

*Chengshishangyeyinhang*  
*Neibukongzhi Shenji*

# 城市商业银行 内部控制审计

● 于敏 著

辽宁人民出版社

# 城市商业银行内部控制审计

于 敏 著

辽宁人民出版社

©于 敏 2005

图书在版编目 ( C I P ) 数据

城市商业银行内部控制审计/于敏著, - 沈阳: 辽宁人民出版社, 2005.8

ISBN 7-205-05536-9

I. 城... II. 于... III. 商业银行-内部审计-研究 IV. F830.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 069951 号

---

出版发行: 辽宁人民出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印 刷: 丹东市委机关印刷厂

幅面尺寸: 146mm×208mm

印 张: 10  $\frac{3}{4}$

字 数: 270 千字

印 数: 1-3000

出版时间: 2005 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2005 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 王丽竹 田 杨

封面设计: 杨 勇

版式设计: 陈淑梅

责任校对: 宋毓培

---

定 价: 25.00 元

## 前 言

城市商业银行作为地方性金融机构的有生力量，是伴随着中国经济体制改革，为适应多样化、多元化经济结构对金融服务的需求而产生的，自1995年国务院决定在大中城市组建地方股份制性质的城市商业银行以来，城市商业银行先省会后地、市应运而生并得到迅速发展，城市商业银行的社会地位和在中国金融体系中的作用逐步显现和增强。截至2004年末，全国共有城市商业银行113家，资产总额达16,938亿元，其中各项贷款9045亿元；负债总额达16,361亿元，其中各项存款14,341亿元；当年实现利润82亿元；所有者权益577亿元。十年来，城市商业银行坚持“服务地方经济、服务中小企业、服务城市居民”的经营方针，不仅有力地支持了地方经济建设和中小企业发展，为城市居民提供完善的金融服务，自身也取得了生存发展空间，成为我国银行业的重要组成部分。

但是，城市商业银行毕竟是银行界的“新人”，而且是在众多的城市信用社基础上组建的，其在化解城市信用社显性的或潜在的风险，确保地方金融稳定的同时，也背负了城市信用社遗留下来的巨额的不良资产包袱、人员包袱和财务包袱。况且，城市商业银行作为按现代企业制度建立的现代化股份制商业银行，其经营管理没有现成的模式和经验可供借鉴。应该说，城市商业银行仍是我国银行的高风险区。从世界各国大量的金融动荡或银行危机，尤其是银行破产倒闭案中，从具有数百年悠久历史的巴林银行倒闭，到曾有银行永不倒闭之神话的日本银行破产，以金融制度发达著称于世的美国储蓄与贷款协会及商业银行的问题与困

境，以及导致社会政局动荡的阿尔巴尼亚金融风波与引起全球震动的东南亚货币金融危机，几乎无一例外地包括银行制度——主要是商业银行内部管理控制制度这一根本性、基础性因素。其他因素则是通过银行内部控制制度这个内因而起作用。因此，从探讨城市商业银行的内部控制入手，健全城市商业银行的内部控制机制，在抑制外部各种不利影响，从而化解经营风险，实现稳健经营有着十分重要的现实意义。

在我国，虽然尚无明显的金融危机发生，以及大规模的银行破产倒闭现象，然而金融业、特别是作为我国金融业主体和基础的银行业不安全因素却大量存在，城市商业银行更是雪上加霜，尤其是不断积累的巨量银行不良资产，直接威胁着我国城市商业银行的稳定与发展。究其原因，除旧体制的积弊，经济转轨时期经济改革及运行成本的转嫁，以及日益加深的国际金融环境影响等因素外，主要是城市商业银行内部控制制度的缺陷，是一个极其重要的方面。因此，借鉴国际经验教训，参考国内城市商业银行成功经验，加强和完善城市商业银行内部控制制度，确保城市商业银行的安全、稳定与效率，进而保障地方经济改革顺利进行和国民经济持续发展，便成为本书写作的基本动机。

另一方面，对于我国商业银行内部控制制度问题，虽然近年来已有专家学者从不同角度进行过探讨，并且取得了一些颇有价值的成果，但总体看来，研究侧重于国有商业银行，没有直接针对城市商业银行，而且目前的研究尚缺乏深度和系统性，尤其是较少涉及对城市商业银行内部控制审计等关系到内部控制制度健全及有效运行的关键问题和基础环节，这一点也增强了从城市商业银行内部控制与审计方面，比较系统探讨我国城市商业银行内部控制制度审核与评价这一研究动机。

由于大部分城市商业银行成立时间不长，基础比较脆弱，未能建立完善的符合实际经营管理需要的内部控制制度，尤其是在

公司治理结构、内部控制等方面缺乏有效的制度约束，造成公司治理结构不完善，内部控制薄弱，高级管理人员和关键岗位工作人员道德风险形成损失时有发生，对部分城市商业银行的发展造成明显的阻碍。本书从城市商业银行内部控制的现状和存在问题着手，借鉴国际和国内商业银行在内部控制方面的成熟经验，系统阐述了城市商业银行内部控制制度的构成要素，介绍了城市商业银行主要业务内部控制评价与审计的标准和方法。

本书是作者所承担并主持的辽宁省社会科学规划基金2003年度资助课题《辽宁省城市商业银行治理结构存在问题及其对策研究》〔项目批准号L03BJL021〕的阶段性成果之一，是在繁忙工作状况下，一年多来完全用业余时间写成的。由于时间和条件有限，没有去收集更多的基础资料，因此对书中的有些问题，自己也认为研究的不深入、不系统，许多只能是讲到而已，希望本书的出版，对于从事城市商业银行的高层管理者和内部审计稽核人员能够起到引导和启发的作用，并在此基础上有进一步的提高，为城市商业银行的稳定和发展作出贡献。

在本书的写作过程中，参考一些作者的著作和论文，在此我一并表示深深的谢意。最后需要说明的是，由于我国城市商业银行的长足发展，本人的经验和时间等原因，书中谬误之处，还望读者、专家指正。

作者  
2005年7月

# 目 录

|                                     |         |
|-------------------------------------|---------|
| <b>第一章 城市商业银行内部控制制度概述</b> .....     | ( 1 )   |
| 一、城市商业银行内部控制制度基本描述 .....            | ( 1 )   |
| 二、城市商业银行内部控制的设计原则、程序和控制方法 .....     | ( 5 )   |
| 三、城市商业银行内部控制的要素与内容 .....            | ( 10 )  |
| 四、西方国家商业银行内部控制制度 .....              | ( 25 )  |
| 五、城市商业银行内部控制制度构建 .....              | ( 32 )  |
| <b>第二章 城市商业银行内部控制审计目标及程序</b> .....  | ( 46 )  |
| 一、城市商业银行内部控制与内部审计 .....             | ( 46 )  |
| 二、内部控制审计目标及含义 .....                 | ( 59 )  |
| 三、内部控制审计运行程序 .....                  | ( 74 )  |
| <b>第三章 城市商业银行内部控制审计方法</b> .....     | ( 88 )  |
| 一、内部控制的描述方法 .....                   | ( 88 )  |
| 二、遵循性测试 .....                       | ( 102 ) |
| 三、抽样在内部控制审计中的运用 .....               | ( 110 ) |
| <b>第四章 城市商业银行内部管理控制审计</b> .....     | ( 130 ) |
| 一、组织机构内部控制审计 .....                  | ( 130 ) |
| 二、岗位责任制审计 .....                     | ( 147 ) |
| <b>第五章 城市商业银行支持保障系统内部控制审计</b> ..... | ( 153 ) |
| 一、人事管理内部控制审计 .....                  | ( 153 ) |

|  |              |
|--|--------------|
| 二、信息系统内部控制审计.....                                | (157)        |
| 三、安全保卫内部控制审计.....                                | (170)        |
| <b>第六章 城市商业银行资金计划与信贷业务内部<br/>    控制审计.....</b>   | <b>(176)</b> |
| 一、资金计划业务内部控制审计.....                              | (176)        |
| 二、信贷业务内部控制审计.....                                | (183)        |
| <b>第七章 会计出纳业务内部控制审计.....</b>                     | <b>(210)</b> |
| 一、会计核算业务内部控制审计.....                              | (210)        |
| 二、国内结算业务内部控制审计.....                              | (220)        |
| 三、现金出纳业务内部控制审计.....                              | (252)        |
| <b>第八章 储蓄、信用卡、保管箱业务及财务管理<br/>    内部控制审计.....</b> | <b>(261)</b> |
| 一、储蓄业务内部控制审计.....                                | (261)        |
| 二、信用卡业务内部控制审计.....                               | (276)        |
| 三、保管箱业务及其他代理业务内部控制审计.....                        | (283)        |
| 四、财务管理内部控制审计.....                                | (289)        |
| <b>第九章 城市商业银行内部控制综合评价.....</b>                   | <b>(300)</b> |
| 一、内部控制综合评价原则.....                                | (300)        |
| 二、商业银行内部控制综合评价指标体系.....                          | (307)        |
| <b>第十章 城市商业银行内部控制审计报告.....</b>                   | <b>(321)</b> |
| 一、内部控制审计报告的基本内容及特点.....                          | (321)        |
| 二、内部控制审计报告的撰写.....                               | (327)        |



## 第一章 城市商业银行内部控制制度概述

### 一、城市商业银行内部控制制度基本描述

#### (一) 城市商业银行内部控制制度的含义

1. 英国银行界认为，内部控制制度是管理层为了有序、有效地开展业务而建立起来的各种控制机制，用以确保贯彻管理政策，保全资产或各种记录的完整与准确。

2. 新加坡银行界认为，内部控制制度是管理层为了把错误和虚假降到最低，并有效地进行控制而建立的对业务经营活动的检查和相互制约的机制。

3. 巴塞尔银行监督管理委员会于1998年提出了银行内部控制系统的框架和13项原则。其中对内部控制的定义进一步强调董事会和高级管理层对内部控制的影响，强调组织中所有各级人员都必须参加内部控制的过程。

4. 我国银行界认为，商业银行内部控制制度是商业银行在经营管理活动中，为保证管理有效，保障资产安全完整，保证会计资料准确、真实，为实现其经营目标以及鼓励遵守既定的管理政策而采取的所有相应的方法、手段和措施的总称。中国人民银行1997年公布的《加强金融机构内部控制的指导原则》中指出，金融机构的内部控制是金融机构的一种自律行为，其内部控制制度是金融机构为完成既定的经营目标而制定和实施的涵盖各项业务活动，涉及内部各级机构、各职能部门及其工作人员的一系列具有控制职能的方法、措施和程序的总称。中国人民银行在

2002年4月公布的《商业银行内部控制指引（征求意见稿）》中指出，内部控制制度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、事中控制和事后评价的动态过程和机制。

### （二）城市商业银行内部控制的内涵

城市商业银行内部控制的概念包括下列几个方面的内涵。

1. 商业银行内部控制的目标包括三个层次。第一层次的目标是防范经营风险；第二层次的目标是保证资产的安全、会计记录的完整、真实和经营环节的规范；第三层次的目标是为实现经营目标和经营效益提供合理保证。

2. 商业银行内部控制的客体是商业银行的全部经营管理活动，对商业银行的所有业务活动都要进行规范和控制。因此，商业银行内部控制是一个有特定目标的制度、组织、方法、程序的体系，而不是一种狭义的管理制度。

3. 商业银行内部控制的主体。商业银行内部控制涉及银行业务部门、内审部门、中央银行和银监会及外部审计机构五个方面。

（1）建立健全有效的内部控制是商业银行董事会和高级管理层的基本职责；

（2）内部审计是对内部控制措施的补充，其职责在于独立地评价内部控制的完善程度、有效性和效率；

（3）中央银行和银监会作为监管当局，其职责在于，如果商业银行没有建立完善的内部控制或没有很好地执行，它将介入并采取监管措施；

（4）外部审计除独立评估商业银行的内部控制外，还要对内部审计的有效性作出评价。

### (三) 城市商业银行内部控制制度的特征

商业银行的内部控制制度是管理控制理论体系中一个重要分支，是商业银行管理过程中不可或缺的基本环节之一。城市商业银行的内部控制具有以下特征：

1. 城市商业银行的内部控制是一个有机运作的系统。它不仅仅是内部某些单独的管理制度和办法，也不只是内部各种管理制度的综合，而是商业银行经营管理活动自我协调和制约的一种机制，是存在于各种管理制度中的一种有机控制的体系。因此，衡量商业银行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。所以，在设计商业银行内部控制系统时，必须兼顾完整性、系统性和有效性。

2. 城市商业银行的内部控制是一种事前防范。内部控制从技术类型上可划分为事前控制（前馈控制）、同步控制（内馈控制）和事后控制（反馈控制）。商业银行经营风险的多发性、连带性与易于扩散的特点，决定了商业银行的内部控制必须努力做到事前防范，所以内部控制制度体系和控制程序的设计必须建立在前馈控制的基础之上，并广泛运用信息管理技术和预测技术。

3. 城市商业银行内部控制既针对经常性、预期的事项，对于突发性事件又能作一些原则性的规定，进行基本控制。商业银行内部控制的设计既是基于对经营管理现状特别是问题与风险的认识与处理，更是为了防止问题的发生，所以它具有常规性与预期性特点。同时，完善的理想化内部控制还要具有灵活性的特点，即使在计划发生了变化，出现了未预见的情况或计划发生重大错误的情况下，也能发挥作用。一个真正有效的控制系统，还要能够预测未来，及时发现可能出现的偏差，预先采取措施，而

对于突发性的全局性事件，还要能够提供原则性规定，并配合有关手段进行特殊控制处理。

### （四）城市商业银行内部控制的作用

内部控制是促进城市商业银行有效经营管理的重要工具，加强内部控制制度建设，有利于减少疏漏、错误尤其是违法行为，有利于激励员工工作积极性，有利于提高商业银行工作效率。

#### 1. 统驭整体作用

城市商业银行的机构庞大，业务种类繁多，人员素质参差不齐，如果没有恰当的内部控制，则会造成整体运作紊乱、无序甚至会出现违规经营现象。严密的内部控制规定了各部门、各分支机构对业务、管理部门及一线工作人员的工作进行监督、检查和评价，从而使商业银行各分支机构、各项业务相互联系、相互制约、相互补充。这说明商业银行内部控制能够将商业银行作为一个整体，去统驭和控制。

#### 2. 制约与激励作用

内部控制是一个复杂的系统工程，它不但评价城市商业银行是否有制度或制度是否完善，而且也评价制度的执行情况及执行效果。虽然商业银行有非常完善的内部控制制度，但执行效果不理想，甚至有些制度的目的没有达到或者没有完全达到。当然，对商业银行内部控制制度的执行情况进行检查也是内部控制的功能之一。由此可见，商业银行内部控制通过对内部控制制度执行情况的检查和评价，可以对员工的工作情况进行严密的监督和考核，对员工行为进行制约，真实反映其工作业绩，稳定员工工作情绪，激发他们的工作热情，挖掘他们的工作潜能，提高工作效率。

#### 3. 促进作用

无论是管理还是控制，执行者必须以银行既定的计划或政策目标依据，了解组织内各部门的职能、各部门之间的相互关系及其管理活动，并对上述各部门进行公正的检查和合理的评价，以促进管理目标的如期实现。通过对各部门、各分支机构的制度设计及制度执行情况进行了解和评价，促使其不断完善，并在实际工作中得到严格遵循，这样，有利于消除经营和管理活动中的随意性，取得更好的经营成果和管理绩效。

## 二、城市商业银行内部控制的设计 原则、程序和控制方法

### （一）城市商业银行内部控制的设计原则

中国人民银行颁布的《加强金融机构内部控制的指导原则》对金融机构构建内部控制机制时应遵循的原则作了明确的规定，即金融机构要按照合法、合理、稳健的要求，确定明确的经营方针，建立“自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束”的经营机制，坚持资金营运“安全性、流动性、效益性”相统一的经营原则。

#### 1. 有效性原则

有效性原则是指内部控制制度包括最高决策层所制定的业务规章和发布的指令，必须符合国家和监管部门的规定和要求，必须具有高度的权威性，必须具有可操作性，成为所有员工严格遵守的行动指南；执行内部控制制度时不能有例外，任何人（包括董事长、总经理）不得拥有超越制度或违反规章的权力。有效性原则是保证商业银行“以制度立行”的根本，制度不落实或执行制度有例外，都可能使商业银行及其分支机构因违反国家的金融政策、法律法规及商业银行的规章制度而受到处罚，影响其经营

管理活动，严重时甚至会影响到其声誉和公众形象，引发金融危机。

### 2. 审慎性原则

审慎性原则是指内部控制制度的核心是有效防范各种风险，任何制度的建立都要以防范风险、审慎经营为出发点。内部控制最初是用来查错防弊的，后来，随着企业组织的日益复杂，对内部管理的要求越来越高，内部控制的事前防范作用才开始体现出来。现在，城市商业银行的内部控制主要是为了保证其顺利开展各项经营管理活动，防止业务处理及管理活动中出现违规情况，所以内部控制必须以有效防范各种风险为出发点。

### 3. 全面性原则

全面性原则是指内部控制制度必须渗透到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，不能留有任何死角。金融机构经营管理活动中出现的任何微小问题最终都有可能引发资金损失，直至造成金融危机，严重影响商业银行的形象。因此，内部控制不能有任何疏漏，必须囊括所有业务过程、所有操作环节和所有的管理活动。

### 4. 及时性原则

及时性原则是指城市商业银行在设立新机构或开办新业务品种时，必须树立“内控优先”的思想，首先建章立制，建立健全内部控制制度，采取有效的控制措施。设立新的金融机构或开办新的业务品种，如果没有相应的内部控制制度去规范业务和管理活动，则商业银行的经营活动一开始就会陷入无序状态，不但影响其经营效率与经营业绩，而且在内部失控的情况下，即使时间短暂，也有可能造成严重的后果。所以，许多国家的金融监管机构都主张新机构成立伊始、新业务品种推出之时就有健全的内部控制制度。如德国银行管理局颁布的“信用机构金融交易业务管理的基本要求”中就以制度完善和风险控制系统健全作为监管当

局或管理层批准开展新金融工具和新金融市场交易的必备条件之一。

### 5. 独立性原则

独立性原则是指内部控制的检查、评价部门必须独立于内部控制的建立和执行部门，直接的操作人员和直接的控制人员必须适当分开，并向不同的管理人员报告工作；在存在管理人员职责交叉的情况下，要为负责控制的人员提供可以直接向最高管理层报告的渠道。内部控制作为一个独立的体系，必须对立其所控制的业务操作系统和管理活动，这也是内部控制的基本要求之一。内部控制制度的建立和执行部门同时又对其建立和执行情况进行检查、评价，若不能站在公允的立场上进行，则会影响内部控制的严肃性和有效性。目前我国商业银行在大多数情况下，是由内部稽核部门对业务部门及分支机构的内部控制进行检查、评价，或由业务管理部门对所属分支机构的内部控制状况进行检查和评价。

## (二) 城市商业银行内部控制的程序和方法

### 1. 内部控制的程序

(1) 内部控制制度的设计。内部控制制度设计是指制定或建立内部控制制度。内部控制制度不仅包括通常意义上的规章制度及授权授信规定，还包括指导各项经营和管理活动的操作手册、处理程序等。内部控制制度是内部控制理论、原则、方法、内容的书面体现，内部控制制度涵盖经营管理的方方面面。设计完善的内部控制制度是进行内部控制的基础，制度设计得好坏，将直接影响内部控制功能的发挥。

内部控制设计是否成功，主要视其是否制定了恰当的控制标准。控制标准是为了用来衡量实际绩效而预先确立的依据，它代

表示了商业银行的计划目标和为实现目标、控制风险所制定的规章制度。城市商业银行要制定自身长短期目标，各业务部门也要依照总体目标提出各项业务的具体控制目标，但要注意业务活动目标与全行整体目标和战略计划的关系；注意各业务活动目标之间的相互关系；业务活动目标与所有重要业务程序的关系；业务活动目标的针对性；实现目标的资源和成本；为实现目标所承担的责任等。目标是控制最明确、最具体的客体，没有目标也就没有控制。而且，为实现目标所制定的各项规章制度必须系统、完善，具有可操作性，并逐步对这些内部管理制度和业务规章、机构和岗位设置、决策程序经常进行清理检查，逐步建立、修改、补充和完善，对已经过时的制度要予以废止，并将这项工作作为一个长期性的工作来抓，定期整理、装订有关制度性文本。

(2) 内部控制制度的执行。内部管制制度建立起来以后，就必须执行，执行过程是内部控制的关键环节。整个商业银行从上到下，都必须有计划、有步骤、有组织地执行已有的内部控制制度，如果制度得不到执行，那么，即使制度设计得再完美，再符合实际，也是徒劳无效的。

(3) 内部控制制度的评价。内部控制制度的评价是指对城市商业银行内部控制制度的健全性、有效性、充分性和执行情况进行分析、评价。外部审计和内部稽核部门对城市商业银行内部控制制度建设情况进行评价时，主要集中于有无制度、制度是否完善、制度执行情况如何等主要方面。对城市商业银行的内部控制状况进行评价以后，若存在漏洞或错误之处，立即反馈至制度制定部门，以便对制度进行修改和补充。

内部控制的评价过程需要完成下列主要工作：

衡量结果。衡量结果即是衡量内部控制制度的执行情况，正确计量内部控制目标的执行结果，将这些信息及时、准确地向有关部门反馈，以便及时纠正错误，堵塞漏洞。



分析差异。即分析控制标准及执行情况之间的差异，通过差异的分析，找出主客观原因，并根据问题和差距的大小，采取必要措施，逐步进行解决。

综合检查与评价。即在上述内部控制制度执行情况及其差异分析检查的基础上，对商业银行内部控制制度进行全面的检查与评价。

城市商业银行内部控制制度就是在设计、执行和评价中不断成熟、逐渐完善的。所以内部控制的过程同时也是不断提高内部控制水平的过程。

### 2. 城市商业银行内部控制的方法

有了内部控制的程序，如果没有恰当的控制方法，也是达不到控制目的的。内部控制方法是指实施控制行为、达到控制目的的手段。随着现代商业银行机构的不断扩展和业务品种的日益增多，内部控制的方法也越来越多。概括起来，城市商业银行现阶段的内部控制方法主要有以下几种。

#### (1) 目标控制法

目标控制法是指城市商业银行的管理工作应遵循其创建目标，分期对各项业务制定切实可行的计划，并对计划执行情况进行检查的方法。目标控制法是一种事前控制法。

#### (2) 组织控制法

组织控制法是指城市商业银行利用其组织机构的设置来达到内部控制目的的方法。在设计组织机构时，对组织机构各层次制定明确的岗位职责，建立各层次、各部门之间相互联系和相互制约的机制和方法，同时对各层次、各部门履行职责情况进行考核。组织控制法是一种事前控制法。

#### (3) 授权控制法

授权控制法是指利用银行内部授权制度达到控制目的的方法。城市商业银行除了具有完善的组织机构和明确的岗位责任制