

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2020.02.001

疫情大考中的短期举措建议与政府、 市场、社会治理之道

田国强

(湖北经济学院 财经高等研究院, 武汉 430205; 湖北经济学院 长江经济带发展战略研究院, 武汉 430205;
上海财经大学 高等研究院, 上海 200433)

摘要: 新冠肺炎疫情对中国宏观经济运行和社会生产生活产生了不可小看的影响, 降低疫情的不利冲击需从供需双侧采取相应的短期举措。在此过程中, 需要正确处理好抗击疫情和企业复工的关系, 避免实行太过苛刻的复工标准; 需要实施积极、宽松、稳健的财政和金融政策稳住中小微企业, 以稳住经济基本盘; 建议在适当时机对低收入阶层实行定向的减费降税、发放补贴或消费券, 以促进疫情重灾区消费回补和潜力释放。同时, 也应在这次疫情大考中思考政府、市场与社会治理之道, 推动结构性改革, 合理界定和厘清政府与市场、政府与社会的治理边界, 解决市场和政府及社会各自缺位、过位和错位的问题, 建立现代化社会治理体系。

关键词: 新冠肺炎疫情; 经济冲击; 经济政策; 结构性改革; 社会治理体系

中图分类号: F019.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-626X (2020) 02-0005-05

一、引言

突如其来的新冠肺炎疫情对中国宏观经济运行和社会生产生活产生了一定影响, 部分行业企业受到较大冲击。其中, 消费在春节期间几乎停摆, 特别是交通运输、餐饮、百货、旅游、电影等行业。有数据估计新冠肺炎疫情影响2020年1—2月的消费减少1.38万亿^[1]。同时, 疫情给企业生产经营带来负面冲击, 造成某些企业不能正常复工复产, 一些企业由于受关联企业和市场的影响, 订单减少、营收下降甚至中断, 但疫情期间的工资、租金、社保、货款、物流仓储费、预收款退单退款等都没有减少, 许多企业特别是中小微企业面临生存困难。由此可见, 此次新冠肺炎疫情对中国经济的供需双侧均产生了较大冲击, 其影响不可小看。

2020年是中国全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年, 做好2020年经济社会发展工作十分重要。把疫情造成的负面影响控制在短期内并减少到最低程度, 以确保经济平稳运行和社会和谐稳定, 是当前社会经济工作的主要内容。在当前疫情态势下, 不仅要统筹抓好疫情防控和经济社会秩序恢复工

收稿日期: 2020-03-03

作者简介: 田国强(1956-), 男, 湖北公安人, 湖北经济学院财经高等研究院特聘教授、院长, 长江经济带发展战略研究院院长, 经济学博士, 博导, 研究方向为经济理论、机制设计、博弈论、拍卖理论、匹配理论、数理经济学、经济转型、中国经济等。

作,还需要从政策层面着力解决当前经济供需双侧的短期困难,也需要在长期上未雨绸缪和树立充分的危机意识,在这次疫情大考中思考政府、市场与社会治理之道。

二、统筹抓好疫情防控和经济社会秩序恢复工作

抗击疫情与发展经济同等重要,不能顾此失彼,要两手抓两手硬。湖北要按照中央的决策部署,把人民群众的生命安全摆在首位,守土有责,创造性地开展疫情防控工作。同时经济发展也需要通盘平衡考虑,其他省份则应该适时地根据地方实际情况有序复工。

在有序复工过程中,需要注意避免实行太过苛刻的复工标准和层层加码的审批步骤,使简政放权的改革一夜回到解放前。很多地方已经取消了复工复产的批准手续,改为报备制,先复工再核查。同时,当前各地为控制传染源,出现了过度执法和行政替代法律等现象,很多做法甚至超越了法律底线,政府对于一些非法盲目的封路行为要加以纠偏,物流通路如同血管一样,如果堵塞了,经济不可能得到有序健康的发展。

此次疫情中,一些比较依赖公路货物运输的行业受影响较大,铁路和水路运输的优势反而得到体现。从全国范围来看,政府应适时推进运输结构优化,引导占比过高的公路运输根据市场信号向铁路和水路运输转移,同时也需要地方政府解决物流运输最后一公里的问题,不能在阻击疫情中一封了事。

三、供给侧:稳住中小企业以稳住经济基本盘

中小企业是中国经济的毛细血管,规模虽小,但数量庞大,中小企业为国家上缴财政税收50%以上,创造了60%以上的GDP、70%以上的发明专利、80%以上的就业岗位,占中国企业总量的90%以上。尤其是在产业链、零部件、原材料等方面对整个经济运行举足轻重。稳住了中小企业,就稳住了就业、稳住了中国经济的基本盘。但是,从个体上来讲,特别是面对疫情冲击,中小企业特别是小微企业是弱小、脆弱的,需要从政策上予以重点关注。

(一)对中小企业给予所得税减免或返还

从中央政府财政政策和央行的货币政策层面,财政政策应该更加宽松,将赤字率设定在3%乃至以上也是有必要的,对于中小企业给予所得税减免或返还;而货币政策应该稳健偏宽松,重点帮助中小企业解决短期流动性的问题。疫情当前,为帮助中小微企业渡过难关,国家密集出台多项扶持政策。如:阶段性减免企业养老、失业、工伤保险单位缴费,以减轻疫情对企业特别是中小微企业的影响;增加再贷款、再贴现额度5000亿元,重点用于中小银行加大对中小微企业信贷支持;对符合条件、流动性遇到暂时困难的中小微企业包括个体工商户贷款本金,给予临时性延期偿还安排,付息可延期到6月30日,并免收罚息^[2]。这些中央层面的举措成为中小微企业克服疫情期间短期流动性困难的坚定保障。

(二)地方拟定差异化政策配套和细则,推动国有企业和商业银行积极作为

需要注意的是,尽管中央出台了诸多经济刺激政策,但更多是托底性质的,地方政府应在此基础上进一步进行差异化的政策配套和细则拟定,并落实到具体责任部门、单位。例如,有些地方的商业银行疫情防控期间相关贷款利率参照同期贷款市场报价利率(LPR)再降至少25个基点。同时,地方政府也应该发挥国有大中型企业的稳定器作用,建立“大手牵小手”的帮扶机制,一起共渡难关。国有大型商业银行是金融稳定的压舱石,在此关键时刻要积极作为。一是对受疫情影响较大的小微企业不抽贷、不断贷、不压贷,这是最基本的,否则很多企业在现金流枯竭的情况下只有死路一条。银行应该在符合国家政策、监管要求的前提下,通过调整贷款期限、变更还款方式、调整结息频率、减免利息等方式,

给予临时经营困难小微企业信贷积极帮扶。二是对疫情相关中小企业开展信贷需求排摸，遵循急事急办、特事特办原则对相关企业信贷业务立接立办，简化手续，根据地区疫情影响程度，行业和企业提供切实可行的差异化金融服务方案，提高信贷投放效率和精准程度。三是积极开展线上金融服务，通过“线上评估授信审批+线下标准化核实调查”的方式，实时反馈预审结果，既减少人员往来，又为小微企业提供及时、准确、有效的金融支持。

（三）创新融资、投资渠道

近期，中国基金业协会已发布私募基金行业奋战疫情倡议书，提出了一些倡议举措。私募基金可以抓住当前疫情形势下企业估值下调的机遇，大胆投资有发展前景的中小企业、科创企业，这不仅能缓解创业企业当前面临的资金压力，而且能以相对低的估值投资优质项目，并通过投后赋能实现双赢局面。

四、需求侧：促进疫情重灾区消费回补和潜力释放

消费是中国经济增长第一拉动力，2019年，中国消费的GDP占比已经达到57.8%，连续多年持续上升^[3]，与美国70%左右的占比相比还有较大提升空间，且随着中国人均GDP突破10000美元^[4]，居民的购买力正逐渐增强。受疫情影响，中国消费受到巨大负面冲击，居民个人所得也不可避免地受到影响，消费能力受挫。同时，消费的下行也会拉低投资需求，这将对GDP增长造成较大冲击。2月24日，国新办召开新闻发布会表示将积极扩大国内有效需求，促进消费回补和潜力释放^[5]。而促进消费回补和潜力释放不仅需要鼓励及带动本地消费，也要缓解市民的经济压力。在当前新冠肺炎疫情对我国经济社会发展造成冲击，并且国际疫情发展态势也难言乐观的特殊时期，给疫情重灾区的低收入阶层实行定向的减费降税、发放补贴或消费券，不失为可考虑的政策工具，一旦疫情得到有效管控，可推动疫情重灾区的消费，起到比较明显的经济拉动作用。

（一）出台“累退制”个税减免政策

毫无疑问，在这场疫情中，湖北是重灾区，湖北居民受到了冲击，同时为了防止疫情进一步恶化，湖北做出的牺牲也最大，理应得到更多的物质和精神支持。从目前的发展态势来看，湖北居民2020年的个人所得已经不可避免并将继续受到严重负面冲击。通过针对性的个人所得税减免，让利于湖北居民是一个可行的政策，相信也能够得到其他省份的支持和理解。与个人所得税征收税率的累进制相反，在个人所得税减免幅度上应遵循“累退制”，因为单位的货币收入对低收入者所带来的效用改进要远大于高收入者。

（二）对低收入阶层发放补贴或消费券

消费券在非常规时期是一个社会救济工具，早在20世纪30年代美国大萧条时期，就曾采用发放食品券的方式资助低收入家庭，1998年亚洲金融危机中的日本、2008年世界经济金融危机中的中国台湾地区等都曾发放消费券。国内许多地方政府在应对2008年危机中也曾发放消费券，如杭州在2009年曾连续2次发放消费券，使得杭州的社会零售总额增速明显反弹，且远高于全国水平^[6]。为应对此次疫情的需求冲击，香港特区政府对居民采取了发放一次性收入补贴的措施，向18岁或以上的香港永久性居民每人发放10000港元，一方面鼓励及带动本地消费，另一方面缓解市民的经济压力^[7]。湖北此次为了防止疫情扩散，作出了很大牺牲，今年的财政必定会面临较大困难，建议中央和其他地方给予湖北特别是武汉低收入阶层收入补贴或消费券，相关财政支出由中央财政转移支付，同时适当提高财政赤字率。

当然，从全国范围来看，当前疫情防控还处于一个高压态势，不能轻言放松，所以即使现在发放消费券，可能也没办法真正拉动线下消费，而线上的消费供给能力还有所不足。所以，消费券的推出目前

可能还不是一个很好的时机。同时,消费券存在短期透支消费、偏重零售行业等问题,对于发放的对象、范围、审核程序、兑换流程等要严格把关,避免出现类似月饼券的商家直接低价收购等现象。

(三) 促进线上消费与线下消费融合发展

在现在的约束条件下,无论是供给方还是需求方都在做适应性的调整,很多消费都从线下转到了线上,使得生鲜配送、线上教育、线上医疗等“宅经济”商业模式涌现壮大,这一方面对供给方的线上服务提出了新的更高要求,另一方面对交通不畅下的物流配送体系也形成了较大考验。同时,一个可预测的趋势是线上消费的规模会逐渐逼近线下消费,线上消费与线下消费愈益实现融合发展。

五、推进结构性改革,建立现代化社会治理体系

面对疫情,财政金融支持政策短期内可以起到止血、输血的作用,但真正起到造血、清血作用的还是结构性改革。我们应该在这次疫情大考中认真思考政府、市场与社会治理之道。如同中央所指出的,这次疫情是对我国国家治理体系和治理能力的一次大考,而结构性改革就是要合理界定和厘清政府与市场、政府与社会的治理边界,以此解决市场和政府及社会各自缺位、过位和错位的问题。这才是事关国家治理体系和治理能力现代化的关键,这次疫情说明了社会治理特别是公共治理是今后改革不可或缺的重要内容。

(一) 建立“有能、有为、有效、有爱”政府

在政府方面,应该朝着建立“有能、有为、有效、有爱”的刚柔相济的有限政府转变。“有能”主要是讲政府执行力的问题,“有为”就是政府在应该作为(比如公共服务、公共卫生、环境保护等市场失灵的方面)的地方不缺位,“有效”是政府行政的效能和效率的问题。这三个主要是处理好政府与市场的关系问题,以促进有效市场形成为导向。“有爱”则是讲处理好政府与社会的关系问题,包括人民生命安全头等大事和社会治理发挥重大作用等问题。地方政府首先要汲取疫情早期没有充分重视和及早应对的教训,改善公共治理、公共安全,特别是要提高应对突发重大公共卫生危机事件的治理能力。不同情境往往需要采取不同的处理方法,比如,情景一般可以分为简单情景、复合情景、复杂情景、混乱情景和杂乱情景五种,它们的处理方式往往是非常不一样的,特别是后两种需要“止血”的危机情景仍然按照日常的工作方式来处理是根本不可行的。

(二) 促进有效市场形成

在市场方面,应该朝着有利于打破行政垄断壁垒、加大对内对外开放、促进要素自由流动、维护市场竞争环境、激发创新和企业家精神的方向去改革,只有这样才能释放经济增长潜能,扭转经济大幅下挫的势头。从理论和历史经验来看,改革和不改革,经济增长可以相差3个百分点^[8]。中国经济增长的前景系于改革。

(三) 培育良好的社会自治能力

在社会方面,应该朝着大力培育社会自我组织、自我治理、自我服务能力的方向去改革。可以说,一个没有良好社会自治的国家治理,难以称得上是成熟的国家治理。特别是对涉及公共安全的信息要及时公开,能量需要守恒,信息也需要守恒,不能总将坏消息及其预警视为负能量、坏事,而将其隐瞒当作正能量、好事,而是要做好预期管理,以此提振大众的信心和政府的公信力,做到不战而屈人之兵的效果,而不是等到出现了大问题才去解决,这么做无论怎么有效和有执行力,都只是次优而不是最优,所需代价也太大。面对转型过程中日益复杂的社会矛盾和日益繁重的社会管理任务,仅靠政府的力量显然已经远远不够,并且可能会起反效果,将矛盾焦点引向政府自身。

六、结语

面对突如其来的新冠肺炎疫情的不利冲击，稳住经济基本盘、促进消费回补和潜力释放要从需求侧和供给侧着手。需求侧需要政府对居民所受的利益损失进行一定的补偿，无论是采取税收减免还是定向补贴；对于供给侧的企业，同样也需要在税费减免、信贷支持、复工保障等方面给予支持，最终实现保障就业，促进企业生产、个人收入、家庭消费的良性循环。但也应注意财政金融支持政策只能起到短期止血、输血的作用，真正起到造血、清血作用的还是结构性改革。应该在这次疫情大考中认真思考政府、市场与社会治理之道。改革发展与稳定一定要有全局观念、系统思维和综合治理能力，以改革、发展、稳定、创新和治理五位一体的综合治理的工作方式和作风，通过结构性改革来处理好政府与市场、政府与社会之间的关系，真正让市场在资源配置中起决定性作用，更好而不是更多地发挥政府的作用，并发挥社会组织在诸多公共事务中的桥梁纽带作用，才能有助于国家治理体系和治理能力现代化目标的早日实现。

参考文献：

- [1] 国是直通车. 朱民：预计疫情影响 1-2 月中国消费减少 1.38 万亿元 [EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2020-02-22/doc-iimxxstf3467960.shtml>, 2020-02-22.
- [2] 中国政府网. 抗击疫情！支持中小企业政策库上线 [EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/2020-02-29/doc-iimxyqvz6772661.shtml>, 2020-02-29.
- [3] 中国日报网. 2019 年我国消费对经济增长贡献率为 57.8% [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656391428142485142&wfr=spider&for=pc>, 2020-01-22.
- [4] 国际在线. 重磅！我国人均 GDP 突破一万美元！ [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1655951487518759984&wfr=spider&for=pc>, 2020-01-17.
- [5] 中央纪委国家监委网站. 国务院新闻办公室举行新闻发布会 今年经济社会发展目标任务可以实现 [EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2020-02-24/doc-iimxxstf3988776.shtml>, 2020-02-24.
- [6] 中国新闻网. 杭州连续 2 次发放超 7 亿消费券 探索拉内需新思路 [EB/OL]. <http://news.sohu.com/20090306/n262648448.shtml>, 2009-03-06.
- [7] 新华网. 香港计划向 18 岁或以上永久居民每人发放 1 万港元 [EB/OL]. http://news.china.com.cn/2020-02/26/content_75747763.htm, 2020-02-26.
- [8] 田国强. 改不改革经济增长相差 3 个百分点 [EB/OL]. https://www.sohu.com/a/155177919_114986, 2017-07-07.

（责任编辑：颜 莉）