

政府投资基金审计常见问题及整改措施分析

邓焱楠^{1*}, 钟 飏²

¹南京审计大学国家审计学院, 江苏 南京

²南京审计大学工程审计学院, 江苏 南京

收稿日期: 2025年4月29日; 录用日期: 2025年6月3日; 发布日期: 2025年6月10日

摘 要

政府投资引导基金是深化财政监督体制改革、提升国家治理效能的重要实践。本文深入剖析了政府投资基金在政策执行、管理体系、资金配置以及风险防控过程中的突出问题及其原因, 并分别从强化政策目标刚性约束、完善基金治理架构、激活社会资本参与和构建全周期风控体系四个方面提出改进意见和建议, 以期提升基金管理效能和审计效果, 更好地发挥引导基金的战略撬动效应。

关键词

政府投资基金审计, 财务管理, 资源配置

Analysis of Common Problems and Rectification Measures in Government Investment Fund Audits

Huanan Deng^{1*}, Biao Zhong²

¹School of National Audit, Nanjing Audit University, Nanjing Jiangsu

²School of Engineering Audit, Nanjing Audit University, Nanjing Jiangsu

Received: Apr. 29th, 2025; accepted: Jun. 3rd, 2025; published: Jun. 10th, 2025

Abstract

Government investment guiding funds are an important practice for deepening the reform of the fiscal supervision system and enhancing the effectiveness of national governance. This paper deeply analyzes the prominent issues and their causes in the process of policy implementation, management system, fund allocation, and risk prevention and control of government investment funds, and puts

*通讯作者。

文章引用: 邓焱楠, 钟飏. 政府投资基金审计常见问题及整改措施分析[J]. 国际会计前沿, 2025, 14(3): 712-717.
DOI: 10.12677/fia.2025.143082

forward improvement suggestions and recommendations in four aspects, namely, strengthening the rigid constraints of the policy objectives, perfecting the fund's governance structure, activating the participation of social capital, and constructing a full-cycle risk control system, with the aim of enhancing the management efficiency of funds and the effectiveness of audits, and better leveraging the strategic leverage effect of guiding funds.

Keywords

Government Investment Fund Audits, Financial Management, Resource Allocation

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

政府投资基金作为国家财政资金与市场机制有机结合的创新工具,在服务国家战略、引导产业升级、激发创新活力方面发挥着不可替代的作用。2025年1月7日,国务院办公厅印发《关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》,提出25条促进政府投资基金高质量发展的方针要略与具体举措,为政府投资基金的规范化、高质量发展指明了方向。但在审计过程中,政策目标执行偏差、管理体制不健全、资金配置效能不足、风险管控流于形式等问题屡见不鲜,制约着政府投资基金的高效运营。

2. 文献综述

政府引导基金是政府作用与市场机制相结合的重要载体,其政策着力点在于通过引导社会资本,支持创新就业,推动中小企业发展和产业转型升级[1]。在高质量发展背景下,政府引导基金在拉动经济增长、扩大社融规模、服务全产业链发展上发挥着关键作用[2]。已有文献对政府投资基金的研究呈现多视角细化趋势。高昊宇(2025)系统梳理了政府投资基金的发展态势,提出政府投资基金应当在服务国家战略、促进产业升级等方面发挥更大效能[3]。汪德华等(2025)指出,我国政府投资基金的政策目标与市场机制之间存在冲突,应当以政策目标的实现程度为导向,使基金的实际运行更好地契合其设立初衷[4]。刘乡思(2022)聚焦于绩效评价,认为政府投资基金绩效管理制度建设亟需完善顶层设计[5]。熊少滨(2024)基于专项审计案例,强调跨部门协同机制缺失是资金配置低效的核心症结[6]。姜丽莎等(2024)提出“穿透式审计”框架,主张通过区块链和大数据技术提升风险防控能力[7]。

综上所述,当前研究主要围绕政府投资基金的具体案例进行管理和技术问题分析,较少对政府投资基金的运行机制以及面临的挑战进行全面分析。有鉴于此,本文旨在系统分析政府投资基金管理的主要问题,并针对性提出优化建议,以期为更好地发挥政府投资基金的引导带动作用提供理论和实践上的支持。

3. 政府投资基金审计常见问题

(一) 政策目标执行存在制度性偏差

政府投资基金的核心功能在于通过市场化手段实现政策性目标,但在实际运营中,基金的投资方向容易偏离预设的政策领域[8]。首先,部分投资基金政策目标的制定缺乏清晰性,同时追求产业升级、招商引资和财政收益等多方面目标,导致基金投资分散,难以形成有效合力。其次,部分投资基金的政策支持对象存在错配问题,倾向于投资已具备市场优势的企业,对新兴产业、中小型企业、民营企业的投

资会通过设置复杂条款、要求高回报率等提高投资门槛,削弱了政策扶持效果。最后,政府为完成本地经济指标可能限制政府投资基金的跨区域投资,形成区域保护主义,造成资源配置低效和市场分割。

(二) 基金管理体制机制不健全

政府投资基金的管理体制与运行机制是政策目标落地的制度载体,其制度设计与执行效能的问题会直接降低公共资金的使用效率。一是多头管理导致权责不清。政府投资基金的监管主体涉及财政、发改、国资等多部门,省级以下地区的政府投资基金常由地方平台公司代管[9]。这种纵横交错的治理格局导致决策流程冗长,与市场化项目筛选的敏捷性要求冲突。更值得警惕的是,部分地方政府通过非市场化手段干预投资决策,会严重压缩专业管理团队的运作空间,甚至滋生腐败问题。二是监督机制形式化。基金内部审计部门独立性及其人员专业胜任能力不足,内部审计与风险控制等部门间信息共享与联合检查机制缺失,使得监督流程往往停留于合规性检查,对政策偏离、利益输送等深层次问题缺乏穿透力。三是退出机制僵化。现行退出条款多为原则性条款,缺乏量化标准和动态调整。地方政府出于政绩考核考量,也会干预基金退出决策,加之国资转让涉及繁复审批流程,会导致基金错过最佳退出窗口期。四是绩效评价体系不完善。现行绩效评价体系过度强调财务回报率等易量化指标,而对科技创新、就业拉动等社会效益的评估仍停留在定性描述层面。并且要求基金在较短存续期内完成政策目标考核,会与部分长周期产业的客观规律存在根本冲突。此外,绩效评价结果缺乏有效反馈机制,难以对基金运作形成正面导向。

(三) 社会资本缺位与资金配置效能不足

在资金募集方面,由于信息不对称、话语权受限、风险承担与收益分配失衡以及补偿机制难以覆盖非经济成本等问题[10],导致社会资本参与积极性不足,投资基金的杠杆效应被削弱。而缺乏社会资本制衡的基金运作会导致行政干预的进一步强化,不仅易滋生权力寻租问题,还会加剧政策目标漂移。

在资金配置方面,受制于深层次的体制设计与运行机制缺陷,许多政府投资基金存在资金配置效能低下的问题。在资金闲置方面,由于项目筛选标准僵化或决策审批流程冗长,使得闲置资金不能及时投入政策目标领域,加剧优质项目的流失和资金的长期沉淀。在重复投资方面,跨部门的基金顶层统筹与信息共享机制缺失,同一项目可能通过不同政策口径重复获取资金支持,使得财政资源被低效耗散。在投资同质化方面,部分地区忽视区域资源禀赋与产业基础差异,将基金投资方向简单对标国家战略性新兴产业目录,加之对产业技术路线研判的深度不足,重复投资、盲目布局现象屡见不鲜,导致资源错配,削弱政策杠杆效应,并可能引发市场操纵问题。

(四) 风险控制体系不完善

政府投资基金的风险管理需应对复杂系统的动态不确定性,但现行风险管控流程存在多方面问题。在投资决策前端,尽职调查存在风险识别和评估不足的问题。投资基金过度聚焦法律和程序合规性,对技术壁垒、团队能力及市场真实需求的研判流于表面,缺乏对行业差异化风险因素的深入评估[11]。部分投资决策过度强调政策目标导向,将政策优先级凌驾于市场规律之上,用行政指令替代专业研判,风险容忍度与政策优先级形成非理性绑定,削弱了投前风险评估的有效性。进入投资中期,风险控制与预警更显僵化。部分基金的风险控制流于形式,风险监控停留于定期报表审查,高度依赖经验主义判断,缺乏对核心技术团队流失、供应链恶化等关键风险信号的实时捕捉与深度分析。更值得关注的是,风险管理停留于制度文本,未内化为投资团队的风险自觉,部门间风险控制职能边界不清,互相推诿扯皮,加剧了系统性失控。在投后管理环节,风险处置与反馈存在闭环断裂。当风险事件发生后,追责机制限于通报批评、扣减管理费等软性处罚,既缺乏穿透式责任追溯,难以有效震慑违规行为,也未建立起将风险教训转化为尽调标准优化或决策流程改进的通道,导致同类风险事件重复发生,不仅削弱基金的自我修复能力,更透支了政府投资的公信力。

4. 政府投资基金审计整改措施

(一) 强化政策目标刚性约束, 破解制度性执行偏差

1) 明确政策核心导向

政府投资基金具有公共属性, 为避免执行中的制度性偏差, 应当首先明确国家政策的核心导向, 并可通过建立政策目标动态清单机制的方式, 明确重点扶植的产业技术, 梳理执行的核心要点, 降低招商引资、税收增收等非核心目标在基金管理中的权重, 确保资源聚焦战略性领域和市场不能充分发挥作用的薄弱环节。在此基础上, 立足本地资源禀赋和技术成熟度补链强链。另可考虑引入负面清单制度, 禁止资金流向房地产、金融投机、产能过剩等非政策领域, 避免投资泛化与重复投入。

2) 优化政策扶植对象匹配机制

投资基金应当重点评估企业的政策符合性, 综合考虑企业财务表现、研发强度以及社会效益等因素, 并实行量化评估, 优先支持高分主体。此外, 投资对象应当实行差异化管理, 中小企业、民营企业可适当降低投资限制条件, 如豁免抵押担保要求、设定差异化回报率上限等, 而成熟期企业、国有企业等则应严格审批, 强化附加条款约束。最后, 应当定期开展政策扶持目标资格复审, 根据宏观政策、技术变革和产业趋势等调整支持领域清单, 对不再符合相关要求的存量项目, 及时启动退出程序, 对偏离政策领域的投资, 另可考虑直接扣减基金管理费并启动追责程序。

3) 建立跨区域投资协同机制

为打破区域壁垒, 实现优势产业互补, 地方政府可以设置跨区域产业链支持项目, 推行基金投资比例互认制度, 投资基金符合产业政策的异地投资, 可抵扣当地的投资考核指标, 以实现产业链协同。此外, 为减弱地方政府行政干预, 基金投资委员会可对地方政府人员的参与数量设置上限, 同时增加产业专家、研究学者的比例, 保证基金所有重大决策均有不同主体的书面形式意见, 将违规干预行为纳入地方政府绩效考核负面清单, 以强化基金运作的专业性和独立性。

(二) 完善基金治理架构, 强化管理体系运行效率

1) 重构权责清晰的治理架构

政府部门各管理主体的职责边界应当在基金管理章程中明确, 由平台公司代管的平台基金, 还应明确代管事项以及重大事项上报要求。综合考虑投资额大小及事项重要程度, 实行分级授权决策制。对于跨部门决策争议, 可建立“领导小组 + 专职办公室”协调机制, 缩减决策流程, 确保政策执行的时效性、连贯性和统一性。此外, 在保留地方政府对战略方向否决权的基础上, 减少地方政府对基金日常运营的直接干预, 委托专业管理机构负责基金日常管理, 并参考产业专家的意见校准投资方向, 通过管办分离, 实现基金的市场化运营。

2) 强化穿透式监督与问责机制

在资本传导链条维度, 对基金通过特殊目的载体、有限合伙等多层嵌套的投资架构, 应追溯至最终被投资对象, 通过采购凭证核验、用工数据比对等多元手段, 确保资金实际用途与政策目标的一致。同时, 应加强对重大关联方交易的管理, 避免基金管理人员与关联方进行不正当交易或利益输送。在决策流程监管层面, 重点核查决策逻辑的合理性与审批链条的完整性。在工具应用方面, 可应用区块链、大数据等技术整合跨部门数据, 实现对高风险项目及其资金流向的全过程追踪。在问责机制层面, 应突破机构问责的传统范式, 建立决策轨迹与个人责任的映射系统, 对政策偏离以及利益输送等行为及时核查。在完善容错机制适用边界的基础上, 区分主观过失与客观环境导致的政策偏差, 对违规行为实施穿透式追责。

3) 构建市场化退出机制

政府投资基金的退出机制需突破传统财务维度的单一阈值, 构建动态退出触发机制。除预设财务指

标外, 还应增设技术里程碑达成度、产业链协同效应、风险防控效能等非财务退出条件, 形成动态评估矩阵, 压缩主观裁量空间, 降低行政权力越界风险。在此基础上, 丰富退出渠道, 对战略性新兴产业的阶段性亏损项目, 可通过创新技术入股并分期回购的机制实现国有资本战略价值; 对重资产项目, 可探索产权分层转让路径, 在保留政府投资基金战略影响力的前提下, 引入社会资本以激活资产流动性; 对符合产业政策导向的国有股权转让, 以备案制代替前置审批, 在防控资产流失风险的同时, 充分释放国有资本流动性势能。

4) 完善绩效评价与反馈体系

政府投资基金投资项目的绩效评价应加强对政策效益和社会效益的量化评估, 同时应尊重市场规律, 根据项目周期和行业特点设定弹性、动态的评价机制。另可考虑引入外部专家或机构对基金运作情况进行独立评价, 以确保绩效评价的公正性和准确性。在完善绩效评价体系的基础上, 强化结果应用的刚性约束。对评价结果实行分级响应, 评价良好者可优先获得增资、放宽投资地域限制等, 较差者则考虑暂停新增投资、重组管理团队等。对绩效评价建立绩效整改台账, 动态监控整改过程, 长期整改无效项目考虑启动退出程序。还可建立公众监督机制, 强制公开绩效评价报告的非涉密信息。

(三) 激活社会资本参与, 优化资金配置效能

1) 构建风险收益均衡的参与机制

为充分调动社会资本的积极性和协同性, 一方面, 可实行风险收益让渡机制。对于风险较高的项目, 投资基金可以让渡部分收益。对参与政策导向项目的社会资本, 在参与其他项目、合同条款等方面可给予优先或优惠权限。此外, 对社会资本因政策变动导致的损失可适当给予补偿。另可创新社会资本参与工具, 引入可转换优先股、产业引导债券等工具, 降低社会资本承担的风险。另一方面, 要强化对社会资本话语权的保障。定期向社会资本披露项目进展、资金流向及市场验证数据等信息, 降低信息不对称。同时, 在重大决策事项决策上设置社会资本表态占比要求, 禁止政府单方面修改合伙协议关键条款。

2) 建立资金动态管理机制

为实现政府投资基金的效能提升, 在资金沉淀方面, 应构建分级响应体系, 根据项目战略权重与风险系数实施分级审批, 通过压缩冗余环节来提高决策时效, 降低闲置资金周转期限。对于短期沉淀资金, 可配置流动性缓冲机制, 在保障本金安全的前提下投资流动性较强的金融产品。在重复投资方面, 对每个支持项目生成唯一区块链编码并建立部门间数据共享的负反馈机制, 实现同一项目重复申请的自动预警。投资方向优化方面, 在进行深入市场分析与调研的基础上, 可对偏离区域禀赋或战略导向的跟投存量项目因地制宜调整投资方向, 重点培育具有技术外溢效应的配套产业。

(四) 构建全周期风控体系, 抵御系统性风险

1) 投前阶段: 穿透式尽调与市场化校准

政府投资基金投资前尽职调查应由技术尽调与市场验证双轮驱动。一方面, 技术尽调应专业化。基金投资可与高校、科研院所、风控律师等合作, 应用前沿技术风险量化工具对技术成熟度、供应链压力、市场前景等进行多维评估。另一方面, 应对市场化风险进行校准。对以政策导向为主的项目, 可设定差异化风险容忍系数, 并按行业建立风险因子库, 定期更新权重, 降低政策可行但市场不可行项目的权重, 平衡政策与市场风险。

2) 投中阶段: 构建动态风险预警与响应网络

政府投资基金应动态监控存量项目。一是建立可对接企业税务、社保、供应链等多源数据的风险预警平台, 并对关键指标设定动态风险阈值及相应应对预案和应急计划, 触发阈值后自动启动分级响应, 高风险者应开展尽调复审并将结果推送至决策层。二是由基金管理人、社会资本代表或行业专家等定期召开风险复盘会, 对已预警项目制定干预方案, 再通过投资、风控、审计等多部门协同执行。三是对高

风险项目设置风险对冲工具, 如引入风险对冲基金等衍生工具, 或战略买方提前锁定退出渠道等, 以降低市场风险。

3) 投后阶段: 完善监督问责及经验反哺机制

政府投资基金应强化责任追溯与刚性处罚, 设置市场禁入、诉讼追责等硬性威慑。同时, 考虑设置整改保证金, 在运营出现重大错误被要求整改后, 仅验收合格的情况下相关保证金才予以返还。另可建立跨期追责机制, 重大决策失误的责任人即使离职也应追责。此外, 应记录每项投资从立项到退出的决策链条、风险节点及处置措施, 形成可追溯、可复盘的案例档案, 以此为基础增设标准化的决策流程强制控制点、尽调和风险应对必查项等。

5. 结语

在规模扩张与领域延伸的双重驱动下, 政府引导基金的运营复杂性不断跃迁。本文系统分析了政府投资基金在政策执行、管理机制、资金配置、风险防控等环节的典型问题, 提出了强化政策目标约束、完善基金管理体系、规范基金资金募集与使用以及加强基金风险控制的对策, 以期提高政府投资基金的管理效能, 实现政策效应与市场规律的动态均衡。面向高质量发展要求, 政府引导基金的治理范式需向精准化、敏捷化方向迭代升级, 在确保财政安全的基础上, 强化资源配置的乘数效应, 促进创新驱动发展和产业转型升级, 为构建现代化经济体系提供坚实支撑。

参考文献

- [1] 李宇辰. 我国政府产业基金的引导及投资效果研究[J]. 科学学研究, 2021(3): 442-450.
- [2] 王江璐, 刘明兴. 我国政府引导基金的现状分析与政策建议[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 78-86+170.
- [3] 高昊宇. 政府投资基金高质量发展: 内涵与路径[J]. 人民论坛, 2025(6): 82-86.
- [4] 汪德华, 杨璐. 政府投资基金的运行成效与改革展望[J]. 经济问题, 2025(2): 1-11.
- [5] 刘乡思. 推进建立政府投资基金绩效评价管理体系的思考——以上海市为例[J]. 财政监督, 2022(19): 5-9.
- [6] 熊少滨. 政府引导基金专项审计的思考[J]. 审计与理财, 2024(7): 10-12.
- [7] 姜丽莎, 胡晓阳, 姜丽莎, 等. “穿透式”审计助力政府投资基金高质量发展的路径及保障措施[J]. 中国内部审计, 2024(7): 87-92.
- [8] 李雪婷, 宋常. 政府创业投资引导基金的角色定位与管理逻辑[J]. 中国行政管理, 2018(3): 102-105.
- [9] 袁永宏, 袁永宏. 我国政府投资基金审计研究[J]. 审计研究, 2019(3): 51-57.
- [10] 刘渊. 政府投资基金现实困境及对策[J]. 合作经济与科技, 2022(8): 66-68.
- [11] 张文鑫. 加强政府投资基金审计工作的路径及对策[J]. 现代审计与会计, 2023(8): 19-21.