



# 疫情后的 美丽 新世界

政策制定者在经济扰动期间的决策  
可能会影响未来几十年的经济发展

马丁·桑德布

全球经济已在社会、环境、甚至思想等方面显现出严重的不可持续性，而这场疫情更是令全球经济雪上加霜。

过去 40 年，几乎所有发达国家的收入不平等现象都在加剧，这使两极化现象日益严重。虽然发展中经济体有数十亿人民摆脱了贫困，但在脱贫过程中，这些国家的不平等现象也日益加剧，社会局势更加紧张。

全球经济的不平衡增长使人类逐渐接近灾难性气候变化的悬崖边缘。

世界各地接二连三的政治动荡也说明人类社会不可能再维持先前的做法。经济政策思维正颠覆着公共支出、中央银行和政府干预经济等方面的传统观念，并迫使人们进行变革。

新冠疫情将造成和平时期最剧烈的社会衰退和经济崩溃。政策在数天或数周内就发生

了巨变，这些改变是大多数满怀抱负的政治家穷其一生却不可奢望的。面对这次重大疫情，多国政治领导人纷纷采取积极措施干预经济活动，并以国家力量承担起劳动者和企业的大量风险。

虽然疫情前景仍不确定，但是我们现在已经摆脱了疫情暴发初期的冲击，是时候放眼未来，制定适当的政策和策略，去塑造全球经济的长期道路。今年，全球经济和政策格局突变——从现实出发预测经济风险和回报，并考虑政府可能出台的新政策，则显示一切都已永远变得不同。但是，世界将如何改变还不得而知，而且未来几年各国领导人做出的政治决策将产生重大影响，决定疫情后的经济是否能让更多人共享繁荣。



## 社会矛盾加剧

首先，新冠疫情暴发导致的最主要经济问题是加剧了社会撕裂，也刺激了对现有政策的讨论。

此外，疫情进一步加剧了人们对不平等的担忧，因为封锁使无法居家办公的人们生活更加艰难。相对体力工作者而言，白领阶层（尤其是知识密集型劳动者）的处境持续改善，这不仅包括工资的相对提高，也包括工作稳定性和可预见性的相对改善。然而，长期以来酒店、旅游、快递、零售和基础护理等行业的大部分体力劳动者的处境不断恶化，而疫情使之进一步加剧。体力工作者需要近距离接触他人，因而要么最容易受到封锁影响（非必要工种），要么最容易受到传染（必要工种）。国际货币基金组织(IMF)最新一期《世界经济展望》显示，女性和年轻人受到的打击最大，因为他们在这类行业中的占比极高。

第二，疫情的一个相关经济影响是：其增加了针对零工和其他非正规劳动者的政策挑战。毋庸置疑，在富裕国家中，现有的福利国家越来越无法适应非传统形式的就业和合同。而在落后国家，非正规经济部门仍然是建立并完善社会安全网的一大障碍（请参阅本期《金融与发展》的《回归本源》一文）。封锁表明，即使是十分健全的政府机构，在使政策惠及非正规劳动者方面也存在着缺陷。在制定收入支持计划时，政治和立法工作往往以疾风迅雷般的速度推进，但是支持计划有时无法达到既定目标，因为政府常常无法确定谁才是最需要支持的劳动者。

长期以来，庞大的非正规劳动力市场一直是贫困经济体的一大突出特征。但是，服务行业“不稳定的无产阶级”（他们的就业和收入缺乏保障，且无法享受良好的公共服务）数量的不断增加，这是造成世界上最富有国家中许多人财务极其脆弱的一个主要原因。依赖低收入和不稳定工作的劳动者在疫情中遭受的打击尤其严重，因为他们从一

开始就没有足够的承受能力承受这突如其来的冲击。

此外，即使政府采取了空前的收入支持措施，一般也不足以抵消对早已困顿不堪的人们造成的严重损害。因此，新冠疫情不仅加剧了由来已久的两极分化，也提高了公众对这一问题的关注度。

第三，疫情带来的经济影响也以一种不那么明显的方式加剧了不平等矛盾：伴随远程办公突然兴起，企业不得不快速转变对数字技术的利用方式，这势必会影响生产模式和经济剩余的分配方式。虽然很难预料到这些转变带来的影响，但其似乎可以提高那些拥有“现代化程度最高”工作、较强认知技能且适合远程办公的劳动者的生产率。因此，可能会进一步加剧“好工作”和“坏工作”之间的差异。

疫情还引发了经济地域上的政治分歧。最明显的是，疫情催生出关于全球化的新问题——密切联系的各国如何应对人员往来可能造成的传染；全球供应链制造中心停工导致生产中断，如2020年1月武汉的情况；还有对进口医疗设备的突然抢购。

疫情对各国国内的地域影响则不太明显。区域不平等一直是两极分化最糟糕的表现形式之一。第二次世界大战后各国不同地区之间的收入不断趋同，但这一趋势在1980年左右便停滞不前甚至有所倒退，这是因为工业部门就业（遍布全国）逐步让位于知识服务业就业（仅集中于大城市）。当前，新冠病毒在所有发达城市和衰退城市中的蔓延情况类似，而经济扰动暂时改变了白领们的工作方式和工作地点——政策制定者有可能会利用这一机会，永久性地改变经济繁荣的地理分布。

## 应采取何种措施？

出于以上原因，疫情迫使政策制定者直面那些被长期忽视的问题。但是，如果疫情之前的做法不再适用，则问题将仍然是：应该采取怎样的政策以改变这种情况？应设定怎样的目标？这并不

是一个简单的问题。新冠疫情危机再次凸显了这些问题，此前政策制定者曾多次试图解决，但最终均以失败告终。

但有两个问题已经变得更加清楚。第一，工作的性质和质量是重中之重，且所有的改革计划必须致力于创造更多更优质的工作岗位。第二，改革必须是大范围、大规模的，其应拥有罗斯福新政或马歇尔计划般的雄心壮志。

必须采取以就业为中心的措施，因为在这个领域，许多长期经济问题与疫情相关的经济问题相互交织，这包括：不平等、临工问题、新的非正规经济部门、地理差异和技术变革等。优质工作岗位能否大幅增加，也是衡量一系列综合政策成功与否的主要标准。

应采取何种政策当然是一个重大问题，而这些政策应该以民主为基础。我在近期出版的《归属经济学》一书中提出，相关措施应做到以下几点：

- 其应通过对雇主提出更高的要求，实现生产率增长或技术升级。只有用高效的工作岗位替换低效工作岗位时，工作才会变得更安全、更快乐并能带来更丰厚的薪水。北欧经济体推行工资均等化，其让低效率工作变得不经济并刺激有益提升生产率的资本投资，从而促进了生产率的增长。其他各国也可以效仿这种方法，不论是在监管宽松还是监管严苛的劳动力市场，都可以之应对长期存在的低薪、低效工作问题（例如英国和法国都存在“不稳定的无产阶层者”）；此外，鉴于新冠疫情中一些经济活动无法开展，上述方法也可用于为再分配提供指导。具体而言，需要大幅提高最低工资，并实施严格的工作场所标准。

- 其应形成有强劲需求增长的“高压经济”，提升生产企业扩大生产的信心，并确保在低效工作岗位消失的同时提供更多高效工作岗位。高需求对改善处于劳动力市场边缘的群体的处境（包括年轻人、未受过良好教育者和少数族裔）必不可少——他们往往在经济衰退时最先被解雇，在

经济好转时最后才被雇佣。为解决问题，需要实施“偏热”的宏观经济政策，即调整货币和财政政策，以使需求始终稍领先于经济产能，鼓励企业雇佣更多的劳动力，并努力提高生产率。显而易见，大型富裕经济体（尤其是储备货币发行国）更容易实施这种政策，因此，引领全球需求增长的责任自然也落到了这些国家政策制定者的肩上。

## 但是，如果疫情之前的做法不再适用，问题将仍是：应采取怎样的政策？应设定怎样的目标？

- 其应降低人们辞去坏工作并找到好工作的相应成本。为实现这一目标，政策制定者需要制定一整套政策，包括增加培训技能投入，推出拥有充足资源的积极劳动力市场政策，并进行社会保障改革、将福利与具体职位区分开来。换工作和提高工作技能对工人而言代价高昂，而且如果缺乏必需的生活保障，就没人愿意换工作或提高工作技能。因此，克服这些障碍的唯一途径是无条件地直接提供资金支持，包括提供基本收入或实施负的所得税，以避免陷入福利制度下的低收入陷阱。这也是改善极端贫困者生活条件最有效和最快速的方法，特别是在无法采取更具针对性的方法来惠及最需要帮助的人们时尤其如此。

- 其应改革税制，以鼓励优质工作。这需要降低劳动税，以便鼓励工人更换工作，鼓励企业进行招聘。由此产生的税收损失必须通过其他渠道弥补。在这种情况下，资本税应发挥更大作用，最理想的方式是征收净财富税——与其他资本税相比，净财富税更有利于提高生产率。此外，应大幅提高碳税税率，以将劳动力和资本重新配置

## 全球经济面临巨大挑战，仅靠增量政策不可能取得明显成效——且很容易被既得利益者击溃。

到绿色产业。应以“碳费和红利”和“碳支票”等方式，对碳税收入进行再分配。最后，在确定跨国公司的税率时，应确保跨国公司和本地公司之间的公平竞争环境，并允许政府在征收资本税方面具有更大的操作余地。

• 其应改革金融体系和税收规则，降低对债务融资的偏好，使之对股权融资更为有利——后者更有利于提高生产率，且能在劳动力和投资者之间保持适当的风险平衡。对于无力偿还政府疫情救助贷款的公司，政府应允许将其债权置换为可交易的股权。

• 其应鼓励相关企业在更广泛地域内提供更多的高附加值工作。政策目标应是让更多地区成为提供更多高薪工作岗位的东道主。这说起来容易但做起来难，至少要加大交通和网络覆盖、地方基础设施和便利设施等方面的投资，提高相关地区的吸引力，并制定政策为衰退地区的新设企业提供融资便利。远程办公的兴起提供了一个机遇，各国政府可籍此实施税收或监管激励措施，将优质工作从大城市转移到相对偏远的地区。

### 重新诠释世界

所有这些工作看起来都非常艰巨。魔鬼在于细节：要实施大规模改革，就需要在微观层面作出无数利弊权衡并解决后勤方面的难题。但全球经济面临挑战如此巨大，仅靠增量政策不可能取得明显成效——而且很容易被既得利益者击溃。因此，任何改革要想取得成功，就必须进行大范围的深入改革。鉴于政策已发生巨变，这似乎也不再是一种不现实的措施。

旧有的宏观经济规则已被抛弃。不久前还在强调财政责任的政治家们，如今却纷纷批准了空前的财政赤字，他们主动打开预算闸门，以维持人们的收入并为企业提供流动性。

此外，公共支出结构也发生了巨变，尤其是实施较严苛福利制度的国家纷纷开始改革。在短短几个月内，英国从零开始设计出了一套欧式工资补贴制度。美国政府允许民众失业，但大幅增加了个人失业救济金。与此同时，所有发达国家都为企业制定了非常慷慨的贷款计划，在某些情况下，所有信贷风险已从银行转嫁给政府。在许多国家中，不论是从数量还是质量看，政府都在大举介入金融业：政府正在承担以往由私人部门承担的风险。

上述的一部分政策转变是前所未有的，另一些则是对既有改革的加速推进。全球金融危机后经济复苏乏力，这使央行政策制定的多项根本性前提发生了变化。虽然并不情愿，但各国央行大多接受了有关证据，承认了利率将长期走低这一现实。尤其是，美联储对“让经济偏热”有了更大的容忍度，不再担心一旦失业率下降通胀便会加剧的问题。这两种思维方式的转变促使各国央行早早开展了全面行动，以满足疫情期间的需求，提供低成本融资，并确保金融市场的正常运行——这一鸽派的央行思维转变很可能将持续下去。

此外，企业使用的技术也发生了重大变化，远程办公方式或将继续存在。调查显示，即使在疫情结束后，许多公司仍计划保留居家办公的做法。无论如何，今年企业突击掌握的技术和组织上的经验知识，一经习得就不会失去。几乎可以肯定的是，这将永久改变人们的工作方式。

不仅是用人单位如此，消费方式也是如此。

即使疫苗彻底消灭了新冠病毒，也不可能彻底逆转在线零售的增长，而在线联络取代实体出行的趋势也会延续下去。一场剧烈的经济变革正在发生。

与较贫穷国家相比，较富裕国家更容易应对这些变化。但是，较低收入经济体也有机会实施变革。至少是，富裕国家的政策变革将成为全球的一次学习经验，其影响对最贫穷经济体财政援助和债务减免的政策条件。一些新的情况也为新兴经济体提供了直接机会：远程办公方式的普及，使这些国家有望吸引更多高附加值外包服务。

## 变革的问题

通常，政策制定者最多只希望小幅调整本国的治理体系。大多数情况下，他们只想维持现有体系的运行。然而在极少数情况下，领导人的决策可以帮助其国家改变社会发展的长期道路。眼下就是一个这样的机会。

目前，在展望各国经济的未来时，领导人们都面临着三大问题：

• 第一个问题是：*开展资源的重新配置，还是恢复原有的做法？*国民经济已被打乱，企业和劳动者都面临着未来的不确定性——疫情过后，先前行得通的工作能否继续有效？某些业务是否值得投资或关停？是否实施有关政策会产生重大影响，其将决定资本和劳动力是否转移到新经济活动领域，经济是否按危机前模式开展资源配置。即使新冠疫情导致某些经济活动的利润发生了不可逆转的下滑，但由于其中涉及的风险和不确定性，如果不出台新的政策，资源的重新配置就不会自动发生，或者无法达到必要的程度。即使现有的经济模式已被打破，新经济模式也不会自行建立起来。

• 第二个更发人深省的问题是：“*重建更好的经济模式，还是恢复原有的经济模式？*”利用经济扰动来构建全新的经济与希望尽快重回正轨之间有着本质区别。两种不同的取向对应着不同的政策考量——大致就是：是将资源重新配置在疫情所

需的最低水平，还是利用经济中断从根本上重新设计全新的经济模式。重建更好的经济模式需要企业和人们做的更多，例如，需要加倍关注气候变化目标或提高工资和工作标准，利用经济扰动时期开辟一条全新的道路。而“恢复原有经济模式”旨在使经济主体通过以最少、最快和最轻松的方式作出调整。

• 最后的问题是，*各国是否准备好再次拥抱经济规划*——也即利用干预手段有意识地逐步重塑经济。让资源在各行业之间重新配置、推进区域融合或“重建更好的经济模式”的政策目标，首先意味着需要对国家协调并引导私人部门行为的能力拥有一定信心，并且要有实现预期目标的意愿。20世纪80年代，各国开展经济规划的信心和意愿都有所下降，这使经济规划不再流行。结果是，当今大多数政府既不习惯也不擅长进行战略规划。

虽然如此，有迹象表明制定经济规划的做法正在回归。气候变化、地缘政治动荡和快速的技术革新以及当前肆虐的疫情给政界人士施加了更大的压力，要求他们引导经济走向更好的方向，而不是简单地释放私人部门的“动物精神”。在新冠疫情之前，经济学和经济政策建议已倾向于更积极的干预措施，以促进经济的良好运转。

大多数领导人都宣告要“重建更好的经济模式”，并监督资源重新配置给更安全、更环保、更高效的经济活动。这至少隐含地需要政府承诺让国家在经济中发挥更积极和更具战略意义的角色——而这需要超出大多数国家近期所做到的程度。未来，各国是否更有能力以更加积极的态度和更具战略性的方式治理国家，它们的领导人是否有魄力做到这点，我们将拭目以待。FD

---

马丁·桑德布 (MARTIN SANDBU) 是《金融时报》的欧洲经济评论员，著有《归属经济学》一书。