

新冠肺炎疫情对我国财税治理的冲击及应对

蔡昌 | 郭俊杉

摘要：今年由于新冠肺炎疫情的冲击，加上国内外复杂局势的影响，我国财政收支矛盾显得更为突出。本文分别从财政收入、财政支出角度探讨新冠肺炎疫情对财税的冲击，建议选择动用财政预备费、平衡财政赤字、增加国债发行量、完善公共物品供给机制、实施预算绩效管理、提高财税治理能力等一系列财税对策以应对当前面临的财政困难。

关键词：新冠肺炎疫情；财税治理；财税政策

2020年初爆发的新冠肺炎疫情，不仅考验着我国公共卫生应急体系，也给社会经济发展带来极大影响。多家研究机构初步预测，新冠肺炎疫情将造成约3000—5000亿元的损失，远高于“非典”时期。面对疫情对我国经济的冲击，财政税务部门已出台多项政策措施积极应对。当前，如何最大程度地控制和降低疫情对国民经济及财税治理的影响是当务之急。

新冠病毒肺炎疫情对经济基本面的影响分析

现今，我国第二产业和第三产业占GDP的结构比重为93%，其中第三产业超过50%。由于世界经济衰退的趋势尚未扭转和国内经济结构转型、实体经济下滑等影响，新冠肺炎疫情将对我国经济造成更大的下行压力。

短期来看，由于总体消费需求的减少，与消费有关的行业预期将受到较大冲击，其中旅游、传统零售、房地产等行业都将呈现较大幅度下降。但与此同时，疫情对新兴业态及相关支持性行业的发展可能会产生积极影响。

中长期来看，疫情对国际贸易及进出口造成结构性影响，部分产品、服务出现停滞状态，而技术类、医药产品等进出口会出现快速增长态势。可以预期，一些被压制的延迟需求和生产可能在疫情解除之后出现V型复苏。

新冠肺炎疫情对我国财政收入的冲击效应

随着疫情爆发，增大宏观经济下行压力，财政收入增长动力减弱。疫情对财政收入的影响主要从两个方面分析。一方面，经济增长因疫情的负面影响而放缓，导致税收减少，从而使财政收入减少；另一方面，基于疫情的临时性税收优惠政策，将使财政收入减少。

(一)经济增长受疫情负面影响导致财政收入减少。据国家统计局数据显示，“非典”对于GDP的影响是短期的，其中受影响最大的为2003年第二季度，GDP增速从11.1%下降至9.1%，但在三四季度迅速回升至10%，最终形成了1%左右的负面影响，且并未波及下一年。关于此次疫情对我

国经济增长的下降幅度预测，较悲观的估计为1—2个百分点，较乐观的估计为0.5—1个百分点，其跨度区间为0.5—2个百分点。据国家统计局数据显示，2019年全年GDP达到100万亿元左右。如果新冠肺炎疫情对经济增长率影响达到0.5个百分点，可能会造成大约5000亿元损失。再以财政收入占GDP比重约为20%(2019年约为19%)推算，预计财政收入减少的规模约为1000亿元左右。

(二)针对疫情的临时性税收优惠政策导致财政收入减少。疫情爆发以来，我国政府出台了一系列临时性税收优惠政策与社保费减免政策。按税收优惠及社保费减免思路分析，我国2020年财政收入主要有两大税源减项：一类是随疫情派生的税源。如捐赠用于疫情防控的进口物资，免征进口关税和进口环节增值税、消费税等税收优惠措施。与此有关的税收优惠安排，不会影响预期预算的财政收入。另一类是已有的税源。如广东、江苏等部分省份因疫情爆发影响企业正常生产经营所造成的大量税源流失；再

如阶段性减免企业养老、失业、工伤保险单位缴费，减轻疫情对企业特别是中小微企业的影响，使企业恢复生产有个缓冲期。由于这些税源和社保费已经纳入预算范畴，在此范围内所做出的税收优惠安排，必定导致财政收入减少。

据财政部数据，2019年全国一般公共预算收入同比增长3.8%，较2018年增速下降2.4个百分点。在近年税务部门不断强化税收征管改革形势下，税收的减收额有可能得以部分消化，但税收收入总额下降的压力依然存在。若2020年的税收收入预期增速依然为5%（同2019年），那么财政收入因疫情而减少的规模将可能达700—900亿元。根据上述多因素影响汇总，增减因素互抵，2020年我国财政收入的减少规模初步估计应在1000亿元左右。

新冠肺炎疫情对我国财政支出的冲击效应

分析疫情对我国财政支出的影响，主要围绕以下两个方面：一方面，如果政府应对疫情的措施在救治病人、控制疫情的范围，卫生健康和相关方面的财政支出固然会增加，但由于财政支出由疫情发展变化情况而定，具有不完全可控性。另一方面，如果政府应对疫情的举措超出了单纯防治的范围，延伸至加大对公共卫生领域投入从而保障公共卫生安全的长远考虑，财政支出将会大幅增加，但具有一定的可控性。

目前，各级财政安排的疫情防控补助资金主要用于疫情的防控和治疗。此外，政府还对疫情防控重点保障企业贷款给予财政贴息支持，加大对受疫情影响个人和企业的创业担保

贷款贴息支持力度。总之，目前的财政支出基本属于临时性的或救急性的补贴资金安排。

这次疫情也折射出我国在公共卫生体系和公共卫生安全方面的投入还存在不足。笔者建议，加大对公共卫生领域的财政投入，建立反应灵敏、覆盖广泛的卫生危机应对机制。扎实做好下一个五年规划，可考虑将“重大疫情”列入影响国家安全的最高排序。从目前来看，公共卫生疫情对国家繁荣富强的牵制力和破坏性显著，对社会稳定和国民经济的冲击力强。预判疫情发生概率和破坏性可能都远远高于台风、地震、海啸等不可抗力因素。

综上所述，将财政收支的影响因素综合在一起考量，初步判断在短期内，新冠肺炎疫情将会增加2020年的预算赤字规模，但幅度不会过大，有可能控制在800—900亿元。但从长期来看，投入公共卫生领域的财政资金将有一个飞跃式的增长，财政压力将随之增大。

我国应对新冠肺炎疫情的财税对策研究

（一）适当提高财政预备费。“预算预备费”属预算内支出，按《预算法》规定，各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的1%—3%设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。在目前已公布财政预算支出的13个省份中，财政预备费平均占1.2%，有的甚至不到1%，可见普遍计提比例较低。除了财政预备费外，各省灾害防治及应急管理支出占财政支出的比重平均设置在0.5%。上海和北京设定的相对较高，

分别为3%和2.5%。在公共卫生健康支出方面，各省平均占财政支出的比重为8.1%，这和2019年的初步决算保持平衡。

（二）平衡财政赤字率。在经济下行和疫情冲击的背景下，可适当提高财政赤字率。笔者认为2020年赤字率最高可以突破3%，避免因疫情防控支出增加而挤压其他民生和稳增长支出。这依赖于财政支出双向导的政策组合：一方面扩大财政支出规模，一方面调整财政支出结构，以求平衡扩大的财政赤字。特别是通过财政政策调控经济，恢复受疫情影响的经济生产，保障国民经济稳定发展。其实近年来已大力开展调整财政支出结构，如为支持减税降费政策的实施，2019年要求一般性财政支出压缩10%以上。现阶段调整财政支出结构，要进一步向内挖潜，坚持优化结构、盘活存量、用好增量，提高政策和资金的指向性、精准性、有效性，确保国民经济运行的可持续性。要加强对财政支出的监督管理，有效提高财政支出效率。

（三）增加国债发行量。发行特别国债，可用于弥补减税增支带来的财政缺口、疫情地区救助和弥补卫生防疫系统的短板等。增发国债，增加地方政府专项债券规模，虽然可能会引起债务风险增加，但只要各级政府强化风险意识，既警惕本领域的风险，也防范其他领域传导过来的风险，随着我国及国际经济环境转暖，我国债务风险总体可控。

（四）完善公共物品供给机制。公共物品、公共服务是否只能由政府供给，政府供给的产品是否都要通过财政资金来解决等问题需要重新思考。通过市场机制能否形成公共产品、公



张开虎 摄 来源：人民视觉

共服务的良性供给，应该予以深入研究并寻求制度创新。不管是财政基础理论还是各国的实践，公共物品和公共服务不必然由政府来提供。公共物品分为纯粹公共物品和混合公共物品，理论上，纯粹公共物品所占比例是很小的，绝大部分为混合公共物品，是可以由私人部门来提供的。这不仅可以调动社会力量，激发社会参与公共治理的积极性，又可以减轻政府的财政负担。在非政府组织和社会力量提供的过程中，应当受到有效监督，具体监督路径有以下两个：一是通过政府系统特别是法律的监管和规制；二是通过社会力量多元的特点，实现它们之间的互相监督和制衡。在疫情防控工作中，非政府组织和社会力量发挥作用的同时，也出现了组织监管无序等问题。经过疫情的考验，我国应积极推动非政府组织和社会力量参与公共产品、公共服务的供给体系，

在多个层面加强协同合作与共治，包括提倡创新应用大数据、区块链、云计算、人工智能等现代信息技术工具，打造智慧政府，推行智能化公共服务，深化政府与市场的密切合作。

（五）实施预算绩效管理。在危机发生之时，很多国家突破了赤字率3%的约束。这并不是放松财政约束，而是在赤字率高的时期，更强调财政约束性与预算管理，以实现财政的可持续发展。我国实施预算绩效管理是应对财政收支矛盾、提高财政资金效率的重要抓手。按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求，推动加快建立全方位、全过程、全覆盖所有财政资金，延伸到基层单位和资金使用终端，强化资金使用单位的绩效责任。同时，我国政府应考虑实行中长期预算平衡，如加快实施中期财政规划，以5年期的跨年度预算为基础，并与现行的五年规划纲要

相吻合。这将有助于增强财政预算的调控力与适应力，提升财政的平衡能力，以应对国内外复杂局势的变化。

（六）提升国家财税治理能力。这次疫情暴露了我们在危机应对、公共卫生体系建设、科技创新能力、社会机构融资等方面还存在一些问题。如果建立起一种短期应对机制敏捷、长期应对机制保障有力的危机治理体系，我国危机管理层面的国家治理能力将大幅提升。在财税领域，疫情促使财税治理走向制度化和透明化。因此，要抓住加快推进党的十九届四中全会提出的有关财税体制改革任务的重大契机，深化体制机制改革来提高政策效能和资金效益，重点聚焦财政事权与支出责任相匹配、预算分配和绩效考核等工作，完善财政内部控制制度，强化对财政权力运行的制约。■

（作者单位：中央财经大学）

责任编辑 张蕊 梁冬妮