



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 COVID 紧急事件而撰写的系列说明之一。本文所表达的观点是国际货币基金组织工作人员的观点，并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。

公共银行对家庭和企业提供支持¹

鉴于 COVID-19 疫情期间的特殊情况，公共银行若财务状况良好且资源充足，可以主要通过（贴息）贷款和贷款担保，暂时增加对家庭和企业的支持。公共银行的一大优势是，能够为大型企业、小型企业以及家庭和地方政府提供帮助。一些发达经济体和新兴市场经济体已经宣布了这方面的计划。全球金融危机的经验表明，公共银行贷款和担保可能有效，但会产生财政风险和成本。必须确保高度透明且有明确的干预理由，评估和披露风险与成本，采取风险缓解措施，并在预算中做好拨备。

公共银行是有助于控制疫情对经济影响的另一项政策工具。鉴于此次疫情冲击的严重性，各国正采取多项财政、金融和货币政策措施。公共银行若财务状况良好且资源充足，也可采取措施对此加以补充，尤其是在即使有政府担保，私人银行出于风险或经营成本考虑也不愿意贷款的情况下。为支持实现公共政策目标，公共银行可以：

- 在危机时期提供担保或贷款，包括贴息贷款，从而暂时填补私人银行信贷供应不足的缺口。这对于小微企业和个体户等弱势群体尤其有帮助，否则他们可能无法获得能负担得起的贷款。这将减轻企业和家庭的负担，使它们能够偿还债务或将债务展期，并能支付工资、租金或公共事业费用。还可由公共银行（或其他公共金融机构）来管理政府的贷款担保计划。
- 为因疫情产生的卫生和经济成本而面临严重融资约束的大型战略企业提供支持，²包括提供贷款和股权投资。
- 支持私人银行融资，包括通过转贷业务（通过私人银行提供贷款）和流动性。在危机时期，人们可能认为公共银行比私人银行更安全，且公共银行能维持更稳定的存款基础（公共商业银行）和资本市场准入。
- 向地方政府提供贷款，以应对疫情带来的卫生和经济影响。

一些国家正通过公共商业银行或开发银行加大信贷投放，支持经济发展：

¹ 由 Paulo Medas 和 Elif Ture 撰写。

² 见关于“公共部门为企业提供支持”的说明。

- 德国联邦政府将其开发银行——德国复兴信贷银行的担保框架增加约3620亿欧元的额度（总额增至8220亿欧元），以便为企业和个体户提供贷款。意大利通过新设立的财政部基金为其国家开发银行意大利国有银行（CDP）提供支持，以便为中小企业提供至少100亿欧元的贷款担保。除了已经宣布的法国国家投资银行（BPI）扩大对中小企业贷款担保的计划外，法国还宣布为受疫情影响的企业提供3000亿欧元的银行贷款担保，由一家国有开发银行执行。日本政府通过日本金融公司和其他机构向微型企业和中小企业推出了1.6万亿日元的财政支持方案，包括向受疫情影响的企业提供无需担保的无息贷款。英国启动了一项由国有的英国商业银行（BBB）执行的“冠状病毒业务中断计划”，该计划为贷款人提供高达120万英镑贷款80%的担保，并补贴利息。欧洲投资银行（EIB）提出了一项250亿欧元的泛欧信贷担保计划，欧元集团目前正在讨论该提议。
- 在新兴市场中，巴西的两家大型国有商业银行——巴西联邦储蓄银行和巴西银行——已宣布将信贷额度扩大1500亿雷亚尔，以支持受冠状病毒危机影响的地方政府、中小企业、企业和家庭。哥伦比亚开发银行（Bancoldex）将向中小企业和个体户提供贷款（转贷）。土耳其的主要公共存款银行——土耳其农业银行、瓦基弗银行和土耳其人民银行——宣布了几项措施，包括：短期无息延迟偿还贷款；重组公司贷款，宽限期最长为6个月（旅游和运输公司的宽限期更长）；总体提高信贷限额，特别是针对坚持支付员工工资的公司。韩国还通过国有银行向航空公司等遭受疫情重创的公司提供贷款。沙特阿拉伯的社会发展银行批准了一项120亿沙特里亚尔的计划，以支持中小企业和低收入家庭。

全球金融危机等以往的经验表明，公共银行采取的行动可能有效，但会产生财政风险和成本。在全球金融危机期间，发达经济体和发展中经济体均利用公共商业银行和开发银行来应对私人信贷紧缩和支撑经济发展。一些国家向本国公共银行注入资金，以便小型企业和出口商（加拿大、智利）、大型企业（巴西）或企业部门（波兰）将信贷展期或扩大信贷。还有国家提高了公共银行的信贷上限（芬兰、韩国）或为公共银行建立了新的信贷机制（印度、突尼斯）和制定特别担保计划（墨西哥），以支持关键部门。然而，各国采取的行动有其局限性。还有规定要求为公共银行提供更多资金，以维持金融稳定；但向公共银行（尤其是开发银行）大量注资或贷款可能会给已经背负高额公共债务的主权国家带来压力。此外，若公共银行大幅度增加贷款，对风险的监测和评估以及更广泛的治理可能会减弱。这就需要对这些特殊的临时行动进行严格审查。³

在制定支持计划时应制定适当的保障措施，并公开透明，以确保可问责和控制财政成本。公共银行在这些特殊情况下开展的活动必然会产生复杂而巨大的风险。关于使用公共银行的任何决定都应考虑到对金融稳定和公共财政的影响。为确保金融稳定，应向支持方案提供适当的资金，政府应随时准备为银行提供支持（包括通过资本重组）。这就需要谨慎行事，有巨额债务的政府尤其如此。以往的经验教训凸显出必须制定保障措施，以避免不当政治干预和确保这些活动透明且得到有效监控：⁴

- 各国政府应批准通过预算程序向公共银行提供任何财政支持，而公共银行提供的任何准财政支持都应计算成本并列入预算文件。各国政府应采取的更为普遍的做法是，阐明通过公共银行进行干预的理由，评估各项措施（包括弥补公共银行的损失）可能产生的财政成本和风险，确保采取中央批准机制，并披露所有措施。对于贷款担保，各国政府还应量化风险大小和未来可能产生的财政成本，考虑部分担保以限制风险敞口和基于风险的担保费用，保留收回资产的能力，并在预算中为预期成本拨备资金（见关于“在压力下管理公共财政风险”的说明）。
- 如果公共金融机构在治理方面存在重大薄弱之处，就需要谨慎行事。这将要求建立机制来确保严格审

³见 2020 年春季《财政监测报告》（即将发布）。

⁴另见世界银行《2013 年全球金融发展报告：反思国家在金融业中的作用》。

查公共银行的决定，以确保这些决定符合公共政策目标，并以透明、公平的方式得到落实。可采取的一项措施是利用转贷（通过私人银行）和贷款担保，并由私营部门进行信用评估和作出决策。

- 应采取适当的公司治理原则，特别是关于风险报告和内部控制的原则，以帮助各机构集中精力，最大限度上减少损失。这应包括采取措施，确保在作出信贷决定时，充分了解借款人的风险状况，对抵押品进行评估。贷款担保应作为一种风险缓释工具，但不应排除信贷人员适当发放可行贷款的需要。银行应继续遵守审慎监管规定和风险管理办法，以及审慎的贷款分类和拨备做法。⁵

⁵见关于“应对冠状病毒影响的监管措施”的说明。