

# 关于加强商业银行经营管理人员经济责任审计的探讨

◎贾志莲

**摘要：**本文以十九大报告提出的加强对党员领导干部的日常管理监督为出发点，针对近年来金融反腐过程中揭示的商业银行经营管理人员的腐败问题，明确了以权力监督防范风险为重点，加强商业银行经营管理人员经济责任审计的对象范围、审计内容；同时，结合典型案例，对以权力运行为重点的经济责任审计实施过程进行了梳理。针对权力运行的复杂性、隐蔽性和监督的多向性，本文在分析了商业银行经营管理人员进行经济责任审计的难点之后，提出了具体改进建议。

**关键词：**权力；风险；商业银行；经济责任审计

**中图分类号：**F832

**文献标识码：**A

党的十九大报告指出，“要健全党和国家监督体系。增强党自我净化能力，根本靠强化党的自我监督和群众监督。强化自上而下的组织监督，改进自下而上的民主监督，发挥同级相互监督作用，加强对党员领导干部的日常管理监督”。2019年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审

计规定》（以下简称两办《规定》），并印发通知指出，经济责任审计是中国特色社会主义审计监督制度的重要组成部分，要深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，坚持党对审计工作的集中统一领导，聚焦领导干部经济责任，既强化对权力运行的制约和监督，又贯彻“三个区分开来”的要求。这对于加强领导干部管理监督，促进领导干部履职尽责、担当作为，确保党中央的政策得到执行具有重要意义。十九大以来，党中央大力推进防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战。其中金融领域通过一系列强有力的举措，在防范化解重大金融风险方面取得了突破性进展。

随着金融反腐力度的加大，近几年多家商业银行经营管理人员被查。据不完全统计，仅2020年就有近90名金融领域的高级管理人员接受相关纪律审查和监察调查。其中，2021年以来，有近30名银行高级管理人员被执纪审查，涉及多家商业银行总分行，有些还是“窝案”“串案”。从近年查处情况看，涉案人员中，有的对落实党中央化解产能过剩信贷政策搞“变通”；有的涉及在信贷审批中为

作者简介：贾志莲，华夏银行审计部副总经理，高级经济师。

他人谋取利益并收受巨额财物，长期将信贷审批权作为牟取私利的工具，造成国有资产重大风险损失；有的存在利用职权违规为他人谋取人事利益；还有的违规从事营利活动，等等。进一步加强对商业银行经营管理人员经济责任审计监督，已成为新时期金融领域加强权力制约、规范经营管理人员履职尽责的重要任务。

## 一、以加强权力监督、防范风险为重点，厘清商业银行经营管理人员经济责任审计对象的范围

### （一）现有制度对商业银行经济责任审计对象的规定不清晰

两办《规定》适用的领导干部经济责任审计对象，主要针对的是党政主要领导干部和国有企事业单位的主要领导人员，包括国有和国有资本占控股地位或者主导地位的企业（含金融机构）的法定代表人或者不担任法定代表人但实际行使相应职权的主要领导人员，以及在上级领导干部兼任下级单位正职领导职务但不实际履行经济责任的情况下，实际分管日常工作的副职领导干部。从这个意义上说，两办《规定》主要适用于商业银行的董事长等个别高级管理人员。

根据目前掌握的信息，作为我国商业银行监管机构的中国银行保险监督管理委员会尚未出台专门的商业银行经营管理人员经济责任审计管理办法，而是仅在《银行业金融机构董事（理事）和高级管理人员任职资格管理办法》（中国银行业监督管理委员会令 2013 年第 3 号，以下简称 3 号令）和《中国银保监会中资商业银行行政许可事项实施办法（2018 修正）》（中国银行保险监督管理委员会令 2018 年第 5 号，以下简称 5 号令）中，将有高管任职资格需要经济责任审计报告的人员明确为金融机构的董事长（理事长）或高级管理人员，并明确高级管理人员是指金融机构总部及分支机构管理层中对该机构经营管理、风险控制有决策权或重要影响力的各类人员。这个范围对商业银行来说比较宽泛，实际执行过程中存在各家行掌握尺度不一的情况。

中国内部审计协会近期印发的《第 3204 号内部审计实务指南》（以下简称 3204 指南）中，对商业银行经济责任审计对象的相关表述有三条：一是企业（含金融机构）本级中层主要领导干部，下属分支机构，或全资、控股或占主导地位企业的主要领导干部，以及对经营效益产生重大影响或掌握重要资产的部门和机构的主要领导干部等；二是上级领导干部兼任下级单位正职领导职务但不实际履行经济责任时，实际分管日常工作的副职领导干部；三是上级要求以及本单位内部确定的其他重要岗位人员。这个范围对商业银行来说也比较有限。

因此，针对商业银行经营管理的特点，有必要结合实际，围绕权力运行和风险控制重点，进一步明确商业银行经营管理人员经济责任审计对象的范围。

### （二）商业银行经营管理主要权力涉及的业务领域和岗位

从当前实际运行看，商业银行经营管理涉及的主要权力事项包括以下几个方面。

第一，商业银行集团或总行层面贯彻落实党和国家路线方针政策、法律法规，落实监管部门和上级、重要决定、重要工作部署的决策权；商业银行集团或总行层面对发展规划、经营方针和计划、投资计划和方案、机构设置、年度财务预算和决算方案、重要管理制度，以及奖励考核等涉及改革发展、员工切身利益方面的决策权；对党的建设、全面从严治党、反腐倡廉建设和安全稳定的重大决策权；其他方面的重大决策权。涉及岗位：董事长（理事长）、总行行长、总行领导班子成员，以及其他参与决策的相关高级管理人员。

第二，商业银行董事会、监事会及高管层成员的推荐权；总分行专业管理部门、分支机构高级管理人员的聘用、任免、解聘和梯队人选等的决策权；向控股和参股子公司委派股东代表的决策权；其他重要人事任免权。涉及岗位：董事长（理事长）、总行行长、总行领导班子成员、分行行长、分行班子成员，以及其他参与决策的相关高级管理人员。

第三，商业银行集团或总分行层面年度财务预算，年度集中采购预算，网点营业用房购置、租赁和处置，年度不良资产核销预算以及其他重大项目

的决策权。涉及岗位:董事长(理事长)、总行行长、总行领导班子成员,分行行长、分行班子成员,以及其他参与决策的相关高级管理人员。

第四,商业银行集团或总行对外大额股权投资,总分行对外大额捐赠、赞助,大额集中采购、基建装修、财务费用分配及使用,以及其他大额度资金运作的决策权。涉及岗位(根据各行规定的权限范围):董事长(理事长)、总行行长、总行领导班子成员,分行行长、分行班子成员,总分行财务部负责人、行政部负责人,以及其他参与决策的相关高级管理人员。

第五,总分行公司、普惠、个人信贷业务审批权,对外提供担保权,相关条线不良资产处置权。涉及岗位(根据各行规定的权限范围):总行分管副行长、分行行长、总分行相关事业部门负责人、审批部门负责人、资产管理部门负责人、不良资产处置部门负责人、支行行长,以及其他相关管理人员。

第六,总分行同业业务、理财业务、金融市场业务、投资银行业务决策、审批权,相关条线不良资产处置权。涉及岗位:总行分管副行长、分行行长、总分行相关事业部门负责人、审批部门负责人、风险管理部门负责人、资产管理部门负责人、不良资产处置部门负责人以及其他相关管理人员。

第七,商业银行全资或控股子公司经营管理决策权和主要管理人员任免权。涉及岗位(根据子公司经营范围、集团授权等):子公司董事长、总经理以及对子公司经营管理、风险控制有决策权或重要影响力的各类人员。

第八,其他涉及商业银行经营管理的重要决策权。涉及岗位(根据实际权力范围):对经营效益产生重大影响或掌握重要资产的部门和机构的主要领导干部等。

### (三) 商业银行经济责任审计对象范围

综合以上情况,商业银行经济责任审计对象的范围如下。

第一,商业银行高级管理人员,包括董事长(理事长)、监事长、总行行长,总行领导班子成员,以及其他参与总行重要决策的相关高级管理人员;子公司董事长、总经理,以及其他对子公司经

营管理、风险控制有决策权或重要影响力的相关高级管理人员;分行行长,分行班子成员,包括二级分行行长及其他参与分行重要决策的相关高级管理人员;支行行长,包括综合性支行、特色支行行长等。

第二,商业银行重要领域负责人,包括总分行财务部门、行政部门、授信业务、同业业务、理财业务、金融市场业务、投资银行业务部门负责人,以及其他与商业银行主要资产管理相关的部门负责人;授信审批部门、风险管理部门、资产管理部门、不良资产处置部门负责人,以及其他与商业银行主要风险管理相关的部门负责人;商业银行子公司资产管理、运营部门负责人,以及其他对子公司经营管理、风险控制有决策权或重要影响力的各类人员等。

第三,商业银行重要岗位的代为履职人员,上述高级管理人员或重要领域负责人不能实际履行岗位职责时,代其履职人员或主持工作的部门副职人员,以及实际参与决策人员等;上级领导干部兼任下级单位正职领导职务但不实际履行经济责任时,实际分管日常工作的副职领导干部。

第四,商业银行其他具有重要事项决策权的人员,以及上级要求和本单位内部确定的其他重要岗位人员。

## 二、以规范权力运行、防范履职风险为重点,规范经济责任审计内容

2022年全国审计工作会议进一步明确,“要围绕规范权力运行和促进干事担当开展经济责任审计和自然资源资产离任(任中)审计,重点关注贯彻落实国家重大经济决策、重大风险防范,以及廉洁从政从业情况,对其中部分地方党政领导干部同步开展自然资源资产离任(任中)审计”。

(一) 现有制度对商业银行高级管理人员的经济责任审计内容比较明确,但对其他重要管理人员经济责任对象的审计内容未具体规定

按照两办《规定》,经济责任审计应当以领导干部任职期间公共资金、国有资产、国有资源的管

理、分配和使用为基础，以领导干部权力运行和责任落实情况为重点，同时充分考虑领导干部管理监督需要、履职特点和审计资源等因素，依法依规确定审计内容。其中，针对国有企业主要领导人员经济责任审计的内容包括以下几方面：一是贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署情况；二是企业发展战略规划的制定、执行和效果情况；三是重大经济事项的决策、执行和效果情况；四是企业法人治理结构的建立、健全和运行情况，以及内部控制制度的制定和执行情况；五是企业财务的真实合法效益情况，风险管控情况，境外资产管理情况，生态环境保护情况；六是在经济活动中落实有关党风廉政建设责任和遵守廉洁从业规定情况；七是以往审计发现问题的整改情况；八是其他需要审计的内容。

根据3号令第十九条涉及经济责任审计内容的相关表述，金融机构董事长（理事长）的离任审计报告应当至少包括对以下情况及其所负责任（包括领导责任和直接责任）的评估结论：一是贯彻执行国家法律法规、各项规章制度的情况；二是所任职机构或分管部门的内部控制、风险管理是否有效；三是所任职机构或分管部门是否发生重大案件、重大损失或重大风险；四是本人是否涉及所任职机构经营中的重大关联交易，以及重大关联交易是否依法披露；五是董（理）事会运作是否合法有效。此外，3号令还要求，离任审计报告还应当包括被审计对象是否存在违法、违规、违纪行为和受处罚、受处分等不良记录的信息。

3204指南分十个方面明确了党政机关、企事业单位、金融机构等不同行业、不同单位或部门经济责任审计的内容，主要包括：贯彻执行党和国家经济方针政策及决策部署情况、发展战略规划制定及执行情况、重大经济事项决策及执行情况、组织治理情况、内部控制和风险管理情况、财政财务管理情况、自然资源资产管理和生态环境保护情况、境外机构及境外资产和境外经济活动情况、党风廉政建设责任和个人遵守廉洁从业规定情况，以及以往审计中发现问题的整改情况。其中的财政财务管理情况部分，在一般性审计内容之外，还单独对企业（含金融机构）明确了三方面的审计内容：一是财务

真实性情况，二是经营发展及效益情况，三是合规管理情况。但从具体内容看，主要涉及业务操作、内控管理等方面，明确涉及金融机构的，仅在合规管理情况部分表述为，涉及金融业务的，信贷、投资、证券、保险、信托、租赁等经营事项是否符合国家法律法规及监管要求。

## （二）以权力监督、风险控制为重点，确定商业银行重要管理人员经济责任审计内容

如前所述，本文将商业银行经济责任审计对象中除高级管理人员之外的人员，统称为商业银行重要管理人员。对于商业银行重要管理人员的经济责任审计内容，必须结合其所分管的业务领域、所任职部门、所任职务的岗位职责，围绕其实际决策权、审批权、任免权、管理权等权力内容，确定经济责任审计内容。以商业银行实际职权最集中、履职风险最大的分行行长为例，结合各家商业银行的特点，以及上级对其实际授权情况，对其经济责任审计的内容主要应包括以下八点：一是贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署情况；贯彻落实分行所在地政府区域经济政策情况；贯彻落实中国银行保险监督管理委员会及所在地银保监局行业监管政策情况。二是总行战略发展规划、年度计划、授权要求及区域发展思路的执行情况和效果；三是分行重大经营事项的决策、执行情况及其效果；四是总行内部控制制度的执行情况，分行根据内部管理需要制定的内部控制细则落实情况；五是分行财务管理的真实合法效益情况，风险管控情况，任期内分行是否发生重大案件、重大损失或重大风险；六是在经济活动中落实有关党风廉政建设责任和遵守廉洁从业规定情况，本人任期是否存在违法、违规、违纪行为和受处罚、受处分等情况；七是以往审计发现问题的整改情况；八是其他需要审计的内容。

## 三、以强化权力监督、防范履职风险为重点，规范经济责任审计实施各环节

### （一）计划与实施

经济责任审计一般分为任中审计和离任审计。

由于干部调整的保密性，离任审计很难在年度计划中明确。但是，对于任职时间较长的干部，一般会在任期内安排任中审计。

对于集团董事长、总行行长等商业银行高级管理人员的经济责任审计，一般按照干部管理权限，由中央组织部门或地方组织部门，委托审计署或各地审计机关或外部审计机构审计。对于商业银行重要管理人员的经济责任审计，按照干部管理权限一般由总分行党委（党组）研究确定，由商业银行总分行组织部门或人力资源管理部门，委托内部审计部门开展。仍以分行行长为例，对于其任中或离任审计，是由总行组织部门委托总行审计部门具体实施。

## （二）审计组组成

审计部门接受组织部门委托后，根据分行行长所在地域，一般会委托区域审计中心或审计分部具体实施，成立由区域审计中心或分部主任为组长的审计组。为便于监督，一般审计组长与分行行长级别相同或相近，主审人一般选择对分行情况较为熟悉的主专管员。组员一般选择各专业领域经验丰富、原则性强的审计人员。

## （三）非现场分析与方案制定

在进驻现场审计前，审计组要对分行行长任期、分行的经营管理情况进行全面了解与分析，围绕前述审计内容调阅相关材料，包括当地银保监局对分行的年度监管意见书、总行审计部门及专业管理部门对分行的检查通报、分行经营计划指标完成情况、内外部对分行的奖惩处罚情况等。审计组还应征求总行纪检监察部门、组织人事部门的意见，掌握分行行长任期内考察考核、信访举报、巡视巡察发现的问题或案件线索。综合非现场分析情况，审计组应确定可以利用的以往审计的发现成果以及其他可支持结论，明确本次经济责任审计目标、内容、程序和方法，围绕分行行长任期决策权、审批权、任免权、管理权等权力内容，确定经济责任审计重点。按照组员的专业特点进行分工，制定分行行长经济责任审计方案，报总行审计部门批准后下发通知书实施。

## （四）现场审计与访谈

围绕分行行长决策事项审计的内容包括：分行党委会、行长办公会审议“三重一大”事项等决策程序的合规性、有效性，分行行长（分行党委书记）是否未按照决策程序搞“一言堂”，是否存在重大决策失误形成损失情况等。围绕分行行长审批事项审计的内容包括：分行授信业务、同业业务、金融市场业务、投行业务等需要分行行长履行审批程序的，是否存在越权审批、授意下级审批、干扰下级决策等情况。围绕分行行长授权范围内的人事任免审计的内容包括：选人用人是否严格履行组织程序、人事任免程序的合规性等；围绕分行行长的管理权审计的内容包括：分行行长管理范围内的各事项审批、决策程序的合规合法性等。通过调阅党委会记录纪要、行长办公会记录纪要、相关业务审批决策资料、访谈分行班子成员和相关业务参与人员，了解掌握分行行长行使权力过程的合规性和效果。

## （五）审计发现与证据

通过实质性测试和穿行测试等审计程序，运用大数据审计方法，审计组对审计过程发现的问题或线索应进行认真分析研究，获取充分的审计证据，编制审计工作底稿。重点关注分行行长权力运行过程中实际的行为及产生的后果，分析其在权力运行中所发挥的作用和应承担的责任，在现场应形成与审计发现相对应的结论。对于经济责任审计过程中发现的案件、重大问题或重大问题线索，应及时向总行审计部门、总行党委（党组）请示汇报。

## （六）审计报告与征求意见

分行行长经济责任审计报告应紧紧围绕经济责任审计内容、分行行长任期职权履行情况及结果，全面客观地反映其履职情况。审计的内容一般应包括经营管理情况、内部控制管理情况、党风廉政建设情况等。对于审计发现的问题应按照分行行长权力履行过程中的角色予以区分，并界定其应当承担的直接责任、领导责任、主要领导责任、管理责任。审计报告形成后，按程序应征求分行行长本人、所

在分行意见。如果分行行长或所在分行有异议，应提供充分的证据，审计组应在充分研究相关证据的基础上做出采纳或不采纳的结论，并报总行审计部研究。经过总行有权人或有权机构审批同意后，可以正式出具审计报告。

### （七）责任追究与问题整改

对于审计组发现的问题，纪检监察部门应在审计报告界定的分行行长应承担相应责任的基础上，按照违规行为及后果的严重程度追究责任，违反党纪的应当进行党纪处分，涉及案件线索的还应当深入核查。对于审计过程中发现的合规性、管理性问题，相应分行或有关部门应组织进行深入整改，解决相关的机制、制度、系统方面的问题，推动商业银行内部控制和经营管理水平提升。

## 四、典型案例

某分行行长因年近退休，总行按照程序对其开展离任经济责任审计。审计组在开展非现场分析过程中，发现分行新增对公授信不良数额巨大，遂确定以授信业务不良作为审计重点，并据此制订了审计方案，先行开展非现场审计。通过梳理发现，5户授信业务不良和5户逾期，欠息业务主要集中在房地产领域。审计组组织多名授信业务审计骨干，利用授信业务系统对上述业务逐笔进行审计。审计发现，上述10笔业务存在以下共同的问题特征：一是贷款准入不符合规定。上述授信客户主要是资质不符合贷款条件的房地产企业，客户信用评级低于制度标准，资产负债率高，有的还是异地客户。二是贷款审查审批环节存在异常。审查人员在授信审查意见书中，均揭示了上述业务存在的经营及合规风险，但是分行贷款审批委员会却最终审批同意贷款发放。三是贷款形成不良或逾期欠息后，分行迟迟没有启动尽职调查工作，并且没有合理的理由。

由于非现场审计的局限性，审计组对上述疑点进行分析后，确定了现场调阅资料清单和访谈人员范围。进驻现场后，分小组的核查发现，上述授信业务集中在同一天审批、发放，且同一笔授信业务均经过分行贷款审批委员会两次研究，都是第一次

否决第二次通过。进一步核查发现，两次贷款审批委员会的主任非同一人。审计组组长立即组织相关人员进行访谈，在询问相关人员过程中，有的同志反映，这些授信业务首次审批时，审查人员和原审批委员会主任一致否决审批。分行行长虽在贷款审批中没有直接权力，但通过调整班子分工，以调整后的审批委员会主任替代了原审批委员会主任，于当天下午再次组织召开贷款审批会议，在上述业务各项申报条件不变的情况下，强行通过审批决议。审计组立即调阅分行会议记录、纪要，证实上述贷款审批发放当天，分行调整班子分工的情况。

在确凿的证据面前，分行行长终于承认这些贷款是为了掩盖其前期干预贷款审批发放的5户不良贷款，通过“以大包小”的方式，给10户房地产企业发放贷款偿还。最终10户房地产企业均出现问题，造成分行不良资产翻倍。审计组按照程序出具问题底稿，形成经济责任审计报告，对分行行长滥用职权形成的资产质量恶化情况进行了责任界定。在报总行审定后，正式出具经济责任审计报告。纪检监察部门根据经济责任界定情况对该分行行长予以纪律处分。

党的十九大报告指出，要贯彻新发展理念，聚焦经济责任，客观评价、揭示问题，促进经济高质量发展，促进全面深化改革，促进权力规范运行，促进反腐倡廉，推进国家治理体系和治理能力现代化；要构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。

## 五、以权力监督防范风险为重点，开展经济责任审计监督的难点和解决建议

### （一）以权力监督防范风险为重点开展经济责任审计监督的难点

#### 1. 权力运行的复杂性

近年来，随着金融反腐力度的加大，以及党中央和各级组织加大对领导干部权力的监督力度，商业银行各级经营管理人员在行使权力过程中的合规



性、制衡性、透明度不断提高。但是，从纪检监察部门揭示的金融领域个别人员违法犯罪的情况来看，商业银行部分经营管理人员权力运行存在复杂性，借助他人行使权力、搞团团伙伙有组织的规避权力监督等情况时有发生，给经济责任审计带来很大困难。

### 2. 权力运行的隐蔽性

由于经济责任审计手段有限，审计过程存在一定的局限性，很多表面合规、按程序操作的业务背后的问题很难发现，直到业务出现实质性问题，信访举报或案件发生才能发现原本正常业务背后的权力影响

### 3. 权力运行监督的多向性

权力运行监督仅靠经济责任审计很难达到理想效果。审计监督是经济监督，而权力运行背后除经济行为之外，还有很多其他因素的影响。

## (二) 相关建议

一是进一步加强商业银行内部体制、机制建设，持续完善内部控制制度，将各级经营管理人员的权力关进制度的笼子里。

二是进一步完善商业银行经营管理人员经济责任审计制度，以权力运行防范风险为主线，紧盯“关键少数”岗位职责履行情况，做到应审尽审、凡审必严，督促各级管理人员规范用权、廉洁用权、有效用权，提升审计监督质效。

三是加大内部监督力度，畅通监督信息沟通反馈渠道；强化并完善审计监督与纪检监察监督、巡

视巡察监督、派驻监督、出资人监督、职工民主监督和社会监督的协同联动机制。

### 参考文献：

- [1] 段琳．论审计“免疫系统”功能在反腐败中的作用 [J]. 会计之友, 2011 (31) : 78-79
- [2] 刘印旭．浅析经济责任审计在降低商业银行廉政风险中的作用和重点 [J]. 中国内部审计, 2010 (10) : 84-85
- [3] 彭华彰、刘晓靖、黄波．国家审计推进腐败治理的路径研究 [J]. 审计研究, 2013 (4) : 63-68
- [4] 张雪雨、董燕芹．经济责任审计与反腐败治理探究 [J]. 审计与理财, 2019 (4) : 48-50
- [5] 中共中央办公厅、国务院办公厅．党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定 [EB/OL]. 2019
- [6] 中国工商银行内部审计局南京分局课题组．强化经济责任审计舞弊揭示功能的措施研究——基于国有商业银行金融反腐败的视角 [J]. 中国内部审计, 2021 (5) : 9-17
- [7] 中国内部审计协会．第 3204 号内部审计实务指南 [EB/OL]. 2022
- [8] 中国银行业监督管理委员会．银行业金融机构董事（理事）和高级管理人员任职资格管理办法 [EB/OL]. 2013
- [9] 中国银行保险监督管理委员会．中国银保监会中资商业银行行政许可事项实施办法（2018 修正） [EB/OL]. 2018
- [10] 周嬉．我国商业银行舞弊与反舞弊审计措施研 [J]. 时代金融, 2017 (1) : 78-79

（责任编辑：辛本胜）