

万亿元国债项目申报及审核正快速推进——

增发万亿元国债，怎么管好用好？

本报记者 汪文正

今年四季度，中央财政增发2023年国债1万亿元，集中力量支持灾后恢复重建、弥补防灾减灾救灾短板。临近年末增发国债，并不多见，且增发后财政赤字率超过了3%，海内外对此关注度较高。

近日，由国家发展改革委、财政部等有关部门组成的增发国债项目实施工作机制召开动员部署会，布置国债启动有关工作，项目申报、审核正快速推进。

增发万亿元国债将带来哪些影响？如何管好用好国债资金？财政部、国家发展改革委有关负责人和业内专家进行了解读。

不增加地方偿还负担

此次增发的2023年1万亿元国债，作为特别国债管理。据了解，此前中国曾三次发行过特别国债。第一次是在1998年，为了改善银行资本金不足问题，财政部面向四大国有银行发行2700亿元的特别国债；第二次是在2007年，为成立国家外汇投资公司筹措资本金，财政部面向商业银行和社会公众发行1.55万亿元用于购买外汇。第三次是在2020年，为应对新冠疫情对经济造成的冲击，发行1万亿元抗疫特别国债，主要用于疫情期间抗疫、保民生和基础设施建设等相关支出。

此次特别国债有何不同？中银证券全球首席经济学家管涛介绍，相比2020年的抗疫特别国债发行，此次增发1万亿元国债在中央和地方债务负担分配上有所不同。2020年的抗疫特别国债由中央财政统一发行，按规定纳入中央国债余额限额管理。其中，抗疫特别国债利息由中央财政负担，分配地方使用的资金由地方承担还本责任。而此次增发国债将全部通过转移支付方式安排给地方使用，全部列为中央财政赤字，还本付息由中央承担，不增加地方偿还负担。

“2020年的抗疫特别国债，地方政府用了是要归还本金的，而这次用了却是不用还的，是中央政府加杠杆、地方政府稳杠杆。”管涛分析，这有助于带动地方基建投资，支持地方基层“三保”，“截至2023年三季度末，中国社科院测算的中国中央政府杠杆率为22.6%，远低于60%的国际警戒线，这为用好正常的财政政策空间创造了条件。”

“中央财政增发国债，而具体资金使用全都在地方，有利于推动形成实物工作量、缓解地方财政收支压力，也能够进一步优化财政支出结构、优化债务结构。”中国财政科学研究院研究员石英华说。

根据相关安排，增发的国债资金在2023年安排使用5000亿元，结转2024年使用5000亿元。管涛认为，此次增发国债的资金使用安排跨越今明两年，体现了政策的连续性，将有效拉动2024年GDP增长。

政府负债率仍处于合理区间

增发国债之后，2023年中央预算也作出相应调整：2023年中央本级支出不变，中央对地方转移支付比年初预算增加5000亿元；地方一般公共预算支出预算相应增加5000亿元，支出增幅由5.2%提高至7.4%。

值得注意的是，增发1万亿元国债以后，2023年全国财政赤字由3.88万亿元增加到4.88万亿元，赤字率由此将从3%提升至3.8%。

如何看待财政赤字率突破3%？财政部副部长朱忠明回应称，虽然今年财政赤字率有小幅提高，但中国政府的负债率仍处于合理区间。

横向对比，中国政府整体负债率低于其他世界主要经济体。“当前中国政府具有增发国债的空间，此次增发后风险整体可控。”北京大学经济学院财政学系主任刘怡说。

粤开证券首席经济学家罗志恒介绍，纵向看，根据经济社会发展形势调整预算已有先例。“在1998年面临亚洲金融危机以及暴雨灾害时，中国也做出过预算调整。”罗志恒表示，此次赤字率上升到3.8%左右，突破3%传统意义上的“红线”束缚，充分利用了中国较大的中央财政空间。

“考虑到本次增发的国债是纳入到中央财政赤字管



▲中央财政于今年四季度增发2023年国债1万亿元，将有力支持各地推进高标准农田建设、增强农田防灾抗灾能力。

图为11月16日，施工机械在安徽省蚌埠市五河县小溪镇上营村高标准农田综合治理工地平整土地。

李向前摄（人民视觉）

▲灌区建设改造是此次万亿元国债资金重点投向领域之一。图为近日，工人们在湖南省郴州市嘉禾县毛俊水库灌区2标段项目工地作业。

黄春涛摄（人民视觉）

理，所以我们将采取公开发行方式发行，和已经确定的年度国债发行进行统筹安排。”朱忠明介绍，为加快预算支出进度，促进经济恢复性增长，前期财政部在制定下半年国债发行计划时做了相关谋划，将原定年度国债的发行靠后安排，客观上为后续增发国债留出了空间。他表示，财政部将密切关注宏观经济形势和债券市场的情况，合理把握国债的发行节奏，使国债发行和资金使用进度相匹配，确保顺利发行并避免资金闲置，更好发挥国债资金对灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力的保障作用。

国际市场和部分机构对此普遍表示乐观。近日，国际货币基金组织(IMF)上调对中国今明两年经济增速的预期，并将中国增发1万亿元国债作为看好中国经济的重要政策支持。“国债资金投入后，有利于带动国内需求，有助于进一步巩固经济回升态势。”刘怡说。

资金全部按项目安排和管理

此次增发国债的资金规模大、使用领域广，后续如何管好用好国债资金？

据介绍，万亿元国债资金主要用于8个方面：灾后恢复重建，支持以京津冀为重点的华北地区等灾后恢复重建和提升防灾减灾能力，促进灾区基本生产生活条件和经济发展恢复到灾前的水平；以海河、松花江流域等北方地区为重点的骨干防洪治理工程；自然灾害应急能力提升工程；其他重点防洪工程；灌区建设改造和重点水土流失治理工程；城市排水防涝能力提升行动；重点自然灾害综合防治体系建设工程；东北地区和京津冀受灾地区等高标准农田建设。

财政部部长蓝佛安表示，在严把准入关口方面，国家

发展改革委、财政部将会同有关部门建立工作机制，抓紧布置地方做好项目申报，严格做好项目梳理和筛选储备工作，把好项目关口。为加快资金下达，财政部将根据确定的项目清单，尽快下达国债项目预算；同时，督促地方加强资源整合，保障项目建设需求，尽快形成实物工作量。

国家发展改革委副主任从亮强调，在项目储备方面，本次增发国债资金不按地方切块，哪个地方符合条件的项目越多，哪个地方得到的资金支持力度就越大。“为切实提高投资精准有效性，此次增发国债资金全部按项目安排和管理。”从亮表示，国债资金要根据项目情况进行安排，用地、环评等要素对符合条件的项目加强保障。同时，优先支持国家和地方规划中明确的重点项目，对于没有专门规划的领域，要抓紧制定实施方案，明确具体支持范围、建设任务、安排标准等，确保项目安排科学合理。

国家发展改革委固定资产投资司司长罗国三说，此次增发国债项目原则上应为“十四五”规划、国务院及国务院有关部门批复的重点专项规划和区域规划或省级规划和相关实施方案中的重点项目，“项目应研究论证充分，具备一定前期工作基础，要严格落实各渠道建设资金，确保资金拼盘完整闭合”。

近期，随着各地国债项目申报进入尾声，项目有望在今年四季度和明年快速形成实物工作量，并对财政支出形成较强支撑。财政部方面介绍，各级财政部门正采取有效措施合理加快财政支出进度，1-10月累计，全国一般公共预算支出同比增长4.6%，重点支出得到有力保障。

在监督管理方面，财政部也将加强国债资金的全流程监管。“财政部门将压实监管责任，积极发挥各地监管局属地优势，督促各地将国债资金使用情况作为财会监督工作的重点，推动建立全流程、全覆盖的常态化监管机制，形成监管合力，促进国债资金安全、规范、高效使用。”蓝佛安说。

尚岛(海南)供应链管理从西班牙进口的火腿，近日漂洋过海抵达海南省儋州市洋浦港小铲滩码头，送往位于洋浦保税港区的仓库。

“海南自贸港加工增值超30%免关税政策(以下简称‘加工增值政策’)为我们节省了成本，净利润提升约10%，我们为这项政策而来！”尚岛(海南)供应链管理有限公司关务负责人柏鸽说。今年9月，该公司首批加工增值西班牙火腿产品出区进入内地销售，截至目前已出区5批货物。

据了解，加工增值政策在洋浦先行先试以来，取得了良好成效，洋浦已有9家企业开展加工增值业务。该政策已走出洋浦，扩大至海关特殊监管区域外的重点园区试点，在海口综合保税区、海口空港综合保税区落地施行。

洋浦经济开发区是海南自由贸易港建设“样板间”，多个自贸港优惠政策在这里先行先试。

“过去3年，这项政策为我们节约4亿元！”海南逸盛石化有限公司相关业务负责人李世峰说的是海南自由贸易港“双15”优惠政策，即：自2020年1月1日至2024年12月31日，对注册在海南自贸港并实质性运营的鼓励类产业企业，减按15%征收企业所得税；对在海南自由贸易港工作的高端人才和紧缺人才，其个人所得税实际税负超过15%的部分，予以免征。这项政策为企业节省了成本，也有利于招揽人才。

11月2日，海南逸盛石化有限公司进口的一批9006吨煤炭顺利通关。该公司是“精简进口许可管理”扩区试点落地的第2家企业，为试点的压力测试提供了新样本。

海南自由贸易港建设以来，洋浦经济开发区推出一系列制度创新举措。今年4月起，原本仅适用于洋浦保税港区的11项政策，扩大到整个洋浦经济开发区，压力测试稳步推进。扩大实施范围为制度集成创新提供了更广阔的空间，惠及更多经营主体。

其中，“中国洋浦港”船舶港是《海南自由贸易港建设总体方案》赋予洋浦经济开发区独有的自贸港政策之一。围绕落实船舶港制度，洋浦先后制定实施“创新不同保税油品同船混装运输监管模式”“创设便捷高效的国际船舶登记程序”“保税港区物流分离监管”等6项制度创新，成为海南自贸港制度创新案例。

制度创新带动了产业发展。截至目前，共有42艘国际船舶入籍“中国洋浦港”，助力海南省国际船舶总吨位跃居全国第二。3年来，洋浦新增航运相关企业近600家，新增登记船舶300余艘，港航物流产业已初具规模。

今年7月，洋浦入选港口型国家物流枢纽，成为海南省首个成功申报的国家物流枢纽，也是目前全国唯一依托自贸港建设的港口型国家物流枢纽。到9月底，洋浦已开通45条内外贸航线，基本覆盖国内沿海和东南亚地区主要港口，形成了“兼备内外贸、通达近远洋”的航线布局。码头方面，洋浦目前拥有10多个码头，集装箱、散杂货、原油、天然气等各类泊位51个，年货物吞吐量可达1.2亿吨。

眼下，洋浦港口20万吨级泊位正在热火朝天建设中。

洋浦交通港航局港航物流发展科负责人周昌懋介绍，洋浦积极实施国际集装箱枢纽港扩建工程，项目一期将于2025年初建成，届时将新增2个20万吨级和1个15万吨级的集装箱泊位，集装箱年设计通过能力将超500万标箱。同时，洋浦正着力发展石化新材料加工制造、海上风电及海工装备制造、健康食品加工等重点产业，积极谋划建设面向西部陆海新通道沿线国家和地区的国内国际双向集采中心，加强洋浦国际航运枢纽的中转功能。

从地方重要港口到西部陆海新通道国际航运枢纽，再到港口型国家物流枢纽，洋浦“身份”的不断升级正是海南自贸港建设蓬勃兴起的写照。

我们为这项政策而来

本报记者 徐佩玉 曹文轩

十一项便利化政策在海南儋州洋浦经济开发区先行先试

浙江省宁波市真诚引才，悉心育才——

一场招聘对接百名博士

单峻峰

11月3日，在华中科技大学同济医学院，浙江宁波卫健系统武汉高层次人才专场招聘会吸引了400余名来自华中科技大学、武汉大学等在校大学生参加，210余人达成了初步意向，对接的百余博士毕业生中，有43位达成了就业意向。

招聘活动别开生面，宁波各大三甲医院的当家人现场推介自己医院平台的特色优势。卫健委主任现场推介政策、送出青年人才礼包。武汉校友现身说法，向学弟学妹们介绍宁波的发展环境、事业前景、生活人文，表达了宁波对青年人才的衷心欢迎和满满诚意。

王一茹是华中科技大学附属同济医院肾内科博士毕业生，在现场深度交流后，对宁波有了更加直观的了解，当场达成意向去宁波发展，期待

开启新的职业生涯。

“宁波是一座与人才双向奔赴的圆梦之城。”宁波市卫生健康委主任曹平介绍，对此次招引的高层次人才，宁波提供了从生活补贴、安家补助、购房补助等全方位人才补助方案，帮助他们解决后顾之忧。2022年，宁波各大医院新引进人才2437人，其中硕博62人。

招聘会当日，宁波市卫健委与华中科技大学同济医学院签订校地合作协议，与宁波人才发展集团签订战略合作协议，通过政府与企业、学校三方合作，共同服务高校毕业生就业，推进宁波“医学高峰”建设。作为制造业大市和创新之城，在“医学高峰”计划上，宁波积极发力，已基本建成系统的“高端—后备—基础”人才培养体系。



南通至无锡高速公路海门至通州段(南通绕城高速公路)是江苏省南通市“三环四射四通道”中的二环高速，线路全长65.4km。该项目是江苏省首次创新采用“股权投资+施工总承包”模式的高速公路项目，具有国家高速公路分流、过江通道接沪通枢纽及通州湾港区集疏运、完善区域综合交通运输体系等功能，计划2024年9月底具备通车条件。

图为项目与G15沈海高速立交处的新联枢纽施工现场。
丁正泉摄