

# 12万亿元地方化债“组合拳”怎么看？

## ——当前中国经济问答之四

新华社北京12月6日电 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节点，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，专项用于化债，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。

“三箭齐发”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”。

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

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，发生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、不回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券限额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政策，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、稳经济前行的重要支撑。

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蓝佛安此前明确表示，2025年将实施更加积极的财政政策，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，加大支持力度支持“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，推动房地产市场止跌回稳打出“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。

## 我国建成开通5G基站突破410万个 实现了“乡乡通5G”

新华社北京12月6日电 记者6日从工业和信息化部获悉，截至目前，我国已建成开通5G基站突破410万个，5G网络不断向农村地区延伸，实现了“乡乡通5G”。5G已融入80个国民经济大类，应用广度和深度不断拓展。

工业和信息化部有关负责人表示，将全力推动5G应用规模化

发展，强化部门协同、央地联动，坚持精准施策，进一步提升基础支撑能力，以市场需求为导向，加强技术攻关和标准研制，持续增强5G技术产业供给能力。此外，还将坚持协同发展，推动信息通信企业、行业应用企业、产业链上下游企业等深化合作，共同打造5G行业应用生态。

## 两部门下达52.72亿元中央自然灾害救灾资金

新华社北京12月6日电 记者6日从财政部了解到，财政部、应急管理部近日下达52.72亿元中央自然灾害救灾资金，支持地方开展受灾群众冬春临时生活困难救助工作，切实解决受灾群众生活困难，保障受灾群众安全温暖过冬。

财政部、应急管理部要求相关地

区财政、应急管理部门积极部署、认真落实，按照“分类救助、重点救助、精准救助”原则，科学合理制定救助方案，做实做细冬春救助工作，强化资金监管，严禁截留挪用，确保资金及时按政策规定发放到受灾群众手中，切实发挥资金效益，保障受灾群众温暖过冬。

## 交通运输部：积极推动定制客运进火车站进机场进港口客运站

新华社北京12月6日电 记者6日从交通运输部获悉，为加快推进道路客运转型发展，我国将加快推进定制客运进火车站进机场进港口客运站，引导定制客运经营者与火车站、机场、港口客运站经营主体以及场站管委会等加强合作，开通周边地区至火车站、机场、港口客运站的定制客运线路。协调火车站、机场、港口客运站经营主体利用停车场、站前车道侧空置区域

等，设置定制客运车辆临时停靠区，配备自助售票等设备。鼓励汽车客运站拓展建设高铁无轨站、城市候机楼，常态化开通至高铁站、机场的定制客运线路，大力发展旅客联程运输服务。

这位负责人表示，将引导定制客运经营者与景区景点等开展合作，推动在景区景点等设立停靠点，开通定制旅游客运。鼓励定制客运经营者与旅行社、酒店等合作，提供“车票+门票”“车票+酒店”等一体化全链条服务。

交通运输部有关负责人表示，将积极推动定制客运进火车站进机场进港口客运站，引导定制客运经营者与火车站、机场、港口客运站经营主体以及场站管委会等加强合作，开通周边地区至火车站、机场、港口客运站的定制客运线路。协调火车站、机场、港口客运站经营主体利用停车场、站前车道侧空置区域

等，设置定制客运车辆临时停靠区，配备自助售票等设备。鼓励汽车客运站拓展建设高铁无轨站、城市候机楼，常态化开通至高铁站、机场的定制客运线路，大力发展旅客联程运输服务。

这位负责人表示，将引导定制客运经营者与景区景点等开展合作，推动在景区景点等设立停靠点，开通定制旅游客运。鼓励定制客运经营者与旅行社、酒店等合作，提供“车票+门票”“车票+酒店”等一体化全链条服务。

## 学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

### 深化文化体制机制改革 为经济社会发展注入文化力量

吴学琴

中国现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化，既需要通过经济体制改革解放和发展社会生产力，实现物质富裕；也需要通过文化体制改革建设文化强国，实现精神富足。习近平总书记强调：“发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。”历史和现实都充分表明，文化对于经济社会发展具有重大作用。新征程上，我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，深入贯彻落实党的二十届三中全会《决定》提出的深化文化体制机制改革的战略部署，不断提升文化的思想引领力、知识创造力、生产供给力、国际传播力，为经济社会发展注入文化力量。

我国哲学社会科学水平、提升文化的知识创造力具有重要意义。要旗帜鲜明坚持马克思主义指导地位，立足中国实际，解决中国问题，从中国之路、中国之治中探寻中国之理，提升知识创造力。不断推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，汲取中华民族丰厚的思想资源、文化资源和历史资源构建自主知识体系。

提升文化的思想引领力。意识形态工作作为国家立心、为民族立魂，事关党的前途命运、国家长治久安，事关文化建设的根本方向，决定着发展的思想引领力。只有牢牢坚持马克思主义在意识形态领域指导地位，才能始终确保文化建设的正确方向，不断提升文化的思想引领力。新时代，坚持和巩固马克思主义指导地位，最重要的就是坚持和巩固习近平新时代中国特色社会主义思想指导地位。要健全用党的创新理论武装全党、教育人民、指导实践工作体系，做好习近平新时代中国特色社会主义思想的基层宣讲工作，创新宣讲形式、优化宣讲内容，让群众听得进、能领会、可落实，推动新时代党的创新理论在基层落地生根，更加为人民所喜爱、所认同、所拥有。

提升文化的国际传播力。作为文明古国和文化大国，我国文化影响力和传播力与我国综合国力相比还存在“落差”。要构建更有效力的国际传播体系，提升我国文化影响力和传播力，充分展示中国形象，充分利用新时代中国特色大国外交新局面带来的新机遇，推动部门、地方、媒体、智库、企业、高校等主体协同发力，在宣传、经贸、旅游、体育、学术等领域对外活动中相互配合，加快构建多渠道、立体化的对外传播格局。扩大国际人文交流，广泛参与世界文明对话，构建文明交流双向多边合作机制，更好践行全球文明倡议。

提升文化的知识创造力。文化的发展包含着知识的创造，体现为知识的创造，是各方面知识特别是哲学社会科学知识不断累积的结果。哲学社会科学的发展水平体现一个民族的思想能力、精神品格、文明素质，也体现一个民族的知识创造力。党的二十届三中全会《决定》提出“构建中国特色哲学社会科学自主知识体系”，这对于提升

传承我们的历史与文化。”叶汉忠说。采访团还深入了解了“感受侨乡与村落”这一世界遗产、获评华侨江门的侨文化魅力。在赤坎华侨古镇，项目相关负责人介绍了古镇项目的运营情况。2024年1—10月，古镇累计接待游客278万人次，同比增长32.6%；预计黄茅海跨海通道开通后，港澳和珠海方向的游客将增长一到两倍，景区已在准备优惠活动和便民措施。此外，采访团还走进李锦记（新会）食品有限公司等侨乡著名企业，感受江门的发展脉搏。

### 上接A01版

#### 体验侨乡的“老”与“潮”

在为期两天的行程中，采访团还前往中国侨都华侨华人博物馆、长堤历史文化街区、李锦记（新会）食品有限公司、江门澳新食品、梁启超故居、开平碉楼与村落、赤坎华侨古镇等地参观和考察，感受侨乡江门的发展脉搏。他们发现，江门独特的侨文化正吸引着全国游客，而新生产力的发展也正推动着城市的高质量发展。

（转载自《人民日报》）

在长堤历史文化街区，香港江门五邑侨联联谊总会常务副理事长叶汉忠介绍了江门以启明里为切口，全力推进活化长堤历史文化街区的过程。在此过程中，一大批历史建筑得到保护、活化和利用，吸引了众多投资者。叶汉忠本人就将启明里一座历史建筑改造成充满港味的茶餐厅。“作为中国人，我们有责任保留和

传承我们的历史与文化。”叶汉忠说。采访团还深入了解了“感受侨乡与村落”这一世界遗产、获评华侨江门的侨文化魅力。在赤坎华侨古镇，项目相关负责人介绍了古镇项目的运营情况。2024年1—10月，古镇累计接待游客278万人次，同比增长32.6%；预计黄茅海跨海通道开通后，港澳和珠海方向的游客将增长一到两倍，景区已在准备优惠活动和便民措施。

此外，采访团还走进李锦记（新会）食品有限公司等侨乡著名企业，感受江门的发展脉搏。

香港团媒体驻广州记者钟曼华表示：“我祖籍江门，这次回访家乡我有一个感受，江门是一个‘老’又‘潮’的城市，‘老’是指它有深厚的历史底蕴，独特的华侨文化，‘潮’是在它老街区的活化和华侨文化景点打造中表现出的活力，两种魅力的交融，让江门独具吸引力。”

## 中国共有44个项目列入联合国教科文组织非物质文化遗产名录、名册 非遗项目数量世界第一意味着什么？

新华社巴拉圭亚松森12月6日电 中国申报的“春节——中国人庆祝传统新年的社会实践”日前在巴拉圭举行的联合国教科文组织保护非物质文化遗产政府间委员会第19届常会上通过评审，列入人类非物质文化遗产代表作名录。

至此，中国共有44个项目列入联合国教科文组织非物质文化遗产名录、名册，总数居世界第一。其中，有39个列入人类非物质文化遗产代表作名录、4个列入急需保护的非物质文化遗产名录、1个人选优秀保护实践名册。

### 春节申遗成功有哪些重要意义

根据联合国教科文组织的《保护非物质文化遗产公约》定义，“非物质文化遗产”指被各社区、群体，有时是个人，视为其文化遗产组成部分的各种社会实践、观念表述、表现形式、知识、技能以及相关的工具、实物、手工艺品和文化场所。

2006年，春节被列入国务院公布的第一批国家级非物质文化遗产名录。随着中华文化海外传播范围的日趋扩大，春节在全球的影响力也日益提升。目前，世界上有近20个国家将农历新年定为法定节假日，全球约五分之一的人口以不同形式庆祝农历新年。去年第78届联大还将农历新年确定为联合国假日。

中国代表团在巴拉圭申遗现场表示，春节是中华民族最重要的传统节日，寄寓着中国人对美好生活的希冀，寄托了中国人的家国情怀，体现了人与自然和谐共生、人与和睦相处的价值理念。在世代传承中，该遗产项目为人们追求美好生活赋予持久的精神力量，在促进家庭和睦、社会和谐、经济发展、环境保护等方面发挥着重要作用，也在世界舞台上促

进着文明间的交流交往交融。

中国代表团指出，春节申遗成功，有助于弘扬和谐、和平的全人类共同价值，彰显非遗对可持续发展的重要作用。面向未来，中国愿认真履行保护承诺，携手各方，以非遗为桥梁和纽带，践行全球文明倡议，项目列入联合国教科文组织非物质文化遗产名录、名册，总数居世界第一。其中，有39个列入人类非物质文化遗产代表作名录、4个列入急需保护的非物质文化遗产名录、1个人选优秀保护实践名册。

### 如何做到非遗数量世界第一

中国的文化遗产也是世界的文化遗产。2024年是中国加入联合国教科文组织《保护非物质文化遗产公约》20周年。通过20年实践，中国已形成既符合自身国情、又与国际衔接，具有中国特色的非遗保护体系。

近年来，中国一大批体现中华优秀传统文化，具有历史、文学、艺术、科学价值的非遗项目得到有效保护。各级人大、政府积极推进非遗相关立法，为非遗保护传承提供有力法治保障。

今年11月全国人大常委会执法检查组关于检查非物质文化遗产法实施情况的报告指出，目前，中国非遗资源总量近87万项，国家、省、市、县四级非遗代表性项目10万余项，其中国家级代表性项目1557项（包含3610个子项）。认定国家、省、市、县四级非遗代表性传承人9万多人，其中国家级代表性传承人3068人。全国现有非遗保护机构2406个。文化和旅游局部设立中国非物质文化遗产保护中心，31个省、自治区、直辖市全部成立省级非遗保护中心。

通过建立非遗代表性项目名录、完善代表性传承人制度、推进区域性整体保护，以及加快传承人设施建设，中国非遗保护传承体系日益健全，传播普及



12月4日，在巴拉圭亚松森联合国教科文组织保护非物质文化遗产政府间委员会第19届常会评审现场，大屏幕播放春节宣传视频。

### 水平不断提升，助力经济社会发展。

#### 非遗保护工作将如何继续推进

中国代表团表示，中国将继续认真履行《保护非物质文化遗产公约》，不断提升非遗系统性保护水平。同时申报和推介更多具有中国特色、体现中国精神、蕴含中国智慧的非遗项目，讲好中华优秀文化故事，推动中华文化更好地走向世界。

巴拉圭当地时间5日，“黎族传统染织绣技艺”“羌年”“中国木拱桥传统营造技艺”3个遗产项目通过评审，从急需保护的非物质文化遗产名录转入人类非物质文化遗产代表作名录。这是联合国教科文组织《保护非物质文化遗产公约》名录机制框架下首次正式实施转名录程序。

以“黎族传统染织绣技艺”为例，该

遗产项目列入急需保护名录以来，中国紧紧围绕该遗产项目后继乏人的风险，通过支持鼓励传承人传艺带徒，大力开展各类培训、纳入正规教育等方式促进该遗产项目的传承，传承群体由1000人增长至2万人。在实现振兴的同时，该遗产项目也为黎族群众特别是女性提供可持续生计，为年青一代的全面教育提供优质资源，为不同社区开展相互尊重的对话等作出重要贡献。

中国代表团表示，今后中国将基于该遗产项目保护现状，继续有针对性地采取保护措施维护文化多样性。

中国代表团指出，接下来，中国将继续统筹运用整体性保护、分类保护、生产性保护等方式，精准施策，不断增强非物质文化遗产的传承活力，继续确保相关社区、群体和个人成为非遗保护的广泛参与者和最大受益者。