

分类号 _____
U D C _____

密级 _____
编号 _____

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 地方政府专项债券项目绩效审计评价研究
——以 D 市重大水利建设专项债券为例

研究生姓名: 温静波

指导教师姓名、职称: 王学龙 教授 路娜 高级会计师

学科、专业名称: 审计硕士

研究方向: 政府审计

提交日期: 2022 年 6 月 1 日

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名：温静波 签字日期：2022.6.2

导师签名：王子龙 签字日期：2022.6.4

导师(校外)签名：路娜 签字日期：2022.6.6

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，_____（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1.学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2.学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名：温静波 签字日期：2022.6.2

导师签名：王子龙 签字日期：2022.6.4

导师(校外)签名：路娜 签字日期：2022.6.6

Research on performance Audit evaluation of Local Government Special Bond Project

Candidate : Wen Jingbo

Supervisor: Wang Xuelong Lu Na

摘要

地方政府专项债券，是当下地方政府所面临的重大风险之一，也一直以来都是学术界备受关注的一个问题。2021年4月，国务院印发了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（以下简称《意见》），其中特别指出，要深化对地方政府专项债券的审计监督问责，将举债终身问责制落到实处，保障地方政府债务平稳运行。作为国家治理不可或缺的部分，国家审计应当充分发挥其处于国家监督体系中的重大作用，协同各方监督力量，构建地方债务审计治理机制，化解地方债务风险。从实践来看，专项债券审计主要以地方整体债务作为审计对象开展工作，而政府投资项目审计则在项目事后进行相关审计，两者在资金来源上存在一定区别，但专项债券资金最终又落脚于项目，因此其审计方法、内容存在一定关联性，可以进行一定借鉴。除此以外，关于我国地方政府专项债券项目审计工作还存在诸多问题，例如：债项分离、资金使用混乱、各阶段缺少联合审计、专项债券的事前审计工作主体单一，缺乏独立性。在此大背景下，2021年6月，《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》颁布，强调要对“专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理”，这就要求审计工作也必须进行相应调整，在必要情况下对专项债券全生命周期各阶段开展全面审计。

基于以上，本文在对专项债券项目相关的经济产出、财务成本、社会效益、环境生态效益、风险评估与控制等内容进行充分了解与深度挖掘的基础上，运用了全生命周期理论、可持续发展理论，对专项债券项目绩效审计评价指标体系进行了较深入的研究，明确了专项债券全生命周期阶段的36个绩效审计评价重点，并以D市重大水利建设专项债券为例构建了评价指标，并运用了层次分析法和模糊综合评价法，验证了其在D市重大水利建设专项债券中的科学性、适用性、有效性，进而对D市重大水利建设专项债券项目进行了事前绩效审计评价，得出的评价结果为“优秀”。但同时也发现，该项目的预期目标不够明确，且该项目的风险控制仍存在较多问题，并据此提出了较全面的优化建议，一方面可以避免D市重大水利建设专项债券发生债券危机，另一方面可以保障D市经济稳步向前、可持续发展。

关键词：绩效审计 全生命周期 专项债券

Abstract

Local government special bond is one of the major risks faced by local governments at present, and has always been a subject of great concern in academic circles. In April 2021, The State Council issued the Opinions on Further Deepening the Reform of the Budget Management System (hereinafter referred to as the Opinions), which specifically pointed out that it was necessary to deepen the audit supervision and accountability of local government special bonds, implement the lifelong accountability system for local government debt, and ensure the smooth operation of local government debt. As an indispensable part of national governance, national audit should give full play to its important role in the national supervision system, coordinate supervision forces of all parties, build governance mechanism of local debt audit, and resolve local debt risks. From the practice, the special bond audit mainly work place overall debt as audit object, while the government investment project audit in projects related to auditing afterwards, both on the sources of funding, there is a difference between but special bond funds ultimately rests on project, have a certain relevance, therefore its audit method, the content can be a certain reference. In addition, there are still many problems in the audit of local government special bond projects, such as: debt separation, fund use disorder, lack of joint audit in each stage, the

audit of special bond prior to the single subject, lack of independence. In this context, in June 2021, the local government bonds project fund performance management method ", emphasize on "special bond shall manage the full life cycle project funds performance", which requires the audit work must also adjust, if necessary the stages for the whole life cycle of the special bond to carry out the comprehensive audit.

Based on the above, this article on the special bond projects related to economic output, the financial cost, social, environmental and ecological benefits, risk assessment and control on content, on the basis of fully understanding and depth of excavation, the whole life cycle theory, sustainable development theory, the special bond project evaluation index system of performance audit conducted in-depth research, 36 key points of performance audit evaluation in the whole life cycle stage of special bonds are defined, and the evaluation indicators are constructed by taking D City's major water conservancy construction special bonds as an example, and the scientific nature, applicability and effectiveness are verified by using analytic hierarchy process and fuzzy comprehensive evaluation method in D City's major water conservancy construction special bonds. Furthermore, the paper conducts a pre-performance audit evaluation of D city's major water conservancy construction special bond project, and the evaluation result is "excellent". However, at the same time, it is also found that the expected goal of the

project is not clear enough, and there are still many problems in the risk control of the project. Therefore, comprehensive optimization suggestions are put forward accordingly. On the one hand, the bond crisis of major water conservancy special bonds of D City can be avoided, and on the other hand, the economy of D City can be guaranteed to move forward steadily and develop sustainedly.

Keywords: Performance audit; Full life cycle; Special bond

目录

1 引言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的	2
1.3 研究意义	2
1.3.1 理论意义	3
1.3.2 实践意义	3
1.4 文献综述	3
1.4.1 国内外研究现状	3
1.4.2 国内相关文献梳理	5
1.4.3 文献述评	8
1.5 研究内容、方法及创新点	8
1.5.1 研究内容	8
1.5.2 研究方法	9
2 概念界定及理论基础	11
2.1 概念界定	11
2.1.1 地方政府专项债券	11
2.1.2 绩效管理	11
2.1.3 地方政府专项债券绩效审计	11
2.2 理论基础	12
2.2.1 国家治理理论	12
2.2.2 项目生命周期理论	12
2.2.3 可持续发展理论	14
3 地方政府专项债券项目绩效审计现状及问题分析	16
3.1 专项债券项目绩效审计现状	16
3.2 D市重大水利建设专项债券项目绩效审计现状	17
3.2.1 D市重大水利建设专项债券项目介绍	17
3.2.2 D市重大水利建设专项债券项目审计结果及存在的主要问题 ..	19
3.3 D市重大水利建设专项债券项目绩效审计问题原因分析	20
4 D市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价指标体系构建	22
4.1 指标构建原则	22
4.2 评价指标选取及指标说明	22
4.2.1 指标选取依据	22
4.2.2 评价指标体系构建	23
4.2.3 评价指标评估要点分析	25
4.3 指标权重的确定	28
4.3.1 层次分析法	28

4.3.2 确定指标权重	30
5 D市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价	35
5.1 样本数据来源与分析	35
5.2 确定评价标准	35
5.3 综合评价	36
5.3.1 利用模糊综合评判法	36
5.3.2 利用模糊综合评判法进行综合评价	36
5.4 评价结果分析	39
5.5 对策建议	41
6 研究结论与展望	44
6.1 研究结论	44
6.2 研究的不足	44
6.3 研究展望	45
参考文献	47
附录	51
后记	53

1 引言

1.1 研究背景

地方政府专项债券（简称专项债券）债务风险，是当下政府所面临的巨大风险之一。自 2015 年来，地方政府全方位推行专项债券，这使得地方政府的投融资渠道以发行专项债券为主，进而形成地方债务的主要来源。据审计署的报告，虽然全国的债务风险整体处于安全范围内，但仍有一系列问题穿插在债券发行、使用和债券退出过程中。同年，新《预算法》的颁布，规定地方政府举债只能通过发行政府债券，且必须受预算约束，自发自还。该法案的出台表明中央政府将不再为地方政府的债务进行兜底背书。正是这一举措，对地方政府的举债行为做出约束，地方债务正式步入“专项债券”时期。

自 2015 年到 2021 年，地方政府专项债券总额从的 38351 亿元飙升至 71647 亿元，这期间地方政府开始大体量的增发专项债券，随之而来的是专项债券的乱发乱用现象，很多专项债券一度沦为烂债、旧债。对此，国家不断强化对专项债券的风险管控，并出台各种规定化解债务风险，控制专项债券良好运行。同时，为贯彻落实国家的要求，现已发布了一系列法律法规，目的是推进专项债券的信息公开，强化债券平台管理。例如：国务院发布的《中共中央办公厅国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》和《地方政府债务信息公开办法》；财政部制定的《地方政府债券信息公开平台管理办法》、《地方政府收费公路专项债券管理办法》等办法，以促进专项债券能健康、持久的发展。

除此之外，在 2021 年 4 月，国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，其中提到：“一要加强风险防控，二要保障经济可持续发展，三要健全举债管理机制，四要防范财政风险、隐性债务风险。”对于相关的审计工作，意见中特别强调：“要深化对地方政府专项债券的审计监督问责，将举债终身问责制和债务问题倒查制度真正的落到实处，以保障地方财政平稳运行”。

2021 年 7 月，财政部又印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》，要求专项债券的绩效管理评价工作要从“事前评估”、“目标管理”、“运行监督”、

“评价管理”以及“结果运用”五个层面展开；另外，运用全生命周期理论，坚持“举债必问效、无效必问责”，建立科学规范的体系框架，依法依规公开相关信息，自觉接受监督，提升专项债券绩效。”由此可见，作为地方政府的主要举债模式，专项债券背后的风险需要全面的绩效管理以及充分的信息披露来化解、防范其发行使用的风险。作为国家监督机关之一，国家审计机关应当发挥其国家监督治理作用，防范化解专项债券风险，协同各方审计监督力量，构建地方专项债券的绩效审计治理机制。

1.2 研究目的

本文将结合专项债券的全生命周期、专项债券审计的现实状况，设计一整套高效率、易应用的专项债券绩效审计评价指标体系，然后应用到D市重大水利建设专项债券中，以便达到以下两个目的：

第一，基于全生命周期理论构建适用于专项债券绩效审计的评价指标体系，其目标是完善专项债券绩效审计的理论与实务，充实我国政府绩效审计评价指标体系和方法。

第二，通过对D市重大水利建设专项债券绩效进行审计评价，希望可以对我国其他地区的专项债券绩效审计工作予以启发；同时，也希望可以对D市在未来进行专项债券绩效管理工作时提供帮助。

1.3 研究意义

当下我国各地方政府，已经开始全面开展专项债券的绩效管理工作，甚至有的地方甚至已经建立了相应的风险预警机制。但从专项债券绩效审计工作推进来看，却略显单一，且存在一定的滞后性，没有形成一套健全的、规范的、行之有效的专项债券绩效审计实施体系。专项债券进行绩效审计的目的在于保障专项债券的可持续发展，其核心点在“事前项目申请的必要性、可行性”、“事中绩效管理监督”和“事后绩效评价应用”三个主要方面，而这三个方面恰恰对应的就是国家审计的监督、评价、反馈职能的综合运用。因此，审计部门对专项债券的绩效审计质量将直接影响地方的发展和经济运行。基于以上，本文关于专项债券项目的研究意义具体在于以下两个方面。

1.3.1 理论意义

本文借鉴目前相关理论与研究成果,对专项债券绩效审计评价进行分析和应用研究。将绩效审计评价的理念与方法应用到专项债券的有关绩效审计评价工作中来,根据专项债券项目的特征,确定了专项债券项目在各个阶段的审计重点,进而结合审计重点确定相关评价指标。一方面,为专项债券项目的绩效审计工作带来了新的思路与方法,对于专项债券绩效审计理论体系来说,也是促进其逐渐完善的一种积极探索;另一方面,也对各地审计机关开展专项债券绩效审计工作给予了一定借鉴,对提升专项债券绩效审计的效率和效果、防范专项债券审计风险起到了一定的促进作用。并且本文以专项债券全生命周期为基础,构建了专项债券绩效审计事前、事中、事后的评价指标体系,并运用D市拟发行的专项债券来验证其合理性,对我国新发展下的专项债券绩效审计理论的丰富提供一些建设性意见。

1.3.2 实践意义

目前,我国政府绩效审计研究相对滞后,就当下而言,应用型研究数量较少。因此,将专项债券绩效审计的理论研究与实践工作进行有机联系,同时结合实务工作中存在的现实问题,才能更好地服务于理论研究。目前,专项债券存在的普遍问题是资金使用绩效较低问题,对专项债券的全生命周期开展绩效审计工作,能够有效改善资金使用效益。因此,通过构建科学可行的评价指标体系,其目的是使专项债券资金的每一分钱都可以发挥其最大贡献,提升审计效率、增强审计效果、节约审计成本,使其更好发挥“国家治理”功能和定位,进而为地方政府专项债券相关审计工作注入新的活力。

1.4 文献综述

1.4.1 国内外研究现状

(1) 国外政府绩效审计研究现状

国外的政府绩效审计起源于上世纪 40 年代,发展至 70 年代左右时,西方

国家才将其纳入审计机关应承担的法定职责范围，至此以后，当下现行的这种政府绩效审计模式才正式形成。美国审计总署在 1972 年颁发了《政府机构、计划项目、活动和职责的审计准则》，全方面对绩效审计内容、审计步骤及审计报告进行了明确界定；20 世纪 70 年代，加拿大审计长公署开始使用“综合审计”这一方法，并于 1977 年全面开始实施，此法中的“货币价值审计”基本等同与当时美国审计机构所使用的方法，囊括了当下绩效审计的基本内容；二十世纪早期，澳大利亚为了推进绩效审计工作，在其《审计法》中增添了绩效审计的相关内容，但并未有效开展，直到 1979 年，澳大利亚审计署再一次对本国审计法进行修改，才真正赋予其绩效审计的权力；同样在英国，绩效审计也经历了千锤百炼才被认可使用，但不同的是，绩效审计被写入法律却在 1983 年，即《英国国家审计法》，该法为绩效审计的不断完善与修正奠定了法律基础。在各国纷纷正式肯定了绩效审计的大环境下，1986 年 4 月 16 日，最高审计机关国际组织（简称 INTOSAL）第 12 届国际会议在澳大利亚召开，发布了《关于绩效审计、公营企业审计和审计质量的总声明》。

评价标准和目标对绩效审计至关重要，因此，Mark Funkhouser（2000）提出了关于绩效审计目标的新观点，认为其目标应当是：“提升被审计对象（包括政府职能部门和政府出资项目）的综合管理水平”，其考核标准的确立，可以依据审计报告使用者的不同需求，确定不同的审计标准。与此同时，Christopher Pollitt（2003）从西方国家绩效审计发展历史出发，详尽描述各个国家的审计方法演变和审计实践的变化历程，进而找到共同点，确定了他们最常用的审计相关标准。

（2）国外关于政府债务审计的研究

政府债务审计，是一种可以掌握会计处理周期的方法，是监督财政是否能够平稳正常运行的有效管理工具之一（Hume，1989）。但 Jason & Maurice 于 2008 年提出，关于政府债务的相关审计制度，目前还存在着相当程度的制度缺陷，即独立性不足，因此，建议实施“双轨制”审计，依据审计责任建立不同的政府债务审计系统，使得中央政府和地方政府能够独立地控制地方举债，更好的执行财政预算审计。

为了政府债务可持续发展，西方国家认为在国家审计基础上，监督手段和方

法可以更多样。例如：形成外部框架加以监督，通过制定政策、改进财政体制、发布法律约束等方式制造外部条件，促进债务管理(Bieteder & Bergmann, 2010)；亦或者形成内部框架，通过完善内部控制体系来提升债务管理水平 (Dafflon, 2010)，并由此内外结合来提高政府性债务的管理效率与质量。

另外，伴随着政府融资范围日益纷杂，此背景下，地方政府在面对债务管理难题时，可参考与资产负债相关的管理技术，在管理全过程中实施问责机制，进行事前、事中、事后的常态化审计 (Susan Newberry, 2013)。同时，Levine & Helisse (2011) 提出了一种名为“信息通报机制”的方法，监督债务履约情况、防范债务风险，即在审计过程中，定期定时对债务的管理情况开展审计，并进行公布，通报于投资人、信用评级机构和社会公众，规范整体的债务审计过程。

1.4.2 国内相关文献梳理

(1) 绩效审计评价指标体系研究

“3E”审计，即对经济、效率、效果目标的审计是当下较为认可的绩效审计目标，学界对公共资金使用绩效的审计评级也多是基于以上三个方面展开的。总体上来看，以上三点相辅相成，不能单独考量 (杨肃昌, 2004)。但是在后来的研究长河中，特别是在进行指标体系的构建时，传统的“3E”已不再适用于当下社会的发展，因此，公平性和环境性开始逐渐被纳入指标体系并将其应用到政府绩效审计中 (宋常、赵懿清, 2011)。至此，“3E”和“5E”成为了政府绩效审计目标和指标选取评价的基础，当下政府绩效审计目标多以“3E”和“5E”为基础，设立与审计项目相关的定性定量指标，最终确定审计评价结果。

基于以上，有部分学者从资金的运行过程维度进行划分，分为资金的审批、资金的拨付、资金的使用、项目的收益，进而构建评价指标体系；这样划分的好处显而易见，可以非常直观的反映财政资金运行情况，从而得出更公正可信的审计结论 (赵爱玲、李顺风, 2014)。另外，曲明在 2016 年提出，政府绩效审计评价按照对象可分为整体绩效、公共部门绩效、项目绩效 3 个评价对象，并衍生出 11 个指标，其评价对象更具体，更有主体针对性；李颖 (2017) 结合“5E”审计理论，对政府投资项目从经济性、效率性、效果性、社会性、环境性五个方面出发，构建指标体系，进行审计评价；郭旭 (2020) 提出持续加强对审计理论的

研究、审计成果的运用，并建立完备的、多样的、适用于不同情况、项目的指标体系，进而增强公共财政资金的使用绩效。于霄(2020)把财政资金的“绩”和“效”作为不同的重点进行研究，且更多关注其经济效益、生态环境效益和财政的可持续发展能力，并详尽阐明了全面实施绩效审计之路径。

(2) 运用全生命周期理论的政府绩效审计评价研究

当下，在政府绩效审计研究领域，对全生命周期理论的运用方向分别是“政府投资项目绩效审计”和“PPP项目绩效审计”两个方向。钱水祥(2014)从“立项”、“实施”和“交付”三个生命周期阶段出发，对政府投资项目绩效审计评价设立了对应的指标体系，并应用评价了曹娥江大坝项目。王学晗(2020)根据PPP操作指引，从PPP项目的全生命周期阶段(识别、准备、采购、执行、移交)出发，建立了一套绩效审计评价指标体系，并加以应用验证。除此之外，学者们还将全生命周期理论运用至高校采购绩效审计、环境政策绩效审计、国有资产绩效审计、碳排放等领域。

(3) 专项债券存在的问题及风险研究

第一，专项债券管理制度略有缺陷。当下，我国已推出了较完善的标准化债券(土地储备、棚户区、收费公路)，配备了相适应的管理办法(张玲，2018)，但是，在其他领域(如：乡村振兴、生态保护、医疗保障等)仍处于试点阶段，其制度保障方法仍有欠缺。

第二，债券项目管理水平略低。在发行过程中，专项债券主要采用打包模式，其中问题体现在两个方面：一是这种方式下对资产监管较难；另一方面，如果专项债券预期收益不稳定，不仅可能使资产流失，更不利于风险控制(张玲，2018)。除此之外，很多债券的债券期限与项目期限不对称，如果前者长于后者，就可能出现资金闲置；如果前者短于后者，地方政府将可能面临债券违约风险(张怡亮，2019)。

第三，专项债券项目收益不稳定。自身是否能够产生持续的收益，能否覆盖本息和，这两个问题是当下专项债券项目最大的困扰(刘嘉、张博，2018)，具体体现在：部分专项债券存在收益虚高、发行专项债券项目收益条件较为严苛、准公益类项目实际难以满足收支自平衡的要求、现金流回报较低等一系列问题(杨帆，2019)。

第四，专项债券债务风险较高。从审计署公告来看，风险整体可控，但部分省份地区的债务风险仍然较大。柳佩（2018）对政府债券的信用情况进行了分析，发现部分省份存在债务规模大、债券真实信用低、项目规划不合理等问题，已然超过了风险预警边界和财政的承受能力。

第五，信息披露不详细、信用评级不真实。根据相关研究，我国专项债券存在使用混乱、信用评级不可信、风险控制措施形同虚设等问题（叶凌鸿，2018、张玲，2018）。此外，如果专项债券项目信息不透明、信用评级不可信，市场就无法评估专项债券的风险，进而产生社会信用问题（乔宝云，2018）。从审计署公告来看，各省的政府债券评级均为AAA级，长期以来，一方面不能很好的区别一般债券与专项债券的信用，另一方面也无法为债券市场呈现各区域、各政府和各项目之间的信息质量差异（杨帆，2019）。

（4）地方政府债务审计与专项债券审计研究

2011年，由中国审计学会牵头，召开了“关于地方政府债务审计的研讨会”，该会议对当时的地方债所存在的问题，提出了一系列具有建设性和深远影响的意见，总体来看，对策建议主要关注于：“地方债的审计理论、审计实践经验、审计创新方法、管理制度机制”四个方面。在关于实施政府债务审计必要性的问题上，专家们认为：第一，地方政府过度举债具有风险；第二，举债可使用的资金在实际可支配资金中的占比较高（大于33%）；第三，基于领导干部经济责任审计的需求，政府审计需要监督领导干部过激的举债的行为，从根源上控制债务风险（杨亚军，2011）。

2015年之后，专项债券作为地方政府的主要举债方式，占发债总量的85%。而对地方债务的审计，其实质相当于对专项债券的审计。对此，学界多关注于其问题对策层面的理论研究，而缺乏一些案例研究及相关绩效审计研究内容。故此，本文将主要针对专项债券案例、专项债券绩效审计内容进行梳理。

国家审计作为有效的国家治理手段之一，在处理政府债务的问题上，应当全面挖掘出政府债务所隐含的风险，找准根本源头，进而解决政府债务的相关问题，帮助国家维持稳定的经济金融环境，为国家财政安全保驾护航（邓晓兰，2018）。并且，学界普遍认同的一个观点是：地方债务审计应该常态化、持久化，从而可以更好的获知地方债务规模，防范债务风险。与此同时，对于地方债券审计所发

现的问题,要加大惩处力度,强化审计结果的运用,反向支撑常态化债务审计工作深化落实(李红彩,2018)。如果不加以审计监管,一旦地方债务风险失去控制,本地区的经济发展就会滞后,甚至对社会产生危害,也因此,建立债务风险防控预警机制,充分发挥政府审计对地方债务的实时监管作用就变得至关重要(张同功,2015)。对于目前主要存在信息披露不足、监管权力、责任清单不明确等问题,应从明确权责清单、推进协同审计机制、丰富债务信息公开内容、构建全面绩效审计监督等方式来防范化解债务风险(刘骅,2018)。

1.4.3 文献述评

首先,从上述的文献梳理可知,目前对专项债券的研究多集中于其发行管理、运行管理、风险防控三个方面。原因有二:第一,为了打破财权与事权的不平衡,地方政府只能通过融资平台等方式进行举债,进而形成了大量潜在隐形债务风险。第二则是由地方政府债务审计相关信息披露太少、数据获取太难等客观因素导致的。

其次,以专项债券项目整体为研究主体的绩效审计评价指标体系研究尚有空缺。是因为:第一,由于专项债券是地方政府债务的一种,所以当下的绩效审计相关研究均以地方债总体为主要方向。第二,与专项债券相关的绩效审计研究均是以专项债券资金使用项目为主体进行绩效评价研究,鲜有以专项债券项目整体为主体的绩效审计评价研究:

综上,由于学术界对专项债券整体情况的绩效审计评价的相关内容研究尚有空缺,就更需要增加案例应用方面的研究,以拓展该理论应用的宽度和广度。再者,由于专项债券的特性,其项目周期长,信息披露少,加之国家越来越关注对专项债券绩效管理。故此,有必要通过理论分析,研究构建适合专项债券项目整体的绩效审计评价指标体系,以丰富和发展我国绩效审计理论与实务。

1.5 研究内容及方法

1.5.1 研究内容

本文拟通过以下六个部分进行研究:

第一部分：引言。一方面，该部分就专项债券绩效审计的现实背景、进行绩效审计的目的意义、国内外对于专项债券绩效审计的研究现状及趋势进行了综述；另一方面，展现了针对专项债券项目开展绩效审计的现实需求，为后续的研究奠定了基础。

第二部分：与专项债券相关的概念和理论。主要对于地方政府专项债券和地方政府债务的相关概念与研究的理论基础做出介绍。首先，分别介绍了专项债券项目、政府绩效审计、绩效审计评价的相关定义，让读者能够对专项债券和绩效审计的内容与联系了然于心。其次，阐述了国家治理理论、全生命周期理论和可持续发展理论，并就其对专项债券项目绩效审计评价研究的支撑作用进行论述。

第三部分：地方政府专项债券项目绩效审计的现状及其存在问题分析。首先，根据专项债券的生命周期，细化整合出了专项债券审计全生命周期。然后分别对地方政府专项债券项目和 D 市重大水利建设专项债券的问题及成因进行了分析，并阐述其重要意义，为下文的指标体系构建以及评价做好准备工作。

第四部分：D 市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价指标体系构建。首先确立了相关指标构建的原则，以全生命周期理论为基础来构建专项债券绩效审计评价指标体系，并对指标进行了说明，再利用 AHP 法赋予指标权重。

第五部分：D 市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价。本部分主要利用评价指标体系对 D 市重大水利建设专项债券进行绩效审计评价，并对案例评价结果进行综合分析，进而针对该专项债券的后续审计及绩效管理提出有针对性的对策建议。

第六部分：研究结论与展望。通过专项债券的理论分析和对 D 市重大水利建设专项债券项目应用验证，得出最终研究结论，并提出展望。

1.5.2 研究方法

文献研究法。通过查阅国内外对专项债券发行管理的研究、对专项债券项目研究，在专项债券项目绩效审计的最新研究成果之上，进一步梳理理论基础。

案例分析法。本文基于对专项债券项目绩效审计评价指标体系的构建，以 D 市重大水利建设专项债券项目为研究案例，参考同性质项目审计评价指标、听取 D 市重大水利建设专项债券发行、实施人员的意见建议，最后做总结。

问卷调查法。请教专项债券项目专家，深入剖析专项债券各生命周期阶段的重点风险，确定相应的审计重点，并对 D 市重大水利建设专项债券事前阶段进行各指标进行评价。

2 概念界定及理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 地方政府专项债券

地方政府专项债券（简称专项债券），是地方政府主导发行的，有一定收益的公益项目债券，一般以当地政府的政府性基金收入，或者以债券项目收入用于债券还本付息来源的债券。当下阶段，除了新增专项债券，还可能存在再融资专项债券。同时，专项债券也具有以下功能：转变政府职能、减少当期财政压力、提高公共供给、构建有效的风险分担机制。

2.1.2 绩效管理

专项债券绩效管理，是指项目相关政府部门和单位，以专项债券所支持的项目为管理对象，通过多种手段对其不同环节进行管理，进而提升债券资金的配置效率，增强专项债券的使用效益。根据国家要求，专项债券的绩效管理工作应遵循以下原则：

（1）科学规范。对专项债券项绩效要实施全生命周期管理，坚持“举债必问效、无效必问责”，注重融资收益自平衡、控制项目偿债风险、规范工作流程、完善评价指标体系，持续推动专项债券绩效管理工作的稳步开展。

（2）协同配合。各级财政部门应承担主体责任，组织开展专项债券项目相关工作，督促项目主管部门、项目实施单位的管理工作。

（3）公开透明。绩效信息作为专项债券项目信息公开的重要部分，应依法依规及时公开，接受社会监督，反向促进专项债券资金使用绩效。

2.1.3 地方政府专项债券绩效审计

专项债券项目绩效审计是指对专项债券项目全过程的可行性、真实性、合规性、效益性等内容进行客观公正地审计。目前对于专项债券项目的全生命周期并没有统一公认的标准，但依据我国专项债券项目建设程序来分析，可以划分为 4

个阶段。第一阶段，债券立项；第二阶段，债券发行；第三阶段，债券项目执行（包括债券项目建设期、债券项目运营期）；第四阶段，债券还本付息及退出。在全面考虑到相关专项债券法律法规的情况下，对专项债券项目可以从立项、发债、执行、运营、退出 5 个阶段出发进行监督审计。以全生命周期的视角出发去认识专项债券项目，建构一套科学的指标体系，形成全方位的、一体化的无空隙监管审查，让专项债券的市场优势切实有效的发挥出去。

其次，本文应用案例论证的重点，是对事前阶段专项债券资金支持的必要性、可行性做出绩效审计评价。是对事前绩效审计在专项债券领域的一次新尝试。传统专项债券项目绩效审计主要在论证事前审计论证项目立项的必要性、投入经济性、等内容（见《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》），解决的是财政资金支持与否的问题，而本文的专项债券事前绩效审计则更注重论证项目的合规性、成熟度、收益性与偿债可行性等，重点在于解决专项债券立项前资金支持的必要可行问题。

2.2 理论基础

2.2.1 国家治理理论

在西方经济思想背景下，国家治理是针对西方政府执行力不强，话语权弱而提出的方案，重在发挥政府在市场经济中的作用。而在中国的语境下，“国家治理”是马克思主义国家理论的发展，是马克思主义国家理论在工人阶级和劳动人民建立社会主义国家以后，对于如何治理好这样的国家的全新命题的回应。国家治理体现着政治统治和政治管理中“治”和“理”的有机结合。

在党的十九届四中全会上，我国正式提出中国的“国家治理”方案，体现的是党领导下对实践的科学总结，是经过实践检验的国家治理理论的重大创新。作为国家治理能力现代化、向服务型政府转变的重要监督手段，国家审计必须履行其职责，发现转变过程中的堵塞点、风险点，及时提出修正意见，推进国家治理能力和服务水平升级。因此，基于国家治理的视角，对地方政府专项债券进行全方位无死角的监督检查，就能更好的与国家审计的定位相切合。

2.2.2 项目生命周期理论

项目生命周期是指一个项目从诞生到结束,该项目所经历的所有阶段。不同的项目根据其属性和特点,可分为不同的生命周期阶段,阶段数量根据具体复杂程度和行业不同而确定,其中每一个阶段仍可以进行细化拆分。目前最简单的项目周期是由立项执行阶段、开发运行阶段和结束阶段三个阶段组成。“全生命周期”理论最早于20世纪30年代提出、运用到家庭工作,并逐步引入到其他学科和领域,如企业管理、产品管理、环境保护、城市建设与管理等领域。对“全生命周期”的理解,可以简化为事物从诞生到消亡的历程。

“全生命周期”治理理念包含系统治理、以人为本的理念,该理念切合实际、符合发展规律、具备全局发展的系统性思维,能够体现的全流程、全方位闭环管理的理念,对专项债券项目绩效审计项目,提供了新视角、新思路。因此,对资金使用方的能力提出了更高要求,例如:运营维护、风险控制、风险化解。同时,也对地方政府提出了要求,即发行专项债要从项目全生命周期角度来考虑财政的承受能力,对专项债券从投入到退出的全生命周期进行风险预测、风险防控。

首先,根据法律法规要求,对专项债券实行限额管理,其发行规模不得超过法定限额。其次,实行分级负责,遵循“谁使用、谁负责”原则,各级政府承担主体责任、各级财政部门承担管理责任、主管部门和项目单位承担直接责任。最后,结合以上特点,专项债券项目全生命周期可划分为:项目入库阶段、新增限额分配下达阶段、债券发行阶段、债券资金管理使用阶段、预算管理阶段、还本付息阶段;具体来看:

(1) 项目入库阶段。依据本地区发展的总体规划、项目类型与属性、收益融资平衡情况,地方政府主管部门主动对本地区的相关项目进行筛选,选择符合以上条件的项目进行申报。财政和发改部门会同相关职能部门,对申报内容和债券资金需求进行审核,报同级政府批准。

(2) 新增限额分配下达阶段。在本地区新增专项债券限额内,地方财政部门对其进行合理分配,分配方案下达需报上级政府批准。本级政府各单位新增限额的分配依据不同的项目资金需求、收益与融资平衡、使用绩效等进行(根据项目的资金需求、风险状况、财务情况、等因素测算)。

(3) 债券发行阶段。各地政府在专项债券发行限额之内,合理分配专项债券项目,提出发行建议,在经本级政府批准后,上报上级财政部门和发改委。上

级部门统一安排专项债券的发行计划、时间、规模、期限（其中，主要考虑：项目周期、投资需求、债券市场等）。

（4）债券资金管理使用阶段。专项债券发行筹得的资金全部归国库集中支付管理，拨付应按照国库管理制度、项目协议约定和合同条款进行。专项债券资金支持的所有项目，其资金拨付均应按照专账进行会计核算，按照相关准则真实反映。在该阶段，应实行收支预算制度对专项债券资金进行管理，按照合同付息条款的时间进行资金拨付。

（5）预算管理阶段。对于专项债券资金所支持的所有项目，在该过程中形成的全部资产，应划入国有资产科目。而专项债券发行财务费用、项目收益、还本付息支出等，应划入政府性基金预算科目。专项债券项目形成的收益，依据现实情况需要进行调整的，同样划入本级预算调整。

（6）还本付息阶段。根据新预算法的要求，地方政府对本地区专项债券承担相应还本付息责任。若确实存在现实原因，致使债券资金支持的项目和专项债券之间出现运营期限错位，可再次发行债券维持运作，发行的财务费用由所在地所对应的各级政府承担。

2.2.3 可持续发展理论

可持续发展理论是指既要能满足当下人民的需要,又不对未来构成危害的发展模式,其中包括:经济可持续、生态可持续、社会可持续,同时,也要兼顾以下基本原则:

第一,公平性。公平性指在社会中,机会平等的存在,且每个公民都享有平等的选择机会。而可持续发展理论中的公平性主要有两个方面,一是同时代人民之间横向公平(即同时代内每个人民享有公平的资源);二是指不同世代人民之间纵向公平(即每个世代人民之间享有公平的资源)。

第二,持续性。持续性指的是当生态环境系统受到外界干扰时,依然可以保证其生产力。良好的生态环境是社会经济发展基础保证,而生态环境资源是否能够持续使用,生态系统能够可持续性发展,则是保证人类世代代可持续发展的必备条件。

第三,共同性。为了实现社会经济可持续发展,就要求全世界各个国家必须

统一观念,携手共建可持续发展的社会经济模式。因此,共同性是由地球上各个国家之间相互依存、相辅相成的关系所决定的。

结合专项债券项目来看,地方政府专项债券项目作为一个契约集合体,其中集结了项目运营方、地方政府、债券持有方三方的利益,在这个集合体内他们拥有一致的目标。换句话说,专项债券项目能可持续发展,就可以同时满足三方利益,因此,地方政府专项债券需要在保证合理收入的情况下,长效的、可持续的发展,以满足人民、政府、运营方的权益。

3 地方政府专项债券项目绩效审计现状及问题分析

3.1 专项债券项目绩效审计现状

目前,我国对于专项债券的审计,主要以常规审计为主,重点关注地方整体债务风险,再结合到具体各个债券项目进行审计工作。从审计署发布的《国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》和各省公开的《2020年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》来看,存在如表3.1(选取部分代表性省份)所示之问题:

表 3.1 部分省份专项债券审计问题一览

审计主体及内容	发现问题
国务院对 17 个省市本级的专项债余额进行审计	<ol style="list-style-type: none"> 1. 共计 1.27 万亿,其中有 3.3%的资金未按既定用途支出。 2. 有 5 个地区,约 205 亿元资金投向无收益项目,偿债能力严重不足。
山东省抽审了所辖部分市县的专项债券管理情况(被审单位 770 个、项目 1300 余个,资金 1450 余亿元。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有 15 个市 260 余个项目进展缓慢或无法开展,不能按期开工,共有 3 亿余元债券资金存在不同程度闲置问题。 2. 有 30 余县置压债券资金 136 亿元,13 个项目长期未办理竣工决算,造成 2830 亿元债券资金滞留。 3. 有 4 市 20 县将 29 亿元债券资金出借,资金管理使用随意性较大,甚至用于购买理财产品。
广东省抽审了 4 个市的专项债券资金情况	<ol style="list-style-type: none"> 1. 某市的 2 个辖区违反规定,将资金用于发放工资,共计 5.4 亿元。 2. 有 3 个市长期闲置债券资金 23 亿余元,闲置超过 3 年。 3. 有 1 市虚列支出 11 亿元,未形成实物工作。
河南省针对郑州市进行专项审计	<ol style="list-style-type: none"> 1. 郑州市 134 个项目有 85 亿元滞留,最长滞留时间达 448 天。 2. 18 个市本级,534 个项目中的大量资金滞留在项目单位。 3. 两个市本级、3 个县将 4.4 亿元债券资金挪用,用于财政补贴、棚改拆迁补偿等。
黑龙江省对 22 个县的财政收支情况审计中发现	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有 4 个县不合规使用债券资金 2 亿元。 2. 有 9 个县债券资金闲置 6 亿元,5 个县置换债券问题资金 5.21 亿元。
甘肃省对全省债券使用情况进行审计	共 5 个市县、792 亿元债券资金闲置,均来源于棚户区改造项目。

资料来源:通过全国审计机关整理所得

根据以上省份公布的报告,总体来看,地方政府专项债券主要存在“重发行、轻管理”问题,包括如下方面:

(1) 债券资金挪用、占用明显。对于专项债券资金的拨付,存在一定程度的乱象,例如:山东某市将专项债资金用于发放欠薪、报销差旅费、购买办公设施等,甚至出现购买理财来获利的情况。

(2) 专项债券资金支持项目停滞、停工。由于资金被挪用,很多民生公益项目无法开展,计划所列的这部分资金长期被投向高收益项目,使得这类缺少收益的项目开展缓慢。

(3) 债券资金长期闲置。由于专项债券项目前期缺乏科学的论证,地方政府在项目选择上较随意、对运维方的资质能力考察不全面,导致项目停滞,资金长期闲置国库,甚者超过1年。

3.2 D市重大水利建设专项债券项目绩效审计现状

3.2.1 D市重大水利建设专项债券项目介绍

(1) D市概况

D市是G省辖地级市,位于该省中部,地处高原和秦岭交汇处;D市地理位置重要,总面积20330平方千米,下辖1区、6县;2018年常住人口282.17万人。

2020年12月,经省财政厅核定,D市债务限额1967亿元。其中:一般债务限额94.25亿元,专项债务限额102.53亿元。市本级债务限额27.32亿元。其中:一般债务限额15.07亿元,专项债务限额12.25亿元。

至2020年12月,D市全市债务余额175.68亿元。其中,D市全市一般债务89.32亿元,专项债务86.36亿元。D市市本级地方政府债务余额21.39亿元。其中:D市市本级一般债务14.37亿元,专项债务7.02亿元。全市及市本级债务余额均未超过当年政府债务限额。

(2) D市2019年重大水利建设专项债券相关概况

D市本期申请重大水利建设专项债券,其资金用于支持A区、L县、W县的四个项目。计划投资金额为54303万元,项目拟发行专项债券融资金额8000万

元,其中生态产业发展专项债券 1000 万元,发行 D 市重大水利建设专项债券 7000 万元,自筹资金 46303 万元。

(3) 主要建设内容

- ① 市本级蓄水池工程（一期工程）。
- ② 农村供水三干管巩固提升工程。
- ③ L 县重大水利建设项目（给水厂扩建取水输水工程项目）
- ④ W 县重大水利建设项目,主要建设内容为:取水闸室 1 座、输水管道 16km,穿山输水隧洞 1.3km、新建净水厂 1 座。

(4) 投资估算及项目资金筹措方案

2019 年 D 市重大水利建设债券支持项目 4 个,计划投资金额为 54303 万元,项目总投资估算情况具体如下表 3.2;项目拟发行专项债券融资金额 8000 万元,其中生态产业发展专项债券 1000 万元,发行重大水利建设专项债券 7000 万元,自筹资金 46303 万元。具体见表 3.3:

表 3.2 总投资估算情况

单位:万元

区域	项目	工程投资	工程建设其他费	移民和环境部分投资	建设期贷款利息	建设期债券利息费用	债券发行费用	预备费	铺底流动资金	水利工程费	净水厂房费	工程总投资
市本级	调蓄水池工程（一期工程）	19,750.29	---	2,559.77	872.92	310.05	2.76	---	---	---	---	23,495.79
	农村供水三干管巩固提升工程	2,244.00	---	---	---	50.49	2.44	---	---	---	---	2,296.93

L 县	给水厂扩 建取水输 水工程项 目	10, 350 .33	1,23 6.52	---	21 4. 63	13 5. 00	2.0 0	926 .95	21 .6 2	---	---	12,8 87.0 5
W 县	供水工程 项目	---	---	573. 75	---	45 .0 0	1.0 0	---	---	7, 79 2. 61	7,2 11. 47	15,6 23.8 3
	合计											54,3 03.6 0

资料来源：收集整理所得

表 3.3 资金筹措方案

单位：万元

序号	项目名称	总金额	资金来源	
			专项债券	自筹资金
1	蓄水池工程（一期工程）	23,495.79	2,756.00	20,739.79
2	农村供水三干管巩固提升工程	2,296.93	2,244.00	52.93
3	给水厂扩建工程项目	12,887.05	2,000.00	10,887.05
4	供水工程项目	15,623.83	1,000.00	14,623.83
	合计	54,303.60	8,000.00	46,303.60

资料来源：收集整理所得

3.2.2 D 市重大水利建设专项债券项目审计结果及存在的主要问题

（1）审计评价结果。

D 市审计局、财政局委托 xx 事务所对 2019 年 D 市重大水利建设专项债券的项目收益与融资自求平衡及资金使用情况进行了审计评价。

审计评价表明：D 市重大水利建设专项债券还本付息来源有：基础设施配套费收入、项目水费两个来源；D 市重大水利建设专项债券存续期收益测算依据是：公认的水费、既定的基础设施配套费；在听取 D 市重大水利建设专项债券资金支持项目主体的预测和合理假设下，D 市重大水利建设债券项目可以完成资金筹措，以水费收入和基础设施配套费收入现金流做为后续还本付息的资金来源。D 市重大水利建设专项债券的预期收益能得到保障，能够支持其偿还融资本利，能够实现项目收益；能够达到预期目标，实现融资自求平衡目标。

(2) D市重大水利建设专项债券项目相关审计工作中存在的主要问题

第一，政府审计部门工作仍以专项债券的风险管控为重点。该市2020年的审计工作报告中只反映了：“地方债务风险是否可控”和“整体地方债务限额相关情况”。对于具体专项债券相关的审计工作只涉及第三方审计机构出具的“项目收益与融资自平衡说报告，说明其较少的关注专项债券项目全生命周期的经济、社会、环境效益，存在一定片面性。

第二，项目审计以事后审计为主，缺乏事前审计活动。根据财政部要求：D市重大水利建设专项债券应从事前绩效评估、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进行管理，尤其针对“事前阶段”，明确提出要开展事前的审计论证和绩效评估，并将该部分内容纳入专项债券项目入库的必备条件。而该市的审计工作也应进行调整，对专项债券项目进行相应的事前绩效审计评价，评价其必要性和可行性，而非简单的进行项目融资收益自平衡报告评估。

第三，缺少一套科学可行的指标体系。传统的项目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绩效评估对于项目在收益性、运营性等方面的考核要求，也缺乏对偿债可行性及偿债风险性等方面的考虑，而且专项债券各个生命周期阶段的审计工作缺少系统性、关联性，而这些正是对专项债券项目进行全生命周期绩效审计评价的价值和意义所在，也是专项债券项目与一般性项目之间在绩效审计评价方面的本质差异。如果在评估过程中只简单依赖于传统项目绩效评估指标体系，并不能有效达到针对专项债券项目开展绩效审计评估的预期目的。

第四，绩效审计工作覆盖面不够全面，缺失一定工作。目前，D市的专项债券项目绩效审计并未覆盖其全部生命周期，D市审计部门关注的重点仍然是事后效益，多围绕竣工决算，而忽视了专项债券及支持项目在立项前期、中期的实时审计监督。特别是D市对各专项债券立项前的审计部署不够全面，使得D市审计部门对D市地方债务审计所发现的问题存在滞后性。

3.3 D市重大水利建设专项债券项目绩效审计问题原因分析

D市审计机关通过对该债券进行审计工作，虽然能够大致了解该项债券的项

目收益及融资平衡,提出优化解决方案。但作为专业审计人员,更应该在整个审计过程中,深入的考量专项债券项目的经济、社会、环境效益,并结合事前、事中、事后全生命周期进行审计评价。这样做,一方面可以发现专项债券的潜在审计风险,另一方面也有助于提高专项债券的审计水平与质量。

首先从本身上来讲,对专项债券的审计体制有所欠缺,且审计程序不足,进而导致对地方政府专项债券的绩效审计无法进行全方位的监管,无法做到全面覆盖。针对绩效审计覆盖范围的不足,相应的绩效审计程序也存在一定的缺失。在地方债券绩效审计工作中,既没有做到全范围的覆盖,也没有做到全周期的跟踪,对于资金使用项目而言,其绩效审计和跟踪审计也没有得到有效落实。

除此以外,对地方专项债券还尚未开展风险评估方面的工作,对于专项债券的各项风险的评估工作均未展开,绩效审计的风险应对能力有待提升。并且,当下审计部门对地方债券的审计主要集中于事后审计,远未达到国家审计的国家治理要求,也没有很好的实现事前对债务风险危机的抵御功能。故此,对专项债券的审计工作应覆盖其全生命周期,分阶段的、针对性的实行绩效审计评价,并借鉴审计相关结果,提高专项债券项目资金使用的效率效果。

其次,绩效审计评价指标较为单一,目前,D市审计机关对专项债券的绩效审计评价仅关注于相关的重点项目,且只涉及项目建设运营的内容,只能反映某一阶段专项债券资金的使用绩效,对事前、事后的监督审计工作略显不足。同时,在年度地方政府债务审计报告中,并没有具体的展开说明各债券的资金偿还能力,也并未将资金偿还能力纳入相关的绩效审计评价之中,导致社会对政府是否具备相应偿债能力表示担忧。

最后,D市政府审计部门对专项债券的审计结果披露不够全面,没有将公开化和透明化两个目标纳入相关信息披露当中。比如,对专项债券的偿还情况不进行披露,对各债券的偿还机制基本状况不公示;对部分债券所存在的资不抵债、旧债套新债、借新偿旧问题,仅仅一笔带过,不进行具体披露。

基于以上,本文以专项债项目绩效审计的全生命周期为起点,建立有针对性的全生命周期绩效审计评价指标体系,并对D市重大水利建设专项债券项目进行事前阶段评价,发现其中存在的问题,促进D市重大水利专项债券项目在后续阶段持久健康发展。

4 D 市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价指标体系构建

4.1 指标构建原则

(1) 科学公正原则。对专项债券项目的绩效审计评价方法选择要科学合理、涵盖各个方面，并执行规范的既定程序，科学公正的对专项债券绩效进行评价。

(2) 重要性原则。在对专项债券进行绩效审计时，重要性原则要求在考虑专项债券资金使用的复杂性的基础上，关注重要风险事项。重要性原则在指标设计当中能否得到有效地贯彻执行，将直接关系到审计质量的提升。

(3) 系统规范原则。系统规范原则要求绩效审计评价指标体系涵盖与专项债券资金所涉及的范围一致，目标一致，进而帮助地方政府实现其既定的目标。要求指标的设计也是分级的，系统的，独立的，规范的。

(4) 客观性原则。对专项债券绩效的评价要以评价标准为指导、以审计目标为结果导向、指标体系设置要客观。

(5) 定性定量结合分析原则。在对专项债券项目进行绩效审计时，对某些方面的评价是可以量化分析的，也有一些方面，其评价难以进行定量分析，只能进行定性分析。

4.2 评价指标选取及指标说明

4.2.1 指标选取依据

本文根据 D 市重大水利专项债券项目的全生命周期，结合可持续发展理论的公平性、持续性、共同性原则，根据具体项目确定审计重点，依据审计评价重点建立指标。本文将该项目绩效审计评价划分为以下三个阶段，并根据 D 市重大水利专项债券项目的实际情况，确立全生命周期的绩效审计重点，具体如下表 4.1 所示：

表 4.1 全生命周期下的专项债券绩效审计重点

全生命周期阶段		绩效审计评价重点
事前	项目入库阶段	1. 立项情况 2. 筹资情况 3. 投资收益平衡度 4. 风险
	新增限额分配下达阶段	控制 5. 目标管理
事中	债券发行阶段	1. 资金拨付使用 2. 水利环境效益 3. 专账管理情况
	债券资金管理使用阶段	4. 社会效益 5. 资产管理 6. 预算执行管理
	预算管理阶段	7. 决算办理情况 8. 风险分担机制运营情况 9. 信息披露情况
事后	还本付息退出阶段	1. 专项债券退出 2. 项目可持续运营 3. 相关者及社会满意度

资料来源：作者自制

4.2.2 评价指标体系构建

基于以上，本文将 D 市重大水利专项债券项目的绩效审计评价分为：第一阶段审计：事前审计，具体包含项目入库阶段、新增限额分配阶段，在实际运行当中，这两个阶段的工作相互渗透，且不能分开对待，为保障指标的选取密切贴合专项债券的生命周期，遂在构建指标时候对以上阶段进行合并（如表 4.2）；第二阶段：事中审计（项目审计），包括债券发行阶段、债券资金管理使用阶段和预算管理阶段，前期主体工作为债券发行，后期为项目运行及资金预算管理，另外在该阶段，项目实施机构各自权责分工不同，绩效评价也应分开单独进行，由于现行的政府建设项目绩效审计评价体系已相较成熟，故本文在此阶段研究重点主要关注专项债务整体的资金管理和绩效管理方面（表 4.3）；第三阶段：还本付息退出阶段，主要用以评价项目整体绩效（表 4.4）。

表 4.2 专项债券事前阶段指标体系

事前绩效审计评价	立项合规性	立项必要性
		立项公益性
		立项收益性
		流程合规性

	项目可行性
筹资可行性	筹措计划科学性
	资金到位可行性
	财政债务承受能力
需求合理性	财务分析合理性
	债券资金需求合理性
	资金分配合理性
风险控制	偿债计划可行性
	风险分担机制科学性
	偿债风险可控性
预期目标	绩效目标明确性
	绩效目标可行性

资料来源：作者自制

表 4.3 专项债券事中阶段指标体系

事中绩效审计评价	债券发行管理	债券发行手续齐全性
		发行程序合规合理性
		相关信息公开透明度
		发行过程评估
		项目合同完备性
	资金管理	配套资金到位率
		专账管理情况
		资金拨付使用
		风险评估
		信息披露及时性
预算管理	预决算与计划匹配度	
	预算收支合规性	
	预期偿债进度	

资料来源：作者自制

表 4.4 专项债券事后阶段指标体系

		绩效目标完成度
	债券退出（还本付息）	偿债退出可行性
		整体项目计划完成度
事后续效审计评价	项目可持续性	项目可持续运营
		环境资源可持续性
		社会民生可持续性
		相关者及社会满意度

资料来源：作者自制

4.2.3 评价指标评估要点分析

（1）事前绩效审计评价指标

① 立项必要性：专项债券资金支持项目社会效益是否明显；是否符合群众需求；是否对民生环境产生积极影响；是否符合地区五年规划项目；是否属该省、该区域发展重点项目。

② 立项公益性：项目是否具有公益性。

③ 立项收益性：项目是否具有明确的收入来源；收入来源是合规；项目收入能否可靠实现。

④ 流程合规性：项目申请筛选是否合规合法；整体申报审批流程是否符合规定；项目前期文件、手续是否完备齐全。

⑤ 项目可行性：项目立项过程是否合规；项目立项依据是否资合规充分；项目是否符合国家确定的专项债券资金；项目是否属于在建项目（是，能否按照既定计划开工）。

⑥ 筹措计划科学性：专项债券资金来源的合规性；资金筹措程序的科学性、规范性；筹措计划是否经过论证；筹资、论证资料完备性；资金权责公平性。

⑦ 资金到位可行性：配套资金是否已办理完成相关手续；配到资金是否能够按时到账；项目资金是否有明确的到位时间；项目是否已具备资金拨付相关条件。

⑧ 债务承受能力：专项债券可行性报告的完整性；拟定的项目各方责任、合同条款的科学性和完整性；项目收益测算的科学性；财政的债务承受力合理性；

⑨ 财务分析合理性：项目收入预测是否合理；项目成本预测是否合理；项目收益预测是否合理。

⑩ 债券资金需求合理性：专项债券申报额度是否经过科学论证；预计项目收益对融资成本覆盖倍数（本息覆盖倍数）；申报额度测算合理金需求依据是否充分；分年度资金需求（如有）是否与项目建设和年度建设任务匹配。

⑪ 资金分配合理性：专项债券资金是否有明确的使用计划；使用计划与项目进度是否匹配。

⑫ 偿债计划可行性：项目是否有明确的、完善的偿债计划；偿债计划是否具备可行性。

⑬ 风险分担机制科学性：是否存在配套的债务风险分担机制；债务风险分担机制是否科学合理；债务风险分担机制可否正常、及时运行；

⑭ 偿债风险可控性：专项债券项目立项前期风险评估的全面性；债券风险应对措施的科学性、可行性；项目风险应对措施的科学性、有效性。

⑮ 绩效目标明确性：绩效目标的明确性；目标与本地区长期规划目标的一致性；项目定位和社会效益的预期科学性；设立的绩效目标和评价指标和实际情况的匹配度。

⑯ 绩效目标可行性：设立的项目绩效目标与预期要解决的目标之间的匹配性、可行性；与现实需求的匹配程度；目标设置的前瞻性；

（2）事中绩效审计评价指标

① 债券发行手续齐全性：答疑公告、债券评审办法、债券发行方案、债券法律意见书、自平衡报告等是否齐全；债券面额、利率、期限和发行价格是否合理，拟定的发行债券申请书是否完备。

② 发行程序合规合理性：发行过程是否符合相关规定，是否与计划相符，利率面额期限等是否合规等。

③ 相关信息公开透明度：专项债券的相关信息是否及时公开，公开的内容是否满足各方需求。

④ 发行过程评估：发行过程、发行机构是否符合法律要求、资格预审是否

符合法律要求。

⑤ 项目合同完备性：明确债券责任主体、预期收益测算、债券各方权利与义务、考核标准与目标、风险分担机制的完整性、合理性、一致性。

⑥ 配套资金到位率：根据配套资金设备实际到账情况与计划所列的时间节点情况进行评级。

⑦ 专账管理情况：建设资金、融资资金、经营资金的用途、付款进度、付款方式的管理情况；专项债券项目再融资行为管理情况；项目经营期内对资金管理情况；若主管部门未履行义务扣 50 分。

⑧ 资金拨付使用：是否按照规定管理资金；资金挪用、占用比率；资金是否纳入预算管理；若会计核算处理不合规，则不得分。

⑨ 风险评估：是否存在相应项目风险控制机制；项目经营风险、财务风险等是否可控。

⑩ 信息披露及时性：责任部门是否依法披露债券相关信息，能否及时满足各方使用者的信息需求，并接受各方监督。

⑪ 预决算与计划匹配度：专项债券收入与支出安排、专项债券支持的项目支出与收入安排是否与计划匹配；预算调整率（执行中的预算调整比率）是否在合理范围内；调整后专项债券资金是否按照规定管理（如：新增发行债券收入、转贷债券收入、其他调整债务收入）。

⑫ 预算收支合规性：专项债券的收支、发行财务费用、还本付息情况、项目收支情况是否纳入政府基金决算、部门决算。

⑬ 预期偿债进度：收入是否如期实现并及时足额缴入国库；是否按照预计计划收到利息；是否编制专项债券收支决算

（3）事后续效审计评价指标

① 绩效目标完成度：是否达成事前计划完成的既定绩效目标。

② 偿债退出可行性：是否完成风险分担、收益分配公平；是否能够按期完成还本付息，顺利完成债券退出；是否存在转贷、逾期、旧项套新债等问题。

③ 整体项目计划完成度：债券项目资产是否完整、相关资料是否保存齐全、专项债券资金支持的各项项目运行状况是否良好可持续、是否存在其他影响所有者权益的事项）。

④ 项目可持续运营：专项债券资金支持的项目在专项债券还本付息退出后，能够以既定的模式、预期的收益持续营运。

⑤ 环境资源可持续性：对生态环境的贡献，即持续运营是否造成自然资源浪费、水质污染、生态污染情况。

⑥ 社会民生可持续性：专项债券退出后，各项目是否能够持续保证就业、促进民生服务、助力地区经济发展。

⑦ 相关者及社会满意度：退出后公众是否满意、使用者是否满意、政府和项目运营方是否满意。

4.3 指标权重的确定

4.3.1 层次分析法

从目前各方法的使用中来看，层次分析法被广泛的应用于项目的评价当中，在该方法的使用过程中，主要通过将决策划分层次来模拟决策的实施过程。在进行评价的过程里，主要通过对问题进行细致和深入的分析，了解每一个层次上会影响出现问题的因素，进而在整体评价的过程当中，对每一个影响因素进行划分层次，判断出因素的影响等级高低。由于不同因素所造成的影响不一样，因此在确定会对项目的核心造成影响的因素的过程当中，需要格外的注意。通过对各种影响因素的分层进而得出它们的比重排序。在本文的分析过程当中，就运用了这种层次分析法来确定各种影响因素的重要性，比例值越大，说明它的影响程度越大。具体的分析过程如下图 4.1：

第一步，根据审计的项目，以及所需要审计项目的具体内容确定所需要进行划分的层级，并选择较为合适的方式来确定整个层级的结构。

第二步，根据第一步所得到的层级结构来建造出较为合适的判断矩阵，经过第一步的分析过程后，主要是对各层之间的结构有了一个大致的了解，而第二步的工作就是在各层内部将各种因素进行一个排序，通过对因素和因素之间的比对，可以得到一个较为完整的判断矩阵。下表 4.5 就主要表现比例标度表，不同因素之间的关系所得到的量化值的不同。

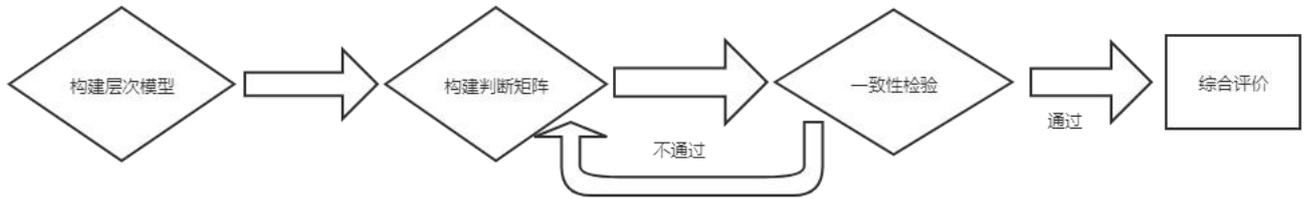


图 4.1 层次分析法流程图

表 4.5 比例标度表

因素 i 比 j	量化值
同等重要	1
稍微重要	3
较强重要	5
强烈重要	7
极端重要	9
相邻判断中间值	2, 4, 6, 8
若 i 与 j 比较得判断 a_{ij} , 则 j 与 i 比较得判断 a_{ji}	倒数

资料来源：作者自制

第三，根据第二步所得到的各个因素之间的序列，在此基础上，对其进行一致性检测，通过对矩阵中最大特征根 λ_{max} 所对应的特征向量的判断，将判断之后的记为 w 。根据 w 值的不同，可以判断出，在同一层次上不同影响因素之间的比重关系，这一排序也被称之为是层次上的单排序。通过以上的判断方法可以确定出 a 所能存在的允许范围。在以上的判断中， n 为 n 阶一致阵的唯一一个非零的特征根，在此，非特征根和 a 进行比对的过程中，可以发现只有当 λ 值和 n 相等时， a 才可以称之为是一致矩阵。另外， λ 的取值也在很大程度上与 a_{ij} 有很大的联系， λ 比 n 的值越大，对应的一致性指标 CI 也就越大， a 的一致性也就越低。因此用这种方式来确定 a 的一致性，会造成很大程度的误差。因此，在实际使用的过程当中用 $\lambda - n$ 数值的大小来确定 a 的一致性，具体的计算方式为：

$CI = \frac{\lambda - n}{n - 1}$ ，通过 CI 计算值的不同，可以判断出 a 的一致性结果，为了更好地控制 CI 的大小，因此我们又引入了一个新的指标 RI ：

$$RI = \frac{CI_1 + CI_2 + \dots + CI_n}{n}$$

其中，这个新引入的指标 RI 和判断矩阵的阶数 n 有着很大的联系，通常情况来说，n 的取值越大，那么 RI 的值也就随之变大，矩阵出现偏离的可能性也就越大，具体的对应关系如表 4.6:

表 4.6 平均随机一致性指标 RI 标准值

矩阵数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RI	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49

资料来源：作者自制

由于还可能会存在一些其他的因素，对矩阵的一致性造成影响，因此，在判断矩阵一致性时，还需要引入一个新的检验参数 CR，通过 CR 来判断 CI 和 RI 之间的关系，进而对矩阵的一致性进行更进一步的判断，CR 的具体计算公式如下：

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

在通常情况下，根据 CR 的值可以更好的判断矩阵的一致性。

第四步，根据以上三步的判断，得出各个层次之间的总体排名。在排序的过程当中，可以根据上一层次所得出的因素比重来对更高层次因素比重的大小进行判断，之后再进行一次的一致性检验，进而得到各层的因素权值。

在使用上述判断方法的过程当中，需要注意以下几个方面：

第一，本文在进行判断的过程当中，主要通过对各层的影响因素进行比重的分级判断，进而保证最终结果的真实性和客观性，但是如果最初的根源数据出现了问题，还有可能会造成最后结果的真实性较低。

第二，通过对计算机的应用来解决一些较为复杂的计算问题，使用计算机进行辅助可以很好的帮助我们完成比重的排序。

第三，在对指标进行总体的评价的过程当中，有可能会因为信息的重复以及其他的原因对指标的评级造成影响，因此，在进行评级的过程当中，不能直接的判断因素属于哪一个层次，需要进行详细的分析之后才能下结论。

4.3.2 确定指标权重

由于 D 市本次拟发行的重大水利建设专项债券期长达 20 年，且目前处于尚

未正式发行，故本文只对第一阶段的“事前”进行绩效审计评价。因而本小节主要根据前一节选取的指标，确定事前审计阶段的绩效审计评价具体指标的相应权重（为了得到进行 AHP 法所需数据，采用问卷调查的方法进行收集，问卷将结合后文的 FCE 法内容共同设计，进行同一处理得出）。

(1) 首先，利用 yaahp 软件，构建判断矩阵，如图 4.2:

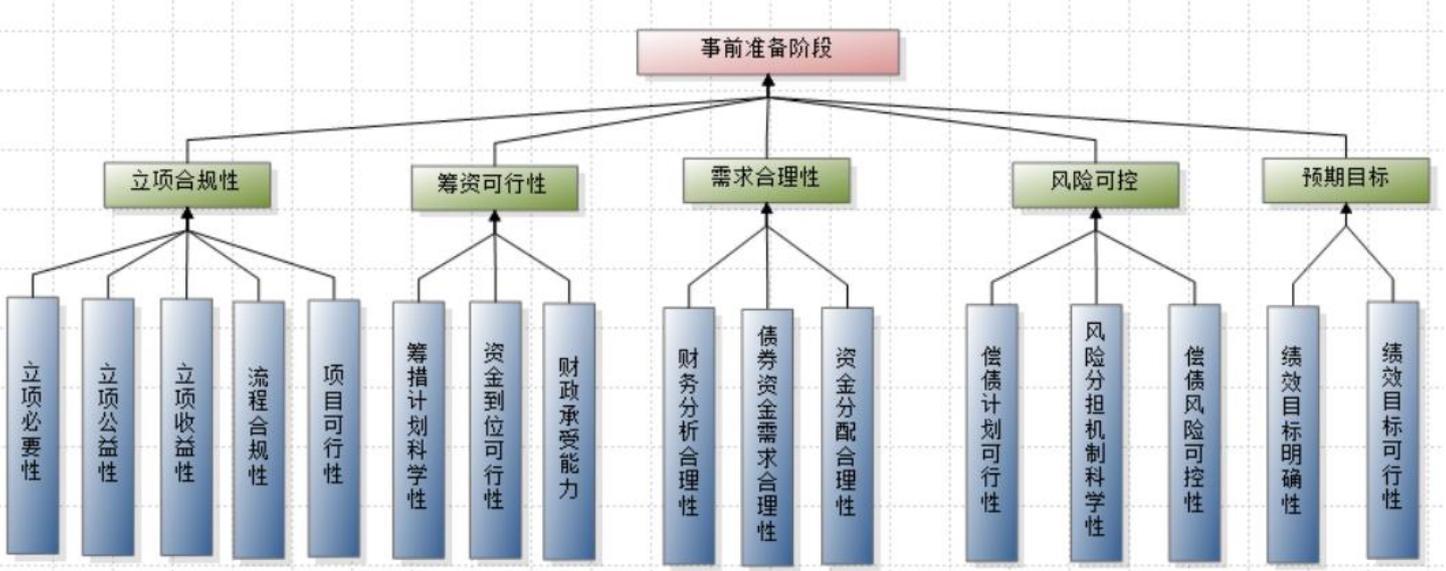


图 4.2 层次分析法判断矩阵

(2) 运用层次分析方法得到指标权重表，并进行一致性检验；本节主要根据上节对专项债券所选取的指标，确定事前审计阶段的绩效审计评价具体指标的相应权重（为了得到进行综合评价需要用到的数据，采用对专家进行问卷调查的方法，情况将在下文进行详细介绍）。

表 4.7 一级指标判断矩阵及 W_i 值、 λ_{max} 值

	立项合 规性	筹资可行 性	预期目 标	风险可 控	需求合理 性	W_i	λ_{max}
立项合 规性	1	4	3	5	8	0.5219	5.4376
筹资可行 性	0.25	1	3	3	1	0.1783	
预期目标	0.3333	0.3333	1	4	1	0.1273	
风险可控	0.2	0.3333	0.25	1	0.3333	0.0531	
需求合理 性	0.125	1	1	3	1	0.1194	

资料来源：yaahp 软件计算

表 4.8 立项合规性下的 5 个二级指标判断矩阵及 W_i 值、 λ_{\max} 值

立项合规性	立项必要性	立项公益性	立项收益性	项目可行性	流程合规性	W_i	λ_{\max}
立项必要性	1	5	3	7	7	0.517	5.310
立项公益性	0.2	1	2	4	3	0.192	
立项收益性	0.3333	0.5	1	5	6	0.189	
项目可行性	0.1429	0.25	0.2	1	1	0.048	
流程合规性	0.1429	0.3333	0.1667	1	1	0.050	
						8	3

资料来源：yaahp 软件计算

表 4.9 筹资可行性下的 3 个二级指标判断矩阵及 W_i 、 λ_{\max} 值

筹资可行性	资金到位可行性	财政债务承受能力	筹措计划科学性	W_i	λ_{\max}
资金到位可行性	1	2	0.3333	0.2385	3.018
财政债务承受能力	0.5	1	0.25	0.1365	
筹措计划科学性	3	4	1	0.625	

资料来源：yaahp 软件计算

表 4.10 预期目标下的 2 个二级指标判断矩阵及 W_i 、 λ_{\max} 值

预期目标	绩效目标明确性	绩效目标可行性	W_i	λ_{\max}
绩效目标明确性	1	3	0.75	2.0000
绩效目标可行性	0.3333	1	0.25	

资料来源：yaahp 软件计算

表 4.11 风险可控下的 3 个二级指标判断矩阵及 W_i 、 λ_{max} 值

风险可控	偿债计划可行性	风险分担机制科学性	偿债风险可控性	W_i	λ_{max}
偿债计划可行性	1	4	3	0.6337	3.0092
风险分担机制科学性	0.25	1	1	0.1744	
偿债风险可控性	0.3333	1	1	0.1919	

资料来源：yaahp 软件计算

表 4.12 需求合理性下的 3 个二级指标判断矩阵及 W_i 、 λ_{max} 值

需求合理性	债券资金需求合理性	资金分配合理性	财务分析合理性	W_i	λ_{max}
债券资金需求合理性	1	3	5	0.6267	3.0858
资金分配合理性	0.3333	1	4	0.2797	
财务分析合理性	0.2	0.25	1	0.0936	

资料来源：yaahp 软件计算

表 4.12 指标体系权重及一致性检验结果

一级指标 (权重)	一致性检验	二级指标 (权重)	一致性检验	三级指标 (权重)
事前绩效审计评价(A)	一致性比例 (CR): 0.0977; CR<0.1; B1 通过了一致性检验	立项合规性 (B1)	一致性比例 (CR): 0.0693; CR<0.1; B1 通过了一致性检验	立项必要性(C1) 立项公益性(C2) 立项收益性(C3) 流程合规性(C4) 项目可行性(C5)
		筹资可行性 (B2)	一致性比例 (CR): 0.0176; CR<0.1; B2 通过了一致性检验	筹措计划科学性(C6) 资金到位可行性(C7) 财政债务承受能力(C8)
		需求合理性 (B3)	一致性比例 (CR): 0.0825; CR<0.1;	财务分析合理性(C9) 债券资金需求合理性(C10)
		对 A 的权重: 0.5219		
		对 A 的权重: 0.1783		

		0.1194	B3 通过了一致性检验	资金分配合理性 (C11)
		风险控制 (B4)	一致性比例 (CR): 0.0088;	偿债计划可行性 (C12)
		对 A 的权重: 0.0531	CR<0.1;	风险分担机制科学性 (C13)
		预期目标 (B5)	B4 通过了一致性检验	偿债风险可控性 (C14)
		对 A 的权重: 0.1273	一致性比例 (CR): 0.0012;	绩效目标明确性 (C15)
			CR<0.1;	绩效目标可行性 (C16)
			B5 通过了一致性检验	

资料来源: yaahp 软件计算

5 D市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价

5.1 样本数据来源与分析

由上文可知,为了得到D市重大水利建设专项债券项目事前绩效审计评价指标的相关数据及D市重大水利建设专项债券项目评价指标重要性程度水平,本文对参加D市重大水利建设专项债券发行的专家、债券项目责任主体、相关行业专家进行了问卷调查,希望通过这种方式,获得各个利益方对D市重大水利建设专项债券项目的整体评价(详见问卷调查见附录1)。

首先,再问卷发放前,对D市重大水利建设专项债券项目问卷调查的已进行了可行性、科学性测试,其中指标也进行了相关专家的认可。此次调查,于2021年8月共发放100份,主要发放对象是D市重大水利建设专项债券项目的审计人员、从业人员和研究地方债券的学者专家。最终,100份问卷中,收回55份,其中3份由于实际因素被剔除,最终有效问卷52份。

5.2 确定评价标准

D市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价的标准,是D市审计机关对该重大水利建设专项债券做出客观公正评价、出具公正审计评价意见的根本依据,是衡量该重大水利建设专项债券资金使用绩效的标准。为了更好推进D市专项债券绩效审计工作,本文结合我国专项债券相关现状,认为专项债券项目的绩效评价标准主要有:

(1) 相关的法律法规。如:《中华人民共和国审计法》、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》。

(2) 当下社会对于专项债券所公认的准则、审计实务标准、专项债券资金支持的项目行业规范;

(3) 满足上级部门的要求,在不同的地域、不同的项目基础上,自制的、符合现实情况的评价标准;债券审计主体和被审计主体之间自行协商的,符合客观实际且公平公正的标准。

(4) 本文采取“评分+评级”的模式对D市重大水利建设专项债券项目绩

效进行评价。总分设置 100 分，等级划分为 5 档：优秀、良好、中等、较差、差，对应：90（含）-100 分、80（含）-90 分为、；70（含）-80 分、60（含）-70 分、60 分以下。后续对 D 市重大水利建设专项债券项目将按照以上标准进行认定。

5.3 综合评价

5.3.1 利用模糊综合评判法

模糊综合评判（FCE 法），是将存在主观性、模糊不确定、无法量化的指标通过模糊关系评价变成定量评价，进行综合评判的方法。其具体步骤如下：

（1）首先需要确定索要评价因素的对应指标集，指标及用 U 表示， $U = (U_1, U_2, \dots, U_n)$ ；在指标集当中， n 表示所具有的全部指标个数， U_i 表示是第几个影响指标。

（2）根据上一步所确定的指标及来得出每一个指标的权重集，根据指标，对项目影响程度的不同，来确定每一个指标的影响比重。 A 为权重集， $A = (A_1, A_2, \dots, A_n)$ ， i 表示指标权重， n 为指标个数。

（3）在比重级的基础上，设立指标的评判集，评判级被表示为 V ， $V = (V_1, V_2, \dots, V_m)$ ， m 代表所可能会出现的所有评判结果。

（4）进行单层次的模糊综合评价，在这个评价的过程当中，首先，确定出较低层次评判集，各个因素之间的隶属度，本文的隶属度计算方法为 r_{ij} = 某指标评价隶属于对应等级的专家个数/专家总数。

（5）进行双层次的模糊综合评价，这个评价方式主要是在单层次模糊评价的基础上，将其所得到的矩阵变换为逆矩阵，以及权重集的逆矩阵，通过两个矩阵之间的计算，得出最终的隶属度。

5.3.2 利用模糊综合评判法进行综合评价

在上文构建的事前评价指标体系基础上，将指标集 $U_1 = \{C_1, C_2, C_3, C_4, C_5\}$ 分为 5 组， $U_1 = \{C_6, C_7, C_8\}$ ， $U_2 = \{C_9, C_{10}, C_{11}\}$ ， $U_3 = \{C_{12}, C_{12}, C_{13}, C_{14}\}$ ， $U_4 = \{C_{15}, C_{16}\}$ 。其中 U_1 、 U_2 、 U_3 、 U_4 、 U_5 分别表示项目的立项合规性、筹资可行性、需求合理性、风险控制、预期

目标 5 个二级指标。

在评价的时，评判及具体指的就是各种因素，所可能会出现的所有评价的结果的一个集合，在本文的评价集合中主要通过差、较差、中等、良好以及优秀来表示每一个影响因素的影响效果。在对因素进行整体的评价之后，通过对他们其中小的影响指标分析进行深度的打分，在打分时，主要根据是 D 市重大水利建设专项债券项目的评价打分体系，具体的打分方式如下表 5.1，打分前需要首先确定评判级的整体结构以及各个因素之间的关系。

表 5.1 指标体系评判集的隶属度表

		优	良	中	差	很差
立项合 规性	立项必要性	0.6667	0.1667	0.1667	0.0000	0.0000
	立项公益性	0.5000	0.4166	0.0833	0.0000	0.0000
	立项收益性	0.3333	0.4167	0.2500	0.0000	0.0000
	流程合规性	0.1667	0.6667	0.0833	0.0833	0.0000
筹资可 行性	项目可行性	0.7831	0.1123	0.0751	0.0295	0.0000
	筹措计划科学性	0.3581	0.3722	0.2551	0.0146	0.0000
	资金到位可行性	0.5891	0.1825	0.1802	0.0482	0.0000
需求合 理性	财政债务承受能力	0.3996	0.4122	0.1183	0.0348	0.0349
	财务分析合理性	0.2881	0.4555	0.1556	0.0504	0.0504
	债券资金需求合理性	0.5996	0.1183	0.1952	0.0869	0.0000
风险控 制	资金分配合理性	0.1124	0.3341	0.5333	0.0202	0.0000
	偿债计划可行性	0.4167	0.4167	0.6667	0.1667	0.0833
	风险分担机制科学性	0.0833	0.1667	0.5833	0.0833	0.0833
预期目 标	偿债风险可控性	0.2500	0.1667	0.4167	0.0833	0.0833
	绩效目标明确性	0.0000	0.1667	0.3333	0.3333	0.1667
	绩效目标可行性	0.0000	0.3333	0.4555	0.1667	0.0445

资料来源：yaahp 软件计算

本文利用 yaahp 软件进行评价，结合所得的隶属度与指标权重，得出一级、

二级指标进行模糊综合评价，根据最大隶属度原则，得出综合评价报告和评价结果汇总，如下表 5.2、表 5.3 所示：

表 5.2 综合评价报告

生成日期：2021/11/21	
评测目标	综合评价得分
事前准备阶段：	92.9004
立项合规性：	95.5319401
筹资可行性：	93.86525957
预期目标：	80.625
风险可控：	79.36075371
需求合理性：	99.06383991
附表 1. 评价等论域	
评价等级	值
优良	100
良好	90
中等	80
较差	70
差	60
附表 2. 权向量	
指标	权重
立项必要性	0.2702
立项公益性	0.1006
立项收益性	0.0991
项目可行性	0.0255
流程合规性	0.0265
资金到位可行性	0.0425
财政债务承受能力	0.0243
筹措计划科学性	0.1114
绩效目标明确性	0.0955
绩效目标可行性	0.0318
偿债计划可行性	0.0336
风险分担机制科学性	0.0093
偿债风险可控性	0.0102
债券资金需求合理性	0.0749
资金分配合理性	0.0334
财务分析合理性	0.0112

资料来源：yaahp 软件计算

表 5.2 综合评价报告

评价结果汇总	
整体绩效审计评价结果	分层审计评价结果
D 市重大水利建设专项债券项目事前绩效审计评价整体得分为“优秀”	“立项合规性”绩效审计评价为“优秀” “筹资可行性”绩效审计评价为“优秀” “需求合理性”绩效审计评价为“优秀” “风险可控”绩效审计评价为“中等” “预期目标”绩效审计评价为“良好”
立项必要性	“立项必要性”绩效审计评价为“优秀”
立项公益性	“立项公益性”绩效审计评价为“优秀”
立项收益性	“立项收益性”绩效审计评价为“良好”
项目可行性	“项目可行性”绩效审计评价为“中等”
流程合规性	“流程合规性”绩效审计评价为“中等”
资金到位可行性	“资金到位可行性”绩效审计评价为“中等”
财政承受能力	“财政承受能力”绩效审计评价为“良好”
筹措计划科学性	“筹措计划科学性”绩效审计评价为“优秀”
绩效目标明确性	“绩效目标明确性”绩效审计评价为“中等”
绩效目标可行性	“绩效目标可行性”绩效审计评价为“差”
偿债计划可行性	“偿债计划可行性”绩效审计评价为“中等”
风险分担机制科学性	“风险分担机制科学性”绩效审计评价为“中等”
偿债风险可控性	“偿债风险可控性”绩效审计评价为“中等”
债券资金需求合理性	“债券资金需求合理性”绩效审计评价为“优秀”
资金分配合理性	“资金分配合理性”绩效审计评价为“优秀”
财务分析合理性	“财务分析合理性”绩效审计评价为“良好”

资料来源：yaahp 软件计算整理所得

5.4 评价结果分析

通过对 D 市重大水利建设专项债券项目进行事前模糊综合评价,发现其综合评价得分为“优秀”。表明 D 市重大水利建设专项债券绩效审计评价的大部分目

标均已实现,但其中仍存在一部分不完善的地方。在专项债券风险控制、专项债券预期绩效目标设定方面仍然不同程度的问题,其中风险分担机制、偿债风险控制、绩效目标的完整性问题较为严重,需要D市详细进行分析其原因,找出相对应的解决对策,才能更好的提升D市重大水利建设专项债券绩效审计的整体质量水平。通过对表5.2各指标的得分情况来具体分析D市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价中存在的一系列问题,主要有以下几点:

第一,绩效审计评价为“优秀”的有:立项合规性、筹资可行性、需求合理性,其得分均高于其他两个方面的指标。因此,在一定程度上,D市重大水利建设专项债券在立项论证、可行性研究和事前的财力和物力相匹配方面都比较规范,有很好的执行力和效果。其中,立项准备和筹资计划与实际情况的匹配程度比较出色,能够切合实际需求选择项目,对项目选择和社会期望达成一致,表现优秀。

第二,“预期目标”表现为“良好”,说明项目预期目标不够明确,其三级指标“绩效目标可行性”为差,这是预期目标这个二级指标得分不如意的主要原因。这也在一定程度是反映出,该市重大水利建设专项债券在对绩效目标的设置中是缺乏经验的,其绩效目标与实际情况不相匹配,甚至存在部分缺失的情况;计划目标明确性、可行性两个三级指标得分为“中等”,这反映出该重大水利建设专项债券项目在绩效目标设立层面仍存在一些瑕疵,同时也具备一定的提升空间。对于以上问题,D市上级部门可在后续绩效审计工作中,应加以重点关注,为该专项债券项目的可持续发展保驾护航。

第三,关于“风险可控”二级指标的得分为“中等”,说明在这方面大部分措施已经完善,风险基本可控。其中,债券资金需求合理性、资金分配合理性表现为“优秀”,因此,在D市对债券资金需求、资金分配方面已经较为成熟,拥有很好的统筹分配能力和风险控制能力;但是。偿债风险、财务分析两个方面表现却较为平庸,其主要原因也和当下D市整体的政府债务负债率较高有很大的关系,且由于近年全国地方债风险较高,导致在财务分析方面可能存在披露不透明的情况,进而导致财务分析可能存在千篇一律的情况出现。针对以上问题,需要进一步加强风险控制的审计关注,以免引发债务风险,增加财政压力。

总结上述问题,可以得出以下结论:D市重大水利建设专项债券项目的前期准备工作状况优秀,与目前债券项目的实施情况相符,指标体系的设计也合理

的可行。评价认为 D 市重大水利建设专项债券项目在事前立项阶段，做到了充分准备、科学统筹论证，可以作为该项目获得资金政策支持的重要参考依据，不但能够在预算安排时为债券资金额度在项目间的分配提供支持，其结果还可以作为在专项债券用途调整时实施“资金再分配”的主要考虑因素。

同时，存在风险控制不完善的问题，这在一定程度上会给后期项目建设进度和稳定性带来风险。本项目为公共事业项目，关系民生福祉，所以应持续完善其风险控制举措，保证 D 市重大水利建设专项债券项目持续运营，以免损坏政府形象。该水利债券项目风险主要体现在：

(1) 投资收益平衡测算不全面。在 D 市重大水利建设专项债券存续期以内，宏观经济环境是瞬息万变的，甚至可能出现新冠疫情这类突发事件，一旦导致经济政策变动，都会对波及到债务资本市场，其利率也必然发生波动，而这种市场利率的波动，将可能蔓延至 D 市重大水利建设专项债券项目的财务成本，进而影响专项债券资金支持项目的投资收益平衡。

(2) 缺少财务风险控制措施。由于 D 市重大水利建设专项债券项目建设周期较长，此过程中一旦受到市场因素影响，建设水利项目必备的原材料成本就会受到影响，出现价格变动，增加项目财务成本，进而对该民生工程进度、建设期内该债券的利息兑付产生影响，因此具有财务风险。

(3) 对水利过程实施过程中各类信息公开不科学、不透明。水利建设项目在实施过程可能会出现设计方案变化、项目单位的组织管理水平不足、施工单位技术管理水平不达标、发生的突发性工程事故等问题，因此对各个施工管理单位资质要求极高，而这一点在实际操作中并未公开，可能会对该项目建设产生不确定性。

(4) 风险分担机制陈旧、缺位。一旦 D 市重大水利建设专项债券项目出现问题，无法达到预测收入，一方面将对该债券的收益产生影响，导致无法按期支付债券利息；另一方面，项目作为民生公益类项目，一旦发生债务风险，会使人民生活和政府公信力急速下滑，因此，科学适用的风险分担机制至关重要。

5.5 对策建议

(1) 目前，防范化解地方债务危机是提升国家治理能力的内容之一，各地

审计机构对地方政府专项债券绩效审计的理解也各不相同，也正是因此，才会出现当下专项债券和债券资金断层、分别开展现状，进而对专项债券绩效审计工作的实施和审计效果造成一定的影响。为此，D市相关部门应该尽快对地方专项债券项目的绩效审计工作提供相关的制度保障，防止D市重大水利建设专项债券项目的审计流于形式，只有这样，才能有助于提高该专项债券的整体效益。

(2) 当下，对于地方政府专项债券的事前工作，其审计主体多是财政部门外购的第三方审计机构进行可行性论证，因此在独立性方面，表现较差，因此也导致很多专项债券的绩效审计工作可行性得不到认可。因此，为了D市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价结果的真实性、可靠性，就必须强调审计主体的独立性，而D市审计机关就无疑要担负起这个重任。同时，由于该债券项目涉及周期长，范围广，资金运行复杂，对审计人员的专业素质提出了更高的要求，因此有必要针对该专项债券项目进行相关的工作培训，以保障审计工作高效运行。除此以外，更要详细的对该专项债券的评价方法、评价过程、评价结果进行一定程度的公开，使该专项债券项目可以得到社会各界的监督。

(3) 就D市重大水利建设专项债券项目的前期绩效审计评价情况来看，相关部门应从以下几个方面出发，进一步优化促进该专项债券的落地，使该水利债券可以更高效的对当地水利工程产生源远流长的积极效益。

第一，依法依规、科学统筹的计划债券发行金额期限，合理确定D市重大水利建设专项债券期限配比、偿还计划。G省相关部门需要密切关注债券市场，选择对D市合适的发行窗口，控制发行的财务成本，保障项目收益与融资达到平衡。

第二，虽然在D市重大水利建设专项债券可行性报告测算中，已经考虑了相关的风险。但是，在5个建设分项目的建设过程中，仍要针对项目属性的不同情况，加强施工管理、预算管理、采购管理，保证建设成本在可控。

第三，各项目管理单位，需严格按照事前的设计进行招标工作，充分运用市场优势，选择高技术、高管理水平，且具有良好风险控制能力的承建商，定期督促监管项目进度、定期评估风险、加强安全管理，保证各水利项目质量，保障工期，尽快投入运用，发挥其民生公益项目功能。

第四，该水利债券项目管理单位应及时关注水费定价，做好5大项目的运营、合理压缩管理费用，提高债券资金效果，按期还本付息。如果确实存在项目专项

收入无法实现，或因不可抗力项目无法运行的情况，应提前做好预案，按照最初设计的风险分担路径进行操作。

第五，参与该专项债券项目的各主体，都必须建立完备的债务风险的全面控制措施，并在项目逐步推进之前，事先尽可能将有可能出现的风险情况进行考量，并制定风险对照表，为 D 市政府和财政部门提供参考。建立良性的风险分担机制，合理辨别 D 市重大水利建设专项债券项目风险，避免风险管理控制程序流于形式。当然，作为审计主体的单位，不论是第三方机关还是 D 市审计机关，必须要定期对该水利债券项目的风险进行评估，重点关注对“相关管理主体、项目主体是否将已存在的风险识别出来”、“对于已存在风险是否采取措施应对”、“是否有效利用风险分担机制”三个方面的审查监督。

6 研究结论与展望

6.1 研究结论

(1) 政府审计作为国家治理的重要手段之一，是监督和推进服务型政府转型的重要途径，而专项债券作为当下政府所面临的重大风险之一，对其实施全面绩效审既是法律要求，又是社会之所盼，而构建适合不同债券类型、不同债券项目的绩效审计评价指标体系则是重中之重。此外，我国当下对专项债券项目绩效审计评价指标体系的探索仍是相互分离的，存在关联性较差问题，还有一连串问题亟需解决。因此，本文在进行专项债券项目绩效审计研究时，重点多关注于专项债券的现实情况，将理论与现实的结合，确定了专项债券项目的审计重点，使之能够灵活的运用于各类专项债券绩效审计实践之中。

(2) 本文在已有研究的基础上，对专项债券项目的全生命周期（将其 7 个周期重新划分为：前期准备阶段、建设实施阶段及执行、债券退出及持续运营阶段 3 个阶段），并随之确定了相应阶段的重点内容及审计内容，并且构建了各阶段的绩效审计评价指标内容，有利于推进地方政府专项债券项目绩效审计评价指标体系框架理论的进一步发展。

(3) 本文在进行绩效审计指标体系构建时，是基于专项债券全生命周期的阶段的基础之上，在根据 D 市重大水利建设项目的特点，针对性的确定审计评价重点，进而构建针对性指标体系，而非建立统一公用的指标体系，再结合实际情况和层次分析法进行权重赋值，采用模糊层次法对 D 市重大水利建设专项债券项目事前准备阶段指标进行量化和赋予权重、进行分析，得出评价结果，针对结果中关于 D 市重大水利建设专项债券项目事前阶段存在的瑕疵展开分析。

6.2 研究的不足

本文对 D 市重大水利建设专项债券项目前期立项阶段的研究过程中，由于缺乏一定的数据处理，且 D 市重大水利建设专项债券项目数据存在不完整，这两点都对评价结果产生影响。因此，在以后关于该类专项债券项目的研究可从以下方面进行改进：

(1) 由于可以利用的债券信息资源有限,关于不同专项债券的性质内容只进行了粗劣划分,未展开详细分类。在以后研究中,可以通过细分专项债券的性质、还本付息来源(例如:交建类专项债券、棚改类专项,以项目收益还本付息、以政府性基金预算还本付息)等具体特征为依据分类研究。

(2) 对于指标选取、指标权重确定不够全面充分,本文的评价结果主要基于D市重大水利建设专项债券项目从业人员和相关专家进行问卷调查,使得指标的评价结果受到个人偏好和地域偏好的影响,指标权重确定也与评价者其自身专业知识储备联系较紧密,具有一定程度的主观性。

(3) 数据处理手段方式有待改进。本文最终评价的事前准备阶段绩效审计评价指标体系中,在使用AHP法和FCE法评价时,需要构造大量模糊矩阵、判断矩阵,计算过程比较繁琐,且对重要性程度进行手工计算时,工作量非常大。再以后的研究中,为了数据处理更高效快捷,可以利用相关智能化程序软件对问卷调查进行统一化处理,以此减少问卷的手工计算量,进而缩小手工计算带来的误差区间。

(4) 案例分析中,由于专项债券项目周期长(一般20年起),所以难以获取全生命周期数据,故本文只能以D市重大水利建设专项债券的事前立项筹资内容为审计评价研究对象,且该债券前期数据和材料难以收集完整,存在很多数据缺失的情况,只能通过问卷让专家进行定性打分,弱化了评价结果的客观性。日后的研究中,可构建一套D市重大水利建设专项债券信息系统,保证政府管理部门、施工部门、运行机构实时录入相关数据信息,提升数字化、智能化管理水平,为相关的绩效审计工作奠定基础。

6.3 研究展望

对于地方政府专项债券项目绩效审计评价来说,评价指标体系的设计水平直接影响理论研究的水平,并进一步对绩效审计评价结果的可行度产生直接作用。故此,本文根据地方专项债券的特征,构建了包含其全生命周期的三阶段绩效审计评价指标体系,希望能为D市审计部门的实务工作,乃至全国其他地区的审计实务工作提供一定借鉴。但还不够完善,在今后的研究中,可以对专项债券项目进行细分研究。比如说民生类专项债券项目、公益类专项债券项目、环保类专项债券项目,分不同类型进行专项债券绩效审计研究,同时,也要主动收集学术界、

各地审计机关对专项债券进行审计实践的先进经验，取长补短、激浊扬清，不断完善改进现有的专项债券绩效审计评价指标体系框架，更好的发挥政府审计监督审查职能，推进国家治理水平现代化进程。

参考文献

- [1]Abiad, A., J.D.Ostry, “Primary Surpluses and Sustainable Debt Levels in Emerging Market Countries”, *Imf Policy Discussion Papers*, No.5, 2005
- [2]Afonso, A., J. T. Jalles, “Growth and Productivity: The Role of Government Debt”, *International Review of Economics & Finance*, Vol. 25, No. 1, 2013.
- [3]Kim, E., S. Kim, “Corruption and Financial Management: Evidence From Korean Local Governments”, *Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 30, No. 2, 2015.
- [4]Kumar, M. S., J. Woo, “Public Debt and Growth”, *Economica*, Vol. 82, No. 328, 2015.
- [5]Liu, C., T. T. Moldogaziev, J. L. Mikesell, “Corruption and State and Local Government Debt Expansion”, *Public Administration Review*, Vol. 77, No. 5, 2017
- [6]Bernard Dafflon ,Krisztina Beer-Tóth ,“Managing Local Public Debt in Transition Countries: An Issue of Self-Control”,*Financial Accountability and Management*, vol. 25, NO. 3, August 2009.
- [7]Bernard Dafflon,“Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline”, *FSES Working Papers*,NO. 417,July 2010.
- [8]Susan Newberry,“Public Sector Reforms and Sovereign Debt Management: Capital Market Development as Strategy”, *Critical Perspectives on Accounting*, vol.27,October 2013.
- [9]Alfred: *From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice*.Volume78. Issue 5, September/October2018.
- [10]Kristin Reichborn-Kjennerud. *Auditee Strategies: An Investigation of Auditees’ Reactions to the Norwegian State Audit Institution’s Performance Audits*[J].*International Journal of Public Administration*, 2014(10).
- [11]钟金萍, 张星文. 高校专项资金绩效审计的“免疫”效应研究——基于风险导向模式[J]. *会计之友*, 2015(11):115-119.
- [12]杨肃昌. 中国绩效审计发展问题研究[J]. *财贸经济*, 2004(4):54-57.
- [13]宋夏云, 马逸流, 沈振宇. 国家审计在地方政府性债务风险管理中的功能认知

- 分析[J]. 审计研究, 2016(01):45-52.
- [14]刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012(06):60-72+206.
- [15]魏加宁. 地方政府投融资平台的风险何在 [J]. 中国金融, 2010(16): 16-18.
- [16]张艳花. 地方政府融资平台风险: 化解与反思 [J]. 中国金融, 2010(16): 88-91.
- [17]刘煜辉, 张桦成. 中国地方政府融资平台分析 [J]. 银行家, 2010(6): 48-52.
- [18]沈明高, 彭程, 龚橙. 地方融资平台远虑与近忧 [J]. 中国改革, 2010(5): 38-42.
- [19]刘尚希. 以拆弹的精准和耐心化解地方隐性债务风险 [J]. 地方财政研究, 2018(8):P4-6.
- [20]呼显岗. 地方政府债务风险的特点、成因和对策[J]. 财政研究, 2004(8):P42-45
- [21]刘尚希. 财政风险及其防范研究文集[M]. 经济科学出版社, 2000:P23-24
- [22]马海涛, 吕强. 我国地方政府债务风险问题研究[J]. 财贸经济, 2004(2):P12-17.
- [23]刘尚希. 财政风险及其防范研究文集[M]. 经济科学出版社, 2000:P23-24.
- [24]王永钦, 陈映辉, 杜巨澜. 软预算约束与中国地方政府债务违约风险: 来自金融市场的证据 [J]. 经济研究, 2016(11): 96-109.
- [25]柳佩, 基于 KMV 模型的我国地方政府债券信用风险研究[D]. 上海: 上海外国语大学, 2018.
- [26]黄燕芬, 鄂拉. 地方债务风险: 现状、成因及对社会的影响[J]. 经济研究参考, 2011(23):3-9+13.
- [27]刘楠楠, 侯臣. 我国地方政府债务的可持续性分析[J]. 经济学家, 2016(7): 50-57
- [28]常晨, 陆铭. 新城: 造城运动为何引向债务负担[J]. 学术月刊, 2017, 49(10): 55-65.
- [29]钱水祥. 政府投资项目全生命周期绩效审计评价模型研究[J]. 社会科学战线,

2014(04):57-62.

[30]王雪晗. PPP项目全生命周期绩效审计研究[D]. 昆明: 云南财经大学, 2020.

[31]余晨阳, 邓敏婕. 市政债券: 城镇化融资的新渠道[J]. 学术论坛, 2013, 36(03): 137-141.

[32]马海涛, 马金华. 解决我国地方政府债务的思路[J]. 当代财经, 2011(07): 43-49.

[33]钟晓敏, 鲁建坤. 地方利益、纵向财政关系与治理风险防范[J]. 财经论丛, 2016(12): 17-27.

[34]张怡亮. 关于地方政府项目发行收益与融资自求平衡专项债券的思考[J]. 预算管理会计, 2019(06): 46-48.

[35]刁伟涛, 王楠. 我国各省地方政府偿债能力的空间格局和动态演进——一般债务和专项债务的分类评估[J]. 财经论丛, 2017(04): 26-36.

[36]郭玉清, 孙希芳, 何杨. 地方财政杠杆的激励机制、增长绩效与调整取向研究[J]. 经济研究, 2017, 52(06): 169-182.

[37]缪小林, 伏润民. 我国地方政府性债务风险生成与测度研究——基于西部某省的经验数据[J]. 财贸经济, 2012(01): 17-24.

[38]杨亚军. 地方政府性债务审计研讨会综述[J]. 审计研究, 2011(05): 3-7.

[39]郭玉清, 毛捷. 新中国70年地方政府债务治理: 回顾与展望[J]. 财贸经济, 2019, 40(09): 51-64.

[40]毛捷, 曹婧. 中国地方政府债务问题研究的文献综述[J]. 公共财政研究, 2019(01): 75-90.

[41]毛捷, 刘潘, 吕冰洋. 地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角[J]. 中国社会科学, 2019(09): 45-67+205.

[42]刘骥, 陈涵. 地方政府债务的协同治理审计研究[J]. 财政研究, 2018(09): 106-117.

[43]宋常, 赵懿清. 投资项目绩效审计评价指标体系与框架设计研究[J]. 审计研究, 2011(1): 40-46.

[44]赵爱玲, 李顺风. 基层政府投资项目绩效审计评价指标体系研究[J]. 财会通讯, 2014(1): 49.

- [45]杨帆. 地方政府专项债券的主要问题及政策建议[J]. 中国物价, 2019(07):54-55.
- [46]叶凌鸿. 美国市政债制度对我国地方债发行机制和监管体系的启示[J]. 福建金融, 2018(08):56-61.
- [47]乔宝云. 化解地方债风险需要标本兼治[N]. 中国财经报, 2018-03-27(005).
- [48]曲明. 国内政府绩效审计评价标准体系框架构建[J]. 财经问题研究, 2016(5):89-94.
- [49]郭旭. 财政资金绩效审计研讨会综述[J]. 审计研究, 2020(3):39.
- [50]于霄. 深化财政资金绩效审计探讨[J]. 中国审计, 2020(4):64.
- [51]李颖. 政府投资项目绩效审计评价体系研究[D]. 长春: 吉林大学, 2017.

附录

D市重大水利建设专项债券项目绩效审计评价的调查问卷表

各位专家:

您好! 首先, 感谢您的帮助! 本文基于D市重大水利建设专项债券的全生命周期, 考虑其经济产出、财务成本、社会效益、环境生态效益、风险评估与控制等内容, 运用了全生命周期理论、可持续发展理论, 构建了一套适合D市重大水利建设专项债券项目的绩效审计评价指标体系。共计16个指标, 分为五个等级: 优秀、良好、中等、较差、差。请您根据您的经验对D市重大水利建设专项债券项目的情况进行评价, 并打“√”。

感谢您的合作!

D市重大水利专项债券项目绩效审计评价表				
评测人	姓名		单位	
	指标	指标说明		评分
1	立项必要性	1. 专项债券资金支持项目社会效益是否明显; 2. 是否符合群众需求; 3. 是否对民生环境产生积极影响; 4. 是否符合地区五年规划项目; 5. 是否该省、该区域发展重点项目。		
2	立项公益性	1. 项目公益性环保性; 2. 生态环境得影响度		
3	立项收益性	1. 项目是否具有明确的收入来源; 2. 收入来源是合规; 3. 项目收入能否可靠实现。		
4	项目可行性	1. 项目立项过程是否合规; 2. 项目立项依据是否资合规充分; 3. 项目是否符合国家确定的专项债券资金; 4. 项目是否属于在建项目 (是, 能否按照既定计划开工)		
5	流程合规性	1. 项目申请筛选是否合规合法; 2. 整体申报审批流程是否符合规定; 3. 项目前期文件、手续是否完备齐全。		
6	资金到位可行性	1. 配套资金是否已办理完成相关手续; 2. 配到资金是否能够按时到账; 3. 项目资金是否有明确的到位时间; 4. 项目是否已具备资金拨付相关条件。		
7	债务承受能力	1. 专项债券可行性报告的完整性; 2. 拟定的项目各方责任、合同条款的科学性和完整性; 3. 项目收益测算的科学性、科学性; 4. 财政的债务承受力合理性;		
8	筹措计划科学性	1. 专项债券资金来源的合规性; 2. 资金筹措程序的科学性、规范性; 3. 筹措计划是否经过论证; 4. 筹资、论证资料完备性; 5. 资金权责公平性		

9	绩效目标明确性	1. 绩效目标的明确性;2. 目标与本地区长期规划目标的一致性;3. 项目定位和社会效益的预期科学性;4. 设立的绩效目标和评价指标和实际情况的匹配度	
10	绩效目标可行性	1. 设立的项目绩效目标与预期要解决的目标之间的匹配性、可行性;2. 与现实需求的匹配程度;3. 目标设置的前瞻性	
11	偿债计划可行性	1. 项目是否有明确的、完善的偿债计划;2. 偿债计划是否具备可行性	
12	风险分担机制科学性	1. 是否存在配套的债务风险分担机制;2. 债务风险分担机制是否科学合理;3. 债务风险分担机制可否正常、及时运行	
13	偿债风险可控性	1. 专项债券项目立项前期风险评估的全面性;2. 债券风险应对措施的科学性、可行性;3. 项目风险应对措施的科学性、有效性	
14	债券资金需求合理性	1. 专项债券申报额度是否经过科学论证;2. 预计项目本息覆盖倍数;3. 申报额度测算合理金需求依据是否充分;4. 分年度资金需求(如有)是否与项目建设工期和年度建设任务匹配	
15	资金分配合理性	1. 专项债券资金是否有明确的使用计划;2. 使用计划计划与项目进度是否匹配	
16	财务分析合理性	1. 项目收入预测是否合理;2. 项目成本预测是否析合理;3. 项目收益预测是否合理	

后记

研究生学习三年，疫情两年半有余，弹指一挥即逝。从未有过的校园封闭，让我没能在父母一天天老去的日子，见证他们一根根白发的诞生；没能在仅有的三年研究生生涯中，最后和同窗把酒言欢，意气风发向未来；没能体验汗洒球场的快乐，没能在闲暇之余和同学去看那期待已久的电影上映。

在我这仅存无几的青春里，所有遗憾都在这里，没有办法改变的存在也在这里。

疫情终将过去，可我们的研究生三年呢，该拿什么来治愈。

我记得在会计学院开学典礼上，作为新生代表，我对大家说：“欢迎同学们来到最好的会计学院！”当年国庆，我的导师微笑着对我们说：“欢迎你们的到来，为我们这个大家庭增添力量！”

感谢我的母校，我将与你同在，日后也定不为你抹黑。

感谢我的导师，是您让我真真正正的明白什么是“审计”，也感谢您的孜孜教诲。您指导我发表论文时，一直在鼓励我放手去做，也是是您一遍遍不厌其烦的指导，最终论文才得以修成正果。师恩之重，惟愿一生以偿！

感谢我的同门，三年里，我在内的八位同学通过不懈努力，都取得了不错的成绩，完成了我们研究生期间的学业。我们遇见过困难，经历过不和，但最终亲如兄妹，你们的多重恩惠，我当铭记，不敢忘怀。

感谢我的挚友，三年间，如袍泽之谊。感谢你们的包容，感谢你们的帮助，希望友谊长存！

感谢的人越多，自己心中就越觉愧疚，越能回想起你们对我的帮助，悔恨不让你们省心。故，唯以此自勉日新。

我们终将进入社会，接受磨练，昔日胆怯的我，也将会成长为有力量的年轻人！