

有效防范化解地方债务风险 要坚持正确理念和方式

□ 陈 龙

防范化解地方债务风险是当前一项重要任务，事关经济社会发展和财政安全。有效防范化解地方债务风险，依赖于正确的理念和方式。党的二十届三中全会对完善政府债务管理制度作出明确部署。要进一步增强债务管理的科学性，在经济良性循环和资本流动中削减地方债务存量，优化经济建设事权，实现标本兼治。

在发展和增长中防范化解地方债务风险

防范地方债务风险、完成化债任务，最终只能在发展和增长中依靠经济增量和盘活存量来解决。如果忽视了这个条件，就会影响化债的效果，甚至可能出现债务越化越多、风险不断累积的状况。因此，促使经济保持合理的增长速度，做大经济资源，是防范化解地方债风险的基础和前提。

防范化解地方债务风险，不能只着眼于债务存量本身，而要使经济保持合理的增长速度，在发展和增长中解决问题。前段时间，我国加大宏观政策力度，实行了一系列卓有成效的举措，使经济运行延续稳中有进的发展态势。一方面，经济运行的质量在不断提升，高质量发展不断取得新进展，新质生产力加快培育壮大；另一方面，也出现了经济增长的“质”与“量”不协调，进而导致需求收缩、活力不足、部分企业经营困难、就业压力较大、风险隐患较多等问题。为此，需要全面贯彻落实中央精神，加快将前期出台的措施和政策足量、及时落实到位，以公共服务和广义基础设施建设为着力点，消除制约消费需求的深层因素，扩大有效投资，形成消费和投资相互促进的良性循环。只要经济活力和发展动能不断增强，化债就有了坚实的基础。

在经济良性循环和资本流动中削减地方债务存量

削减地方债务存量，是当前我国防范化解地方债务风险的重要一环。化债的目的，不仅是为了防范财政金

融风险，更是为了解开制约企业经营和资金顺畅运转的“扣”，促进经济健康运行。同样，化债方法方式的选择要有利于促进经济良性循环和资本流动，有利于提升国民经济整体运行效率，而不只是为化债而化债。从实践中看，地方和相关部门在化债的技术手段方面实现了诸多有效、可行的创新措施。下一阶段，要完善、优化技术手段，提升化债效果，促进经济活起来、资源资产流动起来，形成经济生态系统良性循环。避免采取一刀切、运动式的解决办法，而应运用好市场及相关的资本工具，将化债与经济结构、产业调整和资源整合盘活结合起来，通过速度差，如经济增速与债务增速差异、中央债务与地方债务的增速差异等，在发展中调结构，在经济良性循环和资本流动中解决问题。

要因地制宜，灵活选择化债的技术手段。依据债务产生的性质以及各地资产资源状况，实行分类治理。由于各地资源状况差异很大，各地债务形成的资产也各不相同，所以处理地方债存量必须坚持一地一策、一债一策，灵活选择资产出售、资产置换、股权转让、资产证券化等方式消化存量债务。按照债务形成资产的性质，对于市场属性较强具有现金流的项目、无现金流的公益项目，则通过相应的措施予以化解，尤其要在促进经济良性循环发展的前提下，更加重视债务重组的化债方式，统筹化债与经济增长，防止化债对地方经济产生不良影响。

以系统思维增强债务管理的科学性

如何利用好政府债务，是现代国家经济社会发展中不可避免的重要命题。世界发展史表明，政府债务是现代国家持有的“双刃剑”，事关发展和安全。用好了，政府债务就会成为促进经济社会发展的利器；如果用不好，使用不当、监管不力，则会抑制经济发展，甚至产生经济社会风险。发挥好政府债务在高质量发展和现代化建设中的重要作用，守住不发生系统性风险的底线，需要以提升债务管理的科学性为核心，进一步加强政府

债务管理。由于国民经济是一个有机整体，债务和经济关系复杂，所以提升债务管理的科学性，需要坚持系统思维，从国民经济和治理系统整体考虑管理制度的设计，重点做好三方面。

其一，构建符合我国特点的债务安全判定标准和预警指标体系，增强预判的科学性。立足经济整体和债务资金的全生命周期，从宏观经济、债务成本与效率、广义偿债能力等方面，运用经济实际增速和潜在水平、财政和国有经济资源、债务利息占比、债务的资产形成等一系列指标，综合判断债务安全状况，构建科学的债务风险综合预警指标体系，既不夸大风险，也不掩盖问题，为管理提供依据。

其二，动态调整债务结构，优化债务资金使用。调整国债和地方债、地方一般债和专项债结构，降低债务成本。优化地方专项债务适用范围和投向领域，提升债务资金使用效率，加强投后管理，健全偿债保障机制，防止形成后续风险。

其三，坚持协同治理，健全协同监管机制。一方面，根据隐性债务和法定债务的性质和产生的原因，有针对性地制定解决方案和措施；另一方面，加强监管主体、监管对象和监管措施上的协同性，形成阻断债务风险传递的屏障。健全协同监管机制，不仅需要相关部门信息共享、情况互通，而且还要加强相关监管部门工作机制的协同，使监管不能“只顾一头”、只立足于本部门，而要站在发展全局，统筹考虑债务监管。

在优化经济建设事权中实现标本兼治

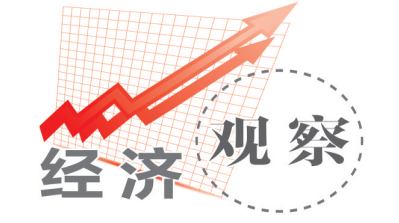
防范化解地方债务风险，不仅需要有序削减债务存量，而且要抑制地方债过快增长，严控各类新增隐性债务，并且把抑制地方发债冲动与降低发展成本、提升宏观政策效率结合起来，实现标本兼治。

经济建设，尤其是基础设施建设是地方债务形成的主要原因。前些年由于房地产市场活跃，土地出让收入快速增长，成为地方建设的重要资金来源渠道。2021年全国土地出让收入

高达约8.7万亿元。然而，随着房地产市场发生重大变化，土地出让收入快速下降，2022年、2023年及2024年的1—8月份分别下降23.13%、11.22%和25.4%。土地出让收入快速下降，不仅给地方债务偿还带来压力，也使依赖于土地出让收入的一些规划和建设项目无法推进，这就意味着过去由土地财政支撑的地方投融资模式已经不可持续。

既要促进发展，又要化债、防范债务风险，怎么办？如果由地方承担过多的经济建设和投资事权，就会增加地方债扩张的冲动。为此，需要优化中央和地方的经济建设事权和支出责任，完善财政投融资的方式和结构，解决当前地方融资困境、减轻支出压力。首先，进一步明晰政府的经济建设事权及建设项目的规划。我国具有巨大的发展潜力和投资空间。实现我国一系列发展目标，必须继续增强经济发展动能，而财政投融资支撑的基建投资是其中重要的一环。应立足于党的第二个百年奋斗目标，着眼国民经济发展整体，做好短期和中长期基建投资规划，使每年广义财政支持的基建投资规模名义增速保持在8%—9%的水平。其次，动态调整中央与地方的经济建设事权，改革投融资模式。在满足地方基建基本需求的条件下，建立以中央为主导的投资模式，增加中央重大基建项目，逐步动态地降低地方投资占比和地方债占比。这样不仅可以改善预期和提振市场信心，提升投资效率，解决长期持续发展的预期和动力问题，而且中央重大基建项目落地在地方，在不增加地方压力的情况下，形成地方经济增量，增强化债的经济基础。最后，还能对促进资本市场健康发展发挥重要作用，尤其是金融机构持有中央财政投融资形成的金融债权，有利于其降低风险资产占用，提高抗风险能力。

（作者系中国财政科学研究院研究员）



出，“增强文化影响力和吸引力，有利于全面提升上海在全球城市体系中的影响力和竞争力”。着力打造具有世界影响力的文化品牌，推动形成具有更高辨识度的城市形象IP体系。着力建设世界级文化地标，高水平推进重大文化设施建设。着力建设世界级重大节展展会平台，推动形成“重点领域必有顶级活动”的文化生态格局。着力建设世界级文化产业集群，吸引全球文化资源加快集聚，做大做强优势文化产业，不断提升文化产业整体实力。

深耕文化之美。“以文化人，更能凝结心灵；以艺通心，更易沟通世界”。当好“展示中华文化的重要窗口”，需要深入挖掘阐释中华文化之美和中华文化“各美其美、美美与共”的价值情怀。我们将“六宣联动”、同向发力，提炼好中华文化的内核，展现好中国式现代化的精彩实践，构建更接地气、充满灵气、能聚人气的话语体系、叙事体系。在国际传播能力建设上下更大功夫，统筹官方民间、媒体媒介力量，推动“走出去”和“送上门”两头发力，在更充分深入的国际文化交流交往中，讲好中国故事、上海故事，展示好中华文化的神韵魅力。

昂首阔步踏上充满光荣和梦想的远征，我们将高举习近平文化思想的旗帜，建设好习近平文化思想最佳实践地，担负起新的文化使命，谱写好新的文化篇章，努力为建设中华民族现代文明作出新的更大贡献。

（作者系上海市委常委、宣传部部长）

党的二十届三中全会通过的《决定》，进一步部署了构建全国统一大市场的重大改革举措，要求积极推进首发经济，完善扩大消费长效机制，减少限制性措施，合理增加公共消费。首发经济主要是以开设首店，发布新产品，推出新业态、新模式、新服务、新技术的经济活动，涵盖了以“首发”为代表的产品首次研发、发布、展出到首次落地开设门店、设立研发中心，再到首次设立企业总部等链式发展全过程。根据国家统计局数据，今年上半年，我国社会消费品零售总额235969亿元，同比增长3.7%，消费市场规模扩大，结构优化，供给完善，消费对经济增长的贡献显著增强。据不完全统计，2024年第一季度，全国首店的情况逐步升温，共开出82家首店，与2023年同期相比多开29家，同比增长53.7%，首发品牌积极布局，抢占市场先机，成为消费市场转型升级的新动力。发展首发经济必须把握和遵循经济发展规律，坚持系统观念，科学研判经济发展态势，正确处理好几下三对关系。

把握好“守正”与“创新”的关系。首发经济的“守正”是要坚持以人民为中心的发展思想，不断满足人民日益增长的美好生活需要。结合人民群众对消费的需求，把发展首发经济的落脚点放在惠及全体人民上。同时，首发经济蕴含着新发展理念，是很多创新要素的集中体现，各种新产品、新技术、新业态、新服务涌现在市场经济中，带动形成产业发展的创新生态。创新既要从思想认识上转变思想观念、摒弃不利于创新的陈旧思维，加强体制机制创新，也要通过市场化改革、产业模式重塑、生产经营管理优化等方式，拓宽首发经济发展空间、增强发展潜力、激活发展动能。同时，要聚焦首发经济中的微创新，在产品产业端纳入创新元素，融入创新技术，丰富创新服务方式，满足不同消费者对首发产品的需求，提供丰富多样、优质放心的首发产品，才能服务于提高人民生活品质。当前，国内首发品牌以创新商业发展模式，融入创新管理要素，优化产业链集群建设，不断开发适应人民群众美好生活需要的首发产品，进而更好地满足市场消费需求。结合首发、首秀、首展等形式，创新文化服务消费的场景，提升文化消费的品质。同时，国内首发主体通过积极创新、引领潮流，吸引了全球品牌的多方关注，在提升本土品牌和我国市场的国际影响力的同时，不断开拓新的消费空间，为提振消费信心注入生机活力。

把握好“原创”与“引入”的关系。首发经济打造的品牌效应对首发产品影响深远，品牌能够带来溢价、产生增值，是产品的无形资产。在经济全球化背景下，首发产品能否在国际市场中占有一席之地，是否具有原创性是影响首发经济持续发展的关键。原创性品牌影响力打造是赋能经济发展的恒久动力，发展首发经济要坚持以中华优秀传统文化为重要支点，以引领创造美好生活为目标，找准市场需求、立足自身优势、增强品牌吸引力，努力打造一流品牌。结合当前“国潮”消费，保护与传承好老字号品牌，在原创性、实用性的基础上提升首发产品的品牌创意性。同时，在原创的基础上汲取国际品牌文化的精髓，学习国际优秀品牌经验，借助全球品牌资源要素，更好地在国际市场上历练成长。通过产品引入满足消费者对新鲜事物和高品质生活的追求，使首发品牌更具国际传播影响力，赢得全球市场、深化新业态的“首创”效应。此外，首发经济还要警惕“唯洋是举”、盲目崇拜西方潮流经济的做法。一些首店依赖于贴牌、模仿导致同质化竞争严重，甚至不乏鱼龙混杂的伪首店、商标店，缺乏对品牌“首发”内涵的挖掘使得原创性不强。这不仅影响商品的品牌建设，也不符合构建高水平社会主义市场经济体制的要求。

把握好“当下”与“长远”的关系。首发经济的核心在于“首”，但只注重“首”并不能支撑经济的长期稳定运行，只有“首发”优势也不可能“一劳永逸”。当前，我国多数城市都有自身的地标和名片，并不缺少首发品牌，但对首发经济的长远规划和持续良好运营还有待加强。有的企业盲目跟风，有的热衷搞短线经济，即便首店“一炮而红”，但因无法持续运转，首发优势“昙花一现”，难以从“网红”变

发展首发经济要把握好三对关系

□ 孙绍勇

“长虹”，对整个品牌造成不小影响。因此，首发经济还需要做好顶层设计和长远谋划，重视现象背后的经济扩张力、市场辐射力和资本集聚力。首店开设、新品发布会带来消费者对一个品牌、行业的认知，首发集群成为消费新“IP”，吸引更多资源聚集在首发经济周围，吸引更多产业投入更多资金和人才等要素，形成首发经济从发布、展示、销售、研发到总部设立的发展生态圈。此外，首发经济的经营主体相互联系并展开密切的商业合作，他们之间本身就形成了商业联盟。产业上下游联动，跨领域商业模式融合，降低本地原材料成本、融资成本、人工成本等，推动经营主体各要素的参与度不断提升，形成良性循环发展的新优势。当前，国家大力出台鼓励发展商业品牌首店的政策和措施，吸引了越来越多的首发品牌在国内开设首店，在世界各地设立研发中心，长远谋划首发经济战略行动。要借助政策、技术、经济等多重手段，统筹管理首发资源，把首发消费诉求转化为首发生产的靶点，以首发消费倒逼首发经济的全产业链联动。着力打造长远发展的首发场景、服务业态，让首发产品一经畅销就能够实现快速产业化规模化发展，为首发经济发展提供肥沃土壤，推动消费提质升级、新型消费不断增长。

党的二十届三中全会《决定》指出，必须以新发展理念引领改革，立足新发展阶段，深化供给侧结构性改革，完善推动高质量发展激励约束机制，塑造发展新动能新优势。首发经济作为挖掘消费潜力、激发市场活力的重要引擎，是引燃消费热力、助力经济增长的新生长点。要掌握科学的方法积极发展首发经济，统筹扩大内需，凸显我国首发经济品牌的核心竞争力，持续推动产业结构优化升级，助力全国统一大市场建设，为促进我国经济高质量发展，乃至全球经济增长创造更多的商业机遇和市场机会。

经济
时评

（上接1版）践行好习近平总书记“在推进中国式现代化中充分发挥龙头带动和示范引领作用”“创造出令世界刮目相看的新奇迹”的厚望重托，要求我们统筹好理论舆论、文化文明、内宣外宣、网上网下各项工作，讲好推进中国式现代化的精彩故事，大力营造奋进新征程、建功新时代的浓厚氛围。面对“在建设物质文明和精神文明相协调的现代化上走在前列”的使命任务，更加需要丰富人民精神世界、增强人民精神力量。我们有基础、有责任、有动力在推动精神生活共同富裕上当好示范、作好表率。这就要求我们把满足人民文化需求和增强人民精神力量更好结合起来，持续巩固壮大社会主义意识形态，建设好市民群众共同的美好精神家园。

面对信息技术革命和传播格局的深刻调整，更加需要不断提升宣传思想文化领域的治理能力。当前，新技术新应用的快速发展，对提升宣传思想文化领域的治理能力带来新机遇、提出新要求。这就要求我们紧跟时代、驾驭潮流，积极主动适应和塑造互联网时代的工作体系和工作格局，善于运用科学理念和先进技术武装自己，在守住安全底线的同时，更好实现以先进技术和传播先进文化。

面对外部打压、遏制、渗透不断升级的严峻形势，更加需要提高意识形态斗争本领，增强国际话语权。按照习近平总书记要求，当好“文化建设的高地”“展示中华文化的重要窗口”，必须守好意识形态“桥头堡”，在国际舆论场上发出更响亮音、发挥更大作用。这就要求我们时刻绷紧意

识形态斗争这根弦，不断提高开展舆论斗争、做好国际传播的能力本领，牢牢掌握战略主动，打好舆论攻防战，严守意识形态安全和政治安全。

文化既是城市的软实力，也是发展的硬道理。建设习近平文化思想最佳实践地，建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，必须把文化放在全局中的更重要位置，推动经济发展与文化发展相互交融、相互赋能，书写好物质文明和精神文明高质量协调发展的精彩篇章，以文化软实力跃升为中国式现代化新实践提供坚强思想保证、强大精神力量、有利文化条件。

在建设习近平文化思想最佳实践地的不懈奋斗中生动展示中国式现代化的文化图景

当前，我们已经制定了建设习近平文化思想最佳实践地行动方案，明确了9大行动、30项重点工程，构筑起文化建设的“四梁八柱”。我们将按照规划的目标任务，细化施工图，当好施工队长，将美好蓝图转化为实景画。重中之重是抓好五个方面。

铸炼文化之魂。习近平总书记指出，“有了文化主体性，就有了文化意义上坚定的自我”。作为中外文化交汇融通之地，尤其需要以立为主、立破并举，铸牢主体性这个文化之魂。我们将聚焦用党的创新理论武装

全党、教育人民这个首要政治任务，努力建设习近平新时代中国特色社会主义思想的学习、研究、宣传高地。强化城市精神品格这个价值引领，抓住重点群体、“关键小事”，涵养社会文明之风。守牢意识形态安全这个绝对底线，压紧压实意识形态工作责任制，增强工作主动性，确保上海这个意识形态前哨阵地主旋律昂扬、正能量强劲。

守护文化之根。习近平总书记要求上海“注重传承城市文脉”“让红色血脉代代相传”。突出红色文化的牵引性，以中共一大、二大、四大纪念馆联动联建为核心承载，推动全市红色历史遗址和大量珍贵红色文物连点成线、织线成网，红色文艺、红色文教、红色文旅精品迭出、叫好叫座。增强文化遗产保护利用的系统性，建立文化遗产保护传承专项工作机制，构建文化遗产系统性保护利用的大格局。不断提升公共文化服务的均衡性、便利性，把优质文化资源输送到城市各个角落，让文化之根深扎于2500万市民心中。

务求文化之新。习近平总书记指出，对文化建设来说，创新才能把握时代、引领时代。我们将以当先锋、挑大梁为己任，努力探索文化改革创新之路。积极塑造新动能，大力推进上海报业集团、上海广播电视台系统性变革。深化文艺院团改革，统筹推进文艺原创和IP转化，锻造更多传世之作。大力发展文化新业态新消费新市场，推进“文旅商娱展”一体化发展，形成更多新的增长点。

彰显文化之力。习近平总书记指