

## 概要

全球经济继今年4月“大封锁”期间跌入衰退深渊之后，目前正在恢复。但随着疫情继续扩散，许多国家放慢了经济重启进程，一些国家再度实施了部分封锁措施以保护易感人群。中国的经济复苏快于预期，但全球经济活动恢复到疫情前水平依然道阻且长，而且极易出现倒退。

## 全球增长前景和风险

近期前景。2020年全球增速预计为-4.4%，收缩幅度小于2020年6月《世界经济展望更新》中的预测。对增长预测做出调整的原因是，二季度GDP增长好于预期，特别是在发达经济体。这些国家在今年5、6月放松了封锁措施，此后经济活动比预期更快改善。此外，有关指标显示，三季度经济复苏力度强于预期，我们在更新预测时也考虑了这一因素。预计2021年全球经济将增长5.2%，略低于2020年6月《世界经济展望更新》中的预测。这既体现了目前我们对2020年经济下滑程度将更温和的预测，又与社交距离将继续下去的预期相一致。在2020年收缩和2021年复苏之后，我们预计2021年全球GDP水平比2019年略高出0.6%。上述增长预测意味着，发达和新兴市场经济体今明两年将出现巨大的负产出缺口和高失业率。

中期前景。我们预计，在2021年反弹之后，全球增速将在中期逐步放缓至3.5%左右的水平。这意味着对于发达和新兴经济体而言，它们只能在很有限的程度上实现使经济活动恢复至疫情前2020-2025年预测增长路径的目标。这也将使所有国家提高平均生活水平的进程出现严重倒退。疫情将导致上世纪90年代以来全球减贫成果付之东流，并加剧不平等现象。对于依赖日薪工作、不在正式社保范围内的劳动者而言，限制人员流动措施将使其突然遭受收入损失。在这些人中，那些远离家乡的移民工人更难从传统的援助网络中获益。今年，近九千万人的收入可能降至每天1.90美元的极度贫困水平以下。此外，疫情期间的学校停课带来了新的严峻挑战，可能对人力资本积累造成严重的负面影响。

在中期增长前景低迷的同时，主权债务存量预计将大幅上升。潜在产出预测的下调也意味着，中期内税基将小于之前预想的水平，从而进一步增大偿债难度。

我们在基线预测中假设社交距离将维持至2021年，但随着疫苗覆盖范围扩大、疗法改善，这种做法将逐步取消。我们还假设各国将在2022年底之前有效控制住当地疫情。中期预测还假设，由于经济深度衰退和结构性调整的需要，各国经济将经受长期“创伤”，这将对潜在产出造成持久影响。这包括：存活下来的企业需要加强工作场所安全措施，因此将付出调整成本，生产率也将受到影响；企业破产将放大冲击；资源跨部门重新配置成本高昂；失去信心的工人将从劳动大军退出等。在疫情暴发之前的多年中，许多经济体生产率增速已经放缓，这是因为投资增速放缓抑制了有形资本的积累，人力资本提升的速度放缓，技术与生产要素的结合也不再能像过去那样快速提升效率。上面谈到的长期“创伤”将进一步加剧生产率增长放慢的趋势。

风险。上述基线预测存在异常巨大的不确定性。其依赖于一些在本质上难以预知的公共卫生和经济因素。第一方面因素包括疫情的未来走势、所需采取的公共卫生应对措施以及它们对国内经济活动的干扰情况（特别是对人员密切接触部门的影响）。第二方面因素是需求疲软、旅游业下滑和侨汇减少造成全球溢出效应的程度。第三方面因素包括金融市场情绪及其对全球资本流动的影响。此外，供给潜力遭到破坏的程度也存在不确定性，这取决于疫情持续的时长、应对政策的规模和有效性、各部门资源的不匹配程度等因素。

疫苗和疗法上的进展，以及工作场所和消费者为防范疫情做出的调整，都可能在不引发疫情再度暴发的情况下，使经济活动比当前预期更快恢复到疫情前水平。当前的预测仅考虑到迄今为止实施和宣布的财政应对措施，但如果这些措施延续到2021年，经济增速也可能上升至预测水平之上，

然而，增长表现差于预期的风险仍然很大。如果疫情卷土重来，疗法和疫苗进展慢于预期，或者如果各国无法平等地加以利用，那么经济活动可能比预期更为疲软，各国可能会再度实施保持社交距离的要求并收紧封锁措施。考虑到经济处于深度衰退且一些国家可能退出紧急支持，企业破产增多可能加剧就业和收入损失。金融市场情绪恶化，可能使流向脆弱经济体的新增贷款突然停止，或使其无法对现有债务进行展期。外部需求减弱带来的跨境溢出效应，可能放大一国特有冲击的影响。

政策优先事项：近期的重点任务，中期的挑战

除应对短期内的严重经济衰退以外，政策制定者还必须应对各项复杂的挑战，既要促进生产率更快增长，又要确保各方能够平等分享经济发展的成果，且将债务维持在可持续的水平。许多国家已经面临艰难的权衡取舍，一方面要采取措施支持近期增长，另一方面要避免债务进一步积累——考虑到疫情对潜在产出造成的冲击，今后将有更多债务难以偿还。因此，短期内的经济支持政策应着眼于引导经济走上更加强劲、公平和富有韧性的增长道路。

税收和支出措施应着重提升潜在产出，确保实现各方广泛参与的普惠经济增长，以及保护弱势群体。与举债实施针对性不强的补贴或浪费性的经常性支出相比，实施上述措施产生的额外债务更可能由其带来的额外收入所补偿，因为这些措施能扩大经济规模和未来的税基。投资于医疗卫生、教育以及促进经济降低碳消耗的高回报基础设施项目，也有助于实现这些目标。研究支出能够促进技术创新和新技术应用，而这是长期生产率增长的主要驱动力。此外，应保障重点社会支出，从而实现在保护弱势群体的同时支持短期经济活动的目标，因为这些支出所针对的群体比富人有更高倾向花费其可支配收入。在所有情况下，都应遵循最高的债务透明度标准，以防止今后出现债务展期困难，避免主权风险溢价上升，从而避免整个经济范围内的借款成本上涨。

考虑到这次疫情冲击的全球性以及各国面临的共同挑战，我们需要采取强有力的多边行动来抗击这场卫生和经济危机。一项重要工作是在全球层面对试验中疫苗的提前采购承诺预付资金，以鼓励迅速扩大生产，并以可负担的价格在全球范围内分配（例如，推动疫苗研

制方面的多边倡议，包括流行病防范创新联盟（CEPI）和全球疫苗免疫联盟（GAVI）的有关工作）。鉴于安全有效疫苗的研发存在不确定性和风险，以上工作极为重要。与之相关的另一项重点任务是向医疗卫生能力有限的国家提供帮助。

除了医疗设备和知识方面的援助，国际社会还应通过债务减免、赠款和优惠融资等形式，为一些新兴市场和发展中经济体（特别是低收入国家）提供支持。在需要债务重组时，债权人与低收入国家及新兴市场借款人应迅速商定双方可共同接受的条款。全球金融安全网也能进一步帮助各国应对外部融资不足。自疫情暴发以来，国际货币基金组织利用各种贷款机制，以空前的速度向约80个成员国提供了融资。

许多国家的公共债务高企，支出需求因危机大幅增加，且财政收入大幅下降。这些因素使其维持经济活动、向最需要帮助的个人和企业提供支持、同时确保债务可持续的任务变得相当艰巨。政府应尽全力抗击卫生危机，应对严重的经济衰退，同时准备好根据疫情及其经济影响的变化调整政策战略。如果财政规则对政策行动造成约束，就应暂停实施这些规则，同时承诺在危机消退后逐步实施财政整顿，在中期内恢复财政规则。可以通过安排危机应对措施的首选次序，减少不必要的、针对性不强的补贴，来满足当下的支出需求。还可考虑延长公共债务的期限并尽可能锁定当前的低利率，这有助于减轻偿债负担，并将释放出来的资金用于化解危机。尽管在危机期间推出新的收入措施非常困难，但政府可能需要考虑对富裕群体和受危机影响相对较小的群体征收累进税（包括提高对高收入、高端房产、资本利得和财富征税的税率），并对企业税实行改革，确保企业缴付与其利润相称的税收。各国还应合作设计国际企业税收制度，以应对数字经济带来的挑战。

随着疫情持续扩散，所有国家（包括那些感染病例数似已触顶的国家）需要确保其医疗卫生体系能够满足巨大的需求。这意味着要保障充足的资源并按需保证重点卫生支出，包括在病毒检测、接触者追踪、个人防护用品、急救设备（如呼吸机）以及各种医疗设施（如急救室、重症监护室、隔离病房）等方面的支出。

感染病例持续增加的国家需要采取防疫措施，减缓病毒传播，控制疫情蔓延。正如第二章所述，封锁措施能够有效降低感染率。缓解疫情冲击的措施是非常必要的公共卫生投资，能够为最终的复苏奠定基础，帮助经济从人员流动限制造成的衰退中恢复。为减轻疫情造成的破坏，政府应通过这方面的经济政策缓解受困个人和企业的收入损失，同时支持资源从人员接触密切的部门（这些部门很可能长期受限）转移到其他部门。在可行的情况下，应开展技能再培训，使劳动者能够在其他部门找到工作。由于这种转型需要时日，失业人员在接受再培训和寻找新工作的过程中，需要持续得到收入支持。在采取这些措施的同时，还需全面实施宽松的货币政策和（在具备财政空间的情况下）财政政策，这有助于防止经济出现更深、更久的衰退，即使其最初可能因人员流动限制而无法充分发挥刺激支出的作用。

随着各国重启经济，各国必须为复苏提供政策支持，包括逐步取消定向支持，促进人员物资向受社交距离影响较小的部门转移，并在需要时尽可能刺激经济活动。从定向支持中释放出的一些财政资源应转而用于公共投资，包括投资于可再生能源、提高电力传输效率以

及建筑物改造以减少碳排放等。此外，随着危机救助措施逐步取消，各国应扩大社会支出，消除现有的社会保障缺口，为最弱势群体提供保护。在这种情况下，当局可增加带薪事假和病假，扩大失业保险资格的适用范围，并在必要时扩大医疗福利的覆盖范围。在通胀预期得到有效锚定的国家，宽松的货币政策有助于控制融资成本，从而促进经济转型。

除了应对疫情，各国还需通过多边合作化解贸易和科技领域的矛盾，并消除基于规则的多边贸易体系的现有缺陷（如在服务贸易领域）。各国还必须共同行动起来，履行它们在缓解气候变化方面做出的承诺。正如第三章所述，各国（尤其是排放大国）需要联合采取行动，在稳步提高碳价的同时大力推动绿色投资，从而减少碳排放，将全球升温幅度控制在2015年《巴黎协定》的目标之内。为缓解气候变化的影响，各国应广泛实施有利于经济增长的一揽子措施，在短期内，通过投资绿色基础设施提升全球经济活动。而在中期内，随经济从矿物燃料转向清洁能源技术，产出仅将受到有限的影响。相对于政策不变的情景，这种一揽子政策能够避免气候变化带来的破坏和灾害风险，从而显著提高本世纪下半页的收入水平。此外，在许多国家，人们的健康状况将因空气污染减轻而立即得到改善。全球社会还迫切需要采取措施提高对灾难性卫生危机的防范能力，例如，扩大防护设备和基本医疗用品储备，资助相关研究，以及确保医疗卫生能力有限的国家持续得到充分的援助，包括通过国际组织向这些国家提供支持。