

# 政府审计维护国家金融安全的实现机制\*

黎仁华

**摘要** 政府审计是履行国家金融审计和维护国家金融安全的中坚力量,政府金融审计应当树立政治思维,利用政府审计的特点与优势,确定维护国家金融安全的功能;实现审计功能的路径包括:宏观层面的再监督评价机制、中观层面的调控协调机制、微观层次的监测预警机制以及政府审计对金融危机及其危机金融机构的救援机制。

**关键词** 政府审计 国家金融安全 实现机制

政府审计是中国审计体系的主体,政府金融审计与国家金融安全具有天然的“血缘”关系,是履行国家金融审计和维护国家金融安全的中坚力量,因此,政府金融审计应当树立政治思维,利用政府审计的特点与优势,确定维护国家金融安全的功能,实施对我国金融机构及其金融业务运行的监督,监测国家金融机构的系统性风险,有效参与金融危机及其危机性金融机构的救援,以保障国家经济秩序及其金融秩序的安全运行。

## (一) 政府审计与金融监管对国家金融安全的关注

金融安全是国家经济安全的首要关口,面对目前国际金融危机与金融市场复杂多变的形势,任何国家都将化解金融风险,保障国家金融安全,建立国家经济安全秩序及其保障体系作为国家经济安全的必备手段。国外学界将金融安全置于国家安全战略和国家经济安全系统来研究,20世纪60~70年代,美国、日本、德国等发达国家的审计学者就开始关注国家经济安全问题,90年代以后,将国家经济安全的概念逐步应用于国家政策之中,并开始将经济安全战略提高到国家安全的重要战略地位。

在维护国家金融安全的过程中,政府审计功能是逐步显现和释放的,其关注程度是同金融监管机构的监管行为一并运行的。西方国家金融系统的监管无论是中央银行监管、财政监管还是其他独立方式监管,都十分重视和强调政府审计的地位与作用。西方国家的政府审计将维护国家金融安全的职责植入了政府审计程序运行之中,全面彰显了政府审计维护国家金融安全与经济安全的职能。目前,英美日德等国在对世界顶尖级的商业银行进行监管时,无论是在风险测定指标的设定上,还是在风险预警体系的构建上,都代表了当今国际银行业风险预警的最先进的水平和发展方向,给予了政府在金融审计监测金融机构风险方面的宝贵经验。

当前我国金融机构的监管是通过“一行三会”来完成其基本监管职能,国家审计署代表国家对国有金融机构实施审计,其基本职责是促进国有资产的保值与增值,并根据《审计法》赋予的权力履行对国家金融机构的审计监督,近期已将银行经营绩效纳入国家金融审计的评价范围,使金融审计的职能有所拓展。限于我国经济社会发展的进程状况,以及政府审计自身发展的局限,对政府金融审计所赋予的功能及其实现机制运行中,维护国家金融安全及经济安全的职能尚未纳入审计工作的范围。在金融审计理论研究中,也没有将金融安全与国家审计的功

能联系起来,没有界定国家审计在维护国家金融安全的作用与方法;在金融审计实务探讨与研究中,多局限于研究政府审计对财务收支的监管、金融绩效的评价,以及专项审计方法的应用等,因此,确立政府审计维护国家金融安全的功能定位及其实现机制是非常必要,将维护国家金融安全的职责纳入国家金融审计的范围,更是拓展金融审计的功能和提升国家审计效率的创新研究。

## (二) 政府审计维护国家金融安全的功能定位

1. 政府金融审计在金融审计体系中的地位。政府金融审计在金融审计体系中的地位主要表现在3个方面。一是国家审计对金融安全的监督是国家宏观经济正常运行的基本保障;二是金融审计对信贷资产质量的监控是防范和化解金融风险的有力保障;三是金融审计对违规违纪问题的防范与纠正是维护金融秩序的基本需要,审计的目的就是维护金融秩序。

2. 政府金融审计维护金融系统免疫功能定位。政府审计机关作为专门的经济监督部门对金融企业经济活动和金融监管机构的职能履行情况进行审计监督。一是金融审计通过揭露和查处金融违法犯罪行为,为维护金融市场稳定发挥保护性作用;二是国家金融审计要不断拓展审计对象和内容,为防范系统性金融风险发挥预警性作用;三是金融审计要针对重要金融问题开展专项审计调查,为促进我国金融业健康发展发挥建设性作用。我国金融业近年进行了大规模和深层次的内部改革,金融审计机关应结合近年来金融审计实践,充分利用审计信息优势,从促进、完善我国金融改革和发展的高度出发,对金融改革成效进行独立的专项审计调查,客观提供审计调查结论,及时发现改革中的问题,提出科学的审计建议为完善金融改革提供决策参考。金融审计应综合金融企业和监管部门的意见,并结合金融审计的实证结果,以审计事例和具体数据分析结果为依据,分析我国目前金融监管体制的健全性和科学性,发现我国金融监管中存在的体制性、制度性缺陷,评估以此产生的危害,防范由于监管问题转化演变成成为金融风险,促进完善我国金融监管体制建设,提高金融监管效能,为有效防范金融风险发挥间接性推动作用。

## (三) 政府金融审计维护金融安全的实现机制

实现机制是审计功能产生作用的方式与路径,实现机制初步设想包括:宏观层面的再监督评价机制、中观层次的调控协调机制、微观层次的监测预警机制、以及国家金融审计对国家金融危机及其危机金融机构的救援机制,通过这些机制的完成,实现金融审计防范金融风险和维持国家金融安全的目标。实现机制是政府审计功能拓展的创新思维,是在“功能定位”的基础上,对实际功能效用、实现功能目标的路径设计,基本框架与关系见图1。

第一,宏观层面的实现机制——再监督评价机制。金融宏观层面审计是指政府审计机关依据当期国家对金融宏观调控的政策及目标,从国民经济全局出发,对金融宏观调控主体——各类金融机构的调控范围、对象、手段、

\*系作者主持的国家审计署重点审计科研课题(08SJ02002)和四川省哲学社会科学“十一五规划”课题(SC08B19)的研究成果,并得到西南财经大学“211工程”第三期建设项目的资助。

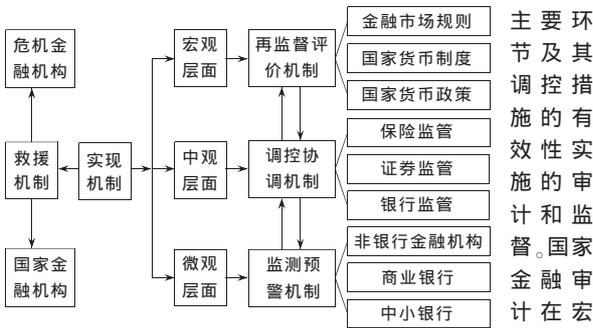


图1 实现机制的框架模式

宏观层面主要体现一种再监督评价机制，其评价对象是国家货币制度、国家货币政策与金融市场规则的合理性与效率性，要对中央银行和专业监管部门在制定和执行国家货币政策的行与效果进行监督，着重发现货币政策和监管政策不完善及执行不到位的问题，从宏观上分析政策、制度与规则的缺陷，促进金融审计更好地发挥宏观调控作用。目前，需要充分提升政府审计在宏观层次的再监管评价功能，扩宽政府（金融）审计的职能视野，充分利用国家审计的权力与监督优势，全面监测、监控国际金融动态和货币资金流向，监测金融市场风险及其银行危机动态，保障国家金融安全和控制金融危机的发生。

第二，中观层面实现机制——调控协调机制。我国在1993年对金融体制进行了改革，确立了金融机构“分业经营、分业监管”的基本模式，2003年3月，银监会成立后，使金融总体运行模式中形成了“一行三会”的监管格局。对金融监管部门的再监督是政府金融审计工作的一个重要职责，同时也是新形势下金融审计工作的必然选择。对金融企业业务的合规、合法性检查，对金融体系的风险防范，对国家金融安全的维护，这是中央银行和专门监管机构的重要职责，审计不能包打天下，对金融企业的审计要在专业监管部门实施了必要监管的基础上，对重点单位、重点资金、重点业务进行抽样审计或专题审计调查，揭露金融监管工作中存在的监管不到位、监管不严、监管真空甚至监管失灵的问题，这实际上是一种调控与协调机制的体现。政府金融审计在中观层面上，通过中央银行、证监会、保监会、银监会等专门机构和财政、税收、审计等综合部门依法分别实施监管，政府审计确立一种各机构互相协调合作的机制如联席会议制度，互通情况和资源共享。从我国实际出发，将金融监管的职责重新整合，央行、证监会、保监会和财政部负责制订规则，商业银行和证券、保险等非银行金融机构作为独立的企业法人按照这些规则从事经营活动，审计机关依法对规则的制订、实施的合法性和有效性进行监督。

第三，微观层面的实现机制——监测预警机制。政府金融审计对金融机构的风险预警能力，是微观层次监测预警机制的基本体现，风险预警体系主要由指标体系、预警阈值、数据处理和信号显示4部分组成<sup>①</sup>。即建立一套能够科学、合理地反映金融风险状况的监测指标体系，根据经济发展的历史经验，以及参考不同发展阶段的特征，确定各指标的预警界限值，并用事先确定的数据处理方法或模型，

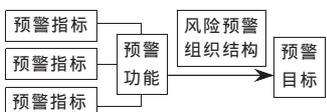


图2 风险预警组织结构

对各指标的取值进行综合处理，得出金融风险的综合指数和相应的风险等级，最后用信号来显示金融风险状态。

在微观层面主要是对商业银行及其金融业务机构的风险监测与预警。商业银行风险预警的功能主要体现在：警报职能、矫正职能、免疫职能。图2反映了商业银行风险预警的功能与指标在风险预警组织机构中的定位。

根据商业银行风险预警需要实现的功能，商业银行风险预警内容主要包括以下部分：风险预警的目标、对风险的感知、对风险的评估、对风险的预警、对风险的处置、风险预警的后评价、风险预警中的调节与传导机制。风险预警的目标确定了商业银行的风险预警是为何而存在，也形成了对风险预警工作的指导，使得风险预警具有明确的方向与目的；对风险的感知、评估、预警和预控则是商业银行风险预警的具体工作内容；风险预警的后评价和风险预警中的调节传导机制则会保障商业银行风险预警工作的有效性以及对风险预警工作的不断改进与完善。商业银行风险预警工作所包含的各个部分，应该能够互为补充、共同作用，来行使风险预警的功能。如图2所示，商业银行风险预警是各种行为的综合，风险预警过程是在预警目标指引下，逐级和依次完成的。

第四，救济援助机制——协助政府参与金融危机的救援。美国金融危机发生以来各国政府采取了一系列的金融救济措施，美国在“紧急经济稳定法案”被签署后，在财政部下新成立金融稳定办公室，授权其负责监管TARP计划。法案同时要求，美国总审计长负责对财政部的计划进行审计，每隔60天提交一份全面的审计报告。美国审计总署(GAO)随后公布了审计结果：“保尔森的花钱手段完全不合格，为确保救市计划的完整性、权责明晰和透明度，财政部需要采取更多行动”。美国审计总署用这句话作为其72页审计报告的标题。

全球金融危机对我国经济发展也带来了很大的冲击，我国政府采取有力措施，提出了“保增长、扩内需、调结构、重民生”的宏观政策目标。审计监督要发挥保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能，就必须以维护人民群众的根本利益为目标，以维护国家经济安全、保障国家利益、推进民主法治、促进经济社会全面协调可持续发展作为我们的首要任务。要全面建立政府（金融）审计与国家金融监管的协作机制，有效参与金融危机与危机金融机构的救援，提升政府审计防范金融风险和维护国家金融安全的能力。切实发挥好审计保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能。要充分利用国家审计的权力与监督优势，全面监测、监控国际金融动态和货币资金流向，监测金融市场风险及其银行危机动态，保障国家金融安全和控制金融危机的发生；特别关注系统性金融风险的预警测度，参与国家金融危机及其危机金融机构的救援，发挥政府审计保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能。政府审计参与参与国家金融危机的救援，主要体现在几个方面：包括银行业系统性风险的监测；银行业系统性风险预警指标的设计；国家审计对违纪金融机构的评估等等。

（作者单位：西南财经大学会计学院）

注释

所谓风险预警是指对金融运行过程中可能发生的资产损失及金融体系遭破坏的可能性进行分析与预报，为金融安全运行提供对策和建议。