

四川：加快推进专项债券项目库建设 推动专项债券全生命周期管理

四川省财政厅

按照党中央、国务院和财政部关于加强专项债券管理和防范政府债务风险相关部署要求，四川省将专项债券管理作为一项重大政治任务来抓，着力推进专项债券管理改革创新。从2018年起，立足全省实际，探索实行“储备库、备选库、执行库”三库联动及“制度、机制、平台”三管齐下的立体管理模式，实现了专项债券全生命周期管理，资金效益明显提升。

突出“常”字，依托“储备库”做大蓄水池

储备库主要对项目进行初步筛选和滚动储备，由各级财政部门会同发展改革、交通运输、住房建设、自然资源等行业主管部门筛选符合专项债券条件的项目构成。各级财政部门将项目储备作为一项长期性基础性工作，纳入常态化管理，截至2019年12月，专项债券“储备库”中，共有在库项目4265个，项目总投资40067亿元，其中10亿元以上的项目875个、28780

亿元，占项目总个数的21%、占总投资的71%，为进一步优选符合发行条件的项目提供了充足的来源保障。

一方面，财政部门主动储备项目。上一年即启动下一年项目准备，及早贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，明确专项债券总体方向和要求，及时向市县发布，要求市县相关行业主管部门向财政部门报送潜在的专项债券项目，经筛选后汇总形成储备库。在定期征集项目基础上，实行项目随时补充、动态调整。

另一方面，充分吸纳发改等部门项目。建立与发改部门重大建设项目库等信息日常对接机制，将符合条件的优质项目纳入项目储备库管理，拓宽储备库来源渠道，提升储备库的储备能力和储备质量。

突出“严”字，依托“备选库”优中选优

备选库由完成“一案两书”（项目

书）且经过专家评审认定为前期准备充分、符合债券发行条件的项目构成，实现对项目的综合评审和轻重缓急排序。其中，对“储备库”中经济社会效益明显、群众急需急盼，预期收益能够覆盖融资本息的项目优先纳入发行“备选库”管理。从近两年情况看，进入“备选库”项目仅占“储备库”项目的37%，充分体现项目质量优先理念和防范专项债券风险要求。2019年，全省备选项目储备早、质量好，确保了四川专项债券于7月底前全部发行完毕，较财政部规定时间提前两个月。截至2019年12月，全省备选库项目1598个，专项债券总需求6372亿元，均为优中选优确定的符合专项债券发行条件的项目。

一方面，必须编制“一案两书”。将编制上报“一案两书”作为发行专项债券的必备要件，其中：实施方案由项目实施单位编制，主要包括项目经济社会效益分析、收益成本测算及融资平衡情况等13项内容，作为论证

项目是否合格合规、建设运营方案是否可行、收益能否覆盖融资本息的重要依据。财务评估报告和法律意见书分别由项目实施单位聘请独立第三方会计师事务所、律师事务所对实施方案进行评估后出具,重点评估债券项目收入合理性、融资平衡可靠性,以及项目合法性、可行性。

另一方面,必须严格专家评审。对完整编制“一案两书”的项目,省财政组织行业主管部门、主要承销团成员、发行场所等专家进行集中评审,对专家评审通过的项目纳入“备选库”管理。一是以“管理需求”为导向,制定“4+2”分类评审标准,其中:“4”指的是包括土地储备、棚户区改造、收费公路、其他类项目的4类主要评审项目,“2”指的是组合使用专项债券和市场化融资、专项债券作项目资本金2类补充评审标准。二是严格将公益属性、立项审批、用地环评、收益覆盖融资本息情况等11项内容作为项目评审前置条件,将成本测算、收入测算、运营方案等11项内容作为评审要点。三是对项目实施方案存在投资概算、运营成本测算、风险管理措施等重大缺失的,实行一票否决。

突出“效”字,依托“执行库”强化管理

执行库由已发行成功的存续期项目构成,实现对项目建设、资金使用、还本付息情况的管理。对进入“执行库”的项目,加强项目实施、收入管理、绩效评价、资产管理等重点领域和关键环节管理。

一是加强债券资金使用管理。重点加强支出进度管理,财政厅党组建立党组成员分片联系指导市州工作机制,深入市县督促支出进度和项目实

施进度。定期开展专项债券支出进度统计分析,按月通报支出进度,对长期沉淀趴窝的资金,坚决予以收回重新安排。截至2019年11月底,全省各级财政全额拨付新增专项债券资金980亿元,项目单位实际使用876亿元,支出进度达到90%左右,比2018年全年进度提高15个百分点,支持实施项目724个,直接拉动有效投资2600亿元。

二是加强专项债券收入管理。动态掌握项目建设和运营情况,切实加强项目收入管理。明确规定各类项目收益专项债券对应项目形成的国有资产和权益按照专项债券发行时约定的用途管理使用。督促项目单位将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入及时足额缴入国库,首先保障专项债券本息偿付。对未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的,省财政将采取适当方式扣回并处以罚息。截至目前,到期专项债券均按时足额偿付利息,切实维护了政府信誉。

三是强化激励约束。围绕专项债券要用得好、还得起,牵头组织各级行业主管部门加快构建分行业、分领域、分层次的绩效指标体系。将专项债券资金使用进度、项目建设运营质量等情况与后续专项债券额度分配及项目发行安排挂钩,推进重点项目早落地、早见效,尽快形成对经济的有效拉动。

突出“实”字,依托“三要素”强化项目管理保障

一是从“制度”入手,确保流程规范。坚持制度先行,加强制度创新,建立程序清楚、操作规范的制度流程。近年来,四川先后研究制定了专项债

券全生命周期管理暂行办法、专项债券指引、项目库管理办法、评审专家管理办法等制度,制定了专项债券“借、用、管、还”全流程图,实现了对专项债券项目申报、评审、实施、收入管理、绩效评价、资产管理、信息公开等7个关键环节的全流程控制,并通过债券额度分配与使用绩效挂钩等激励约束机制实施“闭环管理”。

二是从“机制”入手,确保责任明晰。从纵向看,建立省负总责,市县抓落实的管理体制,切实加强专项债券统筹安排和资金使用管理,形成上下合力。从横向看,建立省财政总牵头,发改、自然资源、生态环境、住建、交通等省级行业主管部门参与的专项债券工作联动协调机制,明确各部门在专项债券项目申报、项目评审、项目安排、项目实施、还本付息、绩效评价等各阶段的职责分工,各部门各司其责,对项目联动把关。从方式看,研究确立项目安排联动审核把关、相关信息互通有无、联合开展核查督导、重要情况请示报告等4种具体工作方式,确保责任落实。

三是从“平台”入手,确保高效透明。全面引入信息化管理模式,开发建设“四川省政府债券管理平台”。对市县申报的专项债券项目资料进行电子化收集、统计、分类、审核、管理,实现项目在线申报、资料在线评审、结果在线反馈、数据在线统计。同时,进一步统筹“储备库、备选库、执行库”项目信息管理,加强与统计部门重大项目统计数据、人民银行国库支付信息、商业银行资金流转信息之间的对接、比对、衔接,动态掌握专项债券项目实施情况、支出进度和拉动投资情况。□

责任编辑 刘慧娟