

构建科学合理指标体系 夯实地方专项债项目事前绩效评估基础

韦小泉 北京大学 童伟 中央财经大学

2015 年起实施的新预算法为地方政府打开了依法举债的“正门”。截至 2021 年 10 月末，全国地方政府债务余额 296549 亿元，其中，一般债务 137549 亿元，专项债务 159000 亿元。专项债规模的快速增长对于推动经济社会健康可持续发展发挥了积极作用。同时，其发行与管理也暴露出一些值得注意的问题。如重发行轻管理，未严格按用途使用、投向年收入不足本息支出无收益或领域等情况。加强专项债券管理，推动专项债券资金“提质增效”亟须破题。

2021 年 6 月，财政部印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（以下简称《办法》），从专项债券项目事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用五方面给出了指导性意见和规范，尤其针对“源头阶段”，即申请专项债券资金之前，明确提出开展事前绩效评估的要求，并将事前绩效评估作为项目进入专项债券项目库的必备条件。《办法》要求，专项债券项目事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性，重点论证以下方面：项目实施的必要性、公益性、收益性；项目建设投资合规性与项目成熟度；项目资金来源和到位可行性；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点，绩效目标合理性等。

要做好事前绩效评估工作，需要建立一套科学可行的指标体系。传统项目事前绩效评估指标体系虽然逻辑清晰，也相对成熟，但并不符合专项债券项目事前绩效评估对于项目在收益性、运营性等方面的考核要求，同时也缺乏对偿债可行性及偿债风险性等方面的考虑，而这些正是专项债券项目事前绩效评估的价值和意义所在，也是专项债券项目与一般性项目之间在事前绩效评估方面的本质差异。如果在评估过程中仅简单借用传统项目事前绩效评估指标体系，并不能达到针对专项债券项目开展绩效评估的预期目的。

专项债券事前绩效评估指标体系的构建，首先应当以《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中要求的“重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等”为基本遵循。在此基础上，结合专项债券发行要求，以及专项债券项目自身特点，搭建出一套专门的专项债券事前绩效评估指标体系。

基于专项债券的决策逻辑，可从立项、筹资、平衡、风险和目标五大方面展开事前绩效评估。

一看立项，判断项目是否符合申请专项债券基本条件。专项债券在国家层面既有明确的适用领域和基本要求，也有清晰的禁止性清单，只有符合这些基本条件的项目才允许发行专项债券。这需要与传统的“项目立项”区别开来。

二看筹资，分析融资结构与来源是否可行。只有具有合理的融资结构、可靠的资金来源、足额的资金保障，才能确保项目的成功。专项债券资金不应作为项目的唯一来源。

三看平衡，研究举债需求是否合理。对于专项债券项目而言，其最大特点就是能够实现项目预期收益与融资的自平衡，这也是专项债券项目运作的基本逻辑。这既需要对项目收入、成本进行准确预测，也需要考虑项目预期收益与专项债券规模之间的匹配程度。

四看风险，评估偿债风险是否可控。专项债券的“还”是关键，偿债计划安排是否明确，项目全生命周期内的各类风险是否做到全面识别，有没有相应的风险应对措施，都应是评估的重点。

五看目标，判断绩效目标是否合理。根据《办法》要求，绩效目标是在申请专项债券资金需求时就同步设定，并成为项目建设和运营期间的评价基准。绩效目标应当重点反映专项债券项目

的产出数量、质量、时效、成本，还包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度等绩效指标。

依据上述逻辑，专项债券项目事前绩效评估指标体系可设置一级指标 5 个，即专项债券项目的合规性、筹资可行性、需求合理性、风险可控性和项目绩效目标合理性，二级指标 14 个。所谓专项债券项目的合规性是指拟申请项目对专项债券相关法律法规和其他行业要求的符合程度，主要考核项目实施的必要性、公益性、收益性、建设投资合规性和项目成熟度五个方面。所谓筹资可行性是指项目通过自有资金、银行贷款等多种渠道筹集资金满足项目建设和运营需要的可行程度，主要考核资金来源可行性和资金到位可行性。所谓需求合理性是指拟申请专项债券资金在金额和时间上与项目自身的匹配程度，主要考核项目务分析合理性、债券资金需求合理性和资金使用计划合理性。所谓风险可控性是指对专项债券偿债风险进行事前识别和预测，并通过科学的安排来防范、化解债务风险，以减少损失的可能性，主要考核偿债计划可行性和偿债风险可控性。所谓绩效目标合理性是指设定的绩效目标能够准确反映项目投入、产出、效益和满意度的程度，主要考核目标明确性和目标合理性。