

后疫情时代地方财政纾困的几点思考

中国财政科学研究院 | 王泽彩

受新冠肺炎疫情影响,一季度全国有9个省一般公共预算收入同比降幅10%以下,15个省降幅10%—20%,6个省降幅超过20%,湖北省下降近50%,东、中、西部48个全国百强县有36个持续负增长,财政收支“紧平衡”难度日趋加大,财政保障能力正经受前所未有的考验。目前财政部出台的加强地方财政“三保”政策效应正逐步释放,预期将极大缓解基层财政困难。后疫情时代,按照抓紧抓实抓细常态化疫情防控和复工复产、复商复市的总体部署,“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”将成为政府治理的新常态,研究重塑地方财政纾困政策体系迫在眉睫。

激活中小微企业吸附效能,实施“低工资、广就业”

供给创造需求,发展促进就业。人类社会每一次危机,都催生了一批新业态、新模式的中小微企业,实现新增就业群体充分就业。据测算,我国中小微企业贡献了80%就业岗位、70%左右发明专利权、60%以上GDP和50%以上财政收入。当

务之急必须恢复和发展强健、可持续的国内经济,创造就业机会和工资增长,释放中小微企业就业吸附效能至关重要。

一是尝试实施政府“云平台撒订单”计划。随着经济的逐步重启,人们也在逐渐适应生活新常态,一些城市采取发放“消费券”等措施,谋求通过内需拉动实现经济复苏。还有一些地方用足用活用好“双创”政策,大力推行广交会“云平台”扩大消费实践,激活复工就业堵点。考虑到居民和企业在疫情下将更趋向节约开支,借鉴西方国家“直升机撒钱”做法,探索通过政府大数据、云平台,尝试向中小微企业“撒订单”计划,可直接将消费需求转化为有效供给。

二是研究出台按最低工资标准加GDP、CPI涨幅核定工资政策指导目录。通过工资率与就业率一般均衡模型分析,在完全竞争市场条件下,实行最低工资有利于提高工资率,促进劳动者福利改善的同时,也会带来社会整体福利的改进,进而提高社会总产出率,达到“帕累托最优”。探讨以上年最低工资标准为基数,加按GDP、CPI增幅计算增量

核定新增就业人员工资,加之减免税收和延缓社保缴费政策,既可减轻中小微企业劳动力成本,又能增强企业吸纳就业的“粘性”。虽然需求决定工资价格,但政府指导和监督必不可少。

三是探讨重启“先征后退”“财政返还”“税收返还”优惠政策。1994—2000年实施“先征后退”“财政返还”“税收返还”优惠政策,为维护政策连续性,促进企业发展发挥重要作用。在确保统一税制、公平竞争前提下,探讨重启分类、分档、差别化阶段性税收优惠政策,研究测算延长减半征收流转税、免征所得税的财政承受能力,操作上采取“先征后返”“即征即退”“先征后退”,以降低中小微企业经营成本,夯实中小微企业吸纳就业的“顶梁柱”基础性作用。

四是研究实行中小微企业贷款“零利率”扶持政策。学习借鉴美国、日本应对疫情对中小微企业实行财政贴息的零利率货币政策实践,在落实已有降准、降息、贴息、贴现实货币政策基础上,通过财政贴息、补贴、贴现和再贴现,探讨1年内允许中小微企业从金融机构以“零利率”

进行融资操作办法。今后一个时期，有效释放金融机构市场流动性，提升中小微企业投资冲动和意愿，积极扩大有效就业需求，成为政府治理重要议题。

调整“紧平衡”预算次序，“加减乘除”节用裕民

“加”——就是增加财政支出。根据政府工作报告，今年财政赤字率拟按3.6%以上安排，同时发行1万亿元抗疫特别国债，安排地方政府专项债3.75万亿元。在适当增加义务教育、医疗、公共卫生和社会保障等基本民生支出预算安排基础上，打足预算稳定调节基金和“三大攻坚战”支出预算，促进民生制度设计、财政支持、管理监督和治理效能更好转化融合，巩固人民群众获得感、幸福感和安全感明显增强的基础。

“减”——就是减少一般性支出。树立“长期过紧日子”思想。参照英国“雷纳”评审的实践经验，探讨按30%压缩一般性支出行之有效的政策办法。严格执行“三短”“三少”“三实”制度，转变行政工作作风，减少治理运行成本。大力推行视频会议，修订会费开支标准，“可开可不开的会坚决不开”。最大限度节减公务接待费。培训原则上一律通过“网课”组织实施，“可办可不办的培训坚决不办”。探讨3年内不安排车辆购置费的可行性，大幅压缩出国经费。统筹能够暂缓实施、可整合的项目资金，调整安排到疫情防控、经济社会发展的应急之需中去。

“乘”——就是发挥乘数效应。

发挥国家中小企业发展基金、国家集成电路产业投资基金、先进制造业和新兴产业引导基金等19支国家基金“四两拨千斤”职能作用，健全社会资本积极参与公共产品和公共服务多元供给机制。强化政府与社会资本合作项目绩效评价，进一步调动或激发社会资本参与后疫情时代公共服务和基础设施供给积极性。通过实施供应商承诺制度，简化采购审批流程，研究放大政府采购指数效应。全面推行政府购买服务负面清单制，全面实施“养事不养人”，更大限度降低人力成本。

“除”——就是破除制度障碍。充分发挥公共财政在资源配置、收入分配、稳定发展经济中的职能作用，不折不扣贯彻落实已经出台的阶段性财税优惠政策，消除“中梗阻”沉痾，降低制度交易费用和成本，发力供给端和需求端。研究扶持企业发展政策储备“组合拳”“连环拳”，进一步激发要素市场主体的活力。

提高要素市场化配置效率，培育和壮大市场主体

一是研究打通集体土地和国有土地边界，实行城乡房屋等地上物自由交易试点。依法推进农村土地要素自由流动，可以不断缩小城乡“二元”结构性差异。在不撼动18亿亩耕地“高压线”基础上，通过明晰“所有权、承包权、经营权”，比照国有土地交易权属，研究探索逐步放宽农村集体土地与国有土地、农业用地与建设用地、宅基地和地上物

所有权、承包权与经营权在城乡之间无差别自由交易，促进农民财产性收入稳定增长。

二是研究发布劳动力价格指导目录，尽可能缩小城乡、区域、行业收入差距。研究出台金融、保险、广电、文艺、体育等特殊行业劳动力价格清单，尽可能缩小诸如金融界、演艺界薪酬与社会平均工资水平差距拉大的现实，研究对国有企业、重点行业降薪的可行性，国有资本经营收益增收上缴财政。最大限度实施区域、城乡、行业有差别的基本公共服务均等化。

三是研究盘活数据要素市场，促进数字资源化、产业化和资本化。按照信息化、数字化、智能化演进历程，遵循数据资源变资金、资金变资本、资本变股本、股本变期权等逻辑，积极借助5G、大数据、云计算等国际领先信息技术，加快实施数字经济强国战略，支持推出并实施“数字货币”，积极培育和壮大精密仪器、新材料、物联网等高新技术企业、战略性新兴产业等主体，涵养新型财源。

四是研究完善要素市场定价机制，加强要素价格监管和激励约束。研究打破宅基地流转价格壁垒。加快出台分行业事业单位薪酬管理改革指引。出台最低工资标准调整、工资集体协商和薪酬调查制度，完善生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬机制，研究出台以增加知识价值为导向，大幅提高技术、知识、管理、数据等要素价值的具体操作办法。

压实“粮袋子”，扩大能源储备，保粮食能源安全

一是支持足额安排“三农”支出。通过压缩一般性支出，增加“三农”绩效预算安排，对标对表支持农业稳产保供、农民持续增收和农村社会和谐稳定。

二是支持做好粮食能源领域复产增产。要全力支持推进农村粮食种植和化石能源、清洁能源和能源数字化网络等重大项目复工复产，稳固和保障粮食能源供给水平，做好粮油市场保供稳价，能源市场稳定有序，保持煤电油气等能源企业达产势头，筑牢区域经济社会发展“安全线”。

三是支持粮食能源开发和粮食能源战略储备。注重“补短板”“强弱项”，做好生产流通、保供稳价，大力推动粮食能源高质量发展，确保老百姓的“粮袋子”“菜篮子”货足价稳，确保煤电油气安全稳定供应。通过中央和地方储备、政府和企业储备体系，支持扩大增加粮食和原油价格储备。抓住时机，支持加快推进油气储备基础设施和储备能力建设。

打通内循环，贯通外循环，畅通产业链供应链

一是打通“内循环”关键“节点”。探索推行龙头企业带动上下游中小企业协同联动复工复产以及重大项目牵引带动企业生产的做法，增强企业应对危机信心。研究简化特大型企业供应商复工审批流程，

拟定重点龙头骨干企业复工清单，协调供应链上企业复工复产，拟订疏通“堵点”可行性举措，为稳产保供注入活力。

二是贯通“外循环”的主动权。加强对“专精特新”中小企业培育，增强供应链的灵活性，壮大制造业潜在增长，在全球制造业格局重构中把握先机和主动权。

三是畅通“柔性”产业链供应链。按照“智慧柔性”生产线构想，联想武汉产业基地实现万名员工按期安全到岗，借助全球共享的供应链平台，生产经营没有受到影响，这种做法值得广泛借鉴。要学会凭借在政采、制造、物流中不断灵活畅通产供销链条，有效对冲下行压力与风险。

四是夯实“新基建”的辐射根基。虚拟基础设施，虚拟连接从根本上改变了人类生活和工作方式，这当然是以互联网为基础构建的；社会基础设施，除了传统的“铁路、公路、机场”外，一些硬件设施的建设和维护，取决于政府直接参与和协调，比如医院、诊所、学校和大专院校，以保证国民健康和获得各种接受教育的机会；文化基础设施，重点指媒体、艺术和重要的文化机构等；生态基础设施，维护高质量的自然生态环境友好和协调，应该成为政府优先规划和实施的重大项目。

倡导“上争下促”“外引内培”，确保基层高效运转

一是向上积极争取支持。以县级财力基本保障标准为“底线”，积

极向上级政府争取已经出台的优惠政策和资金支持。如抓住“提高赤字率、发行抗疫特别国债、大幅增加地方政府专项债券”等扩张型财政政策，按照“资金跟着项目走，项目跟着绩效走”的原则，组织好以问题导向、目标导向、绩效导向的项目申报工作，特别是编制好实施方案，争取更多项目、资金落地，增强发展后劲。

二是对下促进深化改革。以深化财税体制改革为抓手，着力促进县级财政绩效导向的预算管理制度改革。2022年前通过全面建立“标准科学、约束有力、规范透明的预算制度”，健全实施“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理办法，进一步优化县级财政资金配置效率和产出效益，把钱花在“刀刃”上，通过改革提高基层政府财政整体保障能力。

三是由外引进造血机能。抓住积极财政政策和稳健货币政策机遇期，在风险可控制的前提下，探索引入域(境)内外资本参与政府公共产品、公共服务和基础设施的有效供给。如通过在域(境)内、外发行政府债券、引入市场化基金、政府购买服务和政府采购等杠杆，增强基层政府融资能力。

四是与内培养绩效意识。在基层单位牢固树立“长期过紧日子”思想，加快分行业、分领域、分层级制定项目支出定额标准、预算绩效指标，强化绩效评价和责任追究，强化预算部门和单位标准意识、绩效意识、责任意识，将绩效理念转变为绩效行动自觉。□

责任编辑 韩璐