

地方政府债务绩效管理的现实基础与实现路径

郑方方 陈素云

(河南农业大学,郑州 450000)

内容提要:2015年新《预算法》实施后,地方政府债券尤其是专项债券已成为地方政府融资的主力军。作为有偿使用资金,发债资金的“借、用、管、还”全过程管理既要注重合规性,更要注重经济性、效益性和效果性。2018年财政部发文明确提出建立健全地方政府债务资金绩效管理机制后,以山东、安徽为代表的部分省份已开展专项债券资金绩效评价工作探索。我国地方政府债务绩效管理已具备一定的制度基础和技术基础,但地方政府官员的绩效意识仍待加强,科学的债务预算机制与有效的债务绩效评价机制亟需建立,与绩效评价结果相匹配的奖惩机制必须强化。

关键词:地方政府债券 债务绩效管理 债务预算 绩效评价

中图分类号:F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0022-09

一、引言

2015年新《预算法》颁布实施后,地方政府独立发债主体资格得以确立,中央政府“代发”时代结束。在积极财政政策和稳健货币政策的指引下,国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕35、62、89、97号文及财预〔2018〕28号文、财库〔2019〕23号文等系列制度文件发布^①,我国地方政府债券规模迅速扩张。截至2020年9月,地方债

存量规模达25.37万亿,远超19.10万亿国债存量规模,较2015年地方政府债务余额16万亿上涨58.56%。财政部官方数据显示(见表1),2016年全国地方政府债券发行规模达6.05万亿,2015年—2019年平均发行规模为4.55万亿,2020年前9个月已完成5.68万亿债券的发行。一方面是经济下行背景下减税降费政策的大力推行,一方面是社会公众对公共基础设施和公共服务质量要求的不断提高,地方政府财政“紧平衡”状态仍将持续。地

〔收稿日期〕2020-11-26

〔作者简介〕郑方方,经济管理学院会计与统计系副主任,讲师,研究方向为环境会计与政府会计;陈素云,经济管理学院会计与统计系教授,博士生导师,研究方向为内部控制与信息披露。

〔基金项目〕本研究受世界银行“中国经济改革促进与能力加强项目”(TCC6)——“基于河南省情的政府会计数据分析与应用研究”项目资助。受河南省重点研发与推广专项(软科学研究)——“基于政府会计的债务绩效管理研究”项目资助。

①国发〔2014〕43号文(关于加强地方政府性债务管理的意见)、财预〔2016〕155号文(关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知)、财预〔2017〕35号文(关于印发《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》的通知)、财预〔2017〕62号文(关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》的通知)、89号文(《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》)、97号文(关于印发《地方政府收费公路专项债券管理办法(试行)》的通知)、财预〔2018〕28号文(《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》)、财库〔2019〕23号文(财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》)。

方政府债券已成为地方政府“稳增长”、“调结构”、“补短板”与促进地区经济社会高质量发展的重要财力支撑。

与此同时,地方政府官员举债存在“前任借债、后任还钱”的道德风险,加上“依赖上级或中央政府救助兜底”的固有思想,地方政府债务普遍存在“重举债、轻偿还”现象。基于此,继十九大作出“高质量

发展”及“全面实施预算绩效管理”^①战略部署后,财预[2018]34号文^②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以提高地方政府债务资金使用绩效。地方政府债务资金使用绩效直接关系到债务资金的本息偿还,进而影响到地方政府债务的良性可持续。推进地方政府债务绩效管理迫在眉睫且意义重大。

表1 2015年-2020年我国地方政府全口径债务规模变动情况

年份	债务发行 (亿元)	一般债 (亿元)	占比 (%)	专项债 (亿元)	占比 (%)	债务余额 (万亿)	债务增速 (%)
2015	3.83	2.85	74.53	0.97	25.47	16	-
2016	6.05	3.53	58.32	2.52	41.68	15.32	-4.30
2017	4.36	2.36	54.20	2.00	45.80	16.51	7.50
2018	4.17	2.22	53.28	1.95	46.72	18.39	11.66
2019	4.36	1.77	40.67	2.59	59.33	24.08	15.88
2020	4.96	1.77	35.70	3.19	64.30	25.10	-

注:数据来自财政部官网,截止2020年8月,四舍五入。

二、地方政府债务绩效管理概述

(一)地方政府债券发行情况

地方政府债券包括一般债券和专项债券。前者用于没有收益的公益性项目,纳入一般公共预算管理,由一般公共预算收入偿还。专项债券又称收益债券,为具有一定收益的公益项目而发行。债券本息的偿还不依靠一般公共预算收入,主要来自相应政府性基金收入和项目专项收入,纳入政府性基金预算管理。专项债券有普通专项债和项目收益专项债之分,二者在债券期限、投资领域等方面存在差异。普通专项债以10年期为主,投资领域较广泛。

项目收益专项债自2017年开始发行,以5年期债券为主,主要投资于土地储备、收费公路、棚户区改造等标准化项目。为提高项目融资期限与项目建设期匹配度,财库[2019]23号文明确不再限制专项债券期限结构比例,由地方财政部门自主确定期限,鼓励发行长期专项债券。同时,地方政府专项债券资金的使用范围进一步扩大。厅字[2019]33号文^③明确“允许将专项债券作为符合条件的重大公益性项目资本金”。2019年9月,国务院常务委员会扩大了专项债券在基建、民生领域的适用范围。2020年4月,国务院政府工作报告明确专项债券在“两新一重”建设中的关键作用。

近年来,专项债券的发行规模和发行比例逐年提高。专项债发行规模占当年地方政府债务发行规模的比例已由2015年的25.47%提升为2019年的59.33%。截至2020年8月,当年专项债发行占地方政府债务发行规模的64.30%(见表1)。2017年-

①2018年9月,国务院发布关于贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的通知(财预[2018]167号文),明确提出要“加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,提高财政资源配置效率和使用效益,增强政府公信力和执行力”。

②财预[2018]34号文《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》。

③2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》。

2019年,浙江省专项债发行进度均超过100%,广东、山东、安徽、河南为代表的省份专项债进度逐年提升(见表2)。2019年政府债务信息披露显示,在披露了地方政府债务余额类型的24个省份中,

西藏有85%的债务余额为专项债务余额,其次是天津、湖南、北京、福建和四川等地的专项债务余额占比居多,专项债券已成为各省份政府融资的主力军。

表2 2017年-2019年部分省份专项债比较

单位:亿元

省份	2017年新增			2018年新增			2019年新增		
	限额	余额	进度	限额	余额	进度	限额	余额	进度
广东	671	564.97	84.20%	1038.4	968.74	93.29%	1815	1815	100%
山东	706	603.61	85.50%	1099	1057.22	96.20%	1733.8	1733.8	100%
江苏	992	856.43	86.33%	1370	1275.15	93.08%	1678	1237	73.72%
安徽	517	409.02	79.11%	859	774.83	90.20%	1186	1186	100%
浙江	483	503.27	104.20%	797.6	906.15	113.61%	1136	1136	100%
河南	538	284.91	52.96%	615	579.28	94.19%	1024	1024	100%

注:数据来自各省财政部门官网,四舍五入。

(二)债务绩效管理的内涵

对债务绩效管理的理解可从“债务绩效”和“绩效管理”两个方面进行。“绩效”一词来源于管理学,“绩”可以理解为产出、成果,“效”则理解为效率与效果。在经济活动中,“绩效”可以用来表示个人或组织在特定时间内可描述的工作行为和可衡量的工作结果。而国务院财政部出台的债务管理相关制度文件中并未对“债务绩效”的含义作出明确解释。现有有关地方政府债务绩效研究的文献中,多数学者也未专门界定“债务绩效”概念,而是借助对地方政府债务绩效评价内容的探讨来说明“债务绩效”的内涵。如闫坤、冯明(2020)认为地方政府债务绩效评价应以地方政府债券发行效率和债务资金使用效率为主。金大智(2020)通过明确地方政府债务“借、用、管、还”各环节绩效要求,考燕鸣等(2009),金荣学、宋菲菲(2013),薛菁(2014),张吉军等(2018)通过设计经济性、效率性、有效性和公平性(即4E)评价指标间接阐释“债务绩效”的内涵。

债务绩效管理是地方政府开展的以政府债务绩效评价为核心的一种管理活动。如安徽省的《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》中,明确了债务绩效评价的对象为各市、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。薛菁(2014)将地方政府债务绩效管理定义为“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。”

三、地方政府债务绩效管理的现实基础

目前财政部尚未出台统一的地方政府债务绩效管理实践操作指南,债务绩效管理机制与债务绩效评价体系的建立也未落定。但毋庸置疑的是,地方政府开展债务绩效管理的技术基础已经具备,配套制度已经建立且成效显著,部分地方政府开展的债务绩效管理探索也取得了良好的实践效果。这些都为我国地方政府债务绩效管理工作的整体实施与推广奠定了基础。

(一) 新信息技术为债务绩效管理提供技术支撑

以大数据、智能化、移动互联网、云计算、物联网为标志的新信息技术为地方政府债务管理系统提供技术支撑。如地方政府性债务管理系统(简称“地债通”)已实现对地方政府债务举借、资金使用、还本付息、会计核算、统计分析各环节进行全程管理,也可动态评估债务风险并预警。同时,在党中央、国务院进一步深化预算制度改革、推进国家治理能力现代化的决策部署下,我国预算管理一体化建设已初步完成,实现财政预算业务一体化系统与地方政府债务管理系统的相互协同。由于地方政府债券全面纳入财政预算管理,因而借助以“项目”为核心的预算管理一体化系统可以实现从债务预算编制、债务预算执行再到决算的全过程管理,且在系统的绩效管理模块可以实现从债务项目绩效目标填报、项目绩效监控再到项目绩效评价全方位管理。在信息技术的支持下,也可以建立专门的地方政府债务绩效管理信息系统,以数据融合中心平台为支撑,借助“制度+技术”的管理机制推进地方政府债务的全过程、全方位、全覆盖绩效管理。

(二) 综合财务报告制度为债务绩效管理提供核算支持

单一预算会计体系下的会计核算对政府负债的界定存在偏差,且忽视了隐性负债,导致债务成本核算准确度不高,不利于地方政府债务绩效管理的开展。我国政府会计改革启动于2003年^①。2007年“建立规范统一的政府会计准则制度体系和政府综合财务报告制度”的政府会计改革目标被提出^②。随后国发〔2014〕63号文^③进一步提出“建立全面反映政府资产负债、收入费用、运行成本、现金流量等财务信息的权责发生制政府综合财务报告制度”。

^①2003年财政部成立政府会计改革领导小组,正式启动我国政府会计改革研究工作。

^②见《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。2013年,十八届三中全会提出建立权责发生制的政府综合财务报告制度。

^③国发〔2014〕63号文《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》。

^④2018年12月,财政部颁布《地方政府债务信息公开办法》(财预〔2018〕209号文)。

基于公共受托责任的政府综合财务报告既能反映政府财政预算收支执行的实际情况和结果,又能全面、系统地反映财政预算收支对政府财务状况产生的当期及后续影响,会计分期清晰、权利义务界限分明、资产负债规模确切、运行成本核算准确、运行绩效衡量客观、受托责任评价全面,为债务绩效管理的开展提供全面可靠的核算信息。

(三) 债务信息披露机制初步形成

在地方政府债券市场化发展方向的引导下,我国地方政府债务信息披露机制初步形成,为地方政府债务绩效管理的开展以及债务绩效研究提供信息支持。为增强地方政府债务信息透明度,财预〔2018〕209号文^④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具体要求。以专项债券为例,普通专项债信息披露包括财政部门发债通知、专项债信息披露文件、政府信用评级报告、国民经济和社会发展规划纲要、辖区经济、财政和债务数据、发行规则等。项目收益专项债还包括法律意见书和财务评价报告等。以山西为代表的部分省份还启用了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,以更好满足投资者对专项债券核心信息的关注和获取。财预〔2018〕209号文第19条明确提出“地方各级财政部门要将地方政府债务信息公开情况纳入地方政府债务绩效评价范围,加强绩效评价结果应用”。充分的政府债务信息披露既是开展地方政府债务绩效管理的必要条件,也是降低政府债券债务关系中的代理成本,促进政府债务资金科学投放、高效使用的有效途径。

(四) 部分省份债务绩效管理探索性实践效果良好

国内外地方政府债务管理的已有实践对切实推进我国地方政府债务绩效管理全面实施具有极大实用价值。英国、美国、新西兰等作为新公共管理运动的主要国家,有关政府绩效评价和政府债务绩

效管理的制度和实践发展起步较早,但由于政治经济体制存在差异,须立足我国政府债务管理发展阶段和实际情况,对其已有成果选择性借鉴。国内已逐步开展政府债务绩效管理探索的有安徽、上海、陕西、河北、河南等省份。如安徽省于2016年年初首次且是在全国率先开展新增地方债资金全面绩效评价工作,在《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》中明确绩效评价范围、评价内容等。随后发布《安徽省财政厅关于印发〈安徽省财政支出绩效评价指标框架〉的通知》,分城乡社区管理事务类、交通运输类、医疗卫生类、农林水类、住房保障类5类设计3级28个指标,从投入、过程、产出、效果环节对债务资金进行全方位评价。再如上海市财政局为贯彻落实国发(2014)43号文精神,结合财预〔2013〕53号文^①中项目评价的设计理念,以及财预〔2017〕50号文^②、中评协〔2014〕70号文^③等规章制度,制订了《上海市财政支出绩效评价指标框架》,依据项目的立项、过程、产出、效益等方面的情况设计3级33个指标。

四、开展地方政府债务绩效管理的关键问题

地方政府债务绩效管理是一项系统工程,涉及财政部、各省级政府、主管单位、项目实施方多级主体,涵盖债务项目的论证审批、债务预算决策、债券的发行、债务资金的拨付、债务存续期管理、债务使用与偿还以及贯穿始终的绩效考评、信息披露,以至最终债务绩效评价结果的分析和应用。地方政府债务绩效管理已具备一定现实基础,但实施过程中已经或可能存在的 key 问题亦不容忽视。

(一)地方政府官员举债“重规模、轻绩效”

以地方GDP增长为主要目标的政绩考核机制

使得“重举债、轻偿还”与“重规模、轻绩效”现象普遍存在,地方政府官员绩效意识和责任意识较弱。据部分省级审计部门披露的2019年审计报告显示,广东、四川、福建、山东、海南、湖南、北京、河南等地均存在地方政府债券资金闲置。如截至2019年底,广东全省共有313个2019年新增地方政府债券项目债的券资金未形成实际支出,涉及金额169亿元。四川省2019年审计报告也发现当地有275.58亿元新增债券资金未使用,其中141.82亿元闲置超过1年。而财政部调查结果表明,造成专项债资金项目不能及时推进的主要原因之一,就是一些地方政府为争夺专项债资金,对项目前期工作准备不充分不扎实,项目不够成熟,导致资金到账后再去推动项目,而由于各种原因项目无法及时推进,导致资金闲置。

当前专项债项目的审批由各省级政府决定。部分基层政府将专项债发行规模作为目标,为发行而发行,为争取而争取,造成了专项债券一定程度的滥发,即专项债项目质量不高。有些项目并不能产生真正意义上的收益,或者收益无法弥补其债务成本。而质量不高的项目一旦无法推进或无法获益,极可能引起地区政府债务风险的大规模爆发,危及地方政府财政安全。

(二)地方政府债务预算科学性有待提高

无论是从各国地方政府债务风险水平的国际比较结果,还是从国内各省份债务风险的测度分析结果来看,当前我国地方政府债务风险总体可控,仍有一定的举债空间。如以债务率^④衡量地方政府债务水平,2019年我国地方政府债务率为82.9%,低于国际通行的警戒标准。但不容忽视的是,部分地市政府债务负担过重,债务风险较高。如截至2019年底,全国31个省市382个地区中,共有117个省市地区的存量债券余额超过其财政收入,而14个地区的存量债券余额超过其财政收入的10倍以上(见表3)。

可见,目前各地方政府在确定发债规模时对地

①财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号文)。
②财政部《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号文)。

③《财政支出(项目支出)绩效评价操作指引(试行)》的通知(中评协〔2014〕70号文)。

④债务率=债务余额/综合财力

表 3 2019 年部分省市存量债券余额与财政收入情况

单位:亿元

地区	债券余额	财政收入	债券余额 / 财政收入	地区	债券余额	财政收入	债券余额 / 财政收入
南京	15860.19	1470.02	1078.91%	石家庄	7455.13	519.70	1434.51%
济南	11165.14	752.82	1483.11%	哈尔滨	4010.64	384.40	1043.35%
合肥	7261.81	712.49	1019.22%	兰州	3200.59	253.32	1263.46%
贵阳	9763.63	411.34	2373.62%	南宁	6657.81	358.96	1854.75%
昆明	9429.99	595.63	1583.20%	西宁	1861.54	92.94	2002.95%
西安	7430.30	684.71	1085.17%	海口	1965.26	169.90	1156.72%
南昌	5964.26	461.75	1291.66%	呼和浩特	6761.28	204.72	3302.70%

注:表中债券余额为地方政府债+城投债券余额;数据来源于各省份财政厅网站。

方财力水平的重视不够。各地方政府在制定债务预算时,应当依据地方政府债务率、偿债率和债务依存度等指标把控地方政府债务整体风险水平,合理确定发债规模。除政府财力外,发债规模的确定还要考虑到实际项目资金需求、已有债务到期情况等。此外,地方政府债务预算尤其是专项债券的发行还应考虑项目建设周期、项目预期收益等因素,注意长短期债务的平滑,避免发生债券集中偿付。

(三)地方政府债务管理流程有待完善

地方政府债务绩效管理的实施建立在完善的债务管理流程基础上。当前地方政府债务管理流程中已经或可能存在的问题主要包括:事前管理环节,发债项目的前期论证不充分,项目审核不严格,审核审批的时限较长导致投资时机贻误,项目绩效目标设置不合理等。事中管理环节,债券发行机制市场化程度不足,债券期限与项目周期匹配度较差,债务资金拨付与转贷滞后,项目进度停滞或延迟导致债务资金闲置,专项债务资金被挤占、截留或移用,债券到期无法偿还等。事后管理环节,债务绩效评价结果不公开,单位自评与财政部门再评结果悬殊,评价结果“空置”等。债务信息披露环节,信

息披露不及时、不完整。债务绩效考评中,评价主体不客观,评价客体不完整,评价内容不全面,评价指标体系不科学,评价标准不合理等。如地方政府债务绩效评价涉及的项目资金总额和项目数量较多,同时项目分布于公路交通、土地储备、环境保护、城市建设等不同行业,加之各地经济发展存在区域性差异,这就对地方政府债务绩效评价体系评价内容的全面性、评价指标的科学性以及评价结果的公正性提出严峻挑战。

(四)忽视债务绩效评价结果的应用

绩效评价作为促进地方政府债务绩效水平的重要机制,评价结果的比较、分析与决策应用是最后也是最为关键的环节。如果不将债务绩效评价结果与政府财政资源配置、政府官员政绩考核关联起来而将其“悬空”,债务绩效评价工作的实际价值就会大打折扣,绩效管理首尾脱节,无法形成良性循环。

就目前现行的地方政府官员政绩考核指标与新增地方债务限额分配情况来看,债务绩效评价结果发挥的作用相对有限。一方面受限于当下债务绩效评价体系的不完善导致评价结果的客观性和可比性较差,另一方面则源自对债务绩效评价结果应用的重视程度不足。从地方政府官员考核机制,国发〔2014〕45号文^①规定“把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核”,国办函〔2016〕88号^②要求“省

①2014年10月国务院发布《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号文),提出把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。

②2016年10月国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》。

级政府应当将地方政府性债务风险处置纳入政绩考核范围”,但均侧重于地方政府债务总额和风险水平管控,而未提及债务绩效水平尤其是债务资金使用效益。从债务预算安排与债务限额分配,目前的新增地方政府债务限额分配是以地区经济发展水平为基础而未充分参考债务支出效率差异,导致中西部等欠发达地区虽基础设施建设需求和投资乘数效应大,但因财力较弱、负债率偏高,可获得专项债额度较低,这在一定程度上会导致地区经济发展不平衡的加剧。

五、地方政府债务绩效管理的实现路径

(一)加大债务绩效管理在官员政绩考核中的权重

以政绩考核要求为抓手,促进地方政府官员形成正确的政绩观,加深领导干部的绩效理念和责任理念。意识决定行为。各项政策与制度实施效果一方面取决于其自身的可行性与完备性,在相当大的程度上还取决于当政官员的思想意识和推行意愿。随着有关地方政府债务绩效管理制度文件的出台,不仅要将其债务绩效水平纳入政府官员政绩考核,还要赋予其适当的权重比例。可通过组织系统性的政策讲解与制度学习,强化领导干部的绩效理念和责任意识,提高各地政府官员对债务绩效管理重要性的认识;建立以公共服务、公众满意度为导向的政绩考核机制,引导政府官员树立正确的政绩观,同时实行地方政府债务的终身问责,压实基层政府偿债责任,做到债务“终身问责、倒查责任”,严格履行地方政府偿债主体责任。

(二)建立“能进能出”的滚动管理制项目库

地方政府债务绩效水平特别是债务资金使用效益的提高离不开高质量的发债项目,对专项债券项目更是如此。建立分领域、分行业、分层级的项目库紧要且必要。项目库的建设及管理应当由省级政

府财政部门连同发展改革委员会、城市建设部门、交通部门等多部门进行。省级主管部门应当强化项目入库评估和发行审批,在考虑地方政府财力状况、地区社会经济发展规划等因素的基础上,对发债项目的必要性、可行性、资金需求、效益产出等方面进行充分论证与客观评估。入库评估时应关注可研报告的科学性、投入产出指标的明晰性、项目过程管理的规范性、效果指标的量化以及对项目产生的经济、社会与环境效益及受益对象满意度的预测等。对于项目资金使用低效、连续多期无法达到预期绩效目标或因各种原因无法继续推进的项目,应当及时调整其债务资金额度或将其退出项目库。严格的项目入库和出库制度有利于从源头上扼制低质量项目债券的发行,有效把握政府债务资金的投向和规模。

(三)完善地方政府债务管理流程

政府债务管理流程应当以事前、事中、事后管理为主,绩效考评及信息披露管理贯穿始终(见图1)。事前管理主要包括发债项目的论证与审核审批、项目绩效目标的设置。事中管理包含“借、用、管、还”四大环节,主要包括债券的发行、债务资金的拨付与转贷、项目进度与资金使用的跟踪管理,将项目实际完成情况与项目年度绩效目标比较并及时纠偏调整以及债务本息的按时偿付。事后管理主要包括全过程绩效考核结果的分析与比较,以此为依据进行奖惩,形成债务绩效管理的闭环和良性循环,进而促进地方政府债务绩效的提高。债务绩效考评管理的核心是设计科学合理的绩效评价体系,信息披露管理的核心则是扩大披露范围。

(四)建立完善地方政府债务绩效评价体系

科学完善的债务绩效评价体系是实施债务绩效管理的关键要素和核心保障。没有绩效考核与评价,一切以提高绩效为目标的管理活动都无法真正落到实处。

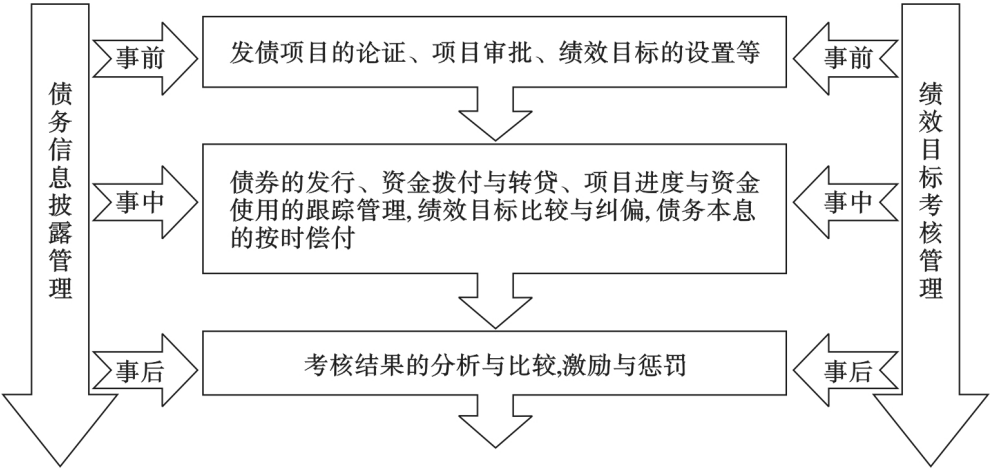


图1 地方政府债务管理流程图

地方政府债务绩效评价目标、评价原则与评价方法等受限于所处政治经济与社会环境，绩效评价活动的关键要素包括评价主体、评价客体、评价内容、评价指标、评价标准与评价报告六大方面(见图2)。评价主体解决由谁来评价,涉及省级财政部门、基层政府、项目实施方等多个主体;评价对象解决评价谁,应当明确评价范围是全部项目还是重点项目,应当结合评价主体的实际人力、财力状况;评价客体解决评价什么,包括细化各环节绩效要素;评价指标设计围绕评价内容进行,同时注重指标的科学性、系统性、客观性与适

用性等要求,还要考虑指标的统一性与灵活性;评价标准的选择是决定评价结果的关键,关系到评价结果的参考与决策价值,应当兼顾区域性差异,保证相对公平;评价报告作为评价活动最终结果的呈现,其内容与格式应当具有规范性,同时评价结果的上报、公开与反馈渠道必须通畅,且与项目绩效目标及奖惩机制紧密结合,形成绩效评价闭环。必须强调的是,地方政府债务绩效评价活动本身应符合成本效益原则,如果绩效评价活动本身的开展耗费过高成本,则违背了债务绩效管理的根本目标。

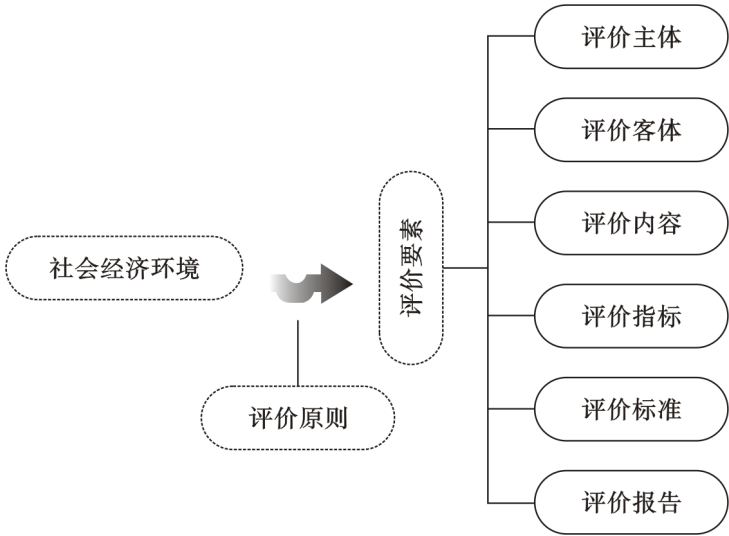


图2 地方政府债务绩效评价体系

(五)形成以绩效评价结果为导向的债务资源分配

除将债务绩效纳入地方政府官员政绩考核外,债务绩效评价结果应当直接影响到下期地方债务限额的分配及有限债务资金的投放方向。我国地方政府债务施行中央限额管理,有利于从整体上把控地方政府债务风险水平,避免债务规模恶性扩张。但应注意债务限额的分配应当有效,如限额分配的区域结构的优化、区域经济协调可持续发展等。财预〔2017〕35号文^①已将债务管理绩效纳入地方政府债务限额分配考虑因素,但对其权重应有所提高。

在优化投资结构方面,应建立地方政府债务支出动态评价调整机制。根据评价结果调整债务资金安排或进行问责,奖励并优先保障评价结果好的项目,减少债务资金低效或无效使用的几率。但应当注意的是,财政预算项目的支出效果在短期内难以见效,绩效评价应当考虑项目产出效果的时间滞后性,以上一期的投入作为本期产出效率的考核依据相对更为合理。此外,地方政府债务绩效评价结果应当公开,接受地方人大及社会公众的监督。

(六)加快引导和培育第三方专业服务机构

第三方专业服务机构在地方政府债务绩效管理的多个环节中发挥关键作用,因而引导和培育第三方机构是推行地方政府债务绩效管理的必要举措。当前发债项目的前期论证,尤其是项目现金流、预期收益的测算及项目绩效目标的设定均是在以银行、证券公司为主的专业机构的辅导下完成的。包括银行、券商、农信社在内的债券承销商在地方政府债券的发行和认购环节发挥的作用举足轻重。此外,保险机构和专业信用评级机构在地方政府债

券增信机制和评级机制中的作用也会日益显现。地方政府债务绩效评价也应由第三方专业机构为主体完成。

引导和培育第三方专业机构除给予必要的政策支持加快其发展规模和速度外,还要强调发展质量。应当注重培养其独立性和专业性,通过规范引导保证项目可研报告、债务绩效评价报告的可靠性与可信度。同时,应构建多元化地方政府债券承销体系,加强承销团管理,定期开展承销团考评,及时重组承销团,建立“能进能退”的竞争机制,有效保障承销团质量。

参考文献:

- [1] 金大智.推进建立政府债务预算绩效管理体系[J].财政监督,2020(17):44-50.
- [2] 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(04):70-90.
- [3] 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(01):54-61.
- [4] 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.
- [5] 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(06):12-16.
- [6] 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(03):65-75.
- [7] 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(02):38-46.
- [8] 崔兵.地方政府债务治理机制——基于债务控制权的行政发包制的演化与绩效[J].社会科学家,2019(02):46-51+56.
- [9] 乔宝云,李丽娜.“法治·市场·绩效”理念下的地方政府债务管理[J].四川师范大学学报(社会科学版),2018,45(06):30-35.
- [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(04):32-44.

【责任编辑 王东伟】

^①2017年财政部发布财预〔2017〕35号文(关于印发《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》的通知)规定“新增限额分配采取因素法测算,综合考虑地方财力、重大项目支出、债务管理绩效等因素”。