

投资额1444亿元；开工建设项目119个，投资额797亿元。

九、科技类项目聚焦智慧城市和科技园区开发，助力创新驱动

全年新入库科技创新类PPP项目17个，投资额88亿元；签约落地项目减少26个，投资额减少1005亿元；开工建设项目减少8个，投资额减少654亿元。截至2020年末，累计入库科技创新类项目177个，投资额1371亿元，智慧城市和科技园区开发项目占比超过70%。其中：签约落地项目131个，投资额1018亿元；开工建设项目84个，投资额548亿元。

十、重大战略区域项目继续推进，促进协同发展

一是京津冀地区全年新入库项目85个，投资额1911亿元；累计入库项目582个，投资额12437亿元。二是长江经济带11省份全年新入库项目434个，投资额9047亿元；累计入库项目4369个，投资额7.9万亿元。三是黄河流域9省份全年

新入库项目259个，投资额4642亿元；累计入库项目3332个，投资额4.5万亿元。四是珠三角地区全年新入库项目38个，投资额390亿元；累计入库项目312个，投资额3859亿元。

十一、实现全生命周期动态监测，PPP项目财政风险总体可控

截至2020年末，全国2723个有PPP项目在库的行政区中，2697个行政区PPP项目合同期内各年度财政承受能力指标均未超过10%红线。其中，2015个本级低于7%预警线，含1520个本级低于5%。另有26个本级在一些年份超10%，比上年同期多7个。

十二、储备清单项目进一步信息公开，增强市场良性竞争

截至2020年末，储备清单项目3370个，投资额4.0万亿元。
(财政部金融司供稿)

债券市场报告

地方政府债券市场报告

2020年，财政部认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照积极的财政政策要更加积极有为要求，较大幅度增加新增地方政府债券规模，促进加快重大项目和重大民生工程建设，推动及早形成实物工作量，拉动经济增长，有效支持补短板、惠民生、促消费、扩内需。

一、地方政府债务限额

为加快地方政府债券发行使用进度，尽早发挥对有效投资拉动作用，经国务院同意并报全国人民代表大会常务委会员会备案，财政部提前下达2020年新增地方政府债务限额28480亿元，其中，下达一般债务限额5580亿元，分三批下达专项债务限额10000亿元、2900亿元、10000亿元。

5月，经第十三届全国人民代表大会第三次会议审议批准，2020年全国地方政府债务限额为288074.30亿元，包括一般债务限额142889.22亿元，专项债务限额145185.08亿元。新增地方政府债务限额47300.00亿元，包括新增一般债务限额9800亿元、新增专项债务限额37500亿元。

二、市场概况

(一)发行规模

债券发行规模增幅较大。2020年，全国36个省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团(以新疆维吾尔自治区名义)发行了地方政府债券，发行只数合计1848只，比上年增加755只、增长69%；发行金额合计64438.12亿元，比上年增加20813.85亿元、增长48%。按债券类型分，一般债券23033.65亿元，专项债券41404.47亿元。按债券性质分，新增债券45524.85亿元，再融资债券18913.27亿元。

新增债券发行进度较快。经国务院同意，财政部分别于2019年12月提前下达2020年地方政府新增一般债务限额5580亿元；2019年11月、2020年1月、2020年4月分三批提前下达新增专项债务限额10000亿元、2900亿元、10000亿元，合计28480亿元。地方2020年1月份启动新增债券发行工作，截至6月末，累计发行新增债券27868.55亿元，完成提前下达新增地方政府债务限额的97.85%(见表4)。

表1：2015—2020年地方政府债务限额、余额情况

单位：亿元

债务限额	年度	债务余额
288074	2020年	256615
240774	2019年	213098
209974	2018年	184619
188174	2017年	165100
171874	2016年	153558
160074	2015年	147568

表2：2015—2020年新增地方政府债务限额

项 目	单位：亿元					
	2020年	2019年	2018年	2017年	2016年	2015年
新增地方政府债务限额	47300.00	30800.00	21800.00	16300.00	11800.00	6000.00
其中：新增一般债务限额	9800.00	9300.00	8300.00	8300.00	7800.00	5000.00
新增专项债务限额	37500.00	21500.00	13500.00	8000.00	4000.00	1000.00

表3：2020年地方政府债券发行概况

项 目	单位：亿元	
	本年发行	
地方政府债券发行额合计	64438.12	
一般债券	23033.65	
专项债券	41404.47	
一、新增债券发行额小计	45524.85	
一般债券	9506.15	
专项债券	36018.70	
二、再融资债券发行额小计	18913.27	
一般债券	13527.50	
专项债券	5385.77	

注：地方政府债券发行额=新增债券发行额+再融资债券发行额

表4：2020年1—6月提前下达新增债务限额完成情况

项 目	单位：亿元		
	新增债券额度 (提前下达)	1—6月 累计发行	完成情况
新增债券合计	28480.00	27868.55	97.85%
其中：一般债券	5580.00	5555.93	99.57%
专项债券	22900.00	22312.62	97.44%

6月下达新增一般债务限额4220亿元、新增专项债务限额12600亿元，11月下达新增专项债券额度2000亿元。截至11月末，新增地方政府债务限额47300亿元全部下达完毕，其中，一般债务限额9800亿元，专项债务限额37500亿元。

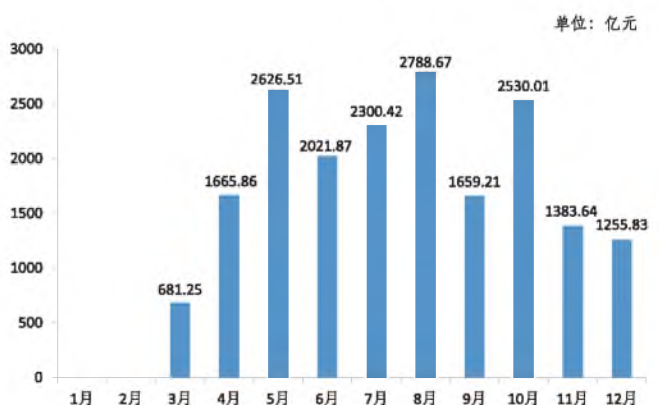
再融资债券平稳发行。按照财政部明确的2020年地方

表5：2019年、2020年各季度新增地方政府债券发行规模

年 度	单位：亿元			
	一季度	二季度	三季度	四季度
2019年	11846.94	21764.57	30367.09	30560.75
2020年	15423.83	27868.55	43045.30	45524.85

政府再融资债券发行规模上限，各地区组织发行再融资债券18913.27亿元。其中，一般债券13527.50亿元，专项债券5385.77亿元。再融资债券发行规模占当年全部地方政府债券发行规模的29.35%，同比提高3.02个百分点，其中，一般债券占比为58.73%，专项债券占比为13.00%。分月看，1月至2月未发行再融资债券，3月发行681.25亿元，4月至12月再融资债券发行规模均超千亿元，8月、5月、10月再融资债券发行规模居前三位，分别为2788.67亿元、2626.51亿元、2530.01亿元(见图1)。

图1：2020年地方政府再融资债券发行情况



注：2020年1、2月未发行再融资债券

专项债券所占比重逐年提高。2020年新增地方政府专项债券发行3.60万亿元，比上年增加1.45万亿元，主要用于党中央、国务院确定的重点领域、重大战略项目，有效支持补短板、惠民生、促消费、扩内需，积极扩大有效投资。再融资专项债券发行0.54万亿元。专项债券总发行规模占地方政府债券比重从2015年的25.41%提高到2020年的64.25%，成为我

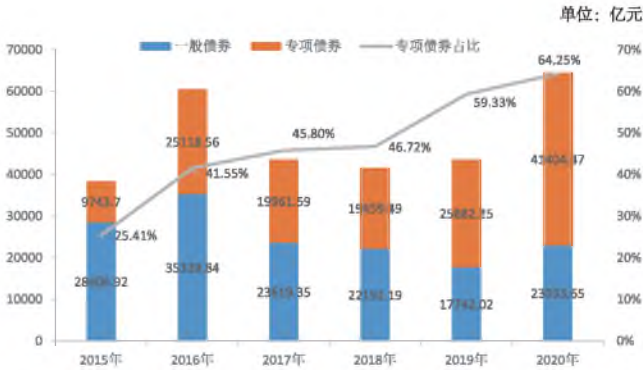
表6：2020年地方政府债券发行情况(分地区)

单位：亿元

地 区	合 计	一般债券		专项债券	
		新增债券	再融资债券	新增债券	再融资债券
合 计	64438.12	9506.15	13527.50	36018.70	5385.77
北京市	1676.27	208.05	208.44	1132.00	127.79
天津市	1805.15	102.00	302.55	1156.00	244.60
河北省	2999.63	576.78	578.75	1691.00	153.10
山西省	1408.62	308.10	275.12	706.00	119.40
内蒙古自治区	1847.30	411.25	682.04	663.00	91.01
辽宁省	1552.31	127.48	870.37	282.00	272.46
其中：辽宁地区	1239.01	96.48	749.76	222.00	170.77
大连市	313.30	31.00	120.61	60.00	101.69
吉林省	1383.92	295.81	383.64	599.00	105.47
黑龙江省	1350.88	475.17	340.29	459.00	76.41
上海市	1754.80	291.00	249.40	1041.00	173.40
江苏省	4181.20	363.00	859.73	2213.00	745.47
浙江省	3369.58	466.00	667.49	1944.00	292.09
其中：浙江地区	2882.85	443.00	507.05	1709.00	223.80
宁波市	486.73	23.00	160.44	235.00	68.29
安徽省	2328.98	175.65	475.14	1496.00	182.19
福建省	1964.92	232.72	190.69	1353.00	188.51
其中：福建地区	1592.93	195.72	179.05	1047.00	171.15
厦门市	372.00	37.00	11.64	306.00	17.36
江西省	2287.61	349.88	331.66	1521.00	85.08
山东省	4500.20	276.08	931.53	3134.00	158.59
其中：山东地区	3932.23	184.08	860.45	2747.00	140.70
青岛市	567.97	92.00	71.08	387.00	17.89
河南省	2728.39	427.26	524.35	1626.00	150.78
湖北省	2899.80	565.02	580.11	1530.00	224.66
湖南省	2550.20	403.06	613.42	1334.00	199.72
广东省	4121.21	396.82	501.75	3191.00	31.64
其中：广东地区	3639.21	374.82	501.75	2731.00	31.64
深圳市	482.00	22.00		460.00	
广西壮族自治区	1840.08	369.04	447.69	953.00	70.35
海南省	566.40	153.28	115.45	265.00	32.67
重庆市	1695.96	147.00	287.00	1054.00	207.96
四川省	3543.26	475.80	811.16	1840.00	416.30
贵州省	2522.57	210.41	776.87	979.00	556.29
云南省	2293.25	261.88	376.47	1490.00	164.90
西藏自治区	140.00	62.00	19.00	59.00	
陕西省	1532.78	363.83	351.51	668.00	149.44
甘肃省	1123.40	218.64	212.37	614.00	78.39
青海省	511.59	231.56	137.85	133.00	9.18
宁夏回族自治区	315.58	127.42	120.58	28.00	39.58
新疆维吾尔自治区	1642.28	434.16	305.07	864.70	38.35
其中：新疆维吾尔自治区	1461.30	349.90	300.50	774.00	36.90
新疆生产建设兵团	180.98	84.26	4.57	90.70	1.45

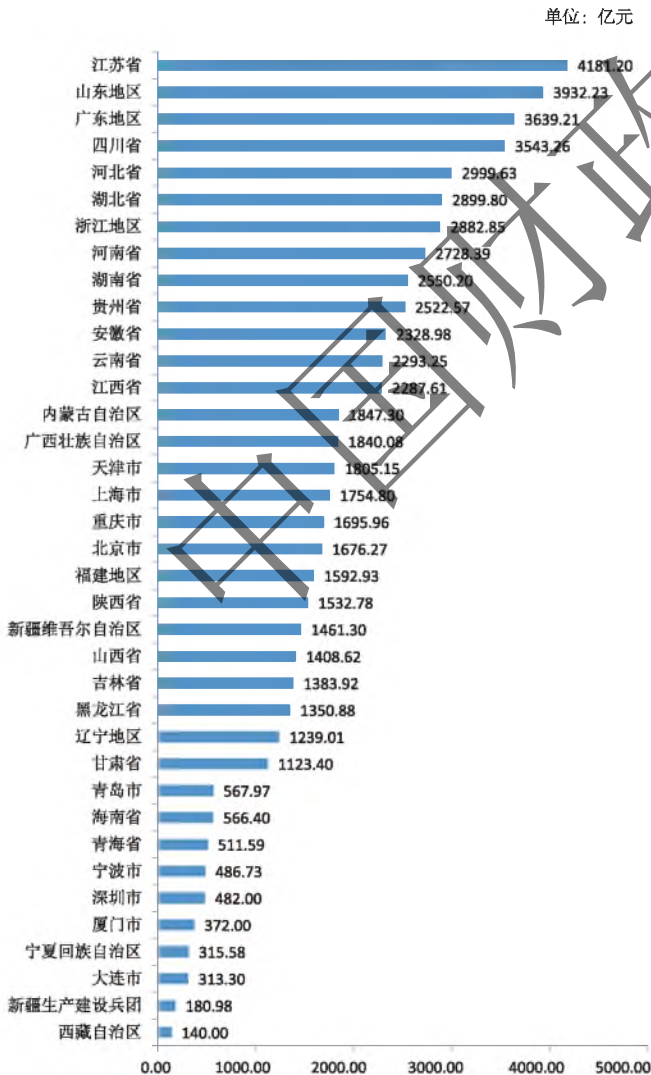
国地方政府债券的主要品种(见图2)。

图2：2015—2020年地方政府债券发行情况及专项债券占比



13个地区发行规模超2000亿元,比上年增加6个。其中,江苏省(4181.20亿元)发行规模最高,超过4000亿元,山东地区(3932.23亿元)、广东地区(3639.21亿元)、四川省(3543.26亿元)3个地区发行规模均超3000亿元(见表6、图3)。

图3：2020年地方政府债券发行情况(分地区)



(二)期限结构

以长期限为主,15年期同比大幅增加。2020年地方政府债券发行期限有2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年8个种类(见图4、表7)。发行期限以10年、15年、30年等长期限为主,合计占比达65.55%。其中:10年期发行金额最多,共19897.31亿元,占比30.88%;30年期共12005.73亿元,占比18.63%;15年期共10335.87亿元,占比16.04%。10年及以上期限地方政府债券占比从2019年的46.83%提高到2020年的76.64%(见图5)。其中,15年期规模大幅增加,比2019年增长5倍。

图4：2020年地方政府债券期限结构

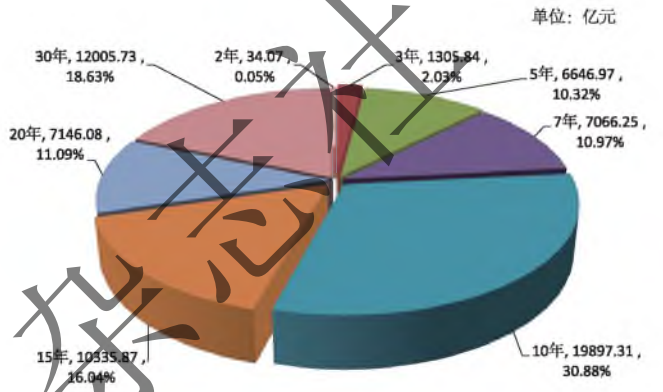
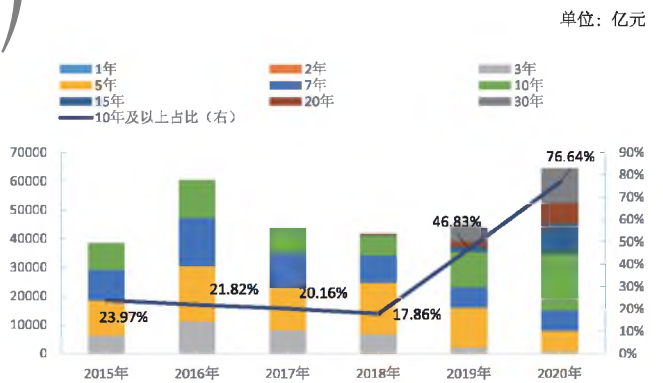


图5：2015—2020年地方政府债券发行期限结构



新增专项债券长期限占比近八成,更好匹配项目期限。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》(以下简称《通知》)要求:根据项目实际,对于铁路、城际交通、收费公路、水利工程等建设和运营期限较长的重大项目,鼓励发行10年期以上长期专项债券,更好匹配项目资金需求和期限,降低期限错配风险;统筹考虑投资者需求、到期债务分布等因素科学确定期限,防止资金闲置,平滑偿债压力;合理确定再融资专项债券期限,原则上与同一项目剩余期限相匹配,避免频繁发债增加成本。各地区认真落实相关要求,与项目建设和运营期限更加匹配的长期限专项债券大规模增加,10年及以上长期限新增专项债券占比由2019年的34%提高到2020年的85%。

期限结构地区间差异较大。各地区根据自身经济社会发

表7：2020年地方政府债券发行规模(分期限)

期限(年)	2	3	5	7	10	15	20	30
发行额(亿元)	34.07	1305.84	6646.97	7066.25	19897.31	10335.87	7146.08	12005.73
一般债券(亿元)	34.07	1014.97	3306.27	2932.28	6432.65	1917.88	1648.73	5746.80
专项债券(亿元)		290.87	3340.70	4133.97	13464.66	8417.99	5497.35	6258.93

表8：2020年地方政府债券平均发行利率(分期限)

期限(年)	2	3	5	7	10	15	20	30
债券平均利率(%)	3.15	2.85	2.93	3.22	3.18	3.60	3.70	3.86
一般债券(%)	3.15	2.85	2.85	3.18	3.11	3.60	3.73	3.86
专项债券(%)		2.93	3.01	3.25	3.21	3.60	3.69	3.85

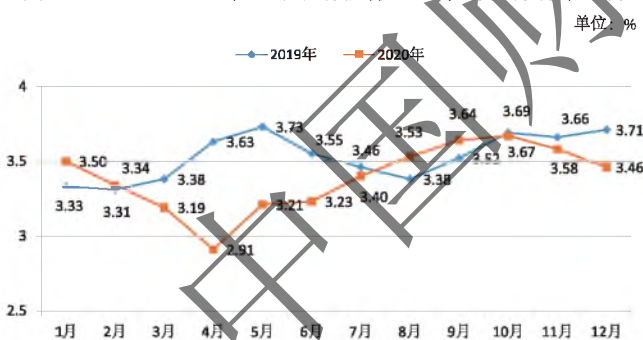
注：2020年未发行2年期地方政府专项债券

展状况、项目建设运营情况、到期债务分布等因素确定债券期限结构。大连市、西藏自治区、吉林省、新疆维吾尔自治区、福建地区、黑龙江省、宁夏回族自治区10年及以上期限占比较高，分别为100%、99.50%、99.23%、98.86%、97.92%、94.27%、90.42%；内蒙古自治区、北京市、云南省、海南省10年及以上期限占比低于60%，分别为53.25%、51.53%、46.42%、44.08%。

(三) 发行利率

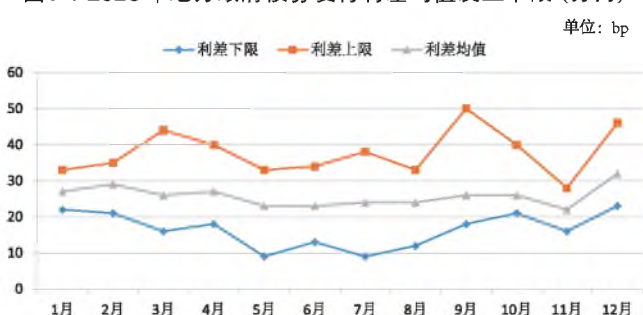
发行利率环比下行。2020年地方政府债券平均发行利率3.40%，比上年的3.47%降低7bp。其中：一般债券3.34%，比上年的3.53%降低19bp；专项债券3.44%，比上年的3.43%略升1bp。分月看，前4个月发行利率持续下行，从5月起，利率逐步走高，10月达到年内高点后，11月、12月略有下降。与上年同期相比，除1月、2月、8月、9月发行利率小幅上升外，其他各月发行利率均同比下降(见表8、图6)。

图6：2019—2020年地方政府债券分月平均发行利率走势



月度间债券发行利差区间波动较大。2020年地方政府债券发行利差区间为9bp—50bp，利差均值为25bp(见图7)。

图7：2020年地方政府债券发行利差均值及上下限(分月)

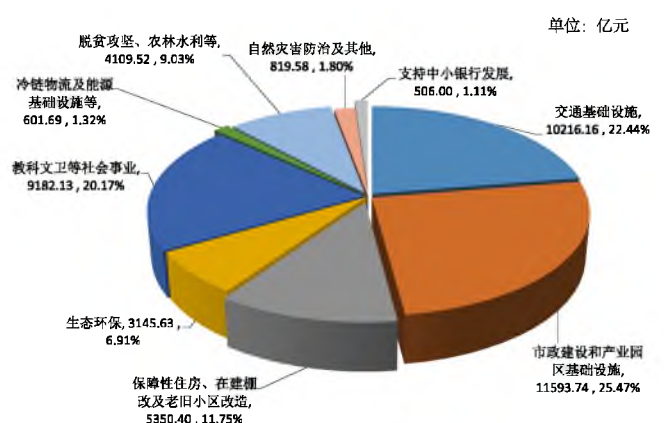


(四) 债券用途

聚焦重点领域和重大项目。各地将新增债券资金依法用于公益性资本支出，重点聚焦党中央、国务院确定的国家重大战略和重点领域项目建设。一般债券资金优先安排易地扶贫搬迁、脱贫攻坚、污染防治、乡村振兴等重大战略。专项债券资金主要用于交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、民生服务、冷链物流设施、市政和产业园区基础设施等七大领域，优先支持京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展、海南全面深化改革开放、黄河流域生态保护和高质量发展等重大区域战略，并积极支持“两新一重”、公共卫生设施建设等方面。

新增地方政府债券资金用于交通基础设施10216.16亿元，市政建设和产业园区基础设施11593.74亿元，保障性住房、在建棚改及老旧小区改造5350.40亿元，教科文卫等社会事业9182.13亿元，生态环保3145.63亿元，脱贫攻坚、农林水利等4109.52亿元，冷链物流及能源基础设施等601.69亿元，自然灾害防治及其他819.58亿元，支持中小银行发展506.00亿元(见图8)。

图8：2020年发行新增地方政府债券资金投向情况



注：新增债券资金投向由地方上报数据汇总生成，下同

专项债券用作项目资本金发挥带动作用。合理扩大专项债券用作符合条件的重大项目资本金的范围，适当提高专项债券用作符合条件的项目资本金比例。全国28个地区将专项债券用作项目资本金，金额为3097.70亿元，占专项债券发

行规模的8.60%。用作项目资本金的地区及金额比上年分别增加26个、2971.29亿元。从投向来看,主要用于交通基础设施领域2601.40亿元,占专项债券用作项目资本金总规模的83.98%,其中:铁路、收费公路、干线机场金额高、占比大,分别为1697.8亿元(54.81%)、546.0亿元(17.63%)、202.2亿元(6.53%);其他领域包括水利、城镇污水垃圾处理、供水等共计496.3亿元,占专项债券用作项目资本金总规模的16.02%。

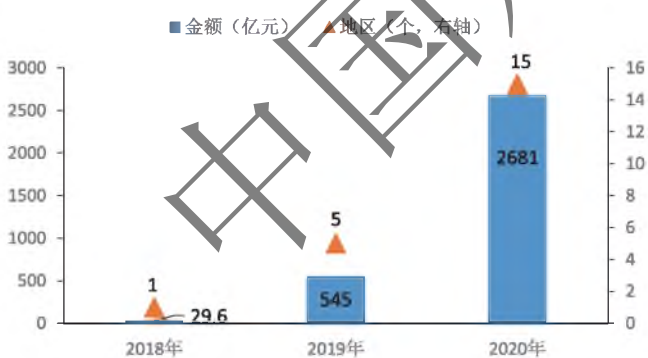
(五) 偿还本金和支付利息

到期本金按时偿还,2020年到期本金20756.97亿元。其中,一般债券14233.58亿元,专项债券6523.39亿元。支付到期利息7962.66亿元。其中,一般债券4285.06亿元,专项债券3677.60亿元。

再融资债券主要用于到期债券接续发行。为满足以前年度发行的地方政府债券接续融资需要,2020年发行再融资债券18913.27亿元,比上年增加7428.98亿元。其中:一般债券13527.50亿元,增加5482.42亿元;专项债券5385.77亿元,增加1946.56亿元。

丰富还本方式,降低融资成本。《通知》明确提出完善专项债券本金偿还方式,在到期一次性偿还本金方式基础上,鼓励专项债券发行时采取本金分期偿还方式,既确保分期项目收益用于偿债,又平滑债券存续期内偿债压力。2020年,天津市、河北省等15个省(自治区、直辖市、计划单列市)组织发行152只本金分期偿还专项债券,共计2681亿元。无论从发行地区、发行只数,还是从发行金额看,都较往年有了较大幅度提升(见图9),既有效降低利息支出,也避免项目取得收益后的资金闲置挪用风险。采取本金分期偿还专项债券主要用于市政产业园区建设,医疗卫生、教育等社会事业,支持化解中小银行风险,生态环保及农林水利,铁路、机场等交通基础设施,在建棚改及老旧小区改造等方面。

图9:2018—2020年本金分期偿还地区及金额



厦门市、山东地区、深圳市发行5只设定期限为T+N的可提前偿还专项债券,共计68.10亿元,发行金额分别为37.00亿元、21.1亿元、10.00亿元。募集资金用于在建棚改和老旧小区改造、产业园区基础设施、交通基础设施等收益可能提前实现的项目。

(六) 发行场所

中央国债登记结算有限责任公司(以下简称中央结算公司)发行量居前。中央结算公司、上海证券交易所、深圳证券交易所分别发行40230.61亿元、17285.45亿元、6922.06亿元。

拓宽发行渠道,组织柜台发行。四川省、浙江地区、广东地

区、陕西省等4个地区通过商业银行柜台分别发行地方政府债券12.10亿元、11.80亿元、11.50亿元、4.00亿元,共计39.40亿元,期限为3年期、5年期、7年期,利率在3.21%—3.51%之间。

三、债券存量

债券余额近26万亿元。截至年末,全国地方政府债券余额254864.10亿元,比上年增加43681.17亿元。其中:一般债券余额125937.47亿元,增加8800.08亿元;专项债券余额128926.63亿元,增加34881.09亿元。全国地方政府债券余额加上非政府债券形式存量政府债务1750.55亿元,全国地方政府债务余额为256614.65亿元,控制在全国人大批准的限额288074.30亿元之内。

剩余平均年限延长。截至年末,地方政府债券剩余平均年限6.86年,比上年剩余平均年限4.97年增加1.89年。其中:一般债券6.25年,比上年的4.88年增加1.37年;专项债券7.45年,比上年的5.09年增加2.36年。

平均利率小幅下降。截至年末,地方政府债券平均利率3.51%,比上年的3.54%下降3bp。其中:一般债券平均利率3.51%,比上年的3.54%下降3bp;专项债券平均利率3.50%,比上年的3.54%下降4bp。

四、二级市场情况

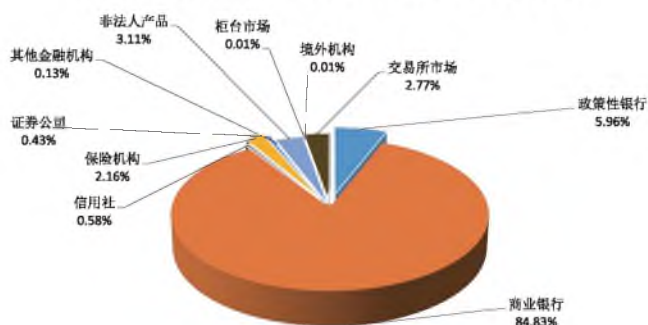
(一) 现券交易情况

现券交易更趋活跃。2020年,地方政府债券二级市场现券交易金额133766.64亿元。其中,银行间债券市场132512.63亿元,上海证券交易所1223.17亿元,深圳证券交易所30.84亿元。地方政府债券日平均换手率为2.36‰,较上年日平均换手率2.06‰上升0.30个百分点。

(二) 投资者结构

商业银行持有占比超八成。截至年末,银行间债券市场投资者持有地方政府债券247449.25亿元,占比97.22%;交易所市场投资者持有7044.42亿元,占比2.77%;柜台市场投资者持有31.87亿元,占比0.01%。银行间债券市场投资者中,商业银行持有地方政府债券215920.82亿元,占比84.83%;政策性银行持有地方政府债券15165.41亿元,占比5.96%;保险机构持有地方政府债券5504.35亿元,占比2.16%;其他境内机构持有地方政府债券10825.27亿元,占比4.25%;境外机构持有地方政府债券33.40亿元,占比0.01%。地方政府债券2020年末投资者持有结构情况(见图10)。

图10:地方政府债券2020年末投资者持有结构



(财政部政府债务研究和评估中心供稿)