

地方政府专项债券事前绩效评估 指标体系构建及实践

——基于广东省105个重大项目的实证分析

朱健齐¹ 黄希颖¹ 蒋雨晨² 肖顺利¹

(1. 佛山大学, 广东 528000; 2. 广东省产业发展研究会, 广州 510030)

内容提要:近年来,专项债已成为地方政府融资“开前门”的主力军,随着专项债在地方债务中的占比逐年扩大,专项债资金的绩效评价管理不容忽视。事前绩效评估为专项债发行入库的前置必备条件,本文从专项债项目自身运行特点出发,基于相关法规政策及学术成果构建专项债事前绩效评估指标体系,并邀请相关领域专家对广东省21个市共105个项目进行交叉评分。通过层次分析法确定指标权重,采用模糊综合评价法计算21个市专项债事前绩效评估综合得分情况,分析评估结果并研究影响综合评估得分的因素,总结广东省专项债项目在发行前的准备工作和材料披露中存在的问题,为专项债事前绩效评估体系的完善与绩效评估实践提供科学依据与借鉴经验。

关键词:地方政府专项债券 事前绩效评估体系 模糊综合评价法 绩效评价

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)06-0069-11

一、引言

地方政府专项债主要用于融资建设基础设施、保障社会福利和改善人民生活等方面,在带动有效投资、惠及民生等方面发挥着关键性作用。自2015年我国地方政府专项债券(以下简称“专项债”)首

次发行以来,发行规模持续攀升,2023年全国发行专项债59899亿元,占全国地方政府债券发行总额的64%,其中,新增专项债券发行额排名前三的广东省、山东省、浙江省发行额分别为3995亿元、3081亿元和2303亿元^①。地方政府专项债券发行规模增速快、存量规模大,重发行轻管理、绩效评估落实不

[收稿日期]2023-08-30

[作者简介]朱健齐,教授,博士,硕士生导师,广东省社会科学研究基地创新与经济转型研究中心,研究方向为财政理论与政策;黄希颖,经济贸易学院硕士研究生,研究方向为财政理论与政策;蒋雨晨(通讯作者),特聘研究员,硕士,研究方向为财政金融、投资分析、产业经济;肖顺利,经济贸易学院,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]广东省哲学社会科学规划项目(GD20SQ25);2024年广东省科技创新战略专项资金(大学生科技创新培育)(pdjh2024a391);广东省省级科技计划项目(2024A0505050035)。

①数据来源:财政部预算司、专项债券信息网(<https://www.zhuanxiangzhaiquan.com>)。

到位等问题逐渐突出(吉富星,2020)。其发行按照先定资金规模再筛选项目的顺序进行,存在虚报项目、虚报收入、虚假自求平衡、过度包装等现象。加之功能定位异化、忽视实际需求、财政金融风险汇聚、项目周期与政策变动不匹配、责任错位和市场活力不足等问题,急需深入研究和改进其治理机制,唯有回归“项目制”财政逻辑,发挥“项目化”举债的促发展优势,才能实现项目风险的系统治理(许恋天,2024)。2021年6月,财政部印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(以下简称《办法》),针对专项债绩效评价“源头阶段”,着重提出开展事前绩效评估,并提出将事前绩效评估结果作为项目进入专项债项目库的必备条件。以事前绩效评估作为突破口,有利于从源头上防止资金的闲置沉淀,保障项目现金流稳健、收益与融资能够自求平衡,促进财政政策落实和专项债项目资金绩效的提升。因此,在全国地方政府债务率持续扩大的背景下,开展事前绩效评估,加强专项债制度体系稳健运行既是政策导向,也是现实所需。

目前,我国学术界对于专项债事前绩效评估体系的研究相对缺乏,也没有相关国际经验可以借鉴,从完善专项债事前绩效评估体系出发,加强专项债券全生命周期的绩效评价管理在理论和实践研究领域存在一定空白,需要进一步深入研究。广东省连续三年新增专项债发行额全国第一^①,具有发行案例多、发行种类广的特点,但在事前绩效评估体系构建方面相对不足,并没有出台正式的评估体系,以广东省为研究对象对于其内部地区专项债项目的事前绩效评估进行深入探究具有示范意义。

二、文献综述

现有专项债绩效评价体系的研究围绕专项债全生命周期绩效评价体系的构建和管理开展,涉及绩效目标、信息、指标体系、评价等多个方面(马蔡琛、赵青,2018)。温来成等(2022)对专项债绩效评价指标体系建设的必要性及意义、发展现状等进行论述,针对绩效评价指标设计,提出指标体系的构建应突出项目的重要性和合规性、必要性和资金的可持续性建议。张晓庆(2023)则立足于专项债全生命周期绩效评价的角度,对如何完善专项债项目绩效评价体系使项目绩效评价能够动态化开展,规范项目绩效评价的制度环境等方面提出改进建议,但其研究过程对绩效评价方法的选择及体系指标权重设计等关键技术问题缺乏重视。在评估指标设立的研究方面,吉富星(2020)认为专项债的适用性特点是既要满足公共性目标,也要符合经济性指标,保障专项债项目融资与收益自平衡,韦小泉等(2021)从立项、筹资、平衡、风险和目标五大方面开展专项债事前绩效评估指标体系的构建,温来成等(2022)建议专项债绩效评价设置项目决策类指标要突出项目的重要性、紧迫性和合规性,对于过程类指标的设立需关注申请债券资金的使用问题。从专项债绩效评价的实证研究来看,张平等(2022)收集各省发行的新基建专项债项目资金数据,从项目发行的制度设计、经济和产生的社会效益、偿债能力的保障三个方面构建绩效评价体系,采用熵权TOPSIS法对所筛选的新基建专项债项目综合量化评估并分析结果,结论建议构建全生命周期资金绩

^① 数据来源:专项债券信息网(<https://www.zhuanxiangzhaiquan.com>),2021年3189亿元、2022年3703亿元、2023年3995亿元。

效管理体系应从各个环节出发,完善发行制度以提高资金使用效率。郝亚杰等(2021)通过对评价指标进行模糊综合评价量化处理,有效地降低了专家在评分赋权过程中因出现极值对评价结果造成的不利影响,赋权与结果更加客观合理,专项债项目的绩效评价更加方便直观。

综上所述,既有研究仍存在以下不足:一是当前专项债项目绩效评估管理较少从事前绩效评估体系构建出发,缺乏针对性和区别性,有量化评价的实证研究成果难以落地;二是在专项债绩效评价实践研究中,主要是以单一领域的专项债项目为样本对象,研究项目领域单一、样本数量少。本文与现有文献相比主要有以下两方面边际贡献:一是本文基于《办法》对开展专项债事前绩效评估的要求构建绩效评估指标体系主体框架,参考学术界研究成果,完善事前绩效评估体系,以评估体系为基础邀请业界专家对广东省105个专项债项目进行交叉评价打分,运用层次分析法确定指标权重。二是基于评分数据,采用模糊层次分析法计算出广东省各地级市的专项债券项目事前绩效评估综合得分情况,基于区域综合评估结果进行宏观分析,对具体项目的指标得分进行微观层面的分析,寻找总结项目事前绩效评估结果不佳的具体原因,为研究广东省专项债券项目的区域异质性提供科学数据支持。总结广东省专项债项目发行前相关申报工作的不足之处,亦能助力全国专项债绩效管理实现新跨越,不仅促进专项债项目的事前绩效评估体系的完善,同时为丰富全生命周期绩效管理的理论研究及实践提供经验,立足长远确保专项债提质增效踏上新台阶。

三、专项债事前绩效评估体系构建

(一)传统项目绩效评价的不足

目前,我国对于专项债绩效评价管理主要参考一般公共预算支出项目绩效评价管理框架,其绩效评价指标共性主要围绕投入、过程、产出和效果四个维度设定,构建出的评价体系指标数量多、分散化,更适用于一般财政项目的绩效评价。申亮等(2023)认为专项债具有公益性和收益性的双重要求和项目运营周期长、不确定性高的特点。韦小泉等(2022)对专项债项目与一般性财政支出项目的绩效评价管理进行比较研究发现,两者在事前绩效评估内容、评价涉及主体、绩效评价指标重点等方面均存在差异,因此,传统一般公共预算支出项目绩效评价方式难以适用于专项债,一定程度上导致专项债绩效评价体系设置不科学、绩效监管流于形式,专项债发行后期会出现经常性采取政府财政预算支出安排兜底的情况,导致专项债绩效评价出现“徒有其表”或者“治标不治本”的现象,专项债绩效评价效率大打折扣。

(二)事前绩效评估的优势

专项债的项目或项目集合从立项到完成的全过程包含了大量的信息,可以考虑基于专项债事前绩效评估这一特定阶段寻求专项债绩效管理新突破。传统项目事前绩效评估体系解决的是政府财政资金支持与否的问题,而专项债事前绩效评估的目的是对项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性等内容客观公正地进行论证,从而综合评判专项债券资金是否应该支持该项目的行为,解决的

是专项债券资金支持与否的问题,针对的是项目申请入库发行的前期工作阶段,以保障项目融资与收益自平衡确保项目的偿债可行性,充分发挥事前绩效评价的风险预警和缓释作用为目的,其中,所有拟申请专项债券资金分配支持的项目或项目集合都是专项债事前绩效评估的对象。

(三)评估指标体系的构建

《办法》提出,对于专项债事前绩效评估,应重点论证项目必要性、公益性、收益性、项目建设投资合规性与项目成熟度等方面,本文基于此,构建包括立项必要性、投入经济性、风险可控性和筹资合规性等4个一级指标。其中,项目的立项必要性指拟申请项目是否符合相关政策规定的专项债资金投向领域,主要评估项目的需求性、公益性等方面。投入经济性指拟申请专项债券资金在额度和使用方向上与项目自身的匹配程度,主要评估项目财务预算分析准确性、债券资金需求合理性和项目成本控制性等方面。风险可控性主要针对专项债偿债风险事前识别和预测的全面性,是否有完备科学的项目实施计划安排来防范和化解后续项目运营过程中可能出现的债务风险,主要评估偿债计划的可行性和应对项目风险的可控性,事前绩效评估的目的是判断申请专项债券资金支持的可行性,而防止和应对专项债风险的措施越完备越好,以确保专项债资金的使用风险更小,可行性更高。筹资可行性是指项目通过发行专项债券筹集资金以满足项目建设和运营需要的可行程度,主要评估资金来源和到位可行性,以及项目面对筹资风险的可控措施安排,虽然地方政府的筹资渠道较为常态化,但项目资金的预

计到位情况、资金分配的份额也不容忽视。

本文整理相关学者在专项债绩效评价不同方面的研究成果后设立二级指标,参照专项债“资金跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着需求走”的运行逻辑,综合考虑项目投资、经济效益、实施条件等多维度因素,为评估申报发行的专项债项目与国家政策和省级发展规划是否相匹配、项目明细预算是否合理、项目实施计划和方案是否完备且具体等方面,设立政策相关性、投入产出合理性、实施方案完备性、项目管理机构健全有效性等14个二级指标(详见表1)。

四、数据来源与实证研究

(一)数据来源

在同一领域中选择累计发行额较大、发行数量多的行业,涵盖交通基础设施、农林水利、生态环保、市政和产业园区基础设施、能源、社会事业、保障性安居工程七大领域。以此为原则,在广东省21市,每市筛选出5个专项债项目,共105个项目作为样本(见表2)。邀请律师、会计、工程估价等业界相关领域的30位权威专家,结合专项债“项目包”披露材料,基于事前绩效评估指标体系对项目进行交叉评价打分作为样本数据。

(二)模糊综合评价法

由于专家的评分结果有较强的模糊性,不能完全排除主观因素对评估结果的影响。而模糊综合评价法对于处理不确定性以及由于主观因素的存在对结果有较大影响的数据在实证应用方面有很大的优越性。参考杜龙波等(2024)的做法,本文首

表1 专项债事前绩效评估体系

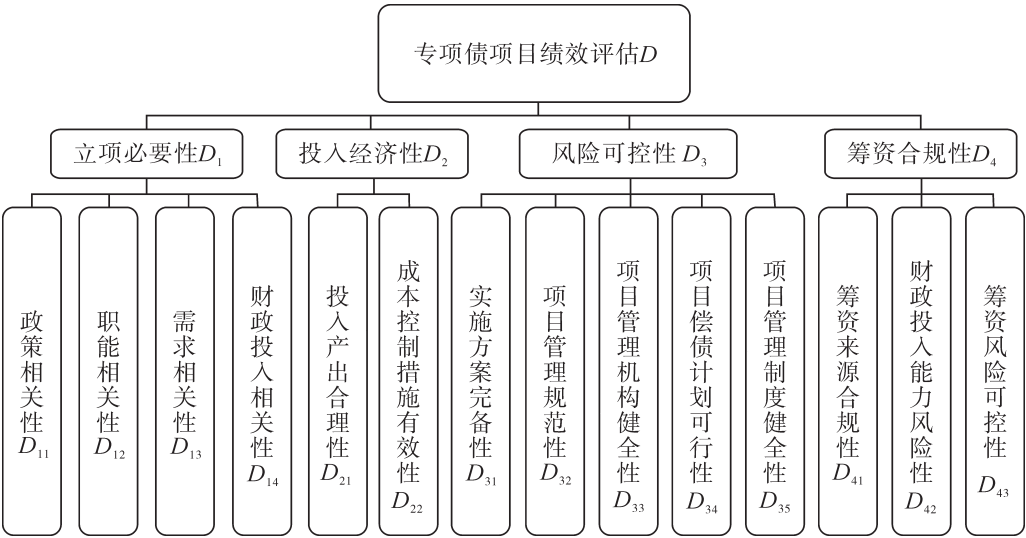
一级指标	二级指标	指标解释
立项必要性	政策相关性	①项目是否与国家政策和规划相关;②是否与所在省行业发展规划相关
	职能相关性	①与主管部门职能相关;②与主管部门规划相关
	需求相关性	①项目是否具有迫切的现实需求;②是否有不可替代性,有确定的服务对象或受益对象
	财政投入相关性	①项目具有公共性,属于公共财政支持范围;②项目是否属于市场有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施等领域
投入经济性	投入产出合理性	①项目预算明细是否合理、细化;②项目是否符合国家确定的专项债资金投向领域;③投入成本是否合理、成本测算依据是否充分、实施计划是否与资金使用计划匹配
	成本控制措施有效性	①项目是否采取相关成本控制措施、成本控制措施是否有效;②项目是否进行比价和市场询价、是否选取最优支出方案
风险可控性	实施方案完备性	①项目实施方案详实完备性;②项目实施内容明确具体
	项目管理规范性	①项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已履行或计划履行的程序是否规范;②方案中拟开展的项目组织机构是否健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否与项目有关并得以有效保障
	项目管理机构健全有效性	①项目的管理机构健全性;②管理机构职责分工明确性;③项目人员、设施、物资等基础保障条件完备性
	项目偿债计划可行性	①项目实施计划进度节点是否明确且安排合理;②项目是否有明确的偿债计划;③是否制定防范项目实施风险和不确定因素的应对措施
	项目管理制度健全性	①保障项目实施的相关管理制度健全;②保障项目实施措施有效
筹资可行性	筹资金来源可行性	①资金筹措渠道及方式合法合规;②资金投入来源结构合理、真实可靠;③资金是否有明确的到位时间
	财政投入能力风险性	①按规定需开展财政承受能力评估和债务风险评估的,是否通过财政承受能力评估和债务风险评估;②财政资金支持份额是否科学合理
	筹资风险可控性	①对筹资风险认识全面性;②针对预期风险制定相应的应对措施;③应对措施可行且有效

资料来源:《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号);吉富星(2020)、韦小泉等(2021)、温来成等(2022)研究以及本研究整理。

表2 部分项目案例信息表

序号	项目名称	项目总投资 (万元)	所属 地域
1	广东省珠海市前山河污水排放治理及配套建设工程	140000	珠三角
2	云浮循环经济工业园	32720	粤北
3	云安区全域自然村集中供水工程	10000	粤北
4	广东省珠海市对澳深度合作示范区综合开发项目	191000	珠三角
5	广东省汕头市龙湖现代产业园基础设施项目	92000	粤东
6	台山市新型城镇化建设示范项目	70970	珠三角
7	茂名高新区棚户区改造项目	55027	粤西
8	东莞水乡新城开发区综合开发项目	299900	珠三角
9	华南先进装备产业园基础设施建设项目	41049	粤北
10	佛山市南海区环西樵山文旅产业提升项目	168000	珠三角
.....
103	广东白云国际机场三期扩建	280000	珠三角
104	中山—南沙港铁路客运化改造项目中山段	52300	珠三角
105	河源市赣深铁路河源段项目	208627	粤北

先运用层次分析法计算出各评价指标权重,逐级综合各评价指标得分,然后采用模糊综合评价法计算出目标层专项债项目事前绩效评估综合得分情况。其实施步骤如下。



1. 确定方法的评价集与因素集

设立评价集 $V=\{V_1,V_2,\cdots,V_m\}$, m 为评价等级的个数。对已设立的因素最后出现的评价结果集合按“差”“较差”“中等”“良好”“优秀”5个级别进行表示并按百分制量化等级分别赋值,对应的分值标度设为 $V=\{V_1,V_2,V_3,V_4,V_5\}=\{20,40,60,80,100\}$ 。

构建评价对象因素集 $D=\{D_1,D_2,\cdots,D_n\}$ 。其中 n 为评价体系中评价指标的数量,将一级指标作为模糊综合评价的因素集,建立递阶层次结构模型,如图1所示,其中 $D=\{D_1,D_2,D_3,D_4\}$,分别表示立项必要性维度、投入经济性维度、风险可控性维度、筹资合规性维度,对应的二级指标设定集合为 $D_1=$

表3 专项债事前绩效评估指标权重

目标层	指标层				
	准则层	权重	指标层	权重	综合权重
专项债事前绩效评估(D)	立项必要性(D ₁)	0.278	政策相关性(D ₁₁)	0.240	0.067
			职能相关性(D ₁₂)	0.120	0.033
			需求相关性(D ₁₃)	0.320	0.089
			财政投入相关性(D ₁₄)	0.320	0.089
	投入经济性(D ₂)	0.222	投入产出合理性(D ₂₁)	0.600	0.133
			成本控制措施有效性(D ₂₂)	0.400	0.089
	风险可控性(D ₃)	0.333	实施方案完备性(D ₃₁)	0.167	0.056
			项目管理规范性(D ₃₂)	0.233	0.078
			项目管理机构健全性(D ₃₃)	0.167	0.056
			项目偿债计划可行性(D ₃₄)	0.267	0.089
			项目管理制度健全性(D ₃₅)	0.167	0.056
	筹资合规性(D ₄)	0.167	筹资来源合规性(D ₄₁)	0.333	0.056
			财政投入能力风险性(D ₄₂)	0.333	0.056
			筹资风险可控性(D ₄₃)	0.333	0.056

$\{D_{11}, D_{12}, D_{13}, D_{14}\}, D_2=\{D_{21}, D_{22}\}, D_3=\{D_{31}, D_{32}, D_{33}, D_{34},$
 $D_{35}\}, D_4=\{D_{41}, D_{42}, D_{43}\}。$

2. 设定指标权重和一致性检验

评估专家对指标要素之间的相对重要性进行两两比较设定各个指标的重要程度,将同一层级的指标用成对比较法,即两个变量之间的标度成对出现互为倒数,采用一定尺度比较建立判断矩阵,将构建的成对判断矩阵标准化处理,按行相加再次标准化求出权重矩阵A:

$$\overline{A}_i = \sum_{j=1}^n \overline{a}_{ij}, (i, j = 1, 2, \cdots, n) \tag{1}$$

$$A = \overline{a}_i / \sum_{i=1}^n \overline{a}_i, (i, j = 1, 2, \cdots, n) \tag{2}$$

按层级赋权最终得出各层指标的权重(见表3),将赋权结果使用yaahp软件进行层次分析决策。赋权结果通过一致性检验,表明专项债事前绩效评估体系准则层和指标层各指标权重符合模糊层次分析法的要求。由表3可知,一级指标权重向量: $A=\{0.278, 0.222, 0.333, 0.167\}$;二级指标的权重向量分别为: $W_1=\{0.240, 0.120, 0.320, 0.320\}, W_2=\{0.600, 0.400\}, W_3=\{0.167, 0.233, 0.167, 0.267, 0.167\}, W_4=\{0.333, 0.333, 0.333\}$ 。见表4。

表4 事前绩效评估模糊综合评价得分

评估对象	隶属度					综合得分
	差	较差	中等	良好	优秀	
佛山	0.000	0.000	0.193	0.302	0.505	86.224
珠海	0.000	0.011	0.316	0.262	0.411	81.469
中山	0.036	0.040	0.238	0.198	0.489	81.291
梅州	0.000	0.122	0.222	0.202	0.453	79.735
湛江	0.033	0.142	0.156	0.204	0.465	78.491
河源	0.011	0.056	0.207	0.538	0.189	76.756
肇庆	0.144	0.111	0.100	0.100	0.545	75.780
汕尾	0.100	0.091	0.260	0.140	0.433	75.779
深圳	0.093	0.073	0.260	0.140	0.433	74.935
东莞	0.093	0.073	0.260	0.140	0.433	74.935
茂名	0.171	0.033	0.187	0.124	0.485	74.357
汕头	0.158	0.058	0.124	0.236	0.425	74.224
阳江	0.098	0.113	0.220	0.258	0.311	71.424
惠州	0.000	0.069	0.484	0.280	0.167	70.890
清远	0.158	0.120	0.162	0.213	0.347	69.424
广州	0.180	0.116	0.198	0.091	0.416	68.935
江门	0.047	0.178	0.144	0.242	0.322	68.312
潮州	0.089	0.122	0.182	0.231	0.320	68.091
云浮	0.036	0.049	0.542	0.233	0.140	67.868
揭阳	0.180	0.104	0.218	0.153	0.345	67.557
韶关	0.171	0.062	0.367	0.151	0.249	64.890

3. 模糊评价计算

以本文选取的惠州市的5个专项债项目数据为案例,展示模糊评价计算过程。

(1)建立各因素的评分隶属函数和综合评价矩阵 R 。求出隶属度和 R ,获得模糊隶属度矩阵。

$$R = \begin{bmatrix} R/D_1 \\ R/D_2 \\ \dots \\ R/D_p \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} Y_{11} & Y_{12} & \dots & Y_{1m} \\ Y_{21} & Y_{22} & \dots & Y_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ Y_{p1} & Y_{p2} & \dots & Y_{pm} \end{bmatrix}$$

在5个惠州市专项债项目评分数据中,“政策相关性 D_{11} ”指标评分等级为差、较差、中等、良好、优秀的项目占比分别为0、0、0.2、0、0.8,由此可以得到惠州市专项债项目 D_{11} 指标的单因素评价结果为 $R/D_{11} = [0 \ 0 \ 0.2 \ 0 \ 0.8]$,进而得出惠州市专项债项目各一级指标的模糊隶属度矩阵:

$$R_1 = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0.2 & 0 & 0.8 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 1 \\ 0 & 0.4 & 0 & 0.2 & 0.4 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \end{bmatrix}$$

$$R_2 = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0.4 & 0.6 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \end{bmatrix}$$

$$R_3 = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0.6 & 0.2 & 0.2 \\ 0 & 0 & 0.8 & 0.2 & 0 \\ 0 & 0.2 & 0 & 0.6 & 0.2 \\ 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0.6 & 0.2 & 0.2 \end{bmatrix}$$

$$R_4 = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0.8 & 0 & 0.2 \\ 0 & 0.4 & 0.2 & 0.4 & 0 \end{bmatrix}$$

(2)通过综合评价矩阵 R 求模糊综合评价集 C 。其中 $C_i = W_i \times R_i$,首先将指标 D_i 的权重向量 W_i 与其隶属度矩阵 R_i 进行模糊转化,得到指标 D_i 的综合评价结果 C_i ,最后综合4个维度指标的评价结果,得到模糊评价矩阵 C :

$$C = \begin{bmatrix} C_1 \\ C_2 \\ C_3 \\ C_4 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0 & 0.128 & 0.368 & 0.064 & 0.440 \\ 0 & 0 & 0.640 & 0.360 & 0 \\ 0 & 0.033 & 0.387 & 0.480 & 0.100 \\ 0 & 0.133 & 0.667 & 0.133 & 0.067 \end{bmatrix}$$

其中通过计算 $E_i = C_i \times V$,可求得二级指标的综合评价分数:

$$E_1 = 0 \times 20 + 40 \times 0.128 + 60 \times 0.368 + 80 \times 0.064 + 100 \times 0.440 = 76.320$$

$$E_2 = 0 \times 20 + 40 \times 0 + 60 \times 0.640 + 80 \times 0.360 + 100 \times 0 = 67.200$$

$$E_3 = 0 \times 20 + 40 \times 0.033 + 60 \times 0.387 + 80 \times 0.480 + 100 \times 0.100 = 72.940$$

$$E_4 = 0 \times 20 + 40 \times 0.133 + 60 \times 0.667 + 80 \times 0.133 + 100 \times 0.067 = 62.680$$

(3)通过综合评价矩阵 C 求模糊综合评价集 B : $B = A \times C$ 。将4个一级评价指标的权重向量集 A 与模糊评价矩阵 C 相乘,得到综合评价集:

$$B = A \times C = [0 \ 0.069 \ 0.484 \ 0.280 \ 0.167]$$

(4)计算综合评价分数 E 。去除模糊值,求出惠州市专项债项目事前绩效评估综合评价分数 E :

$$E = B \times V$$

$$E = 20 \times 0 + 40 \times 0.069 + 60 \times 0.484 + 80 \times 0.280 + 100 \times 0.167 = 70.890$$

基于各市所筛选专项债项目的评分数据分别按照上述方法计算出广东省21市专项债事前绩效评估质量的综合得分(见表4)。由表4可知,21市的专项债项目在综合评分结果上存在一定差异。表明各市对于专项债项目的申报发行在立项必要性、投入经济性、风险可控性等相关方面的数据预测与内容说明的材料披露质量差异较大。

(三)评价结果分析

1. 事前绩效评估模糊综合评价得分分析

综合得分排名前三的城市分别为佛山、珠海、

中山,其评价分数分别为86.224、81.469和81.291。佛山市专项债综合评估结果中,事前绩效综合评估指标的隶属度分别为0.000,0.000,0.193,302和0.505,表明佛山市专项债项目的总体评价达优秀层级的项目比例在所有地级市中最多,各项指标的得分均值相较于其他地级市更高,具体包括项目按照合理的市场价格计算了项目正式运营后带来的可能收入,按照项目运营的年限制作出收入测算明细表,所提供的实施依据较为齐全,涉及“公告目录”“交通改善计划”“城市设计”等多方面的实施依据,其专项债项目发行的准备工作充分,材料披露契合相关指标的评分要求等,佛山市综合评估分数为最高。

在70—80分评估等级区间的城市数量最多,包括梅州、湛江、河源等共有11个城市,主要分布在粤西和粤北地区。得分低于70分的共有7个城市,大部分位于粤北地区。以惠州市项目各项指标的模糊综合评估分数深入分析为例,该市专项债项目投入经济性、筹资可行性指标综合评估得分分别为67.200、62.680,说明拉低其事前绩效评估综合得分的主要原因是项目投入产出预算安排不合理,筹资风险可控性低,研究发现具体包括成本测算不合理、不细化,无法确定项目收益是否覆盖融资成本等原因。

2. 专项债项目事前绩效评估问题对比分析

基于上述评价结果分析逻辑,集中分析拉低项目综合评估分数的现实原因,对105个专项债项目入库前披露的“一案两书”等材料进行横纵向对比,总结21市在专项债申报发行的前期准备工作中存在如下突出的问题。

(1)项目测算信息缺乏论证,预测结果趋同乐观。如在对江门市、韶关市、清远市等城市的专项债项目研究中发现,项目对未来收益测算提供的相关依据不足,缺乏相关支撑材料,项目收益虚高存在注水现象,在测算收益时存在直接给出结论数据、引用数据、直接预测等情况,使用项目收入倒推项目成本费用,测算依据不明确。申报材料仅限于论证项目建设过程中的成本和进度等要素,缺乏对项目效益的绩效评估,无法在项目发行前更好地识别和管控各类风险、不确定因素。

(2)披露信息缺乏有效性,项目质态不佳,可行性研究报告流于形式。申报项目通过采用“技术手段”提高专项债项目的预期收入,对项目的实地调查和可行性研究流于表面形式,依照粗略的项目预期收益计算融资成本的覆盖倍数,无法判定项目的融资成本与项目收益是否能自求平衡,收益不能满足专项债发行的财务评价要求,导致项目后期专项债资金“空转”问题、“资金等项目”的现象日益突出。例如在《江门市新会区枢纽新城基础设施建设项目》研究中发现,项目申报材料中仅仅粗略计算了项目运营后的大概收入与成本,没有附上收入测算和成本测算明细表。其他项目存在非收益性项目与收益性项目混合搭配申报情况,将专项债资金代替财政一般预算支出或一般债支出。

(3)风险监测与防控策略不聚焦,潜在风险来源分散化。不同地区的同类型专项债项目的风险分析内容存在互相套用的情况,或是针对预期风险制定的预防措施缺乏科学有效性。分析风险可控性指标分数较低的项目,发现多数项目在申报材料

中没有提供详细的项目实施安排、实施依据,具体表现为无法判断项目建设用地是否符合相关土地规划要求、配套的建设用地指标是否足额等内容。各项目实施部门的职责分工分点不明确,且不同项目之间的同一部分内容有雷同情况,存在套用相同模板的现象,导致项目的风险来源分散,将项目当前风险后移,增大风险预防的难度。

五、专项债事前绩效评估体系应用的对策建议

事前绩效评估对专项债项目的发行和后期的健康运营在初始阶段提供现实评估基础。我国专项债事前绩效评估体系的构建和运行制度有待完善。针对专项债事前绩效评估体系的应用,本文提出如下建议。

(一)多维度参与指标体系构建,完善事前评估指标库

专项债事前绩效评估指标体系的构建需要考虑在政府目标和区域经济发展状况的基础上,立足政策研究、投资规划、预算编制、项目管理等多个维度考虑,并在实践中对指标进行不断修改和优化。在设立事前绩效评估指标时,可聚焦地区经济发展规划、各产业经济发展特色等方面确定科学合理的针对性评估指标,并借助信息化技术增强评价指标的动态性和实时性,实现对投资效益动态的分析和监测,以便评估筛选出契合区域经济发展需求的项目,为地方政府和地方经济带来更大的经济效益和社会价值。

加快确立专项债事前绩效的统一评估口径,建立科学规范的事前绩效评估指标库,要求地方政府

在项目的选择、审批、筹备、管理方面严格把关以减少滋生项目风险的可能性。制定统一政策规定评估指标的具体内容、指标数量和统计方法,以便项目评估部门可根据指标库进行绩效目标财政复核,建立约束激励机制,参照复核结果对于项目的预期与实际收益实现差距较大的地区,适当减少次年专项债的分配额度。把握好事前绩效评估这一前置的风险管控关口,从源头上加强专项债全生命周期风险管理,助力专项债项目质量控制体系和成果转化机制的完善,加快专项债形成实物工作量,确保项目资金经济效益的提升和实现长期实际利用价值。

(二)完善信息披露机制,强化优质项目储备

在项目申报端完善信息披露机制,制定统一标准规范政府和第三方机构对项目的策划过程,提高披露信息的完整性和准确性,强化项目储备质量。专项债的发行主体为省级政府,各地方每年专项债发行额度统一实行限额管理,为满足财政部对专项债额度提前下达和加速新增专项债发行的要求,以及各市、县为抢先分配本省的专项债券额度,会出现将前期项目材料准备不充分、可行性较低的建设项目进行仓促包装后申报的现象,使得优质专项债项目愈加稀缺。做好事前绩效评估工作从源头上加强专项债全生命周期风险管理,防范化解仓促包装的专项债项目存在收益融资不能自求平衡等问题而增加政府偿债压力和财政风险,聚焦项目偿债能力、项目风险防控管理、项目建设管理等问题,合理评估项目实际用债、偿债主体的信用和风险,降低在项目申报过程中省级政府对市县级政府的隐形担保,确保项目各主体权责对等,及时开展绩效

监控和及时纠偏工作,避免项目整体实施(建设)进度存在滞后情况。对新上项目进行严格把关,确保申报项目的材料披露规范且完备,强化项目质量,能够达到上报后可发行、发行后能开工的要求,提前筛选出高质量、重点项目进入项目储备库,为后续项目的运行能够发挥出最大效益夯实前期基础,助力不同批次的专项债项目形成“储备—发行—开工—竣工”的良性循环机制。

(三)提升绩效评估耦合协调水平,防范化解隐性债务风险

各省市加强专项债事前绩效评估体系构建经验的交流联系,适当打破行政区划界限,实现不同区域在事前绩效评估体系构建的信息共享、经验共鉴、制度和监管协同。事前绩效评估综合评估质量高的地区积极发挥“领头羊”作用,提升对周边地区的辐射和溢出效应,建议政府通过一定的评价方式和评价框架、优化评价流程和标准制定、增强评价结果的报告价值等方式,逐步提升评价机制的精度和应用价值,建立长效机制,形成规范有效的评估机制。扎实开展事前绩效评估,促进专项债事前绩效评估体系的全面构建,规范相关申报主体行为,从源头监测专项债后期可能衍生出不良债务的风险因素,推进地方政府专项债券市场化建设,后发展地区应积极借鉴发达地区成熟的经验模式,并结合各地区自身特征探索适合自己的发展路径,加强地方政府专项债券管理,遏制隐性债务增量,及时查处新增隐性债务行为,持续释放严管地方政府债务信号,落实监管层防范化解隐性债务风险的部署。

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(07):67-78.
- [2] 许恋天.地方政府专项债券项目风险的治理逻辑与制度回应[J].中国政法大学学报,2024(2):118-133.
- [3] 马蔡琛,赵青.预算绩效评价方法与权重设计:国际经验与中国现实[J].中央财经大学学报,2018(8):3-13.
- [4] 温来成,徐磊.地方政府专项债券项目绩效评价指标体系建设[J].清华金融评论,2022(01):51-55.
- [5] 张晓庆,张馨予.地方政府专项债券项目绩效评价实践探析[J].中国资产评估,2023(01):69-72.
- [6] 吉富星,刘兆璋,张菲尔.防范化解地方政府债务的思路与措施[J].财政科学,2023(10):34-42.
- [7] 韦小泉,刘申锋.关于地方政府专项债券项目事前绩效评估工作的思考[J].中国财政,2021(23):56-59.
- [8] 张平,郭青华.“新基建”地方政府专项债资金绩效评价及其改进研究[J].当代财经,2022(08):28-37.
- [9] 郝亚杰,潘大鹏,梁良,等.基于模糊综合评判法的教育专项债项目绩效评价[J].建筑经济,2021,42(S1):468-473.
- [10] 申亮,范润婕.基于全生命周期的地方政府专项债绩效评价研究[J].地方财政研究,2023(04):34-43.
- [11] 韦小泉,童伟.地方政府专项债券项目绩效管理问题探析——基于一般性财政支出项目绩效管理对比分析[J].地方财政研究,2022(12):14-23.
- [12] 杜龙波,王湿杰,王晓晨,等.基于AHP-模糊综合评价法的政府引导基金绩效评价研究[J].科技管理研究,2024,44(1):33-41.

【责任编辑 成 丹】