

专项债

地方政府专项债发债全过程.....	1
一、什么是地方政府专项债.....	1
二、2024 年专项债项目前期资料准备.....	1
三、2024 年专项债操作流程.....	2
1. 项目发起.....	3
2. 项目准备.....	3
3. 项目审核.....	3
4. 项目入库.....	3
5. 制定发行计划.....	3
四、专项债资金如何使用.....	4
（一）用作政府投资项目的直投资金.....	5
（二）用作对项目公司、项目实施主体的债务性资金.....	5
（三）用作项目的项目资本金.....	5
（四）政府统筹用于项目.....	6
（五）专项债资金使用的要点.....	6
五、2024 年专项债申报支持领域.....	7
（一）交通基础设施.....	7
（二）能源.....	8
（三）农林水利.....	9
（四）生态环保.....	9
（五）社会事业.....	10
（六）城乡冷链物流基础设施.....	11
（七）市政和产业园区基础设施建设.....	11
（八）新型基础设施.....	12
（九）国家重大战略.....	13
（十）保障性安居工程.....	14
（十一）特殊重大项目.....	14
专项债券项目政策要求.....	16
（一）投向领域.....	16
（二）项目要求.....	19
（三）资本金政策.....	19
专项债券申报操作全流程指南.....	21
01 专项债券申报时间.....	21
02 专项债券所支持领域.....	21
03 专项债券申报流程及必备条件.....	22
04 专项债券额度申请.....	23
05 专项债券项目实施方案策划具体要求.....	24
06 专项债券申报发行流程及要件办理.....	26
地方政府专项债券知识.....	31
一、交通基础设施.....	58
二、能源.....	59
三、农林水利.....	59

四、生态环保.....	59
五、社会事业.....	59
八、国家重大战略项目.....	60
九、保障性安居工程.....	60
一、全国通用禁止类项目.....	60
（一）楼堂馆所。.....	60
（二）形象工程和政绩工程。.....	61
（三）房地产等其他项目。.....	61
二、高风险地区禁止类项目.....	61
（一）交通基础设施。.....	61
（二）社会事业。.....	62
（三）市政基础设施。.....	62
（四）棚户区改造。.....	62
专项债绩效评价重点.....	63
第一节专项债的申报流程.....	63
一、前期调研.....	63
二、项目申报.....	63
三、项目准备.....	63
四、方案编制.....	63
五、方案评估.....	63
六、方案报送.....	64
第二节专项债申请注意事项.....	64
一、专项债资金投向.....	64
二、专项债品种分析.....	65
1、土地储备专项债.....	65
2、收费公路专项债.....	65
3、棚户区改造专项债.....	66
4、农业农村专项债.....	67
5、其他类型收益与项目融资自求平衡专项债.....	67
三、专项债发行利率测算.....	68
四、专项债发行期限测算.....	69
五、申报材料注意事项.....	70
第三节项目批核后续工作.....	71
一、政府需设定项目绩效目标.....	71
二、政府需监控绩效运行.....	71
三、绩效评价管理.....	72

地方政府专项债发债全过程

2024 年全国人大批复的新增专项债券限额为 3.9 万亿，截至 2024 年 9 月 1 日，今年共计发行了 3.89 万亿专项债券，其中新增专项债券发行了 2.57 万亿，新增专项债发行进度达到了 65.9%。9 月全国各省份的发行计划是 6297 亿元。

中共中央政治局 9 月 26 日召开会议，分析研究当前经济形势，部署下一步经济工作。中共中央总书记习近平主持会议。会议强调，要加大财政货币政策逆周期调节力度，保证必要的财政支出，切实做好基层“三保”工作。要发行使用好超长期特别国债和地方政府专项债，更好发挥政府投资带动作用。虽然 2024 年最火的是“超长期特别国债”，相较于国债而言，专项债券的热度并不高，但可以预见，2025 年专项债仍是地方建设重要的资金来源。

一、什么是地方政府专项债

政府专项债券是地方政府为了筹集资金建设某项特定的工程或项目而发行的一种债券。这种债券通常用于支持有一定收益的公益性项目，如道路、桥梁、水利设施、教育设施等。专项债券的偿还通常依赖于项目对应的政府性基金或专项收入，而不是完全依赖地方政府的财政收入。这种债券的发行有助于地方政府筹集资金，以支持特定的公共事业和基础设施建设项目，从而改善社会福利和提高经济效益

二、2024 年专项债项目前期资料准备

- 1、一案两书：实施方案、财务评价报告、法律意见书。
- 2、可行性研究报告：对项目实施的可行性进行论证。

3、财政评审报告: 项目投资估算经财政投资评审中心或专业评审机构评审, 并取得财政局相关批复或已编制正式项目投资概算报告。

4、规划许可: 自规局出具的项目规划或用地规划。

5、立项文件: 发改局出具的准予立项资料, 如项目建议书的批复等。

6、可行性研究报告批复: 发改局出具的关于项目可行性研究报告准予的批复文件。

7、用地手续: 自规局出具的用地预审与选址意见书、用地规划许可证、划拨决定书、国有土地使用证等, 具体根据项目用地性质办理。

8、环评文件: 环保局出具的项目关于环境影响的登记表或报告批复。

9、收入测算说明: 对项目收入进行合理预测, 一是项目预期收入与建设内容密切匹配; 二是收入预测类型合理, 收入实现具有可实现性; 三是收入预测取值有国家标准、行业标准、地区标准的、或有市场询价材料支撑的、或有以往年度同性质项目运营收入作支撑; 四是项目收入测算有计算构成, 有收入测算明细。

10、项目资金筹集情况说明: 保障项目财政资金明确, 到位时间、条件能够落实。

11、具备《建设工程规划许可证》《建设工程施工许可证》及招投标手续可提升项目成熟度。

三、2024 年专项债操作流程

1. 项目发起

由项目主管部门或实施机构以项目建议书的形式向主管部门提交需申请专项债的项目。（最开始是作为储备项目，由财政先进行一轮筛选）

2. 项目准备

准备立项文件、可行性研究报告、一案两书等等... 资料准备好之后，由主管部门会同实施机构进行项目报送，即按要求在省级政府债券管理平台系统中录入省级政府债券管理平台系统。

3. 项目审核

先由各级主管部门对上报的项目进行初审，再由财政厅组织专家组进行专家评审。

4. 项目入库

项目库分为储备库、发行备选库、执行库三个子库。

（1）通过初审的项目纳入储备库管理。

（2）通过专家审核通过的项目，从储备库转入发行备选库，作为发行项目专项债券的备选项目。

（3）在上级核定新增专项债务限额内，地方政府结合项目轻重缓急等因素从发行备选库选取项目转入执行库。

5. 制定发行计划

政府根据国家经济发展和财政状况，制定专项债发行计划，包括发行规模、用途、期限、利率等。

由各级省财政部门按发行计划，请债券发行机构，安排发行专项债，专项债发行后，各级财政部门应按要求主动披露项目专项债券相关信息，包括发行信息、发行结果、付息信息、兑付信息、定期信息、重大事项信息等。

6. 申报审批：发行机构向国家相关部门提交专项债发行申请，待批准后获得发行许可。

7. 发行准备：包括制定发行文件、宣传推广、路演等环节。同时，聘请会计事务所和律师事务所等专业机构，为项目的收益与融资资金平衡方案、财务评价报告和法律意见书提供服务。234

8. 发行承销：发行机构与承销团成员签订承销协议，明确双方责任和义务。承销团成员通常包括证券交易所和其他金融机构。

9. 募集资金划转：发行机构按照募集说明书约定的时间和方式，将募集资金划转至专项账户。

10. 债务偿还：专项债到期后，发行机构按照合同约定偿还本金和利息。

11. 公开信息发布：地方政府财政部门在专项债发行前至少5个工作日

四、专项债资金如何使用

从专项债券的界定可以看出，专项债是针对公益性（准公益性）基础设施项目发行的政府债券。现行专项债相关文件，并没有清晰说明专项债的具体用途（支持项目的具体方式或途径）。从理论与实践的结合角度看，政府作为基础设施项目的投资人和促进者，支持项目的途径主要有三个：

- 一是用作政府投资项目的直投资金，
- 二是用作对项目公司、社会投资人的债务性资金，

三是用作项目公司的项目资本金。

（一）用作政府投资项目的直投资金

是指专项债收入进入发债收入后，政府以直接投资的方式投入项目，项目实现的收益回到政府性基金或经营性专项收入，归还专项债本息。由于投资方式为政府直接投资，因此这类项目通常是政府直接投资的项目（政府自建自营项目），即没有其他经济主体参股。

（二）用作对项目公司、项目实施主体的债务性资金

是指专项债资金作为债务性资金进入项目公司或项目实施主体，以项目产生的政府性基金收入或专项收入款归还专项债本息。这种方式不适用于 PPP 项目。

（三）用作项目的项目资本金

《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》（厅字〔2019〕33号）规定：“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。”

”除了厅字〔2019〕33号，2019年9月4日李克强总理主持召开的国务院常务工作会议上提出要扩大专项债的使用范围，“重点用于铁路、轨道交通、城市停车场等交通基础设施，城乡电网、天然气管网和储气设施等能源项目，农林水利，城镇污水垃圾处理等生态环保项目，职业教育和托幼、医疗、养老等民生服务，冷链物流设施，水电气热等市政和产业园区基础设施”，并“将专项债可用作项目资本金范围明确为符合上述重点投向的重大基础设施领域。以省为单位，专项债资金用于项目资本金的规模占该省份专项债规模的比例可为20%左右。”在今年4月份，这一比例提高到25%

国发〔2019〕26号《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》明确了项目资本金的性质，“对投资项目来说必须是非债务性资金，项目法人不承担这部分资金的任何债务和利息”，即项目资本金不得为项目公司的债务性资金，但可以为投资人（股东）的债务性资金。这一认定，明确了过去“项目资本金也不得为投资人的债务性资金”的有关争议。也印证了厅字〔2019〕33号“地方政府专项债券可以用于项目资本金”的合法性。

（四）政府统筹用于项目

实践中，还有地方政府将发行专项债券筹集的资金调拨给项目单位，同时政府统筹项目产生的基金性收入和专项收入用于专项债券到期偿付。这实际上是把专项债的发债收入当成财政收入统筹使用了。

（五）专项债资金使用的要点

专项债券资金必须用于有一定收益的公益性项目。这一概念其实已经限定了专项债券资金使用范围，其一是需要用在项目上，将专项债券资金用于经常性支出、偿还其他债务或利息的均不属于项目范畴，且这些支出均不能形成实物工作量，违反国常会对于尽快形成实物工作量的要求。其二公益性，堵死了专项债券资金用于产业项目、房地产项目等适合商业化运作项目的路径。

其次，项目谋划期考虑要充分。大部分的资金使用问题都可追溯到项目前期谋划阶段，有些地方存在“项目跟着资金走”、“为了融资而融资”的现象，造成项目前期谋划准备不足，仓促上报，资金下达后造成使用困难。

再次，根据国发【2014】43号文指出：明确政府和企业责任，政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。因此，在项目业主的确认上，政企职责要划分清楚。属于本级企事业单位干的事，你别用政府部门来做业主，容易造成后期资金使用、产权划分等诸多问题。

最后，对项目业主变更、建设内容及规模调整等可能影响其收益与融资平衡能力的重大事项的、应经本级政府批准后向省级财政部门报告，并由省级财政部门公告或做相应的信息披露。对因准备不足短期内难以建设实施的项目，应根据财预〔2020〕94号文规定调整专项债券资金用途处理。

五、2024年专项债申报支持领域

（一）交通基础设施

1、铁路

支持范围：高速铁路、城际铁路、货运铁路及铁路专用线。

2、收费公路

支持范围：主要是高速公路、国省干线改造。

3、民用机场

支持范围：干线机场、支线机场。

4、综合交通枢纽

支持范围：客运枢纽，重点包括改扩建高铁站、城市轨道交通站、城市综合客运站等独立枢纽项目。

5、城市轨道交通

支持范围：主要是地铁、市域（郊）铁路。

6、城市停车场

支持范围：独立停车场项目，可含充电桩（此类项目县（区、开发区）可以统一规划、统一申报）。

7、水运

支持范围：内河航运枢纽、港口。

（二）能源

1、天然气管网和储气设施

支持范围：①天然气管网：主要是管压 4.0MPa 以上的石油天然气长输管道（首站到门站的管道），主要包含国家干线管网和省级干线管网（从国干网中连接的一级支线或二级支线）；②储气设施：主要是天然气在各城市建立的带有储罐的储气设施。

2、煤炭应急储备设施

支持范围：承诺由国家相关部委调度的战略性枢纽型煤炭储备项目，投资覆盖广、项目规模较大的新增煤炭储备能力项目。

3、城乡电网

支持范围：①农村电网改造（国家电网统一向各省市发改委报送）；②城市配电网；③边远地区离网型新能源微电网。

注意：涉及供区争议项目需取得双方明确同意意见后填报；农网项目涉及国网省电力公司、省水电集团供区的，请地方上报前与相应电网公司取得一致意见。

4、新能源项目

支持范围：①大型风电、光伏基地、抽水蓄能电站等绿色低碳能源基地（含深远海风电及其送出工程）。②村镇可再生能源供热；③新能源汽车充电桩：4、公共领域充换电基础设施。

（三）农林水利

1、农业

支持范围：高标准农田建设，渔港和渔港经济区建设，农作物、畜禽、水产育种创新能力提升，制（繁）种能力提升，病死畜禽无害化处理，农作物病虫害区域应急防治中心，农村产业融合发展示范园，农村人居环境整治等。

2、林草业

支持范围：国家储备林项目，储备饲草基地。

3、水利

支持范围：水库工程（包含水库除险加固）、引调水工程、配调水工程、城乡供水一体化工程（乡镇、农村）、农村饮水安全巩固提升工程。

（四）生态环保

1、城镇污水垃圾收集及处理

支持范围：县城及建制镇污水收集及新建处理设施或提标改造（重点支持城市新区、城中村、老旧城区、城乡结合部等空白区域），污水资源化利用，污泥处置；垃圾焚烧发电一体化、垃圾分类、垃圾回收分拣中心、垃圾资源化利用（包括建筑垃圾资源化利用设施）等。

注意：不在申报范围内，或打捆项目涵盖其他内容较多的项目；没有收益，或收益较低的项目；不支持 PPP 项目；乡村污水垃圾处理项目不支持前置要件不齐项目，包括用地、选址、能评、环评、审批文件。

（五）社会事业

1、卫生健康（含应急医疗救治设施、公共卫生设施）

支持范围：县级以上医疗机构。包括综合医院、中医医院、妇幼保健院，其中县级也可以支持县级医院分院。

2、教育

支持范围：①职业教育：公办中职、公办高职、技工院校。②学前教育：公办幼儿园。③普通高校学生宿舍。

3、养老托育

支持范围：①养老：省、市、县级的公办老年养护院，包括社区居家类的养老服务设施。②托育：公办托育机构。

4、文化旅游

支持范围：旅游基础设施主要包括游客服务中心、停车场、旅游厕所、旅游道路、智慧旅游服务设施等，旅游道路须为短距离的通景区道路、“断送路”、景区内必要的游步道。

注意：原则上不支持青少年宫、妇女儿童活动中心、老年人活动中心、基层文化服务中心、职工书屋等；不支持收益难以覆盖还本付息的博物馆、图书馆等；不支持大型人造景观、仿古建设、拆真建假和异国风情等项目。

5、其他社会事业（体育和民生）

支持范围：①体育公园、全民健身中心、公共体育场中的标准田径跑道和标准足球场地、社会足球场、健身步道、公共服务设施等。②殡葬、残疾人康复、精神卫生、优抚医院等。

（六）城乡冷链物流基础设施

1、城乡冷链物流设施

支持范围：肉类、果蔬、蛋奶、医药等农业设施。

2、粮食仓储物流设施

支持范围：成品粮仓库、原粮仓库。

3、国家物流枢纽等物流基础设施

支持范围：国家物流枢纽设施，地方物流园区。

4、应急物资仓储物流设施

支持范围：应急物资中转站、生活物资城郊大仓基地。

5、农产品批发市场

支持范围：农产品或农贸市场的新建、改造及信息化提升。

注意：不支持内容：不支持建设内容含办公楼、宿舍、食堂、综合楼、公寓等楼宇馆所及绿化、亮化等。不支持名称为物流项目但是建设内容为建设厂房、安置房、办公用房等，或者是单纯的交通、城建设施建设等此类项目。

（七）市政和产业园区基础建设

1、市政基础设施

支持范围：①供排水：主要支持城市含县城自来水厂建设、排水管网建设，不支持纯乡镇的农村饮水工程。②供热：长距离供热管网。③供气：主要支持城市含县城建成区燃气管网及相关场站设施建设、更新改造等项目。④地下管线管廊：建设内容应主要为地下综合管廊、管沟、管线。

2、产业园区基础设施（主要支持国家级、省级产业园区基础设施）

支持范围：国家级、省级产业园区基础设施，建设仓储、供排水、供热、停车场、污水处理厂、重点支持已签订入驻协议及跟企业有合作意向的标准化厂房和科创孵化器，对没有招商引资成果的项目不予安排债券发行以及配建的少量辅助用房（包括研发中心、科研楼、员工宿舍、员工食堂等）。

注意：应明确建设内容和规模（包括辅助用房），不能以建设孵化器、加速器、园区配套基础设施、园区生活基础设施等或项目建设意义代替建设内容，不支持园区内单纯的道路、桥梁建设项目，不支持园区内产业项目，不支持园区内酒店开发项目。

（八）新型基础设施

1、市政公共服务等民生领域信息化

智慧交通、智慧水务、智慧教育、智慧社区、智慧文旅等及水电气暖等市政基础设施信息化。

2、云计算中小型数据中心、人工智能基础设施

提供云计算数据服务和人工智能服务支撑的相关产业发展基础投资。

3、轨道交通、机场、高速公路等传统基础设施智能化改造

聚焦传统基础设施信息化改造，用于数据采集、传输、智能化的应用及软硬件设备投资。

4、第五代通信移动通信 5G 融合应用设施

利用 5G 传输特性，支持 5G 信息采集、监测预警、通信指挥、应急服务等融合应用，包括公共服务管理、环境管理、公共卫生等突发事件以及枢纽管理等。

5、国家级、省级公共技术服务和数字化转型平台

国家部委、省级认定的公共技术服务、公共数字化转型平台，包括国家和省发展改革委科技、工信、市场监管等部门认定的公共技术服务和数字化转型平台。

注意：以设备软硬件投资为主，不包含办公用房、房屋建设。

不支持内容：①含有办公用房和技术用房，写字楼、厂房、产业园等纯粹的土建项目；②企业投资的产业化项目；③建设内容主要为宽带网络、广播电视、移动通信以及相关配套设施建设的项目。

（九）国家重大战略

1、京津冀协同发展。

2、长江经济带发展。

3、“一带一路”建设。

4、粤港澳大湾区建设。

5、长三角一体化发展。

6、推进海南全面深化改革开放。

7、黄河流域生态保护和高质量发展。

8、成渝地区双城经济圈建设。

具有鲜明战略要素和属性的项目；要求项目支撑服务战略实施，不能仅仅是项目名称中冠名，还要在建设内容中充分体现相关要素和属性。

不支持范围：未纳入相关规划，不属于重大战略明确的重点任务或投向，对推进重大战略作用不重要。若项目属于其他投向领域的，应优先按照相应行业领域申报；若较综合类项目，可在此专项里申报。

（十）保障性安居工程

1、城镇老旧小区改造

支持范围：城镇老旧小区改造，需明确改造多少个小区，多少户。

2、保障性租赁住房

3、公共租赁住房

4、棚户区改造（主要支持在建收尾项目，适度支持新开工项目）

支持范围：必须是已开工在建的项目（明确是否纳入哪一年棚改计划、实物安置多少户）。

5、城中村改造

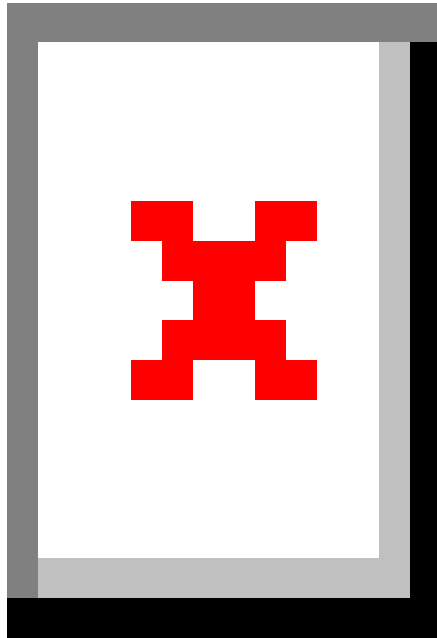
支持范围：支持人口净流入的大城市 and 省级人民政府确定的城市新建、改建保障性租赁住房纳入计划内的项目（明确纳入计划的情况）。

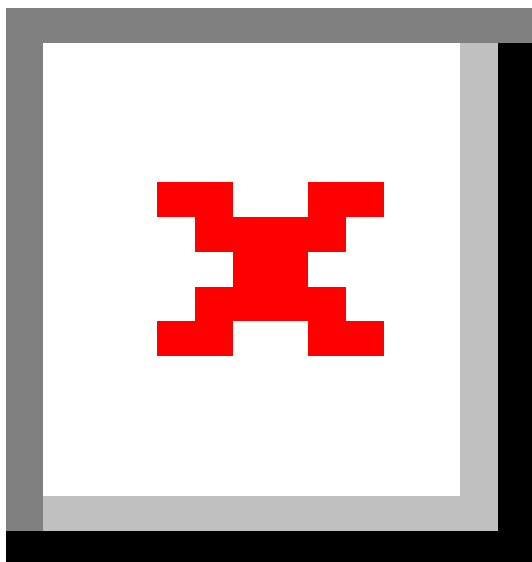
（十一）特殊重大项目

专项债券项目政策要求

(一) 投向领域

按照国家现行政策，专项债券投向领域包括交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、新型基础设施、国家重大区域战略(实际工作中不单独申报项目)、保障性安居工程等十大领域。《2024 年专项债券谋划储备项目领域》以国家 2022 年确定的投向领域为准，但后期将根据国家要求适时调整。





谋划储备项目要严格执行国家确定的《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单》，不得涉及楼堂馆所（党政机关办公用房、技术用房，党校行政学院，干部培训中心，行政会议中心，干部职工疗养院，其他各类楼堂馆所），形象工程和政绩工程（城市大型雕塑，景观提升工程，街区亮化工程，园林绿化工程，文化庆典和主题论坛场地设施，其他各类形象工程和政绩工程），房地产等其他（房地产开发，一般性企业生产线或生产设备，用于租赁住房建设以外的土地储备，主题公园等商业设施）的项目和建设内容。

同时，地方政府债务(含法定债务和隐性债务)风险等级为红色的市本级、县区，不得谋划储备城市轨道交通、文化旅游、其他社会事业、地下管廊、除公共服务信息化以外的新型基础设施、新开工棚户区改造等专项债券项目。

(二) 项目要求

专项债券谋划储备项目要同时符合以下六个条件：

一是项目符合专项债券基本政策，属于经济社会效益明显、群众期盼、早晚要干的实体政府投资项目，优先支持重大战略项目、省级重点工程项目。

二是项目已完成立项并赋码，其中已开工在建的项目 2024 年仍有实物投资量，前期项目要启动办理报建手续目预计 2024 年 6 月底前能开工，已完工项目不得储备申报。

三是项目避免“小散”，计划总投资原则上超过 2000 万元，2024 年度专项债券需求 1000 万元以上。

四是项目有一定收益，已着手启动“一案两书”等发行前期准备，新发债券项目已着手启动事前绩效评估工作。

五是项目基本建设程序合规，不存在违规占地、未批先建等违法违规情形，不存在巡视、审计、督查等要求整改的问题。

六是严禁虚假包装、过度包装项目，不得虚增或夸大项目收益，不片面追求项目数量，更加注重项目质量。

(三) 资本金政策

按照国家现行政策，允许专项债券资金用作符合条件的重大项目资本金，范围为铁路、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、煤炭储备设施、城乡电网、新能源（包括大型风电光伏基地、抽水蓄能电站、村镇可再生能源供热、新能源汽车充电桩）水利、城镇污水垃圾收集处理、供排水、国家级产业园区基础设施等 13 个行业。以上 13 个行业具体项目专项债券资金用于资本金的比例根据实际确定。其余行业项目专项债券资金不得作为资本金，按照国务院《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发[2019]26 号）、《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发[2015]51 号），自主筹措资本金。

专项债券申报操作全流程指南

01 专项债券申报时间

2023 年 5 月份，国家发改委下发《关于进一步加强地方政府专项债券项目审核把关提高专项债券项目水平的通知》中明确：每年 3、6、11 月三次组织申报专项债券。其中 2023 年项目第一次申报时间为 2022 年 10 月 18 日，截止时间为 11 月 16 日，按照以往的经验 2024 年专项债券正式申报工作将于 10 月中旬开始。

02 专项债券所支持领域

1、交通基础设施铁路；收费公路；民用机场（不含通用机场）；水运；城市轨道交通；城市停车场、综合交通枢纽。

2、能源天然气管网和储气设施；煤炭储备设施；城乡电网（农村电网升级和城市配电网）；大型风电基地、大型光伏基地、抽水蓄能电站等绿色低碳能源基地（含深远海风电及其送出工程）、村镇可再生能源供热、新能源汽车充电桩、公共领域充换电基础设施。

3、农林水利农业；水利；林业。

4、生态环保城镇污水垃圾收集处理。

5、社会事业卫生健康（含应急医疗救治设施、公共卫生设施）；教育（学前教育和职业教育）；养老托育；文化旅游；其他社会事业。

6、城乡冷链物流基础设施城乡冷链等物流基础设施（含粮食仓储物流设施）。

7、市政和产业园区基础设施市政基础设施：供排水；供热；供气；地下管廊；产业园基础设。

8、国家重大战略项目京津冀协同发展；长江经济带发展；“一带一路”建设；粤港澳大湾区建设；长三角一体化发展；推进海南全面深化改革开放；黄河流域生态保护和高质量发展；

9、保障性安居工程城镇老旧小区改造；保障性租赁住房；棚户区改造：主要支持在建收尾项目，适度支持新开工项目。

10、新型基础设施市政、公共服务等民生领域信息化；轨道交通、机场、高速公路等传统基础设施信息化改造；云计算、数据中心（国家枢纽算力节点）、人工智能基础设施。

03 专项债券申报流程及必备条件

总体来看，专项债申报流程分为需求上报、项目评审、债券发行三个步骤。

1、需求上报

(1) 申报流程：项目主管部门和项目单位根据本行业公益性事业发展规划、项目前期准备等情况筛选符合专项债要求的项目，分别通过财政部门地方政府债务管理系统和发改部门国家重大项目库。

将项目需求逐级上报至财政部、国家发展改革委审核后，财政部、国家发展改革委将审核结果反馈至地方。

(2) 申报必备条件：项目立项和可研。

(3) 申报窗口：通常为上一年度 11 月和当年度 4 月，即 11 月窗口对应提前批专项债额度，4 月窗口对应全国两会批准全年专项债额度。

2、项目评审

(1) 评审流程: 在财政部、发展改革委审核通过的基础上, 新上报项目需编制“一案两书”参与全省专项债券专家评审, 评审通过的项目纳入全省发行备选库管理; 续发行项目无需再次评审。

(2) 评审必备条件: 项目一案两书(即实施方案、财务评估书和法律意见书), 用地、环评、开工文件等其他必要手续。

(3) 评审窗口: 按工作惯例, 全省每年将统一组织 3 次左右评审窗口, 通常财政厅在上一年度 12 月份和当年 5 月固定开展两次评审, 并根据地方项目储备情况机动开展一次评审。

3、债券发行

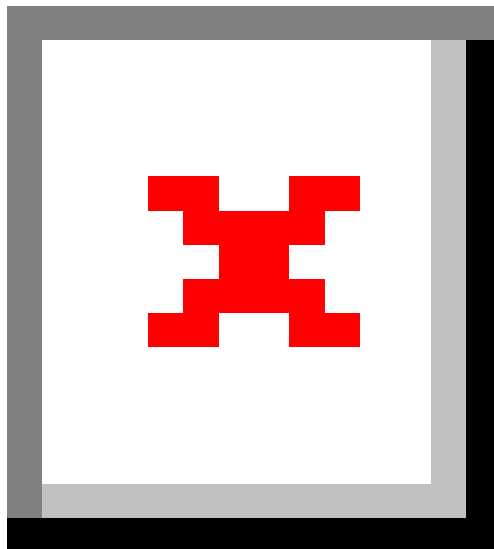
(1) 申报流程: 财政厅分两批次下达成都市专项债券额度, 包括提前批和第二批, 并选定发行窗口。

(2) 发行必备条件: 项目已处于开工阶段或施工招投标阶段, 债券资金到位后可以尽快形成实物工作量。

(3) 发行窗口: 提前批额度通常于每年 3 月底前发行完毕, 第二批于 10 月底前发行完毕。具体将根据发行市场环境合理设置发行月度。

04 专项债券额度申请

专项债额度申请流程见下图, 值得一提的是, 申报专项债项目应在申报时完成可研审批或者核准、备案手续!



05 专项债券项目实施方案策划具体要求

1、专项债项目申报原则

申报的专项债项目必须是有一定收益的公益性项目，同时能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的项目，且融资规模要保持与项目收益相平衡。

严格按照“资金跟着项目走”的原则，建立“项目储备一批、债券发行一批、资金见效一批”动态申报发行机制，顺应产业发展趋势。

结合专项债券重点支持领域，谋划布局“十四五”时期拟实施的重点项目，优先安排纳入相关规划的国家重大战略任务项目。

2、收入构建原则及思路

（1）收入构建原则

- ①相关性原则(收入来源于项目自身)
- ②直接性原则(收入来源于项目建设内容)
- ③可衡量原则(收入有参考依据或标准)

（2）收入构建思路

①单一项目：按照收入构建原则充分挖掘收益来源，多渠道筹集项目收入。针对项目融资偿还不足的可以适当考虑一部分政府性基金收入，包括政府补贴及项目对应产生的土地收益等。

但是，财政性收入占比不得超过 50%，土地资源必须要明确资源所在范围、面积、用地性质等。

②打包项目：对于单个项目收益不足的，采取“肥瘦搭配”方式对当地资源进行归纳整理，将同区域内多个子项目合并为一个重大项目或将多个子项目重组。

要求项目业主为同一法人主体，采取集合发行的方式，满足专项债融资的需求。

③债券额度与收入的匹配性：专项债要求项目收益能覆盖债券本息并超出一定倍数(1.2 倍)，因此项目申请发行额度与项目收益情况保持高度协调，最高不超过项目总投资 80%。

但是，针对项目自身收益低的项目，建议通过延长发债期限、降低发债额度来确保收益覆盖倍数满足审查要求。

收入测算来源必须要有相应类似的案例价格支持。选择案例必须是同区域或者临近区域同类型项目价格水平，同时测算收入上涨比例必须科学合理，考虑的依据充分。

3、专项债项目成本测算要求

专项债项目成本测算必须全面、完整，测算依据来源必须可靠，各项成本比例设置必须合理，相关税收收费比例必须按照当前更新后的相关税收政策要求执行。

4、专项债项目资本金配置要求

除申请将专项债做资本金的项目外，其他申请专项债项目配备资本金应不低于各行业固定资产投资项目的最低资本金比例。

参见《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51号）、《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）。

5、专项债券作为项目资本金领域

专项债可做资本金的领域：铁路、收费公路、干线和东部地区支线机场、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、供排水、新能源项目（大型风电光伏基地、抽水蓄能电站、村镇可再生能源供热、深远海风电及其送出工程、新能源汽车充电桩）、煤炭储备设施、国家级产业园基础设施。

专项债券资金用于项目资本金规模占各省份专项债券规模的比例不得超过 25%。

06 专项债券申报发行流程及要件办理

地方政府专项债涉及申报、审批、发行及后期管理等四个环节。

从项目的角度出发，地方政府专项债券发行的前期环节包括项目筛选(含项目储备及项目确立)、项目信息录入、报送项目“一案两书”、项目评审及入库等；后期工作涉及发行额度管理、信息披露、债券发行及项目后期管理等。

1、项目的前期储备

各地、各部门首先确定国家宏观政策、部门和行业发展规划中需要债券资金支持，且满足债券发行条件与要求的具体项目。

准备好项目批复、可行性研究报告等相关支撑材料，在系统中分年度录入债券需求，形成储备项目库中的项目。

各级财政部门要结合中期财政规划、预算安排、债务限额、债务风险、地方财力承受能力等因素对各单位填报的项目开展分年度筛选审核与排序，及时剔除不符合规定的项目。

并且，根据项目实现融资与收益平衡的时限提出发行期限建议，在债券资金需求集中申报时按需上报。

2、项目信息录入

申报单位分别向同级发改、财政部门申请纳入“国家重大建设项目库”、“地方政府债券项目库”。

按“资金跟着项目走”的原则，省发改委会同省财政厅对上报专项债项目进行初核。初核通过后，分别提报国家发改委、财政部相关“项目库”。

3、专项债的审批流程

以项目收益债券为例，市县级政府申请发行的审批流程可分为以下三个阶段：

(1) 上报阶段

发行前一年，由市县级财政部门会同行业主管部门上报下一年的专项债务额度需求，由省级财政部门汇总上报财政部，经国务院报全国人大批准全年专项债务限额。

(2) 下发阶段

财政部在全国人大批准的限额内根据债务风险、财力状况等因素提出分地区专项债务总限额及当年新增专项债务限额方案，报国务院批准后下发至省级财政部门。

省级财政部门在财政部下达的本地区专项债务限额内，提出省本级及所辖各市县当年专项债务限额方案，报省级人大批准后下达市县级财政部门。

(3) 发行阶段

由市县级财政部门聘请咨询机构进行方案制定、材料编写，上报省级财政部门进行审核。

符合自求平衡条件的重点项目由省级政府制定实施方案及专项债券管理办法，报财政部审核通过后，向国库司申请组织发行，通过债券市场完成发行后由省级财政部门转贷给市县。

4、专项债的发行方

地方债券的发行市场包括银行间债券市场与交易所债券市场。其发行方式包括公开发行(包括公开招标和公开承销)和定向承销发行，其中公开发行类单一年次债券发行额在5亿元以上的须通过招标方式发行。

定向承销类仅在银行间市场进行发行，暂不可在银行间债券市场和交易所债券市场进行现券交易。

5、项目后期管理

专项债券以对应的政府性基金或专项收入偿还。

专项债券还本、付息以及费用支出应当根据当年到期专项债券规模、利率、费率、对应专项收入等因素合理预计，列入年度政府性基金预算统筹安排。

使用债券资金的单位应当建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。每年按相关规定足额上缴当年专项债券利息和实际发生的发行费用。

6、专项债申报需要准备的要件材料

(1) 主要申报材料

项目实施方案、财务评价报告、法律意见书。

(2) 相关附件

可行性研究报告、发改部门出具的项目立项批复、规划和自然资源局对项目的规划批复或说明(项目建设四证尽量保证齐全)、环保部门出具的环评意见、安全监管部門出具的安评意见、政法系统出具的社会稳定风险评估、项目收入来源证明(土地收入、政府缺口补助等证明)等相关文件。

(3) 可进一步提升项目成熟度的证明材料

初步设计概算和批复、施工图设计文件和批复、工程公开招标文件、已签订的施工合同、土地使用权证书、建筑工程规划许可证、项目施工许可证、建设用地规划许可证等。

地方政府专项债券知识

1、经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。“举借债务的规模”，具体是指？

答：预算法第三十五条第二款所称举借债务的规模，是指各地方政府债务余额限额的总和，包括一般债务限额和专项债务限额。一般债务是指列入一般公共预算用于公益性事业发展的一般债券、地方政府负有偿还责任的外国政府和国际经济组织贷款转贷债务；专项债务是指列入政府性基金预算用于有收益的公益性事业发展的专项债券。

——《中华人民共和国预算法实施条例》

2、地方政府举债的方式是？

答：地方政府举债采取政府债券方式。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

——《中华人民共和国预算法实施条例》

3、一般债券是什么？

答：一般债券是为没有收益的公益性项目发行，主要以一般公共预算收入作为还本付息资金来源的政府债券。

——关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知(财库〔2020〕43号)

4、专项债券是什么？

答：专项债券是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券。

——财政部《关于印发地方政府债券发行管理办法的通知》（财库〔2020〕43号）

5、专项债券项目，对项目资本金的比例是否有要求？

答：

参考 1：国发〔2015〕51 号：城市轨道交通项目由 25%调整为 20%，港口、沿海及内河航运、机场项目由 30%调整为 25%，铁路、公路项目由 25%调整为 20%。电力等其他项目维持 20%不变。

参考 2：国发〔2019〕26 号：港口、沿海及内河航运项目，项目最低资本金比例由 25%调整为 20%；机场项目最低资本金比例维持 25%不变，其他基础设施项目维持 20%不变。其中，公路（含政府收费公路）、铁路、城建、物流、生态环保、社会民生等领域的补短板基础设施项目，在投资回报机制明确、收益可靠、风险可控的前提下，可以适当降低项目最低资本金比例，但下调不得超过 5 个百分点。

结合以上，常规的固定资产投资项目一般要求最低资本金不低于 20%。

6、专项债券资金能否用作项目资本金？

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/537106132201006156>