

关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见

财库〔2020〕36号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限责任公司，中国外汇交易中心，上海证券交易所、深圳证券交易所，地方政府债券承销团成员，地方政府债券信用评级机构等第三方专业机构：

为贯彻落实党中央、国务院有关决策部署，进一步完善地方政府债券（以下称地方债）发行机制，保障地方债发行工作长期持续开展，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和地方债发行管理有关规定，现就进一步做好地方债发行工作提出以下意见：

一、不断完善地方债发行机制，提升发行市场化水平

（一）地方财政部门、地方债承销团成员、信用评级机构等第三方专业机构应当进一步强化市场化意识，按照市场化、规范化原则做好地方债发行工作，积极推动地方债市场发展。

（二）地方债采用招标或承销方式发行。地方财政部门应当加强与承销团成员的沟通，合理设定承销团成员最低投

标比例、最低承销比例、最高投标比例、单一标位投标比例等技术参数。

（三）鼓励具备条件的地区参考地方债收益率曲线合理设定投标区间，不断提升地方债发行市场化水平，杜绝行政干预和窗口指导，促进地方债发行利率合理反映地区差异和项目差异。

二、科学设计地方债发行计划，维护债券市场平稳运行

（一）地方财政部门应当根据发债进度要求、财政支出使用需要、库款水平、债券市场等因素，科学设计地方债发行计划，合理选择发行时间窗口，适度均衡发债节奏，既要保障项目建设需要，又要避免债券资金长期滞留国库。

（二）地方财政部门应当在每季度最后一个月 20 日前，向财政部（国库司）报送下季度地方债发行计划，包括发行时间、发行量、债券种类等。财政部将统筹政府债券发行节奏，对各地发债进度进行必要的组织协调。

（三）地方财政部门应当做好债券发行与库款管理的衔接。对预算拟安排新增债券资金的项目，或拟发行再融资债券偿还的到期地方债，可通过先行调度库款的办法支付项目资金或还本资金，发行地方债后及时回补库款。

三、优化地方债期限结构，合理控制筹资成本

（一）地方财政部门应当统筹考虑地方债收益率曲线建设、项目期限、融资成本、到期债务分布、投资者需求等因

素科学设计债券期限。地方债期限为1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年。允许地方结合实际情况，采取到期还本、提前还本、分年还本等不同还本方式。

（二）地方财政部门应当均衡一般债券期限结构。年度新增一般债券平均发行期限应当控制在10年以下（含10年），10年以上（不含10年）新增一般债券发行规模应当控制在当年新增一般债券发行总额的30%以下（含30%），再融资一般债券期限应当控制在10年以下（含10年）。

（三）地方财政部门应当保障专项债券期限与项目期限相匹配。新增专项债券到期后原则上由地方政府安排政府性基金收入、专项收入偿还，债券与项目期限不匹配的允许在同一项目周期内接续发行，再融资专项债券期限原则上与同一项目剩余期限相匹配。

四、加强地方债发行项目评估，严防偿付风险

（一）地方财政部门应当严格专项债券项目合规性审核和风险把控，加强对拟发债项目的评估，切实保障项目质量，严格落实收支平衡有关要求。

（二）地方财政部门应当强化专项债券项目的全过程管理，对专项债券项目“借、用、管、还”实行逐笔监控，确保到期偿债、严防偿付风险。

（三）律师事务所、会计师事务所等第三方专业机构应当勤勉尽责，根据项目实际情况出具专项债券法律意见书和

财务评估报告，对所依据的文件资料内容进行核查和验证，并对出具评估意见的准确性负责。

五、完善地方债信息披露和信用评级，促进形成市场化融资约束机制

（一）地方财政部门应当在每月 20 日前披露本地区下月地方债发行计划，在 3 月、6 月、9 月和 12 月 20 日前披露本地区下季度地方债发行计划。

（二）地方财政部门应当进一步加大大专项债券信息披露力度，充分披露对应项目详细情况、项目收益和融资平衡方案、第三方评估意见等。地方债存续期内，应当于每年 6 月 30 日前披露对应项目上一年度全年实际收益、项目最新预期收益等信息。如新披露的信息与上一次披露的信息差异较大，应当进行必要的说明。

（三）地方债发行后，确需调整债券资金用途的，地方财政部门应当按程序报批，不迟于省级人民政府或省级人大常委会批准后第 10 个工作日进行信息披露，包括债券名称、调整金额、调整前后项目名称、调整后项目收益与融资平衡方案、跟踪评级报告、第三方评估意见等。

（四）信用评级机构应当规范开展地方债信用评级，不断完善信用评级指标体系，并对外披露。开展专项债券信用评级时，应当充分评估项目质量、收益与融资平衡等情况，促进评级结果合理反映项目差异，提高评级结果有效性。

六、规范承销团组建和管理，合理匹配权利义务

（一）地方财政部门应当按照公开、公平、公正的原则组建承销团，合理设定目标数量，鼓励优先吸纳记账式国债承销团成员加入承销团，鼓励优先吸纳记账式国债承销团甲类成员成为主承销商。采用公开承销方式发行地方债时，也应当按照有关规定组建承销团，不得随意指定部分承销团成员参与公开承销。

（二）地方财政部门应当加强承销团管理，定期开展承销团考评，完善退出机制。地方财政部门应当在承销协议中合理设置承销团成员最低投标额、最低承销额等参数及相应的退团触发条件，并严格执行协议约定。增补承销团时，应当提前公布增补通知，每年最多增补一次。

（三）地方债承销团成员应当按照承销协议约定和有关规定，积极开展地方债承销、分销、做市、交易等工作，定期将有关情况报地方财政部门。

七、加强组织领导，保障地方债平稳顺利发行

（一）地方财政部门应当按照本意见要求，结合实际情况，细化政策措施，保障地方债平稳顺利发行。

（二）地方债市场基础设施应当认真做好发行系统维护、发行现场管理、数据提供等工作，不断提高发行、登记、托管、交易、结算、代理兑付等服务水平，并积极落实降费政

策，与地方财政部门合理商定地方债发行兑付服务费用标准，不得高于非政府债券标准。

（三）在地方债相关工作中出现重大违规行为、弄虚作假的承销团成员和第三方专业机构，财政部将向地方财政部门通报。地方财政部门在组建承销团或选择第三方专业机构参与地方债相关工作时，应当予以负面考虑。

本意见自 2021 年 1 月 1 日起实施。2019 年 4 月 25 日财政部发布的《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23 号）仍然有效，其中与本意见规定不一致的，按照本意见执行。

财政部

2020 年 11 月 4 日