

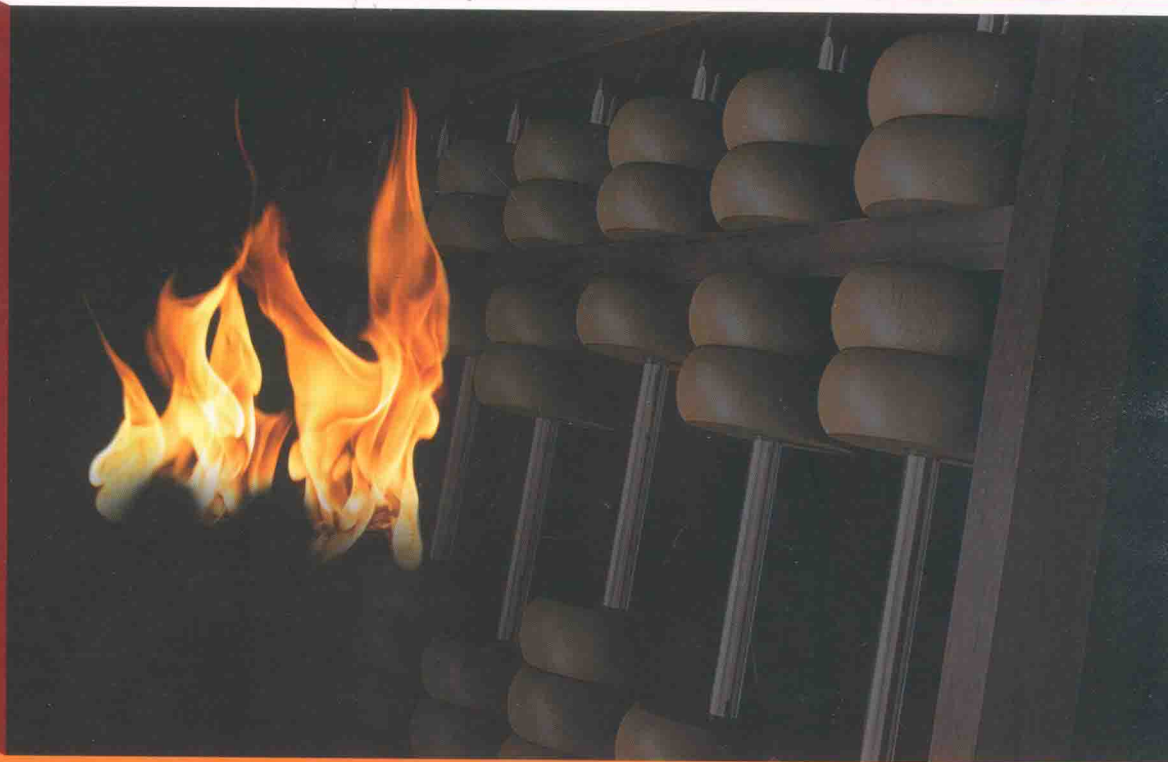
# 财会工作

CAIKUAI GONGZUO LILUN YANJIU YU SHIJIAN TANSUO

## 理论研究与实践探索

第四辑

主编|张茂杰



 中国时代经济出版社

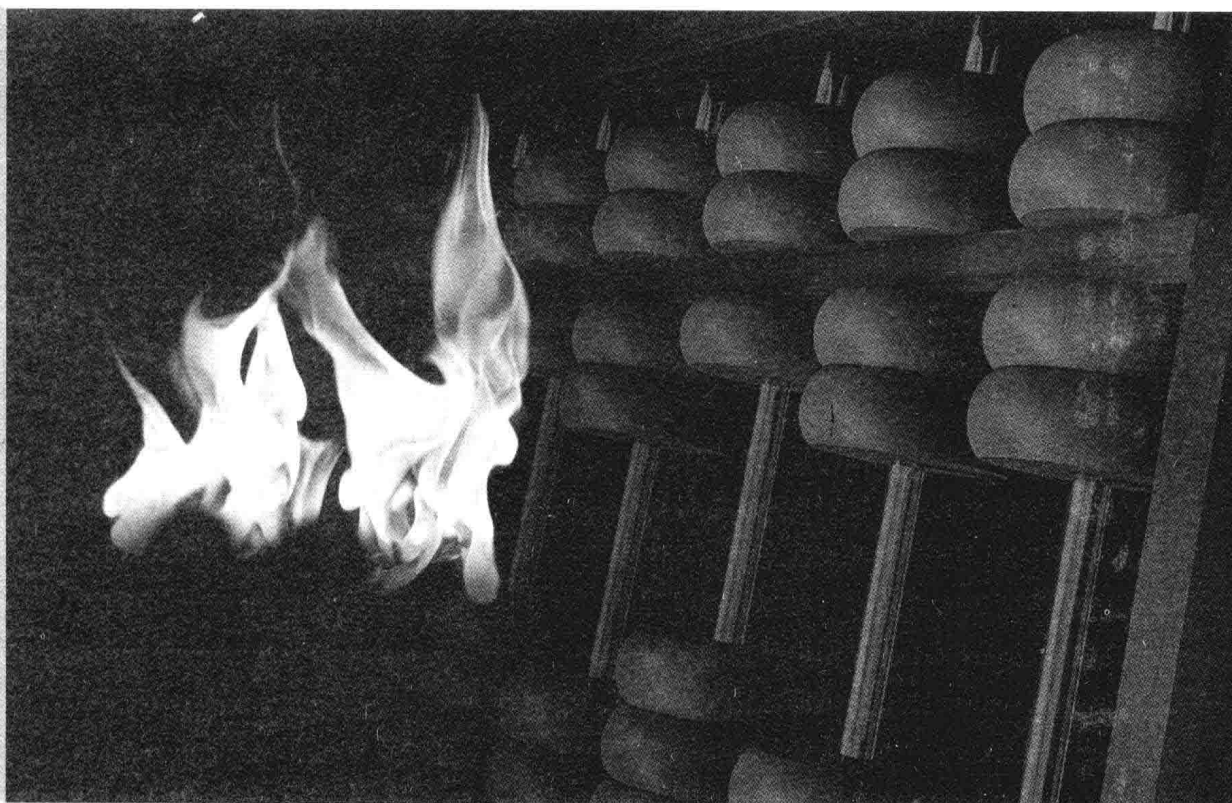
# 财会工作

CAIKUAI GONGZUO LILUN YANJIU YU SHIJIAN TANSUO

## 理论研究与实践探索

第四辑

主编|张茂杰



中国时代经济出版社

北京

图书在版编目 (C I P) 数据

财会工作理论与实践探索. 第四辑 / 张茂杰主编

— 北京 : 中国时代经济出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-5119-1319-7

I. ①财… II. ①张… III. ①财务会计—文集 IV.  
①F234. 4-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第256535号

书 名: 财会工作理论与实践探索 (第四辑)

主 编: 张茂杰

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 68320825 68312508

传 真: (010) 68320634 68320484

网 址: [www.cmepub.com.cn](http://www.cmepub.com.cn)

电子邮箱: [zgkdjj@hotmail.com](mailto:zgkdjj@hotmail.com)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京画中画印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

字 数: 223 千字

印 张: 11.5

版 次: 2012 年 11 月第 1 版

印 次: 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1319-7

定 价: 36.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换  
版权所有 侵权必究

# 财会工作理论与实践探索

## 编辑部

### 学术顾问:

王建新 财政部财政科学研究所 教授 博士生导师  
肖振东 审计署财政审计司 高级审计师  
肖璐 江西财经大学经济学院 教授

### 主 编:

张茂杰 硕博睿智国际经济研究所 所长

### 副 主 编:

杨思江 中国水电建设集团十五工程局有限公司 总会计师

### 编委委员:

刘强安 北京大学 博士后  
王 佐 金蝶软件福州分公司 总经理  
宿代桥 中国邮政储蓄银行重庆分行 审计部副总经理  
唐辉荣 四川省遂宁市内部审计师协会 副秘书长

# 序 言

政以财兴，国以财立。

《财会工作理论研究与实践探索（第四辑）》的顺利出版与大家的共同努力是密不可分的，在此要感谢财经界各位同仁的关心、支持与厚爱！

编辑部历来重视每届获奖的专业论文与科研课题，因其中所蕴藏的思想财富和学术价值，为读者所熟知，在此无需赘言。我们知道这些论文和课题零零散散，难见系统，只有编辑出版才能相得益彰，蔚为大观，既便于研读考察，又利于文化积累，这就是我们编辑出版的初衷。

本辑的出版肩负了广大读者朋友们对我们的信任与期望；肩负了编辑们的责任感和使命感，编辑们不负众望、日夜兼程对本辑的论文和课题进行审校，不厌其烦地与作者们进行沟通与交流；肩负了作者们的辛勤与汗水，其中大部分稿件都是来源于多年从事财会、审计工作的骨干人员，大多是经得起实践的检验并被实践证明是行之有效的工作法宝；同时还肩负了时代赋予我们的历史使命和义不容辞的职责，促进我国财会理论繁荣与发展，推动财会学术与创新，以更好的为财会改革和经济建设服务！

纵观同类，本辑有以下几个特点：一是“一体两翼”，即以“财会工作”为一体，以“理论研究”与“实践探索”为两翼；二是“力推新人”，即为了发现人才、培育人才，使优秀的人才能脱颖而出；三是“兼收并蓄”，既是为了充分展示作者的专业水准和工作才干，也是为了维护读者的利益，对于专业论文和科研课题，编辑部一贯主张不限字数、不惜版面。

我们相信在财经界各位朋友的共同努力下，《财会工作理论研究与实践探索》一定能够发表一系列具有开创性、跨学科的研究成果，也一定能够培养一大批德才兼备的财会工作者。

编委会

2012年10月

# 目 录

## 财 会 篇

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 地市级地方债务问题实证研究 / 海云桃                        | 3  |
| 如何备战新三板? ——中小企业挂牌财务问题解决之道 /<br>刘强安 王 佐 刘志杰 | 12 |
| 企业集团对多元化子公司财务风险的识别 / 张 知                   | 17 |
| 医院绩效管理引入平衡计分卡的可行性分析 / 韩冬青                  | 21 |
| 浅议依托国库统计数据分析财政政策的导向变化与效果 / 褚秀娟             | 26 |
| 国库精细化管理探索 / 邵 茜 褚秀娟                        | 31 |
| 从“交易”管理角度看待企业会计基础工作 / 张育强 王 鹏              | 37 |
| 企业集团财务管理体系自我完善的途径 / 李建新                    | 41 |
| 新型农村合作医疗制度与财务管理 / 王树霞                      | 46 |
| 初探管道建设工程中征地费的管理 / 雷小燕                      | 51 |
| 治理民营企业会计违法违规问题之我见 / 刘均琴                    | 55 |
| 发票真伪辨别方法 / 张 玲 马先森                         | 59 |
| 浅议企业的应收账款管理 / 鹿天君                          | 62 |

## 审 计 篇

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 基层国有企业负责人经济责任审计博弈与对策 / 郑高才 宿代桥 杨 槐<br>段丽君 李巧宁 刘贵莉 | 71  |
| 基于 OPM3 框架下企业组织内部审计“免疫系统”运行效率、效用与效果的研究 /<br>唐辉荣   | 80  |
| 内审转型与发展基层央行经济责任审计 / 柏 宏                           | 95  |
| 风险矩阵法在基层央行风险导向审计中的应用 / 王 康 符夫之 卢 米                | 103 |

实施风险导向审计，不断提高国家开发银行内部控制建设水平 / 王俊南 ..... 111

风险导向审计在投资项目审计中的实践与应用 / 王秋光 ..... 117

基于绩效审计的非法人单位领导干部经济责任审计研究与实践 / 李国庆 ..... 125

风险导向审计在医院内部审计中的应用 / 关 丽 ..... 131

内部审计在企业开展采购内部控制评价的实践 / 尹红旗 ..... 136

专项审计调查的困境与出路 / 凌传芳 吴 健 孙 勇 唐艳芳等 ..... 141

浅议询问法在审计工作中的应用 / 李小一 崔炳辉 ..... 151

如何开展消防执法环节的审计监督工作 / 李 宁 ..... 154

从国家治理实现途径论经济责任审计定位 / 李晨锋 ..... 158

内部审计与内部控制体系建设浅议 / 徐合志 ..... 165

村级经济责任审计的有益探索 / 王德军 ..... 169

浅谈医院内部审计机构的建立、困境及运转 / 张丽新 ..... 172

# 财 会 篇



# 地市级地方债务问题实证研究

——以某市为例

海云桃

中国人民银行许昌市中心支行

〔摘要〕本文应用实证分析方法，以某市为例，对地市级地方政府债务的形式、规模、结构和成因进行了深入分析，研究了地市级地方债务的特点及对银行体系可能造成的影响，提出了加强地方政府债务管理的政策建议。

〔关键词〕地方债务 融资平台 预算管理

近年来，我国地方政府的债务问题及对其经济和金融领域带来的各种影响却在不断显现。本文通过对某市本级政府债务的形式、规模及期限结构等基本情况的调查，评估地方政府债务的风险及其对银行体系可能造成的影响。

## 一、地方政府债务的概念

所谓地方政府债务，是指由地方政府及其所属部门举借或合法担保以及在特定条件下需由政府偿还的内外债务。

## 二、地方政府债务的形式、规模及结构

### （一）政府负有偿还责任的债务

某市本级政府债务内债最早发生于 1993 年，当年政府性债务余额为 0.18 亿元，举债主体为公路部门，债务资金来源为银行贷款，用于政府二级公路还贷。2011 年末，某市本级政府负有偿还责任的债务余额为 26.23 亿元，较 2010 年末增长 27.83%。

从债务举借主体看，政府部门是债务的主要举借主体。如，2010 年末政府负有偿还责任的债务余额中，地方政府（含政府部门和机构）为 10.65 亿元、全额拨款事业单位为 3.63 亿元、差额拨款事业单位为 0.2 亿元，公用事业单位为 0.4 亿元，

融资平台公司为 5.51 亿元，其他单位为 0.12 亿元。如图 1 所示。

## （二）政府负有担保责任的债务

2011 年末政府负有担保责任的债务余额为 6.70 亿元，较 2010 年末增长 31.63%。

从偿债主体看，主要为地方政府和公用事业单位。如 2010 年末政府负有担保责任的债务余额中地方政府债务余额为 2.25 亿元，公用事业单位债务余额为 2.84 亿元，分别占 44.3% 和 55.7%。如图 2 所示。

## （三）其他相关债务

2011 年末其他相关债务余额为 7.50 亿元，较 2010 年末增长 11.28%。

从偿债主体看，政府融资平台是其他相关债务的举借主体。如 2010 年末其他债务余额中，全额拨款事业单位为 0.18 亿元，公用事业单位为 0.3 亿元，政府融资平台公司为 6.26 亿元，分别占 2.6%、4.5% 和 92.9%。如图 3 所示。

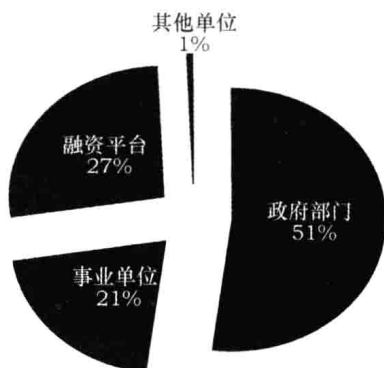


图 1 2010 年某市本级政府负有偿还责任的债务余额构成图

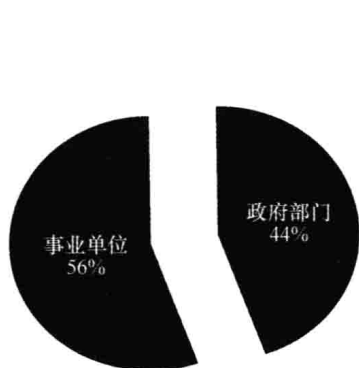


图 2 2010 年某市本级政府负有担保责任的债务余额构成图

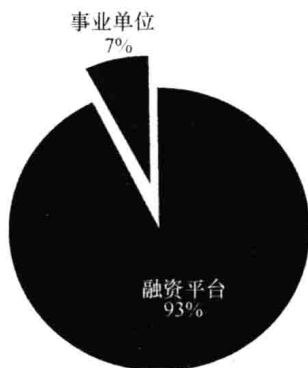


图 3 2010 年某市本级政府其他相关债务余额构成图

## 三、地方政府债务的主要特点

### （一）债务资金的主要来源为银行贷款

某市本级地方政府债务资金的主要来源为银行贷款。如 2010 年末债务余额中，来源为银行贷款的债务余额为 18.13 亿元，占当年年末债务余额的 56%。其中，政

府负有偿还责任的债务余额中，银行贷款为 8.56 亿元，占比 41.73%；政府负有担保责任的债务余额中，银行贷款为 2.84 亿元，占比 55.69%；其他相关债务余额中，银行贷款为 6.73 亿元，占比 99.9%。如图 4 所示。

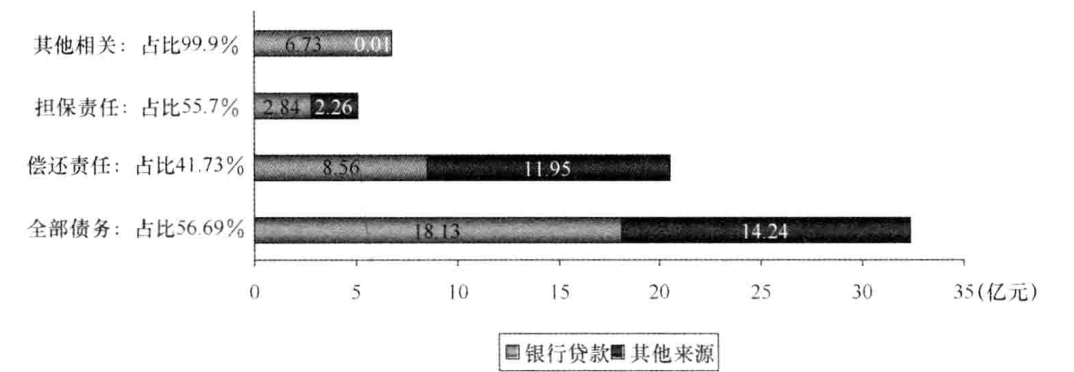


图 4 2010 年某市本级政府债务来源构成图

（二）债务资金的主要用途为公益性项目

债务资金的主要用途为市政建设等公益性项目。如 2010 年末，债务余额中，用途为公益性项目的债务余额占比达 88.6%。政府负有偿还责任的债务余额中，公益项目为 17.06 亿元，占比 83.13%；政府负有担保责任的债务余额中，公益性项目为 4.86 亿元，占比 95.51%；其他相关债务余额中，公益性项目占比 100%。如图 5 所示。

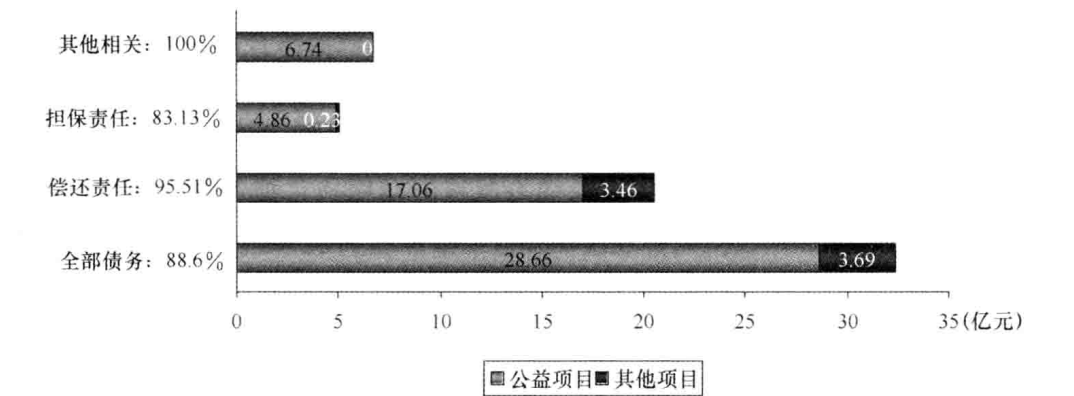


图 5 2010 年某市级政府主要用途构成图

（三）债务资金余额不断且快速增加

近年来，某市本级政府债务资金的余额不断增加，且增长速度较快。如政府负有偿还责任的债务资金余额中，2009 年、2010 年和 2011 年分别与上年末同比增长

138.69%、39.62 和 27.83%。如图 6 所示。从图 6 中可以看出：某市本级政府债务余额自 2009 年度开始，不断且快速增加。

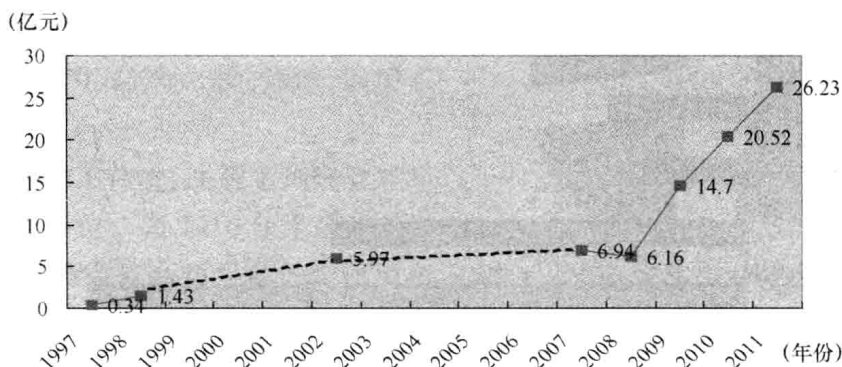


图 6 1997~2011 年某市本级政府负有偿还责任的债务余额走势

注：图中虚线部分数据缺失。数据来源：某市财政部门。

## 四、地方政府债务的风险分析

### （一）地方政府债务存在一定的风险

衡量地方政府债务风险，通常有债务率（通常情况下， $\text{地方政府债务率} = \text{地方政府债务余额} / \text{地方政府财政收入}$ ）和偿债率（通常情况下， $\text{地方政府偿债率} = \text{地方政府偿还债务本息金额} / \text{地方政府财政收入}$ ）等指标。

以 2010 年末为例，某市本级政府债务余额为 32.35 亿元（包括“偿还责任债务”、“担保责任债务”和“其他相关债务”），某市本级政府综合财力为 55.63 亿元，债务率为 58.15%，低于 100%。同样以 2010 年末为例，某市本级政府需要偿还的债务本息为 4.86 亿元，偿债率为 8.59%，偿还压力不大。

地方政府债务率和偿债率均涉及地方政府财政收入。通常情况下， $\text{地方政府财政收入} = \text{地方一般预算收入} + \text{转移性收入} + \text{地方政府性基金收入} + \text{地方预算外收入}$ 。

以什么口径的地方政府财政收入计算地方政府债务率和偿债率更为科学，笔者认为从稳定性和保守的角度考虑，地方政府财政收入的纳入顺序应当为“一般预算收入”、“政府性基金收入”、“转移性收入”和“预算外收入”。计算口径越小，稳定性越强。对于预算外收入，按照财政部的有关要求，都将逐步纳入预算内，未来该项收入应该会越来越小。“转移性收入”实际上也存在着一些弹性，其稳定性不如一般预算收入。从图 7 可以看出，转移性收入在“一般预算收入”中所占比重的波幅较大，相应的稳定性较差。对于政府性基金收入，实

实际上主要来源于土地出让金。从图 7 中可以看出，某市本级政府的“政府性基金收入”中，“土地出让收入”占比维持在 90%左右，成为“政府性基金收入”的主要构成部分。

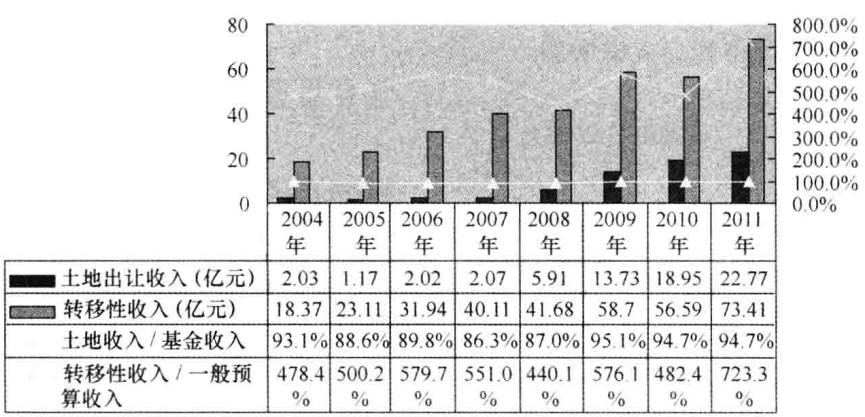


图 7 2004~2011 年某市本级政府土地出让收入和转移性收入走势

从图 7 和图 8 可知，政府财政收入中，扣除预算外收入，稳定性越强，所占比重越小。按照保守的强度递减，2010 年，某市本级政府的财政收入依次为 11.73 亿元、31.75 亿元、88.34 亿元和 93.00 亿元，据此计算出的某市本级政府债务率依次为 275.79%、101.89%、36.62%和 34.78%，偿债率依次为 41.43%、15.31%、5.50%和 5.23%，债务负担不大，偿还压力较小。

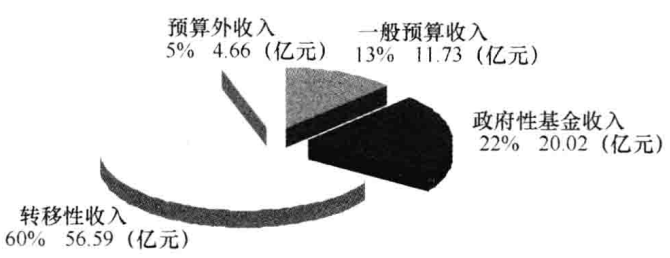


图 8 2010 年某市本级政府财政收入构成情况图

另一方面，无论是以哪种财政收入口径计算的债务率和偿债率，都没有考虑财政支出。支出发生后，地方政府基本没有盈余。从净现金流的角度看，不具备清偿存量债务的能力，仍主要依赖再融资周转，这应该是社会公众关注地方政府融资平台的一个重要原因。

（二）政府负有担保责任的债务和其他相关债务在转化为政府负有偿还责任的债务方面，存在着较大的可能性

原因主要是某市本级政府负有担保责任的债务主要集中在市属学校等部门。这

些部门所收入的学费等收入通常不足以偿还其到期债务。如某高校 2010 年末，政府担保债务余额达 2.84 亿元，当年该高校的非限定性收入仅 0.19 亿元，远远低于担保债务规模。如图 9 所示，某市本级政府债务余额中，政府负有担保责任的债务余额占全债务余额的 16%，这些由政府担保的债务一旦转化为由政府偿还的债务，政府的偿还压力可能会大幅增加。

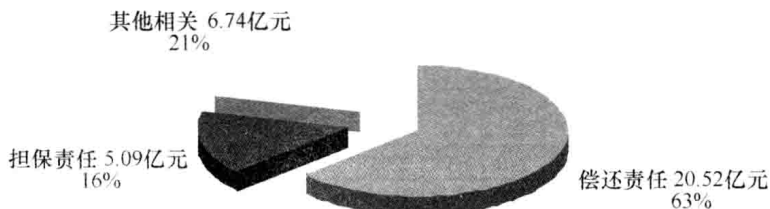


图 9 2010 年某市本级政府债务余额构成情况图

## 五、地方政府债务对银行体系可能造成的影响

从账户管理的角度看，地方政府融资平台在商业银行开立的银行账户属于财政专户，随着地方融资平台账户数量和资金余额的不断增加，财政资金在商业银行体系的规模将进一步扩大，且中央银行在监管此类账户与财政部门开设在中央银行国库单一账户之间资金往来的合规性方面存在一定的难度。在银根收缩的情况下，如果大量的预算资金从中央银行国库单一账户流向地方政府融资平台账户，将会增加商业银行体系的流动性，不利于中央银行的公开市场操作。

我国地方政府融资平台的繁荣始于 2008 年国际金融危机爆发后，当时为了应对骤降的外部需求，中央政府迅速发起的 4 万亿财政刺激计划。其中，中央政府出资 1.2 万亿元，而地方政府和国有企业被要求完成 70% 的融资。由于地方政府不允许发行债券，向商业银行贷款便成为唯一的融资渠道。为便于融资，地方政府大多成立了融资平台，为投资项目融资，以活跃地方经济。随着地方政府债务融资平台等地方政府债务的快速增加，导致了对地方政府财政可持续性的担忧以及对中国银行体系的健康担心。基础设施项目必须经过多年以后才能开始盈利，然而，地方政府却必须立刻开始偿还本金和利息。另外，随着近期中央政府对房地产市场调控力度的不断加强，作为政府性基金收入主要构成部分的土地出让收入以及与房地产市场相关税收收入增长放缓甚至出现下降的可能性随之增加，也预示着地方政府的财政收入开始下降，市场对地方政府债务负担的担心渐起。但是，地方政府债务风险面临的是流动性风险，而非偿付风险。一旦贷款还款期限得到延迟，

这种流动性风险也将会大大降低。此外，在极端情况下，某些地方政府违约的可能性也不能排除。因为，近年来地方政府较普遍地存在着以财政对借贷进行担保的做法，这在法律上是无效的。这些情况有可能成为银行体系信贷质量方面的长期隐患。

## 六、地方政府债务的成因分析

### （一）财权与事权划分不对称

按照事权划分规则，区域性公共物品由地方相应级次的政府提供，但由于中央与地方之间事权划分不清，近年来上级政府向上集中资金的过程中，地方政府要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政治理等多种地方公共物品却不断增加，还要在一定程度上支持地方经济发展。其结果是政府层层向上集中财力，基本事权却有所下移，以至于造成地方经济发展和财政收入增加的同时，相应的财力却没有增加，地方政府为完善公共服务职能不得不举债建设。同时，上级政府安排的支持地方基础设施建设等方面的专项资金，特别是 2008 年底以来中央扩内需项目大多要求地方政府按比例配套，这进一步加大了地方财政的支出压力。

### （二）公共产品供给不足

随着社会经济的快速发展，需要政府提供相应的公共产品和服务。近年来，地方政府为谋求经济发展，大力进行城市基础建设投资。但是有限的财力与基础设施建设的高额投资需求经常形成矛盾。地方政府为了更快地促进当地经济发展，通过多种方式举债，采用“负债经营、举债建设”的方式，加大交通、城建、市政设施等基础设施建设投入。地方政府举债，为加快地方基础设施、社会事业等方面建设投入和加速经济发展提供了可能，但同时造成了地方政府债务越负越重。

### （三）产业园区建设增加了政府债务总量

地方政府为转变产业结构，发展重点战略产业，大都建设有产业集聚群等产业园区。地方政府在产业园区前期建设的过程中，很大程度上依靠举债来完成。这也造成了“产业园区在促进当地经济发展，为当地提供更多就业机会和增加地方政府财政收入”的同时，增加了地方政府的债务总量。

## 七、对地方政府债务的总体评价

近年来，某市政府重视政府性债务管理工作，采取多项措施规范债务管理，

化解历史债务，有效防范了政府债务风险。在此基础上，某市地方政府通过举债融资，支持了地方经济和社会发展，完善了政府公共服务职能，改善了城市基础设施条件。如，某市城区面积从 2002 年的 26.2 平方千米扩展到 2010 年的 80 平方千米；城市道路通车总里程从 1997 年的 107 千米增加到 2010 年的 250 千米。供水管理长度由 1997 年的 154 千米增加到 2010 年的 429 千米，某市政府还积极探索多种建设模式，通过 BT 模式（BT 是英文 Buildt 和 Transter 的缩写形式，意即“建设—移交”，是政府利用非政府资金来进行基础非经营性设施建设项目的一种融资模式。）建设了某市会展中心等文体场馆，丰富了群众物质文化生活。总体来讲，相对于某市本级政府的财政实力而言，地方债务总体安全、风险可控。

## 八、关于地方政府债务管理的意见和建议

### （一）进一步促进经济发展，不断扩展财力来源

促进地方经济发展是解决地方债务负担的关键。政府财政等相关部门认真研究财政体制和宏观经济政策的发展趋势及财政的影响，有针对性地采取措施，在保持主体财源、拓展新兴财源、培育后续财源上下工夫，加快实施产业结构调整 and 区域经济发展战略，增加地方财政收入、构筑多元化、全方位的新型财源体系，增强地方政府综合财力，从根本上提高地方政府的偿债能力。

### （二）加强对地方政府融资平台的金融监管力度

融资平台大多为城市投资企业，该类企业名称虽然为公司，但在实际中，大多数没有实现完全意义上的商业化运作。部分融资平台公司存在着“实物资产产权手续不完整”、“货币资金出资未达到规定比例”等公司治理问题。鉴于地方政府融资平台公司与同级政府的密切关系，有关部门应进一步加强其在注册、登记、开立账户等过程中的监管力度。作为人民银行，一是应进一步配合财政等部门做好地方政府融资平台的清理规范工作；二是加强部门之间配合与协调，密切跟踪监测银行信贷资金投入融资平台的新情况、新特点，以及地方政府债务规模和发展趋势，加强商业银行信贷风险预警提示；三是积极引导商业银行规范信贷管理，加强地方政府债务风险识别和风险管理，确保贷款符合国家规划和产业发展规划和产业政策；四是积极探索建立与社会主义市场经济体制相适应的、管理规范、运行高效的地方政府举债融资机制。

### （三）提高政府预算管理水平，规范地方政府举债行为

目前，地方政府债务管理中存在的很多问题与其预算管理水平不高有较大关系。因此，应当切实采取有效措施，努力实现地方政府预算管理的科学化和精细化。