

地方政府债务绩效管理实践与思考

张瑞霞

包头市作为内蒙古自治区老工业城市，近年来面临传统产业多、新兴产业少、转型任务艰巨、养老负担重等困难，特别是政府债务负担较重，除偿还存量法定债务利息外，还需安排存量债务还本、拖欠工程款兑付、规范PPP支出责任等。在基本保障“三保”支出后，有限的财力远不能满足偿债甚至发展的需要，如何下大功夫开源节流，处理好稳定和发展的关系，特别是争取到并使用管理好专项债券资金尤为重要，必须全面加强债务资金的绩效管理。

推进地方政府债务绩效管理的实践探索

（一）从宏观层面加强债务绩效管理。制定并印发了《包头市政府债务管理绩效评价暂行办法》，要求全面运用绩效管理理念，通过建立健全科学合理、分级分类的管理指标体系，对各旗、县、区政府（管委会），市级有关行政事业债务单位，市级融资平台等国有企业政府债务管理工作进行客观、公正评价，作为对地区、部门、企业年度考核的主要指标。同时，明确了评价概念、评价对象、评价目的、评价重点和评价原则。进一步压紧压

实各方主体责任，有效约束债务“借、用、管、还”行为，加快建立健全规范的地方政府举债融资机制，切实防范财政金融风险。

细化评价内容。一是在建立规范的政府举债融资机制方面，主要考评举债融资管理体系建立，政府债券资金支出投向，以及交通基础设施、能源项目、农林水利等项目收益自求平衡专项债券需求报送、用途调整等方面工作的开展情况。二是在政府债务限额管理和预算管理方面，主要考评限额和预算管理有关制度建设，限额预算调整编制结果、项目安排的时效性和规范性，以及报送下一年度政府外债计划。三是在政府债务风险控制和化解情况方面，主要采取定量和定性综合方式考评政府债务风险预警情况、控制和化解债务风险情况。一方面通过综合债务率、政府债务率等有关指标进行定量考核，另一方面也通过风险应急处置机制建设、债务化解方案制定及落实情况、发现问题及时彻底整改、举债融资成本约束等有关指标进行定性考核。四是在完善政府债务管理配套制度方面，主要考评对债务信息公开、月报和季报信息报送等日常管理工作的重视程度及工作实

效，也考察各地区政府债务管理绩效评价工作开展水平。五是在处理存量政府债务和防止债券资金沉淀方面，主要考评提升政府债券资金使用效率、规范资金拨付程序方面的规范程度。六是在政府债务管理能力建设方面，主要考察专职工作人员力量配备的保障水平，以及提升能力素质方面的效果。七是推动融资平台市场化转型方面，主要考察融资平台公司等国有企业在落实剥离政府融资职能方面的成效和风险处置水平。

明确评价指标。明确绩效评价的指标体系，包括一级指标、二级指标、三级指标三个层次。三级指标是分级分类实施绩效评价的依据，包括分值、评价标准、数据来源三项要素。

规范评价过程。绩效评价过程主要包括牵头单位、数据来源、弄虚作假扣分比例、考核周期和建立绩效评价结果反馈制度、绩效问题整改责任制等。

加强结果应用。明确组织、国资、人社、财政各部门对绩效评价结果的应用范围。

（二）从微观角度规范债务绩效管理。由大华会计师事务所有关专家及包头市财政局债务管理人员组成联合

调研组,跟踪部分专项债券项目,并结合包头地区实际完成了《找准重心实现专项债借用管还的统筹平衡》调研课题,提出了在举债发行、资金使用、项目管理、归还四个阶段的工作重点,逐项落实建章立制规范管理。

举债发行阶段重在统筹协调及选择好项目。一是建立健全由主管部门、财政部门以及项目建设、运营单位共同参与的项目遴选协调机制。二是入库项目应考虑地区特点(建设期限、运营期长)。三是明确项目产出、收益及具体效果等绩效目标。四是坚持把全面、系统地评估论证作为地方政府上报项目的前置程序。五是考虑地区差异,对收益较低的民生类项目,允许在政府性基金预算基础上以相关专项资金或其他资金作为补充。六是加强专项债项目的事前审核,确保项目方案在执行前具有应对偿债风险的准备。

资金使用阶段重在资金专项管理及高效运用。一是专项债资金应设立专门账户进行单独管理。二是保证资金拨付与项目进度所需资金精准同步,不闲置浪费。三是对资金使用进行跟踪检查。

项目管理阶段重在建章立制并切实执行。主要包括资金管理制度、建设运营的项目管理制度、信息公开制度、专项债重点项目绩效管理体系以及定期督查、评价制度。

归还阶段重在提前谋划并用好偿还机制。专项债资金使用单位要制订切实可行的还本付息计划,主管部门和财政部门按照各自职责监管还款计划的执行。出现难以偿债风险时,应

制定相应的举措。

相关思考与建议

一是在化解政府债务的办法和举措上应加强顶层设计。包头市政府债务主要用于公益性基础设施建设、社会事业、农业农村发展等方面,随着新增债券规模的不断增加,降低债务风险预警等级面临困难局面。建议国家出台更多关于化解政府债务的办法和举措,如继续扩大化债试点县范围,置换现有债务率高、期限短的隐性债务,稳妥化解政府隐性债务等。

二是建议采取适当方式降低地方政府债务率。在2020年已出台将规范的PPP项目从隐性债务系统剔除的基础上,建议将棚改债务实行单独核算封闭运行,不计入地方政府债务,降低地方政府债务率。因棚改项目腾空的土地出让收入和棚改形成的优质资产处置收入,可覆盖债务到期本息,基本能够实现自求平衡,且贷款平均期限较长,与棚改项目的建设期、运营期相匹配,而如果列入隐性债务,则需要在2027年之前全部化解完毕。

三是建议国家在创新投融资方面出台更多灵活实用的办法,缓解地方融资难题。打破常规、集中财力,在支持设立各类产业基金引导资金等方面对西部欠发达地区给予多方面倾斜和支持,改善西部地区金融融资环境,助推西部欠发达地区的经济发展,通过发展来化解各类风险。□

(作者为内蒙古自治区包头市财政局副局长)

责任编辑 张小莉

全国财政工作会议指出 2021年财政工作取得新成效

会议指出,2021年,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,财政部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,统筹疫情防控和经济社会发展,积极的财政政策提质增效,推动构建新发展格局迈出新步伐、高质量发展取得新成效。

1 一是加强财政政策调节。

保持必要的财政支出规模,优化地方政府专项债券发行使用管理,开展全口径隐性债务试点,建立常态化财政资金直达机制并扩大范围,优化和落实减税降费政策,预计全年新增减税降费达到1万亿元。

2 二是支持科技自立自强。

加大对基础研究的支持,改革完善中央财政科研经费管理,打好关键核心技术攻坚战,启动支持专精特新中小企业高质量发展奖补政策,推动优化和稳定产业链供应链。

3 三是持续加大民生投入。

支持全民免费接种新冠病毒疫苗,延续实施失业保险稳岗返还等政策,切实做好养老、教育、优抚、防灾减灾等工作,民生保障有力有效。

4 四是推进城乡区域协调发展。

支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,积极支持长江经济带发展、海南自由贸易港建设、浙江探索打造共同富裕省域范例等,发展格局进一步优化。

5 五是加强生态环境保护。

支持碳达峰碳中和工作,加强大气、水、土壤污染防治,出台支持长江、黄河全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案,实施新一轮草原生态保护补助奖励政策并扩大范围,全面绿色转型取得新进展。

6 六是深入推进财税体制改革。

深化预算管理制度改革,做好房地产税试点准备工作,规范财务审计秩序,财政管理监督进一步加强。

7 七是深化对外财经交流合作。

我国关税总水平降至7.4%,加强国际抗疫合作,深化区域财经合作,举行双边财经对话,推动应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案达成协议,国际合作拓展新空间。

8 八是落实全面从严治党政治责任。

集中开展作风建设专项整治,强化干部管理监督,扎实推进党的建设,全面从严治党向纵深发展。

2021 财政工作