

科研要报

2020年第3期(总第121期)

辽宁省财政科学研究所
辽宁省财政学会

2020年6月5日

●新冠肺炎疫情对东北地区财政经济影响及对策

——东北全面振兴财政智库联盟线上研讨会综述

新冠肺炎疫情对我国乃至全世界的经济社会发展带来了巨大影响，使当前全球经济陷入20世纪30年代“大萧条”以来最困难的阶段。东北振兴本就处于爬坡过坎的关键时期，这次疫情进一步加剧了地区发展的困难和矛盾。为深入探讨疫情对东北地区财政经济影响，研判形势并提出着眼当期和长远的对策建议，4月25日，东北全面振兴财政智库联盟以“新冠疫情对东北地区财经影响及对策”为主题召开了线上研讨会。此次线上会议是2019年东北全面振兴财政智库联盟成立以来的第三次全体研讨活动，也是首次网络云研讨。中国财政科学研究院院长刘尚希等与会专家认为，东北地区要利用各种载体和形式加强全方位合作，增强政策联动协调，发挥比较经济优势，要在加强自身管理、防范财政运行风险基础上，用足用好现有政策，有效应对疫情挑战，精准施策，转危为机，促进区域经济高质量发展。

新冠肺炎疫情对东北地区财政经济 影响及对策*

——东北全面振兴财政智库联盟线上研讨会综述

辽宁省财政科学研究所

为深入探讨疫情对东北地区财政经济影响，研判形势并提出着眼当期和长远的对策建议，4月25日，东北全面振兴财政智库联盟以“新冠疫情对东北地区财经影响及对策”为主题召开了线上研讨会。此次会议由辽宁省财政科学研究所和辽宁大学地方财政研究院发起召开，中国财政科学研究院院长刘尚希等财政经济专家，以新冠疫情下东北财政经济形势为主题，结合中央提出的“六稳”“六保”任务及相关对策进行了专题研讨，13家智库联盟单位成员、中国财政科学研究院及辽宁各市财政局共104人参会。现将各位专家学者主要观点梳理如下：

一、对新冠肺炎疫情整体影响的判断

——中国财政科学研究院院长**刘尚希**：这次疫情的冲击改变了经济运行方式，甚至可能改变人类文明的轨道，人类文明进入一个高风险的轨道。同时，现在进入了一个全新的发展路径。从全球的

*东北全面振兴财政智库联盟成立于2019年8月，由辽宁、吉林、黑龙江和内蒙古三省一区四市财政科研机构和辽宁大学、东北财经大学、吉林大学等东北地区相关高校共13家智库单位共同倡议发起成立，旨在通过联盟形式整合东北财政科研资源，聚焦东北财经问题，更好服务东北地区经济社会发展和东北全面振兴。

角度来看，这种区域经济地图的重新绘制是一个大概率事件，全球产业链会重构。中国的发展也进入了一个高风险的轨道。面对大变局，中国进一步的发展，以及对未来战略机遇期的判断，都需要有新的调整。

——中国财政科学研究院副院长**程北平**：当前新冠肺炎在世界范围肆虐，对我国乃至世界经济的冲击前所未有的。许多专家认为经济崩溃不可避免，有的专家认为会带来经济萧条。越是在这种时候，越是需要加强区域间的沟通合作，及时掌握财经动态。这对于有效解决财政问题，支撑经济发展，更好发挥智库作用具有重要意义。

——吉林大学经济学院财税研究中心主任**邵学峰**：新冠肺炎疫情对全球宏观经济带来了很大影响。历史上疫情的爆发对全球宏观经济的影响来是有周期性的。近一百年来最大的一次疫情是一九一八年的西班牙大流感，在那之后出现了几次严重的大流感，对全球宏观经济都产生了很大的影响。以往疫情发生的原因和处理方式都很单一，此次新冠肺炎疫情不局限于疫情本身，其影响随着疫情的蔓延，出现了复杂化、政治化、民族主义等等一系列变化，疫情把全球经济形势变得更加复杂，主要表现是存在着很大的不确定性：一是加剧了全球化的裂痕，国际分工已经出现问题。价值链实际上已经出现断裂了，疫情又进一步增加了断裂的程度。二是应对疫情的世界各国都选择了非理性的竞争。从货币政策来看，美联储选择了无底线的降息，世界各国都采取了包括财政政策和货币政策在内的一系列救助计划，每个国家都从自己的角度出发，选择了一个更为短期自利非理性的政策。三是世界经济增长速度会大幅放缓。疫情结束后，全球经济规则将面临重塑，产业链价值链会发生很大的改变。中国社会经济发展因为疫情面临的问题主要是：一是疫情发

展以后，从短期看要从歼灭战转向持久战。二是从战“疫”转向复工复产，尽快要保证经济增长的基本盘。三是经济社会体制随着疫情的触发会更加趋于柔性化弹性化。四是如何增加国际区域的合作，增进互信。

二、新冠肺炎冲击下东北地区一季度财政经济运行情况

——中国财政科学研究院副院长程北平：从我国一季度已经公布的经济数据来看，财政经济状况十分严峻。一季度 GDP 增长-6.8%，财政收支也双降，收支缺口增大，地方财政收支情况更不容乐观。4 月 17 号召开的中央政治局会议在“六稳”的基础上提出“六保”，其中保基本民生、保基层运转是财政的基本职责，是财政支出最优先的保障方向。其他的四保，也都需要财政的大力支持，缓解财政资金的紧张局面对中央和地方都是严峻的挑战。东北地区原本财政收支矛盾就相对突出，东北经济振兴正处在爬坡过坎的关键时期。在这种大环境下，地区发展困难和矛盾将进一步加剧。

——辽宁大学地方财政研究院院长王振宇：自 1992 年实行新的国民经济核算体系以来，今年一季度的经济增长数据是新低，第一次下降了这么多，同时财政收入也下降了 14.3%，创下负增长的一个新纪录。地方财政虽然好于全国财政收入，下降 12.3%，但是地方税收收入降幅达到了 16.9%。地方财政收入结构中，非税收入占比接近 1/4，31 个省份中有 16 个省份的税收收入占比都在 50-70% 之间，财政收入质量不乐观。一些省份的经济指标 3 月份出现了断崖式下降，并非危言耸听。4 月 17 号中央政治局会议提出的“六稳”和“六保”，与东北地区息息相关，特别粮食安全、能源安全，是东北地区(含内蒙古)义不容辞的责任。保基本民生和保基层运行，是辽宁现在最大的一个难题。

——辽宁省财政科学研究所所长**连家明**：疫情对辽宁财政经济产生了巨大的影响，从需求侧来看，“三驾马车”受到的影响都是非常显著的，下行压力特别巨大；从生产角度来看，疫情带来的人流、物流阻隔，企业面临严重冲击，重点行业都有明显的下滑。从财政视角来看，收入出现巨大降幅，截止到 3 月份，辽宁财政收入累计增长-16.9%，基层运行风险不断加大。一季度全国主要的经济指标全都是大幅负增长，而辽宁主要的经济指标比全国水平还要更低一些。因为辽宁受疫情影响相对较小，我们最初判断辽宁比全国形势要乐观一点，但是从一季度的数据来看，对辽宁的影响是非常巨大的。辽宁财政收入在 2019 年就已经进入到下行的状态，又叠加今年年初以来疫情的影响，财政收入直线下滑。

——吉林省财政科学研究所所长**张依群**：一季度，吉林全省地方级收入 258.3 亿元，下降 11.9%。其中税收收入下降 14.5%；非税收入下降 4.1%。一季度全省收入预算执行主要特点：一是地方级收入降幅有所收窄。一季度全省税收收入降幅比前两个月扩大 3.5 个百分点。从与经济关联度较高的主体税种来看，3 月份当月增值税下降 35.7%、企业所得税下降 41%、个人所得税下降 50.2%，疫情的冲击仍然很大。从一季度财政数据来看，吉林跟辽宁、黑龙江两省以及全国相比，稍微好一点。与吉林自身比，自 2018 年下半年开始，到 2019 年，吉林财政收入一直处于全国的增速垫底的状态。无论是经济总量增速规模，还是财政收支，特别是财政收入，都处于快速下降的阶段。今年一季度数据稍有好转，可能与之前挤水分、做实数据、应对下降有一些关系。

——黑龙江省财政科学研究所副所长**李冬**：2020 年一季度黑龙江省宏观经济数据尚未公布，在研究中发现，一季度数据并不能反

映疫情带来冲击的影响。如果延长数据周期，观察 2016 年四季度到 2019 年四季度经济增长数据，可以说从 2016 年以来，黑龙江经济增长就处于 3%-5% 这个区间，增速本身呈现下降趋势。其他经济指标如社会消费总额、居民收入等趋势也基本一致。从财政收入数据来看，今年一季度全省一般公共预算收入完成 287.3 亿元，下降 21.7%，税收收入完成 196.3 亿元，下降 29.3%，非税收入完成 91.1 亿元，增长 2.2%。另外，由于黑龙江省收入主要来源于石油，由疫情引发国际原油价格的断崖式下跌，使得黑龙江省经济雪上加霜，

——内蒙古财政厅政策研究处处长**纪守奎**：受新冠疫情影响，内蒙古一季度生产总值下降 5.8%，比全国降幅收窄一个百分点。从财政数据来看，一季度全区一般公共预算收入 415 亿，下降 20%；一般公共预算支出 920 亿，下降 17.5%。受疫情影响财政收支同时都在下降，这是多年来的第一次。内蒙古财政经济增速近 10 年来领跑全国，现在第一次出现了下降。财政年初的预算安排，在第一季度就受到了巨大的冲击，“三保”压力加大。现在全区有 102 个旗县市区，一季度全区收入同比下降的旗县达到 79 个，下降幅度在 20% 以上的旗县是 54 个，40% 以上的旗县 17 个，50% 以上的旗县 8 个。部分盟市旗县资金短缺现象比较严重，盟市旗县的库款保障水平比较低，近三分之一的盟市，二分之一的旗县，库款低于 0.3 的警戒线。同时，基层化债压力增大，有些地方出现了政府债券还本付息偿还逾期，自治区财政可能没有能力兜底垫付。

——吉林大学经济学院财税研究中心主任**邵学峰**：近几年东北经济形势并不乐观，这次疫情是一个非常大的“黑天鹅”事件，引发了东北地区的风险叠加，主要表现为疫情反弹风险，产能下滑风险，民生不稳风险和财政窘困加速风险。

三、应对新冠肺炎疫情采取的政策措施

——辽宁省财政科学研究所所长**连家明**：疫情以来，为了应对疫情支持企业发展，辽宁出台了一系列扶持政策，据不完全统计，出台的相关政策文件至少有 40 多个。特别是 2 月 6 号针对中小企业生产经营出台的辽政发〔2020〕6 号文是最核心的一个政策文本，在文件中的 25 条政策措施中，仅财政牵头的政策就有 7 项。据最新统计，辽宁财政累计出台 24 项政策对冲疫情影响。财政成为主要手段和发力点，在应对疫情、支持企业发展过程中发挥了突出作用。

——黑龙江省财政科学研究所副所长**李冬**：黑龙江出台了 22 项财税支持政策，一是扩面政策 3 项，主要是扩大疫情防控急需物资生产企业设备投资补助、骨干企业新增贷款贴息、农产品稳产保供政策享受范围。二是提标政策 3 项，主要是提高疫情防控应急物资生产企业贷款贴息标准、政府性融资担保机构再担保风险分担比例、企业复工复产综合保险保费补贴支持力度。三是降门槛政策 1 项，主要是降低享受房产税、城镇土地使用税减免政策门槛。四是创新政策 15 项，主要是围绕疫情防控物资保供、中小微企业纾困、稳岗就业、重点项目建设四个方面。

——内蒙古财政厅政策研究处处长**纪守奎**：内蒙古自治区针对疫情，及时采取了政策措施，到目前为止累计落实了近 20 亿，全力支持疫情防控和经济社会的稳定向好。一是专门设立 1 亿专项资金，用于保障防疫重点企业的物资生产，奖励在防疫防控中主动承担社会责任的一些企业。二是主动在自治区权限范围内，研究相应的税收支持政策，制定了减免房产税、城市土地使用费，在自治区本级的税权范围内，又叠加国家出台的减税降费政策。三是申请财政部在发行第 1 批政府债券 117 亿，提前发行提前谋划，保障了 92 个自

治区重点项目的实施。四是加大对下转移支付的力度，缓解了特别困难旗县周转不开的局面。五是强化三保执行监控工作，加快资金的调度，调度次数由每月两次调整为三次，进度较往年快一个月。

四、新形势下支持经济发展的政策措施及东北振兴的政策思路

——中国财政科学研究院院长**刘尚希**：在新形势和背景下，东北的振兴发展，要有新的判断和考虑，按照原有的方式振兴东北会显得过时。全国区域经济的发展战略已经有了变化，习总书记在 2019 年 12 月份《求是》杂志上发表的重要文章，已经对国家区域经济发展战略有了明显的调整，以后区域发展要围绕中心城市、城市群和都市圈，人口资源要素要向这个方面去集聚，而且文中特别提到，有一些地方可能在人口和要素的流动上会衰落，这可能是无法避免的事情。以前区域发展思路是地理的概念，在人口和要素不流动的情况下，每个地方都要发展，如果从生态的角度来看，主体功能区的要求是自然环境的硬约束。人口和要素的流动趋势会决定不同地区经济发展的命运，如果东北地区的人口、人才、劳动力不能稳住，东北振兴几乎是不可能的事情。而且在疫情的冲击下，东北地区的短板更加凸显，最典型的是产业结构，东北的传统产业占比大，新兴产业占比少，在疫情冲击下，数字经济、数字产业发展比较快的地方，其承受能力要强的多。在疫情冲击下加上数字化发展趋势，可能形成的数字鸿沟在区域之间会越来越大。按照传统的方式，中央加大政策支持，加大资金扶持力度，提高转移支付，这种路径和方式恐怕不会有效果，关键是经济要素要到东北来，订单和人才向东北地区流动才行。

财政政策同样也有很多新的问题。智库提出的意见建议主要是应当制定什么样的政策，但是政策实施效果方面的建议和研究不足。

当前财政政策一方面减收、减税降费，同时还要增支、支持企业，还要在此基础上进一步实施六保，财政面对的问题是：财政需要去做什么？政策的实施机制怎么样？政策的实施效果如何？例如地方专项债实施效果存在很大的不确定性，在政策的实施过程中，一方面依赖体制机制，另一方面受政策实施路径和方式的影响，如果体制机制没有到位，政策实施路径出现问题，政策效果会大打折扣。因此，政策实施效果的反馈非常重要，财科院、东北智库联盟以及地方财政科研机构，要在政策实施效果方面加强研究。在全球大变局、中国大变局下，各个地方实际上也进入了高风险的轨道，我们要在长期变化趋势下去考虑短期政策，而不是把税费减免和财政资金支出了，就认为财政起作用了。

——辽宁省财政科学研究所所长**连家明**：辽宁经济在疫情中暴露出很多突出的短板，但也要看到疫情背后也存在一些潜在的机遇。突出的短板：一是产业链亟待优化。辽宁主要产业多是上中游产业，核心关键零部件本地配套率比较低，依赖于进口。二是供应链流通不畅，辽宁线上线下产销融合的不好。三是新经济占比太低，发展明显滞后。潜在的机遇主要是：一是疫情为相关行业发展带来了一些新的空间和商机，如医疗、机器人、无人机。二是疫情对企业的发展思路产生了触动，企业充分认识到了线上经济、网络经济带来的益处，这种思想观念的革新会对未来经济增长和企业经营产生新的利好。三是世界范围内产业链发生大的重构，对中国带来一些利好，中国和日韩疫情控制的非常好，生产体系比较稳定，辽宁处于东北亚核心位置，未来将面临产业链方面很好的机遇。从财政的角度来看，下一步政策应对要体现出和底线思维相适应的调整：一是财政要更好地发挥和金融的协同作用，持续解决企业的资金链困难。

二是财政政策要与产业政策协同，支持新经济新动能发展。三是加强财政自身管理，重点防范财政运行风险。进一步加强自力更生组织调度财政收入，严格控制支出。强化风险防控，进一步下沉财力，确保基层县区层面“三保”不出问题，是未来财政工作的重中之重。

——黑龙江省财政科学研究所副所长**李冬**：根据疫情的不确定性，短期应对和中长期可持续发展可从以下六个方面来考虑：一是用足现有政策，增强政策运用的前瞻性。二是宏观经济发展思路需再思考，在疫情应对期和恢复期，宜改变以 GDP 为统领的常规发展思路，强化以全面维稳为主的保底措施，注重经济可持续发展的恢复。三是财政工作应由“应急”（保供）转为“保稳”。四是对金融风险、财政风险以及基层财政运转可持续性加强研究和预警。五是在疫情对粮食安全的启示下，作为产粮大省的黑龙江要更加强化农业基础设施建设，深耕“藏粮于地”、藏粮于技。六是在应对疫情的特殊时期，国家应给地方在税收、金融方面的相机决策权限。

东北财经大学财税学院院长**孙开**：下一步支持经济发展主要涉及四个问题，即消费拉动问题、投资拉动问题、财政体制问题和应急财政管理问题。一是消费拉动问题。减税减息降费减租是针对企业的，发放消费券主要针对消费者，这要适当增加一些财政支出。消费券第一涉及财政能力，第二涉及消费拉动链条。结合目前疫情补短板，有些方面可适当加大政府采购力度，如应急储备、办公软件国产化等。除了疫情以外，气象灾害、地震灾害等储备都会发挥拉动经济的作用。二是投资拉动问题。传统基建投资拉动已经过时，现在讲新基建信息产业。信息技术移动支付技术，一方面减少了病毒传播，另一方面给居家生活居家办公带来了方便。三是受疫情影响引出的财政体制问题。美国是联邦制国家，应对疫情过程中出现

很多问题，相互扯皮，联邦各州之间责任不清，产生很多矛盾。通过疫情来看，一方有难八方支援，这是我国一个突出的体制优势，从事权与支出责任划分的角度来看，全国性跨区域性的传染病的防控问题，是典型的中央财政事权。四是应急财政管理应引起重视。公共财政是应急管理的一个重要组成部分，还应涉及应急资金的保障、分配、监督和绩效。

——吉林大学经济学院财税研究中心主任**邵学峰**：此次疫情的爆发对公共政策具有启示：一是强化稳定要比推动经济增长更具有确定性。二是要更加突出强调跨区域跨界的公共产品和服务的协同治理。三是要加强数字技术运用平台开发和利用。四是要注重风险预警机制的建设。五是要推动健康医疗全国一体化的机制建设。面对东北振兴目标，从财政政策的角度来看：短期财政政策要发挥救死扶伤的作用，尽快把疫情带来的负面影响降到最低，手段主要是减税降费和扩大财政支出，但是在东北地区财政经济已经捉襟见肘的情况下，我们面临重大的困难是财政要过中长期的紧日子。中长期来讲，东北地区要利用机会实现弯道超车，重点打破惯性思维抓住主导产业，实现新思维、新技术、新产业、新业态和新模式的“五新”。同时，把握国家政策契机，根据国家发展战略，开发能够利用的资源要素的潜力：一方面要重新审视东北地区的空间布局，推动东北地区区域经济一体化；另一方面，要合理定位东北产业链，在价值链产业链中找到自己的定位，夯实基础南向发展。

——内蒙古财政厅政策研究处处长**纪守奎**：从一季度数据来分析，可以看出我国财政经济存在很多问题，因此大家谈论的都是经济和财政的下行，但是如果放到全球的视野上看，我们这次疫情冲击和危机，对我国经济整体来讲，有一个重要机遇。据有关机构智

库的预测，今年全球经济正增长的国家为数不多，中国可能就是一个火车头。跳出财政看经济、看世界大趋势，我国实现 1-3% 的经济增长，就是重大的胜利。

——哈尔滨商业大学财政税务研究中心主任**蔡德发**：目前所得税和增值税的税种组合，是世界大多数国家采用的模式，当前我国增值税改革已经接近结束，在当前疫情冲击的大背景下，可以考虑继续推进增值税改革，对装备制造业的税率实施降档，并选择在东北地区进行试点。

【责任编辑：寇明风】

地 址：沈阳市皇姑区北陵大街 45-13 号 邮 编：110032
电 话：(024)22709936 电子邮箱：czkyyb@163.com