

政府审计视角下的 PPP项目政府债务风险管理研究

方桦, 徐庆阳(副教授)

【摘要】 防范化解重大风险是当前经济社会的重要工作之一,也是中央审计委员会成立后审计工作的重心所在。围绕PPP项目与政府债务风险这一主题,基于2014~2018年3月“PPP”与“政府债务”政策文本库,运用Nvivo质性分析软件剖析PPP模式中政府债务风险关注度的变化趋势,发现相关政策从以风险化解型政策为主、鼓励推动PPP模式变迁为以风险防控型政策为主、规范应用PPP模式。对PPP项目中隐性债务风险进行逻辑分析,明确当前项目中隐性风险的特性及应对模式。以审计独立性与权威性破解PPP项目中政府部门“双重职能”困境,基于审计功能构建PPP项目政府隐性债务风险管理体系,以促进PPP模式回归本源、行稳致远。

【关键词】 PPP项目; 政府债务风险; 隐性债务; 政府审计; 债务审计

【中图分类号】 F239.65 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2019)11-0110-8

一、引言

党的十九大提出,“防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治”是决胜全面建成小康社会的三大攻坚战。2018年全国两会将打好“防范和化解重大风险攻坚战”列为三大攻坚战的首要任务,财政部《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》更是对政府债务管理提出了清晰的导向与要求。当前,我国地方政府债务管理正逐步迈入规范化阶段。

在新时代背景之下,我国经济需从高速增长转为高质发展,PPP(Public Private Partnership)模式因其具有推进混合所有制改革、加速城镇化发展等优势而备受青睐。但随着PPP模式的应用推广,其过热投资、不规范投资等问题也受到关注,产生了明股实债、政府变相兜底、重建设轻运营等泛化、异化问题,造成隐性风险的积累。如何在政府预算管理框架内有效管控PPP项目财政支出责任,防范和化解地方

政府债务风险,尤其是政府隐性债务风险,是推进PPP模式持续发展的重中之重。

二、文献回顾

国有企业具有的垄断性资源禀赋、行业覆盖全面性与政府背景,可以有效降低谈判、监督投入,更具合作可靠性,我国在推广PPP模式的过程中建立了中国特色化PPP模式的内涵,将“私(Private)”的外延扩大为“社会资本”^[1-3]。但在扩大参与方范围的同时,部分地方政府对于PPP模式的选择也呈现出盲目化、应激化的特点,将PPP模式异化为应对财政困难、延期支付、隐匿债务的工具,这对地方政府管理项目财政支出责任与债务提出了挑战^[4,5]。

当前国内外对于PPP项目中政府债务风险管理的文献可分为两种类型:第一类是探讨PPP模式对政府债务风险发挥的作用。一派持风险化解观,认为PPP模式能够有效减轻政府财政压力,化解政府债

【基金项目】 江苏省高等学校自然科学研究基金项目(项目编号:14KJA560002); 江苏省研究生实践创新计划项目(项目编号:SJCX18_0521)

务风险^[6,7];而另一派则持风险防控观,其指出PPP模式可能会产生政府债务,需要对项目中的债务风险进行关注与防范^[8,9]。第二类是探讨PPP项目中的政府债务管理框架,从制度安排与审计等方面提出建议,以遏制政府债务风险^[10,11]。

上述文献丰富了对PPP模式与政府债务风险的认识,为后续PPP项目中政府债务风险研究提供了有效参考,但其还存在以下问题:①在PPP模式与政府债务风险逻辑关系的研究上,视角相对单一,较少对风险化解与风险防控两派观点进行辩证分析,逻辑不够清晰;②较少对PPP项目中政府财政支出责任及其隐性债务的逻辑与分类进行探讨;③更少有文献以审计视角为切入点,对PPP项目的政府债务风险管理进行研究。因此,本文拟从政策变迁视角,梳理PPP模式与政府债务风险间风险化解与风险严控的双向逻辑,并通过PPP项目中财政支出责任与政府债务分类阐述政策话语演化逻辑,从而针对PPP项目政府债务风险提出基于审计功能的管理路径。

三、PPP模式与地方政府性债务相关政策

政府债务管理具有不透明性,公开案例与数据较少,可挖掘深度受限。而PPP模式具有路径依赖性,会随不同国家文化、政治和制度等历史背景的差异,形成各自依赖的发展路径^[12],且我国PPP模式的政策学习模式属于内生地吸取教训,以PPP模式的实践经验及国际经验为鉴制定政策^[13]。故本文选取政策作为切入视角,对政策变迁路径进行分析,反推PPP模式与地方政府债务之间的逻辑关系与问题。

以“PPP”“政府与社会资本合作”等为A类关键词,“政府债务”“债务风险”等为B类关键词,进行政策文本筛选:①政策初筛,通过搜索国务院及各部委网站,筛选出在政策文本中包含“PPP”或“地方政府债务”相关内容的影响性政策;②政策复筛,将初选政策文本导入Nvivo 11.0软件,通过查询工具提取出在小范围邻近区同时包含A、B两类模糊关键词且关键词间具有逻辑相关性的政策文本。通过以上初筛与复筛,提取出2014~2018年3月期间共计34项中央层面政策形成政策文本库。政策文本时序分布如图1所示。

从图1来看,“PPP”与“政府债务”于2014年在政策层面上首次建立联系,自此相关政策数量与政策文本参考点数量均呈增长趋势,可以判断出“PPP与政府债务”相关话题的关注度不断提升。根据政策

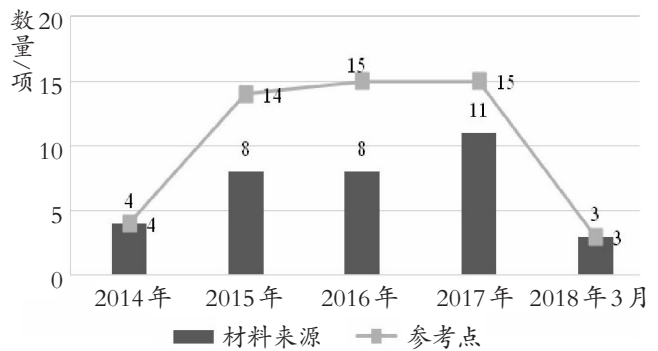


图1 政府性债务与PPP政策文本时序分布

文本中“PPP”与“政府债务”间的逻辑关系,可将参考点划分为“风险化解”与“风险严控”两种政策文本类型,并以此建立树节点,下设7个子节点,见表1。

表1 “政府债务”与“PPP”政策文本质性分析结果

树节点	子节点	材料来源	参考点
风险化解	推动融资平台转型,化解存量地方政府债务	12	17
	拓宽资金来源,减轻地方政府债务负担	4	4
	减轻财政支出压力	2	2
风险严控	严禁采用PPP项目违法违规或变相举债融资	14	16
	加强规范,防止异化,遏制隐性债务风险	6	8
	审慎选择完全依靠政府付费的PPP项目	2	2
	降低PPP项目政府方负债水平	2	2

四、PPP模式与地方政府债务政策变迁轨迹

(一)风险化解型政策——鼓励推动

PPP模式可通过控增量、化存量,有效缓释地方政府债务风险:①从增量债务角度来看,PPP模式不仅能通过风险分担与任务捆绑,提高公共产品供给效率,降低各环节间的协调难度^[14],还能引入社会资本、在项目生命周期内分摊财政支出责任,从而拓宽资金来源,减轻财政支出压力,控制地方政府增量债务。②从存量债务视角来看,政府可通过ROT、TOT等模式将存量项目盘活为PPP项目,同时可将部分地方政府存量债务转化为企业债务、剥离部分融资平台的政府债务,化解地方政府存量债务。

由此,在融资平台与地方政府债务问题恶化背景之下,国家以化解地方政府债务风险为目标,出台大量鼓励推动性政策以推广PPP模式。综合表1与

图2, 2014~2017年国家共计出台17项风险化解型政策(材料来源中有1项双节点属性政策), 鼓励推动PPP模式在公共产品供给领域得以应用。其中, 2015年鼓励推动力度尤为集中, 出台风险化解型政策8项, 共计13个参考点。同时, 属于“推动融资平台转型, 化解存量地方政府债务”子节点的政策文本政策数量与参考点占比分别为87.5%和92.3%, 可见通过PPP模式化解地方政府存量债务、强化融资平台管理是政策鼓励推动的主要方向, 存量项目也应为PPP模式的主要着力点。

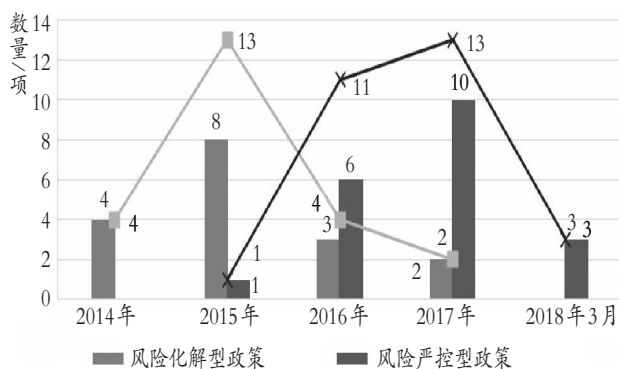


图2 风险化解与风险严控政策文本时序分布

(二) 风险严控型政策——规范应用

在政府鼓励推动之下, PPP模式成为社会资本参与公共产品供给的首要之选。但在实践过程中, 我国PPP项目呈现出新建项目与政府支出项目占主导地位的局面^[15], 随着PPP项目总量的快速增加, 地方政府财政支出责任加大; 同时PPP项目中违规事件层出, 也产生了大量违规财政支出责任。财政支出的增加给政府财政承受能力带来一定挑战。由此, 为进一步防范地方政府债务风险, 相关政策从风险化解型的鼓励推动PPP模式变迁为风险严控型的规范应用PPP模式。

《政府会计准则》中政府负债定义的关键在于“现时义务”与“义务履行”的时间差, 规范性财政支出责任通过年度预算与中期财政规划纳入预算管理, 支付责任得到保障, 义务履行不具有时滞性, 因而不会形成政府债务。而风险严控型政策中的违规型财政支出责任, 因违反政策规定或操作不规范, 无法纳入预算, 超“10%红线”, 地方财力难以保障支付责任的履行, 从而形成地方政府债务。同时, 鉴于政府债务合法来源仅限于地方政府发行的政府债券, 违规型财政支出责任转化的债务为“表外债务”, 易隐匿风险, 产生“财政幻觉”。随着“表外债务”的积

累, 可能加速地方政府债务风险爆发, 进而产生连锁反应, 引发系统性风险。因此, 亟需对PPP模式应用进行规范, 严控地方政府债务风险积聚、转化。

相应地, 国家在2015~2018年共计出台20项风险严控型政策(见表1与图2, 材料来源中有4项双节点属性政策), 其对应政策与参考点数量均逐年递增(鉴于2018年政策文本数据仅截至3月, 暂不纳入趋势考量范围)。其中: ①政策文本中“严禁采用PPP项目违法违规或变相举债融资”最受关注, 材料来源为14项、参考点数量为16个, 相关内容对违规担保、保底承诺和回购安排等利用PPP模式违规融资举债的具体行为进行明令禁止, 明晰PPP模式规范应用的界限。②共计4项政策、4个参考点提出“降低PPP项目政府方负债水平、审慎应用政府付费模式”等要求, 从PPP项目识别阶段开始考量政府财力与支出责任, 从源头上控制地方债务风险。③“隐性债务风险”得到关注, 相关政策指出, 应当“遏制PPP项目中违规行为引发的隐性债务风险”, 其政策数量为6项、参考点为8个。由此, 随着地方政府债务管理日益规范, 规范PPP模式应用、严控地方政府债务风险, 尤其是防控隐性债务风险成为PPP模式的发展核心。

五、政策话语体系下PPP项目中的隐性债务

基于理论视角, Hana^[16]按照确定性及可计量性将政府债务划分为直接、或有、显性与隐性四种类型, 并将隐性债务定义为未由法律与合同进行明确的债务。而从政策文本出发, 可以发现政策话语体系更多地将隐性债务与项目中的违规融资、变相举债行为相联系。由此, 结合理论与政策话语体系, 可对PPP项目中政府隐性债务进行重新定义, 并划分为两种类型: ①救助型隐性债务, 即地方政府基于市场预期、公共责任及社会道义所需承担的政府救助义务及其相应的支出责任; ②违规型隐性债务, 即地方政府违法违规或变相举借形成的债务。

(一) 救助型隐性债务

由于PPP项目具有公共性, 政府实质上为公共产品与服务的最终责任方^[17], 政府基于市场预期、公共责任及社会道义等考虑, 可能对项目实施救助, 形成政府支出。因此, 救助型隐性债务是因PPP项目失败引发政府救助义务而产生的, 项目失败可能来源于风险分配不合理、项目立项论证不充分和项目社会资本选择不当等多方面原因, 主要可以归结为

项目前期工作缺少深度与精度或未知风险转化。

(二) 违规型隐性债务

通过梳理风险严控型政策,可将PPP项目中的违规内容划分为三种类型:①主体违规,指PPP项目参与主体违反相关政策对政府方与社会资本方的要求,如将地方政府本级未转型的融资平台作为社会资本方参与PPP项目,可能导致地方政府对项目风险及债务产生连带责任,引发新的政府债务问题;②程序违规,即PPP项目在推进过程中缺少必要的程序或执行不到位,如部分项目未按规定进行财政承受能力评价与物有所值评价(简称“两评”),财政支出责任与地方财力不对应,加剧债务风险;③实质违规,地方政府通过违规担保、保底承诺和明股实债等不符合PPP模式定义与要求的方式变相融资举债,如部分项目股权投资基金名为股权投资实为固

定回报的债权,增加隐性债务。

以违规性财政支出的确定性为依据,将政府通过违规担保、保底承诺等违规行为形成的隐性债务划分为或有隐性债务,在被担保方难以履行偿债义务等特定情况发生时履行支出责任;将通过回购安排、明股实债等形成的隐性债务划分为直接隐性债务,通过协议达成刚性兑付约定。虽然上述隐性债务通常具有协议或承诺函等,但由于其违反法律法规,因此相关协议与承诺函不具有法律效力。同时,我国《预算法》规定,地方政府只能通过发行地方政府债券的方式限额举债,由此该财政支出责任不纳入财政预算管理。综上,地方政府为规避法律、制度约束,通过多种交易安排或多层嵌套关系违规举债或变相举债构成违规型隐性债务,其不受法律保护、不纳入预算安排。PPP项目违规财政支出责任可归纳为表2。

表2 PPP项目违规财政支出责任

违规类型	违 规 内 容		财政支出责任类型	预算安排
主体违规	政府方与社会资本方代表主体不符合相关规定		或有违规财政支出责任	不纳入预算安排
程序违规	在项目发起、筛选、财政承受能力评价及物有所值评价等环节未按规定执行			
实质违规	违规担保	政府及其部门为项目债务提供任何形式担保	直接违规财政支出责任	
	保底承诺	承诺最低收益;兜底本金损失		
	回购安排	承诺回购投资本金;约定到期、强制赎回投资本金		
	明股实债	支付固定投资回报		
	拉长版BT	缺乏运营环节、绩效考核要求		

(三) PPP项目中隐性债务的特性

在Hana^[16]债务风险矩阵基础之上,刘尚希等^[18]提出公共债务冰山模型,如图3所示。



图3 PPP项目债务冰山模型

以冰层对应隐性债务,突出隐性债务两大特征,一是政府举债更多为不确定性行为,二是隐性债务规模与结构难以预测与计量。同时,由于PPP项目中隐性债务未被纳入地方政府统计与管理,易形成“债

务盲区”,导致地方政府难以结合财力与债务情况对财政支出责任进行有效管理,甚至可能引发地方政府信用风险与财政风险。可见,相比于纳入预算管理的显性债务,隐性债务引发债务风险的概率更大,更需进行关注与管理。

债务冰山中的隐性债务是债务风险与财政风险的重要风险源。救助型隐性债务主要取决于PPP项目前期工作的完成情况、风险转化概率以及政府是否选择进行救助,其规模与结构难以确定。而违规型隐性债务通常有迹可循,既可通过合同内容与政府违规出具的承诺函、安慰函等确定,也可通过厘清债权债务嵌套关系进行确定。但由于“政府兜底幻觉”、风险事件的多样性等因素,违规型隐性债务产生的概率更大,更易引发政府债务风险。

由此,需对隐性债务进行穿透识别、分类应对:针对救助型隐性债务,需要强化前期工作,加大深度与精度,同时加强风险应对能力,降低项目失败概率及救助型隐性债务的转化概率;而针对违规型隐性

债务,关键在于甄别PPP项目中的违规财政支出责任,防控违规事件发生。以项目隐性债务风险为导向,明晰项目债务及其风险管控路径,是强化PPP项目债务风险管理的可行之举。

六、PPP项目政府债务管理路径构建——基于审计功能视角

当前,PPP项目债务管理存在以下几点问题:第一,政府部门“双重职能”存在矛盾,政府部门通过发起项目、担任项目实施机构、负责项目论证、招标等环节不同程度地参与到项目中,其履约和监管的双重职能引发争议。第二,缺乏政府债务监管机制,PPP项目中违规财政支出责任缺少对应监管机制,加大了PPP项目引发债务风险的概率。第三,PPP项目财政支出责任尚未实现动态管理,PPP项目在识别阶段“两评”中对财政支出责任进行测算,其“前期性”导致测算难以实现精准化,且在项目推进过程中缺少根据项目实施情况的反馈机制,可能导致财政预算安排与项目实际财政支出责任脱钩。综上,亟需兼具专业性与独立性的第三方对PPP项目及其政府债务实施有效监管。

独立性是审计的灵魂所在,审计部门可作为权威第三方对PPP项目进行审计监督,国外政府部门与组织也明确审计对于PPP项目顺利推进具有关键性作用^[19-21]。2018年中央审计委员会成立,政府审计权威性与威慑力进一步加强;同时,政府审计作为党和国家监督体系的重要组成部分,需在审计全覆盖的基础上突出重点、靶向发力,加大对“党中央重大政策措施贯彻落实情况、经济社会运行中各类风险隐患、重点民生资金和项目”的关注。因此,PPP项目作为经济社会中公共产品的重要提供渠道与风险隐患的潜在来源,政府审计需强化审计职能、发挥审计功能,从审计视角固化PPP项目政府债务风险管理体系,防范和化解PPP项目中的政府债务风险。

从功能论视角来看,政府审计具有鉴证、监督、评价、建议与指导五项功能^[22],以PPP项目中政府债务及其风险为核心导向,从审计作用时点及其内容着手,构建基于审计视角的PPP项目债务风险管理体系,促进PPP项目规范运行。

(一)PPP项目债务管理框架分析:基于审计功能论

1. 鉴证功能。鉴证是指核实项目中相关信息的真实性,并判断其是否符合法律法规及相关政策标

准,其中相关信息既包括财务信息、非财务信息,也包括项目中的制度与行为,是五项功能中的基础性功能。

针对PPP项目中的政府债务,主要从以下两个方面展开审计:第一,围绕政府支出责任,摸清PPP项目政府债务的真实情况。甄别项目中的违规型隐性债务,将地方政府承诺回购社会资本方投资本金、承担社会资本方投资本金损失以及向社会资本方承诺最低收益等额外附加条款违规变相举债行为纳入债务摸底范围,厘清项目中存量隐性债务的来源、规模、种类、期限和用途等,判断地方政府对隐性债务的责任比例,做好化解存量隐性债务的准备工作。第二,以真实、合法、合规为基准,将违规型隐性债务作为关注重心,对项目相关决策、行为及制度进行鉴证,甄别是否存在违法违规事项,是否存在新型变相举债模式,从而导致额外的财政支出责任或引发增量隐性债务。

2. 监督功能。监督是指在鉴证功能发挥后,对发现的违法违规事项进行纠偏矫正并提出相应处罚措施。PPP项目在运行过程中具有诸多不确定性,可能引发救助型隐性债务与违规型隐性债务,由此需要对PPP项目进行全过程审计监督。

就救助型隐性债务而言,需将风险分配与分担作为关注重点;通过对PPP项目合同中的风险环节及PPP项目风险转化后的风险承担情况进行监督,保障风险合理分担,避免风险兜底,预防风险溢出产生预算外财政支出责任。而就违规型隐性债务而言,需以违规事项作为监督核心:一方面,针对鉴证发现的违法违规事项进行问责处罚,通过纠偏与惩罚,缓释债务风险,形成威慑效应;另一方面,将频发的违法违规举债事项作为风险点,以政府债务风险为导向展开审计,从风险源头防控债务风险。

3. 评价功能。评价是指对项目运行过程与结果是否达到一定标准进行判断,此标准并非法定标准,而是为后续考核与评判而设定的理想指标。

在PPP项目中,一是要对项目决策、行为和制度等的合理性进行评价,防控救助型隐性债务产生,如PPP项目风险分担框架设定不合理,政府方承担了部分理由由社会资本方承担的风险,会导致政府支出责任加大,财政负担加重,不利于债务管控。二是要对PPP项目绩效评价结果进行再评价,财政支出责任与政府债务紧密相关,可通过严管绩效评价来控制财政支出责任。一方面,就微观绩效层面而言,

项目绩效与政府支出责任挂钩,审计时需要核实数据真实性、合理性,以确保财政支出责任真实可靠;另一方面,就宏观绩效层面而言,审计时需要项目的投资、进度、质量和政策等的经济性、效率性、效果性、环境性与公平性进行评价,找出与标准之间的差异及原因,推进政府财政支出“物有所值”,提高财政资金使用效益,进一步减轻PPP项目政府债务负担。

4. 建议功能。建议功能是指以审计建议为载体,对项目机制、体制等方面提出建议。基于鉴证、监督与评价三项功能,可以发现项目中普遍存在的与政府债务有关的苗头性、倾向性问题,从宏观与微观两个层面提出审计建议。

微观上,就鉴证结果厘清项目债务的规模与结构、找准PPP项目中隐性债务的风险点,以问题为导向提出PPP项目政府债务化解建议。宏观上,从三个方面提出审计建议:①发现PPP项目中债务管理的共性问题,瞄准问题本质,提出防控性建议,出台有效的指引性政策,强化惩戒与问责,强化债务风险管理顶层设计,严控政府债务风险;②以鉴证、监督鉴别的债务风险点为基础,划定PPP项目债务高风险领域,针对PPP项目中政府债务高风险领域出台应对措施,加大审计及其他政府部门的监管力度,掐断政府债务风险源,进而化解存量债务,严控增量债

务;③找准制度障碍,除加大对当前违规型隐性债务存在的违法违规现象的惩戒问责力度外,更需划清政府责任边界,打破“政府兜底幻觉”,降低道德风险,降低救助型隐性债务的发生概率;④建立健全政府及企业信用体系,降低债务违约风险,倒逼地方政府举债理性化,三管齐下,促进债务管理的规范化。

5. 指导功能。指导功能是指在建议功能发挥后,通过推进审计建议的采纳与审计整改,以发挥其指导效应。在此阶段,审计人员对项目的制度障碍、共性问题与问题本质都有所掌握,提出的审计建议对PPP项目发展具有建设性意义,因此审计建议的采纳对于推动管控PPP项目政府债务风险更为关键。通过推进审计整改稳步进行,发挥审计的指导功能,可规制PPP项目中的违规行为及事项,防控违规型隐性债务风险,推动建立规范的地方政府举债融资渠道和有效的PPP项目政府债务风险管理体系,推进PPP模式的规范应用,发挥PPP项目的正外部性与放大效应,实现PPP项目对经济的促进作用、对政府债务的纾解功效。

综上,通过鉴证、监督、评价、建议与指导五大审计功能,可满足前述管控违规型隐性债务及其风险的所要求,管控PPP项目中的违规型隐性债务与救助型隐性债务,具体构架如图4所示。

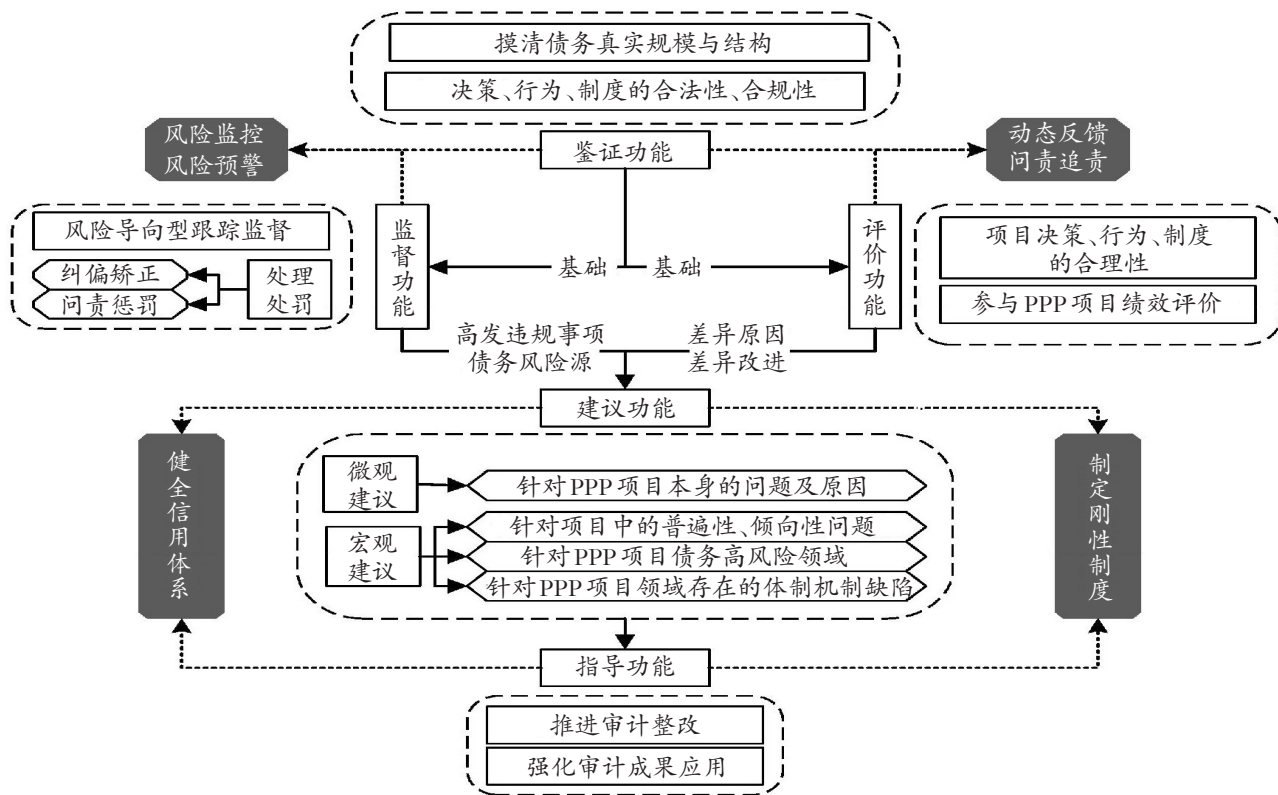


图4 审计五大功能视角下审计重点

通过鉴证与监督功能甄别项目违规事件、潜在风险及风险分担的合理性,实现违规型与救助型债务风险的监控与预警;通过鉴证与评价功能,实现对相关事项及绩效情况的动态反馈,同时对违规事项进行问责追责,构建债务闭环管理系统,实现债务风险的即时管控;通过建议与指导功能,健全体制机制,建立信用体系,制定刚性制度,倒逼政府举债规范化与合理化。通过穿透识别、分类应对,发挥审计功能,建立PPP项目全过程债务动态管理体系。

(二)PPP项目债务管理中审计功能的作用时点
信息真实性是监督、评价、建议与指导功能发挥

的前提,是其余四项审计功能的基础,也是审计功能中的根本性功能。而建议与指导功能除了需以鉴证功能奠基,还需通过评价与建议功能了解项目与法律法规、相关标准之间存在的差异及原因,继而提出审计建议,发挥审计的建设性作用。由此,可将审计五大功能划分为两类,一类是由鉴证、监督和评价功能组成的基础性功能,另一类则是由建议与指导功能构成的建设性功能。

从项目流程维度(识别→准备→采购→执行→移交)出发,可明确对审计基础性功能的重点作用时点,如图5所示。

审计基础性功能	识别阶段				准备阶段			采购阶段				执行阶段			移交阶段				
	项目发起	项目筛选	物有所值评价	财政承受能力论证	管理架构组建	实施方案编制	实施方案审核	资格预审	采购文件编制	响应文件评审	谈判与合同签署	项目公司设立	融资管理	绩效监测与支付	中期评估	移交准备	性能测试	资产交割	绩效评价
鉴证功能	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
监督功能	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
评价功能	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓

图5 改革前集团资金收入流向

从图5中可以看出:①在审计基础性功能中,鉴证功能作为五大功能的根本性功能,需要在项目全过程(项目识别、准备、采购、执行和移交阶段)鉴证信息的真实性、合法合规性。②项目识别、准备和采购阶段组成项目前期阶段,其对项目财政支出责任测算具有重要意义,也是政府隐性债务的高发风险阶段。监督功能主要作用于项目前期及项目执行阶段,一是对项目前期债务高风险时点展开审计监督,确保前期工作的合规性,二是对项目执行阶段的违法违规行为进行纠偏矫正。③评价功能则主要作用于项目前期与相关评价阶段。一方面,评价前期工作的合理性,关注PPP项目财政支出责任测算过程,尤其是“两评”阶段,提高测算深度与精度,降低后续风险发生的概率;另一方面,参与项目中评价与绩效评价等工作,确保财政支付的合理性与效益性。在基础性功能发挥作用时,建设性功能也随之产生效用,同步提出建议、进行指导。综合基础性功能与建设性功能,从PPP项目债务根源风险及表层风险共同着力,在协同效应之下,强化PPP项目债务管控框架下审计功能的发挥。

七、结语

在地方政府债务管理逐渐规范化的背景下,PPP模式作为我国政府的重点融资渠道与公共产品的有效供应模式,需强化项目债务管理。本文通过质性分析发现,我国“PPP”与“政府债务”相关政策经历了从风险化解型政策到风险防控型政策的变迁过程,PPP项目中违规财政支出责任引发的政府债务风险,特别是隐性债务风险亟需得到关注。基于债务冰山模型,对PPP项目中隐性债务的类型、特性等进行初步探讨,并提出需要对其进行穿透识别、分类应对。进一步地,基于审计五大功能,提出基于审计视角的PPP项目债务管理体系,构建穿透式债务风险动态管理模式。

基于PPP项目的“风险分担”特性,项目隐性债务风险主要来源于违规型隐性债务。未来可通过集中关注PPP项目中的违规型隐性债务,剖析违规型财政支出责任,构建PPP项目隐性债务风险指标体系。以风险为导向,深化PPP项目政府隐性债务审计的路径安排,明晰审计介入时点、审计重点等内容,

进一步为PPP项目债务风险管理提供学术参考,为打赢防范化解重大风险攻坚战出策献力。

主要参考文献:

- [1] Zhang S., Gao Y., Feng Z., et al. PPP Application in Infrastructure Development in China: Institutional Analysis and Implications [J]. International Journal of Project Management, 2015 (3): 497 ~ 509.
- [2] Cheng Z., Ke Y., Lin J., et al. Spatiotemporal Dynamics of Public Private Partnership Projects in China [J]. International Journal of Project Management, 2016(7): 1242 ~ 1251.
- [3] 陈志敏, 张明, 司丹. 中国的PPP实践: 发展、模式、困境与出路 [J]. 国际经济评论, 2015(4): 68 ~ 84.
- [4] Buso M., Marty F., Tran P. T.. Public-Private Partnerships from Budget Constraints: Looking for Debt Hiding? [J]. International Journal of Industrial Organization, 2017(3): 56 ~ 84.
- [5] Heald D., Georgiou G.. The Substance of Accounting for Public-Private Partnerships [J]. Financial Accountability & Management, 2011 (2): 217 ~ 247.
- [6] Hammami M., Ruhashyankiko J. F., Yehoue E. B.. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure [J]. Social Science Electronic Publishing, 2011(6): 99.
- [7] 缪小林, 程李娜. PPP防范我国地方政府债务风险的逻辑与思考——从“行为牺牲效率”到“机制找回效率” [J]. 财政研究, 2015(8): 68 ~ 75.
- [8] 吉富星. 我国PPP模式的政府性债务与预算机制研究 [J]. 税务与经济, 2015(4): 6 ~ 11.
- [9] 马恩涛, 李鑫. PPP政府债务风险管理: 国际经验与启示 [J]. 当代财经, 2017(7): 24 ~ 34.
- [10] 吉富星. 我国PPP政府性债务风险治理的研究 [J]. 理论月刊, 2015(7): 120 ~ 124.
- [11] 李心佩, 陈新明, 陈安君等. 基于战略管理三角模型的PPP项目绩效审计研究 [J]. 审计研究, 2017(6): 9 ~ 13.
- [12] Mu R., Jong M. D., Koppenjan J.. The Rise and Fall of Public - Private Partnerships in China: A Path-dependent Approach [J]. Journal of Transport Geography, 2011(4): 794 ~ 806.
- [13] 陈琤, 李丹. PPP政策变迁与政策学习模式: 1980至2015年PPP中央政策文本分析 [J]. 中国行政管理, 2017(2): 102 ~ 107.
- [14] Garg S., Garg S.. Rethinking Public - Private Partnerships: An Unbundling Approach [J]. Transportation Research Procedia, 2017 (25): 3789 ~ 3807.
- [15] 财政部. 全国PPP综合信息平台项目库第9期季报 [EB/OL]. <http://www.cpppc.org/zh/pppjb/6372.jhtml>, 2018-01-26.
- [16] Hana Polackova. Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability [R]. Policy Research Working Papers, 1998: 1 ~ 39.
- [17] 周小付, 赵伟. 公私合作伙伴关系中政府性债务的审计困境与对策研究 [J]. 审计研究, 2015(6): 47 ~ 52.
- [18] 刘尚希, 石英华, 武靖州. 制度主义公共债务管理模式的失灵——基于公共风险视角的反思 [J]. 管理世界, 2017(1): 5 ~ 16.
- [19] Government of South Africa. Public Private Partnership Manual [EB/OL]. https://library.pppknowledge.org/documents/2827?ref_site=kl, 2004-N-N.
- [20] Asian Development Bank. Public-Private Partnership (PPP) Handbook [EB/OL]. <https://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook>, 2008-N-N.
- [21] The World Bank. The PPP Reference Guide Version 3.0 [EB/OL]. <https://pppknowledge.org/guide>, 2017-N-N.
- [22] 裴育, 郑石桥. 政府审计业务基本逻辑: 一个理论框架 [J]. 审计与经济研究, 2016(4): 3 ~ 11.
- 作者单位: 南京审计大学工程管理与审计学院, 南京 211815