

外汇检查全流程监管绩效审计案例

【审计背景】

2012 年以来，外汇管理重点领域改革取得显著成效，货物贸易外汇管理制度改革推广至全国，资本项目外汇管理进一步简政放权，直接投资可兑换进程大大加快。随着改革的日益深入，外汇管理的日常工作内容和方式发生了实质性的变化，原先外汇基层干部熟悉的行政审核事项大大减少，工作重点也转移到事后的统计监测和非现场核查。就改革后各外汇业务部门与外汇检查部门的合作情况来看，存在一些在资源配置、分工协作中重复和低效行为。这些情况并不构成内控违规问题，但是它们的存在暴露了当前外汇业务全流程监管中的不协调和不顺畅，将构成阻遏外汇局实现“五个转变”工作要求的不利因素。如改革后存在同一可疑线索，不同部门重复调查现象，以对个人分拆结售汇的可疑线索调查为例。个人结售汇管理改革后，根据相关文件要求，某分局经常项目管理处不定期通过非现场核查查找异常可疑交易，并到银行调查个人外汇交易前后的人民币来源或去向。而当地外汇检查部门由于需要按季度开展外汇检查非现场集中分析，筛选发现的个人项下异常交易与经常项目管理处经常“撞车”，经常发生外汇检查部门向同一家银行要求调取相同交易凭证的现象。又如业务流程重塑后部门监管之间职能存在交叉或空白地带，或是在整个局各个级别层面缺乏合理有效的沟通协调机制，

以部门间线索移交为例，一方面，很多分局没有建立相关移交标准，对现场核查发现的同类违规可疑线索，实行双重标准。另一方面存在大量移交退回现象，部门间不协调不顺畅可见一斑。

针对上述问题，为更好服务于外汇管理改革，国家外汇管理局内审司以外汇检查为切入点，设计外汇检查全流程监管绩效审计评价体系，并挑选国家外汇管理局 SZ 分局作为审计对象，于 2014 年 10 月对其开展现场审计，希望实现以下三个目标：

（一）改变固有监管模式，实现监管理念转变。“五个转变”以来，外汇局系统在改变监管模式，促进监管理念改变方面取得了长足的进步。但同时，由于人员环境等因素制约，改革进入“深水区”时，必然会遇到瓶颈。换句话说，改革到一程度后，需要有推手推动改革继续前进。因此希望利用绩效审计的手段，依靠内审部门的“倒逼”机制，改变固有监管模式，实现管理理念转变。

（二）实现监管资源整合，促进人员转型升级。通过全流程监管绩效审计指标设计、绩效评价等手段明确改革后外汇管理业务部门和外汇检查部门的分工与职责，探索各业务部门和外汇检查部门双向沟通交流机制，明确外汇监管履职目标与履职手段，实现监管资源整合，促进人员转型升级。

（三）提供绩效审计模板，提升外汇局组织价值。在 SZ 分局外汇检查全流程绩效审计的基础上，固化指标，总结经验，编制一本科学合理，具有借鉴意义的操作手册，编印全局推广使用。

不仅给分支局开展同类审计提供很好的模板，也对分支局在“五个转变”背景下履职提出要求，实现内审工作为组织价值增值的作用。

【审计思路与方法】

一、基于价值链理论的绩效审计思路。

一般绩效审计在构建评价指标时，大多直接以“经济性、效率性、效果性”为评估维度，而对被评估对象的组织性质、“3E”指标的适用程度、被评估对象性质对绩效审计评价指标的结构要求等涉及指标取向的源头性问题未有考虑和判断，往往导致指标设计取向与被审计对象性质相悖，在一定程度上影响指标的科学性与全面性，而价值链理论可以很好的解决上述问题。

按照迈克尔·波特（1985）提出的价值链理论，一个组织价值最大化应为价值链上每一个链节价值的实现以及链节之间衔接成本最小。基于价值链的视角，我们认为，绩效审计应着重对组织活动的效率、活动间的协调程度以及组织活动对组织价值的贡献度进行确认和评价。其中，经济性指标用于考量组织活动间的协调成本，效果性指标用于评价组织计划是否达到，而效率性指标则重点评价组织现已开展的业务活动、管理活动、辅助活动能否在固定投入下实现产出最大化。同时，绩效审计可从组织价值链入手，提供协调、建议等咨询服务。基于前述的分析，我们将基于价值链理论的绩效审计流程划分为 5 个步骤：

（1）识别被审计对象价值链。即通过查阅相关资料、顺推

逆推、假设检验、与被审计对象探讨交流等方式，研究、分析、识别出被审计对象的目标、价值内涵以及被审计对象通过何种业务活动和管理活动实现目标，明确审计方向。同时，找出影响被审计对象绩效情况的关键活动，集中审计资源加大对关键活动的分析、评价，减少审计成本。

(2) 结合被审计对象特点，进一步明确绩效审计评估维度的具体内涵。就外汇局而言，作为公共组织，外汇局的价值更多地表现为一种社会效益。近几年来，外汇局不断加强外汇管理理念和方式的“五个转变”¹，强调在提高外汇管理效率的同时，进一步降低社会成本，这就要求经济性指标在考察外汇局内部运作成本的同时，还应衡量外汇局政策、规定对降低社会成本的作用。同时，应结合上级部门的考核、社会主体反映和辖区经济环境进行综合评价。

(3) 以价值链为切入点，构建绩效评价指标体系，选择合理的量化方法，进行指标数据的采集与计算。基于对组织的竞争优势所起作用不同，可以把组织内外与价值形成有关的活动分为三种类型：一是直接活动——为组织创造价值的各种活动；二是间接活动——使直接活动的持续进行成为可能的各种活动；三是质量保证——确保直接和间接活动质量的各种活动。

(4) 加强与被审计对象的沟通协调，构建“参与式审计”

¹在全面开放经济框架下，外汇局在 2009 年率先明确提出了新时期深化外汇管理改革的“五个转变”：从重审批转变为重监测分析；从事前监管转变为强调事后管理；从重行为管理转变为更加强调主体管理；从“有罪假设”转变到“无罪假设”；从“正面清单”转变到“负面清单”。

工作模式。在审计过程中及时反馈信息，与被审计对象共同分析问题，探讨可行性整改措施，发挥绩效审计咨询服务作用。

(5) 关注绩效审计风险，定期开展绩效审计质量评估，完善绩效审计风险管理和质量控制。

具体流程内容见图 1。

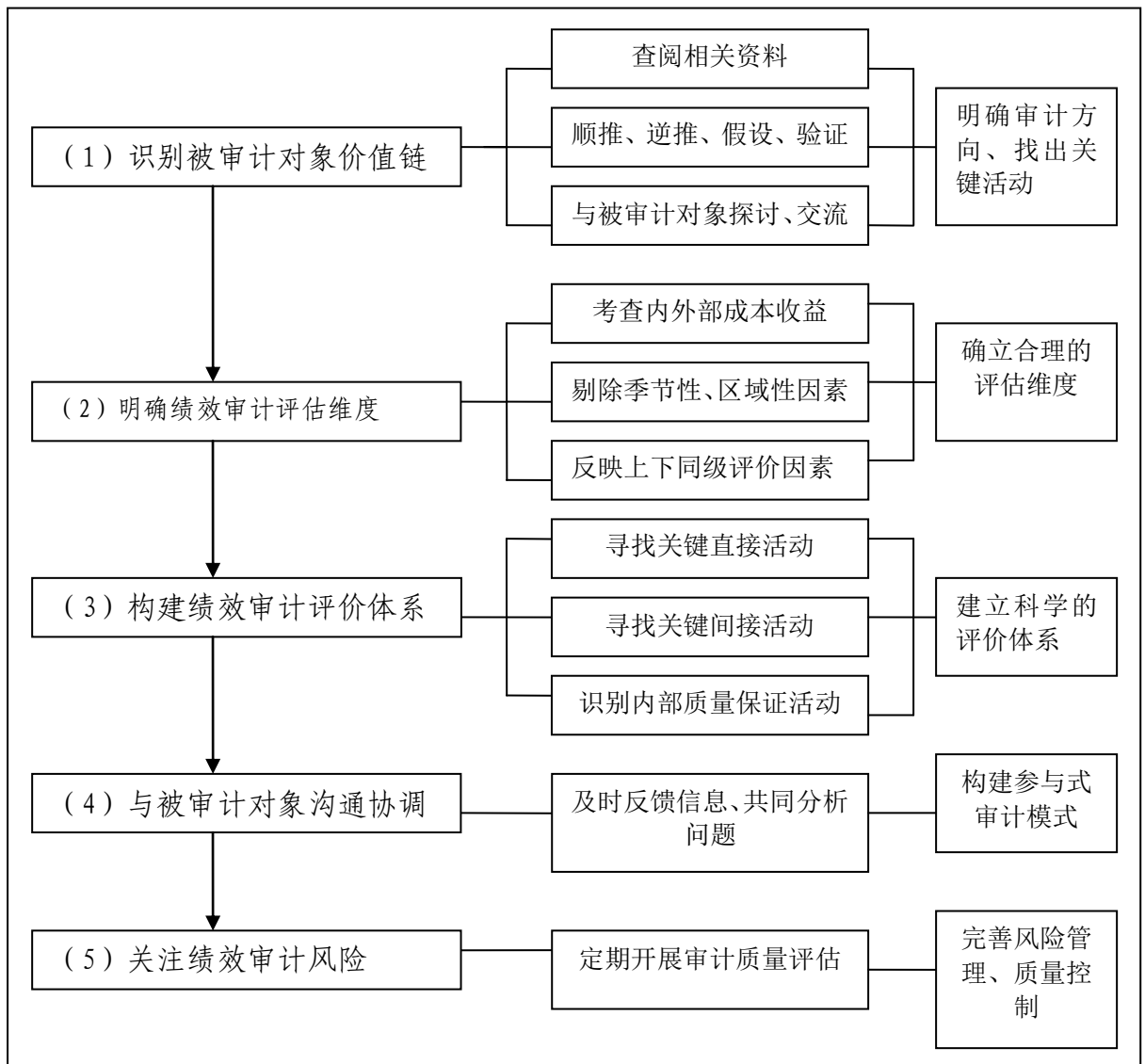


图 1: 基于价值链理论的绩效审计流程

二、SZ 绩效审计项目实施情况

(一) 前期准备阶段

1. 识别外汇检查全流程监管价值链。在前期审计调研以及审前与被审计单位交流总结后发现，随着外汇领域改革的深入，外汇管理中经常项目、资本项目以及国际收支外汇管理均已从事前审批转到事后的非现场核查、现场检查，外汇局整个价值链条可以看成是一个以外汇检查为基本职能活动，包括各业务部门的非现场核查、现场检查，线索移交，检查部门的立案、案件审理以及审计部门质量控制等全部流程的统一整体。在综合考虑价值链理论以及外汇局外汇检查全流程业务的基础上，我们构建了外汇检查价值链模型，包括外汇检查的直接活动、间接活动以及质量保证活动。其中外汇检查全流程监管的直接职能活动包括行政许可，经常、资本、国际收支、管理检查等部门的非现场核查与现场检查。间接职能活动包括制度制定与执行、组织管理以及信息沟通管理。质量保证活动内部控制活动与内外部审计活动。

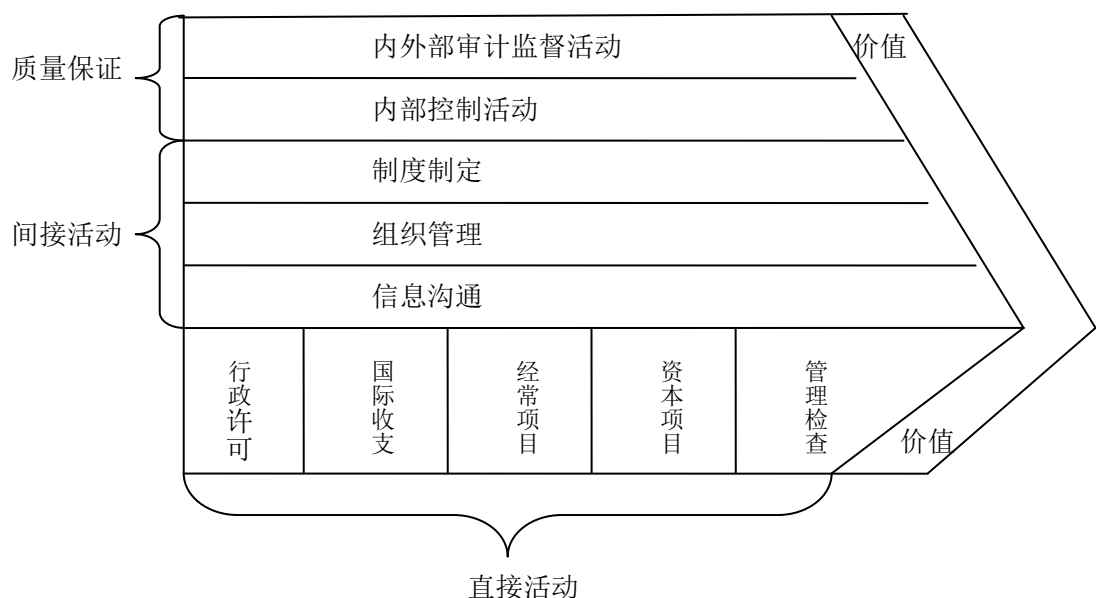


图 2： 外汇检查全流程监管价值链模型

2. 基于价值链视角构建层次评价体系。以价值链理论为指

导，将外汇检查全流程监管价值目标要求上的多元性逐层分解为由目标层、准则层和指标层三个层次 38 个具体指标构成的体系：一是将促进辖区涉汇主体合规经营，增加外汇局组织价值增值作为审计评价指标体系的目标层；二是将第二层次准则层分解为 3 个维度，分别是基本活动、间接活动和质量控制；三是针对外汇局各项活动中的薄弱环节，将准则层分解为 38 个指标（详见表 1），由此构建出外汇检查全流程监管绩效审计量化评价体系。

表1： 外汇检查全流程监管绩效审计量化评价体系

准则层	一级指标	二级指标层	指标计算方法
基本活动	行政许可	行政许可合规度	$1 - \text{行政许可违规数} / \text{行政许可总数}$
	经常项目	货物贸易偏离度变动指标	$(\text{货物贸易结售汇差额} - \text{进出口差额}) / \text{进出口总额}$
		个人及服务贸易非现场监测异常指标率	监测发现的异常情况数据 / 个人及服务贸易非现场监测数据
		货物贸易企业现场核查强度指标	企业现场核查强度 = $50\% \times A + 50\% \times B$, A = 纳入 B/C 类企业家数 / 现场核查企业家数 B = 现场核查企业数 / 本地区企业登记家数。
		货物贸易银行现场核查强度指标	银行现场核查率 = 实际核查银行数 / 应开展核查银行数, 该指标本地区得分 = $100 \times \text{货物贸易银行现场核查率}$
		异常指标发现核查率	核查数 / 个人及服务贸易监测发现的异常情况数据
	资本项目	外商直接投资年检参检率	当年参加外汇年检的企业数 / 辖内应检外商直接投资企业
		境外投资年检参检率	当年参加外汇年检的企业数 / 辖内应检境外投资企业
		短期外债指标利用	实际利用 / 分配的外债指标
		资本项目非现场监测预警分析	采用扣分法
	国际收支	国际收支非现场监测预警分析	采用扣分法
		国际收支非现场核查强度指标	非现场完整性、及时性和准确性核查中发现的银行问题已通报数 / 非现场监测系统发现的银行问题条数 $\times 100$
		大额交易核查强度指标	大额交易核查强度指标 = 申报主体反馈的“国际收支统计间接申报大额交易重点核实情况确认回执”所列条数 / 辖内当季度应核实的国际收支统计间接申报大额交易条数 $\times 100$ （每季度单独计算后加总）
		国际收支现场核查强度指标	国际收支现场核查强度指标 = $50\% \times \text{国际收支申报现场核查的银行家数} / \text{应至少核查 4 家银行} (3 \text{ 年查满全辖所有银行}) + 50\% \times \text{结售汇统计现场核查银行家数} / \text{应至少核查 2 家}$
		法人银行结售汇超头寸纠	法人银行超头寸未纠错数 / 系统中发现的法人超头寸总数

		错率	
	管理检查	检查合规度	检查合规度 = $[1 - (A \times 40\% + B \times 60\%)] \times 100$ ，其中 A=检查档案发现的违规问题数/检查档案数；B=检查程序中发现的违规问题数/检查总数
		查处合规度	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
		处罚率	行政处罚案件数/案件总数
		结案率	结案数/立案总数
		罚没款收缴率	实收缴金额数/应收缴金额数
间接活动	制度制定与执行	法规制度健全度	采用扣分法
		岗位设置合规度	采用模糊评价法
		权限管理合规度	采用模糊评价法
	组织管理	组织领导健全度	采用模糊评价法
		人员参与和认知度	采用模糊评价法
		防风险意识	掌握并熟悉本部门（岗位）风险点的人数/参加调查总人数
		应急预案制定及演练度	采用模糊评价法
	信息沟通	移交案件（线索）应立案未立案率	$(1 - \text{已立案数} / \text{移交总数})$
		应移交未移交案件率	$(1 - \text{移交个数} / \text{发现总数})$
		案件移交无效率	$(1 - \text{退回笔数} / \text{移交笔数})$
		案件重复取证率	重复取证案件/总案件
外部案件移交查实率		通过外部机构、举报、自查自报、系统内移交的线索查实数/外部线索总数	
质量控制	内部控制活动	重大事项应集体审议未审议率	采用模糊评价法
		重大事项研究决定执行度	采用模糊评价法
		案审会审议合规度	采用模糊评价法
		案件复审率	$(1 - \text{案件复审件数} / \text{结案数})$
	内外部审计活动	内外部审计监督检查率	被检查部门数/组织部门数
		发现问题整改率	已整改问题数/检查发现问题数

（二）审计实施阶段

1. 控制数据采集质量。加强审计的组织管理，深化对控制环境、信息沟通等要素的审计，保证数据采集质量。根据实际情况选择和使用询问谈话、调查问卷、实地考察、流程测试等多种审

计方法。通过谈话，引导被审计对象排查风险环节，对内部控制进行自评估；通过调查问卷，初步了解被审计机构员工对风险、内部控制的认识以及内部控制体系中的薄弱环节；通过实地考察，观察被审计对象正在处理业务的风险隐患。

2. 选择合理的量化方法，进行指标数据评价。在上述绩效评价指标体系中，定量指标根据公式计算实际分值，而定性指标，如“法规制度健全”、“岗位设置合规”等属于模糊概念，无法用数据精确描述，如果由内控监督人员根据审计情况进行定性赋值则将产生较大的随意性，因此，我们采用两种方式进行定性指标量化：一是对于评价标准较为明确的定性指标，我们针对评价标准设置指标的扣分项，根据实际存在的扣分点进行打分。二是对于评价标准难以罗列的指标，我们借鉴美国加利福尼亚大学扎德教授(1965)的模糊数学理念，采用模糊分析法，利用介于[0, 1]的隶属度来进行模糊评价。我们分别就定量指标与定性指标的计算评价进行举例说明。

(1) 定量指标评价举例。我们以宏观指标“货物贸易偏离度变动指标”来进行详细阐述。货物贸易偏离度变动=（货物贸易结售汇差额 - 进出口差额）/进出口总额，该指标过度波动主要是由汇率波动导致的投机资本异常跨境流动引起的。因此对该指标的审计主要考察外汇局是否进行逆周期干预，换言之就是考察被审计外汇局外汇检查的力度与威慑力。可以根据以下方法进行审计评价：一是波动率横向比较，查看本地区货物贸易偏离度

指标波动和同类地区货物贸易偏离度波动指标值，通过级差函数计算赋值；二是波动率纵向比较，计算审计年度该指标月度波动率与前一年度该指标月度波动率，通过级差函数计算赋值。在波动率评价下，该指标波动率越小越好。在对 SZ 分局绩效审计过程中，我们选择了 TJ、NB、XM、GZ 4 个平行局作同业比较，数据采集时间段为审计期 2013 年 1 月至 2014 年 9 月，货物贸易偏离度波动指标计算如下表：

表 2：2013 年-2014 年货物贸易偏离度波动率

年份	SZ 市	TJ 市	NB 市	XM 市	GZ 市
2013 (1-9 月)	15.55%	5.08%	7.94%	7.66%	6.47%
2014 (1-9 月)	12.70%	6.31%	22.15%	15.04%	15.75%
2013-2014	13.52%	6.02%	15.72%	11.34%	11.44%

以上表为例，5 个分局横向比较来看，采用相对应用广泛的级差化处理方式，具体处理公式如下式：

$$G(x) = (x-m) / M-m$$

式中 M 和 m 分别为各指标观测值的最大值和最小值，x 为被审计分局指标值。其中 M=15.72%，m=6.02%，x=13.52%，SZ 分局贸易偏离度波动率得出：

$$G(x) = (13.52\% - 6.02\%) / (15.72\% - 6.02\%) = 0.773196。$$

令最小值得分为 100 分，最高值得分为 60 分，SZ 分局该项得分为 $100 + (-40 * G(x)) = 100 - 40 * 0.773196 = 69.07$ 分。

从纵向来看，审计年度 2014 年该分局货物贸易波动率比基准年度 2013 年降低，纵向得分 100 分。因此在该分局该项指标

最终得分为：

$$69.07*0.5+100*0.5=84.54 \text{ 分。}$$

(2) 定性指标评价举例。我们以国际收支非现场监测预警分析为例进行阐释。根据现有国际收支预警分析工作要求，当辖区国际收支季度、年度流入、流出总量同比幅度在正负 20%（含）以内的，列为“正常”。当辖区国际收支季度、年度流入、流出总量同比幅度在正负 20%-50%（含）之间的，列为“关注”，需要提交部门会议讨论，并将情况向部门领导报告。当辖区国际收支季度、年度流入、流出总量同比幅度在正负 50%-100%（含）之间的，列为“异常”，需要进行具体的分析与调研，将异常交易线索移交相关业务部门，并向局领导和上级局提交分析报告。当辖区国际收支季度、年度流入、流出总量同比幅度正负 100%以上的，列为“严重异常”，约谈、实地调研重点银行和企业，查明原因，形成专题的分析与调研材料，将异常交易线索移交相关业务部门，并向局领导和上级局进行专题报告。日常情况下，国际收支部门还需要及时、准确、完整上报分析与总结、调研信息等，因此审计人员对被审计单位是否根据全国流入流出形势对预警分析参数进行处理情况进行审计评价，并相应制定了评分标准：一是以预警分析参数处理完成情况作为基本衡量标准，即国际收支总体形势的定期分析、预警分析参数处理按时完成的得基本分 80 分，相应处理动作每缺失一项扣 10 分；二是发现可疑、异常交易线索的情况进行核查并移交查处作为加分项目，可酌情

加分 1-10 分;三是异常数据发现未及时处理作为扣分项,可酌情扣分 1-10 分;四是外汇局未进行及时、完整、准确登记的作为扣分项,可酌情扣分 1-10 分。

3. 计算指标权重, 汇总绩效评价得分。首先我们利用“1-9”重要性标度, 采用两两比较的问卷调查形式, 获取专家对各指标层、准则层指标重要性的意见, 如下图为某一专家对一级指标层权重判断。

表 3: 某一专家指标判断矩阵

	行政许可	经常项目	资本项目	国际收支	管理检查
行政许可	1	3	5	3	1
经常项目	1/3	1	3	1	1
资本项目	1/5	1/3	1	1/2	1/5
国际收支	1/3	1	2	1	1/3
管理检查	1	1	5	3	1

其次根据专家问卷调查, 通过矩阵计算各指标的权重值, 依次求得 38 个二级指标占相应一级指标的权重**错误! 未找到引用源。**、10 个一级指标占相应准则层指标的权重**错误! 未找到引用源。**, 以及 3 个准则层指标占目标层的权重**错误! 未找到引用源。**等三个层次上的单排序权重值, 进而求得每个二级指标的层次总排序权重值**错误! 未找到引用源。**。最后将每个二级指标的层次总排序权重值乘以根据审计评价得到的每个二级指标得分, 加权汇总获得被审计单位绩效审计指标总得分。

4. 在汇总绩效评价得分的基础上, 加强与外汇检查各部门的

沟通交流，从价值链入手提供确认和咨询服务。一是合理评价外汇检查各部门内部控制、资源管理、信息调研等辅助活动对其主要业务活动的影响。二是综合考虑外汇检查部门人均工作量、人员结构、总局下达的临时性检查任务量等因素，对其履职能力进行评价。三是对外汇检查部门的内部协调、外汇检查部门与被检查对象、分局其他业务部门等外部主体的协调关系进行评价。四是围绕外汇检查各部门的目标及运营过程，提供改进绩效、降低协调成本的建议。

（三）审计后续阶段

1. **审计风险控制。**在本次审计结束后，审计组及时整理、总结本次审计先进经验、做法，识别审计风险点，分析审计存在的不足与问题，并在下一次审计工作中予以落实。

2. **审计后续跟踪。**根据审计效果和对被审计对象有关整改措施的认定与评估，确定绩效审计后续跟踪时间，重点关注审计建议的落实情况，评价整改措施的及时性、合理性及有效性。

【审计结果及成效】

（一）审计结果

审计期内，SZ 分局外汇检查全流程监管绩效审计的综合得分为 93.10 分，得分大于 85 分，评价结果为“好”，主要存在以下三方面问题：

1. **制度建设与风险识别方面尚待提升。**一是案件移交和接收工作机制有待进一步完善。审计中发现，该分局国际收支处、经

常项目管理处、资本项目管理处建立的案件（线索）移交相关制度中均未明确具体的案件（线索）移交要素或条件，会导致业务部门移交案件（线索）的要素或条件与外汇检查处案件（线索）的接收要素或条件不一致，降低外汇检查案件移交工作效率。处室间案件移交制度衔接有待加强。二是**一般干部对岗位风险的识别能力有待提升**。参加问卷调查的一般干部中，有 4%不熟悉本岗位的风险点，25%认为本岗位不存在风险点，表明仍有 29%的一般干部职工对本岗位的风险点识别不足，风险防范能力有待进一步提升。

2. 非现场核查、现场检查覆盖面有所欠缺。审计中发现，审计期内，该分局货物贸易非现场处置率为 3.47%，检查覆盖面为 0.02625%，均远低于样本分局。非现场处置率低的原因一是未结合实际业务情况对本辖区货物贸易外汇监测系统的监管阈值进行调整；二是重点企业二次筛选不够及时，造成监测库企业过多，现场检查覆盖面低的原因是审计期内该分局处罚涉案金额与地区收支量不匹配。审计认为该分局在做好个别企业重点监管的同时，也要加强非现场核查、现场检查整体覆盖面，切实做到点面结合。

3. 业务部门与检查部门缺乏信息沟通导致案件移交退回较多。审计期间，业务部门向检查部门移交案件线索 194 件，退回 50 件，案件移交无效率为 25.73%。查阅移交表中退回原因可以发现，部分退回档案是因为移交案件已超过 2 年追溯期，部分是

因为适用违规条款已经废止。审计认为检查部门与业务部门应建立信息沟通机制，避免移交退回造成的监管效率低下。

（二）审计成效

针对上述问题，审计组均提出了审计建议，通过后续审计跟踪发现，该分局部门协助程度进一步紧密，并在分局层面建立了双向沟通机制，外汇检查效率进一步提高。而此次审计，一方面为以后分支局开展同类审计业务提供了一套可以借鉴、可以复制的审计指标体系和审计程序模板；另一方面为国家外汇管理总局领导提供了外汇管理改革后外汇检查实施情况的第一手资料，为推进下一步外汇改革提供决策依据。

【思考和启示】

（一）解决指标取向源头性问题是绩效审计成功的关键。一方面外汇局作为公共部门，对其绩效评价不仅要考察其自身的行为，还要考察该行为对外部产生的影响；另一方面由于外汇局业务繁杂，总分支局之间职能目标差异很大且改革很快，因此要想建立一套涵盖外汇局系统，普遍科学适用的绩效审计指标体系，就需要有相关理论解决指标取向这一源头性问题。本文选取的价值链理论，从外汇局内外与检查目标价值形成有关的直接活动、间接活动以及质量保证活动入手，运用层次分析法构建绩效审计指标体系，成为了此次绩效审计成功的关键。

（二）提高数据采集质量是绩效审计成功的保障。外汇检查全流程绩效审计指标体系中综合运用了历史标准、同业标准、同

业领先等各种审计评价标准。评价过程中不但要求采集被审计对象业务数据，还要根据指标设计综合采集历史数据、同业数据乃至全国数据。内审人员充分依托外汇局现有的综合数据平台（ASONE），在现场审计前事先确定同类比较地区，并通过平台提取数据，提高了现场审计的效率，有力的保障了此次审计项目的成功实施。

（三）内审确认咨询作用是绩效审计成功的有力补充。传统绩效审计项目往往只停留在发现问题，揭示问题阶段，而不参与到解决问题环节。此次审计在汇总绩效评价得分的基础上，强调从价值链入手提供确认和咨询服务，帮助被审计单位分析问题，提供解决方案，更好发挥内审部门在组织价值增值中的作用。