附件2

**关于《温州市地方政府专项债券全生命周期管理办法（试行）》的起草说明**

一、起草背景

党中央、国务院对完善地方政府专项债券管理工作高度重视，2021年11月24日，国务院常务会议专题研究部署完善地方政府专项债券管理，优化资金使用，严格资金监管。今年2月24日，刘小涛书记在市第十三次党代会报告中强调要“健全政府债务管理制度”。

为进一步提升我市政府债务管理水平，完善专项债券管理机制，根据市委市政府指示精神，结合我市实际情况，市财政局认真研究、专题汇报并征求有关部门意见，牵头编制《温州市地方政府专项债券全生命周期管理办法（试行）》（以下简称本办法）。

二、起草过程

为规范温州市地方政府专项债券管理，发挥专项债券资金效益，切实防范专项债券风险，市财政局对《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国预算法实施条例》《中共中央办公厅 国务院办公厅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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见的通知》（厅字[2021]26号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）、《地方政府专项债券项目穿透式监测工作方案》（财预〔2021〕10号）等有关文件进行深入研究，结合我市实际，起草本办法初稿。

本办法经市财政局内部征求意见后，于1月28日由市府办向市发展改革委、市自然资源和规划局、市住建局、市审计局、市卫健委、市教育局、市国资委、市交通运输局、市金融办、市水利局、市农业农村局、人行温州市中心支行、温州银保监分局、铁投集团、城发集团，各县（市）区政府、功能区管委会征求意见建议。截至2月末，共收到意见建议21条（去除重复意见后），采纳其中17条，未采纳4条。（详见附件）

三、主要内容

（一）总则。主要阐述实行本办法的主要目标、依据来源、适用范围、总体原则。

（二）项目储备申报。明确从项目储备到发行阶段，关于常态储备、资料准备、需求申报及发行筛选各阶段的具体要求及审核管理流程，并就未能足额发行项目的资金保障、专项债项目使用市场化配套融资等特殊情况作出具体规定。

（三）债券资金使用。明确专项债资金支出范围，严格规范资金拨付及使用；为加快项目建设和债券资金使用，配套实施库款先行调度，债券发行后回补的措施；专户（或专账）核算收支，确保债券资金安全，并定期报送债券资金使用情况及相关凭证。

（四）债券预算管理。强化债券资金预算管理，明确纳入预算管理的范围，并贯穿专项债项目全生命周期管理各个阶段，从预算的编制、调整、执行及决算的办理等各阶段作出具体规定。

（五）项目建设运营。明确项目单位应按时完成建设目标、确保项目按时投入运营，并在主管部门监督指导下，加强项目形成资产管理，定期上报运营情况，提高项目运营水平，确保实现项目收益目标。

（六）债券还本付息。明确项目单位应及时足额归集项目收益并上缴财政，用于债券还本付息。在项目收益确不足以偿还本金和利息的情况下，明确由行业主管部门、项目单位采取保障措施，通过资产处置、统筹经营收益、盘活存量资金等方式筹集偿债资金。

（七）监督绩效管理。加强日常管理、跟踪问效，实行绩效运行监测，开展重点绩效评价，并做好信息公开接受社会监督，坚持“举债必问效、无效必问责”。

（八）职责分工。明确各部门、各主体职责，通力协作形成工作合力，同向而行做好专项债券管理工作。

（九）附则。对本办法负责解释部门、后续配套实施细则有关安排、执行起始日期、实施有效期等作出说明。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 附件 | |  |  |
| 部门征求意见采纳吸收情况 | | | |
| **序号** | **反馈部门** | **意见反馈** | **采纳情况** |
| 1 | **温州市发展改革委** | 1.建议将文稿中项目主管部门修改为行业主管部门，对同时出现行业主管部门、项目主管部门的仅保留行业主管部门。理由：与省财政厅《专项债资金支持政府投资项目行动方案（征求意见稿）》表述一致； 2.建议将第六条第二款中“…专项债资金需求、建设周期、开工年度…”修改为“…专项债资金需求、前期进展、所属投向、建设周期、开工年度…”； 3.建议将第八条中“发改部门及时将项目情况录入‘国家重大建设项目库’”修改为“发改部门及时组织有关单位将项目情况录入‘国家重大建设项目库’”； 4.建议将第二十三条第二款中“各级发改部门应督促项目主管单位、项目单位抓好项目重点建设节点…”修改为“各级发展改革部门、财政部门和行业主管部门应共同督促项目单位抓好项目重点建设节点，及时完成计划进度…”； 5.建议将文稿中市发改委、各级发改部门统一表述为市发展改革委、各级发展改革部门。 | 采纳 |
| 2 | **温州市住建局** | 1.第二条建议进一步明确具体比例要求，使其可操作性更强； 2.第三十七条“会同财政部门”修改为“配合财政部门”； 3.建议增加市综合行政执法局为行业主管部门； 4.第四十条“项目单位为行政事业单位的，项目主管部门为行政事业单位的业务主管部门”修改为“项目单位为行政事业单位的，项目主管部门为行政事业单位的上级业务主管部门，市本级的为市政府”；“项目主管部门负责指导和会同项目单位……”修改为“项目主管部门负责指导项目单位……”。 | 第2、3、4点采纳； 第1点未采纳，理由是专项债券作为项目资本金比例由省财政厅统筹全省按一定比例控制，地市无法明确。 |
| 3 | **温州市国资委** | 第三十八条【国资部门】国资部门负责结合国有企业国有资产管理相关规定做好专项债项目形成资产和项目收益监管等。”修改为“第三十八条【国资部门】专项债项目形成的经营性资产已由财政部门划入相应市属国企的，由国资部门负责结合国有企业国有资产管理相关规定做好相关资产和项目收益监管等”。同时，将“专项债项目形成的行政事业性资产和对应的项目收益监管由财政部门负责监管”内容增加到第三十条财政部门的职责分工中。 | 已重新梳理专项债形成资产归口管理责任，由行业主管部门指导和监督项目单位完成相关资产及收益管理，此条款予以删除。 |
| 4 | **铁投集团** | 1.第十六条：每月10日前报送修改为每季10日前报送； 2.第二十一条：增加“确保用于专项债券还本付息的项目收入如期实现并及时….； 3.第二十四条：严禁将专项债券还本付息对应的项目收益权质押； 4.第二十七条及时上缴“相应的”项目收入。 | 第2、3、4点采纳； 第1点未采纳，理由是目前省财政厅要求每月月初报送上月债券资金使用情况。 |
| 5 | **瑞案市政府** | 第十六条：考虑到工程前期费用支出监理还未介入，该部分支出材料会没有经监理签署意见的项目建设进度说明，建议本条将该材料予以剔除。 | 采纳，根据实际情况报送 |
| 6 | **鹿城区政府（财政反馈）** | 1.“第七条 …项目主管部门和项目单位可自行编制或委托独立第三方机构编制专项债券收支预算平衡方案、分年度收支平衡方案和事前绩效评估方案，并对方案的真实性、科学性、有效性负责。…”建议修改为: 项目主管部门和项目单位可自行编制或委托独立第三方机构编制专项债券收支预算平衡方案、分年度收支平衡方案，开展事前绩效评估,并对方案和评估结果的真实性、科学性、有效性负责。…。  2.“第三十一条【绩效管理】项目单位要…提高专项债券资金使用效益。”建议修改为：项目主管部门和项目单位要结合政府投资项目绩效管理需要，实施绩效运行监控，开展绩效评价，加强评价结果应用。财政部门要加强对专项债券资金绩效管理，开展绩效运行监控，根据工作需要选取部分重大项目开展重点绩效评价。 3. “第四十条 项目主管部门…负责组织项目单位做好专项债券项目绩效评价等”建议修改为：项目主管部门…负责组织项目单位做好专项债券项目绩效管理等。 4. “第四十一条 项目单位…负责具体实施本单位…专项债券项目绩效评价、信息公开和风险管理等”建议修改为：项目单位…负责具体实施本单位…专项债券项目绩效管理、信息公开和风险管理等。 | 采纳 |
| 7 | **平阳县政府** | 建议：第十六条后半句修改为“包括支出凭证及其他佐证材料”，删除“合同、经监理单位签署意见的项目建设进度说明”。 | 与瑞安的建议相同 |
| 8 | **浙南产业集聚区** | 1.办法第二十一条要求项目单位确保项目收入如期实现并及时足额缴入国库。财政部制定的《预算稳定调节基金管理暂行办法》第六条规定： 政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入30%的部分，应当补充预算稳定调节基金。政府性基金预算连续结转两年仍未用完的资金，应当作为结余资金，可以调入一般公共预算，并应当用于补充预算稳定调节基金。按照债券项目的全生命周期管理，项目收入形成的结余将逐年累积用于债券的付息及到期一次性还本。若项目单位将收入全额缴入国库，将形成政府基金结余，并超出当年该项收入的30%，会被调入补充预算稳定调节基金，无法实现债券收入最终的还本任务。建议财政设立债券收入专户，用于管理债券项目的收入归集，并根据债券项目当年还本付息的需求上缴国库，安排当年政府性基金收支； 2.第三十六条建议修改为发改部门牵头指导各行业主管部门、项目主管部门及项目单位，梳理符合专项债券发行条件的政府投资项目，做好专项债券项目储备、需求申报。 | 未采纳，理由是第1点为全省共性问题，后续上级相关规定及实施细则会予明确；第2点相关职责为发改部门和财政部门共同负责事项。 |
| 9 | **温州市自然资源和规划局** | 无意见 |  |
| 10 | **温州市审计局** | 无意见 |  |
| 11 | **温州市卫健委** | 无意见 |  |
| 12 | **温州市教育局** | 无意见 |  |
| 13 | **温州市交通运输局** | 无意见 |  |
| 14 | **温州市金融办** | 无意见 |  |
| 15 | **人行温州市中心支行** | 无意见 |  |
| 16 | **温州银保监分局** | 无意见 |  |
| 17 | **温州市水利局** | 无意见 |  |
| 18 | **温州市农业农村局** | 无意见 |  |
| 19 | **城发集团** | 无意见 |  |
| 20 | **乐清市政府** | 无意见 |  |
| 21 | **瓯海区政府** | 无意见 |  |
| 22 | **永嘉县政府** | 无意见 |  |
| 23 | **浙南科技城管委会** | 无意见 |  |
| 24 | **苍南县政府** | 无意见 |  |
| 25 | **龙港市政府** | 无意见 |  |
| 26 | **泰顺县政府** | 无意见 |  |
| 27 | **洞头区政府** | 无意见 |  |