

政府审计维护国家金融安全的作用 路径与实现机制*

李 健 侯兴国 曹广明

【摘要】 本文分析了国际金融危机背景下我国金融安全面临的主要问题和影响因素；围绕我国金融安全面临的现实问题，从发挥政府审计的保护性、预警性、建设性功能出发，探讨了政府审计维护国家金融安全的作用路径；构建了发挥政府审计维护国家金融安全作用的实现机制，主要包括再监督评价机制、调控协调机制、监测预警机制、救济援助机制和信息传导机制。

【关键词】 金融安全 政府审计 作用路径 实现机制

基于我国市场经济和金融产业发展的实际情况，以金融业为监督对象的政府金融审计，应关注金融安全的影响要素，将维护国家金融安全和促进金融稳健发展为主要目标，通过严格有效的审计监督，及时发现、防范、化解和控制金融风险 and 金融危机，在提升我国金融系统免疫功能方面发挥积极作用。

一、当前我国金融安全面临的主要问题和影响因素

所谓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。金融作为现代经济的核心，能否安全、高效、稳健运行，对宏观经济能否健康发展至关重要。当前我国金融业在发展过程中出现了一些新矛盾、新问题，特别是存在一些高风险隐患。

1. 游资大量涌入。我国金融的进一步对外开放为国外资本流入创造了一定的外部条件，但由于监管经验不足、监管手段不当，至今我国尚无法有效控制国外资本的非法流入，特别是大量热钱（亦称游资）的涌入。大量热钱涌入，直接冲击了我国货币体系的流动性管理，限制了我国货币政策工具的使用，加剧了国内资产价格波动，并助推通货膨胀，增加了我国金融宏观调控的难度。更为严重的是，游资还可能引发经济动荡和金融危机。

2. 金融危机传导影响。经济全球化使得国际经济相关问题的连带更加紧密，政治与经济、经济与贸易、金融与投资等多种关系组合与重组的加快与密切，不仅使得国家、区域影响冲击密不可分，而且也使相关市场的联系愈加紧密。随着金融自由化进程的不断深入，国际金融风险向国内的传导机制也在逐步形成，发生外在性金融风险冲击的可能不断加大。

3. 金融资产质量不高。近年来，国有商业银行经过剥离不良资产、外汇储备注资、股改上市募集股本等一系列改革措施，使其资本充足率大幅度提升，不良资产明显下降。但近年来大量金融产品的创新，如按揭贷款、个人信用卡、土地储备贷款等，又集聚了一些新的风险资产。这些新的风险资产会随着经济周期下行，逐渐体现。与些同时，地方金融机构由于历史原因，改革进度缓慢，累积的大量不良资产至今仍未有效解决。

4. 金融运行机制不健全。目前，我国金融机构，尤其是国有商业银行，虽然经历了较为深化的改革，但还没有建立起真正意义上的产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学的现代金融企业制度。从其内部自律看，金融机构面临着与其他国有企业一样的困境，即如何真正解决内部激励与约束机制问题。国有银

* 李健，陕西省审计厅，邮政编码：710002，电子信箱：lj28215@163.com；侯兴国、曹广明，陕西省审计研究所。

行还不是真正意义上的银行，在追逐利润动机、风险控制及产权问题上，尚未完全达到市场经济的要求。

5. 金融创新风险隐患。随着金融自由化、信用证券化及金融市场全球一体化，各种信用形式得以充分运用，金融市场价格呈现高度易变性，金融业面临的风险相应增加。如果对金融创新管理不善，业务监督不力，不把金融改革和创新活动纳入法制和规范的框架中，也会使商业银行在传统风险的基础上，面临新的更大的风险，存在着金融安全隐患。

6. 金融腐败较为严重。近10多年来，我国银行业连续不断发生了国际银行界所罕见的案件，呈现犯罪人员级别越来越高、个案金额越来越大、作案行为越来越大胆的趋势。

7. 金融监管力度不强。主要表现为：第一，依法监管意识淡薄。金融监管的实质是法制管理，但我国金融监管长期依靠由上而下的行政管理，法律手段比较缺乏；第二，监管职责不明晰，银监会自成立以来，与央行的职责分工边界模糊，影响其职能的充分发挥；第三，监管部门之间存在着各自为政的局面，没有产生互动和建立共享信息系统，难以发挥执法合力；第四，监督滞后、监管力量和视域有限，存在有监管权、无监管责任和监管风险等弊端。

二、政府审计维护国家金融安全的作用路径

(一) 深入揭露和查处金融违法犯罪行为，强化金融资产质量审计和金融监管部门的再监督，为维护金融市场稳定和金融安全发挥保护性作用

1. 强化金融领域大案要案审计。将专业的会计、审计、金融、信息技术知识与研究金融犯罪机理和特点结合起来，找准金融犯罪易发环节、高发领域和基本规律，探究和弄清金融犯罪主要形式和采用的技术手段，集中收集、分析一批重大违法违规问题 and 经济案件的法律法规定性依据及其典型的审计案例，找出重大违法违规问题 and 经济案件的数据特征，充分发挥计算机审计作用，为打击金融犯罪找准方向，提供有效手段。

2. 强化金融资产质量和风险审计。政府审计要特别关注金融资产质量和风险，检查评估金融机构的资产质量，核查资产负债损益的真实性，检查支付能力、持续经营能力和抗风险能力，通过科学的量化指标来评估资产质量，揭示审计对象存在的经营风险。坚持以真实性为基础，重点检查金融机构执行国家金融政策的情况，对重大金融活动进行专项审计或审计调查，从而掌握国家宏观调控政策的贯彻落实情况。要强化信息反馈，为决策层提供可靠依据。

3. 强化金融监管部门的再监督。政府审计依法对金融监管部门制定的规章、制度是否能很好地防范金融体系中的漏洞，以及金融监管部门是否能按照国家宏观金融政策、法规进行有效监管等做出客观评价。要着眼宏观，立足长远，从战略全局出发洞察金融态势和经济运行的全貌，关注金融监管政策的制定、运行和实施效应，客观评价监管绩效，揭示金融监管存在的问题，从而更好地服务于金融监管。

(二) 不断拓展审计对象和内容，为防范系统性金融风险，提升风险抵御能力，推动金融稳定安全和有效运行发挥预警作用

1. 加大对保险、证券、信托等行业的审计力度。长期以来，我国政府审计资源主要集中在银行业审计，在证券和保险行业监管实践中，政府审计逐步被边缘化，一定程度弱化了其防范金融系统风险的能力。政府审计要发挥免疫功能，防范系统性金融风险，抑制金融危机，必须要消除审计盲点，根据金融业发展趋势，拓展审计对象，将审计监督区域涵盖到货币市场、资本市场、保险市场、信托市场和其他各类金融机构，并将外资银行纳入审计视野，突出关注一些宏观性、行业性或系统性金融风险。要充分发挥审计综合性监督的特点，全面反映和预警金融行业存在的系统风险。

2. 加大对金融创新业务的审计力度。金融创新业务是新生事物，风险系数大，往往是金融风险多发领域，同时也是政府审计监督的薄弱环节，政府审计应积极开展对金融衍生品、电子银行产品、代客理财等等各种金融创新业务进行风险审计，注意金融机构为规避监管采取隐蔽手段进行的业务创新及由此带来的风险，通过审计寻求防范金融安全风险和促进金融发展的平衡点。

3. 加大对金融机构内控制度的审计力度。金融机构的内控制度，是防范金融风险与危机的基础性、根本性制度，是金融机构安全稳健经营的前提。因此，政府审计应对金融机构内控制度的审计单独作为一项重要内容进行，将内部控制制度设计和完善程度及其执行状况纳入到审计范畴。

4. 加大对国际资本流动的审计力度。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。重点揭露通过虚构结售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本市场的冲击。

(三) 开展专项审计或调查,为保障金融安全,防范金融危机,促进我国金融业健康发展发挥建设性作用

1. 关注我国金融业改革状况与成效。近年来,我国金融业进行了大规模和深层次的内部改革,改革效果直接影响到未来我国金融的安全和发展,中央和社会对此高度关注。政府审计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专项审计调查,客观提供审计调查结论,及时发现改革中出现的问题,提出科学的审计建议,为推动金融改革和金融业的安全有效运行,防范和化解金融危机提供决策参考。

2. 关注我国金融监管体制的健全性和有效性。政府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践,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、机制性、制度性缺陷,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。

3. 关注影响我国金融发展的外部风险因素。金融业的运行发展受到宏观经济产业政策及其他外部环境影响,因此,金融审计要将金融发展与国家经济和产业发展问题等联系起来,对影响金融的外部风险进行审计或审计调查。如对房地产市场发展与金融风险的问题,政府借款、财政担保借款是否导致财政风险向金融风险转化等进行审计或调查。

4. 关注金融政策制度与调控手段的效应性。结合当前经济工作中心和金融工作重点,抓住社会关注的热点、焦点问题实施审计或审计调查,充分体现金融审计的宏观性、时效性和服务性。

三、政府审计维护国家金融安全的实现机制

1. 再监督评价机制。政府审计在宏观层面主要体现出一种再监督评价机制,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为与效果进行监督,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,促进政府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,拓宽政府审计的职能视野,充分利用政府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。

2. 调控协调机制。对金融监管部门的再监督是政府审计工作的一个重要职责,同时也是新形势下审计工作的必然选择。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。

3. 监测预警机制。政府审计对金融机构的风险预警能力,是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四部分组成。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,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职能主要包括:警报职能、矫正职能、免疫职能。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:风险预警的目标、对风险的感知、评估、预警、处置、预警的后评价,以及风险预警中的调节与传导机制。风险预警中的调节传导机制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。

4. 救济援助机制。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政府审计的重要任务。

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持国家金融安全的能力。要充分利用政府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。

5. 信息传导机制。金融审计形式上具有统一指挥、协调、综合的组织模式,但实质上是以审计项目为单位开展的,并且各个审计组各自为战,即使在组织实施一些普遍性、倾向性的审计事项方面,各审计组一般也以信息采用为目标。政府审计应立足全局才能更好地为维持金融安全服务。这就需要政府审计不断提高技术手段,建立以业务流、资金流和管理流为导向的一个完整、准确的动态的金融(经济)信息系统,加大对这些信息的处理、研究,及时准确把握具有苗头性、普遍性、危害性的重大金融安全事项,最终为金融审计的立项、实施和形成审计成果服务,形成一套完整的信息收集、日常研究、科学立项、高效实施的金融安全审计方法和思路。

6. 资源整合机制。一是实施上下联动,充分调动地方审计机关开展金融审计的积极性。我国各地经济发展不平衡,地区差异较大,为确保国家金融安全,促进金融业健康稳定发展,审计署应授权或统一组织地方审计机关对本辖区金融机构和监管部门实施有效监督。这样,既可以消除长期以来的地方审计机关的监督盲区,也便于全面掌握各地金融运行状况,及时发现潜在风险。审计署应站在战略全局的高度,突破体制障碍,充分调动地方审计机关实施金融审计的积极性,周密部署,精心组织,优化资源,上下联动,形成合力。二是实行“一条龙”审计方式。要以总部为龙头,将审计总部与审计分支机构结合起来,尤其实现联网后,更要集中力量抓好总部审计,并在审计总部时提出各分支机构的关节点,统一组织力量进行重点审计和延伸;既连通财政审计、金融审计、企业审计和其他专项审计,又连通对规则制定机构的审计和商业银行等经营机构的审计;审计区域内的金融机构时,适当延伸审计区域外关系密切的单位。

主要参考文献:

- 陈文夏. 2009. 次贷危机对我国政府金融审计的启示——基于国家审计发挥“免疫系统”功能的思考[J]. 审计研究(2).
- 顾春雷. 2008. 政府金融审计:发挥金融免疫功能的优势和途径分析[J]. 中国审计(5).
- 苗宇诚, 臧永志. 2008. 强化金融审计,维护国家金融安全路径研究[J]. 现代审计与会计(10).
- 袁野. 2008. 维护国家金融安全,发挥金融审计的“免疫系统”作用[J]. 中国审计(16).
- 审计署金融审计司课题组. 2010. 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[J]. 审计研究(1).
- 审计署京津冀特派办课题组. 2008. 金融安全目标下的审计对策研究[J]. 审计研究(6).

The Function Pathway and Implementation Mechanisms for Government Audit to Safeguard National Financial Security

Li Jian Hou Xingguo Cao Guangming

Abstract: This paper first has analyzed the main issues and influencing factors regarding financial security in China under the background of the international financial crisis. Next, aiming at realistic problems regarding financial security facing in China above mentioned, the function-pathway has been discussed for the government-audit to safeguard national financial security from the role of the government audit protection, proactive, constructive functions. Finally, it has been discussed that the implementation mechanisms have been set up as far as possible for the government-audit to safeguard national financial security, mainly including re-supervision and evaluation mechanism, regulation and controlling coordination mechanisms, monitoring and early warning system, relief assistance mechanisms and information transmission mechanisms.

Keywords: financial security, government audit, function pathway, implementation mechanisms