

银行内部控制

原理与评价

汪叶斌 廖道亮 编著



东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

银行内部控制 原理与评价

汪叶斌 廖道亮 编著

东北财经大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

银行内部控制原理与评价/汪叶斌, 廖道亮编著.
—大连: 东北财经大学出版社, 2002. 7
ISBN 7-81084-109-2

I. 银… II. ①汪… ②廖… III. 银行业务-业务
-管理 IV. F830.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 028296 号

东北财经大学出版社出版
(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总 编 室: (0411) 4710523

营 销 部: (0411) 4710525

网 址: <http://www.dufep.com.cn>

读者信箱: dufep@mail.dlptt.ln.cn

大连海事大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32 字数: 412 千字 印张: 13 1/2

印数: 1—4 000 册

2002 年 7 月第 1 版

2002 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 李智慧 李翠梅

责任校对: 毛 杰

封面设计: 张智波

版式设计: 孙 萍

定价: 26.00 元

作者简介

汪叶斌，生于 1960 年，黄山市人，注册会计师，数年关注银行审计和内部控制问题，这方面的主要专著有《商业银行审计》等。

廖道亮，生于 1962 年，温州市人，高级会计师。作者长期在海内外银行从事会计、审计工作，多年跟踪研究银行内部控制理论，具有较丰富的银行审计和内部控制方面的知识。

前 言

银行是经营货币这类特殊商品的企业，为确保实现其经营目标，银行必须安装和运行适当有效的内部控制系统。由于银行是一个特殊的企业，银行的内部控制系统不同于一般工商企业而有着自己的特殊性，况且银行的经营风险高于一般工商企业，所以，它必须设置比一般工商企业更完整、更有效、更庞大的内部控制系统。此外，金融系统处在现代经济核心的重要地位，金融安全关系到国家安全，而保障金融安全的防御系统就是内部控制。所以，在我国加入世界贸易组织（WTO）和金融全球化的大背景下，对银行内部控制及其测试评价技术的研究也显得格外重要。

因为内部控制系统是针对将会遇到的风险而设置的，所以设计什么样的内部控制应先对这些风险进行评估，并根据风险评估来“设计”相应的内部控制系统，然后由有关部门和人员去“执行”这些内部控制。内部控制投入运行后，它的设计和执行的 effect 如何，还需要有一个独立的系统对内部控制的运行情况进行“评价”。这个独立系统就是审计系统，它包括独立审计和银行内部审计。银行管理当局根据审计系统在测试评价中发现的内部控制存在的缺陷，对内部控制系统进行“改进”。

银行内部控制系统在上述“设计→执行→评价→改进”这个不间断的循环中得到持续改进，以确保银行经营目标的实现。审计师在这个循环中的角色就是对银行内部控制的“设计”和“执行”两个环节进行独立的测试和评价，这是银行内部控制活动不可缺少的一个重要环节。如何对银行内部控制系统进行测试和评价，正是本书想要解决的主要问题，希望本书的出版能为关注银行内部控制评价问题的朋友有所帮助。

审计师测试和评价银行内部控制系统，包括设计的恰当性和执行的有效性两方面。审计师对内部控制系统恰当性和有效性进行测试的目的是要确定现有的系统是否能提供适当的保证，使组织的任务和目标能

够高效而且经济地完成和实现。

内部控制系统的适当性是指银行管理层在内部控制设计方面提供一种适当的保证,并使银行的任务和目标能经济有效地完成。内部控制系统的设计应当针对组织实现目标的风险来制定。通过正确地执行所设计的内部控制程序,应当可以获得设计所预期的结果,或者说,采取了经济有效的控制措施,可以使风险控制在可允许的范围内。内部控制系统的有效性是指执行该系统就能取得如所预期那样的作用。

如果把内部控制与风险之间的关系表述得“哲学”一点,那么它们是一对矛盾。风险是矛,内部控制是盾。对“矛”的性能评估是制造“盾”的依据,有多坚的“矛”,就要造多固的“盾”,当然,还有一个持盾者如何正确使用“盾”的问题。所谓内部控制“适当性”和“有效性”就含有内部控制和风险这对矛盾保持某种平衡状态的意思。因而,审计师对内部控制的评价也可以说就是对它们这种平衡状态的评价,即内部控制是否能恰到好处地防御它所面临的风险,相对于风险而言,它的理想状态应当是既不滞后也不超前,既不会不及也不会过度,而是不偏不倚,恰到好处。

内部控制如果滞后和不及就不能有效地防御风险,超前和过度就会造成不必要的耗费。过高成本的内部控制本身也是一种风险。所以,审计师在评价控制系统中应当考虑成本/效益因素。银行对任何风险所带来的损失,都应当权衡控制费用是多少,适当的内部控制应当是用最少的资源,或者说以与风险相适应的成本,及时、有效地完成组织的任务和目标。

内部控制和风险这对矛盾的双方都是人,他们之间似乎是在玩博弈游戏,双方运用的都是对抗性思维,所以,不管是对银行管理当局——控制系统的设计师,还是对担负内部控制系统评价工作的审计师,学会运用科学的思维方法是至关重要的。这种思维方法就是贯穿于本书的系统科学方法论。

本书既阐述了内部控制的基本原理和测试评价技术,又详细地介绍了银行所特有的内部控制系统的控制点、控制措施、测试程序等内容。在编写中,作者力求做到观点前瞻,内容翔实,通俗易懂,并能用于实战。本书适于从事银行内部控制评价的注册会计师、银行内部审计人员

和银行各级管理人员、中央银行监管官员、大专院校金融审计专业的师生等读者群。

本书第一至十一章和第二十至二十四章由汪叶斌编写，第十二章至十九章由廖道亮编写。在编写过程中，作者参考和引用了一些国内外有关文献资料，借鉴了有关银行的经验和做法。承蒙东北财经大学出版社出版发行，在此深表谢忱。

由于我国银行内部控制的理论和实践尚在成熟过程中，加之作者水平有限，书中难免存有不妥和疏漏之处，欢迎读者多提宝贵意见（E-mail: wyebin@sina.com）。

作者

2002年4月

目 录

第一章 绪言	1
第一节 内部控制评价关系人	1
第二节 控制思想	4
第三节 本书的基本架构	24
第二章 内部控制理论的发展	30
第一节 内部控制理论的发展	31
第二节 内部控制的最新理论	38
第三章 银行内部控制基本原则	46
第一节 巴塞尔委员会有关银行内部控制的基本原则	46
第二节 中国人民银行有关银行内部控制的指导原则	53
第三节 银行内部控制的发展趋势	69
第四章 内部控制的过程	71
第一节 内部控制的目标	71
第二节 内部控制的过程	72
第三节 内部控制的类型	81
第四节 内部控制的方法	83
第五章 计算机环境下的内部控制	87
第一节 计算机信息系统处理环境的特征	88
第二节 计算机信息处理系统环境下的内部控制	90
第三节 对计算机信息处理系统应用控制的检查	96
第四节 计算机信息处理系统检查方式	97
第六章 内部控制的分解和描述	101
第一节 内部控制系统的分解	101
第二节 内部控制系统的描述	105
第三节 内部控制的威胁和局限性	113

第七章 测试评价的工具和证据	115
第一节 工具种类	116
第二节 分析程序	121
第三节 评价证据	128
第八章 内部控制属性抽样技术	134
第一节 运用属性抽样的意义	134
第二节 属性抽样的技术方法	136
第九章 内部控制测试评价步骤	149
第一节 制定测试评价计划	149
第二节 初步调查	157
第三节 测试内部控制系统	158
第四节 扩大性测试	161
第五节 审计发现	162
第六节 评价报告	163
第七节 后续检查	171
第十章 银行公司治理结构评价	173
第一节 经合组织有关公司治理原则	173
第二节 我国银行的公司治理结构	177
第三节 银行独立董事、外部监事的设计	185
第四节 董事会和高级管理层工作测试程序	188
第五节 董事会和董事职责测试程序	193
第十一章 银行内部审计系统评价	200
第一节 关于银行内部审计	200
第二节 内部审计测试程序	214
第十二章 现金项目内部控制与测试	217
第一节 控制点与控制措施	217
第二节 现金项目的测试程序	221
第十三章 信贷业务内部控制与测试	223
第一节 信贷政策及不良贷款	223
第二节 贷款管理控制与测试	226
第三节 贷款集中控制与测试	232

第四节	商业贷款控制与测试	234
第五节	房地产贷款控制与测试	240
第六节	建设贷款控制与测试	248
第七节	消费信贷控制与测试	258
第八节	贷款损失准备金控制与测试	263
第十四章	投资证券内部控制与测试	273
第一节	投资证券控制点与控制措施	272
第二节	投资证券测试程序	278
第十五章	存放同业内部控制与测试	283
第一节	活期存放同业控制与测试	283
第二节	定期存放同业控制与测试	287
第十六章	存款账户内部控制与测试	292
第一节	存款账户控制点与控制措施	292
第二节	存款账户测试程序	297
第十七章	国际业务内部控制与测试	301
第一节	信用证内部控制与测试	301
第二节	担保内部控制与测试	311
第三节	汇兑风险内部控制与测试	315
第四节	外汇和国际货币市场内部控制与测试	318
第十八章	衍生产品内部控制与测试	325
第一节	金融衍生产品控制点与控制措施	325
第二节	金融衍生产品测试程序	329
第十九章	证券交易内部控制与测试	332
第一节	银行证券交易控制点与控制措施	332
第二节	银行证券交易测试程序	339
第二十章	银行资本充足率的测试	344
第一节	新巴塞尔资本协议	344
第二节	资本充足率内部控制	347
第三节	资本充足率测试程序	348
第二十一章	收入与支出的内部控制与测试	351
第一节	收入与支出控制措施	351

第二节	收入与支出测试程序·····	352
第二十二章	其他风险的内部控制与测试·····	355
第一节	资产负债及利率风险内部控制与测试·····	355
第二节	流动性和资金内部控制与测试·····	358
第三节	支付系统内部控制与测试·····	360
第四节	银行相关机构内部控制与测试·····	369
第二十三章	银行内部控制综合评价·····	378
第一节	银行内部控制系统综合评价的步骤·····	378
第二节	分析判断各要素的适当性和有效性·····	382
第三节	运用矩阵方法综合评价各要素的等级·····	384
第四节	各要素等级的定性描述·····	385
第五节	确定综合评价等级·····	389
第六节	出具内部控制评价报告·····	392
第二十四章	BPR, ISO, CSA 与内部控制·····	394
第一节	内部控制与 BPR, ISO, CSA 的关系·····	394
第二节	业务流程重组——BPR·····	397
第三节	质量管理体系——ISO·····	403
第四节	控制自我评估——CSA·····	415
主要参考文献	·····	418
后记	·····	419

第一章

绪 言

银行是一种特殊的公司。它之所以特殊，是因为银行只做货币这种特殊商品的生意，从事资金买卖，而不像其他公司那样从事商品的生产 and 贸易。银行的资金运动过程是从资金输入到资金输出，不像其他公司那样“资金→实物→资金”，较为复杂。然而，看似简单的银行资金运动，其经营过程并不简单，银行的内部控制系统也十分复杂。

资金通过这么一入一出，银行实质上起到重新配置社会经济资源的作用，所以有人认为银行是现代经济系统的核心，对社会经济系统来说非常重要。而且，经营特殊商品——资金的银行，在经营过程中具有很高的风险，而内部控制对防止、发现风险，以及纠正错误与舞弊至关重要。鉴于银行在社会经济系统中的特殊地位，加之其内部控制的特殊性，决定了银行内部控制工作不同于一般的工商企业，所以，我们有必要对银行内部控制及其测试评价问题专门加以研究。

第一节 内部控制评价关系人

内部控制评价关系人是指那些与银行内部控制评价活动相关的群体。一般而言，银行内部控制评价活动的关系人有三方，即：委托人、被评价人和评价人。

一、委托人——第三关系人

内部控制评价的委托人通常是银行监管当局或银行本身。作为委托人，他们是银行内部控制测试评价的第三关系人。银行是否具有适当和

有效的内部控制系统是监管当局关注的焦点之一，而委托社会中介机构对银行内部控制系统进行评价是国际上的通行做法。中国人民银行2002年发布的《商业银行内部控制指引》中明确规定：外部审计机构可以接受中国人民银行的委托，对银行的内部控制状况进行审计，也可以接受银行的聘请对其内部控制作出审计评价。

银行董事会或监事会，以及独立董事和外部监事（这要取决于银行公司治理）也要委托审计师评价所在银行的内部控制系统。此外，银行高级管理层（包括内部审计部门）也会将其关注的内部控制系统评价工作外包给审计师。规模较大的一级分行的管理层将其对所辖机构内部控制的评价工作外包给外部审计师的做法也是适当的。

银行内部控制评价的需求来自于社会，具体地说，这种产品（内部控制评价）的需方主要来自银行监管当局、银行股东及董事会、银行高级管理层等。

二、被评价人——第二关系人

银行内部控制系统是银行内部控制系统测试评价的客体，也是审计师的劳动对象。作为银行内部控制系统载体的银行机构是内部控制测试评价的第二关系人或被评价人，本书称之为被测试评价银行或被检查银行。确切地说，审计师评价的对象应当是银行中的内部控制系统，但内部控制系统和它存在的组织的经营活动很难区分开来，就像一个人和他体内的神经系统很难区分一样。内部控制就相当于银行体内的“神经系统”，存在于银行经营活动的各个部位。

本书一开始就强调银行经营活动及其内部控制系统的特殊性，那么银行和一般工商企业相比较有哪些特征呢？银行的特征主要表现在：第一，它经营大量货币性项目，所以，要求银行建立健全严格的内部控制；第二，它从事的交易种类繁多、次数频繁、金额巨大，所以，要求银行建立严密的会计系统，并广泛使用计算机信息系统及电子资金转账系统；第三，它的分支机构众多，分布区域广，会计处理和控制职能分散，所以，要求银行保持统一的操作规程和会计系统；第四，它存在大量不涉及资金流动的资产负债表表外业务，所以，要求银行采取控制程序进行记录和监控；第五，它高负债经营，债权人众多，与社会公众利益密切相关，所以，应受到银行监管法规的严格约束和政府有关部门的

严格监管。

同时，银行还是一个高风险的行业。巴塞尔银行监管委员会认为，银行的风险来自八个方面：一是信用风险；二是国家和转移风险；三是市场风险；四是利率风险；五是流动性风险；六是操作风险；七是法律风险；八是信誉风险。正因为银行存在这些风险，所以，就更加需要安装和运行一个适当有效的内部控制系统。

银行内部控制评价第二关系人是一个庞大的群体，我国现有银行支行以上机构 3 万多个，安装在这几万个银行机构中的内部控制系统都需要专业人员经常对其进行测试和评价。面对银行内部控制评价这个庞大的客户群，对我国审计业而言，既充满机遇，同时也充满挑战。银行内部控制评价不但是一门专业技术，而且同时也存在一个很大的市场，它能为审计师带来更多的收益和发展机遇。由于它是一个市场，就必然会有竞争，所以对审计师来说也是一个挑战。

三、评价人——第一关系人

评价人是银行内部控制系统测试评价的主体，它一般是指独立审计师及其会计师事务所，本书称之为审计师或检查人员。审计师充当内部控制测试评价活动中的第一关系人，它一方面接受相关方的委托，另一方面对银行内部控制系统实施测试评价，并将评价结果向委托人报告。

从图 1—1 中的内部控制评价关系人的角度上看，内部控制测试评价就是审计师（第一关系人）接受监管当局或银行董事会（第三关系人）委托，对银行机构（第二关系人）的内部控制系统进行测试评价，然后向第三关系人（委托人）报告评价结果的过程。

由于银行具有的特殊性和较高的固有风险，审计师在银行会计报表审计中需要依赖内部控制测试而不能完全依赖实质性测试。因此，内部控制的测试是银行会计报表审计中非常重要的一道程序。所以，本书的内容也可以为独立审计师从事银行会计报表审计提供支持。

但是，对审计师来说，对银行内部控制的评价已不仅仅是作为会计报表审计的一种技术或程序，而是一种独立的服务项目；它也不仅仅是会计报表审计报告的副产品，而是一个可以单独为客户提供服务的最终产品。当内部控制评价作为会计报表审计报告的副产品时，它的输出形式是管理建议书，此时它只作为一种无偿服务；而当它作为单独的服务

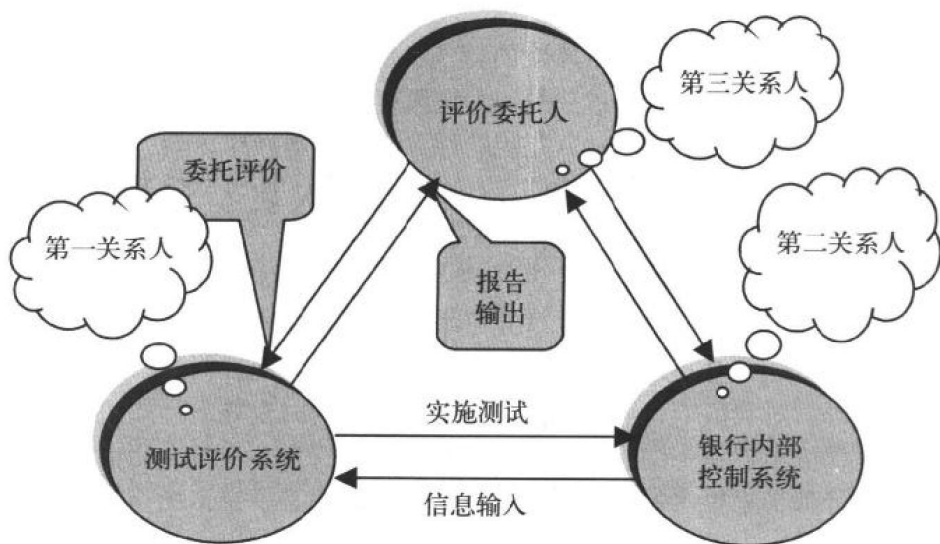


图 1-1 银行内部控制测试评价关系人

项目时，它的输出形式是内部控制评价报告，此时的它和会计报表审计一样，是一种有偿服务。

同时，我们还应当看到银行内部控制的测试和评价首先是一个专业和技术问题，审计师要从事银行内部控制评价，首先要解决本专业的技术问题。审计师只有掌握了高水平的银行内部控制测试评价的专业技术，提高自身的竞争能力，才有实力拥有占领这块市场的主动权。然而，到目前为止，在国内图书市场上似乎找不到一本从独立审计角度专门研究银行内部控制测试与评价方面的书。作者编写本书的主要目标就是为独立审计师提供银行内部控制测试与评价专业技术方面的支持。虽然本书中的审计师主要是指社会中介机构的独立审计师，但作为一种测试评价内部控制的技术和方法，书中的内容对银行内部审计师和银行监管当局的官员同样是适用的。

第二节 控制思想

审计师评价内部控制的行为，实质上是一个对银行内部控制系统客观的认识和反映的过程。这个过程需要审计师运用适当的思想方法和专

业技术。支持内部控制的基本理论应当是控制论思想，而讲控制思想就不能不讲与控制论密切相关的信息论和系统论。作者一直极力推崇审计师学会运用系统思维方法来指导审计实践，因为控制论、信息论、系统论扩大了人类研究问题的广度和深度，尤其是在解决复杂系统问题上，它显示出了传统方法无法比拟的优越性。

审计师要评价的内部控制首先是一个“系统”，而且它是一个“控制系统”，同时它还是一个“信息系统”。有关“控制”、“系统”、“信息”也是本书中频频出现的三个词。这三种理论是指导银行内部控制工作的方法论，也是指导审计师测试评价内部控制的方法论。本书后面将要讨论的测试程序、测试工具、评价证据等问题固然重要，但本节讨论的科学的思维方法或许更重要，因为审计师对内部控制的评价过程实际上就是在科学的思想方法指导下，通过运用适当的工具和测试程序，获取评价证据的过程。

一、控制论

控制论是 20 世纪 40 年代出现的一门新型的综合学科，它是一种研究由各种耦合元素组成的系统的调节和控制的一般规律的科学。所谓耦合是指两个或两个以上的体系或运动形式之间，通过各种相互作用而彼此影响以至联合起来的现象。控制论的创始人是美国学者维纳，其代表作是 1948 年出版的《控制论》及 1950 年出版的《人有人的用处》。

由于生物体、社会系统、经济系统及思维领域等都是由耦合元素组成的，所以应用于技术自动调节和控制的理论方法，在某种情况下也适用于研究社会经济过程。

用当代控制论的方法分析研究经济过程的学科称为经济控制论。经济控制论的目的是研究系统和经济过程如何发挥其功能，如何控制经济过程。经济控制论要求以信息的控制观点来系统地分析整个经济领域，并以此为基础进行定量描述。它要求以系统和动态的观点、结构和功能的观点、行动和目标的观点、信息和控制的观点来观察分析问题。

内部控制是以控制论和经济控制论的科学方法分析研究每个具体组织的内部经营管理过程，研究每个单位如何发挥管理功能，如何对管理过程进行有效的调节和控制。内部控制的建立和实施主要依据以下的一些理论和方法：

1. 自检系统

控制论是一门研究耦合运行系统的控制和管理的科学。只要是耦合运行系统都存在相似性，控制论研究所有系统的一般规律和原理。任何单位以及单位内的管理过程，不仅经济过程具有同构性，而且与生物系统、技术系统同样具有同构性，它同样是由依靠因果关系链联结在一起的因素的集合，而各元素之间同样存在着耦合关系。无论是政府机关，还是企事业单位；无论是经济管理过程，还是行政管理过程；无论采用手工操作，还是运用电子计算机系统，他们都是具有同构性的耦合运行系统，生物的自我调节原理和技术设备的自动调节原理对它们同样适用。由此推导出的结论是：在任何单位建立自我检验、自我控制的机制都是可行的，而且内部控制的理论和方法适用于不同性质的单位和不同性质的过程，就是说，任何单位在任何过程中都可以建立与实施自检系统。内部控制正是根据同构性系统均适用自动控制的原理而建立起来的。

2. 调节与控制

控制系统是一个有组织的系统，它根据内外部的种种变化而进行调整，不断克服系统的不确定性，使系统保持某种特定的状态。“控制”也可以说是一种联系或调节，是目的在于保证系统在变化着的外部条件下完成某种目标的行为。因此，目标是控制的前提，没有目标，就谈不上控制。经济活动，特别是生产活动，它是目的性极强的人类社会最基本的活动。任何社会组织、经济组织均是有明确目标的组织，对其实施控制以克服随机因素，保证预期目标的实现是完全必要的。控制论的创始人维纳认为：一个闭合系统，总是存在着组织程度降低的自然趋势，即孤立系统具有熵增加的趋势。熵是组织解体的量度。为了使系统能稳定地保持或达到所需的状态，必须对系统施加一定的作用，同系统组织性降低的自然趋势（即熵增加的趋势）进行“斗争”，以克服系统的基础不稳定性，这种作用可称之为控制作用。

控制的目的表现为两个方面：一是保持系统的原有状态，如果偏离，就要使其复原；二是引导系统的状态变到一种新的预期状态。这两个目的有两层含义：系统在行动前，在确定的方向中含有目的；在行动中，正趋近的方向中也含有目的。目的在这种定向行为的控制过程中具