



农村合作金融机构 内部控制综合评价指南

张初础 主编

Nongcun Hezuo
Jinrong Jigou
Neibu Kongzhi Zonghe Pingjia Zhinan



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

农村合作金融机构内部 控制综合评价指南

张初础 主编

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村合作金融机构内部控制综合评价指南 / 张初础

主编. —上海: 立信会计出版社, 2010.5

ISBN 978-7-5429-2503-9

I. ①农… II. ①张… III. ①农村-信用合作社-内

部审计-中国-指南 IV. ①F832.35-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 080147 号

策划编辑 蔡伟莉

责任编辑 王微宇

封面设计 周崇文

农村合作金融机构内部控制综合评价指南

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021) 64411325

网 址 www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net

网上书店 www.shlx.net Tel: (021) 64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 上海申松立信印刷有限责任公司

开 本 787 毫米 x 960 毫米 1/16

印 张 23

字 数 365 千字

版 次 2010 年 5 月 第 1 版

印 次 2010 年 5 月 第 1 次

印 数 1—5 100

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 2503 - 9/F

定 价 48.00 元

如有印订差错, 请与本社联系调换

前 言

宁波市农村合作金融机构内部控制评价体系建立于 2005 年,运行至今已有 5 年。在这 5 年中,浙江省农信联社宁波办事处按照评价办法规定,先后进行了 2 次全面评价,效果十分显著。内部控制评价有效地促进了辖内 9 家农村合作金融机构的内部控制建设,不断完善了县级法人治理结构,规范了业务操作行为,理顺了部门之间、岗位之间的控制制约关系,强化了风险防控能力。

根据浙江省农村合作金融机构改革发展新变化和外部监管新要求,面对国际金融危机,经过充分调研,在反复论证的基础上,我们对 2006 年出版的《农村合作金融机构内部控制综合评价》一书内容进行了全面的调整和修改。

《农村合作金融机构内部控制综合评价指南》新版评价体系,将原 2006 年版的 6 个环节修改为 5 个环节,将内部控制结果评价(定量部分)单独设立。根据风险现状和管理细分结果,将银监会原有 9 大系统和 2006 年版中的 11 个子系统,修改为 5 种活动 18 个子系统,其中新增了人力资源管理、产品开发活动内部控制和风险(合规)管理,将原来组织控制中的监事会监督职责单独分离,将原来的会计财务拆分为计划财务和会计管理 2 个系统,信贷业务拆分为存款及柜面业务和授信业务 2 个系统。因内容需要,本书体例特殊,第三至第六篇多处用表格体例形式。

该新版评价体系体现了高度的统一性,提高了公信度。在内部控制体系设计上,一是体现评价内容和评价标准的统一。二是结果评价指标体系与监管评级的统一。结果评价中设置的 23 个定量指标(除存贷款比例指标)与银监会监管评级指标体系相一致。三是评价程序和评价方法的统一。既评价了内部控制制度设计的健全性、合理性,又评价了内部控制运行的有效性;既实施了过程评价,又实施了结果评价;既实施符合性测试,又开展实施实质性

测试和内部控制基本知识测试。

该新版评价体系突出了内控环境在整个内部控制体系中的重要性。在评价标准和分值设置上体现了内部控制环境的重要性,比较切合实际。从整个内部控制评价体系的分值反映,包含了18个子系统,合计分值1800分,其中内控环境要素分值设置为500分,占整个内控体系的27.8%,分值占比高于其他各个内控要素;从单个子系统的评价标准和分值设置反映,内控环境评价要素分值设置总体上也高于其他4个要素。

该新版评价体系体现了风险管理的重点。评价标准设置和评价过程遵循风险水平的重要性原则,比较切合实际。一是体现了对前台业务的风险控制重于中后台的管理和监督;二是体现了风险性重于规范性;三是体现了制度的有效性重于制度的健全性。

该新版评价标准和评价过程关注了内部控制的“动态性”。内部控制不是一项制度或一个机械的规定,而是一个发现问题、解决问题、发现新问题、解决新问题的循环往复的过程。因此,在评价标准设计中,应十分关注内部控制的“动态性”。关注的重点:一是对制度是否持续及时更新;二是对风险是否持续监测;三是县级农村合作金融机构总部对分支机构内部控制制度是否适应和管控是否有效;四是对后续整改的持续跟踪是否到位;五是对内部控制措施的实质性改进效果,以及失控源头是否得到有效控制。

在本书的编写过程中,我们得到了浙江省农信联社审计处、宁波银监局监管五处和宁波余姚农村合作银行的大力支持。宁波市辖内农村合作金融机构审计部门也都积极参与了专题研讨,提出了许多宝贵意见,在此一并表示感谢。

由于我们的水平有限,书中错漏之处在所难免,恳请大家批评指正。

编 者

2010年4月

目 录

第一篇 农村合作金融机构内部控制评价试行办法

第一章 总则	3
第二章 评价目标和原则	4
第三章 评价内容	6
第四章 评价程序和方法	15
第五章 评分标准和评价等级	18
第六章 组织和实施	20
第七章 附则	21

第二篇 农村合作金融机构内部控制评价要点

第一章 经营决策管理内部控制评价要点	25
第二章 行政文书管理内部控制评价要点	29
第三章 人力资源管理内部控制评价要点	32
第四章 授信业务内部控制评价要点	35
第五章 资金业务内部控制评价要点	39
第六章 国际业务内部控制评价要点	42
第七章 中间业务内部控制评价要点	45
第八章 存款及柜面业务内部控制评价要点	49
第九章 银行卡业务内部控制评价要点	53
第十章 计划财务管理内部控制评价要点	56
第十一章 会计管理内部控制评价要点	59

第十二章	合规(风险)管理内部控制评价要点	63
第十三章	科技信息风险内部控制评价要点(1)	66
第十四章	科技信息风险内部控制评价要点(2)	70
第十五章	产品开发内部控制评价要点	73
第十六章	安全保卫内部控制评价要点	75
第十七章	监事会监督活动内部控制评价要点	78
第十八章	内部审计监督活动内部控制评价要点	80
第十九章	监察监督活动内部控制评价要点	82

第三篇 农村合作金融机构内部控制过程评价

表一	经营决策管理内部控制评价	87
表二	行政文书管理内部控制评价	99
表三	人力资源管理内部控制评价	106
表四	授信业务内部控制评价	114
表五	资金业务内部控制评价	127
表六	国际业务内部控制评价	136
表七	中间业务内部控制评价	145
表八	存款及柜面业务内部控制评价	156
表九	银行卡业务内部控制评价	167
表十	计划财务管理内部控制评价	175
表十一	会计管理内部控制评价	184
表十二	风险(合规)管理内部控制评价	195
表十三	科技信息风险内部控制评价(1)	202
表十四	科技信息风险内部控制评价(2)	213
表十五	产品开发控制活动内部控制评价	222
表十六	安全保卫内部控制评价	227
表十七	监事会监督活动内部控制评价	234

表十八 内部审计监督活动内部控制评价	239
表十九 监察监督活动内部控制评价	246

第四篇 农村合作金融机构内部控制结果评价

第一章 农村合作金融机构内部控制过程及结果评价汇总表	255
表一 过程评价初评得分表	255
表二 过程评价最终得分表	256
表三 内部控制结果评价及得分表	257
表四 过程评价和结果评价得分汇总表	259
第二章 农村合作金融机构内部控制结果评价得分标准	260

第五篇 农村合作金融机构内部控制评价调阅资料清单及报告格式

第一章 农村合作金融机构内部控制评价调阅资料清单	269
表一 评价子系统名称：经营决策管理	269
表二 评价子系统名称：行政文书管理	271
表三 评价子系统名称：人力资源管理	273
表四 评价子系统名称：授信业务	275
表五 评价子系统名称：资金业务	276
表六 评价子系统名称：国际业务	277
表七 评价子系统名称：中间业务	278
表八 评价子系统名称：存款及柜面业务	279
表九 评价子系统名称：银行卡业务	280
表十 评价子系统名称：计划财务管理	283
表十一 评价子系统名称：会计管理	284
表十二 评价子系统名称：合规(风险)管理	285
表十三 评价子系统名称：科技信息风险控制活动	287
表十四 评价子系统名称：产品开发控制活动	288

表十五	评价子系统名称：安全保卫	290
表十六	评价子系统名称：监事会监督活动	291
表十七	评价子系统名称：内部审计监督活动	292
表十八	评价子系统名称：监督监察活动	292
第二章	农村合作金融机构内部控制评价报告格式	294

第六篇 农村合作金融分支机构内部控制评价

第一章	农村合作金融机构评价步骤和计分方式说明	303
第二章	农村合作金融分支机构内部控制过程评价	305
表一	授信业务内部控制过程评价计分表——支行部分	305
表二	资金业务内部控制过程评价计分表——支行部分	310
表三	存款和柜面业务内部控制过程评价计分表——支行部分	313
表四	国际业务内部控制过程评价计分表——支行部分	322
表五	中间业务内部控制过程评价计分表——支行部分	327
表六	会计管理活动内部控制过程评价计分表——支行部分	336
表七	安全保卫活动内部控制过程评价计分表——支行部分	349
第三章	农村合作金融分支机构内部控制评价定量表	354

第一篇



农村合作金融机构内部控制评价试行办法

第一章 总 则

第一条 为规范和加强农村合作金融机构内部控制的评价,督促其进一步建立内部控制体系,健全内部控制机制,为全面风险管理体系的建立奠定基础,保证农村合作金融机构安全稳健运行,根据《商业银行内部控制评价试行办法》(中国银行业监督管理委员会令[2004]9号)、《商业银行内部控制指引》(中国银行业监督管理委员会令[2007]6号)等法律、法规,以及浙江省农信联社规章,制定本办法。

第二条 农村合作金融机构内部控制评价是指对内部控制体系建设、实施和运行结果独立开展的调查、测试、分析和评估等系统性活动。

内部控制评价包括过程评价和结果评价。过程评价是对内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、监督评价与纠正、信息交流与反馈等体系要素的评价。结果评价是对内部控制主要目标实现程度的评价。

第三条 内部控制体系是为实现经营管理目标,通过制定并实施系统化的政策、程序和方案,对风险进行有效识别、评估、控制、监测和改进的动态过程和机制。

第四条 农村合作金融机构应建立并保持系统、透明、文件化的内部控制体系,定期或当有关法律、法规和其他经营环境发生重大变化时,对内部控制体系进行评审和改进。

第五条 内部控制评价由农村合作金融机构指定有关部门组织实施。

第六条 内部控制评价人员应接受有关内部控制评价知识和技能的培训,具备相应的资质和能力。

第二章 评价目标和原则

第七条 内部控制评价的目标主要包括：

（一）促进农村合作金融机构严格遵守国家法律、法规，人民银行、银监会的监管要求和商业银行审慎经营原则，认真执行浙江省农信联社相关规定。

（二）促进农村合作金融机构提高风险管理水平，保证其发展战略和经营目标的实现。

（三）促进农村合作金融机构增强业务、财务和管理信息的真实性、完整性和及时性。

（四）促进农村合作金融机构各级管理者和员工强化内部控制意识，严格贯彻落实各项控制措施，确保内部控制体系得到有效运行。

（五）促进农村合作金融机构在出现业务创新、机构重组及新设等重大变化时，及时有效地评估和控制可能出现的风险。

第八条 内部控制评价应从充分性、合规性、有效性和适宜性等四个方面进行：

（一）过程和风险是否已被充分识别。

（二）过程和风险的控制措施是否遵循相关要求、得到明确规定并得以实施和保持。

（三）控制措施是否有效。

（四）控制措施是否适宜。

第九条 内部控制评价应遵循以下原则：

（一）全面性原则。评价范围应覆盖内部控制活动的全过程及所有的系统、部门和岗位。

（二）统一性原则。评价的准则、范围、程序和方法等应保持一致，以确保评价过程的准确及评价结果的客观和可比。

(三) 独立性原则。评价应由受指定部门独立进行。

(四) 公正性原则。评价应以事实为基础,以法律、法规、监管要求为准则,客观公正,实事求是。

(五) 重要性原则。评价应依据风险和控制的重要性确定重点,关注重点区域和重点业务。

(六) 及时性原则。评价应按照规定的时间间隔持续进行,当经营管理环境发生重大变化时,应及时重新评价。

(七) 持续性原则。内部控制的持续评价与跟进,既是金融业生存与发展的客观需要,也是外部不断变化的监管要求。

第三章 评 价 内 容

第十条 法人机构治理。

农村合作金融机构应建立以股东(社员)大会、董(理)事会、监事会、高级管理层等为主体的法人机构治理组织架构,保证各机构规范运作,分权制衡。

(一) 完善股东(社员)大会、董(理)事会、监事会及下设的议事和决策机构,建立议事规则和决策程序。

(二) 明确董(理)事会和董(理)事、监事会和监事、高级管理层和高级管理人员在内部控制中的责任。

(三) 建立独立董(理)事制度,对董(理)事会讨论事项发表客观、公正的意见。

(四) 建立外部监事制度,对董(理)事会、董(理)事、高级管理层及其成员进行监督。

第十一条 董(理)事会、监事会和高级管理层责任。

董(理)事会负责保证农村合作金融机构建立并实施充分而有效的内部控制体系;负责审批整体经营战略和重大政策并定期检查、评价执行情况;负责确保本农村合作金融机构在法律和政策的框架内审慎经营,明确设定可接受的风险程度,确保高级管理层采取必要措施识别、计量、监测并控制风险;负责审批组织机构;负责保证高级管理层对内部控制体系的充分性与有效性进行监测和评估。

监事会负责监督董(理)事会、高级管理层完善内部控制体系;负责监督董(理)事会及董事、高级管理层及高级管理人员履行内部控制职责;负责要求董(理)事、董(理)事长及高级管理人员纠正其损害农村合作金融机构利益的行为并监督执行。

高级管理层负责制定内部控制政策,对内部控制体系的充分性与有效性进行监测和评估;负责执行董(理)事会决策;负责建立识别、计量、监测并控制风险

的程序和措施;负责建立和完善内部组织机构,保证内部控制的各项职责得到有效履行。

董(理)事会和高级管理层还应培育良好的内部控制文化,提高员工的风险意识和职业道德素质,建立通畅的内外部信息沟通渠道,确保及时获取与内部控制有关的人力、物力、财力、信息以及技术等资源。

第十二条 内部控制政策。

农村合作金融机构应在各项业务和管理活动中制定明确的内部控制政策,规定内部控制的原则和基本要求,并为制定和评审内部控制目标提供指导。内部控制政策应:

- (一) 与农村合作金融机构的经营宗旨和发展战略相一致;
- (二) 体现持续改进内部控制的要求;
- (三) 符合现行法律、法规和监管要求;
- (四) 体现出侧重控制的风险类型;
- (五) 体现出对不同地区、行业、产品的风险控制要求;
- (六) 传达给适用岗位的员工,指导员工实施风险控制措施;
- (七) 可为风险相关方所获取,并寻求互利合作;
- (八) 定期进行评审,确保其持续的适宜性和有效性。

第十三条 内部控制目标。

农村合作金融机构应在相关职能和层次上建立并保持内部控制目标。内部控制目标应符合内部控制政策,并体现对持续改进的要求。

在建立和评审内部控制目标时,应考虑法律、法规、监管要求和其他要求,以及技术、财务、经营和风险相关方等因素,尤其应考虑监管部门的内部控制指标要求。

内部控制目标应可测量。有条件时,目标应用指标予以量化。

第十四条 组织结构。

农村合作金融机构应建立分工合理、职责明确、报告关系清晰的组织结构,明确所有与风险和内部控制有关的部门、岗位、人员的职责和权限,并形成文件予以传达。特别应考虑:

- (一) 建立相应的授权体系,实行统一法人管理和法人授权。
- (二) 必要的职责分离,以及横向与纵向相互监督制约关系。

(三) 涉及资产、负债、财务和人员等重要事项变动均不得由一个人独自决定。

(四) 明确关键岗位、特殊岗位、不相容岗位及其控制要求。

(五) 建立关键岗位定期或不定期的人员轮换和强制休假制度。

农村合作金融机构应设立负有内部控制体系建立、实施特殊责任的专门委员会或部门,明确其责任、权限和报告路线。

农村合作金融机构应设立具有充分独立性的内部审计部门。内部审计部门应配备具有相应资质和能力的审计人员;应有权获得农村合作金融机构的所有经营、管理信息;应根据对辖属机构的风险评级结果确定审计频率,以及对机构和业务的审计覆盖率,定期或不定期对内部控制的健全性和有效性实施检查、评价;应及时向董(理)事会和监事会、高级管理层提交审计报告;董(理)事会及高级管理层应保证审计报告中指出的内部控制的缺失得到及时纠正整改;农村合作金融机构总部内部审计负责人的聘任和解聘应当经董(理)事会或监事会和上级主管部门同意。

第十五条 企业文化。

农村合作金融机构应培育健康的企业文化,对企业文化的内涵及其策划、渗透、评估与改进作出明确的规定。特别应向员工传达遵守法律、法规和实施内部控制的重要性,引导员工树立合规意识和风险意识,提高员工职业道德水准,规范员工职业行为。

第十六条 人力资源。

农村合作金融机构应完善人力资源政策和程序,确保与风险和内部控制有关人员具备相应的能力和意识。

应明确与风险和内部控制有关人员的适任条件,明确有关教育、工作经历、培训和技能等方面的要求,以确保相关人员的胜任。

农村合作金融机构应制定并保持培训计划,以确保高级管理层和全体员工能够完成其承担的内部控制方面的任务和职责。培训计划应定期评审,并应考虑不同层次员工的职责、能力和文化程度以及所面临的风险。

农村合作金融机构应对员工引进、退出、选拔、绩效考核、薪酬、福利、专业技术职务管理处罚等日常人事管理作出详细规定,并充分考虑人力资源管理过程中的风险。