

加快发行使用地方政府专项债券 更好发挥有效投资拉动作用

本刊记者 | 刘永恒

2019年以来,我国经济延续总体平稳、稳中有进的发展态势,但外部环境进一步趋紧,经济发展面临新的风险挑战,国内经济下行压力加大。各级财政部门认真落实党中央、国务院决策部署,积极发挥财政政策逆周期调节作用,坚决落实大规模减税降费政策,财政收支运行总体平稳。全国财政收入增幅总体呈回落态势,减税降费效果明显显现。全国一般公共预算支出增长高于预算增幅,较去年同期支出进度提前,教育、科技、“三农”、社保、生态环保等重点领域支出增幅较高。同时,各级财政部门高度重视“六稳”工作、高度关注基层财政运行,综合采取增加对下转移支付、压减一般性支出、盘活存量资金资产等措施,基层“三保”支出得到较好的保障,取得初步成效。

加快发行使用地方政府专项债券,是规范地方政府举债融资的重要举措,对于深化供给侧结构性改革、应对当前经济下行压力、促进扩大有效投资等具有重要意义。中央经济工作会议强调,要较大幅度增加地方政府专项债券规模,支持重大在建项目建设和补短板。《政府工作报告》要求,要有效发挥地方政府债券作用,合理扩大专项债券使用范围。

9月4日,李克强总理主持召开国务院常务会议,提出“要加快发行使用地方政府专项债券,带动有效投资支持补短板扩内需,尽快形成实物工作量”。财政部迅速响应,于9月6日召开新闻发布会,财政部党组成员、副部长许宏才及预算司巡视员王克冰围绕“加快发行使用地方政府专项债券、更好发挥有效投资拉动作用”做相关介绍,并回答提问。

问:今年以来地方政府债券尤其是专项债券发行使用情况如何?

答:经全国人大批准,2019年安排新增地方政府债务限额30800亿元,其中新增一般债务限额9300亿元、专项债务限额21500亿元。按照党中央、国务院决策部署,以及去年12月全国人大常委会关于提前下达部分新增地方政府债务限额的授权,财政部加强与发展改革委、人民银行、银保监会、证监会等部门协调配合,今年以来地方政府债券发行使用进展顺利,总体来说,比往年有所提前。

一是发行进度快。1—8月,全国地方累计发行新增地方政府债券28951亿元,占2019年新增地方政府债务限额的94%,发行进度较去年同期提高了34个百分点。

二是利率成本下降。在财政货币

政策协调作用下,1—8月新增债券平均发行利率3.41%,较去年同期降低44个基点。

三是债券期限延长。1—8月新增债券平均期限8.69年,比去年同期延长了2.39年,逐步做到与项目期限相匹配,主要是与债券支持的项目实施周期相匹配。

四是重点用于稳投资、补短板领域。截至8月末,各地已安排使用新增债券22011亿元;其中,已安排使用新增专项债券15902亿元,约占同期已发行新增专项债券的80%。已安排使用的新增专项债券资金中,用于铁路、公路等交通基础设施1579亿元,占9.9%;用于市政建设1186亿元,占7.5%;用于棚改等保障性住房建设6238亿元,占39.2%;用于科教文卫等民生领域526亿元,占3.3%;用于农林水利263亿元,占1.7%。上述稳投资、补短板领域资金投入约62%,积极带动有效投资扩大,发挥对民间投资的撬动作用。

下一步,按照国务院常务会议部署,财政部将继续指导和督促地方加大工作力度,确保今年全国人大批准的限额内地方政府专项债券9月底前全部发行完毕,10月底前全部拨付到项目上,尽快形成实物工作量。

财政部新闻发布会

Press Conference of the Ministry of Finance , P.R.C.



问：国务院常务会议部署提前下达明年专项债券部分新增额度的背景是什么？

答：经十三届全国人大常委会第七次会议通过，授权国务院在2019年以后年度，在当年新增地方政府债务限额（以下简称新增限额）的60%以内，提前下达下一年度新增限额（包括一般债务限额和专项债务限额）。授权期限为2019年1月1日至2022年12月31日。

上半年我国经济延续总体平稳、稳中有进态势。当前外部环境更趋复杂严峻，国内经济下行压力加大。为此，国务院要求各地区各部门要按照党中央、国务院部署，增强紧迫感，主动作为，把做好“六稳”工作放在更加突出位置，围绕办好自己的事，用好逆周期调节政策工具，在落实好已出

台政策基础上，梳理重点领域关键问题精准施策。要着眼补短板、惠民生、增后劲，进一步扩大有效投资，今年限额内地方政府专项债券要确保9月底前全部发行完毕，10月底前全部拨付到项目上，督促各地尽快形成实物工作量。

同时，根据全国人大常委会授权，按规定提前下达明年专项债券部分新增额度，做好各项准备工作，确保明年年初即可使用见效，带动有效投资，支持补短板、扩内需。

问：当前地方政府债务及风险情况如何？

答：根据全国财政决算数据，截至2018年末，我国地方政府债务余额18.46万亿元，如果以债务率（债务余额/地方综合财力）衡量地方政府债务水平，2018年地方政府债务率

为77%，低于国际通行的警戒标准。加上纳入预算管理的中央政府债务14.96万亿元，按照国家统计局公布的GDP数据计算，全国政府债务的负债率（债务余额/GDP）为37.1%，低于欧盟60%的警戒线，也低于主要市场经济国家和新兴市场国家债务风险水平。

经第十三届全国人民代表大会第二次会议审议批准，2019年全国地方政府债务限额为240774.3亿元。截至2019年8月末，全国地方政府债务余额214139亿元，控制在全国人大批准的限额之内。除了法定债务，地方政府还存在隐性债务，我们通过坚决遏制增量、稳妥化解存量，做好债务风险防范工作。

问：国务院常务会议指出，扩大专项债券使用范围，这一政策的背景

和内容是什么？

答：根据预算法有关要求，地方政府举借债务依法只能采取发行地方政府债券方式；党中央、国务院有关文件进一步明确，地方政府一般债券用于没有收益的公益性项目建设，地方政府专项债券用于有一定收益的公益性项目建设。

按照国务院常务会议要求，按照“资金跟项目走”的要求，此次拟提前下达的专项债券额度向手续完备、前期工作准备充分的项目倾斜，优先考虑发行使用好的地区和今冬明春具备施工条件的地区。主要是想发挥好投资带动作用。

根据向地方了解的项目准备情况，此次拟提前下达的专项债券重点用于铁路、轨道交通、城市停车场等交通基础设施，城乡电网、天然气管网和储气设施等能源项目，农林水利，城镇污水垃圾处理等生态环保项目，职业教育和托幼、医疗、养老等民生服务，冷链物流设施，水电气热等市政和产业园区基础设施。其他领域符合条件的项目如准备充分、短期可形成实物工作量，也可以给予支持。不符合专项债券政策范围的无收益项目应通过一般债券或财政资金给予支持。

此外，此次提前下达的专项债券额度不得用于土地储备和房地产相关领域，不得用于置换债务以及可完全商业化运作的产业项目。本次专项债券使用范围较原来有所扩大，主要是财政部根据地方上报项目和实际情况，扩大投资用于民生领域。

问：在发挥专项债券促进投资作用的同时，如何防控专项债务风险、提高专项债券资金使用效益？

答：按照党中央、国务院决策部

署，在发挥专项债券促进投资作用的同时，为防控专项债务风险、提高专项债券资金使用效益，此次拟提前下达的明年专项债券部分新增额度，将重点遵循以下要求安排：

一是以资金绩效为导向，坚持形成有效投资，确保形成实物工作量。按照“资金跟项目走”的要求，重点向项目准备充分、已完成立项审批拆迁环评等各项手续和前期工作、今冬明春具备施工条件的地区倾斜。

二是以合格合规为重点，坚持项目合格合规。加强项目储备，必须要做好项目前期准备，履行各项审批程序，优选经济社会效益比较明显、群众期盼、迟早要干的项目，决不能一哄而上、“萝卜快了不洗泥”，确保项目建设取得实效。

三是以风险防控为底线，明确项目投资方向。专项债券必须用于有收益的政府投资项目，融资规模与项目收益相平衡，聚焦地方政府早投晚投都要投的项目和补短板、强弱项的基础设施项目。优先考虑专项债券发行使用好的地区，重点支持财力好举债空间大的地区，对地方债务风险较高的地区少安排或不安排。

四是以发挥合力为要求，健全项目安排协调机制。地方政府举借债务坚持中央不救助、坚持谁举债谁负责。为此，地方政府根据上述要求合理确定项目，由所在省、自治区、直辖市负总责。在地方党委和政府领导下，建立财政、发展改革、金融管理部门协同配合机制。各地财政部门上报专项债券需求时，由同级发展改革部门提供项目需求单子，符合专项债券发行条件的财政部门全部吸收采纳，最终需要省级政府批准确认。加强地方财政、发展改革等部门与金融单位之

间的沟通衔接，支持做好专项债券发行及项目配套融资工作。财政部、发展改革委负责做好此次地方上报专项债券项目的审核把关；金融管理部门指导金融机构做好配套融资工作。

问：国务院常务会议指出，将专项债券可用作项目资本金范围明确为符合重点投向的重大基础设施领域，这一政策的背景和内容是什么？

答：《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》明确，允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金；对于专项债券支持、符合中央重大决策部署、具有较大示范带动效应的重大项目，主要是国家重点支持的铁路，国家高速公路和支持推进国家重大战略的地方高速公路，供电，供气项目。在评估项目收益偿还专项债券本息后专项收入具备融资条件的，允许将部分专项债券作为一定比例的项目资本金。

为更多吸引社会资金投入，更好发挥专项债券资金促进投资的作用，进一步扩大专项债券作为项目资本金的领域，将专项债券可用作项目资本金范围明确为符合上述重点投向的重大基础设施领域。具体由现有4个领域项目进一步扩大为10个领域项目：铁路、收费公路、干线机场、内河航电枢纽和港口、城市停车场、天然气管网和储气设施、城乡电网、水利、城镇污水垃圾处理、供水。鼓励地方在符合政策规定和防控风险的基础上，尽量多安排专项债券用于项目资本金。以省份为单位，专项债券资金用于项目资本金的规模占该省份专项债券规模的比例一般控制在20%左右。具体还要根据项目实际情况作出安排，更好发挥专项债券的带动作用。■