

# 新形势下加强农村中小金融机构内控合规管理的路径探析

易蕾蕾

广东省农村信用社联合社，广东省，510000；

**摘要：**本文深入剖析了农村中小金融机构面临经济环境恶化、同业竞争加剧、监管处罚趋严、金融反腐力度加大等外部压力，以及经营管理粗放、内控机制不健全、合规体系不完善等内在短板所构成的多重挑战。围绕“谋势、备器、立法、通术、精技”五条路径，从“内控环境、风险识别与评估、内控措施、信息交流与反馈、监督评价与纠正”五要素出发，系统提出强化内控合规管理的应对策略。通过“形势分析—全面自查—精准施策—强基固本”的实施路径，旨在推动机构突破困境、把握机遇，增强内生动力，积极应对新形势挑战，实现高质量、可持续的健康发展。

**关键词：**内控五要素；多重挑战；内在短板；实施路径

**DOI：**10.64216/3080-1486.25.12.015

## 1 新形势下探索强化农村中小金融机构内控合规管理路径的必要性

### 1.1 经济环境恶化与同业竞争加剧

当前，我国经济正处于增速放缓、结构转型与政策逆周期调节同步推进的关键阶段。受利率持续下行、资产质量分化等因素影响，农村中小金融机构普遍面临利差收窄、盈利承压、不良贷款上升等经营困境。与此同时，国有大型银行和股份制银行不断下沉服务重心，互联网金融加速跨界渗透，进一步加剧了竞争态势。在此背景下，农村中小金融机构正经历市场份额持续萎缩、客户加速流失、运营成本攀升、净息差不断收窄、传统业务优势逐步弱化的多重挑战。面对复杂多变的外部环境，唯有强化内控合规管理，提升风险防控能力与运营效率，才能在激烈的竞争环境下求生存、求发展。

### 1.2 监管趋严与金融反腐持续加码

近年来，金融监管呈现“长牙带刺”的高压态势，

监管执法力度持续增强。在此背景下，农村中小金融机构因被处罚频次高、金额大，已成为监管部门的重点关注对象。据公开数据显示，2024 年国家金融监督管理总局、中国人民银行、国家外汇管理局及各地派出机构共对各类银行开出罚单 6332 笔，累计罚没金额约 22.07 亿元。其中，农村中小金融机构被罚 3126 笔，罚金总额达 85335.93 万元，罚单数量与金额均居各类银行首位（见图 1），罚点主要集中在信贷业务、内控管理、反洗钱、员工行为管理等领域。与此同时，金融领域反腐力度持续升级。2024 年，多家省联社原党委书记、理事长等高管因涉嫌严重违纪违法被立案调查。部分高管、中层及客户经理亦因违法发放贷款等行为被判刑。上述监管处罚与案件频发，暴露出农村中小金融机构在内控管理方面存在明显短板，员工合规意识淡薄，违规、违法、违纪问题较为突出。因此，亟需通过强化内控合规管理，有效防范监管处罚和案件带来的经济损失、声誉危机以及可能引发的群体性风险。

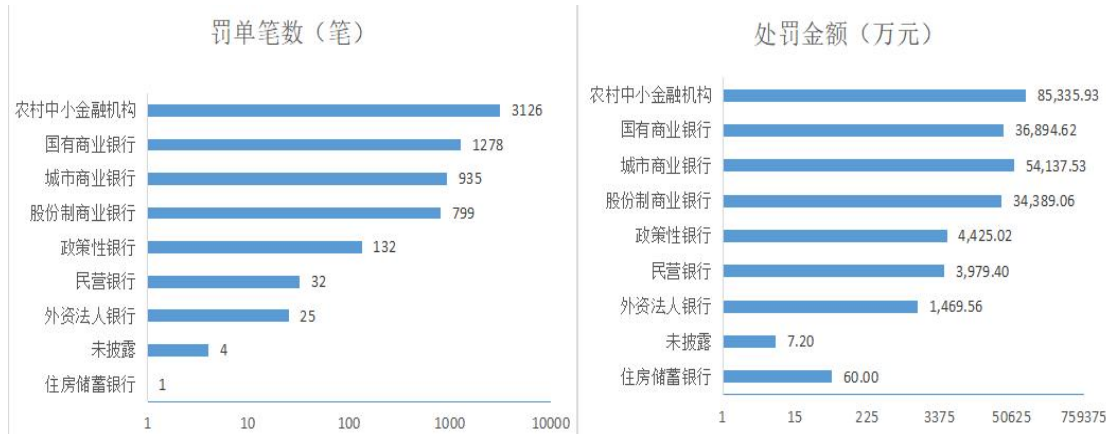


图 1：各类银行罚单及罚金分布情况

### 1.3 监管评级要求与机构内在短板的双重制约

根据《商业银行监管评级办法》，监管评级是监管机构基于日常监管掌握的信息及相关数据，对银行整体风险水平与管理能力进行综合评估的重要监管手段。评级要素涵盖资本充足（15%）、资产质量（15%）、公司治理与管理质量（20%）、盈利状况（5%）、流动性风险（15%）、市场风险（10%）、数据治理（5%）、信息科技风险（10%）以及机构差异化要素（5%）。其中，与内控合规密切相关的指标权重合计超 70%，凸显其在评级体系中的核心地位。对农村中小金融机构而言，唯有牢牢把握内控合规这一关键环节，才能确保监管评级结果维持在较高水平，避免因评级不达标而影响业务拓展，甚至被监管机构采取限制性措施。加之，受体制机制等因素影响，机构普遍存在管理粗放、内控机制不健全、合规体系不完善、专业人才储备不足及信息科技水平滞后等问题，严重制约其风险防控能力和治理效能的提升。因此，亟需通过强化内控合规建设，补齐短板，重塑能力。

## 2 从内控五要素入手探析农村中小金融机构内控合规管理存在的问题

本文将围绕“内控环境、风险识别与评估、内控措施、信息交流与反馈、监督评价与纠正”五项内控核心要素，深入剖析农村中小金融机构内控合规管理存在的深层次问题。

### 2.1 就内控环境而言，主要体现为“三个不够”

一是法人治理不够完善。部分机构权责不清、制衡失效，“一把手”权力过于集中、缺乏监督；董事会成员独立性不足，易受干预，“一言堂”现象突出；监事会监督能力薄弱，流于形式；“三会”运行不规范，决策机制形同虚设。二是制度执行不够到位。部分机构存在选择性执行、形式化执行、变通执行甚至制度空转现象，制度落地效果不佳。如，优先执行有利于业务拓展的制度；制度执行仅满足于材料齐全、流程完整，未能揭示实质问题；以开拓业务为由，变相简化流程；制度停留在纸面，未真正执行，制度权威性与执行力大打折扣。三是文化建设不够深入。部分机构普遍存在“重业务、轻风险”的思维惯性，部分员工习惯于凭经验、人情开展业务，导致“人情代替制度、习惯代替规则”现象屡见不鲜。依法决策、依规办事意识尚未成为员工的普遍行为准则，合规文化尚未形成系统性、持续性的影

响力。

### 2.2 就风险识别和评估而言，主要体现为“三个缺乏”

一是缺乏先进工具手段。受机构规模、效益导向及重视程度等因素影响，信息科技水平显著落后于国有大行和先进股份制银行。当前，风险识别仍主要依赖人工经验判断或传统模型，且多集中于信贷业务领域，对其他业务类型缺乏先进工具支撑，难以实现风险的前瞻性识别与精准评估。二是缺乏健全的风险管理体系。风险管理主要集中于信用风险，对市场风险、流动性风险、操作风险等其他类型风险的识别能力较弱。风险管理职能分散于信贷、资金等业务条线，缺乏统一的风险管理牵头部门，尚未建立覆盖全面、层次清晰、协同高效的全面风险管理体系。三是缺乏专业人才。受地理位置偏远、文化封闭及培训机制不健全、晋升渠道不畅、薪酬体系不完善等因素制约，机构在人才引进、使用与留存方面面临多重困难。尤其缺乏既熟悉业务运营、又精通风险管理，同时具备科技创新能力的复合型“高精尖专”人才，风险识别与评估多停留在表面，难以深入业务实质和风险核心。

### 2.3 就内控措施而言，主要体现为“三个待完善”

一是制度建设有待完善。制度建设是内控的重要抓手，但部分机构仍存在制度体系不完善、分层不规范、分类不清晰、制定不严谨、脱离实际以及未及时“立改废”等问题。二是部门协同机制有待完善。“前、中、后”三道防线内控合规职责不清，存在推诿扯皮、各自为政现象，尚未形成齐抓共管“一盘棋”格局。三是监督机制有待完善。机构合规、内审、纪委等部门的独立性不强，监督机制不完善，加之相关考核及资源配套体系不健全，难以真正发挥监督的作用和价值。

### 2.4 就信息交流和反馈而言，主要体现为“三个不”

一是信息传递不畅。部门间存在信息壁垒，风险数据不互通，形成信息孤岛；上下沟通多为单向传递，政策执行层层弱化、异化，基层问题难以及时反馈至决策层。二是数据信息质量不高。部分农户和中小微企业基础信息不全，因历史遗留问题和人工操作导致数据缺失、错漏，加之基层“报喜不报忧”倾向，影响决策层对真实情况的判断。三是信息反馈不闭环。流转程序不清晰，基层或客户的反馈意见或建议无法上达至相关部门处

理，常不了了之；问题整改处理缺乏跟踪通报警示，导致同类问题反复发生。

## 2.5 就监督评价与纠正而言，主要体现为“三个待提升”

一是监督评价成效待提升。受业务部门、人员干预及“好人主义”影响，监督检查常流于形式，检查避重就轻，难以触及实质性问题。另外，受系统工具的影响，检查手段也较为传统单一，加之检查人员素质参差不齐，检查成效不明显。二是整改成效待提升。缺乏整改跟踪机制，未明确整改责任人、整改时限，整改效果无人复核，问题悬而不决；整改蜻蜓点水，常停留在嘴上或纸上，未能从流程、制度上剖析问题产生根源，同类问题

屡查屡犯。三是问责处理待提升。普遍存在以整改代替问责，以经济处理代替人事处理，只问下不问上，问责结果未与晋升、评优、评先挂钩等现象，问责“宽松软”，违规成本较小，整改动力不足，问题得不到彻底解决。

## 3 从内控五要素入手探索强化农村中小金融机构内控合规管理的应对措施

笔者将以“谋势、备器、立法、通术、精技”五条路径为框架（见图2），立足内控五要素，系统提出加强农村中小金融机构内控合规管理的五大对策，构建从战略规划到执行落地的全流程闭环管理体系。

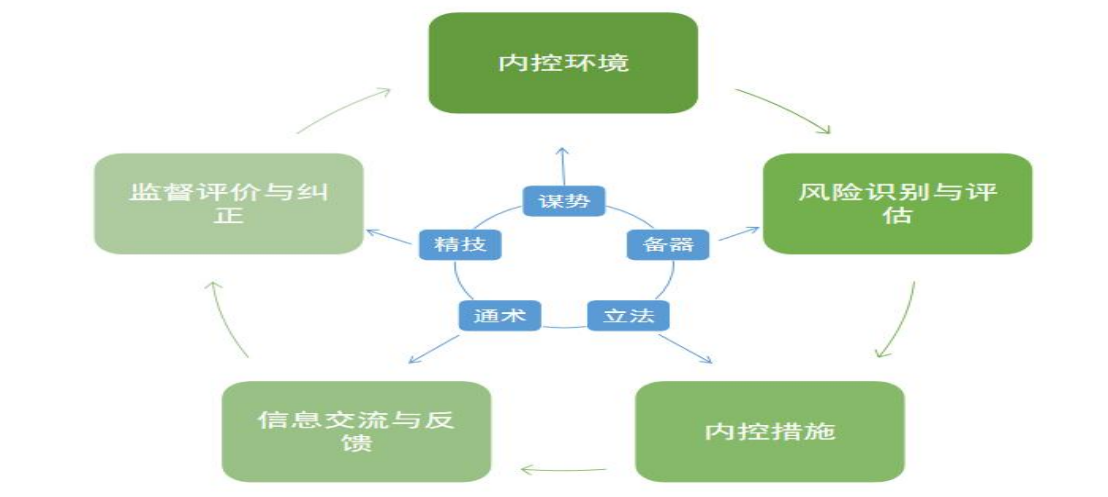


图2：路径图

### 3.1 谋势：在内控环境上下功夫，构建良好的内控合规文化体系

一是法治转型，培育依法合规土壤。加快体制机制转型，构建职责明确、权责清晰、权力制衡的治理架构，推动管理从粗放向精细、从“人治”向“法治”转变，将内控合规融入经营管理全过程，培育法治文化，打造现代金融企业。二是考核导向，让依法合规落地生根。建立科学的绩效指标与激励机制，提升内控合规考核权重，将制度执行、行为操守及风险管理能力纳入评优、评先和晋升体系，扭转“重业务、轻合规”倾向，推动制度约束内化于心、外化于行。三是文化浸润，让依法合规成为下意识。破除经验主义和人情干扰，强化关键人员示范引领和身边案例警示教育，提升教育的生动性与实效性，摒弃口号式、指令式形式主义宣导，推动依法合规成为行为自觉，营造“人人、事事、主动、全面

合规”的良好氛围。

### 3.2 备器：在风险识别与评估上下功夫，构建“科技、风控、人才”三大支撑体系

一是优化升级系统工具。加大信息科技投入，发挥省级“有能平台”效能，推动兄弟行社系统资源共享，开发便捷小程序，融合AI、大数据与云平台，提升风险识别与评估的智能化水平。二是健全风险识别评估体系。建立覆盖信用、市场、流动性、操作、国别、声誉、战略、信息科技及洗钱等各类风险的全面风险管理体系，综合运用定性与定量方法，精准识别、计量和评估风险，完善自我约束机制。三是打造专家里手。加大技术型、专业型、数字化、复合型人才引进力度，建立科学的激励、培养与晋升机制，制定明确阶段性目标的人才发展路径，创新培训模式，通过实践演练、沙盘模拟、跟班学习、岗位交流、内训考核等方式提升培训实效，推动

内部人员向专家型人才转型。

### 3.3 立法：在控制措施上下功夫，构建“制度立基、协同发力、监督护航”体系

一是完善制度体系。构建覆盖全业务、贴合实际、动态迭代的制度框架，聚焦核心业务，补齐制度短板，推动制度有效落地；打造基本制度、管理制度与操作制度分层清晰、结构合理的“金字塔”体系；建立动态迭代机制，强化制度立、改、废管理，提升制度的科学性、可行性与规范性。二是强化部门协同。严格落实《金融机构合规管理办法》及《银行保险机构操作风险管理办法》等相关规定，明晰三道防线合规风控管理职责，推动纪检、内审、合规部门与业务部门的协调联动，形成齐抓共管格局。三是完善监督机制。强化对关键人员特别是“一把手”的巡查审计监督实效，构建制约有效、监督有力、联动紧密的监督体系；加强对信贷审批、不良资产处置、招标采购等重点领域的监督，严防审批失控、制约失衡、制度失效、监督失位等问题。

### 3.4 通术：在信息交流与反馈上下功夫，构建高效信息管理体系

一是畅通信息流转渠道。打破信息茧房，明确信息流转流程、步骤，构建横向到边、纵向到底的信息网络，畅通上下、内外信息流转通道，减少政策传导弱化、异化可能，强化信息时效。二是强化信息数据质量。通过培训与跟班帮扶，推动三农、中小微企业建立现代管理模式，规范财务报表与资料体系，提升数据质量；完善“源头管控—过程治理—长效保障”机制，解决历史遗留问题，强化数据整合与规范管理，确保信息完整、

真实、及时。三是形成信息反馈闭环。建立“收集—分析—决策—执行—评估—优化”的信息反馈闭环，多渠道、多场景收集信息，建立快速响应分析机制，避免信息堆积冗沉，明确信息处理部门，评估决策执行效果，再针对性优化处理。

### 3.5 精技：在监督与纠正上下功夫，构建全链条监督问责体系

一是完善监督机制。建立条线监督、审计监督、纪委监委监督、一线监督等多元化监督机制，采用飞行检查、交叉检查、非现场监督检查、穿透式检查等方式，提高监督检查的权威性、专业性和价值性。二是提高整改质效。建立问题整改台账，实行问题销账、闭环管理，明确整改责任人、整改时限、整改方案，逐项逐条推动实质性、根源性整改，避免“脚痛医脚、头痛医头”，并定期开展回头看，确保整改“有人统、有人管、有人抓”。三是强化问责力度。避免避重就轻、蜻蜓点水式、敷衍式问责，通过强化问责、严肃问责、严格问责，提高违规违纪违法成本，巩固整改成果，防止问题屡禁不止。

#### 参考文献

- [1] 玩转零售—中小农商银行业务升级与科技创新段治龙著中国金融出版社.
- [2] 银行转型 2025 何大勇谭彦陈本强著中信出版集团.

作者简介：易蕾蕾，出生年月：1987 年 11 月 6 日，性别：女，民族：汉族，籍贯：江西吉安，学历：研究生，职称：高级经济师，研究方向：金融。