

基于全生命周期的地方政府专项债绩效评价研究

申 亮 范润婕

(山东财经大学, 济南 250014)

内容提要:地方政府专项债是我国当前推行的积极财政政策的重要抓手,存量规模大、增速快。目前,专项债绩效评价仍基于一般公共预算支出项目绩效评价,但由于专项债具有公益性和收益性的双重要求,且项目运营周期长、不确定性高,因此传统绩效评价方式难以适用,其绩效评价研究亟需加强。本文基于地方政府专项债特点,梳理了专项债绩效评价指标体系构建过程中需考虑的问题,并依照相关政策及法律法规,按照“目标—投入—过程—产出—结果”主线对专项债进行全生命周期绩效管理,从决策、过程、产出、效益四个维度构建了绩效评价体系,并对指标进行了量化及赋值,可以满足专项债项目运营中各阶段的管理要求。最后,结合专项债绩效评价指标体系,对地方政府专项债项目的管理及其绩效评价工作的开展提出了政策建议。

关键词:全生命周期 地方政府 专项债 绩效评价体系

中图分类号:F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)04-0034-10

一、引言及文献回顾

地方政府专项债券是省、自治区、直辖市、计划单列市政府为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。^[1]自2015年新《预算法》实施起,专项债成为地方政府主要融资渠道,其发行力度及使用范围不断扩大。2021年,我国新

增专项债金额约3.6万亿元^①,占地方债总额的48%。目前,地方政府专项债已经成为补短板、稳增长的重要手段,在落实积极财政政策、扩大有效投资需求等方面具有重要意义。但是,由于专项债存量较大、增速较快,也为地方政府带来了一定的风险,而专项债因其公益性、收益性及长期性等区别于一般债券的特点,现有地方债券绩效管理手段难以完全应用于专项债。因此,专项债的绩效管理研

[收稿日期]2022-10-23

[作者简介]申亮,财政税务学院教授,博士生导师,研究方向为财税理论与公共政策;范润婕,财政税务学院博士研究生,研究方向为财税理论与公共政策。

[基金项目]国家自然科学基金项目:电商供应链的公平关切决策与协调研究(71971129);2019年度山东财经大学政府绩效评价中心课题:地方政府专项债项目绩效评价研究(JX201909)。

①中国发布 | 财政部:2021年新增地方政府专项债券3.65万亿元 [EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725453517426741274&wfr=spider&for=pc>。

究亟待加强。

由于地方政府专项债应用时间还不长,目前关于地方政府专项债绩效评价的研究主要集中于评价指标体系的构建和评价方法应用方面。考燕鸣等(2009)^[1]、金荣学与宋菲菲(2014)^[2]认为对地方政府债务绩效评价应从政府债务界定和债务绩效两个方面来考虑。闫坤和冯明(2020)^[3]认为地方政府债务存在专项债发行期限较短且与项目期限的匹配程度较弱,以及专项债资金周转低等问题,提出应当建立“一风险、两效率”为主线的全流程政府债务评价体系。宓燕(2006)^[4]运用 AHP 构建出一套包含 3 大类 20 个具体指标的地方债务绩效综合评价指标体系。金荣学和毛琼枝(2017)^[5]在主成分分析法的基础上,结合数据包络分析法(DEA)对地方政府债务进行评价。杨宝坤和刘芳(2019)^[6]认为地方政府债务绩效管理应该贯穿举债评估、决策和债务资金举借、使用、偿还、披露环节,并建立全过程绩效评价体系。在地方政府债务绩效评价分析方法方面,金荣学和宋菲菲(2015)^[7]认为,在进行地方政府债务绩效评价时,可以用债务支出结构的合理性来进行分析,由于这种合理性分析存在一定的模糊性,运用模糊模式识别法更具有理论与现实意义,这也为进行债务绩效评价提供了一种可行方法。陈业华和邓君(2016)^[8]结合网络层次分析法(ANP)和模糊综合评级法设计出了针对地方政府债务融资的绩效评价体系,划分了定性指标评语集与定量指标评语集,用以衡量绩效评价结果。王泽彩(2019)^[9]认为,为进一步完善政府债务绩效评价,政府应当建立政府债券项目库,对政府债券实行分类项目管理。

①2022 年地方债预测(七):期限如何设置? [EB/OL].https://hczsbj.com/page49?article_id=623。

本文在已有研究基础上,基于相关政策及法律法规,对专项债进行全生命周期绩效管理,从决策、过程、产出、效益四个维度构建了绩效评价体系,并对指标进行了量化及赋值,丰富了专项债绩效评价的理论基础。

二、地方政府专项债绩效评价需考虑的问题

在构建专项债绩效评价指标体系时,需要着重考虑以下问题:

(一)专项债兼具财政性和金融性两个特征

专项债具有财政性和金融性两个特征,既包含一般债券特征,也包含商业项目的特点。因此,需要从经济性、效率性、效果性、社会性四个角度综合评价,从而实现专项债的效益最大化。

(二)重点关注代际公平和偿债风险

专项债的还本付息是对应着公益性项目的政府性基金或专项收入,其存续随着项目走。2018 年 10 月以后,财政部先后印发了《关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》(财预[2018]161 号)、《关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库[2019]23 号)等文件,鼓励探索 10 年期以上的长期专项债券。^①因此,长期性是专项债绩效评价过程需要考虑的重要方面,专项债应该确保项目偿债来源真实且能实现代际公平。其中,项目收益平衡应该从总量平衡及结构平衡两个方面进行考虑,同时关注融资成本及融资必要性,以求最大限度降低专项债偿债风险。

(三)立足项目的全生命周期进行绩效评价

专项债项目的回报期较长,且项目“借、用、管、还”需要关注的重点有较大区别,因此,专项债项目的绩效评价应立足于项目的全生命周期,从决策、

过程、产出、效益四个维度来设计指标体系,反映专项债绩效评价的全貌。

(四)注重绩效评价指标体系的可操作性

地方政府专项债项目绩效评价体系的构建是为了以绩效评价指标为导向,通过绩效评价得分对专项债的立项、实施和结果进行监控,实现债务资金的高效运作并防控可能出现的债务风险。这就要求绩效评价体系在指标设计科学可靠的基础上,更加注重绩效评价指标体系的可操作性。绩效评价体系中应减少主观判断的指标,尽可能实现全指标的量化。

三、专项债绩效评价指标体系的构建

依据财政部印发的《地方政府专项债券发行管

理暂行办法》(财库〔2015〕83号)和《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(2021)等政策文件,本文的专项债绩效评价从决策、过程、产出、效益四个维度制定共性指标,结合专项债实施过程中的难点及重点,改进共性指标,增加个性指标,分类进行指标细化和分值设定。不同于一般公共预算支出项目的绩效管理,地方政府专项债需要立足项目的全生命周期进行绩效评价。因此,本文对专项债进行了全生命周期绩效评价体系设计,针对决策、过程、产出、效益四个阶段分别建立了分类绩效评价指标体系(见表1)。根据专项债注重产出和效益的特点,对各阶段指标进行了全流程量化,四个阶段的分数赋值分别为15分、20分、30分、35分。

表1 专项债绩效评价的四个阶段

阶段	决策	过程	产出	效益
评估标准	专项债券发行要科学、合理	资金实施及组织管理要高效	专项债券能有效、及时的达到预期目标	专项债券应带来正向效益并具有一定地可持续性
评估内容	项目立项准备、绩效目标、投入资金	资金管理、组织实施	债券兑付情况、产出完成度、产出时效、产出成本	项目效益
证明材料	该阶段活动或实时相关的资料描述	项目落实情况	项目执行后的实际数据	项目执行后的实际和调查数据

(一)决策阶段

决策阶段的评估不仅可以使专项债项目在事后评价时精准把握问题出现的源头,该评估结果还可以应用于项目申请,从源头上杜绝重大风险的发生。由于专项债券资金使用具有有偿性,需要关注成本和融资必要性。同时,专项债评估为事后评价,这使得对专项债决策阶段项目立项合规性、必要性、可行性的量化评估更为必要。因此,决策阶段从“立项程序规范性”“立项决策合理性”“信息披露完整性”三个方面展开,并设置相应二级指标。

首先,专项债的立项是直接关系其发行和使用效果的关键,需要以科学性、合理性作为基本考核因素。地方政府专项债的绩效评价既要实现对债务资金的有效管理,又要实现对政府负债行为的合理引导。因此,在指标构建中应该体现严谨的管理规范、科学的风险控制、清晰的债务举借及偿还措施,这就需要重视立项申报过程中对地方政府债务的严格考核。我们在“立项程序规范性”二级指标下预设“申报流程规范性”和“申报材料充分性”两个三级指标。而由于专项债申请过程中可能存在项目信

用评级、收益、定价等方面的不实或不合理信息,在地方政府专项债发行过程中应着重加强对“立项决策合理性”的评价,通过事前的信用评级和指标评估来降低专项债项目的偿债风险。本文在“立项决策合理性”二级指标中预设“绩效目标合理性”“实施方案可行性”“指标体系完善性”三个三级指标,体现了专项债项目立项过程对融资成本和融资必

要性的关注。此外,根据《财政部办公厅关于启用地方政府新增专项债券项目信息披露模板的通知》(财办库〔2019〕364号)的要求,“信息披露完整性”二级指标下预设“项目基本信息披露”“第三方评估信息披露”“财政经济信息披露”三个三级指标。具体指标及计分标准见表2。

表 2 专项债决策阶段绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	分值	计分标准
决策阶段	立项程序规范性	申报流程规范性	1	申报专项债项目委托的结算机构、承销机构、信用评级机构采用公开招标方式进行选择的,得1分;否则,得0分。
		申报材料充分性	2	按要求提交详细、规范的信息披露文件、项目收益与融资资金平衡方案、财务评价报告、法律意见书、信用评级报告等文件的,得2分;提交的文件缺失或不规范,每发现一例,扣1分。扣完为止。
		资金管理科学性	1	专项债的资金分配使用项目法的,得1分;否则,得0分。
	立项决策合理性	绩效目标合理性	2	绩效目标可量化、有明确目标来源、绩效目标设置有明确的科学方法的,得2分;缺少一项,扣1分。扣完为止。
		实施方案可行性	2	项目采取有效的过程控制措施,项目设立、清理和退出是否有明确的时限和步骤,符合全生命周期管理要求的,得2分;缺少一项,扣1分。扣完为止。
		指标体系完善性	1	建立本项目的绩效评价指标体系且指标可量化的,得1分;否则,得0分。
	信息披露完整性	项目基本信息披露	2	项目依法依规、充分、及时地披露项目概况、项目资金来源、项目发行金额、分年度投资计划、债券期限、还本付息计划、潜在风险评估、主管部门责任等项目基本信息的,得2分;缺少一项,扣1分。扣完为止。
		第三方评估信息披露	2	项目依法依规、充分、及时地披露财务评估报告(重点是项目预期收益和融资平衡情况评估)、法律意见书、信用评级报告等第三方评估信息的,得2分;缺少一项,扣1分。扣完为止。
		财政经济信息披露	2	项目依法依规、充分、及时地披露经济社会发展指标、地方政府性基金预算情况、地区专项债务限额及余额、地区分布、期限结构等财政经济信息的,得2分;缺少一项,扣1分。扣完为止。

(二)过程阶段

过程阶段专项债的评估重点为资金的使用效益和实施过程的项目管理完善度。因此,下设“资金管理”“绩效管理”“综合管理”“信息披露”四个二级指标,从资金和过程控制两个角度对专项债过程阶段进行评估。

过程阶段需要强化专项债的资金拨付管理,严格细致把控资金支出进度及资金投放方向,避免资金闲置和违规挪用,以实现专项债项目资金的“自平衡”。其中,需要着重考虑专项债金融性特征及偿债风险,在专项债实施过程中实现资金的优化配置,通过对债务资金使用的规范性、时效性、执行数额准确性的高效监控,提高债务资金实际运作的效率并降低偿债风险。因此,在“资金管理”二级指标下,参照《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号),设置“资金到位率”“到位及时率”“预算执行率”“账实相符率”和“资产处置率”五个三级指标,从资金落实和资金使用两个角度对资金管理进行量化评定;在“绩效管理”二级指标下设置“范围规模”“质量控制”和“结果应用”三个三级指标,在“综合管理”二级指标下设置“质量管理”“安全管理”“档案管理”三个三级指标。此外,根据《财政部办公厅关于启用地方政府新增专项债券项目信息披露模板的通知》(财办库〔2019〕364号)和《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函〔2016〕88号)的要求,地方政府需要把专项债全生命周期内相关信息动态及时进行反馈。而且,信息披露对信用风险防范、债券市场良性发展具有重要意义,建立专项债实施过程的信息披露机制对专项债项目有效运行至关重要。本文在“信息披露”二级指标按照政策要求下设“专项债券重大事项公开”“债券资金调整用途公开”“年度

信息披露”三个三级指标。

其中,由于专项债的存储量和每年的额度使用情况也会存在一定的差异,要不断进行调整和管理。因此,设置项目目标的实现度是绩效评价体系中的重要环节,强调绩效的持续纠偏、优化,针对债券出现的不同风险,采取增收、减支、债务重组、财政重整等相应的纠偏措施。同时,各地区也应按照经济总量、税收以及负债率等指标进行整体考量,制定一个统一的标准,并对不同债务风险的警戒水平制定相应的标准。具体指标及计分标准见表3。

(三)产出阶段

产出阶段的指标用以对项目完成情况进行评价。参考《山东省省级预算支出项目第三方绩效评价工作规程》对项目产出阶段的指标设置,本文结合专项债特点,设置“产出数量”“产出质量”“产出时效”“产出成本”四个二级指标,从四个维度对项目产出进行评定。

为反映考核项目产出数量的实现程度,“产出数量”二级指标下设“主要工程数量完成率”和“辅助设置数量完成率”两个三级指标,“产出质量”二级指标下设“质量达标率”和“返工损失率”两个三级指标,从结果和过程维度分别对项目建设质量进行考察。“产出时效”旨在考核计划产出时间与实际产出时间的差异程度,下设“开工及时率”“单位工期准时率”两个三级指标。最后,由于专项债券资金使用具有有偿性,不同于一般财政资金,更需关注成本节约。为防止资金的浪费并为其他专项债额度的调整提供参考,参照《山东省省级预算支出项目第三方绩效评价工作规程》,本文设置“产出成本”二级指标,并设置“成本节约率”三级指标。具体指标设置及计分标准见表4。

表 3 专项债过程阶段绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	分值	计分标准
过程阶段	资金落实	资金到位率	1	资金到位率=100%的,得1分;资金到位率 $\leq$ 85%的,得0分;85%<资金到位率<100%的,在0-1分之间使用插值法计算。
		到位及时率	2	到位及时率=100%的,得2分;到位及时率 $\leq$ 85%的,得0分;85%<到位及时率<100%的,在0-2分之间使用插值法计算。
	资金使用	预算执行率	2	预算执行率=100%的,得2分;预算执行率 $\leq$ 85%的,得0分;85%<预算执行率<100%的,在0-2分之间使用插值法计算。
		账实相符率	2	账实相符率=100%的,得2分;账实相符率 $\leq$ 85%的,得0分;85%<账实相符率<100%的,在0-2分之间使用插值法计算。
		资产处置率	1	资产处置率=100%的,得1分;资产处置率 $\leq$ 85%的,得0分;85%<资产处置率<100%的,在0-1分之间使用插值法计算。
	绩效管理	范围规模	2	开展绩效监控的专项债项目支出金额/专项债项目支出总额 $\times$ 2分。
		质量控制	1	专项债项目开展过程中组织过专家或第三方机构对绩效目标进行集中会审的,得1分;否则,得0分。
		结果应用	1	绩效监控情况良好,或对专项债项目偏离绩效目标和预算执行进度的部分及时提出整改和预算调剂意见的,得1分;否则,得0分。
	综合管理	质量管理	2	严格执行各项质量管理制度,得2分;结合日常质量检查结果综合评定,每有一项违反质量管理规定的,扣0.2分。扣完为止。
		安全管理	2	制定或具有合法、合规、完整的项目实施相关安全管理制度的,得1分;严格执行各项安全生产制度的,得1分;结合安全生产检查结果综合评定,每有一项违反规定的,扣0.2分。扣完为止。
		档案管理	1	项目建设相关资料完整、真实,并能及时归集整理,得1分;项目建设相关资料基本完整、真实,并基本能及时归集整理,得0.5分;项目建设相关资料不完整、不真实,不能及时归集整理,得0分。
	信息披露	专项债券重大事项公开	1	专项债券存续期内,对应项目发生可能影响其收益与融资平衡能力、更换项目单位等重大事项的,专项债券资金使用部门和财政部门按照有关规定提出具体补救措施,经本级政府批准后向省级财政部门报告,并由省级财政部门公告或以适当方式告知专项债券持有人的,得1分;否则,得0分。
		债券资金调整用途公开	1	专项债券存续期内确需调整债券资金用途的,按规定履行相关程序后,由省级财政部门予以公告或以适当方式告知债券持有人的,得1分;否则,得0分。
		年度信息披露	1	发行的新增专项债券存续期内,按照模板格式,每年披露项目实际收益、项目最新预期收益等信息的,如新披露的信息与上一次披露的信息差异较大,进行必要说明的,得1分;否则,得0分。

注:资金到位率=(实际到位资金/预算资金) $\times$ 100%;到位及时率=(及时到位资金/应到位资金) $\times$ 100%;预算执行率=(实际支出资金/预算资金) $\times$ 100%;账实相符率=(已入账核算的资金总额/实际占有使用的资产总额) $\times$ 100%;资产处置率=(已履行审批手续的待处置资产价值/待处置资产价值) $\times$ 100%。

表 4 专项债产出阶段绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	分值	计分标准
产出阶段	产出数量	主要工程数量完成率	7	主要工程数量完成率=100%的,得7分;主要工程数量完成率≤85%的,得0分;85%<主要工程数量完成率<100%的,在0-7分之间使用插值法计算。
		辅助设置数量完成率	3	辅助设置数量完成率=100%的,得3分;辅助设置数量完成率≤85%的,得0分;85%<辅助设置数量完成率<100%的,在0-3分之间使用插值法计算。
	产出质量	质量达标率	7	质量达标率100%的,得7分;质量达标率≤85%的,得0分;85%<质量达标率<100%的,在0-7分之间使用插值法计算。
		返工损失率	3	返工损失率=0%的,得3分;返工损失率≥15%的,得0分;0%<返工损失率<15%的,在0-3分之间使用插值法计算。
	产出时效	开工及时率	2	开工及时率=100%的,得2分;开工及时率≤85%的,得0分;85%<开工及时率<100%的,在0-2分之间使用插值法计算。
		单位工期准时率	6	单位工期准时率的加权平均值=100%的,得6分;单位工期准时率的加权平均值≤85%的,得0分;85%<每单位工期准时率的加权平均值<100%的,在0-6分之间使用插值法计算。
	产出成本	成本节约率	2	成本节约率≥15%的,得2分;成本节约率≤-15%的,得0分;-15%<成本节约率<15%的,在0-2分之间使用插值法计算。

注:主要工程数量完成率=(主要工程实际产出数/主要工程计划产出数)×100%;辅助设施数量完成率=(辅助设置实际产出数/辅助设置计划产出数)×100%;质量达标率=(质量达标产出数/实际产出数)×100%;返工损失率=(累计返工损失金额/累计完成的总产值(工作量))×100%;开工及时率=(按照计划开工的单位工期数/总工期数)×100%;单位工期准时率=1-[(单位工期实际完成时间-合同规定单位完成时间)/合同规定单位完成时间]×100%;成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。

(四)效益阶段

效益阶段用以考察项目正常运营产生的经济效益及社会效益。地方政府专项债主要偿债来源是项目所对应的政府性基金收入或专项收入,不能使用其他项目产生的收入进行偿付,因此兼具财政性和金融性两个特征。其管理既需要符合公共财务管理的规范,又要重视债务资金的偿还情况。对于公共资金的绩效管理,应重视其资金使用效果,考察其产生的社会及环境影响。对于金融性资金使用效果的评价,应重视项目实际运转所产生的收益,避

免其产生对地方财政的依附性。因此,本文设置“经济效益”“社会影响”“环境管理”和“审计、巡视情况”四个二级指标,从四个维度对专项债的效益进行评定。

首先,专项债具有一定的盈利能力,需要通过公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息。因此,“经济效益”二级指标下设“经济内部收益率”和“项目收益覆盖本息倍数完成率”三级指标,以考量项目的国民经济效益和可清偿能力。政府专项债务由于其财政性特征,应通过绩效评价考察其

对社会效益方面的集中影响。参考《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号)中的《项目支出绩效评价共性指标体系框架》并考虑专项债项目建设的实际,在“社会影响”二级指标下设置“新增就业人员数量”“社会荣誉情况”“重大诉讼、公众舆情与群体性事件情况”和“公众满意度”四个三级指标。^[13]同时,专项债项目必然会由于经济活动而对生态环境带来相关影响,绩效评价指标也需对项目

实施可能存在的污染治理、生态建设、环境维护等方面进行考评。同时,在专项债建设过程中应避免对环境产生负面影响,本文在“环境管理”二级指标下设置“污染治理投入率”和“工业固体废弃物综合利用率”三级指标。最后,参照《省级财政部门预算绩效管理考核评分表》,在“审计、巡视情况”二级指标下设置“审计、巡视等发现的问题”三级指标。具体指标及计分标准见表5。

表5 专项债效益阶段绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	分值	计分标准
效益阶段	经济效益	经济内部收益率	5	经济内部收益率 $\geq$ 社会折现率,得5分;否则,得0分。
		项目收益覆盖本息倍数完成率	10	项目收益覆盖本息倍数完成率 $\geq 100\%$,得10分; $90\% \leq$ 项目收益覆盖本息倍数完成率 $< 100\%$,得8分; $80\% \leq$ 项目收益覆盖本息倍数完成率 $< 90\%$,得6分; $70\% \leq$ 项目收益覆盖本息倍数完成率 $< 80\%$,得4分; $60\% \leq$ 项目收益覆盖本息倍数完成率 $< 70\%$,得2分;项目收益覆盖本息倍数完成率 $< 60\%$,得0分。
	社会影响	新增就业人员数量	2	项目建设新增了较多就业人员,得2分;项目建设新增了少量就业人员,得1分。注:根据项目规模确认新增较多、少量就业人员的标准。
		社会荣誉情况	2	项目建设期间获得了相关社会荣誉称号的,得2分;否则,得0分。
		重大诉讼、公众舆情与群体性事件情况	2	项目建设期间每受到一次重大诉讼,扣0.5分,扣完为止;项目建设期间每发生一次负面公众舆情与群体性事件扣0.5分,扣完为止。
		公众满意度	2	公众满意度 $\geq 95\%$ 的,得2分;公众满意度 $\leq 80\%$ 的,得0分; $80\% <$ 公众满意度 $< 95\%$ 的,在0-2分之间使用插值法计算。
	环境管理	污染治理投入率	2	项目污染治理投入合理,得2分;项目污染治理投入过少,得1分。注:根据项目污染治理规模确认项目污染治理的标准。
		工业固体废弃物综合利用率	2	工业固体废弃物综合利用率 $\geq 98\%$ 的,得2分;工业固体废弃物综合利用率 $\leq 50\%$ 的,得0分; $50\% <$ 工业固体废弃物综合利用率 $< 98\%$ 的,在0-2分之间使用插值法计算。
	审计、巡视情况	审计、巡视等发现的问题	8	主要包括审计、巡视、媒体等发现并核实的“三保”不到位、违规违纪等问题。按照逆向计分,发现问题越少得分越多。具体分优、良、中、较差、差5档计分,优8分,良6分、中4分、较差2分、差0分。

注:项目收益覆盖本息倍数完成率=(实际项目收益覆盖本息倍数/项目立项目标项目收益覆盖本息倍数) $\times 100\%$;污染治理投入率=(污染治理投入/项目总投入) $\times 100\%$;工业固体废弃物综合利用率=[工业固体废弃物综合利用量/(工业固体废弃物产生量+综合利用往年贮存量)] $\times 100\%$ 。

四、专项债绩效评价指标体系应用的政策建议

基于前文构建的专项债绩效评价指标体系,还需从指标体系实际应用的层面逐步提高专项债绩效评价的可操作性,并通过指标对地方政府债务管理进行科学引导。本文所设计的绩效评级体系为地方政府专项债实施效果的量化提供了基础,地方政府可以在该研究基础上进行深入的探索及改进,以防范风险、优化结构、提高效率,使专项债切实发挥效益。具体来说,主要包括以下三个方面:

(一)开展专项债动态绩效评价,强化绩效评价结果的应用

1.动态持续跟踪专项债绩效评价结果

专项债绩效评价工作的归宿就是应用绩效评价结果,评价结果影响着下一阶段专项债的执行水平,也影响着绩效评价的连续性。只有持续化跟踪专项债的绩效评价结果,才能保证地方政府专项债项目的建设质量。从绩效评价结果察觉专项债对应专项项目出现的问题,如果因内外部环境变化导致专项债无法偿还本金和利息,要及时分析原因,消除专项债偿付风险。因此,本文所设计的绩效评价指标不仅仅是事后评价,也是一种事中监控,以此可提高地方政府资金使用的效率及可持续性。

2.建立专项债项目不良绩效评价结果整改机制

要强化绩效评价结果的引导作用,针对结果反映的问题制定相关的整改措施,确保效果落到实处。这一方面要求建立全流程、多角度的综合性法

律法规体系,并对违反相应法律法规的责任人给予处罚。当专项债绩效评价结果存在问题时,可以根据评价指标落实到相应管理人员,用制度来制约相关人员行为,使项目主体更好的承担受托财务责任,实现市场背景下专项债使用效率的提升。另一方面,也需要建立合理的内部控制机制,对绩效评价结果较差的项目进行管理,尤其当专项债项目在决策环节得分不合格时,应建立健全完善的整改或重新讨论程序。

(二)利用绩效评价构建专项债风险预警机制,防范专项债偿债风险

1.对专项债项目进行全过程资金监管及风险监控

地方政府专项债发行时间长且需要通过项目收益进行偿还,存在较大的偿还风险。目前,专项债仍然存在投资标准不一、投入效率不高、缺乏市场约束的问题,利用全过程绩效评价的方式对专项债项目资金监管及风险监控具有重要意义。这不仅要求在专项债入库阶段进行严格的监察,实现科学立项,也应该注重深化各级政府部门之间的协作,合理统筹、动态追踪资金的使用,避免资金的违规使用或闲置。在本文设计的绩效评价指标体系中,该因素主要通过审计和巡视进行考核,因此,专项债应该建立完善的监督审计机制。但除了完善监督审计机制,还应注重主体的自控自查机制和第三方机构稽核机制的完善,以全方位地保障资金监督机制的科学性。

2.重视专项债审批、使用、偿还制度

在实际运作中,地方政府对专项债的管理仍不到位,这导致专项债在发行、使用、偿还各个阶

段都会产生非规范性操作,从而进一步引发债务风险。一方面,应在绩效评价过程中加强对专项债项目的审批管理,注重项目在决策阶段的评价指标得分并建立相应管理制度,从源头杜绝各种巧立名目的专项债。在专项债的使用上,还应进一步细化债券使用的范围及要求,对实际工作中专项债的使用内容进行细化,防止使用过程中的违规行为,通过绩效评价结果筛选出资金使用及偿还中可能存在风险的项目,以减少专项债项目的偿债风险。

(三)推动信用评级建设,加强信息披露制度完善

1.提高信用评级的专业化程度

地方政府应该做到对偿债来源进行具体分析,从预期收益、资金来源、收益的可偿债时间等多维度进行分析及评级。而且,专项债的信用评级体系应逐步向商业信用评级过度,提高信用评级的专业化程度。此外,应防止专项债发行人与评级机构产生不正当合作,影响决策阶段对专项债项目考核的客观性。本文对专项债决策阶段的绩效评价体系就着重考虑了信用评级的过程及结果对专项债后续实施的影响。

2.加大专项债信息披露力度

《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2020〕36号)提出,地方财政部门需加大专项债信息披露力度,充分披露对应项目详细情况、项目收益和融资平衡方案、第三方评估意见等。且地方债存续期内,须在规定时间内对专项债上一年度的收益相关信息进行披露,若相邻年度间披露信息差异较大,需进行进一步说

明。在专项债发行及使用的全过程中,信息披露可以帮助决策者做出正确的价值判断,解决发行过程中信息不对称的问题,提高债券市场效率及政府公信力,并有助于加强对专项债资金的监督。本文的绩效评价指标中就建立了全生命周期的信息披露机制,对专项债实施过程中相关信息的动态、完整、及时反馈进行评价。同时,政府部门在信息披露过程中,也应保证信息披露主体和内容的全面性和规范性,注重信息披露的及时性和动态性,并保持信息披露方式的多样性。

参考文献:

- [1] 吉富星.专项债绩效管理的制度环境和运行体系优化研究:基于不确定性视角[J].财政研究,2020(7):67-78.
- [2] 考燕鸣,王淑梅,马静婷.地方政府债务绩效考核指标体系构建及评价模型研究[J].当代财经,2009(7):34-38.
- [3] 金荣学,宋菲菲.我国地方政府债务支出的绩效评价研究述评[J].行政事业资产与财务,2014(13):27-28+30.
- [4] 闫坤,冯明.以“一风险+两效率”为主线的地方政府债务绩效评价研究[J].中国财政,2020(2):53-55.
- [5] 宓燕.地方政府债务绩效评价指标体系研究[J].经济与管理,2006(12):64-67.
- [6] 金荣学,毛琼枝.基于主成分与数据包络组合法的地方政府债务绩效评价[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2017,56(3):55-61.
- [7] 杨宝昆,刘芳.地方政府债务绩效管理的思考[J].新理财(政府理财),2019(10):32-34.
- [8] 金荣学,宋菲菲.地方政府性债务支出绩效评价方法比较[J].当代经济,2015(19):112-113.
- [9] 陈业华,邓君.地方政府融资债务绩效的评价[J].统计与决策,2015(10):54-57.
- [10] 王泽彩.加强地方政府债务绩效管理的几点思考[N].中国财经报,2019-11-02(7).

【责任编辑 张经纬】