

□ 徐学敏

## 建立国有商业银行内部控制系统的多维思考

建立商业银行有效的内部控制系统,是国有商业银行一项重要的现实任务,是我国金融体系的一项重要基本建设,更是维护国家金融秩序稳定和防范金融风险的一项重要战略决策。因此,如何从金融全局的高度探索建立规范完善的商业银行内部控制系统,以便正确引导商业银行内部管理制度的改革,已成为一项重要的现实课题。本文拟对影响商业银行内部控制的因素进行多层次分析的基础上,提出建立国有商业银行内部控制系统的目标模式构想,并对系统建立的框架、层次、逻辑顺序及系统建设的主要内容进行初步探讨。

### 一、商业银行内部控制系统的的基本内涵

#### 1. 商业银行内部控制的内涵

内部控制就是对组织内部的管理活动及其内容进行衡量和校正,以保证组织目标以及为此而拟定的计划得以实现的过程。内部控制是相对于外部监督管理而言的,整个过程主要由组织内部实施,它包括制定标准、根据标准衡量工作成效和采取措施纠正偏差三个要素。简单的控制可能只涉及到指出并纠正某一具体问题,而充分的内部控制则可能包括重新修订目标、制订新目标、调整组织机构、改善人员配备以及在领导方法上作出重大改变等。因此,广义的内部控制工作涉及到管理的其他各种职能。

商业银行的内部控制系统是管理控制系统中的一个子系统,它是依据管理控制系统的工作原理和系统要素而构成的以商业银行的经营活动为对象的特殊管理系统。商业银行内部控制是指为了贯彻执行银行管理层的经营方针和决策,实现总体经营目标,维护财产的完整性和各项业务活动会计记录的正确性和可靠性,保证财务收支合法,以及提高经营效益而形成的内部自我协调和制约的控制系统。

#### 2. 商业银行内部控制系统的的基本要素

商业银行内部控制系统主要由以下六个方面的要素构成:

(1)组织机构。指在银行内部设立的职能部门和机构。合理的组织机构既是现代化商业银行发展的内在要求,也是实行内部科学管理的前提,它不仅有利于内部管理效率的提高,而且可以达到相互制约、相互协调、自动防止和纠正差错弊端的目的。

(2)岗位责任。即在银行内部的各种人员,在合理的组织机构的基础上,将各部门的业务活动细化为各个具体的工作岗位,然后再按照岗位确定职责和权限,做到定岗、定责、定职、定编、定人,从而建立起商业银行内部的相互制约、相互督促的工作网络。

(3)业务程序。即在商业银行内部为达到一定控制目的,由总行授权各职能部门按照自身

的业务规律制定的各项具体操作规程和核算手续

(4)人员配置。即在商业银行内部为适应现代化经营需要,按要求配备其自身素质能力能够承担并胜任各自岗位任务的员工队伍。银行内部各种控制功能的发挥,在很大程度上取决于人员素质的优劣。

(5)检查标准。即按标准化的业务处理程序,设计制定的各项业务检查标准和制度。

(6)内部稽核。即在银行内部为了适应业务发展和内部管理的需要,配备相应的内部稽核人员,对各项经营管理活动和经济责任的履行情况进行监督、鉴证和评价。

### 3. 商业银行内部控制的特征

商业银行的内部控制是管理控制理论体系中一个重要的应用分支,又是商业银行管理过程中不可或缺的基本环节之一。与广义的控制理论与方法相比,商业银行的内部控制具有其明显的特征:

(1)商业银行的内部控制是一个有机运作的系统。它不仅仅是内部某些单独的或独立的管理制度和办法,也不是内部各种管理制度的综合,而是商业银行经营管理活动自我协调和制约的一种机制,是存在于各种管理制度中的一种有机控制的体系。因此,衡量商业银行内部控制的程度及其有效性,不仅要考察其内控制度是否全面、科学、完整,内部控制要素是否齐备,还要看内控制度运作的的环境是否有利以及系统运行是否正常,功能发挥是否有效。所以,在设计商业银行内部控制系统时,必须兼顾完整性、系统性和有效性。

(2)商业银行的内部控制是一种事前防范。内部控制从技术类型上可划分为事后控制(反馈控制)、同步控制(内馈控制)和事前控制(前馈控制),商业银行经营风险的多发性、联带性与易于扩散的特点,决定了商业银行的内部控制必须努力做到事前防范,所以制度体系和控制程序的设计必须建立在前馈控制的基础之上,并广泛运用信息管理技术和预测技术。

(3)商业银行内部控制既针对经常性的、预期的事项,对于突发性事件则又能作一些原则性的规定,进行基本控制。商业银行内部控制的设计既是基于对经营管理现状特别是问题与风险的认识与处理,更是为了防止问题的发生,所以它具有常规性与预期性特点。同时,完善的理想化内控体系还要具有灵活性的特点,即使在面临着计划发生了变化,出现了未预见的情况或计划全盘错误的情况下,也能够发挥其作用。一个真正有效的控制系统,还要能够预测未来、及时发现可能出现的偏差,预先采取措施,而对于突发性的全局性事件,还要能够提供原则性规定,并配合有关手段进行特殊控制处理。

## 二、国有商业银行内部控制系统的环境分析

要建立商业银行内部控制系统,就必须认识该系统的要素和运作机理,深入分析影响系统效能的各种因素,并在此基础上,选择诸因素和谐配合的内部控制模式。

影响内部控制模式选择的因素很多,既有外源性因素,也有内源性因素,既有客观性因素,也有主观性因素。不同的因素对内部控制模式选择的影响作用在程度上和性质上都是不一样的。内部控制系统是一种动态的功能体系,它由多种因素决定,而且系统的功能是在特定的控制环境下发挥作用的。所谓商业银行的控制环境是指商业银行内部控制工作所处的地位及其发挥作用的条件,它决定着内部控制总体水平和内部控制制度的设计和运行质量。商业银行是一个与外界保持着密切联系的开放系统,同时也是金融系统的一个子系统,它需要不断地与外部环境进行资源和信息的交流,故其管理组织行为不可避免地要受到种种环境的影响。决定控

制环境的主要因素有：

### 1. 宏观金融管理体制

宏观金融管理体制是通过商业银行的性质、地位的影响而产生作用的。在传统的由国家高度集权的专业银行管理体制下，银行的业务分工、经营管理方式、业务范围都受到严格限制。在前一轮的企业化改革过程中，随着宏观金融监管放松，基层行自主权的扩大，又出现了管理的失控和高风险运行的问题。目前，随着银行经营风险的大量积聚，又引起了金融监管部门的关注，一系列金融法规的出台和监督管理的加强，又使银行经营管理得以逐步向规范化转换。银行外部机构对银行内部控制系统的的影响，主要来自中央银行、审计和监察部门。这主要是指这些部门对商业银行内部控制的重视程度及其有关法规政策。由这三个部门组成的对金融机构的风险监控系统直接影响着商业银行经营管理活动。中央银行作为金融监管的权威执行部门，它的监管法规政策体系是商业银行经营活动的指导和内部控制的依据，其监管体系健全与否直接影响着商业银行的内部控制体系建设。

### 2. 商业银行的经营管理指导思想与管理水平

商业银行的经营管理指导思想决定着商业银行的经营管理行为。在粗放的规模扩张型经营思想指导下，商业银行必然把主要精力放在争市场、占份额上，放在增加存款和信贷规模上。其结果必然是因超前发展、无暇管理而留下风险隐患，或违背审慎原则，形成大量风险。相反在社会主义商业银行的经营管理思想指导下，规范经营管理行为、加强内部控制、防范风险就成为最基本的要求。而商业银行的管理水平也决定着内部控制的质量。内部控制是经营管理体系中一个重要组成部分。同时内部控制水平的提高也有赖于整个管理体系的良好运作。单位经营管理处于混乱状态，内部控制就形同虚设，难以发挥作用。内部控制是一种组织行为而不是自发行为，若管理部门忽视内部控制，它就会受到削弱，或者难以建立。若行长或部门经理在确定经营战略时完全以利润为导向，不重视各项规章制度的建立和执行，银行员工就会自觉或不自觉地违反内部控制程序去从事高风险作业。

### 3. 商业银行内部组织结构

组织结构是商业银行活动的物质基础。商业银行的组织结构是否合理，决定着商业银行的运行质量和整体功能的发挥。组织结构的设计必须依赖于一定的管理理论，并根据管理目标，采用相应的结构模式，明确各管理层级，包括最高管理层（董事会、行长）到最低作业层（办事处、储蓄所）的分工和作业程序，并确定信息反馈回路的控制性措施。合理的组织结构可以促进控制效率的提高。商业银行内部组织结构的合理有序是控制效能实现的基础，监督机构的层次与分工的科学性是内部控制质量的保证。监督机构设置定位不当、职责不明确、缺乏应有的独立性都会影响内部控制的质量。

### 4. 商业银行内部控制制度

内部控制制度是控制体系的重要组成部分，又是系统运行的最基本条件之一。它是商业银行经营活动的规范和标准，是内部控制的依据，它为经营活动设计了空间，又给出了限制。内部控制制度体系是否完整，设计是否兼顾了预防、体制牵制、程序制约和责任牵制，是控制体系发挥作用的关键。由于管理松弛，制度体系不全，在制度的文本方面对内部控制制度的制定和修订缺乏统一管理，对新业务、新体制不能及时设计科学有效的控制制度，都是造成当前金融风险的重要因素。所以必须把控制制度建设与商业银行的生存与发展联系起来，在制度建设上，既注意补缺，更追求体系的完善。

### 三、国有商业银行内部控制系统建立的现实条件和制约因素分析

要建立有效的内部控制系统,必须立足系统运行的现实环境,分析利用有利条件,努力克服制约因素。

#### 1. 有可资借鉴的经验和教训

国外商业银行经过长期积累而形成的以现代管理理论和方法为指导及现代管理技术为支撑的内部控制制度、体制和方法为我国商业银行内部控制制度及体系的建立提供了重要的借鉴。国际金融界有数十年对金融机构的监控历史,以及近年来国际金融界大量恶性金融破产倒闭事件和当前我国日益积累的金融风险 and 大量的金融犯罪案件,都为我们建立新制度提供了珍贵的启示!特别是近年来,我们在防范金融风险、提高管理水平的实践中已积累了一定的经验和教训。

#### 2. 国有商业银行内部控制有一定的基础条件

基于对我国金融形势的分析判断,特别是巴林银行破产事件后,从各级金融监管部门到商业银行的各级管理层,对加强金融监管和商业银行内部控制都形成了共识。监管部门从法规制度体系建设,加强日常监管,实施法纪、效益、财务和业务稽核等方面做了大量工作,在实践中对商业银行的内部控制的稽核、监督形成了基本的框架体系。人民银行近期颁布的《加强金融机构内部控制的指导原则》,为商业银行的内部控制体系建设提出了具体要求。在金融监管部门的指导下,国有商业银行近年来也加大了集中统一经营的力度,引入了资产负债比例管理,建立了部分内部监控制度。为理顺经营与管理关系,进行了一系列业务、机构和人员的调整,在近年的内部控制实践中,提高了管理层及员工的内部控制意识,培养了一批专门从事控制工作的干部。所有这些都为建立有效的内部控制系统奠定了基础。

#### 3. 商业银行仍然面临严峻形势,粗放经营行为的惯性较大

国有商业银行经营机制转换将经历一个艰苦漫长的过程。尽管国有商业银行在深化改革、转换机制上正在积极努力,可国有企业效益下滑并没有得到扭转,巨额的不良债权化解仍无良方,金融体制改革的深层次问题并未取得大的突破,商业银行普遍存在的违规违章操作和高风险经营行为虽有所收敛,但在真正的商业银行体制建立前,传统的经营意识和行为方式还有较大的惯性。在原有积聚的不良资产无法消化、资产失去流动性、面临支付危机的时刻,在同业竞争日趋激烈的情况下,国有商业银行违法违规经营、高风险运行的冲动仍然存在,这既给外部监管增加了难度,又将使本就不太健全的内部控制制度失去效能。

### 四、内部控制自身的阻滞因素分析

我们在设计商业银行内部控制系统时,除了要考虑控制系统发挥作用的环境、有利条件和限制性因素外,还必须考虑内部控制系统自身的功能局限和阻滞因素,从而采取配套措施以克服这种功能缺陷。内部控制系统内在的阻滞因素主要有以下几个方面:

#### 1. 人为错误在所难免

许多内控环节的控制效果取决于有关人员执行控制的质量。例如,要求柜员核对向顾客收取的现款的正确性这项控制,其控制效果取决于收款员。尽管收款员能力可能胜任,但如果他由于判断失误、或曲解工作指令、或由于不耐烦或疲劳而变得粗心大意等原因而导致错误,那么,这项控制也将无效。因此,在控制制度的设计时就应该认真研究业务工作流程,选择控制的

关键点,制定科学的操作程序。

#### 2. 控制主体与客体的同一性,加大了内部控制制度贯彻执行难度

商业银行各项制度贯彻执行的主体,不只是最高管理层和职能部门,它还包括各层次管理人员和全体员工,因此,贯彻执行者也是被控制者,这必然加大控制的难度。而且,许多内部控制步骤的效果都依赖于适当的职能分离,有些控制由于串通作弊会失效。因此,健全内部稽核审计系统,加强对内部控制制度稽核检查也非常必要

#### 3. 商业银行内部控制对银行从业人员的约束力随着其职位的升高而减弱

商业银行的内部控制是一个系统,各分支行的内部控制是分系统或子系统,大量具体控制制度、稽核审计手段主要是各级管理人员针对基层业务部门实行的,而对各级管理人员的控制,是由其上级管理部门执行的。因此,控制的约束力呈金字塔型分布,管理人员的级别越高,受内部控制的约束力就越小。故新的有效的内部控制体系必须注意系统的完整性、连贯性,必须加强总行到一级、二级分行的垂直领导,加强从总行到各级分行、支行的各级业务主管部门的自身监管和对下级的监督。

#### 4. 现在不能保证未来

内部控制系统的重大局限是现在无法保证未来。内部控制系统今天也许能有效发挥作用,但不能保证该控制系统明天或明年仍然有效。在控制与被控制的博弈过程中,现有的控制制度迟早总会被突破,过去行之有效的方法,现在或将来会显得支离破碎,而与此同时,新的更加完善的制度也将建立。因此,内部控制可以从宏观战略上考虑体系建设问题,但在具体控制制度的设计和执行的战术上却应更多地把精力放在近期、中期对策实施上,把重点放在当前已经存在或出现苗头的问题上。所以内部控制通常表现出“救火”的特征,而“防火”意识的培养还有赖于真正的商业银行运行机制的建立。

#### 5. 内部控制制度的建立和执行受成本及收益影响,其完善只是相对的

内部控制制度的设计和执行都需要成本,所以商业银行在设计制度时必然考虑其适当的度,要求其兼顾工作效率和经济效益,既考虑设计的经济性,又考虑执行时的效益性,在考虑适用性、有效性原则的基础上,设计适合国有商业银行状况的内控体系,注意节省设计成本,不能脱离现实过于强调严密性与完善性,应尽量简化机构和人员、简化程序和手续,从而提高工作效率和效益。

## 五、国有商业银行内部控制系统设计思路

根据控制系统模式设立的原则要求,笔者在此谨提出关于国有商业银行内部控制系统的模式设计思路

### 1. 国有商业银行内部控制模式的定位

(1)控制系统必须立足于国有商业银行特点,突出国有性质,这是模式设计的出发点。国有商业银行的所有者是国家,按所有权与经营权分离的原则,所有者有权对经营者实施监督,这种监督是由人民银行、国家审计部门和监察部门代表国家财政实施的,仅限于人民银行总行、审计署、监察部对国有商业银行总行和这些监管部门的分支机构对商业银行分支行,即来自外部的监督控制。因此,内部控制体系建立的理论基础不是两权分离,而是起缘于实行总分行制条件下的分层次多级管理的需要。所以,国有商业银行的内部控制应该满足内部管理的需要,逐级对下实施监控并对上级管理决策层服务,全行为最高决策管理层服务。

(2)国有商业银行内部控制系统的建立必须立足于总分行制,体现出统一法人体制的特点。我们实行的总分行制就是一种总分公司制,它与母子公司制在法律意义和管理方式上有着根本的区别。我们的分支机构均不具有独立法人资格(这是与母子公司制的根本区别),均是在上级行授权委托下经营,必须体现上级行的利益,最终体现统一法人利益。商业银行“四自”经营原则只适应于统一法人,各分支机构不能成为“四自”经营主体。统一法人体制下要求监督权的高度集中,如果监督活动置于各分支机构的领导控制之下,监督活动的独立性、超脱性就会受到影响,监督就失去了意义。这决定了国有商业银行的内部控制系统必须具有相对独立性,必须实行总行垂直领导的内部控制管理体制。

(3)国有商业银行的内部控制必须置于国家宏观金融监控体系之中。目前,对我国银行业的监督管理职能高度统一于人民银行,人民银行自身职能部门与审计部门和监察部门分工配合实施银行监管的框架已基本形成,一个全方位的对商业银行监控系统正在设计规划之中。这个监督系统是指:以中央银行为核心,建立由中央银行、存款保险机构、商业银行共同执行监控职能,对商业银行经营全过程进行监控,并依据商业银行所面临的主客观条件的变化,适时地对监控系统作出合理的修正与完善,以使商业银行始终处于最佳运行状态的监督与控制系统。它包括五个子系统:总监控系统、中央银行分行监控子系统、保险机构监控子系统、内部监控系统 and 修正子系统。其中,内部监控子系统是由商业银行自身建立的自律性控制系统。

### 2. 国有商业银行内部控制系统的目标模式

(1)系统的总体目标。国有商业银行内部控制系统总目标是建立全面、系统的具有高效率、法制化、制度化、规范化的内部控制体系,并以此保证、促进国有商业银行规范经营、稳健经营,实现持续、稳定、健康协调发展的目标。

(2)系统的目标模式。为了保证控制的有效性、及时性,商业银行应着手建立一个具有渐进反应机制的动态、规范的内部控制模式。所谓“渐进”,是指一个完善有效的内控制度应能对控制客体的经营管理行为作出完整真实的反映,从其业务运行的轨迹中预测其趋势,当这种趋势引起相应的监测指标逼近临界点时,系统便能自动发出警示。为此,需设计一套动态的控制指标体系,对控制目标设定一系列渐进式分界点,每超过一个界值就实施进一步控制。所谓“动态”,是指这个模式应根据业务创新和运作状况而随时修改、调整。所谓“规范”,是指这种内控模式,应能依照监管控制的目的要求,建立和健全内控体系,细化控制内容,规范控制操作,连贯、系统地反映和比较控制事实,从总体上对一定时期、一定层次的控制对象的经营状况作出科学的评价,并对评价结论作出客观、公正的处理。为了维护商业银行的健全性,应该确立规范的商业银行经营管理标准,引进能够早期认定不良债权的客观基准。

### 3. 国有商业银行内部控制系统的构成

建立内部控制系统就要建立一个由多层面构成的健全严密的内部控制体系,以便为员工创设一套完整系统的外在和内在行为约束机制,为银行各分支机构及各部门建立一种逐级监督机制和自组织机制,并根据内部控制的管理和技术要求进行相应的制度、机构、职能设计,从而构成一个有机的控制系统。按这个要求,国有商业银行内部控制系统应该由以下四个层面组成一个有机整体:第一,有一套依照监管目的要求而设置的系统,量化反映监督对象基本经济情况和特征的综合监测指标体系;第二,有连贯性地收集、整理、比较综合监测指标的组织运作体系,配有相应的监管方式和方法,适时有效地监测和提供各项监测指标的具体内容;第三,有评价监管对象整体情况的科学方法和计算模式;第四,有依照规定对监管对象整体状况、具体

经营行为表现出的差异进行奖惩的手段与措施

#### 4. 系统的主要内容及其要求

在上述框架之下,国有商业银行内部控制系统的主要内容包括:各种政策和工作程序、职能分散、授权和权限、业务检查、业务报告、保留业务记录、培训在职人员和各种安全保卫措施、计算机业务控制系统和防止盗窃系统等

为使系统安全、高效,这个系统还必须达到以下要求:一是要设立顺序递进的三道监控防线,建立完善的内部控制制度;二是在业务运营过程中要实行恰当的责任分离制度;在操作层要建立完善的岗位责任制和规范的岗位管理措施;三是要建立完整的信息资料保全系统,各金融机构必须真实、全面、及时地记载每一笔业务,正确进行会计核算和业务核算,建立完整的会计、统计和各种业务档案;四是要建立有效的预警预报系统和应急应变措施;五是要进一步加强和完善恰当的监管手段;六是金融机构要按各自的业务经营范围和特点,制定全面、系统、具体的内部控制制度,并在所辖的分支机构、各职能部门、各岗位人员之间,建立既有分工负责,又有相互制约的内部控制系统。内部控制系统的设计还必须有助于解决逆向选择和道德风险问题,既要保证合理的制约,又要发挥员工的积极性,以合理的成本保证银行各项目标的实现。

#### 5. 系统的管理层次与职能

根据我国经济和金融体制改革的总体要求,国有商业银行控制体系的基本框架可由监事会、专业控制体系和内部自控体系三部分组成

(1)按照《商业银行法》和《公司法》的规定设立监事会,由监事会依法对全行重要的业务管理情况以及高级管理人员遵纪守法行为及经营管理行为进行监督。监事会的监督主要是针对全行的,是介于外部监督和内部控制之间的一个控制环节,具有广泛性和权威性。

(2)专业控制机构按商业银行管理体系从纵向上分层次设置:第一,总行设立直接向行长负责,集行政检查监督、业务稽核审计和内部管理控制于一身的监督管理总部,对全行经营管理活动和经营风险进行控制。第二,总行监督管理总部可以向其分支机构派驻总监督,参与各分支机构的经营决策,并在一、二级分行设立监督管理部门,由其上级行和同级分行双重领导。一、二级分行的监督管理部门在总监督的直接领导下,主要对上级监督管理部门负责,对所在行经营管理活动及其资产质量、资产负债比例、经营效益进行监督,对经营风险进行全面控制。第三,在县级及其以下机构不设立专职监督管理部门,但由二级分行的监督管理部门派驻专职的监督管理员,参与其经营决策,行使对县级支行日常经营管理活动的监督管理权。

(3)内部自控体系是国有商业银行内部控制体系的基础环节,它与专业控制体系一起构成国有商业银行较完整的内控体系。内部自控体系与规范管理和员工素质有着极其密切的联系,规范管理是自控体系建立的基础,而员工业务素质的高低则直接影响自控质量。因此,建立内部自控体系应从两方面入手:一是强化内部管理,在建立健全规章制度的基础上,实行依法经营,稳健经营,从根本上遏制违章操作、越权行事的行为发生。二是努力提高员工素质,使员工在业务操作过程中能够自觉地维护商业银行整体利益,做到遵纪守法,依法经营,加强风险的防范和控制。

从现代管理理论来看,总分行制的商业银行控制系统具有层次性,每个特定层次的控制重点是不同的。在控制系统上,第一层是商业银行总行,它一般实施战略目标控制,关心的是发展方向、市场占有等长期决策。中间层是管理型分行,它们的目标是贯彻总行战略意图,并通过分解经营目标,比较上级指令信息与实际发生信息来判断银行的经营状况,并随时通过调节行为

来达到经营目标。第三层是经营型分支机构,它们从事日常技术性操作控制,控制重心是保证全部经营业务的质量。

## 六、系统建立的基础及逻辑顺序

为了保证国有商业银行内部控制系统得以建立并正常运行,商业银行应着手构造规范经营管理的基础,设计相应的制度框架,从业务运行机制建设、控制机构体系建设、制度建设和员工素质建设等方面协调推进,以促进系统的顺利建立。在系统建立的途径和顺序上,要以制度建设为先导,以组织机构建设为重点,积极规划建立内部控制制度体系和组织体系。以制度建设解决对高、中、低层经营管理者的激励与约束,然后依靠这些经营决策者进一步发展和完善各自范围内的制度建设,以动力和压力促进管理控制技术的应用和发展,以组织体系建设,保证控制系统的功能实现,从而最终构成全员参与的有效的内部控制机制。

上述目标模式是一种长远的较理想化的目标。由于内部控制自身的局限和阻滞,特别是由于认识程度和成本的限制,在具体建立内部控制体系的策略选择上,我们还必须立足现实,循序渐进。从国有商业银行的经营管理现状出发,笔者认为,内控体系建设的重点内容:

### 1. 构造商业银行经营管理运行机制

第一,建立经营管理目标责任制,在商业银行总体目标之下分解设计若干层次的中间目标,分别与内部的若干层次直至操作人员相对应,从而形成一个具有较高综合性的目标层次系统。第二,建立科学合理的经济分配及奖惩制度,包括与经营目标责任制考核结果直接联系的分配制度和专项奖罚制度。第三,建立现代人事管理制度,包括以工作绩效为主要依据的竞争淘汰机制,责权平衡和权力保障制度及干部职工业绩档案制度。第四,建立安全监督制度,设计严格的制度环境,用以塑造员工的理性,规范员工行为。通过建立完整严密的安全监督制度体系,对业务操作和监管工作进行标准化管理,运用严格的制度降低经营风险。第五,建立日常工作程序制度。

### 2. 建立国有商业银行内部控制机制

从趋势来看,强化内部控制应努力实现两个转换:一是从以补救为主的控制向以预防为主的控制转换;二是从以突击检查为主的控制向以常规审计为主的控制转换。在当前积极治理各种问题的同时,应着力搞好内部控制机制建设,以期形成有效的控制体系。第一,建立健全内控监管的有效预报、预警信息管理系统制度。这个系统既能全面显示金融风险大小,预测预警信号,又能及时了解经营管理状况以及各项经营考核指标的完成情况,既有全局性的,又有局部性的。第二,健全完善以各职能管理部门为主体,以各项规章制度为基础的内控自律制约机制。第三,建立健全内部控制的有效保障机制,包括进一步完善和加大干部岗位轮换和定期交流制度,加强稽核监督工作的领导建设和机构建设等。

### 3. 学习采用现代管理方法,引进先进的控制技术

向国际惯例靠拢,是商业银行加强内部控制的有效途径。客观而论,国外商业银行的内部控制比国内商业银行更为健全和有效,因此,建立内部控制系统,必须认真地研究和借鉴外国银行在加强内部控制方面的成功经验。学习掌握现代银行技术,包括信贷和风险评估、流动性管理、风险准备金安排和现代人事管理等技术,开发完善管理信息系统,使各管理层快速作出准确决策。

(作者单位:武汉市人民政府)