

# Research on Audit Ideas and Common Problems of Government Franchising

Siya Wang

Audit Bureau of Shenzhen-Shantou Special Cooperation Zone, Shenzhen, Guangdong, 516475, China

## Abstract

In November 2023, the new national policy requires the government and social capital cooperation to adopt the franchise model, the quality of government franchise activities directly affects the public interest, and the performance of relevant departments plays an important role in improving the quality of franchise activities. From the perspective of national auditing, this paper takes the relevant government departments that carry out franchises as the audit supervision objects, reveals the possible risks from the aspects of government franchise procedures, project selection, granting, implementation, subsidies and supervision, and puts forward corresponding audit ideas, and discusses and analyzes the common problems of stock franchise projects, so as to help auditors locate possible problems more quickly in the government franchise audit, so as to standardize franchise behavior. Make the franchise activities more healthy and orderly development.

## Keywords

national audit; government concessions; audit ideas

## 关于政府特许经营的审计思路和常见问题研究

汪思雅

深圳市深汕特别合作区审计局, 中国·广东 深圳 516475

## 摘要

2023年11月, 国家新出台政策要求政府与社会资本合作全部采用特许经营模式, 政府特许经营活动的质量直接影响着公共利益, 有关部门的履职情况对改善特许经营活动的质量发挥着重要作用。论文站在国家审计的角度, 以开展特许经营的政府有关部门为审计监督对象, 从政府开展特许经营的程序、项目选择、授予、实施、补贴和监管等方面, 揭示可能存在的风险, 并提出相应的审计思路, 同时对存量特许经营项目的常见问题进行探讨分析, 帮助审计人员在开展政府特许经营审计中更快速地定位可能存在的问题, 从而规范特许经营行为, 使得特许经营活动更加健康有序发展。

## 关键词

国家审计; 政府特许经营; 审计思路

## 1 引言

2014年以来, 中国政府与社会资本合作(PPP)模式得到快速发展, 也随之出现了地方政府隐性债务风险、项目实施不规范等问题。2017年以来, 政府出台了一系列的政策调整, 规范政府与社会资本的合作行为。2023年11月, 《国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部〈关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见〉的通知》(国办函〔2023〕115号, 以下简称“115号文”)发布, 规定政府和社会资本合作应全部采用特许经营模式实施, 并对实施方式、项目选择、企业选择、责任分工及监管要求等方面提出了指导意见。由于特许经营项目体量大、期限长、对监管要求高以及涉及公共利益, 且特许经营活动的质量与政府

有关部门的履职情况密切相关, 故在开展国家审计中需予以重点关注。

## 2 政府特许经营的定义及现行模式

### 2.1 政府特许经营的定义

政府特许经营, 指的是政府通过公开公平的方式, 授予特定的社会资本方在一定的期限内投资建设运营某项基础设施或公用事业, 让其通过提供公共产品或公共服务获得相应收益的模式。其本质是一种公私合作的模式, 旨在引入社会资本参与基础设施的建设和运营, 以提高公共服务的效率和质量, 同时与政府分担风险, 缓解财政压力。

### 2.2 政府特许经营的现行模式

政府与社会资本合作的形式具有多样性, 115号文中提出政府特许经营的五种具体实施方式。一是BOT(Build-Operate-Transfer, 建设—运营—移交)模式, 由社会资本方投资建设基础设施, 通过运营获得收益, 期满将资产移交给

【作者简介】汪思雅(1992-), 女, 中国湖南常德人, 本科, 中级会计师, 从事政府审计、财政审计、内部审计研究。

政府。二是TOT(Transfer-Operate-Transfer, 转让—运营—移交)模式,政府将已建好的项目有偿转让给社会资本方,由其进行运营获得回报,期满再将该项目交还政府。三是ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer, 改建—运营—移交)模式,由社会资本方对旧资产进行改造后,再进行运营获利,期满移交政府。四是BOOT(Build-Own-Operate-Transfer, 建设—拥有一运营—移交)模式,由社会资本方建设项目,建成后在规定的期限内拥有所有权并进行运营,期满后项目移交给政府。相较于BOT模式,BOOT模式的区别在于项目建成后的所有权归属,BOT模式项目建成后所有权归属于政府,而BOOT模式项目建成后在特许经营期限内的所有权归属于社会资本方。五是DBFOT(Design-Build-Finance-Operate-Transfer, 设计—建设—融资—运营—移交)模式,由社会资本方负责项目设计、施工建设、融资及运营,期满将项目移交政府。这种模式强调设计理念由社会资本方提出,由于后续运营者是社会资本方,社会资本方需要结合运营成本和获利能力等因素考虑项目如何设计能效益最大化,强调社会资本方的战略规划能力<sup>[1]</sup>。

### 3 政府特许经营的审计权限

审计按照实施主体分类,可以分为国家审计、内部审计和社会审计,其中国家审计是由审计机关实施,监督对象主要为各级政府及其有关部门,而政府特许经营活动的实施机构为地方各级人民政府及其授权的有关行业主管部门和事业单位等,上述实施机构均在国家审计的监督范围内,故其开展特许经营活动均应接受审计监督。根据政府特许经营的定义,政府特许经营项目通常为新建或改扩建的工程项目,涉及公共利益(使用者付费),且实施期限长、运营不确定性大,造成的社会影响亦具有不确定性,属于关系国家利益或公共利益的重大公共工程项目,故审计机关应当对政府实施的特许经营活动进行审计监督。由于目前尚未出台相关法律法规授权审计机关可以直接对特许经营者进行审计,故审计机关当前对特许经营活动的审计监督应主要在国家审计范畴内对特许经营实施机构和有关监督管理部门对特许经营活动的实施和监管进行监督。

## 4 115号文出台后新开展特许经营项目的审计思路

### 4.1 开展政府特许经营的程序

115号文要求“国家发展改革委要牵头做好特许经营模式推进工作”“各有关部门要强化协同联动,明确政策规定”,审计中需关注有关部门是否根据上级政策要求,制定特许经营项目开展的流程细则、管理规定等,为特许经营活动提供制度保障,出台的有关规定是否违背上位法,是否合理可行,是否根据最新的政策要求及时调整修订。政府特许经营项目的实施机构是否按照程序规定履行相关手续,如编制特许经营方案、开展特许经营可行性论证、办理项目各项审批审核

备案手续等。

### 4.2 政府特许经营项目的选择

115号文明确规定政府特许经营应限于有经营性收益的项目,聚焦使用者付费项目,项目经营收入能够覆盖项目成本,具备一定投资回报。若项目不能产生稳定现金流,或预期收益不能覆盖建设运营成本,则项目不具有可持续性。审计中需关注项目是否属于适宜采用特许经营模式的方向领域,若地方政府制定了特许经营项目负面清单,需检查项目是否在负面清单内。需关注项目是否经过充分论证,相关财务测算是否准确,是否考虑货币时间价值,是否存在高估收益低估成本的情形。需关注特许经营期限设置是否合理,是否超过政策允许的期限范围,在该期限内能否实现正的净现值<sup>[2]</sup>。

### 4.3 政府特许经营权的授予

国家政策规定政府特许经营者的选择应通过公开公平的竞争性方式进行,审计中需关注特许经营权的授予过程是否合法合规,遴选机制、评定过程是否公正严谨。选出的特许经营者是否存在违法失信记录,项目管理经验、专业能力、资质水平等是否符合特许经营实施机构及有关政策要求,确定特许经营者后是否按要求进行公示等。115号文中强调应优先选择民营企业参与特许经营项目,并制定了支持民营企业参与特许经营项目的清单,审计中需关注有关部门是否落实该项政策,在特许经营者的选择中是否制定相关政策对民营企业有所倾斜,是否存在排斥、歧视民营企业的情形。

### 4.4 政府特许经营项目的实施

115号文列举了政府特许经营的五种实施方式,具体选择何种方式实施取决于项目内容、政府目标、成本风险等因素。在审计中需关注项目实施方式是否符合特许经营活动的本质,政府与社会资本的权利与义务分配情况。除了TOT模式外,其他四种模式都需要社会资本方承担建设或改建工作,需关注社会资本方是否按要求履行了相关义务,是否存在不履行义务而享有运营权利的情形;还需关注是否存在政府部门与特许经营者补签协议,在特许经营期间调整、减少或免除特许经营者建设责任的情形。对于TOT模式,政府将现有存量资产有偿转让给社会资本方,需关注转让价格是否合理,是否存在无偿转让的情形,导致国有资产流失风险。对于期满后的资产移交,需关注特许经营合同中是否明确约定资产权属和移交程序,是无偿移交还是有偿回购,程序是否合理,是否按合同履行。对于提前终止的项目,关注终止理由是否合理,是否履行相关审批程序,终止后是否有明确的后续计划,是否存在115号文中提及的“将特许经营转变为通过建设—移交(BT)模式变相举债”的情形等。

### 4.5 对特许经营项目的补贴

一是在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持(文中仅提及资本金注入方式),二是在项目运营期按规定补贴运营成本,除此之外不得再以任何方式弥补项目建设

和运营成本。对于政府注入资本金给予投资支持的项目，审计中需关注项目建设是否按照《政府投资条例》规定履行相关手续，是否做好造价控制、质量控制，项目管理和验收工作是否到位等。对于给予运营补贴的项目，审计中需关注项目所属行业或当地政府是否制定了相关收费或补贴标准，特许经营实施机构是否对项目进行了补贴，补贴额度是否符合规定，是否存在可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等违规补贴行为，导致产生地方政府隐性债务<sup>[1]</sup>。

## 4.6 对特许经营项目的监管和绩效评价

### 4.6.1 对特许经营项目的监管

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展改革委等6部门令第17号）第四十四条规定“县级以上人民政府有关部门应当根据各自职责，对特许经营者执行法律、行政法规、行业标准、产品或服务技术规范，以及其他有关监管要求进行监督管理，并依法依规加强成本调查监审”，国家审计要对监督者进行再监督。审计中需关注有关部门是否建立监督管理相关制度，是否认真履行监管责任并建立工作台账，对于发现的问题是否采取相应处理处罚措施并跟进整改。如：有关部门是否对特许经营者提供的公共服务或产品定价进行监督，确保其符合相关标准，对于不合理的定价是否及时进行干预；涉及到环境保护的，有关部门是否监督特许经营者环境保护责任落实情况，对于破坏环境的行为是否予以及时制止并采取处罚措施；需要特许经营者按期进行相关信息披露的，有关部门是否监督其信息披露情况。此外，关注有关部门是否针对特许经营活动建立相关问责机制，是否得到有效执行等。

### 4.6.2 对特许经营项目的绩效评价

115号文及《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展改革委等6部门令第17号）等规定项目实施机构应会同有关方面定期对特许经营项目开展运营评价和绩效评价，并将社会公众意见作为评价的重要内容。审计中需关注实施机构对特许经营项目的运营评价和绩效评价工作开展情况，如：是否建立评价制度，评价流程是否科学规范，评价指标体系是否健全（是否将服务或产品质量、公众满意度等重要指标纳入评价体系），设定的评价标准是否合理；评价的执行是否到位，是否按规定的周期进行了定期评价，是否广泛收集并分析考虑了公众意见，评价打分过程是否流于形式；对于评价结果，是否进行深入分析并对结果进行运用，如要求特许经营者进行整改、调整运营补贴标准及相关特许经营政策等。

## 5 存量特许经营项目的常见问题

一是未通过竞争方式选择特许经营者。部分项目由于行业特殊性或市场狭小导致可选供应商寥寥无几，无法通过竞争方式选择特许经营者。通常是地方政府与企业达成协议，以特许经营权换项目，通过授予企业某项业务特许经营权来换取企业资金投资建设。由于采购程序不合规，导致后期存在违约风险。

二是特许经营项目选择不合理，政府承诺保底收益。有的项目本应属于政府采购或政府投资的范畴，而通过政府特许经营方式让企业资本进入，缓解项目前期财政压力。政府通过承诺保底收益吸引企业投资，项目往往论证不充分，项目建成后收益无法覆盖项目成本，政府每年需向企业支付运营成本，新增了地方政府隐性债务。

三是政府对特许经营活动缺乏监管。对于实施中的政府特许经营项目，通常没有建立相关的长效监督机制和管理办法，不注重提供公共服务和产品的质量以及对公共利益的维护，绩效评价流于形式，且未按规定做好信息公开工作。部分涉及政府补贴的项目仅在付款阶段程序性地开展第三方审计，根据审计结果支付相关款项。

四是项目所有权界定不清晰。特许经营合同中未明确项目运作模式，未清楚界定建成后项目所有权归属，也未明确资产移交事宜，导致政府并未实质拥有项目所有权，项目到期后由于资产产权瑕疵导致不能顺利移交政府。部分项目约定特许经营者投资建设的项目归其所有，项目到期后政府需按照资产评估价格回购，造成财政资金损失。

## 6 结语

通过上述对新开展政府特许经营项目的审计思路分析和对存量政府特许经营项目常见问题的探讨，有助于帮助审计机关和审计人员较为全面地评估政府特许经营活动的合规性和效益性，揭示政府特许经营活动中存在的问题和风险，为政府开展特许经营活动提供改进建议，为未来的政策制定和资源分配提供依据，确保特许经营活动能够为社会提供高质量的公共服务和产品，更加规范透明和高效运作，更好地服务于公众利益。

### 参考文献

- [1] 蔡芳方.从项目实操视角看PPP新机制[J].中国招标,2024(1):15-18.
- [2] 周兰萍,周月萍,孟奕.政府和社会资本合作的过去、现在和未来[J].施工企业管理,2024(1):61-64.
- [3] 邹薇薇,张东军.政府与社会资本合作模式(PPP模式)发展现状及优化对策研究[J].中国集体经济,2023(20):21-23.