

疫情影响下的财政政策应对方略

今年以来，面对新冠肺炎疫情带来的严峻挑战，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门统筹推进疫情防控和经济发展，疫情防控形势不断向好，复工复产、复商复市有序推进，宏观政策效应持续显现，经济增长实现了由负转正，整体经济稳步复苏态势明显。但是境外疫情持续蔓延，世界经济下行风险加剧，不稳定不确定因素显著增多，我国财政经济发展仍然面对前所未有的困难和挑战。当前，积极的财政政策要更加积极有为，于非常之时，采取非常之策。为此，本期专题邀请部分专家学者进一步探究疫情影响下的财政政策应对之方，“在危机中育新机，于变局中开新局”，落实党中央、国务院决策部署，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会。

疫情冲击与财政应对的思考

中央财经大学 | 马海涛 汪昊

突如其来的新冠肺炎疫情，给我国和世界经济在短期内带来了严重冲击，并将对我国和世界经济形势产生长期的深远影响。在前一阶段的疫情应对中，我国财政表现出强大的动员能力和灵活高效的应变能力，充分彰显了中国特色财政治理体系的优势与高水平的治理能力。然而，面对复杂的国际国内形势，我国需从完善财政治理体系和进一步提高财政治理能力方面进一步深化改革，未雨绸缪，做好应对。

短期：深化积极财政政策

（一）疫情对经济增长的影响分析与政策建议

2019年，我国GDP增长率为6.1%，其中，消费年均贡献58%，投资年均贡献31%，净出口年均净贡献11%，从GDP增长率比例来看，消费带动GDP增长3.5%，投资带动1.9%，净出口带动0.6%。如图1所示。

要实现2020年GDP比2010年翻一番的目标，2020年GDP增长需达到5.6%。受疫情冲击，预计我国净出口难以有突出表现，假定净出口保持稳定（0.6%），消费在第一季度受到了较大影响，参照去年一季度消费对GDP的贡献，并假定在本年其他月份难以补回，则消费全年对GDP的贡献将降为2.6%左右，由此倒推，投资增长应为 $5.6\% - 2.6\% - 0.6\% = 2.4\%$ ，相对于2019年的1.9%，对GDP增长需多贡献0.5%。

在消费、投资和净出口三驾马车中，消费的贡献相对稳定，进出口受复杂国际形势的影响，波动较大。从

图1 2016-2019年消费、投资和净出口贡献率（%）



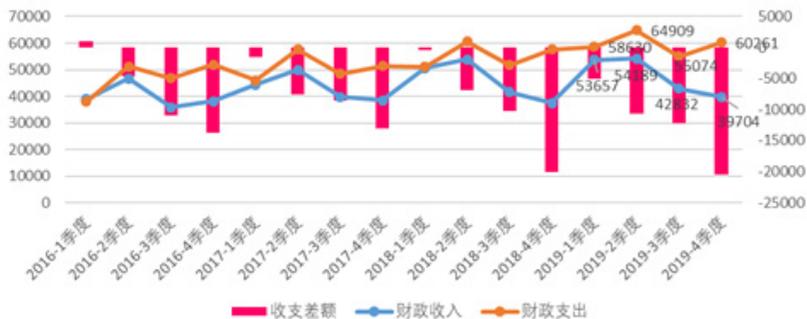
过去几年的变化来看，国家主要通过投资来保持经济增长稳定，并对冲进出口冲击。因此，针对此次疫情对中国经济的影响，在第一季度消费受到较大影响的情况下，希望在未来，通过适度的消费刺激政策促进消费，则可以相应地减小投资增长的压力。

为此建议：一是在促进消费，尤其是住、行、用、教育、健康投资等方面出台有针对性的政策。二是在财政状况持续恶化的情况下，进一步通过财政税收和金融政策促进民间投资、境外投资，以及重点领域的财政投资，通过投资来对冲进出口和消费对GDP的负面作用。

（二）疫情对行业的影响分析与政策建议

从我国2016—2019年全国GDP和分行业GDP变化来看，绝大部分行业，除金融业和信息产业外，一、二、三、四季度均显现逐步上升趋势。此次疫情主要发生于2020年一季度，因此，对2020年我国各行业GDP的影响，可以参照2019年一季度进行预测。

图2 2016-2019年我国财政收入、支出及赤字(亿元)



此次疫情对不同行业的影响不同,其中餐饮、住宿、交通运输在正常年份本应正常运行的部门,在疫情期间却关门或停运,受到的冲击最大。根据一些省份和地区公布的受影响程度,下降约为80%左右。按此影响,参照2019年一季度(餐饮住宿4235亿元+交通运输9387亿元),初步估计,仅这两个行业受到直接GDP损失10898亿元。根据《中国税务年鉴》(2018)可计算行业税收负担,两个行业一季度分别损失税收收入约136亿元和623亿元,合计约为759亿元。

其余行业,由于受疫情影响,复工复产较往年延迟,也产生了相当的影响,假设对这些行业一季度GDP的影响为下降20%,据此估计,这些行业在一季度损失GDP达40888亿元。根据《中国税务年鉴》(2018)行业税负测算,这些行业在一季度损失的税收收入约为6747亿元。

为此建议:一是针对住宿餐饮和交通运输行业,提供足够税收减免、金融减免利息等扶持政策,对其中的中小企业尤其要加大财税和金融的帮扶力度。二是通过大力支持新农村建设、5G建设与应用、新能源产业、健康产业等,大力支持企业生产,力争在促进增长的同时,带动税收增长。

(三)疫情对财政的影响分析与政策建议

1.对财政收入的影响。从2016—2019年财政收支季度变化来看,一、二、三、四季度中,通常二季度财政收入规模最大,因为该季度有企业所得税汇算清缴。除去二季度外,一季度通常大于三、四季度。以2019年为例,其一季度财政收入规模为53657亿元,二季度为54189亿元,三季度为42832亿元,四季

度为39704亿元。根据2019年一季度财政收入占比(收入/GDP=53657/218063=24.6%),再根据前面测算估计的一季度GDP损失51786亿元,得出一季度受疫情冲击的财政收入损失约为12739亿元。

2.对财政支出的影响。从2016—2019年数据来看,财政

支出各季度均高于财政收入,各季度的全年均呈现赤字状态。从各季度财政支出来看,一季度财政支出相对较低。但是由于受疫情影响,2月14日,应对疫情支出已达806亿元,据此,假定估算整个疫情期间支出为3000亿元。

3.对财政赤字的影响。从图2可见,2019年二、三、四季度,我国财政赤字逐步扩大。2020年一季度受疫情影响,收支缺口将达15739亿元。加之今年进一步减税降费,全年收支缺口将达到历史高位,财政赤字率会进一步上升。

为此建议:一是进一步压缩一般性财政支出,将财政支出用于保民生等重点领域。二是提高财政资金使用效率,用较少的钱,办较多的事。三是打击国际避税,增加财政收入。四是促进高新技术产业和高附加值产业发展,带来更多的税收收入。五是进一步深化改革、推进供给侧结构性改革,培植税源,增加财政收入。

长期:加强财政再分配调节能力的制度建设

新冠肺炎疫情带来的收支矛盾将是我国财政较长时期内需要面对的矛盾,财政部门需要思考的首要问题是如何提高财政治理能力。财政再分配对于促进社会公平正义具有重要意义,更是财政治理体系和治理能力的重要部分。党的十八届三中全会明确提出要“加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制”。我国正在推进现代财政制度建设,完善我国财政收入分配功能是建设现代财政制度的一个重要内容。然而,我国财政对收入分配的影响尚有很

多问题需进一步解答。如各项财政工具对收入分配的综合影响如何？不同财政工具在其中发挥作用的方向和大小如何？我国各项财政工具组合中存在哪些问题？如何完善我国财政再分配调节机制？对这些问题的回答，有利于深化对我国财政收入分配功能的认识。

（一）财政对收入分配的影响

财政对收入分配的影响原理由三部分组成：一是财政预算归宿原理，二是居民收入核算原理，三是收入分配测算及分解原理。综合这三个原理才是财政对收入分配的综合影响。据此，我们测算了各项税收、社会保障缴费、社会保障收益、转移支付收入对收入分配的影响情况。在测算过程中，我们先将城镇居民和农村居民作为两个对象分别研究，再对比各项政策对城镇居民和农村居民的影响程度，从而探讨政策对全国居民收入分配的影响情况。

1. 间接税对收入分配的负效应显著。从全国来看，间接税导致居民收入差距拉大4.9%，是财政拉大收入分配差距的主要因素。其主要原因在于，间接税具有累退性，且在我国税收收入中占比过高。

2. 直接税对收入分配的正效应十分有限。从全国来看，个人所得税使收入差距缩小0.7%。城镇居民缴纳的个人所得税使收入分配差距缩小1.1%。农村居民的所得税缴纳几乎为零，个人所得税对农村居民的收入分配没有调节作用。由此可见，个人所得税具有缩小收入分配差距的作用，但是由于其规模较

小，占全部税收收入比重仅为6%，对收入分配的调节作用十分有限。

3. 社会保障缴费有利于改善收入分配。从全国来看，社会保障缴费使居民收入分配改善0.4%。从城镇来看，社会保障缴费导致收入分配差距拉大0.2%。这是由于社保缴费制度规定了缴费工资限额，以及缴费基数不包含工资之外的其他收入，加之采用比例税率，因此，社保缴费具有累退性，即收入水平越高的居民，社保缴费占其总收入的比例越低，导致收入分配差距拉大。由于农村社会保障缴纳规模小，社保缴费对农村居民的负作用更小。因此，对比社会保障缴费对城镇居民和乡村居民的影响程度，从全国来看，社会保障缴费使居民收入分配得到改善。

4. 社会保障收益不利于改善收入分配。从全国来看，社会保障收益导致居民收入差距拉大1.3%。从城镇来看，社会保障收益使收入分配差距缩小0.2%。这表明，在城镇，低收入者获得的社会福利收益相对于其收入比例要高于高收入者。由于农村社会保障体系并不完善，且相对于城镇规模较小，社会保障收益对农村居民收入的改善有限，因此，对比社会保障收益对城镇居民和乡村居民的影响程度，从全国综合来看，导致收入差距拉大。

5. 转移支付对改善收入分配效果明显。从全国来看，转移支付使居民收入差距缩小3%。从农村来看，转移支付使居民收入差距缩小2%。从城镇来看，转移支付使收入

分配差距缩小0.1%。这表明，转移支付对缩小农村居民收入差距作用远大于城镇，原因在于比较而言，转移支付在城镇居民收入中所占比重重要低于农村居民。

分析可见，不同财政工具的调节方向和力度，是影响我国财政再分配效果的两个关键因素。从财政工具的调节效果来看，我国间接税的效应为负，个人所得税、社会保障缴费、转移支付收入的效应均为正，社会保障收益的效应为负；社会保障缴费的正效应与社会保障收益的负效应大体相抵。

（二）改革建议

一是优化财政收入结构，逐步提高直接税的比重，同时相应地逐步降低间接税的比重，一方面可以增加直接税的正效应，另一方面可以相应地降低间接税的负效应。

二是优化财政支出结构，逐步提高转移支付和社会保障支出的比重，同时相应地逐步降低一般性财政支出的比重，从而在财政支出端增加调节收入分配的正效应。

三是优化个人所得税制度，进一步向综合税制迈进，通过综合收入、以家庭为单位纳税、完善费用扣除和税收抵免、完善累进税制等方面的改革，加大个人所得税的累进性。

四是优化间接税制度，降低间接税的累退性和增加累进性，如对初级食品和普通药品实行免征增值税的政策，将更多的奢侈品消费纳入到消费税的征收范围等。□

责任编辑 张蕊