

抗疫特别国债：非常之时 非常之策

中国财政科学研究院 | 陈新平 中国财经报社 | 李忠峰

4月17日，中共中央政治局召开会议，提出发行抗疫特别国债，这是继3月27日中共中央政治局作出发行特别国债的决定后，第二次就发行特别国债事项作出重要指示。非常之时，必待非常之策。在抗击疫情的关键时刻，积极的财政政策要更加积极有为，而抗疫特别国债的发行不仅为拓展财政作为空间奠定了重要的基础，也为统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作提供了重要抓手。

非常之时：突发性疫情形成前所未有的冲击

首先，新冠肺炎疫情的全球性蔓延将深刻影响着世界政治经济秩序和权力格局的变化与重组。此次疫情不仅给全球经济带来了史无前例的冲击，还使世界各国陷入“闭关锁国”的恐慌境地，更带来了某种程度的国际政治危机。这场疫情给现行国际制度体系造成了多方面的影响：在政治上，种族主义抬头，各国主权意识日趋强化；在经济上，



加紧生产防疫用品全力支援防疫工作。王彪 摄 来源：人民视觉

逆全球化趋势日盛，“产业回归”不可避免；在国际关系上，原有的合作基石正在消解，对立情绪不断强化。这场疫情危机恶化了本已脆弱的国际政治生态，必将加速全球政治经济秩序和权力的重组。这对我国既构成了一种重大挑战，也带来了相应的机遇。因此，需要提前做好战略布局和准备，在制定各种宏观经济政策时，特别是在确定抗疫特别国债的投向上，应以促进产业

升级转型，培育国内消费市场，扩大内需为出发点，提升产业链，着力解决卡脖子的问题（如高科技、高端制造等），强化对基础性产业的保护（如农业），以对冲外部环境变化对我国经济发展的干扰，为实现第二个百年目标创造有利的条件。

其次，未来10年是实现中华民族伟大复兴的关键时期。第一个百年目标实现在即，第二个百年目标指日可待，然而我国需要应对的各

种阻力也将越来越大。国内经济下行压力持续加大,中美经贸摩擦日趋常态化,境外反华围堵势力有增无减,疫情的发生更加重了这些趋势。后疫情时期,尤其是未来10年,是国际上民粹主义盛行,各种政治力量角力不断的年代,也是一个全球治理体系解构重组、充满不确定性的年代,更是我们奋力实现中华民族伟大复兴的关键时期。因此,我们需要准确识变、科学应变、主动求变,提前布局,从危机中创造机遇,在攻坚克难中创新发展,为我国产业优化升级,实现经济高质量发展奠定坚实基础。而应对外部变化最好的办法就是练好内功,补齐自身发展的短板,如加快和完善三四线城市基础设施建设,就近吸纳农村人口,促进城镇化进程;强化对中小微企业的扶持力度,扩大就业机会,稳住经济基本盘;支持高端制造业发展,增强我国制造业对外的核心竞争力,突破少数国家对我国的围堵等。在内部经济社会转型艰难爬坡、外部发展环境不确定性陡增的情况下,发行抗疫特别国债的重要意义不仅仅在于加大逆周期调控力度,为短期经济增长纾困,尤为重要的还在于为应对后疫情时期可能出现的全球经济衰退、外需萎缩等做好准备。

最后,新形势下财政在促进经济或产业结构性调整中将承担更重要的职责。进入21世纪后,世界主要经济体普遍存在着经济虚拟化和金融脱实向虚的现象,货币政策的传导机制并不顺畅,对实体经济的

调控作用不断弱化。“货币超发”与“通缩”之所以能够并存,或者说中央银行放松银根不会导致通货膨胀,主要是因为大量的货币资金进入了金融市场,没进入实体经济,进而有了金融市场资产泡沫不断膨胀,而商品市场物价较为平稳的现象。近10年来,无论是发达国家,还是我国的整体经济运行实际状况概莫能外。随着经济的高度虚拟化,金融市场体量的不断扩大,以及经济全球化带来的资本跨境流速加快,传统货币政策发挥作用的市场环境已经发生深刻变化,作为总量政策,货币工具调控市场主体行为、服务实体经济的能力正在被逐步弱化。因此,为了解决我国金融市场脱实向虚,资金不进实体经济等问题,应该充分利用财政政策在调结构、补短板等方面的工具优势,通过发行抗疫特别国债,采取财政扩大资产负债表的方式(与西方国家利用央行扩表相反的方式),将资金投向对我国经济社会长期稳定发展具有基础性、战略性作用的领域中去,同时,由中国人民银行或开发性(政策性)银行提供流动性支持。通过赋予财政投资一定程度的金融市场资金配置功能,以纠正传统货币政策下央行释放的流动性多在金融系统体内空转而难以进入实体经济的失灵问题。

非常之策: 抗疫特别国债资金通过“快速通道”直达市县基层

首先,时隔十三年后特别国债再担重任。我国已有两次发行特别

国债的经验,即财政部分别于1998年与2007年发行了两次特别国债,前者是为了补充国有独资商业银行资本金、化解不良信贷资产风险而发行,后者是为了增强外汇投资管理能力和收紧信贷市场流动性与设立中国投资有限责任公司而发行。尽管此前两次发行特别国债有其特定的经济社会背景,但其政策目标主要还是限于解决银行系统运行中的一些局部性、技术性问题,如补充银行资本金、降低不良贷款率、提升外汇管理水平等,因此,前两次特别国债发挥作用的时间与空间都有一定的局限性。而本次特别国债是在一个更宽广的时空维度中定位其功能和作用的,它与以往特别国债的最大不同之处就是有了具体的名称,即“抗疫特别国债”。抗疫特别国债中的“抗疫”二字除了表明本次特别国债与抗疫有关之外,更重要的是表明本次特别国债是在一个特殊的历史“时点”(暴发重大疫情时)发行的具有专门用途的国债。新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来了前所未有的冲击,并把我国经济社会运行中的某些薄弱性、脆弱性环节提前暴露了出来,如卫生医疗应急保障体系不健全、经济增长依赖外需等。为此,2020年政府工作报告提出,发行1万亿元抗疫特别国债,主要用于保就业、保基本民生、保市场主体。

其次,建立特殊转移支付机制。6月9日,国务院常务会议决定,建立特殊转移支付机制,将2万亿元新增财政资金(包括1万亿元抗疫

特别国债)通过增加中央对地方转移支付、安排政府性基金转移支付等方式,第一时间全部下达市县基层。同时,要求中央财政建立全覆盖、全链条监控系统,做好监督管理工作;省级政府在当好“过路财神”的同时,不做“甩手掌柜”,加强资金监管,下沉财力,弥补基层财力缺口;市县要建好台账,确保资金流向明确、账目可查;各级国库要督促做到点对点直接拨付资金、确保账实相符;审计部门要开展专项审计等。

第三,特殊的抗疫特别国债本息偿还方式安排。依照抗疫特别国债由中央政府发行、地方政府使用的现实安排,这其中既有中央国债资金转贷地方的意味,又有地方债由中央政府“代发代还”的成分,其优点是:一是增加了地方政府的举债渠道(目前只有发行地方政府债券一种方式);二是通过中央政府无息贷款的方式,降低了地方政府的举债成本;三是在地方财政收入增速大幅下降的情况下,弥补了地方政府的财力缺口。具体而言,1万亿元的抗疫特别国债资金全部转给地方使用,其中,利息由中央财政全额负担,本金由中央财政偿还3000亿元,地方财政偿还7000亿元。

精准发力:抗疫特别国债主要用于基础设施建设和抗疫相关支出

首先,是对基础性领域的投入。基础性领域主要是指对我国经济社会长期健康发展、人民群众幸福生活水平提升等具有支撑性作用的领



安徽淮南:智慧电网助力新基建。 陈彬 摄 来源:视觉中国

域,如重大基础设施建设、城镇化、生态环境治理、应急物资保障,以及重大疾病防御体系构建等。改革开放40年来,随着我国经济社会综合实力的大幅提升,人民群众对美好生活的向往更加强烈,对医疗服务水平、居住环境、精神文化生活质量等有了更高的要求。目前,我国正处于经济社会加速转型期,但在这一时期也是人口、资源、环境等矛盾加剧的时期。尽快补齐相关领域基建短板,加速城市化进程,不仅是当前应对疫情影响、拉动投资的重要抓手,也是后疫情时期应对外需萎缩的有效手段。同时,加强生态环境治理、重大疾病防治等方面的投入,也是解决历史欠账问题的需要。

其次,是对战略性领域的投入。战略性领域主要是指对保障国家长治久安有长期性和基本性影响的领域,如粮食、能源安全等领域。粮食

安全始终是治国理政的头等大事,能源安全则是维系国计民生的全局性、战略性问题。保粮食安全,需要加大科技投入,促进农业的现代化。保能源安全,则需要开发国内国外两个油气市场,构建多元化的保障供应体系。在疫情冲击之下,确保粮食、能源安全的任务比以往任何时期都更加紧迫和繁重。

最后,是对其他领域的投入。其他领域主要是指经济中最有活力、增长潜力最大的领域,比如,促进中小微企业发展。中小微企业贡献了50%以上的税收、60%以上的GDP和80%以上的就业岗位,是我国经济社会发展的生力军,也是推动经济实现高质量发展的重要基础。增加对经济中最具活力和潜能领域的投入,帮扶受疫情冲击最大的中小微企业,是做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要内容。□

责任编辑 张小莉