



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。

公共财政管理体系做好准备应对紧急事件的挑战¹

Covid-19 疫情将以多种方式考验公共财政管理体系。正如过去的卫生紧急事件（如埃博拉、SARS），主要挑战可能来自以下方面：（1）重新评估财政政策需求，确定额外的财政资源；（2）确保服务提供单位及时得到资金；（3）以透明方式对用于紧急应对措施的资源进行跟踪、核算和报告；（4）在员工缺勤时确保业务连续性。本说明概述了政府准备和加强公共财政管理体系能力以应对这些挑战可以采取的措施。

一、应对疫情的公共财政管理目标

各国政府都面临 Covid-19 疫情带来的挑战。医疗卫生体系（包括公共和私人体系）都面临前所未有的压力。政府必须处理这些压力，提供基础广泛的财政支持，以应对正在形成的经济危机。公共财政管理体系对于支持政府应急工作的效率非常关键。政府需要确保其体系在以下方面有能力满足新的要求和挑战：

- 支持提供紧急卫生服务（包括直接提供医疗卫生服务）；购买用品和设备；部署监测、控制和缓解 Covid-19 疫情所需的人力资源；
- 确保持续提供关键公共服务（这种服务在疫情爆发期间可能承受压力）；
- 采取新的财政措施（包括各种支持机制），向处于经济困境的企业和人们提供协助；
- 确保在政府雇员缺勤情况下也能平稳提供公共财政管理服务。

公共财政管理体系应有能力支持财政目标——不管是节约其他开支以支持 Covid19 相关支出的增长，还是准备和提供支持经济活动的一揽子财政应对方案。

二、首先考虑的因素：获取额外预算资源的法律框架

财政部应识别可运用哪些应急机制来满足预料之外的需求。多数国家能够利用以下一种或多种工具来处理应急支出：

¹由国际货币基金组织财政事务部的高级经济学家 Sandeep Saxena 和 Michelle Stone 撰写。

- 预算批准的**预备拨款**²（或任何滚存预备基金）。政府应注意谨慎、透明地使用这些资金。预备拨款可能需要明确地规定需求的优先次序，以确保资金不被占用，能够满足高度优先开支的需要。
- 部分辖区可能允许设置**紧急支出条款**。这允许特定情况下的支出超过预算金额，对此，通常适用简化的审批机制（例如国家元首批准）。如果不可能通过年度预算，也可用允许继续支出。
- **通过重新分配和调剂**³**重新规定支出优先次序**能创造空间来满足额外的需求。重定优先次序和重新分配通常情况下会在调剂的法律框架内透明地实施。
- 若新的资源要求在执行单位授权范围或可用的预算封套内无法得到满足，可能需要**追加预算**。
- 可探索**外部赠予**——用于特定部门或应急措施。

谨慎的做法是确定寻求额外资金或重新分配支出是否需要事先行动，如议会批准。如果是，应尽早争取获得这种授权，以免出现难以再召集议会的情况。在相关和必要时，还可以获得授权以突破数量型财政规则的限制⁴。

三、 建立公共财政管理的制度机制以满足应急工作的需要

重新确定支出优先次序

考虑到疫情爆发期间支持卫生和必要服务的额外需要，财政部应该估计应急工作的资源需要，并识别能够为优先支出创造空间的^{可削减的低优先级的支出}。

- 快速估计额外的资源要求。若具备成本驱动因素以及价格和数量参数，现有服务扩大规模的成本计算应相对容易。需要相关主管部委提供正在考虑的任何新服务的大致成本估算。
- 在考虑政策优先次序、进展、任何可用的闲置部分以及可以推迟的项目的过程中，要求主管部委提供其相应预算中的节约款项。这有助于中央当局将资源从优先程度较低的领域（如体育）转到优先程度高的领域（如医疗、社会支持计划）。经验表明，全面削减达不到理想的效果。
- 应该尽力确保高优先级的支出，包括支持脆弱群体和满足必要事项（如偿债）的支出，不应受到负面影响。支出削减最好避免影响受 COVID-19 冲击而承压的部门（例如旅游业和小型公司部门）。
- 考虑重新安排优先次序对中期预算框架的影响。

确保流动性、重新测算债务和现金需求

为使政府能够履行扩大的义务并为受影响的群体提供救助，流动性管理至关重要。即使在预算中能有节省，疫情应对措施可能在近期内需要更大规模的现金支出。政府的债务和现金管理部门应尽早开始规划，以满足增加的融资和流动性需求。

- 考虑对债务的任何影响（包括债务规模和构成），并恰当调整年度借款计划和发行时间表。
- 鉴于突然和难以预料的现金需求以及收入减少将加剧预测现金流的挑战，若有必要，应重新调整现金缓冲水平⁵来应对不确定性的上升。
- 探索替代融资来源，例如额外的银行信贷额度以及与资金充足的国有企业和养老基金商定的短期通知借款安排。应当探索利用国库单一账户体系之外的任何大规模政府资金池的机会，并交由财政部控制。

² 译者注：预备费。

³ 译者注：预算调剂。

⁴ 译者注：如预算赤字或公共债务上限。

⁵ 译者注：现金余额。

- 现金管理部门应当密切监测政府的现金余额，最好是依据实时信息。应当更频繁地（最好每天）修正和更新现金流预测。若有必要，可以与中央银行和为政府提供银行服务的商业银行建立额外的信息共享协议。
- 建立优先满足重点部门/用途支付需求的机制，在出现临时现金短缺的情况下使用。采用集中支付系统的国家（通过财政部）应该能更好地确保支付优先次序。分散的支付系统必须依赖在基层单位确定优先次序，中央当局做出关于优先次序的明确指示是有益的。
- 在必要时，也可以探索向国际金融机构（例如国际货币基金组织和世界银行）和其他捐助方寻求资金支持并做好准备。

确保资金的及时分配

稳健的预算执行程序将确保服务提供单位能够及时、高效地获得资源以履行其（额外）义务。对拨付优先次序进行清晰阐述和充分沟通将确保预算资金的及时发放和申请的及时处理。目的是不要绕过既定的控制程序，而是创建处理优先项目的流程并快速处理支出授权。平衡的方法有助于处理控制与效率之间的矛盾；可能值得考虑承担一些可控风险，以提高效率。

- 采用基于风险的控制方法。例如，事前审计可以仅关注高风险支付款项，而风险相对较低的支付款项可采用事后审计。
- 在可行条件下，考虑在更大程度上将财务自主权（资金重新分配和支付审批）下放给前线部门，如卫生部。
- 在可能的情况下，使用实时全额结算系统（RTGS）能够在全国金融体系内快速地转移资金。该系统可能主要为金融机构之间的大额交易设计。但是，财政当局应该与中央银行讨论使用该系统的可行性（若尚未使用）。特别是，RTGS可用于安全、快速地向地方政府和前线公共和私人机构转移资源。
- 若政府决定为大范围的受影响群体提供工资补贴和现金转移支付，通过银行渠道直接存款可能是最快、最安全和确定性最强的方式。对于受危机影响的个人，拥有账户和有能力接收直接存款将具有重要价值。对于没有银行账户的群体，手机支付和预付费卡（有充值场所）可能是良好的替代方法。然而，这些方法需要事先准备，不能即刻实施。当局尤其是地方当局的早期行动对于确保这种大型分配系统的效率至关重要。
- 最大的挑战可能是鉴别受益人和防止欺诈。⁶需要谨慎地设计受益人识别/登记过程，以便在可接受风险程度下利用所有相关信息。各机构（包括公共机构和私人机构）之间的信息分享对于支持认证过程至关重要。政府应提前着手，尽可能缩短支付启动前的准备时间，因为受益人登记和认证过程可能很费时间。
- 一些政府可能诉诸现金预付的方式，以确保服务提供单位能快速获取资源，尤其是在正常拨付程序过于繁琐且耗时过长的情况下。正确追踪和查明预付款，确保其使用和快速结算将是至关重要的。预付款可由指定当局批准，发放时通过预付登记表记录（最好采取自动方式），明确列示金额、用途、收款人以及结算负责人。记录维护应确保能在任何时间对预付款开展明细分析。这将有助于监测未偿还预付款及其及时结算。

跟踪和报告应急措施

重要的是建立透明的机制，跟踪、核算和报告应急措施，确保政策制定者和公众能够得到全面和及时的信息。适当量化的信息有助于政策制定者根据有关措施对经济增长的中期影响以及预期的未来财政成本和风险，做出有依据的决定，并在必要时采取及时的纠正行动。这也有助于确保公共财政的可持续性。需求消失后，良好的记录也有助于更容易地终止临时支出安排。

⁶ 财政事务部即将发表的一份说明“现金转移支付的数字公共财政管理解决方案”更详细地讨论这些问题。

- 建立专项预算项目，以便于对资金进行跟踪（例如，法国 2020 年 3 月通过的补充预算将所有应急政策措施归入一个专项“任务”）。确保为应急工作部署的所有预算资源（包括任何外部赠予）都通过这些预算项目拨付。在政府会计账目分类表中复制这些预算项目，确保资金利用情况在财务报表中明确记录和报告。
- 建立为政策制定者及时提供资金使用情况的反馈环。
- 确保具备相关机制，以控制和监测抗击危机措施带来的财政风险。⁷必须持续管理财政风险，以控制抗击危机的成本，并避免公共财政受到进一步不利冲击。

确保业务连续性

政府应准备好业务连续性方案，以应对休病假或按规定不能出勤的员工增加导致的大规模员工短缺。虽然制定和实施合理的业务连续性方案可能需要时间，紧急情况下采取简单的措施可能发挥显著的效果。

- 组建一个危机管理团队，赋予其管理操作风险的任务和权力。
- 识别关键的业务程序（例如拨付）和基础设施（例如金融交易处理系统）。目标是确保这些程序和基础设施不受阻碍地继续运转。
- 为关键流程和软件应用指派备岗员工。在交易处理系统中创建适当的角色并为后备员工提供访问权。
- 测试软件和通信系统的远程运行能力。
- 在受保护的共享驱动器上组织系统重要性文件和信息，确保授权员工可以获取。
- 在可能情况下，让更多员工了解关键的流程和应用程序。准备关键业务操作的流程表和分步指引，确保在必要时即使未经培训的员工也可以遵照使用。
- 考虑可能出现的供应链中断对公共财政管理操作的影响。

与下级政府建立有效的协调

与地方政府/实体的协调非常重要，这有助于了解基层的需要，提供必要的资金使其满足更高的服务提供要求，并提高应对工作的质量。

- 建立集中协调渠道以系统性交换信息（如果尚未建立的话），相关信息包括地方政府融资需求、其流动性状况和实施进展。
- 协调工作的一个重要内容，特别是在低收入国家，是不同层级政府提供的医疗卫生服务的协调工作。这将使资源能够投向最需要的地方并避免重复。

加强政策灵活性

公共财政管理当局也应做好准备，满足使用财政措施支持经济活动的需要。这为政策制定者快速应对形势变化提供了政策灵活性。

- 例如，早期工作可以包括，探索加快支出方案的可能性，以及审查基础设施项目以识别“准备就绪”的项目或可以加速交付的项目。

⁷ 更多详细讨论，请参见“面临财政压力时的财政风险管理”的配套说明。

四、 保证政府问责⁸

在中期内，政府政策的有效性将以实现主要政策目标的结果来衡量。

- 具备完善的项目预算或绩效管理框架的国家，应能通过设计周全的绩效指标（如保留或创造的就业岗位）跟踪和衡量政策措施的影响。在必要时，可以使用简单的经验法则将项目目标与主要政策目标联系起来（例如，将提供 x 数量的新保障住房这一项目目标与创造 x 数量的就业这一政策目标联系起来）。其他国家可以着眼于使用简单的跟踪指标（如受益人数目、人均受益数额）。
- 对预算内和预算外措施的影响进行事后分析是有用的，有助于了解政策影响、确立问责和汲取经验教训。
- 最高审计机构可以发挥关键作用，评估公共资金是否被拨付于适当用途以及措施的事后影响，并确立问责。
- 政府还应计划以清晰和简洁的方式向公民发布有关政策影响的信息。例如，公民预算可以是发布这种信息的有用渠道。

⁸ 财政事务部即将发表的一份说明“紧急应对政策的透明度和问责制及实施”将更详细地讨论这些问题。