

按：本文已入选中国审计学会“中小银行风险及其审计”合作研究课题成果汇报交流暨专题研讨会论文集。

## PPP 项目审计的主要内容及侧重点研究

王长乐

经过近 8 年的发展，政府与社会资本合作（PPP）模式已成为地方政府扩大有效投资、拓宽融资渠道、提升政府治理效能、促进公共产品提质增效的重要途径。截至 2022 年 11 月 5 日，财政部 PPP 项目综合信息平台管理库 PPP 项目 10290 个，总投资规模达到 16.62 万亿。随着 PPP 项目的逐步增多，大量项目进入执行阶段，随之而来的是项目实施过程中出现政府变相兜底、前期工作不规范、政府付费不及时、合同各方履约不到位等问题，阻碍 PPP 项目的高质量发展。PPP 项目审计工作的重点应当着眼于哪些方面，如何助推 PPP 项目实施机构、财政部门、项目公司、社会资本方充分认识到各自职责，增强履约意识，如何促进 PPP 项

目规范发展、阳光运行，成为摆在审计面前的重要问题。

### 一、PPP 项目审计的重点

#### （一）前期准备阶段

前期准备阶段审计应侧重以下方面。

1. 项目用地的取得方式。很多项目实施方案错误将 PPP 项目土地供应方式统一归于划拨，认为所有 PPP 项目都能够无偿划拨，未考虑获取土地程序及土地费用，给后期项目实施造成阻碍。根据土地管理法相关规定，可以采用划拨方式供应土地的情形有：（1）国家机关用地和军事用地；（2）城市基础设施用地和公益事业用地；（3）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地等。部分项目例如会展中心项目、盈利性养老项目、公路加油站项目、

标准化厂房等项目无法进行划拨，需通过招拍挂等方式有偿使用，相关土地费用需计入总投资或社会资本方自行承担，审计中需对实施方案中土地供应方式进行审计，有偿使用的土地需明确资金来源，并落实土地出让方式。

2. 估算投资合理性审计。总投资估算是 PPP 项目两评一案财务测算的重要基础，是可用性服务费计算的数据来源，投资估算的精确性直接影响财政补贴的金额及财承空间的占用，估算不当极易产生财承超支风险，甚至可能超出财政承受红线“10%”。项目总投资就是指工程项目从筹建期间开始到项目全部建成投产为止所发生的全部投资费用，包括建设投资、建设期利息及流动资金。部分 PPP 项目可行性研究报告为简化难度，将本应采用 PPP 模式实施的项目默认为政府

直接投资，资金来源默认为建设单位自筹，如此则无需计算建设期利息，因而可行性研究报告估算投资中无建设期利息。需要注意的是，可行性研究报告中没有建设期利息而项目实际会产生建设期利息，后期的概算投资又不能超过估算投资的10%，投资估算内容的缺失，将直接影响PPP项目整体投资控制。同时，部分可行性研究报告估算对征地拆迁费用估算不够精确，未认真进行尽职调查，估算金额与实际严重不符，后期很可能导致征收拆适费超支，从而引起投资总额的增加，增加超概算及财承超支风险。例如部分PPP项目合同谈判阶段发现实施方案中征地拆迁费用测算不足，而超支可能会导致超出概算投资。双方对此争执不下，社会资本方担心费用过高会压缩施工利润，政府方担心超概违反《政府投资条例》而被问责，最后双方协商超出概算部分征收拆迁费用由政府自行解决，不计入总投资，但这将会增加政府建设风险。此外，铺底流动资金的估算也是值得关注的地方，往往容易被忽视。流动资金指项目运营需要的流动资产投资，指生产经营性项目投产后，用于购买原材料、燃料，支付工资及其他经营性费用等所需的周转资金。流动资金的显著特点是在生产过程中不断周转，其周转额的大小

与生产规模及周转速度直接相关。相当部分生产经营性项目未考虑铺底流动资金，导致项目运营期间用于生产经营的周转资金短缺，项目公司因此需要进行短期借款，以满足公司日常经营需要，增加了项目公司短期偿债风险。

3. 财务测算合理性审计。PPP项目财务测算指的是在国家现行财税制度和价格体系的前提下，从项目的角度出发，计算项目范围内的财务效益和费用，分析项目的盈利能力和清偿能力，评价项目在财务上的可行性。财务可行性论证是PPP项目实施方案的核心内容，财务测算直接关系到项目的收益水平，是项目能否落地的关键。实践过程中存在：一是部分项目投资回报率、合理利润率取值较低，低于行业平均收益水平，项目实际收益水平不足以维持项目公司偿债、日常运行及投资回报要求需要，较低的收益水平甚至可能导致项目公司资金链断裂。同时，部分项目财务测算参数选择不正确，收入预测不准确、对国家财税政策把握不到位，报表编制不科学，导致内部收益率虚高，实际收益水平低于行业平均收益，结果采购阶段无社会资本方投标，项目流标。二是财务预测分析不够准确、全面。财务分析应当包含盈利能力、偿债能力、生存能力三个方面，任何一个方面分析的缺失，都将

对投资者了解项目收益水平造成阻碍。通过计算利息备付率、偿债备付率、资产负债率、速动比率、流动比率等指标，分析SPV项目公司是否能够按计划偿还项目所需筹措的债务资金，判断项目公司实际偿债能力。从实际操作上来讲，利息备付率至少应当大于1，一般不宜低于2；偿债备付率至少应当大于1，一般不宜低于1.3；流动比率应当不低于10；速动比率不应当低于1。此外，盈利能力分析是项目财务分析的重要组成部分，可分为融资前分析和融资后分析。融资前分析应当编制全投资现金流量表、资本金现金流量表，计算融资前内部收益率、项目投资财务净现值、投资回收期等指标；融资后盈利能力分析需要编制资本金现金流量表，测算融资后项目公司现金流量，计算资本金内部收益率、融资后投资回收期、融资后财务净现值等指标，充分判断和分析项目实际盈利能力。

## （二）项目采购阶段

采购阶段审计应当重点关注以下三个方面：

1. 采购程序合规性方面。PPP项目采购应当实行资格预审，不得设置歧视性资格条件限制供应商的投标。资格预审公告应当在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上发布，提交资格预审申请文件时间

自公告发布之日起不得少于 15 个工作日；PPP 项目采购评审结束后，项目实施机构应当成立专门的采购结果确认谈判工作组，采购结果确认谈判工作组成员应当至少包括财政预算管理部门、行业主管部门代表，以及财务、法律等方面的专家；应当遵循先发布预中标后发中标公告的顺序；项目实施机构应当在中标、成交通知书发出后 30 日内，与中标、成交社会资本签订经本级人民政府审核同意的 PPP 项目合同。同时，项目实施机构应当在 PPP 项目合同签订之日起 2 个工作日内，将 PPP 项目合同在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上公告。部分项目为节省时间，未开展资格预审，直接进行公开招标；政府采购未在省级以上采购平台上发布；未建立谈判工作组或工作组成员构成不合理；合同谈判进展缓慢，未在中标、成交通知书发出后 30 日之内签署 PPP 项目合同；合同公示不及时，合同签署后未及时进行公示；资格预审或招标条件中设置歧视性条款，社会资本方未得到充分竞争。

2. 合同谈判合规性、合理性。PPP 相关政策规定，合同谈判仅能对合同中可变的细节部分进行谈判，不可对 PPP 项目不可谈判的核心内容进行谈判。审计过程中需注意：合同谈判过程中部分

项目擅自更改政府付费计算公式，将原实施方案《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21 号）规定计算公式更改为等额本息或等额本金的计算方式，增加了政府前期财政压力，与实施方案、财承报告数据不一致；部分项目修改中标报价，变相将社会资本方中标报价提高，提高社会资本方收益水平，与招标报价相违背；部分项目将实施方案中规定的合作期限进行延长，延长项目合作期限，与两评一案相冲突；部分项目将回报机制由缺口补助改成政府付费，减小社会资本方风险；部分项目将总投资规模增大，脱离原实施方案和立项文件，擅自增加投资二类费用或设备费用购置，导致合同项目总投资规模与实施方案不一致；将政府方项目资本金增大，从而减小社会资本方资本性投入，减小资本方资金回收压力。

3. PPP 项目合同内容审计。一是关于政府付费方面。有些项目将项目公司运营成本由中标值或实施方案规定的上限值，通过合同条款变更为实报实销模式，运营成本以实际发生额为准，无法限制项目公司运营成本，最终将增大政府财政补贴压力，变相提高项目公司收益水平；同时，部分项目变相将使用者付费等收费风险变相转移给政府方，通过

合同条款约定，将项目公司应当负责的使用者付费责任反包给政府方，与《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10 号）规定的社会资本方承担运营风险的原则相违背；二是股权变更限制。PPP 项目中，项目的直接实施主体通常是项目公司，政府方选定社会资本方，是综合考虑了社会资本自身的融资能力、技术能力、管理能力、运营能力。有相当部分社会资本方投资 PPP 项目只为获取施工利润，工程验收后急于通过股权转让等方式退出。因此，合同中需严格限制社会资本方股权退出，锁定期开始日期通常以合同签署后即开始生效。锁定期限不能只限制年限，因为工程项目实施过程中，由于征地拆迁、不可抗力等原因很可能导致建设工期延长，从而导致整个建设期限的延长，可能会引起社会资本方过早退出，影响项目的正常运行。因此，合同中应当明确，锁定期至少延续至项目进入运营期后 2-3 年，项目运行相对比较稳定，此时允许社会资本方退出，不会对项目正常运行造成影响；三是运营维护责任。PPP 项目相关政策明确要求，社会资本方不得将运营维护责任反包给政府方或政府方出资代表。如部分医院、学校等项目，项目公司将本该其自身提供的后勤服务，反向承包

给医院、学校后勤管理部门，项目公司免于履行后勤服务；部分城市供热、园林绿化、市政道路等项目建设完成后，项目公司将其反包给政府旗下的供热城投公司、园林绿化养护公司等，从而将运营风险转移给政府方。四是风险分担机制。PPP项目相关政策规定，政府承担政策、法律风险，项目公司（社会资本方）承担融资、建设、运营等商业风险，包括：建设工期风险（非政府方、不可抗力原因导致的工期风险由社会资本方承担）；技术风险；营收风险（政府方承诺最低购买量或采用可行性缺口补贴时，部分转移至政府方）；项目移交时不达标的风险；不能将应由社会资本方承担的风险直接或变相转移给政府方。

### （三）项目执行阶段

PPP项目执行阶段需重点关注以下内容：

1. 项目实际具体情况与项目核心边界是否同PPP项目合同、PPP项目实施方案、可行性研究报告保持一致。《财政部关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54号）、《国家发展改革委关于依法依规加强PPP项目投资和建设管理的通知》（发改投资规〔2019〕1098号）等文件均要求，如项目合作内容、总投资、运作方式、合作期

限等核心边界条件发生重大变化的，应对项目实施方案，物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件、项目合同等文件进行相应调整、变更。在项目实施过程中，部分项目建设内容发生重大变更，建设地点发生变化，总投资规模发生重大变更，运作方式由起初的BOT变更为ROT、TOT或其他方式，由于运营成本激增，导致政府付费远超中标价或实施方案、合作期限延长等情形，属于项目重大变更，需对PPP项目合同、PPP项目两评一案甚至可行性研究报告进行相应调整，以保持实际项目边界与PPP项目合同、PPP项目两评一案、采购文件、立项文件的一致性。

### 2. 是否落实按效付费机制。

财金〔2019〕10号文明确要求，PPP项目须建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，不得通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任。财金〔2020〕13号文则强调：各参与方应当按照按效付费等原则开展PPP项目全生命周期绩效管理，并建立PPP项目绩效管理监督问责机制。未充分落实按效付费机制体现在以下几个方面：一是部分项目未建立完全与产出绩效相挂钩的付费机制，政府当年的财政补贴未与运营期绩效评价结果挂钩或挂钩不明显，绩效评价分

数多寡与付费无关或未经绩效评价直接支付项目运营补贴；建设成本未参与绩效考核。二是部分项目绩效评价分数过于宽松，小于80分即可全额付费，无法发挥绩效评价的作用。三是部分项目绩效评价不及时，未严格按照13号文件要求，至少在建设期末结合竣工验收开展一次绩效评价，运营期至少每年开展1次绩效评价。部分项目实施过程中，建设期末开展绩效评价，运营期开展绩效评价不及时，未按要求每年至少开展一次，单次评价分数作为两年乃至三年的付费依据。四是评价内容不符合规定。13号文发布之前的项目合同中绩效评价指标体系不够完善、全面，部分项目按照合同规定内容进行评价考核，仅对运营维护进行考核评价，未对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等方面进行绩效评价，不能综合反映项目的实际产出与效益；同时，部分项目绩效评价指标体系内容与项目公司实际运营内容不符。五是绩效评价流于形式。实施机构简单考核打分后形成考核分数，以此作为政府补贴支付依据，绩效评价流于形式，未真正对项目公司进行考核，考核分数与实际不符。同时，未按照《财政部〈关于印发政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引〉的通知》（财金〔2020〕13号）

要求编制绩效评价报告，仅有评分表，无法有效反映项目的产出与效益。

3. 财政补贴支付是否及时。财政补贴是PPP项目公司收入的重要来源，财政补贴是否及时支付直接关系到项目公司的正常运行。部分项目政府方支出责任未按要求纳入政府中长期财政规划及跨年度财政预算，政府财政补贴没有保障，无法正常支付政府补贴，导致政府方违约；部分PPP合同未按合同约定按季度、半年度、年度进行付费，到期未支付或未足额支付，以后年度逐渐累积，导致政府方应付账款逐年增加，形成政府债务。政府方应当增强履约意识，严格按照合同约定时间，足额、及时支付财政补贴，保障社会资本方权益。

4. 工程进度款、预付款支付不够及时。《财政部建设部关于印发〈建设工程价款结算暂行办法〉的通知》（财建〔2004〕369号）、《财政部住房城乡建设部关于完善建设工程价款结算有关办法的通知》（财建〔2022〕183号）等文件规定，原则上政府投资项目工程款预付比例不低于合同金额的10%，不高于合同金额的30%，建设工程进度款支付应不低于已完成工程价款的80%，

质保金不得高于工程价款的3%。审计过程中应当关注：部分PPP项目在价款结算的过程中，未支付工程预付款，工程进度款的支付比例低于80%，工程进度款支付不及时，施工单位垫资施工，甚至影响农民工工资支付。

5. 会计核算是否规范。2019年12月，财政部出台了《政府会计准则第10号——政府和社会资本合作项目合同》，文件指出PPP项目合同作为政府方与社会资本方之间订立的合同，适用该准则的PPP项目合同需同时具备“双特征”及“双控制”。“双特征”指的是，社会资本方在合同约定的运营期间内代表政府方使用PPP项目资产提供公共产品和服务，承担代表政府方提供公共产品和服务的义务，以其提供的公共产品和服务获得补偿，社会资本方在运营期内运营或维护项目资产等按照合同约定获得回报。“双控制”则指的是PPP项目要满足以下两条控制要求：一是政府方控制或管控项目公司或社会资本方提供的公共产品或服务的类型、对象及价格；二是项目合同终止时，政府方通过所有权、收益权或其他形式控制PPP项目资产的重大剩余权益。财政部于2021年1月26日发布了

《企业会计准则解释第14号》，规定了社会资本方对政府和社会资本合作（PPP）项目合同的会计处理原则。PPP项目核算过程中，符合“双特征”及“双控制”的PPP项目，资产应当以固定资产在政府方账户核算，项目公司应当以无形资产入账核算。部分PPP项目形成的固定资产直接在项目公司账面核算，与会计政策不符。符合“双特征”及“双控制”的PPP项目，政府会计核算应当遵循《政府会计准则第10号——政府和社会资本合作项目合同》，企业（项目公司）会计核算应当遵循《企业会计准则解释第14号》。

6. 信息公开是否及时、准确。信息公开不及时、不准确体现在以下方面：一是管理库项目中存在处于准备阶段、采购阶段6个月以上，进入执行阶段12个月以上未更新过信息的项目；二是进入执行阶段12个月以上但未录入项目融资、开工建设进度、项目付费、绩效管理等重要信息的项目；三是当前阶段以前必填信息应录未录的项目；四是库内信息填报不准确，线上线下“两张皮”实际填报内容与要求不符，填报内容“张冠李戴”的项目。

（作者单位：大同市审计局）