

国有商业银行政策措施落实审计研究*

和秀星 钟琳毓

(南京审计大学政府审计学院 江苏 南京 211815)

摘要:内部审计作为审计的三大力量之一,作为审计监督的一部分在国家治理体系和治理能力现代化的建设上发挥重要作用,新时期的国有商业银行内部审计开展政策措施落实审计是政令畅通的重要保障、审计全覆盖的重要补充和管理运营的必要实践。而国有商业银行开展政策措施落实审计尚缺乏制度保障,存在过程监督和挑战职业胜任能力等现实困境。文章从厘清审计权限、区分隶属关系和整合审计资源三方面入手提出未来国有商业银行开展政策措施落实审计的建议。

关键词:商业银行 内部审计 政策措施落实审计 国家治理 审计全覆盖

一、引言

习近平总书记在中央审计委员会第一次会议中强调了审计工作全国一盘棋的重要性,随后,胡泽君审计长在工作会议中指出加强内部审计工作的“三个需要”的意义——推进国家治理体系和治理能力现代化的需要、实现审计全覆盖的需要、推动实现经济高质量发展的需要。由此可以看出,在国家治理体系现代化的新时期要求下,内部审计服务全局的重要性更加凸显,内部审计的服务对象不再限于组织内部,其需要作为审计监督体系的一部分,在国家治理体系中发挥出重要作用。2018年1月,审计署发布《审计署关于内部审计工作的规定》(以下简称11号令),为内部审计新增了政策措施落实审计、规划计划执行审计、自然资源资产审计、境外审计等4类审计事项,实现了内部审计事项和国家审计事项的有效对接,对重点、周期性全覆盖的国家审计进行了有效补充。

政策措施落实审计的主要研究对象大多为政府审计,鲜有内部审计政策措施落实审计的研究文献。秦荣生提出政府审计可以对数量庞大的国有企业采用其他恰当监督方法而不一定需要政府审计进行直接审计,现11号令为政府审计提供了对国有企业实现其他监督方法的路径。^[1]在意义方面,秦荣生和张静、庞文群认为,内部审计开展政策措施落实审计是实现审计全覆盖的重要路径选择。^[1-2]在实现路径方面,李凤雏和孙亮强调了党委对内部审计的指导,^[3-4]而在具体操作层面,众学者均提到了要注重审计方法的创新和利用,例如信息技术、区块链技术和大数据审计等。^[5-6]赵晓红认为可以将政策措施落实审计作为经济责任审计的主要内容并进行持续跟踪。^[7]

习近平在中共中央政治局第四十次集体学习时强调“金融活经济活、金融稳经济稳”,金融承担着在供给侧改

革和风险管控任务的同时,还成为助推乡村振兴战略、脱贫攻坚战、实体经济和绿色中国的重要力量。国有商业银行由于其国有企业性质,在国民经济发展过程中同样承担着众多国家政策贯彻落实的协助责任。例如,国有商业银行在“三农”贷款和小微企业贷款中采取放低贷款门槛、采用信易贷模式、拓宽抵押品范围等多项举措,为乡村振兴和扶持小微企业发展注入资金支持;进行绿色金融规划,引导金融资源向清洁能源等绿色行业倾斜,农行2016—2018年共计承销发行绿色债券19支,募集资金1560亿元。商业银行的政策措施落实逐渐成为国家政策的重要措施基础,在商业银行环节是否切实有效落实政策可以影响到国家政策落实的速度和有效性。

刘成、许莉和屈耀辉认为,国有商业银行在经过股份制改制之后,五大行已经基本形成垂直于总行的集中管理、隶属于董事会和报告路线清晰的内部审计组织架构。^[8]现有文献对商业银行开展政策措施落实审计的内容较少,研究主体多宽泛为国有企业,有学者对央行和政策性银行的政策措施落实审计进行研究,但对于商业银行的政策措施落实审计的研究不足。本文尝试从国有商业银行的角度出发,站在服务国家治理体系的层面,阐释国有商业银行内部审计开展政策措施落实审计的必要性与矛盾困境,结合国情提出困境出口,为国有商业银行的政策措施落实审计的初步实践提出建议,以助力审计监督在国家治理体系中的作用发挥。

二、国有商业银行内部审计开展政策措施落实审计的现实困境

在审计系统中,审计署近10年完成了7次对商业银行的抽审,且其中3次都为农行,内部审计开展政策措施落实审计能够有效缓解国家审计的滞后性以实现审计全覆盖。

* 本文系江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)阶段性研究成果。

随着11号令对国有企业内部审计进行政策措施落实的审计要求,国有商业银行内部审计应当开展政策措施落实审计,但其却面临着现实困境。

(一)审计权限:缺乏组织制度保障

商业银行开展政策措施落实审计的基本前提是有开展主体,即有从制度上保障和具备相应胜任力的审计实施主体。而我国国有商业银行中并没有具备专门开展政策措施落实审计的主体,对政策落实的监督力量较为分散。党委拥有对政策措施落实的整体监督,而董事会、监事会、专门委员会和高级管理层在职能描述中都有涉及对政策措施落实的监督职责。在“三农”金融的处理和监督情况中,与其他商业银行不同的是,农行设置有专门委员会对“三农”金融和普惠金融进行监督,基本涵盖有政策措施的制定、实施和完成阶段(表1)。

表1 农业银行中对“三农”金融的处理和监督情况

阶段	战略制定阶段				实施阶段		完成阶段	
	制定规划	审议	建议	决定	监督实施	调整建议	评估	建议
董事会				●				
专门委员会	●	●	●		●	●	●	●
高级管理层					●			
监事会					●		●	●

而对于专门委员会,其对全过程的监督仅限于“三农”金融和普惠金融,对于绿色信贷和小微企业贷款等其他政策落实情况并未设置专门委员会进行监督,即仅存在董事会的决定、高级管理层和监事会对实施和完成阶段的监督。“三农”金融/普惠金融发展委员会可以对“三农”业务的战略制定、风险评估、执行情况等方面进行监督,并可以提出建议和看法,在实质上实施着对“三农”金融/普惠金融的审计业务。设立专门的政策监察部门能够对政策的贯彻执行情况进行专门化的监督,但农行还有需要承担的其他政策任务,如小微企业贷款、稳定生猪生产等众多政策的落地协助任务。如果将每项长期政策都设立专门委员会进行监督,耗费成本较高且工作重复,且易忽略对短期政策的执行审计。

在商业银行内部对政策措施落实的职能监督较为分散的前提下,内部审计并不具有对政策措施落实的天然审计权限,即其缺乏开展政策措施落实审计的组织内部的制度保障。在国有四大商业银行公司章程中对内部审计的职能描述段中,国有商业银行的内部审计职能大致都涵盖对财务收支、经营活动、风险状况和内部控制的监督、检查和评价,还有工商银行单独将对公司治理效果的监督涵盖在内部审计的职能之内。不论是四职能还是五职能,都集中在对公司治理和业务流程领域的监督,而没有提及国家政策落实的监督方面。从职能的制度保障角度,国有四大银行的内部审计缺乏开展政策措施落实审计的前提基础(表2)。

(二)审计范围:存在过程监督空白

国家层面的政策措施多为指导性,到达具体行业和执

表2 国有四大银行公司章程中对内部审计职能描述的整理

	财务收支	经营活动	风险状况	内部控制	公司治理效果
农业银行	●	●	●	●	--
工商银行	●	●	●	●	●
中国银行	--	●	--	●	--
中国建设银行	●	●	--	●	--

行单位需要转化为具体可行的措施路径。国家层面的政策发布之后,通过监管单位的转发,在商业银行层面的政策措施落实按流程可以分为政策措施落实的措施制定和传达,以及在具体业务层面的执行。政策从监管单位转发下达至各大商业银行,商业银行根据对政策的解读以及相关政策的要求,再制定出具体的落实路径,管理层根据相应的路径选择进行任务分配和制定,最后由业务人员进行具体执行(图1)。

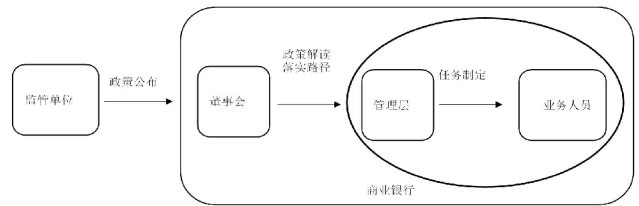


图1 政策传达落地的流程及内部审计范围

国有商业银行由于其主要控股股东都为组织,存在董事会成员都为不同组织的派出管理人员,而其也是政策措施落实路径的制定者。在国有商业银行中,党委具备对国家政策贯彻落实的监督,但国有商业银行内部的党委和董事会人员几乎是重合的,董事长是党委书记,董事会委员也是党委委员。换言之,董事会在政策措施落实审计中在政策的制定环节既是监督者,又是被监督者,陷入了“自我监督”的矛盾困局中(表3)。

表3 截至2019年9月30日农业银行的主要股东情况

编号	股东名称	持股比例(%)	股本性质
1	中央汇金投资有限责任公司	40.03	流通A股,限售流通股
2	中华人民共和国财政部	39.21	流通A股,限售流通股
3	香港中央结算(代理人)有限公司	8.73	流通H股

对国有商业银行的组织结构进行解析(图2),上市的国有商业银行会在董事会下设有审计委员会来管理组织的内部审计工作,层级下设审计部门具体执行审计工作,根据内容和目的的不同向管理层、审计委员会和监事会进行汇报。审计委员会指导内部审计的工作,内部审计能够对管理层的任务分配和制定、业务人员的执行情况进行审计和监督。依据监督的主客体的层级关系,从内部审计的隶属关系中可知,内部审计只对董事会以下层级的单位和个人具备审计权限,也只在这样的层级之下享有较高的独立性和权威性。所以,在隶属于董事会的内部审计系统的组织架构中,内部审计无法对组织内部政策措施落实的执行过程进行完整监督,董事会会继续停留在自行监督的矛盾之中。

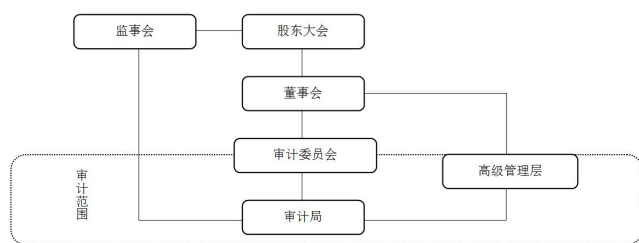


图2 商业银行组织架构简图

(三) 审计人员: 挑战职业胜任能力

(1) 政策具备特殊性。首先, 相比于具有更准确描述的法律法规, 政策更多指定的是一个方向, 再结合执行层的具体情况制定落实措施。其次, 具有绝对权利和义务的法律法规是一种硬性要求, 而政策相对来讲是软性要求, 其并没有对落实做出绝对的强制要求, 且在未能有效实施之后并不存在处罚。最后, 政策长期处于一种变化状态, 政府根据当前的经济形势做出适应当下的政策进行宏观调控, 不仅不同政策之间具备对象、行业和地区等差异, 同一政策在不同时期不同阶段也会有松紧之分。

鉴于此, 政策措施落实审计要求内部审计人员具备对政策的解读能力、领悟能力和灵活运用能力。一方面, 需要内部审计人员依据对政策的理解对审计内容进行确认, 另一方面, 还需要内部审计人员依据对政策的领悟向管理层提出更多服务于政策落实的咨询。本文对银保监会2019年关于商业银行涉及国家政策的部分进行梳理(表4), 从国家层面到行业经历了从国家战略到行业指导性的要求, 但即使到了行业层面, 其具体要求的实操性也依然不强。目前, 商业银行并没有选择设立总审计师, 内部审计未能参与到政策的解读和执行路径的选择过程, 而更多的是进行文件精神的理解以及对具体业务执行的审计, 这对内部审计的政策领悟能力要求提出了更进一步的挑战。

表4 2019年影响商业银行业的国家政策梳理——整理自银保监会公告

文件名称	涉及政策	具体要求
税总发〔2019〕113号	优化营商环境、深化“放管服”改革、加强信用体系建设	扩大受惠企业范围、创新信贷产品
发改财金〔2019〕1491号	民营企业座谈会上的重要讲话精神、金融供给侧结构性改革	信息归集共享、信用评价体系“信易贷”产品创新、风险处置机制、地方支持政策、管理考核激励
银保监办发〔2019〕189号	稳定生猪生产保障市场供应	加大信贷支持力度、创新产品服务模式、拓宽质押范围
银保监发〔2019〕24号	脱贫攻坚战	扶贫小额信贷
证监发〔2019〕81号	增强金融服务实体经济能力	扩大在证券交易所参与债券交易的银行范围
银保监办发〔2019〕48号	金融供给侧结构性改革、增强金融服务实体经济能力	加大对小微企业贷款投放、放宽对贷款限制
银保监发〔2019〕8号	加强金融服务民营企业	设立普惠金融事业部、盘活资金重点投向民营企业、提高信用贷款比重

(2) 审计内容的界定存在难度。对于政策措施落实审计对内部审计人员的挑战不仅来自对政策的解读, 更来自审计内容的难以界定。对政策的落实情况会体现在银行业

务中抵押范围、信贷限额和审计程序的各个环节, 从众多业务中对政策措施落实情况进行剥离较为繁琐。例如, 在2008—2018年10年间农业重点支持灾后基础设施和重点项目, 对灾区不能按时偿还各类贷款的单位和个人严格落实“四不政策”——不催收、不罚息、不做不良记录、不影响其继续获得其他信贷支持的“四不政策”。其中会涉及银行业务的坏账处理、利息结算和信贷评级等各方面, 而这些也是内部审计开展审计工作中的重点审计内容。

此外, 对具体内容真实性和准确性判定也同样具备难度。从审计署对商业银行的审计结果中看(表5), 对政策措施的落实不仅会体现在政策的指标完成情况, 还包括具体内容的真实性。除了具体指标的达成, 对指标的内容是否虚报瞒报和违规发放也会是政策措施落实审计的重点审计内容。这就形成了与其他常规审计内容的交叉, 容易造成重复审计浪费审计资源。从审计署的审计结果中还发现一个重要关键点, 即使在一家商业银行内部的政策性贷款处于连年增加的趋势, 还需要与同行业的水平相对比以消除经济整体增长的影响, 而行业对比的数据内部审计人员无法在年度中轻易得到。

表5 审计署2012—2018年对商业银行审计的问题发现梳理

公告	小微企业贷款		三农贷款			
	虚报	贷款结构	指标考核	虚报	违规发放	贷款结构
2018〔40〕	√	√	√	√	√	--
2018〔39〕	√	--	--	--	--	--
2016〔22〕	√	√	√	√	√	√
2014〔7〕	--	--	--	--	--	--
2013〔15〕	--	--	--	--	--	--
2013〔14〕	--	--	--	--	--	--
2012〔24〕	--	--	--	--	--	--

三、国有商业银行内部审计开展政策措施落实审计的建议

(一) 制度保障: 厘清审计权限

针对国有商业银行对政策措施落实的监督力量分散而内部审计不具备监督权限的问题, 本文提出以下建议。

国有行业银行可以保留董事会、监事会和高级管理层对政策措施落实审计的监督权, 但应同时赋予内部审计对政策措施落实情况的审计权限。毕竟内部审计能够深入政策措施落实的具体过程和内容的中核查, 更具专业和经验。如果开展政策措施审计的是其他部门, 一是或会与11号令的规定不符, 二是会耗费大量的资源而对本职疏忽, 三是会与内部审计的其他工作产生重叠造成人力浪费。由此, 开展政策措施落实审计不论是从国家制度要求还是从企业自身发展而言都应当归属于内部审计。保留董事会、监事会和高级管理层对政策措施落实的监督是与内部审计达成权利制衡、有效形成事前预防、以及提升对政策措施重视程度的重要途径。但对于像“三农”专门委员会此类会明显与内部审计开展政策措施落实审计有监督内容重叠的部分, 可以将有重叠的部分向内部审计计划转, 让内部审

计具体执行审计而向专门委员会抄送审计结果。

内部审计被赋予政策措施落实审计的第一步应当是在公司章程中关于内部审计的描述中,除对财务收支、经营活动、风险状况、内部控制和公司治理之外,加上“政策贯彻落实”的职责描述,以达成在组织内部对内部审计赋予天然的政策措施落实审计权限。相应地应当在内部审计准则中加入对政策贯彻落实的监督责任。在商业银行内部审计准则中对职责的定义中,应在前于对公司治理和业务流程的监督的位置,即在第一条阐述对政策贯彻落实的监督权限。而在董事会下设的审计委员会在监督内部审计工作的同时,应当对内部审计开展政策措施落实审计的情况进行指导,以形成整个审计系统对政策措施落实审计的监督合力。

(二)范围划定:区分隶属关系

在赋予商业银行内部审计开展政策措施落实审计的相关权限之后,应当明确其监督范围和内容。依前文分析,党委和董事会的重合使得政策措施落实过程的政策解读和实践执行阶段陷入“自我监督”的矛盾。内部审计要想实现对政策措施落实在商业银行的完整环节审计,势必需要对董事会决定程序的适当性和专门委员会的审议过程进行审计。由此,商业银行内部审计需要对董事会进行监督,又由于现隶属于董事会之下无法完成逆向的审计监督,内部审计需要转变其隶属关系。

内部审计应当隶属于党委,向党委汇报工作,听从党委的任务安排和指导,并且党委与董事会相分离,达成党委对董事会的监督。若考虑到国有商业银行上市公司的身份,需要稳定公司治理结构不变,即审计委员会在董事会之下、审计委员会指导内部审计工作的情况。商业银行内部审计可以在党委与董事会分立的前提下,从内部审计部门或其他部门中从事审计工作时间较长的员工中选拔成立专门党委领导下的审计小组,形成党和公司治理的两条线,在审计工作中,党委领导下的审计小组可以借调和选用内部审计人员,组织的内部审计需要定期向党委领导下的审计小组汇报工作,此审计小组和原先的内部审计共同组成商业银行内部审计系统。在具体开展工作时,可以有党委领导下的审计小组成员的参与,使其对交叉内容进行先了解和接触,一定程度上避免审计资源的浪费。但重新成立审计小组的做法会有重组审计资源而造成成本过高的问题。

在原先内部审计扩展的方法下,内部审计工作需要党委成员牵头,对政策措施落实情况进行抽审。为了缓解审计资源的压力,可以采用定期听审和抽审结合的方式开展。在每月或每季度,相关部门人员对一定时期内政策落实情况汇报总结,之后提交资料由内部审计部门进行抽审,并在一定时期进行项目审计。政策措施落实审计可以开展专门审计,也可以包含在其他审计项目中。审计的

重点应当涵盖指标的完成情况、政策性贷款比例和增速、贷款的真实性等。对审计结果进行报告时,可以采用特定的审计报告形式,除专项的政策措施落实审计之外,应当采用单独审计段进行报告以突出内容。

(三)能力基础:整合审计资源

在审计权限、审计范围和审计内容问题商议之后,也同样不应忽视审计资源的合理配置。由前文可知,政策的多变需要审计人员对政策的解读和理解能力,而在组织内部对政策的学习除了党支部的部分政策学习之外,在对具备行业特征的政策学习领悟和大局的把握上可以适当借助外部力量,例如与政府合作开展对政策学习的培训,以及邀请审计署进行培训学习政策措施落实审计的经验。此外,在对内部审计人员进行选拔或招聘时,可以重点考虑党员和具备事业单位工作经验的人员。

而审计内容的交叉性和复杂性,除了需要依赖于内部审计人员的职业胜任力之外,更需要的是审计技术方法的更新。内部审计对政策措施落实情况与常规审计进行交叉的情况下,需要重视对原始数据的整理和归档,例如在数据录入时加上有政策措施落实审计的选项便于筛选,以减轻之后进行大量数据整理的人力。但其中也同样存在问题,对于政策性贷款的遗漏或故意瞒报情况,内部审计人员会无法核查,所以内部审计人员仍然应当对未选中的数据进行抽审,而选中的数据将被作为审计重点进行大范围的抽查。同时,内部审计人员应掌握大数据审计在内的新型审计技术以提升审计效率。

参考文献:

- [1]秦荣生.国家审计职责的界定:责任关系的分析[J].审计与经济研究,2011,26(2):3-8.
- [2]张静,庞文群.内部审计在审计监督体系中的基础性作用[J].财会月刊,2019(5):114-118.
- [3]李凤雏.关于深化内部审计工作几个问题的思考[N].中国审计报.
- [4]孙亮.内部审计如何促进集团公司高质量发展[J].中国内部审计,2018(9):28-32.
- [5]蒋文龙.新时代政策跟踪审计新内涵新特征新方法[J].审计月刊,2019(2):11-13.
- [6]胡小明,冯柄一,阳晓昀等.政策落实跟踪审计价值研究——以国家开发银行棚户区改造贷款跟踪审计为例[J].中国内部审计,2018(9):22-27.
- [7]赵晓红.践行新时代内部审计的重要使命助力国家重大政策措施贯彻落实[J].中国内部审计,2019(10):11-14.
- [8]刘成,许莉,屈耀辉.国有商业银行内部审计组织架构比较[J].中国内部审计,2011(10):24-26.

(编辑 刘 姗)