

专项债券开年就要发力见效

财金视野

近日，国务院常务会议部署加快推进“十四五”规划《纲要》和专项规划确定的重大项目，指出尽快将去年四季度发行的地方政府专项债券资金落到具体项目，抓紧发行今年已下达的专项债，重点安排在建和能够尽快开工的项目。紧随其后，今年多省份专项债券发行陆续展开。

从2015年新《预算法》实施起，专项债券发行进入了第8个年头。地方政府债券分为一般债券与专项债券，其中后者是地方政府为有一定收益的公益性项目发行的、以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。从近年来全国人大批准安排额度看，新增专项债券的额度远高于一般债券，反映出专项债券在地方政府举债融资中占主要地位。目前，专项债券已经成为落实积极财政政策的重要抓手，在稳投资、补短板、扩内需等方面发挥着越来越重要的作用。

当前经济运行处于爬坡过坎的关口，要把稳增长放在更加突出的位置，作为政府拉动投资最直接、最有效的政策工具之一，专项

当前经济运行处于爬坡过坎的关口，要把稳增长放在更加突出的位置，专项债券对顶住经济新的下行压力、确保经济平稳运行，意义尤为突出。一方面，专项债券要抓紧发行、使用，尽快形成实物工作量。另一方面，专项债券不仅要

在规模、进度等“量”上发挥作用，更要在配合宏观政策实施等“质”上发挥作用。

债券对顶住经济新的下行压力、确保经济平稳运行，意义尤为突出。宏观政策要加强跨周期和逆周期调节，专项债券从开年就有必要发力、见效。

一方面，专项债券要抓紧发行、使用，尽快形成实物工作量。虽然今年新增专项债券额度尚待将于3月份召开的全国人大会议批准，但财政部已于2021年底向各地提前下达了1.46万亿元额度。提前下达的做法来自2018年底全国人大的授权，也就是国务院可以在当年新增地方政府债务限额的60%以内，提前下达下一年度新增地方政府债务限额。“提前下达”旨在提高政策时效性，避免开年前几个月债券发行的真空。

观经济大盘。

从资金投向看，今年专项债券重点用于交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、城乡冷链等物流基础设施、保障性安居工程等。各地应瞄准重点方向，不能“撒胡椒面”、盲目投资，要做好项目储备、提高资金效益，充分发挥对国家重大区域发展战略和重大规划的支撑作用。

加强管理，防范风险是永恒的主题。专项债券的发行使用，要坚持“借、用、管、还”全流程管理，促进资金安全、规范、高效使用，特别是要

加强预算约束和市场约束。预算约束方面，要纳入预算管理，严格按照预算安排发行使用，严禁挤占挪用；市场约束方面，要提升地方政府债券市场化水平，加大信息披露力度，发挥中介机构作用，确保始终在阳光下发行使用。



日前，中国人民银行发布《宏观审慎政策指引（试行）》（简称《指引》）。从我国实际出发，界定宏观审慎政策相关概念，阐述宏观审慎政策框架的主要内容，提出做好宏观审慎政策所需的支持保障和政策协调要求，以提高防范和化解系统性金融风险的能力。此举意义重大。

系统性金融风险是对正常开展金融服务造成重要影响，进而对实体经济乃至经济发展全局可能产生巨大负面冲击的金融风险。《指引》明确宏观审慎政策的目标是防范系统性金融风险，其具备“宏观、逆周期、防传染”的基本属性，在防范化解系统性金融风险方面发挥着关键作用，有助于提高金融体系韧性和稳定性，降低金融危机发生的可能性和破坏性，促进金融体系的整体健康与稳定。

娄飞鹏

2008年国际金融危机前，各国普遍采用以控制通货膨胀为目标的货币政策和以资本监管为核心的微观审慎政策。这种政策搭配组合有一定的缺陷，表现为：在防范金融机构个体风险发展成为系统性风险方面存在空白区域。由此一来，金融风险在微观层面不断积累，并通过金融机构、金融市场扩散或者链式传导，最终可能引发宏观层面的系统性金融风险。国际金融危机发生后，出于防范系统性金融风险的考虑，强化宏观审慎政策成为全球金融改革的核心内容之一。近年来，金融稳定理事会、国际清算银行等主要国际组织就建立健全宏观审慎政策框架发布了一系列标准，部分国家探索构建宏观审慎政策框架。

我国在宏观审慎政策方面也不断做出相关探索与创新。在政策规划层面，“十二五”规划、“十三五”规划都对构建宏观审慎政策框架提出要求，第五次全国金融工作会议明确要求建立宏观审慎管理框架，党的十九大强调要健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架。在实践层面，中国人民银行在2009年开始研究强化宏观审慎管理的政策措施，2011年正式引入差别准备金动态调整机制，2015年将外汇流动性和跨境资金流动纳入宏观审慎管理范畴，以提高跨境融资便利性，防范跨境资金流动风险。2016年起正式将差别准备金动态调整机制升级为宏观审慎评估（MPA）。此后，我国又结合实际情况，陆续将表外理财、同业存单、绿色金融、普惠小微贷款等纳入MPA，并逐步探索建立金融控股公司监管、系统重要性银行监管框架。

防范化解重大风险仍是重要挑战。随着金融创新步伐加快，金融机构类型多样化发展，金融市场快速发展，金融体系顺周期加杠杆、跨市场传播风险、羊群效应等现象也将较为突出，金融系统的脆弱性也随之增强。就系统性金融风险而言，从时间维度体现为金融杠杆的过度扩张或收缩，风险顺周期的自我强化、自我放大；从结构维度体现为风险跨机构、跨部门、跨市场、跨境传染。这意味着，防范化解系统性金融风险将更加重要。

如何更好发挥宏观审慎政策的作用？就宏观审慎政策自身而言，需进一步完善政策工具，将更广泛的金融资产、金融机构、金融市场等纳入宏观审慎管理。就其与相关政策配套应用来看，宏观审慎政策要与货币政策、财政政策、产业政策、信贷政策、微观审慎监管等做好协同配合。尤应从双支柱调控框架的角度考虑，做好宏观审慎政策与货币政策的协调配合，实现价格稳定和金融稳定。与此同时，还要做好宏观审慎政策相关统计数据的采集和共享，完善宏观审慎政策的支持与保障。

总之，宏观审慎政策的理念和实践属于新领域，各界对宏观审慎政策的认识仍在持续深化，主要经济体的实践还在不断发展。我国也在建立并不断完善宏观审慎政策框架，探索完善宏观审慎政策治理机制。《指引》是建立健全我国宏观审慎政策框架的重要举措，对推动形成统筹协调的系统性金融风险防范化解体系，促进金融体系和实体经济健康发展，实现高质量发展具有积极意义。

（作者系国家信息中心博士后）

洞见

用市场化机制纠正药价虚高

李万祥

日前，“70万一针的天价药进医保”登上热搜。说的是用于治疗脊髓性肌萎缩症（SMA）的高价药诺西那生注射液，经国家医保局“灵魂砍价”，价格从70万元/针降至3.3万元/针，并纳入今年新版国家医保药品目录落地执行。

这可以说是给SMA患者及家庭准备的新年礼物。有人算了笔账，按照地方医保政策，患者的治疗费用从每年几百万元降至几万元，大大降低了患者家庭的负担。

1月10日召开的国务院常务会议明确，常态化制度化开展药品和高值医用耗材集中带量采购。此举通过市场化机制，挤压医药价格虚高，引导价格回归合理水平，对患者来说无疑是个好消息。

医药价格虚高议题上了国常会，说明国家对医药流通领域的问题高度重视。自2018年启动至今，已组织开展多次药品集中带量采购。从以往操作看，集中带量采购以“招采合一、量价挂钩”为原则，而带量采购的目的就是以量换价，主要是以慢性病、常见病为重点。大方向上，目前推行有两种，一个是中国层面药品集采，另一个是各地对国家集采外药品开展省级或跨省联盟采购。相关效果是明显的。截至2021年底，累计节约医保和患者支出2600亿元。目前国家组织药品集采的中选药品平均降价53%，涵盖了高血压、糖尿病、高血脂、慢性乙肝等慢性病和常见病的主要用药。

原来由医疗机构把持的医药采购权，集中到医保部门进行统一采购，一集中就挤出一半多的“水分”。这说明医药流通领域确实有待完善，购销环节需增强透明度。

诚然，药品特殊的上市机制让不少特效药价格不菲。但在以往的招采制度中，药品定价虚高，在同质化竞争之下，药企通过“带金销售”等手段开拓市场。医药流动和使用环节形成灰色利益链，不合理用药、不合理检验检查、不合理使用高值医用耗材等现象时有发生。同时，这也一定程度上滋生医药腐败现象，个别医疗机构、医生、医药企业、医药代表之间存在权力寻租、“开单提成”等行为，一定程度上造成医药价格虚高。这方面，有关部门此前已发布了不少典

型案例，直指医疗领域腐败。

从政策层面看，国家出手治理医药领域有关现象，针对招标、采购、推广、处方等环节，提出一系列联动举措，剑指医药购销领域的腐败等现象，明确了具体规范。其中，实行药品集中带量采购改革，可以说是进一步促进医药企业公平竞争，挤压了中间环节成

本。通过市场化机制，此举不仅打开了医药降价空间，而且可促进行业健康有序发展。百姓用药应当是百姓价、合理价。按照有关部署，2022年的国家集中带量采购工作将升级，不仅采集数量增加，而且采集品种也将再扩大。“十四五”时期，国家将加大药品、医用耗材集中带量采购力度，推

动集中带量采购成为主导模式，常态化、制度化开展药品国家集中带量采购，持续扩大高值医用耗材集中带量采购范围。随着药品集采“提速扩面”，越来越多的患者将能用上质优价廉的药品。保障好中选药品降价不降质，也许是接下来工作的重中之重。



药品集采妥善处理三对关系

胡颖廉

近年来，国家不断推进药品和高值医用耗材集中带量采购改革，截至2021年底累计节约医保和患者支出2600亿元。今年1月10日召开的国务院常务会议决定，常态化制度化开展药品和高值医用耗材集中带量采购，进一步降低患者用药负担。这是人民至上、生命至上理念在医疗保障中的具体体现。主要体现在政府和市场、中央和地方、审批和监管三对关系的妥善处理上。

第一，“有为政府”和“有效市场”相结合。与传统药价管理和药品招采相比，药品带量集采进步的本质在于，用市场机制有效挤压医药价格虚高。医药企业对药品生产占有天然的信息优势，特别是研发、工艺、投料、质控等决定生产成本的复杂因素，往往只有企业自己知道，以至于现实中存在某些“天价药”或“药价虚高”乱象。

随着药品市场竞争充分，各方面信息要素将越来越透明。在这种背景下，药品集采

实际上是换了一种思路发现真实生产成本。也就是政府用保障市场份额的可信承诺，激励企业主动披露信息，从而变“我问你”为“你主动说”。此时企业利润水平看起来是降低了，但还是有利可图，因为买卖双方遵守的是市场规则。更为重要的是，企业在巨大市场份额的赋能下，可以省去很多与生产本身、药品质量无关的成本，比如渠道费，以及不必要的医药学术推广费用。从这个意义上说，降价降的是虚高的药品价格，而不是企业的合法合理利益。可见，在这一过程中，既有政府的“有作为”，也有市场的“效率”，是政府在尊重市场规律的基础上采取的战略性举措。其结果是在民生保障与高质量发展之间实现了更好均衡。

第二，发挥中央和地方两个积极性。中央和地方的总体政策目标当然是一致的，但由于地区间差异大，所以地方政策执行具有合理化调整的空间。当前我国医疗保障体系定了地方的试点和创新，赋能具有属地管理职责的地方，更为精准地统筹公众健康、医保工作、医疗卫生事业以及医药产业发展。

尚未实现全国统筹，各地经济发展水平、疾病谱系、民众健康素养也差异较大。因此，需要妥善处理药品集采的中央和地方关系，充分调动两个积极性。之前的药品集采由国家医保局牵头，各省份也发起一系列联盟“拼团”采购，成效不错。从实践看，部分药品耗材历经省际联盟“砍价”后，价格进一步低于国家集中带量采购价格。与此同时，省级集采率先把中成药纳入集采范围，实现药品采购主体全覆盖、品种全覆盖。此次国务院常务会议明确，以慢性病、常见病为重点，继续推进国家层面药品集采，各地对国家集采外药品开展省级或跨省联盟采购；对于群众关注的骨科耗材、药物球囊、种植牙等，分别在国家和省级层面开展集采。这就从政策层面肯定了地方的试点和创新，赋能具有属地管理职责的地方，更为精准地统筹公众健康、医保工作、医疗卫生事业以及医药产业发展。

展之间的关系。

第三，简政放权不忘加强监管。药品集采给医药企业带来的直接结果是，需要打交道的政府部门和医疗机构少了。进一步而言，挤压医药价格虚高对供需双方而言都是一种“如释重负”。在此基础上，企业可以将更多精力投入到产品研发、提高质量上，回归市场主体的本色。这也是简政放权的题中应有之义，可助力降低制度性交易成本。需要注意的是，国务院常务会议还强调加强监管，确保中选药品降价不降质。这回应了一些人对于药品集采可持续性的担忧，是一种务实、积极的态度。总之，“药价虚高”不合理更不可持续，药品集采后的降价是合理的回归，与其把降价和降质联系在一起，还不如思考处于合理价格段的药品如何进一步提质。

【作者系中央党校（国家行政学院）社会生态学教授，中国药品监管研究会药品治理专委会主任】



本版编辑 马洪超 原洋 银晨
美编 高妍
来稿邮箱 mzjjgc@163.com