

全生命周期视阈下的地方政府专项债绩效管理 机制研究

耿宇

河南理工大学, 中国·河南 焦作 454000

【摘要】本文在统计分析各省市近三年的专项债券发行、使用的基础上,提炼分析专项债券绩效管理机制实践困境,构建全生命周期地方政府专项债券绩效管理框架,为提高专项债券绩效管理水平提供参考。

【关键词】政府债券;绩效管理;生命周期

Research on the Performance Management Mechanism of Local Government Special Debt from the Perspective of the Whole Life Cycle

Geng Yu

Henan University of Technology, Jiaozuo, Henan, China 454000

[Abstract] Based on the statistical analysis of the issuance and use of special bonds in various provinces and cities in the past three years, this paper refines and analyzes the practical difficulties of the performance management mechanism of special bonds, and builds a performance management framework for local government special bonds throughout the life cycle. In order to improve the performance management of special bonds level for reference.

[Key words] government bonds; performance management; life cycle

1 地方政府专项债发行以及使用情况

1.1 当前政策环境

近年来由于专项债发行规模逐渐扩大,发行期限逐步延长,专项债资金绩效管理更加被人们看重。政策方向开始聚焦于专项债券资金管理,《办法》要求资金绩效实行全生命周期管理,严格按照规章制度公开信息。进一步规范其绩效管理,提高专项债券资金使用效益,有效防范地方政府债务风险。

2021年6月财政部关于印发《办法》的通知在结果“评价结果应用”明确“上级财政部门对下级财政部门绩效管理工作定期开展抽查,指导和督促提高绩效管理水平”,同时《操作指引》中明确财政部各地监管局依法对专项债券用途调整实施监督,规定了项目调整规模大、频次多的地区或部门,省级财政部门可扣减下一年度新增专项债额度。以上政策的发布表明在专项债绩效管理、资金用途管理方面中央和地方监管的协同性,从而发挥监管合力。

1.2 发行情况

2020年我国32个地区共发行了地方政府专项债券41404.47亿元,专项债务还本6614.09亿元,付息支出3677.6亿元。截止2020年末我国地方政府专项债务余额129217.37亿元。由各省所公布的发行信息来看:第一,发行规模呈现区域差异。总体来看,我国近三年地方政府发行债券规模逐年增长。各省市在发行数量,发行种类上呈现地区差异。东部发达地区新增专项债券发行规模较大,例如广东省(3223.00亿元)、江苏省(2058.00亿元);西部个别财力较低和债务风险较大的省份等发行规模较小,例如宁夏回族自治区(68.00亿元),青海省(142.00亿元)。第二,发行渠道、投资主体多元化。截至2020年底,地方政府专项债主要投资者为商业银行的基础上,保险机构、柜外市场也相继参与投资。第三,发行期限趋于长期化。财政部官网披露,2018年至2020年地方政府专项债券平均发行期限分别为6.1年、9.0年、14.6年,平均发行利率分别为3.9%、3.43%、3.44%;发行期限逐步延长。

1.3 各省市专项债使用情况

以广东省为例,广东省地方政府专项债券发行规模以及地

方财政收入均列第一位,专项债余额为8627亿元。《中国地方政府债券发展报告(2021)》中指出,2020年上半年广东省新增项目收益专项债中59.57%的项目本息覆盖倍数为1-2倍,15.31%的项目本息覆盖倍数为2-3倍,项目收益对债券本息覆盖能力较好。但广东省对4个市(汕头、河源、中山、阳江)进行2020年度专项债券资金管理使用情况进行审计显示,存在项目储备质量不高、前期准备工作不充分等现象,导致闲置债券资金22.57亿元。

此外,2020年底山东省地方政府专项债余额位于第二位(14533.5亿元),新增专项债券重点用于产业园及基础设施建设、棚改、交通基础设施和水利项目,占比达到60%。在对其管理情况审计过程中发现存在资金拨付不及时、资金管理使用不严谨的情况。

2 地方政府专项债绩效管理实践困境

2.1 项目源头难以把控

《办法》中提出,开展项目事前评估应当判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性。尽管一些方案在之后的实施中可以进行调整,但往往收效甚微,所以做好事前评估至关重要。目前,专项债券项目领域过泛,PPP项目包装成专项债券项目发行,增加项目识别难度。同时对于事前评估没有较清晰的政策要求和执行标准,存在政府没有提前做好项目储备工作影响专项债券资金的使用与管理。

2.2 举债“重发行,轻管理”

据中华人民共和国审计署发布的《国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中关于政府债务风险审计调查情况指出,专项债券资金使用过程中存在资金闲置、使用效率地和投向不合规等问题,地方政府官员绩效意识和责任意识较弱。各省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告中披露显示广东、福建、湖南、湖北、河南等省市均存在地方政府专项债券资金闲置。如截至2020年底,河南省审计报告发现84.82亿元专项债券资金滞留国库超过90天,涉及142个项目。海南省4个市县债券资金10.17亿元长期闲置,最长时间超过一年。同时部分省市资金管理使用不严格,将专项债资金

用于发放人员工资、差旅费等经常性支出。

2.3 绩效评价结果应用不高

专项债券项目资金绩效管理是一项全面复杂的系统性工作,要做好压实各方责任,切实做到“举债必问效,无效必问责”才能将绩效管理作用落到实处。各地方政府对专项债绩效评价结果的运用缺少相应责任约束机制,在分配新增专项债务限额过程中,专项债券绩效评价结果未能充分利用,对于专项债券绩效管理效果较好的地区不能够很好的发挥正向激励作用。

同时,各级政府开始引入第三方机构参与绩效评价,但从实践效果来看,第三方机构绩效评价业务质量良莠不齐。部分政府过度依赖外部评价,内部评价机制流于形式。第三方机构参与绩效评价业务时,一部分绩效评价体系的构建并不能很好的评价专项债项目,绩效评价过程中调查取证不够深入等,这些问题都会严重影响专项债绩效管理质量以及绩效评价结果的应用效果。

2.4 信息披露机制不完善

项目信息透明化是地方专项债券项目绩效管理的中中之重。如今,政府专项债券信息披露的时间、路径都已较为规范,但不同地区信息披露内容标准差异大、信息披露口径不统一,难以满足市场投资者及债券人对信息的需求,专项债券资金信息披露显得“单薄”和“形式化”。

目前财政部建设的“地方政府债务(债券)信息公开平台”是由地方政府定期公开债务限额、余额以及债券发行、存续期管理、经济财政状况等信息形成的地方政府债券信息公开平台。但该平台侧重跟踪资金数额,缺少专项债项目资金使用情况、绩效评价结果的披露等。探寻各省财政厅官网,大多披露发行专项债券债券信息文件,未及时披露资金使用情况以及项目进展情况,缺少完善的信息跟踪系统,加大了政府对专项债信息披露的监管难度,不利于监测地方政府专项债风险。

3 全生命周期专项债券绩效管理机制构建

全生命周期专项债券绩效管理机制(见图1)是将绩效理念与管理方法融入项目的整个周期,依托信息化平台构建的内外部路径相结合的绩效管理机制。内部路径包含事前绩效评估、事中绩效运行监控以及事后绩效评价与结果运用;外部路径主要通过信息披露形成的绩效跟踪监控体系。最终形成绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理以及结果运用的动态闭环系统,在一定程度上强化项目绩效管理,防范债券使用风险。

3.1 事前环节

事前评估主要包括项目准备、入库环节。地方财政部门在考虑项目实施必要性、全面性以及成本收益特征后,综合全生命周期内各类因素的具体影响,把重要的财务指标纳入绩效指标考核体系。预算部门依据项目绩效指标考核体系以及项目特点编制绩效目标申报表,地方财政部门针对专项债资金项目开展事前评估,筛选出前景好、风险小的项目入库。项目入库后,地方财政部门将专项债资金项目事前评估结果反馈至预算部门,预算部门依据事前评估结果改进管理工作,优化项目申报质量。同时将事前评估结果在财政部门门户网站向社会公众依法公开,促进事前评估结果的公开公正,一定程度上避免“拍脑袋”决策、“政绩工程”,提高专项债资金使用质量。

绩效目标管理是全生命周期绩效管理的基础,绩效目标的设置决定项目在未来工作方向与工作内容。预算单位在编制绩效目标申报表后提交至财政部门进行审核,预算部门的债券绩效目标的设置应做到有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等。同时,专项债券项目所属领域或行业不同、主管部门不同,专项债券项目核心绩效指标也不尽相同。预算部门在项目运行过程中,严格以绩效目标为准绳开展项目工作,合理规划专项债资金使用。

3.2 事中环节

事中环节包含项目建设期与项目运营期。该环节专项债券资金预算执行进度和绩效目标的实现情况是全生命周期专项债券绩效管理核心。该环节的绩效管理内循环主要是以项目部门

为主体,开展专项债券资金绩效管理。

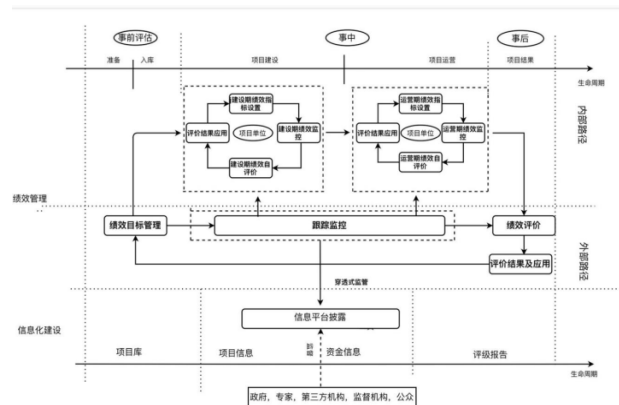


图1 全生命周期专项债券绩效管理框架

项目建设期的绩效指标设置是根据事前评估确定的绩效目标管理框架进一步细化,结合项目建设期专项债券资金使用过程与产出结果制定具体的绩效指标体系,从项目决策到专项债券的收支、还本付息等方面设置二级、三级等绩效指标。建设期监控环节对专项债券资金运行过程中绩效目标情况进行跟踪监测和定期检查。专项债券资金使用主体可及时发现和分析绩效目标的偏差情况,有助于降低专项债券资金使用风险,保障债券资金预期效益的实现。与项目建设期不同的是,项目运营期的绩效指标体系则应全面包括项目的预期产出效益、融资成本、偿债风险等。运营期监控环节对绩效目标实现程度进行动态监控,与项目建设期监控环节基本相同。

财政部门依据专项债券绩效管理信息平台,对项目建设期以及运营期资金使用进行穿透式监管。地方财政部门要求预算部门在项目运营期将项目信息、专项债券资金使用、项目建设进度等信息透明化。依托信息披露平台将政府、第三方机构、监督机构、社会公众等接入监控系统。切实做到问责主体明确、问责有据可依。让民众既能追溯债务来源又能跟踪资金去向。

3.3 事后环节

事后环节是全生命周期下的专项债券绩效管理的收口环节,重点在于对项目结果的评价及其应用。

在项目建设结束后,地方财政部门开展评价工作。在设定专项债券项目绩效评价指标体系时涵盖项目的全生命周期,在项目立项阶段,关注的维度是立项的规范性和相应手续的齐全性,专项债券资金落实情况等;在项目建设期,主要根据项目管理及基本程序要求,将进度、成本、质量、资金管理作为控制目标;在项目运营期全面考虑资金效益维度。建立反馈机制,预算单位将绩效评价结果应用到绩效目标管理中,不断完善绩效目标体系,形成专项债券资金绩效管理的外循环。

财政部门在绩效评价过程中进行跟踪监控,依据全生命周期绩效评价指标体系落实各阶段主体责任,对绩效评价结果较差的项目追究相关人员责任,强化绩效评价责任约束。以绩效评价结果安排新增专项债券额度,实现资金的合理配置,树立专项债券项目绩效管理“举债必问效,无效必问责”的理念。

参考文献:

- [1] 刘尚希. 关于预算绩效管理的几点思考[J]. 财政监督, 2019(1): 45-48.
- [2] 金大智. 推进建立政府预算绩效管理体系[J]. 财政监督, 2020, (17): 44-50.
- [3] 马蔡琛. 2020后的预算绩效管理改革前瞻[J]. 学术前沿, 2020(14).

作者简介: 耿宇(1999.1-),女,汉族,河南新乡人,河南理工大学财经学院,21级在读研究生,硕士学位,专业:会计,研究方向:管理会计师。