



## 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。

## 支持企业和家庭的财政支出政策<sup>1</sup>

当前的 COVID-19 疫情将对经济产生广泛而沉重的影响。作为应对，许多国家已迅速推出了一系列财政支出措施。<sup>2</sup>本文讨论了各国可能推出的支持企业和家庭的财政支出政策，以便在疫情防控阶段尽量减轻疫情对经济的影响。本文首先给出了一些总体原则，以便各国就财政支持措施做出选择。之后，本文讨论如何设计具体的财政支出政策措施。在此基础上，便可就政策制定提出建议，并对各国采取的措施开展评估。<sup>3</sup>

若对本文有任何问题或评论，请直接联系 [cdsupport-spending@imf.org](mailto:cdsupport-spending@imf.org)。

### 一、总体考虑

在制定政策响应措施时，应设立清晰的政策目标。新冠疫情对企业、家庭造成了广泛而沉重的经济影响，财政支出政策必须同时快速解决多个问题。本文认为，财政支出方面的政策响应措施应具备三大目标：（一）为企业提供流动性支持；（二）维系雇佣关系；（三）为包括失业人员在内的弱势群体提供收入及实物支持。重要的是，为达到以上三个目标设计的财政支出政策，也能自然而然地支持刺激总需求的更大目标。如何制定出合理的财政支出措施组合，取决于想要达到怎样的政策目标。由于单个政策工具通常可达到多个目标，制定政策者应考虑相关政策在主要目标之外还可能对其他政策目标产生何种影响。

各国应优先考虑采取与中期发展目标相一致的措施。一些国家的现有社保体制较为薄弱，本次危机可能为其带来了一个通过扩大社保覆盖面、提高社保福利来巩固社保体制的机会。此外，当局在未来还可进一步逐步完善社保

<sup>1</sup> 本文由 Baoping Shang、Brooks Evans 和 Zhiyong An 撰写。在本系列中，其他两篇文章也谈到了针对企业和家庭的财政支出支持措施。其中，《公共银行对家庭和企业的支持》重点讨论了公共银行的作用，尤其是在财政风险和治理方面的作用。《公共部门对企业的支持》重点讨论了企业支持的形式以及相关治理问题。本文则重点讨论了支持企业和家庭的各种财政支出政策的设计问题。

<sup>2</sup> 参见 Gentilini、Almenfi 和 Orton，“应对 COVID-19 的社保及就业政策响应：对各国当前措施的即时评估”。同时参见 [IMF 政策追踪](#)。

<sup>3</sup> 本文未谈及的一个重要问题是财政支出响应政策带来的财政风险和治理挑战。除注释 1 中所提的两篇文章外，另一篇《[财政压力下管理财政风险](#)》也对财政风险进行了广泛讨论。

项目。例如，若一国已经实施了针对全民的现金转移支付项目，则可进一步提高对难以覆盖群体的覆盖率。同时，可通过上述项目或税收系统，直接对这些群体实施定向支持。

**当局推出针对特定家庭、企业的政策措施时，存在一些需要谨慎处理的政策权衡问题。**

- 当财政支出的总规模一定时，针对受疫情影响最严重的家庭和企业推出政策措施，可更好发挥保障作用并帮助控制财政成本。这对财政空间有限的国家尤其重要。<sup>4</sup>
- 推出有效的定向支持措施也有助于刺激总需求，因为社会最脆弱群体的消费倾向往往较高。
- 然而，当行政管理效率低下时，定向支持措施可能会无意中将一些需要帮扶的群体排除在外。这些措施也需要更多时间来设计和执行。因此，如果当局希望及时开展干预并加强社会团结，可能需要更广的政策覆盖度。当企业利润上升且又获得政策支持时，定向支持措施可能导致未获支持企业的隐性边际税增加，从而扭曲经济激励机制。
- 从中期看，财务方面也可推出有针对性的措施。例如，当政府行政管理能力允许时，这可通过累进所得税、财产税来实现。

**政策措施必须与现有基础设施保持紧密一致，才能更快推出。**利用现有的基础设施（如发达经济体完善的税收体系，新兴和发展中经济体现有的项目结构）将有助于现有项目和新项目及时实施。一些新兴及发展中经济体的移动支付体系蓬勃发展，可籍此以及时推出更广范围的政策支持。<sup>5</sup>

## 二、为企业提供流动性支持

---

**财政支出政策可用于弥补货币、税收政策的一些不足。**货币政策更适合为更广泛的经济提供流动性。税收政策可随时为税收体系中的企业提供普遍支持或定向支持。相比而言，财政支出政策往往更适于为深受危机冲击、无法进入金融体系融资或处于税收体系之外的企业提供更有效的定向支持。财政支出政策也有助于防止税收体系出现不必要的扭曲，避免来之不易的税收体制改革出现倒退——在危机结束后，这些扭曲和倒退也会继续存在。这些财政支出支持措施通常是临时性的，旨在帮助企业克服短期困难。

**流动性支持可帮助实现多种经济社会目标，且存在多种形式，**包括直接贷款、贷款担保、注入资本金、延付公共事业费用及房租等。其有助于：

- **保障可持续经营的企业继续存活并保障就业。**另一些原本将倒闭的企业可能得以持续运转，但产量将下降。受疫情防控措施影响，一些企业需要暂停运营，为其提供流动性支持可帮助其维持运营能力且至少保留一部分员工。
- **促进危机后复苏。**维持企业的运营状态有利于其在危机管理措施（如社交距离）放松、需求回暖时快速增加产量及就业。这也有助于避免企业在危机期间因流动性不足而破产，而这种破产通常极具破坏性且代价高昂。
- **降低其他项目的财政成本。**在短期和中期，为企业提供支持将帮助降低失业率，减少失业福利、社会援助、工资补贴等方面的公共支出。

---

<sup>4</sup> 本文考虑了设计财政支出政策中的财政成本问题，但并未直接讨论融资问题。

<sup>5</sup> 参见 Rutkowski 等人（2020年）和 Gelb 和 Mukherjee（2020）对近期态势和政策机遇的讨论。另请参见配套说明《帮助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》。

可通过多种方式对受冲击最大的企业提供流动性支持。<sup>6</sup>例如，当局可根据企业财务状况，对受影响最大的行业予以支持（亚美尼亚、阿根廷、印度尼西亚和美国），对受影响最严重的地区予以支持（意大利），根据企业规模开展支持（亚美尼亚、奥地利、法国、德国、西班牙对中小企业提供财政支持），或是采取这些方法的某种组合进行支持（纽约对销售额下降 25% 以上、员工人数在 100 以下的企业提供支持；韩国对某些行业的小微企业提供支持）。在许多新兴及发展中经济体，中小企业通常属于非正规经济部门，其用工状况、生产活动等信息通常难以获得，要为其提供支持挑战很大。但是，当局可考虑与为这些群体提供服务的机构开展合作，如小微信贷机构、非正规部门组织等（例如，阿根廷向生产食品和基础生活物资的小微企业提供银行贷款担保），以为其提供流动性支持。

### 三、维系雇佣关系

---

鉴于本次疫情冲击在本质上是临时性的且十分严重，当局需采取超出传统政策响应措施之外的特殊措施，以维系雇佣关系。当经济遭受小幅冲击时，当局加强社会福利体系并为企业提供一定的流动性支持可能就足够了。但大流行病带来的危机具有极大破坏性，特别是对供给侧造成巨大冲击，这就使维系雇佣关系的有关措施变得极其重要。这些措施应该是临时性的且有一定时限，且可根据需要灵活延长。这些措施（如工资补贴、雇佣限制）具有以下优势：

- 其有助于防止企业层面出现人力资本流失，而这种损失在中期的代价很大。此外，这些政策也有助于缓解受困企业的流动性压力。
- 其有助于在短期为就业和经济活动提供缓冲，即便接受津贴补助的部分劳动者的产量或效率有所下降。
- 通过防止企业裁员、避免人们申领失业福利或社会福利，降低了社会福利方面的支出压力。

在设计与工资有关的措施时，应使其成本效益最高、具有累进性且有助于促进社会团结。这些措施应尽可能针对原本会失业的群体，以避免其对个人工资形成替代。当局可考虑多种政策设计方案，但应注重在效率和平等之间取得平衡，并特别关注简化行政流程和降低财政成本：

- 应仅为工资低于一定水平的劳动者提供支持，覆盖其部分薪酬（奥地利和新加坡）。补助可覆盖工资总额或薪酬的特定部分（如工资而非工资税）。该政策将十分有助于保护人力资本较少企业的低技能劳动者，这些人在短期更容易失业。其同时也有助于拥有较多人力资本的企业保留劳动者，让其缩短工作时长或临时休假。这一政策可帮助那些依然能为经济做出贡献的劳动者持续就业，同时政府又不必挑选出特定企业予以支持，或是涉足企业的薪酬政策。该政策可与针对特定部门（如受危机影响最大部门）的定向支持措施相结合，以降低财政成本。

---

<sup>6</sup> 要使政策覆盖非正规部门（包括微型企业和个体户）通常很困难。因此，当局通常通过对家庭提供支持，实现对这些部门的覆盖。

**奥地利**推出了一项短期劳动计划，允许企业在最长 3 个月内将工作时间平均缩短至原来的 10%。企业仅需按照员工实际劳动工时支付报酬，政府则支付剩余 80% 到 90% 的薪资（具体取决于工资总额，不超过每月 5370 欧元）。作为前提条件，员工需首先用完所有的调休及休假额度。

**新加坡**推出了一项总规模 137 亿新元的就业支持计划，帮助企业保留本地员工（新加坡公民或永久居民）。对于每位本地员工，企业将获得其月工资总额 25% 的现金补助，款项将支付到中央公积金的工资账户上（员工月工资最高为 4600 新元）。旅游业和航空业（75%）、食品服务（50%）的现金补助比例更高。随后在 4 月，所有行业的现金补助比例均提升至 75%。这一补助将覆盖 9 个月的工资，将在 4 月、7 月、10 月分三笔发放。

- **对所有员工提供支持，覆盖其部分薪酬，且工资补助不超出一定上限（丹麦、爱尔兰、英国和孟加拉）。**这种措施中的一个例外是不设定补助上限（德国）。此方案能达到和前一方案类似的经济效果，但企业对高薪员工降薪的动力会下降。该方案的一个优势在于管理相对容易，但由于覆盖面更广，因此财政成本可能更高。如果通过针对部分企业、行业实施补助来降低财政成本，则可能引发横向的不公，扭曲经济激励机制。例如，爱尔兰针对贸易量下降 25% 以上的企业给予补助，这可能会使贸易量下降不足 25% 的企业故意降低贸易量以达到补助标准。另外，英国限制休假员工的工资补助，这一政策可能导致人们从事非全职工作的动力下降，因此需要对该方案的利弊进行分析，将其与休假员工申领失业保险的做法进行比较。

在**丹麦**，政府提供企业员工 75% 工资的补贴，为期 3 个月，每月上限 23000 丹麦克朗（合 3418 美元），条件是企業需承诺不解雇员工。

在**爱尔兰**，政府提供最高为员工工资 70% 的补贴，每周最高 410 欧元。企业须证明其营业额下降 25% 以上才有资格领取。

在**英国**，政府对休假员工给予其工资 80% 的补贴，每月最高 2500 英镑，初始设定期限为 3 个月（可视情延长）。

在**孟加拉**，政府为因疫情关闭工厂员工支付工资。

在**德国**的短时工作制度下，对于缩短的工时，员工可获得净工资 60% 的补贴（对于有子女的员工，该比例为 67%），最长不超过 24 个月（此前为 12 个月）。政府还将为缩短的工时提供社保缴款（这部分此前由企业支付）。当企业 10%（此前为 30%）以上的员工收入下降超过 10%，便有资格申请该补助。鉴于当前疫情，短时工作制度还被扩展，将临时工纳入保障范围内。

**直接针对雇员规模的措施更易产生扭曲效应，因为企业难以自主决定最优雇佣人数及工资水平。**雇佣限制可单独使用（意大利和西班牙），也可与其他政策措施配合使用（丹麦和美国），以进一步提高使用条件并控制财政成本。

**意大利**禁止企业因经营状况为由终止个人或集体的劳务关系，直到 2020 年 5 月 18 日。

**西班牙**政府自 3 月 27 日起暂时禁止企业因新冠疫情危机解聘员工。

**丹麦**政府将不解雇员工作为发放企业工资补贴的条件。

**美国**政府要求，所有接受《新冠疫情救助、纾困和经济安全法案》贷款项目支持的企业，必须“在

尽可能的情况下”将雇佣水平维持在3月24日规模的90%以上，直至9月30日。

#### 四、对家庭，特别是弱势群体和失业家庭提供支持

社保体系（包括社会保险和社会援助）在危机中为家庭提供收入支持方面发挥着核心作用。政策措施应重点保证现有福利体系的正常运转，同时适当放宽已有项目的准入标准以扩大覆盖面，提高保障水平，延长保障期限。各发达国家和新兴及发展中国家通过强化社保体系在危机中支持家庭部门的潜力各有不同。

- 具有较完备社保体系的国家（包括众多发达国家和部分新兴市场经济体）已经通过多种方式对社保体系予以巩固，包括：（一）将传统上不符合失业福利的经济主体，如独立承包商、个体经营者、零工经济参与者纳入保障范围（芬兰、美国）；（二）放宽使用要求，如取消求职、培训及其他领取失业补助的要求（奥地利、美国）、自动更新残障人士领取残障福利的医学证明（保加利亚）等；（三）提高福利水平，包括额外提供一次性现金补助等（澳大利亚、比利时、美国）；（四）延长福利期限（希腊、美国）；（五）延长带薪休假，尤其是带薪病假（奥地利、德国、韩国、西班牙、美国）。许多国家延长了员工自身病假以及照顾生病子女的病假时间。
- 现有社保体系资源充足的部分新兴及发展中国家重点关注加强社会援助项目，尤其是扩大这些项目的覆盖面（巴西、中国、印度尼西亚、哥伦比亚）。

**巴西**向“家庭补助金”项目划拨30亿雷亚尔，新覆盖一百万家庭。

**中国**增加了低保（针对最贫困人口的社会救助计划）覆盖面及保障水平，尤其针对因新冠疫情陷入贫困的家庭加大支持力度。

**印度尼西亚**针对一千万家庭的“家庭希望项目”（PKH）社保计划将在一年内提高25%。未来9个月，食物救助项目（电子食品券）的覆盖人口将从原来的1500万提高至2000万，保障水平将提高33%。“Pre-Work Card”项目则将扩展并覆盖5600万非正规员工及小微企业经营者。

在**哥伦比亚**，除提高现有项目覆盖群体的保障水平外，政府还新推出了一项名为“团结收入”的现金支付计划，包括向非正规员工及家庭一次性支付16万比索。其发放对象为通过“社会项目受益人认证系统”（SISBEN）和征税数据库识别的3百万个家庭，将通过银行账户、手机电子支付进行拨付。

社保体系较为薄弱的新兴及发展中国家可探索在短期强化社保体系的一些其他方法。许多这些国家的现有社会安全网仅能覆盖一小部分弱势群体，且由于国家行政管理能力和财政空间有限，短期内很难予以扩大。这种情况下，应考虑通过其他方式对未被纳入现有保障计划的群体予以支持，例如，可针对特定群体（如印度、玻利维亚对老年人、有子女家庭、非正规经济部门从业者实施定向支持）或地区（如受灾最严重地区）给予定向现金转移支付，或针对重要的商品及服务（食品、医疗、交通、公用事业等）提供补贴（印度尼西亚、约旦）。

**印度**向“国家社会援助计划”（NSAP）下的所有获取社会养老金的老年、丧偶、残障人士受益人（3500万人）提供每人1000卢比的补助。向8700万农民提前拨付每人2000卢比的PM-KISAN款项。向普惠金融计划（PMJDY）下拥有账户的2亿名妇女每月支付500卢比（合6.5美元），共支付3个月。

**玻利维亚**政府推出“Bono Familia”计划，帮助疫情隔离期间无法享受学校免费餐食的低收入家

庭。政府将从4月起为每位小学生支付500玻利维亚诺（合72.6美元）补贴。

**印度尼西亚**宣布对用电功率在450伏安的2400万户居民免征3个月电费，对用电功率在900伏安的700万户居民给予50%的用电补贴。

**约旦**以补贴价格提供面包（普适性）实物补贴（3公斤面包原价1.5第纳尔，补贴后为1第纳尔）。地方事务部门负责协调面包店保障面包的供给，由公共汽车在所经地区发送到各户。国家救助基金（NAF）的受益人在当地市政部门的帮助下可获得免费面包。

为有效覆盖非正规部门的劳动者及其他弱势家庭，可使用各政府部门及私人组织的数据库来识别受益人，或通过地方政府和社区组织发放福利（卢旺达、尼泊尔、埃及、秘鲁）。当局在设计干预措施的具体方案时，应考虑各国具体情况，如非正规部门的劳动者特点以及其获得社会保障的情况。

**卢旺达**计划通过“Mudu Gudus”系统，向基加利地区的非正规部门劳动者提供食物。该系统是一个社会组织网络，用于确定扶助对象并发放政府社保转移支付。

**尼泊尔**通过基层的选区委员会为非正规部门劳动者及需要帮助的群体（包括在养老院、宗教场所生活的群体）提供食物。

**埃及**计划在未来3个月内向在政府劳动力数据库中注册的非正规劳动者提供每人每月500埃及镑的补助。

**秘鲁**部长会议批准了一项补助计划，为受15天隔离期影响的弱势家庭提供约107美元补助。根据国家选举程序办公室（ONPE）数据库统计，受益家庭数量将达到900万个。

一些国家的社保体系覆盖面较窄，或由于定义较窄仅覆盖了部分贫困群体，其可考虑通过全民性的（或近全民性的）现金转移支付来扩大覆盖面。这需要投入大量资金，且受到财政空间制约。全民转移支付项目可为巩固安全网打下基础，但可能仅在中期奏效，因为难以在合理的财政成本内为最弱势群体提供足够支持。政府可实施累进的财富税或所得税。然而，若想充分发挥出全民性（或近全民性的）现金支付的效果，许多新兴及发展中国家需要投入大量资金建设全民登记系统、综合性的社会经济税收数据库和电子转账系统，同时推动普惠金融发展。<sup>7</sup>

一些国家已推出有效的定向减贫计划，财政空间也相对充裕。对其而言，全民性的（或近全民性的）福利可用于对弱势群体以外的家庭提供收入支持，同时刺激总需求。这些措施应该是临时性的，当危机过去，不再需要支持收入较高的群体或刺激总需求时，应停止这些措施。一些发达经济体推出了一次的全民性（或近全民性）现金转移支付，作为对现有社保体系的补充（香港、新加坡、美国）。

危机结束后，应加强“积极劳动力市场计划”（ALMPs）等激活劳动力市场的政策。受社交距离等危机管理措施影响，且由于急需迅速为经济提供支持，政府降低了申请补助的条件（如放宽了求职、培训等领取失业补助的要求），这也减少了ALMPs计划的使用（如求职帮助、培训和公共工程等）。不过，随着危机管理措施逐渐放宽、提供收入支持的急迫性下降，社保福利的申领条件会正常化，政府也将重新启动ALMPs计划以恢复就业：

- 在发达经济体，劳动力市场能有效运转，政府的行政管理能力也较高，激活劳动力市场的政策能鼓励劳动者快

<sup>7</sup> 另请参见配套说明《帮助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》和《管理家庭遭受的冲击：评估全民转移支付》。

速重返职场、而非继续领取大量社会福利，这些政策因而可以成为重振就业的有力工具。然而，要想有效提振就业，必须针对特定群体推出激活劳动力市场的政策。

- 在新兴及发展中经济体，由于其他类型的 ALMPs 计划往往存在不足，公共工程项目因而扮演了重要的角色。低收入群体，特别是弱势群体和贫困人口缺乏失业补助和培训机会，而公共工程能为其提供收入来源和工作机会（菲律宾、中国、爱沙尼亚）。待疫情结束后，当局可能有机会在一些领域推出公共工程项目，如环保工作（植树造林、水土保持、防洪工程）等，从而达到减贫的作用。

在**菲律宾**，政府已推出针对非正规行业劳动者的公共工程项目，帮助因社区防疫隔离要求而暂时失业的群体。临时就业项目最长为 10 天，内容是对其住所及周边进行消毒。参与人员将接受安全卫生培训，其薪酬为现行最低工资的最高值，并将被纳入集体小微额度保险中。此外，还将为临时失业者开放在线免费培训课程。

在**中国**，激活劳动力市场的措施包括：（一）各部委之间、外来务工人员流入/流出地之间开展协作，为返城务工人员提供交通及就业服务，支持复工；（二）加强对失业保险基金的使用，以提供公共部门岗位、在线学习和培训服务；（三）扩大在线招聘、在线就业指导，推迟现场面试，为应届毕业生提供就业支持。

**爱沙尼亚**提供在线求职咨询和中介服务。

表 1. 应对新冠疫情的财政支出政策

政策措施	目标群体	确定目标群体的方式	福利设计	国家/地区
<b>为企业提供支持</b>				
贷款、担保、注资	严重受困企业	根据企业财务状况确定（如销售额下降程度）	不适用	纽约
		根据所在行业确定	不适用	亚美尼亚、阿根廷、印度尼西亚、俄罗斯、美国
		根据地理位置确定	不适用	意大利
		直接为中小企业提供支持，或是为与中小企业合作的机构提供支持	不适用	阿根廷、澳大利亚、意大利、西班牙、美国
		由地方政府和社区组织来确定	不适用	美国
延迟支付公共事业费、租金、税费等费用	严重受困企业	根据所在行业确定	不适用	印度尼西亚、委内瑞拉
		中小企业	不适用	法国、西班牙

维系雇佣关系				
工资补贴	面临裁员或削减工时的劳动者	劳动者工资低于某一水平	覆盖工资总额的一部分，有上限	奥地利、法国、新加坡
	面临裁员或削减工时的劳动者	通常针对某些特定企业或劳动者，以降低财政成本	覆盖工资总额的一部分，有上限	丹麦、爱沙尼亚、爱尔兰、英国、美国、孟加拉国、中国
就业和工资限制	面临裁员或削减工时的劳动者	全民普适	暂停解聘员工	意大利
		接受政府支持企业的员工	维持一定的雇佣水平	美国
对家庭（包括失业人员）提供支持				
扩大现有项目，如现金转移支付、食品援助、失业保险等	脆弱家庭	保持现有的可得标准	提高保障水平	澳大利亚、阿根廷、香港、印度、菲律宾、泰国、美国
			延长保障时间	希腊、美国
		扩大可得标准	不适用	巴西、中国、哥伦比亚、埃及、印度尼西亚、爱尔兰、美国
		放宽申领标准的要求或程序	不适用	保加利亚、西班牙、菲律宾、美国
		老年人，或有子女的家庭	不适用	玻利维亚、印度、新加坡、西班牙
推出惠及最脆弱群体的新项目	脆弱家庭	对重要商品和服务予开展定向补贴	费用减免或降价	比利时（公用事业）
		对重要商品和服务予开展普遍性补贴	费用减免或降价	印度尼西亚（电力）、约旦（面包）
		因健康或家庭原因而受影响的劳动者	带薪病假、事假	德国、韩国、美国
		地方政府和社区组织，或由各组织管理的数据库	不适用	奥地利、埃及、尼泊尔、秘鲁、卢旺达



推出新的全民或近全民现金转移支付（作为主要项目）	脆弱家庭	全民登记系统或税收福利系统	在合理的财政成本内，无法为脆弱群体提供足够的支持	不适用
--------------------------	------	---------------	--------------------------	-----

推出新的全民或近全民现金转移支付（作为补充性项目）	全部家庭（仅在一些情况下排除最富裕家庭）	全民登记系统或税收福利系统	一次性现金转移支付	香港、新加坡、美国
---------------------------	----------------------	---------------	-----------	-----------