



## 四川省某地区专项债发行指引编制项目案例

**编制单位：北京尚普华泰工程咨询有限公司**

**联系电话：010-82885739      传真：010-82885785**

**邮编：100083                  邮箱：[hfchen@shangpu-china.com](mailto:hfchen@shangpu-china.com)**

**北京总公司：北京市海淀区北四环中路 229 号海泰大厦 11 层**

**网址：<https://www.sunpul.cn>**

# 第一章 地方政府专项债发行的意义及问题建议

## 一、专项债概念、定义及使用领域

在我国，地方政府债券是指地方政府根据信用原则、以承担还本付息责任为前提而筹集资金的债务凭证。与中央政府发行的国债类似，地方政府债券一般也是以当地政府的税收能力作为还本付息的担保。地方政府债券一般用于地方需要承担的交通、通讯、住宅、教育、医院和污水处理系统等公共设施的建设。

我国在 2010 年之前，中央政府未赋予地方举债融资的职能，地方政府普遍采取成立投融资平台公司，以市场化融资的形式变相为政府举借债务，资金主要用于市政基础设施等公益性、准公益性基础设施的建设，弥补地方政府财力在项目支出上的不足。

为了引导、规范地方政府举债融资行为，推动地方政府债务管理新模式，财政部 2009 年开始探索地方政府发行债券工作。2009—2014 年期间，财政部选择江苏等部分地区开展地方政府债券自发自还试点。经过 5 年试点，地方政府债券发行趋于成熟。

随着新《预算法》的实施，2015 年财政部正式部署各省、自治区、直辖市开展地方政府债券的发行工作，地方自发自还政府债券工作全面铺开。地方政府发行的债券分为一般债券和专项债券两类，一般债券对应偿还来源为地方政府一般公共预算收入，专项债券偿还来源对应为地方政府性基金收入。2017 年，财政部试点推广发行项目收益自求平衡的地方政府专项债券（项目收益专项债），进一步健全了地方政府债券管理体系和偿付机制，有效推动了地方社会经济发展。

根据《地方政府专项债券发行管理暂行办法》中的相关定义，地方政府专项债券是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

近年来，地方政府专项债券发行不断规范，项目筛选要求不断提高，发行专项债券项目大多要求项目收益与融资自求平衡，主要分为标准化和非标准化项目收益专项债两大类。标准化项目收益专项债的标准由财政部设定，目前有三个品

种：土地储备、棚户区改造以及收费公路专项债券；非标准化项目收益专项债标准由地方根据实际出发自行确定，如，轨道交通专项债、乡村振兴专项债、城乡建设专项债等。以连云港市为例，专项债主要发行品种为标准化土储、棚改专项债以及非标城乡建设专项债。

### **（一）基本概念**

地方政府债券是指为公益性项目发行的、约定一定期限内还本付息的政府债券，分为政府一般债券和政府专项债券；

政府一般债券是指地方政府为没有收益的公益性资本项目发行的、以一般公共预算收入还本付息的政府债券；

政府专项债券是指地方政府为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

### **（二）基本特征**

公益性：必须是政府主导的，服务于社会公共利益的项目，不能是市场化运作的产业项目。

收益性：在一定期限内，项目自身收益能够偿还债券本息，实现收益与融资自求平衡。

资本性：债券资金要用于资本性支出，能够形成优质资产，不能用于消耗性、经常性支出。

### **（三）使用领域**

政府专项债券的核心是项目融资与收益自求平衡；关键是对适合发债项目进行自下而上的储备遴选申报；责任在于以项目自身收益偿还债券本息。按照国家和四川省有关规定，蓬安县政府专项债券安排使用的主要领域包括：

#### **1、主要领域**

（1）交通基础设施：铁路、收费公路、机场（不含通用机场）、水运、城市轨道交通、城市停车场。

（2）能源：天然气管网和储气设施、城乡电网（农村电网改造升级和城市配电网）。

（3）农林水利：农业、水利、林业。

（4）生态环保：城镇污水垃圾处理、流域水环境治理。

（5）社会事业：卫生健康（含应急医疗救治设施、公共卫生设施）、教育

（学前教育 and 职业教育）、养老、文化旅游及其他社会事业等。

（6）城乡冷链等物流基础设施（含粮食仓储物流设施）。

（7）市政和产业园区基础设施：供水、排水、供热、供气等市政基础设施和产业园区基础设施建设。

（8）城镇老旧小区改造：主要支持符合条件的城镇老旧小区内的建筑和配套设施改造项目。

（9）棚户区改造：做好棚改项目储备工作，具体申报程序依据国家有关规定执行。

土地储备项目、房地产相关项目以及产业化项目不得提报。

## **2、专项债券资金可以作为项目资本金的 10 大领域**

铁路，收费公路，干线机场，内河航电枢纽和港口，城市停车场，天然气管网和储气设施，城乡电网，水利，城镇污水垃圾处理，供水。

### **（四）项目申报条件**

1、必须是政府主导的、早晚要干的项目，能够尽快形成实物工作量，促进有效投资。

2、必须是有一定收益的政府公益性基础设施和公共服务项目。

3、优先安排在建项目。新开工项目要前期手续完备、能够尽快开工建设。

4、纳入当年国家发改委审批清单的项目，可以根据资金需求继续报送。

5、专项债券资金必须用于建设项目，不得用于置换债务，不得用于商业运作的产业项目。

6、新建项目专项债券资金需求原则上要控制在总投资的 50%以下，在建项目债券需求要按照当年能够完成的实物工作量控制。

7、项目实施主体原则上应为政府主管部门、国有平台公司、国有企事业单位等，涉及企业主体的须重点核对政府出资责任。

### **（五）使用领域负面清单**

专项债券资金按规定用于对应项目建设，只能用于公益性资本支出。

1、不得用于无收益的公益性项目。

2、不得用于企业投资的市场化产业项目。

3、不得作为政府投资基金、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进行注资，避免层层嵌套、层层放大

杠杆。

- 4、不得用于与房地产相关项目。
- 5、严禁用于企业补贴或奖励、企业对外借款。
- 6、严禁用于项目运营补贴等经常性支出。
- 7、严禁用于“亮化”工程、景观提升、主题公园等“形象工程”支出。
- 8、严禁用于经常性支出严禁将专项债券资金用于置换存量债务。
- 9、严禁用于发放工资及福利、支付单位运行经费、发放养老金、支付债券利息、用于购买理财产品等；
- 10、严禁用于商业化运作的产业项目、房地产相关项目、企业补贴等。

## **二、发行地方专项债的意义**

## **三、地方政府专项债发行、使用、监管中存在的问题梳理**

### **（一）地方政府专项债券发行过程存在问题分析**

### **（二）地方政府专项债券使用过程中存在问题分析**

### **（三）地方政府专项债券监管过程中存在问题分析**

## **四、健全地方政府专项债券管理的对策建议**

### **（一）专项债券发行过程存在问题对策和建议**

### **（二）专项债券使用过程中存在问题对策和建议**

### **（三）专项债券监管过程存在问题对策和建议**

## **五、新形势下地方政府专项债券信用风险分析及防范对策**

### **（一）地方政府专项债券信用风险现状分析**

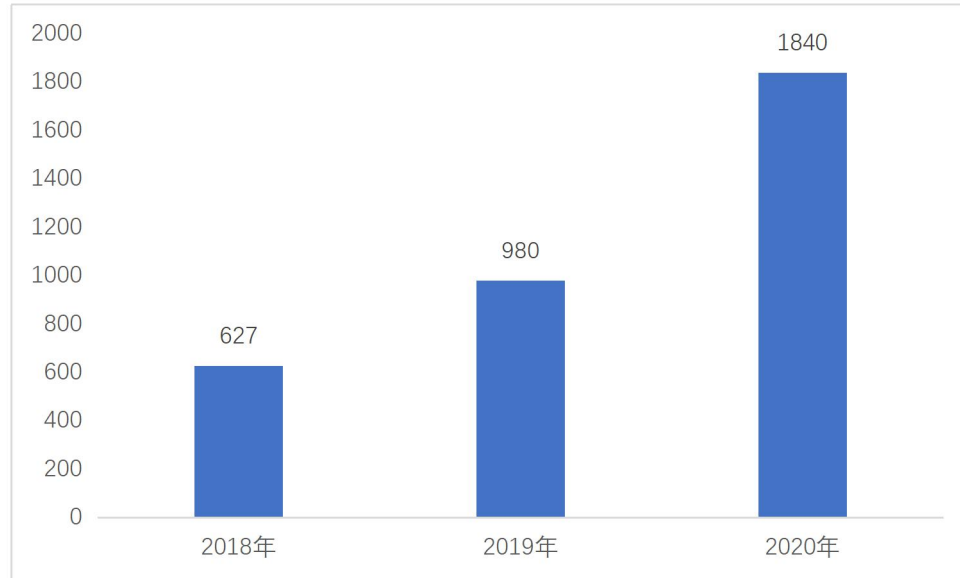
### **（二）新形势对专项债券信用风险造成的影响分析**

### **（三）新形势下专项债券信用风险防范措施**

## 第二章 当地专项债发行情况

### 1、发行规模大幅增加

2018年至2020年，四川省共发行新增专项债券3447亿元。



2018年发行627亿元，占2018年全国全年额度13500亿元的4.64%；2019年发行980亿元，同比提升36.02%，占2019年全国全年额度21500亿元4.56%；2020年发行1840亿元，同比提升46.74%，占2020年全国全年额度37500亿元的4.91%。

### 2、发行节奏更加优化

2018年，四川省发行新增专项债券3批次，发行时间分别为8月、9月、10月，主要集中在9月发行；2019年，四川省发行新增专项债券6批次，发行时间分别为1月、2月、3月、5月、6月、7月，主要集中在5月、7月发行；2020年，四川省发行新增专项债券7批次，发行时间分别为1月、2月、5月、8月、9月，主要集中在1月、5月发行。

整体呈现发行进度加快，重心前移的特点，从2018年首次发行为8月，到2020年，逐步加快至1月即开始发行。2018年至2020年各批次发行情况如下：

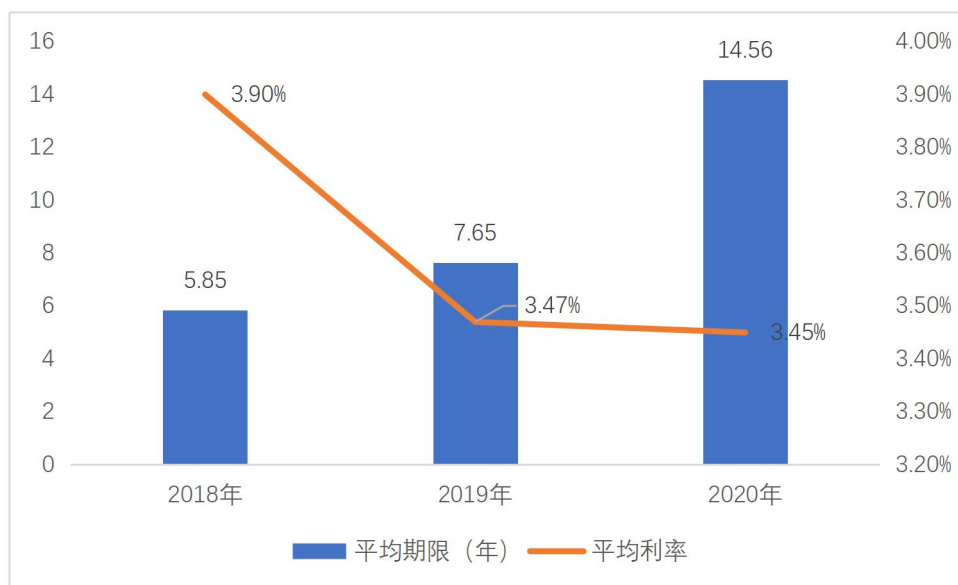
月份	2020年	2019年	2018年	合计
1月	507.38	107.18	0.00	614.56
2月	116.62	105.30	0.00	221.92
3月	0.00	163.52	0.00	163.52
4月	0.00	0.00	0.00	0.00
5月	586.00	303.00	0.00	889.00

月份	2020年	2019年	2018年	合计
6月	0.00	47.80	0.00	47.80
7月	0.00	253.20	0.00	253.20
8月	313.78	0.00	160.00	473.78
9月	316.22	0.00	363.51	679.73
10月	0.00	0.00	103.49	103.49
11月	0.00	0.00	0.00	0.00
12月	0.00	0.00	0.00	0.00
合计	1840.00	980.00	627.00	3447.00

为实现早发行早使用，今年元旦后立即启动发行，比2019年提前20天。而且，财政部在落实加快地方债发行有关要求的基础上，合理统筹国债、地方债发行管理，指导地方合理制定发行计划，优化发债节奏，避免了地方政府债券集中发行给市场造成较大压力。

### 3、发行期限有所延长，发行利率明显降低

2018年，四川省新增专项债券发行平均期限5.85年，平均利率3.90%；2019年，四川省新增专项债券平均发行期限7.65年，同比增加1.80年，平均利率3.47%，同比下降43BP；2020年，四川省新增专项债券平均发行期限14.56年，同比增加6.91年，平均利率3.45%，同比下降2BP。整体呈现发行期限大幅延长，发行利率逐年降低的趋势。



2018年，四川省新增专项债券发行期限涉及3年、5年、7年、10年，以5年期为主；2019年，四川省新增专项债券发行期限涉及3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年，首次发行了15年、20年、30年期专项债券，同时7年、10年期占比逐步扩大；2020年，四川省新增专项债券发行期限涉及5年、7

年、10年、15年、20年、30年，以10年期为主，同时10年及以上期限的占比扩大。

债券期限的拉长，使得债券期限与项目期限更加匹配，更好满足了交通、水利等长期项目的融资需要。

期限	2020年	2019年	2018年	合计
3年	0	18	30	48
5年	22	358	417	797
7年	189	257	102	548
10年	760	325	78	1163
15年	399	1	0	400
20年	232	4	0	236
30年	238	17	0	255
合计	1840	980	627	3447

#### 4、资金投向重点领域，有效促进经济社会发展

2018年，四川省新增专项债券涉及4种类型，主要投向棚改和土储；2019年发行非标类型项目收益债，项目类型逐步增多且占比达到47.92%；2020年，四川省新增专项债券项目类型进一步丰富，资金投向更加广泛，主要投向产业园及基础设施建设、医疗健康、其他基础设施和水务建设等项目，未投向土储领域。2018年至2020年四川省各项目类型专项债券发行情况如下：

项目类型	2020年	2019年	2018年	合计
土储	0.00	320.00	429.46	749.46
棚改	109.95	170.40	45.91	326.26
收费公路	38.47	20.00	7.50	66.24
其他	1691.32	469.60	144.13	2305.05
合计	1840	980	627	3447

项目类型	2020年	2019年	2018年	合计
土储	0.00	320.00	429.46	749.46
棚改	109.95	170.40	45.91	326.26
收费公路	38.74	20.00	7.50	66.24
城乡基础设施建设	992.26	135.33	2.73	1130.32
社会事业	298.75	0.00	0.00	298.75
工业园区	123.75	64.49	14.69	203.13



项目类型	2020年	2019年	2018年	合计
乡村振兴	74.24	40.43	5.70	120.37
生态环保	69.76	48.98	5.36	124.10
水务建设	30.90	42.60	28.27	101.77
医院建设	30.07	48.12	10.34	88.53
学校建设	28.90	13.15	6.08	48.13
文化旅游	27.11	45.96	2.27	75.34
公共卫生防疫体系建设	15.57	0.00	0.00	15.57
锦江绿道	0.00	4.00	20.00	24.00
地下综合管廊建设	0.00	8.00	15.00	23.00
经济开发区-军民融合	0.00	3.00	10.00	13.00
旅游扶贫	0.00	2.59	4.40	6.99
土地整理	0.00	6.47	1.79	8.26
地震重建	0.00	5.74	4.00	9.74
防洪工程	0.00	0.54	0.30	0.84
城乡供水	0.00	0.00	5.00	5.00
污水处理	0.00	0.00	3.00	3.00
公园社区	0.00	0.00	5.00	5.00
乡村公交	0.00	0.00	0.20	0.20
合计	1840	980	627	3447

## 第三章 “双循环”新发展格局下蓬安县专项债券发展路径及建议

### 一、“双循环”新发展格局的发展机遇

### 二、“双循环”新发展格局与专项债券

### 三、厘定专项债券，助力“双循环”新发展格局

在“十四五”建设社会主义现代化国家与国际经济形势复杂多变的背景下，专项债券发行的规模，资金投向等均会对内需、投资结构、新型城镇化建设等方面产生影响，进而影响到“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的构建。为此，应进一步厘定专项债券，规范化专项债券的发行，切实发挥其拉动投资，助力“双循环”新发展格局的作用。

## 1、把握好专项债券在“双循环”新发展格局中的定位

专项债券自 2015 年发行以来，作为重要的积极财政政策工具之一，充分发挥其稳投资、扩内需、补短板的财政职能。尤其是 2020 年初新冠肺炎疫情发生以来，专项债券更是适应经济形势变化，及时进行政策调整和规模结构调整，服务于“六稳”“六保”大局，拉动投资、牵引经济快速恢复。今后一段时间，着力构建“双循环”新发展格局也离不开专项债券的支持。专项债券的优势在于具有一定收益的项目现金流，能够为基础设施建设筹集债务性资金。因此，在疫情防控常态化与经济复苏的关键阶段，要把握好专项债券在“双循环”新发展格局中的定位，继续发挥专项债券支持经济社会发展和疫情防控要求的作用，增大专项债券在新发展格局构建过程中拉动投资的效用，满足基建项目建设的资金需要。

## 2、加强预判，统筹专项债券规模与“双循环”新发展格局相适应

综合考量疫情后专项债券发行规模增速过快的现实，加强前瞻性研究，研判未来年度合理举债规模，在扩内需的同时，调控专项债券发行规模增长速度，确保债务管理可持续、债务风险可控。在下达地方政府专项债券额度时，要综合考虑新发展格局下的供需平衡、地方政府的财力状况以及市场资金供给情况，满足地方基础设施建设的需要。实践中，要重点关注以下方面，使得专项债券规模与“双循环”新发展格局相适应：

一是关注近年来专项债务余额、新增专项债券规模增加的趋势，研究各口径专项债务规模同地方财政收支之间的关系，统筹专项债券规模适应经济发展新趋势。

二是认真分析研究国家和地方经济社会发展的重大战略和政策方向，据此确定专项债务项目资金需求分配比例。

三是关注地方政府债务情况，包括政府债务余额和政府性基金预算收入间的缺口、专项债券剩余平均年限、平均利率等还本付息信息，关注未来年度偿债高峰时段，合理规划好未来年度“双循环”新发展格局下专项债务的额度下达，避免增加还债压力或投资资金不足，防范潜在债务风险，确保平稳度过各时段、各主体偿债高峰。

## 3、优化专项债券资金使用结构，助力“双循环”新发展格局

现阶段，以美国为首的西方发达国家经济萎缩严重，全球经济形势错综复杂，

中国政府如何抓住这一历史机遇实现追赶，是“十四五”时期的关键问题。基础设施和城镇化水平是当今衡量经济发展水平的重要指标，在科技创新日益成为经济发展新引擎的今天，中国政府正逐渐加强新基建建设，整合产业链、供应链，推动新兴技术产业发展，实现经济结构高级化。为此，专项债券应充分发挥其基建项目支撑能力，为新基建项目和新型城镇化建设项目提供资金支持。随着专项债券投资领域扩大为十个，在今后专项债券项目论证中要更加仔细认真，设计合理的项目可行性评价指标，结合专项债券的使用要求，优化专项债券资金使用结构，选择符合“双循环”新发展格局发展需要的项目，发挥专项债券的融资优势。同时，严格界定专项债券投资领域，防止专项债券变为“万能债券”，并搭配其他财政投融资工具，如PPP、政府投资基金等，发挥专项债券的协同作用，共同拉动有效投资，助力构建“双循环”新发展格局。

#### **4、加强专项债券政策的回调设计，实现稳增长和防风险长期均衡**

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是构建“双循环”新发展格局的伊始阶段。因此，在更好地发挥专项债券支持经济社会发展、完善城市基础设施建设的基础上，要格外注重防范债务风险，走好坚实的第一步。目前，中国整体财政风险水平较低，赤字率水平处于可控范围。

尤其是面对复杂的国内外经济环境，更应该立足于发展和安全两个基本点，加强专项债券政策的回调设计，统筹经济发展与经济安全，实现稳增长和防风险长期均衡。

第一，着手解决项目管理不规范、信息披露不透明、评级机构表现泛化、异化等旧问题，积极稳妥化解存量、防止变相举债、完善政府债务预警评估机制、加强全过程监管，牢牢守住地方政府债务风险底线。

第二，提高赤字率，发行特别国债，增加地方政府专项债券发行规模等扩大政府投资的措施是应急性、暂时性的，不适用于经济长期发展规划，需要超前研究疫情后地方政府债务政策的回调设计：结合“双循环”新发展格局的发展规划，适度降低专项债券发行规模，均衡各个年份政府债务还本付息的压力，释放部分债务风险，有步骤、分阶段地恢复地方财政健康状态；优化专项债券资金使用结构，将专项债券资金更多地投向支持新型城镇化建设和经济结构高级化建设的项目中去，提高债务资金使用效率，加快现金流回正，减轻还本付息压力，走经济社会可持续发展的道路。

## **第四章 抗疫特别国债现状、意义及发展建议**

### **一、抗疫特别国债内涵和发行现状**

### **二、发行抗疫特别国债的意义**

### **三、进一步完善抗疫特别国债的建议**

## **第五章 土地储备专项债券问题及措施建议**

### **一、发行债券的必要性**

### **二、存在的问题**

### **三、相关措施**

## **第六章 生态环保地方政府专项债券现状及建议**

### **一、生态环保地方政府专项债券的现状与趋势**

### **二、四川省生态环保地方政府专项债券发展存在的问题**

### **三、四川省推进生态环保地方政府专项债券的建议**

## **第七章 专项债发行及管理指导**

### **一、专项债申报流程**

#### **(一) 项目储备**

县政府及有关部门、单位应提前谋划储备符合专项债券发行使用条件的项目。

#### **(二) 项目前期准备**

- 1、由项目主管部门或项目组织实施单位负责项目申报。
- 2、项目实施单位编制项目可行性研究报告。
- 3、发改部门或行政审批部门办理立项批复手续。

4、同级规划、土地、环保等部门出具项目相关批复文件，如果涉及基本农田，需报国务院审批。

### **(三) 地方申报入库**

1、申报单位分别向同级发改、财政部门申请纳入“国家重大建设项目库”“地方政府债券项目库”。

2、按照“资金跟着项目走”的原则，发改委会同财政局对专项债项目进行初核。协商一致后，以政府名义分别提报上级发改部门、财政部门。

### **(四) 项目批复及额度下达**

国家发展改革委初审通过后，向财政部和各省反馈项目准备清单，财政部根据国家发改委项目清单，核定下达政府专项债券额度。

省财政厅按照国家有关要求，分解下达各地市债券额度。

市财政局依据相关政策规定，分配下达各区市债券额度。

## **二、发行流程**

## **三、资金拨付**

债券发行后，财政部门按程序及时将债券资金拨付至项目实施单位。项目单位要在依法合规的前提下，加快债券资金支出进度，尽快形成实物工作量，并确保债券资金规范使用。

(一) 体现公益性和资本性。公益性项目是指为满足社会公共需要，不以营利为目的，面向社会、大众受益的政府投资项目，不包括企业投资的市场化产业项目。资本性支出是指可以形成固定资产、递延资产或可以准确计量无形资产的支出。

(二) 严格按照债券发行信息披露文件约定的用途使用。债券发行后调整用途的，要按照规定程序和市场规则逐级报批后实施。

(三) 专项债券收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理，债券资金只能用于公益性资本支出，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用。

(四) 在依法合规、确保工程质量安全的前提下，要加快债券资金支出进度，

尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建项目早见成效。允许有条件的地区在债券发行完成前，先行调度库款加快项目建设进度，债券发行后及时归垫。

## **四、还本付息**

## **五、预算管理**

## **六、监督与绩效管理**

## 尚普华泰咨询各地联系方式

**北京总部：**北京市海淀区北四环中路 229 号海泰大厦 11 层

联系电话：010-82885739 13671328314

**河北分公司：**河北省石家庄市长安区广安大街 16 号美东国际 D 座 6 层

联系电话：0311-86062302 15130178036

**山东分公司：**山东省济南市历下区东环国际广场 A 座 11 层

联系电话：0531-61320360 13678812883

**天津分公司：**天津市和平区南京路 189 号津汇广场二座 29 层

联系电话：022-87079220 13920548076

**江苏分公司：**江苏省南京市秦淮区汉中路 169 号金丝利国际大厦 13 层

联系电话：025-58864675 18551863396

**上海分公司：**上海市浦东新区商城路 800 号斯米克大厦 6 层

联系电话：021-64023562 18818293683

**陕西分公司：**陕西省西安市高新区沣惠南路 16 号泰华金贸国际第 7 幢 1  
单元 12 层

联系电话：029-63365628 15114808752

**广东分公司：**广东省广州市天河区珠江新城华夏路 30 号富力盈通大厦  
41 层

联系电话：020-84593416 13527831869

**重庆分公司**：重庆市渝中区民族路 188 号环球金融中心 12 层

联系电话：023-67130700 18581383953

**浙江分公司**：浙江省杭州市上城区西湖大道一号外海西湖国贸大厦 15 楼

联系电话：0571-87215836 13003685326

**湖北分公司**：湖北省武汉市汉口中山大道 888 号平安大厦 21 层

联系电话：027-84738946 18163306806