

财政部：打出化债组合拳 激发地方发展新动能

本刊记者 | 刘慧娴

11月8日，十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议增加地方政府债务限额置换存量隐性债务的议案》的决议，在压实地方主体责任的基础上，增加6万亿元地方政府债务限额置换存量隐性债务。当天，财政部部长蓝佛安出席全国人大常委会办公厅举行的新闻发布会，围绕这一决议回答记者提问。

直接增加化债资源 10万亿元 大大减轻地方化债压力

蓝佛安表示，安排6万亿元债务限额置换地方政府存量隐性债务，是党中央统筹考虑国际国内发展环境、确保经济财政平稳运行，以及地方政府化债实际等多种因素，作出的重大决策部署，是今年一系列增量政策的“重头戏”。经全国人大常委会审议通过，8日正式向社会公布。这6万亿元债务限额，分三年安排，2024—2026年每年2万亿元，支持地方用于置换各类隐性债务。

蓝佛安介绍，这些年，在各地各部门协同努力下，我国地方政府隐性债务规模不断减少。2023年末，经过逐个项目甄别、逐级审核上报，全国隐性债务余额为14.3万亿元。今年以来，受外部环境变化和内需不足等因素影响，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。

针对上述情况，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。再加上这次全国人

大常委会批准的6万亿元债务限额，直接增加地方化债资源10万亿元。同时也明确，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。

“上述三项政策协同发力，2028年之前，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，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，化债压力大大减轻。我们估算了一下，地方依靠自身努力化解是完全可以做到的，甚至有些地方是比较轻松的。总的看，我们推出的是一揽子、综合性、靶向准的化债组合拳，作用直接、力度大。”蓝佛安强调。

粤开证券首席经济学家、研究院院长罗志恒认为，此次化债力度超预期，是近年来“力度最大”的化债行动，体现出中央推动防范化解风险、规范债务管理、推动经济增长的决心，有利于提振信心与预期。

化债工作思路根本转变 发挥“一石二鸟”政策效应

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。在这种情况下，实施这样一次大规模置换措施，意味着化债工作思路作了根本转变：一是从过去的应急处置向现在的主动化解转变；二是从点状式排雷向整体性除险转变；三是从隐性债、法定债“双轨”管理向全部债务规范透明管理转变；四是从侧重于防风险向防风险、促发展并重转变。从政策效应看，能够发挥“一石二鸟”作用。

一方面，解决地方“燃眉之急”，缓释地方当期化债压力、减少利息支出。这次置换，近三

年密集安排8.4万亿元，显著降低了近几年地方需消化的隐性债务规模，让地方卸下包袱、轻装上阵。同时，由于法定债务利率大大低于隐性债务利率，置换后将大幅节约地方利息支出。据估算，五年累计可节约6000亿元左右。

另一方面，帮助地方畅通资金链条，增强发展动能。通过实施置换政策：一是将原本用来化债的资源腾出来，用于促进发展、改善民生。二是将原本受制于化债压力的政策空间腾出来，可以更大力度支持投资和消费、科技创新等，促进经济平稳增长和结构调整。三是将原本用于化债化险的时间精力腾出来，更多投入到谋划和推动高质量发展中去。同时，还可以改善金融资产质量，增强信贷投放能力，利好实体经济。

中国财政科学研究院党委书记、院长杨志勇认为，不同于以往遇到一个问题解决一个问题的点状式思路，此次化债体现了整体思路，统筹考虑防风险和促发展。整个思路的转变，充分体现了财政的主动担当作为。不是被动等到“爆雷”才应急解决问题，而是主动提供一揽子方案。而且这一揽子方案是建立在扎实的数据核算基础上，体现了我国政府债务管理水平已经进入新阶段，与中国式现代化是相适应的。

中国人民大学党委常委、副校长郑新业认为，此次采取置换方式化债，体现了决策方式的根本改变，既解决眼下的问题，更是为长远发展提供基础和动力，以经济和社会的发展来保证财政安全和可持续。

中央财经大学党委研究生工作部部长、研究生院院长白彦锋认为，此次化债政策有助于提高地方财政规范化、法治化、阳光化运作水平，推进地方财政可持续发展；有助于提高财政货币政策的协同水平；有助于促进财政经济良性循环、螺旋上升的向好、向上趋势逐步稳固、巩固。

持续保持“零容忍”高压监管态势 坚决遏制新增隐性债务

蓝佛安强调，防范化解地方政府债务风险，

在解决存量债务风险的同时，必须坚决遏制新增隐性债务。财政部将会同相关部门，持续保持“零容忍”的高压监管态势，对新增隐性债务发现一起、查处一起、问责一起。主要从三个方面发力。

一是监测口径更全。财政部正会同有关部门健全信息共享和监管协同机制，全口径监测地方政府承担偿还责任的债务情况，动态分析、及时预警、防范风险。关于融资平台经营性债务，按照有关要求，金融管理部门已经研究制定了金融支持地方债务化解的政策举措，财政部将积极配合抓好现有金融支持政策落实。

二是预算约束更强。将不新增隐性债务作为“铁的纪律”，持续加强预算管理，督促地方依法合规建设政府投资项目；对未纳入预算安排的政府支出事项和投资项目，一律不得实施，坚决堵住地方违法违规举债的途径。

三是监管问责更严。强化收集新增隐性债务线索，及时掌握违规举债新手段、新变种，推动监管从事后“救火补漏”向事前“防患于未然”延伸。严格落实地方政府违规举债问责制。

同时，将不断完善地方政府债务管理，加快建立同高质量发展相适应的中国特色债务体系。

罗志恒认为，长期来看，要从根本上解决地方债务问题，应从财政体制、债务预算管理和城投转型三个维度出发：财政体制方面，要稳定宏观税负、厘清政府与市场边界、上收中央事权和支出责任、对人口流出的区县进行机构合并等；债务预算制度方面，加强地方政府债务管理，建立债务与资本预算；加快城投转型，推动其向市场化、专业化、规范化的方向发展。

我国政府还有较大举债空间

就如何看待我国政府债务水平问题，蓝佛安表示，一是从国际比较看，我国政府负债率显著低于主要经济体和新兴市场国家。根据国际货币基金组织统计数据，2023年末G20国家平均政府负债率118.2%，其中：日本249.7%、意大利134.6%、美国118.7%、法国109.9%、加拿大107.5%、英国100%、巴西84.7%、印度83%、

德国62.7%；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%。

二是从举债用途看，我国地方政府债务形成了大量有效资产。我国地方政府债务主要用于资本性支出，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。

“总的看，我国政府还有较大举债空间。”蓝佛安说。

郑新业认为，与西方国家的消费型债务不同，我国是资产形成型债务。在社会主义制度下，地方政府债务形成的大量有效国有资产，给未来的经济发展，尤其是新质生产力发展提供了基础设施和互补性资产。地方政府可以通过有效盘活存量资产资源化债，拓展债务空间。可以考虑将地方政府的自有债务率和资产持有率挂钩，持有资产越多，债务率可以相应减计。

实施更加给力的财政政策

关于财政政策的取向和力度问题，蓝佛安表示，目前财政部正在积极谋划下一步的财政政策，加大逆周期调节力度。

一方面，持续抓好增量政策落地见效。今年的增量政策力度大，对经济的拉动效应正在显现，不少政策效应明年还会持续释放。财政部将加力推进相关工作，已经出台的抓好落地实施，尚未出台的尽快推动出台。目前，支持房地产市场健康发展的相关税收政策，已按程序报批，近期即将推出。隐性债务置换工作，马上启动。发行特别国债补充国有大型商业银行核心一级资本等工作，正在加快推进中。专项债券支持回收闲置存量土地、新增土地储备，以及收购存量商品房用作保障性住房方面，财政部正在配合相关部门研究制定政策细则，推动加快落地。

另一方面，结合明年经济社会发展目标，

实施更加给力的财政政策。一是积极利用可提升的赤字空间。二是扩大专项债券发行规模，拓宽投向领域，提高用作资本金的比例。三是继续发行超长期特别国债，支持国家重大战略和重点领域安全能力建设。四是加大力度支持大规模设备更新，扩大消费品以旧换新的品种和规模。五是加大中央对地方转移支付规模，加强对科技创新、民生等重点领域投入保障力度。

杨志勇认为，财政政策的力度应因时因势而变，如果社会有需要，就相应加大力度。一方面，从我国赤字率来看，还有很大提升空间，至少突破3%是稳健的，整个财政运行是有保障的。另一方面，从政府的债务水平来看，我国与全球横向对比，水平仍然偏低。这意味着未来财政政策有较大加力空间，只要有需要，财政政策力度就可以进一步加大。

采取一系列措施确保完成全年预算目标任务

蓝佛安表示，今年以来，受多种因素影响，中央和地方财政收入不及预期，对此，财政部正在采取一系列措施，确保完成全年预算目标任务。

从中央看，10月，中央一般公共预算收入1.07万亿元，同比增长7.9%，增幅比9月的2.4%提高5.5个百分点。1—10月，中央一般公共预算收入8.2万亿元，同比降幅比1—9月收窄，呈现回升趋势。后两个月，一方面，在依法依规组织收入的同时，安排有关中央单位上缴一部分专项收益，补充中央财政收入；另一方面，加强财政支出管理，确保重点支出，特别是中央对地方转移支付资金足额到位。

从地方看，拿出4000亿元地方政府债务结存限额，用于补充地方政府综合财力；鼓励有条件的地方盘活政府存量资源资产，加强国有资本收益管理，保障财政支出需要。如果确有必要，地方还有预算稳定调节基金等存量资金可以动用。

“总之，我们有充足的政策工具和资源，能够保障今年全国财政收支实现平衡，重点支出力度不减。”蓝佛安强调。■