

创新构建专项债券“自审自发”双向匹配机制

浙江省财政厅

来源：视觉中国

摘要：为更好发挥经济大省挑大梁作用，浙江省财政厅切实担负起专项债券项目“自审自发”试点职责，优化完善专项债券管理机制，率先出台《浙江省地方政府专项债券项目“自审自发”试点工作指引（试行）》，充分发挥专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资作用。

关键词：专项债券；自审自发；双向匹配 **中图分类号：**F812

专项债券是实施更加积极财政政策的重要工具。今年以来，浙江省财政厅认真贯彻落实国务院办公厅《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》，切实担负起专项债券项目“自审自发”试点职责，围绕“项目+财力”、“平台+机制”、“发展+安全”的总体思路，按照“项目好不好、项目上不上、财力有没有”的逻辑链条，优化完善专项债券管理机制，创新构建专项债券“二上二下”双向匹配机制，率先出台《浙江省地方政府专项债券项目“自审自发”试点工作指引（试行）》，更好发挥专项债券强基础、补短板、惠

民生、扩投资作用，促进经济回升向好。

建立三项机制， 强化“自审自发”协同联动

一是建立省市县三级“1+4+X”大专班协调机制。树立整体政府理念，高效协同，成立政府牵头，财政、发展改革、自然资源、建设等四部门为主，交通、环保等要素服务保障部门协同参与的大专班，形成省市县三级联动推进“自审自发”试点工作的整体态势。

二是建立“二上二下”双向匹配机制。坚持自上而下、自下而上

相结合，聚焦提升债券额度与项目的匹配度，创新构建“二上二下”双向匹配机制。“一上”，由市县申报项目建设需求，鼓励市县积极谋划项目；“一下”，由省级对申报项目进行审核，反馈项目审核和专项债券额度预安排情况，着力解决“项目好不好”问题；“二上”，由市县结合地方财力和项目轻重缓急，在省反馈的预安排额度内提出匹配项目的建议，决定“项目上不上”问题；“二下”，由省级在统筹平衡、双向匹配的基础上，下达专项债券额度安排方案，强化省级统筹把关。

三是建立重大项目省级统筹机

制。聚焦打通省级重大项目专项债券保障堵点,制定出台《浙江省政府专项债券重大项目统筹机制(试行)》,对事关全省、事关长远、有利于高质量发展或跨流域跨区域的重大项目,市县因债务空间限制而无法实施的,由省级层面开展联合审查,按照“一事一议”方式统筹债券资金予以保障。

突出三个坚持, 优化债券额度分配方式

一是坚持“项目+财力+风险”,多维度设置债券额度分配因素。改变过去单一项目法,统筹发展和安全,根据市县财力状况、债务风险、管理水平,以及项目资金需求及轻重缓急等情况,重点考量各地经省级审核通过的项目资金需求、剩余举债空间、一般公共预算财力和政府性基金预算财力,合理设置权重并作动态调整,促进市县举债规模与财政承受能力相适应。

二是坚持激励与约束并重,突出额度分配的绩效导向。将债券管理绩效与额度分配挂钩,对项目管理好、债券资金使用快、收益实现率高的市县给予适当额度奖励,对债券资金使用慢、债券用途调整多、债券发行工作出错率高、各类监督检查发现问题多的市县,酌情进行额度扣减,引导债券资金投向更有效力、更可承受的区域。

三是坚持“四个优先”,保障成熟项目和重大项目建设。统筹确定续发债项目、扩大有效投资重大项目、用作项目资本金的“正面清单”

项目和成熟度高的项目等4大类优先保障项目,在战略重要性、规划符合性、收益合理度等评分时予以赋分倾斜,保障成熟项目和重大项目建设,加快债券资金使用进度,尽早形成实物工作量。

实施“三类”项目同步管理, 提升项目审核质效

一是同步开展项目储备、申报、审核。用足用好扩大专项债券投向领域政策,围绕国家所需、浙江所能、群众所盼等重点领域,将发展改革部门负责的基本建设项目、自然资源部门负责的土地储备项目、建设部门负责的收购存量商品房用作保障性住房项目等三类项目同步开展储备、申报、同步建立常态化审核、反馈机制,防止多头申报情况,有效破解项目申报流程冗长、审核反馈周期过长等问题。

二是分类开展量化评分。坚持“债券跟着好项目走”,分类制定百分制项目评价体系,分别明确三类项目的“一票否决”项和具体赋分指标。对所有项目进行打分,原则上分值位于前70%的基本建设项目和审核通过的土地储备项目、收购存量商品房用作保障性住房项目才能纳入支持范围。

三是严格落实投向领域“负面清单”管理。牢牢把握专项债券项目“自审自发”试点要求,围绕项目投向领域、建设内容和资金来源等,实行省级部门联动审核,严把项目“入口关”。对涉嫌新增隐性债务、属于完全无收益、楼堂馆所、

形象工程和政绩工程等专项债券禁止类项目清单的项目,实行“一票否决”。

采取三项举措, 严防市县债务风险

一是实行全周期债务利息支出率管控。改变以往静态评估债务风险的做法,坚持立当下与管长远相结合,创新实施市县债券项目全周期债务利息支出率管控,将在建专项债券项目全周期债券需求一并纳入、通盘计算债务利息负担水平,对按全周期债务计算的利息支出率超过财政支出一定水平的市县,原则上不再安排新上项目,防止地方财政负担过重。

二是强化区域财政总体平衡。围绕财政总体平衡目标,对于融资收益难以自求平衡的项目,指导市县严格论证财政资金总体平衡的能力,制定区域阶段性财政平衡能力评估表,分年度分析地方财力和“三保”、社保、存量债务还本付息刚性支出情况,确保专项债券实现市县区域平衡,切实防范债券偿付风险。

三是加强全流程“专债智管”系统建设。针对专项债券项目多、期限长,环节多、流程长的特点,以浙江数字政府2.0建设为契机,大力开发建设覆盖“借、用、管、还”全流程的“专债智管”系统,推动系统与发展改革、自然资源、建设等部门管理系统互联互通,着力推动项目“最多申报一次”,构建数字化、动态化的债务风险监测体系。■

责任编辑 陆安平