

现代商业银行经营管理丛书

商业银行

内部控制

主编 周 航 文 霞

兰州大学出版社

现代商业银行经营管理丛书编委会

主 编 谢波扬

副主编 吴碧莲

编 委 刘志刚 闫小平 包国宪 杨桂琴

孙双锐 周雯霞 沈荣勤 蔡秀兰

方忠民 臧志雄 李云庆 傅 毅

薛文才 左中海

商业银行内部控制

主 编 周航 文霞

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路308号 电话:8617156 邮编:730000

E-mail:press@lzu.edu.cn

<http://www.lzu.edu.cn/press/index.htm>

兰州大学出版社激光照排中心排版

甘肃新视野文化发展有限公司印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:6.25

1999年11月第1版 1999年11月第1次印刷

字数:151千字 印数:1—5000册

ISBN7-311-01569-3/F·184 定价:9.50元

总 序

“现代商业银行经营管理丛书”出版了。这套丛书的出版,是从事金融研究和实务工作者通力合作的结果,也是在深化金融体制改革的大好形势下,从事银行工作的同志立足于实际工作与理论建设的结合,为推动国有商业银行改革发展,提高经营管理水平的一次尝试。

金融是现代经济的核心。中国自改革开放以来,在邓小平理论的指引下,随着金融改革与发展的深化,金融组织体系不断完善,金融市场逐步健全,金融宏观调控能力明显增强,金融监管水平日趋提高,金融对外开放有序深化,金融电子化踏上了新台阶。金融在国民经济中的核心地位正日益显现。

国有商业银行在我国金融组织体系中居于主体地位,把国有商业银行办成真正的商业银行,是我国金融体制改革的战略任务之一。1997年以来的亚洲金融危机,给一些国家和地区造成了严重经济损失,一个重要原因,就是这些国家的金融体系脆弱,存在严重缺陷。国际经验表明,一个国家金融体系的整体水平,在很大程度上取决于金融体系中居于重要地位的大商业银行的经营管理水平。建立现代商业银行制度,是国民经济发展的要求,也是参与国内外商业银行竞争的客观要求,还是塑造金融宏观调控的微观基础、提高我国金融体系整体水平和增强金融调控能力的需要。把国有商业银行建成具有国际经营管理水平的商业银行,既要按国

际惯例办事,遵循商业银行经营管理的一般规律和国际上通行的行为规范,更要从我国国情出发,体现社会主义市场经济下国有商业银行运行发展的特殊性,努力创造出有中国特色的国有商业银行经营管理模式。显然,这样的任务并非一朝一夕所能完成,需要金融理论工作者和实际工作者坚持理论联系实际的学风,从实践中来到实践中去,发扬创新精神,团结协作,共同探索。

改革、开放与发展是时代赋予我们的重大任务。国有商业银行要顺应时代潮流,就必须建立新体制,完善新机制,学习新知识,增强竞争力,惟有如此,才能把一个充满生机与活力的国有商业银行带入二十一世纪。新的世纪是以知识经济为特征的,要顺应时代潮流就必须正确把握和处理改进金融服务与防范金融风险的关系,找准支持经济发展和提高经济效益的结合点,实现增长方式从粗放型向集约化经营的重大转变,惟有如此,才能实现国有商业银行跨世纪发展的伟大目标,牢固树立国有商业银行在我国金融组织体系中的主体地位。理顺体制,健全机制,是提高我国商业银行经营管理水平的基本条件和重要保证,这要有一个“渐进式”改革过程才能实现。当前,经营管理水平不高已成为国有商业银行面临的巨大挑战,资产质量不高、经营效益低下、缺乏创新精神和欲望其中不乏客观因素,但在很大程度上也是管理问题,要解决这些问题非抓管理不可。管理出效益,管理出质量,管理出效率,管理出竞争力,加强管理,提高管理水平是国有商业银行得以健康成长的根本出路。

经营管理水平的提高,最终要通过人的努力,通过商业银行员工努力实现。现代管理以人为本,国际竞争人才是关键。提高商业银行经营管理水平,造就一支高素质员工队伍就显得十分重要。在跨世纪发展的关键时期,提高综合素质,增强创新意识和创新能力,拓宽再学习渠道,对每一位员工来说都是十分重要的。商业银行经营管理的一般规律,国有商业银行尤其是我国社会主义

市场经济条件下国有商业银行经营管理的规律,是任何领导和从事我国国有商业银行经营管理的人不能不研究和不能不解决的问题。“现代商业银行经营管理丛书”,正是本着实践、认识、再实践、再认识这样一条认识论规律,结合我国商业银行特别是国有商业银行经营管理的实际,吸取国际商业银行经营管理的精华,为繁荣金融理论园地,为提高商业银行经营管理水平,所进行的一次有益探索。

金融理论工作者是创造精神产品的劳动者。对于金融理论研究,一方面要潜心攻关,编撰出富有创见的高水平的学术著作,为我国金融研究事业的发展贡献力量,为我国金融事业的改革、开放和发展提供理论支持;另一方面,也要鼓励广大实际工作者,立足现实,从社会需要出发,撰写大众化的有学问的著作,进行学术普及,为提高全体从业人员的金融文化素质而努力。换言之,要在普及的基础上提高,在提高的指导下普及。“现代商业银行经营管理丛书”是一部多卷本的普及性学术丛书,全书分别从市场营销、财务管理、风险管理、内控机制、中间业务等不同方面,对商业银行经营管理作了比较全面的系统的研究介绍。这套丛书大都是中国工商银行从事实际工作的同志,结合本职工作,在进行深入研究的基础上写成的,有较强的学术性和可操作性,而且在表达方式上力求深入浅出,通俗易懂,做到了提高与普及的统一。我相信,这套丛书能帮助广大从业人员进一步了解商业银行经营管理知识,明确商业银行的发展方向,增强自信心,提高工作的自觉性。让我们在以江泽民同志为核心的党中央领导下,振奋精神,努力学习,团结一致,创新进取,为建设有中国特色的现代商业银行而努力奋斗。

中国工商银行副行长 谢渡扬

一九九九年四月十日

序 言

近年来,国际和国内金融领域风险不断显现和发生,尤其是一些商业银行因内部突发事件而导致整个机构出现危机甚至破产倒闭。究其原因,内部控制存在问题是重要原因之一。如英国巴林银行、日本大和银行以及住友商社等一系列严重事件的发生都与内部控制上的缺陷或执行上的不力有直接关系。这些事件引起了国际金融组织和金融机构的重视,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。许多国家的金融管理当局和国际金融监管组织也开始对金融机构内部控制问题给予了更多的关注。

我国的商业银行在以往的经营和管理中,往往注重扩大经营规模,忽视内部控制制度的建立和完善,近年来商业银行各类违规案件不断发生,与内部控制不严有直接关系。商业银行效益低下,有的甚至经营亏损,不能完全归咎于外部环境,商业银行内部控制机制的不健全也是重要原因,如缺乏权力制衡而导致的业务审批和授权的随意性较大,甚至乱用职权。随着我国金融领域的市场化发展,商业银行加强风险管理已成为当务之急,国内外金融实践表明,健全有效的内部控制是防范金融风险的第一道防线。建立和健全内部控制机制是商业银行生存和发展的内在需要。

内部控制属于管理范畴,商业银行内部控制是指商业银行为为了保证实现既定的经营目标和防范风险,对各个业务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,它是商业银行的一种自律行为。商业银行的主要业务内容或业务环节,如贷款发放、资金交易、授权授信、会计操作、计算机管理等都是商业银行内部控制的重要对象。结合我国商业银行的实际情况,本书在概括介绍内部控制的定义、目标和原则

的基础上,系统地介绍商业银行主要业务内容和业务环节内部控制的要素和程序,并对金融管理当局对商业银行内部控制的要求和意见进行必要的介绍。参与本书编写的作者有中央银行从事金融监管的人员,有在商业银行从事业务工作和理论研究的人员,从而使本书具有较强的理论性、实用性和针对性。

本书由周航负责策划和总编撰,参加编写人员如下:第一章、第八章由周航编写,第二章由刘峰编写,第三章、第五章由黄芳芳编写,第四章由赵靖编写,第六章、第七章由赵强、胡燕、陈建宁编写,第九章由刘广云编写。

由于编者水平有限,书中难免有疏漏和错误,恳请读者谅解并批评指正。

编者

一九九八年十二月

目 录

第一章 商业银行内部控制概述	(1)
第一节 内部控制的定义、目标及原则	(2)
第二节 商业银行内部控制的基本要素和内容.....	(5)
第三节 我国商业银行内部控制的现状	(10)
第四节 我国金融管理当局对金融机构内部控制的要求 和意见	(14)
第二章 商业银行组织结构控制	(16)
第一节 商业银行的组织形式和组织结构	(16)
第二节 商业银行决策系统的内部控制	(24)
第三节 商业银行执行系统的内部控制	(26)
第四节 商业银行各部门的职能及其协调	(27)
第三章 商业银行信贷风险控制	(30)
第一节 商业银行信贷投资业务的种类及风险表现 ...	(30)
第二节 商业银行贷款业务的内部控制	(35)
第三节 商业银行投资业务的内部控制	(41)
第四节 商业银行国际信贷和投资业务的内部控制 ...	(45)
第四章 商业银行资金交易风险控制	(47)
第一节 商业银行资金交易的内容及风险类型	(47)
第二节 商业银行资金拆借业务的风险控制	(55)
第三节 商业银行外汇买卖的风险控制	(64)
第四节 商业银行金融衍生工具交易的风险控制	(71)
第五章 商业银行会计控制	(83)

第一节	商业银行会计业务的内容及会计内部控制概述	(83)
第二节	现金出纳控制	(86)
第三节	支付结算控制	(89)
第四节	联行业务控制	(92)
第五节	财务管理控制	(96)
第六章	商业银行计算机系统风险控制	(101)
第一节	计算机系统风险控制的现状	(101)
第二节	计算机系统风险控制的原则及内容	(103)
第三节	计算机系统风险控制的技术方法及控制制度	(104)
第四节	计算机系统风险控制的标准和措施	(107)
第七章	商业银行授权授信与岗位分责	(111)
第一节	概述	(111)
第二节	组织结构授权授信控制	(112)
第三节	会计授权与岗位分责控制	(116)
第四节	信贷授权与岗位分责控制	(119)
第五节	交易授权与岗位分责控制	(122)
第六节	计算机系统授权与岗位分责控制	(123)
第八章	商业银行的安全保卫	(126)
第一节	商业银行安全保卫的任务、原则及内控要求	(126)
第二节	商业银行安全保卫的主要内容	(127)
第九章	商业银行的内部稽核	(134)
第一节	商业银行内部稽核的特点与作用	(134)
第二节	商业银行内部稽核的方法程序	(137)
第三节	商业银行内部稽核的主要内容	(147)
附件	《加强金融机构内部控制的指导原则》	(176)

第一章 商业银行内部控制概述

商业银行是以赢利为目的的企业组织。商业银行特殊的经营对象和性质，决定了商业银行在利润目标下，必须保证资金的安全性、流动性，最大限度地减少经营风险。商业银行的风险防范在其内部管理方面最主要的要求就是要加强内部控制，内控系统不健全甚至失灵所带来的破坏和冲击有时可以是毁灭性的。近年来国际金融界一系列银行事件的发生，特别是英国巴林银行的倒闭和日本大和银行因违章经营而不得不将业务从某一地区撤出，都是由于内部控制失效而引发的典型事件。这些事件暴露后，国际金融界开始对金融机构的内部控制机制运行状况进行重新审视。在科技高度发展与金融自由化程度不断加快的形势下，特别是由于衍生金融工具及市场与金融“表外”业务的急剧发展，国际金融市场上的金融投资组合的调整与资金的全球性调度已是瞬息万变，传统的资产负债表已很难反映出商业银行在某一时期风险的真实情况。特别是当商业银行的经理人员极力想掩盖其内部风险状况或对其内部风险毫无所知的情况下，外部的金融监管人员要发现这些风险非常困难。因此，商业银行加强其内部控制实际上已处于商业银行风险防范体系中最重要地位。

我国金融界对金融机构内部控制的研究和认识，由于受体制和经济环境的影响，长期以来一直没有引起足够的重视，缺乏规范的定义和内涵标准。由于缺乏完善的内控机制而导致的违规违纪问题大量出现，金融案件频繁发生，金融风险在局部时有显现。我国金融机构内部控制薄弱的问题也开始引起国内金融界乃至国

家领导部门的高度重视，有关管理部门及各金融机构普遍开始在理论上对内部控制做进一步的探讨，并在实践中提出了明确的要求、采取了一些步骤。

第一节 内部控制的定义、目标及原则

一、定义

内部控制属于管理范畴。国际上一些从事管理理论研究的专家把内部控制作为现代管理的重要职能之一。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，内部控制是管理层在业务运营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，用以确保管理政策的贯彻，保全资产或各种记录的完整和准确；新加坡银行界认为，内部控制是管理层为了把错误降到最低程度，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，对内部控制的理理解也各异。但总的来讲，金融机构作为经营货币资金的特殊行业，建立其自身的内部控制机制，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，确保金融机构稳健运行来进行。

我国的金融管理机构把金融机构的内部控制定义为：金融机构内部控制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。它是金融机构的一种自律

行为

商业银行的内部控制是指商业银行为防范经营风险、保证自身的稳健运行和发展，对各个业务部门、下属机构及工作人员的业务活动进行控制、制约、管理的方法、措施和程序的总称。

二、目标

从宏观上讲，商业银行内部控制的目标是确保商业银行自身发展战略和经营目标的实施，从微观来说，商业银行内部控制的主要目的是防范各种风险。商业银行是高风险行业，其风险有很多种类，如信用风险、政策性风险、市场风险、利率风险、流动性风险和操作性风险等，商业银行建立一套完善的内部控制制度，并通过严密的制约机制来保证制度的贯彻和落实，就可以有效地防止决策上的失误或操作上的差错，堵塞漏洞、消除隐患，从而达到防范风险的目的。如商业银行在日常经营及业务管理中，有可能由于营业差错、舞弊以及授权制度不完善、组织体制不健全、业务程序不合理等而引发事故或招致损失，这些构成了商业银行的内部操作或管理上的风险。而行之有效的内部控制，包括合理授权、及时复核、分工牵制、内部审计等措施就可以起到防范和控制此类风险的作用。

一般而言，如果一家银行内部控制机制健全，应该能做到无需检查就能确保工作中无重大差错或严重违规事件发生。因为内部控制机制本身就是一种能自我测试、自我修正的循环式管理控制系统。它从建立起就试图达到保证银行稳健经营的目标，如果内部控制制度及程序存在缺陷，内控系统中的监督机构（内部审计部门）就会通过检查发现并及时改进。

三、原则

商业银行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，商业银行建立内部控制应体现下列五项原则：

有效性原则。要使商业银行内部控制充分发挥控制作用，在各部门和各岗位得到贯彻落实，建立的内部控制应具有有效性，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。执行内控制度不能存在任何例外，任何人（包括最高层管理者）不得拥有超越或违反制度的权利。

审慎性原则。内部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，商业银行应充分考虑业务过程中各个环节存在的风险，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。

全面性原则。内控机制应全面、完整，覆盖到商业银行各个业务环节和业务部门，不能留有任何死角和空白点。如果在业务过程中，有一个环节失控，即使其他环节控制得再好，也有可能导致风险的发生。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。内部控制的建立和改善应跟上业务和形势发展的需要。商业银行开设新的业务机构或开办新的业务种类，要树立“内控优先”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，适时进行修补，保证不落后于形势。

相对独立性原则。商业银行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的一部分，它们之间有操作上的连续性；从控制上来看，各个环节的操作又是相互独

立的，它们之间是相互核查、相互控制的关系。因此，在建立业务过程的内部控制时，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，应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。

第二节 商业银行内部控制的基本要素和内容

一、内部控制的基本要素

国际上的管理经济和管理方式的实践表明，内部控制包括控制环境、控制活动、风险评估、信息交流和监督等五个相关的要素。一个机构必须具备以上所有五个要素，才能有效发挥内部控制的作用。

1. 控制环境

“以人为本”的管理思想核心是强调人是发展的动力，是一切事物的基础。内部控制要形成一种机制，其关键是人。一个机构成员各自的特点，包括人格、道德价值观、技能以及工作环境，都决定或影响着机构的发展前景。无数的实践证明，金融机构内部形成的氛围和环境会影响控制活动、信息交流以及监督活动。所以，一般内部控制搞得比较好的机构，从管理层到基层工作人员都推崇廉洁诚实、优质服务的风气。高层管理人员特别是总经理、行长在控制环境中起重要作用，高层管理人员不仅负责制定、执行和监督有关制度、要求，而且其本身的行为规范也决定着内部控制是否有效地运行。因此，从某种意义上讲，内部控制对一

个机构控制环境的要求，也就是对这个机构从上到下所有员工人格、品质以及以此为基础而形成的整个机构的工作风气的要求。

2. 控制活动

控制活动就是确保管理方针能够得以实施的一系列制度、程序和措施。它存在于整个机构内，并体现在各管理阶层及功能组织中。这些活动包括审批、授权、核实、会计控制、资产保全及责任分工等。

控制活动通常包括三个因素：一是说明应该设立什么方针，制定哪些规章制度；二是执行这些方针和规章制度的程序；三是对规章制度的贯彻落实情况、内控程序的遵从情况进行监督检查，发现问题或隐患及时向管理层反馈，并督促采取纠正措施。

3. 风险评估

确定、分析和防范风险是一个连续的过程，也是有效的内部控制中的重要组成部分。商业银行内部控制的最主要目的也在于此。商业银行建立内部控制机制，必须充分考虑各种风险，并将其纳入有效的内部控制当中，保证有充分的程序来进行风险评估。目前我国商业银行面临的主要风险有：资产风险、信用风险、流动性风险、利率和汇率风险、操作风险、决策风险、政策风险、法律风险、管理风险、自动化和系统故障风险等等，但概括来说，最需引起关注的是与会计、信贷、资金交易、计算机系统等有关的管理和操作性风险。

4. 信息与交流

商业银行内部信息系统包括反映经营管理状况、遵循法规或规章制度的情况、财务报表资料等各种报告，也包括反映外部环境、提供决策支持的各种信息报告等；同时还必须包括交流。传递明确的信息及有效地传递信息是非常重要的。畅通的信息交流系统，不仅有利于管理层及时掌握经营管理情况或动态，而且也有助于银行的员工通过报告体系体现自己在内部控制系统中

发挥的作用，清楚自己个人的活动和其他人员的工作关系。信息系统为管理层提供了一种手段，使其能真正地知晓或发现问题所在并及时有效地处理这些问题。

5. 监督

内部控制系统需要监督，它是一个不断评估系统质量的过程。它通常由管理自测和内部审计部门或外部审计机构进行审计检查来完成。审计部门一般在下列方面为商业银行提供监督服务：评估管理控制的效率和效果、评估资产和风险、针对检查出的问题向管理层提出改进意见。

二、内部控制的内容

对于商业银行来讲，内部控制应渗透于整个业务经营过程之中，商业银行内部各个业务部门都应有与业务内容相配套的内部控制措施。根据国内外金融机构内部控制的实践和经验，商业银行的内部控制应包括以下内容：

1. 明确的经营方针

这是商业银行经营活动的基础和指南，也是进一步制定发展目标的方向。商业银行应当按照合法、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，以保证实现整体的经营利益。一般来说，商业银行应当制定符合国家经济金融方针政策和法律规范的经营目标，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。

2. 完善的岗位责任制度和规范的岗位管理措施

这是商业银行微观运行的基础。商业银行的宏观经营目标要靠各个岗位人员的共同努力来实现，因此，商业银行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。

3. 合理的授权分责

商业银行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，商业银行应当按照各自经营活动的性质和功能，建立符合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；各级管理和操作人员应在各自岗位上，按照所授予的权限开展工作，并对各自职责范围的工作负责。

4. 部门岗位职责的恰当分离

这是内部控制独立性的具体体现。合理的职能分工和恰当的责任分离能够使各部门、各岗位人员各司其职，在各自的工作范围内完成相应的任务，同时一项任务不由一个部门或一个人员从头至尾地完成，而是相互配合、相互监督地完成，保证各个环节的完整和安全。因此，商业银行在业务营运过程中应当对部门之间、岗位之间实行责任分离制度。如实行对货币、有价证券的保管与财务处理相分离；重要空白凭证的保管与使用相分离；资金交易业务的授权审批与具体经办相分离；前台交易与后台结算相分离；贷款的受理发放与审查管理相分离；确认的损失与核销相分离；电子数据处理系统的技术人员与业务经办人员及会计人员相分离等。

5. 商业银行要建立严格的、明确的决策程序和办事程序。所有重要业务、重要事项和重大决策都必须严格按照规定程序进行，并应保留可核实的记录，防止个人独断专行，超越或违反程序都应受到处罚。