

国有平台公司内部控制研究：核心议题、影响因素与未来展望

赵熠嘉，张瑶

天津科技大学，天津 300202

DOI:10.61369/IED.2026030010

摘 要： 国有平台公司作为地方经济建设的重要载体，在快速发展中积累了诸多风险。本文聚焦于国有平台公司内部控制的核心理论，深入剖析了其投资与融资业务中的关键风险点，并从股权结构、董事会特征等维度探讨了影响内控质量的内外部因素。针对当前存在的决策程序不规范、投后管理薄弱及债务风险高等问题，结合市场化转型与数字经济的时代背景，本文提出了未来内控体系重构与数字化升级的研究展望，旨在为提升国有平台公司风险防控能力与治理效能提供理论参考。

关 键 词： 国有平台公司；内部控制；公司治理；董事会特征；外部监管

Research on Internal Control of State-owned Platform Companies: Core Issues, Influencing Factors, and Future Prospects

Zhao Yijia, Zhang Yao

Tianjin University of Science and Technology, Tianjin 300202

Abstract： As important vehicles for local economic development, state-owned platform companies have accumulated numerous risks amidst rapid growth. This paper focuses on the core issues of internal control in state-owned platform companies, conducting an in-depth analysis of key risk points in their investment and financing operations. It explores internal and external factors influencing the quality of internal control from dimensions such as equity structure and board characteristics. Addressing current issues such as non-standard decision-making procedures, weak post-investment management, and high debt risks, this paper proposes research prospects for the reconstruction and digital upgrading of future internal control systems in the context of market-oriented transformation and the digital economy. The aim is to provide theoretical references for enhancing the risk prevention and control capabilities and governance efficiency of state-owned platform companies.

Keywords： state-owned platform companies; internal control; corporate governance; board characteristics; external supervision

一、研究背景

上世纪90年代分税制改革后，为弥补基建资金缺口，各地成立城投、交投等国有平台公司，通过财政和资产注入承担公益项目，逐步深度嵌入地方经济体系，成为政府宏观调控和配置公共资源的重要抓手，在稳增长、促投资、保民生、完善基础设施和保障公共服务供给方面发挥了重要作用。但随着经济发展进入新常态，地方政府债务管控政策持续收紧，平台公司快速扩张中积累的矛盾和风险日益凸显：法人治理结构不健全，“内部人控制”现象频发；投融资决策程序不规范，尽职调查流于形式，投后管理缺失，投资风险积聚，国有资产面临损失威胁；过度依赖债权融资导致资产负债率攀升，偿债压力对地方财政金融安全构成隐患。因此，加强并优化平台公司内部控制建设已变得十分重要。

二、国有平台公司内部控制的核心理论议题

（一）投资业务内部控制研究

规范的投资决策程序，是能守住防范投资风险的第一道重要关口，赵娟（2024）指出，国有企业应当确立起清晰明确的股权投资决策程序，还要严格执行“提出投资方案—估计方案相关的现金流量—选取并计算投资方案的评价指标—进行数据分析并开展投资评审—采用集体决策或者联签的形式进行投资决策”的完整流程，以此把投资决策的内部牵制作用给切实强化起来^[1]。黄文婷（2023）研究发现，该公司的金融投资决策存在着风险评估体系缺失、决策流程流于形式的各类问题，在部分投资项目当中，以总经理办公会的形式取代了投资决策委员会来开展决策工作，甚至没有给相关委员留出足够充足的研究时间，这就直接导

致了决策出现偏差的情况^[2]。陈娜（2023）的研究中还进一步强调过，部分国有企业的管理人员会依照个人意愿或是相关管理机构的指导来做出决策，没有充分结合企业自身的实际情况，对投资项目的可行性与效益性开展全面的分析工作，这样就很容易出现决策失误的问题^[3]。

投后管理在投资业务的内部控制当中，是最为薄弱的环节，却也是能保障投资安全的核心关键。李宗泽等（2024）指出，内控应覆盖投资计划、尽职调查、决策、执行、退出及后评价全流程，实现风险辨识与控制。^[4]樊永伟（2024）案例研究认为，LX公司的投后管理工作，是通过派驻管理人员参与被投资企业“三会”、定期收取财务报表和经营报告、开展日常沟通与实地考察这些方式来推进的，可在实际落地操作的过程中，依旧会存在监督落实不到位的各类问题^[5]。

（二）融资业务内部控制研究

国有平台公司大多都存在着太过依赖债权融资，进而导致债务的规模出现了失控的问题。姜沙沙（2020）针对SSKG公司所做的案例研究表明，资本金不足导致平台公司过度依赖债权融资，推高资产负债率，加剧偿债风险。^[6]戚加妮（2020）指出，融资的规模出现失控的情况，是造成公司债务风险的重要原因，有一部分地方政府会同时管理多家空壳类的平台公司，还会串通评估机构违规地把融资的额度扩大^[7]。管宇晶（2019）对常州市融资平台的转型情况展开调查后发现，有一部分平台公司的利息支出，甚至超过了自身的营业收入，债务滚续的压力巨大^[8]。

资金使用的监管工作，关系到融资资金的具体投向和使用效率；秦聪（2020）的研究中发现，L市的平台公司融资资金中被用到市政基础设施建设上的比例仅仅只有25.23%，而绝大多数的资金都被拿来偿还旧债的本息了，资金使用效率极低^[9]。姜沙沙（2020）指出，SSKG公司投融资业务脱节，部分融资资金因投资未按时投入而闲置，需承担高利息，根源在于信息沟通不畅与部门协同不足。^[6]李洪艳（2019）认为，平台公司在资金使用的监管上做得十分薄弱，甚至还出现了把资金挪用去用到非公益性项目上的情况，所以必须要建立起全过程的动态监管机制^[10]。

三、国有平台公司内部控制的影响因素研究

（一）内部影响因素

1. 股权结构对内控建设的影响

学术界关于股权结构与内部控制质量的关系存在两种对立的理论观点。一是壕沟防守效应，Shleifer&Vishny(1997)指出高管或大股东手里持有的股权占比过高导致权力过度集中，可能为了追求个人利益而削弱内部控制的有效性^[11]。邱实、陈倩（2018）指出当管理者持股比例较高时，企业对自身的控制力会增强，外部给到的约束力度也会随之变弱，自身行为的监控力度也会被缩减，内控质量也会跟着降低^[12]。二是协同效应，Weiss（2014）研究发现，大股东倾向于维护自身声誉，使其与利益相关者的利益趋于一致，从而有助于提升内部控制质量^[13]。刘明玮（2025）进一步指出，太过集中的高管权力，很容易催生各类机会主义行

为，还会刻意美化公司的内部控制以及财务报告相关信息，也会让内部控制缺陷信息的披露变得不够真实^[14]。连之莹（2025）的实证研究发现，高管薪酬与内部控制缺陷披露之间存在负相关关系，高管薪酬越高，越倾向于隐瞒内部控制缺陷，以避免影响自身薪酬水平^[15]。

2. 董事会特征与内控质量的关系

董事会及其下属委员会的特征，对企业内部控制能不能有效落地有着关键的作用。Krishnan（2005）指出，董事会和审计委员会在企业内控环境形成中起到了重要作用，审计委员会负责监督公司审计程序、审查内控缺陷，董事会则承担监督内部控制活动的最终责任。^[16]

在董事会独立性方面，Chen等（2017）研究发现，企业内控缺陷的披露情况，会受到董事会独立性的影响，拥有过高独立董事比例的董事会，往往会选择掩盖掉缺陷问题而不是做到及时对外披露^[17]。蔚风英、林爱梅（2015）的研究也证实，董事长兼任总经理的这种模式，和内部控制有效性之间是呈现负相关关系的，两职合一的架构设置，会让公司出现舞弊行为的概率变得更高^[18]。解芹芹（2025）强调，治理结构不完善、缺乏制衡机制会导致绝对权力产生的权力滥用，董事会和管理层缺乏约束和激励，在个人利益最大化的动机驱动下产生破坏内部控制的动机^[19]。

董事会规模方面，连之莹（2025）的研究表明，随着董事占比的提升，监管力度会加强，掩盖缺陷的可能性会下降^[15]。王棣华、李雪（2016）也证实，是否设置稽查委员会、家族人员占比、两职是否兼任，都会显著影响内控信息的披露动机，独立董事占比与主动报告内控信息显著正相关^[20]。

（二）外部影响因素

1. 政府管制与制度环境的影响

政府管制对企业内部控制具有重要影响。蔚风英、林爱梅（2015）研究发现，外部治理环境越差的地方，投资者对高质量信息的需求反而更高，从而促使企业加强内部控制建设^[18]。杨程程等（2015）指出，上市公司披露内控缺陷时存在倒置趋势，缺陷类型划分也不客观，这说明在强制披露的大背景下，内控信息的披露范围、内容和性质，实际上还是掌握在管理层手里，带有很强的自愿性^[21]。史茜、朱和平（2016）发现，愿意披露内控审计报告的企业，往往是资产回报率高、财务状况好的国企，这说明国企和效益好的企业更愿意披露内部控制审计报告^[22]。

2. 审计监督的促进作用

审计监督是外部监管的重要组成部分。蔚风英、林爱梅（2015）研究发现，注册会计师审计意见在1%的水平上与内部控制有效性显著正相关，注册会计师进行审计是对公司治理的一种有效监督，发表无保留意见说明公司的财务报告在所有重大方面不存在重大错报，反映出公司管理层的治理达到要求，从而内部控制更有效^[18]。史茜、朱和平（2016）的实证研究也佐证了这点，内部控制审计报告的影响因素与内部控制自评报告基本相符，同时还受到资产回报率和是否为国有产权单位的显著正向影响^[22]。

四、研究展望

（一）聚焦市场化转型背景下的内控适配性研究

国有平台公司正剥离政府融资职能，向市场化、实体化转型，核心业务向产业经营、公共服务运营等多元领域延伸。这一转型对内部控制体系的适配性提出了全新要求。现有研究多聚焦于传统投融资业务，对转型后新增业务的内控研究较为匮乏。未来研究可重点探讨转型期内控体系的重构路径，分析如何平衡公益性与市场化双重属性下的内控目标，针对市场化业务建立差异化的风险防控机制，并实现内控流程与业务流程的协同优化，为平台公司顺利转型提供内控支撑。

（二）深化数字经济背景下的内控数字化研究

数字技术的普及推动国有平台公司内控模式转型，但机遇与挑战并存。当前研究多止步于技术融合的表层探讨，对数字技术如何深度重构投融资风险管控、资金监管及内部监督机制缺乏系统阐释，其实践路径与成效尚不明确。未来研究需聚焦两大方向：一是技术赋能路径，如利用大数据强化项目风险评估与资金流向追踪，借助 AI 精准识别异常交易，通过区块链提升信息披露透明度与权力制衡效能；二是风险防控机制创新，需警惕数据安全漏洞、算法偏差及系统脆弱性等新风险，构建适配数字化场景的内控体系，实现技术创新与风险治理的动态平衡，为平台公司数字化转型提供理论与实践支撑。

参考文献

[1] 赵娟. 国有企业股权投资项目内部控制优化对策研究 [J]. 大陆桥视野, 2024, (03): 84-86.

[2] 黄文婷. 地方投融资平台 A 公司金融投资内部控制研究 [D]. 江西财经大学, 2023. DOI: 10.27175/d.cnki.gjxcu.2023.001291.

[3] 陈娜. 国有企业股权投资业务内部控制优化探讨 [J]. 投资与创业, 2023, 34(7): 19-21.

[4] 李宗泽, 李昀展, 张明, 等. 内部控制对地方融资平台市场化转型影响研究——基于 X 集团的案例分析 [J]. 管理会计研究, 2023, (1): 45-54. DOI: 10.20248/j.cnki.mas.2023.01.007.

[5] 樊永伟. 国有投资公司股权投资业务内部控制研究：以 LX 公司为例 [D]. 山东财经大学, 2024. DOI: 10.27274/d.cnki.gsdjc.2024.000046.

[6] 姜沙沙. 国有资本投资运营平台公司主要业务内部控制探析：以 SSKG 公司为例 [D]. 江西财经大学, 2020. DOI: 10.27175/d.cnki.gjxcu.2020.000722.

[7] 戚加妮. 地方政府投融资平台债务融资风险研究 [J]. 企业改革与管理, 2020, (7): 111-112. DOI: 10.13768/j.cnki.cn11-3793/f.2020.0672.

[8] 管宇晶. 对地方政府融资平台市场化转型情况的调查与思考——以江苏省常州市为例 [J]. 改革与开放, 2018, (23): 17-19. DOI: 10.16653/j.cnki.32-1034/f.2018.023.004.

[9] 秦聪. 地方政府融资平台债务风险管控研究：以 L 市为例 [D]. 南京农业大学, 2020. DOI: 10.27244/d.cnki.gnjnu.2020.002474.

[10] 李洪艳. 地方政府投融资平台公司债务融资风险探讨 [J]. 商讯, 2019, (36): 93-94.

[11] Shleifer A, Vishny RW. A survey of corporate governance [J]. The journal of finance, 1997 (52).

[12] 邱实, 陈倩. 企业内部控制质量的测量及影响因素研究综述 [J]. 理论月刊, 2018, (07): 137-141. DOI: 10.14180/j.cnki.1004-0544.2018.07.021.

[13] Weiss D. Internal controls in family-owned firms [J]. European Accounting Review, 2014 (23).

[14] 刘明玮. 企业内部控制缺陷披露的影响因素及建议 [J]. 现代企业, 2022, (02): 81-82.

[15] 连之莹. 内部控制缺陷披露的经济后果及影响因素分析 [J]. 中国集体经济, 2024, (16): 77-80. DOI: 10.20187/j.cnki.cn/11-3946/f.2024.16.018.

[16] Krishnan J. Audit committee quality and internal control: An empirical analysis [J]. The accounting review, 2005 (80).

[17] Chen J, Chan KC, Dong W, et al. Internal Control and Stock Price Crash Risk: Evidence from China [J]. European Accounting Review, 2017 (26).

[18] 蔚凤英, 林爱梅. 内部控制有效性影响因素研究 [J]. 财会通讯, 2015, (18): 87-90. DOI: 10.16144/j.cnki.issn1002-8072.2015.18.022.

[19] 解芹芹. 对企业内部控制有效性影响因素的分析及改进 [J]. 财会学习, 2023, (25): 167-169.

[20] 王棟华, 李雪. 内部控制信息披露研究文献综述 [J]. 辽东学院学报 (社会科学版), 2016, 18(03): 47-51. DOI: 10.14168/j.issn.1672-8572.2016.03.09.

[21] 杨程程, 程小可, 王芯卉. 内部控制缺陷披露制度有效性及其影响因素 [J]. 经济与管理研究, 2015, 36(10): 138-144. DOI: 10.13502/j.cnki.issn1000-7636.2015.10.018.

[22] 史茜, 朱和平. 上市公司内部控制报告披露影响因素的实证研究 [J]. 财经论丛, 2016, (03): 62-69. DOI: 10.13762/j.cnki.cjlc.2016.03.005.