

打赢我国财政经济发展保卫战 需“更好发挥政府作用”

中央党校（国家行政学院）经济学教研部 | 韩保江

受突如其来的新冠肺炎疫情影响，今年一季度我国经济增长速度较去年同期下降6.8%，财政收入增长速度更是较去年同期下降14.3%。因此，中央政治局常委会专门召开会议，对做好今年的经济工作进行再部署，提出要继续做好“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”等“六稳”工作的同时，要着重“保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转”等“六保”工作，确保今年实现如期全面建成小康社会的第一个“百年目标”。由此吹响了打赢我国财政经济发展保卫战的冲锋号。然而，在疫情仍然在国际上肆虐和我国疫情防控进入常态化的形势下，要打赢经济发展保卫战，不能简单地“拷贝”我们应对2003年“非典”和2008年国际金融危机时的经济救济措施，继续搞“大水漫灌式”的经济刺激，而是必须弄清新冠肺炎疫情对我国经济冲击影响的特殊机理，进行“结构性精准治理”，更好发挥政府作用。

新冠疫情冲击财政经济发展的表现与机理

这次新冠肺炎疫情，是一次由病毒感染人类而冲击宏观经济，“微观世界”严重破坏“宏观世界”百年罕见的重大事件。如果说“蝴蝶效应”作为一种物理现象并不难理解，而这个摸不着也看不见的“冠状病毒”对规模巨大、纷繁庞杂的世界经济带来如此超乎想象的冲击，则着实让人难以捉摸，甚至莫名地恐惧。也正是如此，人们不得不终止交往，经济活动赖以生存的商品和生产要素的流通和周转被迫中断，在一定时期内社会再生产无法持续，经济发展陷入停滞。因此，要想让经济重新活跃起来，或者找准活跃经济的有效办法，必

须先弄清新冠肺炎疫情影响并冲击财政经济的机理。

反观疫情对我国经济的影响过程，有六个传导机制值得关注。一是由“市场”到“经济”的传导。为了保护人民群众生命安全，我国政府果断采取封城和隔离等应急防控和“硬核”管理，阻断了市场交易或降低了交易效率，降低了市场配置资源的能力，进而也就削弱了经济增长的动力源泉。二是由“个人”到“社会”的传导。趋利避害的个人、组织、社区或村庄，为了避免自然产生“自我封闭”的冲动和层层加码，进而停止了人及其劳动创造新价值的绝大部分生产活动。三是由“消费”到“生产”的传导。由于个人和社会中断了交往，所以人的消费就被局限在“生存需要”，交往、享受、发展、自我实现等需要萎缩，进而使提供相应产品的生产活动萎缩。四是从“下游”向“上游”的传导。由于市场需求减少导致销售难，销售难导致制造业生产难，进而影响原料、材料生产企业生存难。五是从“供应链”向“产业链”的传导。在现代分工日益细化的情况下，只要某一个供应环节出现“断供”，如某个零配件或核心部件生产企业停工停产，就会殃及其他生产环节，进而使得整个产业无法生产和运转。六是从“国际”向“国内”的传导。虽然我们的疫情防控取得了胜利，但疫情仍然在世界蔓延，并且短期内很难得到控制。因此，国际疫情通过两方面传导影响我国经济。一方面，国际疫情蔓延直接导致国际供应链“断供”和外贸萎缩，直接影响我国依赖零配件进口的制造业企业、出口加工企业和外贸企业正常运转，或停工待料，或库存积压而造成生存困难。另一方面，外部疫情输入压力陡增，使国内疫情防控不得不“常态化”，进而增加了恢复正常经济运行的“额外成本”。

基于这些影响机理,虽然疫情最直接冲击的是人,进而凡是与人的生活和工作关系密切的产业或企业也就最严重地受到冲击,如餐饮业、商业、交通运输业、旅游业、文化娱乐业、劳动密集型产业等,尤其是为大企业配套、为国外代工的中小微企业。而这些最靠近消费市场的服务业、劳动密集型产业及中小微企业生存困难,很快通过价值链、产业链和供应链传导给整个制造业和大企业,最终可能使整个国民经济瘫痪,造成经济发展减速甚至负增长。在全国各地,服务业、中小微企业都是创造就业的主力军,它们经营受困和发展受阻,就业岗位就必然减少,失业必然增多,进而导致居民收入减少和购买力不足。消费需求不足又使得企业生产过剩、成本上升和利润减少,进而导致企业投资欲望下降,投资能力不足。因消费、投资拉力不足而导致的经济增长缓慢,又进一步弱化居民增收、企业盈利和政府增加财政收入的能力,进而导致消费、投资进一步收缩,经济进一步疲软下滑的累进循环。据国家统计局公布的数据,今年一季度居民消费需求和社会投资需求都严重萎缩。1—3月全国社会消费品零售总额同比下降19.0%,全国固定资产投资(不含农户)同比下降16.1%。消费和投资两大经济增长内需拉动力的大幅下降直接拖累三大产业的增长,使得一季度不仅我国第一、第二产业增加值分别同比下降3.2%和9.6%,而且作为我国经济增长主要贡献者的第三产业增加值也同比下降了5.2%。这些产业增速下降的结果是今年一季度我国城乡居民人均可支配收入、规模以上工业企业利润和政府的财政收入都分别较上年同期下降3.9%、36.7%和14.3%。居民、企业和政府的收入下降,又将抑制新的消费和投资需求,使得经济增长回升乏力。因此,之前在没有国际疫情广泛蔓延的情况下预判我国经济将在疫情得到有效控制后将实现“V型”增长可能过于乐观,即便不会出现“L型”,但要做好出现“W型”或“U型”经济增长轨迹的准备,全力打好“六保”财政经济保卫战。

打赢财政经济发展保卫战需要政府担当“主角”

当前,在疫情外防输入、内防反弹压力仍然很大

的情况下,我们必须统筹好疫情防控和经济社会发展,搞“两手抓、两手都要硬”。即在继续抓好疫情防控的同时,要千方百计加快复工复产,尽快恢复正常的社会生产和人民生活,把加快财政经济发展速度摆到更重要的日程上来。这实际上对政府工作提出了更高的要求。因为不可否认,疫情防控和经济社会发展之间是有很大冲突的。经济社会发展的动力在于“活”,在于“交往”,在于“循环畅通”,而疫情防控最关键的则是“隔离封闭”。这样,在当下全国都降低了疫情防控等级,鼓励复工复产和社会经济运转“畅通”起来的情况下,政府采取什么措施才能使得二者矛盾化解,既防控了疫情,又发展了经济呢?

首先,就是要创新疫情防控方式和手段,提高疫情防控的科学性和精准性。如更多地运用信息化、网络化和智能化的检测手段,增强流动性检测能力,而不是简单地“一封了之”“一关了之”。再如要实行全国统一的“联防联控”,尽量避免“画地为牢”和各自为战。

其次,就是政府始终要把发展这个第一要务扛在肩上,切实把经济建设摆到中心位置。要取得疫情防控阻击战和人民战争的最终胜利,最终还是要依赖经济社会的发展,依赖物质财富的不断增长。正如习近平总书记指出,以经济建设为中心是兴国之要,发展乃是解决我国所有问题的关键。只有推动经济持续健康发展,才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础。无疑,在过去40多年的经济高速发展的过程中,的确积累产生了社会分配差距过大、环境污染、城乡差别突出等诸多社会矛盾和发展质量不高的问题,我国经济需要从高速增长向高质量发展转换。但是,不能简单地把速度和质量对立起来。我们讲“不以GDP论英雄”,不以速度高低论好坏,但不等于不要GDP和经济增长速度不重要。必要的GDP增速如果没有了,劳动者就不可能增收,资本就不会有利润,政府就不可能有财政收入,民生改善就没有物质基础,进而社会也就无法和谐稳定。理论和实践都表明,量变是质变的基础和前提,失去必要的经济总量扩张和增长速度的支撑,不仅实现不了高质量发展,而且会跌入“中等收入陷阱”。现在有些地方和部门忘

记我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的最大国情和最大实际,有的地方盲目地“去工业化”,搞环保“一刀切”、拆违“扩大化”。更有一些不发达的地区“喜新厌旧”,简单粗暴关停原本拥有要素禀赋的优势资源型产业,盲目发展自己不占优势但听起来“时髦”的旅游经济、数字经济和高科技产业,结果导致我国经济结构患上了“南北一个样、东中西一般粗”的“新趋同病”,进而导致经济增长出现“旧动能消失,新动能不足”的“断档”问题日益突出。因此,要打赢目前这场难度巨大的经济发展保卫战,必须统一思想,牢牢捍卫经济建设的中心地位,加快经济发展并将其摆在更加突出的位置,形成有利于经济增长和高质量发展的政治、文化、社会、监察、法治、生态政策环境和浓厚氛围,努力实现防疫不放松、社会有活力、经济大发展。

打赢财政经济发展保卫战需要政府科学调控

我国经济发展史证明,“有为政府”及其“宏观调控”一直是经济平抑周期性或偶发性冲击,进而保持经济平稳较快发展的“显著制度优势”。政府的积极作用和相机抉择的宏观政策,不仅帮助我们战胜了1998年亚洲金融危机和2008年世界金融危机对我国经济的严重冲击,而且让我们克服了2003年的“非典”疫情和2008年汶川地震等自然灾害给我国经济发展带来的困难。当前,要对冲掉新冠肺炎疫情对我国经济发展的不利影响,确保党中央确定的“六稳”“六保”的经济发展目标,仍必须发挥好各级政府以及宏观调控促进和稳定经济增长的作用。但是,也必须看到这次疫情及其对我国财政经济冲击的复杂性和特殊性,进一步提高宏观调控及各种政策的精准性和科学性。

第一,宏观调控要从供给侧和需求侧“双向发力”,打好政策组合拳,努力形成政策合力。鉴于我国经济存在的不平衡、不充分的结构性矛盾和传统“大水漫灌”式经济刺激政策的弊端,这一次提振经济,无论是政府作为,还是宏观调控都要注重供给侧和需求侧“双向发力”,既要防止各顾各,又要防止供给侧、需求侧各自内部政策的相互对冲,真正把政策组合拳打好,真正打出政策“合力”,从而加快形成提振经济发展的“正能量”。

从供给侧来看,积极的财政政策应重点放在增强中央及地方政府投资能力、为企业尤其是吸纳就业能力强的中小微企业减负、鼓励战略性新兴产业发展和弥补经济社会发展短板弱项上。近年来由于经济增速减缓,各级地方政府尤其县乡基层政府普遍遇到“财政收入减少,财政支出增加”而导致的“财政困境”。这不仅影响到了政府部门运转和提供公共产品的能力,而且更影响到了政府驱动经济发展的能力,从而在疫情冲击下使得这种“财政困境”愈发严重。这就需要中央政府扩大财政赤字并赋予地方政府更大分配比例和自主举债空间。只有政府投资能力增强并发挥好“政府投资乘数效应”,才能带动更多的民间投资,从而促进经济增长。不仅如此,只有政府有了钱,才能更大力度地实行“结构性减税”,为疫情冲击下的第三产业和中小微企业生存提供“救命钱”,为鼓励发展的战略性新兴产业提供资金支持和税收优惠,从而既稳住“就业阵地”,又能形成更多的新经济增长点。公共卫生基础设施差、公共卫生资源严重不足是这次疫情“破坏性检验”暴露的最大问题,尤以地市和县一级最为突出。因此,疫情结束后,应加强全国公共卫生和疫情防控基础设施的规划,大规模增加全国公共卫生和疫情防控基础设施建设的财政投入,加快形成省与省、省与市、市与市、市与县、县与县之间互相策应、互为支持的高标准全国公共卫生和疫情防控基础设施网络。至于稳健的金融与货币政策的重点则要放在更加有利于缓解企业融资难融资贵,为复工复产、实体经济发展、公共卫生和疫情防控基础设施建设等提供精准金融服务上来。这里尤其要注意避免“财政政策”和“金融与货币政策”的效应对冲,主动控制垄断性国有商业银行的利润水平,防止银行“高额盈利”对企业的“利润挤压”和“减税效果稀释”。

从需求侧来看,由国内投资和国内消费构成的“内需”仍然是我国经济增长的主要拉动力。内需的扩大关键又取决于企业和居民的收入规模及相应的需求偏好。“有钱赚”是激发企业投资欲望和扩大企业投资需求的前提。所以,扩大投资需求不但要在需求侧用力,还需要在供给侧使劲。只有需求增加使企业产品“价

格上升”或供给侧结构性减税使“成本下降”，企业投资需求才能最大地激发起来。企业有钱赚的前提又是产品要“卖得出”，这就需要千方百计提高居民购买力，扩大消费需求。要扩大消费需求，也不能“单打一”，需要激发居民消费和社会集团消费两方面需求。客观来讲，我国这两方面的需求潜力都十分巨大，需要进行政策创新来释放。以住房和汽车这些对经济发展带动力极强的消费需求来说，可以因地制宜地出台措施满足相应的消费需求，进而促进相应产业的发展。对于农村宅基地和住房，可以探索其像城市房地产一样同权同价入市的路径，从而推动农村发展和乡村振兴。要加快清理和规范各种限制社会集团合理消费的限制，切实保障其合理集体福利，从而最大限度地释放集团购买力。当然，还要重视扩大出口。在一些国家担心新冠肺炎疫情影响并暂时中断与我国人员、产品交流的情况下，我们自己不能关上大门，而是要更加积极地深化国际合作，加强同经贸伙伴的沟通协调，优先保障在全球供应链中有重要影响的龙头企业和关键环节恢复生产供应，维护全球供应链稳定。要支持出口重点企业尽快复工复产，发挥好出口信用保险作用。

第二，政府要积极创新疫情防控方式，努力减少疫情防控中导致的“指令性和封闭性”体制回归对市场机制的冲击，真正使市场在资源配置中起决定性作用，进一步解放社会生产力和社会活力。为了发挥市场激活经济的优势，一方面，政府要根据疫情形势变化，适时及时解除阻碍生产、流通、消费等社会再生产环节的“硬核”限制，让客流、物流、资金流有序转动起来。另一方面，政府要大力加强现代产权制度和高标准市场体系两项基本建设，让市场活力激发经济主体的创造力。现代产权制度是社会主义市场经济体制的基石，产权的清晰和保护是市场交易和市场机制得以高效运转的前提。正如亚当·斯密所说：“在任何国家，如果没有具备正规的司法行政制度，以致人民对自己的财产所有权，不能感到安全，以致人民对于人们遵守契约的责任心，没有法律予以支持，以致人民设想政府未必经常地行使其权力，强制一切有支付能力者偿还债务，那么，那里的商业制造业，很少能够长久发达。”

当然，发挥市场决定性作用更离不开“统一开放、竞争有序的市场体系”。一方面，要加快完善要素市场体系，规范发展股票市场，有序发展债券市场，稳步发展期货及衍生品市场，提高直接融资比重。另一方面，要全面实行市场准入负面清单制度，强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断和反不正当竞争执法，有力打击各种形式的垄断和不正当竞争行为，加快形成有利于企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的法治法规。通过严格执法让各种形式的商业欺诈、假冒伪劣和不守信誉的企业和个人无法生存，还企业和老百姓一个真正放心的市场环境。特别是要完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。

第三，要大力推进对外开放，利用好疫情防控的“时间差”，最大限度地促进全球产业链向我国转移。从西方世界的经济危机史来看，几乎每一次经济危机都伴随着资本外逃和产业外迁。这次疫情导致西方世界经济危机也不会例外。要抓住我们已经控制住疫情的机会，提供更优惠的政策，吸引更多的有利于弥补我们“短板弱项”和产业链安全的科学技术或产业来中国。

第四，要不断深化改革，革除各种阻碍因素，充分调动各类经济主体的发展积极性。一是要加快调整收入分配关系，深化收入分配制度改革，确保居民所得在国民收入分配中比重和劳动所得在初次分配中的比重都得到提高，进一步解放和增强“中等收入人群”尤其是普通居民的“消费力”。要加快形成有利于民营企业、国有企业、外商投资企业的“企业家”持续投资和做大企业的社会政治文化氛围，进一步解放和增强多种经济成分的“投资力”。要加快形成有利于科研人员安心科研的管理体制和强有力的知识产权保护机制，进一步解放和增强广大知识分子及科研人员的“创新力”。要加快形成有利于领导干部想干事、敢干事、干成事的政治氛围，切实完善领导干部的激励机制、容错机制，进一步解放和增强各级领导干部集中精力搞建设、一心一意谋发展的“领导力”。□

责任编辑 张小莉