

# 金融审计参与国家治理的路径研究

魏明(教授), 乔泷楠

**【摘要】** 金融审计旨在维护国家金融安全,有效参与国家治理。本文收集了2003年1月~2015年2月审计结果公告中有关金融审计的资料,以公共受托责任和善治理论为依据,剖析了我国金融审计参与国家治理过程中存在的问题,进而提出金融审计参与国家治理的路径:加大金融审计力度,保证国家治理的有效性;拓展金融审计范围,保证国家治理的合法性;健全金融审计相关制度,保证国家治理的法治性,以期实现善治目标。

**【关键词】** 金融审计; 国家治理; 公共受托责任; 善治

**【中图分类号】** F239.65

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1004-0994(2016)04-0062-4

2015年3月5日,李克强总理在《政府工作报告》中指出,我国围绕服务实体经济,推进金融改革,加强行政监察,发挥审计监督作用,对公共资金、公共资源、国有资产严加监管。这不仅说明我国金融领域正发生着重大的变化,更要求审计机关、金融行业监管部门、行业自律监管组织、金融国有资产管理主体、国有金融机构发挥相应的职能作用,维护国家经济安全。金融审计作为金融监管的重要形式,也作为国家审计的重要组成部分,它以确保国家经济健康运行行为目标,充分发挥预防、揭示和抵御金融风险的“免疫”功能,以及经济发展“安全员”的作用,从而促进经济平稳健康发展、社会和谐稳定,在实现国家善治目标的过程中起着举足轻重的作用。

本文以公共受托理论和善治理论为基础,依据国家审计结果公告披露的信息,探讨金融审计在参与国家治理过程中主要存在的问题,以及参与国家治理的具体路径,研究这些问题对于促进金融审计的发展,实现国家治理善治目标具有重要的价值。

## 一、金融审计参与国家治理的理论基础

### (一)公共受托责任理论

受托责任是审计产生的源泉。所有者是委托人,管理者是受托人,由此产生了一种基于受托责任的关联关系,当这种关联关系建立后,存在管理者做出不利于所有者决策的可能,所以委托者对受托者就具有实施监督措施的必要,因而产生了审计部门这样一个独立的机构。由于在公共管理领域中存在着社会公众与国家金融管理当局之间的受托责任关系,所以需要对相关金融机构的工作情况进行审查评价。

图1揭示了这种委托与受托、审计与被审计的关系。社会公众将国民金融事务代理权和公共资源分配权交给中央国有资本占控股或主导地位金融机构、“一行三会”(中国人民银行和保监会、证监会、银监会)、国家外汇管理局、全国社会保障基金理事会及上述部门的下属单位进行管理,同时授予金融审计部门权力,使其代理监督、评价以及披露国家相关部门的资金的使用情况和资源的利用情况,以保障国家经济的稳定发展。

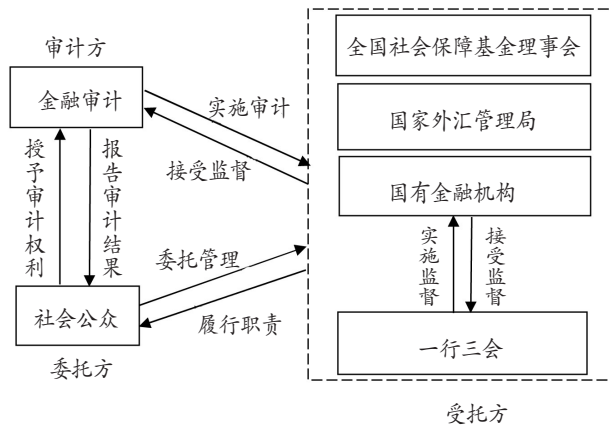


图1 基于受托责任的金融审计体系

### (二)善治理论

为应对全球化带来的挑战,解决“市场失灵”和“政府失灵”的问题,克服传统垂直型、单向度的官僚制国家统治方式的不足,兼顾公民直接参与国家治理的民主需求,善治理论应运而生。我国学者俞可平率先将西方的善治理论引入我

**【基金项目】** 财政部全国会计科研重点项目“基于体系整合视角的审计与国家治理问题研究”(项目编号:2015KJA018); 陕西省社科基金项目“国家治理导向的信息化助推陕西制造业转型升级研究”(项目编号:15D043)

国,提出善治就是良好的治理,是使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征是政府与公民对公共生活的合作管理,是国家与公民的一种新颖关系,是两者的最佳状态。

善治理论的价值取向包括有效性、合法性、法治性、透明性、责任性、回应性。一般而言,有效性可以从两个方面进行解释:管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活;最大程度降低管理成本。合法性是指社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。法治性则强调任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。因此,善治就是在治理失灵的情况下,追求公共利益最大化的各方共同参与治理的过程。具体指政府还权给社会,依靠包括政府、市场主体和社会公众等在内的社会主体对公共生活的共同管理,以最少的管理资源投入获得最大的产出,满足社会所有参与主体的公共需要。

## 二、金融审计参与国家治理的过程分析

随着金融体制改革的不断深入,我国金融行业形势变得日趋复杂,金融审计必须在国家治理的框架下对自身进行准确的定位,才能够有效地参与到国家治理的过程中,从而防范金融风险,保证国家的金融安全。刘家义(2012)认为国家审计具有“免疫系统”的功能,预防、揭示和抵御是国家审计发挥“免疫系统”功能的三种表现方式。因此,金融审计作为国家审计的重要组成部分也同样具有“免疫系统”的功能。

近年来,金融审计以“防范风险、提高效益、促进管理”为目标开展工作,披露了大量苗头性、倾向性问题,及时提出了一些防范和化解风险的建议,并不断完善体制、健全制度,很大程度上发挥了其预防、揭示和抵御的功能。所以,金融审计的本质就是通过发挥“免疫系统”的功能,预防、揭示和抵御金融风险,并根据金融环境的变化,不断完善金融监管,推动建立健全高效的现代金融体系和系统性风险防范机制。

基于公共受托理论、善治理论,得到金融审计参与国家治理的过程,如图2所示。

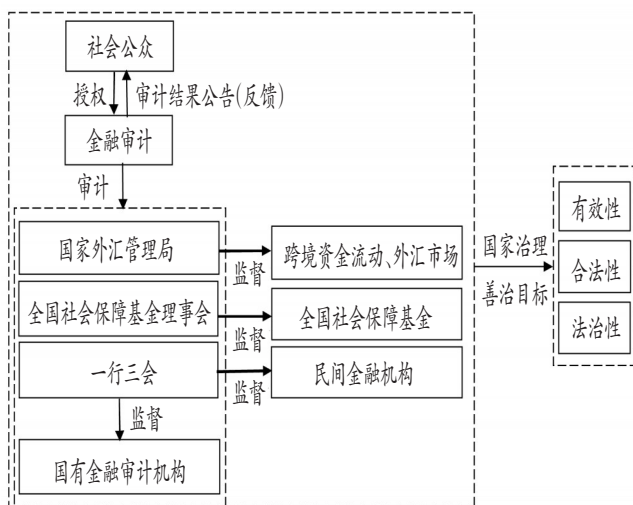


图2 金融审计参与国家治理的过程

金融审计立足于金融监管的最高层次,把维护人民群众利益作为审计的最终目标,把发挥金融审计“免疫系统”功能作为审计监督的着眼点,把维护国家金融安全作为审计的首要任务,从政府、市场和金融公司方面入手,严肃查处金融监管部门和金融机构重大违法违规行为,并找出相关部门和机构的管理不完善的地方,及时提出整改方案,促进反腐倡廉建设,推动规范管理,并深刻分析原因,进行深化改革,努力解决制度性、体制性问题,为实现国家的“善治”目标发挥了较大的促进作用。金融审计作为政府与社会公众的沟通反馈平台,可以使公众及时了解金融管理机构运行情况。

## 三、金融审计参与国家治理的现状和问题分析——基于审计结果公告

审计结果公告制度是推动国家实现“善治”目标的重要机制,通过将审计结果的信息及时传递给大众,可以极大地调动市场和公众参与公共管理的热情,充分发挥舆论监督的作用。

本文收集并整理了国家审计署在其网站上披露的2003年1月~2015年2月共43份有关金融审计结果的公告,以下将从金融审计内容、金融审计范围以及对“一行三会”的审计结果等方面进行分析。

### (一)金融审计内容分析

1. 金融审计揭露腐败失职成效明显。金融审计结果公告中揭露了大量重大违法违规问题 and 经济犯罪案件(如图3所示),有19份审计报告揭示了腐败失职问题,有27份审计报告揭示了违反金融政策法规问题,有7份审计报告揭示了非法挪用资金的问题等。这些报告给不法分子以强烈的震慑,从而有利于实现国家治理中反腐倡廉的目标。

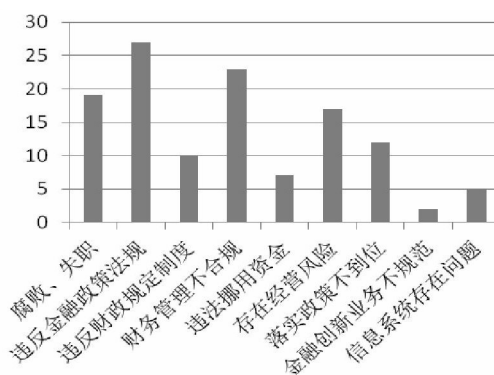


图3 金融审计公告中揭露各种问题的次数

腐败行为严重破坏了国家与政府的公信力,破坏了正常运行秩序,侵害了社会公共利益,阻碍了我国实现善治目标的进程。通过对金融审计结果公告中的统计数据和内容进行分析发现,金融审计在揭露各金融机构存在的漏洞与问题、推进反腐倡廉建设、维护金融系统安全运行等方面发挥了重要的“免疫系统”功能。

## □ 审计园地

2. 金融审计报告部分内容缺失,监管力度不够。从国家审计署网站上可以查阅到,金融审计对银行业的审计内容的第三条是审查资产、负债、损益的真实性、合法性和效益性,揭示金融衍生交易等创新业务存在的突出风险隐患。通过对审计结果公告的整理分析发现,43份审计结果公告中揭露金融创新业务不规范的审计报告只有2份,说明金融审计对于金融创新业务很少涉及。这样不利于及时发现包含金融衍生交易等在内的创新业务中的风险隐患,通过金融审计手段控制金融风险的功能因此受到很大的限制。

图3还显示,审计结果公告中揭露金融行业信息系统存在问题的审计结果公告只有5份,说明现行金融行业信息系统不能有效识别并防范金融市场的系统性风险,不能有效保障国家金融信息系统安全。信息系统是企业收集、加工、存储、传输、维护和使用信息的工具,一旦出现问题,将会给不法分子可乘之机。

### (二)金融审计范围分析

《审计法》第十七条规定:“审计署在国务院总理领导下,对中央预算执行情况和收支情况进行审计监督,向国务院总理提出审计结果报告。”第十八条规定:“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。”第二十一条规定:“对国有资本占控股地位或者主导地位的企业、金融机构的审计监督,由国务院规定。”由此可见,国家审计机构不仅负责对“一行三会”的监管职责履行情况进行审计再监督,还负责对国有金融机构工作开展情况进行监督检查。

通过金融审计结果公告中有关审计范围的统计结果可以看出(如图4所示,其中的“三非”指的是非银行、证券、保险类),金融审计的对象主要侧重于“一行三会”和银行、保险公司,而对于非银行、证券、保险的国有金融机构和证券机构的审计涉及不多,其中金融审计结果公告中共有4份涉及非银行、证券、保险的国有金融机构,对于证券机构的审计暂未涉及。可见,金融审计目前存在一些盲区,必须加以重视。

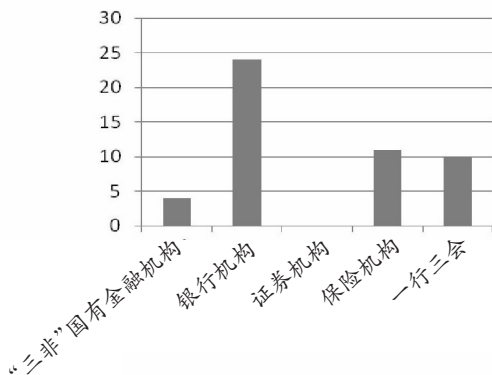


图4 2003.1-2015.2金融审计报告审计对象出现的次数

### (三)对“一行三会”的审计结果分析

“一行三会”作为我国金融业的监管部门,应该做到:预算编报完整、规范;预算支出真实、合规;内部管理和控制制度健全、有效;财务管理制度合规等。然而,事实上“一行三会”也没能以身作则。

实施金融审计结果公告制度的12年来,我国对于“一行三会”的金融审计结果公告共有10份,每份必然揭露的问题主要有2个,分别为违反财政规定制度和违反财务会计制度的问题,如扩大开支范围、提高开支标准、虚列支出以及财务管理不合规等。可见,在对“一行三会”的金融审计过程中存在“审计——发现问题——整改——再审计——发现类似问题——再整改”的现象,即“屡审屡犯”问题。这种“屡审屡犯”的尴尬现象必须进行认真分析并彻底解决,从而保证“一行三会”的金融监管职责得以更好履行,促进简政放权制度早日实行,让我国早日实现善治目标。

## 四、我国金融审计参与国家治理的路径选择

随着我国社会经济纵向深入、快速地发展,金融领域出现了很多新问题、新矛盾,迫切需要创新审计思路和方法,充分发挥金融审计的监督功能,有效参与国家治理过程。

### (一)加大金融审计力度,保证国家治理的有效性

随着新型金融产品和金融业务的产生和发展,金融企业产品和业务逐步电子化、网络化,以及金融行业混业经营规模的不断扩大,金融审计的内容和对象必须做出适当的调整,审计程序和审计活动安排必须更加科学、灵活,这样才能实现对金融领域的有效监管。

1. 强化金融创新审计。近年来,互联网与金融相互结合,不断创新出形式多样的互联网金融产品,包括传统金融产品的线上营销、金融中介业务、第三方支付平台等;同时商业银行负债业务、资产业务、中间业务也发展迅猛,包括存款证券化、贷款证券化、代收代付、信托业务、现金管理业务等。金融审计部门不仅要做好对传统金融审计内容的审查,更需要加大对金融创新产品和业务的审计力度,保障国家金融安全,提高国家治理的有效性。

2. 强化金融机构信息系统审计。目前,信息技术在我国金融行业已得到了广泛应用。由于金融企业信息系统管理人员缺乏必要的安全知识和技术培训、系统软件本身设计不足等问题,信息系统风险和控制风险依然很高。信息系统出现漏洞会给金融机构造成重大损失,这样的案件屡见不鲜。金融审计应尽快从利用计算机审计软件的计算机辅助审计阶段,提升到对金融业的信息系统进行审计的并行审计阶段。在利用计算机审计软件提高审计效率的同时,针对信息系统内部控制的设计与执行环节进行审计,把整个金融信息处理系统全部纳入审计范围,评价金融信息系统的合法性、可靠性、安全性、有效性,并据此制定数据审计的方案。通过对金融机构信息系统的审计方法创新,及时发现其薄弱环节,及



早制定防范金融风险的政策,确保金融安全,从而实现国家治理的有效性。

**3. 强化非银行、证券、保险的国有金融机构和证券机构审计。**非银行、证券、保险的国有金融机构包括国有资产管理公司、信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司等,这些数量庞大的金融机构存在很多问题。

例如,在对资产管理公司进行审计的过程中发现的问题主要有:资产处置评估不规范、评估价值欠合理;实物抵债资产家底不清、管理粗放,资产处置不合规、公开竞价走形式;企业资金管理薄弱、投资收益低;“二次剥离”不良贷款操作过程中存在一定的风险隐患等。另外,证券机构的问题也有很多,例如:内部管理混乱、挪用客户保证金、自营业务的巨额亏损以及存在操纵市场等重大违法违规行为等。

目前,金融审计机构对非银行、证券、保险的国有金融机构的关注度不够,对证券机构的审计不足,这些监管漏洞给不法分子提供了很多的犯罪机会,因而必须加大对非银行、证券、保险的国有金融机构和证券机构的审计力度,降低管理成本,确保国家治理的有效性。

## (二)拓展金融审计范围,保证国家治理的合法性

善治的合法性就是要求有关的管理机构和管理者最大限度地协调公民之间以及公民与政府之间的利益冲突,以使公共管理活动取得公民最大限度的认可。

根据审计署网站上的资料可知,金融审计机构的职责包括:组织审计中央国有金融机构和国务院规定的中央国有资本占控股或主导地位金融机构的资产、负债、损益;组织审计中国人民银行、国家外汇管理局的财务收支;组织审计中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会和全国社会保障基金理事会及上述单位的下属单位的预算执行情况、决算(草案)和其他财政财务收支;开展相关专项审计调查;具体组织对中央国有金融机构和国务院规定的中央国有资本占控股或主导地位金融机构的领导人员的经济责任审计。可以看出,目前我国金融审计更多地关注对国有金融机构、中央国有资本占控股或主导地位金融机构以及“一行三会”的审计,对非国有金融机构的审计很少涉及。

然而,随着金融改革的推进,民营资本正逐步进入金融领域,现有的小额贷款公司、担保公司、典当行、农村信用社、农村合作基金、村镇银行和信托公司以及金融租赁公司等各种类型的民间金融机构也在日益增多。这些非国有金融机构相对于国有金融机构而言,管理水平较低,违规操作可能性更大,隐藏着较大的金融风险。金融审计机构应该从社会公

众利益角度出发,以维护金融市场稳定发展、维护国家金融安全为目标,扩大金融审计范围,协调好金融审计机构与非国有金融机构之间的关系,从而获得社会公众的认可与支持,实现国家治理的合法性。

## (三)健全金融审计相关制度,保证国家治理的法治性

国家审计部门遵照《审计法》等相关法律法规开展工作,由于金融审计相关制度不健全,导致国家审计部门虽然提出了“审计处理情况和建议”,但在发出“审计建议函”后,问责大多只停留于内部整改层面,缺少进一步的行政问责,因违法违纪而被移送司法机关的就更少,很少有单位及个人被追究刑事责任。由此造成金融审计对“一行三会”的审计存在“屡审屡犯”的现象,管理者的不良行为得不到约束,难以实现善治在政府层面的法治性。一些学者认为“屡审屡犯”是制度性问题,我国现行的预算管理机制以及不完善的审计结果公告制度共同造成“屡审屡犯”的现状。

2014年7月2日,李克强在召开的国务院常务会议上指出,“将着力构建长效机制,用改革的办法解决前进中的问题,克服屡审屡犯的‘牛皮癣’。从公开透明的预算制度入手,推动建立现代财政制度。”因此,我国金融审计必须尽快健全相关制度,从而切实保证国家治理的法治性。

## 主要参考文献:

- 俞可平.治理与善治引论[J].马克思主义与现实,1999(5).
- 刘家义.论国家治理与国家审计[J].中国社会科学,2012(6).
- 吕劲松.论金融审计服务国家治理的实现途径[J].审计研究,2012(5).
- 王素梅,郭道扬.国家治理框架下金融审计的发展研究[J].财政研究,2013(3).
- 刘铮.治理视角下的国家金融审计研究[J].审计研究,2013(2).
- 魏明,邱钰茹.国家审计参与国家治理的信号传递机制研究[J].审计与经济研究,2015(3).
- 李春涛,柯宇立.论金融审计信息化与国家治理功能的优化[J].上海金融,2012(11).
- 魏祥健.云审计——概念与系统框架[J].财会月刊,2015(13).
- 马轶群,黄步龙,史安娜.契约规制下政府审计“屡审屡犯”问题研究[J].审计与经济研究,2011(3).

作者单位:西安邮电大学经济与管理学院,西安710121