

# 地方政府专项债审计的风险识别与防控

郭伟

科尔沁左翼后旗审计局审计事务服务中心 内蒙古 通辽 028100

**摘要：**本文聚焦地方政府专项债审计，阐述其理论基础，包括公共受托责任、新公共管理等理论。详细识别全流程各环节风险，涵盖项目储备申报、债券发行拨付、建设实施、运营偿还等，并基于层次分析法进行风险排序。提出审计视角下风险防控路径，如构建全流程防控体系、创新审计技术方法、强化结果运用等，还强调分类施策防控重点风险。旨在为提升地方政府专项债审计监督效能，保障专项债合规高效运行，防范财政金融风险提供理论参考与实践指引。

**关键词：**地方政府专项债；审计监督；风险识别；风险防控

引言：地方政府专项债在推动地方基础设施建设和经济发展中发挥重要作用，但伴随其规模扩大，风险问题凸显。审计作为监督专项债运行的关键手段，风险识别与防控至关重要。当前，专项债审计面临诸多挑战，全流程各环节潜藏不同风险，影响债券资金使用效益与债务偿还安全。在此背景下，深入研究地方政府专项债审计的风险识别与防控，构建科学有效的审计监督体系，对于规范专项债管理、维护财政金融稳定、保障经济社会可持续发展具有重大现实意义。

## 1 地方政府专项债审计的理论基础

地方政府专项债审计的理论基础植根于公共管理与审计学的核心理论体系，其中公共受托责任理论是核心支撑。地方政府作为专项债发行主体，承担着对社会公众的受托责任，需确保债券资金募集、使用及偿还全流程合规高效，审计正是验证该责任履行情况的关键机制。新公共管理理论强调绩效导向，推动专项债审计从合规性审计向“合规+绩效”双重导向转变，聚焦资金使用效率与项目社会效益。风险导向审计理论为审计实践提供方法论支撑，要求审计人员以风险识别为起点，精准定位债券运行各环节潜在隐患<sup>[1]</sup>。公共财政理论明确专项债的公益性与收益性双重属性，决定审计需兼顾公共服务供给质量与债务偿还能力。这些理论相互融合，构建起专项债审计的理论框架，为审计范围界定、方法选择及结果运用提供坚实理论依据，确保审计工作科学规范开展。

## 2 地方政府专项债全流程审计的风险识别

### 2.1 项目储备与申报环节：源头风险

项目储备与申报作为专项债运行的初始环节，源头风险集中表现为项目质量与申报材料真实性问题。部分地区为争取债券额度，储备项目未经过充分可行性论证，存在项目与地方发展规划脱节、建设必要性不足等问题，

导致项目建成后难以产生预期收益。申报材料造假现象时有发生，如夸大项目预期收入、虚构项目建设内容，或隐瞒项目建设条件缺陷、环境评估不达标等关键信息。同时，项目立项程序不规范，存在未批先建、越权审批等情况，部分项目甚至存在重复申报、多头申报问题，导致债券资金配置低效。项目收益预测缺乏科学依据，未充分考虑市场波动、政策调整等外部因素，使得收益覆盖债务本息的可行性存疑，为后续债务偿还埋下根本性隐患，直接影响专项债的可持续性。

### 2.2 债券发行与资金拨付环节：流程风险

债券发行与资金拨付环节的流程风险贯穿发行定价、承销及资金划转全链条。发行定价机制不完善，部分地区未充分结合当地财政状况、项目收益水平及市场利率走势合理确定发行利率，存在定价过高增加融资成本，或定价过低难以吸引投资者导致发行失败的情况。承销环节存在利益输送风险，承销商与发行主体串通，通过虚增承销费用、承诺保底发行等方式损害政府利益。资金拨付流程不规范问题突出，部分地区未严格按照项目建设进度拨付资金，存在资金拨付滞后影响项目推进，或提前超额拨付导致资金闲置沉淀的现象<sup>[2]</sup>。更有甚者，资金拨付过程中存在截留、挪用问题，将专项债资金违规用于发放工资、弥补公用经费等非项目支出，违反专项债“专款专用”原则。另外，发行信息披露不充分，未全面公开项目细节、收益预测及风险状况，损害投资者知情权，影响债券市场公信力。

### 2.3 项目建设与实施环节：过程风险

项目建设与实施环节的过程风险聚焦于工程质量、进度管控及资金使用效率。工程质量管理存在漏洞，部分项目未严格执行招投标程序，违规指定施工单位，施工过程中存在偷工减料、以次充好等问题，导致工程质量

不达标,需要返工整改,既增加建设成本又延误工期。进度管控不到位,因征地拆迁受阻、设计方案变更频繁、施工单位管理混乱等原因,大量项目存在延期现象,项目延期不仅增加财务费用,还可能导致市场环境变化使项目收益不及预期。资金使用效率低下问题普遍,存在虚报工程量套取资金、大额资金长期闲置等情况,部分项目因管理不善导致成本超支,超出债券募集资金额度后形成新增隐性债务。项目监理机制失效,监理单位未履行监督职责,对施工过程中的质量问题、安全隐患未及时发现制止纠正,进一步加剧工程质量与安全风险,影响项目整体效益实现。

#### 2.4 项目运营与债务偿还环节:终端风险

项目运营与债务偿还环节的终端风险直接关系专项偿债能力与可持续性。项目运营管理不善是主要风险点,部分项目建成后未建立完善的运营管理机制,运营主体资质不足、管理团队专业能力欠缺,导致项目运营效率低下,如交通类项目客流量不足、市政设施类项目使用率偏低,无法实现预期收益。收益核算不规范,存在少计、漏计运营收入,或虚增运营成本转移利润等情况,直接影响可用于偿债的资金规模。债务偿还计划执行不力,部分地区未根据项目收益进度制定合理的偿债计划,未建立专项偿债资金账户归集收益,导致偿债资金筹措困难。当项目收益不足以覆盖债务本息时,地方政府可能通过挤占其他财政资金、违规举债等方式偿还债务,加剧财政运行风险。

#### 2.5 风险评估:基于层次分析法的风险排序

基于层次分析法的专项债风险排序,通过构建多层次风险评估体系实现风险精准量化。首先确立目标层为专项债全流程综合风险,准则层划分为源头、流程、过程、终端四类风险,指标层细化为项目可行性论证充分性、发行定价合理性、工程质量达标率、运营收益达标率等具体指标。邀请审计、财政、金融及项目管理领域专家,根据指标重要性进行两两比较打分,构建判断矩阵并检验一致性,确保评估逻辑严谨。通过层次单排序与总排序计算各指标权重,结果显示源头风险中项目可行性论证不足权重最高,流程风险中资金挪用风险权重突出,过程风险中工程质量风险占比领先,终端风险中运营收益不足权重居首。综合排序表明项目储备与申报环节的可行性论证风险为核心风险,运营与偿还环节的收益风险为关键终端风险,该排序为审计资源配置提供依据,助力聚焦高权重风险开展精准监督。

### 3 审计视角下专项债风险的防控路径

#### 3.1 构建全流程审计防控体系:从事后查处到事前预警

构建全流程审计防控体系需打破传统事后查处模式,形成“事前预警—事中监控—事后整改”闭环机制。事前阶段聚焦项目储备与申报,审计部门提前介入可行性论证环节,核查项目与规划匹配性、收益预测科学性,建立项目审计备案制度,对不符合要求的项目出具否决意见,从源头遏制无效项目申报。事中阶段依托动态监控平台,实时跟踪债券发行定价、资金拨付进度,重点核查资金是否专款专用、项目建设是否按计划推进,对出现的进度滞后、资金闲置等问题及时出具预警函,督促责任主体整改<sup>[3]</sup>。事后阶段强化项目竣工审计与运营效益审计,核查工程结算真实性、运营收益实现情况,针对审计发现的问题建立整改台账,明确整改时限与责任主体。同时建立审计结果通报制度,将审计情况纳入地方政府绩效考核,推动形成“事前严审、事中严管、事后严改”的全流程防控格局,实现风险防控关口前移。

#### 3.2 创新审计技术方法:提升风险识别精准性

创新审计技术方法是提升风险识别精准性的关键支撑。推广运用大数据审计技术,构建专项债审计数据库,整合财政、发改、住建等多部门数据,通过数据建模实现对项目申报信息真实性、资金流向合规性的批量核查,精准定位重复申报、资金挪用等疑点。运用地理信息系统技术,对交通、市政等工程项目进行实地核查,比对施工图纸与实际建设情况,识别未批先建、擅自变更建设内容等问题。引入区块链技术,将债券发行、资金拨付、项目建设等关键信息上链存证,实现审计轨迹可追溯、数据不可篡改,有效防范数据造假风险。开展跨区域联合审计,针对跨区域重大项目,统筹不同地区审计力量,打破地域壁垒,全面核查项目建设与资金使用情况。同时借鉴绩效审计方法,建立量化评价指标体系,对项目收益实现情况、资金使用效率进行综合评估,通过技术赋能实现从“经验判断”向“数据实证”的转变,提升风险识别的精准度与效率。

#### 3.3 强化审计结果运用:构建闭环管理机制

强化审计结果运用需构建“发现问题—整改落实—成果转化—跟踪问效”的闭环管理机制。建立审计问题清单制度,对审计发现的风险隐患分类梳理,明确问题性质、责任主体及整改要求,形成问题整改台账并动态更新。推行整改销号制度,责任单位完成整改后需提交佐证材料,审计部门逐一核查验收,未达整改要求的坚决不予销号,确保问题整改到位。加强审计结果与追责问责衔接,将审计发现的违规违纪问题移交纪检监察、组织人事等部门,对责任人员依规依纪追究责任,形成有力震慑。推动审计成果转化为制度规范,针对审计发

现的共性问题，如项目申报流程不规范、资金拨付监管薄弱等，督促相关部门修订完善管理制度，堵塞制度漏洞。建立审计结果公开制度，定期向社会公开专项债审计结果及整改情况，接受社会监督，同时将审计结果作为地方政府债券额度分配、绩效考核的重要依据，倒逼地方政府提升专项债管理水平。

### 3.4 优化审计保障体系：提升监督效能

优化审计保障体系需从机制、队伍、协同三个维度发力，全面提升监督效能。完善审计工作机制，制定专项债审计操作指南，明确审计范围、流程及评价标准，确保审计工作标准化开展；建立审计计划动态调整机制，根据专项债发行规模、项目分布等情况及时优化审计资源配置，保障审计覆盖面。加强审计队伍建设，开展专项债审计专业培训，重点提升审计人员在财政金融、工程管理、大数据分析等领域的专业能力；建立审计专家库，聘请行业专家参与复杂项目审计，弥补审计队伍专业短板。构建协同监督格局，建立审计与财政、发改、住建等部门的信息共享机制，定期交换项目审批、资金拨付、建设进度等信息；开展联合监督检查，形成监督合力，避免重复检查增加基层负担。加大审计经费保障力度，配备先进审计设备，为审计工作高效开展提供物质支撑，全面提升专项债审计监督效能。

### 3.5 分类施策防控重点风险：提升措施针对性

分类施策防控重点风险需聚焦各环节核心隐患，制定差异化防控措施。针对项目储备与申报环节的源头风险，建立项目可行性论证第三方评估制度，由专业机构对项目收益预测、建设必要性进行独立评估，评估不合格的不得纳入项目库；严格执行项目立项审批程序，实现立项流程全程留痕，杜绝违规立项。针对债券发行与资金拨付环节的流程风险，推行发行利率市场化定价，引入多家承销商竞争机制，防范利益输送；建立资金拨

付“按进度审核、按节点支付”机制，通过实地核查项目进度拨付资金，确保资金直达项目<sup>[4]</sup>。针对项目建设与实施环节的过程风险，强化工程招投标监管，推行电子招投标全程留痕；建立工程质量终身追责制度，明确建设、施工、监理各方责任，定期开展质量抽检。针对项目运营与偿还环节的终端风险，推行项目运营专业化管理，通过公开招标选择运营主体；建立偿债资金动态监测机制，实时跟踪运营收益归集情况，当收益未达预期时及时启动应急预案，确保分类防控措施精准落地。

### 结束语

地方政府专项债审计的风险识别与防控是一项长期且复杂的系统工程。通过构建全流程审计防控体系、创新审计技术方法、强化结果运用、优化保障体系以及分类施策防控重点风险等多维度举措，能够有效提升审计监督效能，精准识别和防范专项债运行中的各类风险。这不仅有助于保障专项债资金的安全与高效使用，促进地方经济健康发展，还能维护政府信用，增强财政可持续性。未来，需持续完善相关机制，适应不断变化的经济形势，推动专项债审计工作迈向新高度。

### 参考文献

- [1]崔竹,李培培,李龙,等.地方政府专项债券风险治理机制创新研究[J].中共中央党校学报,2022,26(5):91-97.
- [2]陈林,龙菲.地方政府专项债券的收益与风险——来自学术文献与中国实践的启示[J].经济体制改革,2021(05):144-149.
- [3]李成雷,宋静静.地方政府专项债券存在问题及审计建议——基于全过程风险管理视角[J].审计月刊,2023,(08):12-15.
- [4]韦小泉.政府审计对地方政府专项债券风险的影响研究[J].审计研究,2020,(04):51-57.