

# 国家审计维护金融安全的作用机理与制度创新

许莉

(南京审计学院 现代审计发展研究中心,江苏 南京 211815)

**[摘要]**国家审计与维护国家金融安全存在一种内在的作用机理关系。面对国际金融危机,我国国家审计在维护金融安全方面还存在着一些系统性缺陷,这些系统性缺陷是由一些深层次原因导致的。为实现国家审计维护金融安全的目标,需要进行制度创新:完善国家审计与金融监管制度,关注系统性金融风险,加强国家审计的综合性与时效性,开展金融监管的绩效审计等。

**[关键词]**国家审计;金融安全;金融审计调查;金融风险管理审计;金融绩效审计

**[中图分类号]**F239.65 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2010)05-0019-08

从经济社会发展与审计发展的内在联系来分析,审计产生的基础是受托责任关系,这种受托责任关系是基于管理层次增多,所有权和经营、管理或行政权的分离而产生的<sup>[1]</sup>。随着国家审计公共受托责任内涵的不断扩大,国家审计职责也不断拓展。国家审计不仅发挥着经济监督、经济评价,维护财政资金、资产安全的基本职能,而且在保证国家各项政策有效实施、维护经济社会发展和国家经济安全方面也发挥着重要作用。在国际金融危机背景下,我国国家审计在维护金融安全方面暴露出一些系统性缺陷。进行哪些制度创新才能坚持国家审计的独立性、批判性,发挥国家审计预防性、服务性和建设性作用,达到国家审计维护国家经济安全、金融安全的目的,这是值得我们深入研究的重大课题。

## 一、国家审计维护金融安全的内在机理

随着社会经济的不断发展、民主法治建设的日趋完善,作为国家政治与法律制度重要组成部分的国家审计,其公共受托责任的内涵不断扩展,经历了受托财务责任、受托管理责任和受托社会责任三个阶段。当国内外政治、经济形势的变化导致威胁国

家经济安全的因素不断显现时,维护国家经济安全已成为国家审计公共受托经济责任的一项重要内容<sup>[2]</sup>。

### (一) 履行国家审计职能维护金融安全

现代国家审计的本质是“经济监督”,其职能是“经济监督、经济评价和经济鉴证”。随着审计环境的改变,审计的职能在不断拓展。现代国家审计职能应该定位在“监督、评价与防护、清除、修补”方面<sup>[3]</sup>。国家审计通过监督、评价、防护等职能,发挥维护金融安全的作用。

#### 1. 维护金融安全是国家审计的法定职能

经济监督是审计的最基本职能,也是其他职能发挥作用的基本前提<sup>[4]</sup>。维护金融安全是国家审计的法定职能,国家审计机关针对金融机构开展的金融审计也就具有一种内生性的威慑力。《中华人民共和国审计法》第一条规定,“加强国家的审计监督,维护国家财政经济秩序,提高财政资金使用效益,促进廉政建设,保障国民经济和社会健康发展”。国家审计的监督职能就是通过对国家经济活动的监控,保证和促进政府公共受托经济责任的全面有效履

[收稿日期]2010-04-22

[基金项目]江苏高校哲学社会科学重点研究基地重大项目(苏教社政2010.2)

[作者简介]许莉(1964—),女,江苏南京人,南京审计学院国际审计学院教授,从事审计理论与实务研究。

行,维护国家经济安全。在维护金融安全方面,国家审计机关以精湛的专业技术和敏锐的辨别力履行自己的监督职能,通过揭露、查处金融领域重大违法违规问题,监察和督促有关金融机构的有关责任人忠实地履行经济责任,促进金融业安全健康发展。

## 2. 国家审计评价的综合性有助于提出宏观建议

国家审计的经济评价职能包括评定和建议两方面。国家审计机关可通过综合的审核检查,评定银行业内部控制制度是否恰当和有效,评定保险业经济管理水平和绩效,评定证券业的潜在风险等,并根据评定的结果提出改善经营管理、防范金融风险的建议。与我国现行“一行三会”、“分业经营、分业监管”的监管体制相比,其他类型的监管者只适用于对某一行业的风险分析,很难从总体上对金融业系统风险进行评估,而国家审计是国家宏观经济管理监督保障体系中独立的经济监督部门,其经济评价更具综合性。“从政府审计的性质来看,世界各国的国家审计工作都具有两种性质:一是批判性,二是建设性”<sup>[5]</sup>。依据国家治理理论及马克思主义的国家学说,国家审计是国家治理的工具,是国家政治制度的组成部分,它具有其他非审计监管部门所不具备的独立性、客观性、权威性及宏观性,更能客观地从宏观的角度发现问题,提出建议,维护金融安全。

## 3. 国家审计的信息传递过程可将潜在风险消除在萌芽状态

国家审计监督的过程本身又是经济信息不断运动、传递的过程。在金融业广泛存在着信息不对称,从维护国家经济安全和金融安全的角度讲,必须解决因信息不对称而导致的逆向选择和道德风险问题。国家审计机关既是国家的经济监督部门,也是一支庞大的信息队伍。审计一般不创造新的经济信息,但它所获取的微观、中观及宏观的数据信息来自第一线,且经过审计验证与核实,具有真实性与权威性,从而可以增加经济信息的价值。根据我国《审计法》赋予的职责与权限,国家审计可对金融机构,国有企业、事业单位,各级政府及其各部门进行审计监督,因此审计所获取的信息更具综合性与全面性。国家审计机关在信息传递的过程中,通过对数据和信息的分析,能及时发现和调整资金运动偏离目标的行为,及时修正决策的失误,及时发现潜在的金融安全问题,建立应对重大金融风险的有效监控、预警和应急机制,将潜在的金融风险消除在萌芽状态,保证金融行业稳健发展。

## (二) 社会属性决定国家审计的目标定位为维护经济、金融安全

审计目标是指人们通过审计实践活动所期望达到的理想境界或最终结果,或者说是审计活动的目的与要求。审计目标的确定除受审计对象的制约外,还取决于审计的社会属性、审计基本职能和审计授权者或委托者对审计工作的要求,取决于社会政治、经济生活对审计的客观需求。而且,审计目标是分层次和分阶段的,是随不同的社会发展阶段不断发展变化的。当国家审计成为国家经济社会运行的“免疫系统”时,审计目标就由评价政府使用公共资源的经济性、效率性和效果性向识别经济发展中面临的风险转变,维护国家安全成为新的审计目标<sup>[6]</sup>。

2008年10月3日,在金融危机最紧要的关头,美国国会批准了《经济稳定紧急法案》中的《问题资产救助计划》,同时要求美国政府问责总署(Government Accountability Office, GAO)至少每60天(两个月)要汇报救助计划的执行情况及结果<sup>[7]</sup>。GAO以维护国家安全(不仅限于经济安全)为其工作的最高战略目标,以评估国家经济政策或安全政策本身及其实施效果作为审计工作的目标。这样的审计目标不管是范围上还是深度上均已经远远超过了该机构最初的审计目标。

结合我国的社会经济发展实际,关注政府责任、保障国家利益及维护国家经济安全已成为国家审计的最高目标,维护金融安全是和国家审计的这一最高目标息息相关的,是国家审计最高目标派生的目标之一。

## (三) 国家审计具有维护宏观金融秩序的“隐性价值”

现代国家审计是国家政治制度的重要组成部分,它既是民主法治的产物,也是推进民主法治建设的工具。国家审计的价值不仅具有可以通过减少错弊、挽回经济损失等量化指标来衡量的显性价值,同时还具有“威慑力”、“防范风险”、“优化治理”等隐性价值。

在现实经济活动中,金融安全不是孤立的,金融风险不仅包括操作上的风险,还包括信用风险、市场风险、利率风险、外汇风险等。而且,银行业的高负债率及业务经营和融通资金的基本属性决定了其天然具有不稳定性、高风险性和负外部效应。金融风险不仅影响银行业的自身效益,还会波及广大客户,

危及一个国家的经济安全,甚至危及其他国家的金融安全。

在理论上,与我国经济监督系统中其他形式的监管机构比较,国家审计独具以下优势:它不仅能从单个的金融机构,更能从整个金融行业的角度揭示金融领域存在的问题,维护宏观金融秩序;不仅揭露问题,更能从产生问题的原因从个别到一般、从局部到全局地进行深层次分析;不仅能够分析金融系统的问题,更能联系国内外经济运行状况从微观到宏观进行综合全面分析,从而维护国家金融经济安全。国家审计与金融安全的内在关系可见图 1。

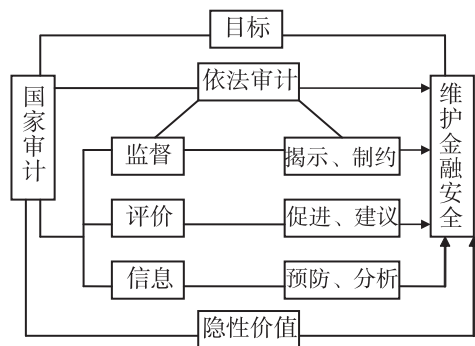


图 1 国家审计与金融安全的内在机理关系

## 二、金融安全维护中的国家审计系统性缺陷及根源

国家审计不仅需要根据银行的主营业务、信贷业务等揭示贷款的合规性问题,从长、短期贷款结构、流动性、安全性的角度分析单个银行或金融机构的潜在风险和危机,更需要从宏观视角分析金融行业系统性风险及其影响,从“维护国家的经济、金融安全”的高度揭示风险、预防风险、抵御风险。尽管国家审计和维护金融安全方面存在着一种内在的作用机理关系,而且在过去 20 多年里,国家审计机关对金融机构的审计也取得了很多成绩,但面对国际金融危机及我国社会经济发展对金融业的新要求,在国家审计发展为国家经济社会运行的“免疫系统”的新形势下,国家金融审计工作在维护金融安全中仍暴露出一些系统性缺陷。

### (一) 国家金融审计的系统性缺陷

没有金融安全,就没有经济安全;没有经济安全,也就没有国家安全。因此,各个国家几乎无一例外地将金融安全放在一个很重要的位置。虽然面对 2008 年国际金融危机可能产生的冲击,国家审计机关先后开展了国际金融危机影响状况、应对国际金

融危机政策措施执行效果等一系列审计及审计调查,逐步从“揭露问题”向“揭露问题”与“揭示风险”并重过渡。但是从总体上看,国家金融审计的实践与国家审计维护金融安全的目标相比较还有差距,在前瞻性地揭示金融风险、提出高水平审计建议、防范金融风险等方面存在不足。

### 1. 以事后审计为主,难以预防性地揭示金融风险

我国现代审计制度自 1983 年恢复以来,国家审计机关一直作为独立的政府行政监督部门行使审计监督职能,履行维护财经法纪职责。然而对于“事前、事中、事后”审计,特别是事前审计,无论是理论上还是实务中都存在不同的见解和分歧,多数审计项目都是事后审计,事前、事中审计迟迟得不到有效开展。

2009 年,国家审计机关开展的金融危机影响调查以及审计署组织的对 17 个省区市的政府负债情况的审计调查,采用的仍是事中审计、跟踪审计监督的办法。审计调查结果反映:“有的项目地方配套资金未完全到位,有些项目不能按计划及时开工,有的已开工项目进展缓慢,一些项目已到位资金闲置,还有个别地方虚报到位配套资金和工程进度,个别项目用新增投资偿还以前年度拖欠的工程款,没有形成新的实物工作量”等问题,这反映不少审计项目仍以事后审计为主,审计后才发现问题为时已晚。这样的审计或审计调查,都不可能预防性地揭示金融行业存在的风险,更不可能防范金融风险。

### 2. 合规性审计多,对宏观层面的分析少且欠深刻

审计署早已对国家金融审计提出“风险、管理、效益”的审计要求,但在国家金融审计实践中,一些审计机关往往仍然将揭露违法违规问题作为审计的主要目标。从审计署 2008 年第 8 号关于国家开发银行、中国农业银行、中国光大银行股份有限公司、原中国人保控股公司、原中国再保险(集团)公司 2006 年度资产负债损益审计结果的审计报告可以反映出这个问题(见表 1,因原公告题目过长,表题用简化后的公告题目)。

由表 1 可见,“违规查处”占 10 项,“管理薄弱”占 5 项,“揭示风险”只有 1 项,违规问题的揭示所占比重很大,业务具体,金额量化。同时,值得一提的是,在“管理薄弱”项中,并未涉及预防式揭示与防范风险,大多仍停留在揭露问题方面,如:“贷款三查”制度执行不到位、责任追究不到位,或反映财务管理和会计核算中存在不规范等问题。而审计查出的主要问题多涉及微观层面,如违规办理存款及结算业务、违规办理票据业务等。

表 1 《审计署 2008 年第 8 号审计报告》揭示问题

审计对象	违规查处(项)	揭示风险(项)	管理薄弱(项)	审计查出的主要问题			
国开行	2	1	1	中长期信贷业务存在风险	信贷管理存在薄弱环节	部分分支机构存在违规经营问题	涉嫌违法犯罪案件和严重违纪的问题
农行	2		1	部分基层分支机构违规经营问题	涉嫌违法犯罪案件的问题	经营管理中存在薄弱环节	
光大银行	4		1	违规办理存款及结算业务 24.61 亿元	违规发放贷款 108.68 亿元	违规办理票据业务,形成垫款 9.93 亿元	违反财务收支法规问题 1.15 亿元 经营管理存在薄弱环节
原中国人保	1		1	经营管理中的违规问题 10.82 亿元	经营管理存在薄弱环节		
原中国再保险	1		1	经营管理中的违规问题 12.71 亿元	经营管理中存在薄弱环节和不规范问题		

以审计署 2010 年第 8 号关于中国农业银行股份有限公司 2008 年度资产负债损益审计结果的公告为例分析,合规性审计仍是这次审计的重点,揭露违规经营问题 105.53 亿元。在“经营管理存在薄弱环节,部分业务存在风险”的揭示中,从严格意义上说,只有“对账户和部分业务交易平台的交易缺乏监

控”的提示属于预防性提示,其他“银行经办人员代为开卡的问题、经营性物业贷款管理不到位、部分贷款资金流向房地产开发项目”等仍属于对合规性问题的查处,未见对宏观层面的分析(见表 2,因原公告题目过长,表题用简化后的公告题目)。

表 2 《审计署 2010 年第 8 号审计报告》揭示问题分类比较

问题及金额	具体内容	金额
违规经营问题 105.53 亿元	违规发放各类贷款	47.97 亿元
	违规签发无贸易背景的承兑汇票和办理贴现	48.28 亿元
	违规办理存款、结算业务	5.96 亿元
	违反财务收支法规问题	3.32 亿元
经营管理存在薄弱环节,部分业务存在风险	政府融资平台贷款抵顶扩大内需项目的配套资金或财政性支出等	25 亿元/抽查 230 亿元
	2008 年涉农贷款资金未直接用于“三农”	215 亿元
	基础管理和风险控制存在漏洞 代客衍生品交易风险控制不足,2008 年垫付利息和平盘损失	10.7 亿元

3. 自觉服务意识薄弱,审计建议缺乏建设性

审计监督是手段,审计服务是目的。国家审计不仅要揭露问题,更要在揭露问题的基础上从制度层面提出完善管理、提高效益的建议,督促被审计单位整改,纠正存在的问题并进一步提高效益,这样才能体现审计建议的建设性。然而,国家审计的考核机制及审计机关的工作要求导致审计人员形成一种思维惯性和工作偏好,审计人员不乐于、不善于从宏观、体制、机制、制度层面分析被审计单位存在的风

险和漏洞,并剖析这些风险和漏洞产生的原因,这也制约了高水平审计建议的提出。就金融审计而言,审计机关习惯于抓点上的工作,不善于掌握面上的数据,即便获取到一些面上的数据,分析得也非常肤浅。相关审计机关尚未能从维护国家经济社会稳定的高度选择审计项目,未能从维护国家金融安全的角度确定审计重点,由此产生的审计产品不可避免地具有视野狭隘、层次不深等内在缺陷,提出的一些审计建议缺乏前瞻性和建设性。仍以《审计署 2008

年第8号审计报告》为例,审计机关对国家开发银行、中国农业银行、中国光大银行等五家金融机构审计后所提的建议仍主要集中在公司治理、内部控制、合规经营等方面。

#### 4. 金融审计调查及综合性审计项目相对较少

据相关年度审计情况统计结果通报表分析,2006年至2009年,各级审计机关专项审计调查分别占当年审计及审计调查单位的14.9%、16.17%、19.30%及13.21%,挽回不少经济损失。

但从总体情况看,信息快、开放性强的金融专项审计调查的项目仍相对较少。《2007年审计情况统计结果通报》显示:2007年,审计署业务部门出具审计报告和报送审计调查报告共135篇,而金融审计司只提供4篇,审计署业务部门审计后提出建议及被采纳的审计建议分别是135条和111条,而金融审计司分别只提了6条和2条。

2009年,国际金融危机对我国的经济也产生一定的冲击,各级审计机关将维护国家经济安全、维持社会和谐稳定、促进经济平稳较快发展作为全年工作的主线,努力发挥审计的前瞻性、预防性、服务性的功能。但笔者参与金融审计实践发现,一些金融审计机关对金融审计项目的选取缺乏综合性、系统性,不少审计人员在审计理念上缺乏宏观大局意识,仍站在传统的、具体的财务审计分析视角看待问题,审计方法停留在账项基础审计上,习惯于对微观问题的揭露与查处,无法满足从微观审计中发现带有规律性、普遍性、倾向性、政策性问题的较高要求。

## (二) 金融审计存在系统性缺陷的根源

当前,国家金融审计存在系统性缺陷,难以实现维护金融安全这一审计目标,其中的原因是多方面的。

### 1. 国家审计机关与金融监管机构之间的协调存在问题

我国《审计法》明确指出:“审计署对中央银行的财务收支,进行审计监督。审计机关对国有金融机构的资产、负债、损益,进行审计监督”。《银行业监督管理法》规定:“国务院银行业监督管理机构负责对全国银行业金融机构及其业务活动监督管理的工作”。在法律层面上,国家审计机关及银监会等金融监管机构在对金融行业的监管职能、对象、目标等方面已有较明确的划分(见表3),但在实际工作中,国家审计机关与金融行业监管机构在监管对象及职责方面是有交叉的。如在国家审计机关对银行负债进行审计时,必然会涉及银行的资产、损益及其业务活动,负债的增加可能是某些中间或结算业务所导致,损益的多少与银行的利息收入有关,而利息收入与银行贷款业务有关。银行资产、负债、损益不是孤立的,是与错综复杂的银行业务相连的。从金融行业监管与外部审计监督协作关系来看,国家审计机关在进行金融审计时“对存在的违规经营和管理不规范的问题,已移送银监会处理”,但金融监管机构与国家审计机关协作不密切,如国家审计机关查出的“交行锦州分行违规核销2亿元不良资产案”,金融监管机构事先并没有察觉到,金融监管机构与国家审计机关之间的协作并没有形成制度性约束。

表3 国家审计机关与金融监管机构的比较

	职能	客体	内容	目标
国家审计机关	监督、评价、鉴证	国有和国有资产占控股地位的金融机构	资产、负债、损益	真实、合法、效益
银监会	监督、管理	银行业金融机构(包括商业银行、信用合作社、政策性银行等)	市场准入、存贷款业务	合法、稳健,维护公众对银行业的信心

### 2. 金融危机的复杂性与国家审计局限性存在矛盾

依据我国《审计法》,金融审计的对象是国有商业银行的资产负债和损益,其他股份制商业银行、地方商业银行等不是国家审计的审计对象。对“一行三会”审计也明确为财务收支审计,从严格意义上来说,这并不是所谓的对“监督者的再监督”。然而,金融风险的影响因素众多且复杂变化,不仅与金融业自身经营管理能力有关,还要受到经济基础、社会信用、政府行为、社会心理等诸多因素的影响,在开放性金融政策下,外部环境更是日益复杂,不确定、不可控的风险因素不断增多,此次由美国次贷危机

引发的金融危机就是典型的例证。国家审计职能、范围的有限性致使审计机关不易掌握诸多风险因素,很难在全局上做出判断、提出建议。

### 3. 经济活动的多样性与国家审计的边界问题

近年,我国审计机关根据《审计法》尝试开展审计调查项目,拓展了审计的监督面,在一定程度上缓解了审计局限性的矛盾,有利于国家审计从制度层面揭示和发现问题。但即使是审计调查项目也有制度约束及审计边界,根据2010年的《审计法实施条例》的规定,涉及财政资金的项目才可采用专项审计调查。这样,经济活动的多样性与国家审计对象、权

限的有限性形成冲突。而且,就涉及财政资金的专项审计调查项目而言,审计项目、审计重点、审计对象范围的确定与国家安全策略、审计的效能评估都还有许多值得深入研究的问题。面面俱到则会缺乏重点,以点带面又会增加审计风险。

#### 4. 审计对象众多与审计资源有限性的矛盾

审计对象包含两层含义:一是外延上的审计实体;二是内涵方面的审计内容或审计内容在范围上的限定。2003年以来,审计机关先后对中国工商银行、资产管理公司、中国银行、交通银行、招商银行、国家开发银行、中国农业银行、中国光大银行、原中国人保控股公司、原中国再保险(集团)公司、中国农业发展银行等进行审计。2006年以来,审计机关每年审计及审计调查的单位都在12万个以上。从审计实体上看,不仅涉及股份制商业银行,还包括政策性银行;不仅涉及银行业,还包括保险业。从审计内容上看,不仅涉及传统金融业务,还涉及金融衍生产品创新,而且就金融资产、负债、损益审计而言,也涉及存贷款、票据、各项收入、中间业务等众多业务内容。从审计目标上看,不仅要关注信贷资产的真实性、合法性,关注贷款流向、质量、安全与效益,还要防范金融风险,从制度层面揭示金融潜在风险,维护国家金融安全。可见,审计人员不仅在数量上不能满足现实审计需求,而且审计人员的知识结构也与审计对象、审计目标的要求差距很大。

### 三、国家审计维护金融安全的制度创新

从制度经济学的角度讲,制度构成影响到一项社会活动的成本和效益,在一个科学合理的系统中,活动主体通过制度的约束能以较低的成本获得较高的效率。面对国际金融危机的影响仍然存在、金融风险不断增加的大环境,我国国家审计只有针对当前维护金融安全中存在的系统性缺陷进行制度创新,才能实现维护金融安全的目标。

(一) 协调国家金融审计与金融监管的关系,强化国家审计维护金融安全的功能

现代金融业已不是过去那种单纯的、平面的业态,而呈现出各种业务相互融合的多种层次、多方交叉的立体架构。2007年美国次贷危机引发的全球金融危机也表明,金融安全已不再是一个封闭的运行系统,它会受到来自外部环境的各种攻击。加强金融监管是市场信息不完全与金融自由化中金融风险控制的必然选择。

为维护国家金融安全,需要进一步协调好国家金融审计与其他金融监管工作的关系。在目前我国金融监管的组织结构不可能改变的现状下,一方面要加强银监会、保监会、证监会等金融监管机构间的内部合作,另一方面要加强金融监管与国家金融审计等管理部门的外部协作,改变金融分业监管的模式,赋予国家审计对金融监管的再监督权;强化经济安全保障体系、经济监督体系、金融监管体系的相互作用、相互协调,这是解决现实监管冲突与监管遗漏问题的较好选择。而为在金融监管中发挥较大作用,国家审计机关还要科学合理整合审计资源,形成审计合力,发挥国家审计的整体优势,实现整合效应最大化<sup>[8]</sup>。

#### (二) 关注系统性金融风险,深化宏观层面分析

比较而言,审计和专项审计调查,各有特点和优势。审计主要是针对具体单位和项目,侧重发现问题、纠正和处理问题。专项审计调查主要是针对宏观管理中存在的突出问题,在一定范围内展开调查,侧重于加强对深层次问题的分析研究,从宏观层面提出审计建议。比较具体审计业务,专项审计调查的灵活性更强,更有利于发挥审计监督的建设性功能<sup>[9]</sup>。当前,由于国际金融危机的影响,潜在的金融风险因素仍在增大,审计机关应将一部分针对金融机构的项目审计转向对金融行业政策落实、制度性缺陷等方面的专项审计调查,增加并提高金融专项审计调查的数量与质量,将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调查的重要内容。

1. 关注系统性金融风险。金融是经济的核心,经济稳定是金融稳定的基础,而宏观经济政策是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。同时,对于由宏观政策调整、市场环境因素及政府干预等造成的系统性金融风险,任何监管机构都显得无能为力。按照《审计法实施条例》,国家审计机关可通过专项审计调查等发挥审计监督的独立性、权威性、综合性等特有的优势,发现制度、体制、系统中存在的问题及风险,为宏观决策提供数据及事实依据。针对经济全球化对我国金融安全造成的风险、人民币汇率改革给我国金融安全带来的冲击、金融体制改革滞后带来的安全隐患、存款准备金制度及利率政策对货币政策的影响、混业经营对金融安全与稳定的潜在威胁、地方政府融资平台存在的主要问题与运行风险等,开展对政策执行力度及效果的审计调查评价,发挥国家审计在风险管理中的咨询作用。

2. 以“风险识别、分析、评估、管理”为基本思路,提供咨询服务。监督是手段,服务是目的。国家审计可发挥系统、透彻、综合评估的优势和特点,识别市场风险、信用风险,分析操作风险、利率风险、政策风险及其他风险之间的关联性,评估风险管理系统的安全性及收益,运用风险指标体系、损失事件数据库等为商业银行金融风险提出有针对性的高水平的建议,真正发挥国家审计在社会经济运行中的“免疫系统”功能,为防范金融风险提供咨询服务。

3. 从宏观视角关注国家金融体系安全问题。影响我国金融安全的因素是多方面的,从单个金融实体看,有信用风险、操作风险等;从整个金融体系看,有市场风险、外汇风险、战略投资风险等。

截至 2008 年底,我国商业银行各项资产减值准备金额 7735 亿元,比年初增加 1747 亿元;拨备覆盖率 116.4%,比年初提高 75.2 个百分点。大型商业银行及股份制商业银行贷款损失准备充足率分别达到 153%、198.5%,拨备覆盖率分别达到 109.8%、169.6%,风险抵补能力进一步提高<sup>[10]</sup>。目前,刺激经济增长的政策使得借款者拥有相对充裕的现金流,而离谱的房地产价格提高了抵押品的价值从而消减了借款者的违约动机,但随着金融危机的蔓延,真正的考验还在于宏观经济景气逆转后的衰退之中。如住房抵押贷款的违约率上升、信用环境恶化、2008 年以来中国规模以上工业企业利润增长率已大幅度下跌、越来越多的中小企业陷入了困境,这些都直接形成了中国银行业资产安全乃至中国经济安全的隐患<sup>[11]</sup>。此外,货币错配指标、引进战略投资者等都可能影响国内金融体系的安全。

### (三) 加强金融审计的综合性与时效性,强化预防性揭示

金融是国民经济的核心,财政金融是一国经济的“神经中枢”,是宏观经济运行的晴雨表和调节器,各国政府视其为保障经济稳定发展的重要领域。此次发端于美国的国际金融危机给世界经济造成了巨大冲击,破坏了金融市场的资金融通功能,引发某些经济实体的衰退。因此,国家审计要发挥社会经济的“免疫系统”功能,维护金融安全,有必要加强金融审计的综合性与时效性,强化审计的预防性作用。

1. 在开展金融系统审计的同时,将金融审计与财政审计、企业审计等结合起来。从国家战略层面看,为维护国家经济、金融安全,国家金融审计不仅要

对商业银行总行进行审计,还要对各分支行进行审计;不仅要对五大国有商业银行审计,还要对地方性商业银行审计;不仅要对银行业审计,还要对非银行的金融机构及资本市场进行审计,尤其要对地方商业银行、农村银行、农村信用社等金融机构抵御金融风险措施的有效性展开调查。同时,在金融危机背景下,国家审计要真正做到“宏观着眼”,发挥审计的风险防范和预警作用,为宏观决策提供数据及事实依据,还需要将金融审计、财政审计、企业审计等结合起来,分析影响金融安全的若干因素,密切关注影响我国金融安全的各种因素的发展变化,关注经济运行中的潜在风险、风险的表象与特征、风险的因素及其内在关联性,为建立金融风险的预警机制提供服务。

2. 审计重点需要由事后揭示转为事中监测、事前预防,强化审计建议的时效性。经济周期的变化及金融危机的不同阶段对经济实体的影响是不一样的,因此我国政府采取的刺激经济增长的方式、政策也是不断调整变化的。目前,受托责任要求国家审计对国家应对金融危机的政策效果进行评估。这种政策评估在客观上促使国家审计将审计重点由事后查处转向事中监督。为了寻找经济复苏的路径,国家审计有义务给国家政策制定者提供信息数据,如:有针对性地、快速地对中小企业的政策扶持、稳定就业形势、推出配套措施等提出有价值的决策参考,这些都必须开展事前审计。以具体的银行贷款审计项目为例,可合理确定审计事项并提升审计目标,以突出审计关口前移的预防性特征(见表 4)。

表 4 贷款项目事后、事前、事中审计比较

事后审计		事前、事中审计	
事项	目标	事项	目标
贷款发放	真实、合规	贷款政策执行	制度设计、执行有效性
贷款核算	正确性	贷款核算	内控制度健全、有效
贷款管理	“三查”制度等合规性	贷款风险管理	安全性、预警体系
贷款效益	经济性、效率性、效果性	贷款绩效	公共绩效评价

由于金融行业的“高收益、高负债、高风险”的特征及其负外部性,世界各国无一不对金融业实施严格的监管。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,是政府审计的一项重要职责<sup>[12]</sup>。绩效审计可通过全面评价、提出改进建议

等方式逐步强化外部监督机制,可在一定程度上解决委托人和代理人间的信息不对称问题,在国家权力委托代理关系中较好地发挥监督约束作用。

#### (四) 开展金融监管的绩效审计,提升金融监管效果

1. 将金融监管机构的财务审计转向金融监管绩效审计。审计机关对银监会、保监会、证监会的审计监督原主要集中在财务收支方面,2006年6月1日施行的新《审计法》,在第一条增加了“提高财政资金使用效益”,这意味着效益审计被放到了相当重要的位置。按照“维护经济安全”的审计目标、“防护、清除、修补”等审计职能以及审计署“到2012年,每年所有的审计项目都开展绩效审计”的《审计署2008至2012五年规划》要求,今后对“一行三会”金融监管机构不仅要开展合规性财政财务收支审计,更应关注其资金使用的效益性、效果性,关注其监管职能的履行及监管绩效,关注其在执行国家经济金融政策、促进金融市场发展以及履行监管职责等方面情况,促使金融监管机构更好地履行职责,实现维护金融秩序、维护金融安全的目标。

2. 将金融内部控制和风险管理的绩效评价作为金融审计的重要内容。按照《巴塞尔协议》及《企业风险管理框架》的要求,除了加强金融风险的识别与评估外,应进一步加强金融风险的管理及全过程监督,完善金融审计动态管理平台,防患于未然。内控合规部与风险管理部是商业银行两个重要的管理部门,其管理质量与商业银行的经营风险密切相关。同时,作为单位的风险管理部门,其视角及重点与国家审计有很大的不同及局限性。因此,国家审计机关在信贷资产质量审计中,在检查资产质量真实性、业务经营合规性、内部控制制度的有效性的同时,应主动发现银行内控和风险管理中的漏洞及薄弱环节,并对金融行业内部控制和风险管理的绩效进行评价,促进行业监

管部门完善风险管理,提升金融监管的效果。

#### [参考文献]

- [1] 刘家义. 以科学发展观为指导 推动审计工作全面发展[J]. 审计研究,2008(3):3-9.
- [2] 蔡春,李江涛,刘更新. 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,2009(4):7-11.
- [3] 时现,李善波,徐印. 审计的本质、职能与政府审计责任研究[J]. 审计与经济研究,2009(5):8-13.
- [4] 宋常.“免疫系统”理论视野下的国家审计[J]. 审计与经济研究,2009(1):4-11.
- [5] 李金华. 审计的发展见证着国家经济社会的变迁[N]. 中国审计报,2009-09-28:1.
- [6] 李凯. 从公共受托责任演进看国家审计本质变迁[J]. 审计与经济研究,2009(1):13-15.
- [7] 潘博. 未来金融审计战略的选择——对国际金融危机教训的反思[D]. 审计研究报告,2009-12-22:23-36.
- [8] 王会金,王素梅. 国家审计“免疫系统”建设:目标定位与路径选择[J]. 审计与经济研究,2010(2):17-22.
- [9] 岑国荣. 政府审计发展“十大”趋势[EB/OL]. (2003-12-11) [2010-6-11]. <http://www.audit.gov.cn/>.
- [10] 中国银监会. 中国银监会2008年年报[EB/OL]. (2009-06-01) [2010-6-11]. <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/jsp/index.jsp>.
- [11] 彭兴韵,何海峰. 新金融动荡下的中国金融安全分析[J]. 中国社会科学文摘,2009(12):88-89.
- [12] 中华人民共和国审计署金融审计司课题组. 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,2010(1):18-22.

[责任编辑:高亚森]

## The Working Mechanism and System Innovation of Government Auditing to Maintain Financial Security

XU Li

(Center for the Modern Auditing Development, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** There is an inherent and interactive relationship between government auditing and financial security. In the international financial crises, there are some systematic deficiencies which were caused by the deep-rooted reasons in the government auditing. Efforts should be exerted to pay attention to the systematic financial risks, make reforms on the auditing system, perfect the government auditing and financial supervision system, strengthen the comprehensiveness and timelines of government auditing, and finally conduct the performance auditing of financial supervision.

**Key Words:** government auditing; financial security; financial auditing investigation; financial risk management auditing; financial performance auditing