**完善高校专项债券运行管理的建议**

杨洪洲

（安阳幼儿高等师范专科学校 财务处，河南 安阳 455000）

[摘要] 为了拓宽我国高校建设融资渠道，规范高校融资举债行为，本文试图在国家强监管、紧信用背景下，结合《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）的文件精神,对高校专项债券的现状和运行管理问题进行梳理，并针对存在的问题提出相关建议，希望为高校专项债券的规范运行发挥积极作用。

[关键字] 高校专项债券；运行管理；建议

为拓宽我国高校建设融资渠道，规范高校融资举债行为，国内各级政府、财政部门以及教育行政部门对发行高校专项债券都十分重视，在未来的一段时期内高校专项债券将是解决高校基础建设最合规、最快捷的融资手段。但目前高校专项债券发行省份不多，个别省份还处于首发阶段，如何进一步规范和完善其运行管理值得思考。

一、高校专项债券基本情况

国家财政部鼓励地方探索发行实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种，并要求各级地方政府积极研究建立专项债券与项目资产、收益相对应的操作制度，来打造具有我国特点、属性的地方政府项目“收益债”。从而开好地方政府融资“前门”和“明渠”，保障地方合理融资需求，更好地发挥专项债券对地方经济建设稳增长、促发展、调结构、惠民生、防风险的支持作用。财政部已在棚户改造、轨道交通、收费公路等多项基础设施建设领域推了出项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。

借助财政部的利好政策，为拓宽高校建设融资渠道，云南、陕西等省已陆续发行高校专项债券。经会计师事务所、律师事务所联合评审发行的高校专项债券项目收益均能较好地覆盖债券本息，并且评级公司对债券评级均给出AAA评级，这些披露的债券信息充分说明市场对高校专项债券认可度很好。同时高校专项债券属于地方政府专项债券方面推出的又一个细分品种，纳入政府性基金预算管理。高校专项债券项目收益稳定，发行周期短，操作方便，是高校解决基础建设资金最合法合规、最便于实现的融资手段。继云南、陕西省之后，目前河南省也已成功地发行地方政府高校建设专项债券，首批政府高校建设专项债券的发行为我省高校拓宽合规融资渠道，规范高校建设项目融资行为，改善高校办学条件发挥了积极作用。

二、高校专项债券运行管理存在的问题

（一）发行规模偏小，与高校需求仍有差距

高校专项债券是地方政府专项债券的一个品种，是政府为支持高校发展举借，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的专项收入偿还，且项目收益与融资能够自求平衡的地方政府专项债券。高校专项债券每年发行的规模与当前高校快速发展的资本性支出之间存在较大差距，尤其是在发行高校专项债券成为高校唯一合法举债融资方式的情况下，出现“僧多粥少”，缺口较大的现象。高校争取专项债券的积极性很高，并把此视为重点工作任务，从财务人员到校领导都时刻紧盯这项工作的进展情况。高校加快发展校区建设愿望强烈，专项债券额度与融资需求的矛盾凸显，而且每年发行的专项债券额度总量偏少，发债规模不足以缓解高校实际需求的债务压力。

（二）环保因素制约，延缓资金使用进度

秋冬季节频繁出现的大范围雾霾常常影响着大半个中国，河南省大部分地区都属于受影响区域。为了应对雾霾，应对空气严重污染，在重污染天气出现时，所受影响区域会要求建筑工地一律停止施工。渣土运输车辆一律停止运营，这直接影响了建筑行业的整体施工进度。由于地处受影响区域内的高校，各种因素叠加，造成项目在建设年度内推进迟缓，专项债券资金使用较慢，会发生资金沉淀情况，严重影响了财政资金的使用效率。同时，由于专项债券资金要求必须在发行年度内使用完毕，与建设工程的进度不符，易造成突击用钱的问题，不利于专项债券的规范使用。

（三）项目延展性不强，影响单位后期使用

高校工程建设项目必须要获得省发改委的批复文件。在报请省发改委项目批复时，高校基建部门所申报的工程项目常常是只涵盖项目建设、楼宇装修等。而项目建成后的配套教学仪器设备购置，以及信息化建设由于不属于基建部门管理，往往会被忽略掉，再由业务归口管理部门分开进行。同时高校专项债券项目也不涵盖这部分需求。这样就会出现即便高校专项债券项目申报成功，工程项目完工后，也会由于工程项目前期的延展性不够，缺乏后期的配套设备采购资金，而直接影响项目单位的正常使用。

（四）工程项目管理与专项债券管理，有待进一步衔接

如果专项债券前期发行准备工作不扎实，项目库建设管理不完善，会直接影响专项债券资金的及时落地，甚至会出现专项债券已经发行还要等项目的情况。同时由于工程项目存在开工、环保等因素的影响，而专项债券资金的拨付没有结合工程项目的这些因素，使得专项债券资金的使用进度与工程项目的施工进度不衔接、不同步，往往又会出现专项债券资金被挪用、挤占等情况的发生，从而加大了工程项目建设不可预期的风险。

（五）债券发行期与项目建设期，有待进一步匹配

由于财政部门对专项债券额度一年一批，分批次发行。如果工程项目的第一期资金获得批复，项目进行开工建设。但当年无法预知下一年度的额度是否能保证已开工项目的需要，即如果第二期专项债券不能确保获批，那么项目实施主体在专项债券资金未到位的情况下无法正常推进后续的工程实施。即使当年的专项债券项目获批，但是四、五月份额度批下来，六、七月份资金才能到位。这样，债券发行时间与项目建设时间出现不匹配，上半年没有资金可用，下半年又会形成资金闲置。

三、加强高校专项债券运行管理的建议

（一）进一步加大政策的宣传解释和完善力度

由于高校专项债券管理工作政策性很强，在具体实施过程中涉及到口径的把控、程序职能的细化、会计核算的要求等问题，建议财政部门和教育主管部门联合加大宣传力度，深入解读政策。同时，建立健全调研方式方法，全面收集政策实施过程中发现的问题，对现行管理办法适时予以修订完善，建立全面的高校专项债券项目库。以现行的《河南省公办高校专项债券管理办法》（豫财教〔2019〕25号）文件为基础，通过会计师事务所和律师事务所组织专项甄别，对高校申报的项目按照用于高校大型基础设施建设支出及大型仪器设备购置等资本性支出的口径，建立健全高校专项债券项目库，并且适度将存量债务考虑进去，规范债务风险管理。

（二）积极争取扩大发行规模,提高长期专项债券比例

由于财政部门需要在省政府批准的专项债券限额内，考虑多种因素如高校专项债券项目需求、预算安排情况、省政府重大决策部署等内容，才能最后够确定高校专项债券总额度。目前河南省部分高校快速发展的资本性支出占比较大，存量债务比重不小，庞大的存量债务问题仍然是一个沉重的负担。只有将存量债务一并考虑，积极争取扩大发行规模，对存量债务的置换给出明确的政策，才能有利于有效地化解高校存量债务，防范债务风险。同时结合中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》要求，合理提高长期专项债券的比例,使项目期限和资金需求更加匹配，有效降低期限错配风险。

（三）增强高校专项债券申报项目的延展性

高校专项债券申报项目需要获得省发改委的批复文件，在报请省发改委项目批复时，项目工程应包含楼宇、配套以及楼内装修、基本教学设备等打包申报。项目投资总预算要充分考虑到延展部分的资金需求。借鉴上海等发达地区的做法，使高校专项债券申报项目完工后，能够达到“拎包入住”的效果。避免项目申报只考虑楼宇，完工后高校自有资金不到位或跟不上，出现空空一座楼，无法按预期目标使用的状况。

（四）强化限额管理和预算管理，有效防范债务风险

高度重视高校专项债券的债务风险防范，要加快建立健全规范的高校专项债券融资机制，强化限额管理和预算管理，逐步形成覆盖高校专项债券债务管理各个环节的“闭环”管理体系。用改革的办法解决发展中的矛盾和问题，坚持疏堵并重，把“开大前门”和“严堵后门”协调起来。在坚决不走无序举债搞建设之路的同时，鼓励高校依法依规通过高校专项债券融资，解决项目资金来源。高校专项债券的发行对降低高校建设融资成本、拓宽筹资渠道、破解资金难题、防范化解债务风险等方面都具有十分重要的意义。

（五）成立相关组织，完善协同工作机制

高校专项债券项目前期准备工作头绪较多，所需材料大致包括：学校近三年的决算报表；学校事业单位法人证书、办学许可证、学费收费标准的相关文件；学校的基本情况介绍、办学规模等；发债资金使用用途说明，如用于基建，提供基建项目立项书、投资预算表等等一系列事项相关合同文件。为完成这些事项的准备工作，建议高校成立专项债券领导小组，领导小组成员应包括高校党办、院办、基建处、国资处、招标办、审计处和财务处等部门。并且领导小组应明确各部门的工作职责，并建立健全定期会商制度，完善协同工作机制，顺利完成高校专项债券申报、执行、督查等工作。

参考文献：

[1] 葛海玲，郑联盛 . 地方专项债需兼顾速度与效率 [J].中国金融，2019 (23).

[2] 张增磊 . 地方政府专项债券面临的主要问题及对策 [J]. 地方财政研究，2019 (8).

[3] 郭甲男 . 高校专项债券发行探究及对策建议 [J]. 财会学习，2019 (12).

[4] 王鹏 . 河南省高校融资渠道探析 [J]. 财会学习，2018(33).

课题项目：本文是河南省教育厅 2019 年度教育财务管理科研课题项目“基于河南高校专项债券运行管理的探讨”的阶段成果，教办财〔2019〕351 号。

作者信息：杨洪洲（1972.07- ），男，河南漯河人，本科，安阳幼儿师范高等专科学校财务处长，高级会计师，主要研究方向财务会计、财务管理。

电话13939996536,电子邮箱：13939996536＠139.com