

更好发挥政府债务稳定经济的关键作用

□ 董艳玲 张晓倩

政府债务既是财政政策工具，也是金融政策工具，对调节经济运行具有举足轻重的作用。4月17日召开的中共中央政治局会议再次强调，“积极的财政政策要更加积极有为，提高赤字率，发行抗疫特别国债，增加地方政府专项债券，提高资金使用效率，真正发挥稳定经济的关键作用”。政府债务的增加意味着政府可支配资金的增加，逆周期调节能力的增强。在新冠肺炎疫情蔓延以及全球经济增长承压的特殊时期，积极发挥政府债务作用可以有效对冲新冠肺炎疫情对经济社会发展产生的负面冲击。

增发政府债务尚有一定空间，风险可控

从国际比较视角看，当前我国增发政府债务尚有一定空间，且风险可控。第一，从宏观杠杆率来看，根据国际清算银行2019年统计数据，虽然我国257%的宏观杠杆率已经高于44个样本国家平均水平（美国254%，欧盟267.1%，日本379.9%，印度124.8%），但从杠杆率结构上看，我国政府部门杠杆率为52.5%，处于世界较低水平（美国98.7%，欧盟86%，日本202.7%，印度68.8%）。政府部门杠杆率相对较低，意味着增发适当规模的政府债务仍然有一定空间。第二，从偿债能力上看，我国政府的偿债能力在世界主要国家中名列前茅。我国政府拥有大量社会净财富既提高了政府偿债能力，也增添了应对各种风险的底气。第三，在风险可控的情况下，适当增发政府债务反而有利于防范系统性金融风险。增发政府债务应对疫情对企业的冲击，可以缓解企业杠杆率上升的压力，减少企业违约风险。企业杠杆率的上升趋缓或者下降，会使宏观杠杆率的结构更加合理，从而有利于防范系统性金融风险。

特殊时期需要更好发挥政府债务作用

在社会信用收缩的特殊时期，积极发挥政府债务作用，可以有效激发和带动社会投资与消费，为扎实做好“六稳”工作，落实“六保”任务提供坚实保障。借鉴以往政府债券发行与认购的成功经验，此次发行方式或仍以定向发行为主，主要由商业银行认购，少部分面向社会公开发行。与此同时，货币政策可以通过降准、降息、再贷款等多种方式，为配合政府债券发行提供流动性支持，确保流动性合理充裕。同时，为避免政府投资对社会投资的挤出效应，政府债务资金应主要投向民生社会事业和公共基础设施建设领域。对确需支持的经营性项目，可以采取资本金注入、投资



补助、贷款贴息等方式撬动社会资本投入。为提高资金使用效果，应明确政府债务资金使用的范围及原则、决策程序、投资计划、项目实施、事后监管等具体要求。

增加对中小微企业的扶持力度。保持中小微企业稳定发展对稳定经济运行具有举足轻重的作用。受疫情影响，许多中小微企业面临着短期债务偿还和生产销售等多重压力，资金链断裂风险加大。今年一季度民营企业到期债券违约率已达15%，急需得到政策支持。增发政府债务可以使政府有足够的财力通过转移支付、利息补贴、发放补助等手段，扶持中小微企业发展，防止企业大规模破产、工人大规模失业，及时对冲短期经济波动。政府债务中的特别国债，资金用途没有明确限定，而是根据发行时的特殊需要做出灵活安排，可以考虑将部分特别国债资金注入到金融机构，直接或者间接地增加对中小微企业的金融支持。例如，财政部将发行特别国债所获资金部分用于补充银行资本，或者用于支持银行的永续债发行，可以提高银行的信贷投放能力和投放意愿，引导银行加大对实体经济，特别是中小微企业的信贷支持力度。

扩大居民消费，合理增加公共消费。消费需求连续5年成为拉动我国经济增长的第一动力，2019年的贡献率已达57.8%。但受国内外疫情影响，1—2月份我国社会消费品零售总额同比下降20.5%，消费需求受到严重冲击。因此，要进一步发挥政府债务的积极作用，通过利用政府债务资金支持，着重扩大占比70%左右的居民消费，适当增加占比30%左右的公共消费，最大限度地激发消费潜力。一是扩大日常消费重在“精准发力、全面覆盖”。当前已有7省20多地市发放了消费券，但主要集中在餐饮业。下一步要充分利用大数据等先进手段，制定包括发放对象、发放金额、使用范围等在内的差别化方案，努力做到精准投放。二是促进新兴消费应当“培育壮大、合理引导”两手

抓。要促进消费新业态、新模式、新场景的普及应用，把在疫情期间催生的远程教育、远程办公、智慧医疗、智慧零售等新兴消费、升级消费培育壮大起来。同时，通过发放新兴领域消费券、建设线上线下融合的新消费体验馆等方式，引导居民增加新兴消费，促进消费转型升级。三是增加公共消费要注意“统筹协调、合理适度”。要统筹好公共消费与公共投资的关系，使政府债务资金更多投向教育、医疗、社保等领域，发挥好公共消费的短期刺激作用。同时，增加公共消费要合理适度，防止对居民消费产生挤出效应，重点发挥公共消费的基础性作用，为居民提供更多优质公共产品和服务，以充分释放居民消费活力。

增加基础设施建设投资。近年来，我国基础设施投资增速处于低位，2019年全年基础设施投资增速仅有3.8%。今年1—2月，基础设施投资同比下降30.3%，成为经济下行压力的重要来源。积极发挥政府债务作用，将部分增发政府债务所筹集的资金用于增加基础设施建设投资，对稳投资、稳就业、稳预期具有重要意义。利用政府债务资金增加基础设施建设投资有许多渠道。一是可以利用特别国债资金新设基础设施开发机构，集中精力和财力统筹基础设施建设的职能和负担，有助于化解地方政府债务风险。二是增加公共卫生服务、应急物资保障领域的“补短板”性质的公共基础设施投资，提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平。三是支持5G网络、大数据中心、人工智能等与未来新兴产业发展相配套的新型基础设施建设投资，补充一些重大项目的资金缺口。四是增加对民生工程项目的支持，利用政府债务资金对社区居家养老项目、老旧小区电梯改造工程项目等提供低息贷款或者项目补贴，带动部分社会资本投资，既可以解决老人生活问题，也可以促进投资和消费，还可以解决一部分人的就业问题。五是将部分政府

债务资金投向在建的政府民生工程、基础设施类投资项目，防止因政府财力不足而出现付费项目违约，引发上下游信用危机。同时，也有助于从源头上解决民营企业和中小企业账款清欠问题。这些基础设施建设投资不仅可以在短期内拉动投资需求，而且能够为长期经济增长积累社会分摊资本，为经济高质量发展提供有力支撑。

加大对重点地区、重点行业、重点人群的支持力度。尽管疫情的蔓延使全国的生产生活都受到了影响，但施策过程中要有所区别和侧重，应把政府债务资金更多地用于支持受疫情影响严重的地区、行业 and 人群。一是加大对武汉、边境口岸等重点地区的支持力度。要加大转移支付力度，支持这些地区做好援企、稳岗、促就业等工作；要保障公共卫生、教育、社保等方面的刚性支出，做好各项民生保障工作；要加大补贴力度，通过对家庭和中小微企业进行现金补贴等方式帮助其渡过难关。二是加大对旅游、餐饮、外贸等重点行业的支持力度。要加大对这些行业的税费优惠力度，降低行业经营成本；加大行业消费补贴力度，促进行业回暖；适当给予专项拨款，解决现金流不足问题；提供防控物资支持，帮助企业尽快复工；提供网络通信等基础设施支撑，助力企业开展线上订餐、无接触配送等新经营模式；通过充分调动外交资源、设立专项基金等方式帮助困难外贸企业扩大销路或转行转产。三是加大对贫困人口、失业人口等重点人群的帮扶力度。要对贫困人口、失业人口等重点人群进行有效甄别，根据不同情况发放适当补助；为农民工外出就业提供免费服务；加大贫困地区的产业扶贫力度；为失业人员提供免费技能培训，帮助其快速适应岗位要求。



推进要素市场化配置，并不意味着完全放弃政府对要素配置的监管。无论从生产要素的特性，还是从要素市场发育完善程度看，政府对要素市场的监管都是必要的，需要提升的是政府监管的效能。《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》特别强调，更好发挥政府作用，健全要素市场运行机制，完善政府调节与监管，做到放活与管好有机结合，提升监管和服务能力，引导各类要素协同向先进生产力集聚。

从生产要素自身的属性看，大多数生产要素不像一般劳动产品那样会自发形成有效的市场竞争机制，实现资源优化配置。生产要素市场大都不是竞争性市场。有的要素具有程度不同的垄断性，如土地、技术和数据；有的要素具有显著的外部性，如资本、技术等；有的要素具有非排他性等公共产品的属性，如技术研发等；有的要素则牵涉到社会伦理道德和文明进步，如劳动力。仅仅靠市场自发作用并不能保证要素的自由流动和市场主体的公平竞争，不能保证实现要素配置的最优化，不能保证个人、企业和社会利益的一致性。

从我国要素市场发展的现状看，局部利益或部门利益分割仍在一定程度上阻碍着土地、劳动力等传统要素统一、开放市场的形成，靠要素市场的自身发育在短期内无法解决这一问题；我国资本市场的制度还不健全，服务实体经济的功能还没有充分发挥；技术产品的知识产权交易和保护制度还不够完善，对技术创新的激励还有待加强；数据等新要素市场初步形成，相关“游戏规则”还没有完全建立。我国要素市场的这种现状决定了更好地发挥政府的作用，提高市场监管效能。

构建要素市场化配置的公平竞争环境。实施公平竞争审查制度，加强反垄断和反不正当竞争执法，规范交易行为。对地方政府出台的市场准入、招商引资、招标投标等政策措施应进行公平竞争审查，既要防止排除或限制竞争的政策，也要避免各种引发恶性竞争的政策措施，建设全国统一、公开、公平的要素市场。需要指出的是，公平竞争审查制度与区域经济政策并不冲突。它打击的是地方保护、行业壁垒、违法给予优惠政策等不符合公平竞争要求的现象，约束地方政府权力的不当行使，维护公平竞争的市场秩序。加强反垄断和反不正当竞争执法，打击各种妨害要素自由流动和公平竞争的市场行为，依法取缔地方政府限制要素自由流出或流入等违背公平竞争原则的地方保护主义政策；依法处置企业凭借垄断性市场地位故意设置进入壁垒、恶意限制、排挤和打击竞争对手的行为，建立和维护公开透明、公平合理、公正有序的市场竞争环境，推动要素自由流动。

离不开市场监管效能的提升

□ 刘宗德

加大对违法违规行为的惩戒力度。严格市场秩序管理，依法打击侵犯商标专利知识产权和制售假冒伪劣生产要素的违法犯罪行为。技术产品和信息产品具有前期开发成本高，风险大，但生产、复制成本低的特点，盗版复制产品的利润空间巨大，因而对非法复制等侵权行为的激励很强。如果不能严格保护技术产品的知识产权，会大大降低技术创新或新产品开发的盈利预期，严重挫伤企业创新的积极性。因此，严厉打击制售盗版假冒伪劣要素产品，保护创新企业的知识产权和相关的合法权益，维护公平市场秩序，是要素市场监管的一项重大工作。监管部门应创新监管方式，加大监管力度，严格监管执法，维护公平市场竞争秩序，为企业创新提供可靠的制度保护和有利的市场环境。



受疫情等因素的影响，世界经济面临衰退的威胁，我国经济发展遇到的挑战前所未有的，如何稳定经济运行，成为当务之急。对此，4月17日，中央政治局会议指出，稳是大局，必须确保疫情不反弹，稳住经济基本盘，兜住民生底线。要在稳的基础上积极进取，在常态化疫情防控中全面推进复工复产达产，恢复正常经济社会秩序，培育壮大新的增长点增长极，牢牢把握发展主动权。

从经济发展的国内外环境看，稳定我国经济运行，应加快充分发挥我国经济的后发优势、比较优势、韧性优势和创新优势的步伐，一方面是应对疫情冲击的需要，另一方面是为了培育新的长期经济增长极的需要。发挥后发优势包括模仿优势和“补短板”机制的建立，主要是指通过引导我国中西部城市模仿东部区域和城市的发展经验并结合其自身优势，实施“追赶战略”，从而达到尽快弥补我国区域以及城市发展不均衡这个短板的目的。比较优势以及韧性优势主要是指我国相对于其他经济体而言，国内市场巨大，而且尚有巨大的潜力可以挖掘，经济发展质量有大幅提高的空间，经济发展正处于结构调整和优化阶段，经济长期增长弹性充足。创新优势是指我国在制造业和现代服务业



□ 张国钧

一些领域具有较强的创新能力，在国际上具有一定的领先优势。

充分发挥上述四个方面优势，稳定经济运行，需要加速提供新的发展机会，加速培育新的增长点增长极。

加速培育新的区域增长点增长极。在我国区域与城市经济发展过程中，长期存在一些短板问题，突出表现在东部区域经济与西部区域经济发展不平衡、发达地区存在落后地区或欠发达地区。从理论上讲，区域经济发展具有极化现象，即经济越发达的地区，对生产要素吸引力就越大，其结果为区域发展差距越来越大。从我国区域经济发展情况看，东西部区域经济发展不平衡产生了多个方面的问题。比如，东部地区经济总量基数大，经济增速受到约束，同时东部地区人口密度越来越大，东部大城市病

越来越严重。在经济下行压力加大以及外部经济环境不确定性增大的情况下，应尽快采取措施弥补这个方面的短板，使西部地区以及西部地区的一些重点城市成为新的区域增长极，这一方面有助于稳定经济运行，另一方面能够缩小区域差距，为经济发展提供新的机会，增强经济发展潜力。加速培育新的区域增长极，可以采取加速推进区域经济中心建设、加速推行更大规模更强力度的区域调节政策、进一步加大支持西部地区以及西部地区一些重点城市的力度等措施，其中包括扩大新建投入和老基投入。西部地区对新建投入具有巨大的需求。加大对西部地区新建投入，可以拉动西部地区经济发展，同时，有助于西部地区高新技术产业和先进制造业的发展。缩小东西部差距的一个

关键是缩小东西部地区的创新能力。事实证明，在国家政策的支持下，在新基建投入加大的情况下，贵州大数据产业得到巨大的发展，这说明西部地区同样具有发展先进产业的巨大潜力。新的区域增长极形成之后，有助于人口大规模的流动，而人口大规模流动可以增加国内需求。

加速培育新的产业增长点增长极。应加速推动第四次工业革命，加速培育和发展人工智能、新能源、新材料、生物制药等新的产业，大力发展智能经济，加速培育新的产业增长极，形成更大规模的新兴产业集群。在当前经济形势下，应进一步加大财政政策和金融政策对这些新兴产业的支持力度，促进技术创新，强化智力智能在生产中的运用。从国家统计局公布的数据看，今年一季度国内生产

总值206504亿元，按可比价格计算，同比下降6.8%，制造业下降10.2%，但一季度信息传输、软件和信息技术服务业逆势增长13.2%，3月高技术制造业同比增长8.9%，其中计算机、通信和其他电子设备制造业增长9.9%，工业机器人和发电机组产量分别增长12.9%和20.0%。可见，技术含量高、创新能力强的产业抵御疫情冲击的能力强，对稳定经济运行的作用也大。

加速培育新的消费增长点增长极。由于目前国外疫情比较严重，我国出口需求短期已经受到一定影响。而且，由于美国、欧盟以及日本这三大经济体受到疫情以及经济周期规律的影响，未来经济走势堪忧，这对我国出口需求构成严峻挑战。在加大出口支持力度的同时，更重要的是应扩大内需。而扩大内需的关

键是扩大国内居民消费需求。经济发展史表明，随着一国经济发展到一定阶段，消费对于一国经济的作用会越来越大。疫情发生后，国内消费受到较大影响，需要逐步使居民“安全性”的消费恢复，特别是应加大对低收入群体的补贴，比如对低收入群体发放更多的消费券。低收入群体边际消费倾向高，重点加大对这部分群体补贴，可以促进消费大幅增长，促进社会公平，增加人民群众的满意度，同时对我国经济长期增长也有利。通过培育新的消费方式、提供新的健康的消费品，通过形成良性的“智能+”消费生态圈以及其他增强国内新消费供给能力的举措，持续提升消费品质和档次，不断改善居民消费环境，加速培育新的消费增长极，发挥新消费正面示范与模仿效应，达到不断激活居民消费潜力、促进经济稳定运行的目的。

