

探索创新发展中的 央行内审工作

——人民银行内审理论与实务研讨获奖论文集

主编 陈自川

 中国金融出版社

探索创新发展中的 央行内审工作

——人民银行内审理论与实务研讨获奖论文集

主 编 陈自川

 中国金融出版社

责任编辑：亓 霞

责任校对：潘 洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

探索创新发展中的央行内审工作：人民银行内审理论与实务研讨获奖论文集/陈自川主编. —北京：中国金融出版社，2004.9

ISBN 7-5049-3497-6

I. 探… II. 陈… III. 中国人民银行—内部审计—文集 IV. F832.31-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 098690 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63286832 (010) 63287107 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63365686

读者服务部 (010) 66070833 (010) 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 松源印刷有限公司

尺寸 170 毫米 × 240 毫米

印张 29.25

字数 586 千

版次 2004 年 9 月第 1 版

印次 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—5580

定价 43.00 元

如出现印装错误本社负责调换

编 委 会

主 编 陈自川

副 主 编 王晓明 杨立杰 马雪梅

编 委 陶晓峰 刘绍德 武常命

韩国强 张 凌 孟 琦

序 言

中国人民银行各级内审机构是1998年机构改革中新设立的一个部门。六年来,在行党委的正确领导下,在全体内审人员的共同努力下,人民银行从上到下建立了内审组织体系,培养锻炼了一支三千多人的内审干部队伍,建立了内审工作制度,规范了内审工作程序,开展了全面审计、离任审计和主要业务的专项审计,对信息技术审计等新的审计领域进行了大胆探索。通过开展内审工作,加强和改善了人民银行的内部控制,有力地促进了中央银行各项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。

“实践是获取科学的钥匙,思考是知识进步的阶梯”。人民银行内审工作的开展为内审理论的研究积累了深厚而肥沃的土壤,提供了充足而丰富的养料。本次内审理论与实务研讨活动的参选论文全部来源于内审工作实践的第一线,内容涉及内部控制制度的建设与评价、离任审计中存在的问题与对策、内审同级监督的内容与方法、内部审计风险的管理与控制、内审成果的开发与利用以及内审工作信息化等诸多方面。这些论文是对过去六年内审工作实践的深入总结,是对内审现存问题的深刻分析,是对内审经验成果的理论升华,是对内审未来发展的科学规划。这些在实践中孕育的理论研究必将有助于推动内审工作的发展,进一步提高内审工作的质量与水平。

随着我国社会主义市场经济的不断发展和经济、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,为我们内审工作的发展提供了广阔的舞台,也向我们提出了严峻的挑战:如何吸收国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;如何运用现代信息技术手段提高内审工作的质量、水平和效率;如何顺应中央银行职能调整,围绕中央银行工作中心开展内审工作;如何将审计重点从单纯的合规性审计转变为管理性审计,充分发挥内审的咨询作用;如何改革内审组织管理体系,整合内审资源;如何有效地管理内审工作成果,实现内审成果的综合利用;等等。要回答和解决这些问题,要求我们在现有的基础上,继续加强内审理论的研究和探索,继续加强内审实践的开拓和创新。我相信,只要我们各级内审部门和广大内审干部始终保持高度的责任感和使命感,始终保

持旺盛的求知欲望和工作热情，始终保持求真务实、严谨规范的工作作风，我们就一定能够攻克各种难题，一定能够为人民银行依法有效履行中央银行职责发挥更大的作用，作出更大的贡献。

千里之行，始于足下。我们这次通过评选汇集出版的64篇优秀论文，是人民银行内审部门六年来理论与实务研究成果的集中体现，也是我们今后工作的一个新的起点。希望这本论文集的出版能够进一步激发内审人员理论研究和探索的积极性、主动性，推动人民银行内审工作不断向前发展。

陈自川
2004年8月

· 目 录 ·

我国中央银行内部审计的现状与发展取向

..... 朱正平 占再清 杨子英 (1)

现行中国内部审计准则与 IIA 内部审计实务标准的比较研究

——兼论我国央行内部审计与国际惯例接轨的战略举措

..... 中国人民银行荆州市中心支行课题组 (13)

人民银行内审工作存在的主要问题、难点及对策

..... 刘少顺 (24)

对内审同级监督有效性问题的探讨

..... 程福垒 李连勇 (34)

中央银行内审工作的调整对策

..... 陶维斌 (46)

人民银行内审工作存在的主要问题及对策

..... 辛淑霞 (55)

积极探索 开拓创新 提高全面审计工作质量

..... 陈忠瑜 (59)

推进人民银行内部审计与国际惯例接轨的思考

..... 张新潭 陈鸿富 张必英 (63)

人民银行管理审计初探

..... 刘立军 (71)

浅谈如何加强基层人民银行的内审工作

..... 焦国柱 谢荣珍 (82)

国家审计、社会审计、内部审计在金融监管体系中的作用及如何形成监管合力之研究	中国人民银行武汉分行营业管理部课题组 (87)
对人民银行内部审计发挥作用的内部结构和外部环境实证研究	杨小希 李 勇 (103)
对人民银行内审同级监督工作的几点思考	中国人民银行南京分行内审处课题组 (112)
基层人民银行内部审计误区及改革方向初探	李中玉 孙占伟 (119)
人民银行内审“监督同级”职能的定位和发挥	任红梅 (125)
关于人民银行内审工作实现“三个转变”的思考	王中佳 祖 明 盛 辉 (132)
刍议强化人民银行内审工作专业化、规范化、制度化建设	岳润万 张彩兰 (138)
影响当前内审工作有效性的主要制约因素及建议	赵 燕 (143)
浅谈内审工作制度化、专业化、规范化	宋友鸿 黄秀丽 (148)

浅析央行内审工作	金庆鹏 (154)
人民银行实施有效同级监督的实证分析	王晓东 (160)
县级央行内审同级监督的成效、难点及对策	张立忠 闫汝辉 (169)
中央银行内部控制评价工作初探	高 睿 (175)
探索中央银行内审监督评价的途径	中国人民银行绥化市中心支行内审科调研组 (181)
建立内审控制与评价信息化系统的构想	中国人民银行九江市中心支行内审科课题组 (190)
建立系统性内审监督模式 构造再监督运行新机制	周发森 符夫之 (199)
人民银行内控建设及其监督评价	师学礼 王克领 苏红亚 (207)
对中央银行实施内控评价的探讨	郑曼丽 时华伟 (215)
关于建立基层央行内部控制评价模式的思考	崔临萍 (222)
试论人民银行内部控制的评价体系	徐冬冬 (229)

基层人民银行内部控制评审的实践、难点及对策	王予蒙 李雪冰 (235)
加强内部控制建设 促进人民银行更好履行中央 银行职责	
——关于辖内人民银行系统内控建设情况的调查报告	
..... 中国人民银行南京分行内审处课题组 (242)	
基层央行内控建设问题探析及深化策略	
..... 中国人民银行淮安市中心支行课题组 (251)	
对内控制度建设的几点思考	臧荣芳 (259)
利用信息技术提高内审工作的质量和效率	
..... 中国人民银行上海分行内审处课题组 (263)	
浅谈基层央行信息技术审计的难点及对策	
..... 高 泉 (273)	
加快审计手段现代化建设 促进内审工作水平 提高	
..... 中国人民银行南京分行内审处课题组 (277)	
由信息系统审计点击央行内审创新	
..... 祁小玲 (284)	
人民银行计算机辅助审计初探	
..... 中国人民银行安庆市中心支行内审科课题组 (291)	
人民银行信息系统内部控制的审计评价初探	
..... 丁保明 刘海林 (299)	

加强人民银行内审信息化建设的思考	张传玲 (306)
金融信息化时代央行内部审计手段现代化面临的 挑战与构想	中国人民银行镇江市中心支行课题组 (311)
IT 审计——人民银行内审工作的新挑战	海云桃 孙予伟 (320)
信息技术审计浅谈	罗 祥 (328)
加快人民银行内审业务信息化建设的思考	史可山 陈崇跃 黄俊莉 林 文 (334)
计算机审计技术浅议	肇 鑫 (342)
中央银行领导干部离任审计工作中存在的问题与 对策	中国人民银行盐城市中心支行内审科课题组 (347)
关于对领导干部离任审计工作的若干思考	王英慧 周红涛 李军强 (352)
离任审计若干问题探讨	中国人民银行九江市中心支行内审科调研组 (359)
浅谈离任审计与经济责任审计的关系	骆成莉 (366)

领导干部离任审计工作理论与实务初探	董丽华 (372)
领导干部离任审计与经济责任审计：比较和借鉴	陈震宇 (377)
完善人民银行系统领导干部离任审计刍议	黎州忠 刘举达 (383)
人民银行领导干部实施任期责任审计势在必行	邢英礼 (390)
我国央行内部审计风险分析与管理策略	中国人民银行南京分行内审处课题组 (395)
中央银行内部审计风险研究	中国人民银行盐城市中心支行内审科课题组 (403)
浅谈人民银行内部审计风险及对策	魏新建 (411)
风险管理与内审实践	纪现玉 (417)
漫谈人民银行内部审计风险及其规避策略	宋旦生 (422)
论中央银行内部审计成果的管理与应用	步国强 谢振忠 (427)
浅谈内审报告中经常出现的问题及解决办法	李尚义 (434)

开展内审非现场监督的若干思考

..... 李 敏 (439)

如何有效促进内审监督与人事管理工作有机
结合

..... 中国人民银行海口中心支行内审处课题组 (445)

基层央行内审成果运用情况浅析

..... 周 波 柴 亮 (449)

我国中央银行内部审计的现状与发展取向

朱正平 占再清 杨子英

摘要：1998年底，我国中央银行机构改革新设了内审部门，专司对人民银行各职能部门、分支机构、行属企事业单位及其工作人员依法履行职责情况的监督。这五年来，内审部门在促进中央银行自我约束、防范金融风险 and 内部管理风险等方面发挥了积极的作用。但由于在内审组织体系、职责定位、运作方式以及技术手段等方面还不够完善，影响了中央银行内审职能更充分地发挥。特别是金融监管职能从中央银行分离出来的改革，内审部门面临如何重新定位的问题。本文在深入分析人民银行内部审计工作现状的基础上，借鉴国外金融机构内部审计的发展经验，结合人民银行管理体制改革的实际，提出了我国中央银行内部审计的发展思路和辅助措施。

关键词：内部审计 中央银行 发展取向

在我国，中国人民银行履行中央银行职能，担负着制定和实施货币政策、提供金融服务、实施宏观调控的职责。即使银行监管职能从人民银行划分出去以后，人民银行仍在金融体系中占据举足轻重的地位。人民银行能否正确履行其职能直接关系到国家金融乃至整体经济的稳定和发展。1998年人民银行大区行体制改革之时增设内部审计部门就是要借此来加强人民银行的自我约束、防范金融风险 and 内部管理风险的能力，确保人民银行正确行使好中央银行职能，维护经济金融的稳定和发展。人民银行内部审计工作运行近五年来，从打基础到逐步规范，从探索到发展，形成了内部审计工作体系的基本框架，在促进人民银行履行中央银行职责，发挥内部再监督作用等方面取得了很好的成效。但由于内部审计工作在我国金融系统特别是在人民银行系统的发展时间还不长，在整个内部审计体系的建设方面还是处于探索和逐步完善的阶段。在这个阶段，我们既要切实建立一个适合中国国情、具有中国特色的中央银行内部审计体系，同时也不能忽视对国外中央银行包括商业银行的比较成熟和先进的内部审计工作经验的借鉴。我们注意到，中国人民银行总行越来越重视对国外先进内审工作经验的学习和研究，这将对我国中央银行内部审计工作体系的进一步完善和发展起到积极的作用。本文本着洋为中

用的指导思想，总结国外银行内部审计发展的趋势，分析我国中央银行内部审计工作需要改进的地方，并提出我国中央银行内部审计发展取向的建议和思路，以就教于同仁。

一、国外金融机构内部审计的发展趋势及启示

内部审计是根据企业保护资产、加强内部控制、提高经营管理水平和经济效益的内在需要逐步发展起来的。从最初的以保护企业财产为目的的内部财务审计到现代经营审计和管理审计，内部审计至今已走过半个多世纪的历程。2001年国际内部审计师协会在修改后的《内部审计实务标准》中对内部审计的定义是：内部审计是一种独立的、客观的保证和咨询活动。它通过系统化和规范化的方法，评价和改进风险管理、控制和治理过程的效果，帮助组织实现其目标。对比国际内部审计师协会从1947年开始对内部审计先后7次所作定义的变化看，我们发现内部审计正在逐步从监督评价的“警察”角色向风险控制、增加价值的“管家”、“顾问”角色转变。通过对美国、加拿大、日本以及西欧诸国内部审计发展历史的研究，我们感到一个具有较高效率的内部审计体系至少应具备以下特征：

（一）内部审计组织体系应体现独立性

国际银行业内部审计组织体系的设立主要有集权式和分权式两种模式。集权式是只在总行设置独立的内部审计机构，根据业务发展需要在分行设立内部审计部门的分支机构或兼职审计人员；分权式是总行和分行分别设置对本单位领导负责的独立的内部审计机构，两级机构之间没有直接隶属关系。不少大银行会在董事会下设置审计委员会，以加强对内部审计工作以及风险管理工作的领导，为内部审计人员创造宽松的履行职责的空间。目前，国际银行业最普遍的模式是集权管理模式。无论是集权式还是分权式，内部审计机构都是对董事会负责的职能机构，必须强调其独立性。独立性主要体现在三个方面：一是内部审计部门直接向董事会负责，可以不受行政长官和职能部门的制约而独立开展工作；二是内部审计部门履行职责直接由董事会授权，具有绝对的权威性；三是内部审计部门以第三者的身份开展工作，不参与银行的经营管理，具有超脱性。独立性是内部审计部门客观、公正履行职责的重要保证。

（二）内部审计目标应体现服务性

发达国家内部审计发展演变的历史表明内部审计由监督主导型向服务主导型转变是社会经济发展的必然趋势，是审计者和被审计者以及管理当局彼此适应、

协调发展的必然选择。各国银行的内部审计部门普遍致力于向管理层和业务部门提供咨询服务,帮助管理者实现经营目标,增加银行价值,促使管理层和业务部门更加信赖内部审计部门提出的意见和建议。内部审计目标由监督转向服务体现在三个方面:一是要从过去的查错防弊转向评价内控系统和经济效益;二是要从检查营私舞弊风险转向检查评价投资风险、环境风险、决策风险;三是要由过去的“警察”形象转变为管理层的顾问和伙伴。

(三) 内部审计内容应具有广泛性

2001年8月,巴塞尔银行监管委员会发布了一份报告——《银行内部审计和监管当局与审计师的关系》。根据该报告,银行内部审计的范围一般应包括:检查和评价内部控制系统充分性和有效性;审查风险管理程序和风险评价方法的适用性及有效性;审查和管理财务信息系统;审查会计记录及财务报告的准确性和可靠性;审查保护资产的方法;审查已建立的系统是否遵循法律和监管要求,行为准则和政策、程序的执行情况;评价经营活动的效益和效率等十几个方面。内容的广泛性主要表现在:第一,内部审计空间范围广——银行内部所属的各部门、各单位、各级工作人员和全部财产以及各种档案、记录、业务系统等都在内部审计的检查范围;第二,内部审计内容范围广——包括财务收支审计、经济效益审计、内部控制审计、环境评价审计、人力资源审计、信息技术审计等;第三,内部审计外延广泛——内部审计触角延伸到银行业务操作的全过程,甚至包括风险控制管理、合法合规审计、经营决策研究等方面。

(四) 内部审计运作应具有规范性

银行内部审计部门的运作主要包括以下活动:制定以风险为基础的审计计划、检查和评价获取的信息、实施质量控制、通报审计结果、后续审计。国际内部审计师协会制定的《内部审计实务标准》对这些活动制定了具体标准,以保证内部审计在规范有序的基础上高效运作。它包括了属性标准、工作标准和实施标准。属性标准是说明开展内部审计活动的机构及人员的特点;工作标准描述的是内部审计活动的性质并提出了衡量内部审计活动开展的质量准绳;实施标准则是前两者在特定类型的审计活动中的具体体现(例如合规性审计、舞弊调查或自我评价项目控制)。其中最值得借鉴的是关于审计计划、职业资格、审计方法和质量保证方面的规范性做法。以近几年来人民银行总行组织的对瑞典、爱尔兰、荷兰、德国、美国、加拿大等国中央银行内部审计工作的考察结果看,他们在审计运作方面普遍具有以下特点:第一,重视审计计划。审计计划通常以风险估计为依据,同时考虑现存财务控制体系和管理部门的需要,制定长达3年、5年或8年不等的审计计划。对高风险业务每年审计一次,一般风险业务是2~3年审计

一次。审计的重点是高财务风险领域、内部控制和信息系统。第二，重视执业教育。大都明确规定内部审计师的执业资格，有相应的学历资格和从业年限要求，并规定内部审计人员必须每年参加1~3周的职业技能培训。第三，重视信息技术方法的应用。充分应用计算机辅助审计方法，运用审计软件进行审计抽样和数据分析，重视对电子数据处理（EDP）系统的审计，对内部审计人员的计算机系统审计知识有很高的要求。第四，重视后续审计。对审计建议执行情况的跟踪检查一般半年至一年进行一次，对问题较多的往往在6~9个月后进行后续审计。第五，重视审计报告。一般是每年向董事会提交内部审计活动报告、财务报表审计报告和所有审计和调查的综合分析报告，把内部审计职能定位于领导决策的助手。

二、我国中央银行内部审计工作的发展现状及主要问题

1998年，我国中央银行管理体制进行了重大改革，借鉴国际内部审计监督的有益经验，中国人民银行组建了内部审计部门。内部审计部门的建立标志着我国中央银行开始重视内部监督和行业自律。近五年来的内部审计运作情况表明，人民银行内部审计工作在树立良好的银行管理者形象、提高中央银行声誉、保证中央银行公正有效地履行职责、防范工作中的道德风险等方面都发挥了积极的作用。但囿于现行人民银行行政管理体制的某些限制以及在内部审计职责定位方面的某些分歧，我国中央银行内部审计的职能作用尚未充分发挥出来，主要表现在以下五个方面：

（一）内部审计组织的独立性不够

人民银行内部审计属于部门审计，相对国家审计来说属于内部审计，但对下属分支机构又具有外部审计的性质。目前人民银行总行、分行、中心支行均依托人民银行现有的组织体系而逐级建立了双重领导下的内部审计机构，县支行未设独立内部审计部门，一般只有1~2名内部审计专管员。在业务上，内部审计部门既受本级行的行长领导，又受上级行的内部审计部门的领导。偏重于分权式内部审计组织管理模式。这种内部审计组织体系和领导管理体制，一个比较大的特点就是能使内部审计工作的覆盖面延伸到人民银行的所有机构，有利于实行全面而广泛的监督。但是，根据《中国人民银行内部审计工作制度》规定：中国人民银行内部审计工作实行行长负责制，内部审计部门对行长负责并报告工作。所有的内部审计报告要对行长报告，即使是上级行安排的审计项目在上报审计报告时，也要由本行行长审阅批准，然后再向上级行报告。这几年的人民银行内部审计实践表明，往往经本行领导审阅后的审计报告，都是按照领导的“意见”有