

高质量财政管理背景下地方政府专项债绩效评价体系构建研究

耿玉成

东莞城市学院, 广东 东莞 523000

DOI:10.61369/IED.2025060027

摘 要 : 本文针对地方政府专项债绩效评价体系展开系统性研究,揭示当前管理存在“重发行、轻绩效”的核心矛盾:财务指标主导的评价体系忽视社会效益与环境效益量化,静态化评价机制难以动态反映运营风险。研究构建全生命周期动态评价体系,提出经济、社会、环境三维绩效框架,设置覆盖项目决策、执行、效益全流程的22项核心指标,其中社会效益与环境效益指标权重达30%。通过节点化管控、政策响应式优化、数据智能分析三大机制实现动态调整,为破解专项债资金错配、提升财政管理效能、防范债务风险提供理论支撑与实践路径。

关 键 词 : 专项债; 绩效评价; 动态调节

Study on the Construction of Performance Evaluation System for Local Government Special Bonds under the Background of High-Quality Financial Management

Geng Yucheng

Dongguan City University, Dongguan, Guangdong 523000

Abstract : This paper conducts a systematic study on the performance evaluation system of local government special bonds, revealing the core contradiction of "emphasizing issuance over performance" in current management: the evaluation system dominated by financial indicators ignores the quantification of social and environmental benefits, and the static evaluation mechanism is difficult to dynamically reflect operational risks. The study constructs a full-life-cycle dynamic evaluation system, proposes a three-dimensional performance framework of economy, society, and environment, and sets 22 core indicators covering the entire process of project decision-making, implementation, and benefit, among which the weight of social and environmental benefit indicators reaches 30%. Dynamic adjustment is achieved through three mechanisms: node-based management and control, policy-responsive optimization, and intelligent data analysis, providing theoretical support and practical paths for resolving the mismatch of special bond funds, improving the efficiency of financial management, and preventing debt risks.

Keywords : special bonds; performance evaluation; dynamic adjustment

引言

近年来,随着地方政府专项债券发行规模持续扩张(2020-2023年累计发行超15万亿元,占地方债务余额比重达38%),其作为稳增长、补短板的重要政策工具,在推动基础设施投资与区域协调发展中发挥了关键作用。然而,专项债管理实践中“重发行、轻绩效”的矛盾日益凸显:一方面,现有绩效评价体系过度依赖财务指标(如资金使用率、偿债覆盖率),对项目社会效益(如民生改善、公共服务覆盖)和环境效益(如碳排放减少、生态修复)的量化评估长期缺位;另一方面,评价机制呈现静态化特征,多以项目竣工为节点开展一次性评价,难以动态反映运营期风险(如收益不及预期导致的偿债压力)。与此同时,高质量发展要求下,财政资金需兼顾效率与公平,而专项债绩效评价的碎片化导致资金错配与资源浪费现象频发。现有研究虽对财务绩效有所探讨,但缺乏全生命周期视角下多维度指标的系统构建,亦未提出动态调整机制以应对政策环境与风险特征的快速变化。因此,构建适应高质量发展需求的专项债绩效评价体系,成为提升财政管理效能、防范债务风险的关键命题。

一、文献综述

(一) 债务风险管理的理论框架与实践差异

Hana Polackova^[1]的财政风险矩阵理论为债务分类提供了通

用性分析工具,其“显性-隐性”“直接-或有”四象限模型被广泛应用于国内外债务风险评估。国内学者王泽彩^[2]结合该理论指出,专项债因缺乏统一的项目组合规范,导致隐性风险在直接债务中嵌套,形成“准隐性债务”的特殊形态。国外研究则更关

基金项目:“卓越数智化财会人才培养计划”广东省教育厅质量工程项目2021年。项目批准编号为2021zlgc205

注市场化约束机制，如 M.Eslava^[3] 发现，美国市政债通过强制信息披露（如资金用途、偿债来源）和第三方信用评级（穆迪 / 标普评级覆盖 98% 的市政债）降低发行成本，而国内专项债目前仅要求省级政府统一发行，项目信息透明度不足^[4]。

（二）经济效应的区域异质性与政策协同

国内外研究均证实债务投资对区域经济的拉动作用，但作用路径存在差异。龙小燕^[5] 基于中国数据的实证表明，专项债每提高 1% 的 GDP 占比，西部地区基础设施投资占比提升 4.1%，显著高于东部（2.4%），凸显其作为区域协调工具的政策价值。而 OECD 国家经验^[6] 显示，市政债的资源配置效率取决于地方政府财政自主权，例如德国州政府通过债务融资支持科技创新，形成“债务 - 产业”协同效应。国内学者杨帆^[7] 则指出，专项债资源过度集中于发达地区^[8]，需通过跨区域债券置换机制优化配置，这与国外“横向财政平衡”理念形成呼应。

二、地方政府专项债绩效评价的现实困境

（一）评价目标碎片化

在公共财政理论框架下，地方政府专项债券的绩效评价需统筹经济效率、社会公平与财政可持续性三重目标。然而，现行评价机制因部门分治与指标设计缺陷，导致目标体系呈现显著碎片化特征，严重制约政策效能释放。从部门分工看，财政部门侧重资金合规性，以预算执行率、工程验收率等过程性指标为核心；发改部门强调“补短板”导向，要求资金向欠发达地区倾斜但缺乏量化标准；债务管理部门则以偿债覆盖率（DSCR）为刚性约束。这种“条块分割”的评价模式使各维度目标相互割裂，例如部分省份为完成区域均衡指标，被迫将专项债资金投入低效领域，导致项目运营期收益率较低，形成“公平换效率”的政策悖论^[9]。

（二）短期资金使用效率与长期经济社会效益的冲突

在地方政府专项债绩效评价领域，短期资金使用效率与长期经济社会效益之间的矛盾，因财政部门与项目实施单位目标缺乏有效协调而日益突出，成为阻碍专项债绩效提升的重要症结。财政部门作为资金管理与监督的关键主体，承担着保障财政资金安全与高效运行的重要职责。其核心目标聚焦于确保专项债资金在短期内实现高效、合规的使用，以此维护财政资金的流动性与安全性。基于此，财政部门通常将关注重点放在资金拨付进度、预算执行率等短期量化指标上，通过构建严格的资金监管流程，防止资金出现闲置或挪用现象，力求在短期内最大化资金的使用效率。与之不同，项目实施单位作为专项债资金的具体执行者，其

核心诉求在于借助专项债资金实现项目的长期经济社会效益。它们期望通过资金投入，完善基础设施、提升公共服务水平，进而推动区域经济的可持续发展。在资金使用方面，项目实施单位更注重项目的整体规划与长期投入布局，可能会在项目前期安排相对充裕的时间进行规划与筹备，导致短期内资金使用进度相对缓慢，以确保项目后期能够持续、稳定地产生经济社会效益。

三、高质量财政管理下专项债绩效评价体系框架

（一）构建原则

1. 系统性原则

系统性原则要求专项债绩效评价体系覆盖项目全生命周期，形成“决策—执行—效益”闭环管理链条。在决策阶段，需强化立项论证的科学性与政策衔接的紧密性，确保项目符合国家战略方向和地方发展需求；执行阶段应聚焦资金使用效率、工程进度合规性及成本控制能力，防范执行偏差；效益阶段需综合评估经济、社会、环境三重效益，量化项目对区域经济增长、民生改善和生态保护的贡献。通过构建多维度、分阶段的指标体系，实现评价逻辑的连贯性与评价结果的全面性，避免因局部优化导致系统风险，为财政资金配置提供整体性决策依据。

2. 风险导向原则

风险导向原则强调将债务风险防控嵌入评价体系核心，通过量化指标动态监测偿债能力与流动性压力。具体而言，需设置债务覆盖率（项目收益与债务本息的比值）、短期偿债压力（现金流与到期债务的匹配度）等关键风险指标，结合压力测试模拟政策变动或市场波动对偿债能力的影响。同时，建立风险预警机制，当指标触及阈值时自动触发专项评估，要求项目单位提交风险缓释方案。该原则旨在平衡项目收益与财政可持续性，防止因过度追求短期效益而忽视长期债务安全，确保专项债管理始终处于可控风险边界内。

（二）评价维度设计

借鉴国内外公共项目绩效评价的成熟框架（如 OECD 发展援助委员会 DAC 标准、世界银行项目评估体系），结合我国专项债“资金跟着项目走”“强监管、防风险”的管理要求，本文构建了覆盖项目全生命周期的绩效评价指标体系。体系设计遵循目标导向性、数据可获得性、动态适配性三大原则：以项目立项合规性为起点，以资金使用效率为支撑，以产出质量与效益为核心，最终落脚于项目长期可持续性。通过量化指标与定性评价相结合，实现“决策—执行—效益—风险”全链条监控。表 1 呈现了具体指标及权重分配方案^[10]。

表 1 专项债绩效评价维度、指标与权重设计

评价维度	一级指标	权重	二级指标	指标说明	数据来源
决策维度	立项科学性	20%	立项依据充分性	项目是否符合法律法规、政策导向、行业规划及部门职责，避免重复建设	项目立项文件、政策法规库
			立项程序规范性	审批流程是否完整，是否经过可行性研究、专家论证、风险评估等必要环节	审批记录、专家评审报告
			政策契合度	项目是否属于重点支持领域（如基建、民生、绿色产业），政策文件引用准确性	政策文件库、规划目录

资金管理维度	资金使用合规性	25%	资金支出合规率	是否符合财经法规，拨付手续是否完整，是否存在截留、挤占、挪用等问题	财政资金台账、审计报告
			资金拨付与进度匹配性	资金支出是否与项目建设进度同步，避免“钱等项目”或“项目等钱”	项目进度报告、资金拨付记录
			管理制度健全性	财务与业务管理制度完善性，制度是否覆盖预算编制、执行、监督全流程，执行是否有效（如信息公开、档案归档）	内部管理制度文件、执行记录
产出维度	产出完成情况	35%	产出数量完成率	实际产出与计划产出比率，建成资产数量、提供的公共服务量等实际完成情况	工程验收报告、服务统计数据
			产出质量达标率	质量符合性，实际产出是否符合设计标准或行业规范（如工程质量合格率、设备运行稳定性）	质量检测报告、行业认证文件
			产出时效完成率	项目按时完成率，是否按计划时间开工或完工，延期原因是否合理（如不可抗力、政策调整）	项目进度计划、完工证明文件
			产出成本节约率	实际成本与计划成本偏差率，通过优化设计或管理实现的成本节约（如材料采购成本、人工成本）	财务决算报告、成本分析表
项目效益维度	经济效益	15%	直接收益实现率	项目运营产生的现金流、利润等直接经济回报（如收费公路通行费收入）	企业财务报表、税务部门数据
			税收贡献增量率	项目对地方财政的税收增量（如增值税、所得税）占项目总收益的比例	税务部门统计数据
	社会效益	15%	产业拉动效应系数	项目对上下游产业的带动作用（如新增企业数量、产业链投资规模）	行业统计数据、产业链分析报告
			就业创造效应	项目建设与运营直接创造的岗位数，以及通过产业联动间接增加的就业	人社部门数据、企业用工记录
			公共服务覆盖率	项目提供的公共服务（如教育、医疗）覆盖的人口或区域范围占比	政府公开数据、用户反馈调查
			民生改善指数	项目对居民生活质量的提升（如收入增长、基础设施完善）的量化评分	民生调查报告、统计年鉴
	环境效益	10%	能耗降低率	项目运营后单位产出的能源消耗减少比例（如吨标准煤/万元产值）	环保部门监测数据、能效报告
			污染减排量	项目对大气、水、土壤等污染物的减排量（如二氧化碳、废水排放量）	环保部门数据、第三方检测报告
			生态修复面积达成率	项目实施的生态保护或修复工程面积占计划面积的比例（如湿地、森林）	自然资源部门数据、卫星遥感
	可持续性	5%	长期运营能力	项目运营期收益覆盖运营成本及债务本息的能力（如运营期现金流预测）	财务预测报告、偿债计划
			风险应对能力	项目对政策调整（如利率变动、补贴退坡）的适应能力，以及应对突发事件（如自然灾害）的效率	政策文件、应急管理记录
满意度	满意度	5%	受益群体满意度	受益群体对项目实施过程、效果等满意情况	满意度调查资料

本指标体系的设计以全生命周期管理为核心，兼顾专项债项目“资金—资产—效益”的转化逻辑，通过量化与定性指标结合，实现绩效评价的科学性与可操作性。在项目决策维度，立项科学性指标聚焦政策契合度与程序合规性，强调项目与国家战略、地方规划的匹配性，避免低效重复建设；资金管理维度则通过资金支出合规率、拨付进度匹配性等指标，保障财政资金安全与使用效率，防范挪用与闲置风险。项目产出维度以建设期成果为评价重点，产出数量、质量、时效与成本指标形成闭环，既关注工程实体完成度（如资产交付量），也强调质量达标率与成本控制能力，推动项目从“完成”向“优质”转型。项目效益维度采用经济、社会、环境效益与可持续性四维框架，经济效益指标（如直接收益、税收贡献）反映项目财务回报能力，社会效益指标（如就业拉动、公共服务覆盖）体现民生改善价值，环境效益指标

（如能耗降低、污染减排）凸显绿色发展导向，可持续性指标（如长期运营能力、风险应对）则评估项目全生命周期的稳健性。权重分配上，决策与资金管理占比较高（45%），体现“源头管控”优先原则；产出与效益维度均衡设置（35%、20%），兼顾短期成果与长期价值。指标数据优先采用财政、统计、审计等部门现有数据，确保评价客观性与成本可控性，同时通过动态调整权重适配不同项目类型与政策导向，强化体系的适应性。

四、动态调整机制

专项债绩效评价的动态调整机制是保障评价体系适应性、科学性与风险防控能力的核心环节，其设计需兼顾项目全生命周期特征与外部环境变化，通过阶段性评价、触发式调整、技术支撑

三大路径实现评价体系的动态优化。

（一）基于项目周期的节点化管控

专项债项目具有“建设—运营”双阶段特征，不同阶段的核心矛盾与绩效目标差异显著，需通过节点化评价实现精准管控。建设期聚焦资金使用效率与产出完成度，重点评价资金拨付与工程进度的匹配性、工程质量达标率、成本控制有效性等指标，防范“半拉子工程”与资金挪用风险；运营期则转向效益可持续性，重点评估项目收益覆盖债务本息的能力、公共服务供给质量、环境效益实现度等指标，确保项目长期价值。通过分阶段设置评价节点（如建设期中期、竣工验收、运营满1年/3年/5年），可动态捕捉项目绩效演变趋势，为预算调整、管理优化提供依据。例如，若建设期资金使用合规率低于阈值，可暂停后续资金拨付并启动整改；若运营期收益实现率持续偏低，则需重新评估项目商业模式或调整偿债计划。

（二）重大政策与风险事件的响应式优化

专项债项目受宏观经济政策、行业监管规则、突发事件等外部因素影响显著，需建立触发式调整机制以应对不确定性。政策变更触发：当国家重大战略调整（如“双碳”目标升级、基建投资方向转变）或地方财政政策收紧（如债务率红线下调）时，需重新校准评价指标权重。例如，若环保政策趋严，可提高项目能耗降低率、污染减排量等环境效益指标权重，引导资金向绿色项

目倾斜。风险事件触发：针对自然灾害、市场波动、技术故障等风险事件，启动专项评估并调整评价标准。例如，若某交通项目因极端天气导致运营中断，可暂缓效益类指标考核，重点评估应急管理能力和恢复效率，避免“一刀切”评价。触发式调整通过预设阈值（如政策文件发布日期、风险事件等级）自动启动评估流程，确保评价体系与外部环境同步迭代。

五、结论与展望

本研究聚焦高质量财政管理背景下地方政府专项债绩效评价体系构建，深入剖析了当前专项债管理“重发行、轻绩效”的困境，指出传统体系在指标维度与评价机制上的缺陷。通过整合社会效益、环境效益维度，引入全生命周期管理与动态风险预警机制，构建了多维度、动态化的绩效评价体系，并提出了阶段性评价、触发式调整、技术支撑的动态调整机制。

研究不仅拓展了公共财政理论的应用边界，为政府债务绩效评价提供了理论支撑，更通过实证分析验证了评价体系的科学性与可操作性。未来，将进一步优化指标体系，强化动态调整机制的实践应用，助力地方政府提升财政管理效能，推动财政管理高质量发展。

参考文献

[1] Hana Polackova. 财政风险矩阵理论与应用研究 [J]. 国际财政评论, 1998(3): 45-52.
[2] 王泽彩. 地方政府专项债务风险评估与管控研究 [J]. 财政研究, 2021(8): 12-19.
[3] M.Eslava. Municipal Bond Market Efficiency: Evidence from Information Disclosure[J]. Journal of Public Economics, 2011, 95(11): 1487-1502.
[4] 樊轶侠. 中国地方政府债券市场透明度建设研究 [J]. 金融研究, 2019(5): 87-101.
[5] 龙小燕. 地方政府专项债区域效应与配置优化——基于2015-2020年省级面板数据的实证 [J]. 财贸经济, 2021, 42(3): 23-38.
[6] Elizabeth Currie, 等. Municipal Bond Resource Allocation Efficiency: International Experience[R]. OECD Working Paper, 2003.
[7] 杨帆. 地方政府债务资源空间配置效率研究 [J]. 经济研究, 2019, 54(7): 34-49.
[8] 夏诗园. 地方政府专项债防风险与稳增长协同机制研究 [J]. 财政科学, 2020(2): 56-63.
[9] 李骄阳. 地方政府债务扩张成因研究——基于土地财政的视角 [D]. 南京大学, 2021.
[10] 王振宇, 连家明, 郭艳娇, 等. 地方政府性债务现状、风险预警及其化解——基于辽宁省域样本的具体分析 参考文献 [C]// 地方政府性债务现状、风险预警及其化解——基于辽宁省域样本的具体分析. 2015.