

# 应对疫情:积极财政政策如何更有效?

杨志勇

**内容提要:**新冠肺炎疫情给中国经济带来了很大的冲击,这种冲击是短期的,但不可低估它的后续影响,特别是,全球疫情的蔓延让问题变得更加错综复杂。从财政上看,应对疫情,需要构筑三道防线,分别是:第一,为抗击疫情提供财力保障;第二,财政为经济发展保驾护航;第三,提升预算绩效,促进公共卫生服务的根本改善。为了让积极财政政策更有效,应高度关注财政政策实施的四大风险点,做好逆周期调节工作,通过改革释放市场活力,为应对风险寻找可替代财力,过紧日子。

**关键词:**新冠肺炎疫情 积极财政政策 预算管理 财政风险

**中图分类号:**F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-1391(2020)04-0007-07

DOI:10.19477/j.cnki.10-1368/f.2020.04.002

2019年末开始的新冠肺炎疫情给中国经济带来了很大的冲击。总体上看,这种冲击是短期的,但不可低估它的后续影响,特别是,疫情在全球的蔓延让问题变得更加错综复杂。经济全球化背景下,各国经济之间的相互联系在增强,必须有充分的准备。财政是国家治理的基础和重要支柱。应对疫情,财政的作用不可或缺。财政作用的发挥体现在三个层次上,构筑的是三道财政防线。应对疫情,积极财政政策必须更加积极。为了让积极财政政策更加有效,要警惕风险,采取相应的对策。

## 一、关于新冠肺炎疫情对经济影响的整体看法

2020年中国经济发展本来就面临复杂的国内外经济环境,经济下行压力很大。新冠肺炎疫情的发生更是增加了经济增长的不确定性。

将新冠肺炎疫情与2003年的“非典”疫情进行比较,2003年的“非典”疫情没有改变2001年以来中国经济增长的趋势,2003年的国内生产总值(GDP)比上年增长10%,增速超过2002年,而且疫情过后的连续四年即2004-2007年GDP也一直保持增长态势(表1)。这说明,“非典”疫情的影响是极其有限的。影响最大的2003年第二季度,GDP同比增速也达到7.9%,<sup>①</sup>是一年当中的低点。与“非典”疫情对比,人们一般得到的结论是:新冠疫情的影响也会表现出类似的特征,即短期有冲击,但中长期影响基本上可以忽略不计。

新冠疫情与“非典”疫情确有相似之处。二者同是疫情,均属于突发公共卫生事件,事件过后,

<sup>①</sup> 国家统计局:《2003年第二季度及上半年全国GDP数据修订公告》,2004年7月19日,[http://www.stats.gov.cn/tjz/tzgb/200407/t20040719\\_47874.html](http://www.stats.gov.cn/tjz/tzgb/200407/t20040719_47874.html)。

表 1 “非典”前后的经济增长率

单位：%

年份	增长率
2001	8.3
2002	9.1
2003	10
2004	10.1
2005	11.4
2006	12.7
2007	14.2

数据来源：国家数据，国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>

影响就会逐步消除。从短期来看，新冠疫情对经济的冲击甚至比“非典”疫情还大。根据国家统计局公布的数据，2020 年 1-2 月份规模以上工业增加值同比下降 13.5%，全国固定资产投资（不含农户）下降 24.5%，社会消费品零售总额下降 20.5%。新冠疫情还对就业造成较大的冲击，失业率 1 月份为 5.3%，2 月份为 6.2%。<sup>①</sup>随着复工复产的加快，中国经济增速势必会加快，经济增长良好势头保持不变。特别是，中国国内疫情防控已经转向防输入阶段，这说明疫情的负面影响正在逐步减小。

现在的主要问题是，疫情已经影响全球 160 多个国家和地区。截至 2020 年 3 月 18 日 21 时 14 分，海外累计确诊 122386 例，较前一天新增 15577 例；累计死亡 4940 例，较前一天新增 718 例。<sup>②</sup>2003 年“非典”疫情发生时，中国虽然已经进行了 20 余年的改革开放，但刚加入世界贸易组织不久，与世界的联系远不如今日。因此，新冠肺炎疫情对中国经济的影响就多了一个世界经济因素。一开始，在产业链上，中国对全球经济直接造成影响，而当疫情形势发生变化后，中国受世界经济的影响也在加深。总之，在全球经济受新冠疫情影响背景下，产业链“断链”问题表现得很突出。

“断链”引发经济全球化趋势会不会改变的争论。有人担心，中国经济对全球经济的冲击，将导致发达国家重新考虑产业布局，迁走部分工厂，但这种担心很可能是多余的，产业迁移受到许多因素制约，迁移成本自不用说，在新的地方建厂之后，运行成本可能太高，导致迁移并不合算。疫情影响的时间段还很短，世界经济的联系会发生什么变化，还需要更多时间观察。贸然得出的结论，不一定就符合未来发展的趋势。但是，从市场和分工来看，经济全球化的大趋势无论如何都是改变不了的，能够改变的是经济全球化的节奏。这种影响是短期的，影响程度甚至还不如持续较长时间的贸易摩擦和争端。

先不说世界经济情况，仅从国内来看，疫情所产生的经济冲击不可小觑。疫情爆发正值春节假期，假期本来许多工作都暂停，这有助于疫情防控工作的开展，但是，不管怎么样，经济活动不能停止太久，没有复工复产，经济最终会承受不住。疫情防控必然要进入新阶段，即一边抓疫情防控，一边抓复工复产。显然，这是不容易做到的。各地在复工复产中遇到了许多问题，员工不到位，防护物资不到位，物流不畅导致原料运输和商品运输的困难，等等，这些都是生产方面供给侧的难题。难题还表现在需求侧。复工复产之后的商品能否顺利销售，所提供的服务是否有需求，同样是难题，需要

① 国家统计局网站 ([www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn))。

② 数据来源：丁香园·丁香医生，<https://ncov.dxy.cn/ncovh5/view/pneumonia?from=timeline&isappinstalled=0>。

关注。否则,复工复产的结果只会是更多的商品过剩和更多的资源浪费。只有解决了市场需求,复工复产的效果才会充分体现。无疑,我们仍然应该积极争取国际市场,同时将着力点放在超大的国内市场。国内市场还有很大的激活空间。不要说潜在消费,就是已经形成的境外消费,如有相应的政策引导,就可能回流。投资上仍然有空间可以挖掘,除了常说的新基建之外,社会服务短板是大有作为的领域。

基于以上分析,财政能够有何作为?积极财政政策如何更有效呢?财政在国家治理中的基础和重要支柱定位应更好地得到发挥。简单地说,这就是在应对疫情中,构筑财政的三道防线。同时,要警惕财政风险,使积极财政政策更加有效。

## 二、应对疫情:构筑三道财政防线

应对疫情是一种公共产品,财政的作用必须得到充分强调。作为国家治理的基础和重要支柱,财政已在抗击疫情中发挥重要作用。应对疫情需要进一步构筑财政的三道防线:第一道防线是为抗击疫情提供财力保障,要扩大中央对地方财政转移支付。第二道防线是财政要为经济发展保驾护航。第三道防线是提升预算绩效,从根本上促进公共卫生服务的改善。

### (一) 第一道防线:为抗击疫情提供财力保障

财政部门通过统筹经费,合理调配资金,已经在为抗击疫情提供财力保障,发挥了其应有作用。全国各省份都有新冠疫情发生,且均因此启动重大突发公共卫生事件一级响应。随着疫情防控到位,多数地方已经降级。为应对疫情,各级财政投入巨额资金。截至2020年3月13日,全国各级财政安排的疫情防控投入已达到1169亿元,<sup>①</sup>这保证了疫情防控工作的顺利进行。

各地受新冠疫情影响的程度不同,疫情防控能力也不一样,所需的财政保障水平有很大差异。近年来,积极财政政策持续发力,减税降费力度很大,特别是2019年减税降费规模超过2.3万亿元,促进了经济稳定,不少地方也因此有较大的财政压力。2020年,减税降费政策仍在持续,且力度会继续加大,再加上国内外经济环境仍很复杂,财政收入持续承压。受疫情影响,企业正常复工复产面临诸多问题,复工企业成本费用大幅度上升,企业生产经营中所遇到的问题必然会反映在财政上面。按此趋势,不少地方财政可能短收,甚至出现收不抵支的问题。在短期内,要靠地方财政自筹足够财力,几无可能。对于一些本来财力就捉襟见肘的地方来说,财政支出压力更大。解决问题的可能是,增加中央对地方的财政转移支付或加快财政转移支付的资金调拨进度。

发行国债筹资是中央政府短时间内最有效率的政府财力筹集方式。中央财政所承受的财政压力,宜通过提高财政赤字率,进一步扩大国债发行规模来解决。2020年财政赤字率不应受3%约束,如提高到3.2%左右,这不仅不会影响财政风险的防范,而且因此多释放出的财政资金可以更好地保障公共服务的提高。在不确定性的条件下,国债具体扩大规模的挑战应视疫情持续时间和影响程度而定。

第一道防线的构筑,简言之,就是提高财政赤字率,加大中央对地方的财政转移支付力度,提

<sup>①</sup> 参见财政部网站([http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/renminwang/202003/t20200316\\_3483064.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/renminwang/202003/t20200316_3483064.htm))。

高地方应对疫情的财政保障能力。

## （二）第二道防线：财政为经济发展保驾护航

新冠疫情终将过去，但我们不能只是等待。抗击疫情和发展经济并行不悖。疫情的出现，要求在保证人民健康和生命安全的前提之下发展经济。由于疫情，不少企业正在承受极大的经营压力。财政为经济发展保驾护航，应给疫情严重地区，特别是湖北，以更多的帮助。对湖北地区的企业，包括大企业在内，也应有相应的扶持政策。

市场压力最终需要市场力量来解决。企业，特别是中小企业抗压能力较弱。如果由于疫情，中小企业资金链断了，就可能因此退出企业所在的产业链，未来就没有重新进入的机会。中小企业是就业大户，企业倒闭，就业就会出问题。在这个关键时刻，财政应该为中小企业的发展保驾护航，这同时也是在为经济发展保驾护航。

近年来连续实施的积极财政政策，特别是减税降费政策，已经在很大程度上减轻了企业负担。当下要做的是进一步落实落细减税降费政策，更有针对性地减税降费，让企业得到更多实惠。例如，根据疫情影响，减免企业一个季度或更长时间的企业所得税，同时其他税费也作同步减免。对于企业来说，后者更加重要，因为没有盈利，就没有企业所得税，有盈利的企业抵御风险的能力本来就强。用好增值税即征即退政策，同时相关附加税费作相应减免，就显得尤其重要。中小企业所提供的税费占比相对较低，但对它们减免税作用更为显著。中小企业所在行业和地域不同，受影响的程度不一样，减免税政策可以因行业因区域而异，以最大限度地帮助中小企业。

通过财政拨款，建立中小企业纾困基金，帮助中小企业渡过难关。基金应面向全社会的中小企业，资金来源应主要是财政资金，是公益性的。金融机构已经在行动，企业贷款到期、利息支付等有了暂缓的机制，如利率优惠、贷款到期展期等，最后实现双赢和多赢。但市场行为决定了仅凭商业机构的努力是不够的，中小企业的部分贷款在短期内可能需要得到财政贴息的帮助。这可以通过纾困基金来加以解决。

第二道防线的构筑，简而言之，就是通过有针对性的减免税费，建立中小企业纾困基金，更好地实现财政金融合作，帮助企业渡过难关。

## （三）第三道防线：提升预算绩效，促进公共卫生服务的根本改善

2003 年“非典”疫情之后，中国财政的公共卫生投入大幅度提升，疾病防控机构所获得财政拨款不断增多，卫生防疫更受重视。应该说，随着对疾控机构财政投入的增多，这样的投入已经发挥了积极作用。随着巨额财政资金的投入，中国已建成一套传染病网络直报信息平台——中国疾病预防控制中心信息系统（NDRS）。中国防治、防疫事业的硬件设备也升级换代，逐渐与国际接轨。在充分肯定成就的同时，我们也要注意软件建设的重要性。有了硬件系统，不去使用，或使用不到位，再先进的硬件系统也难以发挥作用。

总体上看，公共卫生服务的财政投入绩效还有较大的提升空间，是疾病防控软实力的提升。仅仅增加财政支出是远远不够的，应更加关注卫生预算支出的绩效。这就是要处理好财政管理与卫生专业管理之间的关系。在中国传统医学中，治未病是最高境界。疫情防范应做好日常工作。抗击疫情，属于应急管理的内容，最重要的是对突发事件及时作出有效的反应。传染病防治需要把握时机。传染病起初是算术级数传播，后转为几何级数传播。最有效的防治是在算术级数传播阶段，就

把传染病的传播抑制住。科学认识疫情,必须普及流行病和传染病防治知识,让更多的人,包括医护人员,对流行病和传染病有更深入的认识,这样才能时时保持警惕。传染病传播,不会预先报告,人们只有保持清醒的头脑,提高警惕,才能防患于未然。越多的人了解传染病知识,而不仅仅是公共决策者了解传染病知识,就可以建立起更多的疫情防火墙,让社会拥有更多的可以切断疾病流行的闸。“治未病”需要财政的卫生投入,投入金额不一定多,但可以收到长期的回报,从预算绩效上看,是值得的。

第三道防线是根本性防线,简而言之,财政需要继续加大公共卫生服务的投入,但更重要的是优化支出结构,将更多的资金用于提升软实力,普及相关专业知识和提升公共卫生服务水平,从而改进预算绩效。

### 三、警惕风险,让积极的财政政策更有效

目前各级财政已经安排下达疫情防控资金约 1000 亿元,与 25 万亿元左右的年度财政支出规模相比,所占份额较小,不足以诱发财政风险,但需要高度警惕财政的四大风险点:超过 3 万亿元的超大规模减税降费;快速增加的财政医疗卫生支出;其他财政支出规模有内在的扩大压力;财政收入增长可能乏力。应对财政风险,需要做大经济总量;加大逆周期宏观经济调控的力度,优化经济政策的实施方式;加快改革,释放市场力量;加快预算绩效管理改革,提高财政资金效率。

#### (一)警惕风险

第一,减税降费规模可能超过 3 万亿元,财政收支失衡风险加大。近年来,减税降费规模持续扩大,仅 2019 年就超过 2.3 万亿元。2020 年进一步落实落细减税降费政策,增值税、个人所得税等均有新的减税措施出台,再加上陆续出台新的减税降费政策,减税降费规模将超过 3 万亿元。其中,仅企业社保降费就要超过 1 万亿元。减税降费很有必要,对“六稳”作用显著,但同时也给财政运行带来很大的困难。2020 年在 2019 年的基础之上加大减税降费力度,政府收入侧的压力明显加大。

第二,快速增加的财政医疗卫生支出。财政医疗卫生支出面临较大的快速增加压力。财政医疗卫生支出 2017 年为 14451 亿元,2018 年为 16797 亿元,本来就处在快速增长的通道上。这有经济增长、社会发展、医疗技术水平进步等多方面的因素。特别是,财政将更多的疾病治疗纳入保障之中,促进了社会发展,但同时也加大了财政压力。疫情的发生直接增加了用于疫情防控方面的疾病支出,新冠肺炎治疗的支出相应增加。由于疫情影响,一些未能正常治疗的病人病情可能加重,会进一步增加财政的支出压力。疫情的发生,进一步暴露了医疗卫生领域的短板,会在流行病和传染病防控、医疗卫生科技投入、医护人员薪酬等多个方面提出增加支出的要求。这些都会加大财政支出的压力。

第三,其他财政支出扩张的压力。“联防联控、群防群控”是疫情防控的必要措施,收到了很好的效果。同时,这也暴露了一些问题,如社区治理问题。社区力量还较为薄弱,疫情防控中疲于应付,客观上需要加强社区管理的力量。不少城市的小区物业公司和社区紧密配合,参与提供公共服务,承担了本来是政府应该承担的职责,财政对这样的服务应予以补偿,一些地方政府已经兑现相

应的补贴承诺,这直接增加了财政支出。疫情发生之后,应急储备物资不足严重影响基层政府和自治机构的疫情防控能力,进一步提出应急物资储备的问题,而这也要求有相应的财政支出。

为了促进复工复产,各地采取种种办法,如采取包车、包专列、包机等措施,帮助企业解决“用工难”问题;又如采取重点物资保障,解决企业复工复产所需的防护物品需求问题等,这些都会相应增加财政支出。由于受疫情影响,稳就业成为头等大事,财政在促进充分就业上的支出将明显增加。

第四,财政收入可能增长乏力的风险。受疫情影响,春节假期延长,不同企业也根据实际情况及企业性质延长假期,短期内财政收入下降已是事实。复工复产需要克服各种困难,即使顺利复工,也很难做到满负荷生产,企业成本因此提高,进而降低企业利润,从而影响企业所得税收入。中国的企业所得税收入占税收收入大约 20%,显然,这对财政收入的冲击不能小觑。

疫情影响消费。旅游、交通运输、餐饮等行业营业额大幅度下降,严重影响这些行业所提供的财政收入。疫情之后,消费能否迅速恢复,复工复产之后的商品能否顺利销售,也面临挑战,如销售不顺畅,则会形成新的过剩,影响国民经济运行,进而影响财政收入。一些复工复产企业已经面临销售不畅难题,复工复产后成本进一步抬高,但销售压力大,值得警惕。

疫情对产业链的影响并进而影响财政收入需要加以警惕。仅以汽车产业为例。全球汽车产业联系密切,牵一发而动全身。湖北汽车产业在中国具有重要地位,但因疫情而停摆。受此影响,现代汽车的韩国工厂就宣布因中国零部件供应中断而暂停生产,日产在日本的九州工厂停产,菲亚特在塞尔维亚的工厂也停产,通用、丰田、沃尔沃等多家企业发出停产预警;国内车企也受到影响。这可能会对全球车企的产业布局带来影响,进而影响财政收入。武汉 GDP 的四分之一来自汽车和零部件产业,财政收入直接受冲击。

国外的疫情影响全球经济,进一步影响进出口,加剧全球经济下行的压力,并可能诱发金融危机。这对于对外开放度日益提高的中国来说,经济受影响已是难免,相应地,财政收入也可能直接受到冲击,需要高度警惕。

## (二) 政策建议

第一,继续加大逆周期宏观调控力度,优化经济政策运作方式。逆周期调控,需要财政政策和货币政策共同发挥作用。积极财政政策需要有能够提供合理流动性的货币政策的配合。减税降费加大财政压力,但仍需要坚持,并落实落细。积极财政政策要更加注重借助市场的力量,新增财政支出特别是新基建支出应更多地借助市场的力量。财政收入和支出政策均应在促进消费上做文章。复工复产如不能解决消费问题,那就会带来新一轮的过剩。只有生产和消费同步增长,才是有效的经济增长。

第二,加快改革,发挥市场力量,鼓励创新发展,调动民营经济的力量,更充分地释放市场活力,进一步扩大经济增量,向经济增长要财政收入,缓解财政收入压力。疫情期间,一些新行业逆风而起,特别是数字经济行业。应抓住契机,支持数字经济的发展,利用数字经济促进传统行业的升级换代。做大经济增量,仅仅依靠宏观经济政策是不够的,市场的力量才是最根本的。为此,需要进一步加快“放、管、服”改革,优化营商环境,让民间资本有更大的作为空间,在市场容量做大和创新发展中作出更大的贡献。

第三,盘活政府资产存量,应对可能的财政风险。中国政府资产规模较大,应对风险能力较

强。<sup>①</sup>盘活政府资产存量,充分发挥政府资产在应对财政风险中的对冲作用,可以按照改革的要求,变卖部分政府资产,加快混合所有制改革,为正常的财政运行提供保障。这也是应对财政赤字率不宜提高过多的必要举措。

第四,过紧日子,降低政府运行成本,深化预算绩效管理改革。必要的财政支出一分钱也不能少,但效率应进一步提高。要结合预算绩效管理改革,将每一分钱都用在刀刃上,优化财政支出结构,将预算全面绩效管理融入财政资金运行全过程,进一步提高财政支出效率。这不仅仅是卫生支出,其他支出也一样。这里要特别注意,过紧日子与积极财政政策的实施并行不悖,过紧日子是在财政支出总体扩张的前提下进行的,所要求的是进一步提高财政支出效率。

## 参考文献

- [1] 杨志勇,张斌(主编). 中国政府资产负债表 2019[M]. 北京:社会科学文献出版社,2019 年.
- [2] 杨志勇. 减税是刺激消费的重要途径[EB/OL]. 澎湃新闻,2020 年 3 月 10 日, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6418062](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6418062).
- [3] 杨志勇. 新基建的财政力量与风险[EB/OL]. 澎湃新闻,2020 年 3 月 13 日, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6488115](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6488115).

## Respond to the Epidemic: How to Make the Proactive Fiscal Policy more Effective?

Yang Zhiyong

**Abstract:** The COVID-19 has caused a great shock on the Chinese economy. This shock is short-term, but its subsequent impact cannot be underestimated. In particular, the spread worldwide has made the problem more complicated. From the fiscal point of view, to deal with the epidemic, three lines of defense need to be built, namely: first is to provide fiscal security for the fight against the epidemic; second is the fiscal escort for economic development; third is to improve budget performance and promote the fundamentals of public health services improvement. In order to make the proactive fiscal policy more effective, we should pay close attention to the four major risk points of fiscal policy implementation, make full use of counter-cyclical adjustment, release market vitality through reforms, find alternative fiscal resources to deal with risks.

**Key words:** COVID-19; Proactive Fiscal Policy; Budget Management; Fiscal Risk

作者单位:中国社会科学院财经战略研究院

(责任编辑:董丽娟)

<sup>①</sup> 具体可参见杨志勇、张斌(主编):《中国政府资产负债表 2019》,社会科学文献出版社 2019 年版。