

专项债资金用在“刀刃”上了吗

——对地方政府专项债券使用情况的调查

经济日报·中国经济网记者 董碧娟

调查·积极财政政策更加积极有为

近年来,作为积极财政政策的有效抓手,地方政府专项债券新增发行规模不断加大,新增专项债券规模的快速增长为改善公共服务、促进经济增长和防范地方政府隐性债务风险起到了重要作用。在对冲经济下行压力和应对新冠肺炎疫情挑战中,专项债究竟给地方经济注入了怎样的活力?这一地方政府规范举债融资的“前门”如何开得更好?针对这些问题,经济日报记者近期深入重庆、湖南等地调查采访。

8月的重庆,气温接近40℃。顶着烈日,经济日报记者来到重庆高新区内的重庆大学产业技术研究院一期项目工程现场。高耸的塔吊下,一个被蓝色膜布包裹的约10层楼高的建筑已拔地而起。“7月中旬,1.2亿元专项债资金到位后,我们进度明显加快,一天工程量是原来的3倍。”作为该项目的业主单位负责人,重庆金风电子信息产业有限公司副总经理周俊峰不住地夸赞这笔专项债资金解了燃眉之急。

像这样在建的专项债项目还有很多。今年,我国安排地方政府专项债券3.75万亿元,比上年增加1.6万亿元。截至7月31日,新增地方政府专项债券已发行22661亿元,完成全年计划的60.4%,剩余的专项债有望在10月底前发行完毕。

不少人对“专项债”有些陌生,但它却与百姓的日常生活紧密相关。“地方政府专项债券是地方政府规范举债的一种重要类别。自2015年起,依据新预算法,地方政府依法拥有举债权,主要采取债券发行方式举债。地方政府债券种类有一般债券和专项债券。”中国财政科学研究院金融研究中心主任赵全厚告诉记者,发行专项债券主要投向有一定收益的公益性项目,以对应的政府性基金科目和专项债券融资项目收入作为偿还。

扩大发债规模力度有多大

7月中旬,湖南省机场集团迎来了10位专门来“挑刺”的客人。原来,作为湖南迄今为止单体投资规模最大、债券筹资金额最多的专项债券项目,长沙机场改扩建工程创新引入外部监督机制,从不同行业领域严格选拔聘请了10位特约监督员,专门为项目提建议。

该工程预计投资超过400亿元,其中160亿元为专项债券资金,将打造一个集公交、高铁、地铁、磁悬浮与航站楼无缝衔接的综合交通枢纽,有力地补齐了湖南省民航基础设施短板。

“近年来,地方政府专项债券新增发行规模不断加大,从2015年的1000亿元增长到今年的3.75万亿元。新增专项债券规模的快速增长为改善公共服务、促进经济增长和防范地方政府隐性债务风险起到重要作用。”赵全厚说。

记者调查发现,随着专项债发行规模扩大、速度加快,创新的脚步也更加积极有力。“与往年相比,今年深圳已发行专项债投向领域从2019年的9个增加到15个,新增粤港澳大湾区国家重大战略、学前教育、社会事业、文化旅游、综合停车场等符合国家要求的领域。”深圳市财政局预算处处长黄云介绍,今年深圳在深茂铁路深圳段工程中还首次发行10亿元专项债券用于项目资本金。

走进中国西部(重庆)科学城科学谷数智建设指挥中心,多种智能管理平台映入眼

帘,全方位的数字化气息扑面而来。记者注意到一面电子大屏上显示“项目协同管理平台”,有项目总控、投资控制、设计管理、进度控制、质量管理、安全管理多个频道,可实时查看进程和有关数据。

在该指挥中心内,重庆高新区开发投资集团有限公司总经理涂景洪告诉记者,今年承接了环寨山坪产业带和含谷智能制造产业园区专项债项目,已到位专项债资金7.6亿元,项目进展很顺利。

各地积极创新的背后,是国家层面对专项债管理改革的深化。“今年地方政府专项债重点支持促消费惠民生、调结构增后劲的‘两新一重’建设等,严格限制专项债资金用于涉房项目,充分体现了财政政策的积极有为、注重实效。”对外经济贸易大学财政税务学系系主任毛捷说。

2019年6月,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》明确提出,允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金。毛捷认为,此举将地方政府举债的“开大前门”和“严堵后门”协调起来,让专项债更好地发挥杠杆作用和领航效应。据统计,今年一季度共有676.3亿元专项债作为资本金,主要投向全国130个项目,去年这一规模为68.13亿元,项目为9个。

资金投向如何优化

“又吵又乱!”曾经,重庆江津区城南综合市场区域人流大、车辆多,大货车出进,来往车辆乱停乱放让附近居民十分头疼。去年8月,城南综合市场停车库工程动工修建,并于今年8月中旬投入使用。“这个工程得到债券资金的大力支持,其中已安排专项债资金1000万元。位于闹市区的停车场新增了198个车位,极大解决了群众曾经的困扰。”重庆江津区财政局副局长郑浩告诉记者。

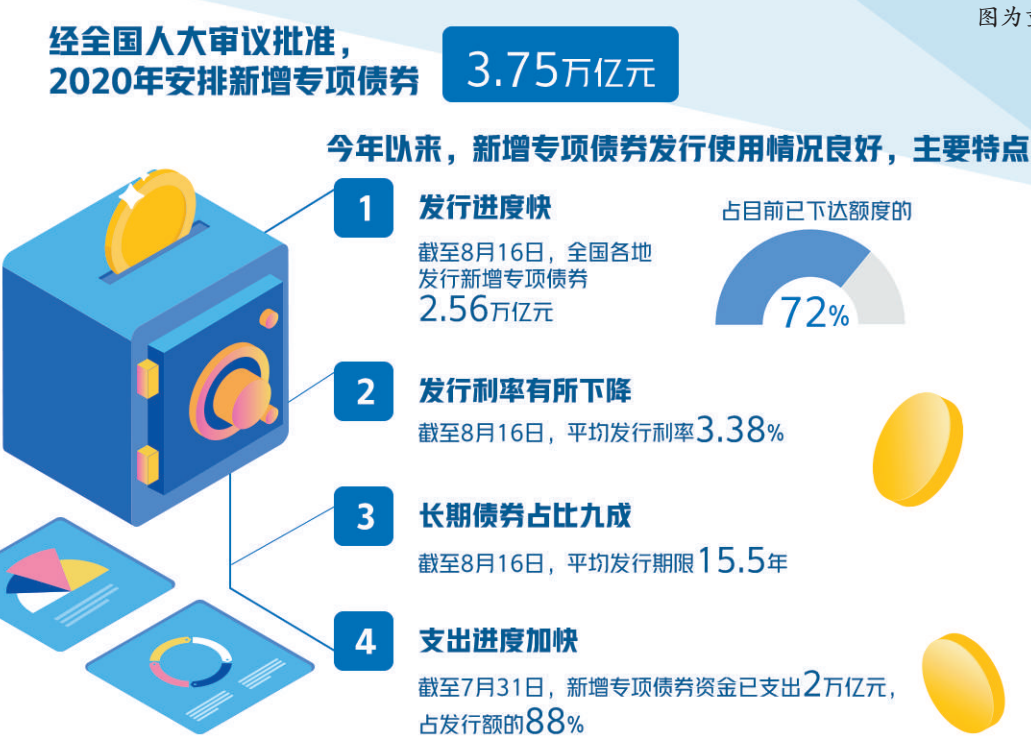
优化债券资金投向,严禁用于置换存量债务,决不允许搞形象工程、面子工程——这是对今年新增地方政府专项债的管理要求。各地严格执行,将宝贵的专项债资金真正用在惠民生、补短板的“刀刃”上,推动一批重大项目加速释放能效。

资金用在“刀刃”上,让一些地方水资源更足。5月28日,湖南省在上海证券交易所发行新增政府专项债券431.02亿元,其中椒花水库工程对应的债券12亿元,发行期限30年,利率3.75%。该工程作为解决长沙东部经济走廊水资源短缺的基础性项目,建成后完善浏阳河流域防洪体系,改善下游水生态环境,实现区域水系连通。

资金用在“刀刃”上,让一些地方交通更便利。深圳机场卫星厅工程项目总投资105.7亿元,2019年已发行专项债18.5亿元,今年续发31.5亿元。卫星厅设计规模为23.5万平方米,按照年旅客吞吐量2200万人次建设,建成后将大力提升深圳机场的基



图为重庆大学产业技术研究院一期项目工程现场。
本报记者 董碧娟摄



调查手记

在采访中,一位地方财政部门干部展示了一组视频,内容是几个专项债项目去年与现在的工程进度对比。只见此前的平地已经起了高楼,崎岖小路成了平坦大道,荒郊野地变得满目翠色,这些画面让人更直观感受到了专项债的作用。作为积极财政政策的重要抓手,今年专项债规模进一步增加,且发行使用速度加快,为应对新冠肺炎疫情影响、扩大有效投资补短板起到重要作用。

当政府举债融资的“前门”开得更小时,如何既有效防控风险,同时又切实提升项目质量,成为必须回答的问题。近年来,我国积极推进专项债管理改革,目前已形成覆盖限额管理、预算管理、债券管理、风险管理、信息公开、监督问责等环节的“闭环”管理制度体系,为规范有力地使用专项债奠定良好基础。

当前,在专项债规模增加、地方财政收支压力加大、疫情为经济社会发展带来诸多挑战等多重因素综合影响下,专项债的效率、质量和作用备受期待,这也给地方政府和各参与方带来更多压力和挑战。要确保专项债项目质量,切实发挥投资对经济社会发展的重要拉动作用,就需要进一步抓好规范和创新这两个重点。

今年专项债发行规模加大且进度加快,再加上专项债项目本身涉及的主体和环节较多,因此需要时刻绷紧弦,在各个环节全方位加强专项债券管理,严格防范专项债券风险,牢牢守住不发生系统性风险的底线。在此过程中,应更加注重以公开促规范、防风险,进一步依法加大专项债券信息公开力度,加快推进专项债券项目库公开,尤其对组合使用专项债券和市场化融资的项目以及将专项债券作为资本金的项目单独公开,发挥市场自律约束作用。

同时,创新也应更加务实有力。采访中,笔者发现不少地方在专项债管理中结合项目实际,创新使用一些新招、实招,让专项债管理机制更加优化。比如,有的建立跨部门联席会议机制,定期召集有关部门和单位沟通项目进度,及时解决有关问题;有的地方充分利用信息技术、智能管理手段,建立更加科学高效的专项债管理系统,实时反映各项目质量,严控风险;有的地方充分引入外部评价监督机制,让更多专业人士参与其中为专项债项目献智献力。

当然,在规范发展基础上,创新也有很大空间。比如,在专项债管理机制上,地方要进一步结合各自实际,优化部门间协作机制,进一步将信息管理系统与项目实际深入匹配融合,让大数据等先进技术在控风险、提质量、强绩效等方面发挥更大作用。各建设单位也应强化自身本领,注重转型升级,切实提高专项债资金使用效益,力争把每一分钱都花在“刀刃”上。

总之,要让规范和创新聚力并行,拿出更多真抓实干的魄力和行动,专项债效能才会得到最大释放,为百姓生活带来更多福利。

□ 董碧娟

开融资「前门」堵风险「后门」



8月27日,2020年深圳市政府一般债券(三期)14亿元和专项债券(57期至77期)165亿元成功发行。截至目前,深圳今年共发行政府债券合计482亿元。图为2020年深圳市政府债券招标发行现场。(深圳市财政局供图)

加强项目管理有什么实招

随着政府举债力度加大,如何提高专项债资金使用效率并有效防范风险成为一道必答题。“我们考虑从‘借、用、管、还’各环节全方位加强管理,最大限度提高资金使用效益。”财政部部长刘昆指出,“借”,就是要合理把握发行节奏;“用”,就是要优化债券资金投向;“管”,就是要加快资金使用进度;“还”,就是要落实法定偿债责任。

“财政部门将切实管好用好专项债券资金,牢牢守住不发生系统性风险的底线,绝不会为解决短期问题放松风险管控。”刘昆表示。

今年7月,财政部发布《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》,提出了严格新增专项债券使用负面清单,加

快新增专项债券资金使用进度、依法加大专项债券信息公开力度、健全通报约谈机制和监督机制等多项措施。

各地围绕以上要求下足功夫管好用好专项债资金。重庆市江北区财政局局长万川江告诉记者,今年江北区专项债额度明显增加,往年不到10亿元,今年则超过了18亿元。“专项债规模增加对基层的项目储备和筛选提出了更高要求,尤其是前期准备一定要精细化。我们从去年就开始联合有关部门筛选评估项目,以确保项目和资金能够更好对接。”万川江说。

深圳优先支持手续完备、前期准备工作完善、具备施工条件的项目,优先保障在建项目资金需求,严禁将债券资金滞留国库或沉淀在部门单位。在今年深圳已发行的77只专项债券中,在建项目比例高达94.1%,其余项目也均处于前期准备阶段。

据高久鹏介绍,重庆高新区财政部门进一步健全了专项债务风险指标体系,及时评估和预警,确保当年预算偿债能力能够覆盖债券还本付息额并超过一定幅度。

信息公开是优化专项债管理的重要方式。2019年12月31日,财政部正式上线试运行中国地方政府债券信息公开平台。记者打开平台网站,看到有债券信息、月度数据、季度数据、年度数据等几个栏目。点开“债券信息”就可看到按照发行时间排序的各地债券信息。在各个数据栏目,既有全国总数据,也有分地区统计,一目了然。

记者从多地财政部门了解到,为有效防控债务风险,各地坚持专项债券必须用于有一定收益的公益性项目,坚持项目收益和融资自求平衡。严禁用于发放工资、单位运行经费、发放养老金、支付利息等,严禁用于置换债务以及商业化运作的产业项目、企业补贴等。

同时,各地为加快新增专项债券资金使用进度,依托地方政府债务管理信息系统,对专项债券发行使用实行穿透式、全过程监控,动态监测地方财政、相关主管部门以及项目单位等各类参与主体。

赵全厚认为,要更加有效地发挥专项债作用,就要按期完成专项债券的发行进度,确保债券项目的资金供应。同时,要合理分配专项债券资金,注重将专项债券资金和其他形式的财政资金统筹协调,进一步提高资金使用效率。

“如果没有专项债的强有力支持,有些好项目可能还要等上三四年。作为地方政府部门,我们一定要把握机遇,提高资金使用效率,落地更多民生项目,为创造群众美好生活贡献力量。”重庆市江津区财政局局长李嘉说。