

## 第一章：从疫情到战争期间的财政政策

正当新冠疫情的相关不确定性下降时，俄罗斯入侵了乌克兰。不确定性继续存在，但源头从疫情转向战争。除了人员伤亡、民众苦难和基础设施遭到破坏之外，战争还造成了代价高昂的难民背井离乡和人力资本损失，扰乱了大宗商品市场，并进一步加剧了通胀。食品和能源价格上涨增加了社会动荡的风险。自战争开始以来，截至 4 月 10 日，已有 450 多万难民逃离乌克兰。财政政策在问题出现时可发挥特殊的作用。财政政策可以保护最弱势群体免受高涨的食品和能源价格对家庭财务的影响。更广泛来说，政府将在通胀高位上升、经济增长放缓、债务居高不下和信贷环境收紧的艰难背景下制定应对措施。随着央行加息以对抗通胀，财政预算的约束不断增加。

异常高的不确定性对所有国家的影响各不相同。作为能源和食品净进口国的新兴经济体和低收入发展中国家将受到国际价格上涨的冲击，它们的经济增长和公共财政都将承压。其中许多国家都面临着疫情带来的长期创伤效应，它们几乎没有财政空间为这些新的冲击提供缓冲。一些大宗商品出口国（尤其是大型石油出口国）将受益于大规模的意外收入。新冠疫情对各国家庭收入和贫困状况的影响也各不相同。虽然 2021 年陷入极端贫困的人口数量增加了 7000 万人（相比于疫情前趋势），但在财政支持规模较大的国家，贫困状况有所稳定，甚至还出现了下降。尽管一些发达经济体和新兴经济体经历了经济衰退，但由于能够提供上述财政支持，其家庭收入在 2020 年仍保持增长或稳定。在存在防疫限制措施和高度不确定性的情况下，家庭储蓄相比于疫情前水平急剧上升——2020 至 2021 年间，美国和欧盟的家庭储蓄总额增加了 3.5 万亿美元。相比之下，在许多发展中国家，财政支持不足以防止家庭收入下降。

超出目标的通胀率、意外的通胀（实际通胀率和预测通胀率之间的差异）以及货币政策对二者的反应对公共预算影响重大。意外的通胀使发达经济体和新兴经济体（不包括中国）2021 年公共债务占 GDP 的比重分别下降了 1.8 和 4.1 个百分点。虽然意外的通胀可以在短期内减少赤字（因为名义收入的增长快于名义支出），但这对公共财政压力的缓解通常是暂时的。如果通胀预期上升和通胀波动性增加，政府债券对投资者的吸引力会降低，政府的借款成本也会上升。

由于战争的全部后果以及针对俄罗斯的制裁措施的溢出效应尚不清楚，并且对各国影响各异，各国的财政前景面临高度不确定性。全球各国的赤字水平正在下降，但预计仍将高于疫情前水平。到 2024 年，发达经济体的平均公共债务预计将下降到占 GDP 的 113%，这反映出了从疫情相关的衰退中的复苏。新兴经济体的债务预计将继续上升（主要由中国推动），到 2024 年达到 GDP 的 72%。在低收入发展中国家，预计到 2024 年，债务将逐渐降至 GDP 的 48%。受益于积极的贸易条件冲击，大宗商品出口国的公共债务预计会下降得更快。赤字和债务前景存在巨大风险，这在经济增长令人失望或通胀动态继续出人意料的国家尤为如此。

鉴于高度的不确定性和各国之间的显著分化，需要采取有针对性和灵活的财政应对措施。为了支持受战争打击最严重的经济体，财政政策需要应对人道主义危机和经济扰动问题。考虑到通胀和利率不断上升，财政支持应该提高对受影响最严重群体的针对性，并重点关注优先领域。如果经济活动显著恶化，有财政空间的国家可能适合采取更广泛的财政支持措施，但

应避免加剧当前的供需失衡或增加物价压力。在经济增长受冲突影响较少、央行正在加息以抗击高通胀的国家，财政政策应该回归常态，逐渐退出疫情期间提供的特殊支持。在许多新兴经济体和低收入发展中国家，做出权衡取舍更加艰难。通胀上升和全球融资环境收紧要求实施稳健的财政政策，而那些受大宗商品价格上涨影响最严重、经济复苏已显乏力的国家则需要提供财政支持。财政政策改革可以使这些权衡取舍更加容易。健全可信的中期财政框架有助于管理市场预期，从而控制主权债务的成本。某些领域（如社会保障和国防）的公共支出压力已不断增加，为此需要重新调整支出的优先顺序并调动更多财政收入来源。

世界各国政府正在采取措施，保护本国经济免受国际能源和食品价格大幅上升的影响。这些措施有助于保护弱势家庭，维护社会凝聚力；然而，它们也可能产生不良后果，造成巨大的财政成本。在许多情况下，各国已采取措施抑制国内价格的上涨（减税或补贴），这可能加剧全球供需失衡，给国际价格带来进一步上涨压力，并导致能源或粮食短缺。这将进一步对进口能源和食品的低收入国家带来伤害。许多政府还提供了大范围的补贴或转移支付，这可能造成巨大的财政成本。更好的解决方案是向弱势家庭提供临时性的定向直接支持，同时允许国内价格进行调节。许多国家都面临着不断上升的债务负担，而上述策略将控制财政压力，同时维持私人部门增加能源和粮食供给的动力。

当局在采取措施应对食品和能源价格高企带来的迫切需求时，不应因此而影响到应对气候变化等长期挑战的措施。现在更迫切的是，通过对健康、粮食安全和更清洁的能源安全开展投资，确保提高抗风险能力。朝着更加多元、清洁和可再生的能源转型，将确保能源安全并促进绿色转型。例如，与近期能源市场价格的大幅增长相比，大多数国家预计将逐步提升碳税，其上涨幅度要小得多，也更容易预测。在对高能源价格做出短期反应时，应避免投资于资本密集型的长期化石燃料项目。

现在，全球合作比以往任何时候都更加重要——以应对新冠疫情和能源食物扰动，帮助战争带来的难民，做好准备预防未来潜在的大流行病，以及减缓气候变化。限制粮食出口等单边行动可能会加剧粮食危机。至关重要的是，各国应共同努力解决化肥和粮食（如小麦）的供给问题，以支持最弱势的群体。企业税收、透明度、个人税收信息交换以及碳定价方面的国际合作可以调动资源以促进必要的投资，减少不平等，缓解人们的税收负担分配不公平之感（第二章）。同样，对低收入发展中国家的财政支持和技术援助也是必要的。在高债务变得不可持续时，开展合作非常关键：在需要重新制定债务方案或进行债务重组的情况下，采取一种超出转借特别提款权（SDR）的多边合作方式至关重要。