

国务院办公厅关于优化完善 地方政府专项债券管理机制的意见

国办发〔2024〕52号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为更好发挥地方政府专项债券（以下简称专项债券）强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用，经国务院同意，现就优化完善地方政府专项债券管理机制提出如下意见：

一、扩大专项债券投向领域和用作项目资本金范围

（一）实行专项债券投向领域“负面清单”管理。将完全无收益的项目，楼堂馆所，形象工程和政绩工程，除保障性住房、土地储备以外的房地产开发，主题公园、仿古城（镇、村、街）等商业设施和一般竞争性产业项目纳入专项债券投向领域“负面清单”，未纳入“负面清单”的项目均可申请专项债券资金（《地方政府专项债券禁止类项目清单》详见附件1）。专项债券依法不得用于经常性支出，严禁用于发放工资、养老金及支付单位运行经费、债务利息等。

（二）扩大专项债券用作项目资本金范围。在专项债券用作项目资本金范围方面实行“正面清单”管理，将信息技术、新材料、生物制造、数字经济、低空经济、量子科技、生命科学、商业航天、北斗等新兴产业基础设施，算力设备及辅

助设备基础设施，高速公路、机场等传统基础设施安全性、智能化改造，以及卫生健康、养老托育、省级产业园区基础设施等纳入专项债券用作项目资本金范围（《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》详见附件2）。提高专项债券用作项目资本金的比例，以省份为单位，可用作项目资本金的专项债券规模上限由该省份用于项目建设专项债券规模的25%提高至30%。

二、完善专项债券项目预算平衡

（三）优化专项债券额度分配。额度分配管理坚持正向激励原则，统筹考虑党中央、国务院确定的重大战略和重大项目支出需要，根据各地区债务风险、财力状况、管理水平，以及地方项目资金需求等情况合理分配，确保向项目准备充分、投资效率较高、资金使用效益好的地区倾斜，提高专项债券规模与地方财力、项目收益平衡能力的匹配度。

（四）做好专项债券项目融资收益平衡。对专项债券对应的政府性基金收入和项目专项收入难以偿还本息的，允许地方依法分年安排专项债券项目财政补助资金，以及调度其他项目专项收入、项目单位资金和政府性基金预算收入等偿还，确保专项债券实现省内各市、县区域平衡，省级政府承担兜底责任，确保法定债务按时足额还本付息，严防专项债券偿还风险。

（五）完善专项债券项目“一案两书”制度。研究制定专项债券项目实施方案标准化模板，依托信息系统统一项目实施方案要素和内容，减少中间环节和成本。简化财务报告和法律意见书，严格要求中介机构履职尽责做好项目资料审核工作，公平、公正、客观出具中介报告。

三、优化专项债券项目审核和管理机制

（六）开展专项债券项目“自审自发”试点。下放专项债券项目审核权限，选择部分管理基础好的省份以及承担国家重大战略的地区开展专项债券项目“自审自发”试点，支持经济大省发挥挑大梁作用（《地方政府专项债券项目“自审自发”试点地区名单》详见附件3）。试点地区滚动组织筛选形成本地区项目清单，报经省级政府审核批准后不再报国家发展改革委、财政部审核，可立即组织发行专项债券，项目清单同步报国家发展改革委、财政部备案。

（七）打通在建项目续发专项债券“绿色通道”。对“自审自发”试点地区以外的省份，完善项目审核“绿色通道”机制。对于已通过国家发展改革委、财政部审核且需要续发专项债券的在建项目，无需重新申报，经省级政府审核批准后可直接安排发行专项债券，同步报国家发展改革委、财政部备案。

（八）建立“常态化申报、按季度审核”的项目申报审核机制。对“自审自发”试点地区以外的省份，建立“常态化

申报、按季度审核”机制。各地专项债券项目经省级政府审核批准后，依托国家发展改革委、财政部两部门信息系统常态化报送，其中，应在每年10月底前完成下一年度项目的集中报送，并在次年2月底、5月底、8月底前分别完成该年度第二季度、第三季度、全年项目的补充报送。两部门全年向各地开放信息系统，每年3月、6月、9月、11月上旬定时采集地方报送数据，并于当月内下发审核结果。

四、加快专项债券发行使用

（九）加快专项债券发行进度。各地要在专项债券额度下达后及时报同级人大常委会履行预算调整程序，提前安排发行时间，及时完善发行计划，做好跨年度预算安排，加强原有专项债券、已安排项目同新发债券、新项目的有机衔接，统筹把握专项债券发行节奏和进度，做到早发行、早使用。要根据项目实际情况，综合考虑项目建设运营周期、到期债券年度分布等因素，科学确定发行期限，均衡分年到期债务规模。允许专项债券用于在建政府投资项目，优先保障在建项目资金需求，防止形成“半拉子”工程。

（十）加快专项债券资金使用和项目建设进度。省级财政部门要建立定期调度机制，加强与同级发展改革部门和项目主管部门分工协作，层层压实责任，督促市县财政部门及时拨付已发行专项债券资金，督促项目主管部门和项目单位加快资金使用。省级发展改革部门要会同有关方面加强在线监

测、调度督促和现场检查，分级分类做好要素保障，推动项目加快开工建设，尽快形成实物工作量。

（十一）加强专项债券资金使用监管。加快完善专项债券资金监管机制，实行专户管理、专款专用，严防挤占、截留和挪用。地方各级财政部门要依托信息系统，对专项债券资金实施穿透式监管，动态掌握资金使用、项目运营、专项收入、资产等方面情况，将所有专项债券项目全部纳入信息系统覆盖范围。加强发展改革、财政部门信息系统互联互通，及时共享项目开工建设进度、安排债券规模、资金支出进度等信息。

五、强化专项债券全流程管理

（十二）加强专项债券项目资产管理。建立专项债券项目资产明细台账，分类管理存量项目资产，防范以项目资产抵押融资新增地方政府隐性债务和国有资产流失等风险。规范新增项目资产核算，明确行政事业单位和国有企业资产登记处理方式，确保项目对应的政府负债和资产保持平衡。

（十三）建立专项债券偿债备付金制度。完善专项债券偿还机制，鼓励有条件的地方建立专项债券偿债备付金制度，“自审自发”试点地区要加快建立偿债备付金制度。严格落实专项债券项目主管部门和项目单位责任，抓好专项债券项目收入征缴工作，保障专项债券偿债资金来源。对收入较好

的项目，允许动态调整全生命周期和分年融资收益平衡方案，支持提前偿还债券本金。

六、加强专项债券监督问责

（十四）加大监督问责力度。严肃财经纪律，坚决遏制违规使用问题，对日常监管中发现的专项债券资金闲置和违规使用等问题，督促各地逐笔逐条建立问题台账，严格落实整改要求。对新发生违法违规使用专项债券资金问题的“自审自发”试点地区，情节较轻的，限期整改；情节较重的，停止试点。财政部要对试点地区加强跟踪检查，定期核查专项债券使用情况，对发现存在违法违规问题的行政事业单位和国有企业等，会同相关监管部门按照职责分工依法实施惩戒，选取典型案例公开通报。对不符合发行要求但已发行专项债券的地区，在以后年度新增专项债券额度分配时予以扣减，省级政府要暂停相关市县在建项目续发专项债券“绿色通道”。各级财政部门要对违规使用专项债券资金的地区，依法依规采取扣减限额、约谈通报、考核监督等方式严肃处理，并定期通报典型问题案例，发挥警示教育作用。各级审计部门要依法加强对专项债券的审计监督，继续将专项债券管理使用情况作为地方党政领导干部经济责任审计等审计项目的重要内容。

（十五）依法接受人大监督。地方各级政府要依法接受本级人大及其常委会的监督，不断优化完善专项债券管理，按

规定及时向本级人大及其常委会报告专项债务情况。地方各级财政部门要依法落实同级人大及其常委会关于预算、预算调整、决算的决议和审查意见，依法统一管理政府债务的举借、支出与偿还，监督债券资金使用情况，提高债券资金使用效益。

七、强化保障措施

（十六）加强组织实施。各省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府要落实主体责任，健全本地区专项债券管理工作机制，管好用好专项债券资金，采取有力措施，抓好专项债券管理工作具体组织实施。鼓励地方谋划实施重大项目，集中财力办大事。完善各级发展改革部门牵头管项目、财政部门牵头管资金的工作机制，形成工作合力。财政部、国家发展改革委要按照职责分工加强对专项债券管理工作的统筹协调和政策指导，及时研究和解决工作中的重点难点问题。财政部要依法加强对地方政府债务的监督，指导地方各级财政部门加强本地区地方政府债务管理，切实防范风险。

（十七）开展政策实施动态评估。国家发展改革委联合财政部会同有关方面加强对专项债券投向领域和用作项目资本金范围、优化专项债券项目审核机制等方面政策实施的跟踪评估，适时动态调整专项债券投向领域“负面清单”和用作项目资本金范围“正面清单”。对专项债券项目“自审自发”等试点政策，要及时报告试点工作进展情况，适时研究

调整试点范围。做好专项债券政策解读和业务培训，运用典型案例引导各地加强专项债券管理，提高政策实施效能。

附件：1. 地方政府专项债券禁止类项目清单
2. 地方政府专项债券可用作项目资本金的行业
3. 地方政府专项债券项目“自审自发”试点地区名单

国务院办公厅

2024 年 12 月 22 日

（此件公开发布）

附件 1

地方政府专项债券禁止类项目清单

一、完全无收益的项目

二、楼堂馆所

- （一）党政机关办公用房、技术用房；
- （二）党校（行政学院）；
- （三）培训中心；

- （四）行政会议中心；
- （五）干部职工疗养院；
- （六）其他各类楼堂馆所。

三、形象工程和政绩工程

- （一）巨型雕塑；
- （二）过度化的景观提升和街区亮化工程；
- （三）文化庆典和主题论坛场地设施；
- （四）其他各类形象工程和政绩工程。

四、房地产等项目

- （一）除保障性住房、土地储备以外的房地产开发；
- （二）主题公园、仿古城（镇、村、街）等商业设施。

五、一般竞争性产业项目

一般竞争性产业是指市场能够有效配置资源、供需平衡、竞争充分，且不存在足以影响价格的企业或消费者的产业领域。

注：鼓励安排专项债券支持前瞻性、战略性新兴产业，但仅限用于基础设施建设；专项债券不得投向一般竞争性产业领域。

允许专项债券用于土地储备，支持城市政府回收符合条件的闲置存量土地，有需求的地区也可用于新增土地储备；允

许专项债券支持城市政府收购存量商品房用作保障性住房。
具体操作要求按照相关部门规定执行。

附件 2

地方政府专项债券可用作 项目资本金的行业

- 一、铁路
- 二、收费公路
- 三、干线和东部地区支线机场
- 四、内河航电枢纽和港口
- 五、货运综合枢纽
- 六、城市停车场
- 七、天然气管网和储气设施
- 八、煤炭储备设施
- 九、城乡电网
- 十、新能源
- 十一、水利

十二、城镇污水垃圾收集处理、城镇再生水循环利用、固体废弃物综合利用和资源循环利用

十三、卫生健康

十四、养老托育

十五、供排水

十六、供热（含供热计量改造、长距离供热管道）

十七、供气

十八、国家级、省级产业园区基础设施

十九、城市更新

（一）城镇老旧小区改造、棚户区改造、城中村改造、老旧街区改造、老旧厂区改造

（二）城市公共空间功能提升及其他城市更新基础设施建设

二十、保障性住房

二十一、新型基础设施

（一）云计算、数据中心、工业互联网、算力设备及辅助设备基础设施

（二）铁路、港口、高速公路、机场等传统基础设施安全性、智能化改造

二十二、前瞻性、战略性新兴产业基础设施

（一）符合国家产业政策的重大集成电路产线及配套基础设施

（二）信息技术、新材料、生物制造、数字经济、低空经济、量子科技、生命科学、商业航天、北斗等相关产业基础设施

注：以省份为单位，可用作项目资本金的专项债券规模上限由该省份用于项目建设专项债券规模的 25%提高至 30%。

附件 3

地方政府专项债券项目 “自审自发”试点地区名单

一、省份

北京市、上海市、江苏省、浙江省（含宁波市）、安徽省、福建省（含厦门市）、山东省（含青岛市）、湖南省、广东省（含深圳市）、四川省。

二、承担国家重大战略地区

河北雄安新区。

