



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国应对冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织（“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。

对行动负责：应急措施的透明度、问责制和合法性¹

2020年春季的《财政监测报告》号召政府“不惜一切代价”启动紧急措施来应对新型冠状病毒疫情对民众和公司的不利影响，“但对行动负责”。考虑到经济和卫生危机的规模，政府相应采取了大规模的一揽子财政支持²，包括一系列收入和支出措施（例如对医疗部门额外增加支出、向家庭和公司提供现金转移支付、贷款担保和注资）。本说明指出，确保财政透明度、公共问责制和制度合法性是“对行动负责”的主要支柱。本说明借鉴跨国案例，提供了关于公共财政管理做法的指引和最佳做法。

关于本说明的任何问题和评论请发送至 cdsupport-spending@imf.org

一、财政透明度、公共问责制和合法性

在 COVID-19(新型冠状病毒)疫情的背景下，政府正在“不惜一切代价”，在空前短的时间内为民众和公司提供大规模的一揽子经济支持。特别应对措施规模和速度对确保财政透明度、维护公共问责制和保持制度合法性的传统方法构成了挑战。然而，这三者是财政政策应对新冠病毒疫情取得成功的关键，包括（1）让公民和经济主体理解一揽子政策的目标、规模、成本以及如何对他们造成影响；（2）帮助维持对总体一揽子政策的广泛支持以及对政策使用恰当的信心；（3）明确了解与政策应对措施相关的中长期风险；以及（4）提振市场信心，特别是强调短期应对措施力度及其与长期的审慎财政态势的一致性。为实现这些目标，当局需要聚焦于一揽子支持的三个方面：

- **设计。**关键挑战是，在动荡的经济环境中在应对措施的紧迫性和及时性以及识别、公布应对措施的透明度之间取得平衡。
- **实施。**关键挑战是，充分控制和追踪预算内和预算外干预措施，确保对达成一致的紧急措施进行有效部署并符合预期目标，并（若需要）提供机会根据形势变化修订和调整所采取的措施。

¹ 由 Claude Wendling、Virginia Alonso、Sandeep Saxena、Vincent Tang 和 Concepcion Verdugo 撰写，Racheeda Boukezia、Laura Doherty 和 Gwenaelle Suc 为本文提供了建议。本说明借鉴了 Juan Pablo Guerrero（财政透明度全球倡议）及其小组的有益见解。

² 关于已采纳措施的概览，可查阅 [IMF 政策追踪](#)。

- **通过监督确保实现目标。**关键挑战是，在支持措施的设计和落实过程中，建立全面、透明的报告和公共问责程序，确保监督机构（例如议会、最高审计机构、独立财政委员会）、民间社会机构和一般公众能够执行。

二、设计一揽子支持措施

尽管一揽子支持的设计需要具备速度和灵活性，但它应该遵循透明度标准。³当局需要藉此维系公众支持并构建制度合法性，确保一揽子支持措施的有效性，并避免在紧急情况中的贪污腐败（专栏 1）⁴。需要考虑的重要事项包括：

- **确保政策措施经过议会审查并获得法律授权。**⁵若有需要，所有预算支出应该在法律框架之下取得明确授权，并获得立法机构的事先授权或事后批准。一些国家将使用一份补充预算来为应急应对措施和相关的融资需求取得法律授权，这将增强透明度。这不应导致过多的延迟，因为很多国家都设法在一周之内起草并投票通过了一项补充预算。若召集议会批准一项补充预算的选项不可行，当局可以考虑其他形式的议会审查，例如议会财政或预算委员会的专项听证会。一些国家可以基于公共财政管理立法中的授权使用紧急条款，这允许酌情重新分配拨款。例如，这可以通过法语国家公共财政管理框架中的预付款法令⁶或其他国家的总统和行政法令来实现——多数情况下也需要议会批准。这些紧急条款应明确规定，并在允许和援引的情况下透明地予以报告。完整的一揽子紧急支持措施（包括预算内和预算外措施）应该由议会公布、讨论并授权。
- **在预算中阐明与危机相关措施，并有明确的资格标准，并确保信息的详实。**当局应该强调要非常详细地公布相关措施，包括成本计算和透明的资格标准。例如在**芬兰**，向议会提交的建议包括额外支出的分项细节以及补充性拨款对政府净借款和债务存量的影响。与之类似，**日本**的补充预算提供了关于新冠病毒相关支出及其资金来源的详细规划信息。在**德国**，当局也详细地介绍了所谓的“防范冠状病毒疫情”；面向议会的介绍更加技术性，而面向更广泛公众的介绍采用了易于获取的数字形式，包括每项措施详细的成本计算、资格标准以及管理流程。

专栏 1：运用财政透明度工具降低腐败和资金不当使用的脆弱性

紧急情况能为既得利益者利用公共资金谋求私人利益提供肥沃的土壤，这使得识别和缓解腐败和资金滥用的脆弱性至关重要。人道主义危机（包括卡特里娜飓风和埃博拉疫情）期间的资金使用不当现象证实了这些脆弱性。例如，**塞拉利昂**审计长 2015 年发布了一份关于埃博拉疫情期间（支持政府救灾工作的）国内捐款的审计报告，提供了公共官员对资金分配管理不当的证据。供应品款项存在重复支付，宣传工作未作记录，支付收款人为个人而非机构，采购程序被广泛无视。针对国际开发机构支出的审计显示，也存在未向医护人员支付合理工资和奖金的情况——负责分配的人员将相关资金支付给了私人。在**美国**，2005 年卡特里娜飓风和 2017 年玛丽亚飓风之后出现了腐败和资金使用不当现象，这引发了 1000 多起诉讼，当局罢免了若干政府官员，政府机构采取了新做法来降低这种脆弱性。

在这方面，透明度和公共问责制能发挥关键作用，下列领域最易受到腐败和资金使用不当风险的影响：

³见 IMF《财政透明度准则》。

⁴亦见财政事务部即将发布的关于腐败活动脆弱性的说明。

⁵亦见公共财政管理体系做好准备应对应急挑战。

⁶在紧急情况下，行政部门可以使用行政命令——在项目或分项之间重新分配拨款的法令——甚至可以建立新的拨款，但必须得到议会在下一份预算法中对法令的批准。

为家庭提供现金转移支付或基本商品：现金转移支付的分配标准和商品采购应该公开透明。考虑到对后勤和采购工作的影响，透明度对于实物援助尤为重要。实现透明度的一个选项是使用数字支付或手机银行来发放现金转移支付。在**尼日利亚**，政府已在多个州实现数字化，借助数字支付或手机银行选项向最贫穷和最脆弱的群体提供有条件的现金转移支付。

卫生部门的商品和服务采购：这可能极易受到公共官员管理不当的影响。一个主要担忧（除公然腐败以外）是购买到有缺陷的材料或者在商品和服务的分配或采购中出现偷窃现象。为缓解相关风险（例如隐藏合约、定价过高和串通），政府应该：（1）公布所有公共合约；（2）采用公开、竞争性招标，只有在采取适当的控制、审计和报告审查这些程序时采用非竞争性程序；（3）公布合同中标公司的实益所有人信息；（4）授权现有的反垄断机构来监督关键领域的市场情况；以及（5）围绕公共财政透明度以及提供商品和服务的相关问题，不同当局之间以及当局和公民社会之间应该开展合作。重要的是政府公布事前措施（例如公布应急资金的使用计划），同时定义事后措施（例如一旦危机消退公布所有关于采购合约的归属信息或对采购合同进行选择性的审计）。例如，**乌克兰**成功启用了名为 *ProZorro* 的电子采购平台，该平台处理了卫生部门的部分合约并显著节约了开支；此外在**乌克兰**，透明国际近期报告了通过公开信息识别的不合规采购行为，这使得国家审计局能够快速确认违规行为。**哥伦比亚**也使用公开采购数据来追踪和管理紧急支出。

贷款和担保计划：当局可扩大国家开发银行现有的流动性计划来帮助受影响的公司容易地获取贷款。紧急贷款和担保项目可能面向更广泛的经济领域，或面向若干经济主体（中小型企业、特定部门、国有企业、地方政府以及公共信托基金的使用）。这些工具通常包含易于产生腐败现象的复杂金融机制。所有国家当局都必须设置选择受益人的透明资格标准，并遵循透明的批准和报告程序。例如，**德国**复兴信贷银行（KfW）将扩大现有的流动性计划，以便为受影响的公司提供贷款并为债券发行提供担保，其在一份管理文本中阐明了担保的具体性质和法律形式、担保费以及所有与资格标准和程序相关的其他细节。担保和贷款的记录应该完整、准确、进行月度更新和核对，与实益所有人的姓名一同公布。（亦见有关[公共银行为家庭和企业提供支持](#)的说明）。

医护人员招聘和管理：当局需要确保薪酬管理的透明度。例如，针对承担过大压力和风险的医护人员的奖金可能被转而发放给参与“前线”任务较少的官员。有报道显示，仅红十字会一家机构的医护人员总支付款项就因欺诈损失了5%。最高审计机构的事后审计将需要检查该用途专项资金的正确使用情况。

工资补贴制度：工资补贴制度也可能被滥用，这要求当局采取积极措施保护面临风险的款项。**香港**已承诺，在雇主申请政府动用800亿港元的工资补贴制度用于在冠状病毒危机期间继续为150万工人支付工资，该制度将保持较高的透明度。雇主需要填写申请表，并将为虚假申报员工数量和工资承担刑事责任。

服务提供层面：在疫情期间，由于卫生体系收治患者负荷增大，腐败形式可能加剧，例如非正式支付形式、过度开药和裙带关系。为减少服务提供中的贿赂现象，应该向内部和/或独立审计机构提供关于紧急救助基金支出情况的信息。审计重点应该是卫生、公共采购、基础设施和社保支出等关键领域。例如，在揭露埃博拉疫情期间的欺诈事件以后，红十字会和红新月会国际联合会（IFRC）已经为新冠病毒应对工作建立了全职审计部门。同理，美国联邦紧急事务管理局（FEMA）为多个州和诸多个人提供了培训，内容是如何应对卡特里娜飓风期间出现的公务员索贿和敲诈以及虚假福利申请和身份盗用行为。如果 FEMA 基金的接收主体不进行严格的自我审计，他们可能将无法获得自动赔偿。

研发：鉴于全球各国都号召推进诊断、治疗和疫苗的研发工作来应对新冠病毒疫情，当局正在这一领域花费大量公共资金。这可能给既得利益者创造了滥用资金的机会。透明地分配这些资源并监督其使用情况，可以降低这一风险。为此，向举报者提供充分保护至关重要。

最后，作为对这里描述的透明度和问责制工作的补充，各国应继续实施并加强其现有的反腐败和反洗钱框架。

来源：透明国际（2020年）、U4 反腐败资源中心（2020年）、Mackey 等人（2016年）、外交政策（2020年）、公开采购伙伴计划（2020年）、塞拉利昂审计局（2015年）以及红十字会（2017年）。

- **建立明确的政策目标和绩效指标以促进事后影响评估。**当局甚至可在能力有限的环境中引入恰当的指标，例如将一揽子支持措施创造与维持的就业岗位联系起来的简单“经验法则”指标，这些指标使用行业比率或简单的宏观经济模型。**法国**在其绩效预算框架中创建了两个与新冠病毒行动相关的专项计划（短期就业计划和为个体经营者提供支持的计划），确保当局能通过衡量发放速度和对就业的影响简单、全面地追踪相关支出并监测其效果。
- **评估和披露危机对公共财政和经济的影响。**这对于提振市场信心尤为重要，将使市场相信新冠病毒引发的冲击不会导致财政政策的可持续性失去控制。在评估中期财政前景时，当局应明确指出临时性的措施。除了财政部，独立财政委员会能在这方面发挥突出作用，尤其是评论或审查财政规则免责条款的使用情况以及回归财政规则路径的任何提议。在一些国家，这可以纳入到现有的主流程序中，例如欧盟的稳定和趋同计划。例如，**芬兰**将按照欧盟规则公布新的宏观经济预测，该预测考虑了新冠病毒疫情的后果。在其他国家，当局可以围绕透明度问题开展特别工作。在**荷兰**，独立财政机构（经济政策分析局）于2020年3月26日公布了一份研究；研究考虑了政府已宣布的支持措施，根据正常经济活动中断的持续时间和范围，分四种情形概述了新冠病毒疫情对经济和2020/2021年财政状况的可能影响。在**美国**，国会预算办公室也报告了美国一揽子支持措施在未来十年中（直到2030年）对联邦赤字的潜在影响。
- **征求关键利益相关方的意见以确保政策措施设计合理并具有针对性。**虽然标准的立法良好做法将需要广泛征求利益相关方和广大公众的意见，以便根据实际情况调整特定措施并微调参数，但新冠病毒疫情的本质不适合大范围征求意见。然而，当局可以开展一些有用的意见征集工作（例如征求雇主和雇员联盟或者尤其受到危机影响部门的代表的意见），以改进一揽子支持措施的设计。当局应妥善管理相关程序，确保政策敲定和实施的透明度并避免延迟，以防止既得利益集团对政策制定程序产生任何潜在影响。因此，为确保透明度和适宜性，当局最好向专业人士联盟或能代表行业的机构而非个体公司征求意见，同时要求其提供可以公开的书面材料以及关于提议的反馈。例如，在2020年3月底宣布疫情的政策应对之前，**科特迪瓦**当局在财政部层面征求了银行和雇主联盟的意见。专家和信誉良好的民间社会机构（CSO）也能提供意见，帮助改进财政措施的设计或使其针对特定高危群体。例如，**墨西哥**经济与财政研究中心（CIEP）起草了多份替代性政策建议，以期在当前危机中重新分配预算资源并为经济提供支持。

三、实施特定的一揽子支持措施

财政透明度也需要控制和追踪政策措施的实施情况，并向公众提供充足的信息。实现这一结果的要素包括：

- **通过专项计划或预算条目追踪与新冠病毒相关的额外支出⁷。**这可能允许当局借助该国的财政管理信息系统实时追踪措施的实施情况。例如，在**哥伦比亚**，当局创立了由财政部负责的紧急缓释基金（FOME），旨在管理用于缓解当前危机影响的资源；基金设有专项投资组合，独立于广义预算内的其他基金和资源。

⁷ 若当局通过现有渠道（例如作为现有社会转移支付计划的补充）提供支持，新支出完全独立的做法不一定是恰当、实用的。一个解决方案可能是在财政管理信息系统中标记与新冠病毒相关的拨款，但借助已经存在的制度使用的原有计划或分项目实施。

- **以完全透明的方式通过预算管理捐助资金。**这将确保捐助资金与其他预算支出一样遵循相同的审查和报告要求。例如，**南非**当局要求将所有收到的捐助资金转入特定的重建与开发基金，并严格按照法规规定的目的和捐助方的意图进行使用。在法语国家的体系中，所谓的自愿出资基金是一个法律工具，规定对预算的捐助方和个人出资进行清晰和透明的管理，以应对紧急事件。此外，当局为收到的捐助资金专门设计了披露要求——来源、目的、目标受益人和使用条款——可能定期在政府网站上公布。⁸同样，当局可以引入更详细、发布频率更高的报告，向捐助方以及一般公众告知资金的使用情况以及实现支出目标的进展。
- **在实施预算外措施时应用国际透明度标准。**考虑到这些制度可能导致的财政风险及其在一揽子支持措施中的权重，需要事先制定确定受益人和有资格获得支持的行动的透明标准，并在实施过程中予以执行以及明确地沟通。例如，**澳大利亚**在全球金融危机期间通过联邦储备银行建立了一个网站，通过识别各机构的担保负债、发行规模、担保延期日、负债类别、币种、计划/产品名称、证券识别码以及期限，提供关于大额储户和批发融资担保制度运行状况的信息。同样，**法国**在当前危机中建立了一个银行贷款担保制度。当局妥善公布了贷款标准和程序；大型公司的所有担保项目将由部级决策（对外公布）授权。12名成员的委员会（代表来自议会、行业协会、地方政府和最高审计机构）应议会要求组建，将在担保制度启动一年后报告其落实情况。
- **在适当情况下，确保在调整现行规则时保持透明度，以便在行动实施时提供更大灵活性。**紧急落实机制应该基于完善的框架，为政策制定者酌情处理提供明确的标准。**南非**启用了原有《灾难管理法案》的灵活性，以管理对抗冠状病毒的行动，其《公共财政管理法案》设有紧急采购工具，以备不时之需。**西班牙**此前未建立相关框架，近期通过了一系列紧急法律文本（皇家立法法令，或议会为行政部门授权的特定立法，后期须获得议会批准），扩大了现有机制（例如卫生相关产品集中采购），并调整了其他机制（临时失业人员可领取福利）以减轻新冠病毒危机的影响。
- **若出于快速响应目的简化了事前和上游控制，当局应加强事后控制。**当局可能允许最高审计机构对一揽子支持措施发挥关键的控制作用，这可以为经过简化或已较为薄弱的事前控制机制提供补充。当局将必须加强事后控制，同时在部分情况中要考虑到事前灵活性，尤其是卫生设备采购。在现有内部控制和内部审计机制较为薄弱的国家中，外部控制可采取更积极的立场。例如，**秘鲁**加强了最高审计机构的职能，在新冠病毒紧急事件框架下，该机构能在程序实施过程中同步进行监测（例如在采购程序中，它将监测采购活动以防止资金使用不当，并帮助落实及时的纠正措施），而非仅进行事后监督。最高审计机构也在调整紧急事件中公共采购同步控制的期限，并就地控制市政当局对最急需商品的分配。
- **告知民众可用的政策措施以及如何使用这些措施。**这旨在促进对潜在受益人的联络工作，并构建民众对救助工作的信心。通过专用门户传达关于支持措施的信息是一个有用的选项，包括福利资格的具体标准。⁹**秘鲁**创建了一个网页，可供公民查看其是否符合领取脆弱家庭救助的资格。其他国家，包括**冰岛**、**印度尼西亚**和**英国**也创建了类似的网页。在**马来西亚**，财政部在网站公布了一揽子经济刺激手册，包含了一揽子计划的相关细节。

⁸ 国际金融统计建议记录（来自捐助方的）实物收入以及相应的（对家庭的）支出。在使用现金会计体系的国家，如果将实物援助（医疗服务和材料）纳入预算无法简单实现，专门设计的披露要求也应适用于预算框架之外的实物援助。

⁹ 更多细节，请查看关于[紧急事件中直接现金转移支付的数字解决方案](#)的说明。

四、监督一揽子支持措施以确保实现相关目标

为确保实施有效监督，可能需要调整一般的工具和程序，包括定期、及时报告新冠病毒相关政策措施的实施情况，同时由监督机构进行监测，确保其对公众负责。议会内部的财政或预算委员会以及最高审计机构和独立财政委员会根据各自职权范围，通常更重视预算程序、财政规则和财政可持续性，以及监测现有的政策。为审查多领域危机对财政的影响，当局可能需要作一些调整，包括：

- **定期报告一揽子支持措施的实施进展，包括预算内和预算外的行动。**当局必须从最初开始考虑报告要求，以便完善地阐明事前报告（公布单项措施的目标、理由以及全部成本计算）和事后报告，使用现有工具来追踪实施情况，并提供关于具体支出事项、受益人数量数据、每个受益人受益金额以及（若可能）绩效指标的更细化的信息。必须根据危机强度调整报告频率：虽然在危机最严重阶段可能需要非常频繁的报告（可能每周报告），但随着危机减弱且支持机制逐步退出，也可以接受延长报告间隔。当局可借鉴**法国**和**美国**在全球金融危机期间采用的模式，考虑创建专用门户以报告政府政策措施和相关支出的实施情况，可能包括显示资金实际去向的空间维度。公开提供关于支出的细化数据信息也是实现追踪支出的关键。在**菲律宾**，地方政府当局必须撰写月度报告，介绍新冠病毒相关特别补助的使用和实施状况。这些报告必须在各机构网站上发布，并在社区中至少三个显眼的公共空间公布。地方当局的行政长官必须发送一份书面通知，将发布报告的消息告知国会和相关委员会。
- **议会通过传统或特定工具对实施情况进行监督。**特定的监测或监督委员会可能具备更具体的专业能力，且与财政或预算委员会相比，其监督预算程序的标准职能因“当前事务”承受的负担可能更轻；然而，此类委员会应该与常设委员会进行协调，以便从机构记忆中获益并产生更持久的影响。**新西兰**组建了一个新的议会特别委员会“流行病应对委员会”，它将在众议院不召开期间以远程会议形式审查政府应对新冠病毒的情况。11名成员的委员会将由反对党领袖主持，并包含6名反对党成员。**法国**也在全球金融危机和本次危机期间建立了由多方构成的特别监测委员会，但赋予了议会成员一项重要职能，尤其负责监督已实施的担保机制。
- **在监测和事后评估中吸纳民间社会组织。**民间社会组织可能为最高审计机构内部的有限能力和其他现有控制机制提供补充，同时也提供关于一揽子支持措施实际执行情况的“草根观点”。在一些国家（如**尼日利亚**和**加纳**），当局邀请民间社会组织帮助，向公民提供关于当前疾病和预防措施的信息，人们一直在讨论利用这些机会向民众介绍支持政策以及如何监督这些政策。**智利财政观察**持续分析与疫情相关的有争议的采购决策。**危地马拉**的一个民间社会组织（**ICEFI**）在监测紧急措施的执行中发挥了重要作用。

参考文献：

Audit Service Sierra Leone (2014), *Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds*.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/assl-report-on-ebola-funds-management-may-oct-2014.pdf>

Federal Bureau of Investigation, US (2008), *More Than 900 Defendants Charged with Disaster-Related Fraud by Hurricane Katrina Fraud Task Force During Three Years in Operation*

<https://archives.fbi.gov/archives/news/pressrel/press-releases/more-than-900-defendants-charged-with-disaster-related-fraud-by-hurricane-katrina-fraud-task-force-during-three-years-in-operation>

Foreign Policy (2020), *To defeat Coronavirus, stop corruption*. <https://foreignpolicy.com/2020/04/06/defeat-coronavirus-stop-corruption-humanitarian-crisis-disaster-response-emergency-medical-supplies/>

International Federation of Red Cross, *IFRC (2017), IFRC Statement on Fraud on Ebola Operations*
<https://media.ifrc.org/ifrc/ifrc-statement-fraud-ebola-operations/>

Mackey et al. (2016), *The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals*. <https://bmcmmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-016-0696-1>

Lenoir, Noelle (2020), *Protection Européenne des lanceurs d'alerte: une avancée et un défi*.
<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/14/protection-europeenne-lanceurs-dalerte-noelle-lenoir/>

Naval. M and K. MacLachlan (2020), *Defence Sector Corruption, an Underestimated Foe in Times of Crisis*
<https://rusi.org/commentary/defence-sector-corruption-underestimated-foe-times-crisis>

Transparency International (2020), *Corruption and the Coronavirus: How to prevent the abuse of power during a global health pandemic*. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus

U4 Anticorruption Resource Center (2020), *Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries*. <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries>