



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Gogo.cn

站内搜索 站外 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

论金融审计服务实体经济的切入点

杨敏（审计署西安办）

【时间:2012年12月24日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

实体经济是人类社会赖以生存和发展的基础。当前,世界经济复苏的不稳定性、不确定性上升,国内部分中小企业面临经营困境,个别地区民间融资矛盾积累,部分实业资本涌向虚拟经济,经济金融等领域存在一些不容忽视的潜在风险。在复杂的国内外形势下,政府金融审计应注重防范风险,促进金融系统更好地服务于实体经济发展。

一、从关注实体经济的信贷投放情况及其效果入手

(一) 关注金融业在促进经济结构调整中的作用。

审查金融业在支持实体经济,促进产业结构、经济结构、区域结构调整、加快经济发展方式方面的信贷政策及其实际的效果,关注其是否将国家宏观调控政策纳入中长远发展战略规划和年度经营计划,是否建立适应战略性新兴产业、节能环保、科技创新、现代服务业、文化产业特点的信贷管理和贷款评审制度,对其信贷投放情况及其效果,是否严格控制了“两高一剩”行业贷款。

(二) 关注对民生领域的金融支持情况。

一是关注廉租住房、公共租赁住房等保障性住房贷款情况。根据相关规定,银行业金融机构可向资本充足、治理结构完善、运作规范、自身经营性收入能够覆盖贷款本息的政府融资平台公司发放公共租赁住房项目贷款。应调查此类贷款的发放及利率情况,银行是否因风险控制及回报率的要求,对公共租赁住房贷款的期限较短、规模小、利息偏高,分析其制度性原因。二是关注小微企业贷款情况。审查金融机构是否根据工信部等四部门出台的《中小企业划型标准规定》,在统计科目、贷款要求、监管指标等方面制定调整和落实细则;是否建立适合小微企业特点的风险控制体系;对于申请发行小型微型企业贷款专项金融债的商业银行,应审查其是否将发行金融债所筹集的资金全部用于发放小型微型企业贷款;审查小型微型企业金融服务网点覆盖面情况;审查是否存在以小微企业贷款的名义向中型规模及以上企业发放贷款的情况。三是关注再就业小额担保贷款。审查贷款是否申请用途使用,是否因涉及部门多、办理程序繁琐、申请受理困难而造成担保贷款受益面小的问题;是否存在担保贷款额度较低、申请环节过多、审批时间较长且流程繁琐影响个人和企业申请的积极性;商业银行是否因小额担保贷款的额度小、回收风险大、成本高、收益差而经办积极性不高,小额贷款担保基金的杠杆效应难以发挥的情况,揭示小额贷款在促进就业方面的作用是否得到有效发挥。四是关注涉农金融业务。审查监管部门是否针对涉农金融业务制定差异化监管政策,金融机构对农业科技、基本农田保护示范区建设、农林水利设施等重点领域和薄弱环节的支持力度,关注国家开发银行和中国农业发展银行两家政策性银行以及商业银行在农林水利设施的贷款投放情况,调查是否存在因农林水利设施没有稳定持续的现金流,以营利为目标的银行业金融机构对农田水利建设支撑不足的情况,揭示“充分发挥市场融资作用”的农田水利建设政策取向存在的体制机制问题;关注支农再贷款的实际效果,农村信用社在支农再贷款使用中是否存在闲置以及通过转存定期存款、投资理财等获取利差,造成未实际达到支农的政策目标。五是关注金融服务类开发区贷款。部分地方政府兴建各类金融服务开发区导致资源价格的上涨,尤其是人力资源、商务成本(主要体现为房价和房租)的上涨,造成对实体产业排挤和实体经济竞争力的削弱。应关注金融服务开发区基本建设贷款的发放情况及其影响。

(三) 关注相关行业政策的落实情况。

在对贷款申请环节的审查中,不仅应审查申请资料的真实合规性,还应结合行业特征,关注相关行业政策的落实情况及执行中存在的问题。例如,在对重点行业基础设施建设审计中,应关注节能减排政策的执行情况,审查主管部门是否存在越权审批或核准项目、违规扩大钢铁、水泥产能,企业是否按期淘汰和拆除落后产能设备,防治污染的设施是否未经环保验收违规投产,是否存在违法占用基本农田、向高耗能企业变相减免土地出让金的问题,节能工程项目的进展速度及节能效果。又如,在对垃圾处理质押贷款审计中,针对垃圾处理实行特许经营的政策,应从审查贷款申请资料所提供数据入手,分析垃圾处理的直接成本、收取的垃圾处理费以及成本费用利润率,是否存在垃圾处理特许经营权标准偏高、企业通过特许经营权取得银行贷款的情况。

(四) 关注改变信贷资金用途的影响。

在对与财政政策配套的贷款资金审计中,不仅应关注贷款本金和利息是否按期归还,还应当从还贷资金的来源入手,审查是否存在利用专项资金来归还贷款的情况,以及对群众利益产生的影响。例如,在对就业管理部门的基本建设贷款审计中,应关注就业管理部门是否存在用就业补助资金归还基本建设贷款的情况,并揭示对困难人员就业及惠民政策造成的影响;在对城市基础设施改造类贷款的审计中,应关注还贷资金是否来源于被征地农民的社会保障资金,应审查土地的审批手续,是否存在土地在社会保障资金未落实的情况下被批准使用的情况,揭示被征地农民的权益未得到有效保障的问题。

实践中发现,部分地方由于地方财力不足,存在用银行贷款弥补财政支付缺口的问题,对此类问题不仅仅着眼于贷款资金挪用,而应从造成挪用的制度性原因出发,关注其影响及风险隐患。一是关注农村医疗卫生机构负债建设对农民利益的影响。国家政策要求中央专项资金支持的农村医疗卫生服务体系的建设项目所需配套资金原则应由省市政府筹集为主,不得要求县级及以下政府承担配套资金,建设单位不准负债建设。应关注是否存在因省级政府转嫁配套责任,县级政府在财政资金投入不足的情况下通过向银行举借配套资金来建设的情况,是否存在部分医院无力偿还到期债务的问题,揭示农村医疗卫生体系建设中存在的问题,以及因负债建设助推医药诊疗费用上涨,对广大人民群众利益产生

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 图片新闻
- 要闻回顾
- 机关动态
- 特派办动态
- 地方动态
- 审计结果公告
- 审计工作通告
- 国际交流
- 案件披露
- 综合论坛
- 理论与方法
- 审计播报

网上服务

- 考试信息
- 教育培训
- 资料下载
- 成绩查询
- 审计知识
- 公共信息
- 网站地图
- 历史上的今天
- 报刊订阅
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 在线访谈
- 图文直播
- 网上调查
- 意见征集
- 审计长信箱
- 投稿信箱
- 地方在线访谈
- 地方在线直播

的不利影响。二是关注中小学校舍安全工程负债建设潜在的债务风险。应关注在国家实施校舍安全工程的大背景下，部分地方政府在财政可用财力不足、财政收入有限的情况下，为缓解资金不足，是否通过银行贷款等方式来缓解校舍安全工程资金短缺，揭示其中潜在的债务风险。三是关注社保基金支付风险。在部分开展做实企业职工基本养老保险个人账户试点的地区，为应对统筹基金支付不足的困境，采取了银行贷款的方式暂时弥补统筹基金支付缺口，在关注贷款资金流向的同时，应关注相应的社保基金支付风险。

（五）关注经济形势变化对信贷资产质量的影响。

国家统计局公布的经济数据显示，2011年全年国内生产总值为471564亿元，比上年增长9.2%，增速比上年回落1.2个百分点。当前，应关注增长放缓后部分行业产能过剩出现大面积亏损风险、房地产行业大幅价格波动、国际经济再次下滑对相关行业信贷资产质量的变化。根据银监会2011年商业银行主要监管指标情况表，商业银行不良贷款率为1.0%，比上年有小幅下降，因此应重点关注正常贷款中潜在的不良贷款。实践中发现，一些地方存在民间放贷人为中小企业“倒贷”的情况，企业根据其与正规金融机构的约定，先通过民间借贷按期偿还贷款，结清本息，随后又续借贷款。在贷款五级分类形态上，此类贷款通常为正常贷款，但实际上企业的偿付能力存在较大的风险。因此，应关注新旧借新类借款主体的实际经营情况、偿还能力及其对信贷资产质量的影响。此外，还应关注在不同金融机构之间信用评级存在显著差异的同一授信客户贷款情况，核实其实际的贷款质量。

二、从促进货币政策与财政政策、产业政策的协调配合入手

当前，货币政策与其他宏观经济政策的协调配合还不够紧密，在一定程度上影响了支持实体经济政策效应的发挥。因此，金融审计应从推进金融机构信贷方针与产业政策的协调配合入手，促进政策意图的实现。

一是审查相关决策部门在政策预研阶段是否建立有效的沟通渠道，制定过程是否有政策搭配考虑，政策效力是否得到有效发挥，是否存在政策效应叠加或彼此抵消、增大宏观调控成本的情况。关注部际政策协调会议制度的实施效果，是否建立了对重大突发事件的临时沟通渠道和中长期政策战略的协作制定渠道。关注货币政策工具的应用是否合理遵循宏观审慎性政策框架，货币政策在市场完善、制度建设和机制优化中的效果。

二是关注是否存在政策措施种类、实施力度和运行机制上趋向短期化的情况，是否忽视与中长期政策配合，是否忽视中长期战略阶段性控制和发展目标的情况，以及对经济稳定和政策可持续性产生的影响。在解决国内需求深层次矛盾过程中，支持消费的政策着力点是否基于鼓励具体消费行为和支持特定消费产品，是否忽视了对消费能力的培养和消费行为的引导。

三、从推进金融体制改革和金融结构优化入手

当前，金融资产结构不够合理，间接融资比重偏高，存贷利差仍是金融机构尤其是商业银行的主要利润来源，这种金融结构难以适应实体经济发展的客观要求。金融审计应当着眼于提高金融行业核心竞争力，推动金融改革的深化，促进金融资源的优化配置和金融结构优化，促进金融体系快速传导货币政策，提高服务实体经济的效率。

一是关注金融市场发展及金融体制改革情况。关注由于国债二级市场不统一而导致的国债跨市场转托管效率低，同一券种在不同市场的价差较大，国债市场流动性差等问题的影响；关注企业债比例情况偏低，企业债、上市公司债、短期融资券的发行市场分割及发行标准和程序不统一，银行间债券市场和交易所债券市场的交易制度和清算体系不统一等问题对债券市场运行效率的影响；关注股票市场发行审批制度和询价承销制度的改革情况，非上市公司股权交易体系存在的问题及私募股权交易市场的发展情况；关注存贷款利率市场化改革情况，小额贷款公司、村镇银行等小型信贷机构的发展情况及存在的问题，信用担保机制存在的问题；关注人民币汇率制度改革情况，人民币双边直接互换及资本项目下自由兑换情况，人民币计价、支付的进出口核销改革及人民币资产离岸市场的发展情况，人民币外汇市场和离岸市场建设情况。

二是关注金融资源的配置公平。关注大银行和中小银行金融资源占用比例，东部地区和中西部地区金融资源占用比例；城市和农村资源占用比例情况。