12万亿元地方化债“组合拳”怎么看

——当前中国经济问答之四

距离2024年收官不足一个月，密集上新的各省份地方政府再融资专项债券发行公报，传递出一个鲜明信号——

作为今年一揽子增量政策的“重头戏”，我国最新亮出的12万亿元地方化债“组合拳”正在加快落地。

在全国上下努力完成今年经济社会发展目标任务的关键时点，在我国经济加快转型升级迈向高质量发展的关键阶段，如何看待这一近年来力度最大化债方案背后的深意？

（一）

11月8日下午4时，人民大会堂香港厅挤满了中外媒体记者。十四届全国人大常委会第十二次会议举行新闻发布会，公布了12万亿元地方化债“组合拳”。

这是一套“6+4+2”的“三箭齐发”方案——

6，是指11月8日全国人大常委会批准的增加6万亿元债务限额置换地方政府存量隐性债务；

4，是指从2024年开始，连续五年每年从新增地方政府专项债券中安排8000亿元补充政府性基金财力，专门用于化债，累计可置换隐性债务4万亿元；

2，是指2029年及以后年度到期的棚户区改造隐性债务2万亿元，仍按原合同偿还，不必提前偿还。

“三支箭”均指向海内外关注的中国地方政府隐性债务风险问题，其风向标意义凸显。

为何选择在此时加力化解地方政府隐性债务？我国政府债务风险几何？

首先要弄清楚什么是“隐性债务”。

放眼全球，政府适度举债发展经济，是国际通行做法。也就是说，债务不是魔鬼，没必要“谈债色变”。

适当的债务融资，能帮助实体经济解决资金问题，促进经济繁荣；而一旦债务过高，财政可持续性受到冲击，经济将会受拖累。

我国政府债务包括法定债务和隐性债务。法定债务主要包括中央政府发行的国债，以及省级政府发行的地方政府债券。隐性债务是指地方各级政府在法定限额外，通过其他企事业单位等举借的政府承担偿还或者担保责任的债务，好比“隐藏的冰山”，没有被记录在政府资产负债表中，不易被监管。

财政部部长蓝佛安指出，当前一些地方隐性债务规模大、利息负担重，不仅存在“爆雷”风险，也消耗了地方可用财力。

有困难有问题不可怕，关键看解决问题的努力和成效。

坚持底线思维，把牢关键环节，积极有效应对，正是中国屡屡在应对风险挑战中赢得战略主动的关键。

“十四五”规划提出“稳妥化解地方政府隐性债务”。这些年，从中央到地方，围绕防范化解地方政府债务风险打响了攻坚战。

近年来，债务风险较低的北京、上海、广东已实现存量隐性债务清零，一些债务风险较高的地区已在中央政策支持下开展化债试点。截至2023年末，全国纳入政府债务信息平台的隐性债务余额比2018年摸底数减少了50%，债务风险总体可控。

但也要看到，化债工作仍然在路上。

为进一步摸清“家底”，2023年末，经过逐个项目甄别、逐级审核上报，中央确认全国隐性债务余额为14.3万亿元，并要求在2028年底前全部化解完毕。

进入2024年，受外部环境变化和内需不足等因素影响，我国经济运行出现一些新的情况和问题，税收收入不及预期，土地出让收入大幅下降，各地隐性债务化解的难度加大。

正是在这样的背景下，我国推出了新一轮化债“组合拳”。

据测算，通过“三支箭”协同发力，2028年底之前，地方需消化的隐性债务总额将从14.3万亿元大幅降至2.3万亿元，平均每年消化额从2.86万亿元减为4600亿元，不到原来的六分之一。

对地方政府而言，这无疑是一场政策“及时雨”——5年预计可为地方政府节约6000亿元左右利息支出，既能直接缓解偿债压力，又能畅通资金链条。

更深远的意义，在于以一子落促满盘活。

全国财政支出中，超过八成来自地方。地方政府的“轻装上阵”，必将推动中国经济持续回升向好。

（二）

12万亿元化债方案一经发布，即引发一些海外媒体的关注。《联合早报》报道称，从化债角度看，政策规模符合预期，甚至“略超预期”。

除了帮助地方政府解决短期的“燃眉之急”，这一方案更是着眼长远，体现了我国化债思路的根本转变。

从应急处置转为主动化解——

以前的化债侧重应急，发现一起风险事件处理一起，由于金融市场具有传染效应，一个小的风险事件容易引发更大的担忧，不利于债务问题的整体解决。此次化债则是通过整体系统的安排彰显主动性，地方需消化的隐性债务总额从14.3万亿元大幅降至2.3万亿元，体现了实事求是、不避问题的积极应对态度。

将“暗债”转为“明债”——

“置换”是本轮化债方案的关键词，意味着不是减除地方政府的偿债责任，而是通过发行期限结构更加优化、利率更低的地方政府债券，逐步替换以银行贷款、公开市场债券、非标债务等形式存在的地方政府隐性债务，以此推动隐性债务显性化，地方债务管理更加规范透明。

对地方政府而言，降低当期偿债压力，无疑能腾出更多的政策空间、财政资金和精力来发展经济、提供公共服务、保障民生，从而更好平衡稳增长和防风险。

这一转变，传递出我国坚持“在高质量发展中推进债务风险化解”的积极信号，意味着今后财政政策支持高质量发展的力度以及逆周期调节能力将进一步增强。

当前外部环境变化带来的不利影响增多，这就需要用完善的制度防范化解风险、有效应对挑战，在危机中育新机、于变局中开新局。

党的二十届三中全会明确提出，完善政府债务管理制度，建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制，加快地方融资平台改革转型。

12万亿元化债方案精准指向的是化解存量隐性债务，要巩固住化债效果，既要提高地方政府债券使用效率，更要坚决遏制新增隐性债务。

财政部数据显示，今年前10个月，全国发行新增地方政府债券45689亿元，其中专项债券39121亿元；发行再融资债券28193亿元，累计全国发行地方政府债券73882亿元。

允许专项债券用于土地储备，支持收购存量商品房用作保障性住房，加大对国家级产业园区基础设施、5G融合应用设施等领域支持力度……今年以来，我国不断扩大地方政府专项债券支持范围，凸显支持高质量发展的取向。

同时，为避免处理完“旧账”又增“新账”，我国对新增地方政府隐性债务持续保持“零容忍”的高压监管态势，完善惩处、问责机制，并加快推进地方融资平台改革转型。

越是面对复杂形势，越要善于在改革发展中解决问题。

统筹抓好化债和发展，在高质量发展中推进债务风险化解，以化债为契机倒逼发展方式转型，在改革创新上迈出更大步伐，在化解债务风险中找到新的发展路径，正是高质量发展和高水平安全良性互动的生动实践。

（三）

2024年收官在即，这次化债“组合拳”正加快落地——

11月9日，12万亿元化债方案亮相的第二天，财政部已将6万亿元债务限额下达各地，多省份迅速启动发行工作。

12月5日，湖北省政府完成两期再融资专项债券招标，辽宁省政府完成两期再融资专项债券招标……

中国债券信息网上，一份份公告实时滚动更新，近一个月各地密集披露用于置换存量隐性债务的再融资债券信息，有时一天有十多个省份同时发债。

截至12月5日，已有23个省（区、市、计划单列市）发行再融资债券，合计发行14595亿元，发行进度占2024年额度的73%。

这一力度空前的化债方案加快落地，正是积极的财政政策进一步加力的体现。

今年以来，财政收支矛盾进一步凸显，积极的财政政策如何承压而上加大逆周期调节力度？

不妨打开今年的财政政策工具箱看一看：

做好“加法”，赤字规模增至4.06万亿元，年初安排新增地方政府专项债务限额3.9万亿元，今年1万亿元超长期特别国债全部发行完毕，用于支持国家重大战略实施和重点领域安全能力建设（“两重”）、大规模设备更新和消费品以旧换新（“两新”）政策落地。

做好“减法”，坚持政府过紧日子，同时持续优化税费优惠政策。比如12月1日起，实施加大住房交易环节契税优惠力度、降低土地增值税预征率下限等多项税收优惠政策，促进房地产市场平稳健康发展。

做好“乘法”，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，将资金更多投向具有乘数效应的先进制造、民生建设、基础设施短板等领域，撬动更多社会资本助力经济高质量发展。

做好“除法”，在解决存量债务风险的同时，坚决遏制新增隐性债务。12万亿元化债举措叠加其他财政增量举措，积极财政政策效应更大，成为推动经济回升向好、稳健前行的重要支撑。

巧用“加减乘除”运算法，多种政策工具组合发力，积极的财政政策不断提质增效，助力高质量发展。

展望2025年，“十四五”规划将迎来收官之年。海内外关注，我国在推进化债工作的同时，财政政策未来发力空间还有多大？

可以从世界坐标上寻找答案——

从负债率看，根据国际货币基金组织统计，2023年末G20中的国家平均政府负债率118.2%，G7国家平均政府负债率123.4%。同期，我国政府全口径债务总额为85万亿元，其中，国债30万亿元，地方政府法定债务40.7万亿元，隐性债务14.3万亿元，政府负债率为67.5%。

从赤字率看，我国长期以来对于赤字率的安排较为谨慎，大多数年份低于3%，明显低于其他全球主要经济体。

此外，我国地方政府债务形成了大量有效资产。地方政府债务支持建设了一大批交通、水利、能源等项目，很多资产正在产生持续性收益，既为经济高质量发展提供有力支撑，也是偿债资金的重要来源。

可以说，我国政府杠杆率明显低于主要经济体和新兴市场国家，中央财政还有比较大的举债空间和赤字提升空间。

事实上，一系列更加积极的政策已经在紧锣密鼓谋划推进中。

蓝佛安此前明确表示，2025年将实施更加给力的财政政策，包括积极利用可提升的赤字空间，扩大专项债券发行规模，继续发行超长期特别国债，加大力度支持“两新”品种和规模，加大中央对地方转移支付规模等。

财政领域之外，多项金融政策密集发布，促消费稳外贸政策接连出台，助企帮扶举措有效实施，推动房地产止跌回稳打出“组合拳”……一揽子增量政策因时酝酿、因势推出，既注重当下又着眼长远。

更多的改革举措正在路上——党的二十届三中全会围绕“健全宏观经济治理体系”作出改革部署，其中明确提出深化财税体制改革，明年一批条件成熟、可感可及的改革举措，特别是一些事关顶层设计的基础性制度，将加快落地。

以宏观调控应对短期挑战，以深化改革破解中长期难题——中国高质量发展的实践中，不断开拓宏观调控空间，丰富发展了具有中国特色的宏观经济治理体系，向世界展现大国经济的治理智慧。

中国经济是一艘巨轮，顶风破浪前行是常态。

船行关键处，奋进正当时。朝着既定目标实干笃行，精准有效实施宏观调控，更好统筹高质量发展和高水平安全，中国经济发展必将乘风破浪，未来可期。

（新华社北京12月6日电　记者韩洁、申铖、王雨萧）

■李强6日在京主持召开国务院常务会议，听取推动高质量发展综合督查情况汇报，研究黄河流域生态保护有关工作，讨论《中华人民共和国民用航空法（修订草案）》

■李强将于9日在京同全球主要国际经济组织负责人举行“1+10”对话会

（均据新华社）

澳门回归祖国25周年

『演艺之都』『体育之城』助力澳门经济适度多元发展

“这是独一无二的赛道！”52岁的英国电单车传奇赛车手路达这样评价东望洋赛道。今年11月14日至17日，第71届澳门格兰披治大赛车燃情上演，来自世界各地的车队和车手展开激烈角逐。

这座陆地面积仅有约33平方公里的海滨小城，正努力摆脱“博彩”依赖，迈向多元发展。层出不穷、花样迭出的赛事演出，吸引源源不断的客流，也为澳门带来崭新的城市形象；“体育之城”“演艺之都”的新品牌，如鸟之双翼，助力澳门经济适度多元发展。

赛出城市活力

速度与激情，一年一度在寸土寸金的小城“狂飙”。

车如离弦之箭，漂移惊心动魄，耳边是马达轰鸣和震耳欲聋的欢呼声，在最负盛名的葡京弯观景台，人们近距离感受赛车的火热气氛。

格兰披治大赛车是澳门特区最具规模、历史最悠久的体育旅游品牌项目。近年来，随着种类繁多的赛事落户，澳门的体育氛围愈发浓厚。

除了本土的“老牌”赛事——澳门国际马拉松、澳门国际龙舟赛外，澳门国际乒联世界杯（ITTF）、WTT澳门冠军赛、国际排联2024年世界女子排球联赛澳门站、澳门斯诺克大师邀请赛……一系列特色体育赛事已成为澳门的闪亮名片。

澳门特区政府2024年财政年度施政报告提出建设“体育之城”。“每个月至少举办两场国际赛事，打造具有澳门特色的体育品牌赛事，用体育盛事吸引八方游客。”澳门特区行政长官贺一诚表示，“体育之城”建设进一步丰富了澳门世界旅游休闲中心的内涵，赋予休闲娱乐以更加积极、更富活力的特征。

回归祖国25年来，澳门建设“体育之城”成绩斐然。曾在澳门比赛30年、赢得9个冠军的路达表示，虽然东望洋赛道曲折依旧，但澳门的城市面貌发生了巨变。

“赛事的独特性以及将来自世界各地的人们聚集在一起的方式，让澳门显得特别非凡。”他说。

演绎多彩风情

歌声与欢笑，久久回荡在路氹区繁华的金光大道上。

从年头到年尾，多场演唱会、综艺活动在金光大道附近的各大演出场所接力举行。“演艺之都”成为不夜城，提升酒店、餐饮和零售等行业收入。

银河综艺馆自落成以来就成为路氹城上璀璨的明珠。据介绍，银河综艺馆连同银河娱乐旗下多个演艺场馆，自2023年至今已举办逾180项娱乐表演盛事以及5项大型体育盛事，逾百万名世界各地的观众到现场观看。

“白天逛景区、晚上看演出，正成为旅游新常态，‘演艺之都’成为澳门旅游的新名片。”澳门城市文化促进会会长刘长妹表示，游客延长了旅游时间，丰富多元澳门旅游夜经济。

澳门特区政府文化局局长梁惠敏表示，全球一些知名城市都以演艺事业作为发展定位。建设“演艺之都”有望发挥跨界联乘作用，以文艺盛事丰富文旅体验，助力澳门经济适度多元发展。

大三巴前的澳门国际幻彩大巡游活动、装点全城的澳门艺术节、龙环葡韵前绚烂多姿的中葡文化艺术节……中西交融的澳门，正打造以“中华文化为主流、多元文化共存”的交流合作基地。

据澳门特区政府资料，2023年，政府及民间举办的各项艺文活动参与人次接近2000万，综合度假休闲企业大型演唱会等活动观众达100万人次，产生约11亿澳门元票房。

“这些盛事活动体现了澳门‘演艺之都’‘体育之城’的品牌形象，让澳门的文旅经济发展更趋多元。”澳门旅游大学管理及专业发展学院讲师钱盈说。

背靠祖国共享荣光

喜悦与激情，流淌在共享荣耀的澳门民众心中。

8月31日，2024年巴黎奥运会内地奥运健儿代表团抵达澳门，展开一连三天的访问行程，开展丰富多彩的交流活动。从2000年悉尼奥运会后部分奥运冠军访澳开始，内地奥运健儿已连续七次访问澳门。这是国家对于澳门的关爱。

文体成为联结澳门与祖国内地的有力纽带，助力澳门融入国家发展大局。《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出，共同推进大湾区体育事业和体育产业发展，联合打造一批国际性、区域性品牌赛事。

背靠祖国，联动湾区，澳门体育事业迎来加速奔跑的最好契机。

2025年，第十五届全国运动会将由粤港澳三地共同承办。澳门将承办十五运会乒乓球、女子排球成年组、三人篮球、男子篮球18岁以下组等竞技项目和空手道项目的群众赛事活动。第十五届全国运动会澳门赛区筹备办公室主任潘永权形容：“这是国家赠予澳门特区的礼物。”

澳门特区政府体育局局长张子轩表示，回归祖国25年以来，通过“一国两制”的优势，澳门体育赛事联动全世界。

2024年，在由中日韩三国共同发起的文化城市命名活动中，澳门特区获得2025年“东亚文化之都”殊荣。梁惠敏表示，将以此为契机，开展一系列大型文化博览、国际会议、非遗展演以及体育和旅游盛事等活动，加强澳门文化的国际竞争力。

（据新华社澳门12月6日电　记者李寒芳、刘刚、郭雨祺）

福建省福州市连江县奇达村是一个典型的沿海渔村，如今以其融山、海、岛、村于一体的特点成为“网红”打卡地，谱写着渔业与旅游业融合发展的新篇章。图为12月4日，渔船在奇达村海域行驶（无人机照片）。

新华社记者 **姜克红**摄

吉　星同志逝世

本报讯　正军职离休干部、原沈阳军区空军参谋长吉星同志，因病于10月26日在上海逝世，享年94岁。

吉星同志系江苏靖江人，1930年10月出生，1942年3月参加革命，1942年11月入伍，1945年9月加入中国共产党。历任卫生处干事、飞行员、飞行中队长、飞行大队长、师飞行技术检查主任、师副参谋长、作战处处长，沈阳军区空军副参谋长等职。

许金裕同志逝世

本报讯　正军职退休干部、原通信指挥学院院长许金裕同志，因病于11月15日在北京逝世，享年81岁。

许金裕同志系广东揭阳人，1943年4月出生，1960年7月入伍，1966年1月加入中国共产党。历任学员、实验员、教员、教研室副主任、训练部副部长、副校长、校长，通信学院院长，通信指挥学院副院长，通信工程学院副院长等职。

陶自成同志逝世

本报讯　正军职退休干部、陆军指挥学院原副院长陶自成同志，因病于11月17日在北京逝世，享年88岁。

陶自成同志系江苏江阴人，1936年4月出生，1951年1月入伍，1954年12月加入中国共产党。历任学员、副科长，总参谋部作战部参谋、空军处副处长，杨得志总参谋长处秘书，总参谋部军务部副部长，防化指挥工程学院副院长等职。

全国首张“草票”在内蒙古达茂旗发行

据新华社呼和浩特12月6日电　（记者**侯维轶**）6日，全国首张“草票”在内蒙古自治区包头市达尔罕茂明安联合旗发行。

这次发行的“草票”是一种草原资源经济价值和生态价值票面化的凭证。“草票”是在遵循自愿投资、平等协商的原则下，国有企业与嘎查村集体、农牧户通过共同经营、经营权流转等方式进行草原生态保护修复与草牧业可持续经营，依托创造的利润，面向嘎查村集体、农牧户及社会资本制发的经济权益凭证。

达茂旗是内蒙古33个牧业旗之一，拥有2300多万亩天然草原，具备草原生态产品价值实现的优势。今年1月，内蒙古自治区林业和草原局正式批复包头市为自治区“草票”制度试点地区。随后，达茂旗启动试点工作。

内蒙古自治区林业和草原监测规划院院长刘爱军说：“通过发行‘草票’，对草原价值进行核算，可以让大家认识到草原的应有价值，从而提高保护草原的意识，还可获得‘草票’增值分红收益，牧民也可通过‘草票’抵押、贷款，获得金融支持。”