

2010年度教育部人文社科青年基金项目成果(项目编号:10YJC790239)

2012年江苏高校哲学社会科学重点研究基地重大项目成果(项目编号:2012JDXM001)

江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)

地方财政风险识别、预警 与规避的内控制度研究

田志刚 著



中国财政经济出版社

2010 年度教育部人文社科青年基金项目成果 (项目编号: 10YJC790239)

2012 年江苏高校哲学社会科学重点研究基地重大项目成果 (项目编号: 2012JDXM001)

江苏高校优势学科建设工程资助项目 (PAPD)

地方财政风险识别、预警 与规避的内控制度研究

田志刚 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政风险识别、预警与规避的内控制度研究/田志刚著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5052 - 6

I. ①地… II. ①田… III. ①地方财政 - 财政管理 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 319737 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 李 丽

封面设计: 邹海东

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: 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: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 12.75 印张 154 000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5052 - 6/F · 4095

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报电话: 88190492 88190446

前 言

通过梳理 1994~2010 年间财政制度的研究思想及实践，我们对中国财政制度的演进有了一个自己的判断：中国财政制度的理论与实践遵循着科室财政到民生财政再到未来民主财政的演进路径。其中，科室财政是崇尚政府权威的财政制度模式，民生财政是关注国计民生的财政制度模式，而民主财政是我国未来应选择的财政制度模式，它具有丰富的内涵，需要构建多方面的制度与机制予以支撑。在实践中，从科室财政到民生财政再到民主财政是一个较长的演变过程，其中财政制度的研究思想也不断地震荡、碰撞与交融，但理想中的财政制度应该是将社会公正、平等、人道等人类社会治理的基本价值准则集结于一身，通过治道变革适应市场经济运行的需要，同时在整个社会发展过程中实现自身的价值。当前，传统的科室财政逐渐被颠覆，民生财政正被我国财政制度实践，民主财政制度思想正在兴起。在现实中，完成上述目标的基本路径之一就是构建一个完整、透明与有效的财政内部管理体系，这一基本判断契合地方财政制度演进的路径，将有助于推进未来科学的民主财政制度的形成。

在很多人的概念中，制度是约束人的，往往不愿意提及，但我们更相信制度在本质上是给人以自由的，成熟的制度能很好地为人预设做事的路径，不需要临时起意，从而防范或者减少风险的发生；制度也能防止舞弊的发生，舞弊三角理论在阐述一个道理，机会、压力及自我合理化并存时往往会导致舞弊事件的发生，而制度能压缩机会存在的空间，削除掉舞弊条件最重要的一角，完善的地方财政内控制度能起到上述两种效应。地方财政内控是指为了识别、预警与规避地方财政风险，通过整合财政部门业务模块与梳理业务流程，标示出财政活动中的关键风险点，并制定有效的预警指标体系

与内控方案的管理活动。它要保证地方财政部门行为符合国家的法律、法规与政策，压缩个人自由裁量权空间，帮助地方财政部门实现财政战略目标，提高财政资源使用效率，提升地方财政公共服务能力，通过识别、预警与规避地方财政风险，来维护财政资源安全。

“何谓流程，简单地说，就是‘先做什么，接着做什么，最后做什么’，而将制度建立在流程上，才是制度的最高境界”，马明哲生动地表达了内控制度的形式特征，内控就是建立在流程上的制度。地方财政内控制度应包括控制环境、风险识别、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督、成熟度测评与改进七个框架要素，这七个框架要素就是具有严密逻辑关系的内控流程，它们共同形成合力对地方财政风险进行识别、预警与规避。

诺思将制度分为正式制度与非正式制度两类。正式制度包括政治规则、经济规则和契约。它们是一种等级结构，从宪法到成文法与普通法，再到明确的细则，最后到个别契约，他们共同约束着人们的行为。而非正式制度是对正式制度的扩展、细化和限制，主要包括：价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等。我们认为，中国正处于正式制度与非正式制度激烈碰撞的时代，民众必然会经历理想与现实、善与恶、约束与随波逐流对心灵的拷问。几千年来，中国的非正式制度一直绑架着正式制度，中国人一直推崇“水至清则无鱼，人至察则无徒”的中庸之道的理念，多少人曾经想改变这一文化架构，但都效果不佳，这是因为这一价值判断是中国人几千年来根深蒂固的文化特质。尽管如此，民众仍非常渴望建立一个正式制度占主流的管理体系。地方财政内控制度本身就是这样的正式制度安排，同时，它又受到社会的价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等非正式制度的影响，地方财政内控制度中蕴含着规则、纪律、批判、认同等价值判断元素，核心动力是对人的理念与团队精神的尊重。

本书在写作过程中，借鉴了很多企业领域、非企业领域以及实践部门内控制度的研究成果，江苏省财政厅、南京市六合区财政局等很多实践部门的实践成果及管理者的建议让我受益匪浅；本书也融合了很多学者的观点，南京财经大学会计学院的朱海涛副教授就是其中的一位，这一切促成了国内第

一部系统阐述地方财政风险内控制度著作的产生。肯定地讲，本领域的研究尚处初始阶段，更主要的是由于水平有限，本书无论是论证的内容、研究的方法及深度，一定存在很多的不足，盼望各界能给予批评指正，对此表达最真挚的谢意。

田志刚

2013年11月12日于南京仙林

目 录

1

第 1 章 导 论	(1)
1.1 研究的背景与意义	(1)
1.2 研究的目标与内容	(7)
1.3 研究的思路与方法	(9)
1.4 研究创新与不足之处	(11)

2

第 2 章 国内外研究文献综述	(13)
2.1 国外研究文献综述	(13)
2.2 国内研究文献综述	(19)
2.3 国内外研究评价及趋势	(20)

3

第 3 章 地方财政内控制度的国外实践经验与借鉴	(22)
3.1 国外财政管理内部控制制度实践	(22)
3.2 对构建我国地方财政内控制度的启示	(30)

4

第 4 章 地方财政风险及内控制度的引入	(35)
4.1 地方财政职能与地位	(35)
4.2 地方财政风险界定、诱因及影响	(37)

4.3 地方财政内控制度的引入 (43)

5

第5章 地方财政风险及内部控制目标、原则、假设与框架 (50)

5.1 地方财政部门内控与企业组织内控差异性比较 (51)

5.2 地方财政内部控制目标 (54)

5.3 地方财政内部控制原则 (58)

5.4 地方财政内部控制假设 (62)

5.5 地方财政内控制度框架 (64)

6

第6章 地方财政内控制度要素：内控环境 (68)

6.1 地方财政内控环境及内容 (69)

6.2 地方财政内控环境的控制节点 (72)

7

第7章 地方财政内控制度要素：风险识别 (77)

7.1 地方财政风险类型及诱因 (78)

7.2 地方财政风险识别的原则 (80)

7.3 地方财政风险识别的基本框架 (81)

7.4 地方财政风险识别的具体路径 (83)

8

第8章 地方财政内控制度要素：风险评估 (86)

8.1 风险评估的基本框架 (87)

8.2 风险评估实现路径与方法 (89)

9

第9章 地方财政内控制度要素：控制活动 (99)

9.1 预算管理模块的控制活动 (101)

9.2	资金管理模块的控制活动	(109)
9.3	资产管理模块的控制活动	(113)
9.4	财务会计管理模块的控制活动	(117)
9.5	采购管理模块的控制活动	(121)
9.6	基建项目管理模块的控制活动	(125)
9.7	财政制度管理模块的控制活动	(129)
9.8	财政部门行政管理模块的控制活动	(131)
<hr/>		
10		
第 10 章	地方财政债务风险的控制活动	(133)
10.1	地方财政债务风险预警路径与原则	(136)
10.2	地方财政债务风险的内控活动	(138)
10.3	地方财政债务风险预警的内控活动案例 ——以 A 县为例	(149)
<hr/>		
11		
第 11 章	地方财政内控制度要素：信息与沟通	(160)
11.1	信息控制模块的业务节点	(161)
11.2	沟通控制模块的业务节点	(164)
11.3	反舞弊控制的业务节点	(166)
<hr/>		
12		
第 12 章	地方财政内控制度要素：内部监督	(169)
12.1	内部监督的方式及路径	(170)
12.2	内控框架元素的内部监督要点	(172)
12.3	内部控制执行程度的评级	(174)
<hr/>		
13		
第 13 章	地方财政内控制度要素：成熟度测评与改进	(176)
13.1	对 ICM—LF 模型的初步解释	(176)

4 地方财政风险识别、预警与规避的内控制度研究

13.2 对 ICM—LF 模型的具体构建	(178)
13.3 基于 ICM—LF 模型的测评与成熟度改进	(184)
结束语	(187)
参考文献	(190)
后 记	(193)

第 1 章

导 论

1.1

研究的背景与意义

中国的财政制度遵循从“科室财政”、“民生财政”到“民主财政”的演进路径。“科室财政”是崇尚政府权威的财政制度模式，在这一模式中，财政制度是以高端政府为主导的模式，往往强调的是上级政府对资源的掌握及宏观调控中的绝对地位，下级政府在很大程度上被视为上级政府的代理人，财政决策的实现过程也是建立在科室内部的协商、妥协、达成一致的基础上的，对民意的关注度较低，在满足民众偏好方面存在着较大的偏差。“科室财政”具备降低制度的变迁成本、克服制度供给不足等方面的优势，但是，这种有着浓厚官僚气味的财政制度模式以及产生的缺乏灵活性的公共品及服务供给机制，无法适应商品品种繁多的市场经济社会和公共需求快速变化的挑战，特别在对民众偏好的关注度方面存在弱点。

“民生财政”是关注民生的财政制度模式，它由塑造政府

间利益分配格局转为更多地关注民生问题，更多地以公共品的有效供给为逻辑起点，强调公共品供给的质与量，关注公共品的供给对经济发展以及民众偏好的满足程度，并通过财政资源的有效配置实现公共服务均等化目标，实现对民众偏好的满足。在这一制度模式中，尽管政府对财政资源的使用拥有绝对的主导权，但政府对财政制度改革与运行的理念发生了很大变化，对民意的关注度较高，把满足民众的需求作为财政制度运行的基本出发点；财政资源更多地投向了基础设施建设、居民的消费、教育文化、医疗卫生、社会保障、环境保护、就业支出、食品安全、公平分配、保障性住房等公共需求与弱势群体需求领域。“民生财政”蕴藏着对“人性”、“公平”与“公理”的渴望与追求，遵循着公共财政的本质精神。在这一阶段，“民生财政”思想不但确定了全新的财政制度运行目标、路径与模式，而且对人们的伦理观念、价值判断体系都产生了较大的影响，这些都可为塑造更加科学、合理的财政制度奠定良好的基础。

“民主财政”是我国未来财政制度的选择模式，它的核心要义是在财政体系中民众掌握财政资源的话语权，民众可以利用民主投票的方法来确定公共收支规模和类型，并对公共财政活动进行民主监督和民主管理。正如詹姆斯·M. 布坎南在著作《民主财政论》中提到的那样：建立财政选择理论，重要的假定是，个人的确通过参与政治过程进行财政选择。^①学者们都力图阐述一个道理：一项制度只有民众的参与才具有真正的价值，对于一国的财政制度同样如此。

当前，传统的科室财政逐渐被颠覆，民生问题正被我国财政制度所实践，民主财政制度的思想正在兴起，从科室财政到民生财政再到民主财政是一个较长的演变过程，演进中的财政制度应该将社会公正、平等、人道等价值准则集结于一身，通

^① 詹姆斯·M. 布坎南：《民主财政论》，商务印书馆出版1993年版。

过治道变革适应市场经济运行的需要,进而实现自身的价值。搭建未来民主财政制度的基本框架应重点研究以下几个方面主题:对民众偏好表露机制的研究,对民主财政框架中各层级政府间财政关系的研究,以及对官员遵从民主财政制度的激励机制研究。而其中的对官员遵从民主财政制度的激励机制研究中,包括对官员遵从民主财政制度的正式制度的研究。民主财政制度本身有着丰富的内涵,它具有极大的包容性,不崇尚对民众的“单边”激励机制,对官员遵从民主财政制度的激励机制也会给予同样程度的关注。而这种激励机制的建立需要对当前的政绩考核方式、官员任免制度以及民众与官员的关系作出重新梳理,给出新的正式制度框架,提高官员对民主财政制度的遵从度。^①而在上述一系列研究中,建立健全地方财政内部管理制度是最重要的研究课题之一。

就地方财政制度而言,近些年主要有两个研究命题:

1.1.1 完善中央与地方财政关系的制度路径与策略

本书认为,这个问题的解决是健全地方财政制度的基础与前提。首先,应对分税制框架下中央与地方财政关系的特征及内生的制度需求作出分析。长时间以来,我国在处理中央与地方财政关系过程中体现出两个鲜明特征:政绩考核为推行手段的“集权下的放权”模式,以及中央政府优先的原则,需要对上述两个特征作出解读;其次,树立正确处理中央与地方财政关系应遵循的核心理念,包括要建立以民众偏好为核心的财政制度,财政制度框架的设计与选择要融入民众意愿;还有中央要赋予地方政府提供公共品的优先权。中央在进行制度安排时,政府间财政决策的传导机制应是自下而上的,要优先考虑基层财政的偏好,并使地方政府具有较强财政能力作为保障;

^① 田志刚、廖强:“我国财政制度研究的思想脉络、演进及选择:1994—2010”,《当代经济研究》2011年12期。

最后，中央要保持地方财政运行的自主权，上级政府对下级政府的财政行为不能随意控制。^①

1.1.2 建立健全省以下地方财政制度体系

一个成熟的地方财政制度主要由三大框架给予支撑：合理的地方财政收入体系、科学的地方财政支出体系以及完善的地方财政管理系统。三者互为条件，彼此支撑。就地方财政管理系统而言，理论界更倾向于外部管理模式的研究，对内部管理模式研究成果不多，特别是对地方财政内控制度的研究，一直没有得到应有的重视，给地方财政管理实践留下了理论缺口。

当前，由于市场经济中地方财政职能范围的不断扩展，财政机会主义行为的推波助澜，我国地方财政风险日益显性化，主要表现为地方财政的债务风险加大、财政资金流失加剧、非科学化财政决策增多以及财政腐败案件频发等多个方面，那么，遵循上述财政制度变迁过程中的理念，又结合所阐述的地方财政现状，建立能识别、预警与规避地方财政风险、保证财政资金安全性、追求财政决策科学性的地方财政内控制度，就成为推进地方财政内部管理体系改革的切入点，主要理由是：地方财政内控制度契合地方财政的实际状况，能较好地解决地方财政当前存在的焦点问题；地方财政内控制度是契合民生与民主财政的理念，能较好地发挥长效的制度效应。

内控制度的法规政策发布情况是，我国有关部门相继出台了若干涉及各领域的内部控制文件。1996年12月，财政部发布了《独立审计准则第9号——内部控制和审计风险》；1997年5月，中国人民银行发布了《加强金融机构内部控制的指导原则》；2000年11月，证监会发布了《公开发行证券公司信息披露编报规则》；2001年1月，证监会发布了《证券公司

^① 田志刚、伍禄金：“完善中央与地方财政关系的制度路径与策略”，《税务研究》2013年第7期。

内部控制指引》；2001年6月，财政部发布了《内部会计控制——基本规范（试行）》和《内部会计控制规范——货币资金（试行）》，明确了单位建立和完善内部会计控制体系的基本框架和要求，以及货币资金内部控制的要求；2002年2月，中国注册会计师协会发布了《内部控制审核指导意见》；2002年12月，财政部又发布了《内部会计控制规范——采购与付款（试行）》和《内部会计控制规范——销售与收款（试行）》，随后又相继发布《内部会计控制规范——担保（征求意见稿）》、《内部会计控制规范——成本费用（征求意见稿）》。2003年10月，财政部发布了《内部会计控制规范——工程项目（试行）》，主张各单位应当建立适合本单位业务特点和管理要求的工程项目内部管理制度，并组织实施。

2008年6月28日，由财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合制定并发布了《企业内部控制基本规范》，2010年4月26日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制配套指引》，该配套指引连同《企业内部控制基本规范》的发布，标志着以防范风险和控制舞弊为中心、以控制标准和评价标准为主体，结构合理、层次分明、衔接有序、方法科学、体系完备的企业内部控制规范体系基本建成。

在非企业内部控制制度的构建方面，2012年11月29日，财政部制定并发布了《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号），标志着内部控制制度的构建向非企业延伸。

从地方财政管理的角度看，政府颁布的各项有关内部控制的法规对建立健全地方财政内控制度有着重要的指导意义，阐明了建立制度的基本方法、原则以及意义，更重要的是提供了良好的制度构建环境。但地方财政管理的内部控制实践，还不能达到市场经济对财政管理体制提出的要求，通过实地调研发现，尽管一些为数不多的财政部门建立了内部控制制度，却存

在许多问题：

①地方财政部门内部控制意识不强。地方财政部门对内部控制框架缺乏基本的了解，将内部控制简单地等同于财务控制，不能将其视为是对财政风险全面识别、预警与规避的管理系统。

②对地方财政内控制度的目标、原则及活动没有清晰化的论证。各级财政部门内部控制制度主要是以 1992 年美国 COSO 委员会在《内部控制——整合框架》（IC—IF）中发布的企业内部控制的五要素模板进行构建，没有完整地阐述地方财政内控制度自身的目标、原则与内控活动的独特性，忽视了企业管理模式与财政管理模式的本质差异。

③财政内部控制管理制度的主线不明确。各地方财政部门内部控制制度设计多种多样，以粗线条的财政管理规章、条例充当财政内部控制制度的做法成为常态，实践价值较低，甚至流于形式。

④财政内部控制管理制度效能性不强。各地方财政内部控制的设计过程中只注重对财政部门业务流程的描述，而忽视对财政业务流程关键风险点的识别与寻求，对财政业务风险点的预警机制与控制措施的构建上也停留在依靠“人员”及“条例”约束的传统管理模式上。

存在上述问题的主要原因是一些财政部门建立起来的内部控制制度的动因是行政命令，尚缺乏适用的地方财政内部控制理论的支撑。据此，本书将尝试解决地方财政部门建立内部控制制度缺乏基本依据的难题，为防范地方财政风险，提升地方财政公共服务能力及信用水平提供参考。具体而言：

①为地方财政提供统一的内部控制模块。在实践中，各地区财政部门的科室设置、业务模块及管理流程的相似度很高。一般而言，地方财政的制度模块可以大致分为：行政管理模块、预算制度模块、资金管理模块、资产管理模块等。那么，在考虑到每个财政部门实际情况的前提下，一套成熟

的财政内部控制制度可以推广到更多的财政部门进行实践应用。

②防范财政风险对地方财政稳固与平衡的影响与冲击。理由是：研究为地方财政部门构建财政风险发生率比较低的财政管理环境提供理论支持；研究将准确定位地方财政业务流程中存在的风险点，并构建有针对性的预警指标体系，同时对财政风险点进行化解及控制，从而降低财政运行各个环节的经济风险、技术风险及管理风险发生的概率，维持地方财政的稳固与平衡。

③提升地方政府的公共服务能力与公信力。理由是：研究的内部控制制度可以整合财政业务模块、制度化财政业务流程，从而压缩个人自由裁量权存在的空间，减少人为因素对财政决策的干扰；对地方财政内控制度中的信息循环反馈及不断修正机制的设计，将会使各级财政部门的公共财政绩效评价体系不断得以完善，提升地方政府公共财政职能的公信力。

1.2

研究的目标与内容

本书将重点关注地方财政部门的公共责任，深入剖析财政管理自身的规律，建立与之相适应的财政内部控制基本规范；梳理各层级财政部门的业务流程，确定地方财政内部控制的主线与模块，寻找到财政管理与内部控制的最佳融合点；运用技术手段对内控模块的风险点进行识别、定位及评估，并建立科学的地方财政风险的控制活动体系，以及寻找到规避地方财政风险发生的内控方措施；构建地方财政内控制度的信息反馈、