



美国《多德·弗兰克法案》及其对我国金融审计制度创新的启示

王永海 徐 纯

摘 要:《多德·弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》是美国政府在 2007 年金融危机后进行大规模金融监管改革的立法尝试。为了防范系统性金融风险和保护金融投资者利益,多德法案提出设立金融稳定监督委员会和消费者金融保护局两大机构,授予美国联邦审计署更广泛的审计职权。这部法案奠定了美国现行金融监管的基本框架,明确了联邦政府审计在金融监管中的地位,强化了联邦政府金融审计在金融监管中的作用。我国应借鉴美国金融监管与金融审计改革经验,完善我国的金融审计制度。

关键词:《多德·弗兰克法案》;金融审计;金融监管;系统性风险;投资者保护

端始于 2007 年次贷危机的金融危机被认为是自 20 世纪 30 年代之后,美国最为严重的金融危机。它起源于美国房地产市场的泡沫,随着次级抵押贷款的利益供应链的断裂,发展成为后来的次贷危机,最终升级为金融危机和全球经济危机。正如一场大雪过后,肯定会有孩子去玩雪橇——引用耶鲁经济学家阿瑟·奥肯(Arthur M. Okun)的话——金融危机过后都会留下金融监管的烙印。2010 年 7 月 21 日,《多德·弗兰克法案》正式出炉。该法案重塑了美国金融监管框架,对作为金融监管架构重要组成部分的联邦政府金融审计制度进行了较大的改革和创新。

一、《多德·弗兰克法案》的主要内容

《多德·弗兰克法案》对包括银行、基金、证券、保险、信用评级机构等在内的金融体系运行规则和监管架构进行了全面的修订。多德法案确定了改革的框架,其实施还有待相关监管当局制定进一步的细则。法案责成监管者进行 67 个领域的研究,制定 243 项规则并发布 22 份报告。法案的主要内容体现了美国金融监管改革的两大核心目标:系统性风险的防范和金融消费者的权益保护。

(一) 系统性风险的防范

1. 成立金融稳定监督委员会

金融危机前夕,美国金融监管体系中没有专职机构监测威胁国家金融体系稳定、影响国家经济安全的潜在风险,美国现存的监管机构缺乏足够的授权和能力以有效控制系统性金融风险的扩散。为了维护金融稳定,解决监管重叠和监管空白问题,多德法案设立了金融稳定监督委员会(Financial Stability Oversight Council,FSOC)。金融稳定监督委员会的主要职责是识别相互关联的大型银行控股公司、非银行金融公司、对冲基金、私募基金等由于从事高风险经营活动而给美国金融体系带来的系统性风险,并采取措施应对风险。

2. 将对冲基金、私募基金和场外衍生品交易纳入监管范围

在传统的监管模式下,诸如担保债务凭证、信用违约掉期等场外衍生品及对冲基金、私募基金都是监管盲区,这些低透明度、高杠杆率的金融衍生品放大了此次金融危机。鉴于此,法案规定管理资产超过1亿美元的对冲基金、私募基金进行注册,并要求证券交易委员会监管具有高系统性风险的基金,同时对其提出更高的杠杆率、流动性和资本率要求。为了防止金融衍生品吸纳过多风险并提高其透明度和问责性,法案提出衍生品交易要在中央清算和票据交易中心进行。法案授权证券交易委员会和商品期货交易委员会(Commodity Futures Trading Commission, CFTC)共同监管场外金融衍生品交易,对从事衍生品交易的机构在资本金比例、交易记录、保证金、职业道德等方面实行更严格的监管。

3. 建立有序清算机制,终结“大而不倒”的现象

缺乏监管的大型复杂金融机构在破产时给整个金融体系带来的负外部性是美国金融危机蔓延的重要原因之一。为防止雷曼兄弟、贝尔斯登危机的重演,法案赋予联邦政府关闭因经营不善濒临倒闭的大型金融机构的权力,由美国联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)负责在紧急情况下接管陷入困境的大银行和金融机构并对其进行有序清算。法案将具有系统重要性的金融机构置于更严格的监管之下,对其实行更严格的资本和杠杆率要求,防止纳税人继续为大型金融公司的紧急救援买单。

4. 授权美联储监管系统重要性金融机构

在金融危机中,美联储由于没有及时发现并妥善处理系统性风险使其备受质疑。鉴于此,多德法案强化了美联储的监管职权,扩展了其监管范围,使之具有“超级监管者”和“宏观调控者”的身份。法案规定只要是金融稳定监督委员会认定为系统重要性的金融机构,无论是银行金融机构还是非银行金融机构,均要受到美联储的监管。美联储有权受理金融稳定监督委员会提出的针对系统重要性金融机构的资本金、杠杆率方面的管理提案,并监管具有系统重要性的清算、支付和结算组织。

5. 限制商业银行自营交易

多德法案引入“沃尔克规则”,限制大型金融机构的自营交易行为,并分拆银行的高风险掉期业务。该规则将商业银行业务与投资银行业务分离,从根本上抑制金融机构的规模并消除风险隐患。法案规定银行可以投资于对冲基金和私募基金,但其投资额必须控制在基金所有者权益的3%以及银行自身一级资本的3%的范围内。同时,法案也限制了银行规模,要求银行进行重组并购时,收购后的关联负债不得高于所有金融机构负债的10%。

(二) 金融消费者权益的保护

1. 成立消费者金融保护局

金融危机爆发前,有多家监管机构对信用卡、住房按揭贷款等产品进行监管,但无一是将消费者权益的保护置于优先位置,从而导致住房抵押贷款成为高风险产品,非银行机构贷款人游离于联邦政府金融监管之外。因此,法案规定在美联储系统内设立消费者金融保护局(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)。保护局的职责是监管提供抵押贷款、信用卡等金融产品或服务的金融机构,防范和测试与金融产品相关的系统性风险,保证金融消费者在选择金融产品时,得到准确、全面、及时的信息。消费者金融保护局有权监管资产超过100亿美元的大银行、储蓄协会和信用合作社,并对这些机构交易的金融产品进行风险测试。

2. 加强对信用评级机构的监管

穆迪、标普等信用评级机构未将系统性风险纳入评级模型,导致对高风险次级抵押贷款支持证券的评级失误是引发全球金融危机的原因之一。究其深层原因,信用评级机构“发行方付费”的商业模式及其带来的道德风险难咎其责。为了加强对评级机构的监管,法案提出了多项要求:第一,评级机构要提供更加全面的信息披露,降低评级机构与被评级机构及承销商之间的利益相关度;第二,授权投资者起诉失职的信用评级组织;第三,金融监管机构开发自己的信用评级标准;第四,在证监会下设立信用评级机构办公室,通过加强对信用评级机构的监管,保护金融投资者利益。

3. 改善抵押贷款的运作与监管

抵押贷款证券化被引入美国后,由于有了向市场分散风险的机制,贷款的发放者放松了对贷款对象的审查,次级贷款的广泛推行引发了此次金融危机。鉴于此,多德法案对抵押贷款作了一系列规定,重申了在历史上确认过的各项规则并要求严格执行。法案规定了住房抵押贷款发起的最低标准;为确保借款人有足够的偿还能力,要求贷款发放行核实借款人的收入、信用记录和就业状况;禁止操纵性激励,如抵押发起人为让经纪商引导借款人举借高息贷款而向经纪人付费,银行对提前还贷进行惩罚等。贷款人必须向消费者披露所需支付的现行抵押贷款率、本金债务数额、利率可能调整的日期、相关咨询机构的名称等信息。

4. 降低证券化产品的风险

多德法案重新定义了资产支持证券,强调了证券化资产的自我清偿功能,杜绝了复杂类金融衍生品的产生和蔓延。法案要求证券化机构为通过发行资产支持证券而转移、销售的不合格的住房抵押应自留不低于5%的信用风险。证券交易委员会为资产支持证券的发行人提供数据格式的标准并要求其披露资产等级及贷款等级数据,分析打包资产的质量,确保他们不会向投资者出售垃圾证券。

5. 强化公司治理,改革高管薪酬

此次金融危机反映出美国金融机构公司治理机制的不健全,在目前的薪酬体系下,高管容易忽视公司的长远利益而进行高风险的投机活动。多德法案通过改革高管的薪酬制度,促进企业长期价值的创造。法案赋予股东对公司高管薪酬的知情权和表决权,增强了中小股东对公司决策及高管薪酬的影响力,授予股东大会对公司高管薪酬和“金色降落伞”机制的无约束投票权,并要求公司提供其财务状况与高管薪酬水平的对比。此外,法案要求上市公司董事会下设薪酬委员会,禁止造成高风险的激励性薪酬安排结构。

二、《多德·弗兰克法案》对美国联邦政府金融审计制度的改革

(一) 法案提高了政府审计在金融监管中的地位

美联储的基础功能是保持货币和就业稳定,多德法案又赋予其保持金融稳定的职能:美联储有权监管系统性金融风险,对银行、基金、保险、证券等各界的大型金融机构实施审慎监管原则,向金融业监管机构(Financial Industry Regulatory Authority, FINRA)建议拆分规模过大的金融机构,还有权监管具有系统重要性金融机构的清算、支付和结算系统。根据制衡原则,美联储在监管权力扩大的同时,自身也将受到更严格的审计监督。根据联邦储备法条款,美国审计署将对美联储采取的大量紧急贷款和量化宽松措施进行一次审计,并审计在金融危机期间曾从美联储借款的金融机构。审计署将陆续审计联邦储备法条款,通过贴现窗口和公开市场操作向银行发放贷款的细节等,与外国央行之间的协议也在公开审计之内。美联储的监管范围涉及金融体系的方方面面,只要是可能导致系统性金融风险、危害国家公共利益的主体均被纳入监管范围之内。随着美联储监管权力的扩大,美国审计署对其进行审计时所涉及的对象也随之扩展。不论是银行金融机构,还是非银行金融机构,只要是系统重要性的金融机构,可能带来高风险的金融产品或服务乃至整个金融市场都要接受美国联邦审计署的审计监督。为了防范系统性金融风险,促进金融市场的稳定,联邦政府审计的触角涉及美国金融体系的各个角落。总之,多德法案进一步提高了联邦政府审计在金融监管中的地位。

(二) 法案增强了政府审计在金融监管中的作用

1. 联邦政府审计在防范系统性风险方面的作用

鉴于此次金融危机给美国金融体系造成的严重破坏和美国政府付出的巨大宏观经济成本,防范系统性风险成为多德法案的首要目标。按照法案要求,美国审计署有权对金融稳定监督委员会、对冲基金、私募基金、商业银行、联邦存款保险公司等系统重要性的金融机构和私人机构进行审计。金融稳定监督委员会由财政部长牵头,由9名有投票权的联邦监管机构代表、1名有保险专长的独立委员和5名无投票权的委员组成。其中,联邦金融监管机构包括:美联储、消费者金融保护局、货币监理署(Office

of Comptroller of Currency, OCC)、证券交易委员会、商品期货交易委员会、联邦存款保险公司、联邦住房金融管理局(Federal Housing Finance Agency, FHFA)和全国信用合作社管理委员会(National Credit Union Association, NCUA)。由于金融稳定监督委员会是由金融体系中各个重要金融监管机构的主席组成,其代表各金融监管机构的利益诉求。联邦审计署有权审计金融稳定监督委员会,也就有权审计其各个成员监管机构以及受成员监管机构监管的金融机构。鉴于金融稳定监督委员会负责协调各个监管机构的监管政策,并向美联储建议执行更严格的资本充足率、流动性、杠杆率要求,联邦审计署对金融稳定监督委员会的审计可促使其更好地预防、发现、分析、化解潜在的或正在形成的系统性风险。

2. 联邦政府审计在保护金融消费者权益方面的作用

此次金融危机显示,美国过去颁布的消费者保护法案有的已经过时,难以在日新月异的金融环境中为消费者提供有效保护;有的零碎分散,监管机构在规则执行的过程中相互推诿,使投资者权益得不到充分维护。针对这一现状,多德法案提出设立消费者金融保护局、加强对信用评级机构的监管、完善公司治理等。其中,最受欢迎的改革当属消费者金融保护局的建立。保护局是将7家监管机构,即联邦储备理事会、货币监理署、储蓄机构监督办公室、联邦存款保险公司、美国联邦贸易委员会、全国信用合作社管理局和住房与城市发展部中的关于金融消费者保护的职能进行整合,专门为促进金融投资者的利益保护而设立。多德法案授予联邦审计署对消费者金融保护局的审计职责:总审计长应对保护局的财务交易进行年度审计并向国会提交审计报告,阐明审计范围、保护局的资产负债及损益情况、资金来源及使用情况,以及总审计长认为有价值的建议。消费者金融保护局负责监管消费者金融产品或服务,确保所有消费者能够进入消费者金融产品和服务市场。联邦审计署对保护局的审计有利于促进消费者金融产品与服务市场的公平性、透明度和竞争性,进一步增强联邦政府审计在保护金融消费者权益方面的作用。

(三) 法案创新了美国联邦政府金融审计制度

1. 法案扩展了金融审计的对象

美国审计署是一个服务于国会的独立、无党派的机构,被称为“国会的看门狗”。多德法案颁布前,只要是利用了政府资金支持的机构和活动都要受到美国审计署的审计。多德法案旨在防范系统性风险、维护金融稳定以及保护金融投资者的利益,只要是存在威胁国家金融安全的系统性风险的机构,无论是银行金融机构还是非银行金融机构都被纳入联邦金融审计体系之中。新监管法案颁布后,联邦政府审计对象包括银行金融机构、非银行金融机构以及金融监管机构。由于多德法案改革了部分金融监管机构的设置,扩大了监管职权,美国审计署对金融监管机构的审计职能进一步加强,联邦政府金融审计的对象范围进一步扩展。从金融机构、私人机构,到金融监管机构、行业组织,甚至是重要个人都要接受美国审计署的审计监督。按照多德法案的要求,联邦储备理事会、非银行金融公司、银行控股公司、金融控股公司、联邦存款保险公司、对冲基金、私募基金、参保存款机构、非存款机构相关人、信用合作社、授信投资人、私人股本公司、私募基金自律组织、商品期货交易委员会、证券交易委员会、全国性证券协会、储蓄协会、消费者金融保护局、金融稳定监督委员会、证券、金融衍生产品、联邦储备体系特殊信用工具等主体都被纳入联邦政府金融审计的范畴。

2. 法案拓宽了金融审计的内容

美国审计署审计内容的发展,大致经历了凭证检查、综合审计和绩效审计三个阶段。目前,美国审计工作重点集中在三个领域:第一,国土安全、教育、医疗等涉及国家民生及安全的重要领域;第二,国家发展的高风险领域和需要改革的体制机制,降低国家风险;第三,通过确保合理高效地运用财政资金,促进经济社会的健康运行。由于此次金融危机对美国的经济、社会发展产生了巨大的破坏性,多德法案加强了对系统性风险的监控和对消费者的保护力度,美国审计署的工作重心转移到与控制系统性风险和保护金融消费者权益密切相关的领域,如联邦储备银行的治理、支付、清算、结算业务活动,自营交易、全国认可统计评级组织可选商业模式、证券诉讼、托管规则成本、流动性、风险管理、解决方案和风险敞口、集中度限制、风险资本、杠杆比率、表外业务、救助计划、信息披露、短期债务限制、非许可保险市场、指定联邦存款保险公司为清算管理人的决定、多德法案对非许可保险市场的影响、证券交易委员会的内部控制

系统的有效性、市政证券发行者的披露情况等。美国审计署除了对金融机构的经营活动进行审计,还审计个人活动。审计长要对小发行人豁免、个人向个人的借款行为进行审计研究,以确定最佳联邦监管结构。

3. 法案创新了金融审计方式

多德法案中,多次出现“研究”、“检查”、“评估”、“建议”、“报告”的字眼,特别强调了“研究”在联邦金融审计中的作用。比如,对私人机构、系统重要性金融机构、金融监管机构、行业组织以及重要人物的审计研究都被多次提及。只要是与金融审计对象相关的事项均要进行研究,在研究透彻的基础上发布关于研究成果的报告,并对相关机构提出改进建议。除了研究、报告、咨询外,审计署在进行政策评估时,运用了与相关管理部门、业内人士、消费者等多群体访谈,咨询专家和回顾文献,运用计量经济学模型评估政策影响等多种方法。2012年7月,审计署研究了多德法案对小企业贷款的影响,分析了对社区银行和信用合作社的监管数据,回顾了学术文献和其他相关研究,与联邦监管者、社区银行、信用合作社、行业联合会进行了交流,得出了多德法案对小企业贷款的影响依赖于未来规则制定的结论。2013年1月,审计署研究了金融危机的损失和多德法案的影响,复核了对金融危机和多德法案改革的影响的研究,审查了国会证词、评论信和其他联邦监管者、行业代表的公开陈述,分析了执行多德法案的成本数据。审计署也通过面谈、圆桌会议等方式获取了监管机构、学者、行业代表、公共利益团体的观点。

(四) 多德法案与系统性金融风险的审计监督

1. 审计系统性金融风险的重要性

系统性金融风险与全球金融危机有着千丝万缕的联系。当系统性风险迅速从个别金融机构传导至众多金融机构,从局部市场传递到整个市场,金融危机便形成了。自20世纪80年代以来,全球经济一体化的趋势使各国经济极易受到国际经济环境变化的冲击;宏观经济周期性调整、股票市场和外汇市场的价格联动;房地产信贷风险、政府融资平台贷款风险、通胀风险都促进了系统性风险的积累;现代通讯技术也为信息的传播及风险的溢出创造了条件。当今,随着金融衍生品市场和影子银行体系的快速发展,银行经营模式和风险管理方式的变化,系统性金融风险的积累过程更加隐蔽,速度更快,一旦爆发金融危机带来的破坏性更大,波及范围更广。为了降低下次金融危机发生的可能性及破坏性,建立对系统性金融风险的审计监督预警机制显得尤为重要。加强对系统性金融风险的审计,可以在危机来临前及时识别、分析、化解风险,更好地维护国家金融体系的安全性和稳健性。

2. 审计署审计系统性金融风险的目标及具体措施

多德法案颁布后,美国审计署对今后3至5年的工作任务进行了定位,即帮助国会决定如何以最佳方式创新金融监管结构,确保金融体系在21世纪是安全、稳健的,监管者在金融产品方面为消费者提供有效保护。为了帮助国会和联邦政府解决这一系列问题,美国审计署设立了相关业绩目标。针对“解决威胁美国人民的福利和金融安全的当前或潜在的风险”这个战略层面的目标,美国审计署制定了两个操作层面的业绩目标。第一个业绩目标是:美国审计署评估金融服务行业及其监管机构在面临重大的市场和监管转变时,维护一个稳定、有效的金融体系的能力。美国审计署制定的第二个业绩目标是:评估联邦政府对消费者保护法律的监管和对金融服务及产品的立法监督。作为金融监管体系的重要组成部分,联邦政府审计是推动金融监管改革的中坚力量,在防范系统性金融风险方面进行相应的审计监督,促进金融体系的稳定和投资者权益的保护。美国审计署正在进行持续的监督和研究,评估金融稳定监督委员会、美联储、证券交易委员会等一系列金融监管机构是否达到了法案要求的监管目标,如防范系统性金融风险、重建稳定的金融体系、保护消费者权益等。表1总结了美国审计署针对多德法案相应条款进行的系统性风险防范方面的审计监督工作。

三、《多德·弗兰克法案》对我国金融审计制度创新的启示

(一) 更新金融审计理念

1. 重视防范系统性金融风险

防范系统性风险,维护金融安全是当前我国金融审计的一项重要任务。实践中,我国应注重审查金

表1 系统性金融风险的审计监督

防范系统性金融风险	《多德·弗兰克法案》相关要求	美国审计署的审计监督
	建立金融稳定监督委员会	研究金融稳定监督委员会职责履行与规则制定情况、与金融研究办公室及其他监管机构的合作;研究委员会应对风险的能力
	将对冲基金、私募基金和场外衍生品交易纳入监管范围	研究托管规则成本、授信投资人、私募基金自律组织;审查对冲基金、场外衍生品、证券;审计证券交易委员会及商品期货交易委员会,检查其职责履行情况
	建立有序清算机制	审查指定联邦存款保险公司为清算管理人的决定;评估金融公司是否有违约风险,对金融稳定产生严重的负面影响
	美联储监管系统重要性金融机构	审查美联储、联邦储备体系特殊信用工具、联邦储备贷款、美联储的公司治理水平
	限制商业银行自营交易	研究与自营交易相关的风险与冲突;审计银行控股公司及其附属公司、金融控股公司及其附属公司
	成立全国性的保险监管当局	研究非许可保险市场、法案对其规模、市场份额的影响;研究联邦银行业机构及时纠错情况;研究联邦存款保险公司对于参保存款机构的解决方案

资料来源:根据《多德·弗兰克法案》及美国审计署网站相关内容整理

融机构顺周期行为的影响和金融机构间相互关联的潜在风险。系统性风险的来源之一是金融机构的顺周期行为。金融机构存在聚集倾向和羊群行为,在经济周期中,金融机构同质化的行为会加强市场波动效应,金融系统的顺周期性驱动了系统性风险的积累。在对金融机构的审计中,应关注金融机构是否存在顺周期行为以及对实体经济的影响。比如,审查金融机构是否存在为了提升业绩提高杠杆比率、扩张资产负债表的情况,以及由此承担的风险。

系统性风险的另一主要来源是金融机构的相互关联。金融机构间的交易所构成的复杂金融网络能够创造风险并使得风险在金融系统内快速蔓延。随着金融市场的开放,我国在分业监管的框架下开始尝试综合经营改革,商业银行通过设立非银行金融子公司或设立内部专业部门开展非银行金融业务,实现以银行业务为主、非银行金融业务为辅的综合经营。综合经营中存在着资本金重复计算风险、关联交易风险、系统性风险、信息不对称风险。金融审计应重点关注金融控股集团的资本充足率、风险集中度和关联交易;加强对跨平台业务、创新业务的监督,促使交易公正、透明;加强对金融控股集团内部各项业务风险识别和计量的审计,揭示可能存在影响集团抗风险能力的重大风险传递渠道,促进银行风险控制的完善。

2. 关注金融消费者权益的保护

当前,我国存在着金融消费者权益得不到有效保护的情况,为了维护金融公平、促进金融发展,金融审计应关注金融监管部门和金融机构是否有效保护了金融消费者的合法权益。审计部门应关注金融监管部门职责履行情况并审查金融机构是否建立金融消费者投资制度,检查金融监管部门是否履行了相应的金融消费者权益保护的监管职责,搭建金融消费者投诉处理平台,构建金融消费者教育网络,审查金融消费者权益保护的立法、诉讼等方面存在的制度性缺陷,并提出完善建议。国家审计部门还应核查金融机构在提供金融服务的过程中,是否存在不向消费者提示其购买产品或服务的真实情况的情形;是否自定规避风险和违反自由选择条款;是否及时向客户、监管部门充分披露创新产品的交易结构、资金投向、潜在风险等信息。

(二) 拓宽金融审计的对象范围

根据《审计法》第21条和《审计法实施条例》第19条规定:审计机关可以对国有资产占控股地位或主导地位的银行或非银行金融机构进行审计监督。这就意味着,很多非国有金融机构未被包括在金融审计范围之内。我国政府审计对非国有银行、非银行金融机构,如农村信用社、邮政储蓄机构、外资金融机构存在审计盲区。我国金融审计对金融监管机构的审计不全面,对“一行三会”的预算执行情况和金

融监管机构的绩效审计还未广泛深入,未将金融市场和金融基础设施纳入审计范围。

为了适应新形势的发展要求,我国政府审计应积极拓宽金融审计的监督范围,除了加强对“一行三会”的再监督和对国有资产占主导地位的金融机构的监管外,还要逐步探索对其他金融机构实施国家审计。首先,要完善金融审计立法,改变现行金融审计范围按所有权结构来确定的做法,不仅要对国有或国有控股金融机构进行审计,还应对包括外资、股份制、民营等所有系统重要性的金融机构进行审计监督。第二,可先通过延伸审计或专项审计调查等途径扩展审计范围,待时机成熟后再制度化。比如,通过开展延伸审计,对“一行三会”预算执行和履行职责情况进行绩效审计时,可间接对包括外资金融机构、地方中小企业在内的非国有金融机构进行审计。第三,审计署还可进行专项审计调查,将金融控股公司、民间借贷、影子银行体系、地方投融资平台纳入被调查的范畴。此外,还可以通过对各个金融监管机构信息数据的整合、分析,充分利用计算机审计对非国有金融机构进行跟踪审计和调查研究。

(三) 扩展金融审计的业务内容

当前,我国金融审计的重点主要是传统金融业务,对国际业务和金融创新业务涉及较少,对金融行业的信息系统审计仍处于初级阶段。要发挥金融审计在国家治理中的“免疫系统”功能,金融审计就要跟上金融创新的步伐,金融审计范围就要进一步扩展。

首先,适应经济全球化、金融自由化和金融创新发展的需要,要加大对金融衍生品、跨平台业务、电子银行产品、银行理财等金融创新业务和国际金融业务的审计力度,将中资金融机构的海外业务纳入审计范畴。此外,要关注信用评级机构等金融市场中中介主体信息披露的透明度、行业集中度、收费模式,对债务人主体的财务状况、风险管理、经营能力、盈利能力等整体信用状况的评级方法和程序,以及监管部门对评级机构的监管情况。

其次,要检查监管部门之间的协调配合情况,加强对金融机构和金融监管机构的公司治理机制及内控有效性的审计,这样可以使审计从事后检查变为事前控制、事中监督,更好地发挥审计在维护金融稳定中的作用。基于我国金融监管部门也存在工作人员离职后到金融机构、律师事务所和咨询机构等行业工作的情况,应关注监管部门在内部控制方面是否建立工作人员离职去向的登记数据,以及对离职去向限制规定的执行情况及实际效果等。

第三,要加强对货币政策与宏观经济政策的协调配合、信贷政策对实体经济的支持的研究,以及金融机构贯彻国家宏观调控政策的审计。审计部门要对政策的执行情况进行持续跟踪审计,围绕宏观调控的政策和经济热点问题,及时发现危害金融稳定的倾向性问题,把握国家宏观政策和央行货币政策的调整动向,充分发挥国家金融审计的时效性。

最后,应将金融改革成效和影响金融业发展的外部风险因素纳入专项审计范畴,关注金融机构创新是否满足实体经济的需求。金融改革的成效直接影响我国金融安全和发展,金融审计应深入分析改革中存在的问题,履行自身的金融监督职能。为有效发挥金融审计的“免疫系统”功能,调查影响金融发展的外部因素意义重大,如房地产市场快速发展和系统性金融风险的问题;政府借款、财政担保借款是否会导致财政风险转化成金融风险等问题。尤其是近几年国际游资的投机行为严重威胁我国金融安全,审计署要关注国际资本流动,谨防国际资本冲击。另外,随着人民币的升值,国际热钱不断涌入,可能催化股市和房地产泡沫的形成,反洗钱可能会成为今后国家金融审计的重点工作之一。

(四) 创新金融审计方式

当前,在对审计成果进行研究和总结的基础上,审计人员应丰富审计手段,采用研究、文献回顾、审查、复核、评估、鉴证、咨询、报告等多种审计方法。特别是应大力推进专业研究在审计项目的事前和事中介入,为审计项目和审计重点的确定提供战略思路,利用审计获取的证据进行可操作的分析和验证,多角度、多层次地发现和分析问题,提高审计的宏观性和前瞻性,提出切实可行的审计建议,在政策设计中发挥审计的积极作用。因此,一方面可以在审计机关内部组建经济、金融、会计、法律、工程、计算机等多学科的专业研究团队,为审计提供技术支持;也可以咨询外部专家和协调相关部门之间的关系,充分利用外部资源为审计研究提供便利。同时,审计机关除了行使监督权外,更重要的是行使建议权——通

过向被审计单位、金融监管机构、国务院提出完善制度、改进管理的建议和意见,进一步完善国家的法律法规、金融机构及金融监管机构的制度建设,发挥国家金融审计的建设性功能,提升金融审计效能。

参考文献:

- [1] 巴曙松、吴 博(2010). 美国金融监管改革的新框架与新趋势,南方金融,6.
- [2] 陈艳娇、易仁萍(2009). 金融审计免疫系统功能实现的路径研究,审计研究,3.
- [3] 陈文夏(2009). 次贷危机对我国政府金融审计的启示,审计研究,2.
- [4] 戴维·斯基尔(2012). 金融新政,丁志杰,张红地译,北京:中国金融出版社.
- [5] 董裕平、全先银、汤 柳、姚云译(2010). 多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案,北京:中国金融出版.
- [6] 方 堃(2012). 金融审计中系统性风险的因素分析,北京:北京交通大学.
- [7] 伏 军(2011). 论银行“太大不能倒”原则——兼评美国《2010 华尔街改革与消费者保护法案》,中外法学,3.
- [8] 范瑞尔·阿查里亚,托马斯·库勒,马修·理查德森,英格·沃尔特编,梅世云,盛文军译(2012). 监管华尔街——《多德—弗兰克法案》与全球金融新架构,北京:中国金融出版社.
- [9] 基恩·多达罗(2012). 国家及国际动态挑战中审计作用的不断演进——以美国联邦问责局为例,南京:南京审计学院.
- [10] 刘家义(2011). 国家审计与国家治理,美国华盛顿:美国审计署
- [11] 唐建华(2009). 风险导向审计思想的历史演进——对美国审计准则发展史的案例研究,审计研究,2.
- [12] 赵 诚(2012). 美国多德—弗兰克法案解读,上海:复旦大学.
- [13] Alan Reinstein, Thomas R. Weirich(1996). “Testing for bias in the audit committee”, *Managerial Auditing Journal*, 2.
- [14] Amr Kotb, Slare Roberts, S. Sian(2012). “E-business audit: Advisory jurisdiction or occupational invasion?” *Critical Perspectives on Accounting*, 6.
- [15] C. A. E Goodhart(2008). “The regulatory response to the financial crisis”, *Journal of Financial Stability*, 4.
- [16] Gene L. Dodaro(2008). “The role of the U. S. Government Accountability Office”, GAO-08-1089. ; <http://www.gao.gov>, 11.
- [17] Gene L. Dodaro(2013). Performance and Accountability Report Fiscal Year 2012. GAO-13-2SP. ; <http://www.gao.gov>, 2.
- [18] Junhai Ma, Chunyong Ma(2011). “Factor Analysis Based on the COSO Framework And the Government Audit Performance of Control Theory”, *Procedia Engineering*, 15.
- [19] William B. Shear(2012). “Fannie Mae and Freddie Mac’s Multifamily Housing Activities Have Increased”, GAO-12-849. ; <http://www.gao.gov>, 9.

Dodd-Frank Act and the Enlightenment to China’s Financial Audit

Wang Yonghai (Professor, Wuhan University)

Xu Chun (Doctoral Candidate, Wuhan University)

Abstract: *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* was the U. S. government’s financial regulatory reform legislation attempts after a massive financial crisis in 2007. In order to prevent systemic financial risks and protect the interests of investors, *Dodd-Frank Act* proposed the establishment of *The Financial Stability Oversight Board* and *The Consumer Financial Protection Bureau*, the Government Accountability Office has been granted broader audit authority. The Act lays the foundation of the current financial regulatory framework and strengthens the federal government’s financial auditing position in financial regulation. We should learn from the experience of the U. S. financial regulatory reform and financial audit innovation.

Key words: *Dodd-Frank Act*; financial audit; financial regulation; systemic risk; investor protection

■作者简介:王永海,武汉大学经济与管理学院教授,博士生导师;湖北 武汉 430070。Email: yhwang@whu.edu.cn。

徐 纯,武汉大学经济与管理学院博士生。

■基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(10JZD0019)

■责任编辑:刘金波

