

概要

新冠疫情已经持续了一年。疫苗的持续推广提振了人们的情绪，但病亡人数的持续增加仍然令人担忧。全球经济面临巨大的不确定性，这主要与疫情的未来发展路径有关。2020 年全球各国经济活动的萎缩如此急剧且同步，这在人们的记忆中是前所未有的。但情况本可能远比我们现在看到的更糟。尽管难以精确衡量，但国际货币基金组织（IMF）工作人员的估计显示，如果有关国家未实施超常规的政策支持，经济萎缩的幅度可能是当前的三倍。为了击退疫情，避免各国人均收入的进一步分化，同时防止各国内部不平等现象的不断加剧，我们还有很多工作要做。

前景有所改善：全球经济在 2020 年估计萎缩 3.3%，2021 年预计将增长 6%，2022 年增速预计放缓到 4.4%。目前估计的 2020 年经济萎缩幅度比 2020 年 10 月《世界经济展望》的预测小 1.1 个百分点，这是因为下半年经济增长快于预期，原因是大多数地区放松了封锁措施并调整适应了新的工作方式。相比 2020 年 10 月《世界经济展望》的预测，当前的 2021 年和 2022 年增速预测值分别高出 0.8 和 0.2 个百分点，这反映了几个大型经济体推出的额外财政支持，以及今年下半年疫苗推广预计对经济复苏起到的推动作用。全球增速预计在中期放缓至 3.3%，这既反映了疫情对供给潜力造成的破坏，又体现了疫情暴发前即已存在的一些因素，包括发达经济体和部分新兴市场经济体人口老龄化导致的劳动力增长减缓。相比 2008 年的全球金融危机，由于有关国家在新冠疫情中采取了前所未有的应对政策，经济衰退的长期创伤效应很可能较小。然而，新兴市场经济体和低收入发展中国家受到的冲击更大，在中期内将承受更为严重的损失。

不同的影响：依赖旅游业和大宗商品出口的国家，以及政策应对空间有限的国家，遭受了特别巨大的产出损失。在危机发生前，上述很多国家的财政状况就已经十分堪忧，它们实施重大医疗卫生应对政策或支持民生的能力较低。经济在实现预期的复苏之前经历了严重的萎缩，给某些群体的就业和收入带来尤其不利的影响。年轻人、女性、受教育程度较低的劳动者以及非正式行业的工作者普遍受到了最为严重的冲击。疫情很可能导致收入不平等显著加剧。

相比疫情之前的预测，2020 年收入降至极度贫困线以下的人口估计已增加近 9500 万。此外，低收入和发展中国家更难应对学校关停的问题，因此这些国家学生的课业损失更为严重，其中女学生和低收入家庭的学生的损失尤其严重。不同学生群体遭受的负面影响不同，这可能进一步加剧不平等。

全球前景面临巨大的不确定性。未来的经济走势取决于健康危机的演变路径，包括疫苗对新病毒株是否有效，疫情是否会因新病毒株持续更长时间；降低经济损失（长期创伤效应）的政策措施是否有效；融资环境和大宗商品价格的变化；经济的调整能力等。这些因素的发展变化及其与各国具体情况的相互作用，将决定各国经济复苏的步伐以及危机在中期内对经济造成长期创伤效应的程度（第二章）。这场危机在许多方面都是独特的。在一些国家，由于政府提供了政策支持，且人们缺少支出机会，导致储蓄大幅增加，一旦不确定性消退，这些储蓄可能被迅速释放出来。与此同时，由于许多企业和家庭的资产负债表恶化（特别是在消费倾向高的情况下），加之延期偿还贷款的政策到期失效，因此尚不清楚这些储蓄中将有多少会用于支出。总的来说，短期内风险处于平衡状态，但之后偏于上行。

鉴于前景面临巨大的不确定性，政策制定者应重点实施审慎的政策——即无论全球大形势如何，这些政策都应是审慎的。例如，加强社会保障，扩大失业保险的资格范围，将个体经营者和非正式行业劳动者纳入保险体系（见 2020 年 4 月《世界经济展望》第二章）；确保将充足的资源投入医疗卫生、儿童早期发展、教育和职业培训；投资绿色基础设施，加快向低碳经济过渡。此外，正如第二章和第三章所述，政策制定者应随时准备灵活调整政策支持。例如，随着疫情的演化，应将政策重点从提供生存保障转向促进资源的重新配置，应将政策调整与经济活动的改善相挂钩，同时保障社会支出，避免长期维持低效支出。重要的一点是，需要在可信的中期框架内提供短期支持（见 2021 年 4 月《财政监测报告》）。如果高额债务限制了行动空间，那么还应加强税收征管（取消一些税项减免、改善登记系统的覆盖面以及采用设计完善的增值税），提高税收累进程度，并减少浪费性补贴，以此创造政策空间。

政策重点：决定各国适当政策立场的因素各不相同，其尤其取决于各国回归正常的进度。因此，各国需要根据其所处的疫情阶段、经济复苏的力度以及经济的结构特征来调整应对政策。一旦疫苗得到普及且医疗卫生体系的应急备用能力总体上恢复到疫情前的水平，就可以放松限制。当疫情尚在延续时，政策首先应侧重于摆脱危机，优先安排医疗卫生支出，提供针对性强的财政支持，维持宽松的货币政策，同时监控金融稳定风险。之后，随着经济不断复苏，政策制定者需要采取措施减轻危机对经济造成的长期创伤，着眼于提高生产能力（如开展公共投资），并促进生产资源的高效配置。这是一种微妙的平衡，特别是考虑到当前的不确定性。因此，当最终取消政策支持时，应避免采取断崖式的突然调整（例如，应逐步减少政府在临时解雇和短时工计划下承担的那部分工资，同时增加录用补贴，以实现必要的资源重新配置）。同时，不能忽视长期挑战——这包括提高生产率、改善政策框架、应对气候变化等。各国的复苏速度不同，可能导致政策立场分化，特别是如果发达经济体从疫苗普及中更早获益，就更是如此。发达经济体的央行应提供清晰的前瞻性指引和政策沟通，这不仅对于本国货币政策立场的适当调整至关重要，而且关系到新兴市场的外部融资环境以及政策立场分化对资本流动的影响（第四章）。

为实现这些目标，并确保新兴市场经济体和低收入发展中国家继续缩小其与高收入国家之间的生活水平差距，必须大力开展国际合作。在医疗卫生方面，这意味着要在全球范围内确保充足的疫苗生产并以可负担的价格予以广泛分配——包括向“新冠肺炎疫苗实施计划”（COVAX）提供充足的资金——以使所有国家都能迅速、彻底地击退疫情。国际社会还需共同努力，确保资金受到约束的经济体能够获得充足的国际流动性，用于必要的医疗卫生以及其他社会和基础设施支出，以继续推动经济发展，实现更高的人均收入水平。各国还应密切合作，加大大气变化缓解工作的力度。此外，为解决贸易和技术摩擦背后的经济问题（以及基于规则的多边贸易体系的缺陷），也需开展强有力的合作。在国际税收政策近期所取得进展的基础上，各国应继续关注通过合作限制跨境利润转移和避税逃税行为。