

# 疫情对财政经济的冲击及应对

突如其来的新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来前所未有的冲击。在党中央坚强领导下，全国人民众志成城、顽强拼搏，在常态化疫情防控中经济社会运行逐步趋于正常，生产生活秩序加快恢复。当前，境外疫情持续蔓延，世界经济陷入衰退，不稳定不确定因素显著增多，我国财政经济发展依然面临新的困难和挑战。习近平总书记在5月6日召开的中共中央政治局常务委员会上强调，疫情防控已经由应急性超常规防控向常态化防控转变，但并不意味着防控措施可以松一松、歇一歇。要求围绕暴露出的问题补短板、堵漏洞、强弱项。为此，本期专题邀请财经领域专家学者从多方面、多角度深入分析疫情对我国财政经济的影响，研究提出稳住经济基本盘，夺取疫情防控和经济社会发展“双胜利”的财政应对之策。

# 疫情冲击后的发展风险及其建议

中国财政科学研究院院长 | 刘尚希

当前我国疫情暂时稳定，但国际疫情形势不容乐观，对国内宏观经济造成二次冲击。疫情对经济的影响以及经济对疫情的“应激反应”，已经在一季度我国主要经济数据中实实在在地反映了出来。那么，如何正确认识疫情对经济社会的冲击，发展将面临什么样的风险，我们又该如何有效应对？

## 这次疫情冲击是短期的还是长期的？

刚开始我们觉得这个疫情冲击和2003年“非典”一样，可能挺一挺、忍一忍就过去了，但是现在看起来不是这样，它不是一个短期的冲击，可能是长期的冲击。可能在相当长的时间内我们还要与病毒共存，因为病毒到底是什么情况，现在还没有完全搞清楚。由此对经济社会所产生的影响、带来的不确定性，我们没有办法去预见。另外，这次疫情冲击力度大，冲击的广度、深度前所未有，影响是长期性的。从这点来看，要放在长期的一个场景下来考虑当前的政策以及整个国家的发展。因为现在疫情不仅仅在中国，而是在全球，而且可能超出人类历史上任何一次疫情，已经涉及到200多个国家，还在进一步发展，这意味着现有全球治理格局和发展格局都要发生重大的改变，国内的发展格局和治理格局也将发生改变。所以，这次疫情冲击就像一个物体在运行轨道上受到了外力的冲击而改变了它的运行轨道，可能使全球的治理、发展以及国内的治理、发展进入一个新的运行轨道。这是对疫情冲击的一个基本判断。

## 将会进入一个什么样的发展轨道？

无论从全球来看还是从国内来看，都将会进入一

个高风险轨道。为什么说会进入一个高风险轨道呢？从全球看，当前应对疫情冲击有三个“跟不上”：一是科技跟不上病毒的变异。现在对“零号病人”至今都没有搞清楚，这个病毒如何演变，特效药什么时候能研发出来，疫苗什么时候上市，是否真正有效，这些都具有很大的不确定性。无症状的感染者风险在隐匿化，这样不确定性就更大了。二是人们的认识跟不上疫情的变化，在发达国家尤其明显。疫情来了是一场大考，如果说中国是一个闭卷考试，一开始不知道怎么回事，考得有点闷，但是后来慢慢进入状态了，现在看考得相当不错，我们国家的疫情风险得到了控制，那么发达国家在一定程度上就是开卷考试了，因为中国抗击疫情很多的做法摆在明面上，疫情的信息也向全世界公开了。但发达国家从现在看考分不高，还要看后面的考题做得如何。这表明什么？人们的认识普遍跟不上疫情的变化，这种不适应带来的风险是全方位的。疫情大考还未结束，经济大考、治理大考接着而来，考不及格的国家就会在新一轮文明进化中边缘化。三是制度创新跟不上公共风险的升级。这次疫情其实就已经证明了公共卫生体制创新滞后。如果说公共卫生体制创新或者说改革能够快一些的话，那可能这个疫情不会搞得这么大。当然历史是不能假设的，但至少已经发现了现在公共卫生的短板，其实就是一个体制的短板，而不是一个简单的投入的短板。这个体制的短板反映在“预防”这个公共风险理念并未落地，并未内化到医改和医疗卫生体制机制当中去。现在的惯性思维都是拿投入来说事，认为是投入太少了。其实真正的短板是体制短板，是公共卫生体制以“预防”为中心的改革创新不够。还比如说经济、金融、社会、城乡区域体制的改革创新同

样也没有完全跟上公共风险的变化。有一个现象是，当政策出台很多的时候，往往是制度创新不够的一种结果。这三个跟不上意味着我们进入了高风险社会。高风险意味着什么？高成本，高度不确定、不稳定。比如说疫情风险来了，每个人的生活成本都上来了，企业的成本也上来了。所以，高风险就是高成本。

中央政治局会议提出要对当前的困难、风险、不确定性有充分的估计。根据这个精神，对我国将来的发展进入高风险轨道要有一个战略预判。不能认为这个疫情风险过去了以后，一切都会恢复到原状。应该说，回不到原有的轨道上去了，治理也好发展也好，都进入了一个高风险轨道。

顾名思义，风险像风一样是易变的，风险不会固定在某个领域某个地方。从风险分布来看，在区域之间风险的分布在不断变化，区域分化在疫情风险冲击下将会有新的表现，可能会加大区域分化，使区域分化表现出新的特征。很重要的一点就是数字鸿沟在疫情冲击下在加大，在数字产业、数字服务这些方面做得好的地方可能会发展得更快，在这方面落后的地方将会更加落后，区域发展会更加分化。这种分化可能不仅是经济层面和社会层面的，而是各个方面的分化。这次疫情冲击有可能成为代表一个区域发展的分水岭。在数字技术支撑数字生产、数字生活或数字化程度更高的地方来看，它与疫情更能兼容。一方面，这样的地方更能防控疫情，另一方面，它更能实现经济社会的发展。而在主要靠传统产业的地方，则可能更难适应，更难发展。

### 当前应该怎么办？

一是把短期应对放到长期背景下考虑，要放到高风险发展的轨道来考虑眼前应该怎么做。比如说当前投资怎么布局，消费怎么去鼓励，产业链怎么去保护，新基建旧基建怎么结合等等这些问题，都应放到高风险发展轨道这个大背景下来考虑，不能就眼前考虑眼前。

二是把政策制定和政策实施嵌入到各项改革中来，也就是说政策的制定和改革的方案不能“两张皮”。现

在存在这种现象：政策是政策，改革是改革，两者几乎是分离的。从协调协同的角度来看，政策和改革更要协调协同。最近中央出台了一个关于要素配置改革的文件——《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，就是要破除体制机制瓶颈，深度释放市场化改革红利。因为经过40多年改革开放，我国要素市场建设和改革虽然取得了重要进展，但与商品和服务市场相比，土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场发育相对滞后，影响了市场对资源配置决定性作用的发挥，成为高标准市场体系建设的突出短板。尤其在当前，资金、劳动力、人才、土地、数据等这些要素交易，其成本越来越高。交易成本高，实际上是交易的不确定性高，交易风险大，当然交易成本就高了。为什么交易的不确定性、风险大了，这里很重要的就是交易规则不透明，也不公平，这就会导致各种交易成本上升。这也意味着整个发展的成本就会上升。对区域来讲也是如此。因此，应进一步扩大地方在中央统一领导下的因地制宜的改革自主权，尤其在当前疫情条件下，要促进地方内生出更大的改革动力。

当前还有一个关键的要素，就是人才，也是劳动力，人才有特殊的作用。事业单位管理体制改革滞后，把很多人才都捆住了，人才难以流动，难以优化配置。现行体制的条条框框把几千万人才捆住了，创新活力难以释放。怎么加快事业单位的改革，优化人才的流动、配置，是当前的大课题。人才是第一资源，是更重要的资源配置。这跟当前应对疫情也密切相关，比如应对疫情要科技投入，要创新驱动，要数字技术来支撑，那就得有良好的人才体制。

三是宏观政策的设计要从不确定性出发来构建确定性，从公共风险出发来追求最小化，要跳出学科思维。比如，以经济学思维制定经济政策，以社会学思维制定社会政策等等，这样考虑问题会有很大的局限性，需要从更高的层面来考虑。那么，更有概括性、综合性的概念就是公共风险、不确定性。宏观政策应当从防范化解公共风险，注入确定性这个角度来考虑，这样可以包容各个学科、各个领域，避免各领域政策目标的冲突。具体到政策的制定上，有两方面是当前应该



要考虑的：

一方面，要发挥政策“规模效应”，提振信心，改善预期。当前出台的政策很多，但是比较散、比较零碎，市场以及社会、老百姓搞不清楚政府在应对疫情方面到底是一个什么样的力度，朝哪个方面使劲，到底要花多少钱等等。不清楚的、比较模糊的政策难以改善预期。最近召开的中央政治局会议释放的信号很清晰，但是怎么把会议精神转化成一揽子的可操作政策方案和专门的特别预算，让老百姓看得更清楚，让中央政治局的决策转化成一个实施的方案。这样的话，才更能提振信心，改善预期，因为政策也有一个规模效应的问题。出台的那些政策零零散散，实际花了不少钱，但是老百姓感觉不到力度。换句话说，就是在改善预期方面的作用较弱。所以说，怎么样把中央政治局的决策转换成一揽子的方案和专门的特别预算，这是当

前非常紧迫的问题。

另一方面，是如何遏制风险链的形成和传递。疫情风险、经济风险、社会风险是传递和叠加的，我们需要采取类似疫情控制的办法，就是隔离风险。比如说失业风险，就会引发收入风险，进而引发生活困难的风险。这会形成一个风险链条，导致风险传播。通过财政的手段、金融的手段对它加以隔离，不要让这些风险相互传染。因为经济与社会是循环的，产业也是循环的，针对不同环节的风险加以隔离，就可避免这种风险进一步扩散。当前的财政政策主要是微观政策，是用保产业链、保市场主体、保就业、保民生等方式去隔离相关风险，如倒闭风险、失业风险、收入风险、生活困难的风险等等，而财政的宏观政策在疫情条件下是辅助性的、补充性的。□

责任编辑 张小莉