

近年来，国家审计在地方政府性债务、金融稳定等领域持续发力——

# 把住风险关口 护航经济发展

本报记者 曾金华



## 审计热点聚焦

推进国家治理体系和治理能力现代化，经济安全既是必要的前提，也是重要的目标。维护经济安全，就必须有效防范并及时化解经济运行的各类风险隐患。

近年来，地方政府性债务、区域性金融稳定等问题广受关注，日前发布的《关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中，披露了相关领域的审计情况。

### 地方债务风险总体可控

#### 违规或变相举债仍存在

“在每一项审计工作中，我们都会坚持把维护经济安全贯穿始终。比如，对国家重大政策措施落实情况进行跟踪审计，防风险就是其中重要的内容；在对国有企业和金融机构开展审计的过程中，及时反映和解释倾向性、苗头性的问题，及早化解风险。”审计署企业审计司司长郑新举表示。

我国的地方政府债务，尤其是债务率和风险控制问题，一直是社会关注的焦点，也是审计的重点。2015年1月1日起实施的新预算法，建立起规范的地方政府融资举债机制。当前，地方政府举债是否规范，风险是否得到有效控制？

据悉，2015年，审计署在财政审计中重点审计了11个省本级、10个市本级和21个县地方政府性债务情况，在金融审计中也关注了地方政府债务置换债券的发行和管理情况。

“从审计的结果来看，截至2015年底，11个省本级政府性债务余额8000多亿元，或有债务余额略高于10000亿元，风险总体可控。同时，自2015年地方政府发行债券置换存量债务工作开展以来，总体进展也比较顺利，对缓解地方政府偿债压力发挥了很积极的作用。”郑新举说。

国家开发银行首席经济学家刘勇也向《经济日报》记者表示，我国的政府债务风险总体上是可控的，2015年全国政府债务的负债率为41.5%左右，低于欧盟60%的预警线；地方政府债务率（债务余额/综合财力）为89.2%，低于国际通行警戒值。

审计中也发现一些地方政府债务管理存在问题。比如，有的地方政府仍通过违规担保、集资或政府承诺还款等方式违规或变相举债；部分地方政府以承诺购买服务名义形成隐性债务风险；个别省部分基础设施建设基金不同程度存在政府对社会资本兜底回购、固化收益等承诺，形成隐性政府债务；部分地方发债融资未有效使用，造成资金沉淀。

“此外，我们也关注到置换债券的投资人集中于商业银行特别是大型国有商业银行，容易形成风险聚集。同时置换债券的交易也不够活跃，换手率和质押率远远低于同期的记账式国债，商业银行集中持有债券的风险不容易通过二级市场有效分散。”郑新举说。

如何防范和化解地方政府债务管理风险？郑新举认为，各级政府债务管理部门应严肃查处各类政府违规举债、担保行为，严格按照预算法规定追究地方政府相关负责人的责任；加强政府与社会资本合作模式的管理，同时要防范建设类基金等成为地方政府新的隐性债务负担；适当向债务风险控制情况较好、投融资需求规模较大的地区适当倾斜分配新增债务限额；



进一步完善置换债券发行管理机制，强化发债资金运用的监管。

“要建立全国统一联网的债务管理系统，以不漏、不重、不错为目标，进一步规范地方政府性债务管理系统的管理使用和数据采集工作，充分发挥该系统在债务风险管理、数据分析等方面的作用。”郑新举建议。

### 银行经营状况保持稳定

#### 资产质量风险不容忽视

在当前宏观经济趋缓的情况下，一些商业银行不良贷款上升，资产质量下降，这是否对经济运行和金融业发展构成风险？2015年，审计署对工商银行、农业银行、建设银行、中国银行、交通银行、招商银行、中信银行、光大银行8家重点商业银行进行了信贷投放和经营管理情况的跟踪审计。

从审计结果看，我国的银行业呈现出以下特点，一是经营状况总体上保持稳定。8家银行平均年末不良贷款率较年初有所上升，平均拨备覆盖率较年初有所减少，同时平均资本充足率较年初略有增加，总体上看，经营状况确实面临压力，在风险指标上也有所体现，但总体上风险可控。二是企业通过银行融资的成本有所降低。2015年末，8家银行平均贷款利率较年初下降了0.56个百分点。三是重点领域的信贷支持政策总体上得到落实。

“同时，我们通过审计也发现，商业银行确实也积累了一些风险隐患，有的风险点可能会随着经济形势的变化进一步显现。”审计署金融审计司副司长王志成表示。

一方面，前期经营不规范或是违规经营形成的风险，有的已经暴露。比如有的商业银行违规担保、违规代销理财产品、违规开展票据业务等行为所积累的风险，有的在2015年已经暴露出来，很容易以风险事件的形式体现。

另一方面，经济下行压力较大的背景下，商业银行的资产质量风险不容忽视。一些商业银行在加大不良资产核销力度的情况下，依然出现不良余额、不良率双升的趋势，逾期贷款较年初也增长较快。还有一些商业银行的分支机构采取不及

时调整风险分类、借新还旧、安排其他企业承接等方式，掩盖资产质量风险，延缓风险暴露。

从审计的情况看，商业银行对实体经济支持力度仍有所不足，主要表现在新增法人贷款较上年有较大幅度的下降、信贷覆盖面有所下降、贷款投放节奏不均衡。

“商业银行要进一步加强合规经营意识，加强内部的风险控制，避免不规范经营甚至违规经营行为累计风险。同时，要积极防控和化解不良资产，继续加大对不良资产变化的监测和研判力度，督促商业银行对各类业务风险进行全面排查，防止不良贷款集中大规模爆发。”王志成认为，同时要引导商业银行创新不良资产处置工具与方式，有序处置不良资产。

王志成还建议，要持续引导商业银行加大对实体经济的信贷支持力度。“督促商业银行尽快适应新常态，创新经营方式和盈利模式，盘活存量信贷资产，提高信贷资产流转效率，扩大信贷覆盖面，在控制风险的基础上不断提高商业银行对实体经济的支持力度。”他说。

相比银行盈利能力下降问题，中国人民大学金融与证券研究所所长吴晓求认为，更应该关注银行的流动性风险，包括资本充足率、法定存款准备金利率的执行等等，防止出现流动性危机。“目前间接融资规模太大，银行需要通过改革来改变过去那套盈利模式，必须加强市场竞争。对整个金融业来说，资产证券化是一个非常重要的途径”。

### 企业经营投资风险凸显

#### 审计盯牢重点领域环节

在每年的审计公告中，国有企业和金融机构都占据着比较重要的篇幅。审计署在对国有企业和金融机构的审计中，既会关注这些被审计单位自身的风险控制，也会关注单一机构的问题在全市场、全行业是不是具备普遍性，及早化解风险。

中国电子科技集团公司党组书记、董事长熊群力高度肯定国家审计对企业风险的防范作用。“企业的经营活动就是在市场风险中找到自己的发展方向，但是又不能让风险产生和扩大。在防范风险方

面，国有企业有自己的内部审计，也要接受国家审计。去年审计署对我们进行了审计，从外部的角度以及从宏观经济和整个市场发展，揭示了我们很多原来自身感觉不到的风险，对我们作出很好的提示、警示和整改要求，这对企业发展来说是非常重要的。”他说。

“2015年，我们共组织开展了对10家国有大型企业，8家重点商业银行，3家保险公司和1家金融控股集团的审计。”郑新举说，从全年审计的情况看，国有企业和金融机构的经营状况总体上是比较好的，国有资产保值增值的效果也比较理想，风险水平总体上是可控的。

审计发现，企业风险管理仍有几个问题不容忽视：

一是经营风险需要引起高度重视。一些国有企业的主业竞争力不强，产能布局不合理或者已经形成过剩产能，抵御市场波动的能力不足，导致盈利能力受到较大影响或者在有的业务板块已经形成亏损。有的企业创新投入明显不足，发展潜力受到限制。

二是投资风险凸显，这个问题在国有企业审计中体现的比较多。有的企业对外投资缺乏科学论证，投资效益低下，还有的暴露出了投资决策不规范等方面的问题。特别需要关注的是，随着我国企业“走出去”的步伐加快，国有企业海外投资增长较快，境外资产规模已居于较高水平，但一些企业对境外投资的管理不力，境外投资效益较差，存在较大的投资风险。

三是一些机构的内部控制还比较薄弱。这个问题国有企业和金融机构都有体现，有的体现为法人治理结构不完善，有的体现为内控制度存在缺陷，有的体现为制度执行不到位等。

四是信息系统管理存在薄弱环节，一些国有企业或者金融机构的信息系统不能有效支持业务开展，信息系统存在安全隐患等。

“审计指出相关问题后，各单位都能够认真落实审计整改的要求，逐项整改审计指出的问题，对有关责任人都作出了处理，对风险管理中的一些漏洞都采取了有针对性的措施，这也较好地实现了审计防范风险的目的。”郑新举说。

审计署对部分金融企业审计发现存在以下问题

金融企业支持实体经济发展的力度还有待加强

商业银行资产质量下降。8家重点银行2015年依然出现不良余额、不良率双升的趋势

违规经营问题还未得到较好遏制，部分领域风险管理不到位

金融企业和有关企业工作人员利用金融资源分配权力设租寻租，利用掌握的债券发行、股票交易、企业并购等内幕信息，在股票交易中牟利等重大违法违纪问题时有发生，利用互联网金融进行的非法集资、地下钱庄等涉众违法犯罪活动较为活跃

金融企业对中央八项规定精神要求和廉洁从业相关规定执行的还不够严格

# 盯住权 看好钱 问好责

曹玉珊

惩治腐败分子，保障国有资产的安全和完整。另外，审计着眼于防范，有利于发现财务管理漏洞，健全财务管理制度，提高财务管理水品，促使领导干部自我约束、自我完善，增强了纪律观念，促进了廉政建设。

审计有利于健全国有企业领导干部的监督管理。国有企业审计牢牢把握权力和责任这两个关键点，较好地履行了“盯住权、看好钱、问好责”的工作原则。一是以权力行使为主线，重点检查国有企业领导人员作出的“三重一大”事项是否合法，是否履行了内部讨论、集体决策、上报审批等程序。如是否未经批准出售国有资产；决策行为是否履行法律法规、国家有关规定和单位内部管理规定要求的程序。二是以责任落实为重点，实事求是，一分为二地评价企业领导人员的履行情况。对审计过程中发现的违法违纪问题，科学准确地

界定企业领导人员应承担的责任，区分领导干部的主观故意还是过失违规；区分制度规定不明确还是明知故犯故意违反制度等情况。审计结果已成为国有企业领导人调任、升迁的依据之一。

审计结果信息公开，有利于增强经济发展的持续增长动力。针对被审计单位对待一些屡查屡犯、消极整改等情况，审计机关要在初次审计基础上跟踪督促整改，通过大大的权力监督、部门的联动监督和社会的舆论监督，达到提升审计结果、强化审计整改工作的目的。审计监督结果的信息公开，有利于发挥社会中介力量监督相关企业单位扎实推进完善公司治理机制，深入推进国有企业、投融资体制改革等重点领域改革，激发企业发展的内生动力。

(作者系江西财经大学会计学院副院长)



## 主题评论

2015年度在国有企业审计领域，国家审计重点关注了国家经济安全，以维护国有资产安全、促进国有企业可持续发展为审计目标，从经营业绩、影响企业未来发展潜力、领导人员廉洁从业和执行中央八项规定精神等方面情况开展审计，有力地促进了国有企业深化改革，保障了国家财产的安全和完整，领导干部的监督管理也进一步健全和完善。

审计有利于保护国有企业的安全、完整。审计立足于财政、财务收支审计，落脚点在于查明个人，既对事又对人，而且审计涉及领导干部任职期间一般较长，往往能够发现年度财政、财务收支审计不易发现的问题，有利于揭露和



## 观点声音

# 审计助力供给侧结构性改革

章卫东

供给侧结构性改革是“十三五”时期我国经济社会发展的战略重点，抓准、抓好这个战略重点，是确保“十三五”规划开局良好的关键一步。供给侧结构性改革最终要落实到每一个企业。国有企业是我国经济的命脉，不但肩负着国有资产保值增值的任务，也担负着执行国家政策、履行社会责任的重任。因此，国有企业是供给侧结构性改革最重要的主体之一。

审计署依法对国有企业进行审计，不仅可以保证国有资产的保值增值，还可以促进国有企业认真贯彻执行国家的产业政策。因此，充分发挥审计在监督国有企业中的作用，可以保证供给侧结构性改革取得明显成效。

审计监督可以维护国有资产的安全，而只有维护了国有资产安全，才能谈国有企业有效供给的问题。审计监督通过开展各种审计项目，从产业安全、生产安全、信息安全、境外资产安全和公司治理等方面，按照点（单个企业）、线（行业）、面（企业整体和国民经济运行）联动的模式，及时揭示和反映企业在经营管理中的薄弱环节和潜在风险，重点关注重大工程建设、资本运营等重大决策中存在的国有资产损失和流失的问题，并进一步深入分析存在的原因，从体制机制、制度层面提出改进和完善的建议，不仅可以维护国有资产的安全，而且可以促进国有企业平稳、健康、可持续发展。

审计监督可以促进国家方针、政策在国有企业的贯彻落实，保证财政资金的使用效率，为供给侧结构性改革政策的执行提供有力的保证。国有企业的性质决定了国有企业不但要保持可持续的经营能力和国有资产保值增值，促进国家经济发展的义务，还要保证国家产业政策在企业的执行。“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”是供给侧改革的五大任务，在这五大任务中，审计监督发挥着重要的作用。审计监督密切关注企业贯彻执行国家重大经济政策的情况，加大对中央重大政策落实情况的审计，促进中央政令畅通，有利于保证供给侧结构性改革措施的顺利施行。

审计监督有利于提高国有资产的运营效率，提高国有资产对社会产生的有效供给。在审计监督过程中开展了对企业加强技术改造、增强自主创新能力、转变经济发展方式等情况的调查，揭示了我国一些企业自主创新及风险防控不足、低水平重复建设等问题。通过对国有资产运行、重大项目决策过程的审计监督，针对问题提出整改意见，可以促进企业完成去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板任务，促使企业加快供给侧结构性改革，提高国有资产对社会产生的有效供给。

## 揭示防范风险对金融安全至关重要

霍腾博

金融是现代经济的核心，金融安全事关国家经济安全和社会稳定大局。金融审计是国家金融监督体系的重要组成部分，它以维护国家金融安全、推动金融改革、促进金融发展为目标，对于揭示和防范金融风险、完善金融监管、推动建立健全高效安全的现代金融体系具有重要意义。

当前，我国金融业正不断加快体制改革步伐，人民币利率市场化和汇率市场化不断深化，跨境人民币业务加快发展，金融创新日新月异，金融产品层出不穷，一些金融违法犯罪活动更加隐蔽和复杂，金融风险依然存在，危害国家金融安全的行为依然存在。

近年来，金融审计工作在多个方面有力打击金融领域违法犯罪，如骗贷、违法放贷、金融创新领域违法犯罪以及政府部门工作人员和金融机构高管进行权力寻租、内外勾结等，国家审计有力地维护了金融市场秩序和社会稳定，维护了广大人民群众的利益。

笔者认为，随着金融业的变革，金融审计的重点和内容应相应调整：更加关注金融监管“死角”，如民间借贷、互联网金融、债券交易等；更加关注区域性的、市场性的扩散，重视由金融创新、金融自由化、经济全球化等可能诱发的系统性风险；紧跟金融创新潮流，创新金融审计思路，敏锐把握其中存在的风险隐患，以期更好地维护金融秩序和社会稳定；加强对重要金融机构和金融业务的审计。

此外，伴随物联网、云计算、移动互联网的迅猛发展，大数据成为日益重要的生产要素、无形资产和社会财富。金融业作为大数据应用的“领航者”已发生深刻变化，金融审计理当适时而变。在金融混业经营的大趋势下，通过多维度挖掘银行、信托、证券、保险等数据，强化财政、金融等数据相互间的关联分析以期及时发现风险隐患。同时，要更加严厉地查处金融领域违法犯罪活动，积极维护国家利益和人民群众的合法权益。

2016年是“十三五”规划开局之年，也是我国经济进入深度调整期和转型期的关键之年。维护金融安全，离不开公司治理的完善和风险内控体系的健全，离不开金融行业的审慎监管、金融体制的深化改革以及金融生态环境的进一步优化改善。毫无疑问，国家审计中的金融审计也应是推动深化金融改革也是其中的重要一环。



浏览更多审计报告  
请扫二维码

本版编辑 梁睿