

六部委：有效发挥财政货币政策作用 支持做好专项债券发行及项目配套融资有关工作

来源：中国人民银行网站 作者： 发布日期：2019-06-11 10:09

有效发挥财政货币政策作用 支持做好专项债券发行及项目配套融资有关工作

财政部、发展改革委、人民银行、审计署、银保监会、证监会有关负责人就中办、国办印发《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》答记者问

为进一步指导有关方面做好贯彻落实工作，中央办公厅、国务院办公厅近日印发《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》（以下称《通知》）。就此，按照党中央、国务院文件规定和要求，财政部、发展改革委、人民银行、审计署、银保监会、证监会有关负责人回答了记者提出的问题。

一、问：《通知》出台背景是什么？

答：党中央、国务院高度重视地方政府债务风险防范。按照党中央、国务院决策部署，以及《中华人民共和国预算法》（2014年修订）等法律制度规定，国务院有关部门加快建立健全规范的地方政府举债融资机制，强化限额管理和预算管理，部署发行地方政府债券置换存量债务、完善地方政府专项债券制度、开展债务风险评估和预警、建

立应急处置机制、实行分类违约处置、推进政府债务信息公开、构建常态化监督机制、依法查处问责违法违规融资担保行为，逐步形成覆盖地方政府债务管理各个环节的“闭环”管理体系。截至2018年末，我国地方政府债务18.39万亿元，地方政府债务率（债务余额/综合财力）为76.6%。加上纳入预算管理的中央政府债务14.96万亿元，两项合计，我国政府债务33.35万亿元。按照国家统计局公布的我国2018年GDP初步核算数90.03万亿元计算，我国政府债务负债率（债务余额/GDP）为37%，低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平，风险总体可控。同时，各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，完善管理制度，建立政府举债终身问责、倒查责任机制，从严整治举债乱象，坚决遏制隐性债务增量，当前地方政府违法违规无序举债的势头初步得到遏制。

防范化解地方政府债务风险必须用改革的办法解决发展中的矛盾和问题，坚持疏堵并重，把“开大前门”和“严堵后门”协调起来，在严格控制地方政府隐性债务、坚决遏制隐性债务增量、坚决不走无序举债搞建设之路的同时，鼓励依法依规通过市场化融资解决项目资金来源。党中央、国务院高度重视做好地方政府专项债券发行和使用工作，中央经济工作会议、政府工作报告和国务院常务会议都对此提出明确要求。为此，中央办公厅、国务院办公厅专门印发《通知》，指导做好工作。

二、问：《通知》主要内容是什么？

答：《通知》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照坚持疏堵结合、协同配合、突出重点、防控风险、稳定预期的原则，从支持做好专项债券项目融资工作、进一步完善专项债券管理和配套措施、依法合规推进重大公益性项目（以下称重大项目）融资、加强组织保障等方面，提出了相关工作要求，正面引导地方政府履职尽责，依法合规做好专项债券发行及项目配套融资工作，用改革的方法开大开好地方政府规范举债融资的“前门”。

一是支持做好专项债券项目融资工作。《通知》提出合理明确金融支持专项债券项目标准，资金支持精准聚焦国家重点领域和重大项目，积极引导金融机构对符合标准的项目提供配套融资支持，允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金，确保落实专项债券项目 and 市场化融资项目到期债务偿还责任。

二是进一步完善专项债券管理及配套措施。《通知》要求大力做好专项债券项目推介，保障专项债券项目融资与偿债能力相匹配，强化信用评级和差别定价，提升地方政府债券发行定价市场化程度，丰富地方政府债券投资群体，合理提高长期专项债券比例，加快专项债券发行使用进度。

三是依法合规推进重大项目融资。《通知》要求支持重大项目市场化融资，合理保障必要在建项目后续融资，多渠道筹集重大项目资本金。

四是加强组织保障。《通知》强调严格落实工作责任，加强部门监管合作，推进债券项目公开，建立正向激励机制，依法合规予以免责，强化跟踪评估监督。

三、问：《通知》对支持做好专项债券项目融资工作提出了哪些要求？

答：《通知》围绕用改革的办法解决发展中的矛盾和问题的目标，依据有关法律政策规定，从合理明确金融支持标准、突出资金支持重点、提供配套融资支持、拓宽重大项目资本金渠道、保障偿债责任等方面，提出系统性政策措施，支持做好专项债券项目融资工作，既发挥专项债券增加有效投资的带动作用，又坚决守住防控风险的底线，切实保障经济健康发展可持续。

一是合理明确金融支持专项债券项目标准。《通知》明确，对没有收益的重大项目，通过统筹财政预算资金和地方政府一般债券予以支持。对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目，由地方政府发行专项债券融资；收益兼有政府性基金收入和其他经营性专项收入（以下简称专项收入，包括交通票款收入等），且偿还专项债券本息后仍有剩余专项收入的项目，可以由承担专项债券项目建设任务的企业法人项目单位（以下简称项目单位）根据未纳入预算管理的剩余专项收入情况向金融机构市场化融资。

二是精准聚焦重点领域和重大项目。《通知》提出，鼓励地方政府和金融机构依法依规使用专项债券和其他市场化融资方式，重点支

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、长三角区域一体化发展、推进海南全面深化改革开放等重大战略和乡村振兴战略,以及推进棚户区改造等保障性安居工程、易地扶贫搬迁后续扶持、自然灾害防治体系建设、铁路、收费公路、机场、水利工程、生态环保、医疗健康、水电气热等公用事业城镇基础设施、农业农村基础设施等领域以及其他纳入“十三五”规划内符合条件的重大项目建设。

三是积极鼓励金融机构提供配套融资支持。《通知》提出,对应实行企业化经营管理的项目,鼓励和引导银行机构以项目贷款等方式支持符合标准的专项债券项目建设。鼓励保险机构为符合标准的中长期专项债券项目建设提供融资支持。允许项目单位发行公司信用类债券,支持符合标准的专项债券项目。

四是允许将专项债券作为符合条件的重大公益性项目资本金。《通知》提出,对于专项债券支持、符合中央重大决策部署、具有较大示范带动效应的重大项目,主要是国家重点支持的铁路、国家高速公路和支持推进国家重大战略实施的地方高速公路、供电、供气项目,在评估项目收益偿还专项债券本息后其他经营性专项收入具备融资条件的,允许将部分专项债券资金作为一定比例的项目资本金,但不得超越项目收益实际水平过度融资。地方政府按照一一对应原则,将专项债券资金严格落实到实体政府投资项目,不得将专项债券作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金的资金来源,不得通过设

立壳公司、多级子公司等中间环节注资,避免层层嵌套、层层放大杠杆。

四、问:《通知》如何完善专项债券管理和配套措施?

答:《通知》依据现行法律法规和政策规定,按照市场化改革方向,进一步细化完善专项债券管理及配套措施,从专项债券项目推介、保障项目融资与偿债能力相匹配、强化信用评级和差别定价、提升债券发行定价市场化程度、丰富债券投资群体、提高长期专项债券比例、加快债券发行使用进度等方面,提出相关工作要求,既支持做好专项债券发行及项目配套融资工作,又推动地方政府债券沿着市场化改革方向发展,实现让市场在金融资源配置中发挥决定性作用。

一是大力做好专项债券项目推介。《通知》提出,地方政府通过印发项目清单、集中公告等方式,加大向金融机构推介符合标准专项债券项目的力度。金融管理部门积极配合地方政府工作,组织和协调金融机构参与。金融机构按照商业化原则、自主自愿予以支持,加快专项债券推介项目落地。

二是强化信用评级和差别定价。《通知》要求,推进全国统一的地方政府债务信息公开平台建设,由地方政府定期公开其债务限额、余额、债务率、偿债率以及经济财政状况、债券发行、存续期管理等信息,形成地方政府债券统计数据库,支持市场机构独立评级,根据政府债务实际风险水平,合理形成市场化的信用利差。加快建立地方政

府信用评级体系,加强债务风险评估和预警结果在金融监管等方面的应用。

三是提升地方政府债券发行定价市场化程度。《通知》强调,坚持地方政府债券市场化发行,进一步减少对地方政府债券发行的行政干预和窗口指导,不得通过财政存款和国库现金管理操作等手段变相干预地方政府债券发行定价,促进地方政府债券发行利率合理反映地区差异和项目差异。严禁地方政府及其部门通过金融机构排名、财政资金存放、设立信贷目标等方式,直接或间接向金融机构施压。

四是丰富地方政府债券投资群体。《通知》提出,推动地方政府债券通过商业银行柜台在本地区范围内向个人和中小机构投资者发售,扩大对个人投资者发售量,提高商业银行柜台发售比例。鼓励和引导商业银行、保险公司、基金公司、社会保险基金等机构投资者和个人投资者参与投资地方政府债券。合理确定地方政府债券柜台发售的定价机制,增强对个人投资者的吸引力。适时研究储蓄式地方政府债券。指导金融机构积极参与地方政府债券发行认购,鼓励资管产品等非法人投资者增加地方政府债券投资。积极利用证券交易所提高非金融机构和个人投资地方政府债券的便利性。推出地方政府债券交易型开放式指数基金,通过“债券通”等机制吸引更多境外投资者投资。推动登记结算机构等债券市场基础设施互联互通。

五是合理提高长期专项债券期限比例。《通知》要求,专项债券期限原则上与项目期限相匹配,降低期限错配风险,防止资金闲置浪

费。逐步提高长期债券发行占比,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 年期以上的长期专项债券,更好匹配项目资金需求和期限。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。完善专项债券本金偿还方式,在到期一次性偿还本金方式的基础上,鼓励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。

六是加快专项债券发行使用进度。《通知》提出,对预算拟安排新增专项债券的项目可以通过先行调度库款的办法,加快项目建设进度,债券发行后及时回补。各地要均衡专项债券发行时间安排,力争当年 9 月底前基本发行完毕,尽早发挥资金使用效益。

五、问：《通知》对保障重大项目资金需求提出哪些要求？

答：《通知》依据相关法律和政策规定,在从严整治举债乱象、严禁无序举债搞建设的同时,明确了依法合规推进重大项目、在建项目建设的政策要求,并鼓励多渠道筹集重大项目资本金,综合施策进一步支持稳定增加有效投资。

一是支持重大项目市场化融资。《通知》明确,对于部分实行企业化经营管理且有经营性收益的基础设施项目,包括已纳入国家和省、市、县级政府及部门印发的“十三五”规划并按规定权限完成审批或核准程序的项目,以及发展改革部门牵头提出的其他补短板重大项目,

金融机构可按照商业化原则自主决策,在不新增隐性债务前提下给予融资支持,保障项目合理资金需求。

二是合理保障必要在建项目后续融资。《通知》提出,在严格依法解除违法违规担保关系的基础上,对存量隐性债务中的必要在建项目,允许融资平台公司在不扩大建设规模和防范风险的前提下与金融机构协商继续融资,避免出现工程烂尾。鼓励地方政府合法合规增信,通过补充有效抵质押物或由第三方担保机构担保等方式,保障债权人合法权益。

三是多渠道筹集重大项目资本金。《通知》明确,鼓励地方政府通过统筹年度预算收入、上级转移支付、结转结余资金,以及按规定动用预算稳定调节基金等渠道筹集重大项目资本金。允许地方政府使用各类财政建设补助资金、中央预算内投资作为重大项目资本金,鼓励地方政府将发行地方政府债券后腾出的财力用于重大项目资本金。

六、问：《通知》提出建立正向激励机制、依法合规予以免责，主要内容和政策考虑是什么？

答：《通知》贯彻落实党中央关于坚持“三个区分开来”的精神和要求,在强化责任意识、坚决查处违法违规行为的同时,针对可能存在的部分地方政府和金融机构担心问责而不作为的情况,从建立正向激励、依法合规予以免责两方面,既提出相关激励性措施,又设定合规免责的边界,着力打消地方政府、金融机构合法合规行为的不必要顾虑。

一是建立正向激励机制。《通知》提出，研究建立正向激励机制，将做好专项债券发行及项目配套融资工作、加快专项债券发行使用进度与全年专项债券额度分配挂钩，对专项债券资金发行使用进度较快的地区予以适当倾斜支持。适当提高地方政府债券作为信贷政策支持再贷款担保品的质押率，进一步提高金融机构持有地方政府债券的积极性。

二是依法合规予以免责。《通知》强调，既要强化责任意识，谁举债谁负责、谁融资谁负责，从严整治举债乱象，也要明确政策界限，允许合法合规融资行为。对金融机构依法合规支持专项债券项目配套融资，以及依法合规支持已纳入国家和省、市、县级政府及部门印发的“十三五”规划并按规定权限完成审批或核准程序的项目和发展改革部门牵头提出的其他补短板重大项目，凡偿债资金来源为经营性收入、不新增隐性债务的，不认定为隐性债务问责情形。对金融机构支持存量隐性债务中的必要在建项目后续融资且不新增隐性债务的，也不认定为隐性债务问责情形。

七、问：《通知》印发是否意味着放松债务风险管控，如何防范专项债券及项目配套融资风险？

答：《通知》全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇、坚持结构性去杠杆的基本思路、坚持稳定政策预期、坚决不搞“大水漫灌”，从合理明确融资标准、严格项目资本金条件、确保落实偿债责任、保障项目融资与偿债

能力相匹配、强化跟踪评估监督等五个方面，构建风险防控体系，在用改革的办法“开大前门”的同时，坚决打好防范化解重大风险攻坚战。

一是区分不同类型情况，分类合理明确金融支持标准。严格执行党中央、国务院文件规定，专项债券必须用于有一定收益的项目。对没有收益的重大项目，通过统筹财政预算资金和地方政府一般债券予以支持。对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目，由地方政府发行专项债券融资；收益兼有政府性基金收入和其他经营性专项收入，且偿还专项债券本息后仍有剩余经营性专项收入的重大项目，可以由有关企业法人项目单位根据未纳入预算管理的剩余其他经营性专项收入情况向金融机构市场化融资。对收益中不含其他经营性专项收入或偿还专项债券本息后其他经营性专项收入没有剩余的重大项目，不得向金融机构市场化融资，防止形成新增隐性债务。

二是从严设定政策条件，严禁利用专项债券作为重大项目资本金政策层层放大杠杆。允许将部分专项债券资金作为一定比例的项目资本金应当同时具备三项条件：第一，应当是专项债券支持、符合党中央国务院重大决策部署、具有较大示范带动效应的重大项目；第二，涉及领域主要是国家重点支持的铁路、国家高速公路和支持推进国家重大战略实施的地方高速公路、供电、供气项目；第三，评估项目收益除偿还专项债券本息后，其他经营性专项收入具备向金融机构市场化融资条件的项目。

同时,《通知》明确不得超越项目收益实际水平过度融资,要求地方政府将专项债券严格落实到实体政府投资项目,不得将专项债券作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金的资金来源,不得通过设立壳公司、多级子公司等中间环节注资,避免层层嵌套、层层放大杠杆。

三是加强风险评估论证,确保项目融资与偿债能力相匹配。《通知》要求,地方政府、项目单位和金融机构加强对公益性项目融资的可行性论证和风险评估,充分论证项目预期收益和融资期限及还本付息的匹配度,合理编制项目预期收益与融资平衡方案,反映项目全生命周期和年度收支平衡情况,使项目预期收益覆盖专项债券及市场化融资本息。需要金融机构市场化融资支持的,地方政府指导项目单位比照上述要求开展工作,向金融机构全面真实及时披露审批融资所需信息,准确反映偿还专项债券本息后的其他经营性专项收入,使项目对应可用于偿还市场化融资的其他经营性专项收入与市场化融资本息相平衡。金融机构严格按商业化原则审慎做好项目合规性和融资风险审核,在偿还专项债券本息后的其他经营性专项收入确保市场化融资偿债来源的前提下,按商业化原则对符合条件的重大公益性项目积极予以支持,自主决策是否提供融资及具体融资数量和比例并自担风险。

四是严格偿债资金管理,确保落实到期债务偿还责任。《通知》明确,省级政府对专项债券依法承担全部偿还责任。组合使用专项债

券和市场化融资的项目，项目收入实行分账管理。项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的其他经营性专项收入及时足额缴入国库，确保专项债券还本付息资金安全；项目单位依法对市场化融资承担全部偿还责任，在银行开立监管账户，将市场化融资资金以及项目对应可用于偿还市场化融资的其他经营性专项收入，及时足额归集至监管账户，保障市场化融资到期偿付。市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司不得作为项目单位。严禁项目单位以任何方式新增隐性债务。

五是强化跟踪评估监督，重大事项及时请示报告。《通知》要求，地方各级政府、地方金融监管部门、金融机构动态跟踪政策执行情况，总结经验做法，梳理存在问题，及时研究提出政策建议。国务院有关部门按职责加大政策执行情况的监督力度，尤其是对将专项债券资金作为项目资本金的项目要加强跟踪评估，重大事项及时按程序请示报告。

八、问：《通知》允许融资平台公司在不扩大建设规模和防范风险的前提下与金融机构协商继续融资，请问为何这样操作？

答：《通知》贯彻落实党中央、国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的决策部署，相关政策规定兼顾了坚决遏制隐性债务增量和积极稳妥化解隐性债务存量的关系，有利于避免形成“半拉子”工程，有利于在坚定不移去杠杆的同时防范“处置风险的风险”。主要体现在三个方面：

一是明确政策适用对象，主要是必要的在建项目，避免形成“半拉子”工程，造成不必要的资金损失浪费。对于政府投资新建项目和不必要的在建项目，不适用相关政策规定。

二是界定政策适用范围，严格限定在存量隐性债务范围内，且不扩大项目建设规模，确保不会新增隐性债务。对存量隐性债务范围外的项目，不适用相关政策规定。

三是防范风险作为前提，明确要求相关融资必须建立在严格依法解除违法违规担保关系的基础上、必须由融资平台公司和金融机构自主协商，由金融机构根据项目风险而不是政府信用自主决策，确保实行真正的市场化操作，不形成新的风险。

九、问：今年以来地方政府债券发行使用情况如何？

答：按照党中央、国务院决策部署，财政部加大工作力度，督促指导地方加快新增地方政府债券(以下简称新增债券)发行使用工作。2019年1-5月，新增债券累计发行14596亿元，其中新增专项债券8598亿元；发债规模已占2019年新增地方政府债务限额3.08万亿元的47.4%，发行进度接近一半，超过序时进度。

同时，各地发行的新增债券主要用于在建项目建设，积极支持打赢三大攻坚战，有力支持国家重大区域发展战略，着力推进棚户区改造、自然灾害防治体系建设、铁路、国家高速公路、水利工程、乡村

振兴、生态环保、城镇基础设施、农业农村基础设施等方面重大项目建设，稳定投资效果明显。

下一步，按照党中央、国务院决策部署，相关部门将持续督导各地进一步加快债券发行使用进度，带动有效投资扩大，并发挥对民间投资的撬动作用，促进经济平稳健康运行。

责任编辑：赵乘锋

网页链接：

[http://www.financialnews.com.cn/hg/201906/t20190611_161593.](http://www.financialnews.com.cn/hg/201906/t20190611_161593)

html