

2020年度 行业课题集

YEAR 2020 INDUSTRY TOPICS



重庆市注册会计师协会
重庆市资产评估协会
(编)

目 录

- 01 | 区县投融资平台企业发展路径研究 | 王章礼 杨朝玉 梁仙艳
- 49 | 会计师事务所所在企业破产过程中的主要业务研究及实施框架 | 张军 艾德彬 彭云川
- 87 | 行政事业单位内部控制有效性评价指标体系构建与应用研究 | 杨波 江涛 蔡月波



区县投融资平台企业发展路径研究

课题组成员

王章礼

天健会计师事务所（特殊普通合伙）合伙人，重庆天健光华税务师事务所有限公司总经理，重庆天健财经顾问公司总经理，正高级会计师，注册会计师行业全国高端人才，中国注册会计师、税务师、资产评估师、土地估价师、国际企业价值分析师。重庆市财政局绩效评估专家和首届会计咨询专家、市国资委重大国有资产评估审核专家、市税务行业专家，现为市注册会计师协会、资产评估协会信息化委员会委员；市注册税务师协会常务理事；市新的社会阶层专业人士联合会理事。重庆大学、西南大学、重庆工商大学、重庆理工大学校外硕士或事业导师。



杨朝玉

天健会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所授薪合伙人、重庆天健财经咨询公司副总经理。正高级会计师，全国会计领军人才（企业类），中国注册会计师、注册税务师、国际注册会计师、CIMA高级会员；重庆高级会计师、正高级会计师评委；西南大学、重庆工商大学、重庆理工大学会计硕士导师；重庆市财政局首批管理会计咨询专家。



梁仙艳

天健会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所项目经理。重庆大学工商管理专业（会计学方向）硕士，中级会计师。



区县投融资平台企业发展路径研究

王章礼 杨朝玉 梁仙艳

摘要：区县投融资平台企业，始于2000年前后，在2005年至2015年期间得到了快速发展。全国7000余家区县投融资平台企业，从其成立至今，在地方基础设施建设、城市功能提升、优化产业布局、促进地方经济社会发展等方面发挥了重要作用。他们是当地基础设施建设资金的主要筹集者和公益性项目建设的推动者，其功不可没。但随着内外环境发生变化（我国经济提档升级、产业结构深化调整、地方政府债务风险凸显等），国家适时颁发了国发〔2014〕43号、财预〔2014〕351号、中发〔2015〕22号、国发〔2018〕23号、国发〔2019〕9号等系列政策，要求地方投融资平台公司转型（如剥离其土地储备和代地方政府融资、做实做强产业），尽力化解地方政府和平台公司的债务风险，以避免大规模的系统性区域性风险。为此，全国各地从2015年至今，逐步推进了省、市、区县地方政府投融资平台公司的逐级转型发展工作。各级地方政府投融资平台公司在转型发展过程中取得了很好效果，但区县一级投融资平台公司，因其所在地方财政实力有限、区域资源储备不足、新兴产业发展滞后及自身存量债务较高等原因，在转型发展过程中，存在诸多困难：如企业法人地位、市场地位无法保证，企业与当地政府“难舍难分”，政企不分；还有在资金、人才、资本、市场等产业要素方面严重欠缺，而难以迈出顺利转型的步伐。

本研究是从政策导向、理论研究、案例分析、经验总结的基础上，去探

析优化区县投融资平台公司的发展路径，研究主要内容包括区县平台公司的发展历程、发展困境与转型需求、创新发展路径与攻坚克难、发展路径落地的宏观建议及操作重点。经研究，提出了未来区县投融资平台企业发展路径和实施重点举措：首先，创新发展路径增强造血功能保生存；其次，破除债务风险化解、“双主体地位”难确立两大难题奠定发展基础；再次，实施制度创新放活力、管理到位出效益、科技赋能促发展三大抓手添动能。为了让研究成果落地实处和充分发挥研究价值，本文提出了研究与统筹化解区县投融资平台公司债务风险、探索与实施基础设施建设资金“直通车”等四条政策建议，同时给出了“区域一盘棋”、“一企一策”、“一事一议”等四条操作建议。

关键词：区县平台企业 转型做实发展 创新突破 科技赋能

一、总论

（一）研究背景

地方政府投融资平台企业的产生与出现是我国财税体制变革及投融资制度变迁的产物。自1994年中央、地方实行分税制改革后，中央财政收入大幅提升，地方财政收入减少，地方政府调控税收能力大幅下降，而地方需要承担的经济建设责任却在加重，从而造成地方政府的收支缺口急剧扩大。为了推进地方基础设施建设并保障基本公共服务的有效供给，地方政府不得不想方设法解决建设资金缺口问题。本来各级地方政府要解决资金缺口有两个途径：一是政府借款（如银行贷款），二是发行政府债券。但自1995年1月1日起施行的预算法明文规定，地方政府不能发行债券；随后1996年6月28日中国人民银行发布了《贷款通则》，其中第四章第十七条对借款人进行了规定，地方政府不具备借款人资格，无法直接从银行获取贷款。为此，地方政府只有另想出路，各种名目的投融资平台公司也就应运而生。这些平台公司实质上是地方政府为筹集资金进行公益性基础实施建设而设立的国有企业，地方政府可以通过这些平台公司（国有企业）的法人资格对外进行融资，它破解了地方政府不能作为融资主体对外借款和发行债券等难题。其产生和设立的作用与影响在于：一方面为地方公共基础设施建设提供了资金保障，另一方面又增加了地方政府的直接或间接负债（更体现为平台企业的显性债务）。

地方政府投融资平台企业的产生和发展受到了中国经济发展的阶段性影响，当新经济发展进入到产业结构深化调整时期，平台企业的发展也要受到当前国内外环境形势变化的影响而进行调整和升级。2007年金融危机后，

中国政府于 2008 年开始施行适度宽松的货币政策和积极的财政政策，企业融资的条件降低，限制减小，平台企业的融资规模急剧膨胀，信贷风险迅速提升。为了整顿治理各级地方政府通过平台公司（或国有企业）带来的各种债务风险，中央政府先后出台了一系列文件，如国发〔2014〕43 号^①文和财预〔2014〕351 号^②文，对政府债务管理和风险控制进行了详细阐述，表明了国务院想完全剥离地方政府投融资平台的代政府融资功能，逐步引导平台企业转向市场化发展的信心和决心。随后出台的中发〔2015〕22 号^③文对国有企业提出了深化改革意见；其配套文件（《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》）和国发〔2018〕23 号^④、国发〔2019〕9 号^⑤文进一步对国有资产和国有资本指明了改革方向和建议。这些文件传达了党中央、国务院解决现行国有资产管理体制中政企不分、政资不分；国有资产监管越位、缺位、错位等问题的决心和信心，要求国有资本所有权与企业经营权分离，真正确立起国有企业的市场主体地位，促进国有资本市场化，建立富有生机活力的现代化国有企业制度。

（二）研究意义

1. 现实意义

随着经济提档升级和党中央、国务院对各级投融资平台企业的清理整顿步伐加快，政府投融资平台企业市场化转型成为必然。而区县一级投融资平台企业是我国最基层的地方投融资平台，与省市级投融资平台相比，区县一

^① 国发〔2014〕43 号：《关于加强地方政府债务性管理的意见》

^② 财预〔2014〕351 号：《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》

^③ 中发〔2015〕22 号：《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》

^④ 国发〔2018〕23 号：《国务院关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》

^⑤ 国发〔2019〕9 号：《改革国有资本授权经营体制方案》

级投融资平台起步晚，各方面先天能力不足，如投融资体系不完善、市场化运作手段和方法最落后、投融资专业人才最缺乏等等，造成平台企业的债务率更高、对当地土地出让的依赖程度更强，从而其市场化转型之路更为艰难。因此，研究分析区县一级地方政府投融资平台企业的转型和发展路径，以及转型发展的保障措施和落地手段，有利于促进区县一级投融资平台的可持续发展 and 防范基层区县金融风险，同时，对支持县域经济发展、促进当地民生改善等方面具有十分重要的现实意义。

2.理论意义

目前，国内外学术界、实务界、企业界对区县一级投融资平台公司的相关情况研究相对欠缺，特别是在如何优化区县投融资平台公司发展路径、破除发展障碍、发展保障措施、操作方法等方面，缺乏理论支撑、成功案例借鉴。因此，本文的研究结论与建议，有利于弥补相关研究之不足。

（三）国内外研究现状

1.国外研究现状

地方政府投融资平台企业转型发展研究是一个中国课题，国外研究文献涉及到政府债务方面的有：

（1）有关政府是否应该负债经营的研究

关于政府该不该实行负债经营：在早期的自由市场经济理论指导下，经济学家都不主张政府负债经营。如亚当·斯密（Adam Smith,1776）在《国富论》中的观点是，政府不能主动负债，除非有大规模对外战争。因为发行的政府公债，最终是由纳税人买单。大卫·李嘉图（David Ricardo.1817）也不主张政府负债。他认为政府一旦负债，为了偿还债务，就势必会增加税

负，或造成当届政府奢侈浪费的可能。而从后期的新经济理论即凯恩斯主义观点看，政府为了有效干预经济，适度举债来进行基础设施建设和提供公共服务是有必要的。因此以凯恩斯（John Maynard Keynes,1936）为代表的新经济理论者提倡政府举债。凯恩斯认为完全依赖自由市场是无法有序调节其有效供给和需求的，需要政府采取扩张性的经济政策，如实行赤字财政等来增加需求，刺激经济持续增长繁荣。勒纳（Abba Ptachya Lerner,1945）也是主张将政府举债作为一项财政工具来使用，以实现其吸纳社会闲散资金，用于公共管理，从而促进经济发展、增加国民收入的目的。Tiebout（1956）在《纯公共支出理论》中也主张政府应当提供必要的、完备的公共服务及设施，才能吸引人才，以形成和提升政府竞争力优势。Oates（1972）指出地方政府应根据当地的具体情况选择资源配置，为此地方政府进行负债经营是有必要的。

（2）有关政府债务风险的研究

关于政府债务风险方面的研究，成果比较丰富突出。Kidwell,Trzcinka（1982）^[1]对纽约市政债券的风险进行了研究，认为其市政债券的违约风险是存在的。Capeci J（1991）^[2]用市政债券的面板数据检验了信用质量对市政债券发行利率的影响，由于信用质量变化会直接影响借款利率，而信用评级变化有间接影响力，因此对市政财政行为进行约束可以降低市政债务风险。Polackova（1998）^[3]认为政府债务是影响财政平衡的一个潜在威胁，主张建立政府债务风险模型，加强举债规模控制，预防地方政府财务危机。Jun Peng（2002）^[4]研究了1998年发行的697个市政债券样本，发现经济趋势下行和信息不对称是造成美国市政债券违约的重要原因。Dabrowski（2002）^[5]在大

量实证研究基础上提出了防范风险、强化政府债务管理的方法及建议。Eskeland (2003)^[6]提出了加强预算管理、完善信息披露制度、严控债务规模等防范和化解债务风险的措施。Raju Singh,Alexander (2005)^[7]研究了1982-2000年44个国家的样本,提出要从市政债券规模方面控制地方债务风险。

(3) 有关政府投融资方式的研究

Rondinelli(1990)^[8]认为城市化的快速发展需要政府提供更多的城市服务和基础设施,地方政府只有通过多样化的融资方式才能降低政府债务风险,承担起更多的城市基础设施建设。Kumaraswamy (2001)^[9]重点研究了BOT项目管理中政府应当起到的作用:一是营造有利的投资环境来吸引私营机构,二是确保项目有效开展,最后实现私人和公共利益双赢。Bahl (2001)^[10]研究了南非在基础设施的融资问题,提出了根据基础设施的公益性程度和效用来选择融资渠道。Roever (2003)^[11]认为资产证券化是政府基础设施融资的重要渠道。Shen,Platten (2006)^[12]在比较BOT、TOT、PPP等各类投融资模式的优缺点后,提出PPP具有更高的效率和降低风险的优势,因此在发达国家越来越受欢迎。

2.国内研究现状

国内早期对地方政府投融资平台的研究主要集中在投融资平台设立的背景、原因及运行机制等方面。近年来的研究热点主要集中在投融资平台的转型发展、投融资方式创新、投融资风险评价与控制,及未来如何规范化发展等方面。

(1) 地方政府投融资平台的产生及运行机制研究

周沅帆（2011）^[13]分析了地方政府投融资平台设立的背景和条件是，城市基础设施建设所需大量融资与地方政府的财权、事权不匹配体制引起的。祝志勇（2010）^[14]提出地方政府投融资平台产生和发展的体制性原因是，各级地方政府在现有财政体制下为弥补财政赤字和满足地方竞争需要而使用的融资工具。米璨（2011）^[15]从公共产品理论、地方竞争理论、财政分权理论等多方面理论出发，探讨了地方政府投融资平台产生的理论基础。

对地方政府投融资平台的运行机制进行探讨的有：刘峰（2007）^[16]回顾了地方政府投融资平台成立背景，分析了投融资平台的运行机制和运作风险等，并从规范投资管理、拓宽融资渠道、加强外部监管三个方面提出了建议。张秋冬（2012）^[17]侧重于对地方政府投融资平台在运作过程中存在的主要问题进行研究，如政府干预过多、信息不公开透明、地方政府信用危机较高、担保方式存在法律漏洞等。

（2）地方政府投融资平台的风险研究

韩立岩，郑承利等（2003）^[18]首先提出了市政债券信用风险概念，随后利用北京市和上海市的相关数据，采用KMV信用风险管理模型，对不同债务规模的信用风险进行了评价，发现市政债券的信用风险随发债规模的扩大而急剧上升。巴曙松（2009）^[19]对地方政府投融资平台的风险进行了多元化多角度评估：从微观角度看，平台融资状况不透明，使地方政府在不同层次平台上的负债和担保风险提升；平台偿债主要依靠土地出让收入等来偿还，客观存在推高地价、助长房地产泡沫的可能；在项目投资上政府行为替代企业决策，有可能加剧产能过剩或超前基础设施投资等。从宏观角度看，平台的大规模融资可能制约宏观货币政策的调整空间等。崔斌（2010）^[20]对地方政

府债务风险的特征、现状及防范与化解进行了探索性分析，指出地方政府债务的风险特征：一是会产生“挤出效应”（大规模的政府融资“挤出”民间投资，直接损害了民营经济发展）；二是对宏观经济产生冲击（大量地方政府债务最终影响宏观经济稳定）；三是危及政治文明建设（巨额政府债务考验政府诚信，并最终影响每位纳税人）。地方政府债务风险现状是总量不清、规模巨大；或有债务比重大、潜在债务风险巨大；偿债能力低、违约率高；缺乏完善的应对风险机制等。白恩来、侯俊杰（2013）^[21]首先对地方政府债务风险的规模和结构现状进行了分析，随后剖析了地方政府债务风险存在的原因和负面影响，最后提出了控制风险的建议：如完善财税体制改革；推进地方政府投融资体系建设；加强政府债务管理等。张锐（2014）^[22]认为随着城市化战略推进，我国城投债的存量规模已相当庞大并有进一步扩张的可能，虽然其短期风险可控，但长期来看将面临集中爆发的风险。孔凯（2015）^[23]认为地方政府的债务风险主要有：投融资平台的债务规模与地方财政偿债能力不匹配；政府有效担保缺失，违约风险增大；平台融资的责任主体模糊，风险控制机制匮乏；投融资平台公司的治理机构不健全等。张瀚文（2017）^[24]分别对平台企业的投资风险、融资风险和偿债风险进行了归类分析，指出投资上绝大部分用于城市基础设施建设及公共服务事业，存在建设周期长、直接性现金收益缺乏、资金使用过程监管不到位、信息披露不及时等风险；融资上手段和渠道单一、融资质押物多为土地出让收益权、或政府房地产、或城市维护服务、或景区门票等公共事业收费权，这些融资质押物多数不可转让，在法律上不能有效保证融资资金的安全性。最终由于融资、投资环节带来的风险，进一步影响了融资—投资—偿债的闭环运行。刘红忠，许友传

(2017)^[25]在对地方政府债务可持续性及其潜在风险、主权债务违约机制及其潜在影响等进行综述的基础上,分别从四个维度(即融资模式及其演变规律、潜在风险及其扩散机制、债务重构及其风险缓释之策、债务政策应对及其制度设计)对债务重构及风险缓释进行了理论分析。

(3) 地方政府投融资平台的投融资方式创新研究

如何创新地方政府投融资平台的投融资方式、拓宽投融资渠道一直是地方政府投融资平台所面临的重点和难点。郑春,王安良(2005)^[26]主要从融资的角度分析了江西国际信托投资公司与地方政府合作,首创了土地储备信托项目,以新城建设和土地储备为对象进行融资的新模式,并对信托方式融资后的问题,如管理不规范、对所融资金不能完全控制、项目方挪用资金的风险、发行失败的风险、政府项目产生收益的长期性与委托人(投资者)获利预期的短期性矛盾等提出了详细可落实的建议。张志峰(2010)^[27]认为要拓宽投融资平台的资金来源,证券化可以打破平台公司对银行信贷的过度依赖。韩生玉,李鹏飞(2011)^[28]认为保险公司可以成为地方政府投融资平台的融资合作方,同时也指出双方的合作会面临着资金安全、风险管理等方面的挑战。周沅帆(2012)^[29]对基础设施建设融资、政策性产业基金以及农业产业投资公司三种投融资模式进行了对比分析,总结了每种模式(包括BOT、TOT、TOT、PFI、ABS模式)的优缺点,并以山东和天津为例分析了各融资模式存在的问题和建议。孔令辉(2016)^[30]认为地方政府投融资平台可以参与国家重点产业投资基金,以获取产业投资基金的资金支持。胡恒松(2017)^[31]等人提出了通过引进拟上市公司进行IPO、新三板挂牌等股权融资方式,降低平台融资成本。

（4）地方政府投融资平台的转型发展路径研究

国发〔2014〕43号（《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》）文明确了政府举债融资“正面清单”和“负面清单”，建立了我国地方政府债务管理新框架，从此拉开了政府债务管理及其投融资平台转型的序幕。随后，学者们对地方政府投融资平台的规范化发展及转型路径的研究成果逐渐增多。李经纬（2015）^[32]首先分析了城投平台具有继续存在的必要，其后针对平台存在的问题提出了转型发展的原则和路径。黄旭峰（2014）^[33]指出地方政府融资平台转型发展必须解决三大问题：一是树立市场化意识，二是克服对政府的依赖心理，三是重新定位，明确发展转型的方向。李天德、陈志伟（2015）^[34]认为投融资平台转型要分类推进：将盈利性项目完全覆盖型平台转制为市场化经营主体；将盈利性项目部分覆盖的准公益型平台转制为地方公营机构；将完全没有盈利性项目的纯公益性平台裁撤或并入政府有关部门。孙萌萌（2016）^[35]认为融资平台转型应按照国家不同项目性质分类管理，在转型过程中引入社会资本，逐步清理存量资本，从而完善其债务体系。罗桂连（2017）^[36]提出融资平台转型应与PPP模式协同发展，逐步实现政府投融资模式的转型升级。孙洁晶、张建新（2017）^[37]提出全覆盖型转制为普通企业、半覆盖型转制为公营地方机构、无覆盖型转为专业运营企业的路径选择。

3.文献评述

从国内外研究文献来看，学术界对地方政府投融资平台的产生及运行机制、投融资方式创新、投融资风险评价与控制，及转型发展方向等方面都进行了比较深入的研究，但这些文献也存在一定的不足之处。尤其是对地方政府投融资平台的转型发展路径研究尚待深入，过去的研究大多比较笼统地分

析了投融资平台企业在发展进程中面临的主要问题，侧重对解决问题入手来提出转型建议，思路侧重于微观角度，缺乏在体制上、理论方面的宏观层面深入剖析，并提出转型发展路径安排。其次，在区县一级的投融资平台企业的研究文献不多，而区县级地方政府在投融资方面存在的痛点更多，如何解决好中国县域经济发展面临的投融资矛盾，切实做好区县投融资平台企业的转型发展更为必要。在这样一个前提下，本研究成果提出的区县投融资平台企业转型发展路径研究更具有启示意义。

（四）研究思路与方法

1.研究思路

本文首先对我国区县地方政府投融资平台的发展历程及路径依赖进行了梳理和总结，为后面的路径选择及创新研究奠定基础。其次从区县地方政府投融资平台企业在新形势下面临的发展困境等进行了归纳分析，并对其转型需求和转型困境进行深入论证的基础上，进一步为转型路径创新做好铺垫，寻找适当的突破方向。最后从宏观和微观两个层面提出了区县投融资平台企业发展的具体措施。

2.研究方法

本文主要是以文献整理和案例分析法为主来展开研究。其中文献分析法在本文的第一、二章，收集分析了国内外关于地方政府投融资平台的主要研究成果，以寻求本文的研究思路和方法。案例分析法贯穿全文，主要体现在本文的第三章，分析了重庆市 100 余家区县投融资平台企业发展的基本状况和面临的困境。

（五）创新与不足

本文的创新点主要体现在以下两个方面：第一，将区县一级融资平台公司作为研究对象，弥补了现有文献主要涉及省市一级投融资平台而较少关注区县一级的不足。本文重点以重庆市的区县一级地方政府投融资平台公司为研究对象，选取一些比较典型的平台公司作为案例样本进行分析，探究其在新形势下的发展困境和转型路径选择，对支持重庆市县域经济发展具有十分重要的现实意义。第二，本文的研究强化了投融资平台转型发展路径研究的系统性，现有对地方政府投融资平台的转型发展研究的文献大多从转型发展的必要性、转型发展的对策措施等方面进行比较笼统、宏观的分析，较少从根源上剖析投融资平台产生发展困境的深层次原因。本文则从分析投融资平台的发展困境与转型需求出发，在厘清背景后再进一步提出创新发展路径，增强了投融资平台转型发展路径研究的系统性。

本文的不足之处主要体现在两个方面：一是数据定性分析中，区县投融资平台企业的具体数据具有保密性，既难以全面获取，同时，也不便于全面展示，可能影响了说服力；二是受研究者的能力和实际经验限制，对区县投融资平台企业转型发展路径的研究可能存在站位不高、视角不全、措施不足等缺陷。

二、区县投融资平台企业发展历程

（一）区县投融资平台企业发展历程

国发〔2010〕19号^①文指出，地方政府融资平台公司指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体。财预〔2010〕412号^②文指

^① 国发〔2010〕19号：《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》全文

^② 财预〔2010〕412号：关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知

出，地方政府融资平台是由地方政府及其部门和机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，具有政府公益性项目投融资功能，并拥有独立企业法人资格的经济实体，包括各类综合性投资公司，如建设投资公司、建设开发公司、投资开发公司、投资控股公司、投资发展公司、投资集团公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心等，以及行业性投资公司，如交通投资公司等。按行政级次划分：有省级平台、市级平台、县级平台，其发展历程基本遵循了从上（省级）到下（区县级）的纵深发展过程。

1. 萌芽起步阶段

1987年底成立的上海久事公司是我国第一个地方政府投融资平台的雏形。它是上海市采用“自借自还”方式利用外资进行基础设施建设的投融资活动载体，它的成立拉开了我国地方政府投融资平台设立的序幕。

1994年进行的分税制改革促进了地方政府设立投融资平台公司的内外部条件：一方面，分税制将中国的税收收入分为中央收入和地方收入两大类，其中中央收入占据了大头，地方仅保留了少部分财权，地方财权得到大幅压缩。根据统计数据显示，1993年中央和地方的财政收入占全部财政收入的比重分别为22%和78%，而到了1994年这一比重分别变为了55.7%和44.3%。与分税制改革前相比，地方财政收入下降了30%^[38]。另一方面，地方政府需要承担的事权并没有相应减少，事权与财权严重不匹配，收入上地方政府约占50%，而支出上却高达85%。经梳理，改革开放以来，地方财政收入总量增长100倍，而支出则增长了300倍^[39]。地方政府面临大量的基础设施建设与经济建设任务，地方官员为了赢得好的政绩，为了解决基础设施建设的资

金不足问题，只有想方设法寻求新的收入来源，或举债、或依靠“土地财政”。而旧预算法禁止地方财政负债，因此各地政府只有借助各类平台公司进行隐形举债。这使得各类平台公司在此阶段得以起步发展。

2. 缓慢发展阶段

为了缓解 1997 年东南亚金融危机对国内经济和对外贸易的冲击，国内加大了基础设施投资力度。按照当时的投融资体制，国家级基础设施建设项目地方政府也要按照一定比例配套中央的财政资金，这就造成了地方政府还需要拿出资金来支持国家级项目，使得本身财政资金吃紧的地方政府更加需要融资。在地方政府不得发行政府债券、又自身财政资金吃紧的条件下要完成国家规定的投资，地方政府就只有依赖于地方平台公司进行间接融资。自此，地方平台公司得以快速发展，各地方政府纷纷开始组建城投公司，由平台公司采用 BOT、BOOT 等各种形式融资。平台公司面临的各种问题也越来越多，地方政府的隐形债务风险加大。国务院开始意识到地方政府平台公司带来的债务问题，于 2004 年发布了《国务院关于投资体制改革的决定》，开始对一些平台公司进行改组，促使其建立现代企业制度，回复其法人治理结构，并吸引社会资本参与，形成多元化股权结构。

3. 快速扩张阶段

2008 年受全世界金融危机影响，加上国内南方多省雪灾和四川汶川大地震损失严重，国内经济发展压力增大，为此国务院提出了 4 万亿的巨额经济刺激计划。该计划主要投资于基础设施领域，目的是为了“保增长、扩内需、惠民生”，在此背景下，平台公司的融资作用进一步凸显，地方政府更加积极地筹建地方投融资平台，使各类各级平台公司呈迅速扩张态势。据

中国人民银行 2010 年《中国区域金融运行报告》和中国银监会《2010 年二季度经济金融形势分析通报会议》统计，截止 2009 年末，我国地方政府投融资平台由原来的 3000 多家扩展到 8000 多家，总资产规模达到 9 万亿元人民币，其中贷款规模约为 7.38 万亿元人民币。县级地方投融资平台发展到约 5000 家，约占平台总数 60%，贷款余额约为 2.2 万亿元人民币，占贷款总额 29%，平台公司呈现向县级城市纵深发展的趋势。

4.规范调整阶段

2010 年 6 月国务院发布了《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，开始规范地方平台公司的管理问题。2011 年 10 月 20 日，财政部下发通知，允许深圳、广东、浙江、和上海的地方政府，在获得国家审批额度后发行市政债券^[40]，以此来降低地方政府对平台公司融资的依赖。2012 年 3 月，银监会召开了“地方政府融资平台贷款风险监管工作会议”，明确规定了银行等金融机构不可新增平台公司的贷款额度，严控平台公司的贷款规模。尤其是在 2014 年 8 月《预算法》修改后，明确规定自 2015 年 1 月 1 日起地方政府可以通过自行发行债券筹集经济建设的部分资金；加上 2014 年 10 月为配合新《预算法》，国务院又颁布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》，进一步明确了地方政府部门可以举债，但不得通过企业或事业单位举债。这一系列政策意见出台，进一步切断了地方政府通过平台公司融资的渠道，真正触及到平台公司生存的根本，对平台公司的规范治理越来越严格，促使各平台公司转型调整、逐步市场化、规范化。

5.收缩转型阶段

2016 年以来，以政府信用为担保的各平台融资受到了来自国务院及财

政部的政策约束，地方政府投融资平台在失去政府信用背书的条件下融资能力大大减弱，平台公司的融资规模急剧收缩，平台企业原有生存模式不可持续，必须全面转型。尤其是财金〔2018〕23号^①文对国有金融企业提出了四大禁区（四大“不得”）：（1）不得直接或间接为地方政府及其部门提供任何形式的融资；（2）不得违规新增地方政府融资平台公司贷款；（3）不得要求地方政府违法违规提供担保或承担偿债责任；（4）不得提供债务性资金作为地方建设项目、政府投资基金或政府和社会资本合作（PPP）项目资本金。财金〔2018〕23号文是从资金供给端及源头处遏制地方政府平台公司的投融资行为。

（二）区县投融资平台企业发展模式

按照财政部、发改委、中国人民银行和银监会四部委的规定，所谓地方政府融资平台，是指由地方政府及其部门和机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，具有政府公益性项目投融资功能，并拥有独立企业法人资格的经济实体^②，具体类型包括城市建设投资公司、投资集团公司、投资开发公司、建设开发公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心、交通投资公司等。

1. 设立方式

政府职能部门设立：建委、农委、文旅委、土储中心等政府职能部门，以国有资产投资设立国有独资公司。

管委会（政府派出机构）设立：高新区管委会、经开区管委会、工业园区管委会、农业园区管委等政府派出机构，主要以国有土地设立国有独资公司。

^① 财金〔2018〕23号：《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》

^② 国发〔2010〕19号：《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》

平台公司设立（中期为主）：大平台公司设立二级平台公司，综合性平台公司设立专业性平台公司。

2.业务模式

（1）综合模式。如城投、城建集团（公司）一般承担所在区县的城市或乡村建设职能，是所在行政区域内重大项目的投融资主体，并负责重大项目的建设与公用事业的运营管理等，其业务范围广，具体包括如土地收储、项目建设、工程施工、产业投资、资产经营等各种基础设施及公共服务。

（2）专业模式。行业平台类公司，如各地的公租房（保障房）公司、水务公司、文旅公司，它们是城市建设中某一特定领域的投融资、建设与运营的主体，同时承担所在行业领域的部分管理职能。行业平台公司一般有自已的施工、运营队伍，业务相对单一，但专业技术优势明显。

（3）片区模式。同一大行政区域内，划分几个小的行政区域，每个小行政区域内设立的平台公司，把其辖区内的国有资本相关业务全部承揽。如各园区开发公司、产业园投资公司等。其职能如同园区内的城投公司。

3.盈利模式

（1）实质不盈利。平台公司的核心职能是融资，根本不以盈利为目的；它最大客户是当地政府，不能盈利；融资主要用于项目建设、招商引资、产业孵化、发放工资、费用支出，无法盈利。

（2）形式上盈利。融资需要平台公司盈利，利润主要来源于政府补贴、项目包装、关联交易。

（三）区县投融资平台企业的历史贡献

1.数量众多

在各级地方投融资平台中，有省（直辖市）级、地市级和区县级。其中从数量上看，区县级的平台公司最多。根据 2018 年底公布的数据，全国地方政府投融资平台公司 9000 余家，其中，县级政府投融资平台数量占全部投融资平台公司总量的 67.21%，其次是地市级平台，占比 29.56%，省级平台公司数量占比只有 3.23%^[41]（详见图 1），县级地方政府投融资平台公司 6000 余家。

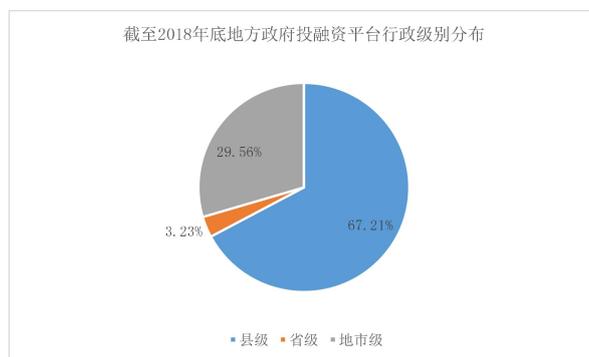


图 1 截至 2018 年底各级地方政府投融资平台数量占比结构图

数据来源：银监会 前瞻产业研究院整理

2. 贡献巨大

我国经济的快速发展，创造了“中国速度”，经济总量在 2018 年首超日本全球排名第二。在我国经济高速发展过程中，区县投融资平台企业加速了城镇化与工业化进程、大力补充了县级地方政府基础设施建设资金不足、极大保障和改善了民生，其贡献巨大、功不可没。

（1）推进了城镇化进程。在城镇化建设进程中，区县是接纳农村人口转为城镇人口的第一阵地。县、镇、乡、村幅员面积辽阔，既有县城、乡镇的城市基础设施建设，又有乡村道路交通及新农村建设等大量资金需求，区县地方政府融资平台的大部分资金投资于这些城乡建设项目，为城镇化的建设做出了不可磨灭的贡献。由图 2 可以看出改革开放后我国的城镇化率从

1995年开始出现拐点，自此城镇化率迅速增长，从1995年的29.04%上升到2019年的60.60%^①。这期间我国城镇化发展离不开地方政府投融资平台的投资。



图2 改革开放以来我国城镇化率变化趋势图

数据来源：根据中国统计年鉴（2020年）数据整理

（2）补充了区县地方政府基础设施建设资金不足。相比更高级别的省市级政府，区县一级的经济体量小，税收收入少，但县域地方政府的经济职能并没有减少，其中一项为本区域群众提供公共基础设施建设和公共服务的职能更是考核地方政府官员政绩的重要指标。由于县域经济的外来资金较少，加上基础设施建设对资金投入的需求量大、收益不高且周期较长，对民营经济等社会资本的吸引力不足，在地方政府财力有限的情况下，平台公司融资能很好地缓解地方基础设施建设带来的资金压力。

三、区县投融资平台企业的发展困境与转型需求

（一）发展困境

1. 外部环境不利变化

（1）经济环境变化。经济环境变化的要点包括：工业化、城镇化进入后期；GDP增速放缓、投资边际贡献率下降；土地财政不可持续；部分大宗物资资产价格出现下降趋势；环境保护力度加大等。这些经济发展环境的改

^① 中国统计年鉴（2020年）

变要求平台企业从单纯靠资源投入的粗放型向内涵质量提升的集约型转变。

(2) 政策导向变化。从2000年至2014年,国家政策对平台公司的发展从默认到监管、到强约束,国发〔2014〕43号1文发布后,国家政策对国有企业的监管进一步强化,涉及的政策要点主要包括强化地方政府隐性债务管理与增量债务管理、平台公司分类监管与转型、国有资本所有权与企业经营权分离,深化国有企业国资改革,推动国有经济布局优化和结构调整等。

2. 内部资源与能力不足

(1) 产业要素欠缺难于立足市场。由于多数平台公司成立之初是为了满足地方政府融资功能的需要,重融资轻经营,平台公司市场化程度低,经营性与技术性人才匮乏、注入资本存在水分等,使这些平台企业难以立足市场,后续发展需要补足产业要素欠缺,寻找产业发展之路。

(2) 经营性资产少盈利能力低。平台公司资产规模较大,区县平台公司资产少则几十亿元,多则上百亿元,但资产构成主要为公益性资产、往来款项及货币资金,经营性资产占比通常在20%以下,且多为房产(如商业门面、安置房余房),加上部分房产多处于闲置状态。经营性资产少导致平台企业的盈利能力低下,现金流量严重不足,债务性风险增加。

(3) 机制体制僵化要素活力不能充分释放。区县平台公司政企不分,企业俨然是地方政府的延伸,机制体制僵化,明显压抑了要素活力,主要表现在以下几个方面:

一是用人机制僵化。干部任免行政化、员工聘用关系化等现象比较普遍,导致经营性、技术性人才引进困难,人才要素没有活力;二是薪酬体制没有起到激励效果。工资、绩效实行平均主义,工资总额、人均工资实行双控,

上有封顶下有保底，工资与绩效不挂钩，干多干少、干好干坏一个样，使按劳分配成为空谈。三是资金调配与运用受行政命令影响。平台公司缺乏经营自主权，资金筹集与大额支付受地方政府影响或监管，企业主动经营的积极性下降、能力得不到培养，造成企业资金风险在平台公司之间“串串烧”。四是平台企业对外投资、经营市场化程度低。平台公司的项目投资与股权投资，往往任务性安排远多于市场化运作，导致投资论证不充分、投资后监管流于形式、投资收效甚微。

3.合规、债务与审计三大风险凸显

(1) 合规风险。合规性风险主要包括四点，一是政府性功能未实质性剥离，依然不同程度参与土地储备、融资、招商引资、公益性资产管理等政府职能；二是作为业主方融资建设公益性项目，违背《政府投资条例》、《政府购买服务管理办法》等法规；三是大量公益性资产对应的项目融资未纳入地方政府隐性债务范围；四是持有大量公益性资产。

(2) 债务风险。债务风险包括平台公司的存量债务风险和增量债务风险，存量债务本息“压力三大”，增量债务“雪上加霜”。

存量债务风险高的原因如下：

①无力支付利息。平台企业的经营收益、投资收益、资产处置、政府补贴等合计金额低于到期应付的有息负债利息。迫不得已只有借新债支付利息，导致有息负债呈滚雪球式增长。

②有息负债到期集中度高。区县平台公司的有息负债，分为流动资金贷款和项目融资，流动资金贷款期限一般1-2年，占比约20%，项目贷款期限一般3-5年，占比约80%，平均融资期限约3.5年，本金年平均到期还债率

接近30%。这样高集中度的还贷率带来两大问题：一是难以筹集资金归还本金，二是项目贷款到期后又需要“包装”新的项目，贷款成本越来越高。

③真实的资产负债率过高。区县平台公司为了融资需要，存在不同程度的虚增权益或资产，如果剔除虚增部分的权益或资产，多数区县资产负债率超过控制线，有的甚至超过100%。为了控制和降低资产负债率，获取新的贷款，企业又会增加很多“操作”，消耗有限的财力和人力。如此拆西墙补东墙，墙墙有洞，借新债还旧债，债债不清，是当前平台公司的普遍现象。

增量债务风险急剧上升的主要原因如下：

①年年新增的基建投入需要资金。虽然工业化、城镇化投入在减少，但面对经济下行压力和提升城市品质需要，地方政府都在大力进行基础设施建设。但是，经济下行与降税减费效应叠加，以及地方政府新增债务的强监管，地方政府基本无钱投资基础设施建设，资金来源主要还是依靠平台公司融资（西部地区社会资本占有少且社会资本多不愿意投资于收益较低的公益性项目）。

②配合当地政府增加政府性基金收入。税收在减少，导致地方政府的一般公共预算收入减少，但一般公共预算支出则没有减少。地方政府为了“三保”（保运转、保工资、保民生），势必增加政府性基金收入，主要途径一是“高价”（超过市场可接受价格）出让“生地”（短时间内不开放的土地），二是出让停车位、广告位等资产经营权。这种亏本买卖，只有平台公司配合才能进行交易。

③负债保运转。平台公司的经营活动净现金流与投资收益之和，小于存量债务利息、费用性开支、员工薪酬等运转之和，新增债务就成了保平台公

司运转的主渠道。

(3) 审计风险。城投债爆仓追责中介机构、政府与企业领导离任必审、项目绩效评价以审计为前置程序、使用中央或地方政策资金的项目验收以审计为基础，平台公司面临多重审计压力，审计风险陡增。同时，平台公司还存在资产不实、账务不规范、大额资金在平台公司与政府职能部门之间划转、项目从立项到验收的各环节都存在不同程度的合规性问题等，在审计频次和审计力度加大、中介不再愿意背锅、自身“纸包火”及“掩耳盗铃”的三重效应叠加下，审计风险爆发的可能性增加。

同时，审计风险又会诱发债务风险和合规风险，三项风险相互影响、相互叠加。

4. 区县资源禀赋不足

(1) 区县产业要素相对欠缺，发展产业经济相对困难。工业化与城镇化导致产业要素向发达地区、大中型城市聚集，区县发展产业所必需的市场、资金、技术、人才、资质、材料等要素相对欠缺；同时国有产业资本主要集中在央企和省市级地方国企，区县级国有企业以平台公司为主力，涉及的产业体量小、体系不完善、要素欠缺、产业链不完整、产业生态未形成，这些都制约了区县平台公司发展产业经济。

(2) 区县财力相对较弱致融资难度加大。区县 GDP 总量、财政一般公共预算收入与省市级地方政府相比，无疑小很多。但平台公司的融资主体信用等级与所在区县的财政实力直接相关联，即地方财力强平台公司信用等级就高，反之亦然，因此同等资产规模的区县平台公司的信用等级会低于省市级平台公司，造成区县平台公司的融资难度加大，融资成本更高。

区县平台公司的发展，除了面临上述外部不利环境变化的共性化因素影响外，还受到内部资源禀赋不一、企业能力不足、合规、债务与审计三大风险叠加等个性化因素的制约。以重庆市××区属国有企业的发展与转型为例，全区共有国有全资、国有控股及国有参股企业65户，其中，一级公司12户，一级子公司（二级）27户，二级子公司（三级）4户，国有企业对外参股（四级）22户^①。这些平台企业具体又面临以下问题：

一是管理层级过多，工作效率不高。一级、二级、三级，平台企业的主营业务分散、法人链条过长、决策效率低下，这些问题在新形势下，面对国内外严峻的竞争环境，迫切需要改革调整，以达到“瘦身健体、提质增效”的效果。

二是债务负担过重，系统性风险增大。该区一年的一般公共预算收入不超过30亿元，但截至2019年4月30日，区属国企的带息负债余额为238.06亿元，纳入政府性债务的负债余额127.79亿元，尽管账面资产负债率是64.53%，其实真实资产负债率达到了140.27%。沉重的债务压力，导致平台公司活力下降，经营及偿债能力较差，同时也加大了地方政府的债务风险。

三是平台企业盈利水平较低，市场竞争力弱。区属国企两年一期收入41.48亿元，净利润-0.03亿元。收入主要来源于土地整治、代建及工程建设等。各平台企业市场化程度低，没有形成自身核心竞争力，迫切需要调整、重组（业务重组或资产重组），以增强企业内在活力、市场竞争力和发展引领力。

（二）转型需求

区县平台公司处于“内忧外患”的境地，转型发展是必经之路。推动转

^① 22户参股企业中包含两户基金公司，分别是××环保产业基金与××股权投资基金。

型，既有外力驱动也有内在需求：

1.外力驱动

（1）剥离政府职能以防范区域性、系统性金融风险。强化地方政府债务管理、深化国有企业改革及分类推进平台公司转型等相关法规都明确要求剥离平台公司土地储备、代政府融资、招商管理等政府职能。之所以要剥离政府性职能，目的是切断政府与平台公司共同运作“土地财政”的纽带，以控制地方政府债务（包括隐性债务）规模及增速，更好防范与化解区域性、系统性金融风险。

（2）实现国有资本“三大聚焦”，以进一步发挥国有资本“三大”作用。工业化、城镇化后期，土地财政难以为继，地方经济要稳中有升，实现从高速增长向高质量发展转变，必然要求国有资本实现“三大聚焦”：向关系国计民生的公共服务领域聚焦、向重点基础设施领域聚焦、向战略性新兴产业领域聚焦^[42]，以充分发挥国有资本“三大作用”，即国有资本在公共服务领域的保障和托底作用、在重大基础设施领域的支撑作用、在发展战略性新兴产业中的引领作用。

2.内在需求

（1）面临现实问题——资金链面临断裂。重建设轻运营、重融资轻管理的运作模式，使平台公司的资金链面临断裂的风险。为了生存，堵漏止血和增强自身造血功能，平台公司转型发展已刻不容缓。

（2）解决长远问题——企业和员工的出路渺茫。平台公司当前已陷入借新还旧的恶性循环，债务滚雪球式增长，企业与员工的出路何在？平台企业要良性发展就必须通过转型实现从政府“兜底”到自身“内生式”发展和

增长，才能让企业和员工看到希望。

四、创新发展路径与攻坚克难

平台公司转型的核心是面向市场化、盈利化转变，形式上要剥离平台公司的土地储备、代政府融资、招商管理等政府职能。地方政府平台公司转型发展的整体思路是：创新驱动、做实产业、控制风险。总体上要围绕“一条主线”、破解“两大难题”、实施“三大抓手”推进工作。“一条主线”是指创新发展这条主线，通过创新路径增强企业自身的造血功能保生存；“两大难题”是指破解债务风险化解和企业主体地位难确立两大难题奠基础；“三大抓手”是指制度创新放活力、管理到位出效益和科技赋能促发展添动能。

（一）创新发展路径增强造血功能保生存

1.原有发展路径已步入死胡同

（1）原有发展路径。平台公司的核心职能是融资，其发展基本路径是：资本撬动做大资产规模→维持与增加资信等级→包装融资→资金投放。资金投放包括项目支出、股权投资、产业孵化等。

（2）发展支撑。平台公司自身无造血功能，融资支撑是地方政府信用背书，还款来源是土地财政。

（3）步入死胡同。土地财政难以为继、政府债务强约束、平台公司新增债务不再由地方政府兜底，各种外部因素变化导致平台公司原有发展路径已经走不通了。

2.以转型为契机创新发展路径

（1）把握转型契机。内忧外患已让平台公司处于风口浪尖，外力驱动平台公司转型，内在生存与发展需要也促使平台公司转型。因此平台公司应

把握好转型契机，主动剥离政府融资职能，控制好增量债务并化解好存量债务。

(2) 创新发展路径。摆脱了融资桎梏，平台公司新的发展路径为：资源变资本→充实经营性资产→增加营业收入→成本管控出效益→收支控制资金结余。

(3) 新旧路径变化之处。同原有发展路径相比，新路径的变化之处在于：一是资本由原来的公益性资产或货币资金变成经营性资产；二是增加资产在于增加营业收入而不是做大资产规模增加资信等级；三是资金来源以内源融资为主而不是外部带息负债融资为主。

3.具体发展路径

具体发展路径多元化，在深入调研分析的基础上，根据平台企业的不同优势，结合地区产业情况，按照整体优化布局、分类整合重组、“一企一策”的原则选择不同的具体发展路径。

(1) 纵向一体化发展路径。实施纵向一体化战略，整合区域内设计、施工、材料、运维等核心业务功能，打造全产业链优势，从单纯投融资到投资、建设、运营一体化转变，提供“融、投、建、管”综合服务，以整合产业链为抓手培育核心竞争力，实现从投融资平台到产业链运营平台的转变，做大做强做优产业。纵向一体化产业链考验的是地方政府投融资平台公司在转型过程中应对各种风险的能力。

(2) 横向多元化发展路径。实施横向多元化战略，将同质或关联企业通过横向联合、纵向整合或并购重组，实现主业突出，优势叠加，做大产业规模。如围绕城市建设、产业升级整合地产、交通、水务、市政、文化、旅

游等相关产业资源，实现区域内资源共享和优势互补，扩大地方投融资平台公司的产业规模和行业影响力，培育和打造综合的城市运营商和产业发展服务商。打造多元化的城市建设运营产业，必须从体制机制、管理模式、业务整合等多方面进行针对性设计，避免陷入“集而不团，大而不强”的多元化陷阱^[43]。

（3）产业专业化发展路径。实施产业专业化分工战略，形成专业性运营的地方投融资平台公司，只专注特定行业和特色领域，做精做深成为“小巨人”也是地方投融资平台公司转型的一条路径。毕竟对某些区县平台而言，走综合性、一体化、多元化产业存在一定的整合难度。如中西部一些平台公司走专业化发展道路，也取得了较好的成效：把施工、交通、水务、水利、旅游、能源等经营业务进行专业化分工与经营，把原有相关平台公司整合转型为专业性经营国企，形成了专注于施工、交通、水务、旅游、能源等领域的城投、交投、水投、文投等若干相对独立的专业性建设运营的地方投融资平台公司。

（4）金融集聚化发展路径。不少区县平台公司都有在基金公司、担保公司或小额贷款等类金融领域的投资或参股，在条件许可或金融基础较好的前提下寻求在金融产业链上的发展，通过自营、并购或参股等方式提供金融服务。目前已经有不少投融资平台公司布局金融板块。投融资平台公司可以通过金融控股布局，促进公司融资方式多元化，降低融资成本和信息不确定性。大型投融资平台公司主要采取参股控股的方式布局金融行业，比如，天津泰达集团在发展过程中，除了进行产业投资外，也布局了金融产业，形成了“金融是核心，公用事业是基础，新资源开发是方向”的产业格局^[44]。

(5) 混合所有制改革。混合所有制是深化国有企业改革发展的重要举措，对投融资平台公司同样适用，特别是平台公司的下属企业。推进平台公司所有制改革工作，常用两种方式，一是对一级平台公司的下属专业公司进行混改，引进战略投资者；二是对转型为商业类的一级平台公司进行混改，并对纳入其控制的企业进行业务、资产、人员整合。

4.创新发展路径案例

(1) ××区城投公司纵向一体化发展

企业基本情况。××区城投公司（简称区城投公司或公司），由区城建委于2008年5月投资设立，注册资本15亿元，主要负责融资进行地方土地收储开发、城市改造与建设、公路施工、公租房建设。2018年年底，公司资产总额220.00亿元、负债总额152.00亿元，带息负债余额130.00亿元、平均融资成本6.5%；2018年度营业收入11.54亿元、利润总额6,483.00万元。

企业发展困境。带息负债规模较大、贷款到期集中度高，缺乏市场化业务来源、经营现金流量严重不足，贷款本息依赖新增负债。

一体化发展。区城投公司在区深化国企改革领导小组的牵头下，推进转型发展工作，企业定性为公益类企业，实施一体化发展战略。在区国资委、区财政局、区建委的共同协调下，2018年底至2019年底，实施了一系列整合发展措施：将区国资委投资设立的工程设计院、建工企业行政划转至旗下，收购民营搅拌站，新设立石粉开采公司、河沙采掘企业，采用收购贷方式盘活区属经营性房产。

取得初步成效。经过全面整合与发展，区城投公司财务状况、经营效果

都得到了明细改观，到2019年底，该公司资产总额达到400亿元，资产负债率降低到59%，2019年实现营业收入19亿元、利润总额1.82亿元，经营活动净现金流2.02亿元。

（2）××县旅投集团公司专业化发展

公司基本情况。××县旅投集团公司（简称县旅投公司或公司），原是该县第一大平台公司的子公司，在2012年9月独立出来作为县国资管理中心直管一级企业，注册资本1.8亿元，主要负责该县景区打造与运营管理，下设三家子公司，分别是旅游开发公司、电子商务公司、陶土开采公司。合并口径计算，在2019年6月底，该公司资产总额13.08亿元、负债总额9.45亿元、带息负债余额6.58亿元；2019年上半年营业收入2.17亿元、利润总额-400.00万元。

发展困境。县旅投公司由于成立时间短、资产规模小、经营处于盈亏边缘，资信等级低，融资需要其他平台公司担保，发展缺乏支撑和后劲。

产业专业化发展。县旅投公司在县国资管理中心的统一部署下，实施产业专业化发展战略，大力发展旅游产业、电商产业和陶瓷产业，其中陶瓷产业打造路径，选取核心内容摘抄如下。

第一步：陶土集中开采销售、形成市场化定价机制、建成陶土资源交易市场；

第二步：用研发、生产、仓储、物流、办公所需土地投资成立陶瓷产品生产企业，稀释部分股权，引入战略投资者、财务投资者进行混改，引进资金、技术、人才，生产销售陶瓷产品；

第三步：发展成为产业集团

- ①打通全产业链：研发、开采、提炼、生产、销售；
- ②形成产业集群：日用陶瓷、卫生陶瓷、艺术陶瓷、建筑陶瓷、特种陶瓷；
- ③健全配套机构：行业协会、研究中心、检测中心、实践基地、交易市场、博物馆、会展中心；
- ④提升影响力：通过举办陶瓷产业发展论坛、赞助大型体育赛事等方式提高知名度与美誉度；
- ⑤进行股权投资：有选择性地对区内陶瓷企业进行股权投资；
- ⑥借力金融：成立陶瓷产业发展基金、联合供应链金融平台，促进材料改良、技术创新、生产自动化、产品更新换代，实现产业升级。

第四步：设置合理的股权架构，建立健全现代企业制度规范内部管理，突出主业、营业收入逐步增长，成本管控得力、盈利能力持续增强，形成核心竞争力，企业择机上市。

（二）破除转型两大难题奠定发展基础

区县地方政府投融资平台企业转型发展面临两大难题：一是债务风险过高，随时面临“爆仓”的风险；二是平台企业的“双主体”地位（法人主体地位和市场主体地位）难以确立，企业与地方政府间由于管理体制不顺畅，政企关系是“难舍难分”。

1. 债务风险化解

存量债务风险与增量债务风险双重叠加，化解平台公司债务风险成为重中之重。

（1）存量债务风险化解要点如下

①主要风险点：带息负债到期集中度高和高额利息无钱支付。

②风险来源：代政府融资建设，政府未进行公益性项目回购或置换。

③化解措施：冻结存量债务本金（即本金在相当长一段时间内不用归还，实现时间换空间），降低带息负债利息至定期存款利率水平。

④措施理由：理由一，公益性项目建设资金实际上来源于居民存款，金融机构只是中间人，公益性项目的受益人是居民，出资人与受益人重合，资金利息降至定期存款利率水平不会损害出资人和受益人的利益。理由二，不论是地方政府还是平台公司，都已经无力全部归还平台公司的带息负债本金。理由三，如果平台公司的存量带息负债真正归还金融机构，金融机构的贷款规模、利息收入将出现大规模下降。理由四，公益性项目融资应该具有公益性，金融机构作为中间人不应该按照商业贷款性质收取资金利息。

（2）增量债务风险的化解要点如下

①主要风险点：债务增速超过企业盈利增速，利息吞噬企业现金流，导致转型发展功亏一篑。

②风险来源：地方政府将超过财力承受的新增基础设施建设资金需求无偿转嫁给平台公司。

③化解措施：对基础设施建设控总量与调结构并行，政府与平台公司之间发生的经济事项要实现双向有偿机制，并建立基础设施建设资金“直通车”制度。

对基础设施建设“控总量”的内涵包括三点：一是基础设施建设必须结合城市发展与产业规划，编制基础设施5年投资规划并制定年度实施计划，不能随性而建；二是提升强化存量基础设施的运营管理能力，尽量减少新增

基础设施投资；三是基础设施建设投资与进度要与地方财力相匹配，做到量入为出。

“调结构”是指调整投资项目的结构：一是关系国计民生的项目有保障地安排、涉及考核项目的优先安排、其他项目视建设情况和前期手续进展情况适当安排；二是调整政府投资与民间投资在基础设施项目投资中的比例，尽量吸引社会资本参与基础设施投资。

“双向有偿机制”的内涵是指地方政府与平台公司之间，平台公司不能无偿占有与使用国有资产，必须按照必要的报酬率缴纳国有资本收益金，同时，政府要按照协议购买国有企业的服务，不能无偿占用平台公司资金或摊派各种任务。

基础设施建设资金“直通车”的内涵，是指资金聚集与投放，不用金融机构参与或者金融机构即使参与也不能赚取息差。

④措施理由：超越地方政府财力来建设基础设施是造成平台公司高负债的根本原因，同时政府与平台公司之间“经济一体化”，让平台公司成为“背锅侠”。

（3）债务风险化解的过渡性措施

不论是存量债务风险还是增量债务风险，化解需要时间，国家出台利好政策或者调剂化债专项资金也需要时间，所以，控制与降低债务风险不能等，应该积极采取包括但不限于下列过渡性措施。

①盘活低效无效资产增加资金来源防爆仓

②做实产业增强自身造血功能

③努力开展债务重组工作

④转让二级企业、三级企业部分股权进行混合所有制改革

(4) 全国各地典型的化债模式

面对债务危机和财务风险，全国各地投融资平台公司都想方设法化债，其中，比较典型的模式有以下几种。

①海口模式

②山西交控模式

③镇江模式

④陕西模式

⑤湖南模式

每一种模式的具体操作方法，在其他书籍上有详细介绍，在此就不赘述了。

(5) 债务风险化解的成功案例

①化债前的基本情况。××区有4家投融资平台公司，在2018年6月底推动转型发展之前，4家公司带息负债余额一共1059.47亿元，年化平均融资成本6.83%，贷款融资平均期限3.7年，归还本金压力特别大，每年归还贷款近290亿元，为了保证能及时支付利息和归还本金，4家公司货币资金余额合计245.63亿元，典型的存款、贷款双高。

②采取系列措施。在该区国企改革领导小组（区长任组长、区国资管理中心人工作小组长）的统筹下，为了控制和降低债务风险，采取了一系列措施：资金统一调度、区长率队与金融机构磋商利率下降幅度、争取隐性债务置换贷款（市政府政策性安排新金融机构提供低利率、长周期贷款）、维持与提升企业融资信用等级、处置变现闲置资产、转让部分参股公司股权、混合所有制改革转让控股权。

③成效明显。经过两年努力，在2020年6月底，该区4家平台公司（其中，两家保持为公益性企业、一家转型为商业一类企业、一家转型为商业二类企业）带息负债余额减少198.57亿元、年化融资成本降低到6.25%，一年少支付利息18.56亿元，货币资金余额降低到138.21亿元，一家平台公司发债信用等级从AA提升到AA+。

2.主体地位确立

（1）确立平台公司“双主体”地位。“双主体”是指市场主体与法人主体。之前，地方政府平台公司在资源配置、工作开展、业务承接等方面是行政化代替市场化，从而导致了资源配置与使用效率低下。今后，地方政府不参与企业经营决策，不摊派任务，企业成为真正的市场化主体，建立市场化运作机制，按照产业布局做实业务，壮大营业收入，获取现金流和利润。

（2）“双主体”地位成立的保障措施。真正剥离平台公司代地方政府融资职能和实行政府购买服务制度，从而实现变行政任务为市场业务。

（3）××区确立平台公司“双主体”地位的主要举措

①用制度代替“政府的手”。区政府责成区国资管理中心牵头制定国资国企监管制度，对股权投资、资金筹集、经营决策、人事任免、员工薪酬、重大项目等对企业产生重大事项，制定权力清单、负面清单，除了少数行为需报批及禁止行为外，让企业自己做主，在放权的同时加大责任追究力度。

②对国企实行分类差异化监管。根据国企商业属性（公益类、商业一类、商业二类）和层级高低（一级、二级、三级）进行差异化管理，对公益类企业进行强监管，对商业类企业、二级三级企业进行弱监管，让企业自主经营、自负盈亏，按市场化原则配置资源和承接业务。

③执行政府购买服务制度。对国有企业，变任务为业务，企业建设公益性项目、土地整治、园林绿化、地下管网铺设等非市场化业务，政府职能部门与企业签订协议，约定双方权利义务、款项支付方式与进度。

④强化公益性项目审批。对新增学校、医院、道路、公园等基础设施或公益性项目，政府职能部门必须先提交区委常委会审批立项，项目资金来源与支付进度必须提交区人大审议。这样一来，从源头上根治国企代融代建代管的症结。

⑤区政府多发专项债和一般债。缩小政府资金收支缺口是投融资平台公司产生的根本原因，为了不再给国企“摊派”资金任务，区财政在可新增发债额度内，积极向市财政申请发债资金。

（三）实施三大抓手添发展动能

平台公司的转型发展，除了继续坚持实施产城融合、借力金融、资本运作三大措施外，还重要实施以下三大抓手添发展动能。

1. 制度创新放活力

（1）理顺管理体制。理顺管理体制，让地方政府、行业主管部门、国资委及平台公司四者之间不错位、不越位、不缺位，各司其职，共同致力于发展地方经济。地方政府作为政策制定者，要做好城市建设与产业发展的顶层设计，找准产业发展方向和着力点，整合区域资源统筹制定区域产业发展规划。行业主管部门，是地方经济发展的支持者与引领者，在各自专业领域和职权范围内，为各领域产业链上的企业提供政策支持、信息资源、资金补贴及技术保障等。国资委要履行国有企业出资人职责，从管资产向管资本转变，强化依法监管、分类监管及有效监管。投融资平台公司，要剥离政府融

资职能，转型为市场化主体，建立市场化运作机制，根据国有资本布局、产业布局、企业定位要求，不断做实业务，增强自身造血功能和充分发挥国有资本“三大作用”。

(2) 发挥现代企业制度保障作用。平台公司拥有“双主体”地位后，完善法人治理结构，逐步建立健全与运行现代企业制度，做到群策群力，规范企业的决策行为、投资行为，有效防范、控制及降低战略风险、经营风险、财务风险及法律风险，充分发挥现代企业制度对企业可持续发展的保障作用。

(3) 使用市场化手段释放要素活力。最主要的市场化手段有四条，一是在给企业配置资源时，经营能力强就多配置，经营能力差就少配置不配置；二是业务承接时，企业自主决策，能盈利增加未来净现金流的业务就承接，反之就不能承接；三是对外股权投资时，必须开展尽职调查与风险评估，有投资价值才能投资，缺乏投资价值则不能投资；四是市场化聘用技术人才、经营管理人才；五是放开对非全资企业的薪酬管控；六是按工作过错或失误造成的损失大小追究责任。

2. 管理到位见效益

(1) “四化”管理。管理实现“四化”，即管理制度化、制度流程化、流程表单化、表单信息化。

(2) 管理精益化。在管理实现“四化”的基础上，进行精细化、精准化管理，实现管理精益化。

对于“四化”管理与管理精益化的内涵及实施要义，可以查阅相关书籍及资料，在此不作深入论述。

3. 科技赋能促发展

科技是第一生产力，地方政府平台公司在创新发展过程中，完全可以使用人工智能、区块链、云计算、大数据、物联网为代表的新兴技术，不断提高治理能力、治理水平及经营效率。关于科技赋能的相关报道较多，故在此只是点到为止。

五、建议与展望

（一）政策建议

在宏观层面，国家相关职能部门除了责成地方政府厘清政企关系、确立平台公司双主体地位、强化债务约束以外，建议重点研究与解决好以下方面：

1.研究与统筹化解地方政府平台公司存量债务风险

化解存量债务风险的具体举措包括但不限于下列要点：

- （1）“冻结”存量贷款本金在相当长一段时间内不用归还；
- （2）降低存量贷款利率至长期存款利率水平；
- （3）平台公司与金融机构债务重组；
- （4）金融机构对平台公司进行债转股。

2.探索与实施基础设施建设资金“直通车”模式与路径

实施基础设施建设资金“直通车”模式包括但不限于下列要点：

- （1）储户资金的收储与投放
- （2）政府串联储户、金融机构、建设主体及施工主体
- （3）储户与基础设施的物权关系
- （4）储户资金流动性与保值增值

3.金融业让利产业经济的幅度与方式

因资本逐利性使然，导致大量资金流向股市、楼市，再加上金融机构息

差较大赚得钵满盆满，经济整体上呈现“脱实就虚”态势，随着经济增速放缓和降税减费力度加大，财政越显“吃紧”。如何做实产业、金融让利产业，是国家层面值得研究的重大课题。

4.工程类项目全过程监管

对地方政府及地方政府平台公司建设的所有工程类项目，包括市政、环保、绿化、治理、改造等项目，全部纳入政府项目库，对项目的立项、招标、施工、结算、决算、绩效评价、移交等重要环节或节点进行全过程监管，杜绝地方政府向国有企业摊派项目、盲目上马项目、重复建设项目，以提高资金使用效率和控制增量债务风险。

（二）操作建议

微观上，每一户区县平台公司的转型发展，除了遵守相关法律法规和积极响应国家、省市对深化国企国资改革的号召外，在操作层面，还应该做到以下“四个一”：

1.区域一盘棋

区域一盘棋，是指区县平台公司的转型发展要由当地政府统筹推进，充分挖掘整合区域资源价值，统一进行国有资本布局和产业发展布局，平台公司之间要分工与协调发展。具体表现为：区域有统一的总体规划与布局，包括产业布局、产业发展、平台搭建、国有资本布局、国企架构设计及资源盘活等。重庆市××区区属国有企业（平台类为主）整体进行转型发展的国有资本布局、产业布局、如图3、图4所示。

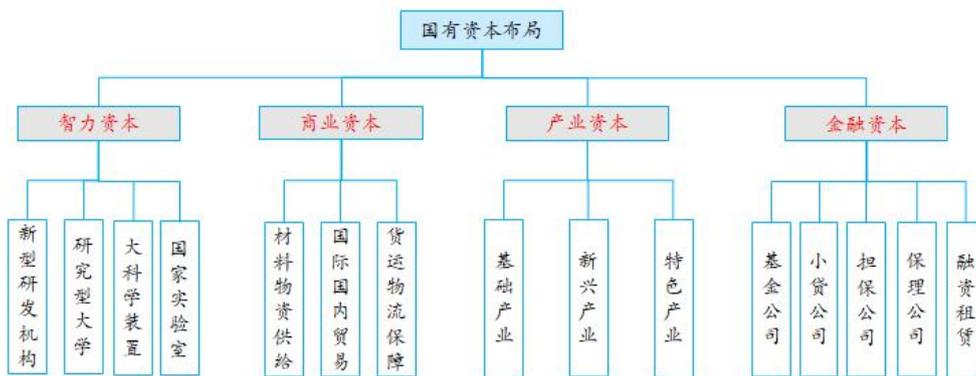


图3 国有资本布局图

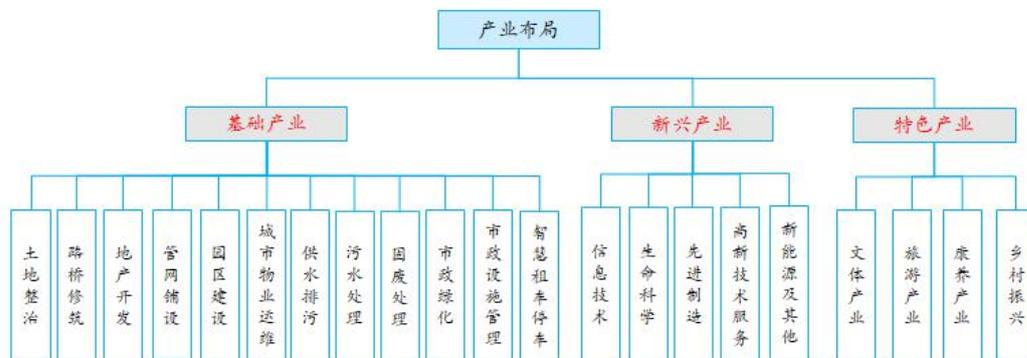


图4 产业布局图

2.平台公司一户一策

平台公司一户一策，是指以区域一盘棋为指导，对每一户平台公司的功能定位、发展方向、产业分布、组织架构、上市规划、风险化解等要结合企业实际情况量身定制，不能搞一个样、一刀切、一窝蜂式的改制改革。重庆市××县原有五大平台公司，在2018至2019年推进国有企业化债转型发展过程中，对每一户平台公司根据实际情况进行一户一策改革，其中××城市建设集团的功能定位、产业发展、整合措施、上市规划情况简要概述如下。

(1) 功能定位。作为公益性企业，其定位为“基础设施建设者、区域城市综合运维商”。

(2) 产业发展。以原有业务为基础，一体化发展土地整治、工程施工

与检测、城市运维、水资源开发、建筑材料生产、殡葬事业等产业。

(3) 整合措施。整合措施包括业务整合、产权整合、资质整合、人员整合、压减层级、精简机构。

(4) 上市规划。采取并购贷方式收购在 A 股上市的 ××ST 企业控股权，政府招商引资 ×× 高成长独角兽企业，再把上市壳资源与独角兽企业进行重大资产重组，最终实现借壳上市的目的。

3. 重大事项一事一议

重大事项一事一议，是指区县平台公司在转型发展过程中的职工安置、重大资产处置、债务重组、混合所有制改革等重大事项，需要根据“三重一大”的要求，进行规范决策和科学论证。

4. 债务管理预防最后一根稻草

不少地方政府平台公司的带息负债融资金额已经远远超过其自身承载能力，稍有不慎就会爆仓。为了不在黎明前倒下，在国家层面未出台利好政策和自身造血功能提高之前，地方政府平台公司需要千方百计处理好每一笔到期债务，不发生最后一根稻草压死一匹骆驼的事件，以等待曙光的到来。

(三) 展望

地方政府平台公司的贡献有目共睹，它们成就了“中国经济超常规发展速度”，交通、绿化、广场、学校、医院、管网等造福了全国人民。它们如何转型发展及“三大作用”的进一步发挥，必然牵动千家万户和各行各业，这已经引起了国家的足够重视，并出台了系列政策和法规。对此，我们有理由相信，既然我们能创造“中国速度”，必然也会用“中国智慧”解决发展中的“世界级”难题。

参考文献

[1] David S.Kidwell,Charles A. Trzcinka. Municipal Bond Pricing and the New York City Fiscal Crisis[J]. The Journal of Finance,1982,37(5):1239–1246.

[2] Capeci J. Credit risk, credit ratings, and municipal bond yields: a panel study[J]. National Tax Journal, 1991:41–56.

[3] Ilana Polakova,Brixi. Contingent Government Liabilities:A Hidden Risk for Fiscal Stability[R]. The World Bank.1998.

[4] Jun Peng. Do Investors Look Beyond Insured Triple–A Rating! An Analysis of Standard & Poor’ s Underlying Ratings[J].Public Budgeting & Finance,2002,22(3):115–131.

[5] Marek.Dabrowski. Currency Crises in Emerging–Market Economics : Causes,Consequences and Policy Lessons[R].CASE Network Reports No.51,2002.

[6] Gunnar S.Eskeland.Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints. Jonathan A. Rodden,Gunnar S. Eskel and Jennie Litvack[J]. USA : Rovista de economic public Erhana.2003.

[7] Raju Singh,Alexander Plekhanov. How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated! Some Cross–Country Empirical Evidence[J].IMF Working Paper,2005.

[8] Rondinelli DA. Financing the decentralization of urban services in developing countries: Administrative requirements for fiscal improvements[J]. Studies in Comparative International Development(SCID)5.1990,25(2):43–59.

[9] Kumaraswamy M M, Zhang X Q. Governmental role in BOT–led infrastructure development[J]. International Journal of Project Management,2001,19(4):195–205.

- [10] Bahl R. Equitable vertical sharing and decentralizing government finance in South Africa[R]. International Center for Public Policy, Andrew Yoxong School of Policy Studies, Georgia State University, 2001.
- [11] Roever W A, Fabozzi F J. A primer on securitization[J], The Journal of Structured Finance, 2003, 9(2): 5-19.
- [12] Shen L Y, Platten A, Deng X P. Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong[J]. International journal of Project management, 2006, 24(7): 587-594.
- [13] 周沅帆. 地方政府投融资平台的产生背景及原因[J]. 中国经贸导刊. 2011(03): 53-55.
- [14] 祝志勇, 高扬志. 财政压力与官员政绩的牵扯: 细究地方政府投融资平台[J]. 改革. 2010(12): 30-35.
- [15] 米璨. 我国地方政府投融资平台产生的理论基础[J]. 管理世界. 2011(03): 168-169.
- [16] 刘峰. 政府投融资平台运作研究[J]. 建筑经济. 2007(02): 25-27.
- [17] 张秋冬. 地方政府投融资平台的运作机理、存在问题及法律治理[J]. 上海金融. 2012(01): 112-119.
- [18] 韩立岩, 郑承利, 罗雯等. 中国市政债券信用风险与发债规模研究[J]. 金融研究. 2003(2): 85-94.
- [19] 巴曙松. 地方政府投融资平台的发展及其风险评估[J]. 西南金融. 2009(9): 8-9.
- [20] 崔斌. 地方政府债务风险防范问题探索[J]. 商场现代化. 2010(09): 198-199.
- [21] 白恩来, 侯俊杰. 地方政府债务发现问题研究[J]. 经济论坛. 2013(03): 125-130.
- [22] 张锐. 城投债的风险及其化解策略研究[J]. 南方金融. 2014(05): 74-77.
- [23] 孔凯. 地方政府融资平台贷款的潜在风险及对策—以河北省为例[J]. 中小企业管

理与科技.2015(4):130-132.

[24] 张瀚文.地方政府投融资平台风险及转型对策[D].长春:吉林财经大学硕士学位论文,2017.

[25] 刘红忠,许友传.地方政府融资平台债务重构及其风险缓释[J].复旦学报(社会科学版).2017(06):143-154.

[26] 郑春,王安良.试论以信托方式为政府投融资的全新模式[J].金融与经济.2005 (12):33-34.

[27] 张志峰.地方政府投融资平台贷款证券化分析[J].中国金融.2010(11):72-73.

[28] 韩生玉,李鹏飞.保险公司与地方政府投融资合作研究[J].保险研究.2011(12):102-107.

[29] 周沅帆.地方政府投融资平台融资渠道及资金来源分析[J].中国经贸导刊.2012(03):56-60.

[30] 孔令辉.新形势下地方政府投融资平台转型发展研究[D].合肥:安徽大学硕士学位论文,2016(04).

[31] 胡恒松,黄伟平,李毅.地方政府投融资平台转型发展研究[M].北京:经济管理出版社,2017.

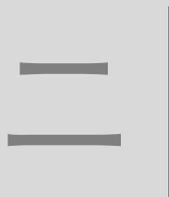
[32] 李经纬.新预算法及其配套政策法规实施背景下的地方融资平台转型与发展[J].中央财经大学学报,2015(02):3-9.

[33] 黄旭峰.地方政府融资平台转型发展必须解决三大问题[N].光明日报,2014-12-27.

[34] 李天德,陈志伟.新常态下地方政府投融资平台转型发展探析[J].中州学刊,2015(04).

- [35] 孙萌萌.地方政府投融资平台的转型研究[D].合肥:安徽大学硕士学位论文,2016(06).
- [36] 罗桂连.融资平台与 PPP 的协同发展[J].中国金融,2017(08):43-45.
- [37] 孙洁晶,张建新.地方政府融资平台转型发展路径探究[J].商业经济,2017(01):48-49.
- [38] 李玮.经济发展方式转型背景下地方政府融资平台建设研究[D].天津:天津财经大学硕士论文,2012(11):21-22.
- [39] 王振宇.财权与事权不匹配新一轮财税体制改革要以分税制为前提[J].环境经济,2018(09).
- [40] 谢新.地方政府基础设施建设投融资平台债务问题研究[D].天津:南开大学博士论文,2014(03).
- [41] PPP 大讲堂,2020 年中国地方政府投融资平台发展现状分析平台数量减少监管进入宽松期
[EB/OL].<http://www.rhd361.com/special/news?id=1d09b51d837d4492bd6d293bc1e122a8>.2020-05-22.
- [42] 重庆深化区县国企国资改革[J].政策瞭望。2019(11):54.
- [43] 杨贺龙,刘存京.投融资平台如何战略转型[J].中国外资,2016(13):38-39.
- [44] 正略钧策集团(国有平台公司)研究课题组,国有投融资平台转型发展的五种模式
[EB/OL].<https://www.longau.com/article/2019-8-8/1565257236039.html>.

审稿人：王章礼



二

会计师事务所在企业破产过程中的主要
业务研究及实施框架

课题组成员

张 军

高级会计师，重庆市会计行业领军，具有注册会计师、资产评估师、注册房地产估价师、税务师、法律职业资格，现任大信会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所标准部门经理，重庆市财政局预算绩效专家，重庆市财政评审质量考核专家，西南政法大学研究生校外导师等多项社会职务。

本人先后在国有企业、民营企业任会计科员、会计主管，在会计师事务所任业务助理、项目经理、部门经理等职务20余年。参与过会计核算，大型企业年报审计，工程竣工决算等多项专项审计等工作。近年来，先后在《商业会计》《中国注册会计师》《中国会计报》等杂志发表十多篇论文；连续6年成功申请重庆注册会计师行业课题研究。



艾德彬

高级会计师，具有注册会计师、资产评估师资格，现任大信会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所审计中心部门经理，重庆市商务委员会专项资金评审专家，重庆工商大学会计硕士（MPAcc）事业导师。

近十年来持续为重报集团、出版集团、农投集团、环卫集团、重药集团等市大型国有集团企业，以及市商务委、市财政局、市经信委等政府管理机构提供财税审计服务，连续五年参与市注协的行业课题研究。



彭云川

重庆市九龙坡区人，本科学历，注册会计师，现任大信会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所清算中心总经理助理、财务咨询部部门经理。

本人先后在国有企业、民营企业任生产车间员工、生产及研发主管等岗位，在会计师事务所任业务助理、项目经理、部门经理等职务13年。参与过大型国有企业年报决算审计，建设项目竣工决算审核、国有企业内控评价、破产企业审计等各类项目，其中擅长破产企业全过程的咨询及审计服务。近年来，先后在《中国会计报》《重庆注册会计师/资产评估师》等专业期刊发表论文2篇；连续3年成功申请重庆注册会计师行业课题研究。



会计师事务所企业破产过程中的主要业务研究 及实施框架

张军 艾德彬 彭云川

摘要：在中国经济下行周期环境中，会计师事务所作为连接政府、社会、企业的纽带，不仅参与国家对社会经济的宏观调控执行，还担负着监督、规范企业经济活动的重要责任。近年来，企业危困情景频现，破产呈现持续加剧趋势，各利益相关方矛盾激发，给全国各地政府维稳、司法资源消耗等带来较大的预警压力。但会计师事务所在为相关市场经济主体提供服务时多处于被动响应，在企业危机解决、市场主体机构优化及有效退出方面存在定位不清晰、参与程度不够等情况，其在解决企业进入危困环境的相关链条上的服务价值并未得到充分体现。因此，为更好的引导会计师事务所履行相关社会职能，本文旨在通过分析困难企业市场现状，结合项目实践，从企业进入危机困境到进入破产程序，以及最后退出市场或实现重生几个方面进行分析研究，明确会计师事务所在以上情景中的具体参与角色，实现会计师事务所的服务和价值重新定位，为扩大会计师事务所在破产业务中的影响力，拓展事务所业务范围提供了积极的探索；同时也为促进市场经济有序发展发挥应有的积极作用。

关键词：债务人 破产 会计师 服务

第一部分 会计师事务所研究企业破产业务宏观经济背景

一、全球企业破产趋势

根据裕利安怡咨询公司的最新研究指出，受新冠肺炎疫情对经济冲击的突然性、历史性以及其预期的持续影响，在全球范围内，企业破产势头将大幅提速。这些持续的影响对于在疫情之前本已较为脆弱的企业来说更为关键，例如房地产、交通、汽车、非必要零售、酒店和餐饮业等，遭受的打击最为严重。在预料全球经济将进行U型复苏的同时，裕利安怡咨询公司预计全球范围内，企业破产在未来两年内将激增至历史新高（其中2020、2021年预计分别上升17%、16%），未来两年间的年复合增长率为16%，与2008年金融危机时的水平相当。

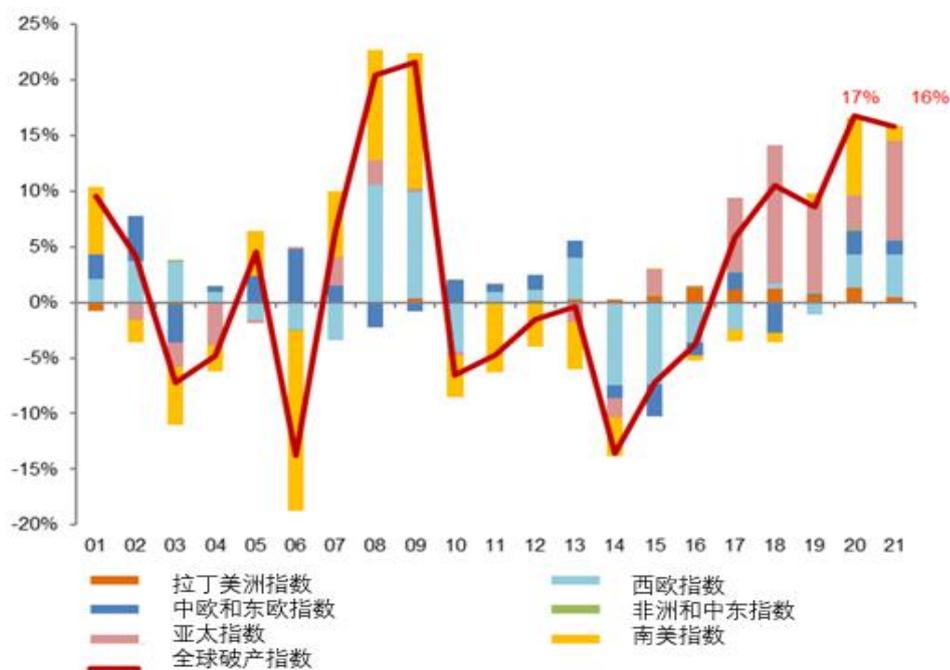


图1 裕利安怡咨询公司全球破产指数（年度变化百分比）以及各区域指数的贡献

来源：裕利安怡、安联研究

根据裕利安怡咨询公司全球破产指数（年度变化百分比）以及各区域指

数的贡献分析，大部分企业破产将出现于2020年下半年至2021年上半年期间，与2007-2009年时不同，预计所有地区和国家的破产规模将出现两位数增幅，北美洲的破产率最高（至2021年底+56%），其次是中欧和东欧（+34%）、拉丁美洲（+33%）和西欧（+32%）。

裕利安怡咨询公司行业及破产研究主管Maxime Lemerle指出，“目前各国政府为防止企业流动性紧缩而采取的干预措施，包括递延税款、国家贷款和担保、工资补贴和债务暂免等，都限制了企业在疫情冲击下立即转化成为正式破产的情况。但是，如果这些措施过早取消，我们预计破产率将进一步提高+5至10个百分点。”“相反，如果措施长期持续将有可能触发更多“僵尸企业”，增加中长期的破产风险”。

二、国内企业破产现状

回到国内，受经济下行周期及疫情影响，破产企业数量也增长迅猛。根据全国破产重整案件信息网统计，截止2020年11月10日，查询破产有关的法律文书信息高达33,330.00条，较2019年全年增长75.26%，是2016年全年的10倍。



其中房地产企业破产现象尤其明显，受疫情影响，更是加速洗牌。根据人民法院公告网显示，截止2020年6月5日，今年房地产企业的破产数量已经达208家，超过2018年上半年的177家破产数量，与2019年同期相对持平。

部分行业排名较为靠前的房企，也因为资金链的问题，不得不以出售项目或股权的方式求生存，如福晟集团、泰禾集团、新湖中宝等。从目前来看，宣布破产的房企主要以三四线城市的中小型房企为主，这些房企实力较低，抵御风险能力较弱，但未来房企破产数量或将继续增多。

第二部分 会计师事务所研究企业破产业务的意义

纵观企业破产，普遍涉及错综复杂的债权债务关系或社会高息融资现象，政府、企业、银行或其他债权人等利益相关者利益矛盾冲突明显，在疫情催促下的增长速度，已经产生非常严重的经济和社会维稳问题，这些问题正越来越多的集中通过破产程序来解决。破产，现已是当前危困企业化解债务危机、缓和相关矛盾的重要渠道。从企业治理层决策破产到最终企业破产程序终结，是一项错综复杂、实践性很强的综合业务，涉及众多不同的利益主体，融社会、经济、法律问题于一体，多种矛盾交织，可能面临破产清算、重整、和解等任务，形态各异、专业性强，涉及会计、金融、税务、法律等相关专业，专业素质和能力要求都比较高。在会计师事务所行业传统业务激烈竞争背景下，注册会计师涉入破产相关业务，不仅能够为专业优势在破产环境中拓展相关服务提供新的机会，还有利于注册会计师行业突破传统业务的思维方式和习惯，在提高自身解决实务问题能力的同时，还可以改变注册会计师行业业务收入结构，为注册会计师行业注入新的推动力，这对于注册会计师行业展现其业务能力、维护社会稳定，实现从经济鉴证者到社会管理者的角色转变都具有积极影响，是注册会计师行业深度介入社会管理的重要体现，具有非常积极的现实意义。

第三部分 企业破产流程

根据《企业破产法》梳理，企业破产大致需要经历破产申请、法院裁定受理、进入破产程序、破产重整（和解）执行或破产清算等几个阶段。具体流程图如下：

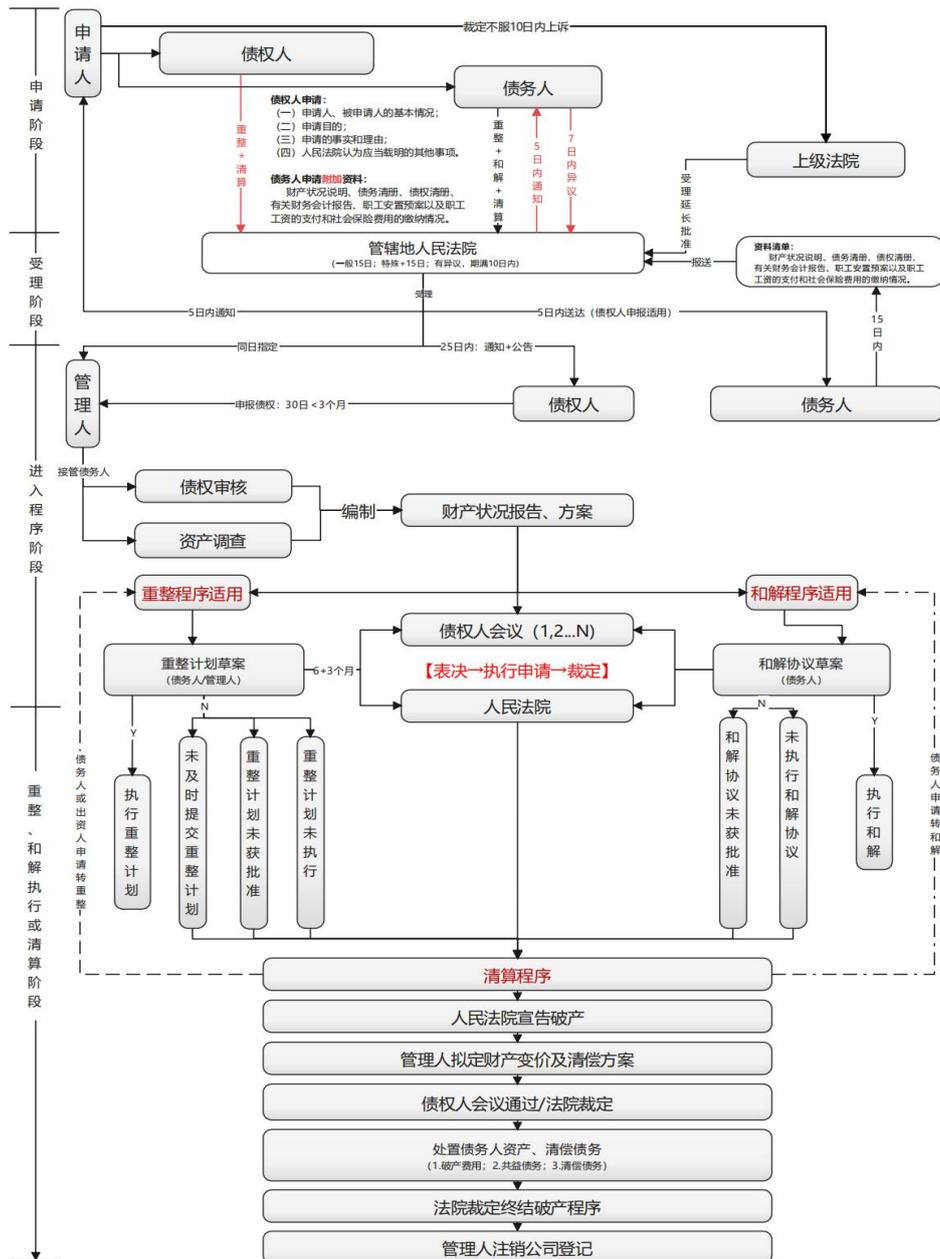


图2 企业破产参考流程

第四部分 企业破产过程中会计师事务所主要业务类型及实施框架

为了规范注册会计师承办企业破产案件相关业务行为，提高执业质量，保护债权人、债务人和其他利益相关人的合法权益，促进社会主义市场经济的健康发展，中国注册会计师协会于2008年制定了《注册会计师承办企业破产案件相关业务指南(试行)》（以下简称“指南”）。指南第二条明确，注册会计师可以承办企业破产案件相关业务范围包括但不限于：“1.受人民法院指定，担任管理人；2.接受管理人委托，提供清算审计等相关专业服务；3.接受债权人委托，提供相关专业服务；4.接受债务人委托，提供相关专业服务；5.接受其他人委托，提供相关专业服务。”[1]从中不难看出，注册会计师在破产领域的服务范围还是非常广泛的，委托关系涵盖各方利益主体，也涵盖了企业破产全流程服务，可以是鉴证业务也可以是非鉴证业务。

具体到破产业务实践，自债务人企业治理层作出破产决策、相关当事人提交破产申请、法院裁定破产受理，到债务人进入重整期执行重整计划或进入破产清算等整个过程中，会计事务所可以利用专业优势提供的服务类型非常丰富，具体包含管理人业务、非管理人业务两个方面，笔者根据多年破产业务经验实践总结如下。

一、企业破产过程中的管理人业务

（一）管理人相关概念

1.破产“管理人”身份

破产管理人，又称管理人，是破产案件中由人民法院指定的办理企业破产重整（和解）或清算事务的临时性服务机构。管理人接受指定后，在法院的监督和指导下，全面接管破产企业，进行债权申报登记和审查，清查破

产企业的财产，制定或协助破产企业制订重整计划并监督重整计划的执行或依法处理和分配破产企业财产事宜。破产案件终结后，管理人解散。

2.破产管理人选任

《企业破产法》第二十四条规定“管理人可以由有关部门、机构的人员组成的清算组或者依法设立的律师事务所、会计师事务所、破产清算事务所等社会中介机构担任”[2]。然而，实践中并不是所有的社会中介机构都具有管理人资质，必须是符合法律规定条件被所在辖区的高级人民法院或中级人民法院编入管理人名册的社会中介机构，才有可能被人民法院指定为管理人。例如：重庆市高院及重庆市五中院分别编制了一级和二级管理人名册，管理人的指定主要是通过在一级和二级管理人名册中采用随机摇号方式产生。针对重大疑难复杂案件，采用竞争方式指定管理人；相对疑难案件，采用在重庆市高院一级管理人名册中摇号方式确定管理人。除此，基于会计与法律各自的专业优势和局限性，近年来实务中也越来越多的出现会计师与律师联合担任管理人的情形，且预计会成为未来管理人业务组合常态，尤其是重大、疑难的破产案件。对于管理人选拔中如何达到会计专业与法律专业的合理平衡，部分地区法院还对会计师事务所担任管理人进行了明确规定。例如：成都市中级人民法院《机构管理人、管理人负责人履职办法（试行）》第三条规定“〔联合履职〕除清算事务所外，律师事务所和会计师事务所均不单独履职，本院在指定律师事务所时，一并指定会计师事务所作为联合管理人”。

（二）会计师事务所担任破产管理人（正式程序）

1.会计师事务所担任管理人的执业背景

2007年,《企业破产法》和《最高人民法院关于审理企业破产案件指定管理人的规定》明确:人民法院可以指定依法设立并编入管理人名册的会计师事务所担任企业的破产管理人。随后,中注协在2008年1月就发布了《注册会计师承办企业破产案件相关业务指南(试行)》,对注册会计师担任管理人给予具体的指导,将管理人业务确定为注册会计师的法定业务。可见,中注协很早就关注到了注册会计师从事管理人业务的执业机会,这为会计师事务所开展管理人业务奠定了重要基础。

2. 会计师事务所担任管理人的执业优势

会计师与律师是市场经济不可或缺的两大专业服务主体,由于专业性不同,一直以来都在各自擅长的领域执业并发挥作用,一般不直接发生竞争。但在破产相关业务领域,会计师与律师业务发生了竞合,两者都具备担任管理人的资格,由此在相关破产业务领域展开竞争。笔者作为会计师,从事破产审计相关业务多年,配合不同类型的管理人机构推进破产项目,看到的更多是律师事务所、清算机构在主导破产相关业务服务,但研究管理人工作内容发现,会计师事务所其实在破产相关领域拓展业务也具有专业优势和积极意义。

专业优势:破产管理人任职资格更多与会计专业胜任能力有关。从《企业破产法》第二十五条规定的管理人九大职责分析,管理人业务是一个需要会计师与律师专业技能的综合业务,其工作内容大概可分为程序性和实体性两个部分。其中程序性内容,如“提议召开债权人会议”,没有明显的专业要求,会计师、律师或非专业人员都可以处理;而对于接管企业财产、制作财务状况报告、决定债务人管理事务等实体性工作具有明显的专业属性,

需要依赖专业胜任能力完成，该部分内容更多与破产企业的财务、运营有关，财务专业人员处理具有相对优势。这在管理人相关业务实践中也有充分体现，例如律师、清算机构担任管理人的破产案件中，除个别简单情况外，在接管企业财务资料、清查资产及相关债权债务、偿债能力分析、重整方案制定等各方面基本都要借助会计师的专业胜任能力完成；但在会计师事务所担任管理人的项目中，一般不需要聘请专业律师或清算事务所的人即可完成，除非涉及重大、复杂的法律关系或诉讼问题。

积极意义：有管理人身份的会计师可以统筹兼顾，利用专业优势引进优质投资者、改善公司治理结构、剥离不良资产、整合产业资源实现更好的资源配置，更能有效推动破产程序进行；而仅仅是受聘清查资产、协助审核债权或做一些简单计算与分析的会计师或仅仅具备法律专业技能的律师在管理人业务推进中往往不会有这样的角色定位。

3.会计师事务所担任管理人的职责

根据《企业法破产法》第二十五条规定，管理人主要工作内容和范围包括“（一）接管债务人财产、印章和账簿、文书等资料；（二）调查债务人财产状况，制作财产状况报告；（三）决定债务人的内部管理事务；（四）决定债务人的日常开支和其他必要开支；（五）在第一次债权人会议召开之前，决定继续或停止债务人的营业；（六）管理和处分债务人的财产；（七）代表债务人参加诉讼、仲裁或者其他法律程序；（八）提议召开债权人会议；（九）人民法院认为管理人应当履行的其他职责。”[2]

4.管理人工作履职的注意事项

虽然《企业法破产法》第二十五条明确了管理人工作内容和职责，但会

计师事务所担任管理人还需要做好以下几方面工作以保障管理人工作进行。

首先，建立具有专业胜任能力的管理人团队。通常情况下，在人民法院发布指定管理人决定书后，被指定为管理人的中介机构应根据初步掌握的资产、负债及债务人企业经营现状，合理预测管理人的工作量和时间要求，组建合适的管理人团队，履行管理人职责。管理人团队的人员组成及分工，由人民法院指定的管理人负责人根据破产案件实际需要及履职情况确定和调整，并及时报人民法院备案。组建管理人团队时，管理人负责人应审查管理人团队成员的资格，通常包括必要的法律、财务及评估相关具有专业胜任能力的人员。

其次，根据债务人情况制定合适的管理人工作计划。为有效履行管理人职责，中介机构在接管债务人资料后，应当根据初步掌握的破产案件基本情况制作管理人工作计划，并书面报告人民法院。书面报告的内容包括但不限于：管理人履职的具体职责，管理人负责人、管理人团队成员及其具体分工，接管债务人的工作方案，各项工作计划预计完成的时间、思路、步骤和程序，有关人员及其他社会中介机构的聘用计划，管理人报酬，管理人执行职务的费用预算等。管理人可以根据工作的进展情况对工作计划做必要调整，并将调整结果书面报告人民法院。

最后，与法院建立良好的沟通机制，及时向法院报告工作，包括定期工作报告和重大事项报告。定期报告是指管理人按照人民法院的要求向人民法院定期报告破产工作进展情况；重大事项报告是指管理人履职过程中发现违反法律法规的或影响管理人工作推进的重大事项，应当向人民法院进行专项

报告。重大事项包括但不限于企业是否持续经营、重大未履行完毕合同的解除或继续履行、破产财产变价方案通过前的财产处置、担保物的有偿取回、职工安置中的不稳定因素、重整或清算过程中发现的违法犯罪线索等。

（三）会计师事务所担任预重整“管理人”（预重整程序）

随着企业重整制度的广泛推进实施，很多企业发现重整制度在挽救企业危困方面有着积极的作用，但也存在一些不足，如程序复杂、耗时较长、社会成本较高、对债务人具有的一些污名化影响等。出于脱困本能，同时也是为规避这些问题，债务人企业遇到债务困境通常先采取庭外自行协商重组的方式进行。庭外自行协商重组不经破产法律程序，完全由利害关系人通过自愿协商达成协议，完成企业的重组与挽救。但在实践中，庭外自行协商重组存在因债务人企业及其股东与外部债权人之间信息不对称而产生的不信任和债权人之间彼此的利益冲突，缺乏清晰的法律规则及强制性措施保证，导致庭外自行协商重组难以具体落实。为了解决这一系列问题，一种兼顾庭外自行协商重组和司法重整的新型困境企业拯救模式在实践中发展起来，这就是预重整模式。

1. 预重整的法律环境

公司预重整制度，最早源自美国破产实践。按照联合国《破产立法指南》的界定，预重整是指，受到影响的公司债权人在重整程序启动之前自愿重组谈判中谈判商定的计划发生效力而启动的程序[7]。具体地讲，是公司在进入法院重整程序前先与债权人、重组方等利害关系人就债务清理、营业调整、管理层变更等共同拟定重整方案，然后再将形成的重整方案带入由法院主导的重整程序由法院审查。一旦法院批准重整方案，该方案就取得了执行力，

重整程序宣告结束。很多预重整中，因各方当事人在企业进入法院重整程序前已经就企业经营和债务清理等问题形成了处理方案，随后的司法程序中法院主要是对方案进行合法性、公平性审查，这好比为债务人企业在进入法院前事先包裹好了一个重整程序，所以美国法律下预重整被形象地称作预先包裹式重整。

作为一种新型的危困企业拯救机制，其价值优势在于“通过非司法程序和司法程序的结合、当事人意思自治与司法干预的结合，以较低的成本，较短的时间，实现债权人、债务企业、担保企业等各方价值利益的最大化，实现困境企业的自救，实现效率与公平的双重价值目标”。该制度同样在我国经历了从实践到纸面，从地方到中央的过程。

2013年，浙江高院出台的《关于企业破产案件简易审若干问题的纪要》开启了企业破产案件预登记，实际上是尝试预重整制度的开始。

2018年，最高人民法院发布的《全国法院破产审判工作会议纪要》（以下简称《破产会议纪要》），要求探索推行庭外重组与庭内重整制度的衔接。在第22条规定“在企业进入重整程序之前，可以先由债权人与债务人、出资人等利害关系人通过庭外商业谈判，拟定重组方案。重整程序启动后，可以重组方案为依据拟定重整计划草案提交人民法院依法审查批准”[8]，这是对预重整探索成果的肯定，也为预重整的发展提供了法律上的依据和支持。

2019年，国家发展改革委、最高人民法院、司法部等十三部委联合发布的《加强完善市场主体退出制度改革方案》中提出“研究建立预重整和庭外重组制度，实现庭外重组制度、预重整制度与破产重整制度的有效衔接，强化庭外重组的公信力和约束力，明确预重整的法律地位和制度内容”[9]；最

高人民法院发布的《全国法院民商事审判工作会议纪要》（以下简称《九民会议纪要》）第115条规定“继续完善庭外重组与庭内重整的衔接机制，降低制度性成本，提高破产制度效率。人民法院受理重整申请前，债务人和部分债权人已经达成的有关协议与重整程序中制作的重整计划草案内容一致的，有关债权人对该协议的同意视为对该重整计划草案表决的同意。但重整计划草案对协议内容进行了修改并对有关债权人有不利影响，或者与有关债权人重大利益相关的，受到影响的债权人有权按照企业破产法的规定对重整计划草案重新进行表决”[10]，则进一步强调了庭外重组协议效力在重整程序中的延伸。

2.预重整模式的特征

预重整作为债务人自行重组与破产重整的重要衔接机制，具备以下主要特征：

第一，需有主要利益相关方具备预重整的共识。在预重整推进过程中，不要求债务人、全部债权人、出资人及重整投资人等各利益相关方必须全部达成一致意见，但主要利益相关方应当具有通过重整程序实现重组的意愿。

第二，需有开展预重整的相关工作、协商与沟通。在正式进入重整程序之前，债务人、主要债权人、出资人及重整投资人等各利益相关方充分协商沟通，预先制订重整计划，前置重整程序中的债务清理、业务调整等工作，为重整程序通过创造良好条件。

第三，需有预重整达成一致意见的重整方案。各主要利益相关者就重整方案需要达成一致意见，由司法重整程序确认效力。法院认可主要债权人和债务人达成的重整计划，经过审查确认符合法定条件后批准重整计划，对全

部债权人产生效力并交付债务人执行。

3.预重整的服务机会

预重整机制就其本质是将企业破产重整程序中的部分核心步骤（即债权审核、资产审计评估、重整计划制定、表决和通过等）前移至企业破产重整申请之前、司法程序之外进行。其过程推动，仍然需要在懂管理人业务的财务、法律、评估等专业中介机构支持下进行。因此，会计师事务所作为具有财会专业胜任能力的中介机构参与其中的重要性不言而喻。在预重整业务中，会计师事务所可充分利用管理人业务经验优势以“临时管理人”身份为债务人提供债权债务清理、资产状况调查，协助债务人与债权人进行谈判、制作重整计划草案以及参与政府及法院沟通协调等多项服务。鉴于预重整只是破产重整程序前移，除基准日不同外，其以“临时管理人”身份提供的服务内容与进入破产程序所提供的管理人业务服务内容高度相似，在此不再赘述。

4.预重整服务注意事项

目前除了成都、温州、深圳、北京、南京、苏州吴江等地方出具相关法规指引，尚没有全国性立法层面的预重整司法制度，这是目前部分地区会计师事务所以“临时管理人”身份参与提供预重整相关服务值得关注和重视的。

首先，预重整中对债务人企业资产的保护制度不清晰。虽然《破产法》中有一系列解除冻结、诉讼、执行等对债务人企业的保护措施，但在预重整中不一定能适用，部分诉讼、执行行为可能导致预重整失败，这会让会计师事务所以“临时管理人”身份参与服务时面临更多不确定性影响，需要对风险有充分的估计和预案。

其次，预重整中无明确的债权申报和确权程序相关规定。债权申报审查

作为贯穿预重整与重整程序的基础性工作，在程序衔接方面会展现出其独特的需求，但实际执行推进中也存在各种问题。例如：债务人企业因顾虑债权申报可能对经营带来负面影响而不同意债权申报安排；虽存在债权申报安排，但因庭外程序原因债权人不重视、参与态度不积极，导致债权完整性无法准确估计；另外，预重整中还受债权到期截止时间节点确定、预重整期间利息是否停止计算、为继续经营的借款是否作为共益债务认定等尚无法律法规明确规定。基于上述原因，各中介机构在与预重整中往往只能依靠债务人企业自身掌握的信息对相关债务规模进行测算，这和实际破产重整通过债权申报审核确定的债务规模可能存在较大差异，进而影响预重整方案的具体实施执行。处理此类问题，对提供服务的“临时管理人”团队有着更高的经验和协调能力要求。

最后，不得不强调的是“府院联动机制”。一般来说通过预重整方式解决债务危机的企业都具有一定产业规模，债权债务情况复杂、各方利益冲突明显、维稳压力大，要想成功，就离不开当地政府部门和主管机关的大力支持。因此，在预重整中，临时管理人应协同债务人、债权人、投资人等主动寻求当地政府和有关主管部门的支持与帮助，积极争取配套政策、政策扶持、信贷支持、资金支持，为预重整工作创造有利的内外条件。

二、企业破产过程中的非管理人业务

企业破产过程中的非管理人业务，主要是指会计师事务所利用专业胜任能力以非管理人角色参与企业破产过程中提供的其他相关服务。包括不限于破产决策阶段的财务尽调；破产申请准备阶段的破产原因审计、预重整中的非管理人类咨询服务；进入破产程序阶段的破产受理日审计、破产接管日审

计、关联关系审计、偿债能力分析；重整计划执行或清算阶段的审计等。这些业务中，有鉴证类业务，也有非鉴证类业务，服务范围贯穿于企业破产的全过程。

（一）破产决策阶段

破产决策，是指债务人企业治理层决定是否通过破产保护机制来解决债务人危机的判断过程。就笔者过去接触的破产企业来说，多数企业实际控制人或者股东受两权分离影响或不规范核算原因，在决策是否申请破产时对企业财务状况是缺乏全貌了解的。鉴于信息的不对称环境，以及为能够更好的推进企业破产程序做准备，企业治理层往往会寻求会计师事务所专业力量对相关资产、负债情况展开调查，以便于企业自行决策是否启动申请破产。此时，破产决策阶段的财务状况尽调就是会计师事务所可以开展的主要业务。

1. 尽调服务的目的

该阶段的财务尽调工作一般由拟破产企业治理层作为委托方，尽调服务的目的是按照与委托方的约定对基准日资产、负债现状进行摸底，调查的结果主要为企业治理层作破产决策使用。

2. 尽调服务工作范围

本阶段会计师事务所提供尽调服务的范围包含企业基本情况及其财务状况现状。

企业基本情况的调查主要是通过调取企业法人营业执照、工商登记档案等资料，查明债务人的名称，住所，法定代表人，注册资金或股本，经营范围，出资人及其出资方式、出资金额及其所占比例，出资义务是否完全履行，债务人的董事、监事、财务负责人等高级管理人员组成，以及企业的股权架

构、组织机构、分支机构及营业网点、舆论等情况。

企业财务状况的调查包括企业的资产、负债情况。资产重点应关注真实性、合法性、完整性，以及权属状态、质量状况、变现可能；调查的范围包括但不限于：企业的货币资金状况、应收债权状况、存货状况、固定资产状况、生物资产、在建工程状况、对外投资状况、土地使用权及其它无形资产状况等。负债重点关注完整性，调查范围包括但不限于企业的征信情况、职工欠薪、经营性应付债权、长短期融资情况、民间借贷等非正常融资负债情况、抵押担保情况、涉税涉诉情况等。

3.尽调服务的方式

会计师事务所可以财务尽调咨询或鉴证服务方式展开工作，两种方式各有侧重点不同。财务尽调咨询服务方式主要适用于财务核算不规范企业，提供服务的方式主要是站在企业角度，按照国家会计制度相关规定对不规范的财务核算进行纠正，旨在帮助企业对资产现状、债权债务关系进行清理；鉴证服务方式主要适用于财务核算比较规范的企业，提供服务的方式是站在审计的角度，对企业的财务信息可靠性进行鉴证，鉴证的目的是对企业基准日报表是否存在重大错报提供合理保证，其审计思路和具体程序实施与一般财务报表审计或清产核资审计大体相似，在此不再赘述。

（二）破产申请准备阶段

破产申请准备阶段，具体是指企业治理层作出破产决策后，企业为进入破产程序准备相关申请材料的阶段。这一阶段，债务人企业可能根据其资产现状、债务压力水平，选择直接提交破产申请，或与债权人、投资人达成重整一致意见后提交预重整申请。对此，会计师事务所可以根据债务人的破产

申请形式不同，提供包括不限于破产原因及预重整审计、咨询等相关服务。

1.破产原因审计

我国企业破产程序与一般的民事程序相同，一般而言，除“执行转破产”案件外，均需依相关当事人申请才能启动，法院不能依职权启动破产程序。破产程序的申请主体，是指与破产案件有利害关系、依法具有破产申请资格的主体，包括债权人、债务人和负有清算责任的主体等；破产程序包括重整、和解、清算三种，不同的程序申请，涉及的申请主体可能不同，例如和解程序，只能有债务人企业申请；但不管哪种申请均已具备破产原因为前提。

（1）破产原因理论依据

破产原因，是指企业丧失清偿能力的一种经济状态，也是法院是否受理当事人提出破产申请的审查标准，亦是破产程序启动的原因，其对于整个破产程序至关重要，所以企业在提出破产申请前应该首先判断是否具备破产原因。根据2007年6月实施的《企业破产法》第二条“企业法人不能清偿到期债务，并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的，依照本法规定清理债务。企业法人有前款规定情形，或者有明显丧失清偿能力可能的，可以依照本法规定进行重整”[2]，由此可见，“不能清偿到期债务”“资不抵债”“明显缺乏清偿能力”及“明显丧失清偿能力可能”是法院审查企业是否破产原因判断的重要标准。除破产重整可以将“有明显丧失清偿能力可能”单独作为破产原因外，一般企业在“不能清偿到期债务”基础上，还需要具备“资不抵债”或“明显缺乏清偿能力”情形，才能最终形成企业的破产原因，即：企业具有破产原因的情况包括“不能清偿到期债务+资不抵债”和“不能清偿到期债务+明显缺乏清偿能力”“明显丧失清偿能力可能”

三种情形。

（2）破产原因审计的服务背景

对于是否具备破产原因，实践中有的法院依据企业提供的财务报表及相关资料来判断；有的法院会根据当地的实际情况细化举证要求，例如债务人企业申请破产时除需要提供相关财务资料外，还需要提供第三方专业机构针对债务人企业财务状况出具的审计、评估报告来证明自己具备破产原因。关于是否需要审计报告，笔者检索了《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》（法释〔2002〕23号），其中第六条“债务人申请破产，应当向人民法院提交下列材料：……（五）企业亏损情况的书面说明，并附审计报告”[3]，明确将审计报告列入了必备清单。在笔者过去经手的破产案件中，有债务人企业自行参考破产法相关标准对财务信息进行评价提交破产申请的，也有在外聘会计师事务所财务尽调或审计基础上进行分析评价一并报送审计报告的。但不管哪种方式，实务中确也普遍存在债务人企业或因财务状况不清晰不能直观评价，或没有这方面的专业胜任能力无法评价的情形。因此，对于企业是否具备破产原因的审计，可以作为会计师事务所在破产申请前受托审计基础上的又一重要增项服务内容。

（3）破产原因审计的关注重点

破产原因审计通常是在债务人财务状况审计过程中对是否具备破产原因的相关情形予以特别关注，其重点还是对于“不能清偿到期债务”“资不抵债”“明显缺乏清偿能力”及“明显丧失清偿能力可能”几种情况的认定。

关于“不能清偿到期债务”的认定：不能到期清偿债务是企业具备破产原因最为直接的体现，认定相对比较容易。根据《最高人民法院关于适用〈中

《中华人民共和国企业破产法》若干问题的规定（一）》第二条规定“下列情形同时存在的，人民法院应当认定债务人不能清偿到期债务：（一）债权债务关系依法成立；（二）债务履行期限已经届满；（三）债务人未完全清偿债务。”[4]实践中，走到这个阶段的债务人企业，普遍都存在诉讼或执行案件。对于涉诉案件，项目组可以通过生效的判决书、调解书、仲裁文件等法律文书进行判断；对于非诉案件，可以通过合同、支付凭证、对账单以及与债权人之间的还款协议等相关凭据资料进行判断。

关于“资不抵债”的认定：《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（一）》第三条规定“债务人的资产负债表，或者审计报告、资产评估报告等显示其全部资产不足以偿付全部负债的，人民法院应当认定债务人资产不足以清偿全部债务，但有相反证据足以证明债务人资产能够偿付全部负债的除外。”[4]据此，债务人的资产负债表或审计报告，便成为了债务人“资不抵债”认定的可靠依据。但往往债务人企业提供的资产负债表在重大方面未能公允反映企业的财务状况，例如对实物资产的减值、往来款项的坏账准备估计不够、负债反应不完整等，此时，这些应当是审计项目组重点关注的审计事项。

关于“明显缺乏清偿能力”的认定：明显缺乏清偿能力是“资不抵债”的一种补充，其立法的目的在于适当扩大债务人破产原因的认定范围，以便于实务操作中能够灵活处理破产原因中的适用标准。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（一）》第四条列举了在债务人资产大于负债时被认定为明显缺乏清偿能力的五种情形，具备这些情形时也可构成破产原因。具体包括“因资金严重不足或财产不能变现等原因，

无法清偿债务；法定代表人下落不明并且无其他人员负责管理财产，无法清偿债务；经人民法院强制执行，无法清偿债务；长期亏损且经营扭亏困难，无法清偿债务；导致债务人丧失清偿能力的其他情形。”[4]结合以上具体情形，在应对是否存在资不抵债情形的债务人企业，审计项目组应重点关注债务人企业的短期偿债能力、流动资产的质量、营运能力、现金流量等重点指标是否存在表明存在明显缺乏清偿能力的情形，如存在的应当在审计报告中予以充分披露说明。

关于“明显丧失清偿能力可能”的认定：根据《企业破产法》第七条规定，如债务人企业出现“丧失清偿能力可能”，其可以直接申请重整。因为债务人企业基于自身经营情况的了解，如果已经有种种迹象显示已经濒临破产，出现“明显丧失清偿能力可能”的情形，虽未达到不能清偿到期债务且资不抵债或明显缺乏清偿能力的情形，为防止企业经营持续恶化申请破产重整，可以使债务人企业能够尽快获得破产保护。关于“明显丧失清偿能力可能”的认定标准，《企业破产法》及相关司法解释未有明确规定，但目前有部分地区的法院已经有相关的操作指引，例如：《江西省高级人民法院企业破产案件审理规程（试行）》第十八条规定“存在下列情形之一的，可以认定债务人具有‘明显丧失清偿能力可能’：（一）资金流动困难或长期过度负债导致债务人陷入财务困境；（二）存在大量诉讼和执行案件，导致债务人陷入经营困境；（三）债务人因经营困难暂停营业或有停业可能；（四）债务人的资产虽超过负债，但资产无法变现或者法律禁止交易，无法用于清偿到期债务；（五）债务人存在大量待处理资产损失，致使实际资产的变现价值可能小于负债；（六）清偿已届清偿期的债务，将导致债务人难以继续

经营；（七）人民法院认可的其他情形。”[5]北京一中院公布的《北京破产法庭破产重整案件办理规范（试行）》第十三条规定“有证据证明债务人具备下列情形之一的，应当认定债务人符合本规范第五条第三项所称‘有明显丧失清偿能力的可能’：（一）已经资不抵债且难以持续经营；（二）即将因清偿大额到期债务、接受强制执行等原因出现持续无法清偿债务情形；（三）由于市场、政策、人员等原因，经营即将发生困难且不通过重整程序无法脱困；（四）有明显丧失清偿能力的其他合理可能。”[6]所以，上述各省市法院规定的“明显丧失清偿能力可能”的具体情况，就是我们针对存在破产潜在风险的企业，提供破产原因审计服务时关注的重点。

（4）破产原因审计的注意事项

破产业务实践中，银行融资、民间借贷普遍存在抵押、担保情况。在对债务人企业是否存在破产原因的判断时，仅需依据债务人企业的自身情况进行判断，而不需要考虑债务人的保证人或连带责任人具有的清偿到期债务能力的影响，即：相关当事人不能以保证人或连带责任人未丧失清偿能力为由，主张债务人企业不具备破产原因。

2.预重整过程中的非管理人业务

如前文提到，在企业预重整过程中，会计师事务所可以“临时管理人”身份提供“管理人”服务。但不止于此，以会计师事务所所具备的专业技能，还能以审计、咨询角色参与协助“临时管理人”对预重整债务人企业接收的债权申报进行审核；与债务人企业、评估机构一起协同“临时管理人”进行偿债能力分析、制作预重整方案；参与“临时管理人”、债务人企业与出资人、债权人、意向投资人的谈判；为预重整方案提供各方利益最大化的税收

优化方案等。同样，鉴于预重整只是破产重整程序前移，除基准日不同外，其相关服务的内容与进入破产程序所提供的审计、咨询服务内容没有本质不同，对此不再展开叙述。

（三）进入破产程序阶段

人民法院在受理企业破产申请后，标志着破产程序正式启动。这对于会计师事务所来说也是一个常规业务阶段，大多数会计师事务所提供的服务都集中于这个期间。在这个阶段，除前述会计师事务所担任管理人业务外，还可以承办相关专项审计、税务鉴证或咨询服务。常见的非管理人业务服务类型包括：破产受理日审计、破产接管日审计、关联方关系审计、偿债能力分析等。

1.破产受理日审计

（1）破产受理日审计的概念

根据《企业破产法》相关规定，人民法院受理破产申请应当同时指定管理人。管理人接受指定后的重要职责包括接管债务人的财产、调查债务人财产状况并制作财产状况报告、管理和处分债务人的财产等，而管理人履行上述职责，往往离不开专业的审计手段。因此，管理人聘请会计师事务所以《企业破产法》及其他相关法律为依据，运用特定的方法，对破产企业截止破产受理日的资产、负债及《破产法》关注事项进行审计，破产受理日审计就应运而生。

（2）破产受理日审计的意义

第一，为管理人履职提供专业辅助手段。根据《企业破产法》的相关规定，管理人需在财产调查、债权审核结果基础上，依法编制财产状况报告，

制定财产管理、变价和分配方案。在履职过程中，不管是债权债务清理，还是资产清查，都需要具备财务会计相关知识，特别是对于非财务专业的律师管理人来说，难以在财务资料中获取有关债权债务、资产核查的相关信息。因此，借助审计手段可以弥补非财务专业的律师管理人的不足，更好的提高破产项目推进效率和质量。

第二，打击“假破产，真逃债”，有效保障全体债权人权益。近年来，破产虽被越来越多的危困企业所接受，但也不少企业将“破产”作为“逃废债”的工具，通过不正当方式，借机谋私，转移、隐匿财产，逃避债务。破产受理日的审计，对于逃避、隐匿财产等恶意行为的核查，贯穿企业成立至破产受理日，将经营过程中所有重大的、非正常的交易行为作为重点，能够帮助管理人发掘相关线索，有效打击恶意逃废债行为，最大限度维护全体债权人利益。

第三，对管理人财产状况报告增信，能够有效规避管理人履职过程中存在的风险。实务中，破产企业涉及的利益相关者众多，矛盾冲突明显，管理人以经第三方中介机构审计后的债务人财务信息为基础编制的财产状况报告，可以某种程度增加各利益相关者对财产状况报告的可信性。另外，管理人接管破产企业后，权力集中，诱惑众多，审计机构的介入也可以在一定程度上遏制管理人滥用职权行为，有效防范管理人履职中存在道德风险。

（3）破产受理日审计的具体内容

审计机构在破产程序中的工作目标和范围应当围绕管理人工作展开，其主要职能是协助管理人处理破产事务，给予管理人提供的专业化审计建议，以便更好地维护债权人、债务人以及第三人的合法权益。实践中，破产受理

日的审计工作主要有以下内容：

A、核实债务人的资产、负债状况：破产受理日的资产、负债情况核查程序和范围，与常规审计并无太大差异，但侧重点、工作方式有所不同。

侧重点：破产受理日的审计，资产方面更多关注资产存在、权属状态及完整性，负债方面更多关注其真实性和计价。而常规上市公司财务报表审计中可能更多将资产真实性和负债完整性作为核查重点。

工作方式：破产受理日审计需要利用管理人工作。如审计项目组会从管理人团队中获取管理人接收的债权申报信息，根据申报清单核查债务人应付类款项的账面核算情况并及时反馈管理人，以协助管理人完成债权审核确认工作，并根据审核结果对账务处理进行调整；对于账面统计记载但未进行债权申报的，则需要在报告中明示，以便管理人做预留债权考虑。而常规审计中，不存在利用管理人工作的问题。

B、关注《企业破产法》规定特殊事项。主要包括债务人在人民法院受理破产申请前一年内处理财产的行为；个别清偿行为；不受追溯时效限制行为。

债务人在人民法院受理破产申请前一年内处理财产的行为，包括：无偿转让财产、以明显不合理的价格进行交易、对没有财产担保的债务提供财产担保、对尚未到期的债务提前清偿、放弃债权5种类型。

个别清偿行为：债务人在破产申请受理前的六个月内或破产申请受理后，仍对个别债权人清偿的行为（个别清偿使债务人财产受益的除外）。

不受追溯时效限制行为：人民法院受理破产申请时，破产企业的出资人尚未完全履行出资义务的行为；破产企业为躲避债务而隐匿、转移财产，以

及虚构债务或者承认不真实的债务的行为；破产企业的董事、监事和高级管理人员利用职权从企业获取的非正常收入和侵占企业财产的行为。

（4）破产受理日审计报告的注意事项

鉴于实务中破产企业通常治理比较混乱，财务、资料疏于管理，多处于不规范的情况。审计报告除应具备常规专项审计报告的要素外，还应披露专门的特殊的审计基础、审计方法，强调本报告的审计结果系基于特定审计考虑得出的结果，如果采用另外的审计基础或审计方法可能得出不同的结果。另外，还建议将审计报告初稿报送债务人、债权人、法院等各方征求意见，给予各相关方合理时间内提出异议和反馈，避免审计结论出现错误，以防范审计及管理人机构的执业风险。

2.破产接管日审计

按照《企业破产法》相关规定，人民法院裁定受理债务人企业破产申请后，同时指定管理人。但实务中，笔者经历的破产案件中，法院多是在受理后一段时间内才指定管理人，其管理人实际接管企业时间晚于破产受理日。在此情形下，管理人会要求审计机构对接管日债务人财产状况进行审计，并同时关注对债务人接管日至破产受理日的财产状况变化进行关注。此时，审计项目组进行审计时应当考虑债务人自法院受理日至管理人接管日财产变化对于管理人基于破产受理日编制财产状况报告可能存在影响。对于已停止生产经营、债权债务没有变化的企业来讲，破产接管日财务状况与破产受理日财务状况可能没有太大差异；但对于仍在持续经营的企业，因破产受理日与管理人接管日的时间差，会导致两个日期的财务状况不同。对于审计机构来说，破产接管日的审计思路、方法和范围与破产受理日审计基本相同，但应当注

意对破产受理日至破产接管日期间的财务状况变化，以及发现的破产受理日后至接管日期间可能存在的个别清偿情况。如有，则应在审计报告中予以充分披露。

3. 关联关系审计

(1) 关联关系审计的背景

笔者所见的很多破产案件，随着管理人财产调查或债权核查的深入，其工作会越来越聚焦于债务人企业与其关联方之间的复杂债权债务关系，是否会导致关联方与债务人企业不独立，进而关联方被纳入债务人企业统一合并破产。

根据《破产会议纪要》第32条规定“当关联企业成员之间存在法人人格高度混同、区分各关联企业成员间的成本过高、严重损害债权人公平清偿利益时，可例外适用关联企业实质合并破产方式进行审理”[8]，人民法院可以裁定将债务企业与其混同（不独立）关联企业统一纳入合并破产。基于该会议纪要，山东、广东、河北、深圳等地法院也制定相应的关联企业合并破产的相应规范，但基本都援引该条规定，并没有更细化的标准。实践中，人民法院在认定“债务人企业与其他企业之间是否因关联关系导致法人人格高度混同”，什么情况下为“区分各关联企业成员间的成本过高”，往往不能直接获取相关证据，一般情况下，人民法院会要求管理人聘请有经验的审计机构，对涉及到的可能导致实质合并的关联关系情形进行审计。例如：上海市第三中级人民法院作出的上海华信国际集团有限公司、中国华信能源有限公司、海南华信国际控股有限公司、上海华信集团财务有限公司四家企业实质合并破产清算裁定，就是以德勤会计师事务所在对该四家公司的关联关系

进行审计并出具的《专项检查报告》为依据作出的。

（2）关联关系审计的内容

实践中，可能导致实质合并的关联关系情形包括因滥用控制权，人员、业务、资金、财务混同，相互担保等多种原因而形成的相互关系。具体如下：

滥用控制权：破产企业与其他企业之间存在的控制权或管理职能高度集中、各企业无自主决策权和管理自由等滥用控制权情形。

人员混同：破产企业与其他企业之间存在的混同职工的情形。如相同职工同时为两个或两个以上的企业提供服务，难以分辨职工与哪家企业存在劳动关系，用工主体不具体明确。

业务混同：破产企业与其他企业之间存在的从事相同或相近的业务活动，或在经营业务、经营行为、交易方式、价格确定等过程中彼此不分，根本无独立、自由竞争可言的情形。

资金混同：破产企业与其他企业之间存在的资金投融资、管理方面权利义务不清的情形。

财务混同：破产企业与其他企业之间存在的真实或不规范的财务核算，导致无法通过会计凭证等财务资料核查确认各自的债权债务关系情形。这种财务管理上的混同情形是实质性合并审查的重要关注点，结合资产混同、资金混同因素也构成了破产合并实务中最常见的关键因素。

相互担保：破产企业与其他企业之间存在的互为担保行为，未对担保风险进行市场化管理等情形。

（3）关联关系审计的注意事项

首先，要明确关联方范围的界定。关联方关系范围的主要基于控制权、

投资等重大影响而形成的一种组织关系，其重点强调的是企业与企业、企业与个人之间在法律形式上的表现特征，这比会计准则对于关联方范围的界定更为广泛。

其次，关联方关系审计过程中存在核查主体范围的限制。关联关系审计，其核查的关联方混同情形往往需要多个关联主体的配合，从各自不同主体的工商资料、内控制度、资产权属证明、交易合同资料、财务凭证、资金流水等多个角度取证。实践中，不一定能够得到债务人企业关联方之间的配合，这些限制可能导致审计机构无法对客观存在的关联方混同情形发表意见。

最后，审计报告的撰写应当符合法律人士的阅读习惯。实践中，我们核查的相关混同情形和列举实例，可能包含很多的财务信息，而管理人机构、法官则都是法律专业人士，可能并不一定具备解读财务信息的能力，所以项目组需要调整报告撰写的表述习惯，能够让非财务的管理人、法官能够从报告中解读并判断是否存在法人人格高度混同、区分各关联企业成员间的成本过高、严重损害债权人公平清偿利益的相关情形。

4. 偿债能力分析

根据《破产法》第87条第三款“按照重整计划草案，普通债权所获得的清偿比例，不低于其在重整计划草案被提请批准时依照破产清算程序所能获得的清偿比例”。破产重整案件实践中，很多管理人机构在破产企业审计或评估邀标中都有要求参与提供破产项目审计、评估服务机构出具偿债能力分析报告，形式上或直接委托会计师事务所，或直接委托评估机构，或明确为会计师事务所、评估机构联合协助管理人做偿债能力分析。

（1）偿债能力分析的原则

由于破产重整程序中一般不涉及对债务人资产处置问题，其普通债权的清偿比例，只能根据审计及评估结果在假设清算的条件下进行模拟分析得出。偿债能力分析报告能否客观、公正地反映债务人在破产清算情形下的偿债能力，对重整计划草案的制定、投资方的进入乃至重整的成败有着至关重要的意义。因此，偿债能力分析应遵循以下原则：

客观、公正原则：在破产重整程序中，公平的保护债权人、债务人等各相关利益者的合法权益具有相同重要意义。中介结构在提供偿债能力分析服务时，不应受委托方、债务人、债权人或者其他方不当意图的影响，要尊重客观事实，力求做到客观、公证，在资产、负债现状基础上对债务人的偿债能力进行合理分析判断形成意见。

资产快速变现原则：一般情况下，破产企业清算价值以快速变现为前提，体现为最终拍卖价。但重整执行中，债务人财产一般不会被实际处置。为客观反映假设清算下的资产变现，需要考虑重整程序的时间、快速变现的影响，通常要对评估的资产价值打一个快速变现的折扣。

（2）偿债能力分析的基准日

对于停止经营的企业，在其进入破产程序后，其资产、负债情况确定后不会发生较大变化，可直接选择破产受理日作为偿债能力分析的基准日；对于仍在持续经营的企业，可能需要考虑持续经营期间资产、负债情况变化的影响，故应选择与重整计划草案批准时间最近的节点作为基准日。

（3）偿债能力分析的范围

偿债能力分析的范围涵盖债务人截止基准日的全部资产和负债。资产包括流动资产与非流动资产，其中流动资产主要有货币资金、应收类款项、存

货等，非流动资产主要有固定资产、在建工程、无形资产、长期股权投资等。负债则主要以管理人审核的债权结果为准，包括各类优先债权、税收债权、职工债权、普通债权。

（4）偿债能力分析的注意事项

一是，对评估报告的时效性予以关注。评估报告有效期一般为1年，而在破产实践中，在提供偿债能力分析业务时，可能存在评估报告已过或接近有效期的情况，对此应充分考虑评估报告是否可以直接利用的问题。

二是，对评估报告的评估基准日与偿债能力分析基准日间市场变动情况予以关注。即使评估报告未过有效期，但是该期间资产、负债的市场价值发生重大波动时，也应关注该市场价值变化对于偿债能力分析的影响。

三是，应当考虑管理人债权审核待定以及经审计确认但债权人未申报部分的金额影响，这些未经债权审核确定的负债，可能会导致偿债能力分析失真。

（四）重整计划执行或破产清算阶段

在管理人清理资产、负债完成后，视重整、清算程序不同，人民法院会根据重整计划执行草案表决、财产状况报告编制等情况，裁定债务人企业进入重整执行阶段或宣告企业破产进入清算阶段。这一阶段对于会计师事务所可以利用专业能力提供的业务类型包括重整计划执行阶段审计和破产清算审计。

1.重整计划执行阶段审计

（1）重整计划执行阶段审计的背景

破产重整案件中，管理人在财产调查、债权审核工作结束后，应当制作

财产状况报告并向人民法院提交重整计划草案。如果管理人提交的重整计划草案经人民法院审查认为符合条件，人民法院会裁定宣告终止重整程序，批准进入重整执行阶段。根据《企业破产法》第九十条“自人民法院裁定批准重整计划之日起，在重整计划规定的监督期内，由管理人监督重整计划的执行。在监督期内，债务人应当向管理人报告重整执行情况和财务状况”[2]，管理人需监督债务人重整计划执行期间的经营情况和计划实施情况。实务中，管理人为了更好地履行监督职能，通常会聘请会计师事务所定期对债务人企业在重整计划执行期间的经营情况、重整计划的执行情况进行审计。

（2）重整计划执行阶段审计的主要内容

A.重整执行阶段的财务状况审计。通常以年末为基准日，审计思路和形式类似于年度财务决算审计，审计的范围包括执行期间基准日的财务状况、经营成果和现金流量。

B.重整计划的执行情况进行审计。审计的范围包括投资人的重整资金进入情况、债务人的职工安置情况、债权清偿情况等，审计的依据是人民法院批准的重整计划执行方案。

C.重整计划执行阶段的经营合法、合规性审计。包括债务人重整执行期间的经营合法、合规性及是否存在影响重整计划执行的情况。

（3）重整计划执行阶段审计的关注重点

债务人重整计划执行阶段审计，其重点是关注影响重整计划执行的重大事项。如债务人具有欺诈、恶意转移财产、不公允交易不利于债权人的行为，或执行期间现金流不如预期、经营情况及财务状况继续恶化可能导致债务无法清偿等情况。如发现有影响重整计划执行的重大事项，审计项目组应当及

时在报告中予以充分披露，以便予管理人能够在监督期限内采取纠正措施或修正重整计划执行方案，必要时管理人或利害关系人可以向人民法院申请裁定终止重整程序，宣告债务人破产。

2.破产清算审计

（1）破产清算审计的背景

针对破产清算申请案件，在管理人财产调查、债权审核工作结束后，人民法院将根据管理人制作的财产状况调查报告对于具备破产原因的债务人企业的破产事实予以判定，并裁定宣告债务人破产。在裁定宣告破产后，管理人应当拟订破产财产变价方案，提交债权人会议讨论确定或法院裁定批准后向债权人清偿。在管理人整个履职期间，其应当按照《企业破产法》及破产清算会计处理的规定履行自己的职责，编制破产企业财务报表。为确认管理人是否按照《企业破产法》及破产清算会计处理的规定履行了自己的职责，通常需要对管理人编制的破产企业会计报表、破产财产分配方案，以及依法处置破产企业的资产、清偿债务的活动的真实性和合法性进行审计，即破产清算审计。

（2）破产清算审计的主要内容

破产清算审计主要系对清算会计报表，即清算资产负债表、清算利润表、清算现金流量表及债务清偿表的编制及项目内容的公允性、合法性进行审查。具体包括：（1）对管理人提供的债权人审核结果进行复核，这在破产受理日或接管日审计后存在新确认债权的情况下显得尤为重要；（2）对破产财产的界定范围、估价、变现范围、变现依据、变现方式、变现金额合理性进行审查，重点关注管理人财产调查过程中存在争议的资产确认情况；（3）

对破产费用的真实性、开支的合理性与必要性进行审查；（4）对债务清偿顺序和清偿比例，分配方案进行审查。

（3）破产清算审计报告及披露事项

破产清算审计完成后，审计项目组应向管理人和债权人会议提交破产清算审计报告。破产清算审计报告在撰写时，应当遵循审计准则、破产清算会计处理相关要求，报告不仅仅应披露管理人接管后的清算资产负债表及所有者权益各项目的审计情况，还应披露表内表外的重要事项以及与清算工作密切相关的其他会计事项等，如：基于债务人企业财务资料不健全原因存在的受限情形对于清算工作的影响。

三、企业破产过程中的其他业务机会

前文所述管理人、非管理人业务仅仅是笔者在破产实务中所接触的，会计师事务所常见的业务服务机会，与企业破产相关的项目是一个非常综合的业务平台，服务链条非常长，贯穿企业破产的全过程，其过程中可以提供的业务机会远不止这些。从委托方角度：可以接受债务人委托、管理人委托，还可以接受债权人、人民法院、投资人委托；从服务类型角度：可以协助债权人提供债权申报，接受人民法院对涉及到的具体债权债务关系做司法鉴定审计，还可以为投资人提供财务尽调、参与投资方谈判，提供资产处置或重整的税收优化方案服务等内容。限于本课题组人员尚处于探索尝试参与阶段，经验还有待进一步总结积累，故本文不再一一赘述，留待后续探讨。

第五部分 结语

为企业破产提供相关服务，是迎合经济变化形势的新市场领域，正在逐渐被行业所认知。新的市场机遇，意味着新的机会，从经济鉴证领域到社会

管理领域的跨界发展，对注册会计师行业的专业化建设、工作观念与思维，将产生重要的影响和积极的意义。当然，我们也应该认识到大力拓展与企业破产相关业务仍然存在很多的问题和不足，尤其是会计师事务所、执业人员的专业胜任能力培训。会计师事务所只有在实现了专业化、规范化、效率化的情况下，才能更好的提升其综合能力，才能重塑会计师事务所在企业破产全过程中的服务和价值定位。

参考文献

- [1] 中国注册会计师协会,《注册会计师承办企业破产案件相关业务指南(试行)》,2008年.
- [2] 中华人民共和国,《中华人民共和国企业破产法》,2007年.
- [3] 最高人民法院,《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》(法释〔2002〕23号),2002年.
- [4] 最高人民法院,《最高人民法院关于适用《中华人民共和国企业破产法》若干问题的规定(一)》(法释〔2011〕22号),2011年.
- [5] 江西省高级人民法院,《江西省高级人民法院企业破产案件审理规程(试行)》(赣高法〔2018〕162号),2018年.
- [6] 北京市第一中级人民法院,《北京破产法庭破产重整案件办理规范(试行)》,2019年.
- [7] 沈光耀,《预重整制度研究与探索实践分析》,2019年.
- [8] 最高人民法院,《全国法院破产审判工作会议纪要》,2018年.
- [9] 国家发展改革委、最高人民法院、司法部等十三部委,《加强完善市场主体退出制度改革方案》,2019年.
- [10] 最高人民法院,《全国法院民商事审判工作会议纪要》,2019年.

审稿人:张军

三

行政事业单位内部控制有效性评价指标 体系构建与应用研究

课题组成员

杨波

博士、副教授、硕士导师，中国注册会计师非执业会员、资产评估师非执业会员，现任大华会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所顾问，重庆师范大学经济管理学院导师。



江涛

注册会计师、重庆市会计领军人才，2004年毕业于西南师范大学会计学专业，2004年9月进入注册会计师行业从事审计工作，先后担任高级项目经理、部门经理、副所长等职务，现任大华会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所运营总监。



蔡月波

注册会计师、土地估价师、房地产估价师、税务师、招标师，2000年毕业于中共重庆市委党校函授学院经济管理专业，2003年进入注册会计师行业从事审计工作，现任大华会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所执行合伙人。



行政事业单位内部控制有效性评价指标体系构建 与应用研究

杨波 江涛 蔡月波

一、绪论

（一）课题背景及意义

1. 课题背景

2001年，安然财务造假丑闻、世通财务造假丑闻的发生，对美国资本市场投资者信心造成了严重的打击，为重拾投资者对资本市场信心，国会通过了萨班斯法案，同时美国证券交易委员会制定了相应的实施措施。根据萨班斯法案404条款和实施措施，要求所有上市公司评估和报告与财务报告披露有效性相关的内部控制。同样，在我国的资本市场也是财务造假丑闻频发，时间较久的有琼民源、东方电子、蓝田股份等，最近财务造假的有獐子岛公司、康得新和康美药业财务造假丑闻，为提高上市公司财务报告质量，财政部2008年5月22日会同证监会、审计署、银监会、保监会制定并颁发了《企业内部控制基本规范》，同时财政部2010年4月15日会同证监会、审计署、银监会、保监会制定并颁发了财会〔2010〕11号《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》，证监会也发文要求，自2011年11月1日起在国内上市公司中执行，自2012年1月1日起在上海证券交易所和深圳证券交易所的已上市公司内执行，同时鼓励国内大中型非上市国企执行。自此，企业内部控制建设、评价以及内部控制有效性审计在我国上市公司内部已经实施并成熟，为我国行政事业单位内部控制建设、评价提供了一个良好的借鉴

价值。

美国政府部门内部控制建设评价发展：国外行政事业单位统称政府部门，国外对政府部门的内部控制建设和评价发展较早，在1921年，美国就成立了政府审计部门，专门负责内部控制建设、执行和督查；1950年美国发布了《会计和审计法案》，根据该法案，联邦政府各部门管理层负责建设、执行和维护各联邦政府的内部控制系统，并对内部控制系统有效性进行审计，1977年美国《反国外贿赂法》的颁布，各政府部门开始对政府部门的内部控制有效性和内控评价进行了更多的关注和重视，1983年，美国审计总署《联邦政府控制准则》的发布，标志着美国政府部门内部控制基本框架形成。1992年《内部控制整合框架》以及2002年的《萨班斯-奥里斯法案》的通过，使美国政府部门的内部控制和企业内部控制趋同，2004年，美国预算管理总局修订A-123号通告并引入了萨班斯法案中管理层的责任条款，美国政府部门对内部控制建设、执行和评价与企业内部控制基本一致。

我国行政事业单位内部控制建设和评价：

我国行政事业单位腐败、违规、违纪问题时有发生，特别是在卫生、医疗、教育等事业单位。比如2003年爆发的基金委卞中利用职务便利，分别采用伪造银行信用凭证、电汇凭证等手段贪污公款1262万元，挪用公款20993万元，卞中仅是基金委一个小会计，却能贪污挪用巨额资金，其原因就是因为基金委内部制度不完善，连最基本岗位职责分离制度都没有得到执行。基于我国行政事业单位违规违纪甚至腐败频发现象，为了提高行政单位的管理水平，提高行政事业单位经营效率，防范违法违规违纪等，严格财经纪律。2012年11月财政部财会〔2012〕21号文件颁发了《行政事业单位内部控制

规范（试行）》的通知，该行政事业单位内部控制规范试行通知全部共6章64条，要求从2014年1月1日起正式实施。财政部和市财政局颁发的内部控制文件汇总如下：

序号	政策	文号	颁发部门
1	《行政事业单位内部控制规范（试行）》	财会〔2012〕21号	财政部
2	《关于全面推进行政事业单位内部控制建设指导意见的通知》	财务〔2015〕24号	财政部
3	《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》	财会〔2015〕90号	财政部
4	《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》	财会〔2016〕11号	财政部
5	《加强政府采购活动内部控制管理指导意见》	财库〔2016〕99号	财政部
6	《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》	财会〔2017〕1号	财政部
7	《重庆市财政局关于全面实施行政事业单位内部控制的通知》	渝财会〔2016〕38号	重庆市财政局
8	《关于进一步加强行政事业单位内部控制建设的通知》	渝财会〔2019〕15号	重庆市财政局
9	《关于开展2019年度行政事业单位内部控制报告编报工作的通知》	渝财会〔2020〕14号	重庆市财政局

由于各行政事业单位内部控制建立和评价难度较大，建立完善和执行有效的单位不多，虽然未明文规定，但财政局默认要求各单位内部控制建设分为两阶段，2020年前所有的行政事业单位建立健全内部控制体系，并对行政事业单位内部控制建立情况进行检查和评价，该阶段为内部控制规范性阶段；2020年后，要求行政事业单位内部控制体系健全且有效，并有效执行，并对有效性进行检查，该阶段为内部控制的有效性阶段。

根据重庆市财政局文件，2020年将是行政事业单位内部控制有效性建设阶段，该阶段需要对行政事业单位的内部控制有效性进行评价，并对评价出的内部控制缺陷进行建设，如何评价行政事业单位内控的有效性？如何使内

部内控有效性评价更科学，更易量化，更简明清晰，如何建立内部控制有效性评价指标体系需要各事务所专业人员的认真研究和实施。由于重庆市出现了很多的咨询公司，他们以低廉的价格接单，然后给各单位一个放之四海而皆准的内部控制模版，该行为完全不符合内部控制的适应性原则，建成的内部控制也没有得到执行，只是一个应付检查的工具，从而使得现在内部控制建设变成了一个劣币驱逐良币的市场环境。

2.课题意义

本课题的研究目的是通过对我国政府行政事业单位内部控制制度进行梳理，罗列出行政事业单位内部控制建设体系，关键节点以及对应控制措施，事务所实施内控评价时采用的方法、内控评价底稿编制等，以便能够通过实证案例分析为其他事务所进行内部控制评价提供借鉴意义。

本课题通过对内部控制评价指标体系设置、相关指标体系的量化模型的理论分析和引用，希望能够形成行政事业单位内部控制有效性的评价模式，对各单位内部控制有效性进行合理评价和量化分析，从而得出各单位内部控制是否有效的结论。通过理论分析和量化模型，为其他事务所在行政事业单位内控有效评价量化分析方面提供参考和借鉴。

（二）相关文献综述

相较于企业内部控制建设和评价方面的研究而言，行政事业单位内部控制评价方面的研究相对较晚，也没有企业内部控制研究成熟，并且我国行政事业单位开始执行内部控制也只是近10年内，执行程度也没有企业内部控制成熟。但随着行政事业单位内部控制建设的普及，相关的研究也越来越多，也越来越引起理论和实务界的重视。

1.行政事业单位内部控制评价理论体系研究综述

David et al.(1981)、Smith et al (1983) 等研究了政府部门内控建立以及提出了行政事业单位内部控制外部评价; Cornelius et al.(2006)论述了内控评价的业务流程,采用结构化和综合化方法进行评价;爱德华.卡尼(2009)论述,内部控制是行政事业单位为实现资产保护、防止政府部门低效管理、舞弊浪费和滥用权力的目标和任务而采用的计划、程序和方法。诺丁(1997)论述认为有效的内部控制都有其共性,那就是有一个好的控制环境,员工具有自觉遵守内控规则的氛围和意识,岗位职责明确,不相容岗位分离,关键岗位定期轮换,合理规范的授权,信息录入全面完整,单位内部控制制度和手册全面完整,实物资产安全,信息反馈机制完善畅通和外部审计机构的监督和评价。Chil -Yang Tsheng (2007) 认为构建内部控制评价体系是为了评价单位管理层战略目标实现程度,企业经营目标完成程度以及企业经营的合法性、合规性控制标准。干道胜、王磊(2006)研究了内部控制对政府部门的约束行为,认为内部控制能够防止违法违纪的发生,降低经济案件发生的风险。在分析国际组织与公共治理关系的基础上,中华人民共和国国家审计署(2007)研究小组认为,加强政府部门的内部控制可以实现政府治理的效率和优化。王光远(2009)认为政府内部控制是为国有资产的安全,防范舞弊建立了第一道防线,行政事业单位拥有比其他经济组织更多的公共资源和财政资金,应该更多关注行政事业单位的受托责任履行情况,而不能仅仅通过考核政绩和业务发展;同时,王光远还认为,行政事业单位内部控制目标应重点考核和关注舞弊行为的发生和腐败行为的出现,将单位廉政细化到具体项目中去,通过内部控制的牵制机制,加强内部控制的流程控制,从而建

成事前预防，事后惩治的反腐机制。宗文龙、魏紫、于长春（2012）对行政事业单位内控现状、内控目标、关键节点、影响因素和改进措施进行了研究，认为目前的风险主要：业务收入、工程项目、小金库等，通过行政单位内控机制设计，加强重大事项集体决策，实施信息公开化，外部审计监督等措施能够提高行政事业单位的管理效率和防范风险。陈艳（2015）通过对评价目标和关键节点以及评价主体和客体方面的论述后，梳理出行政事业单位内部控制有效性评价的整体框架。郭琳（2015）对内部控制评价流程进行了整理，并提出了内部有效性评价的重要意义。

国内外学者对行政事业单位内部控制的建立、内部控制的评价和内部控制的有效性进行了理论研究和探讨，认为行政事业单位内部控制可以提高管理效率，防止违规行为，降低舞弊风险。

2.行政事业单位内部控制执行情况调查研究综述

Thonmas et al.（2012）从风险方面阐述了内部控制的重要性，通过分析作者认为政府部门越大，面临的外部环境就越复杂，在内部资金、外部环境以及人员和服务对象也越多元化，面临的营运风险并不会比小部门的风险大；作者通过对127个不同大小的政府部门的经营风险进行比较分析后认为大小政府部门的营运风险是相同的，风险大小以及政府部门的运营效率、业务风险水平等并不依赖政府部门的大小，而是和政府部门的内部控制有效性相关。

江苏省行政事业单位内部控制课题研究组（2014）对南京、泰州和南城的243家政府部门和184家事业单位的内部控制现状进行了调查研究，提出行政事业单位应该建立内部控制监督机制，并对内部控制的建设和实施情况进

行监督和评价，在对内部控制监督评价中应该保持监督评价主体的独立性，并建议设计《江苏省内部控制评价指标体系》。

张庆龙（2015）对我国行政事业单位内部控制的规范认识和落实情况、单位层面和业务层面的内部控制建设和实施情况等三个方面进行了调查研究后认为，我国行政事业单位内部控制建设和实施存在较大问题，与建设和实施与实际需求差距较大，建议对内部控制的建设和实施应该从国家治理的高度来认识，并将内控有效的评价作为内部控制有效性的重要保障措施。

黄莉（2015）对陕西的行政事业单位内部控制建设和执行情况进行了调查研究后认为，行政事业单位对内部控制的建设和执行的意识不强，内部控制体系建设尚不完善，并且这是一个普遍性问题，而不是一个地区和单位问题。

通过对上述内部控制领域的专家学者的内部控制文献研究结论，行政事业单位内部的执行能够较低业务风险，并且小部门也存在业务风险，因此小部门也应该建立和执行内部控制；另一个方面，通过学者的调查研究后认为我国行政事业单位的内部控制建立和执行的整体存在不足，与现实要求还有差距，需要引起政府相关部门重视；同时应该加强对行政事业单位内部控制有效性建立独立的评价体系。

3.行政事业单位内部控制国际比较研究综述

财政部刘玉廷等（2008）通过对美国政府部门内部控制建设的发展和实施情况进行了分析研究后认为我国的内部控制建设和实施应该循序渐进，先从管理相对规范的上市公司企业开始实施，通过实施的经验借鉴和指导，再在行政事业单位开始实施，同时提出了美国政府部门内控制监督制度在政府

部门运行过程中的重要作用，建议我国在行政事业单位中实施内部控制建设。张庆龙（2012）通过对美国政府部门的内部控制分析后认为，行政事业单位的内部应该借鉴企业内部控制理论体系，应加强政府部门领导层在内部控制建设中的重视，同时强调应该加强内部控制有效性的外部审计评价和内部自我评价。赵涓（2014）对美国的公立高等学校的内部控制进行了研究后认为：美国高校内部控制建设的外部环境健全，岗位职责明确清晰，注重风险评估并进行全面风险管理，以会计作为控制核心，将内部控制至于业务流程中，强化了内控评价监督作用。

上述学者通过对美国政府部门和公立高校的内部控制建设分析研究后认为，我国政府部门在内控建设时可参照企业内控建设经验，同时按照企业内控经验实施有效性评价。

4.行政事业单位内部控制评价模型及指标体系建设研究综述

何恩良（2003）从定性和定量两个方面进行了分析，认为定性评价需要评价合法、有效、操作及先进等方面；定量评价通过模型对健全性和有效性方面评价。王海林（2009）研究了内控评价模型。Reginatoet al.（2011）建立了一套内部控制评价体系，并运用到意大利地区政府财政管理部门评价中。通过模型评价得出，外部控制环境、样本的结构特点、组织的复杂程度以及地理位置与内控效果相关联。方芸等（2013）、刘晓芸（2015）运用模糊评价方法对行政事业单位内部控制有效性进行了评价；朱波强、林宗兵（2009）在定性评价的基础上，通过层次分析法对内部控制有效性进行了综合评价；杨蓉（2013）建立了以内部环境等的五个目标层，组织文化等的十八准则层和规章制度健全率等的66个指标层的内部控制有效性评价体系；

杨芳、闫述乾(2013)采用了模糊综合评价法的定量评价模型。李思昊(2014)通过灰色评价模型对政府内部控制进行了综合评价。陈文川等(2015)采用ANP分析法对政府部门内部控制进行综合评价。唐大鹏等(2015)提出基于整合观的行政事业单位内部控制评价模式。陈艳(2015)运用层次分析法对行政事业单位内控评价指标体系进行架构设计,同时结合模糊综合评价法建立了评价模型。

通过上述学者的研究,内部控制的有效性评价应该从定性和定量两个方面进行评价,并且建立了模糊综合定量评价模型、层次分析评价模型等评价模型。

5.行政事业单位内部控制信息披露研究综述

单位内部控制信息披露的必要性正逐渐被研究者所认知并日益受到重视。刘永泽等(2013)认为单位外部监督和推进力量是内控实施的主要动力源泉。郑世桥(2014)指出,单位的内部控制信息披露对促进政府职能转变和行政机构改革具有积极作用,并解释了单位内部控制信息披露的特点和可行性。尹律等(2015)提出了行政事业单位内控信息披露架构,认为内控信息披露具有理论牵引和政策驱动的效果。郭琳(2015)将内部控制缺陷分为重大缺陷、重要缺陷和一般缺陷,并分别对财务报告及非财务报告内部控制缺陷设定了认定标准。周秋旭等(2015)基于“信息披露”视角提出了行政事业单位内部控制评价模式要坚持自我评价、政府监管部门评价、注册会计师财务报告内控审计的协同并行。

通过上述学者的研究提出了行政事业单位的内部评价披露的信息框架,并设定了内部控制缺陷认定标准,提出应该加强行政事业单位内部控制的评

价的信息披露。

二、行政事业单位内控评价模型构建

（一）行政事业单位内控评价模式

唐大鹏（2015）将目标导向与要素导向相结合，形成了行政机构内部控制评价模型。通过评估单位级别的内部控制的有效性和业务级别的内部控制的有效性，可以确定内部控制是否符合内部控制目标。通过内部管理要求和外部监管要求相互结合，推动行政事业单位内部控制的建立和完善。该评价行模式为政事业单位内部控制建立和实施提供有效依据，通过对内部控制制度是否事项内部管理要求目标和外部监管要求目标来指导单位建立和完善内部控制制度；同时，评价模型的改革也为评价外部监督和内部控制的有效性提供了依据，并向外部公开内部控制信息。

该模式的基本评价原理如下：

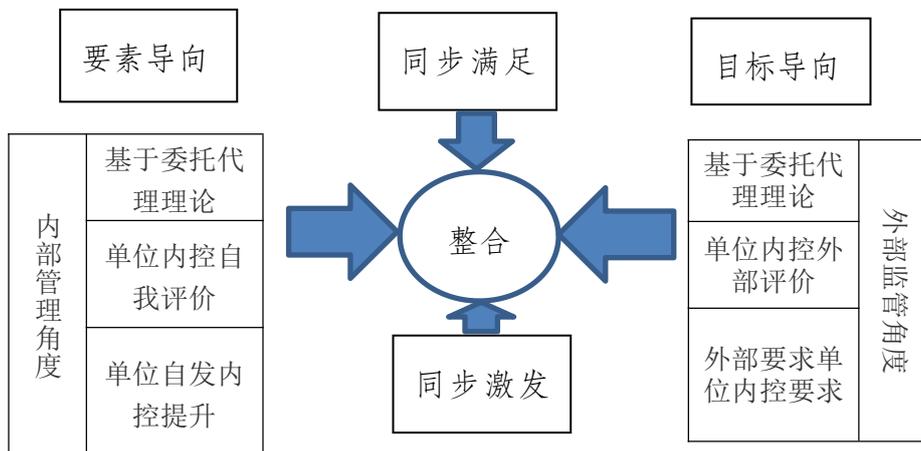


图2-1内外部结合的内控评价模式 唐大鹏(2015)

我们将采用唐大鹏的内部控制评价模式的思路建立内部控制评价体系并进行有效性评价。根据该评价模式，单位层面内部控制评价主要从组织结构和制度方面进行评价，业务层面内部控制评价主要从单位预算业务、收支

业务、采购业务、资产管理业务、工程建设业务和合同管理等方面进行评价。

（二）内部控制评价层次分析理论

基于层次分析法(Analytic Hierarchy Process简称AHP)的行政事业单位内部控制评价体系。该分析方法美国运筹学家托马斯·塞蒂(T.L.saaty)提出。多用于经济学、能源等决策领域，将决策理论分为目标层，准则层和实施层等。

陈艳(2015)根据行政单位内部控制制度(试行)的指导方针确定内部控制总体目标的有效性，次要目标根据COSO内部控制框架的内部控制目标确定为：法律合规目标，资产安全目标，报告真实性目标，欺诈预防目标，效率和有效性目标以及其他五个次要目标。该标准根据行政机构的内部控制准则，对单位级别和六个业务级别(包括收入)进行内部控制。收入业务的内部控制，采购业务的内部控制，资产管理业务的内部控制，工程建设的内部控制，预算执行业务的内部控制，合同业务的内部控制为标准层；因此形成了总目标、具体目标、准则层和实施层的层次分析法。具体情况如图2-2。

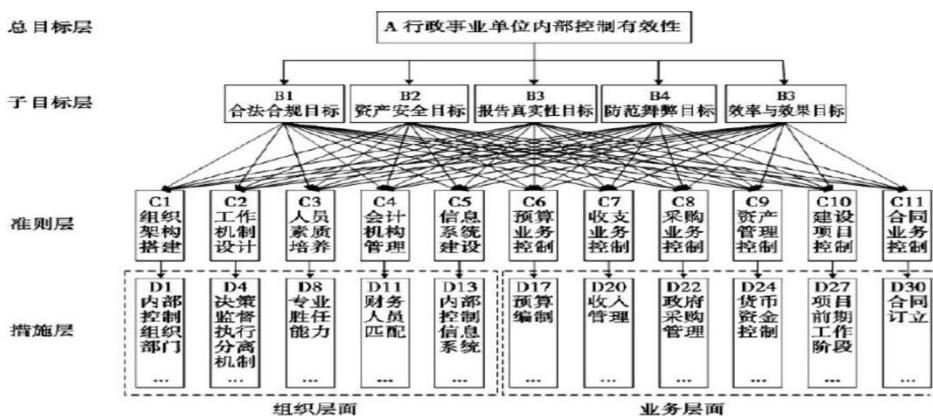


图2-2 行政事业单位层次分析图 陈艳(2015)

本文主要引用层次分析理论得出的评价指标体系，并未对指标体系进行

研究，故对层次分析理论不再赘述。

（三）行政事业单位内控评价指标设置

1.行政事业单位内部控制评价指标设置

赵晓刚（2016）行政机构内部控制综合动态周期评价模型与指标体系研究。作者根据行政机关动态周期评价模型设定第一，第二指标，并根据北京市行政机关内部控制评价要求设定三级评价指标。该指标体系经全国33名会计领军人才，20名北京市财政管理部门负责人和150名基层单位财会科长、中层领导和财务专家学者进行评问卷调查修改后形成的内部控制评价指标体系。该指标体系现为北京市行政事业单位内部控制评价指标体系。同时赵晓刚运用该评价模式和指标体系对北京市区县行政事业单位内部控制评价进行了实证研究（2016赵晓刚博士论文）

基于赵晓刚博士的论文对行政事业单位内部控制评价体系进行了深入研究，且按照层次分析法理论对评价指标进行了建立和权重分析，并已在北京市行政事业单位内控评价执行，故我们采用了赵晓刚博士的评价体系和权重。

赵晓刚博士在论文中按照行政事业单位内部控制要求设置了三个一级指标，分解设置了16个二级指标，52个三级指标。具体指标设置如下：

表2.1行政事业单位内部控制评价指标体系

评价目标	一级指标	二级指标	三级指标	
单位内部控制有效性	重大内部控制缺陷	审计监督	财务舞弊	
		控制环境	控制薄弱	
		法纪情况	舞弊违法	
	单位层面控制	组织结构		机构设置
				领导任职
		工作机制		沟通机制
				职责分离
				决策机制

			关键岗位
		岗位管理	人员考评
			任职资格
		风险评估	制度设置
			评估实施
		财务信息	人员配置
			岗位设置
	信息质量		
	内部控制信息化	系统建设	
		信息沟通	
		系统安全	
	公共服务	公共满意度	
	业务层面控制	预算控制	组织管理
			预算编制
			预算执行
			决算管理
			绩效评价
		收支控制	组织管理
			收入管理
			支出管理
			债务管理
		采购控制	组织管理
			预算计划
			采购活动
			项目验收
			问题处理
			档案管理
资产控制		组织管理	
		货币资金	
		资产管理	
建设控制		组织管理	
		项目决策	
		项目审核	
		招标管理	
		资金管理	
		档案管理	
		项目变更	
		竣工验收	
合同控制		组织管理	
	合同订立		
	合同履行		

			登记归档
			纠纷处理

2.行政事业单位内控有效性评价指标定义、判断标准及检查评价过程

(1) 重大内部控制缺陷指标定义、判断标准

重大内部控制缺陷会导致内部控制失效。检查和评估行政机构的主要内部控制缺陷,我们要注意被评估单位的外部审计报告,内部控制自我评估报告以及单位级内部控制测试和业务级内部控制测试是否被发现是弱的并且内部控制无效。并评估领导者或关键职位是否违反法律和纪律。

根据前述的评价指标体系,从三个方面进行重大控制缺陷评价。

审计监督:外部审计和监督检查中发现财务重大舞弊;

控制环境:控制环境薄弱,内部控制无效,形同虚设;

法纪情况:出现单位领导舞弊,或者外部审计或监督中查出违法违规行为。

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
财务舞弊	外部审计监督中发现重大财务舞弊行为	外部审计、检查报告;评分标准:如出现一项或一项以上内部控制缺陷得分为0
控制薄弱	内部控制无效、形同虚设	
舞弊违法	单位领导或者关键岗位员工舞弊或者违法违规行为	

对行政事业单位重大内部控制缺陷的检查评价我们通过关注被评价单位外部审计报告、内部控制自评报告以及结合单位层面内部控制测试和业务层面内部控制测试中是否发现控制薄弱内部控制形同虚设情况和单位领导或者关键岗位是否存在违法、违纪等情况进行评价打分。

(2) 单位层面内部控制指标体系定义、判断标准及评价过程

单位层面内部控制是行政事业单位内部控制环境；根据前述内部控制评价指标体系，单位层面内部控制评价主要从组织结构、工作机制、岗位管理、风险评估、财务信息、内部控制信息化和公共服务等7个方面进行评价。

①组织架构

根据行政事业单位内部控制要求，行政事业单位应该单独设置内部控制机构或者内部控制牵头部门，负责本单位的内部控制建设。详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象
机构设置	未单独设置内部控制职能部门且发挥作用；	单位内部控制文件、单位内控总结、自我评价报告；评分标准：未单独设置（0分）；单独设置未发挥作用（40分）；单独设置但发挥总用一般得分（60分）；单独设置且发挥较好得（80分）；单独设置
	未设置独立的内部审计机构或纪检监察部门； 未制定了内部监管制度；未进行内部监督检查； 未进行自我评价报告；	
领导任职	单位负责人未担任内部控制小组组长	单位内部控制文件、单位内控总结、自我评价； 报告评分标准：不是小组组长得0分，是小组组长得100分
沟通机制	未与财务、采购、基建、资产、审计、纪检等相关部门是否参与内部控制建设情况； 未实现沟通协调和联动机制；	单位内部控制文件、单位内控总结、自我评价报告； 评分标准：未参与0分；部分参与且沟通联动情况较差得40分；参与且沟通联动情况较差60分；参与沟通联动情况较有效80分；参与沟通联动情况有效得100分

②工作机制

工作机制是内部控制设置中预防舞弊和腐败的重要措施和手段。建立并执行内控关键岗位工作人员定期轮岗制度或采取有效的专项审计等控制措

施。因此，由前面三级指标体系设计评价。详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
职责分离	单位经济活动的决策、执行和监督未分离	单位主要经济活动会议决策会议纪要、执行会议纪要和监督报告； 评分标准：未分离 0 分；小部分分离 40 分；分离过半得 60 分；大部分分离得 80 分；全部分离得 100 分；
决策机制	是否施行集体研究、专家论证和技术咨询相结合的决策机制	单位主要经济活动会议决策会议纪要；查阅单位内部控制文件，重大经济事项决策会议纪要，重大事项执行资料及相关内控开展工作情况总结、自我评价报告等。 评分标准：未执行得 0 分，执行较差得 40 分；执行一般得 60 分；执行较好得 80 分；完全执行得 100 分；
	未建立“三重一大”决策机制和事项认定标； 未执行“三重一大”及问责机制；	
关键岗位	未建立关键岗位责任制及轮换制度； 未执行关键岗位轮换制度；	单位内部控制文件、岗位轮换会议纪要、人事文件查阅内控文件，自我评价报告，单位绩效考评报告。 评分标准：未建立 0 分；建立但没执行得 40 分；建立但执行一般得 60 分；建立执行较有效 80 分；建立执行有效得 100 分
	关键岗位设置不合理，不相容岗位未分离	
	关键岗位人员未定期考评； 未及时调离不胜任人员并进行转岗培训；	

③ 岗位管理

岗位管理由前面三级指标体系设计进行评价；详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象
人员考评	关键岗位工作人员未定期参加培训	检查内控文件、培训记录、考评记录；评分标准：是得 100 分，否得 0 分
	未定期检查关键岗位人员的职业道德情况，对不良行为及时进行惩戒	检查内控文件、内部监督、评价报告和人事文件；评分标准：是得 100 分，否得 0 分
任职资格	关键岗位人员从业资格不符合要求	检查人事文件记录； 按照从业资格证比率计算得分

④风险评估

风险评估由前面三级指标体系设计;详细情况如下表所示:

三级指标	风险描述	测试对象
制度设置	未制定风险评估制度并形成业务流程图和关键风险点	检查内控文件、内控手册; 评分标准:未制定0分;制定但效果较差40分;制定但效果一般60分;制定效果较好80分;制定效果良好100分
评估实施	未进行业务活动风险评估	检查内控风险评估活动记录和应对记录;检查风险评估记录、内控自评报告、内部审计监督报告、外部审计报告; 评分标准:未执行0分;评估但效果较差40%;评估但效果一般60%;评估效果较好80%;评估效果良好100%

⑤财务信息

由前面三级指标体系设计,详细情况如下表所示:

三级指标	风险描述	测试对象
人员配置	未设立独立的会计机构、会计人员无执业经验	检查内控文件、内控手册; 评分标准:未建立0分;建立、无经验50%;建立,有经验100%
岗位设置	不相容岗位未分离,关键岗位未轮换	岗位设置文件、检查人事处文件,项评分,未分离0分,已分离但未定期轮岗50分;已分离,定期轮岗100分
信息质量	财务核算混乱,会计信息不真实完整	检查内控风险评估活动记录和应对记录; 评分标准:账务处理混乱,信息质量差0分;账务处理不清晰,真实完整性较差得40分;账务处理清晰度及真实完整性一般得60分;账务处理较清晰,信息较真实完整得80分;账务处理清晰,财务信息真实完整得100分。

⑥内部控制信息化

根据前述三级指标体系设计,详细情况如下表所示:

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
------	------	-----------

系统建设	信息系统开发、运行及维护流程未实施归口管理，信息数据未定期备份	检查财务软件系统： 评分标注：未归口管理，运维管理差 0 分；归口管理，运维管理差得 40%分；归口管理，运维管理一般得 60%分；归口管理，运维管理较好得 80%分；归口且管理效果好得 100%分
信息沟通	信息系统产生的信息在各个部门和岗位实现未进行顺畅沟通	检查单位信息系统： 评分标准：未共享 0 分，小部分共享 40%分，共享过半得 60%分；大部分共享得 80%分；全面共享得 100%
系统安全	未建立健全的信息系统安全保密和泄密责任追究制度	检查内部控制文件、手册，检查单位信息系统； 评分标准：未建立 0 分，建立但不健全得 40%分，建立且健全性一般得 60%；建立且相对健全 80%；建立且健全 100%

⑦ 公共服务

公共服务考评公共服务满意度。详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
公共满意度	公共服务未得到社会和服务对象满意	问卷调查 评分标准：按照问卷调查得分计算

(3) 业务层面内部控制评价指标

① 预算控制

预算控制评价根据前述三级指标设计，详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
组织管理	未建立预算编制、执行、决算及评价制度； 预算制度未得到执行	预算内控文件手册、决算报告、自评报高；预算编制的过程； 评分标准：未建立制度或未执行 0 分；建立不完善和执行小部分 40%分，建立一般和执行一般 60%分；建立和执行较好 80%分；建立和执行良好 100%
	预算编制岗位职责不明确； 审批职责不明确； 预算编制流程不明确；	预算内控文件手册； 评分标准：未建立预算制度或职责不明确 0 分；建立，职责不完善 40%分，建立职责基本明确 60%分；建立职责明确行较好 80%分；建立且职责很明确 100%
	预算编制、审批、执行和评价的不相容岗位未分离	预算内控文件手册； 评分标准：未建立不相容岗位分离制度和未分离得 0 分；建立且部分分离得 50%分；建立且分离得 100%分

预算编制	预算编制制度未执行；预算项目未细化；预算编制项目金额不准确	预算编制流程文件，预算审批文件，决算报告； 评分标准：预算编制未执行 0 分，编制执行较差，细化和数据较差得 40%分；编制执行一般，细化和数据一般得 60%分，预算编制程序执行较好，项目细化和数据准确较好得 80%分，编制程序规范，且细化程度和数据准确性好得 100%分
	重大项目未执行规定审核程序；重大政府采购项目和预算评审未执行审核程序	检查内部控制制度、手册，重大项目决策会议纪要、决策文件制度； 评分标准：未执行 0 分，部分执行 50%分；全部执行 100%分
	预算编制内容不全面，未进行全口径收支预算、资产购置预算和政府采购预算； 预算编制未真实反映年度收支计划；	检查预算申报文件、审批文件、预算文件和决算文件； 评分标准：预算项目编制混乱得 0 分；编制较差得 40%分，编制一般得 60%分，编制较好得 80%；编制良好得 100%
	未根据预算报告进行指标	检查预算文件、预算指标分解文件； 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%分，执行一般 60%分，执行较好 80%；执行良好 100%分
预算执行	未按照批准额度、标准和范围执行；预算调整未按规定流程执行；	检擦预算文件、指标分解文件、预算调整文件以及财务帐； 评分标准：未执行得 0 分；执行较差得 40%分；执行一般得 60%分；执行较好得 80%分；执行良好得 100%分
	预算执行和调整未按照规定权限进行审批；	检查预算执行审批内控制度、手册； 评分标准：未执行得 0 分；执行较差得 40%分；执行一般得 60%分；执行较好得 80%分；执行良好得 100%分
	内部审计、监督部门未对预算执行情况进行监督	检查预算监督内控文件、手册；检查内部审计报告和内部监督检查报告； 评分标准：未执行得 0 分；执行较差得 40%分；执行一般得 60%分；执行较好得 80%分；执行良好得 100%分
决算管理	未按照内控流程编制和审核决算报告	检查决算报告编制内控文件手册、检测决算报告编制审批情况和决算报告； 评分标准：未执行得 0 分；执行较差得 40%分；执行一般得 60%分；执行较好得 80%分；执行良好得 100%分
	决算与预算口径不一致，决算报告未能及时、准确完整编制和披露	检查决算报告；外部审计报告和财务账套； 评分标准：决算报告重大错报 0 分；一般错报 60%分；细微错报 80%；无错报 100%分。

绩效评价	未按照内控制度定期检查和评价预算执行情况；未对预算执行过程进行跟踪评价	检查预算执行评价报告和跟踪评价报告； 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%分；执行一般 60%；执行较好 80%；执行良好 100%
	未按照内控要求编制绩效评价报告，并汇报给预算管理委员会和个预算部门	检查预算执行评价报告和跟踪评价报告；检查会议纪要 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%分；执行一般 60%；执行较好 80%；执行良好 100%
	未将预算执行效果纳入单位考核	检查内控手册，检查年度考核报告； 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%分；执行一般 60%；执行较好 80%；执行良好 100%

②收支控制

根据前面得三级指标体系设计,细情况如下表所示:

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
组织管理	未按照行政事业单位内部控制要求建立收入支出内部控制制度和手册	单位内部控制制度、手册； 评分标准：未建立 0 分；建立较差 40%分；建立一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	未建立收支业务关键岗位的岗位责任书	检查单位内部控制制度、手册、岗位责任书； 评分标准：未建立 0 分；建立较差 40%分；建立一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	收支业务不相容岗位未分离	实地检查收支业务岗位分离情况； 评分标准：未分立 0 分；分离 100%分
收入管理	银行账户开户、销户和变更未按规定进行审批和备案	检查单位银行账户开户、变更和销户情况，结合内控制度和手册进行分析执行情况； 评价标准：未执行审批 0 分；执行审批 100%分
	收费项目和标准不符和规定；	抽查单位业务收入，检查收费项目和标准是否复核规定； 评分标准：违规收费 0 分； 无违规收费 100%分。
	非税收入和支出未执行收支两条线	抽查单位非税收支业务，是否执行了收支两条线； 评分标准：未执行 0 分；执行 100%
	收入管理不到位，未及时催收，存在大量的应收款	抽查对账记录和催款记录，检查应收款收款情况。 评分标准：未执行对账和催账 0 分；执行较差或应收款金额大 40%；执行一般，应收款金额正常 60%；执行较好，应收款较少 80%；执行良好，无坏账、应收款金额较低 100%
	未执行内控的票据和印章管理	检查印章和票据领用登记簿结合内控评价。 评分标准：未执行 0 分；执行 100%分。
支出管理	支出未执行审批程序；重大支出未	抽查支出业务，结合支出内控制度和手册评

	执行三重一大决策程序	价； 评分标准：未执行 0 分；执行 100% 分
	支出业务内容不真实不完整；与预算和开支标准不符；支出财务核算不符合规定	抽查支出业务，结合内控进行评价； 评分标准：支出业务内容不真实、与预算和开支标准不符 0 分；支出内容真实、与预算和开支相符：但财务核算部分不规范 40%，财务核算一般 60%，财务核算较好 80%，财务核算良好 100%；
	支出单据不合法、不合规	抽查支出业务 评分标准：支出单据完全不合法合规 0 分；小部分合法 40%；大部分合法 60%；80% 以上合法 80%；全部合法合规 100%；
	支出业务登记不及时，登记错误	抽查支出业务； 评分标准：按照抽查合规比率评价得分
	员工公务支出不符合公务卡规定	抽查员工支出业务； 评分标准：按照抽查合规比率评价得分；
	三公经费超预算；三公经费使用不合规	抽查三公经费业务 评分标准：三公经费超预算 0 分；三公经费未超预算，按照三公经费使用合规率评价得分；
	未对支出情况与预算进行定期对比分析	抽查预算执行情况分析报告 评分标准：无对比分析 0 分；有，但执行较差 40%；有，定期分析执行一般 60%；有，定期分析执行较好 80%；有，执行良好 100%；
债务管理	违规使用债务资金	抽查债务资金管理和使用帐，债务合同； 评价标准：未执行 0 分；执行较差 40%；执行一般 60%；执行较好 80%；执行良好 100%；
	对外借债不符合内控规定和未执行三重一大集体决策	检查借债业务、合同；借债集体决策会议纪要； 评分标准：符合规定、经过集体决策 100% 分；不符合规定，未经集体决策 0 分；
	债务未进行定期核对	抽查债务核对记录 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%；执行一般 60%；执行较好 80%；执行良好 100%；

③采购控制

控制根据前面得三级指标体系设计;详细情况如下表所示:

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
组织管理	采购预算、计划、采购、验收等内控制度不健全	采购内部控制制度、手册； 评分标准：未建立 0 分；较差 40% 分；一般 60%；较好 80% 分；良好 100% 分
	采购业务未实行归口管理	检查采购业务交易归口管理情况，结合内控手册分析；

		评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	采购岗位职责不明确；审批权限不明确； 采购流程不清楚；	查阅采购业务岗位职责；业务流程，审批权限； 评分标准：未建立 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	不相容岗位未分离	查阅内控岗位职责；实际检查岗位分离情况； 评分标准：未分离 0 分； 分离 100%分；
预算计划	政府采购部、预算部门和资产管理部之间未进行沟通协调	抽查采购预算业务；采购编制会议纪要；结合内控评价； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	采购预算编制不符合单位需要，与实际需求不符	抽查采购预算编制和采购业务 5 笔；与资产使用部门访谈； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	采购计划未按照批复进度执行	抽查采购业务合同、招标文件； 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%分；执行一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
采购活动	未执行采购活动审核流程	抽查采购业务审批流程和业务流程； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	未执行政府公开招投标规定和流程	抽查招投标业务记录；结合内控评价； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
项目验收	未按照规定对政府采购项目进行验收	抽查采购验收记录；结合内控评价； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；执行一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
问题处理	未设置部门对采购业务问题质疑进行处理	检查问题 质疑处理记录； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；执行一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
档案管理	政府采购文件未进行归档管理，包括采购预算、批复文件、招投标资料，评标文件，采购合同、验收资料等档案	抽查政府采购档案管理和记录 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	未进行对政府采购业务信息进行归类整理和内部公告	抽查政府采购信息汇报和公告记录； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
保密管理	涉密项目未签订保密条例	检查涉密项目保密记录； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分

④资产控制

控制根据前面得三级指标体系设计，详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
组织管理	未建立资产管理内部控制制度和手册； 未明确资产配置、管理、使用和处置流程	查阅内部控制制度、手册； 评分标准：未建立或未明确 0 分；建立或明确较差 40%；建立或明确一般 60%；建立或明确较好 80%分；建立和明确良好 100%；
	资产管理岗位责任不明确； 未签订岗位责任书	查阅内控岗位职责；实际检查岗位管理责任执行情况； 评分标准：岗位责任未明确 0 分；较差 40%；一般 60%分；较好 80%分；良好 100%分；
	资产未实行归口管理	查阅资产内部控制制度、手册；实地检查资产管理情况； 评分标准：资产管理未执行归口管理 0；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	对外投资不符合国家规定； 重大投资未进行可行性论证，未进过集体决策和审批流程	抽查对外投资决策会议纪要、投资分析报告；结合内控评价； 评分标准：对外投资决策程序和分析未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
货币资金管理	货币资金管理岗位未执行不相容岗位分离	查阅货币资金岗位管理责任；实地查看岗位分配； 评分标准：不相容岗位分离未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	印章的保管和使用不合法、不合规规定	检查印章使用记录；结合内部控制测试 评分标准：印章使用和保管不合法、不合规 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	银行账户开立、撤销和变更不符合内部控制制度的审批权限和程序	抽查银行账户开立、撤销、变更记录和审批流程； 评分标准：银行账户开立、撤销和变更未执行制度 0 分；执行较差 40%分；执行一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	现金未按规定进行盘点；银行存款未定期核对并编制余额调节表	检查现金盘点记录；银行对账单和余额调节表 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%分；执行一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
	银行存款未达账项未及时调节、核对和账务处理	检查银行对账单、余额调节表、未达账处理记录； 评分标准：未执行 0 分；执行较差 40%分；执行一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
资产控制	未按行政事业单位内部控制要求建立资产台账，并对资产进行统一编号；	检查资产管理台账系统；对实物资产检查核实； 评分标准：资产管理台账制度和编号未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分

未建立资产管理信息系统；未对信息系统进行定期维护和资产管理更新	检查资产管理系统，检查系统资产更新情况； 评分标准：资产管理信息建设并根据资产变化进行实时更新，未执行 0 分；较差 40%；一般 60%；较好 80%；良好 100%分
资产账实不一致	抽查资产账务和实际资产，核对是否账实一致； 评分标准：按资产账实一致比率评分
资产调入、调出以及借用、出租等未按制度规定进行审批	抽查资产变动情况记录和资产出租出借记录，核实是否按规定进行审批； 评分标准：未按规定制度审批 0 分；按规定制度审批 100%分
资产处置收入未按规定执行收支两条线	检查单位资产处置账务处理；核实是否实现收支两条线； 评分标准：未执行 0 分；较差 40%；一般 60%；较好 80%；良好 100%分

⑤工程建设控制

根据前面得三级指标体系设计，详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
组织管理	建设项目管理内控制度、手册不健全	检查单位工程建设方面得内部控制制度和手册，对工程建设的立项、决策、审批、招投标、验收以及工程建设流程设计等进行评价； 评分标准：制度、流程建设未执行 0 分；较差 40%；一般 60%；较好 80%；良好 100%分；
	工程建设不相容岗位未分离	检查单位工程建设方面得内部控制制度和手册，岗位责任书；实地检查工程项目立项、决策、审批、执行到验收的岗位分离情况； 评分标准：不相容岗位分离未执行 0 分；较差 40%；一般 60%；较好 80%；良好 100%分
项目决策	项目立项未进行可行性分析和获得审批，项目立项不合法合规	检查项目立项可行性分析报告和审批文件； 评分标准：立项可研分析，合法合规审批未执行 0 分；执行 100%分
	项目决策未按照“三重一大”议事规则进行集体决策	检查项目决策会议纪要，决策议事记录； 评分标准：按照内控要求建立议事规则，集体决策未执行 0 分；执行 100%分
项目审核	项目建议至项目立项未进行专业机构审核评价，比如技术、法律、财务、造价的专业审核评价	检查项目建议书、项目科研报告项目、项目概预算、项目方案论证等项目文件； 评分标准：按照要求经专业机构审核评价，未执行 0 分；较差 40%；一般 60%；较好 80%；良好 100%分
招标管理	项目未按规定实施招投标；招投标评审不规范,存在串	检查项目招标公告档案，查阅招投标评标档案和评标过程；

	标、舞弊、围标等行为	评分标准：未按规定实施招投标，0分；已实施招投标，但招投标执行违规、舞弊围标0分；招投标执行较差40%；一般60%；较好80%；良好100%；
资金管理	项目资金使用违规，未进行转款专用，有挪用、截留超概算行为	检查资金收支记录；检查项目批复和概算批复； 评分标准：资金使用违规0分；合规100%分
	工程款支付未按合同和规定	检查工程项目资金支付记录；结合合同核实工程款支付进度和合规性； 评分标准：工程款支付进度不服合同规定，不合规0分；进度符合合同规定和合规100%分；
档案管理	建设项目档案未进行有效归类和保管；对项目立项、批复、审批、招投标资料未进行归类和保管。	检查档案管理；对项目资料的分类和保管进行查阅； 评分标准：档案管理未执行0分；较差40%分；一般60%分；较好80%；良好100%分
项目变更	项目变更未按规定审批，擅自进行调整	检查项目立项、批复和概预算批复；实际检查项目实施情况； 评价标准：项目变更未执行审批擅自调整0分；执行审批变更100%分；
竣工验收	未按规定时间和要求进行结算、决算审计；工程档案不能按时移交；	检查项目结算审计、决算审计报告，档案移交资料； 评分标准：结算、决算和档案移交未执行0分；较差40%；一般60%；较好80%；良好100%分
	工程竣工验收未执行，验收资料不完整，验收签字不全；	查询工程竣工验收资料； 评分标准：工程竣工验收未执行0分；较差40%；一般60%；较好80%；良好100%分；
	结算金额、决算金额不真实、不准确；	检查结算报告、决算报告和外部项目审计报告； 评分标准：结算决算金额存在重大错误0分；无重大错误，但存在错误60%；无错误100%分；

⑥ 合同控制

根据前面得三级指标体系设计，详细情况如下表所示：

三级指标	风险描述	测试对象及评分标准
组织管理	合同管理内控制度、手册不健全	检查单位合同管理方面得内部控制制度和手册，对合同内控制度是否完善等进行评价； 评分标准：制度、流程建设未执行0分；较差40%；一般60%；较好80%；良好100%分；
	合同未进行归口管理	检查单位合同方面得内部控制制度和手册，对合同归口管理部门进行评价； 评分标准：合同归口管理未执行0分；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分

	合同管理部门、执行部门和财务部门未建立沟通协调制度	检查合同方面的内部控制制度和手册，合同签订、归档流程；分析合同内容是否在管理部门、执行部门和财务部门之间建立有效的沟通协调制度； 评分标准：建立合同沟通制度未执行 0 分；较差 40 分；一般 60 分；较好 80 分；良好 100 分；
	合同管理内控制度手册制定的岗位责任不明确	检查合同内控制度、手册和流程以及岗位责任书； 评分标准：合同岗位责任书建立未执行 0 分；较差 40 分；一般 60 分；较好 80 分；良好 100 分
	合同管理不相容岗位未分离	检查合同管理内控手册、流程，实地调查岗位设置； 评分标准：不相容岗位未分离 0 分；分离 100 分；
合同订立	合同订立未执行合同管理流程和审批权限审批	检查合同订立审批流程和审批记录 评分标准：合同签订合法合规审批未执行 0 分；执行 100 分
	合同订立不符合法律法规要求，合同内容和主体资格合规性未进行严格审核	抽查合同内容，对合同内容和事项情况比对； 评分标准：存在合同内容不符合法律法规情况 0 分；符合 100 分；
合同履行	未按照合同内容履行；对合同履行未严格监督	抽查合同、比对合同事项执行情况，检查合同监督履行记录； 评分标准：按照合同内容执行，对合同履行进行了监督，未执行 0 分；较差 40 分；一般 60 分；较好 80 分；良好 100 分
	合同履行过程中因故暂停执行合同，单位未采取措施应对以规避风险和责任	检查合同内容、对比合同事项情况，对未执行合同会议纪要记录进行检查； 评分标准：按照要求对暂停执行合同进行了跟踪管理，制定应对措施和记录，未执行 0 分；较差 40 分；一般 60 分；较好 80 分；良好 100 分
	补充合同、合同变更未按内部控制之地和流程要求履行严格审批程序	检查合同变更记录、审批流程； 评分标准：合同变更、补充合同按照内控履行审批，未执行 0 分；较差 40 分；一般 60 分；较好 80 分；良好 100 分
	财务未对合同进行审核，未按照合同内容及时催收款项，支付未按照合同条件支付	抽查合同并查阅合同内容，与财务收付款进行核对分析； 评分标准：财务对合同进行了审核，收付款按照合同内容执行，未执行 0 分；较差 40 分；一般 60 分；较好 80 分；良好 100 分
合同登记归档	合同归口部门未及时对合同分类整理归档；合同变更、补充未进行详细登记	检查合同档案和归档情况； 评分标准：未执行 0 分；较差 40 分；一般 60 分；较好 80 分；良好 100 分
合同纠纷处理	合同纠纷未及时进行处理，造成单位风险和责任	对未执行合同、存在合同纠纷事项；检查纠纷合同处理记录；

	增加	评分标准：未执行 0 分；较差 40%分；一般 60%；较好 80%分；良好 100%分
--	----	--

3.行政事业单位内控评价指标权重

赵晓刚博士在其博士论文中，运用层次分析理论（AHP），向全国33名会计领军人才、20名区县财政领导和中层财务科长以及150名行政事业单位内部控制方面的专家和学者进行问卷调查，调查内容为内控有效性评价指标，以及对每个层次的指标进行两两评价重要性，因此获得了3个一级指标，16个二级指标和52个第三级指标体系。通过对三个一级指标的重要性进行两两比较，通过层次分析法理论建立判断矩阵，并计算矩阵特征值和特征向量，将特征向量单位化并经一致化检验通过后得到了3个一级指标的权重；同样道理，通过对16个二级指标间的两两问卷比较调查和52个之间的两两问卷比较调查，分别得到了16个二级指标的权重和52个三级指标的权重。当然上述的矩阵计算和一致性检查均是通过计算机软件实现。由于赵晓刚博士的权重指标、比较问卷调查的层次相对较高，层次分析法计算理论也比较成熟，并且在北京区县的行政事业单位中进行了应用。因此本文采用赵晓刚博士的指标体系和权重设计，我们不再进行计算和问卷调查。这里只针对赵晓刚博士的指标权重进行简单介绍。

（1）重大内部控制缺陷权重设计

重大内部控制缺陷不赋予权重，属于一票否决。在对重大内部控制缺陷评价时，通过对行政事业单位的外围检查，查询单位的外部报告、审计部门的审计报告、中介机构的审计报告以单位的自我评价、外部评价和新闻报道等多方面信息进行评价，只要发现单位有重大内部控制缺陷的财务舞弊、控制薄弱以及舞弊违法行为，该单位内部控制直接判定为无效，评价0分。

(2) 单位层面和业务层面内部控制权重设计

如前所述，我们不再介绍赵晓刚博士利用层次分析理论计算过程，只是简单将其权重进行列示。

评价目标	一级指标	一级指标权重	二级指标	二级指标权重	三级指标	三级明细指标权重	总权重
行政事业单位内部控制有效性	单位层面控制	0.58	组织结构	0.19	机构设置	0.44	0.05
					领导任职	0.33	0.03
					沟通机制	0.23	0.02
			工作机制	0.17	职责分离	0.40	0.04
					决策机制	0.35	0.04
					关键岗位	0.25	0.02
			岗位管理	0.16	人员考评	0.69	0.06
					任职资格	0.31	0.04
			风险评估	0.14	制度设置	0.64	0.05
					评估实施	0.36	0.03
			财务信息	0.14	人员配置	0.46	0.04
					岗位设置	0.34	0.03
					信息质量	0.20	0.01
			内部控制信息化	0.12	系统建设	0.42	0.03
	信息沟通	0.30			0.02		
	系统安全	0.28			0.02		
	公共服务	0.08	公共满意度	1.00	0.05		
	业务层面控制	0.42	预算控制	0.22	组织管理	0.23	0.02
					预算编制	0.22	0.02
					预算执行	0.23	0.02
					决算管理	0.17	0.02
					绩效评价	0.15	0.01
			收支控制	0.19	组织管理	0.32	0.02
					收入管理	0.26	0.02
					支出管理	0.25	0.02
					债务管理	0.17	0.01
			采购控制	0.18	组织管理	0.20	0.01
预算计划					0.18	0.01	
采购活动					0.17	0.01	
项目验收					0.15	0.01	
问题处理	0.13	0.01					
档案管理	0.09	0.01					
资产控制	0.17	组织管理	0.37	0.02			
		货币资金	0.35	0.02			

					资产管理	0.28	0.02
			建设控制	0.13	组织管理	0.16	0.01
					项目决策	0.16	0.01
					项目审核	0.14	0.01
					招标管理	0.13	0.01
					资金管理	0.13	0.01
					档案管理	0.09	0.01
					项目变更	0.09	0.01
					竣工验收	0.10	0.01
			合同控制	0.11	组织管理	0.28	0.01
					合同订立	0.22	0.01
					合同履行	0.22	0.01
					登记归档	0.14	0.01
					纠纷处理	0.14	0.01
权重合计		1.00					1.00

（3）关于评价指标分值情况说明

由于本文的评价分值是按照业务流程进行指标设置和赋予权重分值，在业务实际过程中，由于各单位实际业务情况不一致，可能有些业务没有发生，同时单位不同，业务重点也不相同，因此在进行评价分值赋予时应该根据单位实际情况以及重庆市财政局评价指标分值情况赋予评价分值，本文分值权重仅为业务提供参考和分配思路提供借鉴。

三、应用研究——XX医院内部控制有效性评价应用模拟研究

为对上述研究指标体系和权重进行检验，我们将该指标体系模拟实证运用到XX医院，对内部控制有效性进行了定性评价，同时运用评价指标的权重进行了定量评价。

我们协助该单位进行了内部控制建设，但我们尚未对该单位内部控制的有效性进行评价，因此我们进行模拟实证研究。

我们根据评价指标编制了内控测试计划。由于项目较多，我们以单位层面的组织结构评和业务层面资产控制为例编制了XX医院的内控测试计划，列示其风险点、控制措施、测试频率和测试内容。我们首先获取了该医院的内

部控制制度、手册和流程编制了有效性评价。具体情况如下：

（一）单位层面组织结构有效评价实施案例

1.单位层面组织结构有效性评价计划表

三级指标	风险编号	风险描述	控制措施编号	控制措施描述	控制频率	测试频率	测试对象
机构设置	R2.1.1	未单独设置内部控制职能部门且发挥作用；	C2.1.1	单位单独设置内部控制领导小组，计划财务处为内部控制的牵头部门，负责组织协调内部控制建设与实施工作。同时，监察审计处等相关部门应当根据本手册中确定的职责，支持、配合内部控制建设工作，做好内部控制的日常执行与监督。 监察审计处负责内部控制的监督与评价，应当按照本手册“第十一章、评价与监督”的要求，组织本单位的内部控制评价工作。	年	全部检查	单位内部控制文件、单位内控总结、自我评价报告；评分标准：未单独设置（0分）；单独设置未发挥作用（40分）；单独设置但发挥总用一般得分（60%）；单独设置且发挥较好得（80分）；单独设置发挥好100分
	R2.1.2	未设置独立的内部审计机构或纪检监察部门；未制定内部监管制度；未进行内部监督检查；未进行自我评价报告；	C2.1.2	单独设置监督审计处；明确纪检审计部门的岗位责任； 内控制度要求定期和不定期监察内控执行情况并进行评价； 监监督审计处负责内部控制的监督与评价，应当按照本手册“第十一章、评价与监督”的要求，组织本单位的内部控制评价工作。	年	全部检查	
领导任职	R2.2.1	单位负责人未担任内部控制小组组长	C2.2.1	单独设置内部控制小组，院长为最后负责人，院长办公会为内控决策机构；	年	全部	单位内部控制文件、单位内控总结、自我评价； 报告评分标准：不是小组组长得0分，是小组组长得100分
沟通机制	R2.3.1	未与财务、采购、基建、资产、审计、纪检等相关部门是否参与内部控制建设情况；未实现沟通	C2.3.1	内控工作小组由财务部牵头，院长办公会议为最终决策机构；明确各科室、部门内控职责； 每年定期举行内控会议；要求各部门参与；	年	全部检查	单位内部控制文件、单位内控总结、自我评价报告；内部控制会议纪要； 评分标准：未参与0分；部分参与且沟通联动情况较差得40分；参与且沟通联动情况一般60分；参与沟通联动情况较有效80分；参与沟通联

单位层面组织结构控制测试

被审计单位： 编制： 日期： 索引号： FC1
 截止日/期间： 复核： 日期： 页次：

二、组织结构-领导职责

	抽查对象	单位负责人是否担任领导职责	单位负责人是否参与内控建设会议					
1	内部控制制度、手册								
2	内控会议纪要								
3								
	评价结论	是() 否()	是() 否()						
4	评价得分	不是小组组长 0分 ()	是小组组长 100分 ()						

单位层面组织结构控制测试

被审计单位： 编 日 索引号： FC1
 截止日/期间： 制： 期： 号：
 复核： 日 页次：
 核： 期：

三、组织结构-沟通机制

	抽查对象	是否建立部门参与内控制度	内控部门是否执行了沟通协调					
1	内部制度、手册								
2	内控院长会议								
3								
	评价结论	是() 否()	是() 否()						
4	评价得分	未参与 0分 ()	参与；沟通联动较差 40分 ()	参与；沟通联动一般 60分 ()	参与；联动情况较好 80分 ()	参与；联动情况良好 100分 ()			

(二) 业务层面资产控制有效性评价实施案例

1. 业务层面资产控制有效性评价计划表

三级指标	风险编号	风险描述	控制措施编号	控制措施描述	控制频率	测试频率	测试对象及评分标准
组织管理	内控未设置为风险点	未建立资产管理内部控制制度和手册；未明确资产配置、管理、使用和处置流程	内控未置风险点	第7章建立了资产控制制度；第7章3节建立了资产控制审批权限表；	年	全部检查	查阅内部控制制度、手册； 评分标准：未建立或未明确0分；较差40%；一般60%较好80%分；建良好100%；
	内控未设为风险点	资产管理岗位责任不明确；未签订岗位责任书	内控未置风险点	7章4节明确资产管理岗位责任部门和部门责任	年	全部检查	查阅内控岗位职责；实际检查岗位管理责任执行情况； 评分标准：岗位责任未明确0分；较差40%；一般60%分；较好80%分；良好100%分；
	ZCGL.01.F01	资产未实行归口管理	ZCGL.01.01	7章4节第二款明确了财务处和办公室为资产归口管理部门	每天数次	25	查阅资产内部控制制度、手册；实地检查资产管理情况； 评分标准：资产管理未执行归口管理0；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分
	内控未设置为风险点	对外投资不符合国家规定；重大投资未进行可行性论证，未进过集体决策和审批流程	内控未置风险点	7章5节明确了对外投资审批流程；集体决策程序	年	全部测试	抽查对外投资决策会议纪要、投资分析报告；结合内控评价； 评分标准：对外投资决策程序和分析未执行0分；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分
货币资金管理	ZCGL.01.F02	货币资金管理岗位未执行不相容岗位分离	ZCGL.01.02	7章9节建立了不相容岗位分离制度	年	全部	查阅货币资金岗位管理责任；实地查看岗位分配； 评分标准：不相容岗位分离未执行0分；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分
	YZGL.01.F.01	印章的保管和使用不合法、不合规定	YZGL.01.01	7章5节建立了印章控制制度和审批刘车工	每天数次	25	检查印章使用记录；结合内部控制测试 评分标准：印章使用和保管不合法、不合规0分；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分

	ZCGL.02.F01 ZCGL.02.F02	银行账户开立、撤销和变更不符合内部控制制度的审批权限和程序	ZCGL.02.01 ZCGL.02.02	7章5节第2款银行账户控制明确银行账户、开立、撤销的审批制度和流程	季度	全部测试	抽查银行账户开立、撤销、变更记录和审批流程； 评分标准：银行账户开立、撤销和变更未执行制度0分；执行较差40%分；执行一般60%；较好80%分；良好100%分
	ZCGL.01.F03	现金未按规定进行盘点；银行存款未定期核对并编制余额调节表	ZCGL.01.03	7章5节第1款货币资金控制建立了货币资金盘点制度；银行存款核对和余额调节表编制制度	月度	3	检查现金盘点记录；银行对账单和余额调节表 评分标准：未执行0分；执行较差40%分；执行一般60%；较好80%分；良好100%分
	ZCGL.01.F03	银行存款未达账项未及时调节、核对和账务处理	ZCGL.01.03	7章5节第1款货币资金控制建立了银行对账单核对，余额调节表编制制度	月度	3	检查银行对账单、余额调节表、未达账处理记录； 评分标准：未执行0分；执行较差40%分；执行一般60%；较好80%分；良好100%分
资产控制	ZCGL.04.F04	未按行政事业单位内部控制要求建立资产台账，并对资产进行统一编号；	ZCGL.04.04	7章4节建立了资产管理制度，建立了台账制度，但未建立资产编号			检查资产管理台账系统；对实物资产检查核实； 评分标准：资产管理台账制度和编号未执行0分；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分
	未设为风险点	未建立资产管理信息系统；未对信息系统进行定期维护和资产管理更新	未设为风险点	7章4节建立了资产管理制度，单位有建立了资产信息管理系统，但内控制度未建立资产信息管理系统管理和维护、更新管理制度	月度	3	检查资产管理系统，检查系统资产更新情况； 评分标准：资产管理信息建设并根据资产变化进行实时更新，未执行0分；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分
	ZCGL.04.F04	资产账实不一致	ZCGL.04.04	7章4节建立了资产定期盘点制度，要求账实一致，账账一致	年	1	抽查资产账务和实际资产，核对是否账实一致； 评分标准：按资产账实一致比率评分
	ZCGL.04.F03	资产调入、调出以及借用、出租等未按制度规定进行审批	ZCGL.04.03	7章4节实物资产控制建立了资产领用、出租、调入、调出制度	季度	2	抽查资产变动情况记录和资产出租出借记录，核实是否按规定进行审批； 评分标准：未按规定制度审批0分；按规定制度审批100%分
	ZCGL.04.F05	资产处置收入未按规定执行收支两条线	ZCGL.04.05	7章4节实物资产控制建立了实物资产处置审批流程；和账务处理制度	季度	2	检查单位资产处置账务处理；核实是否实现收支两条线； 评分标准：未执行0分；较差40%分；一般60%；较好80%分；良好100%分

								分
--	--	--	--	--	--	--	--	---

2.业务层面资产控制测试底稿

业务层面资产控制测试

被审计单位： 编制： 日期： 索引号： FC1
 截止日/期间： 复核： 日期： 页次：

一、资产控制-组织管理

	抽查对象	是否建立了资产控制制度和手册	是否建立了资产控制责任制	是否明确了岗位职责书	是否建立了资产配置、调用、处置审批流程	货币资产和实物资产是否归口管理	对外投资决策、审批制度是否建立	对外投资审批制度是否得到执行。
1	内部控制制度、手册								
2	岗位责任书。								
3	对外投资记录								
4	资产配置调用处置记录								
5								
	评价结论	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	
	评价得分	制度未设置(0分) ()	设置;较差40% ()	设置;一般60% ()	设置;较好80% ()	设置;良好100% ()			

业务层面资产控制控制测试

被审计单位： 编制： 日期： 索引号： FC1
 截止日/期间： 复核： 日期： 页次：

二、资产控制-货币资金管理

抽查对象	不相容岗位是否分	印章保管和使用是	银行账户开立、	银行余额是否核	未达账是否进行正

		离	否合规	变更是 否经过 审核批	对, 是否 编制余额 调节表	确的账务 处理			
1	内部控制制度、手册								
2	财务抽查记录								
3	银行账户开立、变更审核审批记录.....								
4	印章使用登记簿								
5	银行月调节表、对账单, 未达账审计								
								
	评价结论	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	否 ()		
	评价得分	无效(0分) ()	较差 40% 分 ()	一般 60% ()	较好 80% 分 ()	良好 100%分 ()			

业务层面组织结构控制测试

被审计单位：
财务报表截止日/期间：

编制： 日期： 索引号： FC1
复核： 日期： 页次：

三、资产控制-资产管理

	抽查对象	是否建立 资产台 账, 是否 统一编号	是否建 立资产 管理系 统	资产系统 是否定期 维护、资 产更新是 否及时	资产账 实是否 一致	调入、调 出租是 否经过 审批, 是 否合规	资产处 置是否 经过审 批	资产处置 收入是否 收支两条 线
1	内部制度、手册								
2	检查资产台账								
3	实地调查资产								
4	抽盘资产并与账核对								
5	抽查资产调入、调出、出组审批记录								
6	抽查资产处置								

	审批记录、检查资产处置收入账务核算								
7	检查固定资产信息管理系统；检查系统维护记录，及系统资产更新记录								
								
	评价结论	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	是() 否()	
	评价得分	无效 0分 ()	较差 40分 ()	一般 60分 ()	较好 80分 ()	良好 100分 ()			

(三) 模拟案例结果

我们根据上述方式进行了内控测试计划表，同时实施内控测试，并进行了评价得分。现将评价结果总结如下：

1. 重大内控缺陷评价

我们对该医院的近几年的财务审计报告、内控总结报告；外部检查报告及单位近几年的总结报告，同时在网上和内部网站对近几年的公开信息进行查询，未发现存在舞弊、违法违纪行为和内部控制薄弱现象，因此我们在重大内部控制缺陷评价时为100分。

2. 单位层面内部控制有效性评价

(1) 单位层面指标评价得分

	二级指标评价得分	三级指标	总权重	评价得分	评价加权得分
单位层面评价得分	组织结构	机构设置	0.05	60	3
		领导任职	0.03	60	0.03 1.8
		沟通机制	0.02	60	1.2
	组织结构				6

	工 机 作 制	职责分离	0.04	100	4
		决策机制	0.04	60	2.4
		关键岗位	0.02	60	1.2
	工作机制				7.6
	人 员 理 管	人员考评	0.06	60	3.6
		任职资格	0.04	80	3.2
	人员管理				6.8
	风 险 估 评	制度设置	0.05	80	4
		评估实施	0.03	80	2.4
	风险评估				6.4
	财 信 务 信 息	人员配置	0.04	80	3.2
		岗位设置	0.03	100	3
		信息质量	0.01	80	0.8
	财务信息				7
	内 部 信 息 控 制	系统建设	0.03	80	2.4
		信息沟通	0.02	60	1.2
		系统安全	0.02	80	1.6
内控信息化				5.2	
	公共满意度	0.05	8	4	
单位层面评价得分					40.1

(2) 业务层面评价得分

一级指标	二级指标	三级指标	总权重	评价得分	评价加权得分
业 务 层 面 控 制	预 算 控 制	组织管理	0.02	80	1.6
		预算编制	0.02	60	1.2
		预算执行	0.02	60	1.2
		决算管理	0.02	80	1.6
		绩效评价	0.01	60	0.6
	预算控制				6.2
	收 支 控 制	组织管理	0.02	80	1.6
		收入管理	0.02	80	1.6
		支出管理	0.02	80	1.6
		债务管理	0.01	60	0.6
	收支控制				5.4
	采 购 控 制	组织管理	0.01	80	0.8
		预算计划	0.01	80	0.8
		采购活动	0.01	60	0.6
		项目验收	0.01	80	0.8
		问题处理	0.01	60	0.6

		档案管理	0.01	60	0.6
		保密管理	0.01	60	0.6
	得分				4.8
资产控制		组织管理	0.02	80	1.6
		货币资金	0.02	60	1.2
		资产管理	0.02	60	1.2
	得分				4
建设控制		组织管理	0.01	60	0.6
		项目决策	0.01	80	0.8
		项目审核	0.01	80	0.8
		招标管理	0.01	80	0.8
		资金管理	0.01	80	0.8
		档案管理	0.01	60	0.6
		项目变更	0.01	80	0.8
		竣工验收	0.01	80	0.8
	得分				6
合同控制		组织管理	0.01	60	0.6
		合同订立	0.01	80	0.8
		合同履行	0.01	60	0.6
		登记归档	0.01	60	0.6
		纠纷处理	0.01	60	0.6
	得分				3.2
业务层面评价得分					29.6

3. 内部控制有效性评价汇总评分

我们将上述加权的评价得分加总后得分为69.7分，其中：单位层面40.1分，业务层面评价得分29.6分。根据我们前面评分标准，我们可以对单位内部控制有效性评价：单位内部控制有效性一般。

四、内控有效性评价指标分析

2020年4月29日重庆市财政局发布了行政事业单位内部控制有效性评价指标体系，重庆内部控制有效性评价指标体系分为单位层面和业务层面，单位层面二级指标体系9个，三级指标体系20个；业务层面二级指标体系4个，三级指标体系13个；同时附加了信息化建设二级指标体系2个，三级指标体系6个。我们对单位层面、业务层面指标体系设置进

行了比较，对其优缺点进行分析，以便更适用于具体的业务实践。

（一）单位层面指标体系比较分析

下表为重庆市财政局发布的内控评价单位层面指标体系，

类别	评价维度	一级编号	一级指标	二级编号	二级指标	分值设置
单位层面 (35分)	设计有效性(22分)	1	内控建设实施的组织架构和工作机制(4分)	1.1	内部控制决策机构的建设情况	1
				1.2	内部控制牵头部门的建设情况	1
				1.3	内部控制监督机构的建设情况	1
				1.4	内部控制实施工作方案、工作机制的建设情况	1
		2	风险评估机制(2分)	2.1	明确风险评估的组织机构	1
				2.2	明确风险评估的工作程序、评估内容和成果应用等	1
		3	重大事项决策机制(3分)	3.1	明确“三重一大”集体决策事项清单	1
				3.2	明确决策机制和程序	2
		4	分级授权(4分)	4.1	区分各项经济活动中不同金额和不同性质事项的授权管控要求	4
		5	分岗设权(7分)	5.1	部门职责清单	2
	5.2			岗位职责清单	2	
	5.3			岗位职责分离的设计	2	
	5.4			部门职能和岗位职责的一致性	1	
	6	定期轮岗要求(2分)	6.1	定期轮岗制度的建立情况	2	
	运行有效性(13分)	7	单位内控体系组织架构的运行情况(5分)	7.1	内部控制基本制度或内控手册经过集体决策或主要领导签批发文施行	2
				7.2	内控决策机构运行情况	1
				7.3	内控牵头部门运行情况	1
				7.4	内控监督机构运行情况	1
		8	风险评估的运行情况(4分)	8.1	对管理制度的风险评估	2

				8.2	对业务流程执行情况的风险评估	2
		9	单位重大事项决策及权力运行情况（4分）	9.1	按照“三重一大”决策机制和程序要求开展工作	4
		负面清单指标	单位层面运行效果		审计发现问题或通报处罚情况	

比较重庆市财政局内控评价单位层面的指标体系，我们可以看到，本文采用的单位层面指标体系在组织结构和工作机制指标体系与重庆财政局发布的指标体系相同，但本文组织结构和工作机制指标体系中将定期轮岗、重大决策机制、分级授权和分岗授权等纳入了工作机制指标体系之中，同时本文增加岗位管理、财务信息方面和公共服务方面的内控评价指标；而重庆市财政局是将其独立设置；同时市财政局将内控运行有效性指标进行了单独设置并赋分，而本文未将有效性进行单独设置，而是将有效性评价分值包含在了指标体系设计评价中。重庆市财政局在单位层面和业务层面均加入了负面清单评价，也就是本文的单位重大内部控制缺陷指标。

通过前面比较分析得出：（1）本文的单位层面指标体系和重庆市财政局指标体系是相容的，且具有一致性；（2）重庆市财政局单独设置运行有效性评价指标目的是强调运行有效，是可以的，但如单独设置，运行有效性指标就应和前面设计有效性相对应，否则其分值就可能不匹配，比如：在定期轮岗要求，设计有效性时评价了定期轮岗的制度建立情况评价指标，但在运行有效性评价指标时并无该指标评价。（3）本文采用的单位层面评价指标体系层次感相对较好，比如重大决策、分级授权以及分岗授权属于内控工作机制范畴，并入到工作机制指标体系，同时单位层面内控中很重要的环节财务信息和岗位管理方面的指标体系在重庆市指标体系中并未能得到体现。

（二）业务层面指标体系比较分析

下表为重庆市财政局业务层面评价指标体系

业务层面 (85分)	设计有效性(27分)	10	内控制度规范性(11分)	10.1	内控制度的规范性	6
				10.2	内控制度与外部政策的一致性	3
				10.3	内控制度的内部一致性	2
		11	业务流程设计完整性(12分)	11.1	业务流程设计完整性和规范性	6
				11.2	关键业务表单设计规范性、完整、清晰,体现内控要求	6
		12	事项分类管控(4分)	12.1	按照业务属性和管理要求拟定分类支出指南、管理办法或实施细则	4
	执行有效性(58分)	13	制度流程法定效力(6分)	13	内部控制制度流程正式发文	6
		14	制度流程运行情况(52分)	14.1	预算管理业务流程的运行情况	10
				14.2	收支管理业务流程的实际运行情况	10
				14.3	采购管理业务流程的运行情况	10
				14.4	资产管理业务流程的运行情况	8
				14.5	建设项目业务流程的运行情况	8
	14.6			合同管理业务流程的运行情况	6	
	负面清单指标	业务层面运行效果		审计发现问题或通报处罚情况		

通过比较重庆市财政局的内控评价指标体系,市财政局的指标体系并未按照8个业务层面的进行指标体系设计,并且指标体系相对比较粗略,在实际执行过程的操作性相对较差。比如:市财政指标体系中内控制度规范性指标,指标体系解释中,对内控制度中每缺失一个重要环节扣0.6分,但并未明确内控中应该有哪些重要环节,在评价过程操作性差,主观性较大,难以形成一个统一可比的评分标准。本文采用了各业务进行评价,比如预算管理内控,就分为了预算组织管理环节、预算编制环节、预算执行、决算编制和预算绩效评价等环节进行评价,相对来说可操作性较高、标准易于统一,提高了不同单位之间的可比性;同时按照本文各业务环节进行评价后,可以很容易的得出市财政指标体系结论。比如我们在对业务环节的内控进行测试评价

后，就很容易得出市财政的各指标体系中业务流程是否完整，业务流程是否规范、各业务流程运行情况等评价结论，并予以赋分，因此本文评价指标体系是对市财政指标体系的细化，通过细化的指标体系评价可以加强市财政指标体系可执行性。

从前面的分析可以得出：（1）在业务层面，本文评价指标设置和市财政发布指标体系虽然评价指标设置不一致，但本文的评价指标体系是财政指标体系的细化，并且操作性较高，具有较好的客观评价标准，并且根据本文进行评价后很容易得出市财政的评价结果并予以赋分；（2）本文采用的评价指标较更易执行，且主观判断较少，对业务助理执行中的指导性更强、执行标准化程度较高。在业务执行期初，由项目经理按照本文模式制定好评价计划和评价底稿后，业务助理很容易按照计划执行，可以减少事务所的执业成本。（3）即使按照重庆市财政评价指标体系进行评价，仍可以按照本文业务流程模式和思路进行评价，并能很快转换为重庆市评价指标体系。

总之，通过前面的比较，本文的内控评价指标和市财政的内控评价指标在单位层面是相容的，具有高度的一致性；在业务层面虽然评价指标体系不一致，但本文的指标体系是对市财政指标体系的细化，按照本文的内控评价思路和底稿编制，进行归纳汇总后可以很容易获得市财政的评价结果。

（三）评价分值比较分析

重庆市财政据在单位层面赋分值为35分，业务层面赋分值85分，信息化建设加分30分。本文引用的评价指标单位层面为58分，业务层面42分。对分值不一致只能说对评价指标的重要性和侧重点不一致。但我们在重庆地区执行业务，应该采用重庆市财政局的评分标准，虽然评分标准不一致，但通过

前面的分析，本文的评分指标是对重庆市财政局评分指标的细化，因而通过归纳和汇总，可以比较容易转换为重庆评分体系和标准。

尽管我们业务执行中，按照本文进行测试后需要归纳汇总转换为重庆市财政局评分体系和标准，但我认为重庆市财政局的评价指标设置仍有改进空间。

五、结论

本文在对我国内部控制评价文献进行研究评述，特别是内部控制有效性评价的层次分析法进行了相关的介绍和评述。我们在评述后，利用了赵晓刚博士论文的层次分析法的二级评价指标和三级评价指标体系，将各二级评价指标指标体系和三级评价指标体系的风险点进行了描述，并改进后引用到适合会计师事务所常用的内控评价底稿。本文可以为会计师事务所在内部控制有效性评价中提供如下的指导：

（一）将理论与注册会计师内控评价实际情况相结合，制定了各级指标风险点和控制措施、控制频率等，更适合于注册会计师的审计习惯。

本文根据相关的文献研究和会计师事务所的审计和检查习惯，结合相关会计师事务所在企业内部控制评价底稿，将事业单位内部控制评价理论研究进行了转化，转化为适合会计师执业习惯的内控评价计划表。风险控制编号、风险点、风险控制编号、风险控制措施，控制频率、检查频率以及检查的对象。从而更适合注册会计师的审计习惯，并且更利于注册会计师在执行内控测试时进行内控测试计划的编制，从而更能指导助理人员的工作，提高检查效率和更具有针对性和效果。

（二）根据注册会计师执行情况，以及借鉴会计师事务所在企业内控测

试评价底稿，制定了适合注册会计师内控评价底稿，更能帮助和指导业务人员在内控测试评价时简单化、标准化和测试评价规范化，结论更具有可靠性和可比性，执行业务时，项目经理在进场前获取被评价单位内控手册，就可以形成评价计划和执行底稿，业务助理只需按照计划和执行底稿就能执行评价，有助于降低事务所的执业成本。

（三）本文评价指标体系和重庆市财政局评价指标体系具有相容性和一致性，且在业务层面较重庆市财政局指标体系更细和更具操作性，同时按照本文模式和思路进行评价后，可以通过归纳和总结较容易转换为重庆市财政局指标体系。

当然，本文仍有待将来进一步研究之处，那就是：1.对绩效评价指标的设置和风险点实施进一步的改进；2.对指标权重进行进一步的问卷调查，并且适合于重庆，得到重庆财政局的认可；3.由于前文所述，我们的实证研究只是模拟实证研究，将来应用于具体的内控评价中，并根据具体情况进行适当改进。

审稿人：杨波

