

新格局、新使命 加强地方政府债务绩效管理

本刊记者 | 李燕

为进一步优化地方政府债务绩效管理，2020年12月18日，中国财政学会绩效管理研究专业委员会举办了主题为“新格局、新使命、新绩效”的第11届中国预算绩效论坛暨地方政府债务绩效管理研讨会。

“地方政府债务是财政资金的重要组成部分，理应纳入预算绩效管理范畴”，中国财政科学研究院原副院长、中国财政学会绩效管理研究专业委员会主任委员白景明在致辞中说，实施绩效管理意义重大。白景明指出，当前我国债务资金比率不断上升。2020年一般公共预算收入和支出的债务依存度分别为17.8%和15.1%，同时新增专项债规模达到3.75万亿元。从宏观角度看，政府债务发挥着逆周期和国民经济的自动稳定调节功能。特别是新冠肺炎疫情的爆发给我国经济造成了巨大负面影响，为应对疫情的冲击，积极财政政策变得更加积极有为，在此背景下，地方政府债券作为积极财政政策重要的工具，规模上出现了较大幅度的增长，这对应对新冠肺炎疫情冲击、化解地方财政支出压力、稳定经济基本盘起到了十分突出的作用。在微观层面，与一般公共预算里只讲求使用绩效不同，地方政府债务资金可以按照资金形成过程分为融资绩效和资金使用绩效。

“地方政府债务绩效管理是系统工程，涉及的主体和领域广，难度大，需要各方协同发力、久久为功。”财政部监督评价局绩效评价二处处长刘申峰指出，从近年来审计和财会监督情况看，地方政府债务还存在重融资、轻偿还，债务与项目期限错配、资金闲置浪费等问题，因此提高资源配置效率和使用效益迫在眉睫。

如何深化地方政府债务预算绩效管理，与会专家学者从顶层设计、制度建设等多个角度分享了自己的观点看法。

刘申峰指出，地方政府债务能不能发挥预期效果关系到我国财政长期预算平衡、以及能否为经济社会发展持续提供税源。他指出，当前一些地方开展的政府债务绩效评价，有的主要是对债务管理工作的考核，有的是具体债务项目的绩效评价，如何围绕地方政府债务的“借、用、管、还”建立全生命周期的绩效评价工作机制，还需要长期探索。对此，他提出三点建议：一是加强制度建设，落实预算法及其实施条例等有关要求，研究制定地方政府债务绩效管理办法、操作指南和技术规范等。二是厘清地方政府债务管理相关参与方的权责关系，压实项目申报单位的绩效管理主体责任，将申报实施方案作为绩效目标和评价指标的重要数据来源。三是通过挂钩预算、完善政策、加强管理等方式加强地方政府债务绩效评价结果应用。

厦门国家会计学院副院长郑涌指出：“从实践层面看，政府债务绩效管理是全面实施绩效管理的应有之义。”她结合党的十九届五中全会建议、《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第713号）、《政府投资条例》（国务院令 第712号）等政策法规要求，提出“政府债务绩效管理要遵循‘讲求绩效、防范风险；权责对等、借还匹配；全程跟踪、压实责任；公开透明、加强监督’的原则。”对此，她提出三点建议：一是加快建立地方政府债务项目绩效管理制度、工作流程、操作指引、共性绩效指标框架，以及分行业分领域绩效指标模板。



二是加强培训和宣传，促进项目、预算和绩效管理一体化，推动实现地方政府债务项目绩效管理全覆盖。三是加强与人大、监察、审计等机构的协调配合，加大信息公开力度，确保地方政府债务资金安全高效。

中央财经大学教授温来成阐释了地方政府专项债券项目绩效评价指标体系建设的现状、挑战和改进建议。他指出，地方政府专项债券项目绩效评价体系建设面临诸多挑战，比如：项目建设的跨年度性与财政绩效评价的年度性；项目事前绩效评价环节的选择与指标设计；绩效目标、行业绩效指标的设置与部门之间的配合资金拼盘项目的绩效评价指标设置；具体项目绩效评价指标与宏观、中观角度绩效评价的指标选择等。

会上，来自河北省财政厅、内蒙古自治区包头市财政局、江西省南昌市财政局的嘉宾也分享了地方政府债务管理的实践经验，分别从加强绩效目标管理、开展绩效运行监控、强化绩效评价及结果应用等方面介绍了地方政府债务绩效管理的做法与成效，并就实践中专项债资金作资本金类项目、融资收益平衡如何开展绩效评价、推动融资平台市场化转型、化解中西部地区债务负担等难点问题提出了解决思路，从项目

前期遴选、加快项目推进、优化债务结构和再融资、建立偿债准备金专户、优化融资环境、控制债务风险、建设预算绩效管理信息系统等方面提出了完善地方政府债务绩效管理的政策建议。

中国财政科学研究院研究员、中国财政学会绩效管理研究专业委员会秘书长王泽彩表示，“十四五”时期要加强政府专项债券项目管理：一是要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。通过债券项目支持供给侧结构性改革，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。二是要以信息平台加强专项债券项目绩效监控，实施全过程可视化管理。要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。要大力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。三是要建立分行业、分领域、分层级的专项债项目绩效指标体系，开展事后续效评价。绩效评价应坚持“一般”与“特殊”相结合的原则，在覆盖所有专项债券项目前提下，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。□