

疫情背景下我国国家财政治理研究

王正巍¹ 黄芳²

(1.青岛市社会科学院,山东 266071;2.南开大学,天津 300071)

内容提要:本文以新冠肺炎疫情防控时期我国财政治理理念为研究对象,重点分析新冠疫情时期的国家财政内部治理逻辑体系,梳理新冠疫情时期的国家财政治理措施,并将其与我国财政日常治理以及非典时期的财政管理工作进行对比分析。研究结果表明,新冠疫情防控期间,我国财政工作相较于日常及非典时期的治理理念和治理效果均有所提升,显著减轻了新冠疫情对国民经济的冲击和影响,有效缓解了突发公共卫生事件下国家经济平稳运行的压力。财政治理呈现三重逻辑:疫情爆发期间的专项财政资金投入遏制疫情蔓延、疫情防控常态化时期的积极财政政策提振市场信心、疫情危机后的经济社会中长期发展财政治理理念内化。新冠疫情后的国家财政治理需进一步明确国家治理核心支撑的战略定位,持续推进现代财税制度改革,厘清财政治理体系关联主体的权责边界。

关键词:财政治理 新冠疫情 突发公共卫生事件 国家治理

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0053-06

北京时间2020年1月31日,世界卫生组织向全球宣布新型冠状病毒感染肺炎疫情为全球性突发公共卫生事件。尽管当前我国国内新冠疫情已得到有效控制,但全球疫情防控形势仍不容乐观。疫情的急剧扩散和蔓延对世界经济增长及经济治理造成剧烈冲击,也对我国经济发展新常态时期的财政治理构成了严峻挑战。在应对突发公共卫生事件中,我国政府财税部门承担了患者救助支持、资源统筹调配、宏观经济恢复等重要职责,充分彰显了我国财政治理应急能力已达到国家治理能力现代化水平。因此,深入剖析新冠肺炎疫情期间我国财政治理逻辑体系,研究分析消减突发公共卫生事件对经济社会发展的破坏与冲击,对疫情后期恢复经济秩序和实现财政治理能力现代化

具有重要意义。

一、国家财政治理的逻辑基础与应急管理需求

财政是国家治理的基础和重要支柱。财政治理是国家治理体系的重要组成部分,财政治理能力的强弱不仅彰显着国家治理能力现代化水平的高低^[1],还极大地影响着国家高质量发展目标的达成^[2]。当前,我国经济已由高速度增长进入到高质量发展阶段,国民经济发展驱动力和红利要素也随之转变,社会经济结构面临转型升级和缩小贫富差距的全新挑战,财政治理体系面临由建设型偏向到民生型偏向的跨越式升级。我国当前财政治理体系以1994年分税制财政体制改革为基础框架,具备保障行政

[收稿日期]2020-11-05

[作者简介]王正巍,博士,经济研究所助理研究员,研究方向为财政治理管理;黄芳,博士,商学院讲师,研究方向为财政治理、经济学。

机构运转、提升积极效率和改善社会公平等重要功能;在确保中央政府宏观调控职能的财力保障的同时,能够调动地方政府发展社会经济的主观能动性,为实现国家经济高速增长提供重要驱动^[3]。但是,这一体制框架未能明确划分各级政府权责关系,地方政府事务多以依托行政隶属及属地化管理为治理原则。1995年国家确立的社会保障制度及教育、科技、医疗等领域的财政投入,均强化了地方政府财政支出责任;地方政府财政治理压力加重,进而形成了财政收入权力逐级上解、支出压力层层下压的财政治理格局,导致地方政府财政支出结构偏向建设,而对民生重视程度不高,公共服务供给数量及质量不足,明显制约国家经济高质量发展。

应急管理是国家风险治理和治理能力现代化的重要组成部分。以财政治理能力现代化促进应急管理体制现代化,为国家应急管理能力提升提供基础保障和有力支持,是践行总体国家安全观的重要路径和先决条件^[4]。在突发公共卫生事件的应急管理中,通常由中央政府统筹支付承担救助主体责任,并进行财政资金的合理分配。《中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》指出,应急管理建设需坚持分级负责原则,由中央政府发挥统筹指导和支持作用,强化地方政府应急管理主体责任,将灾害防治作为国家公共安全体系建设的重要内容,纳入各级政府国民经济和社会发展规划。该意见为突发公共卫生事件应急管理中的财政治理明晰了工作思路和建设要求。

2019年12月爆发的新冠肺炎疫情,给我国国民经济平稳运行带来了巨大的风险、困难与挑战。2020年第一季度国民经济出现负增长,居民生产生活秩序受到冲击。随着国内新冠肺炎疫情缓解和疫情防控工作的常态化,有必要复盘抗疫时期的财政治理工作思路和治理体系,分析总结突发公共卫生事件中的财税政策和治理经验,以提升财政治理应急管理能力现代化水平,使其成为实现国家治理能力现代化的重要保障。

二、两次疫情时期的财政治理内容对比与逻辑分析

非典疫情与新冠肺炎疫情时间相距较为接近,对我国经济社会的冲击具有一定程度的相似性。但与2003年非典大面积爆发时的国家经济形势相比,我国当前经济增长态势、经济结构模式、通胀率和信贷规模以及外部国际环境均有巨大变化。相较于非典对经济形成的短期冲击,新冠肺炎疫情对国民经济造成的中长期影响更为突出。综合对比非典和新冠肺炎疫情期间的财政治理,其多数手段相近互通,但2003年非典爆发时期我国经济正处于快速增长期,疫情对经济增长的影响主要表现为短期冲击,当年第二季度GDP同比增长速度由第一季度的11.1%下降为9.1%,但第三季度即恢复为10%,全年GDP同比增长0.9%。而处于经济发展新常态时期的新冠肺炎疫情财政治理所面临的宏观经济形势、产业结构模式和国际环境更为严峻。春节期间国民经济生产消费活动近乎停摆,上半年全国一般公共预算收入同比下降10.8%,6月份财政收入首次实现年内月度正增长,同比增长3.2%,这进一步反映了新冠肺炎疫情时期财政治理面临的复杂形势,这就要求财政治理主体在履行突发公共卫生事件应急管理职责的同时综合施策,以应对新冠肺炎疫情对我国经济社会造成的中长期影响^[5]。

(一) 非典和新冠疫情时期的财政治理应急对策对比

在非典和新冠肺炎疫情两次突发公共卫生事件中,财政治理领域的共同重点为疫情防控救治、抗疫物资供应和疫情后复工复产,及时为抗疫工作提供物质基础和资金保障,遏制疫情大范围传播蔓延。

第一,从防控救治资金投入的规模来看,新冠肺炎疫情期间财政资金注入规模明显大于非典期间。2003年非典期间,中央财政设立20亿非典防治专项基金,用以救助非典患者、购置非典医疗设备仪器、补助卫生医务工作者、储备非典药物及物资、非典试剂研制和防治科研攻关;地方各级财政抗疫

投入资金约 80 亿。根据 2020 年政府工作报告,中央财政赤字率拟按 3.6% 以上安排,财政赤字规模比去年增加 1 万亿,同时发行 1 万亿抗疫特别国债,以上 2 万亿全部转给地方政府,增加地方专项债发行规模 1.6 万亿,全年为企业新增减负超过 2.5 万亿,中央财政非急需非刚性支出压减 50% 以上。财政部官网数据显示,截至 2020 年 7 月,我国今年安排疫情防控相关资金已达 1864 亿元,相较于非典时期抗疫资金财政注入规模增幅明显^[6]。

第二,从疫情救助保障精细程度来看,新冠肺炎疫情期间中央及地方政府财政保障力度和精准有效程度相较于非典时期有了显著提升。非典时期的病患财政补贴政策为根据个人医疗保险参保情况,个人无力负担的救治费用,由救治地政府财政、单位实行医疗救助。中央财政对中西部困难地区原则上按 50% 给予补助,并对农民和城镇困难群众实施免费救助。而新冠肺炎疫情期间的财政保障则实行“基本医保之外的费用各级财政共同全负担”,对确诊患者个人负担费用实行财政兜底,中央财政补助 60%,病患医保参保情况仅作为结算依据而非保障资格;疑似患者则由就医地政府制定财政补助政策,中央财政酌情补助。非典期间对疫情防治人员的工作补助,财政部、卫生部发布《关于对防治非典型肺炎卫生医务工作者给予工作补助的通知》指出,非典疫情防治人员补助标准须由地方卫生部门和财政部门共同制定并报同级人民政府批准,补助经费由同级财政部门给予补助,但未明确具体补助办法;而新冠肺炎疫情期间,对抗疫医护人员的工作补助由中央统一按照岗位危险程度制定标准,并进行财政支付,同时进一步明确抗疫人员感染新冠肺炎疫情享受工伤待遇^[7]。

第三,从抗疫物资救助供应保障来看,新冠肺炎疫情时期抗疫物资支持相较于非典时期渗透范围更广,税收优惠力度更大、覆盖面积更广。非典时期的抗疫物资供应,主要依赖财政指定生产供应端采购以及社会捐赠,政策集中体现于财政部、国家税务总局发布的《关于调整部分行业在“非典”疫情期间税收政策的紧急通知》,针对饮食业、旅店业、

交通运输业、旅游业等有关行业实行税收优惠政策,政策内容相对单一;而新冠肺炎疫情时期,抗疫物资支持渗透至物资生产、进口、运输、分配、居民基本生活保障等方面,同时调动社会力量积极参与物资捐赠,财税政策分阶段覆盖疫情防控、企业复工复产、中小微企业抗风险能力提升等领域,税收优惠力度更大、覆盖面积更广。

(二) 新冠肺炎疫情期间的财政治理三重逻辑分析

在非典和新冠肺炎两次突发公共卫生事件中,我国财政治理的政策手段具有一定共性特征,但区别于非典时期的突发性和应急性。2020 年新冠肺炎疫情爆发时,各级政府已经积累了一定程度的重大突发公共卫生事件应对经验,对于疫情的预判精准度和应急管理经验均有大幅提升,财政手段和财税政策设计更加突显治理理念;在面临经济发展新常态时期财政治理的复杂性时,新冠肺炎疫情期间的财政治理思路更明确、定位更精准、层次更鲜明,具体表现为如下三重逻辑:疫情爆发期间的专项财政资金投入遏制蔓延;疫情防控常态化时期的积极财政政策提振市场信心;疫情危机后的经济社会中长期发展财政治理理念内化。

其一是快速响应,有效应急管理遏制疫情蔓延。新冠肺炎疫情爆发期间,自 2020 年 1 月 11 日中央政府首次官方通报疫情确诊信息,至 1 月 23 日首次安排 10 亿元防疫专项资金,响应时间为 12 天,财政治理主体围绕防控救治资金投入、疫情救助精细保障、抗疫物资救助供应等方面进行了一系列快速响应。在抗疫形势最为严峻的疫情潜伏上升期,财税部门及时采取行动,以支持病患医疗救助、抗疫物资供应运输和调动各方力量资助抗疫为核心,密集颁布系列应急政策,为疫情防控相关企业开通政府绿色采购通道,并建立了全国财政系统疫情防控经费日报制度,以实时跟踪地方经费保障进度。财政部数据显示,截止 2020 年 3 月 13 日,我国在新冠肺炎疫情中的财政投入资金已达 1169 亿元。同时,新冠肺炎疫情财政治理注重多领域协作共振。面对新冠肺炎疫情对经济造成的巨大冲击,

财政部门联合金融、工商、市场监管等多部门密切沟通并通力合作,共同构建了完整高效、相互渗透、协同作用的财政治理体系,并于1月31日联合中国人民银行、中国银保监会、中国证监会、国家外汇管理局出台首个正式应急文件——《强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》,联手拉开了新冠肺炎疫情合作治理的序幕。

其二是持续发力,采取积极的财政政策提振市场信心。随着国内新冠疫情缓解,我国财政治理重点开始由疫情防控转向推动企业复工复产,刺激经济复苏发展。通过适当提高财政赤字率,发行抗疫特别国债等措施促进消费回补和经济稳定,财政部先后就财政经费保障、企业减负稳岗、支持复工复产、专项转移支付、财政贴息贷款等财政治理重点问题出台指导性政策文件,各地方财税部门跟进落实和细化,财税优惠政策覆盖对象由非典时期的抗疫高度关联行业扩展至所有受疫情影响严重的行业及企业,并将个体工商户和中小微企业纳入财税优惠扶持范围,财税优惠政策的惠及范围、持续年限和支持力度均有明显提升。该阶段财政治理以聚焦共性问题的重点、难点为切入点,针对不同类型主体特性问题实施差异化对策;注重财税政策与其他金融政策的协调性,明确受新冠肺炎疫情严重影响行业及企业的共性经营难点,实施针对性财税政策和治理手段;针对不同类型主体特性问题的财税政策和治理手段,从疫情防控物资供应重点企业、不同规模企业抗系统性风险能力、受疫情直接及间接影响行业及产业链以及受疫情影响严重地区等四大维度进行综合考量和对应施策,以提高新冠疫情缓解阶段财政治理工作的有效性。除政策制定类型更为丰富多样以外,新冠肺炎疫情期间财政治理也更加注重与金融等其他关联政策的协调配合,多次联合央行、发改委等部委共同发文,放大跨部委协调产生的政策合力,共同维护新冠肺炎疫情冲击下的金融安全。

其三是理念内化,着力于服务国家经济社会长远发展。相对于经济快速增长时期非典疫情对国民经济造成的短期冲击,经济发展新常态下的新冠肺

炎疫情期间的财政治理,则面临着更为严峻的经济发展形势和国际环境。随着新冠肺炎疫情防控进入常态化阶段,经济社会受疫情冲击的时间长度和严重程度不容乐观,疫情时期的超大剂量财政扩张操作,亦可能为经济社会中长期良性发展埋下“后遗症”,事关社会稳定、政治稳定乃至国家安全,这就要求财政治理要建立深重的危机意识和长远的底线思维,同时这也为后疫情时期的财政治理工作带来了前所未有的风险与挑战。2020年4月17日,中共中央政治局会议提出,要在疫情防控常态化前提下,做好“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”的“六保”政策,为后疫情时期的财政治理指明了方向,即要稳住经济基本盘、兜住民生底线的工作思路 and 基本要求。新冠肺炎疫情消退阶段,我国财政治理重心逐步由疫情防控转型为“稳就业”、“保就业”。中小微企业是我国经济发展的主力军,亦是社会就业的主要阵地。该阶段财政治理的政策核心,由传统偏向国有企业转向全面扶持中小微企业,对受疫情严重影响的实体经济领域中小微企业予以更多财政支持,由中央财政向国家融资担保基金拨款以支持其贷款融资;延长中小微企业、个体工商户及农户的普惠金融服务税收优惠政策期限,最长至2023年底;调整受疫情影响严重的行业企业2020年度亏损最长结转年限为8年;同时,实行财政政策为主、货币政策为辅的治理手段,以提升对就业有巨大贡献的中小微企业抗风险能力和生存发展空间。该阶段财政治理工作思路,呈现出疫情时期政策连续性和经验内化于财政工作中长期安排的基本特征^[9]。

三、新冠疫情冲击下的财政治理创新表现

相较于非典疫情时期国民经济仅用时两个月即恢复正常水平,而在当前经济发展新常态下,经济结构性、体制性、周期性矛盾和问题突显,加之新冠肺炎疫情对经济社会造成的长期性和深远性冲击叠加,交织形成经济发展特殊时期的特殊矛盾,我国经济发展和财政治理工作面临前所未有的风

险和挑战。与非典时期相比,此次新冠肺炎疫情期间财政治理工作呈现出以下变化与特征:

一是财政治理理念彰显现代化治理的基本特征。实现财政治理理念现代化,必须坚持以人民为中心、以稳中求进为总基调、以国家安全观为统领、以共建共治共享为格局、以社会公平正义为价值追求、以防范化解风险为着力点。在新冠肺炎疫情财政治理工作中,财税部门迅速应对疫情冲击,针对新冠疫情防控财政资金注入、患者救护、物资供应保障进行紧急应对,避免疫情扩散蔓延,切实捍卫人民群众生命健康^[9]。同时,采取针对性财政政策和财税优惠,以对冲、消减疫情对国家经济领域和社会领域造成的公共风险,实行宏观政策与微观政策的“组合拳”推动复工复产,提升企业、家庭及个体抗风险能力,以保障社会生产生活秩序的平稳运行,规避国家整体公共风险的进一步提升;在应对疫情冲击的财政治理工作过程中,财税部门联合金融、工商、卫生健康、市场监管等部门共同发挥治理优势,构建协同合作治理体系,积极调动社会力量参与病患救助、物资捐赠等治理环节,形成了共建共治共享的财政治理格局;财政救助和财税优惠政策将所有受疫情冲击影响的中小微企业、家庭、个人全部纳入保障范围,为居民生活和企业生存提供了基本保障,体现了社会公平正义的价值追求;在财政治理过程中,科学评估国内外疫情对我国产业链形成的冲击,以中长期财政治理思维研判财政治理核心问题,采取结构性、精准化的财政政策措施,严防新冠肺炎疫情冲击演化为系统性经济风险^[10]。

二是财政治理应急管理能力的显著提升。应急管理能力是国家治理能力现代化的重要组成部分,将财政治理体系纳入应急管理体制范畴,提升财政治理的应急管理能力,是实现我国国家治理能力现代化的重要途径。对比非典与新冠肺炎疫情两次突发公共卫生事件中的财政治理工作表现,其应急管理能力已经有明显改善,应急对策和工作方法亦有显著改进及创新。在新冠肺炎疫情爆发初期,财政治理主体快速响应,迅速出台相关应急措施和积极财政政策,对于出台政策的明细规范和具体落

实要求更为详尽,落实措施对应监管配套也更为全面;对抗疫资金的投入和分配进行严格管理,建立全国财政系统疫情防控经费日报制度,实时跟踪地方经费保障进度,并实行预算绩效管理评价和全面审计,以确保抗疫资金使用合理规范;财政治理过程更加公开透明,及时通过新闻发布会、官方网站、新媒体等媒介渠道向社会公开相关信息,并完善畅通公众监督渠道,对于违规行为严肃查处^[11]。同时,财政治理方式更加智能化,主动顺应信息化社会发展潮流,将大数据、云计算技术纳入财政治理政策制定前段和应急管理过程,以保障财政救助资金需求评估与财政支出预算的科学合理;基于公共通信网络基础数据统计全国人员流动情况,以及时监控疫情发展动态;财政治理主体依据疫情大数据平台反馈信息,联合关联主体共同制定应急措施,并将相应财政政策进行精准传达,以实现财政治理决策科学化、应急管理高效化,实现财政治理手段的智能创新。

四、后疫情时期的财政治理难点与对策建议

目前,我国经济已由高速增长进入高质量发展阶段。2020年新冠肺炎疫情爆发时期,我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段,但经济发展新常态和复杂严峻的国内外形势与疫情冲击叠加,导致财政收支矛盾更加突出,经济发展困难且风险增加。疫情期间的大量财政救助政策在化解公共风险的同时,宏观经济政策重心也由保增长转化为保就业,而这需要财政进行更大规模的资金支出、转移支付以及更为有效的财税优惠力度,对受疫情冲击的实体经济市场主体和个体予以支持和救助,这进一步增加了政府财政负担;减收增支压力剧增导致宏观经济政策资源空间被提早过度消耗,需要对前一阶段的国家财政政策及时作出战略调整。当前,虽然国内新冠肺炎疫情已得到有效控制,居民生产生活以及社会经济秩序亦在稳步恢复中,但国际社会疫情仍处于蔓延发展阶段,我国经济在疫情境外输入防控压力以及世界经济秩序冲击下,面临更为

复杂的国际形势,需全面考虑本国国情以及疫情全球扩散对世界经济秩序的深远影响,调整经济政策发展目标及工作重心。

首先,随着国内新冠肺炎疫情防控常态化,抗疫工作亦转为持久战,后疫情时期仍需财政治理在疫情防控、公共卫生信息、疫情防治科研攻关等方面持续投入。只有加强疫情防控财政经费保障,将财政政策与金融政策、社会保障政策协同治理,才能持续巩固财税优惠政策成效,提振市场信心,激发市场活力。同时,一方面要将财政治理工作重心回归至经济发展主线,另一方面要将财政资金用于疫情防控、脱贫攻坚等重点领域,适当缩减非刚性支出和非重点项目支出,压缩一般性支出,提升财政资金支出效率和公开透明度,强化支出审计和社会监督,持续完善医疗及公共卫生体系建设,进一步保障和改善民生,优化财政资金配置,实行积极财政政策并大力提质增效,确保财政政策有效落实,防范化解疫情冲击可能引发的系统性经济风险。

其次,高度重视疫情冲击下的世界经济形势恶化对我国经济的反向冲击,警惕疫情爆发下全球产业链的加速“去中国化”。我国当前跨国产业链在国际分工中的角色地位受疫情冲击更为明显。全球疫情蔓延形势下的跨国企业经营成本增加,资源配置效率不佳,同时受到国际关系、民族主义潮流等要素的桎梏,因此,需高度警惕疫情后跨国公司产业链“去中国化”趋势与风险^[12]。财政治理需着力对产业链关键环节进行科学预判和合理布局,积极参与全球经济协调,发挥财政政策对产业结构调整 and 供给侧结构性改革的调控优势;通过财政补贴和财税优惠以及功能性产业政策等治理手段,引导社会资本和产业资源向本国产业链关键领域聚焦,提升产业结构主体自主创新能力,加快培育外贸新增长点,推动我国产业链向全球价值链中高端攀升。

最后,持续深化财税体制改革,提升财政治理能力现代化水平。受经济发展新常态和疫情冲击的交织影响,我国财政紧平衡状态将持续存在,需顺

应时势进行财税领域改革,实现财政治理的可持续发展^[13]。提高预算透明度,完善财政支出和税收制度;建立权责清晰、财力协调、区域均衡的央地财政关系;根据各级政府承担事务范围及市场介入程度,完善财政事权和支出责任划分制度以及地方政府在经济高质量发展阶段的动力机制;加强财政治理主体与其他关联部门的沟通协作,发挥集中力量办大事的社会主义制度优势,构建适应国家治理能力现代化目标的现代财政治理体系。

参考文献:

- [1] 吕冰洋,刘晓路,马光荣.财政制度、国家治理与经济发展——第五届中国财政学论坛综述[J].经济研究,2020,55(4):201-204.
- [2] 唐大鹏,王璐璐.政府内部控制多维分析:国家治理、财政治理和财务治理[J].会计与经济研究,2017,31(6):36-48.
- [3] 付敏杰.现代财政制度的国家视角——兼论中国全面建设现代化强国的财政治理框架[J].财政研究,2020(2):55-68.
- [4] 张学诞,邹展霞.构建适应中国特色应急管理需求的财政治理体系[J].财政研究,2020(4):22-34.
- [5] 白彦锋,唐艺宁.中国应对突发公共卫生事件财税政策的对比研究[J].经济理论与经济管理,2020(7):17-29.
- [6] 杨子晖,陈雨恬,张平森.重大突发公共事件下的宏观经济冲击、金融风险传导与治理应对[J].管理世界,2020,36(5):13-35+7.
- [7] 孙玉栋,王强.财政应对突发公共卫生事件的制度逻辑及其机制完善[J].改革,2020(4):28-36.
- [8] 张斌.新冠肺炎疫情对宏观经济政策、财税改革与全球化的影响[J].国际税收,2020(4):3-6.
- [9] 唐大鹏.国家政策法规制度解构 企业内部控制规范重构——兼论疫情防控常态化机制建设[J].财会通讯,2020(14):3-9.
- [10] 杜江,蒋震.构建防控公共卫生风险的财政体制机制[J].宏观经济管理,2020(5):37-42+50.
- [11] 吕冰洋,李钊.疫情冲击下财政可持续性与财政应对研究[J].财贸经济,2020,41(6):5-18.
- [12] 李晓,陈煜.疫情冲击下的世界经济与中国对策[J].东北亚论坛,2020,29(3):43-57+127.
- [13] 李明,张璿璿,赵剑治.疫情后我国积极财政政策的走向和财税体制改革任务[J].管理世界,2020,36(4):26-34.

【责任编辑 寇明风】