

经济短时失速下的救困缓压及稳就业政策完善

中国财政科学研究院 | 文宗瑜

新冠肺炎疫情重大疫情在短时间内对经济运行带来了较大冲击，2020年一季度经济增长较大失速、二三季度经济增长仍会惯性失速的可能性较大。结合近20年国内外重大疫情防控的案例及新冠肺炎疫情全面防控工作的相关数据看，突发新冠肺炎重大疫情叠加过去十余年已经形成的经济缓慢下行通道而导致的经济失速是短时间的；简单或过早认为新冠肺炎重大疫情将对经济运行产生中长期重大影响，极有可能形成对经济形势的误判，导致草率实施放水刺激及扩张措施，从而诱发更大的风险。可能出现的经济短时失速对经济运行的直接影响是大量企业尤其劳动密集型中小微企业经营困难与偿债压力倍增，当下出台的应急政策应该定位于救急，即支持中小微企业渡过难关，协助解决失业人员与疫情家庭的特殊困难，稳定就业与稳定人心。应急政策完善涉及到各级政府和各部门各行业，要落实地方政府和各部门各行业出台应急措施的责任机制，各项应急措施要务实并能够落地，真正发挥救急作用。除此以外，还要及时跟踪和评估各项应急措施的实际效果，找到制约企业发展的行政瓶颈，为今后推进“机制减负”厘清思路并创造条件。

突发重大疫情叠加缓慢下行通道而导致经济短时失速

从经济短中长各周期调整叠加所形成的缓慢下行通道看，2020年经济运行仍处在缓慢下行中。但是，突发的新冠肺炎重大疫情打破了经济缓慢下行的内在运行轨迹，导致经济增长在短时间内失速。

（一）受突发重大疫情冲击可能出现GDP增速坠落的经济失速现象。就2009—2019年这10年GDP增速连线看，GDP增速已经从2008年全球金融危机爆发前的14.2%回落到2019年的6.1%，经济增长的缓慢下行通道形成且还没完全触底。从这一缓慢下行通道内在运行轨迹看，2020年GDP增速仍是继续缓慢回落，全年每个季度可能要回落0.05~0.1个百分点，经济增长进入“5”时段。但是，突发的新冠肺炎重大疫情可能会打破GDP增速的缓慢回落态势，预计2020年一季度GDP增速大约回落3.8~5.6个百分点，第二季度GDP增速回落放缓、第三季度GDP增速基本企稳。从众多突发重大疫情冲击经济增长的国际国内案例及数据看，经济失速越大，往往持续时间越短；受突发新冠肺炎重大疫情冲击而出现的经济失速虽然力度大，但预计持续时间约为2—3个季度，2020年第四季度GDP增速可能重回常态。

（二）经济运行在持续2—3个季度失速后会重回缓慢下行通道。为应对并防止新冠肺炎疫情的扩散及恶

化，中央出台了全面防控的政策，一系列防控措施已经全面铺开。就正在实施的一系列防控措施看，绝大多数措施是临时性的，极少数措施会有阶段性。预计随着全面防控措施发挥作用，多数措施可能在3—6个月内会陆续终止或取消；与此相适应，经济增长的失速也会逐渐减弱。大致判断，经过2—3个季度的失速后，经济运行重新回到缓慢下行通道，GDP增速在2020年第四季度可能回到“5”时段。

谨慎使用放水刺激及扩张措施

新冠肺炎疫情导致的经济短时失速，对经济运行的直接影响是使大量企业尤其劳动密集型中小微企业经营困难与偿债压力倍增。实施救困缓压及稳就业的应急政策更恰当、更有力、更有效。如果应对经济短时失速的政策不是定位于救急，因过分担心经济下行不惜采取放水刺激及扩张措施保增长，将会弱化政策效应并进一步加剧风险。

（一）应急政策能更有效救助困难企业并支持其渡过难关。受突发新冠肺炎重大疫情冲击，企业尤其劳动密集型中小微企业出现了经营困难，现金流收缩叠加供应链收紧与消费不旺，经营压力倍增，面临着如何渡过难关的考量。因此，要在全面防控新冠肺炎疫情的同时出台应急政策，有

针对性地对中小微企业救助。应急政策要定位于救困缓压,对出现困难的劳动密集型中小微企业进行救助,帮助其缓解经营压力。在某种意义上,应急政策体现了很强的救急特征,具有很强的针对性,帮助困难企业解决其自我难以解决的若干急迫问题。可以说,应急政策能更有效救助困难企业并支持其渡过难关。

(二)应急政策更有利于恢复公众信心和市场活力。为有效防控突发的新冠肺炎重大疫情,经济活动要服从防控工作甚至要为防控工作让路,拖累了公众就业及收入增长。某些经济活动的半停滞及经济失速现象会对公众心理产生较大影响。应急政策因地制宜并及时实施,更能解决公众面临的一些实际问题,有效缓解公众的心理压力,给公众传递信心。同时,应急政策也会缓解经济运行压力,为经济运行注入增量,支持更多企业复工,提升产能与供给。可以说,应急政策有利于恢复公众信心和市场活力。

(三)放水刺激及扩张措施会进一步加剧系统性金融风险并冲击实体经济。受突发新冠肺炎重大疫情冲击而导致的经济短时失速,没有改变已有的经济运行轨迹。要谨防误判,要谨慎判断疫情会对经济中长期运行产生重大影响,也要谨慎判断疫情会改变已有的经济运行轨迹,更要防止人为地夸大疫情对经济运行的冲击。如果应急政策被放水刺激及扩张措施替代或演变成新一轮的放水刺激及扩张政策,不仅会打断经济正在转向高质量发展的进程,而且还会使已经步入风险区间的杠杆率进一步提高,加剧系统性金融风险。除此以外,正在缓慢形成的资本“脱虚向实”进程也会被打断,从而进一步冲击实体经济。

围绕脱困缓压及稳就业完善应急政策

应急政策要充分体现“救急”特征,围绕救助困境中的中小微企业、缓解企业经营压力、稳定就业岗位等发力。当然,应急政策还要有比较强的针对性,关注受疫情冲击最大的产业及产业间关联性领域,通过脱困缓压及稳就业提升关联产业的活力。应急政策虽然是“救急”,但也要考虑所出台若干措施之间的相互配套,还要考虑所出台若干措施与已经推进的新旧动能转换相协调,从而使应急政策能更有效的发挥作用。

(一)应急政策应围绕三产及一二三产的“两个产业连接通道”发力。截至2019年底,第一、二、三产业分别占比7.1%、39%、53.9%。突发的新冠肺炎重大疫情对第三产业冲击最大,第三产业中小微企业遇到的困难最多,第三产业就业受到的影响也较大。因此,应急政策要充分关注第三产业,救困缓压及稳就业的若干措施要对第三产业的中小微企业有所侧重。考虑到在这一轮经济增速缓慢下行中的产业转型升级及第三产业占比大幅增长,主要是得益于一二三产业的融合及三产中的现代服务业围绕一二产业升级而进行服务创新。应急政策要充分关注一二三产的“两个产业连接通道”的需求增长及对产业转型升级的影响,对从事打通“两个产业连接通道”经营创新的企业给予更有针对性的支持。

(二)多措并举完善救困缓压及稳就业的应急措施。应急政策的完善涉及到各级政府和各部门各行业,中央政府着眼全国一盘棋确定应急政策思路并出台带有全局性的措施,地方

政府和各部门各行业在出台具体措施上能更快更有效的发挥作用,要落实地方政府和各部门各行业出台应急措施的责任机制。各项应急措施必须从突发新冠肺炎重大疫情的紧急情况着眼,以帮助企业渡过难关为使命,使应急政策落地并能真正发挥应急作用。

1.及时调整使政府预算覆盖疫情防控,并加大几本预算之间的划转。各级政府预算草案(2020年)已经或正拟提交人代会讨论通过,但是,已经编制完成的各级政府预算草案(2020年)没有覆盖突发的新冠肺炎重大疫情防控。面对已经全面启动及铺开的新新冠肺炎防控工作,需要及时调整2020年的各级政府预算,把新冠肺炎疫情的直接支出及相关支出纳入预算;当然,各级政府预算的重新调整,还要大力度压减已经基本确定的很多支出。除此以外,还要加大政府性基金预算收入与国有资产经营预算收入向一般公共预算划转的力度、一般公共预算收入向社保基金预算划转的力度,为实施减费的应急措施挪出空间。

2.财税政策要加大减费力度,并通过税收优惠鼓励资源能源及基础设施运营降价或暂停收费。即使不爆发新冠肺炎重大疫情,2020年仍会继续减税减费。财政政策在应对突发新冠肺炎重大疫情的措施上,要侧重减费,对中小微企业尤其困难企业而言,减费效应更快更直接;要清楚地看到,社保与住房公积金的五险一金不仅是中小微企业的最大收费负担之一,而且还是中小微企业最大的现金流流出压力之一,必须加大企业社保缴费与住房公积金的降减或暂停力度。除此以外,应通过税收优惠,鼓励支持资源能源及基础设施类公司降价或暂停



来源：昵图网

收费。在某种意义上，处于产业上游的资源能源及基础设施运营降价或暂停收费，对中小微企业的救困缓压作用更大。

3. 金融机构要简化流程，为中小微企业提供小短快的金融服务。受突发新冠肺炎重大疫情冲击，中小微企业的现金流短缺及产业链的流动性放慢对经济失速影响较大。按金融机构现有的流程及风控规则，都不愿也不会主动为中小微企业提供资金支持，尤其第三产业中的大多数中小微企业抵押物少，金融机构雪中送炭的愿望很低。应急政策要引导并推动金融机构向中小微企业伸出援手，金融机构应该围绕小额度短时间快审批的“小短快”进行流程简化，加快创新，发挥“救急”作用。“救急”的金融服务更能实现金融与企业的双赢，也会推动金融机构实现更大力度的服务创新。

4. 放松中小微企业股权融资限制，支持劳资携手共渡难关。面对中小微企业现金流的短缺，除了引导金融机构给予支持，还应鼓励其尝试多重方式的股权融资。以劳动与资本携

手与企业共渡难关为立足点，放松中小微企业向员工发行股份的限制，加大中小微企业员工持股的力度。员工持股可以是先债后转股，也可以是优先股。在某种意义上，这也是支持中小微企业股权融资创新。

5. 加大国际贸易双边多边协商力度，简化进出口流程。受全球新冠肺炎疫情影响，很多国家或地区提升了进口商品及物流的限制条件，一定程度上影响了国际贸易。为了尽快改善国际贸易环境，应携手加大国际贸易的双边多边协商力度，协商的关税调整更要落到具体产业产品上。除此以外，对国内进出口业务简化流程，给国内从事进出口业务的企业更多支持，提振国内进出口企业的信心。

6. 国有资源能源及基础设施类公司降价或暂停某些收费。所有企业都离不开对资源能源及基础物流的依赖，资源能源及基础设施类运营在产业上游，中小微企业绝大多数在产业下游，资源能源及基础设施运营的价格标准或收费项目与中小微企业经营

的关联度较高，对中小微企业的成本影响巨大。应通过对资源能源及基础设施类运营的减税政策，引导国有油煤气电水热及铁路公路海运航运等公司降价或暂停某些收费。

7. 允许并鼓励灵活就业与分时工作，增加应届大学毕业生公共公益服务的购买。稳定就业岗位涉及到收入增长与消费增长。相比一二产业的就业相对刚性，第三产业的就业弹性大，突发的新冠肺炎重大疫情对第三产业的冲击还突出表现在就业上。允许各种所有制性质的机构或企业提供灵活就业岗位、分时工作岗位，支持第三产业的困难企业使用更多的短时就业岗位与分时工作岗位，疫情结束前的灵活就业、短时就业及分时工作岗位可免交社保及住房公积金。除此以外，基于今年应届高校毕业生的巨大压力，各级政府应加大对应届大学毕业生公益公共服务的购买力度，增加农村基层锻炼、西部支教支农等公益公共岗位。

8. 对文化艺术影视公园场馆博物馆等实行阶段性限价，对部分商品实行消费补贴。消费是产业链的最终端，消费增长不仅可以缓解产业链的上、中、下各环节及各产业的困难，而且可以传递信心恢复市场活力。对文化艺术影视公园场馆博物馆等提供的服务收费或门票实行阶段性限价，甚至可以对部分公园场馆博物馆阶段性取消门票；对涉及技术创新与消费影响重大的商品实行消费补贴；还要加大对疫情灾难家庭的补助力度，对其发放食品消费券。通过多重形式的消费补贴及补助，不仅可以拉动消费增长，而且可以缓解某些社会问题的压力。■

责任编辑 李艳芝