

第一章：不断变化的全球经济中的财政政策

过去十年中，财政政策主要关注如何在应对冲击，尤其是在全球金融危机期间应对冲击时保持宏观经济的稳定性；较少强调如何通过改革来促进长期包容性增长，换言之，没有充分考虑如何适应人口变化、科技进步和全球一体化的深化。在很多国家，公共和私人债务一直接近历史最高点，长期增长和发展前景不令人鼓舞，不平等现象仍然触目惊心。随着全球增长放缓和不确定性上升，财政政策应该为可能的下滑做好准备，平衡增长和可持续性目标，同时进一步强调改革，以适应快速变化的全球经济。后者要求对预算构成作出有利于包容性增长的调整，即改进税收、社会支出，采取主动的劳动力市场政策，同时投资于基础设施，以提供更好的公共服务。此外，还需要更紧密的国际合作来解决多边问题，包括企业税收、气候变化、腐败，以及在更广泛层面上，实现 2030 年可持续发展目标。

1. 为下次经济下滑做好准备

全球扩张出现弱化。今年，预计几个大型发达经济体和新兴市场经济体将会放缓（中国、欧元区和美国），尽管全球很多地区仍稳健增长（印度和撒哈拉以南非洲部分地区）。下滑风险提高，主要来自尚未解决的贸易紧张、政策不确定性加剧和金融市场波动。同时，发达经济体公共债务仍居高不下，新兴市场和发展中经济体公共债务攀升。主要经济体转向扩张性的财政政策（中国、欧元区和美国），金融条件收紧和对财政可持续性的担忧推升了脆弱发达经济体、新兴市场和前沿市场经济体的融资成本。

在此环境下，财政政策应谨慎地平衡增长与可持续性目标之间的关系。若实际产出超过潜在水平（美国），或借款成本较高、融资需求较大（巴西、意大利），且加强市场准入仍很重要（阿根廷），合理对策仍是实施有利于增长的财政调整，目的是缓解债务脆弱性，建立缓冲，以供发生严重下滑时调用。若存在财政空间且面临更急剧放缓的风险，有必要实施有限的且高质量的财政刺激（澳大利亚、德国和韩国），在有些国家，还需配合可信的中期整顿方案（中国、日本）。在低收入发展中国家，财政政策应该支持面临融资约束的发展目标。而且，如果严重下滑真的发生，具有合理财政空间和融资条件的国家可使用财政宽松配合可用的货币政策工具；在欧元区，同步的财政对策（尽管成员国之间存在合理差异）可以强化对整个地区的影响。

2. 适应全球趋势

为了促进更高速、更包容的增长，财政政策应该适应重塑全球经济的关键趋势。人口变化、科技快速进步和全球经济一体化加深都带来了结构性挑战。发达经济体和很多新兴市场经济体面临老龄化问题，引发了对公共养老金和医疗体系可持续性的担忧。低收入发展中国家和几个新兴市场经济体必须创造就业岗位、改善公共基础设施以及教育、医疗服务，来满足人口快速扩张和城市化的需要。所有国家的社会支出和税收政策都需要跟上劳动力和产品市场的变化，这些变化来自科技进步和各国之间更深入的贸易和金融联系。调整政策以适应全球趋势将促进长期经济增长——持续减轻公共债务负担的关键要素——并使开放和创新的效益在国内和全世界传播。这也将有助于恢复公众对那些对于经济稳定不可或缺机构的信任。

若预算空间有限，这种适应将需要通过调整预算构成来实现。此过程的关键是重新排列优先支出事项，所有国家都需削减浪费性支出、遏制腐败，以实现节约成本。例如，通过有效定价取消燃料补贴可以逐步带来接近全球 GDP4%的额外财政资源。公共金融管理改革也能通过提升效率带来的收益扩大财政封套。在一些国家，更有效地管理公共部门资产能带来接近全年 GDP约 3%的额外收入。在税收收入较低的新兴市场和发展中经济体，考虑到其满足可持续发展目标所需的大量基础设施和社会支出，调动收入需要发挥重要作用。撒哈拉以南非洲国家可以通过提高当前税收体系效率的改革，在未来五年中筹集平均占 GDP3%到 5%的额外收入。

国际合作也是在全球范围内放大和传播改革成果所不可或缺的。通过多边途径能够解决的首要问题包括如何对跨国公司（包括数字化公司）进行课税、气候变化（可通过碳税机制缓解）以及贪污问题。协调的国际支持和融资，加上资助国和受援国改进治理，可以补充低收入发展中国家为实现可持续发展目标所做的努力。在经过改进的多边结构内继续工作，将成为适应全球经济快速变化的国别政策的补充。

第二章：遏制腐败

腐败，即滥用公务职位谋取私利，扭曲了国家活动，削弱了实现可持续和包容经济增长的努力。腐败帮助部分群体逃税，而其他公民最终须支付更多。收入损失也会影响政府提供社会支出的能力。此外，当政府决策受贿赂或裙带关系驱动时，公共服务和基础设施的质量会遭到破坏。最终，腐败会侵蚀对政府的信任，破坏社会和政治稳定。

在处于所有发展水平的国家，腐败的财政成本都非常可观，本章提供了相关证据。例如，对比收入水平相似的国家政府税收收入占 GDP 的比重，腐败程度最低政府征收的税收收入比腐败程度最高的政府多出 GDP 的 4%。基于这个跨国比较，如果当今所有国家都能着手反腐，并平均取得与过去二十年中减少腐败国家相似的成果，全球税收收入将增加 1 万亿美元，或者说全球 GDP 的 1.25%；这种效益可能更加显著，因为减少腐败能促进经济增长，进一步增加收入。部分国家显著减少了腐败现象，得到的回报是税收收入占 GDP 的比重快速提升（例如，该比重在格鲁吉亚和卢旺达分别提升了 13 个百分点和 6 个百分点）。证据还表明，腐败扭曲了政府利用公共资金的方式。腐败程度较低的国家将较大比重的资源投入社会支出（例如，在低收入国家中，高度腐败国家教育和医疗投入占预算的比重比其他国家低三分之一）。此外，更腐败的国家在修建道路和医院上的支出高于合理水平，且其学龄学生的测试成绩更低。

打击腐败需要强烈的政治意愿。然而，为确保不断改进，还需要建立完善的机构来提升整个公共部门的廉洁度和责任制。本章借助一大批财政机构的新数据和个体国家经验，详细研究了政府运作中出现腐败漏洞的环节，以及不同机构在消除漏洞中能够发挥的作用，提供了具体的建议。部分国家政策制定者的经验包括：

- 构建专业的公共服务，基于透明度、择优录用和绩效薪酬程序。关键是政府机构和部门以及公共企业领袖在顶层明确发声，倡导道德行为。
- 着力确保高透明度、引入独立外部审查，允许审计机构和全体公众提供有效的监督。
- 关注国际经验显示的腐败频发的“热点领域”，例如，公共采购、基础设施、复杂且难以定价的商品和服务、自然资源和公共企业。

- 改进几家相互支持的反腐机构以提高成功概率。例如，若简化税法、缩减税务官员的裁量权范围，能使税收征管改革取得更好的效果；提升公共服务廉洁度或追踪逃税者的工作将依靠及时和公正的法庭诉讼程序。同理，自由媒体的存在能增进财政透明的裨益。
- 一丝不苟地致力于改进机构，以缓解面对不断演变的腐败挑战的脆弱性。适应新技术有助于强化关键财政功能，如预算程序、收入管理以及内部控制。例如，电子采购系统（电子采购）可通过提高透明度和加强竞争，成为对抗腐败的强力工具（如智利、韩国）。

腐败也是一个全球性问题，打击腐败需要加强国际合作。目前，全球开展了越来越多的国际倡议来对抗腐败，提高藏匿腐败收益的难度。然而，还有许多工作可以做：

- 各国应更主动对抗国有企业贿赂外国官员的行为，积极推动反洗钱活动，减少在不透明目的地藏匿腐败收益的机会。
- 采掘产业（石油和采矿）需要更强的透明度，考虑到大规模经济寻租的存在和主要国际参与方发挥的作用。
- 尽管有所改进，国际信息交换仍然有限。加强合作对于对抗逃税以及调查和起诉腐败案件至关重要。
- 最后，资助国和国际机构可通过提高自身透明度以身作则。它们还可以通过分享机构建设的良好做法来提供帮助。这正是本章的目标。