用好积极的财政政策

□陈　龙　吴　波

当前，国外疫情的蔓延，给我国需求供给两端都带来较大冲击，叠加经济固有矛盾，财政政策面临的形势异常严峻，任务极为复杂。越是财政极为困难，越是需要以大国发展思维，运用好积极的财政政策，这样才能实现经济和财政的良性循环。

财政政策面临的形势异常严峻，任务极为复杂

本次疫情导致的经济负面冲击异乎寻常，随着国外疫情的快速扩散，对我国经济形成了第二波冲击，主要经济指标均出现较大幅度的下滑。从需求端看，固定资产投资同比下降24.5%，其中制造业投资增速下滑至历史最低水平-31.5%，社零总额同比下降20.5%，非生活必需类商品销售和餐饮业受冲击尤为明显，餐饮收入大幅下降43.1%，如金银珠宝类、汽车类、家具类等非生活必需类商品降幅均超过30%。从供给端看，工业生产明显回落，1—2月工业增加值同比增长-13.5%，采矿业、制造业和公共事业三大门类均回落至历史低点。随着复工速度加快，短期的这些冲击和影响将会缓解。我们迫切需要关注短期冲击叠加经济固有矛盾和全球经济衰退，对我国的中长期发展产生严重影响。

从企业来看，虽然复工复产提速，但中小企业倒闭的风险仍然存在。受诸多因素影响，许多中小企业在这次疫情供需两端的冲击下困难加重。尤其是外贸类企业由“复工难”转为“订单难”，供应链的安全性面临前所未有的挑战。在克服种种困难，复工复产提速之后，由于3月中旬以来欧美等主要国家疫情开始蔓延，外贸制造业中小企业普遍面临外贸订单取消货或延迟发货等问题。同时，服务业中小企业由“开门难”转为“经营难”，经营活动受消费萎缩影响大。一些餐饮、商贸零售、文体等实体店，好不容易熬到可以“开门”营业时，却陷入顾客稀少、店面冷清的窘状。如果这种状况再持续一段时间，这些熬过“开门难”的中小企业将不得不面临再次“关门”。如果一旦出现中小企业“倒闭潮”，不仅危及我国的制造业产业链及其地位，而且将给我国经济、就业、社会稳定等带来重大负面影响，并可能引发系统性风险。

因此，财政政策面临极为复杂的状况，其任务也并非单一的扩内需或促生产，而是需要超常规手段和政策工具，在应对供需两端的冲击上都要积极作为，兼顾复工复产的供给端和扩大内需的需求端，尤其是要防止中小企业倒闭，将应对短期冲击与促进中长期的发展有机结合起来，激发我国经济内在潜力和活力。

把握“大国”和“发展”两层内涵，认识当前财政政策的空间

疫情给财政运行带来了异乎寻常的压力，对财政收支两端都带来较大冲击，财政可持续面临严峻挑战。1—2月我国一般公共预算收入增速累计同比下降9.9%，其中税收收入同比下降11.2%，均创改革开放以来最大跌幅。同时，受疫情冲击，财政支出的压力骤然加大，使原本收支矛盾就十分尖锐的状况，更加雪上加霜。

认识当前的财政政策，需要把握“大国”和“发展”两层内涵。首先，大国发展的逻辑，与小国不同，其内在动力和活力状况是决定自身发展的根本。只有经济的好转，才能带动财政的好转。尽管政策的空间被挤压，但促使经济的好转，需要财政政策发挥更为积极有效的作用。如果因财政压力，而束缚财政政策的手脚，延误了使经济恢复到正常的时机，不仅损害经济发展的内在动力和活力，而且也会使财政的日子越来越难过。其次，虽然我国人均GDP已超过1万美元，但仍属于发展中国家，与发达国家差距较大，财政政策要担负起促发展的任务，也只有在发展中才能解决政府债务、赤字、财政支出中的难题。

尽管当前财政困难，但我国财政政策仍具有较大空间。从赤字率来看，近些年我国赤字率基本稳定在3%附近，相较于其他发达和发展中国家，赤字率的空间较大。从过去10年的各国财政实践看，美国、日本、欧盟和金砖国家等全球主要经济体，赤字率大都超过3%。根据国际货币基金组织公布的2008—2017年数据，美国和日本平均赤字率分别为6.5%和6.8%。尽管如此，为应对这次疫情冲击，美国等发达国家仍采取了力度较大的财政政策。从债务负担率来看，我国当前的政府债务负担率（政府债务/GDP）比例约为37.7%，不仅低于国际公认的政府债务负担率60%的警戒线，而且低于主要市场经济国家和新兴市场国家的平均水平。日本债务率高居榜首达238%，美国债务率占比106%，欧元区国家以希腊为首，占比181%，金砖国家债务率基本上也在60%以上。此外，由于我国政府拥有大量的净资产，并且我国的政府债务主要是因经济发展和基本建设投资而产生，具有“建设性”和“生产性”特质，其安全性也大于欧美国家。

综上所述，尽管当前我国财政面临极大的困难，但仍有较大的财政政策空间，我们必须以更为积极有力的财政政策，应对疫情冲击，释放经济潜力，确保经济社会健康发展。

以“快速、精准、有力”为要义，提升积极财政政策的效力

积极的财政政策更为有效，需要做到3点。一是快速，即政策出台和落地的速度要快，尤其是救助中小企业等措施，快速救助可避免事后较高的处理和应对成本，行动越早，成本越低；二是精准，即做到救助中小企业、扩大基础设施建设、促进消费“三箭齐发”中的精准性，找好政策着力点；三是有力，即财政政策在量上必须与我国经济规模相匹配，力度过小，效果必然不佳。具体而言，需要做好以下几个方面。

其一，要发行并运用好特别国债，稳定增长，激发潜力和活力。根据我国经济总体规模以及经济运行状况，建议特别国债的规模在2—3万亿元为宜。其使用方向主要为救助中小企业、支持重大基础设施建设、扩大消费需求。我国当前仍具有广阔的基础设施投资空间和潜力，必须以特别国债支持基础设施投资，这对扩大投资需求、抵御经济下行、提升发展潜力都均有重要作用。既要加大关系国民整体经济效率和民生状况的重大基础设施投资，如加大货运铁路、班列化集装箱化及相关配套、航空货运机场等，又要加大5G网络、电动汽车充电桩等相关领域的基础设施建设，特别国债的作用不是替代市场和企业，而是发挥其引导和促进作用，加快建设速度。

其二，扩大财政赤字率，调整财政支出结构，提升财政资源使用效率。按照2019年我国体量，如果将财政赤字率提高至3.5%左右，赤字规模将扩大至3.5万亿元，较去年提升7000亿元左右，可支撑疫情防控下扩大公共卫生的短板投资、减税降费政策和刚性支出需求。同时，调整和优化财政支出结构，大力缩减常规的财政奖补支出，增加社保性和发展性支出，着力构建更具韧性、防风险能力更强的社会稳定机制。

其三，快速、精准救助中小企业，防止大量倒闭和失业。财政和金融部门协力救助中小企业，尤其是外贸中小企业。首先，根据我国的经济总规模以及中小企业规模，由部分金融机构联合提供“1万亿元规模的信贷救助资金”。其次，为防止把压力完全给金融部门，财政采取两种方式分担信用风险。一种是“财政贴息+融资担保”，另一种是“财政贴息+贷款损失准备补贴”。同时，建立遴选和操作流程，准确地对接确实应该帮扶的企业，提升救助的“精准度”，防止“乱撒钱”和骗补行为。

其四，中央财政给予地方一定补助，支持其发放消费券。发放消费券，对稳消费稳经济、支持实体店经营和外贸企业实施产品国内替代、改善人民生活水平均起到重要作用。消费券应主要用于线下实体消费，在具体类型和用途上可根据各地状况细化，满足不同群体的消费需求，并向受疫情冲击导致收入锐减的中低收入群体倾斜。

其五，完善减税降费政策，并着眼于中长期的税费制度建构。鉴于前期出台的一些中小企业减免税费政策大多于6月底到期，建议适当延长。重点围绕减免中小企业的企业所得税和国有资产类经营用房的房租出台新的政策。同时，全盘统筹，协调推进降低社会保险缴费率、养老保险全国统筹、国资划转社保、社保征管体制等改革。

热点透析

企业如何在困境中成长

□谢根华

在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会上，习近平总书记强调：在确保疫情防控到位的前提下，推动非疫情防控重点地区企事业单位复工复产、恢复生产生活秩序，关系到为疫情防控提供有力物质保障，关系到民生保障和社会稳定，关系到实现全年经济社会发展目标任务，关系到全面建成小康社会和完成“十三五”规划，关系到我国对外开放和世界经济稳定。企业既要做好疫情防控，又做好复工复产，实现在困境中转型升级，为推动经济发展贡献力量。

稳定器：做好疫情防控

在党中央的坚强领导下，我国的疫情防控形势持续向好，疫情基本得到控制，各家企业纷纷复工复产，回补因疫情带来的损失。但难以预料的是，疫情却在全球迅速蔓延、来势凶猛，不时传来封城封国的消息，给全球经济造成了严重影响，给复工复产的企业发展蒙上了阴影。为了应对外防输入、内防反弹的防控新任务、新情况、新压力，企业必须要按照各级政府的要求，毫不放松抓紧抓实抓细各项防控工作，不麻痹、不厌战、不松劲。做好疫情防控工作是企业复工复产的前提条件，绝不能因复工复产而出现复疫的情况。一旦出现复疫必将分散企业精力，影响企业生产进度，甚至导致企业停工停产，后果不堪设想。所以企业要把疫情防控作为重中之重，做好防控预案、落实防控措施、如实上报信息、场所消毒安全、防疫物资到位。力争做到疫情防控和企业发展双胜利。

助推器：用好惠企政策

企业的发展离不开地方政府的关心和支持。疫情暴发以来，各类企业遇到了前所未有的困难，有的甚至到了破产的边缘。党中央、国务院高度重视企业所面临的困境，从中央到地方各级政府纷纷出台了许多惠企政策，助推企业走出困境，为复工复产奠定了扎实的基础、提供了强有力的保障。企业要根据自身状况用足用好这些政策。首先要用好金融支持、税费减免政策。由于既面临停工停产、减产减收、原材料损耗，又面临支付员工工资、养老保险、公积金、租赁费等相关费用，给企业资金流转带来很大的压力，有的企业的资金链受到重创。企业要通过争取银行低息贷款、延长还贷期限等方式解决资金困境。通过税费减、免、补、缓等政策，减少或延缓资金支出。当然企业在争取金融支持的过程中，企业要着力提升自身信息透明度，充分展示产品、技术等信息，通过补齐自身短板，增加自身信用度，以期得到银行等金融机构的信任和支持。其次要用好员工招聘、员工返岗的特殊政策。企业要复工复产，员工是关键要素。由于疫情防控的需要，出现了企业员工招聘难的问题。企业可以通过网上面试招聘、参加地方政府的组团式招聘等方式解决招聘难的问题。企业要主动了解政府发布的信息，对接出台的政策，满足复工复产之需。

减震器：做好合同管理

企业在生产、经营、销售等各个环节都会涉及各类合同，包括购销合同、劳务合同、租赁合同，贷款合同等。企业要尽量规避法律纠纷导致企业震荡，影响企业发展。企业要认真梳理和研判哪些合同已经违约、哪些合同可能违约、哪些合同相对方已经违约、哪些合同相对方可能违约，要分门别类进行研究，寻找解决的方案。一方面，对自身已经违约的合同主动与对方协商延长合同履行期，或力争免去违约赔偿金或减少违约赔偿金额。对可能违约的合同，要研究是否有什么补救措施。通过对合同的管理处置，尽量把合同违约所带来的风险降到最低程度。另一方面，合同相对方由于疫情原因没能正常履约导致本企业停工停产，造成了较大损失的，企业应当启动法律救济手段。考虑到疫情导致对方违约，可以采取协商解决的方式，获得适当补偿，由此减少企业不必要的损失。

加速器：推动转型升级

企业要发展离不开对市场的研判、对产品的升级、对成本的把控，要准确识变、科学应变、主动求变，才能加速企业发展，提升企业的竞争力。

认真研判市场的变化，发现新机会、新市场、新渠道，打造新产品。突如其来的疫情，在很大程度上改变了市场的需求、改变了消费者的生活方式、消费方式。比如原来的外销产品由于海外疫情的大流行导致订单取消，企业应当及时寻找国内市场替代，减少产品积压所带来的损失。以国内市场为主的企业需要及时打造新产品，满足消费者的需要。很多传统企业转型生产防疫物资获得了重生就是最好的明证。

重新审视原有战略，调整布局，打造企业新的增长点。一方面，企业要调整营销策略。通过本次疫情我们清楚地看到传统的线下营销模式严重遇冷，已经不能满足消费者的需要，而线上的营销模式得到了巨量的扩张，如线上购物、线上会诊、线上教育、线上洽谈等等。通过营销模式的调整使企业获得加速发展的机遇。另一方面，企业要开拓思路，寻求合作，借力发展。在新冠肺炎疫情期间，有不少企业充分利用各自比较优势做大做强了市场，既赢得了社会效益，又获得了可观的经济效益，使企业在困境中实现了逆势飞扬。

借助科技发力，加速发展。疫情期间有不少科技企业通过人工智能、大数据和机器人技术拓展了企业市场，激发了企业活力，取得了骄人战绩。作为传统型企业要考虑技术换代升级，提高企业竞争力。企业要充分运用新一代网络技术，人工智能等对企业管理流程、管理模式、营销模式、员工培训等进行数字化、智能化、网络化改造，提升企业的科技化水平，加速企业融入新技术革命的浪潮，提高企业的生产和服务的效率与水平，实现企业在困境中逆势飞扬。

经济观察

稳定供应链：识别和把握危中之机

□戴　翔

全球供应链是当前国际分工的典型特征，其形成和发展在推动世界经济繁荣发展以及为各国带来机遇的同时，也放大了外生冲击带来的风险和挑战，因为任何外生冲击都有可能引发全球供应链“共震”甚至是“震断”供应链。当前，新冠肺炎的全球暴发、扩散和蔓延，对全球供应链的正常运转带来严重冲击和挑战，很多行业面临供应链“断裂”风险。作为已经深度融入全球供应链分工体系、“两头在外”特征明显的中国面临供应链断裂的危机。正是基于对新形势的精准研判，习近平总书记在浙江考察时强调要“危和机总是同生并存的，克服了危即是机”，要“善于从眼前的危机、眼前的困难中捕捉和创造机遇”，“加强对国际经济形势的研判分析，及时制定有针对性的政策举措，保持国际供应链畅通，保障各类经贸活动正常开展”。

疫情对我国参与全球供应链的冲击。新冠肺炎疫情对我国进出口供应链的冲击，从具体着力点和作用机制看，主要有3个方面。

一是来自于国内生产端的影响。在新冠肺炎在我国武汉地区率先暴发并逐步向全国蔓延期间，我国采取了以近2个月的经济“停摆”换取疫情防控的对策。这一防控对策在取得战疫显著成效的同时，也带来了国内大量企业延期复工等问题。复工时间的不确定，使得部分企业出现生产所需原材料或中间投入无法满足供应的现象，企业间的生产关联出现间断，致使生产受阻。突如其来的冲击对一些出口行业如制造业中的手机、汽车、电子等影响较大，并进一步扩散至全球供应链体系。

二是来自于国际需求端的影响。在我国防疫工作取得阶段性成效后，中国以外地区新冠肺炎疫情的日益严峻，特别是作为我国传统出口市场的欧美等发达国家成为疫情重灾区。受疫情影响，一方面这些国家和地区经济活动无法正常进行，导致需求不足，在此背景下，我国出口企业面临要么被要求延缓出口，要么面临更糟糕地被直接“取消订单”。此外，主要国家为防控疫情逐步采取愈发严格管控措施，包括“封城”“封国”等举措无疑对其进口形成重要障碍，制约了我国出口贸易正常开展。

三是来自国外中间产品供给的影响。疫情的全球蔓延，严重影响到疫情所在国家和地区正常生产经营活动。这一形势不仅在通关过境和国际物流体系等方面，造成我国企业中间产品进口受阻，而且还由于供给不足而导致进口中间产品“短缺”甚至出现“断供”。来自上游中间产品供给延时、短缺乃至断裂，不仅会影响到国内企业复工复产，而且也会对供应链产生进一步冲击和扩散效应。

在全球生产网络体系下，任何一个节点的变化，无论是来自最终和中间产品、还是来自最终需求抑或是来自产品跨国流动即贸易的变化，都会通过全球投入产出关系而产生往复循环的作用，从而对全球供应链产生放大式冲击效应。此外，疫情全球暴发和蔓延期间，不排除有部分国家借疫情防控之名行贸易保护主义之实，采取过度的贸易管控措施，比如限制对中国高端中间产品出口等，从而进一步影响了我国参与全球供应链。

稳定全球供应链要危中寻机。危中寻机，尽可能稳住我国在全球供应链中的位置和地位，甚至以此为契机实现分工地位的改善，需要捕捉和创造机遇，采取有效的对策举措。

稳住国内生产端。在疫情全球蔓延的关键时期，既要做好疫情防控尤其是输入型防控，又要加快推动国内企业复工达产。对此，特别要优先保障在全球产业链、供应链和服务链中具有关键环节的内外资企业、掌握关键或者核心零部件的内外资企业、形成关键模块生产的内外资龙头企业复工复产。在扶持企业复工复产方面，凡是给内资企业的救助帮扶政策，都无条件适用于外资企业，切实减轻外资企业负担。外资企业是成熟先进技术和高新技术的重要来源，对认定的高新技术外资企业实施同等政策帮扶，留住产业链关键环节，稳定外商长期投资经营的信心。

稳住国际需求端。稳住国际市场需求的首要任务就是稳订单。在疫情取得阶段性成效后，政府、金融机构、行业协会和企业要多方联动，抓住“抢救订单”黄金期。新冠肺炎疫情期间，大量线下需求转移到线上，激发了大量创新业态，促进生产管理向数字化、网络化、智能化发展。要培育数字经济，发展数字贸易，鼓励企业积极创新发展贸易新业态、新模式，用好综合试验区政策加快发展跨境电商零售进口业务，鼓励跨境电子商务企业建设海外仓，抢救国际订单和拓展国际市场。

稳住中间品进口。在全球疫情防控措施不断升级的特殊时期，为稳住我国中间产品，一方面要在通关便利化等方面采取更加开放的政策举措；另一方面更为重要的是，确保中间产品的供给方能够尽可能复工达产。为此，我国可以考虑加强同经贸伙伴的沟通协调，利用我们在复工复产方面的经验，通过国际协调合作，共同推进有关厂商复工复产工作，以维持上游供应链的稳定。

提升国内吸引力。跨国公司有着布局全球供应链的需求，在疫情冲击下，同样需要将其供应链布局在相对安全的国家和地区。相较于疫情相对严重的欧美等发达国家和地区而言，国内经济率先恢复走上正常发展轨道，可以提振跨国公司对中国市场的预期和信心。况且，中国市场有着巨大的规模优势，并且具有相对完整的现代产业体系，我们要充分利用这些优势和把握上述机遇，通过进一步优化营商环境和扩大向外资开放，吸引跨国公司将更多供应链环节甚至高端和核心环节转移到国内来，据此实现稳定供应链的同时促进分工地位的改善。

经济时评