

ZHONG YANG YIN HANG NEI SHEN LI LUN

中央银行内审理论

YU SHI WU TAN TAO

与实务探讨

李亚新 主编

泰山出版社

ZHONG YANG YIN HANG NEI SHEN LI LUN

中央银行内审理论

YU SHI WU TAN TAO

与实务探讨

顾少波

科贵群

夏 颖

陈剑李

方强品

品

欣

李亚新

主编

泰山出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中央银行内审理论与实务探讨 / 李亚新 主编. — 济南:
泰山出版社, 2008.6

ISBN 978 - 7 - 80634 - 644 - 0

I. 中… II. 李… III. 中央银行—内部审计—研究
IV. F830.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 007986 号

主 编 李亚新
责任编辑 戴振宇
封面设计 李 菡

中央银行内审理论与实务探讨

出 版 泰山出版社

社 址 济南市马鞍山路 58 号 邮编 250002

电 话 总编室 (0531) 82023466

发行部 (0531) 82025510 82020455

网 址 www.tscbs.com

电子信箱 tscbs@sohu.com

发 行 新华书店经销

印 刷 日照报业印刷有限公司

规 格 165 × 240mm 16 开

印 张 29.25

字 数 400 千字

版 次 2008 年 6 月第 1 版

印 次 2008 年 6 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978 - 7 - 80634 - 644 - 0

定 价 58.00 元

著作权所有·请勿擅自用本书制作各类出版物·违者必究
如有印装质量问题·请与泰山出版社发行部调换

编 委 会

主 编：李亚新

副主编：韩媛媛 刘贤军 刘少顺

编 委：陈震宇 崔秋华 接贵锋

马鹏飞 李俊新 路 勇

朱剑飞 刘 晶

前 言

从国际近代内部审计发展历史来看,20世纪90年代末到本世纪初,内部控制导向审计、风险管理导向审计逐步成为内部审计机构的主要职责,风险管理评估和内部控制评价已成为内部审计工作的主要产品。内部审计的职业关注点,由关注财务到更加关注业务,由关注结果到更加关注过程。特别是美国萨班斯法案实施以来,在全世界范围内掀起了“风险管理热”、“内部控制热”。内部审计如何在公司治理、风险管理及内部控制中发挥职能作用,已经成为世界各国实务界和理论界十分重视的一个重要议题。

2006年以来,中国内部审计协会也大力倡导推进内部审计的转型与发展,即由传统的财务合规性审计,转向以内部控制和风险管理为导向的管理审计,在审计理念上,由对内部审计本质的认识是检查系统向内部审计本质是控制机制的认识转变,由内部审计注重结果、重在治标向注重过程、重在治本转变;在审计的职能上,由单纯监督向监督与服务并重转变;在审计的目标上,由查错纠弊向内部控制评价和风险评估转变;在审计的内容上,逐步由财务控制向业务控制和信息系统控制拓展;在审计的方式上,由事后监督向事前、事中全过程监督转变;在审计的手段上,由手工操作为主向利用计算机、网络信息技术为主转变。

自1998年人民银行设立专门的内部审计部门以来,总行内审司也相应采取了一系列措施,不断加强和完善内部审计工作,在一些方



面契合了内部审计转型的目标,比如,内审部门设立之初,便确立了渐进式的工作开展路径,即:由易到难、逐步提高。先搞财务资金内审,再搞行政执法内审,在此基础上审查运行效率。2003年还提出了内审工作的“三个转变”。这些工作理念的确立推动了人民银行内审工作的逐步深化。近年来,在总行内审司和各级行党委的正确领导下,济南分行辖区各级行内审部门紧密结合本部门、本单位实际,坚持开拓、创新、拼搏、奉献,积极借鉴国内外内审先进经验,围绕央行中心工作,重点组织开展了领导干部履行职责审计、信息技术审计等创新工作,积极探索开展了内部控制审计,有力地促进了辖区各级行职能的依法有效履行,充分发挥了内部审计的保证和咨询作用。

随着金融体制改革的不断深化,对人民银行履行中央银行职能提出了新的、更高的要求,为内审工作的发展提供了广阔的舞台,如何吸收国内外内审的先进经验和理念,建立与国际接轨的央行内审体系,成为摆在我们面前的一个重要课题,同时,要求我们必须加强内审理论的研究和探索,加强内审实践的开拓和创新,“实践是获取科学的钥匙,思考是知识进步的阶梯”,辖区各行内审工作的开展为内审理论的研究积累了肥沃的土壤,提供了充足而丰富的养料。本次内审调研及理论研讨活动评选汇集的54篇优秀论文,全部来源于内审工作第一线,选题丰富,内容涉及管理绩效审计、领导干部履职审计及评价、内部控制审计与评价、信息技术审计、风险导向审计、内部审计质量控制等诸多方面,这些论文能够与内审实务紧密结合,准确把握内审发展趋势,具有较强的前瞻性;能够运用国内外内审理论,对央行内审实务中存在的问题进行深入剖析和探讨,具有一定的理论深度和较强的理论参考及实践指导价值,是辖区人民银行内审部门调研与理论研讨成果的集中体现,这些在实践中孕育的理论研究必将进一步提高辖区内审干部认真实践、深入研究、探索内审理论和实务操作经验的积极性,促进内审人员继续学习国际前沿审计理论,有助于推动辖区内审工作的开展。

编 者

2008年6月20日

目 录

管理绩效审计篇

人民银行开展绩效审计的思考	马鹏飞 / 003
绩效审计在中央银行应用探讨	
程亚男 孙 伟 张金明 杨靖伟	/ 012
基层央行开展绩效审计路径选择	刘慧敏 / 021
人民银行绩效审计评价指标体系初探	王晓君 / 030
人民银行开展绩效审计探析	马兴国 元庆刚 / 037

领导干部履职审计及评价篇

人民银行领导干部履行职责审计评价指标体系研究	
朱剑飞 李俊新	/ 047
完善领导干部履行职责审计的思考	李俊新 / 060



当前领导干部履职审计中存在的问题、难点与对策

- 张 纪 / 066
- 初探建立和完善领导干部履职审计的评价体系 —— 苏云智 / 074
- 对中央银行领导干部履职审计工作思考 —— 江 平 商 俊 / 084
- 关于构建人民银行领导干部履职审计评价指标体系的思考
- 中国人民银行济宁市中心支行内审调研课题组 / 091
- 基层央行领导干部履行职责审计存在的难点、问题及建议
- 王淑田 / 100
- 对领导干部履行职责审计的思考 —— 赵 敏 边 磊 / 109

内部控制审计与评价篇

- 人民银行内部控制评价调查分析 —— 韩媛媛 马鹏飞 / 119
- 内部控制自我评估在人民银行的运用研究
- 翟向祎 孙占伟 / 129
- 对完善中央银行内部控制环境的思考 —— 刘 洁 刘慧敏 / 139
- 对县支行开展内部控制审计与评价的探索与启示 —— 刘 伟 / 147
- 信息化环境下人民银行业务系统内部控制的审计评价
- 刘海林 / 160
- 建立健全基层央行内部控制审计评价机制的思考
- 蔡银山 张 伟 韩少华 / 169
- 如何开展人民银行内部控制审计与评价
- 刘吉运 李 群 郭春慧 / 176
- 基层人民银行内部控制审计评价探析 —— 孙京恩 / 184
- 基层人民银行内部控制审计与评价存在问题及对策
- 中国人民银行济宁市中心支行内审调研课题组 / 195
- 发挥内审监督作用 提高基层人民银行内控水平 —— 邰爱静 / 201
- 人民银行内部控制审计与评价初探 —— 管发进 黄维学 / 208
- 人民银行内部控制的审计与评价 —— 师学礼 苏红亚 / 219

信息技术审计篇

- 信息技术手段在中央银行内部审计中的应用探讨 —— 接贵锋 / 229
- 浅析人民银行信息系统审计的内容、范围、策略和流程
—— 路 勇 / 236
- 浅析计算机辅助审计技术 —— 刘 晶 / 245
- 央行信息系统审计的现状、存在的问题及改进建议
—— 刘群力 秦荣波 / 253
- 信息化环境下内部审计如何开展风险评估与控制
—— 赵 波 王艳梅 / 259
- 信息化环境下的人民银行内部审计
—— 申 红 吕呈祥 郭雁茹 / 265
- 风险分析法当为人民银行信息技术审计主要手段初探
—— 胡家顺 徐 勇 / 272
- 加强中央银行内审信息化建设的思考
—— 亓庆刚 冯友菊 吴美华 / 279
- 信息化环境下的风险分析与内部审计控制 —— 胡留华 白亚东 / 286
- 信息化环境下人民银行内部审计面临的问题与对策
—— 马 骥 / 295
- 如何在基层央行开展信息技术审计 —— 吕献忠 / 302
- 人民银行信息技术审计刍议 —— 海云桃 刘炜炜 / 311

风险导向审计篇

- 风险导向审计在人民银行内部审计工作中的应用探讨
—— 贾克玲 胡家顺 王远斋 王继亮 / 319
- 风险导向审计在人民银行内审工作中的应用探讨
—— 郭元华 张金潭 / 327



基层人民银行开展风险导向型审计的思考 —— 周红涛 / 337

风险导向审计在人民银行内部审计工作中的应用探析

王全新 暴玉恩 / 345

风险导向审计理论在央行内部审计工作中的运用实践

中国人民银行焦作市中心支行内审课题组 / 352

风险导向审计在人民银行内部审计工作中的应用探析

刘吉运 李 群 杨振国 / 359

风险导向型审计:内部控制·审计质量·审计风险

赵秀梅 王保江 / 368

浅谈对人民银行实施风险管理审计的认识

喻 强 吴福东 / 377

基层人民银行风险管理审计现状及对策 —— 水红军 王少波 / 384

内部管理篇

内部审计在人民银行治理、风险与控制中的作用

接贵锋 刘 伟 / 393

浅析加强人民银行内审项目质量控制的途径

管发进 黄维学 周 红 / 402

对审计发现问题落实责任追究的难点与对策 —— 于秀兰 / 411

浅析如何控制提高人民银行内审报告质量 —— 胡兆军 / 419

试谈“增值”内部审计目标的实现

梁韶艳 / 427

论基层央行内审的风险防范作用

中国人民银行聊城市中心支行内审课题组 / 435

内部审计在中央银行治理、风险和控制中的作用

刘延军 周长波 / 443

浅谈内审在中央银行治理、风险和控制中的作用

江 平 商 俊 / 451



管理绩效审计篇



人民银行开展绩效审计的思考

——基于公共受托经济责任理论的分析

中国人民银行济南分行

马鹏飞

摘 要:绩效审计是现代审计发展的方向。本文在对公共受托经济责任理论进行阐述的基础上,深入分析了人民银行开展绩效审计的难点,并提出了相应的对策。

关键词:绩效审计;受托经济责任;内部审计

绩效审计,又称“3E”审计,是指审计人员采用现代技术方法,对项目或活动的经济性、效率性和效果性进行客观、系统的独立检查、评价,并提出切实可行的建议,为有关方面决策提供信息的活动。2003年7月,国家审计署公布的“2003年至2007年审计工作发展规划”中,明确提出了“绩效审计是审计工作水平的发展方向,是现代审计的主流,今后五年应当在这方面进行探索”。人民银行作为我国的中央银行,其法定职能的履行情况和内部经营管理经济性、效



率性和效果性,也是各利益相关者十分关注的问题。因此,适时开展绩效审计符合审计工作的发展方向,绩效审计也必将成为人民银行内审工作的重要组成部分。

一、公共受托经济责任理论与绩效审计

(一)公共受托经济责任理论

公共受托经济责任是以资源的“委托——受托经济责任关系”为前提的。公共受托责任^①是现代政治学、经济学和管理学的制度性特征,政府权力的行使因公共受托责任的要求而合法。从上个世纪六七十年代起,西方学者从公共行政、政府财务报告和内部控制、政府绩效评估和绩效审计、政府治理和战略管理等角度研究公共受托责任,形成了控制观、报告观、理性观和战略观等有代表性的研究成果,极大地丰富了公共受托责任的内涵。

1. 控制观

Romzek 和 Dubnick(1987)认为,公共受托责任应包括“公共部门及其工作人员,对组织内、外部各种期望进行管理所使用的方法”^②。因此,控制一开始就和目标实现联系在一起。作为一种期望管理战略,控制观着重考虑组织内、外部特定的方面(委托方)是否有能力定义和控制期望、各委托方对组织已定义期望的控制程度等两个重要因素,并在控制观的分析框架中把它们分别定义为控制源和控制度,从而将公共受托责任划分为层级受托责任、法律受托责任、专业受托责任、政治受托责任等四种类型。从本质上讲,控制是受托责任的需要,控制是对受托责任的控制,没有受托责任也就无所谓控制。因此,从委托方对受托方的控制入手来研究公共受托责任,

① 公共受托责任一词直接对应的英文是“public accountability”,但西方学者还使用“government accountability”、“public sector accountability”等词语,政府和其他公共部门承担的受托责任,本质上就是公共受托责任,因此本文将上述词语视为同义语。

② Barbara S. Romzek & Melvin J. Dubnick. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy[J]. Public Administration Review, 1987, (5/6): p228.



抓到了问题实质。

2. 报告观

FASB(1980)认为,财务报告具备的“向使用者提供评价服务及持续提供服务能力的信息”、“向使用者提供评价管理层绩效和受托责任有用的信息”和“向使用者提供管理层的说明和解释”等三个目标都与公共受托责任有关。NCGA(1982)指出政府会计及财务报告的全面目标是“为经济、社会和政治决策,以及受托责任控制和财务管理提供信息”以及“为评价管理和组织绩效提供信息”。GASB(1987)将政府财务报告的目标定为将有关政府履行公共受托责任情况的财务信息提供给使用者。Patton(1992)认为,以公共受托责任为基础的政府财务报告应当包括解释和说明的因素;公共受托责任隐含着委托方对受托方的奖励或处罚;委托方和受托方之间关系的性质,直接影响信息的需求和传递;受托方对“什么负责”直接影响政府财务报告编报的发展趋势。报告观从受托方的角度研究公共受托责任,不管受托责任的概念如何发展,受托方向委托方提供信息仍是受托责任的基本要素。在公共受托责任下,信息提供集中体现在政府财务报告的编制和发布。

3. 理性观

Gray 和 Jenkins(1986)把受托责任规范作为支撑责任政府的基本概念,指出:规范“是把委托方和受托方结合在一起的一套方法,并促使受托方就财产保管的行为,承担向委托方提供说明的责任”^①,还首次提出受托责任规范体现着法律、经济、技术、社会和政治等不同的理性。Gray 和 Jenkins(1993)^②认为,受托责任本质上是一种提供记录和就职责履行情况给予答复说明的义务,因这种义务

① Andrew Gray & Bill Jenkins. Accountable Management in British Central Government: Some Reflections of the Financial Management Initiative[J]. Financial Accountability & Management, 1986, (3): p180.

② Andrew Gray & Bill Jenkins. Codes of Accountability in the New Public Sector[J]. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 1993, (3): p55.



产生的赞扬和责备、奖励和惩罚从行为上可以看做是对受托责任的纯度检验证明(hallmarks)。理性观“透过现象看本质”,发现了隐藏在公共受托责任背后的是各种不同的理性,这无异于发现了各级受托方的行为“动机”,为强化受托责任找到一条捷径。委托方可以通过提升和弱化某些理性的价值,实现不同理性的价值平衡,达到优化公共受托责任的目的。

4. 战略观

Kearns 继承了 Romzek 和 Dubnick 的维度分析法。在 Kearns (1994)提出的分析框架中,公共受托责任系统应至少包括组织战略环境产生的一系列绩效标准和组织内部作出的反应等两个维度,并据此将受托经济责任划分为遵循性受托责任、协商性受托责任、职业性或酌量性受托责任、预期性或定位性受托责任。在战略观的分析框架下,通过三个维度把公共受托责任和战略管理整合起来,这三个维度分别是:组织和个人最终向谁负责、绩效标准以及组织对受托责任环境作出的战略反应。战略观从受托方出发,改变了报告观下受托方只是被动提供受托责任报告以及控制观下被动接受委托方控制的情形。受托方不断发挥主观能动性,根据外部环境和受托责任标准的变化积极应对,实施战略管理,更好地履行受托责任。

目前,国内外学者对于公共受托经济责任理论的研究仍处于百家争鸣的阶段,据于不同角度的研究,得出的结论亦有所不同。正如 David Flint 教授所说,公共受托责任并不是一个简单的静态概念,而是一个含有丰富内容的动态概念^①。公共受托责任更是一种思想,一种支配着审计发生、发展的思想和本源力量。因此,试图给公共受托责任一个普遍性、一般性的定义是不现实的,我们只能在已有认识的基础上,尝试探寻公共受托责任的合理成分,概括、提炼公共受托责任的一个分析框架。

^① Flint D. Philosophy and Principles of Audit: A Introduction[M]. London: Macmillan Education Ltd., 1988. p33.



(二)公共受托经济责任与绩效审计

1. 受托经济责任是政府绩效审计的产生的动因。随着政府在社会事务中扮演越来越重要的角色,受托经济责任所反映的以委托人为代表的社会需要的层次与水平不断提高和拓展,也直接导致了受托经济责任的内容和要求的拓展。公共开支的成倍增长使得国营企业大批涌现,使得中央政府和地方各级政府所承担的受托责任的内容和范围扩大到更广的领域,存在于公共领域的受托经济责任受到广泛的注视。即:只要存在受托经营管理的公共财产,就必须承担公共受托经济责任,就应该由政府审计机关对其公共受托经济责任履行情况进行审计,以保证其履行公共受托经济责任。

2. 受托经济责任的发展推动政府绩效审计范围的扩大。绩效审计标准从“2E”(经济性、效率性)为核心发展到20世纪60年代以“3E”(经济性、效率性、效果性)为核心,说明了公众对政府绩效审计的关心不仅仅是对经济性、效率性的关注,更是对效果性关心。事实上,政府以非营利为目标,从事社会公共事务管理与服务活动也是免费或只收取成本补偿基础的服务费。因此,政府公共受托责任及业绩就不仅仅以经济效益为标志,而更加应该关注的是社会和政治的受托责任,对其所受托的人民的资源或财富负责,并把经营情况向人民作出报告或说明。

二、人民银行开展绩效审计的难点

人民银行作为我国的中央银行,肩负着制定和执行货币政策、维护金融稳定、提供金融服务三大职能。其执行法定职能和内部经营管理的经营性、效率性和效果性如何,直接关系到公共受托经济责任的履行程度。因此,适时开展人民银行绩效审计既是审计工作发展的需要,也是促使人民银行依法行政、更好地履行中央银行职责的要求。但目前人民银行开展绩效审计仍存在一定的难点和不足。

(一)绩效审计环境建设尚不完善

在我国,对于政府绩效审计的认知仍处于探索阶段,有相当一部