

高校使用地方政府债券资金的实践与思考

——以S高等专科学校为例

◎文/周成方 李良栋

摘要：近年来，地方政府债券成为公益性建设项目的重要资金来源，而高校的基本建设及专项项目建设属于政府债券资金支持的重点范围。利用好地方政府债券资金是高校工作的重要一环。阐述了地方政府债券的含义及基本属性，介绍 S 高等专科学校使用地方政府债券资金的经验做法，分析 S 高等专科学校使用地方政府专项债券资金存在的问题，提出了 S 高等专科学校改进使用地方政府债券资金方法的建议。

关键词：地方政府债券；债券资金；高校

一、引言

2014 年，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》发布，我国全面部署加强地方政府性债务管理。自 2020 年以来，国家扩大了债券的发行规模。教育是国家重点支持的领域之一，争取地方政府债券是高校筹措建设项目资金的重要方式。高校争取并使用好地方政府债券资金对高校建设发展具有重要意义。以 S 高等专科学校为例，分析其使用地方政府债券资金的经验做法，并针对出现的问题，提出改进建议。

二、地方政府债券的含义及基本属性

（一）地方政府债券的含义

地方政府债券是指省、自治区、直辖市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（以下称地方政府）发行的、约定一定期限内还本付息的地方政府债券。地方政府债券分为一般债券和专项债券。

（二）地方政府债券的基本属性

1. 经济属性

地方政府债券具有跨周期和逆周期调节政府宏观经济运行的功能。政府可通过有效调控债券规模，提高宏观经济治理能力，促进经济良性发展。

2. 财政属性

地方政府债券一般债券是由财政预算资金还本付

息，具有纯财政属性；地方政府债券专项债券以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息的资金来源，其资金具有准财政属性。

3. 金融属性

金融是货币资金金融通的总称，主要是指与货币流通和银行信用相关的各种活动。我国各级地方政府合理有序地发行债券、融资上市及市场化交易流通，强化了其金融属性。

4. 地域属性

地方政府基于满足本区域经济发展需求、实现社会发展主要预期目标而发行债券，促进本地区经济社会健康发展，因此地方政府债券具有地域属性。

5. 偿还性

根据相关规定，地方政府自行组织对本地区地方政府债券还本付息，债券本息由地方财政部门负责支付。因此，偿还性是地方政府债券的本质属性。

三、S 高等专科学校使用地方政府债券资金的经验做法

近年来，S 高等专科学校获得了地方政府债券资金共 5.35 亿元，要求在规定时间内、规定范围内使用。

（一）做好项目管理工作

1. 健全项目领导机构，明确责任

S 高等专科学校新校区建设项目是自治区层面重大项目，因此，S 高等专科学校组建了项目指挥部，指挥部领导成员有校领导以及发改委、财政部门、教育部门、学校等相关方的负责人，项目组织领导机构健全、分工明确、责任清晰，保障了项目前期工作和协调推进效率，满足了债券申报的基本要求。

2. 坚持政策导向，部门联动协作

市财政局、发改委等部门坚持政策导向，贯彻执行和跟踪落实国家相关政策法规制度和有关自治区政策精神，积极稳妥发挥政策性债券的促增长、稳投资、扩内需、补短板等政策作用，精准定位 S 高等专

科学校为有一定收入来源的财政补助公益二类事业单位,将其纳入地方专项债券发行的覆盖范围。市财政局积极组织金融机构开展有关地方政府发行专项债券的政策及相关知识的培训以及对口项目一对一跟踪服务管理,及时发现并解决问题,强有力地保障了 S 高等专科学校项目专项债券的顺利发行。

3. 学校高度重视,组建管理工作团队

S 高等专科学校高度重视债务债券管理,主要领导亲管亲抓,及时召开校领导班子会议研究债务风险防控和申请发行地方专项债券的相关事项,统筹学校资源,派专人负责跟踪项目融资和债务债券管理。以财务、基建骨干为主的管理团队熟悉融资政策和项目建设规划,能够掌握工作进度,人员稳定,延续性强。管理咨询团队打破逐级汇报的工作模式,及时主动召开各类专题会议并开展调查研究,为学校专项债券申报提供充分保障。项目启动早,与国家补短板政策方向一致,审批和项目前期工作扎实,资料齐全,项目运营和周期成本费用有可靠保障,测算预期收入与费用的依据充分(有政府定价标准),有行业和历史数据作为比较,客观真实,具有良好的比较优势。

(二) 用好管好地方政府债券资金

1. 编制资金使用计划,严格规范支出范围

S 高等专科学校根据项目建设的总体规划,按照高等学校专项债券募集资金管理相关办法和债券发行规定,严格控制支出范围,制定了详细的资金使用计划,并报送同级财政部门备案。专项债券资金下达后,S 高等专科学校按照市本级财政关于专款专用的规范要求,实施了债券资金专项核算,资金全部用于政府债券批准使用的建设项目,资金使用依法合规。

2. 严格支出审批管理,保证债券资金安全

S 高等专科学校规范了资金支付审批管理,制定了基本建设工程费用审批办法和基本建设工程跟踪审计实施办法,明确了施工单位、监理单位、校方工地代表、预决算部门负责人、审计部门负责人、财务部门负责人、项目指挥部领导、校领导等责任主体的权限责任。S 高等专科学校严格执行财政性资金国库支付项目审核报批程序;严格执行合同管理,要求必须通过市本级财政性资金投资评审中心审定后才能办理工程项目结算,有效控制了成本,规范了验收结算工作流程。

3. 克服资金周期短的困难,责任落实到人

S 高等专科学校获得地方政府债券资金后,遇到的

最大困难是资金使用周期较短。在 S 高等专科学校新校区建设期间,受各种因素影响,部分施工单位组织不得力、整理结算资料速度缓慢。对此,S 高等专科学校明确工程项目,采取时间倒排、进度上墙、责任到人的措施,实行工地一周一报、项目月月总结的制度。另外,S 高等专科学校得到了财政部门的大力支持,市财政部门领导多次到工地现场调研,协调指导工程评审结算工作,充分发挥监理、工地代表、审计、核算、财务评价等多点衔接的优势,促使施工单位更规范、及时地将工程量整理成相关资料上报,并开展结算工作,加快了支付进度,克服了资金使用周期短的困难,避免了资金闲置浪费。

4. 强化日常监督管理,做好项目绩效评价

S 高等专科学校将债券资金支出数据录入财政部地方政府性债务管理系统,每月初向市本级财政对口业务科报送债券资金使用情况支出进度,确保债券资金使用的监管到位。S 高等专科学校按有关规定对完工项目及时组织验收和入账核算,对项目完成情况进行了整体绩效自评。绩效评价结果显示,项目完工后,S 高等专科学校办学条件明显改善,建成了现代智慧型的景观校园,人才培养环境质量显著提高。项目资产预计使用寿命超过 50 年,可持续为社会培养高素质的技能人才,发展前景良好,运营收益和社会效益均超过预期水平。

5. 做好还本付息测算,防范偿付风险

地方政府债券具有偿还性,高校使用地方政府债券资金必须承担偿债责任。S 高等专科学校聘请专业中介机构对项目进行了可行性分析评估,依据国家政策规定对学校收入与成本进行项目平衡测算。测算结果显示,项目偿债承压能力较强,能够保障偿还本期债券的本金和利息,实现项目收益与融资自求平衡。S 高等专科学校提前做好债券项目还本付息资金监测,防范专项债券偿付风险。

四、S 高等专科学校使用地方政府专项债券资金存在的问题

(一) 项目库建设不完善,申报债券资金的项目单一

从 S 高等专科学校申报地方政府专项债券资金的情况来看,高校的项目库储备不足、项目单一,学校对基建项目储备有所准备和规划,但准备不够充分,如项目前期论证不够充分、项目方案不成熟。同时,S 高等专科学校申报政府债券资金的项目单一。为了争取地方政府债券资金,S 高等专科学校只准备了基建项目,未准备专业建设、学科建设、人才培养、科研等方面的项目。

(二) 项目债券资金绩效管理有待加强

项目债券资金绩效管理贯穿项目预算编制、执行、监督管理的全过程。当前, S 高等专科学校重点关注债券资金事后评价, 对事前、事中绩效管理不够重视, 未设置债券项目前期规划的绩效目标, 在预算编制环节, 未全面评估和判断预算项目的资金需求、预计实施效果; 在预算执行环节, 未按绩效目标进行监测, 未对项目执行过程进行跟踪、反馈。此外, S 高等专科学校不同环节人员绩效管理责任不清晰, 在绩效管理无效的情况下不便追责; 绩效评价考核不够深入, 未有效运用债券项目资金绩效评价结果。

(三) 债券资金周期短, 使用难度大

S 高等专科学校获得的部分地方政府债券资金使用期限为半年, 使用期较短, 如果项目建设有关事项发生变化, 债券资金使用支付难度较大。比如, 根据政府教育用地规划和学校发展需求, 学校拟建体育馆的建设用地发生变更, 由于该地块建设用地土地划拨和土地权证办理一时无法完成, 总规划无法通过审批, 无法进行方案审批及后续施工图设计等一系列工作, 项目施工建设未能在短期内形成实物工作量, 导致地方政府债券资金使用支付困难, 在政府债券资金使用期限较短的情况下, 按期使用债券资金的压力巨大。

(四) 不确定因素影响地方政府债券资金的使用

一是工程因素, 如发生重大地质变化, 导致工程量大幅增加、工期延长。二是外部设施的社会协作配套条件, 如出现新问题导致建设项目不能如期建设完成。三是技术风险, 技术风险极易影响工程建设进度。四是其他风险, 如发生大量的严重突发性社会事件, 影响地方政府债券资金的使用。

五、S 高等专科学校改进使用地方政府债券资金方法的建议

(一) 科学规划项目库建设, 申请政府债券资金支持

S 高等专科学校要做深做实项目库储备, 积极争取地方政府债券资金支持学校建设项目。一是要紧跟国家政策, 明确国家重点方向和重点项目, 选好建设项目, 做好项目储备; 二是对项目进行分类, 按基建、专项项目分别建设, 落实专人管理; 三是做好项目前期论证和可行性分析, 设定绩效目标, 完善资料手续; 四是做好经济收入分析, 制定还本付息计划, 做到项目收入全覆盖还本付息。

(二) 强化项目债券资金绩效管理, 提高债券资金使用效益

S 高等专科学校应全面加强地方政府债券资金绩效管理, 树立项目资金绩效理念, 始终做到花钱必问效、无效必问责, 使债券项目各环节涉及的相关人员理解和掌握绩效的含义、绩效管理的具体方法, 自觉做好相应的债券资金绩效管理工作; 明确不同环节中工作人员在绩效管理中的责任, 做到能量化、可考核, 将责任落实到位, 便于及时追责; 做好绩效评价考核工作, 加强债券项目资金绩效评价结果的运用。

(三) 强化项目实施过程管理, 加快资金支付进度

S 高等专科学校应加强项目实施过程管理, 确保地方政府债券资金及时支付。首先, 加强与项目土地有关职能管理部门的对口联系, 加快相关用地预审手续审批办理进度, 推进建设用地的审查报批、发证工作; 科学规划并制定项目年度工程倒排表, 加大项目机械、人力技术投入, 按要求完成更多项目实物工程; 严格督促建设施工单位在切实按合同规定、施工程序推进工程进度和依法保证建设项目工程质量的前提下, 加快项目建设进度, 收集整理竣工资料, 落实竣工验收、结算审核等工作, 加快债券资金支付使用进度。

(四) 防范和减少项目不确定因素, 确保债券资金按期使用

(1) 工程因素。做好前瞻性规划, 周密设计工程建设方案, 将施工项目各环节的风险控制在合理范围内。

(2) 保障外部设施的社会协作配套条件, 避免外部条件变化带来的政策风险。

(3) 技术因素。落实各项施工方案, 避免工程选材不当等带来较大的技术风险。

(4) 其他因素。做好消防、安防工作, 协助政府、全社会做好公共卫生、公共风险防范工作等。■

参考文献:

- [1] 管华, 谢仲凡, 干晓玉. 完善地方政府债券发行与使用管理的几点建议 [J]. 预算管理与会计, 2018(6):40-42+60.
- [2] 戴小平. 地方政府专项债券资金使用与管理研究 [J]. 中国农业会计, 2023(14):46-48.
- [3] 徐丽君. 强化绩效管理工作 提升地方政府专项债券资金使用效益 [J]. 商业文化, 2022(15):142-144.

作者单位: 桂林师范高等专科学校财务处
桂林理工大学财务处