

“九五”期间国家重点图书

‘99版

DEVELOPMENT

发展文库 ■ 马洪 主编

商业银行 内控制度： 借鉴与创新

康书生 著

发展出版社

“九五”期间国家重点图书

’99版
发展文库
马洪 主编

商业银行内控制度： 借鉴与创新

康书生 著

中国发展出版社
· 北 京 ·

《发展文库》编委会

主 编：马 洪

副 主 编：朱 兵

执行编委：蔡建国

编 委 会(以姓氏笔画为序):

丁宁宁	马 洪	马建堂	王 元	王家福
王慧炯	邓寿鹏	卢 迈	冯 飞	巩 琳
吕 薇	朱 兵	乔仁毅	任兴洲	刘世锦
米建国	李克穆	李京文	李泊溪	李桐连
李培育	李善同	吴敬琏	余 斌	张小济
张云凤	张云方	张军扩	张卓元	张连顺
张富珍	陈小洪	陈吉元	陈锡文	林家彬
林毅夫	岳颂东	周叔莲	周国印	赵晋平
郭兴旺	郭励弘	高冠江	徐小青	章含之
程秀生	谢 扬	谢 悦	谢伏瞻	蔡建国
魏加宁				

目录

导言	1
1 章 90 年代危机案对银行制度缺陷及建设的提示	15
1.1 80 年代以来的世界金融：发展中的动荡	15
1.2 提示：银行制度问题	
——金融（银行）危机案成因个例考析	20
1.3 金融（银行）危机案给银行制度建设的启示	27
1.4 小结	35
2 章 商业银行内部控制制度	
——国际实践与我国制度建设	37
2.1 商业银行内部控制制度的基本内容	
——主要国家的实践	38
2.2 “巴塞尔体系”中的内部控制思想与原则	44

2 商业银行内控制度：借鉴与创新

2.3 我国商业银行内部控制制度建设 ——借鉴与创新	48
2.4 小结	61

3章 商业银行现代企业制度研究

——我国商业银行内部控制制度基础构造	64
3.1 历史考察：股份公司制度造就了现代商业银行	64
3.2 国有化？非国有化？ ——战后西方国家商业银行产权制度的变革	69
3.3 我国商业银行组织制度定位与国有银行产权 制度创新	76
3.4 小结	88

4章 分业、合业论

——商业银行业务经营制度·风险控制与效率	90
4.1 静态考察：基本制度模式与比较优势	90
4.2 动态考察：分业→合业制度发展趋势	97
4.3 我国商业银行业务发展与创新的制度障碍	104
4.4 我国商业银行业务经营制度选择：模式·依据	111
4.5 一项负债业务风险分散专题研究 ——储蓄创新：存款债券化	120
4.6 小结	130

5章 培育商业银行文化

——塑造银行内部控制制度灵魂的战略工程	133
5.1 商业银行文化涵义	134
5.2 我国商业银行文化培育：主要内容及其功能	137

5.3 商业银行文化建设的制度思考	145
5.4 小结	151

6 章 商业银行内部控制制度的外部 协调与约束	153
------------------------------------	-----

6.1 内部控制制度与国际规则	153
6.2 内部控制与中央银行监管协调	158
6.3 内部控制与存款保险制度	163
6.4 内部控制与行业自律 ——我国银行同业公会的建立及其职能	172
6.5 小结	179

注释	181
----	-----

参考文献	194
------	-----

导言

1. 关于“商业银行内部控制制度”

商业银行是相对于中央银行及其他专门性金融机构的概念，它作为各国金融体系的主体，是唯一能够吸收、创造和收缩存款货币的金融组织^①。本书主要讨论这一概念上的商业银行内部控制制度问题。

所谓商业银行内部控制制度，是指商业银行为实现其效益性、安全性、流动性的经营目标，协调与规范商业银行整体、银行各职能部门及内部各层员工在银行经营与管理活动中关系与行为的、相互联系与制约的制度、组织、措施、方法及程序的总和。显然，这里“制度”的含义是：协调和约束人们行为的规则或规范。^②

完整意义上的商业银行内部控制制度，也是相对中央银行等金融监管当局的外部监督管理制度而言的，因而它是一个广泛的概念。当然，由于监管当局与商业银行在安全与效率目标上存在较大的一致性，使得外部监管制度与内部控制制度存在重合，但是二者侧重不同，性质不同，作用力度与深度也不同。一般而

2 商业银行内控制度：借鉴与创新

言，前者注重宏观金融安全与效率，属于法制；后者注重微观个体的安全与效率，属于自律。虽然宏观监管相对内部控制具有较强的力度，但良好的内部控制却能发挥较外部监管深刻、持久的作用，并因此成为有效宏观金融监管的基础。

商业银行内部控制制度的健全程度，依赖于市场经济以及与此相适应的金融制度的发达与健全程度，而健全有效的内部控制制度，又会对市场经济以及金融制度的发展与完善产生重要的推动作用。现阶段，我国经济正处在向市场经济转轨时期，金融制度尚未发达健全，因此，商业银行内部控制制度的建设无疑是一项艰巨的工程。所幸，世界市场经济发达国家的制度实践，可供我们借鉴，这会降低制度建设的成本和代价。将发达国家成功的制度实践与我国政治、经济及文化国情相结合，并在移植、改造、融合的基础上生长，便成为我国商业银行内部控制制度之创新，而合乎科学和逻辑的制度创新，势必有助于改善、提高我国商业银行内部管理与控制水平，实现安全与效率目标。

2. 研究动机

80年代以来，特别是进入90年代，各国金融在自由化、创新化、国际化、市场一体化过程中，风险问题日渐突出。集中反映在频繁爆发于各种类型国家和地区的金融业、主要是银行业的危机和动荡。银行业的危机与动荡不仅直接影响着各个国家的国民经济发展及国民利益，而且直接威胁着国际经济金融秩序的稳定。“下一次国际经济危机可能起源于一次银行业危机”^③，IMF总裁M·康德苏的担心应该不是没有道理的。

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，我们看到，尽管成因多样，但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制度这个内因而起作用。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，几乎无一不是这样。

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主体和基础的银行业不安全因素却大量存在，尤其是不断积聚的巨量银行不良资产，直接威胁着我国银行体系乃至整个金融体系与经济秩序的稳定。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，宏观金融监管乏力，以及日益加深的国际金融环境影响等因素外，银行体系、主要是国有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，加强完善商业银行内部控制制度，确保银行体系的安全、稳定与效率，进而保障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，研究侧重微观方面，尚缺乏深度和系统性，尤其是较少涉及对现有商业银行制度改革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，这一点也增强了从制度改革与创新层次上，比较系统探讨我国商业银行内部控制制度建设这一研究动机。

3. 研究方法 with 基本思路

本书紧紧围绕商业银行，主要是对我国商业银行内部控制制度问题展开论述。

第一，在尽可能广泛收集国际上金融、银行风险、危机等相

4 商业银行内控制度：借鉴与创新

关资料的基础上，运用具体分析与综合归纳的方法，得出银行制度缺陷以及内部控制、外部监管及风险与危机的防御、救助等银行制度建设的一般性认识；然后，根据辩证法内外因关系原理，明确商业银行内部控制制度是整个银行制度建设的基础，是防范金融风险、确保商业银行乃至整个金融体系稳健的关键。

第二，2~5章为本书主体部分，在研究方法上可概括为借鉴、比较、创新。

首先，在考察借鉴市场经济制度下各国商业银行内部控制制度实践、参照国际规则——巴塞尔《银行业有效监管核心原则》（Basle Core Principles for Effective Banking Supervision）（以下简称《核心原则》Core Principles）及我国关于金融机构内部控制的一般性指导原则的基础上，根据确保安全、兼顾效率的原则，提出了我国商业银行内部控制制度的基本内容及运行机制的总体架构。

其次，为保证上述架构下商业银行内部控制制度有效运行，需要改革我国商业银行、特别是国有商业银行制度基础，本书用大量篇幅在国际借鉴与优势比较的基础上，结合我国国情提出：建立商业银行股份公司制度，完善银行公司治理结构；实行“大合小分”的业务经营管理制度，以兼顾商业银行安全与效率。

再次，从长远和战略意义上看，有效的商业银行内部控制制度，需要相应的文化灵魂支撑。因此，本书专辟一章探讨了我国商业银行文化培育的基本内容及制度保证措施。

第三，商业银行内部控制制度，作为国际国内宏观经济、金融环境下的自律制度，需要研究它与外部监督管理制度的协调与约束关系，以便通过外部力量促进内部控制制度的健全有效。因此，本书在国际借鉴、比较的基础上，从五个方面论述商业银行内部控制制度的外部协调、约束问题，从而构成了全书比较合理

的逻辑体系。

第四，本书主旨是通过制度借鉴、改革与创新，构建适应我国市场经济发展、具有现代文明社会文化底蕴的商业银行内部控制的基本制度框架，因而对内部控制操作中具体细节及相关数量指标与模型较少涉及。

4. 内容提要

本书基本内容由六章构成，各章主要内容如下：

第1章，90年代危机案对银行制度缺陷及建设的提示。本章主要内容包括以下三部分：

(1) 80年代以来的世界金融：发展中的动荡。80年代以来，随着世界范围科技、经济、金融市场的迅速发展以及由此引起的各个国家的制度变革与创新，作为现代市场经济诸关系和矛盾集合点的金融业风险问题日渐突出，表现出经营者、交易、心理危机及制度等特定环境下风险与金融市场固有的信用、市场等风险交织发展的特征。特别是从90年代初国际商业信贷银行倒闭到东南亚金融危机等大量、频繁发生于发达国家与新兴市场经济国家的金融、银行业危机案例，显示了世界金融业发展中的动荡态势及其危机的频率高、危害重、时间长及扩散性特点。

(2) 提示：银行制度问题——金融（银行）危机案成因个例考析。通过对金融、银行危机案成因个例考察分析发现，尽管引发有关国家和地区危机的直接原因不同，危机产生的环境背景各异，但却存在一个共同主要因素：金融主体——银行——商业银行制度缺陷。

(3) 金融（银行）危机案给银行制度建设的启示。建立健全商业银行内部控制制度、外部监管制度及风险与危机防御、救助制度，是金融、银行危机案给予我们的三点主要启示。其中商业银行内部控制制度的改革与完善，是整个银行制度建设的基础，

6 商业银行内控制度：借鉴与创新

是防范金融风险、保持银行体系稳健的关键。近年来世界金融、银行业改革与发展的动态基本符合这一方向，尤其是具有国际普遍意义、以银行业风险管理为核心的巴塞尔委员会《核心原则》的产生，不仅预示着以“安全与效率”为目标的各国银行监管制度建设将进入全面、系统、有效化阶段，更重要的是，它标志着通过外部监管与协调促进商业银行健全内部控制制度这一国际趋势之形成。

第2章，商业银行内部控制制度——国际实践与我国制度建设。本章主要内容包括以下三部分：

(1) 商业银行内部控制制度的基本内容——主要国家的实践。商业银行内部控制制度重心是风险控制制度。考察美、日、德等发达市场经济国家成功的商业银行内部控制制度实践，可概括为：科学的现代企业组织制度及公司治理结构，独立与权威的内部监察监督机构，业务职能部门明确的风险控制分工及其相互制约关系，谨慎的授信（权）审批制度，有效的内部检查与稽核制度，严格的会计控制制度，以及合理的员工管理制度。尤其是以现代电子科技为依托，通过电子化风险控制系统的建立，使商业银行内部控制制度进入规范、超然的轨道。

(2) “巴塞尔体系”中的内部控制思想与原则。以银行业风险监管为核心的“巴塞尔体系”，始终包含着加强、改善内部控制的重要思想，特别是巴塞尔委员会1988年《关于统一国际银行的资本计算和标准的报告》及1997年《核心原则》，将商业银行内部控制思想及要求具体化、系统化，并具有一定程度的强制化。巴塞尔委员会的这两个文件，尤其是后者，在银行资本充足率、公司治理结构、授权审批、决策程序、人员条件、资产负债的保护与控制、会计审计规则以及合规合法控制等方面提出了原则性要求。

(3) 我国商业银行内部控制制度建设——借鉴与创新。鉴于我国银行业因金融深化程度提高、国民收入及社会资金分配格局变化、政府干预、企业制度以及商业银行自身因素共同作用下的风险态势，80年代以来，商业银行（专业银行）在内部控制制度建设方面进行了积极探索，出台了一些法规和准则。1997年5月由中国人民银行颁布的《加强金融机构内部控制的指导原则》（以下简称《指导原则》），成为我国商业银行内部控制制度建设的重要依据。借鉴各国商业银行内部控制制度实践，参照巴塞尔《核心原则》及我国《指导原则》，我国商业银行内部控制制度框架应当以控制风险、实现稳健发展为目标，在审慎、全面、及时、独立与有效的原则下构建。其基本内容应当包括：合理的组织结构，决策及高层管理人员控制，表内外业务控制，会计控制，授权审批控制，合规合法与欺诈控制及电子化风险控制等。为实现有效控制，商业银行需要建立包括设立监控防线，责任分离与岗位管理，预警预报与应急应变措施，内部控制制度贯彻、检查监督，以及弹性控制等要点在内的内部控制制度运行机制。更为重要的是，现阶段我国要构建这样一种制度体系并使之有效运作，最终实现“安全与效率”目标，需要在商业银行现代企业制度、业务经营管理制度以及银行文化培育等方面改革、创新。

第3章，商业银行现代企业制度研究——我国商业银行内部控制制度基础构造。本章主要内容包括以下三部分：

(1) 历史考察：股份公司制度造就了现代商业银行。根据世界范围商业银行产生及发展的历史考察发现，商业银行资本组织制度始终与市场经济的发展联系在一起。从世界上第一家现代银行——英格兰银行的诞生，到当代国际性大商业银行组织制度实践，表明：股份公司制度造就了与市场经济相适应的现代商业银行。

8 商业银行内控制度：借鉴与创新

(2) 国有化？非国有化？——战后西方国家商业银行产权制度的变革。第二次世界大战后，市场经济国家特别是法国、意大利及韩国商业银行国有化—非国有化的变化动态，揭示了商业银行国有制度的历史局限性及市场条件下商业银行股份制度的必然趋势。

(3) 我国商业银行组织制度定位与国有银行产权制度创新。我国自本世纪 70 年代末开始，逐步进入市场经济发展阶段，因此，商业银行组织制度的定位应是与市场经济制度相适应的股份公司制度。然而，现阶段我国的意识形态以及相应的社会、政治、经济制度等与西方市场经济国家不同，“社会主义市场经济体制”，决定了我国可行的改革与发展思路应是：实行以国家控股银行为主导的股份制商业银行制度。即在整个商业银行体系中，占主导地位的四大国有银行实行国家控股的股份公司制度。

国有银行的产权制度改革，需要在国家决策层共识、支持的基础上，选择条件适宜的地区和银行试验，在清查核定国有资本存量，确定控股银行国有股权比例，合理管理运作国有资本，以及实施相关配套改革方面系统动作。国有银行的股份制改革，目的在于通过建立科学的公司治理结构，造就商业银行的市场主体地位，使之能够以效益性、安全性、流动性为其经营原则，自主经营、自担风险、自我约束、高效稳健发展。

第 4 章，分业、合业论——商业银行业务经营制度·风险控制与效率。本章主要内容包括以下五部分：

(1) 静态考察：基本制度模式与比较优势。受传统的“商业贷款理论”影响，特别是在 1929~1933 年经济危机的直接影响下，世界范围内形成两种商业银行业务经营制度：一是美国型的分业制度，二是德国型的合业（全能）制度。两种制度各有其相应的、以企业资本积累状况及与其相关的银企关系为主要内容的

社会经济基础，在理论与实践上各有其相对优势与劣势。

分业制度的宗旨是保障商业银行的安全，藉以维护金融经济稳定。然而，在实践上，银行经营手段匮乏，风险集中难以避免，在企业及国内外同业竞争的条件下，安全性最终难以获得预期保障。坚持分业制度的美国，每年众多商业银行倒闭、破产，是其例证。相反，合业制度下，银行经营手段多样化，经营领域多样化，银行有条件将资产合理组合，降低总体风险水平。

(2) 动态考察：分业→合业制度发展趋势。科学技术的突飞猛进，推动了世界经济的迅速发展，进而导致对金融服务需求的变化与金融深化之必要，对商业银行服务由强调安全转变为安全与效率。现代科技在金融领域的广泛应用，减少了金融服务障碍，降低了成本，因此导致银行业的激烈竞争，合业制度的活力在竞争中进一步发挥，并因此刺激了分业制度下银行与企业冲破限制的巨大动力，逐步形成一股金融创新与自由化浪潮。令人瞩目的事实是 60、70 年代以后，特别是 80 年代以来，以英、美、日为首的发达市场经济国家的分业银行制度正在迅速向合业银行制度转变。

(3) 我国商业银行业务发展与创新的制度障碍。业务发展与创新是商业银行发展与创新的重要内容，但业务创新需要一定的制度支持。我国现阶段商业银行，不论以证券化方式创新负债业务；不论资产多元化经营、以证券化方式处理银行风险资产，进行资产业务创新；也不论中间业务的伸延与创新，都遇到了分业制度的障碍，这使得我们不能不对我国现行的银行业务制度重新认识和评价。

(4) 我国商业银行业务经营制度选择：模式·依据。根据两种制度模式的优势比较与变革动态考察得出的认识；考虑我国商业银行业务发展与创新、银企关系重塑与债权转换、业务国际化

与国际竞争等方面的需要；结合目前我国社会主义市场经济发展初期的经济、法律、社会环境，金融宏观调控体系及商业银行自身制度建设现状，我国宜实行“大合业、小分业”的商业银行业务经营制度模式。即在银行集团内部实行分业经营，以分散风险，提高效率，保障商业银行整体稳定与发展。目前实行的分业经营制度只应是一种过渡模式。

(5) 一项负债业务风险分散专题研究——储蓄创新：存款债券化。马克思曾说过，对银行来说，具有最重要意义的始终是存款。在我国，居民储蓄存款是商业银行营运资本之基本来源。在市场经济制度下，负债结构单一同样导致风险集中，对银行安全存在潜在威胁。借鉴国际实践，进行储蓄创新——存款债券化，既可通过向社会公众提供多样化、高效化、因而更具吸引力的金融商品，使商业银行在金融市场的存款竞争中处于有利地位，同时优化了银行负债结构，降低了经营风险，有利于商业银行稳健运营。

第5章，培育商业银行文化——塑造银行内部控制制度灵魂的战略工程。商业银行内部控制活动，即从控制制度的设计制定，到具体实施的整个过程，与银行从业人员的行为密切相关，而“业人”的行为是由其包括知识水平、价值观、道德观等在内的广义的文化素质决定的。商业银行内部控制制度建设所以突出强调银行文化培育，目的在于造就高素质的“银行文化人”。本章主要内容包括以下三部分：

(1) 商业银行文化涵义。在静态上，广义的商业银行文化系指以商业银行为主体的金融活动中产生和创造的物质财富与精神成果的总和；中义的商业银行文化系指以商业银行为主体的金融领域之意识形态及相应的制度规范；狭义的商业银行文化则是指通过教育、继承及修养而形成于商业银行人群体的思想、观念、

意识、精神及其行为方式。

在动态上，商业银行亦可作广义、中义、狭义之分，分别意味着对上述三种意义银行文化内涵的不断培育、创造、完善和升华。

其中狭义的商业银行文化即“银行人文化”，在商业银行内部控制活动中具有核心地位和作用。因为“银行人”是银行活动中最活跃、最重要的因素。

(2) 我国商业银行的文化培育：主要内容及其功能。我国商业银行文化建设，基础是银行人全方位的素质教育，核心是培育正确的银行人的价值观（义利观），由此产生的带有公德特征的职业道德、责任感与使命感及其派生的创新意识、风险意识、忧患意识、凝聚力、团队精神，构成了我国商业银行文化建设的主要内容。它对于推动银行发展、增强银行自律、防范和控制风险具有极其重要的功能。

(3) 商业银行文化建设的制度思考。在物欲横流的现代商品经济时代，外来经济文化的渗透、冲击以及我国社会经济变革引起的文化缺氧与价值观念、道德观念的混乱，增加了商业银行文化培育这一具有长远战略意义的“软工程”的艰巨性。因此，在相当时期内，商业银行文化建设本身还须借助教育制度、用人制度、民主化建议与专家决策制度、以及褒奖与惩戒制度等加以制约、推进。

第6章，商业银行内部控制制度的外部协调与约束。建立健全商业银行内部控制制度，需要商业银行自身的管理、控制与相关的外部规则、制度、监管机制的协调，并受其约束。本章主要内容包括以下四部分：

(1) 内部控制制度与国际规则。目前及今后一定阶段内，我国商业银行内部控制制度与国际规则的协调及其约束集中体现为