



统一标准立新规，权责划分更清晰

——对《地方政府专项债券相关业务会计处理暂行规定》的点评

联合资信 公用评级四部

《规定》进一步完善专项债相关业务会计处理，优化专项债券管理机制，强化专项债券全流程管理。《规定》明确项目单位是否承担专项债偿还义务统一为以项目实施方案或融资平衡方案等约定为标准，若未满足，后续将存续专项债券计入资本公积和确认补助等或将不可持续。同时，项目单位按要求编制“专项债券项目投资表”和“专项债券资金还款情况表”，有利于加强对专项债券资金使用的管理，实时监测还本付息情况，防范地方政府债务风险。



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



财政部近日印发《地方政府专项债券相关业务会计处理暂行规定》（财会〔2025〕17号）（以下简称“《规定》”），明确“行政事业单位类和企业类公司对于专项债券资金的账务处理方式”，进一步完善专项债券相关业务会计处理，优化专项债券管理机制，强化专项债券全流程管理。本文主要介绍《规定》对企业类专项债券项目的规范申报和会计处理的要求，以分析对城投企业财务报表和偿债能力等的影响。

《规定》具体要求

企业类项目单位取得专项债券资金，根据项目实施方案或融资平衡方案等约定需由该企业自身承担专项债券资金本息偿还义务的，应当按照《企业会计准则第22号——金融工具确认和计量》（财会〔2017〕7号）等规定将其确认为负债并进行后续会计处理；约定不需要由该企业自身承担专项债券资金本息偿还义务的，应结合具体约定按照相关企业会计准则进行会计处理。

图表1 《规定》规范的会计核算内容

各阶段	专项债券资金确认	处理方式
(一)取得承担偿还义务的专项债券资金的账务处理	收到专项债券资金	借：银行存款 贷：长期应付款——专项债券（本金）
	计提专项债券资金利息	借：在建工程/财务费用…… 贷：长期应付款——专项债券（利息）
	偿还专项债券资金本息	借：长期应付款——专项债券（本金、利息） 贷：银行存款
(二)购建专项债券项目相关资产	--	企业类项目单位使用专项债券资金，按规定进行项目建设并形成企业相关资产的，应按照企业会计准则相关规定进行账务处理；企业类项目单位应对专项债券项目所形成的上述资产按照项目资金来源（专项债券资金、其他资金等）及专项信息填报要求进行辅助核算，反应专项债券项目所形成资产的资金构成 借：固定资产、在建工程…… 贷：银行存款
(三)取得专项债券项目收入	--	企业类项目单位运营专项债券相关资产取得的收入，应按照《企业会计准则第14号——收入》（财会〔2017〕22号）等相关规定进行账务处理。实务操作中，通常作以下账务处理 借：银行存款/应收账款 贷：主营业务收入/其他业务收入 若项目收入优先用于偿还专项债券本息，需在“主营业务收入”下设二级明细（如“专项债券项目偿债专用收入”），或通过辅助核算标注“专项债券偿债资金来源”，便于后续追踪资金流向

资料来源：根据公开资料整理

企业应自2026年1月1日起，编制“专项债券项目投资表”和“专项债券资金还款情况表”，归集整理包括项目累计收到的专项债券资金金额、当期收到的专项债

券资金金额、累计偿还的本息金额、当期偿还的本息金额、累计专项债券资金支出金额、当期专项债券资金支出金额、使用专项债券资金累计形成资产情况、当期资产增加情况等。

联合观点

（一）专项债券偿付义务主体确认流程前置，有利于企业更加审慎的申报专项债券项目

《规定》之前，部分地区对于政府专项债券的偿还义务主体进行单独发文规定，例如贵州省黔南州、福建省平潭综合实验区、福建省荔城区、山西省等政府均发布《地方政府新增专项债券管理办法》，明确“项目单位对使用的专项债券本息依法承担相应偿还责任”或“项目单位对专项债券承担直接责任”，部分地区对于政府专项债券的偿还主体尚未做出单独要求。为了真实反映项目单位的财务状况，压实管理责任，《规定》要求项目单位是否承担偿还义务在专项债券发行时即确定，并写入项目实施方案或融资平衡方案等，有利于项目单位在申报专项债券项目时，更加审慎测算项目投资、收益和自身的资金安排。

图表 2 《规定》前部分区域对政府专项债券偿付义务主体的规定

文件名称	文号	关于偿还义务主体界定的描述
《黔南州地方政府新增专项债券管理办法（试行）》	--	按照“谁使用、谁负责”的原则，州县项目主管部门和项目单位对使用的专项债券本息和发行费等资金依法向项目所属地区政府承担全部偿还责任
《荔波县地方政府新增专项债券管理办法（试行）》	荔府办通〔2017〕38号	“谁使用、谁负责”，县项目主管部分和项目单位对使用的专项债券本息和发行费等资金依法向县政府承担全部偿还责任
《山西省政府专项债券管理暂行办法》	晋政发〔2020〕23号	专项债券项目及资金实行分级管理，谁使用、谁负责。项目单位承担直接责任，本级行业主管部门承担监管责任，本级财政、发展改革部门承担综合管理责任，本级政府承担主体责任
《平潭综合实验区新增地方政府专项债券资金管理暂行办法》	岚综管办规〔2023〕16号	专项债券按照市场化原则自发自还，遵循公开、公平和公正原则，专项债券由省政府代为发行并转贷给区管委会，项目主管部门和业主单位对使用的专项债券本息依法承担相应偿还责任
《惠水县地方政府新增专项债券管理办法（试行）》	惠府办发〔2023〕17号	“谁使用、谁负责”原则，县项目主管部门和项目单位对使用的专项债券本息和发行费等资金依法承担全部偿还责任
《荔城区地方政府专项债券管理办法》	荔政办〔2024〕10号	按照“谁使用、谁负责”原则，项目主管部门和项目单位对使用的专项债券本息和相关费用承担全部偿还责任

注：表格中仅为部分区域文件规定，不代表全部

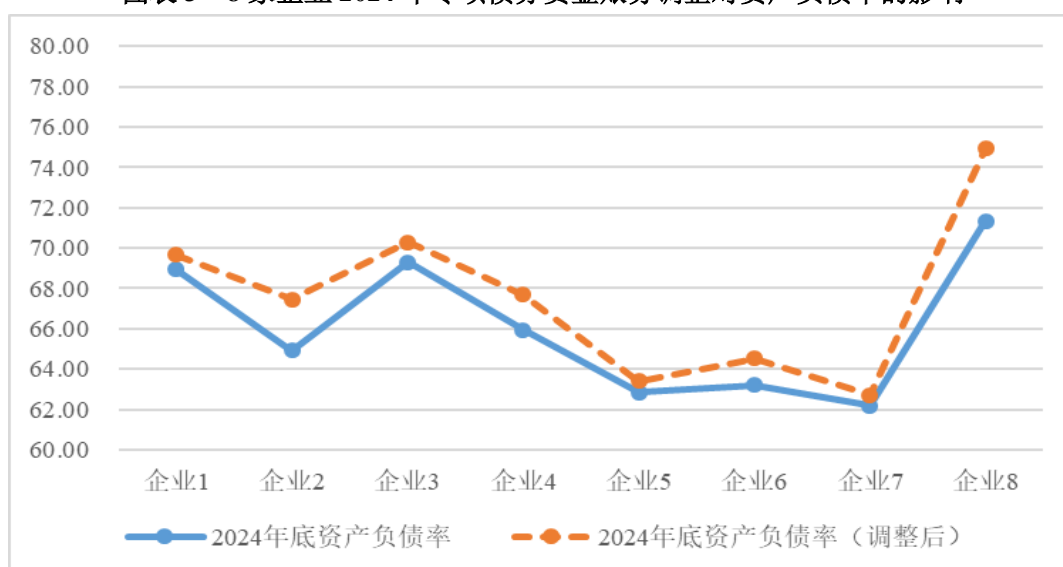
资料来源：根据公开资料整理

（二）《规定》实施后，不满足“项目单位不承担专项债券偿还义务”条件的，后续将存续专项债券计入资本公积和确认补助等或将不可持续，该类企业偿债压力或将有所不同程度上升

以往项目单位确认为无需承担政府专项债券偿还义务的，通常需要政府专项债券发行相关文件（如专项债募集说明书）、项目单位与政府签订《项目资本金拨付协议》、政府或财政部门出具的专项债券偿还责任说明等文件支撑，依据文件较多但尚未形成统一明确的标准。《规定》之后，项目单位是否承担专项债券偿还义务统一为以项目实施方案或融资平衡方案等约定为标准，有利于监管部门厘清项目单位的专项债券偿还责任。《规定》是在现行会计准则制度体系基础上发布的更加具体、完善的指导性办法，对专项债券相关业务的会计核算及信息汇总作出详细规定，更有利于如实反映项目单位的财务状况。以下分析《规定》要求可能对公司财务报表、相关财务指标和偿债能力带来的影响。

（1）**专项债券转资本公积对负债相关指标的影响。**从目前的处理方式上看，若项目单位不需要承担专项债券偿付义务，且资金作为项目资本金投入或政府将投资项目建成后的资产无偿划入公司的情况下，专项债券可计入“资本公积”等。本文选取2024年底资本公积中专项债券规模增加较大的8家城投企业¹进行分析，以此判断专项债券资金对公司负债相关指标的影响，假设其资本公积增加来自专项债券资金的划入且需企业承担专项债券偿付义务，若将2024年资本公积中增加的专项债券资金调整至负债，通过下图可以看出，各样本企业的资产负债率均会出现不同程度的上升，增幅范围在0.55~3.59个百分点之间，各样本企业债务负担将有所上升。

图表3 8家企业2024年专项债券资金账务调整对资产负债率的影响



资料来源：根据公开资料整理

（2）**其他收益中专项债券补贴对公司盈利情况的影响。**《规定》之前，若项目单

¹ 依据各家企业已公开的资料进行判断，不代表该8家城投企业存在政府专项债违规转增资本公积的情况。

位不承担专项债券偿还义务，且专项债券后续确认为补助资金的，项目单位收到专项债券资金时借记“银行存款”，贷记“递延收益”，后续将递延收益分期转入损益类科目，主要确认为“其他收益”。若专项债券资金不再满足分期计入损益类科目的要求，可能会对公司利润产生较大影响。以某城投企业为例，2024 年，与政府专项债递延收益相关的政府补助占其他收益的比重约 60%，若公司利润中不包含该部分政府补助，公司将出现亏损。

（3）存续专项债券后续账务处理按新标准执行或将增加部分企业偿债压力。《规定》要求“项目单位不承担专项债券偿还义务”需要明确的依据和支撑，此前对收到专项债券资金有不同做法的项目单位均需按新标准执行。若专项债券募投项目收益实现不及预期，在专项债券到期还本付息的时候，该类项目单位偿债压力视专项债券存续规模情况将有不同程度上升。

（三）“专项债券项目投资表”有利于加强对专项债券资金使用的管理；“专项债券资金还款情况表”有利于实时监测专项债券还本付息情况，防范地方政府债务风险

《规定》要求报送“专项债券项目投资表”和“专项债券资金还款情况表”，有利于汇总各专项债券相关信息，对专项债券项目资金和资产全貌进行了解，信息覆盖项目的全生命周期，为专项债券项目的闭环管理提供有力的信息支撑。“专项债券项目投资表”明确资金投向和投资结构，需要列明项目名称、计划总投资规模、专项债券资金需求额度、资金使用情况 and 项目建设情况等，有利于加强对专项债券资金使用的管理；同时方便监管部门对比计划投资和实际投资情况，及时发现资金拨付滞后或项目建设进度缓慢等问题，督促项目单位及时调整计划。“专项债券资金还款情况表”需列明专项债券期初余额、本期专项债券增加金额、本期专项债券偿还金额和期末余额，有利于实时监测专项债券还本付息情况，防范地方政府债务风险。

联系人

投资人服务 010-85172818-8088 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）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。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。