

# 国家金融审计的现实矛盾与解决方案

王家华

(南京审计学院 金融学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**国家金融审计因其定位和项目组织的科学性,在发现重大违法违规线索、揭示金融风险、维护金融经济安全方面发挥着重要作用。同时,国家金融审计又面临着目标多元化与激励方式单一、事后审计为主的审计模式与“免疫系统”功能要求等多方面的矛盾。为化解这些矛盾,国家金融审计需要构建金融审计与金融监管的协作框架、改革完善激励机制、将金融风险管理技术引入金融审计、提高金融数据分析能力及审计信息的利用效率等。

**[关键词]**国家审计;金融审计;“免疫系统”;金融经济安全

**[中图分类号]**F239.65 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2010)04-0016-05

近年来,立足于服务经济发展,维护经济、金融安全大局,国家审计署在金融审计工作中加大了对金融违法犯罪案件线索的查处,在对国有商业银行、政策性银行的资产负债损益情况的审计及相关的专项审计调查中,发现并移送大案要案线索几十件;同时,审计机关还加强跟踪审计金融政策的执行效应、揭示金融风险、加强对金融体制以及金融机构运作机制进行审计调查与分析等工作。这些工作对于打击金融犯罪、防范金融领域中的金融道德风险、提高金融机构与金融体系的运作效率、维护国家金融安全发挥了重要作用。随着国家金融审计的威信力与影响力的提升,中央决策层及社会民众对国家金融审计的期望也不断提高,国家金融审计被赋予越来越多的责任,工作目标日趋多元化,而现实的审计激励机制以及审计方式方法并没有快速进行调整,使得国家金融审计的工作目标与现实之间存在一定的矛盾。笔者结合自身2009年跟随审计署金融审计工作组进行的国家金融审计工作实践,对这些矛盾进行剖析,并提出进一步改革创新、化解国家金融

审计现实矛盾的方法路径<sup>①</sup>。

## 一、国家金融审计工作组织的科学性

从我国国家金融审计工作的多年经验可以看出,国家金融审计工作能有效开展、较好履行国家审计监督职能并产生良好的效果,与国家金融审计工作组织的科学性分不开。

(一)国家金融审计工作高标准要求与异地交叉审计的科学性

国家金融审计的工作有两个突出的特点就是严格执行“八不准”的高标准工作纪律和异地交叉审计的工作方式。在国家金融审计过程中,我们审计工作组使用的所有费用都是项目经费,没有接受被审计单位提供的任何费用、任何形式的宴请和非工作性需求的其他便利。而异地交叉审计最大限度地避免了审计人员和被审计单位之间的利益联系。有效执行这些工作规范保证了审计工作的严肃性以及独立性,保证了审计工作的高效开展,有效地防范审计过程的不规范行为,控制了审计风险。多年来,在审

**[收稿日期]**2010-03-16

**[基金项目]**江苏省“青蓝工程”系列人才培养项目(09SJB790024);江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目(08SJB7900018)

**[作者简介]**王家华(1972—),男,安徽安庆人,南京审计学院金融学院副院长,副教授,博士,从事金融风险管理与金融审计研究。

<sup>①</sup>2009年,根据中华人民共和国审计署干部交流锻炼的计划安排,笔者有幸参加了审计署金融审计工作,跟随审计署金融审计工作组先后参加了中国农业银行资产负债损益审计、中国建设银行新增贷款专项审计调查、中国人民银行年度预算执行审计等工作。

计经费有限以及异地交叉审计的条件下,金融审计工作人员发扬高度奉献精神、以牺牲家庭生活以及相关福利为代价换取了审计工作的高质量,使得我们国家金融审计事业成绩斐然,大大提高了中央宏观政策的执行力度,维护了国家政策法规的严肃性,保障了国家金融经济安全。

(二) 科学的金融审计程序及过程控制保证了项目审计质量

2004年,中华人民共和国审计署发布了《审计机关审计项目质量控制办法》,对审计项目质量控制提出规范性要求,并编制了严密的审计项目审计程序<sup>[1]</sup>。一个完整的审计程序包括审前调查、编制审计工作方案、审计准备、审计方案的实施、审计报告、审计档案归档等。审计调查是审计人员根据审计目标对被审计对象进行初步的摸底调查,这对于编制审计工作方案、确定审计工作重点很重要;而审计工作方案也是经过多次讨论反复修改制订的;在审计方案实施的过程中,各地的项目审计小组经常集中分析讨论、汇总审计信息,探讨线索,提炼成果;金融审计司则根据各项目审计小组的审计情况及时进行汇总,编发审计工作动态,指导下一步金融审计工作,使审计工作充分为审计目标服务。这些程序在2009年笔者参与现场审计时都得到了较好执行,各个环节的过程控制到位,保证了审计工作的有序开展,保证了审计信息的真实性,而审计信息的真实性则是保证审计质量的关键所在。

(三) 计算机审计技术的初步引入提高了金融审计效率

在审计实务中,国家金融审计机关面临审计任务繁重而审计资源紧缺的突出矛盾,面对被审计单位海量的金融信息与金融数据,如何进行科学的审计抽样、发现有价值的线索就变得非常重要。基于此,国家金融审计工作也一直在方法上进行创新,特别是将计算机审计技术引入到金融审计中来,提高了审计工作组的审计抽样水平以及金融数据分析能力,有利于发现有价值的线索,在一定程度上提高了金融审计效率。在审计署京津冀特派办金融审计组对某证券公司的审计中,面对海量的证券交易数据库,审计工作组首先利用计算机技术对有资金划转关系的特征账户进行筛选,发现有一个可疑资金账户与另六个资金账户之间有大额资金频繁转移现象,而这六个资金账户都是为操作同一股票而设立的。随后,审计人员对这几个账户及操作情况进行了重点延伸审计,发现这六个账户对该股票的操作主要集中在该股票利好公

告之前,在追溯这些资金来源时,还发现有些来自该股票的公司高管私人账户,由此,审计得出这些股票交易存在内幕交易以及操纵股价嫌疑的审计信息,审计组把这些审计信息全部提交给证券监管部门,从而严肃了市场秩序。与此同时,审计人员还通过审计技术对该公司的交易数据进行分类分析,总结出客户的交易特征,为证券公司进行客户关系管理提供了很好的建议。在这一过程中,计算机审计技术发挥了重要作用,提高了审计效率。

## 二、国家金融审计工作突出的现实矛盾

虽然如前所述,国家金融审计有效的工作程序设计与科学的组织管理使得金融审计工作有效开展,并取得了较好的成果,但随着国家审计工作的目标日趋多元化,面对更好地履行金融审计职能、真正发挥国家审计的“免疫系统”功能、使金融审计工作更好地为审计目标服务等要求,国家金融审计在激励机制、审计方式方法等方面存在的诸多问题和矛盾也不断暴露出来。

(一) 金融审计目标多元化与审计工作激励机制不匹配的矛盾

目标任务如果没有与之相匹配的工作激励机制,就难以有效实现。《审计署2008至2012年审计工作发展规划》针对服务国家宏观政策、加强对金融机构监管、建立高效安全的现代金融体系等工作提出了多元化目标<sup>[2]</sup>。但由于延续前些年国家金融审计工作以查处大案要案线索为核心的做法,当前审计成果考核与工作激励机制仍大体围绕这一核心来设计并开展。这使得在各项审计工作中,虽然期初制订的目标任务较多,但实际工作重心及主要资源都用在重点线索的查处及延伸审计上,而对于审计方案中经常要求的从体制、机制及政策层面分析问题以及从宏观层面调查与分析金融经济风险等审计目标一般都停留在较浅的层次。特别是由于对金融审计证据及金融审计信息深加工的激励不足,使得审计项目结束后,大量的审计证据与审计信息就存到档案中,没有进一步开发利用以及后期跟踪,影响了审计效果的充分发挥。

(二) 事后审计为主的审计模式与“免疫系统”功能要求的矛盾

由于当前国家金融审计以要情要目为主要内容,激励机制也是围绕这一核心设计,使现场审计工作重心自觉地转向查处金融领域的重大违法违规和经济犯罪,与之相适应的审计模式自然也就是事后

审计,以问题审计、真实性合规性审计为主。我们开展的金融机构现场审计也基本按这一思路开展工作。但随着审计多元目标的提出,如何转变审计方式,从事后审计向事中、事前审计转变,加强风险审计控制成为当前的重要课题。尹平教授指出,只有加强事前与事中审计,加强风险审计控制和绩效审计,才能真正做到防患于未然,真正实现国家审计的“免疫系统”功能<sup>[3]</sup>。而如果不改变事后审计的工作模式,想要发挥金融审计的“免疫系统”功能是非常困难的。

### (三) 金融审计手段单一与快速发展的金融风险管理技术变化的矛盾

从当前的国家金融审计工作来看,虽然计算机审计初步引入到审计工作中,但利用效率并不是很高,内控测评、审计抽样方法在现实中并没有得到科学运用,围绕查处大案要案的核心审计内容使得工作人员多采用根据线索重点延伸资金流向的方法,有时一条线索可能延伸审计一个星期却没有任何结果,由于审计资源有限,这种工作方式让审计只停留在被审计单位个别问题上,对于金融机构体制与机制改革以及更宏观层面的整体金融风险认识明显不足。我国金融业发展快速,金融创新与金融风险管理技术应用日新月异,金融审计人员如果不及时了解金融业发展动态、金融风险管理手段与方法,就很难对金融机构的风险水平、内部风险控制作出评价,对金融企业的管理绩效以及宏观层面上的系统性金融风险进行充分的认识与把握,难以实现当前金融审计的多元化目标要求。

### (四) 金融数据案例资料丰富与审计信息加工利用不充分的矛盾

在查处大案要案为核心的思想指导下,审计信息如果不能给大案要案提供线索与证据,基本上不会得到审计人员的充分利用,大量的案例与数据资料在项目结束后由于保密要求被粉碎掉。对于留下来的案例与数据资料,项目审计一旦结束,就整理进入审计档案,之后便无人问津。由于当前审计任务繁重与审计资源紧缺矛盾突出,这些在金融审计中获得的审计数据与证据资料除为本项目提供相关的支持外,再利用的机会很少,审计数据与证据资料在多个项目之间的关联性分析以及从宏观层面上的对体制、机制与金融风险的分析较少,审计信息的提炼与利用不够充分。

### (五) 金融数据的集中分析管理与项目组审计工作分离的矛盾

我国金融审计机关正在尝试实行数据集中分析管理的方法,由专门的数据分析小组对数据进行分

析,然后下发线索到各个审计组进行延伸审计。这一方式有其科学合理的方面,有利于各个项目为总的审计目标服务,也有利于整个审计工作的统一协调指挥。但这一数据管理方法有两个方面的矛盾,一是数据分析小组提供线索的准确性成为整个项目组工作成效的关键与瓶颈,由于数据分析组基本上集中在审计署的金融审计司,加上主要由掌握计算机技术的分析人员构成,他们对金融机构金融管理与金融风险的把握以及对金融审计分析手段与方法认识不一定充分,况且他们不在审计现场,对金融数据库的信息可能缺乏敏感性,通过一定计算机技术方法选择出来的线索不一定十分有价值。另一方面,在现场的各个审计小组,对上面下达的审计线索肯定高度重视,动用较多的资源进行延伸审计,但现场审计人员通过现场审计可能感到从其他方面进行线索选择更有价值,但由于不能接触到数据库系统,又加上审计资源有限,很多好的想法也只能是在开会讨论时提一提而已,不可能很好地付诸实施。在2009年几个国家金融审计项目中,项目组都花很多的精力进行下发线索的审计延伸,对于在现场审计过程中发现的新的线索却因缺少数据分析和受时间限制,难以有效地开展审计。如何解决数据相对集中分析管理与项目组审计工作分离所带来的负面影响值得思考。

## 三、国家金融审计现实矛盾的解决方案

### (一) 科学定位金融审计,构建金融审计与金融监管的协作框架

1. 基于“免疫系统”功能的构想,科学定位国家金融审计。刘家义审计长提出,必须围绕经济搞审计,跳出审计谈经济,从促进国民经济持续健康发展和国家经济安全的大局出发,科学定位金融审计<sup>[4]</sup>;南京特派办金融审计课题组丁德明等人认为国家金融审计应定位为对政府金融管理机构的再监督,重点是开展对金融管理的绩效审计,促进政府金融管理机构充分有效地行使权力,以有效地防范金融风险,保证国家的金融安全<sup>[5]</sup>。参考一些其他国家政府审计的职能,结合我国审计制度现实,我国金融审计的定位应以维护国家经济安全、防范风险、促进发展为目标,服务国家宏观政策,推动金融改革,建立高效安全的现代金融体系,维护金融秩序与金融稳定,完善金融监管,充分发挥金融审计在国家经济社会运行中的“免疫系统”功能。

2. 构建以国家金融审计为主导的金融监管协作框架,强化国家金融审计的综合性、独立性作用。

我国应当根据国情将国家金融审计纳入到金融宏观监管大体系之中,强化高层次的国家金融审计监管工作,加大与各金融监管机构的协调与信息资源共享力度,积极创新高层次大政府审计监管工作,充分发挥高层次大政府审计监督的应有作用,构建国家金融审计与金融监管协作框架,理清国家金融审计的工作边界,发挥国家金融审计在金融宏观监管框架中独立性、综合性监督优势,依法对金融机构进行系统性风险审计和对监管机构的工作绩效进行再监督,促进各金融机构和各金融监管机构更加有效地行使各自的权力、履行各自的职责。为实现以上目标,在工作机制上形成信息交流和共享机制,结合和秀星等人的研究<sup>[6]</sup>,笔者认为可在国务院领导下成立一个专门的机构负责协调国家审计机关、金融监管机构、中央银行、各金融机构,负责维护国家金融审计与金融监管的相关数据,并通过联席会议制度,定期、不定期地就一些重大问题进行协商,实现信息共享。

## (二) 科学设计金融审计的目标体系,改革完善金融审计的工作激励机制

所谓组织目标是组织成员共同设定的努力奋斗的方向。管理应以目标为中心,王广兵认为,金融审计的目标体系必须充分考虑国家对金融审计要求、金融审计的自身条件和金融审计外部环境三个方面的因素,形成一个由短、中、长期目标组成的完整的金融审计目标体系<sup>[7]</sup>。根据维护金融安全、服务金融改革、促进经济发展这一长期目标,结合金融经济发展形势需要和对金融审计的现实要求,金融审计要继续坚持以真实性、合法性审计为基础,加强对国有及国有资本占控股地位或主导地位的金融机构的审计,重点揭露经营管理中存在的重大违法违规问题及大案要案线索,揭示影响金融业健康发展的突出风险,强化对金融权力的监督和制约,防范道德风险;全面推进金融绩效审计,加强对金融政策实施情况及其效果的审计和专项审计调查,促进转变金融发展方式,提高金融市场效率;实现对银行、证券、保险等金融行业的经常性审计,紧紧围绕国家宏观政策及经济运行中的热点问题,充分发挥在国家金融监督体系中的综合性优势;注重从国家金融发展的制度、体制、机制以及政策措施层面发现问题分析问题,提出审计意见和建议。

基于以上的多目标体系,我们应改革目标实现路径,特别是改革完善现有金融审计工作激励机制,在审计成果的考核上,除了将要情与要目定为重要

的成果外,还要将审计方式方法的创新,金融绩效审计的推进,促进政策、法律、制度的落实及相应的对策建议,特别是从宏观层面对金融风险防范与维护金融安全的分析以及对金融数据与证据的深加工等都纳入审计成果考核体系中来。只有通过改革现有审计成果体系,完善金融审计的工作激励机制,才能使金融审计的多目标体系最终得以有效实现。

## (三) 创新金融审计手段,将金融风险管理技术引入国家金融审计,建立国家金融风险的审计预警机制

面对现有的多目标金融审计体系要求,我们需要创新审计手段与方法,改革以事后审计为主的审计手段,加强事前与事中审计,全面推进绩效审计。对于金融审计,特别要根据目前金融机构金融风险管理技术快速发展的特征,将金融风险管理技术与方法引入到国家金融审计中来。在西方发达国家的金融机构内,RAROC(Risk Adjusted Return on Capital,风险调整的资本回报率)、CreditMetrics(信用计量模型)、VaR(Value at Risk,在险价值)等金融风险管理技术已广泛应用于金融机构的战略目标设定、业务决策、资本配置和绩效考核等项工作中。高级管理层在确定机构能承担的总体风险水平之后,计算需要的总体经济资本,以此评价自身的资本充足状况;将经济资本在各类风险、各个业务部门和各类业务之间进行配置,以有效控制金融机构的总体风险,并通过分配经济资本、优化资源配置实现在可承受风险水平之下的收益最大化,并最终实现股东价值的最大化。国家金融绩效审计也可按这一逻辑思路与内容开展,建立合理的评价标准与评价体系,以评价金融机构在业务决策、资本配置与绩效考核上的科学性与适当性。我们要积极将这些金融风险管理技术与方法引入到国家金融审计中来,构建基于RORAC、CreditMetrics、VaR等金融风险管理技术为核心的金融绩效审计分析框架,建立基于风险调整的动态分析指标体系,完善金融风险的审计预警机制,加强金融审计的预警作用,真正发挥国家金融审计的“免疫系统”功能,防范系统性金融风险,维护金融经济安全。

## (四) 加强金融数据的分析管理,提高项目审计效率,充分利用审计信息

加强金融数据的分析管理,一方面要以总行(总公司)为龙头,增强集中分析金融机构电子数据的能力,建立数据分析团队,积极利用现代计算机信息技术,创新金融数据统计分析方法,将科学的统计方法

以及数据挖掘等技术引入到金融数据分析中来,对金融数据进行科学的处理与数据分类,发现规律性特征,寻找有价值的线索,提高延伸审计的精确度,提高审计效率;同时,实现数据的跨机构、跨行业分析,更全面地揭示金融风险隐患。另一方面,要使各项目审计小组能利用金融数据库,结合项目审计小组延伸审计发现的问题,利用金融数据库进行关联性分析,提高现场审计小组发现问题、分析问题与解决问题的能力。

在项目结束后,审计人员仍要充分利用各个审计项目的数据与相关证据资料,做好审计成果的深加工,要进行多层次、多环节的加工,注意综合分析,把资源充分利用起来<sup>[8]</sup>;加强项目审计信息之间的关联性分析,编制案例以利于后期培训;或针对一些倾向性、敏感性问题,从宏观层面分析其共性特征,总结出一些带有共性的、规律性的东西,力争从改革现有金融体制与金融机构运作机制以及化解系统性金融风险与加强金融经济安全等方面提出有价值的、前瞻性的对策建议,提高审计信息的利用效率。

总之,随着社会对国家审计工作期望越来越高,审计机关需要对国家金融审计工作进行改革,而改革是一个系统性工程,首先要对国家金融审计进行科学定位,再围绕国家金融审计的“免疫系统”功能以及维护国家经济金融安全来设计金融审计的目标体系,根据这一目标体系,完善现有的金融审计工作激励机制,创新金融审计模式与方法,将金融风险管理方法引入到金融审计中来,加强金融审计的过程控制,这样才能有效实现国家金融审计的多元化目标,发挥其“免疫系统”功能,维护国家经济金融安全(见图1)。

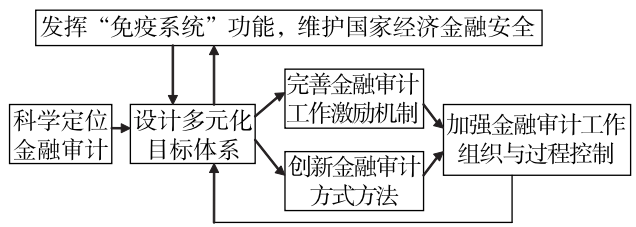


图1 国家金融审计工作的改革路径

[参考文献]

[1] 中华人民共和国审计署. 审计机关审计项目质量控制办法[EB/OL]. (2004-05-26)[2010-01-20]. <http://www.audit.gov.cn>

[2] 中华人民共和国审计署. 审计署2008至2012年审计工作发展规划[EB/OL]. (2008-07-11)[2010-01-20]. <http://www.audit.gov.cn>

[3] 尹平.“免疫系统”论的理论贡献和对审计事业的创业引领[J]. 审计与经济研究,2009(3):10-13.

[4] 刘家义. 关于我国金融审计的思考[J]. 审计研究,2002(5):4-8.

[5] 南京特派办金融审计课题组. 论我国国家金融审计的重新定位[J]. 审计研究,2004(1):68-72.

[6] 和秀星,等. 论金融审计与金融监管协作框架的构建[J]. 审计研究,2008(6):14-16.

[7] 王广兵. 关于金融审计目标体系的思考[J]. 审计研究,2008(6):11-13.

[8] 天津市审计局. 李金华审计长在审计信息工作座谈会上的讲话[EB/OL]. (2007-03-26)[2010-02-03]. <http://www.tjaudit.gov.cn>

[责任编辑:高亚森]

## A Study on the Real Conflicts And Solutions to Government Financial Auditing

WANG Jia-hua

(School of Finance, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** Because of its scientific features of location and project's organization, government financial auditing plays an important role in the discovery of significant illegal clues, reveals the financial risks and maintains financial and economic security. Meanwhile, government financial auditing is facing some contradictions such as diversity goals with single incentives, post-audit of the audit-based model with “immune system” functional requirements, and so on. To resolve these contradictions, efforts should be made in the government financial auditing for further scientific orientation, the construction of coordinated framework for financial auditing and financial supervision, the rational design objective system, the reform and improvement of the incentive mechanism. Meanwhile, we should introduce the financial risk management techniques to the financial auditing, and innovate the financial auditing instruments, improving the ability of the financial data analysis and efficiency of auditing information, and so on.

**Key Words:** government audit; financial auditing; “immune system”; financial and economic security