

地方政府专项债券资金绩效评价研究

谢松洪^{1*}, 廖勇¹, 王泽亚²

¹湖南工业大学经济与贸易学院, 湖南 株洲

²湖南工业大学商学院, 湖南 株洲

收稿日期: 2024年1月2日; 录用日期: 2024年1月24日; 发布日期: 2024年3月19日

摘要

基于2021年全国各省市地方政府专项债券相关数据, 通过从发行设计、经济与社会效益与偿债保障三方面构建绩效评价体系, 运用熵权法对地方政府专项债券资金绩效进行综合评分。研究发现, 社会效益和财政运行状况是影响地方政府专项债券资金绩效评价结果的主要因素; 山东省在发行设计、经济和社会效益、偿债保障三个方面均表现较好, 明显优于其他省份。

关键词

地方政府专项债券, 资金绩效评价, 区域差异

Research on Performance Evaluation of Local Government Special Bond Funds

Songhong Xie^{1*}, Yong Liao¹, Zeya Wang²

¹School of Economics and Trade, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan

²College of Business, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan

Received: Jan. 2nd, 2024; accepted: Jan. 24th, 2024; published: Mar. 19th, 2024

Abstract

Based on the data related to local government special bonds in 2021 in all provinces and cities across the country, a performance evaluation system is constructed from the three aspects of issuance design, economic and social benefits and debt service guarantee, and the entropy power method is used to provide a comprehensive score for the performance of local government special bond funds. It is found that social benefit and financial operation status are the main factors affecting the performance evaluation results of local government special bond funds; Shandong Province performs better than other provinces in the three aspects of issuance design, economic

*通讯作者。

文章引用: 谢松洪, 廖勇, 王泽亚. 地方政府专项债券资金绩效评价研究[J]. 金融, 2024, 14(2): 489-495.

DOI: 10.12677/fin.2024.142053

and social benefit, and debt service guarantee.

Keywords

Local Government Special Bonds, Fund Performance Evaluation, Regional Differences

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近些年来,在国家政策的号召下,作为补短板、稳增长的重要工具,地方政府专项债的发行量屡创新高,不仅为各地方基础设施建设、交通水利建设和社会民生服务等方面筹集了大量的资金,且在推动城乡建设和促进社会经济高质量发展等方面也发挥了重要作用,已成为健全和发展资本市场的重要工具。由此,对地方政府专项债券绩效进行评价研究既有其必要性也具有一定的实践意义。

现有文献对于地方政府专项债券绩效的研究多集中于某一类型的地方政府专项债券或某一具体工程项目。张平(2022)与潘南峰(2021)分别对“新基建”与“棚改”类地方政府专项债券进行评价与建议[1][2]。闫汉基(2022)以S高速公路专项债券项目为例对地方政府专项债券项目进行绩效评价[3]。皇甫战民(2022)以山东省龙口市为例研究了强化基层专项债券绩效管理的对策与建议[4]。

2. 构建地方政府专项债绩效评价体系

2.1 理论分析

现有以我国地方政府专项债券为研究对象进行资金绩效评价的研究成果较少,且研究成果主要集中在运用不同的模型对地方政府债务绩效水平的测度或直接选择相关指标研究地方政府债务绩效水平的方法,鲜有研究将地方政府债务绩效指标进行细化,并以实证方法为基础,对地方政府债务资金绩效评价方法进行科学的选择。科学选择评价方法,可以较好地与研究主体的实际状况相结合,从更为精确的视角高效衡量债务资金绩效[5][6][7]。本研究为减少绩效评价误差,运用静态与动态测算结合的方法,对大量相关指标进行细化,运用熵权法对指标进行赋权,减少指标间的相关性,构建了一个有代表性的指标体系并利用该指标体系分别对各省域地方政府专项债券的绩效管理水平进行了测度,最后对测度结果进行了分析[8][9]。

2.2. 绩效评价指标的选取

本文基于专项债券全生命周期的角度,将地方政府专项债绩效评价按照发行(前端)、使用(中端)和偿还(末端)等三个环节进行研究,并基此为基础,构建相应的绩效评价指标体系[10]。

以现有文献与相关地方政府专项债资金绩效评价政策的规定为参照,根据现有的地方政府专项债发行情况的数据可获得性,设置发行设计、经济和社会效益、偿债保障三个方面的绩效评价指标体系(表1)[11]。

2.3. 研究设计

2.3.1. 绩效评价方法的选择

基于数学模型计算权重能够更好地反映权重科学性。因子分析法可以通过统计因子的均分来评判不

同因素的含义，并在此基础上进行针对性地纠正各指标反映出的问题。但因子分析法对数据支撑要求较高，地方政府专项债券数据样本对无法支撑因子分析法的正常运算。所以本文选取熵权法作为地方政府专项债券资金绩效评价方法[12] [13]。

Table 1. Performance evaluation indicator system for local government special debt funds

表 1. 地方政府专项债资金绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明或计算方法
发行设计	发行规模	专项债相对发行规模	专项债发行额/GDP
	利率水平	平均利率	专项债平均利率
	期限结构	平均期限	专项债平均期限
经济和社会效益	经济效益	产业结构变化量	第三产业产值/GDP 的增长量
		GDP 增长率	经济增长水平
	社会效益	就业率变动量	创造就业岗位
		专利申请授权数增长率	科技创新水平
偿债保障	财政运行状况	政府性基金收入水平	当年政府性基金收入/GDP
		政府性基金收入对土地财政依赖程度	当年政府性基金收入/当年土地出让收入
	经济运行状况	人均实际 GDP	经济发展水平

2.3.2. 数据来源

本文对 2021 年全国 29 个省、自治区和直辖市(受限于数据可得性, 本文不包括西藏、新疆、香港、澳门和台湾等地区)的地方政府专项债资金进行绩效评价。地方政府专项债发行设计相关数据由财政部政府债务研究与评估中心网站和 Wind 数据库中整理而来, 政府性基金收入数据是从各省 2021 年财政预算、决算报表中获得的。另有部分数据来自于国家统计局的官网。

3. 地方政府专项债资金绩效评价结果分析

3.1. 指标权重分析

通过熵权法计算各级指标的权重, 计算结果如表 2 所示。从一级指标来看, 经济与社会效益权重为 45.54%, 对地方政府专项债资金的绩效评价结果影响最大, 体现了地方政府在发行专项债时经济与社会效益的重要性。偿债保障占比为 37.02%, 对地方政府专项债券的绩效评价结果影响次之。发行设计权重为 17.44%, 对专项债资金的绩效评价结果影响最小。

从三级指标来看, 规模以上工业企业 R&D 经费增长率权重为 23.58%, 位列第一, 主要原因是。当年政府性基金收入/当年土地出让收入和当年政府性基金收入/GDP 对地方政府专项债资金绩效影响位列第二和第五, 权重分别为 16.40%和 8.39%, 体现了地方政府需对偿债能力引起重视; 人均实际 GDP 和 GDP 增长率对地方政府专项债资金绩效影响位列第三和第四, 体现了地方政府专项债需要考虑经济效益与运行情况。平均利率、专项债券发行额/GDP、专利申请授权数增长率、平均期限、就业率变动量权重位列第六至第十, 对地方政府专项债资金绩效评价结果影响居中。第三产业增加值/GDP 增长量(产业结构变化量)位列最后一位, 对地方政府专项债资金绩效评价结果影响小, 主要原因是地方政府专项债产生的产业结构调整存在滞后性。因此, 在专项债资金产生的优化产业结构的效应对绩效评价的影响并不显著。

Table 2. Calculation of the weights of the indicators at each level**表 2.** 各级指标的权重计算结果

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重
发行设计	17.44	发行规模	5.27%	发行额/GDP	5.27%
		利率水平	7.58%	平均利率	7.58%
		期限结构	4.59%	平均期限	4.59%
经济与社会效益	45.54%	经济效益	12.7%	2021 年第三产业增加值/GDP 增长量	4.18%
				GDP 增长率	8.52%
		社会效益	32.85%	就业率变动量	4.56%
				专利申请授权数增长率	4.71%
偿债保障	37.02%	财政运行状况	24.79%	规模以上工业企业 R&D 经费增长率	23.58%
				当年政府性基金收入/GDP	8.39%
		经济运行状况	12.23%	当年政府性基金收入/当年土地出让收入	16.40%
				人均实际 GDP(元/人)	12.23%

3.2. 分指标得分分析

采用熵权法对我国 2021 年各省份的专项债券一级指标绩效进行评价, 评价结果如表 3 所示。为了方便对比观察, 表中的所有分值均乘以 100。从表 3 可以得出, 重庆市在发行设计、经济和社会效益以及偿债保障指标方面均高于全国平均水平。在发行设计指标方面, 广东、重庆、吉林、广西、甘肃、贵州、天津、湖南、江西、河北、黑龙江和四川的得分高于平均水平, 这表明这些省份地方政府积极地发行地方政府专项债券。其中, 广东的得分最高, 达到 11.53, 与其他省份相比有较大差距; 而上海、宁夏和内蒙古的得分较低, 因此应该提高地方政府发行地方政府专项债券的比例。在经济和社会效益指标方面, 山西、海南、青海、重庆、湖北、上海、内蒙古、宁夏、陕西、广西、云南、山东和江苏的得分都高于平均水平。其中, 山西的得分最高, 达到 15.8, 而贵州和河南的得分较低, 说明中西部地区仍需要地方政府专项债券的持续支持以促进社会 and 经济发展。在偿债保障指标方面, 山东、江苏、天津、内蒙古、浙江、上海、北京、黑龙江和陕西的得分都高于平均水平, 这表明地方政府具备较强的偿债能力。其中, 山东的得分最高, 达到 27.28, 体现了其较强的偿还地方政府专项债券本息的能力; 而宁夏和广西的得分较低, 说明偿债能力较弱。在综合得分方面, 山东、江苏、天津、内蒙古、重庆、浙江、广东、黑龙江、上海、山西、甘肃和海南的得分都高于平均水平, 这表明地方政府在专项债券管理绩效方面表现较好。其中, 山东的得分最高, 达到 42.79, 而河南和宁夏的综合得分较低。

Table 3. Score of special bonds of local governments in China's provinces in 2021**表 3.** 2021 年我国各省地方政府专项债券得分

	发行设计	经济与社会效益	偿债保障	综合得分
北京	3.26	7.50	15.36	26.13
天津	7.82	8.24	20.57	36.62
河北	6.76	9.50	6.52	22.78
山西	5.36	15.80	6.76	27.92
内蒙古	3.03	11.08	18.75	32.87

续表

辽宁	5.89	8.32	5.12	19.34
吉林	9.35	7.54	8.87	25.76
黑龙江	6.47	8.88	12.94	28.29
上海	1.31	11.14	15.84	28.28
江苏	4.18	9.84	23.79	37.81
浙江	4.79	8.42	16.57	29.78
安徽	5.20	9.15	7.09	21.44
福建	5.25	7.35	9.24	21.84
江西	6.87	9.04	8.56	24.47
山东	5.52	9.99	27.28	42.79
河南	4.49	6.99	5.88	17.36
湖北	4.62	11.72	9.73	26.07
湖南	6.93	8.77	6.31	22.01
广东	11.53	9.42	8.52	29.47
广西	9.03	10.22	4.86	24.11
海南	4.13	12.54	10.75	27.42
重庆	10.12	12.08	10.52	32.72
四川	5.98	8.43	8.02	22.44
贵州	8.65	5.34	9.12	23.11
云南	5.55	10.20	6.43	22.18
陕西	5.59	10.42	11.75	27.75
甘肃	8.90	9.50	9.47	27.87
青海	3.99	12.12	6.67	22.78
宁夏	1.68	11.04	4.75	17.47
均值	5.94	9.67	10.90	26.51

4. 优化专项债券绩效管理体系建议

4.1. 完善绩效目标设置

完善专项债券项目绩效目标设置需要从目标设置的全面性和具体性两方面分别调整。一方面，结合财预[2017] 89号文债券发行政策目标，专项债券项目绩效目标包含产出目标、效益目标，“自求平衡”目标。本文建议将“自求平衡”目标明确体现在项目《绩效目标申报表》中，将项目投资计划和项目预期收益作为“自求平衡”目标的两个具体指标，以资金数额形式分年度编写设置，后者与《财务评估报告》中的测算结果保持一致。这样一是有利于增加各级政府对专项债券项目特殊性的认识；二是有利于强化资金使用方的成本意识与偿还意识；三是为绩效运行监控和绩效评价提供依据[14]。另一方面，在广度和深度上优化绩效目标。将产出目标和效益目标落实为具体指标，尽可能细化、量化，不能量化的目标通过文字表述区分不同档次体现定性影响，最终达到可审核、可监控的程度。目标审核部门应加强审

核,倒逼目标设置更加科学合理、细化翔实;审核部门还应实现目标制定、审核、批复流程“无缝衔接”,提高效率。

4.2. 加强信息披露

一是完善信息披露内容。按照《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库[2019] 23号)、财政部关于印发《地方政府债务信息公开办法(试行)》的通知(财预[2018] 209号)要求,地方财政部门应当执行债务信息公开有关规定,严格披露三类信息:一是专项债券信息,包括债券规模、利率、期限、偿债计划等;二是专项债券对应项目信息,包括项目概况、分年度投资计划、融资来源、预期收益、收益和融资平衡方案、潜在风险评估、主管部门责任等;三是第三方机构评估信息,包括《财务评估报告》、《法律意见书》、《信用评级报告》等;四是专项债务信息,包括债务限额、余额、期限结构等;五是地方政府性基金预算情况等;六是宏观经济社会发展指标等。

二是强化信息披露质量管理。一方面,信息披露须秉持诚实信用、真实性、准确性、完整性、及时性、公平性、易得性、规范性原则。另一方面,第三方机构对政府提供的关键数据须进行必要的测算与核实,对各类资料的真实性、准确性、完整性、有效性进行综合把控。

三是丰富信息披露渠道。鉴于专项债券资金使用下沉的特征可推动信息披露渠道一并下沉,如可通过各级人民政府网站,市县级财政部门、主管部门网站,电视媒体设置绩效信息专栏等方式增进公众对于专项债券的了解,扩大投资参与。

4.3. 出台专项债券项目绩效管理操作指引

财政部应尽快研究制定出台专项债券项目绩效管理操作指引,指导责任主体开展高质量的绩效管理实操工作。操作指引应当立足项目全生命周期,完整包含全过程专项债券项目绩效管理链条所有环节的关键要素,诸如专项债券项目绩效目标与指标管理、绩效运行监控、绩效评价、组织保障等,明确绩效管理职责划分。此外,操作指引还应提供绩效评价工作方案,绩效评价报告模板,绩效评价共性指标框架等,便于格式上的规范统一以及不同项目间横向对比,增强操作指引对实际工作的指导意义。

4.4. 夯实法律制度基础

加快立法和制度建设进程。一方面,逐步健全法律法规体系,充实《预算法》、《证券法》中有关预算绩效管理和专项债券的条款,新增专项债券项目绩效管理相关条款,细化内容,自上而下提高绩效管理在国家治理体系中的定位,解决部门之间协调难度大的问题。另一方面,强化顶层设计,尽快制定出台专项债券项目绩效管理各项政策,提高政策层级,系统梳理地方政府专项债务管理、专项债券管理、专项债券项目管理方面已有的政策,合并优化同类条款,健全制度体系。中长期而言,加快完善以权责发生制为基础的政府综合财务报告制度、推进中期财政规划、政府债务预算,都将有效助力专项债券项目绩效提升。

参考文献

- [1] 张平,郭青华.“新基建”地方政府专项债资金绩效评价及其改进研究[J].当代财经,2022(8): 28-37.
- [2] 潘南峰.健全棚改专项债偿还机制的建议[J].中国财政,2021(16): 63-64.
- [3] 闫汉基.地方政府专项债券项目绩效评价的实践与思考——以 S 高速公路专项债券项目为例[J].财政监督,2022(14): 24-27.
- [4] 皇甫战民.强化基层专项债券绩效管理的对策与建议——以山东省龙口市为例[J].财政监督,2022(14): 18-23.
- [5] 张俊杰,李凯,武钰涵.地方政府专项债券绩效评价管理研究[J].行政事业资产与财务,2023(7): 19-21+27.

-
- [6] 尹启华, 付玉梅. 地方政府债券资金支持内循环的路径选择[J]. 财会月刊, 2022(16): 153-160.
- [7] 安新华. 构建中国特色的地方政府专项债券绩效管理体系研究[J]. 财政监督, 2022(13): 5-9.
- [8] 江西省财政厅债务管理处课题组, 邓忠. 地方政府专项债券资金使用与管理分析及政策建议[J]. 债券, 2022(6): 17-20.
- [9] 张怡亮. 地方政府债券发行选择和绩效管理[J]. 中国财政, 2022(12): 60-61.
- [10] 张欣怡. 我国地方政府债券发行市场化水平分析及对策研究[J]. 学习与探索, 2022(6): 114-120.
- [11] 徐丽君. 强化绩效管理工作提升地方政府专项债券资金使用效益[J]. 商业文化, 2022(15): 142-144.
- [12] 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.
- [13] 张燕真. 关于我国地方政府债券制度的完善探究[J]. 投资与创业, 2021, 32(20): 70-72.
- [14] 庞立红. 地方政府债券项目绩效评价实践解析——以鲁南高铁(曲菏段)专项债券项目绩效评价为例[J]. 齐鲁珠坛, 2021(3): 55-57.