

政府投融资平台公司债务风险审计研究

胡 旭

屏山县审计局, 中国·四川 屏山 645350

【摘要】地方政府投融资平台公司作为政府公益性项目投融资的主要工具, 采用企业化方式对接各类金融机构开展投融资运作, 承接区域内政府大部分基础设施建设项目, 具有高度的垄断性。近些年来, 政府投融资平台公司数量快速增长, 并开始大规模举债, 以支持基建投资建设, 助力经济复苏, 这直接导致了地方政府债务快速增长, 还债压力加大, 债务危机开始积聚。近年来, 国家高度重视政府债务风险防范, 出台多项政策措施强化政府债务管理。基层审计机关应充分发挥自身优势, 助力防范化解地方政府债务风险工作, 确保中央各项决策部署得到贯彻落实。因此开展地方政府投融资平台企业债务风险审计本质上是对地方政府债务风险的审计, 其中分析审计重点, 对摸清政府隐性债务总量, 加强债务管控, 预防地方政府金融系统性风险具有十分重要的意义。

【关键词】地方平台公司; 政府债务风险; 国有企业审计

1 地方政府投融资平台公司债务的由来

1994年国务院推动了分税制和其他财政金融体制的改革, 这导致了地方政府在财权和事权方面的不平衡。与此同时, 预算法也明确规定地方政府不能通过发行债券来进行融资活动。1995年发布的《担保法》以及1996年实施的《贷款通则》均对地方政府的债务融资施加了一定的约束。因此, 地方政府从过去的财政盈余状况逐渐滑入了财政负收入的困境之中。2008年的金融危机后, 我国提出了4万亿的基础设施需求, 以促进经济增长。地方政府面临着大量的基础设施投资和融资需求, 因此在政策层面也得到了相应的支持。如2009年央行联合银监会发布的92号文明确鼓励地方政府通过多种途径, 如增加地方财政贴息、完善信贷奖补机制和建立合规的政府融资平台等, 来发行企业债和中期票据等多种融资工具。在同年的10月份, 财政部也颁布了631号文件, 明确地方政府的配套资金可以通过政府融资平台通过市场机制来筹措。(见图1-1)

由于上述政策的推动, 地方融资平台公司的数量迅速上升, 并开始大量融资以投资基础设施项目, 进而促进经济恢复。这也直接加剧了地方政府的债务负担, 导致债务危

机逐渐累积。自2010年起, 监管机构开始对地方政府的融资平台实施严格的管理和控制, 以降低一系列可能出现的政府债务风险。与此同时, 地方政府的债券发行机制也在经历一系列的调整, 从最初的代发代还, 逐渐演变为自发代还, 最终达到自发自还的状态。在这个时期, 众多的政府平台公司已经开始形成规模。受到地方政府背景和财政的大力扶持, 以及在资本市场上形成的城投信仰等多种因素的作用, 这些政府平台公司受到了广泛的欢迎, 而城投债和非标融资方式也在不断地扩大政府的债务规模。

2 地方平台公司债务风险审计重点分析

2.1 摸清债务的总量及结构

企业债务风险审计首先需要摸清总量及债务结构情况, 特别是有息债务的规模、结构(银行贷款、企业债券、公司债券、政府债券、信托贷款等非标融资)以及融资成本等情况, 才能对债务风险作出基本的判断进而采取相应审计措施, 难点在于锁定平台公司的数量进而确定债务总量。因平台公司的数量除上报财政系统的外, 还存在部分国有公司实质扮演着为政府公益性项目投融资的角色, 这部分公司统称为类平台公司。类平台公司主要经营活动为

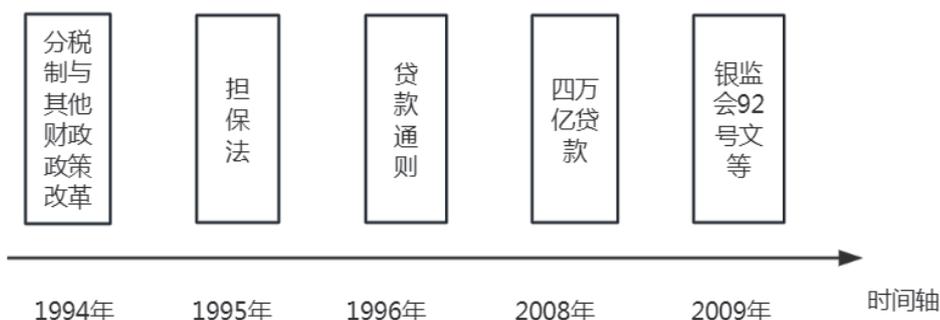


图1-1 平台公司成立背景时间流程图

帮助平台公司融资从而进行政府基础设施建设、或者帮助平台公司借旧还新，以债养债，不断滚大企业债务等。加之近年来国有公司整合重组力度加大，市、县公司普遍有3—4个层级，公司股权结构复杂，数量众多。这给审计组确定平台公司及类平台公司数量带来了一定的困难。根据2010年6月10日国务院发布的《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19号）、2010年7月30日财政部、发改委、央行和银监会联合发布的《关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知》（财预〔2010〕412号）对地方政府融资平台的定义和范围进一步给予了明确以及2013年4月19日银监会发布的《关于加强2013年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见》（银监发〔2013〕10号）对地方政府融资平台定义进行了补充。可以将政府平台公司定义为：由各级地方政府设立的公司，且其投资活动，经营活动、融资活动以政府基础设施建设项目为主，企业债务极易转化为政府债务。由此可判定平台及类平的数量进而锁定政府债务。（见图2-1）

2.2政府投融资平台公司偿债能力分析

政府投融资平台公司主要依靠借新还旧维持运转，随着债务的不断积累，融资能力不断降低，债务长期积累是否会引爆系统性风险，即“爆雷”，所以政府融资平台公司偿债能力应重点关注问题。可通过分析公司主营业务收入，资产质量状况、资产变现难易程度等，判断是否存在

企业债务转化为政府债务的风险。一是关注地方政府通过货币资金或土地等方式注资平台公司是否真实，重点核实资产真实性，如地方政府投入资金、大型往来款项的真否真实，是否存在虚构往来增大资产、未及时核销坏账等问题；二是关注主营业务收入的真实性以及是否能覆盖债务本息。通过对企业现金流的财务记账凭证、合同文本、出入库、货运单据、现金流等证据分析收入真实性，并测算是否能覆盖当年偿还的债务本息；三是利润情况。主要分析政府融资平台公司当年利润和累计未分配利润，反映政府融资平台公司是否有较为稳定的收益；四是现金流分析。关注当年货币资金余额和现金流的构成情况，包括经营活动、投资活动和筹资活动产生的现金流量，重点关注借款所收到的现金和偿还债务所支付的现金规模、占比情况，分析国有企业现金流是否存在主要来源于借款所收到的现金、对融资资金依赖高，年初货币资金余额和经营活动、投资活动产生的现金净额无法支撑偿还债务所支付的现金，若资金链一旦断裂企业将难以为继的问题。

2.3政府融资平台公司融资风险情况

政府投融资平台公司自身“造血功能差”，随着债务不断的积累，可融资工具越来越少，融资能力越来越弱，市县不断新成立新的融资平台公司进行融资。因此平台公司融资难度不断加大，融资成本越来越高，未来到期偿还压力是否过大等情况都是不容忽视的风险点。一是关注政府融资平台公司提供发行企业债券或公司债券的情况是

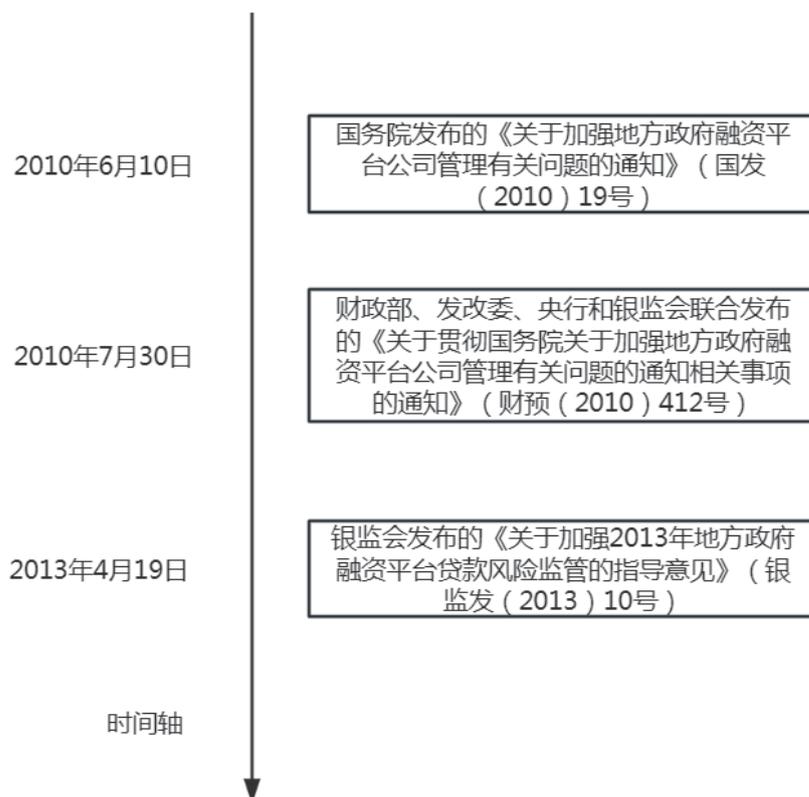


图2-1 定义政府平台公司相关文件

否真实,申报所依据的财务信息、资产等是否真实;二是融资金使用情况。关注政府融资平台公司融资金的实际用途融资金使用是否合规、违规改变资金用途、资金闲置等问题;三是政府融资平台公司担保情况。关注政府融资平台公司相互担保举债的情况,规模大小,是否易诱发连锁的信用风险。通过审查,揭示影响政府融资平台公司信用评级和融资额度、融资成本的信用风险点。

2.4 平台公司债务是否成为违规新增政府隐性债务的渠道

2022年,财政部曝光8起隐性债务问责案例中有3起的是通过国企产生的政府隐性债务,因此地方政府借国企或地方政府融资平台公司违规举债是审计关注的风险点之一,见表2-1。根据审计署往年地方新增隐债通报情况,分析以下债务重点值得关注:一是因政府拖欠应由财政资金保障的政府投资项目工程款;二是政府拖欠指定平台公司建设且不能产生收益的非市场化运作的政府投资项目、公益性项目建设工程款;三是政府未付项目拆迁补偿费等政策性支出形成政府隐性债务;四是政府拖欠应由财政预算保障的PPP项目建设运营费和政府购买服务支出;五是平台公司借给政府及所属部门、全额拨款事业单位形成政府隐性债务;六是政府违规担保或承诺兜底回购等形成政府隐性债务。

表2-1: 2022年财政部公开通报8起违规新增政府隐性债务

序号	省份	违规事项	金额/亿元	备注
1	安徽省安庆市	化债不实371.76亿元、新增隐性债务3.5亿元	375.26	
2	河南省信阳市	假借医院采购药品名义新增隐性债务2.5亿元	2.5	
3	贵州省兴义市	通过国有企业举债融资新增隐性债务2.99亿元	2.99	
4	江西省贵溪市	通过融资平台公司募集资金用于市政建设支出新增隐性债务1.7亿元	1.7	
5	湖南省宁乡市	新增隐性债务11.24亿元、化债不实4.17亿元	15.41	
6	河南省孟州市	借政府购买服务名义新增隐性债务4亿元	4	
7	浙江省湖州市	通过占用国有企业资金方式新增隐性债务15.95亿元	15.95	
8	甘肃省兰州市	欠付公益性项目工程款新增隐性债务1.55亿元	1.55	

2.5 融资平台公司管控情况

近年来,虽投融资渠道逐渐增多,但受到经济形势以及融资环境影响,地方政府平台公司的融资渠道单一,非标比例过高,负债过大,大多数国企缺乏健全的投融资体系,审批制度不健全,审批流程不合理,许多决策具有临时性、机遇性。因此了解企业融资“借、用、管、还”机制制度建立情况,分析反映企业新增举债监管不严、债务规模持续扩大、融资成本居高不下、违规对外担保或出借资金、违规使用融资金及大量融资金闲置等情况对预防债务风险具有积极的作用。

3 结论

本文主要通过文献分析,按时间脉络对政府平台公司债务形成的原因进行了详细地梳理,并总结归纳出债务形成的根本原因,为后续审计分析打下坚实的基础。据此,结合政府债务审计经验及当今地方政府平台公司财务状况、违规情况等现实,本文得出了地方平台公司债务风险审计需关注债务的总量及结构、政府投融资平台公司偿债能力分析、融资风险情况等内容。

参考文献:

- [1]张曾莲,杨智祯,常浩然.地方政府,政府债务对腐败的影响-基于2009-2014年省级政府数据的实证分析[J].财会月刊,2018(04):146-152
- [2]后小仙,武帅.地方政府债务风险生成机理与审计防控[J].经济与管理评论,2016(02):111-117
- [3]宋夏云,马逸流,沈振宇.国家审计在地方政府债务风险管理中的认知功能分析[J].审计研究,2016,(01):45-52
- [4]郝佳.基于国外经验的地方政府债务审计改进路径分析[J].财会通讯,2016,(10):87-79
- [5]田震坤.地方政府融资平台转型过程中风险防控及化解研究[J].财会研究,2016,(12)
- [6]袁铁芽.地方政府融资平台公司的风险监管研究-基于湖南省“城投债”相关数据的调查[J].财政监督,2017,(15).