

国有投融资企业效益审计的实务探索和案例分析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/352/2021_2022__E5_9B_BD_E6_9C_89_E6_8A_95_E8_c53_352429.htm

政府职能的转变、国有资产经营管理和投融资体制改革催生了国有投融资企业。国有投融资企业承接了原来由政府直接经营的全部经营性资产，通过政企、事企、政资分开，使政府从微观的经济管理活动中解脱，立足宏观的法规政策制定和实施层面去解决问题。国有投融资企业既代表政府行使出资人职能，保证事关国计民生的重大基础设施建设的基本方向和原则，又作为企业参与市场化运作，成为招商引资的平台和项目公司的发起人，它的存在有力推动城市建设和公益性社会事业建设的快速发展。但目前国有投融资企业还存在资产质量不高，盈利能力不强，偿债机制不健全，持续的投融资能力日渐削弱的问题。针对国有投融资企业运营中存在的问题，我们对某国有投融资企业投融资情况进行了效益审计试点，在效益审计方法、审计的重点和内容等方面进行了一些初步探索，希望效益审计的成果能够为国有投融资企业进一步在规模上做大，在内涵上做优、在竞争力上做强，提供有益的借鉴。

一、国有投融资企业效益审计的内涵

根据最高审计机关国际组织《关于绩效审计、公营审计、公营企业审计质量控制的总声明》，绩效审计（我国称之为效益审计）是指“对公营部门管理的经济性、效率性和效果性的评价”。经济性是指在适当考虑质量的情况下，尽量减少购置或使用资源的成本，即是否能够在不影响工作质量的前提下，节约支出。国有投融资企业投资的经济性体现在：根据初步设计、招投标、合同

以及项目控制程序确定投资项目是否符合要求，是否在规定的时间内，用最低的成本或在批准的资金范围内建成，有无损失浪费的现象。国有投融资企业融资的经济性体现在：融资附加条件的可接受性以及是否在规定的时间内，以最佳的融资结构，用最低的成本筹集资金等。效率性是指提供的商品、劳务或其他成果与其所耗费的资源之间的关系，即如何能在资源投入一定的情况下，得到最大产出，或在产出一定时使所需投入的资源最少。国有投融资企业投资的效率性体现在：投资项目建成后使用情况如何，其运营、维护和管理系统是否有效。国有投融资企业融资的效率性体现在：根据融资计划、合同以及资金筹措控制程序确定资金来源是否可靠、合法，融资风险是否合理预计；融资偿还能力是否充足。效果性是指项目、计划或其他活动的实际结果与预期结果之间的关系，即在多大程度上达到了政策目标、经营目标以及其他预期效果。国有投融资企业投资的效果性体现在：投资项目是否达到了预期目标，比如是否缓解了当地的交通紧张状况，是否有效改善了当地投资环境,是否促进当地经济发展等。国有投融资企业融资的效果性体现在：是否完成政府下达的年度融资计划,是否根据项目所需的投资总额按不同的来源逐项落实资金保证资金足额到位等。

二、投融资企业效益审计的重点和内容

由于现阶段国家审计还没有实现对所有公共部门和单位的审计，也没有实现对被审计单位会计报表发表意见。同时，我国的经济活动中违法乱纪行为还大量存在，会计资料的真实性还不能得到保证，效益审计赖以评价的基础可靠性不够。加之政府管理水平还有待提高，政府部门与绩效相关的责任机制尚未建立。因此，现阶段效益审计

应“以真实性为基础，重点查处和反映由于决策失误、管理不善造成的严重损失浪费问题；应以揭露问题为主，而不是进行全面的效益评估”。（一）国有投融资企业效益审计重点 国有投融资企业效益审计应重点把握其中心任务是否完成，即是否有效构建推进重大基础设施和社会公益事业实施的投融资平台。重点把握其功能定位是否准确，即是否有效发挥政府政策导向作用和市场化运作的载体作用。重点把握其经营理念是否正确，即是否有效推进国有资产管理体制改革和实现社会效益最大化。（二）国有投融资企业效益审计内容 国有投融资企业效益审计应以“了解现状、规范运作、防范风险”为目的，以效益审计为主导，项目审计为基础。以“摸清家底、分析亏损原因、提出建议”为审计重点内容。

1. 项目融资情况效益审计重点内容 项目融资情况的效益审计，应注重对融资总量进行调查及分析：重点审查是否根据项目所需的投资总额足额融资。注重对融资渠道进行调查及分析：重点一是审查资金来源可靠性，如资金供需单位之间的书面协议；二是融资数量的保证性，如是否根据项目所需的投资总额按不同的来源逐项落实资金供应数量；三是资金渠道合法性；四是融资附加条件的可接受性。注重对融资方式进行调查及分析，即合资合作方式、BOT方式等。注重对融资方案进行调查及分析：一是融资结构的是否合理；二是融资成本是否最低；三是融资风险是否预计；四是融资偿还能力。

2. 项目投资情况效益审计重点内容 项目投资情况效益审计，应按公共投资项目寿命周期，将公共投资项目效益审计的重点内容，划分为项目建设前期准备阶段的审计与评价、项目建设过程及执行结果的审计与评价、项目营运效果

的审计与评价三个阶段进行审计。3. 案例分析与研究 (1) 将融资数量的保证性审计、融资附加条件的可接受性审计与投资的经济性结合在一起 [案例]某建设项目于2003年8月29日正式开工, 2005年10月建成。2004年4月在项目建设过程中采用向社会资本开放, 采用市场化筹融资模式, 引进社会资本金5.94亿元。 [审计分析] 将融资数量的保证性与投资经济性结合, 进行审计和分析发现: 该项目资本金2004年6月开始陆续投入, 至2004年底才全部到帐。而项目2003年末在银行的贷款为79074.24万元, 2004年末在银行的贷款为216454.04万元。在项目的建设期中向社会资本开放, 以原始股价格转让权益, 不仅政府资源不能在项目转让收益中得到最大体现, 而且使出资额不能在项目开始就投入使用, 企业仍需向银行贷款, 导致企业多负担利息, 直接导致工程建设成本加大。将融资附加条件的可接受性与投资经济性结合, 进行审计和分析发现: 2005年12月股东各方按其出资比例抽回资金4900万元, 2006年6月股东各方又按其出资比例抽回资金3200万元, 如用此资金还贷, 该项目两年要少支付利息336.96万元。 [审计建议] 建立有效的反馈机制, 对该项目市场化运作方式进行回顾: 是转让股权合资经营, 还是争取部、省、市资金独资经营; 是在桥梁建设期转让股权还是建成后评估增值再转让。通过对反馈信息的分析, 为其他项目的建设和运营提供借鉴。 应以企业可持续发展和项目的优质运转和养护为企业目标, 并建立与此目标相一致的会计政策, 杜绝在亏损的情况下为股东预支股利, 防止股东利益最大化。 (2) 将融资渠道合法性审计、融资方式有效性审计与投资的效益性结合在一起 [案例]集团所属某子公司2005年采用合资方式, 从一民

营企业引入资金490万元。合资公司成立当月以进货为由，向该民营企业的关联企业付货款200万元。3个月后，该民营企业又以借款方式借回300万元。[审计分析] 将融资渠道合法性与投资的效益性结合，进行审计和分析发现：合资公司成立后，以订立虚假合同支付货款和借款方式，抽回出资，不仅使子公司融资失败，而且违反了《公司法》第三十六条的规定，并导致合资公司资金运转发生困难，业务难以开展。

将融资方式有效性审计与投资的效益性结合，进行审计和分析发现：合资公司成立后，原定的合资公司重要业务一直未开展，却于2005年末，与该子公司签订协议，将子公司将所拥有的部分优质资源授予该合资公司独家经营。合资公司用子公司的无偿给予的资源尚不能维持正常运转，完全背离了成立合资公司的初宗，更谈不上做强做大和投资回报。[审计建议] 该子公司拥有垄断性优质资源，应充分应用优质资源，使其效益最大化，以此形成明显的投入产出能力和强劲的还本付息机制，突破资金瓶颈。在长期投资项目的选择上要关注项目的发展前景，在投资人的选择上要立足有业务的投资人，关注投资效益。建立科学、规范、有效的内控制度和完善的监督体系，加强对外投资的事前、事中、事后的全过程控制。（3）将融资偿还能力真实性审计和债务风险防范有效性审计与投资的效率性结合在一起 [案例] 审计发现某子公司投资的三条路产4.895亿元，全部为银行贷款。2003年至2006年末，投资收益为-4336.34万元。三条路产采用的是非市场化的公路管理模式，企业对路产无实质性的经营、管理和处置权。[审计分析] 将融资的偿还能力真实性审计与投资的效率性结合，进行审计和分析发现：两条路产2006年末

本息债务比率分别为41.91%和34.90%，另一路产没有还本付息来源。三条路本息偿还完全依赖债务收入，而通行费结余返还不足以付息，实质上已进入“债滚债”的恶性循环。将债务风险防范有效性审计与投资的效率性结合，进行审计和分析发现：该子公司2006年末对外担保总额为265300万元（其中为三条路担保131000万元），是公司净资产的9倍。债务风险较大，再举债空间狭小。[审计建议] 市政府进一步与省政府协调，尽快将YL公路纳入NT高速公路改扩建工程，实行联网收费，实施RC和NM高速公路收费标准提高，使企业尽快走出经营困境。企业应重视债务风险的防范，降低对外担保数量，使其与净资产保持安全的比例。企业应将债务的期限结构与通行费收入相匹配，在当前我国存贷款利率多次变动情况下，注意确定合适的债务利率结构，同时要改变目前单一的银行借款债务类型，寻找新的融资方式以降低债务成本。

（4）将项目建设规模和管理情况审计与投融资的效果性结合在一起 [案例] 某项目为争取国家批准，有关部门要求在100天内建成。项目涉及多个管理部门，各主管部门对监管、办公等设施要求意见不统一。项目建成后，运营能力达不到工程可行性报告估算水平。[审计分析] 仓促开工导致许多项目未履行公开招标手续，工程质量欠佳；多头管理使项目建设规模不断变化，部分工程项目临时增加，工程量计算出入较大，并且在合同管理上不够规范，补充协议缺少施工合同和工程量清单。项目建成后，运营能力不足工程可行性报告估算水平的1%，实际可出租仓库面积为4.84万平方米是工程可行性报告确定面积8.695万平方米的55.66%。[审计建议] 积极推动区港联动的方案实行，争取出口退税政策近早批准，最

大限度减低项目仓促上马带来的政策支持滞后、建设规模和运营需求脱节对项目效益的影响，提高通关效率，降低运作成本； 加强资源整合和利用,充分挖掘该项目的资本化运作能力，使其成为企业新的增长点。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com