

## 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》

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:

为深入贯彻落实党中央、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扩大消费,优先解决必要在建项目后续融资,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,融资规模要保持与项目收益相平衡。地方政府加强专项债券风险防控

和项目管理,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 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。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依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、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,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。对于实行企业化经营管理的重大项目,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。鼓励保险机构对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。

(五)确保落实到期债务偿还责任。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。金融机构严格按照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,

形成地方政府债券统计数据库,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差。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区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。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。适时研究储蓄式地方政府债券。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人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务额度,抓紧启动新增债券发行。金融机构按市场化原则配

合地方政府做好专项债券发行工作。对预算拟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。对于部分实行企业化经营管理且有经营性收益的基础设施项目,包括已纳入国家和省市级政府及部门印发的“十三五”规划并按规定权限完成审批或核准程序的项目,以及发展改革部门牵头提出的其他补短板重大项目,金融机构可按照商业化原则自主决策,在不新增隐性债务前提下给予融资支持,保障项目合理资金需求。

(二)合理保障必要在建项目后续融资。在严格依法解除违法违规担保关系基础上,对存量隐性债务中的必要在建项目,允许融资平台公司在不扩大建设规模和防范风险前提下与金融机构协商继续融资。鼓励地方政府合法合规增信,通过补充有效抵质押物或由第三方担保机构(含政府出资的融资担保公司)担保等方式,保障债权人合法权益。

(三)多渠道筹集重大项目资本金。鼓励地方政府通过统筹预算收入、上级转移支付、结转结余资金,以及按规定动用预算稳定调节基金等渠道筹集重大项目资本金。允许各地使用财政建设补助资金、中央预算内投资作为重大项目资本金,鼓励将发行地方政府债券后腾出的财力用于重大项目资本金。

五、加强组织保障

(一)严格落实工作责任。财政部、国家发展改革委和金融管理部门等按职责分工和本通知要求,抓紧组织落实相关工作。省级政府对组合使用专项债券和市场化融资的项目建立事前评审和批准机制,对允许专项债券作为资本金的项目要重点评估论证,加强督促检查。地方各级政府负责制定本级专项债券项目预期收益与融资平衡方案,客观评估项目预期收益和资产价值。金融机构按照商业化原则自主决策,在不新增隐性债务前提下给予融资支持。

(二)加强部门监管合作。在地方党委和政府领导下,建立财政、金融管理、发展改革等部门协同配合机制,健全专项债券项目安排协调机制,加强地方财政、发展改革等部门与金融单位之间的沟通衔接,支持做好专项债券发行及项目配套融资工作。财政部门及时向当地发展改革、金融管理部门及金融机构提供有关专

项债券项目安排信息、存量隐性债务中的必要在建项目信息等。发展改革部门按职责分工做好建设项目审批或核准工作。金融管理部门指导金融机构做好补短板重大项目和相关专项债券项目配套融资工作。

(三)推进债券信息公开。地方各级政府按照有关规定,加大地方政府债券信息公开力度,依托全国统一的集中信息公开平台,加快推进专项债券项目库公开,全面详细公开专项债券项目信息,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要单独公开,支持金融机构开展授信风险评估,让信息“多跑路”、金融机构“少跑腿”。进一步发挥主承销商作用,不断加强专项债券信息公开和持续监管工作。出现更换项目单位等重大事项的,应当第一时间告知债权人。金融机构加强专项债券项目信息应用,按照商业化原则自主决策,及时遴选符合条件的项目予以支持;需要补充信息的,地方政府及其相关部门要给予配合。

(四)建立正向激励机制。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,对专项债券发行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。

(五)依法依规予以免责。既要强化责任意识,谁举债谁负责、谁融资谁负责,从严整治举债乱象,也要明确政策界限,允许合法合规融资行为,避免各方因担心被问责而不作为。对金融机构依法依规支持专项债券项目配套融资,以及依法依规支持已纳入国家和省市级政府及部门印发的“十三五”规划并按规定权限完成审批或核准程序的项目,发展改革部门牵头提出的其他补短板重大项目,凡偿债资金来源为经营性收入、不新增隐性债务的,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新增隐性债务的,也不认定为隐性债务问责情形。

(六)强化跟踪评估监督。地方各级政府、地方金融监管部门、金融机构动态跟踪政策执行情况,总结经验做法,梳理存在问题,及时研究提出政策建议。国务院有关部门要加强政策解读和宣传培训,按职责加大政策执行情况监督力度,尤其要对将专项债券作为资本金的项目加强跟踪评估,重大事项及时按程序请示报告。

## 连年丰收的背后

(上接第一版)通过倾力打造,高标准粮田示范区内农业耕作水平得到明显提升,农业生产实用技术得到大面积推广,有效提升了农民科学种田技术水平,5个项目县(市、区)连年获得“产量大县”称号。

## 科技保障贯穿“最后一公里”

“老袁,今年麦子长得不错,你要根据苗情,合理施肥,适时防治早春病虫害,争取有个好收成。”今年3月,市农业技术推广站副站长、高级农艺师袁建生在其分包的种粮大户袁胜利的麦田里边走边说。

在春季麦田管理的关键时刻,我市许多袁建生一样的农技专家把培训课堂搬到田间地头,手把手、面对面地讲解分类管理、综合运用肥水、病虫害综合防治等配套技术,成了名副其实的麦田“专职保姆”。

人不亏地皮,地不亏肚皮。种粮食,就要伺候好土地。精细化种植,直接提高了粮食产量。

“今年的麦子收成好,一方面是因为深耕耕得好,土松了,根就扎得深;另一方面是种子选得好。我选的西农511强筋小麦品种,今年亩产600公斤左右,比去年多打100斤左右。”建安区种粮大户于天民告诉记者。

对于于天民来说,农技专家到地里查看,早已不是新鲜事,也正因为他们的技术指导,自己才能抵御风险,获得高收益。如今,当地村民每到农忙季节,便习惯于到于天民的地里学习,看他是怎么种的,跟着学。

“种地不信科学不行,要想高产,还得靠技术。”于天民说,“麦子好不好,什么时候该浇水、该打药,我一眼就能看出来。”而于天民的技术,就是从农技专家那里学来的。

高标准粮田建到哪里,高产创建跟到哪里,有力保障了今年小麦增产。在高标准粮田示范区内,我市推广统一技术培训、统一品种布局、统一测土配方施肥、统一病虫害防治、统一适时收获、统一秸秆还田的“六统一”管理模式,让粮食种植科学、高效。

“科技入户”“万名科技人员包万村”“百站包万家”……农业农村部门通过不同形式,加强对种粮大户等新型农业经营主体技术培训,提高他们的科学种田水平,并为他们提供技术支持。

此外,市、县两级农业农村部门通过向群众发放技术资料和小麦种植技术明白卡、跟踪技术指导、现场指导、上门服务等方式,加强对种粮大户的技术扶持,并通过言传身教,提高种粮大户的科学种田水平。

与此同时,县、市两级农业技术推广部门还根据本地实际情况,为重点种粮大户提供重点帮扶服务。他们每年都会遴选一批新型农业经营主体作为“基层农技推广体系改革项目”科技示范户进行重点指导,开展“一对一”跟踪服务。

“在重要农时季节,我们都会采取上门服务,对种粮大户进行栽培技术提醒和实时技术指导,提高技术服务的时效性和针对性,强化技术服务效果。”市农业技术推广站站长占保说,“我们这项工作对于提高种粮大户的科学种田水平和小麦增产,也起到了关键作用。”

截至2018年12月底,我市农技推广系统筛选对接新型经营主体30个,参与对接专业技术人员109人,服务农业种植面积23891亩,示范带动普通农户2777户、贫困户144户,推广先进实用农业技术10余项,使对接经营主体平均每亩增收500元以上。

## 农机农艺结合进发“新动能”

自4月开始,我市小麦陆续进入抽穗扬花期,也是病虫害防治关键时期。在襄城县优质小麦示范区,十里铺二甲王村种粮大户王占定种植优质强筋小麦60多亩,防治病虫害时就用上装了“黑匣子”的植保无人机。

“往年打药,光知道无人机飞一遍,打了多少药,有没有喷匀,有没有漏喷、重喷都不清楚。”王占定说,今年无人机装了“黑匣子”,喷多少药、多少面积、合格不合格,在手机上就能看得清清楚楚。“今年给小麦打

药心里有了底!”

“我积极引导农业经营主体开展全程社会化服务,每个高标准粮田万亩示范方都有3至5家植保或农机专业合作社,为农业生产提供耕种收全过程、病虫草害防治统防服务,高标准粮田区域内统一供种、统一测土施肥率达到100%,标准化栽培技术应用率和病虫草害防治统防率均在95%以上。”

“现在收麦轻松多了,有了收割机,这几亩小麦一会就收完了。”麦收时节,长葛市古桥镇刘李村村民本献伟站在自家田头说,“今年,我们家的5亩小麦喜获丰收,实收亩产650公斤。”

本献伟家的小麦丰收,除了依靠先进技术外,农业机械的大力推广也发挥了积极作用。

在高标准粮田万亩示范区内,小麦生产实现全程机械化,收获时间由以前的10天左右缩短到7天左右。同时,我市积极争取并落实中央及各级财政农机购置补贴资金,推动了以农机户、农机专业合作社为主体的多元化农机经营体制的发展。目前,全市已发展农机专业合作社241家,农机总动力366.8万千瓦,耕种收综合机械化率达到了90%。

农机农艺相结合,良种良法相配套,我市的高产创建模式,在高标准粮田里产生了事半功倍的效果。

据调查统计,2018年,高标准粮田区域内,小麦平均单产518.2公斤,比建设前的486.6公斤提高了31.6公斤,增长6.5%;玉米平均单产519.2公斤,比建设前的478.8公斤提高40.4公斤,增长8.43%。高标准粮田建成区内,粮食产量超吨粮的地块已占总面积的94.6%。

“虽然今年我市小麦遭遇春季干旱、倒春寒、灌浆期干热风等多种不利因素,但有了高标准粮田,再加上先进技术的配套和农机农艺的结合,保障了夏粮的丰产丰收。”市农业农村局调研员庞占杰说,今后,他们将持续立足于“藏粮于地、藏粮于技”,进一步巩固提升粮食生产能力,坚决扛稳粮食安全责任。

## 省委“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议在我市各地引起强烈反响

(上接第一版)一定要按照‘守初心、担使命,找差距、抓落实’的总要求,把开展主题教育同完成改革发展稳定各项任务结合起来,确保主题教育取得实际成效。下一步我们将充分利用街道、社区文化阵地,将习近平总书记重要讲话精神传播到每个角落,为经济社会高质量发展提供强大的精神动力。”张雷说。

“不忘初心,就是要永葆一颗忠诚之心、为民之心、廉洁之心;牢记使命,就是要担当作为,不辱使命,扎扎实实做好本职工作。”禹州市颍川街道办事处东关社区党委书记、居委会主任周遂德说。

东关社区是我市明星社

区,周遂德是一名有50多年党龄的老党员,他在东关社区(东关村)党委书记(党支部书记)岗位上干就是47年。他几十年如一日,真心实意为民办实事、办好事,赢得了群众的爱戴和拥护,彰显了一个共产党员的信仰和本色。

周遂德表示,下一步要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,带头高标准高质量开展主题教育,始终把党的事业作为自己最大的职责和最高的使命,始终燃烧为党分忧、为民奉献的热爱,始终为建设和谐社会不懈奋斗。

在长葛市石口镇杨杨村,驻村第一书记刘柏涛正组织全体工作队队员对习近平总书记

重要讲话精神进行集中学习。“作为驻村干部,就是要履好职、尽好责,做好表率作用,吃住在村,利用更多的时间全心全意为人民服务,努力打赢脱贫攻坚战。”

杨杨村是省级贫困村。驻村工作队与群众真心真情“结亲”,与村“两委”凝神聚力扶贫。经过几年努力,杨杨村党建、村建和脱贫攻坚等工作取得了显著成效。刘柏涛对此次主题教育有自己的见解:“主题教育的目标之一是为民服务解难题。既然下到基层一线,我就要沉下心来,真心实意融入群众中,狠抓落实勇担当,想方设法为群众谋福利。”

“现在,板材初加工是包括前陈村板材加工企业在内的大部分板材企业的主要业务。涉及板材‘高精深’加工,首先要做到绿色发展。”程建勋说,产业发展,必须符合绿色发展理念。他们正积极向绿色板材加工企业转型升级,向“高精深”方向迈进,探索新的发展道路。

程建勋说,由于有产业支撑,前陈村的乡村规划、社会治

## “板材村”的“转”与“变”

(上接第一版)为了帮助贫困户程喜明脱贫,该村妇女主任解翠红安排他到自己的板材加工厂干杂活。另外,村里还协调资金给程喜明新建了住房。如今,在程喜明家,空调、冰箱、洗衣机等家用电器一应俱全。

现在,前陈村人想得最多的,还是咋把板材加工搞得更好。

“旋切好的板材,大部分销往河北、山东、江浙等地。”今年39岁的郟陵县天华木业有限公

司负责人程津涛说,卖了多年旋切板,他发现,“大钱”都让外地人赚了。外地人拿着他们旋切好的板材,制作拼接板、包装板、工程板、装修板……

“咱也得走‘高精深’的路子。”2017年,程津涛建成了村里第一家成品板材加工企业。现在,他的企业可以生产各种型号的板材,年销售额在2000万元左右。

程建勋说,由于有产业支