新冠疫情后中国宏观经济调控的目标、手段及预期效果分析

易冰 2017201121

1.引言

新冠肺炎疫情作为2020年的开年“黑天鹅”，对全球金融市场产生巨大冲击并使大众避险情绪升温，部分新兴市场国家股票指数、大宗商品、美债收益率均进入下行阶段。疫情在国内扩散后，我国政府采取了富有成效的应对措施。因此有投资者认为，国内疫情得到有效控制，疫情属于短期冲击，对人民币资产长期估值影响有限，但随着经济全球化、国内外市场联动性的逐渐增强，海外市场发生危机时我国人民币资产也很难独善其身。

鉴于当下全球所有的先进工业国和主要贸易国都在发生大面积新冠肺炎疫情，人类已进入严重病害灾难之中，我们可以做出简要判断：全球经济的停滞甚至崩溃的惨状，已经不可避免。经济活动停滞、经济状态崩溃之后，无疑会导致物质严重匮乏，供应不足，这将对全球每一个国家、每一户人家乃至每一个人的生活，造成巨大的冲击和不可想象的困境——像美国这种枪支泛滥的国家，以及有300多万难民的欧洲，将极有可能发生大规模的社会动荡和治安骚乱，甚至危及到其他国家。

面对百年不遇的全球突发新冠肺炎疫情，在我国政府的坚强领导下，全国上下同心协力，在统筹疫情防控和复工复产方面取得重大阶段性成果，各类经济指标已经出现改善。5月份规模以上工业增加值同比增长4.4%，其中制造业增长5.2%，全社会固定资产投资环比提高5.87%，一些消费零售指标也出现积极变化，车市和楼市均在回暖。虽然我们仍面临经济下行的较大压力，但形势正逐步向好的方向转变，一个以国内循环为主、国际国内互促的双循环发展的新格局正在形成。

2.疫情对中国财政支出的影响

从短期来看，疫情对财政支出的影响主要在于数量和结构两个维度，而从长期来看则是可预期的阶段性猛增的财政支出态势。

2.1短期内的财政投入迅速增加

截至2020年5月31日，全国各级财政共安排疫情防控资金1624亿元。根据《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书显示，截至2020年5月31日24时，31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团累计报告确诊病例83017例，累计治愈出院病例78307例，治愈率94.3%。此次疫情患者中重症患者人均治疗费用超过15万元，一些危重症患者治疗费用几十万元甚至上百万元，全部由国家承担。并及时调整医保政策，明确确诊和疑似患者医疗保障政策，对确诊和疑似患者实行“先救治，后结算。对新冠肺炎患者(包括确诊和疑似患者)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，个人负担部分由财政给予补助。异地就医医保支付的费用由就医地医保部门先行垫付。

2.2短期内的资金投向呈现多元化

首先是综合性的补助费用，包括拨付湖北等省综合性财力补助、医务人员工作补助、基础投资补助资金、基础公共卫生服务和防疫经费、用于疫苗研发、药品物资储备、疫情防控人员补助、医疗救治费用补助等；其次是医疗卫生、食品生产流通供应、能源和物资供应、道路运输等方面的保障性支出，防疫设备和物资采购、政府储备肉菜投放等；最后是隐性的费用投入，如针对防治疫情对一些行业、企业的税收、社保等优惠政策、疫情期间的税收减免、对于一线医护人员的免税政策等。

2.3中长期财政支出呈现阶段性猛增的态势

一方面，为了保障医疗物资供应和生活用品基本供应而采取的政府财政兜底采购政策，要求企业生产的产品由政府负责收购，发挥政府储备作用的同时，在社会生产能力约束范围内，采购目录内的物资产量明显增加，无形中形成了中长期财政资金在短期内支出猛增的态势；另一方面，当下疫情虽然已得到有效控制，对公共卫生和防疫的各类猛增的阶段性支出不但要持续到下半年或者更久，还需不断增加公共医疗卫生的投入力度，如果再考虑财政支出的增长趋势和稳定社会的作用，这对国家和地方财政而言都将是长期而严峻的考验。

3.疫情后中国宏观经济调控目标

为应对全球疫情灾害的日趋严重，以及国内财政支出的严峻考验，我国政府提出“六稳”“六保”，开始未雨绸缪，进行宏观调控。当下新冠疫情逐渐得到控制，我国经济也逐渐得到恢复，因此政府必须在不放松疫情防控的情况下，搞好复工复产以及复商复市。

5月22日，国务院总理李克强在做《政府工作报告》时指出，今年没有提出全年经济增速具体目标，这主要因为全球疫情和经贸形势不确定性很大，我国发展面临一些难以预料的影响因素，这样有利于引导各方面集中精力抓好“六稳”、“六保”。“六稳”指的是稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。“六保”分别是：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。“六稳”政策理念最早在2018年提出，当时正处于中美贸易时期，“六稳”的提出，有助我国经济的平稳健康发展。而今年以来，在疫情冲击和外部环境发生变化的大背景下，全面落实“六保”是形势使然，有助于稳住我国经济基本盘，为全面建成小康社会夯实基础。

4.中国宏观经济调控的主要手段

面对当前的经济形势，我国的财政政策坚定不移地以扩大内需为主要目标，让超大规模的国内市场优势得到充分发挥，以期将中国经济更快地拉回到正常的增长轨道上来，维护经济发展和社会的稳定。

4.1增加财政投入，实施更为积极的财政政策

今年国家已经将赤字率提高到3.6%，发债总规模将超8.5万亿元，占全年一般公共预算支出的34%。这为实施更加积极的财政政策提供了广阔的发力空间。随着社会生产生活逐步复苏，财政政策向产业方向倾斜，一是以减免部分税费为手段，以助企业资金最大限度地应用到生产当中，特别是对中小企业的减免力度；二是针对受疫情波及导致的产业结构失衡问题，财政投资以引导产业结构的调整为主，使相关行业重拾信心，从而展开新一轮的创新与发展；三是以政府投资带动民间资本流向，对一批基础设施实施精准投资，如公共卫生医疗设施；四是加大国债的发行，争取将赤字率提高到3%左右，从而更有效地利用我国高储蓄的社会现实进行投资。

4.2提高财政支出的效率，实施宽松灵活的货币政策

适当降息降准，小幅放宽购房政策，扩大提供信贷支持，并且对中小企业到期的贷款予以适当延期，在提高财政支出总量的同时进行结构上的优化，以确保达到既定的“六稳”和“六保”目标。政府财政支出的重点放在了扩大内需、拉动就业、中小企业援助、保障民生这几个方面，尤其是要更加严格地控制政府经常性经费的开支。中央提出，今年本级支出安排负增长，其中非急需非刚性支出压减50%以上。同时在财政收入下滑的艰难时期，依然要增加老百姓养老金和医保的额度，以真正达到优化财政支出结构的效果。

4.3加大减税降费的政策力度

2019年全年减税降费已达2.3万亿元，有力支持了实体经济特别是制造业稳定发展。2020年我国进一步降低增值税率、企业养老保险费率，再加上其他降费措施，预计全年为企业新增减负将超过2.5万亿元。

4.4加大财政改革力度

无论是积极财政政策还是更加积极的财政政策都是针对一定时期经济状况的一种调解措施。而要让财政政策持续长久地发挥积极作用，不断深化财政体制的改革才是治本之策。基于现实和未来发展考虑，当前施行积极的财政政策特别考虑可持续发展问题和长远的影响。在保证经济增长的同时，控制债务风险、通货膨胀以及巩固扶贫成果、继续优化经济结构将是政策的核心。此时财政政策考虑增收节支，如加速推广全面绩效预算的实施，提高财政资金的使用效率；深化转移支付体系的改革、适时推进建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央地方关系；优化投资结构，尤其是将政府投资支持的重点放在构建新型基础设施建设上，如加速5G、AI、大数据、物联网等项目，适度压缩传统基建规模，并通过规范经常性经费支出、进一步合并规范“四本预算”，加快建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，提高国家和社会治理能力。

4.5推行促进消费的财政政策

2019年，中国最终消费支出对GDP增长贡献率达57.8%，今年一季度社会消费品零售总额增速同比下滑了19%。无论是着眼于稳定经济，还是着眼于疫后民生改善，扩大消费都是唯一选择。促进消费的财税政策可分为发放消费券、对目标群体发放现金、特定商品提供现金补贴、个税返还及减免四类。通过财政政策扩大消费，不仅取决于各级政府的状况和实施意愿，同时也取决于实施技巧，政府的推行力度也较为谨慎。

4.6其它政策

通过扩大消费逆扭转上述趋势，只是需求端增长核算的表面结论。消费离不开民生领域重大改革，引导海外教育支出回流，跨越式提升医疗保障水平；离不开投资政策优化，满足多年调控以及居家隔离催生的改善型住房需求，释放地产链上的消费；离不开外贸政策调整，更有针对性地降低消费领域进口商品关税，引导海外购物回流等等。

5.预期效果

美国曾在2001年、2008年和2009年分别实施了三项重要财政刺激政策，以应对互联网泡沫破灭和全球金融危机的冲击，核心均是将个人收入税返还给纳税人。其中，2001年和2008年税收是一次性返还，2009年是以收入税扣缴形式分散返还至每月工资中。相关研究表明，税收返还方式和金额的不同会显著影响消费者行为。分散返还的方式可能由于返还金额不够明显，对消费的刺激效果不及一次性返还。当一次性返还金额变大时，消费者往往会增加在耐用消费品上的开支。此外，对2008年刺激法案的研究还表明，年龄较大和收入较低家庭，对返还额的使用比例更高。

疫情以来，我国主要出台了两项个税优惠政策：一是对参加疫情防治工作的医务人员和防疫工作者按照政府规定标准取得的临时性工作补助和奖金，免征个人所得税；二是单位发给个人用于预防新冠肺炎的药品、医疗用品和防护用品等实物不计入工资、薪金收入，免征个人所得税。基于美国已有先例，这些政策对消费的拉动几乎可以忽略。

今年3月1日，在疫情仍存在重大不确定性情况下，我国启动了个税领域的重大改革——“综合计征、汇算清缴”。所谓“综合计征”，是要将居民的工资薪酬、劳务报酬、稿酬、特许权使用费等合并作为计税基础。而“汇算清缴”则是要合并去年的应税所得，对纳税人去年的全部收入进行综合个税清缴。虽然理论上可能出现个税退还的情形，但更大的可能性，是纳税人各项收入加总后，跳升适用了更高档次的边际税率，纳税人因此需要一次性补缴可观的税款。在疫情冲击之下启动这类改革似乎有些不合时宜。

国家统计局6月28日公布数据显示，5月全国规模以上工业企业实现利润总额5,823.4亿元，由4月同比下降4.3%转为增长6.0%，这是工业企业利润增速今年以来实现首次正增长。对于5月利润增速实现由负转正具体原因，国家统计局工业司高级统计师朱虹分析称，一是成本上升压力明显缓解。5月规模以上工业企业每百元营业收入中的成本为84.29元，同比增加0.21元，增加额比4月明显减少1.00元。二是工业品价格变动增加企业盈利空间。5月工业生产者出厂价格同比下降3.7%，降幅比4月扩大0.6个百分点。三是在成本压力减缓、市场需求改善、相关扶持政策效果显现等多重有利因素作用下，石油加工、电力、化工、钢铁等重点行业利润改善明显。对于未来工业企业利润走势，朱虹认为，尽管5月份工业企业利润实现今年以来首次增长，但疫情影响下市场需求依然偏弱，利润回升的持续性还需进一步观察。

国家统计局7月7日公布数据显示，经核算，2019年我国“三新”经济增加值为161,927亿元，相当于GDP的比重为16.3%，比上年提高0.2个百分点；按现价计算的增速为9.3%，比同期GDP现价增速高1.5个百分点。在近年来我国新产业、新业态、新模式持续兴起的基础上，今年以来，消费数字化转型和产业数字化升级加快推进，信息消费、网络消费、平台消费、智能消费等新兴需求快速成长，以互联网经济为代表的新动能正显现出强劲生命力。目前我国数字经济规模不断扩张、再上新台阶。中国信信息通信研究院日前发布的《中国数字经济发展白皮书（2020年）》显示，我国数字经济增加值规模由2005年的2.6万亿元扩张到2019年的35.8万亿元，数字经济占GDP比重逐年提升，在国民经济中的地位进一步凸显。

国家统计局7月7日公布数据显示，经核算，2019年我国“三新”经济增加值为161,927亿元，相当于GDP的比重为16.3%，比上年提高0.2个百分点；按现价计算的增速为9.3%，比同期GDP现价增速高1.5个百分点。在近年来我国新产业、新业态、新模式持续兴起的基础上，今年以来，消费数字化转型和产业数字化升级加快推进，信息消费、网络消费、平台消费、智能消费等新兴需求快速成长，以互联网经济为代表的新动能正显现出强劲生命力。目前我国数字经济规模不断扩张、再上新台阶。中国信通信研究院日前发布的《中国数字经济发展白皮书（2020年）》显示，我国数字经济增加由2005年的2.6元扩张到2019年的35.8元，数字经济占GDP比重逐年提升，在国民经济中的地位进一步凸显。