

地方债绩效目标管理研究

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 | 黄超

按照“全方位”的预算绩效管理要求，地方政府债务（以下简称地方债）绩效目标包括地方债管理绩效目标和地方债项目绩效目标两个层次，即地方政府在债务“借、用、还”全过程中应达到的管理工作目标及债务项目全生命周期应实现的产出、成本、效益、可持续影响和服务对象满意度目标。本文从地方债绩效目标管理的内涵和意义出发，探讨地方债绩效目标的结构和构建要求，并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，并进一步阐述地方债绩效目标的管理主体，进而明晰地方债绩效目标管理的流程及相关要点。

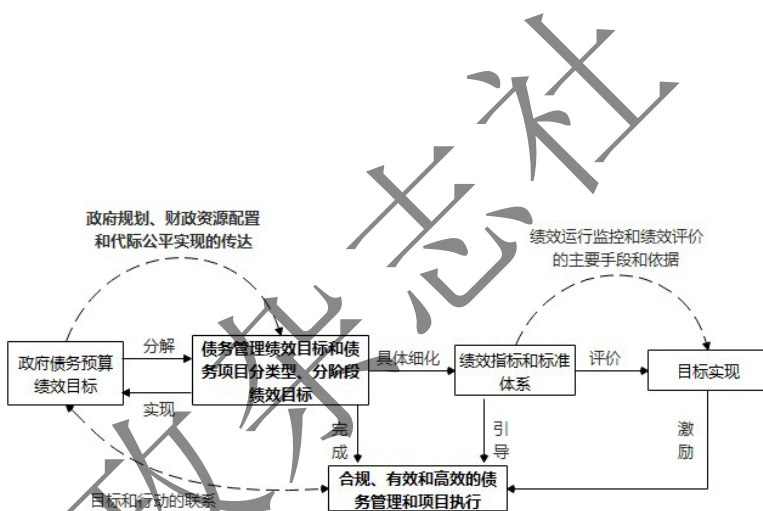


图1 债务预算绩效目标的构建逻辑

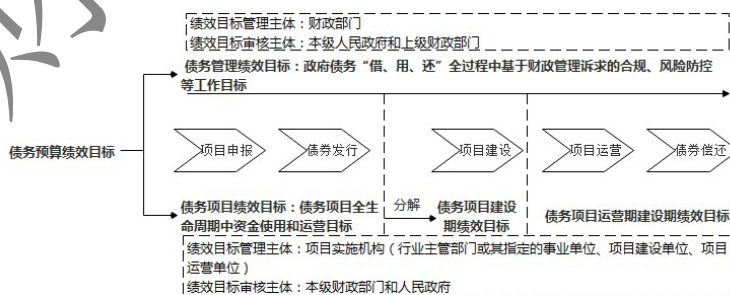


图2 债务预算“借、用、还”绩效目标的结构体系

地方债绩效目标的构建原则

（一）地方债预算绩效目标的结构

地方债绩效目标是对政府举借债务的目的及设立债务项目规划的展开，是承接国家、地区战略规划和债务预算安排的重要节点，承载着代际公平、政府规划和财政资源配置等目标实现的使命。地方债预算绩效目标的具体化和落实，需要厘清政府部门管理主体的职责分工，分解形成债务

管理绩效目标和债务项目绩效目标，并进一步细化为分类的债务预算绩效指标和标准体系，引导各级管理主体实现合规、有效和高效的债务管理和项目执行，形成债务预算全过程绩效管理的闭环。如图1所示。

地方债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、风险防控等工作

目标，包括举债机制、债券发行和资金安排、债务预算管理、债务风险管理、债务资产管理、债务偿还、债务信息公开等；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使用和运营目标，并按照债务项目生命周期阶段进一步分为债务项目建设期和债务项目运营期绩效目标体系。如图2所示。

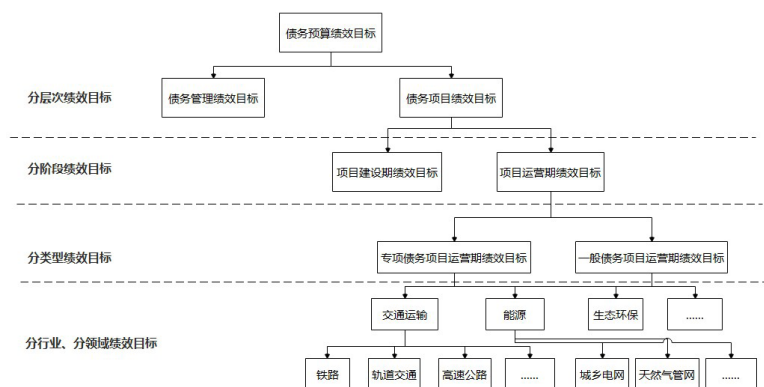


图3 分层次、分阶段、分类型、分行业、分领域债务预算绩效目标

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。

例如，生态环保类一般债务项目需根据资金用途重点关注债务项目运营对能耗、水耗、污染排放、废物综合利用等方面的改善情况和服务对象满意度等；而交通运输类专项债务项目则不仅需要关注项目运营对地区交通网络覆盖、运输服务、绿色安全等方面的效果，还需关注运营收入、专项收入等项目收益情况，考察其对专项债务资金偿本付息的支撑能力。

（二）地方债预算绩效目标的构建要求

一是绩效目标需与政府举债的战略定位相符。绩效目标应充分发挥国民经济和社会发展规划以及各级政府和部门中长期发展规划对经济社会发展的指引作用，将其作为绩效目标设

置的起点。同时，绩效目标的设置还应统筹考虑中期财政规划，将中期财政资源配置安排对未来经济社会发展的预测和规划作为依据。

二是绩效目标需要包括具体细化、合理可行的绩效指标。绩效指标是绩效运行监控和绩效评价的工具，如果绩效指标设定过于原则、笼统、不符合客观实际，将不利于在后续项目绩效跟踪和评价过程中做出客观的分析，进而限制跟踪和评价结果应用的有效性。

三是绩效目标须明确绩效标准值。绩效标准值是引导债务执行的方向和评判绩效目标完成程度的依据，应充分考虑各项计划、相关历史数据、行业标准、标杆值和管理需要，合理设计并确定不同对象的地方债绩效标准。

地方债绩效目标的内容

（一）地方债管理绩效目标

1. 债务举借，包括举债融资机制健全性、债务限额控制有效性和组织保障有效性等三项内容。主要考察地区为加强债务绩效管理、规范举债行

为而制定的管理制度是否健全完整，地区本级和所属下级区域（市、区县等）的债务余额是否未高出限额，是否针对地方债管理工作形成有效的组织保障机制。

2. 债券发行和资金安排，主要从债券发行程序规范性、债券结构合理性、债券发行进度、债券资金拨付及时性、债券资金配置合规性等方面设置目标内容。其中：债券发行程序的规范性重在反映债券发行管理的规范化和市场化程度，是否根据下达发行额度、资金需求、地方债券到期情况、债券市场状况等因素合理制定债券发行安排计划；发行定价、信息披露和发行现场管理等是否合规；信用评级、财务评估报告和法律意见书等参与第三方机构的选聘程序是否合规等。债券结构合理性包括三方面内容：一是债券发行规模和项目当期实际资金需求匹配，避免供需脱节。二是债券发行批次和债券项目分年投资计划匹配，避免资金沉淀。三是债券发行期限结构和项目期限结构匹配。对于一般债务，由于不产生收益，地方政府往往倾向于发行中长期债券，规避短期债务偿还风险，但会加重未来偿还负担，因此，应构建长短平衡的债务融资期限结构，保持一般债券平均期限基本稳定。对于专项债务，地方债期限和项目期限间的匹配，即指政府债券的还款周期与债务项目的投资回收期相匹配。加强期限结构的匹配性，一方面可以平滑债务支出的分布时间跨度，有效平抑期限错配导致不同债务项目在某一时间出现明显的偿债高峰，防范届时债务偿还可能出现

表 1 我国官方口径下地方债务风险评估指标体系的演变

阶段	相关政策文件	债务指标	计算公式	警戒线
2011 年地方政府性债务审计	《关于做好地方政府性债务审计工作的通知》 (国办发明电〔2011〕6号)	债务率	年末债务余额 / 当年综合可用财力	100%
		偿债率	当年偿还债务本息 / 当年综合可用财力	20%
		逾期债务率	年末逾期债务额 / 年末债务总余额	-
		借新还旧偿债率	举借新债偿还债务本息额 / 当年债务还本付息总额	-
2014 年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》 (国发〔2014〕43号)印发后:政府债务风险评估和预警指标体系	《政府债务风险评估和预警办法》	债务率	[一般(专项)债务余额 / 债务年限] / 一般(专项)公共预算可偿债财力	100%
		新增债务率	一般(专项)债务还本支出 / 上年一般(专项)债务余额	
		偿债率	一般(专项)债务还本支出 / [一般公共预算支出 + 一般(专项)债务还本支出]	
		逾期债务率	一般(专项)债务逾期余额 / 一般(专项)债务还本支出	
		综合债务率	35% * 一般债务率 + 专项债务率 + 30% * 专项债务率 + 2.5% * 一般债务新增债务率 + 2.5% * 专项债务新增债务率 + 5% * 一般债务偿债率 + 5% * 专项债务偿债率 + 10% * 一般债务逾期率 + 10% * 专项债务逾期率	100%
2020 年提出	《地方政府法定债务风险评估和预警办法》 (财预〔2020〕118号)	债务率	(一般债务余额 + 专项债务余额) / (一般公共预算财力 + 政府性基金预算财力)	红(≥300%)、橙(200% ≤ 债务率 < 300%)、黄(120% ≤ 债务率 < 200%)、绿(<120%)
		偿债资金保障倍数	一般公共预算(政府性基金)预算可偿债资金 / 一般(专项)债务余额 / 一般(专项)债务剩余年限	
		利息支出率	(一般债务付息支出 + 专项债务付息支出) / (一般公共预算支出 + 政府性基金预算支出)	

注:计算公式口径参考《黄冈市本级政府债务风险评估和预警办法》(黄政办〔2017〕60号)

的流动性危机。另一方面可以减少期限过长带来的偿债资金闲置问题。因此,在债券发行前应由财政部门组织开展偿债压力测试,评估全省(直辖市)各级政府分年到期债券本息和可偿债财力情况,结合本地区当前存量债务项目的期限结构,合理确定新增债券的期限结构。

3. 债务预算管理,包括债务项目库建设、预算管理合规性、财务监控有效性和内部管理规范性等四项内容。其中,债务项目库建设主要是是否建设债券项目库,是否将入库项目的融资数据与地方政府的债务管理

系统对接,项目库是否实行动态管理等维度进行反映;预算管理合规性主要反映债务资金是否按照规定纳入全口径预算管理,编制中期财政规划、预算或预算调整方案以及收支决算等;财务监控有效性主要反映是否为保障债务资金使用、债务项目运营收支、“账实相符”情况等采取签订债券资金监管协议、应用信息化监管系统等必要的系统和动态监管措施。

4. 债务资产管理,包括资产统计报告制度健全性和资产管理合规性等两项内容。主要关注是否建立健全资产统计报告制度,是否按照国有资产

管理要求,明确存量债券项目中涉及的政府资产和企业资产的产权归属、管理与移交方案等,不以地方债项目形成的资产进行违规融资或注入企业等。

5. 债务偿还,包括偿债来源明确性、偿债计划合理性、专项债偿还机制健全性、再融资债券发行合理性、债务偿还率和债务偿还及时率等内容。重点关注债务资金偿还计划设置是否合理,是否存在偿债高峰、偿债不及时、无法偿债等情形。其中,专项债偿还机制健全性主要考察对于专项债券还本到期前提前实现的收入,是

否具备妥善合理的管理办法，既防止资金过度闲置，又确保还本付息资金安全，以及是否具备应对专项债项目收支与方案偏离时的预案等。

6. 债务风险管理，包括债务风险控制 and 风险处置机制等目标内容。债务支出和偿还能力相匹配是政府举借债务的根本保障，因此债务风险控制是债务预算绩效管理的核心关切，重在回应政府举债是否可持续。

官方口径下，我国地方债务风险评估的指标体系可以划分为三个阶段。根据2011年国务院办公厅发布的《关于做好地方政府性债务审计工作的通知》，开始了第一轮地方政府性债务审计，要求“分析债务偿还能力，揭示存在的风险隐患”，以债务率、偿债率、逾期债务率和借新还旧偿债率4个维度作为衡量债务风险的分析指标。2014年，新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》出台后，各级政府相继出台“地方政府性债务风险评估和预警办法”，以债务率作为主要指标，新增债务率、偿债率、逾期债务率等作为辅助指标，通过加权计算综合风险指标。2020年，财政部印发《地方政府法定债务风险评估和预警办法》，提出对地方政府按照债务率水平，分成红橙黄绿四档进行管控，主要指标为债务率，辅助指标为偿债资金保障倍数和利息支出率，计算口径略有变化。详见表1。

从政府债务管理绩效的角度来看，制定理想的债务水平目标时不仅需要考虑到债务规模，还需要从动态的视角考虑地区的财政经济状况，包括财政收入结构、财政负担水平、人口

表2 部分国内外评级机构对地方政府债券的信用评级要素

评级机构	评级要素
标普	行政体制、经济、财政管理、预算调节能力、预算表现、流动性、债务负担及或有负债
穆迪	行政体制、经济基础、财务表现与债务情况、治理与管理、国家主权风险
惠誉	行政体制、地区经济、预算绩效、经营和管理、债务和其他长期负债
中债资信	宏观经济与政策环境、地区经济实力、地区财政实力、政府治理水平、债券偿还能力
新世纪	经济实力、财政实力、债务状况、政府治理状况、债券偿还能力
联合资信	经济实力、政府治理、财政实力、地方债及偿还能力、上级政府支持

资料来源：1. 李振宇等：《我国地方政府债券评级方法与标准探讨》，中国经济改革研究基金会国民经济研究所工作论文，2015年10月15日；2. 各地方政府债券信用评级报告信息披露文件。

变化趋势以及经济发展水平等偿债能力。理论上，债券信用评级是对政府在经济环境、财政状况、行政管理和偿债能力等方面的综合评价，评级方法对地方债风险管理绩效的目标体系构建具备一定的参考意义。中债资信、新世纪等国内评级公司主要从经济实力、财政实力、地方债状况、政府治理水平、债券偿还能力等五大方面对地方政府债券进行信用评级。而国际三大评级机构由于主要以地方政府为主体进行信用评级，因此主要考虑上述除债券偿还能力外的前四个维度，还考察地方政府的行政体制要素，标普将其作为地方政府的经营环境来评价，独立于地方政府个体信用状况之外，穆迪和惠誉则将其作为第五个评级要素。如表2所示。

从国内各大评级机构的评级结果来看，各地方政府债券的评级均是AAA，地区之间没有信用差别。目前对地方债风险广泛采用的控制指标包括负债率、赤字率、债务率和债务

逾期率等，国际上对这四个指标的控制标准参考值分别为负债率不高于60%，赤字率不高于3%，债务率控制在90%—150%，债务逾期率不超过3%。但这些标准只是现行中的被广泛应用的参考标准，不同地区由于经济财政状况各异，各个单项指标之间往往不具备可比性，因此难以确定合适的债务风险管理绩效标准值。因此，有必要基于整体风险管理角度，构建可以进行横向比较的绩效指标框架。

为了标准化不同地区的债务风险，使其更易于比较，本文通过建立地区间可比的债务风险管理绩效指标体系，构建了地方债风险管理绩效指数模型，如表3所示。该债务风险管理绩效指数模型主要基于财政、经济和债务三方面进行考察，地方债管理机制、信息披露等政府治理因素已在债务管理绩效目标体系中的其他维度进行了考察，因此不纳入债务风险指标模型。相较于前述国内主要评级机

表 3 债务风险管理绩效指数模型指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标计算公式
经济	宏观经济	产业结构	第三产业增加值 / 地区生产总值
		固定资产投资总额	以公开披露为准
财政	财政收入规模	一般公共预算财力	一般公共预算财力 = 一般公共预算收入 + 上级补助收入 + 调入资金 + 上年结转 + 下级上解
		政府性基金预算财力	政府性基金预算财力 = 政府性基金预算收入 + 上级补助收入 + 上年结转 + 下级上解
	财政收入结构	税收收入占比	税收收入 / 一般公共预算收入
		土地出让收入占比	土地出让收入 / 政府性基金收入
	财政负担水平	一般公共预算自给率	一般公共预算收入 / 一般公共预算支出
		刚性支出占比	“三保”支出等刚性支出 / 一般公共预算支出
政府性基金自给率		政府性基金预算收入 / 政府性基金预算支出	
债务	债务规模	一般债务率	一般债务余额 / 一般公共预算财力
		专项债务率	专项债务余额 / 政府性基金预算财力
		一般债务负债率	一般债务余额 / 地区生产总值
		专项债务负债率	专项债务余额 / 地区生产总值
	偿债负担	一般债务偿债率	一般债务还本支出 / 一般公共预算支出 (含债务还本支出)
		专项债务偿债率	专项债务还本支出 / 政府性基金预算支出 (含债务还本支出)
		一般债务逾期率	一般债务逾期额 / 一般债务余额
		专项债务逾期率	专项债务逾期额 / 专项债务余额
		一般债务新增债务率	一般债务余额增长额 / 一般债务余额
		专项债务新增债务率	专项债务余额增长额 / 专项债务余额

构的评估要素,本指数模型重在考察能够反映地方政府地方债风险的核心指标,不仅包括产业结构、财力状况等反映政府收支绝对规模的指标,还更加注重税收收入占比、土地出让收入占比、财政自给率、刚性支出占比等财政收支质量和负担水平要素,反映政府财政收支结构。

债务风险管理绩效指数的作用,一是可以为债务风险管理绩效设置基准。例如以某地区为例,可以采用该地区下辖所有地区的风险指数平均水平,作为该地区的债务风险管理的绩效标准,用于监控和评价各区债务风

险管理的绩效水平;二是将各地区风险管理绩效指数的对比结果作为地区债务风险水平分类、债务限额分配和绩效考核的依据。

7. 债务信息公开,主要从信息公开的完备性、及时性、准确性和信息获取便捷性等四方面,考察地方政府是否及时、准确、规范地公开预决算公开范围内的地方债限额、余额等信息,以及预决算公开范围之外的地方政府债券发行、利率、用途、存续期、重大事项等相关信息,是否形成多种债务信息的公开渠道和途径便于信息获取等。

(二)地方债项目绩效目标

由于债务资金主要用于建设类项目支出,项目实施周期一般较长,因此债务项目绩效目标既要包括产出效果目标,也要包括过程管理目标。其中,投入管理目标通常包括债务项目建设准备、实施、运营等项目全生命周期内的实施准备、财务管理、实施管理、合同管理、组织管理、资产管理等。产出目标包括数量、质量、时效和成本,就地方债项目而言,主要包括项目建设和运营维护的工程进度、质量和成本控制情况、各项合同执行情况等。效益主要包括地方债项目在安

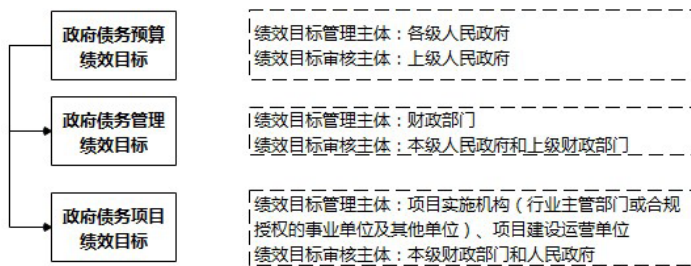


图4 债务预算绩效管理目标和审核主体

全文明施工、促进就业增长、环境影响，以及改善基础公共设施、社会服务水平和城市化进程等方面的效益。可持续影响是指影响债务项目未来年度产出和效果目标实现的条件，确保建设项目能够顺利实施直至完工，项目完工后有充分的运营管理和收入实现能力保障专项债务项目能够按时偿还债务。具体而言，主要包括以下三个方面，一是项目投融资安排、专项债务偿本付息能力的可持续；二是债务项目资源利用和对环境影响的可持续；三是债务项目工程档案管理、沟通协调机制、配套设施、长效管理和信息化管理等管理机制的可持续。

根据债务项目生命周期和项目实施特点，债务项目的绩效总目标应该进一步划分为阶段目标和年度目标。阶段目标按照债务项目的建设期和运营期分别设定，年度目标则是指项目建设、运营期间每年应达到的目标。债务项目建设期阶段需考察项目实施准备、组织管理、合同管理、财务管理、实施管理、进度控制、成本和质量控制，以及项目建设中的标准化文明施工、工程社会责任、安全施工、环境影响、服务对象满意度、可持续影响等。债务项目运营期阶段则重点关注项目运营维护状况、运营维护水平、

组织、资产和财务等运营管理机制、社会效益、生态效益、服务对象满意度和可持续影响等。

由于一般债项目和专项债项目对应债务偿还渠道的不同，需按照不同债务项目偿还的特点分类型设置债务项目运营期的绩效目标。特别对于专项债项目而言，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，因此收入实现的合规性、足额性和保障度等，是支撑债务偿还的重要目标。基于此考虑，和一般债务项目相比，本文拓展了专项债务项目运营期的目标指标或指标考察要点：一是在项目运营管理维度中设置专项债项目收入实现合规性指标，考察项目运营单位是否按照预算安排计划、国家财税体系、相关征收标准和项目运营方案批复规定等要求制定项目运营的产品价格、服务收费等收入机制；项目运营的定价、调价是否经过相关部门的审批和核准。二是在财务管理维度中设置财务监控有效性指标，考察是否对债务项目运营收入、运营成本、相关费用、税金及附加等项目运维收支情况进行定期监控；是否制定针对专项债收支不及预期的风险预案。三是在资产管理维度中设置资产运维合规性

指标，考察专项债项目对应资产的运营收入是否纳入专户管理；除专项债用于资本金的项目资产外，债务项目资产是否不用于为企业融资提供任何形式的担保；资产账务管理是否合规，是否账实相符。四是在可持续影响中设置偿债能力指标，考察专项债务项目收益、现金流等的实现能力和趋势，反映项目收益覆盖融资本息的可持续性。

此外，对于债务项目运营期的产出效果目标，需要根据地方债投资规划、行业主管部门的职能和债务资金投向的领域，结合具体债务项目的运营方案、功能特性等，构建分行业、分领域的个性绩效指标体系。本文以交通运输行业的轨道交通领域、能源行业的城乡电网领域、水利行业的污水处理领域等三个专项债项目为例，分别设计形成了三套个性产出效果目标指标案例。因篇幅所限，仅展示交通运输行业轨道交通领域的专项债项目运营期产出效果绩效指标示例，其余两个示例略，详见表4所示。

地方债绩效目标的管理主体

地方政府作为债务举借主体，对地方债预算绩效目标负总体责任，根据债务管理和债务项目的管理职责分工，财政部门和行业主管部门及项目实施机构分别对债务管理绩效目标和债务项目绩效目标负主体责任。如图4所示。

债务项目的绩效目标由行业主管部门和项目实施单位在设立项目和编制项目预算时拟定，由本级财政部门和本级人民政府进行审核。债务项目总体

表 4 部分领域专项债项目运营期产出效果绩效指标示例

行业	领域	一级指标	二级指标	三级指标 (单位)
交通运输	轨道交通	产出	数量	日均进站客流量 (人次)
				运营承载里程数 (公里)
			质量	运行线路兑现率 (%)
				平均满载率 (%)
				平均无运营故障运行里程数 (公里)
				车辆利用率 (%)
				车辆临修率 (次/百列公里)
				站内服务装置可靠度 (%)
			时效	运营正点率 (%)
				15 分钟以上晚点发生频次 (次/百列公里)
		30 分钟以上晚点发生频次 (次/百列公里)		
		成本	单位里程运营成本 (万元/公里)	
			单位里程期间费用 (万元/公里)	
		效果	社会效益	中心城区人均轨道线网密度差异性 (公里/平方公里)
				轨道交通出行分担率 (%)
	市民出行单位时间成本节约率 (%)			
	运营安全事故发生数 (次)			
	新增就业岗位数 (个)			
	生态效益	中心城区绿色出行比率 (%)		
		经济效益	带动站点周边服务业收入增长率 (%)	
可持续影响	服务对象满意度	乘客满意度 (%)		
		当期项目收益覆盖融资本息倍数		
		现金流量比率 (%)		
		票务收入 (万元)		
		广告收入 (万元)		
项目偿本付息	物业开发率 (%)			

目标和阶段目标应在债务项目投资论证设立时确定；年度目标应在项目建设和运营期间由行业主管部门和项目单位综合考虑债务项目实施、运营管理和债务偿本付息等目标，逐年提出并报本级财政部门和本级人民政府审核。地方债管理的绩效目标由财政部门设定，由本级人民政府和上级财政部门进行审核。

在债务预算绩效目标的管理过程中，各级管理主体对预算绩效目标管理的行为选择与心理反应机制，将会成为绩效结果的主动影响因素。根据

行为经济学的期望理论，绩效目标既是对债务管理主体实现债务合规、有效和高效管理的激励，也是压实各级管理责任的约束。在绩效目标申报阶段，各级主体会基于主观判断形成自身的心理绩效目标，若最终的正式绩效目标过高或过低，不符合绩效管理主体的心理期望时，会影响各级主体在债务管理和债务项目实施过程中的积极努力程度。

因此，在地方债绩效目标的审核过程中，上下级政府和财政部门，以及财政部门和行业主管部门及项目实

施机构之间须加强沟通协调，绩效目标审核主体应充分结合绩效目标编制主体的意见，并可借助专家和第三方机构等外部力量，不断就绩效目标的修改完善进行反馈，从而最终达成一致意见。在硬化合规性管理要求的目标前提下，使目标管理主体的心理契约和正式契约水平保持一致，更好地发挥绩效目标对绩效管理责任主体的激励和约束作用，保证各级主体在债务预算绩效管理中的积极性、主动性和创造性。□

责任编辑 张小莉