


我国商业银行内部控制评价研究

——基于内部审计视角

李健飞
著

A Study on Internal
Control Evaluation of
Commercial Banks from
the View of Internal Audit

 经济科学出版社
Economic Science Press

我国商业银行 内部控制评价研究

——基于内部审计视角

**A Study on Internal Control Evaluation
of Commercial Banks from
the View of Internal Audit**

李健飞 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国商业银行内部控制评价研究/李健飞著. —北京: 经济科学出版社, 2011. 7

(基于内部审计视角)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0817 - 0

I. ①我… II. ①李… III. ①商业银行 - 内部审计 - 研究 - 中国 IV. ①F239.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 124723 号

责任编辑: 张 力 邓瑞锁

责任校对: 杨 海

技术编辑: 王世伟

我国商业银行内部控制评价研究

李健飞 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行电话: 88191104

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京联兴华印刷厂印刷

787 × 1092 16 开 15.25 印张 300000 字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0817 - 0 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

在把握机遇中开创我国银行业 改革发展新局面

(代序)

“十一五”期间，我国银行业紧紧抓住战略机遇期，贯彻落实科学发展观，积极构建和谐社会，取得了举世公认的巨大成就。下一个十年我们如何顺时应变，着力做好自己的工作，有力推进国内经济金融体系科学发展，直接关系到全面建设小康社会的成效，关系到我国现代化战略的成败，关系到我国在国际新格局中的地位。只有在大有作为的时代更加奋发有为，我们才能在把握机遇中成就下一个十年的辉煌。

全球经济格局正在发生深刻复杂变化

本次金融危机以来，世界各国都以不同方式，不同程度地采取了各种经济刺激政策及措施，但迄今为止，世界经济复苏动力仍显不足，发达经济体经济增长缓慢，失业率居高难下，部分国家债务沉重，一些国家主权债务危机隐患仍未消除，全球金融体系大量有毒资产有待消化，美国等实施新一轮量化宽松政策，全球流动性泛滥加剧，保护主义继续升温。新兴经济体面临资本大量流入、通胀风险上升等多重压力，保持经济稳定难度加大。与此同时，世界经济结构进入调整期，治理机制进入变革期，创新和产业转型处于孕育期，新兴市场国家力量步入上升期。

——世界范围内经济结构出现重组态势，发达国家被迫改变负债消费模式，试图通过扩大投资和出口拉动经济增长；新兴经济体开始更多通过转向扩大内需来拉动经济增长。

——国际金融危机催生新科技革命，新能源、新材料、信息网络、生物医药、节能环保、低碳技术、绿色经济成为重塑世界经济版图的强劲力量。

——国际金融组织体系改革出现对新兴市场国家的重要变化，世界经济治理机制变革中我国的话语权和参与引导能力增强。

——全球流动性泛滥持续推高资产价格，国际主要货币汇率持续大幅波动，金融市场出现动荡，“热钱”大量涌入新兴市场国家。这些国家银行面临外汇流动性风险、汇兑风险、投资交易风险、政策性风险、跨国风险管理带来的新挑战。

——国际金融监管环境出现新变化。《巴塞尔协议Ⅲ》对银行资本、流动性、杠杆比率、逆周期资本缓冲、系统重要性银行、动态拨备等提出了新监管标准。主要发达国家金融监管改革对全球金融发展和商业银行合规管理提出了更高的要求。

国内经济金融环境出现新的阶段性特征

当前，我国正处在重要战略机遇期，经济发展长期向好的趋势没有改变，各种有利条件依然存在，但长期问题和短期问题交织，结构性问题和体制性问题并存，国内问题和国际问题相互关联，我国宏观经济环境存在许多不确定性。积极稳妥地处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构、管理通胀预期的关系，加快推进经济结构战略性调整，把稳定价格总水平放在更加突出的位置，切实增强经济发展的协调性、可持续性和内生动力成为“十二五”宏观经济政策的基本取向。

——货币政策导向出现新变化。我国货币政策由应对危机时期的“适度宽松”转变为“稳健”，宏观政策导向出现重要调整。货币政策回归常态后，将会带来银行流动性的适度收紧和信贷增速的放缓，也会对银行调整信贷结构和提升信贷运作效率提出更加紧迫的要求。同时，加息周期的来临可能会使银行利差进一步收窄，前期大规模投资建设项目的资金接续潜在风险上升，银行信贷安全和盈利水平面临一定压力。

——经济结构战略性调整带来新变化。未来几年，我国经济驱动将向以内需为主，特别是投资与消费协调拉动转变；产业结构调整向提升先进制造业、发展战略性新兴产业和服务业转变；对外开放向推动“引进来”与“走出去”相协调，坚持进口与出口、吸收外资与对外投资并重转变；经济格局向城乡和区域协调发展转变；经济增长方式向资源节约、环境友好的可持续发展转变。这将催生居民消费、新兴产业、现代服务业、现代农业、区域特色经济、城镇化及绿色经济等新的经济增长领域。

——监管标准出现新变化。构建逆周期的金融宏观审慎管理制度框架，是“十二五”期间我国一项重要金融改革。目前，中国银监会正在酝酿中的资本充足率、流动性比率、杠杆率、动态拨备率等监管新标准都严于《巴塞尔协议Ⅲ》。银监会准备对系统重要性银行提出更为严格的附加资本和动态差别准备金率要求，还针对我国银行业信贷资产占比较高的情况，专门设置更严格的贷款拨备计提比率。更加严格的监管，有助于银行加强自我约束和提升风险偿付能力，同时也会对银行传统发展方式带来挑战。

——金融市场改革孕育新变化。“十二五”期间，我国将稳步推进利率市场化改革，加快多层次资本市场体系建设，显著提高直接融资比重，通过股票、债券、产业基金等工具更好地满足多样化融资需要。利率市场化和金融脱媒的推进，将会分流银行存贷款等传统业务，挑战过度依赖存贷款利差收入的传统盈利模式，同时多层次资本市场建设也会给银行的多元化发展创造新的市场条件，银行业发展格局正在孕育并将发生重大调整。

我国银行业具备坚实发展基础和巨大发展潜力

世情、国情继续发生深刻变化，我国银行业经营发展的内外部环境呈现新的阶段性特征，迫切需要我们进一步创新发展理念，科学研判发展规律和趋势，在形势变化发展中捕捉新机遇，在激烈市场竞争中把握主动权，立足新起点，应对新挑战，打造新优势，推动现代金融企业建设再上新台阶。

经过这场国际金融危机，我国银行业取得历史性进步，各家银行坚持把稳健经营和科学发展作为谋划公司战略的根本要求；坚持把维护存款人利益、提升服务能力与服务水平作为加强风险管理的出发点和落脚点；坚持把遵循监管要求和落实合规管理、建立健全资本约束机制作为加强内部控制的着力点；坚持把推进转型发展、加快体制机制创新作为加强公司治理的重要途径，各项改革正在向纵深推进，抗风险能力不断增强，资产规模与经营效益同步攀升。截至2010年末，我国银行业境内本外币资产总额为94.3万亿元，比2009年同期增长19.7%。而负债总额为88.4万亿元，比2009年同期增长19%。英国《银行家》杂志以一级资本和业绩表现为基础，对2010年度全球前1000家银行进行排名，我国银行上榜家数从2003年的15家增至2010年的84家，成为上榜银行数目最多的国家之一。

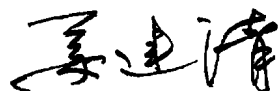
“十二五”期间，我国社会财富不断积累，内需潜力逐步释放，人口老龄化逐渐加深，为银行业丰富个人金融服务，提高财富管理水平，不断满足人民群众日益增长的多样化金融服务需求带来了难得的机遇；城乡统筹发展特别是城镇化和社会主义新农村建设积极稳妥推进，为银行业继续提供城乡基础设施建设以及城镇吸纳农村转移人口所需的住房、就业、就学等相关金融服务提供了巨大的空间；产业结构调整持续推进，传统产业加快改造提升，低碳经济方兴未艾，高附加值、高技术、战略性新兴产业不断涌现，现代服务业蓬勃发展，为银行业继续调整优化信贷结构，大力支持产业结构优化升级带来了新的动力；经济社会全面协调可持续发展，为银行业继续加大对“三农”、中小企业、就业、消费、节能环保、科技创新等重点领域和薄弱环节的支持，促进经济、社会、环境协调发展创造了更加有利的条件。

珍惜机遇、抓住机遇、用好机遇，认清挑战、应对挑战、战胜挑战，我们需要以更大决心和勇气全面推进银行业各项改革和建设事业。展望未来，银行业的担子更重，任务更艰巨，发展前景也更广阔。

健飞同志所著《我国商业银行内部控制评价研究——基于内部审计视角》一书，以财政部等五部委《企业内部控制基本规范》为指引，以多年的商业银行内部控制评价实践为基础，对如何认识和实施商业银行内部控制评价，从理论到实践进行了系统深入的探讨和研究，尤其在评价理念、内容、方法和工具等方面有所突破、有所创新，对于通过持续不断的控制评价推动商业银行筑牢内部控制的根基，筑牢抵御风险

的防线有着积极意义，值得一读。

内部控制是商业银行永恒的主题。只要我们坚持科学发展观，正确把握和处理发展与内部控制、发展与风险防范的辩证关系，坚持真抓实干，扎扎实实推进各项改革创新举措，我国银行业就一定能够在公司治理、风险管理和内部控制等诸多重要领域不断取得新的突破，就一定能够在新的历史机遇期焕发出新的活力，为我国经济社会的全面和可持续发展做出新的贡献。



二〇一一年三月二十八日

目 录

1. 导论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 综合化、国际化进程中的中国银行业	1
1.1.2 我国商业银行内部审计履职现状	3
1.2 研究意义	4
1.3 内部控制评价及其发展	6
1.3.1 内部控制的特征、目标与原则	7
1.3.2 审计视角下的内部控制发展	9
1.3.3 监管视角下的内部控制发展	12
1.3.4 COSO 视角下的内部控制发展	13
1.3.5 信息科技环境下的内部控制发展	15
1.3.6 内部控制评价及其发展	16
1.3.7 文献评述	18
1.4 研究思路与方法	19
1.4.1 研究思路	19
1.4.2 研究方法	30
2. 商业银行内部控制评价理论分析	32
2.1 管理理论与商业银行内部控制评价	32
2.1.1 商业银行内部控制的内涵	32
2.1.2 系统论与商业银行内部控制评价	34
2.1.3 控制论与商业银行内部控制评价	38
2.1.4 信息论与商业银行内部控制评价	42
2.1.5 权变理论与商业银行内部控制评价	45
2.1.6 价值创造理论与商业银行内部控制评价	45
2.2 经济理论与内部控制评价	50
2.2.1 交易费用理论与商业银行内部控制评价	50
2.2.2 契约理论与商业银行内部控制评价	51
2.2.3 受托经济责任理论与商业银行内部控制评价	51
2.2.4 商业银行内部审计履职与内部控制评价	52
2.3 商业银行内部控制的特殊性	54

2.3.1	脆弱性	55
2.3.2	外部性	60
2.3.3	信息不对称性	61
2.4	内部控制有效性与有效的内部控制	62
2.4.1	内部控制有效性	62
2.4.2	有效的内部控制	63
2.4.3	有效内部控制与实现局部目标和阶段性目标	64
3.	商业银行内部控制评价：框架与程序	66
3.1	评价原则	67
3.2	评价框架	68
3.3	评价内容	69
3.4	评价标准	73
3.5	评价程序	83
3.5.1	内部控制评价工作流程	83
3.5.2	内部控制评价工作中的职责分工	95
3.5.3	风险评估	95
3.6	计算机的应用	101
4.	商业银行内部控制评价：公司层面	105
4.1	治理架构	105
4.2	发展战略	107
4.3	企业文化	108
4.4	内部审计	109
4.5	人力资源	113
4.6	员工行为守则	114
4.7	法律遵从	117
4.8	风险评价与管理	118
4.9	公司政策与流程	122
4.10	投资策略与管理	123
4.11	关联交易	124
4.12	财务报告	130
4.13	信息科技政策与程序	132
4.14	控制活动	138
4.15	并表管理	139
4.16	信息与沟通	145
4.17	反舞弊	147

4.18 监督与纠正	148
5. 商业银行内部控制评价：流程层面	150
5.1 公司金融	153
5.2 交易和销售	156
5.3 零售银行	160
5.4 商业银行	164
5.5 支付和结算	167
5.6 代理服务	170
5.7 资产管理	173
5.8 零售经纪	176
6. 商业银行内部控制评价：信息科技层面	180
6.1 信息科技治理领域	180
6.2 信息科技一般控制	182
6.3 信息科技应用控制	189
7. 商业银行内部控制评价：对评价方法的讨论	190
7.1 详细评价与重点评价	190
7.1.1 详细评价法	190
7.1.2 重点评价法	191
7.2 定性评价与定量评价	192
7.2.1 定性评价还是定量评价	192
7.2.2 对定量评价方法的讨论	194
8. 结论与展望	214
8.1 研究结论	214
8.2 研究展望	216
8.2.1 转变增长方式与优化内部控制	217
8.2.2 内部控制评价优化与核心竞争力提升	220
参考文献	224
后记	233

1. 导论

1.1 研究背景

1.1.1 综合化、国际化进程中的中国银行业

随着中国农业银行（601288.SH，1288.HK）于2010年7月顺利上市，工、农、中、建四家大型商业银行按2010年12月31日股票市值计算，已经稳居全球银行业排名前六。其中，中国工商银行（601398.SH，1398.HK）独占鳌头，以市值、净利润、存款等多项关键指标雄居世界第一。

尽管中资银行在资产规模、服务、产品创新及其他综合实力上与汇丰等极负盛名的全球性银行还有很大的差距，但这并没有妨碍以中国工商银行为代表的中国银行业把目光更多地放在海外国际市场；“走出去”不再是一句口号、一个概念，而是脚下那渐行渐强的行进声。

然而，很多中资企业海外投资并购的经历证明，走出去易，站得住、发展起来却并不容易。特别是在欧美大银行经历近百年海外拓展、充分竞争，确立了统领国际金融格局地位后，后来者经常被视为“侵入者”而受到巨头们的围攻。瞻前还要顾后，毕竟，几乎所有国际性银行都紧锣密鼓地在中国境内抢滩布局，参与并分享我国经济高速增长、国际化的成就，这种挑战绝非以往的“内战”可比。

真正的全球性银行其实并不多。汇丰、巴克莱和花旗比较典型，但在金融危机中都受到了重创，后两者还收缩了全球战线。我国银行业正处在从国内银行走向国际银行的路上，要成为全球银行，还有相当长的路要走。

2010年12月30日，驾驭着13万亿元人民币资产金融航母的掌舵人中国工商银行董事长姜建清在接受媒体独家专访时，以一个长期工作在一线的实践者的切身体会及一个管理学博士严谨的逻辑分析，就中国银行业海外扩张的动机和原因、提升国际竞争力的途径和方法等前沿问题进行了深刻、透彻的剖析。他认为，评价一家银行大小强弱应当有五项标准：

一是市值。市值是资本市场对银行价值的反映，市值在总体上反映了投资人对商业银行投资价值的客观判断。市值在一定程度上也反映出商业银行竞争力的大小。

二是盈利能力。这是银行竞争力的综合反映。要达到某一利润标准，一定是银行

整体战略、经营规模、经营能力、风险控制等综合因素共同作用的结果。

三是总资产。到2010年底,中国工商银行总资产超过13.5万亿元人民币,折合2.1万亿美元,大约位列全球第十。目前全球资产排名第一的银行是法国巴黎银行(BNP),总资产达到3万多亿美元。但在BNP的CEO心目中,市值和利润比资产具有更强的竞争力内涵。

四是资本。特别是核心资本。《巴塞尔协议Ⅲ》对银行资本表现出了前所未有的重视。资本充足水平表明了银行的实力及未来发展的能力,甚至是投资者对它信任与否的测试器。在全球银行一级资本排名中,我国银行中排名最靠前的中国工商银行位列第七。

五是销售收入。这项指标在银行业内比较有一定意义,跨行业比较意义不大。在以销售收入为标准排出的世界500强企业中,中国工商银行在全球销售收入排名是87名。银行排名比较靠后是因为这个行业的特殊性造成的,银行的销售收入是利息收入,其他行业则不同。比如,商业零售业销售收入很大,但毛利率却很低,一般只有3%~5%,而中国工商银行利润的构成有接近50%来自利息收入。

上述量化指标中,前三项指标更能反映银行综合竞争力。银行真正的“强”,可以理解为是一种市场和品牌影响力及人们主观的心理指标。服务、创新和管理能力、经营发展和盈利的可持续性,以及它对一个国家,甚至对全球经济发展的影响力等,这都是银行“强”的参考指标。英国《金融时报》曾经对上述指标加权后做出排名,其中还是市值、资本等指标占的权重比较大。在这项排名中,中国工商银行位列全球第一。

巴塞尔银行监管委员会认为,战略规划和价值观念是构建商业银行综合竞争力^①的主要内容。曾康霖、高宇辉(2005)认为,商业银行综合竞争力的特殊性表现在:金融市场的一体化,使得银行无法依靠市场的分割或垄断来建立综合竞争力;金融产品难以申请专利,银行获利多少不但取决于产品的设计,还取决于服务的构成及附加服务的质量;出于金融监管的考虑,监管部门会要求银行所提供的金融产品的相关信息要公开和透明,以便评判该产品的风险状况,这为竞争对手模仿带来了便利条件;银行受国家宏观金融政策、业务准入政策的影响比较大,所有制的差别体现为业务范围的差别^②。史蒂文·F.奥克(2003)等人指出,企业长期成长的关键不仅仅在于其

^① 1990年C. K. 普拉哈拉德和G. 哈默在《哈佛商业评论》上发表文章,首次提出核心竞争力(Core Competence)概念。核心竞争力一般是指企业独具的、支撑企业持续性竞争优势的核心能力。它是企业长期形成的,蕴涵于企业内质中的,使企业能取得主动的核心能力。核心竞争力理论的出现,使传统的对企业短期性资源优化配置能力的研究,延伸到对企业的长期性资源优化配置能力和企业可持续发展能力的研究。商业银行是特殊的企业,银行经营货币资金商品的特殊性,决定了商业银行核心竞争力研究体系具备一定的特殊性。

^② 曾康霖、高宇辉:《中国转型期商业银行公司治理研究》,中国金融出版社2005年版。

产品和服务，更在于那些绝不能被复制的资产——它们与顾客、员工、供应商、销售商、投资者以及它们为之服务的社区之间的独一无二的关系^①。在这些不能被复制的资产中不容忽视的还有内部控制这种无形资产，不同文化、不同风险偏好、不同经营管理理念下的商业银行（本书也包括商业银行集团）其内部控制文化及其控制效能常常大相径庭，直接影响到银行的综合竞争力。可以说，商业银行竞争力的形成过程包含了其独特内部控制体系的构建过程，商业银行之间竞争的成败亦往往与内部控制内涵建设方面的差别有关。

1.1.2 我国商业银行内部审计履职现状

国际内部审计协会认为，内部审计是一种独立、客观的保证和咨询活动。其目的在于为组织增加价值和提高组织的运作效率。它通过系统化和规范化的方法，评价和改进风险管理、控制和治理过程的效果，帮助组织实现其目标^②。这一定义在目标上是一种区别于传统内部审计的新发展，它推动了内部审计职业角色的转变，为内部审计在组织架构中占据新的位置提供了机遇。

实践中，我国商业银行的内部审计正处在欲提升而又不能得到提升的尴尬境地。一方面，内部审计作为商业银行公司治理的四大基石之一，董事会与高级管理层对内部审计工作的期待成为其核心价值的体现，并从机制上为其推动和促进本行公司治理得到持续完善打开了履职的空间；另一方面，处于经济转轨时期的我国商业银行自身存在转变经营模式和增长方式的嬗变过程之中，这是一个痛苦的过程，而也正是这个时候，董事会和高级管理层最需要的是“智库”，他们对内部审计的期待已经开始由“检查报告”向“咨询建议”转变，缓慢而又艰难的理念转型是内部审计履职能力迟迟不能得到有效提升的根本所在。对于这一点，Andrew D. Chambersy（1995）也认为，现在内部审计已超越其他管理手段，成为向管理机构提供关于效率、效果和节约方面建议的主要智囊^③。

如图 1-1 所示，纵轴按照审计活动的内容进行分类，横轴按照审计活动的方式进行分类。审计贡献度是一条向右凸的弧线。这里说的审计贡献度主要指审计成果对推动和促进董事会和高级管理层改进和完善公司治理、风险管理与内部控制的贡献程度。我们可以发现，当审计活动的方式由审计确认向审计咨询转变，当审计活动的内容从内部控制评价向风险管理评价和公司治理评价拓展，无疑，内部审计的履职能力将随着审计职能的拓展与审计贡献度的提升而得到提升。因此，开展内部控制、风险管理和公司治理评价将是我国商业银行内部审计走出尴尬境地的必由之路。

① 史蒂文·F. 沃克、杰弗里·E. 马尔：《利益相关者权力》（中文版），经济管理出版社 2003 年版。

② 李学柔：《内部审计实务标准导读》（修订本），中国内部审计协会 2003 年版。

③ Andrew D. Chambersy 等著，陈华等译：《内部审计》（第二版），中国财政经济出版社 1995 年版。

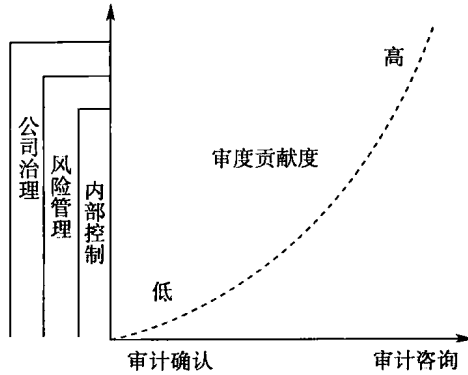


图 1-1 审计活动与审计贡献度

构建良好的内部控制架构，打造强大的核心竞争力，这是银行家们矢志不渝的追求。近年来，我国商业银行及行业监管机构在不断改善的外部治理环境下，为持续探索如何提升内部治理水平作出了不懈的努力。具有特殊契约身份的内部审计作为公司治理和内部控制架构的一个重要环节，从自身的职能讲，具有推动公司治理和内部控制不断完善的内在要求；从审计活动的结果讲，因其熟悉商业银行经营管理的全过程，深谙商业银行内部控制的症结，具有其他相关方并不具备的内在优势。内部控制是一个历久弥新的话题，它是商业银行生存与发展的根本，理论界与实务界对完善和强化商业银行内部控制的研究与实践仍在探索过程之中，这为内部审计开展内部控制评价提供了广阔的空间。

1.2 研究意义

21 世纪以来，美国先后爆发了“安然事件”、“世通丑闻”和次贷危机。与过去在英国、法国、澳大利亚、日本等国发生的事件不同，美国所发生的这些事件具有明显的“蝴蝶效应”，为全球经济造成了空前的不利影响，引发了其他国家对本国内部控制实践的普遍反省。这是因为在内部控制领域，美国公司素来具有“标杆效应”，美国出现的问题动摇了人们原有的信仰，促使世界范围的公司重新思考“什么才是良好的内部控制”，并为之不懈努力。

2001 年，麦肯锡在亚洲的一项调查表明，在财务状况类似的情况下，投资人愿意为“控制良好”的亚洲企业多付 20% ~ 27% 的溢价。2002 年，他们在美国的调查表明，在财务状况类似的情况下，投资人愿意为“控制良好”的美国企业多付 14% 的溢价。另据美国标准普尔公司 2001 年的一项调查，认为“亚洲国家的企业，在公司法人治理结构上如果不作根本性的改革，任何管理技能的提升与科技实力的发展，都

不足以让亚洲企业在国际舞台立足”。其实，1990~2001年，我国新建企业的90%是股份制，到2002年，原国有企业的87.3%已经完成公司化改革。即便如此，2002年美国出版的《投资中国》一书仍认为：“在中国投资遇到的最大问题，是公司法人治理结构太差”^①。

国际内部审计协会（The Institute of Internal Auditors, IIA）认为，商业银行的内部审计应当在推动组织公司治理、风险管理和内部控制状况得到持续改善，努力为组织增加价值，促进组织发展战略和经营目标的实现方面作出更大的贡献。该会进一步认为，开展内部控制评价，内部审计不仅需要关注公司经营的短期成果，更需要关注公司的控制过程，关注公司中长期价值的提升。

（一）开展内部控制评价是内部审计推进公司战略，促进商业银行提升竞争发展能力必须实现的跨越。

本质上讲，内部控制是企业内外部的契约关系安排，代理问题与契约不完全性是内部控制存在的条件和理论基础。作为监控其他契约而参与到公司治理中的特殊契约，审计与控制契约内涵上的天然联系使得以控制为目标导向的内部审计观得以确立。21世纪以来，国际金融市场上所发生的一系列经济金融事件已经凸显内部控制在全球经济金融稳定与发展中的核心作用。良好的内部控制成为国际资本市场和全球投资者判断上市银行经营业绩和投资价值的重要标志。开展内部控制评价，是商业银行内在自我调节机制的一个重要组成内容。以治理与控制为目标来开展内部审计活动，有利于内部审计人员以全局的视角，关注公司战略的执行与运行的效率，推动治理与控制过程的深化和相关制度安排的改善，促进公司经营结构的转型和可持续竞争发展能力的提升。

（二）开展内部控制评价是内部审计推进风险管理，促进内部控制系统高效运营的重要手段。

完善的内部控制，是保证公司正确决策的前提，是激发治理层管理才能并对其行为给予合理约束的不可或缺的条件，也是进行有效监督从而实现风险控制、改善资产质量的必要前提。银行业所特有的脆弱性、外部性和信息不对称性特征使以国际货币基金组织、世界银行、巴塞尔银行监管委员会为代表的国际金融组织将改进内部控制视为增进商业银行抗风险能力的一项重要措施。当前，全球经济发展仍存在较多的不确定性，我国经济发展进入转轨时期，外部环境的变化增大了我国商业银行未来几年经营结构转型的难度。开展内部控制评价，就是要推进商业银行风险管理工作加快从

^① G. W. Gamble. 2002. Investing in China. American Quorum Press.

技术模仿向核心制度创新的转变^①，关注风险管理水平的变化对经营行为与经营业绩的影响，促进内部控制系统实现高效运营。

(三) 开展内部控制评价是全面展现商业银行治理水平，实现与各利益相关者有效沟通的必然选择。

自 20 世纪 80 年代以来，国际资本市场因其成长性和透明度得到持续高速发展，并成为整个金融体系的主导力量；我国资本市场已经进入关键发展阶段，优化上市公司资本结构，保证公司如实披露信息，保持公司控制结构足够透明度的制度基础和技术措施正在得到不断的完善，内部控制所追求的目标函数已经从公司利润最大化、股东资产价值最大化向相关者利益最大化演变。越来越多的投资者认识到，财务数据仅仅反映公司已经做过的事情，而内部控制的状况则代表着未来的公司行为和价值。因此，对投资者和其他利益相关者来说，可以根据上市公司内部控制的评价结果来比较公司治理水平，进而理解公司运行方式，理解公司信息透明程度，把握公司治理方面可能存在的风险因素。开展内部控制评价，主动全面展示公司治理水平和内部控制状况，能够实现商业银行与资本市场的有效沟通，赢得监管机构和其他利益相关者的积极认可，赢得国际投资者的价值认同。

(四) 开展内部控制评价是内部审计部门推进内部审计管理与服务创新，切实提升履职能力的重要举措。

根据国际内部审计协会对内部审计作出的定义，开展内部控制评价是内部审计完整履行职责的内在要求。过去几年，我国商业银行的内部审计部门在各种审计活动中所积累的有益经验，为开展内部控制评价做好了积极的准备。内部控制评价层次高、视野广、技术性强，在建立审计规范体系、组织审计业务活动和打造审计专业队伍上有着更高的要求。内部审计部门有序开展内部控制评价，将较快地推动内部审计服务内容与服务形式的创新。

1.3 内部控制评价及其发展

内部控制是经济发展的必然产物。随着人类生产力水平的日益提高和社会文明的更加进步，内部控制经历了一个漫长而又复杂的演进过程。日益成熟的社会化分工和日益丰富的管理实践，使不同的经济社会组织对内部控制的理解和推动有了不同的出发点和落脚点。

^① 我国商业银行改革目前面临的主要问题，在于前期过于偏重技术模仿而忽视了核心制度的创新。技术模仿和制度创新是发展中国家在经济发展过程中相互影响、相互作用的两种战略。技术模仿是制度创新的起点和诱致因素，制度创新则为技术模仿的持续进行清除障碍，使其成效更加长期化、稳定化，为后者建立起外部保障，否则技术模仿会因旧制度的制约而难以维持。

1. 导论

内部控制实践可以追溯到公元前 3000 多年前的美索不达米亚文化时期。这一时期，社会生产力低下，经济与社会结构简单，管理活动建立在个体观察和直观判断的基础之上，管理思想处于萌芽阶段。^① 15 世纪，复式记账法出现。以账目核对为内容，职能分离为实质的内部牵制开始在经济与社会组织中得到逐步应用。内部牵制的主要目的是查错防弊，主要形式是通过人员之间职能的制衡来实现对财产物资和货币资金的控制。在当时的环境下，“管理”和“牵制”是两个基本等效的概念。

工业革命后，社会生产力飞速发展，经济社会规模扩大，内部层级结构更加复杂，管理难度空前加大，生产规划、劳动分工、资源配置、劳资关系开始成为管理者的关注重点，组织管理成为小瓦特、欧文、亚当·斯密、巴贝奇等人的重要研究内容，管理思想从经验直觉阶段进入系统研究阶段；美国铁路企业等创新组织的管理实践，推进了管理理论的发展，组织结构、职责分配、业务程序、内部审计等内部控制内容逐步纳入经济社会管理理论的研究范畴。“内部控制在这期间已在管理实践中完成了其主体内容的塑造过程，但其各项构成要素和控制措施只是散见在企业各项管理制度、惯例和实务中”，管理者并没有从理论上进行总结，也没有提出内部控制的概念。^②

直到 1934 年，美国在颁布《证券交易法》时，才第一次使用了“内部会计控制”术语，作为根除“大危机”中虚假会计信息泛滥的根本措施之一。1936 年，美国会计师协会发布《注册会计师对财务报表的审查》，第一次提出了内部控制的概念。1939 年，美国会计师协会在其公布的《审计程序文告第 1 号》中第一次增加了对内部控制审查的内容。但是审计界、会计界和管理界真正将注意力转移到内部控制制度的研究与应用上，则是 20 世纪 40 年代后期。随着时间的推移和研究的深入，内部控制的内容逐渐丰富。

1.3.1 内部控制的特征、目标与原则

1. 内部控制的特征

内部控制是一个复杂的系统。“我们靠系统来理解一个由多重作用的要素构成的结构”^③。它具备系统的全部特征。

(1) 整体稳定性

内部控制系统具有整体稳定性。在外部环境的影响和作用下，控制主体总是趋向于保持或恢复自身的某一状态，使这一状态持续出现。内部控制系统因其非均衡结构决定了它的整体稳定性是一种动态的稳定。这种非均衡结构一方面反映了系统自身各组成要素之间不平衡的联系状态；另一方面又反映了外界环境对这种联系状态不同的

① 石爱中：《从内部控制历史看内部控制发展》，《审计研究》2006 年第 6 期。

② 阎金樾、陈关亭：《内部控制评价应用》，中国人民大学出版社 1998 年版。

③ [德] 柯武刚、史漫飞：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，商务印书馆 2002 年版。