



孙彬彬：地方政府专项债限额如何分配？





摘要

专项债限额调整遵循什么原则？

一是充分考虑各地区财力和债务风险水平，向财政实力强、债务风险低的省份倾斜，控制高风险地区新增限额规模，避免高风险地区风险累积。二是坚持“资金跟着项目走”，对成熟和重点项目多的地区予以倾斜，重点支持有一定收益的基础设施和公共服务等重大项目以及国家重大战略项目。三是充分体现“奖罚分明”，对违反财经纪律和资金使用进度慢的地区扣减额度，对管理好、使用快的地区予以适当奖励。

新增地方专项债限额依据什么分配？

原则上：

新增地方债限额分配主要参照地方财力与融资需求。新增限额分配选取影响政府债务规模的客观因素，根据各地区债务风险、财力状况等，并统筹考虑中央确定的重大项目支出、地方融资需求等情况，采用因素法测算。

新增地方债限额的分配充分体现了正向激励的原则。财政实力强、举债空间大、债务风险低、债务管理绩效好的地区多安排，财政实力弱、举债空间小、债务风险高、债务管理绩效差的地区少安排或不安排。

但经过我们梳理会发现在实际专项债限额分配中，在主要结合区域内经济财政实力进行分配的同时，一定程度上会向债务风险较高的地区倾斜，兼顾各地区平衡发展的诉求。

这也就是目前虽然部分区域城投企业总体净融资表现不佳，基本面压力高企，但是总体资金周转仍可转圜的原因之一。

内容目录

1. 地方政府专项债限额如何分配？	3
1.1. 2015 年：建立地方政府债务规模控制的基本机制	3
1.2. 2016 年：明确一般债和专项债的分类纳入预算管理办法	3
1.3. 2017 年：规范新增地方政府债务限额分配管理	4
1.4. 2018 年：逐步规范	4
1.5. 2019 年：把“开大前门”和“严堵后门”协调起来	5
1.6. 2020 年：专项债发行进度加快，提升地方债发行市场化水平	5
1.7. 2021 年：正向激励办法更规范完备，更合理安排额度	5
1.8. 2022 年：更有效分配，加强资金管理	6
2. 历年专项债省及计划单列市的实际分配情况如何？	7
3. 小结	9

1. 地方政府专项债限额如何分配？

2014 年，6 月 30 日中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，提出了规范地方政府性债务管理的总体要求。9 月 1 日全国人大常委会审议通过的《预算法》修正案增加了允许地方政府规范举债的规定。10 月 2 日，国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》，全面部署加强地方政府性债务管理。至此，为后续地方政府债务管理奠定了基础。

自 2014 年以来，地方政府债务开始实施限额管理，如何分配？采取了哪些原则？历年来各省及计划单列市实际分配到了多少专项债限额？各区域实际专项债发行了多少？

1.1. 2015 年：建立了地方政府债务规模控制的基本机制

2015 年 12 月,《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》出台,该意见再次细化了对地方债限额的管理办法,同时明确了地方政府分地区债务限额逐级下达的审批与发行流程。据答记者问,《意见》建立了地方政府债务规模控制的长效机制。地方债限额管理的政策框架基本形成,采用“方案逐层上报与限额逐级下达”相结合的模式。

如何确定地方政府债务限额?

全国层面,地方政府债务总限额由国务院根据国家宏观经济形势等因素确定,并报全国人民代表大会批准。年度地方政府债务限额等于上年地方政府债务限额加上当年新增债务限额(或减去当年调减债务限额),具体分为一般债务限额和专项债务限额。

限额调整的原则为:“当经济下行压力大、需要实施积极财政政策时,适当扩大当年新增债务限额;当经济形势好转、需要实施稳健财政政策或适度从紧财政政策时,适当削减当年新增债务限额或在上年债务限额基础上合理调减限额。”

地区层面,省级政府确定省本级及各市县地方政府债务限额。各省、自治区、直辖市政府债务限额,由财政部在全国人大或其常委会批准的总限额内,根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家宏观调控政策、各地区建设投资需求等提出方案,报国务院批准后下达各省级财政部门。具体来说,地方债的发行流程从市县级财政部门经政府批准后提前上报下一年度一般债务、专项债务和安排公益性资本支出项目的建议开始。省级财政

部门在收到市县级财政部门上报的建议之后，汇总提出省级下一年度增加举借一般债务、专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省政府批准后，于本年度的 10 月底前向财政部上报。以上可视为下一年度国务院向全国人大正式上报地方债总限额前的准备阶段。

1.2. 2016 年：明确一般债和专项债的分类纳入预算管理办法

2016 年 12 月 2 日，财政部印发《地方政府一般债务和专项债务预算管理办法》(以下简称《办法》)，记者问中提到，将地方政府债务分类纳入预算管理，改变了以往一些地方政府通过融资平台公司举债后债务资金游离于监管之外的局面。

一般债和专项债如何分类管理？

对于一般债务，没有收益的公益性事业发展确需政府举借债务的，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，当赤字不能减少时可采取借新还旧的办法。一般债务收入在一般公共预算收入合计线下反映，省级列入“地方政府一般债务收入”下对应的预算科目，市县级列入“地方政府一般债务转贷收入”下对应的预算科目。

对于专项债务，有一定收益的公益性事业发展确需政府举借债务的，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；政府性基金或专项收入暂时难以实现，如收储土地未能按计划出让的，可先通过借新还旧周转，收入实现后即予归还。专项债务收入在政府性基金

预算收入合计线下反映，省级列入“地方政府专项债务收入”下对应的政府性基金债务收入科目、市县级列入“专项债务转贷收入”下对应的政府性基金债务转贷收入科目。

财政部主要根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区一般和专项债务限额及当年新增一般和专项债务限额方案。

1.3. 2017 年：规范新增地方政府债务限额分配管理

2017 年 4 月 1 日，财政部发文规范新增地方政府债务限额分配管理，制定了《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》。

新增地方债限额依据什么分配？

(1) 新增地方债限额分配主要参照地方财力与融资需求。新增限额分配选取影响政府债务规模的客观因素，根据各地区债务风险、财力状况等，并统筹考虑中央确定的重大项目支出、地方融资需求等情况，采用因素法测算。

(2) 新增地方债限额的分配充分体现了正向激励的原则。财政实力强、举债空间大、债务风险低、债务管理绩效好的地区多安排，财政实力弱、举债空间小、债务风险高、债务管理绩效差的地区少安排或不安排。

新增限额分配用公式表示为：拆分来看含有“地区财力”“重大项目支出”两个重点分配权重。

某地区新增限额=[该地区财力×系数 1+该地区重大项目支出×系数 2]×该地区债务风险系数×波动系数+债务管理绩效因素调整+地方申请因素调整。

系数 1 和系数 2 根据各地区财力、重大项目支出以及当年全国新增地方政府债务限额规模 计算确定。用公式表示为：

系数 1 = (某年新增限额-某年新增限额中用于支持重大项目支出额度) / (∑i 各地政府财力)

i=省、自治区、直辖市、计划单列市

某地区政府财力=某地区一般公共预算财力+某地区政府性基金预算财力

系数 2 = (某年新增债务限额中用于支持重大项目支出额度) ÷ (∑i 各地重大项目支出额度)

i=省、自治区、直辖市、计划单列市

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_45017

