

# 论地方国债项目的绩效管理

Performance management of  
local government debt  
project



马国贤 李艳鹤

# 一、国债项目绩效管理的必要性

The necessity of the performance management on the national debt project

- 本质上，国债是“用子孙的钱”，易出现“债务代际转移”，为此我们应“积极、谨慎”。在以前，我国只有中央政府债务，地方则要求预算收支平衡，即使有债也是通过城投公司筹措的。2014年新《预算法》提出：允许地方政府有条件地发行公债，同年国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》指出“经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务，市县级政府确需举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。”
- 目前已形成了地方一般债务按预算规模3%总量控制，专项债券项目（土地储备、棚改、收费公路、创新型专项）限额由财政部专案审批，省级财政统筹的管理体制。
- 截至2019年6月末，全国地方政府债券余额达202326亿元、非政府债券形式存量债务3151亿元的规模，总体可控。

**“政府债务项目绩效管理”**是2018年《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出的。**这表明：**

- **(1)评价对象是政府债务项目（简称“国债项目”），而非地方债务。**国债项目资金属于公共资金，应纳入全面预算绩效管理；
- **(2)地方国债项目有特殊性，必须开展绩效管理。**它包括一般债务项目、专项债券项目。前者纳入一般公共预算管理，后者不纳入一般公共预算管理，省级财政可以在债务限额外，经财政部批准，专项发债。由于后者还款期长，不仅要评价项目建设绩效，还应评价其运行绩效和偿债能力，这是一般债务项目不涉及的，于是产生了地方国债项目绩效管理问题；
- **(3)国债有良性与恶性之分。**评价债务性质，一是看政府偿还能力，二是看国债用途。若某一国债项目既可增加政府有效服务，又有还款能力，必是良债。在我国当前经济下行，游资充斥形势下，良性债务项目应大力发展，而不必受债务规模约束。不过，只有在科学和严格的绩效监管下，良性债务项目才会出现。为此从转变债务观念看，国债项目的预算绩效管理是必要的。

## 二、如何实施国债项目的预算绩效管理？

How to implement the budget performance management of national debt project?

### ➤ (一) 采用“两阶段绩效管理”模式

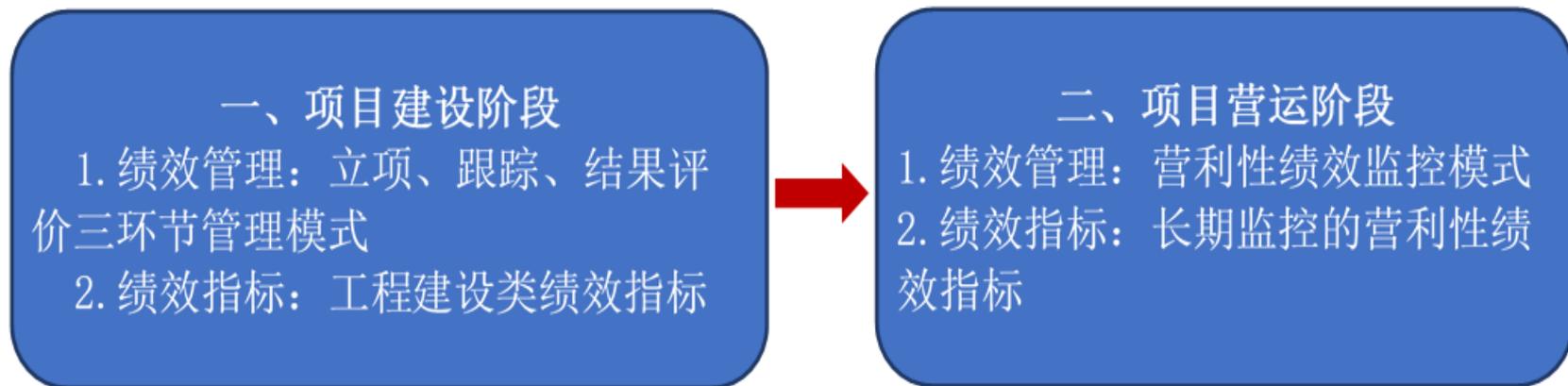
A “two-stage model” in the performance management of the national debt project

- 国债项目的绩效管理的困难，在于它既有**建设性项目**，又有**专项债券项目**，后者又分建设----营运两阶段。
- 为此，设计一套同时适用于前者，又适用于后者的绩效管理指标体系是困难的。针对这点，我们应设计两阶段绩效管理模式。

# 1, 什么是国债项目两阶段绩效管理模式? What is the two-stage performance management mode of national debt project?

- 这是针对项目收益性设计的最严格监管模式（图1）。简言之，它是按绩效指标的科学性、可操作性和有用性要求，将国债项目绩效管理分为建设期、运行期，按不同目的设计两套相互联系的绩效指标，从而使复杂问题简单化。

图 1 国债项目的“两阶段管理”模式



## 2. 国债项目投资和建设阶段的绩效管理

Performance management in the investment and construction stage of the national debt project

▶ 这与财政投资项目评价类似，地方国债项目的绩效管理将采用立项评价、跟踪评价、结果评价的三环节管理模式。

▶ **3. 国债项目营运阶段的绩效监控** Performance monitoring in the operation stage of the national debt project

▶ 国债项目营运阶段的绩效管理，也称绩效监控，是对专项债券项目设计的。它具体指由省级财政作为债务人代表，聘请有资质的专业公司对该项目的收入、利润、偿还债务能力等绩效指标进行长期监控。按持续经营假定，其绩效指标设想为营收、成本、产品（服务）质量、设备设施利用率、完好率、利润及偿债基金（项目、政府分担部分）等。绩效监控将持续于项目的债务偿还期间。

## (二) 建设三环节绩效评价机制 Establish a three-link performance evaluation system

### ➤ (1) 开展立项评价

- 目的是决定该项目是否立项，属于淘汰性评价。
- 按分工，通常项目的立项由发改委审批，但考虑到国债项目不仅要考察项目的实用性、筹资能力等因素，应改为“发改委预立项，财政前期评价正式立项”。
- **立项评价的指标** 包括项目的决策依据（规划、政策）项目的经济、社会可行性、项目的预算合理性、筹资方案的可行性等，由专家打分决定。对于地方通过立项评价的专项债券项目项目，省级财政应逐项上报财政部。财政部应实行“立项一项、批准一项”的专项审批制。

## (2)开展跟踪评价和结果评价。

- 与常规的政策和项目一样，国债项目也应当开展跟踪评价和结果评价。
- 考虑到资金来源多元性，国债项目的跟踪评价和结果评价指标通常应采用投入/产出/结果指标框架，其中，**产出**指工程建设的质量、预算、总工程量的完成率等，**结果**指工程项目交付（或预交付）使用后，绩效目标的实现率指标。
- 还需指出，结果评价应当在工程交付使用一年后进行。

### (三) 建设三级财政管理机构

Forming a three-level financial management institution including the ministry of finance, the provincial finance department and the municipal (county) finance department.

- 由于专项债券项目资金不纳入预算，但政府负债务连带责任，为此必须建立规范的绩效管理制度，而首先是建立机构：
- **(1) 财政部国债机构。**按分工，财政部是国家债务的管理机构，负有国债管理、使用、绩效、到期偿还等制度设计，实施、国债规模控制等责任。财政部国债中心是国债绩效监控机构，实施对全国专项债券项目总体绩效监控。对失去绩效监控，或结果严重偏离绩效目标的项目，将“亮红灯”。
- **(2) 省级财政国债机构。**省级财政国债机构是全省国债管理机构，也是地方国债的发行、偿还机构，对全省国债项目绩效负有总体责任。省财政应建立国债中心，对专项债券项目逐个绩效监控。
- **(3) 市（县）财政国债机构。**由于专项债券项目并非每个市县都有，因而市（县）财政国债机构的任务是开展对国债的常规性管理，对有专项债券项目市县，应以财政为主，建立临时性工作机构。

# 三、结束语--对专项债券项目绩效管理的3点建议

## Three Suggestions to improve the performance management of special bond projects

- **1, 制定《专项债券项目绩效管理制度》** Formulating the Special Performance Management System for national debt project
- 制度是管理的依据。为此, 建议财政部按两阶段管理模式, 起草《专项债券项目绩效管理制度》, 含相关表格格式, 并形成国务院文件。
- **2, 分类建设《国债项目绩效指标和评价标准》** Constructing different Performance Indicators and Evaluation Criteria for different National Debt Projects
- 如土地储备项目、棚改项目、收费公路项目、创新型专项, 以及具有巨大潜在收益的城市综合垃圾处理项目的绩效指标等。同时, 还应建设各指标的评价标准;

### 3, 严格预算绩效管理 Make performance management more binding on the budget.

- ▶ 专项债券项目是财政创新，有自身规律。它能走多远，不取决于愿望，而取决于严格的绩效管理。随着中美贸易摩擦和各项减税措施实施，财政压力骤增。于是一些人盯上它，视之为“提款机、第二银行”。这是很危险的，搞不好，可能引发类似美国的“次贷危机”。
- ▶ (1) 坚持以项目为中心的专项债券绩效管理制度方向，将“专项债券项目成功率”作为评价指标；
- ▶ (2) 建立基于绩效信息的专项债券项目绩效评价机制，跟踪每个营运项目；
- ▶ (3) 把好项目审批关，做到“项目成熟一批，发行一批”。