



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浅析

胥雪刚（审计署长春办）

【时间: 2012年09月11日】

【来源: 】

【字号: 大 中 小】

一、我国金融监管体系概况

目前,我国金融业已初步形成了中国人民银行、银监会、证监会和保监会四家分业监管的格局,确立了分业监管、一行三会分工合作的金融监管体系。

按照金融监管的分工,中国人民银行主要承担制定和执行货币政策的职能,负责外汇管理,负责监督管理银行间同业拆借和票据等交易市场、黄金市场以及与上述市场有关的衍生产品交易,负责金融控股公司和交叉性金融工具的监测和负责反洗钱工作等。银监会主要负责商业银行、政策性银行、外资银行、农村合作银行(信用社)、信托投资公司、财务公司、租赁公司和金融资产管理部门的监管。证监会主要负责对证券、期货和基金的监管。保监会主要负责对保险业的监管。

二、我国金融监管体系的优缺点概述

(一) 优点概述。

现行金融监管体系不仅提高了监管的专业化水平和对细分行业的监管效率,而且有利于中国人民银行更加有效地制定与实施货币政策,因此总体上是有效的。

2011年末,我国境内银行业金融机构总资产111.5万亿元,同比增长18.3%;总负债104.3万亿元,同比增长18.0%;证券市场境内上市公司数2342家,同比增长13.5%;股票总发行股本36095.5亿股,同比增长8.8%;保险业资产总额6.01万亿元,同比增长19.2%。在世界各国尚未摆脱金融危机影响的不利环境下,我国金融业能够如此蓬勃向上地发展,金融监管体系功不可没。

(二) 缺点概述。

1. 未有效实现混业趋势下的监管协调

近年来,随着金融综合经营试点的发展和以私募基金为代表的跨行业、跨市场交叉性金融业务的发展,现行分业监管体系面临严峻挑战。目前我国共有8家商业银行投资设立了基金管理公司,2家商业银行投资入股了2家信托投资公司,7家商业银行投资入股7家金融租赁公司,工商银行、建设银行和北京银行正在开展商业银行投资保险公司股权试点。然而针对金融混业发展的大趋势,我国的金融监管体系并未及时做出相应的调整。

2008年,国务院办公厅规定以部际联席会议制度的形式建立新的金融监管协调机制。但部际联席会议制度是由国务院批准建立的临时性金融监管协调机制,强制力和权威性大打折扣;而且部际联席会议通常以多部门签订“备忘录”的形式建立,缺乏有效的约束机制,一旦部门之间对某些政策或业务产生利益纠葛,很容易导致协调无效。

2. 无法防范系统性风险

2008年开始的全球金融危机,其实可以这样简单概括:商业银行等贷款机构发放的次级抵押住房贷款,被投资银行和证券公司进行资产证券化,包装成为次级抵押贷款债券,再由保险公司提供担保,信用评级公司给债券贴上安全的标签,最后出售给投资人。然而由于房地产市场泡沫的破裂,次级住房抵押贷款产生的风险被传导到商业银行、投资银行、证券公司和保险公司等相关企业,随后迅速扩散到全球金融市场,最终导致一场波及金融业各个角落的金融危机。

美国金融监管体系形成于150多年前,其监管金融业的责任,由12家联邦金融监管机构、众多的自律组织和数百个州一级金融监管机构共同分担,在全世界处于领先地位,即便是这样,它在系统性风险引发的金融危机面前仍显得不堪一击。

金融危机残酷的现实告诉我们,仅依靠现行的分业监管体系难以预防和抑制系统性金融风险对整个金融体系乃至宏观经济整体的巨大威胁。

一行三会对各自的监管对象都有一套比较成熟的监管方法,但由于缺乏良好的信息沟通和交流协作机制以及监管机构之间还存在监管目标、监管标准、监管水平和管理技术等方面不一致等原因,各自为政现象严重,经常出现“头痛医头,脚痛医脚”的现象,往往是各自都做了大量的工作但成效并不明显。

目前我国宏观调控体系中缺少一个专门的部门从宏观审慎的角度把握系统性金融风险的全貌,深入分析金融体系与宏观经济的紧密联系和相互影响,不仅影响宏观经济决策的准确性和针对性,而且不利于系统性风险的防范与化解。

三、金融审计在金融监管体系中的目标



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
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及须知

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

（一）金融审计概述。

依照审计法规定，审计机关负责对国有、国有资本占控股地位或者主导地位金融机构资产、负债和损益进行审计监督；审计署负责对中国人民银行财务收支情况，银监会、证监会和保监会预算执行情况进行审计；审计署负责对金融监管机构开展绩效审计；审计署负责对金融监管机构党政领导干部开展经济责任审计。因此，广义的金融审计，既包括对金融机构资产负债损益的全面审计，也包括对金融监管机构的财务收支情况或预算执行情况审计以及绩效审计，还包括对金融监管机构负责人的经济责任审计。

严格来讲，金融审计并不隶属于金融监管体系，但从近几年的工作情况来看，金融审计已成为金融监管体系中不可或缺的重要组成部分。南海华光骗贷案、“股市名嘴”汪建中操纵证券市场案等一系列金融系统的大案要案，都是金融审计工作成果的直观体现。

（二）金融审计在金融监管体系中的目标是维护国家金融安全。

审计免疫系统论认为，审计是一种有目的的行为，国家审计的根本目的就是维护国家利益。“国家审计按照法律授权和其自然的演进，必须关注政府责任。而政府责任的核心是国家利益。”我国改革开放的历程表明，市场经济越发展，金融产业越发达，越要求审计机关把维护国家经济安全和金融安全作为审计工作的战略目标。金融业是现代市场经济运转的枢纽和核心，在国民经济中处于至关重要的地位，金融安全是国家经济安全的核心。金融审计把维护国家金融安全作为目标，既是审计工作的科学发展观，也是审计机关责无旁贷的历史使命。

四、金融审计的功能定位

（一）审计金融监管机构，评估金融政策，弥补监管漏洞。

金融监管机构负责制订金融市场的“游戏规则”，其政策的正确性、及时性、全面性和可持续性影响巨大，备受关注。金融审计通过对金融监管机构的“外部监管”，及时评估金融政策，促使其弥补监管漏洞。

1. 对金融监管机构开展绩效审计

金融审计通过对金融监管机构进行绩效审计，对金融监管机构履行职能等各项活动的经济性、效率性和效果性进行评价，进而评估金融政策的科学性。同时结合对金融机构延伸审计发现的共性问题，查找金融监管机构的监管漏洞，促使其及时出台补救措施，防患于未然。

2. 对金融监管机构进行财务收支情况或预算执行情况审计

金融审计通过对金融监管机构进行财务收支情况审计或预算执行情况审计，对其各种专项经费的使用效果进行审计分析和评价，进而评估其执行金融政策的实际效果。

3. 对金融监管机构负责人开展经济责任审计

金融审计通过对金融监管部门主要领导同志进行任期经济责任审计，结合监管部门工作职责，将金融市场监管、行政审批情况作为重点内容，揭示在金融监管工作中存在的违规审批以及监管方面存在的不到位等问题，进而推动金融监管机构及时整改，提高依法行政水平。

（二）混业审计，监控系统性风险。

目前我国的金融法律法规多是基于分业经营、分业监管体系而制订的，针对金融综合经营的法规制度，仍存在不少空白点和漏洞。金融审计恰恰弥补了“一行三会”分业监管留下的监管真空，对防范金融业系统性风险起到了重要作用。

1. 金融审计的优势

（1）通过混业审计，进行综合监管。

目前银监会、证监会、保监会的监管职能都集中于特定金融行业，无法实现跨行业的综合监管。审计机关依照审计法及相关规定，对银行业、证券业和保险业同时开展审计，而且可以从其他专业审计角度反映金融体系存在的问题以及金融市场的变化对经济全局的影响。金融审计利用审计机关内部的沟通机制共享不同专业审计的信息，全面监控金融业的每一个风险环节，实现对金融业的跨行业综合监管。

（2）通过正式审计和延伸审计，对所有金融机构进行全面审计或专项审计。

除对国有、国有资本占控股地位或者主导地位的金融机构资产、负债和损益进行全面审计外，金融审计可以利用对银监会、证监会和保监会开展绩效审计的机会，针对某专项资金或某专题对其监管的非国有金融机构延伸审计。因此，从操作层面来讲，金融审计可以审计所有的金融机构。

2. 通过混业审计监控系统性风险

金融审计将审计银行业与审计证券业和保险业相结合，并与国家企业审计和财政审计等其他专业审计相互配合，揭示金融领域系统性风险。在审计实践中，金融审计在监控系统性风险方面已取得初步成果。

2008年11月份，为了应对金融危机冲击，在政府投资的带动下，银行信贷高速增长，信贷资金主要集中在铁路、公路、基础设施等领域；大量高速增长的信贷投放可能流向资产市场催生资产泡沫，形成潜在的系统性风险。在这一关键时期，金融审计充分发挥混业审计的优势，通过对商业银行和证券公司的审计，发现了部分企业将信贷资金转入资本市场等现象，促使金融监管机构及时修订政策，防止资产泡沫过度放大或破裂影响经济发展。

（三）微观审计，揭示和防范风险。

微观审计是审计工作的立足点，金融审计也不例外。除审计金融监管机构评估金融政策和通过混业审计监控系统性风险外，金融审计通过