

专项债政策调整，数字化领域或迎来蓝海

中移咨询

朱琳 路宇浩 章文晋

2025年4月

做数智化转型咨询引领者，助力经济社会数字化转型升级

目录

专项债政策洞察



政策解读与机会研判



申债流程与赋能策略

坚毅 | 致远 | 求实 | 融通



洞见

专项债政策解读与机会研判

• •

坚毅 | 致远 | 求实 | 融通

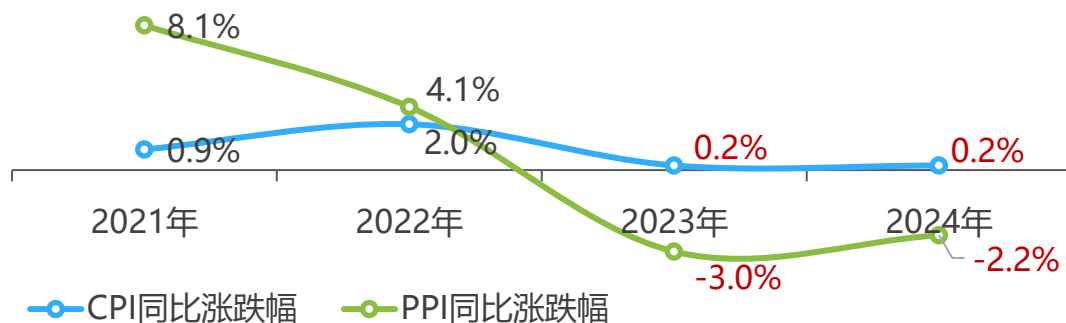


背景 | 市场经济下行、债务繁重，推动专项债发展增速

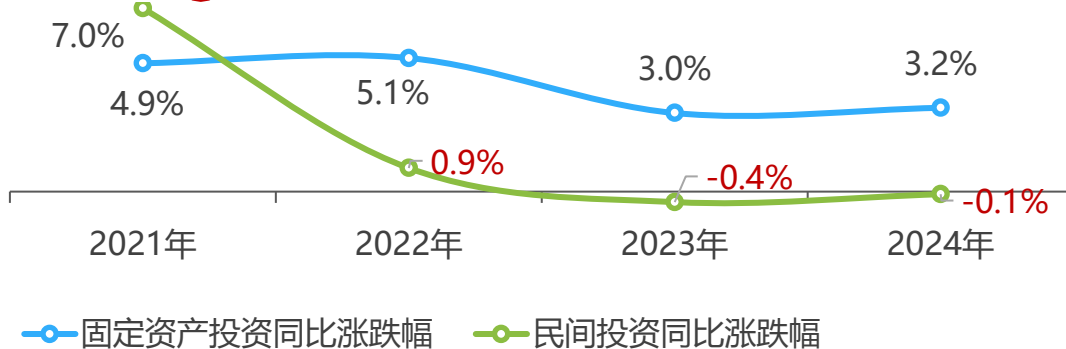
- 中国经济面临下行压力，进而削弱民间投资意愿。同时，地方政府债务规模与偿债能力失衡，容易触发债务危机。在该形势下，**专项债**迅速发展，正成为中国政府扩投资、稳经济、防风险的重要财政工具。

经济发展降速，市场投资意愿不强

① CPI低位运行、PPI负增长，经济面临下行压力

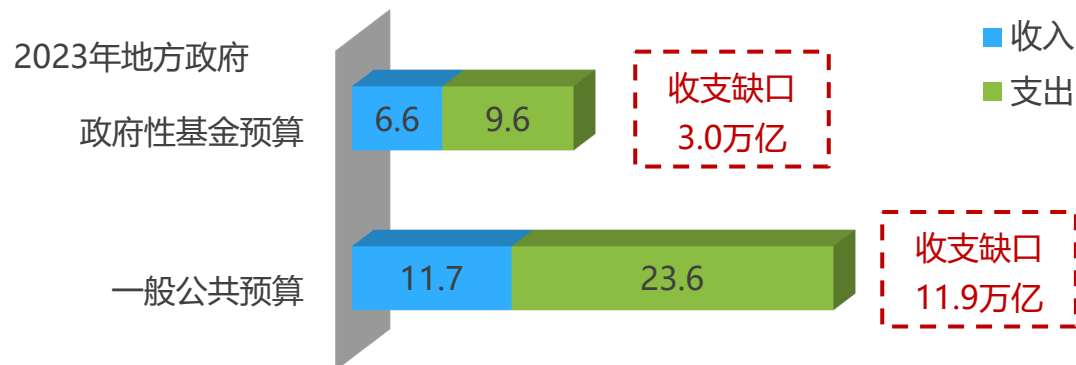


② 民间投资呈负增长态势，投资意愿不强

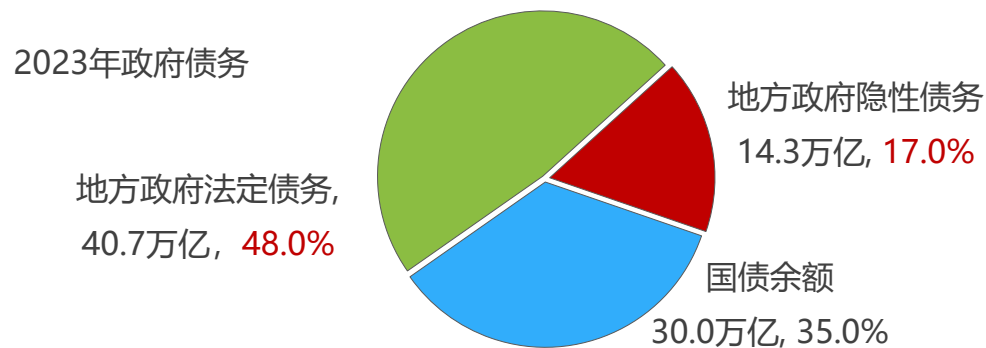


地方财政压力大，政府债务风险增加

① 地方财政收支平衡压力大，难以大幅调整收支



② 地方政府债务规模繁重，容易触发债务危机





背景 | 政府加大专项债使用力度和规模，起稳增长与防风险作用

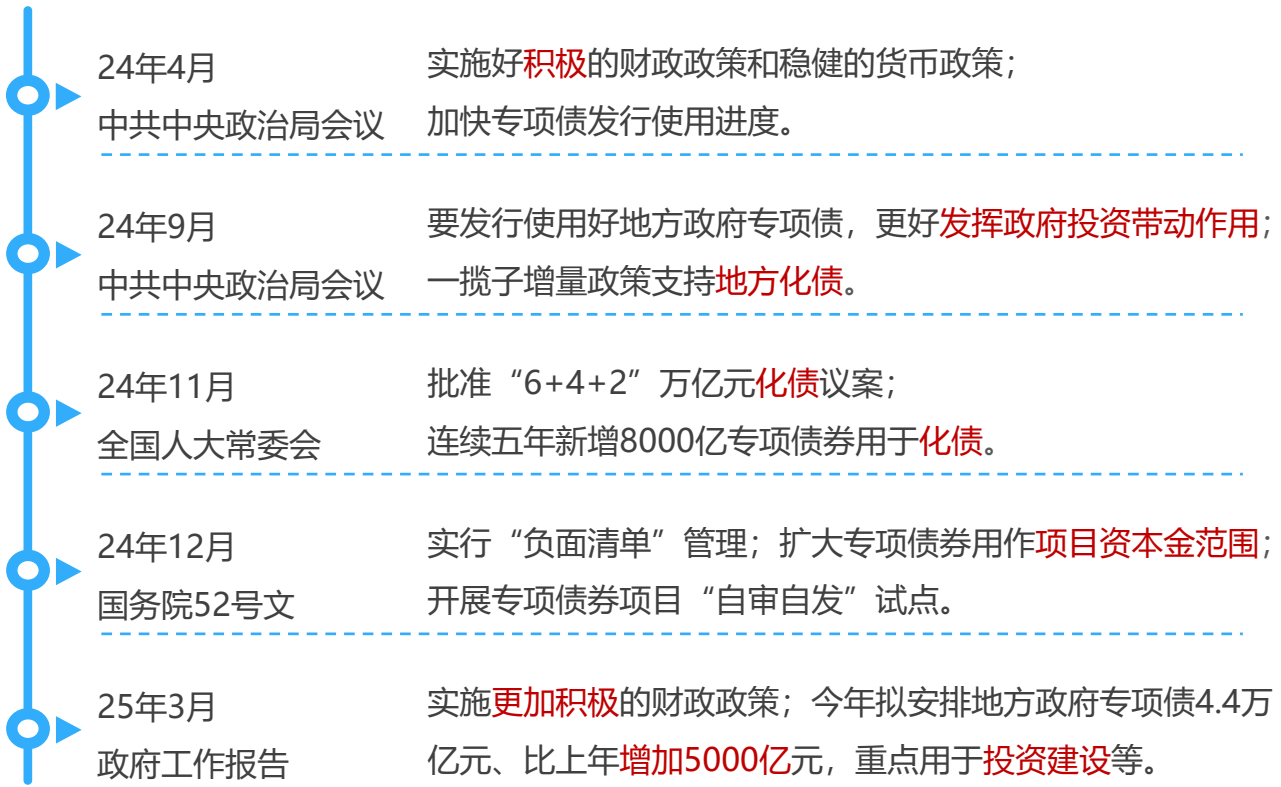
- 基于专项债功能定位、偿还方式以及风险可控、融资成本低等特点，党和国家正**加大**专项债逆周期调节**力度**，持续增加专项债**发行规模**，扩大专项债投资建设范围及用作**项目资本金范围**，并积极使用专项债**化解地方债务**。

党和国家加大专项债逆周期调节力度，扩大专项债使用范围和发行规模，发挥其稳增长与防风险作用

专项债四大特点



党和国家关于专项债券部署要点





政策解读 | 52号文出台，专项债进入发展新时期

- 2024年12月国务院办公厅印发52号文，这是监管层时隔三年再出**顶层设计**文件。项目单位需重点关注专项债**投向范围、审核管理机制**等优化内容，以有效指导申请专项债工作，提高申债成功率。

国务院办公厅印发52号文，强化专项债顶层设计，统一规范投向、审核、发行、使用和风险防控等环节



一、扩大专项债券投向领域和用作资本金管理

- 实行专项债券投向领域“负面清单管理”
- 扩大专项债券用作项目资本金范围



二、完善专项债券项目预算平衡

- 优化专项债券额度分配
- 做好专项债券项目融资收益平衡
- 完善专项债券项目“一案两书”制度



三、优化专项债券项目审核和管理机制

- 开展专项债项目“自审自发”试点
- 打通在建项目须发专项债券“绿色通道”
- 建立“常态化申报、按季度审核”的项目申报机制

《国务院办公厅
关于优化完善地
方政府专项债券
管理机制的意见》
(52号文)



四、加快专项债券发行使用

- 加快专项债券发行速度
- 加快专项债券资金使用和项目建设进度
- 加快专项债券资金使用监管



五、强化专项债券全流程管理

- 加强专项债券项目资产管理
- 建立专项债券偿债备付金制度



六、加强专项债券监督问责

- 加大监督问责力度
- 依法接受人大监督



七、强化保障措施

- 加强组织实施
- 开展政策实施动态评估



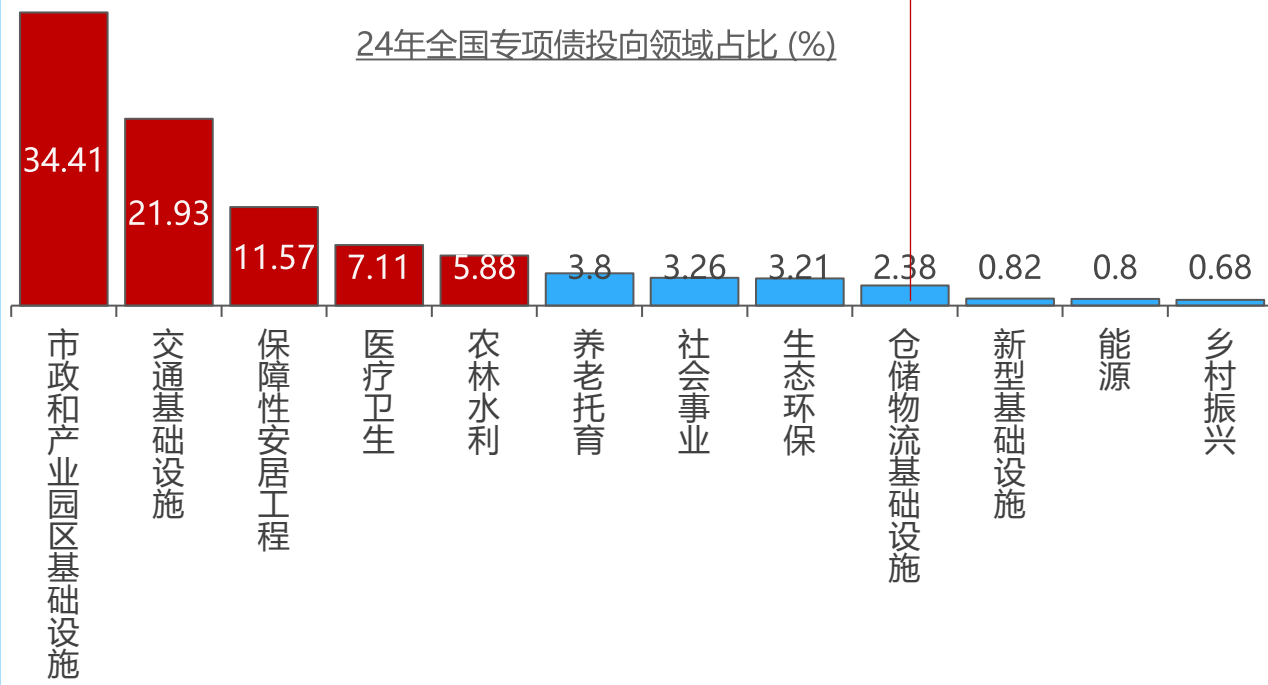
政策解读 | 52号文前，市政、交通等政府工程是主要投向领域

- 52号文前，**专项债投向要在11项政府工程建设领域**，其中市政和产业园区基础设施、交通基础设施、保障性安居工程、医疗卫生、农林水利是专项债主要方向，占比**近八成**，原因是与**城市化发展、老龄化以及安全**等挂钩。

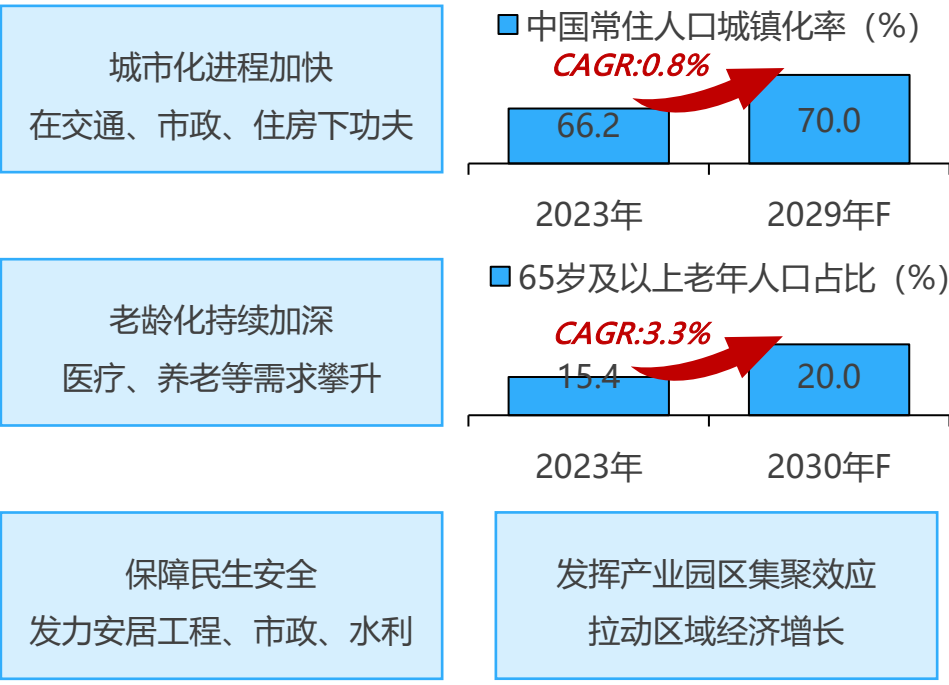
市政和产业园区基础设施、交通基础设施、保障性安居工程、医疗卫生、农林水利是主要投向领域（近八成）

1 支持方向属于专项债支持11大项目建设重点领域

（源于《2024年专项债最新支持的投向领域清单》）



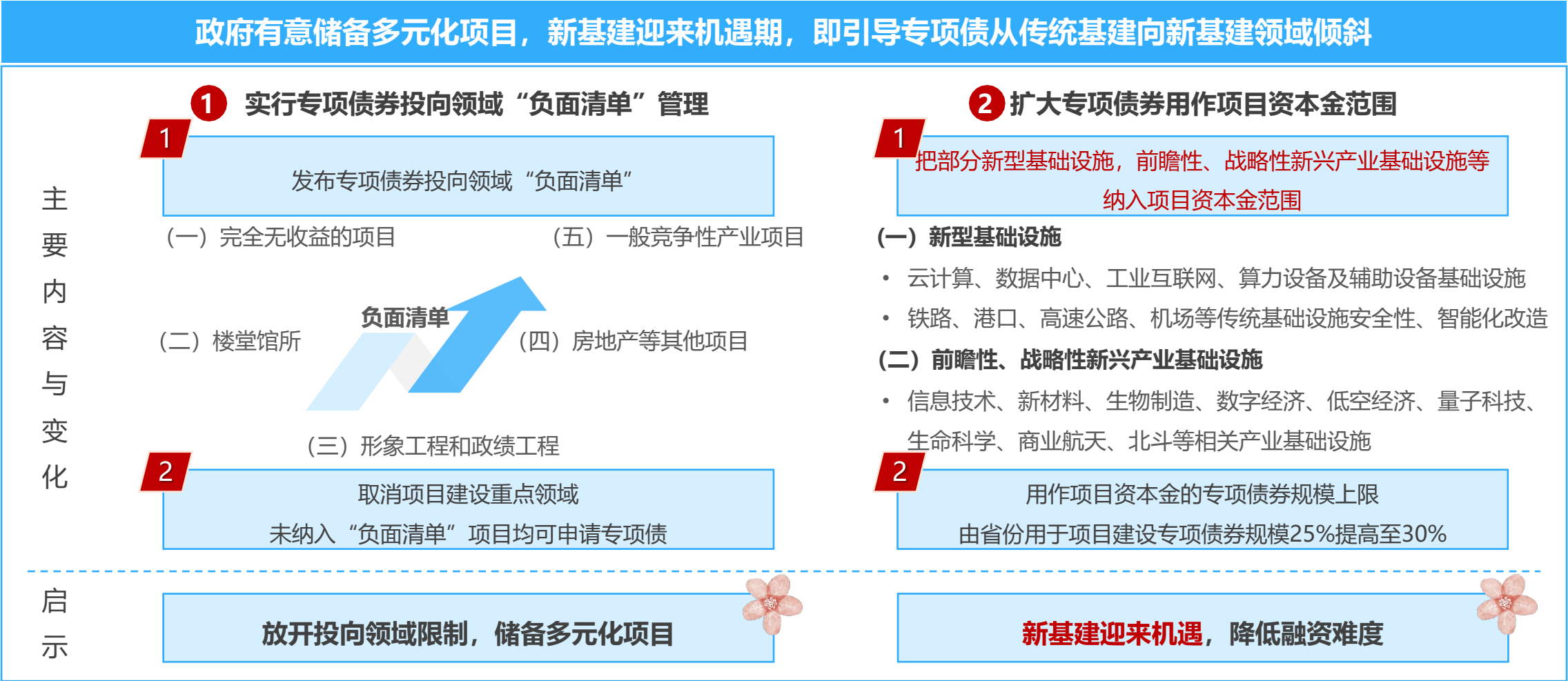
2 主要投向与城市化发展、老龄化以及安全等挂钩





政策解读 | 52号文拓展投向清单，数字化领域或迎来机遇

- 52号文明确未纳入“负面清单”项目均可申请专项债，以及新型基础设施等纳入项目资本金范围的要求。这降低投向领域限制，并**释放资金向新基建倾斜信号**。同时，提高用作项目资本金上限利于降低融资难度，撬动社会资本。



备注：新型基础设施包括信息、融合、创新基础设施。上文均属于通俗意义上新型基础设施（简称“新基建”）

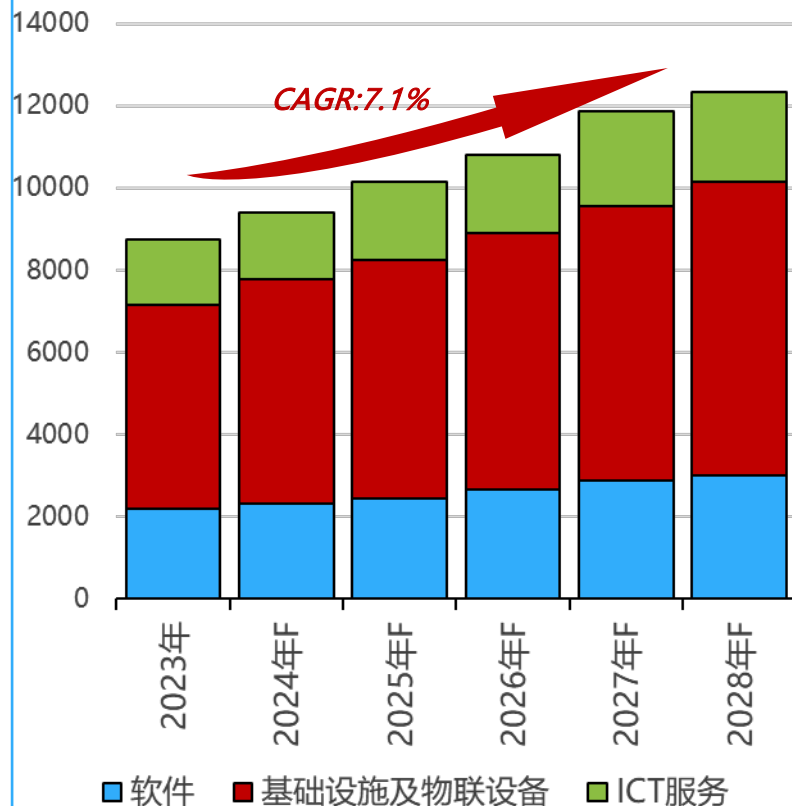


机会点研判 | 新基建申债重点方向一：新型城市基础设施

- 市政、交通等是过去专项债主要投向，而国家新政策指出专项债要支持新型城市基础设施建设，这表明专项债有望从传统基建转向市政、交通等数字化改造，进而释放该市场巨大潜能。

智慧城市大有可为，有超万亿市场规模

2024-2028年 中国智慧城市市场预测



引导专项债投向新型城市基础设施，释放巨大市场潜能

24年11月 中办 国办《关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见》



通过地方政府专项债券支持符合条件的新型城市基础设施建设项目

投 向



市政基础设施

实施智能化市政基础设施建设和改造

供水、排水、供电等市政基础设施
数字化改造升级

建设城市基础设施
生命线工程

打造地下管网
基础数据平台

强化燃气泄漏
智能化监控



交通基础设施

推动智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展

深入推进“第五代移动通信（5G）+车联网”发展
布局城市道路基础设施智能感知系统

加强城市物流配送设施
的规划、建设、改造

停车设施智能化
改造和建设



城市更新、保障住房

开展数字家庭建设

提升房屋建筑管理智慧化水平

加大住宅信息基础
设施建设投入力度

新建住宅配建移动
通信基础设施

既有住宅传统家居
产品数字化改造

形成房屋建筑安全
隐患数字档案

建立城市房屋建筑
综合管理平台

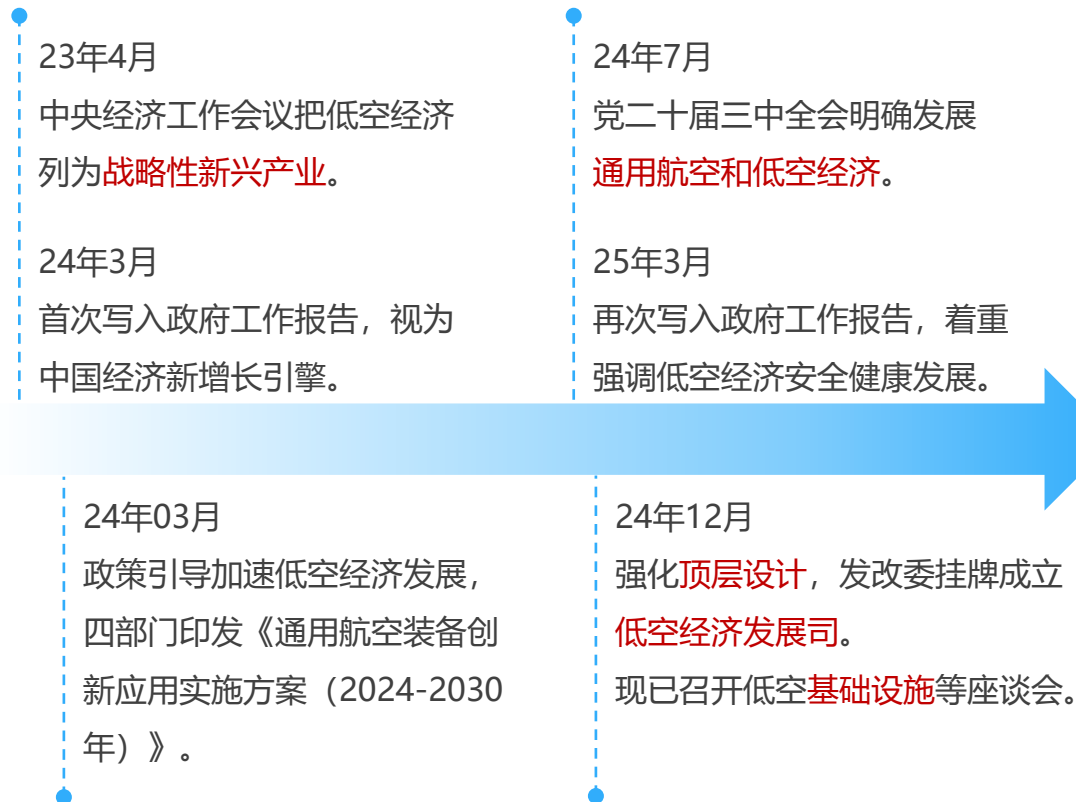


机会点研判 | 新基建申债重点方向二：低空经济基础设施

- 自23年列为战新产业后，低空经济发展驶入“快车道”。而在低空经济基础设施纳入专项债项目资金范围后，地方政府有望引导专项债投向低空经济领域，以助力实现**百亿、千亿**市场规模目标。

党和国家统筹规划低空经济发展，上升其至战略高度

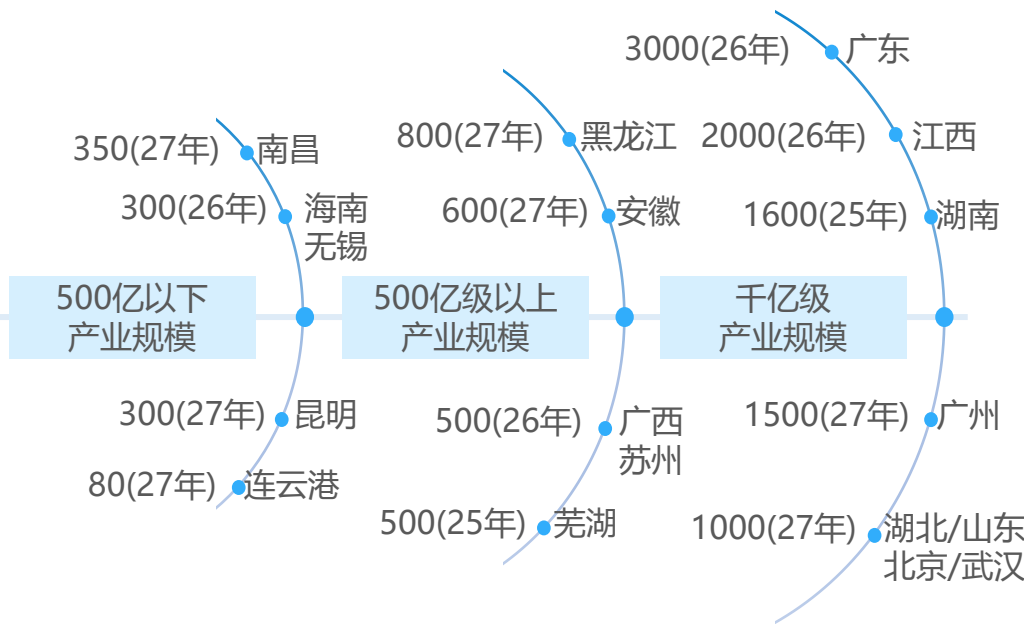
党和国家关于低空经济重要部署



地方积极响应，提出低空经济举措及产业目标

- 全国31省政府工作报告中提及推动低空经济发展，各地市出台超200份相关政策，并明确低空经济产业规模目标。

各地低空经济产业规模目标不完全统计





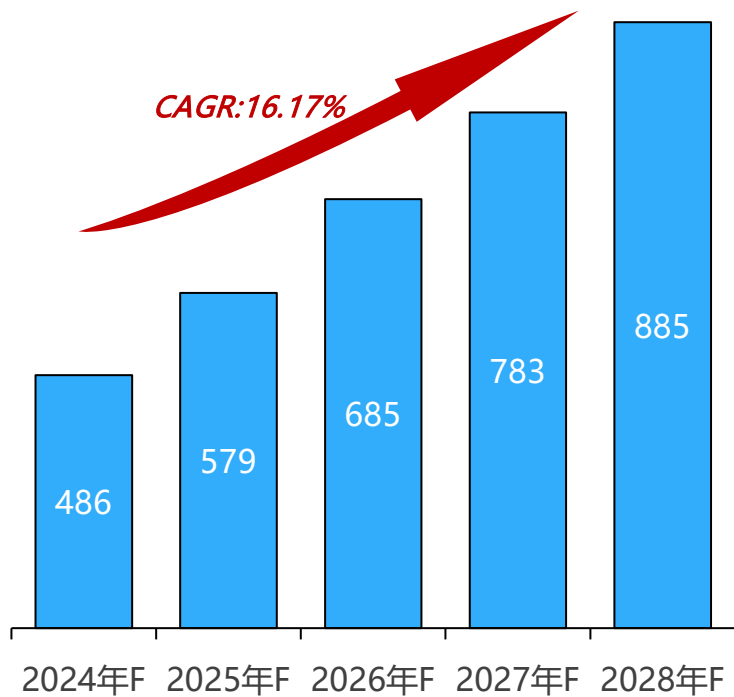
机会点研判 | 新基建申债重点方向三：算力基础设施

- 在国家政策系统部署、指导下，算力行业发展如火如荼，算力总规模有望保持高速增长。而52号文把云计算、数据中心、算力设备及辅助设备基础设施纳入项目资本金范围，地方政府有望借助专项债持续推动算力行业发展。

算力总规模高速增长，行业需求旺盛

2024-2028年 中国算力总规模预测

■ 算力总规模(Eflops)



数据来源：中投产业研究院

国家出台多项政策大力支持算力产业发展，扎实推进算力基础设施建设

国家关于算力基础设施重要部署要点

- 21年4月，四部门联合印发《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》
 - 首次提出“东数西算”工程；
 - 建设10个国家**算力枢纽节点**，发展**数据中心**集群。
- 2024年4月，政府工作报告
 - 适度超前建设**数字基础设施**，加快形成全国一体化算力体系，培育算力产业生态。
- 2025年4月，政府工作报告
 - 优化全国**算力资源**布局，打造具有国际竞争力的数字产业集群
- 2023年10月，六部门联合印发《算力基础设施高质量发展行动计划》
 - 优化**算力设施**建设布局；
 - 逐步合理提升**智能算力**占比；
 - 加强**行业算力**建设布局；
 - 探索构建**算力互联网**；
 - 推动以云服务方式整合算力资源。
- 2024年8月，11部门关于推动新型信息基础设施协调发展有关事项的通知
 - 优化布局**算力基础设施**。引导大型及超大型数据中心、智能计算中心、超算中心在枢纽节点部署；
 - 鼓励网络与算力设施协同发展。实现云网边一体化智能调度和服务。



政策解读 | 开展“自审自发”试点，资源下沉，激发地方活力

- 52号文开展“自审自发”试点，**激发地方政府承担建设任务的活力**，同时方便项目单位贴合本地需求，**灵活调整方案，提高项目和资金效率**。另外，建立非试点地区审核机制，有助于项目单位把握申债节奏，做好项目储备。

1 开展专项债券项目“自审自发”试点（试点地区）

试点名单

浙江省（含宁波）	北京市	上海市
福建省（含厦门）	安徽省	四川省
山东省（含青岛）	江苏省	湖南省
广东省（含深圳）	河北雄安新区	

试点地区滚动组织筛选形成本地区项目清单

省级政府审核批准

立即组织发行专项债券

审批机制

不再报国家发展改革委、财政部审核，而是同步备案

各地根据项目进展和资金需求，灵活安排专项债券项目申报时间

主要变化与启示

提高地方政府自主权
激发地方活力

灵活调整方案
提高项目和资金效率

2 建立“常态化申报、按季度审核”的项目申报审核机制（非试点地区）

各地专项债券项目
报省级政府审核批准

依托国家发展改革委、财政部
两部门信息系统常态化报送

国家发展改革委、财政部两部门
下发审核结果

审批机制

- 集中报送：每年10月底前
- 补充报送：次年2月底、5月底、8月底

- 采集地方报送数据：每年3月、6月、9月、11月上旬
- 下发审核结果：当月

把握申债节奏
做好项目前期储备



02

机 遇

申债流程与赋能策略

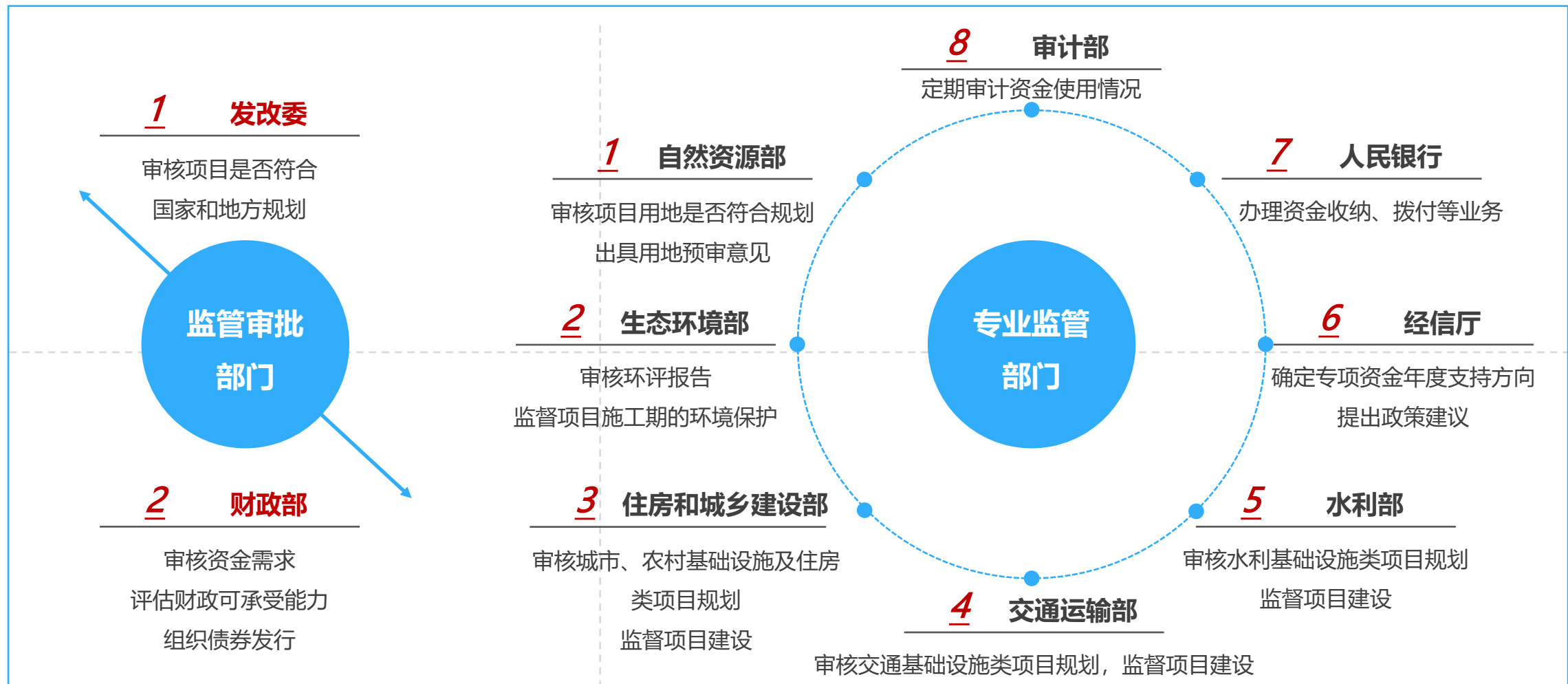
。 ●

坚毅 | 致远 | 求实 | 融通



部门职责 | 财政部、发改委主管，各行业部委参与专业审批

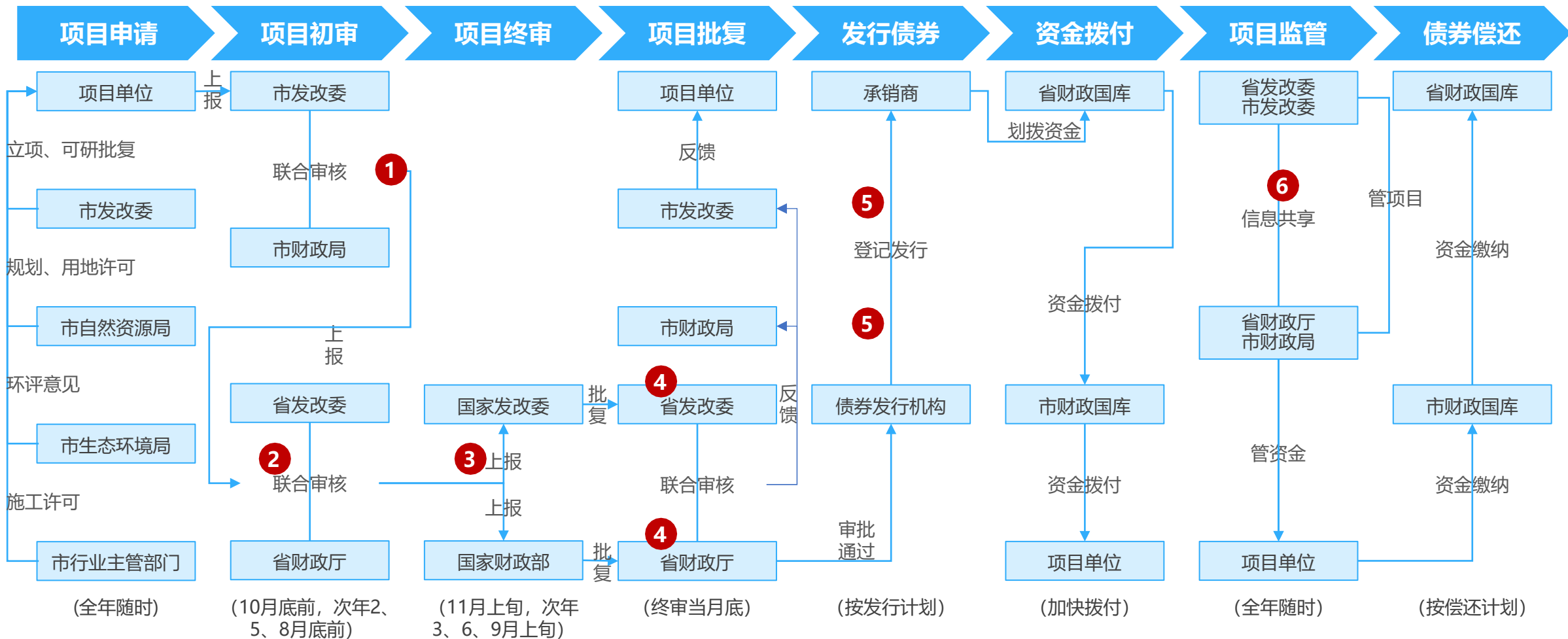
- 专项债监管与审批几乎覆盖政府全部门，其中**财政部、发改委**是主要审批机构，而其他部委主要负责**对行业项目进行专业监管审批**，如自然资源部、生态环境部等，主要审批是否符合所在行业的规划要求，





申债机制 | 非“自审自发”试点地区审批权在国家发改委、财政部

- 非试点地区已建立由各级**发改委牵头管项目、财政部门管资金**为主的**跨部门协作机制**。以市级项目为例，**横向上**，各级发改委与财政部门配合审项目、资金；**纵向上**，市级部委逐级上报至国家部委审批，后逐级向下反馈审核结果。





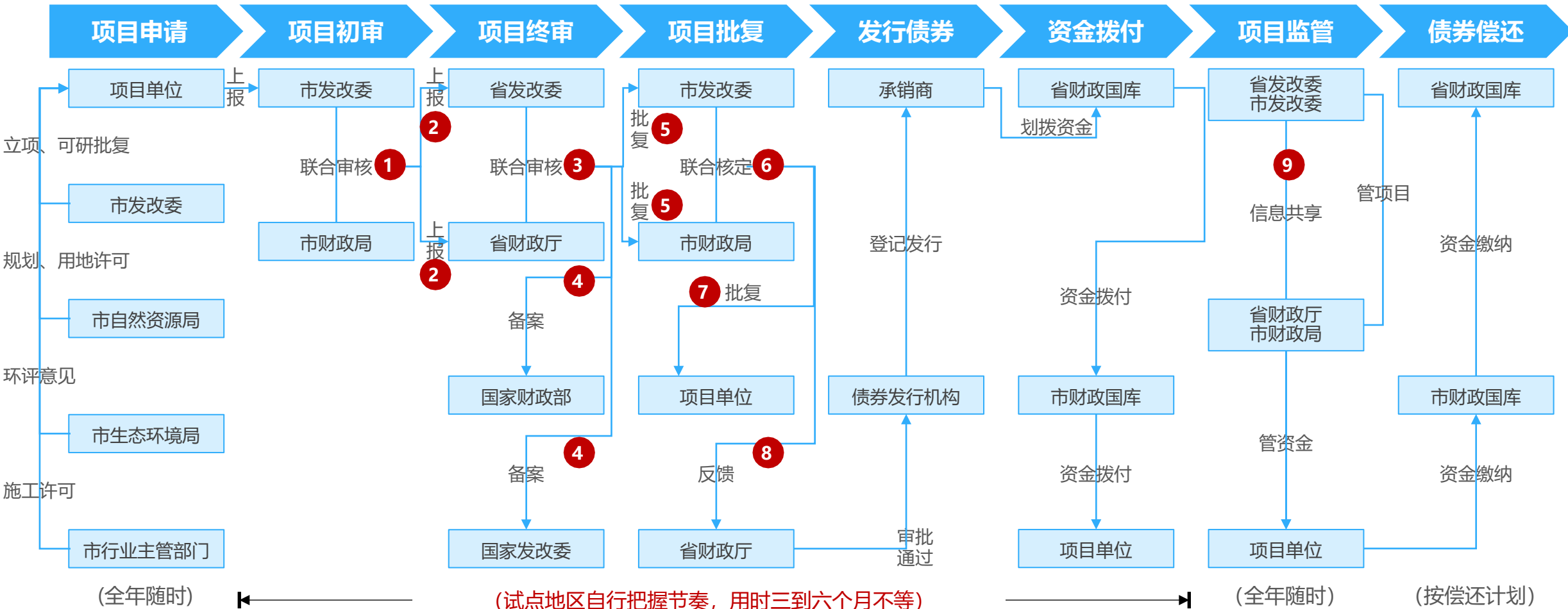
非试点地区端到端申债流程具体情况





申债机制 | 试点地区下放审核权，项目初审到资金拨付最快三到六个月

- 与非试点地区不同，试点地区纵向审批**只需上报至省发改委、财政厅审批**，待省政府核准后向国家发改委、财政部备案即可。此外，试点地区**尚无明确申债时间节点**，从项目初审到资金拨付环节用时三到六个月不等。





试点地区端到端申债流程具体情况





介入策略 | 从项目成功案例来看，申债成功项目具有典型特征

- 基于申债成功的新基建项目案例研究，发现若项目具备属于**国家/省级重大项目**、**属于政府领导督办项目**、**符合城市发展定位**、**符合国家、区域政策导向**、**项目成熟度高**、**项目收益高**等特征，申债成功概率会更大。



《某车联网项目》

新型基础设施



建设内容：扩容车路协同路侧基础设施、夯实提升云基础设施、新增建设智能网联云控平台等。

成功原因：

国家重大项目

省委省政府重点督办项目

具有全国影响力和标杆示范作用

项目成熟度高



《某智慧城市项目》

新型基础设施



建设内容：公共“数字底座”建设、智慧公共服务、智慧安全服务、智慧停车服务、城市管理服务、智慧医疗服务等26个公共服务系统。

成功原因：

符合城市/区定位

省级重大项目

项目融资收益平衡远高于1.2

项目成熟度高



《某5G+低空经济项目》

新型基础设施



建设内容：5G泛低空测试基地、5G无人机管控云平台、5G无人机终端产品电磁兼容和环境实验室。

成功原因：

与城市定位高度一致

政策明确支持的项目

项目成熟度高



《某算力中心项目》

新型基础设施



建设内容：智算算力100P，通用算力1.08万核vCPU。

成功原因：

省委书记明确指示

省(市)级重点项目

产业配套完善





介入策略 | 数字化领域潜在行业应用场景需求清单

- 基于前文洞察分析，智慧城市、低空经济、算力等领域新基建项目或迎来申债转机。项目单位可重点关注基于行业应用场景需求清单，提前做好项目储备。

行业	目标客户	场景	场景需求
党政领域	住建局、水利局、大数据中心、政务服务中心、应急管理局、街道办事处、交通局等	智慧城市生命线、智慧社区、水利数字孪生、应急管理、等行业场景	智慧政务平台建设 城市安全应急体系 物联感知监测设施等
交通领域	交通局、数据局、城投公司 农业农村局、低空办等	车路云、低空基础设施、交通基础设施数字化和物流基础设施数字化等行业场景	智慧交通系统、物流平台、通信网感知系统、边缘计算等
医卫领域	公立医院、卫健委、民政局等	公立医院智慧监管、医院服务提升、智慧养老社区等行业场景	医院运营管理信息集成平台、信息化改造提升、养老信息联网等
教育领域	教育局、高校、职校等	数字化教学和实训基地等行业场景	智慧教育系统、数字虚拟仿真实训教学场所等
工业能源领域	交通局、能源局、工信局、市经信委 重点工业园区等	充换电基础设施、智慧能源管理、智能电网、工业互联网等行业场景	零碳产业园区、工业互联网平台 智能充电网络、智慧能源管理平台智慧电网等
农业领域	农业农村局、城投公司 市场监督管理局等	智慧农业、农产品加工流通数字化、农业服务数字化等行业场景	大数据平台建设、智慧管理服务平台，部署视频监控设备、信息化提升、物联网监测设备等
文旅领域	文旅局、城投公司等	智慧文旅等行业场景	智慧旅游系统、旅游应急指挥平台等



赋能策略 | 数字服务商作为专业力量应把握机遇赋能数字化大局

- 数字化领域将成为专项债重要投向领域，数字化服务商（运营商）作为专业力量，应从9个方面进行储备，积极投身数字化领域建设，服务大局，其中关键点为“3模式创新”、“4商机挖掘”，“6营销队伍升级”。





赋能策略 | 强化政府部门、项目业主联络，清晰自身定位

- 充分参与到重点机遇的挖掘、孵化、跟踪过程中，加强主管部门交流拜访，摸排已有专项债项目和潜在专项债机遇，举措跟踪孵化，明确项目具体情况与项目属性，清晰自身定位，发挥赋能效应。

1 加强潜在机遇孵化

- 加强政府部门沟通协作
 - 加强对地方**发改委**、**财政局**调研频次
 - 加强对经信厅、大数据局等信息化单位的调研频次
- 孵化区/市所有专项债项目
 - 按已申请、正在立项或者准备立项分类
- 根据摸排项目确认与公司业务强相关的项目，并确认**项目业主**

2 项目业主方跟随

- 信息化项目业主方一般为**政府**、**大数据局**、**经信局**或者相关行业部门，如智慧农业（农业局）、智慧文旅（文旅局）
- 确认项目情况：
 - 处于申债什么阶段
 - 是否是国家/省/市级重大重点项目
 - 是否是政府领导督办项目
 - 是否受区域政策扶持
 - 是否属于在建项目
 - 是否会有二期工程
 - 是否已经有建设集成方

3 确立自身定位

- 研判的关键影响因素：
 - 信息化建设在项目中总体占比**
 - 是否已经有集成商或者潜在集成商
 - 项目投资总额规模
 - 是否具有行业代表性、标杆性
 - 项目是否属于重大重点项目
 - 需要投入的人力成本、财务成本
 - 项目建设要求与自身能力是否匹配

在数字化投资预冷，资金市场活跃度不高的背景下，52号文带来新机遇，服务商应提高站位，提前入局，服务好国家数字化发展大局

作者联系方式：朱琳 18811287580

zhulin4@cmdi.chinamobile.com

中移数智科技有限公司（中移咨询）

