

NONGCUN HEZUO JINRONG JIGOU NEIBU KONGZHI

农村合作金融机构 内部控制

主 编 姚世新
副主编 冯俭青
刘 铁



中国金融出版社

农村合作金融机构 内部控制

主 编

姚世新

副主编

冯俭青

刘 铁



中国金融出版社

责任编辑：王杰华 孔德蕴

责任校对：张志文

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

农村合作金融机构内部控制 (Nongcun Hezuo Jinrong Jigou Neibu Kongzhi) / 姚世新主编. —北京：中国金融出版社，2007.9

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4481 - 8

I. 农… II. 姚… III. 农村—信用合作社—银行监督—中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 122518 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 13.625

字数 404 千

版次 2007 年 11 月第 1 版

印次 2007 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—6090

定价 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4481 - 8/F.4041

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

《农村合作金融机构内部控制》

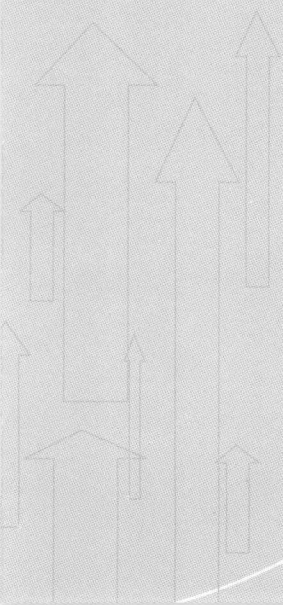
编委会成员

主任：姚世新

副主任：冯俭青 刘 铁

委员：杨中萱 徐国兴 曹晓琳

高建军 林 维 柴苏娅



前言

当前，只有优化农村合作金融机构内部控制环境，才能从根本上保证农村合作金融机构合规经营、防范和化解金融风险、实现预期经营目标，才能真正把我国农村合作金融机构建设成资本充足、内控严密、运营安全、服务和效率良好的现代金融组织。

为促进农村合作金融机构建立健全内部控制制度，完善内部控制体系，防范金融风险，保障农村合作金融体系安全稳健运行。自 2004 年以来，浙江省农村信用社联合社一直致力于浙江省农村合作金融系统内部控制制度的全面建设和有效执行；并在 2006 年对全省 81 家行（社）开展了一次全面内部控制评价审计。在此基础上，继 2005 年编写《农村合作金融审计操作指南》一书之后，经浙江省农村信用社联合社审计委员会精心策划，我们又编写了《农村合作金融机构内部控制》一书。

在我国，尽管没有明显的金融危机发生，但是，金融业，尤其是银行业的不安全因素却依然存在，众多农村合作金融机构更是如此，尤其是不断积累的不良资产，直接威胁着我国农村合作金融机构的改革、稳定与发展。因此，借鉴国内外内部控制研究和操作经验，加强和完善农村合作金融机构内部控制制度，确保农村合作金融机构的安全、稳定与

效率，进而推动服务“三农”和国民经济持续发展，便成为本书编写的基本动机。同时，对于我国商业银行内部控制制度问题，虽然已有不少专家、学者从不同角度进行过探讨，但是对农村合作金融机构内部控制问题的研究尚缺乏深度和系统性。在浙江省农村合作金融系统内部控制实践的基础上，本书从一般内部控制理论和农村合作金融的特点出发，比较系统地阐述了农村合作金融机构内部控制制度的构成要素，介绍了农村合作金融机构主要业务内部控制评价与审计的标准与方法。

《农村合作金融机构内部控制》一书能够顺利付梓，是多方共同努力的成果。参与编写的同志有：浙江省农村信用社联合社的刘乐荣、陈剑林、陈鑫云、周建国、倪水良、高建军、谢济民、蔡建领；浙江同方会计师事务所的陈露霞、赵新锋、罗叶挺；浙江金融职业学院的吴胜、董瑞阳、方秀丽、邱俊如、金广荣、郑晓燕、王成、黎贤强等。浙江省农村信用社联合社审计委员会委员杨中萱、徐国兴、曹晓琳、林维、柴苏娅等分别对有关章节进行了审核。

初稿形成后，我们邀请以下专家进行了论证（排名不分先后）：浙江财经学院党委书记童本立，浙江省财政厅副厅长罗石林，浙江省审计厅副厅长王小龙，浙江财经学院教授硕士生导师张红英，中国银行业监督管理委员会浙江监督局合作金融监管一处处长刘铁，中国人民银行杭州中心支行审计处处长郑曼丽，中国工商银行浙江省分行内控合规部总经理陈勇，中国建设银行浙江省分行审计处处长徐光海，浙江工商大学审计系主任、硕士生导师王宝庆等。在此，对他们的热情帮助，表示诚挚的感谢。

为了更加贴近农村合作金融工作实际，书稿形成后，进

行了实践模拟。对参加实践模拟的浙江鹿城农村合作银行、浙江禾城农村合作银行表示感谢。

感谢中国金融出版社的孔德蕴编辑，在本书的出版过程中付出了大量艰辛的劳动。

最后需要说明的是，由于时间仓促和水平所限，书中难免存在错误及不当之处，恳请专家、同仁及广大读者给予批评指正。

姚世新
2007年5月

目 录

第一章	内部控制理论	1
第一节	内部控制概述	1
第二节	内部控制要素	6
第三节	内部控制作用	16
第二章	农村合作金融风险类型和预警	19
第一节	农村合作金融风险概述	19
第二节	农村合作金融风险预警	24
第三章	农村合作金融机构的内部控制环境	33
第一节	农村合作金融特点	33
第二节	农村合作金融机构的治理结构	35
第三节	农村合作金融机构的内部控制原则	39
第四节	农村合作金融机构内部控制的发展趋势	62
第四章	存款业务内部控制	65
第一节	存款业务内容及内部控制目标	65
第二节	存款业务内部控制点与控制措施	68
第三节	存款业务内部控制评价	75



第五章	信贷业务内部控制	79
第一节	信贷业务内容及内部控制目标	79
第二节	信贷业务内部控制点与控制措施	87
第三节	信贷业务内部控制评价	113
第六章	银行卡业务内部控制	119
第一节	银行卡业务内容及内部控制目标	119
第二节	银行卡业务内部控制点与控制措施	122
第三节	银行卡业务内部控制评价	129
第七章	筹资与投资业务内部控制	132
第一节	筹资与投资业务内容及内部控制目标	132
第二节	筹资与投资业务内部控制点与控制措施	135
第三节	筹资与投资业务内部控制评价	143
第八章	外汇业务内部控制	145
第一节	外汇业务内容及内部控制目标	145
第二节	外汇业务内部控制点与控制措施	154
第三节	外汇业务内部控制评价	157
第九章	中间业务内部控制	161
第一节	中间业务内容及内部控制目标	161
第二节	中间业务内部控制点与控制措施	168
第三节	中间业务内部控制评价	174



第十章 资金业务内部控制 183

第一节 资金业务内容及内部控制目标 183

第二节 资金业务内部控制点与控制措施 186

第三节 资金业务内部控制评价 191

第十一章 清算业务内部控制 195

第一节 清算业务内容及内部控制目标 195

第二节 清算业务内部控制点与控制措施 198

第三节 清算业务内部控制评价 200

第十二章 会计系统内部控制 203

第一节 会计系统内容及内部控制目标 203

第二节 会计系统内部控制措施 212

第三节 会计系统内部控制评价 220

第十三章 内部审计控制 224

第一节 内部审计控制目标 224

第二节 内部审计控制点与控制措施 227

第三节 内部审计控制评价 232

第十四章 行政监察控制 237

第一节 行政监察控制目标 237

第二节 行政监察控制点与控制措施 238



第三节 行政监察控制评价	243
--------------	-----

第十五章 计算机系统内部控制 248

第一节 计算机系统内部控制及目标	248
第二节 计算机系统内部控制点与控制措施	250
第三节 计算机系统内部控制评价	261

第十六章 安全保卫内部控制 269

第一节 安全保卫内容及内部控制目标	269
第二节 安全保卫内部控制点与控制措施	271
第三节 安全保卫内部控制评价	282

第十七章 其他项目内部控制 287

第一节 现金项目内部控制	287
第二节 固定资产内部控制	290
第三节 流动性内部控制	295
第四节 利率风险内部控制	300

第十八章 内部控制综合评价 307

第一节 内部控制综合评价的步骤	307
第二节 确定各要素的等级	313
第三节 确定综合评价等级	316
第四节 出具内部控制评价报告	319



附录

..... 323

参考文献

..... 418

第一章 内部控制理论

第一节 内部控制概述

一、内部控制的概念

内部控制是指管理者为确保法律法规及经营方针政策的贯彻执行，维护财产物资的安全与完整，保证组织财务会计信息和其他相关信息的准确性、及时性与可靠性，避免或降低各种风险，促进企业经营管理活动的经济性、效率性和效果性，实现既定的组织目标，在充分考虑内外环境因素的基础上，综合利用各种分析方法，针对人、财、物等各生产要素及相关的业务活动而制定和实施的一系列方法、程序和制度等所形成的一种自我检查、自我调整和自我制约的系统。

商业银行等金融机构（包括农村合作金融机构）是经营货币的特殊企业，处于现代经济核心的重要地位，经营风险高于一般企业，为确保其实现经营目标，商业银行必须运行适当有效的内部控制制度。为促进商业银行建立和健全内部控制，防范金融风险，保障银行体系安全稳健运行，中国人民银行依据《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》等法律法规和银行审慎监管的要求，制定了《商业银行内部控制指引》，于2002年颁布实施。商业银行内部控制是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。

对内部控制内涵的理解应该包含以下几点：第一，内部控制是为了达到一定结果的过程，即内部控制的有效性需要不断维持和强化；第二，内部控制最终需要有人来实现，仅有规章制度还不行，需要在



企业的每个级别都有人负责内部控制的实现；第三，内部控制可以为企业实现经营目标提供一定的保障，但不是全部的、绝对的保障；第四，内部控制要实现的目标并不是单一的、独立的，而是环环相扣、密切结合的。

内部控制是 20 世纪中叶随着现代经济的发展而建立起来的一个重要管理方法，它的内容和定义随着现代经济管理技术的进步和管理范围的不拓宽而不断丰富和发展。人们建立内部控制的最初目的是为了利用分工产生的相互制约关系来查错防弊，保护资金与财产的安全、完整。随着社会经济的不断发展和企业经营管理水平的不断提高，内部控制的重要性越来越明显。与生产性企业及事业单位相比，商业银行的内部控制尤其重要。特别是近几年出现的金融风暴，波及全球，对亚洲、欧洲、美洲的大多数国家形成了巨大冲击，更使人们认识到建立商业银行有效的内部控制机制是维护国家金融秩序稳定和防范金融风险的一项重要战略决策。建立有效的商业银行内部控制机制已成为各家商业银行的当务之急。现在，内部控制已成为银行日常经营中不可缺少的一部分，成为现代商业银行管理控制理论体系的一个重要的应用分支，它同时还是商业银行管理过程中不可或缺的基本环节之一。制定出一整套切实有效的制度、措施，以保证银行各职能部门的工作与银行的经营目标和工作计划保持一致，不出现异常情况。即使出现异常情况，依靠这些制度、措施，也能及时发现，并自动制止或纠正。只有这样，才能保证商业银行沿着正常的轨道顺利发展，不断提高经营效率和经营业绩。

二、内部控制目标

农村合作金融机构内部控制的目标包括：

(一) 确保国家法律规定和农村合作金融机构内部规章制度的贯彻执行

这既是农村合作金融机构要达到的一个宏观目标，也是具体业务执行过程中要坚决实施的具体目标。国家法律法规和银行业监管机关制定的规章都是为保障金融业稳健运行而制定的，金融机构执行了这



些法律规章,不仅使自身的业务经营有了法律保障,而且还保证了自身业务运营的审慎性。

(二) 确保农村合作金融机构发展战略和经营目标全面实施和充分实现

这是内部控制的宏观目标。农村合作金融机构自身的发展战略和经营目标,是农村合作金融机构根据自身的实际和现实经济状况而制定的在一定时期内能够达到的目标,它必须切实可行,有针对性。内部控制则是实现这一目标的基础,是为这一目标服务的。

(三) 确保风险管理体系的有效性

农村合作金融机构实施内部控制就是确保将各种风险控制在适当的范围之内。控制风险是农村合作金融机构经营的具体目标,也是内部控制的核心目标,把风险控制在适当的范围之内,能够保障商业银行的资金安全,减少或避免损失,增加利润,从而增强农村合作金融机构的资金实力,为稳健经营打下坚实的基础。

(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

内部控制的主要目的之一就是要保证信息系统所产生的信息的可靠和完整,这对管理层作出准确的决策是非常重要的。查错防弊,堵塞漏洞,消除隐患,这是内部控制的微观目标,是农村合作金融机构内部各部门和各岗位在具体的操作过程中要实现的目标。达到这一目标,可以有效地防止差错,减少错误和失误,从而为实现宏观目标提供保障。

三、内部控制特征

农村合作金融机构的内部控制由于其行业的特殊性,具有以下明显特征:

(一) 完整性、系统性的特征

农村合作金融机构的内部控制是管理控制理论体系中一个重要的应用分支,是管理过程中不可或缺的基本环节之一。农村合作金融机构内部控制的客体是农村合作金融机构的全部经营管理活动,对这些



活动都要进行规范和控制。因此，农村合作金融机构内部控制是一个具有特定目标的制度、组织、方法和程序的体系，而不是一种狭义的管理制度。农村合作金融机构内部控制不单单是农村合作金融机构内部某些单独的管理制度和办法，也不是内部各种管理制度的简单累加，而是包括各项业务的操作规程、岗位责任制、组织机构设置及对农村合作金融机构经营管理活动在内的进行自我协调和自我约束的一种机制，是存在于各种管理制度中的一种有机控制体系。在从事经营和管理活动时，既有原则性的基本控制，又有各个业务环节的即时控制措施，还有复核、事后监督等检查性控制措施，它们相互交融，形成一个有机整体，保证农村合作金融机构经营管理活动的顺利开展。因此，衡量农村合作金融机构内部控制的程度及其有效性，不仅要考察其内部控制制度是否全面、科学、完整，内部控制要素是否齐备，还要看内部控制制度运作的环境是否有利以及系统运行是否正常，功能发挥是否有效。

（二）事前防范性的特征

内部控制从技术类型上可划分为事后控制（反馈控制）、同步控制（内馈控制）和事前控制（前馈控制），农村合作金融机构的经营风险具有多发性、连带性及易于扩散的特点，决定了其内部控制必须努力做到事前防范，这是它最重要的功能。因此，农村合作金融机构的制度体系和控制程序的设计，必须建立在前馈控制的基础上，即将事前的防范和控制放在最重要的位置。

（三）常规性与预期性的特征

农村合作金融机构内部控制的设计，是基于对农村合作金融机构经营管理现状，尤其是对存在的问题、风险的认识与处理，更是为了防止可能问题的发生，因此，农村合作金融机构内部控制系统要对经常性的、可预期的事项制定控制原则和控制措施，对于普遍性的事件则作一些原则性规定进行基本控制。同时，要兼顾灵活性，即使计划发生变化，出现了未曾预见到的情况或计划全盘错误的情况，也能够发挥作用。



四、内部控制原则

参照财政部 2007 年 3 月发布的《企业内部控制规范——基本规范》征求意见稿、中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）2004 年 12 月发布的《商业银行内部控制评价试行办法》和中国人民银行（以下简称人民银行）2002 年 9 月发布的《商业银行内部控制指引》，农村合作金融机构在建立和实施内部控制时，应当遵循以下基本原则：

（一）合法性原则

农村合作金融机构的内部控制应当符合国家法律、行政法规的规定和人民银行、银监会、中国证券监督管理委员会（以下简称证监会）等监管部门的监管要求。

（二）全面性原则

农村合作金融内部控制在层次上应当覆盖农村合作机构的董事会（理事会）、监事会、管理层和全体员工，在对象上应当覆盖农村合作金融机构各项业务和管理活动的全过程，在流程上应当渗透到决策、执行、监督、反馈等各个环节，避免内部控制出现空白和漏洞。

（三）重要性原则

农村合作金融机构应当在兼顾全面的基础上突出重点，针对重要业务与事项（如信贷业务）、高风险领域与环节采取更为严格的控制措施，确保不存在重大缺陷。

（四）有效性原则

农村合作金融机构的内部控制应当能够为内部控制目标的实现提供合理保证。农村合作金融机构全体员工应当自觉地维护内部控制的有效执行。内部控制在建立和实施过程中存在的问题应当能够得到及时的纠正和处理。

（五）制衡性原则

农村合作金融的机构设置、岗位设置和权责分配应当科学合理并符合内部控制的基本要求，确保不同部门、岗位之间权责分明和有利于相互制约、相互监督。履行内部控制监督检查职责的部门应当具有