1 中外商业银行内部控制的法律规范

1.1 商业银行稳健经营与内部控制的关系

商业银行是以利润最大化或股东权益最大化为经营目标的金融企业，是现代各国金融体系的主体。无论是在发达国家，还是在发展中国家及经济转轨国家，商业银行发挥着非常重要的作用。基于商业银行的高负债性，在其产生之日起便面临着经营风险，因此，稳健经营是商业银行经营的首要原则。

商业银行稳健经营表现为能够抵御消极事件的能力，即具有高盈利性、管理规范、资金充足、流动性强，在遇到大的政策变动、资产结构的大幅调整，金融市场对外开放或自然灾害时，能够顺利过关，不至于发生支付危机甚至倒闭。

商业银行经营稳健与否，其致因可归结为几个方面：运行环境、内部管理、市场约束、官方监管、宏观经济政策状况等。

(1) 经济状况和政策是决定商业银行稳健与否的主要因素。银行倒闭和银行体系健康状况恶化的原因是多方面的，包括管理落后或疏漏、过分冒险、经营环境恶化、欺诈、经济环境急剧恶化、当初发放贷款进行投资时所依据的前提不复存在等。商业银行能否稳健经营首先是各家银行自己内部的事情，但若致因是宏观经济状况引起的，必将影响整个商业银行体系，单个银行的问题会演变成系统性的问题。因为流动性恶化，支付危机出现蔓延，产生多米诺骨牌效应。商业银行体系的脆弱会损害市场的有效动作和宏观经济政策的实施。失稳健的银行体系不仅不能为货币政策的有效实施提供必要的微观经济渠道，而且还会损害经济

发展前景，造成巨额财政支出，干扰外汇体制的正常运行。同时，商业银行体系的稳健性在很大程度上反映经济是否健康有序。在一个日趋衰退的经济中，因商业银行“惜贷”而使可以获得银行资助的新项目了了无几，企业和个人借款人、甚至政府在偿还债务方面都会发生困难。财务上、经营上均十分脆弱的企业，债台高筑，赢利水平低，市场日趋衰弱，偿还贷款的能力下降甚至为零，对利率的敏感性变得迟钝。因此，经济状况的波动通过贷款质量直接影响银行体系的稳健性，贷款的损失反过来降低了商业银行资本的准备金（净值）的水平。日本近几年来商业银行的巨额坏账问题与 80 年代后期的泡沫经济直接相关，持续的经济衰退更加剧了这一问题的严重性。

（2）稳健的商业银行体系需要适当的组织结构来支持业务的高效经营。包括两个方面：

①制度结构，它包括指导经济和金融交易的法律、行政、政策的结构；

②为商业银行提供便捷经营活动的金融市场和结构。制度结构是指商业银行需要一套有利于金融合约的执行、贷款回收和担保品实现的法律制度，包括公司法、破产法、合同法及民法等。同时，还应具有能够执行法律的行政机构，司法体系必须公正、诚实，并掌握有关金融交易知识，使商业银行能够依靠公正和有效的裁决行使其经济权利和义务。

另外，政府必须尊重法律程序和财产权，不干预银行经营活动或行使法律法规规定的权利，如强制性收回贷款等。市场结构是指富有竞争性和对公司控制功能完备的市场，在效率低下和不能盈利的银行变得资不抵债时，就能自动地将其清除出市场。开放和富有竞争力的金融市场可以通过其自身的形式发挥作用，可对存在问题的银行进行约束，同时激励管理健全的银行。而要建立有效的金融市场必须制定恰当的、反垄断的法律规定和竞争政策，这种市场约束有助于避免个别银行的孤立问题传导给其他银

行，并且避免整个银行系统的不稳定。

（3）有效的商业银行监管可以确保法规的贯彻，确保市场可以根据需要得到信息，从而确保商业银行稳健营运。监管者根据银行法的授权，对经营不善的银行进行监管、干预、关闭和清盘。监管通常以现场稽核和非现场稽核两种方式来实施。现场稽核是实际核实资产的价值、报表的准确性和内部控制的质量；非现场稽核是通过银行向监管机构报送报表来实施。中央银行或监管机构在分析银行的财务状况、评估管理水平的基础上，限制不稳健的业务并清退经营不善的银行。对商业银行实施监管的主体是：政府管理机构、银行的债权人、商业银行同业、新闻媒体、社会公众等。

（4）就单个商业银行而言，稳健经营的核心保证是所有者、董事和经营者建立起内部控制制度和约束银行操作的规程，并确保以安全和稳健的方式发挥作用。任何外部监管措施都只能起到指导、提示作用。综观 20 年来，国际银行业中经历了严重问题的银行达 IMF 成员国银行的 3/4，近 130 多个国家。而因内部管理缺陷造成单家银行倒闭或重组的事件时有发生，不胜枚举。

商业银行的所有者与经营者由于利益的一致性，通常要建立内部控制机制，以提供准确的银行状况报告。监视和控制风险的系统，包括遵守公认会计准则的会计程序，准确地评估银行资产组合和指出其风险程度的报告系统，以及保证银行没有意外和不适当风险的内部程序。内部控制系统应向管理人员提供必要的信息，以监视银行各项业务是否符合法律、法规的规定，并跟踪报告所采取的措施是否正确。

商业银行倒闭案中，相当部分是由于职员不称职、玩忽职守、欺诈等内部风险造成的。通过内部、外部稽核和制定书面的政策和程序能够帮助控制这些风险。内部风险大多与利益冲突和信息的偏颇有关。就利益冲突而言，表现为银行债权人收益的刚性，且常独立于其资金实际运用所产生的收益，常迫使商业银行

所有者和管理者进行高风险的投资，从而获得更高的利润。收益的确定和贷款评审规则易被人为操纵，以显示其高利润和高资本水平。通过人为地改变不良贷款的分类，重组不良贷款为合格贷款，包括把不良贷款的应收利息计入收入，或者将本金和利息展期转入新贷款，即使其处于亏损的境地，商业银行也能够将债务作成盈利和人为虚胀资产价值。另一方面，由于所有者和经营者之间利益的冲突，所有者可能得不到必要的信息，阻止管理者扩大其自身利益和效率，追求银行利益最大化的目标。由于近年来从事市场交易的管理者增加，造成内部风险剧增。管理层经常可能冒过度风险，将股东的资本金投入运营，在总部办公大楼、设备、装饰、工资和福利方面过度开支，减少利润，导致资本亏损并最终资不抵债。在部分管理者收入和盈利挂钩的银行，管理者又会通过高估资产质量或作出不准确的盈利来隐瞒问题。这时候，解决这些问题的根本途径在于建立强有力的内部控制制度，包括让董事会和所有者监督管理人员行为，签订激励性合同。将管理人员的个人收益与股东的经营目标联系起来，建立活跃的管理人员服务市场，对管理人员为保持自己名誉形成一种压力等，均不失为好的做法。

1.2 商业银行内部控制的法律规范

1.2.1 商业银行内部控制的国际性法律规范

为了加强国际银行业的稳健营运，国际银行业监管组织先后通过了一系列关于商业银行内部控制的制度和文件，最主要的是：

一、巴塞尔委员会 1988 年通过的《关于统一国际银行的资本衡量和资本标准的协议》

以统一国际银行资本衡量和资本标准为主要内容的巴塞尔协

议，是西方主要国家银行监管当局经过多年的磋商，反复地修改而成的。它的产生有着复杂的经济背景，主要是：

第一，银行业务的全球化和各国银行业竞争的激烈化，迫切需要有一个国际上统一的银行监管标准来保证国际银行业的公平竞争和稳健营运。随着世界经济的发展变化和国际交往的频繁，各国银行的国际业务日益发展，西方主要国家在国内金融业竞争激烈和盈利率不断下降的情况下，纷纷将其业务转向国外，不仅传统上从事国际业务的大银行不断扩大其业务，而且越来越多的中等规模的商业银行也积极参与国际贷款。随着银行业务国际化，各国银行之间出现了激烈的竞争。由于缺乏国际上通用的统一的监管标准，各国银行间的竞争无章可循，各大银行为提高收益率和竞争力，竞相降低资本／资产比率，如世界 1000 家大银行资本／资产比率由 1972 年的 3.92% 下降到 1987 年的 3.2%，该比率的下降意味着银行应变能力下降，直接威胁银行业的稳定和发展。因此，统一国际银行资本衡量和资本标准，得到了世界主要国家中央银行的重视和赞同。

第二，国际债务危机的加深和各国金融机构的高度依存，迫切需要各国银行联合行动应付危机，以保持金融体系的稳定。80 年代初，爆发了全球性的发展中国家债务危机，累积债务达 1.3 万亿美元，其中拉美国家占 1/3，严重威胁着西方发达国家商业银行的生存，迫使其将大量资金移作准备金以应付呆账，但是呆账准备金还远远不足以保持金融体系的稳定，破产银行大量增加，商业银行应变能力下降。同时，随着金融业务的全球化，特别是银行间的国际业务往来的大大增加，各国商业银行紧密相联，高度依存，一旦一家大银行出问题，将导致整个国际金融体系运转失灵，诱发危机，因而各发达国家亟须联合行动。

第三，80 年代以后金融创新大量出现，新的融资工具和融资形式广泛运用，其风险如何测量和防范，已关系到整个金融体系的安全，迫切需要一个国际统一的标准。在资产证券化趋势

下，各种非银行金融机构纷纷采用各种新颖而富有竞争力的金融工具，与商业银行争夺资金和信贷市场，使过去长期主宰国际金融市场的大银团处境日艰，银行业收益率锐减。为了增强竞争力和盈利能力，商业银行被迫进行大规模调整，主要是把资金投向房地产和证券业，以及大量经营担保、租赁等资产负债表外业务，其结果使商业银行承担了更大的经营风险。投资房地产业，致使 80 年代后期房地产业盲目膨胀，使房产过剩、房价暴跌，商业银行不动产贷款坏账、销账剧增。大量投资于证券业致使证券交易与商品劳务贸易的差距越来越大， 1990 年，全世界货币和证券交易总额每天已达 5000 多亿元，至少是商品和劳务交易的 20 倍。1987 年 10 月全球股市暴跌，1990 年 10 月东京股市日均平均股价由 38000 多日元下跌到 19970 日元，而日均股价每天下跌 1000 日元，日本银行的自有资金比率就要下降 0.1～0.2个百分点。股市狂跌使许多企业破产，使贷款银行也面临危机。同时，许多大商业银行为拓宽收入来源，提高盈利，还大量开展金融担保和承诺业务等资产负债表外业务，这些业务不需要有大量的资本金，却能够带来可观的手续费收入，然而这些担保银行同样要承担风险，而对这些业务的风险没有国际统一的衡量标准和防范规则，对整个金融体系的安全构成巨大威胁。

在上述背景下，巴塞尔银行监管委员会于 1988 年 7 月正式通过了“ 关于统一国际银行的资本衡量和资本标准的协议 ”，该协议的主要内容是：规定商业银行资本与风险资产的比例，即资本充足率为 8% ，其中核心资本（实收资本、公开储备、扣除商誉）至少为 4% ，即附属资本（未公开储备、资产重估储备、普通准备金或普通呆账准备金等）不准超过总资本的 50% 。并明确要求各商业银行达到该目标标准比率的期限为 1992 年底。

巴塞尔协议是 80 年代以来，国际银行业一份划时代的文件，它要求各国商业银行着重从资本的构成和资产风险权重方 面进行自我调节，或增加资本或减少资产，在规定期限内达到资本与风

险资产的最低目标比率，增强自身抗风险的能力，极大地促进了国际商业银行的稳健营运。

二、《巴塞尔委员会银行业有效监管核心原则》（简称《核心原则》）

1997 年 4 月 9 日，巴塞尔银行业务条例和监管委员会发布了《银行业有效监管核心原则》，向各国的金融监管等相关机构征求意见，并于 9 月的 IMF 及世界银行香港年会正式通过。

（1）《核心原则》的出台有其深刻的经济背景。

第一，90 年代金融创新的不断深化，金融衍生工具越来越复杂，刺激了大量国际商业银行从事投机交易，金融衍生工具由避免风险的金融工具变成了最危险的金融工具。据估计，截至 1994 年底，全球商业银行进行的 OTC 衍生交易（场外交易）余额高达 12 万亿美元，庞大的交易规模使虚拟经济日益脱离实际经济运行，酝酿着难以估量的金融风险。 1995 年以来，巴林银行、住友商社等许多金融机构因从事衍生市场交易遭受重创，引起了国际银行界的巨大恐慌。如何加强商业银行内部控制，防范和化解金融衍生产品交易风险，成为世人高度关注的问题。

第二，90 年代以来，国际银行业并购事件层出不穷，数量之多，斥资之巨历史罕见，形成席卷全球的银行业兼并浪潮。银行业的兼并加强了银行业的集中程度，提高了抗风险能力，但超级银行、巨型银行的出现，容易因风险管理不当积重难返，其涉及面非常广，一旦酿成风波，对整个社会经济都将造成灾难性的打击。同时，银行业的兼并浪潮使全球金融市场的竞争逐步进入垄断竞争时代，中小银行迫于竞争压力会铤而走险，巨型银行之间的竞争也更剧烈，恶性竞争难以避免， 亟须加强商业银行自身抗风险的能力，以实现稳健经营。

第三，商业银行国际化经营给商业银行稳健经营造成了较大难度。随着银行业务电子化、网络化以及现代通讯手段在银行业务中的应用，使商业银行跨国经营业务愈加方便，成为银行业国

际化的直接推动力。银行业国际化给国际商业银行带来空前的繁荣，又带来了巨大的系统风险。据国际清算银行 1996 年的统计，在银行业为主导的外汇交易市场上，日交易规模达 1.2 万亿美元，几乎是 1989 年的两倍。由于国际业务往来空前频繁，风 险的累积和扩散十分方便，在全球支付清算系统中，一旦某家银行出现问题不能按时清算，必将造成全球性的多米诺骨牌效应。

鉴于上述背景，国际商业银行加强内部控制，杜绝单个银行经营失败现象的重要性和紧迫性越来越突出。

(2)《核心原则》对商业银行内部控制的若干规定。《核心原则》适应国际银行业经营形势的变化趋势，突破《巴塞尔协议》单纯依靠达到资本充足率规定防范金融风险的局限性，将风险管理领域扩大到银行业的各个方面，从先决条件、发照程序和对机构变化的审批、持续性银行监管、监管者的正式权力到跨国银行业务，制定了全面的指导性原则，以建立有效的监管方式和风险控制机制。《巴塞尔协议》所规定的资本充足率，实际上试图将外部监管的要求转化为银行的自我约束行为，而《核心原则》在这方面又有了进一步的发展，从银行业审慎监管的角度出发对商业银行建立自身的内部控制制度和风险防范约束机制提出更高的要求。实现这些要求，将有利于商业银行把金融风险控制在萌芽状态。

《核心原则》第 14、15 两项原则从银行监管者的角度对商业银行内部控制作了明确的界定。

原则 14 认为，商业银行必须具备与其业务性质及规模相适应的完善的内部控制制度。包括对审批和职责分配的明确安排；将银行承诺、付款和资产与负债业务方面的职能分离；对上述程序的交叉核对；资产保护；完善独立的内部或外部审计，以及检查上述控制措施和有关法律规章遵守情况的职能。

原则 15 规定，商业银行应具有完善的政策、作法和程序，其中包括严格的“了解你的客户”的政策，以促进各部门形成较

高的职业道德与专业标准，并防止商业银行有意无意地被罪犯所利用。

该原则将内部控制的内容归纳为 4个方面：

①组织结构（职责的界定、贷款审批的权限分离和决策程序）；

②会计规则（对账、控制单、定期预算等）；

③“双人原则”（不同职责的分离、交叉核对、资产双重控制和双人签字等）；

④对资产和投资的实际控制。

在对该原则的解释中，认为商业银行内部控制必须有内部审计职能进行补充，通过内部审计职能在机构内部独立地评价控制系统的完善程度、有效性和效率。这里的关键又在于必须确保内部审计的独立性，在商业银行中有适当的地位和适当的报告程序，商业银行可在董事会内建立一个“审计委员会”，以促进董事会有效地行使其监督权。该解释还认为，如果商业银行内部控制薄弱，则商业银行便会存在或者被卷入欺诈行为，将会对其自身及整个金融体系的声誉与信心都会形成潜在影响。基于此，商业银行的管理层和内部安全或保卫应建立专线电话，以便沟通情况。职员应向上级或内部安全部门报告可疑或出现问题的行为，从而使银行能够采取适当的措施加以防范

除了上述专门的内部控制原则外，《核心原则》要求监管者在审批开业过程中，应对银行业主结构、董事会和高级管理层作全面评估。对《核心原则》第 32 页的说明又进一步明确，银行内部治理结构的完善程度和持续性须引起监管者的特别关注。监管机构有权否定某一特殊的管理体系，并有权否定个人担任银行经理。这样，过去不审慎工作的银行业主、经理人员将受到责罚，不被获准在银行重要部门任职。《核心原则》重申银行的资本要求应遵从《巴塞尔协议》，最低资本充足率应达到全部风险资产的 8%。资本的作用包括：为银行股东提供持久的收入来

源，为银行提供持久的资金来源；能够承担风险和吸收损失；提供业务发展的基础；使股东相信银行的管理既安全又稳健。如果商业银行的资本充足率低于最低标准，银行监管者应确保银行有切实可行的计划及时恢复最低资本。如果股东投入了更多的钱在银行中，他们也必然会更有力地维护银行营运的安全。

三、巴塞尔银行监管委员会最新报告——《银行内控制度的基本原则》

1998 年 9 月下旬，巴塞尔银行监管委员会颁布了《银行内控制度基本原则》的报告，旨在为监管者提供评估银行及并表的银行组织表内外业务的内控体制的原则。这是巴塞尔委员会加强国际银行业监管、倡导稳健的风险管理的重大举措，将以往零散的内部控制发展为一个涵盖银行经营管理各领域的完善的体制，开创了内控体制系统化的新时期。

在《银行内控制度的基本原则》颁布之前，巴塞尔委员会对最近几年国际银行业出现的一些问题进行了研究和调查，发现几家大银行倒闭或出现问题的主要因素是内部控制系统出现了问题，这些问题主要表现在以下几个方面：

第一，银行的管理层对银行经营缺乏控制和管理，在整个银行内部，缺少一种“内控文化”，权责不明确。

第二，对一些银行业务所涉及的风险没有足够的认识。一些银行的内控制度对于传统的业务非常有效，但是当银行涉及新的业务、新的领域时，管理层没有清醒的认识，使原有的内控制度随着情况的发展而变化。

第三，内控制度缺乏或者不够完善，在日常经营活动中，权力过分集中，没有有效的审批、确认和审核制度。

第四，银行的各级管理层之间缺乏信息沟通。上情不能下达，有关人员不清楚银行的经营目标和政策；下情也不能上达，基层的违规操作，董事会或高级管理层也不清楚，从而造成银行资产的损失。

第五，缺乏有效的稽查制度，银行的审计和稽核不严格，不能发现银行内控制度中存在的问题，即使发现，也没有有效的措施加以纠正。

内控问题本来属于银行内部的事务。从历史上看，法律一般不介入一个公司内部的事务，但随着经济的发展，公司本身的事务已经不仅仅对公司及其内部职员有影响，而越来越涉及公众和国家的利益。因此，各国监管机构开始探讨通过法律来对银行的内部控制进行规范和调整的可能性。 1997 年 2 月，英格兰银行颁布了《银行内控和第 39 条程序》，1997 年 6 月，欧洲货币当局也发布了《信贷机构内控制度》报告。

在参考一些国家做法的基础上， 1998 年 9 月，巴塞尔银行监管委员会颁布了“ 银行内控制度基本原则 ”报告，提出了银行内控制度的一些基本原则，为银行内控制度的建立提供了一个基本框架。巴塞尔委员会颁布这份报告的目的在于：希望世界各国的监管机构以此为基础，根据这些指导性原则，建立本国内控制度的框架，从而有利于建立一个稳健、规范、有效的国内和国际银行体系。这一报告已经提交给世界上各主要的银行监管机构进行讨论。如果被该国中央银行接受，纳入本国的法律，那么，内控制度是否完善就可能成为各国银行法中新的组成部分。这些原则一共 13 条，分为 5 个方面的内容。

（1）关于内控文化方面，包括 3 条原则。巴塞尔委员会在内控文化方面提出了 3 条原则，分别涉及董事会、高级管理人员和公司内控文化。

原则 1：董事会有义务批准定期检查银行的经营策略和重要政策；了解银行经营中的风险，明确可以接受的风险程度，确保公司的高级人员采取必要的步骤，识别、衡量、监测和控制这些风险；审核公司的组织机构；确保公司的高级管理人员对内控制度的有效性进行监测。董事会最终有义务建立和维持完善、有效的内控制度。

原则 2：高级管理层有义务实施董事会批准通过的经营策略和方针；制定和完善有关的制度和程序，用以识别、衡量和监测银行业务中的风险；建立和完善内部组织结构，明确相互的权力和责任；确保赋予下级的任务能够得到有效的执行；制定适当的内控政策；对内控制度的有效性和是否完善进行监测。

原则 3：董事会和高级管理层有义务促进银行内部职业道德水平的提高，在银行内部建立一种控制文化，向内部各级职员强调和宣传内部控制的重要性。银行的所有职员都应该了解各自在内控制度中的作用，全面投入内控制度的建设。

董事会对于银行的内控制度负有总的责任，董事会成员都应该是合格的专业人士，在有的国家，董事会中必须有一些成员来自银行之外，不参与银行的日常管理，成为独立董事。在董事会的组织机构方面，有的国家要求董事会建立独立的稽核委员会，专门负责内控制度的完善。建立独立的稽核委员会，主要目的在于对有关的报告进行详细的审核，而不必占用所有董事的时间。稽核委员会直接同银行的内部稽核部门保持联系，同时也同外部稽核人士保持联系。

高级管理层具体执行董事会的决议，包括执行有关内控制度的决议和政策。高级管理层要求采取具体措施确保从事内控工作的职员得到恰当的报酬，定期对其进行培训，制定内控部门工作人员的薪金标准、提升标准和奖励标准，从而提高工作人员从事内控工作的积极性。

不管是董事会，还是高级管理层，还是一般的员工，都应该在银行内部营造一种“内控文化”。董事会和高级管理层要通过自己的言行，向广大员工强调内控的重要性；广大员工也要形成内控意识，在经营中遇到的问题、违规操作的情况以及违法行为都要及时向上级反映，银行要通过书面文件加以确认，形成制度。应该注意的是，银行的各级组织在制定其目标或政策时，要避免一些负面的影响，比如过分强调业绩或经营成果，尤其是短

期成果，从而忽视长期风险；薪金和奖励政策过分强调短期的业绩；责任分离不够，造成滥用银行资产，隐瞒损失等。

（2）关于识别和评价风险，包括一条原则。

原则 4：为了建立一个有效的内部控制制度，必须有效识别和持续评价有关风险，特别是对银行经营目标有负面影响的重要风险。银行面临的其他风险也必须进行评价（主要包括信用风险、国家和支付转移风险、市场风险、利率风险、流动性风险、经营风险、法律风险和声誉风险）。内控制度还必须随时加以修改和完善，对新的或者以前没有控制的风险进行控制。

银行是风险行业，内控制度必须对风险进行识别和评价。识别风险时必须考虑银行的内部因素、银行内部机构组织的复杂性、银行业务本身的特点、职责的素质、机构的变化和人员的流动性等。此外，还必须考虑外部因素，如外部经济形势的变化，各行业和技术的发展等。这些因素都有可能影响银行的经营。在识别和评价风险时，既要衡量每一个具体的业务风险，也要衡量银行各项业务和领域的风险；既要对那些可以加以量化的风险进行识别和评价，同时也要对不能量化的风险进行识别和评价；既要确定哪些风险是银行能够控制的，也要确定哪些风险是银行不能控制的；对于不能控制的风险，则要决定是完全撤出该领域，还是减少业务量。此外，银行还要使风险识别适应新业务的发展，如使用一些新的金融创新工具或进入新的市场时，都必须随之完善相应的制度。

（3）关于内控措施和责任分离，包括两条原则。

原则 5：内控措施应该成为银行日常业务中不可分离的一部分。一个有效的内控制度应该首先建立一套适当的内控结构，在银行业务的每一层级都有明确的内控措施。这些内控措施包括：高层审核不同部门采取的内控措施；对是否遵守风险头寸进行检查，并在出现违规情况时进行监督；建立审批、授权以及核实制度。

原则 6：为了建立有效的内控制度，必须建立适当的责任分离制度，银行职员不能承担有利益冲突的工作。对于潜在的利益冲突，必须加以识别，尽可能降低到最低限度，并且进行仔细的、独立的监督。

根据风险识别和评价的结果，银行采取相应的内控措施。这些措施涉及银行的各个层级，这些措施主要包括：

第一，高层审核。主要是董事会和高级管理层的审核，经常性地要求各级组织、机构和人员提供定期或不定期业绩报告或述职报告，在审核和检查中发现的问题，必须要求下级部门采取相应的对策和防范措施；

第二，业务控制。它主要指银行各级部门和分支机构在每天、每周和每月的日常业务工作中所采取的内控措施。比如，信贷部的经理对收回的贷款、拖欠的贷款、利息收入等情况每周进行详细的审核，而更高一级的经理则每月就下属各个部门的情况进行审核，对日常业务进行有效的控制；

第三，实际控制。它主要是对一些现金和证券资产要加强保管，限制接触这些资产的人员，设置双人保管、定期检查等制度；

第四，设立和遵守风险头寸管理制度。在风险管理中，对银行在经营业务中所暴露的风险规定一个谨慎的限度非常重要。常见的比如对同一借款人的限制等。如果没有遵守这些限度，则应立即采取相应措施；

第五，建立授权和审批制度。对于业务的范围应该有明显的授权和审批制度；

第六，建立核实制度。对交易和业务详细情况和风险管理的结果进行审核，定期检查现金流量，及时发现问题。

以上所有这些制度都应该是银行日常业务的一部分，而不是独立于日常业务之外的专门措施。这样才能对外部的变化作出迅速反映，避免不必要的损失。在具体操作方面，则要注意日常业

务活动中责任的分离。有的职员同时在同一交易或业务中承担若干工作，既由其交易，又由其审核，就难免造成为了个人的利益，篡改有关的资料，隐瞒损失。因此，必须在以下一些方面将责任分离，不同的工作由不同的人承担：批准划拨资金和实际划拨资金；代理客户的账户和自己的账户；正式向客户提供信息、建议和向同样的客户销售有关的金融产品；贷款文件的审查和监督借款人还贷；其他存在利益冲突的领域。

（4）关于信息及其沟通，包括 3 条原则。

原则 7：有效的内控制度同时也应该是一个有效的信息数据系统，掌握全面的内部财务、经营、监测信息，以及与内部决策有关的、反映重大事件和条件变化的外部市场信息。信息本身应该是及时可靠的，随时可以获得，并且前后一致。

原则 8：有效的内控制度要求银行必须建立可靠的信息系统，反映银行所有重大业务的情况。所有的信息，包括以电子方式持有和使用的信息，必须保密，独立监测，并且在意外事件发生时，有完善的措施作为备用手段。

原则 9：有效的内控制度必须有有效的信息沟通渠道，保证所有银行职员充分了解和遵守涉及其责任和义务的所有政策和程序，保证其他有关信息能够同恰当的人员沟通。

第一，中央控制，即银行中枢要有程序备份、软件开发和使用的规章、设备维护规定、安全防范规定；

第二，应用控制，主要是在计算机应用程序中设计的与交易和业务活动有关的控制措施。尽管如此，还是有一些情况是银行无法控制的，因此，还必须建立一套应急的机制，旦发生冲突事件，能够随时应急。

此外，有效的银行信息系统还必须保证信息在银行内部得到有效的流动，银行自身的组织结构要能够促进信息的纵向和横向流动。

（5）关于对内控制度的监测，包括 3 条原则。

原则 10：应该对内控制度是否有效进行持续的监测。对主要风险进行监测应该成为银行日常业务活动组成部分，同时，还应由业务部门和内部稽核部门对其进行定期评价。

原则 11：内控制度还应该包括完善、有效的内部稽核制度，由独立的、经过良好训练的合格职员从事内部稽核工作。内部稽核是内控制度中监测工作的一部分，应该直接向董事会或其稽核委员会报告，向高级管理层报告。

原则 12：对于内控制度中的缺陷，无论由业务部门、内部稽核部门或者其他职员发现，都应该及时向适当的管理层报告，并加以及时处理。内控制度中的重大缺陷应该直接向高级管理层和董事会报告。

由于银行处在一个不断发展变化的环境中，对于内控制度本身是否有效也应该进行持续的监测。监测包括两种方式，一种是将监测融于日常的业务之中；另一种则是对内控制度进行单独监测和评价。这种监测可以由不同的人员进行，包括业务人员、财务人员和内部稽核人员。不同类型和不同级别的人员分别对自己领域的内控情况进行监测和评价，定期向有关的管理部门汇报。

其中，内部稽核部门在保证内控制度的有效运作方面起着非常重要的作用。内部稽核部门应该保持独立，直接向董事会或其稽核委员会，或向高级管理层报告，一旦发现缺陷，应该及时报告，高级管理层有义务建立一套机制来及时接受报告和纠正所发现的内控制度中的缺陷。

(6) 关于监管机构对内控制度的评价，包括一条原则。

原则 13：银行的监管机构应该规定，所有银行，不管其大小如何，都应该建立有效的内控制度，同其业务性质、复杂性以及表内和表外业务中潜在风险相适应，并且随着银行外部环境和条件的变化而不断完善。如果监管机构认为银行的内控制度不完善，或缺乏有效性（例如，没有遵守本报告中规定的所有原则），则应该采取相应的措施和行为。

内控制度已经不仅仅是银行内部的事情，监管机构有权利和义务对银行内控制度的有效性进行监管。不仅要对某一银行内控系统是否有效进行总的评价，而且要针对一些高风险领域或地区，如利润过高、成长过快、业务创新或远离总部的地区等，进行特别监测，如果发现该银行这些领域或地区的内控制度不完善或有缺陷，有权采取相应措施，譬如通知或警告该银行，并监督银行改善其内控制度。

监管机构对银行的内控制度有效性进行监管，可以采取许多方式。可以通过审查银行内部稽核部门提供的报告，对该银行的内控制度进行评价，也可以聘用外部审计机构对银行或者主要业务领域的情况进行定期审计，也可以由监管机构进行现场稽核。

1.2.2 商业银行内部控制的国内法律规范

一、中国银行业法制建设取得巨大成绩

金融体制改革以来，由全国人大、国务院和中国人民银行制定、颁布的各类金融法律、法规总计约 480 多件，金融立法工作成果丰硕。特别是十四大以来，为了建立起一套与社会主义市场经济相适应的金融法律体系，中国人民银行决定，到 20 世纪末，要建立起基本适应金融业务开展和金融监管需要的，由金融法律及金融行政法规、金融规章、金融操作规程四个层次组成的，初步完善的金融法律体系，到 2010 年使这个体系真正完善健全，满足各项金融业务、各种监管形式、各类调控机制的需要，使整个金融工作有章可循、有法可依、章法适度、体系完整。与商业银行有关的主要有：1993 年 12 月 25 日国务院发布的《国务院关于金融体制改革的决定》、1994 年 2月 15 日中国人民银行发布的《关于对商业银行实行资产负债比例管理的通知》、1995 年 3 月 18 日全国人大八届三次会议通过的《中华人民共和国中国人民银行法》、1995 年 5 月 10 日全国人大八届常委会十三次会议通过的《中华人民共和国商业银行法》、1995 年 6 月 30 日全