

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。

第二章 概要

调动税收收入、执行税收规则和减缓气候变化，是世界各国共同关心的问题。国际协调可以在三个方面发挥作用：企业税收、个人税收以及碳定价。从全球角度来看，协调不足会导致效果不尽如人意。举例来说，一国所得税税率较低会吸引他国税基、进而吸引其税收收入，这将迫使这些国家也降低所得税税率。类似地，一国单方面征收碳税可以遏制国内的碳排放，但可能会导致生产和碳排放转移到其他国家。因此，未经协调的措施不仅会导致低效的低税率（从企业所得税和个人所得税税率的下降趋势中可以看出），还会造成减缓气候变化的措施效率低下。企业税和所得税的有效协调需要全球各国的参与，而少数几个主要排放国之间达成一致就可遏制全球变暖。

企业税的协调

2021年10月，各方在“税基侵蚀和利润转移包容性框架”下达成了具有历史意义的双支柱协议（截至目前，已有137个辖区认同了该协议），协议落地后将显著改善针对跨国企业的税收工作，但还可以采取更多行动：

- 在支柱一下，将部分税基分配给市场国（允许它们在没有实体机构存在的情况下征税），这比单边征收数字服务税效率更高。尽管这样的重新分配仅涉及跨国企业全球利润的2%，但其带来的全球税收收入，与目前单方面征收的数字服务税所得收入大致相当。
- 在支柱二下，将企业最低税率设为15%，可以减少企业跨国转移利润的动机，为税收逐底竞争划定底线——这使各国空间通过调整低效的税收激励措施等方式来提高企业所得税。据估计，设定最低税率后，全球将通过补征税款使企业所得税收入增加5.7%，此外，还可能通过减少税收竞争使其再增加8.1%。国家和企业如何反应，对于实现上述成果至关重要。
- 在进一步采取具体行动时，可将低收入国家的利益纳入其中，例如，商定税收简化措施、加强对特定跨境资金往来的预扣税，以及促进各方及时获取按国家划分的跨国企业信息。

个人税务和信息交流

开展国际信息共享合作可以遏制离岸逃税行为。在“税收透明度和信息交换全球论坛”取得进展的基础上，重点有三大改革方向：

- 建立受益所有权的登记系统，或是与之效力相当的其他机制，以便税务部门获取最新可靠的受益所有权信息。
- 在税收征管部门内部开展数据分析能力建设并成立专门的团队，以支持税收遵从，低收入国家尤其应该如此。
- 随着合作的深入，当前税收政策选择受到执行能力制约的国家应调整税收政策，特别是调整针对收入分配顶层群体的税收政策。

随着跨境远程工作机会的增多，具有较高流动性的劳动所得税税基也随之扩大——目前这估计占到全球个人所得税税基的1.25%。未来，个人税收协调的重要性将不断上升，且将带来各种问题，如与企业税收相关的问题。

碳定价协调

全球变暖威胁着我们的地球，各方亟需采取紧急行动、协调合作来遏制碳排放。尽管各方在《巴黎气候协定》和联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十六届会议（COP26）下取得了进展，但在全球减排政策及目标方面，仍然存在重大差距。少数几个主要排放国可以迅速协调，实现补充《巴黎气候协定》所需的减排规模。碳税或碳排放权交易体系等基于价格的方法通常是最有效的。不过，在同一共识下，还可以考虑采取监管等其他方式。本章的主要研究结果如下：

- 通过为主要排放国设定国际碳价下限（通过计算等效价格，使之也能包含其他的方法）来加强《巴黎气候协定》，这么做可以将全球升温幅度限制在 2°C 或更低，同时还能兼顾处于不同收入水平的各国所需承担的不同责任。如能就此达成一致，到 2030 年，发达经济体的排放量将比基线水平减少 35%-50%，新兴市场经济体将减少 20%-30%。这一计算方法假设发达经济体所采取的措施相当于执行了每吨 75 美元的碳价，中国等高收入新兴市场经济体为每吨 50 美元，印度等低收入新兴市场经济体为每吨 25 美元。
- 各国可以采取跨国一致的方法来使用监管等非价格型政策（在第二章中概述），以便将商定的减排量转换为等效碳价，而这种等效碳价可作为一个通用的指标。

国际协调对于克服单边行动的局限性至关重要。近期在所得税领域取得的进展表明，各国可以携手取得切实成果。我们已经取得了这样鼓舞人心的进展，那么接下来的优先事项将是商定具体方案，将全球气温升幅限制在 2°C 以下，以免为时太晚：我们还等什么呢？