

# 完善银行财务治理体系的思考

王 璜

中国人民银行巢湖中心支行, 中国·安徽 巢湖 238000

**【摘要】**本文旨在坚持系统思维, 深入贯彻新发展理念, 通过分析基层银行落实过程中的现实困境以及出现困境的原因, 从财务治理、业财融合、资产管理效能、预算绩效管理等方面提出路径设想, 为如何进一步完善银行财务治理体系、深化财会监督提出针对性、可操作性措施建议。

**【关键词】**财会监督财务治理体系完善建议

## 1 建设银行财务治理体系的重要意义

1.1 是推进国家治理体系、健全现代银行制度的重大任务。

党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”, 并作为全面深化改革的总目标之一。党的十四五规划进一步明确了要“建设现代银行制度”, 而银行财务治理体系和治理能力现代化作为其中重要一环, 同样担负着积极作为、加快推进的历史使命, 是关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、幸福安康的重大问题。

1.2 是推动银行会计财务工作高质量发展的内在需要。

党的十九大会议召开之后, 我国经济发展步入高质量发展的新时期, 新时期的银行会计财务工作, 更要用服务全局、定长远的思维模式, 精准预算、防范风险, 为银行履职提供保障; 从预算管理层面、资金管控层面、资产管理层面, 通过建立健康的“两张表”管理机制, 推进实施有效的预算管理, 增强财务实力和抗风险能力, 构建管理强健、约束有力的银行财务治理体系, 推动银行会计财务工作高质量发展。

1.3 是实现全预算绩效管理的坚强保障。

2020年政府工作报告中要求各级政府必须实现全预算绩效管理, 充分体现了我们党全心全意为服务的宗旨。全面推进银行财务治理体系, 是紧紧围绕银行履职核心任务、巩固全面从严管理成果、优化财务资源配置、促使预算绩效管理扩围提质的坚实保障。

1.4 是有效发挥财务支撑保障职能的必然要求。

推动完善银行财务治理必须坚持党的全方位领导, 以贯彻落实党的决策部署为前提, 服从于国民经济总体发展趋势, 服从于金融宏观调控大局, 服从于国家的根本利益。从而通过构建管理强健、约束有力的财务治理体系, 有效发挥银行在制定执行货币政策、维护金融稳定、防范和化解金融风险中的财务支撑、保障履职的重要作用。

## 2 构建现代银行财务治理体系框架

健全高效的银行财务治理体系是银行实施独立财务预算以及货币政策目标实现的重要前提和保障。

### 2.1 国际主要经济体银行财务治理体系框架

当今发达经济体银行, 如美、日、德、欧盟等普遍在法律层面、财务预算管理机制、财务缓冲机制以及制衡约束机制等设计层面有力地保障了银行的财务实力及其在履职过程中的独立性。如,

美联储银行核心是联邦储备理事会, 其7名理事由总统提名并经参议院批准, 任期可长达14年, 其财务预算经联邦储备银行事务委员会审议后, 由美联储理事会批准执行, 具有较高的独立性, 可根据业务需要自主决定各项收支; 在财务缓冲机制上, 除转增利润外上缴美国财政; 在制衡约束机制上, 内部设立检查机构, 外部接受独立的外部审计师审计。

日本银行实行预算制, 其经常费用的列支非常严格, 每个财政期间, 日本银行编制预算, 在年度开始前上报财务省审

批, 预算执行中, 不得超出年度预算额度, 但其二、三级科目下账户列支可自主调剂; 在财务缓冲机制上, 利润结余上缴财政, 亏损由国库承担; 在制衡约束机制上, 内部设立检查机构, 外部接受财务省和会计检察院的检查。日本银行实行及时、透明的财务信息公开制度, 为公众提供5年的查阅期。

德意志银行年度财务预算由银行理事会自行核批和控制, 预算管理较为独立, 预算执行中各级机构的费用开支自主管理、据实列支; 在财务缓冲机制上, 提取法定储备、和其他准备金后, 剩余净利润上缴政府; 在制衡约束机制上, 内部接受联邦审计局的审计, 外部接受独立的审计师审计。

从以上可以看出, 几个主要经济体财务治理大体具有以下特点: 一是拥有较为独立的预算体系; 二是预算安排独立性强; 三是强化资本金管理不断提升了银行的财务保障实力; 四是均需接受外部独立审计。

### 2.2 我国的银行财务治理体系

自2006年起, 按照财政部的要求运用部门预算管理模式, 银行逐渐形成了一套基于实现政策目标、提供有效履职保障的财务内外部治理制度体系。

2.2.1 财务治理机制目标。当前, 银行财务治理总体目标是: 持续优化资产负债表健康机制, 建立科学完善的决策机制、预算管理组织体系、监督机制, 科学调配财务资源, 均衡统筹安排各项支出, 更好发挥支撑银行履职的财务保障作用。同时, 树立“以人为本”的思想, 建立责、权、利相结合的财务运行机制, 强化激励和约束, 充分调动人的积极性、主动性和创造性。坚持党对金融工作的集中统一领导, 坚持金融服务实体经济的宗旨和天职, 紧紧抓住财务治理这个“牛鼻子”, 持续完成中国特色现代银行制度, 把加强党的领导和完善财务治理统一起来, 提升竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力, 更好地服务现代化经济体系建设。

2.2.2 预算管理机制。树立先谋事后排钱的预算管理理念, 将项目作为部门和单位预算管理的基本单元, 实施项目全生命周期管理。预算支出以项目形式纳入预算项目库, 做实做细项目储备。硬化预算刚性约束, 规范预算调剂行为, 实施全过程绩效管理, 健全清理退出机制, 推进预算和绩效管理一体化。加快绩效指标体系建设, 完善部门和单位绩效自评、财政部门实施重点评价以及引入第三方机构评价相结合的多元化评价工作机制。强化绩效结果应用, 将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接, 形成反馈、提升的良性循环。

2.2.3 财务缓冲机制。财务缓冲机制属于会计政策的一种, 是为有效应对内外部财务风险, 及时弥补损失, 保存银行财务实力, 提高货币政策执行力和保障社会公信力的充足准备。通常通过设备备抵科目、建立利润分配制度以提取各项准备, 以应对财务风险, 保障财务政策实施结果。如, 待摊费用等以经济实质进行体现, 或者, 通过设备相应的谨慎会计政策, 从而通过财务缓冲机制及时发现经济、金融运行中存在的隐性

风险。

2.2.4 制衡约束监督机制。包含公开披露责任机制与财务预算监督机制,有助于解决银行与市场主体之间的信息不对称,增强宏观调控的科学性、可预见性;而财务预算监督机制能够对预算的管理与执行进行有效的控制,及时纠正违规行为,有效提升财务治理成效。制衡机制是银行内部治理的一个重要方面,是通过实现内部治理要素和外部治理要素等各个要素关键功能有效、综合发挥,有效降低成本,从而保障银行绩效持续地不断提高,强化核心竞争能力和管理效能。同时,严格执行并强化实施内部管理制度,有效维护会计管理体系的完整性和协调性,建立严谨、科学的内部财务实力监督机制

### 3 基层财务治理存在的问题及原因分析

#### 3.1 财务治理理念转型不到位,制度建设仍有欠缺

在实际工作中,部分从业人员没有从新时代服务高效履职的高度来看待会计财务工作转型,对财务管理工作缺乏长远规划,导致预算编制与执行、财务资源管理等方面存在效率不高问题,无法适应新形势新要求的财务治理。

#### 3.2 预算管理与业务条线目标有脱节

从目前实践来看,预算管理工作主要靠会计财务部门推动,业务部门对自身预算管理主体责任认识不到位,业财融合紧密度缺失。一些业务部门预算需求申报脱离实际,不能根据每年具体情况及时进行细化调整,导致预算编制与实际履职需求、当年业务目标之间存在脱节、编制依据也不够详细充分,预算管理与业务活动不能有效衔接。

#### 3.3 实施全方位绩效管理任重道远

具体来看:预算绩效管理效果仍然薄弱,没有将绩效管理理念贯穿到预算管理全过程;设置绩效目标及评价指标不够科学合理;无法将绩效评价结果与预算安排挂钩,对绩效评价结果运用成为空谈;定额标准制定不能真正起到作用等等。

#### 3.4 资产管理效能有待提高

从近年来的银行资产管理实践来看,固定资产管理中仍存在不少问题亟待改进。业务部门不能完全从实际履职需求出发购置资产,普遍存在“喜新厌旧”习惯;固定资产管理中存在执行规定不到位、管理流于形式等不规范现象;此外,闲置固定资产处置利用不充分、不及时现象也较为多见。

#### 3.5 财务治理监督机制效能不到位

一是未形成成熟的财务监督整合共享机制。目前财务部门接受的各类监督检查频次与类别较多,但各部门间协同配合力度不足,各类检查信息没有有效整合和共享,呈现碎片化,影响监督检查成效。

二是对预算绩效成效没有建立具有约束力和可操作性的考查联动机制。预算绩效管理涉及后勤、相关业务部门,管理链条长、部门跨度大,未形成实施成效、预算绩效管理等方面的系统性、可操作的考核评价体系,对预算绩效的事前、事中、事后监督机制难以到位。

## 4 财务资源治理科学化的路径

### 4.1 坚持党的领导践行初心使命

完善银行财务治理,最终目的是通过构建管理强健、约束有力的财务治理体系,有效发挥银行在制定执行货币政策、维护金融稳定、防范和化解金融风险中的重要作用。因此,推动完善银行财务治理必须始终坚持党的全方位领导,以贯彻落实党的决策部署为前提,服从于国民经济总体发展趋势,服从于金融宏观调控大局,服从于国家的根本利益,从而构建现代银行制度、推进银行财务治理体系和治理能力现代化建设。

### 4.2 进一步明确财务治理目标

新时代财务治理要坚持新发展理念,以预算管理委员会为依托,统筹谋划配置财务资源,科学研判财务风险、金融风

险,积极稳妥推进大会计财务治理格局;以创新理念、协调理念、绿色理念、共享理念为指引,健全精细化、科学化财务治理机制;实现有限财务资源的有效配置,牢固树立花钱必问效的财务治理理念,引导财务资源投向刚性支出、重点项目。

### 4.3 持续完善财务治理制度机制

现代化财务治理机制的建设要充分从绩效管理、业财融合、监督机制等各方面进行全面考究,以制度的形式明确预算编制、预算执行以及预算监督的主体责任,使财务预算管理工作有规可依。从而形成有效的内控链条,建立清晰完善的财务管理制度体系,以此提高财务治理机制效能。

### 4.4 推动业财深度融合交流,优化矩阵式管理体系

明晰财权、事权部门职责划分,探索建立分工明确、权责清晰、管理科学的业财融合运行机制,自上而下加大条线指导力度,按照“条块结合、权责对等”的原则,督促业务部门合理统筹业务规划和资金需求,压减非重点、非刚性项目支出,从财务管理角度主动为事权部门提供合理建议,提升财务引领前瞻性、针对性和有效性。

### 4.5 推进全面预算绩效管理

通过完善预算绩效管理顶层设计,落实预算执行和绩效管理“双监控”,加强事中、事后调整纠偏,重点关注业务履职需求是否得到保障,履职服务能力是否得到提升;完善绩效评价结果与预算安排挂钩机制,加强绩效评价结果应用。从而实现预算绩效管理的经济资源配置深度结合,切实做到“花钱必问效,无效必问责”,提高资金使用精细化、科学化。

### 4.6 深挖财务资源管理潜力

一是健全资产配置管理机制,精准保障业务需要。夯实资产配置的规划性与必要性,实现“业务规划—支出规划—预算编制—采购需求—资产配置”的有效运转机制。

二是加大各类资产盘活使用。建立存量资产与购置资产的联动调配机制。不仅仅是控支出,还要“挖掘潜力”,全面清点“家底”,精准分类施策,盘活存量资源,统筹处理好增量与存量的关系。

### 4.7 健全财务监督约束机制,有效控制财务活动

一是深化预算审查监督。着力加强预算执行跟踪督导和进度考核工作,借助内部审计等活动的开展,围绕发现的问题,重点关注、限期整改并针对性进行纠偏,从而更好地防范风险,降低隐患。二是建立检查交流和信息共享机制。探索建立检查与调研结合、检查与辅导结合、检查与交流结合的检查交流和信息共享机制;尝试与纪检、内审等部门建立检查交流机制,定期整合各条线反馈的检查意见,生成共享的财务管理问题库,以实现以查促改、以改促管的目标。

### 4.8 建立适合财务治理及治理能力现代化的人才梯队

银行系统各级会计财务部门要更加严格地贯彻落实全面从严治党要求,坚守会计人员职业操守与行为规范,大力弘扬新时代会计文化,努力造就忠诚干净担当的高素质专业化会计队伍,以适应财务治理及治理能力现代化建设的需要。

## 参考文献:

- [1] 陈景刚. 完善银行财务治理机制的思考西部金融[J], 2020.
- [2] 葛奇. 从国际经验看如何构建现代银行财务预算管理制度[J], 2021.
- [3] 陈晓. 银行预算管理体制对比研究与经验借鉴[J]. 区域金融研究, 2016.
- [4] 王涛, 李猛. 美日欧及金砖国家银行财务会计法律规定比较与启示[J]. 金融会计, 2016.