

## 当前形势

许多国家过去十多年来一直维持着低通胀和低利率，但现在已被不断攀升的通胀和利率所取代。随着俄罗斯持续入侵乌克兰，经济衰退的担忧正在浮现，地缘政治的紧张局势也在进一步加剧（2022年10月《世界经济展望》）。财政政策的权衡取舍愈发艰难——这对债台高筑的国家更是如此，它们为应对新冠疫情已耗尽了财政空间。家庭正在艰难应对食品和能源价格的上涨，而这增加了社会动荡的风险。

### 不断变化的形势令预算承压

---

2021年和2022年，发达经济体和新兴市场经济体的财政赤字大幅下降，但各收入国家组别的财政赤字仍高于疫情暴发前的水平（图 ES.1）。发达经济体和新兴市场经济体（不包括中国）的平均财政赤字明显收缩，反映出在通胀上升环境下疫情支持措施的撤销。此外，由于石油收入增加，许多石油出口国都出现了财政盈余。相反，在中国，由于经济增速放缓且通胀继续保持低位，预计其财政赤字将在2022年扩大。低收入发展中国家应对新冠疫情的财政措施相对温和，因此其平均财政赤字几无变化。与2019年相比，发达经济体和低收入发展中国家的财政赤字有所上升，这反映了其财政支出高于三年前的水平（部分用于应对粮食和能源危机）；新兴市场经济体的财政赤字亦有所上升，但这主要是因为财政收入尚未恢复。

2022年，预计全球政府债务与GDP之比将达到91%，较疫情前水平高出约7.5个百分点，虽然近期许多国家的这一比例有所下降（图 ES.2）。由于财政赤字减少、经济复苏和通胀冲击，政府债务的规模有所下降（图 ES.3）。

粮食和能源价格的急剧上涨也给政府预算带来了压力。粮食和能源价格仍远高于疫情前水平——联合国粮农组织2022年8月的食品价格指数比2019年高出了45%。各国已经实施价格补贴、减税和现金转移支付等新措施为家庭提供支持。在大多数国家，已公布措施的成本与GDP之比超过了0.5%（不包括原有补贴），这部分反映出存在针对性不足的问题。低收入发展中国家在针对粮食问题实施新措施时的相对成本最高（图 ES.4）。

随着全球金融环境变得更具挑战性，预算约束正在收紧（2022年10月《全球金融稳定报告》）。2022年，许多新兴市场经济体和低收入发展中国家一直在应对利差的迅速上升；低收入发展中国家利差的中位数在过去一年中增加了50%以上（图 ES.5）。即便债务趋于稳定，未来几年利息支出与GDP之比预计也会上升。如果通胀波动加剧，举债成本可能进一步上升，因为投资者会要求长期债务支付更高的溢价。此外，如果利率升高导致央行利润以及其上缴政府的利润减少，那么财政收入就可能下降。此外，近60%的低收入经济体已经或很可能陷入债务困境，这突显了建立一个稳健的债务减免共同框架的必要性。

在持续收紧的金融环境下，全球经济正在放缓。若经济快速衰退，将使各种优先事项之间的权衡取舍变得更加困难，包括在需求管理、稳定债务、保护弱势群体、投资未来之间进行的抉择。

## 财政政策需要调整

---

为疫情后的世界确定一个协调一致的中期政策框架至关重要。依赖反复出现的意外通胀来减少公共债务并非可行策略，并且会带来支出压力（例如，工资和服务成本压力）。正如许多发达市场和新兴市场预期要做的那样（图 ES.6），减少财政赤字对于帮助应对通胀和债务脆弱性问题十分必要。财政整顿释放出一个强有力的信号，即政策制定者在遏制通胀方面是一致的，而这又会降低保持通胀预期锚定和维持相对较低偿债成本所需的加息幅度。许多国家也在调整财政规则以锚定相关政策。尽管在政治上具有难度，但平稳地逐步收紧财政政策所带来的影响要小于市场信心丧失后财政政策被迫做出的突然回调。

随着政府预算不断吃紧，确定各种政策和项目的优先次序已变得越发重要。当务之急是确保人人都能获得负担得起的食品，并保护低收入家庭免受通胀上涨的影响。面对长期存在的供应冲击和广泛的通货膨胀，试图以价格管控、补贴或减税来抑制价格上涨的做法将给预算造成巨大成本，且最终也是无效的。政府应当允许价格做出调整，并向最脆弱的群体提供有针对性的临时现金转移支付。价格信号对于促进节能和鼓励私人部门投资可再生能源是至关重要的。应当保障重点领域的公共投资。在确定优先次序的过程中，各国可能需要进一步增加收入并控制其他支出（包括公共部门工资）的增长，二者都有助于控制总体的工资和价格压力。拥有财政空间（这类国家正日益减少）且通胀得到控制的国家应让自动稳定器充分发挥作用。

## 帮助民众恢复

政府政策可帮助家庭和企业适应逆境或从中复苏，从而增强韧性。发达经济体自新冠疫情暴发之初就迅速采取有力的财政措施，其不仅保障了民生，也为经济的迅速复苏奠定了基础。而这些措施也涉及财政成本和风险，这对未来的政策产生了影响。新兴市场和发展中经济体之间的财政应对措施则差异较大——在整个疫情期间，它们中许多的资金都捉襟见肘。

要建立一个有韧性的社会，政府需要采取行动保护家庭和企业免受实际收入大幅下降和大量失业的影响——这是本期《财政监测报告》的重点。此外，还需要在其他密切相关的领域采取行动，包括（但不限于）医疗卫生和大流行病防范、适应气候变化和应对自然灾害，以及实现机会均等方面。例如，如果一个社会拥有强大的社会安全网和公平获得医疗卫生和教育的渠道，那么失业人员就不会福利长期受损或遭受终身收入的下降。在新冠疫情（以及十五年前的全球金融危机）期间，许多发达经济体在接近零利率或负利率的货币政策受限的背景下，推出了创新性且强有力的相机决策式的财政应对措施。随后，人们对重大危机应对政策工具的适当规模和构成进行了重新评估，而这可为应对当前的各种挑战（包括粮食和能源价格飙升带来的生活成本困境）提供借鉴，也可帮助政府未雨绸缪应对未来的挑战：

- 社保制度帮助人们从失业、疾病或贫困中恢复过来，从而让他们有了抵御一系列广泛负面冲击的韧性。正如疫情期间所表明的那样，社会安全网或大范围的现金转移支付通常可以利用新技术迅速扩大。但是，各方必须做好准备提高这些系统的可扩展性和针对性，从而限制不必要的支出并向真正有需要的人提供支持。减少非正规经济（这是许多低收入和发展中经济体面临的挑战）能让个人和企业危机爆发时获得更好的保护。
- 职位保留计划增强了收入稳定性，而且在很大程度上具有很高的针对性。它们是财政工具箱中与失业收入支持同样有益的工具，这在裁员会抑制劳动生产率的情况下尤其如此。

- 一般来说，为了缓解粮食和能源价格高企带来的冲击，应避免采取价格补贴或价格管控政策（因为它们成本高且效果差），而是应该通过社会安全网向低收入家庭提供支持。没有强大安全网的国家可以扩展其社会项目（如学校供餐和公共交通），或实施一次性的公用事业费折扣。对于低收入发展中国家来说，应在现有的财政预算范围内优先考虑粮食安全。
- 在最近几次危机中，政府向企业提供了特殊的财政支持，避免了整个经济陷于崩溃，但这种政策仅应在明显出现具有严重负外部性（如大规模破产风险）的重大危机环境中使用。开展公共部门干预、向有可持续经营能力的企业提供支持的做法存在风险，因为许多国家的治理薄弱，其评估或监测企业可持续经营状况的能力有限。为管理对预算没有直接影响的措施（如直接贷款和公共担保）带来的财政风险，政府应将重点放在提高透明度、定量分析风险、促进良好治理以及利用私人部门专业知识来评估企业的可持续经营能力上。

在吸取疫情应对经验的基础上，政策制定者现在能开发可随时部署的工具，并制定战略、提出针对各种情景的可取应对政策。在保障体系完善、高频经济指标可靠的情况下，可以考虑根据先前确定的触发条件采取预先规定的行动（例如，在就业率连续下降后扩大失业保障的范围）。鼓励私人部门利用保险或帮助劳动者掌握新技能来自行提高韧性，这么做就可以减少这方面对政府干预措施的需求，从而将后者用于保护最脆弱的家庭。

在制定财政策略时，政策权衡是重中之重。为能灵活应对不利事件，政府需要在正常时期（最好是在中期财政框架中）逐步建立财政缓冲，同时维护债务可持续性和融资渠道。宏观经济的权衡也意味着，当通胀压力较大时，财政政策应在保护最脆弱群体的同时采取紧缩立场，避免货币政策在遏制通胀方面负担过重。建立缓冲和收紧财政政策需要在多项需求中确定财政支出的优先次序，并以有利于经济增长的方式增加收入。对于在追求实现发展目标（其同样也是“韧性”的重要组成部分）的同时面临不利冲击的低收入国家来说，它们面临着艰难的权衡。

为增强韧性，各国的国内措施需要得到全球合作的补充。在新冠疫情期间，全球在疫情防范和疫苗部署方面的协同增效作用十分突出。适应气候变化方面的投资可以从国家之间的合作中受益。对于面临粮食危机风险且资源或能力有限的新兴市场和发展中经济体，全球各方应作出更大努力，为其提供紧急贷款、人道主义援助，并确保贸易的畅通无阻。

**注释：**关于有关图表，请查看概要的英文版。