

金融审计在金融监管体系中的 目标和功能定位研究

马敏周 王远洲

伴随经济转轨,我国的金融监管体系由统一监管发展为现在的分业监管。2003年以来,中国人民银行、证监会、保监会、银监会(即“一行三会”)的分业经营、分业监管、分工合作的金融监管体系正式确立。分业经营、分业监管、分工合作的金融监管体系有监管专业化优势,监管主体之间权责明确,有利于提高金融监管的专业化水平,突出监管重点,提高对金融细分行业的监管效率,总体上是有效的。但随着我国改革开放不断深化、金融业开放程度不断提高和金融创新的快速发展,现行的金融监管体系随着金融环境的改变,其不适应性也越来越明显,主要表现在两个方面:一是分业监管的各监管主体间缺乏有效协调,难以应对混业监管;二是无法有效防范和化解系统性金融风险。在此背景下,充分发挥金融审计的金融监管“免疫系统”功能,全面体现金融审计参与国家治理的重要作用,对于构建有中国特色的宏观审慎的金融监管体系尤为重要。

一、金融审计是我国政府实施金融监管的重要手段

机制

根据《中国注册会计师审计准则第1121号——对财务报表审计实施的质量控制》的规定,会计师事务所必须建立和保持质量控制制度以及项目质量控制复核制度。中注协还制订了“会计师事务所执业质量检查制度”,对会计师事务所、注册会计师遵循各项执业准则和道德规范的情况进行检查,加强对执业质量的监管,督促事务所和注册会计师增强风险意识,提高执业质量。

信用评级行业的发展同样离不开完善的执业质量评价体系和有效的声誉机制。首先,可以借鉴中国注册会计师执业准则的经验,制定评级机构的执业准则,规范评级人员的执

审计署金融审计司负责开展金融审计,具体职责为:组织审计中央国有金融机构和国务院规定的中央国有资本控股或主导地位金融机构的资产、负债、损益情况;组织审计中国人民银行、国家外汇管理局的财务收支;组织审计中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会预算执行情况;开展相关专项审计调查;具体组织对中央国有金融机构和国务院规定的中央国有资本控股或主导地位金融机构的主要负责人实施经济责任审计等。

审计署“十二五”审计工作发展规划明确指出,中国金融审计要以维护安全、推动改革、促进发展为目标,揭示和防范金融风险,完善金融监管,推动建立健全高效安全的现代金融体系和系统性风险防范机制。金融审计是我国政府实施金融监管的重要手段,尤其在应对金融混业监管和防范系统性金融风险方面,其功能更为显著:在应对金融混业监管方面,较之证监会、保监会和银监会仅对特定金融行业的分业监管,金融审计能够打破分业监管的界限,对金融系统进行全行业、各业务范畴的专门经济监督,能够从系统、全面和关联的角度

业行为。同时建立“信用评级机构执业质量检查制度”,由信用评级协会组织专门的人员对评级机构的评级质量进行检查。其次,由权威部门制定公平合理的评价标准,每年对评级机构的综合实力进行客观公正的评价并发布年度“信用评级机构综合评价信息”,以激励评级机构积累声誉资本。考虑到我国信用评级行业仍处于起步阶段,短期内无法掌握国内所有评级机构的信息,可先公布规模较大、实力较强、资料相对完整的前十家评级机构的信息,使其起到示范作用,以促进信用评级行业的良性竞争。■

(作者单位:中南财经政法大学会计学院)

责任编辑 张璐怡

去监督、发现、预警金融风险。如近年来审计署组织实施的针对国有大型金融控股集团的审计和审计调查,审计范围横跨多个领域、纵跨多个层次,揭示的重大违法违规问题涉及金融业各个领域,有效防范了混业经营引发的潜在风险,弥补了分业监管的不足。在防范系统性金融风险方面,近年来金融审计尤为重视从机制体制上揭露问题,通过直接审计国有金融机构的资产、负债和损益情况,追踪理财产品、票据融资产品、金融衍生品交易的真实性、合法性,检验金融机构内部控制的有效性,有效防范系统性金融风险中的产品风险和公司治理风险;通过对“一行三会”等金融监管机构例行的审计,对金融监管机构履行监管职能的情况进行检查和调查,控制监管者的道德风险,有效防范系统性金融风险中的监管风险。

二、金融审计在金融监管体系中的定位

作为国家治理的重要组成部分,国家审计通过依法履行职责,对权力运行进行监督和制约,发挥预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能,推动实现国家良好治理。同样,金融审计作为国家审计重要范畴,也是金融监管体系的“免疫系统”,具有免疫查错、免疫威慑和免疫预警功能。免疫查错功能是指通过审计查处大案要案,揭示金融领域存在的违法违规问题;免疫威慑功能是指公开审计结果,跟踪和监督被审计单位整改,健全和完善内控机制和法人治理结构;免疫预警功能是指在完善体制、机制的角度,对金融业存在的共性问题进行预测分析,提出预警建议,避免金融风险的传递和扩散。

金融审计作为金融监管体系的“免疫系统”,与“一行三会”的金融监管相比,具有以下四个方面的金融监管优势:一是在法律地位方面,金融审计具有较高的法律地位。我国《宪法》确立了审计监督的法律地位,规定我国实行的国家审计监督制度属于最高效力的监督形式,金融审计作为国家审计监督制度的一个重要范畴,也是一种最高效力的监督形式。二是在监管内容方面,金融审计历经30年的发展,由最初的对金融机构财务收支审计阶段发展为对金融机构和金融监管机构的风险、管理、效益情况审计阶段。目前,金融审计不仅可以直接对国有金融机构进行金融监督,还针对“一行三会”进行每年一次的审计监督,具有对监管者进行监管的职能。三是在监管的独立性方面,金融风险既来自金融机构本身,也可能来自金融监管者,如金融监管机构失职。国家审计机关独立存在于金融系统之外,与金融风险的发生没有直接的责任关系,能够客观、公正地行使审计监督职权,全面深入反映和揭露金融行业风险问题以及独立提出金融改革建议。四是在监管力量方面,金融审计的监管体系是自上而下的双线监管,中央政府层面的金融监管力量由审计署金融审计司和特派办的金融审计处组成,地方政府层面的金融监管力量由省、市、县三

级的地方审计机关金融审计部门组成,监管力量雄厚,分布广泛,易于形成监管合力。

三、发挥金融审计重要作用的几点建议

实践证明,自由放任和过度监管同样会损害金融市场,因此有必要采取宏观审慎的金融监管。宏观审慎的金融监管要求监管者将整个金融系统所面对的风险都纳入监管范畴,即把众多金融机构看作一个整体,通过制定全面的金融规则实施全面监管,避免金融机构负面作用的冲击和蔓延带来整个金融系统的不稳定。目前,我国宏观审慎的金融监管体系尚未形成,金融审计在构建宏观审慎的金融监管体系上大有可为:一是加强金融审计与其他金融监管机构之间的协调合作,建立制度化、规范化和程序化的金融监管协调机制和常设办事机构,整合监管资源,实现信息共享,重点关注金融混业经营和金融业的系统性风险。鉴于中国人民银行担负着维护金融稳定、防范和化解系统性金融风险的职能,审计署具有对金融系统进行全行业、各业务范畴专门经济监督的优势,应赋予中国人民银行和审计署更多的系统性监管职能,确立其宏观审慎监管的主体地位;同时,证监会、保监会和银监会作为微观审慎监管的监管主体,应加强与中国人民银行和审计署的监管协调,使微观审慎监管与宏观审慎监管结合起来,弥补监管空白,控制监管过度。二是进一步发挥金融审计在揭示和防范金融风险,完善金融监管方面的重要作用。一方面加强对金融机构和金融监管机构的绩效审计,充分发挥金融审计的“免疫系统”功能,加大力度揭露和查处重大违法违规问题 and 经济犯罪案件线索,提示系统性风险隐患,促进建立健全防范系统性风险的预警体系和处置机制;另一方面加强对金融政策的评估,发挥金融审计参与国家治理的功能,金融审计的目标应包含评估监管政策、货币财政政策的执行情况和执行效果,通过评估,提出完善和改进政策措施的审计建议,促进深化金融体制改革。■

(作者单位:审计署昆明特派办行政事业处)

责任编辑 张璐怡

参考文献

- 1.巴曙松,范建军,雷薇.欧美主要经济体金融监管体系改革内容和我国金融监管体系的主要缺陷.国务院发展研究中心调查研究报告第137号
- 2.巴曙松.2006.金融监管机构是分是合:这并不是关键.新观察,11
- 3.王会金,王素梅.2010.国家审计“免疫系统”建设:目标定位与路径选择.审计与经济研究,3