

JINRONGSHENJI

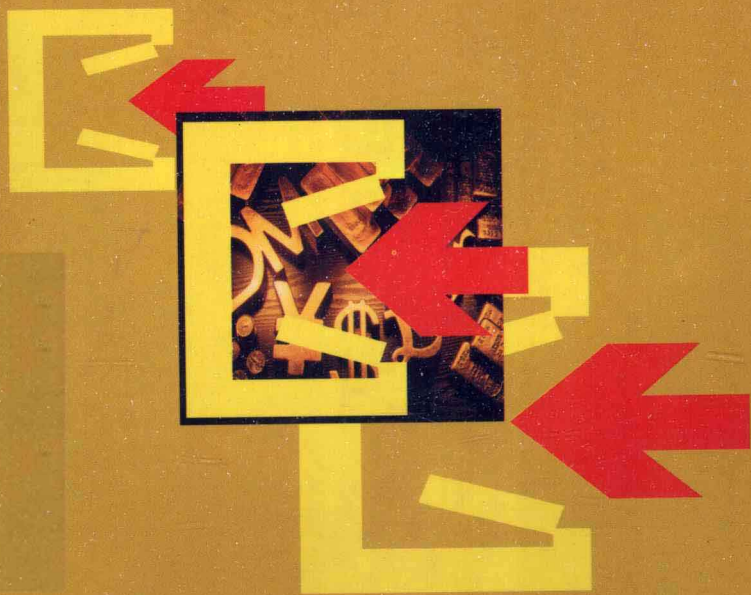
金融审计

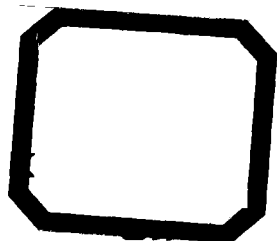
YUJINRONGJIANGUANYANJIU

与金融监管研究

黄道国 主编

湖北人民出版社





NGSHENJI

金融审计

YUJINRONGJIANGUANYANYANJIU

与金融监管研究

黄道国 主编

湖北人民出版社



鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

金融审计与金融监管研究/黄道国主编. —武汉:湖北人民出版社,
2004. 3

ISBN 7—216—03915—7

I. 金…

II. 黄…

III. ①金融审计—文集②金融—监督管理—文集

IV. F239. 65—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 004892 号

金融审计与金融监管研究

黄道国 主编

出版: 湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:十堰日报社印刷厂
开本:787 毫米×1092 毫米 1/16
字数:458 千字

经销:湖北省新华书店
印张:25.625
插页:2

版次:2004 年 3 月第 1 版

印次:2004 年 3 月第 1 次印刷

印数:1—7 000

定价:42.00 元

书号:ISBN 7—216—03915—7/F·706

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序 言

金融是国民经济的基础,金融安全是国家经济安全的核心。近几年来,作为国家审计重要组成部分的金融审计工作,紧紧围绕“防范风险、提高效益、规范管理”的总体目标,全面审计,突出重点,严肃查处重大违法违规问题和金融案件,在整顿和规范金融秩序,维护金融安全,完善金融监管,促进金融发展等方面发挥了积极作用。

随着我国加入 WTO 和金融全球化,金融创新日新月异,金融审计和金融监管面临许多新情况、新问题,需要进行理论研究和探讨。审计署武汉特派办和中国人民银行武汉分行组织鄂赣两省金融界的有关领导和业务、学术精英,就如何加强金融审计和金融监管进行理论研究,并组织召开了金融审计理论研讨会,提出了许多新思想、新观点、新方法。

《金融审计与金融监管研究》一书,就是从理论研讨会收到的论文中筛选后汇集而成的。本书具有以下几个特点:

一是内容广泛性。研讨的主题明确,全书围绕如何防范金融风险,深化金融审计和金融监管,促进金融业健康发展这一主题展开;研讨的对象全面,既包括国有商业银行、股份制银行、政策性银行,又包括证券保险业,还涉及资产管理公司;研讨的内容广泛,有的关注开放条件下金融创新与发展问题,有的着眼如何防范和化解金融风险,有的对加强金融监管提出了独到见解,有的对完善金融企业内控制度进行了深入研究,有的对运用计算机技术开展金融审计作了有益的探索,有的针对本行业发展面临的挑战及机遇进行了深度剖析。

二是理论创新性。随着金融的全球化,金融审计和金融监管与国际规范接轨也成为必然。本书结合我国实际,对如何创新金融监管理论、手段和方式进行了有益的探讨。既有运用国外先进理论来研究我国实际问题,如风险监管理论,倡导以风险为核心,以风险为主线,以风险为信号,以化解风险为目的,突出对风险的识别、判断、预警和监控,做到早预防、早发现、早诊断、早处置,并从宏观着眼,综合分析风险源,督促金融企业完善内控制度,采取有力措施,积极防范和化解系统性风险;又有通过对现有理论与方法的分析研究,提出新的监管理论与思路,如建立国家审计与“一行三会”(人民

银行、银监会、证监会、保监会)相互联系相互配合的立体金融监管体系;还有运用相关学科理论,如信息经济学,计算机科学来分析研究金融审计与金融监管,创新监管手段,如针对当前金融业发展和监管中存在的问题,探索审计与专项审计调查相结合、现场检查与非现场监控相结合、以总行(总公司)为龙头的联网审计等。这些论文不仅具有较高的理论价值,而且必将带动金融监管实践的创新。

三是学科交叉性。本书不仅体现了较高的金融、会计和审计理论水平,而且还大量运用了货币银行学、经济学、计算机科学的理论与方法,具有明显的学科交叉性,学科理论的交叉研究,必将推动金融审计理论的创新与发展,为构建新的金融监管体系提供理论借鉴。

四是突出实践性。论文的作者全部是金融监管专家和高级金融管理人员,具有丰富的金融工作经验,在研究中理论紧密结合实际,运用了大量的真实数据资料进行分析研究,规范分析与实证分析相结合,比较分析与立体分析相结合,内容具体,说明充分,对策可行,对实际工作将产生积极的指导作用。

我相信,本书的问世,对提高我国金融审计理论和实践水平具有重要的指导意义,对加强金融监管,促进金融业健康发展将发挥积极作用。

董大肥

二〇〇四年一月三十一日

目 录

加强金融理论研究,深化金融审计工作	
——审计署副审计长 董大胜	1
总结过去,思考未来,不断深化金融审计工作	
——审计署驻武汉特派员 黄道国	4
四大国有商业银行现状及下一步改革重点	
——审计署金融审计司司长 范 鹏	14
注重风险管理效益 提高金融监管水平	
——审计署驻武汉副特派员 吴焕亮	21
充分发挥金融审计作用 促进金融体系稳定发展	
——中国人民银行武汉分行副行长 张 静	27
当前金融犯罪的特点、趋势与审计对策	
——审计署驻武汉特派员办事处课题组	31
商业银行审计发展趋势研究	
——审计署驻武汉特派员办事处	38
与时俱进 开拓创新 深化金融审计	
——江西省审计厅课题组	50
关于深化金融审计的几点思考	
——审计署驻武汉特派员办事处	57
开放金融市场条件下金融审计目标及对策	
——审计署驻武汉特派员办事处	65
对国有商业银行不良信贷文化的反思	
——审计署驻武汉特派员办事处	72
论经济转型时期我国金融风险的表现、成因与防范	
——中国人民银行武汉分行课题组	80
人民银行内部审计的现状与发展取向	
——中国人民银行武汉分行课题组	89
审计在金融监管体系中的作用及如何形成监管合力之研究	
——中国人民银行武汉分行营业管理部课题组	97
强化中央银行财务预算管理的若干建议	

——中国人民银行南昌中心支行课题组·····	114
如何运用巴塞尔核心原则构建我国金融监管体系	
——中国人民银行吉安市中心支行课题组·····	121
推进农村信用社制度创新的思考	
——中国人民银行江西景德镇市中心支行课题组·····	129
定位“三农”撬动经济金融两大市场	
破除“瓶颈”提升小额农贷整体质效	
——中国人民银行宜春市中心支行课题组·····	135
我国证券市场的发展与监管研究	
——中国证监会武汉证券监管办公室课题组·····	143
保险业经营风险分析	
——中国保监会武汉办事处课题组·····	151
证券市场国际化:机遇、挑战与监管对策	
——中国证监会南昌特派员办事处课题组·····	165
保险监管的国际规则与中国实践	
——中国保监会南昌特派员办事处课题组·····	174
我国政策性银行的地位与作用	
——国家开发银行湖北省分行课题组·····	180
衍生金融工具在信用风险管理中的应用	
——国家开发银行江西省分行课题组·····	186
对农业政策性金融支持农村小康社会建设的研究	
——中国农业发展银行湖北省分行课题组·····	192
农业发展银行内部控制机制的完善与发展	
——中国农业发展银行湖北省分行课题组·····	203
对农业发展银行内部控制稽核评价分析	
——中国农业发展银行江西省分行课题组·····	208
工商银行稽核监管机制研究	
——中国工商银行江西省分行课题组·····	214
筑起网上银行的新一道“防火墙”	
——江西省工商银行稽核监督部·····	219
银行会计信息真实性与金融风险防范问题研究	
——中国农业银行湖北省分行课题组·····	224
关于推行银行全面成本管理的探讨	
——农行湖北省分行营业部课题组·····	235
论国有商业银行内部控制制度与风险防范	

——中国农业银行湖北省分行营业部课题组·····	243
论国有商业银行非现场计算机审计	
——中国农业银行江西省分行课题组·····	252
国有商业银行债权保全实证研究	
——中国银行湖北省分行课题组·····	261
产权改革、国有银行上市与会计信息质量改进	
——中国银行江西省分行课题组·····	269
国有商业银行产权制度创新研究	
——中国建设银行湖北省分行课题组·····	276
从现代商业银行发展看非现场审计的作用	
——中国建设银行三峡分行课题组·····	295
持续推动业务流程改造 不断完善经营管理机制	
——交通银行武汉分行课题组·····	300
全球金融一体化对中国银行业的影响及对策	
——光大银行武汉分行课题组·····	309
商业银行不良资产形成的原因及其对策	
——华夏银行武汉分行课题组·····	315
债转股的对策探析	
——华融资产管理公司武汉办事处课题组·····	322
提高不良资产处置效益的最佳途径	
——长城资产管理公司武汉办事处课题组·····	330
我国金融不良资产处置的机制设计研究	
——信达资产管理公司武汉办事处课题组·····	338
关于加强办事处内部控制的思考	
——华融资产管理公司南昌办事处·····	344
金融资产管理公司不良资产证券化思考	
——信达资产管理公司南昌办事处课题组·····	352
资产管理公司在国有商业银行改革中面临的机遇和挑战	
——东方资产管理公司南昌办事处·····	357
开放金融市场条件下,证券市场目标和对策选择研究	
——银河证券武汉管理部课题组·····	364
车险改革面临的新问题和对策	
——中国人民财产保险股份有限公司江西省分公司课题组·····	374
我国资产管理公司不良资产处置中存在的问题及其对策	
——林洁等·····	383

农户小额信用贷款实用政策分析	
——审计署驻武汉特派员办事处课题组·····	391
论政府机构、项目绩效审计的必要性及其方法	
——审计署驻武汉特派员办事处·····	395
关于优化国有商业银行处置不良资产外部环境的思考	
——审计署驻武汉特派员办事处·····	400

加强金融理论研究,深化金融审计工作

——审计署副审计长 董大胜

今天把各个金融机构的同志,包括商业银行、政策性银行、股份制银行、证券保险部门和从事金融监管工作的同志们请来,和我们从事金融审计的同志们一起研究金融监管、金融审计的理论,是一种很好的创新。下面,我围绕金融改革和发展以及金融审计工作方向等问题谈几点意见:

一、巩固金融改革成果,正视金融发展中存在的不足

金融在我们现代化建设中处于一个非常重要的地位。邓小平同志讲过,金融是现代经济的核心,金融搞好了,全盘皆活。在国民经济运行过程中,总是有一部分资金处于暂时闲置的状态,于是金融业应运而生。美国一个著名经济学家曾说过:“正是由于储蓄才使经济之火越烧越旺。”现代宏观经济学也认为,社会储蓄能够转化为投资、政府支出和消费,是总供求平衡的基本条件。因此,不管是从事银行工作的同志,从事保险证券业的同志,还是从事金融监管、金融审计工作的同志,大家的任务从总体上看是共同的,目标是一致的,都是把这部分社会储蓄资金更好、有效、安全地用在现代化建设上。

自从我国改革开放以来,金融改革不断深化和发展。在改革前,我国只有中国人民银行一家银行,既是中央银行又是商业银行,保险也只有一家中国人民保险公司,证券市场还没有。经过 20 多年改革,金融发展取得非常显著的成就,已形成中央银行、国有商业银行、股份制银行、保险公司、证券公司并存的金融运行网络,保证了社会主义市场经济的健康发展。但同时也应看到目前存在一些不足。一是金融企业资本充足率,离巴塞尔协议规定还有很大差距,尽管前几年曾增发了 2700 亿元的特种国债,补充了银行资本金,但是我们金融机构存款增加很快,银行、证券公司因利润补充资本金能力较弱,资本金的增加达不到国际标准;二是国有商业银行过去各种原因形成不良资产数量很大,虽然已剥离了 14000 亿元,但还有约 25% 的不良资产;三是经济效益不高,虽然目前有几家国有商业银行排入世界 500 强企业,但盈利水平不高,和世界先进水平比还是很低的;四是在规范经营方

面还存在一些问题。近几年通过加强金融监管和审计,违规经营的问题大量减少了,但现在还不能说就完全消失了;五是我们国有金融机构内部控制还不够严密规范。从近几年的审计看,大要案时有发生,有的触目惊心。我们从事金融工作、金融审计和监管工作的同志要认真研究这些问题,寻找解决的对策。

二、完善金融监管机制,防范金融风险

十六届三中全会,做出了进一步完善社会主义市场经济秩序的决定,对金融改革提出了具体要求:一是加快金融企业的改革。如商业银行、证券公司、保险公司及信托投资公司等金融机构要形成资本充足、内控严密、运营安全、服务和效益良好的现代金融企业。这是十六大给金融企业提出的要求,也是金融企业今后发展的方向。要选择有条件的国有商业银行进行股份制改造,现在几家国有商业银行积极性都很高,但还不能全部同时上市,要选择条件较好的。要加强政策性银行改革,完善金融资产公司的经营机制,稳步发展各种所有制的金融企业。农村信用社的改革也要进一步推进,中央决定在8个省进行试点,由人民银行交给地方政府管理,这是个很大的问题,我们的城市信用社改为城市商业银行,农村基金会的问题正在逐步解决。但农村信用社问题难度很大,到底要处理多少不良资产、采取什么样的方式处理,都要在试点的基础上提出有效措施加以解决,最终要将农村信用社改造成为农村社区服务的金融企业,由地方政府管理。二是健全完善金融调控机制包括利率市场化、人民币汇率形成机制等。三是完善金融监管机制。这几年召开的中央金融工作会议,一直把监管工作放在很重要的位置。十六届三中全会提出依法维护金融市场公开公平有序竞争,有效防范金融风险,切实保护存款人、投资人和被保险人的合法权益。要处理好金融监管与创新的关系,逐步建立金融风险的监控和预警处置机制,强化监管手段,打击金融犯罪,加强监管信息的透明度,接受社会监督。建立健全银行、证券、保险、监管机构之间,以及中央银行与财政部门之间的协调机制。现在我们实行的是分业监管,银监会、证监会、保监会要相互协调,国家审计也要同这些部门搞好协调。

中国金融机构的情况比国外金融机构要复杂。美国商业银行全国有1万多家,资产数额很大,但分支机构管理层次不多,总行对贷款业务等一直管到基层机构,还实行了对小额贷款的保险制度。而我国金融机构规模大,数量少,分支机构多,管理权限比较分散,金融风险比较集中,且一旦发生影响就比较大。四大国有商业银行每个行都有几千个分支机构。这么庞大的分支机构,增加了很多管理难度,哪一个分支机构出了问题,都是不得了的

问题。如某银行广东省的一个县级支行由于金融犯罪,几十个亿资金就没有了,而一个总行才实现几十亿的利润。一个小小的机构,一旦控制不严,就会给金融机构带来非常重大的损失。因此,要按照十六届三中全会的精神,进一步加快金融改革,进一步加强金融调控,进一步提高金融监管水平。国家审计机关担负着对金融机构的审计任务,但由于人员少,力量有限,近几年每年只能安排对少量金融机构的审计任务。从1998年开始,按照国务院领导要求,在审计工作中注意突出重点,以资产质量为主线,关注损益的真实性,注意发现大要案线索。

三、加强金融理论研究,不断深化金融审计工作

金融审计要进一步向前发展,就必须按照十六届三中全会精神和“三个代表”重要思想,进一步解放思想,实事求是,与时俱进,加强金融研究,加强和改进金融审计工作。

一是在审计内容上,要围绕当前金融企业、金融业务发展的新特点,新动向,来确定重点审计的内容。比如近几年对个人住房、消费贷款,信用卡业务,中间业务,市政专项设施贷款,房地产贷款等。审计的重点内容应该是随着金融机构业务的发展变化而不断调整的。

二是在审计技术方法上,要进一步改进。现在大部分金融企业都实现了业务经营和管理的信息化,我们要大力开展计算机审计业务,这几年在这方面进行了一些尝试,但开展这项工作是一个长期艰苦的过程,现在只是一个起步阶段,今后要进一步加强以计算机审计为代表的审计方法创新,努力改进审计技术。

三是在审计的组织方式上,要进一步创新。金融机构的业务处理方式的发展趋势是数据集中,因此要由总行、总公司为龙头,做好数据的处理分析,然后运用计算机进行审计。

四是把现有资源整合好,充分发挥整体合力。要向各个监管部门学习,搞好协调配合。要充分依靠金融内部稽核和内部审计力量,利用社会审计成果。要把审计署和地方审计机关的金融审计资源整合好,形成金融审计的整体合力。总之,在审计机关内部上下级之间要搞好整合,在与政府监管部门之间要搞好协调,要充分发挥国家审计、内部审计、社会审计的作用,形成多层次、全方位的金融监管和金融审计的大格局。

总结过去,思考未来,不断深化金融审计工作

——审计署驻武汉特派员 黄道国

在审计署的正确领导和人民银行武汉分行等金融机构的大力支持下,鄂赣两省金融审计理论研讨会胜利召开了。我们召开这次研讨会,主要基于三点考虑:一是服务社会主义市场经济发展的需要。党的十六大及前不久召开的十六届三中全会为我国市场经济体制改革(包括金融体制改革)绘制了蓝图,指明了方向。审计工作如何为社会主义市场经济发展实现金融业现代化服务,这是摆在我们面前的一个崭新课题。二是总结经验推进金融审计工作发展的需要。我国审计工作走过了20年的发展历程,20年来取得了令人瞩目的成绩,现在进入了总结提高的新阶段。金融审计同样也需要认真总结经验,积极开拓创新,努力提高工作质量和水平。三是提高金融审计干部理论和实践水平的需要。随着金融体制改革的不断深化和金融业的创新发展,金融审计领域不断扩大,审计内容和方式方法渐次更新,与此同时,金融信息化建设进程的加快,深刻改变了审计的技术环境,这些因素使审计人员面临前所未有的严峻形势,需要我们审计人员更新知识,提高素质,迎接挑战。以“三个代表”重要思想为指导,认真学习贯彻十六大和十六届三中全会精神,围绕“风险、管理、效益”这个主题,就今后如何进一步加强和改进金融审计进行理论研讨。

一、金融审计工作的简要回顾

金融审计是国家审计的重要组成部分。20年来,特别是近几年来,金融审计工作紧紧围绕经济建设这个中心,按照“规范管理、防范风险、提高效益”的总体工作思路,全面审计,突出重点,在整顿和规范金融秩序,防范和化解金融风险,完善金融法律法规,促进金融企业加强管理,提高经济效益等方面发挥了积极作用。

(一)摸清家底,打假治乱,切实维护社会主义市场经济秩序

1992年以来,金融领域出现了秩序混乱、违规经营严重等问题,为配合党中央、国务院的宏观调控和治理整顿措施,审计机关先后对“约法三章”、

围绕规模贷款、账外经营等进行了专项检查,有力地促进了金融秩序混乱的扭转。从1999年开始,对工、农、中、建四大国有商业银行和证券、保险企业开展资产、负债、损益的真实性和合法性审计,基本摸清了金融企业的家底,核对了盈亏,掌握了信贷资产质量状况,揭露并严肃查处了违规账外经营、私设“小金库”、违规放贷、乱拆借、乱集资、乱投资、失职渎职造成国有资产损失、恶意逃废银行债务等严重扰乱和破坏经济秩序的问题,深入分析了金融运行中存在的深层次问题和隐含的主要风险,较好地服务了整顿金融秩序工作,促进了金融企业规范经营。

(二)检查内控,规范管理,促进金融企业防范经营风险

在审计过程中,紧紧围绕“风险、管理、效益”,以银行的资产质量真实性审计为基础,以内部控制为导向,十分注重内控制度的测评,把检查内部控制作为审计的切入点,通过审计,揭露问题,堵塞漏洞,促进金融企业完善内控机制,加强内部管理,防范经营风险。比如,贷款的“三查”流于形式,违反程序发放贷款、为抢占市场份额而放松业务管理、财务核算不规范、随意调整科目造成会计信息失真等等,这些问题导致形成了新的不良贷款和风险隐患。对这些问题,我们在查清核实的基础上,帮助金融企业分析原因,采取措施,标本兼治,促进金融企业加强基础管理工作,健全内部控制,严格按照规章制度办事,做到有令必行,有禁必止,防范风险于未然。

(三)全面审计,突出重点,努力促进党风廉政建设

金融领域是犯罪分子侵犯的主要对象之一,是经济案件的易发和多发部位,也是极易滋生权力腐败的地方。特别是重大违规经营问题,表面上的确得到了遏制,但深层次问题和严重违法问题还没有得到深入揭露和有力打击。这些问题不处理,就难以从根本上治理和规范金融秩序,化解金融风险。根据这些实际情况,审计机关按照国务院关于“全面审计、突出重点”的指示精神,把查处重大违法违规问题作为金融审计的重中之重,取得了显著成效,揭露和移送了一大批经济大案要案。仅2002年,全国建行和农发行审计中共发现案件线索51件,涉案74人,涉案金额22.74亿元。就武汉办而言,1999年以来移送有关部门处理的金融诈骗、贪污受贿、失职渎职等犯罪案件线索有40多起,涉案金额近40亿元,涉案人员50余人,其中受到国务院领导重视和批示的案件线索有10多起。此外,我们还参与了大庆联谊股票案、中国银行开平“10·12”案、湖北康赛“8·27”案等全国特大案件的查处工作。这些案件的查处,有力地打击了金融领域的违法犯罪活动和犯罪分子的嚣张气焰,有效遏制了金融企业违规经营和权力腐败现象的蔓延,

为惩治腐败和党风廉政建设起到了积极推动作用。

(四)加强分析,建言献策,积极服务领导宏观经济决策

加强综合分析,服务宏观决策,是审计机关的重要职责,也是提高审计工作质量和水平的客观要求。这些年来,我们在坚持真实性审计,揭露违法违规问题的基础上,从微观入手,宏观着眼,跳出审计看金融,分析金融看经济,对人民群众关注、党和政府关心的社会热点、难点和焦点问题,以及经济运行和管理体制中亟待完善和解决的问题进行多层次、多角度地综合分析,提出了一系列标本兼治的措施和建议,得到了党政领导的充分肯定,许多意见和建议被政府和有关部门采纳。仅武汉办近年来被国务院领导批示、中办国办采用并批转有关部委的审计信息达 39 篇次,例如:如何管好用好人民银行支农再贷款和小额农贷的问题、如何解决我国邮政储蓄转存款优惠政策问题、如何规范政策性住房金融业务问题、如何防范公路收费权质押贷款风险问题、如何加强银行承兑汇票承兑贴现和再贴现管理问题等建议,都引起了国务院领导和有关部门的高度重视,有的已经形成了规章制度和政策措施,这对服务党政领导宏观决策和管理经济发挥了重要作用。

回顾总结这些年来的金融审计工作,不仅较好地履行了审计监督职责,而且探索积累了一些工作经验,概括起来,主要有四个方面的体会:第一,必须始终坚持“围绕中心、服务大局”的指导思想。“围绕中心、服务大局”是审计监督的本质需要。金融审计必须始终坚持紧紧围绕党和政府关注的金融工作中的重点、热点和难点开展审计,为政府加强宏观调控服务,在深化金融体制改革、加强金融监管、稳定金融秩序、防范化解金融风险、提高经济效益、促进经济发展中发挥作用;第二,必须始终坚持“全面审计、突出重点”的工作方针。“全面审计、突出重点”既是党和政府对审计工作的指导方针,也是审计工作的内在要求。尤其金融审计工作,面临机构种类多,业务范围广,资金数额大,更要坚持这一方针,紧紧抓住资产质量不高、经营机制不够健全、金融监管比较薄弱、重大违法犯罪问题较为突出等问题,集中力量,查深查透,揭露和查处金融领域违法犯罪问题;第三,必须始终坚持“提升质量、打造精品”的工作目标。质量是审计工作的生命线。金融审计的主题是“风险、管理、效益”。其内容和特点决定金融审计工作必须增强成果意识、质量意识、风险意识和精品意识,对各项金融审计工作必须精心组织,周密部署,认真实施,确保质量,充分发挥金融审计的职能作用;第四,必须始终坚持“改进方法、创新手段”的根本措施。当前,我国金融业电子化管理程度高,金融产品不断创新,这对金融审计工作提出了挑战。尤其是在计算机的开发、应用上,金融审计工作要随着金融机构电子化管理水平的提高,与时

俱进,积极探索,不断提高审计手段的科技含量,努力实现审计技术的现代化。

二、充分认识当前金融审计面临的形势

近几年来,党中央、国务院高度重视金融工作,针对金融领域出现的问题,采取了一系列重大政策措施。各级金融机构和监管部门一手抓治理整顿,一手抓加快发展,在前进中解决问题,在发展中化解风险,金融监管工作有所加强,金融秩序有了明显的好转,金融工作呈现出良好的发展势头。但是,由于我国经济转型过程中的一些深层次问题和矛盾还没有根本解决,特别是加入 WTO 以后,金融业全面对外开放,面临许多新情况、新问题,金融市场也发生了很多新的变化,形势不容乐观。与此相应,金融审计工作也面临着许多新情况、新问题和新课题。

(一)经济领域中影响金融健康发展的深层次问题依然存在,加大了金融审计监督的难度和复杂程度

这主要表现在三个方面:一是国有企业经济效益不够理想,大部分国有企业产权制度改革还未完成,企业内部经营管理机制还不能适应市场经济发展的要求,有些国有中小企业基本上处于关停状态等。这些问题都严重影响着银行信贷资金的使用效益,阻碍和延缓了银行处置不良贷款的进程,有的地方不良贷款甚至还呈现上升的趋势;二是社会经济资源的配置还没有完全摆脱各级政府的行政干预,经济决策的科学化和民主化的程度还不够高,有的信贷资金被投向重复建设、形象工程、豆腐渣工程,造成了重大的损失浪费;三是社会信用环境差的状况还未根本好转。由于社会诚信缺失,加上社会诚信系统还没有建立起来,对那些缺乏诚信的单位和个人没有有效的监控手段,多家银行对同一单位或个人发放贷款、多家关联公司相互担保在同一银行贷款的现象还比较普遍。因此,金融诈骗、非法侵占贷款等恶性案件时有发生,给银行信贷资金运行带来了很大威胁。

(二)金融系统内部控制机制还不完善,在制度、政策和监管上还存在一些漏洞,防范经营风险任重道远

我国金融业曾经发生过一系列的风险事件,如中农信、海发行被关闭,广州国投公司破产,全国清理关闭农村基金会等等。这些事件由于政府的迅速介入,通过行政手段进行化解,没有引起大的社会动荡。但是,从根本上来讲,我国金融系统风险累积的可能性和危险性并未消除,有的风险还在一定程度上有所增强,主要表现在:

一是国有商业银行大量的不良资产居高不下,如果长期得不到妥善解决,其风险的扩散就有导致银行危机的可能。不良贷款在剥离了 1.4 万亿后,2002 年末四大国有银行不良贷款比率按五级分类口径仍高达 26.1%。目前,金融风险呈三大转化之势,即:信贷资金被大量用于财政性支出,财政风险向银行风险转化;房地产、城市基础设施等大额集中贷款多,信贷的分散风险向集中风险转化;抵债资产逐年增加,信贷的即期风险向其他资产的远期风险转化。而银行稀释和消化不良贷款的能力目前还比较弱。资本充足率是衡量银行抵御风险能力和稳健性的重要指标。国内外一致认为,当前我国四大国有商业银行资本充足率,基本上达不到巴塞尔协议规定不低于 8% 的要求。四大银行的平均资本收益率、资产收益率、成本收入率等几个指标不仅无法与外资银行相比,而且也落后于国内其他的股份制银行。据审计调查,有一个地市级工行,不良贷款达 20 多亿元,一年只能核呆 500 多万元,其化解风险的能力可想而知。

二是证券市场营销不规范,潜在的矛盾和问题突出,证券市场风险严重。我国证券市场风险不仅存在着市场经济国家所普遍存在的一般性风险,而且还面临着转轨经济国家具有的独特性风险。上市公司风险是证券市场风险最基本的来源。由于中国的上市公司资产质量低劣、业绩递减具有相当的普遍性,极易转化为无法分散的系统性风险。

三是保险公司粗放式经营,内部控制不够严格,保险市场违法违规问题比较多。我国保险公司还没有跳出粗放式经营的圈子,片面追求保费收入的高速增长,保险创新能力和管理能力还不够强,承保质量普遍不够高,行业利润较低,与保险业迅猛发展的速度不对称。财产保险业务过早转入低速增长阶段,寿险公司由于银行存款利率连续下调,积累了较为严重的利差损失。保险市场违法违规问题时有发生。比如,设立账外账、私设“小金库”、做假赔案;未经审批擅自设立营业机构和代办网点;寿险误导客户、团险长险短做;兼业代理坐支手续费、拖欠保费以及保险资金违规运用等等,这些问题,虽然不是普遍存在,但都会导致保险业的潜在经营风险。

(三)金融市场对外开放以后,金融风险的诱发性因素增多,维护金融安全的任务更加艰巨

首先是加入 WTO 以后,我国金融市场成为国际金融市场的一部分,这带来金融体系稳定的基础发生了变化。金融稳定不能再完全依赖国家信用的支撑和国家行政保护措施的庇护,外资金金融机构的进入必然对我国金融体系,特别是四大国有商业银行形成强烈的冲击。资本市场开放后,短期资本的流动特别是国际游资的冲击也会对我国金融安全构成威胁。市场利率