有效运用专项债券 推动实现2023年经济发展目标

中央财经大学｜**温来成　张庆澳**

2023年我国经济发展仍将面临复杂严峻的国内外形势，需要坚持稳字当头、稳中求进，实施积极的财政政策。而地方政府专项债券是落实积极的财政政策的重要抓手，有利于扩大投资、优化投资结构和提高投资绩效。为更好地实现我国预期经济增长目标，可通过保持适度债券规模，优化债券发行结构，发挥政策效应带动民间投资增长，加强全生命周期绩效管理，有效管控债务风险等举措，加强专项债券管理，充分发挥地方政府专项债券在积极财政政策中的作用。

保持适度债券规模，支持积极的财政政策力度

从国内外环境的分析以及中央经济工作会议、全国财政工作会议精神要求来看，2023年积极的财政政策要加力提效，就需要保持专项债券发行适度规模。在全年发行总规模的具体控制上，可与去年持平或略有增加，并加快专项债券的发行和使用，适当扩大支持范围，与财政赤字、财政补贴、减税降费等其他财政政策以及货币政策相配合，激发市场活力、促进经济恢复和发展，实现全年经济增长目标。同时，应当看到，疫情发生以来，我国政府实施积极的财政政策，运用地方政府专项债券拉动经济增长，已积累了一定的风险，特别是2022年地方政府专项债券发行达到2015年以来的历史新高。2022年发行新增专项债券40384亿元、再融资债券中专项债券10932亿元，合计51316亿元，当年专项债券债务余额达



建设中的苏州吴中太湖新城。来源：视觉中国

206722亿元。地方政府债务率已接近监管红线，因此需要将专项债券规模控制在合理范围内，为下一步调整优化专项债券政策预留空间，避免过度发行专项债券带来债务风险。

优化债券发行结构，适应经济发展需要

2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，地方政府债券的发行、使用要贯彻落实党的二十大确定的方针政策和战略部署，优化结构，满足国家现代化建设需要。在使用结构方面，进一步增加科研基础设施投资，提升高科技产业园区功能，助力科研攻关，不断突破“卡脖子”技术，促进科技自立自强；支持绿色环保项目发展，积极推进“双碳”战略；支持乡村振兴战略，推动共同富裕；促进医疗卫生事业发展，建设健康中国；促进京津冀、雄安新区、粤港澳大湾区、长三角、成渝地区双城经济圈，以及长江经济带、黄河流域生态保护区等重点区域的发展，实现全国区域协调发展目标。在期限结构方面，保持专项债券期限结构与项目建设运营周期相一致，遏制发行期限不断拉长，20年期和30年期债券比例上升、债务风险后移的情况。在新增债券和再融资债券结构方面，在保障到期债券还本付息的前提下，控制再融资债券的发行比例，努力降低债务存量。在债券投资者结构方面，努力扩大投资者范围，降低商业银行持有比例。

发挥政策效应，带动民间投资增长

我国目前经济发展中存在的重要问题之一，是民间投资增长缓慢，对市场预期偏弱，影响经济从疫情冲击下恢复和增长。专项债券可通过充当资本金、债贷组合等多种形式，取长补短，更好地发挥专项债券的政策效应，实现政府投资“四两拨千斤”的撬动作用，拉动民间投资增长。具体而言，将部分专项债券作为一定比例的项目资本金，利于解决大型固定资产投资项目资本金不足的问题，可拉动民间投资增长，扩大固定资产投资，持续形成实物工作量，从而有效推动经济运行整体好转。债贷组合方式可以吸引民间资本参加大型项目建设，兼顾各方利益，扩大有效投资，同时有利于分散专项债券风险，实现经济高质量发展。

加强全生命周期绩效管理，有效管控债券风险

自2015年以来，地方政府专项债券发行规模迅速增加，不少年份增长速度超过同期财政收入增长速度和GDP增长速度，在经济增长中发挥了重要作用，但同时也积累了一定风险。加强地方政府专项债券全生命周期绩效管理，是防范和化解其风险的根本措施之一。2021年6月，财政部发布了《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（以下简称《办法》）。根据2023年我国经济社会发展需要，以及近年来地方政府专项债券项目管理中存在的突出问题，需要重点抓好以下几方面的工作：第一，做好专项债券项目的事前绩效评价工作。在这个阶段将不符合专项债券性质的项目排除在外，从源头上排除有风险的项目，坚持项目收益与项目融资相平衡原则，不得包装项目，严格专项债券项目实施方案、财务测算书和法律意见书等发行资料的审查，严禁造假行为。加强部门协作，提高项目库质量，尽可能减少项目执行中的调整、终止、失败。第二，加强绩效目标管理。建立科学、合理、可量化、可操作的专项债券建设项目绩效目标，作为全生命周期绩效管理的依据。第三，加强绩效运行监控。监督项目及时开工建设，按时交付使用，依法依规使用专项债券资金，实现预期绩效目标，努力减少资金闲置浪费、项目不能按计划开工建设或不能交付使用的情况。第四，及时开展绩效评价，提高项目效益。按照《办法》要求做好专项债券项目年度绩效评价及全生命周期绩效评价。第五，强化绩效评价结果应用。将绩效评价结果作为各单位以后年度申请专项债券资金的重要参考依据，并对专项债券申报中弄虚作假、资金闲置浪费、挪用等违法违规行为进行处罚，坚持“举债必问效、无效必问责”，突出绩效管理结果的激励约束作用，提高专项债券资金使用效益，有效管控债务风险。

责任编辑 李丞