

新增地方政府专项债券项目绩效管理 管理机制研究

王泽彩 郑金宇

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:地方政府专项债券管理关键在于项目管理与风险控制。基于绩效将项目管理与风险控制有机结合,对专项债券项目实施绩效管理,是提高债券资金使用效率的重要手段。尽管当前我国专项债券项目绩效管理已取得一定成效,但在专项债券加快发行和使用的过程中仍出现了一定的风险隐患。用好专项债券需要在项目源头把控、差异化绩效管理、财政与金融协同、风险防控等方面进一步完善。本文立足我国国情,提出特殊时期完善专项债券绩效管理体制、机制的总体构建,具体包括:明确项目性质定位、完善绩效指标体系、加强绩效监控、建立财政与金融协同机制以及化解地方债务风险等方面的对策建议,以期提高我国地方政府专项债券项目绩效管理水平。

关键词:专项债券 绩效管理 风险控制

中图分类号:F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0039-08

一、引言与文献综述

自新《预算法》赋予地方政府发债融资的权利以来,地方政府专项债券呈现爆发式增长,年度新增规模由 2015 年 0.1 万亿元增加到 2020 年 3.75 万亿元。在宏观调控中,专项债券已成为我国财政政策发力的主要抓手,发挥了防范化解债务风险、支撑积极的财政政策、逆周期调节经济增长等重要作用(高国华,2019;张平、王楠,2020;龙小燕,2020)。中央政府鼓励地方政府通过专项债券渠道依法适度举债融资发展经济,这里的适度不是单指债务规模的大小适度,而是债券资金的使用要符合一定逻辑,即“发得出、用得好、还得上”。然而,在加

快发行和使用专项债券的过程中,却出现了一定的风险隐患。《国务院关于 2019 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》发现,约 504 亿元新增专项债券资金闲置,超 1/4 资金闲置超过一年,部分地区违规举债 84 亿元。在当前及未来一段时间,用好专项债券将是地方债务管理的重要任务。由于专项债券项目是专项债券资金的使用载体,专项债券项目绩效管理亟待进一步加强。党的十九届五中全会提到,“强化预算约束和绩效管理”“健全政府债务管理制度”,专项债券项目绩效管理既是现有绩效管理体系的有益补充,也是对现有政府专项债务管理制度的不断完善,对我国现代财税金融体制的建立意义重大。

[收稿日期]2021-01-18

[作者简介]王泽彩,政府绩效研究中心主任、研究员,研究方向为财政政策、财政体制、预算管理制度、政府债务、内部控制制度等;郑金宇,应用经济学博士后,研究方向为财政政策、政府债务、宏观经济分析与预测。

专项债券项目绩效管理要同时考虑项目与债券两方面因素。一方面,专项债券项目绩效管理关注项目的完成度、完成质量、完成时效、社会效益、经济效益和群众满意度等方面,旨在提高财政资源的配置效率和使用效益。另一方面,随着地方政府财政收支压力的增大、债务规模的膨胀,专项债券项目绩效管理也要防控财政风险。“地方政府债券市场构建及项目绩效管理研讨会”指出,地方政府专项债券项目绩效管理既要遵循一般项目绩效管理的基本原则,又要立足自身特点,重点关注代际公平和偿债风险。目前,财政部已制定下发项目支出绩效评价相关办法^①,拓展了项目支出绩效评价对象范围,其中明确政府债务项目可参照执行。但项目绩效管理是在政府及所属部门、单位、融资平台间实施的绩效管理与监控,属于内部、闭环、动态管理系统(王泽彩、杨宝昆,2018),没有考虑专项债券项目的债务要素,不符合专项债券项目风险防控的要求。在实践中,专项债券项目绩效管理面临的问题更加复杂,涉及防控债务风险、建立债务管理规范、统筹公共绩效与市场绩效等多个方面。为此,专项债券项目绩效管理必须探索走出一条新路子,只有这样,才能发挥规范地方政府举债融资、提高债务资金使用效率和防控地方债务风险多重作用。

国外研究基本未涉及市政收益债券绩效管理,国内研究主要集中在公共项目绩效管理与政府债务风险防控两个方面。丁荣贵(2007)认为解决项目问题应摆脱经济学思维,从管理学的角度出发。公共项目的管理可以通过优化项目管理技术或管理方法对项目管理进行机械式的局部改善以及全过程的系统改善(尹贻林、杜亚灵,2010)。在公共项目的管理过程中,结合项目评估与绩效管理两种工具,可以帮助项目管理人员深入了解项目表现(Kroll 和 Moynihan,2017;Hatry,2013),客观地分析政策有效性(Nielsen 和 Ejler,2008),进而提高公共支出效率(Newcomer 和 Brass,2016)。公共项目绩效管理,应贯穿项目立项期、执行、完成整个生命周期(孔志峰,2006),并将项目的长期发展目标与规划、

监测以及绩效评价联系起来(何永浪、吴宗法,2009)。此外,尽管我国地方政府专项债券项目侧重发挥体制优势,但美国市政收益债券项目成熟的市场化运行机制仍有许多值得我们借鉴的地方(王勇,2015;王珊珊,2017;朱娜等,2018)。关于风险防控方面,蒋菊平和李洪侠(2015)分析了我国地方政府专项债券面临的风险,认为我国专项债券面临诸多的潜在风险,应从全局制定完整的制度框架。考燕鸣等(2009)建议政府债务做好投入导向工作,权衡债务风险与收益。仲凡(2017)也提出类似的观点,认为政府债务绩效较高的地区,可以在设定债务风险动态机制的前提下,放宽总体债务以及新增债务规模的限制。不过,专项债务与一般债务应区别对待,因为专项债务相比一般债务的空间关联性更大(刁伟涛、王楠,2017;刁伟涛、傅巾益,2019),对偿债风险、特别是区域性风险应给予更多关注。赵全厚(2020)进一步提出,地方政府专项债券管理要以防风险为底线创新偿债机制,处理好稳定经济和防控风险之间的矛盾。

通过对国内外文献分析,专项债券项目绩效管理的理论研究还没有从绩效的角度将项目管理与风险控制结合起来,同时,我国专项债券项目绩效管理实践还面临着复杂的问题。因此,本文在专项债券项目绩效管理理论分析、实践总结的基础上,提出有针对性的对策建议。

二、专项债券项目绩效管理理论基础

(一)新公共管理理论

新公共管理理论是二十世纪八十年代兴起于英美等西方国家的新型公共管理理论和管理模式,其诞生是为了解决当时政府管理方式不科学和管理效率低下的问题。新公共管理理论认为,有效的政府在履行公共服务职责时,不是实干、执行的政府,而是善于治理的政府,提倡采用私营企业成功的管理方法与理念改造政府,并建议:设立明确的绩效目标,以绩效目标控制取代严格的行政规制;在行政架构中引进竞争,放松对市场的管制,采用授权或分权的方式,赋予各部门自由裁量权;将政

^①财政部《项目支出绩效评价管理办法》,财预〔2020〕10号。

府的角色从管理者转为服务者,以顾客需求为导向改进公共产品和服务的质量;对政府活动实施绩效考评,提高政府绩效意识。通过以上措施,政府减少了不必要的行政成本,提高了决策水平和管理效率。从新公共管理理论角度,政府应以市场化的手段管理专项债券,公共性的理念指导债券项目,关注专项债券资金的使用结果,以提高专项债券项目绩效。

(二)委托代理理论

伴随着企业所有权与控制权的逐渐分离,产生了企业所有者与代理人之间的委托代理关系。委托代理关系是一种契约关系,即委托人通过签订契约,授权代理人代为从事某项活动,委托人保留剩余索取权,而代理人获得相应的报酬。不过,由于委托人与代理人之间存在利益不一致和信息不对称,代理人很可能通过损害委托人的利益追求自身利益的最大化。委托代理理论在信息不对称的情况下分析了代理人与委托人之间的博弈关系,提出建立激励兼容约束机制解决委托代理问题。政府作为公共责任的代理人,在提供公共产品与服务的过程中,难免做出有损委托人的行为。专项债券项目的委托代理关系更加复杂。政府融资不能通过企事业单位举借,县(市)政府需要由省级政府代为举借,于是形成发债主体与项目主体的错配关系,产生政府部门与纳税人之间、政府部门之间的委托代理问题。而且,在政绩考核下,地方政府更容易为谋求自身发展而破坏代际公正,发生委托代理问题,需要从信息透明与激励相容两个方面减少代理人败德行为的发生。

(三)公共风险理论

公共风险普遍存在于经济、社会、文化、生态等多个领域,且具有潜伏性。一般情况下,私人风险发展成为公共风险只是一种可能,这种可能变成现实还有一定的距离,需要一定的条件。公共风险理论认为,通过完善市场机制可以分散、转移、化解以及防控私人风险(刘尚希,1999),进而防范发生公共风险。但风险是异变的,如果机制的创新没有跟上风险的变化,具有广泛外部性的私人风险就可能转化为公共风险,对整个社会造成重大损失。在市场

有效的情况下,政府可以将市场作为化解风险的手段;在市场失灵的情况下,政府作为风险的最后承担者,就要采取一定的行政措施应对风险。对政府而言,财政是对冲公共风险的制度安排和有效手段,增加专项债券发行是以财政风险对冲公共风险。降低专项债券自身的不确定性是实现以专项债券化解公共风险的前提条件,也是专项债券项目绩效管理面临的挑战,所以,政府应加强对未来风险变化趋势的分析与预测,充分利用“有效市场”和“有为政府”制定风险防控预案。

三、地方政府专项债券项目绩效管理运行情况

防范化解债务风险是我国管理专项债券的主线,通过对相关政策制度的梳理,并基于我国债务管理的重点,专项债券的管理可以分为三个阶段:2014年-2015年,建立地方政府举债融资机制阶段;2016年-2018年,规范地方政府举债融资行为阶段;2019年至今,加快发行和用好地方政府专项债券阶段。

(一)地方政府专项债券项目绩效管理实践

2014年,全国人大常委会审议通过新《预算法》,适度放开了地方政府举债的权限。《关于加强地方政府性债务管理的意见》提出,“有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的,由地方政府通过发行专项债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还”。随后,中央政府通过系列决策明晰地方政府专项债券的基本概念,规定专项债券的发行主体、发行项目类型以及偿债来源;将地方政府债务进行分类管理,要求地方政府将非债券形式的债务在国务院规定的期限内置换成一般债券与专项债券,全部按规定纳入预算管理。通过建立地方政府举债融资机制,债务管理与稳增长之间的关系得到妥善处理。在积极发挥专项债券推动地方经济发展作用方面,中央政府先后从土地储备、收费公路、棚户区改造等领域开展专项债券项目试点,逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度。2018年,政府工作报告提及合理扩大专项债券使用

范围,中央政府一方面加快专项债券的发行使用速度,提出提前下达专项债券额度、明确专项债券用作项目资本范围以及加强项目管理等措施;另一方面合理扩大专项债券的使用范围,2019年专项债券项目对应的专项收入已增加至20项。

用好专项债券是当前阶段专项债券管理的重要工作。我国专项债券项目绩效管理最初由项目支出预算管理发展而来,目的是提高专项债券资金的使用效率。2004年,《中央本级项目支出预算管理办法》与《中央本级项目库管理规定》印发,标志着我国项目管理与项目库建设的开始。此后,政府以项目支出为突破口推进预算支出绩效管理,项目绩效管理改革增速扩围。2018年,我国对全面实施预算绩效管理作出重大部署,提出建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,其中包括涉及一般公共预算等财政资金的政府债务项目绩效管理。为提高项目支出质量,绩效管理完善了项目支出的绩效评价标准、评价标准和方法,并改进原有绩效评价原则。中央政府还提出,项目投资要遵循科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则,同时,财政

部门、发展改革部门、金融管理部门等要加强对专项债券作为资本金项目的跟踪评估,提升专项债券资金的使用效益。

(二) 地方政府专项债券项目绩效管理取得的成效

通过制度性、基础性政策措施,我国专项债券项目绩效管理已形成一定的风险控制体系。一是建立了债券安排与风险挂钩机制,明确要求地方政府在批准的限额内举债融资,有效地控制了地方政府债务规模的增长速度。二是将专项债券纳入政府性基金预算管理,接受人大与社会大众的监督,提升了地方政府债务管理的透明度。三是完善专项债券发行和配套融资制度,不仅积极引导金融机构参与专项债券发行,而且鼓励金融机构为专项债券项目提供直接融资。四是规定专项债券的投资领域,明确专项债券作为项目资本金的使用范围以及限定专项债券作为项目资本金的比例。五是定期评估监测地方债务风险,如果发现风险较高的地区,及时向有关部门进行风险预警。六是进一步明确风险责任人,并完善了风险发生时的应急储备政策。

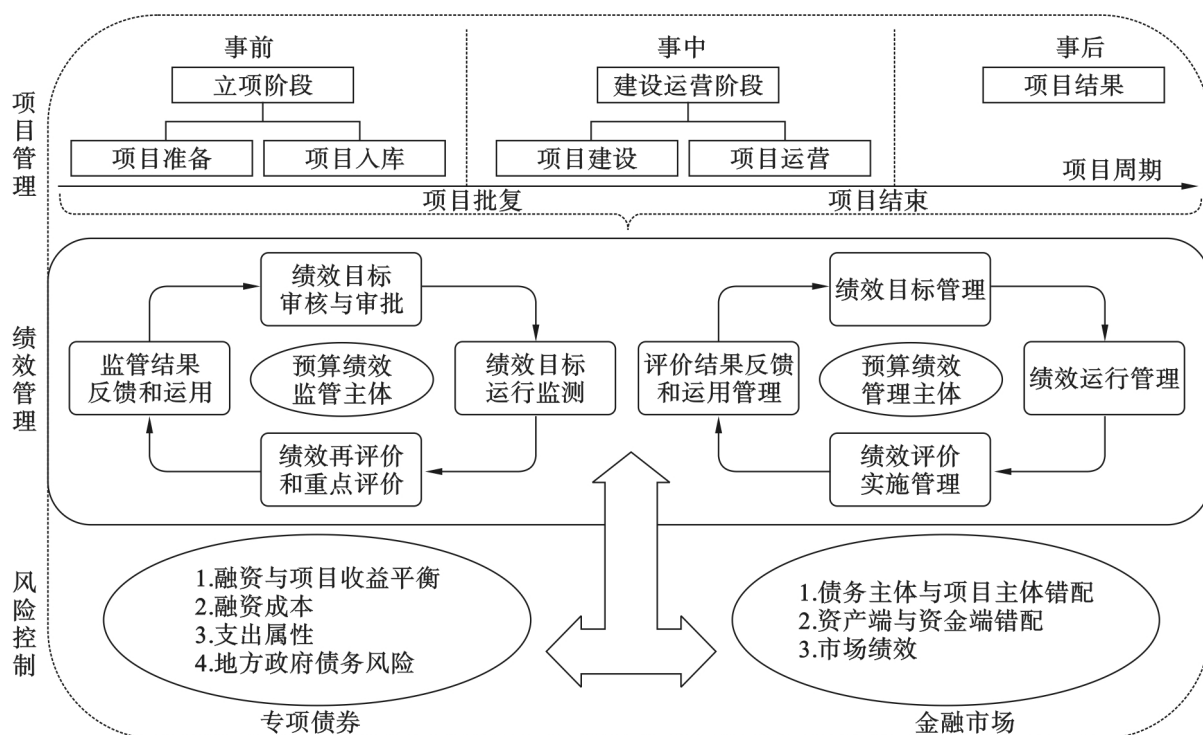


图1 地方政府专项债券项目绩效管理框架

在实践中建立了项目绩效管理基础（见图1）。项目绩效管理是将绩效理念与管理方法融入项目的整个生命周期，通过事前绩效评估、事中绩效运行监控、事后绩效评价与结果应用，确保项目执行可查、可控和资金使用有理、有效。具体地，在项目立项阶段，从立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性和筹资合规性等方面对项目开展评估论证，给出支持与否的结论，随后为合格的项目安排评审和入库；事中绩效运行监控是在项目的前期建设与后期运营阶段，对项目的完成情况与绩效目标的执行情况实施动态监控，如果监控过程中发现问题，及时周知各方进行纠正，以确保项目的质量与绩效；项目结束后，综合项目所产生的经济效益、社会效益、生态效益以及公民的满意度等方面对项目进行绩效评价，评价结果应用到整改问题、安排预算以及追责问责，强化项目绩效管理效力。

四、专项债券项目绩效管理面临的困难与挑战

专项债券项目要求地方政府在资金“借、用、管、还”闭环流程中规范举债融资，扩大有效投资，但专项债券项目绩效管理还面临着一些问题和难点，具体体现在项目源头把控，差异化绩效管理、财政与金融协同、风险防控等方面。如果处理不好，将会导致专项债券项目绩效管理基础框架的分散、逻辑的混乱、方法的错误以及结果的失效。

（一）项目源头的把控

相对于一般项目，专项债券项目有其独特的目标定位。一是专项债券用于有一定收益的公益性项目，以项目收益偿还债务，实现融资自求平衡；二是项目产生的债务与资本具有代际性，政绩考核下容易发生寅吃卯粮的问题；三是专项债券作为政府行使职能的重要工具，承担着助力经济转型发展的重要任务。因此，对专项债券项目实施绩效管理，应科学决策哪些项目该上，哪些不该上。尽管在一些情况下，通过项目管理可以对执行中的项目进行调整，但是往往收效甚微、成本过高，违反了绩效管理效率最大化的基本要求。就专项债券项目的现状来

讲，发挥事前绩效目标管理的源头把控作用，还面临着一些困难。

一是专项债券项目领域过泛。拓宽专项债券项目领域是中央政府积极引导资金投向的客观需要，但项目“泛化”、“万能化”却是地方政府被动为资金寻找项目的走偏表现。由于专项债券项目具有项目周期灵活，发债流程要求相对较少等优点，一些政府选择将PPP项目、转型平台公司企业债券项目包装成专项债券项目发行，增加了项目识别的难度和偿债风险隐患。二是一些地区未提前做好项目储备工作，出现项目前期论证不充分、分析程序欠科学、项目方案不完整等问题。造成这种现象的原因在于不清晰的政策要求和执行标准，例如，地方政府编写项目融资自平衡评价报告只能凭借感觉操作，增加了绩效目标管理的工作量。三是专项债券项目组合没有统一规范。当前已发行的专项债券经常涉及多个投资领域，包含近百个子项目，导致专项债券或是投向模糊不清，项目预期收益因虚构得不到保证，或是将不符合专项债券发行标准的项目分拆打包，导致掺杂后的优质项目质量下降。无论是从专项债券整体，还是逐个项目进行管理，都对绩效目标管理提出了极大考验。

（二）区域因素的时空差异

从表面上看，区域因素的时空差异造成了地方政府项目决策差异，反映为专项债券发行量、资金用途差异大。2020年前10个月我国31个省、市、地方政府新增发行的专项债券中（如图2），江苏、山东、广东是专项债券发行量最多的三个省份，平均发行额超过2500亿元，与其他地区发行量差异显著；中西部地区财力有限，民生领域补短板需求更大，专项债券资金用途有限，而一些东部省份一只债券就包括了交通、市政建设、保障性住房、土地储备等十几个领域。从深层次看，站在未来的角度，区域因素的时空差异带来不确定性风险。专项债券项目绩效管理应在考虑项目区域因素的基础上，对专项债券项目实施分类管理，否则绩效管理将加大区域差异，区域差异进一步加大绩效管理难度，两者形成恶性循环，最终导致绩效管理与区域经济平衡

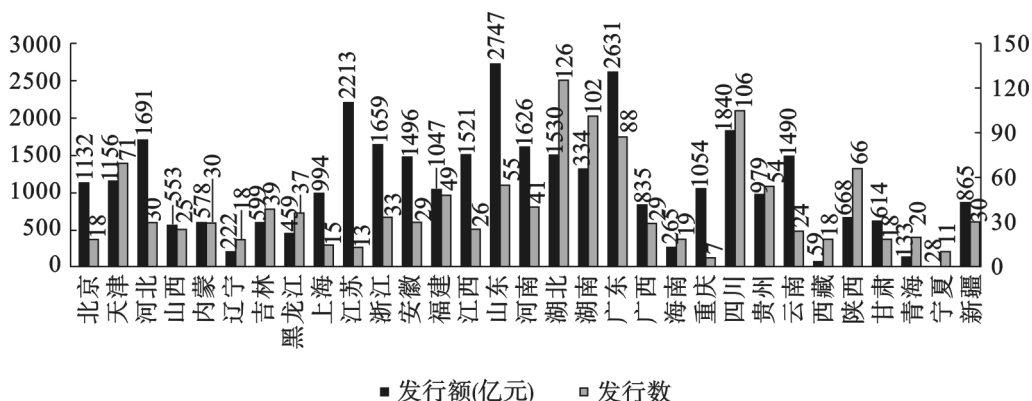


图2 2020年1-10月我国各省新增专项债券发行情况

资料来源:《地方政府债券市场报告》及作者整理。

的崩溃。专项债券项目绩效管理还应发展地看待时间维度差异。专项债券项目周期通常长达十年以上,区域因素不仅自身随时间变化,而且在整个项目周期中对项目产生影响,新增和放大项目的不确定性,所以绩效管理注重对未来风险变化趋势的分析与预测,将绩效的内涵指向社会共同体面临的未来不确定性(刘尚希,2019)。

(三)财政与金融的协同

由于专项债券项目资金来源于金融市场,专项债券项目绩效管理将不再是内部闭环的管理系统。高质量的绩效管理可以发挥地方政府动能禀赋构建金融资产端,利用金融市场对政府信用的偏好做好资产端与资金端的衔接,有效协同公共绩效与市场绩效(王泽彩、徐军伟,2020)。财政与金融要在政策和改革两个层次形成高度契合的协同效应(刘尚希,2019),但现实的情况是专项债券项目在金融支持、金融监管、风险防控等方面未获得金融市场的有效配合。

首先,地方政府专项债券主要在银行间市场发行,市场化水平与发达国家市政债券的存在一定差距,提高了专项债券的发行成本(王敏、方铸,2018)。其次,财政与金融综合监管的效果差强人意。当专项债券项目涉及金融监管时,如信息披露、三方中介机构管理、投资人利益保障等方面,还有多处责任未落实到金融监管部门和自律组织。再次,专项债券的大量发行不仅提高了政府部门杠杆率,而且加强了政府部门与金融机构之间的业务关联,导致地方政府债务风险更容易触发系统性金融

风险(毛锐等,2018)。在防控和化解地方债务风险、阻断地方债务风险向系统性风险传导途径方面,金融市场功能定位还需要优化。

(四)防范化解债务风险

在财政收支矛盾日益突出的情况下,通过增加财政风险对冲经济领域公共风险,是特殊时期的特殊举措。因此,如果不能解决自身不确定性,新增专项债券也就失去了意义。尽管我国地方政府债券的信用评级均为AAA级,是受欢迎程度仅次于国债的“银边债券”,但这不代表专项债券和专项债券项目不存在风险。一方面,地方政府在中央政府支持下,各自信誉度仍存在实质性差异(Nakazato, 2011)。另一方面,专项债券项目不确定性在于债务偿还能力(刘尚希,2014),不仅专项债券项目周期长,现金流受内部、外部因素影响(吉富星,2020),债务偿还面临不确定性,而且专项债券规模快速增长,对接项目泛化、走偏,项目的定位面临不确定性。在偿债资金来源单一的情况下,容易形成市场风险与地方债务风险。专项债券项目绩效管理仅是从财政端发力,直接或通过提高投资效率间接降低地方政府财政风险,缺乏风险控制的效率。

此外,专项债券还承担着降低地方政府增量与存量债务不确定性的任务。可以说,截止2014年底的存量债务是由财政政策逆周期调节经济运行所形成,而新增债务是特殊时期的疫情冲击与经济形势需要。财政压力要求必须创新政府融资模式,加强项目资金绩效管理。在当前条件下,地方政府增量债务不仅要发挥经济调节的作用,而且要承担化解

地方债务风险的双重任务。尽管专项债券资金用途有严格的限定,不得用于置换债务,但可通过做大 GDP 分母间接化解存量债务风险,这就要求专项债券项目绩效管理在债务管理与稳增长之间做好权衡。

五、对策建议

(一)强化绩效导向下的项目识别准备,健全完善专项债券项目库

中央政府明确专项债券项目的性质和定位是绩效导向下项目识别的前提。在当前特殊时期,专项债券项目必须找准发展方向,发挥专项债券项目资本引导作用,提质增效为经济发展服务。一方面,利用项目加强供给侧结构性改革,即配合市场规律加快调整产业结构、修复产业链断裂,构建国内网状结构产业体系。另一方面,利用“两新一重”、城镇老旧小区、公共卫生建设等领域重大项目深耕国内市场,以增加政府投资撬动社会投资形成优质资产,提供高质量公共服务带动居民消费释放内需潜力。

地方政府专项债券项目库建设是地方政府专项债券项目绩效管理的基础。可学习借鉴发达国家政府与社会资本合作项目库建设经验,建立分领域、分行业、分层级地方政府债券项目库,并对项目库进行动态管理,实现优秀项目“能进”、不良项目“能出”。对于适宜采用政府专项债券模式发行,事前准备程序和提交材料齐全,有科学的可行性分析、细致的初步设计及概算,完备的资金平衡方案,可量化的过程和目标,能产生较高经济效益、社会效益、生态效益的项目优先安排入库和批复债券规模。项目入库审核上,项目的实施方案交由专家论证评级,其他可量化标准指标由项目库进行数据分析评级。

(二)依托数字财政加强专项债券项目绩效监控,实施全过程可视化穿透式管理

一方面,利用专项债券项目绩效管理信息平台推进项目信息精细化、透明化。平台对项目进行全生命周期的信息披露,主要包括以下三方面内容:一是项目立项申报、建设实施、运营产出等信息;二是项目相关主体依据相关法律法规与监管要求提供的,如地方政府财政状况,债务评级机构跟踪评级,项目事前、事中和事的绩效管理等信息;三是专

项债券项目的规范标准、相关政策等。另一方面,以信息平台组织协调各主体的项目监管工作。首先,平台依据不同项目监管要求设计业务功能模块,将政府机构、第三方机构、专家、监督机构、公众等项目监管工作接入平台;其次,优化完善项目监管流程,建立常态化、动态化项目绩效监控机制,对项目进行“切片式”管理。再次,提升平台的数据统计分析、绩效信息可视化能力,为绩效监管提供技术支持,发挥平台监管工作协同优势,对专项债券项目实施多角度监管。

(三)建立分行业、分领域、分层级的专项债券项目绩效指标体系,加快启动事后绩效评价

依据全面实施预算绩效管理意见,绩效评价的对象包括不同类型项目客体、客体的生命周期、项目相关的财政、货币、投融资等政策。绩效评价坚持一般与特殊相结合的原则。一般即要求绩效评价要以目标导向、问题导向、结果导向,围绕绩效目标进行绩效管理,深入分析问题成因,提出改进的措施、意见和建议;基于项目管理和风险防控,指标设计重点关注融资成本、项目收益、项目属性、地方债务风险四个方面的绩效,科学引导专项债券项目投向,前瞻性防控地方债务风险。特殊即尊重我国各地经济发展水平与区域因素差异,秉持有差异的均等原则,设计分领域、分行业、分层次的绩效评价指标体系;根据评价对象、客体,谨慎应用不同的技术、方法、工具、流程,科学评价各类专项债券项目绩效。最后,在覆盖所有专项债券项目的前提下,归纳总结涵盖内容全面、体现一般性的评价指标值,建成不同区域、不同项目、不同时间可比的绩效目标和指标库。

(四)加强绩效评价与评价结果应用,严格激励相容和终身问责机制

一方面,规范引导专家、第三方机构服务执业,杜绝“走形式”、“靠关系”。组建中国财政绩效评价协会,协会下设立专项债券绩效评价委员会,从职业操守、行业自律、资格准入方面严格控制专家与机构资质,对造成巨大损失的或违规次数较多的专家、机构给予吊销执业资格和其他适当法律处罚。另一方面,内部评价与外部评价相互配合,提高绩

绩效评价水平。例如,对绩效评价未提出实质问题或整改建议的项目进行“外审”,绩效报告中对比记录前期评价结果和外审结果,作为后期考核绩效评价人员工作的重要依据。通过以上倒逼机制,真正实现专项债券项目绩效管理工作从“要我有绩效”到“我要有绩效”的转变。

以绩效评价结果安排专项债券额度、追究相关人员责任。对专项债券绩效结果进行横向地区间与纵向时间上的比较,科学判断专项债券绩效变化,对绩效结果优异的、持续改善的地区增加安排专项债券额度;强化绩效评价责任约束,对项目处理不到位的人员倒查责任,实行终身责任追究。树立专项债券项目绩效管理“花钱必问效,无效必问责”的理念。

(五)协同金融市场,防控和化解系统性财政金融风险

加强财政与金融市场的互通、互动、互助、互联,积极利用财政与金融系统的协同完善专项债券项目市场化发行机制,引导金融市场组织机构参与专项债券项目绩效监管。一是金融市场积极地为地方政府债券发行拓宽融资渠道,鼓励银行、保险等金融机构为专项债券发行提供配套融资支持。二是引入专业评级机构对专项债券发行方、专项债券项目进行跟踪评级,评级信息在统一信息平台予以公开;鼓励保险机构为专项债券项目提供担保服务,以市场化方式防控和化解地方债务风险与项目风险;三是探讨成立中国财政绩效评价协会,加强与全国国债协会等金融行业组织配合,对专项债券项目实施多方监管,借鉴金融系统相对成熟做法,加快形成专项债券项目绩效监管体系。

防控和化解地方债务风险,阻断原始风险向系统性风险传导。一是金融机构坚持审慎合规授信理念,综合专项债券项目、地方政府债务情况客观评估融资风险,禁止地方政府违法、违规担保行为;二是在资金跟着项目走、项目跟着规划走的要求下,针对专项债券项目周期长、不确定性高的特点,对项目资金实行专账管理,确保资金专款专用、收益自求平衡,实现资金与项目的同步双闭环;三是预估风险较高的专项债券项目,设立债券备付金,以

必要时对其进行风险补偿;四是适时将专项债券项目纳入综合债务预算管理,结合地方政府存量债务情况以及增量债务限额,系统地测度地方政府举债承受能力和化债偿还能力,为后续债务绩效监控和信息公开创造条件。

参考文献:

- [1] 刁伟涛,王楠.我国各省地方政府偿债能力的空间格局和动态演进——一般债务和专项债务的分类评估[J].财经论丛,2017,219(4):26-36.
- [2] 刁伟涛,傅巾益.我国县级政府债务风险的分度、区域分布和变化特征:2015-2017[J].财政研究,2019(5):58-76.
- [3] 丁荣贵.项目治理的基本思想[J].项目管理技术,2007(1):72-75.
- [4] 高国华.地方政府专项债新规对地方经济的影响[J].债券,2019(7):36-40.
- [5] 何永浪,吴宗法.发展结果导向的公共项目绩效管理理念[J].当代经济管理,2009,31(01):52-54.
- [6] 蒋菊平,李洪侠.探索中完善专项债制度[J].中国财政,2015(10):15-17.
- [7] 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.
- [8] 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(07):34-38.
- [9] 刘尚希.论公共风险[J].财政研究,1999(9):12-19+54.
- [10] 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.
- [11] 刘尚希.关于预算绩效管理的几点思考[J].财政监督,2019(1):45-48.
- [12] 刘尚希.财政金融协同的目标应转向公共风险管理[J].财政监督,2019(22):26-30.
- [13] 李霞.美国市政债市场概况、监管体制及其对中国的启示[J].农村金融研究,2016(5):46-49.
- [14] 龙小燕.地方政府专项债券研究文献综述[J].预算管理与会计,2020(2):23-26.
- [15] 孔志峰.公共项目绩效管理[M].经济科学出版社,2006.
- [16] 毛锐,刘楠楠,刘蓉.地方政府债务扩张与系统性金融风险的触发机制,中国工业经济,2018(4):19-38.
- [17] 王敏,方铸.我国地方政府债券发行成本的影响因素分析——基于2015-2017年3194只债券的实证证据[J].财政研究,2018(12):35-47+83.
- [18] 王珊珊.美国、加拿大、澳大利亚地方政府债务融资国际比较研究[J].经济研究参考,2017(44):50-56.
- [19] 王泽彩,徐军伟.地方政府债券绩效管理的问题与对策——基于财政与金融协同、公共绩效与市场绩效协同的视角[J].财政研究,2020(2):44-54.

(下转第59页)

效能角度,统筹考虑市场要素,更加重视不同地区生态系统的本底差异,以及资金配置与生态价值的贡献相联系。当前,我国生态效益外溢尚不明显,政府需要投入大量财政资金促进输血转为造血。特殊阶段要求主体功能区生态补偿应转向加强生态环境保护目标的实现,规范生态环境保护支出和基本公共服务支出之间的分配比例,设计灵活的资金使用比例公式。

3.拓展主体功能区生态补偿覆盖范围,优化补偿标准测算方法。建议将农产品主产区纳入转移支付范围,实现重点生态功能区转移支付全覆盖。为避免生态补偿“一刀切”,以及有效引导激励生态产品价值保值增值,实行转移支付资金下发与主体功能等级相挂钩,建议按照禁止开发或限制开发程度、生态产品价值划分主体功能等级,重点补助、禁止开发补助及引导性补助三者的测算需乘以转移支付等级系数。转移支付应该更体现重点生态功能区作为国家粮食安全、生态安全的重要性,建议禁止开发补助测算方法中增加包括生态功能重要性系数,以及耕地红线、生态保护红线面积系数在内的两个系数。在测算公式中增加“生态功能类型特征补偿”因子,该项补偿可结合生态要素类型、禁限

程度类型、地区实施生态保护难易程度等综合计算^①。综上所述,具体计算公式如下:

某地转移支付应补助额=(重点补助+禁止开发补助+引导性补助)*转移支付等级系数+生态护林员补助+生态功能类型特征补偿±绩效考核奖惩资金

参考文献:

- [1] 靳利飞,等.适应主体功能区要求的自然资源政策研究[J].中国国土资源经济,2020(12):31.
- [2] 徐诗举.促进主体功能区建设的财政政策研究[M].北京:经济科学出版社,2011:13.
- [3] 魏后凯.对推进形成主体功能区的冷思考[J].中国发展观察,2007(3).
- [4] 靳乐山,等.从生态环境损害赔偿到生态补偿再到生态产品价值实现[J].环境保护,2020(17):15.
- [5] 刘桂环,等.国家重点生态功能区转移支付政策演进及完善建议[J].环境与可持续发展,2020(4):9-12.
- [6] 杨倩.重点生态功能区生态补偿机制建立探索[J].环境与可持续发展,2018(6):97.
- [7] 李国平,等.国家重点生态功能区转移支付的生态补偿效果分析[J].当代经济科学,2013(5):63-64.
- [8] 靳乐山,等.中国生态补偿十对基本关系[J].环境保护,2019(22):37.

【责任编辑 陆成林】

(上接第46页)

- [20] 王泽彩,杨宝昆.中国政府与社会资本合作(PPP)项目绩效目标与绩效指标体系的构建[J].财政科学,2018(11):9-20.
- [21] 王勇.美国地方债特点与借鉴[J].财政研究,2015(9):99-104.
- [22] 杨希雅,石宝峰.绿色债券发行定价的影响因素[J].金融论坛,2020,25(1):72-80.
- [23] 尹贻林,杜亚灵.公共项目管理绩效改善:一个研究范式转变的视角[J].科技进步与对策,2010,27(17):29-34.
- [24] 曾刚,吴语香.绿色市政债之美国经验启示[J].当代金融家,2019(1):81-83.
- [25] 张平,王楠.地方政府专项债券逆经济周期调节能力提升研究[J].经济纵横,2020(8):108-115.
- [26] 赵全厚.在“稳投资”中创新地方政府专项债券风险防范机制[J].中国财政,2020(5):60-62.
- [27] 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.
- [28] 朱娜,胡振华,马林.美国市政债券与中国地方政府专项债券的比较研究[J].经济地理,2018,38(8):29-36.
- [29] Hatry, H.P..Sorting the Relationships among Performance

Measurement, Program Evaluation, and Performance Management. New Directions for Evaluation, No.137, 2013, pp.19-32.

- [30] Kroll, A., & Moynihan, D.P..The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation. Public Administration Review, Vol.78, No.2, 2018, pp.183-194.
- [31] Nakazato, T..The Bond Market and Fiscal Balance. Japanese Economy, Vol.38, No.1, 2011, pp.59-80.
- [32] Newcomer, K., & Brass C.T..Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation within Public and Nonprofit Organizations: Integrating Measurement and Analytics within Evaluation. American Journal of Evaluation, Vol.37, No.1, 2016, pp.80-99.
- [33] Nielsen, S.B., & Ejler N..Improving Performance: Exploring the Complementarities between Evaluation and Performance Management. Evaluation, Vol.14, No.2, 2008, pp.171-192.

【责任编辑 王东伟】