



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 COVID-19 紧急事件而撰写的系列说明之一。本文所表达的观点是国际货币基金组织工作人员的观点，并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。

公共部门为企业提供支持¹

公共部门为企业提供支持有助于解决疫情期间的流动性或偿付能力需求，确保在保持社交距离措施放宽后经济能反弹。所提供的支持措施应及时、有针对性且是暂时的。对政府预算和债务的影响可能相当大。因此，必须确保对企业的支持透明、公平，以保证治理良好。同时，应计算成本、做好记录和受到监控。各国政府已宣布了一系列措施，包括税款减免和补贴。多个国家也将贷款担保用作支持中小企业的主要工具。随着危机加深，可能需要为战略部门的大型企业注资。

一、各国政府为企业提供帮助，以支持就业和避免长期经济混乱

COVID-19 造成的人员和经济损失是政府为企业提供暂时性支持的强有力理由。一些部门（例如航空公司、餐饮业）遭受的冲击尤为严重，但由于限制人员流动对经济活动造成影响，所有部门和经济体都在遭受损失。缺少政府支持可能导致更严重和更持久的经济衰退，并对企业的运转和员工的生活造成极大的破坏。财政支持能解决企业的流动性需求，并鼓励企业留住员工且不降薪。随着危机加深，更容易受影响部门的企业可能面临破产挑战。一个重要目标是避免破产、裁员或资产清算产生的长期效应。

为企业提供的支持应及时、有针对性且是暂时的。一些部门或企业可能只需要提供流动性，以支付工资和满足其他营运资金需求。另一些可能出于对偿付能力的担忧而需要更多财政支持，以避免破坏性破产，具有系统重要性的企业或部门尤其如此。政府需要在直接为家庭提供支持或通过支持雇用他们的企业之间做出正确的决定。这取决于具体情况。例如，在一些国家，相较于小企业或自雇者，尤其是非正规经济中的小企业或自雇者（例如完全不在税收体系之内），更容易为家庭提供帮助。在防控措施解除后，应取消针对企业的支持，可能会转而采取更全面的重振经济的刺激措施。

各国已采取各种形式的支持措施。应考虑的问题是，哪些工具最适合以一种审慎的方式实现政策目标，如保护就业、支持投资、维持关键性供应链等。一些不同国情的方面需要加以考虑，包括：(i) 政府融资约束。这会影响到提供支持的规模和类型（例如，减少税收或增加补贴对预算有直接影响，而担保可能只会在未来产生影响）；(ii) 确保及时支持的行政能力——更有效、更便于采用的可用工具有哪些？(iii) 得到支持的企业的特点（例如，面临暂时性现金短缺或破产、企业规模）和计划的支持范围，例如支持所有中小企业

¹ 由 Emre Balibek、Paulo Medas、John Ralyea 和 Sandeep Saxena 撰写。

或者某个特定部门。比如，通过担保贷款为中小企业提供支持比使用其他工具（如资本支持）更加便利和有效。针对企业的支持措施主要有以下几类：

- **税收措施**，为在支付税款和其他成本（见文件“税收政策应对措施”）方面可能面临困难的企业提供流动性救助。其中包括延期缴税（中国、德国、意大利、日本、韩国、巴西、印度尼西亚、俄罗斯）和税款减免（中国、英国、韩国、印度尼西亚、俄罗斯）以及其他措施，比如确保预付税金在当前已经发生变化的环境下切实可行。²例如，澳大利亚免除对受COVID-19影响最严重地区的企业征收的费用，俄罗斯延长旅游业和航空业企业的纳税期限。
- **支出措施**，帮助支付工资和满足其他流动性需求。包括工资补贴（例如，法国、德国、日本、澳大利亚、韩国）、现金转移支付或为企业提供更广泛的流动性支持（例如，加拿大、德国、日本、俄罗斯）。工资补贴能维持雇主-雇员关系，有助于确保经济更快复苏。例如，日本提供补贴：为引入在家办公设备/IT系统的小型企业划拨10亿日元。
- **以往和当前危机中广泛使用的政府担保**。伞式担保（例如为中小企业提供贷款担保）往往比政府直接支持更高效，因为为多个受益人发放补贴或贷款的交易费用可能更高。³一次性担保也可以扩展到受到疫情重创的大型企业，使它们能获得利息更低的信贷。多个欧洲国家已宣布提供贷款担保，总额近2.25万亿美元，且在不断增加。⁴欧洲以外已扩大贷款担保的国家包括巴林、中国、日本和秘鲁。在某些情况下，中小企业用来保住工作的担保贷款有补助成分（例如美国），这对于面临更严重财务困境的企业来说尤为重要。
- **政府也可直接提供贴息贷款**（例如，美国计划提供的贷款）。这种支持对于主要面临流动性压力的企业来说尤其有用。然而，可能需要采取更多措施，为面临破产风险的最脆弱、规模最大或战略性的企业提供支持，包括直接拨款和注资（正如全球金融危机期间那样）。⁵注资的一个优势是能立即改善企业的资产负债表，减少融资成本和风险，从而让企业能够继续运营和投资。政府作为利益攸关方拥有更强大的话语权，能确保纳税人实现资金效益，包括通过为注资设定条件（也可以依法强制实施）。另一方面，所注入资本在清偿时的优先级比债务低，如果危机延长，政府可能要承担更大的风险。
- **使用预算外措施**。一些政府可能使用特殊目的的工具来提供支持（例如已公布的法国团结基金⁶或德国经济稳定基金）。这些工具是作为预算外基金设立的，可接受预算基金，且由公共当局管理。政府支持也可由公共银行或者其他公共金融机构提供（参见文件“公共银行为家庭和企业提供支持”）。

²例如，中国降低了受疫情影响地区小型企业的增值税（直到2020年5月31日）；为受疫情影响部门的企业减免公司所得税；并在6月之前对湖北省所有企业和其他省份的中小企业免征社保缴费（在4月前，对其他省份大型企业的社保缴费减半）。

³多个经合组织国家政府在全球金融危机之后增加了信贷担保计划以支持中小企业，这些国家包括意大利、韩国、丹麦和葡萄牙。

⁴例如，德国（8250亿欧元）、法国（3000亿欧元）、意大利（3500亿欧元）、西班牙（1000亿欧元）、英国（3300亿英镑）。欧盟委员会放宽了欧盟的国家援助规则，以使各国政府能够非常灵活地支持各自的经济。

⁵例如，2008年美国政府对汽车行业提供财政支持，收购了通用汽车公司和克莱斯勒汽车公司的股权，避免大量失业。参见Richard Anderson和Charles Gascon对一些经验教训的讨论“深入分析：危机后的援助计划”，圣路易斯联邦储备银行（2011年）。

⁶法国公布的措施包括企业团结基金（7.5亿欧元），由税务和公共财政总署署长管理，为微型企业和独立的专业人员提供支持。地方政府捐助的2.5亿欧元将对此进行补充。

二、预算执行与透明度

这些措施对政府预算和债务的影响可能相当大。因此，必须确保对企业的支持透明、公平，以保证治理良好。所有政府决策和公告都需要计算成本、做好记录和受到监控。政府应确保有适当的机制来控制和监测担保、其他或有债务和准财政业务的风险敞口。政府也应考虑风险缓解措施。例如，部分担保、免赔额和费用有助于解决通常与使用担保相关的道德风险和逆选择问题。此外，担保计划应明确说明提供担保贷款的目的，并限制贷款额度。一般而言，财政部长或内阁大臣等人的把关人职能/中央批准有助于追踪所提供的支持，确保其与整体政策目标保持一致。这有助于审查现有缓解措施是否适当，以及决定退出策略。一些执行方面的考虑因素：

- 应在预算文件中确定并明确披露预算支持。应通过政府财政部的正常预算执行渠道提供支持。会计制度应便于确定受益人和提供的福利，并在政府财务报表中系统披露这些信息。
- 预算外基金通常不予考虑，除非认为对于运营效率来说是必要的，因为它们往往会破坏财政问责和财政纪律。若某个政府决定设立一个预算外基金，应做到以下几点：(i)将基金收入记入政府财政部单独的会计系统；(ii)基金拨付遵循正常预算执行程序；(iii)在预算文件和政府年度财务报表中清楚记录和披露基金的收入和支出。
- 应系统衡量准财政支持。公共金融机构应为此类业务单独记账，并定期与政府分享信息。如果需要赔偿相关机构的损失，准财政活动的规模应与对预算潜在影响的分析一并在预算文件中披露。
- 应公开记录和披露政府担保。预算文件和年度财务报表应披露所有政府担保。对于每项担保，政府应至少披露：(i)对性质、预期目的、受益人和预计期限的简要描述；(ii)政府的总财务风险敞口——以名义价值计算的最高担保金额；(iii)政府进行任何偿付、追讨或反索赔的可能性。