



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 审计监督与系统性金融风险的揭示

张平（审计署重庆办）

【时间: 2012年09月18日】

【来源: 】

【字号: 大 中 小】

**【摘要】:** 系统性金融风险的传递对经济、社会健康发展具有严重危害。国家审计揭示系统性金融风险传递应以发出风险预警信号、加强金融机构内部控制、打击违法犯罪活动、健全宏观审慎管理框架为目标。国家审计应以金融领域为核心, 重点关注金融市场与市场主体的关系及其风险、交叉性金融业务及其风险、跨境资本异常流动及其风险、政府融资平台“非理性”融资及其风险四大方面。功能比较分析方法、股权结构分析方法、资源共享程度分析方法、产品替代性和互补性分析方法、资金流向分析方法、外部环境变化影响分析方法是审计揭示系统性金融风险传递的重要方法。

**【关键词】:** 审计监督 金融风险 系统性 目标 重点 方法

金融风险的特性一旦超出了单纯的银行、证券、保险、信托等单一领域内在风险所具有的特点, 就形成了系统性金融风险。系统性金融风险除具有风险的一般特征外, 还具有如下特点: 一是系统性, 指其不是局限在单个行业特有的风险, 而是以资金交易为纽带将单个行业的风险渗透到金融市场的各个子市场; 二是复杂性, 指其相对于单个行业风险而言具有不容易掌握与控制的特征, 呈现出历史因素与现实因素、存量风险和增量风险交织的特点; 三是危害性, 指其在外部条件和内部结构无法调节的情况下, 使个别金融机构的风险问题演变成金融体系的危机, 进而影响国家安全乃至全球稳定。系统性金融风险表现为复杂的机构、产品、服务内生的风险及其活动所导致的风险迭加, 其过程是某个领域的风险以金融产品或服务为载体, 以资金交易为纽带, 传导到整个金融领域及其参与者的过程。以地域为维度看, 它是风险在国内某一地区、整个国内、某一区域内的国家、全球各国之间的传导与转移; 以系统为维度看, 它是风险在财政、金融、企业及其子系统之间的传导与转移; 以市场为维度看, 它是风险在货币、资本、保险、信托、实业等市场之间以及其子市场之间的传导与转移。揭示系统性金融风险的传递, 既是审计适应经济形势发展变化、发挥“免疫系统”功能的需要, 也是加强金融监管, 打击跨领域违法犯罪的需要, 还是培养审计人员思维和能力的需要。

### 一、审计揭示系统性金融风险传递的目标

国家审计要监督、揭示系统性金融风险的传递, 应明确设定四大目标:

一是发出风险预警信号。系统性金融风险的积累爆发可能影响金融稳定乃至国家安全。国家审计要在促进国民经济健康发展中发挥作用, 应当全面评估系统性金融风险对金融稳定和国家安全的危害。国家审计作为保障社会经济健康运行的“免疫系统”, 在审计监督中, 一旦发现系统性金融风险及其传递可能引发某一地域、某一系统(行业)、某一市场乃至系统性的金融稳定, 应当予以揭示, 及时发出预警信号。

二是打击违法犯罪活动。查处重大违法犯罪案件, 打击违法犯罪活动, 是国家审计当前一项重要任务。当前, 金融违法犯罪活动频繁, 犯罪手段愈加专业化、智能化, 犯罪行为更加隐蔽化, 有的违法犯罪活动利用系统性金融风险及其传递的特点, 不仅给国家财产造成了巨大损失, 甚至披上了合法化的外衣。因此, 对于违法犯罪活动, 国家审计揭示系统性金融风险及其传递的过程中应予以打击。

三是推动金融机构强化内部控制。系统性金融风险及其传递与金融业的属性有关, 也与金融机构内部控制不严密有关。加强金融机构的内部控制和管理, 将在相当大的程度上减少风险的形成、传递和扩散。国家审计要充分发挥其建设性作用, 查找、发现内部控制和业务管理中的不足, 揭示系统性金融风险传递, 提出合理化建议, 推动金融机构堵塞漏洞, 加强内部控制和管理。

四是改善金融监管协调, 健全审慎管理框架。系统性金融风险的产生和传递与监管体制不顺、机制不健全、制度不完善有关。有的系统性金融风险基于规避监管产生, 例如, 金融创新开始基本上都是为规避监管而产生的, 而金融创新也制造了大量的系统性金融风险; 有的系统性金融风险因监管不协调产生, 其传递和扩散无法得到及时有效的控制; 有的系统性金融风险产生于规章制度之外, 尚未纳入规范管理, 也未纳入监管体系。国家审计应当通过揭示系统性金融风险及其传递, 发现体制、机制和制度性缺陷, 促进金融监管协调的改善, 促进宏观和微观审慎管理框架的健全。

### 二、审计揭示系统性金融风险传递应关注的重点

系统性金融风险传递与金融市场主体的活动紧密关联, 而金融机构的活动则是以其提供的金融产品和服务为载体, 以资金交易为纽带。国家审计要揭示系统性金融风险及其传递, 应当分析金融市场与金融主体的关系, 确定领域金融风险传递可能存在的环节和范围; 确定导致领域金融风险传递的交叉性金融产品和服务, 分析其传导机制与风险; 持续关注开放经济条件下外部环境的影响及其风险; 重视认识制度约束下的国内创新及其风险。

#### (一) 金融市场与市场主体的关系及其风险

1. 金融机构参与金融市场活动情况。一个金融机构可以同时多个市场从事融资、投资等活动, 市场上的风险也就容易相互传递。一个



政府信息公开指



政府信息公开目



政府信息公开申



政府信息公开年

### 审计资讯

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

### 网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅须知
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿邮箱及

### 互动交流

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

金融机构出现流动性紧张会将风险传递到其所参与的市场中，形成该机构内的系统性风险；在市场上存在多种不同性质参与机构的情况下，某个参与者的风险很容易传递给其他性质的参与者，进而将风险传递到其他市场。例如，金融机构在某个市场上投资发生损失将会反映到其资本损失上，如果损失严重将会影响到该机构的安全性，进而影响整个金融机构的资金调度，而这种流动性紧张，又可能影响其在政府债券市场上的买入债券的交割，进而导致整个市场上的交割困难，如果这家金融机构具有系统性特点，则其危机很可能会对整个金融体系产生冲击，处置不及时又有可能引发金融危机。分析机构与市场的关系，确定金融机构参与的市场以及该市场内的其他金融机构，有利于发现系统性金融风险及其传递。国家审计应当重点分析机构与市场的关系，关注被审计单位的性质；关注被审计单位从事投、融资及参与的市场，是国内市场还是国外市场？是货币市场还是资本市场？是银行领域还是保险领域或者证券领域抑或实体经济？关注这些市场的其他参与者，是同一类型的参与者还是不同类型的参与者？是国民参与者还是国民与非国民参与者并存？参与者之间的关系如何，是合作或者竞争关系抑或二者兼具？等等。通过这种分析，基本上能够勾勒出被审计单位的外部关系的概况。同时，比照法律法规的禁止性或强制性规定，从而确定并发现系统性金融风险及其传递。

2. 金融机构与客户主体活动情况。当前，我国金融机构的机制、产品、倾向雷同，同类金融机构对同一类型客户的争夺相当激烈，相同类型的多个金融机构同时为客户提供同一类型服务的情况比较普遍。同时，其他类型的金融机构也可能同时为该客户提供其他类型的服务。而不同类型的金融机构提供的不同类型的服务又可能是相互依存的。客户可能会利用信息不对称和沟通协调机制不畅通的漏洞，进行违法违规活动或者进行法律法规尚未涉及的创新活动，导致的金融风险在不同领域、系统（行业）、市场之间转移；而出于规避监管和自身目标考虑，多个金融机构通过一项业务活动为多个客户服务，也导致了金融风险在不同金融系统（行业）、市场之间转移的风险。国家审计通过分析机构与客户的关系，关注相互竞争、相互依存的金融机构是如何为同一客户提供金融服务的，是发现系统性金融风险及其传递的重要内容。例如，不同银行为同一客户的某个项目提供融资服务，就可能出现该客户利用银行间信息不对称而采用多头信贷、重复抵押、信贷资金超过项目概算等情况，这属于同类金融机构相互竞争产生的信贷风险在不同银行机构之间的转移。又如，保险公司为客户提供信用保险下的融资服务，但本身只能向客户提供信用保险，融资服务则需要通过商业银行信贷实现。同时，商业银行的提供信贷则以客户投保信用保险并将取得赔款请求权为前提，这属于不同类型金融机构为同一客户服务的情况，风险则在银行领域和保险领域转移。又如，银行（托管行）发行理财产品，通过客户与券商、客户与银行的合约，使不同客户获得融资融券的便利，构成事实上的融资融券，这属于不同类型金融机构为不同客户服务的情况，二者互为支撑，风险则在银行领域与证券领域转移。

3. 金融机构综合经营情况。金融机构同时参与银行、证券、保险、信托业中的两个以上领域的经营，一般被称为混业经营或综合经营。与单一的金融机构相比，金融控股公司跨领域风险的产生和传递可能性更大。其中某个领域的经营失败可能连累其他领域经营的稳健性，其内部各子机构之间的关联交易也会引起风险在集团内部的传递。当前，我国金融机构综合经营突出表现在（准）金融控股公司上，按投资主体的不同分为三种模式：一是以集团公司为投资主体的金融控股公司，如中信集团、光大集团、招商集团；二是以金融机构为投资主体的金融控股公司，如国有控股银行、保险公司、资产管理公司、平安保险等；三是以企业为投资主体的金融控股公司，如山东电力、青岛海尔以及重庆渝富等地方融资平台。现行法律对金融控股公司没有明确界定，对其也缺乏有效的监管，再加上金融控股公司特有的复杂性特点，通过股权控制银行、证券、保险、信托等子公司，而子公司之间也因交易、合作而产生关联。跨领域交易载体打通资本、货币、保险、信托市场从而导致跨领域风险的扩散和叠加，使得金融控股公司成为跨市场金融风险最主要的载体。因此，国家审计应当重点分析金融机构特别是金融控股公司的综合经营情况，关注母子公司、不同业务类型的风险隔离状况，识别、揭示跨领域的金融风险及其传递方式。例如，金融控股公司所属存款类机构向经纪人（交易商）借出资金，则一旦经纪人（交易商）发生营业损失，有可能影响存款类机构的资金收回，所属保险公司向存款类机构出借资金，如果存款类机构贷款失败而发生损失，则有可能影响保险公司的资金安全和偿付能力。

## （二）交叉性金融业务及其风险

金融机构在突破分业经营模式中，通过推出的金融交易载体，跨越货币、资本、保险等市场而产生的交叉性风险，是系统性金融风险传递的重要方式。这些金融交易载体就是交叉性业务品种。交叉性业务品种包括金融衍生产品、理财产品、资产证券化业务等。在银行系统（行业）与证券系统（行业）、保险系统（行业）、信托系统（行业）之间，或者说货币市场、资本市场、保险市场、信托市场之间，存在多种交叉性业务品种。例如，银行业与证券业风险传递的交易载体包括券商进入银行同业拆借市场业务、“银证通”业务、基金公司发行货币市场基金业务、银行私募的证券公司的“集合理财计划”业务、股票质押贷款业务、银行成立基金管理公司发行证券投资基金业务、以证券公司短期融资券发行和流通业务、商业银行资产证券化业务等。又如，银行业与保险业风险传递的交易载体包括保险资金在银行的协议存款业务、保险资金投资商业银行次级债券业务、保单质押贷款业务等。证券业与保险业风险传递的交易载体包括保险资金投入股票、投资基金业务、在交易所市场开展国债回购业务等。银行业、证券业、保险业与信托业风险传递的交易载体包括“银信”、“银证”、“银信证”理财产品等业务。随着金融创新升级，新的交叉性业务品种也必将越来越丰富。一旦这些交易载体的交叉风险点控制不力，风险则在银行、证券、保险、信托之间传递。因此，国家审计应当重点分析交叉性业务品种，细化交易载体和交叉风险点，锁定重点，识别、揭示系统性金融风险通过交叉性业务品种传递的方式。

## （三）跨境资本异常流动及其风险。

跨境资本的异常流动是开放经济下资本逐利的一种表现，也是风险跨越国别传递的一个途径。在未来一段时期内，中国将逐步实施资本项目下可自由兑换，但也必将保留必要的资本管制措施。资本管制能暂时提供部分应对资本流动不稳定的保护，但若管制控制有效，则要求管制范围很广；而当规避风险的收益比规避风险的成本更高时，资本管制也将被规避。在金融一体化、外部自由化和全球金融流动增长的趋势下，中国将长期面临巨大的国际资本流动，而其中相当一部分将是出于套利等经济、政治等目的的资本异动。这将潜在地扭曲金融资源的配置，可能会对我国的经济、金融产生巨大的冲击，甚至影响国家安全。为保障在开放经济形势下，从不断增加的资本流动中获益，避免遭受跨境资金异动的危害，国家审计应当在较长时期内把跨境资本异动作为审计重点之一，关注结售汇业务、“地下”钱庄等，根据不同时期不同的特点，识别、揭示、防范风险跨越国别传递。

## （四）政府融资平台“非理性”融资及其风险

地方政府融资平台，是20世纪末中国分税制改革以来中央与地方关系特别是财权与事权关系变革的产物，在推动地方经济发展中发挥了巨大的作用，而其过度膨胀及非理性的融资也将对地方与中央关系产生重大影响。笔者认为，地方政府融资平台既20世纪末以来地方政府应对财力困境的最为重要的创新之举，而其“非理性”融资则是地方政府“摆脱”受制中央政府局面的最为平和、最为精妙的一步，其精妙之处在于通过融资平台与金融机构“你情我愿”的合意方式形成了平台与金融机构“相互依存、荣损与共”格局，从而通过影响金融机构特别是中央政府控制的国有金融机构影响中央政府，实现了地方政府与中央政府的关系新变革。目前，地方政府融资平台“非理性”的融资与财政、银行、

土地、房价、民生、环境等息息相关，成为影响财政安全、金融安全、国有资产安全、民生安全、环境安全等最为重要的因素之一，也是影响中国经济社会未来一段时期最为重要的内部因素之一。当前，中央政府已经意识到地方融资平台“非理性”融资的巨大风险，并出台一系列措施，但“非理性”融资产生的体制性原因及融资平台与金融机构的“相互依存、荣损与共”格局的形成将极大削弱措施的作用，融资平台突破中央政策的努力将不会停止，“创新”之举将不断出现涌现。为实现国家经济、社会的健康发展，在未来一段时间内，国家审计应当持续关注融资平台的非理性融资，关注融资平台相关政策的落实情况，关注改头换面的融资平台融资，关注层出不穷的“创新”融资手法，识别、揭示融资平台融资所引发的风险跨领域的转移。

### 三、审计揭示系统性金融风险传递的方法

一是功能比较分析方法。金融具有多种功能。金融领域内的不同子系统（行业）、子市场的主要功能不同，同一系统内的不同机构的核心功能不相同，同一机构的不同产品的主要功能也不相同，但又是相互关联、互为补充的。银行业、保险业、证券业、信托业是金融领域四个相对独立的子系统，其功能具有多种性、交叉性和差异性的特征。例如，银行业的功能包括融资功能、结算功能；保险业的主要功能是经济补偿、资金融通和社会管理功能；证券业的功能包括融资功能和资金重新配置的调节功能；信托业的首要功能是受托财产管理，提高财产管理的效率。通过对不同系统（行业）、市场、机构、产品、活动进行功能分析，有利于发现差异性、互补性、替代性，从而揭示系统性金融风险及其传递。

二是股权结构分析方法。股权多元化是当代产权结构的重要特征之一。就中国而言，随着国有企业改革的推进和金融业综合经营的发展，多元化的股权结构已经成为常态，股权关系的变化使得单一主体进入不同领域已经成为现实。正如前面所谈及的，金融机构跨领域经营特别是（准）金融控股公司的多领域经营，是系统性金融风险及其传递的重要渠道。因此，分析金融机构的组织构架和股权结构，查找关联交易或监管盲点，就成为了审计揭示系统性金融风险及其传递的一种重要方法。

三是资源共享程度分析方法。金融资源包括金融网点、金融人才、金融网络、金融技术等金融机构自身的资源，也包括金融机构提供金融服务中获取的服务对象的基本信息、交易信息、偏好信息、信用信息等外部的资源，它们是金融机构提高经营效率和服务质量的基础性条件。不同金融机构通过金融网点、金融技术、金融人才、金融网络、服务对象的资料等资源的共享，节约成本、提高服务质量、防范业务风险，而信息难以共享所导致的信息不对称则隐含较大的道德风险和操作风险，也给投机者的违法违规行为了提供了可乘之机。因此，审计要揭示系统性金融风险及其传递，应当重视资源共享程度分析，查找信息不对称留下的隐患。

四是产品替代性和互补性分析方法。金融产品之间具有替代性，不仅公司债券与存款、贷款、股票之间存在替代效应，金融期货、金融期权与金融现货之间存在替代效应，而且两种看起来没有多少替代效应的金融产品也可以通过金融市场的交易建立起替代关系，这种替代关系决定了各金融机构在经营业务上的彼此可替代关系，不同的金融机构提供的产品可以满足统一主体的需要，同一主体可以在不同金融机构的不同产品间进行选择。同时，金融产品之间具有互补性，某一金融产品的主要功能只有一个，要满足客户的多方面的需求，需要利用各种金融产品的替代性来发展彼此之间的互补性，形成金融产品的各种组合，有利于提高金融效率。随着人们对多样化功能的金融产品的需求增大，具有多种功能的金融产品被创新出来，这些产品可能横跨多个系统（行业）、市场，或由多个金融机构共同提供。对产品替代性和互补性分析，有助于开拓审计视野，也是审计揭示系统性金融风险及其传递的重要方法。

五是资金流向分析方法。系统性金融风险传递的纽带是资金。各类金融机构、产品、业务以资金或资金流动为基础和纽带，而资金具有的无边界性、逐利性、可交易性共同决定了各金融机构的经营对象实际上总存在“你中有我、我中有你”的难以严格分割状况。探讨系统性金融风险传递的过程也是探讨资金流入各金融领域产生影响的过程。因此，审计要揭示系统性金融风险及其传递，进行金融领域资金流向分析是必不可缺的。

六是外部环境变化影响分析方法。宏观经济、行业状况等外部环境的变化与金融体系相互影响。金融风险乃至金融危机的爆发往往与一系列宏观经济、金融指标的异动为先兆，金融危机的爆发又引发了宏观经济的整体动荡，宏观经济的不同领域、不同市场、不同系统随之做出反