

# 审计与银行监管协作的系统性分析框架

## ——银行审计模式国际比较

李青原(博士生导师) 蒋晓燕 王永海(博士生导师)

(武汉大学经济与管理学院 武汉 430072)

**【摘要】**构建职责明确、协调一致的审计与银行监管框架能充分发挥银行外部审计、政府审计、内部审计的优势与作用,整合审计和监管资源,提高银行审计监督效率。本文通过对审计和银行监管协作的理论研究及准则规定的系统回顾,得到一个包含审计和银行监管的系统性分析框架,并对金融体制和监管体制的进行跨国比较分析。为我国未来审计与银行监管协作理论的发展提供借鉴。

**【关键词】**审计 银行监管 分析框架 国际比较

### 一、引言

随着金融集团全球化发展、混业经营、衍生品市场的兴起,银行业务日趋复杂,银行和监管层间信息不对称问题更为突出,特别是20世纪90年代后一系列金融危机的爆发,公允价值会计规则的执行和应用等问题的争议在危机中凸显(Kothari and Lester, 2012; Barth, 2010),说明仅靠银行监管已经无法全面了解银行潜在风险。因此,借助外部力量来补充和强化银行监管,已经成为国际银行界的共识。

作为一种重要的监督机制,审计在金融市场发挥着重要的作用,通过审计师对银行董事会和管理层提供的银行财务报表在真实和公允性上提供信誉保证,发表独立性意见,审计活动能够在一定程度上杜绝银行的信息屏蔽、强化市场对银行的约束力、提高金融透明度,从而使银行体系安全、稳定和高效地运行(Barth et al., 2001b; ICAEW, 2010; Barth et al., 2013a; 2013b)。联合外部审计、政府审计、内部审计,构建协调一致的审计与银行监管协作框架成为充分发挥不同审计方式的优势与作用,有效地避免内、外审计之间的重复审计,整合银行监管资源,提高银行审计监督效率的前提。

### 二、文献综述

#### (一)国际监管机构推行银行审计监督的规定及准则

国际组织先后出台了各种用以推行银行审计监督的规定及准则。譬如2000年金融稳定论坛(FSF, 2008)通过了提议,要求使用国际会计准则(IFRS/IAS)和国际审计准则(ISAs)作为各个银行制定一般性准则基础,进而增加财务透明度,创造公平竞争环境,防止地方性标准引起的误导。巴塞尔银行监管委员会(以下简称“BCBS”)非常重

视利用外部审计提高银行监管有效性,它在1989年、2001年及2006年分别发布的《银行监管者和银行外部审计师之间的关系》(该文件2002年进行了重新修订)、《银行内部审计和监管者与审计师的关系》和《有效银行监管核心原则》三个文件中,突出强调了银行监管与外部审计师进行合作的必要性。又如国际清算银行(BIS, 2013)的十六项原则对提高外部审计工作的质量,监督法定审计的执行提出要求,来加强独立审计与银行监管者之间有效的沟通和信息交流。2010年2月8日,在“国际会计审计发展大会”上,各国领导人对二十国集团(G20)峰会要求制定和实施全球统一的高质量会计准则,推动独立审计公共监管,提高金融市场透明度,也达成广泛共识。

#### (二)国外审计与银行监管的研究

Hopwood(1994)认为随着审计在银行监管中的出现,国际监管机构和审计之间一系列错综复杂的密切关联与利益关系随之产生。Barth et al.(2001)认为政府对银行监管会产生严重危害到银行系统稳定性的腐败现象,而且提高外部审计等私有市场监控和外部控制力度的国家有更骄人的银行业绩和更强的银行稳定性。之后,Barth et al.(2013)运用全球72个国家银行的样本实证发现银行外部审计有效性、认证审计师的要求及会计信息质量与银行经营效应显著正相关,意味着市场监督机制有助于提高银行经营效率。

2008年随着美国次贷危机为源头的世界金融危机爆发迅速传导至各国实体经济,引发了众多国外学者们深入思考审计在金融危机中的作用,并对金融危机时期外部审计正面临的挑战和机遇进行了回顾(Fraser and Pong, 2009)。Maijoo(2010)认为应扩大审计在金融体系

中的角色,进一步发挥审计师提供的有关风险、控制和治理等信息的保证作用。

英格兰及威尔士特许会计师协会(ICAEW, 2010)发布了《银行审计:在危机中得到的教训》的报告,报告建议银行应不断提高财务报告质量,提供银行的显著性风险的披露;审计师应对银行的风险总结报告提供保证,加强内外审计师之间的沟通;监管机构和标准制定者应制定更精确地风险报告披露的要求。从最新的银行审计实践来看,监管机构和审计等专业机构紧密相连是银行审计监督的总体发展趋势。

### (三)国内审计与银行监管的研究

南京金融审计课题组(2004)对完善的金融机构监管体系的定位是政府监管为导向、金融机构内部控制为依托、行业自律为辅助、社会监督为补充以及国家审计为最终监督的五位一体的立体监管模式。金融危机后,随着国家审计“免疫功能”论的提出,国家审计机关致力于在防范系统性金融风险方面更好地发挥作用(刘志红, 2011)。蔡春(2010)等分析了G20国家审计在应对金融危机中发挥作用的方式、方法与效果以及G20国家及其审计在促进各国金融监管体系的完善、维护国际金融市场的稳定和促进经济可持续发展方面所发挥的作用。以国际金融危机和国内经济金融形势为研究背景,和秀星和曹严礼(2008)构建了政府金融审计与金融监管的总体协作框架,促进金融业的可持续健康快速发展。吕劲松和王志成(2011)认为审计署应该在中国的金融监管体系中发挥自己独立性、综合性的独特作用。刘志红(2011)进一步指出应从宏观和系统的角度重新定位国家审计工作的方向和着力点,在审计理念、监督视野、审计内容以及技术方法等方面做出调整或变革。

综上,审计与银行监管协同作用的研究缺乏系统的理论整合,实践中也没有较好地发挥国家审计、内部审计、社会审计三者在银行监管中的共同作用。因此,本文的贡献之一在于梳理前人的研究,构建一个不同审计类型各自及其共同作用于银行监管的框架,以协调审计资源,提高银行审计监督的效率。本文另一主要贡献是依托审计与银行监管的分析框架,对金融制度和监管制度具有代表性的国家进行比较分析,得出不同国家银行审计监督中各个专项审计的地位差异,提供了未来我国审计与银行监管协作理论的发展方向。

### 三、审计与银行监管——一个分析框架

审计监督与银行监管都是国家金融监管体系的主要组成部分,二者在维护银行业的安全稳定与竞争高效中的基本目标高度一致。审计是资本市场框架的重要组成部分,银行监管体系中的审计按照审计主体通常被划分为国家审计、注册会计师财务报表审计和内部审计,国家

审计和注册会计师财务报表审计与内部审计相对,通常统称为外部审计。银行监管和内外部审计师相互配合、竭诚合作,使监督过程更加高效,这种合作在优化监督的同时使每一方当事人更专注于自己的责任(BIS, 2002)。

但是,银行审计监督体系难免存在政府审计、社会审计和内部审计的分工与作用界定不明确,从而导致功能的重叠,难以避免出现“审计重复”问题。譬如,就外部审计的政府审计与社会审计而言,二者功能就存在某些重叠,其审计的对象都包含经济资源的效率问题,其作用机制都含有现场检查以及询问,这些会使审计资源浪费,也会降低审计的效率。因此,为避免审计资源的浪费,使审计工作更加具有效率,必须将两者的职能分工更加的明确,来减轻被审计单位以及审计部门和审计师的负担。本文通过区分各个专项审计在银行监管中的作用机制,再将审计资源进行整合构建审计与银行监管的整体作用机制的框架,从而指导银行审计监督的执行。

#### (一)注册会计师独立审计在银行监管中的作用机制

商业银行独立审计除了提供鉴证服务及向社会公众提供可靠公允的信息外,还承担对商业银行风险监管意义上的检查,协助监管机构对商业银行进行合规性稽核。独立审计师提供可向社会公开的第三方鉴证报告,监管机构在很大程度上依赖独立审计的工作,因为独立审计工作对银行的财务状况作了充分估计。银行审计还特别重视那些监管部门认为特别重要的因素,例如银行监管中的资本充足率、资本储备等,这些指标的核算均需要经审计的商业银行财务报告的数据,独立审计师还可以为监管者提供银行业务和管理层对关键会计政策、判断和模型应用的态度等各方面有价值的见解。所以从财务报表及会计指标的角度保障银行监管的有效性来看,独立审计也是银行监管有效的组成部分。银行监管者要想促进银行体系的安全性和稳健性,从而维护市场信心、保护债权人的利益、提高监督的有效性,尤其要关注独立审计师执行银行审计工作的质量。

国际会计师联合会文件(IFAC, 2007; 2008)提到独立审计和国家监管机构在公众利益上的“公私共享系统”的发展本质。银行监管和独立审计服务的目标一致,都是公众利益(这里所指的公众包括投资者、存款人、债权人等),在监管或审计过程中,二者都注意对贷款质量的审计,都运用风险评估方法,都对内部审计进行评价并依靠内部审计,以确定监管或审计的重点。

在一些国家,当审计师掌握财务报表欺诈的有力证据时,需要将这些信息披露给银行的监管者。例如,审计师在审计过程中发现该银行存在构成重大违反法律法规的行为,影响银行的持续经营的能力及需要对报表进行修改时,应及时向银行监管者报告有关的事实或已采取

的处罚决定(BIS, 2002)。同样,监管部门向独立审计师提供有用的信息,例如,在现场监督检查、了解,或对管理者进行了解、检查、采访得出的结论,这些信息为独立评估贷款损失准备是否充足等重要领域提供了充足的证据。监管当局也可向银行提供若干非正式审计的比率或指引,可以协助审计师进行分析评论。2001年1月巴塞尔委员会与国际审计委员会联合发布《银行监管与外部审计师之间的关系——关于审计的国际宣言》,明确了银行监管与外部审计师是相互合作、相互补充的关系,同时外部审计师必须与银行监管当局保持密切联系。因此,银行监管与独立审计了解彼此业务,进行协调及沟通,相互提供信息及指导,实现互惠互利发展是很有必要的。

### (二)国家(政府)审计在银行监管中的作用机制

国家审计在国家金融监管体系中占据重要地位,政府审计可以作为金融监管体制的扩展和延伸。以美国为代表,在美国联邦政府审计署(GAO)的大力倡导和协助下,奥巴马政府于2009年6月正式公布金融监管体系改革方案,该方案涉及到金融机构稳健监管、金融市场全面监管、消费者投资者保护、金融危机应对以及全球监管标准及合作等五个方面的深入的改革。2010年7月21日,美国出台《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》,该法案强调了政府金融审计的重要性,颁布了一系列改革与发展计划,包括建立一个十员制的金融稳定监督委员会用以识别金融市场的系统风险、加强市场纪律,与此同时,该法案赋予美国联邦政府审计署(GAO)更广泛的权力以监管各政府部门以及金融机构的行为,包括有权对金融监管委员会以及代表委员会或在委员会授权下活动的任何个人或实体的行为进行审计,还包括允许美国联邦政府审计署对美联储在金融危机时期的紧急借款活动进行审计监督(王永海、章涛,2013)。

银行监管是对银行及其业务实施监督和管理,维护银行业的合法、稳健运行。而政府审计是从银行资产负债损益的真实性、合法性和效益性,资产质量的安全性,内部控制的健全、有效及会计信息的准确性,经营行为的合规性,银行监管机构各项规则的制定和实施的合理性、合法性出发,监督国有独资或控股金融企业政策的合理性以及金融资产的保值增值。政府金融审计在金融监管中发挥独立性、综合性监督优势,依法对金融机构进行系统性风险审计和对监管机构绩效进行再监督以及实现对监管当局委托的社会中介组织审计鉴证质量的再监督。

在实际操作中,很容易将金融审计与金融监管界限混淆,具体来说,宋华(2010)认为二者的区别是:金融监管强调微观性而政府金融审计强调宏观性;金融监管注重业务性风险而政府金融审计注重系统性风险;金融监管侧重管理职能而政府金融审计侧重监督职能;金融监

管是直接监管而政府金融审计是再监管;金融监管突出处罚功能而政府金融审计突出检查功能。同时,二者也存在密切联系,银行业监管当局和相关的国家审计监督机构在确保高质量的审计方面利益互补。国家审计监督机构在履行银行监管职责的过程中,需要从银行监管者那里获取信息,同时国家审计监督机关将查出的违规经营和管理不规范的问题移送银行监管部门处理的做法,也能在很大程度上提高银行监管效率。

### (三)内部审计在银行监管中的作用机制

银行内部审计是银行自身为实现稳健运营所展开的一项重要工作。通过内部审计与外部审计的共同配合,商业银行可以保证管理层实施有效的经营策略与方法,内部审计工作的开展可以降低银行经营风险,防止银行破产,并通过审计工作对经营过程中出现的错误及金融事件做出快速的反应,为银行监管者提供银行经营运作潜在的风险领域以及防范措施。内部审计在每一家银行都应设置,不论其经营活动的数量与性质。

巴塞尔委员会也明确了银行的董事会有责任建立并维护一个独立、固定和有效的内部审计体系,通常称为审计委员会。审计委员会必须独立于日常的内部控制程序,必须保持内部审计工作免受外部干扰,从而保证审计委员会客观、无偏地进行审计工作。审计委员会应经常向银行管理层和董事会报告内审所发现的问题以及内审计划的进展情况;审计委员会还承担一系列关于独立审计和法定审计的责任,例如批准或向董事会建议批准独立审计师的任命、重新任命、解雇和赔偿,负责监察和评估独立审计师的独立性和有效性,负责监督银行的法定审计过程;审计委员会要求高级管理层采取必要的纠正措施,及时处理独立审计的结果,采纳其建议。

我国银监会在2006年6月27日下发了《银行业金融机构内部审计指引》以下简称《内审指引》,要求各银行业金融机构高度重视和充分利用内部审计在风险控制和公司治理方面的作用,尽快设立审计委员会,建立独立于各级经营管理层、垂直管理的内部审计部门,配备足够数量和具备专业胜任能力的人员,并建立相应的激励约束机制,进一步强化内部审计的职责和权限,不断提高内部审计工作的质量和水平。

银行的内部审计与银行监管本质上都是为了促进银行的稳健经营,二者在检查目标、范围、内容、程序上有一定的相似性,内部审计和银行监管的范围应包括银行的所有资产和每一项活动及每个部门包括银行组织的附属机构。内部审计的测试重点是内部控制,主要防止商业银行在衡量操作风险中的误判,这与银行监管当局采用现场监管和非现场监管对银行经营活动进行监督所关注的内容共同点较多。

但是,由于银行监管的水平没有内部审计深入,如果商业银行的内部审计做到地位独立、审计范围全面、审计工作充分有效、审计结果真实并得到及时跟踪反馈,监管当局就可以放心地利用内审的工作成果作为识别银行存在的问题的重要工具,银行监管部门可利用审计项目报告,及时了解银行此次项目审计的全部内容,发现银行存在的潜在风险点,为开展非现场监管和现场检查提供依据,从而提高监管效率,降低监管成本。

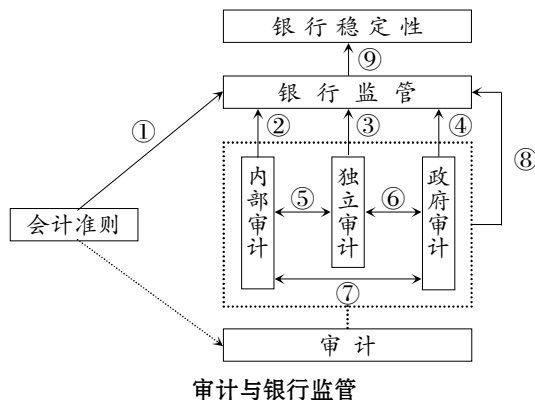
#### (四) 内部、外部审计在银行监管中的共同作用机制

从性质上看,内部审计是企业的一种治理行为,银行监管是政府性的强制行为,外部审计则可以看作是政府性强制行为与会计师事务所的经营行为的结合,这三者的组合形成同时具有强制力和第三方保证的银行监管体系。从机制上,内部检查和内部控制所需的信息来自于内部审计,所以内部审计可被看作银行监管的第一道防线;而财务报表信息是经过注册会计师审计后的信息,是经过鉴证的有高保证的信息,这可被看作银行监管的第二道防线。

在内部审计、外部审计的共同作用下,银行监管可以弥补自身监管深度不够和对会计指标(资本充足率等指标)过度依赖的缺陷。银行监管采用现场和非现场检查,要收集关于银行日常经营管理、资产保值增值质量等以会计信息为主的综合信息,包括内部控制的信息以及外部审计师提供的由报表分析结果转化而来的相关风险指标信息,从而对被监管银行的风险性质、程度和发展趋势做出判断。银行监管者还可以从三者沟通过程中获取其想了解的信息,这不仅有利于银行监管效率和效果的提高,也有利于商业银行内部审计建设得积极推进。此外,这对于注册会计师行业也是积极的质量保证信号。

#### (五) 审计与银行监管框架

审计监督和银行监管都是国家金融监管体系的组成部分。在健康、健全的金融体系中,高质量的财务信息必须有高质量的审计作保证,高质量审计又是高质量监管的基础,而高质量的审计又在很大程度上依赖于高质量的会计准则和有效的审计公共监管。



如图所示,会计、审计、监管三者之间密不可分,相互依赖,构成金融市场的几大基础支柱。虽然构建的审计在银行监管中作用机制的框架是在国家体制和管理框架尤其是在会计标准、监管技术有明显差异的基础上归纳整理而成的,但它适用于任何情形。

1. 会计准则框架是各个银行监管机构制定一般性准则的基础。金融机构监管部门要求银行按照国际上普遍认可的会计准则和规定编制年度财务报表,提高会计信息质量,增强会计披露的透明度。由于银行监管的目标和其他财务报告使用人的目标不同,导致银行财务报表的信息披露要求不同,银行可能被要求提供显著性风险的披露(ICAEW, 2010)。因此,会计准则制定机构和银行监管机构在财务信息披露上找到一些共同点将会有重大的意义(Barth, 2010)。

2. 内部审计作为内部控制的重要组成部分,其目标是为了经营效率和效果、内外部报告的可靠以及合规合法。内部审计主要职责是通过检查银行内部管理和控制的质量和有效性来控制 and 降低风险,保护银行的资产。内部审计可以帮助监管当局有效提高监管效率,监管当局可以依靠内部审计部门的工作来识别银行的潜在风险,但这必须建立在银行内部审计充分有效的基础之上。

3. 独立审计师在银行监管和监督过程中,除了按照公认会计准则提供一般意义上的鉴证服务以及向社会公众提供可靠公允的信息外,它往往还承担对商业银行风险监管意义上的检查,能够协助监管机构对商业银行进行合规性稽核。审计师可以建立一个强调对银行年报前面部分说法的保证的框架,并履行更多的除审计报告之外的保证责任。对审计师和银行监管机构来说,定期建设性对话能更好地服务于银行的利益相关者(ICAEW, 2010)。

4. 国家审计产生于公共受托经济责任关系(蔡春等, 2012)。国家审计作为金融监管体制的扩展和延伸,通过提高金融信息质量和加强金融监管的激励与约束,完善有利于金融创新的监管体制,促进金融创新有序、适度地发展。政府实现金融审计的作用机制包括宏观层面的再监督评价机制、中观层面的调控协调机制、微观层面的监测预警机制以及政府审计对金融危机及其危机金融机构的救援机制(黎仁华, 2010)。

5. 银行内部审计是外部审计的报告点,独立审计师的工作信息获取需要依赖正在执行的内部审计工作。此外,内部审计承担一系列关于独立审计和法定审计的责任,例如批准或向董事会建议批准独立审计师的任命、重新任命、解雇和赔偿,负责监察和评估独立审计师的独立性和有效性,负责监督银行的法定审计过程等。通过银行内部审计和外部审计定期的建设性对话,能够避免工作

内容上的相互覆盖,防止审计资源的浪费,促进银行内部控制有效性和外部审计师独立性。

6. 独立审计要识别政府感兴趣的问题,并及时与政府沟通这些事项(BIS, 2002)。政府审计依赖于独立审计在执行过程中能够提供的政府审计所需要的指标、比率及比较分析,对于一些金融领域之外的因素,政府审计也需要协调配合,多听取专业人士意见。政府审计与企业审计、财政审计等确立了一种互相协调合作的机制,实现互通情况和资源共享。

7. 银行的内部审计部门要主动接受国家审计部门的指导,加强工作联系与配合,起到国家审计部门与内部审计部门的互补作用。由于内部审计较为深入,如果商业银行的内部审计做到地位独立、审计范围全面、审计工作充分有效、审计结果真实并得到及时跟踪反馈,可以为国家审计提供识别银行系统性风险。

8. 建立以政府审计为主导、内部审计为基础、社会审计为主体力量的银行审计监督体系,让政府审计、内部审计和社会审计在银行监管中发挥不同的作用,开展侧重点不同的审计工作。并通过内部审计和外部审计的协调分工,能够有效地避免内外审计之间的重复审计,也可以在一定程度上解决审计不足的问题,进而形成一个全方位的金融风险审计防御体系。同时,通过获取更多的审计师和银行之间沟通的信息来增加审计的价值,从而增加市场的信心。

9. 在内部审计、外部审计的共同作用下,银行监管可以弥补自身监管深度的不够和对会计指标(资本充足率等)的过度依赖这一缺陷,监管者还可以从三者沟通过程中获取其想了解的信息,这不仅有利于银行监管落实到位、银行监管效率的提高,也有利于商业银行内部审计建设得积极推进。此外,这对于注册会计师行业也是积极的质量保证信号。

#### (六)小结

注册会计师财务报表审计、国家审计和内部审计各有各的目标,银行监管则是出于特定目的对审计后信息加以使用。该特定目的与其他财务报告信息使用人的目的有所不同。因此,无论银行监管者如何利用不同类型的审计,都不可能完全替代监管者自身的监管标准制定责任。围绕金融监管的专项审计活动可以尽量将监管者制定的特定标准作为审计的标准,满足监管者的需求。所以在上述的分析框架下,专项审计与银行监管的合作能够达到一种相辅相成的状态,使银行体系安全、稳定地运行。

#### 四、银行审计的跨国比较

每个国家在采用上述审计与银行监管的框架下,对每个专项审计活动的依赖程度各不相同。笔者按照一国

会计、审计标准供给主体不同,对不同国家的银行审计模式进行划分。对于会计审计标准,国际上主要有政府供给、民间职业团体供给、由政府与民间职业团体共同供给三种模式。美国、英国等是民间职业团体供给模式的代表,德国、法国等则是政府供给模式的代表。我国会计审计标准历来以政府为供给主体(夏博辉, 2001)。本文仅以德国、美国为例讨论前两种政府供给、民间职业团体供给的银行审计模式,并从国家金融体制和企业融资结构,以及法律制度、监管技术上不同讨论了促成银行审计模式不同的因素。进一步得出欧洲大陆和英美国家的银行审计的一般性结论。

#### (一)德国

在德国,银行体制中欧洲中央银行、德国联邦银行和联邦金融监管局构成了制度环境的重要组成部分。欧洲中央银行通过控制货币供给和调整利率行使货币政策和信贷政策职能;联邦金融监管局在德意志联邦银行的协助下对德国的所有银行进行监督管理,统一行使金融监管职能。在德国全能银行体制下,金融体制特征为银行主导型。在德国,非金融企业的主要融资方式为内源融资和银行贷款,银行监管目标可能会专注于债权人保护;加之德国上市公司较少,小股权投资者作用有限(Ojo, 2007)。因此,德国联邦审计院的审计客观上比社会审计师审计的范围广泛得多。

#### (二)美国

与德国金融体制形成明显对比的是美国市场导向型金融体制。由于历史的原因,美国人崇尚自由和平等,反对权力的集中,对大型金融机构拥有强权的极度不信任导致了分散化的银行体制和监管模式。美国银行体制的制度环境包括作为中央银行的联邦储备体系、储蓄银行、商业银行和银行监管机构。美国金融体制的特点是:混业金融、市场主导型金融体制、金融市场极为发达;非金融企业主要融资方式为内源融资和直接融资;公司治理机制为股权所有者主导型。因此,基于受托责任观履行,社会审计在美国银行体系中发挥着巨大的作用。在美国,公正的民间审计制度可以保证美国的银行体系能够较平稳地运行。

#### (三)跨国比较

除了会计传统不同,欧洲大陆国家和英美国家有不同的法律制度。英美国家按照普通法法律制度运作,欧洲大陆国家基于罗马成文法。欧洲大陆国家法律审计目标是按照有关法例的测试,英美国家是就真实公允地反映发表意见。因此,在英美法系下,更需要外部审计师进行审计达成审计目标。例如,在英国,审计师对公司和机构负有责任,根据公司法,如果董事们想让他们回避,审计师可以以书面的形式向股东报告,这在股东大会上能够

公之于众。如果是在德国,除非在法院诉讼过程中,否则德国审计师并没有这种权利。这并不是说根据德国法律审计师不能报告违规行为,只是他不得通过向管理层和监事会报告来实现。因此,欧洲大陆国家更加依赖内部控制和政府审计。

此外,企业资金来源存在差异,会导致资本市场的重要性的差异。传统上,欧洲大陆国家企业资金一直由银行提供(即作为股权所有者和放款人),而在英美国家,则是由外部股东提供。可以理解为这种差异导致英美银行(企业)需要外聘审计师进行审计和承担对向众多股东公开报告的要求。最后,在欧洲大陆国家,上市公司数量比英美国家少且股本分布较少,中小投资者所占份额并不重要。因此,欧洲大陆国家更注重独立性的债权人的保护,而英美国家的制度强调对股东的保障。

综合以上几点原因可以得出:英美国家更加注重社会审计,欧洲大陆国家更依赖政府审计。

银行审计模式的跨国比较

银行审计模式	国家供给模式	民间职业团体供给模式
法律体制的特点	欧洲大陆法系	英美法系
金融体制的特点	银行主导型金融体制;金融市场相对较不发达;非金融企业的主要融资方式为内源融资和银行贷款;公司治理机制为利益相关者主导型,小股权投资者作用有限,且模式为内部控制	资本主义市场体系下,分散化的银行监管模式;混业金融;市场主导型金融体制;金融市场极为发达;非金融企业主要融资方式为内源融资和直接融资;公司治理机制为股权所有者主导型,且模式为内外双重控制
国有上市公司数量	数量少	数量多
监管体制的特点	对银行信息的披露程度不够,利用国有银行向享有政治权势的利益群体放贷,限制银行业的竞争,保护已进入的银行	倾向于依靠私人部门对银行进行监管,管制较少
银行审计的特点	目标可能会专注于债权人保护,因此强调政府审计	直接融资导致拥有较多私人股东数量,由财务信息使用者的构成决定审计集中在社会审计
优势	国家审计被纳入监管当局构建的监管体系	外部审计师可以提供广泛的资源、知识和调节的中介作用,从而帮助保护监管机构的声誉和帮助监管者避免监管俘获
劣势	缺少独立审计师审计,易形成监管俘获	易爆发金融危机、产生利益冲突、信息丢失;信息在传输过程中的监管成本更高
代表国家	德国、意大利、法国、韩国、中国	英国、美国、日本、瑞士

资料来源:根据《中国商业银行会计和审计的现状与未来》、《反思银行监管》、《the External Auditor's Role In Bank Regulation And Supervision: A Comparative analysis between the UK, Germany, Italy and the US》等主要文献总结。

## 五、结论与启示

通过对审计与银行监管框架的构建及跨国比较分析,本文得出了以下三点结论:一是通过对三类审计进行准确定位,以及三类审计共同作用机制的框架构建,可以建立充分发挥审计作用的监管网络机制。即以监管当局为中心,专业监管人员监管和金融机构内部审计为基础,国家及社会审计部门为补充的监管网络体系。二是建立以政府审计为主导、内部审计为基础、社会审计为主体力量的银行审计监督体系,让政府审计、内部审计和社会审计在对银行的审计中发挥不同的作用,开展业务不同的审计工作。由于不同国家和地区的会计和审计标准供给主体大不相同,导致各个国家银行审计监督体系中各类审计的侧重点不同。三是通过内部审计和外部审计的协调分工,能够有效地避免内外审计之间的重复审计,也可以在一定程度上解决审计不足的问题。同时,也能够节约审计资源,提高审计效率,形成一个全方位的金融风险审计防御体系。

基于此,依据国家审计、内外部审计在银行监管中的共同作用机制,对我国构建银行监管与审计协作的监管网络有以下启示:①扩大定期联席会议范围,使信息更加畅通;②外部审计与内部审计相结合,建立长效的金融审计机制;③加强审计委员会监督职责,提高内部审计质量;④银行政府审计合理定位,构建政府审计机构与金融监管机构的联合监管机制;⑤发挥社会审计在银行审计监督体系中的作用;⑥建立统一的银行监管政策,进行充分的信息披露。

【注】本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(编号:10JZD0019)的阶段性成果。同时得到国家自然科学基金项目(编号:71072103、71272228)、教育部新世纪优秀人才支持计划项目(编号:NECT-120432)和珞珈青年学者计划的资助。

### 主要参考文献

1. 陈文夏.次贷危机对我国政府金融审计的启示——基于国家审计发挥“免疫系统”功能的思考.审计研究,2009;2
2. 和秀星,曹严礼.论金融审计与金融监管协作框架构建.审计研究,2008;6
3. 刘志红.防范系统性金融风险的审计视角.审计研究,2011;6
4. 陶庆发,刘娟.浅析金融环境下我国的商业银行审计.改革与开放,2010;24
5. 黎仁华.政府审计维护国家金融安全的实现机制.管理世界,2010;2
6. 方秀丽.构建以价值创造为导向的商业银行内部审计体系的初步设想.审计研究,2011;2