



## 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工作人员的观点，不一定代表国际货币基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

# 惠及新兴和发展中经济体的家庭： 公民身份证、社会经济数据和数字交付<sup>1</sup>

政策制定者的一项主要挑战是如何在经济危机中为家庭提供保障。要使政策惠及受困群体，当局既需获得关键家庭特征的充足信息（如收入、家庭构成），又需要可靠的交付系统，确保目标受益人获得支持。新兴及低收入国家的非正规部门十分庞大，因而当局缺少了解大多数劳动者就业与收入状况的信息来源，这使其在为家庭提供保障时面临尤为严峻的挑战。本文讨论了此背景下公民身份识别系统、社会经济一体化数据库和数字交付系统在扩展社保覆盖面上的重要性。

如对本文有任何问题和意见，请直接联系 [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org)。

新兴和低收入国家政策制定者的一项主要挑战，是如何为遭受就业、收入冲击的劳动者及家庭提供支持。<sup>2</sup>当局要根据家庭的收入情况实现公共支持政策的精准定位，就需要获得就业、收入方面的可验信息。然而通常情况下，只有在“正规”部门正式登记为雇员或个体户、且潜在需要缴纳所得税和社保的劳动者，才拥有上述信息。由于缺乏“非正规”部门劳动者的信息，政府利用资源有效支持受困家庭的能力受到限制。低收入发展中国家的非正规部门十分庞大，约三分之二的劳动者在非正规部门工作，面临的挑战尤为突出。<sup>3</sup>而这正是这些国家社保体系覆盖率很低的一个重要原因。这些国家往往根据收入水平或是否处于“正规”部门，来决定社保资格、福利水平及社保缴款额（图 1）。

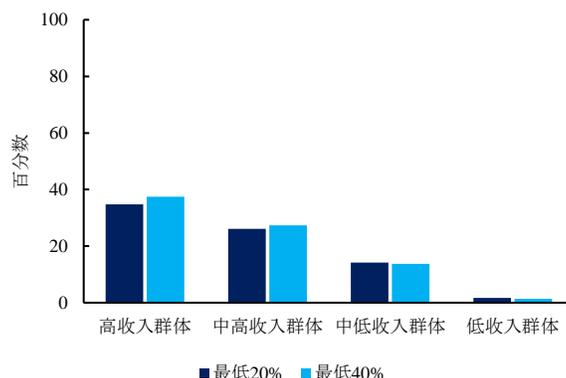
<sup>1</sup> 本文由 Delphine Prady 撰写。

<sup>2</sup> 请参阅本系列中的另一篇文章《支持企业和家庭的支出政策》。

<sup>3</sup> 参见世界银行 2019 年报告《为所有人提供保障：为多样和多元化的工作世界实施风险共担》。

图 1. 社保计划的覆盖面，按收入水平划分（2008-2016 年平均值）

（五分位数）

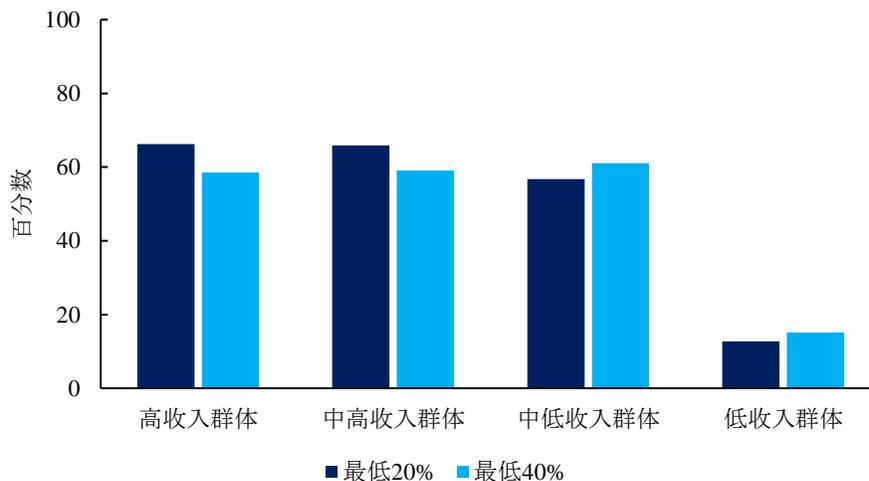


来源：IMF工作人员根据世界银行Aspire数据得出。  
 注释：参加社保的人口百分比（包括直接和间接受益人）。

非正规部门的劳动者及家庭难以获得社保福利，因而往往需要依赖社会安全网来抵御贫困和收入冲击。<sup>4</sup>低收入发展中国家的非正规部门十分庞大，这意味着社会安全网通常需要更多依靠非收入性的定向支持措施。当局也需要使用人口特征（是否有子女或老人）、居住地、房屋及其他资产所有权情况等信息，作为收入水平的不完善代理指标，以确定相关措施的适用标准。但许多低收入国家的社会安全网仍然十分薄弱，其对最贫困群体的覆盖率很低，应对短期收入冲击的能力极低（图2）。鉴于这些国家的行政手段有限，信息不足，财政空间也很有限，它们要扩大现有社会安全网十分困难，因而在经济危机中面临尤为严峻的挑战。

图 2. 社会援助计划的覆盖面，按收入组划分（2008-2016 年平均值）

（五分位数）



来源：IMF工作人员根据世界银行Aspire数据得出。  
 注释：参加社保的人口百分比（包括直接和间接受益人）。

为扩大社会安全网的潜在覆盖面，一些发展中国家已开始建立公民身份识别系统，并将其与社会经济信息公共数据库和改进后的福利交付机制结合在一起。值得注意的是，印度近年来建立了基于生物识别技术的数字身份识别

<sup>4</sup> 许多传统性或非正式的、缓解收入损失的家庭或社区安排，在系统性冲击下都遭到了破坏，无法有效发挥作用。参见 Grosh 等人（2008年）的《保障与促进：有效安全网的设计和和实施》，华盛顿特区：世界银行。

系统（Aadhaar 系统），并在此基础上建立了一套再分配基础设施，其目的是实现全民覆盖，且已具备这种能力。印度将 Aadhaar 系统与其他社会经济数据库相结合，而这些数据库又与强化的移动通信和融资渠道联系在一起，从而实现了改善政府行政管理、精准定位支持政策、促进保障计划交付的目的。由此建立起的系统被称为“JAM 三位一体”系统，其拥有三大支柱：

1. **可靠的身份识别系统。**印度自 2009 年逐步推出名为“Aadhaar”的生物识别系统。其为每位公民提供了唯一的 12 位识别码，包含了人口和生物识别信息（指纹和虹膜扫描信息）。目前该系统已覆盖印度 12 亿人口（占总人口的 95%）；
2. **普惠金融。**印度于 2014 年推出名为“Jan Dhan”的普惠金融计划。到 2017 年，印度 85% 的人口拥已有银行账户，而此前的覆盖率仅为 56%；
3. **移动网络。**该网络已覆盖超 11.6 亿部电话，其中智能电话和互联网设备的比重在不断提高。该网络是有效的服务交付平台，在农村地区尤其如此。

自上述系统推出以来，上述三大支柱就已整合在一起，这让印度政府藉此提高了政策措施的针对性和执行力度。Aadhaar 系统与“公共服务和补贴受益人数据库”及税收数据库相关联。同时，该系统还帮助客户、银行实现“了解你的客户”（KYC）的要求，这对客户开立银行账户、办理手机 SIM 卡十分必要。因此，该系统可与新设立的银行账户、移动设备的自动关联。反过来，这也帮助推动了基于 Aadhaar 系统的社会改革（如将 LPG 补贴转变为向 Aadhaar 关联的银行账户直接存入现金）。这进一步鼓励民众进行登记并开立正规银行账户。

**如果上述三支柱中的任何一者缺失，政府将需要做出重要的政策权衡。**印度的例子突显出了上述三个相互结合的要素（即全民身份识别系统，以及与之关联的家庭社会经济数据以及福利交付模式）对提供广泛、充足的收入支持的重要性。新冠病毒疫情下，如果以上任何一个要素的缺失，政府都不可避免地要在短期进行权衡，在相互竞争的各目标（即广泛覆盖、财政可持续、疫情防控）间确定优先次序。例如：

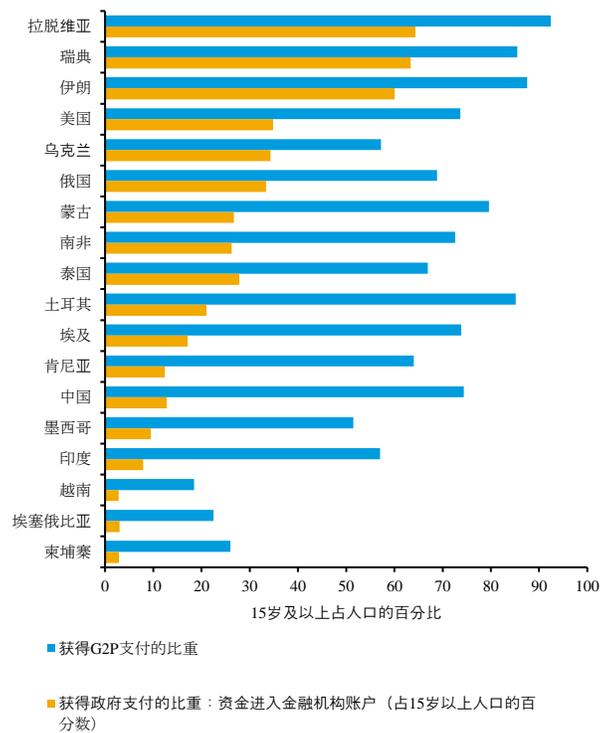
- **缺少可靠的公民登记系统。**如果缺乏可靠的全民登记系统，没有身份证的公民将无法获得福利，拥有身份证的公民则可能多次获得福利。这样，贫困和脆弱家庭获得保障的可能性将降低，特别是这些家庭登记的可能性更低，更难以获得保障。
- **缺少非现金交付系统（如移动钱包）。**在缺乏此类系统时，政府需要使用现金或实物进行支付。在需要保持社交距离并采取抗疫措施的疫情期间，这么做的难度很大。
- **缺乏一体化的社会经济数据库。**将公民身份识别系统与其他社会经济数据库集合在一起，将使政府更好利用资源为脆弱群体提供定向支持。例如，可根据收入情况、税收记录、其他社会福利的使用情况等信息实现精准扶持。若缺乏一体化数据库，政府将只能依赖公民身份识别系统中的信息（如家庭构成、居住地等），这可能大大降低弱势群体的覆盖率，且资源可能被用于支持非弱势群体。

**特别是在短期，许多低收入发展中国家缺乏建立这种一体化系统的能力。**在大多数低收入国家和许多新兴经济体，新生儿的登记比率在 15% 至 80%，随后也无法补登，这使亚洲、非洲国家大多数人口缺乏出生证明。<sup>5</sup>不同国家广泛开展非现金转移支付的潜力相差很大，其在很大程度上都依赖移动钱包，因为许多国家的普惠金融程度和银行业务覆盖率很低（图 3）。在低收入发展中国家，约一半人口（特别是在非正规部门工作的非贫困群体）被系统性地排除在社会经济地位分析之外（图 4）。不同国家的公民登记体系的覆盖率差异很大（图 4b），这也反映出各国社保计划在实施范围上的差异——有些国家的计划可能是全民性的，另一些国家的计划只针对某些特定地区。

<sup>5</sup> 即使在登记率较高的国家中，许多还在沿用纸质和不可靠的登记系统，对出生和死亡进行登记，许多人因而拥有多重身份。因此，一些撒哈拉以南非洲国家（贝宁、马拉维、毛里塔尼亚、卢旺达）效仿印度做法，先对大龄儿童和成年人进行登记，通过使用生物防重复登记技术（捕获指纹和虹膜图像），为其发放唯一的身份识别码，以使其公民身份识别系统接近全民覆盖。

一些新兴和发展中国家已开始提升自身能力，以便扩大社会安全网的覆盖面。在许多发展中经济体，移动钱包的使用正在迅速增加。例如，土耳其在与社会经济数据库相集成的全民身份识别系统基础上，建立了综合性的社会救助体系。该体系使用 28 个数据库来确定个人支付不同比例医保保费的能力，以及其是否有资格享受社会救助和其他计划。塞内加尔推出“全国唯一注册系统”，其首先结合了社区地理位置方面的信息，之后又考虑了各社区中的最贫困家庭。在此基础上，塞内加尔将“有条件现金转移计划”的覆盖率提高了四倍以上，从 2013 年的 3% 提升至 2016 年的 16%。非现金支付的使用也在迅速增加，例如，2017 年肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达三分之二的成年人已在积极使用手机支付账户（图 5）。<sup>6</sup>此外，中国已广泛使用数字二维码支付，孟加拉的移动钱包增长十分迅猛，泰国则正通过开源数字支付平台 PromptPay 迅速实现非现金支付。

图 3. 接受 G2P（政府对个人）支付的成年人比例

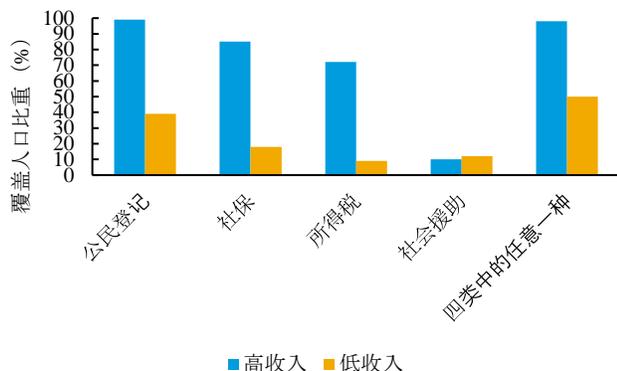


来源：世界银行2019年报告《为所有人提供保障：为多样和多元化的工作世界实施风险共担》。  
 注释：G2P支付包括公务员工资、现金转移支付社会援助计划以及养老金等社保福利。

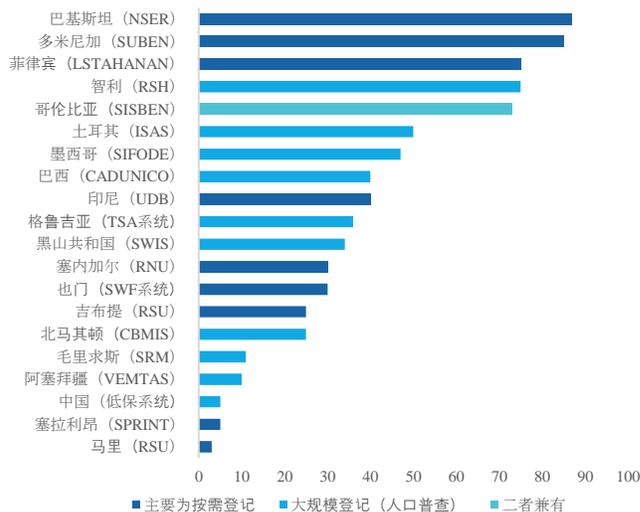
<sup>6</sup> 在肯尼亚，每年移动支付的规模达到正规部门工资规模的 4 倍。

图 4. 政府登记系统的覆盖率，按收入组划分

a. 政府登记系统的数据可得性  
(按收入组划分)

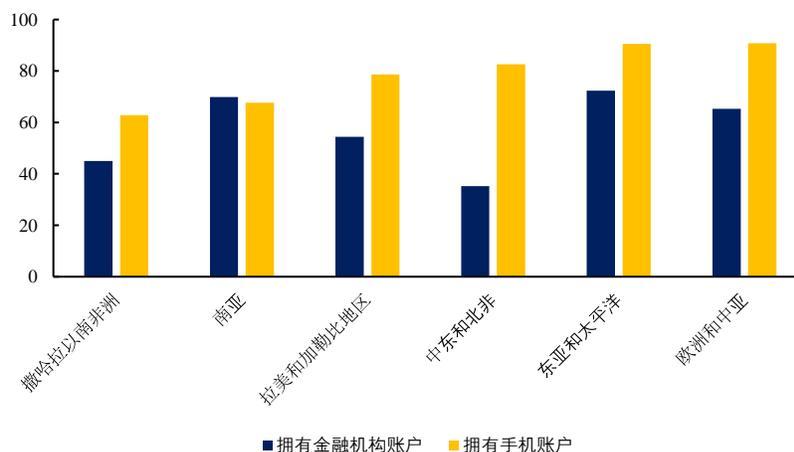


b. 2015 至 2017 年社会登记系统的覆盖范围



来源：世界银行 2019 年报告《为所有人提供保障：为多样和多元化的工作世界实施风险共担》。

图 5. 非现金交易资金账户和移动电话账户在成年人中的覆盖率，按地区划分  
(百分比)



来源：Gelb 等人 (2020 年) 《公民与国家：数字身份证和支付如何提高国家能力和效力?》。

注释：按世界银行的地区划分（不包括高收入国家）。资金账户指至少可用于存款和交易的交易性账户。其包括银行帐户和移动钱包账户。

缺乏综合性一体化系统的国家仍可在短期利用现有基础设施扩大收入支持的覆盖面。<sup>7</sup>如果一国缺少可靠的全国身份识别系统，普惠金融程度不足，或是缺乏相互关联的家庭社会经济信息，则可使用以下方法来扩大对非正规部门劳动者的覆盖。

<sup>7</sup> 有关 PFM 相关问题的讨论，请参见另一篇文章《应急响应中现金转移支付的数字化 PFM 解决方案》。

- **身份识别系统不全、不可靠的应对方法。**各国在加快扩大全国身份识别系统覆盖面的同时，也正临时性的放宽对身份证的要求，以加速收入支持计划的实施。例如，多哥当局新推出了一项非现金转移支付计划（[Novissi](#) 项目），旨在为受防疫措施影响的非正规部门成年劳动者（如摩托出租车司机）提供支持。当局通过选民身份证来识别受益人，并通过移动钱包转账，为女性收款人充值，并进一步鼓励数字支付的使用（如用于支付公共事业费）以避免接触现金。牙买加将加快推出迟迟未能实施的全国身份识别系统（NIDS）。
- **普惠金融程度低下的应对方法。**政府可通过在供需两侧推出措施，迅速促进普惠金融。在许多撒哈拉以南非洲国家（喀麦隆、肯尼亚、卢旺达和乌干达），移动网络运营商已免除了手机交易费，这种费用往往阻碍了移动钱包的使用。短信推广、广播电视广告等信息推广活动有助于让公众了解新项目和现有项目，鼓励民众使用这些项目。哥伦比亚当局与移动网络运营商合作，将客户的电话号码与其有效资金账户和移动技术类型（2G、3G、4G）相对应，以便就新推出的现金转移支付项目（“[Ingreso Solidario](#)”）及资金账户方案开展量身定制式的沟通。在供给方面，厄瓜多尔当局放宽了负责在转移支付中分发资金的代理机构标准，以迅速将分发现金的网点数从 3000 增加至 7000 个。
- **社会经济数据缺失/不足的应对方式：**尼日利亚当局正与移动网络运营商合作，通过对客户购买通话时间的模式开展分析，识别出城市地区非正规部门的脆弱劳动者。<sup>8</sup>在智利，全国身份识别系统已与覆盖了大多数低收入群体的基本银行账户（[Cuenta Rut](#)）相关联，因此可直接开展名为“[Bono COVID-19](#)”的转移支付项目，向超过 200 万脆弱人口的银行账户打入资金。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 可利用其他“代理登记系统”来识别非正规部门的劳动者，如：（1）由非正规部门的企业联合会或协会所有的企业/个人登记系统；（2）公共事业服务费账单；（3）批发商的销售发票；（4）地方政府的贫困家庭、本地非正规企业登记系统；（5）移动网络运营商的数据。

<sup>9</sup> 虽然很多民众都能使用数字支付，但由于仍有部分群体被排除在数字支付之外，因而需要对无法使用数字支付的情况开展评估，并以其他形式降低其不利影响。参见 2018 年 4 月《[财政监测报告](#)》第 2 章《[数字政府](#)》。