

# 全面实施地方债绩效管理 助力财政逆周期调节

中国国债协会会长 | 孙晓霞 上海财经大学公共绩效研究院副院长 | 刘国永 上海闻政管理咨询有限公司会长 | 黄超

政府债务是政府预算的有机组成，政府债务预算绩效管理是全面实施预算绩效管理的重要内容。将绩效理念方法融入政府债务“借、用、还”全过程和债务项目全生命周期，有利于规范政府举债行为，提高政府债务配置效率和资金使用效益，从而有效发挥政府债务作为财政政策的逆周期调节功能和对经济社会发展的促进作用。本文对更加积极有为的财政政策和全面实施预算绩效管理背景下地方政府债务如何实现“全方位、全过程、全覆盖”绩效管理进行了探讨。

## 地方债预算绩效管理面临的挑战

2014年新修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)为地方政府的债务融资建立了法律制度框架。伴随着近年来地方政府债务管理工作的深化，党中央、国务院及财政部等部委持续加强顶层设计，从限额管理、预算管理、风险防控、债券使用、信息公开等方面先后印发一系列地方政府债务管理的顶层制度，为债务预算绩效管理打下了良好的基础。但在顶层设计、“借、用、还”各个环节及保障措施等方面，地方债管理依然还存在一些亟待解决的问题。

一是地方债预算绩效管理顶层设

计有待完善。具体而言，体现在债务预算绩效管理体系不够健全和债务预算绩效管理责任主体不够明晰。

二是地方债预算管理效率有待提升。主要体现为债务配置效率不高、债务资金使用效率偏低、债务偿债机制不健全、缺乏有效的结果应用机制等。

三是地方债绩效管理配套机制保障不足。主要包括人大监督约束不足、债券发行市场化约束不足、债务预算绩效管理信息化程度不高、债务信息公开不足等。

## 地方债预算绩效管理的理念和原则

从绩效的4E原则出发，有利于更好地优化债务资源配置、提升公共服务质量。绩效管理体制机制应注重体现公平、经济、效率和效果等四个层次的理念内容。

第一，公平性原则回应了债务的配置要求。一是政府举债在不同代际间的公平，体现为债务资金支出的资本性。二是政府和市场的界限公平，体现为债务资金支出的公益性。三是省与市县的事权和支出责任的匹配公平，体现为债务额度在省(自治区、直辖市)本级及省(自治区、直辖市)以下政府的纵向分配。四是省内不同区域的均衡发展公平，体现为债务额度在省内不同地区间的横向分配。五

是债务资金投入的具体项目服务领域公平，也就是要体现国家强调的“公共服务补短板强弱项”。

第二，经济性回应了债务的投入要求，即通过政府举债方式建设项目，是否符合成本效益原则，包括债务融资的经济性和投资的经济性。融资经济性包括四个方面：一是债务融资需求，即是否仅在当库款规模无法满足支出需求，存在财政收支缺口的前提下才进行举债融资。二是项目通过政府举债方式融资是否相较于市场化融资具备成本优势。三是筹资计划合理性，是否根据项目分年度投资计划，合理提出分期发行建议以提高资金使用效率，以及是否合理设计提前还本机制等以降低成本。四是项目成熟度，项目是否已履行相关部门的立项、规划、环评、土地、可研等审批程序，是否已获取相关部门的审批，项目是否已开工建设等，确保债券发行后资金能及时拨付到项目中。对于投资经济性，一方面可以重点论证项目和同地区或其他地区相似项目相比，项目的预期投入产出是否经济；另一方面可以评估项目是否从成本节约的角度进行了控制等，对子项目或工程设置、项目工程量及工程单价是否经过了必要的论证，项目预算编制是否科学合理，项目是否存在重复投入风险等。

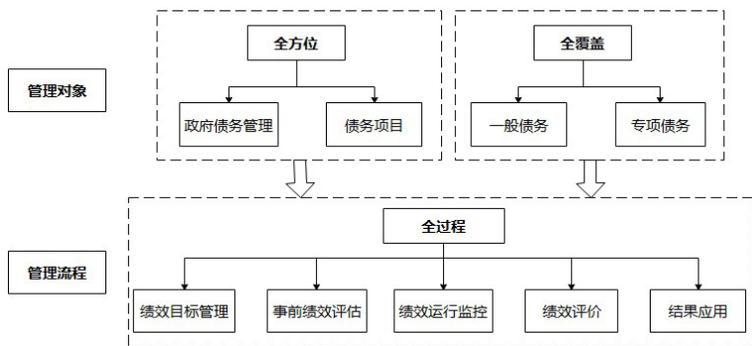


图1 地方债“三全”预算绩效管理内容

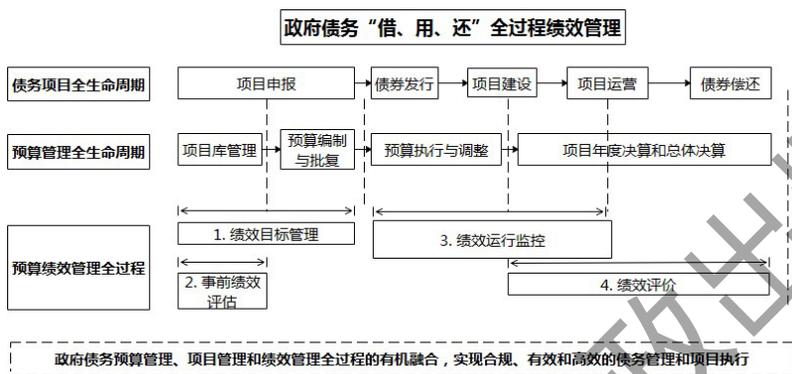


图2 地方债全过程预算绩效管理

对于专项债务项目，还需要着重评估融资收益、期限结构的平衡能力。

第三，效率性回应了地方债的管理要求，包括地方债“借、用、还”全过程的债务管理、财务管理、实施管理和资产管理等方面。

第四，效果性回应了债务资金用在具体项目的建设和运营要求，即提高基础公共设施水平、公共服务质量、城市化进程等。

### 地方债预算绩效管理的体系框架

（一）聚焦“三全”，分类实施。根据全面实施预算绩效管理的要求，地方债预算绩效管理体系可以通过聚焦“三全”、分类实施的原则构建。一是全方位涵盖地方债管理和债务项目。二是覆盖所有债务资金。三是对全方

位管理对象和全覆盖债务资金建立全过程绩效管理链条。如图1所示。

（二）覆盖“借、用、还”全过程。全过程是预算绩效管理实施的抓手和重点。基于债务管理、预算管理和绩效管理一体化的视角，地方债绩效管理需贯穿债务“借、用、还”全过程。从债务项目申报、债券发行、项目建设、项目运营到债务偿还等全生命周期，按照参与主体的职责分工和绩效管理要点不同，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督、决算全过程，形成事前识别风险、事中监控风险和事后应对风险的闭环。如图2所示。

### 地方债全过程预算绩效管理的实施路径

（一）地方债绩效目标管理。绩效

目标是绩效管理的灵魂，地方债绩效目标管理体系的构建需要根据债务管理主体职责、债务项目生命周期、债务偿还渠道和债务资金投向等特征，构建由宏观及微观、覆盖债务配置、债务管理和债务项目的多维债务绩效目标体系。其中，债务配置绩效目标关注省本级与市县政府间、省内不同区域间以及债券资金到不同领域的资金配置目标；债务管理绩效目标主要关注地方债“借、用、还”全过程中基于财政管理诉求的合规性、风险防控等目标；债务项目绩效目标重点关注债务项目全生命周期中的资金管理使用和运营目标。

在厘清管理主体职责和债务项目生命周期特点，区分债务管理与债务项目、债务项目建设期和债务项目运营期，进行分层次、分阶段设立绩效目标的基础上，还需进一步根据不同债务项目的债务偿还渠道和债务资金投向的行业领域特点，对债务项目运营期分类型、分行业、分领域设定绩效目标。如图3所示。

（二）地方债事前绩效评估。基于一般债务项目和专项债务项目在偿债渠道等方面的性质不同，两者在事前绩效评估的重点有所区别。对于一般债务项目，以一般公共预算偿还的特点决定了其刚性兑付性质更强，事前绩效评估应侧重于项目的公益性评估。对于专项债务项目，由于专项债务的还本付息主要来源于项目运营过程中产生的政府性基金收入和专项收入，收入实现的足额性和保障度等是支撑债务偿还的前提。因此，专项债务事前绩效评估应侧重于对项目所在行业领域和政府性基金政策收入进行前景分析基础上，针对项目自身的偿债能力进行评估。

(三)地方债绩效运行监控。债务预算绩效的运行监控管理,一方面,需要从地方债管理和债务项目两个层次分别跟踪目标实现程度、预算执行进度、目标实现保障要求等。另一方面,需要突出专项债运行特点,对债务风险预警、债务投资进度、债务偿还实现趋势等进行重点跟踪,并结合地区宏观经济形势、项目建设运营突发状况等内外部环境变化,形成常态监控和重点监控相结合的绩效跟踪机制,及时采取分类措施予以纠偏。

(四)地方债绩效评价。地方专项债的绩效评价,一方面,需要以绩效目标管理的内容为基础,判断实际产出结果和绩效目标的差异,分析绩效目标的实现情况。另一方面,需要以债务项目实际产出的绩效结果为依据,对事前绩效评估中有关项目立项、绩效目标制定及预算编制等方面的内容进行再评价,回应债务决策在社会需求、法律依据等方面的必要性,在资源配置、环境、实现可能等方面的可行性,以及在绩效目标等方面的充分性,以绩效评价验证事前绩效评估和绩效目标管理内容的有效性。

此外,绩效评价还需要回应债务限额分配效率的问题。一方面,要从地区的支出责任、事权划分的治理架构和地区整体的公共服务绩效出发,结合不同政府层级项目的事前绩效评估内容,评价债务额度在不同层级间的纵向分配效率。另一方面,要以风险防控为底线,考虑地区间的均衡发展状况,评价债务额度在不同地区间的横向分配效率。

绩效评价的形式一般可以分为自我评价和外部评价。自我评价由管理主体自行实施,因其对债务管理或资金使用方面的信息优势,故对评价对象情

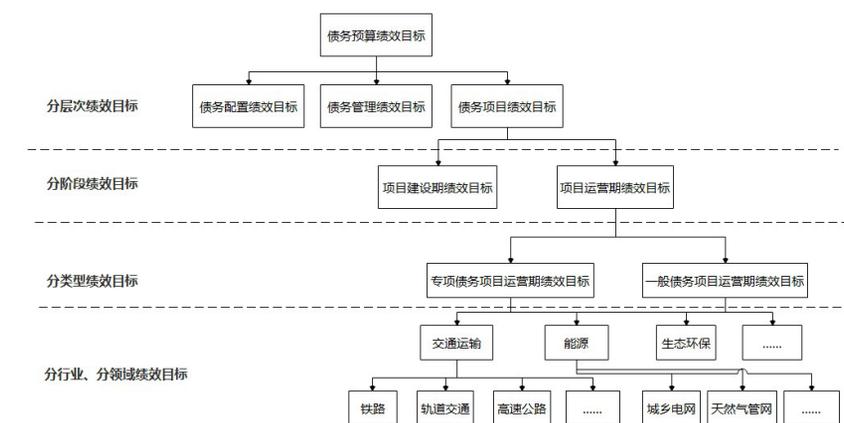


图3 地方债全过程预算绩效管理

况了解程度较高,但由于其对评价结果的直接利益相关性,可能会存在评价形式化、结果主观性较强或真实性存疑问题。而由其他监管主体引入第三方开展的外部评价,理论上可以弥补自评价在规范性和有效性方面的缺陷,发挥第三方的专业性和客观性,更好地提高绩效评价的深度。

(五)绩效评价的结果应用。地方债绩效评价结果应用的核心在于两个方面:一是正向激励为主导。设计合理的正向激励制度,充分调动地区、部门、单位和项目责任人在地方债借、用、管、还中的积极性、主动性和创造性,提升地方债管理和项目管理工作成效和执行力。二是反向约束为底线。严肃财政纪律,对发生违法违规举债或重大责任事故的予以问责,同时强化反馈整改和信息公开机制,加强市场和社会公众对地方债的监督。

正向激励:《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)提出要建立预算绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩的激励方法。对于地方债项目建设而言,由于债券发行和项目或资金用途对应,而债券项目一般为周期较长的大型投资工程项目,使得地方债项目的绩效评价结

果和预算安排挂钩的机制设计,要比常规财政预算项目更具复杂性。一方面,债券资金有严格的资金用途,调整预算安排往往涉及债券资金重新安排的合规性及债券发行的重新沟通协调和信息披露等问题。另一方面,债券项目资金的需求体量较大,假若因绩效因素削减预算,项目停工带来的延误、融资等额外成本往往可能比绩效一般的项目继续实施的成本要更高。因此,将地方债预算绩效评价结果应用于预算安排决策的重点应落在和政府、部门预算及项目竣工、运营的债务预算安排中。第一,把地方债管理和债务项目的绩效评价结果和地区下年度新增债券分配、均衡性转移支付分配及其他专项资金分配挂钩。第二,将地方债项目绩效评价结果应用于对重大公共项目投资规划等的决策和相应主管部门预算安排中。第三,把地方债项目绩效评价结果和项目竣工验收费用结算、运营费用支付等挂钩。

反向约束:反向约束是以责任约束为基础,根据债务预算绩效评价结果给予考核、问责或整改要求的机制。反向约束是正向激励的有效补充,两者的结合能够更好地发挥绩效评价结

果应用的“鼓励先进、鞭策落后”作用。第一，将地方债预算绩效评价结果作为政府综合考核、干部政绩考核、领导干部经济责任审计等。第二，将评价结果反馈被评价方，要求被评价对象结合评价结果分析查找原因，进行整改。第三，将评价结果及时进行公示公开。

### 地方债预算绩效管理的推进建议

(一) 强化顶层设计，健全地方债预算绩效管理制度体系。地方债以政府信用为担保，最终还是以税收为主的财政资金为保障，因此税收法定决定了举债法定。目前针对地方债预算绩效管理的顶层制度缺失，建议加强顶层设计。一是以新预算法为基础，从中央层面针对预算绩效管理出台专门的配套法规。二是尽快制定债务预算绩效管理制度，在约束有力的原则基础上，厘清项目单位、行业主管部门、

财政部门、投资主管部门、金融主管部门等地方债预算绩效管理各方参与权责，出台符合我国国情、具有中国特色的全方位、全过程、全覆盖地方债预算绩效管理相关管理办法，为形成地方债预算绩效管理操作指引奠定基础。

(二) 发挥专业作用，完善债务预算第三方参与绩效管理机制。一是构建第三方参与绩效管理机制，完善第三方资质认定机制，充分发挥第三方独立评估作用。二是完善第三方信用评级机制，通过建立债券信用评级业务评价体系和收费标准，以市场约束促进评级机构提高信用评级质量，并强化信用评级行业自律管理。三是强化专项债项目市场化运营管理和第三方评估机制，以市场化机制筛选项目运营主体，同时加大专项债运营期第三方绩效评估，并建立绩效监控和绩效评价结果与项目运营主体筛选淘汰挂钩的机制。

(三) 夯实保障措施，推进地方债预算绩效管理相关配套改革。一是加快推进地方债预算绩效管理信息化建设，促进各级政府和部门间的债券、项目、资产、财务等数据信息的互联互通，并注重信息系统的整体架构，满足不同使用主体的使用需求，为积累地方债预算绩效数据库、拓展大数据分析技术手段利用范围奠定基础。二是推进地方债预算和会计制度改革，在我国以权责发生制为核算模式的政府综合财务报告试点推进过程中，进一步完善公共基础设施资产管理、政府会计标准体系、政府财务报告审计等配套制度体系，并推动债务预算独立编入资本预算统一反映，加强债务资本预算与中长期预算的有效结合。三是加大债务信息公开力度，在当前基础上进一步拓展公开对象、规范公开形式、增加公开时点。□

责任编辑 韩璐

## 图片新闻

### "政府收入制度改革与财税数据治理"研讨会暨《中国政府收入全景图解(2020)》发布会在京举行

本刊记者 张小莉 | 报道



12月10日，中国财政科学研究院在京举行“政府收入制度改革与财税数据治理”研讨会暨《中国政府收入全景图解(2020)》发布会。刘尚希院长作主旨演讲，指出推进财政数字化的三大重点任务是要形成更强大的数据整合能力，重新思考相关基础性理论以契合数字化新形势的发展，着力打造财政大数据的应用场景。与会专家学者围绕“政府收入制度改革与财税数据治理”主题展开深入探讨，或从新发展格局的角度阐释政府收入制度改革的逻辑，或从国民经济核算角度分析政府收入在国民收入分配体系中的地位，或提出财税数据挖掘整合的未来方向等，同时，对《中国政府收入全景图解(2020)》给予高度肯定和评价，指出该书全方位、多层次、多维度地展现2017—2019年中国政府收入全貌，是探索财政数字化建设的一项十分有价值的研究成果。