加强理论研究　促进内部控制建设

—— 中国人民银行副行长陈元同志
在金融机构内部控制理论与实践研讨会上的讲话
（1997 年 6 月 18 日）

同志们,朋友们！

经过中国人民银行稽核监督局和中国金融稽核监督研究会的积极而紧张的筹备组织工作,在各位专家、学者和一线同志们的共同努力下,“金融机构内部控制理论与实践研讨会”今天在这里如期开幕了。首先，请允许我向大家表示由衷的谢意和热烈的祝贺！

这是一次非常重要、非常及时的会议,它既是对前一时期金融机构内部控制理论与实践问题的阶段性总结，也是对今后全面加强内控机制建设,有效防范金融风险的一个有力推动,因此中国人民银行总行对这次会议非常重视，从一开始筹备就给予了极大的关注。

最近一个时期的国内外金融实践表明，健全有效的内部控制机制是防范金融风险的第一道防线。近年来,巴林银行、大和银行以及住友商社等一系列严重事件的发生，都与内控机制上的缺陷或执行上的不力有直接关系。国际金融集团和金融机构在震惊之余，纷纷开始重新检讨和审视自己的内控状况，以免重蹈他人覆辙，许多国家的金融监管当局和一些重要的国际性金融监管组织也开始对金融机构的内部控制问题给予前所未有的关注。例如，1994 年 7 月，巴塞尔委员会和国际证券协会组织联合公布了《衍

生金融工具风险管理的指导方针》，其主导思想就是通过强化内部控制，防范和控制有关金融衍生工具管理和操作的各种风险。强调金融机构不论是作为衍生工具的自营商还是经纪人，均应满足风险管理和内部控制的基本要求，其中主要包括：有来自董事会和高级管理层的充分监督，应成立由实际操作部门、高级管理层和董事会组成的自律组织，保证相关的法规、原则和内部制度能够被遵守和贯彻；有完善的风险管理程序，如严密的风险控制、经常的风险监测、及时的风险报告、审慎的风险评估、妥善的风险处置 有健全的内部控制和内部稽核制度，如要按照相互制约的原则，对市场操作人员、交易管理和风险管理人员进行明确分工，交易操作不得以私人名义进行，每笔交易的确认与交割应有风险管理人员参与控制，并有完整准确的记录；对风险管理程序和内控制度的执行情况以及风险管理部门的独立性和有效性进行定期检查和评估；安排能胜任的人员专司对衍生品业务的定期稽核，消除一切盲点，确保各项风险控制措施落到实处等。

1995 年 10 月，德国银行管理局颁布了《信用机构金融交易业务管理的基本要求》，从内部控制的角度，对资金市场交易、证券交易、外汇交易、贵金属交易、衍生产品交易以及各种回购交易的各主要环节和有关的方面提出了明确要求。其中很重要的一点是对新金融工具和新金融市场交易做了严格规定，明确要求在试验阶段，新金融工具或市场交易必须经管理人员批准方可开始。审计等与此有关的各部门都将参与新品种交易的试验。只有在试验阶段取得成功，人员和设备齐全，制度完善和风险控制系统健全的情况下，经管理人员批准方可全面开展新金融工具或新金融市场交易。

日本大藏省在反复检讨和总结金融机构经营失败原因的基础上，于 1995 年 12 月提出了《今后金融监管的具体改善对策》，共有四条措施，其中首要一条就是“强化金融机构的风险管理和内部控制机制”。一是全面开展内部稽核，包括资产状况的完好性、业务

活动的合规性、经营管理的审慎性、风险控制的严密性以及计算机系统的安全性等等。二是健全内控制度，要求金融机构在健全相互制约机制的同时，建立重要岗位员工休假制度。三是加强对分支机构,特别是海外机构的控制。鉴于海外机构往往“鞭长莫及”,要求其设置与总行内部稽核部门直接联系的专职稽核人员。同时就海外机构来说，在不同的国家，法律制度和业务内容也会有所不同，必然会有内部稽核监督不能充分到位的情况，因此有必要依靠所在国的专家帮助进行业务监督。四是健全风险管理系统，包括明确的风险管理目标，相互制约的风险管理组织形式，严密的风险测定、识别、报告和处理程序。

目前，巴塞尔委员会与一些非十国集团国家的金融监管当局正在合作拟订一套适用于所有国家的《有效银行监管核心原则》，在前段时间的讨论中，大家一致认为，必须将对银行内部控制有效性的监督放在金融监管的重要位置，监管者必须确定银行是否有与其业务性质和规模相适应的充分的内部控制制度，包括诸如权力与责任的平衡对称、重要职能和关键岗位的相互制约以及独立的内部稽核与公正的外部审计。监管者还必须确认银行是否具有相应的政策和制度，保证从业人员的职业道德水准，有效地防止被利用或卷入洗钱之类的犯罪活动。

在我国,各金融机构也在加强内部管理、完善内部控制方面做出了不懈的努力，取得了一定的效果。已经从思想认识入手，增强了内部控制与风险防范意识，检查现行各项内部控制制度的整体有效性。修改了一批与业务发展不适应或存在漏洞的内部控制制度，针对内部控制方面存在的问题，采取了一些有效的控制措施，金融机构内部控制水平和风险防范能力在逐步提高。但也应当看到，目前我国金融机构在内部控制方面还有许多有待进一步加强和完善的地方，不同的金融机构内部控制的各个环节都还存在这样或那样的问题,比如,有的金融机构对内部控制的重要性还缺乏

必要的认识；个别金融机构内部管理和控制比较混乱；有的金融机构内部该分开的职责没有分开，对管理人员的权力和责任没有明确规定，缺乏必要的监督和制约；有的金融机构执行会计制度不严，账务报表数据缺乏严肃性和真实性；有的金融机构虽然建立了许多制度,但不健全、不配套,不能发挥有效的控制作用 有的金融机构虽然建立了一些有效的制度措施，但缺乏对执行情况的检查督促；有的金融机构内部审计缺乏独立性和权威性，没有发挥应有的作用。其直接后果是金融违规违纪问题的大量出现、金融案件的频繁发生，最终导致严重的金融风险。我国金融机构内部控制薄弱的问题已经引起金融界乃至党中央、国务院的高度重视，中国人民银行相继采取了一系列措施，督促金融机构健全和完善内部控制。首先是制定了一系列有关金融机构内部控制的规章制度，如最近几年制定的商业银行、信托投资公司等资产负债比例管理制度、贷款通则、商业银行授权授信管理办法等。这些规章制度，除了对内部控制提出原则要求以外，还就一些关键问题明确规定了具体的控制措施。其次是加强对金融机构内部控制状况的监督检查。例如，每次在对金融机构进行现场稽核后，都要对查出的问题作出原因分析，对被稽核金融机构内部管理、内部控制方面的问题提出比较切实可行的整改建议。所有这些都有力地促进了金融机构内部控制的加强和改善。第三是对金融机构内部稽核工作进行指导和督促。中国人民银行稽核监督部门一直与各类金融机构内部稽核部门保持着密切的工作联系，经常向其通报中国人民银行稽核工作的情况，帮助其解决一些工作中存在的困难。通过这些努力，各类金融机构内部稽核工作不断得到加强和完善，成为内部控制诸多要素中的重要一环。

国务院领导对金融机构的内部控制问题非常关注，朱镕基副总理曾作过重要批示，要求金融机构加强内控制度建设。1996年，中国人民银行稽核监督局专门成立了一个金融机构内部控制

问题调研小组，各级稽核部门在全国范围内组织人力对 2000 多个金融机构的内部控制状况进行了摸底调查与此同时，对国际上的一些经验和做法也进行了广泛的了解和研究。在此基础上，制定了《加强金融机构内部控制的指导原则》，对金融机构内部控制的目标、原则、要素、内容、基本要求以及监督管理等诸多方面提出了比较系统的原则意见，最近已经正式颁布。这是我国中央银行加强对金融机构内部控制建设指导督促工作的一个重要举措，意义非常重大。但是这毕竟只是一个良好的开端，要将中央银行的原则要求落到实处，发挥出实际效果，还需要我们大家从理论和实践上做进一步的研究和探索。这也正是我们召开这次研讨会的现实意义之所在。

对当前我国金融机构的内部控制问题，无论是理论研究，还是实务探索，我个人认为都应当遵循实践性、开放性、针对性和前瞻性的原则。也就是说，要认真总结历史和现实的经验教训，从实践中来，到实践中去，不搞空中楼阁 要广泛了解、研究国际动态和其他国家的做法，世界之大，发展之快，迫使我们放宽眼界，切不可坐井观天；要立足国情，针对我国金融制度、金融机构以及金融业务的现状和特点，解决中国的问题，照搬照抄照办是没有出路的；要用发展的眼光看问题，在研究政策、制度的时候，不仅要看到今天和昨天，还要看到明天，理论研究则更应从长计议，放眼未来。

总之，我们这次研讨会是在金融机构内部控制问题在世界范围内受到广泛关注，我国金融机构内控状况成绩与不足并存的背景下召开的。因此，总结经验，发现问题，提出建议是我们召开这次会议的指导思想，希望与会的外国专家、国内学者和各位代表能够围绕这个主题，本着百花齐放、百家争鸣的精神，各抒己见，畅所欲言，为进一步完善和加强我国金融机构的内控机制建设，有效地防范金融风险，为我国金融业的繁荣和稳健发展献计献策。

最后预祝会议圆满成功！

加强综合治理　健全内部控制机制

中国建设银行副行长　刘淑兰

很荣幸承蒙各金融机构推选建设银行在这个内部控制理论与实践研讨会上发言。这次研讨会恰逢中国人民银行《加强金融机构内部控制的指导原则》下发之际,对于推动金融机构建立健全内部控制体系,加强内部控制机制,进而加强和改善经营管理、防范金融风险有着特别的意义。

内部控制制度的管理方法引入我国金融业还是近几年的事,由于时间不长,还处于建立制度、摸索方法的阶段,但是必将随着时间的推移和不断实践而发挥出强大的生命力。目前我国金融业内部控制制度还不系统、不完善,没有形成一个完整的内部控制体系和内部控制机制。这些年金融风险呈上升趋势,其形成,有计划经济体制的历史原因,有金融监督和社会监督的环境原因,但在很大程度上是金融机构自身保障其各项业务活动安全运行、实现其经营目标的一系列方法、措施和程序,也就是其内部控制制度没有很好的建立,已经建立的又没有很好地运行的结果。因此,我认为今天在这里研讨内部控制这个问题非常重要，应该及时地研究总结内部控制的方法、标准,应该采取各种形式向金融机构的工作人员宣传内部控制的思想和要求。

今天,我就金融机构内部控制的现状及其原因、改进的措施谈一些看法,有金融机构共性的问题,也有国有商业银行甚至是建设银行特性的问题。

一

据我的了解和体会，近几年来，金融机构的内部控制制度有了一定改善，采取了一系列措施，弥补了一些制度上的空白点，比如建立法人授权制度、清理整顿违规经营、严格内部工作纪律等。总的来看，是在不断地进步。但是，我们也清楚地看到，金融机构内部控制还存在着相当多的问题，主要是控制体系不完善、控制机制不健全、控制时效滞后，其表现：

一是内部控制缺乏全面性和及时性。有的业务已经做起来了，但是相应的管理制度和操作程序还没有制定；有些业务发展很快,但还沿用老的制度 岗位之间、部门之间职责模糊,缺乏权力制衡。如一些金融机构 1997 年 5 月份以前执行的还是 80 年代制定的《有价单证及重要空白凭证管理办法》。这些年来，业务发展很快，金融机构内外部环境有了很大的变化，利用重要单证犯罪的案件不断发生，而原有的制度已经陈旧，不足以覆盖现有的风险点，起不到应有的控制作用。值得欣喜的是 5 月份我们接到中国人民银行颁发的《有价单证及重要空白凭证管理办法》,这样,各金融机构可以据此制定符合自身特点的管理办法了。

二是内部控制缺乏有效性。金融机构经营过程中大量存在着有章不循的现象，现有经营政策和规章制度往往得不到有效执行，有违反国家方针政策的，有违反金融法规的，有违章操作的，等等。而各级管理行对下级机构的经营行为的控制，又缺乏足够的人力、制度和手段的保证,面对存在的‘ 假数、假表、假账 ’显得力不从心。

三是内部控制缺乏独立性。独立性原则要求内部控制的检查评价、建立和执行部门相分离。但是在实际工作中，往往是内部控制的建立和执行是同一部门，等于想做什么就给自己制定什么制度，而且监督检查部门向本级行长负责的体制又大大削弱了监督部门的作用，相互制约的机制难以形成。

四是内部控制缺乏审慎性。决策发放贷款前，往往对企业的财务状况缺少认真的、科学的分析，没有对企业所处的行业进行全面调查，也没有对企业在本系统贷款组合进行集中控制，影响了贷款资产的质量。

五是业务管理部门监督检查功能的弱化。比较常见的是业务管理部门偏重于指挥前方作战，不能经常实地检查作战过程中出现的问题和结果，而将检查的责任过多赋予了内部稽核审计部门，使得应当具备的双重监督简化成了一重监督。业务管理部门由于不能及时、直接地了解执行中出现的问题，因此，妨碍了其制定管理措施的针对性和有效性。

这些问题的存在除与金融机构的管理水平和决策者与管理者的思想意识相关以外，一个不可忽视的原因就是外部的和历史的因素形成的体制障碍，妨碍着金融机构内部控制制度的完善。首先是人事劳资管理体制。在这方面，国有商业银行与政府机构相近，职工收入分配也没有改变传统的行政机关的模式。实行奖勤罚懒、能上能下、能进能出的企业用人制度，缺乏必要的制度保证。用人自主权和银行高级管理层的框架建立，也比大型国有企业在体制上慢了几个节拍。其次，国有独资商业银行的商业化改革尚未到位，还需要作出较长时间努力。由于相当程度上存在的某些地方政府的不适当行政干预，承担了一定的政策性贷款，使得内部控制的审慎性原则难以真正发挥作用，影响了贷款资产质量。再次，国有商业银行的统一法人体制尚未形成，经营管理的分散化倾向相当严重。中国的改革主要走的是放权让利、自下而上的道路，金融业也是如此。鼓励基层大胆实践，局部突破，拓展业务。这种分散式的改革发展方式，触动了传统僵化的经营管理体制，带动了银行业务和金融品种的创新和发展，为国家专业银行向国有商业银行转变奠定了物质基础和功能条件。但是，由此也一定程度割裂了银行整体，各级机构成为相对独立的利益主体，当金融政策和

管理制度与其自身利益发生矛盾时,就很难保证政策、制度得到不折不扣地执行;“三假”现象究而不止,也就不足为怪了。

二

加强内部控制，需要综合治理，内外配套，标本兼治。从外部来讲,应该加强社会监督和金融监管体系,强化监管力度,为加强内部控制创造良好的外部环境。从内部来讲，应着重抓好以下几个方面：

(一)树立稳健经营的思想。各金融机构要严格执行分业经营的原则,抑制追求高效益而介入高风险领域的利益冲动,妥善处理以往混业经营、违规经营的历史问题。

(二)提高经营管理的集中和集约化程度。现行分散化业务经营管理体制和监督体制必然带来对经营行为的失控和资产运营的高风险,因此需要对现有的信贷体制、资金计划体制、财会体制和稽核审计体制进行改革。提高总行和一级分行的经营管理能力，实行全面授权，建立前台与后台业务分开操作、相互制约的体系；根据管理行的能力，逐步上收基层行的经营决策权力和财务分配权力，完善考核和奖罚制度，使责权利更好地结合起来。

(三)改革稽核审计体制。稽核审计应该建立倒金字塔式的结构,直接向法人负责,重点实行下审一级,稽核审计经费与被审计单位相分离，以保持稽核审计的独立性和超脱性。为了进一步完善稽核审计体制,建设银行深圳、北京等一级分行都已成立稽审委员会,由行长任委员会主席,分管行长任副主席,由稽审部、监察室、人教部、财会部、资金计划部和信贷部等部门参加。稽审委员会是全行最高监督决策和执行机构,主要职能和任务是 研究确定全行稽审监督的方针政策，研究制定全行经营风险和内部控制的目标、重点和长远规划,听取稽核审计部门的工作汇报,对稽审中发现的重大问题和有关责任人做出稽审处理。通过一部分分行的

实践和总结,总行也将研究成立稽审委员会,并根据工作的需要扩充稽审部门人员的力量。

(四)加强内部管理的基础制度建设。目前内部控制乏力,一个重要原因是基础制度不完善，处罚不力。从建设银行情况来看,需要建立健全各个工作岗位的操作规范，对每个操作程序提出具体的要求,明确责任,同时建立全行统一的违章操作处罚办法,逐步做到业务操作有章可循，违章操作处罚有章可依。要建立各业务经营管理部门的检查监督制度，充分发挥稽审部门的再监督作用,明确相互的职责。

(五)加强对员工执行规章制度的思想教育。要不断地向他们灌输内部控制的思想，让员工知道照章办事是在金融机构工作的最基本的条件。1997 年，建设银行在全辖范围内开展内部控制检查评价,内容涉及最高管理层的决策、经营方针、内部稽核审计、人力资源开发、计算机管理和各项业务管理领域。我们的想法是,不企盼一两次检查就使内部控制制度尽善尽美，而是在了解全行的内部控制状况、及时发现风险点的同时,向全体员工灌输内部控制的思想，为完善内部控制创造良好的环境。

（六）完善用人机制。从近年来不断发生的内部经济案件来看,当事人的品质往往有问题。对于风险行业的金融机构,员工的道德品质和诚信程度应当是第一位的。今后，金融机构应在进人、提拔员工职务时把这个问题作为首要条件。无论是高级管理人员还是一般工作人员，一旦出现越权、隐瞒不报和弄虚作假等行为,就应该对其诚信提出怀疑,这样的人非但不能重用,而且应给予相应的处罚。

建设银行将在中国人民银行的领导下,学习和吸取兄弟行的经验,进一步总结全行系统内部控制的经验和不足,切实贯彻中国人民银行的《加强金融机构内部控制的指导原则》,认真研究、完善适合自身特点的内部控制办法,把全行的经营管理提高到一个新的水平。

关于强化金融机构内部控制若干问题的探讨

中国人民银行稽核监督局局长
中国金融稽核监督研究会会长 刘崇明

众所周知，金融业是高风险行业，防范和化解金融风险始终都是金融家们关注的课题，而金融机构的内部控制又是防范金融风险的突出问题。因此，对金融机构内部控制的研究既是一个普遍的理论问题，又是需要解决的一个现实问题。现在，我就健全和强化金融机构内部控制问题谈一些看法。

一、从金融风险看内部控制的重要性和必要性

防范和化解各种经营中的风险，保证金融业经营目标的充分实现，是建立金融机构内部控制的主要目的。

首先，信用风险是金融机构经常要面对的主要风险之一。金融机构只要贷款就可能出现信用风险。信用风险的转化必然导致金融机构呆账的增加。资产质量的下降，严重的可能危及其资本的基础，造成经营的困难形成这种风险的原因，除了经济环境的因素外，可能是贷款过分的集中某一个或某几个大户企业的手里，也可能是贷款未按程序发放，越权审批，甚至个人捞取好处，没有约束机制。这些情况，在有效的内部控制面前都可以最大限度的得到遏制。

金融机构经常要面对的另一个主要风险是操作风险。操作风险产生于内部人员的欺诈和越权行为，带有浓厚的个人行为色彩。

近年来，这一问题在金融衍生产品方面表现得尤为突出。在这些领域，内部控制任何一个细小环节上出现的问题，都可能导致一家金融机构面临严重困境，甚至破产倒闭，使大厦倾覆于转瞬之间。如，对交易员应实行严格的授权，防止由于交易员个人过分投机造成巨额亏损。又如，前台交易与后台结算应严格分开，使之相互制约，避免有关人员从事内幕交易，掩盖损失。英国巴林银行的倒闭就是一个惨痛的教训，该行新加坡期货公司的交易员里森越权违规交易形成巨额亏损，他不仅是前台首席交易员而且是后台结算主管，权力过大，该行对他缺乏必要的制约和监督，通过弄虚作假，拆东补西,最终酿成灾难,使一个有 200 年历史银行倒闭。日本大和银行亏损事件也源出于此。

对金融机构乃至整个金融体系危害更大的风险，是金融机构的管理风险即由于最高决策层管理不善而导致的风险。如果最高管理层出现了问题，造成的风险将是难以想象的。对管理层而言，完善的组织形式、严格的职责分工和权力制约，明确的办事程序和决策程序，对管理者来说都会产生相应的约束，使管理者的“违法指令”受到来自各方面的限制，会计人员及会计账目账表也不可能按管理者的意志随意‘调整”。

以上我只就金融业经营中比较普遍的和危害较大的三种风险说明内部控制与金融风险的关系。实际上，内部控制对于防范和化解金融机构业务经营中的各种风险都发挥着重要的作用。这不仅体现在自上而下的有效控制，也体现在自下而上的控制上，因此,我们将内部控制称为一种‘机制”,一种对内部任何人都有制约作用的运行机制

内部控制从根本上讲是属于金融机构内部管理的范畴，各国金融监管当局几乎无一例外的对金融机构的内部控制问题给与了高度的关注。

多年来，我国各金融机构在加强内部管理，完善内部控制方面

一直做着不懈的努力，许多金融机构都加大了这方面的力度，比如制定了一系列有关金融机构内部控制的规章制度，资产负债管理制度，贷款管理办法，授权授信管理办法等等，修改了一批与业务发展不适应或存在漏洞的内部控制制度，并针对内部控制方面存在的问题，采取了一些有效措施，应当说金融机构内部控制水平在逐步提高。但是，也应当看到，对内部控制的认识和对内部控制的建立和完善方面，各金融机构之间是不平衡的。不同的金融机构的内部控制的各个环节都存在这样那样的问题。一是有的金融机构负责人对内部控制的重要性缺乏认识，而是热衷于增设网点，拓宽业务范围，争占市场份额；二是对内部控制理解片面，认为有规章制度就是有了内部控制机制，把内控机制简单的等同于规章制度，没有真正理解内部控制的真正含义是一种机制，是一种业务运作过程中相互制约、相互牵扯、互相监督的一种动态控制；三是内控制度不健全，不完善 ,不配套 ,内部组织机构设置不科学 ,缺乏必要的权力制衡；四是执行不力，缺乏监督和处罚，或者是监督机制不独立，缺乏权威性，没有发挥应有的作用。近年来有些金融机构出现的一些问题或多或少地都与内部控制制度不健全有关系。

二、关于建立我国金融机构内控机制的思考

要建立和完善金融机构的内部控制，首先必须弄清楚什么是内部控制，内部控制包括哪些要点和内容以及从哪些方面来建立内部控制等等。

对于金融机构的内部控制，世界各国没有统一的定义。就内部控制本身而言，国际内部审计师协会认为，内部控制是管理层为完成既定的目标而采取的方法和措施 美国会计师协会认为，内部控制是管理层在业务营运过程中为保证资金安全，检查会计数据是否真实、准确，是否遵守既定政策和预定目标所采取的方法和手段。英国银行界认为，内部控制是管理层为有序、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。新加坡银行界认为，内部控制是管理层为了把错误和虚假降到最低，并有效进行监控而建立的对业务经营活动的检查和相互制约机制。

从上述表述可以看出,由于各国的国情和管理制度不同,对内部控制的理解也各异。国际内部审计协会和美国会计师协会又是从整个社会经济范畴来定义内部控制的。

金融业作为经营货币资金的特殊行业,建立内部控制机制,必须围绕货币资金经营,维护金融资产完整,保持资金合理流动,规范经营行为,确保金融机构稳健运行来进行。因此,我认为,金融内部控制是金融机构现代管理的范畴，是金融机构的一种自律行为,是金融机构内部为完成既定的工作目标和防范风险,对各职能部门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。

完善金融机构内部控制,是金融监管工作的重要组成部分,是规范金融机构经营行为,有效防范风险的关键,也是衡量金融机构经营管理水平高低的重要标志。那么，如何建立我国金融机构的内部控制机制呢？下面我就从金融机构内部控制的目标、原则和内容等方面来谈一下自己的看法。

一是关于内部控制的目标问题

关于内部控制的目标,可以有各种理解,但我想,至少应该包括以下几个方面：

其一，确保国家法律法规和中央银行监管规章的贯彻执行。这既是金融机构要达到的一个宏观目标，也是具体业务执行过程中要坚决实施的具体目标。国家法律法规和中央银行的监管规章都是为保障金融业稳健运行而制订的，金融机构执行了这些法律规章,不仅使自身的业务经营有了法律保障,同时又避免了违章经营带来的资金风险，减少了遭到中央银行稽核处罚的风险。

其二，确保将各种风险控制在适当的范围之内。风险无处不

在，无时不有，控制风险是金融机构经营的具体目标，也是内部控制的核心目标，把风险控制在适当的范围之内，能够保障金融机构的资金安全，减少或避免损失，增加利润，从而增强金融机构的资金实力，为稳健经营打下坚实的基础

第三，确保自身发展战略和经营目标的全面实施和充分实现这是内部控制的直接目标金融机构自身的发展战略和经营目标，是金融机构根据自身的实际和现实经济状况而制定的在一定时期内能够达到的目标，它必须切实可行，有针对性，内部控制则是实现这一目标的基础，是为这一目标服务的。

其四，有利于查错防弊，堵塞漏洞，消除隐患。这是内部控制的微观目标，是金融机构内部各部门和各岗位在具体的操作过程中要实现的目标，达到这一目标，可以有效地防止差错，减少错误和失误，从而为实现宏观目标提供保障。

二是关于建立内部控制应遵循的原则问题

按照什么样的原则来建立内部控制，是关系到内部控制能否真正发挥控制作用的关键。一般来说，我认为金融机构应当按照下列原则来建立内部控制：

有效性原则。要使内部控制充分发挥控制作用，在各部门和各岗位得到贯彻实施，建立的内部控制必须具有有效性，即各种内控制度应当具有高度的权威性，要真正成为所有员工严格遵守的行动指南 此外,执行内控制度不能存在任何例外,任何人(包括董事长、总经理）不得拥有超越或违反制度的权力。

审慎性原则。内控控制的核心是有效防范各种风险，为了使各种风险控制在许可的范围之内，建立内部控制必须以审慎经营为出发点，要充分考虑到业务过程中各个环节可能存在的风险，容易发生的问题，设立适当的操作程序和控制步骤来避免和减少风险，并且设定在风险发生时要采取哪些措施来进行补救。审慎性原则是建立内部控制的最重要原则。

全面性原则。内控机制必须全面、完整、覆盖到各个业务环节和业务部门，不能留有任何死角和空白点，做到无所不控。如果在业务过程中，有一个环节失控，即使其他各个环节控制再好，也有可能会导致风险的发生。因此，只有坚持全面性原则，才能使内部控制完全发挥作用。

及时性原则。是指内部控制的建立和改善要跟上业务和形势发展的需要。开设新的业务机构或开办新的业务种类，必须树立“内控先行”的思想，首先建章立制，采取有效的控制措施，即使在金融创新的领域，也不能因为法律没有规定或监管当局没有要求而不采取必要的控制措施。对于现有的内部控制制度，要根据形势发展的需要和业务变化的新特点，适时进行修订，保证不落后于形势。

相对独立性。内部控制渗透到业务过程中的各个环节，它控制的是整个经营过程，因此与业务过程密不可分。从整个业务过程来看，各个环节都是整个业务一部分，它们之间操作上有连续性；从控制上来看，各个环节的操作又是相对独立的，它们之间是相互核查、相互控制的关系，因此，在建立业务过程内部控制时，要保持各个环节的相对独立性，即坚持独立性原则。同时，内部控制作为一个独立的体系，必须独立于其所控制的业务操作系统，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负责，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一条向最高管理层直接汇报的渠道。

三是关于内部控制的要素和内容问题

如何建立内部控制？建立内部控制要考虑哪些内容？内部控制要点是什么？这是建立和完善内部控制首先要弄清楚的问题。有人认为，内部控制就是决策系统、执行系统和监督系统的完整统一，这三个系统的有机结合，就能完成内部控制的目标；也有人认为，内部控制要素包括适当授权、职责分离、完整记录、内部核查和

内部稽核等，把这些要素贯穿于业务过程的始终，就可以使金融机构完成既定的目标……。根据国内外金融机构内部控制的实践和经验，我认为，金融机构的内部控制至少要包括下面一些内容和要素：

确立明确的经营方针。这是金融机构经营活动的基础和指南，也是进一步制定发展目标的方向。金融机构应当按照合法、合规、稳健的要求制定明确的经营方针，各部门、各分支机构都应该围绕整体的经营方针来制定相应的工作目标，以保证实现整个的经营利益。一般说来，金融机构应当制定符合国家经济金融方针政策和法规规范的经营目标，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。

完善的岗位责任制度和规范的岗位管理措施。这是金融机构微观运行的基础，金融机构的宏观经营目标，要靠各个岗位人员的共同努力来达到。因此，金融机构应当推行内部工作的目标管理，制定规范的岗位责任制度、严格的操作程序和合理的工作标准；并按照不同的岗位，明确工作任务，赋予各岗位相应的责任和职权，建立相互配合、相互督促、相互制约的工作关系；同时对重要岗位要实行定期轮换，以保证继任者对上一任的工作进行考察，发现缺陷和不足。

合理的授权分责。金融机构的各项业务是由各级管理人员和在岗人员完成的，赋予各级人员合理的权限是完成任务的基础和保证。因此，金融机构应当按照各自经营活动的性质和功能，建立符合国家有关法律法规的内部“分级分口”管理和“授权有限”的管理制度，针对部门的工作性质、人员的岗位职责，赋予相应的工作任务和职责权限；各级管理操作人员要在各自岗位上，按所授予的权限开展工作，并对各自职责范围的工作负责。

部门岗位职责的恰当分离。这是内部控制独立性的具体体