

DOI: 10.13955/j.yzyj.2022.01.16.06

商业银行内部控制评价机制研究

——以邮储银行 A 分行内控评价工作为例

徐冠军

(中国邮政储蓄银行浙江省分行, 浙江 杭州 310000)

摘 要: 分析了我国当前商业银行内部控制现状, 指出了存在问题及成因, 明确了构建商业银行内部控制评价体系的重要性。通过对邮储银行 A 分行进行实证分析, 从内部控制评价指标和评价方法两方面来探讨邮储银行 A 分行构建的内部控制评价体系在内控评价工作中的具体应用, 并提出了相应的对策和可行性建议。

关键词: 商业银行; 内部控制; 评价体系; 指标权重; 信息系统

中图分类号: F61 **文献标识码:** A

商业银行作为国家的金融命脉, 在深化供给侧改革、服务实体经济方面发挥重大作用, 内控管理好坏直接影响社会的稳定性, 所以各商业银行越来越重视内部控制, 都在逐步改进和完善内部控制评价体系, 防范金融风险。

1 商业银行内部控制评价现状

1.1 商业银行内部控制评价相关规定

1997 年中国人民银行发布了《加强金融机构内部控制的指导原则》, 要求金融机构建立起与社会主义市场经济体制相适应的现代金融企业内部控制体系, 第一次明确提出了内部控制目标、建设原则等内容。

2002 年中国人民银行公布了《商业银行内部控制指引》, 同时废止了《加强金融机构内部控制的指导原则》。该指引借鉴了 1998 年巴塞尔银行监管委员会发布的《商业银行内部控制体系框架》,

部分内部控制理论研究和实践逐步与国际接轨。

为了督促商业银行尽快建立内部控制体系, 健全内部控制机制, 保证商业银行能够安全稳健经营发展, 中国银行业监督管理委员会于 2004 年 8 月制定并发布了《商业银行内部控制评价试行办法》(简称《办法》)。与以往内部控制相关制度办法相比, 《办法》创新性地提出了体系评价、过程评价等新监管思路, 更有利于商业银行实现内部控制目标。

2008 年 6 月, 五部委联合发布《企业内部控制基本规范》, 对加强和规范企业内部控制, 提高企业经营管理水平和风险防范能力有重大意义。

2010 年 4 月, 五部委又下发《企业内部控制应用指引》《企业内部控制评价指引》《企业内部控制审计指引》, 标志着内控体系基本形成。

为了更好地适应银行业改革发展要求与监管工作需要, 中国银监会对原《商业银行内部控制指

作者简介: 徐冠军(1988~), 男, 浙江丽水人, 经济师, 主要从事商业银行内部控制管理研究。

收稿日期: 2021-10-09

本刊网址: yzyj.sjzpc.edu.cn

引》(简称《指引》)进行了修订,并于2014年9月印发了修订后的《指引》,主要从内控评价、内控监督、监管约束、监管引领等方面引导强化商业银行内控管理,其内容更全面,更能体现与时俱进的监管精神。

1.2 商业银行内部控制评价存在问题及原因分析

目前,商业银行内部控制评价普遍存在缺乏独立性、统一的标准,评价方法不够精确以及评价报告易流于形式等问题,其实质在于未从银行价值管理出发,内控评价体系设计还一直遵循传统观念,指标设计仍停留在简单复核各环节控制程序执行情况阶段,未从内部控制评价指标体系与评价方法体系两方面优化评价机制。

1.2.1 商业银行内部控制评价指标体系不健全

1.2.1.1 评价指标内容不够细化

根据我国《企业内部控制基本规范》《商业银行内部控制指引》等相关规定,商业银行内部控制评价内容包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等五个方面,内部控制的监管文件侧重体现导向性、原则性要求,只提供了评价内容的基本框架,未对评价内容涉及环节做具体规定。各家商业银行一般根据自身实际经营情况设计内部控制评价指标,从而开展内部控制评价。

多数商业银行内部控制评价内容侧重控制活动,对于内部控制评价的其他四个方面(内部环境、风险评估、信息与沟通、内部监督),指标设计简单,权重占比不高,主要在于银行管理层对内部控制评价重视不足,对内部控制评价机制缺乏深入了解,银行没有形成内部控制文化,评价指标设计更多体现银行主营业务的合规操作,也就是对控制活动的评价,涉及企业文化、风险管理体系、信息系统建设、内部监督机制等非控制活动内容相对较少,其评价结果无法全面反映商业银行内部控制管理水平。

1.2.1.2 评价重点不突出

商业银行普遍存在内部控制评价重点不突出问题,内控评价指标体系基本按照监管机构要求的框架进行,对自身内控管理水平认识不足,未从实质上设置针对性的指标。有些商业银行对内部控制管理缺乏统筹安排,各职能部门各自为政,导致评价方向不统一、评价重点不突出、评价内容更多停

留在自身业务和工作范围内,导致内部控制评价活动变成合规性检查,无法有效揭示内部控制薄弱环节,更达不到优化内部控制管理的目的。

1.2.1.3 内部控制评价标准不统一

现阶段,监管机构对商业银行内部控制管理方面出台了相关的制度规定,要求对商业银行内部控制的完整性、合理性以及有效性进行评价,但对具体如何开展内控评价、评价指标体系具体构成、被评价对象的选取标准等方面没有明确规定,增加了开展评价的难度。现有框架下,商业银行只能根据自身对内部控制管理的认识,制定本单位内部控制评价指标体系和评价标准。大多数商业银行内部控制评价建设相对滞后,内部控制评价实施还在初级阶段,对内部控制评价标准认识不深、把握不准。

1.2.2 缺乏科学有效的内部控制评价方法

1.2.2.1 评价方法主观性较强

目前,我国商业银行内部控制评价主要采用文字说明法、调查表法、流程图法等定性分析法,这些方法相对定量分析法来说,操作简单,比较节约物力财力,但易受评价人员主观性影响,无法满足现有商业银行内部控制要求,影响了内部控制评价效果。一般商业银行对评价人员没有准入门槛要求,未形成定期考核机制,导致评价人员素质参差不齐,对同一被评价机构的评价结论可能会有差别,无法体现评价结果的客观性、公正性。

1.2.2.2 评价方法缺乏整体性

商业银行内部控制体系是一个由相互关联、协调一致的各种要素组成的统一体,业务管理中的各个风险控制点组成内部控制“五要素”,评价方法应立足银行整个单元、进行综合分析。目前,部分商业银行停留在对单个业务单元或控制活动的合规评价上,缺乏对银行内部控制体系以及经营管理状况与风险控制状况的全面评价。比如编制信贷业务评价测试表时,评价方法要充分考虑贷前调查、贷中审查审批、贷后管理等控制环节的联动性、相互性以及整体性,确保各控制环节运行的有效性。

2 邮储银行A分行内部控制评价体系

2.1 内部控制情况

邮储银行A分行坚持适度风险、支撑发展、稳健经营的内控要求,积极培育内控促发展、合规

创价值理念，内部控制各道防线职责更加明晰，制度体系和业务流程持续优化，信息系统管控能力日益提升，全面风险治理架构日趋完善，内部审计监督力度显著增强，内部控制水平进一步提高。

2.1.1 完善内控管理组织体系，推动风险管控全面落实

为有效实现内部管控，A分行高级管理层下设6个委员会，分别为资产负债管理委员会、授信审议委员会、风险与内控委员会、产品创新与科技管理委员会、“三农”金融服务管理委员会、消费者权益保护工作委员会，对各项管理工作进行集体审议决策。另外，根据现有的组织架构及全面风险管理需要，成立了信用风险、市场风险、操作风险、声誉风险、科技风险5个专业风险管理委员会，内控管理组织体系不断完善。

2.1.2 优化内控制度体系，提升制度管理精细化水平

一是强化制度审查。对发布的制度开展制度合规性审查，识别、分析合规风险，加强审查评估中发现问题的整改和落实，切实做好合规风险的事前把控，提高规章制度的规范性与可操作性。二是规范制度梳理。积极做好制度的“立、改、废”工作，在全辖开展制度梳理与评估工作，各级机构按季度梳理现行有效制度和失效制度，并建立制度评估机制，确保制度符合业务发展需要，适应监管要求。

2.1.3 健全风险管理机制，增强风险管理的前瞻性和主动性

不断完善风险识别、评估、监测机制，基本覆盖信用风险、市场风险、合规风险、操作风险、流动性风险、信息科技风险、声誉风险及财务风险等各方面风险。信用风险及市场风险方面，制定风险政策与风险限额方案和信贷资产质量控制方案，规范减额续贷、风险化解类贷款的资产风险分类管理。操作及合规风险方面，借助完善的条线尽职检查体系对操作及合规风险进行全面有效识别，对潜在操作风险以及违规行为高发领域进行预警。声誉风险方面，持续抓好舆情监测与报告工作，严格执行敏感信息报送要求，切实履行声誉风险管理委员会相关职责，主动防范风险。科技和财务风险方面，进一步落实和完善风险监测、识别工作，持

续强化风险管理。

2.2 内部控制评价体系

A分行根据中国邮政储蓄银行组织架构设置，属于一级分行，对上接受总行组织的一级分行内控评价，对下要对辖内10家二级分行开展内控评价，其工作由风险与内控委员会统一领导，具体评价由内设的审计部门组织开展。A分行依据总行下发的内控规章制度搭建内部控制体系，现行有效的评价依据有《中国邮政储蓄银行内部控制基本规定（2015年版）》《中国邮政储蓄银行内部控制评价办法（2020年修订版）》以及《中国邮政储蓄银行内部审计准则（2015年版）》。自从总行2012年下发《中国邮政储蓄银行内部控制评价暂行办法》后，A分行开始对辖内分支机构开展内部控制评价工作。

内部控制评价是对内部控制建立和执行的有效性进行评价，包括内部控制的健全性、合理性和遵循性评价。对总行开展的内控评价应注重公司层面和信息科技层面的内部控制，加强对全行发展战略、风险管理、信息科技等领域内部控制充分性和有效性的认定和评价。对分支机构开展的内控评价应注重流程层面，评价内容包括过程评价、效果评价和评价校正。作为中国邮政储蓄银行下设一级分行，A分行过程评价主要围绕内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督等内部控制五要素，对分支机构内部控制体系建设、实施和运行结果进行评价，同时借鉴和吸收了成熟国有银行的评价框架，基本建立了“机构单元—控制要素—业务单元—控制事项”四层级架构。根据A分行产品体系及管理特点，将业务单元分成六大块，具体包括综合管理、后台管理、资产业务、负债业务、票据业务及中间业务，每个评价单元细分风险控制事项，具体评价框架见表1。

表1 邮储银行A分行内部控制评价框架

评价层级	评价框架
第一层：机构单元	评价机构
第二层：控制要素	内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督
第三层：业务单元	综合管理、后台管理、负债业务、资产业务、票据业务、中间业务
第四层：控制事项	问题词条

2.3 内部控制评价标准

A 分行采用定性标准与定量标准相结合的原则设置内部控制评价体系, 对内控评价等级、综合评价得分及评价要点的标准均作了详细规定, 实现定量评价所得分值与定性评价等级建立对应关系。

2.3.1 综合得分

A 分行根据被评价行的过程评价、效果评价和评价校正得分结果, 计算内控评价综合得分。综合得分计算公式为: 本年度内控评价综合得分 = (过程评价得分 × 60% + 效果评价得分 × 40% - 校正扣分) × 95% + 上一年度内控评价综合得分 × 5%。其中, 效果评价是对分支机构内部控制主要目标的实现程度进行评价, 包括机构风险管理、资产负债管理、资产质量状况、授信管理、案防管理等, 各评价要点标准分值总计 100 分, 对每个评价要点进行差异化赋值, 计算被评价分行效果评价的得分率。评价校正是对过程评价和效果评价的结果进行校正, 主要包括案件情况、行政管理部门处罚、重大事故、声誉事件等, 根据设定的校正指标进行扣分, 目前 A 分行只统计负向校正, 未设置正向校正指标。过程评价根据内部控制评价侧重点不同, 对六大业务单元分别设置不同的权重, 其评分权重如表 2 所示。

表 2 机构内部控制评价要素评分权重表

内控评价要素	业务单元	评分权重
内部环境、风险评估、信息与沟通、内部监督、控制活动	综合管理	17%
	后台管理	16%
	资产业务	25%
	负债业务	16%
	票据业务	12%
	中间业务	14%

2.3.2 评价等级

根据被评价行内控评价综合得分确定内控评价等级, 定级标准如下:

- 一级: 综合得分 90 分 (含 90 分) 以上。
- 二级: 综合得分 80 分 (含 80 分) ~ 89 分。
- 三级: 综合得分 70 分 (含 70 分) ~ 79 分。
- 四级: 综合得分 60 分 (含 60 分) ~ 69 分。
- 五级: 综合得分 60 分以下。

2.3.3 业务单元评分标准

业务单元涉及的控制事项, 标准分值均为 100

分。每个控制事项根据实际经营及业务管理情况, 选取关键控制点, 并对每个控制点按发现问题风险程度, 划分为重大问题、较大问题、一般问题, 扣分标准如表 3 所示。

表 3 关键控制点扣分标准表

控制点 风险程度	扣分标准	备注
重大问题	一经发现扣除标准分值的 100%	
较大问题	每个 / 次扣除标准分值的 20%, 累计扣分, 总计不超过标准分值的 60%	同一问题发生在多个样本上按多个问题扣分
一般问题	每个 / 次扣除标准分值的 10%, 累计扣分, 总计不超过标准分值的 30%	

若某单元有不适用的控制事项, 将适用控制点的评分换算成单元百分制标准下的评分, 其计算公式: 某业务单元评分 = $\sum$ 适用控制事项得分 / $\sum$ 适用控制标准分值 × 100。以 201X 年综合管理评价测试表为例, 详见表 4。

3 邮储银行 A 分行内部控制评价工作案例分析

前文详细介绍了我国商业银行内部控制评价现状, 指出存在问题及成因, 主要基于更好地分析及探讨邮储银行 A 分行的内部控制评价运行机制。A 分行内部控制评价工作一方面存在评价指标体系不健全、评价方法单一等多数商业银行的共性问题, 另一方面也存在信息系统支撑力度不足、合规性评价指标较多等自身问题, 本文现以邮储银行 A 分行 201X 年对辖内 10 家二级分行开展的内部控制评价结果, 实证分析 A 分行内部控制评价的执行效果, 并提出合理化建议。

3.1 201X 年内控评价结果分析

201X 年 A 分行辖内各分支机构比较重视内控体系建设与管理, 在经营管理过程中, 基本能贯彻内部控制理念, 正确处理业务发展与风险防范的关系, 内控管理水平稳步提升。但内部控制有效性不足, 制度执行力和精细化管理水平有待提高。从内控评价综合得分看, 10 家分行内控评价平均得分为 86.19, 其中综合得分最高为 SX 分行 89.89 分, 其次为 ZS 分行 89.55 分、HZ 分行 88.25 分 (见表 5)。

表 4 201X 年综合管理评价测试表

内控评价要素	业务单元	控制事项	评价要点	备选问题词条	标准分值	权重	是否适用	评价得分
内部环境	综合管理	管理层经营理念与风格	分行管理层内部控制和风险管理理念	重大问题：管理层风险和内控意识淡薄。 较大问题：管理层对风险管理重视程度不够。 一般问题：其他。	100	1		
.....								

从评价等级看，10 家二级分行均为二级。

表 5 201X 年各机构内部控制评价得分

机构名称	综合评价得分
HZ 分行	82.72
WZ 分行	83.81
JX 分行	86.15
HZ 分行	88.25
SX 分行	89.89
JH 分行	84.78
QZ 分行	84.94
LS 分行	83.68
TZ 分行	88.10
ZS 分行	89.55

201X 年内控评价发现辖内各机构存在 716 个问题，按业务单元分，综合管理 73 个，后台管理 74 个，资产业务 255 个，票据业务 52 个，负债业务 97 个，中间业务 165 个；按问题性质划分，重大问题 39 个，较大问题 314 个，一般问题 363 个。

3.2 201X 年内控评价实例分析

根据 A 分行建立的内控评价体系，201X 年内控评价结果基本能客观反映分行内部控制管理水平，及时发现关键控制环节存在的缺陷，为管理层决策提供依据。A 分行内控评价体系是以美国科索委员会（COSO）报告为理论基础，按照内控五要素和业务单元建立控制要点，通过设计定性与定量评价指标，基本能实现内部控制的管理要求。通过具体分析 201X 年 A 分行内控评价实施过程，A 分行内部控制评价体系有值得借鉴的地方：一是内部控制评价体系反映了全面风险管理的监管要求，在控制要点的选择和权重分配上融入了全面风险管理理念。如内部环境要素中，指标内容涵盖了分行管理层内部控制和风险管理理念、风险与内控委员会

的运行机制、风险合规文化建设等评价事项；风险评估要素中，内容包含了分支机构全面风险管理运行机制、各类风险监测及风险应对等评价事项。二是以测试表为评价工具，优化评价流程，提高了内控评价工作的可操作性。A 分行目前按评价业务单元细分综合管理、后台管理、资产业务、票据业务、负债业务及中间业务 6 个测试表，每张测试表对控制事项、评价内容明细、抽样范围、评价方法、评价依据等作了详细规定，一方面易于操作和评价，另一方面框定评价标准，减少评价人员的主观性，提高内控评价结果的客观性和公正性。三是创新评价方法，提升评价工作成效。A 分行通过提高内控评价非现场指标占比、丰富非现场评价手段、加大非现场风险模型运用等方法，有效降低现场评价工作量，提高内控评价效率。

当前，无论从国际趋势还是国内监管实务看，外部监管对银行内部公司治理与管理的要求日趋严格和精细化，A 分行在开展辖内内控评价工作过程中仍然存在不少困境。

3.2.1 内控评价指标体系理论依据未及时更新

2013 年，COSO 发布了最新的内部控制整体框架，在原有五要素基础上提出了 17 个基本原则，并提炼出 82 个代表相关原则的主要特征和关注点。A 分行内控评价体系仍以现有内控规范为理论基础，未及时更新评价框架，围绕原内控五要素设定具体的指标，评价结果更倾向传统的内控管理要求。根据 COSO-IC（2013），管理层应将运营目标、报告目标及合规目标纳入内控评价体系，其中运营目标包括资产安全目标，报告目标包括内部和外部、财务和非财务四个子目标。但对比 201X 年 A 分行内控评价指标，发现 99 个过程评价指标、18 个效果评价指标和 6 个评价校正指标

基本为合规管理、资产安全方面的指标,未将影响其他目标的因素纳入评价指标中。

3.2.2 信息系统无法完全支撑内部控制要求

COSO 内部控制新框架提出要建立技术获取、开发和维护机制,相应的技术控制手段以及相关技术安全管理机制,A 分行现有的信息系统建设无法满足内部控制要求。一是信息局限于单个部门或机构内部或分散在各个业务系统的现象较为常见,未形成一个资源共享的信息平台。二是部分信息系统无法根据日益增多的新业务、新产品情况及时更新和完善,在信息收集、归类及监测等方面采用手工方式进行取数分析,往往消耗大量人力、物力,直接影响内控评价工作效率。

3.2.3 内控评价指标权重赋值方法简单,科学性有待提高

邮储银行 A 分行评价指标权重设置方法单一,主要采用专家判断的方法对业务单元、控制事项分值进行简单赋值,标准有很大主观性。未根据系统全面性、实用可操作性、可扩展性、逐级递进层次性、独立性等原则构建商业银行内部控制估算评价衡量体系,也未充分考虑内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督相互之间的影响,只是根据业务单元的经营风险程度,对综合管理、后台管理、资产业务、负债业务等单元设定一定分值,缺乏理论依据。如每个业务单元涉及的控制事项,对重大问题、较大问题及一般问题的定性,均依赖于主观判断,缺乏一定合理性。相对传统简单加权法,内部控制发展理论界普遍认可的层次分析法、模糊数学综合评价方法等,综合考虑了指标之间的差异性,减少了主观判断的随意性,提高了评价标准的科学性,应纳入 A 分行内控评价。

4 加强邮储银行 A 分行内部控制的建议

4.1 多维度考虑内部控制评价目标

在构建商业银行内部控制评价体系过程中,应综合考虑战略目标、经营目标、报告目标、合规目标、资产安全目标,真正实现商业银行内部控制目标。邮储银行 A 分行设计内控评价指标体系,在关注合法合规目标、资产安全目标的基础上,更要关注内部控制评估是否服务于战略目标,是否有利于促进经营目标的实现。当然,多维度考

虑内部控制评价指标,不代表指标体系建设一成不变,每年要结合全行自身的发展定位,对目标实现的有效性进行评估,从而动态调整评价指标。

4.2 加快信息系统建设

开展内部控制评价工作,离不开信息系统支撑。目前邮储银行 A 分行各业务系统虽然种类繁多,功能日益强大,但各机构、各部门的信息系统比较分散,建议搭建一个资源共享平台,提高信息系统利用率,从而提升内部控制管理水平。针对部门业务系统数据更新滞后、数据失真情况,建议完善和升级信息系统的同时,考虑在各业务系统中嵌入内部控制功能,真正实现信息系统运行监测功能。

4.3 科学确定内部控制评价的指标权重

在商业银行内部控制评价中,指标选取和权重确定的合理性与否直接决定了内部控制评价结果的准确性。一方面,指标选取要以最新的 COSO 报告为理论基础,评价内容有效覆盖 COSO-IC(2013)三大目标和 17 项基本原则。当然指标设定覆盖全面风险点的同时,尽量避免评价重点不突出,建议从商业银行经营增值的价值源头出发进行全流程控制,按照银行价值创造的关键点设计样本和测试方案,最大限度契合企业战略发展目标。另一方面,指标权重赋值应探讨更加科学有效的确定方法,建议采用层次分析法、模糊数学综合评价方法、可靠性数学模型等方法,既能克服主观判断不足,又能实现评价过程量化。

参 考 文 献

- [1] 阎庆民. 多维度审视全面强化商业银行内控建设[J]. 中国银行业, 2014(11)
- [2] 敖尔期郎. 商业银行内部控制问题探究[D]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2014
- [3] 郭明明. 我国商业银行内部控制评价模型研究[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2011
- [4] 余根凤. 基于内部审计的国有大型企业实施企业内部控制基本规范[J]. 中外企业家, 2014(33)
- [5] 阚京华, 周友梅. COSO 内部控制框架的变化解析与启示: 从形式到内容[J]. 会计之友, 2015(4)
- [6] 陈晓嘉, 张长安, 刘杰. 新形势下我国商业银行全面内部控制管理体系的构建[J]. 武汉金融, 2015(2)