



## COVID-19 特别系列

本特别系列说明是国际货币基金组织专家为帮助成员应对 COVID-19 对经济的影响而撰写的。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 15 日

# 政府对国有企业的支持：针对撒哈拉以南非洲地区的选项

作者：Jason Harris、Bruno Imbert、Paulo Medas、John Ralyea 和 Ashni Singh

在疫情和经济危机期间，一些国有企业正面临严重的财务困境。一些企业属于经济的核心部门，提供基本服务，且可能需要获得支持才能免于破产，这引出了一个问题：政府是否应该提供临时的特殊财政援助。本说明探讨了一些指导原则，有助于确定国家应在何时进行干预以帮助这些企业，以及在政府财政受限的情况下如何提供支持。政府还必须加强监督和企业治理，以确保公共资源得到有效利用。虽然本说明重点关注非洲，但这些原则也适用于其他地区。

## 一、撒哈拉以南非洲地区的国有企业

撒哈拉以南非洲地区的国有企业部门对公共财政以及更广泛的经济具有系统性影响<sup>1</sup>。在部分撒哈拉以南非洲国家中，国有企业在公共部门资产负债表中占有很大比重，其中负债平均占 GDP 的 20%，资产约占 GDP 的 32% (图 1a 和 1b)。<sup>2</sup>在可获得数据的国家样本中，国有企业收入平均占 GDP 的 7%，支出占 GDP 的 8%，亏损占 GDP 的 1% 左右。在一些国家，国有企业对政府收入的贡献也很大。

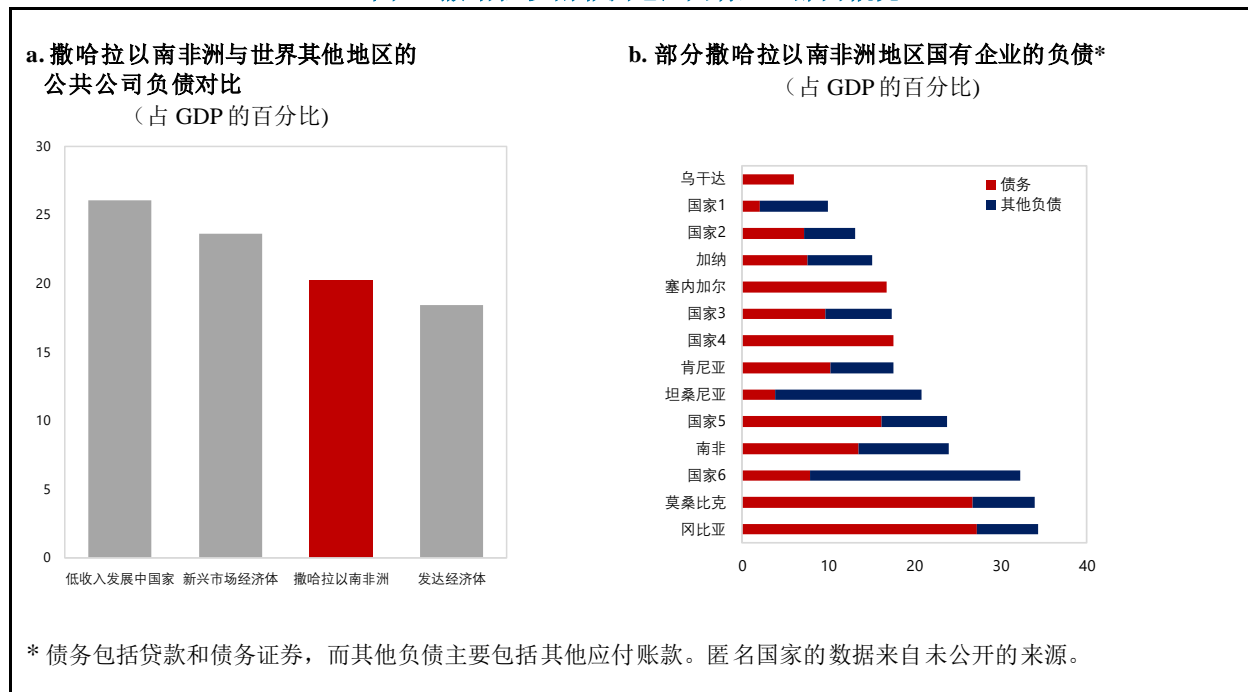
国有企业集中在关键的战略部门。在大多数撒哈拉以南非洲国家，国有企业在供电（发电、输电和配电）、供水以及提供电信和其他公共事业等基本服务方面发挥重要作用。这些部门的国有企业破产可能会使经济出现系统性问题，并影响遏制 COVID-19 传播所作的努力。此外，国有企业往往是战略部门的关键参与者。这些包括自然资源的开采和加工、机场和港口等战略基础设施的运行、国家航空和铁路等运输服务的提供以及农业商品的购买和

<sup>1</sup>在本说明中，国有企业指根据国际货币基金组织《2014 年政府财政统计手册》制定的标准被视为公共公司的实体，它们不同于以类似国有企业的法律形式成立但实际上履行政府职能的半国营实体。如果这类半国营实体的资金来自其自身的收入，它们也可能面临 COVID-19 带来的财务困难。这些困难最好通过预算来解决。

<sup>2</sup>可从国际货币基金组织的公共部门资产负债表数据库、财政透明度评估和能力建设报告中获得数据的 14 个国家的平均值。不包括中央银行的数据，主要是非金融公司的数据。就这些国家而言，国有企业负债平均占公共部门负债的 21%，资产占公共部门资产的 34%。

转售。在一些部门，国有企业在市场上占据垄断地位，往往是就业岗位的重要来源。国有企业在公共投资方面也发挥着重要作用，2017年，在撒哈拉以南非洲地区的基础设施项目投资中，国有企业的投资占31%。<sup>3</sup>

图 1. 撒哈拉以南非洲地区国有企业部门概况



来源：国际货币基金组织工作人员的估算。

许多国有企业在疫情前就已经陷入财务困境。早在 COVID-19 疫情爆发之前，撒哈拉以南非洲地区的许多国有企业就已陷入财务困境。许多国有企业长期无利可图，并面临流动性限制，因此需要持续获得大量救助（附件1）。在一些国家，国有企业履行公共政策职能的成本高昂但却得不到补偿，这加剧了它们的财务困难。因此，国有企业已成为财政风险的重要来源（附件2）。COVID-19 疫情加剧了该部门面临的挑战，使 2020 年撒哈拉以南非洲地区的经济增长前景较 2019 年 10 月的预测下调了 5.2 个百分点。<sup>4</sup>尽管如此，并不是所有的国有企业都不盈利，有些国有企业确实有潜力盈利，并为公共财政和整体经济作出积极贡献。一些国有企业甚至在不利的宏观经济形势下也可以盈利。

## 二、疫情期间政府对国有企业的特殊支持: 何时、如何提供?

政府一直利用国有企业来帮助其管理危机，包括疫情。例如，国有公共事业供水和供电，包括在某些情况下以补贴价格提供（例如，加纳），以及允许家庭和企业延期付款。在许多国家，公共银行需要向家庭和中小微型企业提供贷款。

然而，在危机期间，一些国有企业可能陷入严重的财务困境，从而引出了一个问题：政府应在何时以及如何提供支持。政府可能会决定进行干预，为公共事业等战略性国有企业以及各个经济部门提供流动性或解决其偿付能力问题。然而，低收入国家资产负债表薄弱、现金紧张的政府将难以为其国有企业提供财政支持。还需要针对目前的危机精心设计这种支持，以避免为掩盖效率低下和管理不善而提供救助。

<sup>3</sup>世界银行和公私合作促进基础设施发展咨询机制，2017年，谁赞助基础设施项目？区分公共和私人投资。

<sup>4</sup>国际货币基金组织，2020年4月，《地区经济展望—撒哈拉以南非洲》。

本节讨论政府在决定何时以及如何进行干预时需要考虑权衡的主要因素。由于公共银行引发的一系列问题有所不同，本文重点分析非金融国有企业。

## 指导原则

**各国应制定一项战略，优先考虑对财政资源的总体需求，包括对国有企业的支持。**在为国有企业提供支持时，政府应考虑一些指导原则。

### 1. 对众多需求进行优先排序

由于公共资源稀缺，政府需要考虑对特定国有企业提供的支持是否是对有限预算资源的最佳利用。这可能意味着向医疗卫生等其他关键领域提供的资源减少。考虑到需求众多和财政空间有限，需要进行成本效益分析。分析应包括审查维持国有企业的理由。潜在成本应包括当前的预算资源和未来可能的成本（如担保风险）。从一开始，预算支持就应包括明确的分阶段取消机制，并确定对政府某些干预措施（如信贷或业绩担保）风险敞口规模的限制或设定其上限。

### 2. 向最具有系统相关性的国有企业提供支持

财政支持应针对因 COVID-19 疫情而面临财务困难的最具战略和系统相关性的国有企业。<sup>5</sup>这将限制预算成本，并对经济和社会产生最大影响。例如，如果由于缺乏替代提供者而导致对公共事业的的支持不足，从而可能危及基本服务（水、电）的提供，则应优先考虑提供这方面的支持；可以根据该国国情将该指导原则适用于其他部门（如公共交通）。对于在竞争市场中运营的国有企业，政府应考虑私营企业是否可以在提供商品和服务方面发挥更大的作用。在这种情况下，特别是在预算资源有限的情况下，对国有企业的支持可能更少（例如，维持更有限的业务）或根本不提供支持，同时向工人提供其他支持措施。

向国有企业提供支持的一个关键考虑因素是政府的所有权程度。如果政府持有公司的股份不到一半，那么可能需要进行一些限制（如对派息作出限制）。此外，在部分私有化的国有企业中，如果需要注入资本以避免破产，则需要评估国家和私人投资者之间是否适当分摊负担。<sup>6</sup>

### 3. 平等对待国有企业和其私人竞争者

如果其他私人竞争者可以提供商品和服务，这种支持不应用于给予国有企业优惠待遇（竞争优势）。除非国有企业有明确的政策职能要求给予其不同的待遇，否则最好对整个部门提供同样的支持。例如，对制造业国有企业的延期纳税规定应与对一般部门的规定相同。

### 4. 必须保持透明度

严格的审查对于确保问责制和降低道德风险至关重要。如果一揽子支持计划规模庞大，涉及不同的金融工具且决策过程极为迅速，那么严格审查尤其重要。审查应包括对支持的事后评估，以确保问责制。可能需要一个特殊的框架来确保财务监控和财政风险监督。如果在危机前监督不力，则这一点尤为重要。所有类型的支持最好由议会批准，在预算和财务报告中充分报告，并向公众广泛传播信息。

---

<sup>5</sup>很难制定全面的先验标准来确定这些国有企业有哪些，但应包括那些因与其他经济部门有相互联系而其破产有可能导致整个生态系统消失的国有企业（如电力传输公司）。

<sup>6</sup>例如，可以考虑具有业务连续性的清算（如《美国破产法》第 11 章），即对私人债权人和股东适用估值折扣，并进行重组。

## 措施类型

政策制定者应评估可为国有企业提供特殊和临时性支持的各种财政措施的优缺点。<sup>7</sup>根据国有企业的财务健康状况，能够合理实施的措施类型有所不同（见下文）。另外，有些措施实施起来较快（缓解现金流），有些措施可能需要更多时间（引入私人投资者）。此外，不应该使用这些支持来掩盖国有企业过去存在的问题。控制财政风险也至关重要。

另一个关键考虑因素是预算受到的直接影响。<sup>8</sup>许多政府提供现金的空间有限，可能需要考虑其他备选方案。此外，传统类型支持背后的现有机制（如补贴、注资、担保）可以迅速用于帮助因疫情而面临暂时或严重流动性限制的国有企业。危机期间对国有企业的支持为加快现有的或推行新的结构性改革以改善国有企业的治理和业绩提供了机会。接下来我们讨论一些不同的备选方案。

**加强国有企业现金流并对预算有直接影响的选项。**这些备选方案都要求政府能够借贷、提取流动资产或削减其他支出，为国有企业提供资金支持。预算可能会在未来收回部分支持。

- 税收和社保缴费延期，以低成本缓解国有企业的流动性压力，因为一旦暂时的COVID-19冲击减弱，政府就可以在以后收回税收。不过，在此期间，政府的收入会有所下降。这些类型的措施通常针对的是各经济部门，而不仅仅是国有企业。
- 提供补贴以补偿与政策职能有关的较高成本，或在公司面临更大的财务困境（偿付能力风险）时提供。

**改善国有企业资产负债状况的选项。**这些备选方案对高负债经营的国有企业尤其有用。

- 为应对冲击造成的财务困境，相较于常规补贴，可能更可取的是股本注入。在混合所有制的情况下尤其如此，因为这种情况允许政府通过红利更大程度地参与未来的复苏。然而，初期的现金支出可能会让现金紧张政府望而却步，或者意味着可能成本过高的政府借款增加。
- 如果国有企业财务压力的主要来源是偿债负担，那么债转股可作为一种备选方案。然而，政府的债务和偿债负担将会增加。政府有可能通过未来的红利收回部分成本。<sup>9</sup>

**促进国有企业借贷的选项。**这些备选方案对预算或现金的直接影响有限或没有直接影响，但可能存在重大财政风险。

- 向国有企业借贷提供政府担保，对当前政府财政的压力最小。担保应是暂时和有限的。
- 向国有企业提供转贷。这会涉及政府直接在市场上借贷并转贷给国有企业——如果国有企业无法偿付，政府要承担所有风险。对于企业而言，在某些情况下，这种备选方案可能意味着借贷成本比使用政府担保更低。
- 公共银行提供贷款。可以通过财务状况良好的公共银行为市场筹资渠道有限或缺乏的国有企业提供支持。如果此类操作使公共银行遭受损失，将导致政府的红利减少或需要调整银行的资本结构。<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> 财政事务部的几份说明总结了在当前危机中政府可以为私人企业提供的各种支持，其中一些支持也与国有企业有关。见《公共部门为企业提供支持》、《支持企业和家庭的支出政策》；《税收问题：概况》和《公共银行对家庭和企业提供支持》。

<sup>8</sup> 请参见《COVID-19：如何在财政统计中记录政府的政策干预》。

<sup>9</sup> 当政府承担一家国有企业欠第三方的债务时，政府可能希望争取贷款的净现值折扣，因为这时第三方是向政府而不是信誉可能较差的国有企业主张债权。

<sup>10</sup> 贷款的设计应具有适当的保障措施，且需保持透明，以确保责任明确和控制财政成本。参见说明《公共银行对家庭和企业提供支持》。

**引入私人投资者。**政府可为国有企业引入战略投资者。它们能为企业注入资金并带来专业知识，有助于强化企业管理。不过这种操作需要谨慎进行，以避免市场低迷时的低价抛售。

## 根据国有企业财务健康状况确定支持战略

何时以及如何介入的决定取决于企业的财务状况。假设需提供的支持很有必要且符合指导原则，政府将需要：

- 评估企业在没有政府支持的情况下应对冲击的能力。
- 监测企业的财务指标，以确定提供支持的规模和时机。如果有必要提供支持，政府需要密切监测财务情况的变化，包括高频流动性指标。<sup>11</sup> 最好在企业累积多笔欠款（工资、供应商）之前尽早行动。
- 如果企业在危机之前已经有损失，则要查明导致损失的因素（例如准财政活动成本，效率低下，管理不当），并采取必要行动控制潜在风险。

一些例子：

**国有企业在危机前有盈利，预计在危机之后继续保持盈利。**此类企业在危机期间可能需要临时支持。在这些情况下，政府可能想要为国有企业提供支持，以确保企业继续提供服务，并维持其价值，前提是要符合指导原则。但是，在考虑提供财政支持之前，应要求企业尽可能地采用其他方法来应对动荡时期（例如埃塞俄比亚航空公司充分利用自身的财务实力，不需要政府支持）。例如，一些企业会保持借贷能力。其他企业可能出售非核心资产或推迟投资。支付给政府的红利或特许使用费可能会暂时减少或延付。<sup>12</sup> 这些可能的方法用尽之后，政府的支持可能主要通过延期缴税或政府担保（对预算的直接影响有限）来实现。但是，受疫情影响最严重的部门可能需要更大的支持。

**国有企业负债少，但要依靠来自预算的定期转账，以支付与政策职能相关的成本。**准财政活动可能需要支持，如补贴价格或低于成本的价格，或者雇佣过多人员。这会涉及传统形式的支持，如增加针对公共授权的补贴，或资本注入。在某些情况下，如果现金有限，政府也可考虑为国有企业的贷款提供担保或其他形式的支持。

**提供支持的同时应有控制成本的措施。**一个问题是，如果难以区分危机的影响和其他导致损失的因素，道德风险方面的考虑可能具有一些相关性。例如，国有企业的财务困境可能与准财政活动不断上涨的成本有关，但也可能反映效率低下和管理不当。因此，提供的支持可能需要包括一种提高效率和控制成本（工资）的战略。政府也可以考虑修订政策指令，例如允许企业将价格提高至接近成本的水平（可以逐步实施），以控制财政成本和风险。

**有系统性大规模损失、资产负债表薄弱的国有企业。**这样的企业可能涉及预算中最大的成本，在危机之后也会继续存在。有必要对它们分类处理：

- 应将不能存续且不具关键政策职能的企业出售或关闭。政府可能需要为员工提供临时支持。例如，有些部门中私营竞争者以具有竞争力的价格提供商品和服务（如制造业、零售业），因此这些部门中的国有企业没有充分理由存续下去。<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> 这需要以更高的频率收集数据。例如，与历史趋势以及支出相比，应付款项是否过多？近几周内，国有企业银行账户的可用现金有没有快速减少？（频率：每周一次）；近几周内，国有企业对承包商是否有累积拖欠或付款延迟的情况？（频率：每两周一次）；重新对固定资产估价（频率：每月一次）。

<sup>12</sup> 例如，经营良好的石油公司通常能独自经受住重大的动荡。

<sup>13</sup> 例如，如果国家航空公司对预算而言是个很大的负担，并且已有可替代它们的私营企业，那么政府应评估是否值得救助该航空公司。例如，南非最近宣布将不会向南非航空公司提供额外的支持。政府正在探索多种备选方案，如果有必要，这些航空公司将会关闭。

- 对于战略性或具有系统重要性的企业，在符合指导原则的条件下，应在提供支持的同时提出一揽子实质性的改革方案。可能也需要制定一项战略来处理准财政活动。此类改革很可能比较耗时。例如，约旦对国家电力公司（NEPCO）进行改革，极大减少了对预算造成重大负担的运营损失（见附件 3）。这可能需要捐助方的支持，正如冈比亚国家水电公司（NAWEC）（附件 3）那样。为限制成本和引入专业知识，还应考虑引入私营合作伙伴。<sup>14</sup>

### 三、强化治理和监督

---

#### 围绕一揽子支持计划的治理考虑因素

决定是否、如何向国有企业提供支持以及所提供支持的规模时，应考虑一些关键治理因素。支持措施的批准和执行也应以一种完全透明的方式完成。

- **在短期内，所有支持和附加条件应保持充分透明。**向国有企业提供的任何支持应由议会批准，并在预算文件中进行报告（包括非经常性预算操作，预算外资金的使用以及或有负债）。如果涉及公共银行的支持，成本和风险应公开（参见关于公共银行的说明）。所有操作的成本和风险都应定期披露。
- **除此之外，还应进行更多有意义的持久改革。**在提供短期支持的同时，需要作出中长期改革的承诺，通过改革解决国有企业的财务可行性问题，包括在必要时酌情取消一些活动。国有企业也通常被用作实施准财政活动的载体。这些活动是导致国有企业业绩不佳的重要因素，因此需要考虑把它们从国有企业预算转为纳入政府预算中。

#### 更广泛的监督和治理工作

鉴于每家国有企业和整个国有企业部门广泛存在的治理薄弱问题，增加控制和透明度就非常重要。

- **有效监督国有企业部门和强有力的所有权职能。**政府需要具有强有力的国有企业所有权职能以及有效的监督安排，明确规定财政部、其他部委和可能存在的国有企业监督机构（如国有企业局或委员会）应发挥的作用。应鼓励所有国家发布有关整个国有企业部门的全面年度报告（如，安哥拉，加纳，利比里亚）。在为应对疫情而向国有企业提供支持的情况下，受益国有企业需要在短期内接受更多的监控和监督。
- **国有企业财务透明度和问责制。**每家国有企业应在财年结束后的限定时间内编制和公布经审计的财务报表。此外，国有企业资产负债表应定期接受审查，主要资产定期重新估价。应避免对审计报告合格的国有企业提供资金支持。获得支持的国有企业应按要求公布最近经审计的财务报表，作为获得此项支持的前提条件。
- **企业治理。**对政府支持的需求为强化企业治理以确保适当使用公共资源创造了机会。最低的企业治理标准需落实到位，以确保董事会的责任明确，确保具备衡量、监测和评估国有企业业绩的相关安排，以及确保董事会为业绩负责，包括通过使用绩效合同和/或服务协议达到此目的。
- **强化财政风险管理。**应鼓励所有撒哈拉以南非洲国家逐步强化对财政风险的识别、管理和披露，包括（附件 2）。
- **更新法律框架。**很多国家的国有企业在过一个时或无效的法律框架下运作。该部门需要一个现代化的法律框架来管理其运营，包括明确界定什么是国有企业，因为很多国家要么没有完整的国有企业清单，要么不清楚某些实体是国有企业还是政府单位。

---

<sup>14</sup>例如，2011-2012 年，塞舌尔政府向阿提哈德航空公司出售了国家航空公司 40% 的股份，这是国家航空公司重组工作的一部分，重组工作包括政府资本注入、承担其负债和重组成本（约为 GDP 的 4.5%）。

## 四、诊断工具和能力建设

---

IMF 可提供多种工具，帮助各国改善其国有企业部门的财务状况：

- 编制公共部门资产负债表，以评估国有企业部门的规模及其对公共部门整体财务状况的影响。
- 开展全面的财政透明度评估（FTE）来评估透明度做法、明确差距并制定一个行动计划加以解决，或者开展财政风险评估。
- 开展国有企业健康检查，评估每家国有企业和整个部门的财务实力。
- 评估担保，以估计财政风险敞口的程度。
- 进行国有企业压力测试，确定不同宏观经济假设和情景的影响。

IMF 也能提供能力建设，帮助各国加强对国有企业部门的监测、控制和风险缓解。此类能力建设活动有助于：

- 更新关于国有企业的法律框架。
- 强化财政部的国有企业监督安排和财政风险管理能力。
- 完成预算文件（例如，财政风险声明，关于国有企业的专用预算文件）。
- 强化预算的编制和执行，以(1)更好地反映国有企业与中央政府预算的财务关系和(2)实施标准的预算和会计程序及工具。
- 确保适当的控制，通过符合国际标准的现代化预算分类和会计科目表、财务信息系统和定期财务报告进行汇报。
- 加强开展支出审查的能力，以帮助调整支出的优先次序以及合理利用支出。

## 参考文献

---

International Monetary Fund.2014. [Government Finance Statistics Manual](#) .Washington, DC.

International Monetary Fund.2016. [How to Improve Oversight of Public Corporations](#) .Washington, DC.

World Bank and PPIAF.2017. [Who Sponsors Infrastructure Projects?Disentangling Public and Private Contributions](#) .Washington, DC.

甚至在 COVID-19 危机之前，国有企业就已经出现财务困难。在这次疫情之前，许多国有企业的财务状况已经很薄弱。这些实体当时都在亏损，负债累累，流动性严重不足，有大量未付账单，还严重依赖政府转移支付生存。在南非，仅仅一家公司(电力公司 Eskom)的债务就约占 GDP 的 10%，其中 80%由政府担保，自 2008-2009 年以来，该公司的直接预算成本已超过 GDP 的 9%。在津巴布韦，许多国有企业多年来一直处于亏损状态，2011 年到 2014 年间的累积亏损额约占 GDP 的 2.8%，这导致该国政府向国有企业转移支付的总额占到了 GDP 的 7.8%。一些国家的国有企业受益于政府担保，但这目前已对这些国家构成了财政风险。

在撒哈拉以南非洲地区，国有企业的财务情况往往与国有银行和政府紧密交织在一起，其大量资产和负债（特别是欠款）相互交叉持有。国有企业和政府之间的账单未付的例子很多，这导致整个经济的资产负债表出现问题。在存在相互交叉持股的地方，某一公共部门所面临的财务或流动性挑战可能会波及其他的公共部门，国际货币基金组织在一些国家进行的压力测试已证明了这一点。在冈比亚，交叉持股违约导致 NAWEC 公司无法偿还银行部门的债务，因此需要政府提供支持性担保。

一些国有企业的财务状况和业绩受其提供准财政活动程度的影响。部分国有企业是准财政活动的渠道，比如电价未反映生产成本的电力公司，或者出于社会目的运营无利可图航线的航空公司。这些国有企业通常不会因这些活动获得补偿，其财务表现因此会受到影响。如果这种情况持续不加以控制，就会导致国有企业开始依赖预算中定期的政府转移支付来弥补其亏损或累积拖欠的支出，这又会对整个经济产生溢出效应。在马达加斯加，负债累累的 JIRAMA(水电公司)在 2014 年从政府那里获得了约占 GDP 1.1% 的补贴。在极端情况下，国有企业必须关闭或私有化。佛得角国家航空公司 TACV 就是这方面的一个典型案例，该公司最终被私有化。而南非航空公司是另一个例子，但目前仍属于国有。

一些国有企业确实有能力实现盈利，也可以为整个经济做出积极贡献。虽然到目前为止，国际货币基金组织在这一方面的大部分工作都必然侧重于国有企业部门面临挑战的情况，但也有一些国有企业管理良好、能够盈利并能为经济增值。在塞舌尔，大多数国有企业都是低风险、有生存能力的公司。2018 年，这些公司的预算净转移支付约占 GDP 的 5%。因此，国际货币基金组织财政事务部一直建议那些寻求改革国有企业的国家审查每个国有企业的状况，以找出那些具有高度政策和战略重要性且能够在商业上盈利的国有企业。这些国家应该保留并密切监测符合这些标准的企业，以确保它们对经济做出积极贡献，并同时改革其他的企业，以防它们造成公共财政损失。<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>国际货币基金组织，2016 年，[如何改善公共公司的监督](#)。



## 附件 2. 国有企业的财政风险--从财政透明度评估中吸取的教训

对六个撒哈拉以南非洲国家进行的财政透明度评估表明，国有企业财政风险的透明度相对较低。财政事务部已经对六个撒哈拉以南非洲国家进行了财政透明度评估，其中四个国家的评估结果已经公布。这些国家中的大多数在年度预算文件(例如肯尼亚半国有企业文件附件)和年度财务报表中披露了政府向国有企业转移支付的情况。但这些文件中存在遗漏(例如，塞内加尔的国有企业信息不完整，莫桑比克间接转移支付信息缺失)，或者由于合并数据困难而造成内容不一致和延迟提交的情况(例如乌干达向总会计师提交财务报表)。此外，对国有企业债务和财政绩效指标的分析还很缺乏或根本不存在。

由于许多国有企业的财务表现给政府带来了重大的财政风险，因此缺乏全面而详细的报告和监测令人担忧。国有企业糟糕的财务表现，要求政府在补贴、注资和转贷方面增加预算。在肯尼亚，政府以转贷和担保贷款(相当于GDP的4.6%)的形式为公共企业提供支持。这些贷款中有许多尚未偿还或处于拖欠状态。

表 1.对撒哈拉以南非洲国有企业财政透明度评估的综合评价

国家	财政透明度相关做法评估	财政风险的严重性
肯尼亚	初级：公共企业和半自治政府机构都编制了合并财务报表。预算附件展现出了政府和公共企业间的财政流动情况。	高度：财务风险集中发生在十个公共企业中，分别占到所有亏损企业和有负资产企业的95%和84%。
莫桑比克	初级：每年至少披露一次政府和公共企业间的所有直接转移支付。	中度：由公共企业财务表现带来的财政风险未得到评估。
塞内加尔	初级：每年都会披露一般性政府部门和公共企业间的关键性转移支付情况，但政府的持股政策并未公布。	高度：公共企业是经济的重要组成部分，且构成可能已经出现的重大财政风险。
乌干达	初级：已披露政府向公共公司转移支付的情况，但是并未报告这些公司的财务表现。	中度：公共企业基本都可以盈利，但是乌干达银行已经需要进行资产重组。

来源：已发布的财政透明度评估。

财政透明度评估还强调，尽管国有企业会带来财务成本和财政风险，但相关情况并没有得到报告和监测。加强这些薄弱环节将有助于更好地做好准备，以便管理国有企业在疫情期间等情况下受到的冲击，并减轻政府预算的潜在成本。例如，财政透明度评估强调：

- 国有企业一般不在财政报告和财政统计范围之内（财政透明度评估支柱一：机构覆盖范围），关于国有企业的预算文件和信息通常不完整（支柱二：预算的统一性）。尽管国有企业可能很重要，但预算执行报告和年度合并财务报表大多都是围绕中央政府。例如，尽管公共企业约占政府资产和负债的 32%，但乌干达的财务报表只涵盖中央和地方政府的内容。
- 通过将国家资产负债表的覆盖范围从中央政府扩大到公共部门，可以看出负债的真实规模(支柱一：存量的覆盖范围)。将国有企业的负债情况包括在内，则可以展现出比通常所报告的更全面的公共部门负债情况。根据 2014 年的财政透明度评估，肯尼亚公共部门负债估计占 GDP 的 93%，是所报告的公共债务水平的两倍多。这包括非商业性半国有企业的负债（占 GDP 的 4.2%）和商业性国有企业的负债（占 GDP 的 21.6%）。
- 有关政府对国有企业的显性或隐性担保的信息以及对这种担保的监测都非常少(支柱三：担保)。虽然政府向国有企业提供的显性担保存量构成重大的财政风险(例如，向七家国有企业担保的国际贷款相当于肯尼亚 GDP 的 0.9%)，但往往没有得到报告或报告不完整。

### 救助一家具有系统重要性的公用事业公司——冈比亚 NAWEC 公司

冈比亚 NAWEC 公司是垄断性电力和供水公用事业公司，完全为国有。长期以来，该公司一直在亏损，债务也不断增加。这些债务包括必须重组为一项政府担保债券的银行贷款，NAWEC 随后出现违约，因此请求获得政府担保。

2018 年 3 月，冈比亚财政和经济事务部与 NAWEC 公司签署了一份谅解备忘录，旨在重组该公司的债务，提高其未来的生存能力。根据该谅解备忘录，NAWEC 公司 72 亿冈比亚达拉西(约合 1.54 亿美元)的长期债务被转移给政府或转换为股权。与此同时，财政和经济事务部还负责偿还该公司通过短期信贷安排积累的债务，该短期信贷用于为发电燃料进口融资。冈比亚政府为该公司承担或资本化的债务总额占其总债务的 78%，占 2018 年 GDP 的 9.3%。

2018 年 3 月的救助	2018	
	百万（冈比亚达拉西）	百万（美元）
由财政和经济事务部承担的贷款	2,911.4	62.3
对社会保障基金的欠款	816.7	17.5
由财政和经济事务部承担的债券	1,686.4	36.1
资本化的政府贷款	2,645.9	56.6
短期商业债务	253.0	5.4
总计	7,496.8	160.4
占 NAWEC 总债务的百分比	78	
占 GDP 的百分比	9.3	

在世界银行的支持下，有关方面同意采取以下优先行动，以重组 NAWEC 和改善该公司的治理和财务表现：

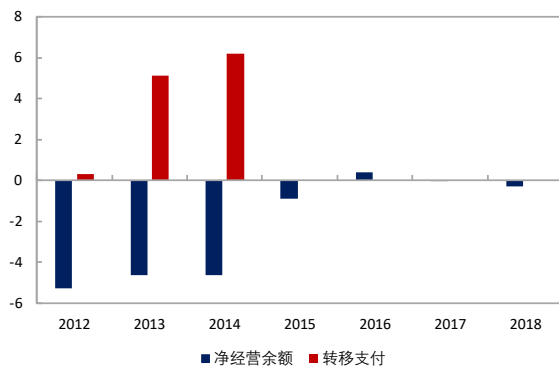
- 经财政和经济事务部批准的有时间限制的融资计划，以解决截至 2019 年 6 月的公共部门与 NAWEC 的交叉欠款。
- 集中向 NAWEC 支付关键公共设施(医院、军事和街道照明)的电费，以后按时缴纳这些电费。
- 开始让非关键性公共部门的客户过渡到使用预付费电表。
- 根据 2018 年 3 月的谅解备忘录，对 NAWEC 约 75% 的债务进行重组。
- 公布新的电价制定方法，包括建立一个机制，以补偿从 2019 年开始 NAWEC 在电价与所需收入之间的差额。
- NAWEC 董事会批准该公司 2019-2025 年战略发展计划。
- 财政和经济部签署一份全面的 NAWEC2020 年业绩合同，将提供奖励，以激励该公司按照经营计划达到关键的运营和财务表现指标。
- 批准 NAWEC 新的董事会章程，以加强董事的独立性。
- 根据新的组织结构任命新的董事到 NAWEC 任职。

### 约旦电力公司改革

从约旦国有电力公司 NEPCO 的改革中能够了解政府可以如何大幅减轻预算负担。2014 年，NEPCO 获得的补贴接近 GDP 的 6%，这是一个很大的数字，特别是与同年医疗总支出（占 GDP 的 7.5%）相比（世卫组织）。在公共债务已经很高的情况下，该公司的亏损还给政府带来了巨大的压力。该公司的改革包含一项涵盖范围广泛的战略，其内容包括：(1)自 2012 年起逐步调整电价；(2)建成液化天然气工厂，将主要能源从燃料转换为天然气；(3)通过增加现金转移支付来帮助脆弱家庭。因此，截至 2015 年，向 NEPCO 转移的公共资金被取消，NEPCO 公布了自 2016 年以来的小幅正负净经营余额(图 2)。

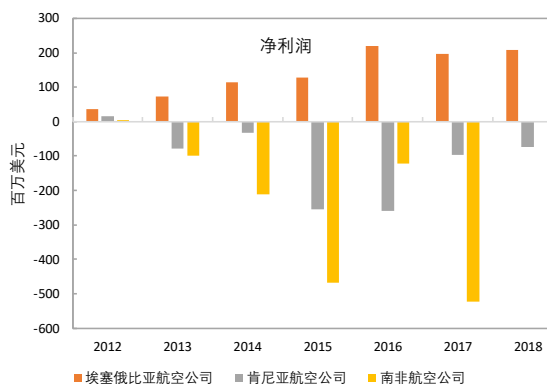
尽管取得了重大进展，但仍需继续努力巩固成果和解决剩下的挑战，例如，其中一个问题是通过向企业收取高额电费来交叉补贴家庭的非定向电力补贴。而企业进而减少了用电量，并投资于自发电能力建设。另一个挑战将是解决一份油页岩电力购买协议的成本问题，该成本估计为每年GDP的0.7%。

**图 2. NEPCO 的业绩情况**  
(占 GDP 的百分比)



来源：IMF 工作人员报告和国家当局。

**图 3. 非洲各航空公司之间的业绩差异很大**



注释：这里是指财年，因国家而异。

## 非洲国家航空公司的情况

非洲大陆上有一些国家拥有国有航空公司，但只有少数几个运营成功。这些国家航空公司通常被视为声誉的象征，也是用来宣传国家的一种工具。埃塞俄比亚航空公司就是一个成功的例子。促成其成功的一些因素包括：

- 良好的商业模式。凭借得天独厚的地理位置构筑了良好的网络；将维护成本保持在可控范围内；把安全视为重中之重。
- 该公司还致力于不断改进其内部流程、客户体验和人力资本的质量。它一直成功地控制了用人成本，并不断努力在其他领域节约成本。
- 它一直能够保持比许多其他航空公司更低的杠杆率，这使其在财务上更加灵活，以抵御冲击。

相比之下，非洲许多其他航空公司，以及国际上的许多航空公司，都存在财务困难，经常需要政府从其他发展优先计划中转移资金，以便对这些公司进行资本重组，例如肯尼亚航空公司和南非航空公司。此外，许多非洲航空公司运营的航线无利可图。虽然促进互联互通可能会通过助推贸易和旅游而产生正外部性，但该航空公司并没有受益于这种正外部性，其财务状况出现了恶化。反复亏损损害了航空公司的股权状况，降低其抵御风险的能力，最终可能导致其资不抵债，政府将不得不对其进行资本重组。例如，自 2011 年以来，南非航空公司就一直没有盈利，一直依赖政府的救助。过去三年，救助资金就达到了 200 亿兰特（略低于 11 亿美元）。

塞舌尔航空公司的情况也说明了尽管有政府支持，国有航空公司仍然举步维艰。经过 2011-2012 年的重组，该公司实现了数年的盈利，但在 2017-2018 年度出现了重大亏损。塞舌尔航空公司随后在股东的资金支持下，开始了全面的业务重组，措施包括裁员和关闭亏损的国际航线。塞舌尔政府拥有该公司 60% 的股份，阿提哈德航空公司拥有其余股份。阿提哈德注销了塞舌尔航空债务（占 GDP 的 2.3%），并同意将流动负债（GDP 的 2%）转换为优先股。该国政府提供的援助包括 2019 年-2024 年相当于 GDP 2.4% 的担保和 2019 年占 GDP 0.4% 的赠款。

图 4.各航空公司运量发展情况  
(乘客数量, 单位: 千人次)

