

第一章 COVID-19 疫情期间支持民众的政策

在 COVID-19 疫情袭来时，全球增长前景已经出现疲软，通胀率和名义利率都较低。疫情使实施财政政策的必要性上升到前所未有的水平。本期《财政监测报告》探讨财政政策在以下方面发挥的作用：挽救生命，防止受影响最严重的个人和企业遭受收入损失、失业和破产，以及降低疫情引发深入而持久的经济衰退的可能性。

疫情造成的人员损失以惊人的速度加剧，预计对产出和公共财政的影响将是巨大的。政府的应对措施应以迅速、协同的方式实施，与卫生危机的严重程度相称，其中财政工具将发挥主要作用。挽救生命是当务之急，为此，需要充分地满足检测和治疗方面的支出，这就需要开展全球协调，包括通过赠款和优惠融资以及开发普遍低成本的疫苗，向卫生能力有限的国家提供支持。挽救生命还要求保持社交距离，这是在国内和全球范围采取的集体保护行动的一个重要部分，而这一做法会带来更大的成本，因为会降低产出，减少税收收入，并且需要保护受影响最严重的个人和企业。这可以通过大规模、及时、临时性和有针对性的措施来实现，如政府资助的带薪病假和家事假、转移支付、失业福利、工资补贴和推迟税款缴纳。同样，对企业的流动性支持可以降低破产风险。

COVID-19 疫情及其金融和经济影响将导致财政赤字和公共债务比率相对于之前的预测大幅上升。随着产出下降，财政收入下降的幅度将更为急剧（在 2020 年的基线情景中，财政收入占全球 GDP 的比例将比 2019 年 10 月《财政监测报告》的预测低 2.5%）。必要的卫生支出以及为支持个人和企业而采取的税收和支出措施也将带来直接的财政成本，目前估计在全球范围达到 3.3 万亿美元。此外，公共部门贷款和注资（1.8 万亿美元）以及担保和其他或有负债（2.7 万亿美元）虽然能够支持金融和非金融企业，但也会造成财政风险。

根据迄今为止采取的应对政策，预计几乎所有国家的 2020 年财政余额都将恶化，美国、中国以及欧洲和亚洲的一些经济体估计将呈现大幅财政扩张。尽管许多国家今年财政赤字的显著增加是必要且适当的，但一些国家的财政初始状况显示出脆弱性（2019 年全球公共债务占 GDP 的 83%）。一些新兴市场和发展中经济体面临多重冲击，包括流行病蔓延，金融状况急剧恶化，外部需求疲软，以及（对于大宗商品出口国而言）大宗商品价格下跌。对于这些经济体，当前的形势尤其令人担忧。即使在国际社会努力减轻这种融资约束之后，这些国家仍需将支出优先向卫生部门倾斜，同时保障主要的公共服务（交通、能源、通讯）和社会保障措施。

目前，COVID-19 疫情对公共财政的影响非常不确定，不仅取决于疫情的持续时间，而且取决于经济能否迅速复苏，或危机是否会产生长期的影响。由于对公共部门提供的支持非常大规模，包括通过贷款和担保等方式，因此，透明度对于管理财政风险至关重要。随着各国控制住疫情、经济停滞状态结束，基础广泛、协调的财政刺激（取决于各国的融资约束）将成为促进复苏的更有效工具。退出危机期间实行的非常规措施也将是适当的。一旦经济复苏，就需要在确保债务可持续性方面取得进展。

第二章 实施 IDEAS 框架以应对增长减弱

本章概述了政策制定者借助一个名为“IDEAS”的框架来重振经济增长和应对不利的宏观经济冲击。投资于未来——投资于医疗体系、基础设施、低碳技术、教育和研究——从而促进生产率增长；采纳精心规划的相机政策；并加强自动稳定机制，包括加强税收和福利体系能够稳定收入和消费的特征，如累进税收和失业救助。该框架可以为应对经济下滑或需求疲弱的政策提供依据。在当前关头，各国政府正在积极加强自动稳定机制，在 COVID-19 疫情期间通过扩大社会安全网为民众提供支持。但更广泛地为投资计划和相机政策做准备也很重要，随着经济重启和财政刺激生效（政策适当性取决于财政空间），这些计划和措施将落实。

低利率为高收益公共投资提供了机会，这是多数国家的优先事项。在过去十年中，资本积累速度的减慢导致经济增速放缓。实现发达经济体老旧基础设施的现代化，满足新兴市场和发展中经济体的基础设施需求和其他可持续发展目标至关重要。在所有国家，应对气候变化都需要在减缓和适应方面进行投资。按当前价格计算，全球范围内这些额外的投资需求在未来二十年中可能会超过 20 万亿美元。

对于具有财政空间的发达经济体，开展更多投资项目是值得的，因为由此产生的资产价值将可能超过负债，从而提高公共部门的净值。在财政空间有限的经济体，恰当的做法是调整收入和支出方向，增加对医疗体系、基础设施和民众的投资。在新兴市场和发展中经济体，债务水平高企和利息支出增加要求当局以对财政负责任的方式为发展融资。在低收入发展中国家，长期来看提升税收收入十分关键。改进投资管理对所有国家至关重要：全球三分之一的公共基础设施资金因为效率低下而损失。

在此前的经济衰退中，相机的财政支持通常为时过晚且针对性不强。为减少实施滞后现象并引导预期，政策制定者应该快速行动，现在就建立卫生危机缓解后可以实施的经评估的储备投资项目，并规划可以快速部署的相机措施。

加强自动稳定机制，尤其是改善失业福利体系和社会安全网，可以保护家庭收入免受不利冲击影响并加强抵御疫情的韧性。例如，如果爱沙尼亚或美国将其福利体系升级至经合组织国家的中位数水平，在经济衰退中失业工人的净收入减少将下降 1/3。及时扩大社会安全网的覆盖范围和福利水平（疫情期间的优先事项）将为脆弱家庭的消费提供支撑。一个很好的例子是实施一个有选择性、有条件 and 经过家计调查的最低收入保障计划。虽然许多国家正在加大对家庭的社会救助力度来应对冠状病毒疫情，但仍应该高度重视那些能够永久性改善税收-福利体系的措施。

第三章 国有企业：另一个政府

过去十年，国有企业（国企）在全世界最大企业中的重要性增加了一倍：规模达到 45 万亿美元，资产目前占总值的 20%。几乎每个国家都有数以千计的国企，例如德国、意大利和俄罗斯。近年来国企在世界舞台上的增长主要反映了中国经济（国企仍发挥很大作用）和其他新兴市场经济体的崛起。国企通常提供基本的服务，例如人们喝的水，乘坐的公交车以及日常生活需要的电力。国企（例如公共银行）也是家庭、农民和小企业重要的贷款来源，尤其是在新兴市场。

然而，国企既非政府亦非私人部门的混合地位——及其在规模、所处经济部门和承担的政府责任水平方面的多样性——意味着它们通常被忽视，且很多政府并不了解它们拥有或控制的国企。有时候国企的严重问题可能引发经济增长放缓或衰退，或需要政府大规模纾困（二十国集团中的近期案例包括巴西和南非）。因此，政府应提出以下问题：每家国企都是提供商品或服务的最佳载体吗？若是，我们如何保证国企用纳税人的钱创造价值？我们可以实施哪些政策，使国企与私人企业（私企）能公平竞争？

国企总体来看绩效不佳。本章选取了 109 个国家约 100 万家公司作为样本，发现国企的生产率平均比私企低 1/3。较低的生产率可能阻碍经济增长，因为一些最大的国企为经济的其他部门（如能源部门）提供关键投入品。尽管在发达经济体，国企在为公民提供基本服务中发挥核心作用，但发展中国家的国企达不到这一要求——超过 20 亿民众仍然无法获得安全的水资源，超过 8 亿民众缺少可靠的电力供应。这通常反映出国企无法收取足够高的价格来覆盖其成本，并支付必要基础设施的扩建费用。此外，很多国企腐败成风，无论作为受贿者还是行贿者，在国内还是国外都如此。在人们认为腐败程度较低的国家，国企的生产率比腐败程度严重国家的国企高出两倍以上。

这种不佳的记录反映出，很多国家的政府未能建立合理的激励机制并改善透明度和问责制。政府对国企的要求（即职能）通常没有明确规定，没有计算成本或提供适当的资金。国企也通常被用来促进就业和支持信贷增长，而不考虑成本。在公共债务水平较高的发展中国家，公共银行比私人银行持有更多政府债务。此外，政府官员或当选政客可能借助国企来规避政府预算，或通过合约、廉价信贷或就业岗位回报政治支持者。

政府对国企的支持可能也会赋予其相对于私企不公平的竞争优势。这种担忧在国内市场长期存在，但最近由于国企的国际化程度日益提升和其庞大的规模，这种担忧已对境外产生溢出效应。从国内来看，一些国家制定了促进国企和私企公平竞争的框架（例如澳大利亚和欧盟）。然而，在全球层面没有统一的框架。

如何最高效地利用国企

一个核心原则是不要浪费公共资源。尽管国企的存在有很多原因——包括历史和政治环境——但重要的是定期评估每家国企存在的理由和活动范围是否仍然有效，以及国企能否为纳税人的钱带来价值。例如，国企在竞争性部门运营的理由较弱，因为在这些部门中，私企往往能更高效地提供商品和服务。如果在体制上有先决条件来确保销售行为的诚信并恰当地监管私营公司，那么对这些公司实施私有化能够带来好处。

国企的有效框架（例如，在北欧国家和新西兰，许多良好的做法已经落实）包括以下内容：

- 将所有国企完全纳入财政核算：这使政府和公众能更好地评估国企经营的效果。
- 提供正确的激励：国企应该有权制定反映成本的价格，并因其职能得到补偿（例如普遍的供电和供水）。独立的监管机构可以平衡各方的利益（消费者、公司和政府）。
- 财务监督和治理：第一步是收集所有国企的信息并明确其职能。多数国家可以改进监督和公司治理。
- 国企绩效透明度和国企与政府的关系：一份分析国企整体和个体绩效的年度报告（如巴西、印度和瑞典）能够有所帮助。

政府应该确保国企和私企在国内外的公平竞争，以促进经济增长并更好地利用公共资金。许多国家可以采取更多的措施来构建公平的竞争环境，这将直接惠及其经济发展。在全球范围内，未来一个可能的方法是达成一致原则来指导国企的国际行为（例如政府指令和支持的透明度）和接受国的应对措施（即确保国企在遵守原则的情况下不受歧视）。这些原则将构建互信。

国企可以通过打击腐败、促进绿色政策以及支持实现可持续发展目标来帮助实现全球议程。为实现这些目标，许多国家需要对国企进行更稳健的选择和监督。