

财政部首推土储专项债 地方债管理再上新台阶

研发部/郭文渊

近日，财政部、国土资源部印发了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预[2017]62号）（以下简称“62号文”），推出了地方政府土地储备专项债券（以下简称“土储专项债”）这一地方债创新品种，对土储专项债的发行主体、偿债资金来源、预算管理、提前偿付条款等方面做出了明确规定。62号文提出了土地储备项目收益与融资自求平衡的管理新理念，有利于促进土地市场健康发展，有利于进一步规范地方政府专项债券的管理，有利于科学防范地方政府债务风险。

一、土储专项债推出的背景

1. 地方政府债务管理相关政策梳理

2014年下半年以来，关于地方政府一般债券和专项债券的发行管理、预算管理等，国务院和财政部分别颁布了相应的办法文件，规范了地方政府债券发行行为，也为地方政府一般债券和专项债券的顺利发行奠定基础。

表 1：地方政府债务管理相关文件

发布时间	名称	文号	主要内容
2014.10.02	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》	国发[2014]43号	规范地方政府债务融资机制，疏堵结合，赋予地方政府适度举债融资权限；提出政府不得通过企业进行融资，对地方政府债务实行规模控制。
2014.10.08	《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》	国发[2014]45号	完善政府预算体系，积极推进预算公开；改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制；在财政收入管理、支出结构、预算执行、债务管理、理财行为等方面提出规范管理要求。
2014.10.28	《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》	财预[2014]351号	对地方政府截至2014年末尚未清偿的债务进行清理甄别，分类纳入预算管理。
2015.03.16	《地方政府一般债券发行管理暂行办法》	财库[2015]64号	对地方政府一般债券发行进行规范管理，包括利率、信息披露、信用评级等方面。

发布时间	名称	文号	主要内容
2015.03.20	《关于做好 2015 年地方政府一般债券发行工作的通知》	财库[2015]68 号	对 2015 年地方政府一般债券发行中的具体工作进行指导,包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.03.24	《2015 年地方政府专项债券预算管理办法》	财预[2015]32 号	地方政府在 2015 年初起发行的专项债券、为置换截至 2014 年末的存量专项债务的专项债券,未超过国务院规定的规模可纳入政府性基金预算管理。
2015.04.08	《地方政府专项债券发行管理暂行办法》	财库[2015]83 号	对地方政府专项债券发行进行规范管理,包括利率、发行期限、信息披露、信用评级等方面。
2015.04.09	《关于做好 2015 年地方政府专项债券发行工作的通知》	财库[2015]85 号	对 2015 年地方政府专项债券发行中的具体工作进行指导,包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.04.17	《2015 年地方政府一般债券预算管理办法》	财预[2015]47 号	地方政府在 2015 年初起发行的一般债券、为置换截至 2014 年末的存量一般债务的一般债券,未超过国务院规定的规模可纳入一般公共预算管理。
2015.12.21	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》	财 预 [2015]225 号	对地方政府债务实行限额管理,从建立债务预警指标体系、风险化解应急处置机制和监督考核问责机制等方面加强对地方债务的管理。
2016.01.25	《关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知》	财库[2016]22 号	进一步优化地方债发行工作流程,完善地方债发行管理相关制度。
2016.10.27	《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》	国办函[2016]88 号	督促各地建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制,防范和化解地区财政金融风险。
2016.11.09	《地方政府一般债务预算管理办法》	财 预 [2016]154 号	包括地方政府一般债券、外债转贷、清理甄别认定的截至 2014 年末非地方政府债券形式的存量一般债务在内的地方政府一般债务纳入一般公共预算管理;非债券形式一般债务应当在国务院规定的期限内置换成一般债券。
2016.11.09	《地方政府专项债务预算管理办法》	财 预 [2016]155 号	包括地方政府专项债券、清理甄别认定的截至 2014 年末非地方政府债券形式的存量专项债务在内的地方政府专项债务纳入政府性基金预算管理;

发布时间	名称	文号	主要内容
			非债券形式专项债务应当在国务院规定的期限内置换成专项债券。
2017.02.20	《关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知》	财库[2017]59 号	对地方债发行进一步规范管理，包括继续实行限额管理，均衡发行节奏，鼓励建立地方债发行机制，规范信息披露质量，进一步促进投资主体多元化，改善二级市场流动性，加强债券资金管理等方面。
2017.03.23	《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》	财预[2017]35 号	规定新增地方政府债务限额的测算方法，明确具体测算公式。
2017.04.26	《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》	财预[2017]50 号	加强融资平台公司融资管理，规范政府与社会资本方的合作行为，进一步健全规范的地方政府举债融资机制。

资料来源：国务院和财政部网站

《中华人民共和国预算法（2014 年修订）》（以下简称新《预算法》）和国务院、财政部相关地方政府债务文件的颁布，规范了地方政府的举债行为，对一般债券和专项债券的管理不断优化、细化，有利于促进我国地方政府融资的透明化、规范化，也有利于地方政府建立与本地经济、财政发展相适应的债务规模控制制度，同时促进地方经济、财政、金融的协同发展。

2. 土储专项债推出的背景及目的

2015 年以前，地方土地储备资金的来源以银行贷款为主；2015 年开始实施新《预算法》，规定地方政府仅能通过发行地方政府债进行融资；2016 年初《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》，明确各类城投公司等其他机构一律不得再从事新增土地储备工作，各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款。

国有土地使用权出让收入在政府性基金收入中占比最高，2016 年全国国有土地使用权出让收入为 3.7 万亿元，占全部基金收入比重为 88%。土储专项债的推出，有利于完善地方政府专项债券管理，逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，有效防范专项债务风险。根据新《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（43 号文）等有关规定，2017 年先从土地储备领域开

展试点，发行土地储备专项债券，规范土地储备融资行为，促进土地储备事业持续健康发展。

二、土储专项债主要内容

1. 发行主体：省级政府为土储专项债的发行主体。县级政府确需发行土储专项债的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府。经省级政府批准，计划单列市政府可以自行发行土储专项债。

2. 偿债资金来源：土储专项债的偿债资金要求是对应项目的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入，这就要求土储项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。土储专项债可以对应单一项目发行或同一地区多个项目集合发行。

3. 预算管理：土储专项债纳入地方政府专项债务限额管理。土储专项债的收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。土储专项债资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

增加举借的土地储备专项债券收入应当列入政府性基金预算调整方案。包括省级政府在财政部下达的年度土地储备专项债券额度内发行专项债券收入和市县级政府收到的上级政府转贷土地储备专项债券收入。

增加举借土地储备专项债券安排的支出应当列入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。土地储备专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。

4. 提前偿还条款：土储专项债发行时，可以约定根据土地出让收入情况提前偿还债券本金的条款。鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。债务期限与项目实际相适应，既避免期限过短造成的错配风险，又降低期限过长带来资金闲置问题。

三、土储专项债与专项债券的比较

地方政府债是由省级政府及计划单列市发行的，分为一般债券和专项债券。土储专项债归属于专项债券，占用地方政府专项债额度，是政府专项债的创新品种。土储专项债与传统专项债券在募集资金用途、偿债资金来源、发债限额、期限长度等方面有所不同：

1. 募集资金用途：传统专项债券的募集资金应当用于公益性资本支出，不得用于经常性支出；而土储专项债是由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备。

2. 偿债资金来源：传统专项债券用对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等来偿还债务；而土储专项债是由土地储备项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入来偿还，与项目取得的土地出让收入相对应，不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金，因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。土储专项债的募集资金用途和项目收入要求对应程度较高，可有效防控债务风险。

3. 发债限额：传统专项债券的限额是每年固定的，2017 年地方政府专项债务总限额是 72685.08 亿元，较调整后的 2016 年末地方政府专项债务余额限额增加 8000 亿元；而土储专项债在年度地方政府专项债务限额内可适当调整，财政部根据土地储备融资需求、土地出让收入状况等因素，确定年度全国土地储备专项债券总额度。省级政府年度土地储备专项债券额度不足或者不需使用的部分，由省级财政部门会同国土资源部门于每年 8 月底前向财政部提出申请。财政部可以在国务院批准的该地区专项债务限额内统筹调剂额度。

4. 期限长度：传统地方政府专项债券期限设计有 1 年、3 年、5 年、7 年、10 年，而土储专项债的期限原则上不超过 5 年，鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。

四、土储专项债的积极影响

1. 促进土地市场健康发展。土储专项债通过专项债券管理模式创新，以合法规范方式保障土地储备项目合理融资需求，有利于促进土地市场规范、健康发展，发挥国土资源对新型城镇化建设的服务保障作用，支持地方财政稳增长。

2. 进一步规范地方政府专项债券的管理。土储专项债以“开前门”的方式，从机制上有效防止了地方政府融资平台企业利用土地储备名义进行违法违规举债或变相举债、挪用土地储备资金等行为的发生，并明确以对应的政府性基金或专项收入偿还债务本息，强化了土地储备项目收益与融资自求平衡的管理新理念，进一步规范了地方政府专项债券的管理。

3. 完善市场机制，科学防范地方政府债务风险。土储专项债作为财政部首推的地方政府专项债券创新品种，将原有的集中发行的专项债券细化为按政府性基金收入项目类型发行，进一步丰富了地方政府债券的品种、增强地方政府债券透明度。同时，土储专项债的推出，进一步提高了地方政府债券市场化水平，完善了地方政府债券的市场机制，未来将吸引更多的社会资本投资地方政府债，带动民间资本支持重点领域项目建设，有利于科学防范地方债务风险。