

● SHANGYE YINHANG
NEIBU KONGZHI ZHIYIN
DAODU

《商业银行内部控制指引》 导读

董建军 刘楠 李金泽 编著

中国言实出版社

《商业银行内部控制指引》 导 读

董建军 刘 楠 李金泽 编著

中国言实出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

《商业银行内部控制指引》导读/董建军,刘楠,李金泽编著.

- 北京:中国言实出版社,2002.11

ISBN 7-80128-393-7

I. 商…

II. ①董…②刘…③李…

III. 商业银行-管理控制

IV. F830.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 087962 号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街 2 号 邮政编码 100017)

<http://www.zgyscbs.com>

电话:64924716 64924761

新华书店经销

北京市昌平百善印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 6.125 印张 104 千字

2002 年 11 月第一版 2002 年 11 月第一次印刷

印数 1-5000

定价:12.00 元

(如印装质量不合格 请与出版社联系调换)

出版说明

我国作为 WTO 的重要成员,在金融市场更为开放、竞争更为剧烈的国际环境下,如何提高商业银行防范金融风险的能力,保障银行和金融体系的安全稳健运行,是我国金融业,特别是银行业面临的重要问题,而建立和健全银行内部控制机制,正是解决这一问题的关键。为此,2002 年 9 月 18 日,中国人民银行发布了《商业银行内部控制指引》。为便于各商业银行、金融监管部门组织学习和贯彻落实,全面加强商业银行的业务内控,对金融风险进行事先防范、事中控制、事后监督纠正,提高行业素质,中国工商银行总行法律事务部专家李金泽同志(武汉大学法学博士、南开大学金融学博士后、湖南大学法学院教授)、金融法学者董建军、刘楠同志编写了本书。

本书按《商业银行内部控制指引》各章内容顺序编写,共分九部分:一、总论;二、内部控制基本要求;三、授信业务内部控制;四、资金业务内部控制;五、存款及柜台业务内部控制;六、中间业务内部控制;七、会计内部控制;八、计算机信息系统内部控制;九、内部控制监督与纠正。附录有《商业银行内部控制指引》和《商业银行信息披露暂行办法》。

101.5

目 录

第一章 总论	(1)
一、内部控制的涵义	(1)
二、《指引》发布实施的重要意义	(2)
三、我国商业银行内部控制的发展	(7)
四、我国商业银行内部控制的目标 及基本原则	(11)
五、《指引》的效力范围	(14)
第二章 内部控制基本要求	(16)
一、内部控制基本要求概述	(16)
二、内部控制的环境	(18)
三、风险识别与评估	(21)
四、内部控制措施	(24)
五、信息交流与反馈	(32)
六、监督评价与纠正	(33)
第三章 授信业务的内部控制	(37)
一、统一的授信管理	(38)

二、科学的授信决策机制	(40)
三、严格的授信审批	(41)
四、多重性的授信管理	(44)
五、统一的授信操作规范	(48)
六、完善的授信制度体系	(50)
七、完善的管理信息系统	(55)
八、严格的授信风险责任制	(57)
第四章 资金业务内部控制	(59)
一、组织结构的控制	(60)
二、资金业务的授权授信控制	(62)
三、资金交易的风险控制机制	(69)
四、代客资金业务的风险控制	(73)
五、资金新业务的风险控制	(74)
六、资金业务的风险责任制	(75)
第五章 存款及柜台业务内部控制	(78)
一、商业银行对账户的管理	(79)
二、商业银行对签章、票据的管理	(82)
三、商业银行对账务的管理	(84)
四、商业银行对单证、印章等的管理	(86)
五、商业银行在储蓄和柜台业务中 的制度控制	(88)

第六章 中间业务内部控制	(93)
一、支付结算业务的内部控制	(94)
二、结汇、售汇和付汇业务的内部控制	(95)
三、代理业务的内部控制	(97)
四、银行卡业务的内部控制	(98)
五、基金托管业务的内部控制	(105)
六、咨询顾问业务的内部控制	(110)
七、保管箱业务的内部控制	(110)
 第七章 会计内部控制	(113)
一、会计制度的建设	(114)
二、会计工作的独立性控制	(116)
三、会计岗位及权限的控制	(118)
四、会计工作人员的控制	(120)
五、会计的监督机制和差错追究机制	(125)
六、会计信息及会计档案的管理	(126)
 第八章 计算机信息系统内部控制	(131)
一、计算机信息系统概述	(131)
二、计算机信息系统控制的原则	(134)
三、计算机信息系统人员及 职责的控制	(136)
四、计算机信息系统建设的控制	(137)
五、计算机信息系统运行的控制	(139)

六、计算机信息系统防范风险 的功能要求	(143)
第九章 内部控制监督与纠正	(146)
一、内部控制的组织保障	(146)
二、内部控制的报告和信息反馈制度	(147)
三、内部控制的评价	(147)
四、内部控制的处理纠正机制	(149)
五、内部控制的风险责任制	(149)
附录一：商业银行内部控制指引	(151)
附录二：商业银行信息披露暂行办法	(181)

第一章 总 论

一、内部控制的涵义

内部控制(Internal Control)是一个古老而又充满活力的话题,在西方国家已经有比较长的历史,但对于我国企业特别是商业银行而言这还属于一个比较新的概念。根据美国会计师协会审计程序委员会(COSCO)所作的权威定义,“内部控制是由企业董事会、经理层和所有员工提供合理的保证,在工作的过程中,所达成的企业营运效果与效率、财务报告的可靠性、遵循企业相关规章法令等目标”;“内部控制是指一个企业机构所作的规划及其所采取各种协调方法与管理措施,经由相互稽核会计资料的正确性和可靠性,并要求企业所有部门遵行经营当局既定的政策,以保障企业资产的安全。”

2002年9月18日,中国人民银行正式发布《商业银行内部控制指引》(以下简称《指引》)。《指引》在吸

收企业内部控制国际先进理论成果的基础上,也充分考虑了我国商业银行的实际特点,对商业银行的内部控制定义为:“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。”这一概念表明:(1)商业银行的内部控制是一种制度、程序和方法,它意味着向某一终点努力的动态过程,但却不是终点本身;(2)商业银行的内部控制的内容主要是对风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正;(3)商业银行的内部控制在很大程度上受到人的影响,而不只是政策、守则或表格;(4)商业银行只能期待内部控制机制为银行的管理提供合理的保证,但不是绝对的保证。

上述定义对商业银行的内部控制作了明确而科学的界定,也为各商业银行制定具体的实施细则提供了比较一致的标准。

二、《指引》发布实施的重要意义

邓小平同志曾指出:“金融很重要,是现代经济的核心,金融搞好了,一着棋活,全盘皆活。”这句话深刻地揭示了金融在现代经济生活中的地位和作用。中国的改革开放已经进入 21 世纪,中国作为世界经济的重要组成部分也已于 2001 年底加入世界贸易组

织。在更为开放、更为透明以及更为剧烈的金融竞争环境下,在不断提高我国商业银行的竞争实力的同时,如何提高商业银行防范金融风险的能力以保障银行体系的安全稳健运行,就成为我国金融业特别是银行业面临的一个重要问题,而建立和健全商业银行的内部控制机制,正是解决这个问题的关键。20世纪90年代以来世界上发生的诸多银行危机已经充分说明了这一点。

强化内部控制已经成为发达国家治理商业银行的重要手段,在国际上的研究已日渐成熟。我国不少有识之士已经清醒地认识到,在商业银行的改革进程中,仅仅进行宏观体制改革是不行的,还需要进行微观体制的改造,也即深入触及到银行内部微观机制中最本质的东西——内部控制。举个例子来说,对于一个没有免疫系统、或免疫力偏低的生命体而言,即使放到一个温暖舒适的环境中并给予无微不至的关怀和照顾,也不可能健康地成长;同样道理,对于一个没有健全的内部控制体系的商业银行而言,无论其资产如何强大、外部监管如何得当,也会因其自身“免疫力”的缺乏而不能在残酷的市场环境中求得生存和发展。中国人民银行作为我国商业银行的主管机关,正是及时而清楚地认识到了内部控制对于商业银行健康成长的重要性,在强调适当监管的同时,也加强了对商业银行建立健全内部控制的指导;并及时发布了

《指引》。商业银行尽快建立起规范、科学而运转良好的内部控制,不仅是日益加强的中央银行金融监管的外在要求,同时也是应对市场挑战,实现预定发展战略目标和防范金融风险的内在需要。《指引》的发布和实施,对于指导各商业银行建立健全其内部控制并有效防范风险具有非常积极的作用。

(一)《指引》有利于商业银行组建更合理更有效率的组织机构

银行的组织机构是否合理高效,对银行经营效益和内部管理的效果有着直接的影响。按照《指引》的有关要求,各商业银行应当建立良好的公司治理以及分工合理、职责明确、报告关系清晰的组织结构,在内控制度上能够保证部门之间的权责划分明确、清晰,便于操作,保证部门之间的信息沟通方便、快捷,准确无误,保证在部门之间或部门内部建立必要的监督机制。此外,为避免出现组织机构职责划分违反效率原则,不利于提高银行经营效益,《指引》还创设了组织机构的调整机制,也即内部控制人员发现组织机构的现存弊端之后,可以通过适当的程序对有关问题进行反馈,并督促有关机构采取措施对组织机构权责和办事流程进行相应调整和改进,从而使银行的组织机构能够高效地为银行的三性(效益性、安全性和流动性)目标服务。

(二)《指引》有利于商业银行正确识别和评价风险

由于银行的资金来源主要靠存款,其经营过程中的主要资产是负债,自有资本占风险资产的比例较小,因此银行业相对于其他行业而言属于高风险性行业。而由于我国目前市场机制还不甚健全,信用系统还不够完善,因而需要应对的形势就更为严峻。如何有效地将风险控制在一定范围之内,就成为中国人民银行和各商业银行考虑的重中之重。按照《指引》的有关要求,各商业银行应当设立履行风险管理职能的专门部门,并且建立涵盖各项业务、全行范围的风险管理系统。这样,就有利于各商业银行正确地识别和评估经营中面临的信用风险、市场风险、流动性风险以及操作风险并有效进行防范风险,从而为保障银行资金安全及金融体系的稳健打下基础。

(三)《指引》有利于商业银行采取适当的内部控制措施

在正确识别和评估风险的情况下,需要适当的内部控制措施来对风险进行有效防范。从理论上讲,银行业务总是向前发展的,而相对于业务的迅速发展而言,制度总是相对稳定而且在某种意义上总是落后于业务的。因此,如何采取有效的措施保障各种业务规章制度和操作规程的不断改进和完善,意义非常重大。按照《指引》的有关要求,各商业银行应当对各项业务制定全面、系统、成文的政策、制度和程序,并在

全行范围内保持统一的业务标准和操作要求,避免因管理层的变更而影响其连续性和稳定性。同时,在设立新的机构或开办新的业务之前,应当做到制度先行,即事先制定出有关的政策、制度和程序,以便对潜在的风险进行计量、评估和有效防范,这样,就较好地解决了内部制度和业务发展之间的矛盾。

(四)《指引》有利于商业银行及时、真实、准确地进行信息交流和反馈

信息交流和反馈对于商业银行而言至关重要。一方面银行内部的领导层需要及时掌握本行有关业务开展的真实情况及准确的数据,以便制订正确的经营思想和目标,并对业务经营管理采取正确的决策;另一方面银行各部门及员工也需要及时了解本行的业务政策和经营信息,以便有效地贯彻和执行有关规章制度,同时也便于就实际工作中遇到的问题及时向上级反馈。为此,《指引》要求各商业银行建立有效的信息交流和反馈机制,确保董事会、监事会、高级管理层及时了解本行的经营和风险状况,确保每一项信息均能够传递给相关的员工,各个部门和员工的有关信息均能够顺畅反馈。

(五)《指引》有利于商业银行对自身进行监控、评价和纠正

内部控制的根本目的在于及时发现自身存在的问题并进行相应的调整和改进,从而促进业务经营水

平的提高,因此商业银行应当利用各种途径保证这一目的的实现。按照《指引》的有关要求,不仅商业银行的业务部门要对各项业务的经营状况和例外情况进行经常性检查,及时发现和纠正内部控制中存在的问题,而且其内部审计部门也应发挥其应有作用,在充分掌握本行经营信息和管理信息的基础上对各部门、岗位和业务实施全面监控和评价。此外,《指引》还对商业银行内部审计人员的设置和培训,以及内部控制的报告和纠正机制作了具体的规定,这样,商业银行在对自身进行监控、评价和纠正时就有了明确的依据和操作指导,因而能够更实际、更有效地提高自身防范风险的水平和能力。

三、我国商业银行内部控制的发展

从改革开放以来,我国商业银行愈来愈感到强化管理的重要,在不断探索的过程中,先后出台了许多内部管理措施和文件。但近年来,随着改革的不断深入,出现了许多新情况和新问题,因银行内部管理不善而引发的违法犯罪事件屡见不鲜,有关的风险也未得到很好的控制,由此造成的经济损失不计其数。而与此同时,内部控制的理论和实践在国际上已经取得较大的发展:1992年,美国 COSO 委员会发布报告“内部控制——整体框架”,该报告具有广泛的适用

性;1998年,巴塞尔银行监管委员会又在先进理论和实际经验的基础上,提出了建设银行内控系统框架的十三项原则。这一国际化趋势引起了中国金融界特别是银行界的广泛关注,中国人民银行和相关国家机关开始在银行业加大内部控制的推行力度。

1997年5月,中国人民银行颁布《加强金融机构内部控制的指导原则》,这是我国第一个关于金融机构内部控制的行政规定;1996年12月,财政部发布《独立审计具体准则第9号——内部控制和审计风险》(于1997年1月1日施行),该文件不仅对内部控制的定义、内部控制的内容(包括控制环境、会计系统和控制程序)等作出了规定,而且还要求注册会计师审查企业的内部控制;1999年中国证监会发布《关于上市公司做好各项资产减值准备等有关事项的通知》,要求上市公司本着审慎经营、有效防范化解资产损失风险的原则责成相关部门拟定(或修订)内部控制制度,监事会对内部控制制度制定的情况进行监督;此外,《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)是我国第一部体现内部会计控制要求的法律。

在这样的情况下,国内商业银行在建立健全资金经营、信贷管理、财务管理、稽核监督等内部控制上逐渐取得了较大的进步,主要表现为:(1)加强资金经营管理制度建设,从营运资金、贷款、担保、拆借等业务环节规范分支机构的经营行为,按照“集中管理、统一

调配、分级经营、安全高效”的原则,通过利益驱动和制度约束来促进行内资金的合理流动,提高资金运用效率;(2)实行严格的审贷分离制度,加强信贷工作的管理力度,不断建立健全信贷风险管理制度;(3)强化一级法人的财务管理体制,规范会计操作,健全会计内控,防范会计风险;(4)加强资产负债比例管理,定期考核资产负债比例管理的各项指标,力图将风险控制可以在可以预知的范围内;(5)积极开展业务稽核,保障内控制度的落实。

但是也应当看到,我国商业银行在制度设计和实际操作等问题上还存在着许多缺陷和不足,其内部控制还不能完全适应防范风险的需要,主要表现为:

(1)对内控制度的认识不到位,违规经营时有发生。例如,有的商业银行把内部控制简单地理解为整章建制,认为制定或汇编各种规章制度就等于建立了内控机制;有的商业银行在把握内控与管理、内控与风险、内控与发展的关系等问题上存在认识上的偏差,把加强内控与发展 and 效益对立起来,在业务拓展和风险防范的抉择中,侧重于抓规模、抓效益,忽略了防止违规违章现象的发生。

(2)法人治理结构不完善,缺乏监督制约机制。例如,有的商业银行还没有按照《公司法》和《商业银行法》的要求建立健全以董事会、监事会和高级管理层为核心的法人治理结构;有的商业银行决策机构与