

2007年以来政府金融审计文献研究述评与展望

杨小玲

0 引言

审计监督是党和国家监督体系的重要组成部分。除了“一委一行两会+地方金融监管局”对金融机构、金融市场的监督外,政府金融审计是一种经济监督协调手段,它是银行和非银行机构规范日常业务活动的一种自律性手段。金融审计在促进整顿和规范金融市场秩序,完善金融法规,防范和化解金融风险等方面发挥了重要作用。党的十九大以来,金融审计进入了新时代,中央审计委员会的成立标志着党加强对审计工作的领导。目前,政府金融审计任务主要包括防范重大风险、服务实体经济、推动金融改革、推动监管协调,以及金融反腐倡廉5项,是广义金融监管体系的有效补充。

2007年,美国次贷危机爆发,引发全球监管界重新思考金融风险,作为金融监督的有效补充部分,金融审计领域也有新的变化。国外针对政府金融审计并无明显划分,大多都是和政府审计集中于一体来研究,研究主要集中于金融审计的重要性和必要性基础,如强调金融审计在全球金融危机发生时的重要性,认为金融审计的必要性基础在于激励理论、代理理论和保障理论。随着2010年美国《多德-弗兰克华尔街改革和消费者权益

保护法案》的通过,关于审计在金融消费者权益保护方面的研究也日渐增多。除了对金融机构做常规的财务审计外,审计目标需侧重金融消费者保护,采取跟踪审计的审计方式。

政府金融审计是国家审计的重要组成部分,而现有研究较少对政府金融审计文献做详细梳理。国外较少有政府金融审计的研究,大多集中在实务部门或财务绩效3E审计方面。故本文关于政府金融审计的研究文献主要集中于国内。通过在CNKI上检索2007年至今关于“政府金融审计”“金融审计”的主题,获得289篇。对这些文献进行归纳分析,关于政府金融审计的研究文献,现有研究框架主要集中在3个方面:一是从国家审计的视角探讨对金融监管、金融安全、金融治理的影响;二是从政府金融审计的视角,探讨在金融监管方面,审计的路径、模式等;三是从金融监管的角度,来探讨政府金融审计的重要性。本文将这3个研究框架糅合,从研究内容的视角,对政府金融审计文献进行归纳综述,主要集中在政府金融审计与金融监管、金融安全、国家治理,政府金融审计技术方法等角度,以期从现有研究方面中探寻政府金融审计的研究发展趋势。

融养老市场中的寻租行为,提高权利运用的透明度,保障金融服务养老的发展。其次,对于社会资本参与的金融养老的重点环节,需要增加跟踪审计与风险导向审计,旨在规范这些金融机构的行为,及时发现问题所在,将风险遏制在可控范围之内。最后,对所有涉及对于政府制定的金融服务养老政策实施进行政策执行效果审计,这能够促进金融服务养老政策的实施与完善,也能保证金融服务养老政策制定的科学性与合理性。

六、结语

随着我国金融服务养老行业不断发展完善,政府与老年人群体对金融服务养老所发挥出的养老支持作用越来越重视,金融服务养老产品越来越多,其投资渠道也是多种多样,所以加强对金融服务养老的审计监督愈来愈重要。笔者研究学习了相关审计动因理论,分析了现阶段我国金融服务养老审计的问题与原因,并在此基础上对金融服务养老审计的内容、审计的方法以及审计

主体间协同三个方面进行了论述,并结合我国金融服务养老的市场特点提出了改善金融服务养老审计环境和提高审计监督效率的一些建议。由于国内外直接研究金融服务养老审计的文献很少,笔者对该类审计问题的想法与研究可能不是特别完善,还有待后续的进一步研究。

本文系国家社科基金重大招标项目“金融服务养老的理论框架、国际经验、中国路径研究”(项目编号:17ZDA072)、审计署科研院所与南京审计大学“国家审计促进金融改革作用机制研究”、江苏省高校优势学科三期南京审计大学应用经济学(苏政办发[2018]87号、江苏省研究生实践创新计划项目“演化博弈视角下金融服务养老行业监管问题研究”(项目编号:SJCX20_0626)阶段性研究成果。

作者单位:南京审计大学金融学院

原载《财会通讯》(武汉),2021.17.122~125

1 新形势下政府金融审计研究文献综述

1.1 政府金融审计与金融监管

金融审计是金融监督体系的重要组成部分,相对于金融监管,政府金融审计具有独立性、综合性的特点。关于政府审计与金融监管之间的关系,部分学者作了较多探索和研究,主要集中在研究国家审计服务于金融监管的机制、路径、模式、协调框架等,如根据“免疫系统”理论提出审计机关在维护国家金融安全中的作用机制。政府审计可以作为金融监管体制的扩展和延伸,通过提高金融信息质量和加强金融监管的激励和约束,完善金融创新的监管体制,促进金融创新有序适度地发展。金融审计作为金融监管的再监督,已覆盖金融监管最新的“双峰”监管趋势。

也有学者从金融监管的角度探讨金融审计的重要性,认为有效的金融监管离不开金融审计,金融监管与金融审计的一体化成为一种发展趋势。这方面的研究主要集中在路径、机制、体制、设计等方面。有设计了“三位一体”,即“法律保证、技术保障、人才支撑”的金融审计免疫系统,也有从金融审计监管功能的路径实现出发,设计包括宏观层面的再监督机制、中观层面的调控协调机制、微观层次的监测预警机制,以及救援机制的金融审计路径。在目前审计监督全覆盖的视角下,更有必要加强与金融监管机构的合作、交流与沟通。

1.2 政府金融审计与国家金融安全

国家金融安全观是特定历史发展阶段的产物,是国家安全战略的重要组成部分。由于系统性金融风险导致金融安全,审计监督作为金融监管的有效补充部分,这部分主要集中于政府金融审计防范金融风险、维护国家金融安全的研究。金融审计在揭示金融市场运行中存在的薄弱环节和系统性风险隐患,促进金融改革,维护金融安全等方面发挥了重要作用。

1.2.1 政府金融审计与金融风险防范

现代金融始终与风险相伴而生、相变而存,各种金融风险的防范也需要金融审计的监督。2008年美国次贷危机之后,关于政府金融审计防范金融风险的文献较多,主要集中在必要性、路径、效果等方面。一般认为,政府审计维护国家经济安全正是政府审计监督公共受托经济责任的履行情况这一本质的自然属性。运用金融风险度量方法,设计金融审计预警体系框架,进一步从审计理念、监督视野、审计内容,以及技术方法等方面提出防范系统性金融风险的措施,也有从宏观、中观和微观层面探讨了国家审计防范区域性金融风险的对策和政策建议,健全金融审计问责制度。随着计量经济学的发展,也有学者采用相应的实证分析,探讨金融审计在维护系统性金融风险的重要性。如蔡利和周微以

2007~2014年A股上市银行为研究样本,以接受审计的8家上市商业银行作为系统重要性银行的代表,认为政府审计功能发挥有助于防范系统性风险,但政府审计的这种功能作用具有一定的滞后效应。

1.2.2 金融审计与金融安全

2008年美国次贷危机发生后,国内较多学者围绕金融审计维护金融安全做了大量研究。关于政府审计维护金融安全的理论基础,有从公共受托经济责任、政府审计的法定职责、社会契约论等视角进行研究,都得出政府审计与维护国家金融安全存在一种内在的作用机理的结论。除作用机理外,部分研究也集中在政府金融审计在维护金融安全的重要性,如认为政府审计是履行国家金融审计和维护国家金融安全的中坚力量,为构建良好金融生态、加强对金融监管的监督发挥建设性作用,维护金融安全。当然,目前的研究趋势是将金融审计、金融风险和金融安全放在一个框架体系内进行研究。

1.3 政府金融审计与国家治理

国家审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为,是一个内生的、具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,是国家治理的重要组成部分。自治理理论被引入国家审计研究以来,关于国家金融审计推进国家治理的路径研究按照切入点的不同大体可以分为以下两类:

(1)在宏观层面,从国家治理需求角度提出国家审计推进完善国家治理的实现途径、具体措施等。这些研究多基于国家治理的内涵出发,结合国家审计的职能定位和工作范围,全面列举国家审计通过财政、金融、投资等审计专业领域和绩效审计、政策执行审计等多种审计类型如何充分发挥审计功能,推动完善国家治理。宏观层面下,更多地政府金融审计嵌入国家审计的研究框架中。如关于国家审计与国家治理的理论基础和实现路径的探讨,基于受托经济责任观、免疫系统观的视角进行国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径研究等。

(2)政府金融审计如何更好地服务于国家治理。金融审计是国家治理的一个重要组成部分,关于这部分的研究主要基于政府金融审计的内容、特点,探讨其如何更好地服务于国家治理的作用机理。金融审计在参与国家治理过程中,要以维护国家金融安全为最高战略目标;其重要目标是揭示金融业的系统性风险,评估金融政策,支持维护国家金融安全。政府金融审计推动和服务国家治理中,需围绕政府治理、市场治理和公司治理三个层面的着力点,进一步拓展金融审计范围,健全相关制度,维护国家金融安全,防范系统性金融风险。

1.4 政府金融审计与信息技术

金融行业数据众多,随着信息技术的进步,众多学者开始探讨金融审计与信息化的关系。关于这部分的研究主要基于大数据背景下政府金融审计的变革,线上审计也变得越来越普遍,加强信息技术平台建设,能提高国家审计质量。金融审计信息化能有效保障国家治理趋向优化。鉴于金融审计实务性强的特点,程鹏分析了跨系统数据比对在金融审计中的应用,蔡利等探讨了连续审计在政府金融审计中的运用。审计署金融审计司吕劲松和王忠详细介绍了新形势下金融审计的数据分析平台构建过程和功能特点,提出了基于大数据时代的新型审计组织模式,即“总体分析、发现疑点、分散核查、系统研究”,以期实现审计全覆盖。随着金融科技的进一步发展,政府金融审计的技术和方法应是越来越信息化、智能化。

2 政府金融审计面临的挑战与展望

通过上述文献分析可知,政府金融审计已担当起防范系统性金融风险、国家金融安全的重任。随着经济下行、金融风险复杂化,金融审计研究也在朝着新的方向进展,但现阶段也面临一些挑战,主要表现在4个方面。

2.1 政府金融审计理论有待完善

审计理论并非一成不变,而是随着时代经济的发展不断丰富和完善。长期以来,审计一直在受托责任论、监督论等理论下拓展,而随着金融科技的发展,总体上来说政府金融审计理论滞后于实践发展。金融审计实务领域,越来越向微观化的业务方向发展,如对影子银行、地方债务、理财产品、小微企业融资的使用等。而金融审计理论方面,试图一言以概之,则会出现理论和实务不一致的地方。从上述文献来看,现有关于政府金融审计研究视角主要着眼于从审计谈金融,或者从金融监管谈审计,都有一定的可取之处。但关于金融审计理论始终固囿于“审计”“国家审计”的理论背景下发展、演化,主要源于审计理论成立和发展的时间并不长,大多依赖于会计理论。虽然受托经济责任现阶段仍是一种普遍适用的重要审计动因常说,但新形势下,金融审计功能说、审计行为说的研究也应该进一步拓展。这也是今后政府金融审计有待于进一步深入研究的领域。

2.2 政府金融审计对象、界限广阔化

政府金融审计是典型的政府主导的制度变迁方式,在不同的经济形势下,其内涵更为丰富,外延更为广阔。从审计内容来看,中国金融审计经历了从财务到业务、从信贷到全链条、从银行到非银和从机构到市场的4个阶段。除此之外,普惠金融、金融扶贫领域、金融治理领域都有所涉及,审计内容的丰富是政府金融审计的明显优势。以目标为导向的审计今后应该会越来越模糊,

甚至消失。如何化解金融风险及完善对潜在金融风险的监管,保持金融稳定与金融安全就成为未来一段时间金融审计工作的重要任务。随着金融活动交叉化、复杂化的兴起,审计业务并不仅仅以金融为主,在审计过程中,往往是同时几种业务的组合,故可预知的是今后政府金融审计的界限将会模糊化,这也要求审计模式的变革。

2.3 突出信息化在金融审计中的应用

新形势下,创新型金融业务和产品层出不穷,政府金融审计工作者,除了进行常规审计工作外,要不断提升对金融创新业务的风险识别能力。在继续做好重大违法违规问题查处的同时,更多揭示带有倾向性、普遍性和危及国家宏观调控政策有效落实的问题,揭示金融创新过程中发生的新问题和各类监管套利和监管“擦边球”问题,持续防范和化解金融创新风险,更好维护金融安全和金融秩序。同时,在大数据时代,如何应对海量金融信息与金融审计时间紧、任务重的矛盾,加强金融审计信息化建设,不断创新审计模式,也是今后值得关注的研究方向。

2.4 政府金融审计研究中实证研究过少

关于政府金融审计的文献研究大多集中在对其机理、路径与对策的分析,而实证研究主要集中于内部审计领域。这主要受限于政府金融审计数据的保密性和可获得性。从现有的文献分析中可知,较多的实证研究文献作者为审计署工作人员,他们有较畅通的渠道获得数据。非审计部门工作人员的数据主要来源于审计报告,而这部分数据极其有限,做出的实证研究不能较好地反映问题。这就需要今后审计报告制度的改进,是否可将部分详细数据公开,在更好地执行公众监督功能的同时,也有利于政府金融审计的进一步研究。

3 结语

总体而言,政府金融审计研究越来越专业化,较多学者从政府审计(国家审计)的角度对其进行阐述,并认为政府金融审计是金融监管的有效补充手段之一。随着中央审计委员会的成立,国家审计进入新的发展阶段,政府金融审计在审计对象、审计内容和审计手段等方面都有拓展和创新。本文通过回顾2007年以来政府金融审计方面的研究现状,发现研究规律和特点,并提出相应问题,以期政府金融审计更好地发挥“治已病,防未病”的功能,防范系统性金融风险,使金融更好地服务实体经济。

基金项目:江苏省社科基金项目“供给侧结构性改革下商业银行信贷风险机理及审计监督研究”(18EYD004)。

作者简介:杨小玲,南京审计大学金融学院,博士,主要研究方向为金融审计研究。

原载《财务管理研究》(京),2021.8.1~5