

12万亿元地方化债“组合拳”怎么看

当前中国经济问答之四

□ 新华社记者 韩洁 申铖 王雨萧

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，不提前偿还。

“三箭齐”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务使用效率，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，我国不断扩大对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，财政收入矛盾进一步凸显，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

产规模与安全保障能力相匹配。持续提升民航服务品质，挖掘国内市场潜力，实施好相关重大投资项目，强化科技支撑，促进民航高质量

战训结合在突击时刻

上接第一版 4年来，蓝盾支队以这种独特高效的用警机制，不仅实现了人才队伍的持续扩大和不断优化，也满足了支队执行任务的灵活性和便捷性，极大提升了全省监狱系统协同用警作战的效能。

实战精兵来之能战

“我们是谁？” “蓝盾。” “我们的品牌精神是什么？” “坚毅，顽强，勇敢，决胜。” 炎炎夏日，暑气正浓：训练场内，喊声震天。队员们身着藏蓝特警服，手臂有力地抬起，定队在帽檐处握拳宣誓。汗珠从作训帽中滚落，打湿了衣领，浸透了后背，身体却纹丝不动。

巢湖监狱00后民警朱勇强，虽入警才3个月，但已经是第二次来到蓝盾参与集训和执勤。“支队每一期集训都会制定紧张有序的训练计划，我们每天都要早起跑操，白天进行4个多小时的警体技能训练，晚上集体上政治理论课，支队还根据日常管理考核办法，对我们实行“一警一表”考核，所以大家都不敢怠慢。”朱勇强说。

除体能训练、单警防卫与控制、警械具

用航空法（修订草案），决定将草案提请全国人大常委会会议。会议指出，要坚持安全第一，统筹发展和安全，加强监督管理，确保运输生

产规模与安全保障能力相匹配。持续提升民航服务品质，挖掘国内市场潜力，实施好相关重大投资项目，强化科技支撑，促进民航高质量

一、勤学苦练，精益求精，着力提升监狱特警队伍的快速反应和应急处突能力。”安徽省监狱管理局党委副书记、政委梁国强说。 截至今年10月底，蓝盾支队已成功举办9期应急处突（警务技能）提升培训班，累计为全省监狱系统培训近300名特警队员。

特殊勤务战之必胜

“蓝盾支队驻点我监执勤期间，全体队员对党忠诚、信念坚定的政治品格，冲锋在前，不惧困难的果敢担当，勤学苦练，精益求精的敬业精神，得到全体民警的一致好评……”

近日，一份《关于向蓝盾支队学习的倡仪书》在合肥市义城监狱内传开。

为何会有这份倡仪书？

原来，合肥市义城监狱自今年4月起，开始筹备收归省级直管工作。为实现平稳过渡，确保上划期间监管安全稳定，促进监狱改造质效提升，安徽省监狱管理局高度重视，专门抽调蓝盾队员进驻义城监狱开展驻点执勤和业务指导。

阜阳监狱民警杨一丁就是执行此次驻点执勤任务的队员，“上一次来义城监狱连续14天开展夜间上哨执勤，4个岗楼就是4枚‘钉子’，一小时一巡逻，两小时一换岗，一个

□ 本报记者 张晨

“以前我们两口子也爱打几圈麻将，现在哪还有时间，每天早饭店生意都忙不过来，虽然辛苦，但心里踏实。输一次得做多少个包子、多少个馒头啊。”浙江省宁波市西吞村村民张美丽说。

西吞村面海靠山，每到农闲、渔闲时段，村民便凑在一起打打牌，由此产生过“季节性”赌博现象。随着公安机关会同多部门深化打击治理工作，如今，这个曾经的“赌博村”焕然一新，变成了禁赌示范村。

以打开路： 构建打击赌博新机制

“一直以来，农村赌博问题都是农村社会治理的重点，移风易俗的难点、致富振兴的堵点。”宁波市公安局副局长钱秉湧说，“赌博还可能引发盗窃、诈骗、敲诈勒索、非法拘禁等其他违法犯罪，给社会治安带来极大危害。有的参赌人员倾家荡产、妻离子散，甚至变成赌场‘工具人’。”

在前不久召开的全国打击治理农村赌博工作现场会上，公安部治安管理局总结推广西吞村和宁波市力洋镇海头村打击治理农村赌博典型经验做法，会同多部门部署进一步深化打击治理农村赌博工作。

“农村上山、流动赌博往往开设在偏僻山头、民宅等地，一场流水几十万元到几百万元不等，赌具、赌金都不在现场，很难固定证据。”宁波市公安局海曙分局治安大队行动中队长长毛磊说。

在海曙，属地公安机关和区自然资源规划局一起培育了一批山林赌博“侦察兵”。“护林员、自然资源规划局工作人员在山林巡护中发现流动赌场的痕迹，就会把线索报到派出所民警。”毛磊介绍，海曙公安民警和“侦察兵”一起破获的“2·16”野外山林开设赌场案件被评选为2023年“清风行动”全国十大经典案例。

“为破解农村赌场场地隐蔽不易被发现等难点，宁波公安逐步形成线上线下体的治赌专项治理体系，通过掌握农村赌博发案规律、地域分布、周期性特点，针对性调整防范治理措施，不断提升打击整治的主动性和实效性。”钱秉湧说。

近年来，各地公安机关在持续深入推进“清风”系列专项行动，保持对农村赌博违法犯罪严打高压态势基础上，积极会同党委宣传、政法委和司法、农业农村、文旅、体育等部门，聚焦人民群众反映强烈的农村赌博问题，持续深化防范治理，取得了阶段性成效。

据统计，“清风”系列专项行动开展以来，各地公安机关共查破农村赌博类刑事案件24万余起，治安案件17.9万起，有效净化了农村地区社会风气和治安环境。

综合治理：

深化多元共治新路径

“借着红白事，不法分子图财，赶场子现象时有发生，办事的人开场子讲面子不声张，隐蔽性很强，派出所民警也很难在巡逻时发现。”宁海县公安局力洋派出所所长郭斌告诉《法治日报》记者，如何加强农村赌博治理阵地管控巩固，是派出所主防的重要课题。

经过对历年红白事警情进行汇总分析，郭斌发现，红白事期间人财物流聚集，既是民间纠纷高发期，也是各种安全隐患治理的重要节点。

郭斌回忆道：“为此，我们会同乡镇党委和政府设计了一封温馨提示信，实际上就是红白事一件事告知单，除了移风易俗的内容，还包含户籍注销、户口迁移、交通安全出行、噪声扰民以及防范赌博。我们和村干部网格员首先排查，事中当面签告，事后走访巡逻，形成一个完整的工作闭环。”

“这封信体现了我们主动警务预防警务的理念，百姓对公安工作的满意度也不断提

班上下来要13个小时”。

把岗位当战位，把支援当本职。重回故地，杨一丁表现得更加镇定从容。

“自从蓝盾支队进驻以来，对我监民警直接管理、监管设施运行，核心制度落实、罪犯行为养成等方面进行了横到边、纵到底的排查检查，他们吃住住在一线，工作细致入微，不厌其烦，作风令人钦佩。”义城监狱党委书记、政委袁中世说。

栉风沐雨，热血铸就警魂；厉兵秣马，丹心书写忠诚。

4年来，蓝盾支队全体队员以高度的使命感和责任感，圆满完成了市属监狱收归省级直管期间驻点执勤、武装押解等13次省局重大安保执勤任务和千余次武装巡逻警戒、入犬协同巡防等警务行动。

“蓝盾支队坚持‘练在平时，用在战时’，队员们在执勤期间充分发扬了不畏艰苦、连续作战的顽强作风，彰显了新时代安徽监狱人民警察的过硬素质和铁军形象。支队围绕监狱应急防暴建立了一整套实训、考核、调配、保障工作机制，对开创‘快速响应、专业处置、区域联动、辐射全省’的安徽监狱突发事件处置新格局具有积极作用。”安徽省监狱管理局党委副书记、局长胡来龙说。

全国打击治理农村赌博取得阶段性成效

『赌博村』变成禁赌示范村

风尚引领： 推动乡村文化新发展

“每一位村干部都肩负起禁赌的使命。”长街镇党委书记薛晓龙告诉记者，“我们每个月组织联村干部、警务人员以及村四套班子成员召开禁赌会，通报村里的涉赌警情，参赌人员打击情况，研究对村内生财赌博前科人员追踪帮扶工作，力争建设‘宜居、宜业、宜游’的美乡村。”

对于赌博违法犯罪，打击只是一时之计，做好治赌禁赌常态化工作才是长久之策。

今年以来，全国公安机关打击治理农村赌博呈现“两升一降”态势，即打掉农村赌博团伙，抓获违法犯罪嫌疑人同比上升，全国农村赌博警情持续下降，农村赌博违法犯罪得到一定程度遏制，农村社会风气和治安环境持续净化。

走进西吞村，一间文化礼堂在民宅间颇为醒目。“这里以前是村里赌博的主阵地，后来改建成文化空间，让村民空闲时间有地方去，有事可做。”长街镇宣传委员葛瀚文告诉记者，村里通过举办体育比赛、文艺汇演等活动，有效挤压群众赌博时间，营造了浓厚的拒赌氛围。

“我们‘村晚’办得可好了！很多人来看！”张美丽是阿嫂嫂妇女反赌联盟成员，联盟是一支由本地女性组成的志愿服务队，组织劝导乡亲们不要参与赌博。“大家齐心协力，让更多人认识到赌博的危害，看着村子越来越好，我们做的一切都值得了。”张美丽说。

在这个古村落，“正月十八行大龙”是沿袭了700多年的传统习俗。只是这一民俗活动在人人入迁间，一度演变成狂欢“开赌日”。

“如今，我们以‘正月十八行大龙’民俗活动为基础，逐步发展出规模更大、内容更丰富的‘宋韵文化节’，新风貌让这里成了游客争相打卡的网红旅游村。”长街镇党委副书记陈模晋告诉记者。

记者注意到，在开展农村赌博综合治理工作过程中，人社部门联动企业“送岗进村”，帮助113名前科人员再就业。文化、体育部门加强文体公共服务供给，“村超”“村晚”持续开展。多部门通过“树新风”与“治歪风”双向发力，加强文体服务供给，推动农村经济发展，引导群众从“不敢赌”向“不想赌”转变。

宁海县海头村村干部仇奕尹说：“海头村从2015年开始种植菊花，现在打造出120亩近百种的菊花基地，连续举办首届菊花文化节，农文旅结合的产业发展带动了大量就业岗位，村民有钱赚了，自然也就不去赌博了。”

“总的一个想法就是发动所有能发动的力量，通过长时间的正向行为浸染和正面信息影响，让涉赌人员能忙起来，再次拥有良好的社会圈，慢慢回归正途。”钱秉湧介绍，随着“治赌十二条”的深入实施，宁波市农村赌博治理工作将持续走深走实，为打造乡村全面振兴和新时代“千万工程”的市域样板贡献力量。

上接第一版

临沂市还将“一站式”矛调工作与“12345·临沂首发”结合，推动县、乡“一站式”矛调中心与本级热线加强协作，对经研判能够调解的重点疑难复杂事项实行“一案双交”，同时交办责任单位 and “一站式”矛调中心，在责任单位主办的基础上，矛调中心发挥资源聚合优势协同做好化解，促进问题尽快解决。

为了形成矛盾纠纷化解合力，临沂市委政法委每月组织市联席会议17个成员单位，开展市厅隐患分析研判，加强对县区业务指导，条块结合推动问题解决。同时，将市直部门单位矛盾纠纷排查化解工作情况及单位内部矛盾纠纷化解情况纳入高质量发展绩效考核，督促矛盾纠纷早发现、及时化解。

据统计，今年以来，全市累计排查受理邻里、山林土地、婚姻家庭、道路交通事故等矛盾纠纷事项23000余件，办结率达98.08%。

多网合一治未病

为了解决部门专业网络与基础网络分散交叉问题，临沂市推行“多网合一”，以基础网络为骨干网，基础网、统筹整合党建、公安、应急等部门专业网络，按照专业网络与基础网

格一一对应或整体覆盖的原则，做到全市一张网，彻底解决“网不融络不灵”等问题，实现了从“各自为战”到“一网统管”的功能转变。

目前，临沂市共有基础网络16431个，网络平均人口666人，网格内，公安、城管、民政等多元力量汇聚，拧成“一股绳”解决问题。网格员发现各类矛盾特别是隐性纠纷后，直接上报镇级“一站式”矛调中心，中心组织相关部门提早介入化解，推动将矛盾纠纷解决在网格。

在全市统一指导下，各地区积极探索，因地制宜创新“多网合一”路径。沂水县马站镇推进警务网格与综治网格“双网融合”，将网格员排查化解解工作情况和单位内部矛盾纠纷化解情况纳入高质量发展绩效考核，督促网格员巡访业务水平和应对处置突发事件能力。平邑县仲村镇深化网格工作与热线、信访、矛盾纠纷调解联动，对网络上报、部门转办、信访、12345等渠道收集的矛盾纠纷线索，由镇网格化中心汇总研判、分流转办，确保群众“进一扇门解千家忧”。

据了解，今年以来，全市网络共发现上报各类事项220.29万件，其中非排查化解矛盾纠纷30.22万件，将大量问题吸附在网格，解决在网格。