

审计机关在维护国家金融安全方面 发挥作用的机制与路径*

审计署金融审计司课题组

【摘要】 本文首先从研究金融安全的含义开始,分析了金融安全与金融风险、金融危机之间的相互关系,重点分析了国际金融危机背景下影响我国金融安全的主要因素,包括经济增速下降、经济金融结构性矛盾、房地产行业金融隐患以及金融信息安全等;其次用“免疫系统”理论对审计机关在维护金融安全方面发挥作用的机制和条件进行了探讨,指出审计机关发挥作用的基础在于具备尽早识别各种风险和隐患的制度优势;最后围绕我国金融安全面临的现实问题,提出了金融审计在维护我国金融安全方面发挥作用的途径选择。主要包括:稳定宏观经济运行、优化经济金融结构、防范外生性金融风险、推动金融监管改革以及关注金融信息系统安全等方面,对未来金融审计的科学发展具有一定的指导意义。

【关键词】 审计 金融 机制 路径

一、金融危机背景下影响我国金融安全的主要问题

(一) 对金融安全概念的理解

到目前为止,国内外学者尚未对金融安全的概念进行统一界定。对金融安全的研究和探讨主要是在1997年亚洲金融危机后。应该说金融安全观是特定历史发展阶段的产物,是国家安全战略的重要组成部分。它的提出与国际经济环境的变化,特别是经济金融全球化发展有密切的关系。综合现有研究成果,可将金融安全的概念界定为:金融安全是指在全球化条件下,一国在其金融发展过程中具备抵御国内外各种威胁、侵袭的能力,确保金融体系、金融主权不受侵害,使金融体系保持正常运行与发展的一种态势。

与金融安全紧密相关的还有金融风险和金融危机。一般意义上,金融风险是金融行为的结果偏离预期结果的可能性,金融风险的产生构成对金融安全的威胁。金融风险主要从金融结果的不确定性的角度来探讨风险产生和防范问题,而金融安全则主要从保持金融体系正常运行与发展的角度来探讨威胁与侵袭来自何方及如何消除的问题。实际上,有金融风险不一定会导致金融不安全。而金融危机则是指一个国家的金融领域已经发生了严重的混乱和动荡,并在事实上对该国银行体系、货币金融市场、对外贸易、国际收支乃至整个国民经济造成了重大的影响。金融危机是金融不安全状况积累后的爆发结果,是金融风险的结果。

安全问题与各种危机从来都是紧密相连的,危机是产生安全问题的根源。金融危机是金融不安全状况积累后的爆发结果,金融危机是金融安全问题的根源,而且金融危机的严重程度与金融不安全的严重程度成正相关关系。无论是发达国家还是发展中国家,都曾爆发多次金融危机。金融危机对金融安全的影响是显而易见的:金融危机危及金融稳定与安全,危及金融运行的安全,威胁金融主权的安全。

我国对金融安全问题的研究,基本是在亚洲金融危机之后,目前为止虽然也积累了一些成果,但尚未形成自己特色的理论体系。当前的研究成果可以分为四类:一是从对外金融关系角度分析我国金融安全;二是从国内宏观经济金融角度考察我国的金融安全;三是如何构筑金融安全网来预防金融危机;四是从汇

* 课题负责人:袁野;课题组长:吕劲松;成员:刘志宏、王志诚、文华宜、王晓东、李东;执笔人:刘志宏;邮政编码:100830;电子邮箱: cnao.lzh@sina.com。该文是审计署 2008 至 2009 年度审计科研立项课题《金融审计在维护国家金融安全方面发挥作用的机制与途径》(编号 08SJ02004)的阶段成果。

率制度改革来研究我国的金融安全问题。整合这些研究成果我们认为,从整体上看一国维护其金融安全的能力基本上都受制于内在因素和外在因素的综合影响。内在因素是指由经济体系本身的原因引起的金融形势恶化,包括实体经济和金融体系本身;外在因素主要是指在国际金融体系中的地位和国际游资的冲击。国内有的专家把金融运行划分为金融安全、金融基本安全、金融不安全、金融危机四种基本态势,并为此构建了许多指标体系进行技术分析与监测。

(二) 金融危机背景下影响我国金融安全的主要问题

2002年以来,随着各项金融改革措施的推出,静态地从财务指标来看可以得出我国金融运行处于“基本安全”状态的结论。表现在:大型商业银行和保险公司经过股份制改造,资本充足率大幅提高、不良资产率大幅降低、盈利能力明显增强;证券公司经过综合治理,长期积累的风险和历史遗留问题平稳化解,初步建立了风险防范的长效机制,基础性制度建设进一步完善;我国外汇储备超过2万亿美元,财政收入及综合国力大幅提高,为金融安全运行打下了坚实的物质基础。但同时也应清醒地认识到,在当前国际金融危机背景下以及未来可预期的较长时间内,还存在一些影响我国金融业安全运行的因素,既有内部因素也有外部因素,需要引起高度重视。

1. 宏观经济增速下降,高速增长难以为继。金融是服务于实体经济的,宏观经济的不稳定必将对我国金融业的安全运行产生重要影响。受国际金融危机及国内经济周期调整等因素的影响,自2008年10月以来我国经济增速出现了大幅度的下滑,中国经济增长的结构矛盾更加尖锐。虽然我国政府为应对国际金融危机出台了高达4万亿元的一揽子经济刺激计划并取得初步成效,但受世界经济增长速度放缓以及我国经济结构调整等因素的影响,我国宏观经济再保持两位数的高速增长难以为继。金融业对宏观经济增速下降可能带来的问题应该做好充分准备。

2. 发生外生性金融风险冲击的可能不断加大。在我国金融管制随着金融自由化的进程不断放松的同时,国际金融风险向国内的传导机制也在逐步形成。一方面,国内金融机构随着实力的不断增强,境外投资冲动越来越强,不少国内机构走出国门到境外开展跨国购并,设立分支机构,扩张业务范围;另一方面,国际资本非法流动对我国金融安全威胁的程度在不断加深,尤其是大量热钱的涌入,将直接冲击我国货币体系的流动性管理,制约我国货币政策工具的使用,加剧国内资产价格的波动,并助推通货膨胀,增加宏观调控的难度。更为严重的是,游资还可能引发经济动荡和金融危机,一旦热钱快速退出,会导致整个金融体系的脆弱化甚至崩溃,可能出现严重金融风险。

3. 房地产金融潜在风险不断积累。我国房地产市场运行从土地整理、拍卖、房地产开发再到房地产销售70%以上的资金由银行提供,金融风险对房地产行业的依赖度不断提高。房地产市场出现较大幅度调整必将对我国商业银行的资产质量产生重要影响,程度严重则还可能会动摇投资者、存款者对我国金融稳定的信心。2002年以来,我国房地产市场价格总体呈现出单边上扬的态势,其中隐藏的风险越来越大。我国房地产市场于2008年一度曾出现调整的迹象,但为摆脱国际金融危机的影响,我国适时推出适度宽松的货币政策,巨额信贷资金投放市场,市场流动性更加充裕,房地产行业刚刚感受到的资金压力迅速得到缓解,进入2009年房地产业的市场销售、投资规模以及成交价格迅速攀升,多数城市房价超过历史高点,大大超过了社会的平均购买力水平,虚假繁荣的势头进一步蔓延和扩大,房地产金融风险进一步积累,对金融安全运行威胁进一步加大。

4. 金融机构不良资产面临较大的反弹压力。早在2000年,我国主要工业品市场就已经处于供需平衡的状态,部分领域甚至出现了产能过剩,恰逢世界经济的上涨周期,在需求带动下我国主要工业领域投资进一步加快,产能进一步扩大。本轮国际金融危机使全球经济增速明显放慢,外部需求的减少使我国主要工业品供需矛盾更为突出。在国际国内环境没有实质性改善情况下,产能过剩、行业出现调整是必然趋势,经济增速放缓客观上也会催生一些不良资产,金融机构不良资产将面临较大的反弹压力。

5. 结构不合理问题仍未得到根本解决。一是从整体看我国金融资产结构不合理,间接融资比重偏高,储蓄率和广义货币M2持续攀升,金融风险过度集中于银行领域。当前,我国仍然是“银行主导型”金融体系,证券业发展滞后,保险业规模较小。资本市场、保险市场在配置资源和分散金融风险中的作用发挥不充分。这种金融结构,难以适应我国实体经济发展的客观要求,影响着金融体系的稳定和效率;二是从

各金融机构的内部来看,结构不合理的问题也非常突出,金融机构实质性的抗风险能力还没有明显提高;三是相对于中央金融机构而言,地方金融机构无论在内部管理还是外部监管方面都相对薄弱,为抢业务争份额,不少金融机构经营一些高风险产品和业务,进一步加剧了金融风险,使其资产质量差、风险大的局面长期得不到缓解。一旦出现突发事件,可能会引发区域性金融风险。

6. 金融信息系统安全问题较为突出。金融信息系统是由硬件、数据库、操作系统、软件以及网络组成的,是我国金融业安全运行的重要平台。但我国金融业在系统总体安全、系统运行安全、数据中心安全、硬件设备安全、网络及信息管理等方面仍存在一些突出问题,诸如,核心技术受制于人,风险预警能力不足,架构设计存在缺陷,安全运行存在风险等,风险隐患仍然较多。

二、审计机关在维护国家金融安全方面发挥作用的机制

(一)“免疫系统”论的提出

2008年初,刘家义审计长对国家审计功能做出新的概括,提出了国家审计“免疫系统”功能理论,认为:“国家审计是国家经济、社会运行的‘免疫’系统。”国家审计“免疫系统”功能可以概括为四种形式:一是安全防护,二是问题揭露,三是机制修复,四是科学预警。

(二)审计机关在维护金融安全方面发挥作用的机制

审计机关在维护金融安全方面发挥作用的内在机理与机体免疫系统相似,即发现问题、处理问题、完善机制以增强免疫功能。

一是发现问题。审计机关如不能及时发现问题,其维护金融安全的作用便无从谈起。随着金融全球化进程的不断加速,影响我国金融安全运行的内外部因素也在不断发生变化,审计机关要发挥“免疫系统”功能,在维护金融安全方面发挥作用就应尽可能在早期识别各种风险和隐患,同时准确判断这些风险隐患的严重程度。二是处理问题。对于审计机关发现的影响金融安全运行的突出问题,可依据法律法规相关规定分类处理,有的问题在职权范围内可直接依法处理,有的问题可转由其他部门处理,有些特别重大的问题,如系统性体制机制问题或重大的违法犯罪行为则可上报更高决策机构进行决策或批办。三是完善机制,体现审计的建设性。国家审计具有发挥建设性功能的独特优势:首先是国家审计的独立性,它独立于具体政策制定和管理部门,也独立于实体经济,看问题比较客观,没有利益上的关联;其次是国家审计的综合性,审计业务横跨多个领域,纵跨多个层次,可以从不同领域、不同层次的比较和借鉴中,发现苗头性、倾向性问题;再次是手段的灵活性,可从日常的审计项目中获取信息,还可以就专门事项展开审计调查,进行深入研究。四是抵御病毒。金融安全运行的特殊性决定了不能等到安全问题发生了,再去揭示和总结,首要的是防护。金融审计在维护金融安全方面发挥作用的着力点应是主动识别,并尽快运用法定权限去抵御、查处安全隐患,要更早、更及时地建议政府和相应的权力机关调动国家资源和能力去清除这些安全隐患,在解决安全隐患的同时,促使其健全机能、完善机制。

(三)审计机关发挥维护金融安全作用的实现条件

一是要有合理的人才结构。审计机关要在维护金融安全方面发挥作用,关键在于建立一只结构合理的人才队伍。首先要有科学决策的人,这些人要具备宏观视野和战略思维,能把握国际国内经济金融发展的大局,准确识别金融审计发挥作用的着力点;其次要有部分技术型人才,不但能对系统数据进行综合分析,在把握总体情况的基础上,善于发现异常线索,而且能够对金融机构信息系统进行专业评估;再次需有大量一线核查人员,具备深入挖掘问题和线索的能力;最后还要有综合研究人员,对数据分析提供业务指导,对一线核查人员发现问题或线索进行分析、汇总和提炼,不断提升金融审计的成果和水平。

二是要有多角度的分析视野。随着改革开放的不断深入,国内金融与国际金融之间的联系和传导更加紧密,影响金融安全运行的因素更加复杂。既可能来自国外,也可能产生于国内;既可能来源于金融系统本身,也可能来源于实体经济;既可能是某项金融业务和产品,也可能是金融信息系统出现突发问题等等。有些隐患是现实的,有些风险是潜在的,这就要求审计机关多视角关注金融安全问题。

三是要加快信息化步伐。金融业是信息化程度最高的行业,不掌握数据和信息,不能连续进行跟踪和分析,就不能准确地发现问题并把握问题的状况,审计机关发挥作用就无从谈起,信息化是金融审计发展的必

然趋势。这就要求审计机关在软件和硬件方面进行大量投入,既要构建并不断完善审计数据中心(包括金融、财政、海关、税务、外汇、企业、行业等数据),又要对这些数据信息进行充分的分析和运用。

四是要整合审计资源。在信息化环境下,金融审计应进一步优化组织方式,建立和完善扁平化管理模式下的组织分工与协作机制;另一方面,金融审计需要同财政审计、企业审计等协调配合,对于一些金融领域之外的因素多听取专业人士意见,在维护金融安全方面发挥审计机关的整体合力。

三、金融审计发挥维护金融安全作用的路径选择

维护金融安全是各国金融管理的永恒主题,只是在经济社会发展的不同阶段,面临的问题会有所不同。当前,影响我国金融安全的因素更多、更复杂,既有国内的、也有国外的,既可能是金融业本身、也可能是金融之外的其他突发因素。金融审计要密切关注影响我国金融安全的各种因素的发展变化,由事后揭示转为事中监测,重点在防护;由关注过去事项转为关注当前事项及发展趋势,更强调时效性和前瞻性。在当前形势下,金融审计发挥维护金融安全的作用可以围绕以下几个路径来展开:

(一) 促进政策贯彻落实,推动经济结构调整

金融是经济的核心,金融是服务于实体经济的,金融稳定的基础是经济稳定,而宏观经济政策是保障国家经济健康运行的重要保障,各项宏观经济政策措施的落实对宏观经济健康运行有重大影响。金融审计应把金融机构执行国家货币信贷政策和产业政策情况作为审计监督的重要内容。当前,要密切关注房地产金融、地方政府融资平台以及产能严重过剩行业的金融风险,可以通过审计调查的方式对上述领域进行深入调查,揭示业务发展中存在的突出问题和重大隐患,为党和政府科学决策提供重要参考。

(二) 促进金融结构优化,夯实安全运行基础

一是在强化中央金融机构审计的同时,加大对地方金融机构的监督力度,化解地方金融隐患。从维护金融安全角度看,应该选择部分地方金融机构直接进行审计或调查,揭示出地方金融机构在经营管理方面存在的突出问题以及监管方面存在的薄弱环节。二是在强化银行业审计的同时,加大对资本市场的审计监督力度,警惕资本市场风险。对资本市场开展审计,重点在于规范市场运行秩序,防范非法资金进入市场,严厉打击内幕交易和操纵市场行为,督促监管部门依法履行职责,综合反映和预警金融业存在的跨市场风险。三是在强化传统业务审计的同时,加大创新业务审计力度,推动金融创新。

(三) 关注国际资本流动,警惕国际游资冲击

对国际资本流动的审计,既要关注我国机构境外投资风险,又要警惕国际游资冲击,重点是警惕国际游资冲击。具体而言,可从外汇业务申请主体、外汇指定银行、外汇监管部门三个层面进行审计。在审查企业和个人是否具有相关资格、所办业务是否具有真实背景、银行是否合规操作等环节的基础上,关注经常项目和资本项目项下外汇资金流入流出及结汇、售汇、付汇的真实性和合规性。重点揭露通过虚构结汇业务背景等手段和不正当途径,将境外资金转入境内赚取人民币升值的收益或用于房地产、资本市场等国家明令禁止外汇资金进入的行业和领域,尤其要警惕国际游资对我国要素市场和资产市场的冲击。

(四) 评估金融监管绩效,推动金融监管改革

金融监管的有效性,对于防范金融风险、维护金融安全至关重要。对金融监管机构实施监督,对其监管效果进行评估,是国家审计的一项重要职责。一方面,可以经济责任审计为切入点,直接对金融监管机构职责履行情况进行审计监督,全面评价金融监管机构在执行国家经济金融政策、促进市场发展以及履行监管职责等方面存在的突出问题和薄弱环节,促使金融监管机构更好地履行职责;另一方面,可以金融机构作为审计对象,通过揭示金融机构在经营管理、业务发展中存在的突出问题,反映监管部门履行职责情况,也可以揭示金融市场发展中存在的突出问题和体制弊端,进一步提出完善金融监管的政策建议。

(五) 开展信息系统审计,维护金融信息安全

维护金融安全必须要关注金融机构对信息系统核心技术的控制力。核心技术不能完全掌握,必然造成以下不利局面:一是软件的升级长期依赖于对方,信息安全无法保障;二是对方核心人员如果变动或泄密,则直接影响系统安全;三是出现紧急事件不能及时处理,生产系统中的单一问题也可能会直接威胁整个金融机构,形成系统性风险。因此,审计要关注:

1. 系统预警和业务连续性能力。系统预警能力是金融机构核心竞争力的重要组成部分，是强化业务风险预警的基础，只有具备强大的系统预警能力，才能够监测和识别风险的存在。而业务连续性能力是支撑系统运行的基础，涉及业务连续性的任何一个环节出现问题，对整个系统的安全运行都是致命的考验。

2. 架构设计的科学性。架构是信息系统的设计基础，架构设计得合理、清晰、兼容对于整体系统的运行发挥着重要作用。在当前金融机构处在科技发展、业务创新高速发展的时期，IT 体系经常需要扩充、调整、完善和更新。在这个过程中，必须处理好兼容性和衔接性的问题。

3. 中介机构的泄密风险。由于我国主要金融机构相继都在国外资本市场发行股票并上市，根据国外资本市场发行股票、上市以及信息披露规则，在境外上市的我国金融机构要定期接受国外中介机构的审计监督。因此，要防范境外中介机构泄密对我国金融安全带来的危害。

主要参考文献：

- 蔡春等. 2009. 政府审计维护国家经济安全的基本依据、作用机理及路径选择[J]. 审计研究 (4).
- 蔡则祥. 2006. 《金融结构优化》[M]. 北京：中国社会科学出版社.
- 何敬. 2009. 国家审计免疫应答机制及其应用[J]. 审计与经济研究 (3).
- 李健. 2004. 《中国金融发展中的结构问题》[M].北京：中国人民大学出版社.
- 沈军. 2009. 金融虚拟性与金融体系效率[J]. 财贸经济 (6).
- 王世谊. 2009. 政府审计在维护国家经济安全中发挥作用的途径和方式[J]. 审计研究 (4).
- 王叙果. 2006. 《汇率制度安全与国家金融安全》[M]. 北京：经济科学出版社.
- 王元龙. 2005. 《中国金融安全论》[M]. 北京：中国金融出版社.
- 余岭. 2009. 国际金融危机的传导机制及对中国经济影响和对策分析[J]. 财贸经济 (6).
- 张长全. 2008. 《中国金融开放与发展中的安全预警问题研究》[M]. 北京：经济科学出版社.
- 张庆龙. 2009. 论政府审计与国家经济安全[J]. 审计研究 (4)
- 张志波. 2007. 《金融危机传染与国家经济安全》[M]. 上海：上海社会科学出版社
- 赵彦锋. 2009. 审计“免疫系统”论：演进过程、作用机理与实现路径[J]. 审计与经济研究 (3)

The Mechanism and Channel of the Financial Auditing in Safeguarding National Finance Security

Research team department of monetary audit CNAO

Abstract: First, this article studies the conception of the financial safety and the mutual relations among the financial safety financial risk and the financial crisis. Paying attention on the analysis of the main prominent problems which our country finance security is faced with in the international finance crisis background. Second, it researches into the mechanism and condition, of which the CNAO played a role in safeguarding financial security, using the “immune system” theory. It points out that the base of availability is to owe the system advantage of identifying the various risks and hidden dangerous. Third, for the serious problems of financial security, it brings forward the channel how financial auditing plays a role in safeguarding financial security. It has mainly the following aspects: steadying operation of macro-economy, optimizing economic and financial structure, guarding against the external financial risk, promoting reformation of financial supervision and paying close attention to financial information system security. It is of guiding significance for scientific development of financial auditing in future.

Keywords: audit, finance, mechanism, channel