第一财经研究院 RESEARCH
Committed to Improving Economic Policy.

Research Note

2020.9.10(Y-Research RN209)

作者：第一财经研究院

www.cbnri.org

研究简报 热点

全球疫情应对和经济复苏综合评估报告
成功抗疫和走出衰退的“秘诀”何在？

导 语

和 1918 年“大流感”和 1929-1933“大萧条”相提并论，新冠疫情及其带来的经济衰退，已经让全球的 2020 年变成极为特殊之年，影响可能延续到 2021 年甚至是更远的未来。

疫情对全球经济带来了前所未有的严峻挑战。各国一边执行各类防疫政策（主要是社交隔离）控制疫情发展，一边借助一系列财政及货币刺激政策对冲由此带来的经济负面冲击。5 月份以来，一些国家在疫情还未完全受控的背景下重启经济，新增确诊人数再度反弹并不断创下新高，让全球抗疫的行动变得更加复杂。

如今，新冠疫情的全球传播仍在继续，甚至还在加速蔓延。一些国家出现了疫情二次爆发，另一些国家甚至从未出现拐点，而即便是已经

控制住疫情的国家，常态化的防疫工作仍是必须。截至 9 月 9 日 17 时，全球新冠肺炎感染人数已经达到了 27598479 人，全球每万人中有 36 人确诊；死亡病例 898021 人，每 10 万人中有 12 人死亡。这些数字仍在继续上升。

人们往往习惯在事件过去之后再去评判各方表现并做出总结，但我们并不想等到那个时候。在 2020 年第二季度，多国经济出现了有数据记载以来最大的衰退，更重要的是，无数生命因此而失去，疫情带来的次生灾害仍在发生。整个世界将因新冠疫情而出现根本的改变，未来的行动将决定这些改变将会如何发生。

为此，第一财经研究院联合合作伙伴建立了一套包括“抗击疫情”、“经济纾困”、“国际合作”3 个方面、23 项细项指标的评估体系，对全球 108 个国家疫情期间的表现进行综合量化评估。通过评价各国在本次疫情中的表现，希望为后续全球抗疫和经济恢复，以及应对未来中长期的结构性变化等相关问题提供思路与参考。

正 文

1. 方法论框架

我们的评估框架包括从“抗击疫情”、“经济纾困”与“国际合作”三个一级指标出发，全面评估主要国家疫情应对与经济复苏情况。

●**抗击疫情方面**，主要考察各国防疫效果的绝对表现，包括确诊与死亡病例数、确诊病例增速等疫情相关指标。由于各国疫情爆发的时间先后并不一致，我们也考虑了各国确诊、死亡病例超过 100 例 8 周后疫

情传播的趋势，这种做法的目的是将各国置于同一起点。根据主要国家的经验，如果配合有效的防疫措施，疫情传播可以在 6 周左右逐步得到控制。另一方面，由于各国医疗卫生条件、人口密度等具有明显差异，应对疫情的难度不同，因此我们构建了相对指标评估防疫效果，即通过两组指标的相对差异进行评分。假如一个国家医疗水平欠发达但确诊病例占总人口比例在样本国家中偏低，那么意味着这个国家可能在应对疫情上付出了更大的努力。最后我们也将各国在防疫中政策效果、新技术应用丰富性纳入评估框架，这包括实施社交隔离及时程度、民众配合度与数字技术使用丰富度等指标。

●**经济复苏方面，**首先考察疫情对经济的绝对影响，包括国际机构在疫情前后预测经济增长变化、制造业 PMI（采购经理人指数）以及根据大数据建立的各国就业信心指标。另一方面，我们也全面梳理了各国政府的经济纾困和复苏政策，包括救助计划的规模以及与市场沟通的表现，后者在应对危机时也至关重要。

●**国际合作方面，**主要考察援助其他国家抗击疫情的表现，包括资金援助与医疗物资出口限制情况。需要指出的是，由于数据可得性问题，资金援助只覆盖政府部门对“世界卫生组织 COVID-19 团结应对基金”捐助的额度。

上述三个维度的一级指标，加上若干二级、三级与四级指标共同构成了我们的评估体系，权重设定的原则是强调疫情防控与尊重数据的绝对结果。详细指标体系和权重见下表，数据采用的是截至 8 月 31 日的疫情数据和公开可得的经济数据。

表 1 全球疫情应对和经济复苏综合评价指标及权重

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标
抗击疫情（60%）	政策与技术（10%）	政策（5%）	封城、社交隔离实施及时性
			政治人物信赖度
			民众配合程度*
		技术（5%）	疫苗研发进度
			数字技术防疫应用**
	防疫效果（50%）	绝对水平（36%）	确诊、死亡病例超过阈值 8 周后趋势
			确诊、死亡病例占总人口比例
			在诊病例峰值
			平台期时间
			确诊死亡率
		相对水平***（考虑防疫难度、政策落实程度）（14%）	全球卫生安全指数（GHS）：确诊病例占比
			人口密度：确诊病例占比
			人均飞机旅行次数：确诊病例占比
			全球开放程度：确诊病例占比
			医疗质量（HQA）：死亡病例占比
经济纾困（30%）	政策（5%）	救助计划（4%）	个人经济救助计划规模
			商业经济救助计划规模
		市场沟通（1%）	经济政策不确定性
	经济影响（25%）	绝对指标（25%）	2020 年 GDP 损失（IMF 估计值）
			PMI
			搜索数据就业信心指标
国际合作（10%）	国际援助（10%）	资金捐助（8%）	世界卫生组织应对新冠肺炎捐款
		物资援助（2%）	医疗物资出口禁令

注：*根据 MIT 大学调研数据主观打分。

**根据数字技术应用丰富程度主观打分。

***相对水平通过子指标与绝对水平指标的对比差异反映各国政府应对疫情的表现，例如医疗质量高、人口密度低的国家最终确诊人数占比高，则意味着政府在阻断疫情传播的努力不足。

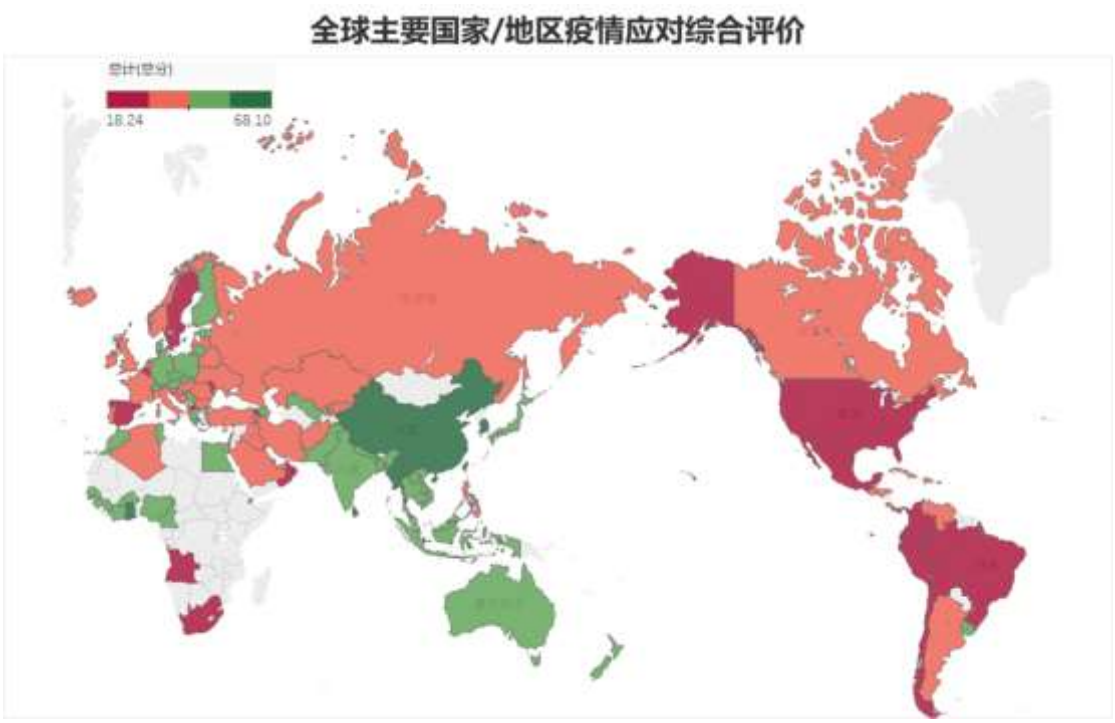
来源：第一财经研究院

2. 评估结果

根据以上方法论体系，我们评估了 108 个国家在疫情应对和经济

复苏方面的综合表现。图 1 直观地显示了主要国家和地区的表现，表 1 详细列出了各国的排名和具体评分。不出意外，亚太国家表现突出，中国名列榜首；韩国疫情虽近期有明显反弹，仍位居第 4；斯里兰卡、缅甸、泰国、越南、柬埔寨等亚洲国家和澳大利亚、新西兰表现出色，位于前 10 位。在欧洲，德国表现最为突出，位列 23；奥地利、希腊、瑞士表现较为突出。同样不出意外，从领导力到民众配合都出现明显问题的美国和巴西分别排名第 98 位和 89 位。而全球范围内为数极少采用所谓“群体免疫”策略，在国内和国际都引发巨大争议的瑞典位于第 90 位。

图 1 全球主要地区和国家疫情应对综合评价



注：得分越高表示该国疫情期间表现越好

来源：第一财经研究院、环亚数字经济研究院

表 2 全球疫情应对和经济复苏综合评价结果

综合排名	国家	综合得分	防疫得分	防疫排名	经济得分	经济排名	国际合作得分	国际合作排名
1	中国	68.1	75.1	1	66.5	2	31.0	25
2	斯里兰卡	59.2	70.8	3	49.1	12	20.0	33
3	加纳	58.8	70.9	2	47.4	18	20.0	33
4	韩国	57.6	63.6	8	55.0	8	29.6	26
5	缅甸	56.3	57.2	20	66.6	1	20.0	33
6	澳大利亚	55.6	55.2	25	57.9	4	51.1	15
7	泰国	55.4	68.7	5	37.9	49	28.1	32
8	新西兰	55.1	60.1	15	45.6	22	53.0	12
9	越南	54.0	57.5	19	55.4	7	28.1	31
10	柬埔寨	53.7	69.2	4	33.9	62	20.0	33
11	文莱	53.2	62.1	12	46.5	21	20.0	33
12	马来西亚	52.3	67.5	6	39.2	45	-	88
13	巴基斯坦	51.2	61.2	14	48.3	15	-	88
14	喀麦隆	51.2	61.8	13	40.4	40	20.0	33
15	突尼斯	51.0	62.9	10	37.5	50	20.0	33
16	阿塞拜疆	51.0	46.8	58	43.1	33	100.0	1
17	尼泊尔	50.3	65.6	7	29.9	71	20.0	33
18	日本	50.3	50.2	41	48.6	13	55.9	8
19	科特迪瓦	50.2	50.8	39	46.9	19	56.5	7
20	几内亚	50.0	57.6	18	30.4	70	62.9	6
21	丹麦	49.2	44.7	60	46.6	20	83.9	2
22	印度尼西亚	49.2	52.2	34	59.5	3	-	88
23	德国	48.2	49.7	44	49.7	10	34.4	24
24	奥地利	48.1	48.5	51	45.4	23	53.5	11
25	波兰	48.0	52.0	36	49.3	11	20.0	33
26	老挝	47.9	63.1	9	26.6	80	20.0	33
27	斯洛伐克	47.8	56.0	24	30.9	69	49.7	19
28	捷克	47.8	53.7	30	42.3	34	28.8	28
29	新加坡	47.6	49.2	47	43.9	32	49.1	20
30	塞普罗斯	47.5	57.0	21	27.2	76	51.6	13
31	布基纳法索	47.3	62.7	11	25.6	84	20.0	33
32	乌拉圭	46.4	56.0	23	36.1	55	20.0	33
33	尼日利亚	45.4	57.7	17	29.5	72	20.0	33
34	塞内加尔	45.3	55.1	26	34.1	61	20.0	33
35	希腊	45.1	52.4	33	38.7	48	20.0	33
36	瑞士	45.1	42.4	65	55.8	6	28.8	29
37	埃及	44.8	54.4	28	40.7	39	-	88
38	芬兰	44.4	47.1	56	36.7	53	51.2	14
39	塞尔维亚	44.3	42.3	66	41.0	37	66.4	4

40	卢森堡	44.1	45.4	59	39.3	44	50.5	18
41	摩洛哥	44.0	56.1	22	34.4	58	-	88
42	爱沙尼亚	43.9	52.1	35	25.2	87	50.8	16
43	乌兹别克斯坦	43.7	50.6	40	44.6	28	-	88
44	立陶宛	43.6	54.6	27	29.3	73	20.0	33
45	印度	43.2	49.4	46	45.3	25	-	88
46	孟加拉国	43.2	49.9	43	44.2	30	-	88
47	菲律宾	43.0	52.6	32	31.5	67	20.0	33
48	吉布地	42.3	54.3	29	25.8	83	20.0	33
49	匈牙利	42.0	47.1	57	39.0	47	20.0	33
50	土耳其	41.9	50.1	42	39.5	42	-	88
51	挪威	41.9	48.1	52	25.4	85	53.8	10
52	斯洛文尼亚	41.6	47.8	55	26.8	78	49.0	21
53	加拿大	41.4	35.8	79	48.6	14	54.0	9
54	白俄罗斯	40.7	48.1	53	39.4	43	-	88
55	伊朗伊斯兰共和国	40.3	43.0	64	48.2	16	-	88
56	委内瑞拉	39.9	44.7	61	36.9	51	20.0	33
57	以色列	39.2	44.2	62	35.6	56	20.0	33
58	英国	38.8	29.4	93	44.6	27	78.1	3
59	多明尼加共和国	38.3	39.7	70	41.8	35	20.0	33
60	古巴	38.1	60.1	16	0.0	108	20.0	33
61	阿尔及利亚	38.0	49.5	45	20.9	95	20.0	33
62	阿富汗	37.9	48.7	50	22.3	94	20.0	33
63	拉脱维亚	37.7	51.4	37	5.9	105	50.5	17
64	哈萨克斯坦	37.5	36.7	76	51.6	9	-	88
65	意大利	37.4	31.6	88	45.3	24	48.2	22
66	保加利亚	37.3	49.1	48	26.1	82	-	88
67	波黑	37.2	40.3	69	36.7	52	20.0	33
68	危地马拉	37.0	37.8	73	40.9	38	20.0	33
69	克罗地亚	36.9	51.4	38	13.5	100	20.0	33
70	伊拉克	36.6	41.8	67	31.8	66	20.0	33
71	吉尔吉斯共和国	36.2	35.0	80	44.1	31	20.0	33
72	爱尔兰	35.7	31.6	89	34.3	59	64.4	5
73	洪都拉斯	35.5	33.3	85	45.1	26	20.0	33
74	阿联酋	35.5	43.1	63	25.3	86	20.0	33
75	罗马尼亚	34.9	40.6	68	28.7	75	20.0	33
76	阿尔巴尼亚	34.9	48.8	49	12.2	101	20.0	33
77	俄罗斯联邦	34.9	35.9	77	44.4	29	-	88
78	乌克兰	34.7	48.0	54	19.6	96	-	88
79	荷兰	34.7	33.7	83	41.7	36	20.0	33

80	沙特阿拉伯	34.4	33.7	82	34.3	60	38.6	23
81	哥斯达黎加	34.3	37.1	75	40.4	41	-	88
82	黎巴嫩	34.2	53.1	31	7.8	104	-	88
83	科威特	33.5	28.7	95	47.6	17	20.0	33
84	葡萄牙	33.2	38.6	72	26.7	79	20.0	33
85	冰岛	31.6	37.1	74	24.5	93	20.0	33
86	阿根廷	31.0	32.1	87	32.6	64	20.0	33
87	法国	30.9	34.2	81	25.1	88	28.4	30
88	卡塔尔	30.5	39.4	71	16.2	99	20.0	33
89	巴西	30.5	18.5	105	57.9	5	20.0	33
90	瑞典	30.1	28.6	96	36.5	54	20.0	33
91	厄瓜多尔	28.7	32.4	86	31.0	68	-	88
92	北马其顿	27.5	30.0	91	25.0	90	20.0	33
93	巴林	27.5	30.1	90	24.8	91	20.0	33
94	比利时	27.5	29.2	94	26.5	81	20.0	33
95	巴拿马	27.1	25.4	100	33.0	63	20.0	33
96	阿曼	27.1	35.9	78	18.5	97	-	88
97	哥伦比亚	25.4	24.4	102	29.3	74	20.0	33
98	美国	25.4	25.1	101	24.7	92	29.2	27
99	玻利维亚	24.7	18.2	106	39.1	46	20.0	33
100	亚美尼亚	23.1	21.6	104	27.2	77	20.0	33
101	摩尔多瓦	22.9	29.4	92	17.5	98	-	88
102	西班牙	22.9	22.3	103	25.0	89	20.0	33
103	圣马力诺	22.4	33.7	84	0.6	107	20.0	33
104	智利	22.4	16.6	107	34.7	57	20.0	33
105	墨西哥	20.9	27.7	97	7.8	103	20.0	33
106	秘鲁	20.6	14.8	108	32.3	65	20.0	33
107	安哥拉	18.3	25.7	98	2.8	106	20.0	33
108	南非	18.2	25.7	99	9.5	102	-	88

注：数据截至 2020 年 8 月 31 日

来源：第一财经研究院

根据传染病模型 SEIR 与第一财经研究院研发的“基于社会关系网络的病毒传播模型”（简称：社会关系模型），我们估计了主要国家的事实传染数。SEIR 模型假设无症状感染一直存在，新增确诊病例是此前疫情的延续。从这个角度而言，执行了严格防疫政策的国家（如中国、韩国、意大利等国）7 月事实传染数小于 1，疫情处于可控阶段。社会

关系模型假设局部病例增加是新的疫情爆发，结果是即便那些前期成功抗疫的东亚国家 7 月事实传染数已经大于 1，意味着常态化的疫情防控仍是必须。

表 3 主要国家疫情爆发国家的事实传染数

国家	SEIR		社会关系模型	
	疫情爆发最初 2 个月	2020 年 7 月	疫情爆发最初 2 个月	2020 年 7 月
中国	2.43	0.18	1.9	n.a.
韩国	2.7	0.57	3.5	1.7
印度	3.46	3.53	2.6	3.2
美国	3.43	3.1	3.43	1.88
英国	3.18	0.95	3	0.64
德国	2.9	0.68	3.2	1.1
意大利	3.5	0.43	3.5	0.8
巴西	3.56	3.32	3.0	1.24
瑞典	3.63	1.2	2.7	0.46
越南	2.55	0.16	3.8	2.6

来源：第一财经研究院

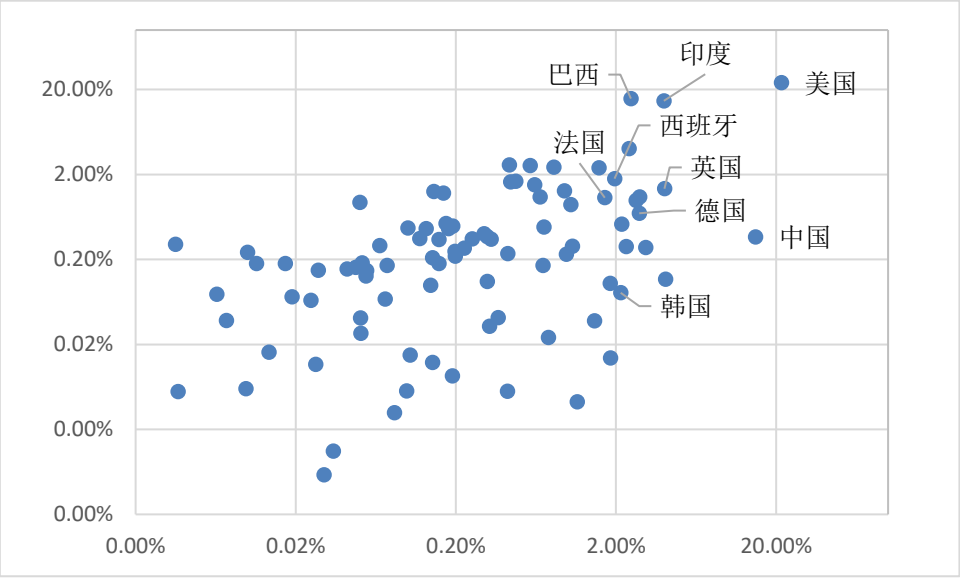
需要指出的是，各国公共卫生基础、人口密度与人口流动等背景存在差异，意味着各国在抗击疫情中面临的困难并不相同。为了让评估结果更加合理，以人口流动为指标，我们采用了国际航空运输协会（IATA）汇编的航空旅客数据库，该数据库包含了 2018 年所有航空旅行数据（国家间与国家内部），并以此为基线与世界卫生组织（WHO）公布的各国新冠肺炎累计确诊病例数（截至 8 月 31 日）进行比较。

我们计算了样本国家航空客运量全球占比以及新冠肺炎累计确诊病例全球占比。两组比例数据的相关系数为 0.66，这意味着一个国家的确诊病例数全球占比有三分之二可以用航空客运量全球占比来“解释”。

以意大利为例，该国 2018 年的航空客运量全球占比为 0.67%，与之对应的是，截至 8 月 31 日，该国累计新冠肺炎确诊病例数全球占比为 1.09%。

在确立了可衡量新冠病毒感染情况的基线水平之后，便可以比较各国抗击疫情的表现。我们的方法是通过计算“新冠病毒缺口”（Covid-19 gaps）——各国 2018 年航空客运量全球占比减去对应的新冠肺炎累计确诊病例数全球占比——来比较各国在遏制疫情扩散方面的表现。若缺口为正，则意味着该国在控制疫情时的表现优于基准水平。在 108 个样本国家中，巴西负缺口最大（-13.14%），表明新冠病毒感染率超过了我们根据其航空客运数据所能推测的预期水平；中国的正缺口最大（14.46%），表明在遏制病毒扩散方面取得了一定的成功，这与排名的评估结果相吻合。

图 2 累计新冠肺炎确诊病例数和航空客运量



注：横轴为航空客运量占总量比重，纵轴为累计新冠肺炎确诊病例占总量比重

来源：第一财经研究院，World Bank

完全且严格的社交隔离政策的目标是在短时间内切断病毒传播的路径，但从今天来看，全球范围内再度采取这种策略的可能性已经很小。5 月开始，一些国家迫于经济上的压力，在疫情尚未完全得到控制的时候就重启了经济活动。当前的目标应该是在稳步重启经济的过程中防止病毒再次大规模迅速传播，从而导致医疗资源“挤兑”等次生灾害的发生。此时需要配合有效的检测、追踪、追溯策略并循序重启经济。

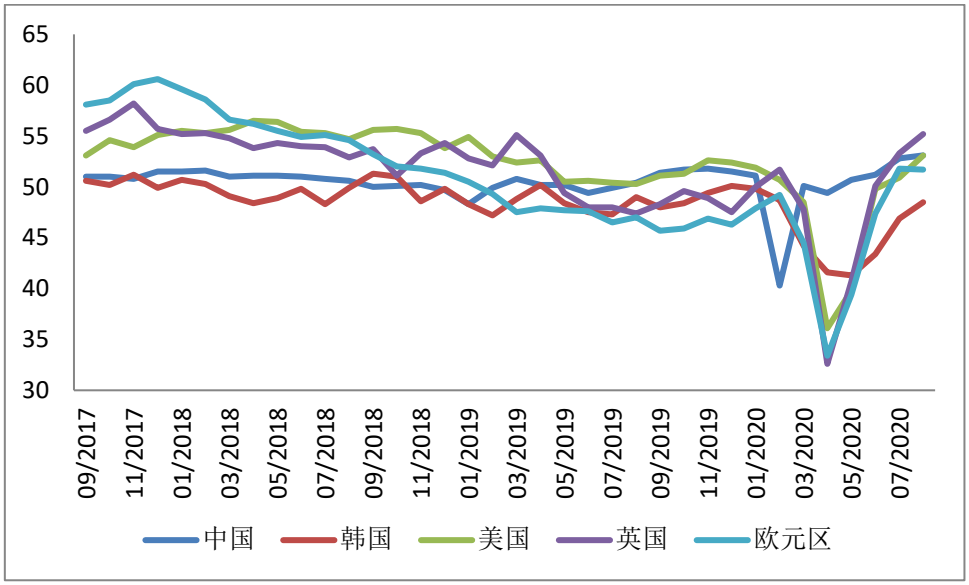
从最新数据看，主要国家 8 月制造业 PMI 都已恢复至扩张区间。但从上半年经济增长来看，还是较早控制住疫情的中、韩两国经济萎缩幅度较小。主要国家的经济表现显示，减缓疫情传播仍然是经济真正复苏的关键前提。

表 4 主要国家经济复苏表现

国家	2020 年 GDP 损失（IMF 估计值）	8 月 PMI	二季度 GDP 增长	上半年 GDP 增长
中国	-4.8%	53.1	3.2%	-1.6%
韩国	-4.3%	48.5	-2.9%	-0.8%
印度	-11.5%	52	NA	NA
美国	-10.1%	50.9	-21.7%	NA
英国	-11.6%	55.2	-21.7%	NA
德国	-9.0%	52.2	-11.7%	-6.7%
意大利	-13.3%	53.1	-17.3%	-11.4%
巴西	-11.1%	58.2	NA	NA
瑞典	-8.3%	NA	NA	NA
越南	-3.8%	45.7	0.4%	1.8%

来源：IMF、IHS Markit、Wind、第一财经研究院

图 3　主要国家制造业 PMI



来源：Wind

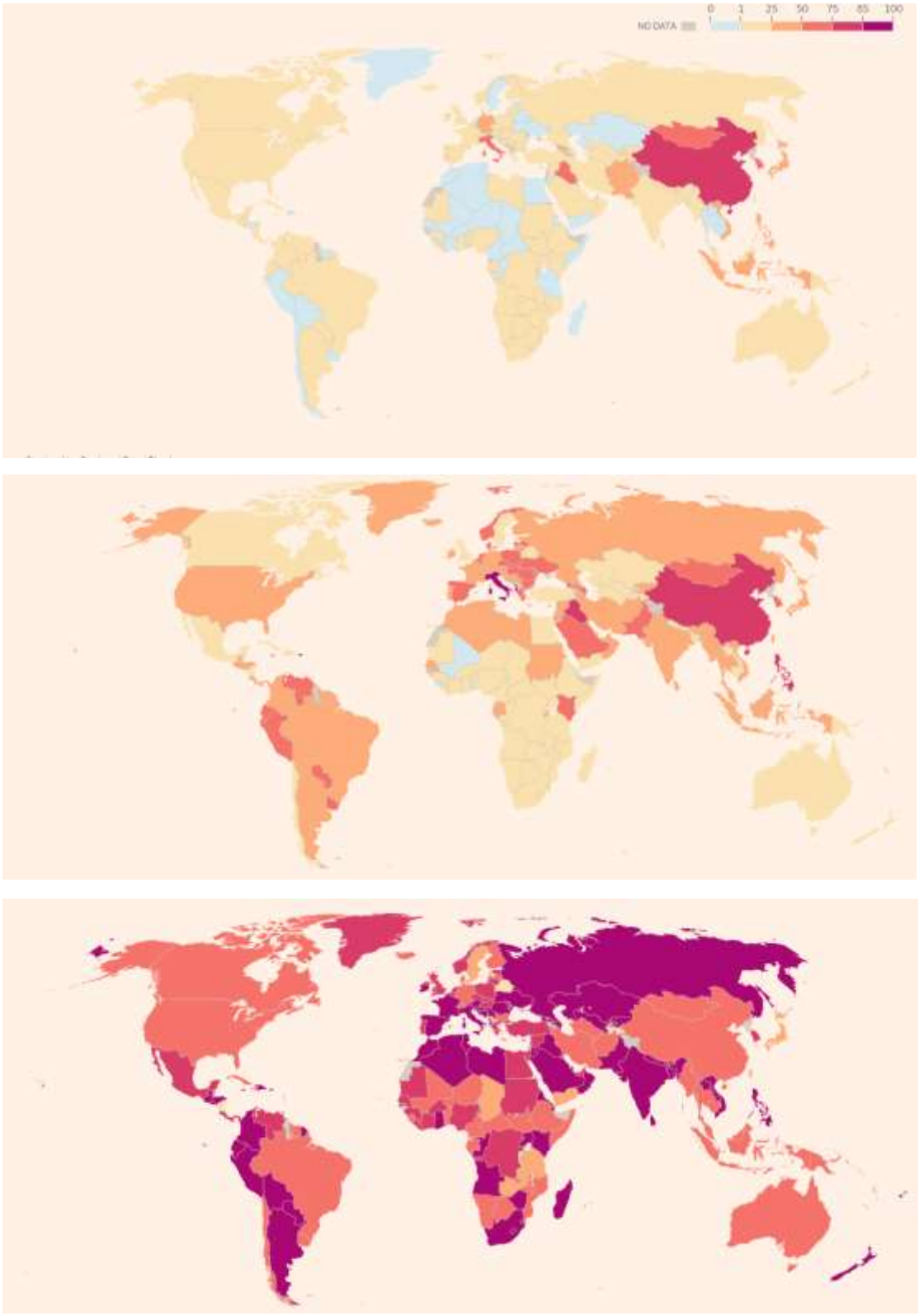
3. 抗疫“秘诀”

自新冠疫情蔓延以来，人类应对疫情的思路与历次传染病爆发相同，控制人员流动、防止交叉感染仍是抑制疫情蔓延的有效手段。多数国家和地区都陆续实施实施了相关抑制措施，希望通过限制活动和鼓励社会隔离来遏制病毒扩散，但措施、程度以及实施的时间并不相同。

根据英国金融时报（FT）编制的封锁严格程度指数，中国是最早实施抑制策略的国家，包括韩国、越南在内的一些亚洲国家随后也实行了广泛遏制措施。欧洲、北美和非洲国家实施严格的限制措施相对较晚，其中一些国家抑制政策实施并不全面。比如在美国仅部分州实施抑制封锁政策，与同时期爆发疫情的西欧主要发达国家相比，4 月 1 日美国社交隔离的严格程度更低。

图 4 各国封锁严格程度指数

3 月 1 日（上）、3 月 15 日（中）与 4 月 1 日（下）



注：颜色越深代表封锁程度越严格。

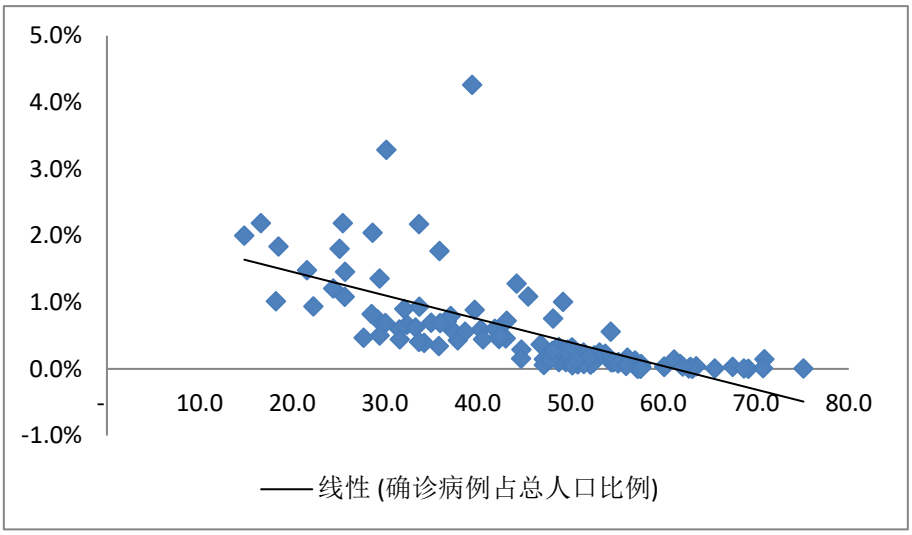
来源：FT

迫于经济的压力，越来越多的国家在疫情还未得到控制，新增确诊处于高位时就开始重启经济活动。自从 5 月初全球经济开始重启以来，新增确诊病例数不断增加，到 8 月底全球周新增确诊人数已经达到 180 万人左右，是 5 月初水平（55 万人/周）的三倍多。

虽然全球新冠疫情仍在快速蔓延，但从我们的评估结果已经可以看出，防疫指标得分较高的国家新冠肺炎感染率（确诊人数占总人口比重）普遍偏低，这些国家包括中国、韩国等。

感染率低还一定程度成功拉长了疫情曲线，降低了疫情确诊人数峰值，以便公共卫生和医疗体系能“以时间换空间”做出足够准备以接纳危重人群。这可以避免医疗资源“挤兑”，防止大量病患由于未得到有效救治而死亡的悲剧发生。这种“挤兑”曾在意大利疫情爆发早期出现，当时大量医护人员因为医疗物资不足而感染，进一步加剧医疗资源紧张的局面，使意大利新冠肺炎死亡率远高于全球平均水平。逝去的生命将成为人类社会不可挽回的损失，这是各国抗击疫情的绝对成本，降低确诊人数峰值可以有效降低死亡率。

图 5 防疫得分与确诊比例显著负相关



注：横轴为防疫指标得分，纵轴为各国确诊病例占总人口比例

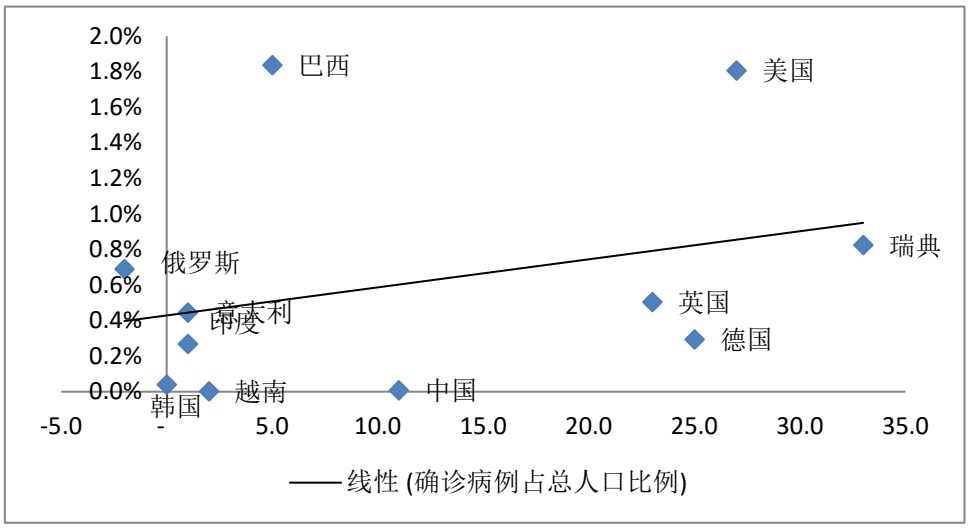
来源：第一财经研究院，IMF

各国政府的防疫政策是否能及时出台、民众配合程度以及抗疫数字技术工具丰富程度是各国能否快速阻止疫情蔓延的关键。

确诊病例超过 100 例时是一个国家疫情传播的关键时间点，如果政府可以尽早宣布实施社交隔离措施，疫情相对更容易得到控制。然而，如果居民配合意愿低甚至不信任政府，即使及时宣布社交隔离措施也并一定能得到好的效果。以巴西为例，早在 3 月 12 日巴西就宣布了施行社交隔离政策，与西欧主要国家处于同一时间段，但 8 月底巴西的确诊人数占比已远超西欧主要国家。政府领袖本人拒不佩戴口罩出行，中央政府与地方政府在抗疫工作上的分歧也很大程度影响了相关措施的效果。如果一个国家在上述两方面均表现差强人意，不仅宣布社交隔离晚，且防疫政策落实有限（比如居民拒绝佩戴口罩等），疫情蔓延就会比“群体免疫”的国家（例如瑞典）还要严重，比如美国就陷入了这种局面之

中。

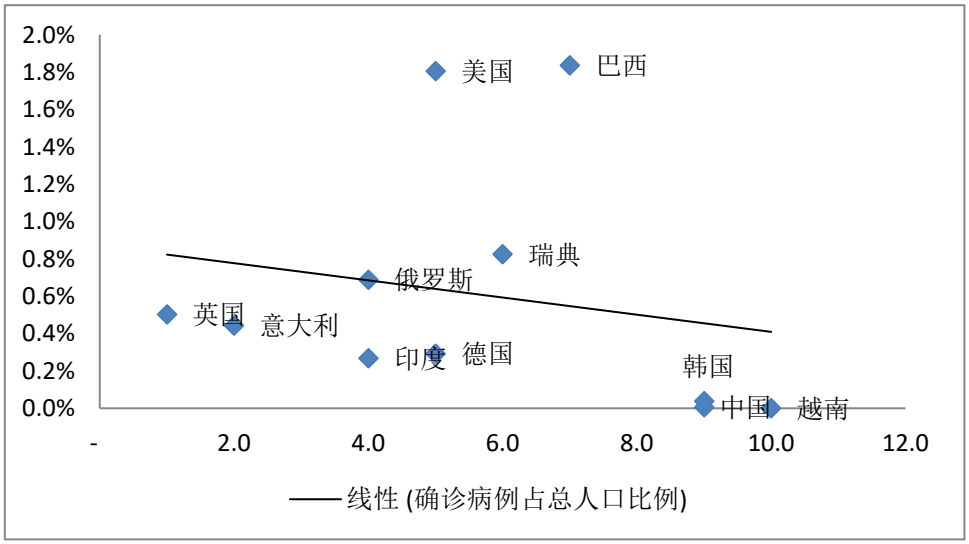
图 6　社交隔离实施时间与确诊比例



注：横轴为社交隔离实施时间（确诊病例超过 100 例后天数），纵轴为确诊病例占总人口比例。

来源：第一财经研究院，IMF

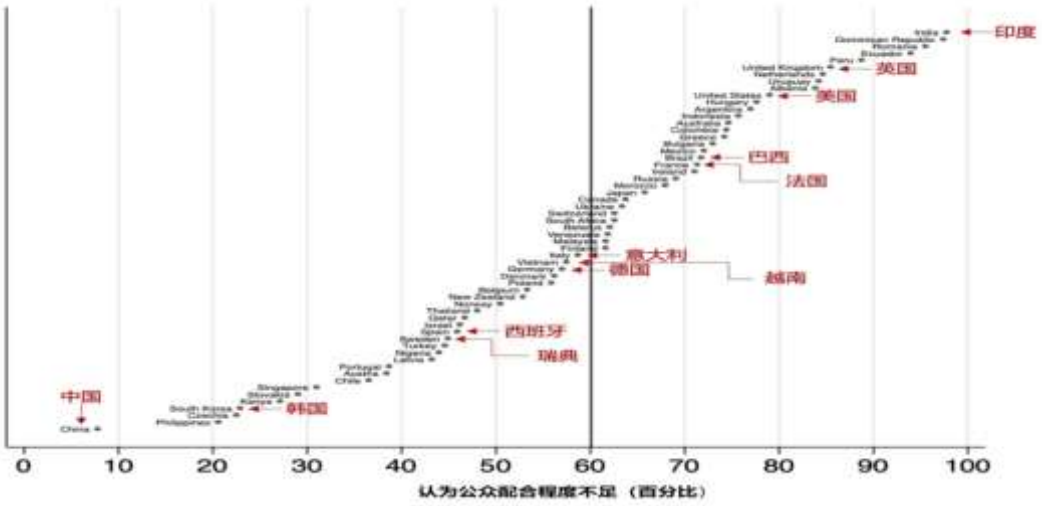
图 7　民众配合程度与确诊比例



注：横轴民众配合程度评分，纵轴确诊病例占总人口比例。

来源：第一财经研究院，IMF

图 8　应对疫情公众配合是否足够？（MIT 调研）

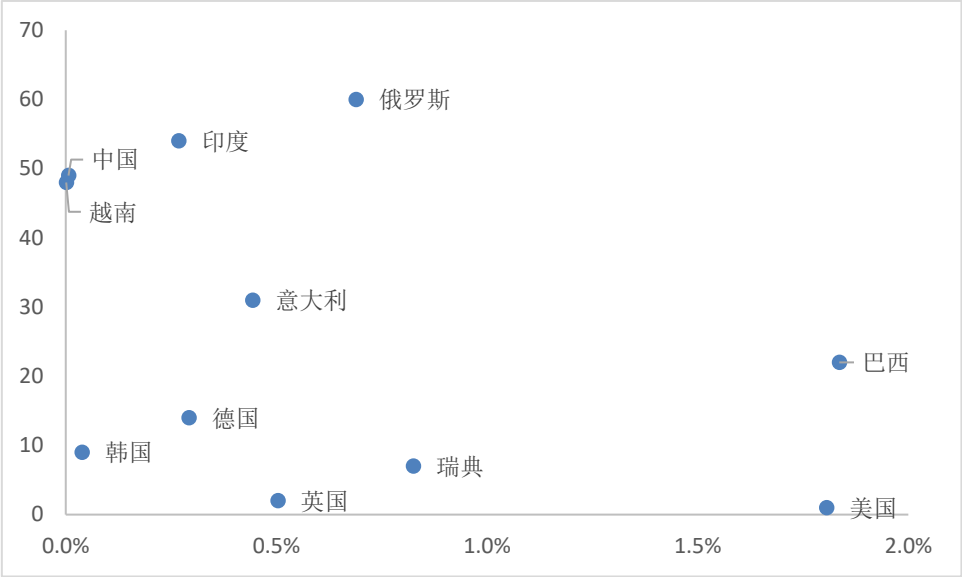


来源：NBER，MIT

在抗击疫情中，越来越多的政府开始积极探索数字技术在防疫领域的应用。在疫情蔓延早期，部分国家已经使用数字技术防疫，并取得了积极的结果。例如中国广泛使用的“健康码”；又如韩国政府通过手机 APP 提醒隔离人群不要离开指定区域，如果运营商检测到某人越界，会发送短信通知此人并将相关信息报告当局。可以说，以数字技术为基础的精准社交隔离，是中国和韩国抗疫的重要经验。

个人位置数据高度敏感，人们担忧个人隐私数据被滥用，追踪类 APP 频繁使用个人隐私数据，让隐私保护与确保公共卫生安全之间的关系变的紧张。2020 年 4 月欧盟委员会发布了“支持抗击新冠疫情应用程序的数据保护指引”，以确保公民在使用程序时个人数据得到足够的保护，提高公民对创新应用程序的信任度，保障公民最大限度的参与。

图 9　全球卫生安全指数排名与确诊比例



注：横轴为确诊病例占总人口比例，纵轴为全球卫生安全指数排名（排名越高意味着应对大流行病的防范能力更强）

来源：第一财经研究院，IMF

我们评估结果还显示，全球卫生安全指数排名较高的西方发达国家得分普遍落后于东亚国家以及一些东南亚国家，考虑到后者人口稠密，分析其中的原因显得格外重要。根据我们的框架分析，东亚国家成功抗击疫情主要因素有以下 5 个方面：迅速反应、及时预警；成立国家层面专门机构统筹协调疫情防控工作；实行彻底隔离措施，从根源上切断传染源；保障医疗物资供应，提高检测能力与治疗水平；保证信息公开及时，准确透明。

4. 经济纾困

截至 2020 年 8 月 31 日，全球已经有 215 个国家和地区发现新冠肺炎病例。根据 IMF 6 月的预计，2020 年全球经济将萎缩 4.9%，堪比上

世纪大萧条时期，此前的全球金融危机中，全球经济在最困难的 2009 年也只下滑了 1.7%。

防疫政策使经济活动趋于停滞，那些以消费、出口为导向的经济体受到的冲击尤为严重。疫情下强制或自愿的社交隔离、经济封锁措施、收入减少以及消费信心疲弱导致消费和服务业产出显著下滑，这种同步衰退通过贸易方式在全球范围内形成共振。

各个国家也为此祭出了前所未有的经济纾困计划以防止经济崩溃和次生的人道主义灾难。这些措施不仅包括对个人的救助（如医保支持、低收入人群转移支付、失业保险等），还包括对商业企业的经济救助计划，如（企业信贷支持等）。参考 IMF 的分类方法，我们将各国采取的纾困措施分为三类：

A.政府支出类

从支出类措施来看，政府通过增加公共投资、提供行业支持资金、扩大失业保险等措施来维持家庭与企业的财务状况和流动性。具体包括：

- 向职工和企业提供收入补贴和现金转移计划，并向身体不适、需自我隔离，以及在学校停课期间不得不在家照顾孩子的职员提供由政府资金支持的带薪病假和探亲假（法国、日本、韩国、新加坡、西班牙、英国）。
- 面向低收入家庭的现金转移计划，临时增加事业津贴或延长失业津贴的期限（德国、日本、英国、美国）。

- 支持企业在疫情期间通过削减工作时间以避免裁员。德国政府为企业提供补贴，承担被削减工作时间的社保缴费；日本政府为在业务缩减期间仍能不进行裁员的企业提供补贴；意大利政府扩大了收入补贴基金的受益范围，将失业人员也纳入其中；韩国、新加坡和美国政府正在向遭受重创的企业（包括个体商户）提供临时性的直接补贴。
- 中国政府前期所筹划的公共支出计划已提前到位，尤其着重于公共医疗部门、失业福利和为更广泛的社会保障网络提供支持。

B. 政府收入类

从收入类措施来看，政府通过减少社保缴费、延期缴费、减少增值税等措施来维持家庭与企业的流动性。具体措施包括：

- 通过延长亏损向后结转的规则来缓解困境，以支持企业的现金流需求；为受新冠疫情影响最大的个人和企业提供临时性的税收减免。
- 推迟社保缴费期限，并降低预付税款额（马达加斯加）。
- 应对供应限制并支持需求，各国政府可考虑对在一定时期内开展的项目（例如在医疗设备供应不足时开展的生产活动）予以特殊投资津贴，或暂时降低其增值税税率。中国政府对处于最脆弱地区和行业的企业（包括交通运输业、旅游业和酒店服务行业）减轻税收负担；英国政府对遭受重创行业的小型企业执行了为期一年的财产税减免。
- 一些国家政府允许现金流短缺的企业延期支付职员工资和增值税

（中国、意大利、日本、越南），或允许其在下季度到期的增值税款的缴纳延期至本财年末（意大利、韩国）。中国已开放增值税退税，并暂时降低了目标企业的社保缴费率。

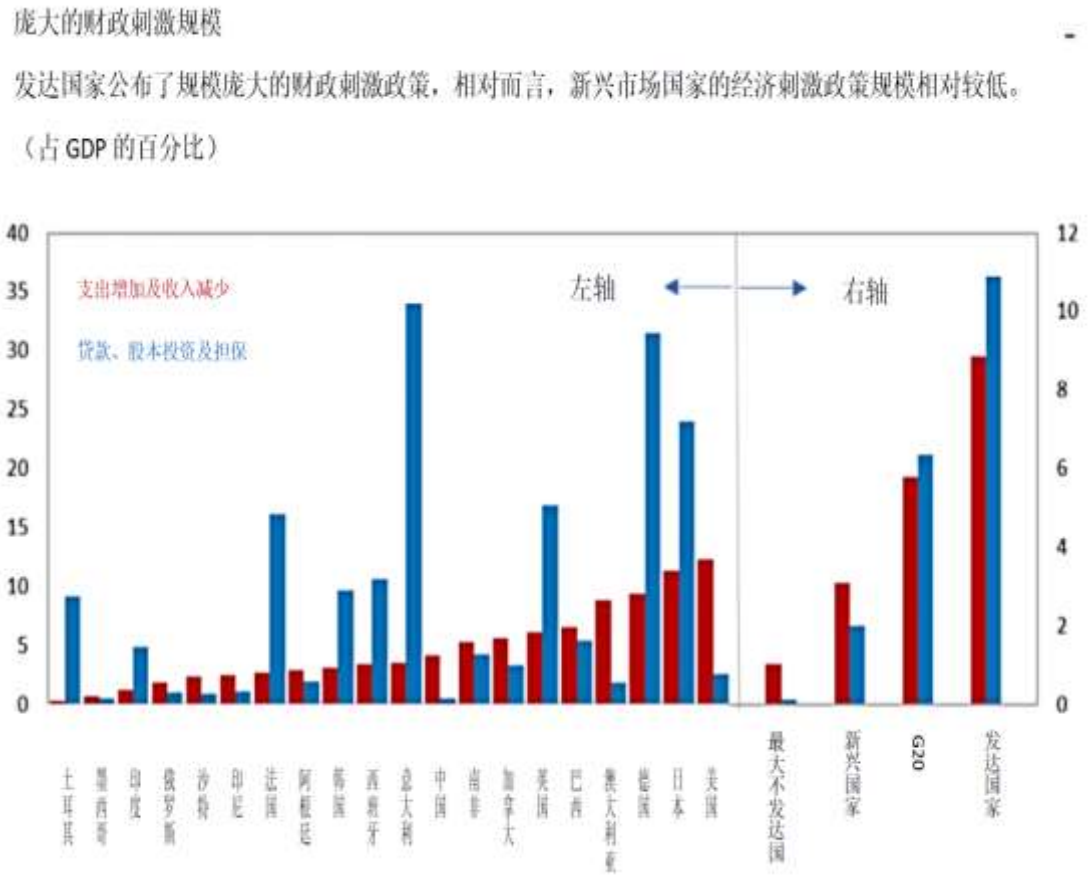
C. 流动性支持

全球许多个人和企业因流动性问题而面临收入损失、失业或破产。作为应对，各国政府正以贷款、担保和其他流动性支持形式为企业和个人提供现金流支持。具体措施包括：

- 韩国、泰国和英国政府向受疫情影响的行业部门的企业和家庭提供了临时贷款。
- 澳大利亚政府认购了持有人有权分享利益的当地银行向中小企业提供的总计高达 400 亿澳元的无担保贷款中的 50%（单笔认购上限 25 万澳元）。
- 全球包括政府提供的贷款、资金注入和商业贷款担保（有时以国有金融机构或国有企业提供）在内的流动性支持目前总额预计达 4.5 万亿美元，远远超出政府支出类与收入类措施的规模。提供巨额流动性支持的国家包括法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

从主要国家这三类政策涉及的总量来看，发达国家规模更大，新兴市场相对规模低，中国由于较早控制疫情，经济衰退程度低，对于纾困政策的依赖度更低。

图 10 主要国家对纾困政策的依赖度



来源：第一财经研究院，IMF

这些纾困政策会显著使得各国财政状况恶化，对于一些在疫情前公共部门债务占 GDP 比重已超过 100%的国家而言（多数为发达国家），应对疫情所采取的纾困措施将进一步限制未来的财政政策空间。

根据 IMF 预测，2020 年全球各国财政赤字占 GDP 比重预期为 9.9%。发达经济体的财政赤字率将达到 10.7%，其中美国、欧元区以及日本的赤字率分别为 15.4%、7.5%以及 7.1%。新兴市场经济体的财政赤字率将达到 9.1%，其中中国和印度的赤字率分别为 11.2%以及 7.4%。

D. 新冠时期的 QE

由于全球经济与金融市场都受到疫情强烈的负面冲击，许多国家的央行也采取了前所未有的宽松政策。对发达国家而言，量化宽松在全球金融危机之后已成为货币政策的常用工具，包括美联储、日本银行在内的央行更是推出了“无限量宽”政策，即对量化宽松规模的上限不做设定。对新兴市场经济体而言，许多经济体首次采取了量化宽松的措施，在公布量化宽松的当天，新兴市场经济体无风险利率的下行幅度要更甚于发达经济体。根据 IMF 的数据，十国集团（G10）的央行资产负债表规模已达到了历史性的 22 万亿美元。

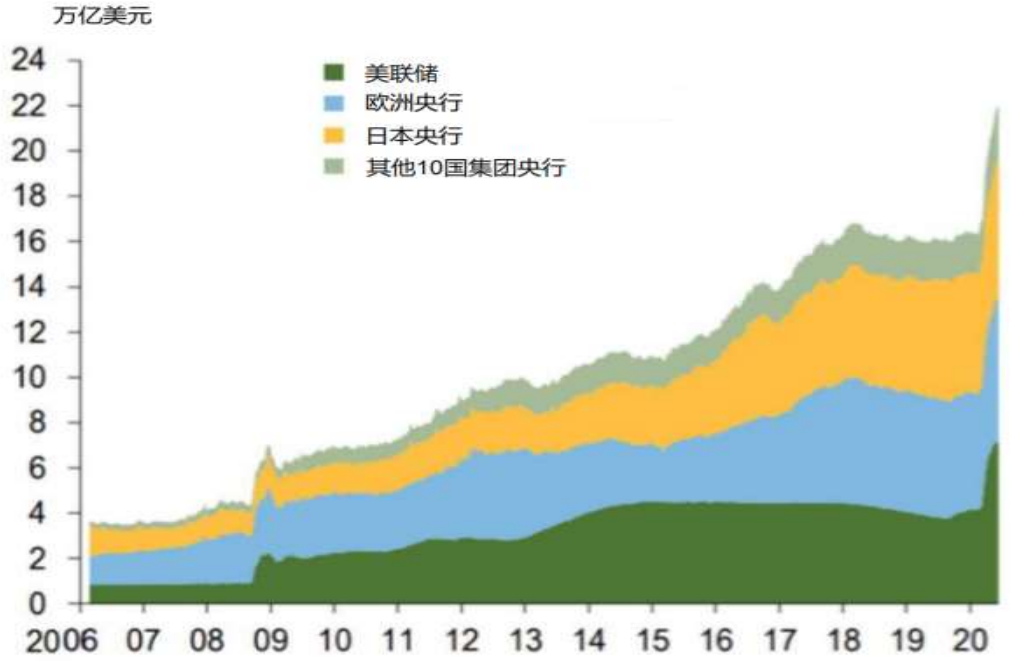
表 5 疫情期间主要央行公布的量化宽松政策

国家	央行	日期	QE 规模	购买资产类型
发达经济体				
美国	美联储	3/16/2020	7000 亿美元	国债、MBS 证券
美国	美联储	3/23/2020	无限量	国债、MBS 证券、企业债
英国	英格兰银行	3/19/2020	2000 亿英镑	国债、企业债
欧元区	欧央行	3/18/2020	7500 亿欧元	国债
日本	日本银行	4/26/2020	无限量国债、20 万亿企业债	国债、企业债
加拿大	加拿大银行	3/27/2020	每周 35 亿加元	国债
澳大利亚	澳大利亚储备银行	3/19/2020	无限量	国债
新西兰	新西兰储备银行	3/23/2020	300 亿新元	国债
瑞典	瑞典银行	3/16/2020	3000 亿瑞典克朗	国债

新兴市场经济体				
以色列	以色列银行	3/23/2020	500 亿以色列新谢克尔	国债
韩国	韩国银行	3/25/2020	持续 3 月无限量逆回购	逆回购
哥伦比亚	哥伦比亚银行	3/24/2020	12 万亿哥伦比亚比索	国债
南非	南非储备银行	3/25/2020	未明确	国债
波兰	波兰国家银行	3/17/2020	未明确	国债
波兰	波兰国家银行	4/8/2020	未明确	国债、国家担保证券
罗马尼亚	罗马尼亚国家银行	3/20/2020	未明确	逆回购、地方政府债券
匈牙利	匈牙利国家银行	3/24/2020	考虑继续购买 MBS 债券	国债、MBS
匈牙利	匈牙利国家银行	4/28/2020	1 万亿匈牙利福林的国债和 3000 亿匈牙利福林的 MBS	国债、MBS
克罗地亚	克罗地亚人民银行	3/13/2020	未明确	国债
菲律宾	菲律宾央行	3/24/2020	3000 亿菲律宾比索	国债
墨西哥	墨西哥银行	4/21/2020	1000 亿墨西哥比索	国债、企业债
土耳其	土耳其央行	3/31/2020	未明确	国债
印度	印度储备银行	3/20/2020	4000 亿印度卢比	国债
印度尼西亚	印度尼西亚银行	4/1/2020	未明确	国债

来源：NBER

图 11 十国集团（G10）的央行资产负债表变化

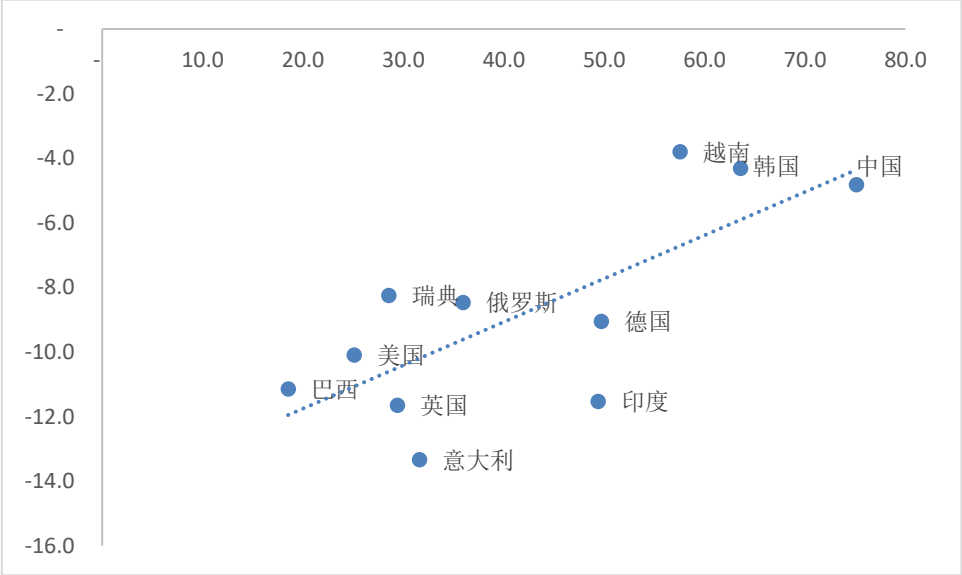


来源：IMF

防疫与经济纾困同为应对疫情的一体两面，目标是让人类社会平稳的渡过此次公共卫生危机。一些观点认为，经济损失是对抗疫情的成本，因为严格的社交隔离政策会从供应和需求两端对经济造成影响，但我们的评估结果并不支持这种看法，至少两者的关系并不总是这样。根据我们对样本国家的评估，防疫得分高的国家经济受到的冲击也相对更小，如果一个国家可以快速阻止疫情蔓延，相对封锁时间会更短，消费信心受到的影响相对更弱，经济受到的冲击也会相应变小。

以中国、韩国为例，两个国家都在疫情爆发早期实施了严格的防疫措施，并配合了先进的数字技术落实防疫政策，两国确诊病例增长在 3 月就基本得到控制。随后两国逐步复工复产，IMF 预计两国 2020 年 GDP 的绝对损失量较小。根据二季度经济数据，中国经济已经恢复正增长。

图 12 防疫指标得分与 2020 年 GDP 损失（%）



注：横轴为防疫指标得分，纵轴为根据 2019 年 10 月与最新一期世界经济展望预测的各国 GDP 损失绝对值（百分比）

来源：第一财经研究院，IMF

5. 重启与经济复苏

随着政府目标从疫情控制转向重启经济，其政策重心及政策框架也需要随之转变。例如，在疫情危机时期，政策重心在于不计代价地抑制病毒并且对企业和个人实施快速的经济援助，其主要政策手段包括税收减免、现金转移支付等流动性兜底措施；而在经济复苏阶段，随着复工复产的逐渐展开，政策的重心在于管理病毒传播的风险并对具体行业进行结构性支持，具体手段包括短期性的刺激政策、政府加大公共投资力度、采取更多促进就业的结构性措施等。

表 6　政策重心的转移

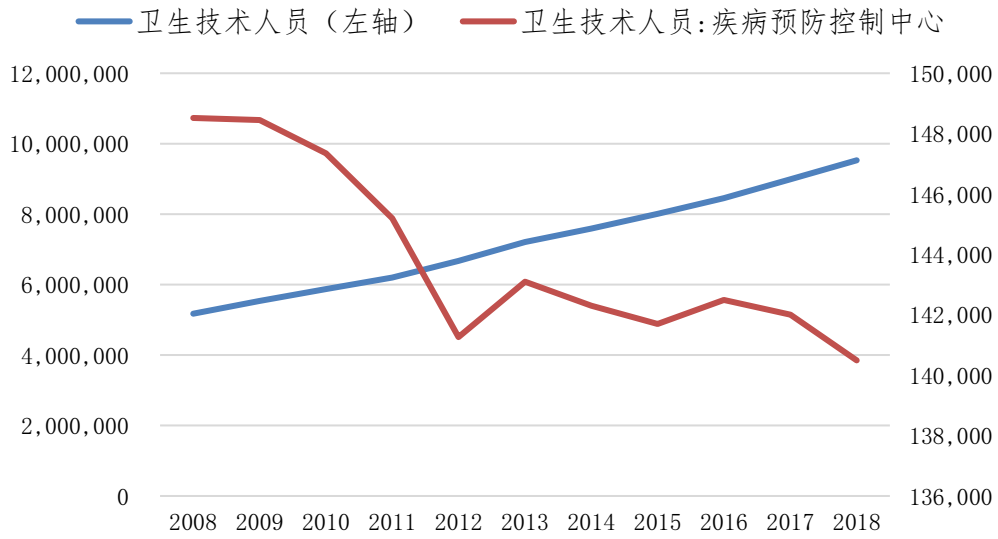
	危机渡过政策	经济复苏政策
政策重心	● 不计代价抑制病毒和公共卫生危机 ● 危机时期快速实施经济支援	● 有效管理公共卫生风险 ● 针对具体行业进行有针对性的经济支持
主要政策手段	● 税项减免/税收延期 ● 普遍的现金转移支付 ● 以实物进行补贴 ● 贷款/兜底政策 ● 债务减免	● 短期刺激手段来加速经济复苏 ● 向能够提升生产率的公共商品进行投资 ● 支持就业创造 ● 就业培训和转业支持

来源：AMRO

考虑到未来的疫情，公共卫生投资十分重要。低利率环境为实施积极财政政策支持短期需求提供了机会，公共卫生投资变得有利可图。加大公共卫生领域投资的一个目的是要确保公共卫生资源在一般状况下存在冗余，这将影响相关领域投资的回报。政府除了加大公共财政对公共卫生领域的支持，还可以利用政策倾斜来确保私人部门愿意投入其

中。另外，过去的公共卫生系统重视医疗而忽视疾病控制，这种情况也需要改变。比如 2008 年至 2018 年，全国卫生技术人员上升了 84.2%，疾病预防控制中心的卫生技术人员则下降了 5.4%。

图 13 中国卫生技术人员与疾控中心人员

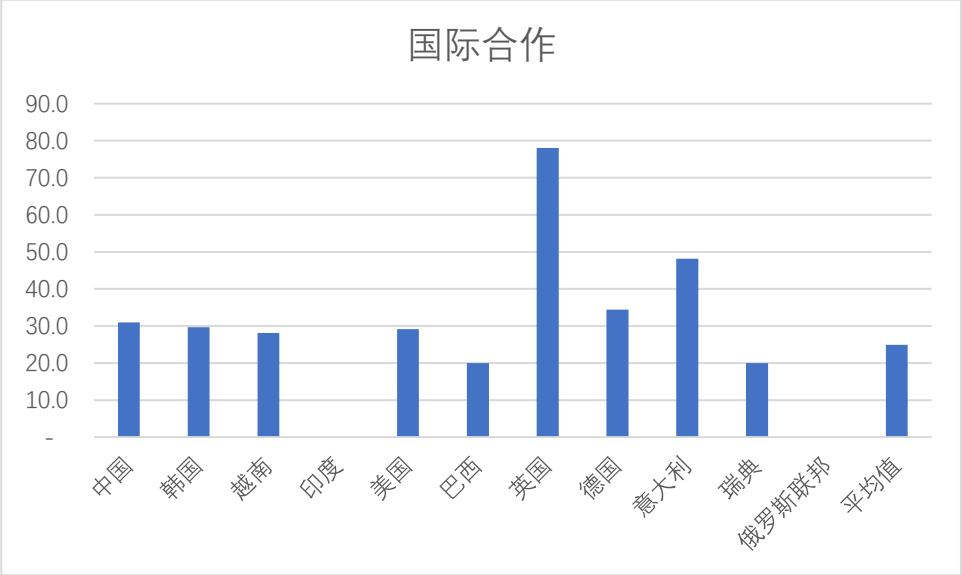


来源：Wind

6. 全球合作

疫情的爆发让国际合作变得至关重要，只有全球合作有效有力，才可能解决疫情这样的全球性难题。然而，由于防疫物资在疫情迅速蔓延背景下的高度稀缺，加上全球供应链暂停和断裂，出口管制在疫情之中成为很多国家的政策选择。我们的评估考察了援助其他国家抗击疫情的表现，包括资金援助与医疗物资出口限制情况。由于强大的制造业生产能力和较早走出疫情，中国在这个领域表现突出。

图 14　主要国家国际合作得分



来源：第一财经研究院

我们评估的另一个维度是给“国际卫生组织 COVID-19 团结应对基金”捐助情况，这表现了各国在国际协作中的积极程度。从这个角度看，绝大多数国家表现基本符合该国的经济规模。唯一的例外是美国，这使得美国在国际合作中的评分也偏低。需要指出的是，2020 年 7 月 6 日美国向联合国发出通知，将终止美国在世界卫生组织 72 年的会员身份。

此外，新冠疫情下的全球合作领域还包括：

●全球减债。疫情期间召开的 G20 会议同意将超过 75 个最不大发达国家的债务暂停（Suspension）；同时，IMF 执董会通过将 CCRT(灾难遏制和救济信托基金)用于支付 25 个低收入成员国（未来还将有 4 个国家加入）债务减免，第一期为 6 个月，之后可望延长至 2 年。中国也在 G20 参与债务多边机制。这些都是积极举措，不过，考虑到全球衰退背景下的低收入国家的债务大幅增加，未来的全球合作还任重道远。

●新 SDR 创设和分配。今年 4 月，全球多位（前）政要和经济学家提出，IMF 应发行特殊时期的 SDR（特别提款权），用以增加援助全球金融安全网和资源，并通过优化流程，更多分配给贫穷和最不发达国家，提高救助效率。更积极的方案是增加 1 万亿美元的 SDR 发行(英国前首相布朗、美国前财长萨默斯)。然而，由于美国的明确反对，SDR 发行和份额分配迄今未取得任何进展。

●货币互换。今年以来，新兴市场国家经历了有史以来最大的资金流出，不少欠发达国家已经或将面临美元危机。美联储已采取行动，将若干国家央行接入其货币互换体系（SWAP），覆盖少数几个新兴市场国家。经济学家们建议，将更多的国家央行和国际货币基金组织(IMF)加入到美联储货币互换体系中，并在需要时抑制汇率的过度波动（抑制美元过度升值），以避免新兴市场出现严重债务和货币金融危机。

●粮食安全。疫情中一些主要谷物出口国实施了粮食出口限制，有可能扰乱全球粮食市场，不利于全球政治稳定。全球合作需要确保全球粮食安全，通过协商和政策协调取消粮食出口限制；如果全球市场粮食价格上涨，G20 应该公开承诺进行干预。

●全球多边机构治理改革。WHO 的治理在疫情中收到高度关注；同时，面临危机的 WTO 在新总干事遴选的背景下，也许会出现改革推进的突破口；将 IMF、世行和 WTO 这些布雷顿森林体系机构的改革通盘考量，虽然困难重重，但在后疫情时期是重建有效的全球治理的必由之路。

●全球“数字税”解决全球议题。疫情期间，各方对全球数字平台

巨头高度关注，垄断、竞争政策、税收和数据保护是焦点。通过对全球最大型的数字平台收取“数字税”，用于为全球难题，例如气候变化、WHO 融资、WTO 新机制等领域提供资金，是 G20 可以考量的创新举措。

总之，在有效疫苗大规模投入使用之前，疫情将和人类共存共处。运用技术手段快速反应、依赖领导力和民众支持的有效治理是应对疫情的不二秘诀。新冠疫情终将过去，但人类面对的更多疫情也许刚刚开始，为公共卫生大规模投资是应对和预防未来疫情的唯一之道。同时，因为疫情导致的经济“暂停”和大衰退，全球决策者推出了前所未有力度和规模的经济和金融政策，将深刻影响未来。而国家和公共治理能力、经济增长动力和资源调动能力将是决定未来国家实力的关键。

（第一财经研究院策划、数据和写作团队包括杨燕青、林纯洁、马绍之、刘昕、柯马克、邵玉蓉、闫方甲，完整报告将于近日发布，敬请期待。）