

# 民营化审计最佳实务 指南及案例汇编

审计署外资运用审计司 编译

 中国财政经济出版社

# 民营化审计最佳实务 指南及案例汇编

审计署外资运用审计司 编译

中国财政经济出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

民营化审计最佳实务指南及案例汇编/审计署外资运用审计司  
编译. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.7

ISBN 7-5005-8172-6

I. 民… II. 审… III. 国有企业—审计—研究 IV. F239.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 083504 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.375 印张 222 000 字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-8172-6/F·7144

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 前 言

近年来,特别是党的十六大以后,转让国有股股权、出售国有中小企业和公用事业民营化已经成为经济领域最热门的话题之一。

国有企业是我国国民经济的支柱,国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节。在党的十六大报告中提出的“除极少数必须由国家独资经营的企业外,积极推行股份制,发展混合所有制经济,实行投资主体多元化,重要的企业由国家控股”的思想的指导下,国有企业产权改革的步子进一步加快,无论是债转股、发行上市,还是发行上市以外的增资扩股、国有股转让以及对国有中小企业采取的改组、联合、兼并、租赁、承包经营、股份合作制和出售等,都促进了国有股权的“稀释”和民营资本的渗入。国家为解决国有企业出资者缺位的问题,国务院国有资产监督管理委员会已于2003年正式挂牌成立,代表国家履行出资人职责,依法对企业的国有资产进行监管。《企业国有资产监督管理暂行条例》的出台,以行政法规形式明确了国有资产管理体制的基本框架。

推进公用事业市场化进程,引入竞争机制,建立政府特许经营制度,鼓励民营资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式进入公用事业领域,是解决我国公用事业存在的种种弊端的途径之一。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“要大力发展和积极引导非公有制经济,允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用

事业及其他行业和领域。”从理论上讲,实行公用事业民营化,地方政府在既定财政资源约束下,可以扩大公用事业的规模,改进公共服务的质量,从而使公众在公共服务上获得真正的实惠,进而改善政府形象,减少社会冲突,促进社会长期稳定发展,但同时也对行业监管提出了更高的要求。在实践中,一些民营资本已经开始涉足城市供水、燃气、污水处理、公路和桥梁等领域的投资和经营。可以预见,中国不久将迎来公用事业民营化的高潮。

转让国有股股权、出售国有中小企业和公用事业民营化均涉及国有资产的处置、民营机构或资本对原国有领域的涉足和对原有利益格局的调整。缺乏有效的制约和监督,不仅达不到引入市场竞争机制的效果,还可能产生贪污腐败,导致国有资产大量流失。事实上,由于各种因素的影响,在国有企业改革和公用事业民营化过程中权力失控现象已成为一个突出问题,因权力失控而导致的贪污腐败、国有资产流失和违法违纪案件时有发生。党的十六大报告提出:“加强对权力的制约与监督,要发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用。”国家审计机关对国有企业改革和公用事业民营化的监督与国有资产监督管理部门对国有资产管理并不矛盾。作为国家经济领域内重要的独立监督部门,国家审计机关应该加强对国有资产监督管理部门监管国有资产工作的再监督,以确保国有企业出售、国有股股权转让及公用事业民营化交易的公开化与透明化,防止国有资产流失。同时,国家审计机关在审计中还应该评估相关法律法规的完善程度及适用性,查找政策的空白点,研究相关法规是否过时或存在缺陷,并向有关部门提供建议。

近半个世纪以来,民营化浪潮在各国盛行,一些国家的最高审计机关在民营化审计方面已经取得了好的经验。如英国审计署专门设立了国有资产民营化效益审计部,负责对国有企业的民营

化过程进行审计，审计机关不仅对民营化交易的结果进行事后监督，还介入了事前和事中的整个过程。世界审计组织（INTO-SAI）于1992年成立了民营化审计工作组，该工作组的宗旨就是研究各国审计机关在对民营化过程的审计监督中遇到的问题并制定相应的审计指南。

中国审计署2003年7月1日印发的《审计署2003至2007年审计工作发展规划》提出要强化对权力的制约和监督，以审计创新为动力，以提升审计成果质量为核心，积极开展效益审计，全面提升审计工作水平。实际上，近年来我国审计机关已通过企业审计对国有企业改革过程中国有资产的保值增值进行了监督，但这种监督大多是事后的，是结合在日常的财务收支审计之中进行的。我们认为，面对深化国有企业改革和国有资产管理体制改革这一新课题，我们需要对民营化过程审计进行探索和创新，因为它的审计重点、目的、程序与方法都有特殊性，应将其与日常财务收支审计区别开来，以更好地对民营化过程进行监控与服务。

为此，审计署外资运用审计司成立编译组，由陈华司长担任编译组组长，贾文勤、薛新华、刘土华、刘振宇、梁晶和辛凤等同志担任编译组成员，编译了这本《民营化审计最佳实务指南及案例汇编》，希望这些指南和案例提供的建议能够如英国审计署审计长约翰·伯恩所言，有益于各国的审计机关和寻求为纳税人带来效益的政府机构。

指南和案例的英译本句意复杂，又有很多专业词汇，译校者付出了大量心血。但由于水平有限，翻译与校核工作难免疏漏，请广大读者批评指正。

《民营化审计指南及案例汇编》编译组

二〇〇五年六月

## 目 录

民营化审计最佳实务指南·····	( 1 )
公私合资及授予特许权审计最佳实务指南·····	( 83 )
经济监管审计最佳实务指南 (草稿) ·····	(139)
公私合营风险审计最佳实务指南·····	(181)
民营化之后的受托责任与审计·····	(213)
经济效益与效益经济	
——英国国家审计署如何审计民营化、公私 合营和经济监管·····	(260)
出售悉尼机场	
——民营化过程审计案例·····	(273)
帮助消费者从电信市场竞争中获益	
——经济监管审计案例·····	(281)

# 民营化审计 最佳实务指南

(世界审计组织民营化审计工作组)



## 目 录

序	( 5 )
前言	( 6 )

### 第一部分 最高审计机关的技能

指南 1 最高审计机关的需求	( 11 )
指南 2 技能的获取	( 13 )

### 第二部分 一般指南

指南 3 最高审计机关对民营化过程的介入	( 15 )
指南 4 竞买者对最高审计机关审计文件的查看	( 17 )
指南 5 编制民营化审计计划	( 19 )
指南 6 出售前国有企业的改制	( 21 )
指南 7 出售目标	( 23 )
指南 8 出售时间安排	( 25 )
指南 9 对国有企业价值的售前评估	( 26 )
指南 10 出售方式	( 28 )
指南 11 卖方在出售过程中的公正性	( 30 )
指南 12 遗留问题的管理	( 32 )

### 第三部分 议价出售

指南 13	卖方需要的外部建议 .....	( 35 )
指南 14	企业的管理层 .....	( 36 )
指南 15	营销企业 .....	( 38 )
指南 16	向潜在竞买者提供的信息 .....	( 39 )
指南 17	评标 .....	( 40 )
指南 18	确定候选竞买者 .....	( 42 )
指南 19	首选竞买者 .....	( 43 )
指南 20	最终谈判 .....	( 44 )

### 第四部分 管理层收购

指南 21	确保公平竞争 .....	( 46 )
指南 22	优惠 .....	( 47 )
指南 23	确保尽可能的高价 .....	( 49 )

### 第五部分 大规模民营化

指南 24	公众投资者的培训 .....	( 51 )
指南 25	中介 .....	( 52 )
指南 26	出售过程 .....	( 54 )

### 第六部分 拍卖

指南 27	竞争 .....	( 56 )
指南 28	出售过程 .....	( 58 )

### 第七部分 股票发行

指南 29	卖方的作用 .....	( 60 )
-------	-------------	--------

指南 30	卖方对股票发行的管理 .....	( 61 )
指南 31	承销 .....	( 63 )
指南 32	给管理层和员工的优惠 .....	( 64 )
指南 33	吸引潜在的投资者的 .....	( 66 )
指南 34	零售市场 .....	( 67 )
指南 35	股票定价 .....	( 69 )
指南 36	分配股份 .....	( 70 )
指南 37	稳定市场 .....	( 72 )

#### 第八部分 出售成本

指南 38	外部承包人的指定 .....	( 74 )
指南 39	确定和控制外部承包人的预算 .....	( 76 )
指南 40	确定费用总额的方法 .....	( 77 )
术语表	.....	( 79 )

## 序

1993年，我应邀担任世界审计组织（INTOSAI）民营化审计工作组主席。世界审计组织对许多国家发生的政府职能及政府与公众间关系的巨大变化给予了高度的关注。这些巨大变化涉及国有和民营部门界限的重新划分，给最高审计机关带来了严峻的挑战，最高审计机关必须采取最新的工作方式来确保政府对公众及其代理机构的责任。

五年过去了，世界审计组织各成员国在探索审计方法和开发职业技能方面做出了卓越努力，这体现在各国审计机关在工作组内部及在世界审计组织的各种会议和研讨中，以及对起草本民营化审计指南做出的贡献上。

指南提炼了不同经济环境下民营化不同发展阶段各种经验的精华。指南说明了政府审计师需要对出售国有企业进行检查和报告的原因，提供了操作建议。本指南并不想解决可能出现的所有问题，因为民营化的性质也在不断地发展和变化。但我相信，本指南提供的建议将有益于各国审计机关和寻求为纳税人带来最佳效益的政府机构。

英国审计长 民营化审计工作组主席

约翰·伯恩

一九九八年十一月

## 前 言

1. 过去十多年间，国有企业民营化已成为最为显著的经济发展模式之一。世界多数国家采用各种方式进行国有企业民营化，已被作为重新评价政府在社会中职能的一项主要依据，导致了政府从直接参与各个领域的经济活动中退出转而发挥更为重要的作用。伴随着这一变动的通常是国家的经济调整。这一变动过程已经扩展到从前被认为是政府活动核心的领域，例如，涉及范围广泛的公用事业的物资供应。如今，政府逐渐认识到自身应作为公用事业物资的购买者或推动者，而不是物资的提供者。

2. 世界审计组织（INTOSAI）各成员国早已意识到这一政府职能具有深远意义的发展进程对各国最高审计机关工作的重要意义。各国最高审计机关需要在动荡不定的经济变革中了解这些复杂情况，并能够本着对公共利益负责的态度，对这些复杂情况进行独立的评估。

3. 考虑到众多成员国对这一问题的极大关注和重视，1993年，世界审计组织决定成立一个民营化审计工作组，其主要工作包括：

(1) 确定和研究各国最高审计机关在民营化过程审计方面所面临的问题；

(2) 将解决此类问题的方法和经验在工作组成员间进行信息交流，同时高度关注世界审计组织范围内与之相关的工作；

(3) 帮助世界审计组织各成员国收集整理关于民营化过程审计方面的信息资料。

4. 目前, 该工作组有 23 个成员国, 与世界审计组织各委员会或其他工作组相比, 该工作组已经拥有为数最多的成员国。这反映出该问题已得到了广泛的关注。截至 1998 年 6 月底, 该工作组的成员国有: 阿尔巴尼亚、印度、阿根廷、以色列、澳大利亚、立陶宛、奥地利、新西兰、巴哈马群岛、秘鲁、白俄罗斯、波兰、厄瓜多尔、俄罗斯、埃及、沙特阿拉伯、萨尔瓦多、土耳其、爱沙尼亚、英国(主席)、德国、也门、匈牙利。

5. 1994 年, 该工作组邀请世界审计组织的 165 个成员国参与对所在国家的民营化及其审计工作进行调查, 117 个国家的最高审计机关对此做出回应, 并提供了反映各自现状的最权威和最全面的调查结果。此次调查结果和由工作组成员编写的与一些主要审计问题有关的论文都已提交给民营化审计研讨会。这次研讨会由埃及国家审计署于 1995 年 10 月在开罗主办, 当时正值世界审计组织第十五届大会结束不久。

6. 该研讨会提出, 工作组在世界审计组织第十五届大会结束后两年中所面临的主要工作之一是起草民营化审计最佳实务指南。目前, 该工作组正在实施这项工作。工作过程中, 他们依据自身的经验, 并借鉴和吸收由其他世界审计组织成员国或一些区域研讨会提供的有价值的经验与教训。

7. 对于中央政府或地方政府的企业及其资产从国家所有向民营部门的转移, 该工作组已经确定了世界审计组织成员国特别关注的 8 个领域, 并相应编制了 40 条审计指南。与 8 个关注领域相对应, 以下是所拟定的 8 个部分的内容:

第一部分: 最高审计机关实施民营化过程审计所需要的技能。

第二部分：包括 10 条一般指南，总体上涵盖了各种民营化方式下都可能出现的重大问题。例如，最高审计机关应该何时参与民营化过程的工作，了解出售者的民营化目标和与企业价值评估有关的问题。

第三部分至第七部分：这 5 个部分包括了 25 条指南，内容涉及不同出售方式下审计需要关注的具体问题。根据出售者采用的 5 种不同主要出售方式，25 条指南共分 5 个部分说明。它们是：

- (1) 议价出售；
- (2) 管理层/员工收购；
- (3) 大规模民营化；
- (4) 拍卖；
- (5) 股票发行。

第八部分：最后这一部分包括 3 条指南，内容涉及对出售者所发生费用的审计。

8. 指南中提出的每项问题都不太容易理解，需要最高审计机关充分地了解各方面的信息，并对出售者在面临不确定因素，特别是面临各种竞争的因素时是否管理好出售工作进行判断。因此，为收集有关内容的论证资料和取得的经验，要求每条指南都按一种格式编写，最后形成的每条指南均包括四个小部分。

- (1) 问题（即提出需要最高审计机关关注的问题）；
- (2) 问题的成因（即出售者面临的风险和如果最高审计机关对此类问题不予关注所面临的风险）；
- (3) 指南；
- (4) 编制指南的理由（背景说明和必要时对前述观点的进一步说明）。

9. 尽管这些问题比较复杂，但该工作组认为可以将这些问

题归结为以下三个基本问题，这也是各国最高审计机关在确定是否需要对其某个民营化过程进行审查和报告时必须回答的问题：

(1) 民营化的实施是否遵循了有关法律？

(2) 出售者是否对企业和企业资产的价值进行了恰当的评估？

(3) 竞买者是否不止一个？

10. 如果最高审计机关对上述任何一个问题的回答是“否”，那么这个最高审计机关可能有必要对国有企业出售情况进行报告；如果对上述问题中两个问题的回答是“否”，那么，最高审计机关将极有可能对国有企业出售情况进行报告；如果对上述三个问题的回答都是“否”，那么几乎可以确定，最高审计机关必须对国有企业出售情况进行报告。

11. 该工作组就指南草稿向世界审计组织的所有成员国征求了意见。有40个成员国给予了答复，这些国家都对指南表示了肯定，并对某些内容提出了修改建议。工作组十分感谢各国提出的建议，并已在指南最后定稿过程中给予了充分考虑。

12. 在世界审计组织承担编制审计指南时，该工作组注意到各国最高审计机关的工作环境变化很快，如一些国家和地区正在从过去的指令性经济体制向混合型经济体制转变。在这种状况下，所提出的建议立足于以往经验并考虑将来的发展和各种情况的变化，这构成了这些指南的实质。这些指南并非各国最高审计机关研究每一例国有企业出售工作时必须遵循的法律或程序，而是一种检查清单，是帮助它们在复杂审计领域中形成专业审计方法过程的一部分。我们相信，这些指南可以作为对审计人员进行培训的基础。

13. 尽管通过出售方式将国有企业转让给民营部门的工作十分重要，并且它是构成指南内容的重点，但这只是民营化过程的



一个方面，民营化过程仍然采用各种形式进行，包括承包、外部购买和公共供货商与私人供货商间的竞争性投标等。此外，主要公用事业目前的资金来源更多地是由私人资金和公共资金混合构成，通常采用长期承包的形式。因此，指南既提出了许多与现行情况相关的审计问题，也提出了一些新的问题。在征求对指南草稿的意见的过程中，各国最高审计机关表示了对参与指南的编写和分享民营化发展领域审计成果的愿望，以及对经济监管中与政府职能密切相关的问题的兴趣。工作组将对这些重要问题做进一步的深入研究。