



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 金融审计在金融监管体系中的目标和功能定位及对应措施探析

朱寒秋（审计署重庆办）

【时间: 2012年09月28日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

根据现行体制,我国的金融监管体系主要包括人民银行、银监会、证监会及保监会(即通常所说的“一行三会”)和审计署等机构。其中,人民银行作为中央银行,主要负责制定和执行货币政策,“三会”作为行业主管部门,从分业监管的角度对银行、证券和保险三个行业进行日常监管,审计署则根据审计法的规定,对中央银行的财务收支、“三会”预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况以及国有金融机构的资产、负债、损益情况进行审计监督。审计署及“一行三会”分工协作,共同实现防范和化解金融风险,维护金融稳定的目标。

近年来,随着金融领域的不断创新和发展,各种新情况、新问题日益显现,对现行监管体系提出了越来越多的挑战。金融审计,作为金融监管体系中最重要组成部分,尽快明确其在金融监管体系中的目标和功能定位,并以此作为今后一段时期金融审计工作的基础和依据,日益成为亟待解决的首要问题。

### 一、金融审计的目标和定位

1. 金融审计的定位。随着金融创新和混业经营的发展,“三会”分业监管的模式日渐暴露出其局限性,越来越多的金融机构和金融产品呈现出跨部门、跨行业等特点,仅靠某一个监管部门已无法有效监管。而尽管国务院办公厅于2008年以部际联席会议形式建立了新的金融监管协调机制,但该机制是由国务院批准建立的临时性金融监管协调机制,其重点更侧重于部门部门协调,一旦部门之间对某些政策或业务产生利益纠葛,很容易导致协调拖延推诿,难以及时形成对各方面都具有强制力的约束。而审计机关因其处于超然的地位,无论是与金融机构还是金融监管部门均没有直接的利益关联,更能够从中立的立场对上述单位进行客观的监督和评价。同时,相关法律和规定赋予审计机关的职权也保证了审计机关的监督和评价能够被各方所接受。

根据审计法及《党政主要领导干部和国有企事业单位领导人员经济责任审计规定》(以下简称《规定》)的规定,审计署对金融机构资产负债损益情况、“一行三会”的预算执行情况和决算以及其他财政收支情况及其正职领导干部或者主持工作一年以上的副职领导干部(或法定代表人)具有审计监督的职责。换言之,金融审计依法履行对金融机构和金融监管部门的最终监督权。

2. 金融审计的目标。明确了金融审计在金融监管体系中的定位,才能够更好地确定其目标。审计作为国家治理的一项重要组成部分,金融审计则是通过审计工作促进健全法律法规,规范金融秩序,防范和化解系统性风险,维护金融稳定,推动金融市场的健康发展,最终实现维护国家金融安全 and 经济安全的目标。

### 二、根据目标和定位,适时转换审计工作重点

根据笔者实际工作的体会,由于国家金融审计与其他金融监督部门由于缺乏相互间权责的明确界定和职能的严格定位,使得这些部门常常利用其各自享有的行政监督权各行其事,进行短期应景运动式的检查,甚至是审计部门和行业监管部门同时对同一家单位开展性质相同的检查,这必然造成“群龙治水”的局面。例如:2010年国家对于楼市开展调控以来,审计、银监等监管部门几乎同时将商业银行贯彻落实调控政策情况作为检查重点,出现审计组和银监局检查组在被审单位相邻办公,甚至两个检查组对同一笔贷款档案进行相同目的检查的情况。重复监管必然造成“监管过度”和“监管真空”并存,不仅没有触及金融企业不完善的治理结构,反而影响金融企业内部正常的经营管理,造成对金融监管理念的扭曲、监管效率的低下和监管资源的损失浪费。

根据审计法及《规定》,审计署负有对人民银行的财务收支、“三会”预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况以及国有金融机构的资产负债损益情况进行审计监督,同时对上述单位主要负责人(或法定代表人)经济责任进行审计监督。根据目前审计署工作开展情况,除了“一行三会”财务收支和预算执行审计,以及国有金融机构经济责任审计统一由审计署组织实施外,金融机构资产负债损益审计基本按照“全国性金融机构归审计署,地方性金融机构归地方审计机关”审计的原则。因此笔者建议,金融审计应当抓住审计主线、突出审计重点,改进审计方式,具体来说:

1. 加强对“一行三会”等金融监管部门的审计监督,转换金融审计发展的重点和方向。首先应加强对监管部门预算执行(或财务收支)情况的审计,同时大力开展预算执行效果的绩效审计。鉴于“一行三会”职能的特殊性,目前对其预算执行情况的审计,主要是从其预算资金收入和使用的合规性方面进行,而较少对其资金使用的效益进行评价。笔者建议,审计署应尽快构建出一套较为完善的适合对“一行三会”预算

- 政府信息公开指
- 政府信息公开目
- 政府信息公开申
- 政府信息公开年

### 审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作
- 案件披露
- 理论与方法

### 网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅须知
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及

### 互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线直播

执行情况绩效评价的体系，以便于审计工作中对金融监管部门监管运行的合规性、科学性和有效性进行监督和评价，不断促进监管体系的完善和监管职能的改进。只有监管资源得到配置优化，监管运行才能富有效率，也才能取得良好的监管绩效，也才能改变“群龙治水、重复监管”的局面。金融审计也才能逐步转向主要对金融决策部门出台金融政策的合理性和有效性进行审计，这才应是今后一段时期金融审计发展的重点和方向。

2. 注重对政策性银行执行国家政策的审计。重点抓住其执行国家政策的及时性和有效性，重大资金投向安排与国内外经济发展趋势和国家调控的政策方针是否相符这条主线。

3. 对商业银行审计资源进行更合理的分配。对商业银行的审计主要包括对其主要负责人（法定代表人）的经济责任审计和对银行的资产负债损益审计，以及专项审计（审计调查）等。随着近年来国家加大了对领导人经济责任审计的力度，以及宏观调控政策日益频繁，审计署承担了越来越多的经济责任审计和专项审计项目，且审计署肩负着大量国有金融机构的监管职责。与此同时，审计署及所属特派办人力资源有限，尽管近年来通过采用多种方式最大限度的发挥了各种资源，取得了大量的成果。但与审计署肩负的国家治理的重要职责还有一定的差距，难以长期保持下去。

解决这个问题的方式主要有两种：一是对商业银行的审计范围进行选择。目前金融审计的组织形式主要采用全国性金融机构归审计署审计，地方性金融机构归地方审计机关审计的方式。但是，一方面审计署及特派办存在人少项目多，难以同时对多家商业银行开展审计。另一方面地方审计机关获得授权的审计项目则时有时无，金融审计的覆盖面较小，甚至因辖区内地方金融机构被重组、兼并，形成无审计对象的尴尬局面，金融审计趋于萎缩的状态，造成审计资源的大量浪费。审计署可以通过授权审计的方式，在每年的审计计划中将部分商业银行（或者商业银行的部分省市分支机构）授权地方审计机关审计，审计署采用“五统一”的方式，对审计组织和审计质量进行控制，更加有效地整合地方金融审计资源。二是在大型商业银行资产负债损益审计项目中，审计组可是当采纳社会审计机构的审计成果，减少在这方面的资源投入。目前工农中建等大型商业银行多为上市公司，在信息披露方面受到严格的监管，其聘请的会计师事务所也均为世界知名机构，由其出具的审计报告可信度较高。因此，审计署对其进行审计时，可适当采纳其审计成果，加大对重大违法违规问题、信贷资产质量等方面审计资源的投入，减少资产负债损益真实性方面的投入，从而对审计资源进行更合理的分配。

综上，金融审计应尽快明确其在金融监管体系中的目标和功能定位，并以此作为开展金融审计工作的基础和依据，适时转换审计工作重点，大力开展对金融监管机构预算执行情况及其效果的审计，尽快转向对金融决策部门出台金融政策的合理性和有效性进行审计。同时继续保持对金融机构（政策性银行及商业银行）落实国家宏观调控政策情况审计和经济责任审计，适当减少对商业银行资产负债损益真实性审计。