



# 城投债季度报告

“化债纵深”与“转型攻坚”协同推进  
——基础设施投融资行业 2025 年三季度政策回顾及展望

政府公共评级一部

中诚信国际信用评级有限责任公司



## “化债纵深”与“转型攻坚”协同推进

### ——基础设施投融资行业 2025 年三季度政策回顾及展望

#### 一、政策回顾

2025 年三季度，基础设施投融资（以下简称“基投”）行业政策在延续“控增化存”与“促发展”双轨思路的基础上进一步纵深发展。“控增化存”方面，深化落实“一揽子化债”政策，加速置换隐性债务和平台清退，推动金融化债和账款“清欠”，继续落实名单制管理和新增发债审核，强化隐性债务问责力度，化债政策持续下沉落细，债务管理更加规范透明，推动基投行业债务风险化解；同时，延续“发展中化债”的整体思路，新型政策性金融工具推出、专项债扩容和存量限额盘活、保障 PPP 存量项目建设和运营等政策有助于保障投资资金来源，同时加快存量资产盘活，强化转型配套措施和“引导”，多维度助力有效投资及平台转型。

2025 年三季度基投行业政策在延续“控增化存”与“促发展”双轨思路的基础上，呈现出“精准发力、纵深推进”的特征。中央层面通过高层定调进一步明确了化债的决心和路径，深化落实“一揽子化债”政策，而地方层面则聚焦于隐性债务置换、平台退出、欠款清理等具体任务的落实，通过严格城建类公司发债审核要求、隐性债务问责，防范新增隐性债务风险。同时，延续“发展中化债”的工作思路，政策上通过强化转型配套措施、拓宽合规资金渠道、保障存量项目建设，助力基投产业化转型，推动行业向“市场化、可持续、防风险”方向稳步迈进。具体来看，政策导向主要特点如下：

一、“一揽子化债”政策纵深细化，债务管理更加规范透明。2025 年是置换存量隐性债务三年实施行动<sup>1</sup>的第二年，2025 年 9 月 12 日财政部在国新办发布会上表示，截至 2025 年 8 月底，一次性增加的 6 万亿元专项债务限额已累计发行 4 万亿元，其中 2025 年 2 万亿元隐债置换额度基本使用完毕，化债限额分配多倾向于隐债余额多、财政压力较大、地方债务清理任务重的省份。同时，2025 年继续从新增地方政府专项债券中安排 8,000 亿元补充政府性基金财力，专门支持地方用于化债。此外，财政部提出将“提前下达部分 2026 年新增地方政府债务限额，靠前使用化债额度”，以稳定市场预期，为四季度及 2026 年初的化债工作预留空间。除财政化债外，金融化债亦加快推进，各地积极搭建银企对接渠道，引导金融资源支持化债。同时，新修订的《保障中小企业款项支付条例》、《加快加力清理拖欠企业账款行动方案》出台后，地方政府亦陆续出台相关配套细则，加大拖欠企业账款治理力度。如郑州市开展新一轮拖欠企业账款摸排工作，向上争取更多债券额度用于清欠，积极调整有关专项债券资金用于偿还欠款，其中中国农业银行许昌市襄城县支行于 9 月 8 日成功为某拖欠主体审批 1,000

<sup>1</sup> 2024 年 11 月 8 日，全国人大常委会批准《国务院关于提请审议增加地方政府债务限额置换存量隐性债务的议案》。议案提出，一次性增加 6 万亿元地方政府债务限额置换存量隐性债务，分三年实施（2024 年、2025 年、2026 年）。

万元流动资金贷款；甘肃省财政厅对清理政府拖欠企业账款以及建设应急保障机制等工作完成较好的县市予以奖补。与此同时，债务化解延续“开前门、堵后门”思路，企业新增发债仍采取名单制管理，新增发债严格按照“3号指引”进行审核。同时，地方政府债务管控再度升级，财政部新设债务管理司，承担拟订政府债务管理制度、编制债务余额限额计划、加强政府债务监测监管等重要职责；福建省建立全口径政府债务动态监测平台，将原分散在法定政府债务、政府隐性债务、以及监测、评审等系统数据横向联网，贯通全省九市一区，使各类政府债务集中于一个平台；此外，继2022年中央一号文件提出“防范村级债务风险”后，近年来湖北、浙江、江苏、四川等省份的市县及乡镇相继发布了村级债务管理办法，如湖南省2025年9月印发《湖南省村级债务债权监督管理办法》，提出实行“一村一策”、精细化债举措，债务管理更加规范透明。2025年8月，财政部发布《财政部关于六起地方政府隐性债务问责典型案例的通报》，包括辽宁省沈阳市辽中区、福建省厦门市、山东省德州市陵城区、湖北省武汉东湖新技术开发区、重庆市武隆区和四川省成都市，其中城市更新项目成为重灾区，高标准农田建设类项目首次被问责，再次释放坚决遏制新增隐性债务信号，防止前清后欠。

二、动态调整债务高风险地区名单，退平台进程加快。2025年7月30日，中共中央政治局会议指出，要有力有序推进地方融资平台出清，相较于过去的“转型”、“剥离”，“出清”一词表述更为坚决和彻底。由于“150号文”要求地方政府融资平台2027年6月份之前清零，2025年以来退平台进程显著加快。2025年9月，财政部在国新办发布会上透露，截至2025年6月末，超六成的融资平台实现退出；内蒙古自治区2024年自加压力将压降目标从148家调增到300家，并如期实现融资平台数量和债务规模“双下降”；江西省2025年上半年完成205家融资平台退出，完成年度工作任务的62.7%。同时，2025年政府工作报告强调“动态调整债务高风险地区名单，支持打开新的投资空间”，“99号文”亦明确了地方政府退出重点省份的标准、程序、进度及后续安排，2025年3月，宁夏财政厅厅长表示宁夏已对照国家标准完成化债任务，符合退出债务高风险省份的条件，并已向国务院提交申请；2025年7月，《内蒙古自治区人民代表大会财政经济委员会关于2024年自治区本级财政决算草案的审查结果报告》明确提出“要巩固退出地方债务重点省份成果”，这是继1月内蒙古提出“有望率先退出高风险省份”之后，率先正式“官宣”已退出。

三、专项债扩容、新型政策性金融工具落地及 PPP 存量项目保障政策出台，助力基投企业扩大有效投资。2025 年延续“发展中化债”的工作思路，地方债发行规模和投向领域进一步扩容，同时新型政策性金融工具推出，保障 PPP 存量项目建设和运营等政策出台，为地方基础设施建设提供资金保障。具体来看，2025 年国务院再度提升新增专项债限额至 4.4 万亿元，同比增长 12.8%。截至 2025 年 9 月 30 日，新增专项债已发行 3.6 万亿元，完成全年限额的 82%。此外，政策支持下专项债“负面清单”管理模式取代传统“正面清单”，投向领域进一步扩展，将信息技术、数字经济、低空经济、量子科技、生命科学、商业航天等战略性新兴产业基础设施纳入支持范围。例如 2025 年 6 月北京市首次发行 100 亿元专项债用于政府投资引导基金，随后浙江宁波、陕西西安、上海等地亦拟发行地方专项债用于政府投资引导基金，安排地方专项债用于政府投资基金的政策空间打开。2025 年 9 月，国家发改委安排新型政策性金融工具规模共 5,000 亿元，全部用于补充项目资本金，此举将有望拉动 2~5 万亿元基建投资。与前两轮相比，此次 5,000 亿元政策性金融工具规模适度收缩，但投资方向有所调整，



将重点聚焦新基建和消费基建，体现了政策导向由“投资于物”向“投资于人”的转变。同时，10月17日财政部召开2025年前三季度财政收支情况新闻发布会，提出盘活5,000亿元地方债结存限额，与新型政策性金融工具“两个5,000亿元”相互配合。在政府和社会资本合作(PPP)项目方面，2025年8月，国务院办公厅转发财政部《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》(国办函〔2025〕84号)，明确金融机构要支持在建PPP项目的融资，强调地方政府应依法履约，并将存量PPP项目纳入专项债券资金使用范围，即地方政府可统筹运用一般债券、专项债券等资金，用于PPP项目建设成本中的政府支出；对已运营项目，可安排使用相关地方政府专项债券资金，有序处理社会资本垫付建设成本问题。随后各省陆续落实配套政策，如甘肃省2025年9月印发《规范政府和社会资本合作存量项目建设运营实施方案》，成为全国首个省级PPP存量项目实施方案，有助于解决PPP存量项目相关难题，推动项目合规建设与平稳运营。

**四、加速存量资产盘活，强化转型政策“引导”。**随着退平台进程加快，中央及地方政府亦出台一系列政策引导基投企业产业化转型发展。2025年7月，发改委等四部委发布《关于促进大功率充电设施科学规划建设的通知》；同月，中央城市工作会议在北京举行，明确“我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段”，2025年8月，中共中央、国务院印发《关于推动城市高质量发展的意见》，首次明确提出“建立可持续的城市建设运营投融资体系”；同月，国家发改委召开推动低空经济安全健康发展专题会议；2025年10月，“十五五”规划建议中提出“推进国有经济布局优化和结构调整，打造新兴支柱产业，加快新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群发展”，另外在基础设施建设提质升级、城乡融合、民生保障、绿色低碳等多个领域指出了未来规划和工作重点。上述政策为基投转型提供“指南”，基投企业可通过积极参与城市更新、智慧城市运营、布局新能源、低空经济等加快市场化转型，提升造血功能。同时，地方政府持续深化国有资产盘活，如湖北省国有“三资”管理改革推进会强调“一切国有资产尽可能资产化、一切国有资产尽可能证券化、一切国有资金尽可能杠杆化”三项原则，主要聚焦“土地、矿产、林业、水利、能源、数据”六类国有资产，“实物、债权、股权、特许经营权、未来收益权”五类国有资产，以及“闲置和低效”两类国有资产开展全面清查，同时完善权属界定、价值核算、操作规范等配套制度，并探索更多国有资产资产化、国有资产证券化、国有资金杠杆化的实现路径，为地方探索国有资产盘活路径提供了良好借鉴。

**表1：2025年三季度基投行业相关政策的主要会议、文件和事件**

时间	主要内容
2025.07	国家金融监管总局发布《地方资产管理公司监督管理暂行办法》，明确地方资产管理公司不得违反地方政府融资平台相关政策，为融资平台提供融资通道，以任何形式新增地方政府隐性债务。
2025.07	财政部召开新闻发布会，发行置换债券推动了融资平台改革转型，通过加快置换融资平台承担的隐性债务，实现融资平台数量大幅压减，有效支持实体类融资平台改革转型、轻装上阵；此外，财政部指导督促地方加强隐性债务置换管理，合理安排发行节奏，缩短债券发行和实际置换时间差，最大程度降低利息成本。
2025.07	中共中央政治局召开会议，指出要积极稳妥化解地方政府债务风险，严禁新增隐性债务，有力有序推进地方融资平台出清。
2025.07	国家发改委发布公开征求意见公告，意见指出政府投资基金不得通过名股实债等方式变相增加地方政府隐性债务。
2025.07	天津市滨海新区发布《滨海新区人大常委会对政府债务管理情况开展视察》，提到加强融资平台债务监测及改革转型情况监督，动态掌握债务规模与结构变化，实现隐性债务信息实时共享与分析预警，保持对新增隐性债务“零容忍”的高压监管态势。
2025.07	甘肃省财政厅政府债务管理处在短期内完成三轮全省百万笔地方债务数据清查统计工作，牵头制定《甘肃省地方债务风险防范化解“1+10”方案》，悉心指导市县结合实际制定“1+N”化债方案，“一盘棋”推进全省地方债务风险化解，并且研究制定《甘肃省防范化解地方债务风险奖补资金管理办法》，2024-2028年每年安排15亿元，对防范化解政府隐性债

		务、融资平台债务、中小金融机构风险、清理政府拖欠企业账款以及建设应急保障机制等工作完成较好的县市予以奖补。此外，省级财政筹措资金 20 亿元，按照 1:4 出资比例撬动银行配套融资 80 亿元，设立规模 100 亿元的省级应急周转资金池，支持重点企业及时偿付到期债务，积极督促引导市县设立应急周转金，通过“过桥”转贷方式有效缓解到期债务风险。
2025.07		河南省财政厅党组书记、厅长出席省政府新闻发布会并回答记者提问，下半年省财政将加快发行全年剩余 445 亿元置换债券和 288 亿元补充政府性基金财力专项债券，省级直接将债券资金支付至最终债权人，确保地方债务风险扎实有效化解，并加快推动清偿政府拖欠企业账款，积极配合工信等部门，重点做好 315.6 亿元清欠债券发行工作，支持地方稳妥有序清偿政府拖欠账款。
2025.07		内蒙古自治区人民代表大会财政经济委员会关于 2024 年自治区本级财政决算草案的审查结果报告》提出，强化政府债务管理，切实防范化解政府债务风险，要巩固退出地方债务重点省份成果。
2025.07		安徽省人民政府关于印发《安徽省财政科学管理试点实施方案》的通知指出，开展全域无隐债试点，加快推动地方政府隐性债务“清零”，完成 2025 年、2026 年融资平台压降目标，逐年压减存量经营性债务，鼓励各地加大对融资平台的优质资产资源注入和相关政策支持力度，推动融资平台市场化转型。建立偿债备付金制度，防范债券兑付风险。
2025.07		辽宁省财政厅召开全省上半年财政运行工作会议指出，落实全省一揽子化债方案，坚决杜绝新增隐性债务，多渠道筹集化债资金。确保化债力度只增不减，加大融资平台数量压降力度。
2025.07		《财政部江苏监督局：常态化做好债务风险监测工作》提到，关注隐性债务化解情况，尤其是置换债券化债支出进度及合理性，关注融资平台经营性债务及平台压降情况，常态化追踪已退出融资平台的债务变化情况。
2025.07		国家发展改革委办公厅等四部门发布《关于促进大功率充电设施科学规划建设的通知》，进一步优化完善我国充电设施网络布局，稳步构建布局合理、品质升级、技术先进的大功率充电基础设施体系。
2025.07		中央城市工作会议 7 月 14 日至 15 日在北京举行，提出我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。
2025.08		《湖北省人民代表大会财政经济委员会关于 2024 年省级财政决算草案的审查报告》中提到，加强地方财政补贴资金和社保基金专户监管，确保基金运行安全可持续。统筹好风险化解和稳定发展，牢守法定债务限额，严防无效低效项目进入，压实偿债责任，严禁新增隐性债务，严控政府债务、企业经营性债务界限。
2025.08		中国人民银行召开 2025 年下半年工作会议暨常态长效推动中央巡视整改工作推进会指出，金融支持融资平台债务风险化解取得重要成效，持续做好金融支持地方政府融资平台化债工作，有序推进重点地区和机构风险处置，进一步加强风险监测评估和宏观审慎管理。
2025.08		财政部发布《财政部关于六起地方政府隐性债务问责典型案例的通报》，其中包括辽宁省沈阳市辽中区、福建省厦门市、山东省德州市陵城区、湖北省武汉东湖新技术开发区、重庆市武隆区和四川省成都市涉及新增隐性债务，对相关责任人员予以严肃问责，落实对隐性债务问题“终身问责、倒查责任”的有力举措。
2025.08		《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》指出要建立可持续的城市建设运营投融资体系，地方政府方面，落实地方政府主体责任，统筹财政资金、社会资本和金融等资金渠道；中央财政层面，对涉及重大安全和基本民生保障的，中央财政加大专项转移支付支持力度，中央预算内投资予以适当补助；政策工具层面，金融政策层面创新财政金融政策工具，吸引和规范社会资金参与，稳步推进公用事业价格改革。强化中长期信贷供给，发挥债券市场、股票市场融资功能，鼓励保险、信托等机构提供金融服务。同时，对于城投企业，特别强调要加快融资平台改革转型，坚决遏制新增地方政府隐性债务。
2025.08		国务院办公厅转发财政部《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》的通知(国办函(2025) 84 号，以下简称“84 号文”)。84 号文内容涉及保障在建项目顺利建设、推动已运营项目平稳运行、强化政策支持、加强组织保障四大板块、十三条内容，坚持问题导向、分类施策、降本增效，旨在规范政府和社会资本合作(PPP)存量项目建设和运营，支持提升公共服务和民生保障水平，并为 PPP 存量项目的处理提供政策依据。
2025.08		浙江省自然资源厅关于印发《浙江省土地储备工作指引(修订)》的通知指出，各地不得通过地方政府债券以外的任何方式举借土地储备债务，不得以储备土地名义融资或提供担保，杜绝新增地方政府隐性债务。
2025.08		海南省国资委召开 2025 年全省市县国资监管工作会议，提出加大重组整合力度，加大研发投入力度，力争 2025 年实现融资平台全部退出。
2025.08		福建省建立全口径政府债务动态监测平台，将原分散在法定政府债务、政府隐性债务、以及监测、评审等系统数据横向联网，贯通全省九市一区 19,700 多个项目数据，使各类政府债务集中于一个平台，并设置包括总体债务规模、债券发行规模与利率、债券资金支出进度等 24 项分析指标，以及债务风险等级、化债目标完成率和还本付息压力分布等 61 个监测指标，为分析研判、防范风险提供便利。
2025.08		《山西省财政厅、山西省发展和改革委员会印发关于进一步优化专项债券管理的实施细则的通知》指出，市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司不得作为项目单位。
2025.08		甘肃省政府性债务管理和财会监督工作领导小组会议指出，按照“一企一策”、“一债一策”，加大清理拖欠企业账款力度，坚决打好化债工作攻坚战，以化债机制倒逼发展方式转型。
2025.08		《云南省人民政府关于全面深化财税体制改革加快建设“五个财政”的实施意见》指出，到 2028 年，全面完成一揽子化债方案目标任务，财政安全保障更加坚实有力；财力和支出结构显著优化，财政治理体系和治理能力迈上新台阶。此外，实施国有企业负债规模和资产负债率双重管控，推进平台类国有企业市场化、实体化转型。对支持化债力度较大的金融机构和化债成效明显、风险管理较好的地区，给予激励奖补或政策倾斜。
2025.08		《关于江苏省 2024 年省级财政决算草案的报告》中提到，2024 年组织编制“1+7+13”全省一揽子化债方案获国务院批复，推动有条件地区加快隐性债务提前“清零”，严控融资平台经营性债务增长。
2025.08		《江西省人民政府关于 2025 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告》提到，对置换债券创新建立“提级审核、专户管理、直接支付、债权人确认”工作机制，累计化债进度超 80%、超序时进度。稳妥有序化解金融风险，分类推动融资平台有序退出，上半年，205 家融资平台退出，完成年度工作任务的 62.7%。
2025.08		陕西省科学制定“1+7+11”的一揽子化债方案，出台高风险地区管控措施、融资平台退出实施细则、省属高校债务管理办法，建立置换债券台账，制定置换债券资金管理办法、隐性债务变动统计监测实施办法。
2025.08		贵州省 2025 年上半年全力防范化解债务风险，做好政府债务管理，按时足额兑付政府债券本息。制定年度化债目标和化债方案，稳步推进隐性债务化解。制定《贵州省国有“三资”清理盘活行动方案》，在全省开展“三资”大起底摸排，指导市州逐一制订盘活方案，上半年完成盘活 417 亿元。
2025.08		宁夏回族自治区打好融资平台“防风险、减债务、促转型”组合拳对到期债务逐笔制定发债安排和融资计划，落实偿债资金来源，全年到期债券和非标债务均有序兑付，全区融资平台债务规模持续压降，融资平台退出比例达到 76%。



2025.09	财政部部长蓝佛安介绍称，一揽子化债各项措施如期落地并持续显效。截至今年8月底，一次性增加的6万亿元专项债务限额，已累计发行4万亿元。各地置换以后，债务平均利息成本降低超2.5个百分点，可节约利息支出超过4,500亿元。截至2024年末，我国政府全口径债务总额为92.6万亿元，包括国债34.6万亿元、地方政府法定债务47.5万亿元、地方政府隐性债务10.5万亿元，政府负债率为68.7%。截至2025年6月末，超六成的融资平台实现退出，意味着60%以上的融资平台隐性债务已经清零，融资平台改革转型加快推进。同时，提前下达部分2026年新增地方政府债务限额，靠前使用化债额度，进隐性债、法定债“双轨”合并管理，建立统一的长效监管制度。
2025.09	《全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会关于2024年度政府债务管理情况的监督调研报告》指出，部分地方化债资金使用管理不严，有的地方仍新增隐性债务，或虚假化债、掩盖地方真实债务水平。有些地方超出财政承受能力上项目，脱离预算约束搞建设，尚存在新增隐性债务的隐患；政府债务规模和结构有待优化，国债占比低、地方债占比高，一般债占比低、专项债占比高，政府债务结构有待优化。
2025.09	《中共财政部党组关于二十届中央第三轮巡视整改进展情况的通报》提出，将隐性债务置换与地方融资平台转型结合起来，加快剥离平台政府融资功能。严格暂付款管理，指导地方规范开展暂付款业务核算，对地方暂付款实施监测预警。
2025.09	甘肃省发布《甘肃省人民政府办公厅关于印发规范政府和社会资本合作存量项目建设运营实施方案的通知》，提到强化项目分类管理，按照存量项目重点风险程度，建立台账清单，实行一项目一策指导。重点高风险项目由工作专班督办，中风险项目由市州政府牵头处置，低风险项目由所在地政府组织实施机构与项目公司优化建设运营方案，推进风险化解。此外加强全流程资金监管。探索建立融资资金专户管理制度，融资资金需专款专用、不得挪用，按照存量项目建设运营进度和合同约定用途使用资金。
2025.09	内蒙古自治区2024年自加压力将压降目标从148家调增到300家，如期实现融资平台数量和债务规模“双下降”，自治区化债工作得到财政部高度认可，作为唯一介绍化债经验的省份，首次在全国财政工作会上交流发言。
2025.09	国家发改委印发《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）常态化申报推荐工作的通知》（发改办投资〔2025〕782号），旨在以常态化发行为基础，从多维度推动我国基础设施REITs实现高质量发展。明确REITs上市满6个月即可申报扩募，对符合条件的项目实行“直接受理、优先评估”，并支持跨行业、跨地区购入资产；通过建立专项协调服务机制，为民间投资项目提供“靠前服务、主动协调、申报单列”的绿色通道，充分激发民间投资活力；优化审核体系，实现全流程标准化、信息化管理，旨在构建透明、高效的合规审核长效机制。
2025.09	国家发展改革委举行9月份新闻发布会，表示为贯彻落实党中央、国务院决策部署，促进金融更好服务实体经济，推动扩大有效投资，正会同有关方面积极推进新型政策性金融工具有关工作。新型政策性金融工具规模共5,000亿元，全部用于补充项目资本金，国家发改委正在会同有关方面抓紧将新型政策性金融工具资金投放到具体项目，后续将督促各地方推动项目加快开工建设，尽快形成更多实物工作量，推动扩大有效投资，促进经济平稳健康发展。
2025.09	郑州市发展和改革委员会发布《关于创新驱动民营经济高质量发展的提案的答复》，其中提到，持续推进清理拖欠企业账款工作，聚焦机关、事业单位、大型企业对中小企业形成的货物、工程、服务款项拖欠，集中化解存量欠款，严防新增拖欠，做好新一轮拖欠企业账款摸排工作，督促县区用足用好国家化债政策，指导县区厘清底数，向上争取更多债券额度用于清欠，积极调整有关专项债券资金用于偿还欠款。
2025.09	2025年9月，湖南省农业农村厅与湖南省财政厅联合颁布了《湖南省村级债务债权监督管理办法》，提出实行“一村一策”、细化化债举措，债务管理更加规范透明。该办法旨在严格控制新增村级债务，有效清收村级债权，稳妥处理存量债务，从而切实防控村级债务风险，确保全省经济稳定发展和农村社会和谐安宁。

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

## 二、政策主要影响

2025年前三季度，持续推进“控增化存”与“促发展”双轨思路的执行，地方政府置换债加速落地、专项债投向范围扩张，叠加“一揽子化债”及相关配套政策落地，地方政府债务风险有效缓释；监管政策对于城投债新增仍趋严，随着隐性债务规模持续减少以及置换的持续推进，基投企业存量的经营性债务、利息支出以及政府占用资金情况仍需关注；非标舆情有所收敛且逐步呈现以非重点省份为主，基投企业再融资长期基本面实质性改善尚需时间。

### 第一、地方政府置换债加速落地，债务风险有效缓释。

截至2025年9月30日，地方政府债券新增债累计发行42,598.92亿元、完成全年限额（5.2万亿元）的81.92%；用于置换存量隐性债务的再融资债券累计发行19,861.53亿元，完成全年2万亿元额度的99.31%，除河南和湖北外，其他省份均已完成全年任务。此外，政策支持下专项债“负面清单”管理模式取代传统“正面清单”，投向领域从10个扩展至22个，将信息技术、数字经济、低空经济、量子科技、生命科学、商业航天等战略性新兴产业基础设施纳入支持范围。作为项目建设重要的资金来源，预计专项债扩容能够缓解基投企业投融资压力。截至2025年9月30日，全国新增专项债36,111.45亿元、完成全年限额（44,000.00亿元）的82.07%，前三季度新增专项债发行进度较上年稍有滞后，并呈现出较明显的区域分化特点，其中山西、吉林、辽宁、青海、宁夏等地发行进度明显偏



慢。截至 2025 年 9 月末，10~11 月已披露的新增专项债发行计划超过 5,000 亿元，结合近期下达的地方政府债务结存限额，四季度地方债发行或继续放量。

第二、前三季度城投债供给持续收紧，净融资缺口进一步扩大。2025年前三季度全国城投债共发行4,417只，发行总额为26,379.84亿元，净融资为-4,225.32亿元，发行总额同比下降9.53%，净融资同比基本持平，前三季度各月度净融资额均为净融出，为历史上持续时间最长的净融出期间，城投债供给持续收紧。截至2025年9月末，存量城投债约1.56万只，规模约9.83万亿元，较2024年底下降6.38%。

第三、基投融资渠道调整，债务结构优化态势持续。伴随“134号文”、“226号文”等政策文件的出台，地方金融机构加快推进各地“双非”置换贷款的落地进程，基投企业在政策引导下调整融资渠道，加之城投债券融资监管持续收紧，同时各地积极压降非标等高成本融资，上述因素影响下，基投企业信贷融资占比抬升，而债券融资占比下降，非标规模和占比呈现双压降，债务结构持续优化。随着债券融资规模收缩和非标压降，以及存量银行借款的滚续，基投企业债务中银行借款占比规模或将进一步上升，融资渠道持续调整。

第四、基投企业风险事件数量整体减少，但未来经营性债务及付息压力仍需关注，基投企业再融资长期基本面实质性改善尚需时间。2025 年前三季度全国共发生基投非标风险事件（按照首次违约日期算）36 起，三季度非标风险事件数量较上半年整体有所增加，但对比 2024 年（涉及基投的非标逾期次数 120 次以上）来看，涉及基投的非标逾期数量显著减少，且逐步呈现以非重点省份为主。票据逾期方面，2025 年 1-9 月，新增进入持续逾期名单的发债基投企业 12 家，对比 2024 年的 30 家及 2023 年的 39 家大幅减少，新增的风险暴露继续收敛。但需注意的是，土地及房地产市场行情下行，地方财政压力突出背景下，随着易于置换的隐性债务清零进度接近尾声后，基投企业存量的经营性债务、利息支出以及政府占用资金情况仍需关注，基投企业再融资长期基本面实质性改善尚需时间。

第五、基投企业“退平台”及转型取得阶段性成果，政策促进下后续转型将进一步深化和加速。2025年，随着国办发“1号文”、2025年中央一号文件、上海证券交易所“3号指引”等文件的出台，为基投企业转型提供了坚实的政策基础，引导基投企业转型更加市场化、精细化和健康化，特别是今年7月30日召开的中共中央政治局会议提出，要有力有序有效推进地方融资平台出清，或将倒逼地方融资平台加速整合、关停。“一揽子化债”以来已有约658家基投企业声明为“市场化经营主体”，约占发债城投数量的26%；自2023年以来，超过1,400家基投企业宣布退出平台名单或不再承担政府融资职能，其中2025年前三季度有超过110家。基投企业“退平台”及转型取得阶段性成果，在上述相关政策促进下，预计后续转型将进一步深化和加速。整体来看，政策引导下基投企业转型和高质量发展正在进行，且有望继续提速。

### 三、行业发展预期及机遇

“一揽子化债”政策继续落实的同时，化债进度和债务风险仍存在区域间差异，预计未来政策将进一步呈现精细化和差异化特点；随着隐性债务逐步化解，预计经营性债务将逐步成为攻坚重点，同时“十五五”规划将助力基投企业转型发展；基投企业退平台及产业化转型加



速，需警惕可能衍生的合规风险与潜在信用风险；后隐债时代，基投企业政企关系变化亦需持续关注。

第一、“一揽子化债”政策将持续落实，继续做好地方政府存量隐性债务置换工作。但化债进度和债务风险存在区域间差异，且目前化债手段仍以金融化债为主，预计未来政策将结合区域资源禀赋，进一步呈现精细化和差异化特点。

2025年10月26日在十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上，国务院关于金融工作情况的报告中提到，经过中央和地方各方面努力，2025年9月末，全国融资平台数量、存量经营性金融债务规模较2023年3月末分别下降71%、62%，风险明显缓释，同时基投企业边际融资成本下降，风险事件数量整体减少，地方债务风险得以有效缓释。但地方债务风险仍不容忽视，尽管在2025年前三季度基投企业非标及票据逾期等风险事件数量较上年大幅下降，但部分非重点省份非标舆情亦散点出现，未来不排除部分偏弱区域存在后续风险释放的可能，当前地方债务压力整体相对可控，化债进度和债务风险存在区域间差异。近日出版的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》辅导读本》中提及“切实防范化解地方政府债务风险，推动财政可持续发展。坚持在发展中化债、在化债中发展，持续用力防范化解地方政府债务风险。”“对违规举债、虚假化债等行为严肃追责问责，防止前清后欠”。预计后续“一揽子化债”政策将持续落实，继续做好地方政府存量隐性债务置换工作。

同时，目前主要的化债手段仍以特殊再融资债券发行、银团贷款置换、展期等金融化债方式为主，起到优化债务结构及压降融资成本的作用，实质性偿还仍不足，加之基投企业国有资产盘活难度大，部分国有资产经营性现金流有限，资产盘活收入体量较小且多为一次性处置收益，各分类化债手段仅能在短期内对基投流动性起到一定支持作用，长期来看，面对高企的有息债务及利息支出规模，基投利息偿付仍有负担。针对上述现状，预计未来“名单制管理”或将有所调整，例如融资约束政策的适用范围由省级细化至地市级，并适当放开对重点省份中经济财政水平较好、债务压力较小地市的融资限制；优化地方债务率考核，探索建立更科学、合理的考核机制，结合各地化债进度，保障债务风险明显压降地区或主体合理融资需求。

第二、随着隐性债务逐步化解，预计经营性债务将逐步成为攻坚重点，促进做优增量和盘活存量等工作深入推进。同时，“十五五”期间，新的投资空间在政策支持下将进一步打开，助力基投企业转型发展。

随着隐性债务的逐步化解，经营性债务问题或将成为攻坚方向。从当前来看，化解经营性债务主要还是依赖于以时间换空间，在发展中逐步化债，方式主要依赖于融资滚续、资产盘活以及转型发展。如湖北积极盘活国有“三资”，提出“一切国有资源尽可能资产化、一切国有资产尽可能证券化、一切国有资金尽可能杠杆化”三项原则和“能用则用、不用则售、不售则租、能融则融”四种方式。另一方面，在保障财政化债力度前提下，将进一步发挥地方国资作用，加大国有资产资源盘活力度并提升效率，推动融资平台实质性转型，优化国企资产配置、变存量为增量，提高资产收益率与利润上缴比例，同时不排除政策引导基投企业挖掘数据资产、特许经营权等无形资产的盘活潜力，上市国企资源丰富的地区还可以合理划拨上市公司股权并变现以支持化债，将盘活资产与融资平台转型有机结合，



并加强退平台政策衔接，真正促进国企改革框架下的平台转型。

预计政府将继续通过专项债、REITs 等方式支持合理的基建投资，避免因化债导致经济失速，同时进一步打开新的投资空间，助力基投企业转型发展，加快实现化债与发展的动态平衡。在提前下达 2026 年新增地方债额度方面，根据中诚信国际研究院统计，近年来新增专项债提前下达额度占上年全部额度比重基本保持在 40%~60% 之间，2025 年新增地方债额度为 5.2 万亿元，若按照 40%~60% 估算，2026 年新增专项债提前下达额度或在 1.76~2.64 万亿元，新增一般债提前下达额度在 3,200~4,800 亿元。此外，2025 年 10 月，“十五五”规划建议进一步明确了国有企业改革的重要性，并在基础设施投资提质转型、城乡融合、民生保障、绿色低碳、新质生产力等领域，为基投企业提供了较为明确的转型路径和政策指引，同时强调了防风险及增强财政可持续性的重要性，为基投企业转型提供政策指引和发展机遇。

**第三、基投企业退平台及产业化转型加速，需警惕其产业化转型引发大范围重组可能衍生的合规风险与潜在信用风险；后隐债时代，基投企业政企关系变化亦需持续关注。**

随着基投企业转型工作的不断深化，政企互动模式向更优方向发展，未来有望搭建起边界更清晰的政企关系，无论是业务委托合作，还是政府层面的支持举措，预计都将朝着更市场化、更规范的方向迈进。但是，转型过程中的风险隐患同样不容忽视：既要警惕企业因盲目追求多元化布局、转型节奏过于激进所潜藏的风险，更需重点关注基投向产业化转型可能引发的大规模企业重组整合，以及由此伴生的合规性隐患与潜在的信用风险。在隐性债务化解工作完成后，基投企业的政企关系依旧是研判其信用走向的核心维度。从中长期视角审视，退平台主体的政企关系演变更需重点跟踪，隐债清零后退平台主体的政企关系变化成为信用分析的关键点，未来或将有更具系统性、完善性的应对方案出台，实质推进债务化解目标，但就目前而言，政府与基投企业之间的权责边界仍未能完全厘清，加之债务化解工作已进入深水区，“如何从短期治标转向长期治本”这一关键问题，仍需寻找有效破解路径。从长远来看，债务化解的根本出路，终究要依托基投企业的深度转型。这意味着基投企业需在各级政府与金融机构共同争取的有限窗口期内，切实增强自身的造血能力，构建“以合理杠杆助力企业发展、以发展收益覆盖债务本息”的良性循环机制。与此同时，还需推动基投企业开展资源整合与低效资产出清，彻底剥离与政府信用的绑定关系，从根源上明确债务的属性边界。因此，无论是债务置换实施前后的阶段性特征，还是“后隐债时代”基投企业政企关系的动态调整，都需要持续重点关注。

## 四、结论

基投行业政策在延续“控增化存”与“促发展”双轨思路的基础上进一步纵深发展，深化落实一揽子化债政策，加速置换隐性债务和平台清退，推动金融化债和账款“清欠”，继续落实名单制管理和新增发债审核，强化隐性债务问责力度，化债政策持续下沉落细，债务管理更加规范透明，推动基投行业债务风险化解；同时，延续“发展中化债”的整体思路，新型政策性金融工具推出、专项债扩容和存量限额盘活、保障 PPP 存量项目建设和运营等政策有助于保障投资资金来源，同时加快存量资产盘活和配套措施“引导”，多维度深层次助力投资及平台转型。“一揽子化债”政策实施以来，全国融资平台数量、存量债务规模降幅较大，融资渠道及债务结构得到进一步改善，风险事件较上年整体明显减少，地方政府债务风险有效缓释；但监管政策对于城投债新增仍趋严，随着易于置换的隐性债务



清零进度接近尾声后，基投企业存量的经营性债务、利息支出以及政府占用资金情况仍需关注，剩余经营性债务将成为攻坚重点。“十五五”规划进一步明确了国有企业改革的重要性，并为基投企业转型提供政策指引及发展机遇，基投转型有望加速推进，但相关进展存在区域差异，预计未来政策将呈现精细化和差异化特点；同时，需警惕产业化转型引发大范围重组可能衍生的合规风险与潜在信用风险；此外，在后隐债时代，基投企业政企关系变化仍是信用分析重点，需持续关注。



## 附录：

表 1：2025 年以来基投行业相关政策的主要会议、文件和事件

时间	主要内容
2025.01	全国城市更新工作部署视频会议召开，提出要进一步认识实施城市更新对于城市发展模式转型、助力经济高质量发展、满足人民群众需要的重大意义，坚持目标导向和问题导向，有力有序有效推进城市更新重点任务。
2025.01	国务院办公厅发布《关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》，从基金定位、管理机制、加强统筹、提高运作水平、优化退出机制、加强内控管理等方面作出具体要求。
2025.01	“99号文”对地方政府退出重点省份的标准、程序、进度及后续安排等做了详细说明，提出了1个申请前提和3条退出标准。
2025.02	国务院常务会议指出，提振消费是扩大内需、做大做强国内大循环的重中之重，要切实转变观念，把提振消费摆到更加突出位置，会议围绕提升消费能力、深挖消费潜力、营造放心消费环境等多方面作出了部署。后续需推动相关举措加快落实，作为财政政策的重要着力点，地方政府专项债或将加力支持消费基础设施建设。
2025.02	中央一号文件《中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》发布，从六个方面提出了推进乡村全面振兴、建设农业强国的相关意见，明确支持地方政府专项债券用于乡村振兴类重大项目建设。
2025.03	两会召开，延续宏观政策取向不改，强调实施更加积极的财政政策、适度宽松的货币政策，强化宏观政策民生导向，打好打好政策“组合拳”。化债方面，提出要稳妥化解地方政府债务风险。坚持在发展中化债、在化债中发展，完善和落实“一揽子化债”方案，优化考核和管控措施，动态调整债务高风险地区名单，支持打开新的投资空间。按照科学分类、精准置换的原则，做好地方政府隐性债务置换工作。完善政府债务管理制度，坚决遏制违规举债冲动。加快剥离地方融资平台政府融资功能，推动市场化转型和债务风险化解。
2025.03	自然资源部、财政部联合发布《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》，要求发挥地方政府专项债券稳经济、促发展的积极作用，更好支持运用专项债券开展土地储备工作，有效推动房地产市场止跌回稳。
2025.03	郑州市政府印发《关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》，明确收地范围、定价机制、工作程序等内容，目的在于通过地方政府专项债券资金的支持，推动存量闲置土地的有效利用，优化土地资源配置，促进郑州市房地产市场平稳健康发展。
2025.03	湖南省省委金融办召开探索构建连环债清偿机制工作推进会议，会议强调积极争取专项债等政策支持，加大金融工具创新力度，不断拓宽清偿资金渠道，力促形成可复制、可借鉴、可推广的清偿模式。
2025.03	中国人民银行召开2025年信贷市场工作会议，提到有序推进融资平台金融债务风险化解，支持地方政府扎实推动融资平台市场化转型。
2025.03	《上海证券交易所公司债券发行上市审核规则适用指引第3号——审核重点关注事项（2025年修订）》发布，对公开市场融资侧重点作出了新的规范和解释，为基投企业转型方向和产业类属的判断提供了借鉴。
2025.03	中国银行、建设银行、交通银行、邮储银行分别发布公告，拟通过向特定对象发行A股股票的形式，分别募集资金1,650亿元、1,050亿元、1,200亿元、1,300亿元用于补充核心一级资本。其中，财政部将以现金方式认购中国银行、建设银行全部新发行股份，并包揽交通银行、邮储银行超过九成的新发行股份，合计出资5,000亿元。通过发行特别国债支持相关国有大型商业银行补充核心一级资本，有利于进一步巩固提升银行的稳健经营能力，促进银行更好发挥服务实体经济的主力军作用，为国民经济行稳致远提供有力支撑。
2025.04	2025多地已明确提出计划发行专项债用于土地储备、收购存量商品房，截至4月13日，北京、广东、四川、湖南4省已发行用于土储项目的新增专项债，规模合计524亿元，但尚未有收购存量商品房的专项债落地。
2025.04	深圳专项债“自审自发”试点落地，建立全链条工作机制。
2025.04	财政部发布了《财政部关于六起地方政府隐性债务问责典型案例的通报》，披露了2019年-2022年间发生的6起隐性债务问责典型案例，涉及内蒙古、吉林、黑龙江、河南、云南、青海等地新增隐性债务、隐性债务化解不实的违法违规行为。此次问责是财政部公开通报隐债问责案例的第五次公开通报。
2025.04	河南省发改委发布《河南省国有企业境外债券管理暂行办法（征求意见稿）》包括总则、发行管理、资金使用、激励约束、附则等五部分。
2025.04	交易商协会扩大了要求出函的发债主体范围，要求与政府存在往来（现金流不为0）的、协会过往认定为产业类的主体也需政府出函，政策意图与3号指引修订一脉相承，意味着将重新清查存量产业类发债主体，强化升级产业类主体监管审核标准。
2025.04	中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作。政策基调方面，会议进一步强调逆周期调节和财政货币协同发力，再度强调适时降准降息、加快地方政府专项债券和超长期特别国债发行使用等政策方向。同时会议指出，要持续用力防范化解重点领域风险。继续实施地方政府一揽子化债政策，加快解决地方政府拖欠企业账款问题。
2025.04	广东省人民政府办公厅印发《广东省关于进一步深化投融资体制改革若干举措的通知》（粤府办〔2025〕8号），从进一步厘清政府投资责任边界激发社会资本投资内生动力、拓宽项目多元化投融资渠道、进一步优化项目审批流程、做深做细做实项目谋划储备、加强投资项目跟踪调度监管六大方向提出二十六条改革举措。
2025.05	财政部部长在《求是》发表署名文章，也指出要指导地方做好隐性债务置换、加快推进地方融资平台改革转型、推进清理地方政府拖欠企业账款。
2025.05	人行、证监会联合发布关于支持发行科技创新债券有关事宜的公告，提出多项支持科创债发行方向性举措。科技部等七部门印发《加快构建科技金融体制有力支撑高水平科技自立自强的若干政策举措》，强调健全债券市场服务科技创新的支持机制，建立债券市场“科技板”，推动科技创新公司债券高质量发展，丰富银行间债券市场科技创新债券产品，完善科技创新债券融资支持机制。后续来看，伴随政策加码、债市“科技板”加速推进，有望为城投产业化转型提供拓宽融资渠道、优化融资结构的抓手。
2025.05	江苏泰州人大审议政府债务管理情况指出，债务管理存在使用不规范、债务率反弹、专项债券发行不足、平台控量降本难题等问题。
2025.05	《中共中央办公厅国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》向社会公开发布，明确提出了八项重点任务，包括加强既有建筑改造利用、推进城镇老旧小区整治改造、开展完整社区建设、推进老旧街区老旧厂区城中村等更新改造、完善城市功能，加强城市基础设施建设改造、修复城市生态体系、保护传承城市历史文化和风貌。

2025.05	新疆财政厅在《实干争先、向“新”出发，实施更加积极的财政政策》一文中提出，持续推进平台公司市场化转型，加快融资平台“拆庙”进度，力争2025年底完成所有融资平台清理退出工作。
2025.05	吉林省召开财政金融重点工作专题会议，提出树立“发展是政绩、化债也是政绩”理念，加快退出债务高风险省份行列。
2025.05	浙江首发专项债用于收购存量商品房，可继续优化相关细则并加大中央对收储的支持力度。
2025.05	商务部印发《深化国家级经济技术开发区改革创新以高水平开放引领高质量发展工作方案》，共提出了四方面16项政策举措，鼓励园区平台企业通过上市融资等方式拓宽融资渠道，促进相关城投企业进一步政企分开，实现从传统融资平台向园区产业生态建设者的转型
2025.05	陕西省国资委对省级融资平台开展系列工作，督促制定债务化解方案并落实责任、开辟多元融资渠道进行债务置换、制定催收措施确保不发生贷款违约、制定偿债计划，在自有资金偿还基础上积极申请政府专用债替换现有债务。
2025.05	网传国家发改委发布了《政府和社会资本合作（PPP）新机制项目审核把关要点（2025年版）》（发改办投资〔2025〕376号），这是政策层面针对2023年PPP新机制（国办〔115号文〕）出台的最新操作细则。据网传信息，“376号文”进一步明确了审核标准，强化了全生命周期监管，以确保PPP新机制能够得到有效落实，提高PPP项目的质量和规范性。
2025.06	福建省财政厅会同省发改委制定印发《福建省专项债券使用调整指引》，规范专项债券全流程管理。
2025.06	山东省人民政府官网发布《山东省人民政府关于推进财政科学管理的意见》（鲁政发〔2025〕8号），在主要任务项下提出“严格落实一揽子化债方案，确保2028年年底前存量隐性债务‘清零’”
2025.06	国务院总理主持召开国务院常务会议，提出要稳定预期、激活需求、优化供给、化解风险更大力度推动房地产市场止跌回稳，释放了政策进一步加力的积极信号，房地产市场有望迎来增量政策支持。
2025.06	黑龙江省印发《财政科学管理试点实施方案》，部署开展全要素统筹财政资源行动、全覆盖深化零基预算改革行动、全方位落实过紧日子要求行动、全层级优化财政体制机制行动、全维度加大财会监督力度行动、全链条巩固提升预算绩效管理行动、全环节强化的政府债务管理行动、全流程深化数字赋能行动的具体举措和保障措施。
2025.06	河南省人民政府印发《关于新时期推动招商引资高质量发展的指导意见》，提出加快推动城投公司向产业投资公司转型，支持产业投资公司重组合并城投公司。
2025.06	审计署公布《国务院关于2024年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，披露了对2024年度中央财政管理、中央部门预算执行等的审计情况，指出中央财政对地方专项债项目全周期监控不严，未及时发现和纠正地方管理使用中的问题以及部分地区存在违规新增隐性债务的行为等问题。
2025.06	广西在柳州市召开自治区党委常委会扩大会议，专题研究柳州债务化解和经济社会发展，会议通过自治区支持柳州一揽子化债方案，强调举全区之力助柳州化解债务。
2025.06	财政部部长在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上作《国务院关于2024年中央决算的报告》，披露了2024年中央财政收支决算、积极财政政策实施、财税体制改革深化、财政科学管理加强等情况，提出了下一步需加快政策落地、突出发展质量、强化民生导向、树牢底线思维、坚持守正创新，重点做好五项财政工作。同日，全国人大财经委员会副主任委员作《第十四届全国人民代表大会财政经济委员会关于2024年中央决算草案审查结果的报告》，就进一步做好财政预算工作提出相关建议，包括规范预算决算管理增强财税政策效果、提升政府投资效益、加强预算绩效管理、推进财税体制改革、加强审计监督和问题整改。
2025.06	《中共四川省委关于推进文化和旅游深度融合发展做大做强文化旅游业的决定》出台，强化财政金融等支持，为文旅类城投企业带来融资与转型新机遇。
2025.06	《内蒙古自治区人民政府办公厅关于优化完善自治区政府专项债券管理机制的实施意见》出台，从六个方面优化专项债管理。
2025.06	自基础设施REITs启动试点以来，多地纷纷出台资金奖励政策。江西省发展改革委提出，对成功发行基础设施REITs的民营企业项目，通过省预算内基建投资安排一次性补助建设资金300万元；青海省人民政府官网发布《关于财政金融联动促进经济高质量发展的若干措施》，其中包含对REITs的奖补政策；湖南省发展改革委明确，对于省内项目发起人（原始权益人）通过国家发展改革委审核评估的基础设施REITs项目，将按程序给予项目发起人（原始权益人）200万元的前期工作费用补助资金；南充市人民政府办公室关于印发《南充市实施财政金融互动政策推动实体经济发展的实施办法》的通知。
2025.07	国家金融监管总局发布《地方资产管理公司监督管理暂行办法》，明确地方资产管理公司不得违反地方政府融资平台相关政策，为融资平台提供融资通道，以任何形式新增地方政府隐性债务。
2025.07	财政部召开新闻发布会，发行置换债券推动了融资平台改革转型，通过加快置换融资平台承担的隐性债务，实现融资平台数量大幅压减，有效支持实体类融资平台改革转型、轻装上阵；此外，财政部指导督促地方加强隐性债务置换管理，合理安排发行节奏，缩短债券发行和实际置换时间差，最大程度降低利息成本。
2025.07	中共中央政治局召开会议，指出要积极稳妥化解地方政府债务风险，严禁新增隐性债务，有力有序推进地方融资平台出清。
2025.07	国家发改委发布公开征求意见公告，意见指出政府投资基金不得通过名股实债等方式变相增加地方政府隐性债务。
2025.07	天津市滨海新区发布《滨海新区人大常委会对政府债务管理情况开展视察》，提到加强融资平台债务监测及改革转型情况监督，动态掌握债务规模与结构变化，实现隐性债务信息实时共享与分析预警，保持对新增隐性债务“零容忍”的高压监管态势。
2025.07	甘肃省财政厅政府债务管理处在短期内完成三轮全省百万笔地方债务数据清查统计工作，牵头制定《甘肃省地方债务风险防范化解“1+10”方案》，悉心指导市县结合实际制定“1+N”化债方案，“一盘棋”推进全省地方债务风险化解，并且研究制定《甘肃省防范化解地方债务风险奖补资金管理办法》，2024-2028年每年安排15亿元，对防范化解政府隐性债务、融资平台债务、中小金融机构风险、清理政府拖欠企业账款以及建设应急保障机制等工作完成较好的县市予以奖补。此外，省级财政筹措资金20亿元，按照1:4出资比例撬动银行配套融资80亿元，设立规模100亿元的省级应急周转资金池，支持重点企业及时偿付到期债务，积极督促引导市县设立应急周转金，通过“过桥”转贷方式有效缓释到期债务风险。
2025.07	河南省财政厅党组书记、厅长出席省政府新闻发布会并回答记者提问，下半年省财政将加快发行全年剩余445亿元置换债券和288亿元补充政府性基金财力专项债券，省级直接将债券资金支付至最终债权人，确保地方债务风险扎实有效化解，并加快推动清偿政府拖欠企业账款，积极配合工信等部门，重点做好315.6亿元清欠债券发行工作，支持地方稳妥有序清偿政府拖欠账款。

2025.07	内蒙古自治区人民代表大会财政经济委员会关于 2024 年自治区本级财政决算草案的审查结果报告》提出, 强化政府债务管理, 切实防范化解政府债务风险, 要巩固退出地方债务重点省份成果。
2025.07	安徽省人民政府关于印发《安徽省财政科学管理试点实施方案》的通知指出, 开展全域无隐债试点, 加快推动地方政府隐性债务“清零”, 完成 2025 年、2026 年融资平台压降目标, 逐年压减存量经营性债务, 鼓励各地加大对融资平台的优质资产资源注入和相关政策支持力度, 推动融资平台市场化转型。建立偿债备付金制度, 防范债券兑付风险。
2025.07	辽宁省财政厅召开全省上半年财政运行工作会议指出, 落实全省一揽子化债方案, 坚决杜绝新增隐性债务, 多渠道筹集化债资金。确保化债力度只增不减, 加大融资平台数量压降力度。
2025.07	《财政部江苏监督局: 常态化做好债务风险监测工作》提到, 关注隐性债务化解情况, 尤其是置换债券化债支出进度及合理性, 关注融资平台经营性债务及平台压降情况, 常态化追踪已退出融资平台的债务变化情况。
2025.07	国家发展改革委办公厅等四部门发布《关于促进大功率充电设施科学规划建设的通知》, 进一步优化完善我国充电设施网络布局, 稳步构建布局合理、品质升级、技术先进的大功率充电基础设施体系。
2025.07	中央城市工作会议 7 月 14 日至 15 日在北京举行, 提出我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期, 城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。
2025.08	《湖北省人民代表大会财政经济委员会关于 2024 年省级财政决算草案的审查报告》中提到, 加强地方财政补贴资金和社保基金专户监管, 确保基金运行安全可持续。统筹好风险化解和稳定发展, 牢守法定债务限额, 严防无效低效项目进入, 压实偿债责任, 严禁新增隐性债务, 严控政府债务、企业经营性债务界限。
2025.08	中国人民银行召开 2025 年下半年工作会议暨常态长效推动中央巡视整改工作推进会指出, 金融支持融资平台债务风险化解取得重要成效, 持续做好金融支持地方政府融资平台化债工作, 有序推进重点地区和机构风险处置, 进一步加强风险监测评估和宏观审慎管理。
2025.08	财政部发布《财政部关于六起地方政府隐性债务问责典型案例的通报》, 其中包括辽宁省沈阳市辽中区、福建省厦门市、山东省德州市陵城区、湖北省武汉东湖新技术开发区、重庆市武隆区和四川省成都市涉及新增隐性债务, 对相关责任人员予以严肃问责, 落实对隐性债务问题“终身问责、倒查责任”的有力举措。
2025.08	《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》指出要建立可持续的城市建设运营投融资体系, 地方政府方面, 落实地方政府主体责任, 统筹财政资金、社会资本和金融等资金渠道; 中央财政层面, 对涉及重大安全和基本民生保障的, 中央财政加大专项转移支付支持力度, 中央预算内投资予以适当补助; 政策工具层面, 金融政策层面创新财政金融政策工具, 吸引和规范社会资金参与, 稳慎推进公用事业价格改革。强化中长期信贷供给, 发挥债券市场、股票市场融资功能, 鼓励保险、信托等机构提供金融服务。同时, 对于城投企业, 特别强调要加快融资平台改革转型, 坚决遏制新增地方政府隐性债务。
2025.08	国务院办公厅转发财政部《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》的通知(国办函(2025) 84 号, 以下简称“84 号文”)。84 号文内容涉及保障在建项目顺利建设、推动已运营项目平稳运行、强化政策支持、加强组织保障四大板块、十三条内容, 坚持问题导向、分类施策、降本增效, 旨在规范政府和社会资本合作(PPP)存量项目建设和运营, 支持提升公共服务和民生保障水平, 并为 PPP 存量项目的处理提供政策依据。
2025.08	浙江省自然资源厅关于印发《浙江省土地储备工作指引(修订)》的通知指出, 各地不得通过地方政府债券以外的任何方式举借土地储备债务, 不得以储备土地名义融资或提供担保, 杜绝新增地方政府隐性债务。
2025.08	海南省国资委召开 2025 年全省市县国资监管工作会议, 提出加大重组整合力度, 加大研发投入力度, 力争 2025 年实现融资平台全部退出。
2025.08	福建省建立全口径政府债务动态监测平台, 将原分散在法定政府债务、政府隐性债务、以及监测、评审等系统数据横向联网, 贯通全省九市一区 19,700 多个项目数据, 使各类型政府债务集中于一个平台, 并设置包括总体债务规模、债券发行规模与利率、债券资金支出进度等 24 项分析指标, 以及债务风险等级、化债目标完成率和还本付息压力分布等 61 个监测指标, 为分析研判、防范风险提供便利。
2025.08	《山西省财政厅、山西省发展和改革委员会印发关于进一步优化专项债券管理的实施细则的通知》指出, 市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司不得作为项目单位。
2025.08	甘肃省财政厅、甘肃省发展和改革委员会会议指出, 按照“一企一策”、“一债一策”, 加大清理拖欠企业账款力度, 坚决打好化债工作攻坚战, 以化债机制倒逼发展方式转型。
2025.08	《云南省人民政府关于全面深化财税体制改革加快建设“五个财政”的实施意见》指出, 到 2028 年, 全面完成一揽子化债方案目标任务, 财政安全保障更加坚实有力; 财力和支出结构显著优化, 财政治理体系和治理能力迈上新台阶。此外, 实施国有企业负债规模和资产负债率双重管控, 推进平台类国有企业市场化、实体化转型。对支持化债力度较大的金融机构和化债成效明显、风险管理较好的地区, 给予激励奖补或政策倾斜。
2025.08	《关于江苏省 2024 年省级财政决算草案的报告》中提到, 2024 年组织编制“1+7+13”全省一揽子化债方案获国务院批复, 推动有条件地区加快隐性债务提前“清零”, 严控融资平台经营性债务增长。
2025.08	《江西省人民政府关于 2025 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告》提到, 对置换债券创新建立“提级审核、专户管理、直接支付、债权人确认”工作机制, 累计化债进度超 80%、超序时进度。稳妥有序化解金融风险, 分类推动融资平台有序退出, 上半年, 205 家融资平台退出, 完成年度工作任务的 62.7%。
2025.08	陕西省科学制定“1+7+11”的一揽子化债方案, 出台高风险地区管控措施、融资平台退出实施细则、省属高校债务管理办法, 建立置换债券台账, 制定置换债券资金管理办法、隐性债务变动统计监测实施办法。
2025.08	贵州省 2025 年上半年全力防范化解债务风险, 做好政府债务管理, 按时足额兑付政府债券本息。制定年度化债目标和化债方案, 稳步推进隐性债务化解。制定《贵州省国有“三资”清理盘活行动方案》, 在全省开展“三资”大起底摸排, 指导市州逐一制订盘活方案, 上半年完成盘活 417 亿元。
2025.08	宁夏回族自治区打好融资平台“防风险、减债务、促转型”对到期债务逐笔制定发债安排和融资计划, 落实偿债资金来源, 全年到期债券和非标债务均有序兑付, 全区融资平台债务规模持续压降, 融资平台退出比例达到 76%。
2025.09	财政部部长蓝佛安介绍称, 一揽子化债各项措施如期落地并持续显效。截至今年 8 月底, 一次性增加的 6 万亿元专项债务限额, 已累计发行 4 万亿元。各地置换以后, 债务平均利息成本降低超 2.5 个百分点, 可节约利息支出超过 4,500 亿元。截至 2024 年末, 我国政府全口径债务总额为 92.6 万亿元, 包括国债 34.6 万亿元、地方政府法定债务 47.5 万亿元、地方政府隐性债务 10.5 万亿元, 政府负债率为 68.7%。截至 2025 年 6 月末, 超六成的融资平台实现退出, 意味着 60% 以上的融资平台隐性债务已经清零, 融资平台改革转型加快推进。同时, 提前下达部分 2026 年新增地方政府债务限额, 靠前使用化债额度, 进隐性债、法定债“双轨”合并管理, 建立统一的长效监管制度。
2025.09	《全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会关于 2024 年度政府债务管理情况的监督调研报告》指出, 部分地方化债资金使用管理不严, 有的地方仍新增隐性债务, 或虚假化债、掩盖地方真实债务水平。



有些地方超出财政承受能力上项目，脱离预算约束搞建设，尚存在新增隐性债务的隐患；政府债务规模和结构有待优化，国债占比低、地方债占比高，一般债占比低、专项债占比高，政府债务结构有待优化。

2025.09	《中共财政部党组关于二十届中央第三轮巡视整改进展情况的通报》提出，将隐性债务置换与地方融资平台转型结合起来，加快剥离平台政府融资功能。严格暂付款管理，指导地方规范开展暂付款业务核算，对地方暂付款实施监测预警。
2025.09	甘肃省发布《甘肃省人民政府办公厅关于印发规范政府和社会资本合作存量项目建设运营实施方案的通知》，提到强化项目分类管理，按照存量项目重点风险程度，建立台账清单，实行一项目一策指导。重点高风险项目由工作专班督办，中风险项目由市州政府牵头处置，低风险项目由所在地政府组织实施机构与项目公司优化建设运营方案，推进风险化解。此外加强全流程资金监管。探索建立融资资金专户管理制度，融资资金需专款专用、不得挪用，按照存量项目建设运营进度和合同约定用途使用资金。
2025.09	内蒙古自治区2024年自加压力将压降目标从148家调增到300家，如期实现融资平台数量和债务规模“双下降”，自治区化债工作得到财政部高度认可，作为唯一介绍化债经验的省份，首次在全国财政工作会上交流发言。
2025.09	国家发改委印发《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)常态化申报推荐工作的通知》（发改办投资〔2025〕782号），旨在以常态化发行为基础，从多维度推动我国基础设施REITs实现高质量发展。明确REITs上市满6个月即可申报扩募，对符合条件的项目实行“直接受理、优先评估”，并支持跨行业、跨地区购入资产；通过建立专项协调服务机制，为民间投资项目提供“靠前服务、主动协调、申报单列”的绿色通道，充分激发民间投资活力；优化审核体系，实现全流程标准化、信息化管理，旨在构建透明、高效的合规审核长效机制。
2025.09	国家发展改革委举行9月份新闻发布会，表示为贯彻落实党中央、国务院决策部署，促进金融更好服务实体经济，推动扩大有效投资，正会同有关方面积极推进新型政策性金融工具有关工作。新型政策性金融工具规模共5,000亿元，全部用于补充项目资本金，国家发改委正在会同有关方面抓紧将新型政策性金融工具资金投放到具体项目，后续将督促各地方推动项目加快开工建设，尽快形成更多实物工作量，推动扩大有效投资，促进经济平稳健康发展。
2025.09	郑州市发展和改革委员会发布《关于创新驱动民营经济高质量发展的提案的答复》，其中提到，持续推进清理拖欠企业账款工作，聚焦机关、事业单位、大型企业对中小企业形成的货物、工程、服务款项拖欠，集中化解存量欠款，严防新增拖欠，做好新一轮拖欠企业账款摸排工作，督促县区用足用好国家化债政策，指导县区厘清底数，向上争取更多债券额度用于清欠，积极调整有关专项债券资金用于偿还欠款。
2025.09	2025年9月，湖南省农业农村厅与湖南省财政厅联合颁布了《湖南省村级债务债权监督管理办法》，提出实行“一村一策”、精细化债举措，债务管理更加规范透明。该办法旨在严格控制新增村级债务，有效清收村级债权，稳妥处理存量债务，从而切实防控村级债务风险，确保全省经济稳定发展和农村社会和谐安宁。

资料来源：公开资料，中诚信国际整理



中诚信国际信用评级有限责任公司  
地址：北京市东城区南竹杆胡同 2 号  
银河 SOHO5 号楼  
邮编：100010  
电话：(86010) 66428877  
传真：(86010) 66426100  
网址：<http://www.ccxi.com.cn>

CHINACHENGXININTERNATIONALCREDITRATINGCO.,LTD  
ADD:Building6, GalaxySOHO.  
No.2NanzhuaganLane, ChaoyangmenneiAvenue,  
DonchengDistrict, Beijing, PRC.100010  
TEL: (86010) 66428877  
FAX: (86010) 66426100  
SITE:<http://www.ccxi.com.cn>

中诚信国际信用评级有限责任公司（以下简称“中诚信国际”）对本文件享有完全的著作权。本文件包含的所有信息受法律保护。未经中诚信国际事先书面许可，任何人不得对本文件的任何内容进行复制、拷贝、重构、删改、截取、或转售，或为上述目的存储本文件包含的信息。如确实需要使用本文件上的任何信息，应事先获得中诚信国际书面许可，并在使用时注明来源，确切表达原始信息的真实含义。中诚信国际对于任何侵犯本文件著作权的行为，都有权追究法律责任。

本文件上的任何标识、任何用来识别中诚信国际及其业务的图形，都是中诚信国际商标，受到中国商标法的保护。未经中诚信国际事先书面允许，任何人不得对本文件上的任何商标进行修改、复制或者以其他方式使用。中诚信国际对于任何侵犯中诚信国际商标权的行为，都有权追究法律责任。

本文件中包含的信息由中诚信国际从其认为可靠、准确的渠道获得。因为可能存在信息时效性及其他因素影响，上述信息以提供时状态为准。中诚信国际对于该等信息的准确性、及时性、完整性、针对任何商业目的的可行性及合适性不作任何明示或暗示的陈述或担保。在任何情况下，a) 中诚信国际不对任何人或任何实体就中诚信国际或其董事、高级管理人员、雇员、代理人获取、收集、编辑、分析、翻译、交流、发表、提交上述信息过程中造成的任何损失或损害承担任何责任，或 b) 即使中诚信国际事先被通知前述行为可能会造成该等损失，对于任何由使用或不能使用上述信息引起的直接或间接损失，中诚信国际也不承担任何责任。

本文件所包含信息组成部分中的信用级别、财务报告分析观察，并不能解释为中诚信国际实质性建议任何人据此信用级别及报告采取投资、借贷等交易行为，也不能作为任何人购买、出售或持有相关金融产品的依据。投资者购买、持有、出售任何金融产品时应该对每一金融产品、每一个发行人、保证人、信用支持人的信用状况作出自己的研究和评估。中诚信国际不对任何人使用本文件的信用级别、报告等进行交易而出现的任何损失承担法律责任。