子项目名称：政府综合财务报告制度及国库管理相关问题研究

“地方政府发债空间研究”工作任务大纲（TOR）

经财政部批准，财政部国库司正在执行世界银行贷款“现代财政制度与国家治理”技援项目中的一个子项目。该子项目目标包括开展全国和地区政府财务报告合并汇总研究、政府财务报告分析应用体系比较研究、地方政府发债空间研究、地方政府债券发行体系和市场发展研究，以及财政库底目标余额制度研究等。为此财政部国库司希望聘请咨询专家，就地方政府发债空间问题开展研究。

**一、背景**

**（一）关于“政府财务报告制度及国库管理相关问题研究”。**中国从本世纪初开始推行国库集中收付制度改革，建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度。目前，国库集中收付制度已在中央、省、市、县全面推行，并写入了2014年新修订的《预算法》，成为了财政资金收付管理的基本制度。中国的改革模式还获得了世界银行、国际货币基金组织、经合组织等国际组织的高度评价，被作为成功案例向其他发展中国家推荐。但是，与发达国家相比，中国的国库管理仍存在差距。**在政府财政报告制度方面，**目前仅实现以收付实现制政府会计核算为基础的决算报告制度，尚无法科学、全面、准确反映政府资产负债和成本费用，不利于强化政府资产管理、降低行政成本、提升运行效率、有效防范财政风险。**在国库现金管理方面，**尚未建立库底目标余额制度，国库现金管理距离精确预测国库现金流量、调节库款余额，保持库款稳定在较低合理水平的目标还有较大差距。国库现金流量预测计量经济模型系统还处于设计和基础数据研究分析探索阶段，预测信息共享机制尚不完善，预测周期还有待进一步丰富和完善，预测必需的大额支出报备制度等配套制度尚未建立。**在地方政府发债管理方面，**地方政府举债融资机制建设刚刚起步，在地方政府发债空间、地方政府债券市场建设等方面仍有待深入研究探索。上述问题涉及财政财务管理、财务会计、市场投融资等多个领域，有许多重点难点问题需要研究，技术难度大，对机构能力和人员素质的要求也大大提高，急需借鉴国际经验，对这些问题进行研究，完善我国制度设计。

**（二）关于地方政府发债空间研究。**为应对国际金融危机，经国务院同意，财政部从2009年起为地方政府代理发行债券。按照党的十八届三中全会提出的“建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”有关要求，2014年，上海、浙江等10省份在财政部指导下，试点地方债自发自还。截至2014年底，地方政府发行债券余额接近1.2万亿元。2015年，新修订的《预算法》开始实施，赋予地方政府发行债券的权利，地方政府债券首次实现全部由省级政府自发自还，全年发行地方政府债券3.8万亿元。2016年，地方政府发行债券规模6.05万亿元，同比增长近60%，约占整个债券市场发行总量的17%。截至2016年底，地方债余额已达10.6万亿元。按照中央经济工作会议和全国财政工作会议的统一部署，2017年将继续实施积极的财政政策，地方债发行仍将继续保持较大规模，在已有的债务压力下，如何合理控制地方政府债券发行规模、探索地方政府发债空间，对建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制至关重要。

作为地方政府债券的发行主体，地方政府如何通过科学测算债券发行空间并合理制定发债策略和发行计划，是摆在每个地方政府面前亟需解决的问题。但过去有关发债空间的研究多是从财政角度出发，设置相应指标和风险控制区间，主要用于内部管理。因此，有必要在借鉴国际经验基础上，结合中国国情，研究制定一套科学、合理的地方政府债券市场发债空间指标体系和分析方法，进一步完善地方政府发债策略和发行计划，降低债券筹资成本和市场风险，促进地方政府债券市场稳健运行和地方财政可持续发展。为此，拟聘请专业咨询机构开展地方政府发债空间研究，为建立规范的地方政府举债融资机制提出意见和建议。

**二、工作目标、范围和方法**

**1.目标**

对发达国家和新兴市场国家的债务管理状况进行深入比较研究，从市场角度研究地方政府发债空间的国际经验，结合中国实际，通过构建有效的地方政府债券市场发债空间指标体系和分析方法，科学测算我国地方政府债券市场发债空间，最终形成论述充分、具有可操作性的《中国地方政府债券市场发债空间》研究报告。

**2.范围**

本项目重点研究以下几方面内容：

（1）研究地方政府债券市场发债空间的意义及一般原理，包括发债空间的概念、历史演变及意义，发债空间在国际上的应用情况，研究和预测发债空间一般采用的分析方法等。

（2）梳理总结我国地方政府债务管理和市场建设情况，包括债务规模与构成、债务管理制度建立情况、筹资成本与风险衡量、债券市场流动性等。

（3）从市场角度，比较分析主要发达国家（如美国、法国、澳大利亚、日本等国家）和新兴市场国家（如印度、巴西、俄罗斯、波兰等国家）地方政府发债空间的国际经验。

（4）在与国际经验对比的基础上，分析中国地方政府举债制约因素，设计我国地方政府债券市场发债空间指标体系和分析方法。

（5）提出运用政府债务管理战略计量分析模型，通过情景分析、压力测试、统计模拟等方法科学测算地方政府发债空间等方面政策建议，以及进一步完善一般债券和专项债券发行管理，做好地方政府债券市场建设和制度设计工作方面有关政策建议。

**3.方法**

本项目应采取的研究方法包括但不限于以下内容：

（1）资料收集。咨询机构应收集、翻译、整理主要发达国家和新兴市场国家地方政府发债空间的经验做法。

（2）调查研究。咨询机构可通过问卷调查或实地调研等方式了解我国地方政府债券市场建设、债务管理情况、二级市场流动性，特别是地方政府发债空间现状，听取地方财政部门、市场投资者有关意见。

（3）组织召开会议研讨。咨询机构应至少组织2次座谈会，邀请地方政府债务管理部门、财政部国库司人员和相关市场机构专业人士听取研究进展情况，对项目研究提出意见和建议。

**三、专业资历**

项目承担咨询机构应具备但不限于以下条件：

（1）能够组成专门从事该项目研究的高效、稳定的研究团队，团队中应有至少应包括课题相关领域的副高级职称以上专家3人，其中至少有1名专家具备国际咨询经验。研究团队应有宏观经济、债券市场、地方政府债务管理等方面的专业人才。

（2）有丰富的课题研究经验和较强课题研究组织能力，过去五年内承担过国家级课题项目研究者优先。咨询机构选定的项目负责人，应有很强的战略眼光和专业能力，能够把握整个课题的研究方向和组织架构，对债券市场和债务管理各领域都有较深研究，与相关政府部门及监管机构沟通能力强。

（3）研究团队应保证有充分的时间和精力投入本课题研究，在承担本课题研究任务期间不得承担其它省部级以上课题研究任务。

**四、工作成果及时间安排**

**1.交付成果**

本课题应向财政部国库司提供以下成果：

《中国地方政府债券市场发债空间研究报告》研究提纲、报告初稿、报告二稿、最终报告。

研究报告应做到观点鲜明且符合实际，内容完整、逻辑严谨、结构清晰、语言精练。在研究报告的基础上，提炼撰写中英文摘要，长度建议控制在5000字以内，且可以脱离报告全文独立成篇。

报告终稿应提供3份中文打印稿，同时提供电子版。数据和表格需以Excel文档提供。

**2.时间安排**

本任务开始时间不迟于项目合同签署后1周；

报告提纲交付时间不迟于项目合同签署后4周；

报告初稿交付时间不迟于2017年12月1日；

报告第二稿交付时间不迟于2018年3月1日；

最终报告交付时间不迟于2018年6月1日。

**五、合同及付款计划**

中标咨询机构将获得一份总价包干合同。合同金额将在咨询机构交付质量满意的成果之后分期支付，具体安排如下：

1、交付报告初稿后支付30%；

2、交付报告二稿后支付30%；

3、交付最终报告后支付其余40%。

**六、监督管理**

咨询机构应定期向财政部国库司报告研究工作进展，并接受财政部项目管理办公室和世界银行项目管理组的监督。财政部国库司将提供项目执行的必要条件。