

# 优化地方政府专项债券管理 推动经济高质量发展

湖南省财政厅 | 朱娜

地方政府专项债券作为积极财政政策的重要抓手，是跨周期、逆周期调节的重要工具，在扩大政府有效投资、推动经济高质量发展方面发挥着重要作用。随着地方政府专项债券发行规模不断扩大，有必要从政府投融资机制改革的角度，对湖南省政府专项债券管理工作总结经验做法，剖析现实问题，探索改革之路。

## 切实发好、管好、用好专项债券

湖南省财政厅在财政部的大力指导和省委省政府的坚强领导下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，切实发好、管好、用好专项债券，为实现“三高四新”美好蓝图，推动经济高质量发展提供了有力支撑，多次获评地方政府债券“创新杰出奖”、“优秀发行奖”等。

（一）统筹谋划打好“提前量”。一是项目储备早。严格实行地方政府专项债券项目“先储备、后发行”

制度，指导各级提前半年谋划项目储备工作，把迟早要上、群众期盼、社会效益明显的好项目纳入储备范围，并严格项目合规审核与风险把控。二是发行安排早。动态监控债券市场行情，每月制作债市分析报告，做好“两个统筹”，即统筹资金需求与库款情况、统筹发行进度与使用进度，科学制定发行计划。三是市场对接早。建立政府债券发行主动沟通协调机制，定期召开金融机构座谈会，通过提前调度申购需求、踩准发行节点、差异化定价策略等措施，发行工作顺利推进、成本逐年走低。

（二）积极探索勇当“先行者”。一是制定管理新办法。组建全省统一的地方政府专项债券项目库系统，率先出台专项债券负面清单、资金动态调整机制、项目绩效管理办法等，细化明确发行兑付办法、招标发行规则等，形成覆盖地方政府专项债券“借、用、管、还”的闭环制度体系。二是拓宽发行新渠道。连续三年通过银行柜台发行地方政府债券，开拓中小投资者和个人投

资新渠道，投资者结构更加多元。三是丰富债券新品种。聚焦高质量发展，将地方政府专项债券品种扩至交通基础设施、医疗卫生、农林水利、新型基础设施等重点领域。聚焦碳达峰、碳中和，创新发行全国首支“碳中和”地方政府专项债券，促进绿色项目融资。四是探索兑付新方式。发行分期还本专项债券，按照项目运营期收益情况设置分期还本条款，提前锁定偿债资金，既避免偿债资金闲置挪用，又防范期限错配风险。

（三）提质增效点燃“助推器”。一是重大项目全速推进。2018年以来，发行新增地方政府专项债券6600亿元，推动4000多个项目落地见效，预计拉动有效投资近3万亿元，各类重点项目有序推进，推动形成实物工作量，发挥示范带动效应。二是公益事业迅速发展。推动铁路、机场、高速等基础设施加快建设，医院、学校等民生事业补齐短板，“三湘四水”生态环境持续改善。三是杠杆效应加速释放。用好

用活地方政府专项债券作资本金的政策，充分调动社会资本积极性，发挥“四两拨千斤”作用。

(四)严控风险拧紧“安全阀”。一是落实项目资金来源。联合省发改委以“管项目”来“管债务”，对市县重大政府投资项目实行资金来源评估和提级复核，“无来源不立项、无预算不开工”，从源头控制新增隐性债务上新项目、铺新摊子。二是压实偿债责任。明确政府债务偿还流程，提前制定下年度还本付息和地方政府再融资债券发行计划，督促市县及时足额缴纳还本付息资金。未按时足额上缴还本付息资金的，省级财政适时予以扣收。三是抓实激励约束。建立健全专项债券激励约束机制，对专项债券管理绩效好的地区，在债券限额分配时予以奖励；对专项债券资金拨付使用进度慢、管理不规范的地区，采取约谈、通报、预警、暂停发行、扣减限额等措施予以惩戒。四是做实信息披露。持续完善信息公开机制，按照时间节点、公开要求和规范程序，主动公开地方政府债券信息，推动信息公开标准化、规范化。

### 守正创新的改革实践

地方政府专项债券有力支持了稳投资、扩内需、补短板，但随着发行规模扩容提速，全流程监管有待加强、优质项目储备不够、跨年滚动管理机制不畅等堵点、痛点、难点问题也逐步显现。湖南省财政厅坚持以问题为导向、以项目为主线，守住三道关卡，创新三项管理，

守正创新推进地方政府专项债券管理改革。守住项目质量关，加大储备力度，做实前期工作，更加精准、科学地筛选符合条件的项目；守住资金用途关，将地方政府专项债券负面清单管理贯穿项目储备、项目审核、资金使用等各个环节，切实发挥资金效益；守住风险底线关，压实各级政府主体责任，压实主管部门监管责任，压实项目单位直接责任，确保法定债务不发生风险。创新全生命周期管理，提升规范性。出台地方政府专项债券全生命周期管理办法，健全“统一部署、分级负责、滚动管理、全程监测”的项目库，构建全面覆盖、运作高效、风险可控的闭环管理机制。创新中期规划管理，提升前瞻性。指导市县梳理评估未来三年存量和新建项目资金需求，试编地方政府专项债券中期规划，加强项目谋划储备。创新滚动预算管理，提升可持续性。探索编制地方政府专项债券项目三年滚动收支计划，对项目分年安排、跨年滚动管理，推动形成储备入库一批、发行使用一批、开工建设一批、投产运营一批的良性运行体系。

(一)架设“四库”，解决项目全周期管理“堵点”。建立健全专项债券全生命周期管理项目库，根据项目状态分设储备库、需求库、发行库、存续库四个子库，逐步递进、滚动管理。一是储备库“突出重点、优质储备”。服务中心大局，聚焦重要领域、重点方向、重大项目，高质量开展专项债券项目储备，认真编制

项目融资平衡方案。二是需求库“科学分配、严控风险”。专项债券限额分配以通过财政部、国家发改委审核项目的需求为基础，向综合财力强、债务风险低、项目储备多、资金需求大的地区倾斜，不“撒胡椒面”。三是发行库“联合评审、存量优先”。建立财政、发改部门联合评审机制，将“一案两书”(融资平衡方案、财务评价报告书、法律意见书)编制科学、具备开工条件的项目纳入发行库，优先支持存量项目发行。四是存续库“穿透监管、动态监测”。部署实施地方政府专项债券穿透式监测系统，及时监控项目建设运营、资金使用、收入收缴、还本付息等情况。

(二)严进快出，解决项目质量不高“痛点”。出台加强地方政府专项债券项目储备申报和发行建设管理的办法，提前储备时间，提高入库门槛，前移审核关口，督促市县做实做深项目前期工作，变“宽进慢出”为“严进快出”。一是严审平衡方案。制定专项债券项目融资平衡方案的编制模板，细化编制标准及要点，开展多轮交叉审核。编印《湖南省政府专项债券 100 问》手册，采用问答形式解读重点政策，提高市县地方政府专项债券管理水平。二是严审批复文件。对项目初步设计、用地、规划、施工许可等“一件三证”进行严格审核，确保项目进入储备库即具备较好的前期深度。三是严审项目绩效。从立项必要性、绩效目标合理性、实施方案可行性等多维度开展事前绩效评估。每年选取

部分重大项目开展重点绩效评价，资金规模不低于上年新增专项债务限额的5%。

(三)滚动管理，解决项目跨年安排“难点”。创新实施地方政府专项债券项目中长期规划与跨年滚动管理，“资金跟着项目走、项目跟着规划走”。一是“规划先行”统筹指导。组织市县探索编制专项债券项目中长期规划，统筹当前与长远、发展与安全、偿债能力与资金需求等，结合财政收支情况和债务状况等因素，研究确定规划期内存量项目和新增重大地方政府专项债券项目中长期资金需求。二是“滚动管理”分年安排。在中长期规划确定的项目范围内，科学测算项目收支，探索编制地方政府专项债券项目三年滚动收支计划。省级优化专项债券限额分配方式，由过去“一次申请、一次安排”调整为“一次申请、分年安排”，推动限额安排与当年资金需求相匹配、发债进度与建设进度相衔接。三是“绿色通道”快审快发。对已发行地方政府专项债券后续仍有资金需求的项目，省级快速审核、优先发行，推动地方政府专项债券早发行、快使用、有成效。

### 关于体制机制的几点思考

(一)优化政府债务结构，着力解决地方政府专项债券项目公益属性与融资收益的矛盾。地方政府专项债券要求用于有一定收益的公益性项目，项目收益要覆盖融资本息，但公益性项目存在非排他性、非竞争性、非盈利性等特点，项目收益

普遍较低，满足收益覆盖要求的项目不多。因此，短期来看，应加强优质项目储备，优先保障存量项目资金需求，避免形成“半拉子”工程。中长期看，为更好适配公益性项目属性，建议提高“两个比重”，即优化中央和地方政府债务结构，提高中央政府债务(国债)比重；优化一般债券和专项债券结构，提高一般债券比重。

(二)规范收支预算管理，着力解决项目收入上缴与还本付息压力的矛盾。地方政府专项债券的投后管理、收入归集还有待加强，一些地方存在“重额度、轻管理，重发行、轻收缴”现象，可能导致还本付息来源悬空。建议比照收费公路、棚户区改造地方政府专项债券管理办法，按地方政府专项债券支持的11大领域分别制定管理文件，加强不同领域收支预算管理，明确收入归集的预算科目、流程、时间、方式等，强化收入上缴、债务偿还和风险防范责任。

(三)发行分期还本债券，着力解决收益分年实现与到期一次性还本的矛盾。目前，大部分地方政府专项债券发行时采取到期一次性还本模式，但项目收益是分年实现的。如将每年收益结存积累用于到期一次性还本，或通过偿债准备金归集项目收入，一定程度造成资金闲置；如采取本金提前偿还的方式，需要召开债权人大会并取得一致同意，协调难度较大。为防范到期还本风险，建议全面推广地方政府专项债券分期还本发行模式，出台相应激

励约束措施，推动实现专项债券项目全生命周期内收入实现与还本付息动态平衡。

(四)强化资产负债约束，着力解决地方政府专项债券资产端与负债端不匹配的矛盾。地方政府专项债券对应形成的资产应纳入国有资产管理，但资产具体由谁登记、后续如何维护管理还有待明确。建议尽快制定地方政府专项债券项目资产管理办法，进一步规范资产登记、核算、确权、处置等流程，全面综合反映政府投资公益性项目形成的资产状况，作为评估公益性项目偿债能力的依据，加强资产管理与偿债约束。

(五)探索地方政府举债融资机制改革，推动解决地方政府专项债券发行主体与债务主体、还款主体不一致的矛盾。地方政府专项债券由省级政府统一发行并转贷市县，以省级政府信用背书，但项目管理、资金使用、还本付息的责任主体实质为项目单位和市县政府，发行人与使用人、偿还人分离一定程度造成信用不匹配、风险不匹配。专项债券基于项目发债，与项目收益密切相关，建议探索地方政府专项债券由各级项目单位根据项目情况自主发行试点，让地方政府专项债券回归“专项”的本质，在完善信用评级、信息披露的基础上由市场投资者基于对项目本身的判断来进行市场投票，在能否发债、利率多少等方面更好发挥市场作用。□

责任编辑 梁冬妮