

# 宏观审慎监管框架实施与金融审计应对策略

盛永志<sup>1</sup>,王家华<sup>2</sup>

(1. 哈尔滨金融学院,黑龙江 哈尔滨 150030;2. 南京审计大学 金融学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**后金融危机时代,国内宏观审慎监管框架研究成为经济和金融理论界关注的热点,与此同时,金融审计维护金融稳定作用亦得到普遍关注。宏观审慎监管框架实施能够对金融审计发展产生影响,促进其审计目标、范围、内容及技术模式发生变革。宏观审慎监管框架实施对金融审计的影响还可从近四年审计署审计结果公告中找到证据。从促进宏观审慎监管框架实施视角看,金融审计需要引进外部力量以扩展审计范围,需要对宏观审慎监管框架的实施开展绩效评价和审计,需要不断完善风险导向审计治理机制以及创新政府审计与监管机构协调形式等。

**[关键词]**宏观审慎监管;框架实施;金融审计;协同发展;绩效评价;风险导向;政府审计;金融监管;金融稳定;金融发展

**[中图分类号]**F239 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2018)01-0097-09

## 一、引言

所谓宏观审慎监管框架,一般认为是根据防控系统重要性金融风险需要所构建的,涵盖多元监管主体、审慎监管政策及工具在内的体系,包括宏观审慎分析、宏观审慎政策工具和宏观审慎政策安排等内容<sup>[1]</sup>。金融领域审慎监管理念源于巴塞尔委员会1997年的《银行业有效监管核心原则》。在该文件中,审慎监管原则被作为其中一项最重要的核心原则确立下来。此后,我国《银行业监督管理法》《商业银行法》等有关金融法律法规亦借鉴国际银行业监管惯例和《银行业有效监管核心原则》的基本精神,确立了银行业审慎监管的理念和原则。世界范围对宏观审慎监管框架的重视,始于2008年以来的后经济危机时代,该框架的提出旨在防范与应对系统性金融风险。2009年初,国际清算银行(BIS)提出用宏观审慎性的概念来分析导致次贷危机中“大而不能倒”、顺周期性、监管不足、标准不高等问题。2009年4月2日结束的二十国集团峰会宣布成立金融稳定委员会(FSB)作为全球金融稳定的宏观审慎监管国际组织。有鉴于此,我国“十三五”规划中提出,要加强金融宏观审慎管理制度建设,改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架,有效防范系统性、区域性金融风险。实践中人们制定了一系列审慎经营规则,包括风险管理、内部控制、资本充足率、资产质量、损失准备金、风险集中、关联交易、资产流动性等方面的内容,建立了宏观审慎评估体系,用于考核商业银行资本和杠杆、资产负债、流动性、定价行为、资产质量、外债风险、信贷政策执行中的风险情况。2016年,以我国央行将现有的差别准备金动态调整和合意贷款管理机制升级为宏观审慎评估体系为标志,我国宏观审慎监管框架实施进入实际操作新阶段。

本文所谈的金融审计,专指国家审计机关所实施的面向国有及国有控股金融经营实体与各类金

**[收稿日期]**2017-09-10

**[基金项目]**国家社会科学基金课题(15BGL045)

**[作者简介]**盛永志(1974—),男,辽宁凤城人,哈尔滨金融学院教授,主要研究方向为审计与内部控制;王家华(1972—),男,安徽宿松人,南京审计大学金融学院教授,博士,主要研究方向为金融风险管理及审计。

融监管机构在内的审计。我国宪法第91条规定了审计机关负责对国家的财政金融机构和企事业单位的财务收支进行审计监督。我国《审计法》及《审计法实施条例》亦对审计机关实施金融审计做出规定,即对中国人民银行、国家外汇管理局的财务收支,中央国有企业和金融机构、国务院规定的中央国有资本占控股或主导地位的企业和金融机构的资产、负债和损益进行审计并出具审计报告,以及在法定职权范围内做出审计决定或向有关主管机关提出处理处罚的建议。实践证明,金融审计因其独立性、权威性、综合性与延伸性的经济监督特征,对于揭示金融市场监管、市场运行、规则制定、金融创新、信息披露等方面的风险隐患以及向国家司法机关移送重大违法犯罪问题线索起到了重要作用,有力维护了国家金融市场稳定和国家经济安全。

后金融危机时代,源于国家对系统性风险的重视,宏观审慎监管框架应运而生。2015年我国股市、债市的剧烈波动事件,更是促成了该框架“落地”与实践,并带来了金融治理理念的重塑与监管体系调整需要。为适应新的审计覆盖需要,2015年12月中央出台《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》以及《省以下地方审计机关人财物统一管理试点方案》,由于此项改革决定发生在我国宏观审慎监管框架实施关键期,因此,可看作与宏观审慎监管框架实施相协同的重大举措。因此,在宏观审慎监管框架实施与金融审计协同发展视域下,研究如何充分发挥金融审计优势促进宏观审慎监管框架有效运行,具有重要现实意义。

本文在随后内容中,将回顾宏观审慎监管框架内涵、实施内容,金融审计维护金融稳定作用及其与金融监管关系协调方面等文献,分析宏观审慎监管框架实施对金融审计影响,并从促进宏观审慎监管框架有效实施角度,提出金融审计应对措施和建议。

## 二、文献回顾

后金融危机时代,国内有关宏观审慎监管框架研究成为经济和金融理论界关注热点,与此同时,金融审计在维护金融稳定方面作用亦得到普遍关注,彰显研究者对金融审计在宏观审慎监管框架实施中作用的重视。

### (一) 宏观审慎监管内涵与监管工具选择

周小川在“宏观审慎政策:亚洲视角”高级研讨会上指出,为了避免各种歧义,宏观审慎政策可以理解为资本要求、资本缓冲、流动性、杠杆率等,宏观审慎政策应关注逆周期政策、应对羊群效应等市场失效现象以及应对金融交易复杂化而制定的更加广泛的国际标准等。巴曙松结合国外相关研究认为,宏观审慎监管通过对风险相关性的分析,对系统重要性的机构进行监管来防范和化解系统性风险,它是保障整个金融体系良好运作,避免经济经历重大损失的一种审慎监管模式<sup>[2]</sup>。郑联盛、何德旭认为,与微观审慎监管不同,宏观审慎监管更加重视整个金融体系的稳定性,系统性风险的监管主要针对系统性风险的累积和爆发机理<sup>[3]</sup>。谢平、邹传伟从时间维度和跨行业维度两个方面进行了研究,对导致金融系统顺周期性的资本充足率监管、贷款损失拨备、公允价值会计等因素进行了解析<sup>[4]</sup>。白川方明和何乐的研究对导致金融危机的跨金融机构的投资组合和金融产品之间风险关联性因素给予了重点关注<sup>[5]</sup>。在应对工具方面,李文泓提出了逆周期调节、对使用公允价值计量的金融工具建立估值准备、控制系统性尾部风险等对策<sup>[6]</sup>。

### (二) 金融审计对于维护金融稳定的独特作用

理论界普遍从政府审计固有的特点和优势出发来论证和阐明金融审计对于维护金融稳定的不可或缺性。崔志清、董法才等认为政府审计在金融监管方面具有超然性、专业性、再监管性、延伸审计性<sup>[7]</sup>。杨书怀认为,相对于中央银行、银监会等金融监管机构,金融审计在维护金融稳定方面具有天然的理论优势,能够通过开展专项审计调查等工作,有针对性地且及时地发现和化解跨行业维度与跨时间维度的系统性风险<sup>[8]</sup>。宋常等认为,政府审计的全覆盖特点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<sup>[9]</sup>。在具体强化金融审计作用发挥上,学者们主要基于政府审计职责框架及发挥优势角度,在审计内容深化、审计方法更新等方面提出对策。如崔志清、董法才提出需研究和了解国家宏观决策部门制定的政策,开展更多有价值的专项调查,多从宏观上撰写综合性调查报告等<sup>[7]</sup>;张琴提出应将审计重点从传统金融业务转向金融机构和金融管理机构,真正做到监管不留空白<sup>[10]</sup>;杨书怀认为应加强对影子银行、大型金融控股公司等重要金融机构的审计监督,广泛开展全过程跟踪审计,加强金融机构内部控制审计<sup>[8]</sup>。

### (三) 金融审计与金融监管协同发展

在宏观审慎监管框架实施过程中,金融审计与监管方协调内容与工作形式将不断深化。和秀星、曹严礼的研究发现,金融审计与金融监管一体化正成为国际发展趋势,金融监管离不开金融审计,金融审计也离不开金融监管<sup>[11]</sup>。许莉、周芳在金融风险、金融业务拓展及金融监管资源配置等方面的研究中发现,金融监管不仅需要内部协作,还需要金融监管与金融审计的外部协作<sup>[12]</sup>。吕博、王磊的研究表明,人们可以发挥各自监督优势,定期召开金融监管联合工作会议,由审计署负责统一汇总、编制各类金融机构的数据和报表并组织交流和探索共享方式加强协调<sup>[13]</sup>。杨书怀认为应发挥好政府审计现场监督、政策评价、绩效审计的作用,建立金融审计与金融监管的协作机制<sup>[8]</sup>。

从以往有关文献来看,尽管学者对当前金融审计在宏观审慎监管框架中的具体角色、作用与内容的认识尚未统一,但这并不排斥金融审计在宏观审慎监管框架实施过程中发挥越来越重要的作用。不过,以往学者对金融审计在宏观审慎监管框架下维护金融稳定作用的探讨主要是从理论层面予以界定,缺乏观测证据,还未从宏观审慎监管框架实施对金融审计的影响视角去思考金融审计应予改进的工作策略和方向。

## 三、宏观审慎监管框架实施对金融审计的影响分析

### (一) 影响机理概述

一定历史时期的金融领域突出问题和突出任务通常蕴藏着深刻的历史背景和政治法律渊源,也即涵盖了政治、法律环境和一定经济环境因素。面对当前复杂多变的国际国内经济金融环境以及混业经营趋势更明显的背景,以应对系统性金融风险为内容的宏观审慎监管框架应运而生。宏观审慎监管框架构建是全球范围经济和金融领域一件大事,其实施过程将改变国家审计机关的审计环境。而审计环境的发展变化,必将深刻影响审计目标、内容乃至审计方法的发展。金融审计主动求变,以实现与日益发展变化的审计环境相适应的目标,这不仅关乎金融监管与金融审计有效协同问题,也关乎金融审计自身预防、揭示、抵御的“免疫系统”良性发展。我国《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》亦明确提出要坚持“问题导向”原则,针对制约审计监督作用发挥的体制机制障碍、影响审计事业长远发展的重点难点问题,积极探索创新,推进审计制度完善。宏观审慎监管框架实施对金融审计影响传导机理见图1所示。

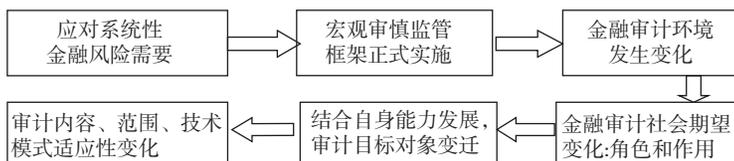


图1 宏观审慎监管框架实施对金融审计影响传导机理过程示意图

### (二) 具体表现

#### 1. 角色与作用重塑

金融审计参与宏观审慎监管框架建设的突出问题是角色定位问题,目前比较一致的观点认为金融审计是宏观审慎监管框架重要组成部分。也即,金融审计基于其经济监督的权威性、专业性、综合性与延伸性等优势,发挥维护金融稳定的作用,从而有助于宏观审慎监管目标的实现。金融

审计维护金融稳定的框架内容包括评审金融机构内部控制、评价宏观政策履行情况、提供金融违规及预警信息等,发挥预防系统性风险、揭示异常或违规现象以及支撑金融体系抵御风险作用,进而达到维护金融稳定目的。笔者认为,金融审计应遵从实践发展趋势,中短期内立足完善宏观审慎监管框架自身运行需要,发挥金融审计优势以形成对监管框架实施的支撑作用,同时,基于科学长效机制构建需要,逐步强化金融审计之审计评价专业优势,探索和实践金融审计直接对该监管框架绩效评价和审计。

## 2. 审计目标内涵得以延伸

审计目标是审计本质与特定环境相互联系和相互作用的产物。金融审计经过漫长发展,其总体审计目标逐渐定格为对被审计单位财政、财务收支及有关经济活动的真实性、合法性和效益性实施监督。宏观审慎监管框架实施过程中,与变化的审计环境相适应,审计目标需要在三个方面予以强化或延伸:一是进一步强化真实性、合法性要求,为金融监管机构决策提供经过滤的数据和情况,及时制止和纠正经济活动中违规行为,有效预防和阻止风险积累;二是拓展效益性要求,宏观审慎监管框架实施中客观上需要金融审计对多元相机性与动态性监管工具的运行进行绩效评价,进而形成对整个监管体系和各类监管机构的绩效审计;三是在真实性、合法性基础上延伸出评价风险性要求,传统财务审计与合规性审计中,审计人员对业务风险或控制风险的评估主要在于更为有效实施实质性审查,其评估结论一般无须体现在审计报告中,然而,基于宏观审慎监管框架实施中对系统性风险早期识别与揭查的需要,金融审计结论理应包含对被审计单位或项目的市场风险、信用风险或操作风险的评价。

## 3. 审计对象、范围和内容不断扩展

根据《审计法》及《审计法实施条例》中有关规定,国家审计机关的审计对象涵盖中央银行、国有金融机构、国有资本占控股地位或主导地位的金融机构,审计范围涉及相关资产、负债、损益或财务收支情况。然而这一界定在实践中已经形成对金融审计揭查系统性风险的不利限制。后危机时代,“各国监管者普遍关注空间维度的金融风险传播转变,重视并加强对系统重要性金融机构的系统性风险传导途径的监管”<sup>[14]</sup>,这里的系统重要性金融机构实际上并不局限于国有资本为主或国家控股的金融机构,大量非国有及其他各级各类金融实体均可能成为系统性风险传导链条中的某一环节,成为滋生和传播系统性风险的重要领域。今后,基于与宏观审慎监管框架实施相协同的需要,金融审计对象和范围扩展的趋势不会停止。可以预见的是,《审计法》及《审计法实施条例》中有关审计对象和范围方面规定将迎来修订。

基于审计目标、对象、范围变化分析,审计内容也将相应得到扩展。按照拓展效益性要求,金融审计以财务审计为主要内容的局面面临改变,今后,金融审计以财务审计为主的局面,将逐步延伸至系统性风险预警、金融工具运行绩效、金融机构绩效审计乃至整个监管框架体系绩效审计方面。这对金融审计评价提出严峻挑战,例如监管框架体系运行绩效评价,需要综合政策执行、法规落实、机构履职、专业人才储备、金融消费者保护、违规违纪事件数量和损失度量等方面科学地设计评价指标及评价过程。

## 4. 审计技术模式面临改变

审计范围、内容变化是审计方法和技术创新内在推动力。随着将作为审计内容的影子银行、表外业务纳入监管框架内的标准化监测与考核中以及保险、证券类金融机构混业经营趋势演化,我国金融风险累积表现在多个业务领域,部分风险还涉及实体经济发展。此外,在宏观审慎监管常规考核面前,一些金融机构具有粉饰、掩盖业务数据或财务数据的舞弊动机,这会增加利用数据进行考核的监管风险。为此,构建起适应高风险审计项目的风险评估系统,实现对系统性风险的早期揭查与识别机制,成为金融审计重要任务。金融审计理应利用其财务审计经验和审计分析优势,积极探索基于风险早期识别的审计技术模式,实现对数据过滤的广泛覆盖与市场风险预警。

### (三) 基于审计结果公告的影响效应分析

审计结果公告制度是作为审计机关“免疫系统”功能得以有效发挥的一项重要制度,包含政府审计工作过程与重要成果。从审计署近四年审计结果公告中,我们选取其中与金融活动监督直接相关的部分并归纳(如表1),力求归结出近四年我国宏观审慎监管框架实施对金融审计影响效应情况。

表1 审计署近四年与金融活动监督直接相关审计结果公告内容列表

公告年份	公告文件号	审计对象、内容	主要问题
2013	5号—7号	中国进出口银行、中国农业银行、中国建设银行2011年度资产负债损益	存贷款业务违规发放、资产损益不实、违规列支费用、银行承兑汇票违规
2013	26号	审计署移送至2013年6月已办结38起违法违规案件和事项处理情况	有3起涉及金融领域失职渎职、违法放贷、非法吸引存款等违法违规行
2014	5号—7号	中国投资有限责任公司、中国农业发展银行和中国银行股份有限公司2012年度资产负债损益审计结果	两家银行主要问题有违规放贷、违规存款、违规处置不良贷款、违规动用企业保证金、财务管理和会计核算不规范、不准确问题;中国投资有限责任公司主要问题有境外投资管理不规范、损失风险管理不善、境内机构管控不到位、财务管理薄弱、收支及账户管理不合规等
2014	2号	审计署移送至2013年底已办结19起违法违规案件和事项处理情况	其中1起涉及金融领域套取保险资金案件
2015	19号—21号	国家开发银行、交通银行、中国出口信用保险公司2013年度资产负债损益审计结果	涉及经营绩效、风险管控、内部管理、廉洁从业等四方面。两家银行具体问题有违规放贷、违规存款、财务收支违规计列、票据业务违规、董事会决策程序不规范及其他财务、业务、资金、人员管理方面问题;中国出口信用保险公司具体问题有经营数据核算不准确、违规开办投资险、未履行报批手续、承保、理赔管理不严、超范围列支费用等
2015	22号、34号	审计署移送至2015年5月已办结的违法违规问题处理情况、审计署移送至2015年11月已处理的29起违法违规问题情况	其中8起涉及非法集资、违规放贷、利用未公开信息进行股票交易、非法票据交易、挪用资金等问题
2016	22号—26号	中国农业银行、中国光大集团公司、中国人民保险集团公司、中国人寿保险(集团)公司、中国太平保险集团公司2014年度资产负债损益审计结果	涉及财务收支、重大决策制定和执行、业务经营、风险管理和内部控制、廉洁从业等方面问题。三家保险公司具体问题有工薪计提和发放、年金计缴、虚列营收、费用、违规承保、违反廉洁规定等;中国农业银行具体问题包括有收入核算、房产长期闲置、信贷管理、表外业务违规办理、物品采购管理、廉洁自律等;中国光大集团公司具体问题有超范围列支费用、超标准缴纳住房公积金、对子公司管理、违规发放贷款、违规股票投资、违规从事私募基金业务、信用卡管理不严、证券交易软件管理不规范等问题
2016	27号、31号	审计署移送至2016年6月已处理的39起违纪违法问题情况、审计署移送至2016年底已处理的违纪违法问题情况	涉及骗取银行贷款、骗取承兑汇票、渎职等问题

资料来源:审计署官方网站。

综合前述表中所列情况,我们认为,在宏观审慎监管框架实施背景下,金融审计工作面貌呈现一些新的变化,体现为金融审计工作主动适应我国宏观审慎监管框架实施需要,有关部门有意识加强金融审计投入,在审计范围、内容上做出调整。具体而言,我们认为主要有以下特点。

一是金融审计项目数量不多但有逐年递增态势。2013年至2016年审计署累计发布的与金融活动监督直接相关的审计结果公告共计20个,其中资产负债损益审计项目14项,另外6项属追踪违法违规问题办结情况(含有金融单位违规问题)。二是金融审计项目覆盖面呈扩张态势。纵向看,由2013年、2014年主要面向国有银行进行审计逐步延伸到面向国有控股保险集团公司、证券经营机构等金融部门进行审计。自2015年起,审计结果公告内容格式有微调,重大政策制定和执行、风险管理、内部控制、廉洁自律等内容也包含进来了,且公告内容的篇幅也明显增加。三是跨系统金融审计

项目出现。例如2016年对中国光大集团股份公司的审计,其审计范围已经扩大到多个金融市场领域,对性质严重或风险暴露的金融领域违规违纪问题进行了严厉查处。

然而,从宏观审慎监管框架实施需要角度看,金融审计仍有较大努力空间。

其一,受资源与条件制约,审计范围不宽,审计内容欠深入。应当看到,国家审计机关受其人员、时间及其他因素制约,每年面向金融单位的财务审计覆盖面十分有限,从披露的信息来看,2013年至2016年所审计的银行家数依次为3家、2家、2家和1家,而且四年时间里只有中国农业银行获得两次审计。按照构建宏观审慎监管框架需要,审计范围需要覆盖所有的金融机构,但在目前审计资源十分有限情况下,恐达不到各方预期,长期如此易助长违法者“侥幸”心理。从这20份审计结果公告中可以发现,尽管已经提及经营绩效、重大政策落实、风险管理、内部控制等方面内容,但受审计范围(仅限列入年初审计项目计划的金融单位)所限,其对问题揭查深度和广度(仅限个案,难以着眼行业和市场风险)还有很多不足。其二,面对金融机构的绩效评价开展不够。理论上,绩效审计在数据来源、取证方法、评价指标体系构建等方面都有财务审计难以比拟的难度,这导致绩效审计无法得到普遍开展。然而,宏观审慎监管框架实施客观上需要对金融机构的绩效进行独立第三方评价,以此督促和推动监管水平提高。过去四年尚无面向金融监管机构或其他金融单位实施的绩效审计。其三,审计与监管机构协调机制有待优化。在面对各类金融经营实体违法违规方面,审计机关与监管机构有共同职责,理应携手共担责任,探索联动工作机制,然而,从审计结果公告显示的结果看,这种联动机制主要表现为审计调查取证过程中的“提请协助”这一层面,审计机关与监管机构协调内容与形式存在改进空间。

#### 四、金融审计应对策略和建议

金融审计在巩固和扩大已有的促进宏观审慎监管框架有效实施成果基础上,还应在以下几方面做出努力。

##### (一) 联合外部力量拓宽金融审计覆盖范围

前述分析表明,尽管金融审计对象已经涵盖银行、保险、证券、期货、信托等领域,但审计项目总的数量仍然偏少,特别是银行、保险以外的金融机构被纳入审计范围的数量屈指可数。毋庸置疑,金融审计覆盖范围越宽,其揭查和识别的信息越具综合分析价值,其对于金融监管机构可利用的价值也就越高,对宏观审慎监管框架有效实施的贡献也就越大。随着宏观审慎监管框架实施纵深推进,这种“供需缺口”将愈加严峻。为此,金融审计应正视自身审计资源短缺现状,应用创新办法扭转不利局面。

短期内,政府对于跨行业、跨区域的难度较大审计项目,应在经费预算允许前提下,充分利用社会审计组织机制灵活、熟悉情况及专业能力较强等优势,向其购买审计服务,解决金融审计人力不足与专业胜任局限。同时,相关部门应着眼于长效机制构建,联合央行等监管机构积极推动跨行业自律性中介组织组建。由该类中介组织着手金融交易异常信息与内部控制缺陷信息平台建设,能有效解决金融审计资源有限及审计范围宽度不足从而对违法违规审计覆盖面不足的问题。该平台主要采用市场化手段运作,其获取信息渠道可以多元化,既有直接来自各金融单位公开数据,也有以购买方式获取的非公开数据,其经营收入可以是来自各类信息使用者(包括审计机关与金融监管机构在内)的购买行为。该平台信息使用者为合理保证信息真实完整性,可委托民间审计机构鉴证其可信度。

##### (二) 开展宏观审慎监管框架实施的绩效评价

前述分析表明,金融审计虽然包括财务审计、内部控制评审、业务风险预警、管理绩效评价等,但并没改变长期以来的“财务审计占比高,绩效审计开展少”的局面。绩效审计本身起源于政府管理的变革,是国家治理的重要组成部分。绩效审计结果的利用有助于深层次揭查和预防等“免疫功能”发

挥,有助于宏观审慎监管框架稳健运行。金融审计从其法律地位、职责定位来讲,理应承担起这份重任。而且,审计评价是审计工作重要组成部分,审计学科以及审计工作的发展,让审计评价形成了一套完整的规则体系及技术方法,这些规则和方法在宏观审慎评估中可以发挥重要作用。

在具体操作上,国家审计机关除了实施面向金融监管机构的绩效审计之外,还应积极探索对宏观审慎监管框架实施绩效评价和审计,努力构建起服务于宏观审慎监管框架有效实施的审计评价机制。当前,相关部门应积极探索宏观审慎监管框架运行过程观察指标与运行效果证明指标体系,应用平衡计分卡原理,将主导监管过程的“功能性”缺陷与监管机构“职责性”缺失的识别联系起来。按照国内外主流观点,完善的宏观审慎监管框架应当是功能性监管模式。功能性金融监管以金融产品所实现的基本功能为依据确定相应的监管机构和监管规则,从而能有效地解决混业经营条件下金融创新产品的监管归属问题,实施跨产品、跨机构、跨市场协调的监管。

基于平衡计分卡原理,宏观审慎监管框架实施绩效评价可以分成四个维度,即财务方面、客户方面、内部运营方面及学习与成长方面,详见图2所示。

上述四个维度总体上可划分为宏观审慎监管框架运行过程、运行结果两个层次(两个层次各赋予50%权重)。其中,财务方面、客户方面主要属于结果层次,即宏观审慎监管效果为在财务及客户层面得到的反映情况,该情况主要反映的是监管框架运行功能性缺失中被感知的部分,考虑到

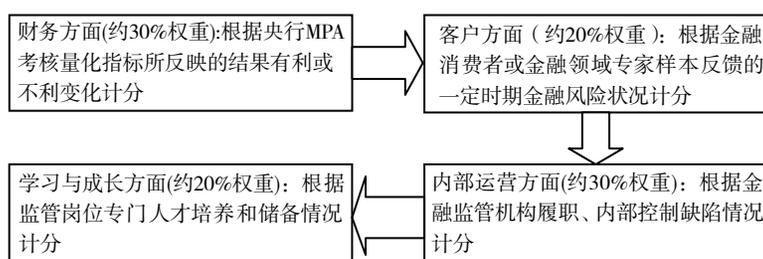


图2 基于平衡计分卡的宏观审慎监管框架实施绩效评价思维导图

到MPA考核的权威性,对财务方面的赋予权重略大于客户方面(今后可根据实际动态调整权重);内部运营方面、学习与成长方面主要属于过程层次,即宏观审慎监管过程通过监管主体履职、内部控制及专门人才培养这些重要变量反映情况,该情况主要反映的是监管框架运行履职性缺失中被识别的部分,考虑到监管机构履职考核、内部控制缺陷对监管效果影响更直接,因此对内部运营方面赋予的权重略大于学习与成长方面(今后可根据实际动态调整权重)。从审计评价基础或证据来源看,上述评价体系既有被审计者提供的资料 and 情况,也有被审计者以外的组织或个人提供的资料 and 情况,合理兼顾了内外部证据相结合的考虑。

### (三) 应用和推广风险导向审计治理机制

必须看到,在我国宏观审慎监管框架实施背景下,经济和金融领域的系统性风险因素不容忽视,以房地产为主的资产泡沫、影子银行暗流涌动,互联网金融还不规范,大大提升了我国发生系统性风险的可能性,严重威胁我国宏观经济的发展<sup>[15]</sup>。2017年4月,习总书记在中共中央政治局第四十次集体学习时指出,要守住不发生系统性金融风险的底线。这些情况表明,国家审计机关作为宏观审慎监管框架有效实施的责任方之一,理应严控审计风险,特别是在面对跨行业、跨部门的重大金融审计项目时,应该重视与被审计项目相关联的外部环境的分析与评估,并将审计风险识别与控制理念贯穿审计过程始终,也就是说,国家审计机关要在金融审计领域加大应用风险导向审计模式,提升审计探查能力与治理机制水平。

由于风险导向审计以战略观和系统观思想指导重大风险评估和整个审计流程<sup>[16]</sup>,审计重心从以审计测试为中心转移到以风险评估为中心,因此,在风险导向审计模式下,金融审计在审计探查水平上将有明显提升,并带来审计资源利用效率的改变。为适应风险导向审计模式,国家审计机关组织和人员应遵循“目标—风险—行为”的工作程序,即首先基于审计项目特性形成合理的审计目标体系,

然后分析对这些目标产生影响的风险因素以及能够管理这些风险的控制措施或活动,最后测试实际控制措施或活动是否能够切实管理这些风险。审计过程中要加强与金融监管机构的沟通与协调,紧密关注高风险领域,并根据风险评估结果调整审计战略与确定审计重点。实践中,相关部门应结合不同审计项目特点,不断探索和创新审计项目相关联环境因素风险评估方法,不断锻炼和培养金融数据的分析和挖掘能力。

#### (四) 创新金融审计与金融监管机构协调形式

我国金融监管与金融审计协调发展的实践证明,两者在面对金融领域重大违法违规问题揭查与治理方面具有共同目标,只是所处角色及开展工作的程序与方法不同。两者协作彰显中国特色政府审计模式的优势。概括地说,金融审计与金融监管协调内容一般包括:审计过程中通过行使“提请协助权”,实现审计处理行为与监管方处理与惩治相协调;监管过程中通过利用审计结果获取监管效率和效果。在宏观审慎监管框架下政府审计与金融监管协作更加紧密,相关部门应在巩固现有协调形式作用基础上,继续探索新的协调内容与形式。例如对跨行业、跨区域重大审计项目前期立项及审计实施方案制定,宜在金融监管方适当参与下进行,这样能为科学安排审计范围与时间提供保障;对于审计取证困难或受制审计成本因素等在审项目,宜考虑监管方检查文案或来自监管方证明文件的可用性;对于审计判断困难,难以量化结果的错弊,宜考虑以《审计信息内参》或其他形式移交监管方,以便监管方完善监管行为;对于处于跟踪整改结果阶段的审计项目,应提请监管方予以特别关注,将部分跟踪的被审计单位整改工作任务予以分解,允许监管方利用其职责便利予以协助完成。

#### (五) 精准打击和监督金融领域违规行为

需要注意的是,国家审计机关从参与国家治理和维护金融稳定宗旨出发,在促进和保障宏观审慎监管框架有效实施的同时,也要注意利用“免疫系统”的治理理念及其权威性、综合性、专业性优势,不断加强其在金融微观领域精准打击和整治违规行为的能力。这是因为,宏观审慎监管框架主要专注数据红线监测与异常波动管理,尚无法有效应对微观个体违法违规问题的早发现与精准识别不到位的问题,因此,在宏观审慎监管框架实施背景下对微观主体审慎经营的监管任务不是减轻了,而应是愈发繁重了。对金融领域违法违规行为揭查,金融审计要不断健全和发展财务审计技术,广泛利用云计算审计、大数据分析技术、非现场审计技术,不断加强对典型性、苗头性、倾向性财务舞弊与违法违规行为的精准识别,并有效打击与跟踪治理。

#### 参考文献:

- [1]尹继志. 宏观审慎监管:内容与框架[J]. 南方金融,2010(12):47-51.
- [2]巴曙松,王憬怡,杜婧. 从微观审慎到宏观审慎:危机下的银行监管启示[J]. 国际金融研究,2010(5):83-89.
- [3]郑联盛,何德旭. 宏观审慎管理与中国金融安全[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012.
- [4]谢平,邹传伟. 金融危机后有关金融监管改革的理论综述[J]. 金融研究,2010(2):1-17.
- [5]白川方明,何乐. 宏观审慎监管与金融稳定[J]. 中国金融,2010(4):29-31.
- [6]李文泓. 关于宏观审慎监管框架下逆周期政策的探讨[J]. 金融研究,2009(7):7-24.
- [7]崔志清,董法才. 国家审计在金融监管中的地位和作用[N]. 中国审计报. 2004-07-05.
- [8]杨书怀. 宏观审慎监管模式下政府金融审计与金融稳定[J]. 审计研究,2016(3):56-62.
- [9]宋常,王睿,赵懿清. 国家审计在走向善治的国家治理中的若干问题[J]. 审计与经济研究,2012(1):10-15.
- [10]张琴. 金融审计推动金融监管体制改革的路径研究[J]. 时代金融,2016(8):259-273.
- [11]和秀星,曹严礼. 论金融审计与金融监管协作框架构建[J]. 审计研究,2008(6):14-16.
- [12]许莉. 金融监管与金融审计信息共享的制度设计[J]. 金融纵横,2007(23):46-49.
- [13]吕博,王磊. 金融审计在我国金融监管框架中地位、作用与监管协调分析[J]. 西部金融,2010(12):14-15.

- [14]何德旭,钟镇.论系统重要性金融机构与宏观审慎监管[J].上海金融,2013(11):18-23.
- [15]崔涣洲.基于宏观审慎框架下的我国金融监管问题研究[D].长春:吉林大学,2015.
- [16]TIMOTHY B,FRANK O. Auditing organizations through a strategic-systems lens[M]. Amsterdam: The KPMG business measurement process,1997.

[责任编辑:杨志辉]

## Implementation of Macro Prudential Supervision Framework and Counter-measures of Financial Audit

SHENG Yongzhi<sup>1</sup>, WANG Jiahua<sup>2</sup>

(1. Harbin Finance University, Harbin 150030, China;

2. School of Finance, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** In the post financial crisis era, the research on the framework of macro prudential supervision has become the focus of economic and financial theory realm. At the same time, the government financial audit in the maintenance of financial stability has also been widespread concerned. The implementation of macro prudential regulatory framework can affect the development of government financial audit. It can also promote the transformation of audit goal, audit scope, audit content and technical model. The impact of the implementation of macro prudential regulatory framework on government financial audit can also find evidence from the audit results of the Audit Commission in the past four years. From the perspective of promoting the implementation of macro prudential regulatory framework, financial audit needs do as follows: to introduce exterior forces to improve the scope of the audit, to carry out the performance evaluation and audit in the framework of macro prudential supervision, to continuously improve the risk-oriented audit governance mechanism and to innovate the form of government audit and regulatory coordination.

**Key Words:** macro prudential supervision; framework implementation; financial audit; cooperative development; performance auditing; risk-orientation; government audit; financial supervision; financial stability; financial development