



## COVID-19 特别系列

本特别系列说明是国际货币基金组织（“基金组织”）专家为帮助成员应对 COVID-19 的经济影响而撰写的。这些说明的内容仅代表相关作者的观点，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。

2020 年 6 月 29 日

# 在危机中编制预算：2021 年预算编制的指引

作者：Teresa Curristine、Laura Doherty、Bruno Imbert、Fazeer Sheik Rahim、Vincent Tang 和 Claude Wendling

考虑到新型冠状病毒（COVID-19）疫情带来了前所未有的不确定性，所有国家在编制 2021 财年预算时将面临挑战。本说明探讨了预算编制的主要问题，围绕如何在 2021 财年预算编制周期中解决这些问题提供了指引。它侧重于预算编制流程，而非财政政策。

## 一、引言及要点

**新冠疫情爆发恰逢多数国家刚开始实施 2020 年预算。**<sup>1</sup>自那时起，短期内的工作重点一直是设计和实施危机应急措施，特别是通过紧急预算工具，例如补充预算、调剂、应急储备资金以及紧急法令。在高度不确定性下，鉴于 2020 年预算执行与预期路径出现重大偏差，危机期间的预算编制工作已成为持续的反应过程，使得财政部门承压。

**然而目前，很多国家需要将注意力转向编制 2021 财年预算。**考虑到取消“封锁”后经济前景面临前所未有的不确定性，且疫情对财政体系产生了巨大冲击，预算编制将成为一项具有挑战性的任务，大宗商品价格下降也加剧了资源密集型国家面临的挑战。关于 2021 年预算编制，当局需要：（1）盘点新冠危机对经济和政府财政状况（仍不确定）的影响；（2）评估继续实施危机期间重点支出和经济复苏措施的财政空间；（3）评估政府的融资需求；以及（4）加强透明度和问责制，正确列报并核算与新冠疫情相关的财政应对措施，包括预算外措施。

本文提到了多样化的公共财政管理（PFM）工具，并指出现有的 PFM 制度和能力将在 2021 年财年预算编制过程中发挥关键作用。这一过程可能强调当前预算框架的缺口（例如，预算刚性广泛存在、财政收入指定用途导致的国家预算灵活性受限，或者中期财政框架缺失导致中期视角有限），使当局注意到除新冠疫情短期工作重点以外未来可能需要改革和更持久变革的领域。表 1 按照预算编制周期的相关阶段，阐述了本文的主要信息。

<sup>1</sup> 在基金组织成员国中，约 70% 的成员财年与日历年保持一致。然而，一些国家财年的起始日不同，例如印度、加拿大为 4 月 1 日，美国和泰国为 10 月 1 日。本文涉及的是 2021 财年，不论起始日是哪天。见 Huang, G, 《政府财年的时间安排》，国际货币基金组织公共财政管理，2016 年 10 月 26 日。

表 1：2021 财年预算编制工作要点

阶段	要点
总体过程	<ul style="list-style-type: none"> <li>具体调整制度和流程，以应对保持社交距离的约束，加强战略指引和中央领导。</li> </ul>
战略制定阶段	<ul style="list-style-type: none"> <li>修订宏观经济框架以考虑新冠危机和应对措施的影响，提高预测更新频率。</li> <li>力图推出可信的财政战略，重新与修订后的中期财政目标挂钩。</li> </ul>
预算制定的指引和协商阶段	<ul style="list-style-type: none"> <li>通过预算通告，向职能部委和机构（LMA）尽早、明确地传达重点支出事项和重新分配资金的需求。</li> <li>为相比以往更苛刻的演练做好准备，以设定基线预算。2021 财年预算编制需要与职能部委就基线预算进行集中沟通，包括当前的成本核算、与新冠疫情相关的新政策以及卫生危机的影响。</li> <li>设计并规划更灵活的预算，平衡执行单位对响应能力的需求以及立法审查的需求。</li> <li>在编制预算时考虑到预算执行中更严密地进行监测和控制的需求。</li> </ul>
预算文件和立法审批阶段	<ul style="list-style-type: none"> <li>借助预算文件阐明非常复杂的情况，增强各方对政府财政、经济和社会战略的信心</li> </ul>

## 二、调整制度和流程

2021 财年预算编制过程需要更多地关注与新冠疫情相关的制度问题和操作层面的约束。

- 调整机构主体的职能。** 预算编制过程取决于中央预算部门（CBA）与职能部委和机构（LMA）之间的互动，CBA 协调预算过程，为 LMA 提供指引并审查其预算请求。在新冠疫情背景下，无论采取何种类型的初步预算流程（偏向于“自上而下”或者“自下而上”），只要预算工作启动，CBA 就需要围绕 2021 财年预算过程的总体目标提供明确的政治指引并形成政治共识。这可能意味着，总理办公室或特别内阁委员会将与 CBA 一起，在设定目标和确保集体责任制中发挥更突出的作用。
- 重新审视时限和截止日期。** 预算编制过程的总体次序应该认识到当前挑战，并确保为利益相关方留出足够时间。这可能需要调整预算时间表，确保与法律框架相契合，避免削弱政府新冠疫情应对工作的可信度或者在金融市场中的立场。根据一国的法律框架，修订预算时间表可能须获得立法批准或法律授权；这种审批可能有助于加强公众支持并保持透明度。
- 制定符合保持社交距离规定的工作方法。** 若 CBA 已采用一体化预算编制模块，允许相关主体围绕提交的预算远程交换意见，这将降低工作的难度。根据过去几个月的经验，CBA 应该预测接下来预算编制中可

能出现的挑战，例如，如何在共享文件上协同工作，如何统一视频会议应用，以及如何调整工作安排以加快决策速度。在技术上无法实现视频会议的国家，政客和官员可能需要在遵守社交距离规定的前提下召开预算会议，限制参会人数并使用安全的会议地点。最后，基于可用技术，当局可采用新的工作方法（例如线上会议）促进公民参与预算制定或议会审查。

- **努力构建政治和公众共识和意识。**考虑到预算编制较为复杂、需要做出艰难决策，当局应该适当地考虑构建政治共识和意识。例如，额外召开议会听证以及引入特别委员会可能提供更具凝聚力的政治平台，在这个可能动荡不定的财年构建共识。在预算编制过程早期征求公众意见，例如征求雇主和雇员工会的意见，可能也有助于构建更广泛的共识，同时改进政策措施的设计和针对性。

### 三、在极大不确定性的背景下设计财政战略

**战略制定阶段——正常时期预算编制过程的必要组成部分——将在 2021 财年的预算编制中发挥更重要的作用。**2020 年，各国政府已经并将继续采取前所未有的政策行动，将现有资源转向卫生和社会支持措施。在很多国家，这将促使当局取消当前的财政政策目标，或者暂缓执行财政规则。战略制定阶段将提供首次机会，以重新评估这些措施的影响，并启动规划工作为公共财政奠定坚实基础。在制定 2021 财年预算的总体战略时，政府应该认识到宏观经济的极大不确定性及对财政收入的影响，并据此进行调整：选择采用审慎的方法，保持规划工作和预算编制的中期导向（若存在）。

#### 考虑宏观经济不确定性

- **概述若干种宏观财政情景（而非单一情景）并据此制定政策。**即使在正常时期，政府一般对主要（最可能）情景的风险及缓解风险的战略持开放态度——通常也被建议这么做。在这种特别情景中，政府可能必须认识到，基于单一情景制定政策存在难度和风险。相反，它们可以展示如何根据不同假设改进和调整政策，尤其是关于政策对公共财政的影响（与经济增速放缓关联）。当前，所有欧元区国家都围绕一个核心基线情景设计上行和下行情景。其他实例包括埃及和马拉维。
- **预期增加宏观财政框架的修订频率。**在正常时期，当局通常在预算过程的早期阶段作出预测，并在结束阶段进行更新。财政当局需要更频繁地修订预测，使政策制定者意识到需要根据新信息调整其政策。自危机爆发以来，英国预算责任办公室（OBR）每个月修订基线财政情景，并据此调整 2021 年的财政估计。菲律宾在制定下一财年预算时，由发展预算协调委员会召开特别会议，以更新宏观经济假设，并在比上一年晚得多的阶段调整宏观财政框架。

#### 重新调整财政战略

几乎所有国家都对公共财政、政府融资要求提高以及财政风险敞口扩大（尤其是或有负债）进行严格约束。虽然未来必须制定更宽松和更灵活的财政计划，但财政计划不可信或者与中期目标脱钩可能破坏各界对经济的信心并提高融资成本。有助于应对这一问题的建议如下：

- **阐明融资需求对应的总体财政约束。**CBA 需要与负责政府融资（例如债务管理办公室、中央银行）的实体密切协调，研究可能的融资选项（增加市场化或优惠借款、资金来源和融资成本），以评估总体财政约束和财政战略。
- **保持预算编制的中期视角。**中期视角可能已纳入到实践或法律框架中。这适用于多数发达经济体和新兴市场（例如秘鲁、哥伦比亚），也适用于许多低收入国家。中非经济与货币共同体（CEMAC）以及西非经

济与货币联盟（WAEMU）国家在编制预算前的声明中描绘其中期前景。在所有国家中，当局需要在 LMA 提交预算之前检查中期前景，并为预算协商设置充分缓冲。

- **使用这种中期视角设法锁定未来的资金结余，并逆转一次性措施的影响。**概述 2021 年之后的收入和支出视角有助于显示新冠疫情的影响具有暂时性，且可能在未来数年消退。多年期视角允许政府强调并锁定诸多节约措施的影响，它们或者随时间累积（例如养老金改革），或者推迟至经济复苏势头增强后实施。本次危机强调了中期框架的重要性。
- **重新调整财政战略。**若预算还未公布，它应该阐明当局是否已暂缓执行新冠疫情之前的财政政策目标和规则，以及/或者是否已激活例外条款。以恰当方式激活的例外条款将提供灵活性，但也会宣布恢复财政规则的中期措施。欧盟超过一半的国家已采纳国家层面的例外条款。<sup>2</sup>各国需要在尽可能最早的阶段设法制定恢复财政规则正常适用的路径，在恢复财政可持续性和不破坏经济增长的目标之间实现平衡。
- **明确披露财政风险。**这应该包括危机爆发前既有的风险，以及应对新冠疫情最新政策带来的额外风险（例如新的担保、贷款和注资）。预算应该包括风险敞口的具体细节以及可能的减缓措施。例如，据报道，埃及计划修订其财政风险声明，以考虑新冠疫情的影响。

#### 四、为预算提供指引、设置上限以及与职能部委协商

在预算编制的指引和协商阶段，一般而言，中央预算部门（CBA）围绕预算提案的编制为职能部委和机构（LMA）提供指引。一旦预算提案提交，协商阶段将非常关键，包括维持总体财政纪律，遵守财政上限，以及确保 LMA 的预算提案以最具成本效益的方式聚焦于新冠疫情相关的重点工作（正如预算通告所述）。

**重要的是尽早起草完善的预算通告，为 LMA 提交预算提供指引。**不确定性越高，越需要确保所有主体更明确地了解当前的任务和挑战。通告应该阐明流程、时间表以及主体职能，并为提交预算提供模板和指引。它应该反映的要点包括财政约束的本质，以及重新分配和节约预算的需求不断增加。通告也应该概述宏观经济假设的不确定性，可能使用多种情景，并请求 LMA 评估一些关键假设（例如经济增速、失业率）的变化对支出基线情景的影响。例如，菲律宾 2020 年 5 月发布了 2021 财年预算备忘录，明确定义了预算的重点计划，这与“新常态”下的新冠疫情应对措施相契合。

#### 设置上限并与职能部委协商

根据国情，LMA 提交的预算支出上限或者由 CBA 事先设定，或者由 CBA 和 LMA 经过反复的广泛互动确定。尽管采纳了相关流程，本次危机需要当局提供更多自上而下的指引。不论确定预算上限和讨论提交预算的情况和顺序如何，当局可以采纳一些广泛适用的建议，以应对 2021 财年的财政挑战。

- **为相比以往更苛刻的演练做好准备，以设定基线预算。**“基线”预算一般在前一年采纳预算的基础上衍生而来。对于 2021 财年，演练将更加苛刻，变革将更加全面，原因包括如下几点。第一，考虑到财年内实施的新冠疫情一揽子应对措施的巨大影响，2020 财年的实际结果可能与采纳的预算存在显著差异。因此，在 2020 财年预算执行中充分追踪新冠疫情的支出并识别其对 2021 财年基线情景的可能影响将是问题的关键。当局可通过标记或调整预算术语来分开新冠疫情的相关措施，以为上述工作提供便利（例如见卢旺达）。<sup>3</sup>第二，当局需要更新 2021 财年的基线情景，不仅反映应对新冠疫情的酌情政策措施的影响，也反映新冠疫情对多项公共政策成本驱动因素的自动和非酌情影响（例如，LMA 受“封锁”影响的商品和服

<sup>2</sup>基金组织 COVID-19 特别系列，2020 年。《财政规则、例外条款和重大冲击》。

<sup>3</sup>基金组织 COVID-19 特别系列，2020 年《旨在降低疫情相关支出的腐败风险的预算执行控制》。

务支出，投资项目的执行）。第三，考虑到财政不确定性，CBA 可能希望更彻底地重新审视基线情景中支出的性质，做好准备将所有非重点部门的支出限制到最低限度。与以往相比，这需要花费更多时间并与 LMA 进行更多沟通。

- **明确识别重点部门。**由于资源更加受限，而且需要确保在无法预见的未来时段可持续地支出，当局需要更加关注其声明和公告指出的战略部门（例如卫生、社会支出、水资源、对经济复苏支持的）。重新分配资金的过程应该更偏向这些部门或者其内部的子部门，而非其他非重点部门。在重点部门主要由地方政府负责的国家，重要的是地方政府明确了解可用融资的情况以及可能影响其全年收入的宏观经济情景。当局也必须考虑重点工作的变化，这可能根据疫情所处的阶段发生变化（紧急卫生应对措施、社会安全网和短期经济支持、经济复苏措施）。
- **评估提议的新支出措施的可行性和效率。**预算协商为 CBA 提供了重要的机会，以利用 LMA 对其主管部门的了解，并讨论新冠疫情应对措施或潜在刺激措施的细节。与 2020 财年极端时间压力下可能发生的情况相反，相关措施需要进行充分检查和正确审查。否则，LMA 可能利用其信息优势，通过多种类型的非合作行为追求自身利益：
  - 推行新的部门政策措施，但不完全覆盖新冠疫情的重点工作，并假设当局在 2021 财年必然会出于政治压力为重点工作提供资金。
  - 通过将重复性支出“认定”为与危机相关的“一次性”支出以在预算内获得财政空间，以便在 2021 财年决定实施额外措施，以及
  - 将符合 LMA 工作重点、但根据 3T 规则（及时性、临时性和针对性）不满足其标准的措施列入新冠疫情后经济复苏的支持措施。
- **做好准备实施比以往规模更大的资金重新分配。**非重点支出和部门将需要为预算结余和调整提供更大比重的支持。虽然编制 2021 财年预算也许不可能开展全面的支出检查，简化的支出检查可以借助国际比率和标准来识别短期内可以削减且不会遭遇法律或操作障碍的支出。<sup>4</sup>

## 五、为 2021 财年预算执行的灵活性、响应性和监测工作奠定基础

预算编制存在固有不确定性，但对于 2021 财年，不确定性远强于往年，因为收入的波动性加剧且支出需求具有不确定性。这种不可预测性加大了年内预算调整的可能性和规模。在此背景下，分配财政资源是一项复杂的平衡工作，需要（1）确保有足够灵活性应对年内财政状况的快速变化（有利或不利）而不会累积拖欠，尤其是在重点部门，如医疗部门；（2）让 LMA 能够开始启动 2021 财年的规划和组织活动；以及（3）确保建立分权制衡机制（包括充分的立法审查），且预算执行符合公共财政管理关于避免公共资源浪费或滥用的规则。灵活性不够充分将对不确定的支出需求构成约束，而灵活性过强会破坏预算的可信度。

### 选择恰当的战略和工具确保 2021 财年预算执行的灵活性

未来，各国必须选择恰当的战略以促进灵活性，这将受到其现有预算和制度环境的影响。受具体国家因素影响，适合每个国家的战略将存在差异，例如：财务约束水平（例如市场融资的能力）、公共财政管理规则（例如在年内重新分配预算资源的灵活性，议会审查要求）<sup>5</sup> 或者 CBA 和 LMA 准确预测需求的能力。财政部必须权衡每种灵

<sup>4</sup>关于开展简化支出检查的可能方法和工具，见基金组织（2017 年）《支出评估工具》。

<sup>5</sup>法律将决定执行单位重新分配预算的灵活性水平。一些国家具有非常广泛的预算分配和调剂灵活性，而其他国家的项目预算非常具体且/或者调剂规则较为严格。

活性工具的利弊，设法在工作初期就确定最佳组合。主要灵活性工具（应急/储备资源、年内预算灵活性机制以及补充预算）的特征如下：

- **设置应急/储备资源。**为了应对紧急支出需求或收入缺口，一个可能的工具是财政部管理（提供明确使用指引）的应急资源（例如出现最糟糕情景所需的政策应对）。该机制加强了政府快速应对突然冲击的能力，然而，它为执行单位赋予了极大权力。应急资源不应该用作正确预算编制的替代品，也不应作为非法基金。大规模应急资金限制了政府向其他领域拨付资金的能力，因此，限制了议会和 LMA 在预算审批阶段能获得关于预算未来实际用途的信息。因此，关键是针对使用资金的触发条件、资金分配和透明报告设置明确的规则并确保透明度。例如，太平洋岛国（如斐济、所罗门群岛和瓦努阿图）按惯例在年度预算中分配应急资金，以应对自然灾害冲击导致的无法预期的支出。<sup>6</sup>总体来看，在编制 2021 财年预算时，各国应该探索各种方法，在不确定性的背景下为更大规模的紧急事件做好准备，同时维持恰当的保障机制。
- **加强年内预算灵活性机制。**尽管很多国家限制政府在执行阶段修改议会批准的预算，其公共财政管理规则在明确限制条件下允许一定的灵活性。在莫桑比克，部长理事会每年批准一项授权，确定财政部长重新分配拨款的灵活性以及对资金分配的限制措施。这也适用于亚美尼亚，该国立法机关决定执行单位落实预算的灵活性——2009 年，为应对全球金融危机，立法机关增强了这种灵活性。各国可能考虑临时提高调剂额度，从而更方便地应对预算执行期间的不确定性。<sup>7</sup>虽然实用，但若大规模冲击导致预算调整或重新分配的需要超出预期，该选项可能快速达到极限。这种情况下，各国也可以诉诸于特定的行政命令，由议会事后批准，例如允许执行单位启动大规模资金重新分配的紧急法令。WAEMU 和 CEMAC 国家关于公共财政管理的组织预算法允许此类做法，其在当前环境下已得到广泛应用。
- **采纳补充预算。**各国可能选择通过补充预算在年内重新分配支出，以应对 2021 财年的不可预测性。这种方法保证了议会审查，并能够根据具体情况有针对性、及时地进行调整。然而，对于财政能力有限的国家，依靠补充预算可能过于繁琐和缓慢。<sup>8</sup>此外，人们一般认为，补充预算规模过大会破坏预算可信度。

## 在 2021 财年中确保更密切地监测预算执行

**在 2021 财年中密切监测预算执行将是至关重要的。**为预算执行控制措施已经提供的指引应该延长至 2021 财年，以便在整个财年中更好地控制支出速度。

**在预算协商阶段，财政部应该寻求从 LMA 获取信息，以支持其更密切地监测预算执行情况。**要求所有 LMA 尽可能详细地编制支出计划并对其进行正式审批，这将确保财政部更深入地了解并更好地控制 2021 财年的预算执行情况。LMA 的支出计划需要确定与基线情景和新冠疫情应对措施相关的支出，也包括搁置的支出。对于新冠疫情的相关支出，可能有益的做法是制定明确的执行目标以支持资金支出和预期，并确保支出快速落实。例如，韩国于 2020 年 3 月 17 日通过了第一份补充预算，计划在两个月内执行 75%或更多应对措施。这些支出计划和目标将进而披露政府的现金管理计划，需要在全年内进行密切监测和定期更新。

**这一背景也要求根据不断演变的宏观经济和卫生形势保留 LMA 的分配资金。**当局可要求 LMA 搁置 2021 财年的部分预算分配，仅在年内出现特定条件且支出不危及财政战略的情况下逐步释放这些预算。可考虑的选项有两个，其影响具有累积性：

<sup>6</sup>在 2020 年预算中，所罗门群岛预留了约占总支出 0.5%的资金作为应急保证，以应对自然灾害或其他无法预期的支出。公共财政管理法案规定，使用应急保证应在议会下次开会前纳入讨论议程，并在纳入议程 30 天之内进行披露。

<sup>7</sup>对于在宪法或组织预算法规定了公共财政管理规则的国家，这些调整可能无法实现。

<sup>8</sup>在当前背景下，撒哈拉以南非洲的很多国家在编制 2020 年单一补充预算时遇到了困难，面临如下挑战的累积影响：（1）调整宏观财政框架的能力；（2）人力资源短缺；以及（3）封锁措施导致的行政流程中断。

- **全面冻结部分 2021 财年拨款。** 财政部可以确定，在 2021 财年不向 LMA 支出提供特定比例的拨款。这一比例可能因为实体（高/低优先级）或支出类型存在差异。财政部可考虑将重点部委或“法定支出”（例如工资）从这一要求中剔除。法国议会每年在预算法中批准一笔储备金，这会使每个 LMA 至少在全年部分时段无法使用部分批准的预算分配。财政部进而有权批准 LMA 使用储备金，或用其抵消预算中被认定为更重要的其他领域的支出压力。
- **通过设立 2021 财年储备金拨款，对非重点部门和支出进行更具体的冻结。** 该方法要求财政部和 LMA 之间建立密切的合作关系，以识别需要搁置的特定预算项目以及允许支出储备金的条件。一些国家已采纳将 LMA 预算中的特定预算项目冻结、完成事先确定的行动目标后释放的机制<sup>9</sup>，这些目标包括支出透明度和问责制，或者财政收入达到特定水平。

政府应该在预算制定阶段考虑预算执行监测措施，以支持透明度，并缓解新冠疫情应对措施对腐败活动的脆弱性。例如，一些国家正在开发新冠疫情支出线上门户，确保公众能够追踪新冠疫情的相关支出（如巴西和洪都拉斯）。此外，虽然政府应该在 2021 财年全年继续遵守公共财政管理常规流程，它们可能希望延长作为危机应对措施引入的任何特别支出控制措施，因为这可能有助于促进透明度、问责制和合法性，正如基金组织题为《对行动负责》的说明所建议。<sup>10</sup>更严密的预算执行监测将促进在政府账户和财政统计中正确、全面地记录与新冠疫情相关的政府干预措施。<sup>11</sup>

## 六、在 2021 财年预算中传达正确的信息

面临新冠疫情的挑战，预算文件和审批的重要性进一步提升。当局需要为立法机关、LMA 和公众确保明确性、可信度和关注重点。

在高度复杂的政策环境中确保明确性。预算文件提供了全面介绍宣布的政策措施和一揽子计划的重要机会。其支持因素包括：

- 将此前和新宣布的措施常态化。这应该提供最新的具体细节和成本核算。英国预算责任办公室定期更新“政策监测数据库”，提供对新冠疫情相关政策成本核算的估计。<sup>12</sup>
- 涵盖与新冠疫情相关的预算外措施。这允许立法机关在更全面的政策背景下评估一揽子应对措施适当性，同时审查可能导致严重财政风险的措施。一个涵盖所有财政和非财政措施的特别附录（包括潜在负债及其潜在成本核算的范围）将有助于确保明确性和开展检查工作；关于政策措施有效性的信息也能发挥这种作用。

增强对政府财政、经济和社会战略的信心。面对重大不确定性和压力，2021 财年预算将是一份关键的政策文件，当局要使全国的利益相关方（家庭和公司）确信，政府具有可信的战略以缓解疫情和支持经济复苏。预算文件可通过如下方式为此提供支持：

- 在财政和经济前景中解释相关假设和不确定性。预算文件应该：（1）解释新冠疫情如何影响 2020 财年的财政和经济结果；（2）明确阐述核心前景采用的假设——例如封锁措施的持续时间，假定的就业恢复情况以及减缓措施的假定影响；以及（3）在核心预测中恰当地沟通不确定性和风险，包括通过敏感性分析

<sup>9</sup>例如，塞内加尔在 2016 财年预算中使用了这一机制。

<sup>10</sup> 国际货币基金组织，COVID-19 特别系列，2020 年，《对行动负责：紧急应对措施的透明度、问责制和合法性》。

<sup>11</sup> 国际货币基金组织，COVID-19 特别系列，2020 年，《如何在财政统计中记录政府的政策干预》。

<sup>12</sup> 预算责任办公室，英国，2020 年，《冠状病毒分析》<https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm>

或情景分析。美国国会预算办公室在《2020 年和 2021 年中期经济预测》中反映了对就业恢复状况的假设，其中一节阐述了预测中不确定性的驱动因素。<sup>13</sup>

- 提出关于融资的前瞻指引。增加借款必须得到可信融资战略的支持。公布债务管理战略或借款计划的修订（见法国、比利时和匈牙利）可能为审查财政战略提供信息和借鉴。
- 展示对国民经济不同群体的好处和冲击。专门针对特定群体（例如脆弱群体、小型公司或制造业部门）的章节或补充出版物可能有助于更全面地展示当局为目标群体提供的支持。这也有助于立法机关审查总体的一揽子计划（在减缓和复苏阶段）是否恰当地平衡了社会不同群体的利益。继续努力丰富关于性别、气候变化和可持续发展目标的信息也可能有助于向更广泛的公众传达公共财政的影响。

---

<sup>13</sup>国会预算办公室，美国，2020 年，《2020 年和 2021 年中期经济增速预测》。