

地方政府专项债券项目绩效评价的重难点分析及相关建议

吉林省长春市债务管理服务中心 | 申世杰

摘要：本文对地方政府专项债券项目绩效评价过程中的重点难点进行分析并提出相关建议，供实际工作参考。

关键词：地方政府专项债券；绩效评价；项目管理

中图分类号：F812

近年来，我国地方政府专项债券发行规模快速增长，一方面拓宽了地方政府的融资渠道，提高了地方政府项目的融资能力；另一方面为地方政府债务风险防控带来了一定的压力。如何更加科学有效地开展专项债券项目的绩效评价工作，应当引起高度重视。

地方政府专项债券项目存在的问题

（一）前期申报轻质量把控。一是项目实操性不足。由于实行专项债券发行额度限额管理，部分市、县为抢占本省专项债券额度，在前期准备不充分的情况下，上报可行性低甚至不具有可行性的项目。二是项目导向性不足。地方政府在专项债券申报的实际操作过程中，时常出现“资金找项目”的情况，导致项目存在同质化的问题，资金难以匹配到能发挥地方特色和优势的重点投资项目。三是项目专业性不足。部分地区在项目前期存在论证不充

分、分析程序欠科学、项目方案不完整等问题。例如，项目前期需要编制《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》，在报告中对项目的投资、成本、收益、覆盖倍数进行测算工作不扎实，分析论证不深入全面，报告走过场，流于形式。

（二）项目运行轻支出监管。一是债券资金投向领域不合规。部分项目主管部门对于专项债券投资领域尤其是负面清单具体内容、使用范围、要求等缺乏必要、清晰的认知，在使用债券资金时容易出现投向领域不合规问题。二是债券资金支出进度不合规。部分地区拨付进度与部门考核直接挂钩，加上普遍存在“重资金争取，轻项目推进”的情况，在实际执行过程中，债券资金拨付进度较慢，导致项目单位未严格按照合同约定付款，而是通过签订补充协议预付资金等方式，超进度拨付债券资金，未真正形成实物工作量。三是债券资金使用方式不

合规。部分专项债券发行后，在使用过程中缺乏必要的引导和监管，有些项目单位未成立专户，将专项债券资金与企业自有资金混合使用。

（三）项目成果轻绩效管理。在专项债券投资时，部分项目未严格遵循“花钱必问效，无效必问责”的理念，绩效评估力度不足，施工成本把控不严，项目建设成本高、效益差，最终导致收益难以覆盖本息，政府到期偿债压力大。

专项债券项目绩效评价中的重点与难点

（一）立足全生命周期开展绩效评价。地方政府专项债券项目属于公益性资本支出，需要立足项目全生命周期进行绩效评价。《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出，地方政府债务管理的“借、用、管、还”主要以年度为周期。相应地，地方政府债务的绩效评价也主要以年度为单位。而专

项债券项目建设运营的时间一般在2年以上,最长的可达30年。因此,在对专项债券项目展开绩效评价工作时,需要立足项目全生命周期,在债券存续期进行绩效评价。在此前提下,专项债券项目绩效评价需要充分考虑资金有偿、后续管理、债务风险等因素,根据专项债券项目的特点,可将“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“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。

(二)专项债券项目绩效评价指标体系建设。现有一般财政支出项目绩效评价从决策、过程、产出和效益四个一级指标设定共性评价指标。而专项债券项目绩效评价不仅要考虑项目的决策、过程、产出和效益,还要考虑项目的运营情况、偿债能力和风险等多个维度,影响因素更复杂,这些与一般财政支出项目的绩效评价有很大不同。因此,无法完全沿用传统绩效评价方式和体系,需要根据专项债券项目特征专门设计绩效评价指标。此外,由于专项债券发行范围十分广泛,不同种类的专项债券项目产出不同,绩效评价指标体系也应存在差异。例如,公路交通专项债券应更加注

重提供交通运输类公共物品和公共服务情况,生态环保专项债券应更加注重生态效益等。

做好专项债券项目绩效评价的建议

(一)加强风险识别和评估,动态开展全生命周期绩效评价。专项债券项目绩效评价工作应贯穿“借、用、管、还”全流程,在每个阶段有针对性地开展绩效评价工作,当项目的收入由于环境变化或者其他原因不足预期,无法偿还债券本息时,应结合项目实际情况及时调整,减少债券偿付风险,形成“评价—纠偏—优化”的闭环管理。同时,需根据项目所处阶段动态优化项目绩效指标。在项目准备期,绩效评估需注重资金投向合规性、项目前期手续开展情况、能否尽快形成实物工作量、债券资金需求合理性、偿债计划可行性和偿债风险等。在项目建设期,绩效评价需关注资金使用进度、使用合规性、建设进度、建设成本管理、产出情况等。运营期绩效评价应更加注重产出和效益,如项目收益和偿债能力、外部效应的实现程度、服务对象或公众满意度。

(二)完善优化专项债券项目绩效评价指标体系。地方政府专项债券投资于有一定收益的公益性项目,项目既要产生一定的社会效

益,还要保证产生覆盖本息的经济效益,实现项目收益自平衡。因此,在绩效类指标的设置中,需充分考虑专项债券项目的特点,设置经济效益指标、生态效益指标和社会效益指标。其中,经济效益指标需体现项目还本付息的能力,明确预期收益能否实现自平衡、是否符合财政承受能力。生态效益指标和项目的性质相一致,例如生态环保专项债券设置可量化的水体污染治理达标率、优良天气天数率等绩效指标。社会效益指标反映项目建设的侧重点,及其对公共物品和公共服务供给的贡献,例如公路交通运输专项债券设置可量化的人均公路里程数等绩效指标。此外,为保证专项债券项目资金得以高效使用,在专项债券项目绩效评价的过程中,需着重关注债券资金的使用问题。为此,可设置一些绩效指标对项目资金进行考核。如:设置预算执行率,评价是否存在“资金等项目”、资金闲置等问题,督促建设单位提高工作效率;设置预算调整率,考察是否存在项目储备不足、为争取专项债券资金而过度包装项目等问题;设置制度建设状况指标,考察项目是否建立专门的专项债券资金管理制度,加强专项债券资金管理等。□

责任编辑 梁冬妮

来源:视觉中国