

# 对冲疫情影响 加强预算管理 推动积极的财政政策更加积极有为

对外经济贸易大学国际经济贸易学院 | 李明 复旦大学国际关系与公共事务学院 | 赵剑治 上海大学总会计师 | 苟燕楠

新冠肺炎疫情给我国经济发展带来前所未有的挑战。一季度，国内生产总值同比下降6.8%，市场销售减少、投资活动放缓、进出口双降，就业形势严峻。经过全国上下的努力，当前国内疫情防控阻击战取得重大战略成果，主要经济指标回升收窄。但境外疫情蔓延态势不减，世界经济贸易增长受到严重冲击，我国外防输入压力持续，产业链、供应链在供需两侧承压，财政政策必须有所作为。

## 对冲疫情影响要实施积极财政政策

当前，财政政策面临三方面冲击：一是财政收支矛盾突出。一季度，我国全国一般公共预算收入45984亿元，同比下降14.3%，但支出达55284亿元，仅降5.7%；政府性基金收入12577亿元，同比下降12%，但支出达19749亿元，同比增长4.6%。二是就业压力大。目前，我国外贸形势严峻，复工复产逐步到位，但不包括尚未返城复工农民工的情况下，3月份调查失业率仍达到5.9%，再考虑创历史新高的874万应届毕业生，就业压力空前。三是全球性逆周期政策加力。德国于3月23日出台规模达7500亿欧元的经济纾困计划，其中1560亿欧元是追加预算，约占2019年GDP的4.5%。美国于3月28日颁布总额达2.2万亿美元创历史的经济刺激计划，剔除面向州和地方政府、各类企业的贷款

后，财政支出扩张达1.3万亿美元，占2019年GDP的近6%；4月24日进一步出台规模达4840亿美元的救助法案，其中的近1000亿元可视为财政支出，用于向医院拨款和进行病毒检测。

我国积极运用财政政策应对疫情冲击。2月21日召开的中央政治局会议首次提出，积极的财政政策要更加积极有为；2月23日，习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话再次要求，加大宏观政策调节力度，积极的财政政策要更加积极有为；3月27日召开的中央政治局会议明确指出，加大宏观政策调节和实施力度，积极的财政政策要更加积极有为，适当提高财政赤字率，发行特别国债，增加地方政府专项债券规模；4月17日召开的中央政治局会议进一步要求，以更大的宏观政策力度对冲疫情影响，积极的财政政策要更加积极有为，提高赤字率，发行抗疫特别国债，增加地方政府专项债券，提高资金使用效率，真正发挥稳定经济的关键作用。

从“加大”到“更大”，从提出“积极的财政政策要更加积极有为”到明确更加积极有为的三项具体举措，从“适度提高”到“提高”，从财政金融政策并列到明确发挥财政政策在稳定经济中的关键作用，我国财政政策的力度逐步升级，内涵逐步丰富，功能逐



韩加君 摄 来源：中新社

步增强，充分彰显了财政政策在化危为机中的关键作用。

### 积极财政政策要提高资金使用效率

历史经验表明，缺乏有效的预算管理，积极财政政策往往事倍功半。4月17日中央政治局会议提出“提高资金使用效率”，为夯实积极财政政策的微观基础指明了方向。

疫情给我国生产生活带来了极大冲击，增加了财政收支管理的难度，必须兼顾应急需要和长远发展，把财政资金投向最紧迫和能产生最大经济社会效益的领域、区域和主体，从政策实施方式和支出结构着手，推动财政政策更加精准作为。当前工作重心是“六保”，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，通过“六保”推动实现“六稳”。因此，要始终瞄准“六保”目标任务

和高质量发展要求，调整财政支出结构，提升财政支出效率。

### 提高资金使用效率要加强预算管理

（一）完善应急预算模式，规范财政收支行为。应急资金面对的不确定性大，使用的灵活性要求高，如没有必要的机制，规范性和有效性难以保障。党的十九大要求“建立标准科学、规范透明、约束有力的预算制度”，十九届四中全会要求“优化经济治理基础数据库”，据此可考虑统筹配置应急预算，建立跨部门预算协调机制，避免不必要的重复和错配。在此基础上，加强支出执行监控，按支出功能分类，监控和披露财政支出方向；按支出经济分类，监控和披露财政支出用途；按资金拨付或债券额度分配情况，监控和披露财政资金流入目的地等，以更积极的管理、更高的透明度，推动资金规范高效使用。

(二)强化支出预算绩效管理,提升财政资金使用效果。首先,做好绩效目标管理。当前应急预算支出的重心是“六保”,要有针对性地确立与“六保”目标任务相适应的绩效目标和评价指标体系,重点考虑政策和项目支出在提升就业吸纳能力、稳定和居民收入水平、激发市场主体活力等方面作用的发挥。其次,增强绩效评价方法的科学性。一方面,更多纳入政策目标群体的视角,从群众中来,到群众中去,以人民为中心开展评价。另一方面,积极推动绩效评价工作向结果导向转型,充分发挥专家学者的作用,精准判断投入和产出、效果间的关系,实现传统相关性分析向因果关系分析的转变;充分考虑支出的正负外部性,实现传统局部均衡视角评价向一般均衡视角评价的转变,增强定量评价。

(三)推进收入预算绩效管理,增强财政政策可持续性。当前,经济下行压力不减,国际形势发生深刻变化,对冲疫情影响尚需时日,收入预算绩效管理需要全力跟进,为财政政策持续积极提供保障。首先,加大对财政收入合规合理性以及结构的评估。今年减税降费规模预计将达1.6万亿元,各地完成财政收入任务上的压力非常大,要避免微观操作与宏观政策反向操作,防止征收过头税和减税降费上的“跷跷板”现象,确保调结构、稳增长的措施落到实处。其次,实现收入预算绩效管理全覆盖。提高国有企业、国有金融机构、主权财富基金利润上缴比例,加大国有资本经营预算与一般公共预算、社会保障预算统筹力度;做好债务风险评估,动态调整债券发行规模和进度,资金或债券额度分配向财政“三保”压力大的地区倾斜,确保基本公共服务提供;向中心城市和城市群、区域枢纽城市倾斜,增强其引领经济社会秩序全面恢复和高质量发展的财力基础。

(四)提升预算执行包容性,增强财政政策普惠功能。疫情冲击具有不均衡性,民营企业、中小企业和个体户等受冲击大,为更好实现保居民就业、保市场主体等目标,应予以重点救助。建议政府采购优先向这类市场主体倾斜,鼓励大中型企业和其他自然人、法人或其他组织与民营企业、中小企业等组成联合体,

参与财政性投资项目的招投标;适当降低承诺向民营企业、中小企业等采购原材料和工程设备的单位的竞标门槛。提高预算执行的包容性,实质是要正确处理政府和市场关系,既着眼于对冲疫情影响、更好实现“六保”目标任务,也着眼于汲取以往经济刺激计划的经验教训,着力确保市场主体多元化,为长期经济发展奠定良好的基础。

(五)坚持事权和支出责任相适应,促进更好发挥激励约束作用。目前,我国已就医疗卫生、教育、科技等公共服务领域中央、地方及共同财政事权和支出责任,形成了明确的划分方案。疫情之下,一定程度上影响了事权和支出责任的边界,弱化了制度的激励约束作用,有必要在恢复完善已有划分方案的基础上,推进新增财政资金的预算执行。一方面,重大传染病防治为中央事权,中央财政可以根据各地疫情防控需要和实际支出情况予以必要的支持。另一方面,增强顶层设计,根据“六保”目标任务和高质量发展要求,谋定新增财政资金主要着力领域、区域和主体,做好资金或债券额度的分配,充分调动各级政府积极性,分级分类推动积极财政政策尽快落地实施。

(六)增强援外预算绩效管理,推动形成共建共治共享的全球治理体系。疫情发生以来,我国秉承人类命运共同体理念,积极向各国贡献防控力量和方案,得到国际社会高度认可。为更好地体现大国担当,提升援外资金使用效果,一要在力所能及范围内加大全球公共品特别是公共卫生等非传统安全领域公共品提供,确保重要医疗物资、关键农产品以及其他关系民生的商品和服务等供应链畅通,促进国内发展和国际合作良性循环。二要优化援外战略布局,坚持量力而行、重点突出,聚焦“一带一路”倡议等重点国家和地区,加强国际发展合作。三要改进援外资金和项目管理,更好发挥多边机制和国际金融市场作用,拓宽援助资金渠道,防范险、提效率;增强援助项目惠当地民生、促当地就业功能,夯实互信互利公众基础。□

【本文系国家社科基金重大项目(19ZDA072)阶段性成果。】

责任编辑 韩璐