

## 第一章：因地制宜制定财政响应措施

疫苗接种仍在与新冠疫情争分夺秒，但各国的接种速度大不相同，许多人难以获得接种机会。我们急需在全球范围内实现疫苗接种。在全球开展疫苗接种的收益可覆盖其成本——这是因为疫苗接种后就业和经济活动将有所改善，这将使税收收入增加，并能节省大量财政支持资金。在全球疫情得到控制前，财政政策必须保持灵活，持续为医疗体系、家庭、可持续经营的企业和经济复苏提供支持。各经济体所需的支持及政策空间各不相同，这取决于疫情影响和其获得低成本借款的能力。2021年，许多发达经济体政府正在实施数额巨大的支出和收入措施（平均达到GDP的6%）。新兴市场经济体、特别是低收入发展中国家的支持规模较小，且大多数支持措施已集中在前期实施——其中的大部分措施即将到期。

财政支持避免了更严重的经济收缩和更多的失业。但与此同时，这些支持措施（加之收入的下降）使政府赤字和债务达到了前所未有的水平——在所有收入水平的国家组中都是如此。2020年，发达经济体的平均总体赤字占GDP的比率达到11.7%，新兴市场经济体达到9.8%，低收入发展中国家达到5.5%。各国扩大支出的能力出现了分化。发达经济体和若干新兴市场经济体的赤字增加，是支出增长和收入下降造成的——二者幅度大致相等；而在许多新兴市场经济体和大多数低收入发展中国家，赤字增加的主要原因是经济衰退导致的收入骤降。随着疫情支持措施到期（或逐渐缩减）、收入恢复以及失业申请人数的下降，预计2021年大多数国家的财政赤字都将减少。

2020年，全球平均公共债务达到GDP的97%，预计到2021年将稳定在GDP的99%左右。尽管债务有所增加，但鉴于市场利率的下降趋势，发达经济体和许多新兴市场的平均利息支出总体上处于较低水平。为履行职能，各国央行纷纷降息并购买了政府债券，从而为财政应对疫情提供了支持。但对于低收入国家来说，由于其难以入市融资且短期提高收入的余地很小，因此在为巨额赤字融资时持续面临挑战。这些国家需要通过赠款、优惠贷款以及（在某些情况下）债务重组等形式获得援助。在中期，随着经济复苏提速和各国开始财政调整，预计所有收入组国家的财政赤字都将下降。结果是，我们预计大多数国家的债务与GDP之比都将稳定下来或有所下降；不过在少数国家，由于老龄化和发展需要等因素，公共债务将继续增加。

财政前景存在着极大的不确定性。在较好的情况下，如果疫苗接种速度快于预期，则可更快结束这场疫情，这将增加收入并减少对额外财政支持的需要。在较差的情况下，经济低迷持续更长时间、高债务下融资环境突然收紧、企业破产数量激增、大宗商品价格波动、社会不满情绪上升等，都可能阻碍经济复苏。一般来说，疫情持续的时间越长，公共财政面临的挑战就越大。

在此背景下，财政政策的优先事项包括：在疫苗接种不断推进、经济复苏走强时，根据需要提供支持；及时落实已公布的财政措施，提高项目执行能力，完善采购程序；追求绿色、数字化和包容性的经济转型；一旦经济复苏企稳，着手解决公共财政的长期问题；制

定中期财政战略，管理财政和融资风险；为实现“可持续发展目标”做出新的努力。为开展这些优先工作：

- 必须加强全球合作、遏制疫情传播，特别是以可负担的价格在所有国家加速推广疫苗。在所有国家都更快控制住疫情的较好情况下（参见2021年4月《世界经济展望》），到2025年，更强劲的经济增长将为发达经济体累计带来超过1万亿美元的额外税收，同时还将节省数万亿美元的财政支持措施。因此，疫苗接种的收益将超过其成本，这将让投资于全球疫苗生产和分发的公共资金充分发挥作用。
- 考虑到复苏的不确定性和不平衡性，各国必须根据其行政能力量身定制相关政策并提高措施的针对性，以便在危机期间持续提供财政支持。鉴于当前的低利率环境，拥有财政空间的国家可同步推动绿色公共投资，以此促进全球增长。
- 政策制定者需要取得一种平衡：一方面，需要抑制不断增长的巨额公共、私人债务带来的风险；另一方面，又需要防止过早退出财政支持、并因此减缓复苏的风险。可信的中期财政框架对于实现这种平衡至关重要，其将根据复苏的速度设定一个重建财政缓冲的路径。为支持上述工作，可完善财政规则设计或重新调整其限制，以确保得到一个可信的财政调整路径或立法（如“预先批准”的未来税收改革）。提高财政透明度并改善治理实践，可帮助各经济体充分发挥财政支持的功效。
- 为帮助满足疫情相关的融资需求，政策制定者可考虑对高收入群体或财富征收临时性的复苏税。为了积累必要的资源，以此改善基本服务覆盖面、加强社保体系并在“可持续发展目标”方面做出新的努力，有必要推动国内和国际税收改革——在复苏势头增强时应尤其如此。

## 第二章：公平的机会

新冠疫情加剧了既有的不平等和贫困问题，突显出了社会保障体系的重要性。它还暴露出了人们在获得基本服务（医疗卫生、优质教育和数字基础设施）方面存在的机会不平等的问题，其可能导致收入差距代代延续下去。在未来的几个月里，疫苗的普遍推广和接种方面的进展将产生决定性的影响。在复苏时期及之后，政策需要致力于缩小人们在获得高质量公共服务方面的差距，为每个人提供公平的人生机会。对大多数国家来说，它们需要调动更多的财政收入，改善所提供的服务，同时促进包容性增长。

本章探讨了即已存在的不平等问题如何放大了新冠疫情的影响，以及危机反过来又如何加剧了这些不平等问题。例如，考虑到人口年龄和病例数量，医疗卫生服务条件较好的国家死亡率较低。相对而言，更加贫穷的国家报告的感染病例更多，这在城市化程度较高的国家更是如此。对劳动力市场的一些影响将长期存在，对教育的影响也是如此。前所未有的大规模停课使教育蒙受了巨大损失：在发达经济体，损失达到四分之一学年；在新兴市场和发展中经济体，损失达到二分之一学年。其中，遭受损失最严重的要数较为贫困且教育程度较低家庭的儿童。此外，2021年，新兴市场和发展中经济体的净入学率可能会下降1个百分点（即有约600万儿童辍学）。辍学儿童在学习方面将面临重大损失。

在出台政策应对措施时，我们应当认识到：各个方面（收入、财富、机会）的不平等会相互强化并形成恶性循环。因此，在实施干预措施时，必须综合运用分配前政策（影响税前和转移支付前的收入）和再分配政策（主要通过转移支付、其次通过税收来减少市场收入的不平等，发达经济体尤其如此）。因此，政策应对措施应当包括以下方面：

- **加大对教育、卫生和儿童早期发展的投资并提高投资的质量。**例如，增加教育支出可以缩小贫困家庭儿童和富裕家庭儿童的入学率差距。此外，还应消除各种效率低下的现象。就新兴市场和低收入发展中国家而言，一国在医疗卫生领域的支出效率与表现最好国家的差距在 8%至 11%之间，而在教育领域的支出效率差距在 25%至 50%不等。
- **加强社会保障体系，使其扩大并覆盖最脆弱家庭，同时提供更充分的福利。**为了实现这些目标，除了提供更多资源以外，还可以将支出重新分配给最为行之有效的计划，以及加强对受益人的识别和交付。
- **征收必要的财政收入。**发达经济体可以提高所得税的累进性，并更多倚重继承/赠与税和房产税。当局可考虑征收新冠疫情复苏税和“超额”企业利润税。如果之前采取的措施不够，还可以考虑征收财富税。新兴市场和发展中经济体应当重点提升征税能力，以便更多地为社会支出筹集资金。
- **提高透明度。**对大多数国家来说，最好是尽早在中期财政框架内实施这些改革措施。加强公共财政管理、提高透明度以及加强问责制，尤其是在疫情应对措施中做到这一点，将增强人们对政府的信任。
- **为面临特别严峻挑战的较低收入国家提供支持。**对于 121 个新兴市场经济体和低收入发展中国家来说，它们需要 3 万亿美元（占 2030 年世界 GDP 的 2.6%）才能在 2030 年前实现“可持续发展目标”——这是基本服务获得情况的一个广泛指标。国际社会需要为其提供支持来帮助推动改革工作，且当务之急是提供它们负担得起的疫苗。

新冠疫情使各国政府及其危机响应能力备受关注。在疫情前，民众对于改善公共服务的需求就已十分高涨，现在其可能进一步上升。在疫情之前开展的跨国调查表明，来自发达经济体和新兴市场经济体的受访者表示，长期以来他们一直支持更多通过税收为教育、医疗卫生和养老支出提供资金，且他们支持提高税收的累进性。最近的一项调查显示，一旦有一名家庭成员感染新冠肺炎或失业下岗，那么支持累进税的概率会上升 15 个百分点。对于政策制定者而言，满足人们在基本公共服务和更具包容性的政策方面不断增长的需求，是增强公众信任和提升社会凝聚力的关键。