

# 疫情对我国经济发展影响分析与建议综述

财政部预算评审中心

**摘要：**2020年伊始，新冠肺炎疫情突然暴发并蔓延全球，深刻影响着我国经济发展。财政部预算评审中心收集整理来自国内外政府机关、专业研究机构、行业协会及民间智库等专家学者的主要观点和意见建议，供参考。

**关键词：**疫情；经济发展

## 疫情对我国经济发展的影响分析

### （一）对整体经济的影响

短期看，疫情对我国经济冲击较大；中长期看，我国经济增长的趋势不会改变。

1. 2020年，我国经济仍可能保持正常增长态势。国家统计局副局长盛来运指出，1—2月国内生产需求下降，就业、物价压力上升，但前两个月主要指标占全年总量较小，通常下半年经济总量占全年55%，上半年占45%，其中一季度仅占20%左右。只要二季度后经济加快恢复，仍然有机会弥补1—2月的经济损失。国家信息中心祝宝良也表示，疫情估计会影响一季度我国经济增长在2个百分点左右，全年在0.4个百分点左右，二季度开始会有所反弹。IMF总裁格奥尔基耶娃表示，IMF正在评估疫情对中国的影响，就目前形势而言，最可能出现的情况是“V型”影响，即短时间内经济活动大幅减少，但之后在短时间内快速复苏，有望在二季度恢复正常。牛津经济研究院、毕马威会计

师事务所等机构认为，疫情影响主要体现在一季度，随着灾情得到控制，之前被暂时压抑了的消费、投资等需求会得以释放，后几个季度有望反弹。

2. 我国经济中长期向好趋势不会改变，经济潜在的增速不会出现系统性偏离。中国人民大学副校长刘元春认为，我国经济具有巨大的弹性和韧性，对当前的疫情冲击有很强的防御和自愈能力，能够在克服当前困难和风险基础上快速回归向好发展的轨道上。当前疫情最多只会带来1至2个季度的经济小幅波动。中金公司认为，宏观经济增速由趋势性、周期性、外生变量三方面因素共同决定。疫情属于短期扰动变量，对经济的影响是阶段性的，后期随着疫情防控措施的生效和逆周期政策效果的显现，叠加我国经济基本面内生向上的趋势性增长和周期性自发企稳力量的对冲，经济将迎来修复。北京大学经济学院副院长张辉认为，疫情短期对经济增长造成一定冲击，长期来看经济向好基本趋势不会改变，有能力抵御疫情冲击。疫情同时也为我国经济转型升级

提供了契机。世界银行前经济学家姆旺吉·瓦吉拉表示，疫情对中国经济的影响是短期的，不会损害中国与世界经济其他地区的经济关系，不会影响其作为世界第二大经济体的地位。

3. 国际疫情持续蔓延，我国经济面临诸多不确定性，其基本趋势取决于全球疫情走势。中国财富管理50人论坛分析，疫情使我国经济短期下行，后续经济恢复情况在很大程度上取决于疫情的控制程度。我国与全球经济的联系日渐紧密，全球疫情会直接影响到外商投资以及手机、汽车等重要产业链。太和智库基于经济周期分析和环境分析认为，我国经济周期本身的阶段性衰退叠加经济长期增长的结构矛盾，国内需求已陷入了长期趋势性疲软，加之全球其他重要经济体疫情愈演愈烈，外需不确定性风险显著抬升，此时外部冲击对经济的影响更加突出。世行研究认为，疫情将通过需求和供给两方面影响中国经济，对需求侧冲击有限，对供给侧影响较大，经济短期会面临较大下行压力。鉴于中国在全球和区域供应链中的核心地

位，供应链持续中断可能影响亚洲乃至全球经济。同时，其他国家因疫情采取的限制措施也可能造成国际贸易中断，影响到中国产业链的正常运行。

## （二）对产业经济的影响

短期看，疫情对服务性行业冲击较大，但是服务业内生需求旺盛和业态创新增长的势头不变；目前全球疫情蔓延将会严重影响外商投资和进出口贸易，对我国制造业的影响将会有一定时滞。

1. 疫情对服务业短期影响较大，但难以改变服务业加快发展、创新发展的大趋势。上海交通大学中国金融研究院副院长李峰分析，从消费端来看，疫情对商品销售及服务业冲击较大。受疫情影响，本是经营黄金期的旅游、酒店、餐饮、影视、娱乐、交通运输等行业经营活动和收入大幅减少。相反，疫情防控却使得消费行业中的医疗用品、生活必需品、通信和网上消费等逆势上扬。疫情结束后，服务和商品消费将出现V形反弹，或将拉动经济在二季度大幅增长。国务院发展研究中心王微、许召元等认为，一方面，疫情对住宿、餐饮等生活性服务业和交通运输、会展等生产性服务业的短期冲击大，有较大的恢复空间和较长的调整时间。另一方面，传统的服务行业发展模式和利益链条被打破，疫情倒逼服务业创新发展提速，生产和消费方式进一步线上化、智能化。网络零售、游戏及娱乐等发展成熟的服务行业进一步快速增长，线上直播、线上课堂、线上工作等新兴服务业态实现爆发式增长，“智能服务”成为新的服务提供方式，共享经济的范围进一步拓展。世行研究认为，受本次疫情影响最大的是运输、酒店和传统零售贸易等涉及“面对面交互”

的服务业。但交通运输业和酒店服务业占中国GDP的比重仅为6%，电子商务服务的广泛使用也在一定程度上减轻疫情对经济的冲击。

2. 全球蔓延的疫情对服务业的巨大冲击，无疑将导致“链式反应”，影响到外商投资和进出口贸易，并滞后影响到我国制造业。中债研发中心、中国资本市场50人论坛认为，第三产业受影响最大，疫情防控直接对服务消费行业带来巨大冲击，对我国经济产生较大短期影响并导致“链式反应”。对第二产业的影响节奏后移，预计将会在疫情过去后较快显现。太和智库认为，2月份中国制造业PMI下滑明显，且大幅偏离荣枯线。从各种景气度衡量指标来看，疫情对制造业的负面影响要高于预期且将长期持续，无论是制造业生产活动、市场需求，还是用工水平、原材料库存指数均高位回落。制造业企业现金流中断风险尚未得到有效规避，特别是利润率偏低的小型企业，流动性风险足以致破产。北京大学经济学院副院长张辉认为，疫情影响严重的行业多数为工业化特征凸显的行业，人员空间集中度较高，而疫情的发展引发社会劳动力的再分配，加快产业新陈代谢速度，需要将生产要素从传统工业向智能化、信息化、数字化的新兴产业转移，这是我国企业面临的一次艰难挑战。毕马威会计师事务所认为，美国、德国、日本等国疫情扩散将对中国汽车行业、电子行业、机械和设备行业供应链产生较大影响。

## （三）对中小企业的冲击

疫情对中小微市场主体影响程度最深，生产经营普遍性地陷入困境，波及领域将逐渐扩展到产业链上游，催生新的公共风险。

1. 中小微企业面临着生存危机。清华大学朱武祥教授近日对全国1480家中小企业的调研结果显示，疫情对中小企业冲击严重，中小微企业的生存难题亟需解决。从产业链看，我国绝大多数产业链的末端都是由中小微企业提供服务，中小微企业的经营困境将会在很大程度上影响整个产业链的运营，进而对复工后大型企业的经营也造成较大压力。中国财政科学研究院刘尚希和李成威基于对3167家实体企业线上调查认为，当前中小微企业市场主体生产经营陷入“四大困境”，包括流动资金紧张、营业收入断崖式下跌、外部公共风险转化导致成本攀升、盈利预期大幅恶化导致持续经营堪忧。其经营风险会沿着产业链、供应链和担保链等横纵向蔓延，随疫情延长，复工复产困难，或将出现企业大面积倒闭、失业率上升风险，进而波及就业、金融和财政等领域，新的公共风险正在衍生。

2. 中小微企业的生存困难，势必导致低收入群体的就业困难、收入锐减和保障难题。中国财政科学研究院张立承参照“非典”疫情对贫困人口收入影响，认为疫情通过就业下滑影响贫困人口的工资性收入，通过农业、旅游、餐饮等产业萎缩影响贫困人口的经营性收入。外出务工群体、异地移民搬迁群体、因病致贫群体受疫情影响最大，影响其脱贫进程。

## （四）对资本市场的影响

疫情对资本市场的冲击巨大，随着国际疫情发展其影响将进一步扩大，国内资本市场风险整体可控。

中金公司认为，疫情在海外的不断扩散升级对于全球金融市场造成了几十年未见的巨大冲击，情绪恐慌叠加衰退风险，全球股市大幅波动。随

着疫情进一步升级、实体经济现金流持续承压，金融市场“薄弱环节”的风险进一步暴露、放大并互相影响。“抗疫”升级带来的巨大现金流压力是金融资产价格“巨震”的本源，美国信用债市场、部分疫情严重地区及新兴主权信用和汇率、部分系统重要性资管和金融机构等压力较大。同时，包括股票市场在内金融资产价格调整带来的家庭资产缩水，也可能对居民资产负债表形成冲击，进而影响消费。但是，我国经济体量大，且为石油进口国，股票市场估值不高，资本市场风险整体可控，汇率有望保持基本稳定。

## 应对疫情影响的政策建议

### （一）总体经济政策

宏观经济政策应以稳为主，适时适度启动刺激性政策，但是不能搞“大水漫灌”，要精准实施，着重于保障就业和产业结构升级；继续加大供给侧结构性改革，提高全要素生产率。

1. 有必要加大需求刺激力度。中共中央党校（国家行政学院）韩保江提出，宏观政策以稳为主，并嵌入针对性强的刺激性政策，为企业发展尤其是中小企业恢复和发展生产提供更为积极的政策，解决企业因疫情面临的负担和成本。德勤、普华永道会计师事务所研究团队建议，运用好当前低利率政策并科学规划和设计，启动以新基建项目为主要内容的新一轮投资刺激计划，缓解当前经济下行压力，推动产业结构转型，提升经济增长潜力。

2. 精准实施政府投资计划。中共中央党校（国家行政学院）韩保江提出，把这次疫情暴露出的经济社会发展中存在的“短板和弱项”作为未来经济快速发展的“新增长点”。加大全国公共卫生基础设施的资金投入，建

设能够互相策应、互为支持的高标准公共卫生基础设施网络。同时，加快推动部分产业的结构变化。如“线上经济”对“线下经济”的加速替代、“智慧城市”对“传统城市”的加速代替等，培育新经济增长点。安永会计师事务所提出，疫情期间，数字化转型快的企业，远程办公、线上教育、互联网医疗健康等新模式快速发展；数字化转型慢的则受到较大影响。因此，政府应加强信息数字化基础设施建设，推进人工智能、区块链、工业互联网的应用，推动中国企业全面进入数字化时代。

3. 供给侧结构性改革仍是根本途径，提高全要素生产率是增强竞争力的关键。普华永道会计师事务所认为，财政政策和货币政策的扩张空间是有限的，必须充分考虑扩张性经济政策的长期后果。因此，应继续深化供给侧结构性改革，提高全要素生产率，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。着力提升企业投资信心，帮助企业练好内功，引导各类企业迅速做出战略转变，加速调整组织结构，全球灵活调配生产资源，增强抵御风险的能力。同时建议，长三角、珠三角属于世界上供应链最为齐备的区域，政府应促进产业链、供应链、资金链的资源协同机制与优势的形成和发挥，避免全球产业链向外转移，并借机推动产业链智能化升级，有效贯通国内外市场，进一步提高中国产业链全球竞争力。

### （二）财政政策

继续落实减税降费政策，适当扩大财政支出，提高财政赤字占GDP的比重；优化财政支出结构，更加注重对经济社会的结构调整。

#### 1. 提高财政赤字占GDP的比重。

中国财政科学研究所所长刘尚希表示，应对疫情短期影响，财政政策在保持积极取向不变的同时，要为抗击疫情提供强有力的资金保障，在帮助企业渡过难关等方面采取更有力的措施，在稳定社会预期、稳定经济运行方面起到强有力的支撑作用。在公共风险转化为企业成本的情况下，着力为企业减负，分担企业的风险，遏制风险传递和扩散，为稳就业和畅通经济循环注入确定性。中国人民大学副校长刘元春、国家信息中心祝宝良、民生银行温彬等提出，要基于底线思维制定扩张的政策组合，必须将短期刺激和中期调整、扩张相结合，按照目前中央提出的“六稳”要求和“新基建”的节奏，拘泥于3%财政刺激的限制是难以应对疫情冲击的。中国财富管理论坛50人、恒大研究院提出，当前财政收支矛盾大，收入受疫情影响大幅下降，防控、应急等刚性支出增加，为避免挤压其他民生和稳增长支出，有必要扩大赤字，建议发行规模不少于1万亿元的特别国债，扩大赤字率至3%—3.5%。

2. 有针对性地新增临时性减税降费措施和必要的财政支出。中国财富管理论坛50人提出，一方面视疫情防控和恢复生产的需要，采取免除受疫情影响的中小微企业税费，对受损行业采取财政贴息等措施，降低企业支出压力，支持其尽快复产复工。另一方面，加大疫情相关财政支出，扩大研发、救治、防疫物资、一线医护人员补助的财政兜底范围，补贴低收入人群和前期失业人员，提前防范可能的失业潮引发的社会稳定问题。刘世锦、杨伟民和许士春等建议，各地可根据疫情影响程度和社保资金的结余状况，通过定时定向减税、延期缴纳税

款、缓交养老和失业保险、返还已缴纳的一定比例保险费等措施，对受影响但不裁员的企业给予奖励，稳定就业。关注疫情中进城务工人员等低收入群体利益，切实解决其就业、收入下降等实际问题。同时，鼓励社会捐赠，对参与捐赠的企业和个人行为予以所得税抵扣，暂时取消企业所得税税前利润12%捐赠抵扣限额。世行专家建议，延迟某些税收，给苦苦挣扎的企业提供流动性，减缓或冻结出现流动性问题的企业倒闭。财政给所有下岗工人提供失业保险，并额外增加对医疗卫生和社会保障的支出。东盟与中日韩宏观经济研究办公室认为，短期内，应利用财税政策，重点支持弱势群体，特别是对于因资金链紧张导致的企业恢复生产困难、中小企业破产、就业困难、银行贷款不良率上升等，采取临时性税收优惠、资金补助等支持企业和低收入群体渡过难关。

### （三）货币政策

稳健的货币政策要更加灵活适度，要充分发挥再贷款再贴现、贷款延期还本付息等金融政策的牵引带动作用，疏通传导机制，缓解融资难和融资贵，为疫情防控、复工复产和实体经济发展提供精准金融服务。

1. 货币政策不宜过于宽松。国务院发展研究中心相关研究认为，随着调结构、控杠杆、防风险等因素在宏观经济目标中考量的提升，近期不宜实施进一步宽松的货币政策。原因在于：一是当前经济处于增速换挡阶段，房地产投资受融资收紧影响处在下行通道，宏观杠杆率偏高，居民部门高杠杆率和就业压力制约消费回暖。二是企业家信心、地方政府积极性和激励机制有待改善，货币政策空间相对有限。三是CPI面临持续走高的风险，

汇率已超“7”，一季度宏观杠杆率可能再次抬升，对货币政策依然存在制约。四是宽货币传导宽信用的效果链条较长，金融机构在提供信贷支持过程中仍需要多种政策共同配合。中债研发中心建议，短期可采取“宽货币+宽信用”的货币政策组合，提供充足流动性并切实引导市场利率下行，但是中长期货币政策必须回归稳健中性。应进一步调整外汇储备投资结构，推动资产配置多元化；借力全球资本对安全资产的强烈需求，紧抓国际货币体系深刻变革机遇，扩大人民币金融交易功能，加快推动人民币国际化。

2. 稳健的货币政策要提高服务实体经济的精准性。中国人民银行副行长刘国强表示，稳健的货币政策要把支持实体经济恢复发展放到更加突出的位置，通过稳预期、扩总量、分类抓、重展期、创工具、抓落实，为抗击疫情与支持实体经济提供有力的政策支持。一是保持流动性合理充裕，满足金融机构支持企业复工复产的流动性需求，降低社会融资成本，促进金融市场平稳运行。二是引导货币信贷、社会融资增长同经济发展相适应，稳住宏观杠杆率，保持物价水平基本稳定，妥善应对疫情冲击与经济短期下行压力，平衡好稳增长和防风险的关系。三是加大对中小微企业的支持力度，激发实体经济主体活力，畅通经济金融良性循环。中国民生银行研究院建议，鼓励商业银行对因疫情而暂时资金周转困难的企业积极提供信贷支持，共克时艰；政策性金融机构要增加对医疗卫生材料和药品生产流通企业的低成本资金支持，协助扩大抗疫物资供应。

3. 审慎适度使用政策工具，切实降低企业融资成本。交通银行研究院

建议，货币政策保持稳健中性的同时，要适当降准降息，保持流动性合理充裕，通过降准、MLF、引导LPR利率走低、降低存款利率等多种政策工具的灵活使用，降低短期和中长期资金成本。中国人民大学重阳金融研究院研究员刘英、恒大经济研究院院长任泽平等建议，以注册制改革为抓手，完善多层次资本市场配套制度。加强对疫情地区信贷支持，给予特殊时期延期还本付息支持。进一步发挥普惠金融和金融科技的作用，鼓励保险公司畅通保险赔付流程，实现数字普惠金融的精准服务。

### （四）产业政策

针对不同产业受影响的程度和影响特征，精准施策促进相关产业的恢复与发展。

1. 服务业。国务院发展研究中心王微等建议，应着眼长远、化危为机，加快服务业恢复稳定增长。加大对受疫情影响较大服务行业企业的临时性税费政策支持，鼓励服务企业加快线上复工和拓展线上服务，适时出台促进服务消费升级和加快服务创新的政策措施。特别是，要着力完善灵活用工的制度保障，鼓励服务业企业开展共享员工、兼职、非全日制就业等灵活就业方式，支持企业实施综合工时制和适当放宽非全日制员工每天工作时间限制，探索周薪制，完善劳动合同制度及社保缴纳规定。

2. 数字化产业。中国社会科学院有关研究认为，目前数字技术对我国传统产业的渗透率偏低，对行业增加值的贡献仅为10%左右，推进数字化转型空间巨大。建议以疫情为契机，由政府部门和公共事业机构推动，在公共服务和基础设施建设方面率先开展数字化改造和转型，适时出台财政、

税收、信贷等优惠政策，鼓励引导企业推进数字化转型，为我国经济高质量发展提供持续动力。国务院发展研究中心王微建议，充分发挥数字化产业投资对经济增长的拉动效应，引导各类资本投向公有云、5G、超高清视频终端等新型基础设施领域，推动柔性生产线、敏捷供应链建设，加快改善信息传输质量以及大规模远程办公的体验，提高多样化互联网增值服务的供给能力。

3. 传统制造业。任泽平指出，应对疫情对全球供应链的冲击，要加快部分领域体制机制改革，稳定传统制造业增长。一是有序放开汽车、金融、能源、电信、电力等基础领域及医疗教育等服务业市场准入，培育新的经济增长点。深化国企改革，落实竞争中性和所有制中性，消除所有制歧视，提升市场竞争和资源配置效率。二是推动以“人地挂钩、金融稳定”为核心的住房制度改革，保持房地产金融政策稳定，支持刚性需求和改善型购房需求，强化住房居住和实体经济属性，弱化金融属性。三是创新激励机制调动地方政府和企业积极性，稳定外资和民营资本。

4. 中小微企业扶持政策。多措并举，综合精准施策。中债研发中心提出，逆周期政策和定向支持民营小微企业的政策应同步推进。在持续做好逆周期调控、确保做好“六稳”工作的同时，凸显对第二、三产业中的民营经济和中小微企业的结构性支持。美国彼得森国际经济研究所研究员黄天磊建议，中国政府应加大力度帮助国内受疫情影响的中小企业，在货币政策上确保市场有充足的流动性，同时避免信贷泛滥，财政政策方面可以加大力度，比如对中小企业进行一些特

别的税费减免。任泽平建议，以此次疫情救助中小企业为契机，通过发行特别国债来设立专门支持中小企业的政策性银行，并且将其作为中小企业政策性金融支持体系的核心，保障国家扶持中小企业的各项政策顺利实施，改善中小企业的融资环境。复旦大学证券研究所副所长王尧基认为，可通过增发特别国债来筹资成立国家中小企业救助基金，帮助企业渡难关，尽量减少其裁员减薪。

#### (五) 公共卫生政策

应加大基础投资、教育培训和科技储备等方面的投入，引导完善公共卫生体系建设。

太和智库、中国民生银行研究院、刘英、杨伟民等建议，一是加快医疗卫生医疗供给侧结构性改革，推进多元化的社会办医格局。在提高医疗卫生支出占GDP以及总财政支出比重的基础上，建立不同层级政府间规范的医疗卫生责任分担与筹资机制，引导和鼓励民间资本兴办医疗机构，优化公共卫生产品供给，提高供给质量和效率。二是优化资源投入结构。在国家战略物资储备当中，适当增加应对公共卫生突发事件的物资储备。加强公共卫生系统建设，完善公共卫生事件应急响应机制，重点关注农村、社区等基层防控能力建设，织密筑牢公共卫生安全第一道防线。三是强化公共卫生安全教育培训和研究开发。有针对性地开展公共卫生知识宣传普及、全科公共卫生专业人才培养，通过设立科研奖励基金等形式，形成政府、企业、学术界合作研发新模式。

许召元、黄奇帆、任泽平等建议，一是补齐医疗短板。加强公共卫生与防疫新型网络基础设施建设，促进健康服务行业升级。二是改革医疗

体制，完善政策体系。放开市场准入但强化事中事后监管，提高医务人员薪酬水平和改善工作环境，提高财政支出中医疗等民生支出占比。三是充分重视运营体系、人才培养、基础科研等方面的投资与管理运营规划，将远程医疗纳入到现有的医疗卫生体系中。世界银行建议，加强中国地方卫生体系建设，共享信息并建立跨部门合作体系等。

#### (六) 对外贸易政策

加强宏观经济政策协调，稳定全球供应链；反对保护主义，促进贸易自由化、投资便利化。

商务部表示，疫情对进出口的影响是暂时和阶段性的，中国外贸韧性强、竞争力强，企业的创新能力和市场开拓能力也很强，外贸发展长期向好的趋势没有改变。下一步应突出四个着力点：一是金融支持，扩大外贸信贷投放，满足贸易融资需求，支持有市场、有订单的企业有效履约，通过优先保障外贸资金链来畅通产业链、供应链。二是保险支持，进一步扩大出口信用保险短期险覆盖面，促进费率合理下降。三是财税支持，进一步完善出口退税政策，切实降低企业成本，减轻企业负担。四是推动贸易畅通，加强与贸易伙伴的沟通协调，推动世贸组织成员国间加强合作，解除不必要贸易限制措施，营造良好的国际贸易环境，共同维护全球供应链的稳定健康发展。

太和智库建议，在G20会议基础上加强国际合作，进一步沟通协调全球金融、财政政策，共同稳定市场预期，避免竞争性汇率贬值，各国应承诺不采取任何新的限制性贸易或投资措施，保持全球供应链开放。□

责任编辑 韩璐