

疫情冲击下我国财源建设对策思考

俞元鹂

(福建省财政厅, 厦门 350003)

内容提要:2020 年是新中国历史上极不平凡的一年, 突如其来的新冠肺炎疫情给经济社会发展带来百年未有之大变局, 经济财政发展面临前所未有的挑战, 财政收入大幅下降。本文立足我国财源现状, 努力探索有效推动新形势下财源建设的路径方法, 研究提出做大做强经济财政蛋糕、建立财政收入稳定增长的长效机制的思考和建议。

关键词:新冠疫情 财源建设 财政收入 长效机制

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0059-07

一、引言

当今世界正经历百年未有之大变局, 新冠肺炎疫情作为百年来全球发生的最严重的传染病大流行, 对全球经济产生了巨大冲击。这次疫情既是一次危机, 也是一次艰苦卓绝的历史大考。面对突如其来的疫情, 2020 年中国交出了一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷, 经济财政运行持续向好, 决战脱贫攻坚取得决定性胜利, “十三五” 规划圆满收官, 决胜全面建成小康社会取得决定性成就。

2021 年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年, “十四五” 开局, 全面建设社会主义现代化国家新征程开启, 以优异成绩庆祝建党 100 周年, 做好财政经济工作意义重大。2020 年中央经济工作会议及时提出: “保持对经济恢复的必要支持力度, 政策操作上要更加精准有效, 不急转弯, 把握好政策时度效”, “积极的财政政策要提质增效、更可持续, 保持适度支出强度, 增强国家重大战略任务财力保障” 等要求。当今中国要立足新发展阶段,

贯彻新发展理念, 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局, 把握好政策时度效, 精准有效实施积极的财政政策, 推动经济运行保持在合理区间, 逐步建立后疫情时代财政收入稳定增长的长效机制, 推进我国财源规模再上新台阶、财源结构持续优化。但国内外疫情防控和经济形势正在发生新的重大变化, 世界经济贸易增长受到严重影响, 我国疫情输入压力持续加大, 经济恢复基础尚不牢固, 财政收入实现增长的后劲仍显不足, 还存在较多的堵点、淤点问题亟待解决, 财源建设任重道远。

二、新冠疫情冲击下我国的财源现状

我国宏观经济运行自 2012 年以来就面临比较大的下行压力, 经济增长率从 2012 年的 7.9% 下降到 2019 年的 6.1%。2020 年新冠疫情的暴发又将我国经济带入了寒冬, 全球产业链、供应链面临重大冲击, 企业运行风险加大, 宏观经济下行压力较大, 我国财政收入大幅下滑, 收支矛盾异常突出, 地方

[收稿日期] 2021-01-25

[作者简介] 俞元鹂, 绩效评价中心副主任, 厦门大学管理学院硕士研究生, 研究方向为财政管理。

财政运转尤为困难。2020 年一季度,全国各项主要经济指标跌至低谷,地区生产总值同比下降 6.8%,固定资产投资同比下降 6.1%,出口下降 3.5%,居民消费价格却同比上涨 4.9%。受新冠肺炎疫情影响税基减少,以及为支持疫情防控、企业纾困和复工复产采取减免税、缓税等措施,拉低全国财政收入增幅,2020 年一季度,全国一般公共预算收入 45984 亿元,同比下降 14.3%。其中,全国税收收入 39029 亿元,同比下降 16.4%。

面对严峻复杂形势、艰巨繁重任务特别是新冠肺炎疫情严重冲击,党中央以非常之举应对非常之事,迅速实施统筹疫情防控和促进“六稳”“六保”一揽子政策措施,将赤字率提高到 3.6%以上,发行 1 万亿元抗疫特别国债,增加 1.6 万亿元地方政府专

项债券,积极扩大有效投资,确保市场主体稳定,稳住经济基本面。中国经济在世界范围内率先实现 V 形反转,成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体,显示了中国的强大修复能力和旺盛生机活力。主要经济指标恢复性增长,三季度全国地区生产总值由负转正,同比增长 0.7%,扭转了上半年下降的局面。从全年来看,2020 年,中国国内生产总值首次突破 100 万亿元大关,按可比价格计算,比上年增长 2.3%。回顾历史,2000 年中国经济总量迈上 10 万亿元台阶,2020 年经济总量又突破 100 万亿元,20 年内经济总量规模扩大至 10 倍;2019 年人均 GDP 突破 1 万美元大关,人均收入稳居中等偏上收入国家行列。中国经济在人均和总量两方面接连实现历史性跨越,具有里程碑意义(见表 1)。

表 1 2020 年全国主要经济指标累计增幅情况表(%)

指标	一季度	上半年	三季度	全年
地区生产总值	-6.8	-1.6	0.7	2.3
第一产业	-3.2	0.9	2.3	3
第二产业	-9.6	-1.9	0.9	2.6
其中:规模以上工业增加值	-8.4	-1.3	1.2	2.8
第三产业	-5.2	-1.6	0.4	2.1
社会消费品零售总额	-19	-11.4	-7.2	-3.9
全社会固定资产投资	-16.1	-3.1	0.8	2.9
货物进出口总额	-6.4	-3.2	0.7	1.9
其中:进口	-0.7	-3.3	-0.6	-0.7
出口	-3.5	-3	1.8	4
居民消费价格	4.9	3.8	3.3	2.5
居民人均可支配收入	-3.9	-1.3	0.6	2.1

大战大考面前,中央财政和地方财政上下同心、众志成城,克服重大困难挑战,围绕“六稳”“六保”做了大量艰苦细致的工作,财政运行逐季好转,预算执行总体良好。全国财政收入总体呈现一季度大幅下降后二季度触底回升、三四季度持续向好的态势。2020 年,全国一般公共预算收入 18.29 万亿元,虽仍

同比下降 3.9%,但降幅比三季度收窄 2.5 个百分点,比上半年收窄 6.9 个百分点,比一季度收窄 10.4 个百分点。其中:全国税收收入 15.43 万亿元,同比下降 2.3%,降幅比三季度收窄 4.1 个百分点,比上半年收窄 7.2 个百分点,比一季度收窄 14.1 个百分点;非税收入 28585 亿元,同比下降 11.7%(见图 1)。

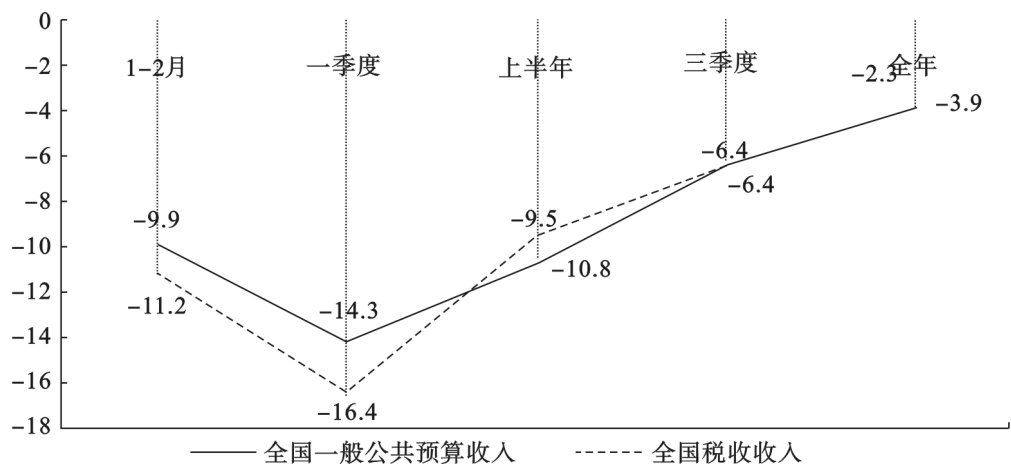


图1 2020年全国财政收入累计增幅情况图(%)

2020年是“十三五”规划收官之年。总体上看，五年来，全国财源建设进展明显，财政实力进一步增强，为经济社会持续健康发展提供了坚实物质基础。在实施大规模减税降费政策情况下，五年收入总量达到89万亿元，在高基数基础上实现比上一个五年增长38%，但是2020年无论是财政收入总体规模还是增长幅度皆因为疫情的冲击出现了明显下滑(见图2)。

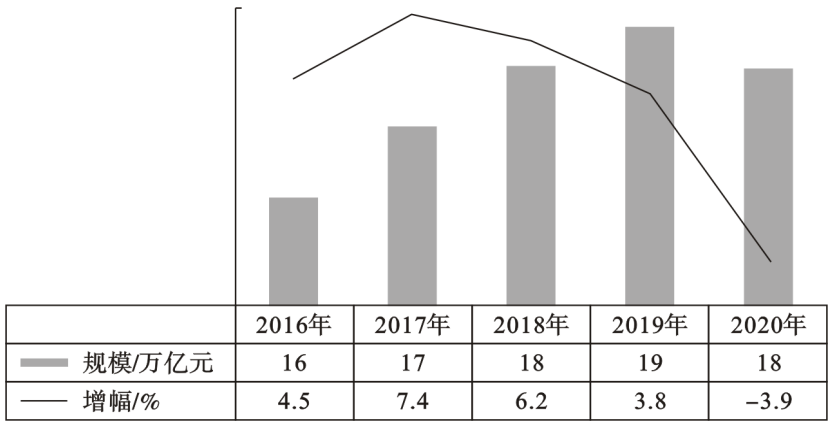


图2 “十三五”期间全国一般公共预算收入情况

三、现阶段我国财源建设存在的问题

当前，我国疫情防控形势已经越过拐点，经济形势整体向好，但必须清醒看到，我国财源建设中仍然存在产业税收贡献率下降、实体经济税收增长乏力、部分地区和基层困难面加大、财政收入质量有待提升等堵点、淤点问题亟待解决，财政收入增长的基础有待进一步夯实，财源建设工作还需提质增效。

（一）全球产业链面临重大冲击，产业税收贡献率下降

从时间轴来看，我国产业链在此次疫情中遭遇

到了双重打击。一是国内疫情爆发导致的经济活动停滞带来的国内产业链暂停的损失，由于疫情，工厂推迟开工，商品短缺，物价上涨，运输受限，通胀增大。疫情蔓延给全国带来的经济冲击，是全方位的。国内很多经济活动短期内骤然降温，尤其是服务业、劳动密集型的行业受到重大影响。2020年一季度，全国住宿餐饮、交通运输业、文化体育和娱乐业等疫情影响较大的行业税收分别下降33.2%、27%、19.6%。二是海外疫情失控带来的全球产业链不畅的危机。新冠病毒仍然肆虐于欧美等世界其他国家和地区，中国同时受到来自全球供应链供需两

方面的压力。供给方面,中国的中间品进口受到影响,涉及最多的行业是电子通讯和设备制造业。需求方面,疫情在全球范围蔓延导致主要国家加强防控措施,限制了其他国家和中国在生产和消费环节的联系,部分对中国的终端需求依赖度较高的产业经济活动受到抑制,如:日韩的电子产业、德国的汽车行业;尤其是需求驱动不足的产业外需受到直接影响,如房地产、航空、服装行业影响较大。2020年上半年,占全国税收收入超七成的制造业、批发零售业、房地产业、建筑业、采矿业、交通运输业、租赁和商务服务业等七大行业,税收收入合计下降14.6%。

(二)实体经济生产经营面临挑战,税收收入增长乏力

疫情初期,国内区域封闭、人员禁行、企业停工停产,企业运输成本上升,销售和生产要素流动受阻,生产经营面临巨大挑战,相当部分中小微企业陷入资金链断裂的困境,逾期贷款率上升。2020年一季度,全国综合采购经理指数(PMI)一度跌至53%,订单指数、销售价格指数、从业人员指数等回落到历史最低水平。后期虽然经济形势持续回暖,主要经济指标稳中向好,但用工成本上涨较快,成本要素提升,民营企业、中小微企业仍然面临订单减少、资金回笼

难度大、用工难用工贵、原料供应不足等难题,企业经营效益有待提高。2020年上半年,全国私营工业企业亏损企业亏损额增长27.3%,企业营业收入下降4.4%,应收账款增长21.8%,用工人数下降3.6%。同时,由于疫情冲击明显,加上下游部分中小微企业面临破产倒闭,对上游国有企业、大企业构成较大压力。2020年上半年,全国国有工业企业利润总额下降42%,亏损企业亏损总额增长54.8%。此外,受外贸企业流通受阻、产品技术含量低、品种相对单一、销售成本高、市场竞争力不足等短板问题影响,部分以国外需求为主的企业经营效益较低,恢复周期较长。

体现在税收收入中,2020年上半年,全国与企业生产销售活跃程度相关的国内增值税、国内消费税分别同比下降19.1%和9%,与企业经营效益相关的企业所得税同比下降7.2%;土地和房地产相关的契税、土地增值税、房产税、耕地占用税、城镇土地使用税分别下降2.4%、8.7%、5.3%、8%和7.3%;与外贸相关的进口货物增值税、消费税同比下降16.2%,关税同比下降15.2%;出口退税同比下降16.6%。尽管下半年企业利润恢复性增长带动大部分税种收入累计降幅逐月收窄,但从全年来看,部分税收增幅仍然未能实现由负转正(见图3)。

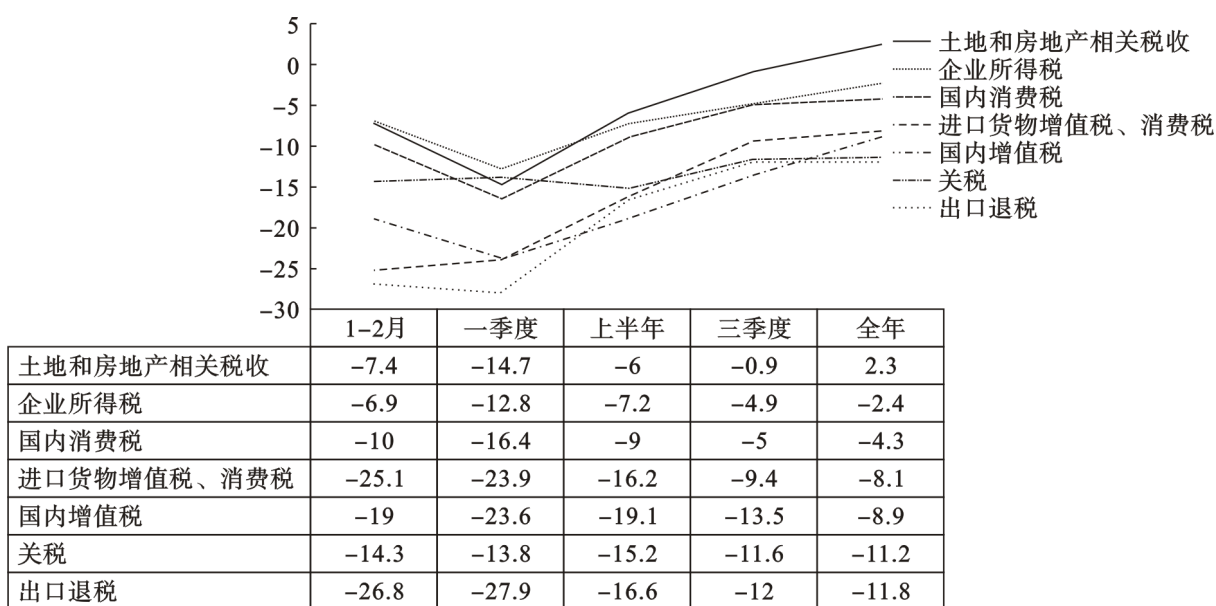


图3 2020年全国分税种收入累计增幅情况(单位:%)

(三) 部分地区和基层收入增长面临的压力前所未有,财政困难问题突出

新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来巨大冲击,也给部分地区运转带来严峻挑战。2020年上半年,全国31个省份中,除青海等个别省份微幅增

长外,26个省份一般公共预算收入均出现负增长。其中:除了湖北一般公共预算收入由于疫情断崖式下降38.4%外,海南、黑龙江等地区收入降幅超过20%,天津、宁夏、陕西、山西、上海、重庆和北京等地收入降幅达到两位数(见图4)。

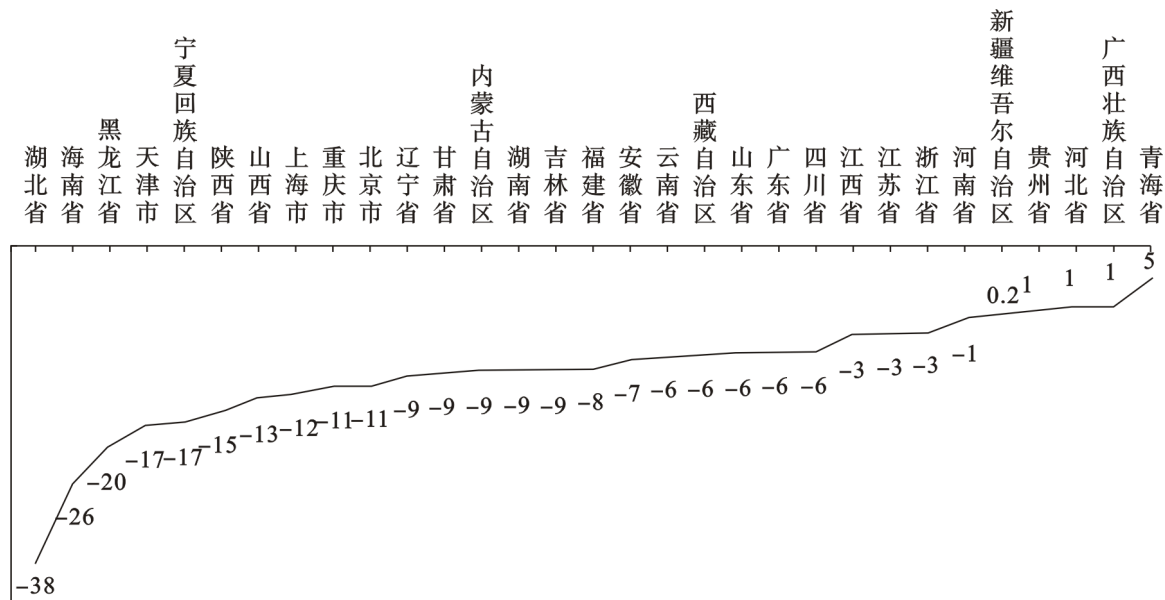


图4 2020年上半年各省地方一般公共预算收入累计增幅情况(单位:%)

由于县(市)产业以资源型、劳动密集型产业为主,缺乏大产业大企业的支撑,抗风险能力差,叠加减税降费政策影响,县级财政收入增长后劲不足。以A省为例,2020年上半年,服务业、房地产业等第三产业较为集中的中东部地区受疫情影响的程度较大,所辖大部分市县收入降幅超过全省平均水平。2020年上半年,B省受市场需求低迷影响,煤炭价格持续走低,相关主要市县减收合计超30亿元。对此,党中央、国务院高度重视,积极采取措施,增加中央对地方特殊转移支付、抗疫特别国债等转移支付资金,并“一竿子插到底”,搭建监控系统,推动资金快速精准投放到终端,省级财政既当好“过路财神”又不当“甩手掌柜”,为基层保就业、保民生、保市场主体提供有力支撑。在各地各部门共同努力下,仅用20天时间,就将90%的中央直达资金下达

市县基层,省级财政细化下达时间平均只有1周,速度前所未有的。但由于财政收入下降幅度很大,以及疫情防控、“六稳”“六保”等重点支出刚性支出需求不减,基层财政收支运行处于极度“紧平衡”态势,库款极度紧张,部分市县库款保障水平低于预警线,一些财力薄弱地区保工资、保运转、保基本民生压力巨大。2020年上半年,C省近3成的县(市)财政库款保障水平低于财政部的预警线^①。

(四) 地方收入增长出现两个反差,收入质量有待提升

新冠肺炎疫情史无前例,给我国财政带来的影响涉及到方方面面,导致2020年地方财政收入增长出现两个反差。

首先,地方税收收入与非税收入增幅的反差。2020年,全国税收收入占一般公共预算收入的比重为84.4%,比2019年提升1.4个百分点。但从地方财政看,由于各省税收收入负增长面较大,税收与

^①按照财政部的监测口径,库款保障水平低于0.4个月的需要重点关注。

非税收入增幅反差明显,部分省份非税收入增幅远高于税收收入增幅。2020年1-11月^①,全国地方非税收入合计增长6.1%,高于税收收入10.1个百分点。全国

地方一般公共预算收入中税收收入的比重75.3%,比上年同期下降1.8个百分点。全国31个省份中,地方税性比重比上年同期下降的多达28个(见图5)。

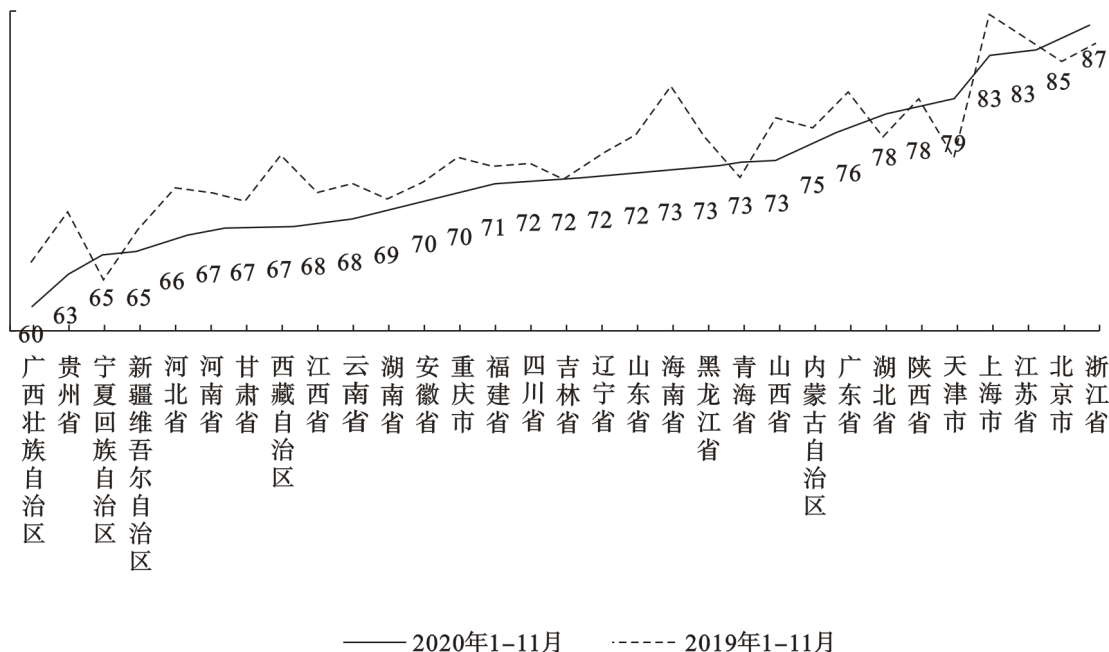


图5 1-11月全国分省地方税性收入比重对比情况图(单位:%)

其次,地方一般公共预算收入与地区生产总值增幅的反差。2020年,全国一般公共预算收入占GDP的比重18%,比2019年下降1.6个百分点。从地方财政看,各省一般公共预算收入增幅普遍低于地区生产总值。主要是强化减税降费阶段性政策,减轻中小微企业、个体工商户和困难行业企业税费负担,2020年全国为企业新增减负超过2.6万亿元,拉低全国一般公共预算收入占GDP的比重约2.6个百分点。

四、推进后疫情时代财源建设的路径选择

当前,我国财源建设工作任务艰巨繁重,从短期看,全国经济财政指标有可能因上年基础较低,实现不可比增长,但疫情全球大流行仍在持续,世界经济形势仍然复杂严峻,复苏不稳定不平衡,疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视,全年财政收

入增长的基础仍不稳固。下阶段,要巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果,紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线,注重需求侧管理,推动构建新发展格局迈好第一步,精准有效实施积极的财政政策,推动经济运行保持在合理区间,抓好新形势下的财源建设工作,逐步建立财政收入稳定增长的长效机制。

(一)重塑产业链框架,提升产业财税贡献率

现阶段,要保持对经济恢复的必要支持力度,首要任务是稳定产业链、供应链,在产业优势领域精耕细作,提升产业薄弱环节,提升产业经济含税水平。

一是拉长长板,巩固提升优势产业的国际领先地位,加快主体产业建设升级,壮大主体财源。进一步优化财政投入结构和支持方向,支持疫情期间表现突出的数字经济、数字社会、数字政府建设,推动各领域数字化优化升级,着力培育新的优势财源。支持提高和加强自主创新能力,锻造一些“杀手锏”技术,持续增强高铁、电力装备、新能源、通信设备

^①全国分地区分税种财政收入数据尚未正式公布,暂以1-11月份数据代替,下同。

等领域的全产业链优势,拉紧国际产业链对我国的依存关系,增强我国产业链、供应链自主可控能力,打造中国经济相对完整独立的产业结构,有效推动新形势下财源建设工作。

二是补齐短板,统筹国内国际两个大局,在关系国家安全的领域和节点构建自主可控、安全可靠的国内生产供应体系,从而进一步拓宽财源渠道,发展壮大后续财源。用好中央基建投资、地方政府债券资金,优化投资结构,重点用于补齐农业农村、生态环保、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板,推进“两新一重”等重大工程建设。发挥政府投资撬动作用,激发民间投资活力,形成市场主导的投资内生增长机制。强化财税政策支持和引导,贯通生产、分配、流通、消费各环节,优化收入分配结构,促进国内市场实现良性循环。支持和扶持有资质和能力的外贸企业积极开拓更宽阔的外贸市场,推动跨境电商龙头企业加快发展,帮助降低出口企业成本,提升出口企业的国际竞争力,助力提高财税贡献率,挖掘培育更多的新增财源。

(二)提高企业生产经营效益,夯实财政收入基础

作为财政部门,要抓好服务保障,不折不扣落实减税降费一揽子政策,将实施减税降费与深化“放管服”改革紧密结合,严格执行已出台的减税降费措施,推动破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍,降低全社会交易成本,切实减轻企业负担。全面梳理已经出台的涉企优惠政策,以政策绩效评估为引导,适时微调相关财税优惠政策,有针对性地研究修正退税所属期、企业规模限制等具体条款,提高政策匹配度和精准度,提高企业获得感,帮助企业获得更多的“真金白银”的好处,打牢、夯实财源基础。

积极配合相关职能部门,发挥好财政职能作用,通过债券融资、过桥资金、无还本续贷、争取授信等方式,支持制造业、民营经济和中小企业发展。推动金融服务民营和小微企业,高质量组织政企企

对接活动,缓解企业资金压力。进一步加强重点企业的联系走访和跟踪服务,建立稳定、深入的联动机制,主动上门为重点企业和项目排忧解难,及时掌握企业生产经营、现行政策落实、税收变动增减情况,以及企业存在的困难和政策需求。充分发挥宏观政策的撬动作用,营造企业发展的良好政策环境,提高企业自主创新能力,培育强势企业品牌,培大育强龙头企业,壮大骨干财源。

(三)立足区域优势,培育地方特色财源

做大我国地方区域特色财源,要根据不同区域发展的特征,因地制宜、分类指导,把优势做足,特色做强,着力推进区域间优势互补、良性互动,激发区域发展活力,共同做大财源蛋糕。推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展,打造创新平台和财源新增长极,增强较发达地区的辐射带动作用。实施差别化的区域扶持政策,推动西部大开发形成新格局,推动东北振兴取得新突破,促进中部地区加快崛起。健全区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制,更好促进发达地区和欠发达地区、东中西部和东北地区共同发展,稳定地方财源,形成全国一盘棋。

县域经济特色化发展不仅是县域经济壮大总量阶段的一条路子,更是加快县域财源建设步伐的主题和方向。为此,要基于县域当地经济发展的实际情况,发挥比较优势,培育发展一批具有竞争力、具备一定抗风险能力的县域特色产业、重点项目,着力补齐县域经济短板,培育壮大地方特色财源。立足区域自然资源禀赋和特点,加快形成产业链条化、规模化、品牌化、融合化发展,把资源优势转化为产业优势、财源优势,增强县域财政收入的增长后劲。同时,进一步理顺中央和地方收入划分,加快完善省以下转移支付制度,推动财力向困难地区和基层财政倾斜,逐步建立基层“三保”长效保障机制,统筹推进县域财源上规模、上台阶。

(下转第 105 页)

参考文献:

- [1] 温铁军.新农村建设提出始末——在“北京市农业现代化研讨会”上的演讲[EB/OL].(2006-10-15)http://www.aisixiang.com/data/11334.html.
- [2] 周飞舟,王绍琛.农民上楼与资本下乡——城镇化的社会学研究[J].中国社会科学,2015(01).
- [3] 焦长权.资本进村与村庄公司主义[J].文化纵横,2013(1):99-103.
- [4] 刘成玉,熊红军.我国工商资本下乡研究:文献梳理与问题讨论[J].西部论坛,2015(06).
- [5] 卢青青.资本下乡与乡村治理重构[J].华南农业大学学报,2019(05).
- [6] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(01):100-116.
- [7] 陈义媛.资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J].中国农村经济,2019(08).
- [8] 贺雪峰.小农立场[M].北京:中国政法大学出版社,2013.
- [9] 吕运涛.构筑工商资本下乡新机制[N].农民日报,2015-07-08(003).
- [10] 张良.“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构[J].中国农村观察,2016(3):16-26.
- [11] 王敏.资本下乡:争论、问题与对策[J].现代管理科学,2018(09):118-120.
- [12] 曹俊杰.资本下乡的双重效应及对负面影响的矫正路径[J].中州学刊,2018(04).
- [13] 陈锡文.工商资本下乡后农民从业主蜕变成雇工[N].东方早报,(2010-08-08)
- [14] 贺雪峰.当下中国亟待培育新中农[J].人民论坛,2012(13):60-61.
- [15] 陈锡文.创新经营体系不是另起炉灶 [N]. 人民日报,2013-02-01(2).

【责任编辑 寇明风】

(上接第 65 页)

(四)加强财源建设基础工作,逐步提高财政收入质量

抓好抓实我国财源建设基础工作,要注重正确处理经济发展与税收征管的关系,力求互相促进,达到最佳平衡点。进一步强化涉税信息平台应用,深入研究查找税收收入征管薄弱环节,坚持强化征管和大力清缴欠税一起抓,做到应收尽收,不收过头税。充分利用财税大数据,在保障涉税信息秘密的前提下,建立重点税源监测机制,并与统计局等企业信息相关部门对接,开展对纳税人生产经营规律的研究,挖掘跟踪财税增长的新亮点,为加强财源建设工作提供有力支撑。严格区分非税收入资金性质,加强非税收入收缴管理,坚决杜绝各类虚增非税收入的行为,逐步提高财政收入质量。

参考文献:

- [1] 习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].求是,2020年第21期.
- [2] 习近平.2020年中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[R].2020年.
- [3] 刘鹤.加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N].人民日报,2020年11月25日.
- [4] 刘昆.建立现代财税体制[N].人民日报,2020年12月23日.
- [5] 余永定.“当前形势下构建‘双循环体系’的可行性与对策”专题会议上的发言 [R]. 中国财富管理 50 人论坛 (CWM50),2020年8月16日.
- [6] 朱青.防控新冠肺炎疫情的财税政策研究[J].财政研究,2020年第4期.
- [7] 李成威.以政策组合构建的确定性对冲疫情冲击[J].财政研究,2020年第4期.
- [8] 冯俏彬、王莹莹、杨光普.新冠疫情冲击下各国经济救助政策比较[J].地方财政研究,2020年第9期.
- [9] 白彦锋、岳童.新冠肺炎疫情对我国经济的影响及财税政策应对[J].山东财经大学学报,2020年第6期.
- [10] 祝坤福、高翔、杨翠红.新冠肺炎疫情对全球生产体系的冲击和我国产业链加速外移的风险分析[J].中国科学院院刊,2020年第3期.
- [11] 朱武祥、张平、李鹏飞、王子阳.疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升[J].管理世界,2020年第4期.
- [12] 沈国兵.新冠肺炎疫情对我国外贸和就业的冲击及纾困举措[J].上海对外经贸大学学报,2020年第2期.
- [13] 吴雪芬.新冠肺炎疫情影响下地方财政收入平稳运行的对策研究[J].中国财政,2020年第16期.
- [14] 刘福刚.县域经济与县域发展实证研究[M].中共中央党校出版社出版发行,2017年.
- [15] 李萍主编.财政体制简明图解[M].中国财政经济出版社,2010年.

【责任编辑 陆成林】