

从遏制疫情走向复苏

概述

概述

1. 成功遏制疫情：截至目前，新冠疫情在东亚与太平洋（EAP）部分地区已得到遏制，但印尼和菲律宾除外，其他国家亦仍面临威胁，最近一次爆发是在缅甸。那些成功遏制疫情的国家采取了综合性措施，包括严格限制人员流动、实行广泛检测以及开展鼓励民众谨慎防范的宣传活动等。

2. 经济困境：新冠疫情以及防疫措施导致经济活动大幅下降。不仅如此，疫情带来的全球衰退又给依赖贸易和旅游业的 EAP 经济体造成沉重打击。总体来说，近期各国经济表现与其疫情防控成效以及受外部冲击影响的程度相关。今年上半年，中国经济产出萎缩 1.8%，本地区其他国家平均萎缩 4.0%。按照每天 5.50 美元的贫困线（2011 年购买力平价）衡量，预计新冠疫情的冲击在 2020 年将使本地区贫困人口增加 3800 万人，其中包括本应在今年脱贫的 3300 万人和返贫人口 500 万人。

3. 救助：为应对疫情，EAP 各国政府承诺平均拿出近 5% 的 GDP 用于支持公共卫生系统、平滑居民消费以及避免企业破产。但由于这些国家过去在社会救助方面的平均支出不到 GDP 的 1%，因此扩大救助规模和实施都很困难。在一些国家，迄今只有不到四分之一的收入下降家庭和 10%-20% 有资格获得救助的企业拿到了政府救助。救助非正规部门劳动者和企业的难度最大。大多数 EAP 国家税基较窄，在危机久拖不决的情况下，维持这些救助措施将给政府财政带来压力。

4. 复苏前景喜忧参半：一些国家疫情得到成功遏制，国内经济活动逐步恢复。但本地区经济严重依赖世界其他地区，而全球需求仍然低迷。随着全球经济活动逐渐恢复，贸易将出现回升，但旅游业不太可能很快恢复。尽管短期资本已返回本地区，但全球不确定性仍然抑制国内外投资。政府财政紧张，因此刺激经济的能力有限。预计 2020 年本地区将仅增长 0.9%。预计 2020 年中国经济将增长 2%，这是因为 3 月初以来中国一直将新增感染人数控制在一个较低水平，并优先推动复工复产和增加公共投资。相比之下，2020 年 EAP 其余地区预计平均收缩 3.5%。2021 年本地区经济前景将更为明朗，预计中国将增长 7.9%，EAP 其余地区将增长 5.1%，这是基于地区经济持续复苏和全球主要经济体经济活动正常化的假设，并与疫苗可能问世相关联。不过，预计未来两年本地区所有经济体的产出仍将远低于新冠疫情暴发前所预测的水平。受疫情冲击严重影响的一些太平洋岛国前景尤为严峻，预计到 2021 年底，这些国家的产出仍将比危机前水平低 10% 左右。

5. 对包容性增长的不利影响：新冠疫情将通过破坏投资、人力资本和生产率等途径对长期包容性增长产生持久影响。公共和私人债务上升、银行资产负债表恶化和不确定性增加很可能抑制公共和私人投资，并危及经济稳定。疾病、粮食不安全、就业流失和学校停课可能导致人力资本受损以及终生收入下降。公司倒闭和劳资关系的中断可能意味着宝贵无形资产的损失，从而损害生产率。贸易和全球价值链受到的干扰可能导致部门和企业之间的资源分配效率下降并抑制技术传播，从而损害生产率。如果不采取措施对疫情的这些后果加以补救，可能会使本地区下个十年的年均增长率下降一个百分点。贫困人口由于获得医疗和教育服务、就业和融资的机会减少，其权利的丧失将尤为突出。但另一方面，疫情引

发的技术扩散可能会在一定程度上抵消它对增长和分配的不利影响，因为新技术可以提高生产率并改善贫困人口的服务获取。

6. 综合性的政策视角：当前做出防控疫情和提供救助的政策选择时，最好要考虑其对未来经济复苏与增长的影响。另外，一个领域（如卫生）的政策选择也会影响到其他领域（如经济）的目标。各国政府都面临艰难的权衡取舍，投入大量资金用于救助措施或消费刺激可能会使政府负债累累，从而无力通过投资基础设施来促进增长。政府如何通过间接税、所得税和利得税、通货膨胀或金融抑制等手段来决定公共债务负担在不同群体之间和时间维度上的分配，都会对增长和分配产生重要影响。这场危机显示，在以下七个关键领域采用动态视角可以有助 EAP 各国做出兼顾当前和未来、适当权衡得失的政策选择：

- **建立疫情智慧防控能力**（包括检测、追踪和隔离能力）有助于通过更有针对性、对经济干扰较低的措施来遏制病例激增。例如，初步分析表明，开放公众检测、包括对无症状人群的检测，可在一个月内将感染人数减少 10%。与此同时，开展国际合作来激励疫苗研发并为公平高效地分配疫苗做好准备，有助于维护社会稳定和促进经济复苏。
- **启动财政改革**有助于实现在不牺牲公共投资的情况下增加救助支出。本地区绝大多数国家都面临严峻的预算约束——除中国以外的 EAP 国家收入动员水平极低，平均仅占 GDP 的 18%，而世界其他发展中经济体为 25%，发达经济体为 36%。本地区国家对间接税依赖较大，有些国家 50% 以上的政府收入来自间接税。在本次危机造成消费急剧收缩的形势下，这种情况更加剧了财政收入损失。预计 2020 年本地区国家的巨额赤字将使政府债务占 GDP 比率平均上升 7 个百分点。本已高企且不断增长的私人债务给政府财政带来了额外的间接风险。通过更具累进性的所得税和利润税扩大税基，并减少用于累退性能源补贴的浪费性支出（有些国家这类支出超过 GDP 的 2%），将有助于提高经济复苏的包容性和可持续性。
- 面对日益增长的融资需求，EAP 各国政府需要**维持来之不易的金融审慎声誉**。虽然本地区各国主要是通过国内借款来为赤字融资，但也有一些国家正在引导中央银行购买主权债券。如果这类措施超过某种限度，可能会破坏央行独立性并损害通胀控制，而这两点对于维持本地区的宏观经济稳定至关重要。过度依赖银行系统作为支撑经济的渠道也可能带来风险。现有数据表明本地区银行资本相对充足，但在审慎措施和会计规则有所放宽的情况下，不良贷款却仍有上升。宽松政策尽管可能是目前需要的，但各国也要对提高透明度和尽早恢复财务纪律做出可信的承诺，这将有助于降低金融动荡的风险。
- **社会保护具有三重作用**：减轻危机的直接影响；在经济恢复过程中帮助劳动者重新融入经济活

动；防止危机对人力资本造成长期伤害。各国需要扩大社会保护以覆盖全体现有和新增贫困人口，同时加强对社会保护服务提供的基础设施投入，确保人们在需要时可以得到帮助。马来西亚拥有全民身份证体系，移动电话覆盖面广，普惠金融程度较高，凭借这些条件实现了大规模的现金转移，落实率达到 99%，受益人数超过千万。相比之下，许多太平洋岛国的社会保护体系还有待发展，需要建立在面临重大冲击的情况下能够进行调整和扩大规模的灵活制度。

- **制定智慧学校战略**（包括卫生规程、社交距离、确保学生重新入学的策略等）以保护学生、教职员工及其家人，可以防止人力资本的长期流失，尤其是防止贫困人口的人力资本流失。新冠疫情造成的学校关闭可能导致 EAP 国家损失 0.7 个经学习成效调整的受教育年限，意味着本地区一名普通学生在其整个工作生涯中的预期年收入会下降 4%。
- **对企业的支持是必要的**，一方面要防止破产和失业，同时又不能阻碍工人和资源向其他企业和部门的合理再分配。本地区多数国家都向企业提供了支持，但企业获得支持的机会并不均衡，某些国家只有 10-20% 企业获得了政府援助。对企业的支持必须尽可能基于透明、客观的标准，而这些标准不能只考虑企业以往经营情况或当前受到的影响，而且要考虑未来的发展潜力。为了避免援助措施被不合理的过度延长，政府可明确将援助的退出与可观察的宏观经济复苏指标挂钩。许多微型企业 and 非正规企业存在于金融和税收系统之外，援助措施很难覆盖到它们，对这类企业最好是通过社会保护干预来提供支持。
- 此次危机加快了四个现有贸易趋势：EAP 地区先行复苏强化了贸易区域化；避免供应链过于依赖个别经济体的诉求促使全球价值链从中国向外转移；数字化促进了制造业服务化；虽然各国在某些领域实行贸易开放，但对自力更生的渴求也使其在另一些领域加大了贸易保护。EAP 国家需要深化贸易改革，尤其是金融、交通运输、通信等仍受保护的服务业的贸易改革，以提高企业生产率，同时避免对其他行业进行保护的壓力，并使人民能够利用因疫情而加速崛起的数字经济机遇。仅以中国为例，如将中美双边贸易协定中的优惠条件扩大到所有国家，与此同时开展深化国内改革和市场开放的计划，就可使自身及全地区的 GDP 增加 0.5%。