基于风险导向审计的PPP项目风险识别与防范

颜晓燕， 徐 响
（江西师范大学 财政金融学院，江西 南昌 330022）

摘要：随着经济的发展，我国PPP项目与日俱增。其在给公共基础设施建设和社会服务供给带来积极作用的同时，潜在的项目风险也给利益各方带来巨大的威胁。因此，必须对之进行有效的风险识别与防范。风险导向审计作为审计的大势所趋，因其对风险的良好把控，越来越被社会所接受。文章基于风险导向审计视角，结合PPP项目运作特点，从审计风险识别、评估、防范入手，对PPP进行审计分析并提出风险防范措施，助力PPP的良性发展。

关键词：PPP项目；风险导向；风险识别；风险防范
中图分类号：F239.1 **文献标识码**：A **文章编号**：2095－0098(2018)02－0047－07

一、引言

经济的迅猛发展、城镇化的推进使得各地政府不断加快公共基础设施等大型项目建设，而地方政府由于资金债务压力难以独自完成日益增长的项目建设。因此优势凸显的PPP项目建设受到各界的追捧，PPP浪潮席卷而来。截至2017年6月末，全国共计13,554个项目入库PPP综合信息平台，累计投资额达到了163,000亿元。但与此同时，我国的PPP项目生存环境较发达国家还存在较大差距。因此，对PPP项目风险防范越来越成为人们关注的重要话题。

二、PPP及其审计概述

（一）PPP概述

PPP(Public－Private－Partnership)是一种为满足公众对公共产品和服务的需求，公共部门在基础设施建设中引入私营合作方参与，通过特许经营协议建立起来的一种合作、融资、建设与经营的管理模式[1]。其主要特征是伙伴关系、利益共享与风险分担。

PPP项目即是采用PPP进行建设的项目，其操作流程包括5个阶段、19个步骤，如图1所示[2]：

（二）PPP审计概况

1. PPP审计现状。目前，我国审计机构对PPP项目的审计尚未广泛开展，仅在投资审计和政策跟踪审计有所涉及。审计过程中也存在诸多的问题，比如覆盖面窄、无阶段性特征、无相关的政策指南对其进行规范[3]。

基于审计成本考虑以及制度的缺失，目前各地的PPP项目审计组织水平也是参差不齐，甚至有些地方政府会以各种理由拒绝分配资源进行审计。即使是对PPP项目实施了审计，对有些项目的审计操作也是附带在其他专业审计之中。审计的不规范无形中助推了PPP风险的滋长。

2. PPP风险导向审计流程。PPP审计的不规范、项目风险的威胁，要求我们必须加强对PPP项目风险识

收稿日期：2017－10－25
基金项目：江西省社科规划项目“基于全生命周期的PPP项目绩效审计机制研究”(17YJ07)
作者简介：颜晓燕(1975－)，女，硕士，副教授，硕导，注册会计师，主要研究方向为会计、审计；
徐 响(1993－)，男，江西九江人，硕士研究生，主要研究方向为会计、审计。

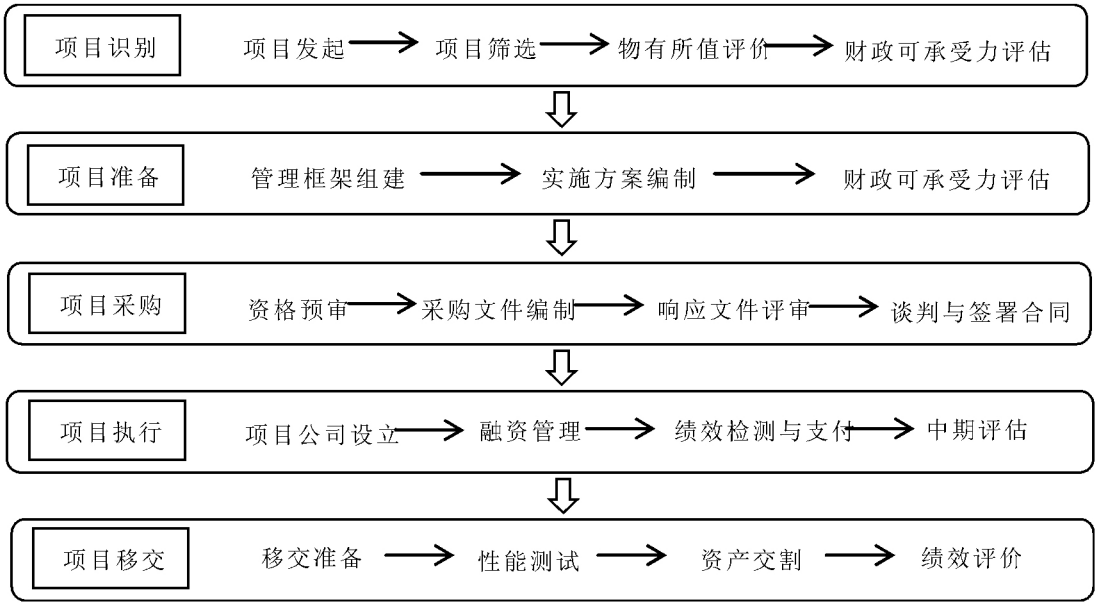

图 1 PPP 项目操作流程图

别与防范的探索[4]。风险导向审计正是着眼于风险的识别评估与防范,其审计流程思路总结如下:

首先,审计人员从一开始就需要对 PPP 项目有着基本的理解,从宏观上把握项目的基本情况,基于此评估 PPP 项目可能存在的整体层次上的风险;其次,审计人员必须在对被审单位、PPP 项目所处环境的充分了解下,全面贯彻管理学中的风险管理理论,执行分析程序、了解项目涉及到的业务流程并进行关键的流程分析,了解其内部控制的情况,识别剩余风险,评估项目在具体认定层次的重大错报风险;然后,针对认定层次存在的重大错报风险设计控制测试和实质性测试。梳理 PPP 项目风险导向审计流程如下图 2:

三、PPP 项目风险识别

PPP 项目审计要发挥其风险管理的作用,最重要的是要识别其各阶段的风险。PPP 五个阶段运作特点的不同决定着每个阶段审计重点的不同,因此在优化阶段特征的基础上,将识别阶段划分为前期;准备、采购、执行阶段为中期;移交阶段为后期。风险识别的思路为:从前中后期整体层面风险为起点,将前期战略决策风险前置,关注项目的可行性和真实性,对项目中的关键环节进行流程风险识别,最后统一识别剩余风险。

(一) 整体层面风险识别

识别阶段作为前期,在这一阶段应重点关注政府部门在选择 PPP 模式时所做的可行性研究。首先,要对项目提出的背景进行了解,认知项目所在地的基本情况、项目相关行业的发展状况和特点,涉及到的相关国家发展政策规划。对 PPP 项目而言,尤其要了解项目所在地的发展水平,参与项目的政府部门以及私营部门的相关情况。还可以通过相关机构、专家学者从各方面对项目的可行性和合规性以及必要性进行论证评估。

其次,详细了解其利益相关者的情况。主要的利益相关者主要有政府部门、私营合作方和社会公众等,当然其主要的利益相关者在项目不同阶段是动态变化的,需要仔细甄别。

此外,PPP 项目的总目标是项目的建设运营预期所要达到的状态效果,理想的 PPP 项目总目标可以概括为各方利益的共赢。在 PPP 项目的运作流程内,应当关注不同利益相关者的价值需求,对目标进行修正调整,寻求能体现共赢价值取向的目标。

(二) 战略决策风险识别

项目在准备和采购阶段体现了项目的战略决策,其风险的识别对审计的开展具有重要意义。它不仅有助于理解项目目标的预期成果,还利于把握项目的控制环境以及形成管理改进意见。PPP 项目的战略决策风险主要来源于两个方面,其一是对项目总目标产生不利影响的各种情况与事项,其二是存在不恰当的项目

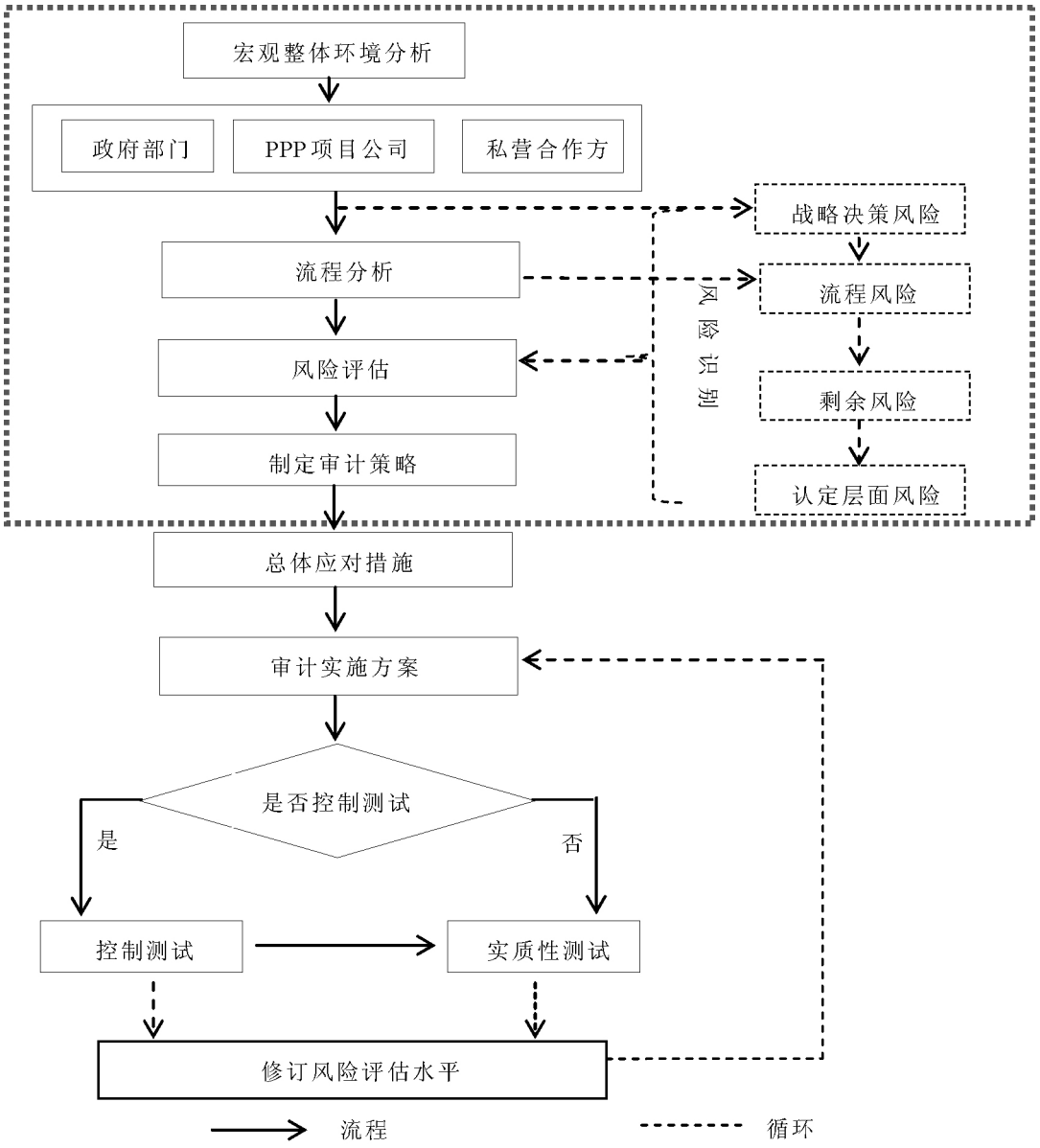

图 2　PPP 项目审计流程图

目标或战略定位。

审计识别过程中应考虑以下环境风险: 宏观经济的变化对资金的筹集运用的风险、政策法律的变化风险、周期性市场风险、不可控风险等。

(三) 流程风险识别

PPP 项目执行阶段具有三个特点: 时间长、复杂程度高与涉及面广[5]。这一阶段参与主体众多,他们之间的合作监督关系主要是以完成项目建设为目标、以经济合同为纽带所形成的。从 PPP 项目流程与建设目标之间的联系来看,为了达成目标,在项目建设的不同阶段、不同参与主体之间都设置了许多的流程。流程中涉及到的各种活动,可能会以某种方式影响到审计的认定。PPP 项目的最终目标在于社会效益最大化,即实现多赢或双赢,因此 PPP 项目风险识别应当着眼于是否有利于实现项目总目标开始。本文以招投标流程为例,分析内容如下。

首先,确定招投标流程的目标是优选承包商以及最大限度的达到建设项目各方面的要求。其流程活动内容如图 3 所示:

其次,分析招投标流程中信息流的情况,内容见表 1:

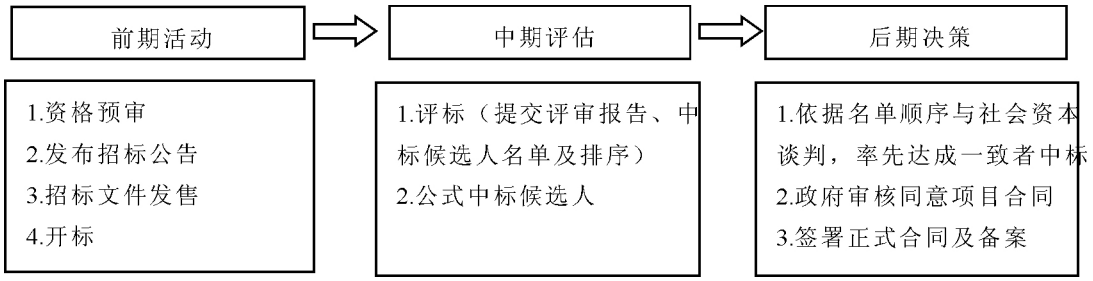

图 3　招投标流程活动

表 1　招投标流程信息流

信息流入	信息输出
对标的具体要求	招标文件
投标文件及评价标准	评标报告
投标文件、中标文件	合同

分析该流程中可能威胁目标实现的风险以及对审计认定带来的影响，通过与目标对比从而锁定风险。招投标流程中威胁目标风险与影响认定的内容如下图 4:

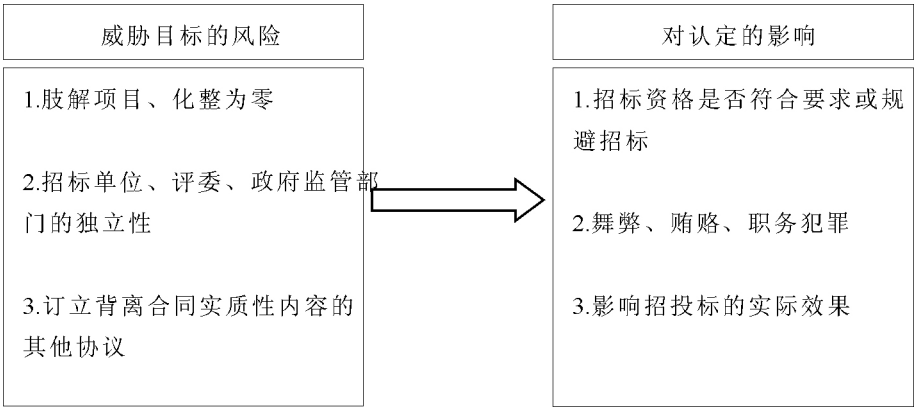

图 4　招投标流程目标风险与认定

（四）剩余风险识别

剩余风险往往容易被忽视而成为风险易发点，因此审计人员需要加强对剩余风险管理的关注。而 PPP 项目建设周期长、涉及范围广，因此其风险源多而广，必须对其进行分类归集、仔细分析（表 2）。

表 2　PPP 项目阶段风险因素表

项目阶段	风　险
项目前期（识别）	审批获得（延误），融资风险，政治（公众反对），政治决策失误（冗长）
项目中期（准备、采购、执行）	完工风险，建造成本超支，配套基础设施不到位，技术不过关，材料费上涨，原材料供给不足，运营成本超支
项目后期（移交）	移交后项目（设备状况），国有化（征用），收费变更，配套基础设施不到位
贯穿运作流程	法律风险，税收因素，外汇、利率变化，政策变化，政治因素，沟通、组织、协调风险，政府腐败与政府信用

项目开展过程中各决策依据的信息并非一成不变，因此对项目风险应动态把握。审计中要注意了解其内部控制制度情况，比如决策制度，采购与支出制度，投资与质量控制制度、组织架构与职责说明、内部审计监督制度等。审计评价控制活动时应当遵循适当合法与有效的原则。

四、PPP 项目风险评估

PPP 项目识别的风险种类多、范围广、对目标的影响程度也不尽相同,所以为了更好的进行风险管理、利用有限的资源达到风险防范的最大效果,必须通过风险评估对风险排序,明确关键风险。可以从以下三个方面进行 PPP 项目的风险评估。

(一) 确定风险评估维度

风险评估指的是将已经识别出来的 PPP 项目风险进行分析判断,通过判断风险对项目目标影响大小从而将风险定量化[6]。结合 PPP 项目特点,本文决定采用风险事件发生的概率、风险事件产生后果这两个维度来进行风险评估。

(二) 制定风险评价标准

1. 确定风险发生的概率。风险发生的概率指的是某一风险被触发而成为风险事件的数量与风险总量的比值。风险发生概率评价标准界定如下表:

表 3　发生概率评价标准表

发生概率	分值	概率发生描述
低概率	1 – 3 分	发生可能性很小
中概率	4 – 6 分	有一定可能发生
高概率	7 – 9 分	发生可能性较大

2. 风险事件后果评价标准。不同风险事件造成的风险后果与损失不尽相同,因此为了更准确的评估 PPP 项目风险以更好的进行风险管理,必须对其进行风险后果程度评价,评价标准如下:

表 4　风险后果评价表

风险后果程度	分值	风险程度的描述
轻度损失	1 – 3 分	造成的损失小、影响小
中度损失	4 – 6 分	造成的损失中等、影响一般
重大损失	7 – 9 分	造成的损失和影响均较大

3. 构建风险矩阵。根据风险事件发生的概率,以及风险事件发生所造成影响程度的不同,构建一个风险矩阵从而评估风险事件的重要性,根据得分的高低确定风险类别边界。风险矩阵如下表 5:

表 5　风险矩阵表

	轻度损失(1 – 3 分)	中度损失(4 – 6 分)	重大损失(7 – 9)
低概率(1 – 3 分)	2 – 6 分	5 – 9 分	8 – 12 分
中概率(4 – 6 分)	5 – 9 分	8 – 12 分	11 – 15 分
高概率(7 – 9 分)	8 – 12 分	11 – 15 分	14 – 18 分

(三) 风险评估方法

风险评估主要有两大方法: 定性和定量。审计项目的风险评估通常都是从定性的方法开始,用文字来描述比如对风险发生的可能性,通过对实际情况信息的搜集再进行专业的职业判断。定量的方法则是将获取的资料进行量化处理,检验与分析,通过数字化的符号为基础进行测量,得出结论。以下列举几种 PPP 项目的风险评估方法及优缺点(表 6) :

表 6　PPP 项目风险评估方法表

风险评估方法	优点	缺点
层次分析法	将难以量化的风险按照影响大小排序	依赖专家的知识和经验
模糊综合评价法	对不能清晰表达的过程建立数学模型	计算复杂
物元评估法	对边界模糊、难以量化的因素定量化分析	计算量大
盈亏平衡分析法	能判断在不确定因素下的适应及风险承受力	对资料的准确性和精度要求高

五、PPP 项目风险防范

风险防范是风险识别与评估的最终目的所在，对 PPP 项目加强风险防范有利于 PPP 项目实现各方效益的共赢。针对 PPP 项目的利益相关方：项目公司、私营合作方、政府部门，对 PPP 项目的风险防范将主要从这几个角度展开。

（一）从审计机构角度

1. 制定审计策略。首先审计人员应当充分运用自身的职业判断，对审计对象仔细鉴别查证与推理判断；其次，应当充分确认可接受的审计风险，这样有利于审计人员作出适当合理的审计意见；再就是审计人员要根据自己控制风险的预期从而制定符合成本效益的审计策略。

2. 整体层面风险的总体应对。审计人员应当保持应有的职业怀疑态度，批判性的评价所获取到的审计证据的真实有效性。配备具有专业胜任能力的审计员，团队之间加强沟通。PPP 项目涉及的范围广、结构复杂，可以考虑审计程序不事先让被审计单位了解，这样更能增加审计证据和结论的真实可靠性。

3. 认定层面风险的应对措施。对评估后认定层次的风险进一步审计必不可少，比如进行控制测试以及实质性程序。基于项目整体层面分析和流程分析阶段的信息搜集的基础上，在审计实施阶段，审计人员应当进一步了解并测试与审计事项有关的管理控制情况。比如有些常规的控制要求：不相容职务分离、控制的凭证的有效性与记录的真实性、独立的业务审核、信息资料的保密性控制。

（二）从项目公司角度

1. 完善项目风险防范体系。项目公司作为 PPP 项目的利益纽带所在，项目建设的具体实施者，应当高度重视项目风险的防范，建设其自身的风险方案体系。项目公司可以考虑成立风险防范委员会，严格履行其风险防范方案，设计一套制度保证风险防范具体策略与方案的计划与实施。

2. 完善项目协调与实施机制。项目公司作为项目实施主体，完善项目协调与实施机制对风险的降低大有裨益。首先，完善项目运作机制。项目公司不仅要完善项目融资方式等有关的项目实施方式，还要保证项目运作中的透明度以规避腐败，完善各流程决策程序，促进利益各方加强沟通。

（三）私营合作方角度

1. 追求合理的利润。私营企业作为项目的参与方，项目的成功与否直接关系到其切身利益，因此私营企业更应具有风险防范意识。私营企业参与项目建设目的就是为了获取盈利，但是私营企业应当具有自身的定位，追逐的应当是合理的利润。在当前的环境下，地方政府因为债务压力大从而更愿意引进私营企业参与合作来解决融资难问题，此时私营企业应当作出合适的决策与估计，合理评估预期收益情况，避免因收益未达到预期收益从而导致项目的后期运营困难。

2. 遵守契约精神。在 PPP 项目中，相关方都是建立在利益共享、风险共担的基础之上的，能否严格遵守契约精神直接关系到 PPP 项目的成功与失败。由于 PPP 项目周期长的特点，合同契约难以对所有层面进行划定，需要后期不断的进行补充完善，但对于建立的基本守约应当严格要求遵守。比如风险分担原则的协议、价格调整机制、协商机制的建立以及合同管理制度的建立。

（四）从政府监管角度

1. 健全 PPP 相关法律法规。尽管我国在不断推进 PPP 的发展，工作机制也在得到一定的健全，但其仍然缺乏有效的协调机制，法律法规仍然缺乏、不健全。完善的法律法规体系，能够为 PPP 的发展创造一个良好的法律环境，降低项目的不确定性等风险。

2. 加强政府监管。对 PPP 进行政府监管，政府不仅要兑现自己的承诺，更要通过建立一定的监管机制来保障项目资金使用的合规合理性。通过政府的监管以保障项目资金的安全，提升资金的使用效率。政府监管的目的更在于保证项目的持续开展，从而有利于项目获得足够的收益，有利于各方利益的共赢。

六、结语

综上所述，通过风险导向审计对 PPP 项目风险防范意义重大。为了 PPP 项目的成功，其参与方、利益相

关方甚至社会公众都要积极参与到项目的风险防范中来,构建一个多维的风险防范体系。此外,随着经济社会环境的变化,PPP 项目风险不可能一成不变,必须运用发展的、动态的眼光去审视,才能保障 PPP 项目的平稳着陆。

参考文献:

[1]叶晓甦,徐春梅. 我国公共项目公私合作(PPP)模式研究述评[J]. 软科学,2013,27(06):6-9.

[2]吕汉阳. PPP 模式全流程指导与案例分析[M]. 北京:中国法制出版社,2016:34-118.

[3]孙凌志,贾宏俊. PPP 模式建设项目审计监督的特点、机制与路径研究[J]. 审计研究,2016(2):44-49.

[4]石维. 风险导向审计在建设项目审计中的应用[J]. 审计广角,2015(13):314-315.

[5]刘亚萌,陈晶. PPP 项目运营中的风险识别[J]. 管理观察,2017(2):24-26.

[6]杨柳. PPP 项目运营的风险管理研究[D]. 广州:广东财经大学,2016.

Risk Identification and Prevention of PPP Project based on Risk Oriented Audit

YAN Xiaoyan,　XU Xiang

(Financial College, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: With the development of economy, the PPP project in our country is increasing day by day. It plays an active role in the construction of public infrastructure and the provision of social services, at the same time, the potential project risk also poses a huge threat to the interests of all parties. Therefore, it is necessary to carry out effective risk identification and prevention. As the general trend of audit, risk oriented audit is more and more accepted by the society because of its good control over risks. Based on the risk oriented audit perspective, combining with the operation characteristics of PPP project, starting from the identification, evaluation and prevention of audit risk, this paper conducts audit analysis of PPP and puts forward the risk prevention measures to boost the benign development of PPP.

Key words: PPP project; risk oriented; risk identification; risk prevention

(责任编辑:沈　五)