

地方政府专项债券项目全周期绩效评价管理的探讨

赵大海 | 牟林 | 宋庆鑫 | 赵悻辰

与比较成熟的一般财政支出项目绩效评价相比，专项债券项目具有资金量大、参与重大项目建设周期长、金融市场化属性明显、收益还款期限长等特点，不适用只考察一个年度政策和项目成效的简单评价模式。笔者认为，需充分考虑资金有偿、后续管理、债务风险等特殊因素，细化财政绩效管理效能，将“事前、事中、事后”三个阶段进一步优化分解为“决策选择、债券发行、投入实施、存续管理、全面综评”五个阶段，形成贯穿“选、借、用、管、还”全生命周期的地方政府专项债券项目绩效评价管理体系。

项目决策选择绩效评价是基础

（一）目的导向。为防止市县政府和有关部门基础工作不到位，甚至出于地方利益策划包装“半拉子”假项目，财政部门作为地方政府性债务归口管理部门，首先要做好项目的“依法合规性”评价，加强项目库建设管理，杜绝虚假申报、重复申报或者有重大缺陷的项目，在当地债务限额内“优中选优”，筛选评定优质绩效项目，确保入库质量。

（二）管理步骤优化。首先，在市县与省本级部门提出专项债券和公益性资本支出项目建议后，财政部门统一组织，项目主管部门、行业协会、专业机构参与，改变“先资金后项目”预算切块管理的思维模式，确立

“资金跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着目标走”的定位，采取量化测算、分类实施、专家论证等措施，把好审核上报关，有序推动专项债券项目选择评价工作。其次，以棚户区改造、铁路、水利工程等纳入政府规划范围内的重大项目建设为基础，界定不同类别类型，重点论证项目对社会资本投入、经济发展和地方就业保障等一系列指标的拉动效应，以及具体实施项目形成实物工作量的多少，增加地方经济发展有效投资。第三，在党委政府领导下，加强部门间沟通配合，及时通报提供有关专项债券项目上报信息、安排信息和存量债务中在建项目信息等情况，结合发改委、资源规划、住房城乡建设部门及各金融机构的项目库数据为基础，进行项目整合与比对分析，确定优质项目募集发行债券。

（三）绩效评价指标研讨。按照《政府投资条例》规定和地方政府专项债券项目特性，采取既不同于一般财政资金完全公益化又不同于金融机构融资市场化的标准。一方面，高度重视项目自身“依法合规性”指标，解决项目“该不该做”的问题，将其作为绩效评价的必要关键，按照“谁申请债券、谁编制目标”原则，由项目申报单位明确债券资金投入和产出、项目管理过程和效果设置为绩效指标，行业管理部门配合发改和财政部门，将项

目立项、规划选址、用地预审、环境影响评价和节能审查等必要建设实施条件核准结果设置为绩效指标，审核评价其科学性和合理性并提出意见建议，明确“依法合规性”指标成为入库项目必要的前置条件。另一方面，严格把控资金范围“依法合规性”指标，解决项目“该不该使用专项债券做”的问题，借鉴国际上比较成熟的PPP项目绩效评价管理经验，充分论证评价项目的公益性、资本性和收益性，将项目发展战略导向、建设资金构成比、还款来源合规性、预期收益测算等设置为绩效目标进行评价核实，客观测算项目预期收益、资产形成价值、偿债年度安排等指标效果，形成正向社会效益和充足规模的资金流。

债券发行融资绩效评价是焦点

（一）目的导向。虽然专项债券可以逐一分解对应到市县级政府和具体单位，但作为举债主体的省级政府负有最终偿还责任，一旦发生系统风险，债务偿还责任必然传导至省级财政部门。这就要求省级财政部门坚定主体意识，严把发行关口，充分考虑债券成本对本地区各级政府财力承受能力的影响，调整好发行节奏，设置合理的债券发行规模、期限。

（二）管理步骤优化。从宏观整体市场角度，省级财政对于本地区资金供需平衡对市场的影响程度，要有全

局性判断,通过加大信息披露规范和推介力度,采取发行场所、银行间市场和柜台交易等多种债券发售方式,扩大资金供给面;同时,加强与场所管理机构和人民银行的信息交流,把握货币政策和债券市场行情,通过清单批次管理、严格信息内容、简化披露程序的方法,合理调配发行进度,解决短期与长期比、集中与分散比的问题,以“时间换空间”减少发行成本。

从微观项目管理角度,专项债券项目发行本质还是销售一种资产证券化的产品,从长期看,主要关注“比较稳定的现金流”“能够专款专用的收益专户”和“干净的基础资产”这三部分,具体到项目,与之对应的就是政府性基金(专项)收入、收益归集账户与实物资产,在此基础上再统筹考虑项目建设运营周期、到期债务分布等因素,避免出现因债券期限结构不合理造成财力流动性与偿债高峰的短期风险。

从参与者角度,发行环节是财政部门代表政府与市场主体金融企业的唯一交叉点,不同于中央财政的宏观指导和市县财政的转贷承接,省级财政部门既执行债务管理的具体实施,又负责发行的利益博弈,往往会针对金融机构采取评优排序、财政资金存放等“硬干预”发行定价的行为,很难保持绩效评价独立性。因此,特别需要第三方专业机构的介入加以防范和限制,确保项目信息披露阳光化,评级认定合理化。

(三)绩效评价指标研讨。坚持遵循市场化、规范化原则制定绩效管理指标,按照债券发行环节特有的金融属性,一是设立引导债券发行市场竞争有序的规范性指标。鼓励信用评级机构、律师事务所和会计师事务所提

升各自专业指标体系的权威性,促进信用评级结果、法律意见书和财务评估报告客观反映项目差异;同时,强化承销团成员考评,参考地方债收益率曲线合理设定投标区间,设置最低投标比例、最低承销比例、最高承销比例、单一标位投标比例等硬性指标。二是设立发行规模不超过地方财力承受能力的风险性指标。除《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》提出的债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等主要指标和《地方政府法定债务风险评估和预警办法》提出的偿债保障倍数、利息支出率以外,依据国际通用指标现状,拓展绩效评价指标覆盖面和趋势性因素,相应增加负债率、债务增长率、债务依存度、债务与GDP警戒线等参考指标,全方位提升指标研判价值。三是设立发行费用和债券成本最优的平衡性指标。结合债务市场、年度发行计划、支出需要、库款调度能力等因素,明确设置债券发行效率、规模分布均衡、长短期占比、当期成本转化、分类还本付息模式等各项指标,以多样化的债券组合方式平衡资金调度带来的成本波动,既避免频繁发债增加发行费用,又防止集中发债造成市场供应短缺性成本上涨。

资金投入与项目实施绩效评价是核心

(一)目的导向。政府专项债券项目如果未能及时实施,收益难以实现,本息偿还都没有来源,其后续所谓的绩效评价管理就从根本上失去了意义,必须建立资金及时规范使用和项目高效建成运营的绩效管理机制,确保预期收益能够足额实现。

(二)管理步骤优化。首先,严格

按照决策选择的项目信息合规、及时、高效使用债券资金,杜绝出现“项目等钱”的现象。省本级部分债券资金采取直达模式,实时将资金拨付到具体项目,并督促主管部门、项目单位加快支出进度;代市县级政府发行的债券资金,尽快向下转贷,同时对各市区拨付进度定期通报考核,督促资金及时落实到项目单位,让项目方有底气,施工方有动力,促进项目尽快建成运营,早日产生收益也降低了资金总体成本,真正实现“时间就是金钱”的金融理念。其次,结合实物工程量,以项目进度与资金进度同步为目标,借鉴世行、亚行等国际金融组织多年的贷款项目管理经验,倒排时间表,制定细致的全流程、分环节、时点性的操作指引。以此量化工程进度,方便财政和管理部门在监督时既能发挥工程款支付引导作用,提高施工积极性,又能严格对应相关既定内容进行核实,避免人员、办公经费和利息等费用化支出乱象,确保债券资金用于项目资本性支出方向,形成有收益的优质资产。最后,项目建设完工后按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》的要求,通过账务核查、现场落实、资料比对、开展问卷调查等多种方式,对政府债券资金形成项目的经济性、效益性和外部性(带动有效投资、溢出效应等)进行客观公正分析评判,同时加强人大、纪检监察、审计和社会公众监督,提供不同角度的参考和规范,精准评价项目建设实施效能。

(三)绩效评价指标研讨。专项债券资金投入与项目实施环节,基本可以借鉴当前项目支出绩效评价的指标框架,以资金时效类、经济效益类和社

会效益类指标为主，结合政府专项债券项目的特点适当微调。一是相较一般资金更加强调直达拨付速度的重要性，加大资金到位时效性指标比重，考虑到市县财政存在先行调度库款支付项目资金的可能，在设置参数时要提前防范因此造成的数据失真，可以采用归垫库款的时间节点作为参考，设置辅助性指标。二是区别于一般绩效评价各项性质相同或近似，专项债券项目的种类往往区别很大，初始指标还需要分领域、分行业、分层次、分部门设计换算系数，归纳总结成统一的量化指标值，增加绩效目标和绩效指标的可比性。三是测算政府债券资金占所有建设投入资金总额的比例，统筹考虑债券部分对整体项目影响程度不均衡的因素，从相关性、重要性和系统性等原则出发，形成科学合理的差异性“平等”，确保高中低不同债券资金比例的建设项目横向可比。

存续期管理绩效评价是根本

（一）目的导向。专项债券项目不单纯以项目建设竣工为目的，关键问题是长达10年、20年的生命周期是否可持续，这需要构建一整套实时有效的监测管控机制，分年度、分节点进行存续期评估，有效开展项目运营、收益管理和还本付息的绩效管理，这关系到项目运营成败和债务风险控制，是当前需要研究创新的关键内容，对各级政府的债务管理人员提出了更高的专业性要求。

（二）管理步骤优化。首先，根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》“把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核”的精神，把收益动态监控的绩效指标融入考核，综合

考虑还款日、决算日、收入实现日等节点因素，合理设定绩效评价时点，对偏离绩效目标的原因进行分析，及时采取纠偏措施，保障项目正常运营实现收益；同时设立专账专户，细化核算科目，区分不同资金性质，严格按照融资平衡方案及时归集相应收益，足额缴入国库，纳入预算管理，杜绝挤占挪用专项债券项目收益行为的发生。其次，由于专项债券普遍采取到期一次性还本的方式，要根据项目收益实现的时间节点，优化资金调度，提升债券偿还的灵活性。对提前实现较高收益的，要切实防范地方政府对“空档期”大量收益资金的使用冲动，协调沟通债券购买方，提前偿还部分或全部债券本金，重新释放地方政府债务限额空间；对年均收益稳定有现金流的，倒推还本付息时限，适度投资协议存款、政府债券、银行短融券等高信用等级金融产品，降低资金闲置浪费；对收入滞后但后期收益明显的，在进一步严格规范项目运营管理的基础上，按照程序积极争取上级支持，在现行政策允许的项目期限内接续发行再融资专项债券，延续修订前期债券各项绩效目标和成果，接续履行还本付息义务。最后，一旦出现项目失败，预期效益无法实现的极端情况，按照《地方政府性债务风险应急处置预案》的要求，立即采取加强财政资金流动性管理、优化支出结构、处置项目对应资产以至于其他可变现资产等方式筹集资金偿还债务，必要时组织实施财政重整计划并申请上级临时救助或调度国库资金周转。由于中央政府明文表示“实行不救助原则”，省级政府成为专项债券项目应急风险处置的最后防线，必须强化当

年绩效结果应用，采取体制结算扣减、核减债务限额、压缩投资支出、控制津补贴标准等必要措施，严防偿债责任随着债务风险向上转移。

（三）绩效评价标准研讨。围绕日常风险预警和资产动态管理，科学合理设置债券项目存续期监控评价指标。一方面结合项目单位的经济财务指标，重点关注项目运营管理效能和外溢带动作用，统筹考核项目收入收益率、资产收益率、收益实现周期、运营盈亏平衡点、边际化效率比例、固定成本与弹性成本对应系数、项目运营辐射范围、提升周边经济溢出能力、上下游项目价值匹配和产业链形成影响度等指标因素，实施覆盖整个运营过程全方位的绩效评价，突显社会效益和稳定收益；另一方面结合项目决策选择和发行环节确定的指标，重点关注项目真实偿债能力和即期偿债现金流，统筹考核现金流量与收入、收益、资产、负债的比率，债券对应实物资的市场可变现能力，即期债务率与已偿债务率等指标因素，提升债务风险的防范能力。

全面综合绩效评价是关键

（一）目的导向。全面综合绩效评价是最后一次还本付息后的绩效评价，不同于存续期“纠偏”功能，是对管理绩效和资金绩效目标最终执行结果的“综评”，涵盖项目的立项、发行、建设、运营、收益、资产、还本付息以及社会效益、公众满意度等情况，在提升总结经验、改善管理效能、强化责任落实和促进财政管理科学化、规范化方面有着重要的意义。

（二）管理步骤优化。首先，围绕前四个阶段设定的绩效目标开展好单

位自评,保持存续期绩效动态监控调整的连贯性,建立全过程绩效目标明细清单,逐一印证落实,保证绩效评价基础信息资料的规范性和真实性。其次,发挥管理部门业务经验丰富、具体情况熟悉和财政部门财会知识专业的特点,运用存续期历年动态绩效评价考核结果和纠偏成果,做到优势互补、信息共享,避免不必要的重复劳动,节约工作成本,提高管理效率,全面合理反映债券项目机制建设和实施效果。最后,按照评价主体与项目管理主体相分离的原则,积极推进第三方机构开展独立客观的绩效评价。不限于评价项目实施的过程,更关注相关管理机制建设、落实、完善和参与的过程,加强第三方数据信息的采集应用,可以是行业组织协会,可以是基础设施和公共事业部门,也可以是其他鉴证单位,以社会公认度和可量化性为标

准,形成证据充分和公允客观的绩效评价结果,实现债券项目全过程、全链条、全方位“闭环化”绩效管理。

(三)绩效评价指标研讨。按照全过程绩效目标明细清单,采用定性与定量相结合的方法设置评价指标。定性指标以结果为导向,存续期绩效成果为支撑,用现状事实说话,对项目建设、运营、效益的结果,资产保值、增值、净值的结果和债券的实际成本,是否按时还本付息,有无代偿甚至财政重整的情况,分档设置高比例、大分值乃至决定性评判指标,反映维护政府信用的必要性和重要性,对项目失败、资不抵债、重整无望,引起较大社会舆论的债务风险呆坏账,直接定性一票否决;定量指标以前四个阶段的指标为基础,设定指标偏离度,根据完成情况适度赋分,对指标值偏离较多的,分析原因调整保底线、封顶线和权重区

间,注意剔除或修正实施过程中已经失去时效的指标,特别是区分再融资债券续期项目和原项目的指标差异,厘清债券资金在项目整体资金的重要程度,围绕偿还能力设置核心指标,具体包括但不限于:项目决策对比执行完成度指标,债券发行设计对比还本付息指标,资金投入计划对比实际使用指标,项目预期与建设完成指标,实物量投入折算对比实际资产形成指标,配套管理制度健全性及执行效果指标,偿债资金管理机制建设与实际运行效果指标,实现社会公益效应指标,公众满意度评判指标等,形成既方便量化考核又经得起考证的政府债券项目绩效评价指标体系,推动地方政府债券项目管理提质增效。□

(作者单位:山东省财政厅 山东财经大学燕山学院)

责任编辑 李艳芝

地方动态

湖北黄冈:全力推进预算绩效管理提质增效

湖北省黄冈市财政局将实施预算绩效管理作为优化财政资源配置、强化资金监管的重要抓手,扎实推进,不断提高资金使用效益,切实做好财政提质增效文章。

精心组织,建设年轻化绩效评价队伍。2022年,市财政局安排青年干部主要承担绩效管理具体业务,从业务科室抽调40余名青年干部到绩效管理岗位轮岗锻炼,搭建实践平台,促学习、强业务、补短板,在工作实践中倒逼青年干部尽快转变角色,融入工作,提升能力,夯实人才基础。

加强培训,提升绩效评价业务水平。定期举办财政知识讲堂、财政夜校和经验总结交流会,建立业务培训常态化机制。选取有代表性、有操作性的发改(粮食)、产业发展等项目资金作为开展绩效评价工作的突破口,由局领导带队,经验丰富的业务科长参与,局绩效评价专班和相关单位抽调人员具体操作,以老带新、以点带面,在学中干,在干中学,迅速提升业务能力,不断提高绩效评价质量。

系统谋划,建立科学的绩效评价体系。积极探索建立科学合理的绩效评价管理体系,强化支出责任,不断拓展绩效评价的广度和深度。从绩效目标申报审核、绩效运行事中监控、重大项目资金重点监控、年度绩效评价等四个方面着手,明确绩效评价重点,不断完善绩效评价体系,推动预算绩效管理标准化、精细化、规范化。

真抓实干,探索高效的工作对接方法。由分管领导带队,绩效评价专班主动上门与预算单位沟通对接,结合单位自评报告、审计和监督检查等资料,深入发掘资金使用中存在的问题短板,推进绩效管理工作做实、做深、做好。

结果应用,实施导向型预算安排机制。坚持“花钱要问效,无效要问责”原则,对各项资金评价结果打分,确定优、中、较差、差四个档次,将评价结果作为下一年度预算安排的测算依据,不断优化财政支出结构,提高财政资金使用效益。

(湖北省黄冈市财政局 廖东 陈锦标)