

经营城市

安新华 著

地方政府专项债券
创新与实践

中国财经出版传媒集团

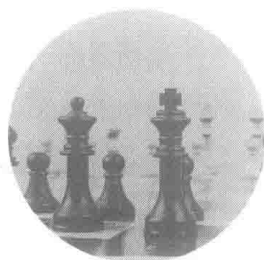


经济科学出版社
Economic Science Press

城市经营

安新华 / 等著

地方政府专项债券
创新与实践



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

经营城市：地方政府专项债券创新与实践/安新华著.
—北京：经济科学出版社，2018.11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9944 - 4

I. ①经… II. ①安… III. ①地方政府 - 债券发行 -
研究 - 中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 262154 号

责任编辑：孙丽丽 陈 晨

责任校对：蒋子明

责任印制：李 鹏

经营城市：地方政府专项债券创新与实践

安新华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 20.5 印张 360000 字

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9944 - 4 定价：68.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线：010 - 88191661)

QQ：2242791300 营销中心电话：010 - 88191537

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

专家推荐

政府一般性预算要与建设性项目预算分开，建设项目还本付息在一般性预算中要有一个较为固定的比例，由人大审议通过，向银行和其他投资者发行债券筹资，并控制在未来能够还本付息的范围内。在中国的体制下，中央财政规定年度地方政府财政的规模，在这样一个额度中将债务规模控制在合理的水平上，以防止地方政府超过还款能力借债的破产风险发生。这是中国财政预算体制的一个进步。然而，有关地方财政如何适应和跟上财政体制现代化的步伐、如何在理论上理解和实践上操作的图书很少，安新华律师著的《城市经营：地方政府专项债券创新与实践》恰好填补了这方面的空白，对于从事地方经济发展领导和工作的人士，特别是从事地方财政工作的专业人员，包括与之有关的诸多中介和投行等公司职员来说，这是一本值得一读的好书。

——周天勇，著名经济学家、东北财经大学中国战略与政策研究中心主任、
中国城市发展研究会副理事长兼城市研究所所长、
原中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副院长

地方政府专项债券发行是中国财政资金使用管理的一次重要制度创新，中国改革开放40年的经济建设成就离不开地方政府主导的基础建设投资推动，但也引发了地方政府债务风险。地方政府专项债券的推出不仅有效地控制了地方政府违规举债的风险，更对政府项目投资与管理提出了更高的要求，如何筛选合适的投资项目，如何设计项目投资运营方案，如何获得债券金融市场对项目的认可，都是地方政府发行专项债券要解决的问题。安新华律师的团队在地方政府债券发行方面具有丰富的理论与实践经验，本书系统梳理了地方政府债券发行的法律法规要求，同时也搜集了大量的地方政府专项债券发行案例，对于地方政府成功发行专项债券具有极高的参考价值，是一本很好的地方债券发行指导书。

——黎维彬，著名开发性金融专家、
原国家开发银行首席经济学家、国开证券总裁

地方政府专项债券发行是一项高度复杂的财政制度创新，一个专项债项目的发行，涉及法律、财务、可行性评估、项目建设运营管理以及债券市场投资者关系、信息披露、财政监管等专业领域的知识，对地方政府公益性项目建设运营的综合能力提出了更高的要求。安新华律师的这本书围绕地方政府专项债券发行工作，充分整合了相关的法律、财务、项目管理、风险管理等专业知识，融入了具体发行实务工作经验，是一本跨学科的复合型专业著作，不仅可以让读者完整系统地学习当前中国地方政府债券的知识，而且还可以用于指导具体的地方政府专项债券发行实践，非常难得。

——黄登仕，西南交通大学经济管理学院院长、博士生导师

引言

地方政府专项债券发行无疑是2018年中国金融的一次最重要的创新之举。

专项债体现了中国对于地方政府隐性债务治理从堵到疏堵并重的思路与方式的转变。随着地方政府“隐性债务”的增多，为了有效防范化解地方政府债务风险，近年来财政部严格贯彻落实2014年修订的《预算法》规定和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》精神，坚持“开前门、堵后门”的理念，会同有关部门加快建立规范的地方政府举债融资机制，以增强地方经济财政发展的可持续性，打开地方政府债发行的前门、堵死地方政府违规融资的后门，从而真正有效地控制和管理地方政府债务风险。

专项债券的发行更是体现了地方政府建设资金筹资模式的重点变革。2017年6月，随着财政部印发《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》，中国版“市政收益债”的改革探索之路正式拉开帷幕。这是“开前门”的重要组成部分：一方面，将地方政府专项债发行严格控制在国务院及财政部门设定的各省级政府专项债限额之内，避免地方政府债务无序增长，同时大幅提升专项债的透明度；另一方面，则引导社会资本通过地方政府专项债精准投放至各地急需重点推进的基础设施和公共服务项目，对服务区域内实体经济和保障民生服务至为关键。项目收益专项债券优先选择土地储备、政府收费公路、棚户区改造等领域在全国范围内开展试点，出台了相关试点文件，并鼓励有条件的地方立足本地区实际，围绕省（自治区、直辖市）党委、政府确定的重大战略，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券。

地方政府专项债券作为一个新兴的债券品种，项目的设计、发行及资金使用管理都是全新的事务，需要社会各方充分参与才能保证这一中国市政债券创新成果健康成长。所以，2018年必然是地方政府专项债券的创新之年。项目收益专项债券相关文件发布以来，虽有财政部门相关解读、有关研究机构和学者

等发表评论，但对于各地项目收益专项债发行实务尚未形成成熟的操作，有关政府债券理论和历史、最新法律法规和政策文件、总结实务操作的文章和书籍尚未与公众见面，目前市场急需真正能够指导地方政府债券发行实践的专业书籍，这就是我们写作本书的初衷和目的。

本书内容源自我们对地方政府债券发行理论研究与实务工作的经验总结，忠慧律师事务所的地方政府专项债券团队作为最早参与地方政府债券发行具体工作的专业团队，深刻地感受到地方政府债券对于地方政府发展的巨大价值与影响，同时也感到地方政府债券发行的难度。一个地方政府债券项目的成功发行，除了地方政府财政部门 and 具体项目部门的努力，还需要咨询专家、法律专家、财务专家等众多专业人士以及广大金融机构的广泛参与，可以毫不夸张地说，每一个专项债券都是一个以项目为核心的系统工程，多方配合才能实现项目目标。

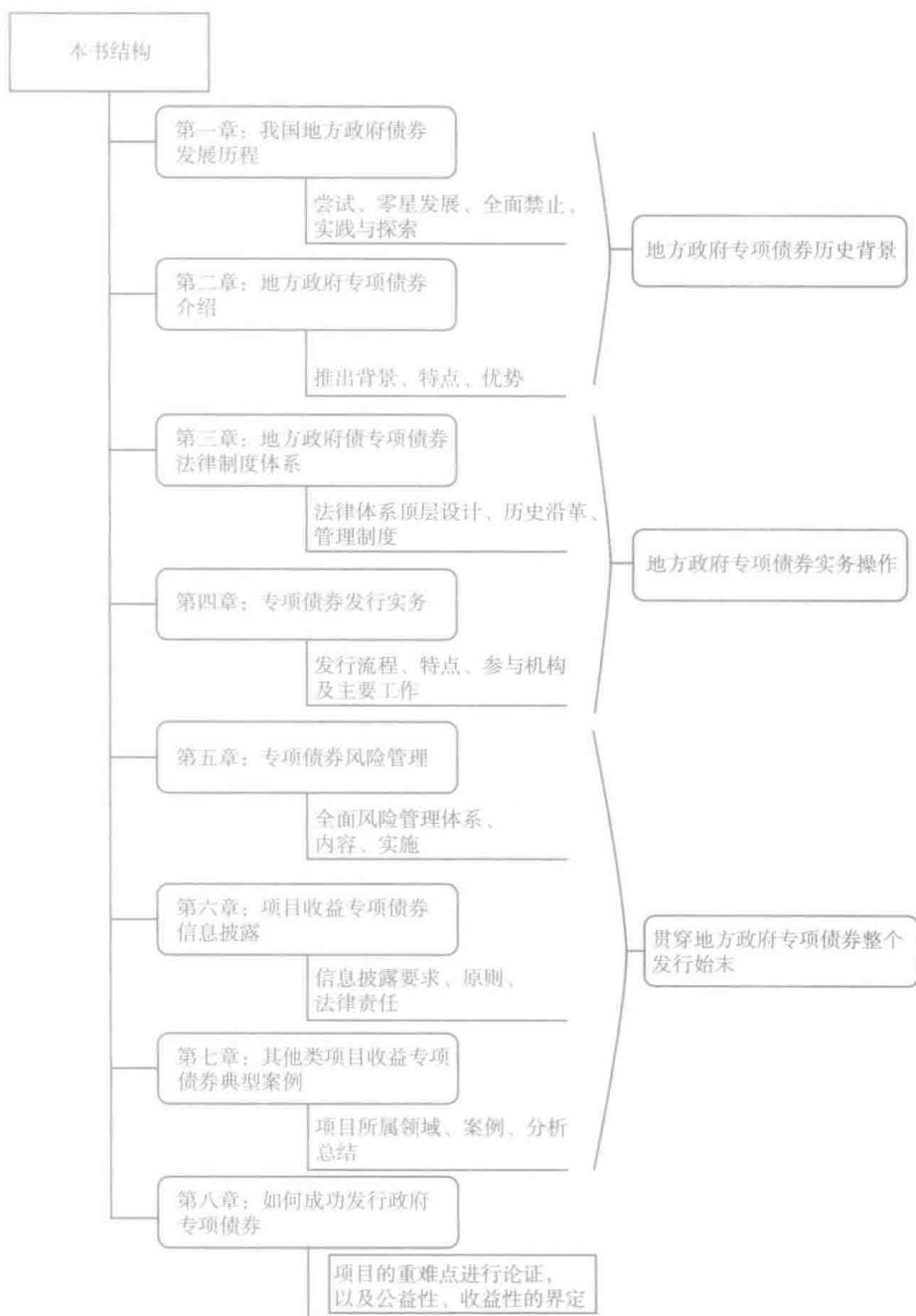
本书在2018年专项债发行工作刚结束就能够顺利完成并出版面世，本身也是一个小型项目。忠慧的地方政府专项债券工作团队边进行项目工作边总结项目经验，吸收各方的专业意见，把专项债券的理论研究和实务工作充分结合，把专项债券法律与财政、会计、金融专业知识融为一体，最终形成了本书的结构与内容。本书充分体现了我们一直以来的坚持与理念，即法律、管理、科技、金融在具体项目工作面前不能各自独立，而是应当充分融合形成综合专业能力才能更加有效地解决各种项目难题。

最后，感谢为本书的完成提供帮助的机构与朋友，感谢西南交通大学经济管理学院黄登仕院长对我们的支持，感谢西南交通大学市政债券法律管理研究中心成员的努力付出，感谢北京市忠慧律师事务所、大华会计师事务所专家分享实务操作经验，使本书更加具有操作指导性。感谢地方政府领导对我们的信任，让我们能够把我们的专业知识变成一个个成功的项目发行。希望本书能够成为更多人了解和认识中国地方政府债券发行的敲门砖，祝愿中国地方政府专项债券在法治化、市场化这条道路上一路健康发展。

安新华

2018年11月1日

导 读



本书由八章组成，具体归纳如下：

第一章：我国地方政府债券发展历程。本章综合讲解了我国地方政府债券的发展历程、地方政府债券发展的机遇期及日本地方政府债券发展情况。我国地方政府债券从最初的尝试到零星发展再到全面禁止最后到实践探索阶段，可以说是经历了一个曲折的发展历程。而正是在这种曲折发展历程的基础上，我国地方政府债券发展迎来了机遇期，地方政府债券不断发展创新。

第二章：地方政府专项债券介绍。本章在上一章的基础上对目前市场上最为火热的项目收益专项债券进行了层层解析。先是对财政部发布文件的几类项目收益专项债券进行了讲解，之后对地方政府专项债券的特点及优势进行了分析，这些内容有助于没有接触过此类债券项目的人群更容易地了解项目收益专项债券，然后再与 PPP 项目进行比较，由此发现其中的不同之处，以及 PPP 项目目前存在的问题。通常来说，两者在发行主体、还款来源、信息披露、融资方式及债务规模方面均有所不同。因而，地方政府中层领导者及操作执行者对两者的区别应有所认知。

第三章：地方政府专项债券法律管理制度体系。本章重点讨论的是地方政府专项债券法律制度体系的搭建过程，其中，第二节、第三节尤为重要。因为这两节不仅介绍了各类项目收益专项债券相关领域的法规，还对相关发行要求及规定进行了清晰的描述，详细说明了地方政府各个部门的主要工作及分工，通过阅读这两节的内容，读者可以迅速了解到地方政府债券的基本要素，并对项目的审核有清晰的认识。

第四章：专项债券发行实务。本章综合论述了项目收益专项债券的发行结构、项目收益专项债券的发行流程，以及项目收益专项债券发行主要参与机构及其工作。我们在本章中不仅论述了项目收益专项债券的操作，还从项目筛选、项目发行有关主体确定、项目依法合规性评估、项目实施方案制定、项目收益平衡测算、项目风险管理方案制定、债券发行计划制定、债券信息披露计划制定等八个阶段对各类项目收益专项债券的操作进行了讲解。本章有助于相关专业人士及操作执行人士更加熟悉项目收益专项债券的操作。

第五章：专项债券风险管理。本章重点论述项目收益专项债券风险管理存在的必要性以及项目收益专项债券风险识别和应对。本章主要是从发行风险管理、项目建设风险管理、项目运营风险管理、项目资金使用风险管理几个方面进行分析，通过这一分析，我们可掌握项目收益专项债券所对应的项目容易出现哪些风险以及如何应对。本章的内容不仅对债券发行者起到未雨绸缪的作用，

也对债券市场的投资者起到参考作用。

第六章：项目收益专项债券信息披露。本章重点讲述了项目收益专项债券各个阶段的信息披露，以及违反信息披露规定所应承担的法律责任。信息披露贯穿项目发行到债券偿还的全过程，因此本章不仅对决策层和操作层有参考价值，对专业人士也有可借鉴之处。

第七章：其他类项目收益专项债券典型案例。本章主要对目前市场已发行的重大区域发展、生态环保、公立医院、公立高校、交通、水利类、市政基础设施、乡村振兴、保障性住房以及其他类项目收益专项债券的典型案例进行了分析，使各位阅读者可以迅速了解各类型项目收益专项债券的特点以及项目基本内容。

第八章：如何成功发行政府专项债券。本章主要是对项目的重难点进行论证，以及对公益性如何界定、项目收益如何界定等内容进行阐述。

阅读建议：

本书面向希望了解市政债券的广大读者群（包括金融背景有限的读者）介绍专项债券，也可以用作地方政府及相关金融专业人士的主要参考工具和培训指南。读者并非要阅读全书，可以选择感兴趣的章节。我们的阅读建议如下：

对于地方政府领导，本书旨在告诉您，面对本地、本区域内众多项目，应该如何选择符合条件的政府投资项目尝试项目收益专项债券融资，以解决当前地方政府城市建设资金投入不足的问题。所以我们建议您从后往前选择合适章节，本书最后一章重点讨论了项目收益专项债券项目选择的前提性问题：公益性和是否有收益。随后您可以阅读第三章地方政府专项债券法律制度体系，迅速了解最新法律和制度文件变革及目前政府发债的相关管理制度。如果还有兴趣，您可以阅读第二章对地方政府专项债券的介绍。

对于地方政府财政部门，本书旨在向您全面介绍地方政府专项债券的发行历史演变、法律制度理论和发行实操，以及相关案例，帮助您掌握债券发行的全部要点，这使您不仅能够向本部门负责人和上级部门提出意见建议，还能具体参与到实务之中。此时，我们建议您按顺序阅读，可以选择跳过第一章或者简读，然后研读第二章、第三章，了解地方政府举债融资的历史变革，掌握地方政府发行专项债券的法律和制度体系，熟识专项债券的发行特点及主要工作。根据您参与的具体项目，认真研读第四章发行实务，然后选择具体案例作为工作参考。

对于有志于从事专项债券发行的专业人士，可能已经对地方政府债券发行

理论和实务有一定的了解，或者还没有具体参与过实务而正准备参与，本书旨在告诉您地方政府专项债券在发行过程中在法律方面还需要注意哪些要点，财务方面需要进行哪些审核，以及信用评级或者咨询方面实施方案的编制要点。我们建议您先从第三章或第四章开始，选择您参与的专业领域。有兴趣者也可以了解其他专业机构涉及的内容，以便在实践中做好各专业机构中的相互配合，推动债券成功发行。

在这本书里，我们以地方政府项目收益专项债券的相关法律法规以及发行实务等为主线，对地方政府发行项目收益专项债券工作中遇到的问题进行了详尽的解释。但是基于项目收益专项债券也是第一年大量发行，大部分省份探索发行的积极性还没有充分调动起来，已发行的品种十分有限，经验总结难免不足，加之时间紧、任务重，如有疏漏或不足之处还烦请读者不吝提出，反馈至我的邮箱：anxh@lat.cn，我们会在后续的改版中不断提升、完善。如果您还有兴趣了解更多的信息，或者是对发行地方政府债券存有疑问，也可以直接扫描下面的二维码：



地方政府市政债券研究中心由西南交通大学经济管理学院与北京市忠慧律师事务所合作共建，提供政府债券发行市场最新动态信息，聚焦最新政策文件与发行方案研究，为债券发行人提供完善的发行建议。

目 录

第一章 我国地方政府债券发展历程	1
第一节 地方政府债券发展的曲折历程	1
一、1949 ~ 1979 年——地方政府债券尝试阶段	1
二、1980 ~ 1993 年——地方政府债券零星发展阶段	2
三、1994 ~ 2009 年——地方政府债券全面禁止阶段	3
四、2009 ~ 2013 年——地方政府债券实践探索阶段	3
五、地方政府历史举债方式汇总	5
第二节 地方政府债券发展迎来机遇期	6
一、地方政府可发行债券的情况	6
二、地方政府债券发行制度沿革	7
三、项目收益专项债券发展历程	13
第三节 他国经验：日本地方政府债券发展情况	16
一、基本情况	16
二、地方政府债券发行	17
三、市场金融监管体制	18
第二章 地方政府专项债券介绍	20
第一节 项目收益专项债券简介	20
一、项目收益专项债券的基本情况	20
二、项目收益专项债券特点	21
三、项目收益专项债券的优势	23
第二节 土地储备、收费公路与棚户区改造专项债券	24
一、土地储备专项债券	24

二、收费公路专项债券	27
三、棚户区改造专项债券	30
第三节 项目收益专项债券与 PPP	34
一、PPP 简介	34
二、项目收益专项债券与 PPP 的对比	35
三、PPP 项目目前存在的问题	37
四、项目收益专项债券的优势	41
第四节 他国经验：美国市政债发展情况	41
一、基本情况	41
二、市政债发行	43
三、美国市政债市场监管体制	45
四、美国市政债的特点	46
第三章 地方政府专项债券法律管理制度体系	48
第一节 地方政府债券法律管理制度体系之顶层设计	48
一、我国地方政府债券法律管理制度历史沿革	48
二、我国地方政府债券法律管理体系设计思路	51
三、我国地方政府债券法律管理制度体系之形成	55
第二节 土地储备、收费公路和棚改专项债券法律管理制度	58
一、地方政府土地储备专项债券法律管理制度	58
二、地方政府收费公路专项债券法律管理制度	65
三、地方政府棚户区改造专项债券法律管理制度	69
第三节 项目收益专项债券法律管理制度	74
一、项目收益专项债券发行前提	74
二、项目收益专项债券的发行与偿还	76
三、项目收益专项债券管理机制	77
第四章 专项债券发行实务	81
第一节 专项债券发行结构	81
一、项目收益专项债券整体发行特点	81
二、项目收益专项债券发行整体流程	83

三、项目收益专项债券发行主要参与主体及其工作	85
第二节 土地储备、收费公路、棚改专项债券发行实务	90
一、土地储备、收费公路、棚户区改造专项债券发行流程	90
二、土地储备、收费公路、棚户区改造专项债券发行工作	92
第三节 其他项目收益专项债券的操作	114
一、项目收益专项债券发行整体流程	114
二、项目收益专项债券发行工作	115
第五章 专项债券风险管理	125
第一节 专项债券全面风险管理体系	125
一、全面风险管理概述	125
二、风险管理目标	130
三、风险管理体系	131
第二节 全面风险管理内容	135
一、发行风险管理	136
二、项目建设风险管理	137
三、项目运营风险管理	140
四、项目资金使用风险管理	142
第三节 全面风险管理的实施	144
第六章 项目收益专项债券信息披露	145
第一节 信息披露总体要求	145
一、项目收益专项债券信息披露概述	145
二、项目收益专项债券信息披露原则和制度体系	147
第二节 项目收益专项债券各阶段信息披露	149
一、信息披露的主体	149
二、发行阶段信息披露	150
三、项目收益专项债券存续阶段信息披露	152
四、项目收益专项债券终结阶段信息披露	154
第三节 违反信息披露规定的法律责任	154
一、刑事责任	155
二、行政责任	155

三、民事责任	158
第七章 其他类项目收益专项债券典型案例	159
第一节 重大区域发展类项目收益专项债券	160
一、重大区域发展类项目的适用范围	160
二、重大区域发展类专项债券发行案例	161
第二节 生态环保类项目收益专项债券	167
一、生态环保类项目的适用范围	167
二、生态环保类项目收益专项债券发行案例	168
第三节 公立医院类项目收益专项债券	171
一、公立医院类项目的适用范围	171
二、公立医院类项目收益专项债券发行案例	171
第四节 公立高校类项目收益专项债券	174
一、公立高校类项目的适用范围	174
二、公立高校类项目收益专项债券发行案例	175
第五节 交通类项目收益专项债券	178
一、交通类项目适用范围	178
二、交通类项目收益专项债券发行案例	178
第六节 水利类项目收益专项债券	182
一、水利类项目的适用范围	182
二、水利类项目收益专项债券发行案例	183
第七节 市政基础设施类项目收益专项债券	186
一、市政基础设施类项目的适用范围	186
二、市政基础设施类项目收益专项债券发行案例	187
第八节 乡村振兴类项目收益专项债券	191
一、乡村振兴类项目的适用范围	191
二、乡村振兴类项目收益专项债券发行案例	191
第九节 保障性住房类项目收益专项债券	194
一、保障性住房类项目的适用范围	194
二、保障性住房类项目收益专项债券发行案例	195

第八章 如何成功发行政府专项债券	199
第一节 2018 年地方政府项目收益专项债券发行回顾	199
一、项目收益专项债券整体发行情况	199
二、其他项目收益专项债券现状分析	202
第二节 项目公益性界定	206
第三节 项目收益性界定	211
结语 经营城市：专项债券对地方政府的价值与影响	215
附录：地方政府专项债券法律法规和规范性文件	219
中华人民共和国预算法	221
国务院关于加强地方政府性债务管理的意见 国发〔2014〕43 号	239
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	244
关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知	
财库〔2015〕83 号	248
关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知	
财预〔2016〕155 号	251
关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知	
财库〔2017〕59 号	256
关于印发《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》的通知	
财预〔2017〕35 号	268
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	272
关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知	
财预〔2017〕62 号	276
关于印发《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》的通知	
财预〔2017〕97 号	283
关于印发《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》的通知	
财预〔2018〕28 号	290

关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知	
财预〔2018〕34 号	297
关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见	
财库〔2018〕61 号	301
参考文献	307