

用改革的办法开大开好「前门」

六部门相关负责人解读两办地方专项债新规

中共中央办公厅、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》。财政部、国家发展改革委、人民银行、审计署、银保监会、证监会有关负责人10日接受记者采访，解读通知亮点，回应热点关切。

为金融支持专项债项目划范围

通知一大亮点，就是改变过去专项债券封闭式运行的模式，根据专项债券项目特点，合理明确金融支持的范围。
“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条件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和市场化融资项目到期债务偿还责任。”有关负责人说，这是用改革的方法开大开好地方政府规范举债融资的“前门”。
那么，哪些领域是重点领域？哪些项目算重大项目？

通知提出，鼓励地方政府和金融机构依法合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、推进海南全面深化改革开放等重大战略和乡村振兴战略等。

值得一提的是，通知允许将专项债券作为符合条件的重大公益性项目资本金。有关负责人说，这类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。”有关负责人强调。

坚持市场化发行 扩大投资群体

不少民众可能记得，今年3月，浙江省和宁波市开始通过商业银行柜台市场发行地方政府债券，标志着我国地方债券柜台发行成功推出，个人和中小机构均可认购地方债券。

在“进一步完善专项债券管理及配套措施”章节，通知提出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期限比例、加快专项债券发行使用进度等要求。

以市场化发行为例，通知要求，进一步减少对地方政府债券发行的行政干预和窗口指导，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。

在丰富投资群体方面，通知提出，推动地方政府债券通过商业银行柜台在本地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。

“通知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。”有关负责人说。

既突出正向激励 又坚决防控风险

发行地方政府专项债券，是加大逆周期调节的重要手段。如何更好调动地方政府发行专项债的积极性？同时确保债券风险防控体系，打好防范化解重大风险攻坚战？

有关负责人说，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后顾之忧。

在正向激励方面，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。
在依法合规予以免责方面，通知提出，对金融机构依法合规支持专项债券项目配套融资等情形，凡偿债资金来源为经营性收入、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再新增隐性债务的，也不认定为隐性债务问责情形。但这并不意味着放松金融风险管控。通知强调，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，严禁超越项目收益实际水平过度融资。
“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。”有关负责人说，使专项债券更好助力增加有效投资，优化经济结构、稳定总需求，保持经济持续健康发展。

(新华社北京6月10日电)

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》

更好发挥地方政府专项债券重要作用

新华社北京6月10日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》。全文如下：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加大逆周期调节力度，更好发挥地方政府专项债券(以下简称专项债券)的重要作用，着力加大对重点领域和薄弱环节的支持力度，增加有效投资，优化经济结构、稳定总需求，保持经济持续健康发展，经中央领导同志同意，现就有关事项通知如下。

一、总体要求和基本原则

(一)总体要求。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚决打好防范化解重大风险攻坚战。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，按照坚定、可控、有序、适度要求，进一步健全地方政府举债融资机制，推进专项债券管理改革，在较大幅度增加专项债券规模基础上，加强宏观政策协调配合，保持市场流动性合理充裕，做好专项债券发行及项目配套融资工作，促进经济运行在合理区间。

(二)基本原则

——坚持疏堵结合。坚持用改革的办法解决发展中的矛盾和问题，把“开大前门”和“严堵后门”协调起来，在严控地方政府隐性债务(以下简称隐性债务)、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，加大逆周期调节力度，厘清政府和市场边界，鼓励依法依规市场化融资，增加有效投资，促进宏观经济良性循环，提升经济社会发展质量和可持续性。

——坚持协同配合。科学实施政策“组合拳”，加强财政、货币、投资等政策协同配合。积极的财政政策要加力提效，充分发挥专项债券作用，支持有一定收益但难以商业化合规融资的重大公益性项目(以下简称重大项目)。稳健的货币政策要松紧适度，配合做好专项债券发行及项目配套融资，引导金融机构加强金融服务，按商业化原则依法依规保障重大项目合理融资需求。

——坚持突出重点。切实选准选好专项债券项目，集中资金支持重大在建工程建设和补短板并带动“大消费”，优先解决在建项目后续融资，尽快形成实物工作量，防止形成“半拉子”工程。

——坚持防控风险。始终从长期大势认识当前形势，坚持推动高质量发展，坚持举债要同偿债能力相匹配。专项债券必须用于有一定收益的重大项目，融资规模要与项目收益相平衡。地方政府加强专项债券风险防控和项目监管，金融机构按商业化原则独立审批、审慎决策，坚决防控风险。

——坚持稳定预期。既要强化宏观政策逆周期调节，主动预调微调，也要坚持稳中求进工作总基调，精准把握宏观调控的度，稳定和提振市场预期。必须坚持结构性去杠杆的改革方向，坚决不搞“大水漫灌”。对举借隐性债务上新项目、铺新摊子的要坚决问责、终身问责、倒查责任。

二、支持做好专项债券项目融资工作

(一)合理明确金融支持专项债券项目标准

发挥专项债券带动作用，发挥专项债券市场化融资优势，依法依规推进专项债券支持的重大项目建设。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重大项目，可以由有关企业法人项目单位(以下简称项目单位)根据剩余专项收入情况向金融机构市场化融资。

(二)精准聚焦重点领域和重大项目。鼓励地方政府和金融机构依法合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、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

支持做好专项债券项目融资工作

合理明确金融支持专项债券项目标准

发挥专项债券带动作用 and 金融机构市场化融资优势，依法依规推进专项债券支持的重大项目建设

精准聚焦重点领域和重大项目

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

允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金

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的地方高速公路、供电、供气项目

确保落实到到期债务偿还责任

省级政府对专项债券依法承担全部偿还责任

资料：新华社 制图：巩晓蕾

五”规划符合条件的重大项目建设。

(三)积极鼓励金融机构提供配套融资支持。对于实行企业化管理的项目，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。鼓励保险机构为符合标准的中长期限专项债券项目提供融资支持。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)允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金。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专项收入具备融资条件的，允许将部分专项债券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。地方政府要按照一一对应原则，将专项债券严格落实到实体经济投资项目，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。

(五)确保落实到到期债务偿还责任。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专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，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。

三、进一步完善专项债券管理及配套措施

(一)大力做好专项债券项目推介。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)保障专项债券项目融资与偿债能力相匹配。地方政府、项目单位和金融机构加强对重大项目融资论证和风险评估，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专项收入，使项目对应可用于偿还市场化融资的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专项收入确保市场化融资偿债来源的前提下，对符合条件的重大项目予以支持，自主决策是否提供融资及具体融资数量并自担风险。

(三)强化信用评级和差别定价。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，形成地方政府债务统计数据库，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率。加快建立地方政府信用评级体系，加强地方政府债务风险评估和预警结果在金融监管等方面的应用。

(四)提升地方政府债券发行定价市场化程度。坚持地方政府债券市场化发行，进一步减少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债券发行定价，促进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。

(五)丰富地方政府债券投资群体。落实完善相关政策，推动地方政府债券通过商业银行柜台在本地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，鼓励和引导储蓄银行、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。适时研究借鉴式地方政府债券，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。

(六)合理提高长期专项债券期限比例。专项债券期限原则上与项目期限相匹配，并统筹考虑投资者需求、到期债务分布等因素科学确定，降低期限错配风险，防止资金闲置。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。组合使用专项债券和市场化融资的项目，专项债券、市场化融资期限与项目期限保持一致。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基础上，鼓励专项债券发行时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。

(七)加快专项债券发行使用进度。地方政府要根据提前下达的部分新增专项债务限额，结合国务院批准下达的后续专项债券额度，抓紧启动新增专项债券发行。金融机构按商业化原则配合地方政府做好专项债券发行工作。对预算安排新增专项债券的项目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月底前发行完毕，尽早发挥资金使用效益。

四、依法依规推进重大项目融资

(一)支持重大项目市场化融资。对于部分

券8598亿元，新增债券主要用于在建项目建设。
“在新规发布后，地方政府专项债券发行将更加规范、成熟，有利于增加地方有效投资，推动经济平稳增长。”中国财政科学研究院金融研究中心主任赵全厚说。
允许将专项债券作为符合条件的重大公益性项目资本金是新规的一大亮点。
“这一举措解决了很多重大项目建设缺乏资本金的问题，有助于保障国家一些大的交通设施、重大项目建设项目如期完成。”赵全厚说，新规还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。

专家分析认为，通知的发布还将推动地方政府举债融资机制更加完善，疏堵并重将“开大前门”和“严堵后门”协调起来，进一步助

疏堵结合防范债务风险

——专家详解地方政府专项债券新规

长、防风险。”中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔宝云说。

专家和业内人士认为，新规有助于正面引导地方政府履职尽责，依法依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”。

“此前，地方上对专项债券资金的用途还存在一定的顾虑和疑惑。新规更加明确了资金用途，更加厘清了政府和市场的边界，将推动依法依规通过市场化融资解决项目资金来源。”国家发改委投资研究所投融资室主任祁玉清说。
今年的政府工作报告提出，今年拟安排地方政府专项债券2.15万亿元，比去年增加8000亿元。财政部数据显示，今年前5个月，新增地方政府债券累计发行14596亿元，其中新增专项债

力防范化解地方政府债务风险。

近年来，我国高度重视地方政府债务风险防范，加快建立健全规范的地方政府举债融资机制，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。

在祁玉清看来，新规依然体现了对地方政府债务严管的态度。比如，区分不同类型情况，分类合理明确金融支持标准等。
“此次发布的政策中最关键一条就是不增加隐性债务，这是所有工作开展的基础和底线。”乔宝云说，通过“严堵后门”绝不放松，“开大前门”更加规范明确，地方政府债务风险将会更好地被防范和化解。

(新华社北京6月10日电)

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》，亮出地方政府专项债券发行和管理的新规。

专家和业内人士表示，新规将进一步健全地方政府举债融资机制，推动地方政府规范举债融资的“前门”开大开好，有利于增加有效投资，促进宏观经济良性循环，提升经济社会发展质量和可持续性。

具体来看，通知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、依法依规推进重大公益性项目融资、加强组织保障等方面，提出了相关工作要求。

“总体上看，此次发布的新规是财政货币政策协调发力的体现，有助于促投资、稳增