

我国地方政府债务绩效管理体系的构建及展望

郑方方 陈素云 蒋格格

(河南农业大学,郑州 450000)

内容提要:我国地方政府债务治理已由数量治理迈入绩效治理。完善地方政府债务绩效管理体系有助于提升地方政府债务治理效能,优化政府债务绩效水平。本文将地方政府债务绩效分解为地方财政部门债务管理绩效和债务项目资金绩效两个层面,构建涵盖项目单位、项目主管部门、地方财政部门在内的债务全过程绩效管理框架,并将以上级财政部门、地方审计部门、地方人大为主体的债务绩效协同监督机制纳入债务绩效管理体系。

关键词:地方政府债务 债务治理 债务绩效管理 绩效优化

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0024-08

一、引言

《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)发布后,为落实全面实施预算绩效管理的要求,财政部下发《关于做好2018年度地方政府债务管理工作的通知》(财预〔2018〕34号)提出,建立健全“举债必问效、无效必问责”的政府债务资金绩效管理机制,实施债务绩效管理。这既是当下预算绩效理念在政府债务预算管理中的贯彻与践行,也是地方政府债务治理发展的必然。基于文献梳理发现,早期对地方政府债务治理问题的研究聚焦于举债融资制度的合理性与债务风险控制方面。建立地方政府债券发行制度作为规范地方政府举

债、防控地方债务风险的一项关键举措,已由2014年修订后的《预算法》立法实施。既然允许地方政府举债,对政府债务资金效益的要求便成为地方政府债务治理的重要方面,债务治理问题的研究重心也逐步转向债务绩效评价与绩效提升。

地方政府债务绩效水平的提升建立在完善的债务绩效管理体系基础之上,而已有围绕地方政府债务绩效的研究主要关注地方政府债务支出效率的测度与影响因素、地方政府债务绩效评价指标体系的构建等方面,很少有对债务绩效管理体系的系统探讨。本文在回顾文献、辨析概念及访谈实务专家的基础上,将地方政府债务绩效分解为地方财政部门债务管理绩效和债务项目资金绩效两个层面,

[收稿日期]2022-06-22

[作者简介]郑方方,经济与管理学院讲师,研究方向为政府会计与地方政府债务;陈素云,经济与管理学院教授,博士生导师,研究方向为食品安全与内部控制;蒋格格(通讯作者),经济与管理学院讲师,研究方向为地方政府债务风险。

[基金项目]2022年度河南省重点研发与推广专项(软科学研究)“河南省地方政府债务风险管理研究”(项目编号:222400410632);2022年度河南省高校人文社会科学研究一般项目“河南省地方政府债务风险评估与控制机制研究”(项目编号:2022-ZZJH-032)。

进而构建涵盖项目单位、项目主管部门、地方财政部门在内的债务绩效管理框架,并将以上级财政部门、地方审计部门、地方人大为主体的债务绩效监督机制纳入债务绩效管理体系。最后,本文对建立我国地方政府债务管理体系作了进一步的展望,以期对地方政府债务治理效能与债务绩效水平提升提供有益参考。

二、文献回顾与概念界定

构建完善的地方政府债务绩效管理体系,首先要明确界定地方政府债务绩效管理的内涵。而迄今为止,仅就地方政府债务的统计口径,国内实务应用和学术研究中的界定就多达12种^①,且对地方政府债务绩效问题的研究多侧重于债务支出效率的测度与外部影响因素的探讨。对地方政府债务内涵的界定不清晰、对地方政府债务绩效的认识不全面,必然导致对债务绩效管理的认知不透彻,债务绩效管理体系的建立也无从谈起。

(一)地方政府债务内涵的界定

目前,国内实务应用和学术研究中使用的地方政府债务统计口径繁多^①,其中以“地方政府债务”和“地方政府性债务”两个概念的混用和误用最为

常见。2014年新《预算法》颁布实施前,“地方政府性债务”概念的使用更为普遍。审计署3次发布的地方政府债务审计公告中均使用了“地方政府性债务”表述,并将其划分为政府负有偿还责任的债务、负有担保责任的或有债务和可能承担一定救助责任的其他相关债务3类。^②《关于加强地方政府性债务风险应急处置预案》(国办函〔2016〕88号)中则同时出现“地方政府债务”与“地方政府性债务”两种概念表述,且其概念内涵与毛捷和徐军伟(2018)的界定一致。^③二者的内涵区分见图1所示。

一些学者认为,随着我国地方政府债务治理的法治化、科学化和透明化,“地方政府性债务”这一口径将失去沿用意义^②。但事实上或有债务风险的监管和隐性债务风险的防范将始终是我国地方政府债务治理不可忽视的重要部分和关键难点^③。国内学术研究中使用的“地方政府债务”概念通常指广义的政府债务范畴^{④-⑤}。也有一些文献中使用的“地方政府债务”仅指地方政府债券^{⑥-⑧}。

(二)地方政府债务绩效相关研究

目前,有关地方政府债务绩效的研究中,学者大多基于财政支出绩效评价的4E原则与投入产出

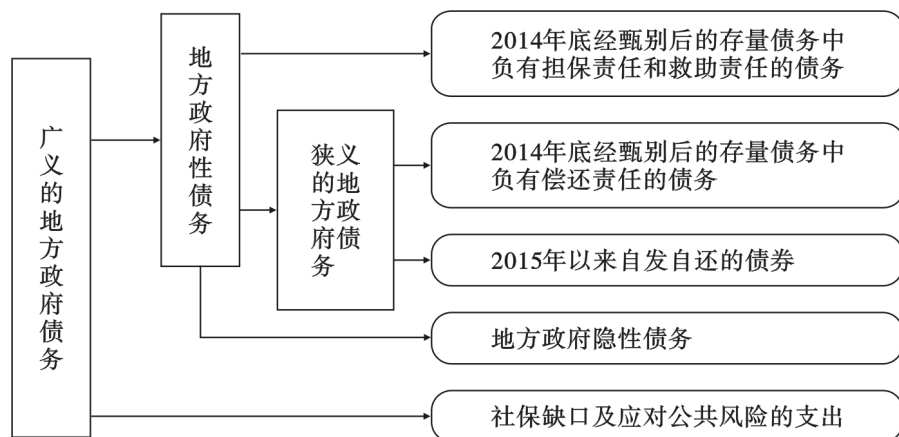


图1 地方政府债务与地方政府性债务的内涵区分

①常见的地方政府债务统计口径包括地方债、地方政府债券、地方政府债务、地方政府性债务、城投债、融资平台公司债务、地方政府显性债务、地方政府隐性债务、一般债务、专项债务、一般债券和专项债券。

②2011年6月审计署公布《2011年第35号：全国地方政府性债务审计结果》；2013年6月，审计署发布《2013年第24号公告：36个地方政府本级政府性债务审计结果》；2013年12月审计署公布《2013年第32号：全国政府性债务审计结果》。

③国办函〔2016〕88号文中,“地方政府性债务”包括政府债务和或有债务,其中政府债务包括政府债券和除地方政府债券外的其他存量政府债务;或有债务包括政府提供担保的债务和政府承担救助责任的债务。同时,本文在当前的政策环境下,暂时将“地方政府隐性债务”列入“地方正府性债务”口径中。

理论,将债务支出绩效分解为外部结果绩效和内部过程绩效^①,进而以投入、过程、产出和外部效应为一级指标构建评价体系对债务支出效率进行测度^[9-10]。也有一些学者选取不同的投入产出指标,运用 DEA 模型对债务支出效率进行评估^[11-15]。在测度债务支出绩效水平的基础上,学者们进一步研究了政府债务规模^[14]、地区经济发展水平^[15]、地方竞争程度^[16]及政府审计^[17-18]对债务绩效水平的影响。

不难发现,现有研究大多基于外部因素视角探讨其对地方政府债务绩效的影响,却忽视了地方财政部门债务管理水平等内部管理因素对政府债务绩效的重要作用,如由地方财政部门负责的同级地方政府的债务预算管理情况、债务管理配套制度建设情况、债务运行管理情况、债务管理能力建设情况以及债务风险预警和应急处置情况等都将对政府债务绩效水平产生重要影响。^②此外,美、日等国地方公债融资经验还表明,政府债务资金使用效率

的高低不仅取决于债务管理制度体系的完备性和实际执行效率,更关键在于债务项目决策的民主化和项目管理的科学化。

(三)债务绩效管理内涵的界定

随着债务绩效问题研究的不断深入,一些学者对地方政府债务绩效管理进行了概念界定^[19]。薛菁认为债务绩效管理是以政府债务的可持续为目标,围绕债务风险防控而进行的管理活动^[9]。冀云阳将债务绩效管理分解为债务预算管理、绩效管理和项目管理三部分,提出债务绩效应包括覆盖债务运行全过程的债务管理绩效和全生命周期的债务项目绩效^[19]。2021年,财政部颁布的《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号)对项目资金绩效管理的内涵作出明确表述,将其定义为涵盖事前绩效评估、事中绩效运行监控和事后绩效评价的全过程管理。具体定义表述见表1所示。

对债务绩效管理内涵的把握应当注意两点:一

表1 现有文献对“债务绩效管理”的定义表述

薛菁(2014)	政府结合其所拥有的资源及产出绩效水平,对所承担的债务进行有效的风险防控,以最大程度减少债务风险损失,从而提高政府融资计划可靠性、债务规模合理性、债务偿还及时性,保证政府可持续发展的一种管理活动。
冀云阳(2021)	以地方政府债务为对象,将绩效理念和方法融入地方政府债务运行全过程及债务项目全生命周期的预算管理模式,主要由债务预算管理、绩效管理和项目管理三部分构成。
“财预〔2021〕61号”文件	本办法所称绩效管理,是指财政部门、项目主管部门和项目单位以专项债券支持项目为对象,通过事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等环节,推动提升债券资金配置效率和使用效益的过程。

是区分“债务绩效管理”与“债务管理绩效”。债务管理绩效指各级地方财政部门债务管理工作的成效。部分学者将债务管理绩效评价指标体系用于对债务项目资金绩效或整体债务绩效水平进行测度是不全面、不合理的^[20]。二者在评价主体、评价对象、评价目标及评价内容等方面存在差异。如安徽省财政厅《关于开展2015年度新增地方政府债券资金绩

效评价工作的通知》(财债〔2016〕136号)明确其评价对象是各市、县(区)使用新增债券资金实施的项目,评价内容包括项目进度、完成投资额情况、项目资金到位情况及项目产出与效果等。杨宝昆和刘芳(2019)特别强调各地方财政部门出台的债务管理绩效评价指标体系是从其履职履责角度出发设计的,与以项目实施方为主的债务资金使用方、申请方、偿还者及行业主管部门进行的内部绩效评价存在较大差异^[7]。具体差异见图2所示。

二是明确债务风险与债务绩效的关系。刘尚希(2014)强调地方政府债务风险不在于债务规模本

①外部结果绩效包括经济性和公平性,内部过程绩效包括配置效率、使用效率和管理效率在内的效率性。

②具体可参看河北省《省对市、县政府债务管理工作绩效评价办法(试行)》(冀财债〔2016〕38号)和陕西省《陕西省政府债务管理绩效评价暂行办法》(陕财办预〔2018〕109号)。

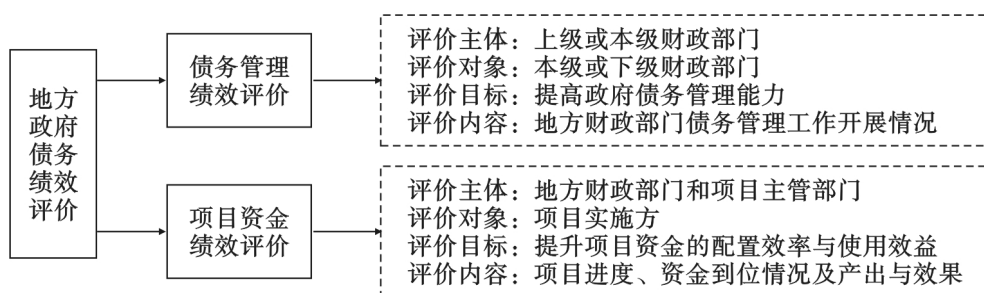


图2 地方政府债务管理绩效评价与项目资金绩效评价

身而在于债务使用的绩效,对债务使用绩效的评估是防控债务风险的重心所在^[21]。现有文献构建的债务绩效评价指标体系均将债务风险相关指标包含在内。本文认为债务风险内含于债务绩效。可控的债务风险水平是实现债务绩效的基本前提和必要保障,反之债务风险水平也受债务资金配置效率和使用效益的影响。地方政府债务绩效管理,一方面可以抑制地方政府的过度举债动机,控制举债规模,另一方面可以提高债务资金的使用效益,提高地方政府债务偿还能力^[22]。

鉴于地方政府或有债务的监管和隐性债务的防范依然是地方财政部门债务管理绩效的重要评价内容,本文倾向于就广义的地方政府债务范畴构建债务绩效管理体系。本文认为地方政府债务管理绩效与债务项目资金绩效共同构成地方政府债务绩效,即地方政府债务绩效的优化既有赖于财政部门的债务管理能力与成效,也离不开债务项目资金绩效的提升,二者相互促进、协同发展。

三、地方政府债务绩效管理体系的构建

基于对债务绩效管理内涵的界定,本文认为,对地方政府债务中自2015年以来自发自还的债券类债务应从地方政府债务管理绩效和债务项目资金绩效两方面入手,对广义地方政府债务中的其他债务应主要从地方政府债务管理绩效入手。本文首先以自发自还的债券类债务为对象构建项目资金全过程绩效管理机制,而后构建以上级财政部门、地方审计部门及地方人大为主体的债务绩效协同监督机制,最后将二者结合构建地方政府债务绩效

管理体系。

(一)债务项目资金全过程绩效管理机制的构建

就地方政府自发自还的债券类债务,债务绩效管理的内容应包括资金方面的管理和项目方面的管理,即债务的借、用、还和责、权、利高度统一,且工程实施与项目资金、物资管理之间应有效衔接,不能脱节。对专项债券项目应建立财政、发展改革委和项目主管部门三方协同的项目协调推进机制,对于项目资金绩效管理,各级财政部门主要起督促指导作用,绩效管理工作的具体实施由项目主管部门和项目单位负责。一级财政部门主要对同级和下级地方政府总体债务风险水平和配置效率负责,项目主管部门和项目单位主要对使用效益负责。

债务项目资金全过程绩效管理应当包括事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理与评价结果应用五大环节(见图3)。事前绩效评估与绩效目标管理环节,应分领域、分行业、分层级建立地方政府债券项目库,严格项目的入库和出库。省级财政部门应强化项目入库评估与发行审批,并依靠各级财政部门、项目主管部门及财政部驻各地监管局等开展监督检查,且各级人大具有对地方政府债务的监督责任。由地方财政部门负责债务预算的编制和执行、项目的考察论证、效益评估与偿债能力分析,跟踪监督项目资金使用情况。绩效运行监控环节,由省级财政部门和项目主管部门依据设置的绩效目标,对绩效目标实现程度和预算执行进度进行跟踪管理和督促检查。绩效评价管理环节,一级财政部门既是本级公共部门和预算单位

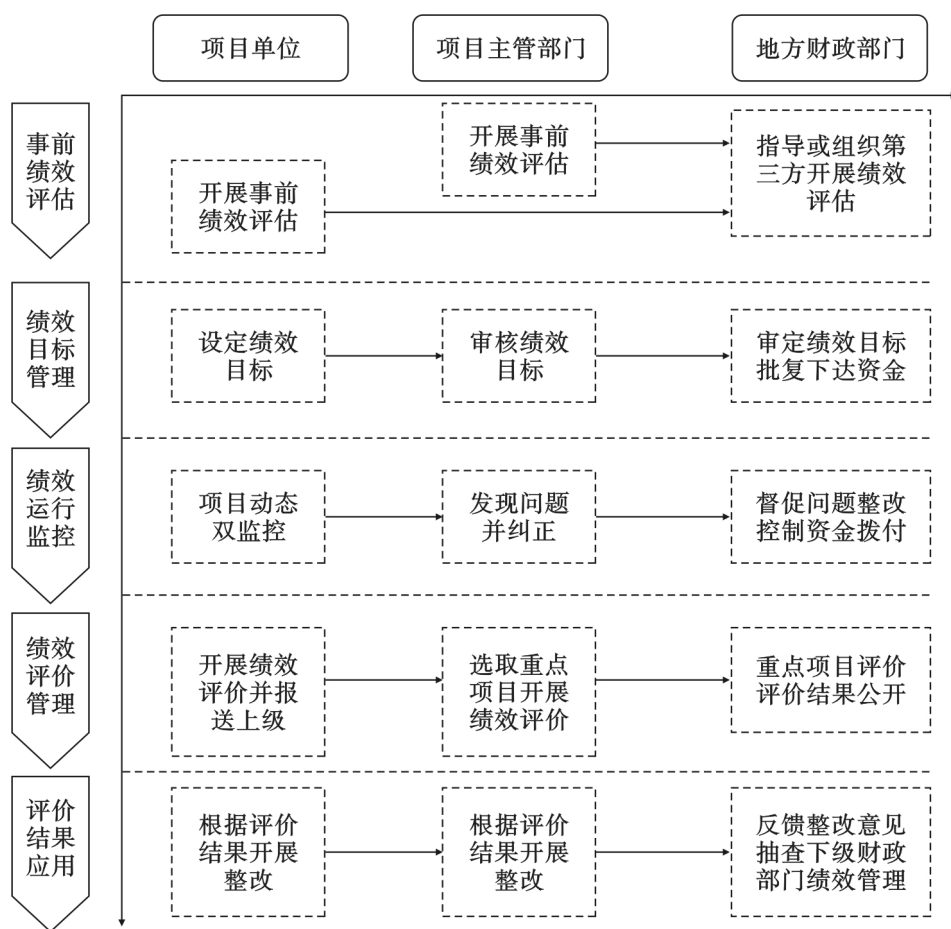


图3 地方政府债务项目资金全过程绩效管理机制

债务资金使用的监督管理主体,同时也是上一级财政部门的监督对象。通过对一级财政部门的债务管理绩效进行评价来降低上下级财政部门间的信息不对称,通过同级财政部门对公共部门进行的项目绩效评价来降低财政部门与公共部门之间的信息不对称。评价结果应用环节,由地方财政部门依据评价结果反馈整改意见,并对下级财政部门绩效管理情况进行抽查,项目主管部门和项目单位进行整改。

值得注意的是,当前财政部门、发展改革委、项目主管部门和各项目单位对债务绩效管理的理解程度参差不齐,各部门仅将债务绩效管理作为一项工作程序,而并未将绩效与责任理念真正贯彻到工作中去。因此,应同时建立发债项目的决策者一贯责任制,对债券发行和项目管理中存在的违纪行为、决策失误追究责任。

(二)债务绩效管理协同监督机制的构建

地方政府债务绩效的提升除需要建立完善的债务全过程绩效管理机制外,还应强化债务绩效管理监督机制建设。地方政府债务绩效管理是一项系统工程,就上下级财政部门间的委托代理关系而言,由于二者面对的是同样的政治激励制度,且下级财政部门的政绩也是上级财政部门政绩的构成部分,二者的决策行为往往是相互强化的^[23],因而单独依靠财政监督难以实现对债务绩效管理的有效监管。一些学者研究了地方政府债务审计对政府债务风险的抑制作用,如仲杨梅和张龙平(2019)、张曾莲和岳菲菲(2021)等,但当前地方审计部门对政府债务的监督仍更多关注债务规模和债务风险问题,对债务绩效的监督明显不足。还有一些学者研究了地方人大对政府债务的监督作用,如蔡芳宏

(2019)、肖鹏(2021)等,研究发现法律赋予地方人大审查监督地方政府债务的权力,但从现实情况看其监督作用并未得到有效发挥,其对财政收支预算与决算的审议大多流于形式。基于此,就地方政府债务绩效管理监督机制而言,除发挥地方财政部门的财政监督作用外,还应强化地方审计部门及地方人大的债务绩效监督职能,构建以三者为主体的协同监督机制。

如图4所示,本文构建了由上级财政部门、地方审计部门及地方人大形成的“三位一体”债务绩效管理协同监督机制。一是财政监督方面。省级财政部门对下级财政部门的债务绩效管理监督除定期对下级财政部门开展债务管理绩效评价外,还应对其债务绩效管理工作进行抽查,必要时选取部分重点项目开展绩效评价并督促下级财政部门按照

债务管理绩效评价、债务绩效管理工作的抽查及重点项目绩效评价中发现问题及时整改。二是审计监督方面。在债务绩效治理背景下应由地方审计部门定期实施对地方政府债务整体绩效的审计和对专项重点债务项目绩效的审计。三是人大监督方面。2021年8月,中共中央办公厅印发了《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见》,明确提出加强地方人大对政府债务的全口径审查和全过程监管责任,审查监督范围包括政府债务限额总规模、债务限额分配是否合理、债务资金投向是否符合党中央方针政策和经济社会发展实际,债务资金有无挪用、长期闲置、损失浪费情况等,在强化地方人大对政府债务预决算执行审查职责的基础上特别强调其对债务绩效的审查监督责任。

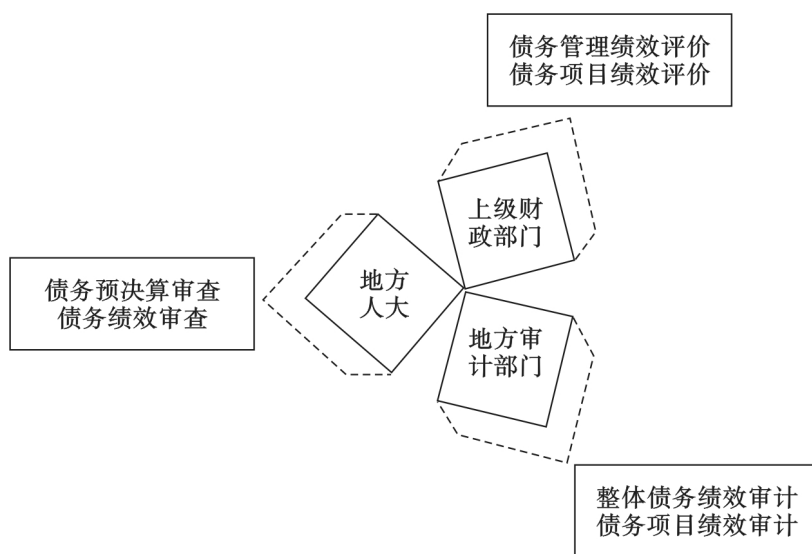


图4 “三位一体”的地方政府债务绩效管理监督机制

(三)地方政府债务绩效管理体系的构建

结合地方政府债务项目资金全过程绩效管理流程与债务绩效管理协同监督机制,本文构建的债务绩效管理体系,见图5所示。地方财政部门、项目主管部门及项目单位作为债务项目资金全过程绩效管理的主体,协同推进项目资金绩效管理。其中,地方财政部门主要负责同级政府地方债务管理和督促指导债务项目绩效评价工作,项

目主管部门主要负责项目运行与项目绩效目标的监控,项目单位主要负责项目运行管理,并对债务资金使用与实际产出负责。与此同时,由上级财政部门、地方审计部门及地方人大对债务绩效管理过程实施协同监督。其中,上级财政部门主要通过债务管理绩效评价与债务项目绩效评价实施财政监督,地方审计部门主要通过通过对同级政府整体债务绩效审计与债务项目绩效审计实施审计监

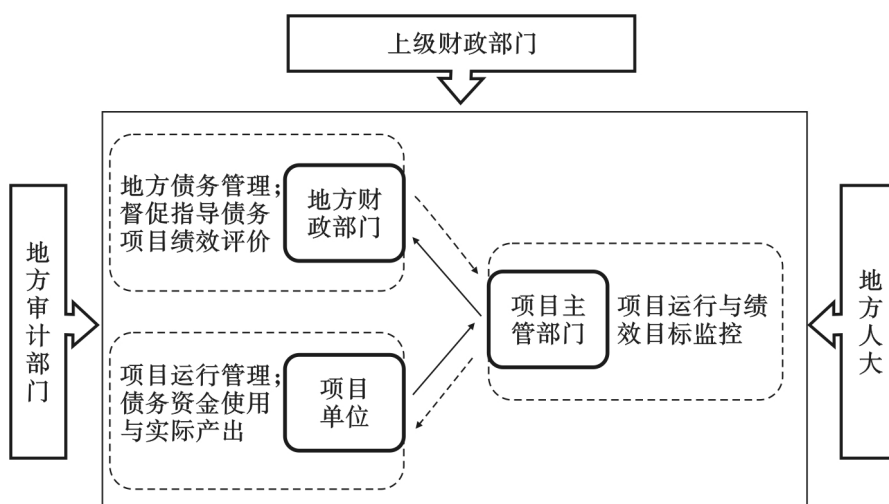


图5 地方政府债务绩效管理体系

督，地方人大主要通过对同级政府债务预决算审查与债务绩效审查实施人大监督。

四、完善地方政府债务绩效管理体系的展望

(一)加快构建分领域、分行业、分层次的债务绩效评价体系

当前，债务绩效评价的难点在于项目产出效益的复杂性和绩效评价结果的差异性。产出效益的复杂性方面，地方政府债务资金的产出效益往往既有有形的产出与经济效益，也有无形的产出及社会效益，且产出通常具有滞后性和外溢性，这就导致项目产出效益衡量的完整性和准确性难以保证，继而影响债务绩效评价结果的客观性。绩效评价结果的差异性方面，由于对投入、过程及产出指标的选取及指标权重赋值方法各异且主观性较强，缺乏系统性指导，导致相同或相似项目的债务绩效评价结果不具有可比性，丧失决策价值。

考虑到不同地区发展的不均衡和不同行业项目间的差异性，当务之急是构建分领域、分行业和分层次的债务绩效评价体系，同时对各项指标权重给予指导性规范，以确保债务绩效评价结果在一定区域范围内具有可比性，进而有效发挥绩效评价结果对债务资金配置的决策价值。鉴于债务绩效评价

体系构建的系统性和复杂性，可由第三方专业咨询和评价机构参与绩效评价指标体系的设计与项目绩效指标库的构建并持续加以更新完善。

(二)推进政府会计改革，全面反映政府债务成本与绩效信息

20世纪70年代末，西方政府会计改革兴起，其关键动因就是政府债务规模的膨胀和财政风险的加剧。以国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》(国发[2014]63号)为标志，我国政府会计改革已于2014年正式启动。权责发生制政府会计输出的债务信息、项目成本信息和绩效产出信息为防控债务风险、开展债务绩效评价提供了信息基础。一方面，权责发生制政府会计能够提升债务项目的收入确认与成本费用归集分配的合理性；另一方面，权责发生制政府会计提供的历史的、可比的项目成本信息有助于更准确的项目预算，进而有利于项目成本管理和绩效评价。债务绩效管理的实施需要政府成本会计和政府管理会计提供项目成本管理与绩效管理信息和方法，因此，应从服务债务绩效管理的需求出发持续深化政府会计改革，加快推进政府成本会计和政府管理会计建设。

(三)强化债务信息披露，加大债务绩效管理监督力度

随着地方政府债务治理法治化、科学化和透明

化的推进,我国地方政府债务治理模式已由行政控制模式向规则控制和市场控制机制转变,而市场原则的核心即是信息的充分披露。上级财政部门、地方审计部门、地方人大以及社会公众对地方政府债务绩效管理工作进行有效监督的前提是其能够围绕债务预算编制、执行和事后监督展开信息收集以全面及时掌握债务各项信息,因此必须建立地方政府债务全生命周期信息披露制度,及时披露债券发行、项目运行、债券资金还本付息、绩效管理等关键环节信息。2018年12月,财政部颁布的《地方政府债务信息公开办法》(财预〔2018〕209号)中对地方政府新增一般债券发行公开、新增专项债券发行公开、重大事项公开、债券资金调整用途公开等多项债务信息公开作出明确要求,2019年12月,财政部办公厅下发《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),进一步提出要加强地方政府债券信息披露管理,提高信息披露质量。在地方层面,山西省于2020年4月起率先启用地方政府债券新增专项债券标准化信息披露模板,将关键信息表格化,详细披露债券存续期内所有项目分年收益情况及项目最新预期收益等信息,如新披露的信息与上期披露的信息差异较大则进行必要的情况说明,以此更好满足投资者对专项债券核心信息的关注和获取,值得国内其他省份借鉴。

参考文献:

- [1] 毛捷,徐军伟.中国地方政府债务问题研究的现实基础——制度变迁、统计方法与重要事实[J].财政研究,2019(1):3-23.
- [2] 郭玉清,毛捷.新中国70年地方政府债务治理:回顾与展望[J].财贸经济,2019,40(9):51-64.
- [3] 赵治纲.我国地方政府债务管理框架的重构与风险防范——基于政府会计和债务管理融合的视角[J].求索,2021(2):141-150.
- [4] 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.
- [5] 龚强,王俊,贾坤.财政分权视角下的地方政府债务研究:一个综述[J].经济研究,2011,46(7):144-156.
- [6] 王泽彩.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).
- [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] 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.
- [9] 薛菁.地方政府债务绩效管理:评价机制与实施基础[J].太原理工大学学报(社会科学版),2014,32(2):44-47.
- [10] 张吉军,金荣学,张冰妍.高质量发展背景下地方政府债务绩效评价体系构建与实证——以湖北省为例[J].宏观质量研究,2018,6(4):32-44.
- [11] 陈平,欧阳洁.地方政府债务支出效率评估研究——基于超效率DEA模型的分析[J].财政监督,2016(23):78-83.
- [12] 仲凡.基于风险与绩效相关性的地方政府性债务管理研究[J].财政研究,2017(3):20-32.
- [13] 赵桂芝,冯海欣.新预算法下我国地方政府债务使用绩效的区域差异与对策启示[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2019,47(2):38-46.
- [14] 李一花,元艳萍,祝婕.人大预算监督能改善地方政府债务支出效率吗[J].财政研究,2019(11):37-50.
- [15] 金荣学,徐文芸.中国地方政府债务支出效率研究——基于CRITIC赋权和产出滞后效应分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020,59(1):54-61.
- [16] 洪源,陈丽,曹越.地方竞争是否阻碍了地方政府债务绩效的提升?——理论框架及空间计量研究[J].金融研究,2020(4):70-90.
- [17] 尹启华.政府综合财务报告审计框架的构建研究[J].南京审计大学学报,2017,14(1):95-101.
- [18] 潘俊,王禹,景雪峰,余一品.政府审计与地方政府债券发行定价[J].审计研究,2019(3):44-50.
- [19] 冀云阳.新时代地方政府债务管理改革研究:从预算管理到绩效治理[J].经济学家,2021(2):62-70.
- [20] 张羽,于谦龙.地方政府债务绩效管理研究——以上海市为例[J].财会研究,2019(6):12-16.
- [21] 刘尚希.地方政府性债务风险不是来自债务本身[J].中国党政干部论坛,2014(2):68.
- [22] 徐晓雯,陶蕾伊.预算绩效视角下地方政府债务管理研究[J].公共财政研究,2019(3):65-75.
- [23] 唐云锋.我国地方政府债务的扩张机制研究——基于委托代理理论框架下的分析[J].财经论丛(浙江财经学院学报),2006(2):54-59.

【责任编辑 寇明风】