

# 财政部国库司解答地方政府一般债券发行管理工作

本刊记者

为加强地方政府债务管理,规范地方政府一般债券发行等行为,保护投资者合法权益,财政部印发了《地方政府一般债券发行管理暂行办法》(以下简称《办法》)。近日,财政部国库司有关负责人就地方政府一般债券发行管理有关问题接受了记者采访。

**问:**《办法》制定的背景是什么?

**答:**新预算法规定,经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)提出,建立规范的地方政府举债融资机制,地方政府举债采取政府债券方式。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。为加强地方政府债务管理,规范地方政府一般债券发行等行为,保护投资者合法权益,根据《预算法》和国发〔2014〕43号文,制定了《地方政府一般债券发行管理暂行办法》。

**问:**《办法》提出,一般债券由地方政府按照市场化原则自发自还,是如何考虑的?

**答:**近年来,财政部一直按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的思路,完善地方政府债务管理和债券发行机制。2009年起为实施好积极的财政政策,国务院同意地方政府在国务院批准额度内发行债券。当时由于地方政府债券发行渠道尚未建立,2009年和2010年地方政府债券由财政部代理发行,代办还本付息。2011年至2013年,经国务院批准,上海等地区试点在国务院批准的额度内自行发行债券,但仍由财政部代办还本付息。代发代还和自发自还,在促进地方政府债券顺利发行的同时,也存在一些问题,如发债主体和偿债主体不完全一致,不利于强化地方政府偿债责任和风险控制意识,不利于建立规范合理的中央和地方政府债务管理和风险预警机制等。经国务院批准,2014年上海等10个地区开展了地方政府债券自发自还试点工作。

从2014年试点情况看,试点地区按照有关规定规范开展信用评级和信息披露,有利于推进预算公开透明,改进预

算管理制度;按照市场化原则自行组织本地区政府债券发行、支付利息和偿还本金,消除了代发代还和自发自还模式下发债主体和偿债主体不完全一致的问题,为建立规范合理的地方政府举债融资机制积累了宝贵的经验。在总结分析2014年地方政府债券自发自还试点工作经验基础上,按照新预算法和国务院有关规定,确定一般债券全部由地方政府按照市场化原则自发自还,发行和偿还主体为地方政府,对创新和完善地方政府举债融资机制、强化市场约束、控制和化解地方债务风险等具有重要意义。

**问:**《办法》与2014年地方政府债券自发自还试点办法相比,主要进行了哪些调整?

**答:**与2014年地方政府债券自发自还试点办法相比,《办法》主要进行了以下主要调整:一是根据《预算法》和国发〔2014〕43号文,明确了地方政府一般债券的定义和还款来源。二是明确了省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务,列入本级预算调整方案,报本级人民代表大会常务委员会批准。债券资金收支列入一般公共预算

管理。三是丰富了债券期限品种,在2014年5年、7年和10年期品种基础上,增加了1年和3年期品种,由地方政府根据资金需求和债券市场状况等因素合理确定,但单一期限债券的发行规模不得超过一般债券年度发行规模的30%。四是明确一般债券由地方政府按照市场化原则自发自还,遵循公开、公平、公正的原则,发行和偿还主体为地方政府。五是进一步完善债券发行定价机制,规定一般债券发行利率采用承销、招标等方式确定,采用承销或招标方式的,发行利率应在承销或招标日前1至5个工作日相同待偿期国债收益率基础之上确定。六是积极扩大一般债券投资者范围,鼓励社会保险基金、住房公积金、企业年金、职业年金、保险公司等机构投资者和个人投资者在符合法律法规等相关规定的前提下,投资一般债券。七是明确对弄虚作假、存在违法违规行为的登记结算机构、承销机构、信用评级机构等,列入负面名单并向社会公示,并要求财政部驻各地财政监察专员办事处加强对一般债券发行、资金使用和偿还等行为的监督检查。

**问:** 地方政府专项债券发行方面的管理办法为什么没有同时印发?

**答:** 国发〔2014〕43号文提出,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。专项债券是地方政府债券的一个新品种,在还款来源、项目管理、信息披露等方面与一般债券有较大区别。我们参照一般债券发行管理办法,结合专项债券发行特点,充分听取各方面意见,已基本完成了专项债券发行管理暂行办法的拟定工作,待修改完善后尽快发布。□

## “出彩财政人——我为改革进一言” 活动启事

为落实楼继伟部长要求,从不同角度、多种渠道反映改革中问题,财政部政策研究室与中国财政杂志社现联合启动“出彩财政人——我为改革进一言”2015年度意见建议征集活动。

本次活动以全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指引,以财政工作和财税改革中重要政策落地、实施过程中出现的现实问题为调查方向,以社会影响深远、关系民生福祉的各类问题为收集对象,向各级财政部门广大干部职工征集问题和困惑、意见和建议。

活动本着开放、平等、互动、共享的精神,旨在通过广大财政人的参与和智慧为改革发展建言献策。所反映的问题以及所提出的意见,形式内容不限,文章长短不限。针对重点征询对象及重要问题情况,政策研究室及中国财政杂志社将会采取登门征询、实地调查或一线采访等方式进行意见建议收集。

征集来的意见建议将不定期在中国财政杂志社下属刊物、网站、微信平台刊登,部分有代表性的重要意见建议将以内部简报等形式上报。同时,拟于年终对调研深入、分析严谨、襄助改革的意见建议进行表彰。

2015年度意见建议征集时间为4月1日——11月30日。

**联系邮箱:** czjianyanxiance@126.com

(来稿请注明“意见建议征集”)

**联系电话:** 010-88227058(兼传真)

010-88227038(刘永恒)

**联系地址:** 北京市海淀区万寿路西街甲11号院3号楼  
中国财政杂志社

**邮政编码:** 100036

财政部政策研究室 中国财政杂志社

2015年4月1日