

国家审计指南系列丛书

商业银行审计指南

《商业银行审计指南》编写组

 中国时代经济出版社

国家审计指南系列丛书

商业银行审计指南

《商业银行审计指南》编写组

图书在版编目 (CIP) 数据

商业银行审计指南 / 《商业银行审计指南》编写组著 .

—北京: 中国时代经济出版社, 2014. 1

ISBN 978-7-5119-1864-2

I. ①商… II. ①商… III. ①商业银行 - 金融审计 - 指南 IV. ①F239. 65 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 319714 号

书 名: 商业银行审计指南
作 者: 《商业银行审计指南》编写组

出版发行: 中国时代经济出版社
社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼
邮政编码: 100069
发行热线: (010) 68320825 88361317
传 真: (010) 68320634 68320697
网 址: www.cmepub.com.cn
电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com
经 销: 各地新华书店
印 刷: 北京市荣海印刷厂
开 本: 787 × 1092 1/16
字 数: 283 千字
印 张: 15.75
版 次: 2014 年 1 月第 1 版
印 次: 2014 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5119-1864-2
定 价: 46.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换
版权所有 侵权必究

审计署关于印发商业银行 审计指南的通知

2013年11月19日 审金发〔2013〕122号

各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团审计厅（局），署机关各单位、各特派员办事处、各派出审计局：

为进一步推进审计工作法治化、规范化，贯彻落实审计法律法规和国家审计准则，审计署于2011年制定《国家审计指南开发方案》，全面部署国家审计指南体系的开发构建工作。经2013年6月14日审计署国家审计指南专家委员会会议审议，该体系中的《商业银行审计指南》已经开发完成，现予印发（该指南另行成册）。

审计指南是根据审计法律法规和国家审计准则开发的，是对良好审计实务的指引，请各单位和从事商业银行审计的人员，在实际工作中参考利用。利用中发现审计指南与审计法律法规、国家审计准则不一致的，应当以审计法律法规和国家审计准则为准，并将有关情况及时反馈给审计署国家审计指南专家委员会办公室（法规司）。

国家审计指南专家委员会审定意见

经 2013 年 6 月 14 日审计署国家审计指南专家委员会会议审议，《商业银行审计指南》符合国家审计指南条件，可以作为国家审计指南使用，建议报刘家义审计长批准印发。

主任委员：孙宝厚

副主任委员：董大胜

委 员：郭彩云 胡家俊 袁 野 崔振龙 刘力云
丁德明 朱惠红 杨志国 秦荣生 贾文勤
蔡 春

审计署国家审计指南专家委员会

2013 年 9 月

总 序

审计法治是审计工作发展的重要基础和保障，是依法治国方略在审计领域的具体体现。坚持不懈地推进审计法治化、规范化建设，对于促进审计机关依法履行审计职责、加强审计工作、规范审计行为、发挥审计保障国家经济和社会健康运行的“免疫系统”功能，对于促进完善中国特色社会主义法律体系，深入开展社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，完善国家治理，有着十分重大的意义。

新中国审计制度建立以来，伴随着国家改革开放、民主法制建设、经济社会的发展进步和审计工作自身的不断发展，审计法律制度不断得到完善。在国家宪法的基础上，全国人大常委会制定了审计法和规定相关领域审计工作的其他法律，国务院制定了审计法实施条例和规定相关领域审计工作的其他行政法规，审计署颁布了国家审计准则等审计规章，一些地方人大常委会和地方政府颁布了地方性审计法规和规章，形成了以宪法为根本基础、以审计法及其实施条例为核心内容、以国家审计准则为基本标准、以其他涉及审计工作的法律法规和规章为重要补充的中国特色审计法律规范体系。与此同时，全国各级审计机关坚持以毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，树立科学的审计理念，坚持“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”的审计工作方针，全面履行法定审计职责，加强对财政财务收支真实、合法、效益的审计监督，在维护财政经济秩序和国家安全、推动改革和民主法治、促进廉政建设和改善民生、保障国民经济和社会健康发展等方面发挥了重要作用。

根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，审计署结合审计工作的实际情况和发展要求，制定了《审计署“十二五”审计工作发展规划》，提出要以审计工作法治化、规范化为目标，更加注重依法审计、文明审计，更加注重加强整改、完善制度，更加注重提高素质、严格管理，加强审计规章制度建设，构建审计指南体系，强化审计质量控制，进一步规范审计行为。为此，审计署组织力量，以审计法律法规和审计准则为依据，坚持审计指南开发的规范性、实用性、指导性、先进性、开放性原则，立足我国审计实践，借鉴世界审计组织和外国审

计机关开发审计指南的有益经验，针对审计业务主要环节和主要领域，有步骤地开发了审计指南。

审计指南是根据审计法律法规和审计准则开发的，是对良好审计实务的指引。全国各级审计机关和广大审计人员要深入学习审计指南的内容，结合贯彻执行审计法律法规和审计准则，在审计工作中积极参考利用审计指南，指导审计工作的开展。学习利用中发现审计指南与审计法律法规、审计准则不一致的，应当以审计法律法规和审计准则为准，同时提出进一步完善审计指南的意见和建议。以此为契机，大力提高审计工作法治化、规范化水平，推动审计工作迈上新台阶，促进审计事业进一步深入发展。



二〇一二年七月

前 言

一、编写需求

商业银行审计工作已经走过 30 年的发展历程，在促进整顿和规范金融市场秩序，查处重大违法违规问题 and 经济犯罪案件线索，揭示体制性、制度性问题，防范和化解金融风险，维护国家金融安全，服务国家治理等方面发挥了重要作用。审计署 2003 年出版的《商业银行审计指南》为审计机关和审计人员实施商业银行审计提供了指导性程序和方法，经过近 10 年的应用，积极推动了金融审计的规范化、科学化建设工作。

为了全面总结商业银行审计的基本做法，特别是近 10 年的实践经验，更好地规范和指导金融审计工作，有效提高审计工作质量水平，根据审计署有关国家审计指南开发工作的统一部署和要求，2012 年上半年，审计署金融审计司开始组织实施新版《商业银行审计指南》的修订编写工作。

二、编写原则

本指南是国家审计指南开发体系中专业审计指南之一，为审计机关和审计人员实施商业银行审计提供指导性的审计操作规程和方法，有利于规范审计行为，控制审计风险，提高审计效率和质量，但不具有法律强制效力。

本指南严格依据审计法律法规和审计准则，规范商业银行审计的职责权限，以及审计目标、内容、程序、方法，并针对各项具体业务，从多角度进行分析，从多方位提出审计思路。此外，指南还附有近年来审计机关在商业银行审计中发现的各类典型案例，为更好地开展审计工作提供具体指引。

本指南围绕商业银行审计“维护安全、推动改革、促进发展”的总体要求，做到真实、合法和效益情况三方面的审计并重。真实性审计方面，专章阐述了财务管理审计，并在各章中均渗透了财务核算真实完整情况的审计内容；合法性审计方面，专章阐述商业银行内部控制审计，并在各章中重点介绍了业务的合法合规和风险管理的审计内容；效益性审计方面，专章阐述商业银行的总体分析和系统评价，并在各章中阐述了商业银行贯彻执行经济金融政策等宏观社会效益，以及自身经营效益情况的审计内容。

本指南深刻总结了商业银行审计的实践经验，吸收借鉴金融监管部门先进的监管理念和做法，充分考虑当前商业银行信息化、国际化、综合化的发展变化趋势，全面分析了商业银行发展过程中存在的各类风险。针对商业银行的信息化发展特点，详细介绍了信息化条件下的数据集中分析、分散核查的审计模式和组织方式，专章阐述了商业银行的信息系统审计，并将数据分析作为各项业务审计的基本程序贯穿全书。针对商业银行国际化的发展特点，介绍了商业银行国际业务、对外投资的审计，以及资本异常流动的审计。针对商业银行的综合化发展特点，阐述了机构综合经营的审计，介绍了创新型的中间业务和表外业务等产品综合经营的审计，以指导审计机关和审计人员防范跨行业、跨市场传播的系统性风险。

三、主要内容

本指南共分十一章。第一章为概述，主要叙述商业银行审计工作总体要求、审计目标、审计内容、审计程序和审计组织模式。第二章从控制环境、风险评估、信息与沟通、内部监督等方面对内部控制测评进行了阐述。第三章为总体分析，主要叙述总体分析的目标、内容、指标、程序和方法，以及经营和风险状况评价体系。第四章至第十一章，分别对商业银行贷款业务、资金业务、投资业务、存款业务、中间业务、表外业务、财务管理、信息系统审计的目标、内容、程序和方法进行了阐述，并附有相关业务的审计案例。

四、编写工作组织情况

本指南由审计署金融审计司具体组织编写，抽调了金融司及各特派办业务骨干参与起草工作，并经过多位专家和学者的审阅和论证，以及国家审计指南专家委员会的评审。

五、适用范围

本指南适用于国家审计机关组织开展的商业银行资产负债损益审计项目。各级审计机关开展政策性银行审计、商业银行法定代表人经济责任审计及特定事项的专项审计调查时，可参照本指南的部分内容实施审计。

综上所述，我们力求本指南充分体现中国特色商业银行审计的特点，为进一步深化、发展金融审计工作奠定良好基础。当然，本指南还有许多不足和不妥之处，诚盼广大审计干部、专家学者给予批评指正。

《商业银行审计指南》编写组

二〇一三年七月

目 录

总序	刘家义	1
前言		1
第一章 概述		1
第一节 商业银行审计工作总体要求		1
第二节 审计目标		1
第三节 审计内容		3
第四节 审计程序		5
第五节 审计组织模式		7
第二章 内部控制测评		11
第一节 业务概述		11
第二节 控制环境测评		13
第三节 风险评估测评		18
第四节 信息与沟通测评		21
第五节 内部监督测评		24
第三章 商业银行总体分析		26
第一节 总体分析的目标和内容		26
第二节 总体分析指标		30
第三节 总体分析的程序和方法		44
第四节 商业银行经营和风险状况评价体系		47
第四章 贷款业务审计		53
第一节 业务概述		53
第二节 法人贷款审计		56
第三节 个人贷款审计		65

第四节 贸易融资审计	70
案例 1	74
案例 2	76
第五章 资金业务审计	78
第一节 业务概述	78
第二节 现金业务审计	80
第三节 同业往来业务审计	83
第四节 主要融通业务审计	88
案例 1	98
案例 2	100
第六章 投资业务审计	102
第一节 业务概述	102
第二节 长期股权投资审计	105
第三节 债券投资审计	115
案例 1	122
案例 2	124
第七章 存款业务审计	126
第一节 业务概述	126
第二节 对公存款审计	128
第三节 储蓄存款审计	135
第四节 资金异常流动审计	138
案例 1	142
案例 2	143
第八章 中间业务审计	145
第一节 业务概述	145
第二节 支付结算业务审计	148
第三节 结售汇业务审计	152
第四节 信用卡业务审计	156
第五节 理财业务审计	160
第六节 其他中间业务审计	164

案例 1	167
案例 2	169
第九章 表外业务审计	171
第一节 业务概述	171
第二节 承诺类业务审计	173
第三节 担保类业务审计	177
第四节 交易类业务审计	181
案例 1	185
案例 2	187
第十章 财务管理审计	190
第一节 业务概述	190
第二节 财务会计报告审计	191
第三节 财务收入审计	195
第四节 财务支出审计	201
案例 1	208
案例 2	210
第十一章 信息系统审计	213
第一节 业务概述	213
第二节 审计目标和内容	214
第三节 审计程序和方法	217
第四节 信息系统审计的测评指标	222
案例	233
后记	236

第一章 概 述

第一节 商业银行审计工作总体要求

为进一步指导和规范国家审计机关组织开展的商业银行资产负债损益审计活动，提高审计效率，保证审计质量，特制定本指南。

本指南所称商业银行，是指依照《中华人民共和国公司法》和《中华人民共和国商业银行法》等有关规定设立的，从事吸收公众存款、发放贷款、办理结算等业务的金融企业法人，包括国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、农村合作商业银行等。

审计机关开展商业银行审计工作，应准确把握国家审计在金融监管体系中的定位，充分发挥独立性和综合性的优势，以国有及国有资本占控股地位或主导地位的大型商业银行为重点，将全面审计与专项审计调查相结合，将审计商业银行与审计其他金融业务、领域相结合。

审计机关应针对经济金融形势发展变化趋势和商业银行经营活动及管理体制的改革，转变商业银行审计工作思路：从审计商业银行传统业务为主，向审计商业银行的传统、创新业务并重转变；从查找商业银行经营管理问题为主，向发现问题并最终促进制度机制的完善转变；从关注商业银行单一经营风险，向揭示商业银行全面风险及可能诱发的系统性风险转变。

审计机关开展商业银行审计工作，应坚持审计技术创新，不断改进审计技术方法，切实增强集中分析商业银行电子数据的能力，实现对经济金融体系运行中热点问题的日常监督、适时反映。

审计机关开展商业银行审计工作，应充分利用计算机技术，建立项目管理平台，实施科学的审计项目管理，加强审计项目组之间，以及审计机关之间的工作信息沟通，切实提高审计质量。

第二节 审计目标

一、商业银行审计总体目标

审计机关开展商业银行审计，应以“维护安全、推动改革、促进发展”为工

作总体目标，揭示和防范金融风险，推动建立健全高效安全的商业银行体系和系统性风险防范机制。

（一）维护安全

通过对商业银行的审计，促进其认真贯彻落实金融宏观管理政策及措施，确保经营稳健性和资产安全性，减少由此带来的经营风险；关注财政债务的隐性化、国际资本流动、房地产市场的资产泡沫等突出问题，加强对大型商业银行跨业经营和交叉金融业务的监督力度，加强对地方商业银行的监督力度，加大对创新业务的监督力度，促进建立健全系统性金融风险防范机制和处置机制，维护国家金融安全 and 经济安全。

（二）推动改革

审计机关应以推动商业银行深化改革，转变发展方式和调整结构为重点，关注其法人治理结构及内控制度的建立和执行效果，有效揭示内部管理薄弱环节和制度缺陷，促进其进一步健全法人治理结构，完善重大事项的决策机制和程序；建立和完善集团层面的风险架构；加强信息披露，提高透明度；推动金融机构实施稳健的薪酬机制，提高金融机构的透明度要求；促进经营管理水平和行业竞争力的提高；推进逆周期的金融宏观审慎管理制度框架的完善，推进人民币汇率形成机制和利率市场化的建设，推进存款保险制度的建立，加快社会信用体系建设，改善商业银行发展环境。

（三）促进发展

通过对商业银行的审计，促进其顺利传导货币政策和实现政策意图，推进信贷政策与国家宏观调控政策、产业政策、监管政策的协调配合，加强对小微企业、“三农”等薄弱领域的金融服务，加大对民生工程、重大工程建设、中小企业、节能减排、科技创新、区域协调发展等领域的信贷投入，支持产业转型升级，推动经济结构优化调整；进一步健全和完善多元化的银行体系，提高金融服务覆盖面；推动以改善服务、降低风险、提高效率为前提的金融创新，促进金融资源的优化配置和金融结构优化，提高为实体经济服务的水平；推动个人金融服务的发展，更好地保障金融消费者的权益。

二、商业银行审计具体目标

按照《中华人民共和国审计法》及其实施细则的有关规定，审计机关对商业银行资产负债损益的真实、合法和效益情况开展审计。

（一）资产负债损益的真实性

检查商业银行各项业务所形成的、列示于资产负债表中的各项资产、负债、

所有者权益以及有关表外科目在会计决算日是否真实存在，资产质量五级分类是否真实，列示于利润表的各项收入和支出在会计期间内是否确实发生；商业银行发生的所有业务是否均已按规定准确记入有关账簿并列入财务会计报告，商业银行各项业务交易金额和账户余额记录是否准确。

（二）资产负债损益的合法性

检查商业银行各项业务活动遵循国家及相关监督管理部门颁布的法律法规的情况。审计机关应注意揭露商业银行的重大违规问题和管理薄弱环节，注重查处重大违法案件线索，有效揭示体制性、机制性、制度性问题缺陷。

（三）资产负债损益的效益性

检查商业银行在推动经济发展、金融稳定、社会公平等方面是否实现了宏观经济政策目标；在财务效益、流动性、安全性和发展能力状况等方面是否实现了自身经营目标。

第三节 审计内容

商业银行审计应以商业银行主要经营业务活动为主线，既包括存款、贷款、汇兑等传统业务，也包括发展迅速的委托理财、资产托管、投资银行和表外业务，同时，还涵盖商业银行的财务管理、信息系统管理、内部控制建设等事项。审计内容主要有以下几个方面。

一、宏观调控政策的贯彻执行情况

审计机关应围绕国家经济金融决策部署及宏观调控的具体措施要求，以反映商业银行经营管理中存在的突出问题和防范重大政策风险为目标，深入揭示商业银行在执行国家宏观调控政策中存在的突出问题；同时，要从体制机制和制度层面分析产生问题的原因，及时提出完善商业银行管理体制机制方面的审计建议，有效促进国家宏观调控政策的贯彻落实。

二、财务收支情况

检查商业银行是否按会计法、企业会计准则的要求组织财务收支活动并进行会计核算，以资产负债表、损益表和现金流量表为基础，对总行及部分分支机构重要会计信息进行分析、测试，核实其财务状况和经营成果的真实性、完整性；检查报表合并范围及重大项目调整情况的真实性、完整性和合规性；对资本充足率、贷款损失准备、流动比率等重要财务与经营指标变化情况进行总

体分析和评价。注意对相关社会审计机构为商业银行出具的审计报告质量情况进行核查。

检查商业银行各项业务收入、支出核算的完整性和真实性，有无隐瞒、截留经营收入的问题，关注各项折旧、摊销和准备金提取的合理性，审查会议费、招待费等业务及管理费用的列支情况，重点检查收入分配、职务消费和车辆配置中存在的突出问题，是否存在铺张浪费等问题；核实资产减值准备提取是否准确合规，有无挤占挪用资金、人为调节当期损益和私设“小金库”等问题；审核中间业务收入的合规性，关注商业银行的结算、汇兑，以及资产管理、咨询服务等各项收费业务及标准是否符合规定要求，有无违规乱收费等问题。

三、内部控制情况

检查商业银行内控制度的健全性和有效性，是否制定符合银行发展战略，基本覆盖银行各项业务及其各个环节的内控制度，能否确保国家法律规定和商业银行内部规章制度的贯彻执行，确保商业银行发展战略和经营目标的全面实施和充分实现；内部控制是否能有效确保其对风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正，确保风险管理体系的有效性；内部控制能否确保业务记录、财务信息和其他管理信息的及时、真实和完整。

四、业务经营及风险情况

检查商业银行各项业务的发生是否符合国家相关法律法规的要求，经营决策是否符合规定的程序和要求，业务交易是否符合制度规定和授权规定，有无违规操作、越权审批、虚假交易并造成重大损失等情况。结合商业银行业务发展和经营绩效、稳健经营和风险防范、政策落实和促进经济发展情况等方面的指标，综合评价商业银行的运行情况、经营效益、管理水平和抗风险能力。审计中，应注意核实授信业务的合规性，以及信贷资产质量的真实性；核实负债业务的合规性，存款的时点和日均增量等营销类指标的真实性，关注可疑支付情况；审查自营投资、同业业务、系统内往来等资金运营业务的操作性风险；审查银行卡、外汇交易和人民币跨境支付等中间业务和代客理财、信用证、保函等表外资产业务的合规性。

审计中，在及时揭示被审计商业银行及其他金融机构各类经营风险及管理问题的同时，着力反映金融领域的系统性风险。关注金融业务和金融产品的证券化、衍生化创新是否以服务实体经济为基础，以及各类衍生金融产品可能引发的系统性风险；关注银行、证券、保险、信托等金融机构竞争与合作中可能存在的跨市

场风险传递；关注影子银行体系对融资规模、信贷流动性和期限转换的影响；关注跨境资金的异常流动对金融市场的影响，以及商业银行在应对跨境资金异动中的缺陷；关注商业银行为地方融资平台公司提供贷款过程中存在的问题，揭示财政风险与金融风险的相互转化；关注中小商业银行违规问题及存在的风险，揭示金融风险由大中型商业银行向中小型商业银行转移的风险；关注商业银行跨国发展或境外业务的经营管理风险；关注商业银行综合经营发展中的资本金重复计算、相互投资持股、关联交易等风险；关注股东多元化、资本结构复杂化带来的公司治理及内控制度风险问题。

此外，审计机关在商业银行审计中，应将揭露和查处重大违法问题和经济案件线索作为重要抓手，通过查处贷款诈骗、侵占挪用、非法集资、地下钱庄等金融案件线索，有效维护金融机构资产安全；通过揭露商业银行工作人员在投融资决策、授信管理、固定资产购置、营业网点装修、大宗物品采购、业务外包、呆账核销和不良资产处置等方面存在的滥用职权、失职渎职等损害国有资产权益问题，收受商业贿赂、内外勾结等职务犯罪问题，以及利用职权为自己或直系亲属谋取不正当利益等违纪问题，大力促进金融领域的反腐倡廉建设，维护国家财经法纪。同时，应进一步拓展和延伸反腐败和打击违法犯罪工作领域，注意揭露金融综合化经营中存在的跨行业、跨领域、跨市场大额资金异常流动问题，以及内幕交易、非法利益输送、洗钱套现等新型金融违法犯罪活动，切实维护金融市场正常经营秩序。

第四节 审计程序

审计程序是审计监督活动中，审计机关和被审计对象双方必须遵循的步骤、顺序、方式、方法和期限。根据《中华人民共和国审计法》及其实施条例的规定，审计程序主要分为审计计划、审计实施和审计报告三个阶段。鉴于审计计划和审计报告阶段的审计程序有着较强的通用性，本节仅涉及实施阶段中具有商业银行审计特色的程序。

一、收集资料

收集资料是商业银行审计一项重要的基础性工作。相关资料主要有：商业银行公司章程，股东大会及高管层的监督办法、董事会和高管层下设专业委员会的职责权限规定和工作规则、关联交易控制办法、信息披露管理办法、重大事项内部报告制度等与公司治理和内部控制相关的资料，各项业务制度规章、授权资料、