

新冠疫情冲击下各国经济 救助政策比较

冯俏彬 王莹莹 杨光普

(国务院发展研究中心,北京 100010)

内容提要:新冠肺炎疫情对全球经济、中国经济带来前所未有的冲击,世界经济已经进入深度衰退之中。为了保护本国经济、稳定社会,各国都出台了规模巨大的经济救助政策。本文选择有代表性的国家,对其经济援助政策进行深入剖析,以期对我国疫情后经济恢复政策选择有所裨益。

关键词:新冠肺炎疫情 公共危机 经济救助政策

中图分类号:F813 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)09-0004-05

新冠肺炎疫情是二战以来全球发生的最大公共卫生事件。截止 2020 年 9 月 2 日,疫情已传播到全球二百多个国家和地区,累计 2586 万人感染,累计死亡人数已达到 85 万以上。除在世界范围内引发公共卫生和和人道主义危机外,新冠肺炎疫情还直接或间接导致全球实体经济基本停摆、金融市场剧烈动荡、跨国供应链几乎中断、国际贸易大幅度萎缩等问题,给全球经济社会带来巨大冲击,且影响仍在进一步加剧之中。为了减缓疫情对本国产生的负面效应,一些国家或地区先后推出多轮超常规经济救助政策予以应对。本文选择了其中部分有代表性的国家,梳理分析各国应对疫情的政策举措,从中借鉴对我国有益的做法。

一、主要国家应对疫情冲击的财政货币政策一览

(一)美国:出台史上最大规模经济刺激方案

为了应对疫情影响,美国已相继出台了四轮特别应对方案。第一轮《冠状病毒准备和响应补充拨款法案》,共计 83 亿美元,主要用于满足公共卫生官员对额外资源的需求,并扩大小型企业灾难贷款援助的可获得性。第二轮《家庭首个冠状病毒应对法案》,共计 1040 亿美元,重点为医疗保健、病假、小企业贷款和国际援助提供资金。第三轮《新冠病毒援助、救济和经济安全法案》,共计 2.2 万亿美元,这号称史上最大规模的经济刺激方案。主要包括:向个人提供一次性退税 2500 亿美元,提供 2500 亿

[收稿日期]2020-07-27

[作者简介]冯俏彬,宏观部副部长、教授,研究方向为宏观经济、财政税收等;王莹莹,宏观部三级调研员,研究方向为宏观经济;杨光普,宏观部副研究员,研究方向为宏观经济、国际经济等。

美元失业救助金;向最弱势群体提供 240 亿美元食品安全;为影响严重企业、行业提供 5100 亿美元贷款和担保,防止企业倒闭;向小企业管理局提供 3590 亿美元的可免除贷款和担保,帮助小企业留住工人;向医院提供 1000 亿美元资金;向各州和地方政府转移 1500 亿美元等等。这个法案被广泛视为危机时刻“直升机撒钱”的典型。2020 年 4 月 24 日,美国再次出台了第四轮近 5000 亿美元经济援助法案,主要用于为小企业提供援助和为医院检测提供资金。

在疫情冲击下,美国股市狂跌,数天内四度触发熔断。为了向市场提供流动性,避免恐慌,美联储多措并举,连续多次下调联邦基金利率,累计降低了 150 个基点,现在利率为 0-0.25%,已接近零利率。与此同时,美联储慷慨承诺无限量购买财政债券和政府机构债券,支持政府救助经济。为向市场提供充足的流动性,美联储还推出了一系列创新举措,如商业票据融资、一级市场公司信贷便利、“二级市场公司信贷机制”,重启“定期资产担保证券贷款机制”(TALF),发行由学生贷款、汽车贷款、信用卡贷款、小企业管理局(SBA)担保的贷款,以及其他一些特定资产支持的抵押证券(ABS),等等。

(二)德国:放弃了坚持多年的财政平衡原则

为了应对疫情影响,德国政府放弃了坚持十多年的“黑零”和“债务刹车”两大财政平衡原则,出台了二战以来最大规模的经济援助方案,金额高达 7500 亿欧元,其中 1560 亿欧元通过债务方式筹集,主要用于政府补充预算,6000 亿用于企业救助,包括 4000 亿欧元的企业担保、1000 亿欧元的企业股权纾困资金,1000 亿欧元通过德国国有复兴信贷银行发放的国家支持贷款。比较引人注目的是德国政府将发放 2.55 亿欧元的“短期工作”补贴,向受疫情影响严重的小微企业主、自雇人士提供 500 亿欧元的小企业补助。货币政策方面,除欧元区一级的措施外,德国已将利率从 0.25%降至零;在世界金融基金会内分配了 1000 亿欧元直接收购受影响较大的公司的股权并加强其资本状况。

(三)法国:“房屋着火时,我们不会在乎用多少水来救火”

面对国内严峻的疫情与经济风险,法国政府誓言“不计代价”,保护和挽救本国经济。财政政策方面,已提出 450 亿欧元的财政计划,3000 亿欧元的国家担保计划,主要支持新冠病患、受影响的微型企业,自由职业和独立工人,支持方式包括直接补贴、缓缴社保和税收、代付租金和水电费、延长失业救济金等。货币政策方面,在欧洲央行支持下,在 2020 年底之前购买 1200 亿欧元资产。另出台 7500 亿欧元的私人 and 公共部门证券资产购买计划。放宽了银行业的资产与抵押品标准,扩大资产购买范围和再融资范围。支持银行重新谈判中与小企业的银行贷款事宜。

(四)英国:启动二战以来“政府对市场最大的干预行动”

为了保护企业、帮助民众渡过难关,英国政府推出力度空前的财政政策包。包括:为全国卫生系统(NHS)和其他公共服务机构提供 50 亿英镑的额外资金,对受影响严重的小企业提供 270 亿英镑的直接赠款以及员工病假补偿,支持弱势群体近 70 亿英镑,在 3 个月内支付自我雇佣者、企业雇员收入的 80%(每月最多 2500 英镑)。货币政策方面,已将银行利率降低 65 个基点至 0.1%,这是英国 300 多年来的最低值。中央银行持有的英国政府债券和非金融公司债券的规模扩大 2000 亿英镑。为企业提供 3300 亿英镑的贷款和担保,仅此一项,就相当于英国年度国民生产总值的 15%,同时与商业银行共同发起冠状病毒商业中断贷款计划,以支持中小企业融资需要。

(五)日本:出台二战以后最大经济刺激法案

疫情发生以来,日本已分别于 2 月 13 日、3 月 10 日通过了两个紧急应对方案,总额约为 4460 亿日元,重点支持加强医疗体系的应对能力、增加带薪假期和对受学校关闭影响的在职父母进行补偿、对公司维持就业提供补贴等。4 月 7 日,日本政府再次通过了 108 万亿日元的紧急经济对策方案,这号称日本有史以来最大的经济刺激方案。该方案分为

专题策划:新冠疫情与财政

疫情期间的“紧急支援阶段”和疫情平息后的“V型恢复阶段”两部分。前一部分主要支持受到疫情影响的家庭和中小企业,按每户30万日元的标准补充收入、营业额降幅较大的中小企业最高可获得补助200万日元、收入减少幅度较大的自由职业者和个体户最多可获得补助100万日元。同时提高对企业雇佣补助金的标准,允许企业延后支付所得税和社会保险费,扩充对中小企业资金周转的支援,对业绩恶化的航空公司等提供援助,等等。货币政策方面,日本央行宣布,继续将短期利率维持在负0.1%的水平,并通过购买长期国债,使长期利率维持在零左右。在此基础上,扩大资产购买计划至少在12万亿日元以上,创造更加宽松的货币环境,此外,继续积极购买国债,并在今年9月底之前购买更多商业票据和企业债。

二、对各国应对疫情经济政策的总体评价

(一)发达国家的政策力度空前,达到GDP的10%—20%

总体而言,各国出台政策的力度与本国的疫情

情况、经济发达程度、受影响情况等高度相关,但总体而言政策力度空前,特别是美国、德国、日本均号称是二战以来、甚至该国有史以来最大规模的经济刺激方案。具体而言,美国推出2.36万亿美元的财政刺激计划,相当于2019年GDP的11.3%。德国两轮财政支持计划合计承诺的金额在1万亿欧元左右,相当于德国2019年GDP的20%。日本第三轮108.2万亿日元的紧急经济对策,相当于2019年GDP的19.51%,远超过了2008年金融危机时15万亿日元刺激计划的规模。从下表可以看出,目前意大利、德国、日本、西班牙四个国家的救助政策规模占GDP的20%以上,美国、英国、伊朗、澳大利亚等四个国家的救助政策规模占GDP的10%左右。

(二)政策手段突破常规,涵盖“所有合适政策工具”

为应对新冠肺炎疫情对全球经济的潜在而深远的影响,各国均承诺将使用“所有合适政策工具”来实现强劲、可持续的增长并防范经济下行风险。从各国已推出的政策来看,一方面有大量应对经济

表1 各主要经济体“抗疫”救助政策规模

序号	经济体名称	资金投入规模	
		规模(美元)	占GDP比(%)
1	美国	2.36 万亿	11.3
2	欧盟委员会	5910 亿	4.0
3	日本	9890 亿	19.51
4	德国	8225 亿	20.0
5	印度	226 亿	0.8
6	法国	1096 亿	4.1
7	英国	5170 亿	18.5
8	巴西	497 亿	6.5
9	意大利	4770 亿	26.4
10	加拿大	1900 亿	8.4
11	韩国	132 亿	0.8
12	澳大利亚	1230 亿	9.7
13	西班牙	2200 亿	20.0
14	印度尼西亚	28 亿	2.8
15	伊朗	65 亿	10.0

注:截至4月15日,统一以美元计算。

金融危机的常规政策手段,如降息、降准、公开市场操作、贴现窗口投放、定向信贷投放等,另一方面创新性地推出一些非常规的政策工具,如美联储的“无限量QE”,设立SPV购买商业票据、企业债券和股票等。美国、日本、英国等政府甚至不惜“直升机撒钱”,直接派发大额现金给公民和企业。多个经济体还宣布放松银行业监管政策,韩国、法国、意大利、西班牙四国出台卖空禁令等……力度之大、手段之猛,令人咋舌。特别值得一提的是,在这次各国应对疫情的政策组合中,财政政策被提高到空前重要的位置,在一些国家甚至起到了主导性的作用。

(三)政策作用对象瞄准供给与需求两端

与2008金融危机后各国重点救助金融企业不同,此次各国应对疫情的政策措施同时作用于供需两端,既力保企业不发生大面积破产倒闭,也力保家庭和个人的基本生计不受影响;既有针对性地重点救助遭受疫情重创的经济主体,也普遍性地向受到疫情连带影响的企业和个人提供支持。企业方面,各国都通过货币政策向市场补充巨额流动性,力保大企业的资金链不断裂,也通过为所有企业提供信贷支持、税收延缴等政策,保持广大中小企业基本生存,全力维护好经济基本面。在我们一共研究的15个国家中,有11个国家对企业实行退税、减税或延迟缴税,8个国家建立中小企业专项贷款或补助金,5个国家推行政府贷款担保,社保费用豁免或延缓缴纳。家庭和个人方面,各国均出台了大量针对居民、企业在经济停摆和收入停滞情况下的“纾困”政策。有13个国家对弱势人群或困难家庭直接派发现金或实物以及税费代缴,8个国家对自雇人群或非正规就业人群发放津贴或税费减免、延期,5个国家出台针对个人和家庭的退税、减税或延迟缴税,感染或隔离人群或家属发放补贴、免税或延迟缴税的政策措施,4个国家出台延迟贷款偿付或降低利息的政策措施。

(四)政策目标由应对短期危机逐渐转向解决长期问题

新冠疫情发生之初,各国推出的政策主要目标

均为加强本国应对新冠疫情的医疗能力、及时救助病患等,但随着疫情对经济社会影响的加深,各国的政策目标开始出现从应对短期挑战为主,到与长期结构性矛盾综合起来考虑的巨大转变。以日本为例,第一、二轮出台的政策均主要着眼于疫情带来的问题本身,到第三轮最大规模刺激方案出台的时候,其政策包中已经包含了明显的寻求解决长期和结构性问题的意图,比如安排了2200亿日元(约合人民币143亿元)用于“改革供应链”的项目中。美国2.2万亿美元的刺激方案中,也有3400亿美元用于对医院、救灾、交通、教育等领域及基础设施建设,而且正在考虑第四经济刺激方案,重点包括5G在内的基础设施建设。德国已提出新增124亿欧元的公共部门投资计划,分四年实施。英国政府计划未来五年花费6400亿英镑,用于公路、铁路、数码等基础设施建设。

三、对我国应对疫情政策选择的几点启示

为了应对新冠疫情对经济社会的冲击,各国相继出台了力度空前的一揽子计划,保护好本国经济基本盘、谋求疫后尽快恢复的意图非常清楚。这一点我国与之相同,但是也要看到我国与上述国家之间的以下重大差异:

(一)疫情防控的时间差已成为我国的有利资源

新冠疫情首先爆发于我国,在党中央、国务院的强有力领导之下,目前全国疫情已基本得到控制。相对于其他正处于疫情爆发阶段的国家而言,我国与之有两个月左右的时间差,这决定了我国的政策选择不必与上述国家完全同步。相反,应对疫情上的时间差是我国极为有利的资源,应当妥善加以利用。

(二)要基于国情选择不同的政策组合

相对于以上国家,我国国有经济占比较高,且多分布于各行业的核心关键位置。当风险来袭之时,庞大的国有经济可以发挥“稳定锚”的作用。因此,其他国家需要以大量购买进企业股权债权的方式为整个经济托底,我国这方面的需求当然

也有,但不如他们大,相关政策可以更精准地锁定一些民营经济成份占比较高行业的头部企业、关键核心环节企业,同时面向广大中小民营企业推出一批更加具有普惠性质的中长期改革举措。即使是保障广大人民群众的基本生活方面,考虑到我国人民的高储蓄习惯与欧美国家按周计薪、老百姓手中普遍缺少现金有明显区别,因此也不必“广撒胡椒面”,而是重点做好困难人群的生活保障即可。

(三)继续保持我国政策空间的相对优势

如上所述,为了应对疫情带来的冲击,欧美主要国家纷纷出台了史上最大规模的经济刺激方案,无论是财政政策还是货币政策都用到了极致,政策空间几乎耗尽。这当然可以收一时之功,但长期而言,势必造成后期政策空间更加逼仄、增加整个经济的脆弱性。比较而言,目前我国的货币政策尚有一定余地,财政政策也还有较大回旋空间,这将成为我国宝贵的优势资源。因此积极但审慎使用我国的政策空间,尽力保持我国政策资源的相对优势性,对于疫后恢复与今后的长期经济发展就显得尤为重要。

(四)提高政策精准度和政策协调程度

把对企业的支持与稳岗相结合,接受救助的企业须对员工岗位保留比例做出承诺。财政上,适当延长针对困难地区、困难行业、困难企业的税费减免时间,研究适当下调增值税率,加大政府采购和政府购买服务对中小微企业的倾斜,使用特别国债设立政府纾困基金,以股权形式对中小银行以及符合一定救助条件的中小微企业进行注资。金融上,充分发挥政策性金融机构的作用,加大政策性银行、中小企业融资担保基金、纾困基金以及接受政府注资的中小银行对各类企业,尤其是中小微企业的信贷支持,包括无息贷款、贴息贷款和无固定期限贷款。同时,支持银行开展应收账款、存货、仓单、专利等抵质押贷款,降低银行承兑票据保证金比例,加大再贴现力度,采取适当方式引导银行为存量贷款下调利率,改善企业现金流,降低企业资金成本。

(五)主要以“改革”而不是“刺激”救市

自2018年以来,中美贸易摩擦的乌云始终笼罩我国,面对这百年未有之大变局,上上下下形成了强烈的危机意识和风险意识,并在政策层面做好了一些准备。今年疫情袭来之后,我们因应疫情变化,从容不迫地推出了一系列救助政策,政策节奏掌握得很好,市场接受度很高,国际上也颇多正面评价。今后一个时期,应当确立“改革救市”的指导思想,“不浪费一次危机所带来的巨大机遇”,结合党的十九大以及党的十九届三中、四中全会确定的中长期改革安排,将短期应对疫情、恢复经济的政策与既定的以及即将制定的中长期改革目标相衔接。要继续推进财税体制改革,深化增值税改革,推进政府非税收入管理条例立法,加快划分中央与地方财政事权和支出责任,健全财政收支预算管理,全面实施预算绩效管理;加大划拨国有资本补充社保基金的力度,加快研究制定延迟退休的时间表和路线图,进一步完善就业政策和失业保险制度;深化金融供给侧结构性改革,优化货币政策体系并畅通政策传导机制;强化竞争政策的基础性地位,完善公平竞争审查制度,为发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用创造条件,为提高资源配置效率、建设现代化经济体系提供有力支撑。

参考文献:

- [1] 冯俏彬,韩博.新冠肺炎疫情对我国财政经济的影响及其应对之策[J].财政研究,2020年第4期.
- [2] 各国疫情救助政策追踪,国际货币基金组织[EB/OL],www.imf.org/covid19policytracker.
- [3] 马建堂,张军扩.充分发挥“超大规模性”优势推动我国经济实现从“超大”到“超强”的转变[J].管理世界,2020年第1期.
- [4] 陈昌盛,杨光普.2020:以有效政策化解中国经济风险挑战[N].中国经济时报,2020年1月10日.
- [5] 冯俏彬,江宇.增强中国经济社会韧性[J].中国金融,2020年第12期.

【责任编辑 王东伟】