

加快发行使用进度 更好发挥专项债券稳定宏观经济大局作用

本刊记者 | 李燕

地方政府专项债券是落实积极财政政策的重要抓手，在带动扩大有效投资、稳定宏观经济等方面发挥着重要作用。中央经济工作会议提出，要保证财政支出强度，加快支出进度，适度超前开展基础设施投资。4月12日，国务院新闻办公室举行政策例行吹风会，财政部副部长许宏才，国库司司长王小龙，预算司负责人、政府债务研究和评估中心主任宋其超等介绍了加快政府债券发行使用有关情况。

起步早 动作快 加快专项债发行使用进度

“总体来看，今年专项债券发行使用工作起步早、动作快，进度明显快于往年。”许宏才表示，按照党中央、国务院决策部署，财政部会同相关部门坚持稳字当头、稳中求进，在专项债发行使用方面坚持政策发力靠前的原则。

一是用于项目建设的专项债券额度已全部下达。为便于地方早作安排，经国务院同意，去年12月财政部提前下达地方2022年新增专项债券额度1.46万亿元。3月30日又向各地下达了剩余的新增专项债券限额。目前，各地正抓紧履行预算调整程序，将新下达限额尽快分解至市县。

二是提前下达专项债券额度大部分已发行完毕。截至2022年3月末，各省份基本都已组织开展了提前下达额度的发行工作，累计发行约1.25万亿元，占提前下达额度的86%。其中，内蒙古、辽宁、黑龙江、上海、浙江、福建、山东、广东、广西、四川、甘肃等11个省份已全部完成了提前下达额度的发行工作，还有一些省份也完成了大部分。各级财政部门累计向项目单位拨付债券资金8528亿元，占已发行新增专项债券的68%。其中，各地安排超过1100亿元专项债券资金用作重大项目资本金，有效发挥政府投资“四两拨千斤”的

撬动作用。

三是加快专项债券使用，尽早形成实物工作量。各地高度重视专项债券项目储备，分两批共储备了7.1万个项目，目前正按照“资金跟着项目走”的要求，抓紧将新增限额对应到符合条件的项目上，同时进一步压实主管部门和项目单位责任，要求加快资金使用，强化资金管理，确保专项债券实际使用形成的投资规模大幅增加，及早发挥作用。据了解，各地以重大项目为牵引，聚焦重点投向领域，带动扩大有效投资，已经发行的专项债券中，支持市政和产业园区基础设施4157亿元，交通基础设施2316亿元，社会事业2251亿元，保障性安居工程2016亿元，农林水利1004亿元，生态环保468亿元，能源、城乡冷链等物流基础设施251亿元。这些项目对稳定宏观经济会起到十分重要的作用。

近期，国际形势复杂严峻，国内发展面临新的挑战，全国聚集性疫情呈现新的特点，经济下行压力进一步加大。上半年保持经济平稳运行，对实现全年目标至关重要。宋其超介绍，国务院常务会议对专项债券发行使用提出了明确要求，财政部专门召开视频会议，进一步明确时限要求，压实地方责任，保证财政支出强度，加快支出进度。一是抓紧下达限额。要求各地抓紧与省级人大常委会有关工作机构沟通，尽早履行预算调整等法定程序，尽快按程序将3月底下达的新增政府债务限额分解下达到市县。二是加快发行节奏。对2021年12月提前下达的额度，力争在今年5月底前发行完毕。对2022年3月底分配下达的额度，尽快启动发行并在今年9月底前全部发行完毕。三是尽快拨付使用。要求省级财政部门采取有效措施，督促项目主管部门和项目单位，加快专项债券资金拨付使用进度。对2021年发行的专项债券，原则上在今年5月底前拨付使用；对2021年12月提前下达的2022年专项债



刘健 摄 来源：新华社

券，原则上在今年9月底前拨付使用。对于第二批专项债券额度尽可能在今年加快使用。四是允许合规垫付。在新增专项债券发行完成以前，预算已经安排的专项债券项目可以通过先行调度库款的办法，加快项目建设进度。债券发行以后及时归垫，决不允许出现因债券未能发行影响重大项目实施的情况。

限额分配“奖罚分明” 合理扩大使用范围

按照中央经济工作会议部署和《政府工作报告》要求，今年新增地方政府债券规模3.65万亿元，这是党中央、国务院根据经济形势和宏观调控需要作出的安排。具体分配情况如何，分配时要遵循哪些原则？对此，许宏才介绍：一是充分考虑各地区财力和债务风险水平，向财政实力强、债务风险低的省份倾斜，控制高风险地区新增限额规模，避免高风险地区风险累积。同时要求地方也要遵循同样的原则，向债务风险较低的市县倾斜，在严格落实风险防范措施的前提下，综合考虑高风险地区债务风险等情况合理安排额度，督促高风险地区稳妥降低风险水平。二是坚持“资金跟着项目走”，即对成熟和重点项目多的地区予以倾斜，重点支持有一定收益的基础设施和公共服务等重大项目以及国家重大战略项目。要求地方适当提高专项债券资

金使用的集中度，额度要向中央和省级重点项目多的省市级倾斜，坚决不“撒胡椒面”。三是充分体现“奖罚分明”，即对违反财经纪律和资金使用进度慢的地区扣减额度，对管理好、使用快的地区予以适当奖励。四是严格落实专项债券负面清单管理，明确专项债券资金不得用于楼堂馆所、形象工程和政绩工程、非公益性资本项目支出。

今年《政府工作报告》提出，专项债券要合理扩大使用范围。对此，宋其超表示，按照党中央、国务院决策部署，2022年专项债券投向领域总体保持稳定，继续重点用于交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等9大领域，同时结合经济运行中出现的新情况进行优化调整，合理扩大专项债券使用范围。一是加大惠民生、解民忧等领域投资。财政部已会同国家发展改革委组织各地补报了一批2022年专项债券项目，指导地方将城市管网建设、水利等重点领域项目作为补报重点。二是支持增后劲、上水平项目建设。主要是围绕新基建等加大支持力度，将具有公益性且有一定收益的信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施作为支持重点。三是推动补短板、强弱项项目建设。要求各地围

绕全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化,做好农业农村领域项目储备,将粮食仓储物流设施作为专项债券支持重点,支持重要农产品特别是粮食供给,保障国家粮食安全。下一步,财政部将持续加强督导,指导地方精准聚焦重点领域和短板领域,持续优化地方政府专项债券使用范围,用好地方政府债券扩大有效投资,为拉动消费扩大内需、促就业稳增长提供有力支撑。

做好专项项目储备调整 加强审核管理

做好专项项目储备工作十分重要,财政部和国家发展改革委高度重视。王小龙介绍,为落实中央经济工作会议精神,去年9月财政部部署地方报送2022年专项债券项目资金需求,今年1月又会同国家发展改革委布置地方补报了一批专项债储备项目,两批共储备项目7.1万个。同时,财政部会同国家发展改革委指导地方建立了跨部门工作协调机制,推动加快办理项目用地、规划许可、环评、施工许可等审批手续,加快推进征地拆迁、市政配套等前期工作,要求地方把工作做深、做细、做实。

“总体来看,各地能够把项目储备作为一项长期性、基础性工作,专项债券项目储备是充足的,对于带动投资能够起到重要作用。”王小龙介绍,近期各地疫情呈现出点多、面广、频发的特点,各地统筹疫情防控和经济社会发展,在做好疫情防控的同时,克服困难,加快基础设施项目的开工建设。统计显示,今年已发行专项债券资金支持的项目开工率已经达到75%。下一步,财政部将认真贯彻党中央、国务院决策部署,坚持稳字当头,稳中求进,增强工作主动性、前瞻性,加大宏观政策实施力度,更好发挥专项债券稳定经济大盘的作用,确保经济在合理的区间运行。

针对实践中一些项目因种种原因难以继续执行,为避免造成资金的浪费和闲置,财政部专门印发了《地方政府专项债券用途调整操作指引》,允许地方根据实际需要调整债券资金用途。对此,许宏才介绍说,其主要内容包括以下几个方面:一是触发条件。项目实施过程中发生重大变化,确无专项债券资金需求或者需求少于预期,项目竣工后专项债券资金发生结余,以及专项债券违规使用按要求需要整改等情形,允许调整专项债券用途。二是调整原则。调整安排的项目必

须具备发行使用条件,优先支持党中央、国务院明确的重点领域重大项目,优先选择与原项目同类型同领域的项目。严禁用于置换存量债务,严禁用于楼堂馆所、形象工程和政绩工程、非公益性资本支出以及经常性支出等。三是工作程序。地方各级财政部门组织梳理本级政府专项债券项目实施情况,确需调整用途的要经同级人民政府同意后,报省级人民政府批准再安排调整,根据实际情况履行预算调整和预算调剂等程序。

为进一步防止资金闲置、被挪用,切实提高资金使用效益,财政部采取了多项政策措施,持续压实地方政府主体责任。一是严格项目审核把关。对于投向领域以及项目合规性、成熟度、融资收益是否平衡等加强审核把关,区分轻重缓急,优先支持在建项目、已经纳入国家重大发展战略和规划的项目,坚决防止出现“未批先建”“边建边批”等违规行为。严格落实专项债券负面清单管理要求,严禁支持楼堂馆所和各类形象工程、政绩工程建设,严禁高风险地区超过财政承受能力和经济发展水平搞建设。二是全面推广穿透式监测。去年以来,财政部印发文件要求各地全面推广专项债券项目穿透式监测,并在局部地区试点,预计今年7月底能够实现穿透式监测全覆盖。主要是通过信息化手段,穿透了解项目单位建设运营情况,重点掌握债务资金从国库拨付到项目单位以后的情况,及时掌握专项债券资金使用、项目建设进度、运营管理等情况,发现问题及时纠正,夯实专项债券全生命周期管理基础。三是实施支出进度通报预警制度。从今年1月起,财政部每月将各地专项债券的发行、拨付、支出进度通报省级财政部门,对进度最慢的三个省份实施预警,督促采取措施改进。同时明确将今年的执行情况与以后年度债券额度分配挂钩,进度慢的就要相应减少额度,并要求省级财政部门对市县也比照建立通报预警制度,层层压实责任,防止债券资金闲置。

许宏才表示,除上述措施之外,财政部还将继续落实好既有的管理措施,比如继续常态化组织财政部各地监管局开展专项债券资金使用情况核查,推动实现专项债券项目资金使用情况绩效评价全覆盖等。财政部将认真落实党中央、国务院重大决策部署,持续强化专项债券“借、用、管、还”全流程管理,促进专项债券资金安全、规范、高效使用。■

以积极的财政政策稳定宏观经济大盘

党的十八大以来，我国连续十年实施积极的财政政策，适时适度预调微调。特别是党的十九大以来，面对世纪疫情和百年变局交织的严峻形势，积极的财政政策持续加码发力，更加积极有为、提质增效，全力护航“六稳”“六保”工作，取得显著成效。当前，外部环境更趋复杂严峻，我国经济发展面临多年未见的需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。2021 年底召开的中央经济工作会议明确提出要继续实施积极的财政政策，今年的《政府工作报告》对实施积极的财政政策作出了具体部署：2022 年积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。财政部门要贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持稳字当头、稳中求进，实施好积极的财政政策，政策发力适当靠前，用好政策工具箱、打足提前量，早出台政策，早下拨资金，早落地见效，为稳定宏观经济大盘出力，保持经济运行在合理区间。