

# 新冠肺炎疫情背景下的稳增长稳就业政策建议

国家金融与发展实验室特聘高级研究员 杨明秋

## 一、目前已出台的优化营商环境相关政策优劣分析

为了响应 2019 年末和 2020 年初国家出台的《优化营商环境条例》（中华人民共和国国务院令 第 722 号，2019 年 10 月 8 日国务院第 66 次常务会议通过）、《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》（2019 年 12 月 22 日，党中央、国务院发文）等文件精神，年末年初各地陆续出台了优化营商环境和支持民企发展的一些办法和措施；近期，又根据疫情的影响，快速出台了一些纾困的政策。本人研究了各省（直辖市）市（甚至很多地级市和区县）已经出台的大部分优化营商环境的办法和最近纾困的措施（见附件统计表），也和很多企业界朋友有深入的交流，虽说各有千秋，但企业界普遍反映不贴肉、获得感不强，之所以如此，主要是因为这些出台的文件和政策，普遍存在以下问题：

1. **文件套文件。**下级文件套上级文件，内容雷同，过于原则和宏观；
2. **出台仓促，缺乏可行性。**没有根据中央文件精神结合地方特点细化深化，微观入手不足；
3. **针对性不强。**政策对于企业实际困难的解决缺乏针对性，企业用不上；
4. **操作性不强。**部分有针对性的措施，由于缺乏操作细则，企业

实际难以获得。

比如，上海最近出台的纾困 28 条措施中，有 8 条（第 1-8 条）是专门针对涉及到支持抗疫产品产销企业；在我看来，除了给抗疫产品产销企业必要的便利和支持（如高效通关、关税减免和支持特定研发，即 6、7、8 条）有必要外，其他均不必要，反而会占据政府用于解决其他突出问题的资源。道理很简单，因为本次抗疫直接涉及到的企业（主要是医疗物资和防护用品，如口罩、药物、医疗器械、防护用品）都是疫情的“获利者”（经济角度而言，当然是有益于社会的），比如很多口罩的生产销售企业估计把 5-10 年的钱都能挣了，就没必要在用其他更多的经济优惠手段去支持（如税收减免、专项资金等），并且金融资源（包括信贷和直接融资）都会市场的信号下向它们聚集，也无需特别提供金融的支持。其他很多地方的纾困措施也有类似的问题。

又比如，很多地方改善营商环境的措施中都提到了要解决融资难融资贵问题，纾困措施中也提到了要为困难企业提供金融支持，从意图而言当然是对的，但问题是，银行也是企业，它们也需要有风险和收益的平衡，一个困难的企业是不适合贷款的，否则坏账了怎么办（银行的钱主要也是居民和企业的）。因此这样的政策就基本上是白写了，大部分企业无法获得，反而国有企业和其他大企业可以趁这些政策获得更多的优惠利率资金，进一步挤占中小企业的金融资源。

再比如，大部分地方的纾困措施中都提到了缓交疫情期间的社保和免交疫情期间的失业保险金，然而问题是，缓交不是不交，还是要

交；实际的情形是只要企业的社保专户上有资金，系统会自动扣、很多企业反映已经扣了，也就是政策和实际操作脱节；免交的**失业保障金占应交社保的比重为3%不到**，实在没有意义；甚至有的地方文件，连缓几个月都没说清楚。这样的措施，企业怎么会有获得感？

由于以上的这些问题，大部分最近出台的纾困政策举措必将是无效的，有些甚至进一步扭曲市场信号和市场关系，导致增强“强者”（国企、大企业）、削弱“弱者”（中小微企业），使市场配置资源的基础性作用进一步弱化。

## 二、政策制定的原则

那么，为了达到政府优化营商环境和纾困的良好意图，政策制定（设计）该怎么做呢？本人结合长期的经济金融理论学习以及长期的企业经营管理 and 创业创投的经验，也结合由于担任工商联执委、政协委员、政府顾问等社会职务与政府决策部门经常沟通的经验，提出如下政策设计应尽量遵循的原则：

1. **短、中、长结合**。事情都有轻重缓急，急事急办的同时不能忘了要事也办，因此政策制定既要治标、也要治本，也就是短中长结合，短期治标，中长期治本；

2. **针对性强，企业视角，目标导向**。每个措施，解决企业什么问题，解决谁的问题，应很清晰，不能泛泛而论；

3. **操作性强，容易获得**。政策宜简单明了，获取政策的流程和与之相应的文件应步骤化、表格化，使企业很容易申请，甚至不用申请即可获得；

4. **普惠性。**除了个别特殊政策，政策应具有普惠性，即对全部或大部分企业或某一类的全部企业（比如某个行业）普惠，而不是只对少数或事实上特定有资源获取的企业有用；

5. **避免形成新的不公平竞争和权力寻租。**政策应避免可能造成促进市场集中（垄断、寡头）、僵尸企业或皮包公司获利，以及由于人为判断因素太多而导致的权力寻租；

6. **着眼于补短板、缓瓶颈、抓痛点。**多做雪中送炭，少为锦上添花；

7. **向中小微企业大力倾斜。**国有企业和大企业由于其本身具有的国家信用、品牌、市场规模等优势，比较容易从市场获取所需要的各种资源；中小微企业往往是不具有前述优势的，却承担了全国大部分税收、GDP、创新、就业等社会责任（即大家常说的“5678”），因而理所当然是需要政府政策适当照顾的；

8. **尽量市场化导向，利用市场机制发挥作用。**政策最好通过市场机制发挥作用，既更有效率，也不至于扭曲市场的价格信息和市场关系。如果本次疫情中对于口罩等医疗物资的调配采用市场化方式，比如保证一线医务人员、执法人员和市民基本供给需要的口罩采用政府大宗物资优先优惠采购、此外的需要由市场供给并且不进行限价，则既能优先保证一线的需要，也能调动市场主体的作用、积极发掘生产和全球采购效率，同时也能通过价格调节不必要的囤积、促进节约，比之各地简单地采取行政管制和限价方式，应该效果会好些。

### 三、政策建议

由于中国经济面临的困难及其症结，导致企业经营面临三大主要问题：保持短期现金流不断；中长期经营成本高、盈利难；中长期预期差、信心不足。

解决微观企业的问题，就是解决宏观经济的问题，所谓着眼宏观、着手微观。这需要政府采取行之有效的政策，以问题为导向、以结果为目标，根据上述政策制定应遵循的原则，提出如下政策建议：

（一）**短期政策**：指 1-6 个月内可以实施并取得成效的政策，包括：

1. **平衡防疫与复工**。从目前疫情形势来看，除湖北地区外，全国大部分地区的疫情是可控的，因此有必要立即创造条件**复工复产**。具体措施和操作包括：

（1）除湖北地区外或其他个别疫情严重地区外，应**立即**恢复各类道路和各类交通，恢复物流，恢复人员的自由流动，交通、物流和人员流动是所有经济活动的基础；

（2）制定发布复工防疫简易手册，企业具备基本防疫条件，企业提交承诺书后，无需申请审批，可以**立即**复工；

（3）电影院、剧院、图书馆、学校等人群高度聚集于密闭空间的行业**暂缓**复工或复课；

（4）**重点监督和做好**机场、火车站、地铁、公交、公路、楼宇、园区、商场、小区等入口处的**防疫措施**，最大程度保证“发热”人员不进入人群聚集地并有效隔离；

（5）继续大力度做好个人防护的宣传工作。

**2. 减免中小微企业 2-3 个月社保和公积金**（包括企业和个人缴纳的部分，其实都是企业出的）（湖北 3 个月、其他省市 2 个月）。理由如下：

（1）中小微企业以服务业和加工制造业等劳动资源密集企业较多，人力成本占比一般在 50%以上，服务业一般在 60%以上，人力成本中社保和公积金的占比在 30-40%；疫情期间，这些企业大部分没有收入，如果希望这些企业不裁员、少裁员、不停薪，就必须给它们降成本；

（2）现在很多地方推出的缓交政策，没有意义；

（3）部分地方推出的免交疫情期间的失业保险金政策没有意义，因为失业保险金只占社保的 3%不到，占整个人力成本的 1%还不到；

（4）如果不采取这样的措施，企业必定裁员，势必造成更多失业，失业人员去领失业保险金（每月 1500-2000 元不等）的支出也不少、甚至和减免的“五险一金”差不多，但失业有很多其他的负面效应，不只是钱的问题；

（5）企业一旦倒下，再要起来就很难了，因此，一定要设法多救活企业；企业活了，社保和公积金后续也就有来源了；

（6）面向中小微企业减免，大企业不减免，不至于给社保资金增添太大压力，公积金本来就是福利性质、政府无需硬性支出。

**操作办法：**

（1）按照国家工信部制定的中小微企业认定标准，**无需申请，直接减免；**

(2) 如果系统已经扣缴，企业提出申请，社保机构复核无误后直接返还企业账户。

政策优点：有效减压，获得感强；操作简单，获得性强；政府可负担；普惠；公平；向中小企业倾斜。

**3. 为低收入群体发放消费券。**各地可以根据实际财政能力，为低收入群体（如登记失业者、低保户、低于某一收入的群体等，具体根据各地财力制定）发放限期当地使用的电子消费券（比如衣食住行方面的，具体也可以结合当地的产业情况确定）。理由：

(1) 有助于社会的稳定；

(2) 低收入群体消费弹性大，有利于促进消费，带动投资，刺激经济。

政策优点：简单直接，操作性强；直达终端，获得感强；见效快；市场导向。

**4. 从快从简执行最高院《善意文明执行意见》，释放和恢复经营者资源，恢复企业界名誉和信心。**最高人民法院于2020年1月2日通过新闻发布的《关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》（法发〔2019〕35号）是对以往法院执行工作的一次系统纠偏，通过解除不合理的法定代表人“限高”、区分经营者个人财产和企业财产、合理冻结财产、保障经营者合法的人身自由等，真正释放经营者资源，塑造社会宽容失败、勇于创新的氛围，企业家精神和经营者资源是社会最宝贵的资源，这些年来的不合理法定代表人“限高”使大量的企业家资源闲置甚至成为社会的戾气（或成为沉默的羔羊），

实在是比金钱更大的损失。理由如下：

（1）中国每天新注册企业约 2 万家，根据有关研究按平均 2.5 年的生命周期计算，每年有 300 万家企业失败，意味着每年至少有 300 万个创业者（法定代表人、实际控制人等）将被“限高”“失信”，这些人极有可能因此退出市场；从最高法院网站实际统计来看，自 2015 年以来，截至 2019 年 8 月 17 日，已经有 3094 万人次被限制乘坐飞机，粗略按 50% 为因企业失败而“限高”的法定代表人（创新创业者）计算，短短 5 年已有 **1500 多万创新创业者被“失信”“限高”，难以再次进入市场**，实在是一个令人吃惊的数字，对于我国经济发展、就业、社会稳定都是极其不利的。如果按一个创业者能够带动 5 人就业估算，那么这 **1500 万创业者就能带动高达 7500 万人的就业**，而这样的带动作用却仅仅因为被“失信”“限高”这种看似小的“惩罚”而丧失，这样看，实在是一个浪费社会资源、戕害社会效益的有害做法，因此，2015 年高院修订的“限高”规定，实在有必要立即优化调整。

（2）很多成功的企业家如马云、刘强东、史玉柱等，都经历过初次甚至多次的创业失败，然后不断总结经验，后来取得了极大的成功。如果按照 2015 年高院修订的“限高”规定，马云会被“限高”“失信”，他连自由出行的权利都没有了，也就不会有阿里巴巴的故事了；事实上，这样的情形已经在上演，共享单车 **OFO（小黄车）** 创始人戴威已因企业失败而于 2018 年 12 月 4 日被“限高”，而他无论从哪个角度看都是优秀的人力资源，此时他还不到 30 岁！

政策优点：最高院规定，权威性强；存量政策，无需新创；执行

简单，落实容易；释放的潜力巨大，金钱难以衡量；见效快；可持续性强；解决痛点。

本条措施可长期执行。

以上各条短期政策适用和推进层面：各级地方政府为主，国家层面可倡导促进。

**（二）中期政策（6-12 个月）：**指在 6-12 个月内可以落实并取得成效的政策，包括：

**1. 大规模扩大担保基金规模，为中小微企业提供贷款担保并取得优惠利率贷款。理由如下：**

（1）一直以来，政府都希望解决中小微企业的融资难融资贵问题，但实际上一直未能解决。原因在于中小企业一般缺乏抵押或担保、风险较大，而银行是一个赚取利差的企业，对风险高度敏感，自然不愿意贷款，因此纯粹通过市场无法解决问题。这时政府就要创设一种机制，最好的机制就是公益性的担保基金；现在很多省市都设立了担保基金，但存在规模不大、程序繁琐、操作保守、周期较长等问题；

（2）实践已经证明，通过担保基金担保，银行就愿意以优惠利率或者基准利率为中小微企业提供贷款。这样融资难融资贵的问题就有望解决。

**担保基金的具体操作建议是：**

（1）省市级各级财政每年拿出 2%-3% 的财政收入用于设立担保基金、逐步使基金总规模达到能够担保当地总信贷量的 30% 左右。

以上海为例，2019 年上海市提出的担保资金目标是 100 亿元，可以

担保的贷款为 1000-2000 亿元（取决对坏账的容忍度），显然远远不够（2019 年上海信贷余额为 7.98 万亿）；建议上海市区两级担保基金的总规模要逐步达到 1200-2400 亿元；

（2）由银行作为审批主体，让银行承担 20%-30% 的风险（即担保基金的担保率为 70%-80%）。银行有成熟的审批团队，这样担保基金就只要做简单的资金和机构管理即可，不做业务审批，精兵简政，提高效率；

（3）容忍一定的坏账率，坏账率控制在 5%-10%；

（4）可以追求无风险收益，不得进行风险投资。

政策优点：普惠；操作简单；杠杆作用，以小博大；获得感强；向中小企业倾斜；抓痛点。

**2. 加速推动各类股权投资基金的设立，提高直接融资比例，降低企业负债融资比重。**理由是：除了中小微企业融资机制有待强化外，中国企业负债率偏高也是目前的重大问题，要降低杠杆率，就要提高融资比重、发展多层次资本市场，多层次资本市场不仅仅是多层次证券市场，还包括与证券市场相辅相成股权投资市场等。

**具体措施包括：**

（1）各地政府应积极发展政府引导**母基金**，通过母基金推动更多社会资金成为股权投资基金；

（2）母基金不必追求高收益率，收益只要能维持其管理成本即可；

（3）控制母基金在子资金中份额的比例，一般不要超过 20%-30%，

避免道德风险；

（4）政府资金一般不做直接投资，避免道德风险；

（5）国家层面应简化基金备案的文件和程序，并下放备案的权限。

政策优点：市场化导向和运作；效率高；普惠；侧重中小微企业；补短板。

3. 清理各类专项补贴资金，大幅度减少专项资金规模，保留少数支持国计民生的专项资金。理由如下：

（1）各类补贴资金操作复杂、难以透明、政策知晓度有限；

（2）各类补贴资金占用了大量资金；

（3）各类补贴资金催生了一批专门骗拿补贴的企业，以及以此为生的中介机构，消耗了大量资源；

（4）管理各类补贴资金消耗政府机构大量的人力财力；

（5）各类补贴资金难以真正起到促进创新和促进产业发展的作用；

（6）没有普惠性，且造成新的市场不公；

（7）为更有效率的政策让出资金，如政府担保资金、政府母基金、减税等；

（8）中美贸易协议中美方对中方已经提出了取消政府补贴的要求。

4. 快速推进一网通办，降低制度性交易成本。理由是：一网通办可以利用信息化手段提高效率，减少人为因素，实现政府管理事务标

准化、流程化，便于公开透明和群众监督。

**具体做法建议：**

（1）在推进一网通办的过程中进行**政策清理**，废除过时的政策，合并雷同的政策，协调跨部门的政策，制定新发展需要的政策；

（2）在推进一网通办的过程中要进行**流程再造**，实现流程材料简化、流程优化，而不是简单地将窗口搬到线上；

（3）在推进一网通办的过程中落实**放管服**，能放则放，强化服务，普及负面清单管理；

（4）在放管服的过程中推进政府部门和事业单位的**人员精减**，减少财政支出；

（5）引入第三方机构（建议由咨询机构、智库、政府部门、企业等组成联合工作团队）实施上述做法，做到公正、独立，避免“自我革命”不彻底。

政策优点：大幅度降低制度性交易成本（费用、时间）；最大的普惠性，所有个人和企业均获益；获得感显著；有效避免寻租和不公平；抓痛点。

以上所有中期政策，应长期坚持、不断优化。

以上各条中期政策适用和推行层面为各级地方政府为主，国家层面倡导促进。

**（三）长期政策：**指需要 12 月以上可以落实并取得成效的政策，具体包括：

1. 切实大力发展多层次资本市场，提高直接融资比重。多层次资

本市场包括多层次证券市场和多层次股权投资市场。理由：

- （1）有利于企业利用股权价值，增加融资能力；
- （2）有利于降低企业负债率，避免部分企业的偿债不能导致的债务链崩溃和银行系统风险；
- （3）有利于创新企业和高效企业脱颖而出；
- （4）有利于培育大企业和国际上有竞争力的企业。

具体措施：

- （1）尽快全面推行注册制；
- （2）鼓励上交所、深交所和北京股转中心（新三板）的合理竞争；
- （3）鼓励和便利企业境外上市；
- （4）鼓励资产证券化的发展；
- （5）鼓励和便利私募股权投资资金的发展。

政策优点：市场化，赛马机制；普惠性；有成熟的国际经验可借鉴；补短板。

2. 完善产权和人身自由保护，让企业家（广义定义为企业经营者）有信心，也能够持续投资、持续创业。

具体措施建议：

彻底废除法定代表人“限高”做法，保证企业家基本的行动自由和工作生活便利。修订《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》（2015年修订）里关于公司（单位）列为被执行人、其他法定代表人“限高”的“连坐”做法。理由是：

(1) 公司的债务不是法人个人的债务，公司失信不能等同为法人代表失信；

(2) 严重违背了市场经济的基石——有限责任，使责任无限化、准刑事化；

(3) 禁锢了稀缺的企业家资源，使其难以连续创业，并成为社会的负担；

(4) 强烈警示潜在创业者创业风险极高、不要创业；长此以往，社会鲜有“老板”，又何来“打工”？

(5) 助长弄虚作假，妨害正常的公司治理；

(6) 对于解决执行问题效用微小，社会成本巨大。

**清理各类法规特别是刑法中涉及企业经营的罪名，减少经营行为刑事化。**理由是让企业家安心，减少“构陷”风险。

**严格执行最高法、最高人民法院关于保护企业家合法财产和人身自由的各项规定。**

政策优点：普惠性；针对性强；操作性强；抓痛点。

**3. 优化官员激励机制。**我国官员（泛指公务员和事业单位员工）的激励总体上还是沿袭了计划经济时代的机制（主要依靠职务升迁、纪律约束和道德号召），不适应市场经济条件下的公务人员的需求。公务员虽然在工作职责上有一定的特殊性，但从根本上，也是社会职业的一种，不宜特殊化，如此才能更好地服务社会，也才能使政府、企业、学校等实现人才的流动（旋转门）。为此，建议措施如下：

(1) 官员的薪酬和福利显性化、货币化。总体上，我国用于官

员待遇方面的总支出不算低，但官员个体的获得感不太强。原因在于官员待遇不显性，同时也造成了很多浪费。建议对照企业的做法，将各项福利货币化，包括衣食住行医等。比如厅局级以上干部的免费医疗，既占用了很多的医疗资源，也造成了医疗资源的浪费（因免费而产生过度医疗），官员的获得感也不强，与其如此，不如为他们购买比较好的医疗保险，既起到了同样的保障作用，又减少了大量医疗资源的浪费，节约的资金可用于增加官员工资和奖金；

（2）比照市场类似岗位薪酬的平均水平，提高官员薪酬水平。提高部分以绩效奖励形式发放，避免旱涝保收，提高积极性；

（3）建立明确的官员绩效（KPI）考核机制。比照企业的做法，建立每个岗位的明确的业务指标、每年考核，奖优罚劣；

（4）设立官员廉政基金。根据职级，每年提取一定金额的资金作为廉政资金（比如平均每年 2-5 万元，根据当地财政能力和消费水平确定），在官员离职或退休后可支取，如果在任期间或离职后发现廉政问题，则不得支取（已支取的依法追回）；

（5）官员劳动合同制。每次合同期限可签 5-10 年，岗位聘任合同可根据需要一年一聘，达到一定年限后可签署无固定期限合同；

（6）待遇（激励）即期化。官员退休后待遇与企业一致（现在是企业同等情形的 2 倍左右），节约的资金用于当期的激励，效果更好。

以上改革，可以用新人新办法、老人老办法。

**4. 大幅度减少政府（和一般事业单位）官员职数，减少财政供养比。**大部分研究认为，我国的财政供养比在 1:30（即每 30 人需供养

1 名公职人员)，而发达国家（如美国、日本、法国等，同口径）在 1:150-200（即每 150-200 人供养 1 名公职人员）。如此高的财政供养比，显然会带来巨大的财政支出压力，实际也给企业带来巨大的税收负担，最终影响全社会的福利水平。为此，建议**措施**如下：

（1）通过“放管服”，减少政府职能，减少政府交叉重复职能；

（2）通过提高官员待遇水平，提高单个官员的工作总量和工作效率（即经济学中所说的产出水平），减少人力资源浪费。根据本人和部分官员的交流，如果能提高待遇，他们认为减少 30-50%的本部门人员是没有问题的。具体的做法是缩减 30-50%的人（具体根据部门职责确定），节约的人员的工资福利资金大部分用于剩余人员的奖励，同时还可节约办公租金、办公费用、隐性福利等巨大的一笔费用、减少财政支出，也减少机关人浮于事的问题；

（3）大力发展社会公益和志愿者组织，弥补政府职能的不足。

政策优点：针对性强；普惠性强；获得感强；抓痛点。

5. 继续实施有效的大幅度减税降费，直接降低企业成本。建议**措施**如下：

（1）改变目前以“增值税专用发票”进项销项抵扣机制的增值税征收机制。理由是，目前很多企业成本支出没有发票，比如人力资源费用、劳务费用，故无法抵扣；也有部分支出难以取得增值税专用发票（可以取得增值税普通发票或定额发票），也无法抵扣。这样，表面上国家降低了增值税率，但企业的获得感不强，也不利于发展以人力资源为主的现代服务业。具体做法是，增值税征收不完全以进项

发票为依据，将企业一切成本支出按一定比率（如 6%）计算进项税、实施抵扣，这样既符合增值税的本义，也能实质减少企业增值税的支出；

（2）将个人房贷、车贷和一般消费贷款的利息支出作为个人所得税的税前抵扣项。理由是企业的利息支出是税前抵扣的，税理相同；实质性降低个人税收负担；有效促进消费。

政策优点：针对性强；普惠性强；操作简单；获得感强。

以上各长期政策适用和推进层面：国家为主，各级地方政府也可主动作为。

#### （四）政策建议结语

以上各项政策，有的会在短期降低财政收入（如减税），有的是调整财政支出方式（如减少补贴资金、增加担保基金），有的是减少财政支出（如精兵简政），有的是降低制度性交易成本（如一网通办），有的是具有多种效应，可以综合推出，最终都有益于企业和个人，也有益于政府，实现企业-个人-政府之间的良性循环，实现经济的蓬勃发展，塑造继我国“人口红利”“城市化红利”之后最大的红利——“制度改革红利”。

#### 四、其他建议

为了更好地做好政府工作，还建议：

1. 政策设计第三方化，避免“本位主义”和“自我革命”。在政策制定过程中，广泛引入企业家（特别中小企业经营者）、政府官员、智库、咨询公司多方参与，政策设计外包，以达到广泛性、独立性、

公正性之目标；

2. **逐步加大互联网监督。**利用互联网高效、及时、扁平化的特点，有序推进对于一般政府事务的互联网监督，实现终端监督，有效监督，降低监督成本；

3. **推行官员到民营中小微企业挂职的制度。**通过官员到中小微企业挂职 3-6 个月，能使官员比较真实地了解企业的实际和困难，比一般的调研有效得多，对于换位思考、制定行之有效的政策大有好处。