

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

韦小泉¹ 童伟²

(1.北京大学,北京 100871;2.中央财经大学,北京 100081)

内容提要:地方政府专项债券项目作为政府债务项目的重要组成部分,已成为当前及今后一个时期带动有效投资的重要抓手,其绩效管理受到高度重视。本文基于项目是否同时具备“债务属性”和“收益属性”,将项目支出划分为地方政府专项债券项目和一般性财政支出项目,通过对地方政府专项债券项目与一般性财政支出项目绩效管理进行比较研究发现,两者在绩效评价期限、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。最后,本文针对专项债项目绩效管理当前存在的问题,结合一般性财政支出项目绩效管理体系以及专项债项目的“债务属性”和“收益属性”,从完善专项债项目绩效管理制度、压实主体责任、动态开展绩效评价等方面提出相关建议,以优化专项债项目绩效管理。

关键词:绩效管理 地方政府专项债券 一般性财政支出项目

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0014-10

一、问题的提出

自2015年我国地方政府专项债券(以下简称“专项债”)正式发行以来,发行规模快速攀升,发行品种不断丰富,特别是自2020年后为应对新冠肺炎疫情和宏观经济形势下行带来的基建投资低迷,中央政府连续3年分别安排了3.75万亿、3.65万亿、3.65万亿专项债^①支持地方基础设施建设,发行

品种从标准类(土储、棚改、收费公路)领域拓展到交通基础设施、能源、农林水利、社会事业、市政和产业园区基础设施、城乡冷链等物流基础设施、生态环保、保障性安居工程、国家重大区域战略项目、新能源、新型基础设施等领域。2018年,中共中央、国务院发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)(以下简称《意见》),提出要建成包括政府债务项目在内的预算绩效管理体系,使政

[收稿日期]2022-08-30

[作者简介]韦小泉,经济学博士,经济学院博士后流动站联合培养博士后,中国铁路工程集团有限公司博士后工作站,研究方向为基础设施投融资、政府绩效;童伟,经济学博士,财经研究院研究员,博士生导师,研究方向为政府预算、绩效管理,俄罗斯东欧中亚财政经济。

[基金项目]2022年度辽宁省财政科研基金项目“辽宁地方政府专项债券项目资金绩效管理问题研究”(项目编号:22B006);北京市社科基金重点决策项目“基于北京财政可持续发展的重大政策绩效评估机制研究”(项目编号:21JCB067)。

①数据来源:2020-2022年政府工作报告,中国政府网 <http://www.gov.cn>。

府债务预算绩效管理体系成为构建全方位预算绩效管理体系的重要组成部分。

当前,我国关于专项债的研究主要侧重于发行现状、意义作用、存在的问题、风险管控等,在财政资金绩效管理研究方面,主要以一般性财政支出项目为研究对象,对专项债项目资金绩效管理研究相对较少。吉富星等(2020)提出由于环境、行为等方面因素造成专项债项目现金流存在不确定性,使得专项债绩效评价比一般财政支出和 PPP 项目更难,因此,应进一步为专项债绩效评价提供规范有序、稳定可期的制度环境,并形成结果持续改善、激励相容的绩效运行支撑体系。曹堂哲等(2021)提出财政部印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预[2021]61号)的实施,标志着中国特色的地方政府专项债券项目绩效管理顶层设计和基本框架形成,绩效管理需要融入项目全生命周期管理的各环节,发挥绩效的引导、约束、促进和规范作用。韦小泉等(2021)认为专项债项目事前绩效评估与传统项目事前绩效评估、预算评审之间存在较大的差异,没有成熟的范式,按照“财预[2021]61号”文件要求提出了专项债券项目事前绩效评估的工作思路和建议。温来成等(2022)对专项债券绩效评价体系建设必要性及意义、发展现状、面临的挑战进行论述,针对绩效评价指标设计,提出应突出项目的重要性和合规性、要关注债券资金的使用问题、关注项目可持续发展的必要性和资金的可持续性建议。徐军伟(2022)认为专项债绩效管理需同时把握公共绩效与市场绩效,绩效管理指标需与行政绩效指标相协同,在此逻辑下,梳理了专项债项目事前绩效评估的基本指标及跟踪评价的基本指标。

综上所述,当前关于专项债项目绩效管理的研究成果主要集中于意义、问题和完善建议等方面。从比较分析专项债项目与一般性财政支出项目绩效管理视角,提出专项债项目绩效管理体系构建思路的研究还较为稀缺。本文通过对比专项债项目与一般性财政支出项目绩效管理的差异,基于一般性

财政支出项目绩效评价体系并结合专项债项目特有的“债务属性”和“收益属性”,梳理专项债项目事前绩效评估及事后续效评价指标,并针对专项债项目绩效管理当前存在的问题提出完善建议,以期专项债项目绩效管理理论研究及实践提供借鉴。

二、专项债项目与一般性财政支出项目绩效管理的界定与联系

(一)相关概念界定

1.项目支出

项目支出是行政事业单位为完成特定的工作任务或事业发展目标,由财政预算专项安排的支出。与项目支出相对应的是基本支出,基本支出主要是行政事业单位为保障其机构正常运转、完成日常工作任务而编制的年度基本支出计划,包括人员经费和日常公用经费两部分。

2.债务属性

债务属性是指项目支出来源于政府在国内外发行的债券或向外国政府和银行借款的债务资金。债务资金遵循信用原则,有借有还,政府需在债务存续期内偿还债务本息。政府在国内外发行的债券主要是国债、地方政府一般债券和专项债券。

3.收益属性

收益属性是指项目自身能形成对应的政府性基金收入或其他经营性收入。一般而言,具备收益属性的项目有一定经营性,项目建成后,运营方通过专业化运营向使用者提供服务并收取费用,往往能产生持续、稳定的现金流收入。

4.专项债项目

专项债项目是指地方政府通过发行专项债进行融资支持的项目。专项债是为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。专项债项目同时具备“债务属性”和“收益属性”。

5.一般性财政支出项目

一般性财政支出项目是指项目支出资金来源

于税收收入、非税收入、转移性收入、中央政府债务收入、地方政府一般债务收入的项目。本文基于项目是否同时具备“债务属性”和“收益属性”，将项目支出划分为专项债项目和一般性财政支出项目。

(二)项目支出绩效管理制度现状

2003年党的十六届三中全会明确提出建立预算绩效评价体系,2009年财政部印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2009]76号),财政支出绩效考评工作正式开始。2011年为积极推进预算绩效管理工作,规范财政支出绩效评价行为,财政部重新修订了财政支出绩效评价管理暂行办法,印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2011]285号),对财政支出绩效评价的原则、对象、内容、目标、指标、标准和方法等内容进行了详细阐述。2014年国务院发布《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号),明确健全预算绩效管理机制,全面推进预算绩效管理工作,强化支出责任和效率意识,逐步将绩效管理范围覆盖各级预算单位和所有财政资金。

此后,预算管理制度持续完善,财政资金使用绩效不断提升,但是依旧存在“重投入轻管理、重支出轻绩效”“绩效管理的广度、深度不足,尚未覆盖所有财政资金”“财政资金低效无效、闲置沉淀”等问题,为有效解决绩效管理中存在的上述问题,2018年中共中央、国务院发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发[2018]34号),《意见》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,地方政府还需关注政府性基金预算绩效对专项债务的支撑能力,将政府债务项目纳入预算绩效管理体系。为全面实施预算绩效管理,建立

科学、合理的项目支出绩效评价管理体系,2020年《财政部印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》(财预[2020]10号),在“财预[2011]285号”文件的基础上,对项目支出绩效评价指标体系框架、绩效评价报告等相关内容予以进一步明确。至此,项目支出绩效管理体系逐步建立。2021年,国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发[2021]5号),提出推动预算绩效管理提质增效,加强绩效评价结果应用,加大绩效信息公开力度。

2015年新《预算法》实施为地方政府打开了依法举债的“前门”,新增专项债券累计发行额远超新增一般债券累计发行额。但快速发展的背后也潜藏着诸多问题,如资金使用效益不高、资金挪用、资金闲置、收益不及预期等。2020年审计就发现55个地区有413.21亿元未严格按用途使用,其中5个地区将204.67亿元投向无收益或年收入不足本息支出的项目^①;2021年10个地区违规将136.63亿元专项债券资金用于企业经营、人员工资等,33个地区217亿元专项债券资金闲置1年以上^②;江苏省审计厅披露,该省3个市30个专项债券项目2021年实际收益合计2.73亿元,远低于资金平衡方案中的预期收益14.24亿元^③。为提高专项债资金使用效益,加强专项债项目资金绩效管理,2021年财政部印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预[2021]61号),将绩效管理融入专项债项目“借、用、管、还”全生命周期,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,形成完整的管理闭环。决策阶段通过事前绩效评估从源头把控资金投向和风险;债券发行使用阶段,对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”,查找实施中的薄弱环节,及时纠正偏差,确保绩效目标如期实现;在年度预算终了阶段进行事后绩效评价,对项目产出、效益进行跟踪评价,并将评价结果作为项目债券额度及用途调整的依据。此后,全国各地纷纷开始探索专项债项目绩效管理办法,并开展专项债项目事前绩效评估和事后续绩效评价

①数据来源:国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告,中华人民共和国审计署官方网站, <https://www.audit.gov.cn/n11/n536/n537/e10003968/content.html>。

②数据来源:国务院关于2021年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告,中华人民共和国审计署官方网站, <https://www.audit.gov.cn/n11/n536/n980/e10255282/content.html>。

③数据来源:江苏省2021年度省级预算执行和其他财政收支情况审计结果,江苏省审计厅官方网站, http://jssjt.jiangsu.gov.cn/art/2022/8/12/art_1024_10578531.html。

工作,如天津、上海等地均印发了地方政府专项债券项目资金绩效管理办法。

（三）专项债项目与一般性财政支出项目绩效管理的理论解释与政策规定

从新公共管理理论的角度来看,专项债项目与一般性财政支出项目都是为公众提供公共物品和公共服务。新公共理论要求预算部门采取公司化管理模式,以公众需求为导向,构建“服务型、责任型、效率型”政府,以更好地提供公共产品与服务,这就使得绩效管理成为保障财政资金使用效益提升的关键举措。

从委托代理理论来看,专项债项目与一般性财政项目支出均存在多层委托—代理关系,主要包括财政部门、预算部门、社会公众、项目建设单位等。在委托代理中,委托方希望受托方诚实有效地履行职责,高效使用财政预算资金,提供高质量的公共服务。但是由于信息不对称的存在,委托方可能处于信息劣势,为此,必须建立约束激励机制,通过事前绩效目标设定、事中绩效目标跟踪、事后绩效评价和结果应用,解决委托人和代理人在资金投资、管理、经营等方面存在的分歧,实现项目科学管理。

从资金性质来讲,专项债与一般性财政支出均属于财政预算资金,其投入的项目具有财政支出项目的公共属性,两者都归于财政支出项目绩效管理,其绩效管理整体框架总体相同。总体来看,专项债项目与一般性财政支出项目全过程预算管理链条均涵盖事前、事中、事后绩效管理闭环系统,包括事前评估、目标管理、运行监控、绩效评价、结果应用等管理流程。

三、专项债项目与一般性财政支出项目绩效管理的区别与差异

与一般性财政支出项目相比,专项债项目同时具备“债务属性”和“收益属性”。一般性财政支出项目所花费的资金要么无须偿还,要么不依靠项目自身收益偿还,其绩效管理主要关注是否依法合规使用财政资金,按期高质量完成项目产

出,提升财政资金使用效益。专项债项目包含“借、用、管、还”全流程,其绩效管理在关注项目公共产品和服务产出外,还必须重点评价项目收益实现、运营效益成效、专项债本息偿还执行情况、潜在债务风险等。实际上,专项债属于对财政、金融资源的跨期配置,相比于一般性财政支出项目绩效管理,专项债项目绩效管理内涵更丰富、主体更多元、管理手段更复杂,是综合性更高的系统性管理机制。

基于此,专项债项目绩效管理应当在遵循项目支出绩效管理原则和流程的基础上,突出其“债务属性”和“收益属性”,防范债务风险。与一般性财政支出项目绩效管理相比,其区别主要体现在以下方面:

（一）绩效评价期限更长

一般性财政支出项目绩效评价期限包括年度、中期及项目实施期结束后,对于实施期5年及以上的项目还要求开展中期和实施期后绩效评价,但通常情况下,一般性财政支出项目实施期限相对较短,绩效评价主要侧重于年度及项目实施完成时的绩效评价,主要评价项目产出及社会效益。

专项债属于公益性资本支出,大多项目期限即债券年限达到10年以上,有的甚至长达30年,需要立足项目全生命周期,在债券存续期进行绩效评价,不仅要考虑项目的建设、产出和社会效益,更要在长达数十年的运营期内做好运营收益产出、偿债能力和风险评价。

（二）事前绩效评估重点不同

由于专项债项目同时具备“债务属性”和“收益属性”,存在融资成本,依靠项目自身收益偿还债券本息。因此,专项债项目事前绩效评估除论证立项必要性、可行性、绩效目标合理性外,还需重点论证项目投向领域合规性与项目成熟度;项目收入、成本、收益预测合理性;债券资金需求合理性;偿债风险可控性;项目偿债计划可行性和偿债风险点。其与一般性财政支出项目事前绩效评估指标体系的差异详见表1。

专题策划：地方政府债务管理

表 1 专项债项目与一般性财政支出项目事前绩效评估指标对比

一级指标	二级指标	评估要点	是否适用	
			专项债项目绩效管理	一般性财政支出项目绩效管理
决策	立项必要性	①项目是否属于经济社会效益明显、群众期盼、早晚要干的实体政府投资项目；②项目是否纳入国家及“十四五”规划范围。	是	是
	建设投资合规性	①项目立项过程是否合规；②项目立项依据是否充分。		
	项目实施公益性	是否具有公益性，属于财政支持范围。		
	项目实施收益性	①项目是否具有明确的收入来源，能否覆盖项目融资本息；②收入来源是否合规；③项目收入能否可靠实现。	是	否
	投向领域合规性	项目是否符合国家确定的专项债资金投向领域。		
	项目成熟度	①项目前置审批手续是否完备齐全；②项目是否属于在建项目；③如果是新开工项目是否已取得立项批复，是否具备在要求时限内的开工条件且能够形成实物工作量和拉动有效投资。		
投入经济性	投入经济性	①项目投入资源及成本是否与预期产出及效果相匹配；②投入成本是否合理，成本测算依据是否充分；③其他渠道是否有充分投入。		
筹资合规性	资金来源可行性	①资金来源渠道是否符合相关规定；②资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；③资金筹措是否体现权责对等，财政事权与支出责任是否匹配。	是	是
	筹资风险可控性	①对筹资风险是否认识全面；②是否有针对预期风险设定应对措施；③应对措施是否可行、有效。		
	财政投入能力	①财政资金配套方式和承受能力是否科学合理；②财政部门和其他部分是否有类似项目重复投入；③财政资金支持方式是否科学合理。		
	资金到位可行性	①其他非专项债资金是否已办理完成相关手续；②是否有明确的到位时间；③项目是否已具备资金拨付相关条件。	是	否
项目实施可行性	项目实施可行性	主要评估项目实施条件是否可行，包括项目的组织机构是否健全，职责分工与管理制度是否明确；项目实施方案是否可行，包括计划进度安排是否合理可行，技术方案是否成熟、先进、经济、高效；行业备案信息等是否齐备；未来实施是否具备可持续的条件和环境保障。项目投入是否可行，是否在不同方案中有技术标准经济性的比较。	是	是
债券需求合理性	财务分析合理性	项目收入、成本、收益预测是否合理。	是	否
	债券资金需求合理性	①专项债申报额度是否经过科学论证；②申报额度与项目收益能否实现平衡；③申报额度测算依据是否充分；④分年度资金需求（如有）是否与项目建设工期和年度建设任务匹配。		
	资金使用计划合理性	①专项债资金是否有明确的使用计划；②使用进度与项目进度是否匹配。		
偿债风险可控性	偿债计划可行性	①项目是否有明确的偿债计划；②偿债计划是否具备可行性。		
	偿债风险可控性	①对偿债风险认识是否全面；②是否针对预期风险设定应对措施；③应对措施是否可行、有效。		
绩效目标合理性	目标明确性	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；③是否与项目目标任务数或计划数相对应。	是	是
	目标合理性	①项目是否设有绩效目标；②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平；④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。		

资料来源：参照财政部关于印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）、北京市财政局《北京市市级财政支出事前绩效评估管理办法》（京财绩效〔2021〕1837号）、内蒙古自治区财政厅关于印发《内蒙古自治区本级财政支出事前绩效评估管理办法》的通知（内财监规〔2021〕6号）等文件，经作者整理制作。

（三）绩效评价涉及主体及内容更丰富

从绩效评价主体角度来说，一般性财政支出项目绩效评价主体是财政部门、预算部门和预算部门本级及其所属单位，专项债项目绩效评价主体除这三个外，还有非预算单位的地方国有企业，其中，财政部门、预算部门负责重点绩效评价，单位负责自我评价。在专项债项目绩效评价中，地方国有企业作为项目代建单位或运营单位参与绩效评价，其通过引入社会资本成立项目公司负责项目建设、运营，此时项目公司作为专项债项目的实施主体，也成为专项债项目绩效评价的重要参与者。从评价内容来说，由于专项债项目涉及运营期还本付息，必须重点评价项目运营收益、运营效率、预期收益实现度。专项债项目通过委托运营方式选择运营单位进行专业化经营管理，提升项目运营效率、服务质量，因此运营单位的运营管理能力也成为评价的内容。

（四）实施周期漫长、绩效监控难度更大

一般性财政支出项目绩效监控包括绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”，通过绩效监控即过程跟踪评价及时发现项目实施过程中的问题，并采取有效措施及时纠偏。由于专项债项目涉及主体多，包括财政部门、主管部门（预算部门）、项目单位、运营单位等相关单位，项目全生命周期长达十几年，涵盖项目准备、建设、运营等阶段，为此财政部门需要利用信息化手段探索对专项债项目实行穿透式监管，开展全生命周期绩效管理。

（五）项目绩效评价指标重点不同

一般性财政支出项目，财政和部门绩效评价指标主要关注项目决策、过程、产出、效益四个方面。对于专项债项目，还需重点突出专项债项目资金绩效评价特点，主要体现在以下四个方面：

1. 决策指标

专项债项目重点评价项目是否符合专项债支

持领域和方向、项目批复情况、能否及时形成实物工作量拉动有效投资。由于专项债属于对财政资金的跨期配置，必须用于能够产生代际效益的公益性资本支出，为防止代际不公等风险问题，在决策阶段还必须重点关注以下问题：一是建设资金结构的合理性。如项目资金结构不合理，建设期公共财政缺位，举借过高的专项债可能导致政府道德风险、增加项目未来偿债风险。二是项目失败风险评估。专项债项目现金流存在不确定性，尤其是产业园区基础设施类项目受到多个因素影响，如项目失败导致收益不及预期，无法还本付息，地方政府最终需通过公共财政予以补助或公共资源进行补充，增加当地财政支出压力，且挤占当年用于地方发展的财政资源。

2. 管理过程评价

一般性财政支出项目主要评价项目资金到位、预算执行、项目组织实施规范性。对于专项债项目，由于涉及“借、还”，决定了还必须重点评价项目收益合理性；融资收益平衡，即全生命周期预期收益与专项债规模匹配情况；债券本息偿还计划执行情况。此外，资金拨付、支出进度也是评价重点。

3. 产出指标评价

一般性财政支出项目主要评价产出完成率、质量、时效性、成本节约率，对于项目运营指标评价相对较少。专项债项目必须评估项目运营收益、运营效率、运营可持续性、债券资金实际成本等。以收费公路项目为例，产出共性指标包括资产形成值、公路养护工程量完成率、竣工验收质量、公路服务水平、公路技术状况指数(MQI)、路容路貌情况、联网收费交易成功率、建设进度率、投资进度率、竣工验收及时性、路面病害处置及时率、每公里建设成本。对于收费公路专项债项目，产出个性指标包括债务本息偿还率、每公里运营成本、成本偏离度、成本增长率、每公里运营收入、收入偏离度、偿债备付率。

专题策划：地方政府债务管理

4.项目效益评价

一般性财政支出项目主要评价项目社会效益、公众满意度指标,而专项债项目侧重于综合效益,即包括经济效益和社会效益,尤其是经济效益,涉及项目是否能够按期还本付息,债务风险可否防范。以收费公路项目为例,效益共性指标包括车流量、车流量偏离度、车流量增长率、直接新增就业岗位、农民工工资保障、提升交通

便利性、环境污染事故、节能减排、政府相关部门满意度、服务对象满意度等。对于收费公路专项债项目,其产出个性指标包括运营准备情况、带动社会有效投资、财务可持续性、按期还本付息等情况。

下面对一般性财政支出项目与专项债项目绩效评价指标进行了对比分析,详见表2。

表2 专项债项目与一般性财政支出项目绩效评价指标对比

一级指标	二级指标	三级指标	评价要点	是否适用		
				专项债项目绩效管理	一般性财政支出项目绩效管理	
决策	项目立项	立项依据充分性	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策;②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求;③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需;④项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则;⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。	是	是	
		立项程序规范性	①项目是否按照规定的程序申请设立;②审批文件、材料是否符合相关要求;③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策;④项目完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期工作情况。			
	绩效目标	绩效目标合理性	①项目是否设有绩效目标;②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性;③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平;④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。			
		绩效指标明确性	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标;②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现;③是否与项目目标任务数或计划数相对应。			
	资金投入	预算编制科学性	①预算编制是否经过科学论证;②预算内容与项目内容是否匹配;③预算额度测算依据是否充分,是否按照标准编制;④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。			
		资金分配合理性	①预算资金分配依据是否充分;②资金分配额度是否合理,与项目单位或地方实际是否相适应。			
		资金投向合规性	项目是否符合专项债支持领域和方向情况。			
		债券额度科学性	项目申请专项债额度是否与实际需要匹配情况等。			
		资金结构合理性	项目建设资金中,财政预算投入与专项债比例情况,专项债投入比例是否合理。			是
	项目失败风险	项目失败风险	评估项目失败风险是否较大,能否按照预期实现项目收益。			

续表 2

一级指标	二级指标	三级指标	评价要点	是否适用	
				专项债项目绩效管理	一般性财政支出项目绩效管理
过程 (管理)	资金管理	资金到位率	资金到位率=(实际到位资金/预算资金)×100%。实际到位资金:一定时期(本年度或项目期)内落实到具体项目的资金。预算资金=一定时期(本年度或项目期)内预算安排到具体项目的资金。	是	是
		预算执行率	预算执行率=(实际支出资金/实际到位资金)×100%。实际支出资金:一定时期(本年度或项目期)内项目实际拨付的资金。		
		资金使用合规性	①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定;②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续;③是否符合项目预算批复或合同规定的用途;④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	是	否
			①专项债收支、还本付息及专项收入是否纳入政府性基金预算管理;②债券资金是否按规定用途使用;③资金拨付和支出进度是否与项目建设进度匹配。		
	组织实施	管理制度健全性	①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度;②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。	是	是
		制度执行有效性	①是否遵守相关法律法规和相关管理规定;②项目调整及支出调整手续是否完备;③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全及时归档;④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。		
项目融资收益	项目融资收益	①专项债本息偿还是否按照计划执行;②项目收入、成本及预期收益是否合理;③项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益是否与专项债规模匹配情况;④专项债期限是否与项目期限匹配情况。	是	否	
	信息公开及其他	①专项债项目信息公开情况;②外部监督发现问题整改情况;③信息系统管理使用情况;④其他财务、采购和管理情况;⑤项目竣工后资产备案和产权登记情况。			
产出	产出数量	实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。实际产出数:一定时期(本年度或项目期)内项目实际产出的产品或提供的服务数量。计划产出数:项目绩效目标确定的在一定时期(本年度或项目期)内计划产出的产品或提供的服务数量。	是	是	
	产出质量	质量达标率=(质量达标产出数/实际产出数)×100%。质量达标产出数:一定时期本年度或项目期)内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。			
	产出时效	实际完成时间:项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。计划完成时间:按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。			
	产出成本	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。实际成本:项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。计划成本:项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出,一般以项目预算为参考。			

续表 2

一级指标	二级指标	三级指标	评价要点	是否适用	
				专项债项目绩效管理	一般性财政支出项目绩效管理
产出	资金成本	资金成本	是否存在资金闲置导致债券资金成本增加。	是	否
	项目运营	项目运营收益	是否按照预期实现项目收益，运营单位运营能力是否满足项目需求。		
		项目运营质量	提供的公共产品和服务质量是否符合绩效目标要求、具备可持续性。		
效益	项目效益	实施效益	项目实施所产生的社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响等。可根据项目实际情况有选择地设置和细化。	是	是
		满意度	社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门(单位)、群体或个人。		
		综合效益	①收益实现、债券偿还情况；②带动社会有效投资情况；③支持国家重大区域发展战略情况。	是	否

资料来源：参照财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知(财预〔2020〕10号)，财政部关于印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知(财预〔2021〕61号)等文件，经作者整理制作。

四、完善专项债项目绩效管理的对策建议

自“财预〔2021〕61号”文件发布以来，各级各地纷纷开始探索专项债项目绩效管理办法，并开展专项债项目事前绩效评估和事后续绩效评价工作。与一般性财政支出项目相比，专项债项目同时具备“债务属性”和“收益属性”，在项目全生命周期内绩效评价时，需要重点评价项目运营效益、偿债能力和风险等，债券发行时主要依托第三方机构出具的财务报告评估进行评估，但是部分第三方机构未对项目收益进行科学论证，可能导致在项目实际收益与报告预取收益差异较大，项目面临偿债风险，绩效评价结果较差。此外，由于专项债项目绩效管理工作处于起步阶段，地方政府存在绩效管理意识薄弱、绩效管理实施不到位、主体责任难以落实、事前绩效评估流于形式、绩效指标不具备可操作性和适用性等问题，进一步完善专项债项目绩效管理制度、提高资金使用效益十分必要。

有鉴于此，应在事前理性预测、事中持续纠偏、事后有效问责基础之上建立有前瞻性和动态化的专项债项目绩效管理体系。基于专项债项目的公益

性、债务性、收益性等特征，通过压实主体责任、动态优化绩效指标、规范第三方咨询机构市场等举措，完善专项债项目资金绩效评价，提升资金使用效益，防范债务风险。

(一)完善专项债项目资金绩效管理制度，压实主体责任

进一步完善专项债项目资金绩效管理制度，坚持“谁举借谁负责”原则，控制地方政府投机风险、增强理性决策。明确主管部门(预算部门)、项目单位、运营单位、专业中介等各方责任，在制度层面建立健全问责和激励约束机制，开展绩效评价结果应用，将绩效评价结果作为专项债额度分配、调整的依据，形成以绩效评价结果为导向的债券额度分配，对绩效评价结果好的地区，予以正向激励。

(二)扎实开展事前绩效评估，从源头控制债务风险

专项债和一般性财政支出都是为提供公共基础设施和公共服务而支出的资金，但是专项债是依托项目收益自平衡为基础举借的资金，更加强调项目效率和效益，在事前评估阶段需严格筛选出真正符合地方发展需要的、能够实现融资收益平衡的项

目。在当前实操中,部分地方轻绩效管理,专项债项目事前绩效评估往往流于形式,并未严格进行论证,如部分项目收益完全照搬项目可研报告;项目还本付息方式大多采取分期付息到期一次还本,导致风险过度累积到未来,而且对于部分现金流较为稳定的项目可能造成资金闲置。对此,首先应增强各方责任意识,提高绩效管理理念认同感;同时财政部门可邀请行业专家对项目事前绩效评估工作开展评审,对项目资金投入的必要性、偿债可行性、绩效目标合理性等进行综合审核,以督促相关单位做实事前绩效评估工作,提升专项债项目的质量,从源头控制债务风险。

(三)动态开展项目全生命周期绩效评价工作

专项债项目涉及项目准备、建设、运营等多个阶段,必须跟踪监测专项债项目的融资收益平衡情况,保证项目的建设质量和项目收益的可实现性、持续性。绩效评价工作应贯穿“借、用、管、还”全流程,在每个阶段有针对性的开展绩效评价工作,同时借助信息化手段,对专项债项目实行穿透式监测,实时追踪项目情况,当项目的收入由于环境变化或者其他原因不足预期,无法偿还债券本息时,应结合项目实际情况及时整改,减少债券偿付风险,形成评价—纠偏—优化的闭环管理。同时,还应通过大数据手段获取准确信息和数据,统筹平衡财政绩效评价的年度性与项目建设的跨年度性。

(四)根据项目所处阶段动态优化项目绩效指标

应遵从重要性、可比性、相关性、系统性等原则,不断优化绩效指标体系,当项目处于不同实施阶段时,结合所处阶段动态调整、优化绩效指标。准备期绩效评估要注重资金投向合规性、项目前期手续开展情况、能否尽快形成实物工作量、债券资金需求合理性、偿债计划可行性和偿债风险等;建设期绩效评价要关注资金使用进度、使用合规性、建设进度、建设成本管理、产出情况等;运营期绩效评价应该更加注重产出和效益,如项目收益和偿债能力、外部效应的实现程度、服务对象或公众满意度。

(五)规范专项债第三方咨询机构市场

目前,从事专项债第三方咨询的主要是会计师事务所、律师事务所等机构,部分地方是由金融机构牵头债券发行咨询工作。由于第三方咨询机构市场缺乏相关规范,部分中介机构在咨询工作中,对项目融资平衡性、偿债风险未进行严格论证,直接照搬可研,更有甚者部分机构批量编制,对部分无法实现平衡的项目“收益注水”。对此,应大力规范专项债第三方咨询机构市场,对于出现问题的项目进行分析,如咨询机构测算的债券存续期收益与现实存在巨大偏离,若是归因于第三方咨询机构故意造假,应由财政等部门予以警示,以提升专项债项目方案编制质量、可靠性与可信度。基于咨询服务价格与质量存在很大的相关性,为此应尽快健全专项债咨询市场的价格机制,可参考建设工程造价咨询行业,制定合理的咨询机构收费区间和标准,引导全市场重视专项债项目咨询文件的专业性和重要性,规范专项债咨询服务市场,提升专项债咨询服务质量。

参考文献:

- [1] 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,(1):51-55.
- [2] 徐军伟.专项债券绩效管理与评价指标构建[J].债券,2022,(7):41-46.
- [3] 韦小泉.地方政府专项债券项目资产核算管理问题探究[J].财务与会计,2022,(20):63-67.
- [4] 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.
- [5] 郑方方,陈素云.地方政府债务绩效管理的现实基础与实现路径[J].地方财政研究,2021,(2):22-30.
- [6] 曹堂哲,柏子旋.中国特色的地方政府专项债券项目资金绩效管理基本框架形成[J].中国财政,2021(20):48-50.
- [7] 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.
- [8] 吉富星.专项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.

【责任编辑 寇明风】