

### 第一章：选举大年的财政政策

尽管全球经济和金融前景正趋于稳定（2024年4月《世界经济展望》），使财政政策回归常态的工作依然举步维艰，因为既要解决高债务和高赤字带来的遗留问题，又要应对新的挑战。在2021-2022年财政赤字和公共债务水平迅速下降之后，2023年财政总量出现逆转，阻碍了政策回归常态的进展。在中期经济增长前景放缓和实际利率高企的背景下，各国需要采取持久的财政整顿措施来保障可持续的公共财政并重建缓冲。财政政策的收紧还将为抗击通胀的“最后一里路”提供支持，特别是经济出现过热的国家。

在新冠疫情暴发四年之后，财政赤字和债务都高于疫情前的预测。利率上升推高了利息支出，同时，各国延长了为应对疫情和能源价格冲击而出台的支持措施的期限，从而导致社会福利、补贴和转移支付方面的支出进一步增加。许多经济体推出了新的财政举措来降低税收和社会保障缴款，并通过提高工资、扩大社会福利和采取产业政策措施来增加支出。随着通胀偏离预期的影响逐渐消退、各个税档赶上了工资增长，上述举措仅在一定程度上被过去通胀带来的收入增长所抵消。大多数低收入发展中经济体的融资来源仍然稀缺，这决定了财政余额的变化。

2024年的总体基本赤字预计将收窄至GDP的4.9%。尽管如此，公共财政仍然存在重大风险，为使财政政策回归常态，各国需要开展大量工作应对若干不利因素。考虑到2024年是所谓的“选举大年”，发生财政滑坡的风险尤其严峻：88个经济体或经济地区（占全球人口和GDP的一半以上）已经或将要在年内举行选举。过去几十年来，各政治派别都加大了对扩大政府支出的支持，这使得今年尤其具有挑战性，因为实证证据表明，在选举年，财政政策往往更加宽松，财政滑坡的幅度也更大。

尽管通胀状况在缓解，但降到目标水平的“最后一里路”的步伐仍不确定。融资环境对于通胀前景以及主要经济体的利率和财政政策动向非常敏感。在美国，除了货币政策收紧之外，宽松的财政政策和不断上升的债务水平也导致长期国债收益率上升，波动性加剧，从而通过利率溢出效应增加了其他地区的风险。中国经济增长放缓和金融动荡可能会给全球经济增长和贸易造成压力，也给与之存在紧密贸易和投资联系的国家带来财政挑战。此外，如果再次出现供给扰动和价格冲击，政府可能会有进一步扩大财政支持的压力。最后，许多国家债务再融资的风险仍然很高。

在当前政策下，财政总量的改善预计有限。预计中期的赤字和债务水平仍将高于疫情前的预期。如果不采取果断的财政措施，疫情后使财政政策回归常态的工作可能在若干年内都无法完成。根据当前的政策，中国和美国的公共债务预计将继续上升，超过历史峰值。在这两个国家债务状况的驱动下，全球公共债务到2029年预计将接近GDP的99%。为应对结构性挑战（包括人口结构和绿色转型）而增加支出的压力正变得愈加紧迫。与此同时，在大多数经济体，增长前景的减弱和依然高企的利率可能会进一步限制财政空间。

大多数国家都需要采取财政整顿措施，以加强债务可持续性和金融稳定性。尽管应当调整财政整顿的步伐，在防止财政风险与支持私人需求之间取得平衡，但许多国家需要采取前期行动，尤其是在那些主权风险很高、缺乏可信中期框架的国家。应当立即终止危机时期的支持措施，同时应当抵制政治预算周期和进一步增加支出的倾向。需要通过改革来遏制不断上升的支出压力，例如，在人口老龄化的发达经济体实施福利改革，提高社会安全网的针对性和效率，以支持最弱势群体。处于技术前沿的经济体若能采取一套设计完善的财政政策组合，支持在溢出效应最大的部门开展创新，并重视对基础研究的公共资金投入，则可以大大促进长期增长（第二章）。随时间

推移，税收收入应当跟上支出的变化。新兴市场和发展中经济体在增加税收收入方面有很大空间，包括改善税收体系、扩大税基和增强机构能力。这也有助于为促进绿色和数字技术传播所需的战略性公共投资提供资金。基于风险的可信财政框架有助于引导重建财政空间和降低债务脆弱性的进程。

为了应对未来的多重挑战，我们需要加强国际合作。加快改进全球债务重组架构（包括通过二十国集团的“共同框架”和加强全球金融安全网）可以帮助陷入债务困境的最脆弱经济体恢复债务可持续性。继续就技术问题开展工作（包括通过全球主权债务圆桌会议）至关重要。提高财政和债务透明度的措施有助于债务重组进程。企业税收和碳定价方面的国际合作将通过调动资源来解决共同关心的问题，从而鼓励必要的投资。

### 第二章：拓展前沿：促进创新和技术传播的财政政策

“创新”被定义为发明和引进新的或改进的产品和流程，这是推动生产率增长和提高生活水平的关键因素。然而，尽管数字技术和人工智能（AI）迅速发展，但是在过去二十年里，生产率增长却有所减缓，全球中期增长前景疲软。创新步伐在各个部门之间并不均衡，并且越来越多地依靠无法产生广泛知识溢出的应用研究来驱动。此外，创新在国家和企业之间的传播、尤其是低碳技术和数字技术的采用已经放缓。

在政府债务高企、人口老龄化、气候变化和各国之间趋同差距巨大的背景下，改善增长前景至关重要。但是，目前各国面临着更大的财政约束，促进长期经济增长的工作可能会面临挑战。这一期《财政监测报告》显示，为刺激创新和技术传播而精心设计的财政政策可以加快各国的生产率增长和经济增长。

#### 将创新导向特定部门：时间和方式

在许多主要经济体，出于对经济和国家安全的担忧，将创新导向“绿色”（低碳）技术和人工智能等特定部门的产业政策正在复苏，但这种政策复苏往往会带来高额的财政支出。历史表明，产业政策容易出现政策失误。有关项目可以改造产业，但往往也会带来高昂的财政成本和负面的跨境溢出效应。

本章提出了一个基于模型的新框架，用于评估应当何时以及如何针对特定部门提供财政上的创新支持。促进创新的产业政策只有在限制性条件下才能带来生产率和福利收益。目标部门必须产生可衡量的社会效益（例如，碳排放减少或对其他部门的知识溢出增加），并且具备很强的落实能力。如果补贴不以社会回报为基础、而是被误用（例如，用于政治关联部门），那么产业政策带来的福利收益很容易变为负收益。歧视外国企业的政策可能会弄巧成拙，因为即使是主要发达经济体，也有很大一部分知识要依靠进口，歧视性政策可能会引发报复行动，造成高昂的成本。

为人工智能创新提供补贴的理由尚不明确，因为该技术已经发展成熟到了商业应用阶段。应当优先考虑能够拓展人类能力的技术，以及促进在社会效益较大的部门应用人工智能。

#### 支持创新的财政政策组合

发达经济体和新兴市场经济体需要制定一种能够更广泛地支持在全球技术前沿进行创新的政策组合，特别是因为具有广泛应用的基础研究在许多国家面临资金不足的状况。但创新政策工具包的效率很重要，在财政空间有限的情况下尤其如此。本章提出了一种具有成本效益的补充性政策组合，重点关注设计特点。这种政策组合需要将为基础研究提供公共资金、为创新型初创企业提供研发（R&D）补助以及鼓励企业进行应用创新的研发税收激励措施结合起来。如果密切开展公私合作，就能以较低的公共财政成本创造积极的协同效应。

分析表明，精心设计的创新政策组合可以产生可观的经济增长和财政红利，每1美元的财政成本在长期内可以使GDP增加3美元至4美元。这意味着，平均而言，如果发达经济体在八年期间内每年将研发支持占GDP的百分比提高0.5个百分点（约为经合组织经济体当前水平的50%），那么，GDP增幅可高达2%，并且债务与GDP比率也会下降。财政空间充足的经济体能够适用这种方法，但对于眼下财政拮据的国家来说，为创新提供资金可能是个问题。

面向所有企业、针对整个创新生命周期仔细设计财政激励措施并确定其目标，这对于最大限度地降低财政成本以及避免其被可能阻碍创新的大型老牌企业占用至关重要。为了促进创新，关键是要建立一种具备广泛基础和低税率的连贯且简单的税收制度，同时采用系统性评估。需要实施补充性的结构性政策、竞争政策、贸易政策和金融政策，以确保创建公平的竞争环境，从合作中获益，并为创新型企业提供充足的融资渠道。

### 促进技术的传播和采用

尚未进入技术前沿的国家（主要是新兴市场和发展中经济体）可以将重点放在制定有关政策来促进传播其他国家开发的技术，由此收获更大的生产率红利。

对人力资本和基础设施、特别是数字基础设施和技能的战略性公共投资，能够促进跨境技术的采用。在新兴市场和发展中经济体，教育支出每增加 1%，随着技术传播的加强，中期 GDP 平均将增长 1.9%。同样，低收入国家若能提高贸易和运输基础设施的质量，弥合其与新兴市场经济体之间三分之一的差距，那么平均能在中期中将 GDP 提高 0.6%。公共投资和融资尤其有利于打破绿色技术传播面临的障碍，因为减少碳排放所需的许多技术已经存在。

投资发展数字技能和基础设施还可以加速技术从前沿（高生产率）企业向落后企业扩散。在技术升级方面采取有针对性的财政激励措施（例如，为获得前沿技术的企业提供税收中性的投资税收抵免），可以进一步加速绿色和数字技术扩散，提高总体生产率。

为了支付此类优先支出并获取其带来的增长红利，各国需要提高支出效率并升级税收制度。针对服务贸易征收基础广泛且稽征机制简化的增值税，可以促进技术扩散，并且有助于增加税收收入。缩减无效的企业税收激励措施以及有效解决跨国企业的国际避税问题也有帮助，在一些发展中经济体，此举可以增加每年的税收收入，增幅高达 GDP 的 1%。

要想充分发挥全球的创新潜力并加速技术传播，就必须保持和深化国际协作。远离技术前沿的经济体可能会由于采取内顾型政策而遭受非常严重的损失，因为它们要依赖外国的技术。对于促进知识的跨境溢出、利用当前的绿色和数字化转型的潜力以及为全人类拓展前沿来说，协调各项创新政策至关重要。