

财政部7月29日印发《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》(以下简称《通知》),要求各地力争在10月底前发行完毕。《通知》显示出,监管层对于专项债的发行使用监管并未松懈,特别是新出炉的专项债使用范围正负面清单尤其受到市场关注。

专项债迎接8月发行高峰

新金融记者 马樱健

三个月发行1.52万亿

《通知》要求,合理把握专项债券发行节奏。对近期下达及后续拟下达的新增专项债券,与抗疫特别国债、一般债券统筹把握发行节奏,妥善做好稳增长和维护债券市场稳定工作,确保专项债券有序稳妥发行,力争在10月底前发行完毕。

7月17日,财政部2020年上半年财政收支情况新闻发布会上,财政部预算司一级巡视员王克冰表示,2020年安排新增专项债券总额为3.75万亿元,比上年增加74.4%。经国务院批准,前期分3批提前下达了新增专项债券额度2.29万亿元;第4批额度1.26万亿元。

不同于2019年在9月底发行完毕的新增地方债发行要求,今年地方债的发行受到抗疫特别国债的影响,在“让道”抗疫特别国债发行后力争10月底前发行完毕。此前,为照顾抗疫特别国债的发行,财政部明确表态,将适当减少6、7月份一般国债、地方债发行量,为特别国债发行腾出市场空间。

根据Wind数据,7月地方政府专项债券仅发行了803亿元,净融资额为-54亿元,较6月分别减少373亿元和855亿元,以让道特别国债发行。今年1-7月,地方政府专项债累计净发行2.23万亿元,与全年3.75万亿元的总额度相比,尚余1.52万亿元需在8-10月份发行完毕,月均净发行规模达到5065亿元左右。再加上地方政府一般债券的发行,预计8月地方政府债券的发行规模将达到1万亿元左右,净发行约7500亿元左右,为年内仅次于5月的发行高峰。

正负面清单受关注

自2019年6月《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》

印发以来,国家对于地方政府专项债的发行和投放使用方面就进行干预,提出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。

此次《通知》特别提出了严格新增专项债券使用负面清单。严禁将新增专项债券资金用于置换存量债务,决不允许搞形象工程、面子工程。新增专项债券资金依法不得用于经常性支出,严禁用于发放工资、单位运行经费、发放养老金、支付利息等,严禁用于商业化运作的产业项目、企业补贴等。同时,坚持不安排土地储备项目、不安排产业项目、不安排房地产相关项目。

与负面清单相对应的,《通知》也给出了专项债资金重点投向的七大领域“正面清单”,分别是:交通基础设施、能源项目、农林水利、生态环保项目、民生服务、冷链物流设施、市政和产业园区基础设施。《通知》再次强调,要优化新增专项债券资金投向。坚持专项债券必须用于有一定收益的公益性项目,融资规模与项目收益相平衡。

财政部数据显示,截至7月14日,已发行的2.24万亿元新增专项债券,全部用于国务院常务会议确定的重大基础设施和民生服务领域。其中,用于交通基础设施、市政和产业园区,以及教育、医疗、养老等民生服务领域1.86万亿元,占83%。各地约有2200亿元专项债券用作铁路、轨道交通、农林水利、生态环保等领域符合条件的重大项目资本金;各地积极安排专项债券资金支持“两新一重”、公共卫生体系建设、城镇老旧小区改造等重点领域,共计安排9000亿元以上。

中国财政科学研究院金融研究中心副主任、研究员封北麟认为,财政部在这一时间节点上发文,意图在于明确“红线”,督促地方政府严格加强专项债管理,确保专项



债资金的使用能够遵循基本政策,提高专项债资金的使用效率,切实发挥好专项债资金在补短板、稳投资等方面的作用。

专项债“调整”让PPP更冷

除明确正负面清单,融资市场对于《通知》关于允许部分专项债依法合规调整用途的规定更感兴趣。《通知》提出,赋予地方一定的自主权,对因准备不足短期内难以建设实施的项目,允许省级政府及时按程序调整用途,优先用于国家明确的“两新一重”、城镇老旧小区改造、公共卫生设施建设等领域符合条件的重大项目。确需调整用途的,原则上应当于9月底前完成,合理简化程序,确保年内形成实物工作量。各地涉及依法合规调整专项债券用途的,应当将省级政府批准同意的相关文件按程序报财政部备案,并在地方政府债务管理信息系统全过程登记。

某金融咨询公司长期从事政府项目融资咨询的许先生表示,从2015年开始,政府专项债越来越火,而曾经被市场非常看好的政府和社会资本合作项目(PPP)却渐渐冷了下来。“相比于PPP项目,专项债项目手续更简便,更容易拿到钱,各地方政府

本身也更乐于接受。从我们自身盈利的角度来看,当然也愿意去做专项债的项目,但如果从项目发展的长期效益来看,目前监管层对于专项债的监管力度还是不够严,特别是前两年,虚高融资规模,烂尾的项目很多。”

许先生认为,此次《通知》允许地方政府对专项债用途进行合规调整,就是监管层对前期较宽松政策的一次“微调”,让地方政府对“跑偏的项目”自行调整,回到正确的轨道上来。“今年由于疫情等特殊原因,专项债规模更大,市场也火了,相对让PPP项目更难做了。但是从市场良性发展的角度看,这种超大规模专项债不会成为常态化的东西。对于成熟的融资市场而言,还是愿意接受市场化更高的PPP项目。”

业内人士看来,最理想的状态是让专项债与PPP相结合,将项目拆分为A、B包,将一些前期启动部分划为A包,由政府发行专项债解决资金来源并先行启动,由于额度或者其他原因专项债资金无法覆盖的,采用PPP模式吸引社会资金解决,同时也可以将项目建设、运营管理交给市场,实现政府转变职能,激发市场效力的作用。