



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新冠疫情紧急事件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。

危机期间通过政府降薪帮助重新调整支出存在的问题¹

在支出需求创下历史高点的关头（包括为家庭和公司提供支持的紧急措施的需求），世界各国政府的收入正在大幅减少。一些国家财政空间缺失，在财政和外部缓冲薄弱且公共债务水平较高背景下遭遇当前危机的国家，财政空间尤为匮乏；这意味着它们可能需要依赖于某种形式的支出重新调整，以促进应对紧急支出需求的相关工作。在此背景下，若干国家已针对一些政府雇员群体实施——或正在考虑实施——降低名义薪酬。本文旨在为在当前新冠病毒危机中采纳这一政策作为临时应急措施的政策制定者提供帮助，以厘清需要考虑的问题，而不是评估当前措施的充分性。这些问题包括（1）预期的名义降薪的累进性和覆盖范围；（2）降薪节约的开支对经济的影响以及降薪与重新调整支出必要性之间的关系；以及（3）遵循透明度和问责制标准的重要性。最后，它阐明了通过提供一致性的信息开展明确的对外沟通活动的必要性，包括概述采取此类措施的必要性，并为逆转这些措施铺平道路。

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

鉴于应对新冠病毒危机需要采取紧急措施，当局争相寻找正确的措施以及融资的渠道。全球各国政府正面临落实不同部门紧急政策措施产生的大量融资需求（包括卫生部门旨在防控、减缓和治疗流行病的措施），并为家庭和公司提供支持。同时，政府的税收收入正在快速减少。在一些国家，既有的公共债务高企问题和有约束力的借款限制了它们的应对能力，促使政策制定者寻求紧急融资，包括重构支出以满足紧迫的需求。

降低政府雇员薪酬通常是此前危机中政策应对措施的重要组成部分。在此前的政府薪酬整顿行动中，财政调整主要通过调节薪酬水平而非减少雇员数量来实现的（图1）。降低薪酬可能有助于创造财政空间的原因有以下几点。

- **政府薪酬占总支出的比重相对较大：**政府薪酬通常占公共支出总额的比重较大，因此，政府薪酬通常是应对经济危机的财政整顿战略的一个关键组成部分。平均来看，薪酬支出吸收了约 1/5 的总支出，介于发达经济体

¹由 Mercedes Garcia-Escribano 和 Chadi Abdallah 撰写。

的 24.5% 到新兴和发展中经济体的 27% 之间。² 尽管如此，各国的薪酬规模存在很大差异，这反映了薪酬水平和雇员数量之间的差异。

- **降薪的设计和实施流程可能相对较快：**在当前背景下，作为危机应对措施的一部分，政府试图为快速的政策措施进行融资，因此降薪措施尤其有用。一般来说，旨在降低薪酬的改革通常涵盖不同类型的措施，包括针对报酬、雇员数量和制度框架的措施——有助于实现深入和可持续的薪酬调整。改革战略存在国别差异。例如，薪酬调整可能无法作为一种选项——例如，对于那些近年来薪酬水平长期冻结或公共-私人部门最初工资溢价很小、为零或负值的国家。此外，并非薪酬改革工具的所有措施都能快速减少财政开支。例如，与调整薪酬水平不同，其他措施，如缩减人员和管理薪酬的措施（例如绩效薪酬），可能有助于实现更加可持续的降薪，但它们通常需要时间来设计和实施，并且可能需要前期支出（例如辞退金）。
- **与雇员数量的相关措施相比，降薪在政治经济方面的争议较小：**虽然降低薪酬和辞退雇员（例如，临时合约不再续期）能在短期内减少政府薪酬支出；但在新冠病毒疫情的背景下，考虑到支出重新调整的临时性，降低薪酬有助于保持雇员与政府之间的联系，这十分重要。
- **很多国家的公共部门存在薪酬溢价，且在危机期间有所扩大：**与私人部门雇员不同，很多国家的政府雇员享有就业保障，而且与私人部门具有类似技能组合的同行相比，政府雇员的薪酬高出约 10%（IMF，2016 年）。³ 这种薪酬溢价通常在经济上行期缩小，但在经济下行期显著扩大，因为不同于私人部门薪酬，政府部门不会降薪（IMF，2016 年）。⁴ 从公平性角度来看，降低名义薪酬的动机——尤其是在当前危机背景下——很可能是短期内加强社会团结和分摊负担的需要。⁵

若干国家正在考虑实施降薪，作为当前危机中重新调整支出的部分措施。巴拉圭近期宣布，将对薪酬水平超出最低薪酬 5 倍和 10 倍的公共部门雇员分别降薪 10% 和 20%。⁶ 乌拉圭也宣布，将对收入较高的公共官员降薪高达 20%，节约的开支将划拨至新设的冠状病毒基金。⁷ 圣马力诺宣布对公共部门实施降薪，以便为卫生部门的支出需求提供资金。阿尔巴尼亚、巴西和卢旺达政府也在考虑进行降薪。⁸ 其他政府当局，例如布基纳法索，已宣布采取强制措施要求一些雇员捐赠部分工资，为应对危机的措施提供资金支持，同时诸如伯利兹和哥斯达黎加等国家已经暂停了所有加薪的计划。⁹ 在此前需要开展大规模财政整顿的危机中，各国也动用了与薪酬相关的措施（IMF，2016 年）。这包括：（a）荷兰在 20 世纪 80 年代的改革期间；（b）法国、希腊、爱尔兰和葡萄牙等国在 2008-2009 年“大衰退”和金融危机期间；以及（c）洪都拉斯在 2013-2015 年财政整顿期间。

²更多细节，见 IMF（2016 年）。

³根据 IMF（2016 年），公共部门的平均薪酬溢价估计为 10.1%，其中发达经济体为 5.4%，新兴市场为 11.7%，低收入发展中国家为 12.8%。

⁴根据 IMF（2016 年），公共部门薪酬通常在经济下行期间显示出向下刚性，但在经济上行期间具有灵活性，并与私人部门薪酬同步上涨。

⁵同样出于团结精神，突尼斯近期利用全国民众（包括公共部门雇员）的捐款建立了“团结基金”，作为分摊危机负担的一种方式。

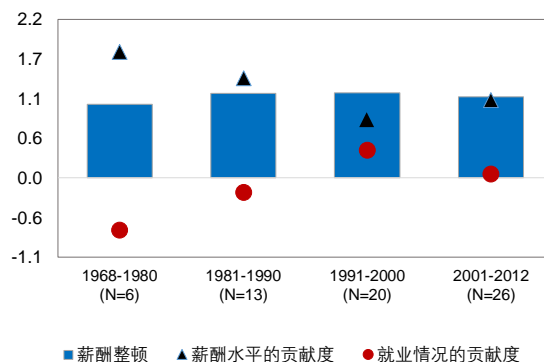
⁶参见 <https://www.aa.com.tr/en/americas/paraguay-to-cut-public-sector-wages-over-covid-19/1785779>。

⁷参见 IMF 政策追踪 和 <https://www.telesurenglish.net/news/Uruguay-lacalle-implements-economic-measures-facing-covid-19-20200327-0003.html>。

⁸参见 IMF 政策追踪。

⁹参见 IMF 政策追踪。

图 1. 就业情况和薪酬水平对政府薪酬整顿的贡献度
(占 GDP 的百分比)



来源：IMF，2016 年。

注释：薪酬整顿期间是指政府薪酬占 GDP 比重每年都在下降且累积降幅至少为 GDP 的 0.5% 的两年时段。

尽管临时降薪有助于财政空间有限的国家应对紧迫的支出需求，当局应该谨慎地设计和落实该政策，以实现预期的支出节约并避免意外后果。考虑该措施的政府当局应确保其设计具有如下特征：

- **累进性（不同薪酬水平适用不同降幅）**：与私人部门相比，尽管政府部门工资（或更广泛的薪酬，存在多项补助）在不同技能水平雇员之间的差异通常较小，且高级职位与私人部门相比薪酬溢价可能为负值，但公共部门雇员工作的稳定性更强，因此需要与面临失业和收入大幅减少的私人部门雇员团结一致。关于社会团结和公平性的考虑表明，薪酬更高的公共部门雇员需要承担更大比重的负担。收入较低的公共部门雇员可以完全不受任何降薪的影响，以避免在无意中致贫。
- **定向覆盖（将重点部门雇员排除在外）**：无论薪酬水平如何，将一些公共部门雇员排除在薪酬调整之外至关重要，例如，直接或间接参与到危机应对工作中的人员。这包括卫生部门的雇员（例如医生和护士、应急服务工人、护理人员等）。在多数国家，应急响应人员也包括消防队员、社会工作者以及安保人员（包括警察）。¹⁰ 如果其他部门的部分雇员被认定在关键的危机应对工作中提供服务，他们也可排除在降薪范围以外。在不同国家，这可能包括建设和搭建卫生设施的工人、确保将药品和设备输送至卫生场所的运输部门工人、运送被认定为必要商品的邮政服务工人，以及直接参与确保食品和药品供应链良好运转和稳定的公共部门雇员。
- **临时实施，与基本法律和制度框架保持一致（制定明确的退出战略）**：强调临时性能够为降薪措施争取更大的政治和公众支持，包括通过法律保证来实现，并避免公众产生“这反映了政策制定者实施更长期改革议程的机会主义行为”的观点。即使降薪具有临时性，关键在于确保这与基本的法律框架保持一致，避免未来产生欠薪形式的义务。¹¹ 基本薪酬和多数其他福利（例如奖金、第 13 个月工资以及各项补助）通常被认为是公务员的福利，因此在《公务员条例》中有明确规定。同理，重要的是确保具备充分的制度框架来实施工资调整。将降薪与设置临时薪酬上限相结合可以通过加强财政规划与预算程序之间的关联性，帮助实现预期的财政开支节约。¹²

¹⁰ 鉴于很多国家中卫生、安全和教育部门雇员占到政府雇员的很大比重，若将这些部门排除在降薪范围以外，节约的开支将会减少。

¹¹ 根据分权原则，一些国家的宪法框架规定，政府的一个部门不得对另一个部门进行工资调整。

¹² 过去，很多未引入薪酬或雇员数量上限的国家采纳了这些政策，作为抵消更为根本的制度缺陷的危机管理机制（IMF，2016 年）。

当局保证释放的财政空间有助于为关键的公共支出融资，以此来加强对降薪的支持。这要求充分、透明地披露降薪措施节约的开支的去向。降薪措施节约的开支可用于资助必要的卫生支出增长¹³，以落实防控和减缓工作，构建抵御疫情的能力。它们也有助于为更加必要的社会支出扩大提供资金——例如向受冲击影响最严重的家庭提供现金转移支付——或者（若适用）提供失业保险（调整覆盖范围或福利水平）。其他有助于维系公司运转和保留私人部门就业岗位的支出政策措施——例如薪酬补贴——也可能是有效的，并可以根据各国具体情况加以考虑。

对部分公共部门雇员实施累进式的临时降薪可能对总需求产生积极影响。正如本文所探讨，虽然降薪措施主要旨在应对紧迫的财政融资需求，它们也有助于支撑总需求。例如，鉴于这些措施节约的开支将为受新冠病毒危机影响最严重家庭的收入提供支持，这会通过私人消费增加总需求，主要原因是受降薪影响群体和收到（降薪节约开支资助的）福利群体之间的边际消费倾向存在差异。后者可能面临流动性制约因素，因此预计将花掉收到的任何福利金。这与文献中的结论一致，即当国民经济中面临流动性限制的家庭比重较高时，政府支出对于刺激总消费需求更有效（Galí、J.López-Salido、J.D.和 Vallés, J., 2007 年）。

总体而言，明确、一致和及时的公共沟通战略以及公共资源使用的透明度和问责制至关重要，有助于确保在危机中获得广泛的公众信任和支持，有效地为退出战略和取消临时性应急措施奠定基础。在当前关头，明确表示应对新冠病毒危机的支持措施具有临时性可能有助于管理预期（IMF，2020 年）。未来，随着政府减缓危机影响的能力减弱，预期管理实际上可能成为制定退出危机的政策的关键。鉴于各国的临时性政策措施面临约束力日益增强的财政限制，本次危机的潜在影响比这些措施所能应对的程度严重和持久得多。强有力的沟通战略、所有政府部门提供一致性的信息可能是政府当局争取广泛公众支持的另一个有力工具。有效的沟通战略还必须确保向公众提供的信息与（对维护公众支持至关重要的）不同外部利益相关方的利益相一致（Worley、Pasquier 和 Canpolat，2018 年；Abdallah 等人，2019 年）。这也有助于为退出战略和取消临时措施奠定基础。最后，透明度和公共问责制也不可或缺，这有助于进一步为降薪措施争取更广泛的公众支持，并确保实现预期的目标。

¹³见配套说明《管理新冠病毒的影响：卫生支出政策指引》。

参考文献

- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, “[Colombia: Technical Assistance Report-Reforming Energy Pricing](#),” IMF Country Report 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- De Bidegain, Ignatius, Paolo Dudine, Klaus Hellwig, Samir Jahan and Geneviève Verdier, 2020, “[Managing the Impacts of the Coronavirus Guidance on Health Spending Policies](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Galí, Jordi, J. David López-Salido and Javier Vallés, J., 2007, “Understanding the Effects of Government Spending on Consumption,” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 1, pp.227–70.
- International Monetary Fund, 2020, “[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2016, “[Managing Government Compensation and Employment - Institutions, Policies, and Reform Challenges](#),” IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Shang, Baoping, Brooks Evans, and Zhiyong An, 2020, “[Expenditure Policies in Support of Firms and Households](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, “[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#),” Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note 10 (Washington: The World Bank Group).
- Claude Wendling, Virginia Alonso, Sandeep Saxena, Vincent Tang, and Concepcion Verdugo, 2020, “[Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).