新冠肺炎疫情下我国经济面临的挑战及政策建议

孟春 | 丁崇泰 | 孟超

新型冠状病毒肺炎疫情发生以来，我国采取了一系列积极的防控应对举措。在严峻的形势下，我国经济将面临怎样的挑战？如何把握好控制疫情和稳定经济的界限？如何化解疫情冲击下的金融风险和就业问题矛盾？

经济、金融和就业面临三大突出挑战

（一）控制疫情与经济发展的矛盾

防控疫情是当前最为重要的工作，在各项工作中应被放在首要位置。但是随着疫情的进一步控制，疫后恢复生产减少疫情对经济发展的负面冲击也是当前及未来工作的重中之重。不言而喻，政府目前需未雨绸缪，对疫后的各项工作特别是恢复生产工作提前做好规划和安排，稳定社会、企业和个人的预期。为节后复工高潮的工作重心从抓疫情管控向疫情管控和恢复生产两手并抓的转移做好充分准备。

一是疫情严重冲击线下服务业。与2003年“非典”疫情爆发时期相比，现在的服务业在我国国内生产总值占比远超当年，根据国家统计局2019年上半年统计，我国服务业占同期GDP总量的54.5%，是我国经济增长的重要动力。新冠肺炎疫情冲击下，服务业特别是线下服务业首当其冲地受到较大打击，从各项统计数据和调研报告可以看到交通运输业、旅游业、餐饮业及电影业等服务业的营业

中国财政杂志社

能力特征。

二是人才选拔智能化。实行干部选拔线上运行和线下服务相结合，建立各类人才选拔晋升电子化纪实，形成电子纪实档案，建立选拔过程回溯检视和风险预警，确保选准人、用好人。

三是人才严管常态化。严格落实个人重大事项报告，实现自主申报线上化；应用智能技术，对干部信息重大变动、任职回避、交流轮岗、出国境、岗位聘用等提供智能分析、风险预警，实现管好关键人、管到关键处、管住关键事、管在关键时。

四是人才激励人文化。建立入职报到、岗位调动、提拔晋升、离职退休等全周期人才服务标准化流程，增强人才的仪式感和荣誉感。探索建立对干部人才各类关心关怀制度，完善激励机制，体现温暖人心的人才文化。

体现大格局 四面八方广开成才之路

广东财政坚持大格局大胸怀，哪里需要人才往哪里送，畅通人才流动，广开成才之路。

一是为中心工作输送人才。优先服务服从于财政部和省委、省政府工作全局，选派35人参加上级专项工作，向部对外财经人才库输送人才10人，抽调共35人参加省委巡视工作。

二是为部门和基层输送人才。持续为部门和地市输送财政处（局）长，畅通干部人才交流机制。建立交流学习制度，采取跟班学习、挂职锻炼、参加专项工作等方式，为部门和地市培养输送业务骨干25名。

三是厅内培养使用人才。2019年以来厅内提拔厅级领导4人，推动领导班子结构优化；提拔处职干部24名，配齐配强处室领导班子，“头雁效应”不断显现。充分利用职务职级并行政策，职级晋升239人次，畅通各类人才成长通道。

四是向专项工作和斗争一线输送人才。选派5名干部参加对口援助、驻村等专项工作；抽调10名同志组成“最强战队”，赴基层一线参加支持疫情防控和企业复工复产工作，培养造就一批特别能吃苦、特别能战斗的同志。

责任编辑 韩璐

额及利润利率与去年同期相比大幅度下降，因此部分代表性观点认为本次疫情对我国经济的冲击有可能大于“非典”疫情。但部分乐观性观点认为服务业主要是需求端受到冲击，按照“非典”疫情的后期服务业复苏的经验，可以看出需求端的冲击有滞后性，甚至可能出现服务业报复性增长。总体来看，疫情对服务业冲击是短期的，会呈现先强后弱的态势，甚至线上服务业和新兴服务业有机会获得意外的发展。

二是对工业生产活动产生了明显冲击。本次疫情对工业生产活动的用工、库存、生产及运输产生了明显冲击。工业生产存在需求端和供给端的双重冲击，供给与需求矛盾比较突出。特别是接下来复工潮的来临，还需做足准备严阵以待。整体来看，工业恢复生产还面临以下突出困难，一方面是复产中的防护标准还不明确和物质条件准备还不充分，各工业生产单位在复产初期要遵循什么复产申请流程？不同企业执行何种防护标准？突发群体感染处理流程？口罩等防护工具是否充分？这些现实问题都存在一定的不确定性，特别是在一些劳动密集型的大企业更为突出。另一方面订单和库存因为交通、物流的堵塞面临延迟。为控制疫情，地方政府对部分关键道路进行体温检测和道路管控，甚至有部分地区出现关闭道路的情况。与此同时，物流公司普遍延期上班，物流运力受到较大影响，进一步延迟了生产企业的交货时间。生产企业或面临违约赔款，或采取加急、空运等提高运输成本的方式亏本交货。

三是疫情冲击下金融风险或出现共振现象。疫情冲击下的第三产业，特别是其中的中小微企业现金流快速枯竭、资产负债表出现恶化，产生债务风险的可能性加大，并进一步传导到金融体系中来。具体来看，部分中小微企业在疫情冲击下利润率大幅度下降、生产成本进一步抬升和可能面临被抽贷、断贷、压贷的问题，加上受到自身资源和规模的限制，容易陷入经营困境，从而导致债券违约、不良贷款频发，这将进一步波及金融市场的预期。当市场中恐慌情绪蔓延之时，一定概率出现非理性的踩踏事件，最终将会演变成为信用风险、流动性风险和市场风险。与此同时，疫情作为“黑天鹅”事件有可能增加金融市场结构性、突发性和周期性等多因素叠加的异常震荡和风险积聚，如果管控不及时不到位，甚至将会成为金融市场中已积聚的矛盾爆发的导火索。

（二）疫情冲击就业问题压力加大

一是疫情对于就业的短期影响严重程度可能会大于对经济的中长期影响，时间可能会延续更长一些。主要是表现在企业在短期减少了就业存量，在中长期可能会波及到就业存量和就业增量。从近期影响看，受疫情影响的企业大部分是劳动密集型企业，导致生产用人的存量下降，直接的经济反应是企业减少了生产和用人，影响就业的存量。从中长期影响看，疫苗研发还需时日，在此期间部分疫情严重地区的各企业复工还需管制，同时企业的重启生产和投资也需恢复一段时间，特别是服务业的复苏更为费时，其对于就业的影响还可能会延续一段时间。

二是就业问题需要引起高度重视。目前受此次疫情严重影响的行业是交通运输、旅游业、餐饮业等现代劳动密集的服务业，同时我国制造业以及一些出口重点行业也仍然有不少是属于劳动密集型的，如本次疫情冲击下的玩具制造业和鞋帽服装等行业，出口增速明显下滑，这将进一步影响到这些行业劳动力就业问题。中小微企业在我国创造了最多的就业工作岗位，为提高我国城镇居民收入和生活水平，维护经济社会稳定发展作出了巨大贡献，但是中小微企业一般社会保障和抗风险能力非常薄弱，在经济进入新常态的大背景下，叠加受到疫情冲击，需要重点关注和扶持。例如制造业和服务业中的计件工种，收入波动大，社会保障低，是受疫情冲击较大的就业群体。

政策建议：财税政策是关键，解决金融风险和就业问题是核心

一是财税政策是关键，持续发挥减税降费政策效应，适当加快支出节奏前倾。2019年实施减税降费政策为我国经济的增长和发展注入了一股新的活力。前瞻地看，一方面持续发挥减税降费政策效应。根据2月10日财政部公布的2019年年度财政“账本”，2019年税收增长1%，个税下降25.1%。具体来看，2019年，全国一般公共预算收入190382亿元，同比增长3.8%。其中，全国税收收入157992亿元，同比增长1%；非税收入32390亿元，同比增长20.2%。同时，全国一般公共预算支出238874亿元，同比增长8.1%。2019年全年减税降费超过2.3万亿元，占GDP的比重超过2%，减税降费是显著的。在新冠肺炎疫情的影响下，减税降费需根据疫情的具体情况进一步落细落实，及时了解和研究解决受疫情影响的企业反映的突出性问题，坚决把该减的税减到位、把该

中国财政杂志社

降的费降到位，持续发挥减税降费政策效应。另一方面用好今年的地方政府专项债和准财政工具PSL（抵押补充贷款），重点支持疫情防控项目、基建以及新兴产业等政府指向性领域。着力加大财税政策对受疫情冲击企业的扶持力度，同时积极与货币政策相配合形成合力，财政支出以及充足的财政紧急拨款和扩大流动性投放可以迅速提高应对危机的效率和力度，其中也包括对一些受疫情影响较大的企业进行税费减免。增加对中小企业的扶持力度，降低相关企业的运营成本，稳定就业和促进增长，减轻相关企业经济负担，有助于帮助疫情期间企业渡过难关。可以暂定一个季度，加快财政支出的节奏向一季度受疫情冲击严重的行业倾斜。

二是货币政策方面，需及时做好预案并适度提前实施。短期内，央行需要适度地加大对市场的货币投放，增强流动性，引导社会、市场及企业及个人的预期，消除个别恐慌情绪。MLF利率和LPR利率要根据疫情的发展选择合适时机下调，关键之点在采用PSL、再贴现、再贷款等多货币工具的组合策略，切实降低受疫情冲击行业和企业的融资成本。中期，建议设立专项货币资金科学可持续分批地投向疫情严重的地区如武汉地区，加大对当地的中小微企业、民营企业和制造业等重点行业和企业的货币政策和配套措施的支持，做到不断贷不抽贷不压贷，稳定当地经济发展。长期来看，疫情对我国的经济冲击是短期性的，我国的货币政策不宜进行总量“放水”。在疫情得到有效控制之后，货币政策要综合考虑经济增长、杠杆率、通胀预期、汇率等内外部平衡多重因素，保持经济增长更具有重要性。

三是疫情防控和恢复生产需两手抓。首先，稳住现金流。加大对小微企业、民营企业和制造业等重点领域的税收减免、政策性短期融资，提供急需的周转资金。尤其是加大对于因疫情冲击而陷入困境的民营企业的财政和金融配套支持，稳住中小企业现金流。其次，加快物流恢复畅通。目前，市场上供给和需求矛盾突出，政策层面不宜进行总量刺激，应以“疏通”供求关系为主，而物流畅通是关键一环。因此，在坚持严格防控疫情蔓延的底线要求下，加快物流交通运输业的复工。最后，政府对企业复工需加大帮扶力度。政府需引导企业的恢复生产预期，给企业树立信心，深入基层了解企业的具体困难，针对不同地域疫情严重程度的不同采取不同的复工策略。政府需给不同行业提供不同的防护要求，为企业提供必要的防护用品。

四是金融风险需系统应对，结构性降准降息与引导理性预期相结合。首先，理清受冲击对象，精准发力。目前我国经济结构与2003年相比已经发生显著变化，消费服务业对经济增长的贡献比重从2003年的35.4%迅速上升至2019年末的57.8%。此次疫情主要是对消费服务业进而对经济产生较大冲击。可以明显看到消费服务业承担了较大风险，因此要对消费服务业特别是其中的中小企业做到“三准”，动态监控其潜在的金融风险，做到及时准确；未雨绸缪，做好多方案的准备工作；针对不同地域不同行业的风险，精准发力、分类施策。其次，要继续发挥结构性货币政策工具的作用。给予特殊时期还本付息延期支持，同时采用PSL、再贷款、再贴现等多方式多层次的货币政策向中小微企业进行融资贷款，货币政策不宜全面放水，更应针对不同行业和地区，差异化的进行优惠手段和信贷方式。同时可以考虑优化贷款审批流程，适度提高对不良贷款的容忍度。最后，引导理性投资。在疫情负面冲击下，积极引导投资者理性看待疫情背景下市场的波动，坚持我国经济长期基本面是持续向好的客观判断和分析，依法开展价值投资长期投资。

五是政府发挥更大作用，降低疫情对就业影响。一方面，各部门应该以积极的姿态，采取相应的对策。稳定城乡职工和大学生就业队伍，强有力保障就业稳定，维护社会稳定。政府要充分发挥“看得见的手”的作用，要千方百计地保住在疫情冲击下处于“休眠”状态的中小微企业，尤其是此次受冲击最大、吸纳就业能力最强的消费服务业和部分制造业，定向减税定向贷款保证这部分企业的现金流不断裂，留住工作岗位，保证居民在特殊时期有稳定的收入。同时对个别疫情严重、财政困难地区，由中央加大支持力度，保障下岗职工的基本生活。另一方面，加快再就业，寻找新就业路径。对于疫情控制良好省份或地区，审慎地推动行业和企业恢复正常生产和投资，使经济复苏，并尽快进入经济良性循环。要加快省、市、乡三级层面的再就业保障工作平台建设，利用现代化信息化手段对于失业人员进行再培训再就业。鼓励各大国企及大型民企增加就业岗位，同时充分发挥基层社区作用，开展灵活的再就业服务工作，切实保证再就业工作有效开展和就业帮扶做到实处。

（作者单位：国务院发展研究中心 中国财政科学研究院 宁波银行）

责任编辑 张小莉

中国财政杂志社