

开“正门”堵“后门” 完善土地储备专项债管理

■本刊评论员

6月1日,财政部、国土资源部出台了《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》,旨在完善地方政府专项债券管理,规范土地储备融资行为,建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度。这是我国首次以地方政府性基金收入项目分类发行专项债券,标志着地方政府专项债券管理迈出重要一步。

此次出台的《办法》从额度管理、预算编制、预算执行和决算、监督管理、职责分工等方面,对开“正门”允许地方政府发行土地储备专项债券提出具体要求,有助于从机制上堵住融资平台公司等企业冒用土地储备名义进行抵押担保融资的“后门”“歪门”,防范违法违规举债或变相举债、挪用土地储备资金等行为发生。

土地储备制度是对储备土地进行必要的基础设施建设及管理,以备政府供应土地、调控市场的一种制度安排,是稳定土地市场、落实调控职能的有效手段。其作用在于提供保障性安居工程用地,支持应对房价过快上涨,保证土地利用总体规划和城市总体规划实施,促进土地节约集约利用等。2015年以前,地方土地储备资金的来源以银行贷款为主。2015年起实施的新预算法规定了地方政府举借债务只有一条途径,即发行地方政府债券,除此以外不得以其他方式举债。2016年财政部、国土资源部印发《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》,进一步明确各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款,土地储备融资需求应当通过省级政府发行地方政府债券方式解决。此次发行土地储备专项债券与依法推进土地储备融资模式改革相结合,在发行额度和期限、发行对象、项目管理、收益回报等方面“量身打造”,形成总量可控、动态可持续的资金保障机制。

此次出台的《办法》明确了土地储备专项债怎么借、怎么用、怎么还等具体要求。根据《办法》规定,土地储备专项债券的发行主体为各省、自治区、直辖市政府。土地储备专项债券纳入地方政府专项债务限额管理。各省土地储备专项债券的发行额度,不得突破地方政府专项债务限额的“天花板”。《办法》还通过将土地储备专项债券统一命名格式的要求,把债券偿还和资金管理责任一一对应到具体使用债券资金的市县政府。

根据《办法》规定,土地储备专项债券的发行和使用严格对应到项目。土地储备专项债券可根据项目区位特点、实施期限等因素综合确定,既可对对应单一项目发行,也可对应同一地区多个项目集合发行。土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应,原则上不超过5年,同时鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。土地储备专项债券支出应当明确到具体项目,在地方政府债务管理系统中统计,纳入财政支出预算项目库管理。土地储备项目取得的土地出让收入,应当按照该项目对应的土地储备专项债券余额统筹安排资金,专门用于偿还到期债券本金,不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金。因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现,不能偿还到期债券本金时,可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还,项目收入实现后予以归还。

此次土地储备专项债券作为地方政府专项债券的一个品种试水,将完善专项债券管理与依法推进土地储备融资模式改革有机结合,对进一步健全规范的地方政府举债融资机制,保障土地储备领域项目建设的合理融资需求具有重要意义。从笼统发行地方政府专项债券到此次发行土地储备专项债券,表明我国正加快按政府性基金收入项目分类发行专项债券步伐。

