

基于 COSO 最新成果的农村信用社内部控制现状分析和启示

樊层凌 王耕* (上海交通大学管理学院, 上海200052)

摘要 运用美国COSO 报告中的新要素分析目前我国农村信用社内部控制制度, 找出信用社内部环境、目标设定、事件识别方面存在的问题以及内控失效的根本原因。通过现状分析, 提出我国农村信用社建立健全内部控制、加强风险管理的方法和措施。

关键词 农村信用社; 内部控制; 风险管理; COSO 报告

中图分类号 F830.61 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)15-3811-02

Analysis and Enlightenment of Rural Credit Cooperative's Present Situation Based on the Latest Achievement of the COSO

FAN Cengling et al (Management School of Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200052)

Abstract The risk management framework is the latest achievement of internal control reported by American COSO Committee, which gives a lot of significant implications on how to build internal control system in the rural credit cooperative in China. The problems of internal surrounding, target establishment and event identification and fatal reasons of internal control's inefficiency can be found by new elements in the COSO report. After the analysis of the present situation, the methods and measures were put forward to perfect the internal control system and strengthen the risk management of the rural credit cooperative.

Key words Rural credit cooperative; Internal control; Risk management; COSO report

近年来,农村信用社逐渐成为案件高发地,农村信用社内外勾结的案件一直呈上升趋势,内控制度失效成为诱发案件的一个主要根源。不可否认,从1996年行社脱钩以来,农村信用社改革试点工作已取得阶段性成果,农村信用社也制定过一些内部控制制度,但是随着现代金融企业制度、金融创新的不断发展,农村信用社内控制度的建设明显滞后于业务的发展,原有的内控制度不能涵盖每个管理过程和操作环节,缺少风险分析、风险控制和风险评价等管理制度。此外,农村信用社经营目标不明确、管理人员全面风险意识淡薄、内部控制执行不力等都反映出我国农村信用社内部控制的发展没有跟上时代发展的需要。因此,借鉴适合新时期新环境需要的内部控制的新成果是农村信用社的当务之急,也是信用社有效执行内控,减少经济案件发生的必然选择。

风险管理是我国农村信用社内部控制中的一个薄弱环节,尤其是信贷风险管理监控、交易风险管理制度和评估方法还不完善,决策部门无法实行风险预警管理,业务交易常常从一开始就隐藏着难以预测的风险。农村信用社要发展,就必须重视内部控制的建设,必须加强风险管理,美国对内部控制研究的最新成果COSO(Committee of Sponsoring Organization)报告对于农村信用社内部控制的建设有十分重要的借鉴作用。

1 引入全新内控理念的 COSO 报告

2004年美国COSO委员会针对在会计丑闻中暴露出的美国公司内部控制上存在的问题,在1992年内部控制报告的基础上,结合《萨班斯-奥克斯法案》,颁布了新报告《企业风险管理-总体框架》。这份报告扩大了内部控制概念的内涵,引入了风险偏好、风险容忍度、风险对策等概念和方法,有利于企业的发展战略与风险偏好相一致,风险与回报相联系,从而帮助管理层实现全面风险管理的目标。COSO新报告从目标和要素上对传统内部控制思想进行了发展。

1.1 目标的发展 新报告把传统内部控制中的经营的效率效果和遵循法律法规目标进行了提升,提出了更高层次的

目标——战略目标,这意味着风险管理不仅仅是确保经营的效率与效果,而且介入了战略制定过程。

1.2 构成要素的发展(表1) COSO新报告在传统内部控制的控制环境、风险评估、控制活动、信息和沟通、监督5个要素的基础上增加了目标设定、事件识别和风险反应3个要素。同时引入了风险偏好和风险文化等新内容,将原有的“控制环境”扩展为“内部环境”,将原有的风险评估这一要素,发展为目标设定、事项识别、风险评估和风险反应4个要素。

表1 传统内部控制与风险管理新报告的比较

		传统内部控制	风险管理
框架结构	目标	经营的效率效果 遵循法律法规	内部控制的目标+ 战略目标
	要素	控制环境、风险评估、 控制活动、信息和沟 通、监督	内部控制的5个要素+ 目标 设定、事件识别和风险反应 “控制环境” “内部环境” 区分风险和机会

COSO新报告把内部控制视为企业内部采取的风险管理,强调在整个企业范围内识别和管理风险的重要性,强调企业的风险管理应当在战略制定阶段就予以考虑,而企业在对其下属部门进行风险管理时,应对风险进行加总,从组织的顶端,以一种全局的风险组合观来看待风险,因此,COSO报告体现了现代意义上的适时、全程的管理控制概念。

2 COSO 新报告分析农村信用社内部控制存在的问题

2.1 内部环境 COSO新报告中定义的内部环境主要包括:风险管理理念、内控文化、管理方法、经营模式、员工道德观和价值观以及企业经营环境。在这个新要素中,强调了内部环境是形成一个组织识别和看待风险的基础。这与传统内部控制只关注与控制有关的事项相比,有了更丰富的内涵。从我国农村信用社的内部环境来看,确实存在问题。我国农村信用社内部组织结构不科学、分工不明确,虽然有社员代表大会、理事会、监事会的“三会”制度,但是社员代表大会的权力被虚置、监事会基本形同虚设,实际上信用社采用的是一种类似家长型的管理模式,所有权力集中在信用社主任一个人手中,容易形成整个信用社都由主任说了算的管理氛围。这样的内控文化、对待风险控制的态度,往往以管理层

作者简介 樊层凌(1982-),女,上海人,硕士研究生,研究方向:会计、审计。* 通讯作者,硕士生导师,教授。

收稿日期 2006-04-27

的喜好为宗旨,如果信用社主任缺乏必要的风险判断能力,或者宁愿让信用社冒极端风险而获得业务,那么由此导致的战略失误将对信用社造成致命的打击。所以,风险意识的缺乏和畸形的管理结构是我国农村信用社内部环境存在的严重问题,信用社的内部控制建设绝对不能忽略风险控制,应该充分考虑内控文化的作用和影响,建立起一套适合本社的风险防御体系。

2.2 目标设定 COSO 新报告认为内部控制的失败,往往是在一开始确立目标时就已经注定了,因此可以说企业的战略目标是企业得以生存和发展的关键,当然作为金融企业的农村信用社也不例外。风险管理框架要求管理层在确立目标时考虑风险战略,能从高处展望管理层将接受多大的风险,然而,我国农村信用社并不十分重视战略目标的制定。由于改革初期为了加快乡镇企业的发展,农村信用社不断扩大信贷资金的投放,逐步形成了粗放式的经营模式。在这种模式下,信用社的工作目标是积极扩大信贷规模,忽视了质量和效益,忽视风险控制,使得资产规模扩大的同时收益率反而下降。由于信用社没有根据自身的实际情况制定发展战略目标,缺乏必要的管理、决策程序,导致违规经营和账外经营相当普遍。这种粗放经营使得信用社业务不能按预定的要求展开,资产质量越来越差,甚至造成混乱,最终导致管理上的失控。因此,战略目标的设定和目标风险的确立直接关系到农村信用社的生存和发展,把风险管理置于战略地位是信用社加强内部控制建设不得不考虑的重要因素,也是信用社经营的必然选择。

2.3 事件识别 COSO 新报告指出,一个组织必须能识别影响其目标实现的事项中哪些是风险哪些是机会,通过事项识别,才能引导管理层的战略目标不发生偏离。由于我国农村信用社在农村长期处于垄断地位,缺乏竞争和淘汰压力,没有形成自我约束机制,再加上政府行为干预,严重地削弱了农村信用社的风险控制能力及责任主体约束力,使得信用社的高级管理人员形成了只抓机会、无视风险的思想。部分农村信用社的所有者把追求利润最大化作为经营目标,这种趋利思想使信用社一味追求货币资金的高产出,忽视了信用社各项业务活动的风险控制,即使有风险控制通常也是事后补救为多,事前预警和事中控制较少,例如,对已发放的贷款不再进行全面风险识别和监督,对不良贷款债券结构变化趋势缺乏深入的分析等。其实,农村信用社是一个存在于转轨经济过程中的交织不同风险的特殊企业,面临着信用风险、市场风险、利率风险、政策法规风险等多重风险的威胁,如果缺乏对事项存在风险的全面性和系统性的认识,会使信用社落得高风险甚至资不抵债的结局。因此,当某一事项为信用社赚取了大量利润的同时,应该清醒地认识到,该事项可能带来的巨大风险。缺乏从整体防范和业务发展的角度考虑风险和机会,是农村信用社无法有效执行内控制度的关键原因。

3 COSO 报告对农村信用社建立健全内部控制的启示

根据 COSO 报告的风险管理框架,结合农村信用社内部控制的问题分析,我们可以得出以下启示。

3.1 突出健全法人治理 根据内部环境分析可以看出,法

人治理是农村信用社管理的最高层次,也是内部控制的核心,没有健全的法人治理结构,就不可能进行有效的风险管理。农村信用社要明确社员代表大会的权利,理顺“三会”与理事长、主任、监事长的关系。理事长与信用社主任不能由同一个人担任,明确两者是决策授权与执行经营的关系,落实决策权在理事会,执行权在主任,同时应该赋予监事会一定的弹劾权限,从而保证各机构和人员的职责权力分权制衡。此外,农村信用社要不断完善法人授权管理办法,进一步细化和量化授权内容,加强对行使授权权限情况的监督检查,杜绝越权行为,从体制上为农村信用社内控建设和风险管理奠定基础。

3.2 确定落实战略目标,构建合理的风险管理体系 农村信用社要根据自身的情况进行科学合理的定位,建立健全远景、使命、战略、落实规划、年度目标和业绩评估的工作流程和控制检查制度,谨防战略目标不能落到实处。由于内部控制制度的制定依据主要是风险,在某些极端情况下甚至完全由风险来决定,所以无论是信用社的高级管理层还是基层人员都应该确立计划、执行、控制、调整的全过程风险管理的思想,以防范风险、审慎经营为出发点,在农村信用社全系统内建立涵盖各项业务的风险管理系统,包括预警机制和动态的信用评级管理系统等,运用风险量化评估方法跟踪识别和监测客户信用级别的变化方向和程度大小,及时地发现风险、预测风险可能造成的影响。此外,对于信用社的新兴业务除了信用风险的识别和控制外,还应该特别关注市场风险,设法把风险造成的不良影响控制在最低的程度。

3.3 建立内控风险责任制,加强内外部监督 农村信用社要在明确各个岗位和业务环节职责的同时,明确对内部控制失效承担的责任,建立一套系统的责任考核和追究办法及相应的处罚措施,使信用社实现责、权、利的有机统一。例如,高级管理层应该对内部控制的有效性负责,并对内部控制失效造成的重大损失承担责任;内部稽核部门要对隐瞒不报检查发现的问题、上报虚假情况或检查监督不力等承担相应责任。此外,信用社需要进一步完善独立的内部稽核机构,人民银行也应该有针对性地采取措施,强化外部监管机制,把单一的事后稽核发展为事前、事中、事后相结合的稽核模式,全方位地健全信用社的监督系统。

随着金融体制改革的不断深化,农村信用社面临着许多新的机遇和挑战,如何加强内部控制和风险管理,如何在激烈的竞争中立于不败之地是农村信用社需要探索的新课题。COSO 报告的新理念为尽快建立起符合农村信用社特点的内控体系指明了方向,对我国农村信用社今后的发展有很重要的意义。

参考文献

- [1] GEORGE MATYJEWICZ, JAMES R D'ARCANGELO. Beyond Sarbanes - Oxley [J]. *Internal Auditor*, 2004(10): 67 - 72.
- [2] CHRISTOPHER EMANDEL. COSO gives a good start to implement ERM [J]. *Business Insurance*, 2003, (12): 12 - 14.
- [3] 李若山,徐明磊. COSO 报告下的内部控制新发展——从中航油事件看企业风险管理 [J]. *会计研究*, 2005(2): 32 - 38.
- [4] 周兆生. 内部控制与风险管理 [J]. *审计与经济研究*, 2004(7): 46 - 49.
- [5] 乐山银监分局课题组. 农村信用社内部控制问题研究 [J]. *西南金融*, 2006(3): 40 - 43.
- [6] 甘新莲,陈丽娅. 加强内部控制防范农村信用社经营风险 [J]. *金融与经济*, 2003(8): 52 - 53.