

# 福建：构建政府债券发行管理“闭环”制度体系

福建省财政厅

2015年新预算法施行，对地方政府债务管理作出重大改革，赋予地方政府依法适度举债权利。2020年10月1日开始施行的预算法实施条例，对规范地方政府债务管理和地方政府债券发行作出进一步明确规定。福建省财政厅认真贯彻落实中央决策部署，不断规范政府举债融资，完善债券发行制度，提高债券资金使用效益，通过地方政府债券自发自还，为全方位推动高质量发展超越、加快新时代新福建建设提供了坚实的资金保障。

## 建机构，定制度，夯实管理基础

（一）建立协调联动机制。福建省委省政府高度重视政府债务管理工作，成立省级政府性债务管理领导小组，负责领导全省政府债务管理工作。省财政厅成立地方政府债务管理处，归口管理政府债务和地方政府债券发行工作，先后成立了政府债务风险防控工作协调小组和政府债券发行使用工作小组，协调推进相关工作开展，通过完善的协调联动机制，保障相关工作制度化、规范化。

（二）健全完善债券发行机制。坚持制度先行，先后出台了涵盖政府债务限额管理、预算管理、风险管理、信息公开和监督管理等一系列制度办法，从“借、用、管、还”构建全过程、全链条、全方位的“闭环”制度体系。建立健全债券发行工作机制，加强事

前、事中、事后各环节衔接，强化对承销团、信用评级机构、债券发行第三方服务机构等规范管理，促进债券发行、资金使用、项目管理、偿债责任协调统一，逐步构建市场化、规范化的地方政府债券发行机制。

（三）完善专项债券管理机制。按照省委省政府部署，省财政厅积极组织全省各地做好地方政府债券项目资金需求申报工作，切实强化债券项目库管理，加强债券项目储备。研究建立健全专项债券项目库，建立跨部门协调机制，共同做好专项债券项目的储备和申报。在项目储备过程中，严格对照债券资金发行使用要求和条件，加强审核与筛选，并对项目轻重缓急进行排序，夯实债券项目库，为用好地方政府债券资金打好基础。制定地方政府专项债券发行及项目配套融资工作意见，提出进一步完善专项债券管理的配套措施，开好规范举债的“前门”。

（四）完善信息披露和报告制度。高度重视政府债券信息披露工作，完善相关制度办法，严格按照政府债券信息披露有关要求，客观、及时、准确、全面披露地方债发行相关信息，及时主动披露债务限额、余额、结构等数据，自觉接受投资者和社会监督，切实保障投资者知情权，不断提高债券发行透明度。建立健全全省各级政府向同级人大及其常委会报告政府债

务管理情况制度，省财政厅定期向省人大财经委报告全省政府债务管理情况，主动接受人大的依法监督。

## 重质量，提速度，推动地方债券发行高效益

（一）合理安排发行节奏。通过综合分析宏观经济形势、资金需求、库款管理、债券市场行情等因素，确定债券年度发行安排、季度发行计划等，选择合适发行时间窗口，确保债券发行平稳顺利。认真做好债券发行各项前期工作，加强各环节衔接，积极与承销团沟通协调，提前准备信息披露材料，加强与财政部、债券发行场所的沟通协商。特别是在疫情防控期间，创新工作机制，积极采用线上与承销团沟通协调、传输材料方式，由财政部国库司代理发债现场操作，确保发债进度不停滞，保障疫情防控和重点项目资金需求。

（二）注重承销队伍建设。按照“公开、公平、公正”的原则，选好政府债券承销团成员，不断拓展投资者群体，2021年承销团成员数量已达到65家，其中银行类机构27家，券商类机构38家，首次增补外资金融机构进入承销团。银行和券商、主承销商和一般成员形成优势互补，承销团投标参与度和承销能力大幅提高，有力促进了债券发行市场化。积极加强与承销团成员的沟通协商，债券发行前

及时向承销团成员介绍发行债券的种类、期限、额度等核心要素,介绍福建省经济社会发展和财政收支情况,了解各承销团投标意愿,认真听取债券发行工作有关意见。

(三)引入专业机构力量。通过公开招标方式,引入第三方服务机构做好专项债券发行前期准备工作。采取统招分签的方式,由省财政厅牵头公开招标第三方服务机构,全省各市、县(区)财政部门和相关省级单位分别与中标第三方机构签订政府采购合同。在债券项目申报和发行阶段,第三方机构提前介入,为项目筛选、收益平衡测算、债券品种设计、期限设计、发行窗口选择等方面提供专业的咨询服务。通过该方式,有利于统一项目审核标准,优化发债工作流程,提高发行效率,又有利于压实各级财政部门的项目管理责任,取得了较好成效。

(四)提高资金使用效益。在加快政府债券发行的基础上建立完善“四个机制”,多措并举提高债券资金使用效益。一是债券资金使用进度与额度分配挂钩机制,对债券资金沉淀的,按沉淀金额的一定比例扣减下年度新增一般债券额度。二是库款垫付机制,在债券发行前,允许全省各地通过先行调度库款支持项目建设,债券发行后及时回补,避免“项目等钱”。三是支出进度通报预警机制,动态监测主管部门、项目单位等债券资金使用情况,按月通报债券资金使用情况,既防止债券资金滞留在国库,也避免资金拨付后沉淀在项目单位。对专项债券支出进度较慢的市县实施预警。四是约谈机制,对支出进度慢的地区进行约谈,分析使用进度慢的原因,督促其加快债券资金使用进度。

(五)强化债券兑付管理。福建省十分重视维护政府债券信誉,把按时兑付地方政府债券本息作为工作的重中之重。提前对地方政府债券还本付息到期情况进行统计分析,制定年度还本付息计划,督促各级严格将政府债券还本付息资金纳入预算管理,建立有效兑付管理机制,责任到岗到人,确保按时足额兑付每期债券本息。

### 促发展,降成本,债券发行成效明显

2015—2021年,福建省共发行政府债券11788.68亿元,其中,一般债券4247.83亿元,专项债券7540.85亿元。在规范地方政府举债融资、防范化解金融风险、促进经济社会高质量发展等方面发挥了积极作用。同时,减轻了全省各级政府偿债压力和重点项目融资压力,有利于腾出更多财力用于改善民生和支持社会事业发展。

(一)促进经济社会事业发展。福建省政府债券着力于经济社会事业发展,重点保障脱贫攻坚、乡村振兴、交通水利基础设施、市政和产业园区、生态建设和环境保护、民生服务等领域资金需求。用足用好专项债券用于项目资本金政策,安排专项债券资本金用于铁路、收费公路、水利和城镇污水垃圾处理等多个领域,发挥专项债券对投资的撬动作用。深化财政金融协作,以地方政府债券的发行承销为纽带,带动金融机构加大对经济社会发展的支持力度,形成良性互动。

(二)债券市场化水平不断提升。按照“政府引导、市场主导”的原则,始终坚持债券发行市场化,建立健全发行定价市场化的机制,不以行政方式干预承销机构自主投标行为。福建省政府债券得到市场高度认可,承销团成员投标积极踊跃,认购倍数处于

较高水平。债券发行场所覆盖了中央国债公司、上交所、深交所三大发行场所,实现了发行场所全覆盖。通过商业银行柜台市场发行福建省地方政府债券,进一步拓宽地方政府债券发行渠道,满足个人和中小机构投资者需求。对单个项目金额较大的专项债券创新采用分年还本方式发行,平滑债券到期偿债压力。

(三)融资成本显著降低。通过公开招标选聘在债券市场有影响力、市场认可度高的评级机构对政府债券开展信用评级工作,福建省历年各期政府债券信用等级均为AAA级。承销团成员投资福建省政府债券意愿较高,2015—2021年发行政府债券加权平均利率为3.46%,大大低于此前通过非政府债券形式举借债务的平均成本,有效降低了全省各级政府的融资成本。

(四)有效平滑偿债压力。2015—2018年累计发行置换债券4056亿元,将此前以银行贷款为主要形式的存量债务置换为地方政府债券,有效缓解市县偿债压力,降低政府融资成本,优化债务期限结构,防范化解地方政府债务集中到期偿还风险。

(五)债券期限结构合理。统筹兼顾项目建设和运营期限、到期政府债券本息、可偿债财力以及融资成本等情况,充分考虑市场状况及投资者偏好,合理搭配短、中、长期债券发行规模,2015—2021年发行的政府债券加权平均期限为9.79年,通过合理优化债券期限,既降低了期限错配风险、防止资金闲置、降低融资成本,又避免了简单将偿债责任和风险后移,同时满足了投资者需求,保障了债券发行工作长期持续开展。■

责任编辑 李艳芝