

中国科学论坛杂志

杂志简介

期刊浏览

检索中心

科技动态

编读往来

在线投稿

电子广告

友情链接

论农村信用社内部控制体系的构建

浏览次数: 337

论农村信用社内部控制体系的构建

刘文丽 曾尚梅 石湘轶

摘要：本文首先分析我国农村信用社内部控制中存在的问题，然后借鉴系统论、信息论、风险管理论等相关的理论，从内部控制环境、风险管理、信息管理和监督稽核等方面展开研究，并结合我国农村信用社的实际情况，进行一系列的制度改革，完善法人治理结构，高度重视内部控制建设，不断提高员工素质，建立健全风险识别和评估体系、内部控制综合评价体系，从而保证农村信用社的稳健经营。

关键字：信用社；内部控制；内部控制体系

农村信用社内部控制是农村信用社决策管理层为实现既定的经营目标和防范金融风险，对内部各级机构、各职能部门及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一系列方法、制度、措施和程序的总称。内部控制建设的最终目的是要按照制度化、规范化、精细化的要求，全面加强基础管理，建立全面、规范、有效的风险管理与内部控制体系，全面提升风险防控能力，促进各项业务健康发展。目前我国正在进行农村信用社体制改革，改革中要实现的最重要的目标之一就是强化农村信用社法人治理结构建设，即要在转换经营机制和加强内部控制建设上下功夫，因为这是衡量农村信用社改革最终是否成功的关键所在，是实现“花钱买机制”的根本。

一、农村信用社内部控制体系存在问题分析

金融业是高风险行业，特别是农村信用社作为地方性金融机构，是以自律为主要特征的单个独立法人，资产规模小，抵御风险能力弱。尽管合作金融经历了多次管理体制的曲折变迁，但其性质、制度定位、发展方向、管理方式始终处于一种“剪不断、理还乱”的状态，农村信用社诸多关系还未完全理顺，导致内控制度本身存在着诸多不完善的地方。

（一）控制环境基础薄弱

控制环境是内部控制的基础，直接关系到农村信用社内部控制的执行和贯彻。它涵盖了对特定政策程序及其效率产生影响的各种因素，包括农村信用社管理人员的品行、操守、价值观、素质和能力，管理人员的管理哲学、经营理念，农村信用社各种规章制度、信息沟通体系、业绩评价机制等。从目前的情况来看，我国农村信用社在这方面的问题非常严重。

实践中，相当一部分农村信用社尚未认识到加强内部控制的重要性。不少农村信用社认为建设内部控制就是用条条框框束缚自己的手脚，不利于创新发展。因此，在行动中重外延扩张，轻内涵发展；重业务拓展，轻风险防范；重部门短期经济利益，轻长远发展目标；重被动地迎合外部监管法规及制度的要求，轻农村信用社内部控制制度的系统建设。即使一些已经制订出相应内部控制制度的农村信用社，其目的也是基于应急的需要或应付主管部门检查监管的需要。因此，制定的内部控制制度大多数也只是有关法律法规的简单复制，或者是同业制度的拷贝，缺乏与自身经营情况相适应的个性化规定，缺乏可操作性和控制力度，缺乏确保各项制度得以履行的落实机制。其结果是，成为“写在纸上、贴在墙上给人看”的表面文章。员工的整体文化水平和业务素质不高，就2006年的情况来看，大专以上学历的员工只占全部人员的12%，并且很多不是从正规院校毕业的，而是通过函授获得文凭。有经济和会计职称的

员工所占比例不到40%，有中级职称的员工只占全体的5%，员工的年龄结构不尽合理，员工年龄偏高，25岁以下员工人数只占全体的4%，35岁以上员工占了一多半。管理者素质参差不齐。管理者素质在经营管理中起绝对重要作用，素质不同，对信用社发展所产生的影响也完全不同。在许多西方国家，由于市场经济比较完善，基本上已形成一个比较成熟的职业经理人市场。而在我国市场经济起步较晚，还未形成一个约束、监督与激励经理人员的外部机制。

（二）缺乏风险管理机制，风险意识淡薄

没有按照银监会的监管要求设置以“效益性、安全性、流动性”为原则的风险量化指标，不能给出风险控制合理状态的临界值，进而不能测量各种风险头寸，没有形成规范、科学的风险监管体系。部分农村信用社支付风险较大，备付金比率在1-3%的只占极少数，大多数的信用社备付金比率在1%以下。对经营过程中产生的风险缺乏信息反馈、成因分析及补救措施等风险管理机制。对已发放的贷款缺乏全面的了解和监督，对不良贷款的债权结构及其变化趋势没有进行深入分析，对部分经营状况及其逃债行为缺乏及时的债权债务监测。计算机技术在金融界已广泛使用，但信用社对计算机系统的风险控制能力还较差，对网络的安全控制、运行控制、突发事件处理及灾难恢复措施等方面的内部管理和风险监控都较为薄弱。

（三）控制活动难以落实

中国人民银行的《商业银行内部控制指引》要求对会计账务处理过程实施事前监督、事中审核和事后监督。事前监督是指受理业务时，临柜人员对业务的合法性、真实性，手续的完整性及数据的准确性进行审核；事中审核是对会计处理的凭证、账表内容和数据进行复核，重大事项要由会计主管复核；事后监督是指对已处理过的会计账务实行再核对，重点监督重要业务的处理。但在实际中，这些制度执行得并不好。事前监督和事中审核表面上做了，但执行得并不严。例如，一些必须由会计主管签字的会计事项，往往在当场以及处理完毕，再交给会计主管集中签字。另外，很多信用社也没有进行事后监督。他们认为，一笔会计业务已经由记账员、复核员录入了两次，没有必要再进行核对。另外，会计监督的职能没有得到很好的发挥。信用社的会计偏重于核算职能，而对现金管理、经营业务活动的合规性以及财务预算执行情况等缺少有效的监督。有的基层信用社的核算系统和监督系统没有分开，监督岗位由核算岗位人员兼职。

（四）信息系统不完善

目前随着互联网在我国的飞速发展和普及，我国信用社对于建立信用社信息系统的重要性都有了一定的认识，几乎所有的信用社都建立了自己的网站或网页，有实力的信用社还建立和实施了ERP等内部管理控制系统。但是，很多信用社只是把建立信用社信息系统等同于建立网站或网页，并且建立网站的目的只是为了显示信用社的现代化，为了增加一个宣传信用社形象的平台，而不重视利用互联网建立信用社内部信息沟通渠道，并改善和提高信用社内部管理的效率和水平等方面的作用。因此，很多信用社的网站不仅内容简单，提供的有效信息有限，而且相当一部分网站的内容长时间不见更新，更不用说提供服务功能了。

（五）监督缺乏力度

就算制定了再严密的内部控制制度，如果缺乏“人”的执行，也将失去意义。内部控制制度是否得到顺利执行、执行的力度有多大，很大程度上依靠高层管理者的支持。信用社对普通员工进行了种种严格的约束，对业务经办人员的内部控制制度比较健全。但对高层管理者，特别是信用社主任缺乏足够的约束和监督。大部分农村信用社主任和理事长由同一个人担任。这样，理事会就很难起到监督约束信用社主任的作用。领导者管理指挥的随意性，往往导致不按程序办事，或者领导直接插手具体事务，打乱工作程序。另外，由于信息的不对称性，部分信用社管理人员凭借自己掌握信息的绝对优势，利用所学的专业技术知识，找出制度中存在的漏洞，做出一些有损信用社利益的事情。

二、农村信用社内部控制体系失效的原因分析

（一）法人治理结构不健全

一个健全的法人治理结构应该具有良好的权力制约机制，能对内部控制工作的开展情况进行监督，对出现的问题及时进行纠正和处理，使内部控制工作得以顺利开展。农村信用社虽设有社员代表大会、理事会和监事会，但三会制度没有落到实处，缺乏对内部控制的监督制约。社员代表大会不能制约理事会，理事会不能制约信用社主任。在很多信用社，往往是理事长兼任信用社主任，这种制度安排虽然减少了代理成本，具有一定的合理性，但容易产生职权的过分集中、独断专行等问题，埋下风险隐患。在缺乏权力约束的情况下，道德修养的约束力是十分脆弱的，很容易导致内部人控制，经营管理人员

滥用职权，违规经营内部控制制度松弛，发生严重经济案件。

（二）对员工的激励约束措施不到位

科学的激励约束机制、健全的人事控制制度能够通过对人资源的有效管理来促进农村信用社经营效率的提高和内部控制目标的实现。但是，农村信用社缺乏合理的业绩考核办法和激励机制。现行的业绩考核办法对员工的激励作用不明显，从而使一些员工缺乏内部控制工作的积极性。农村信用社将盈利作为首要目标，按利润目标进行考核，内部控制没有纳入综合考核范围。导致基层的负责人在经营中搞短期行为以追求明显的政绩，无暇顾及内部控制制度等基础性工作。人本管理是现代企业管理的发展趋势。在以往的信用社管理中，偏好于以工作为中心的管理方式，注重工作任务的计划、布置与考核，而把人仅仅看作是一个被动地完成工作任务的工具和手段，忽视了人的主动性、积极性和创造性：在内部控制制度的制定和执行过程中，注重对各种业务操作规程的控制，而忽视对人的管理和控制：在人员素质方面，注重业务素质和能力素质，而忽视作为控制环境主要组成部分的人格和道德价值观的培养和提高：在各层次人员的选拔和考核中注重对较低层次人员的控制，忽视了对高层管理人员的控制和他们在控制环境中的重要作用：岗位培训制度不健全、岗位轮换制度没有得到普遍推行等。所有这些问题的存在，都在不同程度上削弱了内控的效力。

（三）粗放经营，忽视风险控制

经营管理水平决定内部控制的质量，农村信用社还没有实现从粗放经营向集约经营的转变，内部管理没有跟上业务的发展。盲目追求资产的规模和速度，忽视质量和效益，形成重业务扩张，忽视风险控制，重放轻收的现象。结果是随着资产规模的扩大，收益率反而下降。很多信用社没有根据自身的实际情况制订发展战略和中长期经营目标，缺少必要的管理、决策程序，违规经营和账外经营屡禁不止，结果资产质量越来越差，最终导致管理上的“失控”目前农村信用社没有真正实施资产负债比例管理和风险管理，仍处于负债管理阶段。由于农村信用社自有资本金不足、资金流动性差，因此倾向于依靠增加负债来维持运行。很多信用社抱着“存款立社”的态度，将增加负债作为信用社的工作重点，认为存款越多越好。另外，竞争的加剧使信用社注重开拓业务，规范和管理滞后。一些信用社为了吸引或留住客户，往往尽可能满足客户的要求，从而降低了工作要求，如对开户资格的审查，对贷款担保、抵押手续的审查，对结算纪律的执行等。

（四）各种外部监督机制的弱化

信用社以外的各种监督机制是促使信用社注重建立与完善内部控制制度的重要因素。但由于这些监督机制隶属于不同职能部门，不能形成综合整治的合力，使得整个外部监督机制呈现弱化的现象。一是财政、税务、审计等社会监督机构在工作中各行其是，未能形成综合监督的合力，对信用社的威慑力不够。二是对审计的独立监督、公正职能未予以充分重视，审计未形成规范化、法制化和经常化，且对查出问题的处罚过轻，往往就事不就人，重人情而轻规定，执法的刚性被扭曲。以上因素往往使得信用社产生侥幸心理，故意不设立内部控制制度以规范其经营活动，甚至故意从事会计信息造假等活动。

三、构建农村信用社内部控制体系的方法

内部控制体系涉及农村信用社各分支机构各个层面和每一个业务环节，是一个系统的管理体系。内部控制的方法很多，按照控制活动的具体表现形式，可分为环境控制、授权批准控制、程序控制、文件记录控制、预算控制、实物控制、风险防范控制等等。

（一）环境控制

建立合理的法人治理结构，农村信用社的内部组织结构，可分为决策系统、执行系统和监督反馈系统三个层次。决策系统包括社员代表大会、理事会；执行系统包括信用社主任及其领导下的各业务部门和职能部门；监督系统由监事会和审计稽核部门组成。农村信用社应按决策系统、执行系统、监督反馈系统相互制衡的原则进行组织结构的设置。决策者不能违反或超越决策程序；执行者应在其职责和权限内行使职权；内部监督系统应建立各项业务风险评价、内部控制状况的检查评价和对违规违章行为的处罚制度。应通过培育企业文化，营造良好的内部控制文化氛围。需特别强调的，决策及高级管理人员对内部控制的言行和观念，直接影响到内部控制文化氛围的整体、道德规范及其他方面，因而决策及高级管理人员有责任通过他们的言行来强调内部控制的重要性。在注重员工的职业道德和个人品质的同时，要加强以新业务、新技能和新知识为主要内容的多层次、多形式和多渠道的在职培训，分期分批培训各级各类人员，特别要加强对基层信用社负责人和各业务部门骨干的培训，提高员工的政治和业务素质、职业道德素养，从而提高员工的从业水平，调整员工的知识结构和专业结构，以适应内部控制的需要。

（二）程序控制

程序控制也叫标准化控制。它是指对一些重复出现的常规业务，制定标准化的处理程序，以减少业务操作的失误和差错，提高工作效率。程序控制包括制定信用社的规章制度和指定操作规程两个方面。规章制度是关于信用社运作过程中的原则意见和一般规定，而操作规程是在规章制度的基础上制定的更加详细的适应信用社业务操作的规范和程序。按业务分类，规章制度和操作规程主要包括：授信业务规章制度和操作规程，资金业务规章制度和操作规程

程,柜台业务规章制度和操作程序,财务制度、会计制度和会计核算操作规程等等。由于计算机的普及与应用,农村信用社的许多操作都已通过计算机来完成,操作程序通过软件设计来实现。

(三) 预算控制

预算是为达到农村信用社既定目标编制的经营、资本、财务等年度总体收支计划,从某种意义上讲,预算也是对农村信用社经济业务规划的授权批准。农村信用社预算控制实际上是一种目标控制方法。在业务执行和收支执行过程中,严格执行预算计划,并在必要时酌情调整计划,以确保计划的可执行性。及时和定期做出反映实际和预算的业绩报告,以公正考核工作成果,并及时纠正偏差,确保预定目标的实现。

(四) 授权控制

授权批准控制是指农村信用社的各项业务必须经过授权批准才能进行。授权批准按其形式可分为“一般授权”和“特定授权”。所谓一般授权是指对办理正常业务时权利、条件和责任的规定,一般授权时效性较长;而特定授权是办理例外业务时权利、条件和责任的规定,一般是一次性的。不论采用哪一种授权批准方式,农村信用社必须建立授权批准体系。信用社内部的各级管理层必须在授权范围内行使相应职权,经办人员也必须在授权范围内办理经济业务。

(五) 会计系统控制

会计系统控制要求农村信用社必须依据会计法和会计制度等法规,制定适合本单位的会计制度、会计凭证、会计账簿和财务会计报告的处理程序,实行会计人员岗位责任制,建立严密的会计控制系统。明确会计凭证、会计账簿和财务会计报告的处理程序与方法,遵循会计制度规定的各条核算原则,使会计记录真实地反映农村信用社的财务状况和经营成果,为农村信用社的内部经营管理提供信息。

(六) 风险防范控制

风险防范控制是运用风险控制技术对风险识别和风险评估之后测出风险进行防范和控制的过程,风险防范控制既是农村信用社风险管理的重要内容,同时也是农村信用社内部控制的核心内容。

风险控制包括两方面内容:一是避免、消除和减少风险发生的机会,二是限制已发生损失的继续扩大。(1)避免风险。这是对付风险的最彻底的手段。有效避免风险的措施可以完全解除某一特定风险可能造成的损失,而其它方法仅在于通过减少损失概率与损失程度,或减少风险的财务后果等途径,来减少个人或企业所面临的各种风险的潜在影响。(2)减少风险。减少风险包含两方面的含义,一是如何减少致损事件发生的概率,二是减轻事故发生后的损失程度。

(七) 监督控制

要充分利用现代信息和网络技术,革新内部稽核手段,使稽核手段由手工操作提升到电子化处理,提高工作效率,降低稽核成本,增强稽核工作的准确性与准确性。通过与各业务部门联网,加强非现场网上监督,实行现场稽核与非现场稽核相结合的办法。建立非现场稽核系统,确定科学合理的监控指标,建立会计报表等资料的定期报送制度,借助于电子计算机对有关数据资料进行处理和系统分析,以便于了解稽核对象的经营管理和风险状况。稽核还应介入新业务操作办法的制定和新电脑程序的开发,切实防范制度风险和科技风险。通过检查内部控制系统运行是否健全有效,及时反馈信息,提出改进意见,不断完善控制风险,把风险遏制在萌芽阶段。

通过从社会经济发展、管理不断进步的角度来看内部控制的发展,可以看出生产力的进步提高了劳动生产率,而劳动生产率的提高使企业不断发展壮大,从而促进社会经济的进步,这对农村信用社管理的发展变革提出了内在需求,内部控制的发展也就成为必然。因此,农村信用社管理的需要是内部控制发展的经济动因。正是这些因素的相互作用,互相促进,才推动了内部控制的不断发展完善,直至提出目前的内部控制整体框架。

参考文献:

[1] 方红星. 内部控制审计组织效率[J]. 会计研究 2002 (7)

- [2] 张乐柱. 农村信用社内部管理体制改革研究[J]. 农村经济问题. 2003(6)
- [3] 阎达五, 宋建波. 双元控制主体构架下现代企业会计控制的新思考[J]. 会计研究 2003(3)
- [4] 吴松柏. 经济改革与内部控制的发展趋势[J]. 中国经济2005(7)
- [5] 课题组. 现代企业内控制度: 概念界定与设计思路[J]. 会计研究, 2003(11)