

ZHONGYANG YINHANG NEIBU KONGZHI LILUN YU SHIJIAN

中央银行内部控制

理论与实践

田力◎主编

理论

实践

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

中央银行内部控制 理论与实践

主 编：田 力

副 主 编：甘武松

编 委：李 帆 杨子英 徐巨炎 罗桂芳
姜 乔 荣 浩 汪世勇 姚军民
宗 卉 郑爱华 彭 伟 施 林

执行编辑：唐耀东 崔 健

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

中央银行内部控制理论与实践/田力主编.
武汉:湖北人民出版社,2008.1

ISBN 978 - 7 - 216 - 05421 - 8

I. 中...

II. 田...

III. 中央银行—银行监督—中国—文集

IV. F832.31 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 182732 号

中央银行内部控制理论与实践

田 力 主 编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:鄂州市立龙印刷服务有限责任公司

经销:湖北省新华书店

开本:787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张:22.875

字数:383 千字

插页:4

版次:2008 年 1 月第 1 版

印次:2008 年 1 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05421 - 8

定价:45.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

加强内控审计

推进内控建设

王东明

2007.10.24

序 言

随着中央银行职能的转变、新业务的拓展、新系统的运用,中国人民银行承担的管理职责日益繁重,面临的各类风险日益突出,如何强化内部控制、防范业务风险,已经成为摆在各级管理者面前的重大课题。2006年,人民银行总行在总结实践经验,借鉴国内外内部控制先进理念和方法的基础上,出台了《中国人民银行分支机构内部控制指引》(以下简称为《内控指引》)。《内控指引》的出台,为人民银行各级分支机构内控机制建设指明了方向,提出了框架。这是人民银行系统内控机制建设方面第一个全面、规范、系统的指导性文件,它掀开了人民银行强化内部控制的新篇章,标志着人民银行内控管理工作已经进入全面推进机制建设的新阶段。

近两年来,武汉分行按照总行《内控指引》的要求,提出了“以《内控指引》为指导,以制度建设为保证,以落实责任为核心,以内控评审为手段,扎实、有效地推进全辖内控机制建设”的总体思路,明确了“第一年打好制度基础,第二年从严执行制度,第三年建立起规范化的业务标准和操作程序”的三步走的工作规划,开发了集内控监督与评价于一体的“内控评审系统”,实施了各单位、各部门主要负责的内控报告制度。辖内各级行根据分行的统一部署,在宣传“制度立行”理念、落实内控责任、完善内控制度、开展监督评价、追究违规行为等方面,全力推进辖内人民银行内部控制机制建设,制度、执行、监督并重的内控局面初步形成。

《中央银行内部控制理论与实践》是对近年来人民银行武汉分行开展内部控制理论研究与实践探索成果的汇集,在一定程度上反映了辖内各级行内部控制的状况和发展态势,是全辖内控机制建设实践的阶段性总结。这本书选题丰富,从人民银行内部控制基本理论探讨到实证分析与对策研究,从人民银行内部控制环境建设到具体业务的控制措施,从传统业务的内部控制到计算机应用系统的内控控制,从内部控制审计手段到内部控制评价方法,等等,本书都进行了较为深入的研究和探讨,具有较强的理论参考和实践指导价值。

《中央银行内部控制理论与实践》的出版,为我们今后进一步加强各级人民银

行内部控制提供了有益的参考。希望各级行继续加强对内控及内审工作的领导,把内部控制机制建设作为立行之本,持之以恒开展下去;希望内审干部继续发扬求真务实的精神,进一步加强对人民银行内控工作的研究和实践,为建设平安、和谐的武汉分行而努力奋斗!

詠靜

2007 年 10 月

目 录

以风险防范为基础 以绩效管理为导向

——我国中央银行内部控制机制建设构想..... 张 静 1

以内控薄弱环节研究为突破口 全面加强基层人民银行内控机制建设

..... 田 力 14

全面推进中央银行内部控制机制建设的探索

——“中央银行内部控制理论与实践”调研论文综述 甘武松 23

审计环境对内审工作的影响及建议..... 张 素 32

重构央行内审部门在内控机制中发挥作用的有效管道..... 余湘鄂 查美俭 38

优化基层央行内部控制环境的对策研究..... 裴晓凤 46

略论内控与管理 and 内审的关系

——管理者、内审部门对内控的主要职责 尤 彬 李丰开 53

对优化基层人民银行内部控制环境的思考..... 肖 良 59

基层人民银行内部控制五要素浅探..... 何桂芳 陈晓华 65

论内部审计在中央银行分支机构内部控制中的缺失与校正..... 白 昀 73

建立以风险管理为核心的中央银行内部控制体系

——兼论现代内部控制理论对我国中央银行内部控制的启示

..... 张 昆 79

内部控制与中央银行风险管理..... 彭 伟 87

论内部审计在基层央行风险管理中的实践..... 刘建新 96

基于内部控制框架下的基层央行风险管理..... 何 健 103

基层央行审计风险及其成因探析..... 汪世勇 109

信息化环境下的国库内部控制审计..... 梅荣江 115

浅谈基层央行的操作风险及其控制..... 曾丽华 122

完善对基层央行资金风险控制的思考..... 曹建云 万鹏飞 127

对人民银行开展内部控制审计的思考..... 段纯诚 黄 敏 135

浅谈内部控制审计的程序、内容与方法 宋且生 王时凡 141

基层央行内部控制审计初探..... 文 涛 148

人民银行内部控制审计工作探析..... 张玉坤 155

对央行开展内部控制审计的思考..... 冯万进 欧朝晖 162

中央银行内部控制评价的实现途径·····	张 枚 张 琦	168
基于风险管理的人民银行分支机构内部控制评价探析·····	宗 卉	176
基层央行内控制度评价之管见·····	赵希明	183
银行内控评价中定性到定量的实现过程研究·····	闵达律	188
人民银行内控评审初探·····	刘玉霞	196
基层央行内部控制评价工作中的主要矛盾及对策思考·····	陈 明 李见广	202
信息化环境下的中央银行内部控制机制建设·····	杨 钊	208
信息化环境下内部控制浅析·····	姚跃华	216
浅析信息化环境下人民银行内部控制·····	李晓星 刘开生	222
信息系统内控风险分析及审计监督对策·····	蔡 宇	228
充分运用信息技术 强化银行内部控制·····	姚军民	232
浅谈内审方式的创新与运用·····	汤玲玲 宁运辉 何育清	235
试论人民银行信息系统内部控制评审内容与方法·····	李民生	240
我国中央银行内部控制现状与发展对策·····	戴春友	246
中央银行分支机构内部控制现状与发展方向·····	熊 军	253
基层人民银行内部控制瓶颈问题分析及优化途径·····	宋智伟	259
基层央行内部控制中存在的问题及建议·····	占军锋	266
基层央行内部控制建设现状及优化策略·····	石书林	274
基层央行推行内控管理奖惩机制的思考 ——以十堰为例·····	程红专	280
基层央行内部控制的现状与发展方向·····	简骏俊 肖春英	288
提高基层人行内控制度执行力探讨·····	李勇奇 郭 进	294
中央银行内部控制建设的现状与发展方向·····	刘晓波	301
基层央行内控制度建设缺陷及其治理对策·····	刘 雄	308
基层人民银行内部控制中存在的问题及对策研究·····	舒晓明 邓 光	314
基层人民银行内控机制建设的现状与发展方向·····	肖 晖	320
基层人民银行内部控制存在的问题与对策·····	魏 炜	326
基层央行内控建设探析·····	程爱华	332
基层央行内部控制存在的问题及对策·····	邓华军	337
基层央行内部控制实证分析 ——以湘西为例·····	吴湘平 熊 俊	342
人民银行内控建设中的问题与对策·····	叶志武	349
对构筑央行内控机制的再思考·····	胡晓农	356
后记·····		361

以风险防范为基础 以绩效管理为导向

——我国中央银行内部控制机制建设构想

张 静

(中国人民银行武汉分行 行长)

内容提要: 中国人民银行一直非常重视银行业内部控制,但自身内控机制建设相对滞后。作为我国的中央银行、国家金融体系的核心,加强内控机制建设,不仅是中国人民银行自身稳健运行的需要,也是经济金融发展的必然要求。借鉴国际内部控制理论,结合中国人民银行内部控制的发展实践,本文提出了以风险防范为基础,以绩效管理为导向的中央银行内部控制机制建设构想。

关键词: 中央银行 内控机制 风险防范 绩效管理

一、国际内部控制理论的发展及我国中央银行内部控制的发展状况

(一) 国际内部控制理论的完善与发展

有关内部控制的理论已经从 20 世纪 40 年代以前的内部牵制论发展到现在的内部控制系统论阶段,其中 COSO 委员会^①发布的《内部控制整体框架》,被国际上普遍认为是有关内部控制的里程碑式的文件。该报告对内部控制作出如下定义:内部控制是由企业管理人员设计的,为实现营业效果和效率、财务报告的可靠及合法合规目标提供合理保证,通过董事会、管理人员和其他职员实施的一种过程。报告认为内部控制由相互联系的 5 个要素组成:控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控。报告还进一步提出企业内部每一位成员在实施内部控制方面都扮演着一定角色,对内部控制也负有一定责任,并对董事会及审计委员会、管理人员、内部审计人员、其他职员的角色进行了描述。报告还特别强调财务和会计人员在实施控制的方式中处于中心地位。

COSO 报告发表后,得到了国际社会和各种职业团体的广泛承认。在 COSO

报告的基础上,巴塞尔银行监督委员会发布了《银行组织内部控制系统框架》,该文件指出,有效的内部控制制度是银行管理的关键组成部分,它不仅是银行安全、高效营运的基础,还可以起到帮助银行实现长期盈利,提供可靠的财务与管理报告,遵守法律、法规、政策、计划、内部管理规定与程序,减少意外损失和声誉损害等作用。该框架的发布标志着对银行业内部控制理论的研究取得了突破性的进展,并成为建立与评价银行内部控制制度最权威的依据。

(二) 我国中央银行的主要业务风险

只要存在不确定性,就会有风险,中央银行的业务活动与其他业务一样也面临着各种各样的风险。由于中央银行的经营目标和经营活动在某种程度上有着独特的特点,因此对风险管理强调的重点也会不同于其他行业。对中央银行面临的风险类型进行分析,有助于发现和评估风险管理中组织机构方面的问题;同时,有助于筛选和确定中央银行的风险管理标准,构建有效的内部控制机制。

中国人民银行作为我国的中央银行,其业务在现阶段主要分为以下几类:发行货币、在国际和国内两个层次上促进支付系统的健全发展和外汇交易、再贷款、反洗钱等。与这些业务相对应的风险分别是发行风险,支付风险,外汇风险,信贷风险。发行风险主要有伪造货币的风险以及货币在印制、储存、运输、回收和销毁等过程中的安全风险。支付风险主要有:支付命令执行错误、未能全部完成甚至完全未履行的风险;转账时,汇错地址或汇款被耽搁的风险;承兑伪造支票、未经授权的支票、空头支票等风险。外汇风险主要有汇率风险、利率风险等。信贷风险主要是因借款人或交易对方不履行偿还义务带来的风险。

除了以上与人民银行业务有关的特殊风险外,人民银行还存在许多与企业相似的风险,例如经营风险、组织风险、自然风险、声誉风险、法律风险、效率风险、信息技术风险等。经营风险主要包括信息系统不充分、内部欺诈、不遵守内部控制要求等。组织风险则是组织结构僵化,未能根据环境和职责的变化进行及时调整。自然风险包括火灾、地震、水灾、犯罪活动等。声誉风险主要是指因为违法违规、信息沟通不畅、信息不准确等,导致国内外有关机构和人员对人民银行的不信任。法律风险是指因执法不当、政策执行偏差、监督管理不到位等,导致业务违法。效率风险是指因各种原因导致资源浪费、行为低效率。信息技术风险是指因网络和信息系统的运用不合理、措施不到位或不可抗力,导致业务运行受到不利影响。

(三) 我国中央银行内部控制发展状况

作为中央银行,中国人民银行一直十分重视内部控制建设问题。在中国人民银行的光辉历程中,以“铁账、铁款、铁制度”(以下简称“三铁”)为基本内容的行业文化和职业风尚,形成了中国人民银行最初的内部控制机制。但是在经历了“大跃进”、“文化大革命”、改革开放和经济全球化之后,以“铁路的规章、银行的制度”享誉的行业文化日趋淡化,有效的中央银行内部控制机制有待进一步形成。纵观中国人民银行内部控制的发展状况,虽然离理想状态还有不小的差距,但管理者和监督者已经认识到了风险防范的重要性,并作出了不懈的努力。

第一阶段,20世纪60年代(“三铁”时期)。1960年,党中央号召全国学习大庆的“三老、四严”^②精神。银行部门结合行业特点,提出了“三铁、五好”的标准化工作目标。全行各个部门普遍修订制度、建立标准、练功建业,做国家满意的银行,做人民放心的银行。更可贵的是那种人人讲质量、讲效率的自觉行动和优良风气。例如会计部门提出了五好单据、五好账簿、五好报表、五好库房等具体标准;出纳部门除了所有现钞收付准确外,还规定了“残损券挑选好”、“钱捆包扎好”、“经办盖章好”等五好标准。“银行的钱不会错、银行的账不会错”的口号得到了全社会的赞许。

第二阶段,20世纪90年代前后。银行系统包括人民银行在内,出现了有章不循、违章不纠的倾向。差错事故时有发生,违法违纪案件呈上升的趋势。为了加强人民银行会计管理,1991年,总行决定在全国人民银行系统开展会计工作达标升级活动,制定了会计达标升级办法和考核标准。在这之后的几年时间里,以加强中央银行基础工作,强化会计管理为目标,开展了会计工作等级创建活动,参加达标升级活动的单位包括涉及到资金核算管理的会计、国库、发行、资金、财务、结算、联行、金银等部门。

第三阶段,1997年至2002年前后。严格地说,会计达标升级活动没有触及会计内部控制等深层次问题。1997年,人民银行发生了几起会计人员贪污挪用银行资金的案件。为了严格内部控制,加强会计管理,遏制违法犯罪案件的发生,总行召开了会计工作会议专题研究如何“加强会计控制,防范会计风险”问题,印发了《关于加强人民银行会计内部控制和管理的若干规定》(银发[1997]262号),将会计内部控制风险防范纳入重要议事日程。

第四阶段,2002年至2005年。1998年底人民银行机构改革后,各级人民银

行内审部门开展了大量的审计工作,发现了人民银行系统存在的一些问题。例如,1997年至2001年间,发生的近十起盗用联行资金案件;2003年至2004年,发生的在残损人民币复点过程中抽张案件、保卫人员恶意涉枪案件等,造成了极其恶劣的社会影响。审计人员还发现,前审后犯、屡查屡犯的问题始终未能彻底解决,违规违纪甚至违法犯罪现象时有发生。经分析,造成这种现象的一个重要原因就是人民银行缺少一个系统、科学、有效的内部控制机制。为了解决这一问题,人民银行部分分支行内审部门开始探索构建人民银行内部控制体系。武汉、沈阳、济南分行都在各自辖区内开展了形式多样的探索工作。2003年7月,中国人民银行总行内审司在辽宁锦州召开了“中央银行内部风险控制评价系统”座谈会,这是人民银行第一次系统性地研究内部风险控制课题,也标志着人民银行内部控制工作开始步入一个新的发展时期。2005年9月,人民银行总行内审司又在北京召开了座谈会,研究起草“中国人民银行内部控制指引”,标志着中国人民银行内部控制开始进入制度化建设的轨道。

第五阶段,2006年以来。经过2002年以来人民银行对内控建设的不懈探索,2006年5月,中国人民银行正式出台了《中国人民银行分支机构内部控制指引》(以下简称《内控指引》),对分支机构内部控制进行了系统规定,构建了包括内部控制环境、风险评估、内部控制活动、内部控制的信息及其沟通、对内部控制的监控等五个要素的人民银行内部控制体系,明确了人民银行分支机构内部控制的目标、原则和内容。《内控指引》的出台是人民银行内控机制建设中具有里程碑意义的事件,标志着中国人民银行内部控制机制建设开始进入科学化、规范化、系统化的新阶段。近两年来,人民银行各分支机构以《内控指引》为指导,积极探索完善内部控制的途径,扎实、有效地推进了各级人民银行的内控机制建设。如武汉分行紧紧抓住内控制度建设和内控制度执行这两个关键环节,通过采取完善内控制度、落实内控责任、建立操作流程、加强监督评价、实行责任追究等一系列的措施,形成了一个比较完整系统的工作链,带动了内控机制建设的全面发展。

二、国内外内控理论与实践的发展对我国中央银行内控建设的启示

通过分析国际内部控制理论的发展历史,并回顾人民银行的内部控制发展历程,我们可以得到以下几点启示:

（一）中央银行内部控制建设需要树立核心理念

国际内部控制理论的发展以内部牵制为起点，内部牵制的主要目的是查错防弊，这其实就是内部控制风险管理理念的雏形。1948年，美国会计师协会发布了《内部控制特殊报告》，表明有关内部控制的理念有了新的变化，保护资产安全，防范经营风险不再是内部控制的惟一职能，提高经营效率开始进入内部控制范畴。1992年，COSO委员会发布的《内部控制整体框架》的报告，将人们对内部控制的理解提高到一个新的层次。该报告明确将风险管理因素纳入内部控制体系，同时在内部控制的基本概念中着重强调了内部控制绩效管理理念。1998年，巴塞尔委员会公布的《银行内部控制系统的框架》，提出了内部控制系统的风险识别和评估因素，并指出银行内部控制系统的首要目标就是保持运作的效率与有效性。至此，我们可以简单地勾画出国际内部控制理念的发展轨迹，即风险防范为主——风险防范和绩效管理并重——风险防范为基础，绩效管理为导向。

中国人民银行的内部控制机制经过了半个世纪的建设，已经具有一定的规模，但是尚未形成系统。“三铁”时期虽然没有明确的内部控制概念，但其倡导的“三老、四严”精神，实质上构成了内部控制的基本思想，打下了风险防范的基础。20世纪90年代的会计工作升级达标活动，将内部控制思想运用于行内各个部门，触及了内部控制系统的表面，并开始实施一些具体的风险防范措施。在第三、第四阶段，人民银行逐渐认识到内部控制的重要性，以及建设内部控制机制、防范内部风险的紧迫性。经过多年的摸索，人民银行认识到建立健全内部控制是一个系统化的工程，需要一个核心理念贯穿其中。2006年《内控指引》的出台，正是为中央银行内控机制建设提供了重要的核心理念。通过近年来的积极实践，人民银行各级分支机构“内控优先”的理念日益深入人心，“关注内控、落实内控”正在成为各级行领导和业务人员的自觉行动，积极向上的内控文化氛围正在逐步形成。

（二）要重视内控环境在内部控制中的作用

COSO报告指出，内控环境确定了一个组织的基调，影响着组织内部人员的控制意识。它还是其他内部控制要素的基础，是推动组织发展的动力，在内部控制中占有十分重要的地位。COSO报告认为，内部控制环境包括七大要素，即：人员的正直和价值观，人员的胜任能力，董事会或审计委员会、管理层的经营风格与哲学、组织结构、责任和权力的分配、人力资源政策和实务。

绩效管理是改善内控环境的重要途径。它是一系列以员工为中心的干预活动,其最终目标是充分开发和利用每个员工的资源来提高组织绩效。通过绩效管理,可以实现组织绩效的持续发展;促进形成一个绩效导向的行业文化;激励员工,使他们的工作更加投入;促使员工开发自身的潜能,提高他们的工作满意度;增强团队凝聚力,改善团队绩效;通过不断的工作沟通和交流,发展员工与管理者之间的建设性的、开放的关系;给员工提供表达自己的工作愿望和期望的机会。^[3]

因此,绩效管理既是内部控制组成部分,又是改进内部控制环境的有效途径。在人民银行内部控制体系的建设过程中,必须重视绩效管理问题。《内控指引》联系人民银行实际提出的道德风尚、行为规范、激励机制、纪律约束四个内控环境要素,正是这种理念的体现。

(三) 要制定系统的指导中央银行内部控制机制建设的规章、条例

在中国人民银行有关规章制度中,关于内部控制的要求和规定很多,其中最权威的是《中国人民银行法》。该法第五章第三十七条规定“中国人民银行应当建立健全本系统的稽核、检查制度,加强内部的监督管理”。最明确的是《中国人民银行内审工作制度》,该制度强调,制定中国人民银行内审工作制度的目的就是为建立和完善内部控制机制,依法正确履行中央银行职责。最全面最具体的是《内控指引》,该制度明确了人民银行内部控制的涵义、要素、目标、原则,以及各内部主体在内控建设中的责任,为分支机构内部控制建设提供了指导。但总的来看,《内控指引》仅是从较宏观的角度对人民银行的内部控制框架加以界定,关于人民银行内部控制的制度办法还处在不系统、不全面的状态,人民银行究竟应当如何建立起比较理想的内部控制机制,仍然处于探索阶段,这一现状与人民银行加强风险防范和提高绩效管理的客观要求之间存在较大距离。

因此,人民银行内部控制机制的构建应坚持系统化的工作思路,在《内控指引》确定的框架下,综合考虑内控环境、风险识别、控制活动以及监督纠正等一系列涉及内部控制工作的重大问题,从制度建设入手,完善内控制度规范体系,确保内控建设“有规可循”,为全面推进人民银行内控机制建设奠定制度基础。

(四) 要建立有效的监督纠正机制

由于内部控制规划的系统性不足,当前人民银行的内部控制工作在一定程度上呈现出各自为战、缺乏协调的状况。从内部管理和控制的角度看,人民银行系

统存在多种监督形式：一是内审监督，其监督对象包括下级分支机构和同级职能部门；二是上级业务部门监督，其监督对象主要是下级行的相关业务部门；三是职能主管部门监督，如计算机及网络安全监督、机要保密及信息监督、财务会计监督等，其监督对象既有下级机构，又有同级相关部门。这些监督方式交叉重叠，彼此协调不足；既浪费了监督资源，又缺乏效果。

人民银行还存在外部监督缺失问题。商业银行除了国家财政和国家审计两个监督主体外，还有两个非常重要的监督部门，即中国人民银行和银行业监督管理委员会。内部控制监督历来是银行业监管部门对商业银行监督的重要内容。而人民银行接受来自财政和审计部门的监督主要体现在财务收支和会计事务两方面，没有一个组织对人民银行有内部控制监督的权力和义务。

此外，由于信息沟通渠道不畅，内控监督信息反馈和内控缺陷纠正机制尚未建立起来，违规行为屡查屡犯的问题还没有从制度上得到根治。因此，在研究人民银行内部控制机制时，必须将重点放在自律机制的建设方面。按照权威、系统、规范的原则加强人民银行内部控制体系建设。

三、我国中央银行内部控制机制建设构想

根据 COSO 报告和《银行内部控制系统框架》对内部控制的理解，建立健全内部控制是一项系统工程，绝不是各种内部控制制度的简单堆砌。借鉴国际国内成功的内部控制实践经验并结合中国人民银行内部控制和管理现状，我们认为，我国中央银行的内部控制构成应当至少包括四个部分：内部控制标准、内部控制措施、内控评价系统和内控技术平台。

（一）完善内部控制标准体系

标准是指评定组织或个人某一确定活动成效的尺度。风险防范和绩效管理的关键交会点就是标准。离开可比较的标准，就无法实施有效的控制。内部控制标准的制定既可以从内部控制要素入手，也可以从控制目标入手，但无论如何，都可以分为一般标准和具体标准两个层次。一般标准是具体标准的基础，是内部控制具体标准的升华；具体标准是一般标准在各个控制点的细化，二者相辅相成，缺一不可。

内部控制的一般标准，是指内部控制制度整体运行应遵循和达到的目标。一般标准必须满足三个特性，即完整性、合理性、可行性。完整性具有两层涵义：一是根据人民银行业务活动现状，应该制定的标准均已制定；二是内部控制标准

在不同测量方法下进行运用时,都能得出同一个结论。合理性主要是指内部控制标准必须满足有效性和经济性。有效性是指制定的标准应该适合评价对象的特征和要求。经济性要求执行控制标准的成本尽可能的小。可行性主要是指设计完整、合理的内部控制标准在银行的经营活动中,能够及时地发现和防范风险,并科学地评价绩效,不仅做到发现问题、分析问题,还要解决问题。

内部控制具体标准是指应用于内部控制各控制点的具体标准,是具体内部控制制度实施应达到的目标。内部控制具体标准包括两个方面,一方面是内部控制要素标准,人民银行的内部控制组成要素包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督,每一要素又可细分为更多项目。另一方面是作业层标准,作业层标准是控制活动要素的细化,控制活动是确保管理当局的指令得以实现的政策和程序,是针对控制点而制定的。

《内控指引》明确了人民银行内部控制的五个要素,并对各要素的内容进行了界定,为人民银行内部控制提供了要素标准。此外,中国人民银行总行对各分行、营业管理部工作业绩考核体系中,建立的数百条业绩评定指标,以及人民银行针对具体业务制定的大量工作制度和规范,都是内部控制具体标准。如何将这些作业层面的标准系统化、规范化、科学化则是人民银行内部控制建设要解决的问题。目前,以人民银行武汉分行为代表的一些分支机构正在建立业务操作流程,通过把复杂繁琐的业务规章制度变成简明实用的业务工作手册,进一步明确和规范内控制度执行标准,使业务操作流程真正成为员工的行动指南、领导者的监督指引。

(二) 健全内部控制措施

内部控制标准的实现必然涉及到谁去执行以及如何执行的问题。与此相适应,内部控制措施由两部分组成,即内控组织机构、内部控制制度。

1. 内部控制措施的设计原则。

(1) 合理分工原则:合理分工就是职责分割,把一项经济业务的全过程分成若干处理步骤,由不同人员分别完成,不得一人包揽。如一项贷款业务,要经过贷前调查、贷时审查、贷后检查三个过程,如果这三个过程都由一人完成,那么内部控制就失效。职责的适当分离是稳健风险管理和科学绩效管理的一项重要和关键内容。没有建立和维护适当的职责分离是不安全的做法,并可能导致严重亏损或影响银行财务状况的真实性。

(2) 内部牵制原则：在为人民银行的很多业务中，都存在内部牵制问题，如发行库管库人员不得守库，守库人员不得管库；财务工作中的钱账分管、账务与事务分离原则都是典型的内部牵制原则。

(3) 审核检查原则：包括两个方面的含义。一是下一道业务程序要对上一道业务程序进行检查，如会计在记账时要对出纳经手单据的合规性进行检查；会计人员在进行账务处理前要对信贷人员办理的贷款借据、再贴现凭证进行审查。二是单位内部审计机构或专职检查人员进行的检查，如人民银行的事后监督部门对会计资料、会计账务的监督检查。

(4) 经济责任原则：这一原则要求组织建立相关的经济制度，规定有关责任人的工作职权和经济责任，以及相应的奖励和处罚办法。通过建立经济责任对有关经管人员实施制约，增强办事责任心，强化组织管理。

(5) 成本效益原则：建立内部控制是为了规范管理、防范风险、提高效益。对那些影响组织职能、声誉、财务状况的业务和管理行为，在设计内部控制措施时必须严格要求，系统控制。但实施内部控制也是有代价的，如果成本费用大于产生的收益，会得不偿失，设计内部控制措施时，既要重视控制也要注意成本。

2. 内部控制制度的设计。理想的人民银行内部控制制度应该由一个总体框架、若干具体控制措施和系列监督纠正制度组成。所谓一个框架是指根据上述内部控制措施设计原则，结合人民银行的具体情况，对内部控制的各项要素如何适用于人民银行作出原则性的规定。2006年《内控指引》的制定标志着人民银行内部控制框架已经基本确定。具体控制措施是对内控总体框架的具体化，以制度、办法、操作流程、岗位责任制等形式来体现。在实务中，这些控制措施可能包含在一个制度或办法中，也可能包含在不同的制度中，理想的方法是以最少的制度包含尽可能多的控制措施。监督纠正制度是内部控制的保证，通过监督纠正制度的制定和执行，纠正偏差，奖优罚劣，以防范风险，提高内控的效率和效果。武汉分行施行的内部控制报告制度和违规行为责任追究办法，就是监督纠正制度的集中体现。两年多的时间表明，定期报告内控状况、严格追究违规行为，是管理层全面了解业务运行情况，及时修正内部控制缺陷的有力手段，促进了违规行为屡查屡犯问题的解决。

3. 内控组织机构设置。在严格的垂直管理体制下，人民银行内控组织机构的设置面临三对矛盾的挑战：一是垂直管理与分级负责的矛盾；二是业务监督与