

用改革的办法“开大前门” 支持做好地方政府专项债券项目融资

本刊记者 | 李燕

6月10日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合对外发布《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》（以下简称《通知》），旨在加大逆周期调节力度，更好发挥地方政府专项债券的重要作用，着力加大对重点领域和薄弱环节的支持力度，增加有效投资、优化经济结构、稳定总需求，保持经济持续健康发展。

《通知》明确要把“开大前门”和“严堵后门”协调起来，在严控地方政府隐性债务、坚决遏制隐性债务增量、坚决不走无序举债搞建设之路的同时，鼓励依法依规通过市场化融资解决项目资金来源，通过科学实施政策“组合拳”，加强财政、货币、投资等政策协同配合，坚持突出重点、防控风险、稳定预期，支持做好专项债券项

目融资工作。

业内专家普遍认为，《通知》主要有两大值得关注的亮点：一是明确了专项债项目中市场化融资支持的项目标准；二是允许将专项债作为符合条件的重大项目资本金。

明确金融支持专项债券项目标准

符合哪些标准可以向金融机构进行市场化融资？又有哪些重点领域和项目是鼓励地方政府和金融机构使用专项债和其他市场化融资方式支持的？

首先，《通知》合理明确了金融支持专项债券项目标准。此前，国发43号文明确了地方政府举债融资机制，即没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行

一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还；有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。基于此，《通知》区分不同类型情况，进一步明确金融支持标准：对没有收益的重大项目，通过统筹财政预算资金和地方政府一般债券予以支持；对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目，由地方政府发行专项债券融资；对于收益兼有政府性基金收入和其他经营性专项收入，且偿还专项债券本息后仍有剩余经营性专项收入的重大项目，可以由有关企业法人项目单位根据未纳入预算管理的剩余其他经营性专项收入情况向金融机构市场化融资。同时，《通知》也划

（二）重视队伍建设。省级国库部门要适应新时代对支付电子化管理工作的新要求，聚焦新知识，扩展新渠道。一方面，加强对互联网、云计算、人工智能、数据挖掘等信息化前沿知识的培训；另一方面，加强与其他省市的经验交流与成果共享，培养既了解财政业务，又掌握新技术的复合型

人才，确保大集中模式下电子化管理工作具有优秀稳定的人才保障。

（三）敢于解放思想。支付电子化管理是一项开拓性和创新型的工作，各省市在实施过程中要大胆尝试、勇于创新。如湖北省打通预算单位支付和账务系统，一键生成记账凭证、决算报表以及财务报告；浙江省实现了

社保账户交易流水及余额查询电子化；河北省以差旅报销电子化突破口，实现了财务报销电子化。这些创新都收到了较好的效果，为其他省市积累了宝贵经验。希望大家能够持续保持创新发展的理念，增强开拓前进的勇气，扎实推进电子化各项工作。■

责任编辑 韩璐

定了政策红线,即对收益中不含其他经营性专项收入或偿还专项债券本息后其他经营性专项收入没有剩余的重大项目,不得向金融机构市场化融资,防止形成新增隐性债务。

其次,《通知》明确要“精准聚焦重点领域和重大项目”。《通知》提出,鼓励地方政府和金融机构依法合规使用专项债券和其他市场化融资方式,重点支持京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、推进海南全面深化改革开放等重大战略和乡村振兴战略,以及推进棚户区改造等保障性安居工程、易地扶贫搬迁后续扶持、自然灾害防治体系建设、铁路、收费公路、机场、水利工程、生态环保、医疗健康、水电气热等公用事业城镇基础设施、农业农村基础设施等领域以及其他纳入“十三五”规划内符合条件的重大项目建设。

此外,《通知》提出,积极鼓励金融机构提供配套融资支持。主要方式包括:对应实行企业化经营管理的项目,鼓励和引导银行机构以项目贷款等方式支持符合标准的专项债券项目建设;鼓励保险机构为符合标准的中长期专项债券项目建设提供融资支持;允许项目单位发行公司信用类债券,支持符合标准的专项债券项目。

《通知》强调,既要强化责任意识,谁举债谁负责、谁融资谁负责,从严整治举债乱象,也要明确政策界限,允许合法合规融资行为。对金融机构依法合规支持专项债券项目配套融资,以及依法合规支持已纳入国家和省、市、县级政府及部门印发的“十三五”规划并按规定权限完成审批或核准程序的项目和发展改革部门牵头提出的其他补短板重大项目,凡偿

债资金来源为经营性收入、不新增隐性债务的,不认定为隐性债务问责情形。对金融机构支持存量隐性债务中的必要在建项目后续融资且不新增隐性债务的,也不认定为隐性债务问责情形。

中国财政科学研究院金融研究中心主任赵全厚表示,《通知》对进行市场化融资的项目有了明确界限,让债券支持经济更加清晰,避免可能存在部分地方政府和金融机构担心问责而不作为的情况,同时文件的出台也没有放松对债务的防控,没有放松对新增隐性债务的遏制。

允许专项债券作为符合条件的重大项目资本金

《通知》提出,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,允许将部分专项债券资金作为一定比例的项目资本金。但《通知》设定了严格的政策条件:第一,应当是专项债券支持、符合党中央国务院重大决策部署、具有较大示范带动效应的重大项目;第二,涉及领域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实施的地方高速公路、供电、供气项目;第三,评估项目收益除偿还专项债券本息后,其他经营性专项收入具备向金融机构市场化融资条件的项目。

同时,《通知》明确不得超越项目收益实际水平过度融资,要求地方政府要按照“一一对应”原则,将专项债券严格落实到实体政府投资项目,不得将专项债券作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金的资金来源,不得通过设立壳公司、多级子公司等中间环节注资,避免层层嵌套、

层层放大杠杆。

完善专项债券管理和配套措施

依据现行法律法规和政策规定,按照市场化改革方向,《通知》还进一步细化了专项债券管理及配套措施,从专项债券项目推介、保障项目融资与偿债能力相匹配、强化信用评级和差别定价、提升债券发行定价市场化程度、丰富债券投资群体、提高长期专项债券比例、加快债券发行使用进度等方面,提出相关工作要求,既支持做好专项债券发行及项目配套融资工作,又推动地方政府债券沿着市场化改革方向发展,实现让市场在金融资源配置中发挥决定性作用。

一是大力做好专项债券项目推介。《通知》提出,地方政府通过印发项目清单、集中公告等方式,加大向金融机构推介符合标准专项债券项目的力度。金融管理部门积极配合地方政府工作,组织和协调金融机构参与。金融机构按照商业化原则、自主自愿予以支持,加快专项债券推介项目落地。

二是强化信用评级和差别定价。《通知》要求,推进全国统一的地方政府债务信息公开平台建设,由地方政府定期公开债务限额、余额、债务率、偿债率以及经济财政状况、债券发行、存续期管理等信息,形成地方政府债券统计数据库,支持市场机构独立评级,根据政府债务实际风险水平,合理形成市场化的信用利差。加快建立地方政府信用评级体系,加强债务风险评估和预警结果在金融监管等方面的应用。

三是提升地方政府债券发行定价市场化程度。《通知》强调,要坚持地方政府债券市场化发行,减少对地

方政府债券发行的行政干预和窗口指导，不得通过财政存款和国库现金管理操作等手段变相干预地方政府债券发行定价，促进地方政府债券发行利率合理反映地区差异和项目差异。严禁地方政府及其部门通过金融机构排名、财政资金存放、设立信贷目标等方式，直接或间接向金融机构施压。

四是丰富地方政府债券投资群体。《通知》提出，推动地方政府债券通过商业银行柜台在本地区范围内向个人和中小机构投资者发售，扩大对个人投资者发售量，提高商业银行柜台发售比例。鼓励和引导商业银行、保险公司、基金公司、社会保险基金等机构投资者和个人投资者参与投资地方政府债券。合理确定地方政府债券柜台发售的定价机制，增强对个人投资者的吸引力。适时研究储蓄式地方政府债券。指导金融机构积极参与地

方政府债券发行认购，鼓励资管产品等非法人投资者增加地方政府债券投资。积极利用证券交易所提高非金融机构和个人投资地方政府债券的便利性。推出地方政府债券交易型开放式指数基金，通过“债券通”等机制吸引更多境外投资者投资。推动登记结算机构等债券市场基础设施互联互通。

五是合理提高长期专项债券期限比例。《通知》要求，专项债券期限原则上与项目期限相匹配，降低期限错配风险，防止资金闲置浪费。逐步提高长期债券发行占比，对于铁路、城际交通、收费公路、水利工程等建设和运营期限较长的重大项目，鼓励发行10年期以上的长期专项债券，更好匹配项目资金需求和期限。合理确定再融资专项债券期限，原则上与同一项目剩余期限相匹配，避免频繁发债增加成本。完善专项债券本金偿还方

式，在到期一次性偿还本金方式的基础上，鼓励采取本金分期偿还方式，既确保分期项目收益用于偿债，又平滑债券存续期内偿债压力。

六是加快专项债券发行使用进度。《通知》提出，对预算拟安排新增专项债券的项目可以通过先行调度库款的办法，加快项目建设进度，债券发行后及时回补。各地要均衡专项债券发行时间安排，力争当年9月底前基本发行完毕，尽早发挥资金使用效益。

据相关负责人介绍，按照党中央、国务院决策部署，财政部加大工作力度，督促指导地方加快新增地方政府债券发行使用工作。2019年1—5月，新增债券累计发行14596亿元，其中新增专项债券8598亿元；发债规模已占2019年新增地方政府债务限额3.08万亿元的47.4%，发行进度接近一半，超过序时进度。■

图片新闻

江西井冈山：努力打造“五型”财政干部队伍

裴新平 | 摄影报道



为弘扬宪法精神，激励和教育广大财政党员干部忠于宪法，遵守宪法，维护宪法权威，进一步增强职业责任感，6月27日，井冈山市财政局组织广大党员干部举行宪法宣誓活动。大家表示，要以誓词为指引，不忘初心、牢记使命，以江西省委、省政府建设“五型”政府为契机，努力打造“忠诚型、创新型、担当型、服务型、过硬型”财政干部队伍。