

关于更好发挥地方政府专项债券作用的思考

本刊编辑部

2015年,我国新《预算法》开始施行,从法律层面赋予地方政府举债融资的权力,为地方政府发行债券开了“前门”,债券资金成了地方政府的一个重要财力来源。地方政府债券包括一般债券和专项债券,与一般债券纳入一般公共预算管理、为无收益的公益性项目筹集资金不同,专项债券纳入政府性基金预算管理,为有一定收益的公益性项目筹集资金。近年来,专项债券管理持续强化,发行规模不断扩大,已经成为地方政府落实积极的财政政策,带动有效投资进而推动高质量发展的重要抓手。据中国地方政府债券信息公开平台数据显示,截至2023年4月底,全国专项债券余额22.3万亿元,大约相当于2015年(0.97万亿元)的23倍。其中,2022年全国发行新增专项债券4万亿元,支持重点项目近3万个,涉及基础设施、农林水利、生态环保、社会事业等领域,支持一大批补短板、增后劲、惠民生项目开工建设,为我国经济高质量发展提供了有力支撑。

为了推动经济运行整体好转,2022年中央经济工作会议明确提出,积极的财政政策要加力提效,保持必要的财政支出强度,优化组合赤字、专项债、贴息等工具,在有效支持高质量发展中保障财政可持续和地方政府债务风险可控。当前,我国经济运行呈现稳步恢复向好态势,积极的财政政策还需持续发力,特别是地方政府要用好专项债券资金,尽快形成更多实物工作量,带动有效投资,巩固经济向好态势。

与中央经济工作会议要求相比,专项债券使用管理还存在一些问题。一是缺乏系统的举债融资规划,债券发行与国民经济发展规划、中长期财政发展规划等衔接不够紧密,不利于债券的有序发行使用和风险防控。二是债券项目储备还需加强,项目质量有待提高,部分项目建设较慢,影响债券资金支出进度,“钱等项目”现象仍然存在。三是债券资金管理还需进一步强化,个别地区存在资金截留、挪用问题,“重借轻管”“重用轻还”现象仍然存在,债券资金绩效管理还不到位。

下一步,应进一步提升专项债券管理水平,确保安全规范有效使用债券资金,更好发挥稳投资、扩内需的积极作用。一是加强顶层设计。立足地方实际,紧紧围绕“十四五”规划纲要、财政中长期发展规划等,科学制定举债融资规划,明确重点投资项目资金需求,合理预测未来财政收支规模,做好统筹衔接,避免盲目、无序举债,确保债务风险总体安全可控。二是严控项目质量。前移审核关口,将制定项目实施方案、开展事前绩效评估作为申报专项债券需求的必备条件;细化审核标准,严格专项债券项目合规性和可行性审核,提高项目成熟度;注重引领撬动,用好专项债券资金作为项目资本金政策,吸引金融机构、社会资本进入政府投资领域;加快资金拨付,积极推动项目开工建设,更快形成更多的实物工作量。三是优化管理制度。研究完善专项债券管理制度办法,强化债券资金“穿透式”管理,建立健全从项目储备、建设、运营,到资金拨付、使用、清偿的全生命周期管理体系,实现由资金监管到项目和资金全流程管理的转变,进一步将绩效理念融入专项债券管理,逐步构建贯穿事前、事中、事后的全过程绩效评价体系。