

第一章：政策回归常态之路

在新冠疫情暴发三年后，财政政策正在回归常态。2020年，货币和财政政策同时行动并提供了超常规的支持；而在通胀高企、疫情相关支出措施到期的2022年，已有近四分之三的国家收紧了货币和财政政策。这种变化的出现，恰逢世界陷入高度动荡的环境之中。各经济体刚从新冠疫情的深度衰退中迅速复苏，且财政空间持续受到约束。在这种情况下，政府面临着生活成本危机、俄罗斯入侵乌克兰以及金融部门动荡等众多挑战。

在政府的支持下，家庭部门和各经济体在面对这些挑战时表现出了一定的韧性。全球经济已迅速复苏。到目前为止，经济和社会结构经受住了能源供给扰动的考验。但多重冲击使各方的减贫成果出现了倒退，这很可能大大延迟2030年消除极端贫困的全球目标。发展中国家缺乏财政空间且面临很高的融资成本，这进一步阻碍了它们在其他可持续发展目标上取得进展——而在疫情暴发之前，这些进展就已经十分缓慢了。在一些国家，以本币计价的食物价格居高不下，部分原因是汇率贬值。除了保护贫困家庭这一当务之急外，气候问题和人口老龄化等长期挑战也已变得更加紧迫。

公共财政的重大波动反映了各国经历的空前冲击和政府措施。由于经济收缩和大规模政府支持措施的出台，2020年的公共债务率一度极具飙升并接近100%的水平。此后，随着超常规措施的到期，财政赤字有所下降。2021至2022年，伴随名义GDP的强劲增长，全球债务率创下70年来的最大降幅，在2022年底达到92%左右，但仍比2019年底高出约8个百分点。许多国家的基本赤字正迅速下降并接近疫情前水平，但由于利息支付增加，它们的总体赤字降幅较小。债务和赤字双双大幅下降，很大程度上是由非典型的形势和通胀动态所致。2022年，大多数国家经历了财政收入的意外增加——这在发达经济体平均达到了GDP的3.1%，而新兴市场和发展中经济体则平均达到了GDP的2.5%——其中，石油出口国的意外收入尤其庞大。许多国家保留了一部分额外收入，但也有许多国家增加了支出，以应对生活成本危机。随着名义GDP快速增加，一些国家（特别是在开始时本币计价的债务存量较大的国家）的债务率在一年内下降了10个百分点以上。然而，由于货币贬值、利率上升和通货膨胀，外币债务比重较大的新兴市场经济体和低收入发展中国家的债务形势已严重恶化。

近期的财政前景依然复杂，为了实现物价和金融稳定，同时应对不确定的经济环境和快速变化的金融环境，财政和货币政策密切配合至关重要。2023年，总体财政赤字率预计将略有上升，平均达到5%。这是因为政府的利息支出上升，且由于先前的通胀而面临增加公共支出（包括工资和养老金支出）的压力。风险明显偏向下行（见2023年4月《世界经济展望》和《全球金融稳定报告》）。如果金融部门动荡加剧，也可能给公共部门的资产负债表带来压力，因为政府可能被要求提供帮助。

收紧财政政策——同时向最脆弱群体提供有针对性的支持措施——可以对货币当局的降通胀工作形成补充，降低央行所需的加息幅度（见第二章）。如果风险出现，各方需要做好出台相关政策的准备。如果通胀比预期更具粘性，那么就需要在更长时间内收紧政策。在出现系统性金融压力的情景下，当局可能需要迅速出台财政政策，推动处置进程并最大限度地降低成本，同时减轻道德风险（2016年10月《财政监测报告》）。决策的过程应遵循相关的治理

原则，同时辅以完善的破产程序，以保护公共资金。应采取何种适当的一揽子政策，将在很大程度上取决于财政政策措施的可用空间。考虑到下行风险，财政和货币政策则应随时做好准备，在经济增速明显低于预期且失业率上升时予以应对。政府应允许自动稳定器发挥作用，尤其是在通胀得到控制且拥有财政空间的情况下。

从中期来看，未来几年的财政赤字预计仍将高于疫情前水平。随着全球经济在一系列冲击中触底反弹，财政前景面临着重大的不确定性。这在很大程度上将取决于长期（潜在）经济增速和未来全球利率的走向（见 2023 年 4 月《世界经济展望》第二章）。根据目前的预测，各国预计开展的逐步、适度的财政紧缩将不足以阻止公共债务率再度上升的趋势，原因在于名义 GDP 的增长在放缓——这主要是由一些大型发达经济体和新兴市场经济体造成的。在新兴市场经济体和低收入发展中国家，利息支付（以其占财政收入的比例计算）预计将在中期持续高于疫情前水平。在低收入发展中国家，由于债务水平高企，对其债务脆弱性加剧的担忧持续存在，有 39 个国家已经陷入或濒临债务困境。尽管这些国家推行了多轮税收改革，其税收收入仍然严重不足，其占 GDP 的比重比发达经济体低了 13.5 个百分点。这就需要它们做出更多努力，提高税收能力。

近期的危机告诉我们，财政政策是增强韧性的一种有力工具。然而，为实现这一目标，政府需要更优先地重建财政缓冲。各国应制定可信的、基于风险的财政框架，促进宏观经济政策的一致性，持续降低债务脆弱性，并为应对未来冲击建立必要的空间。

国际社会需要携手合作，为今后的多重挑战寻找共同的解决方案。对于最脆弱的经济体来说，各方亟需加强国际金融架构，这在债务处置和加强全球金融安全网方面尤其如此。全球金融安全网是提供危机保障、通过融资降低危机影响的一系列机构和机制。国际社会需要进一步努力，解决许多低收入国家的主权债务脆弱性问题，包括为它们提供债务减免，从而推动其在实现可持续发展目标方面取得进展。

最后，近期的能源危机表明，各方迫切需要推进可再生能源转型，这将保障能源安全并减缓气候变化。国际社会就能源策略（包括碳税和补贴）开展合作，将有助于实现气候目标，避免贸易紧张局势加剧。