

习近平总书记在中央经济工作会议上强调：“要压实省级政府防范化解隐性债务主体责任，加大存量隐性债务处置力度，优化债务期限结构，降低利息负担，稳步推进地方政府隐性债务和法定债务合并监管，坚决遏制增量、化解存量。”稳步推进地方政府隐性债务和法定债务合并监管，是统筹发展和安全、推进高质量发展的重要举措。为此，我们应根据地方政府两类债务的性质和形成原因，构建符合我国特点的地方债务风险综合预警指标体系，健全协同监管机制，在坚决遏制增量的同时，有序化解存量。

合并监管是统筹发展和安全的重要举措

如何利用好政府债务，是现代国家经济社会发展中不可回避的重要命题。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。

构建新发展格局，推动高质量发展和现代化建设，必然要用好政府债务。一方面，需要利用好政府债务，为经济发展增添动力，实现质的有效提升和量的合理增长。实现质的有效提升和量的合理增长，是应对内外环境的变化和挑战、解决改革发展稳定中一系列重大问题的必然要求，对我国经济社会发展具有战略性意义，不仅决定我国在世界百年未有之大变局中的态势，也事关共同富裕和党的第二个百年奋斗目标的顺利实现。因此，我们需要保持合理的政府债务规模，提升债务资金的使用效率，支持国民经济建设和发展，推进质的有效提升和量的合理增长。另一方面，又要加强对政府债务，尤其是对地方隐性债务和法定债务的监管，坚决守住不发生系统性风险的底线。在财政紧平衡成为地方财经运行常态的情况下，加强地方政府债务的监管，不仅可以提高债务资金使用效率，节约财政资金，而且可以为地方发展经济创造良好的环境。地方政府的债务监管能力，

在一定程度上日益成为影响地方营商环境状况的一个因素。

地方政府债务分为隐性债务和法定债务。虽然两者产生的原因、性质和表现形式都不一样，但如果监督管理不力，都会给地方发展带来直接或间接的不良影响。因此，我国高度重视对这两类地方政府债务的管理。前段时间，实施了包括债务置换、限额管理、建立风险评估和预警机制以及应急处置机制等在内的诸多扎实有效的措施。同时，制止地方政府违法违规举债，遏制隐性债务增量。各地也都采取相关措施，化解债务存量。总之，我国地方债务管理取得积极成效，债务安全总体可控。

近年来，我国运用政府债务政策，稳定经济增长，但地方政府债务总量也在不断增加，随着地方经济形势的发展变化，债务监管中出现诸多新问题新矛盾。地方法定债务余额占GDP的比重由2017年的19.8%上升至2022年的29%。推进隐性债务和法定债务合并监管，提升监管的效率，成为下一阶段地方债务管理的重要任务。推进合并监管，一方面，可以更好地从整体上把控政府直接或间接连带责任，统筹安排好经济社会发展中的诸多事项，提升公共经济资源的使用效率；另一方面，防范债务风险的叠加、累积和传递，进而化解系统性风险。隐性债务和法定债务相互影响，如果只是侧重于某一层面的监管，就形不成监管合力，无法有效阻隔风险。因此，推进合并监管，是防范系统性风险的必然要求，成为统筹发展和安全的重要之举。

我国经济面临的矛盾既有总量性的也有结构性的，要因时因势发挥货币政策工具总量和结构双重功能——

货币政策工具更加精准有力服务实体经济

□ 娄飞鹏

党的二十大报告指出，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。这是货币政策发挥宏观调控作用的根本遵循。近年来，我国坚持实施稳健的货币政策，发挥货币政策工具总量和结构双重功能，为实体经济提供有力支持。按照这一思路，在政策方向、出台时机和操作力度上精准把握，保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配，最终实现既保证流动性合理充裕，又切实引导资金资源流向重点领域和薄弱环节，更好服务实体经济发展。

多种因素决定要发挥总量和结构双重功能

首先，应对经济面临矛盾要发挥总量和结构双重功能。我国经济发展面临的矛盾既有总量方面的又有结构方面的。总量矛盾主要表现为需求不足，如居民就业压力大、对收入预期不稳定从而消费需求不足。同时，我国经济发展存在不平衡不充分的问题，如城乡区域发展不平衡，收入分配不平衡，经济发展和生态环境关系仍然有待改善等。

其次，流动性本身特点决定要发挥总量和结构双重功能。一般情况下，流动性并非均匀分布、同步触达各类主体。如在总体增加流动性投放的情况下，小微企业、“三农”领域往往最后从中受益，而在收紧流动性时小微企业、“三农”领域往往最先感受到流动性紧张。这就要求，为了更好地调控流动性，不仅总量上保持合理充裕，还要进行结构性引导。

最后，有效管理风险需要发挥总量和结构双重功能。2008年国际金融危机以来，我国的宏观杠杆率快速上升，目前杠杆率总体水平较高。高杠杆是宏观金融脆弱性的总根源。为有效防控风险，需要在保持流动性合理充裕的同时，引导资金流向重点领域和薄弱环节。从而在保持杠杆率总体稳定的情况下有效服务实体经济，以防止杠杆率快速上升积累更多金融风险。

发挥总量和结构双重功能的政策实践

就发挥货币政策工具总量和结构双重功能上，我国进行了很好的探索实践。从总量方面，主要是把好货货币供应总闸门，实现货币信

更好发挥总量和结构双重功能的思路方向

货币政策需要继续坚持以国内经济为主，

隐性债务和法定债务合并监管有效阻断政府债务风险传递

□ 陈 龙

合并监管需要坚持整体系统性思维

政府债务规模的大与小、债务风险的高与低，与我们持有的理念、判断问题的角度，以及对债务性质的认识有很大关联。一些政府债务之所以没有发挥出应有的作用反而衍生出风险，其中一个重要原因就是在使用和监管时没有树立整体系统性思维。整体系统性思维，要求从国民经济发展的整体层面判断债务的规模是否恰当、是否会产生风险、该采取怎样的监管措施和手段。例如，政府债务同样高企的国家，为什么有的国家发生了主权债务危机，而有的国家却一直保持增长趋势？如果我们不从国民经济的整体运行和债务监管状况去分析，就很难深刻认识这些现象和问题。

合并监管能否扎实有效，依赖于我们对债务性质以及债务安全性的判断，以及所采取措施的针对性，而这又取决于我们能不能坚持整体系统性思维，在经济运动和循环中发现和解决问题。

在合并监管中，树立整体系统性思维，主要体现在三个方面。其一，将隐性债务和法定债务放在经济社会发展总体中去考虑，不管债务性质如何，都可能会给地方政府带来直接或间接连带的责任和发展压力。合理地认识债务问题，既要考虑地方政府债务的总量，又要分析隐性债务和法定债务的结构，以及由此而产生的债务资金的使用效率和经济发展的成本问

题。其二，处理好经济社会发展与地方政府债务的关系，综合判断债务风险。立足于国民经济和社会发展的整体，从发展阶段、债务资金使用、债务利息、财政资金以及国有资源资产状况等角度，用一系列指标来判断地方政府债务的风险和安全性。其三，化解地方债务存量，要在“经济发展和资本流动”中解决问题和调整债务结构，运用好市场及相关的资本工具，不能搞运动式、一刀切式的削减方式。

以协同治理的监管合力稳步推进合并监管

根据整体系统性思维，构建符合我国特点的债务风险预警综合指标体系，综合判断地方政府债务风险状况和存在的主要问题，坚持协同治理，形成监管合力，因地制宜地治理地方政府债务存量，减轻地方发展压力。同时，加快体制机制改革，消除地方隐性债务扩张的体制动因。

一是构建符合我国特点的债务风险综合预警指标体系，增强预判的科学性。着眼于地方经济发展整体和中长期以及债务资金的全生命周期，综合财政资源、国有经济资源、债务利息、债务的资产形成等指标，构建科学合理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，为决策提供科学依据。

二是坚持协同治理，健全协同监管机制，提升合并监管效果。坚持协同治理，一方面，要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

（上接1版）针对不同层级、不同股权结构、不同发展阶段的所属企业、业务单元，提高授权放权的差异化、动态化、清单化，推动各层级各层面经营主体的自主性和独立性真正确立起来。

完善中国特色现代企业制度突出科学性匹配性

完善中国特色现代企业制度突出科学性匹配性打造现代新国企，是实现国有企业现代公司治理和构建中国特色治理模式的客观要求。推进党的领导融入公司治理制度化规范化程序化。细化完善党委（党组）前置研究讨论和研究决定重大经营管理事项清单，推动前置研究事项清单落地气见实效，有效提升前置研究事项清单的针对性、操作性。以前置研究作为统领、指引和切口，推动各治理主体有效制衡、各治理环节协调运转、各制度规定协同衔接，切实把党的领导优势转化为公司治理效能，实现中国特色现代国有企业制度的确立形成、形神兼备、成熟定型。畅通专职外部董事与现职领导人员双向交流通道，强化董事选聘管理、考核评价、激励约束、履职支撑、服务保障等机制建设，持续提升董事会建设质量水平。厘清董事会和经理层的权责界面，完善董事会向经理层的授权管理、动态跟踪、监督评价机制，同步健全经理层对董事会负责、向董事会报告的工作机制，支持保障经理层依法依规履职行权。综合考虑管控模式、股权结构和发展状况等因素，有序落实所属企业、业务单元的董事会职权，推动所属分公司党委与经理层的权责划分清晰具体，创新拓展职工董事、职工监事以及职代会等广大职工参与公司治理的路径和方式。全面推进党委（党组）、董事会、经理层各层面制度规定的系统集成协同，切实提升运转效能效果。加快“三重一大”决策制度指导意见以及内部控制规章制度的修订完善，与《关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》等文件规定充分匹配衔接。

健全激励约束机制突出有效性落地性

围绕健全激励约束机制突出有效性落地性打造现代新国企，是推动公制与市场经济深度融合以及建立灵活高效的市场化经营机制的直接要求。以创新型、专业化、复合型、实干型人才培养为重点，建立形成科学规范、开放包容的人才发展治理体系，着力培养造就、吸引凝聚、用好用活各类优秀人才。充分挖掘关键岗位、核心人员和特殊人才以及更广大干部职工的主动性、积极性和创造性，激发激活内在活力动力。针对高端特聘、行业领军、关键研发和工匠人才，落实“一人一策、一类一策”原则，物质奖励

面，又要加强监管主体、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，产生“1+1>2”的监管效果。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，而要站在地方发展全局，统筹考虑债务监管。

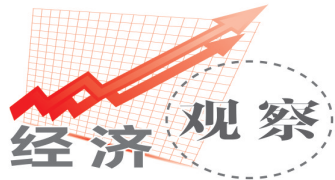
三是因地制宜，分类治理地方政府债务存量，减轻发展压力。治理地方政府债务存量，需要抓好两个着力点。一方面，降低地方政府债务融资成本。截至2022年12月末，地方政府债券剩余平均年限8.5年，平均利率3.39%，而隐性债务的融资成本相对较高。可通过债务置换、期限结构调整等措施，降低地方发展的整体融资成本。另一方面，积极稳妥地化解债务存量。根据经济发展和财力状况，采取转换股权、资产证券化等方式消化存量债务，压缩地方政府及其融资平台的存量债务规模。

四是压实责任，健全责任追究机制，坚决遏制隐性债务增量。压实省级政府防范化解隐性债务主体责任，健全责任追究机制。同时，完善隐性债务监测机制，加强源头管控，严格地方建设项目审核和融资监控，防止政府购买服务、政府投资基金中的不规范行为。

五是建立应急处理机制，做好有效防范和隔离风险的预案。加强监管部门、金融机构等部门的协调，提升债务风险管理水平，通过债务重组、再融资债务置换、债务延展等形式，防止债务违约。同时，建立应急资金周转机制，提升应对债务风险的能力。

六是加快体制机制改革，消除地方隐性债务扩张的体制动因。进一步理顺中央与地方财政关系，尤其是适当加强中央在经济建设方面的事权和支出责任，减少地方支出压力。加快地方融资机制改革，抑制地方投融资冲动，实现合理融资、可持续融资。同时，进一步推进融资平台公司转型，剥离其政府融资功能，规范其融资管理。

（作者系中国财政科学研究院研究员）



与精神激励齐头并进。建立形成企业内部人才市场，实现人力资源整体价值最大化。继续深化经理层成员任期制和契约化管理，推进契约化管理从经理层向职能部门负责人等其他管理人员拓展延伸，进一步细化薪酬兑现规则、刚性退出条款等硬性标准，实现任期制和契约化管理的强激励硬约束。完善《推进领导干部能上能下规定》的配套措施和办法，形成上之后能下、下之后能上的良性循环。稳步扩大职业经理人试点范围，推动管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出机制化、常态化、长效化，建立健全退出通道或机制，重视调整退出人员的关爱、培训与使用。建立健全覆盖经营管理骨干和核心科研技术人员的激励机制，在具备条件的企业更多试点推行股权激励、员工持股、超额利润分享、成果收益分享等正向中长期激励工具，实现价值共创、利益共享、风险共担。形成更加精准灵活、规范高效的收入分配机制，加大向有市场竞争优势核心关键人才、基层关键岗位以及作出突出贡献的一线苦脏累险岗位的倾斜力度。

聚焦世界一流企业突出竞争性创新性

围绕聚焦世界一流企业突出竞争性创新性打造现代新国企，是推动国有企业深度参与国际竞争与应对百年未有之大变局的现实要求。党的二十大提出加快建设世界一流企业。建设世界一流企业具有深刻的理论逻辑和实践价值，是以中国式现代化推进民族复兴的使命需要，是提升企业竞争力、实现高质量发展的内在需要，是深度参与国际分工、实现全球资源配置的时代需要，也是提升科技创新力、产业引领力、安全支撑力的关键所在。世界一流企业的内涵特征是丰富的，自然、经济、时代、国际四个维度必不可少。自然维度可以从清晰的战略使命、完善的公司治理、科学的组织架构、显著的核心能力、系统的管理机制、特色的企业文化等方面进行评价；经济维度可以从盈利能力、偿债能力、运营能力、股东回报和发展能力等方面进行评价；时代维度可以从创造就业、税收贡献、履行责任、科研投入和布局结构等方面进行评价；国际维度可以从国际产业链地位、国际化经营能力、国际业务所占比重、国际市场份额等方面进行评价。关注高质量发展过程中面临的不确定不稳定不平衡因素，关注提升活力增强效率创造价值中如何实现全方位对标、针对性赶超，关注在参与国际竞争中如何确立中国的规则标准话语权、主导权，关注提升科技创新能力、高质量发展能力、现代企业治理能力、品牌价值影响力与全球竞争力的具体路径与实施办法，更要关注如何在世界范围内贡献国有企业改革发展的中国智慧中国方案中国力量。

（作者系国务院国资委研究中心党委副书记、纪委书记）