

## COVID-19 特别系列

本特别系列说明是国际货币基金组织（“基金组织”）专家为帮助成员应对 COVID-19 的经济影响而撰写的。这些说明的内容仅代表相关作者的观点，不一定代表国际货币基金组织、其执行董事会或管理层的观点。

2020 年 8 月 17 日

# 疫情响应中的新冠疫情基金

作者：*Fazeer Rahim<sup>a</sup>、Richard Allen<sup>a</sup>、Hélène Barroy<sup>b</sup>、Laura Gores<sup>a</sup> 和 Joseph Kutzin<sup>b</sup>*

<sup>a</sup> 国际货币基金组织，财政事务部

<sup>b</sup> 世界卫生组织，卫生体系融资和治理部

为应对新型冠状病毒（Covid-19）疫情，很多国家都对现有预算做出了调整，启用了应急储备，采纳了补充预算。为调动更多资源、加快紧急支出落地，很多国家还设立了应对新冠疫情的专项预算外基金（EBF）。本文审视了设立此类基金的动机，介绍了世界卫生组织（WHO）编制的涵盖 40 多个新冠基金的数据库。本文记录了此类基金的多样特性，探讨了基金设计不佳可能给公共财务管理（PFM）带来的风险。最后，本文为改进新冠疫情基金的设计和管理提供了指引，以确保其高效、透明并具有完善的问责制。<sup>1</sup>

## 一、导言

全世界已有 40 多个国家设立了基金，为应对新冠疫情危机采取的广泛措施提供支持，其中大多数为预算外基金。这些国家的行政和公共财务管理传统、法律框架和收入水平各不相同（见图 1）。其中，一些国家在正常时期也会例行性地设立并使用预算外基金，如道路维护基金、卫生基金和社会保障基金（Kutzin 等人，2010 年）。其他国家设立新冠疫情基金则标志着其偏离了预算制定和支出方面的统一做法。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 作者感谢 Federica Margini（世界卫生组织顾问）为调查提供支持，也感谢国际预算促进会（IBP）的 Anjali Garg、Vivek Ramkumar 和 Sally Torbert 提供的有益评论和建议。

<sup>2</sup> 例如在阿塞拜疆和乌拉圭，预算外实体支出（社会保障基金除外）占 GDP 的比重一般分别为 15% 和 30%。在其他国家，如哥伦比亚和墨西哥，该支出占 GDP 的比重不到 1%。在撒哈拉以南非洲，该支出占 GDP 的比重介于 1% 到 7% 之间（2018 年数据，来自 IMF 政府财政统计：<https://data.imf.org/GFS>）。

图 1: 世界各国的新冠疫情基金



来源：世界卫生组织在 2020 年 3 月开展的调查，以及 2020 年 5 月和 6 月的案头评估。值得关注的是，调查和案头评估可能未包含现有的全部基金，因为其运营形式不断演变，其定义也在进一步明确和细化中。附件 1 更具体地描述了本研究中识别的新冠疫情基金。其也描述了本文使用的方法论。

注释：地图上显示的边界、色彩、名称和任何其他信息，不表示国际货币基金组织对任何领土的法律地位作出任何判断，也不表示其认可或接受这些边界。

**设立新冠疫情基金的动机有几类。**这包括如下需求：（1）为新冠疫情的应对措施建立集中式、高层级的管控机制，例如在总统办公室下设这种机制；（2）筹措并集中公共和私人资源。标准的预算实践中可能不允许这种做法；（3）将不同的受困部门、受困地区、地方政府汇集到一起，以推动紧急支出落地；（4）在预算制定、支出或采购程序中简化或绕过一些步骤。这些步骤虽在正常时期很有必要，但可能延缓危机应对措施；（5）将疫情相关支出与其他支出分开处理，以加强财务透明度和问责制，并创建定义明确的审计跟踪记录。

**但有充分理由认为，预算外基金通常并不被认为是最优选择。**一般来说，重大政策决定应作为统一和全面预算程序的一部分，这能够保证连贯性，并且自上而下落实财政纪律。预算外基金的设立可能使政策的制定和实施呈碎片化，给各方理解政府财政运作造成混乱。此外，若强力保障机制缺位，预算外基金的存在加上独立的支出当局，可能削弱问责制和财政控制，从而引发重大财政风险并易于腐败滋生。出于这些原因，国际货币基金组织（IMF）传统上一直提请各国对更多使用此类基金保持警惕（Allen 和 Radev，2006 年）。

**本文认为，虽然在特殊情况下使用预算外基金可能具有合理性，但当局应该谨慎进行设计和管理。**世界卫生组织的全面调查突显出各国政府在使用预算外基金应对疫情时的做法十分多样。从这些经验中吸取确切的经验教训还为时尚早，但本文研究了通过设立此类基金应对危机相对于利用现行预算和执行机制的好处，以及基金设计不佳（法律框架薄弱、治理安排不透明以及预先定义的报告安排缺位）可能引发的透明度和问责制方面的挑战和风险，尤其是在政府快速扩大支出的背景下的这些问题。<sup>3</sup>本文围绕如何改进基金的设计和管理提供了指引，包括当危机消退时这些基金需要退出。

## 二、为什么采用预算外基金？

**即使在新冠疫情爆发前，处于各个发展阶段的许多国家就已经广泛使用了预算外基金。**预算外基金可以定义为参与“常使用独立银行和制度安排、不纳入国家年度预算的资金交易”的一组账户或者一个政府实体（Allen 和

<sup>3</sup>国际货币基金组织特别系列的另一份说明也讨论了这些问题——见 IMF，2000 年 b 和 2000 年 e。

Radev, 2006 年)。在许多发达、中等收入和低收入国家中，剔除社保和卫生基金，预算外基金占中央政府支出的比重约为 15%；但若包括社保和卫生基金，这一比重接近 50%。<sup>4</sup>实例包括专项基金（例如新冠疫情基金）、开发基金、储蓄基金、交易基金以及投资基金。

**这些基金的普及可归因于几个因素。**设立预算外基金的一般理由包括：现有预算体系存在延迟现象、刚性问题和其他不足，而且未能满足公共支出受益群体的所有要求；指定资源用途在融资可预测性和建立问责制方面的好处（该理由可证明社保基金和道路维护基金存在的合理性，见 Potter（2005 年）以及 Cashin 等人（2017 年））；将具有互补性的干预措施合并起来并统一执行，以及通过组建具有完善管理架构和问责制安排的政府机构来模拟私人部门的市场状况，这些都会潜在地提升效率。

**在新冠疫情危机的背景下，上述很多因素都已经凸显出来。**政府已作出应对，试图采取相比传统预算程序更快捷的资金规划和分配措施，简化执行和采购程序。<sup>5</sup>尤其在很多低收入国家，预算体制面临能力薄弱和治理脆弱性的挑战。若预算外基金遵循透明度和问责制方面的高标准，就可能为其提供更好的保护。鉴于很多新冠疫情基金的设立目的是接收私人部门和/或开发伙伴的自愿出资，各方也更期待明确披露基金的使用情况。最后，抗疫相关干预措施涉及很多领域，例如卫生、社会服务、国内和边境安全以及地方政府方面的措施，这就需要开展强有力的协调。

### 三、风险

---

**在带来潜在收益的同时，预算外基金也可能引发风险。**正如上文所说，预算外基金可自由采取独立行动，从而可能绕过正常的预算和支出控制。若缺少完整和及时的信息，预算外基金与预算程序相隔离，可能扭曲财政部对公共财政状况的认识。出于这些原因，预算外基金通常被视为财务舞弊和腐败的潜在来源，并被称为问责制有限的“小王国”和为政治操作供资的资金仓库，这在行政管理能力有限且信息报告和财政整顿面临挑战的国家尤其如此（Allen, 2013 年）。

**新冠疫情危机的背景下，上述很多挑战有所加剧。**在一些国家，仓促设立新冠疫情基金带来了法律真空，基金的宗旨、管理架构和监督机制未得到充分定义。在面临巨大公众压力时，政府快速采取应急措施的需要通常会导致放松事前财务控制和标准采购程序，且不设置任何保障机制。虽然这种政策在一些情况下能有效加快支出，但也可能带来严重的治理脆弱性。若基金在政府体系之外运作，且若负责管理的官员不熟悉公共财政管理的良好原则、未遵循稳健的透明度和信息报告的标准，这些问题将尤为严重。最后，虽然多数此类基金的设立宗旨是应对紧急情况，但也一些政府也可能在疫情结束后试图扩大基金的运营职能，延长基金的运行期限。

### 四、世界卫生组织关于新冠疫情基金的调查

---

**图 1 和附件 1<sup>6</sup> 中世界卫生组织近期调查显示，各国采取了各种各样的手段，但也出现了一些共同特征和规律。**尽管一些新冠疫情基金主要利用的是预算资源，但多数情况下这些基金旨在集中私人捐款、公共资源以及外部资金来源。虽然大多数新冠疫情基金不占用预算（即其处于预算之外），但部分基金也使用了预算内安排（例如通过专门设立的预算计划或子计划来拨款）。大多数基金在常规公共财政管理渠道外运行，采用独立的银行、财务管

<sup>4</sup>数字出自 2018 年 IMF《财政透明度手册》第 14 页。

<sup>5</sup>更深入的讨论参见 Barroy 等人（2020 年）和 Barroy（2020 年）。

<sup>6</sup>IMF 财政事务部在与几个国家（博茨瓦纳、洪都拉斯、肯尼亚、毛里求斯、塞拉利昂和南非）的沟通中收集了关于新冠疫情基金的信息，这些信息为本分析提供了补充。

理和报告安排。所有基金都具有收集资源的明确职能，很多基金也在疫情应对政策的协调中发挥着一定作用。一些基金具有通过执行支付和其他交易实施相关疫情干预措施的额外职能。

## 法律支持、制度设计和治理

**为设立新冠疫情基金，各国使用了不同的法律工具。**很多国家都通过总统令授权设立此类基金（如阿塞拜疆、哥伦比亚、科特迪瓦和突尼斯），这有时会利用紧急状态赋予的权力。在其他国家，这些基金由立法机构通过订立新法（奥地利、意大利、墨西哥）、修订现行法律（尼日利亚）或部长理事会决议（黎巴嫩、毛里塔尼亚）设立。在一些实行英联邦传统的国家，财政部根据统一预算法，通过发布有关法规设立这些基金（加纳、肯尼亚、毛里求斯）。

**设立新冠疫情基金的法律条款通常不包括重要的制度和治理安排。**相关法规很少包括基金的具体治理形式，包括应如何进行支出决策，以及基金、政府机构和预算体系应该如何协作。

**法律阐明基金目标的程度存在差异。**一些国家对目标范围的表述比较模糊。例如在加纳，基金职能涵盖了为政府抗疫工作提供补充的所有活动。其他国家则更明确地定义了基金的职能：例如在奥地利，基金职能是“稳定医疗资金供给、刺激劳动力市场、维护公共秩序以及稳定企业的流动性”。博茨瓦纳对基金职能范围的定义更具体，包括工资补贴、贷款担保、建立战略粮食储备、医疗物资设备以及公民疏散等干预措施。其他国家（贝宁、塞拉利昂）未定义基金的职能范围，其在很大程度上取决于临时决策。

**一般而言，新冠疫情基金不受职能部委管理，而是拥有自己的治理安排。**例如塞拉利昂的基金由总统管辖，而阿塞拜疆的基金对内阁负责。对于新冠疫情基金，财政部或国库当局可以发挥从基金管理（肯尼亚和墨西哥）到一般性监督（科特迪瓦、毛里求斯）的多种作用；但一些国家的国库当局不发挥任何作用（毛里塔尼亚）。在少数几个国家，基金管理由私人部门实体负责。“南非团结基金”就是如此，其由私人实体管理，与公共福利组织遵循相同的问责制要求。

## 收入来源和集中

**各国已利用一系列广泛的资金来源（预算资源、私人捐款和外部来源）尽可能增加收入，以为应急措施融资（表1）。**在一些国家，私人捐款一直发挥着重要作用（如约旦、南非和毛里求斯）。在一些严重依赖外部援助的国家（如肯尼亚和乌干达），捐助国为新冠疫情基金的设立提供支持，以限制应急措施外部融资资金的用途，降低受托风险。

**新冠疫情基金的公共资金来源一般包括现有预算或补充分配预算转移及拨款。**几个国家（如哥伦比亚）已集中多个公共收入来源，以增强危机应对能力。在一些国家，当局将预算中现有的应急基金或应急储备重新划拨为资金来源。其他国家的当局则使用了最初为其他目的所设立的基金。例如，洪都拉斯临时动用了一笔基础设施投资的资金，以支持相关疫情干预措施，如采购医疗物资。乌拉圭和利比里亚使用指定用途的税收（公共部门的工资税）作为新冠疫情基金的一个融资来源。

**在集中私人捐款和预算资源为新冠疫情基金融资的过程中，一些国家遭遇了挑战。**现行法律框架往往缺少关于如何将私人捐款和公共资源进行合并的可行的明确条款，且法律框架僵化，可能削弱政府在恰当管理资金和将其编入预算的同时快速分配资金的能力。在贝宁等国，私人资金实行单独管理，专门用于提供特定服务，并通过临时系统进行追踪。在其他国家，私人资金已经（或预计将）被转回至预算体系内，以支持整体的公共应对措施（加纳）。

表 1.新冠疫情基金：收入来源

主要来自公共部门	主要来自私人部门	来自公共部门、私人部门和外部
奥地利、哥伦比亚、匈牙利、法国、意大利、利比里亚、墨西哥、塞拉利昂、乌克兰、乌拉圭、赞比亚	贝宁、喀麦隆、加蓬、加纳、伊拉克、约旦、黎巴嫩、马里、毛里求斯、尼日尔、巴基斯坦、南非、突尼斯、乌干达、津巴布韦	亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、博茨瓦纳、乍得、刚果民主共和国、科特迪瓦、吉布提、赤道几内亚、肯尼亚、莱索托、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼泊尔、尼日利亚、塞内加尔、斯里兰卡、多哥

## 预算制定和支出的形式

各国新冠疫情基金与公共财政管理体系的关系存在巨大差异（表 2）。许多新冠疫情基金设立背后的一个重要动机在于简化程序、加快支出。例如，塞拉利昂在总统管辖的应急行动中心内部设立新冠疫情基金，旨在克服复杂的常规预算执行程序，简化应对危机的预算行动。同理，很多基金采用独立的银行、财务管理和报告安排，不受常规公共财政管理渠道的限制。例如，一些政府为如下工作制定了具体程序：资金拨付、支付或公共采购；为私人 and 公共企业提供资金支持（哥伦比亚、科特迪瓦）；直接采购物资（约旦、毛里塔尼亚）；为卫生系统人员支付奖金（亚美尼亚和刚果民主共和国）。

很多国家已经意识到，它们仍可以将常规公共财政管理程序的一些要素纳入到新冠疫情基金的管理中。一般而言，这包括通过常规的公共财政管理和采购机制管理资金拨付和主要交易，同时使用单独的银行安排。例如，加纳当局使用独立银行账户收集私人资金，但随后转移至由财政部管理的国家“新型冠状病毒减缓计划”。

作为预算外安排之外的另一种方法，一些国家将新冠疫情基金的运作与预算程序紧密地关联在一起。在奥地利和法国，新冠疫情基金与纳入当前预算的新的疫情相关计划相关联，因此可通过分配补充预算来释放紧急救助资金。几个法语国家（乍得、摩洛哥、塞内加尔）采用了混合法，使用指定资金用途的专项账户（*comptes d'affectation spéciale*）。在收入端，这些账户应主要通过国家预算外的资源获取资金，例如个人和企业捐款以及捐助人赠款。<sup>7</sup>在支出端，它们一般遵循比往常更宽松的简化授权程序，但仍由财政部管理。

表 2.新冠疫情基金：与公共财政管理体系进行整合

预算外	预算外，使用常规公共财政管理渠道	预算内
亚美尼亚、喀麦隆、刚果民主共和国、科特迪瓦、加蓬、伊拉克、洪都拉斯、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、马里、毛里塔尼亚、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、塞拉利昂、南非、突尼斯、乌干达	阿塞拜疆、贝宁、不丹、博茨瓦纳、哥伦比亚、吉布提、赤道几内亚、加纳、意大利、利比里亚、毛里求斯、多哥、津巴布韦	奥地利、乍得、法国、匈牙利、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、塞内加尔、乌克兰、乌拉圭、赞比亚

注释：这里，“预算内”意味着基金是当前预算体系内的一个账户、计划或子计划，且完全纳入预算执行和控制程序。

少数几个基金具有健全的报告框架。这包括贝宁和巴基斯坦，当局将使用政府财政管理信息系统与追踪支出和收入（包括实物捐赠）的其他机制相结合。其他例子包括，科特迪瓦和南非建立了稳健透明的财务报告机制，并定期披露关于资源和拨款的信息。

<sup>7</sup>但在其中一些国家，最终结果是基金的多数资源仍由预算提供。在这些国家，设立与国家预算并行的自愿出资基金往往被视为更好的解决方案。

## 透明度和审计

一些国家建立了披露和监督的具体机制，以弥补危机相关支出控制的放松。这些机制包括公布疫情支出执行情况的专用门户。在洪都拉斯，专用门户披露了通过预算和预算外基金输送的资源，包括一个为疫情支出提供了近一半资金的基金。此外，一个民间社会组织监测并监督了这个基金的支出活动。在多哥，专用门户每天更新一个重点社会转移支付计划的支付信息。在加蓬和科特迪瓦，当局已宣布建立一个独立的疫情支出审计机构。一些国家的最高审计机构（SAIs）已建立创新机制，用以改进对疫情支出的控制。例如，塞拉利昂审计长已向基金调派工作人员，以帮助开展中期审计工作。洪都拉斯最高审计机构对支出单位和预算外基金实行所谓的“同步控制”，一旦出现不规范现象立即帮其进行应对。

### “日落条款”

只有少数几个国家说明了危机后新冠疫情基金如何退出，以及将如何管理未支出的资金。肯尼亚的法规规定，在总统宣布新冠疫情不再对该国构成威胁后基金将终止运行，但未详细说明如何使用剩余资金。另一方面，毛里求斯的法规未设置任何“日落条款”，但要求基金的剩余资金计入“统一基金”（Consolidated Fund）。一些国家为剩余资金规定了多种用途。阿塞拜疆的法规规定，未支出资金必须用于“为医疗工作者支付报酬以及为其提供实质性援助”，或返还至国家预算。科特迪瓦的法令规定，基金退出后其净资产必须汇入被指定接替其职能的任何结构，或是汇入主要公共金融公司。

## 五、采取正确做法

上文所描述的一些挑战可能源于预算和财务管理体系的设计不当，而不是新冠疫情基金存在本身所导致的。事实上，很多公共财政管理体系比较稳健的经济体已允许（甚至鼓励）在巩固治理和财务管理制度的同时建立预算外基金。关键在于改进新冠疫情基金的财务治理，这包括强化法律框架，建立稳健的“看门人”安排，并制定健全的透明度和信息报告标准。当局也应对基金绩效进行系统性评估，包括判断其应继续运作，还是应并入常规的预算程序。同时，各国越来越多地使用预算外基金，显示现有的公共财政管理体系未能有效实现资源的高效和灵活管理。对于新冠疫情基金带来的治理和透明度方面的挑战，这些国家可以吸收经验教训，用于改进其核心公共财政管理体系。

有意在预算体系外设计新冠疫情基金或对其进行改革的国家应考虑如下要点：

- **法律职能：**立法对于明确基金的宗旨和资金来源、管理和监督架构、治理基金活动和运作的业务程序、报告标准，以及会计和审计要求至关重要。任何法律、法规或政令都需要在简洁性和细节之间取得平衡，前者能加快新基金的审批，后者对于将重要的制度和治理安排纳入法律不可或缺。为确保这些基金在实现其目标后即可退出，相关法律也应规定“日落条款”，明确剩余资金的使用方式。如果预计基金将在经济复苏阶段继续运作，如为了确保能持续获得捐助者的支持，那么就on应该明确规定基金继续运作的条件。一些国家仓促通过了相关法律，因而未能提供重要细节，例如没有明确如何任命基金的管理委员会或董事会、决策程序、资金来源和拨款细节等要求，也没有明确基金运作与预算之间的关系。这些不足引发了诸多问题，包括任命被推迟，管理委员会无效，信息未得到披露，治理存在脆弱性，最高审计机构审计基金交易的职能缺失或薄弱，资金拨付迟缓等。
- **基金的宗旨和资金来源。**为避免重复、减少碎片化现象并确保不同措施之间的协调，在确定基金的运行领域和收入来源时，应征求相关部委、开发伙伴和非政府组织的意见。基金职能应该与其掌握或者可能支配的资源相匹配。当局应更多考虑未来如何融合公共和私人资金来源，以便有效应对紧急事件。

- 管理和监督。**如果基金是一个法律实体且以一组银行账户的形式存在，则对其而言，完善的管理架构可以包括一个负责战略决策的独立管理委员会或董事会，以及一个管理基金日常活动的首席管理官。卫生、国家安全和和其他相关领域的专家小组可就政策和运营问题为董事会提供建议，而由专业财务经理、会计、采购专家和内部审计师组成的一个受委托的团队可为管理官提供支持。在理想情况下，为确保这个受到委托的团队具有足够的公共财政管理专业知识，其一定数量的代表成员须来自财政部和国家采购当局。
- 支出程序：**基金的效率和绩效将主要取决于干预措施以多快速度落地，同时确保充分的透明度和问责制。当局应阐明基金与当前公共财政管理体系和程序的关系。当局可以制定并公布运营操作标准（SOP），其应涵盖以下方面：（1）基金提交实施紧急干预的建议；（2）批准建议；（3）执行支付和采购程序；（4）基金报告财务状况。如果基金绕过了常规公共财政管理渠道，运营操作标准也应该仔细明确基金本身、财政部以及实施机构（如卫生和国内安全机构）的职能和责任。运营操作标准还应该避免审批和控制中的潜在重复工作，从而避免交易被延迟的风险。
- 交易：**当局应要求新冠疫情基金尽可能进行电子交易；电子交易能确保快速、准确地向已识别的受益人转账，简化交易记录的维护，降低运营成本。同理，采购程序也应尽可能地以电子形式进行。除了机密信息，一些基金（如毛里求斯）已获准使用其他相关数据库（如国家税收当局或社会服务机构维护的数据库），以便识别符合条件的受益人并向其支付款项。<sup>8</sup>
- 监测和评估：**可以使用具体的绩效指标来帮助对预算外基金的有效性和经济影响开展事后评估。即使能力有限，当局也可以使用适当的指标（可使用“经验法则”，比如将需要创造或保留的就业岗位与紧急措施联系起来，如使用行业比率）。
- 透明度：**在疫情背景下，为抵消问责制和财政控制被削弱的风险，IMF 强调了如下措施的重要性：（1）加强对危机相关支出开展信息报告；（2）披露采购招投标和合约的相关信息；（3）披露采购合约中标企业受益所有权的信息（IMF，2020 年 a）。要实现财政透明，还需要控制和追踪疫情相关政策措施的实施情况，其中应使用专门的会计科目表，理想情况下应使用国家财政管理信息系统，并根据国际标准进行报告。更具体来说，政府应该在其网站上披露新冠疫情基金的存在，并描述其关键特征，包括其法律职能、目标和政策合理性、收入来源、治理和管理安排以及运营规则和程序。基金的收入和支出应该每月或者每季度按总量进行报告。议会的公共账户委员会和民间社会组织可以有力地增强基金支出的问责制（国际预算促进会，2013 年）。透明的运营将帮助国际层面上更加协调、有效地应对紧急事件。
- 审计：**各国应确保其最高审计机构具有审计新冠疫情基金的明确职能，及时开展审计工作并公布结果（理想情况下在 6 个月之内完成）——见 IMF，2020 年 b。当局也可探索创新机制，例如中期审计和同步控制（例如塞拉利昂、洪都拉斯）。如果为了快速响应而简化了事前和上游控制，那么加强事后控制就尤为重要。各国已经意识到这一点，在近几个月获取 IMF 紧急信贷的过程中，它们已经将独立事后审计作为透明、负责地使用信贷资源承诺一项关键内容（IMF，2020 年 a）。

<sup>8</sup>特别系列的另一份文件《[应急措施中直接现金转账的数字解决方案](#)》更具体地讨论了这一问题。

## 参考文献

---

- Allen, R., and D. Radev. 2006. “[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)” . *IMF Working Paper* (WP/06/286), (Washington DC: International Monetary Fund).
- Allen, R., 2013. “Managing Extrabudgetary Funds” , Chapter 18 in Allen, R., R. Hemming and B.H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (London: Palgrave Macmillan).
- Barroy, H., D. Wang, C. Pescetto and J. Kutzin. 2020. “[How to budget for COVID–19 response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries,](#)” World Health Organization.
- Barroy, H. 2020. “[No Calm After the Storm: Time to Retool Country PFM Systems in the Health Sector](#)” , P4H Social Health Network, May 2020.
- Cashin C., S. Sparkes, and D. Bloom. 2017. *Earmarking for Health: from Theory to Practice*. (Geneva: World Health Organization).
- International Budget Partnership, 2013. *Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget: 1. Extra-budgetary Funds*. (Washington: International Budget Partnership).
- International Monetary Fund, 2018. *Fiscal Transparency Handbook* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2020a. *Factsheet: How the IMF is Promoting Transparent and Accountable Use of COVID–19 Financial Assistance* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2020b. *Special Series on COVID–19: Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2020c. *Special Series on COVID–19: Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergency Responses* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2020d. *Special Series on COVID–19: Government Cash Management Under Fiscal Stress* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2020e. *Special Series on COVID–19: Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending* (Washington).
- Kraan, D.–J. 2004. “Best Practices Guidelines—Off–Budget and Tax Expenditures” . *OECD Journal on Budgeting*, 4(1).
- Kutzin, J, S. Shishkin, L. Bryndov á , P. Schneider, and P. Hrobo ň , 2010. “Reforms in the Pooling of Funds, in Kutzin, J., C. Cashin, M. Jakab, Eds. *Implementing Health Financing Reform: Lessons from Countries in Transition* (Geneva: World Health Organization).
- Potter, B. H., 2005. *Budgeting for Road Maintenance*, “Round Table 135: Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice, European Conference of Ministers of Transport.”



附件 1： 新冠疫情基金一览表

国家	基金名称	法律基础和设立日期
亚美尼亚	人道主义基金	政府政令 ( <a href="#">非官方来源</a> )
奥地利	COVID-19 危机管理基金	《新冠疫情基金联邦法案》 ( <a href="#">法案为德语</a> ) ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 3 月)
阿塞拜疆	新型冠状病毒应对基金	<a href="#">总统政令</a> (2020 年 3 月 19 日)
贝宁	COVID-19 账户	<a href="#">政府公告</a> (2020 年 3 月 31 日)
不丹	COVID-19 应对基金账户	<a href="#">财政部通知</a> (2020 年 4 月 9 日)
博茨瓦纳	COVID-19 救助基金	<a href="#">总统指令</a> (2020 年 3 月 25 日)
喀麦隆	国家团结特别基金	<a href="#">总理公告</a> ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 3 月 31 日)
乍得	抗击新型冠状病毒特别基金	总统政令 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 3 月 24 日)
哥伦比亚	紧急事件减缓基金 (FOME)	<a href="#">总统政令</a> 2020 年 3 月 21 日
刚果民主共和国	新型冠状病毒国家团结基金	总统指示 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 4 月 6 日)
科特迪瓦	新冠疫情基金 (4 个独立基金)	<a href="#">议会法案</a> (2020 年 7 月 28 日)
吉布提	COVID-19 应急和团结基金	<a href="#">总统政令</a> (2020 年 3 月 31 日)
赤道几内亚	新型冠状病毒国家应急基金	<a href="#">总统政令</a> (2020 年 3 月 31 日)
加蓬	COVID-19 总统个人基金	总统个人公告 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 4 月 17 日)
加纳	新冠疫情基金	总统政令 ( <a href="#">财政部对议会的陈述</a> ) (2020 年 3 月 30 日)
匈牙利	疫情保护基金和经济保卫基金	行政命令 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 4 月)
伊拉克	COVID-19 账户	伊拉克中央银行公告 ( <a href="#">非官方来源</a> )
意大利	COVID-19 账户	法令 “ <a href="#">关爱意大利</a> ” (2020 年 3 月 17 日)
约旦	新型冠状病毒救助基金 Himmat Watan (“ <a href="#">举国行动</a> ”)	首相保卫令 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 3 月 31 日)
肯尼亚	COVID-19 应急基金	<a href="#">公共财政管理条例</a> (2020 年 3 月 31 日)
黎巴嫩	国家团结基金	政府政令 ( <a href="#">非官方来源</a> )
莱索托	COVID-19 Obe 莱索托	女王公告 ( <a href="#">非官方来源</a> )
利比里亚	COVID-19 应急救助基金	政府公告 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 4 月 17 日)
马里	特别基金	总统公告 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 3 月 31 日)
毛里塔尼亚	抗击新型冠状病毒国家团结基金	政府政令 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 3 月 26 日)
毛里求斯	COVID-19 团结基金	<a href="#">政府通知</a> (2020 年 4 月 4 日)
墨西哥	国家应急基金	<a href="#">法律</a> (2020 年 3 月 18 日) 基金条例得到议会批准

国家	基金名称	法律基础和设立日期
摩洛哥	COVID-19 疫情管理特别基金	<a href="#">财政部公告</a> (2020 年 3 月 19 日)
尼泊尔	新型冠状病毒感染预防、控制和治疗基金	总理政令 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 3 月)
尼日尔	新型冠状病毒团结基金	行政命令 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 4 月 4 日)
尼日利亚	(1) COVID-19 干预基金 (预算内计划) (2) 中央银行私人资金动员账户	(1) <a href="#">2020 年《预算法》</a> 修正案 (2020 年 4 月) (2) <a href="#">中央银行公告</a>
巴基斯坦	总理 COVID-19 疫情救助基金	总理公告 ( <a href="#">非官方来源</a> )
塞内加尔	COVID-19 特别账户	<a href="#">财政部公告</a> (2020 年 4 月 10 日)
塞拉利昂	未说明	法规正在起草
南非	团结应对基金	<a href="#">总统公告</a> (2020 年 3 月 23 日)
斯里兰卡	COVID-19 医疗和社会保障基金	<a href="#">总统公告</a> (2020 年 3 月 23 日)
多哥	国家团结基金	<a href="#">财政部公告</a> (2020 年 4 月 17 日)
突尼斯	团结基金	<a href="#">总统政令</a> (2020 年 4 月)
乌干达	COVID-19 国家应对基金	<a href="#">总统公告</a> (2020 年 5 月 3 日)
乌克兰	COVID-19 应对基金	<a href="#">2020 年《国家预算法》</a> (2020 年 4 月 13 日)
乌拉圭	COVID-19 团结基金	<a href="#">法律</a> (2020 年 4 月 2 日)
赞比亚	新冠疫情基金	内阁决议 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 4 月 3 日)
津巴布韦	COVID-19 国家减灾基金	总统公告 ( <a href="#">非官方来源</a> ) (2020 年 4 月 3 日)

来源：世界卫生组织方法说明：

世界卫生组织在 2020 年 3 月设计了一个网络调查，并于 2020 年 4 月和 5 月实施。这次调查得到了世界卫生组织和世界银行集团地区和国别对手机构以及参与公共财政管理和卫生融资政策（关于财政空间、公共财政管理和卫生融资的蒙特勒合作议程）的专家网络的支持。网络调查围绕一系列公共财政管理和 COVID-19 相关议题（包括设立新冠疫情基金）从 70 个国家收集了一手信息。世界卫生组织卫生融资地区顾问对调查回复进行了评估，并使用其他主要（主要是来自财政当局的法律信息来源）和次要信息来源（主要来自国际货币基金组织政策追踪、COVID-19 卫生体系应对监测以及非洲预算改革合作倡议的 COVID-19 非洲公共财政应对）进行了核实。2020 年 5 月到 6 月之间开展的案头审查从设立了新冠疫情基金的目标国收集了其他主要和次要信息。这些信息包括设立基金的类型和动机，基金的职能、法律框架、融资来源、制度设计、支出和会计处理方式等。我们对收集的信息进行了编制和总结，再加上调查回复，形成了一个国别总结表，可以根据需要提供。