



## 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。

## 管理对家庭的影响：评估全民转移支付（UT）<sup>1</sup>

为应对冠状病毒疫情引发的严重经济下滑，有人呼吁借助全民性或近似全民性的<sup>2</sup>转移支付这一直接和快速的手段，为许多受到病毒影响或经历经济困难的<sup>3</sup>家庭提供支持。本文对全民转移支付设计和实施相关的问题进行了分析，探讨了在当前危机中为普遍家庭提供支持的<sup>4</sup>政治经济问题。第一部分对类似于全民转移支付的措施和各国当前可用的其他安全网选项进行了比较，提供了简单的分类法，帮助评估全民转移支付可能成为为家庭提供收入支持的可取工具的情形。第二部分探讨了与很多国家当前考虑的全民支持相关的政治经济问题。

关于本说明的任何问题和评论请发送至 [cdsupport-spending@imf.org](mailto:cdsupport-spending@imf.org)

### 一、全民（或近似全民性）转移支付作为临时性收入支持工具

在 COVID-19 疫情的背景下，全民转移支付日益受到一些国家的欢迎，成为了保护家庭免受失业和收入冲击影响的财政应对措施的一部分。自危机初期以来，一些发达经济体已采纳全民转移支付作为现有社会福利体系的补充，其他国家也正在考虑类似措施。具体例子包括香港、塞尔维亚、新加坡和美国。<sup>3</sup>此类转移支付旨在为面临负面收入冲击的家庭提供临时支持，以便在一定程度上覆盖必要支出，例如粮食、公共事业账单、住房抵押贷款、租金、医疗账单和交通成本。原则上说，全民转移支付计划作为再分配工具不一定是一次性或临时的。本文重点关注全民转移支付，将其视为在现有福利开始生效或就业恢复之前提供收入“救助”的短期（一次性或短期内可能重复几次）过桥工具。<sup>4</sup>

<sup>1</sup>本说明由 Delphine Prady 撰写。

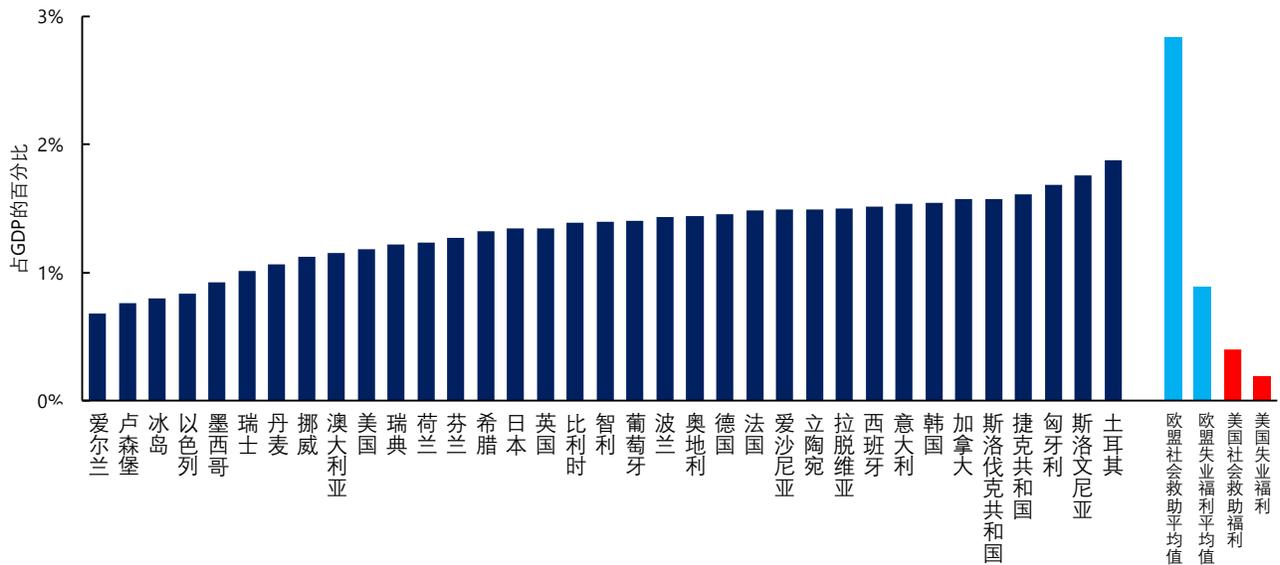
<sup>2</sup>简而言之，本说明通篇使用了“全民转移支付”这一术语，它指代全民性或近似全民性的制度。术语“类似全民性”是指限制对总人口特定群体的福利发放。例如，可通过一种简单的自行注册程序或上调收入分配顶层群体的所得税税率，将收入最高的家庭或个人排除在外，以收回相关福利。

<sup>3</sup>美国为所有申报总收入低于 75,000 美元的个人（包括领取社保福利的群体）提供了 1200 美元的可退还税收抵免，每个儿童额外增加 500 美元，收入介于 75,000-100,000 美元的个人税收抵免逐渐递减至零。

<sup>4</sup>关于“全民转移支付类型计划作为一国永久性再分配体系的一部分的可取性”讨论，见 [Francesca 和 Prady（2018 年）](#)。

覆盖所有成年居民的类似于全民转移支付的临时性措施的总体财政成本将非常可观。<sup>5</sup>例如，在经合组织国家中，向所有成年居民（即 18 岁以上）发放全国人均中位收入的 5%——类似于美国批准的每人 1,200 美元（占美国中位收入约 6% 的金额）——带来的总财政成本将介于 GDP 的 0.7%（爱尔兰）到 1.9%（土耳其）之间（图 1）。<sup>6</sup>在欧洲国家中，这类转移支付的平均成本将约为本国 GDP 的 1.5%，或约为当前用于社会救助和失业福利的公共支出的 40%（图 1）。若这种转移支付面向所有人发放，其成本将进一步提升。另一方面，采取有针对性的转移支付——按收入或就业情况或家庭构成划分——将限制该措施的成本。例如，在经合组织国家中，转移支付仅面向儿童（18 岁以下）和老年人（65 岁以上）将使财政成本减半——平均占 GDP 的比重从 1.3% 降至约 0.7%。在构建了稳固的社会安全网的国家（例如最发达的经济体），成本约为 GDP 1.5% 的类似全民转移支付措施大致相当于现有社会救助和失业福利增加 75%。

图 1. 经合组织：设为人均中位收入 5% 的全民转移支付的总财政成本  
（占 GDP 的百分比）



来源：IMF 工作人员基于《世界经济展望》、联合国、经合组织、欧洲政府职能分类和 PovcalNet 世界银行数据的计算。中国、印度、印度尼西亚和沙特阿拉伯的中位收入数据取自 Gallup（2013 年）。

注释：转移支付面向所有 18 岁以上的成年居民进行再分配。社会救助支出在欧洲国家中（欧盟 27 国 + 英国、挪威、冰岛和瑞士）覆盖家庭、住房和社会排斥福利；在美国覆盖家庭和社会排斥福利；UB 代表失业福利。

对任何特定的财政总规模，首先应该侧重于确定当前福利体系及时扩大覆盖范围和提高福利水平的能力。与定向转移支付相比，全民转移支付将在人口中均匀地重新分配，因此可能改进对定向计划遗漏的家庭的覆盖，但这将影响到较低收入家庭领取的福利水平。因此，鉴于各国的收入群体存在巨大差异，首先评估加强社会保障体系的潜力十分重要。很多比较富裕、安全网体系稳健的国家正在通过放宽资格要求、提高福利水平以及延长福利发放时间来扩大社会救助和失业福利。<sup>7</sup>例如，美国已开始向零工工人、个体经营者和独立承包商发放失业福利。相比

<sup>5</sup>全民转移支付的净财政成本将取决于其是否需要纳税或是否替代了其他社会计划。

<sup>6</sup>总财政成本的估计取决于一国的人口情况——例如，一国人口越年轻，仅面向成年居民的全民转移支付成本越低，以及收入不平等情况——体现为人均中位收入与平均收入的差值。关于“不平等现象的影响”的讨论，见 2017 年 10 月《财政监测报告》和 Francese 和 Prady（2018 年）。

<sup>7</sup>见随附说明《支持公司和家庭的支出政策》。

之下，在多数新兴和低收入经济体，加强较为薄弱的社会保障体系以便有效提供及时和亟需的救助将更具挑战性。<sup>8</sup>然而，可用的替代选项可能很快出现，例如可以为依靠保障住房的家庭（房租）或通过社会公共事业费率获益的家庭提供宽限措施或提供固定金额的一次性补贴；与类似全民转移支付的措施相比，这可能包含支持措施的财政成本。然而，非定向的全民转移支付可能更加高效。<sup>9</sup>

**全民转移支付可视为对现有福利体系的补充性收入支持工具，而现有体系在面临危机时可能严重承压。**由于实施经济封锁，此前未享受任何社会福利且缺少储蓄抵御突然性收入损失的个人付出了最沉重的代价。在新失业群体可以申请现有福利的国家，该群体可能面临领取福利的重大延迟，原因是大量同时提交的请求使得当局不堪重负。<sup>10</sup>在新需求大量涌入的背景下，如果在扩大计划的同时，社会管理机构没有合理地增加人手，而且出现沟通失误和/或缺乏信息，新登记人员的领取可能因处理时间变长而进一步延迟。在新失业群体没有资格享受或无法获取现有福利的国家，对替代性、快速支持的需求可能更加紧迫。全民转移支付不需要个体申报，因此可能提供快速救助，同时这将为短期至中期内实施更具针对性的制度争取时间。

**只有诸多设计问题和各国具体的实际落实问题快速得到解决和克服，全民转移支付类型的提议才能有效缓解众多公民收入减少的现象。**例如，影响将取决于转移支付的税收处理以及具体的覆盖范围/限制条件。

- **实施层面的挑战。**在发达经济体，现有计划的税收档案和社会登记将有助于识别并联系潜在受益人。数字工具能提供帮助，但有限的覆盖范围可能将很大比例的人口排除在领取福利范围之外。以印度的 Aadhaar 为例，它是全球最大的生物统计学计划，过去数年中注册居民达到 12 亿，具备以独有身份识别号码绘制个人财务账户信息的手段和集中化信息的新兴经济体也许可以一定程度上模仿该计划。然而，银行覆盖率较低和/或身份系统薄弱的国家可以发展快捷的变通方法，通过移动货币和替代方法来识别当前最需要支持的受益人，措施包括以社区为基础进行识别以及地方政府现有的社会和职业登记。<sup>11</sup>在所有国家，鉴于每天帮助脆弱家庭的社会工人和所有公务人员面临很大压力，引入新计划将需要额外的人手。
- **设计特征。**重要和实际的参数也将需要各方达成一致，例如是否 一）将支付纳入一般税基，适用特殊税收处理以便以更大力度从较高收入群体中收回转移支付，或提供豁免；二）涵盖非公民；三）根据家庭构成调整福利金额；四）涵盖当前福利接收者（提高福利水平）或将其排除在全民转移支付之外；以及 五）采纳并宣布可信的全民转移支付退出战略，为计划设置明确的终止时间——至少在“危机形态”下。这些必要的决策注定会使原本简单的构想变得更加复杂——例如“向所有人发放现金”。

---

<sup>8</sup> 对劳动力产生某种抑制作用（收入或替代效应）是任何类型转移支付制度所固有的。一般来说，全民转移支付在边际层面扭曲程度较低。合理评估任何政策工具的扭曲效应需要全面评估税收转移支付税率表，因为有资格享受现有社会福利的家庭可能适用的边际税和参与税较高，说明在当前的定向制度下也可能对工作产生较强的抑制作用。

<sup>9</sup> 此外，公共事业账单的迟付或少付很有可能需要向关键部门的公司提供补偿，例如供电、供水和卫生以及交通运输公司，这可能带来公共管理方面的风险。然而，一定时期内禁止因未支付账单和租金而断供和驱逐房客仍是可取的，以解决领取社会福利与账单到期日之间的时间差问题。

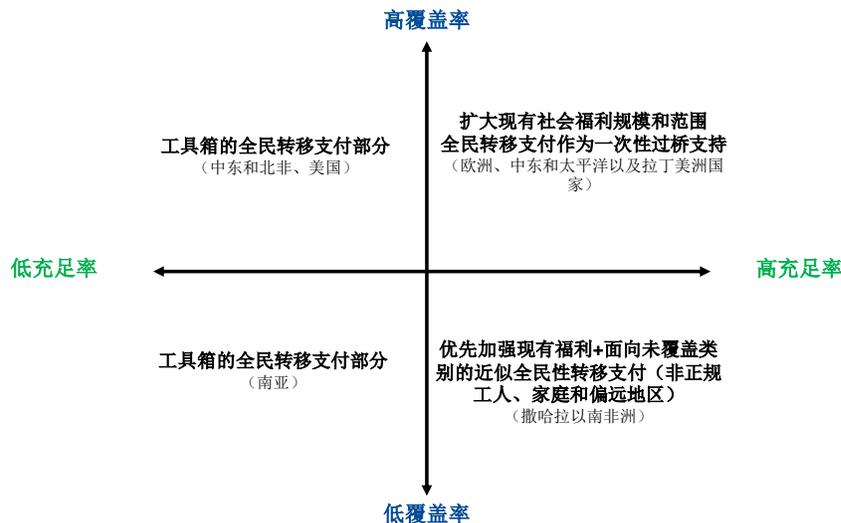
<sup>10</sup> 在 2020 年 3 月最后一周，330 万美国人首次提交了失业福利申请，这创下了 1982 年以来的新高。在英国，95 万人在 2020 年 3 月 16 日-31 日之间申请了主要收入支持福利；而在以往任意两周内，该福利的申请者通常只有约 10 万人。英国就业与养老金部已调动超过 1 万名工作人员来处理申请，且正在招聘更多职员以缓解身份核实和支付处理的延迟。

<sup>11</sup> 在卢旺达，政府将面向主要收入来自基加利非正规部门（例如街边商贩、摩的司机）的“受到病毒影响”的家庭发放食物。当局将借助 Mudu Gudus 系统识别每个街区中的此类家庭，该系统是一个负责识别社会转移支付受益对象并分配来自政府的社会转移支付资金的社区组织网络。

在建立了基本发放体系的前提下，包括某种 ID 系统、适当的普惠金融以及手机所有权，考虑全民转移支付类型计划的关键标准是现有替代支持形式的表现，包括一）当前对穷人的覆盖情况，以及二）当前福利的充足性（图 2）：<sup>12</sup>

- **高覆盖率-高充足率**（例如欧洲、东亚和太平洋以及拉丁美洲国家）：根据上述理由，这些国家对类似于全民转移支付的计划没有显著需要，除非现有计划较高的未领取率引发担忧，较高的非正规部门比重妨碍了计划充分惠及面临重大负面收入冲击的家庭，或者在系统中添加新受益者的行政负担过于沉重或耗时过长。例如，法国选择扩大公司和雇员熟知的部分失业福利，其规模约占最低收入保障计划年度总成本的 1/3。在英国，针对感染新冠病毒或按照政府建议进行自我隔离的群体，当局临时放宽了参与全民儿童税收抵免计划就业中心的要求。
- **低覆盖率-低充足率**（例如南亚国家）：在可行情况下，类似全民转移支付的计划可以有效地为家庭提供直接和广泛的支持，但需要与替代选项进行比较，例如减免部分服务的费用（如移动货币交易），以实物形式提供商品和服务（尤其是医疗服务和粮食），以及因预算资源有限而收窄对人口亚群体（例如有子女的家庭）或特定领域的分类目标。例如，印度尼西亚将在未来 6 个月中增加 33% 的电子粮券，面向最底层 25% 的人口发放。
- **高覆盖率-低充足率**（例如中东和北非地区国家）：类似全民转移支付的计划可以有效为家庭提供直接和广泛的支持，且可能证实其累进性强于通过价格补贴为家庭提供支持。在安全网和银行服务覆盖率较高的国家，全民转移支付可能相对更容易实施，例如沙特阿拉伯的公民账户计划，通过数字转移支付为所有沙特阿拉伯家庭提供收入支持。然而，在当前安全网覆盖率较高但不关联银行信息的国家，例如对于大规模实物再分配计划，全民转移支付（被理解为一种采用现金或数字支付形式的货币支持）可能被证明实施挑战性更大，且应该转变为某种实物支持。
- **低覆盖率-高充足率**（例如撒哈拉以南国家）：在可行情况下，类似全民转移支付的计划可以为现有计划提供补充，因为在更多家庭之间重新分配当前资源将在收入分配的底层产生可观的福利损失。与低覆盖率-低充足率情况一样，增加商品和服务供应（尤其是卫生、供水和交通服务）应该被视为替代选项。

图 2. 在可行情况下，类似全民转移支付的措施可能成为社会支出工具箱的一部分



来源：IMF 工作人员。

注释：充足率和覆盖率是指当前的社会救助福利体系。充足率反映了福利金额占底层五分之一福利的比重（以家庭调查中的总支出作为替代指标）；覆盖率反映了受益人占底层五分之一人口的比重。SSA=撒哈拉以南非洲。

<sup>12</sup>当然，这里和图 1 中的广泛国家分组隐藏了显著的国别差异。

## 二、全民收入支持的政治经济问题

在政治经济术语中，引入临时性全民转移支付可能在政治上具有挑战性，主要原因有三点：一）实施和退出计划的可信度；二）公众对全民性接受度的变化；以及三）融资能力。这些风险可能显现，发生概率取决于全民转移支付实施的时机（图 3）：

- **危机期间。** 鉴于经济封锁给全体公民带来了广泛的成本，全民转移支付广泛的覆盖面和宣布的特殊性质可能总体上受到公众欢迎，从而增强公众的团结意识。这类非常规和成本高昂的政策可能有助于进一步避免产生政府优先为公司/雇主提供不平衡支持的看法。全民转移支付的目标可以很容易地进行沟通并被理解，从而使人相信政府有能力在危机时期采取行动并为所有人提供支持。这些优势给政府带来了两个重要的政治风险。第一，政府必须及时、有效地为家庭提供支持，否则其可信度将迅速恶化。第二，政府必须找到资源来为相对成本高昂的计划融资，这意味着将紧张的财政资源优先用于相互竞争的需求——例如处于破产边缘的公司，需要继续运转的供电、供水、交通运输、粮食供应链等关键部门。
- **在过渡期内。** 随着危机逐步消退，对全民收入支持的需求将会减弱，而将匮乏的资源更有针对性地用于其他优先支出事项的压力将日益增强。一揽子救助计划应该谨慎在支持企业和家庭之间取得平衡，目标是随着部门和家庭需求的变化而平稳实现重新确定优先事项的目标。政策制定者也应该明确全民转移支付的特殊性质，以避免在危机后缩减规模的困难以及与政治承诺时间不一致的问题。随着市场创造/继续提供更多就业岗位，如果公众对富裕家庭收到全民转移支付的担忧加剧，该措施的融资战略应确保其累进性。如果全民转移支付需要纳税，且通过累进税（例如累进所得税和财产税）能确保从较高收入群体中收回转移支付，就可以简单地实现累进性。为进一步加强税收和转移支付的累进性，也可以针对收入分配的顶层群体提高所得税税率，以便有效地将较富裕家庭排除在福利发放的范围之外。
- **在新常态时期。** 全民转移支付的基础设施——即收集的受益人信息和数据、发放机制——可以为加强社会安全网创造基础，但可能仅限于中期，因为确保以合理的财政成本为最脆弱群体提供充足的支持存在难度。当局可以在中期内构建福利累进性和财政空间。然而，为了有效地从危机阶段的全民转移支付过渡到更具韧性的社会保障，多数新兴和发展中国家需要大规模投资于全民登记、一体化社会经济和税务数据库、电子转移支付系统以及加强金融包容性。<sup>13</sup>

图 3. 随着危机发展与全民转移支付相关的政治风险



来源：IMF 工作人员。

<sup>13</sup>亦见随附说明《惠及新兴和发展中经济体的家庭：公民身份、社会经济数据以及数字交付》。