

地方政府专项债券绩效管理 管理流程设计

赵琦¹ 杨兆仁² 李新龙¹

(1.焦作市财政局,河南 454003;2.广西大学经济学院,南宁 530004)

内容提要:地方政府专项债券绩效管理既恰逢机遇,又面临许多问题。建立在方法论基础之上,立足于实践操作,进行良好的流程设计,有助于专项债券管理优化和绩效实现。本文结合专项债券绩效管理的现状,通过分析专项债券绩效管理的个性特点,提出专项债券绩效管理包括发行评审、推进建设、项目实施、还本付息四个阶段流程设计观点,搭建专项债券全流程绩效管理方法步骤,提升地方政府专项债券绩效管理实践能力。

关键词:地方政府 专项债券 绩效管理 流程设计

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)04-0052-05

地方政府专项债券是落实积极的财政政策,实现稳投资、促发展的一项重要财政工具。自2019年下半年地方政府专项债券扩宽到了其他自平衡专项债券^①领域,在功效不断发挥的同时,政策上的设计、实践中的操作,也面临许多新的情况,出现一些亟待解决的问题,需要运用全新的预算绩效管理理念和方法,进一步规范、细化和明确。本文从政府专项债券的发行评审、推进建设、项目实施、还本付息四个阶段,提出政策完善建议,对绩效管理流程进行设计,优化工作步骤,探索可供实际操作的路线图。

一、地方政府专项债券绩效管理现状

全面预算绩效管理核心是达到全方位、全过

程、全覆盖。地方政府专项债券绩效管理,是全面预算绩效管理全覆盖的重要组成部分。目前,专项债券绩效管理尚在初创阶段。

(一)政策层面的基本架构

财政部2021年6月出台了《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号),搭建了事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理等环节的专项债券项目资金绩效管理体系。这一办法是在《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)政策文件基础之上,对债券项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行测量、分析和评判。

(二)地方个性化工作推进

地方政府专项债券绩效管理尚在初期阶段,各

[收稿日期]2021-03-14

[作者简介]赵琦,高级会计师,研究方向为政府投融资;杨兆仁,金融硕士,研究方向为宏观金融、财政学;李新龙,高级会计师,研究方向为财政绩效管理。

^①其他自平衡专项债券,是相对于传统自平衡专项债券中的土地储备、棚户区改造、收费公路之外的,全称为收益与融资自平衡专项债券。

地推进情况不同。由于地方政府专项债券一般以省级为发行主体,转贷地方使用,而每个省债券发行的方案不尽相同,因此其评价主体、评价对象、评价期限、评价内容、评价结果的运用等都有其个性和独立性,不可一概而论,需要结合各自的特点因地制宜的细化和实施。在业界,专项债券支出进度不及预期,是开展绩效评价的诱因之一。

(三)实操工作规范尚不统一

在实践操作中,作为开展专项债券绩效管理的基础条件,地方政府专项债券申报、实施、建设以及后期管理中的相关政策,以及一些程序规定,还需要进一步健全规范。一是在项目申报前期,各种规定需要逐步规范一致。如项目土地、规划、施工许可等手续,办理在项目申报单位名下还是项目实施单位名下。二是在债券实施过程中,资产权属问题需要进一步明确,如由国有企业实施的专项债券项目,在债券还本付息后,形成的资产能否增加国有企业的注册资本金,尚需进一步明确。三是项目建设后,一些政策规定还需细化,如目前只规定了债券资金在总预算会计中的账务处理,但是没有明晰部门预算和企业财务核算中的会计处理规定。只有政策性问题的逐步加以解决,才能有效保障专项债券项目绩效管理指标及评价结果的同质性、可比性、公正性。

二、专项债券绩效管理面临的困难和问题

地方政府专项债券绩效管理在不断探索中得以健全完善,但绩效管理与专项债券在我国,同样属于时间较短的业务类型,政策执行中有些困难,现实操作中也遇到一些需要研究探讨的问题。

(一)专项债券期限和绩效年度周期不吻合

专项债券项目的全生命周期包括前期申报、项目建设期资金的拨付和使用、项目中期的运营管理、还本后的后评价等不同的阶段,每个阶段的评价周期不同,每个阶段的评价侧重点也不同,具有

较强的个性化特点。地方政府专项债券的存续期有5年、7年、10年、15年、20年、30年不等,而政府投资项目的绩效评价周期一般以短期为主,专项债券比一般政府投资项目的评价期限长。地方政府专项债券产生收益的周期较长,对于投入产出比衡量的周期也较长,与单个财政资金项目拨付并完成后进行评价,具有差异性。因此,其绩效管理的周期设计应具有特殊性。

(二)专项债券评价对象和内容存在多元性

在前期专项债券试点绩效评价工作中,因属于探索阶段,百花齐放百家争鸣。一是评价对象各有不同。主要包括针对财政部门的宏观债券管理工作评价、针对部门若干个债券项目组织推进工作评价、对单个专项债券项目财政资金的使用情况评价、对项目发行前是否具备发行条件这一特定阶段进行的评价等。二是评价内容不同。各地对于专项债券开展绩效管理,侧重点不一。对专项债券管理能力的评价,重点包括专项债券申请额度与本地区债务风险的吻合度、本地区所有专项债券项目资金支出进度等整体反映地方政府对本地区专项债券管理能力的指标。对专项债券项目自身效益情况评价,则放在项目本身投入产出的能力、社会效益和经济效益等项目状况方面。三是项目不同阶段侧重点不同。在项目发行前的评审阶段、拨付和使用阶段、项目建成后运营阶段、项目还本后阶段,不同阶段的评价指标差距较大,如果按照整个存续期完整的一个评价标准,既不能做到重点突出,而且对评价结果运用的实效性也不及时。

(三)专项债券绩效评价结果运用与预算安排错配

专项债券资金管理过程中,绩效影响因素难以给予确定的考虑。要完整的评价一个专项债券项目的效果,只有等到这个项目全部还本付息结束后,才能给出公允的评价结果。绩效评价的结果是本部门安排预算、完善政策和改进管理的依

据，项目资金分配因素中绩效因素占比 5%—45% 左右。由于专项债券项目运作的周期较长，对当年财政资金的分配影响不太显著。特别是地市级，按照年度进行绩效评价，影响效果相对弱化。受债券资金支付进度的制约，地市级以下债券项目资金在建设期可能一次性拨付到位，运营期也较少存在财政补助，因此绩效结果的运用效果会打一定折扣。

(四) 债务形式财政资金管理的复杂特殊性

地方政府专项债券作为一种债务形式存在的财政资金，不仅要考虑一般财政资金的评价因素，即产生的社会效果、投入产出比、公益性等，而且要体现专项债券债务性资金的本质，即在确保还本付息的基础上，收益大于利息。因此，债券资金使用后收益的测算，是专项债券项目绩效评价的重要指标

之一，不能简单通过资金使用后收益超过债券本息覆盖倍数这个指标进行衡量，还要考虑货币时间价值对收益覆盖倍数的影响，从而确定专项债券项目实施的可行性。

三、专项债券绩效管理流程优化设计

强化地方政府专项债券绩效管理，重点是实施全生命周期绩效管理，不仅要对是否具备发行资格进行评定，也要对中期组织实施能力进行评估，从而保证专项债券项目顺利还本付息，提前进行风险预判。通过专项债券绩效管理，将有限的资金用到刀刃上，以实现奖优罚劣的正向激励。针对现实中需要研究解决的问题，建议通过优化流程，划分阶段，规范操作，推进专项债券绩效管理取得实效(参见图 1)。

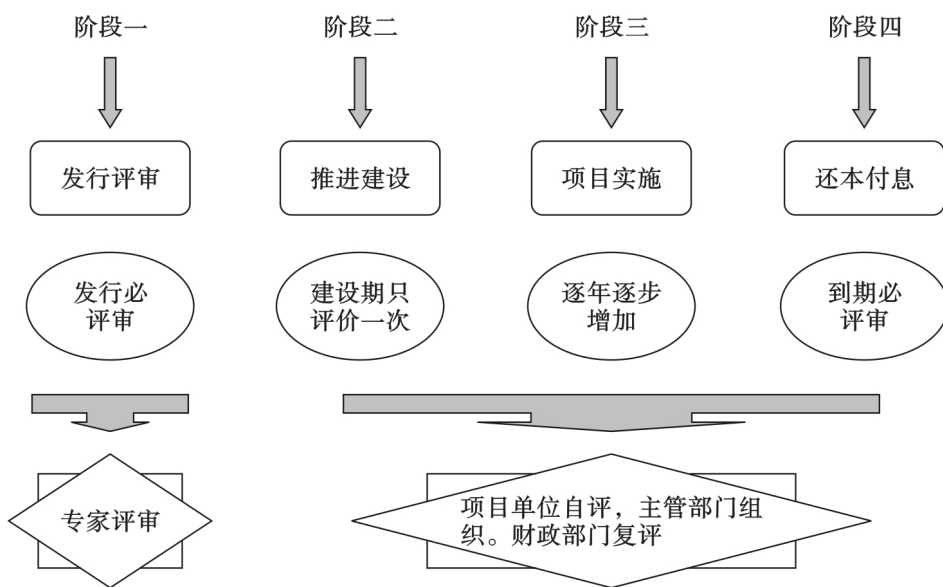


图 1 专项债券绩效管理的四个阶段

(一) 区分不同阶段进行绩效管理

为加强绩效结果的运用，结合专项债券项目周期长，不同阶段评价重点不同等特点，应将专项债券项目分成不同的评价周期分别进行评价。分为发行评审阶段、推进建设阶段、项目实施阶段、还本付

息阶段共四个阶段，每个阶段评价的重点不同。一是在项目发行评审阶段，主要评价专项债券项目是否具备发行的条件，包括项目前期手续的完备性，项目一案两书的合理合规性、项目实施方案的可行性等；二是在项目推进建设阶段，主要评价资金支

付的及时性合规性,建设期的完成性;三是在项目实施阶段,主要评价项目的利息归集能力,项目运作能力,项目收益实现状况,对是否能够按时还本进行风险提示;四是在项目还本付息阶段,主要对项目还本付息后的整体效果,包括投入产出比,社会效益、经济效益等进行综合的后评价。

(二)明确不同阶段绩效管理的主体

发行评审阶段,评审指标由具备发行资格的财政部门(目前一般为省级财政部门)进行设定,由具备发行资格的财政部门统一组织评审。发行后推进建设阶段、项目实施阶段、还本付息阶段,这三个阶段由项目主管部门组织进行专项债券评价,专项债券项目单位作为被评价主体具体进行绩效评价工作。主管部门领导主持绩效评价工作,包括选择年度内进行绩效评价的项目,确定项目进行绩效评价的阶段,审核项目单位拟定的绩效评价自评报告等。项目单位具体承担绩效评价工作的实施,包括评价指标的拟定、评价方法的选择、评价报告的撰写等。

评审通过的项目拟发行前,应由项目单位补充报送绩效评价指标。经主管部门审核通过,报经财政部门复审的绩效评价指标,才能作为项目后三个阶段绩效评价的依据。

(三)设定专项债券项目绩效管理频率

对专项债券项目四个阶段的绩效评价管理频率应有所不同。发行评审阶段,申报专项债券项目必评审,评审通过的项目才具备发行资格;发行后推进建设阶段,建设期一年内的项目必评价,建设期超过一年的项目,在建设期内只评价一次;项目实施阶段,因绩效评价晚于2019年发行领域扩容,存量项目多,因此可以采用逐步推进、逐年增加的策略,第一年选择总量5%,对民生有一定重大影响的项目进行评价,等到条件成熟,评价体系和制度逐步健全后,每年增加评价项目的比例;项目还本付息阶段,建议每个还本付息后项目都进行事后综合评价。

(四)聚焦专项债券项目进行绩效管理

以专项债券项目作为绩效评价的对象,聚焦每个具体项目进行评价,而不是针对部门整体工作的绩效评价。部门对专项债券组织能力的绩效评价在每个项目中都有体现,本着关注重点、找准目标、便于实施的原则,对专项债券项目进行评价更加具有操作性,更符合专项债券作为项目资金来源的属性。

(五)采取科学适宜的绩效管理方法

通过自评和外评相结合,定量和定性相结合的评价方法,提升绩效管理质量和效果。发行评审阶段,适宜采取外部评审方法,招标第三方中介机构或者业界专家背靠背进行评审,体现公平公正和独立性;后三个阶段的绩效评级工作,可采取自评和外评相结合的方法,由项目单位自评,主管部门组织评价,财政部门复审。每年财政部门可选择一定的项目对评价指标进行再评价,聘请外部中介机构对项目单位的自评结果进行再评价,从而考核自评质量。特别是对项目还本付息后阶段的评价,可提高外部中介机构评审比例。对评价指标的设定,建议采取定量和定性相结合的方法,既有支出进度完成率、还本付息率等定量指标,也有单位管理制度完善性等定性指标,从而全面反映项目整体运作能力。

(六)强化不同评价阶段结果的运用

专项债券每个阶段的绩效评价结果可以直接对应该阶段财政预算资金的调整情况。在发行评审阶段,评审结果直接作为项目是否入库的标准,将申报项目入库率作为部门申报项目积极性和有效性指标,对入库率高的部门适当增加其他财政预算资金的倾斜度;在发行后推进建设阶段,资金支付快慢和建设进度与预期的对比作为对部门和项目单位安排配套财政资金的依据;在项目实施阶段,运营效力的好坏直接影响到项目按时还本付息,因此绩效评价结果可以作为风险提示因素,从而防患于未然,规避还款风险;在还本付息阶段,评价结果

要与项目单位今后申请财政资金挂钩。在所有评价阶段,应注意与审计结果相结合,审计结果可作为部门分配资金的依据之一。

(七)规范相关配套政策

在对专项债券项目进行绩效管理之前,需要在政策方面进行规范和完善,对于专项债券资金财政支出和项目支出实际支出衡量标准和支出时限、资本性支出的标准、公益性项目前期手续办理、项目的土地权属、产权界定、全生命周期会计处理等问题,给予明确的规定和要求,以便于绩效工作开展有法可依、有章可循。各地在国家专项债券资金绩效管理的基础上,需要结合本地实际情况,尽快出台具体的专项债券绩效管理细则,以明确流程步骤,高质量做好专项债券绩效管理工作。

参考文献:

- [1] 张增磊. 地方政府专项债券面临的主要问题及对策[J]. 地方财政研究, 2019(8): 51-57+63.
- [2] 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.
- [3] 王志刚, 黎恩银. 地方政府专项债目标定位、风险及对策[J]. 地方财政研究, 2021(4): 66-76.
- [4] 张怡亮. 地方政府债券发行选择和绩效管理问题研究[J]. 预算管理与会计, 2020(10): 60-63.
- [5] 谢琼, 姚莲芳. 政府投融资模式创新: 地方政府债券与企业专项债券的对接与平衡[J]. 地方财政研究, 2017(6): 89-93+99.
- [6] 财政部有关负责人就进一步深化预算管理制度改革有关问题答记者问[J]. 预算管理与会计, 2021(5): 22-26.
- [7] 朱丹, 吉富星. 新冠疫情下我国地方政府专项债应均衡好风险与效率[J]. 地方财政研究, 2020(7): 4-10.
- [8] 成丹. 以绩效为突破口 加强地方政府专项债管理[J]. 地方财政研究, 2021(2): 1.

【责任编辑 陆成林】

(上接第 51 页)

参考文献:

- [1] 稳字当头、稳中求进, 推动高质量发展[N]. 人民日报, 2021-12-11.
- [2] 财政部: 稳妥化解地方政府隐性债务风险隐患[N]. 中国证券报, 2021-12-15.
- [3] Hana Polackova Brix, Allen Schick. Government at risk—contingent liabilities and fiscal risk[Z]. The World Bank, 2002.
- [4] 徐忠. 新时代背景下中国金融体系与国家治理体系现代化[J]. 经济研究, 2018(53): 4-20.
- [5] 吉富星. 地方政府隐性债务的实质、规模与风险研究[J]. 财政研究, 2018(11): 62-70.
- [6] 郭玉清, 何杨, 李龙. 救助预期、公共池激励与地方政府举债融资的大国治理[J]. 经济研究, 2016(51): 81-95.
- [7] 王永钦, 陈映辉, 杜巨澜. 软预算约束与中国地方政府债务违约风险: 来自金融市场的证据[J]. 经济研究, 2016(51): 96-109.
- [8] 沈雨婷, 金洪飞. 中国地方政府债务风险预警体系研究——基于层次分析法与熵值法分析[J]. 当代财经, 2019(6): 34-46.
- [9] 毛捷, 徐军伟. 地方融资平台公司的市场化转型研究——制度溯源、个性刻画与实现路径[J]. 财贸经济, 2021(42): 28-43.
- [10] 徐玉德. 地方政府隐性债务的内涵辨析与逻辑溯源[J]. 财政研究, 2021(9): 30-39.
- [11] 徐玉德, 李化龙. 公共风险转化为地方政府隐性债务的现实路径[J]. 财会月刊, 2021(24): 130-133.
- [12] 徐玉德, 李化龙. 公共风险视角下地方政府隐性债务的治理逻辑[J]. 财会月刊, 2022(2): 130-136.
- [13] 马文涛, 马草原. 政府担保的介入、稳增长的约束与地方政府债务的膨胀陷阱[J]. 经济研究, 2018(53): 72-87.
- [14] 徐军伟, 毛捷, 管星华. 地方政府隐性债务再认识——基于融资平台公司的精准界定和金融势能的视角[J]. 管理世界, 2020(36): 37-59.
- [15] 邹瑾, 崔传涛, 顾辛迪. 救助预期与地方政府隐性债务风险——基于城投债利差的证据[J]. 财经科学, 2020(9): 93-107.
- [16] 钟宁桦, 陈姗姗, 马惠娴, 王姝晶. 地方融资平台债务风险的演化——基于对“隐性担保”预期的测度[J]. 中国工业经济, 2021(4): 5-23.

【责任编辑 郭艳娇】