

完善地方政府债券发行机制的研究

林炳豪 | 何翔 | 肖军

2014年新修订的预算法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进一步作出明确规定。福建省财政厅认真贯彻落实中央决策部署,不断完善地方政府债券发行机制,切实发挥好债券资金带动扩大有效投资的积极作用,取得明显成效。

福建省地方政府债券发行的经验

(一)建立协调联动机制。2016年成立地方政府债务管理处,归口管理地方政府债务和地方政府债券发行工作。成立地方政府债券发行使用工作小组,由分管厅领导任组长,厅债务处、预算处、国库处等相关单位为成员单位,协调推进地方政府债券发行相关工作,通过完善的协调联动机制,保障地方政府债券发行工作制度化、规范化。

(二)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、金融市场行情等因素,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,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。特别是疫情防控期间,创新工作机制,积极采用线上方式与承销团沟通协调、传输材料,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复工复产资金需求。

(三)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。2017年首次将证券公司纳入政府债券承销团,2021年首次将外资银行和两岸合资证券公司纳入政府债券承销团,2022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。债券发行前,积极加强与承销团成员的沟通协商,主动介绍发行债券的种类、期限、额度等核心要素以及福建省经济社会发展和财政收支情况,了解各承销团成员投标意愿,认真听取债券发行工作有关意见。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。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。

(四)引入专业机构力量。通过政府采购方式,引入第三方专业机构做好专项债券发行前期准备工作。从2018年起采取统招分签的方式,由福建省财政厅牵头,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,在债券发行前组织第三方专业机构提前介入,协助各级项目主管部门、项目单位、财政部门做好地方政府专项债券发行准备工作,牵头组织会计师事务所、

律师事务所出具财务评估报告、法律意见书,配合做好地方政府专项债券发行信息披露工作,形成上下级有机联动、各部门协调配合的局面,既有利于统一地方政府债券发行管理,又有利于压实各级各部门的专项债券项目管理责任。

(五)创新债券发行方式。允许个人和中小机构投资者认购地方政府债券,2021年、2022年福建省通过商业银行柜台市场共发行地方政府债券14亿元,进一步拓宽地方政府债券发行渠道,丰富投资者群体。试点发行分年还本政府债券72.57亿元,采用分期偿还方式偿还债券本金,有效平滑债券存续期内偿债压力。综合考虑债券到期时点,分批发行再融资债券,既确保债券发行后资金尽快用于偿还到期债券,又减少资金沉淀结余和不必要的利息支出。

通过不断完善发行机制,地方政府债券在降低政府融资成本、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。一是促进经济社会事业发展。地方政府债券重点保障脱贫攻坚、乡村振兴、产业园区、交通水利基础设施等重点领域资金需求。二是提升债券市场化水平。按照“政府引导、市场主导”的原则,始终坚持债券发行市场化,不以行政方式干预承销机构自主投标行为,地方政府债券投资者涵盖银行、券商、保险机构、基金公司等各类机构,投资主体不断丰富。三是有效降低政府

融资成本。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，防范化解地方政府债务风险。四是优化债券期限结构。合理搭配短、中、长期债券发行规模，2015—2022年发行的地方政府债券加权平均期限为10.32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，又避免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。

进一步完善政府债券发行机制的思考和建议

(一)加强地方政府债券承销团管理。加强与承销团成员的沟通协商，结合政府债券发行实际需要，合理设置主承销商和承销团一般成员的机构总量、最低投标比例、最低承销比例等技术参数。强化政府债券承销团的日常考核，科学设计承销团成员考核

指标体系，适时向全体承销团成员通报地方政府债券承销量排名，动态调整承销团成员，对投标期数、承销金额不达标的金融机构取消其下一年度的主承销商或承销团成员资格，对综合评分较低的金融机构，取消其下一周期的主承销商或承销团成员资格。

(二)建议给予地方财政部门更多发行自主权。建议财政部在履行法定审批程序的同时，对专项债券额度采取预下达方式，推动额度早下达、项目早衔接、发行早安排。下达专项债券额度后，不再限定债券发行截止时间，允许各省、市财政部门结合项目资金需求、库款结余情况、金融市场行情、到期债券时点等因素，自主选择合适的发行时间窗口，避免全国新增债券集中在某一时间段发行。定期介绍全国财政货币政策、宏观经济形势等情况，指导地方财政部门选好选准发行时间窗口，平顺地方政府债券本息兑付节奏，节约融资成本，缓解各级政府偿债压力。

(三)建议规范发行环节。建议财

政部、国家发展改革委明确权责分工，统一专项债券项目审核标准和申报时限要求，省级财政、发展改革部门上报专项债券项目后，财政部、国家发展改革委共同协商形成一致的反馈清单。建立常态化的专项债券项目储备、申报、审核制度，形成不断滚动优化的专项债券发行前期准备机制。适当简化地方政府债券发行披露材料，对重复披露的经济社会发展指标、地方政府预算情况等内容提供相关网站链接。规范第三方评估报告格式，指导第三方机构更好出具财务评估报告和法律意见书。

(四)建议优化政府债务信息披露公开平台。建议财政部进一步明确财政部门门户网站、中国债券信息网、中国地方政府债券信息公开管理平台的公开内容，或由中国地方政府债券信息公开管理平台统一公开，以规范政府债券公开信息，避免在不同平台重复操作。□

(作者单位：福建省财政厅)

责任编辑 李艳芝

2023年1—4月全国国有及国有控股企业经济运行情况

1—4月，全国国有及国有控股企业(本报所称全国国有及国有控股企业，包括国资委、财政部履行出资人职责的中央企业、中央部门和单位所属企业以及36个省、自治区、直辖市、计划单列市的地方国有及国有控股企业、新疆生产建设兵团所属国有及国有控股企业，不含国有一级金融企业。以下称国有企业)经济运行态势良好，主要效益指标保持增长。

(一)营业总收入。1—4月，国有企业营业总收入262281.9亿元，同比(由于企业增减变动以及股权变化等客观因素影响，不同期间纳入全国国有及国有控股企业汇总范围的企业不完全相同。本报同比相关数据，由

本期汇总范围内企业本年数据与同口径上年同期数据对比计算得出)增长7.1%。

(二)利润总额。1—4月，国有企业利润总额14388.1亿元，同比增长15.1%。

(三)应交税费。1—4月，国有企业应交税费20206.2亿元，同比增长1.1%。

(四)资产负债率。4月末，国有企业资产负债率64.8%，上升0.4个百分点。□

(财政部资产管理司供稿)

责任编辑 刘永恒

经济欠发达地区 统筹财政资源防范财政运行风险的路径

四川省巴中市财政局调研组

党的二十大报告提出，要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。巴中是四川唯一的全国革命老区重点城市，也是全省典型的发展不平衡不充分地区。巴中财政部门立足经济底子薄、历史欠账多、潜在风险大的现状，顺应财政改革发展新要求，探索创新统筹财政资源资产、防范财政运行风险的有效路径，全力支持构建新发展格局，积极服务高质量发展。

巴中市财政运行面临的困境

（一）经济基础薄弱，财政收入难以充分保障高质量发展。由于建地设市晚、发展基础差，巴中经济量小质弱、居民收入不高、整体发展滞后的基本市情仍未根本改变。2022年全市地区生产总值765.01亿元，仅占四川省的1.35%，人均也仅相当于全国的32.9%、四川的41.6%。财政收入总体呈现“一小两低”特征，持续增收乏力，难以充分保障高质量发展。一是财政收入规模小。2022年，全市地方一般公共预算收入51.85亿元，人均财政收入仅占全国和四川平均水平的13.43%、33%，居20个革命老区重点城市末位；人均财政支出1.22万元，仅占全国和四川平均水平的66%、

86%。二是财政收入质量低。巴中目前仍以资源密集型一般加工业为主，低端、低效、同质化问题严重，工业化基础差、水平低，大中型企业少且缺乏产业链带动力和市场竞争能力，全市支柱产业未形成，龙头企业不强，骨干税源缺乏，2022年税收收入同口径下降7.15%，仅占地方一般公共预算收入的38.94%，低于全省（市、州）平均水平26个百分点，一次性税源占比达17.24%，高于全省平均水平10个百分点。三是自身造血能力低。全市财政自给率较低，主要依靠上级转移支付支持，可用财力不足。各县（区）基层“三保”支出占比较高，可用于支持建设发展的财力空间小，属典型的“吃饭型”财政。

（二）收支矛盾突出，财政支出难以满足高质量发展需求。一方面收入逐步下滑，骨干财源税源缺乏，可支配财力不足。另一方面，实施“十四五”规划、实施乡村振兴战略和推动高质量发展等方面资金需求较大，财政支出刚性与支出规模增加，收支矛盾更加突出，财政运行持续处于紧平衡状态。

（三）财金互动不优，财政资金未充分撬动社会资本参与高质量发展。

部分财政激励政策效果不明显，以股权融资为例，奖励政策出台已久，但目前没有企业符合申报股权融资奖补资金的条件。政府性融资担保公司的政策性功能弱化，部分融资担保机构资金代偿率居高不下、经营面临困难，业务规模增长停滞。政府产业投资基金后续募资困难，难以对区域内优质企业、优势产业持续跟进投入。

统筹资源防范化解风险的举措

巴中市财政部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的二十大精神，着力创新生财聚财理财用财机制，最大限度发挥财政治理的支撑作用，为全市经济社会高质量发展积蓄更大势能、注入更多活力。

（一）立足高质量生财，坚持以实施财政产业资金整合行动为突破，大力培育涵养财源税源，促进财政持续发展。一是把准资金投向，解决好财政“支持什么”的问题。聚焦产业培育振兴主线，从国家、省推动成渝地区双城经济圈建设、加快革命老区振兴发展等重大战略和国、省、市重点产业布局中谋划财源税源建设，按照“1+3”主导产业体系和县区“1+1”产