

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2022年04月11日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

网址：<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注

兰瑞智库

官方微信平台

(RUNWAYSYS888)



目 录

【建设高质量社会信用体系为市场经济保驾护航】	2
一、我国失信被执行人人数持续下降	
二、我国社会信用体系建设现状	
三、我国社会信用体系建设面临的问题与挑战	
四、社会信用体系建设顶层设计文件解读	
五、社会信用体系完善符合我国高质量发展方向	
【3.65万亿元地方政府专项债怎样花在刀刃上？】	15
一、政府专项债适时发行的重要性	
二、稳增长的专项债进度如何？	
三、强监管下的项目储备不足的矛盾突出	
四、统筹兼顾专项债投资效率提升和风险防控	
五、未来需多方合力更好发挥“四两拨千斤”作用	

【建设高质量社会信用体系为市场经济保驾护航】

目录

- 一、我国失信被执行人数持续下降
- 二、我国社会信用体系建设现状
- 三、我国社会信用体系建设面临的问题与挑战
- 四、社会信用体系建设顶层设计文件解读
- 五、社会信用体系完善符合我国高质量发展方向

正文

一、我国失信被执行人数持续下降

人无信不立，业无信不兴。生活中，不守信用会被列入失信“黑名单”，甚至成为失信被执行人。所谓失信被执行人，指的是被执行人具有履行能力而不履行生效法律文书确定的义务，俗称“老赖”。为推进社会信用体系建设，我国最高人民法院于2013年7月发布《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》，同年10月开通失信被执行人查询平台，对失信被执行人采取公示惩戒措施，至今已有9年。企查查数据显示，目前我国现存失信被执行人592.51万人。2020

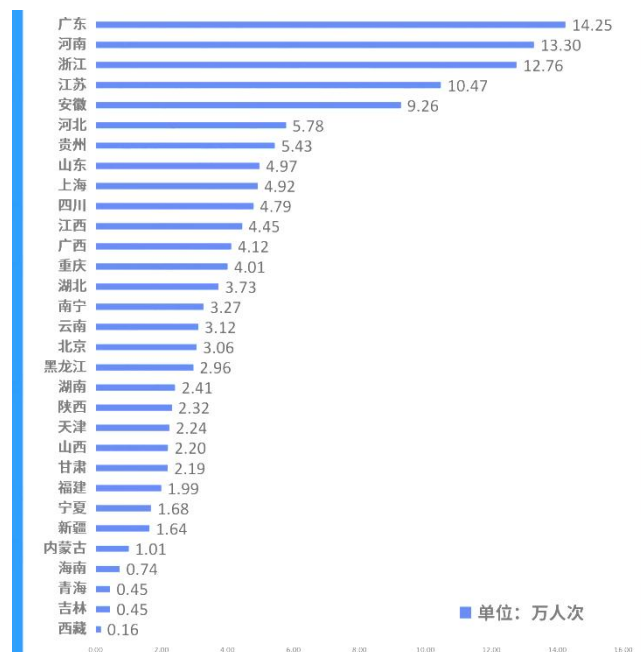
年，全国新增失信被执行人 249.84 万，同比下降 15.6%。2021 年，全国新增失信被执行人 134.12 万，同比下降 46.3%。其中广东、河南、浙江分别以 14.25 万、13.30 万、12.76 万排名前三。而在基于各省总人口的“失信密度”排名中，浙江省每万人就有 121 个现存失信被执行人，在所有省份中排名第一，宁夏、上海紧随其后，每万人中现存失信被执行人的数量分别是 92 人，91 人。西藏则是“失信密度”最低的省份，每万人中仅有 9 个失信被执行人。2021 年新增失信被执行人数同比下降 46.3%，自 2013 年以来，我国共新增失信被执行人 1712.71 万。2013-2015 年，每年新增失信被执行人数量在 200 万以内，2016-2020 年，年新增数量均超过 200 万，2019 年新增最多，数量接近 300 万。

2020 年，全国新增失信被执行人 249.84 万，同比下降 15.6%。2021 年，全国新增失信被执行人 134.12 万，同比下降 46.3%。从年度趋势来看，失信被执行人的增长数据整体呈现下降趋势，尤其是 2021 年，同比下降 46.3%。由此表明，国家在保证执行力度的前提下，社会信用体系建设已卓有成效。

图 1 2013-2021 年失信被执行人数量



图2 2021年各省新增失信被执行人数量



2021年我国失信被执行人数量同比下降46.3%，表明我国社会信用体系建设水平正不断提升。新经济发展的核心要素是人，通过建立并不断完善社会信用体系，我国的信用红利将不断得到释放，为经济社会发展的长远进步提供保障，并发挥好信用在社会资源优化配置中的积极作用，让信用成为市场经济的“硬通货”。

二、我国社会信用体系建设现状

社会信用体系又名国家信用管理体系，是以相对完善的法律法规体系为基础，以建立和完善信用信息共享机制为核心，以信用服务市场的培育为动力，以信用服务行业主体竞争力的提高为支撑，以政府强有力的监管体系为保障的国家社会治理机制。随着互联网的发展衍生出多元化的社会市场交易环境，以实物资本为标准的社会资源配置方式正逐步转向以信用资本为标准的社会资源配置方式。即，

在社会生活和经济活动中每个人都可通过自己累积的信用公平公正的参与到社会资源以及自然资源的分配中。社会信用体系的建设是为了满足新市场发展需求，用以维护良好的市场秩序，弥补信用缺失的市场环境，降低市场交易成本，提高资源配置效率，是推进社会主义市场化进程的基本保障。

在我国社会信用体系建设推进过程中，顶层设计发挥了不可或缺的重大作用。自2014年我国社会信用体系建设进入统筹阶段开始，政府有关部门陆续发布了一系列政策文件以推动社会信用体系的完善，其中包括2014年6月印发的《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》、2016年9月印发的《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》、2016年12月印发的《关于加强政务诚信建设的指导意见》、2019年7月印发的《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》、2020年7月印发的《关于进一步规范公共信用信息纳入范围、失信惩戒和信用修复构建诚信建设长效机制的指导意见（征求意见稿）》、2020年12月印发的《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》及《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》等，紧紧围绕“政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信”四个核心领域，坚持政府主导，社会联动的原则，对体系建设及其作用进行了深入探讨，并根据实际情况将体系建设的重点转移至信用信息应用，建立健全失信惩戒机制上。

同时，各省市也积极出台相应响应政策，以加强对地方社会信用体系建设的实践指导。以浙江为例，浙江省委、省政府把“信用浙江”建设作为全面深化市场化改革的头号工程，结合浙江省实际情况，将社会信用体系建设落实到“531X”

工程（“聚焦企业、自然人、社会组织、事业单位和政府机构 5 类主体，构建公共信用指标体系、信用综合监管责任体系、公共信用评价及信用联合奖惩体系 3 大体系，完善全省统一的公共信用信息平台，推进信用体系在若干重点领域创新应用”），进行浙江信用大数据治理工作，引入大数据建立信用体系。目前我国社会信用体系已基本完成全国统一社会信用代码改革，建成全国集中统一的金融信用信息基础数据库，将持续推进全国信用信息共享平台建设，并建立健全贯穿市场主体全生命周期的新型监管机制，从中央到地方，从政府到群众对社会信用体系及其功能做了大规模普及及宣传，完善守信联合激励和失信联合惩戒机制。

中办、国办 3 月 29 日印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》围绕以健全的信用机制畅通国内大循环、以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进、以坚实的信用基础促进金融服务实体经济、以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平等方面，提出了具体 23 项内容。这一顶层文件的出炉，明确了信用体系建设的战略目标、工作重点、实施路径。

三、我国社会信用体系建设面临的问题与挑战

2020 年 12 月，国务院办公厅印发的《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》，明确表明社会信用体系建设向规范化、法制化发展迈出重要一步，是社会信用体系迈入高质量发展新阶段的重要标志。“高质量发展的社会信用体系建设应该具备规范性、均衡性、可持续性和创新性四大特征”，基于社会信用体系建设贯穿全市场经济，涉及领域繁多，是一项复杂庞大的系统

工程，仍面临着诸多问题和挑战。

(1) 法律建设协调程度有待提高

法律法规层面，虽然目前各地方政府部门出台相关法律法规积极响应，引导社会信用体系建设。但仍缺乏系统性的信用体系法律体系框架。社会信用体系建设的核心，必须加快信用立法进程，逐步完善从宏观到微观、从中央到地方的法律法规，提高社会信用体系建设法制化、规范化水平。

(2) 失信惩戒和守信激励机制仍需完善

市场机制层面，需完善失信约束制度，进一步扩大市场监管范围，减弱信息不对称造成的市场信用危机，没有约束性的信用制度，将降低企业违约成本，不能起到有效的惩戒作用，导致失信履约、被坑蒙拐骗而造成严重经济损失的情况仍屡见不鲜，市场风险增加传导至整个经济体系，阻滞社会市场经济体系可持续发展进程。

(3) 信用信息标准和平台建设尚未统一

评价标准层面，我国尚未制定统一的信用信息采集、归集和分类管理标准，因此在各地信用体系建设进程不同、信用信息征集系统和信息库建设情况不同、各信用机构指标体系、评级标准和数据采集渠道各异的情况下，行业分割、地区分割严重，导致地区间、行业间形成信用信息共享壁垒。反之，给国家信用平台的信息归集带来较大困难，不利于形成全国统一的综合性信用信息体系，亟需构建统一的信用信息目录及评价体系。

四、社会信用体系建设顶层设计文件解读

3月29日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》），《意见》围绕以健全的信用机制畅通国内大循环、以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进、以坚实的信用基础促进金融服务实体经济、以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平等六方面，提出了具体23项内容。

第一，《意见》提出以健全的信用机制畅通国内大循环，将为实现扩大内需战略和产业结构优化提供重要的信用保障。新冠疫情使得全球经济受到冲击，党中央面对百年未有之大变局提出以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的强国战略。2021年两会政府工作报告提出，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。破除制约要素合理流动的堵点，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成国民经济良性循环。其中破除要素合理流动的堵点正是信用体系建设需要解决的关键点。

《意见》涉及了科研诚信建设、流通分配信用制度、诚信消费投资环境、各类主体信用建设等六大方面，均是拉动国内经济发展的重要领域。比如科研诚信建设将有效提高科技创新能力，有利于降低社会对科技创新成果的鉴别成本，提高标志性科技成果的供给能力和转化速度，提升科技投入产出的整体效益；质量和品牌信用建设可以提升产业链供应链安全水平，在市场经济中产生行业示范效应，在与低质量的博弈中保持竞争地位获得市场附加收益；目前商品和要素自由流动仍面临隐性壁垒，强化流通领域信用支撑保障，将有效解决市场诚信不足、合同纠纷多、拖欠货款时有发生等问题。建立和完善社会信用体系建设是我国社

会主义市场经济不断走向成熟的重要标志。这些信用机制的健全完善对于扩大内需、拉动经济增长将有较大的推动作用。

第二，《意见》提出以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进，此举是积极参与国际分工与国际经济大循环的重要信用手段。改革开放以来，我国将对外开放作为一项基本国策，打造了全方位开放的全新格局，有力地促进了中国经济的增长和发展，未来我国经济高质量发展仍然需要坚持对外开放的基本国策。作为全球货物贸易大国，我国要强化高质量引进来和高水平走出去，良好的信用环境是积极参与国际分工与国际经济大循环的重要手段。

《意见》提出要优化进出口信用管理、加强国际双向投资和积极参与信用领域国际治理。其中，海关信用监管体系已初具成效，海关总署每天向全国信用信息共享平台推送企业信息 8000 余条，用于开展联合奖惩，已经与 40 多个国家和地区实现 AEO 互认，中国 AEO 企业在境外查验率和通关时间大大降低，有力提升了我国进出口信用体系建设的国际影响力；双向投资是国际大循环的主要表现形式，2020 年新冠疫情暴露了全球供应链缺乏韧性和调节能力不足的问题，目前我国引入负面清单时间尚短，相关制度配套改革均处于探索阶段，仍存在相关法律制度空缺、行业分类与国际标准不一致等问题。因此《意见》对于良好信用环境的顶层设计将有助于优化营商环境，促进国内国际双循环发展。

第三，《意见》提出以坚实的信用基础促进金融服务实体经济，此举是实现经济工作稳字当头、稳中求进的重要信用基石。从国内外环境来看，我国面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，必须着力稳定宏观经济大盘，外部环境更趋复杂严峻和不确定，维护内外部均衡的难度进一步增大，金融服务实体经济

的重要性和紧迫性不断提升。社会信用体系建设是社会基本经济关系和基本道德准则的基础，一方面可以推进政府更好的履行经济调节、市场监管和公共服务的职能；另一方面对于打击失信行为，防范和化解金融风险，保证不发生系统性风险起到重要作用。

《意见》提出要创新信用融资服务和产品、加强资本市场诚信建设和强化市场信用约束。在解决中小微企业融资方面，国家已经出台了一系列的纾困措施，但融资难、融资贵的现象依旧没有有效缓解，其中信用信息的归集是信用体系建设的基石，也是制约中小微企业融资的主要问题所在。企业在融资的过程中，金融机构需要评估企业的业务信息和财务信息，对于经营治理不完善的中小企业而言，缺乏符合监管要求的各项信用信息，导致其融资的意愿并不高。随着近几年共享平台的发展，信用信息的归集范围也在不断扩大，一定程度上改善了银企信息不对称、丰富了金融机构数据来源和维度。

第四，《意见》提出以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平，此举将进一步降低制度性交易成本，提振市场主体信心。近年来，“放管服”改革不断深化，有效降低制度性交易成本不仅是帮助实体经济走出困境的重要抓手，也是深化供给侧结构性改革、培育我国竞争新优势的重要举措。市场化方面，平衡政府与市场的关系，创造信用中介机构服务市场的机会，发挥中介机构的专业优势协助政府推进改革；法制化方面，政府创新监管方式，形成放管服改革的长效机制和基础性制度，形成依法依规与包容审慎相结合的监管机制，打造法治化竞争环境。《意见》提出要创新信用监管，全面建立企业信用状况综合评价体系。当前我国发展面临的内外部环境十分复杂，企业也进入各类矛盾和风险易发多发

期，各种风险因素明显增多。要处理好稳增长和防风险的关系，应当坚持底线思维和问题导向，企业信用风险分类管理是预判企业未来发生风险事件的重要手段，也是量化企业风险、构建预警风险体系的基础条件，为政府掌握企业信用风险变化趋势，提前采取化解风险的措施提供决策支持。实施企业信用分类监管有助于实现从过去单纯注重对企业准入、经营资格和登记事项的监管，向注重企业公示信息监管、行为监管等信用监管为重点的转变。

第五，《意见》三次提及信用评级，强调要培育具有国际竞争力的信用评级机构。《意见》指出，支持金融机构和征信、评级等机构运用大数据等技术加强跟踪监测预警，健全市场化的风险分担、缓释、补偿机制。2020年11月永煤事件后，当月金稳委会议上首次明确“零容忍打击逃废债”行为，随后在2020年12月18日的中央经济工作会议上再次重申“打击各种逃废债行为”。本次《意见》中再次强调要“健全债务违约处置机制，依法严惩逃废债行为”，并“坚持‘严监管、零容忍’，依法从严从快从重查处欺诈发行、虚假陈述、操纵市场、内幕交易等重大违法案件，加大对侵占挪用基金财产行为的刑事打击力度。”

当前，国内债券市场违约已逐渐常态化，2021年违约债券数量达150只，涉及债券规模1603.93亿元，全年证监会共办理涉及财务造假、操纵市场、内幕交易及中介机构未勤勉尽责等违法行为案件609起，其中重大案件163起。对此，有必要充分发挥信用在金融风险识别、监测、管理、处置等环节的作用，建立健全“早发现、早预警、早处置”的风险防范化解机制。金融机构和征信、评级等机构在《意见》指示下也将加快运用大数据等技术加强跟踪监测预警，健全市场化的风险分担、缓释、补偿机制，促进资本市场健康发展。

《意见》指出，在确保安全前提下，各级有关部门以及公共信用服务机构依法开放数据，支持征信、评级、担保、保理、信用管理咨询等市场化信用服务机构发展。近期，人行征信管理局公布数据显示，截至 2022 年 2 月末，全国共有 26 个省（市）的 136 家企业征信机构在人民银行分支行完成备案。另外，截至 2022 年 3 月 11 日，全国共有 54 家备案的法人信用评级机构，相较此前 2020 年 9 月备案的 57 家法人信用评级机构，实际有 6 家已退场，另有 3 家新入。显然，在当前严监管、取消强制评级的监管环境下，信用评级机构的市场化竞争已日趋激烈，根据《意见》内容，在确保安全的前提下，未来部分公共信用数据有望开放，一方面，评级、征信、信用管理等同行及跨行业竞争或均将更加激烈，但另一方面，信用评级效率、评级质量均有望得到提升。

《意见》指出，加快征信业市场化改革步伐，培育具有国际竞争力的信用评级机构。早在 2020 年 5 月，国务院发布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中提到要“健全覆盖全社会的征信体系，培育具有全球话语权的征信机构和信用评级机构”，本次《意见》再次强调要“培育国际竞争力的信用评级机构”。当前，国际三大评级机构仍在全球拥有较强的评级话语权，而国内评级机构由于行业起步较晚等原因，目前尚无较具有国际竞争力的信用评级机构，这与我国作为全球第二大经济体、全球第二大债券市场的国际地位较不匹配。对此，加快培育具有国际竞争力的信用评级机构，也是助力债券市场国内外互联互通、金融市场对外开放、人民币国际化等发展战略的必然要求。

五、社会信用体系完善符合我国高质量发展方向

信用是市场经济的基石,建设完善我国社会信用体系是实现经济高质量发展的关键。虽然我国一直将诚信作为中华美德之一,但伴随着市场经济的高速发展,仍有企业投机取巧,急功近利,不惜以降低自己社会信用度为代价来谋取短期利益,破坏市场正常运行的秩序。因此实现经济高质量发展,离不开健全的社会市场信用机制。而高质量发展需要从产品和服务质量高,经济效益高以及经济可持续三个方向进行突破。

(1) 提供高质量的产品和服务输出需要完善的信用监管体系

公平公正的竞争环境是市场经济发展的前提,然而信息的不对称也是市场经济中亟待解决的问题。企业与企业之间,企业与消费者之间掌握着不同的信息资源,若没有强有力的监管体系进行信用约束,无法杜绝失信情况的发生,特别是在互联网经济高速发展的当下,大多数线下交易转为线上,交易双方的信用和产品质量安全难以获得有效保证,因失信问题产生的法律纠纷案件以及经济损失大幅度增加,加剧了社会治理难度,提升了社会治理成本。而在健全的社会信用体系监管机制下,市场主体信用情况都将公开分享,可以通过“信用承诺”“信用评价”“风险预警”等监管手段,构建“高度信用”的市场经济环境,从而提高企业产品和服务的高质量输出。

(2) 经济效益提升需要有效的社会信用环境支撑

资源配置效率改善是经济效益提升的途径之一,也是高质量发展的重点抓手。无论是从资金配置还是企业经营两个角度分析,都需要良好的信用环境支撑。通过构建政府、企业以及个人的信用,加强信用体系和平台建设等方式,打造授信

的社会环境，可以拓宽企业投融资渠道，降低守信主体在生产经营中的投融资成本，还可以通过不同信用等级增加企业投融资的适配度，降低信用风险，保障市场主体的健康和良性发展。

(3) 构建社会信用体系建设是经济可持续发展的基本条件

自古以来，信用在经济活动和社会活动中起着调节作用，买卖双方依赖信用开展交易活动，信用约束着市场经济中的交易行为，规范交易双方的权利与义务，是市场经济可持续发展的基本条件。

简单来说，市场经济是在一次次竞争与博弈中发展，只有在健康的信用环境中，经济行为才会重复发生，最终实现交易双方合作共赢的局面。因此，要充分发挥信用在市场竞争中的导向作用，以信用体系建设增强市场规范性、激发市场发展后劲，进而助力市场经济的可持续和高质量发展。

【3.65 万亿元地方政府专项债怎样花在刀刃上？】

目录

- 一、政府专项债适时发行的重要性
- 二、稳增长的专项债进度如何？
- 三、强监管下的项目储备不足的矛盾突出
- 四、统筹兼顾专项债投资效率提升和风险控制
- 五、未来需多方合力更好发挥“四两拨千斤”作用

正文

一、政府专项债适时发行的重要性

3月29日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议。会议提出，当前国际形势更趋复杂严峻，国内发展面临新挑战，经济下行压力进一步加大，要咬定全年发展目标不放松，把稳增长放在更加突出的位置。为应对当前经济下行压力，会议再次强调用好政府债券，以“扩大有效投资”为着力点，进一步发挥带动消费扩大内需、促就业稳增长的重要作用。3月经济数据显示国内产需双双走弱。3月制造业PMI为49.5%，比上月下降0.7个百分点。其中，生产指数为49.5%，环比下降0.9个百分点，新订单指数为48.8%，环比下降1.9个百分点。究其原因：

一是生产端受疫情影响，局部地区的部分企业减产停产，同时也拖累了上下

游相关企业的正常生产经营。其中，疫情对服务业的冲击明显，3月铁路运输、航空运输业的活动指数分别由2月的57.1%、67%降至35.3%、9.2%，尤其是后者不仅在服务业中位居末位，降幅也最为明显。与此同时，出行相关消费需求锐减。3月餐饮、住宿业的活动指数分别由2月的51.1%、49.9%降至25.1、9.7%，尤其是前者已经低于2020年疫情爆发时的水平。

二是需求端受疫情和国际地缘冲突加剧影响，原材料价格上涨幅度增大，部分企业的出口订单有所减少或直接被取消，制造业市场需求有所减弱。其中，3月主要原材料购进价格指数和出厂价格指数双双提高，分别为66.1%和56.7%，高于2月6.1和2.6个百分点，均升至近5个月的高点；3月新出口订单下滑，其中制造业新出口订单为47.2%，较上月下滑了2.8个百分点。

图1 国务院常务会专项债政策部署



在此背景下，专项债作为积极财政政策的重要抓手，成为补短板、调结构、稳投资的重要发力点。当前国内疫情多点散发，对经济的冲击较大。国际上俄乌冲突对全球经济影响也在逐步显现，对我国经济也有一定影响。因此在当前经济

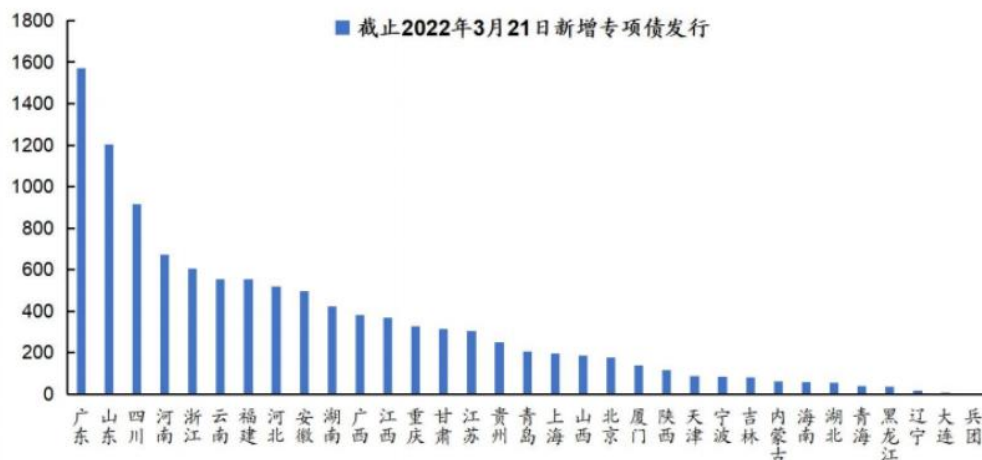
下行压力加大背景下，加快专项债发行，并提高资金使用效率，有利于扩大有效投资，带动消费扩大内需，促进经济增长。近期全国人大已批准 2022 年专项债限额，财政部正抓紧测算分配分地区限额。

二、稳增长的专项债进度如何？

(1) 今年地方新增专项债发行进度加快

额度充足，从全年来看，新增专项债限额是 3.65 万亿元，与 2021 年持平，力度不减。从一季度来看，去年四季度发行的 1.2 万亿元专项债，以及财政部已向各地提前下达的 2022 年新增专项债务限额 1.46 万亿元，为一季度形成更多实物工作量打好基础。截止 3 月 21 日，已发行地方政府新增专项债 11008 亿元，去年同期仅 3 月 9 日发行了一笔 114 亿元的专项债。其中，广东、山东、四川、河南、浙江发行量位居前五，分别发行 1572、1203、914、672、604 亿元。

图 2 截止 2022 年 3 月 21 日新增专项债发行



二季度发债速度或进一步加快。截至 3 月 22 日，已有福建、甘肃、海南、

重庆、贵州、浙江、吉林等多地公布二季度地方债发行计划。

(2) 资金重点投向“两新一重”

从今年新增专项债发行情况看，“两新一重”仍为最主要投向领域，其中交通基础设施类、农林水利类发行规模占比达总规模的三成，高于去年全年占比，反映出一季度基建发力整体靠前；“新型城镇化”稳步发力，已有 18 个地区发行了棚改专项债。其中，湖南、辽宁、内蒙古、福建 4 省发行了保障性安居工程专项债；河南、黑龙江、四川 3 省发行了城乡发展与城乡基础设施建设专项债。此外，“乡村振兴”领域在去年迎来明显扩容后，今年维持了向好态势，江西、四川、江苏等地已启动发行，较去年节奏整体提前。撬动效应明显。今年前 2 个月，全国基础设施投资同比增长 8.1%，增速比 2021 年全年加快 7.7 个百分点，投资新开工项目个数同比增长 1.1 倍，新开工项目计划总投资增长 62.8%。

(3) 今年专项债资金分配向重点项目多地区倾斜，不“撒胡椒面”

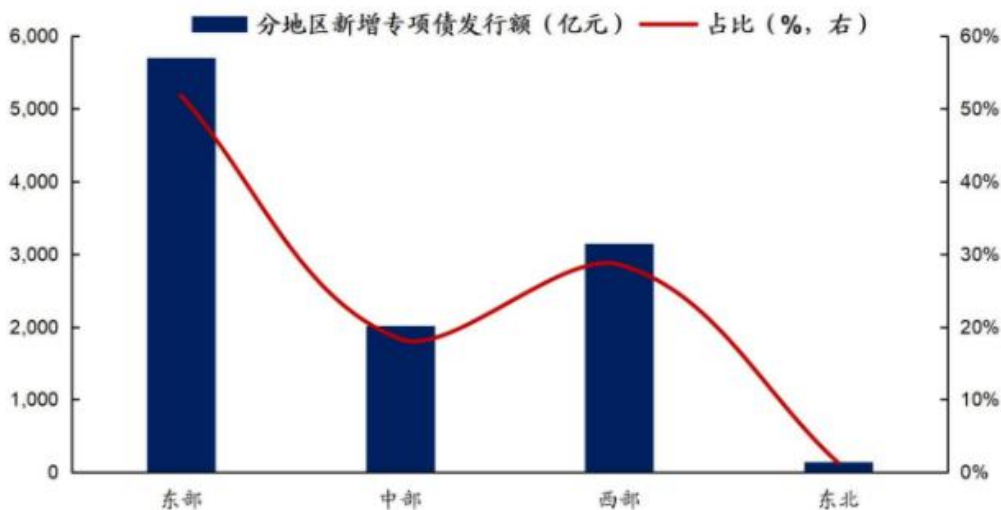
1 月以来，各地重大项目集中开工，部署项目数量和总投资规模多超 2021 年全年。新增专项债资金分配以各地现有项目储备为基础，资金跟着项目走，重点项目多的省市额度高。以发行量靠前的山东为例，如山东 2022 年重大项目多达 600 个，其中，基建项目 110 个，总投资 1 万亿元。

表 1 各地重大项目集中开工

省市	年内投资规模 (亿元)		主要投向(2022年)
	2022年	2021年	
上海	3176	2700	高端产业、科创、基础设施、重大民生等领域。
浙江	10972	5823	121个交通重大项目，年度计划投资2267亿元；154个生态环保、城市更新和水利设施重大项目，年度计划投资5018亿元；568个高新技术与产业的重大项目，年度计划总投资是3687亿元。
江苏	5590	5530	重大产业项目166个，年度投资2015亿元；基础设施项目28个，年度投资2162亿元；民生保障项目10个，年度投资1306亿元；生态环保项目10个，年度投资75亿元；创新载体项目6个，年度投资31亿元。
河北	2500	2810	包括战略性新兴产业、产业链现代化提升、数字基础设施及应用、现代服务业、民生补短板六大领域。
山东	总投资2.14万亿	总投资1.8万亿	重大产业项目329个，总投资7673亿元；重大基础设施项目110个，总投资10500亿元；重大平台项目87个，总投资2029亿元；重大社会民生项目74个，总投资1176亿元。
陕西	省级4600、市级13500	-	新开工项目中，创新驱动发展工程类项目有44个、先进制造业发展工程类项目有28个、传统制造业升级工程类项目有29个。
湖北	-	总投资1.4万亿	一季度全省集中开工项目1913个，总投资1.4万亿元，涉及产业发展、基础设施、民生改善各个领域。

分地区看，截止3月21日，东、中、西、东北地区新增专项债发行额分别为5704.4亿元、2017.5亿元、3145.6亿元和140.6亿元，占比分别为51.8%、18.3%、28.6%和1.3%，东部地区凭借其优质项目储备较多、债务压力相对较小，发行占比超五成。

图 3 截止 2022 年 3 月 21 日各地区新增专项债发行额



(4) 多地发文加强地方政府债务监管，严格管理专项债券资金用途

为贯彻落实财政部防范化解地方政府隐性债务风险，牢守不发生系统性风险

底线，多省市陆续发布地方债务监管相关条例。

北京、广东、新疆等地强调对债券项目实施穿透式监测，发挥监管实效。财政部北京监管局指出，北京将建立以债务率为核心的债务风险评估体系，加强对风险预警地区、风险提示地区的重点跟踪调研，防范债务风险；财政部广东监管局强调，对地方债务实施穿透监测，建立支出使用进度通报预警机制；财政部新疆监管局指出，将建立健全专项债券项目库，对专项债券项目的资金使用、建设进度、运营管理、专项收入缴库等情况实行穿透式监测，实现对专项债券项目“借、用、管、还”全周期、常态化风险监控。

宁夏、深圳、山西因地制宜提出监管办法，加强专项债券资金监管。财政部宁夏监管局指出，将运用全面筛查、重点核实、督促整改、强化成果“四步走”做好专项债券资金监管；财政部深圳监管局强调，将建立已分配专项债券额度二次分配动态调剂机制，对违规使用专项债券、拨付使用缓慢等管理问题较突出的地市，在分配专项债券额度时，扣减一定规模额度并单独列示；财政部山西监管局在专项债审核、支出进度、资金使用以及偿债等多个环节进行监管，强调专项债的公益属性。

三、强监管下的项目储备不足的矛盾突出

2018-2021年，全国新增专项债累计发行额为10.62万亿，累计发行项目批次为76090批次，发行项目数量为58218个，续发项目占比23.49%。

2018-2022年一季度，全国新增专项债累计发行额为11.92万亿，累计发行项

目批次为 88173 批次，发行项目数量为 65260 个，续发项目占比 25.99%。

2022 年一季度，全国累计发行 1.3 万亿新增专项债，发行项目批次为 12083 批次，约有超 5040 个项目为续发项目，续发项目占比 41.71%。

从以上数据可看出第一个矛盾：已发行项目越来越多，但续发项目占比越来越大，新项目越来越少。2019 年国家发改委正式参与专项债项目管理，并逐渐明确了九大领域项目才能够申请发行专项债，2021 年 9 月财政部和国家发改委又同时下大了专项债项目《负面清单》，对专项债券实行正负面清单管理。作为政府债券的主管部门财政部，在 2021 年 7 月 1 日下发了《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》，同时进行了地债系统的升级，强化穿透式监管、专项债券全生命周期管理，专项债券项目要求越来越高，监管越来越严格。

2018 年以来，新增专项债券规模一直处于较高位置，很多项目已经使用专项债券建设，储备项目不多了，加之越来越严格的项目要求和监管，地方能够申报专项债券的项目更少。强监管下的项目谋划与储备的矛盾突出，项目谋划与储备越来越难。综上，专项债券已成为国家宏观层面最有效的积极财政政策的工具，成为拉动投资最直接的引导工具，成为基层政府最直接的融资工具。在未来，如何利用好专项债券，如何统筹规划、谋划好项目，将成为值得认真思考的问题。

四、统筹兼顾专项债投资效率提升和风险控制

截至 3 月 31 日，今年新增专项债已发行 1.32 万亿元，已完成提前下达额度 1.47 万亿元的 89.7%、全年新增额度 3.65 万亿元的 36.1%。总体看，发行节奏的

整体前置，以及后续发行速度的进一步加快，有助于尽快形成有效实物投资，促进稳增长效果尽早显现。

在专项债发行加速的同时，也要看到，诸如资金使用效率不高、项目收益偏低、撬动社会资本力度不够等问题依然存在，未来，应在稳定市场预期的基础上，统筹兼顾专项债投资效率提升和风险防控，推动专项债管理进一步规范化、精准化，更好地发挥政府债券的乘数效应。

管理发力，提高专项债使用效率。今年专项债的额度继续保持在高位，凸显了中央稳增长的决心，后续关键在于提升专项债的使用效率。从以往使用情况看，一些地方存在资金运行不规范、投向领域不合规、资金沉淀闲置等问题，不仅影响了专项债带动有效投资作用的发挥，而且累积了财政金融风险。从去年三季度国务院第八次大督查反馈的情况看，专项债资金闲置、被挤占挪用的问题依然较为普遍，专项债“重发行、轻管理”的现象尚未得到根本扭转。对此，国务院常务会议强调，要加强专项债资金管理，防止沉淀闲置。各地不妨建立专项债支出进度台账，按月汇报专项债使用进度，对使用进度偏慢的地区实施预警，从而提高专项债使用效率构建起常态化管理机制。

目标聚力，强调资金跟着项目走。之所以强调资金跟着项目走，核心是促进债券的发行能够直接对应于相关投资，以确保专项债的风险可控。去年以来，财政部门加强了对地方政府专项债资金使用绩效考核的力度，一些无法实现稳定现金收益的项目，审批难度加大甚至无法获批，客观上加大了专项债的发行难度。因此，新增专项债额度应考虑向债务压力较小、偿债能力较强且项目储备较多的地区倾斜。同时，鉴于部分地方经济发展尚未完全修复，专项债在投向上应进一

步明确和优化。此次国务院常务会议要求，地方专项债资金要聚焦交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等九大方面，严禁违规兴建楼堂馆所、形象工程。

五、未来需多方合力更好发挥“四两拨千斤”作用

国常会强调，专项债需坚持既利当前又惠长远的原则，加大惠民生、补短板等领域投资。结合近期《政府工作报告》、“中央一号文件”、多项“十四五”专项规划等，年内专项债将继续精准支持如“两新一重”等国民经济和社会发展的重点领域，扩大有效投资。其中，交通领域仍是专项债支持基建投资的主要发力点，根据《“十四五”现代综合交通运输体系发展规划》，专项债或将在出疆入藏、中西部地区、沿江沿海沿边战略骨干通道以及与城市更新密切相关的城市群都市圈建设中发挥更大作用；另外，根据会议关于部署水利工程建设表述，水利领域作为当前的重要民生短板之一，也将得到专项债的积极配合。与此同时，在“十四五”相关规划如养老服务、农业农村现代化等政策指导下，专项债将继续稳定支持惠及面广的民生领域，在乡村振兴战略下更多地投向农村建设领域，并加快城市更新等新型城镇化建设。此外，会议再次强调新基建等增后劲项目，体现促进培育壮大经济发展新动能的重要目标以及“惠长远”的发展需求，预计后续各地尤其是中西部省份将加速推进以信息数字化为基础的新基建重点任务，新基建类专项债占比或有明显提升。

从目前稳增长的压力来看，光靠政府投资是不够的，还需要进一步挖掘政府投资撬动社会投资的能力。因此国常会提出了用改革的举措、市场的办法，发挥专项债“四两拨千斤”的作用。根据中诚信国际测算，今年 3.65 万亿元新增专项债理论上或可拉动超 6 万亿元基建投资，但实际撬动效应仍受专项债作资本金比例、项目资金到位情况、项目建设进度等因素限制。

值得注意的是，自 2019 年以来，专项债允许作为项目资本金，进一步放大大对社会资本的撬动效应，但目前专项债用作项目资本金比例持续偏低，且有四个省从未将专项债用作项目资本金，政府部门撬动社会资本力度明显不足。在当前地方财政仍承压的背景下，各地政府需不断挖潜适宜的领域和项目，尤其在“补短板强弱项”领域吸引更多社会资本投入，实现政府和社会资本的共赢。此外，伴随货币政策与财政政策加强协调配合，后续重点领域专项债项目在寻求金融机构提供配套融资时，或可在做好风险防范的前提下得到政策的适度放松和支持。

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162