

中美突发性公共事件应急财税政策比较与启示

陈春梅

近年来重大突发性公共事件频发，如何有效应对化解公共风险成为各国政府亟待解决的问题。应急财税政策通过可容忍的财政风险来解决突发性公共事件危机，从而有效化解公共风险。面对新冠肺炎疫情这一突发性公共事件，各国均出台了一系列应急财税政策加以应对，但效果各不相同。本文对比分析了中美两国不同体制下应对新冠肺炎疫情的财税政策及其效果，并提出进一步完善我国突发性公共事件应急管理体系的政策建议。

中美新冠肺炎疫情应急财税政策对比

(一)公共医疗保障。新冠肺炎疫情使各国公共卫生与医疗保障体系均遭受了严重破坏，除病床和医护人员外，还面临着检测产品不足和必要医疗设备短缺等问题。在疫情中，如何提供公共医疗保障是应对该突发性公共事件中操作难度最大、成本费用最高的部分，从根本上考验着一个国家应对突发性公共事件的应急管理机制。美国疾病控制与预防中心于2020年1月中旬实施的新冠肺炎检测为收费项目，具备保险的美国公民最高需支付500美元；不具保险的美国公民

最高需支付1600美元。因此，疫情初期，美国应急财税政策未能有效地降低民众疫情防治费用压力。而我国财政资金则以空前的力度承担起医疗机构及患者的检测治疗费用。财政部、卫健委联合发布《关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控经费有关保障政策的通知》，对于患者发生的医疗费用，在基本医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后，个人负担部分由中央和地方财政给予补助。所需资金由就医地财政先行支付，中央财政对就医地财政按实际发生费用的60%予以补助。对参加防治工作的医务人员和防疫工作者发放临时性工作补贴，中央财政按照规定的标准安排经费。在新冠肺炎疫情防治中，我国应急财税政策承担起了民众疫情检测及治疗的几乎全部成本，在快速防治疫情方面发挥了支柱性作用，确诊病例迅速下降。

随着我国进入疫情防控常态化阶段，应急财税政策必须能够持续为民众提供公共医疗保障。我国颁布了一系列应急财税政策为公共医疗保障体系注入确定性，从增值税、所得税、关税到消费税等其他税种，降低了公共卫生与医疗保障的经济负担。而美国的医疗保障体系为公私混合模式，主要由保险公司提供商业医疗

保险，因此很难像我国一样直接为公共医疗保障体系提供支持。此外，美国高成本运行的公共医疗保障体系无法有效支撑新冠肺炎疫情治疗需要的医疗设备、人员、医疗耗材、医院床位、防疫应急空间储备等物资保障。例如2020年3月11日，美国财政部及IRS(美国国税局)建议实施减免额保险方案(HDHP)来支付新冠病毒的检验及治疗费用。IRS也强调所有疫苗接种费用均可以作为预防护理费用由减免额保险方案支付，不过该政策只适用于选择健康储蓄账户的纳税人。可见，美国新冠肺炎疫情的预防及治疗费用无法让所有人负担得起且可得到，也就无法最大程度地提供公共医疗保障。

(二)经济主体保障。在公共医疗得到充分保障的同时，应对突发性公共事件必须尽量减轻经济主体负担，尽快让经济运行回到正常轨道上来。应急财税政策能够最直接地保障经济主体运行，应对突发性公共事件带来的经济下行及失业率上升等巨大压力。

美国应急财税政策根据其税收体系结构特点，以所得税应急政策为主。2020年3月18日，美国财政部、IRS发布2020年17号文，将部分联邦税

缴交时间由4月15日推迟到了7月15日。在此基础上,3月20日美国财政部与IRS再次扩展税收优惠范围,宣布所有联邦所得税的纳税填报及支付日期都由4月15日推迟至7月15日,纳税人不需要额外填报任何材料及支付利息或滞纳金。此外,3月27日,美国财政部与IRS颁布了《冠状病毒援助、救济和经济安全法案(CARES法案)》延后支付工资税以增加企业的现金流。雇主和个体经营者在2020年3月27日至2020年12月31日之间应提交的税款可以延期且延期税款没有金额限制。对那些业务由于政府为应对新冠肺炎疫情采取的措施而被全部或部分暂停,或总收入与去年同期相比下降了50%以上的雇主,可以获得员工稳岗税收补贴,以帮助适用该条款的雇主能够持续支付员工工资。该税务补贴仅适用于2020年3月21日至2021年1月1日之间支付的合格工资,每位员工的工资最高补贴额为5000美元。

相比之下,我国应急财税政策并不局限于延迟企业纳税时间,更直接降低了企业税负。财政部、国家税务总局联合发布《关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》,允许受疫情影响较大困难行业的企业(包括交通运输、餐饮、住宿、旅游)2020年度发生的亏损,结转年限由5年延长至8年。此外,我国连续发布关于妥善应对新冠肺炎疫情实施住房公积金阶段性缓缴政策的通知、关于阶段性减征职工基本医疗保险费的指导意见、阶段性减免企业社会保险费的通知。市场监管总局、发

展改革委、财政部等联合发布《关于应对疫情影响加大对个体工商户扶持力度的指导意见》规定:有雇工的个体工商户以单位方式参加企业职工养老保险、失业保险、工伤保险的,享受单位缴费减免和缓缴政策。个体工商户以个人身份自愿参加企业职工基本养老保险或居民养老保险的,可在年内按规定自主选择缴费基数(档次)和缴费时间。对疫情期间为个体工商户减免租金的大型商务楼宇、商场、市场和产业园区等出租方,当年缴纳房产税、城镇土地使用税确有困难的,可申请困难减免。对承租行政事业单位房屋资产、政府创办创业园、孵化园、商品交易市场、创业基地和国有企业出租的经营用房的个体工商户,鼓励各地结合实际情况进行租金减免。承租其他经营用房或摊位的,各省可以结合实际出台相关优惠、奖励和补贴政策,鼓励业主为租户减免租金。综上,我国的应急财税政策全面降低经济主体负担,因此疫情下经济的复苏也更加顺利。

(三)信贷应急响应机制。突发性公共事件本身所带来的资产不可变现性及对未来前景的悲观预期会导致企业及民众产生恐慌心理,对社会造成“次生伤害”。因此,应急财税政策通过提供流动性支持,化解流动性短缺问题,避免对社会的“次生伤害”。

美国《联邦储备法案》第13条第3款建立了紧急状态下的信贷应急响应机制,包括低息贷款、现金补贴、短期信贷工具等。1988年,为系统有序应对自然灾害及突发事件,美国出台《斯塔福德灾难与紧急救援法》,指引

联邦和地方政府执行公民救助责任。2020年3月13日,美国总统依据该法案,宣布全美由于新冠肺炎疫情进入紧急状态,同时启动美国《联邦储备法案》第13条第3款中关于信贷支持的财税应急政策工具,以快速缓解疫情下的流动性压力:一是低息贷款。2020年3月15日,美联储将基准利率大幅下调1个百分点至0%—0.25%区间,并根据总统签署的总价83亿美元的紧急法案,为受疫情影响的小企业发放70亿美元低息贷款。二是现金补贴。2020年3月30日,美国财政部、IRS宣布对符合条件的合格纳税人按每人最高1200美元、夫妻合计2400美金或子女最高500美金的标准进行纳税补偿。三是提供三项短期信贷工具。建立商业票据融资便利(CPFF),以支持美国家庭及企业的短期流动性。建立一级交易商工具(PDCF),提供短期贷款。向有合格担保物的一级交易商提供最高90天的贷款,并在条件允许的情况下适当延长贷款期限。建立货币市场基金流动性融资工具(MMLF),承接货币市场基金的抛售。

虽然我国尚未建立起信贷应急响应体系,但是面对疫情,同样不遗余力地提供了全方位信贷支持。2020年2月,财政部发布《关于支持金融强化服务,做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》,加大对受疫情影响个人和企业的创业担保贷款贴息支持力度。对受疫情影响暂时失去收入来源的个人和小微企业,地方各级财政部门要会同有关方面在其申请创业担保贷款时优先给予支持。鼓励金融机构对疫情防控重点保障企业和受

疫情影响较大的小微企业提供信贷支持。国家融资担保基金对受疫情影响严重地区的政府性融资担保、再担保机构，减半收取再担保费。2020年3月1日，财政部等部委联合发布关于对中小微企业贷款实施临时性延期还本付息的通知，对2020年1月25日以来到期的困难中小微企业（含小微企业主、个体工商户）贷款本金，银行业金融机构根据企业受疫情影响情况和经营状况，通过贷款展期、续贷等方式，给予企业一定期限的临时性延期还本安排，还本日期最长可延长至2020年6月30日。对少数受疫情影响严重，恢复周期较长但发展前景好的中小微企业，银行业金融机构可根据实际情况与企业协商确定另外的延期安排。对受疫情影响特别严重、遇到特殊困难的行业，例如交通运输、批发零售、文化娱乐、住宿餐饮等，银行业金融机构根据实际情况，给予适当倾斜。

此外，我国财政部、发展改革委、工信部、人民银行、审计署联合发布《关于打赢疫情防控阻击战强化疫情防控重点保障企业资金支持的紧急通知》，重点向全国性名单内的企业发放贷款，每月专项再贷款发放利率为上月一年期贷款市场报价利率（LPR）减250基点，再贷款期限为1年。在人民银行专项再贷款支持金融机构提供优惠利率信贷支持的基础上，中央财政按企业实际获得贷款利率的50%进行贴息，贴息期限不超过1年。

（四）以财政风险化解公共风险。根据公共风险传导机制，政府为履行应对公共风险的公共责任，会主动将

公共风险导向财政风险，而财政风险集中体现在债务风险上，债务杠杆运用可以化解部分财政风险，财政风险可以化解部分公共风险。国家通过实施应急财税政策，从而将突发性公共事件所带来的公共风险转化为可接受程度的财政风险，消耗大量财政资金，并会相应扩大财政赤字、加大债务杠杆。美国国会预算办公室（CBO）数据显示，2020年美国财政支出急剧上升，预算赤字总额将超过3.8万亿美元，为2019年赤字规模的4倍。

启示与政策建议

（一）我国对公共医疗及经济主体保障更完善。以往突发公共事件下的应急政策研究一直认为美国在应对重大灾害方面具有更为完备先进的体系，然而通过对新冠肺炎疫情下中美应急财税政策实施效果进行对比研究发现，我国应急财税政策在关心民生福祉、保障公共医疗及经济主体恢复方面更为完善，充分显示出国家治理制度特有的优越性。我国财政部门以更为积极的财政政策对冲公共风险，集中表现为减税降费等，而且为了保障财政资金能够快速到达基层和民生领域，首次创建了财政资金直达机制，让财政资金快速精准流向基层和民生，为基层保就业、保民生、保市场主体提供了有力支撑。因此，我国的应急财税政策有着美国不能比拟的制度优势，在学习借鉴美国应急财税政策的同时，应该将我国特有的制度优势一如既往地坚持下去。

（二）建立信贷应急响应机制。我国应逐步在现有法律框架下建立起信

贷应急响应机制。信贷应急响应机制的快速启动，可以在第一时间迅速统筹信贷资源，减少财政应急资源浪费。具体实施过程中，信贷应急响应机制以法律形式规定各响应级别所对应的信贷应急政策。一经相关国家机关确定突发性公共事件响应级别，财税部门立即启动“信贷响应预案”，根据响应级别对应的信贷应急政策提供流动性支持，从而不断推进突发性公共事件应急财税政策法制化进程。

（三）平衡财政风险与公共风险。财政风险是政府拥有的公共资源不足以履行其应承担的支出责任和义务，以至于经济、社会的稳定与发展受到损害的一种可能性。当政府试图以增加财政风险来化解公共风险的同时，财政风险也会反向传递成为公共风险的一部分。当公共风险不可控时，所有债务都显性化，公共危机就会出现。因此，在颁布应急财税政策，增加财政风险来对冲突发性公共事件危害的同时，更要保障社会稳定并尽快让经济运行回到正常轨道上来。财政政策在更加积极有为、更大规模减税降费和提高赤字率、扩大地方政府专项债发行的同时，更要在财政风险与公共风险之间实现谨慎平衡。突发性公共事件下的应急财税政策多重风险叠加导致权衡难度加大，其关键在于确定财政风险的可接受程度，谨慎运用应急财税政策工具，结合当年国家财政预算要求及财政支出情况来确定可接受的财政风险水平尤其是赤字率及地方政府专项债规模，以化解公共风险。□

（作者单位：厦门国家会计学院）

责任编辑 雷艳