



关于印发《关于进一步加强地方政府专项 债券管理的通知》的通知

政债组办〔2020〕1号

濉溪县、各区人民政府，市高新区管委会，市煤化工管委会，市政府各部门、各直属机构：

《关于进一步加强地方政府专项债券管理的通知》已经市政府性债务管理领导小组各成员单位共同研究，并报经市政府同意，现印发给你们，请遵照执行。

淮北市国资委

2020年8月5日



关于进一步加强地方政府专项债券管理的通知

为进一步加强我市政府专项债券管理，提高政府专项债券资金使用效益，充分发挥政府专项债券对稳投资、扩内需、补短板等方面的促进作用，根据《财政部关于印发地方政府专项债务预算管理办法的通知》（财预〔2016〕155号）和安徽省财政厅等六部门《关于贯彻落实做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的实施意见》（皖财债〔2019〕780号）等相关规定，结合我市实际，现就地方政府专项债券管理提出如下要求：

一、专项债券项目储备

（一）公益性和收益性。地方政府专项债券是指地方政府为有一定收益的公益性事业发展筹集建设资金，通过对应的地方政府性基金收入或专项收入偿还的债券（本通知以下简称“专项债券”）。专项债券坚持“谁用谁还、风险自担”“借、用、管、还”相统一的原则，专项债券对应项目实行封闭运行，发行专项债券的项目应有明确的债券偿还计划和稳定的偿还资金来源，对应的政府性基金收入或专项收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模，实现项目收益和融资自求平衡，确保按期足额支付本息。



（二）分类和支持范围。专项债券项目必须符合国家支持的方向。专项债券是项目收益与融资自求平衡的政府专项债券，其支持范围包括：（1）土地储备；（2）交通基础设施（铁路、收费公路、机场、水运、城市轨道交通、城市停车场）；（3）市政和产业园区基础设施（供水、供气、供热、产业园区基础设施）；（4）生态环境保护（城镇污水垃圾处理）；（5）卫生健康；（6）教育（学前教育、职业教育）；（7）文化旅游；（8）能源（天然气管网和储气设施、城乡电网）；（9）养老；（10）农林水利；（11）长江经济带发展、长三角一体化发展等国家重大战略项目；（12）城镇老旧小区改造领域符合条件的项目；（13）城乡冷链物流基础设施；（14）其他社会事业。

（三）项目资本金设定。专项债券作为资本金需提前报备省财政厅并符合以下条件：（1）用于国家重点支持的10个领域：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。（2）使用专项债券资金安排的资本金占全部资本金比例，一般控制在全省专项债规模的25%左右。（3）非PPP项目。

（四）项目融资类型分类。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根据剩余专项收入情况向金融机构市场化融资。项目组合使用专项债券和市场化融资，需经省级评审、批准。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。**

二、专项债券项目申请及发行

（一）申报主体。专项债券申请主体必须是政府及所属部门。专项债券只能通过政府及其部门举借，不得通过企事业单位等举借。项目单位为企事业单位的，须由项目主管部门作为项目申报主体。

（二）前期准备。申请专项债券项目必须条件成熟，当期能够开工建设。**专项债券项目主管部门**对专项债券举借、使用、偿还承担主体责任，要牵头做好项目谋划工作，切实做好项目前期准备工作，编制好专项债券项目的可行性研究报告和环评影响评价等专项报告，落实好规划、用地、用能等要素保障，充分论证项目的可行性，综合考虑项目的实施进度与资金配比、债券资金需求等因素，合理确定项目发债规模和期限，制定项目收益和融资平衡方案，合理评估项目风险，切实履行项目管理责任。**发展改革部门**要按照工作职责，发挥在项目策划和管理方面的优势，



结合全市经济社会发展目标和政府重点投资方向，牵头抓总，在申报政府专项债券时，要重点审查项目的可行性、实施方案的可操作性、相关要件的完整性，统筹做好全市重大项目谋划储备工作。财政部门要按照文件要求，做好政策解读和申报指导工作，并按规定程序组织申报。

（三）申请材料。申请材料具体要求：

1. “一案两书”。（1）项目实施方案（含项目收益和融资平衡方案）以及其他必需的佐证资料（包括可研报告及批复、环评报告及批复、用地审批文件等），可聘请第三方机构协助编制；（2）会计师事务所出具的项目财务评估报告；（3）律师事务所出具的项目法律意见书。一般情况下，先行编制项目实施方案。实施方案是债券成功申报的核心，也是项目落地和监督审计的核心。项目实施方案完成后，顺序出具项目财务评估报告、项目法律意见书。

2.材料组织。项目主管部门、项目单位要选择资质雄厚、信誉良好的第三方咨询机构，按要求及时准确提供相关材料，配合第三方咨询机构科学合理编报项目资金平衡方案，必须保证项目收益和偿债资金来源的真实性，严禁为发债虚假评估测算或夸大项目预期收入。

3.重点环节。项目主管部门和项目单位须根据债券品种认真



准备、严格把关、按时报送申报材料。对第三方咨询机构编报的所有申报材料进行严格审查，确保相关数据、债券期限、表述等务必保持一致，不得出现互相矛盾之处。安排专项债券用于项目资本金的，项目简介、项目实施方案和财务评价报告中需明确表述资本金通过发行专项债募集的依据，以及发行金额和比例。

（四）项目申报。财政部门将申报材料汇总报市政府同意后，按要求报送省财政厅审核。新增专项债券项目实行项目库管理，专项债券项目库分为基础库和储备库。具备项目前期准备条件的（即项目可研、立项批复、环境评价、用地规划及开工许可等必须资料）纳入基础库；同时具备项目实施方案、财务评价报告和法律意见书的纳入储备库；凡纳入储备库的项目作为新增专项债券额度分配需求的参考依据。

（五）债券发行。对已纳入省级专项债券项目库的项目，根据省级下达的新增专项债券限额，财政部门会同发改部门在省级专项债券项目储备库中选择符合国务院确定的投向领域、项目成熟度高的项目，报经同级政府同意后，确定为专项债券发行项目上报省财政厅、省发改委。同时要求项目主管部门、项目单位对资金到位后能够立即开工并形成实物工作量做出承诺。债券资金按项目实施需求分年发行，原则上当年发行的专项债券资金需年底前支出完毕（直至最后一层施工方），最迟不得超过一年。



三、专项债券资金拨付

（一）合同管理。专项债券项目主管部门作为专项债券的举借主体，在专项债券资金下拨前，须与同级财政部门签订专项债券转贷合同，明确专项债券使用责任和还款责任。

（二）专户管理。项目单位为财政预算管理单位的，允许开设一个临时专用账户，用于核算专项债券资金收支，项目完成后，账户予以销户。项目单位为国有企事业等非预算单位的，可在商业银行开设独立于日常经营账户的专项债券资金管理专用账户（以下简称“债券资金专户”），并将开户信息报送项目主管部门和财政部门备案，用于专项债券募集资金的接收、存储及拨付。

原则上一个单位只准许开设一个专项债账户，不同专项债券分账核算。严禁借专项债名义多头开户。

（三）资金拨付。财政部门收到上级下达的专项债券资金后，5个工作日内将资金拨付至申报项目主管部门账户。项目单位根据工程进度和相关手续办理债券资金支付。项目主管部门应审核项目单位提供的中标通知书、施工合同、税票、工程量清单、投资评审结果、安置补偿资料等。未经项目主管部门审批或不符合专项债券资金使用范围的，项目单位不得从债券资金专户拨付资金。

四、专项债券使用



（一）使用规范。专项债券资金只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出和经营性项目。地方政府要按照债券项目一一对应原则，将专项债券严格落实到政府投资项目，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；财政部门不得将债券资金用于平衡年初预算，不得将债券资金违规“空转”入库，虚增财政收入，不得用债券资金回补以前年度支出；债券资金需专款专用，各级各部门不得截留、挤占和挪用，不得用于发放工资或养老金、补贴或奖励企业以及支付债券利息、资金占用费、归还借款、购买金融机构理财产品等其他违规用途。除土地储备和棚户区改造专项债券资金外，其他债券资金原则上只能用于支付项目建设资金。

（二）部门职责。项目单位在合法合规的前提下加快债券资金使用进度，在安排项目资金支出时应优先使用债券资金。

项目主管部门、项目单位在收到债券资金次月起每月5日前向财政部门报送《专项债券资金使用进度表》。

项目主管部门负责督促和指导项目单位在确保工程质量和资金安全前提下，加快项目建设和专项债券支出进度。

有条件的地方在库款较高且能严格保障财政支出需要的前提下，对于有相应债券发行且预算已安排的债券项目，可在省财



政厅核定的额度内先通过库款垫付，债券发行后，应及时将资金回补国库。

（三）项目变更。专项债券项目要按照项目实施方案中投资主管部门或其他有关部门批准的建设地点、建设规模和内容实施；拟变更建设地点或对建设规模、内容等作较大调整的，应当报同级政府同意，并制作符合项目收益与融资自求平衡要求的新项目的实施方案，报省级政府审批。

（四）监督管理

1.财政部门。加强对专项债券使用情况的监督管理，定期对项目主管部门和项目单位专项债券资金使用情况开展抽查或检查。重点监督检查以下内容：（1）项目单位及其主管部门是否存在虚报项目、提供虚假数据信息，骗取专项债券资金的情形；（2）相关部门、单位是否存在截留、挤占、挪用专项债券资金的情形；（3）专项债券资金使用是否按财务管理有关规定进行核算。财政部门按月通报专项债券资金使用进度，实行支出进度通报常态化制度。同时，报送市政府、市人大。

2.项目主管部门。统筹协调相关部门保障项目建设，加强对本行业专项债券发行、使用、偿还、项目形成的政府性基金收入或专项收入、项目资产以及项目运营的管理和监督，定期组织对项目运营收入、运营成本进行核查，对项目资产进行检查和盘点，



确保如期实现项目收入。

3.县区政府。在谋划项目时一定要严谨、务实，尤其项目开工要实施科学评估论证，突出重点、保证重点，建设一个完成一个，避免乱铺摊子，确保项目质量和实施效果，确保不出现工程烂尾。

五、专项债券管理

（一）限额管理。各级财政部门应当在省级下达专项债券额度后，将专项债券资金安排使用列入本级年度预算草案或预算调整方案，经本级政府研究同意后提请同级人大常委会批准。

（二）预算管理。各级财政部门应当加强政府性基金预算管理，将专项债务收入、支出、还本付息及专项收入全部纳入政府性基金预算管理，按照专门设置的预算收支科目单独核算和全面反映。编制政府性基金预算时，要优先安排支出保障到期专项债券本息偿还；年度还本付息资金未落实的地区，要减少对应的政府性基金预算资金用于其他方面的支出，优先确保还本付息资金。**使用专项债券资金的项目主管部门和项目单位**，应当按项目编制收支预算总体平衡方案和分年平衡方案，全面反映项目收入、支出、举债、还本付息及资产等，并将其分年纳入预算管理；建立定期评估机制，根据市场变化合理评估债券项目成本、预期收益和对应资产价值等，动态调整完善预算平衡方案，保持项目



全生命周期和各年度收支平衡。

（三）资产管理。项目主管部门和项目单位应当认真履行项目建设、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益实现。财政（国资）部门应当会同项目主管部门和项目单位将各类项目收益专项债券对应项目形成的资产纳入国有资产管理，建立相应的资产登记和统计报告制度，加强资产日常统计和动态监控。各类项目收益专项债券对应项目形成的国有资产和权益，应当严格遵守国有资产管理相关规定，按照专项债券发行时约定的用途管理使用。债券存续期内，严禁将专项债券对应的资产和权益用于担保和抵押，项目收益专项债券对应资产和权益在债券未偿还完毕前不得转移或划拨。组合使用专项债券和市场化融资的项目，项目资产实行分账管理。

（四）信息公开。各级财政部门应当按规定随同预决算公开本地区或本级地方政府债券限额、余额、发行、期限结构、使用安排、偿还本息等信息。项目主管部门应当按规定每年不迟于6月底前公开本部门截至上年末债券资金使用情况、对应项目建设进度和运营情况、使用专项债券的项目收益和对应形成的资产及其他按规定需要公开的信息。专项债券存续期内，对应项目发生可能影响其收益与融资平衡能力的重大事项的，财政部门会同本级项目主管部门、项目单位按照有关规定提出具体补救措施，经



本级政府批准后向省财政厅报告，并由省财政厅公告或以适当方式告知债券持有人。

六、专项债券绩效评价

（一）评价原则。按照“谁申请资金，谁编制目标”的原则，项目主管部门根据专项债券实施方案制定的经济效益、社会效益、项目预算收益、融资平衡等绩效评价指标，清晰反映专项债券的预期产出和效果，并以相应的绩效指标予以细化、量化描述。

（二）绩效评价。财政部门会同项目主管部门共同制定专项债券绩效评价管理办法，结合项目特点、实施周期、各阶段实施情况等，建立分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系，突出各时期项目评价重点，注重结果导向，重点考核实绩。

（三）责任约束。项目主管部门对项目绩效负管理责任。项目单位负直接责任，按照“谁支出，谁负责”的原则，对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，确保绩效目标如期保质保量实现。专项债券项目实行绩效终身责任追究制，切实做到“举债必问效、无效必问责”。

七、专项债券本息偿付

（一）落实部门责任。项目单位应按照转贷协议，向同级财政及时足额支付到期专项债券还本付息等资金。项目主管部门要督促项目单位，落实资金平衡方案各项指标的实现，确保专项债



券本息到期后，项目收益覆盖发行债券本息，并按期足额实现偿付。

（二）落实主体责任。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。

（三）落实财政责任。财政部门负责做好债券还本付息组织督导工作，保证到期本息足额偿付，确保不出现逾期债务。对使用专项债券资金的项目主管部门未按时足额缴纳到期债券本息的，应当通过预算扣款、债务资产处置等方式及时收回相关资金，适时启动相关应急处置预案。

八、专项债券管理问责

（一）强化审计监督。审计部门在提高参与政府专项债券资金使用的跟踪审计的同时，还应将政府专项债券管理情况纳入各级党政领导干部经济责任审计、同级预算执行和其他财政收支情况审计、重大政策落实跟踪审计范围，负责对政府专项债券的举借、使用、偿还情况进行审计监督。

（二）强化责任意识。涉及专项债券管理政策落实不到位，使用绩效不明显，以及懒政、怠政、推诿、扯皮、不作为等现象造成损失的，按规定追究相关责任单位和责任人的责任，并视情节轻重减少以后年度专项债券分配额度。

（三）强化追责问责。在债券资金使用过程中，发现违反国家有关法律法规和政策规定的，移交纪检部门查处，依法追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。