

## 财政部 36 号文

### ——地方政府债券新规给专项债带来了哪些重要变化？

2020 年 11 月 11 日，中华人民共和国财政部国库司发布了《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库[2020]36 号）（简称“《36 号文》”）。《36 号文》对之前地方政府专项债券（简称“专项债”）相关规则中的要求进行了重申和强调，此外也带来了一些新的变化。本文将对这些变化中的部分重点内容进行简要总结和介绍，供读者参考。

#### 一、允许先行调度库款支付项目资金或还本资金，发行地方债后及时回补库款

之前 2018 年《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库[2018]72 号）和 2019 年《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》（2019 年 6 月 10 日生效）中曾规定，在地方债券发行前，可对预算已安排的债券资金项目通过调度库款周转，加快项目建设进度，待债券发行后及时回补库款。这一政策的目的是，为了防止出现项目建设等专项债资金无法推进的情况，允许在专项债发行前以库款支付项目资金，进行“过桥”。

本次《36 号文》重申了这项政策，同时将这项政策的适用范围由“新增专项债券项目”扩大到“拟发行再融资债券偿还的到期地方债”。《36 号文》规定，对预算拟安排新增债券资金的项目，或拟发行再融资债券偿还的到期地方债，可通过先行调度库款的办法支付项目资金或还本资金，发行地方债后及时回补库款。我们理解上述扩大适用范围的背景是，之前发行的一些短期的专项债陆续到期，面临偿债压力。虽然国家政策允许发行再融资债券以借新还旧，但实践中，前序债券的到期日和后续再融资债券的发行时间不一定能完美的衔接。为了防止一些项目出现到期无法偿付而违约的情况，允许先以库款“过桥”清偿，再融资债券发行后，再以债券资金回补库款。

#### 二、再次明确专项债的期限

专项债规则关于债券期限的规定经历了多次变化。

2015 年发布的《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库[2015]83 号）规定，专项债期限为 1 年、2 年、3 年、5 年、7 年和 10 年。

2017 年发布的《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预[2017]89 号）鼓励有条件的地方立足本地区实际，积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债，提出“项目收益专项债”的概念。之后，2018 年发布的《关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（财库[2018]61 号）（简称“《61 号文》”）在债券期限问题上，对“普通专项债”和“项目收益专项债”分别进行了

北京市柯杰律师事务所

总机: 8610 6506 9866 传真: 8610 6506 9863  
北京市朝阳区工体北路8号院三里屯SOHO写字楼C座18层(100027)  
www.kejielaw.com

北京 | 上海 | 深圳 | 香港

规定[i]。对于普通专项债，除之前的1年、2年、3年、5年、7年和10年外，增加了15年、20年期限；而对于项目收益专项债，则规定各地应当按照相关规定，充分结合项目建设运营周期、资金需求、项目对应的政府性基金收入和专项收入情况、债券市场需求等因素，合理确定专项债期限。

2019年，《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库[2019]23号）进一步明确规定，财政部不再限制地方债券期限比例结构，地方财政部门自主确定期限；对于专项债券，地方财政部门应当根据项目实际情况，综合考虑项目期限、投资者需求、债务年度分配等因素，科学确定发行期限。

之后，根据各地自主确定期限的原则，实践中专项债的期限突破了原有的固定期限，出现了其他的期限安排，包括30年期限的债券。但这也带来了一些问题，有些地方为了延后偿债责任，不顾项目的实际情况，直接倾向于选择20年、30年的债券期限。因此，今年7月27日发布的《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预[2020]94号）（简称“《94号文》”）中强调，既要鼓励发行长期专项债券，支持铁路、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，更好匹配项目资金需求和期限，又要综合评估分年到期专项债券本息、可偿债财力以及融资成本等情况，合理确定专项债券期限，避免人为将偿债责任后移。

本次《36号文》再次对所有地方政府债（包括一般债和专项债）规定了统一适用的固定期限。根据《36号文》的规定，地方债期限为1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年。这意味着《36号文》之后，包括项目收益专项债在内的所有专项债都要遵守上述固定期限的要求，即只能在上述期限中选择债券期限。

### 三、进一步明确调整债券资金用途的程序和要求

专项债强调资金封闭运行，专项债资金必须严格对应和落实到具体的项目，而不得用于其他用途。因此，如果项目前期准备工作不足，不具备开工条件，就会导致专项债资金到位后无法使用，出现资金闲置。所以，近年来专项债发行政策一直强调，发行专项债的项目必须是已开工项目和具备开工条件的项目，以避免资金闲置。尽管如此，实践中由于项目准备工作不足，导致资金闲置的情形还是经常存在的。为了提高资金使用效率，就需要对这些闲置资金的用途进行调整。

早在2018年发布的《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34号）和《61号文》中就曾规定，债券资金使用确需调整支出用途的，应当按照规定程序办理。但“规定程序”具体是什么，公开的专项债规则中并未明确。

随着最近两年专项债规模快速扩张，实践中闲置资金的数量也不断增加。在此背景下，明确和规范专项债资金用途调整的程序和要求，提高闲置资金使用效率，也显得尤为必要。《94号文》就规定，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，优先用于党中央、国务院明确的“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。在具体程序上，《94号文》规定，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。

本次《36号文》进一步规定，调整专项债资金用途：一要经省级人民政府或省级人大常委会批准；二要重新出具调整后的项目收益与融资平衡方案、跟踪评级报告、第三方评估意见；三要履行信息披露程序，包括债券名称、调整金额、调整前后项目名称、调整后项目收益与融资平衡方案、跟踪评级报告、第三方评估意见等。

但是需要注意的是，上述允许调整专项债资金用途的规定，并不意味着放松了对专项债发行过程中项目质量和准备工作的要求。调整专项债资金用途只是特殊的例外情况。从上文可以看出，《36号文》规定的专项债资金用途变更程序还是非常严格的。而且，国家出台的专项债政策文件中，多次强调要避免专项债资金闲置，并规定对资金拨付进度慢、安排使用不合规的市县、相关主管部门和项目单位予以通报或约谈。因此，地方政府和项目单位还是应当认真做好专项债项目的前期筛选和准备工作。

#### 四、进一步强调第三方专业机构责任

为加强地方债项目发行评估，《36号文》进一步强调了律师事务所、会计师事务所等第三方专业机构的勤勉尽责义务。根据《36号文》的规定，律师事务所、会计师事务所等第三方专业机构应当勤勉尽职，根据项目实际情况出具专项债法律意见书和财务评估报告，对所依据的文件资料内容进行核查和验证，并对出具评估意见的准确性负责。



本文作者为柯杰律师事务所张方（合伙人）、余思蓓。本文仅供一般性参考，不构成法律意见，不能代替法律意见，也无意对讨论事项进行全面的研究。

---

[i]但《61号文》的一个遗留的问题是，虽然《61号文》提出了“普通专项债”和“项目收益专项债”的划分，但这两种专项债均是以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债，本质上看起来并无差别；而且在《61号文》中并未明确“普通专项债”的具体含义，在之后的规定也再未出现“普通专项债”的概念。因此，“普通专项债”究竟是什么，以及与“项目收益专项债”有何区别，目前没有一个明确的答案。