

金融机构内部控制理论与实践 研讨会论文集

中国人民银行稽核监督局 编
中国金融稽核监督研究会



中国金融出版社

金融机构内部控制理论与实践

研讨会论文集

中国人民银行稽核监督局 编
中国金融稽核监督研究会

中国金融出版社

责任编辑:白 焱

责任校对:潘 洁

责任印制:裴 刚

图书在版编目(CIP)数据

金融机构内部控制理论与实践研讨会论文集/中国人民银行稽核监督局 中国金融稽核监督研究会编. —北京:中国金融出版社,1998.9

ISBN 7-5049-2013-4

I. 金…

II. 中…

III. 金融机构—银行监督—文集

IV. F830.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 23104 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 北京印刷一厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 10

插页 2

字数 265 千

版次 1998 年 12 月第 1 版

印次 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-3000

定价 25.00 元



金融机构内部控制理论与实践研讨会开幕式主席台。



中国人民银行副行长陈元在研讨会开幕式上讲话。



中国人民银行稽核监督局局长、
中国金融稽核监督研究会会长刘崇明讲话。

编者说明

现代控制理论表明,金融机构要实现安全性、流动性和盈利性目标,必须在扩展和创新业务的同时,注重加强内部管理和控制,以最大限度地降低金融风险。近年来,国内外银行业由于经营管理不善或亏损或倒闭的现象屡屡发生。如1995年2月,具有悠久历史的英国巴林银行的倒闭以及日本大和银行、住专银行、住友商社等一系列重大案件的发生,使国际金融界为之震惊。我国银行等金融机构发生的抢劫、贪污、诈骗案也是此起彼伏,给国家资财造成巨大的损失。所有这些无不与内部控制制度上的缺陷或执行上的不力有直接关系。为此,国际金融界和国内金融机构纷纷开始重新审视自己的内控状况,以免重蹈他人覆辙。许多国家的金融监管当局和一些重要的国际性金融监管组织,也开始对金融机构的内部控制问题给予前所未有的关注。在我国,各金融机构也在加强内部管理、完善内部控制制度方面做出了不懈的努力,并取得了一定的效果。但现实的情况是,我国银行等金融机构在经营和管理中,过多地注重经营规模,对内部控制制度的建立和完善的重视还显得不够,片面地将内部控制制度理解为规章制度的建立,将效益低下、经营亏损归咎为外部环境,没有从自身内部控制制度上找原因,致使信贷资产质量下降、经济效益不佳的情况仍然

相当严重。

为了推动金融系统加强对内部控制制度的研究,1997年6月,中国人民银行稽核监督局和中国金融稽核监督研究会在北京联合召开了“金融机构内部控制理论与实践研讨会”,各金融机构稽核部门的广大干部为研讨会提供了363篇论文,经评审有67篇论文参加了大会交流。

会后,我们从中选择了39篇论文汇集成书,由于受篇幅限制,有些论文只能割爱了。为了记录这一研讨活动,特将为研讨会提交论文的人员名单列示书后。这些论文紧紧围绕应用控制等问题进行了比较深入的研究。它不仅是对近年来我国金融机构内部控制理论与实践问题的总结,而且对今后一个时期金融机构建立健全内部控制体系,进一步加强内部控制机制也有借鉴作用。同时对加强和改善金融业的内部管理、防范和化解金融风险等方面也必将起到有力的促进和推动作用。

金融机构对内部控制理论的研究还刚刚起步,无论从理论上和实践上都还处于探索阶段,本集的文章只是作者个人的体会和认识,错误疏漏之处在所难免,恳请广大稽核工作者予以批评指正。

编 者

一九九八年一月十日

序

内部控制一般是指企业管理者在业务经营过程中,为了实现经营目标,保证会计资料正确、可靠,以及企业资产的安全、完整,防止违法违纪事件的发生而制定的既相互联系又相互制约的一系列规章、制度、程序、方法和措施的总称。

作为一种管理技术,内部控制在本世纪40年代起源于西方发达国家跨国公司而逐渐被越来越多的经济组织所采用;作为一种自律行为,内部控制对防范经营风险起着非常重要的作用。1997年11月17日召开的全国金融工作会议提出,“化解金融隐患、增强防范和抗御金融风险能力”,其中最重要的措施之一就是建立健全金融机构内部控制制度。金融业是高风险行业,维持稳定的金融体系和良好的金融秩序,需要金融监管当局加强外部监督和检查,更需要金融机构自身加强内部控制和管理。

近年来国内外的金融实践表明,健全有效的内部控制机制是防范金融风险的第一道防线。巴林银行、大和银行等一系列严重事件的发生都与内控机制上的缺陷和执行上的不力有直接关系,重蹈覆辙的其他金融机构也在内部控制机制上存在着这样那样的问题。在震惊之余,国际金融集团和金融机构纷纷开始重新审视自己的内控状况,国际金融监管组织和各国金融监管当局也对

内部控制问题给予了前所未有的关注。

在建立和完善社会主义市场经济体系的过程中,我国金融体制改革取得了很大成就,金融市场逐步有序正常运行,各金融机构逐渐认识到加强管理的重要性。但是,我们还必须承认,一些金融机构只注重经营规模,而不注重内部控制制度的建立和完善,在内部控制方面仍存在不少漏洞,违规交易、贪污、诈骗等时有发生。一些金融机构甚至没有正确的内部控制理念,将效益低下、经营亏损归咎为外部环境,而没有从自身内部控制制度上找原因。很显然,这种状况不能适应经济改革和发展的要求,不能适应金融机构集约化经营和国有银行商业化转制的需要。

按内容分,内部控制分为控制环境和控制程序。控制环境指经营管理者的内部控制理念、组织结构等因素,与具体业务无直接关系,但是对经营管理中失误、舞弊的控制有不可忽视的影响;控制程序指对一项具体业务的控制,包括授权、主办、经办、记录、复查和监督等。

按性质分,内部控制分为一般控制和应用控制。一般控制是针对控制环境的控制,如责任分离、人事控制、管理管制和内部审计。应用控制是针对具体业务事项的控制,包括在业务进行过程中保证资产完整、会计资料和财务信息准确可靠的控制,如:实物控制、批准和认可控制及会计控制。一般控制是应用控制得以有效执行的保证。

内部控制引入我国金融机构的时间不长,理论研究

和实践经验都还不够。为了推动对内部控制的研究,中国人民银行稽核监督局和中国金融稽核监督研究会于1997年6月在北京联合召开了“金融机构内部控制理论与实践研讨会”。金融机构的广大干部积极响应,向研讨会提交了363篇论文,其中有67篇论文参加了集中交流。

中国人民银行稽核监督局和中国金融稽核监督研究会将此次研讨会的部分论文结集出版,是一项非常有意义的工作。这些论文从不同侧面对内部控制的起源、定义、性质、作用进行了深入的理论性研究,对我国金融业内部控制的现状、建立和完善进行了全面的实践性探讨。这不仅是对近年来我国金融机构内部控制理论与实践问题的总结,而且对今后一个时期金融机构建立健全内部控制体系、有效防范金融风险也是大有益处的。

希望以此为契机,进一步开展对金融机构内部控制理论与实践问题的研究,为实际工作提供指导,构建好防范和化解金融风险的基础。

是为序。

陈 元

1998年1月7日

编辑委员会

主 编:刘 崇 明

副主编:王洪章

编 委:(按姓氏笔画排序)

王世强	王 君	王国富
孙淑兰	刘宝辉	朱谦如
张金鳌	张义民	李郡城
李文鹤	林振娟	顾京圃
崔淑玲	黄亚平	曹承鼎
廖有明		

编辑组 组长:廖有明

成 员:王荣宝 孟 龙 杨立杰
郭武平 辜湘昆

目 录

加强理论研究 促进内部控制建设·····	陈 元	(1)
加强综合治理 健全内部控制机制·····	刘淑兰	(6)
关于强化金融机构内部控制若干问题的探讨 ·····	刘崇明	(11)
健全内部控制是防范金融风险的关键 ·····	王洪章	(23)
从监管的角度看风险管理过程·····	乔纳森·安德森	(31)
关于内部控制系统评审的几个问题 ·····	杨树滋	(43)
论金融企业的内部控制 ·····	沈炳熙	(56)
试论内部控制理论在我国金融机构中的运用 ·····	廖有明 董 晨	(63)
内部控制:有效防范金融风险的一种管理技术·····	郭武平	(72)
试论金融企业内部控制的工作原理 ·····	李凯翔	(80)
如何对金融机构内部控制进行评审 ··· 益西曲珍 钟小林		(86)
金融电子化系统的内部控制 ·····	陈敏安	(92)
中外金融企业内部控制比较 ·····	段 隽	(97)
浅谈内部控制和农发行的内控机制·····	吴险峰	(106)
关于建立国有商业银行内控机制的基本思路·····	白崇行	(115)
试论评价内控制度的方法——符合性测试原理 及其运用·····	张淑银	(119)
商业银行内部控制的内容及其评审·····	夏仁起 张耀新	(124)
农业银行的内控机制与稽核监督·····	戴远震	(135)
强化稽核监督 完善内部控制 ——关于发挥稽核对内控再监督作用的探讨 ·····	农行常州分行稽核处	(141)

关于建立我国商业银行内部控制评价模式的思考			
.....	潘自立	(146)	
国有商业银行内部控制现状及对策.....	付登辉 刘 文	(152)	
浅谈金融企业内部控制制度的评审.....	刘佩玲	(158)	
加强金融机构组织体系内部控制的思考.....	张惠斌	(164)	
浅谈对金融企业内部控制制度的评审.....	夏凌广	(171)	
浅议金融企业内部控制制度的评审.....	邱雪中	(178)	
关于金融企业内部控制若干问题的探讨			
.....	中国建设银行沈阳市分行课题组	(186)	
建立科学的内控机制是商业银行防范金融风险			
的重要手段.....	朱谦如	(196)	
内部控制制度建设的有益探索.....	赵瑞美 吴成球	(202)	
关于保险企业内部控制制度问题的探讨.....	胡美萍	(207)	
保险企业内部控制制度评审方式和实施步骤.....	邱永波	(212)	
金融企业内部控制制度及其评审.....	梁风生	(222)	
加强内部控制 防范贷款风险.....	谢德海	(232)	
关于建立商业银行内控体系的几个问题.....	刘朝阳	(238)	
商业银行内部控制制度评审——兼谈内部稽核的建设			
.....	陈 芳	(245)	
试论银行电子计算机核算系统内部控制.....	晏启云	(250)	
浅析企业集团财务公司的内部控制.....	张爱荣 金志刚	(262)	
试论证券经营机构内部控制制度的建立			
.....	魏必中 孔 萍 陆 亚	(268)	
商业银行贷款业务内部控制系统设计及其评价			
.....	刘正光 栗 青	(278)	
关于商业银行内部控制的几个问题.....	鲁桂华 蒋鹏飞	(290)	

加强理论研究 促进内部控制建设

——中国人民银行副行长陈元同志

在金融机构内部控制理论与实践研讨会上的讲话

(1997年6月18日)

同志们,朋友们!

经过中国人民银行稽核监督局和中国金融稽核监督研究会的积极而紧张的筹备组织工作,在各位专家、学者和一线同志们的共同努力下,“金融机构内部控制理论与实践研讨会”今天在这里如期开幕了。首先,请允许我向大家表示由衷的谢意和热烈的祝贺!

这是一次非常重要、非常及时的会议,它既是对前一时期金融机构内部控制理论与实践问题的阶段性总结,也是对今后全面加强内控机制建设,有效防范金融风险的一个有力推动,因此中国人民银行总行对这次会议非常重视,从一开始筹备就给予了极大的关注。

最近一个时期的国内外金融实践表明,健全有效的内部控制机制是防范金融风险的第一道防线。近年来,巴林银行、大和银行以及住友商社等一系列严重事件的发生,都与内控机制上的缺陷或执行上的不力有直接关系。国际金融集团和金融机构在震惊之余,纷纷开始重新检讨和审视自己的内控状况,以免重蹈他人覆辙,许多国家的金融监管当局和一些重要的国际性金融监管组织也开始对金融机构的内部控制问题给予前所未有的关注。例如,1994年7月,巴塞尔委员会和国际证券协会组织联合公布了《衍

生金融工具风险管理的指导方针》，其主导思想就是通过强化内部控制，防范和控制有关金融衍生工具管理和操作的各种风险。强调金融机构不论是作为衍生工具的自营商还是经纪人，均应满足风险管理和内部控制的基本要求，其中主要包括：有来自董事会和高级管理层的充分监督，应成立由实际操作部门、高级管理层和董事会组成的自律组织，保证相关的法规、原则和内部制度能够被遵守和贯彻；有完善的风险管理程序，如严密的风险控制、经常的风险监测、及时的风险报告、审慎的风险评估、妥善的风险处置；有健全的内部控制和内部稽核制度，如要按照相互制约的原则，对市场操作人员、交易管理和风险管理人员进行明确分工，交易操作不得以私人名义进行，每笔交易的确认与交割应有风险管理参与控制，并有完整准确的记录；对风险管理程序和内控制度的执行情况以及风险管理部门的独立性和有效性进行定期检查和评估；安排能胜任的人员专司对衍生品业务的定期稽核，消除一切盲点，确保各项风险控制措施落到实处等。

1995年10月，德国银行管理局颁布了《信用机构金融交易业务管理的基本要求》，从内部控制的角度，对资金市场交易、证券交易、外汇交易、贵金属交易、衍生产品交易以及各种回购交易的各环节和有关的方面提出了明确要求。其中很重要的一点是对新金融工具和新金融市场交易做了严格规定，明确要求在试验阶段，新金融工具或市场交易必须经管理人员批准方可开始。审计等与此有关的各部门都将参与新品种交易的试验。只有在试验阶段取得成功，人员和设备齐全，制度完善和风险控制系统健全的情况下，经管理人员批准方可全面开展新金融工具或新金融市场交易。

日本大藏省在反复检讨和总结金融机构经营失败原因的基础上，于1995年12月提出了《今后金融监管的具体改善对策》，共有四条措施，其中首要一条就是“强化金融机构的风险管理和内部控制机制”。一是全面开展内部稽核，包括资产状况的完好性、业务

活动的合规性、经营管理的审慎性、风险控制的严密性以及计算机系统的安全性等等。二是健全内控制度,要求金融机构在健全相互制约机制的同时,建立重要岗位员工休假制度。三是加强对分支机构,特别是海外机构的控制。鉴于海外机构往往“鞭长莫及”,要求其设置与总行内部稽核部门直接联系的专职稽核人员。同时就海外机构来说,在不同的国家,法律制度和业务内容也会有所不同,必然会有内部稽核监督不能充分到位的情况,因此有必要依靠所在国的专家帮助进行业务监督。四是健全风险管理系统,包括明确的风险管理目标,相互制约的风险管理组织形式,严密的风险测定、识别、报告和处理程序。

目前,巴塞尔委员会与一些非十国集团国家的金融监管当局正在合作拟订一套适用于所有国家的《有效银行监管核心原则》,在前段时间的讨论中,大家一致认为,必须将对银行内部控制有效性的监督放在金融监管的重要位置,监管者必须确定银行是否有与其业务性质和规模相适应的充分的内部控制制度,包括诸如权力与责任的平衡对称、重要职能和关键岗位的相互制约以及独立的内部稽核与公正的外部审计。监管者还必须确认银行是否具有相应的政策和制度,保证从业人员的职业道德水准,有效地防止被利用或卷入洗钱之类的犯罪活动。

在我国,各金融机构也在加强内部管理、完善内部控制方面做出了不懈的努力,取得了一定的效果。已经从思想认识入手,增强了内部控制与风险防范意识,检查现行各项内部控制制度的整体有效性。修改了一批与业务发展不适应或存在漏洞的内部控制制度,针对内部控制方面存在的问题,采取了一些有效的控制措施,金融机构内部控制水平和风险防范能力在逐步提高。但也应当看到,目前我国金融机构在内部控制方面还有许多有待进一步加强和完善的地方,不同的金融机构内部控制的各个环节都还存在这样或那样的问题,比如,有的金融机构对内部控制的重要性还缺乏