贷统计数据失真,还会影响对宏观经济金融形势的正确判断,更为严重的是信贷泡沫破灭必将引发系统性风险,危及整个金融体系。

### 法规漏洞暴露体制弊端

票据市场快速发展对票据市场管理提出了更高的要求。但是《票据法》等有关法规却严重滞后于市场的发展。“真实性贸易背景”原则和“发展融资性票据”争论的背后,则显现出法规的漏洞、体制的弊端。

票据市场中存在的违规问题被充分揭露出来,而且更深层次揭示出造成这些问题的根源。值得注意的是,所有现象都有一个共同的特征,即违规为无真实贸易背景的银行承兑汇票贴现资金。审计的结果表明,几乎所有的违规案例中都有虚假的增值税发票复印件的身影。

按照一般的市场规律,商业银行在办理承兑汇票这种高风险的业务时,银行不会也不应该为这种无真实贸易背景的承兑汇票办理贴现。然而,许多金融机构如飞蛾扑火般热衷这项业务,甚至在被有关监管机构屡次查处之后,一些商业银行的分支机构和基层银

行还要做这项业务。原因何在?

有关人士认为,导致这种现象的根本原因,在于我们的金融机构和有关规定存在着弊端。审计中发现的问题也表明,现行银行承兑汇票的管理模式和办法尚待改革,银行承兑汇票的有关法律法规也需进一步健全和完善。采访中,范鹏司长指出“只有改革和完善现行的票据业务管理办法,从制度上、监管上堵塞漏洞,才能确保票据市场的健康发展。”

实际上,中央银行明确规定,票据融资必须在真实贸易背景下进行,贴现利率不得低于再贴现率。而一些商业银行在办理贴现业务时,违反规定,将贴现资金转入个人储蓄存款账户,为一些企业套取银行信用、滚动签发银行承兑汇票、违规融资提供了极大便利,扰乱了票据市场的正常秩序和支付结算秩序的同时也导致银行资金被大量套取的严重后果,进而形成票据市场的泡沫现象。

但是,现行的有关法规也存在着一些制度性弊端。现行人民银行《支付结算办法》第92条要求持票人向银行办理贴现时只提供与其直接前手之间的增值税发票和商品发运单据复印件,而没有明确要求持票人向银行出示增值税发票原件,也没有明确要求银行工作人员应将增值税发票原件与复印件核对一致后,再留存复印件。

现行的《票据法》并没有把提供虚假增值税发票复印件套取贴现资金的行为列入依法追究刑事责任的7种“票据欺诈行为”。同样1997年10月1日施行的《票据管理实施办法》、1997年12月1日起施行的《支付结算办法》对持票人的这种行为也没有明确如何追究法律责任。这就出现了出票人、持票人等相互串通,提供虚假的增值税发票复印件,向银行贴现套取资金,不存在任何法律风险,最大的风险不过是被银行拒绝。对出票人来说,这种融资方法既“安全”又快捷。

据了解,对增值税发票复印件进行技术处理,大量套取资金的情况也日趋严重。现行的有关法规只要求提供复印件的规定制度性弊端,为一些企业用一份合同同时向多家银行申请开票,或用实际上已经履行完甚至是伪造的贸易合同来申请开票大开了方便之门。多数企业便在“复印”两个字上大做文章,将旧增值税发票、伪造的增值税发票或借用他人的

发票多次复印、篡改票据要素,形成所谓的与银行承兑汇票所要求相符的增值税发票复印件。

另外,现行的有关法规对票据贸易背景真实性审核的规定,也缺乏可操作性,如对每一个票据贴现的每一个环节、每一个承兑单位都有责任审核,但实际上没有一个经办银行对其进行审核。这种大家都有责任的结果是大家都没有责任。

2002年,审计署长沙办在对某商业银行一家分行审计时发现,该分行的有关支行在1999年至2001年为几家公司办理的22524万元的贴现中,增值税发票复印件均不同程度作了技术处理,实际上均无真实交易基础。

最令人担心的是,商业银行的内部控制机制不健全,也在不同程度的加大了这种弊端的风险。一些基层商业银行在贴现过程中,缺乏整体的风险意识,执行内控制度仅限于审核汇票本身的真实性,而未按规定严格审查贸易背景的真实性,放任企业伪造贸易背景,甚至擅自降低票据贴现率。银行间相互开票、相互承兑、自票他贴、他票我贴的现象在业界是公开的秘密。

在审计查出的案例中,有相当一部分企业的信用意识淡薄,为追逐自身利益,通过恶意出票,在票据市场大量套取信贷资金。尤其一些经济发达地区的民营企业,因当地的筹资成本高,便通过票据从内地融资,甚至不惜为“票据掮客”和银行提供“好处费”,造成大量无真实贸易背景的银行承兑汇票得到贴现。有些商业银行滚动签发银行承兑汇票,致使企业将贴现资金用于兑付到期的银行承兑汇票或重新签发银行承兑汇票的保证金。有的更是采用了化整为零的手法,在一天内突击签发承兑汇票,一旦无法对付到期票款时,则造成银行垫款。为了掩盖承兑汇票垫款,银行则采取增发贷款的方式掩盖银行承兑垫款。

“为一些以融资为目的企业贴现无真实贸易背景的银行承兑汇票,只能是大量的信贷资金被套取,导致票据市场出现经济泡沫现象,带来极大的金融风险。”金融司范鹏司长这样告诉记者。在采访中,记者还了解到,票据的“融资”功能使企业产生了依赖性,在财务状况出现紧急的情况下,一味依靠融资来“输血”而缺乏造血功能,导致企业负债包袱沉重,经营困难。审计发现,2002年,工行某支行为一家股份有限公司及其关联企业办理贴现的8.7亿元银行承兑汇票,全部没有真实地贸易背景,贴现资金用于兑付到期的银行承兑汇票或重新签发

银行承兑汇票的保证金,因滚动签发银行承兑汇票,暂时掩盖了票据业务中的风险。而根据审计的情况,该公司的企业资金周转过分依赖银行信贷资金支持,短期偿债能力在明显下降,一旦融资链条中断,企业的生产经营必然难以为继,银行资金也会形成风险。

“我们的建议是,尽快对支付结算办法进行补充完善,即在银行办理企业票据业务时,必须要求企业提供购货合同及发票的原件,同时必须提供税务部门出具的证明该笔增值税发票真伪的认证书,确保在制度上、操作上杜绝信贷风险的发生。”一位长期从事金融审计的人士对记者说,“同时修改《票据法》,对提供虚假增值税发票复印件贴现套取银行资金的持票人,应明确应承担的法律法律责任。”

### 监管部门亟待建立长效的协调机制

市场机制的不完善、新生部门监管职责的模糊以及经验的匮乏,各监管部门之间协调配合的长效机制尚待建立。

在目前我国金融监管协调机制还没有建立,金融风险防控、预警和处置机制还不到位的情况下,票据风险的化解之策何在?审计认为,在目前情况下,发展票据业务必须从严格票据业务的审查入手,谨防企业在几家商业银行同时签发、贴现无真是贸易背景的银行承兑汇票,建立和完善银行、税务、工商等部门之间和各商业银行之间对企业资信状况及经营行为的联网监控系统,通过对票据市场参与主体实施有效的外部监管,完善汇票管理体制,整顿市场秩序,加大对违规操作的处罚力度,改善市场环境,防止金融机构的不正当竞争。

种种迹象表明,市场机制的不完善、新生部门监管职责的模糊以及经验的匮乏,各监管部门之间协调配合的长效机制尚待建立;层次较多、职能交叉、多头多重执法的金融监管体制亟待重新整合。

金融司的范鹏司长表示,应加大对票据市场的监管,坚决纠正利用汇票、本票等票据融资的结算和融资功能,弄虚作假,违规经营;银监会和央行要切实加强对票据市场参与主体的合法有效性的监管,完善汇票业务管理机制,整顿票据市场秩序,加大对违规操作的处罚力度。专家建议,应建立票据业务联席会议、违规处罚制度,监管部门和商业银行均应通过外部、内部稽核,揭露、

处罚企业及金融机构的违法、违规行为,使违规单位丧失各种直接以及间接的收益。将票据业务的发展引入央行调控和商业银行同业间共同促进和约束的发展轨道。

当前,金融监管已进入风险监管时期,管理层应把目光放在合规性和安全性,而不是规模扩张。但业内人士一致表示,从当前我国票据市场发展的情况看,靠金融机构自身的力量来规避危机,还将是一个漫长的过程,为了加快适应目前高速发展的票据业务,必须通过制度保障来建立和完善有效的监管体系。事实上,在以往对票据业务的监管中,也存在着监管力度不一、标准不一的现象。

为此,我们有必要强化监管力度,完善监管体系。有必要从维护金融秩序、防范金融风险的大局出发,与时俱进,对监管机构的协调配合机制作出新的战略部署。在监管理念上,要引入金融监管的成本收益理念和问责机制,要统筹治理,尽快完善各部门之间的协调配合机制,真正做到中央各部门之间在决策时的“信息共享、沟通便捷、职责明确”,银监会和央行要切实加强对票据市场参与主体的合法、有效性的监管,完善汇票业务管理机制。

令人值得欣慰的是,票据市场潜在的风险已受到高度的重视,2003年,监管部门加大了对票据业务的监管力度,通过调高再贴现率、查处违规承兑或贴现的银行。据了解,目前,针对票据市场存在的问题,从银监会到各金融机构都把防范票据风险提上了日程,“完善监管体制,改进监管手段,提高监管水平,有效防范系统性风险”成为今年的目标。看来,票据市场的癫狂期即将结束,随之而来的则是一个规范、有序的市场。

### 背景资料

#### 2003年的票据狂潮

2003年前三季度,票据融资迅速增长,票据贴现增加4579亿元,同比多增加2916亿元;2003年1至7月,企业累计签发商业汇票14764亿元,同比增加6502亿元,增长78.7%;累计票据贴现和再贴现23355亿元,同比增加12360亿元,增长1.1倍。7月末,已签发的未到期商业汇票余额为10930亿元,同比增加5092亿元,增长87.2%;票据贴现和再贴现金额8318亿元,同比增加4089亿元,增长96.7%。

资料来源:中国人民银行2003年第三季度《中国货币政策执行报告》 -CQ-FM