财金视野

专项债券不能“一拨了之”

作为积极财政政策的重要工具，专项债券与中央预算内投资、结构性货币政策工具等共同发力，将有效发挥政府投资的引导作用，带动激发民间投资，推动经济进一步恢复发展。

近日，不少省份完成提前批新增专项债券发行。专项债券发行紧锣密鼓推进，要真正有效发挥扩投资、稳增长作用，必须确保资金安全、规范和有效使用。

今年积极的财政政策加力提效，作为加大支出力度的重要举措，新增专项债务限额3.8万亿元，比上年增加1500亿元。统计显示，前4个月，各地已发行用于项目建设的专项债券超1.5万亿元，推动一大批惠民生、补短板、强弱项的项目建设实施。比如，四川推动成达万高铁、西渝高铁等在建项目加快实施，康定跑马山景区震后旅游基础设施建设、达州高新区新材料产业园等新项目开工建设。随着全年新增债务限额的下达，专项债券发行使用全面展开，进一步发挥拉动有效投资作用，助力恢复和扩大需求。

专项债券的发行使用有一系列环节流程，前期有项目储备和审核，然后是债券发行、资金拨付和支出等。面对经济恢复发展的迫切需要，各地正抓紧把筹集的资金投向各个重点领域项目，以尽快形成实物工作量、带动有效投资。应该注意的是，进度重要，质量和绩效更重要，否则容易欲速则不达。各地要及时把专项债券资金用于项目建设、防止资金闲置，不能“以拨代支”人为调整预算执行进度，造成支付进度虚高，或者“一拨了之”放松对资金和项目的管理。

要做好项目前期准备工作，提高项目储备质量。专项债券需要以项目的收益进行还本付息，项目质量对债券持续运行至关重要。要扩大有效投资，但切忌盲目扩大投资。确定专项债券项目要充分考虑合规性、成熟度、融资收益平衡等因素，不得用于楼堂馆所、形象工程和政绩工程、非公益性资本项目支出。没有合规、优质的项目，就不应该强行上马，否则后患无穷。

要坚持规范使用资金，注重投资绩效。加强借、用、管、还全流程管理，全程跟踪监控，实行穿透式监测，杜绝“萝卜快了不洗泥”现象。坚持“资金跟着项目走”要求，精准聚焦重点领域和短板领域，切实把债券资金用在刀刃上、花到关键处，发挥资金最大效益。

在实施过程中，一些项目因为各种原因确实难以继续执行，导致专项债券资金无法及时有效使用，比如项目实施过程中发生重大变化，确无专项债券资金需求或者需求低于预期等。近年来，不少地方按照相关规定调整债券资金用途。这种调整不能过于频繁，而是要维护发行信息公开文件的严肃性，坚持以不调整为常态、调整为例外。确因特殊情况需要调整资金用途，应当严格履行规定程序。

要守住风险防控底线，有效防范化解风险。4月底召开的中央政治局会议提出，要有效防范化解重点领域风险，加强地方政府债务管理。当前，地方政府债务风险主要集中在隐性债务问题上。专项债是地方政府融资的合法形式，规范且透明度高，但风险防范工作也不可掉以轻心。近年来，各地逐步进入专项债券还本付息的高峰期，要加强项目运行和资金管理，实行专项债券全生命周期管理，做到项目成本收益平衡，按时足额还本付息，确保法定债券不出任何风险。

恢复和扩大需求是当前经济持续回升向好的关键所在。作为积极财政政策的重要工具，专项债券与中央预算内投资、结构性货币政策工具等共同发力，将有效发挥政府投资的引导作用，带动激发民间投资，推动经济进一步恢复发展。

促洞见

贾 康

今年一季度，全国一般公共预算支出超过6.7万亿元，同比增长6.8%，有明显加力的表现；同期，全国一般公共预算支出中，就业和社会保障支出为1.23万亿元，同比增长9.6%；教育支出为1.02万亿元，同比增长4.1%；卫生健康支出为0.64万亿元，同比增长12.2%，具备突出重点促进结构优化的鲜明特点。

作为国家治理的基础和重要支柱，财政的功能作用在于服务全局的经济社会发展，财政政策在进入新时代后的当前阶段，理应以自身的加力提效，支持经济社会高质量发展。“积极财政政策”的提法，我们已耳熟能详。所谓“积极”，是指政府带着“扩张性政策”特征的总量调节使经济升温而具有积极姿态，但如果对其作更为全面的诠释和理解，有必要加上政府致力“优化结构”以提升经济运行综合绩效水平的丰富含义。财政分配在间接调控体系中，不仅具有配合货币政策作总量调节的使命和功能，还具有比较独特、无可替代的优化结构的作用。近年来，党中央、国务院在宏观治理视角上，多次强调“积极财政政策要加力提效”，正是基于全面情况对经济调控工作作出的重要指导。

“加力”直观地对应于积极财政政策以适当增加总量扩张力度扩大内需对冲经济下行压力；“提效”则更为综合地指向以积极财政政策稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险、增后劲等综合绩效目标。在党中央一系列重要会议精神指导下，今年我国的财政政策体现在“加力提效”上的标志性安排，首先，年度预算把赤字率从上一年的2.8%左右提为3%，鲜明地表现了政府为扩大内需而将财政政策扩张力度适当加码的态度与基本的工作方向。同时，在连年实施减税降费的基础上，又将为市场经营主体减轻税费负担约1.2万亿元，这同样是重要的扩张性政策安排。其次，更多地将财力支出以统筹兼顾、突出重点的方式，安排在支持就业、改善民生、乡村振兴、教育、科技、医疗、社会保障领域，以及支持制造业高质量发展和实体经济研发创新等方面，清晰地指向通过促进通盘结构优化而提升国民经济发展综合绩效的政策目标。

将总量视角的适度扩张与结构视角的倾斜支持相结合，还体现在今年全年中央对地方的转移支付安排上。转移支付总规模达到10.06万亿元，增长3.6%，剔除一次性安排的支持基层落实减税降费和重点民生事项等专项转移支付后，则增长7.9%。这种自上而下转移支付的财力支持，对于有针对性地落实基层“三保”和调控地区差距，优化区域结构，助力共同富裕进程都具有重要的意义。

在总量扩张扩大内需与优化结构提升综合绩效相结合的过程中，还发挥了财政“工具箱”中一件利器的作用，即作为加力提效重要措施的地方专项债的筹资与支出安排。在我国社会主义市场经济发展完善过程中，地方公债机制也已经在立法进步轨道上实行阳光化运行，其中除按一般原则对应于地方建设事项需要、纳入地方政府一般公共收支预算的一般性地方债之外，还有地方专项债，纳入地方基金预算来管理其还本付息。地方专项债以其特殊的强针对性和长达30年发行期限的包容性，在扩大内需背景下，更为有力、有效地聚焦地方贯彻区域发展战略中的增长点、支撑点项目的筹资融资投资。可通过一批在地方辖区内举足轻重的项目建设，促进结构优化与绩效提高。

按照今年的全面财政预算安排，将在前面若干年加大地方专项债规模的基础上，安排今年新增地方债3.65万亿元，并且还使用了5029亿元结存限额空间，实际发行的新增地方专项债将超过4万亿元。从今年一季度看，全国发行新增地方专项债13568亿元，主要支持市政和产业园区、公共交通基础设施、社会事业“硬件”项目和保障性安居住房等重点领域的各地区域性重大项目建设，体现了“超前谋划、靠前投资发力”和“稳基建、补短板、强弱项”的重要作用。未来，可以期待我国积极财政政策的加力提效，将为开创经济高质量发展新局面更好地发挥其服务全局的功能。

（作者系中国财政科学研究院研究员、华夏新供给经济学研究院创始院长）

提升科幻产业发展潜能

杨雅捷

不久前，深圳、成都、上海等地先后推出对科幻产业的相关扶持政策，通过举办科幻论坛、会展、赛事等活动，优化产业的转型升级。作为细分领域繁多、行业跨度大、专业性强的科幻产业，正驶入发展快车道。

所谓科幻产业，是以科技元素作为关键生产力并转化为有形或无形的商品或服务，以此为基础形成的经济活动领域。随着新一轮科技革命和产业变革加速演进，全球科技创新为科幻产业提供原始材料和动力。人工智能、AR（增强现实）等新技术的快速迭代，带来这一产业的新机遇新特点。科幻产业的一大特征是通过技术、文化、人才、学术、场景等多要素充分对接，促进文化创意、技术开发、成果转化。

以科幻产业中的科幻电影为例，一些高科技元素在其中发挥了重要作用。有的影片依靠物理特效与数字特效并结合数字技术，将相关场景虚拟出来，打造出震撼且真实的未来感，为影片带来了可观的经济效益，提升了产品的品质，也助推了产业的发展与革新，呈现出多类型多立意多理念的产业格局。

一些政策的出台也表明科幻产业前景广阔、大有可为。2021年6月份，国务院印发《全民科学素质行动规划纲要（2021—2035年）》，明确提出“实施科幻产业发展扶持计划”。一些地区“十四五”时期计划实施科幻产业发展扶持计划，通过“科幻+文旅”“科幻+会展”等多样化的形式，打造科幻产业集聚区。

进一步提升科幻产业的质量，需从多层面入手，稳妥施策。

一方面，实施相关政策扶持。搭建高水平科幻创作交流平台和产品开发共享平台，建立科幻电影科学顾问库，为科幻电影提供专业咨询、技术支持等服务。推进科技传播与影视融合，加强科幻影视创作。组建全国科幻科普电影放映联盟。鼓励有条件的地方设立科幻产业发展基金，打造科幻产业集聚区和科幻主题公园等。

另一方面，提高科幻产业生产力。推动以5G、虚拟现实、集成电路等前沿技术为核心的新一代信息技术深度融合，让技术与市场充分对接，匹配产业界与学术界，加强关键技术、原创人才、场景建设。布局建设科幻一站式共性技术服务平台，招才引智，出台专门政策吸引科幻产业人才企业落户。聚集优质企业，整合产业全链条，打造科幻产业重点项目群。还应加强相关知识产权保护，促进科技硬实力和文化软实力有机融合。

徐 骏作（新华社发）

助力企业“一键迁移”

雄安新区近日印发《进一步优化企业跨省市迁移“1+N”行动方案》，聚焦企业跨省市迁移领域堵点突出问题，建立“跨省市迁移服务体系”和“N项惠企便利”跨省市迁移服务体系建设，助力北京疏解企业高效落户雄安新区。并根据疏解企业不同需求，定制化推出“一件事”经办、“简易化”速办、“分节点”协办三大跨省市迁移场景，明确各场景适用情形。设立6年来，雄安新区始终把承接疏解作为“牛鼻子”，全力推动标志性疏解项目取得突破性进展。未来，企业无需往返京雄两地，无需到迁入地相关部门现场递交材料，仅需在线上填写相关信息，即可完成跨省市迁移手续，全面实现企业跨省市迁移六部门协同“一键迁移”“无感畅办”。（时 锋）

保健食品标准体系建设刻不容缓

刘 敏

一段时间以来，随着人民生活水平的不断提高，为健康买单已经成为一种消费习惯。而以保健食品消费为代表的健康消费日益呈现出增长态势，成为健康产业高质量发展的重要一环。

保健食品是一类特殊食品，目前在国际上尚无被广泛接受的统一定义，美国和欧洲国家对这一类食品的主要称谓有“健康食品”和“膳食补充剂”等。我国《食品安全国家标准 保健食品》把保健食品定义为声称并具有特定保健功能或者以补充维生素、矿物质为目的的食品，即适于特定人群食用，具有调节机体功能，不以治疗疾病为目的，并且对人体不产生任何急性、亚急性或慢性危害的食品。由于东西方文化背景的不同，各国对保健食品的认识有所差异，但不可否认的是，放眼全球，保健食品已经成为市场热点。

从保健食品自身特点看，这类食品有特定的功能，如特定保健功能或者补充维生素、矿物质等，根据食品安全法及其实施条例和药品管理法等相关法律规定，保健功能声称是区分使用相同原料的普通食品、保健食品以及药品的唯一依据。从消费人群而言，虽然越来越多的中青年人开始消费保健食品，但老年人仍然是保健食品的主导消费群体。从保健食品消费情况看，电商渠道是保健食品销量增长最快的渠道，相关企业通过数字化转型升级和线上品牌推广实现了销量的指数级增长，多年来保健食品复合增长率在10%。保健食品消费渗透速度较快，易于快速触发消费动机，越来越多的消费者愿意为具有各种功能的保健食品买单，如蛋白类、膳食营养补充类、胃肠道健康类、运动功能类等。保健食品品类多、产业链布局广，市场规模持续保持快速增长。天眼查数据显示，近5年来我国保健食品相关企业呈稳步发展态势，年平均增速在30%左右。

保健食品在发展过程中也存在一些问题。比如，消费者认知度和信任度普遍不足。很多消费者对保健食品的定位并不清楚，导致他们认为保健食品具有治疗疾病的作用，这种现象在老年群体中尤为突出。我国保健食品标准体系缺少顶层设计，导致一些重要标准缺失，且监管政策引导不充分。此外，保健食品审评审批时间较长，类似配方、相同功能的产品重复研发、重复申请，企业货架不能及时更新，制约了企业发展和国际竞争力。

为进一步发挥保健食品推动健康产业发展的积极作用，应引导保健食品有序发展，加强相关标准和法规的体系化建设。鼓励产品创新，推动保健食品注册、审评、审批等环节分类施策，提高审评审批效率，培育壮大经营主体。加强线上线下统一监管和对未经注册的境外类似产品的科学管理，强化智慧化管理手段应用，提高监管效能。规范宣传口径，加大宣传普及力度，明晰消费者维权途径，保障消费者合法权益。

货币政策需进一步发力

钱宗鑫 涂永红

尽管投资出现较快增长，但是当前投资结构不均衡，消费增长不及预期，出口形势严峻，我国经济持续增长还面临一些亟待解决的问题。货币政策仍需进一步发力，总量调节和结构性调节相结合，提高政策效能，为经济高质量复苏提供持续动力。

国家统计局数据显示，2023年一季度我国GDP比去年同期增长4.5%，其中第三产业增长5.4%。鉴于中国制造业采购经理指数、非制造业采购经理指数和综合采购指数均处于扩张区间，非制造业以更快的速度恢复发展，国际货币基金组织和世界银行近期均上调中国经济增长预期。IMF相关负责人认为，今年中国将贡献全球经济增长的三分之一。在全球经济放缓、通货膨胀较高、欧美银行风险增加的情况下取得这样的成就，得益于我国加强宏观经济管理，精准施策，着力稳经济、稳就业、稳物价。

我国实施稳健灵活的货币政策，过去10年通货膨胀都保持在2%左右，为西方国家加息情况下我国实行相对宽松的货币政策、推动利率下降、刺激经济提供了政策空间。因此，一季度当我国市场信心回升，投资、消费、生产活跃，货币需求大幅增加时，央行可以及时增加货币投放，满足投资和消费、企业和个人新增资金需求。一季度货币总量M_2同比增加12.7%，人民币贷款增加10.6万亿元，推动1年期和5年期LPR贷款利率分别下降10个、45个基点，金融对实体经济、重点领域和薄弱环节的支持力度明显加大。

同时，流动性充裕和融资利率下降，大大激发了企业家的投资热情，推动投资较快增长。一季度全国固定资产投资（不含农户）同比增长5.1%，制造业投资增长7%，高科技制造业投资达到15.2%，200多家上市企业的资本性支出同比增加23.8%。尤其是普惠小微贷款余额同比增长24.6%，比各项贷款增速高13.2个百分点，中小企业信心快速反弹，服务业生产指数同比增长6.7%，增加了国内经济循环的动力和稳健性。

尽管投资出现较快增长，但是当前投资结构不均衡，消费增长不及预期，出口形势严峻，我国经济持续增长还面临一些亟待解决的问题，主要表现在固定资产投资不够充分、房地产投资情绪仍然偏低、工业企业盈利能力偏弱等方面。针对此，须从多个角度着手。货币政策仍需进一步发力，总量调节和结构性调节相结合，提高政策效能，为经济高质量复苏提供持续动力。

首先，维持适度宽松的货币环境，确保货币数量和社会融资总量增长与国民经济增长的需求相适应。畅通货币政策的传导机制，通过前瞻性指引和预期管理，维持居民和企业对宏观经济高质量复苏的良好预期。

其次，用好差别性准备金率、再贷款、再贴现率等结构性政策，引导金融机构将资金流向重点支持产业和经济薄弱环节，加大对制造业、房地产、出口、绿色环保、新型基础设施等领域的金融支持力度。

再次，加强货币政策与财政政策、产业政策的配合。政策措施相互协调形成巨大的合力，落实国家重大区域战略，促进规模经济、范围经济和聚集效应，推动全要素生产率提升。进一步畅通国内大循环，根据各地区的比较优势深化国内分工，激发国内市场潜能。

最后，推动金融高水平开放，加强国际金融合作和货币政策协调。提前采取措施，减轻美国货币政策溢出的负面影响。保持人民币汇率在均衡水平上的基本稳定，发挥好央行货币互换的功能，拓宽贸易合作渠道，提升国际大循环质量。在RCEP区域和“一带一路”沿线国家推动建立金融稳定机制，积极应对主要贸易伙伴预期收入不确定带来的风险。

本版编辑 梁剑箫 丁 鑫 来稿邮箱 mzjjgc@163.com