

地方政府如何化债？

地方化债任重道远，警惕化债对经济的紧缩效应

2024年1月



并购家 免费行业报告网

IPOIPO.CN 每日更新 不用注册会员 无广告 永久免费

摘要

自 2023 年 7 月的中共中央政治局会议提出一揽子化债方案以来，社会各界高度关注地方政府债务化解情况。中发〔2018〕27 号文开启了自 2019 年开始的地方政府十年化债之路。本报告分析了 2019 年以来地方政府化债的政策背景、各地的主要化债方式和化债效果，针对地方政府化债存在的问题提出了相应的对策。

地方政府化债主要分为债务延缓类、债务压降类、提升现金流类和债务出表类四种方式。1) 所有省市都有使用债务延缓类的化债方式。2) 债务压降类化债方式主要通过卖地和缩减开支，卖地是北京、上海和广东重要的化债方式，其他地区多依赖缩减开支腾挪预算内还债资金，但有一定的紧缩效果。3) 提升现金流类化债方式通常和债务出表相配合，目前较为成功的案例多集中在北京、上海、广东、安徽，其他地区存在城投债务国企化的问题。4) 考虑到监管、项目预期收益、市场化退出等因素，债务出表类较少被单独使用。5) 贵州在化债方式上常常首开先河。

本报告对 2018 年各地隐债余额进行了一个简单测算，结果显示：2018 年的隐债余额约为 15.5 万亿元，这是十年化债的基准。2019 年至 2022 年化债进度为 1/3，明显慢于时序进度，两者的缺口主要通过债务延缓置后还债压力；多数地区可用预算内“真金白银”化债的资金有限；除宁夏、天津、青海外，其他地区城投平台的带息债务规模都呈扩张趋势，地方化债并未限制城投平台债务的扩张。

2019 年以来的地方化债存在城投平台债务国企化、城投平台债务与金融风险交织、地方化债有一定的紧缩效应、土地收入下降影响“真金白银”化债资金等问题。对于政府来说，建议将国企债务纳入统一监管体系、加强风险预警前瞻性分析、注重各项政策之间的协同联动、推进土地财政转型；对于企业来说，以承接政府项目为主的企业要做好应对回款时间变长和营收下降的措施；对于个人来说，谨慎投资底层标的是地方基建项目的理财产品。

北大汇丰智库经济组（撰稿人：邹欣）

成稿时间：2024 年 1 月 22 日 | 总第 87 期 | 2023-2024 学年第 13 期

联系人：程云（0755-26032270，chengyun@phbs.pku.edu.cn）

地方政府债务问题一直是社会舆论关注热点。一方面，地方政府债务关系到地方财政的可持续性，影响地方政府能否更好地发展当地经济和改善地区民生福祉。另一方面，庞大的地方政府债务规模会导致系统性风险，推进地方化债刻不容缓，所以，在 2023 年 7 月的中共中央政治局会议上，明确提到要制定一揽子化债方案。同时，根据海外的教训，美国、英国等发达国家都有地方政府破产的案例，但是，中国不允许地方政府破产，地方政府的债务风险最终会传导至中央，可能会对中国的主权信用产生冲击。因此，研究地方化债的现状和问题具有重要的现实意义。

一、2019 年以来地方化债的政策背景

根据政策文件，目前地方化债可以大致分为两个阶段：2015 年至 2018 年以及 2019 年以来。2015 年至 2018 年的化债是以 2014 年 9 月出台的《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）为指导，2019 年以来的化债是以 2018 年出台的《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》（中发〔2018〕27 号，密文）为指导。报告对 2019 年以来地方化债的主要政策进行了梳理，并与 2015 年至 2018 年的大规模债务置换在主要特点上进行了对比。

1. 国家层面相关政策回顾

如附表 1 所示，中央对化解地方政府债务风险的政策主要有以下 5 大特点：

从化债对象来看，2019 年开始的化债针对的是地方政府的隐性债务。新预算法（2014 年版）将地方政府负有偿还责任的债务纳入预算管理，地方政府显性债务（一般债+专项债）风险得到有效控制。但是，由于稳增长压力较大以及规则的漏洞，地方政府的隐性债务还在不断增加。2017 年 7 月的中央政治局会议提出，“坚决遏制隐性债务增量”，这是政府首次提出隐性债务的概念。也就是从这次会议开始，政府明确了化解地方政府债务风险针对的是地方政府的隐性债务。

从化债前期准备工作来看，先明确化债计划、问责办法、化债途径，再开展后续化债工作。中发〔2018〕27 号文（密文）是 2019 年以来地方化债的系统性和全面性的纲领性文件，明确给出了隐性债务的定义，提出在 5 年到 10 年内完成化解隐性债务风险。根据媒体报道，地方政府隐性债务是指地方政府在法定债务预算之外，直接或间接以财政资金偿还，以及违法提供担保等方式举借的债务。实

操中，地方政府的隐性债务主要是地方政府负有担保责任以及可能需要承担救助责任的两类债务。**中办发〔2018〕46号文**强调地方政府违规举债要“终身问责、倒查责任”，明确了对中央处置地方政府违规举债的底线，起到威慑作用。随后，**财政部**跟进摸底 2015 年以来新增的隐性债务，发布《财政部地方全口径债务清查统计填报说明》，提出 6 类化债途径，但是，财政部并未公布 2018 年对地方债务摸底的具体数据。

从化债措施来看，**多方参与化债：金融机构配合地方隐债的展期、降息和置换，国企主要是盘活国有资产和控制债务，鼓励民间资本参与化债。**金融机构方面，**国函办〔2019〕40号文（密文）**指导金融机构参与地方政府隐性债务的置换工作，降低债务成本，延长债务期限，但由于地方隐债还在不断增加，**银保监会〔2021〕15号文**进一步规范金融机构化债的行为，“严禁新增或虚假化解地方政府隐性债务，切实把控好金融闸门”，“对新增或虚假化解的银行保险机构和负有责任的个人依法从严处罚”；同时，对城投债的发行也进一步规范，**财预〔2020〕118号文（密文）**划定了地方法定债务率红橙黄绿四个档次，作为之后交易商协会、沪深交易所制定城投债发行分级分类监管政策的依据。**国企方面**，**发改投资规〔2021〕252号文**和**国办发〔2022〕19号文**支持采用不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（PPP）等方式盘活国有存量资产；同时，高度重视国企债务问题，《关于印发<关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见>的通知》要求“防范地方国有企业债券违约，作为债务风险管控的重中之重”，**国发〔2021〕5号文**指出“严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务”，《当前经济工作的几个重大问题》强调“要禁止各种变相举债行为，防范地方国有企事业单位‘平台化’”，《国务院关于金融工作情况的报告——2023 年 10 月 21 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》提到“完善对大型企业集团债务风险的监测”。**民间资本方面**，主要是鼓励民间资本通过参与盘活国有资产、政策购买服务等方式，缓解地方政府的资金压力。

从存量债务（主要指隐性债务）置换来看，2019 年以来主要有三轮隐债置换，合计置换超过 2.6 万亿元，但体量较为有限。如表 1 所示，2019 年以来（截至 2023 年 12 月 31 日），我国通过建制县隐债化解试点共开展了三轮地方存量债务的置换，三轮置换金额分别为 1429.2 亿元、1.13 万亿元和 1.37 万亿元。第一轮置换（2019

年 6 月至当年 12 月）是发行置换债，第二轮（2020 年 12 月至 2022 年 6 月）和第三轮（2023 年 10 月至 2023 年 12 月）是发行特殊再融资债。

表 1：2019 年以来三轮隐债置换的基本情况

	时间	置换金额	事件
第一轮置换	2019 年 6 月至当年 12 月	1429.2	在贵州、云南、湖南、甘肃、内蒙古、辽宁六省（自治区）的部分县市试点建制县隐性债务化解，共发行 1429.2 亿元置换债
第二轮置换	2020 年 12 月至 2022 年 6 月	1.13 万亿元	在 2020 年 12 月至 2021 年 9 月，建制县隐债化解试点所在的省市由 6 个扩容为 26 个，共发行 6278 亿元特殊再融资债；在 2021 年 10 月至 2022 年 6 月，北京、广东和上海开展全域无隐债试点，共发行 5041.81 亿元特殊再融资债
第三轮置换	2023 年 10 月至 2023 年 12 月	1.37 万亿元	截至 12 月 13 日，已有 27 个省市发行 1.37 万亿元特殊再融资债；地方政府可以通过发行特殊再融资债置换纳入隐债的高息非标和城投债，以及拖欠款项

数据来源：公开资料，企业预警通，北大汇丰智库整理。

从责任划分来看，地方化债的责任由中央主导转为省级政府挑大梁。事实上，早在 2014 年，国发〔2014〕43 号文就明确提到，“地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则”，但是，2015 年至 2018 年的大规模债务置换实质上是注入中央信用，并未彻底贯彻地方政府承担地方化债第一责任人的精神，地方政府对于隐债偿还存在侥幸心理。2021 年 12 月的国务院政策例行吹风会上，时任财政部副部长许宏才强调，化解地方政府隐性债务要坚持中央不救助原则，做到“谁家的孩子谁抱”。2022 年 5 月，国办发〔2022〕20 号文明确指出，“坚持省级党委和政府对本地区债务风险负总责，省以下各级党委和政府按属地原则和管理权限各负其责”。中央再三强调压实省级政府化债责任，地方化债的责任逐渐转至省级政府，化债工作也开始“因城施策”。另外，2023 年 10 月的中央金融工作会议提到，“发挥好地方党委金融委员会和金融工委的作用，落实属地责任”，未来地方金融监管部门将配合省级政府协调辖区内金融机构承担更多地方化债责任。

2. 与 2015 年至 2018 年大规模债务置换的对比

2019 年以来的地方政府化解隐性债务工作，与 2015 年至 2018 年的大规模存量债务置换相比，主要有两个相同点和三个不同点。

相同点主要有两个：一是地方政府债务置换具有中央信用背书，违约风险低。2015 年至 2018 年以及 2019 年以来的两个阶段的债务置换，地方政府债务置换成为显性债务后，在具有中央信用背书的前提下，一般不会出现违约风险。另外，

2018 年 4 月，地方政府公开发行的债券中首次出现再融资债券，用于偿还部分到期地方政府债券本金，意味着在中央信用的背书下，地方政府的显性债务可以通过借新还旧偿还本金，地方政府只需要支付利息。虽然地方显性债务以地方财政收入偿还，但只需要支付利息也大幅度降低了地方显性债务的违约风险。

二是大部分城投平台的带息债务没有被纳入官方认定的隐性债务，主要是部分债务有对应的资产可以偿还。目前，中央公开了 2011 年、2013 年和 2014 年对地方政府债务摸底的结果，其中，三次摸底负有担保责任和可能承担救助责任的地方政府债务规模分别为 4.01 万亿元、2.57 万亿元、8.6 万亿元，大幅低于机构和学者对隐性债务的估算。2018 年财政部摸底的隐债规模虽然没有公布，但预计也是大幅低于城投平台带息债务规模。至于具体的原因，考虑到城投平台有息债务部分有对应的收益项目以及实物资产，城投平台可以通过项目收益和变卖资产偿还部分债务，没有必要将城投平台的带息债务全部纳入隐性债务。

不同点主要有三个：一是置换债务的性质由地方负有偿还责任的债务转为地方隐性债务。2015 年至 2018 年置换的是 2014 年底之前地方政府负有偿还责任的债务，将地方政府预算外负有偿还责任的债务置换为预算内的显性债务，不改变地方政府负有偿还责任债务的总额。2019 年以来置换的是 2015 年之后地方政府新增的隐性债务，将地方政府负有担保责任或者救助责任的部分债务转为显性债务，会增加地方政府负有偿还责任债务的总额。

二是化债的方式由中央信用背书转为地方主导、金融机构和中央共同参与化债。2015 年至 2018 年共发行了 12.2 万亿元的置换债，本质上是依靠中央信用背书将地方政府负有偿还责任的债务转为预算内的显性债务，本金通过发行再融资债券借新还旧，地方财政只负责偿还利息。2019 年以来的三轮由中央信用背书的债务置换规模都不高，而且中央也没有主动披露 2018 年地方债务摸底的相关信息，从 2019 年以来中央也没有再公开进行全国范围内的地方债务摸底工作，反而是省级政府自行开展辖区内地方债务的摸底工作。因此，地方化债工作转向省级政府挑大梁，通过预算内资金、盘活国有资产、协调金融机构等方式化解地方隐债风险。

三是债务置换降成本的效果明显降低。根据 2015 年 12 月《国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告》披露，“被置换的存量债务成本从平均约 10%

降至 3.5%左右，预计将为地方每年节省利息 2000 亿元”。2019 年开始的债务置换对银行贷款利率的压降效果有限，因为银行贷款利率本来就偏低，主要是对非标和城投债有较好的降成本效果，但考虑到非标和高息城投债的占比有限，2019 年开始的债务置换对降成本的效果会明显低于 2015 年至 2018 年的大规模债务置换。

二、地方化债主要方式的特点分析

虽然财政部提出了 6 类化债的措施，但在地方政府实际化解隐性债务风险的过程中，化债措施要更丰富一些，地方政府在化债过程中也是各显神通，大致可以分为四种方式，实践过程中基本上是这四种模式的组合。

一是债务延缓类。包括依靠中央信用将地方存量债务转为显性债务（比如置换债、特殊再融资债）、对银行信贷进行债务展期或置换、成立资金池提供短期流动性、发行中资美元债等。这种方式通常可以降低债务成本、延缓还款期限、延缓偿债压力，但不能减少债务规模。

二是债务压降类。包括盘活国有资产偿还债务（比如不动产处置、国企股份划转、国有资产处置、发行 REITs 基金募资等）、财政预算资金还款、项目结转结余收入还款、破产重组或清算、核销核减（由于统计错误、提前结束项目等原因）等。这种方式可以实质上减少债务规模，但考虑到促进地方经济发展的维度较多，地方政府有钱后的第一选择很难是偿还债务本金。

三是提高现金流类。主要是通过向城投平台注入可以持续产生现金流收益的资产（比如特许经营权）、增加资本金、引入社会资本、收购上市公司、改进治理结构、城投平台兼并重组等手段，促使城投平台市场化转型。这种方式可以提高城投平台的持续经营能力，帮助城投平台自救，但受制于当地的经济水平，大部分欠发达地区政府缺乏优质资产和资源帮助当地城投平台自救。

四是债务出表类。包括改变债务性质（比如通过 PPP 项目合规转为经营性债务、通过“借新还旧”核销债务、城投平台隐性债务转为经营性债务）、下级债务划转至上级、AMC 收购城投平台债权、债转股、漏报少报等。这种方式只是改变了债务的性质或者债权债务关系，但并不改变债务规模，而且很多时候还涉及到违规操作、虚假化债、国有资产流失等问题。

1. 债务延缓类：最普遍使用的化债方式

由于土地出让收入大幅下降，多数地区能够拿出“真金白银”化债的资金相对有限，所有省市都有使用债务延缓类的化债方式。一方面，基于建制县隐债化解试点进行债务置换，这部分隐性债务显性化，在政策允许的条件下“借新还旧”偿还；另一方面，利用金融资源通过债务展期、置换、重组、短期周转等方式平滑偿债压力，这部分隐性债务仍然需要地方政府偿还。

第一，北京、上海、广东主要是通过隐债置换化债，公开资料没有披露金融机构参与隐债化解的信息。如表 2 所示，2021 年 10 月，首批全域无隐债试点开始后，广东集中在 2021 年 10 月至当年 12 月发行特殊再融资债券，并在 2022 年 1 月宣布完成隐债清零工作；北京发行的特殊再融资债券规模最大，近八成特殊再融资债券都是在 2021 年 12 月和 2022 年 1 月发行；上海只在 2022 年 5 月发行了 654.8 亿元特殊再融资债券。考虑到北京、上海和广东隐债“清零”压力不大，中央分配的特殊再融资债券额度已经能够满足大部分化债需求，加上当地城投平台和国企可以用作抵押物的优质资产较多，银行信贷的续贷压力不大，不需要地方政府出面协调金融资源参与共同化债。

表 2：北京、上海、广东特殊再融资债券发行规模（亿元）

	2021/10	2021/11	2021/12	2022/1	2022/2	2022/3	2022/4	2022/5	2022/6	2022/7-2023 /10	合计
北京			1721.12	849.16	377.2				304.78		3252.26
上海								654.8			654.8
广东	751.63	208.16	161.32						13.64		1134.75
合计	751.63	208.16	1882.44	849.16	377.2			654.8	318.42		5041.81

注：空缺代表该时间段内没有发行特殊再融资债券。

资料来源：企业预警通，北大汇丰智库整理。

第二，部分地区披露参与建制县隐债化解试点，主要是当地债务较重的地区。广西大新县、陕西商州区、陕西未央区、陕西灞桥区、陕西商南县、陕西榆林市、河南商丘市、青海海东市、青海海西州部分地区（德令哈、天峻、乌兰）、贵州兴义市、重庆万盛经开区、江西湘东区、江西渝水区、吉林延吉市、吉林珲春市、云南芒市、云南大理市、云南龙陵县、云南文山市、山东牡丹区、山东菏泽市高新区、新疆附县、新疆塔什库尔干县、河北平泉市、河北滦平县、河北曹妃甸区、福建马尾区、福建泉港区、内蒙古海拉尔区、内蒙古乌兰浩特市、辽宁东港市、

辽宁凤城市、辽宁鲅鱼圈区、辽宁西市区、辽宁文圣区、山西（全部高风险地区）等在公开的财政预算执行和预算草案报告中披露，已经成功申请到建制县隐性化解试点，主要用于置换高息的“非标”和城投债。

第三，多数地区通过协调金融机构参与隐性化解，主要方式包括降低债务成本、延长债务期限、提供短期流动性等。2022年10月至12月，十四届江苏省委第二轮巡视对22个县（市、区）进行了常规巡视，多个县（市、区）在通报中提到持续压降债务规模，清退高成本债务，以及明确融资成本上限，开展高成本债务的“削峰行动”。2019年，**江苏南京市**市财政局召开隐性债务化债方案落实工作推进会，提到，市财政局将积极于国开行沟通，争取利用长期低息的政策型银行贷款进行置换。**江苏镇江市**对2022年预算执行审计的结果显示，通过存量置换、到期偿还等途径持续压降高成本融资，至2022年末，市直票面利率8%以上的高成本融资全部清零，市本级4个地区和单位隐性债务清零。2021年3月30日，陕西交控集团与开发银行陕西分行签署“十四五”全面深化战略合作协议，双方将建立新型的开发性金融机构与产业集团全方位深度的新型战略合作伙伴关系，在存量贷款融资再安排、新增融资需求、综合交通金融服务、科技创新、国际业务合作、土地资源开发利用等领域开展深度合作。**陕西商洛市**在2020年预算执行报告中提到，按照财政厅印发的《重点市县隐性债务风险化解工作方案》要求，分两期对隐性债务进行缓释，其中第一期国开行的债务重组工作已经完成，第二期高新区存量隐性债务置换正在与金融机构对接贷款事宜。2020年5月25日，**甘肃省**内16家主要银行与甘肃省公航旅集团（城投平台）在兰州举行1673亿元债务重组协议签约仪式。2019年，**江苏盐城市**设立首期20亿元市级债务风险化解周转金，帮助国有企业及时偿还到期债务。2020年3月，国家开发银行牵头组织银团融资再安排产品落地，工农中建交邮储六大行、浦发银行、招行、民生银行共同参团，签署了**天津**高速融资再安排银团贷款合同，贷款期限25年，将原存量高速公路项目多元化的债务734.3亿元，全部纳入置换范围。2023年，**陕西西安**出台《西安市关于进一步完善财政出资基金设立及运营管理机制的实施方案》，成立50亿元区域稳定发展基金，为各市属、区属国有一级平台公司到期债务转换（续发）提供短期流动性支持。

第四，部分偿债压力较大地区需要省级政府统筹金融资源进行化债。由于金

融机构参与地方政府隐性债务化解工作通常要求有相应的资产作为抵押品，部分市县区政府很难协调外部金融资源介入、参与当地的隐债化解工作。**江苏淮安市淮安区**在 2020 年财政决算报告中提到，我区被剔除的隐性债务数额较大，特别是融资平台公司隐性债务全部被剔除，在隐性债务置换过程中，虽然省财政厅出具相关意见，但金融机构因体制的原因，对被剔除隐性债务置换设置很多不能实现的条件，导致债务置换失败。2022 年，**广西**多部门和中央金融监管机构联合出台《推动财政金融联动引领广西金融供给侧结构性改革若干措施》，提出，全面掌握市县融资平台公司存量债务情况，在符合政策要求的前提下，协调金融机构按照市场化、法治化原则合规向融资平台公司提供到期债务接续和新增融资支持，缓释短期债务偿还压力。**天津**在 2019 年市级决算报告中提到，建立银企对接平台，通过适当展期、债务重组等方式缓释集中到期债务，多措并举化解隐性债务规模，债务率降至合理区间。**辽宁**在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中提到，推进“银政企”协作，帮助市县将非标高息或到期隐性债务进行展期或重组，缓释到期债务风险。2019 年 7 月 25 日，**贵州省**地方金融监管局召开创新金融工具缓释地方政府隐性债务风险专题调研座谈会，提出，积极推动省级层面在强化统筹协调、加快资产确权与交易、促进政银企信息互通等方面出台更具针对性和操作性配套政策，帮助地方政府缓释隐性债务风险。

第五，四川和内蒙古出现了财政重整，对高风险地区进行大规模的债务重组。当一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出 10%，或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出 10%时，地方政府要进行财政重整。**四川和内蒙古**公开披露出现了财政重整，财政重整一般是大规模的债务重组，通过对高风险地区进行债务置换、降息、展期，降低债务风险，其中，应该也包括对高风险地区城投平台债务的置换、降息、展期。

第六，部分地方政府还通过城投平台发行中资美元债化债。根据 数据库统计，截至 2023 年 12 月 18 日，现存中资美元城投债规模为 772.5 亿美元，其中，**浙江、山东、江苏、四川、广东**的发行主体分别占比 18.2%、15.6%、11.5%、8.8%、7.1%，合计 61.2%。由于近期美联储加息导致发行中资美元债的融资成本不断上升以及监管趋严，2023 年地方城投平台发行中资美元债的热度大幅下降。

2. 债务压降类：主要动用财政资金“真金白银”偿债

债务压降类化债方式中使用预算内资金是真正能够通过“真金白银”降低隐债规模的，但由于房地产市场不景气，除个别经济较为发达地区外，多数地区卖地收入大幅下降，还需要配合缩减开支腾挪预算内的化债资金。

第一，北京、上海和广东由于土地流动性较好，卖地或者盘活存量土地资源是重要的化债手段。虽然全国的房地产市场不景气，但一线城市所在省市的土地出让和出租，或者转变使用性质后出让和出租还是较为容易，可以为偿还政府存量债务筹措资金。北京房山区披露，隐性债务类型主要为棚户区改造项目，要加快土地上市和安置房建设，利用土地出让收入和项目收益偿还债务，实现资金平衡。北京顺义区 2022 年决算草案报告披露，督促相关主管部门加大土地供应力度，确保项目入市成交收回土地成本，及时偿还到期债务。北京昌平区在 2020 年的政府工作报告中指出，区属平台公司持有的产业空间累计达到 248 万平方米，盘活闲置或低效产业用地 500 亩。2023 年 3 月，上海出台《市属国企存量土地资源盘活利用三年行动方案（2023 年—2025 年）》，重点聚焦经历多轮改革重组、历史沿革较为复杂、存量土地资源丰富的 16 家市属企业，盘活国企存量土地资源。2021 年，上海嘉定区在《嘉定区财政改革与发展“十四五”规划》中指出，政府隐性债务化解任务较重，大量偿债资金依赖于国有土地使用权出让收入。2022 年，广东韶关曲江区在 2021 年预算执行情况报告中提到，2021 年共完成挂牌出让土地 27 宗，成交价款 4.6 亿元，当年偿还隐债 6.48 亿元。

第二，由于土地出让收入减少，多数地区可用于偿债的预算内资金空间越发逼仄，除争取中央转移支付外，越发依赖压缩开支。自 2021 年下半年房地产市场不景气以来，地方的土地出让收入呈断崖式下降，特别是中西部欠发达地区，腾挪预算内偿债资金的方式主要是中央转移支付以及减少不必要的项目和行政开支。四川南充市在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中提到，土地出让收入严重不及预期，导致政府债务还本付息压力加大，存在债务风险和财政重整风险。内蒙古赤峰市在 2021 年预算执行和 2022 年预算草案报告中提到，市本级城建集团和高铁公司土地出让收入大幅下降，化债来源不足，偿债面临较高风险。广西柳城县在 2019 年决算报告中提到，通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产、引入社会资本等方式多渠道筹集资金消化存量政府隐性债务。甘肃张掖市

在 2019 年预算执行报告中提到，通过压减项目支出、政府公用经费、津补贴开支，盘活存量资金，统筹上级转移支付等方式多渠道筹措资金，切实化解存量债务。**贵州**在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案中提到，开展省医观山湖院区建设项目和贵州医科大学等三所高校建设项目等 62 个重点项目支出预算评审，平均审减率 20%。**重庆**在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案中提到，全市压减非急需、非刚性支出 120 亿元左右。**江西九江市**在 2022 年决算报告中提到，全年审减政府投资项目金额 51.2 亿元，平均审减率 12.8%。**吉林**在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案中提到，省直部门项目支出预算压减 15%，对省级预算安排的专项资金和转移支付未下达部分资金统一压减 10%—15%。**湖南长沙市**在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案中提到，对整体和单个项目绩效评价结果为“中”及以下的，在编制 2023 年预算时分别核减 20%、30%。**山东**在 2021 年预算执行和 2022 年预算草案中提到，通过完善政策项目评估清理机制取消到期政策 166 亿元。**湖北武汉市**在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案中提到，开展预算资金 1000 万元及以上的支出政策和项目事前绩效评估。

第三，通过压缩预算内支出化债可能会有一定的紧缩性效果。一方面，通过预算内资金化债可能会取消或者压缩在建的项目，对项目投资—企业收入—员工消费的循环会有一定的负向冲击。比如，**广西田林县**在 2021 年决算报告中披露，与债权人协商核销支出责任额度 38200 万元，当年实际化解隐性债务 42512.43 万元；**广西武宣县**在 2020 年预算执行报告中提到，通过采取安排年度预算资金、企业利用经营收入、协议变更核销支出等措施已完成全年化解任务的 100%。另一方面，地方财政供养人数众多，压缩体制内雇员的薪酬收入也会降低体制内雇员的消费意愿和消费开支，对需求有一定的负向冲击。根据不完全统计，2022 年我国公务员人数约 710 万人，事业编制 3100 万人，参公、党群、工会妇联等约 1300 万人，合计超过 5000 万人。

第四，除盘活土地资源外，北京、上海和广东市场化盘活国有资产的效果较好。2018 年，**上海金山工业区管理委员会**提出的《金山工业区 2018-2028 年化解政府债务明细表》中，计划通过处置可变现的安置房商铺、厂房、地块、自持物业、剩余安置房，以及转让金联热电公司 45% 股权等方式盘活国有资产。截至 2023 年 10 月，全国已发行的 29 只 REITs 项目，**北京、广东、上海**发行 REITs 项目数

量排名前三，分别为 9、6、4 只，但 REITs 市场还处于发展初期，市场规模较小。

3. 提升现金流类：瞄准城投平台债务转化

由于多数地方政府的隐性债务主要是城投平台带息债务，地方政府化债的重要任务就是化解城投平台的带息债务，核心思路就是通过注入优质资产，部分地区还配合国企改革，促使城投平台市场化转型，将隐性债务转为经营性债务，但由于转型后的城投平台依然缺乏专业人才，运营公司的能力是否真正得到提高，是否能够在市场化竞争中占有一席之地，这还有待观察。全国各地都在推动城投平台市场化转型，但实质上能够真正做到城投平台市场化转型的地区很少，大部分地方只是将城投平台的隐性债务换了个国企债务马甲。同时，由于政府对国企资产负债率的限制，城投平台隐性债务的转化规模也受到限制。

第一，推动城投平台市场化转型经常被用于化债，城投平台资产重组后，相关隐性债务通常会被合规转为经营性债务。通过向城投平台注入可带来持续性经营收入的资产，并且与债权人协商一致后，可将城投平台的隐性债务转为经营性债务，或者城投平台退出政府融资平台转为地方国企，实现城投平台隐性债务的转化。宁夏在 2021 年预算执行报告中提到，推进银川市 PPP 规范化债及交投集团隐性债务剥离工作。2022 年，宁夏银川市出台《关于推进市属国有投融资平台公司转型发展的指导意见》，当年 8 月 15 日，宁夏银川市举行国有企业重组揭牌仪式，将市属国有企业重组整合为 9 家集团公司。据报道，截至 2023 年 10 月 1 日，江苏省内共有 215 家城投公司宣布退出政府融资平台，涉及苏州、常州等 7 个地级市，通过解除担保关系、债务清零以及转型为非平台企业等方式实现退出。青海在 2020 年预算执行报告中提到，支持组建省交控集团，探索隐性债务合规转化为企业经营性债务的新途径。

第二，部分地区由省级政府出面统筹推进辖内各地城投平台批量转型，将城投平台隐债合规转为国企经营性债务，之后通过国企改革提升国企的融资能力积极参与地区建设。2019 年 9 月，浙江发布《关于加强浙江省国有企业资产负债约束的实施意见》，提到，各地各类融资平台公司应于 2019 年底前完成与政府脱钩公告，公开声明不再为政府公益性项目承担融资功能。2021 年 6 月，浙江发布《浙江省国资国企改革发展“十四五”规划》，提到，加快平台重组整合，调整优化股权结构，扩大经营性现金流，提高信用评级和融资能力。2019 年 11 月，重庆发布《重

庆市人民政府办公厅关于深化区县国企国资改革的指导意见》，提出，有序推进公益性资产清理剥离，推进区县投融资平台公司转型发展，实体类平台公司剥离政府融资职能后，通过兼并重组、整合归并同类业务等方式，转型为基础设施、公用事业、城市运营等领域市场化运作的国有企业，积极主动参与全市及各区县城市提升行动计划。据媒体报道，2018年6月，湖南发布《关于清理规范政府融资平台公司管理的通知》（征求意见稿），要求，在2018年12月底前完成三分之二的清理任务，2019年全面达标，成功市场化转型后的平台公司可作为社会资本参与当地PPP、购买服务等项目。2020年2月，山东出台《关于推进政府融资平台公司市场化转型发展的意见》，提出，力争用3-5年时间逐步完成融资平台市场化转型任务，对转型后的平台公司，通过加大优质资产注入等方式，提升市场化融资运营能力。2020年10月，陕西出台《关于加快市县融资平台公司整合升级推动市场化投融资的意见》，提出，可将年度预算资金、国资经营收入、特许经营权、收费权、优质国企股权等注入平台；融资平台公司完成转型后，积极参与地方基础设施和公益性、准公益性项目建设。

第三，除广西外，多数地区表态对国企债务（包括城投平台经营性债务）承担一定的救助责任。即便化解了城投平台的隐性债务，城投平台的经营性债务也是属于国企债务的一部分，如果国企债务出现大规模违约，政府可能也要承担一定的救助责任。2023年，广西在《广西壮族自治区政府投资管理办法（公开征求意见稿）》中提到，地方融资平台举债融资时应主动声明不承担政府融资职能、所举债务是企业债务，地方政府不承担偿债责任。2021年，河南出台《关于加强省管企业债务风险管控工作的实施意见》，提出，建立“631”债务偿还机制，提前6个月制定到期还款计划，提前3个月落实资金来源，提前1个月账上备足偿债资金，专班专案，一企一策化解风险。甘肃天水市在2023年上半年预算执行报告中提到，对拖欠企业账款、平台类和非平台类国有企业债务及财政暂付性款项、PPP项目政府支出责任等各类债务进行全面清理，并逐一核查核对后报告省委、省政府，全面反映我市当前存在的困难和风险，并积极与国开行、农发行等金融机构对接，拟定风险化解方案，主动作为，预防区域性金融风险。

第四，省属或者市属国企经常要为辖区内市县城投平台提供担保或者参股，容易导致市县城投平台债务风险转嫁当地国企。由于部分市县的城投平台资产质

量较差、债务负担较重，需要当地国企增信才能顺利融资，这会带来一定的风险。浙江在 2020 年预算执行和 2021 年预算草案的报告中提到，增加省担保集团资本金 10 亿元。2019 年 7 月，南昌发布的《南昌市市属国有企业高质量发展行动方案（2019-2021 年）》提到，由市属六大集团共同出资设立南昌市产业发展担保基金，依法依规为全市重大产业项目融资提供增信。山东潍坊市在 2021 年预算执行和 2022 年预算草案报告中提到，实施 50 亿元国企融资增信计划。河北张家口市在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中提到，积极推动政府性融资担保机构纳入省级融资担保基金体系。山东淄博市在 2019 年预算执行和 2020 年预算草案报告中提到，改建市级政府性融资担保机构，参股省融资担保集团，入股区县政府性融资担保公司。湖南在 2022 年省级预算执行和其他财政收支审计报告中提到，地方政府拖欠问题突出，市县债务转嫁省属国有企业。河南中豫信用增进有限公司提到，通过为省属国企及地市城投企业提供债务风险化解资金、联合河南资产设立“河南省债务稳定平滑基金”、一二级市场债券投资等举措，累计为省内企业提供资金支持超过 100 亿元，有力地支持了河南各类企业债务风险化解。2023 年 7 月 18 日，河南省新闻发布会上，甘肃兰州市在 2022 年预算执行报告中提到，指导兰州金控设立和壮大兰州市国有企业信用保障基金和兰州金控投资基金，积极发挥平台增信融资发债作用。

第五，北京、上海、广东和安徽是城投平台市场化转型较为成功的案例，但很难进行全国范围内的复制推广。经济发达地区政府掌握的优质资源较多，能够明显改善当地城投平台的现金流情况，且当地城投平台市场化转型成功的概率较高。2021 年 3 月，北京亦庄投资控股有限公司（城投平台）收购麦克奥迪（上市公司），持有麦克奥迪 29.99% 的股权。上海浦东土地控股有限公司（城投平台）转型为房地产开发企业，2019 年以来，房地产销售及经营性物业收入占比超过 50%。上海城投（城投平台）早在 2014 年就已经转型为城市综合运营服务商，聚焦路桥、水务、环境、置业四大板块，旗下的环境和置业已经成功上市，这是城投平台市场化转型成功的典型案例。2022 年，上海青浦区在化解西虹桥生活垃圾转运站隐性债务的过程中，将项目由原 PPP 合作模式调整为特许经营模式。2020 年 8 月，珠海大横琴（城投平台）收购世联行（上市公司）15.9% 的股份。安徽早在 2016 年 8 月就出台了《安徽省财政厅关于财政支持政府融资平台公司转型发展的意见》，

提出，推进融资平台改革转型为以城市基础设施投资、战略性新兴产业投资等为主业的国有资本投资运营公司，之后合肥国资平台顺利投资了芯片、新能源汽车等战略性新兴产业，形成了著名的“合肥模式”。

但是，大多数地区的城投平台市场化转型后还没有形成自身的行业竞争优势，债务方面还需要依靠当地政府的注资、财政补贴等方式帮扶。山东在 2020 年出台的《关于推进政府融资平台公司市场化转型发展的意见》提到，对具有一定现金流的公益性项目形成的政府债务，合规转化为企业经营性债务，现金流不足以覆盖成本的部分，通过配置优质资产、财政补贴等方式予以支持。湖北在 2017 年 8 月出台的《湖北省人民政府关于规范政府举债融资行为防范和化解债务风险的实施意见》提到，融资平台公司新增的企业债务，应当由其统筹自身经营收入等资金妥善偿还，各级政府以出资额为限承担责任。四川在 2019 年 3 月出台的《四川省加快重点项目建设开展基础设施等重点领域补短板三年行动实施方案》提到，支持转型中的融资平台公司和转型后市场化运作的国有企业，依法合规承接政府公益性项目，实行市场化经营、自负盈亏，地方政府以出资额为限承担责任。

第六，通过项目收费的方式化解城投平台隐性债务，处置不当容易发生舆情。部分地区将特许经营权注入城投平台、为城投平台提供稳定现金流时，项目收费的标准定制不恰当容易引发社会负面舆情。南宁将停车位特许经营权注入慧泊停车，慧泊停车由国企南宁市公共交通集团（城投平台）全资控股，由于停车费收费太贵，引发当地市民不满情绪，南宁市市长在新闻发布会上鞠躬道歉。2023 年 10 月 20 日，江苏发布《省政府关于同意 205 国道宿淮收费站开征车辆通行费的批复》，同意 205 国道宿淮收费站开征车辆通行费，引发社会关注，很多群众存在抵触心理，据工作人员称，该路段还有将近 10 个亿的存量债务，同时，沭阳县还斥资 6000 多万元建设 205 国道宿淮收费站，被民众质疑项目资金的使用效率。

第七，部分城投平台还承担化解当地中小银行风险的任务，财政金融风险交织，问题更加复杂化。很多地方政府面临地方债务、中小银行风险、土地收入下降等多重冲击，经常是“按下葫芦浮起瓢”，城投平台本来就因为卖地收入下降而债台高筑，有的时候城投平台还要担任“救火队员”的角色，地方化债任重道远。2018 年，浙江湖州市城市集团收购湖州银行 19.89% 股权成为第一大股东。山东潍坊市在 2019 年预算执行和 2020 年预算草案报告中提到，市级产业发展平台收购银行

不良资产 23 亿元。河北张家口市在 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中提到，推进县区财政和优质国企增资入股张家口银行 24.8 亿元，拓宽张家口银行资本补充渠道。辽宁沈阳市在 2021 年财政决算报告中提到，投入 20 亿元支持入股辽沈银行落户沈阳，出资 30 亿元组建基金增持盛京银行股份有限公司，投入 2.2 亿元收购农信社股份。

4. 债务出表类：很少被单独使用

债务出表类化债方式一般会与提升现金流类化债方式搭配使用，但部分地区也会单独使用债务出表的方式化债，比如 PPP 项目合规转化、债转股、AMC 收购不良资产等。不过，由于监管、项目预期收益、市场化退出等因素限制，这些债务出表类的化债方式很难成为主流。

PPP 项目合规转化方面，广东江门市将融资平台公司存量公共服务项目转型为 PPP 项目，并在征得债权人同意的前提下，将政府性债务转换为非政府性债务，广佛江快速通道江门段(江门大道)PPP 改造项目、广佛江快速通道新会会城至崖门段 PPP 改造项目和装备产业园司前园区(启动区)基础配套设施工程 PPP 项目是成功案例。广东梅州市在 2021 年预算执行情况报告和 2022 年预算草案报告中提到，落实落地“偿还、压降、核销、转化、置换”等措施，全力推进隐性债务“清零”。

债转股方面，2019 年，成都产业集团、成都交投集团、成都兴城集团与工商银行发起的债转股项目集中签约，项目签约金额超过 90 亿元。2017 年，浙建集团实施市场化债转股引入股东中国信达与工银投资，两家央企以 6.99 元/股的价格各认购浙江集团 1.3 亿股，持有浙建集团 13.54%的股份，2019 年，浙建集团借壳多喜爱上市，2022 年 4 月 29 日至 5 月 12 日，中国信达减持 1.0034%的股份，套现 4.29 亿元，成功实现债转股收益。2020 年 1 月，黑龙江建投集团与建信投资、农银投资、中银资产、交银投资签订了市场化债转股协议。

AMC 收购城投平台债权方面，根据 21 世纪经济报道，2019 年开始，监管部门允许城投平台的债权人将到期债务转让给 AMC，由 AMC 对城投平台债务进行资产重组盘活收益化债，但考虑到国有资产流失风险，AMC 买入银行等金融机构持有的城投平台债务价格较高，一般城投平台债权的折扣率在原值的 80%以上。截至 2023 年 6 月，内蒙古金融资产管理有限公司累计开展政府重组业务 35 笔，累计收购政府债权原值 51.3 亿元，累计收购成本 44.6 亿元，债权折扣率（累计收

购成本/累计收购债权原值)为87%。截至2023年3月末,陕西金融资产管理股份有限公司累计收购非金债权原值74.3亿元,累计收购成本67.9亿元,债权折扣率(累计收购成本/累计收购债权原值)为91.4%。

5. 特色案例: 贵州化债经常首开先河

贵州很特殊,在国家政策、白酒化债、打折偿债、城投平台被申请破产等化债方式上首开先河,也是首个省级层面公开声称自身无力化债的地区。

国家政策方面,2022年1月出台的《国务院关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》提出,允许融资平台公司对符合条件的存量隐性债务,与金融机构协商采取适当的展期、债务重组等方式维持资金周转。贵州是首个国家牵头给予地方金融化债政策支持的地区。

白酒化债方面,2019年和2020年,贵州国资委两次将贵州茅台股份无偿划转给贵州省国资运营公司,然后贵州省国资运营公司减持套现还债。2020年9月,茅台集团公开发债,融资150亿元,用于收购贵州高速,缓解其偿债压力。2022年和2023年,贵州茅台派发现金分红超过1100亿元,为其大股东输血至少500亿元。茅台化债开启了白酒化债的先河,安徽古井集团、四川泸州老窖集团、河北老白干集团等所在地方政府纷纷跟进白酒化债。云南也借鉴贵州茅台的思路,使用云南白药化债。2021年12月8日,云南国资委将100%云南国有股权运营管理有限公司股权划转注入云投集团,这样,云投集团间接持有云南白药25.04%的股份,为云投集团注入优质资产,改善其营收情况。

打折偿债方面,2023年11月,中泰信托发公告称将审议《播州国投信托计划存续信托债权变现的议案》,该议案显示,融资方遵义市播州区国有资产投资经营(集团)有限责任公司将一次性偿还30773.75万元,剩余未清偿款项全部予以豁免,仅兑付债务余额的70%,开启了债务本金打折兑付的先河。

城投平台被申请破产方面,2023年7月,中泰信托发文称向上海金融法院申请对贵州凯里开元城市投资、黔东南州凯宏城投予以破产清算,虽然政策文件中时有提及允许城投平台破产清算的表述,但在实践中属首次出现。

尽管贵州政府千方百计化债,不过,2023年4月,贵州省政府发展研究中心发文《贵州化债工作推进异常艰难,靠自身能力已无化债方法》(现已删除),公告指出,近期对贵阳、贵安、遵义、毕节、六盘水等地开展了化解地方政府债务

情况专题调研，发现受制于财力水平有限，化债工作推进异常艰难，仅依靠自身能力已无法得到有效解决。

三、地方化债的效果如何？

1. 地方隐性债务的简单测算

根据现有的公开资料，可以对 2018 年各地的隐债余额进行一个简单的测算。之所以选择 2018 年的隐债余额作为基准，因为各地的化债方案是在 2018 年的隐债余额的基础上制定的（虽然财政部摸底的时间是以 2018 年 7 月或 8 月为基准，本文为方便简化为 2018 年）。江苏淮安市财政局在对市政协八届三次会议第 83352 号提案的答复（淮财企发〔2019〕3 号）中提到，2018 年 9 月，国家审计署对淮安市重大政策措施落实情况进行跟踪审计，确定了政府负有偿还责任的隐性债务金额；根据审计结果，并结合 2018 年 7 月、8 月隐性债务余额变化情况，制定了本市隐性债务化解实施十年方案。



图 1：31 个省市 2018 年债务率假定值

注：斜杠柱状是北京、上海和广东三地，点状柱状是 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中披露超额完成化债计划的 8 个省市，蓝色柱状是剩余 20 个省市。债务率=（地方政府债务余额（一般债+专项债）+隐性债务余额）/（一般公共预算总收入+政府性基金总收入+国有资本经营预算总收入），不同财政账本总收入包含了转移支付、调入调出等调节项后的收入。报告中各地的债务率是根据当地公开资料中全省年度或者辖内地区年度化解隐性债务规模的信息进行假定得来的。可以使用假定的债务率倒推某地的隐性债务余额的具体值。
数据来源：自行计算，北大汇丰智库。

具体的测算思路分为两步：第一步，根据公开资料信息，确定 31 个省市 2018 年债务率的假定值。个别地区公布了 2018 年的债务率，可以直接使用，比如，江

苏在 2018 年预算执行和 2019 年预算草案报告中提到，2018 年的债务率为 61.5%。但是，大部分地区没有直接公布当地 2018 年的债务率，需要进行提前假设。目前的公开资料中，部分地区公布了当地债务所处的“红橙黄绿”区间，部分地区或者辖内的市县公布了部分年份的隐债化解规模，综合这些信息，本报告对各地的债务率水平进行了设定，见图 1。特别地，官方给出的债务率公式为，年末政府性债务余额（包含隐性债务）除以当年地方政府综合财力，但对分母的计算方式没有明确说明。为方便数据查找和计算，本文使用一般公共预算总收入、政府性基金总收入和国有资本经营预算总收入三项之和作为分母，可能与官方内部测算值之间有出入。**第二步**，根据假定的债务率，计算各省市的隐债规模（即隐债余额）。

从各省市 2018 年隐债规模的测算结果来看（见表 3），主要有以下六个特点：

一是 2018 年隐债规模为 15.5 万亿元，山东、湖南、四川、浙江、贵州隐债规模排名位列前五，合计占比 31.8%。整体而言，隐债的地区分布集中度并不高，排名前 10 的隐债规模占比只有 55.1%。从区间分布来看，隐债规模在 2 万亿以上、1 万亿至 2 万亿之间、5000 亿元至 1 万亿元之间、5000 亿元以内的省市个数分别为 3、12、6、10，中位数大概在 1 万亿元左右。

二是隐债规模占城投平台带息债务的比例只有 43.7%，多数城投平台的带息债务并未被认定为地方政府的隐性债务。城投平台带息债务转换成官方认定隐性债务的比例是符合以往经验的。2014 年，官方公布的地方政府负有担保责任和可能承担救助责任的债务规模为 8.6 万亿元，占当年城投平台带息债务（Choice 数据库口径，下载日期 2023 年 12 月 22 日）的比例为 49.3%。

三是 8 个省份地区隐债规模占城投平台带息债务的比例超过 100%，是因为当地隐债的主要来源并非城投平台。宁夏、青海、内蒙古、辽宁、新疆、黑龙江、海南、西藏隐债规模占城投平台带息债务的比例分别为 271.1%、152.9%、578.5%、477.0%、113.6%、269.6%、380.5%、248.6%，均超过 100%。这些地方当地城投平台实力弱、融资能力不强，当地经济发展水平落后，大部分隐性债务由政府购买服务、养老金缺口、棚改项目等构成。

四是广东、上海、安徽、江苏、浙江、重庆城投平台带息债务转换成官方认定的隐债比例相当低，主要是这些地方城投平台拥有大量优质资产。广东、上海、安徽、江苏、浙江、重庆隐债规模占城投平台带息债务的比例分别为 18.1%、17.8%、

22.1%、3.7%、24.9%、22.2%，均未超过 25%。这些地方经济发达，城投平台的资产质量较好，能够带来持续的经营收益。

五是 21 个省市隐债规模占 GDP 的比例在 30% 以内，宁夏、贵州、天津、西藏、内蒙古隐债规模占 GDP 的比例超过 48%。多数省市隐债占 GDP 的比例处于可控区间，福建、安徽、上海、江苏、广东隐债占 GDP 的比例不超过 10%，宁夏、贵州、天津、西藏、内蒙古隐债占 GDP 比例较高，本地可动用的偿债资源有限。

六是超额完成化债计划与当地隐债规模无关。广西、宁夏、江苏、天津、陕西、甘肃、河南、青海 8 个省市在当地 2022 年财政预算执行情况和 2023 年财政预算草案的报告中均提到超额完成化债计划。其中，广西和宁夏已完成 2018 年上报财政部化债计划的 50% 以上。但从这 8 个省市隐债占 GDP 比例来看，宁夏、天津、青海的占比超过 30%。

表 3：31 个省市 2018 年隐债余额

序号	地区	2018 年隐债 余额 (亿元)	2018 年 GDP 规模 (亿元)	隐债/GDP	2018 年城投带息债 务规模 (亿元)	隐债/城投带 息债务
1	北京	4819.7	33106.0	14.6%	10697.7	45.1%
2	广东	2059.1	99945.2	2.1%	11368.2	18.1%
3	上海	1156.3	36011.8	3.2%	6496.8	17.8%
4	宁夏	2390.0	3510.2	68.1%	881.5	271.1%
5	天津	7027.7	13362.9	52.6%	17581.3	40.0%
6	陕西	5729.9	23941.9	23.9%	14174.6	40.4%
7	广西	4426.5	19627.8	22.6%	7221.3	61.3%
8	青海	1024.6	2748.0	37.3%	670.1	152.9%
9	河南	7833.5	49935.9	15.7%	14021.8	55.9%
10	甘肃	2268.1	8104.1	28.0%	5642.3	40.2%
11	江苏	2133.9	93207.6	2.3%	57195.6	3.7%
12	贵州	8207.2	15353.2	53.5%	12610.2	65.1%
13	内蒙古	7873.1	16140.8	48.8%	1360.9	578.5%
14	辽宁	6702.9	23510.5	28.5%	1405.2	477.0%
15	湖南	10935.0	36329.7	30.1%	17768.4	61.5%
16	云南	6650.2	20880.6	31.8%	9462.3	70.3%
17	江西	6430.8	22716.5	28.3%	11865.4	54.2%
18	四川	10760.1	42902.1	25.1%	29853.5	36.0%
19	吉林	2840.7	11253.8	25.2%	3877.7	73.3%
20	山东	11010.6	66648.9	16.5%	18495.2	59.5%
21	湖北	6771.3	42022.0	16.1%	17410.6	38.9%
22	新疆	4067.8	12809.4	31.8%	3579.5	113.6%
23	黑龙江	3969.1	12846.5	30.9%	1472.3	269.6%

24	安徽	2748.5	34010.9	8.1%	12456.6	22.1%
25	河北	6440.9	32494.6	19.8%	7069.3	91.1%
26	福建	3662.8	38687.8	9.5%	8487.2	43.2%
27	浙江	8441.8	58002.8	14.6%	33913.6	24.9%
28	海南	606.6	4910.7	12.4%	159.4	380.5%
29	山西	2088.8	15958.1	13.1%	2326.4	89.8%
30	重庆	3455.3	21588.8	16.0%	15541.9	22.2%
31	西藏	790.1	1548.4	51.0%	317.9	248.6%
	全国	155322.9	914117.5	17.0%	355385.0	43.7%

注：序号 1-3 是北京、上海和广东，序号 4-11 是 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中披露超额完成化债计划的 8 个省市，序号 12-31 是其他 20 个省市。2018 年城投平台带息债务规模的下载日期是 2023 年 12 月 21 日。

数据来源：自行计算、Choice 数据库，北大汇丰智库。

2. 地方化债的效果分析

通过对 2019 年至 2028 年十年地方化债结构进行分解（见表 4 和图 2），主要有以下六个特点：

第一，2019 年至 2022 年化债进度为 1/3，明显慢于时序进度（4/10=40%），两者的缺口应该是通过债务延缓将还债压力置后。根据 2022 年 12 月 20 日，《学习时报》刊发的《深入学习贯彻党的二十大精神奋力谱写全面建设社会主义现代化国家财政新篇章》中提到，地方隐性债务减少 1/3 以上。假设 2019 年至 2022 年化债进度为 1/3，那么与时序进度之间存在约 6% 的缺口，应该是通过债务重组延长还债期限，平滑还债压力。

第二，隐债置换（置换债+特殊再融资债）占十年化债规模的比例为 8.2%，剔除三个全域无隐债试点的省市后，隐债置换用于化债的比例只有 5.1%。2019 年发行的置换债加上 2020 年至 2022 年发行的特殊再融资债合计发行 1.27 万亿元，占十年化债规模的 8.2%，剔除北京、上海和广东外，2019 年至 2022 年发行的置换债加上特殊再融资债之和占十年化债规模的比例为 5.1%。北京、上海和广东由于开展全域无隐债试点，2019 年至 2022 年隐债置换占十年化债规模的比例分别为 55.1%、56.6% 和 71.6%，占比较高。出于防范地方政府道德风险和逆向选择的考虑，多数地区隐债置换占十年化债规模的比例总体而言还是偏低的。

第三，地方预算内（一般公共预算账本+政府性基金账本）化债资金占十年化债规模的比例约为 20%，17 个省市预算内化债资金占比低于平均水平，多数地区

可动用“真金白银”化债的资金有限。按照 2019 年至 2022 年完成地方化债进度的三分之一来计算,预算内可用于化债的资金不会超过 3.9 万亿元($15.5 \times 1/3 - 1.27$),占 2019 年至 2022 年 31 个省市一般公共预算支出和政府性基金支出总和的 3%。假设 2019 年至 2022 年 31 个省市一般公共预算支出和政府性基金支出总和中 2.5% 用于偿还隐性债务,那么预算内的化债资金为 3.1 万亿元,占十年化债规模的比例约为 20%。考虑到三年疫情期间,地方政府的资金优先用于“三保”、防疫开支和重大项目,实际情况可能比 20% 更低。从地区分布来看,17 个省市预算内化债资金占十年化债规模的比例低于 20%,以中西部地区为主,可用于化债的财政资金来源较为紧张。

表 4: 2019 年至 2022 年 31 个省市隐债化解结构分析

序号	地区	隐债规模 (亿元)	隐债置换 (置换债+ 特殊再融资 债券) (亿 元)	2019 年至 2022 年可动 用预算内资 金 (亿元)	(隐债置换 +预算内) / 隐债规模	2018 年城投 平台带息债 务 (亿元)	2022 年城投 平台带息债 务 (亿元)	城投平台 带息债务 复合增速
1	北京	4819.7	3452.3	1036.7	93.1%	10697.7	12520.1	4.0%
2	广东	2059.1	1134.8	1963.0	150.4%	11368.2	25097.5	21.9%
3	上海	1156.3	654.8	1192.2	159.7%	6496.8	10062.2	11.6%
4	宁夏	2390.0	55.0	167.3	9.3%	881.5	552.5	-11.0%
5	天津	7027.7	484.0	493.0	13.9%	17581.3	16523.6	-1.5%
6	陕西	5729.9	248.0	864.0	19.4%	14174.6	18444.8	6.8%
7	广西	4426.5	30.0	799.9	18.7%	7221.3	18109.8	25.8%
8	青海	1024.6	71.0	218.7	28.3%	670.1	313.0	-17.3%
9	河南	7833.5	358.0	1445.9	23.0%	14021.8	28349.9	19.2%
10	甘肃	2268.1	83.7	526.6	26.9%	5642.3	8039.7	9.3%
11	江苏	2133.9	472.0	2563.2	142.2%	57195.6	104914.0	16.4%
12	贵州	8207.2	780.2	807.2	19.3%	12610.2	17167.5	8.0%
13	内蒙古	7873.1	415.1	631.4	13.3%	1360.9	2488.8	16.3%
14	辽宁	6702.9	667.4	726.4	20.8%	1405.2	2252.3	12.5%
15	湖南	10935.0	558.6	1239.5	16.4%	17768.4	29403.7	13.4%
16	云南	6650.2	323.2	896.1	18.3%	9462.3	16342.9	14.6%
17	江西	6430.8	154.0	1019.7	18.3%	11865.4	26410.3	22.1%
18	四川	10760.1	339.0	1686.4	18.8%	29853.5	60130.0	19.1%
19	吉林	2840.7	68.0	525.9	20.9%	3877.7	6333.4	13.0%
20	山东	11010.6	327.0	2048.3	21.6%	18495.2	48824.7	27.5%
21	湖北	6771.3	0.0	1273.0	18.8%	17410.6	29504.1	14.1%
22	新疆	4067.8	443.0	680.5	27.6%	3579.5	4835.9	7.8%
23	黑龙江	3969.1	0.0	598.7	15.1%	1472.3	1543.4	1.2%

24	安徽	2748.5	221.0	1220.1	52.4%	12456.6	21086.9	14.1%
25	河北	6440.9	180.0	1288.7	22.8%	7069.3	12168.3	14.5%
26	福建	3662.8	302.0	924.7	33.5%	8487.2	18661.6	21.8%
27	浙江	8441.8	272.0	2229.7	29.6%	33913.6	86601.2	26.4%
28	海南	606.6	0.0	270.7	44.6%	159.4	715.1	45.5%
29	山西	2088.8	133.0	680.1	38.9%	2326.4	7292.1	33.1%
30	重庆	3455.3	500.0	773.3	36.8%	15541.9	24952.0	12.6%
31	西藏	790.1	22.0	235.9	32.6%	317.9	666.0	20.3%
	地方	155322.9	12749.0	31027.0	28.2%	355385.0	660307.2	16.8%

注：序号 1-3 是北京、上海和广东，序号 4-11 是 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中披露超额完成化债计划的 8 个省市，序号 12-31 是其他 20 个省市。2019 年至 2022 年可动用预算资金使用的是 2019 年至 2022 年每年的各地一般公共预算支出与政府性基金支出之和乘以 2.5% 的加总值，考虑到广东 2022 年已完成全域无隐债任务，把广东 2022 年的数据作了剔除。城投平台带息债务复合增速指的是 2019 年至 2022 年城投平台带息债务的复合增速。2018 年和 2022 年城投平台带息债务规模的下载日期是 2023 年 12 月 21 日。

数据来源：自行计算、各地财政局、Choice 数据库，北大汇丰智库。

第四，资产出让、城投平台转型、债务出表等方式占十年化债规模的比例为 5.1%，多数中西部地区使用此类方式化债。如图 3 所示，从地区分布来看，北京、广东、上海、江苏使用 2019 年至 2022 年的隐债置换和预算内资金基本可以完成十年化债任务，安徽、海南、山西、重庆、福建使用 2019 年至 2022 年的隐债置换和预算内资金可以完成 2019 年至 2022 年 1/3 的平均化债水平，其他 21 个省市还需要使用资产出让、城投平台转型、债务出表等方式化债。事实上，多数中西部地区缺乏优质国有资产，叠加资产出让可能会引起国有资产流失以及部分特定行业还是要依赖国企运营，可以出让的国有资产规模很有限，而且资产出让是一次性行为，后续化债压力依然存在。城投平台转型和债务出表是中西部地区化债的主要方式之一，但这类方式治标不治本，城投平台债务转为地方国企债务，地方国企的债务压力仍大。

第五，在 2019 年至 2022 年间，除宁夏、天津、青海外，其他地区城投平台的带息债务规模都是呈扩张趋势，且复合增速多在两位数以上。由于地方政府稳增长的压力较大，虽然中央和地方制定了化债政策，但是地方的城投平台带息债务规模仍然在快速扩张，这些城投平台的带息债务虽然不被认定为官方的隐性债务，但是如果出现大面积违约，地方政府很难做到坐视不理。就目前的实际情况来看，城投平台的带息债务违约主要集中在非标，银行信贷和城投债还未出现实质性违约，很难将城投平台的带息债务与地方政府信用进行彻底切割。

第六，广西和宁夏表示化债进度过半，但是否是实质性化债还有待研究。广西和宁夏在 2022 年预算执行情况和 2023 年预算草案报告中均提到已完成 2018 年上报财政部化债计划的 50%以上。但是，广西和宁夏 2019 年至 2022 年隐债置换和预算内资金之和占十年化债规模的比例分别为 18.7%和 9.3%，依靠中央信用背书进行债务置换和“真金白银”化债的比例偏低，叠加当地经济水平较为落后，实质化债的效果存疑。

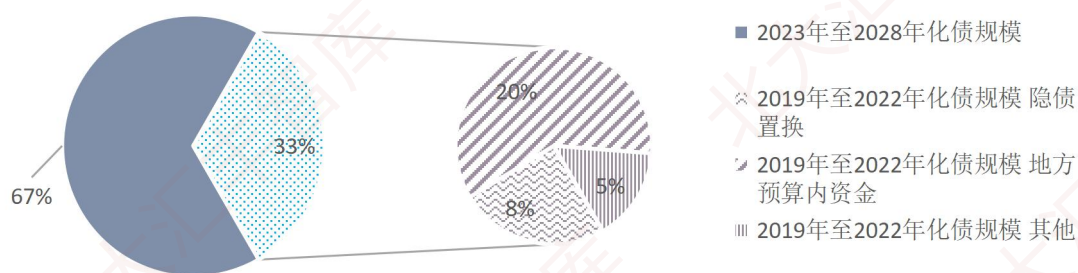


图 2：2019 年至 2028 年十年隐债化解结构

数据来源：自行计算、各地财政局、Choice 数据库，北大汇丰智库。

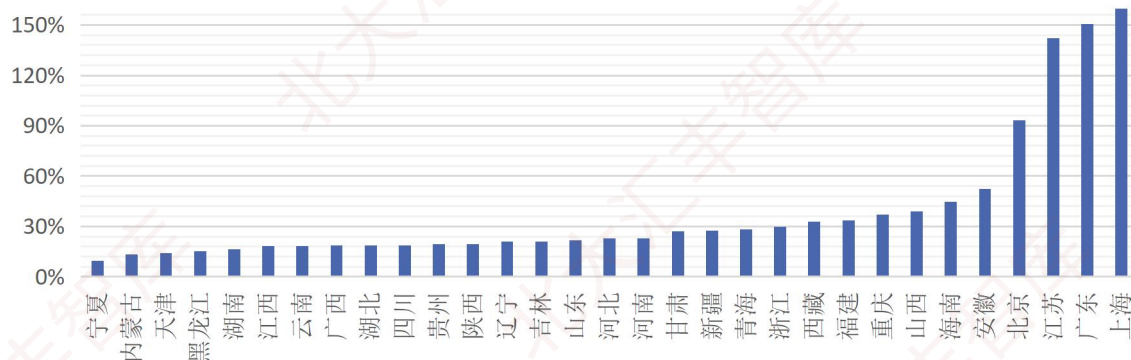


图 3：2019 年至 2022 年隐债置换与地方预算内资金化债规模之和占十年化债规模的比例

数据来源：自行计算、各地财政局、Choice 数据库，北大汇丰智库。

四、问题和建议

1. 防范城投平台债务国企化，应将国企债务纳入统一监管体系

地方城投平台和地方国企之间的债务关系错综复杂。一方面，部分城投平台市场化转型，宣布剥离地方政府融资功能，通过国企改革、资产重组，成为地方国企，地方城投平台债务变成地方国企债务。另一方面，为增强部分市县市场化

转型后当地城投平台的融资能力，其上级省级或市级国企还需要为辖区内市场化转型后的城投平台提供信用担保，一旦出现债务违约，风险会在省内城投平台和国企间传染。

建议：一是由省级政府统筹，将国企债务纳入统一监管体系。目前，各地对国企债务的监管的态度各不相同，部分纳入当地监管框架，部分严格区分当地的政府债务和企业债务。考虑到地方国企如果出现大面积违约，会影响到当地所有国企的融资能力，应重视对地方国企债务的监管和预警。二是由中央牵头，将国企债务风险控制较好的省市经验向全国范围内推广。比如，河南省对省管企业债务的“631”偿债机制，在债券兑付日前6个月制定到期还款计划，前3个月明确偿债资金来源，前1个月落实偿债资金。

2. 城投平台债务与金融风险交织，需加强风险预警前瞻性分析

城投平台债务与金融机构之间存在千丝万缕的联系。其一，城投平台债务主要是银行信贷，多数为当地城商行购买，并且，城商行发行了大量同业存单，主要是货币基金购买，一旦城投平台债务大面积违约，货币基金大量抛售城商行的同业存单，城商行无法保障存款的兑付能力。其二，国有商业银行介入了部分地区城投平台的债务置换、展期和降息，城投平台债务风险将向国有商业银行传导。其三，部分城投平台持有当地城商行的股份，城商行又向城投平台放贷，内部监管缺乏透明度。其四，城投平台债务风险向金融体系的传导可能是非线性的，一旦恐慌情绪蔓延，投资者对金融体系失去信心，可能会导致系统性风险。

建议：一是由监管部门牵头，要求银行定期上报对城投平台债务的风险敞口以及穿透底层资产，做好风险预警和前瞻性分析。二是政府部门应做好沙盘推演，对风险可能的传导路径进行场景模拟，提前做好应急预案。三是个人投资者应谨慎投资底层标的是地方基建项目的理财产品。

3. 化债有一定的紧缩性效果，要注重各项政策之间的协同联动

在土地出让收入大幅下降的背景下，地方化债虽然有利于化解风险，但是对经济活动产生一定的负面冲击显而易见。一方面，地方通过缩减开支的方式腾挪资金化债，会减少政府项目和财政供养人员的收入，对基建投资和消费都会有一定的冲击。另一方面，在大力推动地方化债的背景下，2023年四季度以来，政府

正在不断收紧对城投平台的融资监管，作为弥补地方政府地区经济建设重要的预算外资金来源，地方基建投资的增长空间将会受限，这与宏观政策目标并不一致。

建议：一是加强宏观政策、产业政策、非经济政策之间的协同联动。2023 年 12 月的中央经济会议提到，要增强宏观政策取向一致性，加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，强化政策统筹，确保同向发力、形成合力。要深入贯彻、执行中央经济会议的精神。二是地方化债工作的推进不能搞“一刀切”、“运动式”的化债，要综合考虑经济发展目标、各项政策之间的配合协调，制定精细化的操作方案，根据实际情况，有序推动地方隐性债务的化解。三是以承接政府项目为主的企业，可能会面临回款时间变长和营业收入下降的压力，应考虑企业的转型方向。

4. 实质性化债依靠“真金白银”，亟需推进土地财政转型

延缓债务、提升现金流和债务出表的化债方式基本上治标不治本，只有“真金白银”拿钱还债才是实质性化债。目前，地方政府实质性还债主要依靠卖地收入，但由于房地产市场不景气，土地财政捉襟见肘，地方政府预算内可腾挪的资金越来越有限，亟需寻找新的财源，为地方政府提供稳定的收入来源。另外，根据发达国家经验，多数发达国家的债务规模从来都是只增不减的，主要依靠通胀和经济增长化债，部分国家地方政府还可以破产，现阶段压降地方隐性债务规模的化债方式是否需要调整值得商榷。

建议：一是加快筹划和推动新一轮财税体制改革，推进土地财政转型。考虑到人口老龄化、城镇化率增长进入平台期、年轻人买房意愿下降，土地财政不具有可持续性，转型是必然趋势，需要尽快谋划推出适应经济高质量发展的新的地方政府税收来源，可以考虑房产税、房产税、数字税等。二是从中长期来看，2023 年中央金融工作会议提到的建立防范化解地方债务风险长效机制，重点还是要规范地方政府预算外的举债行为，增加透明度，接受民众监督，才能更好的服务地方经济建设和发展。

附录

附表 1：国家层面重要会议、文件和指示精神梳理

时间	重要会议、政策和文章	主要内容
2017 年 7 月	中央政治局会议	首次提到隐性债务的概念，强调“坚决遏制隐性债务增量”。
2018 年 8 月	《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》（中发〔2018〕27 号，密文）	明确地方政府隐性债务定义，是地方政府隐性债务监管的系统性文件，将化解隐债上升到防范化解系统性风险的高度，要求在 5-10 年内化解隐债。
2018 年 8 月	《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发地方政府隐性债务问责办法的通知》（中办发〔2018〕46 号，密文）	强调地方政府违规举债“终身问责、倒查责任”。
2018 年 8 月	《财政部地方全口径债务清查统计填报说明》（密文）	全面摸底各地 2015 年以来新增的隐性债务，提出“安排财政资金偿还、出让政府股权以及经营性国有资产权益偿还、利用项目结转资金和经营收入偿还、合规转化为企业经营性债务、借新还旧或展期、破产重整或清算”6 类化债途径。
2019 年 6 月	《关于防范化解融资平台公司到期存量地方政府隐性债务风险的意见》（国函办〔2019〕40 号，密文）	指导金融机构参与地方政府隐性债务置换，降低债务成本，延长债务期限。
2019 年 12 月	《一些县市入选试点，可发债置换部分隐性债务》发表于“21 世纪经济报道”	媒体首次披露监管部门推出建制县隐性债务化解试点方案，贵州、云南、湖南、甘肃、内蒙古、辽宁六省（自治区）的部分县市纳入试点。
2020 年下半年	《财政部关于印发〈地方政府法定债务风险评估和预警办法〉的通知》（财预〔2020〕118 号，密文）	根据债务率水平由高到低设置红（债务率 $\geq 300\%$ ）、橙（ $200\% \leq \text{债务率} < 300\%$ ）、黄（ $120\% \leq \text{债务率} < 200\%$ ）、绿（债务率 $< 120\%$ ）四个风险等级档次。该分类标准作为之后交易商协会、沪深交易所制定城投债发行分级分类监管政策的依据。
2020 年 12 月	2020 年江苏省地方政府再融资专项债券(四期)信息披露文件	资金用途表述为“偿还纳入政府债务管理的存量债务本金”，首开再融资债券偿还存量债务先河。
2021 年 2 月	《国家发展改革委关于印发〈引导社会资本参与盘活国有存量资产中央预算内投资示范专项管理办法〉的通知》（发改投资规〔2021〕252 号）	“支持采用不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（PPP）等方式盘活国有存量资产”
2021 年 2 月	《关于印发〈关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见〉的通知》	“各地方国资委要把防范地方国有企业债券违约，作为债务风险管控的重中之重。”
2021 年 4 月	《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）	“严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务”，“严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债”，地方融资平台公司中“失去清偿能力的要依法实施破产重整或清算”。
2021 年 7 月	《银行保险机构进一步做好地方政府隐性债务防范化解工作的指导意见》（银保监会〔2021〕15 号）	“严禁新增或虚假化解地方政府隐性债务，切实把控好金融闸门”，“对新增或虚假化解的银行保险机构和负有责任的个人依法从严处罚”，对政府购买服务、出具担保函、国有资产抵质押、PPP 和政府投资基金回购等违规举债行为进行了明确限制，“银行保险机构使用企业周转便利类金融工具接续地方政府隐性

		债务前,应通过监测平台确认该笔债务在财政部汇总的地方政府隐性债务清单内”。
2021 年 12 月	国务院政策例行吹风会,时任财政部副部长许宏才回答记者提问	提出从常态化监测机制、遏制隐性债务增量、化解隐性债务存量、推动平台公司市场化转型、问责机制五个方面防范化解隐性债务。坚持中央不救助原则,做到“谁家的孩子谁抱”。
2022 年 5 月	《国务院办公厅关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》(国办发〔2022〕19 号)	提到 7 种存量资产盘活方式,“推动基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)健康发展”,“规范有序推进政府和社会资本合作(PPP)”,“充分发挥产权交易所的价值发现和投资者发现功能”,“发挥国有资本投资、运营公司功能作用”,“探索促进盘活存量和改扩建有机结合”,“挖掘闲置低效资产价值”,“支持兼并重组等其他盘活方式”。“严禁在盘活存量资产过程中新增地方政府隐性债务”。
2022 年 5 月	《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20 号)	“坚持省级党委和政府对本地区债务风险负总责,省以下各级党委和政府按属地原则和管理权限各负其责。落实省级政府责任,按属地原则和管理权限压实市县主体责任,通过增收节支、变现资产等方式化解债务风险,切实降低市县偿债负担,坚决查处违法违规举债行为”。
2023 年 2 月	《当前经济工作的几个重大问题》发表于《求是》	“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”,“要禁止各种变相举债行为,防范地方国有企业单位‘平台化’”。
2023 年 3 月	《关于 2022 中央和地方预算执行情况与 2023 中央和地方预算草案》	明确“坚持遏增量、化存量,强监管、严追责”化债原则,提出“督促省级政府加强风险分析研判,定期监审评估,加大对市县工作力度,立足自身努力,逐步降低债务风险水平”的化债新思路。
2023 年 7 月	中央政治局会议	“要有效防范化解地方债务风险,制定实施一揽子化债方案”
2023 年 10 月	《国务院关于金融工作情况的报告——2023 年 10 月 21 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》	提出“完善对大型企业集团债务风险的监测”,“对地方融资平台债务风险,坚持分类施策、突出重点,统筹协调做好金融支持融资平台债务风险化解工作”,“按照市场化、法治化原则,引导金融机构依法合规支持化解地方债务风险”等金融化债的主要思路。
2023 年 10 月	《今年地方债发行规模超 8 万亿创新高,余额近 40 万亿》发表于“21 世纪经济报道”	媒体披露“今年 6-7 月地方上报建制县隐性债务风险化解试点方案,地方可通过发行特殊再融资债券置换纳入隐性债务的高息非标及城投债。此后地方又上报拖欠款数据,也可以通过发行特殊再融资债券偿还”。
2023 年 10 月	中央金融工作会议	提出“建立防范化解地方债务风险长效机制,建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制,优化中央和地方政府债务结构”,“发挥好地方党委金融委员会和金融工委的作用,落实属地责任”。

数据来源: 公开资料, 北大汇丰智库整理。

附表 2：北京、上海和广东的主要化债措施梳理

成文日期	省市	省级直辖市 市区	化债路径	具体措施
2020/1/31	北京	昌平区	债务压降等	盘活闲置或低效产业用地 500 亩；多措并举化解隐性债务 140.7 亿元，政府债务风险安全可控
2020/7/24	北京	大兴区	债务压降	安排财政资金用于化解到期隐性债务 9.56 亿元
2020/8/10	北京	大兴区	债务压降	已经安排财政性资金以及利用项目结转资金完成隐性债务年度化解任务，降低了债务风险水平
2019/1/11	北京	房山区	债务延缓、债务压降	利用土地出让收入和项目收益偿还债务，向市财政局申请通过发行政府新增债券形式化解部分隐性债务
2022/7/12	北京	怀柔区	债务延缓、债务压降	积极通过筹措预算资金、核减核销、发行置换债券等方式化解存量隐性债务
2020/1/21	北京	平谷区		按照《平谷区政府隐性债务化解实施方案》，稳妥推进化债工作，2019 年化解隐性债务 27.2 亿元
2021/12/30	北京	顺义区	债务延缓、债务压降	依法依规有序实施存量隐性债务化解计划，采取推动土地入市、统筹财政资金偿还等措施压减整体债务规模
2023/9/4	北京	顺义区	债务延缓、债务压降	积极争取通过发行再融资债券缓解偿债压力；确保项目入市成交收回土地成本，及时偿还到期债务
2022/9/16	北京	通州区	债务压降	安排预算资金化解债务，严禁新增隐性债务。
2023/8/25	北京	通州区	债务延缓	政府债务还本付息压力较大，基本靠发行再融资债券偿还
2023/10/8	北京	通州区	债务出表	审计署审计发现的通州区少报漏报隐性债务，区财政高度重视，牵头制定整改方案，明确具体整改措施，一债一策
2022/10/19	北京		提高现金流	2021 年 3 月，北京亦庄投资控股（城投平台）收购麦克奥迪（上市公司），持有 麦克奥迪 29.99%的股权。
2023/4/26	北京		债务压降	截至 2023 年 4 月 26 日，全国已发行上市的 27 个 REITs 试点项目中，北京市管企业就独占 5 单，盘活存量资产 102 亿元，带动新增投资约 330 亿元。
2023/9/8	上海	崇明区	债务压降	新河镇通过盘活资产资源、回收债权等多种方式，逐步化解村级债务。
2021/2/10	上海	嘉定区	债务压降	政府隐性债务化解任务较重，一般公共预算收入很难有空间用于偿债，大量偿债资金依赖国有土地使用权出让收入
2018/6/7	上海	金山区	债务压降	计划 2018-2028 年化解政府债务，方式包括用好土地出让收入和财政偿债资金收入、盘活存量国有资产（可变现安置房商铺、厂房、地块、自持物业、剩余安置房、金联热电公司 45%股权等）等
2022/4/27	上海	金山区	债务压降	提出实施“以资抵债”、规范基层组织运行、加强村委会财务预算管理工作措施。
2022/8/2	上海	金山区		朱泾镇 2021 年内共偿还存量债务 9050 万元，截至 2021 年末政府隐性债务 1.49 亿元
2022/11/11	上海	青浦区	提高现金流	为化解西虹桥生活垃圾转运站项目隐债问题，提前终止西虹桥生活垃圾转运站委托专营项目服务，将项目由原 PPP 合作模式调整为特许经营模式
2022/1/29	上海	松江区	债务压降	本区已在 2021 年 7 月通过预算安排及存量资金全部化解地

				方政府隐性债务，提前实现本区全域无隐性债。
2019/1/31	上海			按审计口径计算的 2018 年底本市政府债务率为 41%
2021/4/30	上海		提高现金流	上海浦东土地控股有限公司（城投平台）转型为房地产开发企业，房地产销售及经营性物业收入占比超过 50%
2022/9/27	上海		提高现金流	上海城投（城投平台）转型为公用事业企业，上海城投主营业务涉及水务、环境、置业、路桥四大核心板块。旗下的环境和额置业中的经营性业务已经成功上市。
2023/7/25	上海		债务压降	上海国际集团探索市属国企存量资产盘活专项行动获得两单回现，成功实现处置工作零的突破。
2023/10/26	上海		债务压降	截至 2023 年 9 月，全国已上市的 28 只公募 REITs 中，有九单产业园区基础设施 REITs 成功发行和扩募，其中多个底层资产为上海产业园区优质项目。
2020/9/10	广东	潮州市	债务压降、债务出表、债务延缓	在原制定的存量隐性债务化解方案的基础上按照“转化一部分债务、偿还一部分债务、压降一部分债务、置换一部分债务”的方式进一步完善优化，落实年度化解任务。
2022/5/24	广东	广州市	债务压降	花都区推进政府和社会资本合作（PPP）模式规范发展，推进一批符合条件的项目发行基础设施领域不动产信托投资基金（REITs）产品，增强我区重点项目建设实力
2023/4/14	广东	广州市		2013 年 6 月，审计署审计认定，从化区鳌头镇地方政府债务总额为 1,832.43 万元。截至 2022 年 12 月，从化区鳌头镇已偿还政府债务 1,104.23 万元，剩余债务 728.20 万元。
2023/8/1	广东	广州市	债务延缓、债务压降	截至 2023 年 6 月底，增城区或有债务 2.30 亿元。增城区通过足额安排预算资金和申请再融资债券的方式，及时足额偿还到期债券本金和利息，积极化解各类存量债务。
2020/9/11	广东	河源市		2019 年，通过加强政府性债务管理、加强全市债务监测，全年化解隐性债务 24.45 亿元，比年初化解计划的 10.26 亿元多消化 14.19 亿元，化解进度达 238%
2021/2/24	广东	河源市		2020 年，海丰县提前偿还结清城投债 6 亿元
2022/9/19	广东	河源市		2021 年，高新区防范化解地方政府隐性债务支出 1.68 亿元
2019/3/4	广东	江门市	债务出表	运用 PPP 模式将融资平台公司存量公共服务项目转型为 PPP 项目，将政府隐性债务转换为非政府性债务。
2022/9/16	广东	江门市	债务压降、债务延缓	综合采取统筹财政资金、盘活存量资产资源偿还、压降投资规模、发行再融资债券置换等措施，推进隐债全面“清零”
2020/6/5	广东	揭阳市	债务压降	积极稳妥消化隐性债务存量，全市通过核销及归还共消化隐性债务 9.9 亿元
2020/9/29	广东	茂名市		截至 2019 年 12 月底，全市完成化解 39.44 亿元，完成 2019 年度化解计划的 159.42%。
2021/2/3	广东	梅州市	债务压降	依法依规采取统筹预算资金、盘活存量资源资产等措施昌化，稳妥化解存量隐性债务
2022/1/27	广东	梅州市	债务压降、债务出表、债务延缓	落实落地“偿还、压降、核销、转化、置换”等措施，全力推进隐性债务“清零”
2022/1/29	广东	清远市	债务压降	2021 年，市财政共计拨付 25 亿元处理历史遗留问题和化解债务

2021/8/20	广东	韶关市	债务压降	2020 年，化解隐性债务 26.01 亿元，超额完成 2020 年度隐性债务化解任务。市本级共盘活存量资金 15.8 亿元
2022/3/25	广东	韶关市	债务压降	2021 年，曲江区隐性债务余额 0 万元，较 2020 年末减少 64842 万元。全年共完成国有资源（资产）收入 9272 万元。全年共完成出让土地 27 宗，成交价款 46269 万元
2022/9/16	广东	韶关市	提高现金流、债务延缓	2021 年，向市属国有企业注入 5 亿元资本金和无偿划转估值合计 22.3 亿元实物资产，安排再融资债券 46.33 亿元
2020/2/3	广东	阳江市	债务压降	2019 年，我市已化解隐性债务 24.7 亿元，完成计划化解任务 16.9 亿元的 146.2%。通过清查、盘活资源、资产、股权等方式多方筹集收入，全市非税收入完成 15.9052 亿元，
2020/1/23	广东	湛江市	债务压降	2019 年，足额安排资金化解政府债务、隐性债务，安排防范化解重大风险资金 13.87 亿元
2021/2/19	广东	湛江市	债务压降	2020 年，全方位加强政府债务管理，及时安排资金按时足额偿还到期债券本息；全年化解隐性债务 142.41 亿元
2021/2/8	广东	肇庆市		“一地一策”强力推进债务化解工作，隐性债务余额比 2019 年末下降 53.2%，实现政府债务风险总体可控
2021/8/27	广东	肇庆市	债务压降、债务出表、债务延缓	2020 年，采取压降、转化、偿还、置换等方式全力化解存量隐性债务
2020/8/19	广东	珠海市	提高现金流	2020 年 8 月，珠海大横琴（城投平台）收购世联行（上市公司）15.9%的股份
2022/1/30	广东	珠海市	债务延缓	2021 年，用于置换部分存量债务的再融资债券 123.08 亿元
2023/3/1	广东	珠海市		2022 年，全市负有担保责任的债务余额 0.52 亿元。
2019/2/3	广东			2018 年，实现全省所有地区政府债务风险“零预警”
2023/10/20	广东		债务压降	截至 2023 年 10 月 11 日，全国已发行的 29 只 REITs 项目中，广东发行项目有 6 个，仅次于北京的 9 个。

注：由于篇幅限制，资料来源的具体网址略去，若有兴趣的读者，可以联系笔者索取。

资料来源：地方政府官网、网上公开资料，北大汇丰智库整理。

附表 3：8 个超额完成化债计划省市的主要化债措施梳理

成文日期	省市	省级直辖区	化债路径	具体措施
2018/12/20	广西	百色市		截止 2018 年 9 月，田林县政府隐性债务 10.9 亿元，主要由融资平台公司融资贷款、政府机关单位贷款、事业单位贷款、政府管理的企业工程应付欠款构成
2020/4/26	广西	百色市	债务压降	2019 年，田林县按照年度化解计划足额化解隐性债务 7023 万元，其中：财政预算安排 3287 万元，自治区补助 2299 万元，平台自筹 912 万元，自治区统贷统还 525 万元
2020/9/15	广西	百色市	债务压降	2019 年，制定政府债务风险三年化解计划，通过盘活各类资金资产，多渠道化解隐性债务
2021/2/19	广西	百色市	债务压降	2020 年，田林县按照年度化解计划足额化解隐性债务 6050 万元，实际化债额度 7590 万元，其中：财政预算安排 4619 万元，自治区补助 1701 万元，平台自筹 1270 万元
2021/12/13	广西	百色市		2021 年，田东县全年化解隐性债务 1.67 亿元

2022/1/17	广西	百色市	提升现金流	那坡县推进平台转型发展，加快完成经营性资产统一集中管理，通过打造经营板块、做大资产盘子、做活经营收入、提升信用等级，逐步实现国有企业“去平台、市场化”
2022/5/26	广西	百色市	债务出表	2019 至 2020 年期间，广西德保县银发投资集团有限公司存在将实为“借新还旧”在财政部监测平台录为债务化解
2022/9/20	广西	百色市	债务压降	2022 年上半年，努力提高土地出让收入质量，吸引社会第三方参与土地竞拍，形成可用财力积极化解政府隐性债务等各项必要支出
2022/10/14	广西	百色市	债务压降	2021 年，田林县按照年度化解计划足额化解隐性债务 23034.4 万元，实际化债额度 42512.43 万元，其中：财政预算安排 2431.01 万元，自治区补助 1354 万元，平台自筹 527.42 万元，与债权人协商核销支出责任额度 38200 万元
2023/1/6	广西	百色市		2022 年，乐业县债务总额 194352 万元，其中法定债务 166307 万元、隐性债务 28045 万
2023/1/9	广西	百色市	债务出表	2021 年，广西田东现代农业投资有限责任公司存在将实为“借新还旧”在财政部监测平台录为债务化解
2023/1/28	广西	百色市	债务压降	田阳区通过进一步盘活土地存量、加快出让现有存量已储备土地、引入企业开发铝土资源、盘活国有林场和加强矿产资源税收征收力度等方式，稳妥推进存量隐性债务化解工作
2023/9/18	广西	百色市		截至 2023 年 6 月末，全市政府隐性债务累计化解进度 88%。各级财政自给率低，“三保”压力大，难拿出更多财力偿还存量债务，国有平台公司经营能力不足，通过自身化解债务难度大。
2023/9/18	广西	百色市	债务压降	2022 年，综合运用预算安排化债资金、整改政府购买协议等多种化债方式稳妥推进存量隐性债务化解
2020/5/28	广西	北海市		2019 年，合浦县安排资金 7367 万元妥善化解隐性债务。上级补助资金大幅降低，盘活存量资金空间逐年缩小
2021/5/25	广西	北海市	提高现金流	2020 年，海城区合并区域城投公司、廉投公司，加快融资平台公司市场化转型
2022/9/15	广西	北海市	提高现金流	合浦县通过向融资平台公司注入资金质资产资源的方式，推动融资平台公司向市场化转型，2021 年浦郡投资集团资产突破百亿元大关，年创收 5 亿元，并获 AA 级主体信用评级
2022/10/25	广西	北海市	债务延缓	2021 年，按规定化解置换高息债务，防范存量债务断链风险和处置风险
2023/8/7	广西	北海市		财政、银保监部门建立金融债务联动机制。截至 2022 年末全市累计化解 2018 年清查统计政府隐性债务底数 80%以上，连续 5 年超额完成年度累计化解任务。
2023/2/15	广西	池州市	债务压降	2022 年，宜州区通过年度预算资金、超收收入、盘活财政存量资金等方式化解宜州区隐性债务
2019/9/16	广西	崇左市	债务压降、债务出表	盘活行政机关、事业单位的资产、资金、资源，归集各类偿债资金，增强政府偿债能力。对于可推向市场的负债项目，要加快推向市场，通过整体拍卖、资产重组、租赁经营等方式和途径将债务交给各类市场主体消化
2022/3/3	广西	崇左市	债务压降、	扶绥县坚决遏制新增隐性债务，通过再融资债券、本级预算资金、

			债务延缓	项目收益及企业运营收入等途径按期偿还债务本息
2022/9/1	广西	崇左市	债务压降、 债务出表	2022 年, 1 月-6 月全市化解政府隐性债务存量 6.47 亿元。截至 2022 年 6 月底, 虽然市本级超额完成化债计划, 但仍属于红色风险等级地区。前四年, 市本级主要通过政策性转化或核销核减措施化解政府隐性债务存量, 未来几年只能拿出“真金白银”去化解, 以目前的财力状况难以实施
2023/3/15	广西	崇左市	债务延缓、 债务压降、 债务出表	截至 2022 年 6 月底, 大新县利用再融资债券化解政府隐性债务 30 亿元。继续探索、拓展地方政府隐性债务化解渠道, 统筹上级补助、本级土地出让金等财政资金, 结合核销核减等方式, 妥善化解隐性债务存量, 有效降低债务风险水平
2023/3/15	广西	崇左市	债务压降、 债务延缓	统筹上级补助、本级土地出让金等财政资金, 结合核销核减等方式, 妥善化解隐性债务存量, 有效降低债务风险水平。截至 2022 年 6 月底, 利用再融资债券化解政府隐性债务 30 亿元, 圆满完成试点工作
2023/9/12	广西	崇左市	债务延缓	2022 年, 大新县作为“建制县”隐性债务风险化解试点县, 通过发行再融资债券资金置换存量债务, 再融资债券资金 30 亿元已全部支出完毕, 实现建制县政府隐性债务清零
2023/9/12	广西	防城港市	债务压降	2022 年, 全市拨付 4.7 亿元支持平台公司偿还隐性债务
2020/9/29	广西	贵港市		2019 年, 港南区完成化解政府隐性债务 6176 万元, 是年度计划的 268.3%
2021/10/11	广西	贵港市		2020 年, 港南区按计划化解隐性债务, 全年完成化解 5037 万元, 化解完成率 150.7%
2022/2/7	广西	贵港市	债务延缓、 提升现金流	2021 年, 积极通过再融资、借新还旧、核减核销等方式, 落实政府债券到期偿还责任。进一步推动平台公司转型发展, 提高债务承受及化解能力
2022/5/26	广西	贵港市	提升现金流、 债务延缓	通过重新评估资产价值及盘查账外资产的方式对国有经营性资产进行盘活清理, 将优质的经营性资产注入平台公司。截至 2022 年 5 月, 贵港市有城市集团、工投集团、交投集团信用评级达到 AA 级; 稳妥推进平台公司债务结构优化, 累计化解平台公司应偿还债务 72.21 亿元
2022/9/14	广西	贵港市		2021 年, 港南区按计划化解隐性债务, 全年完成化解 5283 万元, 化解完成率 148.4%, 没有新增隐性债务
2022/9/23	广西	贵港市		截至 2021 年 12 月, 覃塘区区政府负有偿还责任债务规模 218025 万元, 政府隐性债务 146775.68 万元
2019/12/6	广西	桂林市	债务压降	截止 2019 年 6 月 30 日, 资源县融资平台公司已化解金额 8858.13 万元, 化债率达 125.5%, 政府支出责任化解金额 4420.54 万元, 化债率为 28.4%
2020/12/4	广西	桂林市	债务压降、 债务延缓	2019 年, 兴安县共还本付息 32435.65 万元, 其中显性债务还本付息 7375.93 万元, 隐性债务还本付息 25059.72 万元(其中财政支付 13435.73 万元, 融资资金列支 8378.83 万元, 单位垫付财政后返还 3245.16 万元)
2021/3/10	广西	桂林市	债务压降、	恭城瑶族自治县理清政府和企业的偿债责任, 盘活各类资金资产,

			债务出表	多渠道化解隐性债务
2021/9/21	广西	桂林市		兴安县着力化解政府隐性债务，“十三五”期间累计消化到期债务 9 亿元
2021/10/26	广西	桂林市	提升现金流、债务延缓	2021 年，永福县出台《永福县推进政府融资平台公司市场化转型的实施方案》，支持政府融资平台公司加快转型为普通国有企业；逐步压降各类非标产品债务规模及其占比，置换高息非标产品
2022/3/8	广西	桂林市		2022 年，龙胜各族自治县有效化解政府债务 3.23 亿元，其中隐性债务 2.78 亿元、显性债务 0.45 亿元
2022/9/13	广西	桂林市		对照 2018 年 8 月备案的化解计划表，至 2021 年 12 月底，阳朔县累计应化解金额为 0.94 亿元。实际化债金额累计为 1.87 亿元，累计化债进度为 199.15%
2022/10/26	广西	桂林市		2022 年，全州县已进入偿债的高峰期，债券还本压力大，隐性债务化解任务重，县本级财政除了承担债务的付息支出外，确实无力再承担债券还本及隐性债务的化解压力
2022/11/4	广西	桂林市	提升现金流	兴安县推动平台公司市场化转型，搭建集团资本运作模式，实现“资源变资本，资本变资金”的目标。2021 年，已完成了总框架的搭建，原 9 家平台公司国有产权按层级管理模式全部完成划转，河道采砂权有效注入
2023/1/30	广西	桂林市	债务出表、债务延缓	2022 年，资源县化解隐性债务 0.37 亿元；经多方协调，资兴高速公路耕地占补平衡调剂资金 3.1 亿元转由自治区人民政府负担；将 0.8 亿元债务降息和展期，每年节约利息 144 万元。
2023/2/28	广西	桂林市	债务延缓	2022 年，灵川县强化与商业银行的沟通协作，积极筹措资金偿还到期政府隐性债务，
2023/3/14	广西	桂林市		截至 2022 年底，灌阳县严格执行政府隐性债务风险化解实施方案，2018 年以来连续累计化解债务 3.11 亿元
2023/9/13	广西	桂林市	债务延缓	积极与债权人协商沟通，通过借新还旧、展期等方式优化隐性债务期限，通过短改长、高改低、非标改标准等方式进一步优化利率，降低融资成本，减轻财政负担，缓释到期隐性债务风险
2023/9/13	广西	桂林市		2022 年，秀峰区全年化解政府隐性债务本金 3270 万元，付息 2309 万元，化解平台公司经营性债务本金 1260 万元，付息约 2396 万元，合计偿付本息约 9236 万元，有效防范了债务风险
2023/9/28	广西	桂林市	债务压降	2022 年，荔浦市城乡社区支出化解隐性债务增加 9,874 万元。加大债务化解力度，积极落实年度化债计划，全年化解债务 19,687 万元，累计化解进度 128.0%
2022/11/30	广西	河池市		2018 至 2023 年末，天峨县计划化解数为 19166.42 万元，截至 9 月底，天峨县累计化解金额为 22909.76 万元，化解进度 119.53%，超额完成化解目标
2019/8/2	广西	贺州市		经统计，八步区 2019 年债务需要偿还本息 15,278 万元（其中地方债券还本息 8,114 万元，化解隐性债务 7,164 万元），财政化解债务风险的压力十分巨大
2020/5/22	广西	贺州市		2019 年，平桂区安排防风险、化债务资金 6,672 万元，其中：地方政府债券还本支出 400 万元、付息支出 4935 万元、隐性债务偿还 1337 万元，确保按时还本付息

2020/9/21	广西	贺州市	债务压降	2019 年，钟山县已安排年度预算资金、盘活财政存量资金等化解隐性债务 46,349 万元，超额完成全年化解目标
2021/3/17	广西	贺州市		2020 年，八步区偿还政府性隐性债务 0.92 亿元
2021/9/15	广西	贺州市		2020 年，钟山县千方百计筹措资金 1.85 亿元用于化解隐性债务存量
2022/3/7	广西	贺州市	债务压降、债务出表	2021 年，平桂区采取“还、转、减”相结合的方式化解存量隐性债务，确保年底完成上报备案的累计化解计划
2022/3/14	广西	贺州市	债务压降	富川瑶族自治县健全隐性债务动态监测机制，坚决遏制政府隐性债务增量，采取“还、转、减”多渠道化解隐性债务，确保完成年度化债计划
2022/4/20	广西	贺州市	债务出表	2021 年，贺州市八步区城市投资有限公司、贺州市贺津农业投资有限公司将实为“借新还旧”在财政部监测平台录为债务化解
2022/11/17	广西	贺州市		2022 年，昭平县需偿还的到期隐性债务是 13,700 万元，其中：本金 9,700 万元，利息 4,000 万元。
2023/4/25	广西	贺州市		超额完成政府隐性债务年度化解计划，累计化解 2018 年清查统计政府隐性债务底数 50%以上，政府债务风险控制在中高风险以下
2023/9/12	广西	贺州市	债务压降	目前钟山县化债资金来源绝大部分通过财政资金安排，只有少部分通过项目收益或企业经营性收入偿还，特别是随着后期法定债务和隐性债务偿债期间叠加导致偿债规模快速增大，财政承受巨大的还本付息压力，已远超钟山县财政承受能力
2021/9/17	广西	来宾市		2020 年末武宣县政府隐性债务余额 409372.76 万元。2021 年到期隐性债务 19201.2 万元，2022 年到期隐性债务 21514.54 万元，2023 年到期隐性债务 21554.8 万元，2024 年到期隐性债务 22157.18 万元，2025 年到期隐性债务 22275.75 万元
2022/10/31	广西	来宾市		武宣县地方财力有限，除保障“三保”支出外，能用于安排偿还隐性债务的预算资金早已捉襟见肘；县级融资平台公司能够通过企业营业收入安排偿还债务压力大
2023/10/31	广西	来宾市	债务压降	2020 年，武宣县通过采取安排年度预算资金、企业利用经营收入、协议变更核销支出等措施已完成全年化解任务的 100%
2019/3/16	广西	柳州市	债务压降	鹿寨县积极稳妥化解存量隐性债务，对存量隐性债务，积极运用多种偿债方式，盘活资金资产，稳妥有序抓好年度隐性债务化解计划的落实
2019/9/20	广西	柳州市		2019 年，三江侗族自治县隐性债务化解计划 5118.5 万元
2020/8/10	广西	柳州市	债务压降	2019 年，柳城县通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产、引入社会资本等方式多渠道筹集资金消化存量政府隐性债务
2021/1/25	广西	柳州市	债务压降	2020 年，融安县安排资金 12,413 万元，积极消化隐性债务
2023/2/8	广西	柳州市	债务压降	2023 年，柳江区计划积极向财政部门筹集资金，完成柳江县五伦休闲旅游土地开发收储项目 1500 万元、柳州市毅德商贸物流城项目（一期）2250 万元的地方政府隐性债务化债任务
2023/2/24	广西	柳州市	债务延缓、提升现金流	2023 年 2 月 21 日召开柳州市国有企业发行债券推介会，提出成立柳州市偿债准备基金、统筹财政资源银行再融资等多种方式，多渠道筹措资金；推动市属国有企业市场化转型升级
2023/3/1	广西	柳州市	债务延缓	鱼峰区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
2023/8/25	广西	柳州市		2022 年，城中区区委、区政府及其所属部门、事业单位、群团组织已全部纳入政府性债务清查统计范围，城中区无政府隐性债务、无政府专项债券
2023/8/30	广西	柳州市	债务压降、债务延缓	2022 年，柳江区通过发行再融资债券、财政拨款等方式筹集资金保障到期债券本息偿付需求，超额完成年度政府隐性债务累计化解计划，全年无新增隐性债务
2019/11/13	广西	南宁市	债务压降	截至 2018 年 10 月 31 日，马山县通过地方全口径债务监测系统认定的政府隐性债务余额为 11453.7 万元
2020/9/14	广西	南宁市	债务压降	加快盘活存量国有资产资源，加大竞配产权房、拆迁安置房、公租房处置变现力度，加快资金回笼。
2020/11/23	广西	南宁市		2019 年，马山县已化解隐性债务余额 3778.7 万元，超额完成 2020 ~ 2021 年两年化解计划
2020/12/3	广西	南宁市		西乡塘区在 2018 年 8 月进行债务全口径统计后城区认定无隐性债务
2022/10/19	广西	南宁市	债务延缓	2021 年自治区财政厅转贷横州市政府再融资债券 14200 万元，按规定专款专用，全部用于偿还历年债券到期本金
2023/2/21	广西	南宁市		2022 年，良庆区清理融资平台隐性债务 123 万元
2023/5/23	广西	南宁市	提升现金流	南宁将停车位特许经营权注入城投平台，引发智慧泊车舆情。慧泊停车于 2017 年 12 月注册成立，由国企南宁市公共交通集团全资控股，2022 年 10 月 26 日，南宁公共交通集团并入南宁轨道交通集团
2023/10/31	广西	南宁市		2022 年，上林县政府隐性债务还本 4,979 万元，支付隐性债务利息 1,994 万元
2023/7/12	广西	钦北市	债务压降、债务延缓	钦北区积极盘活各类资金资产资源，多渠道筹集资金化解隐性债务。通过借新还旧、展期等方式开展缓释到期隐性债务
2019/10/21	广西	钦州市	债务延缓	2019 年 10 月 18 日，时任钦州市长谭丕创与工商银行广西分行行长王学勇座谈，双方就支持钦州产业发展、化解政府隐性债务、自贸区金融等方面进行了深入的交流。
2020/7/6	广西	钦州市	债务延缓、提高现金流	2019 年，完成全区第一笔政府隐性债务置换业务，妥善化解隐性债务存量；推动平台公司转型升级，三家平台公司多渠道融资到位资金 87.62 亿元，妥善解决平台公司债务问题
2023/7/12	广西	钦州市	债务压降、债务延缓	钦北区积极盘活各类资金资产资源，多渠道筹集资金化解隐性债务。通过借新还旧、展期等方式开展缓释到期隐性债务，稳妥有序推进区本级隐性债务存量化解工作
2023/7/20	广西	钦州市	债务压降	浦北县加快盘活存量固定资产，积极优化资金支出结构，加大偿债资金筹措力度，优先安排隐性债务化解资金，确保债务化解目标如期完成。截至 2023 年 5 月底，共化解存量隐性债务 1355 万元
2020/7/6	广西	梧州市	债务压降	2019 年，龙圩区积极筹措资金偿还债务，通过年度预算资金、盘活存量资金和资产等方式，安排偿债预算资金，全年未发生政府债务和隐性债务支付违约事件
2020/7/16	广西	梧州市	提高现金	2020 年 3 月，藤县县政府与广西桂民投公司签订藤县新材料产业

			流	园基础设施建设投资合同,直接引进 80 亿元的民间资本进行投资。积极推动县城投、林投、交投、龙源等国有平台公司向实体化运营转型步伐
2020/8/18	广西	梧州市		积极筹措、盘活存量资金,及时还本付息,2020 年上半年,岑溪市化解隐性债务 9557 万元
2023/3/31	广西	梧州市		2022 年,万秀区全年完成化债任务的 168.15%
2023/8/24	广西	梧州市	债务压降	通过统筹政府各类预算资金来源、项目结转资金和项目单位经营收入等方式偿还隐性债务本息。我市已超额完成 2022 年全年化债计划。
2019/8/26	广西	玉林市		截至 2019 年 6 月底,容县隐性债务余额 14.00 亿元。以 2018 年的综合财力 42.88 亿元来测算,我县债务率为 74.3%
2019/11/11	广西	玉林市	债务压降	2019 年,政府隐性存量债务化解工作推进不理想。主要问题在于过度依赖土地平衡解决化债资金
2020/6/5	广西	玉林市	债务压降、提升现金流	通过盘活、处置各类存量资金资产筹措资金,加强政府经营性公司盈利能力等方式,多渠道有效防范化解政府隐性存量债务
2020/6/10	广西	玉林市		2020 年,北流市累计消化政府隐性债务 84.48 亿元
2021/1/11	广西	玉林市		2020 年,陆川县综合利用经营性国有资产出让权益收入、项目收入等资金偿还债务,积极争取上级部门支持,妥善化解隐性债务存量
2021/3/26	广西	玉林市	提升现金流	2021 年,北流市平台公司改革成效显著,广西铜州控股有限公司完成资产注入近 1000 亿元,成为广西首个县级千亿元平台公司
2021/7/7	广西	玉林市		2020 年,容县隐性债务化债情况总体可控,完成化债 12378.51 万元,化债率 138.41%
2021/10/27	广西	玉林市	债务延缓、债务压降、债务出表	2021 年,博白县通过合适期限的金融工具缓解存量政府隐性债务集中到期压力,理清政府和企业偿债责任,盘活各类资金资产,按照已定部署稳妥推进化解隐性债务
2021/12/30	广西	玉林市		截止到 2021 年 10 月底,玉州区政府隐性债务余额为 128202.93 万元隐性债务 2021 年计划化解 16385 万元。由于平台公司经营状况不理想,部分平台公司的债务需由财政兜底
2022/2/11	广西	玉林市	债务压降	通过压减支出、统筹各类资金、盘活存量资产资源等方式筹集资金偿还存量债务
2022/3/9	广西	玉林市	债务压降	玉州区通过压减支出、统筹各类资金、盘活存量资产资源等方式筹集资金偿还存量债务
2022/9/8	广西	玉林市		2021 年,福绵区安排隐性债务还本支出 5119 万元,顺利完成年度化债任务
2022/10/15	广西	玉林市		2021 年,陆川县应化解政府隐性债务数 126050 万元,累计已化解 208219 万元,占累计化解计划 165%
2022/11/18	广西	玉林市	债务出表	玉林市宏远资产经营有限责任公司使用 1000 万元借款作为自有资金偿还隐性债务,实质是“借新还旧”核销债务虚假化债
2021/8/9	广西		提升现金流	2020 年,鼓励市县依法合规向融资平台公司注入资金和优质资产资源,积极推动融资平台公司市场化转型。
2021/9/6	广西		债务压降	出台《广西推广运用 PPP 模式三年行动计划(2021—2023 年)》,

				提出引导社会资本通过 PPP 模式参与盘活国有存量资产，化解存量债务，降低财政风险，形成投资良性循环。
2022/10/9	广西		提升现金流	2021 年，抓实化解存量隐性债务工作，超额完成年度隐性债务累计化解计划。出台推进政府融资平台公司市场化转型若干措施，融资平台公司转型加快推进
2023/1/12	广西		债务延缓	2022 年，出台《推动财政金融联动引领广西金融供给侧结构性改革若干措施》，协调金融机构按照市场化、法治化原则合规向融资平台公司提供到期债务接续和新增融资支持
2023/1/20	广西			全区完成截至 2022 年末政府隐性债务累计化解计划的 150%以上；2022 年，全区已累计化解 2018 年清查统计政府隐性债务底数 50%以上，有效降低全区政府隐性债务风险
2023/6/5	广西		债务出表	《广西壮族自治区政府投资管理办法（公开征求意见稿）》提出，国有企业应按照“谁举债、谁负责”的原则，由国有企业自行负责清理处置，政府不承担偿还债务责任
2023/8/7	广西			2022 年，通过多渠道筹措资金等方式化解存量政府隐性债务，全区超额完成年度政府隐性债务累计化解任务。积极指导债务高风险地区制定债务风险化解方案，督促债务高风险地区严格落实还款计划，基本守住融资平台公司到期债务不违约底线
2022/12/22	宁夏	固原市	债务压降、债务出表	以 TOT / ROT、债转股以及市场化融资等方式化解存量债务，持续降低政府债务总体水平，守住不发生系统性风险底线
2021/8/19	宁夏	石嘴山市		2020 年，全市化解隐性债务 64677 万元。地方政府性债务进入偿债高峰期，隐性债务化解任务依然艰巨
2022/7/25	宁夏	石嘴山市		2021 年，市本级化解隐性债务 31452 万元，已完成年度化解任务
2021/2/1	宁夏	吴忠市	债务压降	2020 年，通过预算安排、调整支出结构、盘活存量资金等方式，妥善化解债务存量 17.4 亿元
2021/9/22	宁夏	银川市	债务压降、债务延缓	将债务化解资金全额纳入预算，积极稳妥化解债务存量，2020 年底市本级隐性债务规模下降 29%。2021 年上半年，通过借新还旧对 17.63 亿元到期贷款本金实施债务重组
2022/8/17	宁夏	银川市	提升现金流	将银川市级全资控股 22 家一级及 275 家二级、三级企业压缩到 110 家，其中一级公司 9 家，二级公司 51 家，三级公司 50 家。谋划培育或控制 1~2 家上市公司
2022/9/19	宁夏	银川市	债务出表	2021 年，地下综合管廊 PPP 项目整改退出债务监测平台，化解隐性债务 120.26 亿元，成功实现“降级转色”目标
2023/1/6	宁夏	银川市	债务压降、债务延缓	2022 年，牢牢守住不新增政府隐性债务风险的红线，统筹安排到期债务偿债资金 64.6 亿元，其中财政资金偿还 55.56 亿元、争取再融资债券偿还 9.04 亿元
2021/9/22	宁夏	中卫市	债务压降、债务延缓	2020 年，通过处置资产、利用金融便利类工具等化解隐性债务 11.95 亿元
2022/9/12	宁夏	中卫市		严格落实隐性债务 10 年化解计划，稳妥化解存量债务，2022 年偿还本息 30.59 亿元（市本级 19.07 亿元），隐性债务总量、全口径债务率实现双下降
2020/2/4	宁夏		债务压降、	按照“八个一批”化债要求和一县（市）一债一策的思路，精准制定

			债务延缓、 债务出表	隐性债务化解方案，积极稳妥化解存量隐性债务。八个一批指的是隐性债务化解要调整结构、偿还一批；盘活投资、消化一批；资产处置、减少一批；灵活还款、展期一批；分类清理、止血一批；平台转制、带走一批；经营延期、转换一批；依法退出、解除一批
2022/2/9	宁夏		债务出表	有力有序推动消化隐性债务，推进银川市 PPP 规范化债及交投集团隐性债务剥离工作
2022/8/10	宁夏			2018-2021 年，宁夏化解隐性债务 984.5 亿元，连续 4 年高质量完成隐性债务化解任务
2023/2/2	宁夏			2022 年，全区化解隐性债务 213 亿元，隐性债务规模较峰值下降 50%，连续 5 年超额完成隐性债务化解任务
2023/8/18	宁夏			截至 2022 年底，全区已连续 5 年超额完成隐性债务化解任务，红色风险等级地区从 7 个下降为 3 个，债务率下降 17 个百分点，全区政府债务总量、债务率实现双下降。
2021/11/29	江苏	常州市	债务压降	罗溪镇加快经营性地块出让，并按照化债要求，有计划的安排资金化债债务
2023/5/30	江苏	常州市	债务压降	新桥街道坚决落实一般公共预算收入用于化债资金比例要求；根据市场需求，做好存量安置房的出售规划；加大对闲置商铺的盘活力度，最大化地提升资产价值，充实偿债资金来源
2019/1/24	江苏	淮安市	债务压降	2019 年，洪泽区土地出让收入计划安排 13.65 亿元用于化解政府隐性债务，同时在一般公共预算中安排化解隐性债务专项资金 1.52 亿元
2019/7/26	江苏	淮安市	债务压降、 债务延缓	市委、市政府制定了隐性债务化解实施方案，力争十年内通过年度预算资金、超收收入、盘活财政存量资金、出让部分政府股权以及经营性国有资产权益、由企事业单位利用项目结转资金、经营收入等方式，将隐性债务化解完毕。截至 2018 年末，我市绝大部分存量政府债务已通过发行政府债券的形式予以置换，基本做到“能置尽置”。
2019/12/18	江苏	淮安市	债务延缓	利用企业周转便利合作工具，梳理出隐性债务里近期到期且利率较高的的隐性债务，与金融机构对接洽谈，进行债务置换
2020/1/6	江苏	淮安市	债务压降	2019 年，洪泽区通过年度预算安排、处置存量资产和利用项目结转，全年化解地方政府隐性债务完成率 117%
2021/6/29	江苏	淮安市	债务延缓、 债务出表	2020 年，淮安区被剔除的隐性债务数额较大，特别是融资平台公司隐性债务全部被剔除，在隐性债务置换过程中，虽然省财政厅出具相关意见，但金融机构因体制的原因，对被剔除隐性债务置换设置很多不能实现的条件，导致债务置换失败
2022/2/23	江苏	连云港市	债务压降	2021 年，东海县隐性债务在全省率先清零。积极盘活资产资源，加快土地挂牌出让，有序开展土地“双清”、僵尸企业清退等工作，努力做大财政收入“蛋糕”，用真金白银化债
2022/3/9	江苏	连云港市	债务压降	2021 年，积极推动盘活土地资源和加快土地挂牌出让步伐，做好土地出让金收缴、分解入库工作，做大做强综合财力“分母”。全市债务风险等级居于黄色区间中位，东海县隐性债务在全省率先清零

2019/2/27	江苏	南京市	债务延缓	南京市财政局将密切关注各区地方政府隐性债务置换需求，同时与政策型银行等金融机构进行深入对接，商议隐性债务整合接续方案，降低当期偿债压力，防范地方政府债务风险
2019/11/29	江苏	南京市	债务延缓	2019 年 11 月 26 日，玄武区钟山集团与金融机构开展企业周转便利工作成功，置换的首笔隐性债务置换期限延长 7 年，利率下降 100 个 BP
2020/9/1	江苏	南京市		2019 年，政府性债务化解计划超额完成
2021/9/15	江苏	南京市	债务延缓	2020 年，超额化解存量债务，创新实施“123 工作法”置换高成本债务，年节约利息 20 亿元以上，实现债务规模、成本、债务率“三下降”
2022/9/6	江苏	南京市	债务延缓	2021 年，推动全市债务利率“高变低”，同口径年节约利息支出 25 亿元
2023/2/1	江苏	南京市	债务压降、 债务延缓	2022 年，通过开源节流统筹各类资金资产资源，超额完成既定化债任务；加强平台数量削减和债务增幅双管控；全市融资平台经营性债务平均年息接近五年期 LPR；划定增量经营性债务成本上限，市本级 5%以上高成本隐性债务已全部置换完毕
2023/9/18	江苏	南京市	债务延缓	六合区着力研究制定偿债周转金的设立方案，通过周转金的运作，缓解部分平台公司债务到期的周转性困难，进一步防范债务逾期风险
2019/2/28	江苏	泰州市	债务压降	将临街门面房等优质经营性资产、结合机构改革和党政机关办公用房合并腾退的闲置房产，统一注入市有关国有企业
2022/3/7	江苏	泰州市	提升现金流、 债务延缓	2021 年，积极上争债务风险化解试点，获得长期低息再融资债券 73 亿元，每年节约利息支出 3 亿元。出台全市国有企业经营性债务成本、规模、流程管控文件，推动国有企业整合重组
2023/1/18	江苏	泰州市	提升现金流、 债务延缓	2022 年，推进融资平台公司清理整合，清理归并低效、无效融资平台公司超 400 家，全市新增 AAA 信用评级国有企业 1 家、AA+信用评级国有企业 4 家。融资平台公司经营性债务增幅较去年大幅压降，综合融资成本较年初下降 35 个基点
2020/1/23	江苏	无锡市	债务压降	在资产负债端，存在部分存量资金资源沉淀、存量资产闲置低效运行，需要加大资金资产资源盘活力度、大幅度压降政府隐性债务率的现实要求
2023/10/23	江苏	无锡市		无锡市太湖新城发展集团加速推进隐性债务化解，2022 年完成压降 22.6 亿元，力争尽早将隐债清零，解决隐债限制
2020/1/21	江苏	盐城市	债务延缓	2019 年，设立首期 20 亿元市级债务风险化解周转金，帮助国有企业及时偿还到期债务
2021/2/1	江苏	盐城市	债务延缓	2020 年，加强与金融机构对接协调，加快审核报批节奏，全市获批隐性债务平滑置换额度 196 亿元，平均融资成本 5.7%，压降 1.3 个百分点，还款期限拉长至 5 年以上，推动债务高息转低息、短期转长期、零散转集中、表外转表内，有效缓解了平台公司阶段性资金压力。
2022/3/14	江苏	盐城市	债务延缓	2021 年用好市级债务风险化解周转金，推动镇级平台公司上收县级管理
2023/1/13	江苏	扬州市	债务延缓	2022 年，实行融资成本上限管理，坚决管控新增债务融资成本，

				加大存量高成本债务置换重组力度，2022 年末全市存量债务平均融资成本较 2021 年末下降 26BP。以奖代补形式下拨资金 7100 亿元，撬动全市化解村级债务 8.5 亿元，实现无债村 1002 个，占比 92.6%
2022/1/13	江苏	镇江市	债务延缓	2021 年，句容市稳妥推进政府隐性债务化解工作，加快债务成本压降步伐，扎实做好“融资成本削峰计划”，在镇江三个辖市中率先完成债务风险等级“脱红转橙”目标
2023/1/10	江苏	镇江市	债务压降	2022 年，城乡社区支出 24.2 亿元，主要用于化解政府隐性债务支出，安排市政养护、垃圾处置等政府性专项资金 9.7 亿元，以及人才购房补贴兑付资金 6000 万元等
2023/10/19	江苏	镇江市	债务延缓、 债务压降	通过存量置换、到期偿还等途径持续压降高成本融资，至 2022 年末，市直票面利率 8%以上的高成本融资全部清零，市本级 4 个地区和单位隐性债务清零
2023/11/6	江苏	镇江市	债务压降、 债务延缓、 提升现金流	2022 年是镇江“12 年化债计划”的第 5 个年头，镇江实际隐性债务化解进度已完成过半。债务置换是政府投资融资平台在多重约束下化解隐性债务的“最优解”之一。化债途径总体可归纳为：存量债务置换、盘活存量资产、财政资金偿还、省市国企合作、加快地方融资平台市场化转型等
2019/2/2	江苏			截至 2018 年末，债务率为 61.5%
2020/2/20	江苏		债务压降、 债务出表	2020 年，计划采取安排预算资金、利用超收收入、盘活存量资金资产、合法合规转化等方式，多渠道化解存量债务。2019 年末政府债务余额预计为 14878.38 亿元，在核定限额之内；债务率为 59.7%
2021/7/30	江苏		债务延缓	2020 年，隐性债务化解任务超额完成，高成本债务逐笔“削峰”，存量债务有序周转接续，法定债务风险指标控制在合理区间
2022/8/1	江苏		债务压降	2021 年，坚决遏制新增债务，统筹各类资金、资产、资源，稳妥化解存量债务
2023/1/31	江苏			2022 年，持续化解存量债务，超额完成年度化债计划。年末债务余额预计为 20694.05 亿元，在核定限额之内；债务率为 74%，低于警戒线
2023/7/27	江苏		提升现金流	推动融资平台公司整合撤并和市场化转型，持续开展高成本债务“削峰行动”，对市场关注度高、存量债务规模大、兑付期集中、资金链紧张的融资平台公司实行“一户一策”指导
2023/9/19	江苏		债务延缓	2022 年 10 月至 12 月，十四届江苏省委第二轮巡视对 22 个县（市、区）进行了常规巡视，多个县（市、区）在通报中提到持续压降债务规模，清退高成本债务，以及明确融资成本上限
2023/10/1	江苏		债务压降、 债务出表	截至 2023 年 10 月 1 日，江苏省内共有 215 家城投公司宣布退出政府融资平台，涉及苏州、常州等 7 个地级市，通过解除担保关系、债务清零以及转型为非平台类企业等方式实现了退出
2023/11/9	江苏		提升现金流	205 国道宿迁至淮安段将收费引发关注。据工作人员称，该路段还有将近 10 个亿的存量债务。截至 2022 年 12 月，江苏省有 16 条普通公路收费，既有国道也有省道。
2020/2/13	天津	东丽区		2019 年，政府隐性债化债 126 亿元

2020/8/15	天津		债务延缓	通过适当展期、债务重组等方式缓释集中到期债务，多措并举化解隐性债务规模，债务率降至合理区间
2020/8/15	天津		债务延缓	积极加强与金融机构协调沟通,对高息债务开展“削峰”管理,依法合规做好债务缓释,优化期限结构、降低利息负担。化债资金来源单一,债务还本付息压力大,国有资本经营收益贡献少,专项债券项目储备不足、质量不高的问题还比较突出
2020/12/21	天津		债务延缓	国家开发银行天津分行就其牵头的融资再安排银团，对天津城投集团下属高速公司 734.3 亿元融资再安排项目的进展做了评估
2021/6/19	天津			融资平台债务规模仍然较大，部分区债务化解任务艰巨，隐性债务风险不容忽视
2021/8/31	天津		债务延缓	全力以赴化解政府隐性债务，压实各区、各部门、各单位主体责任，建立银企对接平台，通过适当展期、债务重组等方式缓释集中到期债务，多措并举化解隐性债务规模，债务率降至合理区间
2023/2/2	天津		债务延缓	2023 年，中国银行天津分行与天津市政府签署全面落实战略合作协议。近一年以来，天津分行已为 13 家地方国企存量隐性债务完成还款计划调整，涉及金额 64.46 亿元。
2023/7/5	天津		债务延缓	2023 年，中国华融天津分公司联合北京分公司投放 20 亿元，顺利实施天津轨道交通集团实质性重组项目，有效助力国企降债减负、盘活低效资产
2023/9/26	天津		提升现金流	出台《关于进一步深化改革推动天津泰达投资控股有限公司高质量发展的实施方案》，将天津泰达投资控股有限公司（城投平台）改组为国有资本投资公司
2023/11/3	陕西	安康市	债务压降、债务出表	2022 年，严格债务风险管控，全市隐性债务累计化解率为 350%，超额完成化解任务。通过预算安排资金、盘活资产、合规转化、制定棚户区改造隐性债务化解意见等方式，实现隐性债务持续有效化解。截至 2023 年 6 月底，我市已超额完成累计化解任务的 269%。
2020/9/2	陕西	宝鸡市	债务压降、债务延缓、债务出表	分类采取展期、重组、转化、盘活等手段，确保完成年度化解隐性债务任务
2023/2/14	陕西	宝鸡市		2018 年至 2022 年，累计化解隐性债务 211.19 亿元，完成累计化解任务的 104%，债务风险处于绿色安全等级范围内
2023/7/26	陕西	宝鸡市	债务延缓	2022 年，上半年全市共化解隐性债务 8.68 亿元，完成年度化解任务的 30.3%。市本级债务风险等级虽处橙色区域，但全市处于绿色安全区域。抓住中省开展隐性债务风险化解试点的机会，制定翔实可行的试点方案，在债务限额空间内争取更多置换债券额度，缓解偿债压力
2023/3/10	陕西	汉中市		2022 年，全面完成隐性债务化解目标任务，全市隐性债务连前累计化解进度 110.8%。防范和化解政府债务风险压力不断增加，隐性债务还有一定风险。
2021/2/9	陕西	商洛市	债务压降、债务延缓、提升现金	2018 年以来，采取预算安排、资产处置、合规转化、决算核减等有效措施化解隐性债务，超额化解了债务任务。按照财政厅印发的《重点市县隐性债务风险化解工作方案》要求，分两期对隐性

			流	债务进行缓释，其中第一期国开行的债务重组工作已经完成，第二期高新区存量隐性债务置换正在与金融机构对接贷款事宜。加快融资平台整合升级，与陕西开源证券公司签订了融资平台整合升级战略合作框架协议
2022/4/13	陕西	商洛市	债务延缓	2021 年，多渠道筹措资金，超额完成当年隐性债务化解任务，债务风险等级进一步降低。接续做好建制县债务化解试点工作，商州区、商南县获得 52.16 亿元隐性债务债券置换资金，极大的降低了两县区隐性债务风险
2023/2/15	陕西	商洛市	提升现金流	2022 年，全市全面完成年度和累计隐性债务化解任务，全市无新增隐性债务。市级融资平台完成了 10 户企业股权划转，及 27 处总建筑面积 12610.8 m ² 的行政事业经营性资产划转，市城投公司成功发行 6 亿元企业债券
2023/3/15	陕西	铜川市	债务延缓、债务压降	多渠道筹措偿债资金，积极通过借新还旧、增收节支等方式，稳妥有序化解存量债务，确保债务规模在合理区间
2021/2/23	陕西	西安市	债务延缓	2020 年，未央区 18.46 亿元债务纳入隐性债务系统；陕西省纳入隐性债务化解 10 个重点市县之一
2021/3/15	陕西	西安市	债务延缓	2020 年，灞桥区在全市区县中率先开展利用金融工具对到期债务展期 24.6 亿元，成功申请财政部“建制县隐性债务化解”试点区县
2023/3/6	陕西	西安市		2022 年，严格落实政府举债融资负面清单，超额完成全年隐性债务化解任务
2023/8/23	陕西	西安市	债务延缓	出台《西安市关于进一步完善财政出资基金设立及运营管理机制的实施方案》，成立区域稳定发展基金，总规模 50 亿元，由市区财政、省市国有平台公司、市场化金融资本按照“4：3：3”比例共同出资组建，为各市属、区属国有一级平台公司到期债务转换（续发）提供短期流动性支持
2020/11/24	陕西	咸阳市	债务压降	2019 年，杨凌示范区把防范化解政府债务风险摆在更加突出的位置，采取务实有效的措施狠抓落实，债务规模和债务率得到有效控制，在统筹抓好招商引资、工业经济发展、营商环境优化提升等重点工作，努力培育新的经济增长点的同时，债务率降幅达 50% 以上，解除红色预警
2022/4/13	陕西	咸阳市	债务压降、提升现金流	2021 年，抓实政府隐性债务风险化解，逐笔摸清债务底数，通过预算安排、盘活存量等方式加快化解政府隐性债务，全市完成累计化解任务的 144.2%。制定了《咸阳市融资平台整合升级债务化解方案》，通过给融资平台注入优质资产，剥离政府性债务，提高企业信用等级，增强企业市场化融资能力
2023/2/13	陕西	咸阳市		2022 年，全市完成累计化解任务的 133.1%，超额完成了年度化解任务，全市隐性债务率处于绿色安全等级
2023/9/27	陕西	延安市	债务延缓	超额完成年度债务化解任务，加大再融资债券争取力度，全市债务规模稳步降低、风险总体可控
2023/11/6	陕西	延安市		富县积极化解隐性债务，有效防范化解债务风险，坚决将债务控制在可承受范围内。2022 年稳妥化解债务本息 2.7 亿元
2020/9/1	陕西	杨陵区		2019 年，我区计划化解隐性债务 1.89 亿元，截止年底落实 1.95 亿元。2019 年 12 月底，政府债务率为 137%，风险等级评定为黄色

				等级。政府性债务余额为 18.7 亿元，其中：政府隐性债务余额为 11.64 亿元、政府性债券 6.97 亿元、政府存量债务 923 万元
2022/4/6	陕西	榆林市	债务延缓、 债务出表	2021 年，在全省率先开展全域无隐性债务试点工作，成立工作专班，制定了政府隐性债务“清零”化解方案和试点工作实施方案，全年完成化解任务的 132.5%，为全市隐性债务全面清零见底打下坚实基础。支持榆林金资转型发展迈出新步伐，榆林金资 AMC 资质申领工作取得突破性进展
2023/9/19	陕西	榆林市		2022 年，压实县区和部门偿债责任，超额完成全年隐性债务化解任务
2020/2/9	陕西			2019 年，将年度化解隐性债务纳入省委省政府年度目标责任考核，督促各级各部门多方筹措资金，完成了年度化解任务
2020/2/12	陕西			2018 年，全省财政自给率仅为 42.31%，更多的依靠中央转移支付，经济繁荣程度偏低。根据财政部显示的地方债务余额测算，2015-2017 年全省债务率分别为 245%，268%，268%，已经超出国际警戒线
2020/10/20	陕西		提升现金流、 债务延缓	陕西省发改委、财政厅联合印发《关于加快市县融资平台公司整合：级推动市场化投融资的意见》，兼并重组现有融资平台；可将年度算资金、国资经营收入、特许经营权、收费权、优质国企股权等注平台；按照市场化原则，省级探索建立市场化的债务风险化解周转金妥善应对融资平台流动性风险
2021/2/4	陕西			2020 年，将隐性债务化解纳入党政领导干部目标责任考核，夯实各级偿债责任，多渠道筹措资金，全省按期完成年度化解任务
2021/3/31	陕西		债务延缓	2021 年 3 月 30 日，陕西交控集团与开发银行陕西分行签署“十四五”全面深化战略合作协议。在存量贷款融资再安排、新增融资需求、综合交通金融服务、科技创新、国际业务合作、土地资源开发利用等领域开展深度合作
2022/2/4	陕西		债务延缓	2021 年，严格实行隐性债务风险化解年度目标责任考核；实施“建制县”隐性债务风险化解试点。2022 年，计划深入推进重点市县风险化解和融资平台整合升级，推进隐性债务“清零”试点
2023/1/28	陕西		提升现金流	2022 年，超额完成全年隐性债务化解任务。推进融资平台市场化转型改革，逐步剥离政府融资功能，建立现代企业制度，切实防范平台债务风险向政府传导
2020/5/15	甘肃	白银市		2019 年，化解政府隐性债务 14.16 亿元，完成全年任务。政府部门和国有企业历史欠账负担较重，隐性债务风险不容忽视。
2022/12/28	甘肃	定西市		偿债资金刚性需求与加大补短板促发展投入难以兼顾的矛盾日渐突出，隐性债务管理潜在风险长期存在
2021/1/28	甘肃	嘉峪关市	债务压降	通过年度预算资金、盘活财政存量资金、加大非税收入、向上争取资金、专项建设基金收益核算、棚户区改造项目市场化运作、统筹外围资金、企业自身经营收入等方式逐步降低债务风险
2023/2/10	甘肃	嘉峪关市	债务压降	通过年度预算资金安排、向上争取资金、督促企业偿还自身债务等方式，加快政府性债务化解力度，不断降低债务风险
2020/11/6	甘肃	金昌市		2019 年，全市化解政府隐性债务 3.81 亿元，占全年任务的 160%
2021/9/17	甘肃	金昌市		2020 年，全市化解政府隐性债务 2.99 亿元，

2021/10/26	甘肃	金昌市	债务压降	超收收入安排支出 9817 万元；化解 2020 年度隐性债务安排建设资金 4285 万元
2023/9/1	甘肃	金昌市		2022 年全市偿还政府存量债务 11.54 亿元，其中偿还到期政府债券本金 8.30 亿元，兑付利息 3.24 亿元
2023/7/21	甘肃	酒泉市		近三年，我市抢抓政府债券发行力度加大的机遇，争取到位的新增政府债券额度年均增长 24%，同时也造成全市全口径债务风险上升为黄色等级
2021/12/20	甘肃	兰州市	债务延缓、提升现金流	2021 年 12 月 19 日，市政府召开化解兰州建投公司债务问题金融机构通气会，研究部署兰州建投公司债务化解工作，帮助我市化解兰州建投公司债务风险。
2022/12/26	甘肃	兰州市	债务出表、债务延缓	按照“谁举债，谁负责，谁偿还”原则，综合运用合规转化为企业经营性债务、依法依规核减隐性债务等方式，稳妥有序化解存量隐性债务。指导兰州金控设立和壮大兰州市国有企业信用保障基金和兰州金控投资基金，积极发挥平台增信融资发债作用，进一步增强我市国有企业化解和防范企业债务风险的能力
2020/6/1	甘肃	临夏回族自治州	债务压降	通过年度预算安排、压减一般性支出等方式筹措资金，积极化解隐性债务存量，2019 年全州化解隐性债务 8.3 亿元
2021/4/7	甘肃	临夏回族自治州	债务压降	靠实偿债主体责任，通过年度预算安排、压减一般性支出等方式筹措资金，积极化解隐性债务存量，2020 年全州化解存量隐性债务 10.95 亿元
2021/12/20	甘肃	临夏回族自治州	债务压降	通过年度预算安排、压减一般性支出等方式筹措资金，积极化解存量隐性债务，2021 年全州化解 9.88 亿元，已完成年度化解任务
2022/12/21	甘肃	临夏回族自治州	债务压降	通过年度预算安排、压减一般性支出等方式筹措资金，积极稳妥化解存量隐性债务和财政暂付性款项，确保财政平稳运行
2022/7/15	甘肃	平凉市		2020 年全市化解政府隐性债务 26.14 亿元，其中市本级化解 5.23 亿元，占计划的 181.59%
2022/7/15	甘肃	平凉市	债务压降、债务转化	2019 年，市级财政通过预算安排、盘活资金、核实剥离等方式，化解政府隐性债务 15.63 亿元，债务风险降低了一个等级，为发行政府债券腾出了空间
2020/5/10	甘肃	庆阳市	债务延缓	2019 年，积极争取财政部建制县隐性债务化解资金 22 亿元，减轻华池、庆城、合水 3 个县的债务负担。全市共化解政府隐性债务 51.47 亿元（市本级化解 3.28 亿元），占全年应化解任务 15.74 亿元的 327%
2022/12/26	甘肃	庆阳市	债务压降	自 2018 年 8 月国家审计署甄别认定存量债务以来，通过优化支出结构，多渠道筹措还本付息资金，截至 2022 年末，累计化解政府债务 115.24 亿元
2022/10/10	甘肃	天水市		截至 2021 年 12 月末全市化解政府隐性债务 23.27 亿元
2022/10/10	甘肃	天水市		截至 2022 年 6 月末，需由财政资金偿还的各类债务 181 亿元，其中：隐性债务还本 32.61 亿元
2023/9/27	甘肃	天水市	债务延缓	2023 年上半年，积极与国开行、农发行等金融机构对接，拟定风

				险化解方案，主动作为，预防区域性金融风险。
2021/12/30	甘肃	武威市	债务延缓、提高现金流	出台《武威市推进市县融资平台公司整合升级加快市场化转型发展实施方案》，提出可将年度预算资金、国有资本经营收益、特许经营权、收费权、优质国企股份等优质经营性资产注入平台公司，将已建成的非公益性资产划入平台公司；融资平台公司可以在与金融机构协商的基础上采取适当展期、续贷、债务重组、债务置换等方式，缓释短期偿债压力
2018/10/31	甘肃	张掖市		市属五大国有投融资公司要全额承担各自形成的经营性债务，市财政不承担兜底偿债责任
2020/8/3	甘肃	张掖市		2019 年，全市化解地方政府隐性债务 14.1 亿元，占年度化解计划的 121.5%
2020/9/12	甘肃	张掖市	债务压降	通过压减项目支出、政府公用经费、津补贴开支，盘活存量资金，统筹上级转移支付等方式多渠道筹措资金，切实化解存量债务
2021/8/30	甘肃	张掖市	债务压降、债务延缓、债务转化	严格落实政府隐性债务年度化解计划，采取预算安排、债务展期、合理合规转换为企业经营债务等多种方式，积极稳妥化解存量隐性债务，严控新增隐性债务，努力把综合债务率降低到合理区间
2021/12/24	甘肃	张掖市	债务压降、债务延缓	积极化解存量债务。督促各县区及债务单位采取预算安排、争取再融资债券、融资平台公司自筹、协调金融机构置换展期等多种方式筹措资金，落实债务化解计划，及时足额还本付息，牢牢守住不发生系统性债务风险的底线
2020/5/25	甘肃		债务延缓	2020 年 5 月 25 日，甘肃省内 16 家主要银行与甘肃省公航旅集团（城投平台）在兰州举行 1673 亿元债务重组协议签约仪式。协议签署后，甘肃省公航旅集团 1673 亿元的收费公路债务利率调低，还款期限统一熨平至 30 年，平均每年还本支出下降约 200 亿元，利息支出下降 15 亿元左右
2021/2/10	甘肃		债务压降	2020 年，通过压减一般性支出、处置政府资产等措施筹措资金，完成全省年度化解隐性债务任务。初步测算，截至 2020 年底，全省政府债务余额 3941.9 亿元，政府债务率 88%，风险总体可控
2022/1/29	甘肃		债务压降	2021 年，全省政府债务风险等级为绿色，债务风险总体可控。抓实隐性债务风险化解工作，督促指导市县统筹各类资金资源，稳妥化解隐性债务存量
2023/2/3	甘肃			2022 年，靠实隐性债务化解主体责任，积极筹措资金，稳妥化解隐性债务存量，超额完成既定的年度化解任务
2020/8/10	河南	安阳市	债务压降	2019 年底，全市累计化解政府隐性债务 159.7 亿元，超额一倍完成年度化解任务，债务风险总体可控。严格按照隐性债务化解方案，大力盘活存量资金，妥善处置存量资产，优化支出结构，稳妥化解隐性债务存量，牢牢守住不发生系统性风险的底线
2021/6/8	河南	安阳市		2020 年，政府债务风险防控任务艰巨，已经出现不能完成累计化解隐性债务的苗头；当年到期政府性债务还本付息偿还压力大，最高的市辖区全年将要偿还 14 亿之多
2022/12/7	河南	安阳市	提升现金流	2021 年，我市政府隐性债务累计年度化解率为 142.7%，超额完成年度化解任务，全市债务风险总体可控。经开集团已顺利完成 AA 信用评级工作，通过资产整合、注资等方式，为投资集团化解隐

				性债务 3 亿元。个别县区不能完成年度隐性债务化解任务，个别县区存在虚假化解债务现象
2023/3/27	河南	安阳市		2022 年，隐性债务化解步入攻坚期，部分县区隐性债务化解任务重，防范财政风险压力较大
2021/3/19	河南	鹤壁市	债务压降、 债务延缓、 债务出表	2020 年，采取“八个一批”方式妥善化解隐性债务存量，化解政府存量债务 9.12 亿元
2023/1/13	河南	焦作市		2022 年 1-11 月，全市共完成当年隐性债务化解 20.4 亿元。个别县（市、区）债务风险进入高风险等级，财政运行风险升高
2023/1/20	河南	洛阳市	债务压降	统筹资金、资产、资源和各类支持性政策措施稳妥化解存量隐性债务，逐步降低风险水平
2023/1/18	河南	平顶山市		2022 年，个别县（市、区）债务率较高，隐性债务风险不容忽视
2023/1/19	河南	濮阳市		2022 年，全市整体连续五年提前完成债务化解目标
2022/3/3	河南	商丘市	债务延缓	2021 年，足额安排偿债资金，用足用好隐性债务化解试点政策，有序化解政府存量债务。全市连续 3 年超额完成隐性债务化解任务，全市政府债务风险总体可控
2022/4/1	河南	新乡市		2021 年，累计化解隐性债务 74.5 亿元，完成化债任务的 139%
2020/6/12	河南	信阳市		截止 2019 年底，信阳市全口径债务率为 89.3%，债务风险处于正常状态
2023/3/6	河南	信阳市	债务压降	通过加快土地出让、做活经营等方式拓宽偿债资金来源,有效控增量、化存量,三类债务之和持续下降
2022/8/29	河南	郑州市	债务压降、 债务延缓	出台《郑州市人民政府关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》，提出，对失去清偿能力的要依法实施破产重整或清算。按市场化规则健全债务违约处置机制，鼓励债务人、债权人协商处置存量债务，坚决防止风险累积形成系统性风险
2022/3/2	河南	驻马店市		2021 年全市化解隐性债务 144.9 亿元，超额完成年度化解任务
2019/8/12	河南		债务压降、 债务延缓、 债务出表	在全国率先出台防范化解地方政府隐性债务风险的实施意见，形成全省地方政府隐性债务风险化解实施方案，采取“八个一批”方式积极稳妥有序化解。我省债务高风险地区由 27 个减少为 7 个，法定债务和隐性债务风险在全国均处于较低水平
2020/7/31	河南			截至 2019 年底市县两级政府存量隐性债务妥善化解 3000 多亿元
2021/5/1	河南		债务延缓、 债务压降、 提升现金流	出台《关于加强省管企业债务风险管控工作的实施意见》，提出，建立“631”债务偿还机制；合理规划和安排长短期融资规模和比重，降低流动性风险；积极开展债转股工作；通过盘活存量资产、出售股权等方式补充资金，积极主动与各方债权人沟通协调，努力达成和解方案；通过重大资产重组、吸收合并等方式，推动企业兼并重组，发展规模经济
2023/2/17	河南		债务压降、 债务延缓、 债务出表	我省超额完成 2022 年隐性债务化解计划,全省债务风险总体可控。积极运用“八个一批”等方式、再融资债券等工具，连续 5 年完成隐性债务化解计划，我省政府债务风险在全国处于较低水平
2023/3/23	河南		债务压降、	全省地方政府隐性债务规模在全国地方省份中处于中等偏下水

			债务延缓、 债务出表	平，债务风险整体可控。按照“分类施策、因地施策、一债一策”的原则，提出化解地方政府隐性债务“八个一批”措施，指导各地稳妥化解风险。中央充分肯定了我省做法，财政部派出调研组赴我省调研，印发通报向全国介绍河南经验做法。研究制定我省融资平台公司转型发展实施意见，推动融资平台公司真正成为独立法人，按照市场化原则偿债，助力政府债务风险化解。
2023/7/18	河南		债务延缓	2023 年 7 月，河南中豫信用增进有限公司在新闻发布会上表示，通过为省属国企及地市城投企业提供债务风险化解资金、联合河南资产设立“河南省债务稳定平滑基金”、一二级市场债券投资等举措，累计为省内企业提供资金支持超过 100 亿元
2021/4/26	青海	果洛藏 族自治州		2020 年底隐性债务余额 4.4954 亿元，化解隐性债务 0.4563 亿元，完成当年化解隐性债务任务的 166.1%。
2022/4/8	青海	果洛藏 族自治州		2021 年化解隐性债务 3.99 亿元
2023/3/28	青海	果洛藏 族自治州	债务压降	2022 年，通过统筹结余资金、收回存量资金、盘活资产资源等方式化解隐性债务 9622 万元
2023/3/7	青海	海北藏 族自治区	债务延缓	督促县级依据财力及偿债高峰期尽早建立偿债备付金，防范存量债务断链风险和处置风险
2020/4/26	青海	海东市	债务压降	2019 年，通过增收、节支、盘活存量资金、出让部分政府经营性国有资产权益等方式积极化解隐性债务 20.45 亿元
2021/3/15	青海	海东市	债务延缓	成功申报建制县债务风险化解试点，有效缓释债务偿还压力
2023/3/10	青海	海东市	债务压降、 提升现金流	通过预算资金、超收收入、盘活财政存量资金、出让部分政府国有资产权益等方式，积极化解存量隐性债务。加快平台公司市场化转型发展，提升造血功能和偿债能力。
2020/1/22	青海	海南州		2019 年，年内化解隐性债务 2.78 亿元，化解率为 100%
2021/3/19	青海	海南州		2020 年，化解政府隐性债务 4.4 亿元，化解率达 115%
2021/2/4	青海	海西州	债务延缓	2020 年，积极协调省财政厅开展中高风险地区隐性债务化解试点工作。我州德令哈、天峻、乌兰成功申报为建制县隐性债务化解试点地区，争取到再融资债券额度 25.81 亿元，牢牢守住了不发生系统性区域性财政金融风险的底线
2018/5/30	青海	黄南藏 族自治州		截止 2018 年 5 月，我州隐性债务（银行贷款）规模达 24.18 亿元。债务规模与自身财力不匹配，债务负担沉重，债务风险突显
2021/2/24	青海	西宁市		强化隐性债务动态监控，“十三五”时期五年年累计化解政府债务 190 亿元，有效防控政府债务风险
2023/8/31	青海	西宁市	债务延缓、 提升现金流	增加市级平台类企业注册资本金 9.2 亿元。积极争取申报隐性债务化解试点，探索建立偿债备付金制度，
2023/11/6	青海	西宁市	债务压降、	通过预算统筹安排、节衣缩食过“紧日子”、“砸锅卖铁”统筹各类资

			债务延缓、提升现金流	产资源、增加企业经营性收入等措施，充分利用债务核销核减、隐性债务化解试点置换债券等政策，全力防范化解地方债务风险
2021/1/22	青海		债务出表、提升现金流	2019 年，认真落实全省政府隐性债务化解实施方案，支持组建省交控集团，探索隐性债务合规转化为企业经营性债务的新途径，政府隐性债务率降低。全省化解隐性债务也将迎来小高峰，各级财政需安排大量资金用于还本付息和化债。
2021/2/9	青海		债务延缓	2020 年，完善隐性债务常态化监控机制，妥善化解债务存量，坚决遏制增量，成功争取建制县隐性债务风险化解再融资债券额度，有效缓释债务偿还压力
2022/1/29	青海			2021 年，制定《关于防范化解政府性债务风险的意见》及配套制度，持续增强制度约束效力，及时通报年末隐性债务风险等级评定结果，压实各地区化债主体责任，确保全省债务率总体保持在安全区间。聚焦国企风险化解，把支持国有企业去杠杆作为重点，积极配合并支持做好部分省属国有企业改革脱困
2023/1/20	青海		债务延缓	2022 年，全省和省本级政府隐性债务风险均实现下调一个等级；切实防范化解地方政府债务风险，坚决遏制增量、化解存量，开展财政承受能力评估，探索建立偿债备付金制度
2023/1/31	青海		债务延缓、债务压降	2022 年，合理制定地方政府债务还本付息偿付计划，足额拨付还本付息资金，省本级超额完成年度隐性债务化解任务，全省债务风险总体安全可控。2023 年，计划积极争取县级化债试点，多渠道、多手段盘活资金资产，重点化解“非标”债务风险，全力完成年度隐性债务化解任务，确保政府债务风险安全可控
2023/8/3	青海		债务延缓、债务压降	2023 年下半年，计划严格落实关于防范化解政府性债务风险的相关要求 ^① 积极争取建制县化债额度 ^② 引导财力较好的地区开展隐性债务“清零”试点工作 ^③ 全力完成年度化债任务

注：8 个超额完成化债任务的省市指的是在当地 2022 年预算执行和 2023 年预算草案报告中披露超额完成化债任务的省市。由于篇幅限制，资料来源的具体网址略去，若有兴趣的读者，可以联系笔者索取。另外，还有 20 个省市的相关化债措施由于篇幅过长，没有列出，若有兴趣的读者，也可以联系笔者索取。

资料来源：地方政府官网、网上公开资料，北大汇丰智库整理。



PHBS 智库

北京大学汇丰商学院

北大汇丰智库（The PHBS Think Tank）成立于 2020 年 7 月，旨在整合北京大学汇丰商学院各院属研究中心，统筹协调资源，重点从事有关宏观经济、国际贸易与投资、金融改革与发展、粤港澳大湾区可持续发展、城市与乡村发展、海上丝绸之路沿线国家经济贸易与合作等领域的实证分析与政策研究，打造专业化、国际化的新型智库平台。北大汇丰智库由北京大学汇丰商学院创院院长海闻教授兼任主任，智库副主任为王鹏飞、巴曙松、任颀、魏炜、林双林。