

财政政策聚力促发展保民生

赤字率、专项债券、超长期特别国债、结构性减税降费……《政府工作报告》对今年实施积极的财政政策作出全面安排和部署。按照积极的财政政策要适度加力、提质增效要求，今年财政政策加强政策组合、加大调控力度，呈现出一系列新举措、新亮点，为推动高质量发展、推进中国式现代化提供坚实保障。

统筹政策工具组合

财政政策在宏观调控中扮演着重要角色。中央经济工作会议提出，2024年要强化宏观政策逆周期和跨周期调节，积极的财政政策要适度加力、提质增效。今年的财政政策如何做到“适度加力、提质增效”？对此，《政府工作报告》进行了一系列具体部署。

“适度加力”，主要体现在统筹运用各类财政政策工具，适度扩大财政支出规模。今年的赤字率拟按3%安排，继续保持较高水平，赤字规模达4.06万亿元，比上年年初预算增加1800亿元。同时，加大支出强度，全国一般公共预算支出达到28.5万亿元，比上年增加超过1万亿元，强化国家重大战略任务财力保障。

政府债券对扩大有效投资起到关键作用。2023年，安排地方政府专项债券规模3.8万亿元，有力推动了一批交通、水利、能源等利当前惠长远的重大项目建设。2024年，政府债券规模明显增加，其中，新增地方政府专项债券3.9万亿元，新增发行超长期特别国债1万亿元，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，这两项加起来达到4.9万亿元。此外，2023年四季度增发的1万亿元国债，大部分都在今年使用。

“这些都是实打实的政府支出，能够带动和扩大社会有效投资，更好支持重点领域补短板、补短板，激活经济发展动能，促进高质量发展和经济转型升级。”财政部部长蓝佛安表示。

中国社会科学院财政税收研究中心主任、研究员杨志勇认为，这些安排体现了今年积极的财政政策适度加力的要求，“其中财政赤字规模相比2023年适度扩大，赤字率拟按3%安排考虑了财政的可持续性”。

“适度加力”，还在于继续实施减税降费政策，更加突出精准性、有效性。去年，通过延续优化完善一系列税费优惠政策，全国新增减税降费及退税缓费超2.2万亿元，有效助力稳定市场预期、激发市场活力，促进经济回升向好。按照部署，今年要落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。

“科技新带动了产业创新，是新质生产力形成的关键，也是促进高质量发展、推进中国式现代化的关键。下一步，要继续发挥税收政策支持科技创新的重要作用，落实支持科创企业初创、重点产业发展、科技成果转化等全周期税费支持政策。”北京国家会计学院副院长、教授李旭红说。

当前，关于保障性住房建设等“三大工程”，金融支持的力度正在加大。国家开发银行最新数据显示，截至3月7日，该行已发放城中村改造专项借款614亿元，涉及北京、上海、广州、武汉等33个城市的271个项目，惠及城中村居民约36万户，支持建设安置房69.5万套。

去年12月召开的中央经济工作会议明确要求，加快推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造“三大工程”。“这既是利民之举，又是发展之计，也是转型之策。”住房和城乡建设部部长倪虹在十四届全国人大二次会议民生主题记者会上表示。

具体来看，规划建设保障性住房，是完善住房制度和供应体系，重构市场和保障关系的重大改革，重点是拓展配售型保障性住房的新路子；“平急两用”公共基础设施建设，是统筹发展和安全、提高城市韧性的重大举措，重点是平时用得着，关键时刻能得上；城中村改造，是解决群众急难愁盼的民生工程，重点是要消除安全隐患，改善居住环境，促进产业转型升级，推动城市高质量发展。

罗冲围片区位于广州市主城区西部，是广州市城中村改造的四大重点片区之一。“罗冲围潭村片区毗邻广州白云站，要利用好白云站，将潭村片区建成港、产、城综合体，打造活力共享、时尚引领、综合服务的城市产业新城，发挥示范带动作用。”广州城市更新集团有限公司（以下简称“广州城市更新集团”）董事长张研表示。

目前，首期安置区地块已启动拆迁工作，国开行广东分行与广州城市更新集团合



大力优化支出结构

“提质增效”则主要是优化财政管理，加强政策协同，提升财政政策质效。

按照安排，今年全国一般公共预算支出规模达28.5万亿元，如何把宝贵的资金用在刀刃上？对此，《政府工作报告》强调，现在很多方面都需要增加财政投入，要大力优化支出结构，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障，严控一般性支出。

在优化财政支出结构方面，今年强化国家重大战略任务和基本民生财力保障，既用好有限的增量资金，下更大力气盘活、调整存量，也将使用效果不好的资金腾出来用于保重点。

今年的预算报告明确了一系列收支政策，比如，支持加快现代化产业体系构建，大力推进新型工业化，提高产业核心竞争力，统筹推进传统产业转型升级、新兴产业壮大、未来产业培育，因地制宜发展新质生产力，塑造发展新动能新优势；支持深入实施科教兴国战略，加强教育、科技投入保障，推进教育强国、科技强国建设，健全财政教育投入机制；中央本级教育支出安排1649亿元，增长5%；支持扩大国内需求，发挥超大规模市场和强大生产能力的优势，激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，增强内需对经济增长的拉动作用；等等。

“优化财政支出结构，这既包括一般公共预算支出中坚持压一般、保重点，持续落实政府部门过紧日子的要求，还包括优化央地之间债务结构、优化转移支付结构、优化政府投资结构、优化国债和地方政府专项债资金投向等方面。”中国财政科学研究院研究员石英华说。

对于过紧日子，《政府工作报告》要求，严肃财经纪律，加强财会监督，严禁搞面子工程、形象工程，坚决制止铺张浪费；各级政府要习惯过紧日子，真正精打细算，切实把财政资金用在刀刃上、用出实效来。

“今年的《政府工作报告》再次强调，各级政府要习惯过紧日子，进一步凸显了这不是一时之需，而是长久之计。”蓝佛安说。

据悉，对于抓好过紧日子的执行，财政部门将持续从严从紧控制“三公”经费管理，严格执行会议差旅、资产配置、政府采购等方面的制度规定，把过紧日子的要求落到实处；强化预算约束，推动精简不必要的节庆、论坛和展会等，及时收回使用结余闲置的资金，把更多的“真金白银”用于发展的紧要处、民生的急需上。

在落实积极的财政政策中，优化财政管理被提到重要位置。今年的预算报告要求，推进财政管理法治化、科学化、规范化，用同样的钱花出更大的成效，加强财政政策与其他政策协调联动，着力提升促进高质量发展的效果。

“财政管理是联通财政政策目标、政府可动用的资源以及最终政府能够提供公共服务之间的纽带，是财政政策充分发挥作用的关键。推进财政管理法治化、科学化、规范化，具体包括加强财经纪律的底线要求，强化预算绩效管理要求，提升财政资源配置效率和资金使用效益，完善债务风险防范预警机制，

增强财政可持续性，对更好地落实今年财政政策目标，能够提供很好的支撑和保障。”石英华说。

“幸福清单”分量更重

对于切实保障和改善民生，《政府工作报告》强调，“坚持以人民为中心的发展思想，履行好保基本、兜底线职责，采取更多惠民生、暖民心举措，扎实推进共同富裕，促进社会和谐稳定，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感”。

“提供公共服务和保障民生，是公共财政最基本的功能。群众利益无小事，民生问题大于天。”蓝佛安表示，近年来，财政部门按照党中央的决策部署，持续提高资金安排的“民生含量”，不断增强政策举措的“民生温度”，努力让国家的财政账本变成百姓的“幸福清单”。

今年，这份关系千家万户的“幸福清单”含金量更高了，教育、就业、医疗和社会保障等方面的投入力度更大、标准更高。比如，在实施就业优先政策方面，中央财政就业补助资金安排667亿元，支持地方提高公共就业服务能力，落实落细就业创业扶持政策；推动实施促进青年就业三年行动，着力做好高校毕业生、农民工等重点群体就业工作，加大残疾人等就业困难人员帮扶力度。

在推动提升医疗卫生服务能力方面，城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准提高30元，达到每人每年670元，深化医保支付方式改革，加强医保基金监管，完善困难群众医疗救助制度，健全基本医疗保障体系；基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高5元，达到每人每年94元，推动完善公共卫生体系，提升疾病预防控制能力。

在健全多层次社会保障体系方面，深入实施企业职工基本养老保险全国统筹，继续提高退休人员基本养老金标准，城乡居民基础养老金月最低标准提高20元，中央财政相关转移支付增长10.6%，落实地方支出责任，保障养老金按时足额发放。

“今年财政支出安排突出保障和改善民生，无论对教育投入还是社会保障和就业、医疗卫生等方面的民生支出，都透着政策的温度。每一项标准的提升或者每一项支出的政策安排，均考虑到我国庞大的人口基数，政策力度和实施规模的量级非常大。”石英华说。

通过优化对地方转移支付、加强地方财力保障，加大对地方保基本民生、保工资、保运转支持力度。今年，中央对地方转移支付保持一定规模，安排102037亿元，剔除上年和今年一次性因素后同口径增长4.1%。同时，结合推进省以下财政体制改革，优化省以下财力分布，推动财力下沉，增强地方高质量发展能力。

“民生是人民幸福之基、社会和谐之本。2024年财政政策进一步增强民生保障和改善力度，也反映出财政管理科学性的特征。例如，通过加强财税政策与就业政策、金融政策、社会政策的联动，统筹运用贷款利息、税费减免、创业补贴等政策，多渠道支持企业稳岗扩岗、鼓励创业就业，有利于实施就业优先政策，发挥财政对于保障社会稳定的积极作用。又如，中央对地方转移支付保持较大规模，强化基层‘三保’等，都反映出财政政策对民生保障的大力支持。”李旭红说。

科技创新一直是金融服务的重点对象之一。科技创新能够催生新产业、新模式、新动能，是发展新质生产力的核心要素。在《政府工作报告》提出加快发展新质生产力的背景下，更要集中金融资源，更好服务科技创新，打通金融服务新质生产力发展的堵点卡点，在增强新发展动能上发挥出更大作用。

作为现代经济的核心，金融是实体经济发展不可或缺的“伙伴”，企业通过银行贷款、资本市场融资等方式获得发展所需的资金，用于技术研发、产业升级等。近年来，我国金融系统持续加大对科技创新的支持力度，截至2023年底，专精特新企业、科技型中小企业贷款增速分别达18.6%和21.9%。当前，我国经济处于新旧动能转换期，如何进一步发挥金融对科技创新和产业进步的支撑作用，加快形成新质生产力，已成为金融系统的必答题，对于推进现代化产业体系建设和支持经济高质量发展具有重要意义。

引导更多资源流向科创领域是金融赋能的基础。宏观调控部门应采取更为积极的措施，发挥好货币政策工具总量和结构双重功能，运用结构性货币政策等工具，确保更多资金活水精准滴灌到新质生产力聚集的科创企业，为它们提供低成本的融资渠道。金融机构必须提高认识，把服务新质生产力当成现阶段的核心任务，围绕服务好“新”字做文章、优服务，探索推出更多适合初期科创企业特点的金融产品。比如银行可强化“投贷结合”产品的应用，即在贷款协议中加入股权投资的条款，通过这种投贷联动的模式，银行可以在科技企业成功后分享其高回报，以此来平衡贷款可能带来的潜在损失。

优化直接融资环境有利于加速科技创新。由于初期科技型企业普遍存在固定资产少、前期投入高、不确定性强等特点，且往往不具备可抵押资产，银行对其放贷时不免会有顾虑。相比之下，私募股权基金、风险投资基金等直接融资方式则更加匹配初期科创企业的特征。相关管理部门应继续优化发行上市、并购重组、股权激励等制度，使之更贴合新质生产力企业的特性和需求，增强制度的包容性、适应性。同时，进一步支持私募股权投资基金的发展，不断畅通“募投管退”各环节，并通过明确基金职能定位、给予税收优惠、适当降低返投比例等政策手段，引导股权投资机构敢于投早、投小、投科技，让有潜力的企业早早在资本市场得到支持。

强化风险管理能力是促进创新资本形成的保障。培育新质生产力，就意味着大量资金会流向新技术、新产业、新业态和新模式的企业，金融机构面临的不确定性和风险种类也会随之增加。金融机构应通过完善风险管控方式，利用大数据、人工智能等信息技术，提高数字化智能化水平，做到对风险的早识别、早预警、早暴露、早处置，从而有效保护资产安全，实现自身稳健发展，提高金融服务的可持续性和可靠性，进一步激发市场对发展科技创新、新质生产力的信心，推动更多金融资源向这一领域汇聚。

本版编辑 陈果静 武亚东 美编 高妍

国开行靠前服务

“国开行靠前服务，是支持保障和改善民生、支持实体经济高质量发展的重要举措。今年1月30日，该项目的首笔专项借款1亿元已完成发放，资金将主要用于项目前期工作、征收补偿安置、安置住房建设、安置住房小区的配套基础设施建设等。”

“前期，我们积极对接融资需求，与合作方共同学习研究政策制度，策划沟通项目方案，完善地方层面的配套政策体系。”国开行广东分行客户一处毕宏阳说，专项借款的成本低、效率高，有助于项目顺利实施。截至2024年2月末，国开行广东分行已为广东省95个城中村改造项目提供专项借款授信额度，并向11个项目发放专项借款。

近期，国开行在广州召开服务保障“三大工程”现场推进会。会议提出，要发挥政策性金融机构的职能作用，主动作为，积极推进，认真学习、掌握相关制度规定和监管要求，按照市场化、法治化原则，依法实施、专款专用、封闭管理，坚持问题导向、目标导向，按照“项目化、清单化、责任化”要求做好目标任务分解，强化动态管理。

其中，要抓住5个关键点。一是出手要“快”，持续靠前发力，看准了就抓紧干，能多干就多干一些，加快推动项目落地，切实发挥主力银行作用。二是发力要“准”，主动担当作为，深化政银企合作，做好政策衔接，系统谋划融资方案，优化业务流程，提高服务质效。三是保障要“细”，完善政策支持，加大资源倾斜力度，强化考核激励。四是合规要“严”，遵循金融规律，处理好推动发展和防控风险的关系，筑牢发展之基。五是协作要“紧”，下好“一盘棋”，强化协同配合，完善工作落实机制，加强督促指导。

郭子源

三大工程

协同创新商业健康险与医药产业

本报记者 于泳



日前，清华大学五道口金融学院中国保险与养老金研究中心发布了《商业健康险与医药协同创新模式研究报告》。报告认为，商业健康险与医药产业协同发展，既可以促进商业健康险拓展客群，实现创新发展，又可以提高创新药品可及性。有研究机构统计显示，2013年至2022年商业健康险保费规模从1123亿元增长至8653亿元，年复合增长率超过25%。不过近两年来，商业健康险增速明显放缓。

目前商业健康险与医药产业合作主要集中在慢性非传染性疾病、肿瘤、罕见病三个领

域。从政府与市场关系的角度划分，合作模式主要分为两种类型：一是社保与商业保险融合，最具代表性的是城市定制型商业医疗保险（惠民保）。二是商业保险合作，包括特药与特病保险、药品福利管理以及管理式医疗。

传统的商业健康险主要承担基本医保报销后的个人自付部分，且主要承保健康人群。特病特药保险则为特定疾病特定药品提供保障，涵盖了基本医保之外的特药责任，且承保带病人群。特病特药保险开启了保险业与医药行业的合作，在实践中出现了不同的探索模式。

随着人口老龄化的加速到来，有研究机构测算我国带病人群数量接近4亿人，大力发展带病人群保险成为行业共识。在带病人群保险产品的实践中，医、药、险及患者管理领域中各参与方开始逐步探索相互链接及合作，联合推出包含医疗责任、药品责任及健康管理的综合风险保障产品，发挥各自专业优势，共同满足带病人群多元需求。随着带病人群保险产品开发不断深入，与医药协同已成为商业健康险的重要创新方向。

国家医疗保障局原副局长陈金甫认为，医保发展与均衡既需要解决内部体系短板，又需要增强外部功能作用。健康保障由单一制度依赖上升为多层次体系建设和功能衔接，是实现系统均衡和集合效能的必然选择。应积极发展商业健康保险作为构建多层次健康保障体系建设的战略支点，探索高能高效高质量发展的功能设计、业务模式和政策

支持。商业健康保险应与社保同舟共济，与医药比翼齐飞。

原中国保监会副主席魏迎宁认为，国家非常重视和鼓励商业健康保险发展。近年来健康险增速放缓，只有在产品、服务、商业模式等方面持续创新才能突破瓶颈。基于我国健康险所处的发展阶段，要进一步细分对商业健康险的需求，有针对性地开发保险产品，实现保险普惠。

记者在采访中了解到，我国保险业在管理式医疗领域探索较多。如中国平安通过线上医生团队，以会员专属线上家庭医生为入口，覆盖健康、亚健康、疾病等5个医疗健康服务场景。线下则通过布局综合医院、体检中心、影像中心等业务板块提升服务水平，尝试打造自营医疗网络。泰康保险则通过整合平台支付与医养服务，通过自建医疗生态体系，泰康“健保通”医疗网络及生态链股权投资，让客户得到更好的医疗资源。太保寿险则在重疾领域尝试管理式医疗，通过“重疾保障+重疾专案服务”在险药联合方面进行创新。

报告认为，管理式医疗的主要挑战是保险业与医药产业缺乏深度融合。保险与医药产业未来将根据自身的资源与禀赋，选择“从险到医”“从医到险”“科技创新”等不同路径探索管理式医疗，实现医、药、险深度融合。通过探索管理式医疗，商业健康险的角色将逐步从医疗费用报销方与医疗保险支付方转型升级为健康服务管理方，推动健康保险与医药产业融合，保障客户健康。