

第一章：应对新冠疫情的财政政策

截至 2020 年 9 月 11 日，新型冠状病毒（COVID-19）疫情和相关封锁措施已使各国推出了空前的财政措施，其总规模达到 11.7 万亿美元，接近全球 GDP 的 12%。上述财政举措中，一半是增加支出或放弃收入（包括临时性减税），另一半是流动性支持，包括贷款、担保和公共部门注资等。政府的强力响应不仅挽救了生命，为弱势群体和企业提供了支持，还减轻了经济活动受到的影响。但这场危机对公共财政的影响，加之产出下降造成的收入损失，十分巨大。2020 年，各国政府的赤字占 GDP 比率平均将上升 9%，而全球公共债务规模预计将接近 GDP 的 100%，创历史新高。在经济活动稳步反弹、利率稳定维持低位的基线假设下，全球（除中国和美国）平均公共债务比率预计将在 2021 年稳定下来。但各国还需开展更多工作，以应对日益严重的贫困、失业和不平等问题，同时推动经济复苏。

本期《财政监测报告》第一章将讨论这一空前时期下世界各国的公共财政状况，并分析各国应对疫情危机的财政政策的规模、范围和有效性。本章还将提供一个总体的财政战略路线图，以促进经济的强劲复苏。

尽管全球各国的财政应对措施规模空前，但在疫情下，各国为紧急支出提供资金以保障人民生命安全的能力呈现出巨大差异。这种能力部分取决于一国在危机前的财政空间及公共、私人部门的债务水平。在许多发达经济体和部分新兴市场，央行提供了大量流动性并开展大规模资产购买，这支持了财政的扩张。但许多新兴市场，尤其是低收入发展中国家（其中超过一半很可能或已经出现了债务问题）面临着较大的融资约束。各国已采取措施减轻这种约束，但还远远达不到资金缺口的规模。根据人均收入的下降情况的预测，全球预计将有 1 至 1.1 亿人陷入极端贫困，这将逆转几十年来极端贫困人口持续下降的趋势。增加社会援助（直接支助贫困人口并缓解经济衰退）预计将产生较小影响，这反映出一些国家的支持力度和支持能力有限。这些措施将使新增贫困人口维持在 8 千万到 9 千万人之间。

鉴于财政空间有限，各国需要评估支持措施的成本、收益和风险。先前的经验表明，一国若能推出公共卫生政策、迅速遏制疫情扩散，就能更早、更安全地重启经济、恢复信心并推动经济复苏，这能降低社会、财政的总体成本。定向现金转移支付对贫困人口至关重要——这些群体将其用于购买生活必需品。与此类似的是，失业救济金也会为失业群体的必要消费提供支持。许多在短期提供必要支持的政策，都会产生长期影响。例如，工资补贴维系了企业-劳动者的雇佣关系，但也会在新职位出现时减缓劳动力市场的重新配置。临时性的延迟缴税和税收减免提供了流动性支持，但也可能被长期保留，从而使政府遭受收入损失。政府注资往往是防止企业（特别是遭受重创的战略性企业）破产的必要手段，但这也可能延迟部门的资源重新配置——而这对经济复苏至关重要。到目前为止，直接贷款和担保贷款的申请率很低，这反映出信心已有所恢复，但也反映出贷款管理约束、贷款条件限制和私人部门债务高企等问题。

各国财政也面临着前所未有的风险。这些风险来自于疫情前景的不确定性、经济复苏的形势、疫情长期影响的程度、所需的资源再分配情况、大宗商品价格和全球融资环境的前景、隐性/显性担保产生的或有负债等。重要的是，考虑到各种财政政策的规模、特殊性和部署速度，应确保所有措施都完全透明、具有良好的治理并得到成本核算。

疫情不同阶段的财政政策路线图

全球努力研发可负担且有效的疫苗及疗法，同时确保所有的人都能用得上，这是降低疫情给民众、经济、财政造成损失的最优先事项。国家层面的措施对应对这场健康危机也很重要，包括因地制宜采取明智的防疫措施等。在充满不确定性的环境中，家庭预防性储蓄处于高位而私人投资较低，这意味着发达经济体和部分新兴市场经济体的利率将长期走低。这些因素使各国有能力、有意愿继续将财政政策作为促进经济复苏的一项重要有力工具。面临更大资金约束的其他新兴市场经济体和低收入发展中国家需要重新安排支出的次序，提高效率实现事半功倍，并需提供更多的官方财政支持和债务减免。

政策制定者需要一套灵活的财政措施工具来顺利度过防疫封锁时期并尝试重启经济，同时推动向疫情后时代的全新经济开展结构性转型。在疫情严重暴发阶段，当一国实施大范围防疫封锁措施时，其应调整财政政策，采取一切手段确保民众生命安全，并为民生提供保障。随着防疫封锁逐步放松和精准防疫措施的出台，政府应确保不过快撤销这些基本保障措施。应继续提升社保体系的能力，使相关福利定向惠及弱势群体。当健康风险降低、持续复苏可期时，应对支持措施做出调整，从维系企业-雇员关系转向为劳动者寻找新的工作，帮助脆弱但可持续经营的企业重启，并推动向疫情后时代经济开展结构性转型。

当有效疫苗或疗法问世、疫情得到控制时，政府需要促进经济复苏并应对危机的遗留问题，包括高企的公共私人债务、失业率走高以及不断加剧的不平等和贫困问题。刺激措施的范围有多大、财政调整的适当节奏如何，这些问题都因国而异，尤其是取决于一国经济衰退的程度、失业的规模以及获取融资的难易程度。如第二章所述，拥有财政空间且受危机长期影响的国家，应推出公共投资等临时性刺激措施。支持低收入家庭的措施（包括提供优质的工作机会）对减少贫困至关重要。财政空间有限、融资渠道较少的国家应保障公共投资并向低收入家庭开展转移支付，同时提高税收的累进性，确保对高利润企业适当征税，以期实现有利增长、有益公平的调整。

为疫情后时代的全新经济制定的政策应关注解决贫困和不平等问题，以确保社会安定和可持续增长。这些政策也应重点提高抵御未来疫情和其他冲击的能力。这包括出台政策，确保所有人都能获得基本的物资（如食物）与服务（如健康教育服务）。最后，当疫情结束后，减少温室气体排放仍将是一项长期重点挑战。为此，需要制定政策来提高碳价，并促进对低碳技术的投资。

第二章：开展公共投资，推动经济复苏

到目前为止，各国政府在新冠疫情危机中的直接关注点是应对突发卫生事件，同时为脆弱家庭和企业提供生存保障。各国现在也需要做好准备来安全有效地重启经济，制定政策来创造就业、拉动经济，推动向更有韧性、更加包容和更为绿色的经济转型。在数字基础设施方面开展支出，对帮助人们维持社交距离、缩小数字鸿沟至关重要——数字鸿沟加剧了人们在获取信息、获得教育和工作机会方面的不平等。

第二章讨论了公共投资在促进上述复苏中的适当作用。本次疫情危机之前，公共投资与GDP之比已经在下降了，而基础设施的增长也没能满足需求。各国的优先工作包括：建立资源充裕、预备完善的医疗体系，扩展数字基础设施，以及应对气候变化和环境保护。

在利率已接近有效下限的发达经济体和部分新兴经济体，扩大高质量的公共投资可以对就业和经济活动产生巨大影响，吸引私人投资，吸收过多的私人储蓄，同时又不会导致融资成

本上升。对于许多低收入国家和一些新兴市场经济体——特别是拥有外币债务的国家——它们开展投资仍受到融资环境的巨大限制，尽管其实现联合国“可持续发展目标”需要大量资金。这些国家的政策制定者需要保障公共投资，使其达到维护民众生命安全、保障民生所需的规模，并提高投资的效率。不仅如此，这场危机使全球共同采取应对措施变得更加必要，以避免进一步落后于实现“可持续发展目标”。

即便人们需要维持社交距离，如果政府采取以下四项措施，公共投资也能具有可行性且可得到迅速实施：一是现在即可对维护保养项目开展投资；二是对前景良好但因疫情被推迟筹备或实施的项目，可开展评估并予以重启；三是加快推进筹划中的项目，在未来两年内完成；四是立即开始规划与疫情后优先工作相一致的新项目。

完善公共投资管理的实践与治理至关重要，因为当投资规模扩大时，项目延误、成本超支、不达预期的情况不仅常见，甚至还会更加频繁——如果一国的公共投资规模很大，单个项目的成本可能会增加 10%。并不是每个国家都能满足这些条件。但对于容易获得融资的国家来说，通过举债为高质量公共投资融资是一种有效的战略，因为全球利率的下降降低了投资项目受益的门槛。而对于面临融资约束的国家，这一门槛变得更高了，因为资源有限的政府还面临着相互竞争的支出优先事项。

基于跨国数据和 40 万家企业样本的实证估计表明，在高度不确定的时期，公共投资可以对 GDP 增长和就业产生巨大的影响——这是当前危机的一个显著特征。对于发达和新兴市场经济体，财政乘数将在两年后达到超过 2 的峰值。在这些经济体中，公共投资增加 GDP 的 1% 将直接创造 700 万个就业机会。如果考虑对宏观经济的间接影响，其将总共创造 2000 至 3300 万个就业机会。

在应对卫生危机（通讯、运输）或促进经济复苏（建筑、制造业）的关键行业中，公共投资引发的私人投资尤其强劲。但必须同时为其推出配套政策，帮助私企解决高杠杆和流动性约束等问题。

在医疗行业、保障性住房、数字化、环境保护等方面的新投资，将为建立更具韧性、更加包容的经济奠定基础。适应气候变化的项目投资回报率通常大于 100%，因此官方为这些项目提供支持，是对公共资金的有效利用。这些项目的官方支持资金需要增加一倍以上，即从现在的约 100 亿美元增加至 250 亿美元左右，以为低收入国家适应气候变化所需的公共投资提供资金。