

政府专项债券绩效管理 “青岛模式”的探索与思考

吴姗姗

中央经济工作会议提出，积极的财政政策要加力提效，在有效支持高质量发展中保障财政可持续和地方政府债务风险可控。合理安排地方政府专项债券发行规模，适当扩大投向领域和用作资本金范围，持续形成投资拉动力，是积极的财政政策加力提效的重要举措，对带动消费扩大内需、促就业稳增长具有重要意义。近年来，山东省青岛市探索创新绩效管理“青岛模式”，打通专项债券全生命周期管理的堵点痛点，实现“千亿债券、万亿资产”的精细化管理，助力财政跨周期调节，促进了经济社会高质量发展。

政府专项债券绩效管理“青岛模式”的探索

政府专项债券项目资金绩效管理，是现有预算支出绩效管理体系与专项债券管理制度的有效衔接，既是实施全面预算绩效管理的法定要求，又是防范地方政府债务风险的重要手段，更是推动地方经济高质量发展的现实需要，能够有针对性地解决专项债券资金使用中存在的问题，促进专项债券全生命周期管理进一步制度化、规范化，切实提升债券资金效益。

（一）建立政府专项债券项目资金管理“六个三”工作机制

一是出台制定“三文”，做好绩效评价体系建设。制定“一办法、两指引”，从制度层面完善框架设计，形成管理闭环。制定出台《青岛市政府专项债券项目资金绩效管理办法》《项目事前绩效评估操作指引》和《项目绩效评价操作指引》，将绩效理念与管理方法融入专项债券项目全生命周期，通过事前绩效评估、事中绩效运行监控、事后绩效评价与结果应用，形成完整的管理闭环。

二是强化项目“三性”，确保储备项目质量。项目单位在项目筹备前期，严格把握专项债券项目必要性、公益性、收益性“三性”。明确必须是经济社会效益比较明显、群众期盼、早晚要干的政府投资项目，优先选择已立项、开工、在建、续建的项目；明确用于公益性资本支出项目，不得用于经常性支出和楼堂馆所等中央明令禁止的项目支出；明确必须有收益，且收益必须能覆盖融资本息。

三是逐级甄选“三库”，滚动储备优质项目。创新专项债券项目储备机制，构建申报库、储备库、发行库“三级项目库”，通过做大做强项目申报库、做好做优项目储备库、做实做细项目发行库，实现项目逐级筛选、优中选优。按照“债券发行进度与项目建设进度、资金支付进度相匹配”的

原则，调度安排发行计划，确保资金到位后尽快形成实物工作量。

四是抓住关键“三环”，聚焦重点打通堵点。紧紧抓住制约专项债券管理的痛点难点，完善各个环节管理机制，做到专项债券“使用有计划、过程有管理、结果有运用”。成立“工作专班”建立分工协作机制，开放“绿色通道”加快项目落地开工，考核“摘星夺旗”确保资金早使用早见效。通过每周调度通报、“提醒+约谈”等方式，有效解决了项目前期不完备、资金使用不规范、效益不高等问题，激励区市用足用好专项债券资金。

五是严把绩效“三关”，实现全过程绩效闭环管理。专项债项目储备入库阶段，财政、发改等多部门联合组织专家，对所有项目进行集中会商评审，并逐一出具《专家评审意见》，实现了事前绩效评估全覆盖。专项债券发行使用阶段，对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，确保项目债券资金精准使用。年度预算执行完毕或政府专项债券项目完成后，财政部门按比例抽取一定数量项目开展重点绩效评价，评价结果作为专项债限额分配和建设期财政补助资金支持的重要因素。

六是统筹配置“三资”，为项目落地做好保障。通过专项债券项目绩效

管理,将绩效评价结果与后续专项债券额度分配挂钩,提升资金管理与项目管理的工作成效和执行力,为青岛市“项目落地年”重大部署提供有力资金保障。积极探索推动“专项债券+公募REITs”模式,将基础设施领域有稳定现金流的存量优质资产,通过发行基础设施公募REITs实现上市融资,资金投向专项债重点支持项目,实现资金、资产、资源的良性循环,推动青岛市基础设施建设高质量发展。

(二)用足用好政府专项债券扩大地方有效投资

一是推动政府债务管理体制机制改革。将现有的预算支出绩效管理体系与专项债券管理制度有效衔接,促进预算管理一体化发展,提高专项债券资金使用绩效,扩大地方有效投资。2022年青岛市发行专项债券488亿元,涉及项目总投资超5000亿元,拉动固定资产投资增长4.5%,资金放大作用显著,助力青岛市迅速恢复城市发展动力,促进经济社会全面发展。

二是实现专项债券项目与资金“借、用、管、还”相融合的全流程管理。通过专项债项目层层筛选、滚动管理,青岛市项目储备质量显著提升,促进资金安全、规范、高效使用。2022年是青岛市城市更新和城市建设三年攻坚行动的开局之年,财政部下达青岛市488亿元专项债券中,超70%用于城市更新八大攻坚项目,对未来人居环境的改善、城市活力的激发以及城市品质的提升具有重要意义。

三是促进“千亿债券、万亿资产”高质量发展。青岛市总规模达千亿元债券资金实效得到提升,形成园区、交通、市政基础设施领域及民生社会事业领域万亿元优质固定资产,成为城市发展的重要载体,为后续通过基

础设施REITs等模式融资发展打下基础。近年来,青岛市发行军民融合示范区、山东自贸区青岛片区等涉及国家重大战略的产业园区基础设施专项债券,成为城市重要的产业载体,有助于调整产业结构,促进高新技术产业集群发展,加速新旧动能转换,推动青岛市“十四五”期间产业高质量发展。

政府专项债券管理的思考与建议

(一)建设“标准化”指标体系,加强专项债券绩效管理操作指引顶层设计

按照财政部《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》要求,各地已正式开展专项债券项目资金的绩效管理工作,但在实际工作中缺少具体操作指引,导致项目评价体系不一致,绩效评估、评价文件水平参差不齐,绩效管理难以落到实处。为进一步推动专项债券绩效管理的规范化,提升专项债券资金效益,建议加强专项债券制度顶层设计,制定覆盖绩效管理全流程、标准化的操作指引,量化细化评价指标和评价体系,指导地方更好开展事前绩效评估、事中绩效跟踪、事后绩效评价,促进专项债券绩效管理工作高质量发展。

(二)运用“穿透式”监测平台,专项债券发行使用“全流程管理、全过程留痕”

目前政府专项债券已纳入“财政部地方政府债务管理平台”进行信息化管理,但平台功能与专项债券实际管理需求有一定差距,未能实现一站式管理。应进一步提升专项债券管理信息化水平,建立“全覆盖全周期”的综合性管理平台,为专项债券项目资金全生命周期管理提供有力技术支

撑,有效防范化解政府债务风险,建议:一是对专项债券项目库实行分库管理,建立“申报库、储备库、发行库”三级库管理,实现项目滚动储备、滚动熟化,为债券发行使用打下坚实基础。二是落实穿透监管层级,打通专项债券与市场化融资信息壁垒,切实做到“横向到边、纵向到底”的穿透式监管。三是进一步与专项债券绩效管理制度相匹配,增加事前、事中、事后绩效管理等模块,实现专项债券管理在平台中“全过程全留痕”。

(三)鼓励“优质资产”做大做强,推动专项债券与公募REITs有机结合

近年来政府专项债券规模迅速扩大,成为地方政府债务的主要来源,债券集中到期后将产生较大的刚性兑付压力,有必要探索其他可行的退出路径。专项债券与公募REITs在项目领域、政策要求等方面有较好的适配性,但目前尚未开展专项债与公募REITs结合的试点工作。为进一步拓展政府投融资渠道,支持基础设施及民生社会事业项目建设,提升地方公益性项目资产管理水平,放大专项债券项目百万亿级资产效能,建议:一是做好制度衔接,打通专项债券及基础设施公募REITs制度关隘,确保项目专项收入和政府性基金收入等“收入跟着资产走”,将资产证券化作为专项债券偿债来源之一,建立公募REITs项目专项债券退出机制。二是鼓励先行先试,以资金奖补等形式,支持地方选择部分资产优质、条件成熟的收费公路、产业园区标准化厂房等专项债券优质项目试点开展“专项债+公募REITs”,适时总结经验并指导后续工作开展。■

(作者单位:山东省青岛市财政局)

责任编辑 李艳芝

提升政府性融资担保功能作用 更好支持小微企业发展

尚大浩 | 赵宏恩 | 詹潮晖

小微企业作为实体经济的重要组成部分，对经济社会发展、就业、财政税收、科技创新等具有重要作用。政府性融资担保作为一项财政政策工具，以支持小微企业融资发展为主要目标，定位财政、撬动金融，能同时更好地体现财政货币政策导向，发挥政策协同效应，撬动银行信贷资源向国民经济重点领域和薄弱环节投放。笔者结合对多地政府性融资担保小微企业客户的问卷调查和草根调研，分析了2023年小微企业融资需求端、供给端出现的新特点、新变化，并就提升政府性融资担保功能作用，更好支持小微企业发展提出相关建议。

小微企业融资面临的形势：供需存 在新变化

为了解2023年小微企业的经营预期、融资预期等情况，笔者对多地小微企业进行抽样问卷调查和草根调研。被调查的小微企业及个体工商户分布于山东、江苏、浙江、河南、湖南、广东等地，涉及制造业、种养殖业、服务业、出口企业等多种业态，具有一定的代表性。笔者发现普惠小微贷款的融资需求端——小微企业、融资供给端——银行、政府性融资担保供给端均呈现一些新变化和新特点。

（一）融资需求端——小微企业方面
强预期、弱现实，融资需求乐观偏谨慎。问卷调查结果显示：一是企业信心方面，预期上升的户数占比达

到58.75%，下降的仅有3.75%，表明政策带动小微企业预期提振。二是企业国内订单预期上升的户数比例为42.5%，出口订单预期上升的户数比例仅18.75%，招工预期上升的户数比例仅17.5%，表明小微企业对外需走弱、内需修复的预期较强，招工谨慎。制造业、建筑行业节后返工期已出现劳动力剩余现象。例如，2022年，浙江多家企业缺工，要求招工年龄60岁内即可；2023年，由于内外销订单不饱和，不需要太多工人，要求年龄在45岁以内，且在元宵节前后已招满。三是2023年融资需求预期乐观偏谨慎。融资需求预期上升的户数占比43.75%，持平的户数占比约50%。融资担保需求预期上升的户数占比达到43.75%，持平的户数占比约55%，下降的仅占1.25%，表明小微企业通过政府性融资担保满足融资的需求增加、黏性较强。

小微企业疫后“疤痕效应”明显，出现新变化、新特点。多数小微企业反映生产经营和信心受影响较大，疫后的“疤痕效应”明显，对2023年抱有“预期转好，乐观谨慎”“边走边看”的心态。需求不足是当前经济运行面临的突出矛盾，消费和投资面临一些制约，相关产业出现一些新变化、新特点。

一是制造业出现结构性变化与新挑战。外需转弱下制造业面临较大下行压力。高出口依赖型行业中，传统制造业受影响较大。广东东莞某企业

负责人表示，“下游是外销或终端是欧美客户，五金制造、电子机箱类、厨电等行业2023年订单与疫情前相比减少不止一半。”出口整体萎缩明显。货运代理行业某企业负责人表示，“公司在裁欧洲航线的员工。北京国际航班恢复正常，但货量处于低水平线，整体回到了2018—2019年航运淡季的水平。”新能源和高新技术行业产业景气度较高，产业集群现象和政府扶持作用凸显。新能源相关的储能行业对欧美出口、内销景气度依旧较高。例如，浙江台州某主营变压器相关零部件的外贸企业，2023年欧洲方面订单陆续增加。江苏南通的锂电池隔膜行业，目前工厂招工缺口较大，工厂鼓励不休息，满负荷生产。高新技术行业产业集群现象更加突出，地方政府在产业规划和培育经济动能方面的作用愈加明显。江苏常州、泗阳等地通过培育动力电池等新兴产业，形成的产业集群有力地推动了区域经济发展。

二是服务业复苏情况尚待观察。受疫情影响，服务消费的恢复仍有不确定性，尤其是住宿餐饮、旅游业等生活性服务业复苏幅度尚待观察。教育行业、互联网平台等服务业领域受政策调整的影响尚未完全消散。以医美行业为例，即便该行业以中高收入消费人群为主要服务对象，客户稳定性较强、价格敏感度不高，但实体店年后会员客户到店率仍低于预期。

（二）融资供给端——银行业方面