

## 概要

### 第一章：充分把握好时光

强劲、广泛的经济增长给各国带来了机遇，现在便可着手重建财政缓冲、改善政府收支并实现稳定的公共债务。在经济上行时加强财政缓冲，将为经济最终低迷时提供财政支持留出余地，防止财政脆弱性在金融环境恶化时成为压力的来源。

### 债务高企是一个问题

全球债务已处于历史高位，2016 年达到了创纪录的 164 万亿美元的峰值，相当于全球 GDP 的 225%。与 2009 年的高峰相比，目前全球债务又增加了 GDP 的 12%，而中国是一个推动因素。

在全球债务的激增中，公共债务起了重要作用，这既是全球金融危机中经济崩溃与政策反应的体现，也反映了 2014 年大宗商品价格的下跌以及新兴市场及低收入发展中国家支出快速增加的影响。平均而言，发达经济体的债务已达到了 GDP 的 106%，这在二战以来尚属首次。在新兴市场和中等收入经济体，债务与 GDP 之比平均达到 50%，达到了 20 世纪 80 年代债务危机时的水平。对于低收入发展中国家而言，债务占 GDP 的平均比率一直在迅速增加，到 2017 年已经超过 40%。此外，这些债务中有近一半是非优惠性的，因此这些国家的利息负担与税收收入之比在过去 10 年翻了一番。在所有的国家，债务变动背后都存在着巨大的基本赤字——新兴市场和发展中经济体的基本赤字均创下了历史新高。

高企的政府债务和赤字令人担忧。那些政府债务高企的国家很容易受到全球金融环境突然收紧的影响。它们可能无法进入市场融资，经济活动也会受到威胁。此外，经验表明，各国可能会受到公共债务与 GDP 之比出现意外巨大冲击的影响，这会使展期风险加剧。值得注意的是，巨额债务和赤字将限制政府的能力，使其无法在经济下滑时出台有力的财政政策来支持经济。历史经验表明，薄弱的财政状况会加深经济衰退程度并延长其持续时间（如金融危机之后的情况），这是因为政府无力推出足够的财政政策来支持经济增长。建立财政空间十分重要，特别是在私人部门债务达到历史高位且还在不断上升的情况下尤其如此。一些国家的私人债务过高，可能面临着出现急剧且成本高昂的去杠杆过程。

### 增强风险抵御能力，支持经济增长

现在应充分利用经济活动的周期性上行，采取果断措施，积累财政缓冲。随着经济增长回归潜在水平，财政刺激会变得失效，而财政整顿的成本也在下降，从而能够更容易地实现从财政扩张向财政整顿的转变。值得注意的是，现在增加缓冲将有助于保护

经济：既可以创造财政空间、在经济衰退时支持经济活动，又可以降低全球金融环境突然收紧时出现融资困难的风险。一般来说，各国应让自动稳定器（即税收和支出，它们与产出和就业同步变动）充分发挥作用，同时努力确保赤字和债务进入稳定的下行通道，以实现中期目标。

应根据各国的周期状况和可用的财政空间，对调整的规模和步伐进行校准，避免过度拖累经济增长。如果经济达到或接近潜在产出，且债务与 GDP 之比较高，则应实施财政调整。美国经济正接近充分就业，且正在实施财政刺激，未来 3 年内的总赤字将维持在 1 万亿美元（GDP 的 5%）以上。美国应当重新调整财政政策，确保政府债务与 GDP 之比在中期内下降。一些国家的财政空间较为有限，除了基于支持中期增长的政策来开展整顿、降低财政风险外，别无选择。少数发达经济体拥有充足的财政空间，其经济也达到或接近潜在水平，因此有能力利用财政政策来促进实施有利于增长的结构性改革。尽管近期大宗商品价格部分回升，但大宗商品出口国也应继续调整，确保其支出与中期的收入前景相一致。一些低收入国家需要在预算中留出空间，通过调动收入、合理支出和提高支出效率，为实施基础设施计划提供资金。

同时，所有国家都应关注那些能够改善中期增长前景的政策。事实上，一些国家在近期出台财政调整政策时，并不一定把促增长的措施列为优先事项，正如发达经济体和大宗商品出口国的公共投资支出占 GDP 的比重下降所示。发达经济体应注重提升支出的效率，确保福利支出的合理性，从而为增加公共投资、提高劳动力市场参与率、改善教育医疗服务质量留出空间。一些发达经济体也能从扩大税基和改进税制设计中受益。对于新兴市场和发展中经济体而言，其首要任务是提高收入，为实体与人力资本方面的重要支出以及社会性支出提供资金。所有国家都应该推动包容性增长，避免出现过度的不平等——这会阻碍社会流动、侵蚀社会的凝聚力并最终损害经济增长。

## 第二章：数字化政府

世界正变得日益数字化，各国政府也是如此——尽管各国步调差别很大。目前，各国政府几乎都有了本国的网站和自动化的财政管理系统。数字化为财政政策带来了机遇和挑战。数字化将如何改变当前和未来的政策设计与实施？还存在什么阻碍因素？

获得更多及时可靠的可用信息能改变政府的运作方式。数字化可以降低私人 and 公共部门的税收遵从成本，提高支出效率。例如，政府可使用数字工具来打击跨境欺诈——采用数字工具后，每年可使在边境征收的间接税增加 GDP 的 1% 至 2%。数字化还可帮助政府追查那些藏匿于低税辖区的财富税，估计平均占到全球 GDP 的 10%。虽然在现行税率下这种传统上难以征税的税基所能带来的潜在收入增长规模很小，但数字化有助于未来从源头上征收所得税，防止其逃避税务机关的掌控。在支出方面，印度和南非的经验表明，数字化可以帮助改善社会保障和公共服务的提供方式。

未来，企业的日益数字化以及谷歌、苹果、脸书及亚马逊等数字巨头的崛起，可能会加剧现有国际税收体系面临的挑战。数字化带来了新的问题，例如在线服务的用户所产生的具有商业价值的信息，会对各国的税收权利产生何种影响？在征税权利的分配方面，目的地（即最终消费者的居住地）因素是否发挥了更重要的作用？调整国际税收框架的工作，最好与国际税收体系的长期愿景保持协调一致。

政府将需要缓解新的数字风险。与政府开展数字互动，可能会给那些技术使用受限的小微企业和脆弱家庭带来过多的负担。数字化本身也为欺诈和扰乱政府职能的活动创造了新的可能。这包括使用数字手段逃税或非法索赔等。大规模的数据泄露和隐私侵犯事件已有所增加，这突显出了公共数字系统的脆弱性。

数字化并不是万能的。它要求我们制定一个积极、具有前瞻性、全面的改革议程。政府必须解决政治、社会和制度方面的多重薄弱环节，管理好数字风险。它们还必须划拨足够的资源，为数字基础设施和网络安全方面的投资提供资金。最后但同样重要的是，数字化使国际合作变得更有必要。

但数字化趋势已势不可挡，未来还可能进一步加速。政府可以设法抵制数字化，但之后仍要不情愿地做出调整；它们也可以去拥抱、预测、甚至在某种程度上塑造数字化。