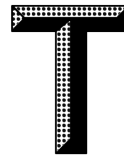


ICS 03.060  
CCS P 02



# 团 体 标 准

T/CNAEC 0204—2023

## 地方政府专项债券实施方案编制指南

Guideline for compiling implementation plan of special local  
government bonds

2023-03-14 发布

2023-07-01 实施

中国工程咨询协会 发布  
中国标准出版社 出版



## 目 次

前言 .....	III
引言 .....	IV
1 范围 .....	1
2 规范性引用文件 .....	1
3 术语和定义 .....	1
4 目的、原则和要求 .....	2
4.1 目的 .....	2
4.2 原则 .....	2
4.3 要求 .....	2
5 工作程序 .....	2
5.1 实施方案编制主体 .....	2
5.2 实施方案的编制 .....	3
5.3 实施方案的审查 .....	3
5.4 实施方案备案 .....	4
5.5 用途调整 .....	4
6 实施方案编制内容 .....	4
6.1 总体说明 .....	4
6.2 债券及项目基本情况 .....	4
6.3 政策符合性、经济社会效益分析及公益性论证 .....	9
6.4 项目投资 .....	9
6.5 资金筹措及实施计划 .....	11
6.6 项目预期收益、支出以及融资平衡情况 .....	12
6.7 债券发行方案 .....	14
6.8 资金管理方案 .....	15
6.9 信息披露计划 .....	16
6.10 项目风险评估及控制措施 .....	16
6.11 还本付息保障机制 .....	16
6.12 项目事前绩效评估情况 .....	17
6.13 其他需要说明的事项 .....	17
6.14 相关附件 .....	17
附录 A (资料性) 专项债券实施方案参考模板 .....	18
参考文献 .....	20



## 前 言

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由中国工程咨询协会提出并归口。

本文件起草单位：建银工程咨询有限责任公司、国信国际工程咨询集团股份有限公司、中投泽世（北京）国际咨询有限公司、长春市工程咨询有限公司、河北工业大学、财达证券股份有限公司、北京圣华安咨询有限公司、北京市工程咨询有限公司、中关村发展集团、北京国际工程咨询有限公司、同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司、天津金融资产交易所、安泰信用评级有限责任公司、安徽省招标集团股份有限公司、南京卓远资产管理有限公司、苏州至德资产管理有限公司、中磊国际咨询有限责任公司、武汉市工程咨询部（集团）有限公司。

本文件主要起草人：曹屹立、刘建军、阙金声、杨巍、段敬广、陈晨、罗晓阳、董丽萍、陈静静、马照成、孔翎宇、郑若仪、张军、杨晓敏、王嘉翼、宋映忠、黎云、吴哲坤、关凯夫、赵毅、麻环宇、胡恒松、李秉华、任兵、王鹏、刘红涛、李卓蓬、董晓宇、杨戈、刘灿、石冬花、翁晓红、李燕、丁化美、林海、郑杰、于彤昆、刘泓玮、戴洁、吴健、李明瑞、杨旭、奚望、胡利勇、王桂平、孟沿池。

## 引 言

近年来,地方政府专项债券受到财政部大力推动和各地政府的积极响应,逐渐成为地方政府基础设施建设资金来源的重要渠道之一。自 2017 年财政部提出试点发展项目收益与融资自求平衡专项债券以来,发债规模逐年提高,呈快速增长趋势。

为规范和指导地方政府专项债券实施方案编制工作,形成高质量、可操作、切实际的专项债券实施方案,制定本文件。

# 地方政府专项债券实施方案编制指南

## 1 范围

本文件确定了地方政府专项债券实施方案编制的总体原则。  
本文件提供了地方政府专项债券实施方案编制工作程序和编制内容。  
本文件适用于地方政府专项债券实施方案的编制工作。

## 2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

## 3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

### 3.1

#### 地方政府专项债券 **special local government bond**

省、自治区、直辖市政府(含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府)为有一定收益的公益性项目筹集资金、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的债务凭证。

### 3.2

#### 地方政府专项债券实施方案 **implementation plan of special local government bond**

为发行地方政府专项债券,对专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、分年度融资计划、年度拟发行专项债券规模和期限、发行计划安排、事前绩效评估情况等内容进行明确的说明文件。

注:简称“实施方案”。

### 3.3

#### 债券发行人 **bond issuer**

通过发行地方政府专项债券形式筹措资金的政府。

### 3.4

#### 债券发行规模 **amount of bond issue**

发行一次债券的资金总筹集额。

### 3.5

#### 债券期限 **bond duration**

在债券发行时确定的债券还本的年限。

### 3.6

#### 债券利率 **bond rate**

债券利息与债券票面价值的比率。地方政府专项债券利息按单利计算。

### 3.7

#### 债券发行费用 **bond issuing expense**

债券发行人支付给有关债券发行中介机构和服务机构的款项。

3.8

**付息频率 frequency of interest payment**

在债券持有人持有债券期限内,债券发行人支付一次利息的时间间隔。

3.9

**各级政府性基金 government fund**

各级人民政府及其所属部门依照法律、行政法规的规定,为支持特定公共基础设施建设和公共事业发展,向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金。

3.10

**专项收入 special income**

反映地方政府专项债券对应项目形成、可用于偿还专项债券本息的、由经营活动产生的现金流入。

3.11

**项目收益与融资平衡 balance of income and financing**

地方政府专项债券对应项目的专项收入和政府性基金收入能够保障偿还专项债券及市场化融资本金和利息。

3.12

**本息覆盖倍数 capital and interest coverage ratio**

地方政府专项债券对应项目产生的收益与本息费用的比率。

4 目的、原则和要求

4.1 目的

编制实施方案的目的是明确专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、分年度融资计划、年度拟发行专项债券规模和期限、发行计划安排、事前绩效评估情况等内容,为地方政府专项债券的发行提供依据。

4.2 原则

4.2.1 恪守合法、独立、客观、公正和诚信的原则。

4.2.2 对编制过程中获知或产生的所有信息,履行保密义务,遵守保密原则,除法律法规和行业规范另有规定外。

4.2.3 严格按照规范化原则做好地方政府专项债券发行相关工作。

4.3 要求

4.3.1 严格执行国家法律、法规、规章和政策规定,保证实施方案合法合规。

4.3.2 实施方案编制过程中使用科学合理的工作方法,确保工作质量。

4.3.3 结合项目实际情况,扎实收集基础资料,充分借鉴类似项目的运营经验,保证数据真实可靠,遵守行业惯例。

5 工作程序

5.1 实施方案编制主体

实施方案由地方各级政府或其指定的有关部门(单位)作为项目单位负责编制,并可引入符合条件的第三方机构参与实施方案编制工作。



## 5.2 实施方案的编制

### 5.2.1 实施方案编制前提条件

5.2.1.1 项目应符合国家政策及相关行业规定和规划。

5.2.1.2 获得投资主管部门的立项文件。

5.2.1.3 获得同级相关部门出具的相关手续文件。

### 5.2.2 实施方案编制工作程序

编制实施方案按图 1 程序进行。

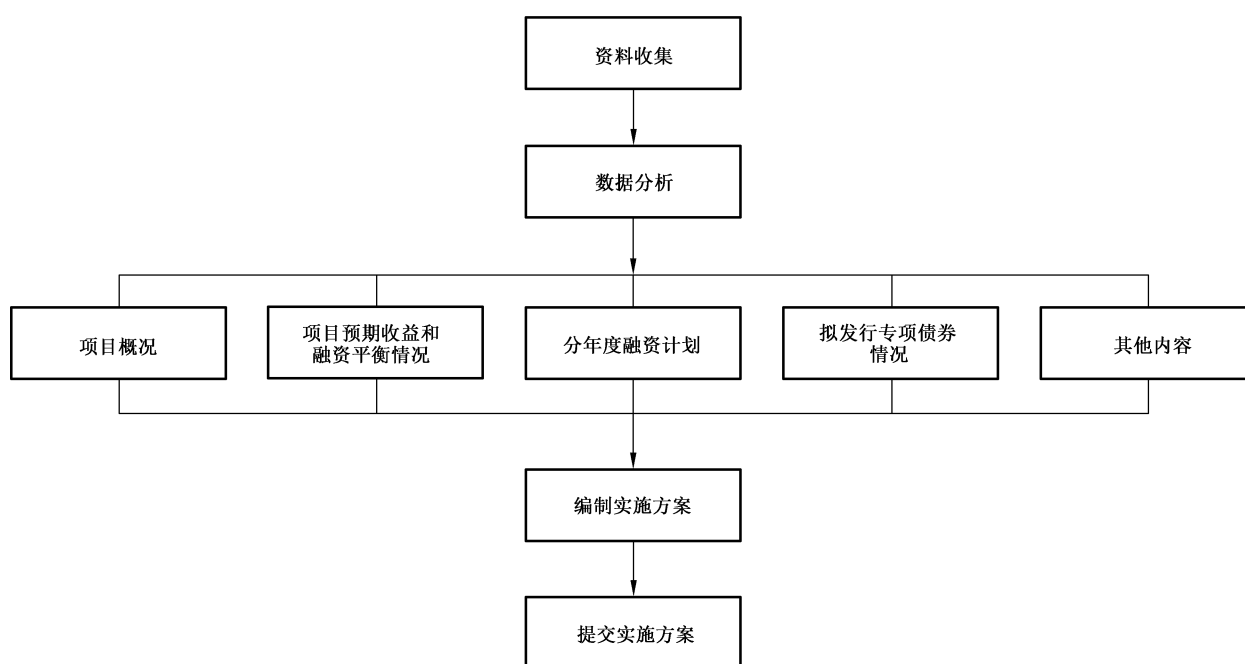


图 1 工作程序框图

实施方案编制完成后,应由会计师事务所、律师事务所对实施方案进行评估,出具财务评估报告和法律意见书。

## 5.3 实施方案的审查

### 5.3.1 初审

实施方案应交由县级及以上财政部门进行初审。初审通过后按要求纳入财政部门“地方政府债券项目穿透式监测系统”和发展改革部门“国家重大建设项目库”;初审未通过的,按照相关意见对实施方案进行完善后重新审核。

### 5.3.2 集中审查

初审通过并入库的项目应交由各省级财政部门进行集中项目审查,由第三方评审机构或评审专家组出具独立审查意见。审查通过的项目转入发行备选库;审查未通过的项目,由项目单位对实施方案进行完善,纳入下次集中审查。

### 5.3.3 行业主管部门复审

对通过集中审查的项目,应交由行业主管部门对实施方案进行复审,并出具复审意见。评审成员单位一般由省级财政部门会同发展改革、审计、规划自然资源、住房建设等相关行业主管部门组成。

### 5.4 实施方案备案

通过复审的项目实施方案由省级财政部门报送财政部备案。

### 5.5 用途调整

5.5.1 专项债券用途调整主要是对新增专项债券资金已安排的项目,因债券项目实施条件变化等原因导致专项债券资金无法及时有效使用,需要调整至其他项目产生的专项债券资金用途变动。

5.5.2 调整工作由省级财政部门集中组织实施。根据地方各级财政部门会同有关部门组织梳理本级政府专项债券项目的实施情况,确需调整专项债券用途的,应客观评估拟调整项目预期收益和资产价值,编制拟调整项目融资平衡方案、财务评估报告书、法律意见书,经同级政府同意后,及时报送省级财政部门。

5.5.3 各地调整申请汇总至省级财政部门,经省级财政部门会同相关部门统筹研究后提出包括专项债券限额和专项债券项目在内的调整方案,按程序报省级政府批准后,报财政部备案。

## 6 实施方案编制内容

### 6.1 总体说明

#### 6.1.1 发行项目要求

6.1.1.1 发行地方政府专项债券的项目应符合国家对地方政府专项债券的重点支持领域及方向要求。

6.1.1.2 单只地方政府专项债券可以对应单一项目发行,也可以对应多个项目集合发行。在编制实施方案过程中,如多个项目集合发行单项地方政府专项债券的,应对每个项目进行说明、分析、论证,并提供集合项目的总数据。

#### 6.1.2 项目预期收益与融资平衡原则

6.1.2.1 发行地方政府专项债券的项目,应能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入,且项目收益应与融资规模相平衡。

6.1.2.2 融资方式为地方政府专项债券的,项目预期收益应能够覆盖专项债券本息;融资方式为地方政府专项债券和市场化融资的,项目预期收益应能够覆盖专项债券及市场化融资本息。

6.1.2.3 地方政府专项债券的还款来源可以是政府性基金收入、专项收入;市场化融资的还款来源只能是专项收入。

#### 6.1.3 专项债券实施方案参考模板

专项债券实施方案参考模板见附录 A。

### 6.2 债券及项目基本情况

#### 6.2.1 债券基本信息

明确专项债券名称、债券类型、计划发行额、债券期限、信用评级结果、还本方式、发行利率测算以及所包含的项目等信息,并填写表 1。相关内容要求如下。

a) 债券名称:专项债券原则上冠以“××年××省、自治区、直辖市(本级或××市、县)××专项债券(×期)——××年××省、自治区、直辖市政府专项债券(×期)”名称。

b) 债券类型:一般包括政府收费公路专项债券、棚户区改造专项债券、轨道交通专项债券、其他交

通基础设施专项债券、能源专项债券、农林水利专项债券、生态环保专项债券、教育专项债券、医疗卫生专项债券、养老专项债券、冷链物流设施专项债券、市政和产业园区基础设施专项债券、城镇老旧小区改造专项债券、新型基础设施建设专项债券、其他专项债券等(根据国家政策动态调整)。

- c) 债券期限:专项债券期限原则上与项目期限相匹配,并统筹考虑投资者需求、到期债务分布等因素科学确定,降低期限错配风险,防止资金闲置,一般包括1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年。
- d) 还本方式:结合实际情况,按照市场原则,保障债权人权益的情况下,采取到期还本、提前还本、分年还本等不同本金偿还方式。
- e) 发行利率测算:以国债利率为基准,结合上一年度各期融资成本占比及其他因素综合测算。

表 1 债券基本信息表

一、债券基本信息							
债券名称				债券类型			
计划发行额				债券期限			
信用评级结果				还本方式			
二、项目总体信息							
对应项目数量							
所有项目总投资/万元							
不含专项债券的项目资本金/万元							
专项债券融资/万元							
其他债务融资/万元							
拟作为资本金的专项债券/万元							
融资类型		所有项目分年融资计划					
		20××年	20××年	20××年	20××年	20××年及以后年度	
专项债券融资/万元							
其他债务融资/万元							
所有项目总收益/万元							
债券存续期内所有项目分年收益/万元							
20××年		20××年		20××年		20××年	
20××年		20××年		20××年		20××年	
.....		.....		.....		.....	
所有项目收益/所有项目总投资/万元							
所有项目收益/所有项目总债务融资本息/万元							
所有项目收益/所有项目总债务融资本金/万元							
所有项目收益/所有项目总地方债券融资本息/万元							
所有项目收益/所有项目总地方债券融资本金/万元							
注:历史年度的项目收益填写实际数据,未来年度的项目收益填写预测数据。							

## 6.2.2 项目区域发展概况

## 6.2.2.1 项目区域概况

主要包括以下内容：

- a) 地理位置及交通情况；
- b) 地形地貌；
- c) 气候特征；
- d) 水文情况。

## 6.2.2.2 项目区域经济情况

对项目区域经济情况简要分析,并填写表 2。

表 2 项目区域 20××年—20××年经济情况表

项目	年份		
	20××	20××	20××
地区生产总值/亿元			
地区生产总值(GDP)增速/%			
第一产业生产总值/亿元			
第二产业生产总值/亿元			
第三产业生产总值/亿元			
产业结构			
第一产业产业结构			
第二产业产业结构			
第三产业产业结构			
固定资产投资增速/%			
社会消费品零售总额/亿元			
城镇居民人均可支配收入/元			
农村居民人均可支配收入/元			
房地产开发投资/亿元			
商品房销售面积/万平方米			
商品房销售额/亿元			
注：数据来源于项目区域(市县区)统计部门。			

## 6.2.2.3 项目区域财政收支情况

对项目区域财政收支情况简要分析,并填写表 3。

表 3 项目区域 20××年—20××年财政收支情况表

项目	年份		
	20××年	20××年	20××年
(一)近三年一般公共预算收支/亿元			
1.1 一般公共预算收入总计(=1.1.1+1.1.2+1.1.3)			
1.1.1 一般公共预算收入			
1.1.2 地方政府债券转贷收入			
1.1.3 转移性收入			
1.2 一般公共预算支出总计(=1.2.1+1.2.2+1.2.3)			
1.2.1 一般公共预算支出			
1.2.2 地方政府债券还本支出			
1.2.3 转移性支出			
(二)近三年政府性基金预算收支/亿元			
2.1 政府性基金预算收入总计(=2.1.1+2.1.2+2.1.3)			
2.1.1 政府性基金收入			
2.1.2 地方政府债务收入			
2.1.3 转移性收入			
2.2 政府性基金预算支出总计(=2.2.1+2.2.2+2.2.3)			
2.2.1 政府性基金支出			
2.2.2 债务还本支出			
2.2.3 转移性支出			
(三)近三年政府债务状况/亿元			
地方政府债务限额	一般债务		
	专项债务		
地方政府债务余额	一般债务		
	专项债务		
注：数据来源于项目区域(市县区)财政部门。			

#### 6.2.2.4 项目区域产业发展及规划情况

对项目区域相应产业的发展现状及未来发展规划情况简要分析。

#### 6.2.3 项目基本情况

##### 6.2.3.1 项目名称

填写债券对应的项目数量及名称,项目名称应按照相关批复文件填写。

#### 6.2.3.2 项目主管部门与项目单位

明确项目主管部门与项目单位名称、统一社会信用代码、法定代表人、机构性质、机构地址、主营业务范围、股权情况等。

#### 6.2.3.3 项目建设地点和用地规模

按照相关批复文件描述项目建设地点和用地规模。

#### 6.2.3.4 建设期及项目进展

描述项目建设起止时间,项目进展情况,项目资金投入情况。

#### 6.2.3.5 建设性质

明确项目属于新建/改扩建/续建/迁建/大型维修改造。

#### 6.2.3.6 建设内容及规模

介绍项目功能定位、建设规模及具体建设内容,并根据项目情况编制主要经济技术指标表。

#### 6.2.3.7 项目总投资

明确项目总投资,包括工程费用、工程建设其他费用、预备费、建设期利息、其他融资费用、铺底流动资金等。各项费用应按照相关批复填写,其中建设期利息应按照最新的资金筹措方式重新计算。

#### 6.2.3.8 资金来源与资金用途

##### 6.2.3.8.1 资金来源

项目资金来源包括项目资本金(可以是自有资金和/或专项债资金)、专项债券、市场化融资。

##### 6.2.3.8.2 资金用途

资金用途为建设支出,包括建筑工程、安装工程、设备购置等。

##### 6.2.3.9 资金平衡结论

描述本息覆盖倍数及资金平衡状况。

#### 6.2.3.10 项目基本情况表

根据上述内容填写项目基本情况表,见表4。

表4 项目基本情况表

项目名称	
项目类型	
项目简要描述	
项目建设期	____年至____年
项目运营期	____年至____年
项目总投资/万元	
不含专项债券的项目资本金/万元	
专项债券融资/万元	

表 4 项目基本情况表（续）

用于符合条件的重大项目资本金的 金额/万元							
其他债务融资/万元							
项目分年融资计划							
融资类型		年份					
		20××年	20××年	20××年	20××年	20××年及以后年度	
专项债券融资/万元							
其他债务融资/万元							
项目总收益							
债券存续期内项目分年收益/万元							
20××年		20××年		20××年		20××年	
20××年		20××年		20××年		20××年	
.....		.....		.....		.....	
项目总收益/项目总投资							
项目总收益/项目总债务融资本息							
项目总收益/项目总债务融资本金							
项目总收益/项目总地方债券融资本息							
项目总收益/项目总地方债券融资本金							
项目收益预测依据							
注 1：历史年度的项目收益填写实际数据，未来年度的项目收益填写预测数据。							
注 2：如多个项目集合发债，需逐一填写该表格。							

#### 6.2.4 项目手续办理情况

明确项目已办理的前期手续，注明取得的批准文件名称、文号，说明项目前期手续的符合性，并以附件形式提供复印件，如项目立项审批、用地、规划、环境影响评估、项目事前绩效评估情况及其他相关批文或手续文件。此外，明确开工前需要办理的手续及办理进展情况。

### 6.3 政策符合性、经济社会效益分析及公益性论证

6.3.1 依据发展规划、产业政策、区域布局，论证项目与相关法律法规、规划、产业政策的符合性，满足行业准入标准。

6.3.2 从债券投向领域、项目建设必要性、经济效益、社会效益、生态效益、公益性等方面论证项目与地方政府专项债券相关政策的符合性。

### 6.4 项目投资

#### 6.4.1 投资编制依据

根据可行性研究报告等项目前期文件采用的编制依据填写，包括但不限于以下依据文件：

- a) 《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)；
- b) 本地区同类工程技术经济指标；

c) 本地区近期的材料及设备价格信息。

#### 6.4.2 投资构成

##### 6.4.2.1 建设投资

建设投资包括工程费用、工程建设其他费用和预备费,见表 5。

表 5 建设投资估算表

序号	工程或费用名称	建筑工程 费/万元	设备购置 费/万元	安装工程 费/万元	其他费 用/万元	合计 /万元	比例/%	备注
1	工程费用							
1.1	.....							
1.2	.....							
1.3	.....							
.....	.....							
2	工程建设其他费用							
2.1	建设用地费							
	.....							
2.2	技术咨询费							
	.....							
2.3	项目配套费							
	.....							
2.4	项目建设管理费							
	.....							
2.5	与未来生产经营有关的费用							
	.....							
2.6	.....							
.....	.....							
3	预备费							
3.1	基本预备费							
3.2	涨价预备费							
.....	.....							
4	建设投资(1+2+3)							

##### 6.4.2.2 建设期利息

建设期利息是债务资金在建设期内发生并应计入固定资产原值的利息,包括专项债券和/或市场化融资利息,应按照资金筹措方案计算建设期利息,并填写表 6。



表 6 建设期利息估算表

单位:万元

序号	项目	合计	建设期				
			1	2	3	4	.....
1	借款						
1.1	建设期利息						
1.1.1	期初借款余额						
1.1.2	当期借款						
1.1.3	当期应计利息						
1.1.4	期末借款余额						
2	债券						
2.1	建设期利息						
2.1.1	期初债务余额						
2.1.2	当期债务金额						
2.1.3	当期应计利息						
2.1.4	期末债务余额						
3	建设期利息合计(1.1+2.1)						

#### 6.4.2.3 其他融资费用

其他融资费用是指专项债融资中发生的手续费、承诺费、发行费、管理等。

#### 6.4.2.4 铺底流动资金

铺底流动资金是指项目投产初期所需,为保证项目建成,在试运转阶段用于购买原材料、燃料、支付工资及其他经营费用等所需的周转资金,可参考可行性研究报告中的金额确定。

#### 6.4.2.5 项目总投资

项目总投资是建设投资、建设期利息、其他融资费用、铺底流动资金的总和,见表 7。

表 7 项目总投资估算表

序号	工程或费用名称	金额/万元	备注
1	建设投资		
2	建设期利息		
3	其他融资费用		
4	铺底流动资金		
5	项目总投资(1+2+3+4)		

## 6.5 资金筹措及实施计划

### 6.5.1 资金筹措方案

资金筹措方案一般包括。

- a) 资本金及到位情况。明确资本金金额、比例、来源、到位情况,并以附件形式提供证明材料(如由当地财政部门出具的《资本金到位情况说明》)。
- b) 地方政府专项债券资金。明确地方政府专项债券的金额、比例、债券期限、利率、还本付息方式。如用专项债券资金作为项目资本金,应在资本金及到位情况中明确,并说明专项债券资金作为项目资本金的政策符合性;如项目存在已发行的地方政府专项债券,应明确金额、比例、债券期限、利率、还本付息方式、到位情况及还本付息情况。
- c) 市场化融资情况。明确市场化融资金额、比例、贷款期限、利率、还本付息方式、到位情况及还本付息情况,并以附件形式提供相关借款合同/意向函等证明资料。

6.5.2 项目实施计划

6.5.2.1 应统筹考虑投资规模和资金来源,对照项目现状与目标任务,按照项目的重要性、紧迫性,结合项目前期工作情况,科学提出实施计划。

6.5.2.2 实施计划应当明确项目进度计划、绩效目标、资金投入等,具体要求如下。

- a) 进度计划:包括项目建设进度计划及运营计划,对尚未开工的项目应明确手续办理计划。项目建设进度计划应明确项目建设周期,目前所处阶段,已取得的阶段性成果等。
- b) 绩效目标:绩效目标是安排专项债券资金的前置条件,重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本,还包括经济效益、社会效益等绩效指标。绩效目标应尽可能细化量化,能有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等。
- c) 资金投入:列表说明分年度投资计划,分年度投资计划表应包括总投资、以前年度已完成投资的认定、年度资金使用计划及来源。

6.5.3 资金筹措及使用计划表

根据资金筹措及使用计划填写表 8。

表 8 资金筹措及使用计划表

项目	合计 /万元	20××年 /万元	20××年 /万元	20××年 /万元	20××年 /万元	……	占比/%
1. 不含专项债券的项目资本金							
2. 专项债券资金							
××年专项债券							
××年专项债券							
××年专项债券							
3. 市场化融资							
4. 总投资							

6.6 项目预期收益、支出以及融资平衡情况

6.6.1 项目运营方案

说明项目的运营单位、运营模式、运营内容、运营收入、运营成本等内容。

6.6.2 项目预期收益估算

项目预期收益测算按照相关性原则、直接性原则、可衡量原则进行,通常包括:

- a) 明确运营收入内容、收入类型、取得收入的合法性依据及测算方法;
- b) 明确运营成本内容、成本类型、计算依据及测算方法;

- c) 通过计算项目收入,扣除成本消耗、相关税费等,计算项目预期收益。

### 6.6.3 项目预期收益和融资平衡方案

#### 6.6.3.1 基本原则

基本原则如下。

- a) 项目预期收益和融资平衡方案应符合 6.1.2 的原则。
- b) 如专项债券涉及项目之间的资金调配,应说明调配债券区域、发行年份、债券名称、项目名称、项目类型、调出金额、调入本项目金额,并填写表 9。
- c) 如项目过往年度已成功发行专项债券的,应说明已发行债券的还本付息情况。
- d) 如项目涉及市场化融资,应说明市场化融资的还本付息情况。

表 9 调配债券资金来源

区域	发行年份	债券名称	项目名称	项目类型	调出金额/万元	调入本项目金额/万元

#### 6.6.3.2 现金流分析

现金流分析内容包括。

- a) 项目预期收益和融资平衡方案需要对项目计算期内的现金流进行平衡安排,即在现行会计规定、税收法规和价格体系下,通过财务效益与费用的预测,编制相关财务分析报表,计算评价指标,分析项目的财务盈利能力、偿债能力,据以判断项目的收益融资平衡可行性。
- b) 相关财务分析报表包括收入及税金估算表、总成本费用估算表、利润与利润分配表、财务计划现金流量表等,可参考《建设项目经济评价方法与参数(第三版)》进行编制。

#### 6.6.3.3 项目预期收益和融资平衡情况

6.6.3.3.1 专项债券项目预期收益和融资平衡情况是从偿债资金来源的充裕性角度反映项目偿付专项债券本息的能力。

6.6.3.3.2 本息覆盖倍数计算时应当编制还本付息计划表,见表 10~表 13,计算公式如下:

本息覆盖倍数=(息税折旧摊销前利润-所得税+政府性基金预算收入)/专项债券还本付息合计。

6.6.3.3.3 各地对本息覆盖倍数要求不尽相同,须大于 1,一般应高于 1.2。当本息覆盖倍数小于 1 时,表示可用于专项债券还本付息的资金不足以偿付发行债券之本息。

6.6.3.3.4 分析项目预期收益和融资平衡情况时,应同时计算下列数据:

- a) 项目总收益/所有项目总投资;
- b) 项目总收益/所有项目总债务融资本息;
- c) 项目总收益/所有项目总债务融资本金;
- d) 项目总收益/所有项目总地方债券融资本息;
- e) 项目总收益/所有项目总地方债券融资本金。

表 10 ××年计划发行债券还本付息情况

项目计算期	期初本金 金额/万元	本期发行 金额/万元	本期偿还 本金/万元	期末本金 金额/万元	融资利率/%	应付利 息/万元

表 11 ××年使用调配债券资金还本付息

项目计算期	期初本金 金额/万元	本期发行 金额/万元	本期偿还 本金/万元	期末本金 金额/万元	融资利率/%	应付利 息/万元

表 12 市场化融资还本付息

项目计算期	期初本金 金额/万元	本期新增本金 金额/万元	本期偿还本金 金额/万元	期末本金 金额/万元	融资利率/%	应付贷款 利息/万元

表 13 项目总体融资还本付息表

项目计算期	期初本金/万元	本期新增本金/万元	本期偿还本金/万元	期末本金/万元	应付利息/万元

## 6.7 债券发行方案

### 6.7.1 发行依据

#### 6.7.1.1 发行主体

说明专项债券的发行主体。省、自治区、直辖市政府和经省级人民政府批准自办债券发行的计划单列市人民政府可作为政府专项债券的发行主体。设区的市、自治州、县、自治县，不设区的市、市辖区级政府确需发行政府专项债券的，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。

#### 6.7.1.2 限额管理

说明专项债券的限额管理情况。一般包括批准并下达的本地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案、上年末专项债务余额低于限额部分、本次发行的专项债券规模等。

#### 6.7.1.3 预算管理

说明专项债券的预算管理情况。通常，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准；专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

### 6.7.2 发行计划

说明发行年份及各年份发行金额。

### 6.7.3 发行场所

说明专项债券发行场所，一般包括财政部政府债券发行系统、财政部上海证券交易所政府债券发行系统、财政部深圳证券交易所政府债券发行系统等。

### 6.7.4 品种和数量

专项债券采用记账式固定利率付息形式，同时说明专项债券发行总额。

### 6.7.5 上市安排

按照财政部和省级财政部门统一要求进行上市交易。

### 6.7.6 兑付安排

说明专项债券利息支付方式,本金偿还方式。

### 6.7.7 发行费用

说明专项债券发行手续费。

### 6.7.8 承销及招投标

按财政部和省财政厅统一要求执行。

### 6.7.9 分销

按财政部和省财政厅统一要求执行。

## 6.8 资金管理方案

### 6.8.1 基本资金管理方案

#### 6.8.1.1 项目相关部门(单位)职责

项目相关部门主要包括财政部门、项目主管部门及项目单位等,各部门包括如下职责。

- a) 财政部门职责:根据《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155号)的规定,财政部门负责资金使用调度、资金用途调整、资金监管等相关工作。根据《地方政府债务信息公开办法》(财预〔2018〕209号)的规定,财政部门负责组织实施本级专项债券信息公开工作,指导、监督和协调主管部门和项目单位做好专项债券信息公开工作,以增强专项债券信息透明度,主动接受监督。
- b) 项目主管部门职责:负责按照项目建设要求并根据建设任务、成本等因素,建立本地区发行专项债券项目库,做好入库非标专项债项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算,做好专项债券年度项目库与政府债务管理系统的衔接,配合做好专项债券发行各项准备工作,加强对项目实施情况的监控,并统筹协调相关部门保障项目建设进度,如期实现专项收入。
- c) 项目单位职责:负责提出专项债券项目资金需求,编制报送项目实施方案及其他相关材料,对有关材料的真实性、准确性、全面性、合规性负责;编制专项债券相关年度收支预算及还本付息计划;做好项目立项、评审论证、政府采购、资产管理、信息公开和绩效管理等工作;按时足额缴纳相关专项收入,确保及时足额还本付息;规范使用债券资金,提高资金使用效益;做好债券发行准备,及时在地方政府性债务管理系统中填报相关信息。

#### 6.8.1.2 资金流入管理

资金流入主要包括资本金、债券资金和项目收入流入,具体管理内容如下。

- a) 项目资本金来源于财政预算安排资金和/或项目单位自筹资金,对于审批通过的项目资本金,严格按资金需求进度进行支付。
- b) 项目专项债券资金由财政统一管理,专账核算,专款专用,不得挪用;或者在商业银行开立独立于日常经营账户的债券资金管理专用账户,用于专项债券募集资金的接收、存储及划转。

- c) 项目收入专款专用,收入资金由项目单位按要求存入财政专用账户,统一由相关财政部门专项用于债券本息的偿付。

#### 6.8.1.3 资金流出管理

资金流出主要包括项目建设投资支出、项目运营成本支出、专项债券本息偿付、市场化融资本息偿付等,具体管理内容如下。

- a) 建设投资等投资支出方面,由负责实施的施工单位按照进度提出申请,项目单位如实填写专项债券资金支付审批表等要件,报送相关主管部门并抄送财政部门;经同意后,方可从专用账户中拨付资金。
- b) 项目运营成本严格按照计划支出,严格落实相关计划要求;如有发生计划外支出情况,运营单位应就计划外支出作出说明以及提供产生计划外支出支撑材料,并将相关材料上交至主管部门备案。
- c) 关于债券本息偿付,由项目单位按时将当期还本付息的资金上缴,由偿债负责人部门组织债券还本付息工作。

#### 6.8.1.4 资金预算绩效管理

按照财政部印发的《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号)执行。

#### 6.8.1.5 资金全过程审计

为保证专项债券资金使用的合法合规,审计部门可开展资金全过程审计,具体包括专项债券投向、使用进度、绩效管理等情况。

#### 6.8.2 资金管理应急预案

资金管理应急预案应按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函〔2016〕88号)的要求建立,通常包括组织指挥体系及职责、预警和预防机制、应急响应、后期处置、保障措施等。

#### 6.9 信息披露计划

按照财政部《关于印发〈地方政债务信息公开办法(试行)〉的通知》(财预〔2018〕209号)的相关规定制定专项债券信息披露计划,包括预决算公开、债券发行安排公开、发行公开、存续期公开、违法违规情形公开、重大事项公开、债券资金调整用途公开等。

#### 6.10 项目风险评估及控制措施

风险评估及控制措施应基于项目的特点,在风险调查的基础上,全面、全程查找并分析可能引发风险的各种风险因素,包括但不限于:

- a) 影响项目建设进度或正常运营的风险及控制措施;
- b) 影响项目收益的风险及控制措施;
- c) 影响融资平衡结果的风险及控制措施。

#### 6.11 还本付息保障机制

说明项目实施的组织结构、人员组成及项目推进机制。围绕不同项目特点,从项目顺利实施、良好运行的角度,提出项目建设管理要求、建后运营管理机制、项目投入及收益资金管理、项目资产管理制度等监管制度及措施。保障措施应具有可操作性。

### 6.12 项目事前绩效评估情况

申请专项债券资金前,项目单位或项目主管部门要开展事前绩效评估,并将评估情况纳入专项债券项目实施方案。事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性,重点论证以下方面:

- a) 项目实施的必要性、公益性、收益性;
- b) 项目建设投资合规性与项目成熟度;
- c) 项目资金来源和到位可行性;
- d) 项目收入、成本、收益预测合理性;
- e) 债券资金需求合理性;
- f) 项目偿债计划可行性和偿债风险点;
- g) 绩效目标合理性;
- h) 其他需要纳入事前绩效评估的事项。

### 6.13 其他需要说明的事项

除 6.2~6.12 内容外,描述其他与债券发行相关的需要说明的事项。

### 6.14 相关附件

应包括前文中所涉及的附件,编制目录、提供复印件,具体包括:

- a) 项目单位统一社会信用代码证书;
- b) 运营单位营业执照;
- c) 项目立项文件;
- d) 项目用地审批手续文件;
- e) 项目建设用地规划手续文件和建设工程规划手续文件;
- f) 项目环境影响评价文件;
- g) 项目资本金纳入预算的说明文件;
- h) 贷款合同/意向函(资金筹措方案含市场化融资的项目应提供);
- i) 项目相关规划文件;
- j) 项目可行性研究报告。

**附 录 A**  
(资料性)  
**专项债券实施方案参考模板**

**A.1 债券及项目基本情况**

**A.1.1 债券基本情况:**明确专项债券名称、债券类型、计划发行额、拟发行利率、债券期限、信用评级结果、还本方式、付息方式以及所包含的项目等信息。

**A.1.2 项目区域(市县区)发展概况:**阐述项目区域(市县区)概况、项目区域(市县区)经济情况、项目区域(市县区)财政收支情况、项目区域产业发展及规划情况等。

**A.1.3 项目基本情况:**对项目名称、项目主管部门与项目单位、项目建设地点和用地规模、建设期及项目进展情况、建设性质、建设内容及规模、总投资规模、资金来源与资金用途、资金平衡结论等内容描述。

**A.1.4 项目手续办理情况:**明确开工前需办理的手续及进展情况。

**A.2 政策符合性、经济社会效益分析及公益性论证**

依据发展规划、产业政策、区域布局,从项目所属领域、建设必要性、经济效益、社会效益、生态效益、公益性等方面进行论证。

**A.3 项目投资**

**A.3.1 编制依据:**根据可行性研究报告或初步设计报告等项目前期文件采用的编制依据填写。

**A.3.2 投资构成:**描述项目总投资,包括工程费用、工程建设其他费用、预备费、建设期利息、铺底流动资金等。附项目总投资估算表。

**A.4 资金筹措及实施计划**

**A.4.1 资金筹措方案:**明确资本金金额、比例、来源及到位情况,专项债券资金金额、比例、债券期限、利率、还本付息方式,市场化融资金额、比例、贷款期限、利率、还本付息方式、到位情况及还本付息情况。

**A.4.2 项目实施计划:**明确项目进度计划、绩效目标、责任主体、完成时限、资金投入等。附资金筹措及使用计划表。

**A.5 项目预期收益、支出以及融资平衡情况**

**A.5.1 项目运营方案**

包括项目的运营单位、运营模式、运营内容、运营收入等内容。

**A.5.2 项目预期收益估算**

明确收入内容、收入类型、取得收入的合法性依据及测算方法,运营成本内容、计算依据及测算方法。

**A.5.3 项目预期收益和融资平衡方案**

**A.5.3.1 现金流分析**

主要通过编制以下财务分析报表进行说明:

- a) 收入及税金估算表;
- b) 总成本费用估算表;



- c) 利润与利润分配表；
- d) 财务计划现金流量表。

#### A.5.3.2 项目预期收益和融资平衡情况

编制还本付息计划表,计算专项债券项目本息覆盖倍数。

#### A.6 债券发行方案

包括发行依据、发行计划、发行场所、品种和数量、上市安排、兑付安排、发行费用、承销及招投标、分销等内容。

#### A.7 资金管理方案

**A.7.1 基本资金管理方案:**包括项目相关部门(单位)职责、资金流入管理、资金流出管理和资金预算绩效管理。

**A.7.2 资金管理应急预案。**

#### A.8 信息披露计划

根据《地方政府债务信息公开办法(试行)》(财预〔2018〕209号)具体规定制定专项债券信息披露计划。

#### A.9 项目风险及控制措施

包括但不限于:

- a) 影响项目建设进度或正常运营的风险及控制措施;
- b) 影响项目收益的风险及控制措施;
- c) 影响融资平衡结果的风险及控制措施。

#### A.10 还本付息保障机制

#### A.11 项目事前绩效评估情况

说明项目事前绩效评估工作的开展情况及评估结论。同时应从绩效评估要求的几个重点内容简要描述,包括但不限于:

- a) 项目实施的必要性、公益性、收益性;
- b) 项目建设投资合规性与项目成熟度;
- c) 项目资金来源和到位可行性;
- d) 项目收入、成本、收益预测合理性;
- e) 债券资金需求合理性;
- f) 项目偿债计划可行性和偿债风险点;
- g) 绩效目标合理性;
- h) 其他需要纳入事前绩效评估的事项。

#### A.12 其他需要说明的事项

描述其他与债券发行相关的需要说明的事项。

#### A.13 附件

应当包括实施方案中所涉及的附件。

参 考 文 献

- [1] 《中华人民共和国预算法》
- [2] 《政府性基金管理暂行办法》(财综〔2010〕80号)
- [3] 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)
- [4] 《财政部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)
- [5] 《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函〔2016〕88号)
- [6] 《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155号)
- [7] 《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》(财预〔2017〕62号)
- [8] 《地方政府收费公路专项债券管理办法(试行)》(财预〔2017〕97号)
- [9] 《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)
- [10] 《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》(财预〔2018〕28号)
- [11] 《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》(财预〔2018〕34号)
- [12] 《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2018〕61号)
- [13] 《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》(财库〔2018〕72号)
- [14] 《地方政府债务信息公开办法(试行)》(财预〔2018〕209号)
- [15] 《财政部关于开展通过商业银行柜台市场发行地方政府债券工作的通知》(财库〔2019〕11号)
- [16] 《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)
- [17] 《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》
- [18] 《地方政府债券发行管理办法》(财库〔2020〕43号)
- [19] 《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号)
- [20] 《地方政府专项债券用途调整操作指引》(财预〔2021〕110号)
- [21] 国家发展改革委建设部.建设项目经济评价方法与参数(第三版)[M].北京:中国计划出版社,2006.

