

地方金融资产处置盘活全过程审计介入机制研究

王敬媛 靳辉

西京学院

DOI:10.32629/ej.v8i12.3254

[摘要] 在地方金融风险持续累积与国有金融资产规模不断扩大的背景下,传统事后审计模式难以有效防范资产处置中的制度性与过程性风险。本文以地方金融机构资产处置与盘活为研究对象,在系统梳理审计法、国有资产管理法规及金融监管政策的基础上,构建贯穿事前、事中与事后的全过程审计介入机制框架。研究从风险预防、合规监督与绩效评价三个维度,明确各阶段审计重点、程序路径与协同机制,旨在提升地方审计对金融资产处置的前瞻性、精准性与治理效能,为防范区域金融风险和实现国有金融资产保值增值提供制度参考。

[关键词] 地方金融机构; 资产处置与盘活; 全过程审计; 金融风险防控

中图分类号: F239.0 **文献标识码:** A

Research on the Audit Intervention Mechanism of the Entire Process of Local Financial Asset Disposal and Revitalization

Jingyuan Wang Hui Jin

Xijing University

[Abstract] Against the backdrop of the continuous accumulation of local financial risks and the ever-expanding scale of state-owned financial assets, the traditional ex-post audit model is insufficient to effectively prevent institutional and procedural risks in asset disposal. This paper takes the asset disposal and revitalization of local financial institutions as the research object. Based on a systematic review of the Audit Law, regulations on state-owned asset management, and financial regulatory policies, it constructs a framework for an audit intervention mechanism spanning the entire process from pre-event to post-event. The study clarifies the audit focus, procedural paths, and collaborative mechanisms at each stage from three dimensions: risk prevention, compliance supervision, and performance evaluation. The aim is to improve the foresight, accuracy, and governance effectiveness of local audits in the disposal of financial assets, providing institutional reference for preventing regional financial risks and realizing the preservation and appreciation of state-owned financial assets.

[Key words] Local financial institutions; asset disposal and revitalization; full-process audit; financial risk

引言

在经济结构调整和金融深化改革背景下,地方金融机构在服务区域经济发展的同时,其资产质量压力和潜在金融风险日益凸显。不良资产规模上升、低效和闲置资产占比偏高,使资产处置与盘活成为地方金融治理中的关键议题。资产处置过程涉及估值定价、交易方式选择、关联关系处理及收益分配等多个高风险环节,若监督不到位,极易引发国有金融资产流失和区域性金融风险,亟需通过制度化、系统化的审计介入加以规范。

现行地方金融审计实践仍以事后监督为主,侧重合规性和结果责任认定,难以及时识别和纠正资产处置过程中的隐性风险与制度缺陷。随着金融业务复杂化和资产处置方式多元化,单一阶段的审计模式已难以满足防范风险、提升治理效能的现

实需求。全过程审计作为一种嵌入式、伴随式的监督方式,通过将审计关口前移并强化过程跟踪,为提升地方金融资产处置透明度和风险可控性提供了新的路径。

从制度层面看,《中华人民共和国审计法》《企业国有资产法》以及“十四五”国家审计工作发展规划等文件,明确了审计机关在防范金融风险和促进国有资产保值增值中的职责定位,为审计深度介入地方金融资产处置提供了法律和政策依据。然而,相关规范多以原则性要求为主,尚缺乏将政策目标转化为可操作审计程序的系统框架,制约了全过程审计在地方金融领域的实践成效。

基于此,本文以地方金融机构资产处置与盘活为研究对象,在系统梳理相关法律法规与监管政策的基础上,构建覆盖事前、

事中与事后环节的全过程审计介入机制框架,旨在为防范区域金融风险和提升地方金融治理效能提供实践参考。

1 全过程审计介入地方金融资产处置的制度逻辑

1.1 地方金融资产处置盘活的风险特征与审计介入需求

地方金融机构资产处置与盘活是防范金融风险、优化资源配置的重要管理活动,主要涵盖不良资产处置与存量资产盘活两类业务形态。前者以不良贷款、不良债权及抵债资产为主要对象,涉及核销、转让、重组、债转股及资产证券化等多种方式;后者则侧重于对长期闲置或低效资产通过出租、出售、证券化或结构性重组等方式实现价值再造。由于处置对象复杂、交易结构多元且信息高度不对称,上述活动在实践中普遍面临定价偏离、程序失范、关联交易隐蔽以及政策边界模糊等风险。

从治理视角看,地方金融机构多承担服务地方经济和稳增长的重要职能,其资产处置行为往往兼具市场化运作与政策目标双重属性,容易受到行政干预、隐性担保和责任约束弱化等因素影响。一旦审计监督缺位或介入滞后,资产处置过程中的风险将被放大,进而演化为国有金融资产流失甚至区域性金融风险。因此,仅依赖事后审计对违规结果进行追责,已难以满足风险防控和治理优化的现实需要,亟须通过全过程审计介入实现对风险的前瞻识别和动态控制。

1.2 全过程审计介入的制度基础与政策支撑

从制度层面看,我国现行法律法规与审计政策为全过程审计介入地方金融资产处置提供了明确授权与规范指引。《中华人民共和国审计法》确立了审计机关对国有及国有资本占控股地位金融机构实施监督的法定职责,《企业国有资产法》进一步强调国有资产安全与保值增值责任,为审计机关关注金融资产处置合法性与合规性提供了法律依据。

在政策层面,“十四五”国家审计工作发展规划将金融审计列为重点领域,明确提出要强化对金融风险防控、资产质量和内部治理的审计监督。这一定位标志着国家审计职能由传统的财务合规检查向风险防控和治理效能评价拓展,为审计深度介入金融资产处置全过程奠定了政策基础。同时,金融监管部门围绕不良资产处置和地方资产管理公司运行所制定的监管规章,对业务边界、处置程序和风险控制提出了明确要求,这些规范性文件虽主要面向金融监管实践,但在实质上也为审计机关开展合规性和绩效性评价提供了重要参照。(相关制度依据与审计含义详见附表1)

综合来看,法律授权、审计政策导向与金融监管规则共同构成了全过程审计介入地方金融资产处置的制度逻辑基础。一方面,它明确了审计机关“可以介入、应当介入”的职责边界;另一方面,也为审计监督由事后纠偏向事前预防和过程治理转型提供了制度支撑。在此基础上,构建系统化、可操作的全过程审计介入机制,既是落实国家审计政策要求的现实需要,也是提升地方金融治理能力的重要路径。

2 地方金融资产处置盘活全过程审计介入机制框架

2.1 机制设计目标与总体思路

全过程审计介入机制以防范区域性金融风险、保障国有金融资产安全和提升资源配置效率为核心目标,通过审计关口前移、过程跟踪和结果评价,实现对资产处置活动的系统性监督。

2.2 事前介入:以风险前移为导向的审计安排

事前阶段是全过程审计介入发挥风险预防功能的关键环节,其核心在于通过审计前置介入,改变资产处置风险在决策阶段被忽视或弱化的状况。在地方金融机构资产处置实践中,风险往往源于治理结构失衡、内部控制缺位以及处置方案论证不足等前端问题,一旦进入交易执行阶段,审计纠偏空间将显著收窄。因此,事前审计的介入重点不在于判断处置结果本身,而在于对决策基础和制度条件的审计评价。

具体而言,审计机关应围绕资产处置相关的治理机制和内部控制体系开展审前调查,重点关注董事会、经营管理层在重大资产处置事项中的决策程序是否合规、权责是否清晰,以及内部审计和风险管理职能是否有效嵌入处置流程。在此基础上,对拟实施的资产处置或盘活方案进行合规性和合理性审查,重点核实资产评估方法、定价依据、交易方式选择及审批程序是否符合相关法律法规和监管要求。通过上述审计介入,可以在资产处置正式启动前识别潜在违规风险和资产流失隐患,并以风险提示或审计建议的方式促使金融机构及时调整方案。

从治理效果看,事前审计介入通过将风险识别嵌入决策过程,实现了审计监督由“事后问责”向“事前防控”的转变,有助于约束非理性决策和行政性干预行为,提升地方金融机构资产处置决策的规范性和透明度。

2.3 事中介入:以动态监督为核心的风险控制机制

事中阶段是资产处置风险集中暴露的时期,也是全过程审计介入实现风险控制功能的核心环节。在资产转让、核销或重组等具体操作过程中,低价处置、关联交易、资金流向不透明以及表外业务扩张等风险易于发生,仅依赖事前审查难以完全覆盖。为此,审计机关有必要通过动态跟踪和实时监督,强化对资产处置执行过程的审计约束。

在实践中,事中审计应重点围绕资产定价与交易执行展开。一方面,通过对评估报告、交易合同和资金结算资料的持续跟踪,核查资产转让价格的公允性及其与市场水平的一致性;另一方面,重点审查交易对手资质、关联关系披露及资金流向,防范通过关联交易或结构化安排实现利益输送。同时,应关注地方资产管理公司及相关主体是否借助资产处置业务违规开展表外融资或风险转移活动。

当审计过程中发现重大风险或明显违规迹象时,审计机关应及时启动应急审计或提出风险干预建议,必要时建议暂停相关处置流程。通过这种“伴随式”介入,审计能够在风险演化为既成事实之前发挥制衡作用。从治理效果看,事中审计介入强化了资产处置过程的透明度和可控性,有助于遏制违规操作和道德风险,降低国有金融资产在执行环节流失的概率。

2.4 事后介入:以绩效评价与责任追溯为导向

事后阶段的审计介入主要承担绩效评价和责任追溯功能,是对前期审计介入效果的重要检验。与传统事后审计单纯关注合规性不同,全过程审计框架下的事后介入更加注重资产处置整体效果及其对金融风险防控和治理目标的实现程度。

在绩效评价方面,审计应综合考察资产处置是否有效实现风险化解、不良资产清收和资产价值提升目标,并分析处置结果对地方金融稳定和实体经济支持的实际影响。在责任追溯方面,应围绕处置过程中的关键决策节点,明确金融机构管理层及相关责任主体的职责边界,对违规处置或失职行为提出问责建议。

通过事后审计介入,审计结果不再局限于责任认定,而是通过整改跟踪与制度反馈机制,推动金融机构持续完善内部治理与风险管理体系,从而与事前、事中审计介入形成闭环。地方金融资产处置盘活全过程审计介入机制以资产处置流程为主线,将审计监督系统嵌入事前、事中与事后各阶段:事前介入通过风险前移和合规审查约束决策偏差,事中介入依托动态监督与应急干预控制执行风险,事后介入则以绩效评价和责任追溯为抓手,系统评估资产处置的风险化解效果与国有资产保值增值状况,并推动问题整改与制度完善。三阶段审计功能相互衔接、循环作用,最终形成以风险防控和国有资产保值增值为导向的审计治理闭环。

3 机制运行的支撑条件与政策启示

全过程审计介入机制能否在地方金融资产处置与盘活实践中有效运行,取决于制度衔接、技术支撑和组织协同等多方面条件。相较于单一审计技术或程序设计,该机制更强调审计监督在多元治理体系中的嵌入性和协同性,需要通过系统性保障安排提升其可持续运行能力。

首先,在制度层面,应强化审计制度与金融监管、国资监管制度之间的衔接与协同。一方面,应在现有法律法规框架内,进一步明确审计机关在金融资产处置全过程中的监督边界和介入方式,避免因职责交叉或权限模糊影响审计效能;另一方面,应推动审计结果与金融监管、国资监管决策的联动运用,使审计发现的问题能够及时转化为监管改进和制度完善措施,从而提升整体治理合力。

其次,在技术层面,应充分发挥数字化审计工具在全过程监督中的支撑作用。通过整合金融机构资产管理系统、交易系统和监管报送数据,运用大数据分析和持续审计技术,实现对资产处置流程的动态监测和风险预警。这种以数据驱动为特征的审计方式,有助于突破传统现场审计在时效性和覆盖范围上的局限,提高审计介入的精准性和前瞻性。

再次,在组织层面,应完善审计机关与金融监管部门、国资监管部门以及纪检监察机构之间的协作机制。通过建立信息共享、联合研判和协同处置机制,避免监督碎片化和重复监管问题,推动形成以审计监督为枢纽、多部门协同参与的金融资产治理格局。

基于上述运行保障条件,本文提出以下政策启示:一是地方

审计机关应将资产处置与盘活纳入金融审计和绩效审计的重点领域,探索常态化全过程审计介入模式;二是地方金融机构应以审计介入为契机,完善内部治理和风险管理体系,提升资产处置决策和执行的规范化水平;三是相关监管部门应加强制度协同,推动审计成果在金融监管和国资监管中的有效转化。通过上述安排,有助于构建风险可控、责任清晰、运行高效的地方金融资产处置治理机制。

4 结语

在地方金融风险防控压力持续加大的背景下,资产处置与盘活已成为地方金融治理中的关键环节,其规范性和有效性直接关系到国有金融资产安全与区域金融稳定。本文立足地方金融审计实践,在系统梳理相关法律法规、审计政策和金融监管规则的基础上,构建了覆盖事前、事中与事后环节的地方金融资产处置盘活全过程审计介入机制框架。

研究表明,将审计监督嵌入资产处置决策、执行与评价全过程,有助于实现风险识别前移、过程控制强化和治理责任闭环。一方面,事前介入通过审计前置和风险提示,约束非理性决策和潜在违规行为;另一方面,事中介入通过动态跟踪和伴随式监督,有效抑制低价处置、关联交易和表外风险扩散;事后介入则通过绩效评价和责任追溯,推动审计成果转化成为制度改进和治理优化,从而提升地方金融资产处置的整体规范性和透明度。

相较于既有研究多聚焦事后审计或单一环节监督,本文的创新之处在于从全过程视角系统整合审计介入路径,明确不同阶段审计功能定位及其治理效应,为地方审计机关开展金融资产处置审计提供了可操作的分析框架。研究结论不仅丰富了金融审计与公共治理领域的规范性研究,也为完善地方金融风险防控体系和提升国有金融资产治理效能提供了现实启示。未来研究可在此基础上结合具体案例或实证数据,对全过程审计介入机制的实施效果进行进一步检验。

附表A1 地方金融机构资产处置审计相关制度文件及审计关注要点

制度文件类型	主要制度要求	审计关注要点	实务启示
国有金融资本管理相关制度	强调国有金融资本统一监管、规范运营和保值增值责任	是否存在资产处置目标偏离、损害国有资本权益情形	审计需关注资产处置决策是否符合国有资本保值增值导向
地方金融机构监管制度	规范地方金融机构风险处置程序和资产交易行为	是否存在违规处置、内部控制失效或关联交易问题	为事前和事中审计识别高风险处置行为提供制度依据
金融风险防控政策	要求强化金融风险源头防控和责任落实	是否存在风险识别滞后、风险外溢或处置不及时问题	支撑风险导向型审计在资产处置全过程中的介入
不良资产处置相关规范	明确不良资产定价原则、处置方式及操作流程	是否存在低价处置、程序缺失或信息披露不足	为事中动态监督和重点抽查提供操作指引
审计法及相关审计监督规定	赋予审计机关监督、评价和责任追溯职能	是否依法履行审计整改和责任追究要求	强化事后绩效评价与责任追溯,促进制度完善

注:本附表在不列示具体文件文号的前提下,对地方金融机构资产处置相关制度要求进行归纳整理,旨在从审计视角提炼与资产处置全过程监督密切相关的审计关注要点,为正文分析提供制度支撑。

为便于理解上述制度类型的现实指向,实践中具有代表性的制度文件列示如下:《中华人民共和国审计法》及其实施条例、《关于加强国有金融资本管理的指导意见》、《金融企业国有资产管理办法》、《关于防范化解地方金融风险的若干意见》、《关于规范金融资产管理公司不良资产处置行为的通知》、国家审计机关关于金融审计、绩效审计的相关规范性文件。

上述文件为地方金融资产处置与审计监督提供了重要制度依据,在具体适用中可结合地区实际和政策更新情况予以调整。

[参考文献]

[1]焦燕生.关于商业银行不良资产处置的审计研究[J].市场周刊,2024,37(35):84-87.

[2]杨炳礼,蔡荣耀.运用“四个聚焦”,做好农商行不良资产处置专项审计[J].财富时代,2024(09):68-70.

[3]李文强.地方资产管理公司不良资产的处置策略[J].投资与合作,2022(02):138-140.

[4]李贤俊,杨涛,刘鸿程.中小金融机构改革化险模式比较研究[J].产权导刊,2024(05):37-43.

[5]窦炜,赵蕾.地方审计管理体制变革能抑制地方国有企业金融资产配置吗?[J].审计与经济研究,2024,39(2):11-21.

作者简介:

王敬媛(2004--),女,汉族,内蒙古自治区包头市人,本科生在读,主要研究领域:会计和审计。