

Nongcun Hezuo Jinrong Jigou
Neibu Kongzhi Zonghe Pingjia

农村合作金融机构 内部控制综合评价

张初础 主编
Zhang Chu Chu Zhubian



立信会计出版社
LIXIN KUAJJI CHUBANSHE

农村合作金融机构 内部控制综合评价

张初础 主编

立信会计出版社
LIXIN KUAJJI CHUBANSHE

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/张初础主编.

—上海:立信会计出版社,2005.12

ISBN 7-5429-1571-1

I. 农… II. 张… III. 农村金融-金融机构-监督管理
-研究-中国 IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 152052 号

出版发行	立信会计出版社
经 销	各地新华书店
电 话	(021)64695050×215 (021)64391885(传真) (021)64388409
网上书店	www.Lixinbook.com (021)64388132
地 址	上海市中山西路 2230 号
邮 编	200235
网 址	www.lixinaph.com
E-mail	lxaph@sh163.net
E-mail	lxzbs@sh163.net (总编室)

印 刷	立信会计常熟市印刷联营厂
开 本	890×1240 毫米 1/32
印 张	17.25
插 页	2
字 数	454 千字
版 次	2005 年 12 月第 1 版
印 次	2005 年 12 月第 1 次
印 数	3 050
书 号	ISBN 7-5429-1571-1/F·1415
定 价	30.00 元

如有印订差错 请与本社联系

《农村合作金融机构内部 控制综合评价》编写组成员

主 编 张初础(高级经济师 浙江省农村信用社联合社宁波办事处主任)

副主编 施静达(高级经济师 浙江省农村信用社联合社宁波办事处内部审计处处长)

金银助(高级经济师 浙江省农村信用社联合社宁波办事处内部审计处副处长)

编 委 蒋志刚(经济师 浙江省宁波市鄞州农村合作银行稽核内审部总经理)

陆新光(会计师 浙江省宁波市余姚农村合作银行内审稽核部经理)

袁贤明(经济师 浙江省农村信用社联合社宁波办事处内部审计处)

黄振明(助理经济师 浙江省宁波市镇海区农村信用社联合社审计科科长)

唐永德(助理经济师 浙江省宁波市市区信用社联合社内审审计科科长)

傅和球(经济师 中国银行业监督管理委员会宁波监管局监管五处)

姜军甫(经济师 浙江省农村信用社联合社宁波办事处综合管理处主任科员)

黄伟(经济师 浙江省宁波市慈溪市农村信用社联合社稽核保卫科科长)

撰写人员 施静达(负责第一、第二部分和第四部分第一、第二章的撰写)

金银助(负责第三部分第一章和第四部分第三、第四章的部分撰写)

黄振明(负责第三部分第二章和第四部分第三、第四章的部分撰写)

陆新光(负责第三部分第三章和第四部分第三、第四章的部分撰写)

蒋志刚(负责第三部分第四章和第四部分第三、第四章的部分撰写)

袁贤明(负责第三部分第五章和第四部分第三、第四章的部分撰写)

唐永德、黄伟(负责第三部分第六章和第四部分第三、第四章的部分撰写)

核稿和
校对人员 张初础 施静达 金银助 袁贤明 傅和球 姜军甫

总 纂 张初础 施静达 金银助

前 言

银行业作为一个高风险、高负债的行业，因其与整个社会经济生活的紧密联系和风险的高度外部性和危害性，一直是政府部门、金融界、理论界乃至平民百姓关注的焦点。从防范银行业风险的角度讲，银行监管当局监管、行业管理、社会监督等都是有效的手段，但上述外部因素作用的发挥都必须依赖于内因——银行内部控制，因此加强银行内部控制是防范银行业风险的基础。虽然近年来对银行内部控制的研究已成热点，但从大量的危机案例中，我们看到尽管原因多种多样，但几乎都与银行内部控制不力有关，从巴林银行倒闭到日本大和银行事件，从国际商业信贷银行的倒闭到东南亚金融危机，从近期我国商业银行触目惊心的案例到农村合作金融系统出现的大量经济案件，无一例外地证明了这一点。因此，如何加强内部控制是我们农村合作金融系统必须研究的重要课题之一。

银行控制理论是在企业内部控制理论的基础上发展起来的。巴塞尔委员会对此进行过多次阐述，综合起来看可以这样表述：银行内部控制是银行的一种自律行为，是银行董事会、高级管理层及各级管理人员为完成既定的工作目标和防范风险，对内部组织及其工作人员从事的业务活动进行风险控制、制度管理和相互制约的方法、措施和程序的总称。银行内部控制制度的安排，一般包括四个方面，即科学的银行组织制度、业务部门职责分工制约制度、科学合理的授权与审批制度、内部检查与内部审计制度。

目前，浙江省农村合作金融系统正处于一个典型的变革时期。管理体制和产权制度的改革，让农村信用社跃上了广阔的金融大舞台，也

给广大信合干部员工带来了希望和惊喜。但目前还只能是喜忧参半。喜的是,内外部发展环境日趋有利;忧的是,我们能否把握这一历史性的机遇,进一步完善内控,活化机制,提高经营管理水平,实现新发展、新飞跃。近几年来,浙江省农信联社宁波办事处一直在积极探索提高辖内农村合作金融机构经营管理水平的方法和手段。2002年中国人民银行发布《商业银行内部控制指引》后,农村合作金融机构内部控制就成为其重要的研究课题。经过一段时间的理论研究和实践探索,该办事处终于编写完成了《农村合作金融机构内部控制综合评价》一书,诚是精神可贵,成果可嘉。

本书试图提供这样一种观点,对于未来农村合作金融机构的成功内控管理需要有多角度的洞察力和全方位的实践努力,它覆盖了农村合作金融机构内控管理的大部分,以便对“做什么”、“怎么做”和“为什么这样做”形成和产生一个崭新的认识并具体指导实践。

有感于此书中的观念鲜明而将对宁波辖内农村合作金融机构有关键性的影响,本人一直希望此书能早日出版。今此书即将付梓,衷心希望藉此书之出,让广大宁波信合同仁进一步理清思路,建立共识,提升水平,从而在变革中始终掌握先机。

浙江省农村信用社联合社主任 姚世新

二〇〇五年九月

目 录

第 一 部 分

农村合作金融机构内部控制综合评价暂行办法.....	1
第一章 总则.....	3
第二章 评价原则.....	5
第三章 评价项目.....	6
第四章 评价计分及级别划分	16
第五章 评价等级特征	18

第 二 部 分

农村合作金融机构内部控制综合评价体系的设置	19
第一章 组织决策系统	22
第二章 信贷与资金交易系统	26
第三章 会计出纳系统	30
第四章 中间业务系统	33
第五章 计算机系统	36
第六章 保障系统	38

第 三 部 分

农村合作金融机构内部控制综合评价系统的具体操作	41
-------------------------------	----

第一章 组织决策系统评价	43
第一节 决策机构制度健全性评价	43
第二节 决策机构制度有效性评价	54
第二章 信贷与资金交易系统评价	93
第一节 信贷与资金交易系统制度健全性评价	93
第二节 信贷与资金交易系统制度有效性评价	105
第三章 会计出纳系统评价	169
第一节 会计出纳系统制度健全性评价	169
第二节 会计出纳系统制度有效性评价	175
第四章 中间业务系统评价	225
第一节 中间业务系统制度健全性评价	225
第二节 中间业务系统制度有效性评价	231
第五章 计算机系统内部控制评价	238
第一节 计算机系统制度健全性评价	238
第二节 计算机系统制度有效性评价	244
第六章 保障系统评价	262
第一节 保障系统制度健全性评价	262
第二节 保障系统制度有效性评价	267

第 四 部 分

、农村合作金融机构内部控制综合评价体系的调查问卷和

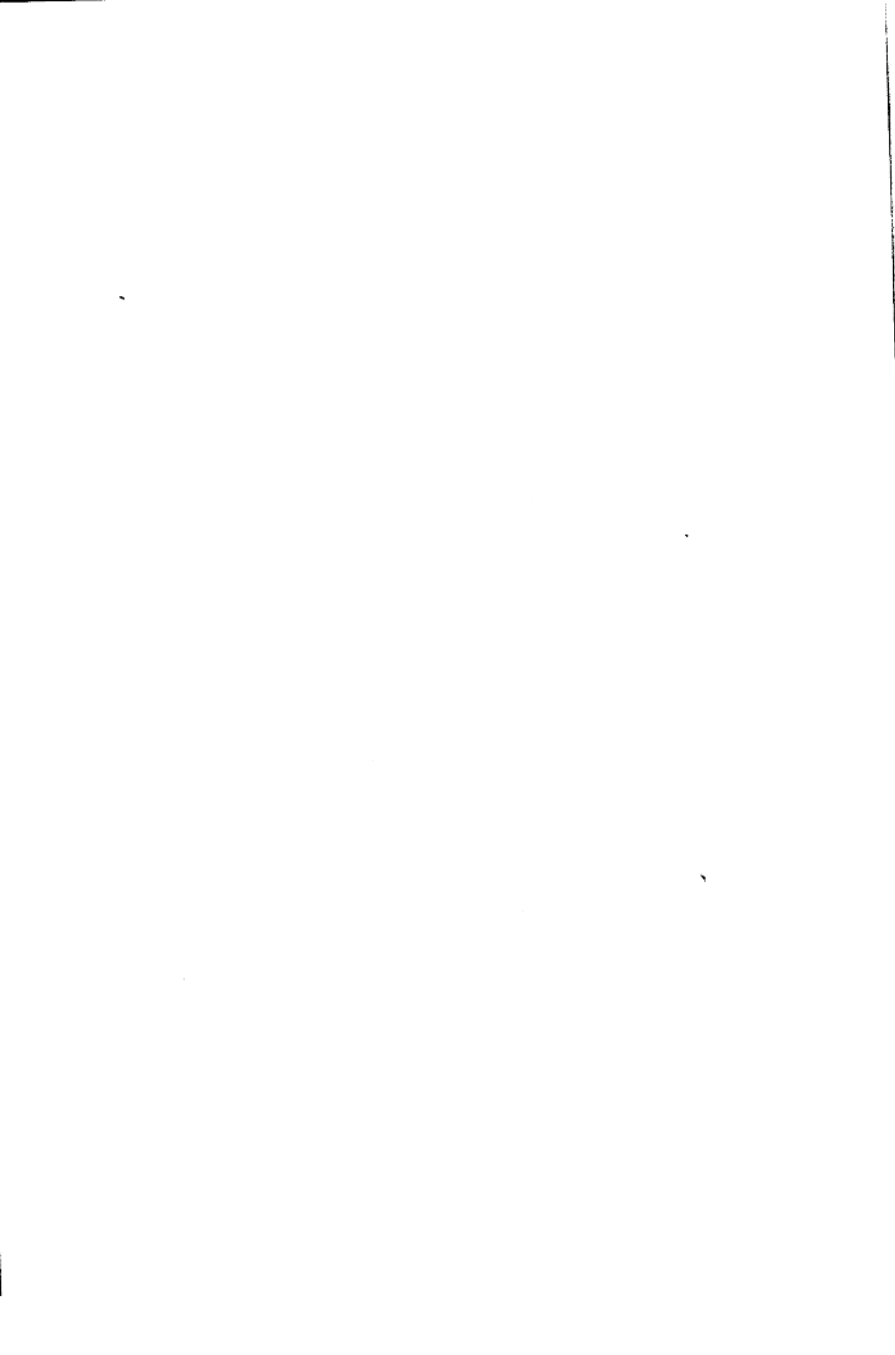
测试题	295
第一章 内部控制综合评价的常用方法	297
第二章 内部控制综合评价体系的调查问卷内容和 表式	301
第三章 内部控制评价体系的测试题	355
第四章 测试题参考答案	425

第 五 部 分

附录.....	431
附录一 商业银行内部控制指引(中国人民银行公告 [2002]第 19 号).....	433
附录二 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]第 9 号)	454
附录三 商业银行内部控制评价试行办法操作说明 (银监办发[2004]370 号)	480
附录四 巴塞尔银行监管委员会评价银行内部控制制度 的 14 个原则(摘录)	526

第一部分

农村合作金融机构内部 控制综合评价暂行办法



第一章

总 则

第一条 为促进农村合作金融机构建立和健全内部控制,防范金融风险,保障农村合作金融体系安全稳健运行,依据《商业银行内部控制指引》(中国人民银行公告[2002]第19号)、《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]第9号)、《商业银行内部控制评价试行办法操作说明》(银监办发[2004]370号)等法律法规和金融审慎管理要求,制定本办法。

第二条 内部控制是农村合作金融机构为实现经营目标,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。

第三条 合作金融机构内部控制的目标

一、确保国家法律法规和合作金融机构内部规章制度的贯彻执行;
二、确保合作金融机构发展战略和经营目标的全面实施和充分实现;

三、确保风险管理体系的有效性;

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。

第四条 内部控制应当与合作金融机构的经营规模、业务范围和风险特点相适应,以合理的成本实现内部控制的目标。

第五条 本办法所称评价是指县市区信用联社(农村合作银行)、上级行业管理部门以现场检查的形式,按程序,通过问卷调查、查阅资料、座谈提问、质询、测试等方法,结合日常监督管理情况,对合作金融机构内部控制状况进行认定、评分和划分等级。

农村合作金融机构内部控制综合评价

第六条 本办法适用于对县(市、区)辖内信用社、支行的初评和县市区信用联社(农村合作银行)的内控评价。

第七条 农村合作金融机构内控评价按属地原则进行,评价每年一次,评价面每年不少于三分之一,每三年完成一轮评价。

第二章

评价原则

第八条 实施对合作金融机构内部控制评价,必须遵循以下原则:

一、全面性原则。内部控制应当渗透到合作金融机构的各项业务过程和各个操作环节,覆盖所有的部门和岗位,并由全体人员参与,任何决策或操作均应当有案可查。评价内部控制的健全或有效,须综合考虑涉及内部控制的各个方面;

二、审慎性原则。评价合作金融机构内部控制的健全或有效,必须评价其是否以防范风险、审慎经营为出发点,经营管理能否体现“内控优先”的要求;

三、有效性原则。评价合作金融机构内部控制的健全或有效,必须评价其是否具有高度的权威性,所有权力是否都受内部控制的约束,内部控制存在的问题是否得到及时反馈和纠正;

四、独立性原则。评价合作金融机构内部控制的健全或有效,必须评价内部控制的监督、评价部门是否独立于内部控制的建设、执行部门,是否有直接向理(董)事会、监事会和高级管理层报告的渠道;

五、真实性原则。内控评价必须以事实为依据,以法律法规、规章制度为准绳,实事求是,客观公正;

六、统一性原则。内控评价的考核计算依据、内容和指标,必须做到标准统一和口径一致;

七、保密性原则。内控评价报告作为重要的管理资料,未经合作金融机构有权人和有权部门许可,不得对外泄露或公开。

第三章

评价项目

第九条 合作金融机构内部控制评价项目包括组织决策系统、信贷与资金交易系统、会计出纳系统、中间业务系统、计算机系统、保障系统等六个方面。

第十条 组织决策系统

一、制度健全性

(一) 是否建立了社员(股东)代表大会、理(董)事会、监事会的议事工作制度;

(二) 是否建立了明确的经营决策程序和主任(行长)办公会议等制度;

(三) 是否建立了决策系统、执行系统和监督系统之间的信息沟通和反馈渠道;

(四) 是否建立了各种风险预案;

(五) 是否建立了分级授权制度;

(六) 是否建立了目标管理制度、中长期发展规划和年度业务工作计划;

(七) 是否建立了员工录用、考核、奖惩、培训等激励约束制度;

(八) 内设部门的设置是否与业务发展相一致,是否符合决策、执行、监督相互制约的原则;

(九) 是否建立有效的内部控制报告、纠正机制和评价制度;

(十) 开展各项新业务前是否建立了相应的管理制度、操作办法和风险防范措施;

(十一) 是否建立了其他必要的相关制度。

二、制度执行有效性

(一) 社员(股东)代表、理(董)事和监事等是否能按规定履行职责;

(二) 重大经营决策是否按规定的程序和权限进行讨论与审批,作出的决策是否符合法律法规,是否对已作出的决策进行检查落实;

(三) 决策系统、执行系统和监督系统之间的信息沟通渠道是否畅通,董(理)事、监事、高级管理层是否能及时了解本单位的经营和风险状况,各项信息是否能及时地传递给相关的员工;

(四) 是否经常进行风险预案的演练,在各个重要部位、营业网点等发生供电中断、火灾、抢劫、挤兑等紧急情况时,是否采取了及时、有效的应急措施;

(五) 对有关人员的授权是否科学合理,是否存在超越授权、授信范围和额度办理业务,对授权、授信的执行情况是否进行监控;

(六) 管理层作出的决策是否与该机构制定的政策、目标和计划相一致,中长期发展规划和年度业务工作计划是否得到落实,对完不成任期目标的机构是否按规定追究有关人员的责任;

(七) 员工的录用、考核、奖惩等是否能体现公正、公平、公开原则,对各级人员的培训是否能按计划进行;

(八) 内设部门的设置是否达到决策、执行、监督相互制约的结果,各关键岗位人员安排的数量和质量是否符合内控要求;

(九) 业务部门、内部审计部门和其他人员发现的内部控制的问题,是否及时上报,有关部门是否采取有效的纠正措施,对内部控制的制度建设、执行情况是否定期进行回顾和检讨,并根据国家法律规定、本联社(银行)组织结构、经营状况、市场环境的变化进行修订和完善;

(十) 是否能严格按照制定的管理制度、操作办法和风险防范措施开展各项新业务;

(十一) 被评价机构高管人员的经营指导思想是否端正,是否能体现审慎经营思想,是否重视员工文化素质的提高和企业文化建设,培养良