

成都高新区：探索专项债发行使用 推动地方经济社会转型发展

方存好

成都高新区作为我国西部首个国家自主创新示范区，同时也是四川省全面创新改革试验区和自由贸易试验区核心区，高度重视地方政府专项债发行使用工作，组织多方专业力量对园区内专项债券项目发行与资金使用进行深入研究分析，经过两年多的专项债券发行使用探索和尝试工作，对地方政府如何充分发挥地方政府专项债作用，推动地方经济社会转型发展积累了一定的经验，对党中央、国务院关于推进专项债券工作的决策部署也有了更加深入的认识。我们认为，随着地方政府专项债券工作的不断深入推进，专项债券将会对地方政府的经济社会发展产生巨大而深远的作用与影响。

（一）地方政府专项债让地方政府能够在有效控制债务风险的同时，又能保证地方重点领域重大项目的建设得到资金支持。

中央经济工作会议要求，打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险，地方政府债务风险管理属于防控金融风险的重点。财政部门当前防范化解地方政府债务风险采用的是“大禹治水，疏堵并重”模式，一方面堵住“后门”，坚决遏制违法违规举债，另一方面把地方政府专项债券

作为化解风险的“前门”。让地方政府依法健全规范举债融资，发挥政府规范举债的积极作用，支持补齐民生领域短板。“疏堵并重”实现了双向调节，让过去地方政府发展资金不足导致在建项目资金断供、工程烂尾风险和超过自身偿债能力盲目举债扩张风险的现象都得到有效的控制。

地方政府专项债券在控制债务风险总量的基础上，通过项目融资与收益自求平衡的要求，进一步做到了项目风险的精准识别与控制。通过专项债发行，让地方政府债务风险下沉到项目层面，形成风险与项目严格对应的状态，使得地方政府债务风险的精准识别与评估成为可能，从而能够实现地方政府债务风险的精准管理。“债务额高不等于债务风险高”，今后判断一个地方政府债务风险的标准不能仅仅局限于总量，更要通过对其专项债券项目风险进行评估才能客观认定地方政府的债务风险。

成都高新区管委会作为成都天府国际空港新城建设的主要承接单位，充分利用专项债券资金支持这一国家重点领域重大项目建设，成功发行了全国城市地下综合管廊专项收益债券、供水设施、再生水厂设施、新型城镇化、安置房等一系列专项债券。

通过专项债券募集建设资金规模达92亿元，充分保障了空港新城各项建设的顺利进行，带动上下游的原材料与施工单位业绩增长，充分发挥了专项债券对于成都高新区稳增长、促发展的作用。

（二）地方政府专项债将极大推动地方财政资金的使用进入精细化管理阶段，以债券项目为单位的全生命周期管理可以实现财政资金的风险与使用绩效精细化管理。

地方政府专项债的公益性以及融资与收益平衡的要求对政府项目建设运营提出了更高的要求。公益性让政府回归提供公共基础服务的核心职能，集中政府财政资金用于公益性项目建设运营；收益性要求项目收益能够偿还项目融资本息，这就要求地方政府项目建设不能“重建设、轻运营”，只有高水平的项目运营才能保证项目收益能够偿还债券本息，只有对专项债券建设项目采用精细化管理才能够实现融资与收益平衡。

成都高新区从专项债券发行开始就高度重视债券项目的全生命周期精细化管理，结合已经发行专项债券项目实际情况，经过认真研究，制定并率先出台了国内第一个专项债券项目全生命周期风险管理办法，对专项债

券资金的使用风险与绩效进行全生命周期的精细化管理。明确专项债券项目全生命周期内各阶段主要风险点，从专项债券发行前准备、建设管理、运营管理、资产管理、资金管理、信息披露、法律责任等方面全面落实风险管控措施，确保项目整体风险可控，实现运营收益覆盖本息。

一是专项债券项目建设和运营的精细化管理。成都高新区对于专项债券项目的建设运营管理都制定了具体的风险管理规范。项目建设方面涉及建设主体、组织施工设计、进度管理、工程质量和技术、工程安全和环境保护、验收等。项目运营方面，集中于运营主体、合规经营，从人力资源、主营业务、项目收益、运营移交等方面均提出具体风险管理要求。

二是专项债券形成的资产安全的精细化管理。成都高新区对于专项债券形成的资产除了按照财政部规定，提出要根据资产形式和类别建立资产登记和统计报告制度、严禁将项目资产和权益用于为本公司、下属子公司等融资提供担保等规定外，办法还明确了项目建成后形成的资产为国有资产，纳入国有资产进行管理；在债券存续期内，资产及经营形成的收益归属成都高新区所有，专项用于偿还债券本息；项目资产不得与建设运营单位自身资产混同；定期查验评估等。

三是专项债券项目资金的精细化管理。在专项债券项目资金管理方面，成都高新区要求项目建设和运营单位在高新区财政金融局选定的银行分别开立项目债券资金托管账户和偿债资金账户。项目账户行使债券资金使用、项目收入归集和项目运营支出等功能，用来存放项目建设资金、项目收入和项目运营支出费用。尤其

运营期间，提出所有项目专项收入必须全部进入偿债资金账户，偿债资金账户专门用于项目专项收入的接收、存储和划转，以及项目运营支出费用的接收、存储及划转，不得用作其他用途。项目运营单位应提前将全部项目收益从偿债资金账户向财政有关专户划转，由财政部门专门用于债本金和利息偿付。

（三）地方政府专项债还将对地方政府的治理模式产生深远影响，实现从“管理城市”到“经营城市”的地方政府治理模式转变。

今年9月4日，国务院常务会议明确专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域、置换债务以及可完全商业化运作的产业项目。同时，扩大了专项债券的使用范围，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。专项债券资金使用范围的变化充分体现了党中央、国务院通过地方政府专项债券引导地方政府转换思路的信心与决心，鼓励地方政府结合自身城市发展特点，合理选择重点项目试点分类发行。

地方政府可以根据地方经济社会建设具体情况自主创新和丰富债券品种，按照中央确定的重点工作，优先在重大区域发展以及乡村振兴、生态环保、保障性住房、公立医院、公立高校、交通、水利、市政基础设施等领域选择符合条件的项目，积极探索试点发行项目收益专项债券。专项债券融资与收益平衡的资金使用要求，使得地方政府在城市建设过程中始终能够

从融资与收益平衡的角度来选择和进行公益性项目建设，保证每一个项目都能够切实在提升城市公共服务水准的同时，实现可持续良性发展。基于上述要求，高投入、低收益的粗放型投资项目显然不属于地方政府公共服务建设重点，政府公共服务建设中的财政资金使用要求决定了地方政府必须进行城市治理的转型。

经营城市的政府治理模式不可能是从中央到地方的城市治理简单复制，而是要根据城市自身发展的特性和要求，设计和运营与之相适应的城市公共服务项目，当前地方政府专项债券项目创新，正是体现和反映城市治理个性化与多样化的特点。成都高新区在专项债券项目发行过程中始终坚持根据空港新城建设发展特点选择规划项目，创新发行了全国首支成都天府空港新城地下综合管廊骨干网络建设专项债券，支持空港新城地下综合管廊的全面建设；率先发行了全国首支空港新城新型城镇化建设项目专项债券，为整个空港新城的新型城镇化提供了丰富的资金支持，这些创新专项债券项目充分体现了地方政府在城市经营理念与模式方面已经发生了巨大的转变。

当前，专项债券的发行与使用为成都高新区的整体建设提供了源源不断的资金支持。成都高新区将围绕“防风险、促增长”这条主线不断提高专项债券的精细化管理水平，实现政府城市建设运营转型，成为引领中西部高质量发展的样板示范区，跨入世界一流高科技园区前列，成为全球科技与产业创新的主要策源地之一。□

（作者为四川省成都市高新区党工委副书记）

责任编辑 韩璐