

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,财政收入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,体现了我国化债思维的根本转变。

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,这就需要运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

有效需求是否得到满足?

实打实的数据里有答案。

今年前10个月,我国企(事)业单位贷款增加13.59万亿元,占全部新增贷款的八成以上,其中中长期贷款占比超七成。这意味着,贷款资金主要流向了实体经济,特别是企业非常渴望的中长期资金。

今年8月,青岛一家创新型企业通过科技创新和技术改造再贷款项目对接机制,从当地中行获得了6500万元贷款授信,顺利上线了新的生产线。

自科技创新和技术改造再贷款设立以来,相关贷款签约和投放规模不断扩大。截至11月15日,已有173个企业和项目与银行签订科技创新和技术改造贷款合同近4000亿元。

这是着力畅通企业融资渠道的缩影,也是结构性货币政策工具努力实现“精准滴灌”的注脚。

近年来,一系列结构性货币政策工具发挥“四两拨千斤”的作用,引导越来越多金融活水流入经济社会发展的重点领域和薄弱环节。

支农支小再贷款,抵押补充贷款,普惠小微贷款支持工具,碳减排支持工具、保障性住房再贷款……适配高质量发展要求,我国货币政策工具箱与时俱进、日益丰富,目前已有结构性货币政策工具近20项。

这些工具效果如何?10月末,专精特新企业贷款余额4.23万亿元,同比增长13.6%;科技型中小企业贷款余额3.17万亿元,同比增长21%;普惠小微贷款余额33万亿元左右……

在机器飞转的车间,在瓜果飘香田间,在人潮如织的商圈,金融活水正在为经济社会高质量发展提供滋养和动力。

多项结构性货币政策工具围绕实体经济发力,信贷结构持续优化,助力我国经济结构转型升级,促进绿色发展、科技创新等新动能加快形成。

当前,国际环境复杂严峻,国内市场有效需求不足,金融为经济发展提供更加精准有效的支持,有着重要意义。

持续输出新技术、新产品,带动产业发展,延伸产业链条,形成产业集群,潍坊民营企业坚持打通成果转化“最后一公里”,让科技创新落地开花。

新动能在实验室里喷涌,在新生产线上激荡,以“新”提“质”,以“质”催“新”,全面塑造出更多发展新优势。

潍坊民营企业一直以灵活性、创新性和竞争力而著称,创新当然不单是科技创新、产业创新,新理念、新业态也是一种创新。从科技感十足的企业展厅到智能化的生产车间,从勇攀前沿的生产技术到推陈

出新的销售渠道,“创新”二字贯穿潍坊民营经济版图。

在敬科(山东)智能科技有限公司,其生产的复合机器人可以用“吸盘”精准抓取多种工业原材料,旋转、移动、放置,按照“大脑”自动分析、设计的路径,迅速完成运输任务。值得一提的是,敬科(山东)智能科技有限公司占地仅1250平方米,却将空间运用到极致,把机器人核心控制器生产环节放置到二楼,粗略估算其产值达到1500万元。

“工业上楼”正在解锁潍坊民营企业发展新思路,其并非只是简单将厂房平面叠加,把人、货、设备搬到楼上,而是通过升级改造产业载体,形成产业集聚效应,推动产业发展能级提升,实现“土土”生

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

作为贷款利率定价的主要参考基准,LPR的每一次调整,都直接影响企业和居民的融资成本。

以房贷为例,10月末,绝大部分存量房贷利率完成批量下调,存量房贷利率平均下降0.5个百分点左右,每年减少家庭利息支出1500亿元左右,惠及5000万户家庭。年内三次LPR下降有利于激发信贷需求,让稳增长的政策效果逐步显现。社会融资成本的下降,有助于减轻企业和居民利息负担,激发企业投资意愿,增强居民购买力,提振经济增长动能。

今年以来,中国人民银行围绕疏通货币政策传导渠道开展了一系列工作,包括明确公开市场7天期逆回购操作利率为主要政策利率,规范手工补息等。

专家认为,一系列举措有利于完善市场化的利率形成和调控机制,不断疏通利率传导的堵点,助力市场化的利率“形得成”“调得了”,推动社会综合融资成本稳中有降,进一步提升金融支持实体经济的质效。

围绕国家经济发展目标,瞄准高质量发展方向,金融业将不断优化资金投向,为经济社会发展大局提供有力支撑。

(四)

利率是资金的价格,也是货币政策调控的核心。

今年10月,一家东部沿海的家具制造企业,从银行申请了一笔400万元的贷款,由于贷款利率下降,较去年可以每年节省利息支出2万多元。

在广州工作的黄女士,眼见房贷利率逐步下降,200万元的房贷能节约总利息近10万元,决定不再观望,准备买下工作后的首套房产。

今年以来,无论是企业融资,还是居民买房、消费,贷款资金成本更低了。

中国人民银行公布的数据显示,10月份新发放企业贷款加权平均利率为3.5%左右;新发放个人住房贷款利率为3.15%左右,均处于历史低位。

经过数年的实践探索,我国已基本建立起市场化利率调控和传导机制。2019年贷款市场报价利率(LPR)形成机制改革完善以来,我国利率传导机制进一步打通。

今年以来,1年期LPR已累计下降35个基点,5年期以上LPR已累计下降60个基点。在此带动下,贷款利率进一步下行。

拉长时间维度,我国企业贷款加权平均利率已从2019年的“5”时代,来到2024年的“3”时代。

贷款利率处于历史低位,这意味着什么?

在《2024年第三季度中国货币政策执行报告》中,中国人民银行谈及下一阶段

的思路时,强调了坚定坚持支持性货币政策立场。“加大货币政策调控强度”“提高货币政策精准性”等成为金融稳增长、支持高质量发展的重要抓手。

面临内外部复杂形势,作为两大宏观调控手段之一,我国货币政策任务艰巨。

短期和长期,稳增长和防风险,内部均衡和外部均衡……实际上,平衡好多重目标一直是货币政策的重要考量。

今年9月以来,针对有效需求不足,社

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

会预期偏弱等经济运行出现的新情况新问题,金融管理部门推出了一揽子支持经济稳定增长的政策,不仅有降准这样的总量型工具,也有降息这样的价格型工具,还推出了不少新工具。不少举措直面当前经济运行中的一些突出矛盾和挑战,比如针对房地产市场和资本市场,优化调整了多项房地产金融政策,创设了支持资本市场稳定发展的两项工具。

一揽子增量政策,多箭齐发,体现了稳经济、稳预期、惠民生的坚定决心,市场作出了积极反应。

在专家看来,这些政策并不是“急就章”,也不是进行简单的政策刺激的短期行为。在这一揽子增量方案中,不仅有短期扩需求的方案,同时还有推动改革和结构调整的方案。

例如,完善存量房贷利率动态调整机制,从制度层面推动解决新老房贷利率拉大问题;又如,支持资本市场稳定发展的两项工具,稳住预期和信心,促进直接融资平稳发展。

一系列金融改革发力向前,我国货币政策力图塑造有自身特色的传导机制,面对经济不同周期均能有效发挥作用。

立足当下和未来,如何让货币政策更好促进稳增长?中国人民银行已经释放出鲜明信号:

——目标体系方面,将把促进物价合理回升作为重要考量,更加注重发挥利率等价格型调控工具的作用;

——执行机制方面,会持续丰富货币政策工具箱,发挥好结构性货币政策工具作用,在公开市场操作中逐步增加国债买卖;

——传导机制方面,要不断提高货币政策的透明度,提升金融机构的自主理性定价能力,增强与财政、产业、监管等政策取向的一致性,进一步提升货币政策的传导效率。

可以预见,未来的货币政策将继续加大逆周期调控力度,不断提升支持实体经济的精准性、有效性,为经济稳定增长、结构优化调整创造良好的货币金融环境。

(新华社北京12月7日电)

(上接1版)

在这里,研发与生产正在实现巧妙融合。走进三义集团智能化控制中心,记者看到技术工人正在“隔空”控制温度、压力、转速、流量,监控生产区域内的一举一动。“创新暗藏在企业前进的每一步中,比如集团与上海交通大学共同研发的PVC高速挤出功能性复合助剂,既避免了CPE、ACR、PVC等单一产品的功能性缺陷,使其更加耐热、稳定,又提高了挤出效率,带来了不错的收益。”王军民表示。

科技成果转化是连接研究和生产的重要桥梁,也是培育发展新质生产力的重要环节。科技创新成果只有走出实验室、走上生产线,才能真正发挥价值。潍坊诸多企业家以其敏锐的行业嗅觉和强烈的

开拓意识,引领撬动更多优质资源向生产线上集聚。

走进山东中科恒联生物材料有限公司的生产车间,工作人员只需将浆粕原材料吊装到生产线,后续的溶解、过滤脱泡、制膜、水洗、干燥等生产过程全部实现自动化生产。“这是全球首条物理溶解法千吨级商业化示范生产线,创新使用了离子液体物理溶解法工艺,与传统工艺比较,生产流程缩短60%以上,产能提高20%以上,成本降低30%以上。”山东中科恒联生物材料有限公司总经理贾伟锋说。

物理溶解法从中国科学院化学研究所实验室走向中科恒联生产线,彻底颠覆了传统生产工艺,开创了全球绿色化、清洁化、高值化利用植物纤维的新高地。

看货币政策效果,不仅要看总量,更要看结构。

结构指的是什么?简单来说,就是钱的流向。今年以来十几万亿元的新增信贷资金都去哪儿了?从结构看,实体经济的

看货币政策效果,不仅要看总量,更要看结构。

结构指的是什么?简单来说,就是钱的流向。今年以来十几万亿元的新增信贷资金都去哪儿了?从结构看,实体经济的

多维度探索创新发展的更多可能

潍坊民营企业一直以灵活性、创新性和竞争力而著称,创新当然不单是科技创新、产业创新,新理念、新业态也是一种创新。从科技感十足的企业展厅到智能化的生产车间,从勇攀前沿的生产技术到推陈

“寸金”。

在做好科技创新和产业创新深度融合这篇文章的同时,潍坊诸多民营企业正以多维创新思维,不断探寻更多发展新空间。“工业上楼”,向载体要空间是一种;“扬帆出海”,探索更广阔市场是一种;“就地念经”,开拓全球化布局是一种……

山东玉马遮阳科技股份有限公司智能立体仓库内,数十米高的立体货架上,摆放着满满当当的货品。在智能仓储管理系统“隔空操纵”之下,这些规格不一、种类繁复的货品在货架间“自由”穿梭,自动寻找着最优输送路线。据了解,这里约70%的货品,即将“扬帆出海”,销往全球70余个国家和地区。“如今,建筑遮阳材料主流市场主要集中在欧洲、美洲等地区。为了

抢占海外市场,更好地构建全球销售网络,公司专门在美国设立了海外子公司,主动拥抱海外市场,提升产品市场占有率。”山东玉马遮阳科技股份有限公司副总经理纪荣刚表示。

“就地念经”,做强做优公司全球化市场布局,潍坊诸多企业纷纷尝试建设海外生产基地,促使中国制造、潍坊元素走向更远处,让“潍坊制造”推开“世界之窗”。

千百种尝试,都蕴含着同一种创新姿态。

站在新的发展起点,潍坊民营企业承载着科技创新与产业创新的更多期许,多维度探索创新发展的更多可能,或许在不远的将来,将会有更多一流的创新资源奔向这片创新沃土。