

外汇管理新常态下

银行外汇业务事中事后监管内部控制审计评价研究

——基于管理控制视角

国家外汇管理局浙江省分局

【摘要】在全球经济再平衡、我国经济新常态背景下，跨境资金流动有进有出、人民币汇率有涨有跌的“新常态”初具雏形。在这一背景下，外汇局适时提出了新时期深化外汇管理改革的“五个转变”，将许多外汇业务办理权限下放至银行，推进自身监管方式向强调事后监管和主体管理转变。本文立足于我国经济新常态背景下的外汇管理职能变化，以银行外汇业务事中事后监管这一重要环节为例，阐述新常态下内部控制审计难点，从管理控制视角探索内部控制审计评价程序和方法，并基于新版 COSO 内控框架原则，探索建立内部控制审计评价指标体系和模型，以期提高外汇事中事后监管水平，更好地适应当前外汇管理新常态。

【关键词】外汇管理新常态 管理控制理论 银行 事中事后监管 内部控制审计

一、跨境资金流动“新常态”与外汇管理“新常态”

(一)近年来我国跨境资金流动呈现出“新常态”

我国经济在经历30多年的高速增长以后，随着客观环境的变化，中高速增长新阶段逐步取代高速增长的旧阶段。作为我国涉外经济重要组成部分的跨境资金流动也进入了新常态，呈现出一系列新特征、新情况。一是经常项目收支从持续较大顺差转向基本平衡。二是跨境资本流动由单边趋势转为双向波动。如下图1，2012年以来我国跨境资本流动的波动性明显增强，境内外汇市场的多重均衡特征更加凸显，短期资本流动对国际收支状况影响与日俱增。



图1 2005-2015年我国资本和金融账户差额及外汇储备变动
数据来源:国家外汇管理局网站

(二)我国外汇管理改革进入“新常态”

为适应我国跨境资金流动在流入压力和流出压力之间频繁切换的“新常态”，外汇管理局主动实施外汇管理改革，统筹兼顾推改革、促开放和防风险的关系，取得明显成效。2009年以来外汇局减少行政干预，强化外汇管理监测预警和防范跨境资金流动风险的能力，可以说是对原有外汇管理行政审批模式的颠覆。

而这一外汇管理“新常态”的核心是抓住银行这一关键环节，通过将外汇业务事前审批权限取消或下放银行，强化银行“展业三原则”要求，让其自行对各类外汇业务进行识辨风险、区分准入、审核办理，促使其成为外汇市场更加负责任的主体，而外汇局则从前台业务中抽离出来，重心转向事中事后监管工作。

(三) 银行外汇业务事中事后监管成为新挑战

当前外汇局对银行业务的监管总体可分为事前监管、事中监管、事后监管三个环节。所谓事中事后监管是从监管介入时点的角度，将外汇行政审批、许可等涉汇行为发生之前的监管排除之外的外汇管理工作。具体来说，事中监管是在涉汇行为发生过程中进行的监督、管理、控制和指导，通过对业务真实性、合规性的分析判断，以实时监控等方式，对违规、异常行为及时遏止并紧急制动。可以说事中监管是在量变未达到质变之前的防范风险控制和引导。而事后监管发生在涉汇行为发生之后，是对业务结束后的效果评估和具体处置。目前，银行外汇管理事中事后监管工作机制已初步建立：**一是**法规整合，构建了银行外汇管理事中事后监管制度体系；**二是**开发信息管理系统实施银行外汇管理事中事后监管，外汇局和银行在同一个平台进行业务操作和监管；**三是**实施银行分类监管，年度考核评级；**四是**通过丰富“窗口指导”手段，监督和引导银行依法经营。

二、外汇管理新常态对内部控制审计的影响

(一) 外汇管理新常态对内部控制审计的影响

银行外汇业务事中事后监管不仅改变了以往外汇管理工作模式，对现有外汇管理内部控制体系和内部审计都形成了较大的冲击，如何适应外汇管理新常态成为当前外汇

局内审工作改革的主要方向和重要研究课题。具体来看，**一是**重构内部控制审计法规依据体系；**二是**引发新的内部控制审计需求，对银行外汇业务事中事后监管的内部控制审计重心也由单一合规性审计目标转变为原则性监管情况下的风险防控、绩效评估等多重审计目标；**三是**触动内部控制审计人员转型，要求具备较高的综合分析能力，能够围绕外汇管理改革的重点，有针对性、创造性地开展内部控制审计工作。

（二）当前银行外汇业务事中事后监管内部控制审计面临的困难与挑战

一是内部控制审计环境不够稳定。在外汇管理改革的关键时期，银行外汇管理事中事后管理内部控制审计的环境是动态发展的，导致内部控制的标准、流程和结构始终处于变动当中，而一个过度动态的控制环境则从根本上影响着内部控制审计的效果。**二是**内部控制有效性的评价缺乏标准。对内部控制有效性一般采用定性分析，较少使用定量分析，也缺乏一套系统完善、操作性强的针对内部控制有效性的评价标准。**三是**内部控制审计信息化水平不足。当前审计仍以人工方式、现场核查为主，较少使用计算机辅助审计手段。同时审计工作存在时间上间歇化、内容上简单化的问题，更是难以形成审计工作的时间序列比较。

三、管理控制视角下银行外汇业务事中事后监管内部控制审计评价探索

基于外汇管理新常态给外汇事中事后监管内部控制审计带来的影响，本文拟从管理学的角度出发，探索一套适应当前形势和审计需求的内部控制审计评价程序和方法。

（一）基于管理控制视角的内部控制评价模式

从管理学角度看，最为经典的控制定义来自法约尔：“在一个企业里，管理控制就是要证实各项工作是否都与已定计划相符，是否与下达的指标及已定原则相符合。”管理控制评价模式的侧重点在于对业务流程进行梳理，确定每一个业务流程中的关键控制点，通过对业务流程本身及其关键控制点的分析，得出对内部控制规范性及有效性的评价。与其他模式相比，该模式具有内容全面、重点突出、可操作性强等优点，同时对内部控制情况的评价大都以定性指标为主，这符合外汇管理业务大多无法实现用较为准确的数量标准来具体量化的特点。

（二）基于管理控制视角的内部控制审计评价

进行内部控制审计评价的过程包括分解内部控制系统、分析内部控制目标、梳理业务流程、选择关键控制点、建立评价指标、实施评价指标、撰写报告七个环节。本文按照上述流程，认真梳理银行外汇业务事中事后监管流程（见图2），并在此基础上，选择关键控制点，进而构建一

套内部控制有效性评价体系。

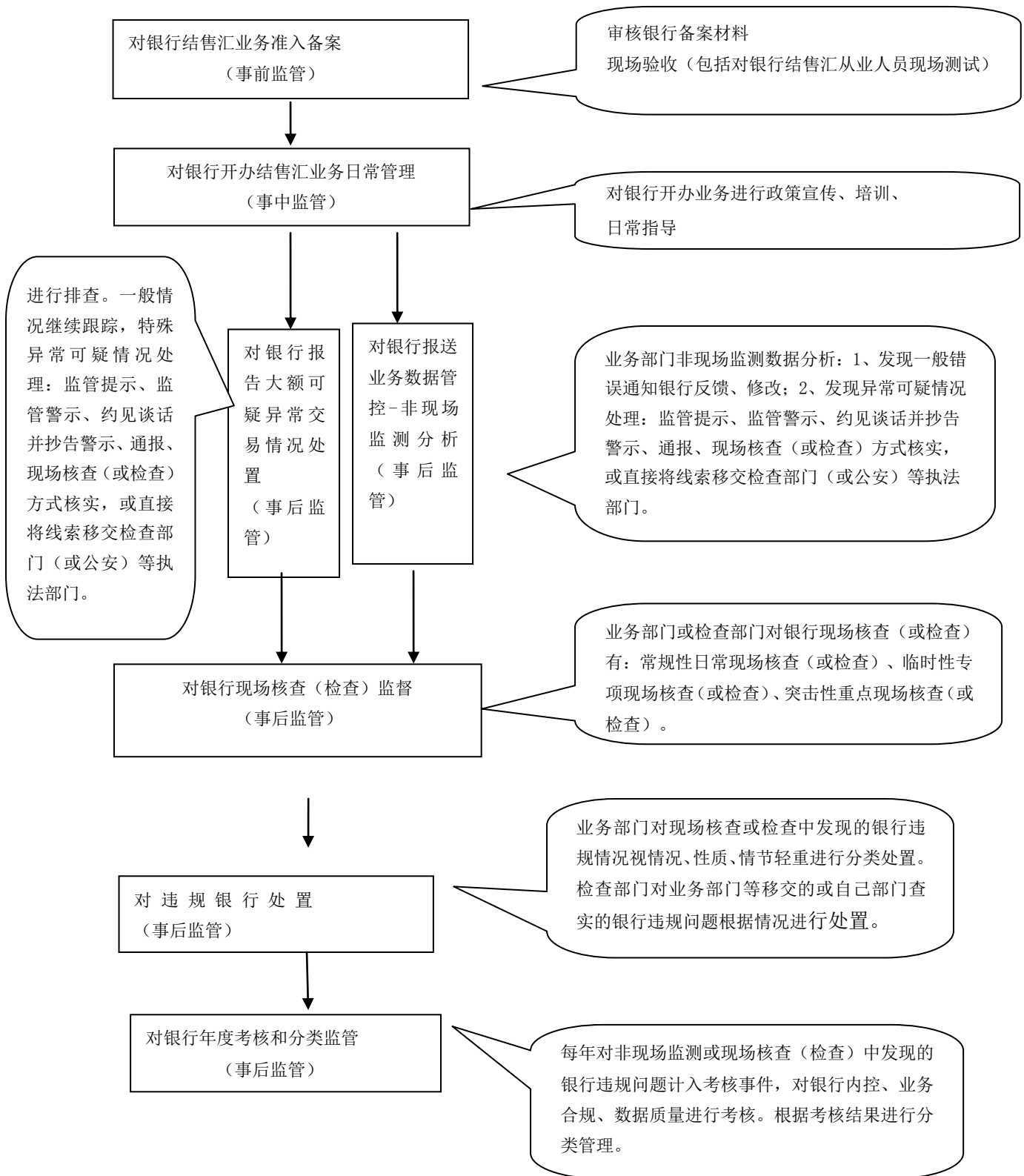


图2： 银行外汇业务事中事后监管流程图

1. 构建基于新版COSO内控框架原则内部控制审计评价指标体系。

本文运用新版COSO内部控制框架，结合银行外汇业务事中事后监管内部控制实际及风险分布情况，构建了银行外汇管理中事后监管内部控制审计评价指标体系。共分为三级指标体系，详见表1。

表1. 外汇管理中事后监管内部控制审计评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
控制环境	组织管理	组织领导健全度
		内控制度完善度
		工作部署及时度
	人员规划	岗位设置和人员配备合理度
		授权与职责权限管理
		人员转型促进度
风险评估和管理	控制目标	目标设定
		目标完成
	业务风险管理	风险识别
		风险评估
		风险应对
		应急管理
	廉政风险	廉政风险管理
	控制活动	对银行报送业务数据管控-非现场监测分析
对银行非现场监测范围覆盖率		
对银行报送系统数据纠错强度		
合规性与异常指标、滞留数据处置率		
对银行非现场监测处置率		
对银行现场核查或检查		对银行现场核查或检查合规度
		对银行现场核查或检查覆盖率
		对银行现场核查或检查推进率
		对银行现场核查或检查率

	对大额可疑异常情况处置	对大额可疑异常信息处置合规性和及时性
		风险提示（或警示或约谈或通报）率
		异常数据核实（或查实）率
		异常线索移交率
	对违规银行处置	对查实的违规问题处置合规性和及时性
		移交案件率
		案件查处合规度
		案件处罚力度
	对考核和分类监管	案件复议率
		对银行年度考核合规性
信息和沟通	外部信息沟通	对银行分类监管力度
		政策宣传和培训广度和深度
		业务指导及时性和有效性
		银行事中事后监测系统利用充分度
	内部信息沟通	依法行政信息公开
		监管信息反馈
		监管经验创新
监控	内部监督检查情况	重大事项报告与管理
		内部监督检查执行
	整改与纠正	监督检查效果
		监督检查问题整改率
		监管缺陷纠正度

2. 运用AHP方法评估内部控制审计结果。

(1) 建立因素集和评语集。一级指标评价因素集

$A = \{a_1, a_2, a_3, a_4, a_5\}$ ，其中元素 a_i ($i=1, 2 \dots n$) 为二级指标评价因素；设 a_{ij} ($i=1, 2 \dots n; j=1, 2 \dots n$) 为三级指标评价因素， n 是同一层次上因素的数量， A 、 a_i 、 a_{ij} 构成了评价框架体系。依据表1中的银行外汇管理事中事后监管内部控制审计有效性评价指标体系，建立相应的因素集。如：

$A = \{a_1, a_2, a_3, a_4, a_5\} = \{\text{内部控制环境 风险评估和管理 控制活动 信息与沟通 监控}\}$

a_i 、 a_{ij} 因素集表述方式与上述类似。

(2) 建立评价指标体系递阶层次结构的比较判断矩阵。层次分析法导出权重的方法是通过两两比较建立比较判断矩阵从而求出各因素所占的权重。两两比较法可以用一个比较标度 V_{ij} 来表达其下一层中第 i 个因素相比第 j 个因素的重要程度。 V_{ij} 的取值一般为正整数 1-9 以及倒数，数值越大越重要。由 V_{ij} 构成的矩阵即为比较判断矩阵 $V = \{V_{ij}\}$ 。

首先对一级指标即维度要素建立比较判断矩阵。本文通过专家打分将指标两两比较，构建一级指标判断矩阵 U 。

$$U = \begin{pmatrix} 1 & 1 & 1/3 & 3 & 2 \\ 1 & 1 & 1/3 & 3 & 2 \\ 3 & 3 & 1 & 4 & 3 \\ 1/3 & 1/3 & 1/4 & 1 & 1/2 \\ 1/2 & 1/2 & 1/3 & 2 & 1 \end{pmatrix}$$

同理构建二、三级指标比较判断矩阵。

(3) 权重确定和一致性检验。根据比较判断矩阵可计算最大特征值 λ_{\max} ，在计算出指标权重后，可通过一致性指标 CI 、平均一致性指标 RI 和随机一致性比率 CR 进行一致性检验。如果 $CR < 0.1$ ，则说明判断矩阵具有满意的一致性，如矩阵 U ，其 $CR = \frac{CI}{RI} = \frac{0.0264}{1.12} = 0.0236 < 0.1$ 。

所以，矩阵 U 符合一致性检验，向量 $W = \{0.21, 0.21, 0.39, 0.07, 0.12\}$ 是内控要素各指标的权重。同理，可以确定因

素集A 的权重集 $P = \{P_1, P_2, P_3 \dots P_n\}$ ，并且对其进行一致性检验。

最后，在利用层次分析法得到各指标权重数值的基础上，按各指标的权重与对应的分值计算银行外汇管理事中事后监管工作有效性的综合得分，具体公式如下。

$$Y = \sum_{i=1}^n W_i P_i P_{ij} K_i * 100$$

其中，Y表示综合得分， W_i 表示一级指标各因素权重， P_i 表示二级指标各因素权重， P_{ij} 表示三级指标各因素权重， K_i 表示指标得分，100表示使用百分制进行评价。

(4) 内部控制评价等级标准。对银行外汇业务管理事中事后监管工作内控综合得分评价划分为四个等级：

A级：Y综合得分在90分以上(含90分)，评价为“好”。

B级：Y综合得分在75分(含)至90分之间，评价为“较好”。**C级：**Y综合得分在60分(含)至75分之间，评价为“一般”。**D级：**Y综合得分在60分以下，评价为“较差”。

四、审计应用实例

2016年3月，对某地市级外汇局2015年银行外汇业务事中事后监管工作进行专项内部控制审计，评价该外汇局银行外汇业务事中事后监管内部控制的有效性。

(一) 审计数据的获取

审计过程中共选取被审计单位工作人员，审计人员以及银行代表共20人对该外汇局银行外汇业务事中事后监管

情况进行综合认定。各指标分值通过上文模型的矩阵计算，具体如表3。

表3. 某外汇局2015年银行外汇管理事中事后监管内部审计工作得分表

三级指标名称	指标评价标准	评价分数（分）
组织领导健全度	通过调查问卷,了解银行事中事后监管工作组织领导结构和内部控制效果。	98
内控制度完善度	调阅被审计外汇局内控制度,与上级局法规制度比对,是否存在制度不健全或与上级规定要求相悖的情况。	95
工作部署及时度	调阅被审计外汇局对银行监管相关工作文件和记录,了解是否正确理解和准确把握上级局要求与精神实质,及时制定切合实际的工作方案或工作举措。	94
岗位设置和人员配备合理度	查看岗位职责和人员分工表,岗位设置是否完善,岗位责任是否明确合规;统计人均工作量(银行事中事后监管工作量/对应银行事中事后监管岗位配置人数)与全省平均值进行比较,人员兼岗情况,评价人员配置合理度;是否做到不相容岗位分离及AB角制度。	93
授权与职责权限管理	查看《权限管理制度》判断权限管理是否合理;查阅对银行事中事后监管是否存在与权限管理制度不一致及越权情况。	96
人员转型促进度	了解是否采取措施促进人员转型适应事中事后监管需要。	95
目标设定	控制目标设置是否科学、合理;是否与单位长期战略、监管目的一致;是否设置具体衡量标准。	96
目标完成	年度银行事中事后监管目标完成情况。	95
风险识别	风险信息收集、建立风险信息数据库进行识别。	90
风险评估	风险评估是否科学、是否定性定量结合分析评估风险,是否科学划分风险等级	90
风险应对	风险控制措施是否配套、合理。	92
应急管理	应急预案是否完整和有效	95
廉政风险管理	是否符合廉政要求	99
对银行非现场监测分析合规度	$(1 - \text{发现对银行非现场监测分析问题数} / \text{抽查业务笔数}) * 100$ 。	98
对银行非现场监测范围覆盖率	$\text{实际监测范围项目数(笔数)} / \text{应监测范围项目数(笔数)} * 100$ 。	80
对银行报送系统数据纠错强度	$\text{对银行报送信息纠错笔数} / \text{异常数据提示量} * 100$ 。	96
合规性与异常指标、滞留数据处置率	$\text{已处理的银行合规性与异常指标及滞留数据条数} / \text{发现应处理的银行合规性与异常指标及滞留数据条数} * 100$ 。	98
对银行非现场监测处置率	$\text{非现场监测银行违规信息确认数} / \text{非现场监测银行违规信息应确认数} * 100$ 。	98

对银行现场核查或检查合规度	$[1 - (a \times 40\% + b \times 60\%)] \times 100$ 。其中：a=对银行现场核查(或检查)档案发现的违规问题数/对银行现场核查或检查档案数、b=对银行现场核查或检查程序中发现的违规问题数/对银行现场核查或检查总数。	99
对银行现场核查或检查覆盖率	现场核查或检查涉及金额/辖内的国际收支申报量, 通过同类跟同比数据考察被审计单位现场核查或检查覆盖面。	70
对银行现场核查或检查推进率	实际现场核查或检查银行数/应开展现场核查或检查银行数*100。	80
对银行现场核查或检查率	实际现场核查或检查笔数/被核查或检查银行对应业务总笔数*100。	60
对大额可疑异常信息处置合规性和及时性	是否经过排查, 是否对大额可疑异常信息视情况进行分类处置(风险提示、风险警示、约见谈话并抄告警示、通报、直接移交检查部门或公安等执法部门查处、现场检查方式核实等), 选择的分类处置方法是否合规、是否经过领导批准和集体审议、是否及时。	90
风险提示(或警示或约谈或通报)率	$(\text{风险提示} + \text{风险警示} + \text{约谈} + \text{通报}) \text{银行数} (\text{或笔数}) / \text{各种渠道异常信息银行数} (\text{或笔数}) \times 100$ 。	95
异常数据核实(或查实)率	通过现场(或非现场)核实或查实的线索数/各渠道发现的异常线索总数*100。	100
异常线索移交率	向检查部门(或公安)等执法部门移交的异常线索数量/各种渠道异常线索数量 *100。	70
查实违规问题处置的合规性和及时性	是否有处置标准、处置是否经过领导批准经过集体审议、是否及时, 是否视情节轻重实行分类处置, 如风险提示函、警示、约谈、通报、立案查处或移交公安等其他执法单位等方式处置。	96
移交案件率	$(1 - \text{未移交个数} / \text{发现总数}) \times 100$ 。	100
案件查处合规度	$[1 - (a \times 40\% + b \times 60\%)] \times 100$, 其中 a=查处档案发现的违规问题数/查处档案数; b=查处程序中发现的违规问题数/查处总数。	98
案件处罚率	行政处罚案件数/案件总数*100, 通过查阅一定期限内查处档案, 了解检查部门结案数与处罚案件数。	99
案件复议率	$(1 - \text{案件复议数} / \text{结案数}) \times 100$, 了解被审计外汇局复议案件数及结案总数。	100
对银行年度考核合规性	查阅对银行年度考核档案, 是否完整并按规定保管。是否按规定进行考核: 银行违规问题是否及时、准确、真实记录并录入; 是否按考核评分标准对银行内控、业务合规、数据质量等方面全面客观、真实进行考核。	99
银行分类监管力度	B-、C类银行占比(B-、C类银行家数/参加考核全部银行家数*100)。	98
政策宣传和培训广度和深度	通过查阅政策宣传和培训记录和培训资料, 了解被审计单位对银行政策宣传培训覆盖面、频率、内容, 衡量其广度和深度。	96
业务指导及时性和有效性	通过对银行问卷调查以及现场观察, 考察被审计单位业务指导及时情况和利用业务指导方式引导银行行为的情况。	95

银行事中事后监测系统利用充分度	查看系统操作日志，了解一段时期内被审计对象系统访问次数、访问人次、人均次数等系统运用情况，考察是否充分利用系统开展工作。	95
依法行政信息公开	查看依法行政信息公开记录是否及时、准确、完整、合规。	100
监管信息反馈	监管信息是否及时、准确反馈。	100
监管经验创新	监管工作经验有无创新	95
重大事项报告与管理	是否明确重大事项认定标准，是否及时准确报告重大事项，重大事项是否经过集体审议。	99
内部监督检查执行	查看内部监督检查记录，是否对银行事中事后监管工作按规定频率开展内部监督检查，检查记录是否详实。	99
监督检查效果	检查问题是否反映真实情况以及效果如何。	96
监督检查问题整改率	对问题整改落实情况（已整改问题与应整改问题比较）	100
监管缺陷纠正度	根据监管存在缺陷和改正建议等是否落实纠正措施。	98

（二）内部控制有效性评价

首先得出该外汇局本次在银行外汇业务事中事后监管内部控制审计中得分为 $Y=94.86$ ， $Y>90$ ，因此可以判断该局外汇管理事中事后监管工作内部控制综合评价为“好”。

其次得出一级指标五个因素按百分制套算结果分别为95.273分、96.793分、92.393分、96.397分、97.883分。控制活动得分最低，表明该环节有待进一步改进的地方。

最后发现控制活动中银行现场核查或检查项目仅为该项目所占权重的76.7%，由此可以得出如下结论。一是该外汇局在银行外汇管理事中事后监管中对银行现场检查存在覆盖不足，推进慢和检查率低等问题；二是“展业三原则”实际应用情况等方面无法进行全面评估；三是今后该外汇局应主要加强银行现场检查，督促银行切实落实外汇管理政策。

五、审计启示与思考

第一，银行外汇业务事中事后监管内部控制审计应强调整体性。事中事后监管应是相对于事前审批而言的，银行外汇业务事中事后监管审计实际上就是针对银行主体监管成效进行审计，其注重的不是单一部门的履职，其审计目标最终应落脚于评估简政放权背景下外汇局整体履职情况和内部控制情况。

第二，银行外汇业务事中事后监管内控应突出审计增值作用。在外汇管理新常态下银行外汇业务事中事后监管政策体系仍处于动态调整过程中，内部控制工作一方面要适应外汇管理改革进程快、政策变化快的特点，管控改革过程时期的各类业务风险；另一方面，要在实践中充分发挥审计工作的导向作用，通过内部控制审计项目的设置、权重的调整，以及审计方式改变，达到引导、督促基层外汇局改革转型，进而作用于银行实现外汇管理思路转变。

第三，银行外汇业务事中事后监管内部控制审计资源应合理摆布。审计项目的组织方式是灵活的，在审计资源有限的情况下，更要合理摆布资源，坚持重点突破，以点促面，确保审深审透。同时，审计项目的目标具有阶段性，比如在当前“控流出”工作压力比较大的阶段，应尽量将审计资源向“控流出”工作倾斜，对于审计时间紧、审计人员有限的基层局，应增加对该项工作的审计人员的保障，

确保内部控制目标的实现。

参考文献

- [1]. 鲍国明、刘力云, 2014: 现代内部审计, 中国时代经济出版社。
- [2]. 曹丹、董佳宇, 2014: 内部控制缺陷研究——基于国外实证动态文献综述[J], 时代金融(10), P194-P197。
- [3]. 上海国家会计学院, 2010: 内部控制与内部审计, 经济科学出版社。
- [4]. 万百五, 2012: 管理控制论: 回顾、展望与评述[J], 控制理论与应用(11)。
- [5]. 周宗昌、张香, 1990: 管理控制论初探[J], 科学管理研究(3)。
- [6]. 卿文洁、邱高松, 2010: 企业内部控制审计评价模式研究[J]. 衡阳师范学院学报(1)。
- [7]. 周洁、张玉芳、饶艳、毕翼, 2016: 央行内部控制审计研究[J], 中国内部审计(5)。
- [8]. 时现, 现代企业内部治理审计研究[M], 中国石化出版社, 2004。
- [9]. 谢九民, 2010: 浅论内部控制审计评价[J], 经济研究导刊(15)。
- [10]. 人民银行锡林郭勒盟中心支行课题组, 2008: 基层人民银行内部控制审计模式与内部控制评价方法的思考[J], 华北金融(1)。
- [11]. 小安德鲁, D. 贝利等著, 王光远等译, 2006: 内部审计思想[M], 中国时代经济出版社。
- [12]. 董丽虹, 2014: 人民银行内部控制审计评价应用研究[J], 高端经济(10)。
- [13]. 李晓珊、王松、张飒、伍士邦, 2013, 人民银行内部控制评价体系构建与探索——基于内部控制审计视角的视角[J], 金融纵横(4)。