

青岛市人民政府办公厅关于加强地方政府专项债券管理工作的通知

制发机关	青岛市人民政府办公厅	成文日期	2025-01-27
索引号	2541720789780055780	编号	青政办发〔2025〕4号
规范性文件登记号	无		

各区、市人民政府，青岛西海岸新区管委，市政府各部门，市直各单位：

为开展好地方政府专项债券项目（以下简称专项债券）“自审自发”试点工作，更好发挥专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用，根据《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），经市政府同意，结合我市实际，现就加强专项债券管理工作通知如下：

一、扩大专项债券投向领域和用作项目资本金范围

（一）实行投向领域“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”（详见附件1）。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。允许专项债券用于土地储备，支持用于回收符合条件的闲置存量土地。允许专项债券支持收购存量商品房用作保障性住房。鼓励专项债券支持前瞻性、战略性新兴产业基础设施建设。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）实行用作项目资本金范围“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（详见附件2）。可用作项目资本金的专项债券规模上限为全市用于项目建设专项债券规模的30%。

二、完善专项债券额度分配及预算平衡管理

（三）完善专项债券额度分配机制。额度分配坚持正向激励，统筹考虑重大战略、重大项目支出需要和区（市）固定资产投资增长情况，市财政局根据区（市）债务风险、财力状况、管理水平、项目资金需求等因素合理制定限额分配方案，确保向项目准备充分、投资效率高、资金使用效益好的区（市）倾斜，报市政府同意后下达各区（市）。

（四）做好专项债券资金平衡。市、区（市）政府承担本级专项债券还本付息兜底责任，要确保专项债券对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入纳入预算管理，按时足额偿还法定债务本息，严防专项债券偿还风险。对区（市）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，确保专项债券实现区（市）区域平衡。

(五) 规范专项债券项目“一案两书”管理。各区(市)、各主管部门指导项目单位按照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,并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、客观出具财务评价报告、法律意见书。

三、加强项目谋划储备与审核把关

(六) 合理谋划重点项目。坚持“项目跟着规划走”,优先支持纳入国家、省、市规划的项目,市委、市政府确定的重大项目,以及区(市)、部门谋划的重点项目。项目要符合投向领域行业要求和国家重大项目库中设置的行业分类。鼓励各区(市)、各主管部门谋划实施重大项目,集中财力办大事,原则上各区(市)每年梳理项目债券资金需求控制在本辖区近三年专项债券平均规模的2倍左右。

(七) 加强项目可行性论证。各区(市)、各主管部门组织各项目单位按照《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲(2023年版)》《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023年版)》等文件规定,加强对专项债券项目的可行性论证,严格把关项目可行性研究报告的规范性,充分论证项目建设的必要性、实施的紧迫性、建设方案和投资规模的合理性。新开工项目须已完成可研审批或者核准、备案手续,年内能够开工建设并形成实物工作量。

(八) 做好事前绩效评估与审核。项目单位申请专项债券项目资金需求时,要开展项目事前绩效评估,并设定绩效目标、严格绩效管理。市、区(市)财政部门牵头做好项目事前绩效评估报告的审核,对通过可行性论证的项目,科学把关债券资金需求的合理性、收益预测的合理性、偿债计划的可行性等,结合项目融资结构和收益来源,科学评估项目资金平衡方案。

(九) 建立“常态申报、定期审核”机制。各区(市)、各主管部门常态化做好专项债券项目谋划储备工作,通过国家发展改革委国家重大建设项目库、财政部地方政府专项债券穿透式监测系统,分别向市发展改革委、市财政局报送项目,确保录入两个系统的项目数量、项目名称、投向领域、资金需求等真实准确、完全一致。各区(市)、各主管部门每年10月底前完成下一年度项目的集中报送,次年2月底、5月底、8月底前分别完成该年度二季度、三季度、全年项目的补充报送,并正式行文上报。各区(市)、各主管部门对项目信息的真实性、准确性、合规性负责,按轻重缓急排序。加强项目资金落实和闭环管理,预防产生缺口引发工程停滞,严禁通过包装项目套取资金,严禁不顾财力上项目、铺摊子。市发展改革委、市财政局每年11月、次年3月、6月、9月上旬定期汇总区(市)、部门报送项目信息,对申报项目进行审核(详见附件3),反馈审核结果,必要时可增加申报批次。

(十) 建立项目储备库,编制年度专项债券投资计划。市发展改革委、市财政局审核通过的项目形成清单,经市政府同意后纳入专项债券项目储备库。未通过审核的项目,可调整完善后继续申报。实行专项债券“绿色通道”,经国家、青岛市审核通过的项目后续年度继续申请发行债券,如果项目名称、项目代码、建设内容、总投资、债券总需求等主要内容无重大变化,无需重复入库审核。各区(市)发展改革部门从审核通过的项目储备库中选取项目,编制专项债券项目年度投资计划清单,包括续发项目、新开工项目、储备项目,经区(市)政府同意后,报市发展改革委复核。市发展改革委编制市本级专项债券项目年度投资计划清单,并汇总形成全市专项债券项目年度投资计划清单。

四、做好专项债券发行使用管理

（十一）加快专项债券发行进度。全市专项债券额度下达后，市财政局制定分配方案报市政府、市人大常委会审议，按程序分配市、区（市）两级。市财政局在全市专项债券项目年度投资计划清单内，统筹考虑额度分配、债务风险等情况，合理把握专项债券发行节奏和进度，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，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。

（十二）严格专项债券发行审核。各区（市）、各主管部门在分配的年度专项债券额度内，从专项债券项目年度投资计划清单中选择项目，并根据项目实施进度，做好专项债券项目资金安排，由市财政局组织做好“一案两书”评审及债券发行工作，发行项目清单同步报国家发展改革委、财政部备案。接续发行的债券项目要切实提升债券项目成熟度，完善土地、规划、施工许可等前期手续，无需办理相关手续的项目根据实际建设进度确定。

五、加快专项债券资金使用

（十三）加快专项债券资金使用和项目建设进度。市财政局建立定期调度机制，与市发展改革委和项目主管部门分工协作，督促区（市）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。市发展改革委会同有关方面加强在线监测、调度督促和现场检查，推动项目加快开工建设，尽快形成实物工作量。

（十四）加快推进项目前期工作和做好要素保障。各区（市）、各主管部门督促指导项目单位规范履行项目基本建设程序，严禁“未批先建”“边建边批”，提高项目审批（核准、备案）、用地、规划、环评、施工等手续办理效率，加快落实项目其他资金、征地拆迁、市政配套等建设条件，引导金融机构加大对专项债券项目融资的支持力度。

（十五）规范债券资金使用管理。实行专项债券资金专户管理、专款专用、联合监管、闭环管理，严防挤占、截留和挪用，专项债券收入支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。市、区（市）财政部门依托地方政府专项债券穿透式监测系统，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。加强地方政府专项债券穿透式监测系统、国家重大建设项目库等系统的信息数据互联互通，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。

六、强化专项债券全流程管理

（十六）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。

（十七）做好专项债券偿还工作。市、区（市）财政部门完善专项债券偿还机制，抓好专项债券项目收入征缴工作，建立专项债券偿债备付金制度。压实专项债券项目主管部门和建设运营单位责任，对项目收入未达预期的单位，采取提醒、约谈、通报等方式督促强化项目管理，推动项目运行降本增效。

七、强化监督管理和保障措施

（十八）加大监督管理力度。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，各区（市）、各主管部门逐笔逐条建立问题台账，严格落实整改要求。审计部门依法加强对专项债券的审计监

督，将专项债券管理使用情况作为党政领导干部经济责任审计等的重要内容。

（十九）依法接受人大监督。市、区（市）财政部门按规定及时向本级人大及其常委会报告专项债务情况。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。

（二十）加强责任落实。完善“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，在额度分配、项目审核、债券发行、项目推进等方面协同配合，加快项目建设、规范资金使用。市发展改革委牵头做好专项债券项目梳理储备，做好年度专项债券项目建设谋划，组织做好专项债券项目立项手续办理、监管建设进度等工作；市财政局牵头做好专项债券额度分配、债券发行及绩效管理工作，做好专项债券资金使用监管、项目融资收益平衡管理，严防专项债券偿还风险。各区（市）、各主管部门负责组织项目单位做好资金执行使用及还本付息工作。区（市）政府对防范化解本区（市）政府债务风险负总责，确保专项债券项目管理依法合规、资金使用高效，高风险区（市）要按照相关规定进一步加大债务风险防范化解力度，逐步压降债务风险。压实项目单位对项目收益评估、建设内容制定、建设周期明确等方面的责任，确保实际与预期保持一致。

（二十一）加强政策宣贯和工作评估。市发展改革委会同市财政局加强对“自审自发”试点政策的跟踪评估，根据国家专项债券投向领域“负面清单”和用作项目资本金范围“正面清单”调整情况，调整我市投向领域和资本金范围，及时向国家报告试点工作进展情况。做好专项债券政策解读和业务培训，运用典型案例引导区（市）、部门加强专项债券管理，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.专项债券项目入库审核要点

青岛市人民政府办公厅
2025年1月27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，支持回收符合条件的闲置存量土地，有需求的区（市）也可用于新增土地储备；允许专项债券支持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

施

附件3

专项债券项目入库审核要点

一、市发展改革委牵头对区（市）、部门提报的储备项目投向领域、前期手续、建设内容进行审核，重点审核以下方面：

(一) 项目是否符合投向领域“负面清单”和资本金“正面清单”管理要求；

(二) 项目可行性研究论证情况、项目审批（核准、备案）文件；

(三) 项目建设的必要性和紧迫性；

(四) 项目建设计划、建设方案及投资方案的合理性；

(五) 项目其他资金来源的可行性；

(六) 项目前期手续的完备性；

(七) 其他重点事项。

二、市财政局指导区（市）、部门做好事前绩效评估，重点论证以下方面：

(一) 项目的公益性、收益性；

(二) 项目建设的成熟度；

- (三) 项目资金来源和到位的可行性；
- (四) 项目收入、成本、收益预测的合理性；
- (五) 债券资金需求的合理性；
- (六) 项目偿债计划可行性、偿债风险点及应对措施；
- (七) 绩效目标的合理性；
- (八) 其他需要纳入事前绩效评估的事项。