

混合所有制改革中内部审计部门对民企挂靠国资问题的识别与应对

张皓植 李天勇

西京学院

DOI:10.12238/ej.v8i8.2814

[摘要] 混合所有制改革作为国有企业改革的重要突破口,在推进过程中面临民企挂靠国资等复杂问题,严重威胁国有资产安全与改革实效。本文基于董倩丽、郑石桥等学者的研究成果,系统分析民企挂靠国资的动因、危害及审计监管挑战,构建“制度-技术-协同”三维审计监督体系,提出从组织架构优化、全流程审计、数字化工具应用、跨部门协同等维度强化审计监督的实践路径。研究表明,通过提升审计独立性、构建风险识别框架、创新技术手段及完善制度保障,可有效识别与防范民企挂靠问题,为混合所有制改革行稳致远提供支撑。

[关键词] 混合所有制改革; 民企挂靠; 内部审计; 国有资产监管

中图分类号: F239.45 **文献标识码:** A

Identification and response of internal audit departments to the issue of private enterprises being affiliated with state-owned assets in mixed ownership reform

Haozhi Zhang Tianyong Li

Xijing University

[Abstract] As a key breakthrough in the reform of state-owned enterprises, the Mixed Ownership Reform faces complex issues such as private enterprises' false affiliation with state-owned assets during its promotion, which seriously threatens the security of state-owned assets and the effectiveness of the reform. Based on the research findings of scholars such as Dong Qianli and Zheng Shiqiao, this paper systematically analyzes the motivations, hazards, and audit supervision challenges of private enterprises' false affiliation with state-owned assets, constructs a three-dimensional audit supervision system of "institutional-technical-collaborative", and proposes practical paths to strengthen audit supervision from the dimensions of organizational structure optimization, full-process auditing, application of digital tools, and cross-departmental collaboration. The study shows that by enhancing audit independence, constructing a risk identification framework, innovating technical means, and improving institutional safeguards, the issue of private enterprises' false affiliation can be effectively identified and prevented, providing support for the steady advancement of the Mixed Ownership Reform.

[Key words] Mixed Ownership Reform; False Affiliation of Private Enterprises; Internal Audit; State-owned Assets Supervision

引言

党的十八届三中全会以来,混合所有制改革作为国有企业优化产权结构、激发市场活力的重要路径,已成为国企改革的核心议题。然而,在改革实践中,部分民营企业通过股权代持、虚假增资、关联交易伪装等方式挂靠国有企业,形成“名为混改、实为挂靠”的扭曲现象,导致国有资产流失、公司治理失效等多重风险。此类问题不仅违背混改“优化资源配置”的初衷,更对

国有资产安全构成严峻挑战。

内部审计作为国有企业监督体系的核心环节,在识别与防范民企挂靠问题中扮演关键角色。董倩丽(2025)指出,内部审计的高质量发展对企业合规运营、风险防范具有不可替代的作用,而独立性不足、制度不完善等问题制约了其职能发挥。郑石桥(2012)基于规制俘获理论提出,审计机关组织模式的优化(如权力横向分割)可有效降低审计主体被俘获的风险,提升监督效

能。然而,现有研究对混改背景下民企挂靠问题的审计监督路径仍缺乏系统性探讨,尤其在数字化审计工具应用、跨部门协同机制等方面存在研究空白。

本文基于国企内部审计实践,结合董倩丽、郑石桥等学者的理论框架,从组织架构、技术创新、制度设计三个维度,构建民企挂靠问题的审计监督体系,为提升混改审计质量、保障国有资产安全提供理论与实践参考。

1 混合所有制改革中民企挂靠国资问题的内涵与危害

1.1 民企挂靠国资的行为界定与动因分析

民企挂靠国资是指民营企业通过非正当手段获取国有企业名义持股或控制权,借助国企背景获取政策红利、市场信誉的违规行为。其典型表现包括:无实际资金注入的“空壳入股”,通过抽屉协议由国企代持股权;治理结构形式化,民企实际控制人绕过国企派驻董事独立决策;财务数据造假,虚构交易流水迎合国企入股要求。

从动因出发,民企挂靠行为源于三重驱动:一是政策套利动机,部分地区为完成混改指标,对入股民企资质审核流于形式,为民企挂靠提供操作空间;二是资源获取动机,民企试图借助国企背景获取银行低息贷款、政府项目招投标优势;三是信用背书动机,利用国企信用开展融资套利。

混改中产权结构的多元化与治理机制的复杂性,为民企挂靠提供了制度缝隙。现行《企业国有资产法》对“虚假混改”的界定缺乏细化标准,审计人员在识别挂靠行为时缺乏明确依据,导致部分民企通过多层嵌套股权结构、跨境资金流动等隐蔽手段实施挂靠。

1.2 民企挂靠国资的危害效应分析

民企挂靠国资问题对国有企业治理与国有资产安全构成多维度威胁。在资产安全层面,挂靠民企常通过关联交易转移国有资产。应收账款虚增、对外投资失控等场景已成为资产流失的主要突破口,民企挂靠后往往通过虚构债权、虚假投资等方式套取国有资产。

在公司治理层面,挂靠行为破坏了混改企业治理结构的有效性。刘国翔(2023)通过案例分析指出,混改子公司虽设国企董事席位,但重大决策常由民企实际控制人“会前定调”,国企董事的反对意见未被记录,形成“内部人控制”局面。

在合规与市场层面,虚假混改可能引发监管处罚与市场信任危机。如某上市公司因未披露民企挂靠真相,被证监会处以60万元罚款,并引发股价暴跌30%(高玉珍,2014)。同时民企挂靠形成的“伪混改”会误导投资者决策,破坏市场秩序,使真正的混改项目面临估值折价风险。

1.3 审计监督面临的现实挑战

内部审计部门在应对民企挂靠问题时面临制度、技术与人员三重挑战。制度层面,现行审计制度对混改中民企挂靠的识别标准、程序规范缺乏针对性设计。国企内部审计标准化管理存在“制度滞后”问题,混改审计仍沿用传统财务审计流程,难以适应股权结构穿透、关联交易识别等新需求。

技术层面,民企挂靠手段的智能化升级对审计技术提出更高要求。部分民企通过区块链技术伪造交易记录、利用跨境资金池掩盖真实控制关系,传统审计方法难以穿透复杂交易链条。

人员层面,审计队伍的专业能力结构与混改审计需求存在脱节。国企审计人员多具备财务专业背景,但缺乏民企运作逻辑、数字化审计工具等复合知识。

2 民企挂靠国资问题的审计识别路径与技术创新

2.1 多维风险识别框架的构建与应用

构建“产权-治理-财务-业务”四维风险识别框架是穿透民企挂靠表象的核心路径。产权层面,审计部门需通过工商档案追溯、股权代持协议筛查、资金流水穿透分析,识别“名义股东”与“实际控制人”的背离情况。可以对混改企业股权变更需实施“资金来源双核查”制度,既核查银行转账凭证,又追踪资金最终归属方,如某能源集团通过该方法发现民企股东的出资款源自国企母公司的隐性借款,证实股权代持行为。

公司治理层面,审计应聚焦“三会一层”运作的实质性有效性。郑石桥(2012)提出的“权力横向分割”理论在此具有实践价值,审计人员可通过查阅会议记录、访谈关键人员、分析决策流程,判断国企股东话语权的实际行使情况。

财务审计需建立“资金流向-利润异常-资产异动”的联动分析模型。关联交易定价公允性是财务审计的核心,审计人员应对比市场价格与交易价格差异,追踪资金闭环流动。某制造业国企审计部门利用大数据分析,发现混改子公司对民企关联方的采购价格较市场均价高25%,且资金回笼周期长达180天,最终查实利益输送问题。

业务层面审计需关注行业准入资质与实际能力的匹配性。民企常通过挂靠获取超出实际能力的业务资质,审计人员应通过项目实地考察、客户访谈、技术能力验证实施穿透核查。

2.2 数字化审计工具的创新应用

数字化转型是提升民企挂靠识别效率的关键支撑。构建“大数据监测-智能预警-区块链存证”的技术防控体系,在数据采集环节,通过“银企直联”系统实时获取混改企业银行账户流水,利用OCR技术自动识别大额异常交易。

智能分析平台通过集成多种算法模型实现风险自动预警。覃肖瑜(2024)介绍,某央企开发的“混改风险预警系统”通过分析1000+历史案例,提炼出28个风险特征变量,包括股权代持的“多层嵌套系数”、资金空转的“周转率异常阈值”等,预警准确率达85%。该系统通过社交网络分析算法绘制股东、高管关联关系图谱,可识别隐性控制链条,如发现某民企实际控制人通过12家关联公司间接持股,规避国企股东穿透审查。

区块链技术在存证溯源中的应用为审计提供不可篡改的证据链。郑丽霞(2024)提到,某金融控股集团将混改项目的股权变更、资金交易、合同签署等关键信息上链存证,审计人员可随时追溯数据源头,成功揭穿民企伪造历史交易合同以证明经营能力的行为。区块链的时间戳功能还可用于验证交易时序的真实性,防止民企通过倒签合同掩盖挂靠关系。

2.3 全流程审计监督链条的构建

构建覆盖混改前、中、后的全周期审计监督链条是防范挂靠风险的制度保障。混改前的“准入审计”需对民企股东开展“穿透式”背景调查,包括股权结构真实性、资金实力、行业资质等维度。准入审计应引入第三方机构对民企资产进行独立评估,在混改过程中,民企如果存在故意低估自身负债,容易产生国有资产溢价入股。

混改中的“过程审计”需聚焦资产评估、产权交易、资金注入等关键环节。改制过程中审计应与纪检监察协同,建立“线索移交-联合核查”机制。过程审计还应关注混改方案的合规性,如是否经职工代表大会审议、国资管理部门批准等程序要件。

混改后的“持续审计”需通过定期审计与专项审计相结合,监测治理有效性与资产安全性。持续审计应建立“审计台账”制度,按季度开展财务审计,按年度开展绩效审计。

3 系统性解决与预防机制的构建

3.1 审计组织架构与独立性优化

提升审计独立性是强化监督效能的基础前提。内部审计独立性不足是制约审计效果的核心问题,建议在审计委员会框架下组建内部审计机构,由企业高层直接领导。建立混改审计“垂直管理”体制可有效规避地方保护主义干扰。对重大混改项目实施“上审下”或交叉审计制度,避免下属单位联合舞弊,造成国有资产流失。

3.2 跨部门协同监督机制的创新

构建“审计-纪检-法务-财务”跨部门协同机制是应对复杂挂靠问题的必然选择。混改审计需联合法务部门开展合规性尽调,通过该方式可以提前发现具有挂靠嫌疑民企。财务部门与审计部门的数据共享可提升异常交易识别效率,发现较为隐蔽的利益输送行为。

引入外部专家智库可弥补内部审计专业短板。聘请资产评估、行业技术等领域专家参与混改审计,外部专家还可提供行业基准数据,帮助审计人员判断民企业绩的合理性。

3.3 制度标准与人员能力建设

完善混改审计制度标准是提升监督规范性的基础。需制定《混改企业审计操作指引》,细化民企挂靠问题的识别标准、审计程序及证据要求。制度建设还需包括审计整改闭环管理,如建立“问题清单-责任清单-整改清单”三单管理机制。

加强审计队伍复合型能力建设是应对技术变革的关键。通过“理论培训+实践锻炼+资格认证”提升审计人员综合能力,数字化能力培养应作为重点,可通过与软件公司合作开展大数据审计实训。

3.4 长效防控与成果转化机制

建立民企信用“黑名单”与联动惩戒制度可形成持续震慑。联合工商、税务、金融部门建立信用信息共享平台,信用惩戒还应包括金融机构对挂靠民企的授信限制、公共资源交易平台的准入禁止等措施,形成跨领域联合惩戒网络。

推动审计成果向治理优化转化是提升混改质效的终极目标。审计需超越查错纠弊,为战略决策提供支持。审计成果转化还可通过定期向国资委提交混改审计专报,为政策制定提供数据支撑。

4 结论与展望

混合所有制改革中民企挂靠国资问题的有效治理,需要内部审计部门从组织架构、技术手段、制度设计三个维度构建系统性监督体系。研究表明,通过提升审计独立性、构建四维风险识别框架、应用数字化审计工具、强化跨部门协同,可显著提升民企挂靠问题的识别与防范能力。

未来研究可在两方面深化:一是探索人工智能在民企挂靠模式识别中的应用,如利用深度学习算法自动识别异常交易模式;二是分析不同行业混改中民企挂靠的差异化特征,为分类审计提供依据。随着混改的深入推进,内部审计需持续创新监督理念与方法,真正发挥“免疫系统”功能,推动混改项目实现“真混改、深融合、共发展”,为国有经济高质量发展保驾护航。

[参考文献]

- [1]董倩丽.企业内部审计高质量发展路径分析[J].现代营销,2025,(16):7-9.
- [2]贾鹏.国企内部审计存在的问题与解决建议[J].投资与创业,2025,36(08):85-87.
- [3]李红.国企内部审计标准化管理难题与破局之策[J].中国商界,2025,(08):124-125.
- [4]覃肖瑜.基于混改视域下国有企业内部审计路径探究[J].东方企业文化,2024,(S2):131-133.
- [5]刘莉莉,吴国峰.混改视域下国有企业内部审计路径探索[J].中国内部审计,2024,(01):55-57.
- [6]郑丽霞.内部审计在国有企业混合所有制改革中发挥的作用[J].财讯,2023,(19):13-15.
- [7]郑石桥.审计机关组织模式和审计效果——以规制俘获理论为研究视角[J].审计与经济研究,2012,27(02):26-32.

作者简介:

张皓植(2001--),男,汉族,陕西商洛市人,西京学院会计学院硕士研究生在读,主要研究领域:内部审计与内部控制。