

山西省财政厅 文件 山西省发展和改革委员会

晋财规债〔2025〕1号

山西省财政厅 山西省发展和改革委员会 印发关于进一步优化专项债券管理的 实施细则的通知

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

《关于进一步优化专项债券管理的实施细则》已经省委、省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



关于进一步优化专项债券管理的实施细则

第一章 总 则

第一条 为健全地方政府债务管理长效机制，进一步完善专项债券“借、用、管、还”全生命周期管理，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）要求和国家专项债券有关制度规定，结合我省实际，制定本实施细则。

第二条 本实施细则所称专项债券是指由省人民政府发行、用于有一定收益的公益性项目建设、约定一定期限内还本付息的地方政府债券。

第三条 省人民政府为全省专项债券的发行主体，市县级人民政府确需使用专项债券的，由省人民政府统一发行并逐级转贷。

第四条 发行专项债券举借的债务规模实行限额管理，举借的专项债务不得突破批准的限额。

第五条 专项债券应落实到实体政府投资项目，实行投向领域“负面清单”管理。用于土地储备和城市政府收购存量商品房用作保障性住房等的专项债券，具体操作要求按照相关部门规定执行。

第六条 专项债券项目及资金实行分级管理,谁使用谁负责、谁监管谁负责。项目单位承担直接责任,本级项目主管部门承担监管责任,本级财政部门和发展改革部门分别牵头对资金和项目承担综合管理责任,本级人民政府承担主体责任。

第二章 项目储备与申报

第七条 项目主管部门应结合本地区相关规划、重点工作任务和项目建设需求,指导项目单位前置做好专项债券项目谋划和储备工作。跨区域实施的重大项目,原则上由上一级项目主管部门组织谋划。

第八条 专项债券储备项目应符合以下条件:

- (一)符合专项债券投向领域“负面清单”和用作项目资本金“正面清单”的管理要求;
- (二)通过山西省投资项目在线审批监管平台完成立项批复并赋码;
- (三)有一定的政府性基金收入或专项收入;
- (四)优先储备在建项目,新开工项目前期手续要有一定工作基础,具备专项债券发行年度内开工建设并形成实物工作量条件;
- (五)开展事前绩效评估,并经财政部门审核通过。

第九条 省发展改革委同省财政厅组织开展项目常态化储备工作。各级财政部门通过项目评审管理系统对项目开展前置评

审。项目主管部门组织项目单位依托两部门信息系统常态化录入项目信息。省发展改革委和省财政厅定期通报储备工作情况。

第十条 省发展改革委会同省财政厅按照国家发展改革委、财政部工作部署，组织开展项目申报工作。市县发展改革部门会同本级财政部门从纳入省级储备的项目中，筛选项目报本级人民政府同意后逐级报至省级两部门；省级项目主管部门从纳入省级储备的项目中筛选项目报省级两部门。省级两部门对申报项目进行审核会商，筛选形成全省专项债券项目需求申报清单，报经省人民政府同意后，依托信息系统报国家两部委审核。开展“自审自发”后，按照国家相关要求执行。

第十一条 开通项目审核“绿色通道”。对于已通过国家发展改革委、财政部审核并发行过专项债券，且最近一次发行专项债券以来建设内容、规模以及专项债券资金需求等无实质性变化的项目，无需重新向国家两部委申报，经省人民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。

第十二条 项目单位对其提供的项目相关文件、资料及录入信息系统等信息的真实性、准确性、完整性、有效性、及时性负责。项目主管部门对项目单位提供的文件及资料的完整性、有效性负责。

第十三条 项目主管部门和项目单位对申报项目应提早开展债券发行前准备工作。提前履行项目开工前各项手续；编制项目实施方案，全面反映项目收入、支出、资产、债务及还本付息计

划等情况；委托具备从业资质且合法存续的专业服务机构对项目实施方案进行财务评估和法律论证。

第十四条 专业服务机构应履职尽责做好项目资料审核工作，公平、公正、客观出具报告，并对报告的真实性、准确性、合法性负责。严禁同一机构或有关联关系的机构对同一项目代编事前绩效评估报告、代编项目实施方案、出具财务报告或法律意见书。

第三章 限额分配与预决算

第十五条 限额分配管理坚持正向激励原则，应向项目准备充分、投资效率高、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。财政部门根据上级政府批准的新增专项债务限额，统筹国家及我省重大战略和重点项目支出需要，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，提出本级及所辖地区新增专项债务限额分配建议，经本级政府批准后下达。

第十六条 在国家发展改革委、财政部审核通过的项目和省人民政府审核通过的“绿色通道”项目中，根据项目建设条件成熟度、当期资金需求、资料完备情况等，省发展改革委会商省财政厅分批确定全省专项债券准备项目清单。在新增专项债务限额内，各级财政部门根据准备项目清单筛选发行项目，并提出项目

资金使用计划，逐级汇总报至省财政厅。资金使用计划应结合项目资金需求和发行节奏确定，避免资金闲置；应优先保障在建项目资金需求，防止形成“半拉子”工程。省财政厅对资金使用计划不合理的，可以要求调整发行项目及额度。

第十七条 根据专项债券项目及额度安排，各级人民政府应及时编制预算草案或预算调整方案（草案），提请本级人大或其常委会审查批准。专项债券收入、支出、还本付息以及项目对应的政府性基金收入、专项收入等全部纳入政府性基金预算管理。项目单位应完整、独立、规范、准确地核算项目，全面记录项目的收入、支出、债务、资产等信息。

第十八条 各级政府性基金财政总决算和部门决算中，应全面、准确反映专项债券收入、支出、还本付息，以及取得的政府性基金收入和专项收入等。

第四章 发行管理

第十九条 各级财政部门综合考虑项目建设运营周期、到期债券年度分布等因素，科学确定各项目债券发行期限，均衡分年到期债务规模。

第二十条 省财政厅制定全省专项债券发行计划，明确发行时间、规模、期限等，按照市场化原则做好专项债券发行工作，并统筹把握专项债券发行节奏和进度，做到早发行、早使用。专

项债券可以单一项目发行，也可以多个项目集合发行。

第二十一条 专项债券发行前，项目主管部门和项目单位应按要求报送发行资料，经本级财政部门规范性审核后，逐级汇总报省财政厅，省财政厅及时向市场公开。专项债券存续期内，项目主管部门和项目单位应按规定及时公开债券使用相关信息，发生可能影响其收益与融资平衡能力等重大事项的，应会同本级财政部门及时提出补救措施，经本级政府批准后向省财政厅报告，由省财政厅及时告知债券持有人。

第二十二条 财政部门应按照国库集中支付相关要求，及时拨付已发行的专项债券资金。允许有条件的地区在专项债券发行前，按规定对预算已安排的专项债券资金使用本级库款先行垫付，待债券发行后及时回补。

第五章 使用管理

第二十三条 专项债券资金只能用于对应项目的公益性资本支出，严禁用于“负面清单”相关建设内容，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。任何单位和部门不得截留、挤占、挪用专项债券资金。

第二十四条 专项债券资金实行专户管理、专款专用。各级财政部门在本级国库下设立专用资金账户，非预算项目单位须在银行开立专用资金账户，确保专项债券资金从发行、拨付到最终

支付至工程方全流程专户管理、专账核算。各级财政部门依托财政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。

第二十五条 项目单位严格按照发行披露的项目及用途使用专项债券资金,在确保工程质量及资金安全的前提下,依法依规加快项目建设和资金支出进度。项目主管部门应加强对本行业或本部门专项债券资金使用的监管。

第二十六条 各级财政、发展改革部门加强信息系统互联互通,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,对专项债券资金拨付、使用及项目建设情况联合开展调度,推动加快项目建设和资金使用进度。

第二十七条 省财政厅联合省发展改革委组织开展专项债券资金使用调整工作。对因项目实施条件变化导致资金需求减少、项目竣工资金发生结余、按照监督检查、审计等意见确需调整及其他需要调整的专项债券,按程序经省人民政府批准后,可调整安排到其他具备专项债券发行和使用条件的项目上。涉及预算调整的按程序报本级人大或其常委会批准。

第二十八条 根据监督检查、审计等结果,结合日常调度情况,省级两部门对专项债券资金闲置或其他违规使用问题突出的市县,采取通报约谈、暂缓申报、扣减限额、暂停发行、收回专项债券等处理处罚措施。

第六章 还本付息

第二十九条 各级财政部门、项目主管部门、项目单位等按照职责分工，优化专项债券还本付息资金的预算编制、预算执行、会计核算等业务环节，加强资金收支管理，确保专项债券按时足额还本付息，严防偿还风险。鼓励各级根据财政部相关规定建立专项债券偿债备付金。

第三十条 各级财政部门根据本地区专项债券余额、期限、票面利率等，明确年度专项债券还本付息资金需求，组织专项债券项目收入征缴工作，保障偿债资金来源。

第三十一条 项目单位落实还本付息直接责任，项目主管部门落实还本付息资金收缴责任。根据财政部门明确的还本付息资金需求，项目主管部门组织项目单位制定下一年度还本付息资金归集计划，提前落实好还本付息资金并按要求及时上缴本级国库，对存在资金缺口的，本级财政部门可通过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方式偿还。市县财政部门应按照省财政厅要求，将专项债券还本付息等资金缴入省级国库，未按时足额上缴的，省财政厅将采取适当方式扣回。

第三十二条 专项债券期限与项目期限不匹配的，允许在同一项目周期内按到期本金规模接续发行再融资债券。再融资债券本息仍由原项目对应的收益偿还，严禁将再融资债券用于债券付息或其他项目建设。各级财政部门应分年逐步缩减到期债券本金

接续发行的规模，安排预算资金偿还年度到期债券本金的比例按照国家及我省要求执行，有效管控专项债务风险。

第七章 配套融资

第三十三条 项目收益兼有政府性基金收入和专项收入，且偿还专项债券本息后仍有剩余专项收入的重大项目，其具备企业法人资格的项目单位，可依据国家有关规定根据剩余专项收入情况向金融机构市场化融资。市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司不得作为项目单位。

第三十四条 在国家政策允许范围内，对项目收益偿还专项债券本息后专项收入具备融资条件的项目，允许将专项债券作为一定比例的项目资本金，但不得超越项目收益实际水平过度融资。

第三十五条 市场化融资的项目单位依法对市场化融资承担全部偿还责任，保障到期偿付，严禁新增隐性债务。金融机构按照商业化原则自主决策、自担风险，在不新增隐性债务前提下给予融资支持。金融管理部门指导金融机构做好配套融资工作。财政部门及时向金融机构推介符合配套融资条件的项目。发展改革部门做好项目评审或核准工作，对专项债券用作项目资本金的项目重点评估论证。

第三十六条 组合使用专项债券和市场化配套融资的项目以及将专项债券作为项目资本金的项目，随其他专项债券项目一并

申报、审核、安排、发行和公开信息，但应单独列示。

第三十七条 组合使用专项债券和市场化配套融资的项目，项目收入实行分账管理。项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。项目单位在银行开立监管账户，将市场化融资资金以及偿还市场化融资的专项收入及时足额归集至监管账户，保障市场化融资到期偿付。

第八章 资产及绩效管理

第三十八条 除国家、省另有规定外，专项债券投资项目总投资中所有资本性支出形成的资产均纳入专项债券形成资产管理，应按相关规定明晰资产权属、规范资产移交、登记入账和会计核算，并做好管理维护、统计报告和监督等工作。

第三十九条 专项债券本金和利息全部偿还前，如需处置专项债券形成资产或者转让其经营权，应按照法律法规和资产管理规章制度，履行相关审批程序。除国家另有规定外，不得无偿划转或者对外捐赠专项债券形成资产。

第四十条 专项债券形成资产的处置及权益转让收入归属于地方政府的部分，优先用于偿还专项债券本金和利息；若无法足额偿还该资产对应专项债券剩余本息的，应当在处置申请文件中说明缺口部分的资金来源及落实方案。

第四十一条 专项债券项目实行全周期绩效管理，按照专项债券项目资金绩效管理要求，开展事前绩效评估、设置绩效目标、实施绩效运行监控和绩效评价。财政部门按照奖优罚劣的原则，将绩效评价结果作为后续专项债券限额分配的重要考量因素。

第九章 附 则

第四十二条 发现挪用专项债券资金、恶意逃废专项债券偿还责任或其他违反本实施细则相关规定的行为，财政部门将依规收回专项债券资金；情节严重的，依法追究有关单位及人员的行政责任；涉嫌违纪的，按职责权限和规定程序移送纪检监察部门处理；涉嫌犯罪的，移交司法机关处理。

第四十三条 专业服务机构未履行勤勉尽责义务，出具的专业意见存在虚假记载、重大遗漏或误导性陈述等情形，造成严重后果或重大负面影响的，由财政部门移交相关监管部门处理。

第四十四条 本实施细则自 2025 年 4 月 21 日起施行，有效期 2 年。

信息公开选项：主动公开

山西省财政厅办公室

2025 年 4 月 18 日印发