

第一章：不确定复苏中的政策

世界各国正努力控制新冠疫情，在疫情持续演变下，各国在获取疫苗方面仍面临不确定性和不平等问题，财政政策依然是应对疫情冲击的关键所在。尽管德尔塔毒株出现使疫情卷土重来，但财政支持（发达经济体尤为如此）和疫苗接种挽救了无数生命，促进了经济复苏。疫苗与病毒（及其变种）的对抗互动是造成未来极大不确定性的原因之一。因此，财政政策需要适应不断变化的环境。

在许多发达经济体，财政政策继续保持宽松并正在转变，更多通过绿色转型、数字变革和其他长期投资来拉动经济。欧盟和美国已经宣布或批准了大规模财政计划，这可能在 2021 至 2026 年间使全球 GDP 累计增加 4.6 万亿美元。我们预计，各国（包括欧洲）在即将发布的 2022 年预算中还将出台更多措施。相比之下，在新兴市场和低收入发展中国家，疫苗供应较少拖累了经济增长，政府也正将支出转向抗疫相关的重点工作。利率上升加之政府收入下降，制约了低收入发展中国家提供财政支持和偿还债务的能力。

总体而言，各国仍维持了支持性的财政政策，2021 年财政赤字平均将下降 GDP 的约 2 个百分点，赤字规模依然远高于疫情前水平，发达经济体尤为如此。我们预测，赤字规模将在 2022 年进一步下降近 3 个百分点，到 2026 年恢复到疫情前水平。新兴市场和低收入发展中国家的财政支持力度不及发达经济体，预计经济产出和税收收入不会恢复至危机前路径，削减赤字将主要通过减少支出实现。

我们预计 2021 年全球政府债务将维持在创纪录水平，略低于 GDP 的 100%；此后至 2026 年，全球政府债务将小幅下降。各国央行（发达经济体尤为如此）和国内银行部门大量购买政府债券，帮助控制了新增借款的成本。债务累积已导致政府总融资需求上升。许多低收入发展中国家可能需要获得更多的国际援助，其中的一些可能还需要债务重组。

财政前景面临重大风险。扩大疫苗生产和交付（尤其是向新兴市场和低收入发展中国家交付）将减少疫情对全球经济的进一步破坏。从下行风险看，新变种毒株的出现、许多国家疫苗接种率较低、部分民众接受疫苗需要时间，这些问题都可能造成新的破坏，并加剧公共预算的压力。或有负债的实现（包括贷款和担保项目带来的或有负债）也可能导致政府债务意外增加。社会不满情绪可能使压力进一步上升，据估计，相比疫情前趋势，本次危机在 2021 年已使 6000 至 7500 万民众陷入贫困。政府的巨大融资需求也是脆弱性的来源，新兴市场和低收入发展中国家尤为如此，这些国家的融资环境对全球利率较为敏感，而各央行已开始上调短期参考利率。

财政政策需要灵活应对这些挑战，促进全球经济实现变革，使其更加高效、包容、绿色，更有能力抵御未来的卫生或其他危机。同时，各国必须确保财政透明度和问责制，规划重建财政缓冲的中期路径，并推进实现“可持续发展目标”的相关进展。实现这些目标须采取如下措施：

- 为确保各国平等地获取疫苗、治疗疗法和防护用品，国际合作至关重要。IMF 的特别提款权普遍分配增加了全球流动性，同时，国际社会也为低收入发展中国家提供了宝贵的资金支持。然而，国际社会还需要通过赠款、贷款和 G20 “债务处置共同框架”等倡议开展更多工作。

- 在许多国家，当局应增加对优质实体资本和教育医疗服务的公共投资；提高财政转移支付的针对性，重点关注劳动者再培训和劳动力资源的重新配置；并完善社会保障体系。
- 各国必须根据经济复苏的周期和速度校准财政政策，同时实现财政和货币政策的恰当组合。如果私人需求回升快于预期，当局应当收紧财政政策，因为这会降低利率突然上升的风险，避免损害全球经济复苏。
- 鉴于获取低成本借款的难度不断加大（新兴市场和低收入发展中国家尤为如此），各国政府应提升其财政政策公信力（第二章）。这将需要在中期内调动更多收入，并提高支出效率。