

# 基于“PPDCA”模式的地方政府 专项债券资金绩效管理研究

赵振洋 赵暄晔 王怡然

(东北财经大学,大连 116025)

**内容提要:**自 2015 年实施新《预算法》以来,我国地方政府专项债券规模不断扩大,有效拉动了社会投资,发挥了补短板、增后劲的重要作用。本文在分析地方政府专项债券资金绩效管理先进经验的基础上,针对目前地方政府专项债券资金绩效管理中仍存在的问题,提出“PPDCA”模式,即观念(Perception)、目标(Purpose)、评价(Design)、监管(Check)和反馈(Act)的专项债券项目资金绩效管理优化路径,以提高我国地方政府专项债券的资金绩效管理水。

**关键词:**“PPDCA”模式 地方政府 专项债券 资金绩效管理

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)04-0044-11

## 一、引言

地方政府专项债券是指省级政府为有一定收益的公益性项目发行的、以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券,包括新增专项债券和再融资专项债券等。地方政府专项债券作为地方政府的融资工具,可以有效拓宽地方政府的融资渠道,降低地方政府的融资成本。同时,专项债券还是落实积极财政政策的重要抓手,在扩内需、促就业、稳增长等方面发挥着重要作用。

2015 年新《预算法》施行后,各地方政府积极发挥政府债券政策发力快、支持力度大、项目投向准的特点,开始通过公开发行专项债券的方式募集资金。2020 年地方政府专项债券发行规模为 41405 亿元,与 2019 年相比增加 15523 亿元,占政府债券发行总额的 64.26%,平均发行期限为 14.6 年,平均发行利率为 3.44%。<sup>①</sup>2021 年地方政府专项债券发行规模为 49229 亿元,与 2020 年相比增加 7824 亿元,占政府债券发行总额的 65.73%,平均发行期限为 14.2 年,平均发行利率为 3.41%。<sup>②</sup>2022 年地方政府专项债券发行规模为 51316 亿元,与 2021 年相

[收稿日期]2022-11-25

[作者简介]赵振洋,会计学院中国内部控制研究中心主任,副教授,博士,研究方向为绩效评价、财务会计;赵暄晔,会计学院,硕士,研究方向为绩效评价;王怡然,会计学院,硕士,研究方向为绩效评价。

①数据来源:2020 年 12 月地方政府债券发行和债务余额情况,财政部官方网站。

②数据来源:2021 年 12 月地方政府债券发行和债务余额情况,财政部官方网站。

比增加 2087 亿元,占政府债券发行总额的 69.65%,平均发行期限为 15.5 年,平均发行利率为 3.09%,专项债券发行规模和占比均呈逐年上升趋势,平均发行利率呈逐年下降趋势。<sup>①</sup>

2021 年 11 月,国务院常务会议明确指出面对新的经济下行压力,在继续做好地方政府债务管理、防范化解风险的同时,更应统筹做好今明两年专项债管理政策衔接,完善地方政府专项债券管理,优化资金使用,严格资金监管,更好发挥专项债资金带动社会资金的作用,扩大有效投资,以利扩大内需、促进消费。<sup>②</sup>2022 年政府工作报告指出,要用好政府投资资金,带动扩大有效投资,强化地方政府专项债券的绩效导向,坚持“资金、要素跟着项目走”,合理扩大使用范围,支持在建项目后续融资,开工一批具备条件的重大工程、新型基础设施、老旧公用设施改造等建设项目。<sup>③</sup>2022 年 12 月,中央经济工作会议指出,优化组合赤字、专项债、贴息等工具,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,加强地方政府债券管理,重视防范化解重大风险。<sup>④</sup>

地方政府专项债券项目资金稳步上升的同时,也存在着诸多问题和难点,主要体现为对专项债券重视和了解程度不足、债券绩效管理目标体系亟需完善、尚未形成成熟的绩效评估机制、专项债券项目绩效管理的信息平台亟待完善和绩效管理的反馈机制不健全等。相比于政府支出类项目,专项债券属于负债类项目,包括“借、用、管、还”四个环节,需支付融资成本,遴选标准比较严格,具有一定的

偿债压力,这就导致专项债券绩效管理的实施难度远远高于政府支出类绩效管理。同时,专项债券绩效管理具有责任主体更多元、绩效管理内涵更丰富、评价指标更复杂的特性。专项债券绩效管理的债券发行主体和债务资金使用主体不一致,使得专项债券责任主体更为多元。专项债券绩效管理不仅包括普通项目绩效管理的要求,还需要考虑“专项”特性,包括严格募投项目遴选标准、高效的发行效率、较高的信息披露质量等要求,使得专项债券绩效管理的内涵更为丰富。专项债券绩效管理有独特的评价指标和评价内容,绩效评价既要反映债券资金的绩效水平及存在的问题,又要量化债券支出的使用效益,使得专项债券绩效管理的评价指标更为复杂。因此,本文从专项债券的绩效管理入手,探讨目前专项债券项目绩效管理中存在的问题,并建立“PPDCA”绩效管理体系,旨在推动提升地方政府专项债券资金的配置效率和使用效益。

## 二、地方政府专项债券资金绩效管理存在的问题

当前,各地不断出台和完善管理地方政府专项债券资金绩效的相关政策,但就现有的地方政府专项债券绩效管理制度而言,仍然存在一些问题,主要体现在以下五个方面:

### (一)对专项债券重视和了解程度不足

与一般债券的区别在于,专项债券主要是为筹集资金建设特定或多个特定政府项目而发行的债券,专项债券的偿还方式也以项目建成后取得的收入为保障,专项债券的目的一般是公共卫生服务、公共交通设施、生态环保项目和职业教育建设。而一般债券则是为了缓解资金紧张或解决临时经费不足而发行的债券,可以用一般公共预算收入偿

<sup>①</sup>数据来源:2022 年 12 月地方政府债券发行和债务余额情况,财政部官方网站。

<sup>②</sup>2021 年 11 月 24 日国务院常务会议,中央人民政府官方网站。

<sup>③</sup>2022 年政府工作报告(全文),中央人民政府官方网站。

<sup>④</sup>中央经济工作会议举行 习近平李克强李强作重要讲话,中国人民政治协商会议全国委员会官方网站。

## 专题策划：地方政府专项债务

还。基于专项债券与一般债券的区别,专项债券在发行过程中应同时关注其经济效益和社会效益,但部分地方对专项债券的重视程度不够,忽视了对一些新兴产业热点领域项目、经济社会效益显著的重大项目的申请。另外,债券申请人对政策了解程度不足,对债券绩效管理认识不深入,导致专项债券发行过程中仍存在业务人员和申请者专业水平欠缺,对第三方咨询机构过度依赖等问题。当前,应尽快提升对专项债券的重视程度,强化业务人员和债券申请者对专项债券业务的了解,推动专项债券向短板领域和重点领域的应用和推广。

### (二)债券绩效管理目标体系亟需完善

目前,我国地方政府专项债券绩效管理目标设定不科学,虽然专项债券都设立了项目资金绩效管理目标,但绩效目标缺乏明确性和合理性。部分地方政府专项债券的绩效管理目标要求不明确,可量化性较差,与项目相关性不足,目标过高或过低造成项目运行结果难以评价,缺乏目标的激励效应。专项债券绩效管理目标的指标设定不合理,与项目拟解决的问题不匹配,与现实需求不匹配,未针对不同地区、不同行业设定差异化的目标体系,缺乏经济效益、社会效益、生态效益等的均衡考量,导致专项债券资金闲置、资金投向与预算规划不符、建设项目未能实现预期收益等问题。因此,亟需构建科学合理的专项债券绩效管理目标体系,量化绩效管理目标。

### (三)尚未形成成熟的绩效评估机制

地方政府专项债券项目运营周期较长、不确定性高,不同时期对其的绩效评估也有较大的差异,只有当项目期完全结束之后才能对其进行科学的评价,且在评价环节更加强调项目的效率和效益,传统的绩效评价方法难以有效评估专项债券绩效。

目前,我国地方政府专项债券的评估机制尚未成熟,导致出现评估责任不明、评估专业性不强、对债券项目风险估计不足、盲目夸大收益评估等现实问题,使得专项债券绩效评估的结果不够客观、公正。因此,形成成熟完善的专项债券绩效评估机制,对专项债券绩效进行科学评估评价显得尤为重要。

### (四)专项债券项目绩效管理的信息平台亟待完善

在《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号)(以下简称《办法》)中,提到了专项债券应当进行动态监控、建立跟踪监测系统,利用信息化手段实行穿透式监管,开展现场检查,及时纠偏纠错。根据《地方政府债务信息公开办法(试行)》(财预〔2018〕209号)规定,财政部要求披露专项债券基本信息,包括基本情况(规模、发行时间、偿还方式等)、项目情况(项目的资金来源、资金用途、潜在风险等)和其他所要求公开的信息(财务评估报告、信用评级报告等)。但专项债券项目仍存在披露不准确、不充分、不完整的情况,出现专项债券收益率虚报的问题,这就导致相关部门无法有效地对专项债券项目实施动态监控与监测,影响专项债券项目的绩效管理评价。因此,完善现有的专项债券绩效管理信息平台,动态监管专项债券项目,及时发现数据异常现象十分重要。

### (五)绩效管理的反馈机制不健全

在《办法》中,项目主管部门和项目单位要根据绩效评价结果及时整改问题,省级财政部门也要及时将重点绩效评价结果反馈项目主管部门和项目单位,并提出整改意见。但专项债券的绩效管理仅关注内部机构的反馈机制,缺乏外部机构的反馈机制,缺少第三方机构和专业人士的相关意见。同时,专项债券反馈机制的责任主体是财政及其他重点

部门,而财政部门承担全部的评估工作,且专项债券绩效管理时间紧、任务重,导致无法进行有效的反馈。因此,有必要建立成熟完善的专项债券绩效反馈机制,对专项债券绩效的内容及重点环节进行反馈和应用。

### 三、地方政府专项债券资金绩效管理的“PPDCA”模式

针对上述地方政府专项债券资金绩效管理中存在的问题,在借鉴“PDCA”绩效管理流程模式的基础上,结合我国地方政府专项债券资金绩效管理的实际情况,尝试构建地方政府专项债券资金绩效管理的“PPDCA”模式,以期优化地方政府专项债券的资金绩效管理。

#### (一)“PDCA”绩效管理流程模式

PDCA 循环是美国质量管理专家沃特·阿曼德·休哈特首先提出的,由戴明采纳、宣传,获得普及,所以又称戴明环,是全面质量管理的思想基础和方法依据。PDCA 循环是将质量管理分为 Plan(计划)、Do(执行)、Check(检查)和 Act(处理)四个阶段的闭环。通过制定计划、执行计划、检查计划、对计划进

行调整四个阶段,管理水平爬楼梯式的不断循环上升,向着良性循环的方向发展。专项债券绩效管理与 PDCA 循环管理相似,资金的绩效管理为项目绩效目标、项目绩效评价、绩效运行监控、绩效结果反馈四个环节的闭环。项目绩效目标是绩效评价的前提和基础,对绩效评价工作起着指导和监督的作用;项目绩效评价是按照绩效考核标准对项目进行评估;绩效运行监管则贯穿整个专项债券项目的运行过程,保证专项债券项目的实施进度和绩效目标的顺利实现;绩效结果反馈则是绩效结果的应用,通过识别问题提出改进方法。这四个专项债券绩效管理的闭环环节与 PDCA 循环的四个闭环阶段内容较为类似。

#### (二)专项债券“PPDCA”模式的构建

基于此,本文在借鉴国内外经验和全面质量管理 PDCA 循环的基础上,考虑到专项债券是创新型融资方式以及新的政策发力点,增加强化绩效观念环节,根据专项债券绩效管理的强化绩效观念、项目绩效目标、项目绩效评价、绩效运行监控、绩效结果反馈五大环节,建立了“PPDCA”的专项债券资金绩效管理模式(见图 1),即观念(Perception)、目标

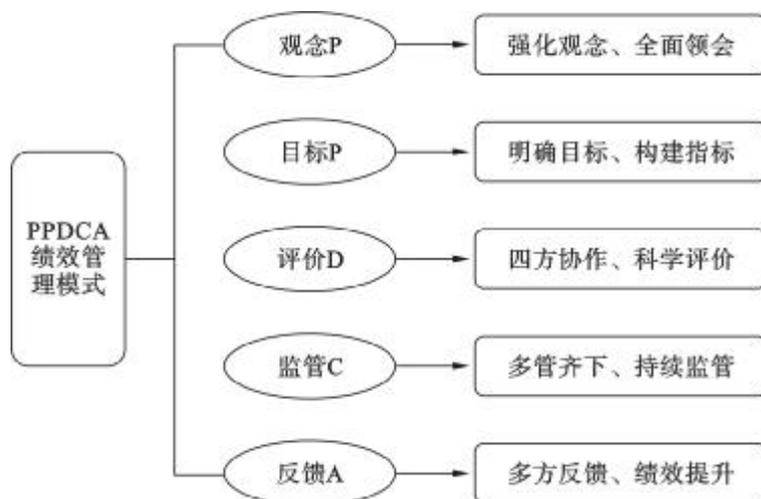


图 1 基于 PPDCA 的专项债券项目资金绩效管理模式

## 专题策划：地方政府专项债务

(Purpose)、评价(Design)、监管(Check)和反馈(Act)的地方政府专项债券资金绩效管理机制。从“强化观念、全面领会”“明确目标、构建指标”“四方协作、科学评价”“多管齐下、持续监管”“多方反馈、绩效提升”五个方面对地方政府专项债券项目资金管理进行优化和改进。

### 1. 强化观念、全面领会

地方政府专项债券资金绩效管理首先应树立以政领财的政治意识,将政治统领作为专项债券资金监管核查的核心主线,财政部门人员应全面贯彻财政政策要提升效能,要更加注重精准、可持续的政策理念,充分认识管好用好专项债券对于发挥财政稳投资和跨周期调节作用的重要意义,培养专项债券绩效管理的观念,全面领会相关知识。目前,专项债券的绩效管理存在着债券申请人、流程管理人对债券绩效管理认识不完全的现象,需要在决策之前对相关人员的专项债券知识进行培训,特别是加强对一些重点、热点领域专项债券了解的培训,使得整个流程中的负责人都能充分了解专项债券的相关法律规定、政府流程以及专业知识。

### 2. 明确目标、构建指标

设定激励相关人员的合理目标,并在工作过程中及时修改和调整。债券绩效管理的目标设定可以根据目标难度和目标明确性针对不同地区、行业的专项债券设置合理、合规、合情的一级、二级目标体系,同时对目标的相关指标进行量化,提高绩效管理的效率。

### 3. 四方协作、科学评价

建立由项目实施单位、财政部门、第三方机构、

行业专家四个主体进行评价的四方协作评价机制,专项债券的评估方式应运用数理知识等原理,对照已经设定好的目标,对经营业绩做出评价,除项目相关人员对其承担评估责任外,第三方评级机构和行业专家也应当对其在事前和事后进行综合评价,丰富、量化相关评价指标,确保评估评价过程的真实可靠、客观公正。

### 4. 多管齐下、强化监管

搭建信息化平台,多方协同对专项债券的运行过程进行监管,监管人员对专项债券绩效管理的各个方面进行及时检查、督导、惩戒,与实际相结合,且对监管结果进行公示,注重舆论与公众监督,确保绩效管理方法和结果得到广泛的认可和接受。

### 5. 多方反馈、提升绩效

在专项债券项目运行过程中,通过“三上两下”的体系反馈此专项债券项目存在的问题和不足,项目单位根据反馈意见整改项目当前情况,并确保之后不再出现此种现象,在项目结束之后,以结果为依据,不断完善绩效监管体系,建立健全激励机制和信息公开体系。

## 四、地方政府专项债券资金绩效管理的优化路径

(一) 聚焦专项债券重点方向,统筹政策学习培训

聚焦专项债券的重点方向,包括经济社会发展的短板领域,财政部、国家发改委确定的申报新增专项债券项目资金需求的重点领域<sup>①</sup>,以及“碳达峰”“碳中和”等新兴产业热点领域。财政部门要做好专项债券绩效管理政策的培训工作。一方面,加大对部门工作人员的培训,如通过参加财政部地方政府专项债券发行使用工作布置视频会议、

<sup>①</sup>2022年新增专项债券项目资金需求的重点领域包括:(1)交通基础设施;(2)能源;(3)农林水利;(4)生态环保;(5)社会事业;(6)城乡冷链等物流基础设施;(7)市政和产业园区基础设施;(8)国家重大战略项目;(9)保障性安居工程及其他对经济社会效益明显、带动效应强的重大项目。

召开学习研讨会等形式,组织有关工作人员深入学习领会全国财政工作会议精神。另一方面,开展专项债券业务培训,邀请业内专家聚焦资金需求重点领域和资本金项目作专题讲座,从而提高工作人员对专项债券以及如何谋划专项债券项目的认识。除了集中培训,还可设置专门办公场所,配备专项债券“智囊团”,在专项债券申报“窗口期”实行集中办公,为专项债券申请项目提供全天候、全方位指导。在专项债券项目各阶段加强协调调度和督促检查,开展专项债券资金核查工作,并强化核查工作人员的履职意识,切实加强专项债券资金和项目的对接,提升债券资金的使用效益。推动公益类项目的实施,开辟项目审批“绿色通道”,加强与行业主管、要素保障等部门的沟通衔接,做好项目审批等服务保障和前期准备工作。

(二)构建专项债券绩效管理目标体系,量化绩效管理指标

### 1.构建专项债券项目资金绩效管理目标体系

根据财政部印发的《中央部门预算绩效管理目标管理办法》(财预〔2015〕88号),坚持“谁申请资金谁设定目标”的原则,在设定专项债券项目资金绩效管理目标时,着重考虑目标的明确性和合理性。明确性要求目标可描述,具有激励效应,可以评价个体和组织的能力并减少行为和活动的盲目性,能指导工作人员的行为,与部门长期规划目标、年度工作目标一致,项目受益群体定位准确,与项目高度相关。合理性要求参照系(群体平均水平、群体榜样、预测结果)的选择合理,与项目预计解决的问题匹配,与现实需求匹配。针对不同地区、不同行业设定差异化的目标体系,其中,专项债券的绩效目标可以设置产出指标、效益指标和满意度3个一级指标,产出指标可以设置数量指标、质量指标、时效指

标、成本指标4个二级指标,效益指标可以设置经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标4个二级指标。

### 2.量化专项债券项目资金绩效管理目标指标

考虑到专项债券项目所属行业、领域千差万别,以新增基础设施建设专项债券为例,将基础设施专项债券管理目标细化为二级指标和三级指标,并具体量化三级指标(见表1)。量化方法包括规范性标准和参照性标准两种,规范性标准是已得到国家统一认证和审批的标准,可细分为国家标准、地方标准、企业标准和行业标准,参照性标准主要是通过经验或者历史数据获得标准,可细分为标杆标准、历史标准、计划标准、经验标准。例如,材料质量达标率、设备质量达标率、工程年维修次数、昼夜防噪声处理达标、绿化率、资本金比例,可以按照国家、行业、企业相关的政策文件或规定进行规范性标准量化。资金投入及时率、资金投入到位率、资源投入及时率、资源投入到位率、投资强度、居民收入增长系数、使用者好评率,可以选取近两年同行业中领先的项目作为标杆,按照标杆标准进行量化。环保资金投入率、经济服务寿命期,可以选取近两年类似项目相关绩效目标的平均值,按照历史标准进行量化。月运营管理费率、年维护费率,可以选取5-10个同类型项目的绩效目标的平均值对目标指标按照计划标准进行量化。单位投资就业效果、劳动生产贡献度、劳动生产率、资金流量比率、投资回收期、经济内部收益率,可以采用调查问卷或者专家访谈的形式对目标指标按照经验标准进行量化。

(三)建立四方协作评价机制,科学绩效评估评价

### 1.专项债券事前绩效评估

建立“单位自评+财政重点评价+第三方机构评

表 1 新增基础设施建设专项债券的量化绩效目标

一级指标	二级指标	三级指标	可执行目标	量化方法
产出指标	数量指标	资金投入	资金投入及时率	标杆标准
			资金投入到位率	标杆标准
		资源用量	资源投入及时率	标杆标准
			资源投入到位率	标杆标准
	质量指标	施工质量	材料质量达标率	企业标准
			设备质量达标率	企业标准
		运营质量	工程年维修次数	国家标准
	成本指标	建设成本	投资强度	标杆标准
		运营成本	月运营管理费率	计划标准
			年维护费	计划标准
		环境成本	环保资金投入率	历史标准
	时效指标	工程服务寿命	经济服务寿命期	历史标准
效益指标	经济效益	企业经济效益	投资回收期	经验标准
			资本金比例	国家标准
		政府经济效益	经济内部收益率	经验标准
	社会效益	对地区人民就业影响	单位投资就业效果	经验标准
			居民收入增长系数	标杆标准
		对社会发展影响	劳动生产贡献度	经验标准
	生态效益	绿化程度	绿化率	国家标准
	可持续发展	技术可持续发展	劳动生产率	经验标准
		环境可持续发展	昼夜防噪声处理达标	国家标准
		项目自身可持续发展	资金流量比率	经验标准
满意度指标	服务对象满意度	用户满意度	使用者好评率	标杆标准

资料来源：参照财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10号）等文件，经作者整理制作。

价+行业专家评价”的四方协作评价机制，申请专项债券资金前，项目单位或项目主管部门应开展事前绩效评估，并将评估情况纳入专项债券项目实施方案，主要评估论证项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性，包括：(1)项目实施的必要性、公益性、收益性；(2)债券资金需求合理性；(3)项目建设投资合规性与项目成熟度；(4)项目资金来源和到

位可行性；(5)项目收入、成本、收益预测合理性；(6)项目偿债计划可行性和偿债风险点；(7)绩效目标合理性；(8)其他需要纳入事前绩效评估的事项，并将四方协作评价机制引入事前绩效评估体系，对事前绩效评估的结果进行评价（见图 2）。将评估情况纳入专项债券项目实施方案，将事前绩效评估作为专项债券项目入库的前置条件，建立专项债券项

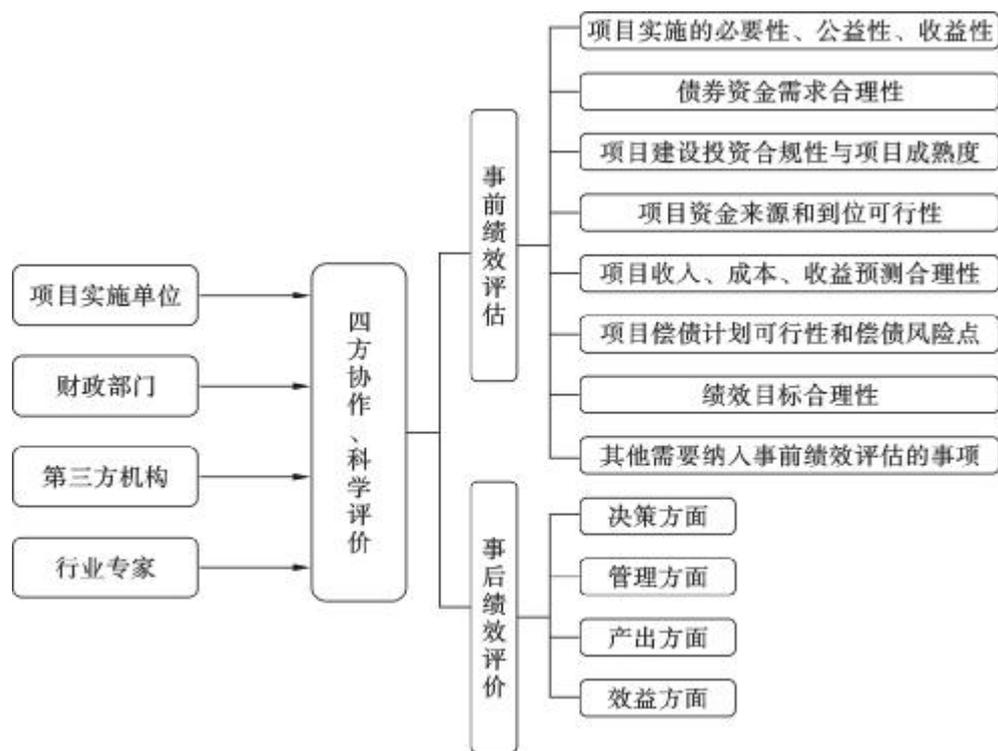


图2 专项债券项目资金绩效评价体系

目评估常态化机制，确保项目收益与融资相平衡，不出现债务风险。

在四方协作评价机制中，由财政部门牵头，项目单位或项目主管部门自评，第三方机构的相关专业领域人员和行业专家参与，根据各地经济发展水平的差异，建立分行业分领域的专项债券绩效评价体系，对本地区专项债券项目资金绩效进行事前绩效评价和事后续绩效评价，使评估结果有效反映不同的绩效管理水平和提高评估结果的科学性和权威性。

## 2. 专项债券事后续绩效评价

财政部门、项目实施单位、第三方机构及行业专家在年度预算执行完毕或政府专项债券项目完成后，对照设定的绩效目标，从决策、管理、产出和效益四个方面对开展的项目进行绩效评价：决策方面主要包括立项依据的充分性、立项程序的规范

性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、资金投入合理性，管理方面主要包括资金拨付进度、资金执行情况、进度匹配情况、预算管理情况，产出方面主要包括产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、公共产品和服务、运营成本，效益方面主要包括社会效益、经济效益、生态效益、满意度。根据项目实施的必要性和可行性对各级指标的重要性赋予不同权重，权重的确定可以采用专家打分或问卷调查的方法，得到各指标重要性的打分情况，得分越高，指标权重越大。运用这些指标，由项目单位开展绩效自评，财政部门牵头，选择部分重点项目开展绩效评价，第三方机构的相关专业领域人员和行业专家参与，对政府专项债券资金的效率、效益、成本等指标进行客观、公正的评价。评价结果与设定的目标进行对比，对得分达到目标的指标，保留目前的专项资金绩效管理方法，对得分不足的指标则应寻找

## 专题策划：地方政府专项债务

出现问题的环节并予以改进(见图2)。

(四)建立三方主体监管协同机制,搭建联动监管台账

### 1.建立三方主体监管协同机制

充分发挥省级财政、统计、审计等部门的职能作用,建立政府专项债券资金绩效三方主体监管协同机制。省财政厅负责监管专项债券绩效目标的编

制、执行、审核决算等相关业务,省统计局全面调查或抽样调查政府专项债券项目的执行情况,省审计厅负责监督省、市、县各级政府机关专项债券预算决算的编制和执行情况(见图3)。三方主体监管协同机制可以发挥各监管主体的专业优势,实现多元共治和形成监管合力,产生“1+1+1>3”的效果,优化专项债券绩效的监管方式。

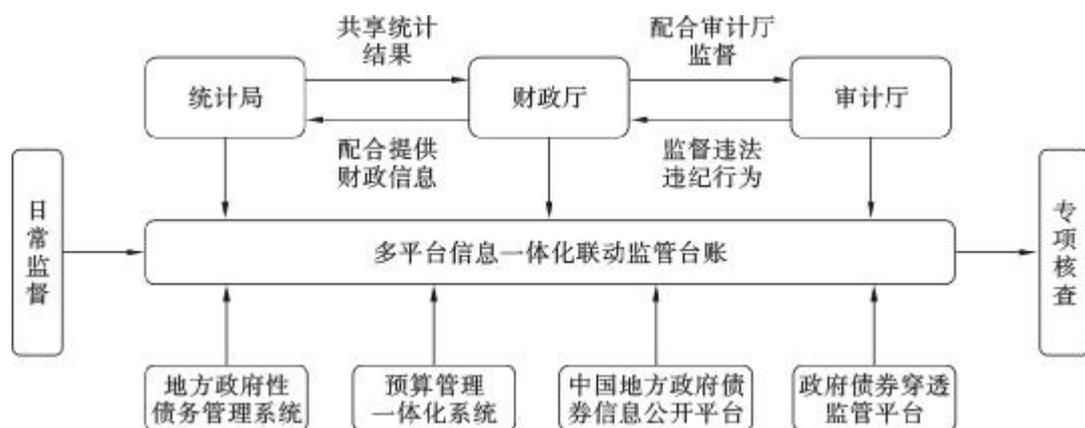


图3 多平台信息一体化联动台账

### 2.搭建多平台信息一体化联动监管台账

完善政府债券穿透监管平台,与地方政府性债务管理系统、预算管理一体化系统、中国地方政府债券信息公开平台实行数据共享,对于新增专项债券与再融资专项债券搭建多平台信息一体化联动监管台账,实时监控专项债券发行时间、款项支出、债务余额等情况,对专项债券资金使用进度和绩效目标实现情况进行动态掌握,一旦发现数据异常,及时处理潜在风险,提高专项债券绩效的监管效率(见图3)。例如,财政部门应当利用信息化手段如互联网+、大数据等探索对专项债券项目的发行时间、资金来源和支出、财报相关内容实行穿透式监管,也可引入新闻媒体、社会公众参与监督,依托预算管理一体化系统、地方政府债务管理系统、地方

政府债务信息公开平台等大数据平台跟踪专项债券绩效管理情况,根据工作需要组织相关部门对专项债券项目建设、运营等方面开展现场检查,及时纠偏纠错。

### 3.坚持日常监管与专项核查并行

健全政府专项债券监控机制,坚持日常监管和专项核查并行,例如,在日常监管中,财政部门应对项目的执行进度,如资金来源、资金支出、资金使用情况、项目建设情况进行监管,同时对市场风险、年度运行目标、项目所产生的社会经济效益等目标实现情况及时进行监管。针对偶然发生的自然灾害、项目负责人更换、特殊项目等进行专项监管,特殊问题特殊对待。完善常态化监测机制,加强部门间信息共享和协同监管,统一认识、

统一口径、统一监管,形成监管合力,利用多平台信息一体化联动监管台账实现对专项债券进行日常监管,实时关注专项债券项目资金流的稳定性,在监管过程中注意项目的完成进度、预期完工时间及成本控制,保证债券的收益可以顺利的实现,降低政府的偿债风险(见图3)。对于产生异常情况的专项债券,应及时组织核查小组进行专项核查。

(五)构建全方位专项债券绩效考核反馈机制,应用绩效考核结果

1.构建全方位专项债券绩效考核反馈机制

反馈主体包括项目主管部门自身(自我反馈)、第三方机构和专家库(外部反馈)、项目单位(向上

反馈)、各级财政部门(向下反馈)(见图4)。项目主管部门自身可以根据绩效表现考核其能力并以此设定未来目标。会计师事务所、律师事务所等第三方机构对项目单位出具财务评估报告和法律意见书,并向上级财政部门进言献策,参与专项债券项目资金绩效管理。专家库内专家对项目单位的项目运营以及财政部门项目资金的分配提供指导。基于“三上两下”的多层次体系形成绩效考核结果的反馈意见,项目单位提交单位绩效考核结果给项目主管部门,主管部门提交部门的绩效考核结果给上级财政部门,最终上报人大/政府。上级财政部门及时将整改意见反馈项目主管部门和项目单位,并明确整改时限,项目单位落实执行整改意见。

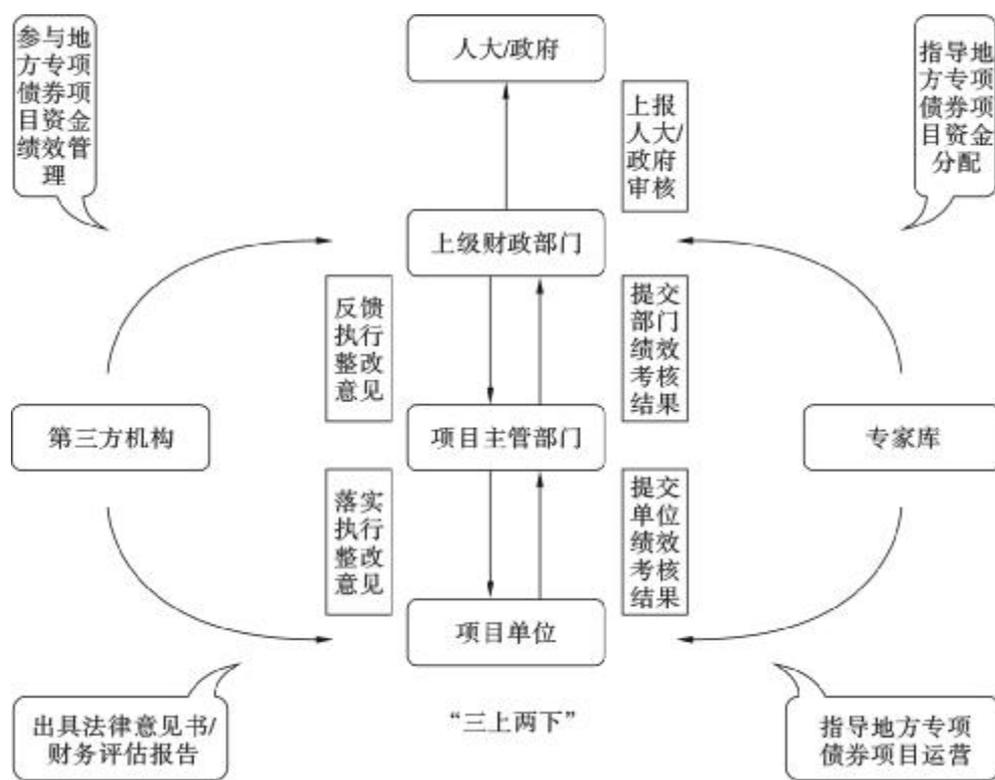


图4 全方位专项债券绩效考核反馈机制

2.应用反馈结果

应突出绩效管理结果的激励作用,将专项债券

项目资金绩效管理结果与专项债券额度分配挂钩。财政部门在分配专项债务限额时,将抽查情况及开

## 专题策划:地方政府专项债务

展的重点绩效考核结果作为分配调整因素。对财政重点项目绩效考核中发现的问题要督促整改,对绩效目标未完成、资金拨付不及时、项目推进缓慢等问题,要推动立即整改,并持续跟踪问题的整改落实情况,建立一套专门的专项债券问责机制,坚决查处违法违规行为,发现一起,查处一起,问责一起,做到终身问责,倒查责任。

### 3.公开绩效考核结果

在项目绩效考核完成后,及时对外公布项目重大进展及变化因素,提高信息披露的标准化、规范化水平,强化市场约束,通过社会监督提高资金利用绩效,持续规范地方政府专项债券项目的资金绩效管理。

### 参考文献:

[1] 曹堂哲,柏子旋.中国特色的地方政府专项债券项目资金绩效管理基本框架形成[J].中国财政,2021.

- [2] 李红霞,张阳.疫情冲击下地方专项债绩效管理与风险防范[J].当代财经,2021(1):27-38.
- [3] 李雪,朱金宇.国家治理视角下财会监督、统计监督和审计监督新型协同机制的构建[J].财务与会计,2021(9):12-14.
- [4] 刘颖.地方政府专项债券发行演变与改进建议[J].地方财政研究,2021,(2):4-10.
- [5] 龙小燕,赵全厚,黄亦炫.地方政府专项债券的问题解析与制度完善[J].经济纵横,2021,(4):120-128.
- [6] 王泽彩,郑金宇.新增地方政府专项债券项目绩效管理机制研究[J].地方财政研究,2021,(6):39-46+59.
- [7] 温来成,韩晓明,刁伟涛,阮静.关注专项债券项目资金绩效管理新规[J].财政监督,2021.
- [8] 杨洁.基于PDCA循环的内部控制有效性综合评价[J].会计研究,2011,(4):82-87.
- [9] 张素琴.政府采购绩效评估的PDCA循环模型研究[J].山西财经大学学报,2010,32(S1):14-15.
- [10] 赵琦,杨兆仁,李新龙.地方政府专项债券绩效管理流程设计[J].地方财政研究,2022,(4):52-56.

【责任编辑 寇明风】

(上接第20页)

- [2] 龙小燕,陈旭,黄亦炫.地方政府专项债券拉动基础设施投资的效应[J].金融论坛,2021(7):60-69.
- [3] 明明,李晗,徐焯烽.地方政府专项债新政对基建投资的拉动作用及对债市的影响[J].债券,2019(9):61-66.
- [4] 袁海霞,汪苑晖,卞欢.专项债兼顾扩容提效,助力基建托底稳增长——地方政府专项债2019年回顾与2020年展望[J].财政科学,2020(1):93-104.
- [5] 姜欣欣.专项债稳基建需要完善制度建设[N].金融时报,2019-12-16(12).
- [6] 夏诗园.地方政府专项债特征、优势及问题研究[J].西南金融,2020(8):52-62.
- [7] 高国华.地方政府专项债新规对地方经济的影响[J].债券,2019(7):36-40.
- [8] 王敏.中国地方政府专项债券发行问题研究[J].中央财

经大学学报,2020(11):13-25.

- [9] 潘晓峰,王碧珍.专项债券项目配套融资政策困境及思考[J].财政监督,2020(10):72.
- [10] 韦小泉,刘申锋.关于地方政府专项债券项目事前绩效评估工作的思考[J].中国财政,2021(23):56-59.
- [11] 邹力宏.我国项目收益债券发行规模及其对基础设施建设投资的影响——基于全国地方政府债务审计结果[J].金融与经济,2017(10):89-93.
- [12] 朱丹,吉富星.新冠疫情下我国地方政府专项债应均衡好风险与效率[J].地方财政研究,2020(7):4-10.
- [13] 王秀云.我国基础设施投融资体制机制创新研究——基于高质量发展视角[J].中央财经大学学报,2021(12):25-33.

【责任编辑 张经纬】