



应对 COVID-19 的财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员应对冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本文件内容仅代表国际货币基金组织工作人员的观点，不一定代表基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

紧急情况下直接现金转移支付的数字解决方案¹

以往流行病和经济危机期间的经验表明，一系列转移支付方案和模式可以有效保护脆弱家庭，包括非正规部门和贫困地区的家庭。²在 COVID-19 疫情之后，许多政府正在考虑采用直接现金转移支付以保护脆弱家庭。在一些发展中国家，这类支付的规模是空前的。³对于极端贫困人口来说，这种现金支持有可能是他们的生命线。然而，低收入发展中国家（LIDCs）和新兴市场经济体（EMEs）的非正规部门通常非常庞大，⁴这使得有效且安全地提供支持更加困难。

本说明侧重于数字解决方案如何帮助政府高效、快速地向其预期受益人（包括非正规部门的受益人）进行现金转移支付。本说明就以下方面提出了建议：（一）使用数字技术识别和验证直接现金支付收款人的范围；（二）有效进行现金支付的机制；（三）精简公共财政管理程序，以便快速提供这些福利/转移，同时确保透明报告和适当控制，从而防止严重的财务违规行为。⁵表 1 总结了建议采取的关键措施。另有一份说明侧重于与现金转移支付相关的政策问题。⁶

任何有关本说明的问题和意见，请直接发送至 cdsupport-macrofisc@imf.org

一、公共财政管理的主要目标和提供现金转移支付面临的挑战

数字解决方案可有助于改善现金转移计划的公共财政管理方面：定期、及时地向受益人支付，惠及恰当的受益人，改善现金转移交易的核算和报告，以及通过提供可靠的审计跟踪来加强问责制。然而，现金转移的费用和可行性

¹本文由 Gerardo Una、Richard Allen、Sailendra Pattanayak 和 Gwenaëlle Suc 撰写，Claude Wendling、Suhas Joshi、Raju Sharan（财政事务部）和 IMF 信息技术部数字咨询组提供相关建议。

²参见 D. Coady，2020 年 3 月。“管理冠状病毒的影响：良好公共支出做法指引”（见 <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>）。

³例如，在阿根廷、巴基斯坦和秘鲁，新的支助方案覆盖了人口的三分之一；而在菲律宾，70% 以上的家庭都将获得紧急转移支付（见世界银行博客文章，网址：<https://tinyurl.com/y7pw5mx2>）。

⁴国际劳工组织（劳工组织），2018 年。“非正规经济部门中的男性和女性：统计情况（第三版）”。此外，世界银行的“身份认证促发展倡议”（ID4D）收集了 198 个国家的数据库，以估算出没有合法身份（例如，没有出生证明）的人口数量。在许多低收入发展中国家，特别是在非洲，未登记人口比例高达 50%（在索马里甚至达到 77%）。

⁵例如，美国会计总署（GAO）于 2006 年对联邦政府卡特里娜飓风和丽塔飓风救灾工作进行的一项研究估计，16% 的支付因登记无效而失当，并有可能构成欺诈（<https://www.gao.gov/assets/120/114055.pdf>）。在其他地方也曾出现危机相关支助牵扯到金融丑闻的情况，例如，2019 年在刚果民主共和国爆发的埃博拉疫情，以及 2010 年和 2015 年在马里出现的安全危机。

⁶参见 D. Prady，2020 年。“面向新兴和发展中经济体的家庭：公民身份、社会经济数据和数字交付”（见 <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>）。

将取决于其预期频率（一次性或经常性）、期限（临时或持续）和地理覆盖范围（几个特定的地点或更加广阔的区域）以及现有的数字基础设施和支付系统。

现金转移数字解决方案的主要目标是确保及时、安全地进行现金转移支付，并对其进行适当的控制和报告。健全的公共财政管理系统可在以下各方面发挥关键作用：

- 通过交叉核对来自不同来源的数据，准确地识别和验证有关预期受益人的信息，以确保全面覆盖目标人口，并防止资金流失和重复支付；
- 精简政府处理福利的繁琐程序；
- 通过利用现有的数字机制和平台（例如，电子资金转账和移动货币），确保及时转移支付；
- 提供政府与受益人之间用户友好的界面；
- 通过及时发布相关数据，确保现金转移计划管理方面透明度和问责制。

然而，由于缺乏有关非正规部门潜在受益人的数据、公共财政管理信息系统不完善、连通性薄弱以及应对大规模冲击的准备不足，许多国家的政府在实现这些目标方面面临挑战。它们有可能面对一个艰难的取舍：要么采用严格的资格标准，以确保没有任何“不值得帮助”的受益人获得资助，因而存在将某些符合资格的人员排除在外的风险；要么扩大覆盖范围，使大多数穷人得到照顾，但存在将许多“不值得帮助”的人员纳入受益人范围的风险。宽松的标准还将增加欺诈的风险。如果 COVID-19 危机持续下去，可能会导致资格标准迅速发生变化（例如，失业公民人数增加），到国家收集数据时，原本“不值得帮助”的人员可能已经符合资格标准。为了扩大社会安全保障网的潜在覆盖面，一些发展中国家的政府已开始建立公民登记册，并将其与公共社会经济信息数据库整合，同时改善福利发放机制。⁷数据库与自动化控制之间的互动联系越紧密，风险就越低，但风险仍是无法避免的。在几个发展中国家和新兴国家，财务管理信息系统和采购系统等核心公共财政管理系统（FMIS）还不够强大。⁸

需要解决三组问题/挑战：

- 应如何识别和登记受益人？具体挑战包括：(一)缺乏明确的预期受益人数据库；⁹(二)目标人群在地理上分布广泛；(三)农民工在非正规部门劳动力中占有很大比例。
- 应如何及时、安全地对受益人进行现金转移支付？具体挑战来自：(一)没有银行账户并且无法进行电子直接存款的预期受益人数量可能很多；(二)无法访问银行网络的受益人，例如，他们居住在尚未设立银行分支机构的偏远地区；(三)各类支付服务提供商（PSPs）——商业银行、其他接受存款的机构以及货币转移运营商和电子货币发行机构等专门实体——采用数字金融平台的程度低，和/或手机/互联网的网络覆盖率低。
- 应如何在预算中记录、控制和报告支付款项？挑战包括：(一)将现金转移支出纳入预算的程序缓慢而复杂；(二)需要精简预算执行和财务流程，并调整财务管理信息系统或其他数字解决方案；(三)在遵守相关法律法规与高

⁷ 参见 D. Prady, 2020 年（见 <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>）。本说明引用了印度联合政府的例子，该国政府在提供广泛收入支助方面将这三个部分整合在一起：与家庭的社会经济数据和福利提供模式相联系的通用身份识别系统。

⁸ IMF 对 46 个国家的调查显示，非洲、中亚和南亚、拉丁美洲和加勒比地区、太平洋岛屿和东南欧的许多国家，财务管理信息系统的核心功能、机构覆盖范围和信息技术平台以及与其他信息技术系统共享数据的便利度都存在薄弱情况。参见“[如何设计一个财务管理信息系统——模块化方法](#)”。Una、Allen 和 Botton, IMF 财政事务部（2019 年）。

⁹ 受益人数量可能很大，例如，巴西有 5,400 万人、巴基斯坦有 1,200 万个贫困家庭被本国政府列为目标人群。

效透明地进行支付之间找到适当的平衡；(四)需要加强向公众、国际金融机构(IFIs) 和其他发展伙伴以及其他利益方报告现金转移情况。

二、识别并登记受益人

关键的实现手段

第一步是识别受益人，尤其是非正规部门中的受益人，并将他们在受益人数据库中的登记信息数字化(即在信息技术平台上纳入受益人的详细信息)。由于可就先决条件进行明确沟通，并建立了良好的申诉补救系统，受益人登记过程应当是顺利的。理想的情况是，应当建立一个统一的受益人数据库，所有相关部委和部门都可以安全地访问，并允许该数据库与其他各级政府交换和汇总信息。

建议采取的措施

- 对于正规劳动力市场中的受益人和/或社会保障网络所覆盖的受益人，政府应利用现有的社会保障和税务征管数据库来识别符合福利标准要求的人员。
- 如果政府无法使用提供有关非正规部门中受益人的合理信息的数据，则可采用增量法。在第一阶段，方案将覆盖尽可能多的潜在受益人，并提供少量的紧急救济。在第二阶段，将要求申请人进行完整的登记流程，包括验证“了解客户(KYC)”要求，这也有助于防止欺诈和腐败。¹⁰这种增量法将使政府能够在紧急情况下提供支助，同时建立一个强大的非正规部门受益人数据库。
- 对于受益人，尤其是非正规部门中的受益人，或许可以通过简单的自动化流程，比如申请从官方和公开数据库中获取信息，利用以下来源来识别和收集信息：(一)与政府颁布的现行或以前的减贫战略方案有关的数据库；(二)社会保障和税收征管数据库(例如，在非洲法语国家，非正规部门支付“推定税”)；(三)公用事业“社会税”或补贴税(电、气、水)的受益人；(四)低收入地区在校学生情况数据库；(五)低收入地区卫生服务受益人数据库(包括医疗保健机构在 COVID-19 疫情背景下收集的信息)；(六)在无组织部门雇佣工人的企业/公司提供的数据；(七)地方政府实体、非政府组织和非营利组织收集的有关非正规部门的数据；以及(八)来自选民登记数据库的数据(例如，多哥在确定了其选民登记数据库是该国最完整的数据库之后，选择使用该数据库)。移动网络运营商也可以补充完善官方数据库。
- 政府应利用强大的激励机制，鼓励潜在受益人使用简单的网页/移动应用程序甚至呼叫中心以及开展广泛的公众宣传活动，自行注册和登记/申请福利。在一些发展中国家，地方当局(例如，科特迪瓦的村长)和警务专员参与非正规部门受益人的识别工作。然而，应当指出，非正规部门的某些人可能会选择不登记，以逃避纳税和遵守其他政府法规。最好通过由政府实施的明确宣传战略来应对这些挑战，即现金支付的目的是作为危机期间的生命线，而不会影响公民的其他福利或义务。
- 在识别/登记可能的受益人后，当局应尽量验证并交叉核对上述不同来源以及其他潜在来源(如果有)(例如，信用卡数据库和房地产产权登记处)所提供的信息。只要信息技术系统允许，应当使用应用程序接口(APIs)和机器人流程自动化(RPAs)来加速核对过程。

¹⁰科特迪瓦在一些社会安全保障网方案中采用了此项战略。这一流程还有可能包括修正受益人提供的信息，甚至可能取消申请，泰国所采用的流程就是如此。

- 财政部应建立明确的程序，以便对受益人及其银行账户或其他支付方式进行认证。负责卫生和其他社会问题的主管部委也可以在验证潜在受益人方面发挥有益的作用。最好由财政部的一个机构统一领导这项工作，并与其他政府机构和支付服务提供商协作（例如，银行部门和移动网络运营商）。必要的核对不仅要验证个人是否符合福利标准（政府应当作出明确规定），还要避免重复（即一个人多次领取福利）和“幽灵”（即不存在的人领取福利）。政府应确保数据保护标准应用于方案的运作及其数据库的使用。

三、联系预期受益人并执行现金转移支付

关键的实现手段

通过银行账户直接存入现金转移款项是政府对个人支付（G2P）的理想机制，但可以简单的数字解决方案加以补充。理想情况下，受益人应当有银行账户以便接收现金转移。然而，并非所有非正规部门中的受益人都拥有银行账户。可能有必要对公共财政管理方面的法律、法规、流程和信息系统（和/或政府紧急权力的使用）¹¹进行调整，以便使用预付卡¹²等替代渠道和其他数字化方法（例如，电子转移和移动货币¹³）加速支付。如果使用数字解决方案进行支付，各国的移动电话网络要有合理的覆盖范围，并且使用可以与低成本手机相兼容的应用程序。

建议采取的措施

- 政府在决定支付方式时，银行部门的发展水平是一个重要的考虑因素。不论是在正规部门还是在非正规部门，如果预期受益人拥有银行账户，而且政府有足够的信息便于进行适当的身份识别，那么通过中央银行电子支付网络从国库向其银行账户进行直接转移是最佳且最具成本效益的选择。负责直接现金支付方案的主管部委也应参与生成支付所需的信息。
- 如果一些潜在受益人可以便捷地访问银行网络，则应鼓励他们开立银行账户——在某些国家，这可能是获得福利的先决条件——以便通过电子方式进行现金转移。例如，巴西和智利正在通过其国有银行（分别为巴西联邦储蓄银行和智利国家银行）进行支付。这两个国家都鼓励受益人只使用国民身份识别号码开立银行账户。
- 根据法律框架，商业银行在某些情况下也可能充当政府出纳员，政府授权银行向受益人支付款项然后偿还银行。当然，这一流程应与中央银行协商建立，并需要国库和所涉银行之间达成适当的服务协议。
- 可以鼓励无法访问银行网络的受益人使用邮局网络。在许多国家，邮局可以验证收件人并进行支付/货币转移。例如，赞比亚的一项关注妇女的社会方案采用了这种支付渠道。使用预付卡也是一种选择。例如，2016年至2018年期间，Mercy Corps——一个全球人道主义救助组织——通过使用预付卡向希腊各岛屿上的16,000多名难民、寻求庇护者和其他弱势人口提供了现金援助。

¹¹在某些国家，已完善地建立了这种紧急权力，并且正在当前危机中使用。

¹²预付卡由银行（或类似实体）发行。预付卡使方案参与者可以在ATM上提取现金和/或在装有接受预付卡的销售点（POS）设备的零售商那里购买货物。

¹³移动货币（MM）系统通常由本地移动网络运营商运营，并依赖于登记的转移代理商网络。这些代理商——通常是出售广播时间的同一类型的小企业主——与移动货币运营商签订了合同，允许它们登记移动货币客户，支付并接受移动货币。因为移动货币系统承担着一些银行职能，所以它们受当地银行业和反洗钱(AML)法规的约束。

- 另一个选择是让提供货币转移服务的私人机构¹⁴作为“银行代理行”，在没有正式银行分支机构的地方进行货币转移。应与中央银行就此类安排达成一致。
- 如果有可用的数字平台，则可使用诸如电子转账和移动货币等解决方案，通过数字平台进行 G2P 现金转移支付。例如，智利、秘鲁和泰国正在有效利用 G2P 网络向脆弱群体进行现金转移。¹⁵几个新兴和发展中国家，例如肯尼亚、印度、柬埔寨和哥伦比亚也在使用移动银行应用程序。¹⁶一些撒哈拉以南非洲国家使用的基于非结构化补充业务数据（USSD）平台的模拟解决方案也可以加以利用。财政部、中央银行和私人金融服务提供商代表应尽快审查现有的数字金融平台（包括模拟移动货币平台），以确定最灵活、安全、合适的解决方案。移动支付的费用通常低于其他拨付方式，且移动支付通常覆盖面广¹⁷，并能带来其他长期福利（例如，通过激励家庭允许妇女开设移动账户，从而缩小与金融包容性相关的性别差距，建立信用评分，允许进行点对点远程支付，并促进电子储蓄）。
- 与传统的现金分配相比，如果数字现金转移需要花费更多的时间进行设置，则政府不妨考虑规划两种并行的交付机制：一种是柜台现金实物分配，另一种是建立数字现金转移方案。这种办法可能特别适用于像 COVID-19 疫情这样的突发紧急情况，在这种情况下，首要目标是满足紧急需求。数字现金转移方案的好处可以纳入以后的响应工作中。
- 在无法进行数字转移且只能选择现金支付的国家和地区，可以利用地区财政办公室、其他政府服务提供单位和/或金融机构的现场或流动分支机构。它们可以接收以电子方式转入其银行账户的资金，并将要求的金额拨付给受益人。¹⁸
- 如果没有上述选项，则政府可以探索利用非政府组织、社区团体/工作人员等，以便实施针对非正规部门受益人的现金转移计划。他们可以得到一笔费用，例如酬金。
- 如果政府雇用银行、银行代理行、其他金融机构或邮局实施现金转移，则需要进行补偿以支付其行政费用，因此，相较于直接向银行账户进行转移，这类选项增加了转移的相对费用。补偿可以分为两个部分：(一)每笔交易的应付交易费；(二)现金奖励，以促进向受益人提供最后一英里的福利/现金支付——后者与不使用正规银行渠道进行转移的情况有关。需要评估每个选项的好处和费用。

四、处理、控制、记录和报告现金转移

关键的实现手段

鉴于需要快速响应，重点应放在(一)精简一些常用的控制程序和审计要求，(二)调整或修改现有的信息技术系统和数字平台，而不是建立新的系统和平台。转移支付的透明报告程序以及强有力的事后审计和审查将补充完善对转移支付较为宽松的事前控制。这样做还能促进民众的信任。

¹⁴例如，许多非洲国家存在西联汇款公司，或是货币兑换处/外汇局等。在秘鲁等一些拉丁美洲国家，零售商店可以提供这种类型的金融服务。

¹⁵ 见脚注 3 引用的世界银行博客文章。

¹⁶ 在小型岛屿国家，移动覆盖率通常很高，且其人口数量较少；因此，开设移动银行的做法是可行的。

¹⁷ 在一些国家，建设此类数字平台可能会面临挑战，例如，非正规部门的人员可能没有有效的身份证件，因此无法租用移动电话。

¹⁸ 埃博拉危机期间，西非在无法采用数字平台的情况下采用了这些类型的解决方案（见“[利用数字技术制定应对埃博拉的现金转移方案](#)”，美国国际开发署（USAID）/现金学习伙伴关系(CALP)，2017年9月）。

建议采取的措施

- 利用公共财政管理法律框架，灵活、快速地分配预算资源以进行现金转移，并在必要时作出调整。例如，在法语国家，法律规定允许在特定紧急情况下实施补充拨款法令（预付款法令）。
- 可以利用法律框架规定的指定用途程序，将一些资金（例如，自愿捐款、捐助方赠款）专用于有针对性的现金转移¹⁹。如果法律框架不包括任何指定资源用途的规定，则有可能需要一项新的条例或法令来防止各机构将 COVID-19 相关资金用于其他目的。另一个（或额外的）选项是调整现有的预算分类（和会计账目分类表），以查明和跟踪这笔支出。出于控制和报告的目的，可以在项目预算编制系统中设立特定的项目或行动以及相关的指标，或者在行政管理分类中纳入一个新的“机构”。不论采用哪种选项，都应防止各机构将这些资金用于其他目的。
- 应采取措施来精简公共财政管理程序和控制措施。例如，可以将应急支出（比如现金转移）的所有预算执行阶段——承诺、支付和核算在同一时间进行登记，从而避免多道审查和授权。许多国家采用这种流程来登记和支付某些类型的支出（例如公用事业账单）。另一个选项是将与应急相关的几个相同的交易作为一个单个批量账目进行登记和核算。这些举措应当反映在公共财政管理法律框架或紧急法令的修正案当中。例如，利用公共财政管理法律框架中一项适用于不可抗力的规定可能也适用于非洲法语国家，法国已经命令会计师绕过控制流程，以加快支付与 COVID-19 有关的支出款项。
- 对于已经在中央银行建立国库单一账户（TSA）的国家，直接现金支付可集中在国库，并利用中央银行的国家电子支付系统进行支付。然后通过上述渠道进行支付，包括银行转账、移动支付或直接现金支付。如果政府依赖中介机构（私人银行、货币兑换商、社区团体）进行转账，转账结束时现金应离开国库单一账户，从而避免在国库单一账户之外的支付渠道中积累任何闲置余额。
- 由于现金转移计划容易遭到滥用，应当采用防止欺诈和腐败的机制。放松事前和上游控制²⁰要求加强事后控制，尤其是发挥一国最高审计机构的作用，也要发挥立法机构和民间社会的作用。控制和审计机构应当参与设计和实施用于加速支付的公共财政管理精简程序。例如，为了根据最近批准的《冠状病毒援助、救济和经济安全法案》监测紧急支付的合规性并对其加以控制，美国财政部设立了一个新的高级监察长职位，由总统提名并由参议院批准。在第一波支付完成后，也可以很快进行有针对性的审计，以进行初步评估和提供可能的改进建议。
- 应定期、及时地公布关于拨付和利用现金转移支付的报告，最好是实时或每周、每两周或每月公布一次。可能有必要在财务管理信息系统“标记”这些资源。应通过会计账目分类表跟踪与紧急情况相关的每一笔交易，并为不同的利益方发布关于危机相关支出的具体报告。²¹
- 应尽可能修改或调整财务管理信息系统的现行控制和批准程序，以反映现金转移计划所要求的较为宽松的控制（包括不同的阈值）。政府没有足够的时间来开发新的信息技术系统或进行重大变革。
- 如果数字解决方案将逐步用于进行现金转移，则还需要加强财政部信息技术部门的能力，以完善政府的网络安全政策和程序。在许多低收入发展中国家，建立一个由财政部门、税收当局、社会保障机构和中央银行的信息技术团队组成的“工作队”可能是在短期内实现这一目标的一个选项。

¹⁹在法语国家系统中，“共同基金”可以作为指定外部金融支持用途的机制。

²⁰例如，对于低于某个阈值的支付，可以放松事前控制，但对于金额较大的支付，应当保持事前控制。

²¹这些报告应该提供足够的信息来建立公民对报告的信任，同时遵守数据隐私法。有关 COVID-19 应对措施相关财政透明度的更加详细的分析，见博客文章“[紧急响应时期的财政透明度：关于 COVID-19 时期的思考](#)”，作者是来自全球财政透明度倡议 (GIFT) 的 L. Rivera del Paso。

表 1.紧急现金转移：主要措施汇总

<p>识别并登记受益人</p> <p>对于正规劳动力市场，利用现有的社会保障和税收征管数据库。</p> <p>对于其他受益人，利用其他现有的数据库（例如，社会保障、税收、公共事业）。</p> <p>在可能的情况下，使用应用程序编程接口和机器人流程自动化验证其他数据源的注册。</p> <p>考虑采用一种增量法——先提供少量救济，再进行正式登记。</p> <p>在财政部设立一个机构统一领导该计划，并与其他政府机构、银行业部门和移动网络运营商进行协调。</p> <p>通过验证，不仅要确保受益人符合福利标准，还要确保避免重复（即一个人多次领取福利）和“幽灵”（即不存在的人领取福利）。</p> <p>确保对计划及其数据库适用数据保护标准。</p>
<p>联系预期受益人并执行现金转移</p> <p>如果预期受益人拥有银行账户，那么通过中央银行的电子支付网络进行直接转移是最具成本效益的解决方案。</p> <p>其他支付选项可能包括商业银行、邮局和预付卡。</p> <p>当建立数字现金转移支付需要更多时间时，则考虑采用两种并行的交付机制：（一）柜台现金实物分配；（二）数字现金转移支付。</p> <p>如果现金支付是唯一选项，则可利用地区财政办公室、其他政府服务提供单位和/或金融机构的现场或流动分支机构。</p> <p>需要向参与实施现金转移计划的银行、其他金融机构或邮局提供补偿，以支付其行政费用。</p>
<p>处理、控制、记录和报告现金转移</p> <p>必要时调整金融法律法规，以便灵活、快速地实施计划。</p> <p>通过指定用途，将一些资金（例如，捐助方赠款）用于有针对性的现金转移。</p> <p>为便于登记、核算和支付冠状病毒相关支出，精简控制和批准流程，并对国家的财务管理信息系统进行必要的调整。</p> <p>对于拥有国库单一账户的国家，利用中央银行的国家电子支付系统，将直接现金支付集中到国库。</p> <p>采用强有力的机制，通过事后审计和监察防止欺诈和腐败。</p> <p>定期发布关于现金转移拨付和使用的报告，最好是实时发布。</p> <p>加强财政部信息技术部门适用政府网络安全政策和程序的能力。</p>