

新冠肺炎疫情下财政的“近忧”与“远虑”

薛钢 | 张道远 | 明海蓉

摘要：突如其来的新冠肺炎疫情不仅是对我国政府治理能力的一次大考，更对财政治理能力提出考验。疫情带来的收入减少、支出增加，远期来讲，完善公共卫生财政应急管理机制，都使我国财政收支压力加大。应加强分析、预测、应对。

关键词：新冠肺炎疫情；收支矛盾；公共卫生财政应急管理机制

新型冠状病毒肺炎疫情爆发以来，对我国经济社会发展造成了一定的影响，随着境外疫情的扩散，目前正在对国际公共卫生安全与全球经济发展产生进一步的冲击。针对疫情的全面防控还在继续，相应的“复工”安排也在同步进行，对于本次疫情的影响，财政不仅仅需要考虑到对于现阶段财政收入与支出规模的压力，还要思考公共卫生治理支出存在的问题，进一步对财政支出结构进行优化与制度完善。

新冠肺炎疫情引发的短期财政压力

（一）财政收入明显减收。首先，

宏观经济增长受制于疫情影响，下滑迹象明显。由于突发疫情尚需时间才能得到有效控制，疫情救治与防控工作对我国的经济发展造成的影响还需要准确估计。但是显而易见的是，疫情同时冲击了供给侧和需求侧，影响了投资与消费，在短期内对我国经济发展造成一定程度的负面影响。虽然目前国内疫情趋于好转，但是海外疫情正在爆发，对于我国出口的不利影响正在增长。在不考虑后期政策工具应用的情况下，乐观估计2020年全国GDP增速会因新冠肺炎疫情降低0.5%—1%。其次，第三产业税源影响相当明显。依据国家税务总局2019年

《税收月度快报》统计数据，第三产业对税收收入的贡献率已达到56.7%，比第二产业高出13.5个百分点。此次疫情对于住宿、餐饮、旅游、娱乐、客运、房地产等传统服务行业乃至劳动密集型制造业都会造成较为严重的负面影响。第三，税收优惠政策激励的短期减收因素。截至2月15日，财政部已经从六税（个人所得税、增值税、企业所得税、关税、城市维护建设税）、两费（教育费附加、地方教育附加）以及社保缴费等方面密集出台了相关政策，重点在支持防护救治、支持物资供应、鼓励公益捐赠、支持复工复产四个方面发挥税收政策的调节

并定期调整，以明确各级政府投资管理权限划分。

（四）条件成熟时将地方政府债券发行权向市县延伸。完善地方财政管理体制，在现有地方债管理制度基础上，需要进一步明确市县政府在地方政府债务管理职责，健全地方政府债务管理制度，将地方政府债券发行终

生问责、责任倒查的要求落实到具体管理制度。对《地方政府性债务风险应急处置预案》《党政领导干部选拔任用工作条例》中的有关地方政府债务风险问责条款细化，增加问责的标准、程序、申诉等内容，使之具有更强的操作性和威慑力。同时，进一步完善市县财政信息披露制度，提高财政透明度，加

强债券发行评级管理。通过各方面的努力，逐步做到地方政府债券管理中责权利相集合，为地方政府债券发行权向市县延伸创造良好的条件。在具体实施步骤方面，可先将地方政府债券发债权下放到中心城市，以及全国财政收入百强县市，再向其他县市延伸。□

责任编辑 张蕊

作用。

(二)财政应急性支出大幅增加。在中短期内,我国各级政府在保障疫情防控工作、扶持企业复工等方面财政支出压力加大。截至2月24日,全国各级财政已安排疫情防控资金1008.7亿元,为疫情防控工作提供了有力保障。另外,除了直接补助和大力推行减税降费之外,各级政府还通过财政贴息等手段缓解住宿、餐饮、旅游、娱乐、客运和房地产等受疫情影响严重企业的资金压力,这些都无疑增加了财政支出压力。

缓解短期财政收支压力的建议

(一)启动应急财政资金。目前我国财政预算用于应对突发事件的常规资金来源可以分为三个部分,包括一般公共预算财政支出中的灾害防治和应急管理支出、预备费和预算稳定调节基金。鉴于目前疫情发展较为严重,需要强有力的资金支持,因此,财政可以考虑动用预算稳定调节基金用于疫情防控工作。同时,今年可考虑适当提高预算预备费的支出金额。

(二)调整财政支出结构。减税降费仍然是未来较长一段期间内所要推行的政策,因此因新冠肺炎疫情加剧财政收支之间的矛盾还是要从支出端进行化解。在这种情况下,在保证政府基本职能和重点领域财政投入的前提下,进一步压缩非刚性、非重点的一般性公共支出、“三公”经费支出等财政支出,提高财政资金的使用效率。

(三)适当扩大债务规模。在此情况下,财政可以考虑通过扩大国债和地方政府一般债务规模适度扩大赤字。特别是对于湖北省等受灾严重的省份,扩大地方政府一般债务规模,



来源:昵图网

并在合适的情况下,提前下达新增地方政府债务限额。

推进公共卫生财政应急管理机制的深层次思考

除了常规性医疗卫生财政投入之外,还必须加强对突发公共卫生事件的应急管理机制建设。习近平总书记在2020年2月14日召开的中央全面深化改革委员会第十二次会议上提出,我国应当建立健全重大疫情防控体制机制和国家公共卫生应急管理体系。公共财政应急机制是国家公共卫生应急管理体系中的重要环节。因此从长远看,应对突如其来的重大公共卫生事件,从财政治理角度,应该建立健全公共卫生财政应急机制。

(一)重视预防环节财政支出。公共财政应急机制应当是一个综合性的财政管理体制,包括事前预防、事中处置、事后善后三个部分。其中事前预防是最为重要的部分,本次疫情即是前期预警控制不力。因此,必须保证事前预防支出在应急财政支出规模和增长比例中的份额。

(二)建立政府间应急成本分担机制。公共财政应急机制应当逐步打破应对突发事件时的“风险大锅饭”现象,划分中央和地方政府以及不同地方政府之间在应对重大公共卫生事件时的支出责任,由中央政府和地方政府分别承担区域内和跨区域重大突发公共卫生事件的管理和支出。

(三)加强应急财政资金的监督和管理。重大公共卫生事件具有突发性,大量应急财政资金的调拨与使用所需的时间都较为紧迫,在地域和层级上也存在较大的“跨度”,具有不同于常规财政资金的特点,要求在审批等程序上进行必要的简化,并建立和完善相关的应急财政资金的绩效评价机制。

(四)建立国家医疗物资战略储备经费保障机制。本次疫情也暴露出我国国家医疗战略储备物资存在一定程度的应急缺口,未来应当建立并完善国家医疗物资储备计划,将其纳入突发公共事件应对预算当中,保证充足的财政专项投入,稳定财政拨款的力度。

(作者单位:中南财经政法大学)

责任编辑 张蕊